

2014年卷(上)

中国环境法治

The Environmental Rule of Law

中华环保联合会 主办

【行政诉讼与环境保护】

环保议题的兴起与行政诉讼法修改的回应

行政公益诉讼：多维的功能 未来的方向

环境诉讼若干法律问题研究

——以“大阪国际机场噪音诉讼案”为例

【调查研究与案件判解】

丑陋的美丽湾：台湾地区第一起公民诉讼胜诉案例实战解析

构建我国环境行政公益诉讼的若干建议

公益组织提起环境行政公益诉讼的原告资格探析

2011 年第 1 期

中国环境法治

The Environmental Rule of Law

中国环境法治 总第 1 期

目录

中国环境法治 总第 1 期

中国环境法治 总第 1 期

中国环境法治 总第 1 期

中国环境法治 总第 1 期

中国环境法治 总第 1 期

中国环境法治 总第 1 期

中国环境法治 总第 1 期

中国环境法治 总第 1 期

中国环境法治

2014年卷(上)

中国环境法治

The Environmental Rule of Law

中华环保联合会 主办

主 编 谢玉红 曹明德
副 主 编 吕克勤 马 勇
魏晓娟
执行副主编 李 晴

法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国环境法治. 2014 年卷. 上 / 谢玉红, 曹明德编.
—北京: 法律出版社, 2014. 8
ISBN 978 - 7 - 5118 - 6773 - 5

I. ①中… II. ①谢…②曹… III. ①环境保护法 -
中国—文集 IV. ①D922.684 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 192922 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李群李璐

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京北苑印刷有限责任公司

编辑统筹/法律应用出版分社
经销/新华书店
责任印制/翟国磊

开本/787 毫米×1092 毫米 1/16
版本/2014 年 8 月第 1 版

印张/11.5 字数/230 千
印次/2014 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)
电子邮件/info@lawpress.com.cn
网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779
咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)
全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85388843 上海公司/021 - 62071010/1636
北京分公司/010 - 62534456 深圳公司/0755 - 83072995 重庆公司/023 - 65382816/2908

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 6773 - 5

定价:32.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

《中国环境法治》是中华环保联合会主办、面向国内外公开发行的环境法学学术出版物,自 2006 年以来连续出版。自 2011 年起每年出版两期。本刊编辑部地址:北京市朝阳区青年沟东口华表大厦六层 611 室,邮编:100013,电话:010-51266665-513。

本刊宗旨在于及时传播环境法学领域的最新研究成果,全面反映国内外环境法治最新动态,为环境法学人和法律工作者之间沟通学术思想、探讨法治难题、评论法治建设搭建畅通的平台。热忱欢迎所有环境法学人、法律工作者及环保实务部门人士惠赐佳作。

本刊取舍稿件重在学术水平。对选题意义重大、内容富有创见、论证充分、语言规范及属于省部级以上基金项目的稿件优先刊用。在校研究生发稿需有高级职称教授推荐。文章字数一般在 6 千字以上 2 万字以下。

本刊已被北京万方数据股份有限公司、万方数据电子出版社、中国学术期刊网络出版总库及 CNKI 系列数据库收录,其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。免费提供作者文章引用统计分析资料。如作者不同意文章被收录,请在来稿时向本刊声明,本刊将做适当处理。

本刊刊稿版权属于《中国环境法治》编辑部,任何形式、媒介的转载、摘登、翻译或结集出版均需事先征得本刊编辑部书面许可。刊稿仅反映作者个人观点,不代表本刊编辑部或主办单位的立场。

为了提高效率、节约资源,本刊只接受电子投稿,所有来稿请发送至编辑部电子邮箱:environmentallaw@sohu.com。凡投稿三个月内未收到编辑部用稿通知者,可将来稿改投他刊。

The Environmental Rule of Law is a semi-annual publication sponsored by All-China Environment Federation and edited by Editorial Office of the publication.

