

doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.2018.04.012

欢迎按以下格式引用:甘力,张旭东.环境民事公益诉讼程序定位及立法模式选择研究[J].重庆大学学报(社会科学版),2018(4):145-155.

Citation Format: GAN Li, ZHANG Xudong. Study on the orientation of environmental civil public interest litigation procedure and the choice of its legislation mode[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2018(4): 145-155.

环境民事公益诉讼程序定位及立法模式选择研究

甘力,张旭东

(福州大学 法学院,福州 350108)

摘要:环境民事公益诉讼程序定位是环境民事公益诉讼具体问题展开研究的逻辑起点。依托传统民事诉讼程序的环境民事公益诉讼,使其丧失了自己独特的个性。程序的设置应当与纠纷的类型相适应。环境民事公益诉讼立法目的和保护对象的特殊性,客观上决定了建立价值与规则同一的相对独立的环境民事公益诉讼特别程序更为合适。环境民事公益诉讼本质上属于民事诉讼的范畴,环境民事公益诉讼特别程序属于民事诉讼程序群的一员。环境民事公益诉讼特别程序立法有必要采用循序渐进的方式,近期可采用内置于现行民事诉讼法中的立法模式,在《民事诉讼法》中专章规定;当其具备较完善的立法体系内容,且立法时机成熟时,可单独制定特别程序法。

关键词:环境民事公益诉讼;程序定位;特别程序;立法模式

中图分类号:D925;18

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2018)04-0145-12

建立良好的利益表达与利益冲突解决机制,是解决环境问题的必然选择,表现在立法方面:一是通过实体法进行理性的制度安排使环境利益权得以承认;二是通过程序法建立环境利益诉讼程序保护机制。2012年《民事诉讼法》第55条就环境民事公益诉讼的规定,是中国程序立法对环境公益保护社会需求的一种积极回应^①。鉴于环境民事公益诉讼立法规定的比较原则,其可操作性不强。立法者和司法机关之后又出台了《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》(法释[2015]1号)、《关于民事诉讼法解释》(法释[2015]12号)、《关于授权最高人民检察院在部分

修回日期:2018-6-6

基金项目:国家社会科学基金一般项目“环境诉讼特别程序研究”(15BFX154)

作者简介:甘力(1972—),男,福州人,福州市中级人民法院四级高级法官,主要从事环境诉讼研究,Email:gd-jg-gl@163.com;张旭东(1971—),男,内蒙古鄂尔多斯市人,法学博士,福州大学法学院副教授,硕士研究生导师,主要从事环境诉讼研究。

^①2017年6月27日修定的《民事诉讼法》第55条增加了1款,作为第2款。新增加的第2款规定确立了检察机关提起环境民事公益诉讼制度。以立法的形式回应了社会对检察机关提起环境民事公益诉讼保护环境公益司法的诉求。

地区开展公益诉讼试点工作的决定》(2015年7月)、《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》(2015年12月)及《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(2018年3月)等一系列相关法律及司法解释,以弥补审判实践中环境公益保护面临的程序法律困境,确保环境公益保护可诉性和司法的可行性。面对环境民事公益诉讼立法及司法解释,人们不禁会问,环境民事公益诉讼是作为一种从民事诉讼程序中分化出来的,类似海事诉讼特别程序的一种特殊诉讼程序形态,还是其依然适用传统民事诉讼程序,仅就其自身特殊性在民事诉讼程序中进行个别条文特别规定的一项诉讼制度。环境民事公益诉讼程序定位,在司法实践层面,直接关涉其司法运行适用何种诉讼程序;在理论层面,环境民事公益诉讼程序定位直接关涉其在民事诉讼程序体系中的地位,能否成为民事诉讼“程序群”中的一员;在立法层面,环境民事公益诉讼程序定位直接关涉其立法如何安排及具体程序建构等问题。环境民事公益诉讼程序定位是环境民事公益诉讼具体问题展开研究的逻辑起点。

一、现行立法及司法解释中的定位

(一)《民事诉讼法》中的定位:适用传统(普通)民事诉讼程序

环境民事公益诉讼规定是2012年《民事诉讼法》修正案的一大亮点。其立法背景在于,近年来,环境污染等侵害公益性的事件不断发生,以及近年来在司法实践中,一些国家机关、社会组织及公民以维护环境公益为目的,不断向人民法院提起诉讼。新《民事诉讼法》第二编审判程序中并未对环境民事公益诉讼作出如一审普通程序、简易程序等独立程序类型规定,而是在第五章的诉讼参加人的第一节当事人中,单独以第55条规定对其予以规定。有环境法学者认为,环境民事公益诉讼并非是一种独立的诉讼类型,只是一种与原告资格认定相关的诉讼方式和手段,是为解决对“环境”的损害而确定的特殊制度^[1]。也有程序法学者认为,民事诉讼法修改在程序分类建构上,局部性增加了小额诉讼、(环境)民事公益诉讼等特别诉讼程序^[2]。对此,笔者认为《民事诉讼法》第55条规定只是中国对(环境)民事公益诉讼制度所作的原则性规定,并不能反映立法将环境民事公益诉讼程序定位为一种特别诉讼程序。

第一,此次环境民事公益诉讼制度立法倾向于先集中解决制约环境民事公益诉讼开展的“瓶颈”问题,即主体资格问题,哪些主体可以提起环境民事公益诉讼,同时对哪些案件可以提起作出稍带规定。这也正是为什么新法将环境民事公益诉讼规定在当事人制度中的原因所在,其意在解决当事人适格理论对于与案件无直接利害关系主体提起环境民事公益诉讼的障碍。

