

环境公益诉讼与环保法庭的生命力

——中国环保法庭的发展与未来

高洁

美国自然资源保护委员会（NRDC）中国环境法项目律师

环境公益诉讼¹呼唤了很多年，即使在 2005 年《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》中明确提出“推动环境公益诉讼”以来²，推动工作也更多地停留在“呼唤”和“论证”阶段。这一状况直到 2007 年 12 月 27 日，贵阳清镇市环保法庭公开审理并当庭宣判天峰化工厂一案³才有了根本性的变化，环境公益诉讼从此开始进入有一定操作性的实践阶段。而清镇环保法庭，连同在贵州省，江苏省，和云南省成立的其他十个环保法庭，因为为这些公益诉讼的实践提供了重要的司法环境而被推上了历史的前台。这些环保法庭是如何成立的？在过去两年来的运行状况如何？专设环保法庭体现出了哪些优点，还有哪些不足？环保法庭今后将向何处去？本文试图回答这些问题，并对于环保法庭今后的发展提出建议。

（一）环保法庭概况：

本文所称的环保法庭，是指广义上的专门审理环境保护案件的，独立建制的审判机构，既包括我国在实践中设在中级法院内部的环保审判庭，也包括按照基层法院派出法庭相关规则设置的环保法庭，以及其他专门审理环境保护案件的审判机构，如单独序列的环保法院，但不包括环保合议庭。

环保法庭作为司法改革产生的一项新事物，在收案上也采用了一些新措施。一些试点环保法庭，如贵阳、清镇和无锡的环保法庭就采用了“四审合一”（民事、刑事、行政、执行）的模式，其他的一些试点，如云南省的环保法庭则采

¹ 对于什么是“环境公益诉讼”，在环境法学界还有一些争论，但通常认为环境公益诉讼区别于私益诉讼——即为了救济个人人身权或财产权遭受的损失而提起的诉讼。原告提起环境公益诉讼的目的是为了维护环境公共利益，而不是为了获得额外的私人利益。私益诉讼的原告与争议有“直接利害关系”，而公益诉讼的原告不一定有“直接利害关系”。另外，环境公益诉讼的救济方式常常是以禁令的形式，而非对于损害进行赔偿的形式。

² 该《决定》第 27 条规定：“发挥社会团体的作用，鼓励检举和揭发各种环境违法行为，推动环境公益诉讼”。见http://www.gov.cn/zwgk/2005-12/13/content_125680.htm。

³ 关于此案的具体情况，见下文。

用“三审合一”（民事、刑事、行政）的模式。中国法院的传统实践是在立案阶段根据案件适用的诉讼程序，将案件交由民事庭、刑事庭或行政庭审理，案件执行由专门的执行庭（局）来负责。而“三审合一”的模式则将凡是涉及环境纠纷的所有民事、刑事和行政案件都交由环保法庭统一审理，“四审合一”更将环境案件的执行权纳入了环保法庭的收案范围。

自从 2007 年底到现在，中国已经成立了十一个较有影响的环保法庭，其中贵州省两个，江苏省一个，云南省八个。

1. 成立：重大环境污染事件催生环保法庭

在进行环保法庭试点的三个省份中，贵州省是第一个开始环保法庭尝试⁴。贵阳中院环境保护审判庭、清镇法院环境保护法庭（简称“贵阳环保法庭”，“清镇环保法庭”，或总称“贵阳环保两庭⁵”）成立于 2007 年 11 月 20 日。环保两庭的成立的大背景是两湖一库的严重污染。⁶作为贵阳市 390 余万人的主要饮用水源的红枫湖、百花湖和阿哈水库近年来水质总体上呈恶化势头，饮用水安全形势十分严峻，因此，设立环保法庭的动议被提上贵州省委、贵阳市委和贵州省高级法院的议事日程。⁷从该动议的提出到环保两庭的全面成立，前后不过 68 天的时间，这一法庭成立的速度在中国是非常不多见的。⁸

一个月以后，江苏省无锡中院环境保护审判庭（简称“无锡环保法庭”）成立于 2008 年 5 月 6 日，距太湖蓝藻事件的爆发正好一周年。蓝藻事件引发的“水生态危机”也直接催生了无锡的环保法庭。⁹

云南省环保法庭的建设始于 2008 年 12 月¹⁰，截至 2009 年 9 月全省共设立

⁴ 武汉市硚口区人民法院在 1989 年试图成立环保法庭，但被最高人民法院以批复的形式否决，见最高人民法院对“关于武汉市硚口区人民法院设立环保法庭的情况报告”的答复，法[经]函（1989）19 号，1989 年 2 月 10 日。在此后的近 20 年时间中，虽有辽宁、河北、山东的地方法院成立环保法庭或环保巡回法庭，但在案件审理和制度创新上并没有形成太大影响，故本文以 2007 年底之后近两年成立的环保法庭为研究对象进行讨论。

