

从破窗理论看环境公害治理

魏汉涛

(昆明理工大学法学院,云南昆明650500)

摘要:破窗理论启示我们,环境污染事件泛滥的重要原因是,大量的环境违法犯罪行为没有被查处,环境领域的无序状态导致一些企业纷纷仿效;要改变这种现状,必须引入“零容忍”的打击政策。但由于环境违法犯罪行为为自身的特殊性、政府失灵、行政资源的有限性等因素的影响,很难实现对环境违法犯罪行为“零容忍”。要消除这些不利因素,必须为公民参与环境污染治理开山劈道,用公民环境公权力补充、制约国家环境公权力。同时,为了提高打击力度,必须完善现行环境公益诉讼制度,赋予公民原告资格。

关键词:破窗理论;零容忍;环境公益诉讼;原告资格

中图分类号:D922.6

文献标志码:A

文章编号:1008-7699(2014)06-0030-07

目前,环境问题已经上升为上至国家领导人下至黎民百姓都关注的问题。在官场,环境问题一跃成为高频词汇,屡屡成为会议讨论的重要议题;在坊间,环境问题这个曾经陌生的词汇也走进了平常百姓家,常常成为老百姓茶余饭后的谈资。为了实现可持续发展,消除国民对环境问题的忧虑,我国采取了一系列重大举措。例如,加大了环保的投入,过去10年,我国在环保方面的投入高达4万亿元。^①再如,2012年生效的《刑法修正案(八)》对环境犯罪进行了较大修改,降低了入罪门槛,加大了惩罚力度;2013年1月实施的新《民事诉讼法》确立了环境公益诉讼制度。然而,这些重大举措的效果却不明显,大面积的耕地在进一步被重金属污染,大量污水或明或暗地在向大江大河流淌。这一切都在告诉我们,环境污染治理还没有找到症结。基于此,本文尝试通过分析“破窗理论”,探寻环境污染治理的路径。

一、梳理与启示:破窗理论之回放

上世纪60年代,美国斯坦福大学菲利普·辛巴杜教授做了一个有趣的实验:他准备了两辆完全一样的汽车,一辆停放在较富裕的中产阶级社区,一辆停放在穷困杂乱的穷人社区。他把停在富裕社区的那辆车的车牌取掉,并将车顶棚掀开。结果,这辆车当天就被他人偷走了,而停放在穷人社区的那辆车一周也无人问津。辛巴杜教授调整了一下策略,故意将那辆车的玻璃敲了个窟窿。意料中的结果出现了,几个小时后那辆车子就被偷走了。^[1]受辛巴杜教授实验的启示,美国学者詹姆斯·威尔逊和犯罪学家乔治·凯琳于1982年提出了“破窗效应”理论。根据该理论:如果一幢建筑的一扇窗户遭到破坏而未及时得到修补,那么肇事者就会误以为整幢建筑无人管理,从而产生自己可以任意破坏的心理暗示。久而久之,那些破窗户就给人一种社会无秩序的感觉,在这种氛围下,各种违反秩序的行为和轻微犯罪行为就会潜

收稿日期:2014-08-01

基金项目:云南省哲学社会科学规划一般项目“环境资源司法保护之检讨”(YB2013038);云南省教育厅哲学社会科学重点项目“环境污染治理机制之反思与重构”(2013Z146)

作者简介:魏汉涛(1973-),男,湖北孝感人,昆明理工大学法学院副教授,法学博士。

① 《10年花4万亿,为何换不来天蓝水甜》,载《北京晨报》2013年3月A04版。

滋暗长,社会治安就会逐步恶化。由此可知,“无序和犯罪之间存在一种合理的紧密联系,无人管理的乞丐就像是第一面被砸破的窗户玻璃:侵犯者和其他偷盗者,无论是偶犯还是惯犯,都相信他们被抓住或发现的机会减少了,从而公然在街上犯事,而此前一直存在的环境已经令潜在的受害人感到恐惧。”^{[2]203}

