

环境民事公益诉讼原告资格研究

——基于环保组织起诉化工企业案的分析

陆红, 宋永杰

(南京农业大学人文与社会发展学院, 江苏南京 210095)

摘要:原告资格是环境民事公益诉讼的核心问题。我国对社会组织作为环境公益诉讼的主体加以限制,降低了对潜在性环境污染事件的监督效能。环保组织的公益性及专业性特点符合环境公益诉讼主体资格要求。检察院成为环境民事公益诉讼的诉讼主体,履行监督职能,符合检察院内在职能的要求。设置环境行政管理前置程序,在行政环保职能部门穷尽行政管理措施后,可提起环境民事公益诉讼。为了防止滥诉,个人暂不能成为环境民事公益诉讼的适格原告。建议建立原告诉权冲突协调机制。

关键词:环保组织;公诉机关;个人诉权;协调机制

中图分类号:D912.6

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2016)05-0078-05

环境民事公益诉讼是一项能有效预防和救济“对环境本身之损害”的法律制度^[1],原告资格是环境民事公益诉讼制度面临的首要问题。江苏泰州环保联合会起诉化工企业案,发生于新《环境保护法》施行之前,结案于新环境保护法施行之后,是我国赔偿额最大的环境民事公益诉讼案,在理论和实践上有突破,具有典型意义及指导意义。泰州市六家化工企业由于违法倾倒废酸,致使长江流域及泰州水土环境遭到极大损害,原告提出1.64亿元环境修理及赔偿费用。江苏省高级人民法院最终判决被告承担1.6亿元环境修理费。此案由检察院支持泰州市环保联合会起诉,涉及环保联合会及检察院是否具有环境民事公益诉讼主体资格问题。本文探讨环境公益诉讼主体及其诉权冲突协调机制,希冀对完善我国环境民事诉讼制度有所裨益。

一、具有环境民事公益诉讼主体资格的环保组织

1. 环保组织的公益性及专业性特点符合环境公益诉讼主体资格要求

环保组织是依法设立的非营利性组织,反映环

保组织的公益性特点。从其设立的宗旨上来看,公益性是环保组织的第一特性,是其存在的根基。由其代表不特定对象多数人的环境生存权益,提起环境侵权公益诉讼,既实现了社会公共价值,也维护了公民个人利益,缩减了司法资源浪费的可能性。由此,环保组织的公益性特点与环境公益诉讼的公益性具备一致性。其次,环保组织拥有大量法律学者、环境科学专家、谈判人才等,具有极强的专业性。能有效处理环境科学问题,并为相关司法判定提供强有力的证据支持和意见,在最大范围内提高环境诉讼成功率。由于环保组织公益性及专业性特点符合环境公益诉讼主体资格要求,2015年1月最高人民法院对社会组织明确阐释,进一步确定环保组织在诉讼过程中的法律地位。为保障环保组织有效行使诉权,有学者提出“需建立前置程序,对环保组织的诉权加以限制,完善举证责任分配制度”^[2]。通过限制诉权,防止滥诉现象;通过举证责任的合理分配,完善环境公益诉讼程序性规则。

2. 《环境保护法》是否具备溯及力

虽然新《环境保护法》肯定了社会组织的诉讼法律地位,但我国立法较为谨慎,社会组织具备起诉

收稿日期:2016-04-29

基金项目:国家社会科学基金重点项目(14AFX023)

