

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2015.06.020

欢迎按以下格式引用:王昌奎,王勳视.中国环境公益诉讼启动模式研究[J].重庆大学学报:社会科学版,2015(6):167-176.

Citation Format: WANG Changkui, WANG Mengshi. Discussion on the perfection of environmental public interest litigation system in China[J]. Journal of Chongqing University: Social Science Edition, 2015(6):167-176.

# 中国环境公益诉讼启动模式研究

王昌奎,王勳视

(重庆市人民检察院第四分院,重庆 409000)

**摘要:**2014年十八届四中全会明确提出要探索建立检察机关提起公益诉讼制度,这为中国环境公益诉讼走出困局迎来了良机。改革开放以来,中国环境污染破坏事故频发,生态环境持续恶化,环境纠纷急剧上升,而环境公益诉讼却一直被“原告资格”卡住瓶颈,环境公共利益长期陷入无人、无力、无法申请司法救济的困局。2012年修订的《民事诉讼法》第55条为环境公益诉讼打开了一扇门,但并没有明确规定环境公益诉讼到底该由谁来启动?何时启动?如何启动?所以该法实施两年多来,中国环境公益诉讼困局仍未得到明显改善。在未来《民事诉讼法》的再修改和最高法的司法解释中,应赋予检察机关、环保组织和公民个人提起环境公益诉讼的原告主体资格,建立以检察机关为主导的多元化、系统化、规范化的环境公益诉讼启动模式。

**关键词:**环境污染;公益诉讼;启动模式;制度建构**中图分类号:**D915 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2015)06-0167-10

2014年党的十八届四中全会明确提出要探索建立检察机关提起公益诉讼制度,这无疑为中国一直深陷困局的环境公益诉讼再次注入了一针“强心剂”。中国的环境公益诉讼起步于20世纪90年代后期,虽然理论探讨活跃,但司法实践却一直处于摸索阶段,成功的案例极少。2012年修订的《民事诉讼法》第55条为中国环境公益诉讼打开了一扇门<sup>①</sup>,但该条并没有明确具体由谁来启动<sup>②</sup>?如何启动<sup>③</sup>?何时启动<sup>④</sup>?所以中国《民事诉讼法》第55条实施两年多来,中国环境公益诉讼的困难局面并未得到明显的改善。那么,中国的环境公益诉讼制度到底该如何完善?

## 一、环境公益诉讼启动模式概述

通说认为,环境公益诉讼就是指以国家环境利益、社会环境利益或不特定多数人的环境利益为诉讼标

修回日期:2015-09-28

基金项目:国家发改委项目“促进区域发展的法律法规体系研究”(2011-47-02)

作者简介:王昌奎(1975-),男,苗族,重庆彭水人,博士,重庆市人民检察院第四分院职务犯罪预防处副处长,主要从事刑事法学、检察理论研究;王勳视(1982-),男,重庆彭水人,重庆市第四中级人民法院民一庭审判员,主要从事民事法学研究。

①该法第55条明确规定:“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼”。

②“法律规定的机关和有关组织”这一表述太笼统、太模糊。全国人大常委会法工委民法室主任姚红认为“法律规定的机关”是指环保等行政机关,并不包括检察机关。但多数学者认为,在绝大多数环境污染损害事故中,环保行政机关往往是责任者,因此由环保行政机关来启动也不合适,而检察机关作为公共利益的代表来代表国家提起公益诉讼相对更合适。将公民个人排除在外也值得商榷。虽然公民个人能力有限,但不赋予公民个人对环境公益诉讼的诉权,与党中央、国务院多次强调要建立公众参与的环保机制也明显不合拍,且公民个人是环境公共利益的最终受益者,是监督权的最终来源,在环境污染损害事故中往往是直接受害者,其监督积极性最高,监督范围最广。

③没有明确如何协调“法律规定的机关”和“有关组织”的诉权,如何让他们形成一个统一的整体,谁先启动,谁后启动,如何防止滥诉。

④没有明确应该在何时启动公益诉讼程序,是在发生污染损害威胁时启动,还是实际发生污染损害后果后才能启动。

的诉讼<sup>⑤</sup>,主要有环境民事公益诉讼、环境行政公益诉讼、环境刑事公益诉讼三种类型<sup>⑥</sup>。公益诉讼制度起源于罗马法,环境公益诉讼则为美国于20世纪70年代首创。之后,日本、瑞典也相继建立了环境公益诉讼制度。根据各国的立法与实践,环境公益诉讼的启动模式大概可作如下分类。

### (一)一元启动模式与多元启动模式

这是根据启动主体不同而作的分类。“一元启动模式”即只授权给一个主体来启动,通常由检察机关代表国家提起。如《法国民事诉讼法》就有这样的规定:“于法律规定之情形,检察院代表社会……除法律有特别规定之情形外,在事实妨害公共秩序时,检察院得为维护公共秩序,进行诉讼。”<sup>[1]</sup>“多元启动模式”即允许两个或者两个以上的主体分别提起<sup>⑦</sup>。美国自1970年《清洁空气法》颁布后,通过联邦法院在司法判例中的积极解释,现已将环境公益诉讼的原告范围扩大到检察机关、政府机构、环保组织、社会团体乃至公民个人,且起主要作用的还是普通公民<sup>[2]</sup>。在德国,任何公民,只要认为某项法律侵犯了宪法保障的权利,无论侵权案件是否发生,也不论是否涉及到本人的利益,都有权提起宪法诉讼。印度也将环境侵害的起诉资格赋予给了全体公民<sup>[3]</sup>。