第二,诉讼程序是审理案件的具体步骤与方法,审理对象要想纳入法律程序的表达机制,前提便是寻获与其对象适配的程序制度设计。这是诉讼制度的一个基本原理,也是程序制度改革的一个方向。是否需要设置特殊的程序,并非基于程序自身考量,而是由程序规范的内容所决定^[3]。“案件决定程序”是法学领域一个颠扑不破的真理。故,审视中国现行民事诉讼法是否在通常民事诉讼程序之外设立了相对独立的环境民事公益诉讼程序,就应当从程序规范的内容视角入手,看其是否就环境民事公益诉讼案件审理规定作出与通常民事诉讼程序显著不同的程序性规定。依文义解释,第55条立法规定只是对环境民事公益诉讼应当满足的3个要件进行了规定:提起环境民事公益诉讼的主体;存在污染环境行为;损害社会公共利益。很显然,这一特殊内容规定与审理程序的具体规定要求相去甚远,根本谈不上所谓的新程序。

第三,内置于民事诉讼法中的环境民事公益诉讼,并未被赋予相对独立的程序地位。《民事诉讼法》在立法体例上,以独章的形式规定了普通程序与简易程序,并没有明确规定环境民事公益诉

讼特别程序,而只是在第五章的诉讼参加人的当事人中规定了针对环境民事公益案件审理的环境民事公益诉讼制度。可见,在立法设计上,只是对环境民事公益诉讼制度中的一些特殊性问题作出特别规定,并未就环境民事公益诉讼程序内容进行专门系统的特别规定,并未呈现出与(普通程序、简易程序)民事诉讼程序相对独立的特别诉讼程序形态,其制度运行依然是依照传统民事诉讼程序进行。环境民事公益诉讼在立法上与普通程序、简易程序并不处于同一个层面。解读环境民事公益诉讼立法背景,也许能够更好地看清其程序定位问题。在2012年8月30日全国人大常委会关于《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈民事诉讼法〉的决定(草案)》修改意见的报告中,将第55条的规定解读为(环境)民事公益诉讼制度,并将其作为维护和保障环境公益的民事诉讼中的一项制度举措,而未涉及环境民事公益诉讼程序问题。报告中还提到,(环境)民事公益诉讼作为一项新的制度,在中国尚处于起步阶段,还有待在司法实践中逐步摸索、完善,积累经验,在条件成熟时再对(环境)民事公益诉讼程序等内容作较为全面、系统的规定^[4]。可见,中国现行《民事诉讼法》环境民事公益诉讼立法规定,并未将其定位为一种从民事诉讼程序延伸出来的有别于(普通程序与简易程序)传统民事诉讼程序的一类程序类型。

传统民事诉讼程序是以解决私益纠纷为中心制定的,环境民事公益诉讼程序特别规则立法供给严重不足。环境民事公益诉讼作为一项新的诉讼制度,绝非仅涉及诉讼主体问题,它涉及诉讼程序的诸多制度和各个环节。关于遵循的原则,起诉条件、案件范围、管辖法院、立案公告、立案告知制度、预防性程序规则、证明责任及证明标准、反诉规则、职权探知、诉讼费用规则、责任承担方式、裁判执行、公益诉讼与环境(私益)侵权诉讼的协调、公益诉讼和行政执法的衔接等在《民事诉讼法》中未予提及,给法院的实际操作造成了极大的困难。面对环境公益诉讼案件,在现有规范语境下,法官只能比照适用与普通民事案件相同的民事诉讼程序和规则进行审理,这显然有悖环境民事公益诉讼立法目的以及其所承载的特有功能价值,势必会造成制度实效减损甚至虚化。程序的设置应当与纠纷的类型相适应。凯撒的归凯撒,上帝的归上帝,大家各司其位。试图以一元化的“程序规则”满足不同类型案件程序需求,无异于削足适履。随着环境民事公益诉讼所承载的价值和功能获得清楚的表达,就为批判现程序规则,造就新程序规则设置提供了权威标准。事易时移,变法宜矣。

(二) 司法解释中的定位:隐形的特别诉讼程序

法律制定公布(民法法55条)施行时乃为法律生命之开始,而非结束。对于法律受限于时代精神之本质如有认识,则应在宪法价值许可下,不应受限于一时立法之形式,而应基于法的基本法理考量、利益衡量及价值判断,赋予法律生命持续成长之活力^[5]。

中国修订《民事诉讼法》对环境民事公益诉讼制度的规定,被媒体誉为“为环境公益诉讼打开了一扇门”,“使中国公益诉讼制度迈出了法律制度破冰的一大步”。然2013年1月1日施行以来,许多环保法庭在其成立之后的较长时期内普遍出现“零受案率”现象,环境民事公益诉讼曾一度处于停滞状态^[6]。制约环境民事公益诉讼发展的不仅是诉讼主体,更主要的原因是很多法院认为缺乏审理此类案件的特殊程序规则。

为解决实践中制约环境民事公益诉讼的突出问题,确保环境民事公益诉讼制度能有序进行,实现司法助力生态环境保护,最高院遵循环境民事公益诉讼公共性本质属性理念,在《民事诉讼法》第55条公益诉讼制度指引下,结合有关审判实践,于2014年6月23日发布了《关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》,2015年又分别发布了《环境民事公益诉讼司法解释》和新民诉法司法解释(第284条—第291条规定了公益诉讼),对环境民事公益诉讼进行