作者简介:陆红(1968—),女,江苏南京人,副教授,从事土地法、环境法研究。

资格需要时间和信誉要求,且必须在相应的级别部门进行注册。本案泰州市环保联合会成立不到一年,并不符合提起诉讼的环保组织需具有连续从事环境保护公益活动5年的要求。但是,新环保法生效的时间是2015年1月1日,对其并没有溯及力。泰州市环保联合会之所以能够成为本案诉讼原告,基于《民事诉讼法》第55条“有关组织”的规定,但此条款并没有对“有关组织”加以明示,有违法律明确性要求,学术界对此多有争议,例如郭晋豫提出,修改后的《民事诉讼法》对启动公益诉讼的主体规定不甚完善,导致环境民事公益诉讼制度无法对环境公益进行有效维护^[3]。泰州市中级人民法院能够受理此案,维护公众环境法益,应该肯定。从现实性和紧密性联系角度分析,泰州市联合会作为本市唯一合法成立环保组织,对环境污染事实了解更为清晰,掌握环境资料和证据更为翔实,有利于法庭查明案件事实,泰州市环保联合会具备该案原告诉讼资格,新环保法对其并没有溯及力。

3. 是否扩大环保组织范围的争议

在国际上,将环保组织作为环境民事公益诉讼主体是通行做法。但是,是否扩大环保组织范围,各国做法不一。美国和印度等一些国家对环保组织作为环境公益诉讼的主体在时间上并没有限制^[4],而德国和法国要求至少成立3年以上^[5]。我国对社会组织作为环境公益诉讼的主体加以限制并明确,与民诉法的相关规定相比具有进步性。环境民事公益诉讼涉及一定区域内整体利益相关者的合法权利维护,具备集体性和复杂性。其诉讼性质也就要求公益诉讼主体须具有非常强的专业性和公信力。但是,是否从事环境保护公益活动连续5年就一定具有非常强的专业性呢?连续从事环境保护公益活动5年的限制是否具有合理性和法理基础还有待考量。连续5年从事环境保护公益诉讼的限制缩小了诉讼主体范围,也无形当中增加民间环保组织生存压力,挫减了环保组织开展公益活动的积极性。据统计全国只有300多家社会组织有权提起环境公益诉讼^[6],存在环境污染及资源破坏事件频发和环保组织发展不平衡的矛盾,致使其服务与监督辐射区无法覆盖一些偏僻区域,尤其是一些具有隐蔽潜在的环境污染风险。因此,过多限制原告资格,与我国现在环境污染严重和资源破坏多发的国情并不相适应。本文认为时间的长短并不能代表专业能力强弱,专业能力强弱应当在其参与诉讼中进行考察,不应在参与诉讼资格上进行限制。依法成立从事环境保护公益活动的组织就犹如法律拟制的人,其从成立起就应该具有提起诉讼的权利,对于其诉讼的行

为能力应该从其他方面考量。

二、检察机关应成为环境民事公益诉讼的诉讼主体

1. 检察机关的监督职能符合环境公益诉讼主体资格要求

依据我国《宪法》第131条条款,检察院具备独立的监督权能,是国家利益和公共利益的维护者^①。允许检察院成为环境民事公益诉讼的诉讼主体,不仅符合检察院内在职能要求,更能推动我国环境公益保护事业发展壮大。检察院无论在法律专业技能上,还是在财政支持及调查取证上都比环保组织或个人具有得天独厚的优势。另外,随着社会不断进步,个人本位的权利观念逐渐会向社会本位发展,检察机关的职能不能仅仅限于刑事诉讼及民事抗诉领域,应当外延至代表公共利益并参加环境公益诉讼才能更符合司法改革的趋势。根据民事诉讼法“直接利害关系”理论,只有直接遭受违法行为侵害的公民、法人及其他组织才能提起诉讼,一定程度上防止当事人滥用诉权,从而达到节约司法资源的目的。但是该理论只关注了私权救济,而忽略了环境公共利益的存在。由此,扩大直接利害关系理论适用,维护环境公共利益是司法发展的必然趋势。检察机关拥有人民赋予的公权力,代表着公共利益,当环境公益受到损害时,直接利害关系的一方,便应有权进行诉讼追责。由此,检察机关的监督职能符合了环境公益诉讼主体资格要求。

