

# 环境民事公益诉讼的司法 执行功能及其实现

王 慧\*

**摘 要** 环境民事公益诉讼是我国环境法制的一大创新。从我国环境民事公益诉讼的设计及其实践看,其发挥了环境行政司法执行的功能,如此方可合理解释环境民事公益诉讼案件对行为违法性和环境行政的强调,有效协调环境民事公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼的关系。环境民事公益诉讼使法院一定程度上参与环境行政执法,在我国大力推行环境司法专门化的时代背景下,法院有资源和能力处理涉案环境事务,不会替代传统的环境行政执法机构。为了有效发挥环境民事公益诉讼的司法执行功能,应当适度扩张而不是严格限制环境保护非政府组织的范围。在尊重环境行政机构执法自由裁量权的原则下,环境民事公益诉讼与环境行政执法应有效衔接,通过行政答复制度或诉前通知等待制度来强化环境行政参与是可选方案。

**关键词** 环境民事公益诉讼 公民诉讼 行政执法 环境司法 行政参与

## 一、问题与方法

环境公益诉讼被视为环境法中最耀眼的制度创新,<sup>[1]</sup>它允许政府环境行政执法机构之外的主体参与环境法的执行。以2012年《民事诉讼法》规定环境公益诉讼制度为界点,环境民事公益诉讼研究出现了方向转变。入法前侧重环境民事公益诉讼的宏观叙事,旨在为环境民

\* 上海海事大学法学院副教授。本文系上海市哲学社会科学规划一般课题“公民绿色消费的法制保障研究”(项目编号:2019BFX012)的研究成果。

[1] See Barton H. Thompson, Jr., “The Continuing Innovation of Citizen Enforcement,” *University of Illinois Law Review*, Vol. 2000, No. 1, 2000, p. 185.

事公益诉讼入法寻找正当性和合法性基础,〔2〕入法后侧重环境民事公益诉讼的实效分析,旨在为环境民事公益诉讼实践提供优化方案。就环境民事公益诉讼的完善,学界提出不少观点,但疑问丛生,举例如下:

第一,环境行政至上。有观点认为“公共利益不适合用诉讼加以保护,而是适合立法,由公共机构执法来实施”。〔3〕问题是,如果环境行政执法者主观上因腐败不愿执法,或者客观上因财力不足无法执法,环境行政至上的合理性何在?环境行政至上的重要前提是环境行政执法者主观上愿意执法,客观上能够执法。我国的环境行政执法是否满足这种制度预设?如果答案是否定的,环境行政至上的逻辑难以成立。

第二,环境司法不适。有观点认为法院处理环境纠纷存在资源不够和能力不足问题。〔4〕从司法资源层面看,在环境司法专门化背景下,我国环境司法资源不是出现了不足的问题,反而出现了闲置浪费,环境民事公益诉讼恰恰有助环境司法资源得到最大使用。从能力角度看,环境民事公益诉讼重在让企业遵守环境法的规定,并未要求法院评估环保政策和制定环保标准,判断企业是否守法难道不是法院擅长的事务?更为重要的是,否定法院能力在逻辑上会全盘否定环境公益诉讼制度,因为相比于环境民事公益诉讼侧重企业污染行为的合法性判断,环境行政公益诉讼需对行政机构的执法裁量权进行合理性判断。

第三,环保公益组织无能。有观点认为环保公益组织通常缺乏环境科学专业能力,所以不该赋予其相应的环境民事公益诉讼原告资格。〔5〕将环保公益组织的业务能力作为判断其是否有权起诉的标准看似合理,实则逻辑不通。当环保公益组织有资格参与环境民事公益诉讼时,其能力才有望提升,不然会陷入“先有鸡还是先有蛋”的困境。环保公益组织的能力强弱确实会影响其提起诉讼,但环境公益诉讼中原告的奉献和激情通常比专业更重要。〔6〕

上述困惑的出现一定程度源于诸多因素。第一,对环境民事公益诉讼的定位存在误解,忽视了环境民事公益诉讼的一项重要目标:解决政府环境行政执法失灵。第二,忽略了环境民事公益诉讼的中国语境,对环境司法资源和能力的讨论脱离了中国环境司法专门化快速发展的时代背景。第三,忽视环境司法的“地方性知识”特性,国内环境司法的讨论受美国环境司法哲学影响较大,但对美国环境司法的政治性及其时空性缺乏全景认识。本文尝试通过如下途径解惑:一方面溯源环境民事公益诉讼的制度生成,准确把握其在环境治理中的角色;另一方面

〔2〕 参见叶勇飞:“论环境民事公益诉讼”,《中国法学》2004年第5期,第107页。

〔3〕 巩固:“环境民事公益诉讼性质定位省思”,《法学研究》2019年第3期,第129页。

〔4〕 参见王明远:“论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析”,《中国法学》2016年第1期,第56页。

〔5〕 该观点在海洋环境公益诉讼的讨论中尤其流行,参见郑少华、王慧:“中国海洋环境公益诉讼的生成”,《浙江海洋大学学报(人文科学版)》2019年第6期,第1—5页。

〔6〕 See Chris Hilson and Ian Cram, “Judicial Review and Environmental Law—Is There a Coherent View of Standing?” *Legal Studies*, Vol. 16, No. 1, 1996, p. 25.

对环境民事公益诉讼的司法实践进行实证研究,找准环境民事公益诉讼存在的真问题并提出相应的建议。

## 二、环境民事公益诉讼的司法执行功能

学界主流观点认为环境民事公益诉讼是以民事责任为核心的私法诉讼,近年有学者认为其应为以行政责任为核心的公法诉讼。<sup>〔7〕</sup> 谁是谁非? 对此,我们不妨从该制度的源头展开。全球的环境公益诉讼大多以美国公民诉讼为蓝本,透析美国公民诉讼有助于我们准确把握环境民事公益诉讼的本质。1970年美国《清洁空气法》之所以规定公民诉讼制度,是因为美国国会发现国家大气污染控制管理局存在严重的执法失灵。<sup>〔8〕</sup> 国家大气污染控制管理局执法失灵的根源如下:第一,财力和人力不足,环境污染者容易逃避法律惩罚;<sup>〔9〕</sup> 第二,因腐败出现規制俘获,使得环境保护法沦为“纸老虎”。受1969年《密歇根州环境保护法》公民诉讼制度的启发,<sup>〔10〕</sup> 美国国会1970年修正《清洁空气法》时规定了公民诉讼以解决政府环境执法不力,随后美国几乎所有的环境保护法均效仿。公民诉讼被视为美国环境法历史上的重大革新,<sup>〔11〕</sup> 支持者认为其让普通民众参与到监督环境法执行的队伍中来,既可以帮助政府发现污染者,使污染者难以逃避环境保护法律责任;又可以激励政府执法机构积极履责,成为执法机构不作为的消毒剂。<sup>〔12〕</sup> 值得一提的是,美国国会认为公民诉讼重在解决政府执法腐败,后来出于政治妥协将公民诉讼的立法目标从遏制腐败变为弥补执法资源不足。<sup>〔13〕</sup>

从美国公民诉讼的实践看,它所发挥的作用远超国会的预想,除了解决政府环境执法失灵,还带来其它意外之喜:

〔7〕 参见龚学德:“论公法制裁后环境民事公益诉讼中的重复责任”,《行政法学研究》2019年第5期,第108—111页。

〔8〕 See Peter A. Alpert, “Citizen Suits under the Clean Air Act: Universal Standing for the Uninjured Private Attorney General,” *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol. 16, No. 2, 1988, p. 310.

〔9〕 See Kristi M. Smith, “Who’s Suing Whom: A Comparison of Government and Citizen Suit Environmental Enforcement Actions Brought under EPA-Administered Statutes, 1995-2000,” *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol. 29, No. 2, 2004, p. 378.

〔10〕 See Ozge Atıl, “Adopting the Citizen Suit Provision of the United States Clean Water Act as a Tool for Water Pollution Enforcement in Turkey,” *Journal of Transnational Law & Policy*, Vol. 26, No. 1, 2016, p. 80.