了不同于传统民事诉讼的程序设计和具体制度规定,旨在为环境民事公益诉讼的具体操作提供指导规范。

环境民事公益诉讼由于其所承载的独特诉讼目的和价值,司法解释在充分把握环境民事公益诉讼自身特点的基础上,从受案范围、诉讼主体、起诉条件、案件受理、向行政主管部门通报(告知程序)、案件的管辖、审判机构、审理程序、证明责任、案件的和解与调解、原告申请撤诉及被告反诉限制、判决效力的扩张、上诉、诉讼费用、救济手段、一事不再理、与私益诉讼之间的程序衔接等方面做出了根本有别于普通民事诉讼的特殊性和专门性的程序规定。

程序通过规则而明确。诉讼程序是“按照公正而有效地对具体纠纷进行事后的和个别的处理这一轴心而布置的”,由一套科学的程序规则组成。主要包括两方面的规定性:一方面是程序活动的阶段和过程;另一方面是一种关系安排,体现程序主体之间的关系结构。从最高法院关于环境民事公益诉讼司法解释规定内容看,虽未如《民事诉讼法》在立法体例上以“某某程序”专门标明,也未如《海事诉讼特别程序法》一样旗帜鲜明地以“环境民事公益诉讼特别程序”提出,但从司法解释规则内容及体系安排看,基本上遵循了诉讼程序规则要求进行程度制度设计,对环境民事公益诉讼程序活动的阶段和过程以及程序主体之间的关系均作了特别规定,已初步形成一套具有自身特殊性和专门性的相对独立的特别诉讼程序形态。从运行层面看,环境公益案件审理已有了一套自身解决问题的程序轨迹,再将其视为普通民事诉讼程序对待实为不妥。

一如我们今天所理解的,只有适用处分原则和辩论主义的诉讼形式才能实现主体权利。如果从当事人主义转变到职权主义,那么将对实体产生巨大的反作用,诉讼程序规则也将会呈现另一番景象^[7]。环境民事公益诉讼司法解释规定的法律程序,是一种围绕着官方调查这一核心概念而组织起来的程序,其程序目的,不同于以当事人间公平竞争主导组织起来的普通民事诉讼程序。前一法律程序服务于实施国家政策即环境保护,体现社会公共利益的首要性;后一法律程序服务于纠纷解决目的,反映当事人的自治性^[8]。环境民事公益诉讼程序就诉讼结构而言,意味着对诉讼过程和诉讼材料实行毫无限制的当事人主义的告别。

环境民事公益诉讼法律程序的司法解释,不再局限于传统的单纯就事论事式地解释某一具体的法律条文,而是对其法律文本进行系统性、体系性甚至是整体性解释的拓展。我们知道,就某一具体问题所做的具体解释,就其自身而言也许给出了明确方案,然放到程序系统中,难免会出现与上下程序规则及制度不衔接或抵触的状况。系统性、体系性、整体性司法解释建构,在填补法律漏洞之需时,也利于保证法律的系统性运行和有效实施^[9]。为确保环境民事公益诉讼适度开展与有效运作,环境民事公益诉讼法律程序系统性、体系性、整体性司法解释进路,也就成为中国环境民事公益诉讼司法裁判的必然要求。令人遗憾的是,此次环境民事公益诉讼司法解释虽对其法律程序作出了特别化、专门化和系统化的规定,但并未给予其“环境民事公益诉讼特别程序”正式名分,主要忌讳于与《民事诉讼法》对环境民事公益诉讼程序定位规定存在偏差。然即使没有正式名分,也不会阻挡人们就司法解释中环境民事公益诉讼法律程序规定是一特别诉讼程序的认识^[10]。司法解释不同于正式法律,环境民事公益诉讼特别程序性司法解释规定要想上升为法律,还有待理论研究者及实务界人士进一步的研究和推动。

二、定位的重新审视:一种特别诉讼程序

环境民事公益诉讼程序立法作为国家力量介入环境公益保护之实现途径,是中国审判程序在

价值层面对于社会发展与变革进行的回应。这一程序制度的出现,反映了中国环境民事公益诉讼程序立法从无到有,从随意到规范化、专业化的改革历程。

(一) 契合特别诉讼程序设置基本标准(或条件)及现实需求

环境民事公益诉讼特别程序是否作为相对独立的诉讼程序类型,虽未在学术界引起广泛的争议,但学者对此的认识差异却十分明显。否认环境民事公益诉讼特别程序作为相对独立的诉讼程序类型的学者认为,环境公益纠纷本质上是民事纠纷,民事诉讼程序涵盖环境公益纠纷解决,无需再单独设置环境民事公益诉讼特别程序;而肯定者认为,不应过分高估传统民事诉讼程序的涵盖力,虽环境民事公益纠纷本质上属于民事纠纷,但环境问题的特殊性以及解决这类问题在程序上的特殊需要,传统民事诉讼程序是无法应对的,设置有别于传统民事诉讼程序,且相对独立的环境民事公益诉讼特别程序实有必要。

这种认识上的差异,所反映出来的基础性的问题是:设立特别诉讼程序的标准是什么?或者说满足了哪些条件,就应当设立特别诉讼程序?在当前设立特别诉讼程序需具备的基本标准(或条件)尚缺乏标识的情况下,笔者通过分析日本人事诉讼程序法和中国海事诉讼特别程序法的立法背景及内容,发现并得出,判断是否需要设立特别诉讼程序须具备以下4项基本标准(或条件):(1)以特定关系的争诉为调整对象(或有特定的受案范围);(2)具备特有的程序价值取向;(3)民事诉讼程序规则已无法满足此类纠纷需求,且与民事诉讼不同的特别程序规则占到1/3以上;(4)需要设立专门的法院或法庭,由专门的法官对此类案件进行审理。特别诉讼程序设置除需具备上述四项基本标准(或条件)外,还需要考量社会对设置某类特别诉讼程序是否具有现实需求。