⁵ 清镇市是贵阳市辖区内的一个县级市，清镇市环保法庭的案件将上诉至贵阳市中级人民法院环保审判庭。贵阳市中级法院对于这两个环保法庭的案件情况进行司法统计时，往往合并进行，并在文件中将之称为“贵阳环保两庭”。

⁶ 周之江：“贵阳市设立环境保护法庭“问罪”水污染责任人”，新华网，2007 年 11 月 21 日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-11/21/content_7119580.htm

⁷ 贵州省建网，“从首家环保法庭看环境司法机制的创新”，2008 年 11 月 11 日，<http://dddjw.com/NewTopic/zflt/200811/5209.html>。

⁸ 武汉大学环境法研究所、美国律师协会、美国自然资源保护委员会环保法庭调研组贵阳中院环保法庭调研访谈，2009 年 6 月 4 日。

⁹ 吴兢：“无锡环保审判庭成立 环保社团首次有公益诉讼权”，《人民日报》，2008 年 5 月 8 日 http://www.gov.cn/jrzq/2008-05/08/content_964276.htm

¹⁰ 柏立诚：“昆明中院环保法庭成立 在昆打环保官司有了专审法庭”，云南网，2008 年 12 月 12 日，<http://www.sinayn.com.cn/article/490/21862.Html>

环保法庭六个，并已公布计划设立更多环保法庭。¹¹第一批成立的昆明中院环境保护审判庭（简称“昆明环保法庭”）和玉溪中院环境保护审判庭（简称“玉溪环保法庭”）是在阳宗海重大砷污染事故的风口浪尖上成立的，而后来拟推广建立环保法庭的重点区域九大高原湖泊中，就有六个是已经被污染的区域。¹²在云南省已经成立的八个环保法庭中，昆明环保法庭是最早成立的，也是最有影响力的一个，故本文在对云南省的环保法庭与其他两省进行比较分析时，将以昆明环保法庭为例。

2. 收案：总体收案尚可 公益诉讼不足

贵阳、无锡、昆明三地环保法庭基本成立和运行情况如下表。

环保法庭	成立时间	总收案	主要案件类型	公益诉讼案件 (2009.10)	公益诉讼程序规定
贵阳环保两庭 ¹³	2007.11.20	110 (2007.11.20-2008.12.20)	刑事, 占70%	3件	贵阳市中级人民法院文件
江苏无锡环保法庭 ¹⁴	2008.5.6	300+ (2008.5-2009.5)	行政非诉执行, 占95%	1件	无锡市中级人民法院和检察院联合文件
云南昆明环保法庭 ¹⁵	2008.12.1	12件(2008.12-2009.5)	刑事, 占57%	0件	云南省高院文件、昆明市中级人民法院联合文件

环保法庭在总收案量上反映了适当的司法需求，但公益诉讼的开展还略显不足。案件类型的分布上，贵阳和昆明均以刑事案件为主，占到总收案数量的

¹¹ 王研：“云南在全省法院推广建立环保审判庭”，《新华网》，2009年5月14日，<http://env.people.com.cn/GB/9296891.html>

¹² 据云南省高级人民法院行政庭和昆明市中级人民法院环保法庭法官介绍，阳宗海污染是环保法庭成立的重要背景之一。武汉大学环境法研究所、美国律师协会、美国自然资源保护委员会环保法庭调研组云南省环保法庭调研访谈，2009年6月22-23日。

¹³ 案件数据来源：创新环保审判工作 建设生态文明城市—贵州省贵阳市中级人民法院环境保护审判庭暨贵州省清镇市人民法院环境保护法庭成立周年工作展示，2009年4月。

¹⁴ 案件数据来源：赵卫民，无锡市中级人民法院行政审判庭庭长，“环境诉讼与环保法庭研讨会”，北京，2009年5月22-23日。

¹⁵ 案件数据来源：袁学红，昆明市中级人民法院审判委员会专职委员：“环境诉讼与环保法庭研讨会”，北京，2009年5月22-23日。通过调研我们发现，6个民事案件系因同一事实引起的“串案”，因此在作比例统计时按照1件计算。见武汉大学环境法研究所、美国律师协会、美国自然资源保护委员会环保法庭调研组云南省环保法庭调研访谈，2009年6月22-23日。

50%以上，其次是民事和行政案件。这与检察院作为刑事案件的公诉人在提起案件的主动性比较高有一定关系。无锡的主要案件类型是行政非诉执行¹⁶，这与无锡对环保法庭的功能主要定位为协助和支持环境行政执法有一定的关系。

