

# 国外环境民事起诉权的发展及对我国的启示

常纪文<sup>1\*</sup>, 杨金柱<sup>2</sup> (1. 湖南师范大学法学院, 湖南 长沙 410081; 2. 湖南大学法学院, 湖南 长沙 410081)

摘要: 出于法治、保护环境和公民环境权益的目的, 一些国家从实际损害的适用范围、环境保护及其他社会团体的起诉权、当代人代表后代理人的起诉权三个方面不同程度地放宽了对环境民事起诉权的限制。我国有必要在结合自己国情的基础上借鉴国外的成功做法, 有步骤地放宽对环境民事起诉权的限制。

关键词: 起诉权; 实际损害; 利害关系人; 环境团体; 后代人

中图分类号: D062.2 文献标识码: A 文章编号: 1000-6923(2002)01-0085-04

**Development of right to sue on foreign environmental civil law suit and it's revelation to China.** CHANG Ji-wen<sup>1</sup>, YANG Jin-zhu<sup>2</sup> (1. Institute of Law, Hunan Normal University, Changsha 410081, China ;2. Law School, Hunan University, Changsha 410081, China). *China Environmental Science*. 2002,22(1): 85~88

**Abstract:** At the aim of rule by law, environmental protection and peoples' environmental rights, some countries have broadened the limits of right to sue on environmental civil law suit to different extent from three aspects including adaptable use bound of actual harm, right to sue on environmental protection and other social organization, right to sue of unborn people delegated by people of the time. It's necessary for China to use for reference foreign successful experience and based on the situation of own country, to broaden step by step the limits of right to sue on environmental civil law suit.

**Key words:** right to sue; actual harm; people related with the case; environmental organization; unborn people

对于民事诉讼原告的资格,传统的民事诉讼法及相关的判例一般都要求原告必须是直接的利害关系人,任何人不得与自己无关的财产主张权利,以限制公民的诉权。但是由于环境损害具有广泛性、积累性、持久性和恢复的困难性等特点,许多国家出于法治及保护环境和公民环境权益的目的,不同程度地放宽了对环境民事起诉权的限制。本文从国外环境民事起诉权的发展,我国关于环境民事起诉权的法律规定及其缺陷,国外环境民事起诉权的发展对我国的启示等方面进行了研究,为改进我国环境起诉权立法提出一些建议。

## 1 国外环境民事起诉权的发展

### 1.1 扩展实际损害的适用范围

传统的环境民事诉讼判例法和成文法把受到“实际的损害”规定为原告行使起诉权的前提。20世纪中期以来,在日益严重的环境问题和日益高涨的环境保护运动的压力下,环境民事损

害认定的条件在一些国家得到了不同程度的放宽,实际损害扩充到了经济损失、人身伤害以外的其他损失领域。

在判例法方面,以美国为例,有关环境损害认定条件放宽的典型案例是1970年的“数据处理服务团体联合会诉坎普案”。在该案中,美国最高法院抛弃了过去所持的“法律权利说”,提出了检验起诉权的两项新标准:遭受实际损失,包括经济的或其他的损失;申请保护的利益可能属于有关法律或宪法所保护的利益。法院认为,“其他的损失”不仅包括人身伤害,还应包括美学上的损失。根据这个案例,凡是因环境行为而感觉到环境美感受损的人都可提起民事诉讼,并不必要提出原告的人身伤害和经济损失<sup>[1]</sup>。后来,这两项新标准得到了“塞尔拉俱乐部诉莫顿案”、“卢汉诉全国野生动物联合会案”等案例的反复确认。现在,美国法院可以因原告受到“美学上的损失”

收稿日期: 2001-03-30

\* 现在中国社会科学院法学研究所工作

“实质上的可能性”或“特定和可察觉的损害”而确认其起诉权<sup>[2]</sup>。

在制定法方面,20世纪70年代以来,一些国家的环境基本法和各单行环境法律法规不同程度地放宽甚至取消了传统的实际损害规定的限制。如美国的《清洁空气法》第304条a款规定:任何人都可以以直接或间接受影响者的名义甚至以“保护公共利益”的名义对包括公司和个人在内的民事主体就该法规定的事项提出诉讼<sup>[1]</sup>。此外,美国联邦的密执安、印第安纳、明尼苏达等州的环境法规大都规定了“公民诉讼”条款。如《密执安州环境保护法》第2条确认任何人都有向法院提起保护环境的诉权。为了保障这种权利的行使,该法还对经济困难的原告规定了诉讼费用的减免制度。不少州甚至以专门的“环境权”法承认公民保护公共环境的环境起诉权。在芬兰,在有关土地使用和开采的公益环境诉讼中,该市镇拥有土地的居民均可根据市镇法的有关规定对违法行为提起诉讼,无需注明直接的利害关系<sup>[3]</sup>。

