

预防性环境行政公益诉讼必要性探究——以建设项目环境影响评价问题为切入点

黄瑶

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年3月2日; 录用日期: 2023年5月8日; 发布日期: 2023年5月15日

摘要

新冠疫情的流行充分表明当代社会充满风险, 环境风险是其中的重要一种。预防环境风险是国家的一项重大时代课题。虽然我国为预防环境风险, 也建立了相应的防范体系, 但是在司法实践中, 事后救济仍是应对环境风险主要的方式; 而目前各类环境风险在不断增加, 现行环境公益诉讼救济方式已经无法满足需求。文章以建设项目环境影响评价中“未做环评先开工”和“形式环评”典型问题为切入点, 通过对这两类问题的背后原因进行剖析, 引出构建预防性环境行政公益诉讼的必要性, 并从回应现代风险社会需求、推动国家生态文明建设、完善我国环境公益诉讼体系三个方面进一步阐明建立预防性环境行政公益诉讼的必要性, 提出将行政机关的预防性行政行为纳入其中, 由检察机关提起预防性环境行政公益诉讼, 充分运用司法审查监督的功能, 从源头上对环境风险进行预防, 提高应对环境风险能力。

关键词

预防性环境行政公益诉讼, 建设项目环境影响评价, 预防性行政行为, 司法监督, 风险预防

Research on the Necessity of Preventive Environmental Administrative Public Interest Litigation—Starting from the Environmental Impact Assessment of Construction Projects

Yao Huang

School of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Abstract

The COVID-19 pandemic has fully demonstrated that contemporary society is full of risks, of which environmental risks are an important one. Preventing the occurrence of environmental risk is an important task of our country. Although our country for the prevention of environmental risks, has built the corresponding prevention system, but in judicial practice, post-relief is still the main way to deal with environmental risks. At present, all kinds of environmental risks are increasing, and the current remedies for environmental public interest litigation can no longer meet the needs. Starting from the typical problems of “start before you do EIA” and “formal EIA” in environmental impact assessment of construction projects, this paper analyzes the reasons behind these two kinds of problems, and leads to the necessity of constructing preventive environmental administrative public interest litigation. In addition, it further expounds the necessity of establishing preventive environmental public interest litigation from three aspects of responding to the needs of modern risk society, promoting the construction of ecological civilization and perfecting our environmental public interest litigation system. It proposes to bring preventive administrative behaviors of administrative organs into it, and file preventive environmental public interest litigation by procuratorial organs, fully utilizing the function of judicial review and supervision. We should prevent environmental risks at their source and improve our ability to cope with them.

Keywords

Preventive Environmental Administrative Public Interest Litigation, Construction Project Environmental Impact Assessment, Preventive Administrative Behavior, Judicial Supervision, Risk Prevention

Copyright © 2023 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

云南“绿孔雀”案从结果来看,在未发生损害濒危野生动物及生态环境的后果之前制止了损害行为,在审判性质上属于预防性诉讼。但严格意义上,该案仍然属于事后救济的类型,并没有实现从源头上预防环境风险的目标。只因该案所涉水电站建设项目已实际建设,已然对周围生态环境产生了影响。而追溯到案件的问题根源,则是建设项目环境影响评价报告书严重失实,行政机关未依法尽职履行环境影响评价审批职责,缺乏相应的司法审查监督。而在此之下,若将行政机关履行建设项目环境影响评价审查、审批等环境监管职责的预防性行政行为纳入预防性环境行政公益诉讼中,对行政机关进行司法审查监督,突破现行环境行政公益诉讼中“先损害,后救济”的模式,构建预防性环境行政公益诉讼,则可以实现真正意义上未发生损害后果的预防性诉讼。

2. 预防性环境行政公益诉讼界定

预防性诉讼即在损害后果产生之前即提起诉讼,以制止具有侵害风险的行为,与事后救济诉讼相对。我国现行法律只规定了预防性环境民事公益诉讼,需要结合其他相关规定,对预防性环境行政公益诉讼

进行界定。

2.1. 预防性环境民事公益诉讼

张旭东学者称预防性环境民事公益诉讼突破了“无损害即无救济”的诉讼救济理念桎梏，是针对潜在污染环境、破坏生态行为提起[1]。结合对应的条款¹，可以明确，预防性环境民事公益诉讼注重从源头上防范潜在的危害，是指为防止对生态环境造成严重的损害，对污染环境和破坏生态等具有重大风险的行为提起的民事公益诉讼。

