

A Study on the Qualification of Citizen Plaintiff in Environmental Civil Public Interest Litigation

Tianfeng Hu, Xiaojia Qin

School of Public Management and Law, Southwest Jiaotong University, Chengdu Sichuan
Email: 2953312293@qq.com

Received: Mar. 12th, 2020; accepted: Mar. 26th, 2020; published: Apr. 1st, 2020

Abstract

At present, the main bodies that can be initiated by the law to initiate environmental civil public interest lawsuits are mainly social organizations and procuratorial organs. With the continuous deepening of theoretical research, scholars in China generally believe that it is feasible to grant citizens the plaintiff qualification to initiate public interest litigation. This article analyzes the opinions of existing scholars, and concludes that citizens are not suitable as plaintiffs of environmental civil public interest litigation from the aspects of citizen litigation ability, risk of overuse of citizens, and incentive mechanism. At the same time, comparing China's environmental public interest litigation with US environmental citizen litigation, it is concluded that our country should not blindly learn from it, but should conclude that it should combine specific national conditions and actual conditions. In order to better solve environmental problems, the law should improve the existing system, relax restrictions on social organizations, and play the role of procuratorial organs.

Keywords

Environmental Civil Public Interest Litigation, Citizen, Plaintiff Qualification, Feasibility, Institutional Perfection

环境民事公益诉讼的公民原告资格研究

胡添凤, 秦晓佳

西南交通大学, 公共管理与政法学院, 四川 成都
Email: 2953312293@qq.com

收稿日期: 2020年3月12日; 录用日期: 2020年3月26日; 发布日期: 2020年4月1日

摘要

当前, 法律明确规定的能够提起环境民事公益诉讼的主体主要有社会组织与检察机关。随着理论研究的不断深入, 我国学者普遍认为赋予公民提起公益诉讼的原告资格具有可行性。本文通过分析现有学者观点, 从公民诉讼能力、公民滥诉风险以及激励机制等方面得出公民不适合作为环境民事公益诉讼原告的结论。同时, 对比我国环境公益诉讼和美国环境公民诉讼, 得出我国不宜盲目借鉴, 而应结合具体国情和实际情况的结论。为更好的解决环境问题, 法律应当完善现有制度, 放宽对社会组织的限制, 发挥检察机关的职能。

关键词

环境民事公益诉讼, 公民, 原告资格, 可行性, 制度完善

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 公民能否在环境公益诉讼中作为原告?

随着社会经济的发展, 环境问题逐渐受到人们的重视, 中国的环境法律制度也逐步完善。近年来, 代表公共利益的环境公益诉讼在中国蓬勃发展。根据新修订的《民事诉讼法》, 只有满足一定条件的社会组织与检查机关才能在我国提起环境公益诉讼。随着相关的理论研究逐渐深入, 不少学者提出公民也应当被纳入环境公益诉讼原告主体的范围内。

大多数学者认为, 应赋予公民环境公益诉讼的原告资格, 借助对公民的立法激励, 使环境公益诉讼良性发展。其可行性大致分为四点: 1) 我国宪法和法律中相关条款支持; 2) 公民环保意识法律素养不断提高; 3) 公民更有动力提起环境民事公益诉讼; 4) 国外例如美国已有相关实践经验可以借鉴。同时, 在司法实践方面, 有学者提出, 我们应当借鉴美国的环境公民诉讼从而完善我国环境公益诉讼的原告主体资格。但笔者认为, 现阶段学界普遍秉持的观点过于理想化, 大多数观点并未从我国环境公益诉讼的特点以及公民个人的经济能力出发分析问题。

2. 公民提起环境民事公益诉讼的可行性不足

(一) 公民诉讼能力不足

首先, 在环境民事公益诉讼中, 被告通常都是拥有雄厚财力的大企业, 有些甚至是当地的支柱型企业。面对经济力量悬殊的被告, 公民在财力、人力和知识方面都有很大的差距, 一般公民承担不起高昂的诉讼费用, 也难以聘请优秀的律师。其次, 复杂的技术鉴定需要请专业的鉴定人员, 而且环境污染造成何种损害, 损害到何种程度, 都难以鉴定, 败诉的可能性极大。第三, 关于有些学者认为公民的法律意识不断提高和动力更足的观点, 在实践中难以体现, 普通百姓对于环境公益诉讼并不了解。

