

预防性环境公益诉讼的实现路径

——以云南绿孔雀案为例

杨立敏

华北理工大学人文法律学院，河北 唐山

收稿日期：2024年4月11日；录用日期：2024年5月6日；发布日期：2024年6月13日

摘要

多年来，我国在生态环境立法层面深入研究风险预防原则，生态环境部也多次强调要有效防范生态环境风险，都反映出中国生态文明建设的重点是发展和落实预防原则。一直以来，救济性环境公益诉讼制度在我国发挥着重要作用，但其在环境保护方面的滞后性和不可逆性促使我们加快了完善预防性环境公益诉讼的脚步。通过研究我国云南绿孔雀案这一典型环境案件，可知我国当前预防性环境公益诉讼在重大风险的界限认定、责任承担方式等方面亟待发展完善。结合云南绿孔雀案反映的问题、我国环境法体系中相关规定、美国禁止令制度的经验以及各位学者的研究成果，探究我国预防性环境公益诉讼的实现路径。

关键词

预防性环境公益诉讼，云南绿孔雀案，重大风险，责任承担

The Realization Path of Prevention Environmental Public Interest Litigation

—Taking Yunnan Green Peacock Case as an Example

Limin Yang

College of Humanities & Law, North China University of Science and Technology, Tangshan Hebei

Received: Apr. 11th, 2024; accepted: May 6th, 2024; published: Jun. 13th, 2024

Abstract

Over the years, China has conducted thorough research on the precautionary principle in the legislative aspect of the ecological environment, and Ministry of Ecology and Environment has repeatedly stressed the need to effectively prevent ecological environmental risks, which reflects

that the focus of China's ecological civilization construction is to develop and implement the precautionary principle. The relief environmental public interest litigation system has been playing an important role in our country, but its lag and irreversibility in environmental protection prompted us to speed up the pace of improving the preventive environmental public interest litigation. Through the study of the Yunnan Green Peacock case, a typical environmental case, it is evident that China's current preventive environmental public interest litigation needs to be improved in the identification of major risk limits and the way of responsibility. Combining the problems reflected in the Yunnan green Peacock case, the relevant provisions in China's environmental law system, the experience of the US injunction system and the research results of scholars, this paper explores the realization path of preventive environmental public interest litigation in China.

Keywords

Prevention Environmental Public Interest Litigation, Yunnan Green Peacock Case, Major Risk, Responsibility Bearing

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

预防性环境公益诉讼是我国保护环境免受损害的一道重要防线，该项制度虽然突破了无损害即无救济的环境公益诉讼滞后性的限制，但是在司法实践中，事后救济性环境公益诉讼仍为主流，所以为更好地保护环境，我国必然要探索预防性环境公益诉讼的实现路径。

2. 云南绿孔雀案案情简析

2017年云南省发生了一起损害绿孔雀栖息地的环境案件，原被告分别是自然之友研究所(以下简称自然之友)和戛洒江一级水电站建设的施工方新平公司、昆明公司。该案的诉讼目的是保护中国绿孔雀的最后一个完整而连续的栖息地，使其免受毁灭性破坏，诉请是永久终止水电站建设和消除水电站建设初期造成的环境损害风险，此案一审判处被告立即停止水电站建设，二审维持原判[1]。

此案的争议焦点为建设项目和环境影响评价文件中通过的相关行为是否对淹没区的生态构成重大环境风险。而其中体现的问题核心在于“重大风险”界定模糊，其他的相关问题可以认为是由重大风险界定模糊引申而成的，其中值得注意的有原被告举证责任的问题、被告的责任承担方式以及环境影响评价文件制作的相关问题。例如云南绿孔雀案中就反映了环境影响评价文件的制作与通过问题，行政机关的不作为使得昆明公司制作的环境影响评价文件通过，继而产生珍稀动植物灭失的重大环境风险。

