

李丽◎著

环境民事 公益诉讼程序研究

HUANJIING MINSHI

GONGYI SUSONG CHENGXU YANJIU



中国政法大学出版社

李丽◎著

环境民事 公益诉讼程序研究

HUANJIING MINSHI
GONGYI SUSONG CHENGXU YANJIU



中国政法大学出版社

2019·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

环境民事公益诉讼程序研究/李丽著. —北京:中国政法大学出版社, 2019. 7
ISBN 978-7-5620-8994-0

I. ①环… II. ①李… III. ①环境保护法—民事诉讼—研究—中国
IV. ①D925. 304

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第081777号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
编辑邮箱	zhengfadch@126.com
承 印	北京中科印刷有限公司
开 本	880mm×1230mm 1/32
印 张	6.5
字 数	160 千字
版 次	2019 年 7 月第 1 版
印 次	2019 年 7 月第 1 次印刷
定 价	36.00 元



目 录

CONTENTS

导 言	001
一、问题的提出	001
二、写作框架	002
第一章 环境民事公益诉讼概述	005
第一节 环境公共利益概念的界定	005
一、公共利益概念的界定	005
二、环境公共利益概念的界定	006
三、环境公共利益概念的评析及相关问题	009
第二节 近年来环境民事诉讼案件分析	011
一、各级人民法院环境民事诉讼案件统计与分析	012
二、环境民事诉讼案件的总体评价	016
第三节 近年来环境民事公益诉讼案件分析	016
一、案件情况统计及分析	018
二、当下环境民事公益诉讼的特点	024
三、要探讨的问题	026
第二章 社会组织的原告主体资格	028
第一节 社会组织的原告主体资格的历史沿革和现状	028
一、社会组织提起环境民事公益诉讼问题的 产生和理论争议	028



二、提起环境民事公益诉讼的社会组织的比较研究	030
三、社会组织提起环境民事公益诉讼在我国法律中的确定	032
四、社会组织提起环境民事公益诉讼的现状	032
第二节 社会组织提起环境民事公益诉讼存在的问题及完善 ...	037
一、社会组织提起环境民事公益诉讼存在的问题	038
二、社会组织提起环境民事公益诉讼的完善	043
第三章 环境民事公益诉讼中的检察机关	047
第一节 检察机关支持起诉	047
一、检察机关对环境民事公益案件支持起诉的理论出发点	
之一：实现国家干预职能	048
二、检察机关对环境民事公益案件支持起诉的理论出发点	
之二：保持民事诉讼中当事人平等的构造	053
三、检察机关对环境民事公益诉讼支持起诉的参与范围及	
理由	056
四、具体权项设定和程序控制	060
第二节 检察机关在环境民事公益诉讼中的其他职能	070
一、督促起诉	070
二、直接起诉	071
三、抗诉和检察建议	074
四、结语	074
第四章 环境民事公益诉讼中的其他原告	076
第一节 公民在环境民事公益诉讼中的原告资格	076
一、相关概念及其关系	077
二、域外公民环境民事公益诉讼制度	079
三、确立公民在环境民事公益诉讼中主体资格的必要性	082

四、确立公民在环境民事公益诉讼中的主体资格面临的问题	084
五、公民提起环境民事公益诉讼的具体程序	085
第二节 村民委员会在环境民事公益诉讼中的原告资格	087
一、村民委员会提起的环境诉讼案例分析	087
二、村民委员会提起环境民事公益诉讼的合理性	094
三、村民委员会提起环境民事公益诉讼的限制及理由	099
四、其他相关问题	100
第三节 行政机关在环境民事公益诉讼中的原告资格	103
一、行政机关提起环境民事公益诉讼的法律规定	103
二、行政机关提起环境民事公益诉讼案件述评	104
三、行政机关提起环境民事公益诉讼存在的争议和问题	108
四、对行政机关提起环境民事公益诉讼的建议	110
五、结语	111
第五章 环境民事公益诉讼的提起与受理	112
第一节 环境民事公益诉讼与环境私益诉讼的提起顺位	112
一、环境民事公益诉讼优先模式的优点	112
二、环境私益诉讼“搭便车”分析	114
三、任意顺位更有利于保护环境私益诉讼当事人的利益	116
第二节 环境民事公益诉讼起诉主体的顺位设计	117
一、关于环境民事公益诉讼起诉主体顺位的观点	118
二、原告(公益诉讼人)提起环境民事公益诉讼的顺位	119
第三节 环境民事公益诉讼公告程序的完善	122
一、完善公告程序的必要性	122
二、公告程序设定的理论比较和借鉴	123
三、公告程序的具体设计	124