### (二)直接启动模式与间接启动模式

这是根据启动程序不同而作的学理分类。“直接启动模式”即原告发现环境污染侵害行为后,有权直接向法院提起诉讼,诉前无任何前置程序。大陆法系国家多采用这种模式。如1962年1月19日日本最高裁判所判决认可的浴池营业者提起的因某浴池营业许可证违反公共浴池设置必须距其他浴池250米以上的规定而要求确认其无效的请求一案,1970年10月14日东京地方裁判所判决的关于过街桥设置可能妨害道路通行权、侵害环境权并损害健康的请求一案<sup>[4]</sup>,诉前均未经过任何前置程序。“间接启动模式”即诉前要经过一定的前置审查,之后才能起诉。英美法系国家一般采取这种模式。如美国《清洁水法》规定,任何公民根据该法向法院提起诉讼,必须在起诉前60天将起诉通告联邦环保局,否则法院将不予受理<sup>[5]</sup>。这60天被称为通告期。该法规定通告期,目的是给联邦环保局一个机会,以便其能采取有力措施制止违法行为。

### (三)事后追惩模式与事前预防模式

这是根据启动时间不同所作的学理分类。“事后追惩模式”即原告仅可对已经发生的危害社会公共利益的违法行为提起诉讼,要求对致害行为人实行制裁,使之停止侵害,恢复社会公共利益。世界上大多数国家都采用这种模式。“事前预防模式”即原告有权对给环境公共利益造成重大危险的违法行为提起诉讼。如美国《清洁水法》第505条规定,公民可在联邦环保局或各州对将来的民事或刑事违法者提起公诉时介入<sup>[6]</sup>。

## 二、探索中国环境公益诉讼启动模式的历史背景

改革开放以来,伴随着经济的高速发展,中国的环境污染、资源损耗和生态破坏不断加剧。四川沱江重大污染事件<sup>⑧</sup>、松花江苯污染事件<sup>⑨</sup>、太湖蓝藻事件等环境污染破坏事故频频暴发<sup>⑩</sup>,标志着中国生态环境已

⑤“公益诉讼”不等于“公诉”,“公益诉讼”以诉讼标的之性质为划分依据,主要是相对私益诉讼而言,而“公诉”则以原告的身份性质为划分依据,是相对“私人诉讼”而言。“私人诉讼”与自诉、私益诉讼不同,“私人诉讼”仅指以私人名义提起的诉讼,原告与诉讼标的不必存在直接利害关系。公益诉讼可由检察机关以国家的名义提起,也可由公民个人、社会团体以私人名义提起,因此“私人诉讼”是建立公益诉讼制度必须建立的一个概念,否则公民个人、社会团体提起的公益诉讼无法归类。“私人诉讼”只有在公益诉讼领域才有存在的必要。国家建立环境公益诉讼制度的主要目的主要是为了解决公共环境利益无人、无法、无力申请司法救济问题,由于涉及特定利害关系人的环境利益的环境侵害案件可依现行《民事诉讼法》和《行政诉讼法》获得司法救济,所以不宜将其列入环境公益诉讼范畴。

⑥目前中国理论界针对环境公益诉讼的类型持有不同观点,多数人认为应分为环境行政公益诉讼、环境民事公益诉讼两种。但笔者认为,对环境公益的侵害包括民事的、行政的、刑事的侵害,因而环境公益诉讼理应为环境民事公益诉讼、环境行政公益诉讼、环境刑事公益诉讼。环境刑事公益诉讼不同于环境刑事公诉,但因环境刑事公诉职能由检察机关以国家名义提起,不存在自诉,更不允许公民个人、社会团体提起“私人诉讼”,因此,根据中国现行法律规定,环境刑事公益诉讼的范围与环境刑事公诉的范围一样。环境刑事公益诉讼并非环境刑事附带民事诉讼,后者应归为环境民事公益诉讼范畴。

⑦实行多元化启动模式的国家做法很多,有的国家只有公诉机关和社会组织才有权提起,公民个人无权提起;有的国家除了公诉机关和社会组织之外,公民也有权提起。

⑧2004年沱江“3.02”特大水污染事故:川化股份公司第二化肥厂将大量高浓度工业废水排进沱江,导致沿江简阳、资中、内江三地近100万群众被迫停水26天,50万公斤网箱鱼死亡,沿岸大批工业企业及服务行业被迫停产停业,直接经济损失约2.19亿元,被破坏的生态需要5年时间来恢复。

⑨2005年11月13日,中国石油天然气股份有限公司吉林分公司双苯厂因操作失误发生剧烈爆炸,致100吨剧毒、致癌的苯类污染物直接进入松花江水体,形成的污染带在中国境内历时42天,哈尔滨市400多万人被迫停水4天,造成直接经济损失6908万元。

⑩有专家称,松花江事件标志着中国进入了水污染事故的高发期,2007年以来太湖、滇池、巢湖的蓝藻污染事件接连暴发则标志着中国进入了水污染密集暴发阶段。

进入高危状态和事故高发期<sup>[7]</sup>(表1)。

表1 中国环境污染破坏事故情况

年 度	环境污染与破坏事故次数(次)					共计	造成直接经济损失 (万元)
	水污染	大气污染	固体废物污染	噪声与振动	其他污染		
2004	753	569	47	36	36	1 441	36 365.7
2005	693	538	48	63	64	1 406	10 515.0
2006	884	732	45	56	75	1 842	13 471.1
2007	678	534	68	59	73	1 462	13 016.0
2008	698	541	65	61	79	1 474	18 185.0
2009	756	674	71	59	87	1 577	17 654.6

数据来源:中国环境统计年鉴(2004-2009年)

随着环境污染破坏事故的增多,环境纠纷也越来越多。据统计,1998年以来,中国环境污染破坏事故和环境纠纷均呈逐年急剧上升趋势,后者在2003年便突破了50万件,2006年更是突破了70万件<sup>[8]</sup>。然而,遗憾的是,中国环境公益诉讼却被“主体资格”卡住了瓶颈<sup>①</sup>,在理论和立法上均遭遇困局,环境公共利益长期陷入无人、无力、无法申请司法救济的困境,大量环境污染损害案件最终都只能绕道司法渠道,甚至不了了之(表2)。《无极》剧组破坏生态环境案罚款了事<sup>②</sup>,圆明园防渗工程案<sup>③</sup>和松花江污染案无果而终<sup>④</sup>就是例证。

