

国外环境资源行政起诉权的晚近发展及对我国的启示

——兼论发展中国环境资源行政起诉权立法应采取的措施

[作者] 常纪文

[单位] 中国社会科学院法学研究所

[摘要] 出于法治、权力制约及保护环境资源和公民环境资源权益的目的,一些国家从实际损害的适用范围、环境资源行政司法审查的范围、非直接利害关系人的起诉权、环保及其他社会团体的起诉权、当代人代表后代人的起诉权五个方面不同程度地放宽了对环境资源行政起诉权的限制。为了与 WTO 法律框架中环境保护及与环境保护相关的其他规则接轨,我国有必要借鉴国外的成功做法,在结合自己国情的基础上有步骤地弥补环境资源立法的缺陷,放宽对环境资源行政起诉权的限制。

[关键词] 起诉权,实际损害,司法审查,利害关系人,环境团体,后代人

用司法审判来监督行政机关依法行政是现代各国法治的成功经验,一般说来,司法审查的范围越大,原告的资格范围就越宽,相应地,该国行政管理相对人的行政起诉权就可以得到越完备的保护。由于环境资源损害具有广泛性、积累性、持久性和恢复的困难性等特点,许多国家出于法治、权力制约及保护环境资源和公民环境资源权益的目的,不同程度地放宽了对环境资源行政诉讼起诉权的限制。

国外环境资源行政起诉权的晚近发展

延展实际损害的适用范围

传统的环境资源行政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,在日益严重的环境资源问题和日益高涨的环保运动的压力下,环境资源行政损害认定的条件在一些国家得到了不同程度的放宽,实际损害延展到了经济损失、人身伤害以外的其他损失领域。

在判例法方面,以美国为例,把实际的损害加以扩展的典型案件是美国诉反对管理机构程序的学生案(简称 SCRAP 案)。在该案中,5 名法学院的学生联名对联邦州际商业委员会起诉,反对该委员会批准铁路部门征收 2.5% 的附加运费的决定。他们认为,增加运费可能使得一些可以利用但经济价值不大的资源(如小树枝)不能从资源产地运出去,导致浪费,而整个社会的资源需求量却没有减少,从而会引起伐木、采矿活动和垃圾的增加。这项决定不仅会危害他们享用华盛顿山区自然环境的利益,还会危及国家的环境资源质量。最高法院认为原告受到了“特定和可察觉的损害”,且应把这种损害纳入实际损害之列。从而确认了原告的起诉权。[1]在这个判例的影响下,美国的法院现在可以因原告受到“美学上的损失”、“可能的损害”或“特定和可察觉的损害”等所谓的实际损害而确认其行政起诉权。[2]

在制定法方面,一些国家的环境资源基本法和各单行环境资源法律法规不同程度地突破了传统的实际损害规定的限制。比如美国《联邦水污染控制法》第 1369 条第 2 款第 1 项规定:“对局长的这些行为的复审,可以由任何有利害关系的人向直接受该行为影响的此人定居地……提出申请。”“影响”的措辞就说明经济损失、人身伤害以外的其他损害或影响均可

以成为法院确认环境资源行政起诉权的理由。瑞士把对公共环境的损害纳入到了民事和行政责任的领域,公民和社会团体可以基于自己对公共环境所享有的某些权益受到实质性或某些非实质性的影响享有行政起诉权。[3]为了保护集体的经济和环境利益,其权益受影响或者法律规定的公司、协会或者组织享有原告资格。[4]

承认非直接利害关系人的环境资源行政起诉权

传统的环境资源行政诉讼法一般均规定,原告必须是与某一行政行为有直接利害关系的人,即行政行为的直接当事人、受害人或实际受影响人。[5]这一限制起诉权的规定难以满足现代环境资源行政法追求的价值目标。因为,在环境资源行政行为的直接利害关系人不敢或不愿提起行政诉讼的情况下,法院按照“不告不理”的原则可以不予受理;而一些受到行政行为间接侵害的人由于缺乏诉讼法上的起诉资格依据而难以起诉。这种规定既不利于法院纠正行政机关的违法行为,也不利于公共环境资源的保护。因此有必要把环境资源行政行为的非直接利害关系人纳入原告的范围。

