

● 社会学与社会工作

依法抗争中的“法院不受理”现象研究

陈 涛

(中国海洋大学 法政学院, 山东青岛 266100)

[摘要]随着公众环境意识、公民意识与法律意识的提升,环境抗争事件时有发生,底层社会日益重视通过依法抗争维护自身权益,但时常遭遇“法院不受理”困境。它包括两种类型,一是案件不符合受理条件,法院依法作出不予受理裁决,二是鉴于案件的敏感性等因素,法院不愿受理或不敢受理。其中,后一种类型的“法院不受理”源自利益链条或行政干预,主要存在于环境受损者的抗争维权、环境公益诉讼以及行政诉讼等环节。“法院不受理”产生了深刻的社会效应,导致环境公正受阻、司法认同危机、信访洪峰压力增大,并可能诱发群体性事件。“法院不受理”不仅是法律问题,更是社会问题。全面推进依法治国的战略部署为破解“法院不受理”提供了重要的社会契机,但关键还在于推动司法独立。

[关键词]依法治国 环境抗争 依法抗争 环境诉讼 法院不受理

[基金项目]本文为国家社科基金青年项目“海洋污染事件中渔民的环境抗争研究”(陈涛主持,编号为13CSH039)的阶段性成果。

[作者简介]陈涛(1983-),男,安徽霍邱人,中国海洋大学法政学院副教授,社会学博士,研究方向为环境社会学、农村社会学。

[中图分类号]C913.9 [文献标识码]A [文章编号]1008-7672(2015)01-0001-09

在抗争政治中,底层社会日益重视依据法律开展活动,这对于规避政治风险和促进抗争目标的达成具有重要意义。李连江与欧博文(Kevin O'Brien)提出了“依法抗争”(rightful resistance)这一经典的解释框架——“依法抗争”即“以政策为依据的抗争”(policy-based resistance),所依据的法是中央政府制定的法律或政策,它处于“政治抵抗”和“政治参与”之间的灰色地带。“正是农民对法律和政策精深了解和恰当运用,使得他们的抗争不仅是‘合法的’,而且是‘依法的’。……他们总是依据中央政府的法律或政策发起抗争并提出他们的政治要求。”随着环境问题的严峻化以及公众环境意

识、公民意识和法律意识的提升,底层社会日益娴熟于通过依法抗争维护自身的合法权益。但是,他们在依法抗争时常遭遇“法院不受理”,从而导致底层社会的环境抗争变得更加复杂而深刻。

一、研究问题的提出

新中国建立特别是改革开放以来,中国积极致

李连江、欧博文:《当代中国农民的依法抗争》,载吴毅主编:《乡村中国评论(第3辑)》,山东人民出版社2008年版,第1-18页。

力于推动法治社会与法制国家建设。1997年,中共十五大提出了“治国安邦的基本方略”——依法治国,其基本要求是“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。1999年,“依法治国,建设社会主义法治国家”被写进宪法。之后,中国加快推动依法治国建设步伐,其成效可以概括为两个方面。一方面,“有法可依”已经得到解决。2011年,时任全国人大常委会委员长吴邦国宣布,“中国特色社会主义法律体系已经形成”,“中国已在根本上实现从无法可依到有法可依的历史性转变”。另一方面,“有法必依、执法必严、违法必究”还没有全面落实。当前,法律执行中的“打折扣”现象突出,法律执行不力现象时有发生,成为依法治国进程中的主要困境。

就环境法制建设与实施成效而言,同样存在上述矛盾。在环境法制建设方面,我国近40年来已经制定了30余部环保方面的法律和90余部行政法规,环保法律法规多达120余部,“各项重大环保制度依法建立,环境立法速度居各部门法之首”。此外,我国还制定了国家环境标准近1500项。但是,70%左右的环境法律法规没有得到遵守,“有法不依、执法不严、违法不究”问题十分严峻。“三十年来形式上越来越完善的环保立法似乎并没有在实质上起到保护环境的作用,相反环境问题却越来越严重”。关于环境法制建设和执法绩效评估,学术界已经展开了大量研究,其成果不一而足。本文从环境受损者难以获得“立案机会”或曰“告状难”的角度切入,对“法院不受理”这一备受关注的社会现象展开研究。