The Environmental Rule of Law's aim is the timely dissemination of the latest research results environmental law, to fully reflect the latest domestic and overseas updates of environmental law, and to build a smooth platform for the communication between environmental law scholars and environmental law practitioners.

We warmly welcome all environmental law academics and environmental law practitioners' excellent work.

All contributors are required to submit the electronic version of your manuscripts through Email: environmentallaw@sohu.com.

All rights reserved to the Editorial Office of the publication. Written permission is needed for reproductions in any forms and by any means.

编辑委员会组成

编辑委员会顾问：

宋 健

编辑委员会主任委员：

曾晓东

编辑委员会副主任委员：

李庆瑞

编辑委员会委员(按姓氏笔画排序)：

于文轩	马 东	马 勇	马骧聪	王 立	王 曦	王文革	王利明
王灿发	王社坤	王明远	王树义	王霁红	井文涌	田凤常	巩 固
吕忠梅	朱苏力	孙佑海	江 平	关 丽	杨海坤	杨朝霞	李志坚
李启家	李挚萍	肖乾刚	别 涛	汪 劲	宋寒松	张 宝	张梓太
陆新元	陈德敏	周 珂	柯 坚	胡 静	胡占山	侯佳儒	秦天宝
钱水苗	徐祥民	高利红	高金波	黄锡生	曹 霞	曹明德	常纪文
彭 峰	焦艳鹏	童之伟	蔡守秋	谭柏平	魏晓娟		

名誉主编：

马骧聪

主编：

谢玉红 曹明德

副主编：

吕克勤 马 勇 魏晓娟

执行副主编：

李 晴

【环境法前沿问题研究】

- 论新《环保法》的功能和特点 王 曦 / 1
- 笑迎环境公益诉讼制度 徐祥民 王 丹 / 9
- 环境责任保险制度的法律基础研究 杨怡然 / 18
- 陆生野生动物致害行政补偿不作为的司法审查研究 李云霖 代新新 / 33

【行政诉讼与环境保护】

- 环保议题的兴起与行政诉讼法修改的回应 章志远 / 47
- 行政公益诉讼:多维的功能 未来的方向 黄学贤 / 56
- 环境诉讼若干法律问题研究
——以“大阪国际机场噪音诉讼案”为例 田思源 于 通 / 69

【调查研究与案件判解】

- 丑陋的美丽湾:台湾地区第一件公民诉讼胜诉案例实战解析 詹顺贵 / 79
- 构建我国环境行政公益诉讼的若干建议 关 倩 / 92
- 公益组织提起环境行政公益诉讼的原告资格探析 杨岳涛 / 102

【域外环境法撷英】

- 印度 2010 年《国家绿色法庭法》评介 蔡守秋 文黎照 / 113
- 迈向低碳经济的艰难历程 Philip Andrews-Speed 著 曹 霞译 / 121

【环境法五色土】

- 环境侵权法社会化研究的一部力作 陈真亮 连燕华 / 160
- 从美国电影《永不妥协》谈环境法课程的导入 屈振辉 / 166

论新《环保法》的功能和特点^{*}

王 曦^{**}

《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环保法》)于2014年4月24日经第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议修订,将于2015年1月1日起施行。新《环保法》的颁布,标志着我国环保法制建设走上了一个新台阶,意义重大而深远。

近年来,我领导的一个跨校联合研究组比较深入地参与了《环保法》的修订工作。我们通过当面汇报和其他多种渠道向国家立法机关提供了《环保法》修订思路和修订建议稿等重要参考材料,为这部法律的修订做出了自己的贡献。在研究过程中,我们曾呼吁“让特殊的《环保法》特殊起来”,主张通过这次修订让《环保法》更好地发挥其“环保事业基础法”的特殊作用。¹现在,我们很高兴地看到新《环保法》所体现的修订思路和修订点与我们提供的研究成果相当的一致。

