

颜运秋 著

中国特色生态环境 公益诉讼理论和制度研究

Z

HONGGUO TESE

SHENGTAI HUANJING

GONGYI SUSONG LILUN HE ZHIDU YANJIU



中国政法大学出版社


作者简介

颜运秋，男，现广东财经大学法治与经济发展研究所研究员，广东财经大学“南岭学者”特聘教授，原中南大学升华特聘教授，博士生导师，博士，南京大学法学博士后，教育部新世纪优秀人才，主要从事公益诉讼、经济法学、环境法学等的研究和教学工作。

颜运秋 著

中国特色生态环境 公益诉讼理论和制度研究

Z HONGGUO TESE SHENGTAI HUANJING
GONGYI SUSONG LILUN HE ZHIDU 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

中国特色生态环境公益诉讼理论和制度研究/颜运秋著. —北京:中国政法大学出版社, 2019. 6

ISBN 978-7-5620-8987-2

I. ①中… II. ①颜… 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(2019)第 076694 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 | 固安华明印业有限公司 |
| 开 本 | 720mm×960mm 1/16 |
| 印 张 | 15 |
| 字 数 | 250 千字 |
| 版 次 | 2019 年 6 月第 1 版 |
| 印 次 | 2019 年 6 月第 1 次印刷 |
| 定 价 | 49.00 元 |

2014-2017 年度国家哲学社会科学基金重点项目

(14AFX023) 最终结题成果

本书由广东财经大学法学院、
广东财经大学法治与经济发展研究所联合资助出版

前 言

PREFACE

中国特色生态环境公益诉讼理论和制度研究，是我国应对改革开放后经济持续高速发展中日益凸显的环境恶化、气候异常、自然灾害频发等生态破坏和环境污染问题的重要理论课题之一。本书论述生态环境公益诉讼存在和发展的理论基础，回答生态环境保护公益诉讼机制为什么存在和如何发展的问题；合理界定生态环境公益诉讼的基本内涵与外延；系统分析生态环境公益诉讼的功能与作用；解释生态环境公益诉讼中的利益衡量规则，特别是做出对环境公共利益的学理解释；深刻论述生态环境公益诉权；探索生态环境公益诉讼的司法组织建设问题；探讨多元化的生态环境公益诉讼原告资格问题，特别对环保组织、检察机关、行政机关、自然人在生态环境公益诉讼中的原告资格做出专门探讨；合理设计和论述生态环境公益诉讼的程序规则；从成本效益的角度探讨生态环境公益诉讼运行的障碍及其出路；建设性地提出构建系统的生态环境公益诉讼的激励约束机制；合理借鉴国外生态环境公益诉讼的成功经验，为进一步完善我国生态环境公益诉讼的立法与实践献计献策。

本书的创新之处：（1）在司法能动的基础上探索独立生态环境保护庭的构建。从司法能动和法院改革角度，对建立独立的生态环境保护庭作为该类案件的基本审判组织的法理进行研究，探索推动独立生态环境保护公益诉讼审判组织的组建。（2）在生态环境保护公益诉讼立案机制中创设立案协助制度。本书创新性地提出在生态环境保护公益诉讼立案机制中创设立案协助制度，赋予某些有较好独立性的机关如检察机关协助立案的职责并创设相应的程序，排除人为障碍，推动立案的进行。（3）在生态环境保护公益诉讼的激

励约束机制中引进原告安全保护制度。探讨生态环境保护公益诉讼中的原告安全保护规则，在生态环境保护公益诉讼中引进私人起诉安全保护机制。(4) 研究体系创新。本书以诉讼进程为主线、以诉讼程序构建为目标，将生态环境保护公益诉讼机制的研究细化为立案机制、裁判机制、证据规则机制、激励约束机制等几个板块，在每一个板块下又针对该制度重点需要解决的理论和实践问题确定内容，各部分内容自成体系，又互相关联。(5) 研究视角创新。本书的研究以生态环境公益问题为起点，探讨生态环境保护公益诉讼理论和制度构建，然后又回到个案问题，走的是“实践—理论—实践”的研究路线，彻底地贯彻了科学研究的目的是推动实践进步这一基本思想。

