

# 环境民事公益诉讼的界限

刘 静\*

**摘 要:**我国立法引入了环境民事公益诉讼的概念,但未对其进行界定。学界对其下定义从“公共利益”一词的语义分析入手,而“公共利益”本身含义含混多变,充满争议,既无法明确界定公益诉讼的范畴,也难以回应实践中环境民事公益诉讼保护利益多元、司法权是否过度侵入立法权和执法权的问题。对环境民事公益诉讼的界定应采取功能主义的路径,将其置于与传统诉讼的差异,以及司法权与立法权、行政权关系的背景下进行。由于代表人诉讼制度遇冷,因此除普遍性利益之外,我国环境民事公益诉讼还为集合性利益提供保护。此外,环境民事公益诉讼还承担着一定的政策形成、补充执法与监督行政的功能。

**关键词:**环境民事公益诉讼 功能主义 公共利益 司法权

我国环境公益诉讼的立法框架构建已经基本完成,相关诉讼活动也蓬勃展开。然而,在繁荣现象的背后,一些基础性的问题尚未厘清。立法对公益诉讼的规范主要在于拓展起诉资格以引入这一新型诉讼,再就现实中暴露出来的程序问题逐步完善,未就何为环境公益诉讼及其界限何在作出指引。理论界对公益诉讼的界定多从“公共利益”这一含混多变、充满争议词语的文义辨析入手。这一定义方式既难以廓清公益诉讼与普通诉讼的差异,也无助于司法权与立法权、行政权关系的厘清。立法缺位和理论准备不足导致实践中特别是民事公益诉讼领域出现诸多问题。例如,扩散性利益、集体利益乃至个体、国家利益常常交织在一起,使民事公益诉讼难以区别于普通诉讼。此外,人民法院在民事公益诉讼中开始承担部分立法权与行政权的任务,扮演类似政策制定者与行政管理者的角色。这进一步导致在环境法治实践中司法过于能动、行政消极卸责、立法缺位等问题。近来学者们在反思公益诉讼的基础上,提出重拟公益诉讼的发展方向、<sup>①</sup>明确民

\* 武汉大学环境法研究所副教授

基金项目:国家社会科学基金青年项目(17CFX040)

<sup>①</sup> 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;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。

事公益诉讼的功能定位等理论,<sup>①</sup>具有重要的意义。但研究多聚焦于司法权与行政权的关系,关注诉讼的某一种功能,且观点常有冲突之处,未能完整地解释环境民事公益诉讼的内涵与外延。在对我国现有立法、理论和实践问题进行梳理的基础上,本文将从功能主义的维度界定环境民事公益诉讼,厘清其与普通民事诉讼的差异,明晰司法权向行政权、立法权扩张的界限。

## 一、环境民事公益诉讼的界定路径:功能主义的视角

### (一)环境民事公益诉讼界定的立法缺失与实践困惑

2012年修订的《中华人民共和国民事诉讼法》并未对民事公益诉讼的适用范围和程序规则作出规定,而是着眼于通过原告资格的放宽来引入这一新型诉讼,并使之“适度展开”和“有序进行”。<sup>②</sup>随着《中华人民共和国消费者权益保护法》《中华人民共和国环境保护法》的修订及一系列司法解释的出台,民事公益诉讼的基本程序规则得以确立。虽然法律提到公益诉讼适用于“社会公共利益”受到损害的情形,但是并未明确何种形式的利益属于受保护的公共利益。《中华人民共和国民法典》第1234、1235条为生态环境损害的救济提供了实体法依据,然而第1235条的条文主旨为“公益诉讼的赔偿范围”,似有将公益诉讼等同于生态环境损害赔偿诉讼之意。此外,由司法机关来确定何为受到保护的公共利益,应给予何种程度的保护,以及决定具体的保护方式,不可避免地带来司法权向立法权和行政权的扩张。然而,实用主义和技术中心的立法策略重在使这一新型诉讼运作起来,未能对其适用范围和功能定位给出清晰的指引。立法的语焉不详也导致实践中存在公益诉讼界限何在的疑问。