截至目前，三省环保法庭共受理环境公益诉讼案件 4 件，并全部审结。其中，清镇环保法庭共审结环境公益诉讼案件 3 件，在各试点环保法庭中显得尤为突出。

2007 年 12 月，贵阳市“两湖一库”管理局作为环境公益诉讼的原告，向清镇环保法庭提出环境污染损害诉讼，起诉位于安顺地区的贵州天峰化工公司，要求其停止排污侵害，并最终获得胜诉。这是贵州省首例环境公益诉讼案件，也是国内第一起跨行政区划的环境公益诉讼案件。¹⁷

2008 年 11 月 26 日，清镇环保法庭审理贵阳市人民检察院诉熊金志、雷章、陈廷雨在水资源保护区内修建违章建筑一案。该案在清镇环保法庭审理过程中当庭调解结案。这是环保法庭中首例检察机关以民事原告身份提起的环境公益民事诉讼案件。¹⁸

无锡环保法庭于 2009 年 7 月 6 日受理的中华环保联合会诉江苏江阴港集装箱有限公司环境污染侵权纠纷一案，并于 2009 年 9 月 23 日调解结案。¹⁹此案系我国首例由环保社团作为原告提起的环境公益诉讼。

2009 年 7 月 28 日，清镇环保法庭受理中华环保联合会诉清镇市国土资源管理局行政不作为一案。被告清镇市国土资源局在立案后主动履行了原告要求的行政职责，原告于 2009 年 9 月 1 日开庭时当庭撤回起诉。这起诉讼的提起督促相关行政职能部门履行了拖延近 15 年的行政职责，环境行政公益诉讼的功能初步显现。这是我国首例环境行政公益诉讼案件，且由社会团体提起，标志了环境公

¹⁶ 行政非诉执行案件是指当污染者拒不履行环保行政主管部门下达的罚款和其他行政处罚命令时，环保行政主管部门向法院提起的，要求法院对罚款和其他行政处罚命令进行执行的案件。

¹⁷周之江：“贵州依法审理第一起跨区域环境公益诉讼案”，新华网，2007 年 12 月 27 日，http://news.xinhuanet.com/legal/2007-12/27/content_7325592.htm

李云超、金晶、查兴田：“贵州环境公益诉讼第一案宣判 天峰化工公司被判停止侵害”，人民法院报，2008 年 1 月 2 日

¹⁸贵州省首例检察机关当原告提起环境民事公益诉讼案开庭，法制网-法制日报，2008 年 11 月 28 日，http://news.ifeng.com/mainland/200811/1128_17_898288.shtml

又见“创新环保审判工作 建设生态文明城市—贵州省贵阳市中级人民法院环境保护审判庭暨贵州省清镇市人民法院环境保护法庭成立周年工作展示”，2009 年 4 月

¹⁹ 全国首例环境民事公益诉讼以调解结案，财经网，2009 年 9 月 24 日，<http://www.caijing.com.cn/2009-09-24/110260142.html>

益诉讼实践的重大突破。²⁰

昆明环保法庭尚未受理环境公益诉讼案件。

3. 制度：公益诉讼地方性规定 适用范围和效力受限

由于中国目前尚无在全国性的有关环境公益诉讼的法律，行政法规，或最高法院的司法解释，三省的环保法庭都试图在地方的层面上对环境公益诉讼制度研究和设计上做出大胆的努力和突破，在文件的出台上可谓各有特点。

贵阳：长于实践

贵州省主要以贵阳市中级人民法院系列文件和决定书的方式建立起了环保法庭受理和审理案件的基本制度²¹，这些文件规定环境公益诉讼的原告为检察院、相关行政职能部门，以及两湖一库管理局这样的特别机构。关于民间环保组织和公民个人，文件并未明确禁止。随着中华环保联合会诉清镇市国土资源局一案的受理和审结，让贵阳环保两庭在社会团体作诉讼主体这个问题上的态度趋于明朗化。

无锡：勤于思考

2008年11月，江苏省无锡市中级人民法院和无锡市检察院共同出台《关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定》，成为国内第一项关于环境公益诉讼的地方性规定。²²《规定》是一个更为系统和详细的关于环境民事公益诉讼的程序性文件，但《规定》也有一些不足，如环境民事公益诉讼的提起只体现了检察院的主导，对环保行政主管部门的司法手段不足等。随着中华环保联合会诉江苏江阴港集装箱有限公司案的受理和审结，无锡环保法庭在实践中对诉讼主体问题作出的率先突破不容否认。

云南：雄心勃勃

云南在三个试点省份中是最晚成立的环保法庭的，但在法庭设置规模和公益诉讼规定的制定上，大有“赶英超美”的势头。除了成立的环保法庭数量最多之外，云南是全国第一个在市级、省级两级法院出台环境公益诉讼规范性文件的省份。2008年11月，昆明市中级人民法院与昆明市检察院、昆明市公安局、昆

²⁰ 全国首例社团组织环境行政公益诉讼案贵阳开审，贵阳日报，2009年9月2日，http://www.gz.xinhuanet.com/2008htm/xwzx/2009-09/02/content_17581899.htm

