

环境公益诉讼研究

——以制度建设为中心

徐祥民 胡中华 梅宏 等著



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

环境公益诉讼研究

——以制度建设为中心

徐祥民 胡中华 梅宏 等著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

环境公益诉讼研究：以制度建设为中心/徐祥民，
胡中华，梅宏著. —北京：中国法制出版社，2009. 12
ISBN 978 - 7 - 5093 - 1620 - 7

I. ①环… II. ①徐… ②胡… ③梅… III. ①环境保
护法 - 行政诉讼 - 研究 - 中国 IV. ①D925. 304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 211584 号

策划编辑：陈晟

封面设计：周黎明

环境公益诉讼研究——以制度建设为中心

HUANJING GONGYI SUSONG YANJIU——YI ZHIDU JIANSHE WEI ZHONGXIN

著者/徐祥民 胡中华 梅宏等

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2009 年 12 月第 1 版

印张/14 字数/257 千

2009 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1620 - 7

定价：40.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真：66031119

网址：<http://www.zgfs.com>

编辑部电话：66066620

市场营销部电话：66033393

邮购部电话：66033288

序

改革开放三十年以来，我国的环境法治工作取得了重大的进展，符合中国国情的环境保护法律体系已经初步形成，一些主要的环境法律不断修订，呈现出重要的改进和创新。但环境公益诉讼却始终像是烫手的山芋，争论不休，质疑不断。尽管在我国，民众、学者和官员对于推进环境公益诉讼制度的现实迫切性已达成共识，但将环境公益诉讼从观念转化为行动，从理论转化为现实的操作，仍十分缓慢。

这些年，不少学者和环境保护人士为建立环境公益诉讼制度做出了很多努力，可以说实践走在了理论的前面。贵州、无锡以及云南等地相继建立了环保法庭，特别值得一提的是，2009年中华环保联合会作为诉讼主体提起了我国首例环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼，将环境公益诉讼的实践活动推向新的起点。

为进一步研究清楚环境公益诉讼诉权真正归属等重要问题，2008年中华环保联合会委托山东省新成环境法与可持续发展研究中心开展了“环境公益诉讼立法调研项目基础性研究”课题，来自中国海洋大学法学院、郑州大学法学院、中国人民大学法学院、国家海洋局规划与政策法规司、青岛市中级人民法院、中华

环保联合会环境法律服务中心等单位的四十多位专家、学者参与了这项研究工作，并最终形成《环境公益诉讼研究——以制度建设为中心》一书。该书围绕环境公益诉讼的原告资格、可诉范围、救济方式、具体程序以及建构路径进行了深刻剖析和论证，特别是用环境责任论说明环境公益诉讼原告资格的来源，是本书的一大理论创新。在此基础上，专章论述了我国建立环境公益诉讼制度必要性和紧迫性，并结合我国近年来出现并带有闪光性的环境公益诉讼活动，分析了现行法律对环境公益诉讼支持不足的缺陷和原因，借鉴国外先进的环境公益诉讼制度的运行状况提出有益建议。

环境公益诉讼作为实现环境正义和环境民主的制度化手段，既象征着公民权利的日益觉醒，又体现了法律的理性精神。通过研究环境公益诉讼理论，结合环境公益诉讼实践，提出真知灼见，一方面是梳理和总结，一方面是思考和解答，更重要的是希望能够对我国环境公益诉讼制度建立有所推动，从而为立法实践提供具有实效的指导。

环境公益诉讼需要在不断的实验、失败和创新中发展。《环境公益诉讼研究——以制度建设为中心》一书恰是以环境公益诉讼研究的方式满足当下新的社会需求的一种回应。该书即将付梓，我很高兴为之作序，希望它能够为推进我国环境公益诉讼研究和制度建设起到积极、有效的作用。

曾晓东

中华环保联合会副主席兼秘书长
二零零九年十二月六日于北京

目 录

序	(1)
第一章 环境公益诉讼的理论基础	(1)
第一节 对环境公益诉讼概念的界定	(2)
第二节 环境公益诉讼的理论基础	(11)
第二章 我国建立环境公益诉讼制度的必要性	(33)
第一节 我国现行环境保护手段难以有效保护环境公益 ...	(34)
一、行政手段难以有效保护环境公益	(35)
二、我国现行的诉讼制度不足以有效保护环境公益	(38)
第二节 环境公益诉讼制度具有独特的环境公益保护 功能	(51)
第三节 我国现实生活中已有为环境公益进行诉、审的 基础和需求	(55)
第三章 我国环境诉讼研究现状	(64)
第一节 我国环境诉讼研究动态	(65)
一、重视比较法研究,介评国外环境公益诉讼的理论 与实践	(66)
二、对环境公益诉讼予以类型化研究	(67)
三、提出建立我国环境公益诉讼制度的设想	(69)
第二节 “环境公益诉讼”的概念界定及研究思路	(75)

