

我国环境公益诉讼立法存在的问题及其对策

——美国判例法的新近发展及其经验借鉴

常纪文

(中国社会科学院 法学研究所, 北京 100720)

摘 要: 美国是世界上首创环境公民诉讼制度的国家, 其判例对该制度的创新和发展起着非常重要的推动作用。1992年联合国环境与发展大会以来, 美国环境公民诉讼判例法在诉讼目的的实现途径、原告的范围、起诉权的要件、法院的受案范围、诉讼的请求、律师参与诉讼的支持机制等技术层面具有一定的发展和变化。相比之下, 中国的相关立法则很不发达。发展我国的环境公益诉讼立法, 在法律体系方面, 不仅应修订《宪法》、《环境保护法》、《民事诉讼法》和《刑事诉讼法》, 还应当修订单行环境立法, 发挥司法解释的作用; 在具体规定方面, 要明确规定环境公民诉讼的受案范围、主体要件、前提条件、程序规则、诉讼请求、举证方式和条件, 不仅应承认公民的环境权, 扩展环境损害的范围, 扩大社会团体以及非直接利害关系人行使起诉权的案件范围, 还要建立介入诉讼、环境公益诉讼及有利于律师参与和代理诉讼的收费标准。

关键词: 环境公民诉讼; 判例法; 环境公益诉讼; 起诉权

中图分类号: DF711 **文献标识码:** A

一、我国考察美国环境公民诉讼判例法经验的必要性

出于法治、权力制约及保护环境和公民环境权益的目的, 美国 1970年的《清洁空气法》和 1972年的《清洁水法》弥补了政府实施环境法的缺陷^[1], 放宽了对环境民事和行政起诉权的限制, 在世界上首创了环境公民诉讼制度^[2]。其后, 《防治船舶污染

法》、《综合环境反应、责任和清除法》、《深水港法》、《深海海底硬矿资源法》、《紧急计划和社区知情权法》、《危险物种法》、《消费产品能源节约计划法》、《海洋保护、研究和避难法》、《天然气管道安全法》、《噪声控制法》、《海洋热能保存法》、《外部大陆架土地法》、《电厂和工业燃料使用法》、《资源保育和恢复法》、《安全饮用水法》、《表面开采控制和开垦法》和《有毒物质控制法》等法律法规进一步明确引入和发展了环境公民诉讼制度^[3]。

20世纪 90年代中期, 美国的公民环境诉讼制度就已经非常完善了, 并对世界各国的环境公益诉讼立法产生了广泛的影响。一些国家, 如英国、加拿大、德国及澳大利亚等, 借鉴了美国的环境公民诉讼制度, 通过专门立法建立了符合本国国情的公民诉讼或者公益诉讼制度^[4]。不仅如此, 欧盟还把美国

收稿日期: 2007 - 06 - 3

基金项目: 2006年国家社科基金重大项目《环境友好型社会中的环境侵权救济机制研究》(06&ZD034)的部分成果。

作者简介: 常纪文(1971 -), 男, 湖北监利人, 中国社会科学院法学研究所研究员, 法学博士。

环境公民诉讼制度的诉前通知要求引进到区域国际环境法中,如欧盟委员会发现某成员国违反欧盟环境条例、指令或者决定的要求,可以先发给对象国一份书面通知,要求它在2个月内纠正。如果对象国拒绝采取措施或者答复不令欧盟委员会满意,欧盟委员会则有权采取进一步的行动,将对象国告上欧洲法院^[5]。可以看出,研究美国环境公民诉讼制度的发展状况,已成为世界民主国家加强环境公民或者公益诉讼立法的必要工作。中国目前正在修订《环境保护法》、《民事诉讼法》和《行政诉讼法》,建立环境公益诉讼制度,以约束环境行政权,对抗企业的经营权,防止行政不作为、滥作为以及行政权力违法寻租等现象,最终达到保护和改善环境、保护公民环境权益的目的,已经成为学界的共识。而这方面的立法,应当参考或借鉴美国的环境公民诉讼制度经验。

1992年联合国环境与发展大会以来,国际和各国国内的环境形势发生了巨变,包括美国在内的世界大多数国家关于环境保护的认识和立场发生了很大的变化,这些变化必然体现在法律体系的演变之中。美国宪法第3条第2款规定:“司法权的适用范围包括:由于本宪法、合众国法律和根据合众国权力已缔结或将缔结的条约而产生的有关普通法和衡平法的一切案件……”,可见,美国是成文法和判例法相结合的国家。在美国,立足于实践而又上升为理论的判例,对立法的创新和发展一直起着非常重要的推动作用,^[6]如美国联邦最高法院在1972年审理“塞拉俱乐部诉莫顿案”(Sierra Club v. Morton)时,就把“事实上的”损害范围扩展了,从而从联邦判例法的层次上放宽了对环境公民诉讼起诉权的限制。^[7]因此,仅研究法条,而不结合具体的判例,是难以深入地把握美国环境公民诉讼制度的发展状况的。有的美国学者对美国环境立法的环境公民诉讼条款进行了分析,发现每部立法的规定均有不相同的地方。究其原因,通过实践中的判例法的发展来促进制定法的完善是一个重要的原因。^[8]

