



## 浅议我国的环境公益诉讼制度

<http://www.firstlight.cn> 2009-10-23

长期以来,由于我国环境公益诉讼制度的缺失,对于环境污染和破坏生态资源的行为基本上是采取行政手段予以制裁。而传统的行政制裁又由于其本身的局限性和处罚的软弱性,而使得其惩罚效果不尽人意。因此,突破传统的诉讼法体制,加强环境公益诉讼的研究,建立一套行之有效的、完善的环境公益诉讼制度,才能为维护环境公益提供强有力的程序保障。

### 一、环境公益诉讼概述

公益诉讼制度起源于罗马时期,现代意义的公益诉讼是以诉讼标的为基准命名的一种诉讼形式。公益诉讼是指特定的国家机关和相关的社会团体、组织、公民个人,根据法律,对违反法律,侵犯国家利益、社会公共利益的行为,向法院提起诉讼,寻求司法救济。而环境公益诉讼则是公益诉讼所包含的众多方面诉讼中的一种,它是指由于行政机关或其他公共权力机构、公司、企业或其他组织及个人的违法行为或不作为,使环境公共利益遭受侵害或有侵害的可能时,法律允许任何公民、社会团体、国家机关为维护环境公共利益而向国家司法机关提起诉讼的制度,它是公众环境权益受到侵害是的法律救济途径之一。从国内外的实践看,建立环境公益诉讼制度,可以更加有效地保障公众的环境权利,维护社会公共利益和国家利益。

### 二、环境公益诉讼的种类

在现实生活中,对于环境公益的侵害不是仅限于某一种类型,民事的、行政的、刑事的都可能发生,根据提起诉讼的原告身份,可以将公益诉讼分为普通环境公益诉讼和环境公诉两大类,表现为五种具体形式。

#### (一) 环境公益诉讼

环境公益诉讼即公民或者法人,出于保护公益的目的,针对损害公共环境利益的行为,向法院提起的环境公益之诉。就原告身份和诉讼目的而言,它表现出私人为公益的显著特点。环境公益诉讼包括民事和行政两种形式:

1. 环境民事公益诉讼。环境民事公益诉讼在具有相应制度设计与制度实践的国家具有不同的称谓,但本质上均属于环境公益诉讼之范畴。环境民事公益诉讼制度是指为直接维护环境公益,任何公民或团体依法对侵害环境公益者提起诉讼,要求人民法院对环境公益予以救济的法律制度。

2. 环境行政公益诉讼。行政公益诉讼是相对于私益诉讼而言的,是指没有直接利益关系的公民、法人或其他组织认为行政机关的违法行为侵害了社会公共利益,在法律法规赋予诉权的情况下,以自己的名义提起行政诉讼的一种诉讼类型。

#### (二) 环境公诉

环境公诉,指作为国家公诉人的检察机关,为了保护公共环境利益,以原告身份,通过公诉的形式,以制止和制裁环境公益的侵害行为为目的,向法院提起的诉讼。就原告身份和诉讼目的而言,它表现出公权为公益的显著特点。环境公诉,其实包括环境刑事公诉、环境民事公诉和环境行政公诉三种形式。

1. 环境刑事公诉。即检察院以制裁环境犯罪行为、追究刑事责任为目的的诉讼。这是最常见的环境公诉。

2. 环境民事公诉。它是指在公民或者法人的民事经济行为,污染了环境或者破坏了生态,因而侵害公共环境利益的情形下,检察院为了维护环境公益,以国家公诉人身份实施干预,请求法院制止和制裁环境侵害行为的诉讼。

3. 环境行政公诉。它是指检察院认为行政机关的具体行政行为危害公共环境利益,向法院提起的司法审查之诉。

### 三、我国环境公益诉讼制度的基础

目前我国的环境公益诉讼理论和实践都还很很成熟,对于目前出现的公益诉讼案件也只能类推适用一些较为原则性的笼统规定,这些规定包括:

#### (一) 法律基础

我国宪法第二十六条规定“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害”。国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》第十九条规定“完善对污染受害者的法律援助机制,研究建立环境民事和行政公诉制度”。党的十七大报告明确提出:“建设生态文明,基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式”。上述法律法规和国家的大政方针政策都为我们构建环境公益诉讼制度提供了立法依据。

#### (二) 法理基础

环境公益诉讼产生的法理依据为公民的环境权。公民的环境权是公民的一项基本人权,是人们利益和需要的自发反映,它作为基本人权已为《人权宣言》所确立,作为私权,它应该是可诉的和可强制执行的权利。而要实现这可诉性与可强制执行性就要建立环境公益诉讼制度与之相适应,使得公民的环境权能通过诉讼的方式,更好的请求审判权的支持而实现。从而达到“主持社会正义

与公平,保护国家和社会公共利益”这一最终目的。

### (三) 实践基础

随着社会和经济的不断发展,出现了很多新型的需要保护的权益,而相关的法律法规对此并没有做出相应的规定,这就需要在实践中积累经验来应对此类问题。因此,在一定程度上实践往往是推动立法的先行者。我国学术界在研究环境公益诉讼制度的同时,司法界已经进行了有益的实践。例如,2008年12月9日,广州海事法院对广州市海珠区人民检察院提起的广东首例水环境污染公益诉讼案作出了一审判决。类似案例近年来在全国各地法院频频出现,人民法院已向社会敞开了环境保护公益诉讼之门。

## 四、我国环境公益诉讼制度之不足

### (一) 缺乏法律支撑

我国尚没有专门的公民环境诉讼制度,只在《环境保护法》、《民事诉讼法》和《行政诉讼法》中有原则性的规定。严格地说,这些规定虽然有肯定公民诉讼的意思,但属于原则性规定,过于笼统对诸如诉讼的主体资格、受案范围、举证责任等问题缺乏科学详尽的界定,因而缺乏可操作性,在实践中也不可能根据这一条规定提起公民诉讼。相比之下,美国《国家环境政策法》、《清洁空气法》、《清洁水法》等联邦环境法律关于公民起诉权和司法审查的规定加上《联邦行政程序法》的有关规定为公民或公民团体的环境诉讼予以前所未有的法律保障。此外,密执安等州以专门的“环境权法”赋予公民保护公共环境权益的诉讼权。所有这些判例法和成文法构成了美国关于公民环境诉讼的法律依据,使之成为一项独特、完备而又严密的法律制度[1]。

### (二) 原告资格受限

依法成立的以环保为宗旨的环保公益团体,有权提起环境公益诉讼。这是环境公益诉讼制度的核心。这种制度特别适合于受害人不确定、环境权属关系不明确、受害人众多而又难以确定代表人、或者受害人众多但确实缺乏应有诉讼能力等特殊情形。现实生活中,许多情形下,个人面对污染破坏环境的公司法人或者组织,常常不知、不能、不敢提起诉讼。淮河干流多次重大污染事件、松花江水污染事件中,都存在受害人众多但难以确定原告的情形。

### (三) 诉讼范围狭窄

在一般的侵权诉讼中,受到违法行为侵害的往往是特定人的合法权益,而且这种侵害通常已经发生,损害已既成事实,而在环境公益诉讼中,违法行为侵犯的对象是公共利益,对普通民众往往只有不利影响,而无直接利益上的损害。而根据我国法律的规定,提起诉讼的原告必须与案件有直接的利害关系,这就大大限制了环境公益诉讼的主体资格,不利于公众积极的参与到环境保护的队伍中来。

### (四) 法院和法官的角色定位

由于公益诉讼的法律法规的缺失,导致在现实中法官遇到这类案件必须有很强的专业能力才能使案件的处理更接近公正。当法官在每个具体的公益诉讼案件中都致力于最大限度的维护公益时,即会导致司法更少保守性、更多创新性。而公益诉讼本身存在的创造性司法,与司法自身的保守性之间存在相当程度的矛盾和冲突,这对于公益诉讼的胜诉来说无疑是雪上加霜。

