

久拖不立渐成常态，社会组织环境公益诉讼的立案问题亟待解决

文/王晓琼

摘要：新《环保法》中规定社会组织可提起环境公益诉讼，但相比起已与法院有既定有效联系衔接机制的检察机关来说，社会组织提起环境公益诉讼面临着立案方面的诸多问题。原因有三点：一是司法机关处理环境公益诉讼的动力不够；二是司法环境上下不平衡；三是对社会组织的信任机制欠缺。五项改进建议分别是：一是严格落实《最高人民法院关于审理环境公益诉讼案件的工作规范（试行）》，推行立案登记制；二是开展专项整治，将公益诉讼立案列入绩效考核；三是加强院级主要负责人的交流培训；四是鼓励开展对话沟通，建立社会组织的信任机制；五是贯彻《民法典》绿色原则，鼓励公益诉讼进一步开拓创新。

关键词：环境公益诉讼，社会组织，立案登记，意识局限，信任机制

王晓琼. 久拖不立渐成常态，社会组织环境公益诉讼的立案问题亟待解决. 生物多样性保护与绿色发展，第1卷第2期，2022年1月，ISSN2749-9065

近年来，检察机关和社会组织逐步开始参与或发起环境公益诉讼，已成为使用法律武器捍卫环境公共利益的司法有效路径。这其中，检察机关在环境公益诉讼中的角色和定位已毋庸置疑，其作为起诉主体提起环境公益诉讼，具有与现实需要相符的基础和条件。

于2015年1月1日颁布施行的新“环保法”第58条，公布了社会组织提起环境公益诉讼的相关规范，明确了社会组织提起环境诉讼的主体资格。尽管困难重重、行路坎坷，但标志着由社会组织提起环境公益诉讼的通路已经正式打开，近年来也有先行者做出了各种尝试。特别是随着环境污染事件的频发，以及全社会对生态文明建设重视程度的提高，社会组织作为现代环境治理体系当中不可或缺的重要力量，正通过司法手段不断发挥其在环境保护的积极作用。

社会组织参与环境公益诉讼具有公益性、非自利性、专业性、系统性等优势，充分发挥了对分散性个人诉求的聚合作用，体现出社会力量参与和推动环境保护的重要价值。但尽管如此，社会组织在提起环境公益诉讼的过程中，还必须克服诸多制约其长足发展的现实问题和阻碍。其中，环境公

益诉讼立案难问题，做为关键掣肘，亟待从源头破解。

对此，中国生物多样性保护与绿色发展基金会（简称“中国绿发会”）副秘书长马勇在中国法学会环境资源法学研究会环境纠纷多元解决机制专委会 2021 年学术年会上，以“环境公益诉讼的立案问题”为主题进行发言时明确指出，由于检察机关与法院间已有既定有效的联系衔接机制，检察机关提起环境公益诉讼的立案基本顺畅。但社会组织提起环境公益诉讼却面临立案方面的诸多问题。

从现实情况来看，2015 年前，由于无法可依（《民事诉讼法》2013 年实施前）或有法难依（法律规定笼统），公益诉讼立案问题较普遍存在；2015 年-2016 年，社会组织原告资格问题困扰立案，以中国绿发会腾格里沙漠污染公益诉讼案为例，一审二审均以中国绿发会主体不适格为由不予立案，中国绿发会不服上述判决，向最高人民法院申请再审，最高人民法院终审裁定确立了原告资格判定三条件，使得社会组织提起环境公益诉讼的原告资格问题得以有效解决；2016 年后，情况又发生了变化，不予立案演变为难立案，久拖不立渐成常态。例如中国绿发会 2016 年 1 月提起的福建南平非法采伐红豆杉公益诉讼，至今仍未立案。其他社会组织类似遭遇的案件还有多例。

马勇对“立案难”成因进行了分析，认为主要在于以下三个方面：一是公益诉讼发展阶段由首创创新到常态业务，司法机关处理环境公益诉讼的动力、热情有所下滑；二是环境司法上下不平衡，脱节现象渐显。最高人民法院环境司法理念先进、务实，高级法院也较积极，但一些中级法院或指定管辖的基层法院落实度却参差不齐，部分司法人员意识局限，认为除水、大气等严重污染外的新型污染不是环境问题，更不能成为诉讼案件。加之有些法院审判人员能力有限，对于专业性强的环境公益诉讼案件审理存在畏难情绪，使得在立案方面积极性不高。有些地区还存在因地方利益影响环境公益诉讼立案的情况；三是对社会组织的信任机制欠缺。

对此，马勇也提出五项改进建议：一是严格落实《最高人民法院关于审理环境公益诉讼案件的工作规范（试行）》，普遍实行立案登记制；二是开展专项整治，将公益诉讼立案列入绩效考核；三是加强院级主要负责人的交流培训；四是鼓励开展对话沟通，建立社会组织的信任机制；五是贯彻《民法典》绿色原则，鼓励公益诉讼进一步开拓创新。