

你的位置: [首页](#) >> [理论前沿](#) >> [专题: 百家争鸣](#) >> [论我国环境公益诉讼制度的构建](#)

论我国环境公益诉讼制度的构建

作者: 李敏等 点击量: 1004 发布日期: 2006-6-12

论我国环境公益诉讼制度的构建

山东大学政法学院

李敏、张雪、葛美娟、汤铭、

张晓茜、王丹、郭锐

指导老师: 张锋

摘要: 现代社会环境问题日益严重, 侵害环境公益的现象时有发生, 各国都已建立起相应的保护机制, 而我国相关法律尚不健全。我国应借鉴各国的做法, 在立法中确立环境公益诉讼制度。

一、环境公益诉讼的概念和特征

(一) 环境公益诉讼的概念

环境公益诉讼是法院在当事人及其他参与人的参加下, 按照法定程序, 依法对于个人和组织提起的侵犯国家环境利益、社会公共环境利益的诉讼进行审理和判决, 以处理违法活动的活动。

(二) 环境公益诉讼的特征

环境公益诉讼具有不同于一般民事诉讼、行政诉讼的特殊性:

1. 目的具有特殊性。环境公益诉讼的目的是为了保护国家环境利益、社会环境利益及不特定多数人的环境利益, 追求社会公正公平促进社会发展。
2. 利害关系的不特定性和广泛性。在环境公益诉讼中, 违法行为侵犯的对象是公共环境利益, 对于普通民众往往只有不利影响, 而无直接利益上的损失。即使个案中某些行为在侵犯公共环境利益的同时也触及特定人的直接利益, 法律仍然允许在该特定人不愿、不敢或不便提起诉讼之时, 任何普通公民为了维护公共环境利益而向法院提起环境公益诉讼。
3. 原告主体的不特定性和广泛性。环境公益诉讼的发起者不一定与本案有直接利害关系。任何组织和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。
4. 前提具有特殊性。环境公益诉讼成立的前提即可以是违法行为已造成了现实的损害, 也可以是尚未造成现实损害, 但存在损害发生的可能。

二、国外相关制度考察

(一) 美国

美国是现代环境公益诉讼制度的创始国, 也是现代环境公益诉讼制度最完备的国家之一。首先, 在美国司法诉讼案件的原告资格十分宽泛。为了保护公共利益, 立法机关可以在认为合适的情况下将维护公益的任务委托给政府官员(如司法部长), 甚至还可以通过立法授权给某个特定的公民提起诉讼, 这就是所谓的“私方司法部长”, 这类由“私方司法部长”提起的诉讼并不是为了保护他自己的利益, 而是为了维护公共利益。美国《联邦地区民事诉讼规则》第17条规定也解决了在公益诉讼中的原告资格问题。以上有关公益诉讼原告资格的规定都适用美国的环境公益诉讼, 但在环境公益诉讼中还有许多独特的规定。

1970年美国《清洁空气法》中最早规定了环境公益诉讼的原告资格问题, 其中著名的“公民诉讼条款”中规定了任何人都可以提起诉讼, 而不需要原告证明有任何法律上的利害关系或利益遭到了侵犯。这种规定在1972年制定的《清洁水法》中有所改变, 在该法中对原告资格进行了一定的限制, 其中将“公民”限定为“其利益受到严重影响或者存在受到严重影响可能性者”, 这就类似于在其他诉讼中所要

求的原告需具有“实际损害”的条件。与此相关的一个著名案例是山脉俱乐部诉莫顿案。在此案中商家Morton要在一地区建立滑冰场，而这地区恰好是山脉俱乐部成员常常进行徒步旅行的场所，他们认为建立滑冰场会造成对当地自然风景的破坏，于是山脉俱乐部向法院提出诉讼。美国最高法院在此案的判决中指出，滑冰场的建立会对山脉俱乐部成员在该地区进行徒步山野旅行的环境造成破坏，使他们无法享受到在具有自然风光的荒野中进行徒步旅行的乐趣，这种损害足以构成事实损害，这种损害的主体可以归于山脉俱乐部本身，因此山脉俱乐部可以作为原告提起诉讼。可见在这个案件中，美国最高法院确定了在环境公益诉讼中的原告所必须具备的实际损害不但包括经济上的损失，还包括环境给予人们的舒适感等非经济上的损失