〔11〕 参见(美)罗伯特·V. 珀西瓦尔:《美国环境法——联邦最高法院法官教程》,赵绘宇译,法律出版社2014年版,第209页。

〔12〕 See Lynwood P. Evans, “Bennett v. Spear: A New Interpretation of the Citizen-Suit Provision,” *Campbell Law Review*, Vol. 20, No. 1, 1997, p. 185.

〔13〕 See Jeffrey G. Miller, “Private Enforcement of Federal Pollution Control Law, Part I,” *Environmental Law Reporter News & Analysis*, Vol. 13, No. 10, 1983, p. 10311.

第一,强化环境民主。公民诉讼将公民参与环境保护从环境法制定阶段延伸到环境法执行阶段:公民可以影响环境执法和司法。公民诉讼确保公民有机会坐在谈判桌上,发表自己有关环境执法的看法,既有助于提升政府的合法性,<sup>[14]</sup>又有助于环境法被公民接受。有学者甚至认为:“诉诸美国法院是公民直接参与环境决策的最有效方式,并且可能是确保民主过程在环境保护领域运作的唯一方式。”<sup>[15]</sup>

第二,环境信息生产和警报。首先,公民诉讼使公民成为环境违法行为的监测者,激发公民监视潜在的环境违法行为,并向环境执法者报告相关违法信息。其次,公民诉讼为公民提供了将环境案件公之于众的机会,可成为环境问题的报警器,引起政府管理者对相关问题的重视。<sup>[16]</sup>

第三,环境执法竞争与革新。公民诉讼打破了政府环境执法垄断,使得环境执法者面临一定的执法竞争压力。公民诉讼带来的执法竞争可以敲打政府垄断环境执法时容易出现的毛病:效率低下和老成守旧。此外,公民诉讼有助政府环境执法方式的创新。比如,非政府组织在公民诉讼中首创的额外环境项目,被1990年修订后的《清洁空气法》采纳,如今执法者通过额外环境项目从企业获得的金额远超民事罚款的金额。<sup>[17]</sup>

环境民事公益诉讼在我国之所以入法,一个重要原因是环保部门执法手段有限,结果使许多环境违法行为长期得不到制止。<sup>[18]</sup>我国环境民事公益诉讼制度入法虽有解决环境行政不足的重要动机,但立法者将环境民事公益诉讼定位为民事救济方式,<sup>[19]</sup>法院将环境民事公益诉讼定位为侵权诉讼。<sup>[20]</sup>立法者之所以如此定位,因为其认为“公共利益”没有明确的权利主体或者权利主体过于抽象,遭受损害后难以通过民事诉讼得到救济,只有通过公益诉讼才能予以保护。<sup>[21]</sup>但是,将环境民事公益诉讼定位为民事权益救济诉讼会带来如下困惑:

第一,难以解释法院对被告行为违法性的强调。按照环境侵权法一般原理,环境污染侵权责任的认定不以被告行为的违法性为前提,最高人民法院《关于审理环境侵权责任纠纷案件适

[14] Marcia Valiante, “Welcomed Participants’ or ‘Environmental Vigilantes’? The CEPA Environmental Protection Action and the Role of Citizen Suits in Federal Environmental Law,” *Dalhousie Law Journal*, Vol. 25, No. 1, 2002, p. 95.

[15] (美)约瑟夫·L. 萨克斯:《保卫环境:公民诉讼战略》,王小钢译,中国政法大学出版社2011年版,导言。

[16] See Rachel E. Sten, *Environmental Litigation in China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 101.

[17] Thompson, *supra* note 1, p. 206.

[18] 参见别涛:《环境的环境公益诉讼及其立法设想》,载别涛主编:《环境公益诉讼》,法律出版社2007年版,第7页。

[19] 参见王胜明:《中华人民共和国民事诉讼法释义》,法律出版社2012年版,第102页。

[20] 参见巩固,见前注[3],第135页。

[21] 参见王胜明,见前注[19],第101页。

用法律若干问题的解释(2020 修正)》(法释〔2020〕17 号)(以下简称《环境侵权司法解释》)第 1 条对此有明确规定。但是,在环境民事公益诉讼案件中情况却大为不同,尽管最高人民法院《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(2020 修正)》(法释〔2020〕20 号)(以下简称《环境民事公益诉讼司法解释》)没有明文规定被告承担法律责任要不要以违法性为前提,但司法实践中法院强调行为的违法性几乎是普遍现象。以自然之友提起的环境民事公益诉讼案件为例,<sup>[22]</sup>法院在审理相关案件时均强调被告行为的违法性。检察院提起的环境民事公益诉讼案件类似,以检察环境民事公益指导性案例为例,<sup>[23]</sup>不管是检察院提起环境民事公益诉讼时,还是法院在审理相关案件时均强调被告行为的违法性。如果环境民事公益诉讼是民事权益救济诉讼,强调被告行为的违法性意义何在?

第二,难以解释《环境民事公益诉讼司法解释》对环境行政的强调。《环境民事公益诉讼司法解释》第 12 条规定“人民法院受理环境民事公益诉讼后,应当在十日内告知对被告行为负有环境保护监督管理职责的部门”,如果环境民事公益诉讼是民事权益救济的诉讼,为何有此规定?《环境民事公益诉讼司法解释》第 26 条规定“负有环境保护监督管理职责的部门依法履行

[22] 基于中国裁判文书网,本文收集了自然之友自 2015 年以来提起的相关案件 15 件:自然之友环境研究所、福建省绿家园环境友好中心与谢知锦、倪明香等侵权责任纠纷案,福建省高级人民法院民事判决书,(2015)闽民终字第 2060 号;自然之友环境研究所、广东省环境保护基金会等与广东南岭森林景区管理有限公司等环境污染责任纠纷案,广东省清远市中级人民法院民事调解书,(2016)粤 18 民初 3 号;自然之友环境研究所与北京环宇宝龙汽车销售服务有限公司等大气污染责任纠纷案,北京市第四中级人民法院民事裁定书,(2018)京 04 民初 48 号;自然之友环境研究所与北京中顺天达贸易有限公司大气污染责任纠纷案,北京市第四中级人民法院民事裁定书,(2018)京 04 民初 49 号;自然之友环境研究所与北京九欣物业管理有限公司等固体废物污染责任纠纷案,北京市第四中级人民法院民事判决书,(2015)四中民初字第 233 号;自然之友环境研究所与安庆皖能中科环保电力有限公司大气污染责任纠纷案,安徽省高级人民法院民事裁定书,(2019)皖民终 132 号;自然之友环境研究所与中国石油天然气股份有限公司吉林石化分公司大气污染责任纠纷案,吉林省吉林市中级人民法院民事判决书,(2016)吉 02 民初 146 号;自然之友环境研究所与国家电投集团山西铝业有限公司环境污染责任纠纷案,山西省忻州市中级人民法院民事调解书,(2016)晋 09 民初 35 号;自然之友环境研究所与江苏大吉发电有限公司大气污染责任纠纷案,江苏省盐城市中级人民法院民事判决书,(2018)苏 09 民初 25 号;自然之友环境研究所与国电寿县风电有限公司、安徽国电皖能风电有限公司侵权责任纠纷案,安徽省淮南市中级人民法院民事调解书,(2019)皖 04 民初 155 号;自然之友环境研究所与云南华润电力(西双版纳)有限公司、中国电建集团昆明勘测设计研究院有限公司环境纠纷案,云南省玉溪市中级人民法院民事调解书,(2018)云 04 民初 15 号;自然之友环境研究所与中国水电顾问集团新平开发有限公司环境污染责任纠纷案,云南省高级人民法院民事判决书,(2020)云民终 824 号;自然之友环境研究所与国网甘肃省电力公司案,甘肃省高级人民法院民事裁定书,(2018)甘民终 679 号;自然之友环境研究所、山东唐骏欧铃汽车制造有限公司大气污染责任纠纷案,山东省高级人民法院民事裁定书,(2021)鲁民终 751 号。