环境问题的频发性与复杂性,导致中国的环境抗争事件频频发生。解决这一纠纷,司法居于主导地位,具有最终的效力,即所谓“司法最终解决原则”,它所具有的公正性和权威性是吸引各类纠纷当事人选择诉讼作为争议解决方式的最大魅力所在。但是,如果说社会纠纷是一个整体,那么,进入法院的纠纷只是其中的一部分,而且不具有“代表性”的一部分。据统计,从1989年到2008年,中国各级法院共受理各类一审行政案件140万件,平均每年不到10万件,而“民”的胜诉率不到17%。相比之下,德国人口只有8000万,而每年一审行政诉讼案件数量却达到30万

件左右。在这种巨大反差背后,并非民众的维权意识与法制意识薄弱,而是横亘在诉讼人面前的“告状难”。当前,环保、征地与拆迁纠纷是遭遇“法院不受理”的主要场域,其中,环保纠纷中的“法院不受理”现象尤甚。我国每年的环保纠纷达到10多万件,但真正告到法院的不足1%。其中,各级法院受理的环境侵权案件更是屈指可数,而胜诉的则微乎其微。杨解君认为,环境法成为得不到执行的“软法”,中国法治表现出了“怯场”现象,严重影响了依法治国的建设进程。“法院不受理”不仅是法律问题,更是社会问题,而且是一种并不正常的“中国特色”,亟待解决。

吕忠梅指出,在环境民事诉讼方面,有些环境受损者起诉到法院后被以“无法律依据”为由拒予受理,有些即使就环境污染损害赔偿提起诉讼,也会因地方保护和地方经济利益等原因被法院拒之门外。在环境行政诉讼方面,行政行为相对人不愿告、不敢告、不会告与法院不愿理、不敢理、不会理的现象十分普遍。在“法院不受理”议题中,法院常以三种方式与抗争维权者进行对话。一是直接告知不予立案,这种方式可能有法律依据;二是以“沉默”方式应对,这是以“不予答复”的方式让诉讼搁浅;三是通过晓以利害等方

郝建荣:《七成左右环保法规未得到遵守》,《法制日报》2013年7月31日第6版。

汪劲主编:《环保法治三十年:我们成功了吗——中国环保法治蓝皮书(1979-2010)》,北京大学出版社2011年版,第37页。

齐树洁、林建文主编:《环境纠纷解决机制研究》,厦门大学出版社2005年版,第4页。

唐应茂:《法院执行为什么难:转型国家中的政府、市场与法院》,北京大学出版社2009年版,第8页。

刘晶瑶:《“民告官”难,难在地方法院难“超脱”》,《新华每日电讯》2009年11月17日第3版。

武卫政:《环境维权亟待走出困境》,《人民日报》2008年1月22日第5版。

杨解君:《“法治”怯场之后——以环境治理困局的突破为分析对象》,《中国地质大学学报(社会科学版)》2012年第6期。

吕忠梅:《论环境纠纷的司法救济》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2004年第4期。

式劝告维权者放弃诉讼。由此,环境诉讼中,法院似乎存在“筛选机制”。本文对“法院不受理”的主要环节展开研究,并分析它所引发的社会效应,进而探讨“法院不受理”的困局破解。

二、“法院不受理”的主要环节

《中华人民共和国行政诉讼法》第二条规定,“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益,有权依照本法向人民法院提起诉讼。”该法案第十二条同时规定了人民法院可依法不受理公民、法人或者其他组织提起的诉讼,一共有四项,分别是:(1)国防、外交等国家行为;(2)行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令;(3)行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定;(4)法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为。因此,从产生机制而言,“法院不受理”存在两种类型:一是案件不符合受

理条件,法院依法作出不予受理裁决;二是鉴于案件的敏感性等因素,法院不愿受理或不敢受理。本研究中的“法院不受理”是后一种类型,很明显,这种“法院不受理”源于利益链条或行政干预,而非依据法律条款或事实本身,是一种选择性不作为。这种类型的“法院不受理”主要存在于以下环节。