日本、美国、印度和一些欧盟国家都对非直接利害关系人的起诉权作了规定。在日本,“民众诉讼”与“机关诉讼”的原告可以是法律特别规定的以“选举人资格”及其他“与自己无法律上的利益的资格”提起诉讼的人。[6]美国的《清洁空气法》和《联邦水污染控制法》等环境资源法律基于环境的公共性授权任何公民对任何违反环境资源法规的人或其他法律实体提起公民诉讼。[7]这种诉讼包括司法审查之诉。在印度,任何受到行政部门和市政当局的一个政府机构侵害的人,可以依法寻求适当的法院以公民诉讼的形式要求予以救济。当然,前提是一个正当、有效的通知。以前,资格问题经常被提出,但是现在印度最高法院反复地确认了受侵害的个人甚至未直接受侵害的个人的资格。例如,在 M.C. 梅塔诉印度联邦案件(1988)中,原告并非是直接受害方,而只是一个从事恒河清除业和保护泰姬陵的富有公益精神的个人。[8]在比利时,法院在一定的情况下可以从判例法中间接地找到可以授予非直接利害关系人行政起诉权的依据,非直接利害关系人也可以因此获得向法院请求命令状的权利。[9]在希腊,基于环境的公共性和环境问题的重要性,环境行政起诉权的标准已由直接的、个人的和现时的法律权益受影响延展到了间接的、公共的和将来的权益受到损害或妨害的领域。[10]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。[4]

授予环保及其他社会团体以环境资源行政起诉权

行政团体诉讼是行政“集体诉讼”的一种,按照传统的理论,行政团体诉讼的原告都应是受害者,只要团体中含有非受害者,则这个团体不能以自己的名义提起环境资源行政诉讼。美国最早确立环境资源团体诉讼原则的判例是塞尔拉俱乐部诉莫顿案。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保团体的身份,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,环保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。[2]通常各种环境资源保护团体通过吸收某些对环境要素有权益的人加入,在这些人的环境资源权益受到侵害时,该团体即可获得类似于环保集团诉讼的起诉权。这种方法广泛地

为各种环境资源保护团体或特殊利益集团用作保护环境资源、制止某些不合理行政决定的重要手段。后来,《清洁空气法》和《清洁水法》走得更远,它们规定,任何法律实体(当然包括环保及其他性质的社会团体)都可以向法院提起公民诉讼,向法院申请强制令、命令状或撤消环境资源行政行为。[1]如果该环保及其他性质的团体想要提起行政损害赔偿诉讼,它必须依照普通法和国家赔偿法的规定证明它的成员有受到损害的事实。在一些欧盟国家,制定法和判例法授予社会团体环境行政起诉权的现象越来越普遍,如在瑞士,地方团体可以因其或其成员属于或邻近受影响区就可以根据妨害法规则获得环境行政起诉权。[3]在丹麦,社会团体起诉的前提条件必须是其或其成员的环境利益受到明显的和实质性的损害,但是1994年的丹麦绿色和平组织诉交通部的行政诉讼案突破了这一标准。在该案中,交通部和丹麦绿色和平组织对一项桥梁的环境影响评价发生争论,由于丹麦绿色和平组织在环境影响事件中并没有受到直接的、实质性的妨害或损害,它也没有被授权代表其成员的利益起诉的权利,因此它无权起诉。但是法院在分析丹麦绿色和平组织的构成和使命之后根据《环境保护法》和《海洋环境保护法的规定》最后还是授予其起诉的资格。[11]

比起个人的干预力量,环境资源行政团体诉讼的力量雄厚,态度一般比较强硬,有能力与行政机关周旋,并且可以造成很大的社会影响,法院与政治家往往非常重视,不敢怠慢。[1]因而在国外环境资源行政诉讼中被广泛采用。

