

# 浅析我国环境公益诉讼制度的构建

王新延

(河北师范大学 法政学院,河北 石家庄 050024)

**摘要:**我国环境的急剧恶化,严重影响了人们的生活环境。水污染、空气污染、雾霾、沙尘暴等环境问题,已经侵害了公民的环境权。但是,当公民提起诉讼维权时,法院往往以各种理由,不予立案,从而造成了公民的环境权无法真正实现。环境公益诉讼制度就是维护公民环境权的一项重要的法律保障。在此重点介绍环境公益诉讼制度的概念、环境公益诉讼在我国建立的必要性,并分析我国建立环境公益诉讼的现状,提出了我国目前构建环境公益诉讼制度存在的不足之处及对完善我国环境公益诉讼的建议。

**关键词:**环境公益诉讼;环境权;原告

中图分类号:D913

文献标识码:A

文章编号:1671-8275(2015)05-0015-03

我国在经济迅速发展的同时,环境污染和破坏日渐加剧,环境的破坏侵害了人们所共有的环境利益。环境侵权作为一种侵权行为,其纠纷的解决也可以采用诉讼解决的方式或非诉讼解决方式,当人们选择用诉讼途径维护自己甚至是公共的环境权益时,法院却常因原告与案件无直接利害关系而不予立案,使得受害者无法通过法律程序获得救济。这说明我国在环境诉讼制度这一方面不是太健全,无法保障受害者的权益,建立健全环境公益诉讼制度刻不容缓。

## 一、环境公益诉讼概述

### (一)环境公益诉讼的概念

我国法学界对于环境公益诉讼并没有形成统一的学说,与此同时在我国成文法中也没有明确的规定。一般认为,环境公益诉讼是指在任何行政机关或其他公共权力机构、法人、其他组织及个人的行为有使环境遭受侵害或有侵害之虞时,任何公民、法人、公众团体或国家机关为维护环境公共利益而向法院提起诉讼的制度。<sup>[1]</sup>

### (二)构建环境公益诉讼制度的必要性

环境问题的日益严重,环境侵权频繁发生,维护公民的环境利益已经迫在眉睫。我国选择走可持续发展的道路,经济的发展不以牺牲环境为代价,因此构建环境公益诉讼制度已经成为了当今时代发展的必然要求。

在我国诉讼主体资格上一般要求与本案有直接利害关系,但是环境公益诉讼有其特殊性,环境侵权的被侵权人往往具有广泛性,不仅包括自然人和法人,甚至还有国家和社会的公共利益受损,这就导致环境诉讼案件会出现没有直接利害关系人的情况,构建我国的环境公益诉讼制度是对现行诉讼制度的补充。环境诉讼在符合条件的情况下可以提前诉讼,使一些环境损害行为消灭在萌芽状

态,这也减少了很大一部分环境损害行为。环境公益诉讼制度还可以通过扩大原告资格,为更多的人提供维护环境权益的法律途径,有利于人们在保护自己环境权益的基础上也能保护好社会和国家的环境权益。

## 二、我国环境公益诉讼制度的现状及评析

### (一)我国环境公益诉讼制度的立法现状

环境纠纷与一般的民事纠纷有所不同,环境纠纷所引起的损害要大于一般民事纠纷所产生的损害,因为环境的破坏不仅损害的是个人的利益,甚至损害公共利益,或者对公共利益存在损害的可能性。我国现行法律中有关环境公益诉讼制度的规定主要包括以下几点:

首先,在立法上,我国的《环境影响评价法》、《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》和《侵权责任法》对于环境公益诉讼制度都有所体现,都明确强调了保护环境的重要性,而环境公益诉讼是实现环境保护的重要法律手段。

其次,在诉讼中,我国的检察机关在环境诉讼中具有原告的资格。检察机关针对环境侵害社会公共利益时,有权单独提起诉讼,维护社会公共环境权不受侵害。检察机关不仅对环境行政机关是否履行职责具有监督的权力,而且对于重大的环境污染事件还有权单独提起诉讼,维护社会公共环境利益。因此,检察机关在环境公益诉讼中发挥着重要的作用,有利于我国的环境保护,实现社会公共环境权益。

再次,我国已经开始尝试设立环境保护法庭。环境纠纷的复杂性和技术性,决定了建立专门的环境审判法庭的重要性。应当设立专门的环境保护法庭,组织具有专业知识的审判人员进行审判,这样才有利于环境纠纷的解决,如我国无锡、昆明和贵阳市等已有设立环境保护法庭实践

的先例。

这些足以证明我国对环境诉讼的重视,也给我国建立环境公益诉讼制度奠定了基础,但是我国法律对环境公益诉讼的规定还是不够完善,不能够很好地解决环境纠纷。

## (二) 我国环境公益诉讼制度存在的缺陷

我国环境公益诉讼虽然已经取得了很大的进步,并逐步走向完善,但是还是存在很多的缺陷及其问题,主要表现为以下三个方面:

### 1. 缺乏环境权的规定

从 20 世纪 80 年代开始,我国的环境权理论才开始初步的探索,但是直到目前对于环境权的概念在法学界也没有形成一致的观点。在我国,最早提出环境权的概念的是蔡守秋教授,他提出了环境权应该包括狭义和广义的两种含义,狭义的环境权是指公民的环境权,即公民享有良好适宜的自然环境的权利。广义的环境权泛指法律上的一切主体在自然环境中享有的环境权利和履行保护环境的义务。国家环境权、法人环境权和公民环境权构成了公民环境权,它们是环境权相辅相成的统一组成部分,不可分离。<sup>[2]28-30</sup>到目前为止,环境权的概念在我国发展的并不成熟,我国的现行的成文法中还没有作出具体的规定,对它的研究只是停留在学术研讨中,这就造成了在环境公益诉讼中,往往会出现无法可依的情况。

### 2. 对起诉资格的限制

在我国的诉讼程序法中,并不是任何人都可以提起诉讼,而是对提起诉讼的原告资格的要求都具有明确的规定,一般都要求与本案有直接的利害关系。环境公益诉讼制度与一般的诉讼制度的立法目的不同,传统的诉讼制度往往保护的是公民个人的权利,而环境公益诉讼制度的立法目的就是保护公共的环境权不受侵害,而非公民个人的私利。<sup>[3]36-38</sup>因此提起环境公益诉讼的主体不应该受到法律的严格限制,任何人针对环境污染都有提起诉讼的权利和义务,只有这样才能使公共环境利益得到及时的保护。

### 3. 取证的困难

环境诉讼的复杂性和技术性,决定了传统民事诉讼中的“谁主张,谁举证”的举证责任原则无法适用。在环境公益诉讼中,对损害后果的认定需要专门机构鉴定,证据的取得也需要凭借专业技术,甚至需要专门的环境监测机构协助,有些环境诉讼的证据还需到行政部门或是被告企业中去搜集,如果让主张诉讼的原告取证,对原告来说就太困难了,原告不可能都具备这些专业知识,相关部门和企业也不一定会很配合将对自己不利的证据给予原告,这些都会妨碍环境公益诉讼的顺利进行。<sup>[4]32-34</sup>

## 三、完善我国环境公益诉讼制度的建议

纵观我国现有的有关环境公益诉讼制度的相关规定,有利于保护公众环境权益的规定,能起到一定的作用,但是环境诉讼制度的缺陷在很大程度上限制了一般公民提起环境公益诉讼的权利,不能满足公民、企业等因为环境公益而受到直接或者间接损害的受害人的权利保障,更不能有效的保护我国的环境权益。最后,针对我国在构建环

境公益诉讼中存在的缺陷,并结合国外的经验,对完善我国环境公益诉讼制度提出了一下几点建议:

### (一) 在实体法中明确规定环境权

环境公益诉讼制度的建立,首先我们应该在我国法律中规定环境权。我国《宪法》应规定公民享有环境权,而且是每个公民都应该享有的,每个公民都有权获得好的生活环境。在《民法通则》中也应有环境权的规定,除此之外,作为我国环境保护的特别法《环境保护法》和《水污染防治法》等都应对此有详细的规定。环境权的应当法定化,我国成文法应该把环境权列为公民的一项基本权利,同时还应明确公民在享有环境权的同时应该履行的法定义务,使之明确化,具体化。这样不仅能让受害者在遭受损害后可以用法律手段保护自己的权益,还可以预防环境破坏的发生。

### (二) 在诉讼法中规定环境公益诉讼制度

我们不仅在刑事诉讼法中规定环境公益诉讼,而且在民事诉讼和行政诉讼中都应有所规定,尤其在环境保护的特别法中都应有明确的规定。除此之外,由于环境保护案件的特殊性,我们还可以去探索一种特殊的环境诉讼制度适用于环境保护。只要公民的环境权益受到侵犯或者公共环境利益受损时,都可以依法提起环境公益诉讼。环境公益诉讼制度只有以法律的形式表现,才能为我国环境保护工作的顺利展开提供了可靠的制度保障,为环境侵权的救济提供了法律支持,同时也实现了公民环境权的有法可依,将会极大地调动社会公众保护环境的积极性,从而达到了维护公共环境权益的立法目的。<sup>[5]17-18</sup>

### (三) 放宽原告的起诉资格

环境公益诉讼制度不仅维护公民个人的环境权,更主要地是保护的社会公共环境权益。环境公益诉讼制度的立法目的决定了,提起诉讼的原告不仅包括环境损害的实际受害人,还应该包括其他的公民、单位等主体。我们应该让任何实际受到环境破坏危害的,或者有危害可能性的受害者都有权利用法律手段保护自己甚至是社会公共利益的权利,甚至让没有受到损害的公民在发现有环境破坏这一现象时也能用法律手段去惩罚那些破坏者,不再让检察机关作为提起环境公益诉讼的唯一原告。<sup>[6]20-23</sup>