美国《国家环境政策法》要求所有的联邦机关在对“一切对人类环境有影响的联邦行动中”都应充分考虑环境利益，联邦机关的此类活动均可进入司法审查的对象范围，若他们没有遵守《国家环境政策法》所规定的环境影响评价程序，公民或社会团体就可以此为由请求司法审查。

（二）日本

日本环境公益诉讼所指的主要是环境行政公益诉讼，但日本传统理论并不认同公民个人可就其在公害事件中因环境公共利益所受的损害提起行政诉讼。但随着公害问题的激化，日本公民环境上的利益已成为“受到法律上保护的利益”，日本环境公益诉讼类型主要有：取消诉讼、课以义务诉讼、居民诉讼三种。

（三）欧洲国家环境公益诉讼

1、英国

在英国，只有检察官才能作为公益诉讼的代表提起诉讼，他可以依法律赋予的职权或依当事人的申请而提起环境的行政公益诉讼。当事人如果要以自己的名义提起，需要征得其同意。

2、法国

法国的越权之诉规定只要起诉人本人的精神或物质直接受到具体行政行为的侵害，就可以提起越权之诉。从世界范围内看，公民就环境侵权提起公益诉讼的原告资格在各国普通呈现放宽与扩大的趋势，私人为了维护公共利益而提起诉讼的现象正在世界范围内出现。

3、意大利

实行团体诉讼制度，该种诉讼最初仅限于不正当竞争的诉讼，后来立法者将其扩大到环境法的范围，1986年7月8日，意大利发布的第349号法令规定：“如果行政行为的许可、拒绝或不作为违反了对自然的保护及对自然景观的维护，那么某些被认可的团体即便其权利并未受到侵害，也有权对该行政行为提起诉讼。”

4、瑞典

瑞典环保法第五章规定了个人诉讼请求制度，这一制度不但使环境诉讼的范围更广，而且可以充分发挥公民在环境保护中的作用，该法第34条规定：“任何根据本法对有害环境的活动提出诉讼请求的，有权向该活动已经发生或即将发生地法院提起诉讼”。

三、我国建立环境公益诉讼制度的必要性

现行《民事诉讼法》第108条规定：“原告是与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织。”耆宿资格必须“与本案有直接利害关系”，也就是说提起环境民事诉讼的必须是那些人身和财产权益直接受到他人民事不法行为侵害的人。这显然对环境民事侵害的受害人十分不利。因为他们所遭受的环境侵害大多是“间接的”和“无形的”。现行《行政诉讼法》第2条规定：“公民、法人和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了其合法权益，有权按照本法向人民法院提起诉讼。”从该规定本身来看，其起诉资格压迫比提起民事诉讼的资格相对要宽松，但根据行政法理论，有资格提起行政诉讼的人应为行政管理相对人。由此看出，在我国，无论是民事诉讼法，还是行政诉讼法，对于环境诉讼的起诉资格规定的过于严格，公民或团体提起环境公益诉讼的“门槛”被设置得过高。所以在实践中大多数有关环境问题的诉讼均被法院以不具备诉讼主体资格为由而驳回。另外，代表环境公共利益的环保机关并不注重通过诉讼手段来保护环境公益，从我国环境问题的严重性、现行制度对环境公益的保护不足、公众参与及预防原则的客观要求等多方面考察，建立环境公益诉讼制度已成为现实的迫切要求。

1、我国环境问题的日益严重。由于不合理的开发利用资源或进行大型工程建设，使自然环境和资源遭到破坏，一些山清水秀的小山村成了“死亡村”、“癌症村”，以致危害人们的健康，损害生物资源，影响工

农业生产，而且已经成为制约中国经济的发展，影响社会稳定的一个重要因素。

2、行政权利保护环境公益不足。我国长期以来实行国家环境管理这一单轨运行机制，但在这种体制下，政府环境管理行政部门及其工作人员往往由于出于某种私利、偏见、地方保护主义或屈于某种压力，不愿或不能实施保护环境的行政行为，而这时公民没有起诉权，所以环境公益被侵害的现象有增无减，环境公益得不到维护。