概括起来,破窗理论的核心思想有以下几个方面:(1)社会秩序的混乱与犯罪的发生之间存在某种关联性。在破窗理论看来,无序现象的存在会给人一种暗示,社区秩序的混乱表明这些地区的控制力很弱,潜在的违法犯罪者就会认为,在这些地区的违法犯罪行为很容易逃脱处罚。(2)集中的、大量的、被忽视的混乱是激发犯罪的一个重要原因。孤立的、少量的无序现象对犯罪的发生并无重要影响,当无序较为常见甚至非常频繁时,违法犯罪等消极的社会现象就会滋长。在某个区域一旦无序现象开始弥漫,就会促进无序增量暴发。譬如,一向干净的公共场所,一个人在某个角落扔了垃圾,如果这一行为没有被及时处理,那个地方的垃圾就会越来越多。(3)警察及时有规则地执法可以有效地预防和减少无序。警察的执法行为会产生一种积极效应,会让潜在的违法犯罪者意识到,该地区的无序行为正在受到有效的控制,仿效无序将会受到惩处。(4)维护秩序需要警察与社区合作。尽管警察对社会秩序的维护扮演着重要的角色,但由于警察数量有限,如果没有社区的积极参与,警察突击性地恢复秩序的举动,其效果只能是暂时的,该区域的无秩序仍会再次蔓延。^[3]

破窗理论应用到违法犯罪预防之中,就形成了“零容忍”打击政策。“零容忍”政策强调及时打击一切违法犯罪行为,意在及时修复被违法犯罪行为破坏的社会秩序,达到有效修补“破窗”的效果。一般而言,“零容忍”打击政策包含两个方面的内容:一是严格执法。倡导采取积极进攻的警备政策,不论违法犯罪行为产生于何种原因,发生于何种背景,都一律严厉予以惩罚。二是对轻微犯罪也不能纵容。根据“零容忍”政策,姑息轻微犯罪会滋生严重犯罪,要防止犯罪,必须防患于未然。^{[2]204}根据“零容忍”政策,执法机关必须以积极主动的策略和强硬的姿态对待违法犯罪行为,及时、严厉地惩处一切违法犯罪行为。惟有如此,才能维持社会秩序的有序,才能让潜在的违法犯罪分子了解执法机关的态度,不敢为所欲为,同时也减少了人们对犯罪行为的恐惧和忧虑感。

破窗理论以及由此导出的“零容忍”打击政策启示我们,环境污染事件泛滥的重要原因是:现实生活中大量的环境违法犯罪行为没有被查处,环境领域的无序状态相当严重,以致一些企业纷纷加以仿效。要有效地遏制环境污染事件泛滥的现状,必须引入“零容忍”的打击政策,消除干扰环境违法行为难以查处的外部因素,对一切环境违法犯罪行为都进行严厉打击,及时恢复环境领域的有序状态。

二、障碍与困难:难以实现“零容忍”的根源

上面的分析表明,只要对环境违法行为采取“零容忍”的打击政策,就可以有效地遏制环境污染事件的泛滥。然而,正所谓“看似寻常最奇崛,成如容易却艰辛”。“零容忍”政策说出来容易做起来难,由于一系列主客观因素的存在,很难实现对环境违法犯罪行为“零容忍”。

(一)环境违法犯罪行为本身的特殊性导致难以查证

与普通违法犯罪行为相比,环境违法犯罪行为具有多方面的特殊性。第一,因果关系的特殊性。在普通违法犯罪案件中,违法犯罪行为与危害后果之间的因果关系往往一目了然。然而,环境违法犯罪行为与危害结果之间的因果关系却相当复杂,具体表现在以下几个方面:(1)环境违法犯罪行为造成的危害结果具有潜伏性,往往需要累积到一定程度时才爆发。但当危害结果明显时,环境违法犯罪行为大多已经终止。(2)环境违法犯罪行为作用于人身或财产的间接性,往往要通过环境这个媒介才对人身或财产造成损害。^[4]第二,对外界的作用机理相当复杂。由于人类认识的局限性,许多环境违法犯罪行为给社会造成了多大的危害,危害是如何造成的,往往很难确定。第三,环境违法犯罪行为的主观罪过心理也难以

查明,行为人是基于故意还是过失实施违法犯罪行为,抑或是没有罪过(意外事件),由于原因行为与危害结果之间的间隔,调查起来相当困难。第四,环境科学是一门新兴的综合性学科,涉及地质学、气象学、化学、地理学、生物学和物理学等多门自然科学,甚至还涉及经济学、社会学、法学等社会科学方面的知识,而环境执法人员不可能对相关知识都很熟悉,这也会影响环境违法犯罪行为的认定。由于上述诸多因素的影响,要确定行为的违法性有时显得力不从心,因而难以实现有效的打击。

