

关于环境资源类案件审理情况及疑难法律问题调研

民一庭课题组

近年来，随着我国经济快速发展，环境资源过度开发和不当利用的现象趋于严重，使得我国环境问题日益成为重要的民生问题。为正确审理环境民事公益诉讼和环境侵权责任纠纷案件，最高人民法院分别于2015年1月7日、6月1日颁布了《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》与《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》。妥善审理环境资源类案件作为人民法院直接服务和保障生态文明建设的重要表现方式，如何创新审判模式，在个案审理中丰富和拓展保护方式，更好地体现生态环境修复司法理念，是一个需要解决的司法理论和实务问题。天津市第一中级人民法院民一庭专门成立课题组，重点就环境侵权责任纠纷案件和环境民事公益诉讼案件的审理情况及疑难复杂问题展开调研。

调研期间，课题组向辖区法院发放多份调查问卷，广泛征集司法实践中存在的相关问题和情况。在此基础上，课题组梳理近年来本院审理的环境侵权责任纠纷案件和环境民事公益诉讼案件，并分别就环境侵权责任纠纷案件的内涵、责任构成要件、责任承担形式与环境民事公益诉讼案件的制

度功能、起诉主体资格的司法认定、司法实践中的典型问题角度进行分析研究，提出相应的应对建议。

第一部分 环境侵权责任纠纷案件调研

一、环境侵权责任纠纷的内涵

环境侵权诉讼是随着现代社会的发展脱胎于传统侵权诉讼。二者在归责原则、侵权构成要件、时效制度等方面存在巨大差异。因此，如何理解环境侵权的内涵对司法公正有重要的意义。

(一) 司法解释对环境侵权概念的引入

环境侵权本是学理概念，不同学者对此有不同的建构和解释。2015年6月3日，《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《解释》)正式施行。这是我国首次在规范性文件中使用“环境侵权”这个法律术语。在此之前对于环境侵权，我国法律法规中多用“环境污染责任”、“环境污染与其他公害”“环境污染致人损害”或者“环境污染危害”等表示。

值得注意的是，《解释》并未定义环境侵权的内涵。通篇检索关键词“环境侵权”，环境侵权只在《解释》题目和序言中出现。又根据《解释》第十八条规定，环境侵权包括环境污染和生态破坏两大类型，并排除相邻污染侵害与劳动者在职业活动中因受污染损害发生两种类型适用《解释》规定。这也是我国首次在规范性文件中试图以环境侵权涵盖污染环境 and 生态破坏引发的民事责任。

(二) 环境侵权与传统侵权

比较环境侵权和传统侵权，两者最大的区别就在致害方式、科学认识、价值选择三个方面：

1. 致害路径的间接。传统侵权致害路径具有直接的特点，是致害人通过侵权行为直接对受害人人身或者财产造成损害。而环境侵权侵害途径具有间接的特点。致害人并不直接对受害人人身或者财产造成损害。致害人通过向周围环境排污或者环境资源的开发利用对环境产生影响，进而引起环境功能下降或者质量的受损。受害人的人身或者财产暴露于功能下降或者质量受损的环境中，进而遭受损害。在这个过程中，环境本身往往首先遭受损害。这是传统侵权与环境侵权最显著的不同。

2. 科学认识的困难。由于环境侵权致害路径的间接性，环境侵权在科学认识上存在困难，包括对侵权行为致害机理认识的困难和致害后果评定的困难。传统侵权渊源流长，侵害机理和损害后果现代科学能很好的予以解释和说明。而环境侵权是现代工业社会发展和科技进步的产物，存在致害机理隐蔽、侵权过程曲折复杂；致害对象复杂多样；致害后果不易确定、影响深远。科学能对此的致害机理和损害后果只能作出初步的解释和评定，并不能如对传统侵权解释的那样清晰准确，或者虽然能在科学上予以认识，但是认识成本巨大。