(一) 环境受损者的抗争维权

污染事件发生后,受损者往往会针对肇事企业开展依法抗争活动,而当诉诸法院时,遭遇“闭门羹”现象司空见惯。比如,在近年来层出不穷的石化行业污染中,环境纠纷的解决都是由地方政府监督、协调处理,由国家环保部通报。有的案件是被污染者通过自力救济、诉诸媒体曝光才引起政府重视。整个过程中,“人民法院成为最少光顾的场所”,而法院在“不告不理”的原则下不会也不可能自行介入公害纠纷事件。在蓬莱 19-3 溢油事件中,河北、山东等地渔民多次对康菲石油中国有限公司(以下简称康菲公司)提起诉讼,但均未果(见表 1)。

表 1 抗争维权中“法院不受理”的典型案列

顺序	年份	事 件	结 果
1	2011	蓬莱 19-3 溢油事件发生后,河北乐亭县沿海养殖贝类、海参、虾、鱼大量死亡,其中,海参死亡率达到 60%左右,渔民因此遭受了上亿元的经济损失。渔民一直在为索赔奔走,但多数都因为受理期限已过或法院保持沉默而不了了之。2011 年 8 月 31 日,乐亭渔民代表向康菲公司提出索赔 3.3 亿元的诉讼,这是该事件中民间最早一起以诉讼方式要求索赔的案例。	天津海事法院以“证据不足”为由未予立案。
2	2011	11 月 18 日,来自山东牟平的 5 名渔民与代理律师代表烟台 30 余户渔民对康菲公司和中海油提起诉讼,诉状递交到青岛海事法院。根据我国相关法律规定,法院在收到起诉状之后,认为符合起诉条件的,应当在七日内立案;而不符合起诉条件的,应当在七日内裁定不予受理。然而,直到 11 月 30 日,法院未给任何回复。	青岛海事法院以“沉默”方式应对。
3	2014	4 月 10 日 17 时,威立雅水务集团有限公司首次发现出厂的水中,苯含量高达 118 微克/升,到次日 5 时确认第二水厂出口水自来水苯含量严重超标,并报告兰州政府。11 时,该厂控制阀开启,切断供水。从发现自来水苯含量超标,到被告切断供水,整整 18 个小时。4 月 14 日,兰州五名公民向兰州市中级人民法院提起民事诉讼,要求水务公司进行民事赔偿并公开道歉。	兰州中院拒绝受理。

资料来源:根据新华网、人民网等网站资料进行整理。

如表 1 所示,在蓬莱 19-3 溢油事件中,渔民既因“证据不足”而不被立案,还遭遇着“沉默门”。事实上,渔民能够接受“证据不足”,因为他们还可以通过补充证据,继续进行法律诉讼。但

陈丽芬、刘俊:《中国法院与石化行业污染纠纷解决的和谐机制构建》,载张梓太主编:《环境纠纷处理前沿问题研究——中日韩学者谈》,清华大学出版社 2007 年版,第 308-319 页。

是,他们不能接受“沉默”,这不仅是对其权利的漠视,更是对其法律诉求之路的堵塞。“如果不受理,应该由法院来裁定,就要有一个裁定书。然后,受害人可以拿着这个不受理的裁定书,向上一级法院上诉。这都是法律上的规定。但是在现实生活当中,一些法院既不受理,也不给裁定书。没有这个裁定书,受害人就没法向上一级法院上诉。”而“沉默”并非个案,在敏感案件或棘手案件中,基层法院往往本能地“退避三舍”。“沉默门”不仅阻塞了环境受损者的法律诉求之路,而且导致底层社会的怨恨情绪积累、潜伏与转化,很可能在将来由于某个事件的诱发而成为群体性事件的导火索。