本书的主要建树在于：(1) 合理界定了生态环境公益诉讼的基本内涵；理顺了生态环境公益诉讼与私益诉讼的关系，生态环境公益诉讼与传统私益诉讼在诉讼目的、诉讼请求、审理对象、案件事实认定等方面存在区别和紧密联系。生态环境公益诉讼与环境代表人诉讼不是一回事，生态环境公益诉讼的重心应当从民事公益诉讼转移到行政公益诉讼。(2) 分析论证了生态环境公益诉讼的理论基础。生态环境公益诉讼的基础是环境义务和环境公益权而不是环境私益权；生态环境公益诉讼的基础是程序意义环境权而非实体意义环境权；自然体权利不是生态环境公益诉讼的权利基础。生态环境公益诉讼的运行建立在现代环境管理民主化的基础之上，社会公众的环境公益诉求成为生态环境公益诉讼机制启动、运行以及效果实现的重要推动因素和重要标志之一。(3) 探讨了生态环境公益诉讼的功能及其发挥。环境公益诉讼具有为环保群体事件减压、促进环境公益的司法保护、形成环境公共政策、弥补环境行政机关执法不力的缺陷等功能，这些功能是按照一定的逻辑顺序体现出来的，而非杂乱无章。环境公益诉讼功能的发挥不仅有赖于司法机关的能动作用，还需要审判人员自身司法能力的不断提高。(4) 探讨了生态环境公益诉讼中的利益衡量机理。利益衡量方法是治理型环境司法的最基本裁量方法；生态环境公益诉讼涉及多元利益的博弈与选择，在最根本的意义上，治理型环境司法的裁判过程就是法官平衡、救济或再分配利益的过程。(5) 分析了生态环境公益诉讼的诉权与诉讼请求。在环境公益诉讼中，原告可以提出哪些诉讼请求与其自身利益无关，但与其宗旨和职权有关，并取决于原告能否找到支撑这些诉讼请求的实体请求权规范。如果没有实体请求权规范，原告所提出的诉讼请求将无法获得法院的支持。法官必须先行判断环境公益

诉讼原告所援引的请求权规范能否支撑其所提出的用以救济环境公益损害的诉讼请求，才能裁判支持或者否认其诉讼请求。(6) 论证了生态环境公益诉讼的司法模式与司法组织。当前，我国政策与立法及地方规范性文件实际上是大力提倡了公权力主导型环境公益诉讼的司法模式，对社会力量融入生态环境公益诉讼秉持谨慎态度，法院职权主义适度强化。生态环境公益诉讼的发展需要发挥司法能动，未来的走向是，促使私人执法型生态环境公益诉讼模式从理想走向现实。(7) 关于生态环境公益诉讼的原告资格。笔者认为，环境公益诉讼主体必须是多元化的，而非“一元”的，逐渐放宽环境公益诉讼的原告资格是诉讼制度发展的一个趋势。(8) 环境公益诉讼案件的证据具有科学技术性强、易逝性明显、极具隐蔽性、专业性突出等特点。环境公益诉讼与一般民事诉讼不同，不要求起诉主体与所诉事项之间具有直接的利害关系，为充分利用有限的社会资源和司法资源有效保护环境公共利益，将明显属于滥诉或者恶意诉讼的起诉排除在外，原则上应要求提起公益诉讼的原告在起诉时提交初步的证明材料，以证明其诉讼请求具有一定的事实依据。环境公益诉讼属于“技术型诉讼”，侵害事实的查明、因果关系的认定以及生态环境的修复等问题都需要环境科学、生态科学、生物科学、流行病学等专业科技知识，以破解环境公益诉讼中的技术难题。(9) 探讨了生态环境公益诉讼的程序规则。在提起生态环境公益诉讼之前的一定期间内，应当设置一个前置程序，即原告发现行政机关存在损害社会公共利益的作为和不作为行为时，在起诉前适当时间内首先应向该行政机关提出改进的建议，如果该行政机关逾期不予答复或者没有采取有效措施，才可以提起行政公益诉讼，这是对行政权的基本尊重，也是考虑到行政效率的价值所在。生态环境公益诉讼在诉讼时效、管辖、立案机制、调解、和解与撤诉、执行等方面都具有特殊性。(10) 生态环境公益诉讼的保障机制。必须以激励理论为指导，充分运用多种方式，通过各种手段大力提升环境公益诉讼中多元主体的参与能力，建立健全环境公益诉讼的启动动力机制、资金保障机制、技术支持机制、激励机制、胜诉对私人原告的奖励机制、私人原告的安全和职业保障机制等。唯有如此，才能改变我国环保组织和其他相关主体没有足够动力参与到环境公益诉讼中来的被动局面。(11) 通过对2014年《环境保护法》实施前后全国各地法院受理的环境公益诉讼案件的统计与比较分析发现，我国环境公益诉讼发展迅速。为此需要进一步完善环境司法理念，健全环境公益诉讼相关

