

司法能动视角下环境行政公益诉讼制度运行的风险与对策

孙海涛^{1,2},宋欣然²

(1.东南大学法学院,江苏南京 211189;2.河海大学法学院,江苏南京 211100)

摘要:司法能动在环境行政公益诉讼制度运行中发挥着让司法更接近社会弱势群体、提升司法的人权保护水平、促进诉讼中各部门之间的协作以及提升公益诉讼制度实效的积极作用。然而,从目的性、经济效益、权力制衡和实效性的角度分析,环境行政公益诉讼中的司法能动亦可能存在导致公益诉讼目的偏离、司法资源非充分利用、权力制衡体系遭到破坏和象征性意义追求过度的潜在风险。基于此,对应策略的设计可以从强化诉讼程序的应用、对司法能动和公益诉讼进行严格区分、严格约束司法冒险主义、追求司法能动与行政自治之间的平衡等方面着手,以最终促进司法能动与环境行政公益诉讼制度运行的协同。

关键词:司法能动;环境行政公益诉讼;制度运行;风险

中图分类号:D922.6;D925 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2022)05-0117-10

一、问题的提出

2015年7月1日最高人民检察院开展了检察公益诉讼试点工作。2017年6月27日我国正式建立检察公益诉讼制度。2021年6月29日,最高人民检察院公布《人民检察院公益诉讼办案规则》,该规则已于2021年7月1日施行。环境行政公益诉讼制度的建立与实施深入贯彻落实了习近平法治思想和中央有关决策部署,其目标是强化环境公益保护,发展和完善中国特色社会主义司法制度,满足人民群众在安全、环境等方面日益增长的新需要。同

时,生态环境质量也逐渐成为区域高质量一体化发展的重大制约和短板^[1]。环境行政公益诉讼设计的初衷是为了保护基于环境问题而产生的较大公共利益。环境问题之所以要通过诉讼得以解决,是为了保护影响范围较大的环境公共利益和消除公众基于环境问题而产生的不满,提升弱势群体和边缘群体的社会经济权利。正是基于环境行政公益诉讼的本质特征,其对司法提出了能动要求,以提升环境行政公益诉讼制度的实效。司法能动主要是指司法机关在法定的权限范围之内,通过行使权力来解决相互冲突的问题,从而为受害者找到适当的救济方式。

基金项目:江苏省社会科学基金(21FXD001)

作者简介:孙海涛(1981—),男,副教授,博士,主要从事行政法学、民法学和法律社会学研究。E-mail:haitao_hhu@126.com

环境行政公益诉讼的实践一再证明在绝大多数案件中,法院发挥着有益和纠错的作用。司法能动主义所具有的自由裁量权的功能定位与环境公益诉讼在“接近正义”的维度相契合^[2]。2021年9月9日,最高检发布“公益诉讼守护美好生活”专项监督活动典型案例。在辽宁省抚顺市东洲区人民检察院督促整治东洲河阿金沟段水环境行政公益诉讼案中,检察院独立委托第三方鉴定机构对受损公益修复情况进行评估,组织公开听证补强重要证据,依法确认行政机关未依法全面履行法定职责并依法提起诉讼^[3]。福州市在全省率先组建公益诉讼技术专家库,建立完善生态环境公益诉讼鉴定引用第三方评估机制,运用司法手段保护生态环境^[4]。司法的能动性在保护环境公益的诉讼案件中发挥了积极作用,司法机关与法官因此受到社会各界的高度肯定和尊敬。但同时不能不关注的是,在司法审查的实践中,司法能动与司法越权之间的界限也越来越模糊,司法逾越自己的权限范围侵入其他权限领域的可能性越来越大。为满足时代发展的需求和应对现实中各类复杂问题的挑战,行政机关与立法机关运行的效率以及他们所能提供的有效治理能力,可能会引起一些公众的不满。在此背景下,绝大多数公民会继续高度尊重我国的司法制度,并寄希望于司法机关作为人民基本权利的护卫者和公权力监督者,尽职地履行保护环境公共利益的责任,以较高的运行效率来赢得公众的满意。可见,环境行政公益诉讼的良好实践离不开司法能动,而司法能动在发挥积极作用的同时,伴随而来的是一系列消极或负面作用。那么,问题的关键在于环境行政公益诉讼中如何适度发挥司法的能动性作用,以保证其积极作用的发挥,同时抑制消极作用的产生。

二、环境行政公益诉讼制度运行中司法能动的积极作用

在环境行政公益诉讼制度的运行过程中,司法机关采取了积极的做法。司法能动对于环境公益诉讼的实施起到了较大的促进作用,在一定程度上也提升了公益诉讼的实效。司法能动主义在中国获得了一定程度的发展,同时在公众中也获得了巨大的支持和肯定。

1. 让司法更接近社会弱势群体

《人民检察院公益诉讼办案规则》总则部分第

二条明确指出,人民检察院办理公益诉讼案件的任务之一是支持适格主体依法行使公益诉讼权。公众参与环境治理是大势所趋,应该是一种制度化的参与^[5]。环境行政公益诉讼的重要作用之一就是其能够使得司法制度更接近社会弱势群体或者处于不利条件中的公众。目前我国公益诉讼的立法显示,公益诉讼在诉讼主体方面存在较大的限制,普通公众并不能够直接参与到公益诉讼之中。司法实践的状况显示,社会弱势群体或处于不利条件中的公众由于经济条件等方面的限制,更无法通过司法途径来保护自己的合法权益。因此,我国环境行政公益诉讼的制度设计赋予检察机关环境公益诉讼的起诉资格。检察机关在环境公益保护方面发挥司法能动作用,促进环境行政公益诉讼领域的司法改革。这样的制度设计,虽然并非让公众直接参与环境行政公益诉讼案件,但检察机关作为司法机关之一,代表广大公民对侵害环境公益的行为进行监督。检察机关可以通过发送检察建议实行诉前监督。在检察建议未能实现目的的情形下,检察机关可以通过向法院提起诉讼继续行使监督权,由法院进行司法审查并做出裁决,切实维护环境公共利益。检察机关通过提起环境行政公益诉讼和法院进行司法审查,间接实现司法与社会弱势群体之间的“零距离”。