2. 检察院是否应当支持环保联合会提起环境民事公益诉讼

在本案中有人担心,检察院支持原告起诉有违民事诉讼双方当事人平等性原则,从而滥用法律监督权达到胜诉目的。本文认为,泰州市检察院支持泰州市环保联合会提起环境民事公益诉讼,并不会造成双方当事人诉讼地位的不平等。诉讼地位的平等性主要体现在双方享有诉讼中相同的权利,并不要求双方诉讼实力的平等。泰州市检察院作为环境公共利益的代表者,支持原告起诉是内在职能的要求。泰州市环保联合会刚刚成立不到一年时间,面对如此复杂涉及1.6亿的大案,无论是从证据的收集上,还是司法资源的利用上,都需要泰州市检察院的积极配合。同样,在本案中给足原被告充分的辩论权及质证权,也无违反诉讼程序的环节,足以说明双方诉讼地位的平等性,也不会造成检察院滥用法

^①《宪法》第一百三十一条规定:人民检察院依照法律规定独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

律监督权,反而体现了检察院在维护社会公共利益方面的积极作用。

3. 检察院是否应当提起环境公益诉讼的争议

在理论界,有些学者认为检察院提起公益诉讼,势必引起检察机关和行政机关职责的冲突与重叠,有浪费司法资源之嫌^[7],本文对此观点不予认同。依据《检察院组织法》第4条条款,检察机关与行政机关在职责上无法避免冲突与重叠,因为行政机关部分职责也同样要求保护公民和集体的合法财产,为人民服务更是其工作宗旨。但是,二者的工作技能与工作职能并不相同,只是以上工作目的相同而已,并不能以此推测其浪费司法资源。另外,在刑事附带民事诉讼中,检察院同样具有多重角色,是维护公共利益和匡扶正义的基石,有效抑制了诉讼成本。检察机关提起环境民事公益诉讼是在履行法律监督职能,是在环境公益受到损害却没有人起诉或者行政机关怠于行使职责时而提出的,并不会造成司法资源的滥用。在国外,将检察院作为环境民事公益诉讼原告的国家非常之多。比如德国确立了检察官公共利益代表人制度,其中就包括环境公益诉讼^[8]。而我国将检察院当作环境公益诉讼原告的案件多不胜数,并且收到了良好的效果。这也说明了检察院成为环境民事公益诉讼的主体符合了社会的发展,不存在国与国之间人文土壤差异,将检察院作为环境民事公益诉讼主体的做法,应该被逐步推行开来。同时,检察院的社会公共职能决定着其是捍卫环境公益的根基,着力有效推动着环境公益事业的发展。

三、赋予行政环保职能部门具有提起环境民事公益诉讼原告资格

1. 环境违法的多样性透射环境执法乏力

本案中六家化工企业利用戴卫国、姚雪元等人将两万多吨的废酸倒入泰运河、古马干河当中,造成了严重的水体污染。而戴卫国、姚雪元等人是通过买来危险品运输车辆、船舶,以从事废酸销售的名义进行环境违法行为,可见环境违法手段的多样性,从侧面也透射了我国环境执法权对维护环境公益的有限性。我国环境立法对环境污染行为处罚力度较小,导致违法成本较低。环保职能部门通常在穷尽罚款、限期整顿、警告、补交排污费等手段后,几乎对环境违法行为无计可施。同时,环保职能部门拥有的环境执法权具有滞后性,从接受举报到查清事实至行使环境执法权,往往需要两至三个月,若再进行行政复议,则致损害无形扩大,维权成本提高。可见环保部门无法及时有效遏制多样化的损害环境行

为,也透射出环境执法过于乏力,因此赋予行政环保部门一定的强有力诉讼权利具有合理性及现实迫切性。实践中,在提起环境民事公益诉讼之前已履行诉前通知义务情况下,在环境民事公益诉讼主体中,环保行政机关应当优于检察机关^[9],做到行政救济和司法救济有效结合,以严厉打击环境违法行为。

