绿 周刊 WEEKLY

绿色发展，美丽中国

环保系统环评机构将分3批，在2016年年底前全部脱钩或退出——

阳光照进“灰色环评”

本报记者 曹红艳

环保部部长陈吉宁表示，绝不允许“红顶中介”卡着审批吃环保、戴着红顶赚黑钱

3月25日，环保部公布《全国环保系统环评机构脱钩工作方案》，环保系统环评机构将分3批，在2016年年底前全部脱钩或退出。有关人士认为，环评机构摘掉官帽是治理环评乱象第一步。

据环评机构从业者介绍，目前除了极少数具备环评资质的私营企业，大多数环评机构都是事业单位，隶属于地方环保系统或科研院所。环评主要涉及4个部门：建设单位、环评机构、评估单位和审批部门。虽然主体多、程序多、环节多，但是只有建设单位对环评报告满意后，才会支付全部评价费用。因此各主体之间“配合默契”，手段多样。

今年2月，中央巡视组在向环保部反馈巡视意见时，指出了环评方面的种种乱象，比如有的领导干部及其亲属违规插手环评审批，或开办公司承揽环评项目牟利；环评技术服务市场“红顶中介”现象突出，容易产生利益冲突和不当利益输送。要求“限期完成环评机构脱钩改制，规范环评技术服务市场”。

在今年的全国两会上，对于环评系统的“红顶中介”，环保部部长陈吉宁表示，绝不允许“卡着审批吃环保、戴着红顶赚黑钱”。他承诺，环保部所属事业单位的8个环评机构，今年将率先从环保部脱离，其他地方的也要分批分期全部脱离，逾期不脱离，一律取消环评资质。

此后，环保部很快拿出了方案。3月17日召开的环保部党组会议原则通过了《环境保护部关于全国环保系统环评机构脱钩工作方案》和《环境保护部党组关于严格廉洁自律、禁止违规插手环评审批谋取私利的规定》。

环保部环境影响评价司司长程立峰表示，《全国环保系统环评机构脱钩工作方案》的发布是坚决贯彻中央巡视组专项反馈意见要求的一项重大政策举措，是环评行政审批制度改革的重要内容。

对脱钩工作的具体完成形式，《方案》要求，全国环保系统具有环评资质的直属单位，可以通过依法将建设项目环评业务整体划归环保系统以外的其他企业，或者由单位职工以自然人出资成立的企业，或者退出建设项目环评业务等形式彻底脱钩；全国环保系统所属的企业性质环评机构，可以依法通过撤回股份、转让股份或者划转国有资产监督管理部门，或者退出建设项目环评业务等形式彻底脱钩；全国环保系统环评机构脱钩后，直属单位及其所属企业的在编和聘用人员，一律不得作为环评专职技术人员参与建设项目环评技术服务工作，不得在环评机构参股，愿意继续专职从事建设项目环评技术服务工作的，必须与直属单位及其所属企业解除人事劳动关系。

上述方案的出台，无疑让环评机构从环保部门脱钩有了切实可行的具体依据，堵住了环保部门等在环评方面可能存在的权力寻租等浅层问题。但若从防止污染、厘清国内环评业乱象、提升行业服务质量来看，这仅仅是第一步。

实现“阳光环评”，还有诸如相关法制建设、加强环评中介及从业人员准入、退出机制建设等等更艰巨的工作等待渐次展开。

执行主编 鲍晓倩
责任编辑 杜 铭 刘 蓉
美术编辑 吴 迪
联系邮箱 jjrblzk@163.com

环境公益诉讼被视为环境维权的有力武器，然而现实远比想象更“骨感”——

环境公益诉讼前路坎坷

本报记者 刘松柏

绿焦点

新环保法实施以来，环境公益诉讼领域出现了多个“第一”，标志着环保组织的维权行为有了法律制度的保障，我国在环境公益诉讼方面取得了不小的进步。环境公益诉讼的“春天”真的来了吗？现实中，环境维权之路是否从此一帆风顺？

蒋跃新作（新华社发）

谁来当原告有了说法

今年1月1日，“自然之友”和福建“绿家园”针对福建南平损坏林地的采矿主提起公益诉讼，成为新环保法实施后首例环境公益诉讼立案。短短时间里，多起环境公益诉讼立案，引起了社会各界广泛关注。曾几何时，环保组织往往被排除在公益诉讼的门槛之外。在备受瞩目的江苏泰州1.6亿元天价环境公益诉讼案中，中华环保联合会作为社会组织是否具有诉讼主体资格也成了原被告争论的焦点。

“过去，由于原告资格、诉讼程序、赔偿方式等不明确，环境民事公益诉讼屡屡被挡在司法救济大门之外，相关的诉讼案件不多。”中国政法大学污染受害者法律帮助中心主任王灿发说。数据显示，从2000年到2013年，全国环境公益诉讼案件总计不足60起，起诉主体绝大多数是行政机关和检察院等公权力机关，环保组织起诉的案件很少。