2. 提升司法的人权保护水平

人权的司法保障制度是人权保障制度内涵的升华,也是中国特色社会主义法治建设的重要内容^[6]。以自决权和发展权为核心的第三代人权主要保护的是集体人权,环境权亦属于第三代人权^[7]。环境行政公益诉讼在提升我国的人权保护水平方面发挥着重要作用。在《中华人民共和国宪法》的框架之下,各机构要有所为,亦要有所不为。习近平总书记在党的十九大报告中明确指出:“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”新时代人民对美好生活的人权诉求呼唤着第四代人权,集中体现为安全人权需要、环境人权需要和数字人权需要^[8]。我国经济一直处于快速发展中,而经济的快速发展在一定程度上是以牺牲环境为代价的。旧的发展理念是先污染后治理,新的发展理念是既要金山银山,更要绿水青山。因此,各级权力机关在行使权力时,要切实采取保护环境的措施,打击行政腐败,提升对政府机

构的问责力度,促进法治,坚持公平透明,保护好人民生活的美好环境。在宪法规定的权力框架之下,司法机关可以在实践过程中发挥能动性,应用一些法律原则以强化对基本权利如无污染环境权的保护,使得各项社会经济权利与公民权利、政治权利具备同等的重要性,满足公民要求政府权力受到制约的持续性愿望,通过司法机关的监督督促其遵守宪法义务,提升司法在人权保护水平方面的贡献。同时环境行政公益诉讼制度的发展也在一定程度上促进了我国人权法理学的发展。

3. 促进行政主体与司法机关之间的协作

在四川、贵州跨省协作保护赤水河生态环境行政公益诉讼案中,泸州市古蔺县人民检察院采取与行政部门沟通协商整改方式,协助四川省古蔺县某酒业公司在未停业停产的情况下高效及时解决了污水排放泄露问题,实现了“双赢、多赢、共赢”的办案效果^[9]。2019年,最高人民检察院与生态环境部等九部委联合印发《关于在检察公益诉讼中加强协作配合依法打好污染防治攻坚战的意见》,要求各部门在检察公益诉讼中加强协作配合^[10]。宪法的权力分置将行政机关和司法机关主要定位为法律的执行机构。虽然立法、执法和司法三者之间的权力范围特定,但实践过程中三者之间的互动也不必避免。虽然从性质的角度来分析,司法机关应该是被动且中立的,但是司法实践和改革的趋势一再证明,适度的司法能动则有助于司法职能的充分发挥和矛盾纠纷的根本解决。司法能动在环境行政公益诉讼案件中的突出作用之一即是促进各部门之间的协作。司法改革,实践先行,而立法改革,司法先行。2015年,我国开始了检察机关提起公益诉讼的为期两年的试点工作。试点工作是充满探索性和不确定性的。最后的试点结果表明,检察机关提起公益诉讼的实践效果良好。而正是因为检察机关提供公益诉讼的试点工作,为未来的立法提供了充分的经验。2017年的《中华人民共和国行政诉讼法》修订正式建立检察机关行政公益诉讼制度,通过司法实践引发了立法改革,填补了重要领域即环境行政公益诉讼的立法空白。不难发现,立法机关与司法机关之间的工作相辅相成且互相促进。

行政机关享有法律赋予的法定职责,其代表人民利益,以积极的行为服务于人民大众。而如今的司法也不再是完全被动、保持消极的态度,也不再仅

仅是通过裁决案件发挥抑制违法行为的作用。司法系统的新态度是采取积极的矫枉措施、解释法律和发布指导性意见。环境行政公益诉讼案件中,基于立法机关职责履行的不及时、行政机关职责履行的缺位,导致危害环境安全和公众健康的事件屡屡发生。行政机关必须对积极行为或消极行为负责,同时公民对于行政机关在保护环境和公众安全方面寄予很高的期望。如果行政行为并不符合公众的期待,那么行政机关就会遭到尖锐的批评,丧失公信力,严重影响行政机关自身的形象。在行政机关乱作为或者不作为时,公民会向司法部门求助。我国环境行政公益诉讼制度的设计具有中国特色。2018年颁行的《人民检察院检察建议工作规定》要求,检察机关在向人民法院提起环境行政公益诉讼之前,应当先通过检察建议的方式发挥监督作用,督促行政主体采取补救措施并履行职责。被建议单位在规定期限内无正当理由不予整改或整改不到位的,并符合提起公益诉讼条件的,可依法提起公益诉讼。也就是说,在检察机关提起环境行政公益诉讼之前,检察机关与行政主体会通过特定的前置程序即检察建议来进行沟通,通过司法能动的提前介入来解决问题,在一定程度上节约了司法资源,亦实现了保护环境公益的目的。当然,检察建议发挥作用,使得行政机关与司法机关协同的保障是检察机关提起环境行政公益诉讼,由法院通过司法裁决的方式监督行政主体依法履行职责,保护环境公益。由此可见,司法能动也促进了行政主体和司法机关之间的协作。