### (四) 缩小原告的举证责任,明确规定原被告的举证范围

在环境公益诉讼中并不适用传统诉讼中的“谁主张,谁举证”的举证责任分配原则,而是应该适用环境保护法律的特别规定。在我国对于环境诉讼的举证责任,适用举证责任倒置的原则。提起诉讼的原告主要对自己遭受损害的事实和自己受损的损失大小承担举证责任,而对于被告则对自己是否造成环境破坏、损害结果与损害事实间的因果关系以及是否存在免责事由负有举证责任,环境行政公益诉讼中,行政机关对其具体行政行为是否合法承担举证责任。造成环境污染的原因如果让原告去取证,还是十分困难的,企业或是国家不一定会把自己的资料毫无保留的给原告,反而让被告举证较为容易,被告就算不会去证

明自己确实破坏了环境,但是它肯定会去极力证明不是自己的原因所造成破坏的。还有一些环境诉讼的证据是需要专业技术来获取的,作为普通公民能掌握这种专业的知识的肯定是少数,这也是不利于原告取证的。所以环境公益诉讼应让被告承担更多的举证责任。

#### (五)放宽诉讼时效的限制

在我国环境诉讼的诉讼时效,不同于一般的民事诉讼的两年制,而是由《环境保护法》规定的诉讼时效是三年。但是由于环境损害的具有潜伏性、复合型和缓发性等特征,有时候环境污染发生后的三年甚至是五年是很难发现其危害后果的,如果因当事人知道或应当知道环境污染事实的时间超过了三年,而得不到法律的保护,这无疑是违背了法的正义价值,无法实现环境保护立法的目的。如著名的日本四大公害之一富士山骨痛病,五十年之后才发现造成该病的环境污染原因。<sup>[7]14-16</sup>所以,从公平正义的最终价值出发,从维护环境公共利益出发,环境公益诉讼不应受诉讼时效的限制,保障公众对侵害环境公共利益的法律追究,从而有利于环境法治建设的完善。

(上接第4页)

看问题,又要有重点、有层次地办事情或做工作。全面建成小康社会,是坚持经济、政治、文化、社会和生态五位一体的建设,坚持经济发展、政治清明、文化繁荣、社会安定、生态良好、共同推进全面深化改革,是坚持了以经济改革为重点,以前所未有的力度对各行业、各领域、各部门以及各方面进行全方位改革;全面依法治国是整体实现立法、执法和司法过程中的公平公正原则,真正做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究;全面从严治党,就是要坚持全面整顿党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉和制度建设。习近平幸福观心系人民、情系群众,是“四个全面”战略布局的根本出发点,有利于坚持一切从实际出发、实事求是的观点,有利于贯彻党的群众观点,有利于发展和丰富马克思主义幸福思想。

第二,习近平幸福观坚持了马克思主义唯物史观。人民幸福充分体现了人民主体性,坚持了人民群众是社会的主体,是幸福的主体,体现了群众是物质财富和精神财富的创造者,是社会变革的根本力量。实现中华民族伟大复兴的中国梦,是中国走向富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家的关键一步,归根到底是为了实现人民对美好生活的向往。紧紧围绕人民幸福,是党的群众观点和群众路线的根本要求。习近平幸福观有利于团结群众,深化党同人民群众的感情,巩固党的执政基础,有利于为中国特色社会主义事业的建设凝聚中国力量。

#### 参考文献:

- [1] 别涛.环境公益诉讼[M].北京:法律出版社,2007.
- [2] 蔡守秋.环境权初探[J].中国社会科学,1982(3).
- [3] 宋晓丹.关于我国环境公益诉讼制度构建路径选择的思考[J].前沿,2010(6).
- [4] 李镇炎.构建环境公益诉讼制度的必要性[J].法制与经济,2010(4).
- [5] 高国梁.论我国环境公益诉讼制度的构建[J].法制与社会,2011(1).
- [6] 张思伟,毕敏敏.检察机关提起环境公益诉讼问题探析[J].法学研究,2010(3).
- [7] 秦方.浅谈我国环境公益诉讼制度的构建[J].理论研究,2011(4).

责任编辑:展 影

#### 参考文献:

- [1] 赵汀阳.没有世界观的世界[M].北京:中国人民大学出版社,2010.
- [2] 习近平.人们对美好生活的向往就是我们的奋斗目标[N].人民日报,2012-11-16(4).
- [3] 马克思.《黑格尔法哲学批判》导言[M]//马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第1卷.北京:人民出版社,2012.
- [4] 习近平.摆脱贫困[M].福州:福建人民出版社,2014.
- [5] 桑林峰.何乐不为当三思[N].中国纪检监察报,2013-06-17(2).
- [6] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014.
- [7] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N].人民日报,2014-10-29(1).
- [8] 毕淑敏.毕淑敏作品精选[M].武汉:长江文艺出版社,2009.
- [9] 中美元首共同构建新型大国关系[N].新华每日电讯,2013-06-09(1).

责任编辑:张彩云