

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.03.002

欢迎按以下格式引用:蒋超,张丹.我国环境民事公益诉讼的并行与融合[J].重庆大学学报(社会科学版),2022(3):269-278.

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.03.002.



**Citation Format:** JIANG Chao, ZHANG Dan. Parallel and integration of environmental civil public-private interest litigation in China[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2022(3):269-278. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.03.002.

# 我国环境民事公益诉讼的 并行与融合

蒋超<sup>1</sup>,张丹<sup>2</sup>

(1. 广西大学 法学院,广西 南宁 530004;2. 吉林大学 理论法学研究中心/司法文明协同创新中心,吉林 长春 130012)

**摘要:**当前,在我国法律体系内环境民事公益诉讼采用了并行模式。并行模式关注于环境公共利益与私人利益的差异性,从而进行有针对性的利益维护。这虽然看似诉讼目的明确,符合环境权益救济需求,但其实际忽视了环境的整体性特征,不但不利于案件事实的梳理,而且容易造成司法资源的浪费甚至可能出现相互矛盾的裁判。面对并行模式存在的弊端,我国部分学者提出了强制合并、混合并存、另赋实体请求权、诉讼信托、诉讼担当等环境民事公益诉讼的融合模式,上述模式分别从诉的合并和诉讼实施权融合两个方面对融合方式进行了探讨,但是其中仍存在当事人诉讼选择权忽视、公私益失衡以及责任重复认定等问题。随着生态文明建设的不断推进,人们对美好生活的需要促使更多的人开始关注环境质量,环境公益诉讼的数量日渐增多。基于环境问题的关联性、潜伏性特征以及环境侵害发生的阶段性机理,环境诉讼中环境公共利益与私人利益的交叉使得环境民事公益诉讼的融合成为应然趋势。在尊重环境整体性特征的基础上,以追求环境公共利益与私人利益的平衡为原则,结合我国实际,以具备中国特色的检察制度作为枢纽,充分利用检察机关的监督权以及环境民事公益诉讼起诉权,构建环境民事公益诉讼的新融合模式,将有利于诉讼目的实现。新融合模式强调发挥检察机关的公益诉讼效能,争取将同一事实产生的公私益诉求在同一时段提出,并依据诉的合并将两者合并审理,继而,在进行责任认定时,关注公私益交融之处,实现责任公平分配。新融合模式尊重了当事人的诉讼权利,避免了责任的重复认定,节约诉讼资源的同时提升了诉讼效率,不失为环境民事公益诉讼的理想选择。当然,该模式尚处于理论初探阶段,要想真正具备实践性还需要在自诉讼制度、监督机制以及协作配合等多个层面进行建设构想,从而为环境诉讼的进一步研究奠定基础。

**关键词:**环境民事公益诉讼;环境民事公益诉讼;新融合模式;监督权;起诉权

**中图分类号:**D925.1;D922.68

**文献标志码:**A

**文章编号:**1008-5831(2022)03-0269-10

## 一、我国环境民事公私益诉讼并行模式评析

### (一) 并行模式的确定

我国起初对于环境污染、生态破坏类案件仅规定了私益救济方式,2010年实施的《侵权责任法》第65条至68条将环境污染案件定位为特殊侵权案件,明确规定了责任主体、因果关系认定方法以及责任承担方式,为环境私益的维护提供了法律依据。当环境污染成为突出问题后,仅仅依靠环境私益诉讼已无法全面解决环境问题,学界与实务界开始探讨环境公共利益的维护方法,2012年《民事诉讼法》第55条赋予非直接利害关系人针对污染环境情形提起诉讼的权利,自此,环境民事公益诉讼制度在立法中得以正式确立并开始了发展创新之路。在环境民事公益诉讼制度确立以后,立法者对其具体运行问题以及与环境民事私益诉讼的关系又进行了研究。2014年修订的《环境保护法》对环境的监督管理、保护与改善、污染防治、信息公开与公众参与,以及法律责任进行了详细规定;2015年《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(下称“环境民事公益诉讼解释”)对环境民事公益诉讼案件的法律适用问题进行了详细规定,其中第10条明确了环境民事公私益诉讼的并行模式。2017年新修改的《民事诉讼法》为环境公共利益提供了进一步的保障,其在第55条后面加入第2款,赋予人民检察院提起公益诉讼的权力。随后,在2020年《环境民事公益诉讼解释》的修正中并行模式仍未发生变动。检察机关的公益诉讼起诉权仍在2021年修正的《民事诉讼法》中予以保留。

分析环境民事公私益诉讼的发展过程可以发现,我国法律对于环境公共利益的重视程度正在逐步上升,如今,在环境污染类案件中,环境公益诉讼与环境私益诉讼呈现并行之势。然而,当前并行模式更加关注于环境民事公私益诉讼的差异性,以环境公益诉讼的发展为重点,缺乏对环境诉讼整体经验的把握,实践上存在弊端,理论上也存在部分争议。

