



我国环境公益诉讼模式选择

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

在我国法学理论界和实务部门多年来一直主张，环境公益诉讼既可适用行政诉讼程序，亦可适用民事诉讼程序，依据所适用的诉讼程序不同，环境公益诉讼可分为环境行政公益诉讼和环境民事公益诉讼。笔者认为，环境公益诉讼的核心问题在于起诉权的主体及其范围，从这一视角出发考察环境公益诉讼的构建模式，应当比从适用程序角度考察更具有现实意义。

一、环境公益诉讼模式比较分析

以起诉权的主体为依据，环境公益诉讼可分为两种模式：一是国家机关主导型模式；二是社会主导型模式。前者主要是指以检察机关或环境保护行政机关作为环境公共利益的代表提起诉讼的模式；后者则指以公民个人或社团为主体提起诉讼的模式。

（一）检察机关或环保行政机关主导型模式

在一般情况下，环境公益诉讼案件原告面对的是一个经济实力雄厚的污染企业或拥有强大行政职权的行政主体，原告无论在资金、信息等方面都无法与被告相比拟。这就非常需要一个以维护社会公益为职责具有较大职权的，并能与污染企业相抗衡的国家机关作为代表提起环境公益诉讼。在我国现阶段有两种组织机构最适合承担这种职责，即环保行政机关和人民检察院。在这种模式下，环保行政机关和检察机关是提起环境公益诉讼的主导，只有前两者都拒绝提起诉讼时，公民个人或相关环保社会团体才可以提起诉讼。

环保行政机关作为政府的职能部门，承担着环境资源的管理与维护的职责，其主要职权是执行环境资源法律，制定环境保护规章，实施环境资源领域的行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政检查等行政措施，因而可以成为环境公共利益的代表。赋予环保行政机关的环境公益起诉权，实现行政手段与司法手段的相互配合和补充，既符合环保行政机关自身职责的要求，也有利于增强其地位和威信。当环保行政机关通过行政手段难以达到环境保护管理目标时，便可以诉之于司法，通过独立、公正的司法手段来实现公民环境权益的保障。当环保行政机关怠于行使职权或违法行政时，公民可以直接向法院提起诉讼或者向检察机关提出告诉，由司法机关通过司法程序运用法律手段维护公民环境权益。

检察机关作为国家法律实施的监督者，完全符合提起环境公益诉讼的资格条件。尽管学术界对赋予检察机关的环境公益起诉权的建议还有些质疑，[1]但赞成的意见已经成为主流观点，况且目前世界上绝大多数国家都在立法上授予检察机关针对包括公益诉讼案件在内的特定民事、行政案件提起诉讼的权利，所以赋予检察机关环境公益诉讼起诉权在理论和制度上是可行的。

首先，检察机关取得环境公益诉讼的原告资格在理论上是顺理成章的。因为程序主体理论的发展突破了传统诉讼理论的局限，不再要求诉讼中的原告必须是实体上的利害关系人，只要争议事件影响到某一主体的相关权益，该主体就可作为程序上的主体参与诉讼，检察机关作为公共利益的代表当然可以提起环境公益诉讼。在行政诉讼领域，“行政上的原告资格与司法上的原告资格的概念都不是静止不变的”。[2]这意味着检察机关提起环境公益诉讼也是可行的。即使从实体理论上来说，检察机关之所以能够充当环境公益诉讼的原告并不仅仅是其拥有法律监督权，也在于其具有公益代表性。

其次，从我国现行法律规定上看，由检察机关充当环境公益诉讼的原告也不存在障碍。我国《宪法》第9条第2款、第12条、第129条分别规定，“国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源”，“社会主义的公有财产神圣不可侵犯。国家保护社会主义的公共财产，禁止任何组织或个人用任何手段侵犯或破坏国家和集体的财产”，“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”。上述规定表明，由检察机关充当环境公益诉讼的原告具有宪法依据。事实上，赋予检察机关在环境公益诉讼中的原告资格在某种程度上强化了其法律监督的力度。我国《民事诉讼法》第15条规定，“机关、社会团体、企业事业单位对损害国家、集体或者个人民事权益的行为，可以支持受损害的单位或者个人向人民法院起诉”，我国《刑事诉讼法》第53条第2款规定，“如果是国家财产、集体财产遭受损失的，人民检察院在提起公诉的时候，可以提起附带民事诉讼”。上述规定也表明，检察机关在环境公益诉讼案件中具有行使起诉权的法律依据。再从《人民检察院组织法》的规定来看，也没有禁止人民检察院将公诉权延伸至其它涉及公益的案件。通过解读上述法律规定我们不难发现，我国宪法、法律及相关法规并没有否定检察机关的公益起诉权。