2. 关于行政环保机关是否具备环境公益民事诉讼主体资格的争议

新《环境保护法》在修订时并没有对“相关机关”加以明确,新民事诉讼法的司法解释对此也是避而不谈,如何赋予行政环保职能部门以环境公益诉讼权能成为学术界争论的话题。

依据《海洋环保法》第九十条第二款,海洋监督部门拥有在其管理领域内高度监督权及诉讼主体地位。而行政环保部门与海洋监督部门皆是国家行政职能部门,具有同等的法律地位,固可以此推测出环保机关具备环境公益诉讼主体资格。根据环境公共信托理论,环境公共利益属于全体公民,然后受托于国家进行管理,国家作为受托人就应该尽心保护环境公共利益,全力避免环境公共利益受损害。而又由于领域的专业性特点,环保部门应承担以上职责,高度契合全民期望,达到公众信托目的。因此环保部门具备环境公益诉讼主体资格,并有一定的理论基础作为支撑。其次,行政环保职能部门的行政管理权在今天已经不能完全遏制部分环境污染者的行为,因为违法成本太低,行政处罚力度也如隔靴搔痒一般,不能充分奏效。根据职权相关性原则,行政环保职能部门拥有专业的知识、检测设施、大量环境资源数据等等,可以解决环境公益诉讼中收集证据难、费用高等诸多难题,赋予其环境民事公益诉讼原告资格具有现实性意义。这也将非常有利于环境公益的保护。

也有学者认为为防止行政执行力下降,将部分职责无形转移,环保机关不应具备以上诉讼主体资格^[10]。这点担忧并非没有道理,但是我们应该认识到行政效率的高低与制度的构建具有密切的联系。环境行政管理权与环境公益起诉权二者并不是对立的关系,并不是同一的矛盾体,是可以同时存在于一个制度当中的。比如可以设置环境行政管理前置程序,只有在行政环保职能部门穷尽所有行政管理措施时,仍不能充分保护环境公益,便可提起环境民事公益诉讼。这样便可以通过行政途径和司法途径两只强有力的“手”来遏制环境污染及破坏行为。在本案中,虽然泰州市环保局没有参与诉讼,但是从泰州市环保联合会成立时间及管理制度看,应当是泰州市环保局根据相关法律及各地实践而做出的明智之举。

四、公民个人能否成为环境民事公益诉讼的适格原告

1. 赋予公民环境民事公益诉讼原告资格是未来必然趋势

公民作为环境污染的直接受害者和监督者,具有检察院及行政环保部门所不具有的优势。公民通过日常生活活动,能够快速、敏感、准确感知环境污染带来的细微差别,能够弥补其他诉讼主体的不足。同时,对于公民个人来看,环境权是其基础生存权利,是社会客观环境发生巨大威胁致使无法正常维持生命特征发展而来的权利,是现实环境巨变下人类对于当下及未来的生存发展的忧虑体现^[11]。当其发现社会环境公共利益受到损害时,其自身合法权益也随之备受侵害,因而,也应具有诉讼地位。随着经济的发展,尤其是绿色环保价值观念的进步,公民对生存环境要求会逐渐趋高。由公民组建的广泛动态监督网,将是成本最低最为高效的保护环境措施。同时,相应的拥有此项诉权也会成为公民的迫切期望,成为其能高度参与环境保护事业的兴奋剂。因此,当社会发展到一定程度,公民对其应拥有的环境公益诉讼地位则会相当迫切,也是法治高度发达的必然趋势。

2. 公民成为环境民事公益诉讼原告的条件暂不成熟

本案并没有出现公民参加诉讼,究其缘由是《民事诉讼法》第55条的规定直接排除了公民提起环境公益诉讼的可能性。在北京大学师生起诉中国石油天然气集团以及下属公司污染松花江一案中,公民被法院以主体资格不适格为由不予受理。可见,我国现行制度对公民作为环境公益诉讼的原告持反对意见。有观点认为,侵犯公共环境就是侵犯公众的环境权^[12]。环境是公众共享的福利,任何公民都有权力保护环境,在我国法治水平发展到一定程度时应将公民个人纳入原告范畴^[13]。