²¹ 包括《贵阳市中级人民法院关于设立环境保护法庭的实施方案》、《贵阳市中级人民法院指定管辖决定书》（2007）筑环保指字第1号、《关于贵阳市中级人民法院环境保护审判庭 清镇市人民法院环境保护法庭案件受理范围的规定》。

²² 陈媛媛：“无锡出台环境公益诉讼规定”，《中国环境报》，2008年11月24日，http://www.cenews.com.cn/xwzx/fz/qt/200811/t20081124_591631.html

昆明市环境保护局共同出台《关于建立环境保护执法协调机制的实施意见》，对昆明环保法庭受理环境公益诉讼案件进行了规定。²³2009年5月13日，云南省高级人民法院组织讨论通过了《全省法院环境保护审判建设及环境保护案件审理工作座谈会纪要》，成为云南省审理环境保护案件，包括环境公益诉讼案件的“审判指南”。²⁴更为重要的是，云南省环保法庭第一次在文件中明确了环保民间组织的环境公益诉讼原告资格。《会议纪要》规定：“只有检察院及在我国境内经依法设立登记的、以保护环境为目的的公益性社会团体，可作为原告向法院提起诉讼；法院暂不受理公民个人提起的环保公益案件。”

（二）掌声与质疑：环保法庭的优劣之争

1. 环保法庭的优点

环保法庭试点所体现出来的很多优点，与美国丹佛大学乔治·普林教授对全球范围内约40个国家和地区超过200个专设环保法院（法庭）所做的调研和分析结果基本一致。²⁵

（1）统一执法尺度

环境类案件的专业性较强，数量又不是很多，如果分散在各个法院就很难做到对案件的整体把握在执法尺度上的统一，从而有损司法的一致性和权威性。通过对涉及环境类案件的集中管辖，对于统一执法尺度体现出重要意义。

（2）提高环境法官的专业素质

通过环境案件的集中管辖，法官将长期专门办理环境类案件，除了对诉讼等法律问题有很好地理解外，对于环境科学证据等专业问题也会有更精准的把握，因此有助于法官专业素质的进一步提高和案件审判质量的提高。

（3）增强政府和公众的环保意识，案件调解率提高

在环保法庭成立的大氛围下，行政职能部门对环境审判的重视和参与程度

²³ 昆明市中级人民法院、昆明市人民检察院、昆明市公安局、昆明市环境保护局文件，昆环保[2008]520号，见昆明市环境保护局网站，2008年11月6日，<http://www.kmepb.gov.cn/kmhbj/75157117316628480/20081106/11030.html>

²⁴ 云南出台环保案“审判指南” 破坏林木可判补植，新华网，2009年5月14日，http://news.xinhuanet.com/legal/2009-05/14/content_11372002.htm，又见储皖中：“在全省推广昆明玉溪两地法院环保法庭建设及审判经验 云南环保公益诉讼再迈一步”，《法制日报》，2009年5月14日，<http://news.sohu.com/20090514/n263952222.shtml>；又见“云南环保案件审理新规 环保局不准打环境公益官司”，《都市时报》，2009年5月14日，http://news.yninfo.com/yn/shxw/200905/t20090514_805647.htm；又见资敏，“阳宗海砷污染案审理敲警钟 云南环保案有审判指南”，《中国环境报》，2009年6月2日，<http://env.people.com.cn/GB/9395699.html>。

²⁵ 乔治·普林，凯瑟琳·普林，“提高环境法治 增强司法途径：关于专业化环保法院和环保法庭的全球研究”，世界自然保护同盟（IUCN）环境法学院第七次全球学术年会，武汉，2009年11月3日。

明显提高，尤其是在环境案件中提供技术上的配合。一些环保法庭的法官认为，环境民事案件调解率的提高与行政职能部门的积极参与配合有很大关系，如超标原因的分析，提出改进技术方面建议，提出和评估调解方案等技术上的支持。²⁶如贵阳市环保两庭 2008 年的司法统计数据显示，自 2007 年 11 月 20 日至 2008 年 12 月 20 日，环保两庭受理民事案件的调撤率达到 62%。²⁷无锡环保法庭的经验则主要在于当地市政府和人大等部门在进行与环境保护相关的政策决策时，要征求环保法庭的意见。²⁸公众的环保意识也有增强，如清镇环保法庭发现，为了促使环境主管部门积极查处环境违法行为，公众在发现环境违法行为时，除了向行政机关和职能部门反映问题外，也会同时抄送环保法庭²⁹，而这种做法在清镇环保法庭成立以前是非常少见的。

(4) 对企业的震慑力提高，环保执法效果提升

环保执法效果的提升，从法院的角度来看，积极的变化体现在行政非诉执行案件和执行案件的执结率提高，从相关行政职能部门的角度来看，是让行政处罚的落实变得容易。如贵阳市环保两庭自 2007 年 11 月 20 日至 2008 年 12 月 20 日，受理的行政非诉执行案件和执行案件，结案率分别达 100% 和 80%。³⁰