四、完善公告程序的意义	126
第六章 环境民事公益诉讼中的证据	127
第一节 环境民事公益诉讼与环境私益诉讼的证据共享	127
一、可以共享的证据范围	127
二、不同主体收集的证据的共享	128
第二节 法院在环境民事公益诉讼中调查取证职能的 反思与重构	131
一、对法院在环境民事公益诉讼中调查取证职能法律 规定的反思	132
二、法院在环境民事公益诉讼案件中调查取证职能的 重构	136
三、结语	138
第三节 前诉判决对后诉的预决效力	139
一、环境民事公益诉讼判决对之后的环境私益诉讼的 预决效力	140
二、环境私益诉讼判决对之后的环境民事公益诉讼的 预决效力	144
第七章 环境民事公益诉讼中的证明	149
第一节 环境民事公益诉讼与环境私益诉讼证明责任 分配规则同一性研究	149
一、侵权事实构成要件比较视角下的证明责任分配	149
二、环境民事公益诉讼原告举证能力对证明责任的 影响分析	152
第二节 环境侵权案件中因果关系要件的证明责任	155
一、法律沿革	156

二、环境民事侵权诉讼因果关系要件证明责任分配 法律规范分析	158
三、司法实践中“关联性”证明存在的问题分析	164
四、降低受害人对关联性证明难度的必要性	168
五、降低关联性证明难度的路径选择和设置	170
六、结语	173
 第八章 环境民事公益诉讼的责任承担方式与 诉讼激励	 175
第一节 环境民事公益诉讼的责任承担方式	175
一、责任承担方式概述	175
二、各项责任承担方式法律分析	176
三、裁判文书的责任承担方式表述及法律分析	181
四、对“禁止令”的思考	184
五、结语	185
第二节 环境民事公益诉讼的诉讼激励	185
一、诉讼激励的必要性	186
二、诉讼激励制度的完善	189
三、结语	193
 参考文献	 195

导 言



一、问题的提出

2005年8月，时任浙江省委书记的习近平同志提出了“绿水青山就是金山银山”的科学论断。党的十九大报告强调，必须树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，像对待生命一样对待生态环境。

近年来，国家对环境保护越来越重视，立法和司法层面也作出了积极应对。这方面的法律和司法解释包括但不限于2017年《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼法》）、2014年《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）、2015年《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《民诉法解释》）和《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》（以下简称《环境民事公益诉讼解释》），期间中共中央办公厅、国务院办公厅也出台了相关文件。伴随着法律的逐步完善，司法实践中环境民事案件也呈现出明显的增长，但其中的环境民事公益诉讼案件的绝对数量并不能与当前的环境保护形势相匹配。尽管如此，环境民事公益诉讼案件的数据和典型案〔如泰州环境污染天价赔偿案（以下简称“泰州案”）、康菲溢油案（以下简称“康菲案”）〕还是为学术研究提供了



基本的素材。

在环境民事公益诉讼制度的研究方面，不仅论文数量很多，而且有多本专著。在中国期刊网搜索近十年的核心期刊，可以发现，诉讼主体资格方面的论文是最多的，社会组织、公民、检察机关每个主体都会有 50 篇以上的论文，但是鲜少或没有触及村民委员会和行政机关；其次是环境民事诉讼证明责任方面的论文，也有将近 50 篇。其他程序如环境民事公益诉讼的提起顺位、环境民事公益诉讼和环境私益诉讼证据的使用、环境民事公益诉讼的责任承担方式与诉讼激励等方面的论文较少，但是可以找到与之相关的间接性的论文。而关于环境民事公益诉讼中基本概念的界定，专著较多，论文则较少。