3. 价值选择的不同。在价值上，人们对传统侵权行为持

否定性评价，法律制度核心主要是保护人行动的自由，实现对侵权行为造成损害的填补功能。而环境侵权中由于环境侵权的特殊性，环境侵权的法律制度的核心更在于关注环境侵权行为预防与事后风险责任的分担。一是环境利用行为为人类的生产、生活必不可缺，存在价值上的正当性，人类无法离开利用环境而生存。二是目前人类的科技水平无法实现对环境开发利用相关因素的完全认识和控制，环境侵权存在一定的不可避免性。三是因为人类的目前环境利用方式给人类社会带来了巨大的福祉，绝大多数人因此而受益，目前并没有更好的替代方式。四是因为在现有的社会条件下，环境利用方一般是掌握资金、技术的一方，在社会上具有强势地位。所以，在社会核心价值选择方面环境侵权与传统侵权存在巨大的不同。

(三) 两个需要说明的问题

1.环境侵权中环境理解的分歧。实践中对环境侵权中环境的理解存在争议。这类争议突出表现在室内污染、装修污染、车内污染等已成为社会新型公害的侵权是否属于环境侵权。有主张此类侵权通过传统侵权、产品责任或者违约责任解决；亦有主张此类侵权应当属于环境侵权。考察两类观点，本质是是对“环境”概念的理解不同。持否定观点的一方是以环境法第二条所规定的环境理解环境侵权中环境的定义，既“影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草

原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。”这是以人类为中心的定義环境概念，突出环境的公共属性。持肯定观点的认为，环境法本身公法色彩浓厚，不能准确定义私法上的环境。环境是中心存在的周围。环境应当界定为受害方之人身、财产暴露于其中的外部世界、物理空间。室内、车内、装修形成的“小环境”同样通过环境对人造成损害，并且在社会一般观念中此类侵害都是环境污染侵权问题，故应当属于环境侵权。

2.环境侵权和相邻污染侵害。环境侵权中环境污染侵害与物权法上的相邻污染侵害是什么关系一直存在争议，存在竞合说和非竞合说两种观点。竞合说承认物上请求权与侵权请求权的竞合，非竞合说认为二者有独立的适用空间。《解释》十八条明确排除相邻污染侵害与劳动者在职业活动中因受污染损害适用《解释》规定，这意味《解释》承认环境侵权中环境污染侵权与物权法上的相邻污染侵害非竞合关系，这二者均有独立的适用范围。但二者的适用范围仍然需要进一步明确，因为外观上相邻污染侵害和环境污染侵害存在交叉。

二者本质的区别应在制度核心价值不同，相邻关系污染纠纷制度核心价值在“容忍”，强调邻里间的和睦相处关系；环境污染侵权制度核心在“救济”，强调在高风险社会的情况下风险责任的分担。具体来看，相邻环境污染应当定位于毗邻土地建设或者毗邻土地上设备符合当地通行做法的非生产性

排污。

综上，环境侵权是随着科学发展而产生的新类型侵权，是人类现有科技水平下环境利用方式的副产品，其致害路径具有间接的特点。并且人类对目前环境利用方式还不能做到完全的认识和控制，但其给人类社会带来了巨大的福祉使人类社会一刻也离不开这样的环境利用行为。所以在价值选择上，人们对待环境侵权的更偏重于事前的预防和事后的风险责任分担，并因此建构一整套有别于传统侵权的法律制度，以实现人类社会的风险与收益平衡。

二、环境侵权民事责任的构成要件

迁安第一造纸厂等九企业与孙有礼等十八人养殖损害赔偿纠纷案基本案情：1997年孙有礼等十八人共同出资联合经营六个海产品养殖场。2000年10月上中旬，乐亭县王滩镇滦河、大青河入海口等海域养殖区发生重大渔业污染事故，孙有礼等十八人的养殖区遭受重大经济损失。孙有礼等十八人将迁安第一造纸厂等九企业诉至天津海事法院。经鉴定，确认此污染事故系迁安第一造纸厂等九企业将大量污水直接排入滦河，并经乐亭县沿海各排水闸入海，使乐亭县近岸养殖海域受到有机物和悬浮物的严重污染所致。另查，九企业中河北省迁安化工有限责任公司属于达标排放。