此外,有些案件虽然出具了“拒绝立案”的文书,但其理由难以被公众接受。在兰州水污染事件中,兰州中院拒绝受理“居民诉水厂案”,其理由是公民个人不属于“法律规定的机关和有关组织”,故不具备“诉讼主体资格”。事实上,5名原告均为污染事件的利益相关者,他们要求的侵权赔偿只是针对自身受损的权益,属于私益诉讼,而法院出具的法律依据欠妥。在蓬莱 19-3 溢油事件的解决进程中,官方索赔以“农业部+海洋局”总计 30.33 亿元的价码了结。行政赔偿一出,司法渠道受阻。在行政赔偿范围内的受损渔民,再也敲不开中国法院的大门。法院的“公信力”危机充斥于污染纠纷解决的全过程,并对法律秩序产生极大冲击,于是,一向被视为纠纷解决中心的法院,被部分学者定位为缺席。

(二) 环境公益诉讼

“环境公益诉讼是一种旨在救济一般公众共同遭受损害的诉讼形式。在这种诉讼中,作为公众成员的个体并没有遭受直接具体的损害,遭受损害的是全体公众的共同权利。”与环境受损者的抗争维权不同的是,它是以社会公共利益为目标取向,但也因此遭遇着法律困境。2013 年前,它所面临的主要困境,可归结为原告主体资格“非利益相关”障碍。下表所述的黑龙江省高院拒绝受理北大师生环境公益诉讼的法律依据就在于“六位自然人作为共同原告,与现行《民事诉讼法》有关当事人和起诉的规定不符,存在着原告

不适格的法律障碍”(表 2)。

2013 年 1 月 1 日实施的新版《中华人民共和国民事诉讼法》第 55 条规定,“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。”这是环境公益诉讼首次写入法律框架,被认为“具有里程碑式的意义”,让 NGO 和社会公众充满期待。但是,实际情况并不乐观。在 2013 年上半年,“中环环保联合会试图作为原告,在多家法院提起环境公益诉讼,但遭遇的尴尬是,法院要么以最高人民法院没有相关司法解释为由拒绝立案,要么让立案申请就此石沉大海,再无下文。”在山西忻州污水案例中,忻州市中院以“鉴于最高人民法院对环境公益诉讼原告主体资格还没有司法解释,退回立案材料。”可见,虽然法律文本赋予了“合法性”,但环境公益诉讼依然屡屡遭遇法院“闭门羹”。

因此,虽然新版《中华人民共和国民事诉讼法》赋予了法律规定的机关和有关组织就污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为提起公益诉讼的权利,但“零受案率”依然是中国的独特现象。尽管中国的环保法庭已经遍地开花,但它们并没有有效化解环境纠纷。王灿发指出,在环境案件判决中,如果判老百姓胜诉,当地政府不干,如果判工厂胜诉老百姓可

韩洪刚:《环境污染维权艰难:靠什么飞跃诉讼困境?》,《时代周报》2011 年第 36 期。

盛翔:《消协:兰州人喊你发起公益诉讼》,《北京青年报》2014 年 4 月 16 日 A2 版。

冯洁、涂方静:《无法忽视的溢油和海洋污染》,载刘鉴强主编《中国环境发展报告(2013)》,社会科学文献出版社 2013 年版,第 61 页。

陈丽芬、刘俊:《中国法院与石化行业污染纠纷解决的和谐机制构建》,载张梓太主编《环境纠纷处理前沿问题研究——中日韩学者谈》,清华大学出版社 2007 年版,第 308-319 页。

陈亮:《环境公益诉讼“零受案率”之反思》,《法学》2013 年第 7 期。

刘世昕:《环境公益诉讼为何难以叩开法院大门》,《中国青年报》2013 年 6 月 21 日第 5 版。

丁岩林:《超前抑或滞后——环保法庭的现实困境及应对》,《南京大学法律评论》2012 年第 2 期。

表 2 环境公益诉讼中“法院不受理”的典型案件

顺序	年份	事件	结果
1	2005	中石化吉林石化公司双苯厂爆炸导致松花江污染,北京大学法学院三名教授及其研究生以自己 and 鲟鳇鱼、松花江、太阳岛等三种自然物为共同原告,向黑龙江省高级人民法院提起诉讼,要求污染企业赔偿人民币 100 亿元,用于松花江流域污染治理和生态平衡恢复。	黑龙江省高院以原告“与现行《民事诉讼法》有关当事人和起诉的规定不符”拒绝受理。
2	2011	蓬莱 19-3 溢油事件发生后,北京华城律师事务所律师以个人名义向海南省高院提出对康菲公司的溢油公益诉讼,要求其设立 100 亿人民币赔偿基金。	海南省高院拒绝立案,没有书面解释,仅口头表示污染事实不在其管辖范围内。
3	2013	山西忻州市原平市(县级市)“住建局修路,污水管道修了一半,导致大量工业、生活污水直接排放出来”,中华环保联合会将诉状递交到山西忻州市中院。	鉴于最高人民法院对环境公益诉讼原告主体资格尚无司法解释,退回立案材料。