经济学家科斯认为, 谁可以把资源用得更好, 资源就应该落到谁的手上。因此, 应当让能够更好的运用环境公益诉讼诉权的主体提起环境公益诉讼。环境公益诉讼不同于普通民事诉讼, 它具有很强的专业性, 专业的人员能够将诉权用得更好, 更好地避免社会资源与社会成本的浪费, 因此环境公益诉讼的诉权应当赋予在环境领域内更有能力、更加专业的人。公民与环保组织、检察机关相比, 在环境研究领

域内并不具有非常明显的优势, 因而公民并不适合作为环境公益诉讼的原告。

(二) 激励机制的资金来源单一

有些学者认为, 为解决公民在诉讼费用方面的弱势, 可以建立激励机制, 但是, 笔者认为, 鼓励当事人积极提起环境公益诉讼的资金来源必须予以重视。环境公益诉讼的激励资金通常来自于赢得诉讼的收益, 加重对方当事人的责任以及外部注资。而我国对环境公益诉讼的激励措施只能通过分享胜诉收益或外部注资来实现。分享胜诉收益本质上并不符合环境公益诉讼的初衷, 有私益的倾向, 并且分析收益还意味着减少可以用于修复环境损害的赔偿金,

这相当于将部分环境公共利益转移给环境公共利益诉讼主体, 其合法性基础不足。外部资金流入通常是基于财政环境保护投入较为充足以及环境保护资金较为发达这样的前提, 但是我国在这两方面均有缺陷。即使可以通过外来资金注入的方式解决, 也存在资金注入者试图控制环境公益诉讼以谋求不法或不当利益的风险[1]。

(三) 容易产生滥诉的风险

由环境公益诉讼的具体内涵可知, 环境公益诉讼中不能掺杂私益, 因为原告起诉的目的须为维护公共利益。我国人口众多, 一旦对其提起诉讼的行为予以放开, 就有可能有人假借公益之名满足其获得经济补偿目的, 这样一来, 不仅不能维持环境公益, 而且浪费了大量的司法资源。从美国相关的审判实践中我们可以看到公民滥诉的倾向, 以塞拉俱乐部诉内政部长莫顿案为例, 美国法院以塞拉俱乐部受到了实际损害为由支持其作为原告起诉, 此案判决后, 在后续的许多案件中, 很多原告为了获得起诉资格都声称自己的权益受到了“实际损害”[2]。

为了避免出现上述滥诉情况, 有些学者认为, 法院可以设立专门的审查机构。在受理案件时判断案件的性质, 涉及的利益群体是否特定, 诉讼目的是否为了维护环境公益而不是私益。但我们认为, 公益和私益并非泾渭分明, 二者有交汇之处, 在一定条件下可以相互转化。法官在开庭审理前, 仅凭当事人提交的材料, 可能难以判断受损利益的性质。因此, 该观点可行性不足。

(四) 现行法律已赋予公民通过其他途径保护环境的权利

从理论上说, 并没有赋予公民环境公益诉讼的必要性。根据诉讼维护和救济的权利不同, 诉讼可以分为公共利益诉讼和私人利益诉讼。私益诉讼旨在为私人利益提供救济和保护, 在这一诉讼模式下, 原告与诉讼请求是否有直接利害关系以及要如何弥补和赔偿原告受到的损失是至关重要的问题。与私益诉讼相对, 公益诉讼旨在维护和救济公共利益, 其更注重如何预防或避免公共利益受损以及对公共利益的修复和救济。根据以上分类方法, 我们可以将环境诉讼划分成环境私益诉讼和环境公益诉讼。环境私益诉讼旨在为因环境污染或恶化造成人身或财产方面的损害的受害者提供救济, 环境公益诉讼旨在实现和维护有关的环境公共利益[3]。

环境公益诉讼不应掺杂个人利益。首先, 《中华人民共和国环境保护法》第 58 条第 3 款规定, 提起诉讼的社会组织不得通过诉讼谋取经济利益, 由于它保护的对象的特殊性, 即公共利益, 因此, 胜诉带来的更多的是对环境公共利益的保护而非个人的经济利益。其次, 如果在维护公共利益的过程中掺杂有私人利益, 人的利己本性会使他们将私人利益优先于公共利益, 从而导致环境公益诉讼保护和救济环境公益和的目的无法实现。因此即环境公益诉讼不应涉及任何的私益[4]。

如前所述, 公益诉讼是指没有直接利害关系的人向法院提起诉讼以维护公共利益。而大部分学者认为, 因为公民与环境有紧密的联系, 公民能够最快速的感受到环境的变化, 所以应当给予公民诉讼权利以达到更好的治理环境的目的。其主张的核心是公民与环境有诉的利益, 从而应当给予公民诉讼权利。但是, 我国现行法律已经给予了公民保护环境的权利, 公民也可以通过提起环境侵权诉讼来保障其合法权益。