3、公众参与原则与预防为主原则的客观要求。我国《宪法》第二条第三款规定：“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务”确立了公众参与原则。环境污染和破坏造成的损害具有广泛性和社会性，单靠政府的力量不足以保护环境，必须借助民主观念和公众参与环境行政和环境司法过程来实现。另外，环境公益诉讼是我国环境法另一重要原则“预防为主”的重要保障手段。因为环境一旦遭受破坏就难以恢复原状，所以法律有必要在环境侵害尚未发生或尚未完全时就容许公民适用司法手段加以排除，从而阻止环境公益遭受无法弥补的损失或危害。

综上所述，尽快建立环境公益诉讼是保护公民环境权和环境公共利益的现实要求。

四、就我国环境公益诉讼制度构建而言，其基本问题主要有

（一）适度放宽原告起诉资格

当前我国行政诉讼及民事诉讼制度对原告起诉资格有较为严格的限制。现行《民事诉讼法》第108条规定：“原告是与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织。”原告的起诉资格必须与本案有直接利害关系，即是提起民事诉讼的人必须是那些人身或财产利益直接受到他人民事不法行为侵害的人。而现行《行政诉讼法》第2条规定：“公民、法人和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害其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。”从行政诉讼法的规定本身来看，其起诉资格要件比起民事诉讼相对要宽松些，只要原告认为具体行政行为侵犯了其合法权益，即具备了起诉的要件。然而，根据行政法的理论，在行政诉讼法中的原告，应当是该法所列举的受案范围内的行政管理相对人。在这种情形下，如果在一个环境行政管理活动中，该具体行政行为并不对环境管理相对人的权益造成危害，却对其他的公民、法人或者其他组织的合法权益造成了侵害，那么按照上述行政法律理论或规定，这些受到侵害的公民、法人或其他组织由于不是行政管理相对人，因而不具备起诉的资格。

下面我们将通过一个案例来认识一下有关环境公益诉讼资格的问题：

2003年2月，一市民发现在某市某著名风景区内立了一块“某建筑公司项目部”的牌子。按该市关于此风景名胜区保护管理条例，在该风景名胜内，在该风景名胜区内，任何单位都不准新建、扩建与风景名胜无关的建筑物，而该市规划局却向建筑公司核发了在风景区内可以进行非公益性开发建设规划建设规划许可证。于是，该市民一直诉状，以规划局向建筑公司核发建设许可证，使工程得以在景区内进行，侵犯了市民、游客的优美风景享受权为由，向法院提起了环境行政公益诉讼。后法院裁定，以该市民不具备起诉资格为由不予受理。

从我国法律对环境诉讼的起诉资格来看，有资格提起行政诉讼的人应当是行政管理相对人，即使在行政管理活动中被管理一方的当事人。在这种情况下，本案中市规划局核发建设规划许可证的行政行为并不对行政相对人即在该风景名胜区施工的某建筑公司的权益造成侵害，但却对市民、游客的优美风景享受权造成了侵害。如果按照现有的行政法律理论或规定，受到侵害的市民由于不是行政相对人，因而不具有起诉资格。

环境是公共财产，与每个人息息相关，但每个人又都不能对环境主张专属性和排他性权利。对于这种公共财产的伤害，尤其是当行政机关作为环境公共财产的“受托人”而侵害了公共的环境利益时，应当允许甚至鼓励公民提起诉讼。

因此，我认为在有关环境公益行政诉讼的立法中，应当赋予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的非行政相对人以诉权，使他们也具有原告起诉资格。而在有关环境公益民事诉讼的立法中，应当将其诉讼资格放宽至于环境公益民事诉讼案件有利害关系的公民、法人和其他组织。公民、法人或其他组织与本案有直接利害关系或间接利害关系皆可以成为该案的原告。

检察机关作为公共利益的代表，应当主动行使法律监督权为人民的利益而控诉。因此，当公民的环境公共利益受侵犯时，应当是检察机关在民事、刑事及行政诉讼活动中享有起诉权，以提起环境公益诉讼。当

