

环境公益诉讼基本实现对重点地区全覆盖

“

2015年1月1日,新修订的环保法实施。新环保法明确提出,社会组织可以提起环境诉讼。同一年,全国人大常委会授权最高人民检察院在13个省(区市)检察机关开展公益诉讼试点。6年来,由检察机关以及社会组织提起的环境公益诉讼特别是检察机关提起的环境公益诉讼逐年增多,基本实现环境公益诉讼对生态环境保护重点地区的全覆盖。

在中华环保联合会与上海财经大学近日共同召开的‘环境公益诉讼理论与实践’专题研讨会上,最高人民检察院第八厅副厅长吕洪涛透露,2015年以来,检察机关每年办理的环境公益诉讼案件占到所有公益诉讼案件的60%左右。作为国内最大的环保组织,中华环保联合会不仅最早涉足环境公益诉讼,而且仅新环保法实施后提起的诉讼就多达50件,多起案件入选‘两高’典型案例。

6年来,环境公益诉讼主体在扩大,案件类型趋于多元,法规制度逐渐健全……最高人民法院环境资源审判庭党务廉政专员、二级巡视员李明义在会上表示,我国环境公益诉讼已经取得长足发展。

尽管环境公益诉讼取得的成绩可圈可点,但是,在困扰了环境公益诉讼多年的老问题尚没有彻底解决的同时,又出现了一些新问题。相关专家认为,这些问题亟待引起重视并采取切实措施予以解决。



被提起公益诉讼(新华社发 朱慧卿/作)

环境公益诉讼案件类型多元

“2009年起,中华环保联合会就开始从事环境公益诉讼的探索工作,2009年至2015年,新环保法尚未实施,有些地方法院认为我们没有原告主体资格,其间提起的23起案件有9起没有立案。”中华环保联合会环境法律服务中心副主任魏哲告诉记者,新环保法实施后,截至去年底,中华环保联合会提起的50起案件只有一起没有立案,结案率超过70%,有5次入选最高人民法院公布的各种典型案例。

“2015年新环保法实施以来,环境公益诉讼进入了蓬勃发展时期,环境公益诉讼取得长足发展。这一点首先体现在诉讼主体日益扩大上。”李明义说,包括中华环保联合会在内的提起公益诉讼的社会组织数量逐步增加。他说,2015年7月,检察机关提起公益诉讼试点以来已成为环境公益诉讼的重要力量。目前,基本实现环境公益诉讼对生态环境保护重点地区的全覆盖。

同时,案件类型趋于多元,“从法院受理案件来看,涉及大气、水、土壤污染的环境公益诉讼案件占环境公益诉讼案件绝大多数,涉及森林、草原、滩涂、湿地生

态保护以及濒危动植物,矿产、林木等自然资源保护的公益诉讼案件也呈逐年增长态势。”李明义说,近几年,公益诉讼的法规制度逐渐健全,环境公益诉讼规则逐步细化。其中,最高人民法院出台了审理环境民事公益诉讼司法解释;最高人民法院与最高人民检察院联合出台检察公益诉讼司法解释,两高还联合就刑事附带民事公益诉讼应否履行诉前公告程序进行批复等。

李明义指出,环境公益诉讼的审判执行方式也在不断创新,多地法院探索在公益诉讼中适用禁止令,以有效预防生态环境损害的发生和扩大。同时,发挥技术专家在损害事实查明、因果关系认定等方面的辅助作用,增强案件实施查明效果。运用替代性修复方式,灵活适用补种复绿、增殖放流、护林护鸟、劳务代偿等替代性修复责任,促进生态环境恢复,增强环境资源承载能力。

确立检察机关主力军地位

2015年7月,全国人大常委会授权最高人民检察院在13个省区市检察机关开展公益诉讼试点工作。据吕洪涛介绍,在两年试点取得显著成效的基础上,2017年6月,第十二届全国人民

代表大会常务委员会第二十八次会议作出修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定,在民事诉讼法、行政诉讼法中专门增加检察公益诉讼条款。同年9月,中央深改委决定在最高人民检察院设立公益诉讼检察厅;2018年10月,公益诉讼检察写入人民检察院组织法;2019年4月,检察官法明确公益诉讼的职责。

吕洪涛说,在实践方面,从2017年到2020年10月,全国各级检察机关共立案生态环境和资源保护领域的公益诉讼案件20万余件,发出诉前公告和检察建议17万余件,提起诉讼1万余件。

“从2019年1月到2020年10月,通过检察公益诉讼,我们督促修复被损毁湿地面积5千余亩,督促治理被污染水源面积20万余亩,清理被污染水域面积282万亩,保护被污染土壤154万余亩,督促回收和清理生产类固体废物370万吨。”据吕洪涛介绍,2018年,检察机关立案公益诉讼案件11万件;2020年前11个月立案13.5万件。2020年1月到10月,检察机关提起的环境资源案件总共立案67937件,占有案件的55.5%,向人民法院提起诉讼4214件。

他表示,2017年,检察机关公益诉讼制度正式确立以来,检

察机关立案的公益诉讼案件逐年增加。吕洪涛特别提到,2017年到2020年,在生态环境和资源领域,检察机关提起民事诉讼或者刑事附带民事诉讼被人民法院判决支持,并且执行到位的生态环境的补偿款逾33亿元。

“江苏徐州检察机关在办理公安机关移送的贩卖野生动物案件中,发现海南几家公司把400多只热带海龟卖到多地。”吕洪涛说,在最高检的协调下,检察机关经过与农业农村部渔政管理部门协商,在野生动物保护部门的支持下,检察机关联合海南当地政府在依法惩治刑事犯罪嫌疑人同时,对海龟放归作了一系列的部署,最终放归海龟200多只,并对其中60多只海龟安装了GPS跟踪系统。