一、新《环保法》的目的和功能

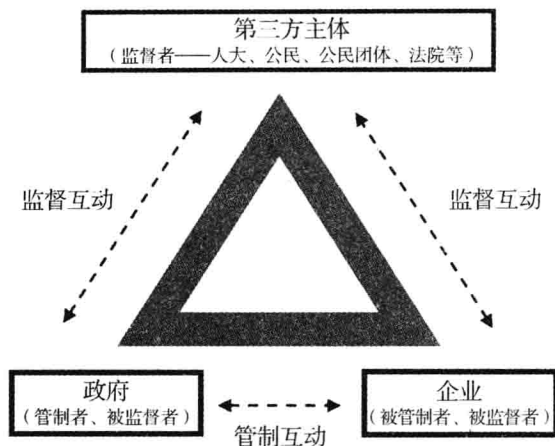
新《环保法》的目的,正如它的第一条所规定的,是“保护和改善环境,防治污染和其他公害,保障公众健康,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展”。与原《环保法》相比,这个条款有两个新的内容:一是“推进生态文明建设”,二是“可持续发

^{*} 本文为环境保护部“环境法制定研究”项目研究成果。

^{**} 作者简介:王曦,男,湖北襄阳人,上海交通大学法学院环境资源法研究所所长,教授、博士生导师,上海市人民政府参事,中国环境资源法研究会副会长,世界自然保护联盟(IUCN)环境法学院理事会副主席,主要从事环境法学研究。

1 王曦:《环保事业基础法:让特殊的〈环保法〉特殊起来!》,《绿叶》2011年第1期。

展”。这两个新的内容反映了党中央近年来所大力提倡的科学发展观和生态文明建设的战略思想。



一个国家或地区的环保事业的健康发展,需要以法律来保障环保事业主体之间的良性互动。提供这种保障就是环境法的任务。如图所示,我国环保事业主体之间的互动主要体现在三种关系上。¹ 一是政府与企业等污染者之间的环境管理关系;二是第三方主体如各级人民代表大会、公民和社会组织与政府之间的有关环境问题的监督关系;三是第三方主体中的公民和社会组织与企业等污染者之间的监督关系。因此,环境法应当为保障环保事业主体在这三种关系中的良性互动提供保障。而《环保法》的“环保事业基础法律”的特殊性决定了提供这种保障是它的特殊功能。

在新《环保法》颁布之前,我国的环境法侧重于对政府与企业之间的环境管理关系的规范,忽略了对监督者与政府和监督者与企业之间的监督与被监督关系的规范。由于法律上的这种缺陷,在缺乏监督的情况下,不少地方政府在“唯 GDP”发展观的指导下,疏于对污染型企业的管理,严重的甚至放弃环境管理职责,包庇、纵容企业的违法生产和经营行为。同样由于这种缺陷,公民和社会组织缺乏与政府和企业之间有效沟通的渠道和程序,导致大量环境群体性事件的发生,不仅付出不必要的社会代价,而且严重损害政府的公信力。

为了克服我国环境法在法律关系覆盖面上的缺陷,实现环境法的任务,新《环保法》必须具有并发挥好三项特殊功能:一是为我国环保事业奠定法律基础和组织保障;二是规范和制约有关环境的政府行为;三是规定一般性环境监管制度和其他的一般性措施。这三项特殊功能集中体现了《环保法》作为我国环保事业的“基础法”的地位。我们很高

¹ 参见王曦:《环保主体互动法制保障论》,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版)2012年第1期;《中国人民大学复印报刊资料:经济法学、劳动法学》2012年第7期。