2.2. 预防性环境行政公益诉讼

预防性环境行政公益诉讼，可以从预防性行政诉讼与环境行政公益诉讼进行拆解，最后结合界定。解志勇学者认为预防性行政诉讼是相对于事后救济型行政诉讼而言的，是相对人认为行政机关的行政行为或事实行为正在侵害或即将侵害自己的合法权益，向人民法院提起诉讼，要求确认行为、无效违法，或者判令禁止或停止行为实施的司法制度[2]。故预防性行政诉讼是在行政机关所作行政行为发生侵害之前提起的诉讼。而根据相关司法解释规定²，环境行政公益诉讼是检察机关对违法行使职权或者不作为的行政机关致使环境利益受到损害后提起的行政诉讼。首先对预防性行政诉讼的作简单了解。据此，预防性环境行政公益诉讼应包含有权起诉的主体、对象以及相应的起诉的标准等内容。而吴良志学者认为预防性环境行政公益诉讼是指法定的机关或组织认为行政机关的行政行为或事实行为具有损害环境公共利益的重大风险，向人民法院提起诉讼，要求确认行政行为无效、违法或撤销，或者判令禁止或停止行为实施的诉讼制度[3]。

综上，预防性环境行政公益诉讼指为了保护环境公共利益，在没有发生损害后果前，检察机关就行政机关的行政行为向人民法院提起诉讼。提起诉讼的主体限定为检察机关，诉讼对象为行政机关的预防性行政行为，即行政机关尚未作出、正在准备作出或已经作出的行政行为或事实行为(具有重大风险)。

3. 建设项目环境影响评价存在的典型问题

环境影响评价，是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，进行跟踪监测的方法与制度[4]。环境影响评价最先规定的是建设项目的的环境影响评价，之后又增加了规划的影响评价，是我国环境保护监督管理的制度，具有预测性。建设项目环境影响评价要求凡是从事对环境有影响的建设项目都必须作环境影响评价，强调对项目建设过程中和建设完成后对环境的影响进行判断并做好防范措施。尽管我国目前对于建设项目环境影响评价基本上作了比较体系的规定，并且一直在不断的完善，但是在实践中仍然存在以下两类典型问题。

3.1. 建设项目“未做环评先开工”

环境影响评价是在建设项目开工建设之前就应该完成的预防性措施。而之前有关建设项目环境影响评价的法律规定存在限期补办手续、违法成本低等漏洞，导致实践中大量建设项目“未做环评先开工”。尽管之后2014年修订的《环境保护法》对相关法律规定进行了修改和完善，但是直至目前，建设项目“环评未做先开工”问题屡禁不止，严重损坏了该项规定的预防性功能。在实践中，影响比较大的主要有以

¹《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》第一条：“法律规定的机关和有关组织依据民事诉讼法第五十五条、环境保护法第五十八条等法律的规定，对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼，符合民事诉讼法第一百一十九条第二项、第三项、第四项规定的，人民法院应予受理。”

²《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十一条：“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关应当在收到检察建议书之日起两个月内依法履行职责，并书面回复人民检察院。出现国家利益或者社会公共利益损害继续扩大等紧急情形的，行政机关应当在十五日内书面回复。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”

下案例：

1) 常州外国语学校“毒地事件”：常州外国语学校搬迁，新校址却在“有毒地块”旁边，学校选址建设的环评报告还未批复，学校就开工建设并使用，最终导致多名学生体检异常。³之后环保组织对“有毒地块”的三家化工厂提起公益诉讼，该案历经一审二审，最高人民法院于2020年3月19日裁定提审⁴。

2) 山西省晋中市焦化项目：2021年4月，环保督察组发现山西省晋中的5个焦化项目未获得环评批复即从2019年初开始陆续违法开工建设，其中还有一部分已经建成投产；若5个焦化项目全部建成投产，将给当地环境保护和污染防治等工作带来严峻风险和挑战。⁵

3) 宜宾港志城作业区散货泊位工程项目“未批先建”案：2021年5月，宜宾市生态环境局现场检查发现该项目未依法报批环境影响评价文件，擅自开工建设，对项目公司罚款1677.95万元。⁶