[23] 许建惠、许玉仙民事公益诉讼案(检例第 28 号)、白山市江源区卫生和计划生育局及江源区中医院行政附带民事公益诉讼案(检例第 29 号)、盛开水务公司污染环境刑事附带民事公益诉讼案(检例第 86 号)、海南省海口市人民检察院诉海南 A 公司等三被告非法向海洋倾倒建筑垃圾民事公益诉讼案(检例第 111 号)、江西省上饶市人民检察院诉张某某等三人故意损毁三清山巨蟒峰民事公益诉讼案(检例第 114 号)。

监管职责而使原告诉讼请求全部实现,原告申请撤诉的,人民法院应予准许”,原告如果在这种情况下不撤诉,法院可主动行使释明权让原告撤诉。以中华环保联合会诉上海振华重工(集团)股份有限公司等案为例,<sup>[24]</sup>该案中市、区两级生态环境局向法院出具了说明其已履行监管职责的《情况说明》,法院认为由于两级生态环境局履行了监管职责,原告诉求所指向的环境违法问题已经得到解决,其诉讼请求已经全部实现,故准许原告撤诉。如果环境民事公益诉讼仅是民事权益救济性质的诉讼,按照我国民事法律责任独立于行政法律责任的传统,生态环境局履行监管职责的行为与原告的民事权益救济诉讼关联不大。对此合理的解释应当是环境民事公益诉讼具有一定的执法功能,如此法院允许原告因生态环境局履行监管职责而撤诉的做法才有说服力。

第三,难以协调环境民事公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼的冲突。依据《民法典》《环境侵权司法解释》《环境民事公益诉讼司法解释》以及《审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)(2020修正)》(法释[2020]17号)(以下简称《生态环境损害赔偿若干规定》),我国环境侵权诉讼大致分为三种:环境私益诉讼、环境民事公益诉讼及生态环境损害赔偿诉讼。其中,环境民事公益诉讼与生态环境损害赔偿存在重叠或冲突之处。之所以存在重叠,是因为环境民事公益诉讼所强调的公共利益是一个弹性较大、具体含义不确定的概念,<sup>[25]</sup>可以覆盖除环境私益诉讼之外的所有环境侵权行为,当然包括生态环境损害行为。这种重叠会导致环境民事公益诉讼与生态环境损害赔偿出现冲突,以环境服务功能损失赔偿为例加以说明(参见表1)。《民法典》规定生态环境损害赔偿制度前,根据《环境民事公益诉讼司法解释》第18条、第21条,环境民事公益诉讼原告可以请求侵权人赔偿环境服务功能损失,这类损失也是《民法典》生态环境损害赔偿诉讼的赔偿对象。从体系解释的维度看,环境民事公益诉讼中的环境服务功能损失赔偿诉求与生态环境损害赔偿案件中的环境服务功能损失赔偿诉求应在责任构成要件方面一致,但实践中并非如此。根据《生态环境损害赔偿若干规定》第1条、第11条,主张环境服务功能损失赔偿需满足两大条件:一是被诉行为需具有违法性,二是被诉行为发生在特定区域或者导致特定的后果。环境民事公益诉讼中环境服务功能损失赔偿则没有如此严格的限制。基于《生态环境损害赔偿若干规定》,可推导出生态环境损害赔偿司法解释规定之外的所有违法行为导致的环境服务功能损害赔偿,以及所有合法行为导致的环境服务功能损害赔偿均属于环境民事公益诉讼的诉求范围。但是,如果允许环境民事公益诉讼可针对合法行为导致的环境服务功能损害主张赔偿,会导致一种悖论:《民法典》生态环境损害赔偿制度缩小了服务功能损失赔偿的范围反而对生态环境保护不利。解决这一悖论需要体系解释思维,即环境民事公益诉讼不该针对情形一提起诉讼。如果环境民事公益诉讼不能针对情形一提起诉讼,它同样不该针对情形二提起诉讼,不然便有“滥竽充数”的嫌疑。如此一来,环境民事公益

[24] 上海市第三中级人民法院民事判决书,(2020)沪03民初274号。

[25] 参见王胜明,见前注[19],第115页。

诉讼只能针对情形三:违反法律规定且发生在非特定区域或者未导致特定后果的生态环境损害行为,如果该诉讼属于民事权益救济诉讼,为何担责的要件之一是行为的违法性?

表 1 环境服务功能损失赔偿诉讼比较

诉讼类型	诉讼对象
环境民事公益诉讼	情形一:被诉行为无需满足违法性前提;被诉行为发生在特定区域或者导致特定的后果
	情形二:被诉行为无需满足违法性前提;被诉行为发生在非特定区域或者未导致特定的后果
	情形三:被诉行为需满足违法性前提;被诉行为发生在非特定区域或者未导致特定的后果
生态环境损害赔偿诉讼	被诉行为需满足违法性前提;被诉行为发生在特定区域或者导致特定的后果

综上所述,环境民事公益诉讼的功能难以用民事性质的侵权诉讼进行合理解释,其更多地体现了司法执行环境法的特性:法院的角色不是解决传统的民事主体间的民事纠纷,而是更多地发挥了弥补环境行政执法不足的功效。

### 三、法院有助于解决环境行政执法失灵

#### (一)环境民事公益诉讼不会浪费司法资源

美国公民诉讼立法初期,批评者认为其会加剧负担较重的联邦法院系统。美国公民诉讼批评者所担忧的环境公益诉讼增加法院负担、浪费司法资源的现象在我国是否存在?在我国环境司法专门化快速发展的背景下,环境公益诉讼不仅不会导致司法资源浪费,反而有助司法资源实现优化,理由如下:

第一,环境司法专门机构发展迅速。截至 2020 年 12 月,全国共设立环境资源专门审判机构 1993 个,包括环境资源审判庭 617 个,合议庭 1167 个,人民法庭、巡回法庭 209 个。<sup>[26]</sup> 按照中国法院审判庭的通常配置,环境资源审判庭至少需要 3 名法官,环境资源审判合议庭至少需要 1 法官,最多 3 名。如果按照最低配置,那么中国环境资源专门审判至少 3018 人(其中,环境资源审判庭 1851 人,合议庭 1167 人)。

第二,环境专门审判人员人均审案量偏低。2020 年,全国法院受理各类环境资源刑事一审案件 37641 件,各类民事一审案件 159070 件,环境资源行政一审案件 53854 件,环境公益诉

[26] 参见吕忠梅等著:《中国环境司法发展报告(2020 年)》,法律出版社 2021 年版,第 4 页。

讼案件 4181 件,生态环境损害赔偿案件 73 件,共受理案件 256905 件。<sup>[27]</sup> 如果按照环境资源审判最低人员配置来算,人均审理环境案件 85 件左右。鉴于实践中不少环境资源审判庭法官数额多于 3 人,环境资源审判合议庭法官数多于 1 人,那么人均审理环境案件要少于 85 件。环境资源审判人员人均审案量远低于非环境资源审判人员人均审案量,2020 年,全国法院法官人均办案 225 件。<sup>[28]</sup>

具体就环境民事公益诉讼而言,案件少是困扰环境司法专门化的一大问题。2020 年,全国法院受理社会组织提起的环境民事公益诉讼案件 115 件,<sup>[29]</sup>大多数环境资源审判庭处于无环保组织提起环境民事公益诉讼案件的现象。环保组织提起的环境民事公益诉讼案件数量之所以少,大致有两方面的原因。一是立法对环保组织限制过严。譬如,法律规定环保组织成立后达到一定年限才有权起诉,结果使得满足环境民事公益诉讼原告资格的环保组织少之又少,进而催生了环保组织的跨省诉讼现象。二是法院的环境司法态度较为消极,法院受地方政治的影响较大,有不敢、不愿受理环境公益诉讼案件的倾向,<sup>[30]</sup>不少地方法院对环保组织提起的诉讼持否定乃至敌视态度。如,青海省玉树藏族自治州中级人民法院和青海省高级人民法院认为我国知名的环保组织中国绿发会无起诉资格。<sup>[31]</sup>