判例法和制定法扩展实际损害范围的结果是承认了一些非直接利害关系人的起诉权。

## 1.2 授予环境保护及其他社会团体以环境民事起诉权

“集团诉讼”是民事诉讼的一种形式。它作为一种典型的扩大诉权的诉讼形式,最初因保护消费者利益而产生,而今在环境民事诉讼中得到了广泛的运用。

团体诉讼是“集团诉讼”的一种,按照传统的民事诉讼理论,团体诉讼的原告成员都应是受害者,非受害者不能参与到团体诉讼中来。美国最高法院在“塞尔拉俱乐部诉莫顿案”的审理中突破了这一原则。在该案中,原告塞尔拉俱乐部以塞尔拉·内华达山脉自然环境保护者的名义和环境保护团体的身份,对联邦内政部长莫顿起诉,要求撤销内政部国家森林局的一项关于批准沃尔特·迪斯尼公司在塞尔拉·内华达山脉修建一个投资3500万美元的大型娱乐场的计划。法院最后

因原告的诉状中没有指出其任何成员的利益因该项工程受损而判定原告缺乏起诉权。按照法院的观点,环境保护或其他团体以保护公共环境利益的名义起诉是不够的,它必须提出自己或其成员在美学、自然保护、经济、娱乐等方面的利益受到或可能受到直接或间接的损害,才能获得起诉权并作为原告出庭<sup>[2]</sup>。通常各种环境保护团体通过吸收某些对环境要素有权益的人加入,在这些人的环境权益受到侵害时,该团体即可获得类似于环境保护集团诉讼的起诉权。这种方法广泛地为各种环境保护团体或特殊利益集团用作保护环境、制止某些不合理开发活动的重要手段。这虽然是一个有关司法审查的案例,但对于放宽环境保护或其他社会团体的环境民事起诉权而言,其“先例”的法律作用是不用置疑的。英国也有类似的规定。

比起个人的干预力量,环境团体民事诉讼的力量雄厚,态度一般比较强硬,有能力与大公司周旋,并且可以造成很大的社会影响,法院、企业家与政治家往往非常重视,不敢怠慢<sup>[4]</sup>,因而在国外环境民事诉讼中被广泛采用。

## 1.3 确认当代人代表后代人的环境民事起诉权

后代人是潜在的法律主体,他们有在未来的环境中生存的权利。因此提倡他们的环境权是必要的,也是现实的。那么,当代人的下一代及下几代的环境权益因为当代人的行为一定或可能受到损害时,当代人是否有权代表其后代人起诉呢?各国的成文法律一般都没有明文规定。有必要加以解决。

1993年,菲律宾的45名儿童由他们的监护人的代表安东尼奥为诉讼代表人,代表他们这一代及其下一代向法院提起诉讼,指控菲律宾政府环境管理部门所签发的木材许可证合同超出了森林的采伐能力,要求政府停止大规模地出租森林尤其是原始森林采伐权的活动。菲律宾最高法院申明当代人和后代人都享有生态平衡和健康环境的权利,承认这45名儿童作为自己和后代人的代表有对政府提起诉讼要求保护自己及子孙

后代赖以生存和发展的环境的权利。戴维德法官在向法院提出的报告中指出：“我们发现没有任何困难判决他们能够为他们自己、他们的同代人以及后代提起诉讼。就生态平衡和健康的环境而言，他们代表后代提起诉讼的资格建立在几代人共同责任的基础上。”由于法院在裁决承认后代人属于该案利害关系人的基础上授予了孩子们诉讼权，政府被迫下达行政命令取消 65 个出租森林的合同项目<sup>[5]</sup>。这个判例虽然是一个行政诉讼案例，但其赋予后代人起诉权和当代人有权代表后代人起诉的做法可以为民事诉讼借鉴。

## 2 我国关于环境民事起诉权的法律规定及其缺陷

### 2.1 环境损害的法律界定及其缺陷

《民事诉讼法》第 108 条第 1 项规定：“起诉必须符合下列条件：原告必须是与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织。”“直接利害关系”意味着原告必须是被侵害的实体性权利的享有者<sup>[4]</sup>，且这种权利必须被原告“专属性”或“排他性”地享有<sup>[6]</sup>。而许多环境因素，如清洁的大气、洁净的海水在传统民法意义上属于“共用”或“公有”的“财产”，河流属于国家财产，任何单位和个人没有专属享用权。因此按照《民事诉讼法》的规定，原告不能对污染和破坏公共环境的人提起民事诉讼。这种立法状况对保护公共环境及公民的合法环境权益是不利的。按照特别法或特别规定优先于普通法或普通规定的原理，有必要在专门的环境立法中对《民事诉讼法》的局限性加以突破。《环境保护法》第 6 条规定：“一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告”。“控告”是指向有关的国家机关告发违法犯罪的行为或嫌疑人，要求依法处理的行为<sup>[7]</sup>，但是没有进一步明确对于向哪一国家机关告发、采用何种控告方式等问题，因此不具可操作性，有必要由单行的环境立法加以解决。基于此，新修正的《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《海洋环境保