参照上述设立特别诉讼程序须具备的基本标准(或条件),结合当前中国环境民事公益诉讼程序立法背景及内容(包括司法解释),下文就环境民事公益诉讼程序可否定位为特别诉讼程序问题展开分析。

就诉讼受案范围而言,环境民事公益诉讼是处理有损社会公益的污染环境、破坏生态行为的一种特别的诉讼程序,主要是受理有关环境公益的水、空气、土壤等环境要素(或介质)损害及生态破坏案件。与一般民事诉讼所解决的人身财产等私益性权益关系有所不同。在法学领域,“案件决定程序”是一个颠扑不破的真理。在大陆法系国家,根据作为诉讼标的实体法律关系的性质是否特殊来确定特别诉讼程序,已成为特别诉讼程序的确定标准^[11]。依此标准将审理具有特殊性质法律关系的案件的程序列为特别诉讼程序。如日本的人事诉讼程序和中国海事诉讼特别程序设置,均依此标准为之。环境民事公益诉讼受理案件的特殊性,决定了其程序设置应当有别于传统民事诉讼。

就诉讼程序价值而言,环境民事公益诉讼是以环境公益为基础的,环境民事公益诉讼程序具有公益属性,与一般民事诉讼程序在设计理念和价值取向上所追求的私益性有很大的不同。虽然程序本身具有一定的形式性,但程序是在一定理念基础上根据不同价值取向进行设计的。围绕维护和保障环境公益价值导向进行妥当程序设计和安排,是环境民事公益诉讼程序法治应有的标准和要求。这在一定程度上注定了环境民事公益诉讼程序设置,要紧密围绕环境公益价值实现这一目标,走出一条与传统民事诉讼程序不一样的道路。

就程序规则而言,由于环境公益诉讼案件的特殊性,环境民事公益诉讼采用了与传统民事诉讼不同的特别规则,特别是在起诉主体、审理和执行方面,都有独立于传统民事诉讼规则的特殊规则。特别诉讼程序规则不仅体现在质的方面,还要具备量的要求。大陆法系学者认为,如果有1/3以上的程序与传统民事诉讼程序不同,那两者的区别就已经与民事诉讼与行政诉讼的区别等量齐观了。以《民事诉讼法》《环境民事公益诉讼解释》就环境民事公益诉讼程序规定为依据,对照民事诉讼程

序规定,会发现环境民事公益诉讼从受案范围、诉讼主体、起诉条件、案件受理、向行政主管部门通报(告知程序)、案件的管辖、审判机构、审理程序、证明责任、案件的和解与调解、原告申请撤诉及被告反诉限制、上诉、判决效力的扩张、诉讼费用、与私益诉讼之间的程序衔接等方面做出了根本有别于民事诉讼的特殊性和专门性程序规定。总观环境民事公益诉讼程序规则,有2/3以上规定有别于传统民事诉讼程序规则。

就审判机构和审判人员而言,环境侵害的间接性、累积性、滞后性、不确定性与科技性等特性,直接沿用传统诉讼审判机构模式往往力所未逮,仅具有法律专业才干的法官也往往难以胜任^[12]。专业化案件专门机构专业法官专业化审理,是特别诉讼程序立法应有之义。环境公益诉讼案件特质,要求环境司法专门化已成为共识。实现环境司法专门化,除了诉讼程序特别化外,就是要由专门化的审判机构和专业的审判人员进行专业化审理。自2007年贵阳市中级人民法院环境保护审判庭和清镇市人民法院环境保护审判庭两级环境审判机构成立以来,截至2017年4月,各级人民法院共设立956个环境资源审判庭、合议庭和巡回法庭等专门审判机构,并配备了熟悉和了解环境资源审判业务的审判人员^②。环境公益诉讼案件由专门审判机构专业人员专业化审理,对于确保环境资源法律法规的全面正确科学实施,实现环境公益保护,具有非常重要的现实意义。

环境民事公益诉讼特别程序设置除需具备上述4项基本标准(或条件)外,还要考量社会现实需求,方可顺时而为。从近年有关部门发布的统计看,中国环境污染类纠纷数量呈现出较快的增长趋势。最高人民法院院长周强曾在十二届全国人大三次会议上作的工作报告中披露,环境污染类案件成为2014年全国一审民事案件中增长幅度最大的案件类型,增长幅度高达51.15%^[13]。环境危机日趋严重,传统民事诉讼解决环境问题存在的困境,迫切要求建立与环境公益保护相匹配的环境民事公益诉讼特别程序,应对环境危机。

依照上述设立特别诉讼程序须具备的基本标准(或条件)及现实性需求,分析中国现行环境民事公益诉讼程序立法规定,环境民事公益诉讼程序定位为特别诉讼程序并非主观臆断,是有据可依的。

(二) 回应民事诉讼程序分化下的一种程序选择

从社会法制发展大背景看,社会的多元化以及民事纠纷的多元化客观上要求民事诉讼程序多元化,这也为设置相对独立的环境民事公益诉讼特别程序提供了发展空间。纠纷的多样性及当事人诉争利益基点的不同,一元化的诉讼程序规则已无法满足多元化纠纷的有效处理,客观上要求法院需要通过程序的多样化来满足不同利益体获得公平审判需求^[14]。因此,研究特别诉讼程序成为多元化社会对民事诉讼提出的必然要求。