制度，以确保环境公益诉讼立法步步推进，越来越趋于明确具体，可操作性不断增强；建立健全环境行政监督管理与环境公益诉讼形成合力的良性互动机制；从当前过于强调环境民事公益诉讼功效的舍本求末的做法转变到突显环境行政公益诉讼与环境民事公益诉讼相结合的标本兼治的做法上来。

| | |
|--------------------------------------|-----|
| 第一章 生态环境危机呼唤公益诉讼 | 001 |
| 一、生态足迹、生态环境危机与生态法治 | 001 |
| 二、利益冲突与环境治理多元机制 | 003 |
| 三、生态环境问题与公益诉讼 | 005 |
| 四、生态环境法学者的使命与本书的主要内容 | 008 |
| 第二章 生态环境公益诉讼的基本内涵与重心 | 010 |
| 一、生态环境公益诉讼的基本内涵与特征 | 010 |
| 二、生态环境公益诉讼的基本类型 | 016 |
| 三、生态环境公益诉讼重心的转移：从民事公益诉讼到行政公益诉讼 | 017 |
| 第三章 生态环境公益诉讼的理论基础 | 022 |
| 一、打击生态环境公益违法行为的客观要求 | 022 |
| 二、生态环境公益诉讼的伦理基础 | 025 |
| 三、生态环境公益诉讼的权益基础 | 028 |
| 四、生态环境公益诉讼与公益信托理论 | 035 |
| 五、环境民主、公众参与与生态环境公益诉讼 | 041 |
| 第四章 生态环境公益诉讼的功能及其发挥 | 043 |
| 一、环保群体性事件的减压功能 | 044 |
| 二、环境公益的司法保护功能 | 045 |
| | 001 |

| | |
|-------------------------------------|-----|
| 三、环境公共政策形成的促进功能 | 046 |
| 四、对环境行政监管的补充功能 | 048 |
| 五、环境公益诉讼功能的发挥 | 050 |
| 第五章 生态环境公益诉讼中的利益衡量 | 053 |
| 一、什么是生态环境 | 053 |
| 二、什么是生态环境公益 | 055 |
| 三、什么是生态环境公害 | 059 |
| 四、生态环境公益诉讼中的利益衡量 | 062 |
| 第六章 生态环境公益诉讼的诉权与诉讼请求 | 065 |
| 一、生态环境公益之诉 | 065 |
| 二、生态环境公益诉讼无反诉 | 067 |
| 三、生态环境公益诉权 | 068 |
| 四、生态环境公益诉讼的诉讼请求 | 076 |
| 第七章 生态环境公益诉讼的司法模式与司法组织 | 088 |
| 一、生态环境公益诉讼司法模式的基本类型 | 088 |
| 二、我国生态环境公益诉讼司法模式的选择 | 090 |
| 三、国外环境司法专门化的介评 | 094 |
| 四、我国生态环境司法专门化的做法与探讨 | 097 |
| 五、生态环境公益诉讼司法组织的建设 | 101 |
| 第八章 生态环境公益诉讼的原告资格 | 106 |
| 一、生态环境公益诉讼起诉主体的多元性 | 107 |
| 二、生态环境公益诉讼中的检察机关 | 112 |
| 三、生态环境公益诉讼中的行政机关 | 122 |
| 四、生态环境公益诉讼中的环保组织 | 125 |
| 五、生态环境公益诉讼中的公民 | 136 |