穿梭于立法文本和裁判文书之间，我们不仅可以看到立法文本在实践当中的运用情况，也可以发现立法与实践的差别。这些差别为理论研究提供了入口。理论研究的结论各不相同，也不可能覆盖现实当中的所有问题。本书试图以诉讼程序推进为视角，在对环境民事公益诉讼进行基本概念界定和数据统计的基础上，对原告主体资格、诉讼的提起、证据和证明、责任承担方式等问题进行系统性探讨。其中既有对已有学术成果的反思与扬弃，也有对新领域的思考与分析。目的在于为环境民事公益诉讼中存在的程序方面的问题的解决提供一些思路或借鉴。

二、写作框架

本书共分为八章。

第一章，环境民事公益诉讼概述。第一节主要探讨了环境公共利益概念的界定。在对各种观点进行分析比较的基础上确定环境公共利益的基本观点。第二节和第三节分别探讨了 2014 年至 2016 年的环境民事诉讼的现状和环境民事公益诉讼的现

状，通过对中国裁判文书网的数据进行统计和初步分析，试图描述环境诉讼的面貌。第三节的最后一部分内容是在对数据进行归纳和深入分析的基础上，总结现行环境民事公益诉讼的特点及基本应对思路，提出本书要探讨的环境民事公益诉讼程序方面的问题。

第二章，社会组织的原告主体资格。第一节探讨了社会组织的原告主体资格的历史沿革和现状，包括理论争议、域外经验、最终资格的法律确定以及社会组织提起环境民事公益诉讼的特点。第二节探讨了社会组织提起环境民事公益诉讼存在的问题和完善。当前法律对环保组织的条件限定有不合理之处，需要在后续的立法中适当拓宽环保组织的范围，改变不恰当的条件。

第三章，环境民事公益诉讼中的检察机关。第一节的内容是检察机关支持起诉。要在实现国家干预职能的同时保持民事诉讼中当事人平等的构造。在此基础上确定支持起诉的参与范围，并设定具体权项和程序。第二节探讨了检察机关在环境民事公益诉讼中的其他职能，包括督促起诉、直接起诉、抗诉和检察建议等。

第四章，环境民事公益诉讼中的其他原告。本章探讨的是狭义法律规定之外的可以提起环境民事公益诉讼的主体。第一节是关于公民的原告资格。公民具备原告资格确有必要性，但应在具备了一定的前置条件的基础上提起环境民事公益诉讼，以避免滥诉。第二节探讨了村民委员会在环境民事公益诉讼中的原告资格，从实证分析着手，探讨了其可行性和范畴。第三节探讨了行政机关提起环境民事公益诉讼的问题，由于行政机关拥有强大的行政权，所以应尽量减少其提起诉讼的案件数量。

第五章，环境民事公益诉讼的提起与受理。第一节探讨了



环境民事公益诉讼与环境私益诉讼的提起顺位，认为两者相互独立，可以于任意顺位提起。第二节探讨了环境民事公益诉讼起诉主体的顺位设计，认为应当是社会组织优先，行政机关次之，检察机关最后。由于可以提起环境民事公益诉讼的主体众多，第三节在理论对比借鉴的基础上探讨了公告程序的完善。

第六章，环境民事公益诉讼中的证据。第一节从可以共享的证据范围、不同主体收集的证据的共享两方面探讨了环境民事公益诉讼与环境私益诉讼的证据共享，认为不同主体收集的证据在共享时应否付费是不同的。第二节探讨了法院在环境民事公益诉讼中调查取证职能的反思与重构。中立是法院一切职能的出发点，法院不能过于积极主动。第三节则从证据角度探讨了前诉判决对后诉的影响力。前诉是公益诉讼还是私益诉讼，是胜诉还是败诉对后诉的影响不同。

第七章，环境民事公益诉讼中的证明。第一节通过对环境民事公益诉讼和环境私益诉讼侵权事实构成要件、原告举证能力的分析，认为两者的证明规则应当是同一的。事实要件中因果关系的证明责任是最重要的，所以第二节探讨了环境侵权案件中因果关系要件的证明责任，通过实证、法律推理等方法论证了“关联性”的相关法律规定带来的证明责任的变化，并提出了应对措施。

第八章，环境民事公益诉讼的责任承担方式与诉讼激励。第一节探讨了环境民事公益诉讼的责任承担方式，包括与一般民事诉讼责任承担方式的不同及其内涵。第二节探讨了环境民事公益诉讼的诉讼激励，认为应当降低诉讼费用并创造适宜的社会机制。

