

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2019.06.006

欢迎按以下格式引用:吴宇.论环境影响评价利害关系人诉讼中“合法权益”的界定及其保护[J].重庆大学学报(社会科学版),2021(3):181-190. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2019.06.006.

Citation Format:WU Yu. Legal interest and its protection in stakeholder litigation of EIA[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition),2021(3):181-190. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2019.06.006.



论环境影响评价利害关系人诉讼中 “合法权益”的界定及其保护

吴宇

(武汉大学环境法研究所,湖北武汉 430072)

摘要:利害关系人提起环境影响评价诉讼的问题随着邻避设施选址纠纷的增多而越来越得到重视,但判断环境影响评价利害关系人诉讼的标准一直很模糊。主要原因是对作为判断利害关系的“合法权益”存在理解上的分歧。环境影响评价行政诉讼案件中界定利害关系人的标准应当是环境利益,而非司法解释或已有案例中所依据的相邻权。并且,通过界定作为“合法利益”的环境利益的范围,可以给环境影响评价案件中利害关系人范围的确定给出一个实践标准。然而,由于环境利益天然所具有的公益性,利害关系人提起的环境影响评价行政诉讼中存在利益代表不完整的问题,还需未来发展环境行政公益诉讼进行补充,以实现人民群众环境利益的全面保护。

关键词:环境影响评价;利害关系人;环境利益;客观诉讼;环境行政公益诉讼

中图分类号:D925.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2021)03-0181-10

邻避效应(Not in My Back Yard“NIMBY”)近年来在中国社会中出现得越来越频繁。邻避设施建设项目的周边居民反对相关建设项目而走上街头形成的群体性事件不时见诸报端。由于邻避设施的建设项目会对周边造成重大的环境影响,故而环境影响评价成为这类纠纷所关注的焦点。环境影响评价制度作为一项建设项目环境管理的重要法律制度,也是建设项目周边居民保护其自身环境利益的重要法律武器。在解决邻避设施建设项目带来的环境纠纷中,司法的作用显而易见。一方面,可以通过更有效率的纠纷解决机制保障相关利益方的权益;另一方面,也可以减少群体性事件带来的社会不安定因素。认定环境影响评价行政诉讼案件的原告是否是利害关系人并具有诉讼主体资格,是这一类型案件的重要争议焦点。然而,在司法实践中,利害关系人的界定不明晰,以及利害关系人“合法权益”的范围过于狭窄等原因,阻碍了利害关系人进入法院通过提起环境影响

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地环境法研究所重大项目“促进生态文明建设的环境司法服务与保障”(14JJD820010)

作者简介:吴宇,法学博士,武汉大学环境法研究所讲师,国家司法文明协同创新中心研究员,Email:riel_wyu@hotmail.com。

评价诉讼来实现保护其合法权益与监督行政机关依法行政的目的。考察相关案例就会发现,环境运动不仅仅只是发生在街头,现在更多的是通过司法体系来得以实现其环境保护的目的。以中国台湾地区的经验为例,过去10年间,中国台湾地区在环境影响评估事件上作出了不少重要的裁判。“这些裁判的内容刻画出中国台湾地区环境管理新典范,也改变了中国台湾地区环境运动的进程设定,让原本需要走上街头、大声疾呼的环境运动可以透过相关管理机构来预防和减轻开发行为对环境的不良影响”^[1]。风险时代的来临,对环境问题的解决提出了更多的要求,司法作为建设民主法治国家的重要环节,通过司法方式解决社会中重大的环境争议本就是“法治国家”建设的应有之义。本文拟通过探索如何界定环境影响评价行政诉讼中“利害关系人”及其受影响的“合法权益”,探讨发挥司法的力量解决邻避设施选址纠纷以及保护建设项目周边居民环境利益的问题,以促进环境影响评价制度发挥其真正的作用。

一、环境影响评价中利害关系人“合法权益”的认定标准

我国行政诉讼立法与实践发展历经多次立法修改和多部司法解释的颁布,原告的诉讼主体资格经过了一个从相对人扩展到利害关系人的发展过程。利害关系人获得原告诉讼主体资格以2000年颁布的《最高人民法院关于执行<行政诉讼法>的若干问题的解释》(以下简称2000年《解释》)第12条“与具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或者其他组织对该行为不服的,可以依法提起行政诉讼”来确定。由于2000年《解释》并没有明确“与具体行政行为有法律上利害关系”的含义与范围,所以如何理解与适用这一规定是近年理论与实践讨论的热点。然而,直到2014年新修订的《行政诉讼法》出台,依然没有能够明确地界定“利害关系”与“利害关系人”,从而使之成为典型的不确定法律概念。在缺乏法定解释和判例“划界”的情况下,“内涵与外延根本得不到确定、固定以及统一,很难保障具体案件中司法裁判标准的统一”^[2]。利害关系人的范围难以确定的现实状况,导致利益受到影响的人难以提起利害关系人之诉阻止那些行政决定在将来可能带来的不良影响。