过去谈程序时往往强调的是形式。民事司法以简单的技术结构承担着多重社会功能(法律的、政治的、道德的),以同一程序解决各种繁简类型案件。但进入到21世纪,世界的变化已经越来越难以按照一个形式的标准来要求它。新程序主义强调,程序并不等同于形式,程序的基础是过程,其实质是反思理性,程序是相对实体结果而言的,但程序合成物也包含实体的内容^[15]。新程序主义的一个重要特征是把实质性的判断放进来。面对程序形式性和实质性双重标准的要求,有必要重新认识现有程序,必须深入思索与此相适应的制度配置以及作为制度基础的程序要件。从现

^②2017年7月13日最高人民法院发布的《中国环境资源审判(2016-2017)》(白皮书)中指出,在推进环境资源审判专门机构建设方面,截至2017年4月,各级人民法院共设立环境资源审判庭、合议庭和巡回法庭956个。其中,专门审判庭296个,合议庭617个,巡回法庭43个。环境资源审判机构数量较去年同期增加398个,增幅达71.3%。18个高级人民法院、149个中级人民法院和128个基层人民法院设立了专门环境资源审判庭。

代各国有关民事诉讼程序制度的设置及其立法发展趋势的角度看,为破解一元化的程序规则与社会多元化和纠纷多元化之间日益突出的矛盾,各国针对不同类型的纠纷和争议,大都在通常程序之外,就某类纠纷的特殊性,有针对性的设置了不同于一般程序的特殊程序进行处理,以增强程序的公正性。基于纠纷类型分类建构解决纠纷程序,在大陆法系国家有相当普遍和成熟的经验可循,理论界就此也达成了相当高的共识。对于未来中国民事诉讼程序的建构和立法走向,中国有程序法学者提出,应基于域外立法经验及实践,从程序利用者视角和程序主义视角,建立与规范出发型民事诉讼制度相契合的体系化、立体化的“程序群”。这个“程序群”包括但不限于:普通民事诉讼程序和特别民事诉讼程序^[16]。

程序的设置应当与纠纷的类型相适应。传统民事诉讼程序制度面对新类型纠纷显得捉襟见肘,局部修订已改不胜改,不进行民事诉讼程序类型化建构已无法应对司法实践需求。特别是诉讼程序作为与一般诉讼程序相对应的一种程序,在设置原理上采用的是个别化原理,即对专业性较强或者根据案件性质,不宜采用一般民事诉讼程序进行审理的每一具体类型案件而进行诉讼程序类型设计,前者如知识产权、公司、票据纠纷案件,后者如海事海商、劳动争议、家事诉讼案件。环境民事公益案件不仅案件性质特殊,而且具有较强的专业性,建构反映其自身特点的程序,能够充分体现程序相适应原理,适应以审判程序为目标的规范化、专业化改革需求。从近年中国环境司法专门化改革路径也可以看出,环境审判在法院审判结构中占有一席之地,已被视为一种独立的形式。专门用于指导审判实践的环境民事公益诉讼法律(含实体法中的程序性条款)和司法解释,成为环境司法专门化的内在支撑。以杰弗里·C·哈泽德和米歇尔·塔鲁伊为代表的美国学者认为,环境诉讼属于环境法与诉讼法的交叉学科,环境诉讼本身的特殊性不能由民事诉讼法律统一规定,其作为一项相对独立的程序法需从民事诉讼中脱离出来^[17]。

因应环境保护的司法诉求,最高人民法院明确提出要将环境司法专门化作为破解当前环境审判工作所面临的困难和挑战的重要抓手^[18]。环境司法专门化的内在支撑是环境民事公益诉讼特别程序。为实现环境公益保护,民事诉讼法理论及立法一直在积极调整,力图使民事诉讼法具有更大的包容性。但环境民事公益诉讼的特点决定了其诉讼程序规范应有不同于传统民事诉讼程序规范的内容。试图以传统民事诉讼程序兼顾不同类型的案件诉求,在价值取向和技术安排上面临的困境已经为中国多年环境民事公益诉讼实践所见证^[19]。笔者以为将环境民事公益诉讼内置于(普通)民事诉讼程序中的“拉补丁”式改革,寄希望于修改现行民事诉讼程序立法规定,使之与环境民事公益诉讼的理念和制度相符合,只会破坏原有诉讼程序的完整性。从另一视角观之,如果有关环境民事公益诉讼特别程序规则规定得较多,过多地突破现行民事诉讼程序内容,程序内容逐渐由量变到质变,势必造成此程序非彼程序。对环境公益的救济应是普遍性的、经常性的,因而无论是从质的规定性还是从量的规定性,都有以专门的程序法进行规范的必要。从长远角度看,将环境民事公益诉讼内置于现行民事诉讼程序中的程序定位应是权宜之计。鉴于环境民事公益诉讼具有显著不同于传统民事诉讼的独立特性,即环境公益保护的的特殊性,建立价值与规则同一的相对独立的环境民事公益诉讼特别程序显然更为合适。

申言之,环境民事公益诉讼程序定位为一种特别诉讼程序形态,并不是一种理论学术上的冲动,而是社会对环境公益保护诉讼机制的一种客观诉求。客观需求是环境民事公益诉讼程序存在和发展的“正当性”的合理内核。