到底谁能够提起诉讼？过去这一备受争议的核心问题现在终于有了答案。今年实施的新环保法规定，符合一定条件的社会组织可以向人民法院提起环境民事公益诉讼，最高人民法院随后出台的司法解释进一步明确了社会组织的范围及提起诉讼需符合的条件。“主体资格不明将不再成为环保公益诉讼的门槛，民间环保组织也因此获得了提起公益诉讼的‘尚方宝剑’，之后的公益诉讼实践有章可循。”自然之友环境公益诉讼项目负责人葛枫说。

实际上，不仅仅是诉讼主体资格，对于举证、鉴定、地方保护主义等以往影响环境民事公益诉讼的各种难题，司法解释都作出了细化规定。比如针对地方保护主义，司法解释规定，高级人民法院可以在辖区内确定部分中级人民法院受理第一审环境民事公益诉讼案件。去年底挂牌成立的北京市第四中级法院即是一个例证，据了解，北京四中院的受案范围包括整个北京区域的环境资源保护方面的案件。

“一个污染事件可能导致跨区域环境污染和生态损害，因此环境资源类案件往往是跨区域的，存在案件管辖问题。司法解释的规定，无疑有利于克服地方保护主义。”最高人民法院环境资源审判庭庭长郑学林说。

郑学林表示：“相信随着新《环保法》和有关司法解释的实施，环境民事公益诉讼起诉主体、受理条件、办理程序、责任方式等一系列问题得到明确，预计环境公益民事诉讼的案件量会有一定数量的上升。”

立案难打官司更难

尽管新环保法的规定和最高人民法院的司法解释为环境公益诉讼打开了方便之门，但在王灿发看来，这仅仅是提供了一种可能性，而真正开展起来，还面临着巨大的挑战，甚至会遇到很大的困难。

司法解释规定，环保公益诉讼原则应在中级人民法院一审，以避免以往基层法院容易受到地方利益干扰的问题。对此，王灿发不以为然，他说：“在司法体制改革尚未全面进行以及现有法院人事、财政都严重依赖地方的情况下，仅靠一纸规定，很难扭转环境公益诉讼立案难的问题。”一个鲜明的例子是，从新民诉法施行以来，环境公益诉讼中的被告多为地方纳税大户，甚至是龙头企业，或多或少会受到当地政府的袒护。

“自然之友”总干事张伯驹也认为：“对于是否受理案件，法院往往缺乏有效的判断依据，地方保护和其他因素也时常会干扰。”据了解，2013年，“自然之友”提起两起环境公益诉讼，均未能立案；而中华环保联合会更是8次立案无果。

除了立案难，诉讼成本也是阻碍环境公益诉讼的现实问题。司法解释规定，案件胜诉时，原告为该案支出的检验、鉴定费用以及律师费等费用由被告承担。但在中国政法大学污染受害者法律帮助中心志愿律师吴安心看来，如果不能立案，前期投入将血本无归，这种风险让多数环保组织踯躅不前。2011年，“自然之友”发起的“云南曲靖铬渣污染公益诉讼案”，尽管已经立案，但至今尚未开庭；而“自然之友”已为此支付了第一期鉴定评估费用10多万元。

此外，“还存在生效判决得不到执行的风险，比如被告无力赔偿申请破产清算。”吴安心说，新环保法以及最高法的有关司法解释实施时间才两三个月，随着司法实践的开展，可以预计新的难题还会出现。

环保组织需苦练内功

新环保法和最高人民法院司法解释的实施，为环保组织提起公益诉讼打开大门，但环保组织的态度远非想象中的积极。

据中华环保联合会调查，环保组织提起环境公益诉讼的主观意愿普遍不高，只有30%的环保组织表示会将环境公益诉讼作为首要维权手段。如“自然之友”计划面向全国民间组织建立合作网络，但经过一个月的观察，真正有能力且意愿尝试环境公益诉讼的“小伙伴”并不多，即使“自然之友”愿意提供律师资源，一家地方环保组织还是拒绝了合作意向。

对此，多位专家和多个环保组织表示，环保公益组织在资金、人才、能力等各方面还有很多的欠缺，有心无力；也有的即使有能力从事公益诉讼，但意愿并不强，环境公益诉讼的“春天”尚需时日。

环保组织面对公益诉讼望而却步，最大的门槛是“缺人”。“环境问题高度复杂、专业。环保组织需要有专业人士，特别是背后专家队伍的支持非常重要，因为法庭讲证据。”吴安心说。在南平案中，中国政法大学污染受害者法律援助中心教授刘湘、志愿律师吴安心分别担任“自然之友”、福建“绿家园”代理人，并邀请了有关专家作了勘察取证，确保了评估取证的顺利进行。

像“自然之友”这样的环保组织，可谓凤毛麟角。王灿发表示，目前，我国民间环保组织多数处在初创阶段，缺乏专职的环境工程师和环境法律专家。一些环保组织只有几位全职工作人员和实习生，工作内容只是做些环境教育的宣传工作，提起公益诉讼的能力明显不足。

王灿发认为，中国的环境公益诉讼之路，还会面临其他很多挑战。正因如此，作为环境公益诉讼的一个重要部分，环保组织能否加强自身能力，在专业性和持续性上更进一步，对于环境公益诉讼制度的良性发展，尤显关键。环保组织应主动“练内功”，提高“实战”能力。

