

## 创新和完善我国环境公益诉讼立法

中国社会科学院研究员 常纪文

美国环境公民诉讼的判例法制度虽然产生于“三权分立”的政治结构，但是却具有技术性的特点，在实行成文法的中国，完全可以结合自己的国情从技术层面转化到环境立法和诉讼立法的具体规定之中。在转化时，可以采取如下措施：

在宪法层面上，要修订宪法，肯定公民的环境权，肯定社会性的环境权益，并确认司法救济对于保护公民和社会环境权益的作用。

在环境行政诉讼类的公益诉讼立法层面，要立足于用司法审查来对抗行政权的滥用，使行政机关对自己的行为负责，实现预防环境问题的目的；并按照以下思路修订《行政诉讼法》和《环境保护法》，以建立环境行政公益诉讼的标准和范围：一是承认公民和全社会的环境权，明确环境保护社会团体的地位，承认它们的社会作用，建立良性循环的公众监督法律机制。二是扩展环境行政损害的范围，把损害从目前的环境要素的损害、传统意义上的财产损害和人身伤害扩展至视觉、精神感觉等方面的非实质性损害。三是扩大社会团体以及非直接利害关系人行使环境行政起诉权的案件范围：环境和其他社会团体以及非直接利害关系人的合法环境权益因环境行政行为受到非实质性的损害时，授予他们以行政起诉权；环境和其他社会团体的成员的合法环境权益因环境行政行为受到实质性或非实质性的损害时，承认该社会团体代表其成员起诉的权利；在排除环境妨害或消除环境危险的诉讼中，建立社会团体和与本案无直接利害关系的民众支持环境行政诉讼的制度，在条件成熟时，还应确认各级政府及其职能部门、检察机关提起环境行政诉讼的权利，以弥补私人主体提起环境行政公益诉讼制度的不足。四是建立有利于律师参与和代理诉讼的收费标准制度。值得指出的是，环境公益行政诉讼的提起应当遵循一定的前置程序，即原告在起诉前的一定期限通报有关的行政部门，如果被通报的行政部门不予理睬或者行动不合法律的要求，通报人就可以向法院起诉。另外，为了保证行政行为的公信力和其他人的利益，起诉最好在一定的期限内进行，这也为国内外立法所广泛认可。

在环境民事诉讼类的公益诉讼立法层面，要立足于用社会公共利益限制市场经济条件下不断膨胀的环境民事权利，以实现预防和治理环境问题的目的，建议按照以下思路修订《民事诉讼法》和《环境保护法》：除扩展环境民事损害的范围、扩大环境和其他社会团体行使环境民事起诉权的案件范围、建立有利于律师参与和代理诉讼的收费标准制度外，把美国的“介入诉讼”和我国的第三人参加诉讼的制度相结合，对于那些视觉美、娱乐美等环境利益受到损害的公民和社会团体，授予其第三人的诉讼身份，允许其参加或者介入那些以国家机关为原告、企业或者私人为被告的实施环境法的诉讼进程。为此，还要规定其介入诉讼的时间和程序，规定其介入诉讼可提出的诉讼请求和应享有的诉讼权利等。只有这样，才有利于社会团体和民众对大公司的生产经营行为进行经常性的监督和法律上的对抗与制衡。同样地，环境公益民事诉讼的提起也应当遵循一定的前置程序。

一些官员和学者可能担心，通过肯定环境公益诉讼制度的立法，不仅使环境保护行政机关和国有大中型企业陷入诉讼的漩涡，难以自拔，还会增加本已不堪重负的法院的审判工作量。在美国，《清洁空气法》和《清洁水法》设立公民诉讼制度时也遇到类似的争论和阻力，制度实施的初期也遇到了诉讼案件的多发期。但是实施十多年后，联邦和州法院发现，由于公民诉讼设立了起诉前60天通报、原告申请初步禁令要事先提供担保等前提条件，滥诉的现象并不多，环境保护的效果也很明显。政府和企业则认为，法律设立的“公民诉讼”威慑之剑时刻悬于头上，有利

于他们形成科学、谨慎和负责的环境管理思维和模式。基于同样的道理，如果我国的环境公益诉讼制度设计合理，我国官方和学者的担心，从长期看，是可以克服或者避免的。