(二)环境违法犯罪企业的反打击能力较强

很多环境违法犯罪企业既不是不懂法,也不是不害怕处罚,他们之所以敢以身试法,是因为他们相信自己巧妙的掩饰可以逃脱处罚。例如,有些企业选择不易被察觉的时间偷排污水。有些企业把污水先蓄起来,等到天下雨河道涨水时,乘天黑将污水直接排到河里,由于污水被上涨的河水迅速冲走,环境执法人员很难发现。再如,有些企业向河道或深海中铺设暗管,通过暗管偷排污水,让人不知道污水是哪个企业从何处排放的。又如,有的企业采用沟渠、坑塘、渗井偷排污水。有的企业在建厂时就考虑如何偷排污水,将排污管深埋在地下。各种各样瞒天过海、暗渡陈仓的隐蔽措施,让执法人员很难发觉。^①虽然没有直接数据显示有多少环境违法犯罪行为没有被查处,但根据现有资料完全可以推断,大量环境违法犯罪行为没有被发觉。例如,最近不断有报道,我国耕地重金属污染面积在 16% 以上。既然有这么严重的污染,那么被发现、被查处偷排污水的企业有多少呢?最近的一份报道告诉了我们答案。2013 年 2 月下旬至 3 月,环保部组织北京、天津、河北、山西、山东、河南 6 省市的环保部门,全面排查华北地区工业企业废水排放去向和污染物达标排放情况。在 40 天的时间检查了涉水排污企业约 2.6 万家,但仅发现有 55 家企业偷排污水。^[5]华北地区是我国污染较严重的地区,但规格如此高、规模如此广的大排查,却只发现了 55 家企业有偷排污水的情况。污染现状与查处数据严重脱节的事实告诉我们,绝大多数环境违法犯罪者仍然逍遥法外。

(三)环境执法部门难以实现全天候的监控

长期以来,我国采取主要依靠环境执法机关执法来治理环境污染的单轨模式。然而,中国国土面积排名世界第三,境内有数十万家涉及排放“三废”的企业。这些企业日夜生产,随时都可能违法排放“三废”。可以想象,要在如此广袤无垠的大地上对数十万家企业的环境违法犯罪行为实现“零容忍”,需要多少环保执法人员监管。但国家的资源有限,国家不可能建设如此庞大的环保行政系统对所有企业进行全天候的监控。当前,根据环保部公布的《2012 全国环境统计公报》,全国设置了环保行政主管部门 3 177 个,从业人数为 53 286 人;环境监测机构 2 742 个,从业人数 56 640 人;环境监察机构 2 898 个,从业人数为 61 146 个。^②根据民政部公布的数据,2012 年全国有 2 852 个县级行政单位。据这些数据推算,即使环保机构和人员都设在县一级,每个县级行政单位中环保行政主管部门从业人员约 18 人;设有环境监测机构 1 个,环境监测人员 19 人;设有监察机构 1 个,环境监察人员 21 人。事实上,每个县从事环保监管的人员极其有限。2013 年 7 月,我们在云南省文山州调研时,当地环保部门抱怨一个县级环保局只有 7 人,人手严重不足。有学者指出,国家不可能投入太多的资源建立一个庞大的环保监控系统,指望单纯依靠环境行政执法治理好环境污染问题,只能是天方夜谭。^[6]

(四)政府失灵导致法律难以落实

从理论上讲,政府是最大的公益组织,自然也就是最大的环保组织。政府所出台的一切政策理应有利于环境保护与公共利益,否则,就有失政府的尊严,就容易让公众失望,招致社会机体的紊乱。然而,

① 《企业偷排污水众生相:瞒天过海、未雨绸缪、暗渡陈仓》, http://news.xinhuanet.com/local/2013-08/13/c_116915439.htm.

② 环境保护部每年在其官方网站上公布《全国环境统计公报》,到目前为止,2012 年以后的数据还没有公布。参见 <http://www.mep.gov.cn/zwgk/hjtj/>.