(一) 现有环境影响评价案件中利害关系的认定标准及其缺陷

2018年以前作出的法院判决中,对确定利害关系人诉讼主体资格所援引法律依据基本上是2000年《解释》的第12条,这一条是对利害关系人获得诉讼主体资格的总括性规定。并在第13条中规定了四种可以提起行政诉讼的具体情形以细化利害关系人的认定标准。在环境影响评价行政诉讼案例中,利害关系人原告诉讼主体资格认定标准所依据的是2000年《解释》的第13条第一项之规定,即具体行政行为涉及相邻权的可以提起行政诉讼^①。这其实是因为受“规范保护理论”的影响,长期以来在我国行政诉讼的司法实践中,原告获得诉讼主体资格必须以权利受损害为前提。

在已有的环境影响评价案例中,很多法院就执行的是是否具有相邻权来认定利害关系人是否具有原告诉讼主体资格的标准。如北京市高级人民法院2015年在王春等4人不服被告中华人民共和国环境保护部《关于大广公路蒙冀界至承德段工程环境影响报告书的批复》案作出的行政裁定书(高行终字[2015]1000号)中,法官列出的争议焦点就在对环境影响评价的利害关系人的原告诉讼主体资格认定问题上,最终以原告的耕地位于被征收土地的范围而不具有相邻权,进而认为原告不是本案的利害关系人;又如,在贾荣娣不服镇江市环境保护局新区分局环境保护行政许可案作出

^①2000年《最高人民法院关于执行<行政诉讼法>的若干问题的解释》第13条:有下列情形之一的,公民、法人或者其他组织可以依法提起行政诉讼:(一) 倍速的具体行政行为涉及其相邻权或者公平竞争权的;(二) 与倍速的行政复议决定有法律上利害关系或者在复议程序中被追加为第三人的;(三) 要求主管机关依法追究加害人法律责任的;(四) 与撤销或者变更具体行政行为有法律上利害关系的。

的行政判决书(镇行终字[2011]0036号)中,法院认为原告因对争议楼盘镇江新区丁卯江南世家2幢302室的房产享有所有权而是本案的利害关系人;再如,原告郑学武、陈天才等15人不服被告贵州省修文县生态文明建设局于2012年8月22日作出的修环评复字[2012]37号《关于对修文县城市建设投资开发有限公司<修文县城南片区路网工程建设项目环境影响报告书>的批复》案的行政判决书(清环保行初字[2013]3号)中指出,“原告提供了身份证复印件、农村承包土地基本情况登记、修文县重大基础设施和城市建设项目指挥部、征地现场照片等证据,证实原告承包的土地处于第三人拟建设项目所在地”。由以上几个案例的裁判文书不难看出,关于利害关系人认定标准主要依据的是建设项目与原告的财产之间是否存在相邻权关系。

因此,被诉的建设项目要能够对处于相邻关系中的利害关系人产生一定私益上的侵害或者威胁,才能具有原告诉讼主体资格,如对利害关系人的采光、通风造成影响或者发出噪声、振动等影响原告的正常生活,或污染物对利害关系人的财产造成损害或威胁等。所以,德国法又将这类诉讼称为“邻人诉讼”^[3]。所谓“邻人之诉”是德国法在早期的一个关于“建设法上邻人之诉”的判决中提出的判断原告诉讼主体资格的标准。在建设法规无法导出邻人的公权力时,只有当建设许可对邻人受财产权保障的利益所造成之事实上的影响,不仅具有“持续性”,而且已达到“重大而难以忍受”的程度时,才可以例外地允许法院直接以财产权作为构建邻人公权力的法规范^[3]。

但是,在民法上,关于环境侵权损害的研究已经表明,相邻关系制度在环境利益受到损害时,已经不能够满足救济的需要,必须对其加以调整^[4]。所以,再将利害关系人的合法权益范围限定在基于不动产相邻关系的权利基础之上,就与现代环境损害救济的思路相违背。况且,在很多环境影响评价案件中,并不存在直接影响财产利益或人身利益的状况,仅仅只是导致环境质量恶化,即天不再蓝、水不再清。所以,基于人身权或财产权保护的思路,在利害关系人提起的环境影响评价行政诉讼中,反而成为利害关系人获得司法救济的阻碍原因。