裁判结果：天津海事法院一审认为，本案九企业的排污行为与孙有礼等十八人的损害结果之间具有因果关系。化工公司虽属排污达标，但化工公司不能充分证明其排放的污水

与孙有礼等十八人的损害事实不存在因果关系，应承担损害赔偿赔偿责任，遂判决迁安第一造纸厂等九企业对孙有礼等十八人的经济损失连带赔偿 1365.97 万元。天津市高级人民法院二审认为，化工公司已被当地环保部门确定为排污达标企业，属于国家许可的正常经营活动，虽然化工公司不能提供排放工业废水入海的行为与孙有礼等十八人养殖损失不存在因果关系的相关证据，但在承担民事责任上应与超标企业有所区分。天津市高级人民法院于 2003 年 3 月 24 日改判化工公司单独承担损失 14 万元，迁安第一造纸厂等其他八企业连带承担损失 655.325 万元。

上述案例中，法院认定构成环境侵权责任的依据是什么？首先，关于环境侵权责任的构成要件，主要有法国主张的三要件说和德国主张的四要件说。三要件说认为环境侵权成立须具备损害事实、因果关系、过错三要件。四要件则在三要件的基础上增加了必须具备行为的违法性。

《民法通则》第 124 条规定：“违反国家保护环境防治污染的规定，污染环境造成他人损害的，应当依法承担民事责任”。《侵权责任法》第 65 条规定：“因污染环境造成损害的，污染者应当承担侵权责任。”《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第一条第一款规定“因污染环境造成损害，不论污染者有无过错，污染者应当承担侵权责任。污染者以排污符合国家或者地方污染物排放标准为由主张不承担责任的，人民法院不予支持。”

可见，行为的违法性、侵权行为的过错已经被我国的法律从环境侵权行为的构成要件中所剔除，因此课题组认为环境侵权的构成应具备三个要件：(1) 必须具有环境侵权的行为。(2) 环境侵权行为造成了损害的事实。(3) 损害事实和环境侵权行为之间具有因果关系。

(一) 环境侵权行为

污染或者破坏环境的行为是承担环境民事侵权责任的必备要件，如果没有实施环境侵权行为，则不可能承担环境民事侵权责任。环境侵权行为分为环境污染行为和环境破坏行为。环境污染指的是人的社会活动而引起的环境质量下降，进而有害于人类和其他生物的生存和发展的现象。环境污染一般可以分为大气污染、水体污染和土壤污染。环境破坏指的是人类不合理地开发、利用自然资源和兴建工程项目而引起的生态环境的退化及由此而衍生的有关环境效应，从而对人类的生存环境产生不利影响的现象。如：水土流失、土壤沙漠化、盐碱化、资源枯竭、气候变异、生态平衡失调等。

环境侵权行为具有以下特点：第一，特殊性。环境侵权行为不同于一般的侵权行为，在规则原则上适用无过错责任原则，在举证责任上适用举证责任倒置原则。第二，广泛性、社会性。环境侵权行为侵犯的客体往往是相当区域范围内的群体的环境利益。第三，间接性。环境侵权行为往往不直接作用于受害人，而是通过环境这个载体作用于受害人。第四，

多元参与性。环境侵权行为往往是多种因素综合作用的结果，某个损害事实的发生往往是多个客体因素综合作用的结果。

（二）因果关系

1.因果关系概述

所谓因果关系指的是环境侵权行为和损害事实之间引起与被引起的关系。它既是环境侵权行为和损害事实之间的内在联系，也是环境侵权民事责任的构成要件之一。

环境侵权行为和损害事实之间的因果关系分为两部分。第一是作为环境民事侵权责任构成要件的因果关系，即事实上的因果关系。指的是特定的行为与特定的受害者遭受的损失之间具有的某种特定的无此即无彼的联系。第二是责任范围的因果关系。即在承认该行为和损害结果之间具有因果关系的前提下，进一步综合的判断该行为在损害事中的参与度，以确定侵权人应当赔偿的范围。