### (二) 并行模式的弊端分析

#### 1. 私益诉讼对于环境保护存在局限性

面对环境污染类案件,我国法律起初规定受害人可以提起环境侵权诉讼由污染者依法承担相应责任,但是,随着社会经济的发展,环境问题越来越突出,传统的环境私益诉讼已无法解决新阶段产生的复杂问题。部分学者试图通过环境私益诉讼的改革来适应社会新的发展阶段以应对新兴的环境问题。有学者提出在大数据时代可以充分利用科学的方法进行证据制度的改革,既可以从证据的一般属性出发又可以从法律科学化的角度进行定位<sup>[1]</sup>;还有学者提出在侵权责任方面加入惩罚性赔偿规定,这样一方面可以补偿受害人的损失,另一方面也具有惩罚、威慑、预防的作用<sup>[2]</sup>。虽然环境私益诉讼以自然人侵权诉讼作为基本模型,并且仍在改革完善中追求进步,但是,环境污染类案件的被告多是实力雄厚的企业,在证据制度、责任承担等方面比自然人侵权诉讼复杂,而且环境私益诉讼主要调整民事主体间的利益冲突,忽视了环境公益与私益的交织关系,因此需要环境民事公益诉讼来弥补环境民事私益诉讼的不足。

#### 2. 缺乏适合我国实际的环境公益诉讼理论

我国的环境公益诉讼制度起步较晚,其理论建构也多是在分析借鉴他国经验的基础上逐步形成,例如:(1)私人财产权理论,该理论强调将财产的私人自治放在首位,将有价值的资源归私人所有以鼓励人们参与生产活动<sup>[3]</sup>。(2)公共信托理论,该理论认为环境资源是公共财产,不得允许随意占有、破坏,当出现环境问题全体公民只有委托国家管理才能使环境得到合理的支配和保护<sup>[4]</sup>。(3)绿色财

产权理论,该理论强调地球资源是有限的,生态系统中万物是相互依存的,要保护土地共同体的完整性<sup>[3]</sup>。(4)环境权理论,该理论强调公民都拥有生存在良好环境中的权利,对于侵害环境的行为,人们有权提起诉讼以保护自己的环境权利<sup>[5]</sup>。(5)生态发展权理论,该理论主张将个人生态权利与集体生态权利进行集中,将生态利益的共享与生态损害的共担进行整合,充分尊重生态利益的系统性与不可分性,为生态利益的整体性实现创造条件<sup>[6]</sup>。

纵观英美等国环境公益诉讼理论学说,从我国目前法治环境角度分析,我们认为以上五种理论都不适合我国的国情。(1)私人财产权理论面对近现代频发的环境资源问题,缺乏宏观调控,极易产生市场失控情形以至于造成环境资源的破坏。(2)公共信托理论强调所有的资源都委托国家管理,这种理念虽然防止了个人随意的占有、支配和损害自然资源,将公共利益置于公法的保护之下,但是却缺少了针对公共利益从私法角度的保护。(3)绿色财产权理论强调了环境公共利益与私人利益彼此间的依存关系,希望通过限制私人自治来达到私人利益与公共利益的平衡,然而,现代自然资源法的发展趋势是强调新的主权权力概念来不断削弱传统的私人财产理论<sup>[3]</sup>,绿色财产权理论以私人自治作为基础如何顺应新的理论趋势仍有待探索。(4)环境权理论赋予公民个人针对破坏环境行为提起诉讼的权利,这种权利既包括实体权利又包括程序权利,但通过公民权利来达到公共利益的公法与私法双重角度的保护,存在利益平衡的难题。(5)生态发展权理论主张将个人生态权利与集体生态权利集于一身,这种将个人权利救济整合于集体权利保护的主张欠缺了个体的实践性。

### 3. 环境公益与私益无法进行明确界分

目前我国法律明确的并行模式主要受“主客二分”认识论的影响,该理论将人的利益与非人自然物的利益置于对立位置,将该理论应用于民事诉讼领域便形成了环境民事公益诉讼分离并行之势<sup>[7]</sup>。但是基于环境问题的整体性,将公益与私益进行明确界分显然不现实,如果将两者置于绝对独立地位往往会产生利益的倾斜,当进行环境民事私益诉讼时对环境私益的重视往往容易使环境公共利益被忽略,同样,当进行环境民事公益诉讼时环境私人利益则容易被遮蔽。当前,在我国环境资源案件中,对同一环境侵权纠纷既提起环境公益诉讼又提起环境私益诉讼的案例数量很少,普遍为单一环境民事私益诉讼或单一环境民事公益诉讼<sup>[7]</sup>,因此如何实现环境公私益的平衡与充分维护是我们需要考虑的问题。