一、“环境诉讼”概念的提出及相关研究	(75)
二、以“环境民事公益诉讼”为重点提出环境公益诉讼 立法设想	(79)
三、环境公益诉讼的探索与追问	(81)
四、环境民事公益诉讼——环境损害赔偿立法的难点	(83)
五、重视制度建设,研讨原告主体资格	(88)
六、环境公益诉讼形态的分类	(92)
第三节 环境公益诉讼理论基础研究	(96)
一、公共信托理论	(96)
二、“私人检察总长”理论	(98)
三、环境权理论	(99)
四、人民主权理论	(102)
第四节 环境公益诉讼立法建议	(104)
一、尽快建立和健全环境公益诉讼制度	(104)
二、建立专门的环境诉讼机制	(105)
三、关于环境公益诉讼制度的基本内容及其立法设计	(106)
四、改革现行行政诉讼和民事诉讼制度,建立环境公益 诉讼制度	(110)
五、环境公益诉讼的原告主体资格	(111)
第四章 我国环境公益诉讼的实践现状	(120)
第一节 我国“环境公益”行政诉讼实践现状	(122)
一、我国“环境公益”行政诉讼实践基本状况	(122)

二、“环境公益”行政诉讼不发达的原因	(127)
三、我国环境公益行政诉讼的出路	(135)
第二节 我国环境公益民事诉讼的实践现状	(138)
一、环境公益民事诉讼案件的范围	(138)
二、我国环境公益民事诉讼实践中的不足(Ⅰ)	
——微观的分析	(141)
三、我国环境公益民事诉讼司法中的不足(Ⅱ)	
——宏观的思考	(149)
第五章 对国外环境公益诉讼制度考查	(152)
第一节 美国环境公益诉讼制度	(153)
一、美国环境公益诉讼的法律依据	(153)
二、美国环境公益诉讼的主要内容	(156)
第二节 欧洲环境公益诉讼制度	(173)
一、主要欧洲国家的环境公益诉讼制度	(174)
二、欧盟层面的环境公益诉讼制度	
——以《奥胡斯公约》为主线	(187)
第三节 印度环境公益诉讼制度	(194)
一、印度环境公益诉讼制度的历史沿革	(194)
二、印度环境公益诉讼制度的法律依据	(197)
三、印度环境公益诉讼制度的形式	(198)
四、印度环境公益诉讼制度的特点	(200)
五、印度环境公益诉讼制度的成就与不足	(205)

第六章 我国现行法律中的环境诉讼依据考查	(209)
第一节 我国宪法和环境基本法中的环境诉讼依据考查 ...	(210)
一、我国宪法中与环境诉讼相关的规定	(210)
二、我国环境基本法中与环境诉讼相关的规定	(211)
第二节 我国环境事务法中的环境诉讼依据考查	(213)
一、我国环境事务法中与环境诉讼相关的规定	(213)
二、我国环境事务法相关规定与环境诉讼的关系 之分析	(215)
第三节 我国环境手段法中的环境诉讼依据考查	(230)
一、我国环境保护手段法中与环境诉讼相关的规定	(230)
二、我国环境保护手段法相关规定与环境公益诉讼 的关系之分析	(232)
第四节 我国现行诉讼法中的环境公益诉讼依据考查	(235)
一、诉讼法中关于原告资格的规定限制了环境公益 诉讼制度的建立	(235)
二、诉讼法中关于受案范围的规定限制了环境公益 诉讼制度的建立	(237)
第五节 人民法院、人民检察院组织法中的环境公益 诉讼依据考查	(238)
一、法院任务与环境公益诉讼在目的上的一致性	(238)
二、我国法院设置与环境公益诉讼的管辖	(239)
三、检察机关的职能与环境公益诉讼的原告资格	(240)

第六节 我国参加的国际条约中的环境诉讼依据考查	(241)
一、国际法律文件对国家保障公民环境事务管理 参与权的规定	(251)
二、国际法律文件中关于公民环境事务管理参与 权可诉诸法律的规定	(253)
第七章 环境公益诉讼原告的选择	(256)
第一节 环境公益诉讼原告范围的确定	(257)
一、环境公益诉讼原告资格的概念	(257)
二、环境公益诉讼原告范围的确定	(258)
第二节 公民个人的环境公益诉讼原告资格	(262)
一、赋予公民个人环境公益诉讼原告资格的必要性	(262)
二、环境管理参与权——公民环境公益诉讼原告资格 的理论基础	(264)
三、公民原告资格的取得:从管理参与权到诉权	(265)
第三节 检察机关的环境公益诉讼原告资格	(267)
一、国外检察机关担任环境公益诉讼原告情况概览	(267)
二、检察机关提起环境公益诉讼的必要性与合理性分析	(268)
第四节 环境管理机关的环境公益诉讼原告资格	(272)
一、环境管理机关作为环境公益诉讼原告的必要性分析	(272)
二、环境管理机关作为环境公益诉讼原告现有的制度 与实践支持	(274)
三、环境管理机关担任环境公益诉讼原告的制度设计	(276)

