

2000~2013

# 环境公益诉讼不足 60 起的缘由

■本报记者 卢越

日前，最高人民法院发布《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》（征求意见稿）（下称《征求意见稿》），自10月1日起向社会征求意见。《征求意见稿》主要对环境民事公益诉讼案件的诉讼主体、案件管辖、举证责任分担、责任承担方式以及与私益诉讼的关系做了详细的规定。

对此，10月23日，在由民间环保组织“自然之友”与中国政法大学环境资源法研究和服务中心共同主办的环境公益诉讼圆桌会议上，与会专家表示，希望借此次司法解释的出台，推动环境公益诉讼制度的完善。

## 原告主体资格规定“含糊”

据新华社报道，从2000年到2013年，全国环境公益诉讼案件总计不足60起。从起诉主体看，绝大多数是行政机关和地方检察院等公权力机关，环保组织起诉的案件很少。

“并不是所有的环境污染案件都可以提起公益诉讼。”中国政法大学污染受害者法律帮助中心诉讼部主任刘湘对此解释，“最重要的原因，在于谁来提起公益诉讼。”

谁来提起环境公益诉讼，在此次《征求意见稿》出台前，很长一段时间里成为很多环保NGO组织面临的共同难题。

2013年新修订的《民事诉讼法》增设了公益诉讼条款，其第55条规定，对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。这条规定曾被称为“为环境公益诉讼打开了一扇门”。而实际上，各方对什么是“法律规定的机关和有关组织”存在较大争议。

《环境保护法》第58条对此的规定又有不同：“在设区的市级民政部门登记的专门从事环

境保护公益活动连续五年以上，且无法记录的社会组织可以提起环境公益诉讼。”而哪些机关、哪些组织可以提起环境公益诉讼也并不明确。一些公益诉讼案件就因“起诉人不具备原告资格”被挡在法院门外。

2013年8月，中国政法大学环境污染受害者法律援助中心代理神华煤制油环境污染公益诉讼案件并递交了民事诉状，但起诉书被两家法院拒收，一年多过去了，至今无法立案。

中国政法大学环境资源法研究和服务中心诉讼部副部长戴仁辉是该案的代理律师。第一次立案材料被拒收，法院给他的答复是：“目前法律规定不明确，不清楚哪些原告可以提起此类诉讼。”戴仁辉等到立案庭长信访接待日再次前去询问，对方还是回复“需请示领导”。此后的十多时间里，戴仁辉和他的团队多次询问，最后得到的答复是“不予立案”，并告诉他，案子已经请示北京市高院，给出的意见是这种案子暂时不予立案。

戴仁辉坚持没接回被拒的立案材料，“现在司法解释出来了，再等到明年新环保法出台后，我们再去找法院一次，那时他们就不好拿法律规定不明确当借口了。”

## 环境污染鉴定取证难

环保组织“自然之友”总干事张伯驹表示，中国草根环保公益诉讼第一案“云南曲靖铬渣污染公益诉讼案”曾震惊全国，然而直到现在，这个案件仍在艰难推进，原告、被告与律师团队都经历了曲折的沟通甚至博弈过程。2012年5月，“自然之友”和重庆绿色志愿者联合会一起到曲靖，就铬污染事件提起环境公益诉讼。然而，3家被告公司明确表示拒绝接受法院的调解，案件将重新回归庭审程序。

刘湘是该案代理律师，他指出，环境公益诉讼“鉴定难”，成为制约其发展的一大瓶颈。

“这个案子最大的阻力，是对于环境污染的程度以及损失如何界定。”刘湘告诉记者，“尤其是大的环境公益诉讼案子，鉴定费用高，还涉及鉴定效力能不能被法院采信的问题。”

刘湘介绍，以“曲靖铬渣污染公益诉讼案”为例，铬渣埋在地下，加之污染时间跨度长，铬渣具体位置在哪，范围有多广，污染对周围的影晌范围都不好界定。如果原告要求环境修复，不容易指出修复范围，最后导致执行困难。

鉴定机构的鉴定资质和质量也是一大问题。据刘湘介绍，法院只能采信在其名册里，有资格对环境污染案件进行鉴定的机构的鉴定意见。同时，目前鉴定人员的素质和能力参差不齐，影响了鉴定结果的准确性。