4. 提升环境行政公益诉讼制度的实效

大连两级法院采取多项措施确保环境公益诉讼制度的高效运行,例如:准确把握案件的审查标准和法律适用,统一裁判理念和裁判方式,正确适用比例原则和谦抑性原则,把握司法审判介入行政管理的方式和尺度等^[11]。在司法实践中是否注重环境治理效果将成为评判环境公益诉讼有效与否的新标准^[12]。而司法实践中行政尊重或司法能动的裁判标准将对环境行政公益诉讼的效果产生重要影响^[13]。不管是基于人道主义的视角,抑或是保护公益的视角,环境公益诉讼的制度设计其最终的落脚点均要归集于环境公益诉讼所能够产生的社会效果。在实践方面,通过环境行政公益诉讼的实施,我国的司法部门在一定程度上平息了一些具有争议且影响范围较广的环境问题。亦即在公益诉讼的帮助

下,一些针对社会环境问题存在的严重分歧得到了化解,满足了保护环境公益的需求。在理论方面,环境公益诉讼能够提升公众的司法满意度,使得司法获得公众的信任,环境公益诉讼制度继续实施的合法性和合理性具备了极其广泛的群众基础。基于司法机关的特征,独立性在司法机关发挥作用的过程中具有非常重要的地位。同时,法官并非是选民代表通过选举而产生。基于此,法官也就不存在对选举他们的代表负责的前提。因此,司法机关在履职过程中,在一定程度上较易受到公众的质疑和批评,因为法官可能被误认为其代表的是社会精英阶层或者少数人。在此情境之下,司法机关需要采取一定的措施,来消除民众对其产生的误会或误解,夯实其作为司法机关的民意基础。在司法能动的模式之下,检察机关事先通过检察建议的方式,监督行政主体环境保护工作的不足或违法行为。在行政主体拒不纠正或不配合的情形下,检察机关可以向法院提起环境行政公益诉讼。司法机关在司法审查的过程中,亦可以在司法能动模式下积极取证,以查明事实,做出公平公正的裁决。因此,司法能动模式下的环境公益诉讼,让公众看到的不仅仅是司法机关的独立性,而且能够感知到司法机关与社会现实积极接轨,提升了环境行政公益诉讼制度运行的实效。

三、司法能动对环境公益诉讼制度运行的潜在风险

司法能动被应用于环境行政公益诉讼,发挥着重要的积极作用。然而,随之而来的个人权利保护风险、社会治理空间的压缩、权力寻租风险亦不容忽视^[14],因为其在一定程度上影响或危及到了环境行政公益诉讼制度的良好运行。

1. 环境行政公益诉讼目的的偏离

从目的性的视角来分析,公益诉讼与非公益诉讼的重要区别在于诉讼目的是否为了保护公共利益。法的边际均衡理论认为,法是不同社会利益的博弈均衡,本质上应是各社会利益的最佳边际均衡点^[15]。非公益诉讼的目的通常是为了保护私人利益,虽然有时非公益诉讼也会涉及公共利益的保护,但其主要目的仍在于保护非公共利益即私人利益。环境行政公益诉讼的目的是为了保护基于环境问题而产生的公共利益。在环境行政公益诉讼中,必须坚持司法能动的诉讼需要服务于保护环境公共利益

的目的,而不能被保护私人利益或仅仅为了“博得公众眼球”的目的所取代。司法机关通过能动司法积极支持公益诉讼的主要理由之一是通过环境公益诉讼服务于环境公共利益。然而,在实践中,能动司法所追求的目的与环境行政公益诉讼的目标是否一致?两者之间是否紧密关联且互相促进?抑或是两者是否存在偏离现象?这是环境行政公益诉讼制度运行所必须密切关注的。

司法实践表明,几乎任何问题都可以在保护公共利益的幌子下提起诉讼。而如此提起公益诉讼的诱因可能在于公益诉讼本身所具备的优势、能够产生的影响或发挥的作用,例如相比较而言诉讼成本较低、具有借助于司法机关的司法能动优势、诉讼影响范围较广等。当然,在一些复杂情境中,无论是理论界抑或是实务界,将公共利益与私人利益进行严格区分可能并不是一件很容易的事情。在实践中不可避免的是公益诉讼会被一些人故意滥用,他们打着维护环境公共利益的旗号而保护其隐藏在背后的私人利益,甚至有一些主体其目的主要是为了寻求公众关注而非拥护公益事业。因此,在环境行政公益诉讼中,法院在司法能动的过程中应该严格执行保护公益的标准,以切实贯彻保护环境公共利益为目的的公益诉讼要求。总之,至关重要是司法机关通过司法能动发挥积极作用的同时,亦要注意采取切实措施,避免公益诉讼中的环境公共利益被私人利益或公众关注所取代,采取更加警惕的态度当好环境公益诉讼“守门人”的角色。

2. 有限司法资源的非充分利用

从经济效益的视角来分析,在我国这样一个人口大国,有限的司法资源是极其宝贵的。基于投入与产出的经济学理论,需要使得现有的司法资源得到充分利用,发挥司法的最大效用。在印度,广泛获得支持的司法能动的代价之一是法院受案量太大,法院积案严重、办案效率低下^[16]。对于环境行政公益诉讼,司法机关给予了足够的重视,而司法能动则在一定程度上扩张了对于司法资源的占用。那么,如何充分利用有限的司法资源解决事关环境公共利益的诉讼,是一个非常关键且值得深入探讨的问题。如果司法资源使用得当,并通过司法能动来增进环境行政公益诉讼的实践成效,那么公益诉讼就可能有助于有效处理人们对于事关环境公益问题的密切关注和诉求。但从另外一个角度来分析,一项制度

的设计和实施,必须考虑到现在和未来司法机关所能够承受的压力,也即司法资源对于环境公益问题解决的有效承载力。因为在我国,人均法官数量较低,远远低于其他许多国家,那么能够预料到的是,各级法院可能将会面临案件数量骤增所带来的巨大压力。而司法机关可能还没有采取有效的措施、尽到足够的努力来阻止非公益诉讼案件对涉公益诉讼司法资源的占用。