兴地看到新《环保法》为这三项功能的发挥作出了很多具有创新性的规定。

为我国环保事业奠定法律基础和组织保障的功能主要体现在新《环保法》第一章(总则)的下列规定之中:第2条,关于环境的定义。在环境概念的外延中增加了“湿地”,拓宽了我国环境法律关系客体的范围。第4条,关于环境保护基本国策的规定(首次规定)。第5条,关于环境保护工作的原则,明确规定“环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则”(首次规定)。第6条,关于单位和个人的环境保护义务和责任。首次在规定一切单位和个人都有保护环境的义务之后,分别对政府、企业事业单位和公民的环保义务和责任做了原则性的规定。这种规定有利于环保事业的各个主体明确自己在环保事业中的地位和作用,从而更好地为环保做出各自的贡献。第7条,关于国家支持环保科技、环保产业和环保信息化建设的责任。第8条,关于国家环保财政投入的责任。第9条,关于政府加强环保宣传和环保教育的责任,以及新闻媒体开展环保法律法规宣传和对环境违法进行舆论监督的责任。其中,对新闻媒体开展环保法律法规宣传和对环境违法进行舆论监督是首次规定,将有力地促进和保障新闻媒体对环境保护工作的监督。第10条,关于环境保护行政管理体制的规定,为环境保护工作提供了组织保障。

规范和制约有关环境的政府行为的功能体现在新《环保法》的第二、三、四、五、六章的有关规定之中。

1. 规范有关环境的政府行为的规定有:第二章(监督管理)第13条中关于将环保工作纳入国民经济和社会发展规划、制定和实施本行政区域的环境保护规划以及环境保护规划必须与主体功能区划、土地利用总体规划和城乡规划相衔接的规定;第14条关于考虑政府经济、技术政策的环境影响的规定;第19条关于规划和建设项目的环境影响评价的规定;第20条关于跨行政区域的环境污染和生态破坏联合防治协调机制的规定(首次规定)等。

2. 制约有关环境的政府行为的规定有:第二章(监督管理)第14条关于政府在制定经济、技术政策时“充分考虑对环境的影响,听取有关方面和专家的意见”的规定;第26条关于政府环境保护目标责任制和考核评价制度的规定(其中关于考核评价的规定为首次);第27条关于县级以上政府每年向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告环境保护工作的规定(首次规定);第三章(保护和改善环境)第29条关于生态保护红线的规定;第四章(防治污染和其他公害)第44条第2款关于“对超过国家重点污染物排放总量控制指标或者未完成国家确定的环境质量目标的地区,省级以上人民政府环境保护主管部门应当暂停审批其新增重点污染物排放总量的建设项目环境影响评价文件”的规定(该款首次规定了“行政限批”手段);第五章(信息公开和公众参与)第

53 条关于公民、法人和其他组织依法获取环境信息、参与和监督环境保护的权利的规定和各级政府依法公开环境信息,完善公众参与程序,为公民、法人和其他组织参与和监督环境保护提供便利的规定(皆为首次规定);第 54 条第 2 款关于“依法公开环境质量、环境监测、突发环境事件以及环境行政许可、行政处罚、排污费的征收和使用情况等信息”的规定(首次规定);第 56 条第 2 款关于“负责审批建设项目环境影响评价文件的部门在收到建设项目环境影响报告书后,除涉及国家秘密和商业秘密的事项外,应当全文公开;发现建设项目未充分征求公众意见的,应当责成建设单位征求公众意见”的规定(首次规定);第 57 条关于公民、法人和其他组织对任何单位和个人的环境违法行为的举报权和对地方各级政府和县级以上政府的环保主管部门不依法履行职责的情况的举报权的规定(首次规定);第 58 条关于环境公益诉讼(首次规定)的规定;第六章(法律责任)第 67 条关于上级政府加强对下级政府的环保工作的监督(首次规定)和发现有关的工作人员有违法行为,依法应当给予处分的,应当向其任免机关或者监察机关提出处分建议的规定(首次规定);第 68 条关于对违反该条第 1~9 款所列违法行为的地方各级政府、县级以上政府环保主管部门和其他负有环保监督管理职责的部门的直接负责的主管人员和其他直接责任人员进行行政处罚的规定(首次规定);第 69 条关于“违反本法规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任”的规定等。