2.举证责任倒置分配原则

《侵权责任法》第六十六条规定确立了环境侵权责任的举证责任倒置分配原则，即因污染环境发生纠纷，污染者应当就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任，但是这并不意味着受害人不承担任何的举证责任，根据最高人民法院2015年6月1日发布的发布的《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第六条的规定，被

侵权人根据侵权责任法第六十五条规定请求赔偿的，应当提供证明以下事实的证据材料：(一)污染者排放了污染物；(二)被侵权人的损害；(三)污染者排放的污染物或者其次生污染物与损害之间具有关联性。即受害人仍应就侵权行为、损害事实、及污染行为造成了其损害的初步证据。

3.因果关系的推定

因果关系推定是指在损害结果发生后，由于存在多个可能的、潜在的加害人而无法确定真正的侵权人，或者运用其他方式依然无法判断因果关系，则基于保护受害人的缘由，推定行为与损害结果之间存在因果关系。

在实际的案件中，污染者往往是具有较强的科技实力、信息掌握全面的企业，而受害者多是专业能力不强处于弱势地位的普通民众，举证责任倒置原则虽然减轻了受害方的举证责任，但是在因果关系不明的情况下，最后是否判决污染者承担损害赔偿赔偿责任仍应当由法官根据全案的证据判断。课题组认为为了更好地保护普通民众的环境权益，应当确立因果关系推定的原则，有必要在法条中规定污染者应当就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任，如不能证明，则推定因果关系存在。具体适用上可以把握以下三点：1、因果关系的推定指的是法官根据普通民众的生活经验，生活法则，根据全案的证据从已知的事实来推导出未知的事实，但是必须允许污染者提供反驳的证据。2、受害人仍应就损害的事实、

污染的行为及损害的发生可能是污染者造成的提供初步的证据,如若不能提供,则因果关系推定适用的前提亦不存在。

3.因果关系的推定不是一种逻辑判断,而是一种价值判断,在根据现有的科技、知识能力很难去判断一项行为和损害事实之间是否具有因果关系,这时就只能在一定的逻辑的基础上,进行价值判断,做出符合社会大众价值理性选择的结果。

(三) 损害事实

损害事实是侵权行为赔偿法律关系产生的前提和必要条件,一个人只有在有损害的情况下,才能得到赔偿。在环境侵权案件中,损害事实的发生系环境侵权民事责任的构成要件之一。环境侵权损害事实主要指的是对国家、法人、非法人团体、公民财产权的侵犯及对公民健康权、环境权的损害。

1.财产损害。财产损害指的是因为污染者的行为侵犯了权利人的财产和人身权利而造成的权利人的物质利益的损失。侵犯财产造成的物质利益的损失主要指的是污染行为造成了权利人所有或者管理财务的灭失。例如企业的排污行为造成了渔民养殖的鱼塘的鱼苗的损失等。侵犯人身造成的物质利益的损失,主要指的是因为污染行为侵犯公民的身体健康权产生的医疗费、误工费、护理费等费用的损失。财产损害给受害者带来的损失不仅包括直接损失也包括间接损失,课题组认为在民事责任赔偿的范围上,不仅应当赔偿受害者的直接损失,也应当赔偿可预期的既得利益的损失。

2.生命健康权的损害。一是指环境污染行为造成了生命的死亡。二是指的环境污染行为使得生命机体的器官的完整性受损。三是指的是由于长时间的污染行为，造成了部分机体生理功能的受损。

3.精神损害。精神损害是一种无形的损害，表现在污染行为给受害者造成的一种精神上的和肉体上的疼痛。比如说长期的噪音影响了民众的休息，给民众造成了长期的失眠，进一步可能会造成抑郁症等。精神损害赔偿在我国的民法中已经确立。课题组认为，在环境立法中，应当进一步对精神损害赔偿进行规定。

4.环境权益损害。这里指的是由于环境的各个因素被污染、破坏而导致人们无法拥有一个健康、舒适、美丽的生活环境。例如近些年来不断出现的采光权、光污染、大气污染纠纷等。随着人民环保意识的提高，越来越多的人针对环境权益受到损害的事实而提起了诉讼。

