

黄河流域生态环境保护公益诉讼研究

李世宇

(河南财经政法大学 刑事司法学院 河南 郑州 450046)

摘要：黄河流域生态环境保护公益诉讼尚处于探索阶段，当前存在关键制度缺乏依据、现有制度存在冲突，司法实践缺乏生态主线、流域对象模糊、环境要素单一、诉讼类型失衡、协作流于形式、重补偿轻预防、司法裁量基准不一、社会参与度低等问题。应构建制度化的黄河流域生态保护法律体系，协调推进跨区域司法协作机制，整合环境公益司法保护制度，成立“黄河流域生态环境保护司法智库”，提升生态环境司法专业水平，扩大社会参与途径，针对黄河流域生态环境保护的特殊机理、规律、痛点整体把握，实现顶层设计落地生花、重大国家战略的制度转化。

关键词：黄河流域；生态环境保护；公益诉讼；完善对策

Key words: Yellow River Basin; Ecological environment protection; Public interest litigation; Improving countermeasure

Abstract: The public interest litigation of ecological environment protection in the Yellow River Basin is still in the exploratory stage. The following problems currently exist, such as the lack of key laws, the conflict of existing rules, the emphasis on compensation over prevention, the different benchmarks of judicial discretion. We should highlight the understanding of "basin characteristics", build an institutionalized legal system for ecological protection in the Yellow River Basin, expand the ways of social participation.

黄河流域生态环境保护公益诉讼尚未实现由政策向法律、由“事理”到“法理”、由技术标准向法律标准的制度转化，沿黄省市该项工作开展的“流域特征”尚不明显，推进情况参差不齐，专项治理及跨区域协作活动仍处于“围绕环境污染开展黄河生态保护”、“针对部门职能监督环境执法”、“依据现行法律探讨制度设计”层面，呈现出补偿性、分散性、碎片化、形式化等特征，与以往环境公益诉讼并无本质不同。当前应从下述方面予以完善。

一、界定“黄河流域”，构建制度化的黄河流域生态环境保护法律体系

黄河流域是一个独立的生态系统，面临特殊的生态环境问题。当前缺乏将政策话语转化为法律语言的技术支撑，对“黄河流域”这个巨大复杂系统的空间边界法律属性界定尚不清晰，黄河流域生态环境保护的对象、范围和程度缺乏统一认识，流域与区域结合的管理体制尚未理顺，行政边界与水文边界的权责关系尚未厘清，生态环境公益诉讼缺乏主线、对象模糊、针对性不强、司法标准不一，不利于该项工作开展的合法性、合理性、实效性和科学性。应强化顶层设计，完善规划政策体系，遵循黄河流域生态系统的内在规律和联系，突破部门立法、单项立法和分别立法模式，以制定综合性的《黄河保护法》为基石，搭建制度化的黄河流域生态环境保护法律体系，重视法律关系调整的“空间化”和“流域化”，打破条块分割界限，确立事权配置维度，综合调整发展与保护、流域与区域、区域与区域、私益与公益的关系，对黄河流域保护、开发与利用过程中各种重点问题、深层次利益进行法律界定，明确流域特征，确定法律适用的对象和范围，为该项工作提供政策引领及制度保障。

二、整体统筹“黄河流域司法体制”，协调推进跨区域司法协作机制

沿黄省市各级检、法系统与生态环境、自然资源等部门正在积极探索建立区域性的流域生态保护基地和巡回法庭，以及跨区域、跨部门司法协作机制，但由于缺乏统一规划，各级地市一哄而上仓