## (二)法院有能力审理环境民事公益诉讼

环境民事公益诉讼的批评者认为,由于环境纠纷涉及重大的科学技术问题和各种社会利益的权衡,法院没有能力处理如此复杂的问题。<sup>[32]</sup> 在环境民事公益诉讼语境下,法院有能力处理相关纠纷,理由如下:

第一,环境民事公益诉讼聚焦侵权人行为的合法性判断。从我国环境民事公益诉讼的实践看,这类诉讼主要目的是执行法律已规定的规则和标准,法院无需处理复杂的技术问题。如,自然之友和绿发会等环保组织提起的环境民事公益诉讼中,案件焦点是被告是否违反环境保护法律,而不是判断环境保护法律本身是否合理。判断被告的行为是否合法法院完全有能力胜任。

第二,即便涉及复杂的科学技术问题,法院未必能力不够。针对环境纠纷案件,不少人认为“由对技术一窍不通的法院来审查科学证据是极其危险的不靠谱行为”。<sup>[33]</sup> 认为法官是法律职业人,无法处理法律之外的环境科学技术问题的观点值得推敲。法官确实无法做到像科

[27] 同上注,第 20 页。

[28] 参见周强:《最高人民法院工作报告》,载最高人民法院官网,<https://www.court.gov.cn/zixun-xianqing-290831.html>,最后访问日期:2022 年 10 月 10 日。

[29] 参见吕忠梅等,见前注[26],第 29 页。

[30] 参见王灿发:《新〈环境保护法〉实施情况评估报告》,中国政法大学出版社 2016 年版,第 109 页。

[31] 青海省高级人民法院民事裁定书,(2020)青民终 226 号。

[32] 参见王明远,见前注[4]。

[33] James L. Oakes, “The Judicial Role in Environmental Law,” *New York University Law Review*, Vol. 52, No. 3, 1977, p. 498.

学家一样理解环境案件中的科学问题,但按照《民事诉讼法》有关证据交换的规定,只要法官愿意,其完全可以对科学问题进行合理判断。随着审判经验的积累,法官对科学技术问题的理解会更加全面和深入。事实上,法官审判时所面临的诸多问题的技术难度不亚于环境问题,如精神损害赔偿和不当医疗赔偿。法官有没有能力解决环境纠纷,很大程度取决于法官个人好不好;好的法官通过不断学习可以处理案件中的科学技术问题。

### (三)环境民事公益诉讼间接监督环境行政执法

环境民事公益诉讼的批评者认为环境民事公益诉讼使得法院做了行政机构的分内事,越位成为环境公共利益的第一顺位保护者。<sup>[34]</sup>理论上,判断何为公共利益一定程度上是政治问题,最好交由民主决策程序来决断。不过,环境民事公益诉讼主要解决的是被告行为合法与否的法律适用问题,而不是环境法律和政策合理与否的公共政策判断问题。因此,法院和行政机构的关系焦点不应在法院是否越权成为环境法律和政策的制定者,而是其有没有必要间接监督环境行政执法者。

如果环境行政执法机构因资源限制出现执法不力,那么法院为环保组织等提供机会使其成为补充执法者并无不当,法院此时不仅没有干扰执法者的正当执法,反而成为其有益的合作者。疑虑较多的是,在环境行政执法机构主观上不愿执法的情形下,法院的间接监督是否合理。环境行政执法机构主观上不愿意执法,要么因为规制俘虏,要么因为理性权衡执法利弊使然。针对因腐败而导致的环境行政执法不力,法院的间接监督功能可对环境违法行为形成一定的威慑,何乐而不为?难题是,如果执法不力是理性权衡的结果,法院的间接监督有无必要?

这一问题的本质是执法者能否根据自己的理解改变环境立法;弱化环境执法力度乃至不执法?有学者指出:“在执法阶段人们才能知道公共政策到底是什么。”<sup>[35]</sup>据此,环境法无需严格执行,执法者自由裁量作出的执法行为最为合理。<sup>[36]</sup>如果允许法院间接监督环境行政执法者,会影响执法者对执法利弊进行合理权衡。按照这一逻辑,执法与否属于执法者的自由裁量权,法院不该监督,否则会导致不理性的执法。

环境行政执法自由裁量的必要性不可否认,但需警惕的是“行政机构执法裁量如过大,会使法律成为纸老虎”。<sup>[37]</sup>一方面,容易导致环境规制俘虏,允许腐败的环境执法机构自由裁量等于让狐狸照管鸡圈。另一方面,容易破坏环境执法的象征意义,自由裁量容易使人们不会严肃对待环境法。以往,一国通过如下措施控制环境行政执法裁量权:法律条款对相关事项的

[34] 参见王明远,见前注[4],第55页。

[35] Robert Glicksman and Christopher H. Schroeder, “EPA and the Courts: Twenty Years of Law and Politics,” *Law and Contemporary Problems*, Vol. 54, No. 4, 1991, p. 294.

[36] See Jonathan Z. Cannon, *Environment in the Balance: The Green Movement and the Supreme Court*, Cambridge: Harvard University Press, 2015, p. 145.

[37] James L. Oakes, “Environmental Litigation: Current Developments and Suggestions for the Future,” *Connecticut Law Review*, Vol. 5, No. 4, 1973, p. 543.

规定尽可能明确、立法机关的监督和行政长官的任命控制等。<sup>[38]</sup>近年来,在环境行政执法裁量控制中,法院所扮演的间接监督作用逐渐被认同。我国环境民事公益诉讼入法旨在弥补国家环境管理不足、克服环境行政监管局限、应对环境执法机关的不作为,<sup>[39]</sup>法院间接监督环境行政执法裁量顺理成章。

## 四、环境民事公益诉讼原告范围的再造

### (一)严格限制原告范围的理由

#### 1.原告“假公营私”:经济回报至上

公民诉讼的批评者认为非政府组织提起诉讼的目的未必为了公共利益,而是为了获得经济回报。非政府组织使用和解程序被视为公民诉讼“假公营私”的铁证,<sup>[40]</sup>原告通过和解获得了额外的经济好处,置公共利益于不顾。非政府组织提起诉讼或许受经济驱动,但它们不会完全忽视公共利益,<sup>[41]</sup>它们较为注重自身的公共形象。实践中,顾忌到公民诉讼反对者的批评,很少有非政府组织只是出于经济动机提起公民诉讼,<sup>[42]</sup>诉讼目标如果是经济利益至上会使其面临严重的生存危机。

#### 2.原告“投机取巧”:选择性诉讼

公民诉讼的批评者认为公益诉讼原告提起诉讼时往往“投机取巧”:选择起诉有利可图的企业,<sup>[43]</sup>而不是基于公共利益考量起诉应该被惩罚的企业。批评者的理由是,大多数环保组织将潜在被告承担败诉后果的能力作为选择被告的主要考量因素,将能否胜诉作为决定起诉与否的标准,而不是将被告行为的危害性大小作为主要考量因素。<sup>[44]</sup>在批评者看来,选择性诉讼使公民诉讼偏离了其保护公益的初衷。所有的执法者都有“投机取巧”的嫌疑,公共执法者也不例外。公共执法者通常不会追究较大的环境违法行为,比如针对大型公司。<sup>[45]</sup>在诉讼成本仍然是非政府组织提起公益诉讼一大障碍的背景下,要求其必须起诉那些生产规模大、污染影响后果严重但胜诉几率小的企业过于苛刻。

[38] See Richard E. Levy and Robert L. Glicksman, “Judicial Activism and Restraint in the Supreme Court’s Environmental Law Decisions,” *Vanderbilt Law Review*, Vol. 42, No. 2, 1989, p. 366.

[39] 参见王胜明,见前注[19],第103页。

[40] Smith, *supra* note 9, p. 373.

[41] See David E. Adelman and Robert L. Glicksman, “Reevaluating Environmental Citizen Suits in Theory and Practice,” *University of Colorado Law Review*, Vol. 91, No. 2, 2020, p. 399.

[42] Smith, *supra* note 9, p. 375.

[43] See Michael S. Greve, “The Private Enforcement of Environmental Law,” *Tulane Law Review*, Vol. 65, No. 2, 1990, p. 342.

[44] Smith, *supra* note 9, p. 371.