表2 中国环境事故、环境纠纷、环境诉讼情况(件)

案件类型	年度					
	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年
环境污染破坏案件	1 441	1 406	1 842	1 462	1 474	1 577
环境纠纷举报案件	560 000	610 000	700 000	750 000	820 000	890 000
环境诉讼案件	4 453	1 545	2 146	2 306	2 241	3 145

数据来源:中国环境统计年鉴(2004-2009年)

环境污染破坏案件数量与环境诉讼案件数量的巨大反差引起了社会各界广泛关注,大家纷纷呼吁,应尽快建立健全环境公益诉讼制度(表3)。

### 三、中国环境公益诉讼模式的立法与实践

#### (一)立法建制情况

中国环境公益诉讼的有关规定最早可追溯到1999年12月的《海洋环境保护法》。该法明确规定,对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区,给国家造成重大损失的,由海洋环境监督管理部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求。2002年的《环境影响评价法》首次提出了“环境权”和“公众环境权益”概念。2005年《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》正式提出了“环境公益诉讼”概念。同年国务院

①中国民事、行政两大诉讼法均规定原告必须与案件有直接利害关系,从而排除了公民、法人、社会团体、国家机关提起公益诉讼的资格。参见张鑫《主体资格存在瓶颈,环境公益诉讼启动钥匙该谁拿》(《法制日报》2005-11-03(5))。

②2004年5月至6月,电影《无极》剧组在云南省香格里拉县碧洁天池进行外景拍摄过程中,为修建沙石道路、栈道及“海棠精舍”,剧组共毁坏并占用高山草甸及灌木林地500平方米,破坏了碧洁天池周围的自然生态环境,后被罚款9万元。

③2005年2月,圆明园管理局耗巨资在圆明园湖底铺设防渗膜,兰州大学客座教授张正春发现后认为这项工程会破坏圆明园的生态环境,将造成一场生态灾难,呼吁拆除防渗膜。4月1日环保总局以该工程未进行环境影响评估为由通知停工,并于4月13日举行听证会,结果引发社会争议。7月5日,环保总局公布《圆明园东部湖底防渗工程环境影响报告书》,指出防渗工程造成水生生态严重破坏,推荐综合改进方案,但最终防渗膜“生米煮成熟饭”。

④2005年12月7日,松花江苯污染事件发生后不久,北京大学法学院三位教授和三位研究生向黑龙江省高级人民法院提起了国内第一起以自然人(鲟鲤鱼、松花江、太阳岛)作为共同原告的环境公益诉讼,要求法院判决被告吉林石化分公司及其母公司赔偿100亿元人民币,用于设立松花江流域污染治理基金,以恢复松花江流域的生态平衡,保障鲟鲤鱼的生存权利、松花江和太阳岛环境清洁的权利以及自然人原告旅游、欣赏美景和美好想象的权利。黑龙江省高院拒绝接受诉状,而是以口头方式通知“本案与你们无关、不属于法院受案范围,等待国务院指示”。

出台了《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》,提出“研究建立环境行政诉讼制度”。2010年最高人民法院《关于为加快经济发展方式转变提供司法保障和服务的若干意见》正式赋予了环境保护行政部门以环境公益诉讼的诉权。2012年修定的《民事诉讼法》正式赋予了“法律规定的机关”和“有关组织”以环境公益诉讼的诉权,标志着中国环境公益诉讼制度正式建立。2014年十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,明确提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。在社会各界的大力推动下,贵州、江苏、云南等地司法机关先后制定地方规范性文件,对环境公益诉讼启动主体、受案范围等作了原则性规定(表4)。

表3 中国社会各界对环境公益诉讼制度的呼吁情况

时间	主要人物	提案/建议	主要内容
2004-05-21	陈法庆(浙江农民)	以挂号信的方式向全国人大法工委等部门建议	公民个人提起的公益诉讼法院应受理,惟有如此,有关职能部门的行政行为才能受到监督
2004-05-28	潘岳(国家环保总局副局长)	在“世界环境名人聚会北京探讨科学发展观”会上发言	尽快建立环境公益诉讼制度,公民、团体和国家机关都能与污染环境者在法庭上一论高低
2005-03 (“两会”期间)	梁从诚、赵忠祥、敬一丹、宋祖英等28人(全国政协委员)	联合提交第1223号提案	呼吁尽快完善环境公益诉讼制度
2005-10-28	宋健(中华环保联合会名誉主席、两院院士)	在首届九寨天堂国际环境论坛上	呼吁建立环境公益诉讼制度
2006-03 (“两会”期间)	吕忠梅、曲修霞等30人(全国人大代表) 陈硕儒(全国政协委员)	联合提交了第691号议案 代表农工民党中央发言	呼吁建立环境公益诉讼制度,保护公众环境权益
2008-03 (“两会”期间)	全国人大代表、环境资源保护法学专家吕忠梅	再次提交关于成立环境审判庭的议案	呼吁借鉴国际先进经验,在中级法院设立环境审判庭,建立具有环境知识的法官队伍
2009年、2010年 “两会”期间	万鄂湘(全国政协常委、民革中央副主席、最高人民法院副院长)	连续提交《关于建立环境公益诉讼制度的议案》	建立环境公益诉讼制度,推进生态文明建设,实行环保案件专门管辖