然，在构建我国环境公益诉讼的制度中，可以实行由检察机关或公众提起诉讼的双轨制。即是关于环境公益诉讼的提起，一是由检察机关以职权主动提起，而是因公众申请而提起。在因公众申请而提起的情况下，公众具有选择权，既可以选择检察机关为代表提起诉讼，也可以以自己的名义直接起诉。

我认为上述制度的改革，可以更有利于广大公民通过诉讼的途径对其环境权进行切实有效地维护，从而更有效地保护我赖以生存的自然环境和资源。

（二）关于环境公益诉讼的诉讼时效问题。

首先我们认为环境公益诉讼不应受诉讼时效的限制，在这一点上我们赞同全国政协委员梁从诚的观点，他认为：我国现行三大诉讼法均有关于诉讼时效的规定，要求出现纠纷必须在一定的期限内提起诉讼，否则将丧失胜诉的权利，但在民法通则的有关司法解释中规定“未授权给公民、法人经营、管理的国家财产受到侵害的，不受诉讼时效期间的限制”。这一规定显然是为保护国家利益的需要，而环境公益诉讼同样是为了保护国家和社会的公共利益，所以也应当不受诉讼时效的限制。这主要是使侵犯环境公共利益的违法行为在任何时候均能受到法律追究，更好的维护我们的环境权，为子孙好代留一方蓝天碧水

（三）关于环境公益诉讼请求的相关问题。

1. 请求损害赔偿的范围可适当放宽。由于损害赔偿的目的在于弥补受害人因侵权行为所遭受的实际损失，因此赔偿也应该以实际损失作为确定赔偿数额的标准。就环境污染侵权损害赔偿而言，应特别注意以下几项损害：(1). 环境要素或场所恢复费用。如农田污染不仅使农作物减产，还会使农田肥力减退，为恢复原有的土质和肥力，必须经过长时间的改良与追加肥料。这部分费用应予以赔偿。(2). 人身潜在损害。环境污染侵权具有潜伏性与滞后性，受害人在遭受损害的早期，其损害往往显露不完全，但随着时间的推移，损害会逐渐显露。对于这种潜在损害，也应予以赔偿。(3). 精神损害。考虑到环境污染侵权对于人的精神状态、健康状况、生活条件等都有较大影响，甚至还可能通过遗传因素危及后代，因此，在民法和环境法中明文规定环境污染侵权精神损害赔偿是适当的与必要的。(4). 生态损害。考虑到对生态损害进行鉴定、量化的极端困难以及生态利益的公共性质，一般也应通过环境公益诉讼给予救济。

2. 限制环境公益诉讼请求的处分权。环境公益诉讼案件原告起诉的目的不是为了自身的私益，而是代表国家、公众为维护公益进行的诉讼，其诉讼权利不是自生的，而是国家和公众赋予的，因此原告的诉讼处分权应作限制。具体可作如下规定：(1). 除非因证据不足，被告承认错误并已经主动补救了其侵害公益的行为，否则，原告不能撤回起诉，防止出现被告诱使或迫使原告撤诉、违法行为依旧存在的现象。(2). 凡事实清楚，证据确凿，被告明显违反法律，侵害国家环境权益或社会公共环境权益的案件不允许撤诉。(3). 在诉讼过程中，如果原告丧失法律行为能力或死亡，则按照诉讼主体资格的继承原理，任何符合公益诉讼主体资格条件的机关、团体、公民均可以公共利益继受者的身份继续参加诉讼；如一审判原告败诉，原告放弃上诉权，其他机关、团体、公民不服一审裁判的，有权提起再审申请，通过再审渠道，追究违法者的法律责任。(4). 不适用调解制度。环境公益诉讼的性质决定了原告是代表国家和公众的意志，其权利和义务都是特定的，无权代表国家和公众擅自放弃、处分权利，不存在原被告双方在诉讼中相互协商、彼此妥协、达成和解的问题。

（四）关于立案审查程序。

我们认为环境公益诉讼的一审法院应为做出违法行为的主体所在地的中级人民法院。之所以把一审法院规定为中级人民法院，是由于环境公益诉讼所涉及案件，牵涉到公共环境利益，覆盖面广，影响力大，可以认定为属于“本辖区内重大、复杂的案件”类型而由中级人民法院管辖。