资料来源:根据新华网、人民网等网站资料进行的整理。

能就到法院门口静坐。因此,法院不愿意受理环境案件。在蓬莱 19-3 溢油事件中,河北乐亭案的代理人表示,他被天津海事法院和乐亭县政府多次“关照”,希望他撤诉兼游说养殖户。可见,当污染企业与地方政府因为 GDP、税收等原因结成“利益同盟”后,法院的独立性遭遇困境,环境公益诉讼举步维艰。

(三) 行政诉讼

行政诉讼涉及的主体是官民双方,就是常说的“民告官”。发起行政诉讼者,既可以是公民个体,也可以是 NGO(见表 3),它是环境抗争维权行为的延伸。

首先,随着社会结构的变化和大众传媒的发展,公民的权利意识和环境意识明显增强,个体发起的行政诉讼案件呈现出明显增加的态势,但效果并不乐观。如表 3 所示,在蓬莱 19-3 溢油事件中,北京华城律师事务所律师以公民身份向作为海洋环境监管主体的国家海洋局发起了“行政不作为”诉讼。所谓“行政不作为”,指的是行政主体及其工作人员负有某种作为的法定义务,由于其程序上消极地不为一定动作或动作系列而使该义务在能够履行的情况下没有得以履行的一种行政行为。在溢油事件中,国家海洋局在信息发布方面存在滞后行为,律师对其发起了“行政不作为”诉讼,但这起“民告官”并未被受理。在全

国首例因雾霾而发生的“民告官”案件中,石家庄市民因雾霾起诉环保局并索赔,虽然该事件产生了广泛影响,但迄今并未发现法院受理的相关报道。在某种程度上,由公民个体发起行政诉讼而产生的“民告官困境”已经格式化和结构化。

其次,随着民间社会组织的发展,NGO 发起的行政诉讼案件呈现出快速增加的态势,但同样遭遇着重重困境。蓬莱 19-3 溢油事件发生后,中国最大的 NGO 中华环保联合会,向国家海洋局提起行政诉讼。但法院裁定认为:“国家海洋局作出的复产批复具体行政行为,未侵犯中华环保联合会的合法权益,中华环保联合会不具备原告主体资格,故裁定不予受理”,这起“民告官”也由此搁浅。从行政诉讼原告、被告以及法官三方力量博弈的角度看,受制于现行行政案件管辖制度之弊端,作为被告的强势行政权与本应居中裁判的次

王灿发:《我国环境维权的现状:问题与出路》,载汪永晨、熊志红主编:《绿色记者沙龙》,中国环境科学出版社 2005 年版,第 184 页。

冯洁、涂方静:《无法忽视的溢油和海洋污染》,载刘鉴强主编:《中国环境发展报告(2013)》,社会科学文献出版社 2013 年版,第 61 页。

皮纯协、胡建森:《中外行政诉讼法词典》,东方出版社 1989 年版,第 20 页。

表3 行政诉讼中“法院不受理”的典型案件

顺序	年份	事 件	结 果
1	2012	北京华城律师事务所律师向北京市第一中级人民法院提出行政诉讼, 状告国家海洋局“行政不作为”。	法院希望律师延缓诉讼, 理由是“国家海洋局目前正在采取相应措施。”
2	2013	2月, 国家海洋局同意康菲公司恢复相关作业。中华环保联合会要求其公开核准文件以及核准的依据性文件。6月底, 后者回函并公开了批复和据此做出的环境影响报告书。但前者认为批复缺乏专家意见支持、没有依法听证, 在程序与实体上都存在严重违法和不当之处, 对政府依法行政和中国环境保护与公众权益维护造成损害, 于是向法院提起诉讼。	被驳回, 理由是“中华环保联合会不是直接利害关系人, 不具有起诉主体资格。”
3	2014	2月20日, 石家庄市大气污染严重。市民李贵欣拿着一份行政诉状到石家庄市裕华区人民法院申请立案, 被告是石家庄市环保局。	省高院、市中院均未受理。裕华区人民法院接收了诉讼材料, 称将在七个工作日内给予是否受理的答复, 但迄今并未发现立案的报道。