基于以上分析,我国目前全面、系统地考察1992年以来的美国环境公民诉讼判例法是必要的。

二、美国环境公民诉讼判例法新近发展的特点

在美国,权力制衡原则决定了美国法院不能以

司法机关的普通身份来进行环境保护问题的司法审查,而是以体现最高民意的宪法的代表机关这一特殊身份来进行的。^[9]通过立法的授权、法院的法律适用及判例的先例约束和指导作用,美国的环境公民诉讼制度,自1992年以来,在以下几个方面得到不同程度的发展或者加强:

在诉讼目的的实现途径方面,具有如下三个特点:其一,原告通过澄清立法规定或者挑战行政机关的职权来保护自己的利益,典型的案例有“John A. Rapanos等起诉美国政府案”(Rapanos v. United States, 126 S. Ct. 2208)^[10]。其二,通过对联邦机构施压来克服各州环境保护的消极主义现象,典型的案例有影响广泛的“野生生命保护组织起诉美国联邦环境保护局案”(Defenders of Wildlife v. United States EPA, 450 F. 3d 394)^[11]。其三,通过对环境执法行为进行全过程的公民诉讼监督来促进环境法的实施,典型的案例有“塞拉俱乐部起诉联邦环境保护局地区负责人 Hankinson案”(Sierra Club v. Hankinson, 351 F. 3d 1358)^[12]。

在原告的范围方面,具有如下三个特点:其一,联邦、州和城市基于自己的职责或者利益可以作为公民诉讼的原告,典型的案例有“东北俄亥俄地区污水处理利益者起诉美国联邦环境保护局案”(North-east Ohio Reg' l Sewer Dist. v. United States EPA, 411 F. 3d 726)^[13]等。其二,产业者越来越注重通过提起公民诉讼或者参加他们提起的具有公益性的诉讼来维护自己和业界的利益,^[14]典型的案例有“渔民 Medeiros起诉罗德岛州环境管理部负责人 Vincent案”(Medeiros v. Vincent, 431 F. 3d 25)^[15]、“S. D. Warren公司起诉缅因州环境保护部案”(S. D. Warren Co. v. Me. Bd. of Env'tl Prot., 126 S. Ct. 1843)^[16]。其三,除了塞拉俱乐部、保育基金会、环境防御基金、自然资源防御理事会等著名环境保护组织外,越来越多的新组建的环境保护组织,通过个别起诉或者联合起诉的方式介入那些对环境保护有重要意义的案件,以实现其影响国家环境法治、改善环境质量的目的,^[17]典型的案例有“野生生命保护组织起诉美国联邦环境保护局案”(Defenders of Wildlife v. United States EPA, 450 F. 3d 394)^[18]。

在起诉资格和条件方面,尽管在法定的期限内通知行政机关或者在法定期限内起诉的前提条件没有松动,但仍然具有以下两个发展趋势:其一,法官

对环境损害的存在和因果关系的认定更加宽松,如在环境立法没有明文规定可以提起公民诉讼的情况下,公民和社会团体认为,行政机关的行为没有严格遵守有关的环境立法,他们也可以到其他相关立法中寻找公民诉讼的资格依据。如联邦上诉法院2006年审理的“Ouachita守望联盟起诉Jacobs案”(Ouachita Watch League v. Jacobs, 463 F. 3d 1163)^[19]和2004年密歇根州最高法院审理的“国家野生生物联盟等起诉Cleveland Cliffs铁矿公司案”(Nat'l Wildlife Fed'n v. Cleveland Cliffs Iron Co., 471 Mich. 608)^[20],就是如此。其二,实质性损害的认定在法院得到了情势变更原则的支持。^[21]美国的法官基本上是遵循先例的,但是,如果法官认为,以前的判决错误;或者依据宪法、《行政程序法》和环境保护等立法,认为法律实施环境已经改变;或者认为现实的环境状况已经改变,必须作出与以前判决不一致的判决时,可不受遵循先例原则的约束。典型的案例有“海洋保护倡议者组织起诉美国工程兵兵团案”(Ocean Advocates v. United States Army Corps of Engineers, 402 F. 3d 846)^[22]。

在受案范围方面,一般来说,环境公民诉讼的一个重要目的是阻止现在和将来的侵害或者违法行为,其救济措施是寻求法院作出宣告违法、禁止令、限制令、强制守法令等裁决。这些措施适用的案件对象一般是现在违法或者持续违法的案件,那么,对于一个过去存在的违法行为,被告在原告起诉时开始纠正其违法行为,公民或者利益社团还是否享有要求救济的公民诉讼起诉权呢?一般认为,公民诉讼的起诉目的是宣告违法、申请救济令,那么,针对已经纠正的违法行为提起公民诉讼,除非该案件的提起还有其他的救济目的,且环境公民诉讼的救济措施可以达到这个目的,如希望被告以后能长期严格遵守法律的要求等,否则,意义就不是很大,也难以得到法院的支持。^[23]典型的案例有“市民诉美国钢铁公司案”(Steel Co. v. Citizens for a Better Env't, 523 U. S. 83)^[24]。