三、环境侵权的民事责任承担形式

典型案例：2008年7月29日，谢某等四人未经行政主管部门审批，擅自扩大采矿范围，采取从山顶往下剥山皮、将采矿产生的弃石往山下倾倒、在矿山塘口下方兴建工棚的方式，严重毁坏了28.33亩林地植被。2014年7月28日，谢某等人因犯非法占用农用地罪分别被判处刑罚。2015年1月1日，北京市某环境研究所、福建省某环境友好中心提起诉讼，请求判令四被告承担在一定期限内恢复林地植被的

责任，赔偿生态环境服务功能损失 134 万元；如不能在一定期限内恢复林地植被，则应赔偿生态环境修复费用 110 万余元；共同偿付原告为诉讼支出的评估费、律师费及其他合理费用。一审法院判令谢知锦等四人在判决生效之日起五个月内恢复被破坏的 28.33 亩林地功能，在该林地上补种林木并抚育管护三年，如不能在指定期限内恢复林地植被，则共同赔偿生态环境修复费用 110 万余元；共同赔偿生态环境服务功能损失 127 万元，用于原地或异地生态修复；共同支付原告支出的评估费、律师费、为诉讼支出的其他合理费用 16.5 万余元。后二审法院维持了一审判决。

本案作为首例破坏森林生态类型的环境民事公益诉讼案件，有别于以往污染环境类型的案件，法院不仅支持了原告要求赔偿生态环境服务功能损失的诉讼请求，而且判令被告修复遭到破坏的生态环境。从民事责任承担形式上来讲，赔偿损失和恢复原状两种民事责任在法院判决中得到了统一的运用，实为难能可贵。引申开来，根据《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第十八条的规定，环境侵权案件的民事责任承担形式主要包括：停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等。在具体的环境侵权案件中，上述民事责任究竟如何适用？该问题的研究对今后的环境司法实践将具有重要的参考价值 and 探索意义。

（一）停止侵害、排除妨碍、消除危险

在我国侵权责任体系中，停止侵害、排除妨碍、消除危险预防性责任的主要表现形式。它不仅适用于尚未发生但可能发生的侵害，还适用于已发生但可能继续的侵害，意在“防患于未然”。从理论上讲，如果环境侵权超过了忍受限度，就应当准许适用上述三种责任，且该适用无需过错、违法、损害结果的发生，只要造成某种危害就成立。但在审判实践中，如对上述适用的条件不加界定、简单随意会导致大量产业活动的废止，影响经济的发展。因而，上述责任的适用遇到了来自产业部门、劳工等相关利益主体的阻碍。如何妥善处理侵害人和受害人利益的冲突，是上述三种责任适用时必须慎重考虑的问题。

对此，课题组认为：第一，进一步明确其适用条件，即造成的危险是可以认定的，只有可以确定的受害才可以适用上述三种责任。在此基础上根据利益衡量原则，并结合侵权行为的形式和程度，受害利益的性质和内容、侵害行为是否具有公共性以及是否采取补救措施等因素加以适用。第二，注重适用方式的多样性、灵活性。由于很多环境侵权行为具有适法性、不可避免性，要求侵害人完全消除危险是不现实的。因而，在上述三种责任的适用上可以采取“部分适用”、“替代性赔偿”等灵活措施，从而更好地兼顾产业利益和公众权益。

（二）赔偿损失

审判实践中对赔偿范围的确定，不仅应赔偿直接损失，

间接损失也要纳入赔偿的范围，并且包括潜在的损失。目前关于环境污染侵权赔偿损失范围的争议主要集中在精神损害赔偿和生态环境修复费用两个方面。

关于精神损害赔偿支持与否，各地法院把握不一致。课题组认为：因为环境侵权大都造成了受害人的生命权、身体权、健康权的损害，根据《最高人民法院关于确定民事侵权精神损害赔偿责任若干问题的解释》的规定，应该支持受害人的精神损害赔偿。在赔偿范围方面，应限于受害人不能再遵循原有的生活方式，且这种变化严重降低了其生活品质。至于数额问题，综合考虑受害人身心损害程度、受害的期限、侵权人的主观过错等因素加以确定。