3.2. “形式环评”问题

“形式环评”包括缩小环境影响评价范围、环境影响因素分析不全、环评内容失实和造假、结论不合理等，其主要是用虚假环评报告走程序，使表面上合法化，掩盖其想尽早建设的目的。“形式环评”借程序表面的合法以迅速通过环评批复进行开工建设，没有对建设项目的环境影响实际进行全面合理的评估，以采取防范措施，甚至停止项目的建设以保护生态环境。该类问题在实践中可能会严重破坏生态环境，同时浪费投入的经济成本。“形式环评”实践中较为典型的主要有以下3例：

1) “绿孔雀”一案中，夏洒江水电站项目的环评报告载明了当地各种动物的种群数量低下、不会导致动物多样性的明显降低等内容，主要是想说明水库蓄水不会周围野生动物的生存⁷。该环评报告和之后所调查的事实明显不一致，没有对水电站建设完成后将被淹没的绿孔雀等濒危动物栖息地进行影响评价，对数量众多的苏铁也没有作相应的论述和评估。

2) 深圳湾环评报告造假抄袭：深圳湾有一套完整的红树林湿地生态系统，项目地位于最重要的鸟类保护范围，但是该项目的环评报告却对此完全忽视、没有评价，同时也完全忽略了疏浚工程以及日后营运期间对迁徙水鸟的影响。⁸

3) 2021年9月3日，生态环境部通报了江西省赣州市于都县岭下水库工程项目等4起环评文件存在严重质量问题的典型案例，并进行了相应的处罚。⁹这4起典型案例在环境影响评价中均没有如实对项目所产生的环境污染问题进行科学调查和论述并提出有效防治措施，与项目的实际建设状况不符。

4. 建设项目环境影响评价典型问题原因剖析

4.1. 先天缺陷：自身规定不完善

上述建设项目环境影响评价存在的两类典型问题，对其进行剖析，基本上有以下几个方面原因：1) 违法成本低，缺乏严格的法律责任。承担“未批先建”和“形式环评”的法律责任对企业来说并没有什么损失，甚至有些地方行政法规对于影响较轻的行为是免于处罚的。2) 公众参与程度不高。环境影响评

³《三问常州毒地事件：屡遭举报，环评为何一路绿灯》，新浪网 <https://news.sina.com.cn/c/nd/2016-04-27/doc-ixrpycy4523454.shtml>，最后访问时间：2021年12月20日。

⁴ 详见最高人民法院(2019)最高法民申1168号民事裁定书。

⁵ 《山西省晋中市盲目上马焦化项目未批先建、违规取水、违法排污问题严重》，载生态环境部网站 https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk15/202104/t20210416_828945.html，最后访问时间2021年12月20日。

⁶ 《这家公司被罚款1677.95万元四川通报3起环境违法典型案例》，载潇湘晨报 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1717416551836353072&wfr=spider&for=pc>，最后访问时间：2021年12月20日。

⁷ 详见云南省高级人民法院(2020)云民终824号民事判决书。

⁸ 《连名字都抄!“深圳湾”环评报告造假，项目恐威胁10万水鸟生存，央视怒批》，参见知乎 <https://zhuoanlan.zhihu.com/p/133450877>，最后访问时间：2021年12月20日。

⁹ 《生态环境部加大环评问题交办力度，严惩环评文件严重质量问题行为》，参见生态环境部网站 https://www.mee.gov.cn/ywggz/sthjzf/zfzdyxzc/202109/t20210903_896868.shtml，最后访问时间：2021年12月20日。

价的知识复杂、专业能力要求高,普通公众难以理解并提出专业意见,导致实践中公众参与环节只是走形式化流程,没有起到监督作用。3)为了发展当地经济,部分行政机关存在忽略性执法现象。4)负责履行环境影响评价相关职责的行政机关没有严格按照环境影响评价的相关规定进行审核、审批,对环评报告做实质审查;环评专业知识复杂,太过依赖第三方专家的意见,主要根据环评机构编制的环境影响报告书(表)的内容作判断,但是环评机构与行政机关之间又可能存在潜在的利益关系,最终会导致行政机关作出了损害环境公共利益的行政行为等。

