

基于生态环境质量改善的环境公益诉讼制度完善研究

● 张 楠



[摘要] 我国基于环境权理论、诉讼信托理论、私人检察官理论等生态环境公益诉讼理论,建立起了环境公益诉讼制度。当前我国环境公益诉讼制度主要存在诉讼前置程序不明确、赔偿金归属不明确、赔偿损失的范围不明确,以及缺失惩罚性赔偿制度等问题。笔者将基于这些问题,拟从扩张诉讼主体范围、完善诉讼激励制度、健全损害赔偿责任三个方面对我国环境公益诉讼制度进行优化,以期促进我国环境公益诉讼制度的完善。

[关键词] 生态环境保护;公益诉讼;制度完善

Q 环境公益诉讼的理论背景

(一) 环境权理论

环境权理论起源于 20 世纪 70 年代,该理论主张每个主体,无论是自然人还是企业组织,都应享有对环境的知情权、使用权和求偿权。学术界对环境权性质的讨论主要集中在其是属于私人权利还是公共权利的问题上;一些学者视环境权为私权,认为它与公益诉讼无关,并质疑所谓的环境权的实际存在。虽然存在争议,但环境权理论实际上对公益诉讼体系的构建和完善起到了显著的推动作用,同时在我国环境法治的形成过程中也发挥了重要作用。但我国现行法律对于环境权并没有进行规定,仅仅是规定了各个主体应当履行保护环境的义务,立法没有对权利的归属进行明确的界定,而是更加侧重于对环境的保护与治理。

(二) 诉讼信托理论

诉讼信托理论源于传统的信托理论,该理论是指委托人将其权利转移给受托人,这种权利包括权利本身以及相应的实现权利的诉权等权利,而由此产生的诉讼利益则归属于受益人的诉讼模式。该模式以受托人作为诉讼主体,行使相关诉权,从而达到实现委托人的实体利益的目标。根据诉讼信托理论,环境公益诉讼可以由检察机关和各种环保组织来提出,诉讼所得的公共利益则属于全体公民所共享。

(三) 私人检察官理论

该理论最早于 1943 年提出。美国联邦第二上诉法院在审判纽约州工业联合会诉伊克斯(IX)案时认为,为了维护公共利益,当环境受到损害时,国会有权力授权官员向法院提

起诉讼。这种做法旨在利用法律途径来阻止对公共利益的侵害。这一理论的核心在于:联邦议会有权将针对公职人员非法行为的起诉权委托给检察长或其他相关人员,目的是防止或阻止公职人员的行为超出法定权限。除此之外,对于非公职人员的诉讼,议会也可以授权根据宪法的规定进行。

Q 当前环境公益诉讼面临的困境

(一) 程序启动机制不完善

从法律的规定来看,环境保护最理想的状态是有关的职能部门能够履行好相关的环境监管职能,将一切环境问题解决于行政手段。但现实中仅仅依靠行政监管不足以解决好环境问题。民事公益诉讼作为补充和监督手段,而非主要的解决途径,应当体现司法的最终裁决特性。为此,有必要制定相应的前置程序。

然而,对于是否应为社会团体发起的环境公益诉讼设置前置程序,理论和实践层面的观点并不一致。理论界多持赞同的态度,此观点是基于行政优先、防止滥诉、防止司法资源浪费等原则。而实务部门则认为,对社会组织提起诉讼,设置环境公益诉讼的诉前程序会造成障碍。正是基于这样的考虑,我国诉讼法仅对检察机关提起环境公益诉讼设定了前置程序,而对社会团体提起环境公益诉讼并无此约束。

(二) 诉讼主体问题

我国环境公益诉讼主体方面主要存在两个问题,一是公

民未取得起诉主体的资格；二是社会团体成为环境公益诉讼主体的条件较为严苛。

1. 公民未取得起诉主体的资格

能够提起环境公益诉讼的主要有两类主体，在我国现行的诉讼法中均有规定。一类是有关职能机关，主要是指检察机关；第二类则是社会上的各种环保团体组织。但是，由于我国环境公益诉讼制度起步较晚，这类社会团体组织发展还不够成熟，在环境公益诉讼中所能发挥的作用有限。在此情况下，若允许公民个人作为提起环境公益诉讼的主体，将弥补在环境公益诉讼机制方面的缺陷，并为环保机构及检察机关分担压力。很多时候，公民往往是各类环境问题的直接承受者，他们基于对自身合法权益的维护，向法院提起环境公益诉讼的意愿和需求通常更加强烈。此外，公民通过发起环境公益诉讼来保护自身的环境权益，这种做法能有效推动生态环境的改善和法治体系的发展。