环境公益诉讼受案范围的选择应以公共环境利益的维护为目标,应适合特定时期经济社会文化发展的要求,服务于环境公益诉讼功能的有效发挥^[17]。在环境行政公益诉讼实践中,可能存在的情形是一些借口环境公益保护而实际上却非环境公益的案件来占用司法机关的宝贵时间和有限精力。这种状况会产生两个方面的消极作用:一方面,降低了环境行政公益诉讼制度运行的实效,占用了司法机关的资源,影响了公众对司法机关的信任和尊重;另一方面,环境行政公益诉讼是司法机关将一部分的司法资源分配至环境公益问题的集中解决,以特殊的司法措施来解决社会对公益问题的诉求。如果允许非公益诉讼原告浪费司法机关的时间和精力,那么就可能侵犯了传统对抗性诉讼中公众为其私人利益寻求保护的快速审判权。同时另一个相关的问题是,从司法实践来分析,即便是环境公益诉讼案件,司法机关尤其是法院也在处理案件的过程中花费了过多的时间,耗费了太多的精力,占用了大量的司法资源。虽然案件的结果产生了一定的积极作用,但是将占用司法资源的成本与环境公益诉讼案件所取得的成效相对比,则发现处于严重失衡的状态。而法官在解决环境行政公益诉讼案件中的一些判断也仅仅具有学术价值。司法机关需要数年时间来解决环境公益案件的事实问题让公众产生质疑,即法院可能不是通过公益诉讼来处理环境问题的最合适的地方。

3. 基本权力制衡体系遭到破坏

习近平法治思想中的权力监督理论包括权力监督的归属是以人民为中心,权力配置的法治化,权力的监督与制约并行等^[18]。从权力制衡的视角来分析,虽然《中华人民共和国宪法》对立法、行政和司法权力之间的关系与西方所谓的“三权分立”存在本质区别,但是三者之间也坚持和贯彻了互相制衡的原则。三者分别享有各自的权力范围,三者之间

互相监督。在环境行政公益诉讼制度的运行过程中,司法机关应该在最大限度内尊重行政主体的行为即所谓的司法尊重理论。在我国,法官作为一个具有独立思考的个人,如果其超越环境行政公益诉讼的范畴,将不属于公益诉讼范畴的案件纳入进来,那么这将是极其不幸的。因为这样导致的后果不仅仅是滥用了公益诉讼的诉权,而且会使得司法权越界,侵入其他机构的权限范围。相反,法官对于属于公益诉讼范畴的案件,应该及时受理、审理和裁决。环境行政公益诉讼案件涉及重要的环境公共利益,而司法审查必然会在一定程度上对其他机构的行为产生影响,所以在一些情形下的司法审查并不一定受到受审查机构或其他相关主体的欢迎。尤其是司法机关通过能动司法主动调取证据以查明案件事实时,可能会遭到被调查者的不配合甚至拒绝。司法机关在环境行政公益中不可避免地会遭到阻碍,其采取积极的措施必然会导致与其他机构之间产生摩擦甚至会导致彼此之间的关系紧张。然而,一定程度范围内的紧张属于正常现象且具有必要性,因此,完全可取或可以接受。司法机关仍然应该坚持履行自己的职责,通过司法能动将司法审查的重点确立为保护弱势群体或处于不利条件之下的群体,保护环境公共利益,彰显人道主义理念,赢得人民对司法机关和法官的尊重。

在环境公益保护方面,司法机关亦需警惕的是,其不能将自己视为根据宪法规定有义务解决所有问题或矛盾的“全能型”机构。其既没有这种权威,也完全无法实现这一目标。司法机关的主要职能是解释法律,在立法留下的开放和空白领域发挥一定的创造性,但他们不可能在立法机关的领域站稳脚跟。因此,立法与司法之间存在一个比较清晰的权力界限,即立法机关有其专门保留的领域,而这个领域司法是不能踏入的。如果司法机关在若干情形下没有践行司法尊重,进行自我克制,而是替代立法机构进行所谓的立法,替代行政主体进行所谓的行政决策。那么,这必然会模糊三者之间的权力界限,打乱三者之间的制衡,最终影响的是整个国家机构系统的有效运行。因此,公益诉讼是一种必须慎用的“武器”,司法机关必须要明确自身的权限范围,不能够借助于解决环境公益问题的幌子,去侵犯宪法为行政机关和立法机关所保留的范围。这种不当干预完全不存在明确或健全的理论基础。司法机关篡夺行

政和立法机构的权力可能会导致这些机构的责任感降低,怠于履行职责。因为在这样混乱的局面之中,不管他们是否采取行动,司法机关总是介入,最为基本的权力制衡体系遭到严重破坏。

4. 象征性意义追求过度

从实效性的角度来分析,环境行政公益诉讼可能存在的一个主要问题是,司法机关通过司法能动性来追求对环境公益的保护,可能仅仅是着眼于对公平正义的象征性意义的追求。一方面,在环境行政公益诉讼制度运行的过程中,司法机关对环境公益诉讼案件做出的裁决,往往并不能够直接对其他行政主体或者污染环境者形成直接的影响。我国是成文法国家,行政主体主要依据法律在法定的授权范围内作出行政行为。公民、法人或其他组织也将成文法作为他们实施相应行为的主要依据。同时,由于我国各地区经济发展水平存在较大悬殊,司法水平也相应存在较大差异。法院针对同一类型案件所采取的司法能动措施存在强度上的区别;对于案件的最终裁决,在不同地区之间也可能存在较大的差异。而这必然会弱化司法的权威性,人们对司法的信任和尊重程度也会降低。随之产生的后果是司法机关通过案件裁决并未能够充分发挥实效,给人的感觉更多的是对环境公益保护的象征性意义过度彰显。另一方面,在国家政策的指导之下,司法机关不能随意通过放宽受案标准以扩大受案范围,因为一项无法执行或实现的诉权带来的只会是负面作用。而这种负面作用更有可能被视为其降低或贬低了诉权的重要性。