### 4. 并行模式难以避免责任认定的重合

在并行模式中,环境民事公益诉讼按照有关公益诉讼法律规定进行,而环境民事私益诉讼程序的进行则主要依照民事诉讼法的相关规定,两者在诉讼程序方面相对独立,因而两者在责任认定方面也分别独立进行。但是,环境损害可能影响到时间、空间等多重维度的多种利益,既可能包括公民个人的财产利益、人身健康权益,也可能包括涉及自然资源与生态环境的公共利益;既可能包括已经产生的损害结果,还可能包括尚未表现的实际损害以及可能存在的潜在危险。在从公民个人利益为中心的环境民事私益诉讼中,依照民事诉讼法的规定,责任主体的民事责任可能包括损害赔偿和消除危险等多种。而这些责任范围的认定难免会与环境民事公益诉讼的责任范围认定产生重合,从而增加了责任人的法律负担,与诉讼公平原则相悖。

## 二、当前我国对环境诉讼模式的探索

### (一) 当前我国学界关于融合模式的主要思路

环境民事私益诉讼以保护私人利益作为诉讼目的,其诉讼中心在于原告方利益的弥补,因此证明

焦点在于损害事实的证明与利益的填补;而环境民事公益诉讼更加强调环境公共利益的保护,其更侧重于对被告行为的惩戒、指引和预防作用,证明焦点在于损害事实的证明与被告行为的指引。虽然在诉讼目的上两者存在差别,但是由于两者是基于同一案件事实引发的诉讼,环境要素间又具备相互影响、相互作用的特征,故而环境损害的事实证明既可以运用于环境民事公益诉讼又可运用于环境民事私益诉讼,两者存在共通性,同时,在证据收集与证明阶段、利益弥补等诉讼请求方面同样存在关联交叉。

环境民事公益诉讼保障的是环境整体利益以及公民的共同利益,基于环境的不可分性,环境公共利益属于不特定主体,保护了环境公共利益自然也为私人环境利益的维护提供了保障。因此,以并行模式将两者孤立看待的想法并不可取,一方面,虽然我国法律已明确规定环境民事公私益诉讼的并行模式,但是两者的界分却没有清晰的规定,将两者进行明确区分具有难度;另一方面,私人利益虽然相对独立,但是其仍是环境公共利益的基础,广泛的环境公共利益包含着私人的环境利益,其对私人的环境利益也存在着巨大的影响,两者相互联系,相辅相成。

由于我国环境诉讼发展历史较短,环境公益诉讼更是新型诉讼,立法机关在法律制定上持谨慎态度,因此环境民事公私益诉讼融合模式的建立尚处在理论阶段,主要存在以下思路:(1)强制合并论。该理论主张采用诉的强制合并理论将环境民事公益诉讼请求与环境民事私益诉讼请求并入同一程序共同提出<sup>[8]</sup>。(2)混合并存论。该理论主张在民事诉讼中同一当事人可以同时提出环境私益赔偿请求与环境公益确认性请求,分别按照不同的规定进行处理,将私益部分的诉讼请求依照民事诉讼法的规定办理,公益部分的诉讼请求依照公益诉讼的有关规定进行处理<sup>[9]</sup>。(3)另赋实体请求权。该理论主张通过为直接利害关系人创设公益性请求权或者惩罚性赔偿请求权来激励直接利害关系人提起诉讼,进而达到维护环境公共利益的目的<sup>[8]</sup>。(4)诉讼信托理论。该理论主张直接利害关系人在法律规定的条件下或者基于意思自由将其权利进行委托,由法定机构或有关组织统一行使<sup>[10]</sup>。(5)诉讼担当。该理论主张由直接利害关系人将诉讼实施权进行转移以方便实现诉讼目的,但是诉讼实施权转移完毕后其实体权利仍然保留<sup>[8]</sup>。

融合模式不但可以节约司法资源,提高诉讼效率,而且其直面环境公共利益与私人利益的界分问题,将两者从相对独立关系向融合关系转化,有利于实现在花费最少的情况下达到环境公益与环境私益的完全救济。

## (二)当前我国学界融合思路的不足

通过对上述学者观点的分析,我们认为,强制合并论强行将基于同一环境问题的公益性诉讼请求与私益性诉讼请求统一于同一诉讼程序,相当于剥夺了一方主体和解、撤诉等退出诉讼程序的权利,是对当事人诉讼选择权的一种忽视,与我国法治精神不符;混合并存模式则充分尊重了当事人的选择权,但其仅仅是一种对公益诉讼与私益诉讼形式上的合并,两种诉讼方式的独立并存很有可能会导致环境侵害责任认定范围的部分重合,在责任承担方面可能加重责任人的法律负担。强制合并论和混合并存论试图通过诉的合并将环境公私益诉讼请求置于同一平台,从而实现环境公私益的保护,但是这两种思想并不能有效解决责任重复认定问题,我们需要在充分尊重当事人诉讼权利的基础上探索既能够弥补受害人损失又不过度增加责任人法律负担的诉讼方法。

