是缺少司法解释还是地方漠视污染行为

环境公益诉讼为何难以叩开法院大门

经济观察

本报记者 刘世昕

法院对环境公益诉讼依然紧闭大门。

这半年，中环环保联合会试图作为原告，在多家法院提起环境公益诉讼，但遭遇的尴尬是，法院要么以最高人民法院没有相关司法解释为由拒绝立案，要么让立案申请就此石沉大海，再无下文。

中华环保联合会环境法律服务中心副主任兼督查诉讼部部长马勇说，作为环保部主管的非政府组织，近年来，他们一直致力于推进环境公益诉讼，也曾在贵阳、无锡等地的环保法庭有过8起成功诉讼的案例。

他说，本以为，今年1月1日生效的新修订的《民事诉讼法》能给环境公益诉讼打开更大的口子，但没想到，却屡屡遭遇法院的闭门羹。

中华环保联合会副主席兼秘书长曾晓东告诉记者，我国每年发生的环境污染案件有上千起，但能进入到诉讼程序的寥寥无几，受害者的环境权益得不到伸张，而污染企业却能逍遥法外，而且不需要为污染损害的生态环境埋单。

诉讼难源于环境问题的专业性，一般老百姓很难举证，所以近年来一些民间组织也在尝试提起环境公益诉讼，但在司法实践中一直碰到原告主体资格“非利益相关”的障碍。

而新《民事诉讼法》的一则变化曾让环保组织看到希望，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。”

中华环保联合会认为自己就是法律中提到的“有关组织”，依照法律可以提起环境公益诉讼，可现实中，法院尚未做好准备。

还在等待最高法的司法解释

2012年以来，中华环保联合会环境法律服务中心多次接到山东潍坊昌乐县老百姓的举报，当地的潍坊乐港食品股份有限公司第三商品猪养殖场污染了几个村的饮用水源，长达9年的时间里，当地老百姓只能买水喝。

中华环保联合会两次委托专业的检测机构对该养殖场的排污口进行水样提取和检测，结果显示，养殖场排放的污水严重超标。

今年3月7日，马勇代表中华环保联合会向潍坊市中级人民法院递交了一份公益诉状，要求当地的这家养殖场立即停止污染行为，并提出索赔700余万元，用于环境污染治理与修复。

去法院之前，马勇信心满满。毕竟此前中华环保联合会已经在一些做环境公益诉讼试点的环保法庭有过8起诉讼的案例，而这一次，新《民事诉讼法》进一步明确了社会组织在环境公益诉讼中的原告主体资格，在法院立案应该不太费劲。

可没想到，这起案件就此石沉大海。马勇多次询问法院方面是否予以立案，潍坊市中级人民法院的答复是，中华环保联合会是否具备诉讼主体资格，他们“拿不准”，要请示上级法院，而上级法院一直没有答复。

新《民事诉讼法》实施后，全国最大的环保组织、中华环保联合会提起的第一起环境公益诉讼案件就此搁浅。

而中华环保联合会今年提起的第二起环境公益诉讼，在法院递交立案材料的窗口就被退回。

2012年，中华环保联合会接到山西省原平市柳巷村村民的举报，原平住建局在修建当地一条公路时，未妥善处理好排污管网问题，导致上游地区的生活污水和部分企业的排污废水直接排放到柳巷村所在地区，致使柳巷村遭遇严重污染。

今年3月，中华环保联合会向山西忻州市中院提起了环境公益诉讼，希望法院责令，平原市住建局立即停止侵害，采取有效措施消除污水排放对原平市新原乡柳巷村周边环境造成的破坏。

忻州市中院的答复是，鉴于最高人民法院对环境公益诉讼原告主体资格的问题还没有司法解释，退回中华环保联合会的立案材料。

相同的答复还出现在重庆市第四中级人民法院。5月29日，针对重庆市双庆硫酸钡有限公司环境污染案，中华环保联合会向重庆市第四中级人民法院提起环境公益诉讼，马勇软磨硬泡了几个小时，该法院依然以最高法院没有司法解释，拒绝接受立案材料。

为什么都不敢做第一个吃螃蟹的人

其实，这3起环境公益诉讼案，中华环保联合会都特意选择在没有环保法庭的普通法院进行尝试。马勇说，过去由于法律没有明确社会组织作为公益诉讼原告的主体地位，所以环境公益诉讼只可能在进行试点的环保法庭才能被接受，但现在法律已经明确了社会组织的诉讼地位，在任何法院进行公益诉讼都应该没有障碍。