护法》就明确地对环境民事控告权进行了阐述。如《水污染防治法》第 5 条规定：“因水污染危害直接受到损失的单位和个人，有权要求致害者排除危害和赔偿损失”。也就是说，环境民事控告权只能通过要求排除危害或赔偿损失的民事诉讼方式来行使。但是，这一规定没有明确界定“损失”二字的含义。从法理上讲，“损失”不仅包括实质性的损失，还包括视觉和精神感受等非实质性的损失。那么关于人民法院能否受理非实质性损害的环境民事案件呢，我国的《民事诉讼法》和专门的环境立法都没有做出规定。要解决这个问题必须先解决非实质性损害的参照标准以及公民、单位在视觉、精神感觉等方面的忍受限度等问题。在这些问题得到解决之前，人民法院一般不会受理这类案件。

### 2.2 社会团体环境民事起诉权的法律规定及其缺陷

《国务院关于环境保护若干问题的决定》第 10 条规定：“……建立公众参与机制，发挥社会团体的作用，鼓励公众参与环境保护工作，检举和揭发各种违反环境保护法律法规的行为”。如果社会团体的作用仅局限于检举和揭发环境违法行为，那么在环境污染和生态破坏的受害者基于各种外在的压力或经济原因不敢或不能提起环境民事诉讼，且环境行政管理机关也没有阻止该民事侵权行为时，危害或可能危害环境的行为就不可能得到有效的法律对抗。这难以满足现代环境保护和公众参与的内在需要，因此有必要加强社会团体在环境民事诉讼中的作用。

《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和个人向人民法院起诉”。“支持”意味着社会团体的作用是辅助性的。一个得到环境行政机关行政许可的区域性开发行为可能危及区域的生态安全时，如果所有潜在的受害者在环境团体的支持下仍然不敢提起排除危险之诉，环境团体作用的局限性就表现出来了。另外，环境团体能否代表

其成员提起环境民事诉讼的问题,我国的法律也没有涉及。

### 2.3 后代人环境民事起诉权的法律规定及其缺陷

后代人是当代人生命的延续,是潜在的法律主体,其环境权益也必须得到保障。而当代人及由当代人组成的当代政府和权力机关基于认识的局限性和利益追求的盲目性经常在自觉不自觉地破坏后代人赖以生存和发展的环境。为了抑制可能危及后代人生态安全的当代行为,有必要强调后代人的环境民事起诉权,而我国在这方面的立法却处于空白状态。

### 3 国外环境民事起诉权的发展对我国的启示

我国环境民事起诉权的立法缺陷严格地限制了公众和社会团体对危害环境的行为进行干预的范围,既不利于环境民主原则的全面贯彻,也不利于当代人和后代人合法环境权益的平衡保护。因此结合我国国情有步骤地借鉴国外以上的成功做法是非常必要的。

3.1 环境损害的内容应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。

3.2 环境和其他社会团体的合法环境民事权益受到非实质性的损害时,授予该社会团体以民事起诉权;环境和其他社会团体的成员的合法环境民事权益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,除继续坚持社会团体支持环境民事诉讼的制度外,在条件成熟时,还应确认与环境污染和生态破坏案件没有直接关系的社会团体提起环境公益民事诉讼的权利。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。

3.3 在谁能够代表后代人起诉的问题上,有的学者认为各级人大可以设立后代人权益保护委员会,但是依照我国法律,行使国家权力的人大就其职权范围内的事项没有必要再享有民事起

诉权。有的学者认为应该让各级政府机构来代表,但是在很多情况下,一些地方政府又是区域或流域性环境污染和生态破坏的“始作俑者”。因此学者们倾向于由全国性或区域性的环境保护组织或当地的民众直接代表后代人起诉。

### 4 小结

深入地研究国外环境民事起诉权的发展状况,有助于全面地把握和克服我国环境民事起诉权立法的不足。只有逐步地完善我国环境民事起诉权的立法,才能使环境民主原则在环境民事诉讼领域真正得到落实。

#### 参考文献:

- [1] 王曦.美国环境法概论 [M]. 武汉:武汉大学出版社, 1992. 147-151,199.
- [2] 罗杰·W·芬得利,丹尼尔·A·法伯.环境法概要 [M]. 杨广俊,刘予华,刘国明译.北京:中国社会科学出版社,1997.2-8.
- [3] 高家伟.欧洲环境法 [M]. 北京:工商出版社,2000.220.
- [4] 金瑞林.环境法学 [M]. 北京:北京大学出版社,1994.203-204.
- [5] (英)冈瑟·汉德国际环境法年鉴(第4卷,1993年) [Z]. 伦敦:克莱伦顿出版社,1994.430.
- [6] 柴发邦.民事诉讼法学 [M]. 北京:北京大学出版社,1992.236.
- [7] 法学词典编辑委员会.法学词典 [M]. 上海:上海辞书出版社, 1989.897.

作者简介:常纪文(1971-),男,湖北监利县人,法学博士,湖南师范大学法学院副教授,现为中国社会科学院法学所博士后,主要从事环境政策和法律的研究工作,发表论文41篇。