## 诉讼成本动辄上百万

即便具备诉讼主体条件的环保组织也不一定能提起诉讼。律师费、鉴定费、评估费、设备费等高昂的诉讼成本往往让这些组织望而却步。

中华环保联合会法律服务中心副主任马勇曾透露，中华环保联合会做过的8起公益诉讼，每起诉讼投入成本都非常高。其中一些公益诉讼仅诉讼费就支付10多万元，还要承担时间成本以及败诉的风险。而针对云南曲靖铬渣污染案，“自然之友”公益律师分析，目前来看，光鉴定费最少就需要将近百万元。这让不少环保组织根本无力承受。

福建省绿家园环境友好中心主任林英告诉记者，该中心已经针对当地一起水污染事件做过两年调查取证，但面对提起环境公益诉讼，她坦言诉讼成本费用等方面难度太大，希望得到支援，或者和其他环保组织开展合作。

环境公益诉讼破冰路艰难，但它是促进环境保护公众参与的重要手段。最高人民法院副院长奚晓明今年要求，全面加强环境资源审判工作，应把推进环境公益诉讼作为突破口和着

力点。

中国政法大学环境资源法研究所所长王灿发表示，环境污染在很多情况下危害的是社会公众的利益。即便是没有直接利害关系的单位或个人提起诉讼，也可以保护社会公众和后代。比如砍伐森林和污染地下水，危害的是后代的生存环境，涉及的是公共利益的问题。从这个意义上讲，环境公益诉讼更符合环境保护本来的要求。

新《环保法》将于2015年1月1日起正式实施。“人人参与环保，是本次修法的亮点之一。”全国人大常委会法工委副主任信春鹰说，环境问题和其他问题不一样，不管我们对环境、对污染有多么不满，我们自己都是“贡献”污染的一分子。如果我们每个人不从自己做起，是没有出路的，当然企业是主体，政府要负责。

## 链接

### 什么是环境公益诉讼？

公益诉讼包括所有为维护公共利益的诉讼，既有国家机关代表国家以国家的名义提起的诉讼，也有非法人团体、个人代表国家以自己的名义提起的诉讼。也就是我们常说的公诉。

环境公益诉讼指生态环境遭到破坏和污染，政府提起公益诉讼，请求判令涉案人及单位立即停止对环境的侵害，并索赔。索赔的费用将用于恢复环境。赔偿费用不支付给受害人。受害人如果受到损失要求赔偿，需另行起诉，属一般民事诉讼范畴，而不是公益诉讼。公益诉讼没有具体的受害人。

## 最高法 将就女生失踪案发司法建议

10月21日，在最高法发布利用网络侵犯妇女、未成年人犯罪典型案例通气会上，最高法刑一庭副庭长颜茂昆称，利用网络犯罪的受害者大多数为女性，其中暴力犯罪比财产犯罪多，当前婚恋网站、网络聊天、手机即时通讯软件已成为发生互联网犯罪的主要载体。针对近期发生的一系列女大学生失踪案件，颜茂昆称，由于女大学生防范意识较弱，容易轻信陌生人，她们易成为犯罪分子的作案目标。最高法近期将针对此类案件向相关高校提出司法建议，增强女大学生的防范意识。

## 安徽 男子服刑期间户口工作被顶替

据中国之声《新闻纵横》报道，今年8月份，安徽宿州人张正洪刑满释放。不过，当他回到家乡报到户籍时，却发现户籍系统里的资料都是他的信息，但照片却变成了一个陌生人。除了户口被顶替之外，张正洪当初的工作也在其服刑期间被顶替了，一个姓丁的陌生人以张正洪的名义干着张正洪曾经的工作，拿着张正洪的工资。据张正洪曾经的同事说，顶替张正洪的人是他之前当矿工所在煤矿修护工区的原大队长的小舅子。对于此事，派出所的民警表示不便透露。

## 昆明 5人职业资格考试作弊被刑拘

昆明市公安局呈贡分局21日公布一起案件：9月20日，警方发现有考生可能在国家一级建造师资格考试中作弊。经过连续多天的侦查，共抓获涉嫌考试作弊嫌疑人13人，现已刑拘5人，这些人涉嫌的罪名是非法获取国家秘密。经犯罪嫌疑人柴某交代，在当天考试开考40分钟后，自己通过网络联系男子胡某某，获取本次考试的试题答案，通过专门的设备和手机短信向考场内的考生发送试题答案信息，向此次参与作弊的考生收取3000元至5000元不等的费用。此案正在进一步审理中。