确认当代人保护后代人合理环境资源福利需求的行政诉讼起诉权

从伦理学的角度上讲,后代人有在未来的环境资源中生存的权利。因此从法律上提倡和保护这种伦理性权利是必要的,也是现实的。基于此,一些国家的宪法和环境基本法在立法目的之中对保证后代人合理的环境资源福利要求进行了宣告,比如1979年的《伊朗伊斯兰共和国宪法》第50条规定:“在伊斯兰共和国里,保护当代人和我们子孙后代在其中生活的环境是公民的义务。”再如《匈牙利人类环境保护法》第1条规定:“本法的目的是为了保护人的身体健康,不断改善这一代人和后代人的生活条件。”那么当代人的下一代及下几代正当的环境资源需求因为当代的环境资源行政行为一定或可能受到侵害时,当代人是否有权提起环境资源行政诉讼呢?各国的成文法律一般没有明文规定,有必要加以解决。

按照传统的法理学观点,后代人由于没有出生,因此只能成为环境伦理学意义上和后世法律意义上的权利主体,而不能成为当代法律意义上的权利主体。一些国家的立法在代际公平原则的指引下已经突破了这一点,开始在当代法的意义上承认并保护后代人的环境权益。[12]如1993年,菲律宾的45名儿童由他们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的环境的权利,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了65个出租森林的合同项目。[13]这个判例虽然发生在菲律宾,但对其他国家的政府来说,其冲击力是非常大的。

在美国等国,由于后代人是当代人生命的延续,因此凡是对后代人合理的环境资源福利需求造成或可能造成实质性或非实质性损害的行政行为,当代人可以基于对自身的损害或对“遗腹子”的损害等理由提起公民诉讼。值得注意的是,这种起诉权与菲律宾森林案中起诉权的性质不同,它属于直接而非代表性的起诉权。

扩大环境资源行政行为司法审查的范围

日本的环境资源行政诉讼主要有以下几种类型：其一是取消诉讼，它包括取消处分诉讼和取消裁决诉讼，是指原告请求取消行政机关的处分及其他相当于行使公权力行为的诉讼。其二是确认无效诉讼，即原告请求法院确认行政机关处分或裁决的有无及其有无法律效力的诉讼。其三是不作为的违法确认诉讼，是指当事人依法向行政机关提出申请，而行政机关在法定的时间内没有做出答复或未给申请人的利益予以保护，当事人向法院请求确认该行为违法的诉讼。其四是民众诉讼，是指在法律有特别规定时，有资格的民众向法院提起诉讼，要求纠正国家或公共团体机关不合法行为的诉讼。自 20 世纪 70 年代以来，日本还出现了一些以现行环境资源法律法规作为诉讼对象的“制度诉讼”案例。[6]究其原因，主要是因为抽象行政行为也可以直接或间接侵害相对人的利益，如果受害人得不到司法救济，可能会放任行政权力的滥用。

在环境资源危机面前，美国加强了法院对法律授权行政机关自行决定的行政行为的司法审查（比如美国在《清洁空气法》和《清洁水法》里确立了“公民诉讼”制度）。司法审查诉讼的受案范围既包括政府机关的大多数具体行政行为，还包括一些抽象的行政行为，有时甚至涉及环境资源行政规章的制定行为。其中法院对抽象性环境资源行政决策行为进行司法审查的著名案例为“公民保护欧弗顿公园公司诉沃尔普”，该案涉及到的争端源于运输部长决定使用联邦高速公路基金兴建一条横穿欧弗顿公园的州际高速公路的问题。有关法令规定，如果能选择另一条“审慎可行的”路线，将禁止运输部长批准使用联邦基金建设穿越公共公园的公路。原告指控，运输部长违背了这一指令，要求法院撤销运输部长的命令，最高法院在《行政诉讼法》第 701 条中找到了该案可受司法复审的答案，从而裁决原告有权要求就此问题进行司法复审。法院在此案中确立了“严格审查”的原则，“严格审查”原则的基本含义有三点：其一，实体法上的审查，即法院审查行政机关的行为是否超出法律法令的授权；其二是程序法上的审查，即审查行政机关的行为是否符合行政程序法；其三，审查行政机关的决定是否合理。对环境资源行政规章提起司法审查诉讼，较为典型的案例是塞尔拉俱乐部诉洛克修斯案，在该案中，原告塞尔拉俱乐部指控被告联邦环保局局长洛克修斯，认为被告在审批州的《清洁空气法》实施计划的规章中没有就防止州的实施计划对防止清洁空气地区的空气质量下降做出规定。法院赞同原告的观点，并对被告发布了强制令。美国在 1977 年修订《清洁空气法》时吸收了 this 判决。[2]