另赋实体请求权的出发点是通过促进直接利害关系人的诉讼积极性,在环境民事私益诉讼中加入对环境公益利益维护的内容,进而实现两者的融合。虽然该模式希望通过授予直接利害关系人实体请

求权以实现在环境私益诉讼基础上对环境公共利益的维护,但是当前并行模式中环境民事私益诉讼和环境民事公益诉讼都存在一定的局限性,在尚未完备的环境民事私益诉讼基础上进行环境公共利益的维护难免会出现利益维护的不均衡、不全面等问题;诉讼信托模式基于直接利害关系人的意愿进行实体权利的委托,将其私益性实体权利信托给拥有公益性实施权的主体,该模式充分尊重了直接利害关系人的个人意志,但是权利转移后该直接利害关系人的诉讼参与权随之受限,这很容易导致当事人权利救济无法得到及时充分的实现,并且,仍不能实质解决目前我国环境民事公益诉讼的局限性;诉讼担当模式将事实复杂、人数众多的案件的诉讼实施权赋予专业性社会团体,该种方式可以解决诉讼当事人能力经验不足等问题,但是针对法定诉讼担当方式,如何判定当事人诉讼困难成为需要解决的问题,针对任意诉讼担当方式,授权方式的繁杂以及公共意志的形成也是需要解决的难题。另赋实体请求权、诉讼信托以及诉讼担当模式的提出目的是通过诉讼实施权的融合,将环境民事公益诉讼实施权归于同一主体,使其提起诉讼时既可以提出环境公益性诉讼请求又可提出私益性诉讼请求,但是如何避免忽视当事人权益,防止环境公私益失衡等问题在以上观点中仍未得到解决。

### 三、新融合模式:环境民事公益诉讼的理想选择

#### (一)新融合模式的初设建议

环境问题具有公私益交融的特性,同一环境污染类案件提出的环境民事公益诉讼,在事实认定、举证质证、责任认定等方面具有共通性。如今,环境侵权赔偿不再仅限于民事主体损害的赔偿,生态环境的修复同样重要<sup>[11]</sup>。因此,根据《民事诉讼法解释》第221条的规定,将基于同一事实发生的纠纷合并审理可以更好地明晰案件事实,解决争议焦点,平衡责任分配,实现诉讼目的。同时,分析环境侵害的发生过程可以发现,环境侵害存在阶段性,环境侵害案件的产生往往会先经历环境因素破坏的结果,进而影响公民人身财产安全或生态环境质量<sup>[7]</sup>。由此可见,环境公益损害并不必然导致环境私益损害,但是其为环境私益损害的前提,故而可以基于其关联性进行合并处理。就环境公益诉讼的合并审理问题,学者吴如巧提出目前最大的障碍是级别管辖问题,其认为可以充分利用《民事诉讼法》第39条,通过管辖权转移的方式将环境公益诉讼归于同一法院合并审理<sup>[12]</sup>。针对可能出现的资源浪费以及对同一事实矛盾裁判的情况,有学者认为,可以将环境公益诉讼胜诉判决的既判力扩张至环境私益诉讼案件,该学者进一步主张,公益诉讼案件应当优先审理,并且特定情形下环境公益诉讼可以并行审理。学者吴如巧在上述学者思路的基础上提出,当环境私益诉讼已经开始但尚未作出判决时,如果提起环境公益诉讼,环境私益诉讼可以申请中止以援引公益诉讼判决,也可以不申请中止,其判决对公益诉讼产生约束力<sup>[12]</sup>。

分析目前学者对融合模式的探索思路,在尊重环境整体性、关联性特征的基础上,本着尊重当事人诉讼权利、兼顾公平的原则,以具备中国特色的检察制度为枢纽,针对并行模式现存的主要问题,我们提出环境民事公益诉讼的新融合模式。我们认为新的融合理论应当在尊重当事人撤诉、和解等诉讼权利的基础上,考虑到责任认定与承担方面的重合可能,提出在环境民事私益诉讼的责任承担中免除对私人利益潜在危险以及长期影响的损害赔偿。因为,环境公共利益通常指不特定多数人的共同利益,其中包含着提出环境私益诉讼公民的个人利益,在进行环境公益诉讼责任认定时,具备预防性的环境利益赔偿已包含提出环境民事私益诉讼公民个人的潜在利益损害部分。因此,对公民个人提出的环境民事私益诉讼我们建议仅进行已有损害的赔偿,以防止环境民事公益诉讼责任认定与承担方面的