根据我国的法律制度，公民个人还没有获得直接发起环境公益诉讼的法律授权，因此，他们不能直接作为原告在法庭上提起诉讼。此种制度安排主要是考虑到公民作为普通个体，其掌握的信息和资源以及自身的能力有限，而环境问题具有很强的专业性，取证成本和举证成本都很高，公民个人往往无法通过自身来解决这些问题。尽管如此，仍然有许多具备相关专业知识和能力的个人愿意为维护生态环境做出自己的努力。因此，从法律上授权公民个人参与环境公益诉讼存在一定的合理性和必要性。

2. 社会团体成为环境公益诉讼主体的条件较为严苛

《中华人民共和国环境保护法》中明确规定了环保组织在环境公益诉讼中具备诉讼主体的资格，对环保组织的诉讼主体资格进行了相应的规定。但是在实际操作中，有关环保组织的诉讼主体资格认定仍存在许多问题和障碍。

首先，环保专业人士缺乏。现有的各种环境保护组织中，有关环境和法学专业的人才很少。环境公益诉讼对投诉者的要求很高，而环保组织人员的专业性往往达不到这一要求。

其次，环保组织资金短缺。作为一个非营利的公益团体，环境保护组织的资金来源十分有限。而环境问题往往需要专业的鉴定，这些鉴定一般需要足够的资金支持，环境保护组织难以独立承担。如果得不到相应补充和支援，环保组织的诉讼能力和诉讼效果将会受到限制，其诉讼的积极性也会受到打击。

最后，我国现行立法对环境公益组织作为环境公益诉讼的主体进行了较为严格的限制：一是必须经设区市以上的环保机构注册；二是从事环境公益活动连续5年以上；三是最近5年无违法违规记录；四是不得以公益诉讼的方式牟取经济上的利益。我国环境公益诉讼起步较晚，这些限制对于

环保组织提起诉讼来说要求较高，因而提起诉讼的积极性不高。

(三) 损害赔偿责任问题

1. 赔偿金的归属不明确

环境损害赔偿的归属问题，一般由法院酌情判决，没有直接明确的规定。一些地方规定补偿款归生态环境主管部门，一些地方规定该款项作为环保专项资金由专门机构保管，还有一些地方将环保补偿款上缴国库。之所以会出现这样的情况，原因在于环境公益诉讼的原告并不是直接的利益相关方，其不具备获取该款项的权利，他们以原告身份为维护公共利益而提起诉讼，那么赔偿究竟归谁，法院难以认定，只能由相关部门代为管理。

2. 赔偿范围不明确

环境损害赔偿范围在我国新颁布的《中华人民共和国民法典》和《中华人民共和国环境保护法》以及《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》中都有相关规定，包括生态修复成本、治污成本以及相关的鉴定、调查、评估等费用，都在赔偿范围之内。然而，在执行这些规定时，仍面临着许多难以操作的问题。此外，环境污染造成的影响是多维度的，某些影响可能需要经历较长时间才能显现。

3. 惩罚性赔偿制度缺失

通过增加违法者的违法成本来遏制和打击违法行为是一种行之有效的手段，《中华人民共和国消费者权益保护法》就对惩罚性赔偿进行了相关规定。在环境污染方面，由于环境公益诉讼具有补偿性的特点，治理污染的成本普遍要比违法成本大得多，导致不少企业宁愿铤而走险。即使可能存在环境污染问题，但在利益的驱使下往往选择视而不见。而企业的违法行为即使被发现并被处以相应的罚款，但处罚力度与其获得的经济利益相比往往相差甚远，不足以恢复原有的生态效果。在这种情况下引入惩罚性赔偿就显得尤为必要。

Q 我国环境公益诉讼制度的优化

(一) 扩大诉讼主体范围

对原告资格的过度限制可能会妨碍我国环境公益诉讼的进步。考虑到这类诉讼的特殊性，应该拓宽原告的范围并修改其资格认定标准，以推动环境公益诉讼制度的优化，并确保生态环境得到实际保护。

1. 赋予公民诉讼主体资格

目前不赞同将公民个体纳入环境公益诉讼原告范围，原因主要是两方面。一是有可能造成滥诉现象；二是认为公民诉讼的目的有可能是谋取一己之私。但这两个原因都可以通过调解制约程序、滥诉惩戒制度等相关配套制度来规避。