表4 各地对环境公益诉讼建章立制情况<sup>[9-12]</sup>

发布时间	发布机关	文件名称	启动主体	主要内容
2007-12	贵阳市中级法院	《指定管辖决定书》	各级检察机关、两湖一库管理局、各级环保局、林业局	涉及两湖一库及环城林带的环境保护、管理、侵权、损害赔偿等
2008-09	无锡市中级法院、市检察院	《关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定》	检察院、环保部门、环保组织及社区物业管理部	明确了环境公益诉讼的受案范围,并对管辖权限、审判程序、诉讼时效等问题进行了详细的规定
2008-11	昆明市检察院、中级法院、市公安局、市环保局	《关于建立环境保护执法协调机制的实施意见》	检察机关、环保部门和有关社会团体	环保部门在环境污染事故鉴定、损害后果评估方面,对环境公益诉讼提供技术支持
2009-05	云南省高院	《全省法院环境保护审判建设及环境保护案件审理工作座谈会纪要》	检察机关、依法设立登记的公益性社会团体	对受案范围、举证责任、裁判方式、案件受理的费用负担等做了规定

## (二) 提起诉讼情况

检察机关、环保组织、公民个人等社会各界积极尝试着投身司法实践,不断提起环境公益诉讼,与污染破坏环境资源的不法行为作斗争,保护环境资源,保护社会公共利益,但案件数量非常少。据统计,从1994年到2010年,检察机关提起环境公益诉讼11件,政府职能部门提起诉讼4件,环保组织提起诉讼1件,公民个人提起8件(未被受理的不包括在内),平均每年分别为0.6、0.2、0.06、0.5件(表5)。

表5 环境公益诉讼典型案例<sup>⑤</sup>

启动主体	案由	启动时间	简要案情
检察机关	山东乐陵市检察院诉范某非法炼油污染环境案	2003-02-16	范某非法加工、销售石油制品,造成环境污染,危害人民健康,请求乐陵市人民法院依法判令被告停止侵害、排除妨害、消除危险。
	广州海珠区检察院诉新中兴洗水厂污染石榴岗河	2008-12-20	新中兴洗水厂2007年以来将污水直接排入广州海珠区石榴岗河,使河水突然变得黑臭逼人,要求立即停止违法排放污水,并赔偿经济损失。
政府职能部门	天津海洋局等诉英费尼特航运公司“塔斯曼海”油轮泄漏污染海洋生态环境案	2002-12-26	英费尼特航运有限公司所属马耳他籍油轮“塔斯曼海”轮在渤海海域与大连旅顺顺达船务有限公司所属中国籍“顺凯一号”货轮碰撞,“塔斯曼海”油轮所载205吨原油泄漏,给中国海洋生态环境造成了严重污染,索赔1.5亿元。
	贵阳“两湖一库”管理局诉贵州天峰化工公司排污超标	2007-12-10	贵州天峰化工公司所属磷石膏尾矿库废渣场排放物超标,对贵阳市红枫湖及其上游羊昌河的环境造成了严重污染,要求停止侵害、消除危害。
	昆明市环保局诉三农农牧有限公司污染环境	2010-08-13	昆明三农农牧有限公司在生猪饲养中任由污水渗漏地下并污染地下水系统,导致附近村庄引用水源受到严重污染,威胁附近三大水库。要求停止侵害、赔偿损失。
环保组织	中华环保联合会诉贵阳乌当定扒造纸厂污染南明河案	2010-11-19	定扒造纸厂向南明河排放大量废水,使南明河遭到严重污染,要求立即停止排污行为,消除其对其下游南明河及乌江的危险。
公民个人	画家严正学诉椒江区文体局行政不作为案	2000-12-12	浙江台州椒江区一色情表演场所离小学很近,对学生无限入措施,椒江区文体局接到严的多次反映后仍不作为,当地小学生受“精神污染”。
	东南大学教师施建辉、顾大松诉南京市规划局未依法行政	2001-10-17	南京市中山陵风景区于中山陵风景区建“南京市紫金山观景台”,该市规划局在规划许可中未依法行政,使紫金山的自然风景遭破坏,要求规划局撤销规划许可。
	律师金奎喜诉杭州市规划局划行政许可	2003-03-25	杭州市规划局允许在西湖风景名胜区内建造浙江老年大学的行为破坏了西湖的面貌。
	公益律师陈岳琴诉北京市园林局行政不作为	2005-04-25	华清嘉园小区的实际绿地率仅为16.3%,与开发商承诺的41%和政府强制标准30%相距甚远,要求北京市园林局及时履行对该绿化工程的验收职责。
自然物	自然物诉吉林石化分公司苯污染	2005-12-07	吉林石化分公司过失致100吨苯类污染物直接进入松花江,侵害鲟鳇鱼的生存权和松花江、太阳岛的环境清洁权。

### (三) 法院受理情况

中国各级地方人民法院持小心谨慎的态度,慢慢打开了环境公益诉讼的大门,尝试着受理环境公益诉讼案件。贵州省贵阳市清镇市法院、江苏无锡两级法院、云南省昆明市法院、玉溪市法院都分别成立了环境保护审判庭。但从目前已公开发布的环境公益诉讼案例看,法院受案数量相当有限(表6)。

从表6可以看出,从1994-2010年,全国法院17年共受理环境公益诉讼案件22件,平均每年只有1.3件。从各省市看,只有13个省市受理过环境公益诉讼案件,且绝大部分省市只有1件,受案最多的贵州、四川、浙江也分别只有3件,还有21个省市没有受理过环境公益诉讼案。特别是环境污染损害较为严重的西部,12个省市只有4个省市受理过环境公益诉讼案<sup>⑥</sup>。

### (四) 法院裁判情况(表7)

从表7可以看出,中国环境公益诉讼败诉者多胜诉者少。特别是公民个人提起的诉讼,更是累诉累败,且败诉的主要原因基本上都是“主体资格”不适格,都与环境污染损害事实没有直接利益关系。