3. 规定一般性环境监管制度和其他一般性措施的功能,大量体现在第二、三、四、五、六章的有关规定中。其中很多规定是首次规定。这些一般性环境监管制度和措施,可以分为三类:第一类是对政府环保主管部门和其他负有环境保护监管职责部门的要求。例如,制定国家和地方环境质量标准、国家和地方污染排放标准,建立环境监测制度、环境影响评价制度、重点污染物排放总量控制制度、排污许可管理制度、污染工艺设备和产品的淘汰制度、生态保护补偿制度、跨行政区域环境污染和生态破坏联合防治协调机制,加强环保经济手段、环境基准研究、环境执法检查,落实环境质量未达标地区的限期达标规划,保护各类自然生态系统,防止外来物种的危害,分类处理和回收利用生活废弃物,促进清洁生产和资源循环利用,做好突发环境事件的预防和应对,防治农业污染、畜禽养殖污染,统筹维护城乡污水处理等基础设施的正常运行,公布企业事业单位和其他生产经营者的环境违法信息并记入社会诚信档案等。第二类是对企业事业单位、其他生产经营者和公民的要求。例如,对各种违法排污行为的禁止。第三类是有关法律责任的规定。例如对政府部门主管人员、企业事业单位等的违法行为的各种处罚措施的规定。(由于篇幅所限,对以上三类规定不一一列举。)

二、新《环保法》的特点

从上述反映新《环保法》的目的、任务和功能的种种规定可见新《环保法》具有以下四个特点。把握这些特点有助于我们正确、全面地理解新《环保法》。

(一) 初步实现了对环保事业主体的全覆盖

在这次《环保法》修订之前,我国法律对于环保事业主体的覆盖是不完整的,突出地表现为各项环保类法律都以管制企业事业单位和其他生产经营者,规范和管理其生产和经营行为为主。对于环保事业中的另外两方面主体即行政机关和公众、社会组织,法律的覆盖几近空白。例如,对行政机关在环保方面的不作为或乱作为,法律没有规定有效的监督和制约。对公众和社会组织有序参与环保事务和有关环境的政府决策,法律也没有提供切实有效的制度保障。新《环保法》较大地改变了这种状况,一方面对有关环境的政府行为规定了一些重要的规范,另一方面为保障公众有序参与环保事务也规定了一系列程序性保障。将这两类主体的行为都纳入法律调整的范围,由此初步实现对我国环保事业主体的全覆盖。

(二) 初步实现了对环保法律关系的全覆盖

新《环保法》在较大程度上弥补了我国法律对第三方主体与政府之间的监督互动和第三方主体与企业之间的监督互动保障不力的缺陷。新《环保法》一方面建立和加强了各级人大、公众和社会组织对行政机关履行环保职责的监督制度,另一方面对公众和社会组织有序参与环保事务(包括通过环境公益诉讼)提供了前所未有的制度保障。新《环保法》的通过,使我国环境法对环保事业主体之间的三种环境法律关系有了全面的覆盖,从而首次为我国环保事业主体之间的良性互动提供了全面的保障。

(三) 加强了对有关环境的政府行为的规范和制约

由于拥有地方经济和产业发展的规划者、决策者、推动者和环境管理者的双重身份,各级地方政府是我国环保事业各方主体中最为重要的主体。作为规划者、决策者和推动者,地方政府如果在影响环境的地方经济和产业发展规划、招商引资、建设项目等问题上决策失误,必将给该地的环境乃至人民群众的健康和安全带来严重的后果。作为环境管理者,地方政府如果在环境执法管理上懈怠、不作为或乱作为,也必将给地方的环境和人民群众的健康和安全带来严重后果。在《环保法》修订之前,我国法律对有关环境的政

府行为缺乏规范和制约。新《环保法》初步改变了这种状况,建立了对有关环境的政府行为的规范和制约制度。这等于抓住了我国环保事业的“牛鼻子”。有关环境的政府行为的改善,一方面将减少由于政府的规划失误而引起的环境问题,另一方面会加强政府对污染者的管理和执法。