## 五、建构环境公益诉讼制度的设想

环境公益诉讼是一类与传统诉讼具有本质差别的新类型诉讼制度,对于它的建构,我们应当放弃以往思考模式,全面客观地看待环境的生态价值,以实现公平、正义的法律价值为理念,借鉴国外环境公益诉讼制度的做法,在涉及维护公共利益的立法中,对环境公益诉讼制度加以明确规定。

### (一) 建立环境公益诉讼程序

目前我国的环境公益诉讼制度还很不健全,尤其是程序的缺失很难保证公共利益得到法律的保护,因此完善环境公益诉讼的程序迫在眉睫。一方面,应当修改我国环境保护法,通过修改环境保护法,在实体法上确立“公众环境权”,赋予一切单位和个人有权针对侵害“公众环境权”的侵权人提起环境公益诉讼。另一方面,我们建议在民事诉讼法、行政诉讼法中分别增加环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼的程序,切实做到有法可依。

### (二) 拓宽原告资格

法律应该规定任何公民、法人或者社会组织等,在违法行为人行使违法行为时,自己的直接利益虽没有遭受损失,但在国家利益,社会公共利益受到严重损害时,不应苛求起诉人必须于本案有直接利害关系,而应将原告范围扩及于任何组织和个人,并要求有关机关对社会公共利益进行保护的权力。换言之,只要发生了公共利益受到损害的事实或存在公共利益受到行政行为侵害的可能性,作为社会公共利益的共同主体的一份子,任何个人、社会组织及特定国家机关都有权提起诉讼。这样通过对原告起诉资格的放宽,扩大了公益诉讼的诉讼主体,从而提高公民环境诉讼的活跃程度。

### (三) 扩大公诉讼的范围

对公益的损害,既有一般民事主体的行为,也有行政机关的行为,根据环境公益诉讼中被诉行为是私人的民事行为还是政府的行政行为,分别确立采取民事诉讼和行政诉讼。但针对被诉的行政行为,我国目前仅仅是界定为具体行政行为,而像开发计划、规划、政策等抽象行政行为,有时对环境也会造成眼中的危害,所以在环境公益诉讼中,我们应放宽诉讼范围,不仅对具体行政行为进行诉讼,对抽象行政行为也应能进行诉讼,从切实保障相对人和国家社会公共利益出发,未雨绸缪,在违法抽象行政行为实施前,通过司法审查的手段,组织其实施是十分必要的[2]。

### (四) 建立专门的环境审判庭

环境案件是我国在工业化过程中出现的一种新类型案件其不同于一般的民事、刑事和行政案件,具有专业性强、影响面广、取证困难、类型新颖等特点。因此,应当将环境案件从其他的案件中区分出来,成立环境案件审判庭,同时根据建立环境审判庭的需要,人民法院应当选拔一支专业水平和整体素质较高的办案人员,开展环保专业知识培训,保证环保案件处理的正确性和合理性。

如目前贵阳市、昆明市中级人民法院都设有专门的环境审判庭来确保环境诉讼案件的公正解决。

#### (五) 改革诉讼费用的收取制度，建立原告胜诉奖励机制

目前我国实行诉讼费用由原告预付，判决生效后，由败诉方承担的制度，在普通诉讼中，当事人认为保护私利，交纳诉讼费用是理所当然的，而提起环境公益诉讼的主体是为了维护社会公共利益，胜诉后的受益人不仅仅限于本人，而是不特定的多数人甚至可能是整个社会，如果所有的诉讼费用都让原告承担，显然违背公平的原则，因此应该分担诉讼费用的承担，减轻原告的经济负担，提高其对公益诉讼的认识。另外，如果环境公益诉讼的原告是公民或社会组织，可以在原告胜诉后，给予适当的奖励。因为原告的目的并非为了私人利益，而是为了国家利益社会公共利益，在诉讼过程中，原告还要承担一定的举证责任、诉讼费用，以及大量的人力、财力、物力的消耗，对于原告的这种行为，国家有必要在其胜诉后给予适当的奖励。给予胜诉原告适当的奖励，一方面作为一种弥补原告经济损失的方式，是对原告付出的肯定，另一方面，也有利于鼓励更多的人去监督违法行为，鼓舞更多的公民积极参加到环境公益诉讼中来，推动环境公益诉讼的发展。