[45] Thompson, *supra* note 1, p. 199.

### 3. 诉讼“泛滥成灾”:浪费司法资源

美国国会起初不大愿意将公民诉讼入法,担心相关诉讼泛滥成灾,企业需要消耗大量的时间和金钱来应对,成为企业发展的沉重负担。<sup>[46]</sup> 公民诉讼批评者认为公民诉讼会将环境保护事业从合作变成对抗,导致无休止的诉讼。<sup>[47]</sup> 由于公民诉讼缺乏相应的民主责任制衡机制,批评者认为公民诉讼最终会失控。从美国公民诉讼近 50 年的实践看,公民诉讼并未“泛滥成灾”,相关诉讼的案件数量较为有限。<sup>[48]</sup> 近年来,美国的公民诉讼案件数量出现了惊人的萎缩态势。

#### (二) 严格限制原告范围的理由难以成立

##### 1. 原告难以通过公益诉讼获利

第一,根据《环境民事公益诉讼司法解释》,原告有权主张被告停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔礼道歉和赔偿损害,其中直接涉及原告获利的是赔偿损害,但环境民事公益诉讼原告主张的赔偿通常流向国库,并非归原告所有。原告在环境民事公益诉讼中获得的可自己支配的金钱回报仅有原告提出的诉讼费用,但原告主张并得到法院支持的诉讼费用绝不可能达到让其获利的程度。以自然之友为例,2015 年至今,自然之友共提起涉及金钱请求的环境民事公益诉讼案件 8 件,<sup>[49]</sup>其中 7 件主张了共计 835057 元的律师收费、评估费用、差旅费

[46] 参见曹明德:“中美环境公益诉讼比较研究”,《比较法研究》2015 年第 4 期,第 72 页。

[47] Valiante, *supra* note 14, p. 96.

[48] See Jeffrey G. Miller and Brooke S. Dorner, “The Constitutionality of Citizen Suit Provisions in Federal Environmental Statutes,” *Journal of Environmental Law and Litigation*, Vol. 27, No. 2, 2012, p. 407.

[49] 自然之友环境研究所、福建省绿家园环境友好中心与谢知锦、倪明香等侵权责任纠纷案,福建省南平市中级人民法院民事判决书,(2015)南民初字第 38 号,该案中自然之友获得评估费用 6000 元、律师费 96200 元和其他合理费用 31308 元,共计 105330 元;自然之友环境研究所与北京九欣物业管理有限公司等固体废物污染责任纠纷案,北京市第四中级人民法院民事判决书,(2015)四中民初字第 233 号,该案中自然之友需要支付鉴定费 254660 元、案件受理费 70 元,共计 254720 元;自然之友环境研究所、广东省环境保护基金会等与广东南岭森林景区管理有限公司等环境污染责任纠纷案,广东省清远市中级人民法院民事调解书,(2016)粤 18 民初 3 号,该案中自然之友获得律师费 20 万元、差旅费 4 万元、评估费 6 万、专家咨询费 2 万,共计 32 万元;自然之友环境研究所与中国石油天然气股份有限公司吉林石化分公司大气污染责任纠纷案,吉林省吉林市中级人民法院民事判决书,(2016)吉 02 民初 146 号,该案中自然之友获得旅差费 16875 元;自然之友环境研究所、中国生物多样性保护与绿色发展基金会与江苏常隆化工有限公司、常州市常宇化工有限公司等环境污染纠纷案,江苏省常州市中级人民法院民事判决书,(2016)苏 04 民初 214 号,该案中自然之友、绿发会共同负担案件受理费 1891800 元;自然之友环境研究所、中国生物多样性保护与绿色发展基金会与江苏常隆化工有限公司、常州市常宇化工有限公司等环境污染纠纷案,江苏省高级人民法院民事判决书,(2017)苏民终 232 号,该案中自然之友环境研究所获得律师费、差旅费 230000 元;自然之友环境研究所与安庆皖能中科环保电力有限公司大气污染责任纠纷案,安徽省安庆市中级人民法院民事判决书,(2018)皖 08 民初 37 号,该案中自然之友获得诉讼支出 3 万元;自然之友环境研究所与江苏大吉发电有限公司大气污染责任纠纷案,江苏省盐城市中级人民法院民事判决书,(2018)苏 09 民初 25 号,该案中自然之友获得补充鉴定费 3 万元、律师代理费 18 万元、差旅费 19097.50 元,共计 229097.50 元。

和其它合理开支,平均每年20万元左右。年均20万元的诉讼费用显然难让自然之友获利。第二,根据我国《环境民事公益诉讼司法解释》,社会组织如通过诉讼实施牟取经济利益,人民法院可向登记管理机关发送司法建议,由登记机关依法对其进行查处,查处结果向社会公布并通报人民法院。<sup>[50]</sup>对于生存本已艰难的环保组织而言,通过诉讼牟取经济利益的风险实在过大。

事实上,环保组织无法获利恰恰成为制约我国环境民事公益诉讼发展的一大障碍。由于环境民事公益诉讼被视为是为了公共利益,所以相关立法不允许原告在诉讼中获得律师费之外的报酬。为了吸引更多的环保组织参与到环境执法队伍中来,我国未来环境民事公益诉讼立法和司法解释应当允许原告可获得一定的诉讼报酬,如此才能确保环境民事公益诉讼可持续发展,帮助解决环保组织的资金匮乏问题。

## 2. 原告的选择性诉讼情有可原

受诉讼成本高和败诉风险大的影响,环保组织选择案件进行诉讼情有可原。自然之友和另外一家环保组织提起的环境民事公益诉讼案件中,两环保组织被要求承担案件受理费近200万元,<sup>[51]</sup>而自然之友自2015年至今所获得律师收费、评估费用和差旅费等仅有835057元。从自然之友提起的环境民事公益诉讼案件被告看,不乏中国石油天然气股份有限公司吉林石化分公司等社会影响较大的企业。<sup>[52]</sup>其它环保组织也针对一些“硬骨头”被告提起诉讼,如中华环保联合会诉宁沪高速公司、<sup>[53]</sup>绿发会诉国营敦煌阳关林场<sup>[54]</sup>和贵阳公众环境教育中心诉贵阳市建设投资控股有限公司。<sup>[55]</sup>

即便环保组织选择性诉讼,正确的做法不是进一步限制它,而是设计合理制度将它从诉讼成本高和败诉风险大的恐慌中解脱出来。针对诉讼成本高,应该设置合理的诉讼成本负担机制:减轻原告的诉讼费用负担、降低诉讼成本。为了鼓励社会组织提起诉讼,《关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》及《环境民事公益诉讼司法解释》相应规定了环境公益诉讼司法救助制度:诉讼费用缓交、减交和免交制度,但相关制度有待进一步加强和细化。针对败诉风险大,可通过倾斜性的诉讼规则减缓败诉风险对环保组织形成过度威慑。鉴于环境民事公益诉讼是司法执行性质的诉讼,那么原告用来证明被告行为违法的证据规则应当与行政处罚的证据规则相当,但是这会增加原告的举证负担。为了推进环境民事公益诉讼发展,可以沿用现有司

[50] 参见最高人民法院、民政部、环境保护部:《关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知》(法[2014]352号)。

[51] 参见江苏省常州市中级人民法院民事判决书,(2016)苏04民初214号。

[52] 参见吉林省吉林市中级人民法院民事判决书,(2016)吉02民初146号。

[53] 参见江苏省无锡市中级人民法院民事调解书,(2014)锡环公民初字第1号。

[54] 参见甘肃省高级人民法院民事裁定书,(2021)甘民终70号。

[55] 参见贵州省贵阳市中级人民法院民事裁定书,(2019)黔01民初779号。

法解释规定的举证责任转移制度和支持起诉制度。<sup>〔56〕</sup>

### 3. 诉讼“泛滥成灾”并未出现

为了控制环境民事公益诉讼数量,各国对环境民事公益诉讼原告范围进行限制,大致可分为私益受害人保护模式和准执法者模式。私益受害人保护模式强调原告的受害人属性;环境污染需与原告的利益相关,达到了间接地限制环境民事公益诉讼原告范围的效果。在这一模式下,原告向法院提起诉讼需满足如下条件:首先,原告遭受了事实损害,且这种损害是受法律保护的具体而非抽象的利益;其次,原告遭受的损害可归责于被告的行为;再次,原告遭受的损害司法机构可进行司法救济。私益受害人保护模式对于环境保护不太友好,因为原告主张保护的利益类型广于事实损害且较为抽象。为了缓和私益受害人保护模式对环境公益诉讼的严重限制,法院采取了诸多破解之道:扩大解释损害概念使其包括美学和休闲娱乐等非经济损害、弱化损害的具体化要求、间接承认环保组织的诉权。<sup>〔57〕</sup>不过,法院通过扩大解释方式来解决私益受害人保护模式不足的方法缺乏稳定性。

