

建立环境公益诉讼制度

常纪文

所谓环境公益诉讼，是指国家机关、企事业单位和公民的作为或者不作为侵害或者可能侵害公共环境利益时，有关国家代表机关、公民或社会团体为保护该利益向法院提起的环境行政和民事诉讼。环境公益诉讼制度起源于美国1970年的《清洁空气法》，后被欧盟、加拿大、澳大利亚等世界主要国家和地区广泛借鉴。实践证明，这项制度对于监督私权和公权，保护公共环境和公民环境权益，起到了非常重要的作用。

我国环境状况继续呈整体恶化的趋势和环境污染将至临界点的现实说明，我国的环境违法行为并没有得到很好的控制。环境违法行为的主体从表面上看是企业，但背后的力量大多是部门利益和地方利益，因此，在建设社会主义法治国家的时代背景下，急需对我国环境保护的权力和权利格局进行大的调整。由于2000年的《立法法》建立了立法审查制度，因此，如能建立对环境行政和民事行为的广泛的司法审查制度，发挥公众和司法机关的监督作用，这对破解我国目前的环保困局，将起到非常重要的推动作用。我国目前正在修订《环境保护法》、《民事诉讼法》和《行政诉讼法》，在党的领导下建立新型环保权力和权利分配格局的环境公益诉讼制度，授予国家有关代表机关（如检察机关）、公民和社会团体以环境公益起诉权，以限制行政不作为、滥作为和违法作为，约束市场经济条件下不断膨胀的民事权利，已成为学术界的共识。

从我国环境公益诉讼立法的现状来看，还存在以下不足，需要在今后的立法工作中予以考虑。

一是没有建立非实质性利益损害的司法救济制度。《行政诉讼法》第2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。”从法理上讲，合法环境权益既包括财产、人身健康等实质性的合法权益，还包括视觉、精神感受等非实质性的合法权益，因此，环境损害也应包括这两个方面的损害。由于非实质性损害的鉴定标准以及公民在视觉、精神感觉等方面的忍受限度问题没有得到立法的解决，因此，其司法救济权没有得到我国《行政诉讼法》、《民事诉讼法》等法律的确认。由于非实质性损害是公众遭受环境损害的主要方式，也是引发社会矛盾的一个重要原因，因此立法应当对其诉讼救济予以重视。

二是社会公众的司法监督地位没有得到确认。按照《民事诉讼法》的规定，原告必须是与环境行为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，且这种权利必须被原告“专属性”或“排他性”地享有。《行政诉讼法》也有类似的规定。而许多环境因素，如清洁的大气等在传统民法上属于“共用”或“公有”的“财产”，任何单位和个人没有专属享有权。因此，按照这些法律的规定，只要公民的私人权益没有受到实质性的侵害，他们是不能对导致公共环境污染和破坏的民事行为及非处罚性的具体行政行为提起公益诉讼的。

三是环境行政行为司法审查范围的范围过于狭窄。《行政诉讼法》第12条把抽象行政行为排除在司法审查范围之外，而近年来，地方保护主义早已不局限于个案保护的形式，而侧重于以具有普遍影响力的抽象行政行为的形式（如“土政策”、“红头文件”）发展。对于这些抽象行政行为，在法治国家，应当提交司法审查。而在我国，这方面的立法还不完善。

四是诉讼费和律师费的减免缺乏规定。2007年国务院发布的《诉讼费交纳办法》第45条和第46条规定了诉讼费的减免情况，但是这两条却没有把公益性的诉讼案件明确纳入其中。另外，《诉讼费交纳办法》和其他现行立法缺乏对环境公益诉讼律师费由败诉方承担的明确规定，没有

规定律师费的收费标准问题，这对大额索赔的环境公益诉讼案件的起诉来说，对提高律师参与环境公益诉讼的积极性来说，都是不利的。