(四) 大幅提高违法污染的成本,改变守法成本高、违法成本低的不合理状况

长期以来,我国环境保护类法律对违法行为规定的处罚幅度过低,失去了法律应有的威慑力。由于处罚幅度过低,很多企业宁愿交罚款,也不愿意投资减少或消除污染的技术和设施。针对这个不合理状况,新《环保法》规定了“按日计罚”制度。该法第59条规定:“企业事业单位和其他生产经营者违法排放污染物,受到罚款处罚,被责令改正,拒不改正的,依法作出处罚决定的行政机关可以自责令改正之日的次日起,按照原处罚数额按日连续处罚。前款规定的罚款处罚,依照有关法律法规按照防治污染设施的运行成本、违法行为造成的直接损失或者违法所得等因素确定的规定执行。地方性法规可以根据环境保护的实际需要,增加第一款规定的按日连续处罚的违法行为的种类。”这项规定实际上规定了上不封顶的罚款,它对于违法排污的企业将产生很大的威慑力。

三、新《环保法》对环保事业主体的要求

新《环保法》对我国环保事业的各种主体如何更好地发挥作用提出了要求。对它们的一个总的要求是“一切单位和个人都有保护环境的义务”(第6条第1款)。

对公民,新《环保法》首次提出了有关环保的原则性要求。新《环保法》第6条第4款规定:“公民应当增强环境保护意识,采取低碳、节俭的生活方式,自觉履行环境保护义务。”这个规定将促进我国公民环保意识的提升。

对作为管理者的地方各级政府,新《环保法》的总要求是“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”(第6条第2款)。

监督管理、保护和改善环境、防治污染和其他公害、信息公开和完善公众参与程序并为公众参与提供便利是地方各级政府的基本环保职责。为此,新《环保法》分别以四个专章共40多个条款做了详细而全面的规定。除此之外,新《环保法》以第26条专门规定了环境保护目标责任制和考核评价制度。第26条规定:“国家实行环境保护目标责任制和考核评价制度。县级以上人民政府应当将环境保护目标完成情况纳入对本级人民政府负有环境保护监督管理职责的部门及其负责人和下级人民政府及其负责人的考核内容,作为对其考核评价的重要依据。考核结果应当向社会公开”。这项规定将地方

政府及其有关负责人履行环保职责的情况作为影响其职务晋升的一个重要依据,力度相当大。为确保政府履行环保职责,新《环保法》强化了政府内部监督机制。该法第 67 条规定:“上级人民政府及其环境保护主管部门应当加强对下级人民政府及其有关部门环境保护工作的监督。发现有关工作人员有违法行为,依法应当给予处分的,应当向其任免机关或者监察机关提出处分建议。依法应当给予行政处罚,而有关环境保护主管部门不给予行政处罚的,上级人民政府环境保护主管部门可以直接作出行政处罚的决定。”该法第 68 条规定:“地方各级人民政府、县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门有下列行为之一的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过、记大过或者降级处分;造成严重后果的,给予撤职或者开除处分,其主要负责人应当引咎辞职:(一)不符合行政许可条件准予行政许可的;(二)对环境违法行为进行包庇的;(三)依法应当作出责令停业、关闭的决定而未作出的;(四)对超标排放污染物、采用逃避监管的方式排放污染物、造成环境事故以及不落实生态保护措施造成生态破坏等行为,发现或者接到举报未及时查处的;(五)违反本法规定,查封、扣押企业事业单位和其他生产经营者的设施、设备的;(六)篡改、伪造或者指使篡改、伪造监测数据的;(七)应当依法公开环境信息而未公开的;(八)将征收的排污费截留、挤占或者挪作他用的;(九)法律法规规定的其他违法行为。”这些规定前所未有,从中可见,立法者对规范和制约有关环境的政府行为给予了极大的关注。

对作为管理相对人的企业事业单位和其他生产经营者,新《环保法》总的要求是“企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏,对所造成的损害依法承担责任”(第 6 条第 3 款)。