第一,由于立法未明确何为“公共利益”,因此公益诉讼维护的利益呈现多元化的样态。我国民事公益诉讼实践以生态环境损害修复与赔偿为主体,体现了对地区或全国民众整体利益的保护。但在论证污染导致公益损害时,有些案例也以对公众健康的威胁或财产损失或违反环境管理秩序为说理依据。<sup>③</sup>在大气、水污染案件中,通过行为违法性来推定生态损害和公共利益损害事实的情形十分常见。<sup>④</sup>部分公益诉讼甚至保护的是集体财产。<sup>⑤</sup>

第二,在公益诉讼中,司法权开始向行政权扩张,承担着补充执法的功能。(1)有些民事判决

<sup>①</sup> 参见胡静:《环保组织提起的公益诉讼之功能定位——兼评我国环境公益诉讼的司法解释》,《法学评论》2016年第4期;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;Juan Chu, Vindicating Public Environmental Interest: Defining the Role of Environmental Public Interest Litigation in China, 45 Ecology Law Quarterly, 485 (2018).

<sup>②</sup> 参见江必新:《〈中华人民共和国民事诉讼法〉修改条文解读与应用》,法律出版社2012年版,第71~73页。

<sup>③</sup> 参见《中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉大众汽车(中国)销售有限公司污染环境案民事起诉书》,载李楯主编:《环境公益诉讼观察报告》(2015年卷),法律出版社2016年版,第168~169页;山东省德州市中级人民法院(2015)德中环公民初字第1号民事判决书。

<sup>④</sup> 例如,江西省抚州市中级人民法院(2017)赣10民初142号民事判决书,江苏省高级人民法院(2014)苏环公民终字第00001号民事判决书,江苏省高级人民法院(2016)苏民终1357号民事判决书,等等。

<sup>⑤</sup> 例如,在“自然之友、福建绿家园诉谢知锦等破坏林地案”中,被毁坏的林木为村民集体所有。参见福建省南平市中级人民法院(2015)南民初字第38号民事判决书。在“中国绿发会诉中铝民事公益诉讼案”中,被告的采矿行为导致林中道路、农田塌陷,水源枯竭导致水田和饮水损失,亦是对村民集体利益的损害。参见贵州省清镇市人民法院(2016)黔0181民初138号民事判决书。

的责任承担形式与行政行为类似。在环境民事公益诉讼中停止侵害、排除妨碍、消除危险等诉讼请求的实现往往需要被告积极作为,如拆除设施、进行无害化处理,甚至在处置后进行验收或环评等。<sup>①</sup> 这些责任的承担,在某种程度上是由人民法院作出类似行政机关的处理决定。甚至存在政府机关已经作出行政决定,但未得到有效执行时,通过公益诉讼予以救济的情形。有时社会组织认为行政机关采取的措施无法达到修复公益的目标,直接绕开行政机关,单独对污染者提起诉讼。<sup>②</sup> (2)部分判决要求执行某项已经作出的行政决定,如要求被告履行环境影响评价报告要求、达标排放、责令改正等,从而在事实上达到通过民事诉讼执行行政决定的效果。<sup>③</sup> 这使得行政机关与司法机关的职能界限出现模糊和交叉。

第三,通过行政诉讼监督行政活动为其应有之义,但近年来也出现了不少原告借道民事诉讼监督行政的尝试。环保组织通过将行政机关和污染者作为共同被告,要求行政机关直接承担相应责任或监督污染者完成停止侵害、修复的责任。例如,在“绿发会诉宁夏回族自治区隆德县人民政府等污染水体公益诉讼案”<sup>④</sup>中,由于不合理规划是造成污染的根本原因,因此原告将规划机关作为污染案件的共同被告提起诉讼。在“中国绿发会诉新郑市薛店镇花庄村村民委员会、新郑市薛店镇人民政府等案”<sup>⑤</sup>中,原告就被告砍伐古树以准备土地供建设幼儿园之用的事实提起诉讼。