奥地利宪法禁止行政机关与非行政机构的重合。因此普通法院不具有对行政机构做出的决定进行复审的审判权。在环境资源事务方面，行政法院在行政机关执行环境资源法律方面发挥了重要的司法作用。行政法院有复审环境资源行政决定的审判权。另一方面，宪法法院拥有对行政机构颁布的环境资源法规、规章和立法机关制定的法律的复审权。[8]

我国关于环境资源行政起诉权的法律规定及其缺陷

环境资源损害的法律界定及其缺陷

《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，[14]“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。[7]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资源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资源及公民合法的环境资源权益是不利的。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资源立法中对《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，[15]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资源立法加以解决。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》就明确地对环境资源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，环境资源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；如果环境资源损失或危险是由环境行政机关的具体行政行为造成的，那么环境资源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。[16]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资源行政诉讼案件呢？我国的《行政诉讼法》和专门的环境资源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。

社会团体以及非直接利害关系人环境资源行政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。”如果社会团体和与环境资源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资源违法行为，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资源行政诉讼，且环境资源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资源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资源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资源行政诉讼中的作用。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。”但是对于社会团体支持行政起诉以及环境资源团体能否代表其成员提起环境资源行政诉讼的问题，我国的法律则没有涉及。

当代人保护后代人合理环境资源福利需求的起诉权规定及其缺陷

后代人是当代人事业、利益和血脉的继承者和延续者，是潜在的法律主体，其正当的环境资源福利需求也必须得到保障。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资源。为了抑制可能危及后代人生态安全的当代行为，有必要为保护后代人的合理环境资源福利需求设立一定的诉讼机制。而在诉讼机制中，起诉权的确立是首先要解决的问题，而我国在这方面的立法却处于空白状态。

环境资源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：（二）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。[17]在市场化 and 与 WTO 接轨的进程中，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、个人环境资源权益和与环境资源权益相关的其他权益的现象将不可能杜绝，国外的受害者和外国政府因为中国行政机关的推委得不到救济而把中国中央政府推上 WTO 争端解决机构被诉席的现象也将很普遍。[18]因此，有必要扩充环境资源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。

值得一提的是，按照法理，行政处理的结果具有强制执行力，这种强制力不以当事人的自由意志为转移，因此行政处理属于可以提起行政诉讼的具体行政行为，[16]如根据最高人民法院的司法解释，对土地权属和水权权属的行政处理不服的人和单位向人民法院提起的诉讼属于行政诉讼。但是 1991 年 6 月 30 日国家环境保护局在《关于环保部门能否就污染赔偿处理决定申请人民法院强制执行问题的复函》中规定：“如果当事人一方或者双方对环保部门所作的处理决定不服，既不履行又不向人民法院起诉，环保部门不能向人民法院强制执行，而应明确告知当事人就原污染赔偿纠纷向人民法院提起诉讼。”全国人大法工委在 1992 年 1 月 31 日给国家环境保护局关于正确理解和执行《环境保护法》第 41 条第 2 款的答复中进一步指出：“根据当事人的请求，对因环境污染损害引起的赔偿责任和赔偿金额的纠纷所作的处理，当事人不服的，可以向人民法院提起民事诉讼，但这是民事纠纷双方当事人之间的民事纠纷，不能以做出处理决定的环境保护行政主管部门为被告提起行政诉讼。”可以看出，在我国环境污染的行政处理不属于可以提起行政诉讼的事项。[19]我们暂且不论以上解释的合法性问题，就出于部门利益而缩小人民法院行政诉讼受案范围的做法而言，它是与法理格格不入的。