第五节 环保非政府组织的环境公益诉讼主体资格	(277)
一、赋予环保非政府组织环境公益诉讼原告资格的 必要性	(277)
二、赋予环保非政府组织原告资格面临的问题及其 解决	(280)
第八章 环境公益诉讼的可诉范围与救济方式	(282)
第一节 环境公益诉讼的可诉范围	(283)
一、我国现行法律规定的有关环境公益诉讼的可能诉讼 范围和现实发生的环境公益诉讼涉及的可诉范围	(284)
二、环境公益诉讼法理上的可诉范围	(296)
三、对我国环境公益诉讼可诉范围的立法构想	(305)
第二节 环境公益诉讼的救济方式	(308)
一、环境损害后果与环境损害救济	(309)
二、环境公益行政诉讼中的救济方式	(311)
三、环境公益民事诉讼中的救济方式	(316)
四、我国未来环境公益损害救济方式体系的构建	(325)
第九章 环境公益诉讼程序	(335)
第一节 环境公益诉讼的受理与管辖	(337)
一、环境公益诉讼案件的起诉与受理	(337)
二、环境公益诉讼案件的管辖	(341)
第二节 环境公益诉讼的前置程序	(345)
一、环境公益诉讼设置前置程序的意义	(345)

二、国外关于环境公益诉讼前置程序的相关规定	(346)
三、我国环境公益诉讼前置程序的建立	(348)
第三节 环境公益诉讼案件审理程序的特殊性	(356)
一、强制答辩制度	(356)
二、举证责任的分配与证据的获取	(357)
三、特殊的诉讼时效制度	(360)
第四节 环境公益诉讼的裁判	(362)
一、法院禁令的适用	(362)
二、环境恢复性措施及费用的裁决	(366)
三、对行政机关相关行为的裁决	(369)
四、民事罚金及使用制度	(373)
五、当事人保护环境和解协议的内容和确认	(374)
六、诉讼费用的裁决	(376)
七、环境公益诉讼裁决效力的扩展与执行保障制度	(378)
第十章 建立我国环境诉讼制度的路径	(381)
第一节 我们需要建立的是环境公益诉讼制度	(382)
第二节 环境公益诉讼制度的建立需要经历尝试的过程	(386)
一、环境公益诉讼难以被当今的制度和文化全盘接受	(386)
二、理论论证中的环境公益诉讼和某些尝试都只说明了该制度的相对的合理性	(388)
三、各国纷纷尝试,难以择定效法对象	(390)
四、完善民事诉讼、行政诉讼等的努力正在蚕食环境	

公益诉讼的理论空间	(394)
五、公益诉讼要求不强烈,支持力量不强大	(396)
第三节 如何建立我国的环境公益诉讼制度	(398)
一、法律解释类型	(399)
二、立法类型	(406)
主要参考文献	(410)
后记	(435)

第一章

环境公益诉讼的理论基础

不管是我国现行的立法还是司法的实践都还没有给环境公益诉讼一个明确的法律地位，也没有展现环境公益诉讼制度的状态，哪怕是轮廓性的状态，绝大部分与环境公益诉讼有关的信息都来自学术界的讨论。尽管也有来自司法实务界、环保实务界和立法机关的声音，但这种声音不是普遍的和一致的，而是个别机关甚至是个别机关中的个别工作人员发出的。这种状况在一定程度上说明了我国对环境公益诉讼的认知程度，同时也告诉我们，在我国建立环境公益诉讼制度还必须从最基础的工作做起。

在我国学界对环境公益诉讼的讨论中，理论基础一直是一个受关注度较高的话题。毫无疑问，对环境公益诉讼进行理论基础的探讨是必要的。从试图建立到目前为止还不曾存在于我国的一种新制度的角度来看，这一讨论就更是必不可少的。不过，从以往的讨论中我们发现，人们在环境公益诉讼理论基础问题上的一些模糊认识，以及环境公益诉讼理论基础上的某些争议，都与对环境公益诉讼这个对象的认识上的不一致有一定的关联。我们注意到，要解决环境公益诉讼的理论基础应该是什么的问题，必须先明确何谓环境公益诉讼。