政府干预有时会失灵,反而把市场进一步扭曲。政府失灵的第一种表现是地方保护主义,地方政府为了片面追求 GDP 和财政收入,往往对当地的污染企业“开绿灯”。现实生活中,这样的例子在全国俯拾皆是,甚至平民百姓也耳熟能详。全国人大代表、海南大学校长李建保直言不讳:“必须严厉打击那些地方包庇不法企业、在环评上弄虚作假、在环测上暗箱操作、在信息公布上秘而不宣的违法行为。必须通过环境执法让地方政府和企业痛知什么是不能触碰的红线,这样才能保证污染永远被挡在外面。”^①政府失灵的第二种表现是,环保执法人员易于被“俘获”,以致他们对环境违法犯罪行为有意或无意地放纵,甚至包庇。政府失灵的第三种表现是部门利益明显。一些环保执法部门为了追求部门利益,以致以罚代刑的现象相当普遍。根据我国刑法规定,如果偷排污严重污染了环境,就应受到刑事处罚。但根据环保部统计公报的数据,从 2003 年到 2012 年,每年因环境违法而被处罚的案件达到几万件,甚至十几万件,但每年受到刑事处罚的案件只有几件,最多的一年也只有 11 件,^②两者相差犹如天壤之别。不可否认,政府失灵是导致难以实现“零容忍”的一个重要原因。更为重要的是,这种失灵很难通过政府内部的制约、监督消除,因此必须引入外部制约机制。

三、对策与出路:治理模式的更新

要对环境违法犯罪行为实现“零容忍”,必须进行制度创新,消除阻碍查处环境违法犯罪行为的主客观因素。要克服环境违法犯罪行为本身的特殊性、环境违法犯罪企业的反打击能力较强、环境执法部门难以实现全天候地监控排污企业、地方保护主义等实现“零容忍”的障碍,除要推进环境执法机构管理体制改革之外,更须引入、完善外部监督制约机制,让公民参与环境公害治理。

(一)公民参与环境公害治理的依据

1. 公民参与维护环境公益的法理依据

环境法因其客体“环境品质”的公共品属性,决定了其归属于社会法域。环境品质对于每个人而言,是不可或缺的,是每个人的共同需求,也只有通过所有人的共同行动才能满足这一共同需求。尽管环境法的基色是社会法,但环境却具有社会法与公法共治的特点。因为环境属于当代及后代所共有之财产,国家(政府)作为帮助社会主体自治的最适格主体,其拥有的环境公权力是基于社会的信托(环境公共信托理论)。或者说,国家环境公权力来源于社会的环境权,国家在支配社会整体环境利益时,只是基于环境权主体的信托,按照社会权利主体的意志经营、管理、使用社会利益。^[7]然而,在“社会”作为授权者不具有客观性的情况下,国家环境公权力行使的正当性不能得到授权者——“社会”的有效监督,其“合目的性”就会受到挑战。在这种情况下,需要拟制一个能代表“社会”作为“最终监督者”的意志的主体。在这种背景下,公民环境公权力孕育而生。公民被拟制为“最终监督者”——社会的代表,取决于公民作为“社会”的一员,具有实现“社会”客观化的实践功能,使国家环境公权力行使能随时得到公民环境公权力的“监督”。简言之,公民环境公权力存在的目的是防止国家环境公权力在实际运作过程中偏离环境法的基本要求,并维护环境法的权威地位。^[8]

事实上,为了防止权力拥有者恣意地行使权力或怠于行使权力,人类发明了两种权力制衡机制:一种是权利制衡权力的机制,另一种权力分配与制衡机制。这是因为,一个发达的法律制度试图阻碍压制性权力结构的出现,其依赖的一个重要手段便是通过在个人和群体中广泛分配权利以达到权力的分散与平

① 《10 年花 4 万亿,为何换不来天蓝水甜》,载《北京晨报》2013 年 3 月 A04 版。

② 根据环保部公布的《全国环境统计公报》,近年来法院做出判决的环境犯罪案件数,每年只有几起或十几起。如 2010 年有 11 起,2009 年只有 3 起。具体信息参见环保部网站公布的《全国环境统计公报》。

衡。^[9]让公民参与环境污染治理,就是让公民也享有一部分环境公权力,从而实现环境监管权力的分散与平衡,避免权力过分集中而出现“政府失灵”。美国参议院公共工作委员会下属的空气和水污染小组委员会担心,职业的公务员与公众呼声间隔太远,而国会又无法对其进行直接监督,因而主张建立公民公益诉讼制度。该公共委员会在其阐述建立公民公益诉讼制度的理由的报告中重申,建立公民公益诉讼制度是为了“促进法律执行,保证联邦和各州的行政机关积极履行其职责,并且补充其资源的不足。”^[10]简言之,从权力的分权制衡理论可以导出公民应当参与环境污染治理。