(5) 为建立中国环境公益诉讼制度提供制度创新空间

环保法庭开始了环境公益诉讼的实践，也纷纷出台了相关的环境公益诉讼规定，无疑对于环境公益诉讼制度的建立具有相当重要的意义。

2. 对环保法庭的质疑

(1) 愿望表达甚于实际意义

三省环保法庭的成立均与重大的环境污染事故相联系，环保法庭的建立是否更多的出于传递政府努力解决环境问题的姿态和意愿，而缺乏更多的实际意义？

²⁶ 武汉大学环境法研究所、美国律师协会、美国自然资源保护委员会环保法庭调研组贵阳中院环保法庭调研访谈，2009 年 6 月 4 日。

²⁷ 根据 2010 年 1 月 22 日，中国政法大学环境资源法研究与服务中心、中南财经政法大学环境资源法研究所、美国自然资源保护委员会在清镇市环保法庭的调研，按照 2007 年 11 月 20 日到 2009 年 11 月 20 日两年的司法统计数据来看，民事案件的调解率达到 69%。

²⁸ 中南财经政法大学环境资源法研究所、美国律师协会、美国自然资源保护委员会环保法庭调研组无锡中院环保法庭调研访谈，2008 年 10 月 17 日。

²⁹ 武汉大学环境法研究所、美国律师协会、美国自然资源保护委员会环保法庭调研组贵阳中院环保法庭调研访谈，2009 年 6 月 5 日。

³⁰ 根据 2010 年 1 月 22 日，中国政法大学环境资源法研究与服务中心、中南财经政法大学环境资源法研究所、美国自然资源保护委员会在清镇市环保法庭的调研，按照 2007 年 11 月 20 日到 2009 年 11 月 20 日两年的司法统计数据来看，执行案件的结案率达到 100%。

(2) 穿新鞋走老路，案件处理没有实质区别

环保法庭不管是实行“四审合一”还是“三审合一”，如果只是把原来分散在其他审判庭的案件拿过来集中审理，在案件审理的程序和实体规定上与原有的审判方式并没有实质区别，环保法庭所受理案件要解决的法律问题并无太多不同，专门设立环保法庭的意义有多大？

(3) 案件受理量小，持续发展前景堪忧

一方面环保法庭总的收案量不多，如昆明环保法庭在 5 个月中的收案只有 12 件，另外一方面，也指民事和行政案件的收案量所占比例少，这与一般法院的收案特点相比有相当不同。收案量少，是否说明对环境保护类案件进行审理的现实需求小，没有必要建立专门的机构？

(4) 环境公益诉讼推进缓慢，环保法庭对制度创新的促进作用有限

三省的环保法庭在两年间共审理了 4 例环境公益诉讼，环境公益诉讼实践的进程是否缓慢和不足？

(三) 环保法庭的生命力

设想一下环保法庭的几种不同命运。这些探索性的实验有可能得到最高人民法院的正式认可，作为成熟的经验在全国推广，环保法庭的设置和环境案件专业化的审理将成为一种常态成为司法实践的一个组成部分。也有可能环保法庭的试点可能在一段时间之后遭到质疑和否定，从而削弱其影响力，就象之前也曾经试点过的税务法庭和工商法庭的情况³¹。介于其中的一种可能，就是环保法庭将

³¹ 近年以来可以看到众多关于人民法院在地方工商局或工商所设立巡回法庭的新闻，如“浦江县消费巡回法庭挂牌成立”，浙江省浦江县工商行政管理局网站，2004年12月7日：<http://www.pjaic.gov.cn/News/List.asp?newsid=187>。也可以看到地方法院设立税务法庭的新闻，如河南省柘城县人民法院，见“柘城县税务法庭 基层税官的保护神”，《商丘日报》，2004年5月28日：http://www.sqrb.com.cn/gb/wbbm/2004-05/28/content_89954.htm；安徽省无为县人民法院，“解决税收执行难等问题 安徽首个地方税务法庭成立”，《合肥晚报》，2007年9月30日，<http://www.hf365.com/html/01/02/20070930/56332.htm>。自1996年以来，学者和研究人员陆续发表文章论述税务法庭在我国的设立，如姜景亮，“关于建立税务法庭问题的探讨”，载《现代情报》1996年第6期；朱大旗，何遐祥，“论税务法院在我国的设立”，载《当代法学》2007年第3期。一些学者对于在行政部门内设立的巡回法庭提出质疑，并认为中国税务法庭的实践并不成功。如朱大旗，何遐祥就指出中国的巡回法庭往往成为各行政管理部门现场执法的附庸，“从实践来看，中国大陆以往有些地方设立‘税务法庭’、‘税务执行庭’的探索很不成功，这些法庭往往参与税务机关的执法活动，成了加强税收征管、强化税务行政的税务机关的附庸。”见朱大旗，何遐祥，“中国大陆应该设立税务法院”，中国民商法律网，2007年9月23日：<http://www.civillaw.com.cn/Article/default.asp?id=35181> 另外，最高人民法院在2005年9月23日发布司法解释，要求规范人民法院和巡回审判点的设置，要求人民法院严格依法履行职责，不得超越审判职权