## 河南 平顶山原人大主任受贿千余次

近日，河南省高级人民法院通报了今年1至9月份，河南全省法院判决的几起重大领导干部职务犯罪案件的审理情况。其中包括备受社会关注的河南省粮食局原局长、党组书记曹濮生、平顶山市人大常委会原主任薛新生、周口市政协原副主席连军等官员受贿、贪污典型案件。这些贪污贿赂类职务犯罪案件主要呈现贪贿数量大幅上升、厅处级干部犯罪增多、犯罪持续时间长、次数多等特点。例如，平顶山市人大常委会原主任薛新生在长达12年间，先后接受192人1274次贿赂。

## 法林 夫妻财产的法律规定(下)

(第9期)

上期《法林》介绍了我国《婚姻法》对夫妻共同财产和个人财产的相关规定，本期围绕《婚姻法》解释三，聊聊涉及婚姻当事人及其家庭成员切身利益的——房屋产权归属问题。



### 三大焦点 法律解释：



父母买的房从共同财产变为个人财产

《婚姻法》解释(三)第3条：婚后由一方父母出资为子女购置的不动产，产权登记于出资人子女名下的，视为只对自己子女一方的赠与，该不动产应认定为夫妻一方的个人财产。



双方父母出资购买的不动产，产权登记在一方子女名下的，该不动产应认定为按各自父母所占份额比例归所有，但当事人另有约定的除外。

避免“闪婚”“闪离”卷走老人积蓄。



婚前贷款所买的房屋属于个人财产

《婚姻法》解释(三)第10条：夫妻一方婚前签订不动产买卖合同，以个人财产支付首付并按揭贷款，婚后用夫妻共同财产还贷，不动产登记于首付款支付方名下的，离婚时该房产归登记一方所有。



不主动承认的，人民法院可判决该不动产归登记一方所有；双方婚后共同还贷支付的款项及其相应的贬值部分，离婚时由产权登记一方对另一方进行补偿。



既要保护个人婚前财产权益，也要公平分割婚后共同有的财产权益。



不经配偶同意出售共同房屋可索赔

《婚姻法》解释(三)第11条：一方未经另一方同意出售夫妻共有房屋，第三人善意购买、支付合理价款并办理登记手续，另一方主张返还房屋的，人民法院不予支持。



夫妻一方擅自处分共同所有的房屋造成另一方财产损失的，离婚时另一方请求赔偿的，人民法院应予支持。



如果第三人善意购买、支付合理价款并办理登记手续的，夫妻一方主张返还的，法律不予支持了。



文六/严魏 制图/景东

## “贪狐”被猎

2014年10月20日，陕西西安咸阳机场，潜逃16年、骗贷500万元的嫌疑人何某被陕西警方押解回陕。这是陕西公安“猎狐2014”缉捕在逃境外经济犯罪嫌疑人专项行动的第二号人物。

今年10月10日，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、外交部联合发布的《关于敦促在逃境外经济犯罪嫌疑人投案自首的通告》指出，在逃境外经济犯罪嫌疑人自通告发布之日起至2014年12月1日前自动投案、如实供述自己罪行的，可以依法从轻或者减轻处罚。其中，积极挽回受害单位或受害人经济损失的，可以减轻处罚；犯罪较轻的，可以免除处罚。在规定期限内拒不投案的，司法机关将依法从严惩处。

赵航/CFP



## 用心浇灌精培育 文明花开万象新

——国网浙江常山县供电公司精神文明建设纪实

■金坚军

省级文明单位、“省一流”县级供电企业、常山县首批文明行业……长期以来，国网常山县供电公司高度重视精神文明建设，全力抓好电网建设、经营管理、作风建设、优质服务，实现了精神文明、政治文明、物质文明的同步发展。

### 文明生产形式多

深入开展服务理念宣传教育，全面实施统一的国家电网服务品牌，把精神文明建设、行风与优质服务工作与职工的经济利益直接挂钩，通过扎实有效的绩效考核，充分调动员工的积极性、主动性。认真落实设备

整治、环境治理、完善基础资料等措施，促进了文明生产水平的进一步提高。扎实推进文明部室、文明班组、文明职工、文明家庭等“四个文明”评选活动，提高职工的荣誉感和归属感，强化企业凝聚力建设。办好职工活动室、图书阅览室，使职工业余活动有去处，文化学习有阵地。