2. 公民参与维护环境公益的现实依据

环境属于公益,环境公益的维护自然离不开公民的参与。例如,补充行政资源的有限性需要公民参与维护环境公益。如前所述,环境污染问题涉及无数企业,遍及全国各个角落,单靠环保行政执法机关不可避免出现监管真空。再如,遏制官员的私利和偏见离不开公民参与维护环境公益。地方官员为了政绩,往往不惜以牺牲环境为代价求一时之经济增长;他们也可能因认识的偏差或局限而形成了偏见。要遏制片面的政绩观和偏见离不开公民的参与,因为一旦公民参与环境污染治理的渠道畅通,就能够激发公众高度关注本地的环境,大量的决策会因此而变得透明和可行,变得有益和令人愉快。在环境领域之所以钱权交易盛行,一个重要原因是环境执法人员手中的权力缺少有效的监督和制约,如果能让千万双眼睛都关注企业、执法人员的一举一动,都守望着生态的每一次损害,都关心生态的一丝丝变化,环境执法人员的非分之想自然会消于无形,钱权交易将难以生存。国外的许多研究表明,正是因为公民诉讼的存在,无数污染企业和行政执法人员才不敢无视法律的存在;公民诉讼使污染物的排放减少了数亿吨,大量濒危物种得到了保护,许多生态栖息地得以保留,纳税人的税款和行政资源得到了有效节约。^[11]简言之,从现实层面来看,要解决环境问题,必须走群众路线,让群众真正成为保护环境的一支生力军,以便以公民环境公权力制约环境执法之不足与弊端。中国环境保护屡屡让民众失望也在启示我们,环境保护需要发动和释放群众力量。

3. 公民参与维护环境公益的实践依据

我国属于工业后发国家,环境污染问题直到晚近以来才上升为社会热点。世界各国的法律制度有很大的相似性,西方成熟工业国家治理环境污染的经验值得我们借鉴。美国是治理环境污染较为成功的国家,这很大程度上要归功于美国采用了“双轨”制治理模式。在美国,既存在类似于中国的环保行政执法机关,又存在“私人总检察官”制度。“私人总检察官”制度授予公民环境公益诉讼原告资格,以补充和制约环保行政执法之不足。例如,美国《清洁水法》允许任何“利益受到或可能受到负面影响”的个人,针对任何环境行为提起民事诉讼。这项规定经常被公民用来对违反污水排放许可证规定的排放户提起诉讼。^[12]在欧洲,公民参与环境污染治理是通行的做法。例如,根据荷兰法律规定,如果主管机关不充分履行环境监管职责,公民及代表公民的非政府组织可以采取行动。他们可向主管机关请愿,如果仍然无法奏效,就可向行政法庭对该机构提起诉讼。主管机关的“宽恕”(不强制执行)决定,也可能成为被提起诉讼的理由。甚至对环境刑事执法行为,非政府组织也可直接向公诉机关申诉,如果公诉机关决定不追究刑事责任,非政府组织就可向刑事法院对违法者提起诉讼。^[13]

尽管印度也是工业后发国家,但该国建立了便于公民参与环境污染治理的制度。印度比美国等发达国家和地区的步子迈得更大,该国不像西方发达国家那样严格限制环境公益诉讼的适用条件,而是积极鼓励公民公益诉讼,制定了富有特色的印度环境公益诉讼模式。根据印度法律,环境公益诉讼有两类:一是个人作为利害关系人之一向法院提起的诉讼;二是由具有公益心或者公益精神的个人提起诉讼。在第二类公益诉讼中,尽管案件与原告之间没有利害关系,但只要他基于公益,就可以代表其他人提起公益诉讼。^[14]