“没想到的是，试点阶段都能顺利进行的公益诉讼，在法律明确后，却越做越难。”马勇说。

马勇说，地方法院都在等待最高法院出台细则，现在处于一个空白期，地方法院可以受理，也可以不受理。但他们都选择不受理。

据介绍，法院不受理环境公益诉讼的理由是，最高人民法院没有出台司法解释。法律中提到的是有关组织可以提起公益诉讼，但究竟哪些组织可以被划在“有关”里，法院方面无法把握。

但中国政法大学环境法专家王灿发教授则认为，没有司法解释的时候，法院事实上拥有更大裁量权，可决定谁有起诉资格，怎样的案件可受理，不必要以没有最高法院的司法解释为由拒绝受理。

中华环保联合会秘书长曾晓东认为，地方法院不敢大胆尝试环境公益诉讼，有保护污染者的嫌疑。不敢打公益诉讼的头阵也确实说明，污染企业在地方都有错综复杂的利益纠葛，谁也不愿意第一个去触及。

曾晓东说，学界一直有观点认为，中国的环境污染事件频发，一个很重要的原因是，在行政处罚的范围内，污染者需要承担的责任太轻，罚款顶到天也就100万元，但污染受害者的损失，生态环境的损失，如果不进入司法程序，很难由污染者进行赔偿。如果再不及时在公益诉讼、民事诉讼的领域启动环境损害赔偿，只会纵容污染者。

环境公益诉讼能否提速

尽管中华环保联合会提起的3起公益诉讼都没有被法院立案，但不管是山东的养殖场污染，还是山西的住建部门失职造成的污染，都正在悄悄地被污染者纠正。

曾晓东说，这也是环保组织所希望看到的结果。法院虽然没有立案，但污染者心里也都绷着一根弦，没准哪天就得被告上法庭，能处理好的抓紧处理。

但作为社会组织的负责人，曾晓东还是希望，最高法能尽快就环境公益诉讼原告主体资格作出解释，来自诉讼的压力大了，也会促进地方政府和污染企业加大治污的力度，毕竟中国的环境问题已经等不起了。

中华环保联合会是环保部主管的社会组织，所以该机构在普通法院提起3起环境公益诉讼被拒的情况，也引发了业界的关注。

环境法学家、北京大学教授汪劲曾表示，中华环保联合会的诉讼主体资格毋庸置疑。“如果连中华环保联合会这样的环保组织主体资格都要受怀疑的话，那么，中国境内就没有一家环保组织具备主体资格。”汪劲说。

去年年底，人民法院报刊登了来自最高法、署名为“高民智”的文章也在业界形成热点，这篇名为《关于民事公益诉讼的理解与适用》的文章指出，公益诉讼有原告主体资格的“组织”须满足具有10人以上专业技术人员和法律工作人员等诸多条件。

业界普遍认为，如果按照这个标准来规范公益诉讼的话，目前在国内具备上述条件的社会组织少得可怜。

事实上，公益诉讼的难度远非原告主体资格确认这一项，污染损失的鉴定、污染的检测，动辄费用十万元、百万元，对哪一个社会组织都不是个小数目。有专家呼吁，按照法律规定，能提起环境公益诉讼的还有检察机构和环保部门，他们的专业实力更能发挥作用，也应该成为公益诉讼的原告。

另一方面，法院和法官的环保素养也亟待提升。马勇说，过去他们打交道的多是法院的环保法庭，法官都进行过专业培训，而在普通法院，很少有法官具有环保的专业背景，这也是法院将环境公益诉讼拒之门外的一个原因。

几天前，两高出台《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》，其中若干条款被解读为降低了污染环境罪定罪量刑的门槛，是刑法向污染亮剑的举措，而业界也期待，环境民事诉讼也能尽快向前迈进。

本报北京6月20日电

交通运输部：

全国仍有900多个县没有国道

本报北京6月20日电（记者**白雪**）《国家公路网规划(2013年~2030年)》(以下简称《规划》)今天上午正式公布。据此《规划》，到2030年我国普通国道总规模将达到26.5万公里，国家高速公路里程达到13.6万公里。