(二)对利害关系认定标准的扩张 利害关系包含法律上的利害关系和事实上的利害关系

学术界一直对“有法律上的利害关系”存在两个面向上的理解:其一,广义理解。这种理解倾向于对原告资格范围的扩大。最高人民法院副院长江必新就认为,“随着司法实践不断发展,法院对利害关系人的解释将越来越倾向于宽松,这也是一个世界性趋势”^[5],因而只要是行政行为对公民、法人和其他组织可能带来不利的影 响,都应该认为其获得原告诉讼主体资格。考察美国法治实践就会发现,美国通过司法判例^②,使“管制计划的预定受益人和其他受到行政机关作为或不作为间接影响的人”可以获得诉讼主体资格^[6]。其二,狭义理解。这种理解将利害关系的范围限制在很狭窄的空间里,认为必须是与当事人有切身的利害关系,并且这种利害关系所涉及的权益须为法律所确定。基本上,这种理解将利害关系的理解等同于了公法上的权利^[7]。后者的理解,也是前述环境影响评价行政诉讼案件中对利害关系人原告诉讼主体资格的理解。

2014年新修订之《行政诉讼法》将旧法规定的“依照本法提起诉讼的公民、法人或者其他组织是原告”改为了“行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织”,从而进一步将行政诉讼原告主体资格扩大化^[8]。结合1989年的《行政诉讼法》和2000年《解释》关于原告和利害关系人的规定可以发现,新修订的《行政诉讼法》将利害关系的涵盖面明显进行了扩大。2018年2月颁布的《最高人民法院关于适用<中华人民共和国民事诉讼法>的解释》(以下简称

^②这些司法判例包括:哈德逊景观保护会议(SHPC)诉联邦电力委员会(FPC)案以及联合基督教堂通讯办公室(OCUCC)诉联邦通讯委员会(FCC)案。

2018年《解释》)第12条在2000年《解释》第13条的基础上^③,增加了一种情形,即“为维护自身合法权益向行政机关投诉,具有处理投诉职责的机关作出或者未作出处理的”。2018年《解释》将利害关系人的认定范围进一步扩大。新的《行政诉讼法》对“利害关系”范围的扩大,明显表明了立法者的态度,说明其更倾向于广义的理解,这也更符合利害关系人诉讼的本意。

(三) 建立新的利害关系人“合法权益”的认定标准:基于对良好环境的需求而产生的环境利益保护

2018年《解释》中基于“保护合法权益”基础上认定与行政行为有利害关系的标准,比前一种基于相邻权保护而认定的利害关系标准,其保护范围更大,更适合在环境影响评价的案件中适用。由此,“合法权益”的认定变成了认定环境影响评价利害关系人诉讼中的关键因素。环境影响评价是对规划或者项目建成后可能发生的环境影响进行事前的预测、分析和评估,主要以环境标准作为依据来判断环境影响^[9]。《环境影响评价法》的制定是为了建立起保护人民群众环境利益的法秩序,其中所保护的利益并非人民群众一般的人身健康或财产利益,而是他们的环境利益。所以,在环境影响评价案件当中,利害关系人所拥有的“合法权益”即是基于对良好环境的需求而产生的对环境利益的保护。在此类案件中,利害关系人应当首先向作出环境影响评价审批决定的行政机关表达其对拥有良好环境的关切,并基于此产生对保护环境利益的诉求。因此,环境利益便是判断利害关系人之诉中“合法利益”的基础。

1. 环境利益既不是财产权或人身权也不是反射性利益

与其他人身权或财产权之类的法律上已有的权利不同,我国的环境权还只是停留在专家学者的论述当中,法律中没有明确规定环境权这种权利种类。因此,环境影响评价行政诉讼案件中利害关系的认定只能以侵害或威胁环境利益为基础,而非环境权。但环境利益并不能简单地等同于通风权、采光权或宁静权所保护的利益。因为,人民对良好环境的需求,体现在环境自身的质量之上,即清洁的空气、清洁的水、稳定的生态系统以及合乎人们生活或生产需求的各种自然条件,或者说是生态系统提供的服务功能多少及好坏。所以,环境利益无法用民法上传统的财产权或人身权涵盖,环境利益已经超过了传统民事权利保护的范围。

此外,正如本文一开始就提及的,当前很多邻避设施选址过程中引发的邻避运动皆是因为周边居民的环境利益没有得到充分的重视,且找不到适当的救济途径所致。但是,环境利益并没有在立法上得到明确的阐述。环境利益并不是从一开始就出现在历史中,被人们注意到的利益种类。有学者指出,“在现代环境问题产生之前,传统的部门法利益谱系中并没有环境利益的位置”,直到20世纪六七十年代由于科技和经济的迅速发展,“环境问题日益严重”时,而“传统部门法利益谱系中”又找不到与环境相对应的利益,“环境利益才出现并逐渐发展成为一种广泛的诉求”^[10]。过去很长一段时间,法学界都将其认为是政府保护环境义务的一种反射性利益。但是,“环境行政以调整作为环境受害人的行政管理间接相对人的生存权、环境权与作为环境管理直接相对人的其实也是单位的经济自由之间的关系、保护地域性环境利益为其主要目的和功能,行政机关,其实也是单位和作为受害人的居民均应成为环境法律关系的主体,开发建设项目邻近居民的环境利益,应当属于保护利益,而不应是单纯的法律上反射利益”^[11]。后来,随着环境法的发展,大量的环境立法将环境利