新《环保法》在监督管理、保护和改善环境、防治污染和其他公害、信息公开和公众参与各章中对企事业单位和其他生产经营者的环保义务和责任做了详细的规定。其中有大量禁止性规定,是企事业单位和其他生产经营者所不得违反的行为规范。在法律责任一章中,新《环保法》对违反环保法律的企事业单位和其他生产经营者规定了“按日计罚”等强有力的法律制裁措施。

对作为监督者的人民代表大会、公民和社会组织、新闻媒体、人民法院,新《环保法》根据它们的不同身份,规定了不同的监督手段。

对人民代表大会的监督,新《环保法》要求“县级以上人民政府应当每年向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标完成情况,对发生的重大环境事件应当及时向本级人民代表大会常务委员会报告,依法接受监督”。

对公民和社会组织,新《环保法》明确宣布“公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利”(第 53 条第 1 款),并要求“各级人民政府环境保

护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门,应当依法公开环境信息、完善公众参与程序,为公民、法人和其他组织参与和监督环境保护提供便利”(第53条第2款)。为了帮助公众了解环境状况、政府环保履职情况和企业事业单位和其他生产经济者的排污状况,新《环保法》专门对政府环境信息公开、企业事业单位和其他生产经济者排污信息公开和建设项目环评报告全文公开等做了规定。为保障公民的环境监督权,新《环保法》第57条专门规定:“公民、法人和其他组织发现任何单位和个人有污染环境和破坏生态行为的,有权向环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职责的部门举报。公民、法人和其他组织发现地方各级人民政府、县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门不依法履行职责的,有权向其上级机关或者监察机关举报。接受举报的机关应当对举报人的相关信息予以保密,保护举报人的合法权益。”此外,新《环保法》还为符合条件的社会组织提起环境诉讼打开了大门。该法第58条规定:“对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼:(一)依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;(二)专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼,人民法院应当依法受理。提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。”这些规定将极大地促进公民、法人和其他组织依法有序和有效地参与环境保护。

对新闻媒体的监督,新《环保法》首次规定“新闻媒体应当开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传,对环境违法行为进行舆论监督”。

对人民法院,新《环保法》第58条首次规定人民法院应当依法受理符合条件的社会组织提起的环境公益诉讼。

环境保护事业是我国国家治理体系和治理能力现代化的一个重要的前沿阵地。新《环保法》为我国环保事业的各个主体在这个事业中的权利(权力)和义务首次做了全面的规定,明确了各个主体在这个事业中的地位 and 作用,为它们之间的良性互动奠定了坚实的法律基础。因此,新《环保法》堪称我国国家立法机关在推进我国国家治理体系和治理能力现代化方面的一项重要成果。

笑迎环境公益诉讼制度

——对新《环境法》的“积极”解释^{*}

徐祥民 王 丹^{**}

内容提要:建立环境公益诉讼制度既是我国学界的一个“跨世纪”的愿望,也进入了国务院的决定。这为人们从新《环境法》中“积极”发现环境公益诉讼制度提供了了解立法者“意图”的背景。新《民诉法》在建设环境公益诉讼制度的道路上尽管解决了原告资格等问题,但其所建立的维护以“众多消费者合法权益”为典型的“社会公共利益”的诉讼却是“众益”诉讼,而“众益”本质上是私益。新《环境法》既许可无直接利害关系人担当原告,又解决了以往实践中法院拒绝受理有关案件的问题,还为防止在建立环境公益诉讼制度之后出现消极后果采取了措施,沿着这个方向建设起来的与污染环境、破坏生态有关的社会公共利益诉讼应当就是环境公益诉讼。

关键词:环境公益诉讼制度 环境保护法 公益诉讼

2014年4月24日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过了《环境保护法》修正案。在新修订的《环境保护法》(以下简称《环境保护法(2014)》)中寄托着环境法学界、环境行政管理部门、司法界、律师界、其他关心环境保护的人和组织建立我国环境公益诉讼制度的希望。那么,《环境保护法(2014)》是否帮助那些寄望于它的人、组织实现了他们的愿望了呢?在该法的第58条,或其字里行间是否已经宣布或包含