重合,造成责任人承担过度的责任。同时,我们建议充分利用《民事诉讼法》第58条第2款,将检察机关具备的监督权和公益诉讼起诉权进行灵活运用,我们对新融合模式的具体运行进行了如下构思可供思考:(1)当发现损害环境公共利益的行为时,如果法律规定的机关或组织先提起环境民事公益诉讼,法院在受理案件后将案件内容进行公告,在规定期限内若有公民提出针对该案件事实的环境民事公益诉讼,由法院进行审查判断两者是否基于同一事件,若两者诉讼请求的提出是基于同一事件,则法院可以进行合并审理,若并非基于同一事件,则对环境民事公益诉讼请求进行单独处理。在环境民事公益诉讼作出裁判结果并已生效后,公民在时效期间内基于相同事实提出环境私益诉讼的,将环境民事公益诉讼的裁判结果作为环境私益诉讼裁判因素的一部分,参照《环境公益诉讼解释》第30条进行处理。(2)当环境侵害案件发生时,如果公民个人先提起环境民事私益诉讼,此时法院进行公告,法律规定的机关及有关组织若未提起相关公益诉讼,在人民检察院督促后,前述机关组织仍不提起诉讼则人民检察院可以行使诉讼职能,向法院提起基于同一事件的环境民事公益诉讼,法院可以将其进行合并审理,统一质证辩论,最终进行利益衡量,分别作出裁判。从节约司法资源的角度考虑,对于未申请参加诉讼的权利人在诉讼时效期间内提出的诉讼请求,可以参照《民事诉讼法》第57条的规定,适用先前作出的判决。

在上述思路中,不同于目前普遍考虑的审理顺位问题,我们从环境公益诉讼的起始点开始便进行了融合的设想。伴随着《民事诉讼法》的修正,检察机关提起环境民事公益诉讼获得了法律的授权,作为监督机关,法律规定的有关机关以及符合条件的组织不起诉时,检察机关可以为维护环境公共利益而提起环境民事公益诉讼<sup>[13]</sup>,检察机关的这种兜底作用恰好为新融合模式的设立创造了可能性。环境民事公益诉讼的新融合模式,本质上是从环境问题的整体性角度出发,争取将环境公益诉讼请求与环境私益诉讼请求在同一时间段向同一法院提出,利用诉的合并理论,将纠纷一次性解决。该模式尊重了当事人的诉讼权利,避免了环境民事公益诉讼在责任认定上的重合,弥补了并行模式的不足,最大程度兼顾了环境公共利益与私人利益。

## (二)新融合模式特点

通过对环境民事公益诉讼的对比,以及具备中国特色检察制度的分析可以发现,环境民事公益诉讼进行合并审理具备一定必然性。检察机关提起诉讼,以案件为出发点的监督方式,比起宽泛的程序监督具有更高的效率,这种以检察机关作为纽带的诉讼融合模式,相较于强制合并论多了关于诉讼主体利益关联性的考量也更加尊重当事人的诉讼权利;相较于混合并存论实现了实质意义上的环境公益诉讼融合,解决了环境民事公益诉讼责任认定与承担的重合问题;对比另赋实体请求权理论可以有效平衡环境公共利益与私人利益,摆脱直接利害关系人提起公益性诉讼请求的局限性;对比诉讼信托和诉讼担当理论,检察机关的监督与参与保障了当事人以及社会组织的诉讼参与性,激发了适格主体参与诉讼的积极性,使当事人的权利救济可以得到充分实现,避免了授权方式繁杂以及公共意志难以形成等难题。简言之,新融合模式具有以下几个突出特点。

第一,尊重环境的整体性特征。在环境生态价值这一视角下,环境公益与私益具备高度的同一性,在环境诉讼中,二者殊途同归<sup>[14]</sup>。正如曼德维尔提到的,公益与私益间存在某种隐秘联系<sup>[15]</sup>。德国公法学者莱斯纳指出,公益与私益并非处于对立地位,公益往往以多数人之私益为基础,两者应是相辅相成的关系<sup>[16]</sup>。环境侵害的发生是一个动态的过程,遵循着“侵害行为—环境污染和生态破坏—人身财产损害或生态环境损害”发生机理<sup>[17]</sup>。遵循该机理,环境侵害可以从两个方面进行理解。首先,人

的侵害行为造成环境要素的损害,该阶段主要存在公益的侵害,对于私益的侵害后果并没有明确的表现;其次,环境要素的损害进而导致人身财产的损失或生态环境的破坏,在第二阶段公益与私益所受损害便同时明确体现。在整个环境侵害的动态过程中,第一阶段的发生是第二阶段产生的前提,因此环境民事公益诉讼在损害事实的认定方面存在重合部分,两者的相互融合可以使侵害事实的认定以及责任分配更加清楚明确,在尊重环境整体性的基础上进而做出公私兼顾的裁判。