3. 预防性环境公益诉讼概述及现实困境

3.1. 预防性环境公益诉讼概述

预防性环境公益诉讼是指国家司法机关依照有关环境保护法律的规定，通过诉讼手段预防环境损害，以防止环境损害或产生损害环境的风险[2]。即预防性环境公益诉讼是通过司法诉讼补救尚未发生或将要发生的生态损害的一种手段，以防止损害的发生[2]。对比救济性环境公益诉讼制度，预防性环境公益诉讼制度在环境保护上更有效，这种保护性体现在适用时间和保护对象上，预防性诉讼在环境受损前，保护的是环境，环境是公众的，所以预防性诉讼保护的是公众利益，而救济性诉讼则是在环境受损且一般

无法挽救后提起，此时保护的是相关人员的利益。

预防性环境公益诉讼的主要特征有四：当事人特殊。我国预防性环境公益诉讼起诉主体在符合法律要求的基础上，只要能证明社会公共利益有受损风险就能提起诉讼。诉讼对象特殊。被告一般指有破坏环境行为或者有损害环境风险行为的公司和环境行政机关。诉讼目的特殊。预防性环境公益诉讼目的的特殊性体现在其本质保护的法益，即社会公共环境利益。诉讼目的前置。预防性环境公共利益诉讼是一项先期救济，其启动和最终裁定不需要损害已经发生的事。

3.2. 预防性环境公益诉讼中重大风险定性问题

立法上暴露出的重大风险内涵模糊、认定主体错位、认定路径不清等问题，使预防性环境公益诉讼制度止步不前。

3.2.1. 内涵不明晰

《解释》第1条规定，环境公益诉讼针对的是环境造成重大损害风险或损害公共利益的环境污染或生态破坏行为[3]，由此可知提起预防性环境民事公益诉讼的核心要素是重大风险，但是除此条款外，我国并未有法条或其他解释明确其内涵，从而造成司法实践中对重大风险的识别困境。

3.2.2. 认定主体模糊

重大风险作为一个司法判断事项，理应由法院作为决定性认定主体。但在云南绿孔雀案中，法院并未直接否定行政机关审核通过的被告的环境影响评价文件，且最终判决是由行政机关审核环境影响后评价文件，无异议仍可施工，这反映了实质问题，即重大风险认定主体出现了越位现象。主体越位本质原因仍是重大环境风险含糊不清。如果法院出于懈怠或者立法不明不作为的原因，直接根据行政机关的结果确定是否存在重大风险，从更深层次来看，这基本违反了“法院独立行使审判权”的宪法规定[4]。

3.2.3. 认定方法不明

由重大风险内涵模糊引起的认定方法不明也是其延伸问题。立法上对于重大风险概念和程度的模糊是不能准确制定认定方法的根源。其次由于环境本身的复杂性，导致环境风险具备多样性，不同风险要考虑不同因素的影响。此外探究环境风险，不管是确认珍稀物种还是确认环境气候损害风险等都需要专业知识和专业人才。综合来看，重大风险认定方法不明不仅增加了原告的举证难度，也使得法院没有准确依据去认定证据真实性。

总之，要想认定重大风险，就要明确重大风险的内涵、矫正重大风险的认定主体和构建重大风险的具体认定途径[4]。

3.3. 环境法相关内容亟待完善

3.3.1. 责任承担方式亟待完善

目前环境公益诉讼责任承担方式仍以生态环境的事后损害赔偿为主，这种处罚方式不能有效规制企业行为，可能导致企业将经济发展优先于生态保护。所以完善预防性环境公益诉讼，严格其责任承担方式迫在眉睫。预防性环境公益诉讼的责任承担方式目前侧重赔礼道歉、停止侵害、排除妨碍三种方式，但这些惩罚力度不足以保护环境，所以严格承担责任方式是有必要的。

3.3.2. 环境影响评价规定亟待完善

云南绿孔雀案反映出环境影响评价机构存在渎职、为了经济利益模糊生态环境保护等的行为，自然之友聘请的专业教授能够考察出绿孔雀栖息地有灭失的重大风险及大量陈氏苏铁的毁损风险，新平公司授权的专业环评机构在有更充足的人力资源，更好的设备的情况下制作的环境影响评价文件却缺失关于