准执法者模式弱化了原告与被告污染行为之间的利害关系,凸显了原告作为补强环境行政执法的准执法者角色。在准执法者模式下,谁有权向法院提起诉讼,很大程度取决于立法者对环境执法主体多元化的政策考量。准执法者模式对我国环境民事公益诉讼更具理论解释力,因为私益受害人保护模式无法解释检察院提起环境民事公益诉讼的正当性和合法性。不过,有学者认为准执法者模式存在不足,“依法登记”和“活动满五年且无违法记录”无法确保环保组织与案件有利害关系,会导致环境民事公益诉讼案件出现选择性诉讼多、与政府执法重叠等不合理现象。<sup>〔58〕</sup>不可否认,准执法者模式下环境保护组织确实未必与污染行为有利益关系,但我国的准执法者模式对环保组织的限制未必弱于私益受害人保护模式对环保组织的限制,环保组织滥诉的可能性微乎其微。

首先,我国环保组织管理体制严格。自1989年《社会团体登记管理条例》颁布以来,我国对社会组织实行“归口登记、双重管理、分级负责”的管理体制。双重管理体制的存在,一定程度上制约了社会组织的发展,尤其一些草根民间组织,因为很难找到对口的业务主管单位,无法通过在民政部门登记获得合法的社会组织的地位。即便是已登记的环保组织通常受到公安、税务、审计等部门的关注,这使得它们提起环境公益诉讼时非常谨慎。

其次,具备起诉能力的环保组织少之又少。我国目前有资格提起环境民事公益诉讼的组织大概700多家,但因受制于财力和人力,向法院提起诉讼的主要是自然之友、中华环保联合会、绿发会、贵阳公众环境教育中心和福建绿家园等少数几家环保组织。<sup>〔59〕</sup>环境民事公益诉

〔56〕 参见江必新:《环境资源审判的理念、政策与机制》,人民法院出版社2019年版,第86页。

〔57〕 Miller, *supra* note 13, p. 10316.

〔58〕 参见巩固:“美国环境公民诉讼之起诉限制及其启示”,《法商研究》2017年第5期,第182页。

〔59〕 参见王灿发,见前注〔30〕,第108—109页。

论是成本较高的诉讼行为,不是随心所欲之事,这是环保组织未出现滥诉现象的重要因素之一。

再次,其它法律对公益诉讼滥诉有严格控制。环保组织会不会滥诉的诱因主要是牟利:假借环境保护之名牟取经济利益之实,环保组织通过诉讼来获得经济利益面临较大的法律风险。《环境民事公益诉讼司法解释》明文规定,人民法院如果发现社会组织牟利,可以依法收缴其非法所得、予以罚款,涉嫌犯罪的,依法移送有关机关处理。在法律后果如此严重的情形下,环保组织铤而走险滥诉的可能性不大。

从环境民事公益诉讼制度的实践来看,我国的准执法者模式对环保组织限制过严,导致环保组织提起的环境民事公益诉讼案件数量较少。环境民事公益诉讼未来立法有必要进一步放宽原告范围,尽可能实现环境民事公益诉讼起诉主体多元化。具体如何划定环境民事公益诉讼的原告范围,实则是政治性较强的公共政策判断,立法者需综合权衡我国环境污染问题的严重性、国家维护环境法治的决心、环境行政主体执法能力大小和执法意愿高低以及公民参与国家环境治理的政治可接受度等因素。整体而言,国家应该弱化对环保组织的行政控制:一方面,删除环保法中有关环保组织成立年限达到一定期间才有起诉资格的规定,依法成立登记的环保组织均应赋予起诉资格;另一方面,对于环保法规定之外的其它组织的起诉资格,也不宜限制过死。<sup>[60]</sup>环境民事公益诉讼原告的多元化不仅有助于发挥环境公益诉讼的司法执行功能,而且有助于营造环保组织相互竞争和监督的良好氛围。

## 五、环境民事公益诉讼与环境行政执行的衔接

### (一)理想语境下环境民事公益诉讼与环境行政执行的衔接

有观点认为政府应该100%执行环境法,否则环境法便失去价值和意义。因为当环境法未能被100%执行时,它无法对潜在的环境违法行为形成威慑,会使人们对政府环境执法失去信心,进而丧失遵守环境法的积极性。<sup>[61]</sup>客观讲,要求政府100%环境执法过于理想,阻碍不少:

第一,执法队伍人力、财力和能力不足是不容否认的现实。执法部门面临人员数量不足、素质不高、技术保障不足和执法经费不足等问题,<sup>[62]</sup>导致环境违法行为不易察觉,或者发现

[60] 参见最高人民法院研究室:《最高人民法院司法研究重大课题报告》,人民法院出版社2019年版,第103页。

[61] See David Markell, "The Role of Deterrence-based Enforcement in a 'Reinvented' State/Federal Relationship: The Divide Between Theory and Reality," *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 24, No. 1, 2000, pp. 11-12.

[62] 参见汪劲主编:《环保法治三十年:我们成功了吗》,北京大学出版社2011年版,第211页。

环境违法行为的成本过高。譬如,环境执法者对深夜倾倒、抓捕野生动物和篡改环境设备数据等行为难以有效监测。

第二,政治干扰较大。受政治压力影响,执法者会对一些环境污染行为视而不见。环境法一直面临企业的抵抗,在立法阶段,由于公民环保意识较强,可以对冲企业的抵制。但在环境法执法阶段,公民的影响会弱化,而企业的抵抗一如既往。企业会尽其所能游说规制者,降低政府的环境执法力度。<sup>[63]</sup>

在理想的100%执法模式下,如果政府环境执法出现不力,环境民事公益诉讼显然是政府环境执法的有益补充,有助于解决政府环境执法失灵。在这种执法模式下,环境民事公益诉讼原告作为补充执法者,确保环境法100%的执行。

## (二)自由裁量语境下环境民事公益诉讼与环境行政执法的衔接

环境自由裁量执法的逻辑是100%执法既不现实,更无必要,因为环境法规的对象存在千差万别的情况,政府决定要不要执法以及如何执法有诸多合理的考量。<sup>[64]</sup>政府不严格依据环境法规处罚污染企业,或许是希望与企业进行环境合作治理,它的效果可能优于100%执法。环境民事公益诉讼会不当干扰环境执法者合理的自由裁量,破坏环境执法的灵活性,<sup>[65]</sup>同时可能增加环保组织的狂热执法。不过,环境民事公益诉讼制度可能诱发的私人狂热执法现象在我国并不存在。

自2012年《民事诉讼法》规定公益诉讼,环保非政府组织近十年提起的环境公益诉讼数量并不多(参见表2)。从2012年到2014年12月,各级人民法院受理各类环境公益诉讼案件65件;2015年,社会组织提起的各类环境民事公益诉讼一审案件是55件,2016年,社会组织提起的环境公益诉讼案件是62件;2017年,社会组织提起的环境公益诉讼案件是58件;2018年社会组织提起的环境民事公益诉讼案件是65件;2019年社会组织提起的环境民事公益诉讼案件是179件;2020年社会组织提起的环境民事公益诉讼案件是103件。与此同时,检察机关与环保组织一定程度上开始了环境民事公益诉讼的竞争。2015年7月至2016年6月,全国法院共受理检察机关提起环境民事公益诉讼案件11件;2016年7月至2017年6月,检察机关提起的环境民事公益诉讼案件是71件;2018年检察机关提起的环境民事公益诉讼案件是113件,检察机关提起的环境刑事附带民事公益诉讼案件是1248件;2019年,检察机关提起的环境民事公益诉讼案件是312件,环境刑事附带民事公益诉讼是1642件;2020年检察机关提起的环境民事公益诉讼案件是3454件。

[63] Thompson, *supra* note 1, p. 190.