总之,中国环境公益诉讼基本上采用的是多元、直接、事后启动模式,立法部门和审判机关都趋向于将

<sup>⑤</sup>检察院起诉的其余案件分别为:2004年四川省资阳市雁江区检察院诉8家石材厂污染清水河案、2008年长沙望城县检察院诉坪塘水泥有限公司环境污染案、阳市检察院诉熊某等人违规建设案、新余市渝水区检察院诉李某经营度假山庄污染仙女湖案、2009年无锡市锡山区检察院诉李华荣等人盗伐树木破坏环境案。参见梅宏、李浩梅《论人民检察院提起环境公益诉讼的原告主体资格》(《中国海洋大学学报(社会科学版)》2010年第6期49-52页);丁国锋《江苏首例环境公益诉讼案开审,检察官轮番上阵担当公诉人》(《法制日报》2009-06-19)。其余案例参见张丰芹、曾祥生《我国环境公益诉讼原告资格制度的现状及出路》(《生态文明与环境资源法——2009年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集》)。

<sup>⑥</sup>对公民个人提起的环境公益诉讼案件,中国多数法院采用拒绝受理的做法,因而实际起诉的案件数量可能远大于上述数据,但因未进入诉讼程序而无法统计。参见张丰芹、曾祥生《我国环境公益诉讼原告资格制度的现状及出路》(《生态文明与环境资源法——2009年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集》)。

环境公益诉讼的诉权赋予给检察机关、政府职能部门和环保组织,公民个人、自然物均被排除在外。

表6 全国法院系统受理环境公益诉讼案件情况<sup>①</sup>

	北京	广东	贵州	湖南	黑龙江	江西	云南	江苏	山东	四川	山西	天津	浙江	小计
2010			1				1							2
2009								1						1
2008		1	1	1		1								4
2007			1											1
2005	1													1
2004				1										1
2003									1	1			2	4
2002										1		1	1	3
2001								1						1
2000									1					1
1999										1				1
1998											1			1
1994					1									1
总计	1	1	3	2	1	1	1	2	2	3	1	1	3	22

表7 不同启动主体在环境公益诉讼中的胜诉、败诉情况<sup>[9]</sup>

启动主体	胜诉案例数量	败诉案例数量	胜诉原因	败诉或不予受理原因	裁判时间	说明
检察机关	11	0	具有起诉主体资格		1998-2009年	均为环境民事公益诉讼案件,其中4例是刑事附带环境民事公益诉讼案件
政府职能部门	4	0	原告具备诉讼主体资格		1994、2002、2007、2010年	均为环境民事公益诉讼案件
环保组织	1	0	原告具备诉讼主体资格		2010年	环境民事公益诉讼案件
公民个人	1	5	调解结案	不属于受案范围或原告不适格	2000-2003年、2005年	全部是环境行政公益诉讼案件。
自然物		1		主体不适格、不属于受案范围,未接受	2005年	属环境民事公益诉讼案件

#### 四、学界对中国环境公益诉讼模式的争论

环境公益诉讼到底该由谁来启动?启动主体如何确定?启动时机如何选择?启动程序如何设计?学界众说纷纭,莫衷一是。

##### (一)关于启动主体的争论

主要观点有两种:一元论与多元论。一元论者认为应由检察机关专门行使环境公益诉讼权,公民和环保组织只能请求检察机关提起,无权直接提起。理由有三:一是检察机关无论作为公诉人还是作为监督者,其主要职责都在于保护国家和社会利益,并不存在自身直接利益,公益性无可质疑;而公民和环保组织则无保护社会公共利益的动力和压力,面对多元复杂的公共利益,他们通常可能会选择性地保护与自己最密切的那部分公益。二是被告大多很强势,公民个人和环保组织的诉讼能力都有限,无力对抗这些强势群体;而检察机关的专业素质相对更高。三是如果赋予公民个人、环保组织等多个主体以诉权,法院将面临巨大的压力,整个社会将为之付出巨大的成本。多元论者认为,应将环境公益起诉权同时赋予给多个主体,动员全国各界通过多个渠道对公共利益进行司法救济。如果由检察机关专门行使环境公益诉讼权,权力过分垄断,谁也不敢保证检察机关的执法人员会利用这一职权与相关部门进行交易。且由于财力、人力和物力的原因,检察机关提起公益诉讼的数量也绝对不会很大,很多公共利益势必难以得到保护。如果检察机关急于

<sup>①</sup>表6中的数据截至2009年6月30日,仅含中国各级地方人民法院正式受理的环境公益诉讼案件,包括法院接受后裁定不予受理、驳回起诉和判决驳回诉讼请求等案件,不包括法院未接受的案件。

行使该职权,老百姓将无可奈何。采用多元启动模式则有利于拓宽救济渠道。多元论内部又围绕检察机关、政府职能部门、环保组织、公民个人、自然物展开了争论。特别是2012年修定的《民事诉讼法》,围绕检察机关、政府职能部门到底谁有权提起公益诉讼之争尤为激烈<sup>⑩</sup>(表8)。

表8 多元论者对赋予各种主体的争论<sup>[13-19]</sup>

主体	支持理由	反对理由
检察机关	(1)最适合担当公共利益的代表 (2)检察机关有能力负担公益诉讼的成本 (3)检察机关参与公益诉讼已经成为国外立法和司法趋势	(1)民事诉讼应强调双方当事人的地位平等,直接提起民事诉讼是对当事人处分权的干涉 (2)与政府是利益共同体
政府职能部门	(1)保护环境资源是其专门的职责 (2)拥有专业人士和其他资源,可以支持诉讼和负担诉讼成本 (3)对专业性证据把握更准	(1)可以通过行政处罚等手段履职,不需要采取诉讼的方式救济 (2)可以利用公共资源调查取证,在诉讼中有优势地位,与其他当事人地位不平等 (3)容易和其他部门、企业形成利益共同体,中立性受质疑 (4)往往是环境污染损害事故的责任者,容易滥用诉权,逃避责任。
环保组织	(1)具有公益性 (2)独立于政府,更具中立性 (3)团体内有专业人士的支持,有自己筹集资源的渠道和能力 (4)与所代表的公众经常沟通,对公众利益了解,有代表公众的现实基础	(1)环保组织的能力大小不一,把代表公共利益的权利交给它们会对公共利益构成新的威胁 (2)环保组织容易受到其资助人左右 (3)每个环保组织的利益偏向并不相同,只能代表个别阶层、社区、社团、人群的利益,其中立性受质疑
公民个人	(1)有关职能部门不履行职责时,有直接管理国家事务的权力 (2)对违法行为的监督面广 (3)是公共利益的最终受益者,能从自身利益出发保护公共利益	(1)每个人都有自己的利益偏向,公共利益代表性不足 (2)能力有限,难以应付复杂的诉讼 (3)会增加诉讼案件,加重法院负担
自然物	(1)享有生命权、健康权 (2)与环境污染破坏行为具有直接利害关系	(1)没有能力行使诉权,必须通过人来行使,没有实际意义 (2)国际国内都没有先例