| | |
|---------------------------------|------------|
| 六、生态环境公益诉讼中的其他主体 | 141 |
| 七、生态环境公益诉讼起诉资格的序位 | 147 |
| 第九章 生态环境公益诉讼的证据制度 | 149 |
| 一、环境公益诉讼案件证据的特点 | 150 |
| 二、原告的举证责任 | 150 |
| 三、被告的举证责任 | 152 |
| 四、当事人自认 | 152 |
| 五、法院职权探知 | 154 |
| 六、表见证明方法 | 154 |
| 七、因果关系证明 | 155 |
| 八、证据保全 | 156 |
| 九、专家证人制度 | 157 |
| 十、科技证据 | 159 |
| 第十章 生态环境公益诉讼的程序规则 | 162 |
| 一、生态环境公益诉讼的诉前程序 | 162 |
| 二、生态环境公益诉讼的诉讼时效 | 168 |
| 三、生态环境公益诉讼的管辖制度 | 174 |
| 四、生态环境公益诉讼的立案机制 | 177 |
| 五、生态环境公益诉讼中的调解、和解与撤诉 | 178 |
| 六、生态环境公益诉讼的执行程序 | 183 |
| 第十一章 生态环境公益诉讼的保障机制 | 189 |
| 一、生态环境公益诉讼的支持机制 | 189 |
| 二、生态环境公益诉讼的激励机制 | 199 |
| 三、生态环境公益诉讼的约束机制 | 203 |

| | |
|--------------------------------------|-----|
| 第十二章 生态环境公益诉讼的立法比较与司法趋势 | 206 |
| 一、生态环境公益诉讼的域外立法 | 207 |
| 二、我国生态环境公益诉讼的地方性立法 | 212 |
| 三、我国生态环境公益诉讼的全国性立法 | 217 |
| 四、完善我国生态环境公益诉讼立法的几点宏观建议 | 223 |
| 五、我国生态环境公益诉讼实践的发展趋势 | 226 |

第一章

生态环境危机呼唤公益诉讼

一、生态足迹、生态环境危机与生态法治

人类是环境的创造物也是环境的塑造者，环境给予人类维持生存与发展的物质与机会。我们一直将环境资源视为无主财产，一如最为饥饿的路人有权随意摘取野果那样。我们一直将这些环境资源定价为零成本，我们也正在以一种过分浪费和毫无节制的方式使用这些环境资源并且承受由此导致的各种不利后果。^{〔1〕}

20世纪90年代初，加拿大不列颠哥伦比亚大学规划与资源生态学教授里斯（William Rees）提出“生态足迹”（ecological footprint）概念，“生态足迹”是用以衡量人类对自然环境资源的利用程度以及自然界为人类提供的生命支持服务功能的一种方法，该概念已为世界自然基金会、联合国环境规划署联合发布的《2004年地球生态报告》采用。该报告认为，地球可以为全球人口提供的生物生产性土地和海洋面积是人均1.8全球公顷（global hectare），而2001年全球生态足迹为人均2.2全球公顷，人均生态赤字达21%。^{〔2〕}而且这种赤字还在增加。