第一节 对环境公益诉讼概念的界定^①

公益诉讼,据张建伟先生考查,由来已久,只是在近代“国家力量”“扩张”的年代才一度中断。他说:“公益诉讼是相对于私益诉讼而言的,早在罗马法时期,其程式诉讼就有了公益诉讼和私益诉讼之分。在当时,公益诉讼是指私人对危害社会公共利益的行为提起的诉讼,除法律有特别规定外,凡市民均可提起;私益诉讼则是指私人基于个体利益提起的诉讼,仅特定的人才可提起。而在近现代,随着国家力量的扩张,对公共利益的维护转向由国家行使。但是产业革命以后,‘随着现代社会的复杂化,单单一个行为就致使许多人或许得到利益或许蒙受不利的事件频繁发生。其结果使得传统的把一个诉讼案件仅放在两个当事人之间进行考虑的框架越发显得不甚完备。……就是这些大量的受害的可能性成为当今这个时代的一大特征。’因此,‘在当今福利国家里,应该保护因类似决定而受到影响的人和集团的利益,这一点已被广泛认同。’于是,私人为了维护公共利益而提起的诉讼

^① 关于对环境公益诉讼概念的理解,可参阅吕霞:《环境公益诉讼的性质和种类——从对“公益”的解剖入手》,载《中国人口资源与环境》2009年第3期。该文是中华环保联合会资助的“环境公益诉讼立法调研项目基础性研究”的阶段性成果。

不断增加。”^①按照张先生的考查,“公益诉讼是指私人对危害社会公共利益的行为提起的诉讼”。按照这个指引,为了更好地认识环境公益诉讼,我们可以先给公益诉讼一个一般的解释。

对一般意义上的公益诉讼,我们有把握确定的大概只有一点,即这种诉讼以维护公益为理由,否则便不好称公益诉讼了。那么,何谓公益呢?从字面上来看,公是与私相对的,个人和可以在法律上被拟制为人的单位,都可以叫做私,这种人的利益为私益,而与私相对的则为公,与私益相对的则为公益。按照这一字面分析,国家、集体、社会、不特定的多数人应为公,与他们相联系的利益应当属于公益。除此之外,人类这个大家庭也应该属于公,人类大家庭的利益也应为公益。

在有了这个出发点之后,我们便可以进一步探讨何谓公益诉讼了。

作为一种诉讼制度,其成立至少需要这样几个要件:起诉主体、被诉主体、受诉机关、起诉和受诉依据、诉讼请求。如果我们假定受诉机关是法院,我们又已经明确公益诉讼的诉讼请求是维护公益,而公益诉讼和私益诉讼一样不能没有起诉和受诉的依据,那么,要回答何谓公益诉讼这个问题便只需在起诉主体和被诉主体上作探究的工作。公益诉讼中的被诉主体包括哪些种类呢?这要问哪些种类的主体有可能成为公益的侵犯者。个人、企

^① 张建伟:《论环境公益诉讼制度》,载《河海大学学报》(哲社版),2004年第12期。

业等可以被拟制为人的组织、国家机关都可能成为公益的侵犯者，他们也都可以成为公益诉讼的受诉主体。^①为公益而诉是一种高尚的事，国家的诉讼制度应该支持各种主体充当公益诉讼的起诉主体。为了维护公益，国家应该鼓励更多的主体为公益而诉。所以，公益诉讼起诉主体的范围应当是广泛的。个人、组织、国家机关都可以担当公益诉讼的起诉主体。^②这也就是说，不管在具体的诉讼制度中实际存在哪些种类的公益诉讼主体，在理论上，个人、组织、国家机关都可以担当公益诉讼的起诉者。

根据以上分析，我们可以给公益诉讼作一个一般的界定，即由个人或组织、国家机关以维护国家的或集体的、社会的、不特定多数人的公益为目的，依据一定的法律向法院提起的一种诉讼。

按照我们总结出的这个公益诉讼一般概念，可以明确，集团诉讼并不一定是公益诉讼。这是因为集团诉讼虽常常涉及多个主

① 需要注意的是，在这些主体之外还有学者提到另一种主体，即不特定多数人。不过，这种主体无法充当被告主体。不特定多数人的利益被学者们列入公益的范畴，相应地，不特定多数人成为这种诉讼的保护对象。那么，这个不特定的多数人有没有可能成为公益的侵犯者，从而成为公益诉讼的受诉主体呢？可以肯定地回答的是：不特定的多数人有可能成为对公益损害负有责任的主体。比如，长城的有些区段倒塌往往不是某个具体的个人或企业等单独的行为造成的，而是由不特定的多数人在不特定的时间的拆砖、取土、攀爬等活动造成的。但这种主体却并不因此而成为被告主体。这是由诉讼本身的特点决定的。受诉机关不同于行政机关，它无法向不确定的主体发号施令。

② 不特定的多数人因其“不确定”所以既无法承担被告的责任，也无法担当起诉者之职。当然确定的多数人是担当起诉主体的，这与其可以成为被告主体是同样的道理。