### 人文管理强经营

通过加强经济责任制的修订完善工作，进一步调动广大干部职工的积极性。2013年完成供电量8.14亿千瓦时、售电量7.91亿千瓦时，分别比上年同期增长10.59%和10.17%。建立健全电费回收工作机制，通过多形式、全方位的创新，1999年以来连续15

年保持电费回收100%。做好有序用电工作，在确保居民生活用电的前提下，合理调度，尽最大可能减少拉闸限电，得到工矿企业和居民客户的理解和支持。加强电网建设，确保供电质量，截至9月底，全县供电可靠率为99.634%，农网综合电压合格率99.927%。

### 服务至上塑形象

将职业道德教育纳入党员干部思想教育的重要内容。加大对行风建设的监督力度，每年都聘请来自政府部门、人大代表、企业主、客户等作为行风监督员，今年公司本部及各供电所共聘请了80余名行风监督员，征求他们的意见，提高服务的水平。积极推行供电服务质量承诺制度、供电所长联系工业园区制度和用电业务办理代理制，实施业扩报装会议制度，加强内部沟通，简化业扩流程和办事程序。深入开展群众满意基层站所活动，全力以赴为民服务，切实解决为民服务“最后一公里”问题，力争实现供电服务“零距离”。

通过加强经济责任制的修订完善工作，进一步调动广大干部职工的积极性。2013年完成供电量8.14亿千瓦时、售电量7.91亿千瓦时，分别比上年同期增长10.59%和10.17%。建立健全电费回收工作机制，通过多形式、全方位的创新，1999年以来连续15

### 服务至上塑形象

将职业道德教育纳入党员干部思想教育的重要内容。加大对行风建设的监督力度，每年都聘请来自政府部门、人大代表、企业主、客户等作为行风监督员，今年公司本部及各供电所共聘请了80余名行风监督员，征求他们的意见，提高服务的水平。积极推行供电服务质量承诺制度、供电所长联系工业园区制度和用电业务办理代理制，实施业扩报装会议制度，加强内部沟通，简化业扩流程和办事程序。深入开展群众满意基层站所活动，全力以赴为民服务，切实解决为民服务“最后一公里”问题，力争实现供电服务“零距离”。

通过加强经济责任制的修订完善工作，进一步调动广大干部职工的积极性。2013年完成供电量8.14亿千瓦时、售电量7.91亿千瓦时，分别比上年同期增长10.59%和10.17%。建立健全电费回收工作机制，通过多形式、全方位的创新，1999年以来连续15

## 电“惠”农家 ——辽宁辽阳供电公司服务农村建设缩影

■张爱萍

金秋十月，远望辽宁省辽阳市佟二堡镇西浪中沟村稻田一片金色麦浪，沉甸甸的稻穗随风左右摇晃着。不远处的村民正在收割丰硕的果实。

### 维修灌溉设施 水田户安全用电

西浪中沟村是佟二堡镇的偏远村之一，全村350户1083人，有4033亩水田，是典型的农业村。“第一书记”于欢谈到刚到任时的感受：“早在3月份就接到了很多村民的电话，反映排灌的机电井没法再用了，村里电工也说对付不下去了。”

3月份，正值席苗、备耕生产、排灌用电的高峰期，可用于水田灌溉的15眼机电井已经抽不上来水了。水田灌溉用电设施属

于村集体所有，该村因资金困难无法定期维护，造成变压器锈蚀、电杆歪斜、线路老化，严重影响村民的安全用电。“我实在没办法了，只好找供电公司帮忙。”辽阳供电公司了解后，很重视这个情况，为了不耽误春耕生产，立即启动了“延伸服务”，临时调拨了15眼机电井的配套设施，利用周六周日，从早到晚连续奋战，重新修复了15眼机电井的配套设施，立正了歪斜的电杆，更换了老化的电线，解决了村民的燃眉之急。现在看着一片片金黄的水稻，农民个个都笑开了花，连连称赞辽阳供电公司的优质服务。

### 治理低电压 养鱼户可靠用电

今夏，辽阳地区遭遇了63年来最严重的气象干旱。西浪中沟村水田灌溉、居民用

水、鱼塘注水都离不开电。但是，一直深受台容量小、线路长、线径小的低电压困扰。“电根本不够用，增氧机都转不起来。”养鱼户秦永喜无奈地说。

辽阳供电公司充分掌握情况后，该公司决定新增一座变台，新增200千伏安的变压器容量，新架设4基杆塔，延长电线300米，集中力量一天完成了低电压治理工作，让村民真正可靠用电。