资料来源:根据新华网、人民网等网站资料进行的整理。

强势司法权强强联合,是弱势的原告“不敢告、不能告、告不赢”的关键症结。在某种程度上,“民告官困境”已经不是法律缺陷所致,而是污染事件中利益主体力量的失衡。因为法律对“民告官”案件的受理条件和受理程序作了比较明确的规定,但那些根据法律规定属于法院受案范围及受诉法院管辖的案件,法院仍然拒不受理。

三、“法院不受理”的社会效应

(一) 环境公正受阻

相比较污染企业而言,环境受损者往往都处于弱势地位,而“法院不受理”导致“强者愈强、弱者愈弱”的格局产生,加剧了环境公正受阻问题。

中国环境非正义的实质集中在分配正义层面,主要表现为强势群体与弱势群体在环境权益分配与责任承担方面呈现不平等关系。制度正义层面更多地处于一种虚化状态下的不被执行,承认正义往往被社会忽略与漠视。污染事件发生后,法律常被视为维权工具,但中国法律存在“文本法”与“实践法”的分离。在此背景下,环境法规在很多情况下成为一纸空文,得不到切实执行,维护弱者的环境正义成为一种奢侈品。在蓬

莱19-3溢油事件中,石油公司和渔民处于权力不对称的两极,康菲公司多次“撒谎”,在封堵溢油点等方面也迟迟不到位,而渔民尽管遭受重大经济损失,当他们依法抗争时却屡屡遭受“法院不受理”。由此,弱者的抗争维权道路困难重重,试图寻求法律救济的环境公正受到阻碍。

(二) 司法认同危机

张继焦认为,在属地经济和“官本位”体制下,地方政府与当地企业的关系依然是“庇护”与“被庇护”的伞式关系。中国经济发展中,在各种庇护伞状结构下,当地的资源配置和经济社会发展表现出明显的“伞式社会”特征。在这种社会结构中,行政干预司法的社会现象层出不穷,从而使

冯一文:《管辖选择权——行政案件管辖制度改革之一剂良方》,《河北法学》2012年第4期。

朱力、龙永红:《中国环境正义问题的凸显与调控》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2012年第1期。

陈阿江:《次生焦虑——太湖流域水污染的社会解读》,中国社会科学出版社,第156-167页。

张继焦:《“伞式社会”——观察中国经济社会结构转型的一个新概念》,《思想战线》2014年第4期。

得法院“不愿受理”甚至“不敢受理”,从而加剧了公众的司法认同危机。

抗争维权中“法院不受理”现象的背后,是行政干预导致“司法独立”这一诉求难以实现。在司法独立尚未实现的背景下,审判机构受制于地方政府而无法或不敢有所作为。在很大程度上,体制内的民意表达渠道还不够畅通。这是由于中国司法制度解决社会冲突的效能较低,司法制度没有发挥应有的作为解决社会纠纷与社会冲突的主渠道功能,已有的司法制度也没有完全适应现有中国社会文化环境。当前,环境案件的指数性增长与法院的审判能力形成了巨大的张力,法院立案的数量与实际发生的环境纠纷同样存在指数级落差。而现行的审判体制和机制无法很好地适应环境案件的审理,造成大量环境纠纷被拒之门外或者久拖不决,严重影响了法院的公信力。环境司法的困境不仅体现于此,还表现在对诸如“举证倒置”等国际通行准则的不被遵循。尽管最高人民法院出台的司法解释明确规定,环境污染赔偿诉讼适用“举证倒置”原则,但在实践中,受害者依然不得不承担大量的举证责任。同时,由于缺乏统一的污染鉴定评估机构以及污染受损鉴定标准,环境侵权行为与损害结果之间的因果关系难以认定,受害方胜诉难度大。当前,中国环境司法远远没有达到令公众满意的程度,而一旦司法认同危机升级,必然妨碍法制社会建设进程,也会大大增加社会成本。