三、立法模式选择

环境民事公益诉讼特别程序定位为其立法发展指明了方向。然中国环境民事公益诉讼特别程

序采用什么样的立法模式,要遵循环境民事公益诉讼立法目的、诉讼特质及程序的客观运行规律,从民事诉讼法和环境民事公益诉讼特别程序法的关系入手,综合考量中国立法传统、立法技术、立法内容的成熟度及立法时机等因素,选择最佳立法模式。

环境民事公益诉讼特别程序作为保护环境公益的一种司法救济程序制度,其立法目的和保护对象的特殊性,客观上决定了该程序与一般解决私权救济诉讼的程序在程序机能与构造上存在着重大差异^[20]。在立法上根据纠纷性质的不同特点和司法救济的需要,有针对性地设置不同的程序制度,这是诉讼制度的一个基本原理,也是程序制度改革的一个方向。然而怎样规定?这又涉及环境民事公益诉讼特别程序立法与民事诉讼法的关系问题。具体而言,就是环境民事公益诉讼特别程序能否在民事诉讼法中予以规定?笔者以为是可以的。理由一,环境民事公益诉讼本质上属于民事诉讼的范畴,这在中国当前学界及实务界已基本形成共识^[21]。也正是基于这一共识的前提下,中国2012年修订《民事诉讼法》才将(环境)民事公益诉讼制度在《民事诉讼法》第55条中规定;理由二,大陆法系国家《民事诉讼法典》并不排斥民事公益诉讼制度规定。法国民事诉讼法规定,检察机关对亲子关系、婚姻无效、监护案件、劳动争议等有可能涉及公序良俗、社会秩序的案件,有权提起或者参与诉讼。中国台湾地区2003年修订“民事诉讼有关规定”第44条之三规定“以公益为目的之社团法人或财团法人,经其目的事业主管机关许可,于章程所定目的范围内,得对侵害多数人利益之行为人,提起不作为之诉”。其将民事公益诉讼作为一项程序性制度在民事诉讼中予以确立。

从上分析知,将环境民事公益诉讼特别是程序立法纳入民事诉讼法中是可行的。然纳入民事诉讼法中规定的立法体例,是采用完全内置式,还是民事诉讼法对其只作原则性规定,环境民事公益诉讼特有的程序和规则通过“单行特别立法”的程序设置方式予以规定,即“基本法+单行(特别)法”。这就需要立法者基于立法模式影响因素及立法条件成熟度进行适宜选择。

中国目前的环境民事公益诉讼制度实际上仅“半成文化”,还有很多细节有待法院在审判中进一步探索。实际上,即使在法治发达的西方国家,环境民事公益诉讼仍是一个处于动态发展中的法律问题^[22]。同时,我们也应该认识到环境民事公益诉讼本身的专业性、复杂性,以及立法发展相对较晚的事实,从立法技术的角度看,有关环境民事公益诉讼特别程序制度的首次规定要达到十分完美的程度,具有相当大的难度。完备的程序立法是保障实体公正实现的有效前提。如环境民事公益诉讼特别程序立法进行得太快,难免会忙中出错,增加错误的几率。这不仅无助于环境民事公益诉讼特别程序立法自身发展,可能还会累及实体公正,有损司法公正。故,就环境民事公益诉讼特别程序立法,我们应采用循序渐进的方式,规划近期和远期目标,分段逐步加以推进。相应的立法模式也应当根据立法规划及内生变量作出动态调整。

(一) 近期立法模式

环境民事公益诉讼特别程序近期立法模式,采用内置于现行《民事诉讼法》中的立法体例。即在现行《民事诉讼法》的框架内,将环境民事公益诉讼特别程序在《民事诉讼法》中专章规定。此种立法模式主要是针对环境民事公益诉讼特别程序立法初步具备较完善的体系内容,但还有待进一步总结、充实。采用此立法模式是环境民事公益诉讼特别程序立法逐步完善之过度举措。

将特别诉讼程序作为一相对独立的诉讼程序形态在《民事诉讼法典》中设专编或专章进行规定,在大陆法系国家是非常普遍的做法。法国《民事诉讼法典》第2卷和第3卷按照不同类型的法

院和不同的案件对相关的诉讼程序作了详细规定^③。在继大审法院适用的程序之后,法典对初审法院适用的程序、商事法院适用的程序(第 853—第 878 条)、劳资纠纷仲裁法庭适用的程序、农村租约对等法庭,以及上诉法院适用的程序都作了具体规定,并在法典第 3 卷“某些案件的特别规定”中,设有对于亲子关系案件、收养关系案件、监护案件等的特别规定。《德意志联邦共和国民事诉讼法》也专门设有“家庭事件程序”一编,分六章分别对“婚姻事件程序的一般规定”“其他家庭事件程序的一般规定”“离婚事件与离婚后事件的程序”“撤销婚姻与确认婚姻存在与否的程序”“亲子事件程序”“抚养的程序”等进行了专门规定。中国对特别诉讼程序在民事诉讼法中专门规定也有存在。2007 年前旧《民事诉讼法》就对企业法人破产还债程序进行了专章规定,但随着破产法的出台和对破产程序的统一规定,在 2007 年修改的《民事诉讼法》中被删除。中国现行《民事诉讼法》依然采用专章或专编形式对特别程序、督促程序、公示催告程序及涉外民事诉讼程序进行规定。