第二,避免了责任的重复认定和承担。新融合模式提出在环境民事公益诉讼中仅对公民个人已有损害进行责任承担,将其潜在利益损失或危险预防责任归于环境民事公益诉讼中,这种思路解决了并行模式中责任的重复认定与承担,同时,尊重了当事人的撤诉、和解等诉讼权利,遵守了利益补偿与责任承担的公平原则。新融合模式不仅仅是对案件事实认定、证据证明的融合,更是对责任认定与承担的融合,在公平原则的基础上既完成了损害的弥补,也实现了对潜在风险与可预防损害的司法规制,同时实现了环境公共利益与环境私人利益的平衡救济。

第三,法律监督保障更为全面。我国检察机关具有不同于其他国家的特殊职能即刑事检察、民事检察、行政检察和公益诉讼,新时期我国环境诉讼的发展可以以具有中国特色的检察制度作为枢纽进行探索。检察机关作为法律监督机关,我国宪法明确规定其有权依法进行法律监督;从诉讼法角度看,检察机关对于诉讼全过程进行监督,并具有提出检察建议、提起再审等权利;新修改的《民事诉讼法》在检察机关监督权的基础上又赋予了提起环境公益诉讼的权力,使其在公益诉讼领域具备了新的诉讼职能。检察机关法律监督权的行使范围较为广泛,其不仅限于纵向监督还涉及对权力行使主体诉讼过程的监督以及对行政机关行为的监督等横向监督<sup>[18]</sup>。具体到环境诉讼案件,诉前检察机关发挥支持、监督作用,督促有关组织提起环境公益诉讼,在其履行诉讼职能时有权调查核实涉案证据及有关情况;诉讼中人民检察院可以行使监督权保证举证质证的充分进行;判决执行过程中,检察机关的监督可以防止负有环境资源保护监督管理职责的部门怠于履职等情况的发生,保障生态环境修复等诉讼请求的实现。检察机关的法律监督实质为权力制衡,其制衡的对象为国家权力并非公民权利,从实际情况看,虽然目前检察机关的监督职能仍然存在争议,但是在现行制度基础上不难看出新融合模式中,人民法院与检察机关通过协作配合,更有利于实现环境利益的充分保护、提升司法办案质量。

第四,提高诉讼效率、维护司法权威。新融合模式的核心是环境民事公益诉讼的合并审理,以案件整体为出发点,将基于同一事实的案件合并在一起并对责任的认定与承担进行融合。从宏观角度对案件事实进行掌握,一方面可以激励适格主体积极行使权利,另一方面也利于案件事实、证据的充分掌握,节约司法资源、提高诉讼效率。我国幅员辽阔、人口众多,环境损害结果往往涉及的受害人较多,新融合模式将各个分散的私益诉讼结合起来,通过国家规定有关机关或组织以自身优势解决公民个人在举证能力、信息不对称等方面的困难,既推动了环境问题的高效解决,也有助于公民环保意识的提升。

### (三) 建设新融合模式的若干构想

#### 1. 改革诉讼制度为新融合模式提供法律依据

当前我国立法肯定了环境民事公益诉讼的并行模式,但是在实践中如果仅仅考虑两种诉讼程序的独立性,忽视其关联性,可能会产生证据采集不全、责任认定重合甚至裁判矛盾等结果,《环境公益诉讼解释》对于两种诉讼的衔接进行了部分改善,但是目前并没有法律法规对环境民事公益诉讼的融合模式进行规定,因此该模式的运行首先需要得到法律的认可,在法律制度层面得到建立和完善。

纵观我国法律,发现我国法律体系已为新融合模式的提出奠定了基础。首先,《环境公益诉讼解

释》第10条、第29条明确规定基于同一环境侵害事实既可以提起环境民事公益诉讼又可以提起环境民事私益诉讼,两者互不影响,这表明法律关注于两者关系,为新融合模式的设立提供了理念基础。其次,《环境公益诉讼解释》第30条和《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第10条明确环境民事公益诉讼生效裁判所认定的事实可以直接适用于环境民事私益诉讼中,这使得环境损害事实认定仅需进行一次,根据不同诉讼请求作出相应裁判即可,承认了环境民事公益诉讼在环境损害事实方面的共通性,节约了司法资源,同新融合模式相适应。再次,2021年《民事诉讼法》第58条和2020年修正的《最高法最高检关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第13条肯定了检察机关提起环境公益诉讼的权力,检察机关职能的扩展为新融合模式的发展提供了思路。可见,虽然目前我国环境权益保障具有显著的并行特征,但是由于环境的整体性特征以及环境保护法律法规的分散性,部分法律也对环境民事公益诉讼间的联系与协调作了相应的规定,这些规定为新融合模式的形成与发展起到重要作用。我国环境诉讼起步较晚,经验不充分,现仍处于发展阶段,应当以本国国情为出发点,借鉴外来经验,改革我国环境公益诉讼制度,创新发展新制度新理论,创设具有中国特色的环境民事公益诉讼新融合模式。