4.2. 后天不足:运行过程缺乏监督

而上述问题的存在,从根源上来说,实质上是在环境影响评价的运行过程中,缺少强有力的司法审查监督。究其背后,主要存在以下两方面的问题:首先,法院的司法审查监督流于形式。实践中,对于环境影响评价的司法审查,主要有行政相对人不服不予审批决定提起的行政诉讼以及利害关系人提起的行政诉讼。前者的诉讼仅是在企业为了自身的利益和行政机关之间的行政诉讼,后者相对来说更关注建设项目对环境的影响。但是利害关系人作为普通公众缺乏环境影响评价的相关专业知识,往往是弱势的原告方,他们所提起的诉讼在司法实践中并没有起到预期的效果。因为法院对该类案件的审查主要是依据普遍确立以环评文件编制机构资质等程序性要求认定环评审批决定合法与否,流程式审查囿于行政行为的形式框架,仅关注行政机关的程序性义务,实质是对行政机关的专业判断进行的盲目遵从式审查[5]。由此可见,在利害关系人提起有关对行政机关环境影响评价的行为要求确认违法或请求撤销的诉讼大部分都没有得到支持,这种简单的程序性审查,无法对行政机关的行政行为是否合法作出实质判断,对环境风险的预防没有实际帮助。其次,具有相应专业能力的社会组织因缺乏资格要求而无法提起行政诉讼。如在绿孔雀案中,自然之友等社会组织就曾建议原环保部撤销夏洒江水电站的环境影响评价批复,但是因为缺乏法定的请求权利而没有得到切实的答复[6]。而检察机关作为法定的权力监督机关,若是能在行政机关作出相应的行政行为或者环境风险发生前即对行政机关进行检察监督(提起诉讼),则能够督促行政机关依法履行职责,对行政行为进行预防性纠正,减少环境风险的发生,可以减少事后救济的环境公益诉讼。

5. 预防性环境行政公益诉讼的必要性探析

经上述建设项目环境影响评价存在问题原因剖析可见,构建预防性环境行政公益诉讼,利用属于国家权力的司法权监督行政权,实现对环境影响评价的司法审查监督,落实预防原则,可以从源头上防范潜在的环境风险,使环境影响评价的预防功能得到落实。除此之外,还可以从以下三个方面窥见预防性环境行政公益诉讼的必要性。

5.1. 回应现代风险社会需求

德国社会学家乌尔里希·贝克在《风险社会》中曾指出,风险社会制度是一种新秩序功能,风险社会的特征之一是科学的不确定性[7]。对生态环境领域的风险预防,主要体现在以下两方面。首先是预防环境风险。环境问题、环境风险在因果关系等方面存在着科学不确定性,充满着复杂性。因此,对环境风险的预防要从源头上进行控制,这也是国际社会上普遍适用的“风险预防”原则的具体要求。其次是对行政机关行政行为的预防。行政机关行使行政权有较大的自主权,若行政机关违法行政或者不作为将会严重损害公共利益,而预防性环境行政公益诉讼可以有效预防行政机关的风险行政行为。故,预防环境风险的发生是国家的重要任务之一,构建预防性行政环境公益诉讼,是对风险预防需求的必要回应之一。

5.2. 推动国家生态文明建设

自党的十八大以来,我国非常重视生态文明建设,制定了大量政策法规推进落实相关工作。在《十九届四中全会决定》中提到了扩展公益诉讼案件范围、完善生态环境公益诉讼制度的相关要求。之后又进一步提出要加强检察机关提起生态环境公益诉讼工作。¹⁰特别是习近平主席在2020年提出了我国碳达峰碳中和的目标。因此,为推动国家生态文明建设、实现“双碳”目标,建立预防性环境行政公益诉讼制度是加强检察机关提起生态环境公益诉讼工作的重要方向,也是以中国现代化推动生态文明建设的必要路径。