在诉讼请求方面,法院的裁决更加具有弹性,主要具有如下两个特点:其一,不仅支持对认定的损害进行救济的申请,对于可能存在的损害还支持对被告先提起测定研究的救济申请。公民诉讼的一个前提条件是要有实质性的损害发生。如果被告进行的确实是某种危险的活动,这种实质性的损害或许已

经实质性地发生,而原告因为经济或者技术条件所限不能举证时,可以提起公民诉讼,要求被告举证该实质性的损害是否已经发生。典型案例有“缅因州人民联盟起诉Mallinckrodt公司案”(Maine People's Alliance v. Mallinckrodt, Inc., 471 F. 3d 277)^[25]。其二,对于基于科学的不确定性,原告要求行政机关按照风险预防原则采取环境保护措施的诉讼请求,可能会得到法院的支持。典型案例有“麻萨诸塞州等环境保护组织起诉联邦环境保护局案”(Massachusetts v. EPA, 367 U. S. App. D. C. 282)^[26]。在该案的审理中,2007年4月2日,联邦最高法院的9名大法官以5票对4票的比例通过判决,认定:(1)二氧化碳也属于空气污染物;(2)除非联邦环境保护局能证明二氧化碳与全球变暖问题无关,否则就须予以监管;(3)联邦环境保护局没能提供合理解释,以说明为何拒绝管制汽车排放的二氧化碳和其他有害气体。基于此,联邦最高法院裁决:政府声称美国无权限管制新下线汽车和货车的废气排放并不正确,政府须管制汽车污染。^[27]

在律师参与的支持机制方面,环境公民诉讼律师费收费标准的市场化原则得到了联邦法院的支持,对推动律师参与权力和权利的制衡,起到了重要的作用。典型的案例有“Interfaith社区组织起诉Honeywell国际公司案”(Interfaith Cmty. Org. v. Honeywell Int'l, Inc., 426 F. 3d 694)^[28]。

三、美国环境公民诉讼制度与我国环境公益诉讼理论模式的比较

我国的一些学者在研究环境诉讼制度时,大多把美国的环境公民诉讼和我国理论中的环境公益诉讼模式混同,这是需斟酌的。我国学者倡议的环境公益诉讼,其特征是什么呢?一般的观点认为:第一,环境公益诉讼的直接目的是伸张社会正义,实现社会公平,以维护国家利益和社会公共利益。当然也不排除在维护公共利益的同时救济自己的私益。第二,诉讼的起诉人可以是与案件无直接利害关系的人。^[29]一些学者把环境公益诉讼的这两个特点概括为“就原告身份和诉讼目的而言,它表现出‘私人公益’的显著特点。”^[30]

在诉讼目的方面,我国理论中的环境公益诉讼和美国环境公民诉讼大多是相同的。不同点在于:如公民以救济自己的利益为第一目的并以自己的名

义行使起诉权,客观上起到维护社会公共利益目的的诉讼案件,在美国可被称为环境公民诉讼,在我国就不一定能被称为环境公益诉讼。

在原告范围方面,我国理论中的环境公益诉讼的原告不一定是与本案有直接利害关系的人,学者们大多认为,任何组织或个人为了维护国家、社会利益都可把侵害公共环境利益之人推上被告席,如湖北人或者湖北省的环境保护组织可以到河北省起诉白洋淀的水污染行为。这个设想的诉讼模式和美国的环境公民诉讼还是有一定区别的。美国法院的判例把视觉美感、娱乐享受等利益的损害纳入实质性的损害,其目的是认定原告与损害之间的利害关系,以最终认可原告的起诉资格。这并不意味任何组织和个人在任何情况下都可以成为环境公民诉讼的原告,因为尽管这种实质性损害的范围非常广泛,视觉美感、娱乐享受等环境利益的损害也被纳入进来了,使原告很容易获得起诉资格,但是,“实质性损害”毕竟也是一种条件,在很多情况下还是可以把一些不符合“时间”、“地域”和其他要求的原告挡在门外。如成员都是一个州的环境保护组织去起诉遥远的其他州政府的内湖水水质保护行为,其起诉权因为利益没有受到任何实质性的损害就不会得到法院的认可;^[31]一个无家可归的人在流浪的州起诉州环境保护局,说他的环境利益受到损害,其有关环境利益受到损害的法庭陈述词也不会得到法院的采信。^[32]我们前面介绍的“塞拉俱乐部诉夏威夷州旅游局案”,原告塞拉俱乐部的起诉权最终没有得到美国夏威夷州最高法院的承认,也是出于类似的原因。