据了解，旨在提高环保组织能力的各种研修班、学习班、实习项目正在火热地组织起来。中国政法大学污染受害者法律援助中心今年将召开公益诉讼的律师培训班。随着环保组织能力的提升，可以预计公益诉讼将在我国环境保护事业中发挥更大作用。

3月中旬以来，宁夏回族自治区中卫市开展大规模企业环境及重大安全隐患集中排查行动。 彭昭之摄（新华社发）

案例

首例大气污染环保公益诉讼立案

本报记者 王金虎

3月24日下午，山东省德州市中级人民法院发布公告称，决定受理中华环保联合会诉德州晶华集团振华有限公司大气污染责任纠纷。该案是自新环保法施行以来第一起针对大气污染行为的环境公益诉讼案件。

3月19日，中华环保联合会向山东省德州市中级人民法院提交诉状，对德州晶华集团振华有限公司污染大气的行为提起公益诉讼，索赔近3000万元。该企业曾因超标排放遭环保部点名批评。振华公司主导产品为浮法玻璃、空心玻璃砖，主要污染问题是该公司排放物中氮氧化物超标。

据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介绍，2015年春节以前，中华环保联合会接到当地居民对该企业的多次举报，随后，他们派员实地调查，确认投诉内容属实。近3000万的索赔依据是什么？马勇说：“新出台的公益诉讼司法解释第23条规定，如果难以进行生态损害评估的，可以通过企业运营成本进行核算。根据公开资料，被告企业没有安装治污设施的生产线，换算起来大约有2000多万元；另外，该企业因拒不改正超标排放污染物行为造成的损失约780万元。诉状请求赔偿款项支付至地方政府财政专户，用于德州市大气污染的治理。”

据了解，德州晶华集团振华有限公司共有三条浮法玻璃生产线，一号线2011年已停产，目前生产的是二号、三号线。其中三号线脱硫除尘设施已建成投运，二号线脱硫除尘设施建成但运行不正常，二号、三号线均未建设脱硝设施。

3月20日，德州市市长杨宜新、副市长孙开连约谈了德城区政府和晶华集团振华有限公司主要负责人，提出整改措施。德州市市长杨宜新告诉记者：“我们将进一步加大监察督导力度，确保整改到位；同时，进一步加大对全市重点污染源的监管，严格按照新环保法要求，铁腕执法，严厉打击各类环保违法行为。”

绿视界

环境公益诉讼呼唤公众参与和监督

马 勇

2014年，中华环保联合会以维护百姓环境权益和公共环境利益为出发点，开展环境公益诉讼8起，监督调查环境案件25起，为环境污染受害者提供法律帮助案件12起，取得较好社会效果。

在环境维权过程中，我们发现运用司法手段维护环境权益困难重重，体会到公众在遭受污染侵害时，因为惹不起、拖不起、花不起等原因，不想、不敢甚至不能通过司法手段进行维权，导致环境污染纠纷单纯依赖行政处理的现象突出，公众往往只能通过信访途径解决问题。新修订的《民事诉讼法》、《环境保护法》赋予部分社会组织环境公益诉讼主体资格，而大部分环保组织由于资金不足、专业人员欠缺等原因，没有能力开展环境公益诉讼。

获知环境信息是公众参与和监督的前提。当前，环境信息公开渠道仍不畅通。尽管《环境信息公开办法》明确了关于政府环境信息和企业环境信息的公开规定，但至今环境信息公开状况仍不尽如人意，信息平台建设不足、环境信息管理人员技术水平不高、信息公开监督机制不健全等问题，造成了公众在申请环境信息公开过程中遭遇拒绝、回避、遮掩等。信息公开渠道的不通畅甚至造成了一些较为严重的环境群体性事件，成为影响社会稳定的负面因素。

目前，社会组织开展公益诉讼缺乏有力支持。环境公益诉讼在经历了无法律依据到有法律明确规定的突破之后，在司法实践中仍是寥寥无几。一方面源于国家没有配套的支持性政策，尤其是鼓励政府购买社会组织的服务没有落实。另一方面缺乏社会筹资的良性渠道，极大地制约了自负盈亏的环保社会组织，环境公益诉讼面临叫好不叫座的尴尬局面。

此外，地方保护仍是环境维权的瓶颈。在一些环境违法行为恶劣、环境污染后果严重的事件中，不乏地方招商引资的重点企业、纳税大户。在环境监督过程中，部分地方采取包庇、纵容的态度，对企业违法行为视而不见、查而不处，而作为最后一道防线的司法部门也往往会在地方保护的干预下，以不符合立案条件、建议庭外调解等理由拒绝受理，造成许多环境违法行为屡查屡犯、屡禁不止，导致环境案件求告无门、久拖不决。

2015年，中华环保联合会将积极联合志愿律师和各地环保组织开展环境公益诉讼实践，做有示范性、有影响力的环境公益诉讼案件。（作者为中华环保联合会环境法律服务中心副主任）