第一章

环境民事公益诉讼概述



时至今日，环境保护的观念深入人心。人们在追求经济发展的同时，也意识到环境保护的重要，对于环境侵权行为越来越多地通过法律途径解决。在民事诉讼层面，关于环境侵权案件的救济被分为环境民事公益诉讼和环境私益诉讼。2017 年《中华人民共和国民事诉讼法》、2014 年《中华人民共和国环境保护法》的实施，以及 2015 年《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》《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》两个司法解释的实施，为环境民事诉讼尤其是环境民事公益诉讼提供了较好的法律支持，因此近年来环境民事诉讼的案件数量整体呈现增长趋势。为此，本章将在界定环境民事公益诉讼概念的基础上，从 2014 年至 2016 年环境民事案件的实践情况入手，总结实践经验，并与现有法律规定以及法律理念相对照，归纳出本书要探讨的问题。

第一节 环境公共利益概念的界定

一、公共利益概念的界定

提起环境民事公益诉讼的先决条件之一是确定何为环境公



共利益。其中首先包含了对“公共利益”的界定。对此学界有不同的观点。

第一种观点：有学者在对各国以及部分著名法学家如边沁、卢梭的观点进行对比和梳理后，得出了“公共利益”的概念。公共利益是指共同体内全体社会成员所共有的利益，是彼此冲突的个别意志相互抵销之后的剩余部分，它强调公民在公共利益实现过程中的积极作用，同时要求国家为公民参与公共利益之实现提供相应的制度渠道。^{〔1〕}这个概念可以从两个层面来理解：①公共利益是明晰的；②公共利益是全体人的利益，部分人的利益不能构成公共利益。

第二种观点与上述观点相对立。该观点认为，公共利益应该有两层含义：第一层为社会公共利益，即为社会全部或者部分成员所享有的利益；第二层是指国家的利益。^{〔2〕}而且，有学者认为公共利益的含义不明确。具体表现为：一是公共利益的主体不明确；二是公共利益没有自己确定的、具体的利益内容。^{〔3〕}这里需要注意两个关键点：一是该学者认为部分成员所享有的利益也可以成为公共利益；二是该学者认为公共利益是不明确的。

二、环境公共利益概念的界定

由于公共利益本身并不是一个容易给出清晰概念的法律范畴，所以环境公共利益的界定也是一个较为棘手的问题。在环境公共利益的确定方面，有的学者从与其他利益相互区别的标准来确定，但并不直接给出环境公共利益的概念，有的则直接给出了环境公共利益的概念。

〔1〕 陈亮：《环境公益诉讼研究》，法律出版社2015年版，第72页。

〔2〕 颜运秋：《公益诉讼法律制度研究》，法律出版社2008年版，第27页。

〔3〕 颜运秋：《公益诉讼法律制度研究》，法律出版社2008年版，第27页。

(一) 明确相对区分标准, 但不直接给出概念

1. 认为环境公共利益是独立于国家利益、个人利益的利益

黄锡生、谢玲认为,“国家并非环境公共利益的所有权主体。在理论上,法律可以规定森林资源归国家所有,但无法规定森林资源所具有的生态价值归国家所有”,“环境公共利益并非国家所有的国家财产,环境公共利益的最终归属主体为社会公众,社会公众作为一个抽象的概念的存在是由千万个普通主体将其具体化的”。^{〔1〕}因此,“任何一个主体直接代表环境公益提起的诉讼均属于利益归属主体与利益代表主体相分离的情形”。^{〔2〕}段厚省也认为,环境公共利益与国家所有权权益应当分开看待,前者是公共利益,后者是国家利益。^{〔3〕}从其文章的其他论述来看,他认为国家机关(包括检察院和部分行政机关)提起的环境诉讼不是从代表所有权人的角度维护国家利益,而是维护公共利益。在笔者看来,此种情形下出现了维护国家利益和维护公共利益的竞合。

2. 不给环境公共利益下定义,但是作出判断标识

张旭东认为,“环境公共利益是环境民事公益诉讼的逻辑起点,但公共利益的不确定性,使得准确界定其内涵与外延成为不可完成的任务”。^{〔4〕}虽然不能给出准确定义,但他认为可以给