## 2. 创新监督机制以规范法官自由裁量权

兼顾的同时最大限度维护环境公共利益和私人利益是新融合模式提出的目的之一。环境民事公益诉讼合并审理过程中,对于公私益的平衡问题法官具有较大的自由裁量空间。如何规范法官的自由裁量权,保证裁判公平公正也是新融合模式需要解决的问题。

新融合模式目前处于理论探索阶段,相应的制度基础、裁判规则尚不完备,在环境民事公益诉讼合并审理过程中,法官对于公私益的平衡具有较大的自由裁量空间。任何一种权利的行使都离不开法律的监督,法官的自由裁量权同样如此。检察机关拥有监督权,保障司法公正正是其独立行使的目的。目前检察机关的监督更多是一种同级之间的监督,其重点针对法律运行中涉及国家权力且国家权力可能被滥用的重点环节进行监督<sup>[19]</sup>,因此,检察机关的检察监督职能是制约法官自由裁量权的有力因素。检察机关作为国家监督机关,监督司法活动本身就是其职责所在,况且近年来,法律愈发强调检察机关监督权的重要性并赋予检察机关环境公益诉讼起诉权,使其有机会参与环境诉讼的整个过程,对案件具备整体的宏观性把握。因此,应当准确把握新融合模式中检察机关的多重角色,使其充分发挥作用,为实现裁判结果的公正合理提供有力保障。

## 3. 强化协作配合以保证诉讼效率

环境的整体性特征决定了环境损害结果的广泛性、长期性。在案件证据调取、事实认定以及执行等程序环节离不开各部门及部门间的协作配合。环境损害影响范围大,往往涉及众多社会公众的利益,社会关注度高,要实现案件的高效审理与执行需要进一步强化不同部门间及部门内部的协作配合。

新融合模式不仅仅在案件事实认定、证据证明方面进行融合,更在责任的认定与承担方面进行融合,这种多方面的融合形式离不开部门内部以及各部门间的协作配合。从检察机关内部来看,虽然民事行政检察部门是负责环境公益诉讼的主要部门,但是其他部门在履行职责过程中也有可能接触到环境诉讼案件的线索,此时,信息互通便为环境民事公益诉讼的高效进行提供了帮助;从部门间配合来看,环境民事公益诉讼具备广泛性的特点,因此在证据的调查过程中,可能需要进行大范围调查取证,此时便需要相关部门的配合协助。同时,由于环境诉讼的影响范围较大,后果一般较为严重,责任人的法律责任会相对较重,在执行过程中可能会存在责任人转移、隐匿资产等逃避执行的行为,这些情



况都会增加执行工作的难度,使得执行工作难以达到较好的实际效果,通过强化协作配合可以有力推动案件执行效率的提升,实现环境公共利益与环境私人利益的有效保护。

## 四、结语

环境民事公益诉讼制度自设立之初便具有不同的保护对象、诉讼目的,其在运行中自然存在一定差异性,但是如果只关注其不同点将其进行明确的界分则会忽视环境问题的整体性,以及环境公共利益与环境私益的交织性,易造成公益遮蔽、裁判矛盾、法律责任重复认定等结果。以环境公益的平衡为出发点,利用诉的合并,设立新融合模式可以弥补并行模式存在的问题,具有一定的研究价值。反观我国法律制度的发展,我们认为,具有中国特色的检察制度为我国环境民事公益诉讼的新融合模式提供了构建思路,近年来,检察机关法律监督职能的内涵和外延一直处于变化中,新修改的《民事诉讼法》在原来监督权的基础上更是赋予了检察机关提起环境公益诉讼的权力,这种全方位的诉讼监督为新融合模式的顺利推进提供了保障。探索以具有中国特色检察制度为枢纽的新融合模式,关注环境整体性特征,以诉的合并理论实现环境公益公平救济具备理论和制度的合理性,对环境司法专门化建设也具有重要的启发意义。