环境公益的范畴可能包含了各种社会经济权利,而我国的法律并不需要将环境权再进一步地细化为更小类型的权利,亦不需要明确确定谁有义务以及如何来保障这些权利的实现。从一定程度上分析,如果公益诉讼制度的实效不尽人意,那么制度的运行可能就会在程序化的掩盖之下瞒过了社会弱势群体或处于不利条件之下的公众,让他们相信环境公益得到了维护,正义得到了伸张。然而,事实是他们的处境并没有发生任何实质的改变。因此,即使司法机关欲通过司法能动性以提升环境行政公益诉讼的实效,但在各种因素的综合影响之下,最终会导致司法能动情境之下的公益诉讼仅呈现出了简单的象征性意义的追求。

象征性意义追求过度亦可以造成环境行政公益

诉讼的过度使用,进而导致制度本身的重要性降低。环境行政公益诉讼并非解决各种纠纷的首选,即使纠纷涉及公共利益。环境行政公益诉讼制度的效力不能够被非公益诉讼或者涉及公益诉讼但可以通过其他方式解决的纠纷所削弱。环境公益诉讼过度使用不仅仅是浪费重要的司法资源,而且也会削弱制度本身的承诺,即环境公益诉讼救济侧重于受害者、弱势群体和处于不利境地者的人权保护。如果对制度的象征性意义追求过度,再加上使用过度,那么公众必然会逐渐丧失对公益诉讼所能够发挥效力的期待和信心,最终的结果就是制度“丧钟”的敲响。

四、司法能动与环境行政公益诉讼制度运行的协同

环境司法能动是法院立足于司法实践层面针对环境问题研究、推进环境保护、维护环境权益的司法理性保障模式^[19]。基于司法能动对环境公益诉讼制度运行所可能产生的消极作用,需要采取一定的措施、设计一定的方案进行应对,以适当和明智的方式处理各利益相关者的权益,防范司法能动对环境公益诉讼制度运行的潜在风险,促进司法能动积极作用的发挥,最终使得司法能动与环境公益诉讼制度运行相互协同,相互促进,最大限度释放环境行政公益诉讼制度的效能。

1. 强化环境行政公益诉讼的程序应用

司法治理超越个案效力与行政治理形成系统性功效,才是国家治理能力提升的重要表现^[20]。程序的应用在很大程度上能够约束和规范权力的行使,而司法程序的应用能够约束能动司法的行使权域。在司法能动的积极推动之下,环境行政公益诉讼的受案量会逐渐增加,对行政主体行政行为的审查强度也会越来越大。然而,我们必须警惕公益诉讼权的误用或滥用,因为司法机关对行政行为的审查必须恪守司法审查的基本原则。目前我国提起环境行政公益诉讼的主体只能是检察机关。但是,唯一的主体所能够发现的环境行政公益诉讼的线索也是有限的。这就需要司法机关在目前的权限范围内,对案件的线索来源进行拓宽,即通过程序的设置允许公众以较为便捷的途径如打电话、发送电子邮件、邮寄信件等向检察机关积极提供环境行政公益诉讼案件的线索。此类措施可以拓展环境公益诉讼案件来源,让环境公益能够得到及时保护。同时,需要注

意的是公众提供的线索也并非真正涉及环境公益,也可能是打着保护环境公益的旗号来达到保护其私人利益的目的。因此,司法机关需要按照程序对这些案件线索进行仔细甄别,将非环境公益案件及时剔除出去。将涉及环境公益但无需通过环境行政公益诉讼解决的纠纷区别出来,告知案件线索的提供者或相关当事人通过前置程序或其他途径予以解决。司法机关通过公众提供案件线索以及对收到的线索进行审查的程序拓展了环境行政公益诉讼案件的来源,弥补了原告主体资格过窄的缺陷。在通过司法能动拓宽案件线索后,司法机关亦要通过严格的审查程序来履行审查义务,以鉴别出非公益诉讼或伪公益诉讼。

环境行政公益诉讼的管辖权不能够违反法律对受案范围的规定,即不能够超越司法机关对行政主体进行司法审查的范围和界限。在受案范围之外,司法审查权的具体行使亦需要通过程序予以约束。司法审查的主要原则是合法性审查,司法审查必须恪守此原则。司法机关对行政行为的审查是有限度的。因为法院是应用法律进行裁决解决纠纷的专家,而行政人员是执行法律、进行行政管理的专家,因此,司法机关需要对行政主体的行政行为予以必要的尊重,不能够逾越自己的审查权限,进行过度的干预,造成司法机关替代行政主体的权限混乱局面,打破宪法所构建的权力机构之间的相互制衡。司法审查不能够取代基于民主选举所产生的机构,扰乱其进行自治的正常程序。虽然这些机构做出的行为可能是不理想或者是不当的,但是他们自身可以纠正或通过其他途径能够“消化”。如果行政主体的行政行为并不在司法审查的范围之内,那么也就不在司法机关的管辖范围之内。同时司法机关进行司法审查应以合法性审查为主,特定情形之下的合理性审查为辅,要严格掌握司法审查对行政行为审查的“度”。司法机关不能够超越自身的限制,来确定行政主体的一个行政行为是否正确。因此,司法审查的程序设置必须严格坚持环境行政公益诉讼的根本基础,通过程序的设置规范司法审查权的行使,在司法能动的情形下掌握公益诉讼的干预界限,避免公益诉讼对行政主体行政行为的干预过度。将实现环境公益保护与诉讼程序价值贯穿于公益诉讼之中,最终达到保护生态环境、建立现代环境治理体系的最终目的^[21]。