（五）举证责任的合理配置

举证责任分配正确与否直接关系到当事人的诉讼命运。因而如何分配举证责任是诉讼中的一个重要问题。在环境公益诉讼中环境污染侵权往往是被告一方掌握的所排废物的种类、数量、性质、致害机理等，其工艺流程通常都是保密的，因而被告往往具有离证据近、易取证的便利条件。因此，国外立法、司法普遍实行举证责任倒置或举证责任转移的制度。但是这在我国的立法中还没有明确的规定。考虑到环境公益诉讼的综合性、复杂性我们只能提出举证责任合理配置这个概念。既然是要合理，那么也就是让我们具体问题具体分析。现在我们就来详细看一下如何合理配置。

众所周知环境公益诉讼分为环境民事公益诉讼、环境刑事公益诉讼、环境行政公益诉讼三种类型，我们就

按这三种类型来具体分析一下。

民事诉讼中采用的是“谁主张，谁举证”的举证原则，然而运用到环境诉讼中就有了其特殊性了。我国有关司法解释（最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》第74条，《关于民事诉讼证据的若干规定》第4条）中确立了环境污染侵权诉讼法中的举证责任倒置规则，但是在环境保护法、民法通则、民事诉讼法中都没有得到确认。因为没有明确的法律规定，最高人民法院的解释在实践中往往不能得到很好地执行。这种状况的改善是在2004年12月24日十届全国人大常委会重新审议修订了《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第86条明确规定：“因固体废物污染环境引起的损害赔偿诉讼，有加害人就法律规定的负责事由及其行为与损害结果之间不存在因果关系承担举证责任。”尽管只涉及到固体废物污染问题，但这是我国首次以法律形式明确规定了环境污染损害赔偿诉讼中的举证责任倒置和因果关系推定制度。是我国立法中的一大进步。

在刑事环境公益诉讼中，为有效惩治严重的污染型犯罪，实行举证责任倒置规则，一家中被告负担。若被告不能局正则要承担败诉的法律后果，负刑事责任。因此如果举证责任全部由被告承担就有可能过分加重被告负担，使被告明显处于不利地位，显失公平了。因此也应进一步规定原告承担一部分的举证责任，如对损害事实和损失大小举证责任，而由被告承担主要举证责任即可。

在环境行政公益诉讼中，实行一般举证责任和特殊举证责任的分配原则，即被诉的具体行政行为有被告负举证责任，对于被诉具体行政行为以外的其他证明对象应根据具体情况由原告和被告分别承担，也就是说具体行政行为的合法性举证由被告承担，有关程序或民事上的事实等，仍应遵循“谁主张，谁举证”的原则。

以上就是对环境公益诉讼举证责任问题的大体介绍，当然一般中总会有特殊，所以这些介绍不可能详尽，在牵扯实际问题时还应灵活运用。如在原告和被告却因客观原因不能自行收集证据时，人民法院可以依法调去证据。再如有些检察机关提起的公益诉讼中，因为检察机关享有侦查权，收集证据处于有利地位，由他负举证责任可以大大提高效率，使比较合理的。因而举证责任的合理配置就是在一般规则的指导下，结合案件的特殊性合理分配举证责任，从而达到使诉讼公平、公正进行的目的。

（六）环境公益诉讼的诉讼费用

一般来说，原告会不会提起诉讼的决定，多数情况是与诉讼所需费用相关。因此，在为公共利益而进行诉讼时，应该考虑是否存在特别的制度，通过免除这些费用的全部或一部分，以推动个人提出诉讼。

我国目前实行诉讼费由原告方预付，判决生效后由败诉方承担的制度。环境公益性案件一般牵涉面较大，诉讼费用非常可观，所需费用往往为公民个人和一般组织所难以承受。如果仅因诉讼费用问题而将原告拒于法院大门之外，这无异于强迫公民放弃对环境公益的保护请求。所以我国有必要吸纳其他国家的先进做法，适当减轻公众因提起环境公益诉讼而承担的费用，在相关法规中对诉讼费用的分担作有利于原告的规定。