我国的《环境保护法》第五十七条规定, 公民, 法人以及其他组织有权进行环保监督管理, 当发现单位或者个人污染或者破坏生态环境的, 有权向有关机关和负责人报告。公民, 法人和其他组织发现各级地方人民政府, 以及相关环境主管部门未依法履行职责的, 有权对其进行监督, 向其上级机关或监督机关举报。一方面, 公民可以通过举报, 请诉讼能力更强的检察机关、行政机关和环保组织来维护环境公益; 另一方面, 如果某一地域的居民由于某种污染源的影响, 导致该区域居民受到环境恶化的影响, 造成生产生活的不便或者人身和财产方面的损害, 该区域的居民基于其自身利益受损而起诉, 这属于私益诉讼, 应由《民事诉讼法》或《行政诉讼法》调整。

3. 以美国环境公民诉讼为借鉴有失偏颇

对于有学者提出的借鉴美国相关制度的观点, 笔者认为, 应当结合两国国情和具体实际情况来考虑。

首先, 美国环境公民的立法并非一蹴而就的, 它的出现有着独特的历史背景。一方面, 美国环境公民诉讼将公纳入原告主体范围得益于美国环境伦理学以及诉权理论的发展, 另一方面, 20 世纪 60 年代至 70 年代环保运动在美国蓬勃发展也为美国环境公民诉讼提供助力。大萧条时期, 凯恩斯主义兴起, 美国政府一反自由放任之常态开始对市场进行宏观调控, 相关的环境行政管理机构也随之出现。然而, 官商勾结现象也随着时间的发展暴露在民众面前, 环境行政管理机构便不再有公信力, 公民开始对其是否代表公众利益持怀疑态度, 从而导致公民诉诸司法从而达到冲突平衡[5]。

其次, 我国的国情并不同于美国, 改革开放以来, 我国一直强调以经济建设为中心发展相应的产业, 2001 年加入世界贸易组织再到近些年一带一路倡议的提出也无不见证着中国经济高速发展的脚步, 然而, 发展经济总不可避免以牺牲环境为代价。其实, 中国的环境问题是在经济卓有成就的近些年才被渐渐重视的, 相关的理论与制度也都还在逐渐的完善——当环境问题受到重视之后, 我国环境公益诉讼的原告主体也在不断的完善, 从放宽对环保组织提起公益诉讼的限制、将检察机关纳入环境公益诉讼原告支持起诉, 再到环境司法专门化, 中国的环境公益诉讼体系在不断的完善。从近些年环境公益诉讼案件逐渐增加以及 2015 年最高法发布的 10 起环境公益诉讼的案件, 我们可以看到中国的相应公权力机关并未有不作为的情况发生, 将公民纳入环境公益诉讼其实并没有现实的需要与紧迫性。

最后, 美国的环境公民诉讼更类似于我国的环境侵权诉讼(私益诉讼)。在美国, 公民必须具有其相应的条件才有资格提起环境公民诉讼, 首先, 该公民必须遭受到了现实而非推测或者预测的损害, 其次, 原告遭受到的损害与被告行为有因果关系, 再次, 法院作出的判决有利于该公民得到相应的救济。而根据《中华人民共和国侵权责任法》, 环境侵权案件需要满足以下三点, 第一, 有相应的环境污染行为, 第二, 有客观现实的损害, 第三, 该环境污染行为与相应的损害结果之间有因果关系。将两者进行对比分析, 我们可以得出, 美国环境公民诉讼更与中国的环境侵权诉讼相类似, 两者都要求该公民具有针对该案件的直接的诉的利益, 侵权损害救济也仅仅是针对该公民的, 我们其中并不能看出含有公益的成分。

4. 加强环保组织与检察机关作为环境公益诉讼原告的重要作用

如前文所述, 因为法律已经给予了公民提起环境侵权诉讼的权利, 且公民在公益诉讼方面相对于现行法律确定的相关组织呈现诉讼能力不足的劣势, 以及滥诉问题与资金短缺问题, 导致其并非提起环境公益诉讼的最佳人选。笔者认为, 不应当盲目效仿国外扩大环境公益诉讼原告主体, 而基于我国的环境公益诉讼领域内的现实情况, 完善现有环境公益诉讼原告主体的相关制度, 从而更好的解决环境问题。

我国现行法律规定, 可以提起环境公益诉讼的原告有社会环境保护组织和检察机关。现有的环境公益诉讼案件表明, 环境组织提起环境公益诉讼的积极性较大, 但在环境公益诉讼的主体资格上却面临困难。法律法规对于社会组织获得环境公益诉讼原告主体的规定较为严苛, 使得符合条件的社会组织寥寥