基于以上分析,可以认为,美国的环境公民诉讼模式和我国学者所假设的环境公益诉讼模式,还是不同的。由于美国的环境公民诉讼模式为起诉资格设置了一定的限制,和我国学者所假设的环境公益诉讼模式相比,更易为我国的立法接受。但是,和“公民诉讼”的名称相比,表达集体权益保护意义的“公益诉讼”的名称更符合我国的立法术语体系,更能为大众所接受,也更容易为立法者接受。基于此,本人倾向于把我国的环境公益诉讼模式建设成美国环境公民诉讼的模式,用中国的环境“公益诉讼”模式来达到类似于美国环境“公民诉讼”的目的。

四、我国环境公益诉讼立法的现状及不足

环境公益诉讼包括行政诉讼类、民事诉讼类和刑事类的环境公益诉讼。限于本文的研究目的,仅探讨行政诉讼和民事诉讼类的环境公益诉讼问题。

(一)环境公益诉讼立法之不足

环境公益诉讼表现出“私人对公权(即环境行政机关),私人为公益”的特点;就诉求而言,它以私人请求法院通过司法审查撤销或者变更环保部门具体环境行政行为为目的^{[30][33]}。纵观我国相关环境行政立法,具有如下不足:

1. 环境损害的法律界定及其缺陷

我国《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。这意味着原告必须是与具体行政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”是指与具体行政行为有法律上的权利义务关系^[33],“法律上的权利义务关系”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^[34]。而许多环境因素,如清洁的大气、洁净的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使用权。因此按照我国《行政诉讼法》的规定,原告不能对导致污染和破坏公共环境的非处罚性具体行政行为提起行政诉讼。这种立法状况对保护公共环境及公民合法的环境权益是不利的。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《行政诉讼法》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”除了包含向人民法院提起民事诉讼的方式之外,还包括向有关的国家机关告发一般违法与严重违法的事实或嫌疑人,要求依法处理的行为^[35],但是对于向哪一国家机关告发、采用何种控告方式等问题则没有进一步明确,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》就明确地对环境行政控告权进行了阐述。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。“按照该规定,如果环境行政机关的非职权行为造成了环境损失或危险,侵犯了他人的环境权益及与环境权益相关的其他权益,环境危害的诉讼救济权只能通过要求排除危害或和赔偿损失的民事诉讼方式来行使;如果环境损失或危险是由环境行政机关的具体行政行为造成的,那么环境危害的诉讼救济权只能通过要求排除危害或和赔偿损失的行政诉讼方式来行使^[36]。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。那么人民法院能否受理非实质性损害的环境行政诉讼案件呢?我国的《行政诉讼法》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。由于这些问题目前没有得到解决,各级法院均没有受理这类案件。

2 社会团体以及非直接利害关系人环境行政诉讼的法律规定及其缺陷

1996年《国务院关于环境保护若干问题的决定》第10条和2005年《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》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。如果社会团体和与环境行政行为没有直接利害关系的公众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外在的行政压力或经济原因不敢或不能提起环境行政诉讼,且环境行政管理机关及有关的职权机关也没有纠正该违法行为时,危害或可能危害环境的行政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和非直接利害关系人在环境行政诉讼中的作用。我国已经有社会团体支持民事起诉的法律规定,如《民事诉讼法》第15条规定:“机关、社会团体、企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。但是对于社会团体支持行政起诉以及环境社会团体能否代表其成员提起环境行政诉讼的问题,我国的法律则没有涉及。”

3 环境行政行为司法审查范围的法律规定及其

缺陷

《行政诉讼法》第12条第2项规定:“人民法院不受理公民、法人或者其他组织对下列事项提起的诉讼:……行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令。这种把抽象性行政行为完全排除在司法审查范围之外的立法规定已经难以满足WTO的司法审查规则和我国依法治国的需要^[37]。在市场化的进程中,地方行政机关为了本地或某些单位或个人的利益,制定、发布具有普遍约束力的决定、命令侵犯国内外单位、个人环境权益和与环境权益相关的其他权益的现象将不可能杜绝^[38],因此,有必要扩充环境行政诉讼的司法审查范围,以适应充分、有效和及时地保护国内外市场主体合法权益的需要。”

4 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行政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。

另外,我国的一些环境行政法把行政复议作为提起行政诉讼的必要前置程序,甚至把行政复议结果规定为终局性和非可诉的处理结果,这种“穷尽行政救济”和排除司法救济的作法限制了当事人环境行政起诉权的行使,已经不适应于现代司法的专业化和陪审员聘请的专家化发展趋势,难以与WTO的司法审查规则接轨。

(二)环境公益民事诉讼立法之不足

在环境损害的法律界定及其缺陷方面,《民事诉讼法》第108条第1项规定:“起诉必须符合下列条件:(一)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。该条的缺陷与《行政诉讼法》规定的缺陷大抵一致,在此不再赘述。”