第四,环保组织不再局限于实现个案正义,开始试图通过公益诉讼推动环境政策的发展,改变社会大众的行为,从而使司法权出现向立法权扩张的趋势。例如,在“自然之友诉国家电网甘肃、宁夏电力公司案”<sup>⑥</sup>中,自然之友试图通过诉讼解决我国西部地区弃风弃光严重的问题。除针对个体污染者外,近来也有部分公益诉讼将目光投向网购、外卖平台和投资者,通过设立和完善其义务体系来推动多元主体保护环境。<sup>⑦</sup> 但对多种公共利益进行考量与权衡,从而改革或创新政策,往往是在立法层面进行的。作为法律适用者的司法机关能否承担起平衡利益、推动政策变革的重任存在疑问。

综上所述,实践对环境公益诉讼范畴的认识并不一致,难以通过普通民事诉讼乃至行政诉讼解决的争议都有可能被归入民事公益诉讼的范围,从而接受司法审判。从司法权与立法权、行政权的关系看,行政事实行为、抽象行政行为不属于行政诉讼的受案范围,却可能因侵害环境民事

<sup>①</sup> 参见湖北省荆州市荆州区人民法院(2017)鄂1003民初1101号民事判决书,湖南省湘潭县人民法院(2017)湘0321刑初472号刑事附带民事判决书。

<sup>②</sup> 参见江苏省常州市中级人民法院(2016)苏04民初214号民事判决书。

<sup>③</sup> 参见山东省德州市中级人民法院(2015)德中环公民初字第1号民事判决书,重庆市第二中级人民法院(2016)渝02民终772号民事判决书。

<sup>④</sup> 参见《绿发会诉宁夏回族自治区隆德县人民政府等污染水体公益诉讼案》,载李楯主编:《环境公益诉讼观察报告》(2015年卷),法律出版社2016年版,第201页。

<sup>⑤</sup> 参见最高人民法院(2019)最高法民申5508号再审裁定书。

<sup>⑥</sup> 参见甘肃省兰州市中级人民法院(2017)甘01民初434号民事裁定书;甘肃省高级人民法院(2018)甘民终679号民事裁定书。

<sup>⑦</sup> 例如,“绿发会诉深圳市速美环保有限公司、浙江淘宝网络有限公司大气污染环境民事公益诉讼案”,“重庆绿色志愿者联合会诉三大快餐外卖平台案”,“福建绿家园环境友好中心诉宜城市襄大农牧有限公司案”。参见林燕梅:《中美环境公益诉讼的实践比较》,《社会治理》2018年第22期;张品:《两银行向违法排污企业贷款成共同被告》,《中国环境报》2018年8月15日。

利益获得在侵权诉讼中讨论的空间;对污染破坏行为的扩张性解读也可能将立法尚未涉足,但需完善政策的领域置于司法的管辖之下。这难免会令人产生司法权能否承担如此多样化的任务,以及界限何在的困惑。

## (二)环境公益诉讼界定方式的反思:文义解释与功能主义

早在20世纪90年代,围绕一系列如公民的平等权利、消费者保护的公共事件,公益诉讼开始进入人们的视野并受到学界的关注。<sup>①</sup>由于立法的缺失,因此这些诉讼往往由受害人或其律师依普通民事或行政诉讼程序发动,旨在监督行政、推动社会政策变化、促进法律变革与发展。<sup>②</sup>此时学者更多的是从诉讼目的和实效的维度来理解公益诉讼,而不强调程序法上具体的诉讼形式。<sup>③</sup>在讨论环境公益诉讼时,学者也对其执行法律、生成权利、形成政策和推动变革的功能寄予厚望。<sup>④</sup>由此可见,我国早期的公益诉讼具有功能主义的面向,实务界和理论界关注的是制度运作的实效而非具体的表现形式。但由于实践是在普通诉讼的框架下进行的,因此难以为公益诉讼划定清晰的外延。