关于生态环境修复费用的问题，现在面临的主要问题是当恢复生态环境的成本大大超过侵权人获利，受害人尚未采取治理措施而请求赔偿时，是否支持？数额的判定应以何为依据？对此，不同法院亦观点不一。课题组认为：生态环境修复费用应作为受害人的损失予以赔偿，即使受害人尚未采取治理措施时，亦应支持，至于费用的确定可委托专业机构评估。生态环境修复费用往往不菲，在具体数额明确之时，只要当事人采用合理的方式，且没有恶意增加不合理的费用，就应予以全部支持。

（三）恢复原状

恢复原状是指使被侵害的权益恢复到原来应有的状态。在环境侵权案件中，恢复原状不仅能有效保障受害人权益，

而且能修复被破坏的自然环境，具有其他责任形式无可比拟的优越性。但是在审判实践中，环境遭受污染或生态遭受破坏后，一般是难以恢复原来状态的，这就为恢复原状的具体适用留下了空间。

关于对恢复原状标准的界定问题。根据《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十条规定，恢复原状是“将生态环境修复到损害发生之前的状态和功能”。对此，课题组认为：不能机械理解为“原有状态”，而是应把生态环境质量标准作为衡量的客观依据，如果被破坏的生态环境有国家或行业标准的，恢复后的生态环境应当达到该标准的最低水平。需要指出的是，由于国家或行业标准不断变化且标准要求越来越高，因此，在不同时期标准冲突之时，应当优先适用侵权行为发生时的标准，如果以修复之时的高标准作为依据，显然对侵权人过于苛求。另，在没有任何标准的情况下，恢复原状只要达到其可以发挥正常生态作用和功能的状态即可。

关于恢复原状适用的方式问题。课题组认为：须结合客观情况的多样性变化斟酌适用，才能充分发挥该种责任对环境损害的救济功能。第一，采用部分恢复法。恢复原状原则上应当是将破坏的生态环境全部恢复，但当全部恢复存在可行性障碍时，可以要求侵权人进行部分恢复，包括数量和质量上进行一定程度的恢复。而对不能恢复的部分则以经济方式补偿，也能使恢复原状的功能得以发挥。第二，采用分期

恢复法。修复生态环境的难度大不仅在于技术方面，还需要一个较长的持续性周期才能全部或部分恢复其原有功能。三是采用异地恢复法。此种方法适用于在原地恢复成本过大时。

（四）赔礼道歉

赔礼道歉源于道德范畴，属于人格恢复性责任。在环境侵权案件中，由于此类案件往往社会影响重大，赔礼道歉的主要履行形式应当是在有相应影响的公开媒体上进行书面道歉。关于其适用条件，课题组认为：第一，侵权人应具有过错，即该过错同侵权结果的发生具有因果关系，否则道德上并无可谴责支出，无须赔礼道歉；第二，侵权造成的后果涉及社会公众精神利益的损失，否则亦不构成该责任。

第二部分 有关环境民事公益诉讼案件的调研

随着工业化进程的加速，对环境资源过度开发和不当利用，使得我国环境问题日益成为重要的民生问题。妥善审理环境民事公益诉讼作为人民法院直接服务和保障生态文明建设的重要表现方式，如何创新审判模式，在个案审理中丰富和拓展保护方式，更好地体现生态环境修复司法理念，是一个需要解决的司法理论和实务问题。

一、环境民事公益诉讼的制度功能分析

在环境保护方面，公益诉讼近年来的发展非常迅速。环境权益的救济不仅涉及私有权益的保护，还会涉及社会公共利益的保护。同一污染环境、破坏生态行为既损害社会公共

利益，又损害公民、法人和其他组织民事权益的，有关机关和组织提起公益诉讼，不影响受害人另行提起民事诉讼。课题组认为，环境民事公益诉讼制度的建立，既为环保团体和公民个人参与环境管理提供了“体制内”渠道，又可以提高环保团体和公民个人对行政机关环境决策满意度。课题组认为，环境民事公益诉讼主要具有如下特定的制度功能：