绿孔雀区域种群灭失和陈氏苏铁灭失的环境损害风险评估。《环境影响评价法》的实施一定程度上保证了预防性环境公益诉讼的进行，有相关的评价方法和责任承担方式的规定，但其整体上更偏向行政法性质，规定条款多针对行政部门失职，对于环评机构的专业认定和监督仍处于待完善阶段。虽然在监督方面，我国制定了《环境影响评价公众参与办法》，为公民监督提供了明确依据，但实践中确实存在公民监督流于形式，不能起到有效监督作用的现象。此外预防性环境公益诉讼中，存在原被告不承认对方委托的环评机构或者环评专家出示的证据现象，增加了实践中诉讼难度。

4. 探索预防性环境公益诉讼实现路径

4.1. 立法明确重大风险

重大风险的概念定性可从定性风险入手，风险指事件发生损害可能性和损害后果严重性的综合，权威国际标准认定风险为不确定性对目标的影响。首先根据权威标准，明确预防性环境公益诉讼保护的是环境本身，即环境重大风险的目标是环境^[2]。其次，综合目标和风险定性可认定环境重大风险是损害风险发生概率极高的一种状态，且损害一旦发生就是严重或不可逆的。状态意味着环境还未受到实质损害，但造成损害的项目或事件已存在。

重大风险由谁认定是审判关键。无论是从诉讼的司法性质还是案件的公平审理性来看，法院都应该是环境重大风险的唯一认定机关，但目前法院并没有专门机关核实环境的风险等级，也缺少风险等级的具体划分标准，但这不表示原被告双方能各自认定重大风险。首先，重大风险认定是环境保护案件的决定性因素，这种决定性因素的确定由法院作为唯一认定主体才能保证公正。其次，环境行政执法通常是对环境受损临界点的判断与管理，某一行为超越该临界点造成环境损害的，则予以行政处罚。然预防性环境公益诉讼强调的是预防，即损害尚未发生，此时行政机关处于不便阶段，重大风险认定也不能盲从行政机关制定的环评文件。

综合损害发生的可能性和损害后果的严重性及目标的保护性三方面探究重大风险认定方法：即从设定环境安全阈值、划分生态保护红线和及时更新《国家重点保护动植物名录》(以下简称《名录》)三个角度综合认定。首先，将安全阈值分为三等级，第一等级是项目事前措施是否完备有效，此措施主要涉及动植物搬迁可能性及保护生态系统可能性；第二等级是项目建设后环境损害恢复几率，经过合理数据建模证明能够恢复则为该等级；第三等级是损害发生具备高度盖然性且损害结果不可逆^[5]。前两个等级基于环境保护和经济利益的衡量，认定为安全阈值较低，在实施对应保护措施后可执行项目建设等，第三项安全阈值等级高，达不到安全阈值则项目退回，禁止实施^[2]。其次，完善划定生态保护红线的立法。生态保护红线就是指在此区域内划定一条线，任何损害行为严禁越过这条底线，一旦越过这条线，此处的环境将受到不可挽救的破坏^[6]。应在环境受损害前建立生态红线，红线的作用是预防环境风险，应及时划定，而非因项目而起^[5]。所以生态红线的分类可关联环境风险，即为满足安全的最低需要、根据损害程度规定的可恢复的最低限度、根据环境承载力划分的环境最低容忍度，一旦环境损害行为有突破生态保护红线的风险，即构成重大风险，当最低限度有被突破的风险，说明环境破坏已不可恢复，此时必须禁止项目建设。云南绿孔雀案中，原告就想以被告水电建设突破生态红线最低限度为理由证明环境重大风险的存在^[7]。最后为了更好的认定重大风险，应及时更新《名录》。当这些记录在册的物种遭受灭绝风险时，可将损害行为直接认定为重大环境风险，从而禁止项目建设。此外，违反地方环保规定以及违反环境法体系中原则制度的行为或项目，应认为此行为或者建设项目具有环境重大风险^[8]。