[64] Miller, *supra* note 48, p. 453.

[65] See Pamela H. Bucy, "Private Justice," *Southern California Law Review*, Vol. 76, No. 1, 2002, p. 67.

表2 社会组织、检察机关提起的环境民事公益诉讼案件<sup>〔66〕</sup>

年 度	社会组织提起的案件数	检察机关提起的案件数
2012-2014	65	
2015	55	11
2016	62	
2017	58	71
2018	65	113\1248
2019	179	312\1642
2020	103	3454

任何制度利弊皆备,问题是环境民事公益诉讼解决执法不力的好处是否超过了增加狂热执法的坏处?美国公民诉讼的经验表明,相关案件数量虽少,但它对行政机构的自由裁量给予一定限制,特别是当行政机构的执政理念和法律规定不一致时尤为明显。<sup>〔67〕</sup>从司法实践看,公民狂热执法冲动与政府宽松执法相比微不足道。<sup>〔68〕</sup>环境执法中普遍现象是行政处罚过小,无法激励企业守法。<sup>〔69〕</sup>

环境行政执法的理想状态是允许执法者考虑执法成本和收益来实现最优执法,但是,应当防止自由裁量权成为执法者不认真执法的许可证。<sup>〔70〕</sup>在环境执法状况不够乐观的背景下,强调自由裁量权尤其不能排斥环境民事公益诉讼,否则会进一步恶化环境执法不力现象。我国的环境执法状况不容乐观,全国人大近三年的生态环境保护执法检查显示,生态环境保护监管执法不作为、乱作为、法律制度和法定职责落实不到位现象仍然是环境法实施中的普遍现象。<sup>〔71〕</sup>因此,基于执法自由裁量完全排斥环境民事公益诉讼不够理性,明智之举是设计合理的制度确保环境执法自由裁量和环境民事公益诉讼有效衔接。

### (三)环境民事公益诉讼与环境行政执法实现有效衔接的方案

环境行政执法和环境民事公益诉讼针对同一污染行为的关系类型大致如下:一是环境行

〔66〕 表格内统计数据来源中华人民共和国最高人民法院:《中国环境资源审判(白皮书)》(2014)、《中国环境资源审判(白皮书)》(2016)、《中国环境资源审判(白皮书)》(2017)、《中国环境资源审判(白皮书)》(2019)、《中国环境资源审判(白皮书)》(2020)。

〔67〕 Adelman, supra note 48, p. 447.

〔68〕 (美)詹姆斯·R·梅等:“环境公民诉讼三十年:庆祝与峰会”,王曦、杨亚辉译,《中国地质大学学报(社会科学版)》2018年第4期,第52页。

〔69〕 See David R. Hodas, “Enforcement of Environmental Law in a Triangular Federal System: Can Three not be a Crowd When Enforcement Authority is Shared by the United States, The States, and Their Citizens?” *Maryland Law Review*, Vol. 54, No. 4, 1995, p. 1614.

〔70〕 Valiante, supra note 14, p. 92.

〔71〕 参见李丹阳:“用法治力量守护绿水青山——全国人大常委会连续三年用执法检查等法治方式加强生态环境保护”,载《光明日报》2021年1月31日,第2版。

政执法机构对污染行为置之不理,环境民事公益诉讼发挥执法功能;二是环境行政执法机构已对污染行为执法,环境民事公益诉讼再次执法;三是环境民事公益诉讼发挥执法功能,环境行政执法机构随后再次执法。第一种情形下,如果环境执法机构因资源不足或腐败不愿意执法,那么环境民事公益诉讼发挥执法功能不会导致执法重叠或冲突。如果不执法是环境行政机构自由裁量的结果,如何处理其与环境民事公益诉讼的关系是一大难题。法律规定环境行政执法机构可以不处罚污染者,如《行政处罚法》第32条规定了从轻或者减轻行政处罚,第33条规定了不予行政处罚情形。在第二种情况下,环境民事公益诉讼与环境行政执法发生重叠或者冲突的几率较高。如果环境行政机构依法已对污染企业进行处罚,那么环境民事公益诉讼一定程度上是重叠执法,应当避免。但是,如果环境行政机构虽对污染行为进行了执法,但是执法力度偏离立法规定,那么环境民事公益诉讼看似仍是有益的司法执行。难题是如果执法偏离立法规定源于执法者合理的自由裁量,如何合理协调两者的关系?在第三种情况下,如果环境民事公益诉讼已对污染企业发挥了执法功能,执法机构有没有必要针对同一污染行为进行执法。如果执法机构不顾环境民事公益诉讼,极易导致环境执法重叠。鉴于环境民事公益诉讼的执法功能可能因和解等大打折扣,如果不允许执法机构对同一污染行为执法,无法达到充分执法的效果。针对环境民事公益诉讼与环境行政执法可能存在的重叠乃至冲突,学界提出了如下方案:

第一种方案,为避免重叠或冲突,废止环境民事公益诉讼制度。<sup>[72]</sup>从前述有关环境民事公益诉讼与环境行政执法的关系类型看,完全废止环境民事公益诉讼制度没有必要。第一,如果环境行政执法机构因执法资源不足或者腐败选择不执法,环境民事公益诉讼显然不会与环境行政执法出现重叠或者冲突。第二,即便针对环境行政执法机构已执法的污染行为提起环境民事公益诉讼,由于环境民事公益诉讼的案件数量可控,其对环境行政执法的干预并不大。

第二种方案,为避免重叠或冲突,限制环境民事公益诉讼只能针对当下继续存在的污染行为,不能起诉过去的污染行为。<sup>[73]</sup>其背后的逻辑是如果环境民事公益诉讼针对过去的污染行为,会影响环境行政执法机构与污染者之间达成有益环保的执法和解。这一方案看似有理,实则不然。第一,如果认为环境民事公益诉讼干扰了环境行政执法,针对现在的污染行为提起诉讼对环境行政执法的干扰要大于针对过去的污染行为,因为政府更重视现在的污染行为而非过去的污染行为。第二,环境民事公益诉讼影响环境执法和解的现象可以避免,法院在环境民事公益诉讼案件中可认定污染企业和环境执法者达成的和解协议,进而判断环境民事公益诉讼是否有必要继续进行。

第三种方案,认为行政优先机制可解决执法重叠或冲突,抓手是设立环境民事公益诉讼诉前通知制度:原告提起诉讼前应通知环境行政执法机构,行政机构如果采取措施环境民事公益

[72] 参见王曦:“论环境公益诉讼制度的立法顺序”,《清华法学》2016年第6期,第113页。

[73] See Jeffrey G. Miller, “Gwaltney of Smithfield, Ltd. v. Chesapeake Bay Foundation, Inc.: Invitation to the Dance of Litigation,” *Environmental Law Reporter News & Analysis*, Vol. 18, No. 3, 1988, p. 10098.