（一）畅通公众参与环境决策渠道，促进环境决策司法理性。

环境和生态资源保护是关系民生福祉、民族未来的长远大计。环境问题虽然涉及高度的科技背景，但因涉及全国利益冲突与决策上的风险，往往是个政治选择的问题，有必要那个整个民众参与体系与程序。让公众能更多的参与到社会主义市场经济中来，对市场经济的发展过程中的环境问题提出自己的主张和意见，不仅能够畅通公众参与环境决策渠道，促进环境决策司法理性也具有重要意义。

（二）减少环保自力救济，促进社会和谐发展。

所谓环保自力救济，是指民众通过静坐、抗议、堵厂以及各种暴力行动等体制外渠道来表达他们对环境问题的关切，以此救济环境污染和环境破坏的救济方式。引进此种借民众对环保的关切而参与法律执行的制度，足以减少国内许多导因于执行不力所造成的自力救济事件，更可将民众对环保的关心，导向制度内的参与，共谋公益的推进。”

（三）克服环境行政执法不力，促进环境法律实施。

环境法律的实施主要依靠行政机关来实现，然而由于各种各样的原因，行政执法并非包治百病的灵丹妙药。环境民事公益诉讼的原告，既可以起诉环境侵权人，也可以起诉疏于执法的行政机关，而且公益诉讼的主体包括国家机关、众多不特定环保组织，都能成为环境民事公益诉讼的原告，也使得各类污染源收买原告的企图成为泡影，环境民事公益诉讼可有效的防止环境执法不力的现象发生。

二、我国环境民事公益诉讼起诉主体资格的法定条件

课题组认为，如何确定起诉主体资格是环境民事公益诉讼的首要问题。我国现行法律已经突破了“直接利害关系人”的传统规定，公益组织和社会团体可以通过普通的民事诉讼程序进入诉讼渠道。《民事诉讼法》第五十五条规定赋予了“法律规定的机关和有关组织”就污染环境这一损害社会公共利益的行为，向法院提起诉讼的权利，我国环境民事公益诉讼制度至此迈出了关键的一步。2014年修订后的《环境保护法》第58条进一步明确了可以提起环境民事公益诉讼的社会组织，2015年出台的《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》使得检察机关提起环境民事公益诉讼具备了合法依据。

最高人民法院于2015年1月6日正式发布了《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》，重点细化了《民事诉讼法》和《环境保护法》关于环境民事公益

诉讼及其原告资格的规定，依法保障了法律规定的机关和有关组织的诉权。因此，课题组认为，凡是法律规定的机关、《环境保护法》第五十八条以及相关司法解释规定的有关组织提起环境民事公益诉讼的，法院均应予受理。《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》规定，当生态环境受到损害时，地方政府将就环境损害提起诉讼。这是 2015 年以来，继环保组织、检察机关之后，地方政府成为在环境损害赔偿中具有诉权的第三类主体。

三、我国环境民事公益诉讼当前存在的问题

课题组认为，从司法实践来看人民法院依法审理环境民事公益诉讼案件，依法维护了社会公共利益，为生态文明建设发挥了重要的作用。但不容置疑的是，当前，在环境民事公益诉讼依然存在很多问题。

（一）公益诉讼案件数量少、质量低

2015 年被称为环境民事公益诉讼的元年，但期待中的案件数量并未出现“井喷”，全年只有十家环保组织发起诉讼，且 2015 年 8 月中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉腾格里沙漠污染企业提起的公益诉讼被拒绝立案后，影响了全国环境民事公益诉讼的形势。课题组了解到，全国有 1000 余个社会组织具备法律和相关解释规定的起诉资格，其中在国务院民政部门登记的有 36 个，在省级民政部门登记的有 300 多个，在设区的市级民政部门登记的有 700 多个。2015 年，9 家社会组织提起 37 起环境民事公益诉讼案