在社会团体环境民事起诉权的法律规定及其缺陷方面,《民事诉讼法》第15条规定:“机关、社会团体、企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社会团体的支持下仍然不敢提起排除危险之诉,环境社会团体作用的局限性就表现出来了。另外,环境社会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。

此外,环境公益民事诉讼的诉讼费减免问题和律师费的败诉方承担问题,《诉讼费交纳办法》和其他现行立法缺乏明确的规定,不利于环境民事公益诉讼的提起和律师的参与。

(三)我国环境行政和民事公益诉讼立法缺陷的典型案例分析

按照上述分析,如果原告和案件没有权利义务方面的直接利害关系,而仅有不受法律保护的反射利益关系,则不会受到法院的支持。如2003年的“律师金奎喜诉杭州市规划局案”中,原告认为,杭州市规划局允许在西湖风景名胜区范围内建造浙江老年大学,破坏了西湖的原有面貌,根据1983年《杭州西湖风景名胜保护管理条例》,杭州市规划局不应核发规划许可证,要求法院撤销杭州市规划局为浙江省老年大学项目所颁发的项目许可证^[39]。起诉后的3天,西湖区人民法院给他下达了不予立案的行政裁定书。原因是法院认为起诉人不具有起诉的资格,即杭州市规划局颁发建设许可证的行政行为对金奎喜无实际影响^[40]。

按照我国的宪法规定,人民检察院属于法律监督机关,它有保护国家和公共环境利益、制止环境不法行为的职责,因此,从理论上讲,检察机关具有提起环境民事公益诉讼的资格。《人民检察院组织法》第4条肯定了这一点。该条规定:“人民检察院通过行使检察权,……保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产,保护公民私人所有的合法财产,保护公民的人身权利、民主权利和其他权利……”。令人欣喜的是,一些地方已出现检察机关行使环境民事公益诉讼起诉权的案例,如山东省德州市乐陵市人民检察院,针对污染环境的金鑫化工厂,2003年4月22日提起环境民事公益诉讼,请求法院判决停止侵害、排除妨碍、消除危险。同年5月9日,乐陵市人民法院作出判决,要求金鑫化工厂自行拆除污染设施、停止侵害、消除妨碍、消除危险^[41]。但是,这类环境司法的新实践,由于缺乏具体诉讼法规定的明确支持,并不具有“先例”的作用,没有得到司法界的推广。究其原因,主要还是缺乏立法的

明确规定。另外,大多数检察机关也不愿意介入环境污染这样的涉及利益面广的敏感案件。

上述问题的解决,在实行成文法制度的中国,不可能通过判例来解决,只能通过创新和完善我国环境公益诉讼方面的立法来解决。

五、创新和完善我国环境公益诉讼的立法建议

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,在实行成文法的社会主义中国,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^[42],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^[43]: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^[44]。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

如《民事诉讼法》第15条规定的“机关、团体、企业事业单位对损害国家集体和个人民事权益的行为,可以支持受损害的单位或个人向人民法院起诉”,仅是支持起诉制度而非代表起诉制度。

建立有利于律师参与和代理诉讼的收费标准制度。只有这样,才有利于社会团体和民众对政府的环境行为进行经常性的监督和法律上的对抗与制衡。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(如30天或者60天)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^{[30][35]}另外,为了保证行政行为的公信力和其他人的利益,起诉最好应当在一定期限内进行,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,以预防和治理环境问题的目的,按照以下思路修订《民事诉讼法》和《环境保护法》:一是扩展环境民事损害的范围。环境民事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。二是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: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,还应确认各级政府及其职能部门、检察机关提起环境公益民事诉讼的权利,以弥补私人主体提起环境民事公益诉讼制度的不足。三是把美国的“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。四是建立有利于律师参与和代理诉讼的收费标准制度。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,即原告在起诉前的一定期限(如30天或者60天),给潜在的被告发出内容和格式符合法律要求的通知,如果被通报人不予理睬或者行动不合法律的要

求,通知人就可以向法院起诉。

在环境单行法的层面,要修订《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《海洋环境保护法》、《环境噪声污染防治法》、《放射性污染防治法》、《土地管理法》、《森林法》、《自然保护区条例》等专门的环境法律法规,建立与《宪法》、《行政诉讼法》、《民事诉讼法》、《环境保护法》规定一致的具体的公民诉讼内容。这些规定应采取肯定式阐述、否定式阐述、一般列举和概括列举相结合的方式界定环境公民诉讼受案范围、主体要件、前提条件、诉讼请求、举证方式和条件等内容。如在诉讼的前提条件方面,规定原告必须在法定的期限内通知行政机关或者在法定期限内起诉;在对损害的认定方面,应当明确规定实质性损害的认定符合情势变更的原则;在受案范围方面,可以将美国的环境公民诉讼和普通侵权诉讼两个诉讼模式予以合并,规定环境公民诉讼既可对那些可申请法院强制令的案件提起,也可以对那些可要求环境损害赔偿案件提起;在诉讼请求方面,可以规定与环境保护和利益保护要求相一致的多元化的救济措施,在一定的情况下,也可以基于科学依据的不确定性,要求行政机关按照风险预防原则采取环境保护措施。