最后，从我国司法实践来看，检察机关也确实在不断尝试扮演环境公益诉讼案件的原告资格这一角色。如四川省阆中市检察院起诉群发骨粉厂环境污染损害纠纷一案就是由检察院向人民法院提起诉讼，法院受理了该案并判决检察院胜诉。[3]再从国外的司法实践来看，由检察机关提起环境公益诉讼已成为一种惯例。在法国，检察机关可用“代表社会”的名义，作为当事人参加各类公益诉讼；德国也确立了行政诉讼的公共利益代表人制度，检察官可以作为公共利益的代表人，代表联邦或地方独立提起环境公益诉讼或参加行政法院的环境行政诉讼。

如果说国家机关主导型模式体现了国家本位、权力本位的话,那么公民或环保社团主导型模式则体现了社会本位。美国自1970年颁布的《清洁空气法》开创了环境公益诉讼制度后,几十年来通过联邦法院在司法判例中的积极解释,已经将环境公益诉讼的原告范围扩大到任何人,包括检察机关、政府机构、非政府组织、社会团体乃至公民个人,但起主要作用的却是普通公民。将环境公益起诉权赋予公民也符合公益诉讼的宗旨和环境保护的公众参与趋势。

首先,公益诉讼从最初产生时起就将起诉权平等地赋予公民,以借助公众的力量促进公共利益的保护。如罗马法规定,公益诉讼是指私人对危害社会公共利益的行为提起的诉讼,除法律有特别规定外,凡市民均可以提起。在具有造法效力的“大法官敕令”中也规定,具有公民权的罗马市民可用自己的名义向法院提起基于公共利益的诉讼,赋予公民起诉权。[4]

其次,将公益起诉权普遍地赋予给公民是克服单纯的政府管制所导致弊端的需要。根据我国现有执法体制,行政机关虽然承担了国家机器运转的绝大部分职能,但法律赋予行政机关的强制执行手段极其有限,手段与职能之间距离很大。就环境行政执法各部门的职权划分而言,各个环境行政执法部门之间职责不够明确,存在着执法交叉现象,环境保护行政机关内部职能机构之间职责不够清楚,关系不顺。赋予公民环境公益起诉权,公民通过诉讼方式参与环境管理,一方面可以监督环境保护行政机关依法行政,克服环境执法违法、执法懈怠以及环境执法利益部门化等弊端;另一方面又可以推动环境保护管理民主化,提高环境保护管理决策的科学性、民主性,降低环境政策和环境法律的执行成本,提高环境保护行政机关的管理效率和质量。

再次,将环境公益起诉权赋予公民是保障公民积极参与环境管理事务的需要。在当代社会,随着公民环境保护意识的不断增强,环境权利诉求的日渐强烈,公民参与环境保护管理的要求也越来越强烈。从理论上说,公民作为社会公共利益的主体或最终受益人,应当让公民自己知道何谓自己的利益以及如何管理自己的利益。尽管我国环境保护一直提倡和强调公众参与,但这种参与是以义务为本位的,相关法律并没有将这种参与义务转变为公民的参与权。缺乏公民积极主动参与,环境保护行政执法的效率自然不会提高。所以,赋予公民环境公益起诉权不仅是回应公民环境诉求日益强烈的需要,也是实现公民积极参与环境管理事务的重要途径。从环境公益诉讼历史发展角度考察,我们不难发现正是公民日益高涨的环境公益诉求直接推动了公益诉讼的产生及发展。缺乏公众参与热情,环境公益诉讼制度只能成为一辆缺乏动力的机车而日渐废弃。可以说,环境公益诉讼制度的确立及发展过程本身也是公益诉讼原告资格的不断拓展,以及公民提起环境公益诉讼渠道越发通畅的过程。环境公益诉讼的本质属性也要求起诉权必须从国家主导型逐渐向社会主导型转变。