件，其中 6 起审结。但与此同时，中国生物多样性保护与绿色发展基金会、大连环保志愿者协会、自然之友等在某些地区提起的一些案件，仍未顺利立案。例如，大连环保志愿者协会针对大连 2010 年“7·16”溢油事件提起的诉讼，被法院裁定不予受理。课题组认为，环境资源类案件数量少，部分法院环保庭有名无实，长期没有环境资源类案件可办，原因有二：一方面，法律对主体资格有比较严格的限制，各地法院对《民事诉讼法》、新环保法及相关司法解释中的环境民事公益诉讼主体资格的规定理解不一，有的做限制性理解，有的做宽松式理解；另一方面，社会组织提起环境民事公益诉讼的意愿不高，能力不足。

（二）环境损害司法鉴定机构专业化不够

课题组认为，环境民事公益诉讼关键一环是取证问题，最高人民法院公布的《2015 年十大环境侵权典型案例》，其中有三起是噪声污染，而噪声污染的取证本身就非常困难。因此，环境民事公益诉讼审判实践中反映最为强烈的是鉴定难、鉴定贵问题，包括缺乏专业化的、具有公信力的司法鉴定机构，没有规范的评估标准体系，并且鉴定周期长、费用高，客观上使得当事人望而却步。环境民事公益诉讼的司法鉴定涉及生态环境修复、期间损失等，鉴定难度大，更需要专业人员的支撑，才能得出客观、公正、科学的鉴定意见，为法官公正裁判提供依据。但目前这样的机构少之又少，因此有相当的公益诉讼尤其是环保组织提起的公益诉讼，会有

意选择规避进行司法鉴定。

四、推进我国环境民事公益诉讼的几点建议

（一）支持专家证人制度

环境侵权责任纠纷案件涉及很多技术性、专业性问题，当事人依据自身的知识往往不能适应诉讼的需要，法官及当事人委托的委托代理人一般也是在法律上有专长，但对于案件事实中存在的技术性问题也不一定清楚。从目前来看，存在司法鉴定资质的机构偏少，加之专业性不够、费用较高、鉴定周期长等问题突出，课题组建议，应充分利用最高人民法院《关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第九条的规定，以切实减轻公益诉讼原告在环境司法鉴定方面的压力。课题组同时建议，人民法院设立技术专家库，或随机抽取，或由原告与被告共同选择，这样一方面减轻费用压力，另一方面会提高案件的审理效率，节省有效的司法资源。

（二）构建合理的诉讼成本负担机制

环境民事公益诉讼成本高昂，已经成为制约社会组织提起公益诉讼的拦路虎。课题组认为，要解决绝大部分民间环保组织无力提起环境民事公益诉讼的问题，可以考虑构建一个合理的诉讼成本负担机制。2015年，全国审结的几起环境民事公益诉讼案件中，原告的律师费、鉴定评估费及办案差旅成本等费用由被告来支持的诉讼请求，大部分获得了法院的支持，例如福建南平生态破坏案、贵阳清镇市已调解结

案的一例大气污染案件。这在一定程度上缓解了社会组织面临的诉讼成本高的难题。因此，课题组认为应允许法律规定的机关和有关组织向人民法院申请缓交、减交或者免交案件受理费、保全申请费，对于鉴定评估费等费用，还可以考虑从环境民事公益诉讼基金中支付；要合理确定诉讼费用的转移机制，在案件胜诉时，原告为该案支付的诉讼费、包括合理的律师费用和调查取证费用均应由被告承担，在案件败诉时，只要原告在提起公益诉讼时不存在滥诉的情形，无需承担被告方为该诉讼支出的费用。

（三）支持鼓励公益组织提起诉讼

在 2015 年的环境民事公益诉讼实践中，社会组织在民事公益诉讼中成为主力军，检察机关在多个环境民事公益诉讼中作为支持起诉单位支持环保组织。课题组认为，应支持、鼓励环境公益组织提起环境民事公益诉讼，同时充分发挥检察机关优势，作为环境民事公益诉讼原告提起诉讼。课题组建议，在环境民事公益诉讼实践中，首先由法律授权的社会组织提起诉讼，检察机关在必要的情况下作为支持起诉单位，在调查取证方面给予支持，是较好的协同机制。

课题主持人：史宝龙

课题组成员：吕洪宁、豆艳、邵丹、刘振铭、仇维、刘琨