## (二)关于启动程序之争论

这种争论是在承认多元启动模式的基础上展开的。主要有两种观点:直接启动说与间接启动说。直接启动说认为,应将检察机关、社会团体和公民个人确定为环境公益诉讼的主体,无论哪一类主体发现侵害公益现象,均可向法院直接提起诉讼。法院先受理哪一类主体提起的公益诉讼,这一主体就取得了诉讼优先权,其他主体不能再就同一标的提起公益诉讼。这种模式程序简便、周期短,诉讼成本相对较小。间接启动说认为,应设计一定的前置审查程序,对启动主体的诉权进行一定控制。其具体理由:一是有利于给政府职能部门一个缓冲期,让他们去纠正环境违法行为;二是有利于对公民的公益诉讼权利进行控制,防止滥讼问题的发生;三是有利于将大多数环境纠纷解决在行政救济阶段,节约司法资源。

间接启动说中,围绕提起公益诉讼到底该以检察机关为主导,还是以政府职能部门或公民个人、社会团体为主导展开了深入讨论。

### 1. 检察机关主导说

这种观点认为,在赋予公民、环保组织和检察机关环境公益诉讼权的基础上,设计一个检察机关前置审查程序<sup>[12,20]</sup>。理由如下:一是既可以弥补公民自身诉讼能力不足,又可弥补公民诉讼动力不足,让公民没有能力或没有兴趣诉讼的领域不再成为真空地带。二是检察机关具有公益代表性。尽管学术界对赋予检察机关环境公益诉讼权的建议还有质疑,但赞成的意见已经成为主流观点。三是检察机关充当环境公益诉讼的原告有法律依据。除了《民事诉讼法》第55条之外,中国《刑事诉讼法》第53条第2款更是其提起公益诉讼的直接依据<sup>⑪</sup>。四是检察机关提起环境公益诉讼在司法实践中也容易得到法院认可,国外由检察机关提起环境公益诉讼已成为一种惯例。

<sup>⑩</sup>其具体争议内容见本文第一部分,此不赘述。

<sup>⑪</sup>中国《刑事诉讼法》第53条第2款规定:“如果是国家财产、集体财产遭受损失的,人民检察院在提起公诉的时候,可以提起附带民事诉讼”。

## 2. 政府职能部门主导说

这种观点认为,国家环境利益受到损害时,应由政府职能部门作为第一顺序的原告<sup>[21]</sup>。理由如下:根据中国法律规定,政府职能部门的主要职责就是保护国家环境资源或公共环境利益,当国家所有的河流、海洋、天然渔业资源、野生动物资源、土地资源受到污染损害时,政府职能部门有义务采取相应的保护措施,否则是渎职。检察机关和政府职能部门都具有保护公共利益的职能,但政府职能部门是公共职能的直接承担者,他们有义务采取相应的救济行动,而检察机关的职责主要是监督。如果由检察机关先采取行动,就有越俎代庖之嫌,而且会导致政府职能部门的懒惰习性。检察机关发现问题时,可以向相应的政府职能部门提出检察建议,督促他们采取相关的保护行动,当行政机关不予回应,或者回应不恰当,拒绝采取保护行动时,检察机关才可起诉。当政府职能部门、检察机关都不采取行动时,环保组织和公民个人可以提起公益诉讼。

## 3. 公民或环保组织主导说

这种观点主张建立以普通公民和环保组织为主导而以检察机关和环境保护行政机关为补充的环境公益诉讼模式<sup>[22]</sup>。环境公益诉讼的目的在于为公民以诉讼方式参与环境保护管理提供畅通的渠道,这一目的决定了起诉权必须从国家主导型逐渐向社会主导型转变。将环境公益诉讼主导权赋予公民和环保组织,符合公益诉讼的宗旨和环境保护公众参与的发展趋势。只有以公民和环保组织为主导,才能最大限度地激发公众参与环境保护管理的热情,实现环境公共利益的最大化。环保组织具有民间性、非营利性、自治性、志愿性、公益性等特征,其利益与公众的利益一致,将环境公益起诉权赋予环保组织其实也就是赋予公民。

### (三) 关于启动时间的争论

主要也存在两种观点:“事后追惩说”与“事前预防说”。“事后追惩说”认为,只有当损害社会公共利益的环境污染损害行为客观上已经发生时,才允许起诉。因为采用事后追惩模式,环境污染损害已经发生,事实清楚,调查取证相对容易,败诉的风险相对较小。如果采用事前预防模式,调查取证非常困难,社会舆论支持力度不大,败诉风险大。世界上大多数国家多采取事后追惩模式。“事前预防说”认为违法行为有对环境公共利益造成污染损害危险威胁时即可以起诉。如果采用事前预防模式,可以提前为环境污染损害者敲响警钟,可在一定程度上防止环境污染损害后果发生,至少可减少损失。环境污染损害一旦发生,后果则非常严重,损失难以衡量,代价太大。美国的环境公益诉讼便是事前预防模式。