促上马，具有形式化、分散化等特点，具体表现为立法支撑不足、协作主体范围狭窄、协作机制形式化、协作内容生态属性不足等问题，与黄河流域生态保护和高质量发展这一重大国家战略“整体统筹、协调推进”、“系统治理”的规划相去甚远，也不符合总书记提出的“中央统筹、省负总责、市县落实”，“牢固树立‘一盘棋’思想，更加注重保护和治理的系统性、整体性、协同性，不能犯急躁病、大干快上……”要求。应整体统筹，在我国环境司法专门化体系基本形成的基础上，健全流域法治生态，加快构建权威高效、体系健全的流域司法体制，如“黄河流域生态环境法院”，“黄河流域生态环境检察院”等，妥善处理“黄河流域生态环境司法”与流域行政执法、区域生态环境司法的关系。以整体主义理念为指导做好顶层设计，根据上下游、左右岸、干支流不同的环境保护需求，协调推进流域案件集中管辖、流域司法协作、部门协调联动、多元纠纷化解等司法机制，全面落实人民陪审员制度，专业审判与公众参与相结合，深化保障公众知情权、参与权和监督权，综合运用刑事、行政、民事等责任方式，推动黄河流域生态环境质量持续改善。

三、理顺“黄河流域生态司法保护体系”，整合环境公益司法保护制度

黄河流域生态环境司法实践整体呈现补偿性司法救济模式的特点，即以刑事问责为主、民事损害赔偿为辅，侧重于生态环境损害的事后救济，弥补生态环境利益的经济价值损失。生态环境兼具生态价值与经济价值，当前模式难以匹配生态环境保护与高质量发展的“预防优先”要求，同时也是环境问题愈发突出的原因之一。生态环境公益诉讼存在程序重叠、功能交叉等制度冲突，生态环境损害赔偿、环境民事公益诉讼、环境民事私益诉讼、环境行政公益诉讼、刑事附带环境民事公益诉讼之间的关系、顺位以及衔接等制度细节尚未完全理顺，生态环境公益诉讼司法实践中出现环境要素单一、诉讼类型失衡、重复处罚、生态环境损害赔偿磋商功能

被限缩、环境公益诉讼适用空间被挤压、社会组织参与环境治理的积极性受到影响、诉讼资源浪费和程序拖延等问题。我国“公私协作”的生态环境保护公益诉讼架构是在环境执法缺位或其先天不足、难以有效发挥职能时的权宜之计，当前应在健全黄河流域环境执法的前提下，构建“公法为主、公私协作”的黄河流域生态环境保护公益诉讼机制，重视环境行政公益诉讼的监督和预防作用，以“黄河流域生态环境整体性协作治理”作为逻辑出发点和基本理念，强化检察机关的监督和协调职能，建立政府机关、社会组织、检察机关共同协商参与的诉前工作机制，构建同诉同判、支持起诉、程序协调的诉讼程序，建立同等处理、防止“滥诉”、制约权力的裁判规则，妥善协商生态环境公益诉讼中隐含的政府之间、职能部门之间、生产经营者与公众之间、生产经营者之间、政府与生产经营者和公众之间等多方利益主体，形成“联防联控—非诉解决—司法权威裁判”的流域生态环境司法保护体系，实现流域环境司法保护的生态化和系统化。

四、成立“黄河流域生态环境保护司法智库”，提升生态环境司法专业水平

我国环境执法、环境司法专业能力不足等制约因素尚未得到有效改善，与生态环境统一执法、司法的要求尚不适应。当前环境执法主要适应污染防治执法、陆上执法和城市执法，现有执法设备无法支持海上、地下、农村执法，环境执法人员专业知识能力不足。

我国环境司法专门化已基本建成，但环境法庭对法官的专业背景并无严格要求。生态环境领域公益诉讼专业性鉴定依赖度高、鉴定机构少，证据的专业性、隐蔽性、时效性强，“生态环境损害难以认定”、“生态修复裁判难以达到妥当程度”，取证难、鉴定难、执行难等环境司法专业问题一直未能得到有效解决。黄河流域是以黄河水循环为基础的自然与人文交融的整体，是“自然—经济—社会”构成的复合生态系统，黄河流域生态环境保护是一项复杂的系统工程，需要自然科学和哲学社会科学在理论和方法上通力合作，共同解决生态环境保护过程中的技术、经济和社会问题，吸纳各学科专业领域高端技术人才，成立“黄河流域生态环境保护司法智库”，作为专家咨询委员会、专家陪审员、专业调解员的人才储备，形成司法决策和专业理论的技术支撑，提升生态环境保护的专业化水平。