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资源行政起诉权的行使，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。

国外环境资源行政起诉权的晚近发展对我国的启示

环境资源行政起诉权从小的方面讲属于环境救济权的范畴，从大的方面讲属于环境权的

范畴。和环境权一样，环境资源行政起诉权从国际层面上讲也具有一般性和特殊性的特点，一般性指一些具体的环境资源行政起诉权制度的创设、选择和实施在不同国家甚至不同社会制度的国家具有一定的共同性，一般性是由环境法和环境权的公益性以及司法制度的部分竞合性决定的。[20]特殊性指一些具体的环境资源行政起诉权制度的创设、选择和实施在不同的国家具有一定的差异性，特殊性是由环境权的政治制度、经济体制、司法制度和自然环境基础决定的。对于具有一般性特征的国外环境资源行政起诉权制度，如能为我国的基本国情和社会制度兼容，只要它们符合我国市场经济的需要，有利于我国环境保护法律制度与 WTO 规则的接轨，那么就可以借鉴和引进。对于具有特殊性特征的国外环境资源行政起诉权制度，中国在借鉴和参考前必须慎重，必须对其兼容性进行充分的分析。对于我们迫切需要借鉴和参考但目前不能兼容的国外环境保护法律制度，我们要充分地利用市场经济体制改革和与 WTO 接轨的契机积极创造条件使其适合我国的国情。

从国外环境资源行政起诉权发展的五个趋势中我们可以看出，延展实际损害的适用范围、承认非直接利害关系人的环境资源行政起诉权、授予环保及其他社会团体以环境资源行政起诉权、确认当代人代表后代人的环境资源行政诉讼请求权都体现在市场经济国家，且其内容都不涉及政治制度和司法制度的重大改革问题，与我国的经济体制、环境保护和环境法发展的现状和内在要求基本需要一致，可以直接借鉴和参考。对于国外扩大环境资源行政行为司法审查范围的发展趋势，它涉及司法制度的重大改革和政治权力的再分配问题，但对我国来说，扩大环境资源行政行为司法审查的范围是在社会主义轨道上进行的，是符合 WTO 所属各协议的司法审查要求的，因此从根本上来讲，还是值得借鉴和参考的。既然国外环境行政起诉权的上述五个发展趋势均可以为我国借鉴和参考，那么我们可以从中获得什么样的启示呢？本文归纳为以下三点：

（一）环境资源行政起诉权的发展要以可持续发展的战略为指导思想

近代环境侵权法之所以把环境侵权损害的范围从传统的财产权、人身权、劳动权、休息权扩大至环境本身，是因为环境资源问题的日益严重使得环境的稀缺性日益明显，[21]如果漠视环境本身的价值，放任环境状况的日益恶化，人类暴露与环境之中的财产权、人身权、劳动权、休息权将不可避免地受到连锁性地侵害，因此传统的侵权法肯定和保护环境的价值是人类自身的财产权、人身权、劳动权、休息权能够得到可持续地发展和保护的直接要求，同时这种保护客观上也间接地使人类赖以生存和发展的环境得到可持续地保护。另外，对于后代人，无论从伦理还是法律的角度讲，他们的各种环境资源福利需求都应得到当代人的尊重和保护。[12]一些国家的法律和司法判例之所以肯定当代人保护后代人合理环境资源需求的行政起诉权，其目的是为了保证后代人也能够在丰富多样和优美的环境中生存和发展。