由于最高人民检察院和最高人民法院享有司法解释权,因此,也有必要发挥他们在环境公益诉讼中的作用。2007年3月,最高人民法院院长肖扬在第

通报的内容应当包括其行政行为违法及应当采取的措施,以及不回应通报人的通报将导致公民诉讼。这几项内容已成为大多数规定公民诉讼制度国家的立法的共同内容。

如英国规定,环境司法审查的期限应当为行政决定作出后的3个月,个别情况可以为6周。参见 Alan Murdie, *Environmental Law and Citizen Action*, London, Earthscan Publications Ltd, 1993, P96.

在美国,联邦司法部中设有环境与自然资源处,负责与EPA合作,代表公共利益对污染者提起环境民事和刑事诉讼。See Ren é. G. H. Seerden, Michiel A. Heldeweg and Kurt R. Deketelaere, *Public Environmental Law in European Union and the United States*, New York, Kluwer Law International, 2002, P. 523.

我国的个别环境立法已有明确规定,如《海洋环境保护法》第90条规定,破坏海洋环境并给国家造成损失的,由有关部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求。

在美国,政府作为原告的诉讼中,公民或者社会团体介入诉讼的条件和程序是由《联邦民事诉讼规则法》规定的。在我国,可以考虑由《民事诉讼法》等法律作出规定。

在美国,环境公民诉讼的提起,并不能排除私人通过妨害排除和损害赔偿行使私益诉讼救济权。也就是说,公民诉讼和侵权损害赔偿两种诉讼模式是并立的。

五次全国行政审判工作会议上提出：“特别是对于因农村土地征收……资源环保等社会热点问题引发的群体性行政争议，更要注意最大限度地采取协调方式处理……要防止和避免因工作方法不当导致矛盾激化和转化。要抓紧制定有关行政诉讼协调和解问题的司法解释，为妥善处理行政争议提供有效依据。”^[45]可见，最高人民法院已经对环境公益诉讼存在的现实问题有了比较深入的认识。虽然《行政诉讼法》和《民事诉讼法》限定了受案条件，但是，最高人民法院也可以发挥一些开创性的作用，如可以把《行政诉讼法》第11条第8项规定的起诉条件——“认为行政机关侵犯其他人身权、财产权”作扩大化解释，把《民事诉讼法》第108条第1项规定的原告与案件有“直接利害关系”的起诉条件作扩大化解释，把一些非实质性的损害，如美感损害、美好环境享受利益的损害等也纳入进来，为公民提供一个能够救济自己的社会性环境利益的司法通道。

六、结语

以上措施，就制度和机制的创新范围和深度而言，是对我国现有环境诉讼立法的一场重大变革。该变革在环境问题日益恶化、人民群众的呼声日益强烈的现实下，已变得非常迫切。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^[46]。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^[47]。基于同样的道理，如果我国的环境公益诉讼制度设计得合理，我国官方和学者的担心的状况，从长期看，则是可以克服或者避免的。

参考文献：

[1] See Jeffrey G. Miller, *Citizen Suits: Private Enforcement*

of Federal Pollution Control Laws, New York, Wiley Law Publications, 1987, P. 2

[2] See Deirdre H. Robbins, *Public Interest Environmental Litigation in the United States*, David Robinson and John Dunkley, *Public Interest Perspectives in Environmental Law*, London, John Wiley & Sons, Inc, 1995, P. 5

[3] See Michael D. Axline, *Environmental Citizen Suits*, Michie, Butterworth Legal Publishers, 1995, P. A - A - 1.

[4] See Alan Murdie, *Environmental Law and Citizen Action*, London, Earthscan Publications Ltd, 1993, P85.

[5] See Marco Onida, *Europe and the Environment*, Groningen, Europa Law Publishing, 2004, P. 25.

[6] See Ren é. G. H. Seerden, Michiel A. Heldeweg and Kurt R. Deketelaere, *Public Environmental Law in European Union and the United States*, New York, Kluwer Law International, 2002, P. 528

[7] See Michael D. Axline, *Environmental Citizen Suits*, Michie, Butterworth Legal Publishers, 1995, P. 1 - 8

[8] See Jeffrey G. Miller, *Citizen Suits: Private Enforcement of Federal Pollution Control Laws*, New York, Wiley Law Publications, 1987, P. 7

[9] 赵谦,朱明. 司法审查中美国法院特殊身份取得原因解析[J]. 湖北广播电视大学学报, 2004(3): 86.