## 五、中国环境公益诉讼制度的完善思路

### (一) 启动主体的确定:建立以检察机关、环保组织、公民为诉讼主体的多元启动模式

经综合比较,笔者认为,应坚持公众参与原则,具体而言,应当赋予检察机关、环保组织、公民个人提起环境公益诉讼的主体资格<sup>②</sup>,确立多元化启动模式。一是应当赋予公民个人以环境公益诉讼主体资格。除了前面讲述的理由之外,从现实的角度,环境资源保护要取得实效必须依靠广大人民群众。党中央、国务院多次强调要建立公众参与的环保机制。1996年和2005年,国务院先后发布的《关于环境保护若干问题的决定》、《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》,均明确提出要建立公众参与机制,发挥社会团体的作用,鼓励检举和揭发各种环境违法行为。2005年3月12日,前中共中央总书记胡锦涛在中央人口资源环境工作座谈会上也强调“要创新人口资源环境工作的体制机制,发动全社会力量参与人口资源环境工作”。二是应当赋予检察机关诉权。检察机关是国家法律监督机关,是毫无争议的公共利益代表,具有很强的诉讼能力,在司法实践中也得到了法院的认可,且国外也有类似的做法。三是行政职能部门不能提起环境公益诉讼。政府职能部门是行政执法机关,法律为他们配置了很多保护环境资源的行政手段,只要尽职尽责,就一定能够保护好环境资源。如果允许政府职能部门充当环境公益诉讼的原告,很容易助长其怠于严格执法的懒惰心理,相当于将环境保护的着力点由事前防御倒退到事后追惩。中国目前之所以出现那么多环境污染损害事故,在很大程度上与政府职能部门不作为或不积极作为有关。因此,在大多数环境污染损害事故中,环保行政机关往往是其中的责任者。如果一旦赋予其环境公益诉讼原告资格,他们就不但可以提起环境民事公益诉讼为借口来推卸责任,而且还可以通过提起环境民事公益诉讼为手段来阻碍检察机关、社会团体和公民个人提起环境公益诉讼,从而成功逃避责任追究。虽然全国人大常委会法工委民法

<sup>②</sup>因环境刑事公益诉讼全部属于刑事案件范畴,所以只能采取检察机关一元启动模式,但环保组织、公民个人对环境刑事公益诉讼案件有举报权利和义务。

室主任姚红认为修订后的《民事诉讼法》第55条规定的“法律规定的机关”是指政府职能部门,并不包括检察机关,但这仅代表其个人观点,充其量算专家观点,不是立法解释,没有法律效力,关键是他的这种观点缺乏合理性,很难被人接受。

#### (二) 启动程序的设计:建立以检察机关为主导的间接启动模式

环境公益诉讼既要充分保护环境公共利益,又要防止浪费司法资源;既要充分赋予公民和环保组织诉权,又要防止滥诉;既要保证各启动主体充分自由地行使诉权,又要防止各自为政,还要充分发挥各自的相对优势。因此,必须建立诉前前置审查程序。这样不但能确保检察机关、环保组织、公民个人在行使诉权过程中相互协调配合,整体启动,防止一案多诉、重复起诉,而且还有利于检察机关利用法律监督权督查政府职能部门去纠正违法行为,给环境污染侵害者和政府职能部门一个缓冲期间,有利于环境污染侵害者自我纠正或政府职能部门利用职权去纠正违法行为。因检察机关作为环境公益诉讼启动主体学界争议相对较少,法律障碍相对较小,滥用诉权的风险性相对较低,对抗能力相对较强,且司法实践中检察机关提起的环境公益诉讼胜诉率相对较高,因此应建立以检察机关为主导的间接启动模式:即其他社会团体、公民发现环境侵权行为→应先向环境保护机关、部门举报、控告→如果环境保护机关、部门不作为或不积极作为,再向检察机关告诉→检察机关督促行政执法机关→行政机关在法定期限内不作为<sup>①</sup>→检察机关、环保组织、公民个人可选择提起环境民事公益诉讼或环境行政公益诉讼<sup>②</sup>。这一模式既可弥补公民诉讼能力的不足,又可弥补公民诉讼动力的不足。政府职能部门虽然不能充当原告,但因其在专业技术方面有优势,因此应当赋予其向检察机关、环保组织、公民个人协助举证的义务。

#### (三) 启动时间的选择:建立以事前防御优先,事前防御与事后追惩相结合的启动模式

虽然采用事前预防模式调查取证非常困难,社会舆论支持力度不大,败诉风险高,但事后追惩模式确实代价太大,后果严重,因此应当坚持事前防御模式优先,事前防御与事后追惩模式相结合的原则。换言之,虽然环境污染损害的客观事实还没有发生,但如不采取预防措施将来一定会发生,对环境公共利益造成污染损害威胁,在能够调取基本证据的情况下,应允许提起环境公益诉讼。如建设项目未实行和环保项目三同时(同时设计、同时施工、同时投产),将来可能造成环境污染,就应当允许提起环境公益诉讼。只有在迫不得已的情况下,才采用事后追惩模式。当然,无论启动时间选择在何处,因环境污染损害涉及许多专业技术证据问题,环境公益诉讼举证本身就非常困难,这也是司法实践中环境公益诉讼案件原告胜诉少败诉多的重要原因。要从根本上解决这一问题,除了必须在举证责任分配上做文章(实行举证责任倒置)外,还必须赋予政府职能部门协助环境公益诉讼启动主体举证的义务。

#### (四) 启动权限的配置:对原告的处分权进行适当限制

环境公益诉讼启动主体毕竟不是公共利益的所有者,所以无权处分。不少国家法律都对原告的处分权进行了一定限制。如美国民事反托拉斯诉讼程序规定,原被告双方的和解协议必须经法院批准,在法院批准之前30天必须公开,以征求各方面的意见;协议判决和书面评论以及政府对此的任何反应必须在地区法院归档备案;所备案和公布的材料应在受理案件的地区和哥伦比亚特区所发行的报纸上公布<sup>[23]</sup>。中国也应对公益诉讼原告的处分权进行适当限制,以防止原告滥用处罚权,“慷国家之慨”,拿公共利益换取私人利益。笔者认为,必须通过立法对检察机关、公民个人、环保组织在环境公益诉讼中的角色定位:与私益诉讼原告人具有相同的起诉权,与私益诉讼原告人具有相似的法律地位,比私益诉讼原告人缺少自由处分权。包括实体处分权和撤诉、和解等程序上的处分权,行使这些处分权都必须经过法院许可,通过报纸向社会公示。当然在对启动权限进行限制的同时,也必须建立激励机制<sup>③</sup>,比如通过诉讼费用减免等措施,鼓励这种维护社会公共利益的行为,以弘扬社会正义,增强群众的社会责任感。