现代人在享受巨大物质繁荣的同时频频遭遇环境污染、资源匮乏、能源短缺、生物多样性丧失、全球变暖等“自然的报复”，生存发展遭受严重威胁，几乎抵消了物质财富增长带来的好处，以至于越来越多的人对现代文明的“进步性”发出质疑。环境资源日益成为各群体、各阶层、各地区、各国

〔1〕〔美〕约瑟夫·L. 萨克斯：《保卫环境——公民诉讼战略》，王小钢译，中国政法大学出版社2011年版，第137页。

〔2〕丁山：“今天起我们开始透支地球”，载《北京晚报》2006年10月10日。

家竞相争夺的焦点，优美的环境、丰富的资源正在变得越来越稀缺、昂贵、遥不可及。^{〔1〕}

对如何有效地防治环境污染和生态破坏，解决这一世界性难题，国内外学者从不同角度提出了许多观点。起初，生态环境问题被认为是一个只要通过技术手段就能够解决的问题，后来，人们越来越认识到，生态环境问题既是一个科学技术问题，也是一个人文社会和法律问题。尤其是科斯在《社会成本问题》一文中指出：由于交易成本的客观存在，为了实现社会收益最大化，进行合理的财产权界定和分配非常必要。但是，在生态环境问题上却更加复杂。自1968年哈丁发表《公地悲剧》^{〔2〕}以来，如何避免环境问题就成为学者研究的热点。为什么人类能够以所有权这种人类社会的约束规则来剥夺其他生物的生活环境？生活着众多生物的森林、草原，被土地所有权这种观念切割得支离破碎，用以满足人类自身的欲望，对这种事情我们应该自觉地保持清醒的认识。^{〔3〕}

其实，环境问题的解决，取决于三个方面：①转变观念，即树立生态文明观；②充分有效利用现代环境保护科学技术手段；③实行环境法治，用法律规范人们的行为，化解环境纠纷，实现环境正义。^{〔4〕}生态文明观包括但不限于如下内容：①人类时刻离不开生态环境，毁坏生态环境等于毁灭人类自己。②资源和生态环境容量有限，人类必须尊重自然规律。③生态环境和自然资源属于生活在这个星球上的每个人。④生态环境和自然资源不仅属于我们当代人，更应属于后代人。⑤人类应当建立起一种人与自然平等协调、和睦共处、相互尊重的新型关系。^{〔5〕}

生态文明是人们长期自觉形成的，以协调人与自然的建设和有序生态运行机制和良好生态环境为目的的一系列物质、精神、制度与实践等成果的总和，是人类社会新的最高的文明形态。建设生态文明表现为一整套社会

〔1〕 巩固：《环境伦理学的法学批判——对中国环境法学研究路径的思考》，法律出版社2015年版，第1~2页。

〔2〕 Hardin, *The Tragedy of the Commons* Garrett 1968, *Science* 162: pp. 1243~1248.

〔3〕 [日] 交告尚史等：《日本环境法概论》，田林、丁倩雯译，中国法制出版社2014年版，第3~4页。

〔4〕 王树义：“论生态文明建设与环境司法改革”，载《中国法学》2014年第3期。

〔5〕 《中国环境保护行政二十年》编委会编：《中国环境保护行政二十年》，中国环境科学出版社1994年版，第52~53页。

的再造和重塑工程，生态文明的建设呼唤并带动了法治观念的变化。传统法治主要调整人与人的关系，以“人本”作为法治演进的主线，这样的法治实际上是“人本法治”；〔1〕而在生态文明观念的促使下，要求法治观念与实践的变迁因应成为一种崭新的法治观念及实践——“生态法治”。〔2〕这是法治现代化的突出表现和主要方面。

为预防这类生态损害对地球与人类社会造成更进一步的损害，生态损害的应急响应、评估、恢复费用必然发生，这种生态损害与对人类社会人身、财产的损害相比，数额巨大且不容忽视。然而生态权益与普通民事权益相比，深刻的特殊性是它的公共物品属性、所有权的模糊性、生态修复专业化特性、代内与代际利益分配的复杂性，以及自然资源的休闲、娱乐与审美等非传统民法法益性等，这些都难以用传统民法与传统侵权法理论来框定。生态法经过从传统法律向现代法律的重要转型，形成了独特的价值理念和保护对象——生态利益，以及与之相对应的救济机制，以期有效地解决生态环境问题。