(三) 信访洪峰压力增大

我国法院在一个较长时期内不受理有关环境污染的民事纠纷和民事诉讼,而是推给环境资源行政主管部门处理。由此,希望政府部门和行政长官解决环境纠纷就形成了路径依赖。于是,当环境侵权事件发生后,信访也就成为底层社会的重要维权渠道。在底层社会的维权实践中,“信访不信法”的格局已经形成。

“信访不信法”不是现代法制社会应有的社会矛盾化解机制,亟待破解。但是,当依法抗争遭遇“法院不受理”后,“信访不信法”格局将更加难以破解,中国社会面临的信访洪峰压力会更大。当前,公众寻求司法救济和社会救济的渠道非常狭

窄,大量的环境纠纷被法院拒之门外,受害者“投诉无门”的情况十分普遍,大量的环境纠纷除了被动等待行政机关救济外,只有采取四处喊冤以及进京信访等制度外的非常途径。在大量的环境纠纷案中,运用法律武器维护环境权益的比率很低,上访与暴力维权成为替代途径。总之,“法院不受理”并不能消除社会矛盾,而是将之转移到了信访部门,并对社会稳定和秩序构成了挑战。

(四) 诱发群体性事件

“法院不受理”导致权益维护受阻,导致底层社会产生怨恨心理,这种怨恨心理并不会随着时间推移而淡化或消弭。相反,随着时间的推移,这种怨恨心理会潜伏和迁移,一旦某个导火索被点燃,就很容易诱发群体性事件。

如果法院裁判不存在或者没有公信力,纠纷就可能演变为抗争冲突。综观当前的社会冲突演化机制,“怨恨心理→矛盾升级→多种矛盾集中→群体性事件”已经是基本的演化规律,政府部门需要对此加以重视。胡元梓指出,从制度供给的角度来看,以诉讼为核心的“司法主导型”冲突解决机制应当更多、更快地运用到现实中,以

胡耘通、陈德敏:《环境审判专门化的分析与展望》,《大连理工大学学报(社会科学版)》,2011年第2期。

胡元梓:《中国民众何以偏好信访——以冲突解决理论为视角》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2011年第2期。

丁岩林:《超前抑或滞后——环保法庭的现实困境及应对》,《南京大学法律评论》2012年第2期。

林洪富、强亚东:《百姓缘何信“访”不信“法”?——对公众环境司法维权意识的调查与思考》,《中国环境报》2009年2月10日第3版。

张晏:《中国环境司法的现状与未来》,《中国地质大学学报(社会科学版)》2009年第5期。

王树义等:《环境法前言问题研究》,科学出版社2012年版,第330页。

同上,第203页。

朱力、龙永红:《中国环境正义问题的凸显与调控》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2012年第1期。

陈丽芬、刘俊:《中国法院与石化行业污染纠纷解决的和谐机制构建》,载张梓太主编《环境纠纷处理前沿问题研究——中日韩学者谈》,清华大学出版社2007年版,第308-319页。

提供社会正义,并预防和化解冲突解决不当而产生的群体性事件。事实上,在污染事件中,法院受理不仅可以解决环境纠纷,也可化解社会冲突,进而规避因怨恨和不满而产生的群体性事件甚至打砸抢等恶性社会问题。

四、研究结论

随着环境问题的白热化与法制社会建设进程的加快,公众的权利意识、公民意识和法律意识日渐增强,依法抗争现象日渐增多,但却时常遭遇“法院不受理”困局。这种现象包括两种类型:一是案件不符合受理条件,法院依法做出的裁决;二是案件的敏感性等因素导致法院“不敢受理”和“不愿受理”。本文探讨的是后一种社会现象,它严重妨碍了法制社会建设,亟待引起高度重视,并加以解决。