^③2018年《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第12条:有下列情形之一的,属于行政诉讼法第25条第一款规定的“与行政行为有利害关系”:(一)被诉的行政行为涉及其相邻权或者公平竞争权的;(二)在行政复议等行政程序中被追加为第三人的;(三)要求行政机关依法追究加害人法律责任的;(四)撤销或者变更行政行为涉及其合法权益的;(五)为维护自身合法权益向行政机关投诉,具有处理投诉职责的行政机关作出或者未作出处理的;(六)其他与行政行为有利害关系的情形。

益作为行政机关行政行为所保护的客体,环境利益作为一种合法权益才得到认可。

2. 环境利益表现为良好的环境品质

环境利益的本质就是环境品质,是生态系统给人类提供的供给、调节、文化及支持服务^[12]。在环境影响评价过程中,环境利益体现在预防被评价的建设项目可能会对环境造成的不良影响中,而这种不良影响表现为一种包含了环境生态服务功能在内的利益损失。良好的环境品质是源于《中华人民共和国宪法》第9条、第26条和《中华人民共和国环境保护法》,以及各类环境单行法的法律规范中所包含的一种环境权益。进一步说,这是宪法中国家环境保护义务的体现,它表现为保持环境现有水平、防止污染和生态破坏发生以及预防环境风险^[13]。对环境利益的保护其实就是对良好环境品质的保护。良好的环境品质包含两个层面的意思:其一,良好的环境质量,即环境没有因为污染物而导致质量恶化的状况出现;其二,良好的生态服务功能,即自然资源的可持续性供给,且不因人类行为而导致自然资源的枯竭。环境利益就是有利于人类生存与发展的自然环境状态或品质,表现为清洁的水中的“清洁”、再生能力强的渔业资源中的“再生能力”、多样性丰富的生物界中的“多样性”^[12]。

3. 环境利益是一种可区分的公共利益

我们生活在其中的环境是一个生态整体,所有的环境问题都会透过环境要素对人类产生影响,而受到这种影响的是不特定的多数人。环境利益的概念在学者们的论述中不尽相同,范围宽窄不一。有学者直接将其定位为环境公共利益^[14]。这是因为宪法和环境法律保护人民追求良好的生活环境和生态环境,也保护法人或其他组织追求适合其生活、生产环境的利益需要,而这种保护通过物权和相邻关系以及通过人格权得以实现,即“私益的需求实际上已经被消解于民法的财产利益和人格利益之中,所以根本不存在环境私益”^[15]。也有学者直言“环境公共利益既不是公民的‘单方面愿景’,也不是政府的‘单方面愿景’,而是公民和政府的‘共同愿景’”^[16]。所以,当利害关系人提起环境影响评价诉讼的目的是为了维护其环境利益时,由于环境利益的公益性,模糊了利害关系人的环境利益和其他公益之间的界限,从而限制了环境影响评价的利害关系人走入法院提起诉讼。斯图亚特教授说,“在处理广泛的公共影响上,无论是司法部门或是行政部门都缺乏一个可靠的标准来界定受影响的利益范围”^[6]。环境利益是具有极强的公益性的一种利益,对良好环境品质的诉求是非特定多数人的共同愿望,很难有一个明确的界限范围。这也是为什么利害关系人一旦不能获得司法救济途径往往就会演变成社会群体性事件的原因。

社会利益是一个复杂而多元化的混合体。虽然环境利益是一种公共利益,其内部仍然可进行区分。以在全国各地多次发生群体性事件的垃圾焚烧厂选址为例,垃圾焚烧厂的建设目的主要是为了解决城市中普遍存在的垃圾填埋场容量不足以及“垃圾围城”的问题。建设垃圾焚烧厂对一个城市的居民而言,是一个具有正外部性的行为,也即垃圾焚烧厂可以使一个城市的居民获得更好的环境品质;然而,对于垃圾焚烧厂周边的居民而言,建设垃圾焚烧厂的行为则具有负外部性,因其必须承担垃圾焚烧厂产生的废水、废气以及恶臭、震动,从而导致环境品质下降。所以,环境利益在这种情形下得到了区分,即全市居民的环境利益与垃圾焚烧厂周边居民的环境利益。从环境正义分配的角度而言,建设项目周边的居民承担了与其所可能获得的就业、基础设施建设等收益不相匹配的环境负担,明显地有失正义。因此,当垃圾焚烧厂周边居民为了其环境利益提出的诉求与全市人民的环境利益可能有冲突的情形下,他们也应当获得法律救济的机会。