[10] See http://www.lexis.com/research/retrieve/frames?_m=41041547b8e8a11a0011e859177cb4e9&csvc=bl&cfom=bool&_fn tstr=XCI TE&docnum=1&_startdoc=1&wchp=dGLbVlb-zSkAb&_md5=42dd4f107e48e34c4758460c473eb913

[11] See http://www.lexis.com/research/retrieve/frames?_m=5eb83b65a1559de03d4750d25d9674fe&csvc=bl&cfom=bool&_fn tstr=XCI TE&docnum=1&_startdoc=1&wchp=dGLbVzz-zSkAt&_md5=44bbeab9e18533aa8d23ec0d96822d5c

[12] See http://www.lexis.com/research/retrieve/frames?_m=0e734bf61449da8b6a9b6e5be47a3c3b&csvc=bl&cfom=bool&_fn tstr=FULL&docnum=1&_startdoc=1&wchp=dGLbVlb-zSkAb&_md5=c805eefd861243fb14f21f364e98a0bb

[13] See http://www.lexis.com/research/retrieve/frames?_m=6e3781be176295510a49fe9884584c60&csvc=bl&cfom=bool&_fn tstr=FULL&docnum=1&_startdoc=1&wchp=dGLbVzb-zSkAb&_md5=e1c86d63f5059009cb21a9cea18ff22b

[14] See Michael D. Axline, *Environmental Citizen Suits*, Michie, Butterworth Legal Publishers, 1995, P. 5 - 1.

[15] See http://www.lexis.com/research/retrieve/frames?_m=308992b0a38951106b26c392946ffa7f&csvc=bl&cfom=bool&_fn tstr=FULL&docnum=1&_startdoc=1&wchp=dGLb

Vw - zSkAl&_md5 = f1593d1847267199227b2c3e5a60bac3

[16] See http://www.lexis.com/research/retrieve/frames?_m = 49de69e14e4a72c6b538a3a1df279587&csvc = bl&cfom = bool&_fn tstr = FULL&docnum = 1&_startdoc = 1&wchp = dGLbVzz - zSkAk&_md5 = e225e1f9f4c781f1b412a3c987aabf6e

[17] See Deirdre H Robbins, Public Interest Environmental Litigation in the United States, David Robinson and John Dunkley, Public Interest Perspectives in Environmental Law, London, John Wiley & Sons, Inc, 1995, P. 25, P. 39.

[18] See http://www.lexis.com/research/retrieve/frames?_m = 5eb83b65a1559de03d4750d25d9674fe&csvc = bl&cfom = bool&_fn tstr = XCITE&docnum = 1&_startdoc = 1&wchp = dGLbVzz - zSkAt&_md5 = 44bbeab9e18533aa8d23ec0d96822d5c

[19] See http://www.lexis.com/research/retrieve/frames?_m = c02537c6f7d072bed8c95ff1480f1a2d&csvc = bl&cfom = bool&_fn tstr = XCITE&docnum = 1&_startdoc = 1&wchp = dGLzVzz - zSkAA&_md5 = f9983db8f7f5afe5a205dfc420c8c6ea

[20] See http://www.lexis.com/research/retrieve/frames?_m = 787c99bba17ddfbc7d91d4344892f1e6&csvc = bl&cfom = bool&_fn tstr = FULL&docnum = 1&_startdoc = 1&wchp = dGLbVtz - zSkAt&_md5 = 1181e06082f5d16e7057db5569551ed4

[21] 董茂云. 英美两国判例法之比较 [EB/OL] http://www.legalhistory.com.cn/doc/zxw_detail.asp?id = 893&sortid = 10

[22] See http://www.lexis.com/research/retrieve/frames?_m = 2ad0fbbfccb3a6f144d019f4f74b29&csvc = bl&cfom = bool&_fn tstr = XCITE&docnum = 1&_startdoc = 1&wchp = dGLbVlb - zSkAA&_md5 = ad158ca52f37600b2cb571685ad7fee1

[23] See Jeffrey G Miller, Citizen Suits: Private Enforcement of Federal Pollution Control Laws, New York, Wiley Law Publications, 1987, P. 85. Deirdre H Robbins, Public Interest Environmental Litigation in the United States, David Robinson and John Dunkley, Public Interest Perspectives in Environmental Law, London, John Wiley & Sons, Inc, 1995, P. 23.