西方的实践经验告诉我们,仅依赖环保执法部门执法的单轨模式,几乎不可能治理好环境污染问题,

充分调动公民参与环境污染治理是必然的选择。

(二) 现行公益诉讼制度未能使公民有效参与环境公害治理

2013年1月1日生效的新《民事诉讼法》首次将环境公益诉讼确立为我国的一项重要制度。不可否认,这是在通向公民参与环境污染治理、对环境违法犯罪行为实现“零容忍”道路上迈出的具有里程碑意义的一步。然而,该法实施一年多来的实践表明,新《民事诉讼法》确立的这一制度远没有达到预期目标,距离“零容忍”还相当遥远。据有关报道,新《民事诉讼法》确立环境公益诉讼近一年多来,没有出现一起成功提起环境公益诉讼的案例。^①在笔者看来,造成这一结局的根本原因是,新《民事诉讼法》对环境公益诉讼的原告范围限定得过窄。该法第55条将环境公益诉讼的原告限定为“法律规定的国家机关和有关组织”。根据这一规定,除法律规定的机关外,只有有关组织能提起环境公益诉讼,公民个人无权提起环境公益诉讼。2014年4月14日,兰州数位公民就自来水苯污染事件向兰州市中级人民法院提起民事诉讼,要求兰州威立雅水务集团有限公司对自来水苯污染超标事故进行民事赔偿并公开道歉,被法院以不具备主体资格驳回。^②不仅如此,法律也为有关组织的诉权设置了条条框框。最近通过的《环境保护法》第58条对环境公益诉讼中的有关组织的诉权进行了具体规定:对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记,专门从事环境保护公益活动连续5年以上且无违法记录的组织,可以提起环境公益诉讼。根据这一标准,我国有资格提起环境公益诉讼的组织极为有限。将环境公益诉讼的原告范围限制得如此之小,很难想象能达到用公民环境公权力制约、补充国家环境公权力的效果。

(三) 授予公民环境公益诉讼原告资格是实现“零容忍”的必由之路

在笔者看来,我国应借鉴西方国家的做法,不仅要授予有关组织环境公益诉讼的原告资格,更要授予公民个人环境公益诉讼的原告资格。惟有如此,才有利于实现对环境违法犯罪行为“零容忍”。具体理由如下:

1. 环保组织有可能背离公民的意愿

环保组织是由许多热心于环境保护事业的志愿人士结社而成立的,以环保利益为宗旨的组织。从理论上讲,环保组织理应代表全体成员的意志,维护环境公共利益。然而,我国不少环保组织由政府主导成立,政府对其仍有干预力。另一方面,环保民间组织的成立需要政府部门批准,有些地方甚至只允许当地只存在一家有官方背景的环保组织。在这种情况下,环保组织的意愿有时会与公民的意愿相左。另外,环保组织的意志也并非完全是全体组织成员共同意志的表现,组织内部的少数领导者往往发挥着关键作用,他们也可能借环保组织的诉权与环境违法犯罪企业寻租。在美国,环保团体与污染者之间出现了大量的和解行为,使许多人对这类环保团体的公益性目的产生怀疑,认为这会损害公民诉讼的公益性。^[15]不仅如此,我国环保组织发展很不全面,北京、云南等地环境组织相对较多,而山西几乎没有严格意义上的环保组织。如果只授予环保组织环境公益诉讼的原告资格,在那些环保组织发展不健全的地区,环境公益诉讼权将会出现权利主体缺位,设置环境公益诉讼的目的将会落空。由此可知,只授权环保组织提起环境公益诉讼的主体资格,尚难充分发挥对环保行政执行的补充制约作用。新《民事诉讼法》实施以来,很少有环保组织成功提起环境公益诉讼的事实也证明,除授予环保组织环境公益诉讼原告资格外,还必须授予公民个人环境公益诉讼的原告资格。

① 在新《民事诉讼法》实施前,中华环保联合会依据《环境保护法》以及国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的规定》成功进行了8起环境公益诉讼并取得胜诉。新民事诉讼法实施后,民间组织提起的环境公益诉讼都被驳回。因此,事实上,新《民事诉讼法》实施第一年,各级法院没有受理一起环境公益诉讼。参见杨雪、苏孟迪、庄庆鸿:《环境公益诉讼为何仍“高门槛”》,《中国青年报》2013年10月31日,第3版。