2. 将司法能动与公益诉讼进行严格区分

在司法能动与环境行政公益诉讼制度交叉互动过程中,可能存在的一个理解误区就是,将公益诉讼等同于司法能动。也即将采取司法能动措施的诉讼直接视为公益诉讼,而公益诉讼必然司法能动。然而,在本质上,司法能动与公益诉讼存在本质区别。司法机关的行为可以是活跃的,这可能与司法中立的要求背道而驰;同时司法机关的行为也可以是不活跃的,在一定程度上与司法中立性要求一致。司法能动与否并不能决定公益诉讼与否。

司法能动主义一词包含多种含义。司法机关在司法能动方面可采取的措施也很多。首先,司法机关可以通过司法解释来进行司法能动。在英美法系国家,法官可以制定法律,但是其制定法律的方式并非采取的是立法机构的方式。而在大陆法系国家,司法机关仅仅被视为法律的执行者。但是,由于制定法本身的局限性,司法机关在通过司法解释对立法模糊规定进行明确界定以及对法律规则的空白进行填补等方面发挥着不可或缺的作用。司法机关在这些方面存在很大的创造性即存在司法能动的空间。但是司法解释的空间是极其有限的,其必须在宪法所规定的权力框架之下,基于现有的立法规定以公正司法为目的对立法进行补充解释。我国的司法解释在法律的执行过程中发挥着举足轻重的作用,是司法能动的创造性在公益诉讼中的具体体现之一。其次,我国设立了检察建议制度。检察机关通过检察建议的方式督促行政主体采取措施纠正违法行为,以达到保护环境公益的目的。检察建议制度的实施,一方面,可以在很大程度上提高处理环境公益问题的效率,使得侵害环境公益的情形得到及时遏制;另一方面,通过司法能动的创造性将解决问题的时间点提前至诉讼之前,降低了提起环境行政公益诉讼的数量,节约了宝贵的司法资源。最后,一些司法机关在环境行政公益诉讼方面通过积极主动取证的方式发挥司法能动性,通过证据的补强来强化对环境公益的保护,提升公益诉讼案件的处理效率。以上三点都是司法机关司法能动创造性的典型例示,司法能动在环境行政公益诉讼中得到了充分发挥。

基于司法能动性的发挥,引起公众将司法能动与公益诉讼进行等同的主要原因在于,环境行政公益诉讼的提起主体是检察机关,其在一定程度上解

决了普通主体主观上不敢诉讼或客观上不能诉讼的问题。同时公益诉讼的影响广泛且深远。司法机关对行政主体的行政行为进行司法审查被视为是有益的,有利于公众特别是贫困者、弱者和社会边缘阶层基本权利的司法保护。他们最为基本的环境权益将通过环境公益诉讼得到及时的保护。保障公众的基本自由和权利是司法机关的历史义务和宪法义务。当司法机关将对行政行为的干预建立在保护个人最为基本的环境权益基础上时,司法机关表现出来的力量可能是最强的,也就是司法能动力度是最高的。因为司法机关在履行保护个人基本权利的职能时,几乎不可能出现违反权力制衡的问题。通过分析司法能动与公益诉讼的含义与措施,不难发现,我们并不能将两者之间等同或混同。而只有在对两者进行严格区分,明确两者不同功能的情形下,才能够将两者的功能进行有效结合,以提升两者在环境行政公益诉讼制度运行中的实际效能。

3. 严格约束司法冒险主义

同为发展中国家的印度,其在司法能动作用的积极发挥方面,已经远远超越了其他许多国家。然而,由于司法能动的无所不涉,过度司法能动也引起了越来越多人的担忧,其合法性与有效性亦遭到质疑^[22]。司法冒险主义可能加剧行政激进主义,其实,这是一种真正的危险。如果行政主体把不方便的决定寄希望于司法机关。那么,从长远来看,司法权在行政领域的广泛使用很可能会削弱司法权本身,而这也陷入一个极其糟糕的境地。那么,如何解决司法能动可能导致的司法冒险主义?司法机关的任务应该是采取适当的措施或通过裁决来督促行政主体履行职责,而不是直接替代行政主体进行决策。司法机关不能独揽行政权,必须恪守宪法的权力制衡,知悉其权力的界限和限度。

环境行政公益诉讼制度设立的初衷是为了保护公众正常生活最为基本的环境权,对破坏环境的行为予以遏制,对行政主体的不力行为进行监督。严格意义上来说,司法机关基于保护环境公益而获得的管辖权可以被视为社会行动诉讼的一种,这样可以准确理解环境行政公益诉讼的意义和价值所在。在普通行政诉讼制度的运行中,司法机关对行政主体的行政行为进行司法审查并不针对每一项行政行为,主要针对的是行政主体的违法行为。在行政主体的行政行为对相对人的基本权益将会造成损害或

已经造成损害的情形下,由相对人提起诉讼,由司法机关进行司法审查。普通行政诉讼案件中司法能动的积极性受到限制,如法院不能够为了证明行政行为的合法性收集证据,也就几乎不存在所谓的司法冒险主义。而在环境行政公益诉讼中,由于行政主体行为的不力,导致环境公益遭到损害。在环境公益保护问题的处理上,除非行政主体的行为立即得到纠正,否则可能会对环境公益造成不可逆转的损害。检察机关必须追求环境保护的最终社会价值,对那些出于经济利益优先考虑而破坏环境的行为一盯到底^[23]。检察机关可以向行政主体提出检察建议。法律对检察机关的规定决定了其不应该成为环境公益诉讼的积极发动者,其主要发挥兜底作用^[24]。只有在检察建议未能够发挥效用的情形下,方可向法院提起环境行政公益诉讼。可以将司法机关的行为理解为对行政主体行政行为的纠正措施,但是不能够基于司法能动而采取司法冒险主义,即不能逾越司法机关的权限,直接接管行政进行替代决策,抑或是创设法律行使立法机构的职能。司法机关有权力监督行政机关履行宪法和法律规定的义务。虽然这在过去、现在和将来都是可取的,但是如果司法机关超越自身的职责范围,将违反宪法。司法机关频繁干预通常会削弱宪法权力制衡框架中的另外两部分,而这两部分在通常情形下能够自行发挥其应有的作用。