从现实角度出发,本文认为公民在现阶段并不具备环境公益诉讼地位资格条件。因为该诉讼本身具有高度复杂性,所涉诉讼标的额巨大,搜集证据及诉讼需要具有专业的法律知识及技能,无法与实力雄厚的企业形成平等或不对称对抗。其次,在多元化的原告资格探讨范围内,公民因环境利益分散性以及专业水平较低等主客观因素的限制暂不适宜担任原告^[14]。环境公益诉讼案件涉及的公民利益具有多元化,公民个人参与诉讼无法形成较为统一的意见,与环保组织、检察院、行政环保职能部门相比不符合环境公益的整体性及广泛性特征。另外,在

立法的整个过程中应当贯彻审慎原则,不能过高超越社会发展阶段,否则易造成司法工作繁重,阻碍司法系统正常高效运行。由此,我国法律不认可公民环境公益诉讼主体资格地位具有合理性。同样,为了防止滥诉情形的发生,减轻法院的工作负担,现阶段公民个人也不可能成为环境民事公益诉讼的适格原告。所以公民个人暂不能成为环境民事公益诉讼的适格原告。

五、建立环境民事公益诉讼原告诉权冲突协调机制

如前所述,在同一环境民事公益诉讼中,若出现两个或两个以上原告时,如何处理这种诉权冲突的问题,从而来避免重复起诉不至于浪费司法资源。这就需要建立起环境民事公益诉讼原告诉权冲突协调机制,确保环境公益诉讼有序。应形成三层不同强度的体系架构。第一,从现有的法律来看,环保组织主体已经得到法律的认可,环境民事公益诉讼原告主体以其为中心,具有正当性。同时,需要注意的是,环保组织在准备诉讼前或发现相关侵害行为时,应该预先告之所属管辖区域的环保行政机关,提供相应的证明材料,提前运用行政手段保护环境公益,因为行政救济具有直接性,而司法救济较为滞后。第二,由于我国环保组织发展整体水平不是很高,且环境公益诉讼具有高难度性,需要极大的财力、物力和具有专业知识的人力^[15],建议加强制度设计,建议最高人民法院加快建立环境公益诉讼专项资金制度。由于我国各地经济发展水平不一,由此在环保组织进行诉讼时,应当需要环保组织及检察院的支持和配合。在环保行政职能部门穷尽一切行政手段时,仍不能保护环境公益,制止环境污染行为或损害结果的发生,就应该以单独的名义提起诉讼,寻求司法救济。检察院应当全程对该案进行督察,最大范围内确保诉讼结果公平公正,无程序瑕疵。第三,必要情况下,在环境公益受到损害没有人起诉或者行政机关怠于行使职责时,可以单独提起环境民事公益诉讼,既不会浪费司法资源,也使得环境公益得到保护,惩治了违法行为。

但这并不意味着诉权冲突机制一成不变,也应以具体案件情况来定,应以最有利环境公益保护为原则。若案件性质复杂多变,是可以同时存在多个原告,与实力雄厚的企业来对抗。在本案中,认为检察院支持起诉、涉诉企业肯定败诉的观点并不成立。首先,检察院支持起诉平衡了两诉讼主体的力量,并没有违反法的正义平等,检察院作为法律施行的监督者,作为公民公共利益的维护者,对于成立不久的

泰州市环保联合会而言,是法之正义的体现。其次,本案涉及重大刑事犯罪,检察院掌握大量的司法资源,其支持起诉有利于法院查明事实真相。由此,环境民事公益诉讼原告诉权冲突协调机制并非一个僵硬的体制,应当外在有序,内在灵活,才能更好维护环境公益。