〔1〕 黄锡生、谢玲:“环境公益诉讼制度的类型界分与功能定位——以对环境公益诉讼‘二分法’否定观点的反思为进路”,载《现代法学》2015年第6期,第111页。

〔2〕 黄锡生、谢玲:“环境公益诉讼制度的类型界分与功能定位——以对环境公益诉讼‘二分法’否定观点的反思为进路”,载《现代法学》2015年第6期,第115页。

〔3〕 段厚省:“环境民事公益诉讼基本理论思考”,载《中外法学》2016年第4期,第893页。

〔4〕 张旭东:“环境民事公益诉讼‘三要件’研究”,载《大连理工大学学报(社会科学版)》2015年第4期,第110页。



出一定的标识,以解决诉讼实践中的难题。最终他认为,环境公益作为一种社会公共利益,其在具备社会公共利益品性的同时,也具备自我品性……可以“公共性”“整体性(或不可分割性)”“环境利益”及“公益性”对其进行整体性标识。^[1]

3. 认为环境公共利益不同于“众益”

徐祥民、张明君认为,^[2]虽然《民事诉讼法》第55条第1款规定“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”,确定了两种类型的诉讼为公益诉讼,但实质上,侵害众多消费者的合法权益的诉讼属于“众益诉讼”,而环境公益诉讼和消费者侵权之诉是不同的。但他们并没有总结出环境公共利益的概念和环境公益诉讼的概念。

(二) 直接界定环境公共利益概念

1. 理论界的观点

环境公益仅指以不特定多数人为主体的“环境公益”。肖建国对环境公益作了系统梳理和界定。在他看来,“程序法学者将环境公益诉讼界定为旨在保护不特定多数人环境利益的诉讼,而环境法学者则认为真正的环境公益诉讼仅限于旨在预防和修复环境或者生态本身所遭受损害的诉讼”。^[3]他“采取环境公益、环境国益、环境私益三分法,并将特定多数的环境私益称为‘环境众益’,本质上属于群体诉讼,相应地,环境公益仅指以不特定多数人为主体的‘环境公益’,但因环境公益与环境共

[1] 张旭东:《民事诉讼程序类型化研究》,厦门大学出版社2012年版,第219~224页。

[2] 参见徐祥民、张明君:“建立我国环境公益诉讼制度的便捷路径”,载《河北法学》2014年第6期,第10页。

[3] 肖建国:“利益交错中的环境公益诉讼原理”,载《中国人民大学学报》2016年第2期,第15页。

益所指相同,故没有保留‘环境共益’概念之必要”。可见,在肖建国看来,环境公益并非是全体人的共同利益,不特定多数人的利益就可以成为公共利益。

2. 实务界的观点

《民事诉讼法》和《环境保护法》等法律本身没有对公共利益或环境公共利益作出界定和解释。关于公共利益的界定,最高人民法院法官的著作里面有相关论述。由于这些著作由最高人民法院的法官撰写,可以认为其代表了实务界(至少是法院系统)的观点。

在最高人民法院法官看来:“公共利益范畴的核心内容就是公共性,基本内涵是指在特定历史条件下,从私人利益中抽象出来能够满足共同体全体或大多数社会成员的公共需要,经由公共程序并以政府为主导所实现的公共价值。”^{〔1〕}在环境公益诉讼方面,该书认为,只要争议涉及私人利益,该类诉讼就不能被纳入公益诉讼范畴,即使其人数众多。只有法律规定国家机关或者社会组织请求赔偿环境损失(如清污费、恢复生态治理费用、资源损失等)才能纳入公益诉讼。^{〔2〕}换句话说,最高人民法院确定某诉讼是否是环境公益诉讼,主要是看诉讼请求维护的是否是环境本身,与此密切相关的判断标准是提起诉讼的主体是否是法律规定的机关或社会组织。

三、环境公共利益概念的评析及相关问题

从搜集到的资料来看,无论是否直接给出了环境公共利益的概念,学界就环境公共利益的基本特性都已经达成了一致:

〔1〕 江必新主编:《新民事诉讼法理解适用与实务指南》,法律出版社2012年版,第215页。

〔2〕 江必新主编:《新民事诉讼法理解适用与实务指南》,法律出版社2012年版,第215页。