（二）环境资源行政起诉权的发展要以充分、全面地保护各法律主体的环境权为根本目的

发展环境资源行政起诉权，其直接目的是为了合理地限制环境行政权，使环境公权之间以及环境公权与环境私权之间达成一定的平衡，[10]但是，限制环境行政权并非发展环境资源行政起诉权的根本目标，发展环境资源行政起诉权的根本目的在于全方位地保护各法律主体的环境权。公民环境权的法律保护是由主权或权力在民的思想决定的。[22]在我国“中华人民共和国的一切权力属于人民”的宪法规定决定了国家必须在财力和其他条件许可的范围内采取力所能及的措施充分地保护公民各项法律化了的环境权利。由于传统的法律对新兴的公民环境权的保护不力，许多学者认为需要把理论性很强的环境权分解为“绿化”了的人身权、财产权、劳动权、休息权等传统性权利是非常必要的。[23]

（三）环境资源行政起诉权的发展要以加强司法和公众对环境行政权的监督或干预为手段

极端的权力必然导致极端的专制和腐败，属于公权范畴的环境行政行为，如果只局限于

自我监督和部门内的监督（如行政复议监督），那么部门腐败是难以杜绝的，公民的环境权益也是难以得到充分和完备的保护的。只有用另一种权力来监督和制约环境行政权力，才能促使环境行政权力的平衡和妥善行使，营造相对公平的行政执法环境。[24]经验表明，司法是制约环境行政权力的有效手段，因此在政治和其他基本条件许可的范围内加强环境行政权的司法监督是必要的。而要做到这一点，按照行政诉讼法的原理，除了扩大人民法院环境行政诉讼的受案范围之外，还要授予环境行政管理相对人乃至环境行政行为的直接或间接受影响人以行政起诉权。只有这样，才能使对环境行政行为的司法监督由浅入深，由个案监督积累为经常化或准经常化监督的效果。也只有这样，才能起到真正保护环境法律主体合法环境权益的目的。

发展我国环境资源行政起诉权立法应采取的措施

我国环境资源行政起诉权的立法缺陷严格地限定了市场主体、公众和社会团体对危害环境资源的行政行为进行干预的范围，既不利于环境资源民主原则的全面贯彻，防止非科学性行政抽象行为的蔓延，也不利于区域性和流域性环境的保护以及当代人和后代人合法环境资源权益的平衡保护。国外市场经济国家一些成熟的环境行政起诉权制度因为具有明显的公益性和一定的共同性被纳入到 WTO 的环境保护规则及与环境保护相关的投资、贸易与知识产权保护规则之中，[17]因此，为了使我国的环境保护法律制度及与环境保护有关的投资、贸易、知识产权保护规则与 WTO 的规则及 WTO 各成员国国内的相关法律制度接轨和兼容，我们应该参考以上启示有步骤地发展我国的环境资源行政起诉权是非常必要的。

延展环境资源损害的范围

环境资源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延展至视觉、精神感觉等方面的非实质性损害。

扩大社会团体以及非直接利害关系人行使环境资源行政起诉权的案件范围

环境资源和其他社会团体以及非直接利害关系人的合法环境资源权益因环境资源行政行为受到非实质性的损害时，授予他们以行政起诉权；环境资源和其他社会团体的成员的合法环境资源权益因环境资源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资源行政诉讼的制度，在条件成熟时，还应确认与环境污染和生态破坏的行政案件没有直接关系的社会团体和公众提起环境资源行政诉讼的权利。只有这样，才有利于社会团体和民众对政府的环境资源行为进行经常性的监督和法律上的对抗与制衡。

授予当代人保护后代人合理环境资源福利需求的行政起诉权

依照我国的法律规定，法律主体必须已经出生或存在，由于后代人目前没有出生，因此现时的立法不可能承认他们的起诉权。但是基于保护后代人环境福利需求的必要性，可以借

鉴“保留遗腹子的继承份额”的思想，把后代人环境资源福利需求的损害和当代人法律权益的缺损联系起来，确认当代人的直接起诉权。如经过法理学的突破和立法改革，法律能够在将来承认当代人代表后代人的起诉权，那么就解决代表主体的问题。一些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行政起诉权。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资源保护组织或当地的民众直接代表后代人提起环境资源行政诉讼。