二、作为“合法权益”的环境利益的范围

对环境影响评价利害关系人之诉而言,核心问题是包含在其中的环境利益属于行政诉讼法上

“合法权益”的范畴。而且,可以肯定的是,在环境影响评价中,直接或间接受到影响的人数一定是很多的。界定清楚环境影响评价中环境利益范围的划定标准,就可以依据其来确定利害关系人的范围。

(一) 受到直接不良影响的环境利益的范围

一般认为,建设项目周边居民即是环境影响评价的利害关系人。但是,“周边”是一个非常模糊的概念。立法和司法上缺乏一个明确的标准来界定什么是“周边”。斯图尔特教授在提到涉及广泛公众利益的程序时认为,司法或行政上需要一个可信赖的标准来界定受影响的利益范围,而不是根据谁的抗议声大来进行判断^[6]。2011年,环境保护部公布了《环境影响评价技术导则——公众参与(征求意见稿)》(以下简称《导则》)。虽然该《导则》直至今日还尚未正式公布,但其中给我们勾画出了环境影响评价制度特别是其中公众参与的部分所要保护的利益群体,而这个利益群体,与可以提起环境影响评价利害关系人诉讼的“利害关系人”范围应当有很大的重合。在该《导则》中,对环境影响评价过程中的“公众”给出了三个概念:建设项目的利益相关方、环境影响评价的公众范围和核心公众群。并且,在《导则》的编制说明中特别强调了“综合考虑我国的政体结构、社会现状和环境影响评价现阶段的具体实践情况,导则进一步明确公众参与以核心群众为主,即应涵盖受建设项目直接影响的单位和个人、项目所在地的人大代表和政协委员、有关专家”。所以,环境影响评价的“利害关系人”应当仅指核心公众群中的“受建设项目直接影响的单位和个人”。而且,此处的“影响”自然为环境利益“受到直接影响”。2018年出台的《环境影响评价公众参与办法》第2条适用范围规定中也提及该办法适用于“可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的……”根据立法的目的以及环境影响评价的目的来看,是指环境利益受到直接不良影响,即良好的环境品质可能发生下降的情形,比如环境质量恶化或者生态系统服务功能减损等。根据“环境利益直接受到不良环境影响”这个标准,就可以划定出一个环境影响评价中“利害关系人”的范围界限。

根据建设项目排放污染物的种类和浓度的不同,相应受到影响的环境要素以及范围也各有不同;而且,受到建设地点的环境背景值以及建设地址特别的保护要求(比如环境敏感区),受到直接影响的范围也会有所不同;甚至,周边居民健康状况也是在某些排放毒性较大污染物的建设项目环境影响评价过程中所必须考虑的因素之一。所以,在环境保护部公布并生效的《环境影响评价导则——总纲》中就在环境影响评价范围的规定中要求,“按各专项环境影响评价技术导则的要求,确定各环境要素和专题的评价范围;未制定专项环境影响评价技术导则的,根据建设项目可能影响范围确定环境影响评价范围,当评价范围外有环境敏感区的,应适当外延”。由此可见,“受到直接不良影响的环境利益”的范围并不是一个可以在立法上统一划定明确界限的范围,而是必须根据环境影响要素的不同来进行个案处理,或依据环境影响评价审批过程中所确定的环境影响范围来确定其范围。

(二) 环境风险应当包含在对环境的不良影响的范畴内

如前所述,环境影响评价行政诉讼案件中的“利害关系人”应当是其环境利益“受到直接不良影响”的人。而且,伴随着2014年《行政诉讼法》的修改,最高人民法院也出台了《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》(以下简称2015年《解释》)。在2015年《解释》的第3条第(八)项规定的一种裁定驳回起诉的情形——“行政行为对其合法权益明显不产生影响的”。这一条司法解释的目的是防止滥诉的出现,以减轻法院的压力,合理利用现有司法资源。

如果按照严格的字面意义解释“明显”的含义,2015年《解释》的第3条第(八)项的规定依旧会导致大量的环境影响评价利害关系人被阻隔于法院之外。乌尔里希·贝克说当代社会是一个风险社会。由于社会发展中的高科技所带来的高度不确定性增加了社会的风险^[17]。环境影响评价中所

涉及的对环境的不良影响还包含具有高度不确定性的环境风险。对实际上损害的要求从理论上限制了那些处于高度风险中人群的诉讼主体资格,其实质是变相地要求潜在的原告处于法律上所确定的利益范围之内^[6]。那些承担环境风险的周边居民因此就丧失了提起行政诉讼的资格。