与立法对形式的关注对应,学界对公益诉讼的关注开始转向制度构建,并试图通过对公共利益的文义分析为其划定规范的界限。然而,何为公共利益是一个充满争议的问题,其内涵和外延都具有模糊性。学界在认为公共利益是社会整体利益、私益之和抑或仅提供成员实现目的的渠道上存在重大分歧,<sup>⑤</sup>并对公共利益与其他相似概念,如国家利益、社会利益、集体利益的关系有不同的认识。<sup>⑥</sup>即使是其中接受较广的定义方式,即以主体的不特定性和利益的基本性与整体性来进行界定,也存在矛盾和循环定义之嫌。<sup>⑦</sup>同时,公共利益的概念也是动态变化的,一项利益是否构成公共利益与选取的参照系、社会经济的发展有关。不同属性的利益也可能互相转化。<sup>⑧</sup>由此可见,公共利益的内涵丰富而又具有高度的不确定性。纯粹从语义学的维度定义公共利益,再由此界定公益诉讼容易使之沦为一个空泛的概念。事实上,对公共利益的理解离不开其适用的语境。在我国立法中,“公共利益”常在如下情形下使用:宣示立法目的,<sup>⑨</sup>赋予公权力行使的职权并界定其界限,<sup>⑩</sup>限制私权利的行使,<sup>⑪</sup>将不违背公共利益作为处理涉外问题的原则。<sup>⑫</sup>

① 参见黄金荣:《一场方兴未艾的公益法实践运动》,《中国改革》2006年第10期。

② See Hualing Fu, Richard Cullen, The Development of Public Interest Litigation, in Po Jen Yap, Holning Lau eds., Public Interest Litigation in Asia, Routledge, 2010, pp.9-34.

③ 如认为公益诉讼是相关主体就“侵犯国家利益、社会公益”提起的诉讼。参见颜运秋:《公益诉讼理念研究》,中国检察出版社2002年版,第52页。或公益诉讼需满足主观目的和客观行为的公益性以及诉讼主体的民间性等要求。参见黄金荣:《走在法律的边缘——公益诉讼的理念、困境与前景》,《法制与社会发展》2011年第4期。

④ 参见陈虹:《环境公益诉讼功能研究》,《法商研究》2009年第1期。

⑤ 参见周林彬:《公共利益的法律界定探析——一种法律经济学的分析进路》,《甘肃社会科学》2006年第1期。

⑥ 参见王德新:《法哲学视野下公共利益概念之辨析》,《中国农业大学学报》(社会科学版)2011年第3期;胡锦涛、王锴:《论公共利益概念的界定》,《法学论坛》2005年第1期。

⑦ 参见丁国民、郭仕捷:《环境侵权诉讼中公益私益界定难题及策略选择》,《社会科学战线》2020年第11期。

⑧ 参见林莉红:《法社会学视野下的中国公益诉讼》,《学习与探索》2008年第1期。

⑨ 如《中华人民共和国保险法》第1条,《中华人民共和国行政许可法》第1条。

⑩ 如《中华人民共和国土地管理法》第2条,《中华人民共和国行政许可法》第8条。

⑪ 如《中华人民共和国合同法》第7条。

⑫ 如《中华人民共和国民事诉讼法》第282条。



在不同情形下,公共利益具有各不相同的内涵和目的。根据统一的定义来理解公共利益,会带来法律解释和适用的困境。<sup>①</sup>

以概念界定概念的弊端同样影响人们对环境民事公益适用范围的理解。有学者通过环境权这一同样模糊的概念来界定公益诉讼。<sup>②</sup>更为常见的路径是在区分环境个益、环境众益、环境共益、环境国益等概念的基础上对环境民事公益诉讼进行界定。<sup>③</sup>然而,这些概念的界分依然充满争议,尤其体现在,环境民事公益诉讼救济的实体公益是应仅限于生态环境损害,还是应包含不特定多数人的环境利益上。