在国际上不少国家和地区赋予公民诉讼主体资格。比如，美国并没有对环境公益诉讼的原告资格作出任何限制，任何人都有权利提起诉讼；在印度，民间性质的志愿者组织和公民被赋予了资格，法院几乎会受理所有的环境公益诉讼，即使该诉讼由公民个人提起。赋予公民诉讼主体资格，是促进生态环境质量改善的长远之需。普通公民个人在遭受环境污染时所受到的影响通常是最大的，提起公益诉讼的动机也最强。因此，赋予公民原告资格是可行的。

2. 放宽环保组织公益诉讼主体资格条件

环保组织在环境公益诉讼中发挥着重要作用。但现阶段我国环保组织在环境公益诉讼中并未取得很好的成效。这与环保组织本身的专业性和经费不足等因素有关，同时也与环保组织公益诉讼主体资格认定受到过多限制有关。笔者认为，为了让更多的环保组织有机会参与诉讼，可以适当放宽认定资格条件。特别是对于《中华人民共和国环境保护法》第五十八条第四款“连续从事五年环保公益活动”的规定，此条款对于年限的规定过长，笔者认为应当适当放宽年限限制，特别是在中西部偏远地区，避免众多环保组织因门槛过高而无法参与公益诉讼。此外，还可以适当放宽对环保组织注册登记的要求，简化登记流程。

(二) 完善诉讼激励制度

环境公益诉讼本质上存在着利他主义的属性，而个人从市场经济的角度看是作为理性人而存在的，有着趋利避害的本能。单纯地依靠公益心驱使去提起诉讼很难满足实际的要求，因此，引导市场经济中的理性人去提起诉讼需要一定制度的引导和利益的驱动。

设置胜诉奖励。给予胜诉的原告奖励有两个方面的目的；一方面，是对原告维护公共利益行为的表扬，鼓励更多的主体参与到保护环境、改善环境质量的行动中；另一方面，是对原告方进行诉讼的支出成本进行一定的补偿，以便维持其继续运行。

法院应根据具体案件向相关行政部门提出奖励建议。在制定奖励政策时应包括精神和物质两个方面，其中物质奖励应有明确上限，并根据案件实际情况确定，同时保证公益组织不因奖励而谋取私利。这种做法不仅能加强社会对环保组织的认可和信赖，还有助于激励更多组织和个人投身于环境保护工作，共同推动生态环境的改善。

(三) 健全损害赔偿责任制度

1. 建立公益专项基金

修复遭到破坏的生态环境需要较多的资金投入，因此环境损害赔偿金不宜直接发放至个人的手中，而应设置专门机构来管理这笔资金，并合理用于生态环境的修复工作。同时应设立环保专项公益基金并进行募捐，指定专门机构管理公益基金，并对使用情况进行监督。

2. 立法明确赔偿损失的范围

在立法和实践中可以借鉴国外经验，科学合理地确定损害赔偿的范围。对环境污染物进行分类，包括大气、海洋、自然资源等生态环境污染的具体分类，根据分类建立完整的损害赔偿制度，对应计算生态环境污染赔偿额，将赔偿金合理用于生态环境修复工作，推动生态环境质量改善。

3. 引入惩罚性赔偿制度

欧美地区国家有三种主要的惩罚性赔偿方式，一是固定数额的赔偿方式；二是灵活的额度模式；三是不限额度的模式。现阶段我国可以参考采用灵活的金额模式，规定赔偿上限和下限。使法官在一定范围内具备一定的裁量权，避免过度裁量。

参考文献

- [1]邵明,常洁.民事诉讼模式重述——以公益和私益为论述角度[J].中国人民大学学报,2019,33(06):102-110.
- [2]杜伟伟.环境民事公益诉讼适用惩罚性赔偿研究[J].长江大学学报(社会科学版),2019,42(06):120-124.
- [3]林宣佐,刘玥鑫.我国生态环境损害赔偿制度法律完善研究[J].东北农业大学学报(社会科学版),2019,17(05):73-77.
- [4]楚道文,唐艳秋.论生态环境损害救济之主体制度[J].政法论丛,2019(05):139-150.
- [5]管伟康.探索完善中国环境公益诉讼主体制度设计[J].环境与可持续发展,2019,44(04):100-104.
- [6]颜运秋.生态环境公益诉讼的司法模式与司法组织探讨[J].法治研究,2019(01):152-160.
- [7]周华颖,赵艳艳.环境民事公益诉讼制度研究文献综述[J].西部学刊,2021(06):80-82.

作者简介：

张楠(1989—),女,汉族,上海人,硕士,助教,广州应用科技学院,研究方向:民商法。