五、建立“黄河流域生态环境保护基金”，扩大社会参与途径

生态环境鉴定费用、修复费用高昂，当前生态环境公益诉讼实践中存在社会参与能力差、积极性不高，生态环境修复资金保管难、监管难、使用难等问题，各地出现了由法院、检察院、各级主管机关以及政府相关部门主持修复生态环境的不同探索，生态环境修复替代履行方式的妥当性与公正性常常引发争议。生态环境保护的公共性、社会性决定了，鼓励公众参与、构建社会共治，培育生态环境友好型消费习惯和生产生活习惯，是黄河流域生态环境保护与高质量发展的终极途径。应推动建立“黄河流域生态环境保护基金”，由政府启动资金，鼓励国内外社会各界捐赠投入，建立健全公益诉

讼、生态环境损害赔偿诉讼专项资金的保管、使用、审计监督及责任追究制度。在能力建设和资金方面支持专门从事黄河流域环境保护的公益性社会组织发展，明确流域生态环境损害鉴定评估、赔偿磋商、生态修复以及环境公益诉讼赔偿金的使用管理等问题，对生态环境修复裁判难以履行或无法履行的，利用基金进行恢复、治理，实现黄河流域生态保护和高质量发展这一重大国家战略“加强生态环境保护，保障黄河长治久安，推进水资源节约集约利用，推动黄河流域高质量发展，保护、传承、弘扬黄河文化”的五大目标任务要求。

注：

参见习近平：《在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话》。

黄河流域9省区法院目前设立环境资源审判庭117个，环境资源合议庭或审判团队246个。参见吴倩：《最高法院发布规范性文件，保障黄河流域生态保护和高质量发展》，载国际在线，网址：<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1668640550176461830>。最后访问日期：2021年12月20日。

2020年6月5日，最高人民法院发布《最高人民法院关于为黄河流域生态保护和高质量发展提供司法服务与保障的意见》，首次在规范性文件层面明确提出构建流域司法机制。

2020年6月5日最高人民法院公布十则黄河流域生态环境司法保护典型案例，其中公益诉讼案件6例，生态环境损害赔偿诉讼1例，行政诉讼、民事诉讼、刑事案件各1例，均围绕环境污染损害结果的损害赔偿请求展开，以损害结果为重心的模式难以发挥生态环境保护的预防性司法救济功能。生态环境保护重在预防，而非损害填补。

2020年6月5日最高人民法院公布十则黄河流域生态环境司法保护典型案例，其中公益诉讼案件6例，生态环境损害赔偿诉讼1例，行政诉讼、民事诉讼、刑事案件各1例，均围绕环境污染损害结果的损害赔偿请求展开，以损害结果为重心的模式难以发挥生态环境保护的预防性司法救济功能。生态环境保护重在预防，而非损害填补。

全国有专业环保背景的执法人员比例偏低，最高的城市如北京仅为30%，多数地方均不足25%。参见习王灿发：《我国生态环境执法的主要制约因素及破解之道》，载《中国机构改革与管理》2019年第1期，第20-21页。

吕忠梅、龚海阳：《修复生态环境责任的实证解析》，载《法学研究》2017年第3期，第125-142页。

基金项目：中国博士后科学基金会62批面上资助项目（2017M622355）；河南省哲学社会科学规划课题“附带民事公益诉讼实证研究”（编号：2018BFX006）；河南省教育厅人文社会科学研究一般项目“检察机关提起民事公益诉讼跟踪研究”（编号：2019-ZZJH-002）

李世宇（1975-），女，江苏铜山人，博士，讲师，郑州大学法学博士后，主要研究方向为诉讼法学、环境法学。