### 参考文献:

- [1] 刘志坚,丁国民. 大数据视野下环境侵权诉讼证据制度的优化[J]. 北京理工大学学报(社会科学版),2018(6):138-146.
- [2] 杨丽梅. 环境侵权诉讼中惩罚性赔偿的适用[N]. 人民法院报,2018-11-28(007).
- [3] 邱秋. 公共信托原则的发展与绿色财产权理论的建构[J]. 法学评论,2009(6):25-31.
- [4] 秦怡然. 论环境民事公益诉讼与私益诉讼的衔接[C]//区域环境资源综合整治和合作治理法律问题研究:2017年全国环境资源法学研讨会(2017.8.25—27·河北保定)论文集,2017:712-719.
- [5] 史玉成,郭武. 环境法的理论更新与制度重构[M]. 北京:高等教育出版社,2010:75.
- [6] 邓海峰. 生态法治的整体主义自新进路[J]. 清华法学,2014(4):169-176.
- [7] 张旭东. 环境民事公益诉讼并行审理的困境与出路[J]. 中国法学,2018(5):278-302.
- [8] 黄忠顺. 论公益诉讼与私益诉讼的融合:兼论中国特色团体诉讼制度的构建[J]. 法学家,2015(1):19-31.
- [9] 张艳蕊. 民事公益诉讼制度研究:兼论民事诉讼机能的扩大[M]. 北京:北京大学出版社,2007:134.
- [10] 盖晓慧. 狭义环境损害的民事救济困境及制度救赎[J]. 河北法学,2019(4):145-160.
- [11] 王利明. 新时代中国法治建设的基本问题[J]. 中国社会科学,2018(1):45-54.
- [12] 吴如巧,雷嘉,郭成. 论环境民事公益诉讼与私益诉讼的共通性:以最高人民法院相关司法解释为视角的分析[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2019(5):167-178.
- [13] 彭中遥. 论生态环境损害赔偿诉讼与环境公益诉讼之衔接[J/OL]. 重庆大学学报(社会科学版),2021(3):169-180.
- [14] 黄福玲. 论我国环境诉讼的司法保障:以传统民事诉讼制度为视角[J]. 广西社会科学,2011(10):77-80.
- [15] 胡建森,邢益精. 公共利益概念透析[J]. 法学,2004(10):3-8.
- [16] 陈新民. 德国公法学基础理论[M]. 山东:山东人民出版社,2001:200.
- [17] 吕忠梅. 论环境侵权的二元性[N]. 人民法院报,2014-10-29(008).
- [18] 夏文忠. 检察监督职能的理论基础与发展态势[J]. 延安党校学报,2018(6):58-62.
- [19] 陈幅宽. 论检察诉讼监督及其价值目标[J]. 法学,2012(2):155-159.

## Parallel and integration of environmental civil public-private interest litigation in China

JIANG Chao<sup>1</sup>, ZHANG Dan<sup>2</sup>

(1. Law School, Guangxi University, Nanning 530004, P. R. China;

2. Center for Jurisprudence Research/Collaborative Innovation Center of Judicial Civilization, Jilin University, Changchun 130012, P. R. China)

**Abstract:** At present, the parallel mode of environmental civil public-private interest litigation is adopted in China's legal system. The parallel model focuses on the difference between public and private interests of the environment so as to carry out targeted interest maintenance. Although it seems that the purpose of the lawsuit is clear and meets the needs of environmental rights and interests relief, it actually ignores the overall characteristics of the environment, not only is not conducive to sorting out the facts of the case, but also easy to cause the waste of judicial resources and even contradictory judgments. Facing the disadvantages of the parallel mode, some scholars in China put forward the fusion mode of compulsory merger, mixed coexistence, additional entity claim right, litigation trust, litigation responsibility of environmental civil public-private interest litigation. The fusion mode is discussed from the two aspects of litigation merger and litigation enforcement right fusion respectively. But there are still some problems, such as the neglect of the litigant's right to choose, the imbalance of public and private interests and the repeated identification of responsibility. With the continuous progress of ecological civilization construction, people's need for a better life prompts more people to pay attention to environmental quality, and the number of environmental public interest lawsuits is increasing day by day. Based on the correlation, latent characteristics of environmental problems and the staged mechanism of environmental infringement, the intersection of environmental public interest and private interest in environmental litigation makes the integration of environmental civil public-private interest litigation an inevitable trend. In respect for the integrity of environment, taking the balance of environmental public interest and private interest as the principle, combined with the reality of China, with the procuratorial system with Chinese characteristics as a hub, making full use of the supervision power and the environmental civil public interest litigation right of the procuratorial organs, to establish a new fusion model of environmental civil public-private interest litigation will be good for realizing the litigation purposes. The new integration model emphasizes the public interest litigation efficiency of procuratorial organs, strives to put forward public and private interest claims generated by the same fact in the same period of time, and hears them together according to the combination of lawsuits. Then, in the identification of responsibility, attention should be paid to the integration of public and private interest, so as to realize the fair distribution of responsibility. The new integration mode respects the litigant's litigation rights, avoids the repeated identification of liability, saves litigation resources and improves litigation efficiency, which can be regarded as an ideal choice for environmental civil public-private interest litigation. Of course, this model is still in the preliminary stage of theory, and it needs to be constructed from the litigation system, supervision mechanism and cooperation in order to be truly practical, so as to lay a foundation for further research on environmental litigation.

**Key words:** environmental civil public interest litigation; environmental civil private interest litigation; new fusion mode; power of supervision; right of litigation