首先,“法院不受理”不仅是法律问题,更是社会问题。一方面,就其产生机制而言,“法院不受理”源自环境司法体制缺陷与政府行政干预过度,是多重权力博弈后产生的非正常社会现象。另一方面,就其产生后果而言,它导致环境公正受阻、司法认同危机、信访洪峰压力增大以及诱发群体性事件。而解决“法院不受理”问题,不仅需要法制变革,同样需要社会系统的调适。

其次,“法院不受理”妨碍了依法治国进程,不利于社会的和谐与稳定。当前,由于法院不受

理,社会已经积累了很多的环境纠纷与潜在的社会冲突。对此,学界需要加以重视,深化学术研究,探索其间的社会规律。对于政府部门而言,需要创造适宜的政治机会结构,引导公众通过法律渠道解决环境纠纷,而其前提是要推动法制变革与司法独立,让法律能够有效解决环境受损者的利益诉求。

再次,全面推进依法治国的战略部署为破解“法院不受理”提供了社会契机,但关键还在于推动司法独立。2014年,中共中央办公厅和国务院办公厅印发了《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》,提出“改革涉法涉诉信访工作机制,依法处理涉法涉诉信访问题”。十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,这为破解“法院不受理”困局提供了重要的社会契机。而落实依法治国,还必须推进司法独立,规避强势政府、强大的经济或政经联盟对司法的“入侵”。唯此,才能确保“有法必依、执法必严、违法必究”,确保环境受损者能够依法解决权益受损问题,进而促进社会的和谐稳定。

(责任编辑:徐澍)

胡元梓:《中国民众何以偏好信访——以冲突解决理论为视角》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2011年第2期。

On the Phenomenon of “the Court Dismisses the Case” in Rightful Resistance

CHEN Tao

(School of Law and Political Science, Ocean University of China, Qingdao 266100)

Abstract: Along with the promotion of public's environmental awareness, civic consciousness and legal consciousness, the underclass pays increasing attention to use legal weapons to safeguard their rights. However, they often encounter the dilemma of “the Court dismisses the case”. There are two types, on the one hand, the case is not admissible and the court decides to reject the complaint. On the other hand, the court is reluctant to or dare not to accept, in view of such factors as the sensitivity of the (下转第47页)

限。对举报人的奖励,亦可借鉴台湾地区的奖励制度,奖金数额是对被检举无良厂商所处罚金的20%以上。同时,政府部门应采取有效措施保护检举者的人身安全和正当权益,防止无良厂商对举报人进行打击报复,消除检举人的后顾之忧。

(责任编辑:余风)

《台当局 重罚馊水油事件责任企业 鼓励民众检举》2014年9月18日 http://money.163.com/14/0918/06/A6DGQOR400253B0H.html#from=relevant#xwwzy_35_bottomnewskw.

The Social Harm of Product Harm Crisis in Food Industry and Updating the Government Governance Mechanism

CUI Baojun

(Business School, Henan Normal University, Xinxiang 453002)

Abstract: This essay analyzes the social harm of product harm crisis in food industry firstly, and points out that the defects of government governance mechanism in the food industry is the main cause of food harm crisis happening frequently. For example, *Food Safety Law* (Revised Draft) is not conducive to safeguarding the interests of consumers, the departments of law enforcement neglect supervision, the personnel's quality of supervision generally is not high, the practices of supervision's technology and equipment are backward, and the public's desire to report illegal manufacturers is not high, and so forth. Therefore, we advise to design some systems to update and improve the government governance mechanism, which can reduce and even avoid the occurrence of crisis to eliminate its social harm and guarantee food safety.

Key words: product harm crisis; government governance mechanism; social trust; system arrangement; spiritual loss

(上接第8页) case. This phenomenon has produced profound social effects, causing the delays of environmental justice, the judicial identity crisis, the increased pressures of letters and calls peak, and inducing group events. This phenomenon is not only a legal problem, but also a social problem. Promoting governing the country according to law provides a social juncture to solve this problem, however, the key point is promoting the independence of the judiciary.

Key words: run state affairs according to law; environmental action; rightful resistance; environmental proceedings; the Court dismisses the case