在现代社会,环保社团作为非政府组织在环境保护方面也扮演着极为重要的角色。环保社团是以环境保护为主旨,不以营利为目的,不具有行政权力并为社会提供环境公益性服务的民间组织。中国环保社团已由初期的单个组织行动,进入相互合作的时代。环保社团的活动领域也从早期的环境宣传及特定物种保护逐步发展到组织公众参与环保,为国家环保事业建言献策,开展社会监督,维护公众环境权益,推动可持续发展等诸多领域。截止2005年底,我国拥有各类环保社团2768家,从业人员22.4万人。近10年来,中国环保社团已经成为推动我国环保事业发展不可或缺的重要力量,在我国环境保护历程中发挥了积极作用,诸如倡导环境保护,提高全社会环境意识;开展社会监督,为国家环境事业建言献策;扶贫解困,推动发展绿色经济;关注弱势群体,维护社会公众的环境权益;保护生物多样性,为子孙后代留下更大的发展空间等等。[5]鉴于环保社团在我国环境保护中发挥的积极作用,环境公益诉讼立法应当赋予环保社团享有环境公益诉讼起诉权,这是国际上通行的做法,也符合环保社团设立的宗旨。特别是当行政机关的职权行为或其他活动导致环境的污染与破坏时,或是当政府机关疏于监督污染企业或放纵污染企业时,公民个人无论是面对权力强大的政府机关,还是面对经济实力、环境资讯处于优势的污染企业时都显得弱不襟风和无能为力,此时由环保社团代表公民个人起诉,不失为一种良策。因为环保社团有着较为严密的组织,尤其是环保社团对环境问题十分关切,再加上环保社团在专业人才上的优势,往往能在科技与法律问题上提供专业知识与技术。通过环保社团的参与,可以对一些污染企业的生产活动进行经常性的监督和法律上的制衡,也可以解决由单个公民诉讼中出现的诸如信息渠道不畅通、法院负担过重等问题。

二、我国环境公益诉讼模式选择

环境公益诉讼的本质在于为公民以诉讼方式参与环境保护管理提供畅通的渠道。理想的环境公益诉讼模式应当是公民或环保社团主导型管理模式,只有这样才能最大限度地激发和保障公众参与环境保护管理的热情,实现环境公共利益的最大化。所以,环境公益诉讼制度最终应将起诉权平等、广泛地赋予公民。环保社团的利益与公众的利益是一致的,将环境公益起诉权赋予环保社团其实也就是赋予公民。环保社团具有民间性、非营利性、自治性、志愿性、公益性等特征。民间性意味着不拥有任何行政权力,非营利性意味着不以谋求利润为目的,自治性意味着在国家法律规定范围内独立开展环保活动,志愿性意味着在组织建立、管理和开展活动中充分体现自愿参与原则,公益性意味着为社会公众提供环保公益服务。环保社团通过为社会公众提供环境公益性、互助性服务,反映和兼顾不同社会群体的环境权益,缓和社会矛盾,维护社会稳定,为实施国家可持续发展战略,起到社会“调节器”和“稳定器”的积极作用。[6]总而言之,我国最终应当建立以普通公民和环保社团为主导,以检察机关和环境保护行政机关为补充的环境公益诉讼模式。但是从现阶段情况来看,我国公民环境知情权的实现机制不完善,公民环境保护意识特别是参与意识不强,环境纠纷解决机制不够畅通,环境司法的独立、公正与能动性尚欠缺。笔者认为,在现阶段建立环境公益诉讼制度虽然是必要的,但是不能操之过急。即使广泛地赋予公民环境公益起诉权,其效果也不容乐观,因为大部分公民不想、不敢也不愿介入环境公益诉讼。但环境公益诉讼制度朝着公民主导型模式发展是不可逆转的。由于受上述因素制约,我国环境公益诉讼制度的构建应当是渐进式的。具体来说,我国环境公益诉讼模式选择可通过以下两个阶段逐步实现:

第一阶段,通过司法解释或司法判例确立检察机关和环境保护行政机关在环境公益诉讼中行使起诉权。一般认为成文法是大陆法系的传统,判例法则为英美法系的传统,我国是受大陆法系影响较多的成文法国家,基本不适用判例法。但两大法系的融合却成为现代法制不可阻挡的趋势,成文法或判例法不再专属于某个法系,况且成文法与判例法的并行有助于弥补各自的缺陷。如美国环

境公益诉讼制度的创建就是通过成文法完成的，但其后通过一系列判例的适用达到进一步发展与完善。[7]所以，我们不应僵化地理解判例法或成文法。据有关考察，我国不仅历史上有适用判例的先例，而且现阶段也有适用判例的特殊情况。所以，笔者主张，通过司法解释或司法判例确立检察机关和环境保护行政机关在环境公益诉讼中的起诉权，这完全是可行的，其成本也比较低。而且判例的适用本身也是司法能动主义的要求，同时判例的适用又将进一步推动司法的能动性。

第二阶段，随着检察机关和环境保护行政机关提起环境公益诉讼案件的不增多和影响的不断扩大，环境公益诉讼将成为公众密切关注的问题。公民通过网络、报纸、电视、广播、旁听诉讼、参与讲座和调查活动等各种方式越来越广泛和深入地了解环境公益诉讼，关心环境公共利益。可以说，检察机关和环境保护行政机关在环境公益诉讼中表现越积极就越能激发公众的兴趣和参与意识。公众参与意识的增强和环境意识的日益高涨，迫切要求政府提供更为可靠和更为宽广的参与渠道。同时，随着民主、法治、透明、责任的服务型政府的逐步建立，一方面，政府和企业的信息将进一步公开，公民的环境知情权也得以实现，公民的环境权益将获得法律的全面的确认和保障；另一方面，随着我国政治体制改革的不断深入，包括立法、行政、司法等上层建筑的制度变革将进一步理顺司法与行政的关系，保障司法的独立、公正，激发司法的能动性，促进环境纠纷的解决机制的畅通。为回应公民日益高涨的环境意识和参与诉求，笔者认为有必要修改现行民事诉讼法和行政诉讼法，放宽对环境公益诉讼的限制，赋予任何公民和环保社团享有环境公益诉讼的起诉权，同时还应当进一步明确检察机关和环境保护行政机关环境公益诉讼的起诉权。由于环境利益与公民的切身利益密切相关，在相关激励机制的作用下，公民和环保社团肯定比检察机关或环境保护行政机关更有兴趣提起环境公益诉讼。所以，一旦赋予公民和环保社团环境公益诉讼的起诉权，公民和环保社团将成为环境公益诉讼的主导力量。所以，最终建立的我国环境公益诉讼制度，将是普通公民和环保社团拥有环境公益诉讼起诉权为主导，以检察机关和环境保护行政机关拥有环境公益诉讼起诉权为辅助的环境公益诉讼模式。

参考文献：

- [1]章志远.《行政公益诉讼热的冷思考》，法学评论，2007.(1)；
- [2]王名扬.《法英美日行政法简明教程》，山西人民出版社，1991.(268)
- [3]胡晓光、向永.《四川阆中：检察机关提起环境公益诉讼》，<http://www.jcrb.com/n1/jcrb301/ca177638.htm>
- [4]韩志红、阮大强.《新型诉讼——经济公益诉讼的理论与实践》，法律出版社，1999.(239)
- [5]、[6]中华环保联合会.《中国环保民间组织发展状况报告》，（<http://www.acef.com.cn/index.asp>）.
- [7]潘哲锋.《我国推行判例法可行性之研究》，http://www.lunw.com/thesis/54/17196_1.html.

作者简介：

潘世钦，男，江西师范大学教授，研究方向行政法、环境法。

石维斌，男，湖南冶金职业技术学院教师，研究方向行政法。

[存档文本](#)