记者从今天上午国务院新闻办举行的发布会上了解到，国家发改委同交通运输部编制的《规划》已获国务院批准。交通运输部总规划师戴东昌介绍，总规模为40.1万公里国家公路网由普通国道和国家高速公路两个路网构成。普通国道网由12条首都放射线、47条北南纵线、60条东西横线和81条联络线组成，总规模约26.5万公里。国家高速公路网由7条首都放射线、11条北南纵线、18条东西横线，以及地区环线、并行线、联络线等组成，约11.8万公里；另规划远期展望线1.8万公里，主要位于西部地广人稀的地区。

目前，全国仍有900多个县没有国道覆盖，18个新增的城镇人口在20万以上的城市和29个地级行政中心未实现与国家高速公路相连接；部分国家高速公路通道能力紧张、拥堵严重；普通国道路线不连续、不完整，公路之间的衔接协调不够，网络效益和效率难以发挥。戴东昌表示，通过《规划》的实施，我国将形成布局合理、功能完善、覆盖广泛、安全可靠的国家干线公路网络，实现首都辐射省会、省际多路连通、地市高速通达、县县国道覆盖等目标。

据了解，为保障《规划》的顺利实施，国家将修订《公路法》、《收费公路管理条例》等法律法规，在法律上明确国家公路网的地位、性质及其组成结构。进一步完善国家投资、地方筹资、社会融资相结合的公路建设投融资政策，并逐步建立高速公路和普通公路统筹发展机制。

97%的公路免费不应是“画饼”

经济时评

盛 翔

交通运输部总规划师戴东昌在国新办《国家公路网规划(2013年~2030年)》新闻发布会上表示，从长远来看，我国收费公路占整个里程的比例大概是3%左右，97%左右的绝大部分都是非收费公路体系。将来我们中国的公路交通是由两大体系构成：一类是以高速公路为主的收费公路体系；除了高速公路之外，原则上以不收费的公路体系为主。

“不收费公路将占全国总里程96%以上”——这是两年前交通运输部新闻发言人告诉我们的数字。两年后，虽然实际的收费公路里程并没有减少，但是交通运输部官员告诉我们的免费公路数字已经提高到了97%。

官方“从长远来看”的说法，否定了当下立即实现的可能。更有明白人一眼就看出了交通运输部官员表态中的关键：高速公路体系无论如何仍将继续收费。

96%免费也好，97%免费也罢，这既是一个“一万年太久只争朝夕”的问题，更是一个该不该收费、该收费到何时的问题。凭什么只要是高速公路，就可以收费甚至必须收费？

据报道，原本应在2007年停止收费、并已于2000年收回贷款和利息的京港澳高速北京段，不仅没有停止收费，还在1999年转为经营性收费公路，这意味着，其收费期限将延长到2029年。试问，这样的高速公路难道也有理由一直收费下去吗？

现有公路网中95%的高速公路、61%的一级公路、42%的二级公路都是收费公路，全球14万公里收费公路10万公里在中国，所以我们很困惑，所谓97%公路免费究竟该如何实现？高速公路之外的其他公路能否免费，也是个大问号。比如二级公路在开征燃油税时，就说要取消收费，直到现在不也没完全取消吗？

现在的问题是，总不能其他公路免费遥遥无期，高速公路收费也无限期继续，事实上，这样的苗头已经出现了，《收费公路管理条例》修正案征求意见稿中，新增了高速公路还贷、经营期满后，仍可按满足基本养护管理支出需求的原则收取通行费的条款，令人十分担心这会为高速路“无限期”收费留下政策后门。

动动嘴皮子就让收费公路减少了1%，可是，我们更需要看到的是实际行动，而不是看上去很美的“安民告示”。交了燃油税后理应免费的普通公路，必须尽快免费；高速公路也绝对不是必须收费，更不能无限期收费。与其屡屡抛出“从长远来看”的“画饼”，不如扎扎实实多做点实事，让京港澳高速北京段这样超期收费的公路早点寿终正寝。

“讲文明树新风”公益广告

和满中华

鹅，鹅，鹅……
童声飘过千年歌。
白羽红爪诗情在，
月色荷塘云影波。
中华福万代，
人心最中和！

晓玲

中国网络电视台 制 河南舞阳 胡庆春 胡浩 作

中国精神 中国形象 中国文化 中国表达

中国好年头 百姓乐翻天

老汉荡秋千，快乐闹翻天。
中国好日子，再活五百年。

铁林

河南舞阳 任明兆 作

中国青年报社