环境公益诉讼仍有难题待解

尽管我国环境公益诉讼取得了长足进展,但是,环境公益诉讼尚存在诸多不足,如专门裁判规则不完善,适用于环境公益诉讼特殊裁判规则研究还需要深入;刑事附带民事公益诉讼、检察公益诉讼等领域尚存不少争议亟待解决;公益诉讼修复资金管理问题不够统一等。李明义说,公益诉讼中存在的这些问题

需要司法实务界和理论界共同研究加以解决。

老问题还包括赔偿金的管理和使用问题。魏哲说,目前,许多赔偿金被放到地方政府财政专户里面。由于有明确的审批流程且必须专款专用,使用起来灵活性较低,导致赔偿金容易变成“僵尸”资金。

除了这些老问题,近来又出现了新问题。其中包括环保组织提起的环境公益诉讼与政府生态环境损害赔偿“撞车”问题。据中华环保联合会志愿律师刘闰臣介绍,中华环保联合会在山东提起的两起环境公益诉讼已经在法院审理,后来因为政府提起生态环境损害赔偿诉讼,他们的案件被裁定中止审理。“这对宝贵的司法审判资源和环保组织本不宽裕的资金来说都是一种浪费。”刘闰臣说。

就“撞车”问题,魏哲认为,生态环境损害赔偿应该参照环境公益诉讼建立公告制度,以解决主体衔接问题,避免重复诉讼造成司法资源浪费。

此外,环保组织建议,一些“僵尸”资金放着非常可惜,希望能用以支持其他公益诉讼案件的诉讼费、专家费等等,解决环保组织环境公益诉讼当中经费困难问题。(据《法治日报》)

(上接 O3 版)

二是健全各类生产要素参与分配机制。这是提高人民收入水平的重要支撑。改革开放以来的实践证明,劳动力、资本、土地、技术、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬,对提高人民收入水平具有重要作用,只有让各类生产要素的活力竞相迸发,才能形成提高人民收入水平的源泉充分涌流的局面,为此,《建议》强调要“完善按要素分配政策制度,健全各类生产要素由市场决定报酬的机制,探索通过土地、资本等要素使用权、收益权增加中低收入群体要素收入。多渠道增加城乡居民财产性收入”。落实《建议》这一要求,应当在以下方面多用气力:建立健全统一的要素市场,畅通要素供求渠道;健全以创新能力、质量、贡献为导向的科技人

才评价体系,构建知识、技术等创新要素参与收益分配机制,完善科研人员职务发明成果权益分享机制;构建数据要素收益分配机制;完善股份制企业特别是上市公司的分红制度;推广员工持股制度;积极稳妥实施农村集体经营性建设用地入市制度,探索农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”;拓宽城乡居民依靠合法动产和不动产获得收益的渠道。

三是完善再分配调节机制。这是提高人民收入水平的重要抓手。2019年我国居民收入基尼系数为0.465,仍处于0.4的国际警戒线之上,城乡、区域、不同群体间收入差距较大问题仍客观存在。实践证明,搞好再分配调节,不仅有利于缩小收入差距、促进共同富裕,而且对增加低收入群

体收入、进而整体提高人民收入水平都具有重要作用。为此,《建议》强调要“完善再分配机制,加大税收、社保、转移支付等调节力度和精准性,合理调节过高收入,取缔非法收入。发挥第三次分配作用,发展慈善事业,改善收入和财富分配格局”。落实《建议》上述要求,必须在以下方面多做工作:完善直接税制度,合理调节城乡、区域、不同群体间分配关系;加快健全覆盖全民的多层次社会保障体系,稳步提高社会保障水平;加大对相对贫困地区转移支付力度;健全社会救助家庭经济核对机制,提高社会救助精准性和有效性;培育发展慈善组织,依法开展慈善活动,发挥慈善财产在扶老、救孤、恤病、助残、扶贫、济困、优抚等方面的作用;健全志愿服务体系,广泛开展志愿服务关爱

行动;遏制各类灰色收入,取缔非法收入,消除权力和腐败带来的分配不公。

四是着力提高低收入群体收入、不断扩大中等收入群体。这是提高人民收入水平过程中必须紧盯的两个重点群体。目前,低收入群体占全国居民家庭总数的40%、全国总人口的70%以上,低收入人员越来越多地上升到中等收入群体里,就能大幅拉动我国人民收入水平的提升。我国中等收入群体人数虽然已达到4亿以上、占总人口的30%,但由于中等收入群体工资性收入占比较高,在经济下行或退休后收入减少,而住房、教育、医疗等支出快速上涨时,不少人员或家庭很容易滑出中等收入群体、跌入低收入群体之中。因此,千方百计稳住和扩大中等收入群体,

就能有力拉动我国人民收入水平的提升。《建议》强调要“着力提高低收入群体收入,扩大中等收入群体”。落实《建议》这一要求,必须在以下方面攻坚克难:确保如期打赢脱贫攻坚战,建立健全农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制,健全防止返贫监测和帮扶机制;深化户籍制度改革,完善财政转移支付和城镇新增建设用地规模与农业转移人口市民化挂钩政策,加快农业转移人口市民化;健全分层分类的社会救助体系,完善帮扶残疾人、孤儿等社会福利制度;大力扶持中等收入群体后备军;扩大优质就业岗位数量,提高就业稳定性和就业质量;提高基本公共服务均等化程度,减轻家庭在住房、教育、育幼、医疗、养老等方面的支出负担。(据《求是》)