4.2. 完善责任承担方式

综合来看，完善责任承担方式可从两方面考虑，一是健全禁止令制度，二是加大惩罚力度，以起到

规制作用。美国有三种禁令救济措施：临时限制令、初步禁令和永久禁令。其中临时限制令和初步禁令是临时性的且分别是在诉前和诉中申请的[7]。参考美国禁令制度和我国先予执行制度，可在诉前和诉中加入禁止令申请机制，基于重大风险存在和告知被告的前提下，若原告申请成功，那么环境保护就可再提前一段时间，免于损害扩大，但这种机制不是责任承担方式。诉后的永久禁令更像是一种责任承担方式，可以单独适用，也可以结合适用。永久禁令可分为停工再议，阶段性停止，永久停工，可综合环境损害风险程度和有效恢复措施存在与否两大因素决定适用哪种。为起到威慑作用，让大众认识到环境保护的重要性，加大惩罚力度是必要的，不能只是道歉、停工、恢复环境就可以。针对行政机关，可以增设行政处罚，针对公司或者个人，也可以增设较轻的行政处罚和经济处罚。

4.3. 完善环境影响评价法

环境行政部门是以通过鉴定环境影响评价文件是否如实调查汇报环境情况来决定项目通过与否的方式来保护环境，环境影响评价机构在预防性环境保护制度上有重要意义，作为预防性环境保护制度的第一道防线和第二道行政审核防线的重要前提条件，环评机构一旦出现渎职或者贿赂、勾结行政部门等问题，环境保护就只能依靠预防性环境公益诉讼这一防线，但环评机构出示的环评文件依然是法庭重要证据，所以完善关于环评机构的相关立法对于环境保护和预防性环境公益诉讼的公正便捷具有重要意义。首先引入对鉴定专家的立法：第一，赋予专家权利、鼓励专家参与风险认定，同时为了保证专业度，要制定专门的考核制度；第二，为了保证案件公平性，要规定专家回避制度和监管制度；第三，建立专家意见审查监督机制，加强对专家的意见审查。其次，法院或检察院可构建内部环境影响评价部门，环境影响评价部门可随机选取制作环境影响评价文件的公司以及具备专业知识的学者进行环境影响评价，对比与行政部门通过的企业制作的环评文件，做出权威解释，作为法庭证据出示。

5. 结论

针对上文反映的预防性环境公益诉讼环境重大风险认定模糊，责任承担方式侧重事后补偿轻视事前预防，环境影响评价机构渎职等致使诉讼存在取证困难，耗资巨大，惩罚威慑不足等问题，我国应在建设人与自然和谐相处的美丽中国的政策引导下，加快立法进度，确认预防性环境公益诉讼中重大风险的内涵、确认法院唯一性主体资格、扩宽原告范围、将责任承担方式的重心前移、制定灵活的诉讼费用收取制度，加强司法实践，司法系统可尝试建立内部环境影响评价部门，随机选择专业人员，严格评价制度，这在一定程度可增加证据可信度及减轻原告取证压力。

参考文献

- [1] 茶莹, 唐时华. “云南绿孔雀”公益诉讼案一审宣判[N]. 人民法院报, 2020-03-21(03).
- [2] 唐瑭. 风险社会下环境公益诉讼的价值阐释及实现路径——基于预防性司法救济的视角[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2019, 27(3): 29-37.
- [3] 中国法院网. 最高人民法院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[EB/OL]. <https://www.chinacourt.org/law/detail/2015/01/id/148058.shtml>, 2024-03-17.
- [4] 张洋, 毋爱斌. 论预防性环境民事公益诉讼中“重大风险”的司法认定[J]. 中国环境管理, 2020, 12(2): 138-144.
- [5] 董斌. 环境民事公益诉讼中预防性责任适用规则的优化路径[J]. 中国环境管理, 2019, 11(5): 121-126.
- [6] 李英杰, 从婉娟, 邓彦, 王佩, 温睿. 生态保护红线管控若干关键问题分析研究[J]. 环境科学与管理, 2019, 44(5): 5-8.
- [7] 李洁伟. 美国环境公益诉讼: 经验及对中国的启示——以“自然资源保护协会诉迪克森郡案”为切入点[J]. 中国检察官, 2018(10): 77-80.
- [8] 岑晓明. 《中华人民共和国环境保护法》条文理解与适用[M]. 北京: 人民法院出版社, 2014: 305.