基于司法实践的需要和立法技术的考量,笔者以为,在当前语境下,环境民事公益诉讼特别程序立法构建,采用在《民事诉讼法》中专章规定环境民事公益诉讼特别程序立法模式,这一方面体现了注重法律传统的传承,保持法律的稳定性和内在规律性;另一方面也保持环境民事公益诉讼特别程序的开放性,以探寻诉讼程序涵盖未尽的缺陷。在注重保持传统传承、稳定性和内在规律性的同时,也能恰当地保持环境民事公益诉讼特别程序规则的开放和弹性,不失为当前一种较好的立法模式选择。

(二) 远期立法模式

环境民事公益诉讼特别程序远期立法模式,采用“基本法+单行法”相结合的环境民事公益诉讼特别程序立法形式^④。即就各类民事公益诉讼共通性的原则、制度等内容在《民事诉讼法》中加以专门规定(这不同于巴西单独制定《民事公益诉讼法》立法例),各类型(含环境)民事公益诉讼,根据所要解决问题的特殊性、特定性与针对性,向“分别设置、单独立法”的程序设置方式转变。单独立法主要是针对环境民事公益诉讼特别程序立法已具备较完善的体系内容,且立法时机也较为成熟的情形。环境民事公益诉讼特别程序单行法,在民事诉讼程序体系中是作为民事诉讼法的特别法出现的^⑤。

从大陆法系国家民事诉讼程序立法发展情况看,随着民事诉讼程序理论的发展,以及程序立法技术的日趋成熟,现代大陆法系国家民事诉讼程序立法最为明显的一个特点与趋势,就是现代民事诉讼程序设置由“一元化”“大一统”的程序设置体例、方式,向“分别设置、单独立法”的程序设置方式转变^[23]。大一统格局下的民事诉讼法也遭遇到了“大分家”立法挑战,如海事诉讼特别程序法、破产法、证据法、投资人示范诉讼法、家事诉讼法、非诉讼事件法乃至民事调解法等纷纷从民事诉讼法的母体中分化而出。中国民事诉讼法也势所难免地要积极应对此挑战。在这样的大背景下探究环境民事公益诉讼特别程序立法模式无疑有着极其重要的理论和现实意义。

对特殊诉讼程序制定单行程序法,在大陆法系国家有大量立法例可循。日本新《人事诉讼程序

^③在法国,统一的适用于所有法院的民事普通程序是不存在的,因为每类民事案件都有自己的普通程序。大审法院作为对民事案件有普通管辖权的法院,一般认为在大审法院适用的程序是普通程序。

^④根据全国人大常委会 2012 年 8 月 30 日《关于修改〈民事诉讼法〉的决定》修改意见的报告,对于具体哪些机关和组织适宜提起环境民事公益诉讼,可以在制订相关法律时作进一步明确规定。由此我们也可以看出,中国环境民事公益诉讼原告主体资格立法,采用了“基本法+单行法”模式,将原告主体资格范围交由单行法予以明确。由此进一步可推导出,全国人大常委会对环境民事公益诉讼特别程序远期立法模式,采用“基本法+单行法”相结合的模式。

^⑤环境民事公益诉讼与传统民事诉讼存在着本质上的不同,有必要从民事诉讼法中分离出来,赋予其相对独立的程序地位。笔者未采用《公益诉讼法》或《民事公益诉讼法》统一立法模式观点,一方面意在避免让人产生与民事诉讼法完全切割的嫌疑,另一方面恐误导人们产生错误认识:公益诉讼法是与民事、刑事及行政诉讼程序平行的第四大诉讼法。

法》就人事诉讼程序(主要包括婚姻关系诉讼、亲子关系诉讼、收养关系诉讼的特别规定)进行了专门立法。人事诉讼程序属于一种特别诉讼程序,与通常的民事诉讼程序在具体的操作程式上存在很多不同;德国于1952年专门制定了《劳动法院法》,专门成立劳动法院,把劳动争议如劳动合同的解除、开除、除名、辞退、辞职、工资、经济补偿、补偿、劳动安全保护等争议归属于劳资双方的民事争议,依照劳动争议诉讼程序专门解决劳动纠纷。在中国,1999年《海事诉讼特别程序法》的制定,也为今后《环境民事公益诉讼特别程序法》的制定提供了可循经验和立法样板。

中外立法例表明,环境民事公益诉讼特别程序立法无论选取近期立法模式,将环境民事公益诉讼特别程序在《民事诉讼法》中专章规定,还是选取远期立法模式,对环境民事公益诉讼特别程序进行单独专门立法,在立法技术上并不存在障碍,关键是是否具备完备的程序内容,时机是否成熟。由此推彼,对于其他专业性较强或者根据案件性质,不宜采用一般民事诉讼程序进行审理的特殊类型民事纠纷,完全可参照环境民事公益诉讼特别程序循序渐进立法模式样本,有针对性地进行程序制度类型化设置。

四、结语

环境公益保护乃是生态文明与经济发展平衡之重要因素,更是国家可持续发展与竞争力之基础。中国经由司法体系与诉讼制度的完善,持续加强环境公益保护,环境民事公益诉讼程序设置即为其中一项重要指标。环境民事公益诉讼本质上属于民事诉讼范畴。环境民事公益诉讼程序定位为一种特殊诉讼程序形态,强调的是一种在理论、立法及司法上相对独立的诉讼程序形态。