<sup>①</sup>如果公民、环保组织向检察机关告诉后,检察机关在法定期限不作为,公民个人、环保组织可选择提起环境民事或行政公益诉讼。

<sup>②</sup>此处不含环境刑事公诉,但检察机关在环境刑事公益诉讼中应当提起附带民事诉讼而没有提起的,公民个人、环保组织可以要求检察机关提起,检察机关不作为的,公民个人、环保组织可单独提起环境民事公益诉讼。

<sup>③</sup>古罗马的罚金诉讼就是对公益诉讼的一种激励,这种罚金诉讼是为“那些为维护公共利益的诉讼而设置”,“任何市民都可以提起”。胜诉后原告可以从法院对被告所处罚金中分得一部分。这种激励模式一直影响到今天。如美国《反欺骗政府法》规定,原告胜诉后,可以从法院判令被告支付的罚款中分得一部分,其比例为15%~20%。中国环境公益诉讼立法也应借鉴这一经验。

## 参考文献:

- [1] 罗结珍. 法国新民事诉讼法典[M]. 北京: 中国法制出版社, 1999: 85.
- [2] JEFFREY G M. Citizen suits: Private enforcement of federal pollution control laws [M]. New York: Wiley Law Publications, 1987: 2.
- [3] 韩志红, 阮大强. 经济公益诉讼的理论与实践[M]. 北京: 法律出版社, 1999: 250.
- [4] 丹波. 个人可以为公益起诉吗[N]. 人民法院报, 2001-02-13.
- [5] 陶红英. 美国环境法中的公民诉讼制度[J]. 法学评论, 1990(6): 60-64.
- [6] ROBBINS D H. Public interest environmental litigation in the United States[M]// DAVID ROBINSON, JOHN D. Public interest perspectives in environmental law. London: John Wiley & Sons Inc, 1995: 5.
- [7] 岳庆平. 学者称中国生态环境已进入高危状态和事故高发期[N]. 北京日报, 2009-07-06(7).
- [8] 邱阳平, 唐佩莹. 游离在司法救济边缘的环境公益诉讼——以诉讼主体和诉讼模式为视角[J]. 法治论坛, 2010(2): 44-56.
- [9] 张丰芹, 曾祥生. 我国环境公益诉讼原告资格制度的现状及出路[G]// 生态文明与环境资源法——2009年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集, 2009.
- [10] 陈媛媛. 无锡出台环境公益诉讼规定[N]. 中国环境报, 2008-11-24(1).
- [11] 夏体雷. 昆明环保法庭遭遇“零诉讼”尴尬[N]. 春城晚报, 2009-5-14(10).
- [12] 资敏. 云南审理环保案件有了审判指南[EB/OL]. [2009-06-02]. <http://www.fxstw.com/thread>.
- [13] 崔伟. 检察机关是公益诉讼的适宜主体[N]. 检察日报, 2005-12-16.
- [14] 王蓉, 陈世寅. 关于检察机关不应作为环境民事公益诉讼原告的法理分析[J]. 法学杂志, 2010(6): 68-70.
- [15] 齐树洁, 林建文. 环境纠纷解决机制研究[M]. 福建: 厦门大学出版社, 2005: 234.
- [16] 陈兴生, 宋波, 梁远. 民事公诉制度质疑[J]. 国家检察官学院学报, 2001(3): 98-102.
- [17] 王福华. 我国检察机关介入民事诉讼之角色困顿[J]. 政治与法律, 2003(5): 118-123.
- [18] 孙谦. 检察理论研究综述[M]. 北京: 中国检察出版社, 1990: 353-356.
- [19] 李擎萍. 欧洲环保组织公益诉讼及其对中国的启示[J]. 中州学刊, 2007(4): 88-92.
- [20] 田凯. 论环境公益诉讼的启动主体[J]. 民主与法制, 2009(5): 119-121.
- [21] 李擎萍. 中国环境公益诉讼原告主体的优劣分析和顺序选择[J]. 河北法学, 2010, 28(1): 21-25.
- [22] 潘世钦, 潘小江, 石维斌. 我国环境公益诉讼模式选择[J]. 青海社会科学, 2009(3): 172-175.
- [23] 彼德罗·彭梵得. 罗马法教科书[M]. 黄风, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1998: 92.

## Discussion on the perfection of environmental public interest litigation system in China

WANG Changkui, WANG Mengshi

(Fourth Branch of Chongqing People's Procuratorate, Chongqing 409000, P. R. China)

**Abstract:** In recent years, the accidents of environmental pollution or damage occurs frequently, for which the ecological environment is worsening and the environmental disputes rise sharply. Whereas the environmental public litigation faced with the plight of difficulty of start for the qualification of plaintiff, the environment public interest is immersed in the tribulation of no manpower and way applying judicial remedy. The article fifty-fifth of newly revised “law of civil proceduce” opened a door for the environmental public interest litigation, but it is not clear that the environmental public interest litigation is who to start, when to start, how to start. In the future, “environment law” revision and judicial interpretation is a must to make the procuratorial organ or environmental organization or individual qualified to be the plaintiff and establish a diversified and systematic and standardization of the environmental public interest litigation mode which is dominated by procuratorial organ.

**Key words:** environmental pollution; public interest litigation; start mode; system construction

(责任编辑 胡志平)