逐步放宽人民法院对环境资源行政行为进行司法审查的范围

人民法院对环境资源行政行为进行司法审查的范围除了《行政诉讼法》第 11 条的概括列举和第 12 条的排除列举之外，应结合实际和 WTO 的司法审查要求以及我国在加入 WTO 前所做的承诺尽量扩大环境资源具体行政行为的司法审查范围，把行政机关制定、发布的部分具有普遍约束力的决定、命令也列入司法审查的范围。另外，把环境污染的行政处理纳入提起行政诉讼的事项。如果环境资源行政机关不愿卷入环境资源民事纠纷之中，可以提请全国人大常委会修改法律，缩小环境资源行政处理的适用范围。当前，我国的各项环境保护法律制度正面临 WTO 规则的检验，我国应利用环境保护法律、法规和行政规章立、改、废的机会，把行政复议规定为可以提起行政诉讼的非终局性的任意前置程序，取消或申请行政复议或提起行政诉讼的作法。

结语

深入地研究国外环境资源行政起诉权的晚近发展趋势，有助于我们全面地把握和克服我国环境资源行政起诉权立法的不足。只有逐步地完善我国环境资源行政起诉权的立法，才能使我国的环境资源的纠纷处理法律制度适应 WTO 规则的要求，才能使市场经济的效率原则和环境资源法的公平、民主原则在环境资源行政诉讼领域真正得到落实。

参考文献

- [1]王曦：《美国环境法概论》，武汉大学出版社 1992 年版。
- [2] [美] 罗杰·W·芬德利、丹尼尔·A·法伯：《环境法概要》，杨广俊等译，中国社会科学出版社 1997 年版。
- [3]Anne Peti pierre, *Environmental Law in Switzerland*, Kluwer Law International, 1999.
- [4]高家伟：《欧洲环境法》，工商出版社 2000 年版。
- [5]李国光：《环境保护行政诉讼》，中国民主法制出版社 2000 年版。
- [6]汪劲：《日本环境法概论》，武汉大学出版社 1992 年版。
- [7]金瑞林：《环境法学》，北京大学出版社 1994 年版。
- [8]常纪文：《环境法律责任原理研究》，湖南人民出版社 2001 年版。
- [9]Niels S. J. Koeman, *Environmental Law in Europe*, Kluwer Law International, 1999
- [10]Ioannis Karakostas and Ioannis Vassilopoulos, *Environmental Law in Greece*,

Kluwer Law International , 1999

[11]Ellen Margrethe Basse , Environmental Law in Denmark , Kluwer Law International , 2000.

[12]蔡守秋：《环境资源法学教程》，武汉大学出版社 2000 年版。

[13][英]冈瑟·汉撼尔：《国际环境法年鉴》(第 4 卷,1993 年),牛津克莱伦顿出版社 1994 年版。

[14]林莉红：《行政诉讼法概论》，武汉大学出版社 1992 年版。

[15]魏定仁：《宪法学》，北京大学出版社 1999 年版。

[16]蔡守秋：《环境行政执法与环境行政诉讼》，武汉大学出版社 1992 年版。

[17]唐民皓：《WTO 与地方行政管理制度研究》，上海人民出版社 2000 年版。

[18]余敏友、左海聪、黄志雄：《WTO 争端解决机制概论》，上海人民出版社 2001 年版。

[19]金瑞林：《环境与资源保护法学》，北京大学出版社 1999 年版。

[20]张文显：《法理学》，高等教育出版社、北京大学出版社 1999 年版。

[21][美]Tom Tietenbern：《环境与自然资源经济学》(第 5 版),清华大学出版社 2001 年版。

[22]戚道孟：《环境法》，南开大学出版社 2001 年版。

[23]吕忠梅：《环境法新视野》，中国政法大学出版社 2000 年版。

[24]王利明：《权力机关监督与法院独立行使审判权》，载《法制日报》2001 年 12 月 18 日第 7 版。

<http://www.iolaw.org.cn/temp/cn/showarticle.asp?id=542>