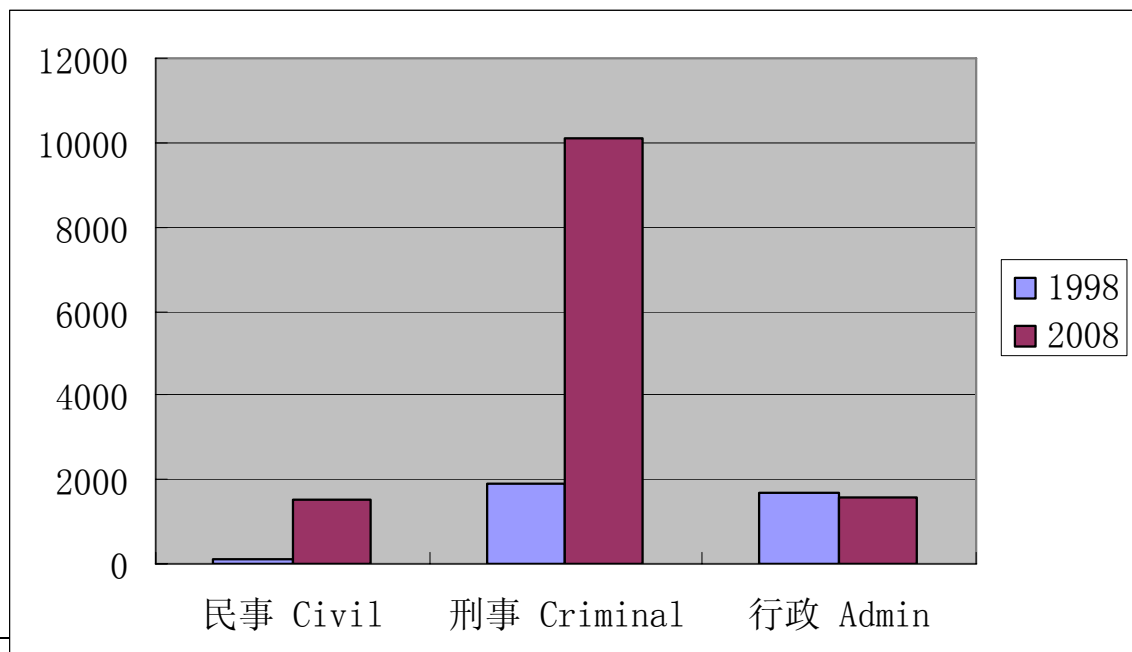
长期保持在有限地域、有限影响的“试点”状态。那么，环保法庭到底有没有生命力，它的生命力又体现在哪里？

总结一下对于环保法庭存在必要性的质疑主要来自于三个方面，一是案件量够不够，即有没有成立专设机构现实需求？二是这些案件有没有新意，即专设机构的存在对于司法创新有没有促进作用？三是环保法庭的司法实践是否更有利于控制污染，保护资源，即专设机构的实践是否有利于成立环保法庭终极目标的实现？

1、 收案总体趋势增加，环境审判的现实需求明显

首先，从全国法院系统涉及环境类的案件相比，案件量的整体趋势呈现上升势头。以 1998 年和 2008 年的各类环境案件收案情况为例³²：1998 年，全国受理环境民事类案件共计 96 件，2008 年的民事案件收案量为 1509 件，十年来同比增加 1471%。1998 年全国受理的环境刑事类案件为 1912 件，而 2008 年的该类型的统计数字为 10075 件，十年来增长 427%。1998 年全国受理的环境行政类案件为 1670 件，2008 年受理的行政案件为 1601 件，与十年前的数字相比基本持平。见下图：

全国法院系统环境类案件数量的变化趋势



参与行政执法活动。见《关于全面加强人民法庭工作的决定》（法发[2005]16号）第8条，另见“最高法院严禁人民法庭参与地方行政执法活动”，《中国青年报》，2005年9月29日：<http://www.chinalawinfo.com/fzdt/NewsContent.aspx?id=15184>