环境公益诉讼费用分担大致应当坚持以下做法：1，检察院提起的环境公益诉讼，如果要承担必要的诉讼费用的，由国库支付。2，原告方是社会组织或公民的环境公益诉讼，原告败诉的，其诉讼费用可通过两种方式转嫁：一是诉讼费用保险。二是成立环境公益诉讼基金会。从每件胜诉的环境公益诉讼案件的罚金中提留一定比例作为环境公益诉讼基金，同时，基金会还可以接纳社会捐款作为基金来源。环境公益诉讼的原告在提起公益诉讼之前可以向环境公益诉讼基金会申请公益诉讼费用，环境公益诉讼基金会在接到申请后通过对申请的审查，认为提起的是环境公益诉讼，并有相应的事实和理由，就可批准。

（七）环境公益诉讼案件的执行。

在一般的民事诉讼案件中，民事裁判发生法律效力后，如果当事人自愿履行，就无需法院强制执行。只有义务人拒不履行义务，权利人才会申请人民法院强制执行。但环境公益诉讼案件具有不同于一般民事诉讼案件的特殊性，原告代表国家或公众的意志提出诉讼并胜诉后，基于对国家环境利益和社会公共环境利益的保护考虑，法院应对生效的裁判文书直接执行，而不应由胜诉原告来申请强制执行。

小结

首先我要对前面几位同学的论述做一点补充，那就是建立原告胜诉奖励制度。环境公益诉讼的原告如果是

公民或社会组织，不妨在胜诉后给原告适当奖励。其实，我国许多现行的法律法规中都有对单位和个人在揭发、检举违法行为有功时予以奖励的规定。如税收征收管理法第七条，统计法第六条，外汇管理条例第八条都有对检举揭发人的奖励规定。在环境公益诉讼中，原告要承担举证责任，诉讼费用，还要为诉讼花费大量的人力、物力、财力，但原告这么做的目的并非出于私益，而是为了维护社会正常秩序，保护国家和公共环境利益不受侵犯，对于原告这种惩恶扬善的诉讼行为，国家有必要立法予以奖励，这有利于鼓舞更多的公民积极加入到环境公益诉讼中来，推动环境公益诉讼的发展。

好，下面我就本组成员的发言做一简单的总结。综合要点，我们认为把环境公益诉讼程序问题的重点概括为七个字，一扩二配三限制，具体而言：

一扩是指扩大原告资格，我们认为在环境公益诉讼中应适度放宽原告的起诉资格，与本案有利害关系的公民，法人或其他组织均可作为原告，不仅局限于有直接利害关系。此外，应当使检察机关具有环境公益诉讼的起诉资格，这样可使其发挥专业性、技术性的优势有利于保护广大公民的环境权益。

二配指举证责任合理配置。鉴于环境公益诉讼的综合性、特殊性、复杂性，在举证责任方面我们认为应该合理配置，根据具体情况合理分担原被告的举证责任，实现最优配置。

三限制是指环境公益诉讼请求的处分权应作限制。具体而言，除非证据不全，被告承认错误并已经主动补救了其侵害公益的行为，否则，原告不能撤回起诉，防止出现被告诱使或迫使原告撤诉，违法行为依旧存在的现象。

当今，随着我国经济的高速发展，有些地区在发展经济的口号声中，以牺牲环境为代价，甚至走“先污染后治理”“先发展在保护”的弯路，“水俣病”“瘟疫村”这一个个用生命为代价的例子足以引起每一个生活在这个地球上的人的重视，所以从我做起，每个人都有权利加入到环境公益诉讼的队伍中来，为环境保护尽一份微薄之力，为社会主义可持续发展作出贡献。

不过在此也要提醒大家，环境公益诉讼也只是在环境污染成为事实或而采取的补救措施，若要环境污染真正的远离人类，还需要各方面的力量从预防污染做起，杜绝污染源的产生。

文章评论：

· 评论人: wowo 主题: Fw: 论我国环境公益诉讼制度的构建
内容: 很有启发性，是篇不错的论文！

你可以在下面发表你此文章的评论：

标题:

姓名:

内容: