

环境公益诉讼新论*

黄锡生, 林玉成

(重庆大学 法学院, 重庆 400045)

摘要:建立环境公益诉讼制度是弥补传统环境管理不足的需要,对于保障公民环境权、遏制行政行为侵害环境公益现象、适应国际环境保护等有极其重要的意义。环境公益诉讼是指检察机关、公民、法人和其他组织依法对损害或可能损害环境与生态资源等公共利益的行政行为提起的诉讼。可在发挥检察机关参与环境公益诉讼中的主导作用、科学设置诉讼管辖、合理确定举证义务、增加判决种类和允许原被告双方和解等方面进行构建。

关键词:环境公益; 行政诉讼; 环境权

中图分类号:DF468 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7329(2005)06-0130-05

New Study on the Administrative Litigation of Public Environmental Welfare

HUANG Xi - sheng, LIN Yu - cheng

(Law School, Chongqing University, Chongqing 400045, P. R. China)

Abstract: The establishment of the administrative litigation of public environmental welfare is a great necessity. It benefits to make up the limitation of traditional chain of command, to ensure the environmental right of citizen and to accommodate the need of international environment protection. The administrative litigation of public environmental welfare is that the plaintiff including the people's Procuratorate, citizen, corporation and other organizations can sue administrative organ who harms or will harm the environment. China may establish its own administrative litigation public environmental welfare through the following creative construction system, such as exerting the function of the people's Procuratorate, proper setting of lawsuit domination, increasing new kinds of judgment, etc.

Keywords: Public environmental welfare; administrative litigation; environmental right

1 问题:行政行为侵害环境公益

2001年10月东南大学两位教师以南京市规划局在对紫金山观景台的规划许可中未依法行政,致使观景台建设破坏紫金山自然风景为由,向南京市中级人民法院提起行政诉讼,后被裁定不属于受案范围而驳回起诉。在强大的舆论压力下,行政机关及相关部门最终停止修建观景台,这是一起典型的行政行为侵犯环境公益的案例。2004年3月初,四川化工股份公司把氨氮超标几十倍的废水直接排进了沱江,50万kg鱼类被毒死,内江、简阳等地百万人二十天无水可喝,造成经济损失3亿元。2004年5月,仁寿县东方红纸业公司违规偷排,沱江再次遭到严重污染,死鱼6万kg。在沱江两次重大污染事故中,当地环保部门对污染企业和沱江水质的监管失职是显而易见的^[1]。2004年在内蒙古阿拉善地区板滩井,绿洲现代农业开发公司与阿拉善右旗政府签订开发合同,在没有进行可行性研究和环境影响评价情况下,盲目引种导致2100亩土地撂荒沙化,而板滩井正是北京重要的风沙源之一^[2]。政府对这起生态破坏事件应当如何承担其相应的法律责任呢?

* 收稿日期:2005-08-30

作者简介:黄锡生(1964-),男,江西石城人,教授,主要从事经济法和环境资源法研究。

中国环境形势总体恶化的趋势仍在持续,而政府在环境保护中的作用及其示范效应非常重要。对行政机关违法行为造成环境公益损害的,应当追究其法律责任。鉴于我国现有的行政诉讼制度不能有效地解决行政行为侵犯环境公益带来的救济问题,因此,结合《环境影响评价法》实施和《行政诉讼法》、《环境法》的修订,建立环境公益行政诉讼制度迫在眉睫。

2 环境公益行政诉讼辨析

近年来,关于公益诉讼的讨论方兴未艾。在概念使用上,一般都认为公益诉讼包括民事公益诉讼和行政公益诉讼;有人提出“当被诉行为具有严重的社会危害性时,则具有了刑事诉讼的性质”;有人指出“公益诉讼理应涉及刑事诉讼法、民事诉讼法和行政诉讼法三大诉讼领域才是完整的”。笔者认为,环境公益诉讼与经济公益诉讼、妇女权利保护公益诉讼等一样并非一种独立的诉讼类型^[3],而只是因被诉对象为侵害环境公益的特殊侵权行为而引发的诉讼,并由此带来原告资格、诉讼程序、举证责任等方面具有特殊性的一种诉讼。为了全面实现环境公益诉讼的目的,需要在民事诉讼法、行政诉讼法和刑事诉讼法三大诉讼法领域中建立相关制度,因此我们认为环境公益诉讼包括环境公益民事诉讼、环境公益行政诉讼和环境公益刑事诉讼。环境公益行政诉讼是一种特殊的行政诉讼,其建立立足于现有的行政诉讼制度。本文正是在这一理念下使用环境公益行政诉讼概念的。

环境公益行政诉讼是指检察机关、公民、法人和其他组织依法对损害或可能损害环境与生态资源等公共利益的行政行为提起的诉讼,由法院依照法定程序审查行政行为的合法性,并作出裁判的一种活动。与普通的环境行政诉讼相比,它具有几个特征:

1) 环境公益行政诉讼的目的是保护被行政行为所侵害的环境公益。普通的环境行政诉讼,是针对环境管理行政机关的具体行政行为而提出的,损害的是某一特定行政相对人的财产权或人身权;环境公益行政诉讼的被诉行政行为损害的是不特定社会多数人的环境权利这一社会公共利益,比如某地方政府违法大肆圈占耕地建开发区而导致基本农田破坏和环境污染,在普通的环境行政诉讼制度下,无法解决这一问题。

2) 环境公益行政诉讼针对损害或可能损害环境与生态资源等公共利益的所有行政行为。鉴于环境问题的严重性,可持续发展理念要求行政机关在行使行政权时不得损害环境公益,这是现代政府的一个基本义务。因此,被诉行政行为不仅包括具体行政行为,如行政许可、行政处罚、行政合同等,而且包括抽象行政行为,如行政立法、制定规范性文件、行政规划等。抽象行政行为是针对普遍对象作出的,可以反复适用,且我国目前抽象行政行为层次多、范围广,因而产生的影响要远远大于具体行政行为。从这个意义上说,违法的抽象行政行为比具体行政行为更具有危险性和破坏力,更容易对环境公益带来危害,所以要纳入环境公益行政诉讼的受案范围。

3) 环境公益行政诉讼的原告包括检察机关、公民、法人和其他组织。这区别于普通环境行政诉讼原告资格限定于对其权利义务发生实际影响的行政相对人。谁有权对损害或可能损害环境公益的行政行为提起诉讼?我们认为,作为法律监督机关的检察机关代表国家为维护社会公益对行政机关提起行政诉讼,是检察机关法定职能中应有的内容,也符合行政法是控制规范行政权的理论^[4];在现代社会,随着社会组织的勃兴和社会控制的多元化,要实现公众参与环境保护,赋予法人和其他社会组织来监督行政机关依法行政,实为理智之选;每个公民都有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告,对行政机关损害环境公益的行为提起行政诉讼是公众参与环境保护的一条新途径,将更有效地促进行政机关依法行政和敦促政府加强环境管理。

按被诉行政行为的主体来分,环境公益行政诉讼可大致分为两类:一是由一般行政机关的行政行为引起的。潘岳先生在关于环境影响评价制度执行现状时指出:“有的地方为发展经济,在招商引资中不管项目有无污染,只要来投资就批准;有的地方领导出面干预,限期办理相关手续;个别地方在环评审批中存在‘首长意志’、‘先上车,后买票’等违法现象。”如在虎跳峡水电开发事件中,虎跳峡水利枢纽在未立项的情况下,在未通过地质勘测、环保评估和移民评估之前,地方政府为了自身经济利益,从上到下都

为其中的金安桥水电站工程项目大开“绿灯”,致使该项目违规动工了^[5]。对当地政府违反《环境影响评价法》规定的行政行为,就可提起环境公益诉讼。二是因环境管理行政机关的行政行为而引起的,行政行为包括作为和不作为。作为是指环境管理行政机关积极改变现有法律状态造成侵害环境公益,如违法颁发采矿许可证,造成国有矿产流失和环境污染;不作为是指环境管理行政机关未履行法定职责造成环境公益受损的情形,如沱江特大污染案中,对环保部门的严重失职行为可提起环境公益诉讼,敦促其积极履行职责。

3 构建环境公益诉讼制度的必要性

3.1 解决日趋严重的行政行为侵害环境公益问题的需要

作为政府,理应全面贯彻可持续发展战略依法行政,协调好人口、环境、资源与发展的矛盾。但在目前经济发展中“唯 GDP 至上”的非科学发展观还大行其道,扣除环境成本的绿色 GDP 以及环保绩效考核的观念还未深入人心,为眼前利益侵犯环境公益的行政行为还大量存在,我们正在重蹈西方国家曾为此付出惨痛社会经济代价的“先污染,后治理”的发展模式。我们对这种现状深表忧虑:“现在众多的政府行为对广大范围内的生态环境产生重大的影响,甚至影响到子孙后代的利益,例如拦河大坝的修建会造成河流两岸的大规模的生态破坏,核电站的建设会造成不可预料的环境影响。因为这类环境方面的影响由全社会来承担而并不直接对任何单个公民的利益,按照传统的行政诉讼理论,便没有人有资格对这类影响环境行为提起诉讼。这样对这些最具危险性的政府来说便根本没有监督的途径。”^[6]环境公益诉讼作为一种外部监督制度,将促使政府审慎地行使权力,最大限度地减少行政行为对环境的侵害和不良影响。

3.2 实践责任政府和法制政府理念的需要

“现代民主政府应当是责任政府”的理念正逐步建立,责任政府“意味着宪法和法律是政府及其官员施政的准绳;公民的权利与义务受政府切实的保障;政府的渎职、失职与违法行为必须承当法律责任;受政府及其官员公务行为损害的公民,有权提出诉讼并获得赔偿”^[7]。在湖北黄陂“9·18”特大鞭炮爆炸案中,执法人员在收缴时疏于安全防范而引起爆炸,武汉市新洲区法院作出首例“无期徒刑犯获国家行政赔偿”的判决,被判无期徒刑的犯人刘小望获得国家行政赔偿4万余元。这充分体现了法治政府和责任政府的理念。保护社会环境公益本是政府的基本职能之一,不容推卸;对其自身“失灵”带来的环境侵害,理应承担法律责任。但目前行政环境侵权造成的损害仍然无法有效救济,还处于法律的真空地带。有人认为,政府为了发展经济而损害环境是不可避免的;也有这样的情形,遭受了或将要遭受行政行为带来环境侵害的公民们,或面对强大的政府而不敢声张,或因没有足够的经济能力、知识能力、环境意识等去主张自身的权利;大量的情形是,没有直接的受害人或者这种损害的发生具有隐蔽性、长期性,此时大家“事不关己,高高挂起”。没有理由去责备公民的麻木,是因为他们缺乏法律的武器,赋予检察机关、公民、法人和其他组织环境公益诉讼权,必将有效地改变这种万马齐喑的局面。

3.3 充分保护公民环境权这一新型权利的需要

《人类环境宣言》指出“人类有权在一种能够过着尊严和福利的生活的环境中,享有自由、平等和充足的生活条件的基本权利,并且负有保护和改善这一代和将来的世世代代的环境的庄严责任。”环境权作为一种新型的权利,是每一个个人实现其宪法规定的人身权和财产权的基础权利;环境权还是一种个人利益和社会利益相结合的权利,具有浓郁的社会性色彩。环境权包括实体上的权利和程序上的权利,而程序上的环境权很重要,主要包括环境知情权、环境事务参与权、环境请求权和公众监督权。在面对如何解决“环境公益侵害处理”问题时,诉讼法亟需改变“无利益即无诉权”的传统诉之利益观。我国行政诉讼法将原告局限于受到具体行政行为直接侵害的行政相对人,很显然缺乏对公共利益保护的诉讼渠道,而“当代立法的趋势是放宽起诉资格的要求,使更多的人能对行政机关提起申诉,扩大公民对行政活动的监督和本身利益的维护。”因此需要对原告资格的规定作一番修正,行政诉讼法关于原告资格可以抽象表述为“只要公权力主体的行为对相对人值得法律保护的利益造成了不利影响,而法院又能

够提供有效救济的,则该相对人享有提起诉讼的权利。”^[8]这正符合环境权这一新型权利保护的需要。

3.4 敦促环境管理行政机关加强环境管理的需要

在我国现行的环境管理体制中,地方各级人民政府都是独立的环境行政主体,而各级人民政府的环境保护、土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门以及国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政渔港监督、军队环境保护部门和各级公安、交通、铁道、民航管理部门也都是独立的环境行政主体。但由于政府职能的多样化及发展理念的错位、行政管理体制的紊乱与软弱、行政监督的缺位与低效以及环境行政执法中的地方保护主义等因素,上述众多的环境管理机构未能有效地承担起维护环境公益的重任。此时,赋予检察机关、公民、法人和其他组织环境公益行政起诉权,让他们通过这一程序性环境权,来关心环境事务,参与环境管理,监督环境执法,从而敦促环境管理行政机关积极履行法定职责,加强环境管理。在这个过程中,环境管理者和普通公众的法律意识和环保意识必将大大增强,从而实现政府与公众的良性互动。

3.5 适应国际环境保护的需要

环境问题不仅仅只是一个国家内部的问题,也是一个国际性的问题,是事关整个人类前途的重大问题。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、贸易与知识产权规则之中,因此我们国内的相关制度必须与之接轨,以适应作为一名WTO成员的要求。我国作为一个人口众多且环境问题较为严重的发展中国家,理应承担国际环境保护义务和积极参与国际环境合作。欧共体已通过签署的《奥尔胡斯公约》(《关于环境事务方面获得信息、公众参与决策和提起诉讼的UN/ECE公约》)中有一个提起行政诉讼的专门条款:向法院或者有法律设立的其他独立的和中立的机构起诉公共当局的决议(行政的和司法的复审的权利),要求充分和有效的救济,包括禁止令;对私人 and 公共当局违反环境法的行为或不作为提起诉讼^[9]。建立环境公益行政诉讼制度与国际环境保护的潮流是一致的。

4 构建环境公益行政诉讼制度的设想

环境公益行政诉讼制度的构建,涉及到我国行政诉讼制度的重大变革,甚至对我国的司法体制提出了新的要求,不可能一蹴而就。笔者认为“从判例到立法的上升路径”的设想具有合理性,同时认为在《行政诉讼法》和《环境法》的修改中亟需确立环境公益行政诉讼制度。在谈及具体构建时,有学者提出审查范围主要是从程序上严格地进行间接的司法审查、建立原告资格审查程序和中止行政执行程序、建立胜诉奖励机制等制度^[10],笔者原则上赞同。环境公益行政诉讼制度的构建是一项复杂的系统工程,笔者还有以下构想:

4.1 环境公益行政诉讼的模式选择

在公益行政诉讼的模式选择上,有两种代表性观点:一种认为应当建立行政公诉制度,即将检察机关引入对政府的监督体制,行政公诉的对象范围只宜限于依现行行政诉讼法缺乏起诉人的具体行政行为。一种认为行政公诉的设立有违法理,认为检察机关代替法官决定原告有无起诉资格从而侵犯司法权,而且检察官对民众的告知置若罔闻时民众的诉求无法实现,因而应直接设立民众诉讼制度。

笔者认为,在环境公益行政诉讼中我们要借鉴两种模式的优点,赋予检察机关和公民、法人及其他组织同等的环境公益行政起诉权。检察机关是国家法律监督机关,参与环境公益行政诉讼应是其法定职责的固有内涵之一;公益诉讼本身也需要必要的成本和必备的诉讼能力,而检察机关具有人、财、物和智力资源的优势;所诉对象是行政机关的行政行为,检察机关与其它社团原告、公民原告相比更能发挥权力制衡的作用,因此,要充分发挥检察机关在环境公益行政诉讼中的主导地位。鉴于检察机关不能及时发现和确定环境公益受损害之案件或可能怠于行使行政公诉权,因此还应赋予公民、法人及其他组织(下简称“民众原告”)起诉权,以确保环境公益行政诉讼目的的有效实现。

在一个具体的环境公益行政诉讼中,一般按照提起诉讼的先后来确立原告;参照《行政诉讼法》26条和《最高人民法院关于执行〈行政诉讼法〉若干问题的解释》14条二款的精神,规定在法院受理案件

后的一定公告期内,“民众原告”可以组成共同原告参与诉讼;当检察机关提起行政诉讼时,应当通过问卷调查、听证会等多种形式充分征求以环保组织为代表的社团组织以及以环保人士为代表的公众的意见,同时推选公民代表参加庭审活动;在“民众原告”提起诉讼后,检察机关决定参与行政诉讼时,在征得“民众原告”的书面同意后,可以代替他们作为原告参与诉讼;在原告撤诉或败诉后,因新的证据可以由其他具有原告资格的主体提起诉讼。

4.2 设置更可行的诉讼管辖

我国十几年的行政诉讼实践证明,非正常的行政干预严重影响着行政诉讼的良性运作,集中表现为“行政权优越于司法权,司法权威弱”,因为司法机关在人、财、物上受制于行政机关。这是一个司法体制的问题,也跟《行政诉讼法》诉讼管辖相关规定的不足有关。在环境公益行政诉讼级别管辖上,主张第一审案件都由中级人民法院受理,以减少行政机关的不当干预;对省级政府及其部门和国务院及其部门提起的行政诉讼,由高级人民法院受理。在地域管辖方面,一般由环境侵权行为发生地人民法院或被告所在地人民法院受理,但对于损害或可能损害一些流域性、跨区域性的行政行为提起的诉讼,可由原告选择被告所在地以外的第三地法院管辖,如流域管理机构所在地人民法院。对于在全国范围内有重大影响的环境公益行政诉讼,最高人民法院可以指定管辖。

4.3 合理确定举证义务的分配

在环境公益行政诉讼中,既要遵循《行政诉讼法》32条的原则规定,即被告对所做的行政行为负有举证责任,提供作出该行政行为的证据和所依据的规范性文件,同时又要借鉴传统环境民事诉讼中举证责任倒置的规定。对具体行政行为而言,行政机关首先要提供是否严格遵守法律法规规定的证据,其次要证明其行政行为不损害环境公益或行政行为与环境问题的发生没有因果关系。对抽象行政行为,由于我国《环境影响评价法》还未规定战略环评等相关制度,针对原告提出撤销损害或可能损害环境公益的抽象行政行为的诉讼请求,原告应该提供造成或可能造成环境损害的表面证据;而被告应提交由环境专业机构作出的实质性论证等相关证据,并经法庭质证与辩论,作为法院裁判的证据之一。对不作为行政行为而言,原告应承担积极的举证责任,如证明损害事实或潜在损害的存在、法律法规规定义务的依据和被告对损害事实或潜在损害的存在知道或应该知道。

4.4 增加判决种类和允许原被告双方和解

我国《行政诉讼法》规定了维持判决、撤销判决、履行判决、变更判决等四种判决种类;《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》又规定了确认判决和驳回诉讼请求判决两种判决种类。针对环境公益行政诉讼的特点和有利于保护环境公益的原则,建议增加禁令判决等新的判决形式,同时允许原被告双方和解。禁令判决是人民法院作出的禁止行政主体实施某种违法行为的判决。英国用禁令禁止行政当局超越权限和滥用权力的行为,特别是禁止许可证发放单位制定违反法律的规定或发放允许违法行为的许可证^[11]。如在一条已超过其供水能力的河流上颁发新的取水许可证,此时法院可做出禁令判决,以防止行政机关再次作出类似的行政许可行为,从而节约司法资源。关于原被告和解问题,类似于传统民事诉讼中的调解,即进入环境公益行政诉讼程序后,行政机关采取了相应的补救措施减轻、消除了对环境公益的损害或可能损害,或采取措施补偿了受害者或潜在受害者,达到了保护环境公益的目的,在法院的主持下双方达成和解。允许双方和解的意义在于提高行政效率,节约行政资源和司法资源。

4.5 平衡环境公益保护与行政权行使之间的关系

除了建立有利于原告的诉讼费用分担机制和胜诉奖励机制外,我们还主张把公益诉讼纳入到法律援助的范围,环境公益行政诉讼的“民众原告”可以申请法律援助。律师作为一位普通的公民,有权利参与环境公益诉讼;同时作为社会法律服务者参与环境公益诉讼,这是在法治社会中理应承担的责任之一。环境公益诉讼律师的参与,必将有力地推进环境公益行政诉讼。而另一方面,在环境公益行政诉讼制度的设计时还应注意保护环境公益与行政机关独立行使行政权之间的平衡。如国外环境法中有起诉之前60天将诉讼意图通知有关各方的程序规定,环境公益行政诉讼中也应设置行政告知程序,允许行

政机关在合理期限内采取合法的行政行为以消除可能的诉讼;在案件受理时加大对原告诉讼请求的审查和明确恶意滥用诉权者的法律责任;设立专业的审判机构和审判人员以提高审判质量。

参考文献:

- [1] 沱江污染案专题[EB/OL]. 慧聪网, http://info.water.hc360.com/html/zt_tjwr.htm.
- [2] 刘炳路. 北京风沙源2100亩土地撂荒调查[N]. 新京报, 2004-8-27.
- [3] 韩志红, 阮大强. 新型诉讼—经济公益诉讼的理论与实践[M]. 北京: 法律出版社, 1999.
- [4] 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京: 北京大学出版社, 1999.
- [5] 刘鉴强, 成功. 虎跳峡紧急[N]. 南方周末, 2004-9-29.
- [6] 汪劲, 田秦. 绿色正义—环境的法律保护[M]. 广州: 广州出版社, 2000.
- [7] 陈国权. 论责任政府及其实现过程中的监督作用[J]. 浙江大学学报, 2001, (2): 28-31.
- [8] 马怀德, 葛波蔚. WTO与中国行政诉讼制度的发展—兼论对现行行政诉讼法的修改[J]. 政法论坛, 2002, (2): 28-33.
- [9] 蔡守秋. 论环境民事责任体制[N]. 韩德培. 环境资源法论丛(第1卷)[M]. 北京: 法律出版社, 2001.
- [10] 计红, 言靖. 环境行政公益诉讼制度略论—以公众环境权为指导[J]. 黄河科技大学学报, 2004, (1): 72-76.
- [11] [英]威廉·韦德. 行政法[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1997.

(上接第129页)

贯通信息传递通道。关联节点是否连接紧密, 逻辑关系是否合理, 直接影响到消费者接受信息的连续性, 进而影响到各价值活动之间价值的传递, 最终影响市场推广的效率。

推广渠道的集成主要指各推广渠道的强度搭配要符合价值活动的需要, 既要保证信息的传递连续又要考虑资源利用的最优化。因为为了保证信息传递的连续, 推广渠道不可避免地要涵盖多个价值活动, 这样每个价值活动都有数个不同的推广渠道, 但不同的推广渠道在相应价值活动中的效率不同。比如报纸这一物质载体可以在发布识别信息和信息的细化与展开中都起到重要作用, 但在后一个价值活动中最有优势, 所以在该价值活动中可以通过加强报纸的资源投入强度, 并适当降低其他市场渠道的强度, 达到集成优化的效果。另外, 还要注意推广渠道的投入强度在各价值活动间的均衡协调, 保证每个价值活动产生的价值都能有效地传递。

5 结语

推广渠道作为市场推广价值链的物质核心是市场推广效率提高的作用点, 按照价值链规律建立推广渠道体系并对其整合成为提高市场推广效率的关键。在具体应用中, 需要根据房地产项目的差异性, 运用价值链理论原理, 有针对性地分析项目信息的目标系统, 构建并整合推广渠道各环节、各方面的价值活动, 才能为有效地提高市场推广活动的效果提供基础保证。

参考文献:

- [1] 迈克尔·波特. 竞争优势[M]. 北京: 华夏出版社, 1997.
- [2] 林文雄. 企业价值链分析[J]. 财会通讯. 1999, (9): 14-17.
- [3] 迟晓英. 价值链研究发展综述[J]. 外国经济与管理, 2000, 22(1): 25-30.
- [4] 厉无畏, 王玉梅. 价值链的分解与整合[J]. 经济管理, 2001, (3): 10-11.
- [5] 叶剑平. 房地产营销[M]. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2001.