邻避设施的建设项目一般可以分为四类^④,其中涉及环境影响的主要有两类:污染类设施与风险集聚类设施^[18]。第一类污染类设施,就是明确知道其在建设和运营过程中必然会排放污染物的设施,比如高速公路修建和运营过程中不可避免会带来噪声和振动的污染;第二类风险集聚类设施,如大型化工企业、核电站或垃圾焚烧厂。这些设施都存在高风险,具有危害发生的可能性较小,但危害发生后造成的损害较大的特征。第一类设施中所包含的环境利益较为明显,因为,一旦污染产生会直接对利害关系人的环境利益造成影响;而第二类的环境影响则没有那么明显。风险集聚类设施的周边居民因为其环境影响具有高度不确定性,较易致使其“利害关系人”的身份得不到确认,从而丧失获得诉讼主体资格并失去司法救济的可能性。这是以存在环境风险为诉由提起环境影响评价利害关系人之诉目前存在难以克服的问题。

作为环境法上重要的环境规制手段,环境影响评价一直都被认为是预防性的法律制度。环境影响评价是针对未来可能发生的风险而作出判断的一种科学技术过程,再由环境保护行政部门借由科学过程进行判断,作出是否给予许可的一个具体行政行为。环境影响评价的目的乃是在开发行为进行之前,预先进行环境影响评价。换言之,环境影响评价是预防性行为,不涉及事后的控制^[19]。1992年《里约宣言》原则十五所确立的“预防原则”包含了两个方面:损害预防原则和风险预防原则。也就是说,当某种损害可能会发生时,不论科学上是否已经有足够的证据证明损害会发生,都应当采取措施加以预防。环境影响评价预防的不仅仅是对周边居民已经确定了的环境损害,还应当包括环境风险。因而,很多学者提出的行政诉讼原告资格的利害关系要件中的因果关系,在这一类案件中无法适用^[20]。科学上的不确定性是证明因果关系的最大障碍。随着科技的发展,越来越多的高科技产业潜在大量的环境风险。坚守传统的严格因果关系论证,会导致建设项目周边居民处于一种高度的环境风险而无从获得救济的困境当中。

正是对自身将承担过度环境风险的担心而使利害关系人提起环境影响评价行政诉讼。对于那些一旦建设项目实施就会直接造成的环境利益损害而言,那些潜在的环境风险在认定利害关系人利益受损方面就显得关联性较差。提起环境影响评价行政诉讼的这些利害关系人,无非是将通过司法审查的机会对潜在的风险多进行一次评估,而其中所蕴含的是对环境正义在分配过程中的一次矫正机会。所以,利害关系人提起的环境影响评价行政诉讼不应当将利害关系人的认定局限在环境利益直接受到损害上,而应当扩大其范围,利益受到潜在威胁或存在风险的,也应当认为当事人在其中存在利益关联,进而赋予其诉讼主体资格。

三、环境影响评价利害关系人诉讼中合法权益的保护

(一) 利害关系人提起环境影响评价行政诉讼中的利益代表不充分之问题

从现有的案例中不难发现,由于环境影响评价行政诉讼所涉及的环境利益具有广泛的公益性,此类诉讼中的利害关系人往往人数众多,如卢红等诉杭州市萧山区环境保护局环境行政许可案,原告人数就达204人之多^⑤。而且,这204名原告肯定不是全部的利害关系人,还有众多的利害关

^④邻避设施的四种类别包括:污染类、风险集聚类、心理不悦类和污名化类。

^⑤卢红等204人诉杭州市萧山区环境保护局环境行政许可案,浙江省杭州市萧山区人民法院(2013)行初字第6号。

人由于各种原因没有加入诉讼过程。所以,斯图尔特教授在其《美国行政法的重构》一文中提出“在消费者权益保护、环境保护以及贫困者保护等利益分散领域中真正的问题正是利益代表不可避免的不完整性。而这一问题希冀法院通过发展司法审查而实施的利益代表制度来解决却存在非常重大的障碍”^[6]。环境影响评价行政诉讼中,原告将面对的是审批环境影响评价报告的行政部门和制作环境影响评价报告的建设项目方。无论是在行政部门面前,还是在建设项目方面前,原告都将是实力上较弱的一方。并且,众多的利害关系人之间缺乏必要的组织。但是,在环境影响评价中,又要求在受影响的利益范围内有足够的代表。因为他们的活动,无论是在行政决定程序中,或者是在行政诉讼程序中,都会最终影响到其所代表的全部利害关系人的合法权益。如果每一个利益受到影响的人都可以参与这些过程,那么达成一个民主的结果是可能的;然而,现实中,必须通过间接的利益代表参与到行政决定或者提起行政诉讼过程中时,则只能通过自我任命的方法来成为利益代表,因此,合理的利益代表制度对于受到影响的利害关系人的利益,或者对整个行政与司法制度而言,都非常重要^[21]。在利益代表不全面的案件类型中,必然有一部分人,他们力量薄弱、缺乏资金和组织,没有办法加入任何政治议题的决策中,包括诉讼^[22]。因此,非常有必要由某一类组织能够代表利害关系人的环境利益提起诉讼,以获得司法上的救济。