环境民事公益诉讼作为一种特定背景下的程序性制度需求,其立法目的和保护对象的特殊性,客观上决定了该程序与传统民事诉讼程序在程序机能与构造上存在重大差异。环境公益最大化是立法机关和司法机关考虑和解决环境问题的出发点和落脚点。然而,自环境民事公益诉讼制度在中国2012年修订民事诉讼法中确立以来,内置于现行(普通)民事诉讼程序中的程序定位,使其丧失了自己独特个性。遵循环境问题特质,特别诉讼程序设置个别化原理,建立起与其自身特质相适应的专门诉讼程序,是环境司法专门化中审理程序专门化的必然要求。环境民事公益诉讼特别程序的建构,并不是要与民事诉讼程序相决裂,而是意味着其要在民事诉讼程序体系中获得一席之地,成为民事诉讼“程序群”中的一员。鉴于环境民事公益诉讼特别程序立法还处于不断发展和完善过程,有必要采用循序渐进的方式,并分段逐步加以推进。近期可采用内置于现行民事诉讼法中的立法模式,在现行民事诉讼法的框架内,将环境民事公益诉讼特别程序在《民事诉讼法》中专章规定。当环境民事公益诉讼特别程序立法已具备较完善的体系内容,且立法时机成熟时,可单独制定《环境民事公益诉讼特别程序法》。

参考文献:

- [1] 吕忠梅.侵害与救济——环境友好型社会中的法治基础[M].北京:法律出版社,2012:321.
- [2] 傅郁林.民事诉讼法修改应立足于程序分类建构[N].人民法院报,2012-02-29(7).
- [3] 许尚豪,乔博娟.小额诉讼:制度与程序——以《新民事诉讼法》为对象[J].山东社会科学,2014(4):155-159.
- [4] 全国人民代表大会法制工作委员会民法室编.民事诉讼法立法背景与观点全集[M].北京:法律出版社,2012:7-14.
- [5] 姜世明.民事诉讼法基础论[M].台北:元照出版公司,2013:20.
- [6] 陈亮.环境公益诉讼“零受案率”之反思[J].法学,2013(7):129-135.
- [7] 米夏埃尔.德国民事诉讼法学文萃[M].赵秀举,译.北京:中国政法大学出版社,2005:111-112.
- [8] 米尔伊安.R.达玛什卡.司法和国家权力的多种面孔[M].郑戈,译.北京:中国大学出版社,2015:114.
- [9] 孙华璞.关于完善我国司法解释问题的思考[J].中国应用法学,2017(3):1-19.

- [10] 汤维建. 评司法解释中的公益诉讼[J]. 山东社会科, 2015(7): 53-59.
- [11] 廖中洪. 民事诉讼法·诉讼程序篇[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2005: 130-131.
- [12] 张旭东. 环境民事公益诉讼“三要件”研究[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2015(4): 106-111.
- [13] 陈斯, 赵颖彦, 王南, 等. 最高法院长: 去年环境污染类案件增长 8.5 倍[N]. 法制晚报, 2015-03-12(8).
- [14] 陈桂明, 赵蕾. 中国特别程序论纲[J]. 法学家, 2010(6): 71-82.
- [15] 季卫东. 程序比较论[J]. 比较法研究, 1993(1): 1-46.
- [16] 张旭东. 民事诉讼程序类型化研究[M]. 厦门: 厦门大学出版社 2012: 68-76.
- [17] 杰弗里·C. 哈泽德, 米歇尔·塔鲁伊. 美国民事诉讼法导论[M]. 张茂, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1998: 168.
- [18] 罗书臻. 第一次全国法院环境资源审判工作会议召开[N]. 人民法院报, 2015-11-08(1).
- [19] 徐以祥, 周晓然. 论环境民事公益诉讼目的及其解释适用——以“常州毒地”公益诉讼案一审判决为切入点[J]. 中国人口·资源与环境, 2017(12): 97-105.
- [20] 廖中洪. 一种值得商榷的立法倾向——对《民事诉讼法》公益诉讼立法规定方式的质疑[J]. 河南财经政法大学学报, 2013(5): 28-35.
- [21] 奚晓明. 最高人民法院关于环境民事公益诉讼司法解释理解与适用[M]. 北京: 人民法院出版社, 2015: 215.
- [22] 汤欣. 公共利益与私人诉讼[M]. 北京: 北京大学出版社, 2009: 170.
- [23] 廖中洪. 对我国《民诉法》确立公益诉讼制度的质疑[J]. 法学评论, 2012(1): 120-126.

Study on the orientation of environmental civil public interest litigation procedure and the choice of its legislation mode

GAN Li¹, ZHANG XUDong²

(1. Fuzhou intermediate people's court, Fuzhou 35000, P.R.China;

2. School of Law, Fuzhou University, Fuzhou 350108, P.R China)

Abstract: The positioning of environmental civil public interest litigation procedure is the logical starting point of the study on the concrete issues of environmental civil public interest litigation. Environmental civil public interest litigation which is relying on the traditional civil litigation process has lost its own unique personality. The procedure should be set to match the type of dispute. The particularity of the legislative purpose and protected object of environmental civil public interest litigation objectively determines that it is more appropriate to establish a relatively independent environmental civil public interest litigation special procedure with the same value and rule. Environmental civil public interest litigation is essentially a category of civil litigation. Environmental civil public interest litigation special procedure is a member of the civil proceedings group. It is necessary to adopt a step-by-step approach in the legislation of environmental civil public interest litigation special procedure. In the near future, it could adopt a legislative model which is built into the current civil procedure law with the special rules being stipulated in the Civil Procedure Law. When it has a better content of the legislation system and the legislative time is ripe, a special procedure law can be formulated separately.

Key words: environmental civil public interest litigation; procedural orientation; special procedure; legislative model