#### (六) 建立环境污染强制责任保险制度

环境责任保险最早出现于1960年代，它随着环境污染事故的大量出现和公众环境意识的提高应运而生。环境责任险强大的分散和转嫁风险功能，深受污染企业和污染事故受害者的青睐。众所周知，环境污染发生后，企业面临的往往是巨额的经济赔偿，而鲜有企业能真正的有这种支付巨额赔偿的能力，因此就需要一种替代性的赔偿机制，对社会来承担一种公共利益的赔偿责任和对受害人承担的私益赔偿责任，环境侵权责任保险应运而生。环境污染责任保险是以企业发生污染事故对第三者造成的损害依法应承担的赔偿责任为标的的保险。国际上环境污染责任保险有不同方式。德国、瑞典在环境污染责任保险方面，强制实行环境损害责任保险，要求其国内所有工商企业都要投环境责任险。英国、法国采取自愿保险为主，强制保险为辅，在油污损害赔偿等方面采取强制责任保险制度。2007年国家环保部发布了《关于环境污染责任保险工作的指导意见》，在我国首次提出开展环境污染责任保险工作，这对加大我国环境保护力度，维护社会、单位和公民合法权益，推进我国生态文明建设具有重要意义。

#### 六、结语

在环境纠纷越来越多的今天，建立环境公益诉讼制度具重要现实意义。一方面它能解决行政权利保护环境公益的不足，缓解环境问题，使得公民能通过诉讼的途径来保护环境，维护公民的环境权；另一方面，它能使我们对于环境的保护做到有法可依、执法必严、违法必究，达到预防犯罪、处罚犯罪的目的；第三，通过环境公益诉讼，能提高公众参与环境保护的积极性与切实可行性，从而切实保护国家利益与社会公共利益，实现代际间的公平与人类的可持续发展。因此，我国环境公益诉讼制度的构建势在必行。

#### 参考文献：

- (1) 张明华.环境公益诉讼制度刍议.法学论坛.2002年第6期.
- (2) 金瑞林.环境与资源保护法[M].北京:北京大学出版社.2000.196;204-210.
- (3) 张旭东.环境民事公益诉讼法律制度研究[J].北京邮电大学学报, 2007, (1).
- (4) 唐秋玲.行政公益诉讼原告资格之构建[J].株洲工学院学报, 2005 (5).

#### Environment public welfare lawsuit system in china

NING Wang YANG Fang-na

(Kunming University of Science and Technology Law school,yunnan kunming)

Abstract: Along with social and economical flourishing more and more daily, presented more and more new infringement suits, It encroaches is not only individual vital interest, has encroached upon societys public benefit more importantly, But the present related laws and regulations cannot give corresponding sanction on these infringement society public benefit abuse of authority, this enables the public interest to obtain the effective protection. This article obtains from the environment public welfare lawsuits theory system research, to the present our countrys environment public welfare legal procedure, the compensation way and so on analyzes separately, is for the purpose of consummating our countrys environment public welfare lawsuit system.

Key words: public interest lawsuit; Environment liability insurance

#### 作者简介：

王宁，女，昆明理工大学主要环境与资源保护法理学硕士研究生。

[1]王曦.美国环境法概论[M].武汉:武汉大学出版社,1992.

[2] 林妙华、潘帝全、陈晖，关于我国环境行政公益诉讼构建的法律思[J]，载<和田师范专科学校学报(汉文综合版)>，第25卷第3期，2005年7月，第71页

[存档文本](#)