偏重形式和文义,而忽略公益诉讼在整个诉讼乃至国家治理体系下功能的做法,使得民事公益诉讼制度虽然建立起来,但是其内涵与外延并不明确,并造成实践中的种种问题。在此背景下,学者们开始对环境民事公益诉讼的功能定位进行反思。有学者认为应区分环境民事公益诉讼与生态损害赔偿诉讼,前者应定位于代位执法诉讼,对违反环境法的行为进行公法责任救济。<sup>④</sup>也有论者认为,应尽量避免环境民事公益诉讼与行政执法在对象上的重叠,前者限于行为不违法但造成公共利益损害结果的情形。<sup>⑤</sup>这种反思无疑对我国环境公益诉讼制度的完善具有重大意义。现有研究主要从理论和规范分析入手,探讨司法权与行政权之间应为分工还是补强关系,但未能回答公益诉讼能否在实证层面实现此种功能的问题。司法权与行政权的另一种互动方式,即环保组织借道民事诉讼以实现行政主体的监督,并未引起关注。在司法权向立法权扩张的问题上,学者们通常更为谨慎,认为由司法机关判断公共利益应受何种程度的保护是侵入行政权乃至立法权的范围;甚至认为民事公益诉讼只应于违法情形下适用。<sup>⑥</sup>

此外,能否仅通过理论和规范分析得出公益诉讼应当承担某一单一功能的结论,也不无疑问。在实践中,鉴于各自的历史、文化和法律背景,不同国家的公益诉讼功能定位,或者说其与行政权、立法权的界限存在极大的差异。诚然,美国的公民诉讼主要承担着补充执法的功能,但是其司法审查之诉、自然资源损害赔偿诉讼乃至集体诉讼和妨碍等部分普通法上的侵权诉讼都在一定程度上扮演着维护公益的角色。而这些诉讼形式则发挥着监督行政、填补损害、政策形成乃至推动社会变革的功能。<sup>⑦</sup>德国环境公益诉讼主要体现为行政诉讼中的团体诉讼,缺乏专门的环境民事公益诉讼。<sup>⑧</sup>印度的司法机关则通过公益诉讼扮演着集立法、执法、司法职能为一身的全能型角色。<sup>⑨</sup>

为解决公益诉讼的界定问题,不能限于对“公共利益”的文义解释,或仅从规范分析的维度探

① 参见门中敬:《含义与意义:公共利益的宪法解释》,《政法论坛》2012年第4期。

② 参见柯阳友:《民事公益诉讼重要疑难问题研究》,法律出版社2017年版,第21~22页。

③ 参见肖建国:《利益交错中的环境公益诉讼原理》,《中国人民大学学报》2016年第2期。

④ 参见巩固:《环境民事公益诉讼性质定位省思》,《法学研究》2019年第3期。

⑤ 参见张璐:《中国环境司法专门化的功能定位与路径选择》,《中州学刊》2020年第2期。

⑥ 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;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。

⑦ See David Feldman, Public Interest Litigation and Constitutional Theory in Comparative Perspective, 55 Modern Law Review, 44 (1992).

⑧ 参见吴宇:《德国环境团体诉讼嬗变及对我国的启示》,《现代法学》2017年第2期。

⑨ See Surya Deva, Public Interest Litigation in India: A Quest to Achieve the Impossible?, in Po Jen Yap, Holning Lau eds., Public Interest Litigation in Asia, Routledge, 2010, pp.57-79.

讨司法权的范围,而应采取功能主义的方法,将环境公益诉讼置于国家政治体制和法律、社会背景下来理解。具体而言,要分析何种利益应纳入环境公益诉讼的保护范畴,就必须考察传统的诉讼制度:传统诉讼在何种利益的保护上存在不足,从而需要设立特别的公益诉讼程序?另外,通过司法程序来维护公共利益,不免产生司法权在何种程度上能介入传统立法权和行政权范围的疑问。下文将分别从传统诉讼与公益诉讼,以及立法权、执法权与司法权之间关系的维度来界定我国的环境民事公益诉讼。