为了解决利害关系人缺乏组织性以及利益代表不完整性问题,我国的司法实践也有一些创新。如2014年最高人民法院公布的十大环境保护典型行政案件中,我们发现以业主委员会为原告的行政案例^⑥。虽然,业主委员会其自身的诉讼主体资格在行政诉讼法理论上尚存在争议,但该案在利害关系人的利益代表问题上具有一定的发展性意义。只是,这样的尝试很难说解决了利害关系人之诉中利益代表不完全的困境,它只是将少数的、分散的环境利益用一种形式组织了起来。还有大量的环境影响评价利害关系人的环境利益没有得到充分的表达或代表。

(二) 补充利益代表不充分之不足

1. 建立客观之诉的原告诉讼主体资格规则

为了解决利害关系人提起环境影响评价行政诉讼利益代表不充分的问题,我国的行政诉讼法规则构建应当借鉴法国客观法秩序维护的行政诉讼理论,使利害关系人之诉从利益代表模式转向促进合法行政模式。利害关系人提起行政诉讼的目的不在于维护其自身的利益,而是促进行政机关的行为更加合法。因此,要将此类案件的重点放在贯彻和保护《环境影响评价法》所建立起的法秩序之目的上。环境影响评价制度的建立是为了对人们的环境利益进行事先的、广泛的分配,是具有预防性质并充满了协商民主特征的行政过程,其目的是维护公众的环境利益,平衡环境保护与经济发展之间的关系。利害关系人诉讼本是客观诉讼模式下的概念。客观诉讼是法国教授莱昂·狄骥于1911年提出的概念^[23]。客观诉讼的目的在于借助个人之力以落实司法审查制度的功能,等于是个人扮演共同参与行政监督这个角色^[3]。有学者将我国行政诉讼规则称为主观向度的原告资格标准与客观取向的审理规则。这是因为,我国行政诉讼结构一直存在“内错裂”状态,即《行政诉讼法》的规则设计上出现了忽而偏向主观,忽而偏向客观的“怪现象”^[24]。我国行政诉讼法规则这一特殊的现象加大了利害关系人提起诉讼的难度。从客观法秩序维护的角度考察,利害关系人提起行政诉讼与其说是维护个人的合法权益,毋宁说是促进行政机关合法行政。也就是说,在司法实践中,如果法官对“利害关系”的解释能够遵循这一广义理解的精神,那么建设项目周边的利害关系人提起环境影响评价行政诉讼则会更容易被接受。

⑥正文花园业委会、乾阳佳园业委会诉上海市环保局不服环评报告审批案,上海市第二中级人民法院(2013)行终字第576号。

2. 发展多元主体的环境行政公益诉讼

由利害关系人乃至其他公民或社会团体享有提起行政诉讼发动司法审查的地位,无论是利己或者利他,其目的都是共同参与行政监督之角色^[3]。将司法审查的范围扩大到更宽泛和多样性的利益之上的目的,其最终还是要回归到改变行政程序,通过更有效和可靠的方法提高行政决定这个前提之上^[6]。从2014年《行政诉讼法》、2015年《解释》及2018年《解释》的内容来看,在实现环境利益的保护之目的方面还是有所欠缺,始终存在着前述利益代表不充分的问题。目前,2017年新修正的《行政诉讼法》中确立了检察机关提起环境行政公益诉讼的法律制度,但这只是环境行政公益诉讼主体体系中的一部分,还缺少环保组织和个人作为环境行政公益诉讼原告的规定。那么,代表不特定多数人环境利益的环境行政公益诉讼在现行行政诉讼法律体系中只能部分得以实现。所以,在我国建立多元主体的环境行政公益诉讼制度显得非常必要。

基于对环境影响评价制度所建立的法秩序保护之目的,在环境影响评价行政诉讼中加入环境行政公益诉讼的部分,以此从单纯的利害关系人之诉发展到利害关系人之诉与环境行政公益诉讼并行,对建设项目周边居民环境利益诉求的保护才能变得更为全面。更为重要的意义在于,利害关系人之诉和环境行政公益诉讼,都是贯彻环境影响评价制度,保障人民的生命健康和财产安全,实践建设生态文明的主要途径。

四、结语

2018年《解释》为环境影响评价利害关系人诉讼打开了一条新的路径,建设项目周边居民可以就建设项目的环境影响评价审批向行政机关投诉,前提是为维护其“合法权益”。在投诉未处理或作出处理后仍不满意的,可以作为利害关系人提起行政诉讼。那么,在解释建设项目周边居民的合法权益时就必须结合环境利益来进行概念界定和内容识别。环境利益就是良好的环境品质,保护环境利益就是要保护人民生活、生产所依赖的生态环境,甚至包括对可能产生的环境风险的预防,都应当考虑在环境利益的范畴之中。在判断利害关系人范围时,应当根据不同的环境要素划定不同的范围,以决定受直接影响的范围大小和受直接影响的具体人群。