^{*} 本文是教育部哲学社会科学发展报告建设(培育)项目“中国环境法制建设发展报告”(项目编号:11JBGP044)的阶段性成果。

^{**} 作者简介:徐祥民,又名徐进,(1958—)历史学博士,法学博士,泰山学者,中国海洋大学教授、博士生导师、法学院院长,教育部人文社会科学重点研究基地、985哲学社会科学创新基地中国海洋大学海洋发展研究院研究员,山东省新成环境法与可持续发展研究中心主任;王丹,女,山东青岛人,中国海洋大学法政学院环境法学专业硕士研究生,研究方向:环境法学理论。

了环境公益诉讼制度呢?本文作者也是中国环境公益诉讼制度的期盼者,¹在强烈的期盼心理的驱使下,我们努力从这部法律中,当然主要是从它的第58条中搜寻环境公益诉讼的信息。通过对《环境保护法(2014)》的“积极”解释,似乎可以给予这个问题肯定的回答。

一、对环境公益诉讼制度的久久期盼和对新《环境法》的“积极”解释

在《环境保护法(2014)》中并未出现“环境公益诉讼”或“公民诉讼”这样的词汇,也没有其他一目了然的表达可以让执法者和守法者确信这部法律规定了环境公益诉讼制度。期盼环境公益诉讼制度的人们相信该法第58条规定了环境公益诉讼制度,但人们相信的内容并未用毋庸置疑的文字表达出来。要想从这一条中读出环境公益诉讼制度,必须对其做“积极”的解释,而我国学者、其他关心环境保护的人们对环境公益诉讼制度的久久期盼为对该条的“积极”解释提供了“事实”根据。

汪劲先生在《中国环境公益诉讼,何时才能浮出水面?》一文中表达了“中国公众和环保团体对环境公益诉讼制度的期待”²和他自己的期待。

毋庸置疑,汪劲先生等“与松花江内生存的濒危珍稀野生水生动物鲟鳇鱼和其他自然物作为共同原告”提起的诉讼(2005年12月7日)在被黑龙江省高级人民法院以他们与“本案……无关”等为理由“拒绝立案”时,他们就已经开始了对那由人民法院实际执行的环境公益诉讼制度的期盼。

这显然不是最初显现的期盼。汪劲先生等在2000年出版的著作中就写道:“因为我国……还没有建立公民诉讼制度,所以,一般来讲……出于一种保护环境的目的提起的行政诉讼,应当是不被允许的。”³这显然不只是对中国当时的诉讼制度做写实性的描述,而是批评我国在制度建设上的落后。该书不仅批评我国“在环境诉讼”上与“同样是发展中国家”的印度相比落后得多,⁴而且还把书中所讨论到的包括环境公益诉讼在内

1 本文作者之一曾于2008年主持中华环保联合会资助的课题——环境公益诉讼制度研究。课题成果《环境公益诉讼研究——以制度建设为中心》由中国法制出版社于2009年出版。不管是积极承担课题的举动本身,还是课题研究的成果,都反映了课题主持人对建立我国环境公益诉讼制度的积极态度。在这之后,徐祥民及其他参加过中华环保联合会资助课题的专家学者陆续发表了一系列讨论环境公益诉讼或涉及环境公益诉讼的论文。这些论文的撰写和发表是作者们为建立中国的环境公益诉讼制度克服理论障碍的热心的表达,而这些论文的内容则是这些作者对建立我国环境公益诉讼制度的更加理性的思考的表达。

2 这是汪劲先生文章中的一个标题。参见汪劲:《中国环境公益诉讼,何时才能浮出水面?》,《世界环境》2006年第6期。

3 汪劲等:《绿色正义——环境的法律保护》,广州出版社2000年版,第204页。

4 原文为“同样是发展中国家,印度在环境诉讼上的实践比我国要先进许多”。参见汪劲等:《绿色正义——环境的法律保护》,广州出版社2000年版,第213页。