## 二、传统民事诉讼的不足与环境民事公益诉讼的保护范围

从国际层面看,正是由于传统诉讼制度应对现代型诉讼的不足,公益诉讼开始发展。这些现代型诉讼往往涉及众多人利益的损害,包含作为私益集合的集合性利益,以及具有整体性和不可分性的普遍性利益。<sup>①</sup>前者因为诉讼两造地位的不对等性,后者由于利益向个体还原的困难难以通过传统诉讼进行救济。<sup>②</sup>值得注意的是,各国实体法与传统的诉讼制度在保护利益的范围、程度和方式上各具特色,在众人利益保护方面的障碍也各不相同。同时,集合性利益与普遍性利益的划分也具有模糊性和交叉性。这导致民事公益诉讼在各国保护利益的范围不一,所扮演的角色差异很大。我国民事公益诉讼制度的设计需要考虑以下问题:集合性或扩散性利益的属性如何,是否可通过民事诉讼进行保护?对何者需要建立特别的公益诉讼程序来救济?为适应保护利益的特点,应进行怎样的制度设计?

### (一)环境民事公益诉讼救济的客体

第一,从利益的属性或损害的可救济性看,环境权在我国理论界虽经历多年的探讨,但其内涵、法律属性、主体都存在很大的争议。<sup>③</sup>即使在宪法中作了宣示性规定,其是否构成民事权利,权利主体为谁仍存在疑问,因而通过诠释环境权来界定民事公益诉讼的范围并不具有可行性。与环境相关的集合性利益作为个体私益的集合,其民事利益的属性并无疑问。而普遍性利益,即社会大众对于良好环境本身所享有的利益实际上也体现为个体在良好环境中的生命健康、财产权、审美、娱乐等人格性利益。不可分性并不影响公众作为一个整体对环境享有利益的民事利益属性。

第二,在认可与环境有关的集合性利益与普遍性利益属于民事利益的基础上,接下来需要确定的便是是否需要通过特别的公益诉讼程序对其加以保护。持通说者认为,集合性利益在我国可以通过代表人诉讼等普通诉讼程序进行救济。<sup>④</sup>而普遍性利益具有不可分性,无法转化为个体利益为普通诉讼所容纳,需要建立特别的公益诉讼程序予以救济。何为受保护的普遍性利益则存在争议。尽管在实践中,以生态环境损害修复或赔偿为诉讼请求的案件成为环境民事公益诉讼的主体,但是近年来,私法主导的生态环境损害救济模式开始受到质疑。公法被认为是更合

<sup>①</sup> 参见肖建国:《现代型民事诉讼的结构和功能》,《政法论坛》2008年第1期。

<sup>②</sup> 参见丁宝同:《民事公益之基本类型与程序路径》,《法律科学》(西北政法大学学报)2014年第2期。

<sup>③</sup> 参见朱谦:《论环境权的法律属性》,《中国法学》2001年第3期;陈海嵩:《论程序性环境权》,《华东政法大学学报》2015年第1期;张震:《环境权的请求权功能:从理论到实践》,《当代法学》2015年第4期;等等。

<sup>④</sup> 参见肖建国:《民事公益诉讼的基本模式研究——以中、美、德三国为中心的比较法考察》,《中国法学》2007年第5期。

适的救济方式,而诉讼应限于公法无法提供充分救济的情形。<sup>①</sup>此外,将对不特定多数人环境利益的损害作为认定环境公益诉讼标准的独立意义开始显现。(1)在能量型污染当中,声光电直接作用于人或物产生损害,无须经由环境媒介,并不存在生态环境损害的问题。(2)即使一行为会导致环境介质和要素的损害,也未必满足认定生态环境损害的要求。但此时,依然可能对不特定人的人身、财产权益造成损害。<sup>②</sup>(3)生态环境损害的鉴定有较高的技术和资金要求。即使因为现实原因难以证明和量化生态环境损害,也有对因其导致的人的利益损害进行救济的需要。