诉讼不再进行。该方案的基本逻辑是,应将复杂的环境纠纷交给专业的环保行政机构,如果执法机构对污染行为已采取措施应避免诉讼。这一方案较第一方案和第二方案可取,但事前通知的局限不容忽视。

第一,象征意义大于实际意义。从美国公民诉讼通知制度 50 多年的实践看,其确保行政优先的实际意义不大。如果环境执法机构想要阻止公民诉讼,它很少在 60 日完成这件事情。美国环保署从调查到准备向美国司法部提交起诉材料通常超过 60 日,美国司法部需要 60 日准备期。事实上,通知条款入法不是服务于行政优先,而是为了安抚公民诉讼的反对者。

第二,无法有效预防损害。与通知制度相伴而随的是等待期,即原告在法定期限(通常 60 日)内无法提起诉讼。等待期制度会导致原告试图阻止的环境污染行为最终发生,为此《清洁空气法》第 304 条、《清洁水法》第 505 条、《资源保护与恢复法》第 7002 条等规定了通知豁免制度,如果污染损害形势紧迫且结果较为严重,公民可以不履行通知手续直接提起诉讼或者履行通知手续后直接提起诉讼。加之通知对象不仅包括政府执法机构,而且包括污染企业。如果严格遵守通知程序,可能导致环境民事公益诉讼根本无法进行,作为潜在被告的污染者通过改变污染行为让原告陷于不断发送诉前通知的怪圈。

第三,助长执法腐败。通知制度容易助长环境执法腐败,执法者可通过对污染企业处以较轻的处罚来帮助后者避免承担环境民事公益诉讼原告所主张的较重法律责任。实践中,不是环境行政执法机构主张法院尊重其作出的环境行政处罚,而是污染企业主张法院应该尊重环境行政处罚,因为环境行政处罚通常比司法裁决的法律责任弱。令人大跌眼镜的是,污染企业为了避免被环保组织起诉,帮助执法者起草针对自己的环境处罚文书。<sup>[74]</sup>

我国《环境民事公益诉讼司法解释》规定,人民法院受理环境民事公益诉讼后,应当在十日内通报对被告行为负有监督管理职责的环境保护主管部门。环境保护主管部门收到人民法院受理环境民事公益诉讼案件线索后,可以根据案件线索开展核查;发现被告行为构成环境行政违法的,应当依法予以处理,并将处理结果通报人民法院。<sup>[75]</sup>从防止执法重叠或冲突的角度来看,我国《环境民事公益诉讼司法解释》规定的通知制度难以胜任。按照《环境民事公益诉讼司法解释》的逻辑,人民法院受理环境民事公益诉讼后,法院依法裁决和环境行政执法并行不悖,这会导致污染者因同一污染行为受到双罚:既承担法院要求的责任又承担行政机关的行政处罚。针对环境行政执法和环境民事公益诉讼衔接之不足,可采取如下方法予以解决:

第一,改造现有制度。法院受理环境民事公益诉讼后,应当在十日内通报对被告负有监督管理职责的环保主管部门,相关部门应当对法院的通知作出答复。如果主管部门已对被告被诉的污染行为作出行政处罚,其应当向法院提交环境行政处罚书和相关材料,供法院审理环境民事公益诉讼时参考。如果环境行政处罚采用执法和解,那么法院可要求主管部门对此进行

[74] See Clifford Rechtschaffen, "Promoting Pragmatic Risk Regulation: Is Enforcement Discretion the Answer?" *University of Kansas Law Review*, Vol. 52, No. 5, 2004, p. 1351.

[75] 参见最高人民法院、民政部、环境保护部:《关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知》(法[2014]352号)。

说明。如果主管部门未对相关行为进行处罚,相关部门可对案件涉及的问题提出意见和建议供法院参考。如果主管部门没有提出意见和建议,那么其不能随后针对同一环境污染行为进行行政处罚,否则对污染企业不公。

第二,创设诉前通知等待制度。诉前通知等待制度是指环境民事公益诉讼的潜在原告在起诉污染者前,必须将污染者的污染行为及其后果告知执法者,执法者如在法定期间认真履行执法职责,环境民事公益诉讼的潜在原告不得向法院针对同一环境污染行为提起环境民事公益诉讼。诉前通知等待制度良好运行的前提是,执法机构是有能力且有意愿严格执法的可信赖部门,否则诉前通知等待制度会恶化执法不力现象。为确保诉前通知等待制度既发挥行政机构的专业特长,又预防其成为执法者和污染者的腐败温床,该制度的设计应当注重如下问题:

首先,执法者接到通知后,应该在法定期间对污染行为及时且认真地执法。法定期间可以借鉴行政处罚法中有关期间的规定,通知之日可视为立案之日。在法定期间,执法者必须及时认真执法,一旦执法者针对污染行为依法采取措施,环境民事公益诉讼便不得提起。但是,如果环境民事公益诉讼原告认为政府执法存在不足,其可以选择提起诉讼,法院如果认为政府执法确实不力就应当支持环境民事公益诉讼。如果执法者得到通知后没有采取任何措施,那么环境民事公益诉讼继续进行。

其次,确保环境民事公益诉讼原告在行政执法中的参与权。之所以需要赋予环境民事公益诉讼原告参与行政执法的权力,一是监督执法者认真执法,不会让通知制度成为执法者不当执法的保护伞;二是避免环境民事公益诉讼原告在执法后提起诉讼,防止针对同一污染行为重复执法。

再次,规定通知例外。从美国公民诉讼的经验看,通知例外制度是公民诉讼取得成功的一个重要保障。比如,美国《清洁空气法》第 304 条、《清洁水法》第 505(b)条和《资源保护与恢复法》等均规定了通知例外,如果污染者违反了新污染源或者危险物质排放标准,那么公民可以在通知执法者和污染者后直接起诉污染者,无需经历 60 日的漫长等待。我国可以借鉴美国的成功经验,针对一些负面影响大的污染行为规定通知例外制度。

上述两种方法均可衔接环境行政执法与环境民事公益诉讼,不过两者运行的制度成本有所差异。如果环境行政执法不力的原因在于执法资源匮乏,那么改造现有制度优于创设通知制度,因为诉前通知制度会迫使执法者将本已紧张的资源用于环境民事公益诉讼原告发现的问题。如果环境执法不力的原因在于执法腐败,那么诉前通知制度的意义更是荡然无存:让腐败者自我纠正的希望不大。如果环境执法不力的原因在于柔性执法,两者似乎没有优劣之分。

## 六、结 语

环境公益诉讼是环境法上的一大制度创新,它允许社会力量通过诉讼的方式参与国家的生态环境治理。从 2005 年中央层面提出发动全社会力量参与人口资源环境工作,国务院随后

发布的《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》提到“发展环境社会团体,促进环境公益诉讼研究”,到环境民事公益诉讼入法,环境民事公益诉讼在我国已有十五年的发展历程。在这期间,围绕环境民事公益诉讼的立法和司法争议不断,既有环保组织能力和动机的忧虑,也有法院负担过重的考量;既有环境民事公益诉讼法律定性的对立,也有环境民事公益诉讼制度完善路径的分歧。不少争议一定程度上源于人们对环境民事公益诉讼的本质缺乏合理认识。环境民事公益诉讼除了有民事权益救济的一面,还有环境行政司法执行的一面,后者往往被人们轻视甚至被忽视。未来我国环境民事公益诉讼立法应当重视其环境行政司法执行的一面,设计合理的制度确保环境行政执法和环境民事公益诉讼有效衔接。

---

**Abstract:** Environmental public interest civil litigation is a major institutional innovation in China's environmental legal system. From the design of China's environmental public interest civil litigation and its practice, it has the judicial executive function of environmental administrative law by making up for the lack of environmental administrative law enforcement. In this way, the judicial practice of environmental public interest civil litigation can reasonably explain the emphasis on behavioral illegality and environmental administration, and effectively coordinate the conflicts between environmental civil public interest litigation and ecological environmental damage compensation litigation. Environmental public interest civil litigation enables the courts to participate in environmental administrative law enforcement to a certain extent. In the context of China's vigorous efforts to specialize in environmental justice, courts have the resources and ability to deal with environmental affairs involved in environmental civil public interest litigation, and will not replace traditional environmental administrative law enforcement agencies. In order to effectively play the judicial executive function, the scope of environmental protection non-governmental organizations should be appropriately expanded rather than strictly restricted. Under the circumstance of respecting the discretion of environmental administrative agencies in law enforcement, environmental public interest civil litigation and environmental administrative law enforcement should be effectively connected. It might be necessary to strengthen environmental administrative participation through the administrative response system or the pre-litigation notice mechanism.

**Key Words:** Environmental Public Interest Civil Litigation; Citizen Lawsuits; Administrative Law Enforcement; Environmental Adjudication; Administrative Participation

---

(责任编辑:邓 峰)