二、利益冲突与环境治理多元机制

目前，中国生态保护形势异常严峻，经济社会发展与环境保护的矛盾日益尖锐，这种矛盾背后的一个重要原因是经济利益与生态利益的冲突。法律的天然使命是协调利益冲突，环境保护的严峻现实说明我国的环境法律、法规在完成协调经济利益与生态利益的使命上任重道远。面对经济发展的强势需求，环境法律法规的约束显得过于软弱，造成这一问题的直接原因很多，既有立法的原因，也有执法和司法的原因。在如何正确处理经济发展与环境保护的矛盾方面，环境法理论研究的缺失也是造成矛盾的一个重要原因。可持续发展这个概念已经提出很多年了，但对如何通过制定和实施具体的环境法律制度促使可持续发展的实现，还没有清晰、明确的答案；在遇到经济发展与环境保护的冲突与矛盾时，如何通过法律途径摆正二者之间的关系，我们的立法、执法和司法也都还没有完全跟上。当法律应用于具体案件来解决

〔1〕 刘明皓：“从人本法治观到生态法治观——一种法治观念模式的衍更”，载《黑龙江省政法管理干部学院学报》2007年第3期。

〔2〕 江必新：“生态法治元论”，载《现代法学》2013年第3期。

经济利益与生态利益的矛盾时，经济发展优先、环境保护让步就变成了必然的结果。^{〔1〕}

其实，要解决生态环境问题，必须建立有效、合理、灵活的治理机制。“机制”（mechanism）原本是物理学用语，指特定系统中，满足了其必要条件，就可以产生符合物理性质的状态或者结果的现象。其后，“机制”这一概念演变为特定系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式，被广泛应用于生理学、心理学、哲学、经济学、管理学、法学等多门社会学科中。韦氏词典对“机制”的主要解释为：“涉及或导致某些行动、反应和其他自然现象的一系列相关的基本活动或过程。”^{〔2〕}在法学领域，有专门研究法律机制、法律调整机制、刑罚机制、诉讼机制等的学科。作为同政治机制、经济机制、文化机制等相对应的概念，法律机制是在“权利—义务—责任”模式调控方式下，按照一定方式运行，以达到社会调控效果的一种社会调控手段。

生态环境法治机制具有特殊性。法律的执行有两种基本方式：一种是公共执法（public enforcement），另一种是私人执法（private enforcement）。公共执法是指由公职人员，如检察官、行政人员按照法定程序，以国家的名义，对违法行为和违法者进行调查、惩罚或者提起诉讼的有强制力的一系列活动。私人执法则是指由个人或企业，以个人的名义调查违法行为，缉拿违法者或者提起诉讼的没有强制力的一系列活动。这两种执行其实并不能截然分开，很多情况下需要有机结合才能更好地发挥作用。然而事实上，无论在古代中国还是现代中国，私人执法都是一种普遍存在的执法方式，只不过在正式的文献中少有人加以深入研究罢了。至于在西方国家，随着私人执法机制愈来愈多地被引入反公害法律，例如环境保护法、政府采购法等执法，对私人执法和公共执法进行比较研究的文献就日渐增多。其中，贝克尔、斯蒂格勒、兰德斯、波斯纳、波林斯基、布坎南等人运用新近发展起来的法律——经济学理论方法，对私人执法和公共执法利弊优劣进行比较分析，建立了二元分析的理论框架。法律执行的二元机制，同样为环境法的执行与环境治理的多

〔1〕 冯嘉：《环境法原则论》，中国政法大学出版社2012年版，第1页。

〔2〕 [美] 梅里亚姆·韦伯斯特公司编：《韦氏词典》（第11版），世界图书出版公司2001年版，第455页。