司法冒险主义主导下的环境行政公益诉讼的真正目的已被忽视,司法机关被认为是享有纠正违法行政行为或行政不作为的一般管辖权,而基本不考虑既定的司法审查原则的约束^[25]。因此,必须警惕司法冒险主义带来的危害。司法机关在环境行政公益诉讼过程中不能够打着保护环境公益的旗号无视司法审查的法律规定,更不能无视宪法确立的立法权、行政权和司法权之间的基本权力制衡。司法机关要约束司法能动,不能够以改善治理或防止权力滥用的名义,直接替代行政主体为行政决策。环境行政公益诉讼必须远离错误的司法能动和激进的司法冒险,及时发现司法能动的方向偏离,将司法行为约束在法律所允许的范畴之内。

4. 追求司法能动与行政自治之间的平衡

司法行为可以被视为一项艺术,只有既有刚性又有灵活性的司法才最具有生命力^[25]。环境行政公益诉讼的性质和目的决定了司法能动存在必要

性,而且环境公益要得到切实保护,不可能离开司法机关的积极能动。虽然法律规定行政主体的行政行为必须接受监督,我国的法律也逐渐扩大了法院对行政行为的司法审查范围,但是在监督的过程中司法机关必须要清楚自身发挥作用的边界,在宪法规定的权限范围内发挥作用;司法机关必须尊重行政主体应当享有的自治权,不能够影响到行政主体自治权的正常行使。基于此,司法能动与行政自治之间的关系是相互冲突又相互依存。如何处理好司法权与行政权之间的关系,这既是环境行政公益诉讼制度前设性问题,也是具体制度设计的内生难题,还是制度实施环境的关键^[26]。

我国宪法并未设置一种严格的权力分离模式,但是立法、行政和司法的权力界限是明确的,三者可以在宪法规定的权限范围内发挥各自的作用。根据《中华人民共和国行政诉讼法》的规定,司法机关享有对行政行为进行司法审查的权力。宪法权力制衡结构下的司法机关应当积极履行其职责,而公众和司法机关自身可能会对环境行政公益诉讼过程中的司法职能履行产生误解。针对被认为是错误的行政行为,相关主体可以通过向法院提起诉讼或者向监督部门提供线索的方式寻求救济或救助。公众获得了参与环境公益诉讼的机会,通过公益诉讼帮助他们更快解决突出的环境问题。司法机关依据司法职责要求,应该介入这些错误的行政行为或决策,并通过检察建议或裁决的方式来纠正错误或改进行政行为。在环境行政公益诉讼中,基于保护环境公益的特殊需求,司法机关会超越一般案件中的司法能动限度,采取发送司法建议、扩大受案范围、主动调查取证等方式提升司法能动程度与水平,促进司法积极作用的发挥。在司法能动的情形之下,司法权得到了扩充,司法机关变得几乎无所不及,并默许其在公益诉讼中仅受自我约束。通过环境行政公益诉讼,司法机关试图填补环境治理的真空,并试图承担起行政主体应该做但没有做的事情。过度司法能动导致法院的工作量骤增,而影响更大的则是导致司法机关与行政主体之间产生摩擦和冲突,带来司法民粹主义的危险。因此,问题的焦点在于如何选择司法机关与行政机关之间进行权力分配的适当方式。

以谦抑性为标志的司法克制主义与司法能动主义既有关联又相互制约,司法实践中要处理好两者

之间对立统一的辩证关系^[27]。司法机关在司法审查过程中应保持适度的谦抑,对行政决策者进行不同程度区分的司法尊重是现代行政法律体系的一个重要特征。我们生活在一个行政管理无所不在的时代。行政主体依据法律规定行使行政管理职权,维护整个社会的正常运转。立法机关授予行政主体权力是因为他们不能够仅仅通过立法实现公众的期待。实质上说,行政主体通过实施行政管理行为是为了实现立法者的既定目标,通过对立法中不同程度的特异性进行识别,根据自己的经验和评判来寻求确定的参数,行使行政裁量权。相比之下,司法机关因缺乏行政管理专业知识以及其自身独立性与中立性的要求,司法机关一般不会被授予重大行政权力。与此同时,现代社会通过司法体系对行政主体的行政行为进行监督的方式来施以限制和约束。可以说,行政主体和司法机关在一个社会的发展过程中均承担着非常重要的角色。在环境行政公益诉讼中,司法机关与行政主体的制衡与协同对于制度的运行至关重要。司法机关在司法能动的过程中负有特别的责任,即避免司法权的滥用和采取过分激进的措施,进而确保其不干涉属于其他部门的权力领域。司法能动必须坚持司法审查的基本原则,严格贯彻和落实司法的谦抑性,通过明确受案范围、严把立案标准、设置严格程序等具体措施最大限度地促进司法能动积极作用的发挥,抑制消极作用的发挥。最终能够把握司法机关与行政主体之间进行权力分配的适当方式,实现司法能动与行政自治之间的平衡。