无几, 活跃在环境公益诉讼领域的社会组织只有自然之友、中国生物多样性保护与绿色发展基金会等屈指可数的几家, 而且多数环保组织都在一审中被质疑其原告主体资格, 即使是在环境公益诉讼领域参与程度较高的中国生物多样性保护与绿色发展基金会也在一审时被法院否认了原告资格[6]。环境公益诉讼固有的特点也在很大程度上挫伤了环保组织提起环境公益诉讼的积极性。从环境公益诉讼的特点上看, 环境公益诉讼专业性强、诉讼费用及鉴定费用较高, 虽然我国《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第三十三条规定, 我国的环保组织提起环境诉讼时, 可以延迟诉讼费用的支付。如果败诉或部分失败的原告申请减少或免除诉讼费用, 法院应根据《诉讼费用的支付程序》和案件的审理情况, 结合原告的经济状况, 决定是否允许。但是环境公益诉讼周期长, 在整个期间内, 环保组织聘请专业的专家运用昂贵的设备、鉴定污染等依旧需要耗费大量资金。

在 2017 年新修订的《中华人民共和国民事诉讼法》中, 明确检察机关提起的环境公益诉讼的原告主体地位, 第五十五条规定, 人民检察院在履行职责过程中发现破坏环境等损害公共利益的行为, 在没有有关部门和组织提起诉讼的情况下, 可以基于公共利益向人民法院提起诉讼。若有关机构或者组织提起公益诉讼的, 人民检察院可以支持起诉。法律并未赋予检察机关直接提起环境公益诉讼的权利, 而是将其排在第二顺位, 并且还做出了其作为支持起诉者参与起诉的相关规定。

从法律实践与法律规定中我们可以看到, 现阶段法律明确规定的两个可以提起环境公益诉讼的主体都存在待完善之处。在现阶段法律赋予的原告主体的制度还不完善、不健全的情况下, 我们应当致力于完善相应的制度。首先, 应当进一步放宽对环保组织的资格限制, 加大财政资金在环境诉讼领域的投入, 支持环保组织提起环境公益诉讼。其次, 应当明确检查机关的主体地位, 2015 年 7 月 1 日第十二届全国人大常委会第十五次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》, 授权最高人民检察院在某些领域开展提起公益诉讼的试点。试点地区的实践成果证明, 有必要建立检察机关的环境公益诉讼制度。以国家作为强有力的后盾的检查机关有其独特的优势, 检察机关拥有更为专业的人员便于环境公益诉讼的开展与取证, 面对诉讼地位不平等的问题, 检察机关作为公权力机关能够起到很好的矫正作用。检察机关应当发挥其自身独特优势, 为环境公益诉讼贡献力量, 从而达到更好的解决环境问题的目标[7]。

5. 结论

环境民事公益诉讼原告主体资格问题, 一直是一个复杂的问题, 对其立法不仅仅要考虑法理与人情, 也要考虑制度变迁所需要的成本。当立法的成本远大于维系当前法律所需要的成本时, 我们应当坚持完善现有制度从而使环境问题得到更好的解决。公民对于环境的维权可以通过环境侵权诉讼来实现, 不论是从诉讼能力与经济条件, 还是从借鉴国外经验来分析, 公民都不适合作为环境民事公益诉讼的原告。我们所需要做的是完善现有制度, 以促成环境问题更好的解决。

基金项目

本项目为 2019 年西南交通大学大学生创新创业训练计划校级项目, 项目编号 191605。

参考文献

- [1] 黄忠顺. 环境公益诉讼制度扩张解释论[J]. 中国人民大学学报, 2016, 30(2): 32-42.
- [2] 徐陈军. 美国环境公民诉讼原告资格研究[D]: [硕士学位论文]. 合肥: 安徽大学, 2013.
- [3] 黄大芬, 张辉. 环境私益诉讼与环境公益诉讼的界分——回归诉讼本来面貌[J]. 河南科技大学学报(社会科学版), 2018, 36(5): 105-112.
- [4] 刘旖昀. 论我国环境公益诉讼检验“公益”的标准[D]: [硕士学位论文]. 南宁: 广西大学, 2019.

- [5] 董乃硕. 美国环境公民诉讼及对我国的启示[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东大学, 2019.
- [6] 黄杰. 环境公益组织参与环境民事公益诉讼的实证分析[J]. 法制与社会, 2019(18): 84-88.
- [7] 田峰宇. 环境民事公益诉讼的原告范围研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东政法学院, 2019.