出于对社会公益的救济,应当对利害关系人的范围作扩大化的解释,以使在缺少环境行政公益诉讼制度的情况下,通过建设项目环境影响评价利害关系人诉讼在客观上起到救济环境公益的目的。并且,为了解决利益代表不充分的问题,进一步建立起多元主体的、客观诉讼性质的环境行政公益诉讼制度体系,完善诉讼规则,对于保护环境环境影响评价利害关系人的合法权益,乃至全社会的环境利益都至关重要。

参考文献:

- [1] 黄丞仪. 环境决策、司法审查与行政合理性: 试析台湾与美国环境影响评价诉讼中行政判断之合法性控制[C]//2010行政管制与行政争讼学术研讨会系列, 2011: 330.
- [2] 柳砚涛. 论行政诉讼中的利害关系: 以原告与第三人资格界分为中心[J]. 政法论丛, 2015(2): 38-48.
- [3] 盛子龙. 撤销诉讼之诉讼权能[J]. 中原财经法学, 2001(7): 1-46.
- [4] 王明远. 相邻关系制度的调整与环境侵权的救济[J]. 法学研究, 1999(3): 101-110.
- [5] 江必新, 梁风云. 行政诉讼法理论于实务(上卷)[M]. 第2版. 北京: 北京大学出版社, 2011: 346-347.
- [6] STEWART R B. The reformation of American administrative law[J]. Harvard Law Review, 1975, 88(8): 1667-1813.
- [7] 张旭勇. “法律上利害关系”新表述: 利害关系人原告资格生成模式探析[J]. 华东政法学院学报, 2001(6): 41-48.
- [8] 张扩振. 论行政诉讼原告资格发展之历程与理念转换[J]. 政治与法律, 2015(8): 87-95.

- [9]汪劲. 对提高环评有效性问题的法律思考:以环评报告书审批过程为中心[J]. 环境保护,2005(3):28-32.
- [10]史玉成. 环境利益、环境权利与环境权力的分层建构:基于法益分析方法的思考[J]. 法商研究,2013(5):47-57.
- [11]王明远. 环境行政诉讼与环境侵害的排除[J]. 中国社会科学院研究生院学报,2002(1):44-53,110-111.
- [12]徐祥民,朱雯,XU Xiangmin,等. 环境利益的本质特征[J]. 法学论坛,2014(6):45-52.
- [13]陈海嵩. 国家环境保护义务的溯源与展开[J]. 法学研究,2014(3):62-81.
- [14]金福海. 论环境利益“双轨”保护制度[J]. 法制与社会发展,2002(4):69-73.
- [15]唐忠辉. 环境利益本质论[J]. 环境,2003(12):44-45.
- [16]王小钢. 义务本位论、权利本位论和环境公共利益:以乌托邦现实主义为视角[J]. 法商研究,2010(2):58-65.
- [17]乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博闻,译. 北京译林出版社,2004:20.
- [18]张乐,童星. “邻避”行动的社会生成机制[J]. 江苏行政学院学报,2013(1):64-70.
- [19]陈慈阳. 环境法总论[M]. 北京中国政法大学出版社,2003:220.
- [20]李晨清. 行政诉讼原告资格的利害关系要件分析[J]. 行政法学研究,2004(1):101-107.
- [21]CHAYES A. The role of the judge in public law litigation[J]. Harvard Law Review,1976,89(7):1281-1310.
- [22]RABIN R L. Lawyers for social change: Perspectives on public interest law[J]. Stanford Law Review,1976(2):230.
- [23]让·里韦罗,让·瓦利纳. 法国行政法[M]. 鲁仁,译. 北京商务印书馆,2008:782.
- [24]薛刚凌,杨欣. 论我国行政诉讼构造:“主观诉讼”抑或“客观诉讼”? [J]. 行政法学研究,2013(4):29-37,78.

Legal interest and its protection in stakeholder litigation of EIA

WU Yu

(*Institute of Environmental Law, Wuhan University, Wuhan 430072, P. R. China*)

Abstract: The stakeholder litigation of EIA becomes a hot issue with the increase of disputation over NIMBY facilities location. However, the definition of stakeholder in such cases is still obscure. The main reason is that there is a different understanding on the legal interest in it. The norm of scope should be based on the environmental interest rather than the right of adjacent in existing legal interpretation or cases. There could be a practical norm for stakeholder litigation of EIA by scoping the environmental interest. However, there is an uncompleted delegation problem in such cases due to the public welfare nature of environmental interest. The resolution is to develop environmental public interest litigation, so as to comprehensively protect the people's environmental interest.

Key words: EIA; stakeholder; environmental interest; objective litigation; administrative litigation for environmental public interest

(责任编辑 胡志平)