[24] See http://www.lexis.com/research/retrieve/frames?_m = ffe23d4e60f2e9204b99e28942ca9c0a&csvc = bl&cfom = bool&_fn tstr = XCITE&docnum = 1&_startdoc = 1&wchp = dGLbVlb - zSkAl&_md5 = 51c0ee72bf73b7cae822c035741451a6

[25] See http://www.lexis.com/research/retrieve/frames?_m = 8baddeff0a834d494af9770ee8cf9c4e&csvc = bl&cfom = bool&_fn tstr = FULL&docnum = 1&_startdoc = 1&wchp = dGLzVlz - zSkAA&_md5 = 98969217ab19563556a64c50332d17fd

[26] See http://www.lexis.com/research/retrieve/frames?_m = 7ebffb4722c2dbaecf42ca754df3c35f&csvc = le&cfom = &_

_fn tstr = FULL&docnum = 1&_startdoc = 1&wchp = dGLbVw - zSkAb&_md5 = 33ae38f098a2c69307b1867833d8e40d

[27] 苑宣,张俊,常纪文. 美国最高法院做出里程碑式环境判决 美国政府必须管制汽车排放二氧化碳 [EB/OL] <http://www.tycool.com/2007/04/03/00031.html>

[28] See http://www.lexis.com/research/retrieve/frames?_m = 41c191f17cd8c87d9dd6df643e1c4692&csvc = bl&cfom = bool&_fn tstr = XCITE&docnum = 1&_startdoc = 1&wchp = dGLbVtz - zSkAA&_md5 = 4b01bd8dd01d8248946f2069b14097ac

[29] 周义发,周沐君. 论公民提起的行政公益诉讼 [EB/OL] http://www.law-lib.com/lw/lw_view.asp?no = 4286

[30] 别涛. 中国的环境公益诉讼及其立法设想 [C]//中国环境法治: 2006. 中国环境科学出版社, 2007: 32.

[31] See Deirdre H Robbins, Public Interest Environmental Litigation in the United States, David Robinson and John Dunkley, Public Interest Perspectives in Environmental Law, London, John Wiley & Sons, Inc, 1995, P. 18 - 19.

[32] See Deirdre H Robbins, Public Interest Environmental Litigation in the United States, David Robinson and John Dunkley, Public Interest Perspectives in Environmental Law, London, John Wiley & Sons, Inc, 1995, P. 20.

[33] 林莉红. 行政诉讼法概论 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1992: 88.

[34] 金瑞林. 环境法学 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1994: 203 - 204.

[35] 魏定仁. 宪法学 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1999: 181.

[36] 蔡守秋. 环境行政执法与环境行政诉讼 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1992: 272 - 276.

[37] 唐民皓. WTO与地方行政管理体制研究 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2000: 17.

[38] 王新奎, 刘光溪. WTO争端解决机制概论 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2001: 376 - 380.

[39] 邱军. 我国环境公益诉讼制度研究 [EB/OL] <http://www.acla.org.cn/pages/2006-10-25/s36930.html>

[40] 金奎喜诉杭州市规划局案 [EB/OL] <http://www.chinacourt.org/public/detail.php?id = 92767>

[41] 别涛. 生态整治恢复的法律问题研究 [EB/OL] http://www.lm.cn/economic/environmenteco/200611/t20061123_5731.htm

[42] See Alan Murdie, Environmental Law and Citizen Action, London, Earthscan Publications Ltd, 1993, P83.

[43] 陈晶晶. 吕忠梅代表: 应当重视研究公益诉讼司法实践 [N]. 法制日报, 2007 - 03 - 09.

[44] 吕忠梅. 完善纠纷解决机制, 依法建设环境友好型社会 [N]. 学习时报, 2006 - 06 - 05.

[45] 参见《人民法院探索新机制解决“官了民不了”难题》, http://news.xinhuanet.com/legal/2007-03/28/content_5908959.htm

[46] See Jeffrey G. Miller, *Citizen Suits: Private Enforcement*

of Federal Pollution Control Laws, New York, Wiley Law Publications, 1987, P. 9.

[47] See Jeffrey G. Miller, *Citizen Suits: Private Enforcement of Federal Pollution Control Laws*, New York, Wiley Law Publications, 1987, P. 5.

China's Legislative Problems of Environmental Public Welfare Suits —— From the Angle of the Development and Experience of American Case Law

CHANG Jiwen

(Chinese Academy of Social Sciences Institute of Law, Beijing 100720, China)

Abstract: It is in the USA that citizen suits originate, whose decided cases act a very important role in the development of the regime. Since the United Nations Conference on Environment and Development 1992, many changes have taken place in the technical aspects of the environmental citizen suits case law, such as methods to realize the litigation aim, proper plaintiffs, requirements of right to sue, jurisdiction of the court, claims, and attorneys' participation. Comparatively, relevant Chinese laws lag behind. So it is urgent for us to improve China's legislation concerning citizen suits. In statutory framework, we should not only amend the Constitution, the Environmental Protection Act, the Civil Procedural Act and the Criminal Procedural Act, but also revise environmental regulations and improve judicial interpretations. The scope of citizen suits, requirements of litigants, preconditions, procedural rules, claims, and modes and conditions of production of evidence should be specified. We should not only affirm citizens' environmental right, afford more protection against environmental damage, and extend the scope in which social associations and individuals without direct interest may have right to sue, but also admit intervening action, establish environmental public prosecution system and adopt a fee standard favorable to participation and representation of attorneys.

Key Words: citizen suit; case law; environmental public welfare suit; right to sue

本文责任编辑:曹明德