② 《兰州五市民起诉水厂被驳回,法院称不具备资格》,载《北京青年报》2014年4月16日A15版。

2. 授予公民环境公益诉讼原告资格会产生多重效应

授予公民环境公益诉讼原告资格,有利于形成激发型的社会生态。大体可将社会生态分为管理型生态、竞争型生态、激发型生态等三种,其中管理型生态会形成压迫式的人力资源状态,竞争型生态经常由于自私导致环境恶化,激发型生态强调价值观多元,反对通过剥夺自然来满足个人欲望,更有利于把每个人身上的美好品质激发出来,更有利于培育出人与人、人与自然间的美好和谐关系。^[16]从环保的角度来看,激发型生态最有利于让更多的人把时间、智慧、精力都投放环保,构建人与自然的和谐关系。如果公民有机会直接参与环境污染治理,他们的价值观就会受到重视,避免某些领导人的片面价值观大行其道;在行政执法的单轨治理模式下产生的无助感就会减弱。民众就会产生自主感、成就感,从而激发他们参与的积极性和热情,将更多的时间、精力投入保护环境,进而形成一种激发型的社会生态。授予公民环境公益诉讼原告资格,还有利于及时发现、查证环境违法犯罪行为。如果公民参与环境污染治理的积极性被调动起来,则可以对污染企业实行全天候的监控,公民及时的举报和大力协助将会使环境违法犯罪行为无处藏身。授予公民环境公益诉讼原告资格,也有利于压缩权力寻租的空间。如果公民环境公权力能有效制约、补充国家环境公权力,则环保执法人员就不可能轻易用自己的权力与污染企业交易。

3. 授予公民环境公益诉讼原告资格不会引发滥诉、诉累

新《民事诉讼法》之所以没有授予公民环境公益诉讼的原告资格,一个最主要的原因是有部分学者担忧,如果任何公民都可以提起环境公益诉讼,就会引发滥诉、诉累,进而导致社会不稳。^[17]在笔者看来,这种担心是不必要的。首先,任何制度设计都可能有负面影响,我们不能因害怕有负面影响就裹足不前。正确的态度是,分析负面影响的范围和程度,采取有效措施避免或化解负面影响。其次,西方的成功经验表明,滥诉、诉累的风险是可以避免或化解的。例如,可以要求只能在行政机关对排污者进行行政处罚后才能起诉,或者在公民提起公益诉讼前必须通知行政执法机关,如果行政执法机关在法定的期限内仍没有履行职责,才可以提起环境公益诉讼;只能要求被告停止排污行为,消除污染影响,法院判决的损害赔偿只能上交给国库或有关组织,专项用于恢复环境违法行为造成的损害。再次,人们愿意“私了”、热衷找熟人、主张上访的现实告诉我们,通过诉讼解决纠纷不为中国文化所赞同,中国不具备凡事都通过诉讼解决的社会环境。因此,即使赋予公民环境公益诉讼的原告资格,滥诉、诉累的风险也不大。又次,人都是理性的,追求利益最大化是人的自然选择。基于利益的考虑,绝大多数人会选择“搭便车”,极少有人会选择劳神费力的“滥诉”。最后,由于环境污染问题涉及多学科的知识,且证据难以收集,因果关系难以证明,环境公益诉讼的复杂性会将绝大多数公民挡在环境公益诉讼的大门之外。

参考文献:

- [1]黄豹,廖明会. 社会治安综合治理中的零容忍理论研究[J]. 中南民族大学学报:人文社会科学版,2007(3):109-111.
- [2]雅克·博里康,朱琳. 法国当代刑事政策研究及借鉴[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,2011.
- [3]李本森. 破窗理论与美国的犯罪控制[J]. 中国社会科学,2010(5):154-164.
- [4]魏汉涛. 环境污染犯罪适用严格责任的必要性[J]. 河海大学学报:哲学社会科学版,2013(3):67-71.
- [5]王晓迪. 我省 14 企业地下排污被罚[N]. 山东商报,2013-5-11(3).
- [6]曾粤兴,崔庆林. 走出环境污染治理模式的误区[J]. 昆明理工大学学报:人文社会科学版,2012(6):41-48.
- [7]郑少化. 生态主义法哲学[M]. 北京:法律出版社,2002:125-127.
- [8]王蓉. 环境法总论——社会法与公法的共治[M]. 北京:法律出版社,2010:141-142.
- [9]E·博登海默. 法理学——法律哲学与法律方法[M]. 邓正来,译,北京:中国政法大学出版社,1999:342-343.
- [10]FELD H. Saving the citizen suit; the effect of Lujan v. defenders of wildlife and the role of citizen suits in environmental enforcement column[J]. J. J. Env'tl. L., 1994(19):141.
- [11]陈虹. 环境公益诉讼功能研究[J]. 法商研究,2009(1):28-35.