六、结 语

综上所述,以环保组织为中心的诉讼主体地位不应以时间长短来检测其具备的专业性和公信力,检察院社会公共职能决定其是捍卫环境公益的根基,赋予行政环保部门一定的环境公益起诉权,能有效抑制侵权损害结果扩大,公民个人暂不能成为环境民事公益诉讼的原告。建立以最有利于保护环境公益为原则的环境民事公益诉讼诉权冲突协调机制;加强制度设计,加快建立环境公益诉讼专项资金制度,推动更多环境保护组织加入公益诉讼;希冀立法者与司法机关探索最为合理、高效运行、最符合中国现状的环境民事公益诉讼体制。

参考文献:

- [1] 曹树青. 怠于行政职责论之辩:环保行政部门环境公益诉讼原告资格之论见[J]. 学术界, 2012(3): 109-115.
- [2] 曾丽媛. 民间环保组织在环境公益诉讼中的法律地位研究[D]. 长沙:中南林业科技大学, 2012.
- [3] 郭晋豫. 提起环境民事公益诉讼的主体及其关系研究[D]. 天津:天津师范大学, 2013.
- [4] 李劲. 环保 NGO 环境公益诉讼主体资格探究[J]. 行政与法, 2014(3): 65-69.
- [5] 李挚萍. 欧洲环保团体公益诉讼及对中国的启示[J]. 中州学刊, 2007(4): 88-92.
- [6] 王灿发, 程多威. 新《环境保护法》规范下环境公益诉讼制度的构建[J]. 环境保护, 2014(10): 29-36.
- [7] 别涛. 检察机关能否提起环境民事公益诉讼[J]. 人民检察, 2009(7): 29-36.
- [8] 李传轩. 环境诉讼原告资格的扩展及其合理边界[J]. 法学论坛, 2010(7): 82-87.
- [9] 吴勇, 成依怡. 环保行政机关提起环境民事公益诉讼[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2012(1): 64-68.
- [10] 李挚萍. 环境法的新发展:管制与民主之互动[M]. 北京:人民法院出版社, 2006: 389-390.
- [11] 吕忠梅. 环境法学[M]. 北京:法律出版社, 2008: 86.
- [12] 蔡守秋. 从环境权到国家环境保护义务和环境公益诉讼[J]. 现代法学, 2013(6): 3-21.
- [13] 孙海涛, 赵国栋. 印度环境公益诉讼制度评析及启示[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2016, 18(1): 77-82.
- [14] 冯凯, 张锋. 我国环境民事公益诉讼原告资格新探:以新民诉法司法解释为视角[J]. 理论导刊, 2015(8): 99-102.
- [15] 晋海, 王颖芳, 丛艳. 偷排者不明情形下偷排所致损害的侵权法救济[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2015, 17(3): 79-83.

(责任编辑:许宇鹏)

(上接第 77 页)

- [5] WIPO. IPC green inventory [EB/OL]. [2015-06-10]. (2016-03-20) <http://www.wipo.int/classifications/ipc/en/est>.
- [6] TULLY S. The contribution of human rights as an additional perspective on climate change impacts within the pacific [J]. New Zealand Journal of Public and International Law, 2007(6): 169-182.
- [7] 周立波. 气候变化与人权保护:基于环境法与人权法的理论考察[J]. 云南师范大学学报(哲学社会科学版), 2011(9): 34-40.
- [8] 谷兴荣, 何昀. 科技发展规律研究的五个问题商榷[J]. 自然辩证法研究, 2003(10): 29-33.
- [9] 徐冠华. 当代科技发展趋势和我国的对策[J]. 中国软科学, 2002(5): 1-11.
- [10] 谷政, 卢亚娟. 农户对气候灾害认知以及应对策略分析[J]. 学海, 2015(4): 95-81.
- [11] 李玉梅. 我国气候变化立法立法刍议[J]. 政法论坛, 2015(1): 182-187.
- [12] 曹伟. 绿色专利快速审查制度的正当性研究[J]. 法学评论, 2016(1): 133-138.
- [13] 李廉水, 徐瑞. 环境规制对中国制造业技术创新的影响研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2016, 18(3): 32-37.

(责任编辑:许宇鹏)