五、结 语

司法机关通过能动在合法的范围内介入环境公益保护问题进行司法审查是恰当的,亦是必要的。然而,司法能动既不是司法的适应性,也不应该是司法的“暴政”。承认“司法能动”与“司法越权”的区别,维持宪法中微妙的权力平衡,对于以权力制衡为核心特征、以宪法至上为基础的宪政制度的顺利运行至关重要。司法克制与司法独立和权力制衡这一对至高无上的价值观相辅相成。司法部门在环境行政公益诉讼的司法能动过程中必须自我克制,不受充当超级立法机构的诱惑。法院不能披着司法审查的外衣,对政府的每一项活动尤其是政府的经济活动进行干涉。环境行政公益诉讼在司法体系中发挥

着重要作用,它可以实现传统私人诉讼难以实现的目标。例如为社会弱势群体提供了一个通向正义的阶梯,提供了一个执行分散或集体权利的途径,使社会公众不仅能够传播人权意识,而且能够参与政府治理和决策。环境行政公益诉讼也有助于保持服务型政府的良好治理。从中国的经验来看,公益诉讼中的司法能动可以实现一些重要的目的。然而,实践经验也告诉我们,确保公益诉讼不成为实现私人利益或获得宣传方面的手段是至关重要的。我们亦必须警惕,司法机关不应将公益诉讼作为日常管理国家的手段或进入行政和立法的合法领域。因此,环境行政公益诉讼中面临的主要挑战是如何在允许合法的公益诉讼案件和打击虚假案件之间取得平衡。实现这一平衡的方法可以在公益诉讼中建立激励和约束机制,并将其主要限制在那些因某种不利条件而无法获得正义的案件中。

参考文献:

[1] 毛春梅,曹新富. 区域环境府际合作治理的实现机制[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2021,23(1):50-56.

[2] 周涵睿. 环境公益诉讼、司法能动主义与法官角色之转变[J]. 社会与公益,2020(4):21-26.

[3] 中华人民共和国最高人民检察院. 最高检发布“公益诉讼守护美好生活”专项监督活动典型案例[EB/OL]. (2021-09-10)[2021-11-02]. https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbh/202109/t20210909_529071.shtml.

[4] 李白蕾. 为生态环境公益诉讼鉴定引入“智库”市检察院在全省率先组建公益诉讼技术专家库[N]. 福州日报,2021-11-10(002).

[5] 景勤. 环境行政公益诉讼中检察机关与公众的合作机制研究[J]. 中国环境管理,2018(5):29-36.

[6] 王雅琴. 当代中国人权的司法保护[N]. 学习时报,2017-03-08(007).

[7] 贺鉴,章育良,曾龙. 论“超国家法”对集体人权的保护——以非洲区域人权法对第三代人权的保护为例[J]. 外国法制史研究,2012,15(1):180-193.

[8] 张文显. 新时代的人权法理[J]. 人权,2019(3):12-27.

[9] 中华人民共和国最高人民检察院. 四川、贵州跨省协作保护赤水河生态环境行政公益诉讼案.[EB/OL]. (2020-03-20)[2021-11-01]. https://www.cenews.com.cn/legal/alk/202001/t20200119_925988.html.

[10] 和静钧. 多部门强力协作方能破解“环境公益诉讼难”[N]. 深圳特区报,2019-01-24(A02).

[11] 李丹. 大连中院积极推进行政公益诉讼[N]. 人民法院报 2020-09-07(004).

[12] 张翔. 关注治理效果:环境公益诉讼制度发展新动向[J]. 江西社会科学,2021,41(1):152-161.

[13] 黄辉. 检察机关提起环境行政公益诉讼的司法裁判标准研究[J]. 法学杂志,2018,39(8):107-113.

[14] 高琪. 检察机关提起环境公益诉讼:历程与评价[J]. 南京工业大学学报(社会科学版),2020,19(1):47-58.

[15] 熊德禄. 刑事司法裁量的边际均衡——从枪支认定标准与赵春华案切入[J]. 环球法律评论,2020,42(1):83-98.

[16] 程洁. 司法能动主义与人权保障——印度故事[J]. 清华法学,2020,14(1):67-82.

[17] 陈晓景. 新时期检察环境公益诉讼发展定位及优化进阶[J]. 政法论丛,2019(6):126-137.

[18] 邓峰彬. 习近平法治思想中的权利监督理论[J]. 人文杂志,2021(6):17-26.

[19] 傅思明,刘田原. 环境司法能动:机理、限度及实现[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版),2019,13(2):53-59.

[20] 刘艺. 环境正义的司法治理路径探索——六枝特区人民检察院环境行政公益诉讼案评析[J]. 中国法律评论,2019(2):72-79.

[21] 吕忠梅. 论环境法的沟通与协调机制——以现代环境治理体系为视角[J]. 法学论坛,2020,35(1):5-12.

[22] 杨严炎,廖海清. 印度环境公益诉讼制度及实践的启示——以印度恒河环境污染公益诉讼案为例[J]. 东方法学,2014(5):124-131.

[23] 关博豪. 行政公益诉讼应秉持司法能动主义[N]. 检察日报,2021-06-03(003).

[24] 孙海涛,张志祥. 论我国环境公益诉讼原告主体资格的拓展与抑制[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版) 2020,22(4):97-104.

[25] 宋远升. 司法能动主义与克制主义的边界与抉择[J]. 东岳论丛,2017(12):147-155.

[26] 刘超. 环境行政公益诉讼制度的绩效检视与规则阐释——以2018年140份环境行政公益诉讼判决书为研究样本[J]. 甘肃政法学院学报,2019(6):1-19.

[27] 周珂. 适度能动司法推进双碳达标——基于实然与应然研究[J]. 政法论丛,2021(4):13-22.

(收稿日期:2021-09-22 编辑:张志琴)