5.3. 完善现行环境公益诉讼体系

权力没有界限和限制则会导致权力滥用,而目前环境风险的监管体制基本上以行政机关为主导。行政机关作为环境风险管制的主要权力行使机关,若是行政机关违法行政或不作为却无法通过权力监督进行制约,则会对环境公共利益产生巨大的损害。在监督行政机关依法行政和执政的方式中,司法监督无疑是最有效的。美国1970年《清洁空气法》首次规定了环境公民诉讼制度,通过诉讼借助法院的司法权监督和推动环保法律的实施和执行,在督促政府履行环保职能和监督企业环境行为方面起到了不可替代的作用[8]。美国著名的“小鱼大坝”案¹¹就是其中的经典案例。德国则在《环境司法救济法》中统一和明确了环境团体诉讼制度,其中主要的是环境行政公益诉讼,促进行政机关依法行政[9]。上述两个国家环境诉讼制度的共同点都是通过诉讼实现司法权对行政权的监督,通过贯彻预防原则,督促行政机关依法履行环境监管职能,对环境风险进行有效的规制。

而我国环境公益诉讼体系主要表现为以社会组织提起的环境民事公益诉讼(含预防性环境民事公益诉讼)以及检察院为代表提起的环境民事和行政公益诉讼。但环境行政公益诉讼和环境民事公益诉讼存在明显的事后救济缺陷,无法满足当前环境风险预防和环境公共利益保护的要求。预防性环境行政公益诉讼具有其特殊性,所保护的是涉及到国家能够安全、持续发展的环境公共利益,而检察机关是我国法定的法律监督机关,为避免出现滥诉现象,构建预防性环境行政公益诉讼,由检察机关在行政机关的行政侵害行为尚未发生或即将发生或刚刚发生但尚未造成侵害事实时提起预防性诉讼,即将行政机关的预防性行政行为纳入其中,通过司法审判充分发挥司法监督的作用,推动环境法律的实施和执行,督促行政机关依法行政、依法执政,可以有效预防风险的发生,在最大限度内保护环境公共利益。这也是为满足新时代人民对美好生态环境的需求就法律监督职能方面所作的创新,同时加强检察机关的法律监督职能。另,根据最高人民法院环资庭负责人李明义透露,最高法院将持续探索预防性环境公益诉讼,并表示预防性诉讼不仅适用于环境民事公益诉讼,也适用于环境行政公益诉讼。¹²因此,构建预防性环境行政公益诉讼,是完善我国环境公益诉讼体系的必要路径之一。

6. 结语

综上,环境风险在科学方面等存在不确定性,对原告的诉讼能力要求较高,构建预防性环境行政公益诉讼可以充分发挥司法机关的能动性,加强对行政机关履行生态环境有关行政职责中的预防性行政行为的监督,督促行政机关发挥其专业、效率优势,履行保护生态环境的职责,实现对行政机关行政行为带来的环境风险进行有效防控,为实现美丽中国目标铸造强有力的后盾。

¹⁰《关于构建现代环境治理体系的指导意见》,中国政府网 http://www.gov.cn/zhengce/2020-03/03/content_5486380.htm,最后访问时间2021年12月21日。

¹¹由于在小田纳西河中发现了—种濒危的三英寸的小鱼,最终停止建设已投入近1亿美元、将要完工的大坝。

¹²《最高法:持续探索预防性环境公益诉讼,将出台环保禁止令规则》,参见澎湃新闻 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1692637101334126630&wfr=spider&for=pc>,最后访问时间:2021年12月21日。

参考文献

- [1] 张旭东. 预防性环境民事公益诉讼程序规则思考[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2017, 35(4): 9.
- [2] 解志勇. 预防性行政诉讼[J]. 法学研究, 2010, 32(4): 172-180.
- [3] 吴良志. 论预防性环境行政公益诉讼的制度确立与规则建构[J]. 江汉学术, 2021, 40(1): 15-23.
- [4] 吕忠梅. 环境法[M]. 第2版. 北京: 高等教育出版社, 2017.
- [5] 吴芝仪. 在形式与实质之间: 环境影响评价司法审查机制的反思与构建——基于环评邻人诉讼的实证研究[C]// 国家法官学院. 司法体制综合配套改革中重大风险防范与化解——全国法院第31届学术讨论会获奖论文集(下). 北京: 人民法院出版社, 2020: 423-437.
- [6] 吴凯杰. 论预防性检察环境公益诉讼的性质定位[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2021, 21(1): 30-44.
- [7] 唐塘. 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.
- [8] 王曦, 张岩. 论美国环境公民诉讼制度[J]. 交大法学, 2015(4): 27-38.
- [9] 谢伟. 德国环境团体诉讼制度的发展及其启示[J]. 法学评论, 2013, 31(2): 110-115.