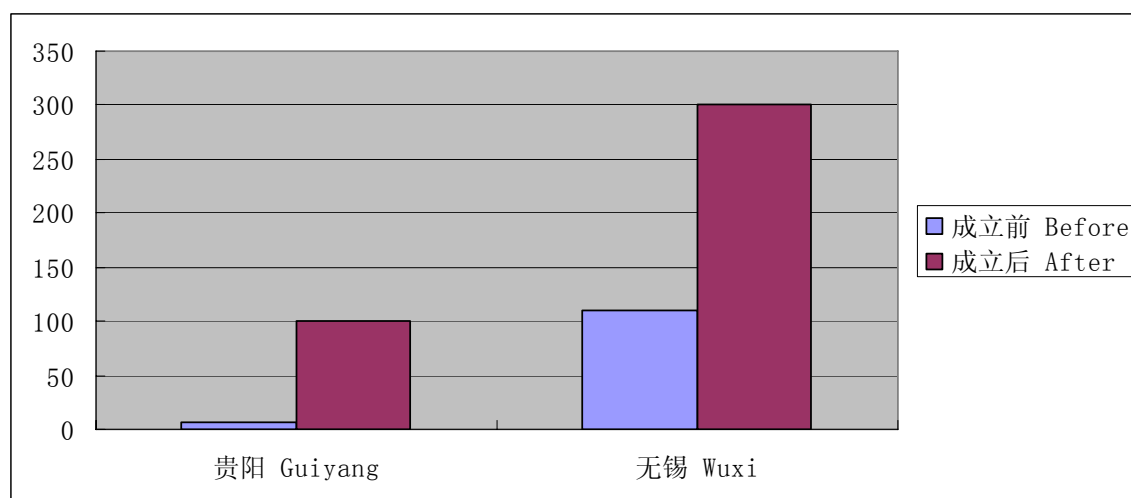
³² 金俊银，国家法官学院科研部主任：“环境诉讼与环保法庭研讨会”，北京，2009年5月22-23日。

这一组数据整体上与我国十年来的经济发展和人民生活水平的提高的趋势保持一致。一方面说明高速发展带来了严重的污染问题，另一方面表明，随着人民物质生活水平的提高，对于享受清洁健康环境的愿望也增强，对于环境违法的行为容忍度下降。

其次，环保法庭虽然收案量不大，但与法庭成立前相比，总的趋势还是案件量的增加。

环保法庭成立之前，清镇市法院相关庭室 2006 年一年受理的涉及环境保护的案件共计 7 件。而该环保法庭在成立 1 年的时间内共计收案 110 件，增长率达 1471%³³。无锡市两级法院自 2005 年至 2007 年三年以来受理各类环境保护案件共计 302 件。与环保法庭成立后一年收案量为 300 余件的情况相比，环保法庭成立以来的总收案数量呈明显上升趋势，收案增长率约为 200%。见下图：

环保法庭成立前后案件数量的变化趋势



这两组数据的对比说明，涉及环境类案件总体上呈现越来越多的增长趋势，因此对环境案件的审判存在相当的现实需求。

2. 环境公益诉讼：司法创新的具体表现，实现环保终极目标的有效手段

审理案件并非是环保法庭的最终目的，案件多少不能成为是否设立或保持

³³ 需要说明的是，这个数字只具有粗略的参考价值，因为：一、2007年11月20日至2008年12月20日计算了共计13个月的收案数量，而2006年全年的收案则只计算12个月的收案。二、截至2008年12月20日110件的收案为环保“两庭”的总收案，即同时包括了贵阳中院环保审判庭和清镇环保法庭的收案，而2006年的收案统计只包括了清镇环保法庭的收案数量。

环保法庭的唯一因素。环保法庭的成立就是在环境污染形势恶化、环境事故频发的大背景下临危受命，它的天然使命就是减少和杜绝污染、改善环境状况。而环境公益诉讼，作为一种强调预防性目的、在一定程度上能够克服诉讼的事后救济和个案救济的局限性的新型的诉讼手段，同时回答了对于司法创新性质和环境保护效果的双重质疑。

首先，环境公益诉讼是对政府有限执法资源的重要补充。政府机构的资源有限，不可能对全部环境污染行为进行及时有效的处理，而由于压力和利益关系等，也有可能违反法律或怠于执行法律。因此，环境公益诉讼让包括环保团体在内的多个主体，在政府未能执行环境法律的情况下成为补充，保证环境法律的有效实施。比如在环境公益诉讼已经实行了三十多年的美国，实践表明环境公益诉讼（美国法律称之为“公民诉讼”）的确对于政府环境执法起到了相当大的补充作用。据数据统计，1993年1月20日至1995年5月5日，基于《清洁水法》的公民诉讼已使300万美元的民事罚金上交至美国国库，1000万美元罚金上交州政府，6100万美元作为量化的禁令救济（injunctive relief）用于解决环境危害。

34

其次，环境公益诉讼有助于对企业构成充分震慑。通过环境公益诉讼的，让污染企业付出高额罚款甚至被关闭的代价，从而迫使企业采取污染控制措施或改变生产流程，实现从源头上减少和杜绝污染。另外，公民（包括环保组织）可能或者已经对某一个特定企业提起的诉讼将会对其他更多的企业产生威慑作用，促使他们遵守环境法律的要求。我们再以美国公民诉讼为例³⁵，调查报告显示：

“公民诉讼的确发挥了重要作用。公民诉讼确保了无数的行政机关和数以千计的污染企业能够遵守法律，减少了数以亿吨的污染物，保护了大量的濒危物种和生态栖息地。公民诉讼节省了大量的行政资源和纳税人的税款。”一个反面的例子，如果只采用有限的罚款等行政手段，排污企业付出的违法成本远远低于其因违法所获得的利益，则不足以构成对企业的有效震慑，企业只会选择继续污染。例如阳宗海砷污染一案，相关职能部门也采取了行政处罚措施，前后罚款共计19次共计200余万元，但这些罚款并不足以构成对企业的有效震慑，企业缴纳罚款后

³⁴ 迈克尔 E. 沃勒：“美国公益诉讼”，《环境公益诉讼中美之比较》第127页，吕忠梅、王立德主编，法律出版社，2009年3月，第124-128页。

³⁵ Dan Guttman：“美国公民诉讼”，《世界环境》2007年1月。

继续排污，最终导致饮用水源的严重污染。³⁶

再次，环境公益诉讼对于环境公共政策的形成有重大影响。公益诉讼的案件处理结果不仅与原告及原告之外的众多社会成员直接相关，另外也常常与公共政策调整、立法的修改完善等密切相关。环境公益诉讼案件的处理通常具有强烈的公共政策导向，这无疑会对一般公众、行政机构及各种利益集团提供在同类事件、同类行为中的基本准则，对环境保护工作产生更广泛的影响。如始于 1972 年美国塞拉俱乐部针对联邦环保署的一系列公民诉讼案件，直接导致 1977 年《清洁大气法》修正案确立了环保署在空气质量达标地区建立“防止重大恶化”(PSD)的制度。美国自然资源保护委员会(NRDC)提起的几个成功的公民诉讼案例，建立了环保署必须采取措施降低汽油铅含量的制度、环保署必须对非道路引擎采取排放限制的制度、排污者不得通过超高烟囱扩散污染物否则视为违法的制度等等。

最后，环境公益诉讼有助于维护社会稳定。通过赋予公众在按照法律程序解决纠纷的手段，那些可能引发社会不稳定因素的环境纠纷将会从“体制外”的途径被引导到“体制内”的途径内解决，从而避免矛盾的激化和群体性事件的发生。在环境公益诉讼过程中，法院的介入帮助政府对社会的变化和 demand 进行积极回应，通过诉讼实现合作和妥协，从而推动纠纷的解决，实现社会稳定。

(四) 对环保法法庭的两点建议

1. 充分重视环境公益诉讼实践经验积累

环保法庭作为司法实践部门，最重要的是要将制度设计思想付诸实践，并从实践中积累经验。但目前，这些实践样本还显得明显不足，如环保团体做原告的公益诉讼类型中，只有一个环保团体一枝独秀的情形。建议环保法庭通过制度设计，如要求环保团体诉前必须告知相应环保行政主管部门的前置程序等，在避免滥诉发生的情况下，进一步拓展样本空间，积累更多实践经验。

2. 及时总结反馈经验，推动环境公益诉讼立法

环保法庭在收集和积累司法实践的基础上，还应当对这些经验进行深入分析，并及时反馈给最高人民法院等司法指导部门，以及全国和地方人大等相关立法部门，从而为环境公益诉讼立法的出台提供重要的实践和理论基础。贵阳环保

³⁶ 袁学红，昆明市中级人民法院审判委员会专职委员：“环境诉讼与环保法庭研讨会”，北京，2009年5月22-23日。

两庭在这一方面已经走在了前面，在他们的建议和协助下，贵阳市人大于 2009 年 10 月通过了《贵阳市促进生态文明建设条例》，并于 2010 年 1 月 8 日由贵州省人大常委会正式批准，将于 2010 年 3 月 1 日开始施行。该《条例》第二十三条对于规定检察机关、环境保护管理机构和环境保护公益组织提出环境公益诉讼做出了明确规定，成为我国第一个关于环境公益诉讼的立法性文件。³⁷

环保法庭在环境公益诉讼的实践和制度推动上已经迈出了不寻常的一步，标志着环境公益诉讼制度进程中的重要进程，也代表了环保法庭在环境公益诉讼上的雄心和勇气。我们或许应该暂时放下争议，给环保法庭一个更为宽松和更多支持的环境，期待他们在充分的积累之后有更大的作为。

³⁷ 贵阳：环保组织可对涉及环境资源行政不作为提起诉讼，新华网贵州频道，2010 年 1 月 15 日
http://www3.xinhuanet.com/chinanews/2010-01/15/content_18777895.htm