第三,在集合性利益的保护方面,我国代表人诉讼在制度设计上定位于人数众多的共同诉讼,对纠纷解决的扩容能力有限。<sup>③</sup>在实践中,由于对案件影响力的考量、对稳定的追求以及法官的业绩考察机制,人民法院通常采取单独立案、合并审理或单独立案、分案审理的方式,从而使代表人诉讼的适用十分有限。<sup>④</sup>代表人诉讼制度可以克服受害者“搭便车”的心理,增加对侵害者的威慑力和诉讼的经济性,亦可能促使私益问题发展为影响广泛的公益问题,从而促进公共政策的改进和公共目的的达成。<sup>⑤</sup>其遇冷导致在实践中集合性利益借道公益诉讼寻求保护。

此外集合性与普遍性利益的界分本来就存在模糊性,并且随着影响范围的扩张和开放,集合性利益可向普遍性利益转化。与其苦苦追寻二者的差异,试图以精准的文字进行界定,不如从务实的立场出发,依据一套相对有效的程序进行一体保护。此外,即使普遍性利益与集合性利益能够得到区分,也由于环境载体具有同一性,因此其救济方式常具有不可分性。这使得环境案件越来越呈现出公私益交融的特点。例如,破坏集体所有林地时,修复补植能同时为集体所有权和公众的生态利益提供救济。在“绿发会诉中铝案”<sup>⑥</sup>中,原告的主要诉讼请求及法庭辩论的焦点在于为遭受财产权损失、人身安全威胁的村民提供救济。同时原告又从国家管理秩序的维护,采矿给短暂居留者、游客、路人带来的安全威胁来强化案件的公益诉讼属性,以论证其主体资格的合法性,并在之后增加了关于修复生态环境,赔偿生态服务功能损失的诉讼请求。值得注意的是,对公众安全威胁的救济主要是通过路面平整、耕地林地修复、房屋和公共设施搬迁来实现的,与对农民集体利益的救济具有不可分性。一审法官亦认为,本案存在公私益交叉,在解决公益诉讼诉请的同时,不可避免会涵盖部分私益诉讼范围;而一并解决私益的保护问题,有利于减少诉累,实现审判效率的最大化。由于本案存在巨大的争议,因此经历了二审、发回重审,最终以调解的方式结案。

## (二)普遍性与集合性利益一体保护的公益诉讼制度构建

一体化保护的难题不为环境民事公益诉讼独有,同样体现在消费民事公益诉讼中。尽管《最高人民法院关于消费民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》将其适用范围限定在侵犯不特定消费者合法权益的场合,且将损害赔偿的救济方式排除在外,但是不少学者认为也应将对特

<sup>①</sup> 参见侯佳儒:《生态环境损害的赔偿、移转与预防:从私法到公法》,《法学论坛》2017年第3期;刘静:《论生态损害救济的模式选择》,《中国法学》2019年第5期。

<sup>②</sup> 参见刘静:《生态环境损害赔偿诉讼中的损害认定及量化》,《法学评论》2020年第5期。

<sup>③</sup> 参见杨严炎:《共同诉讼或群体诉讼——评我国代表人诉讼的性质》,《现代法学》2007年第2期。

<sup>④</sup> 参见章武生、杨严炎:《我国群体诉讼的立法与司法实践》,《法学研究》2007年第2期;钱颖萍:《公共诉讼视角下我国群体性纠纷的现实解决路径》,《甘肃社会科学》2015年第2期。

<sup>⑤</sup> 参见陈亮:《环境侵害下的我国的代表人诉讼制度:功能局限与制度创新》,《河北法学》2008年第1期。

<sup>⑥</sup> 参见贵州省清镇市人民法院(2016)黔0181民初138号民事判决书。



定多人的损害赔偿涵盖在内。<sup>①</sup>近年来的案例更是认可消费者保护机构提起惩罚性赔偿诉讼,建立赔偿基金,然后由消费者就个体损害从该基金受偿的做法。<sup>②</sup>学者们提出,可通过诉讼信托或诉讼担当赋予消费者团体、检察机关请求损害赔偿的主体资格,并进行相关制度的构建。<sup>③</sup>

在环境民事公益诉讼中,对于停止侵害、排除妨碍、消除危险等禁令性的诉讼实施权,由于其在救济公、私益方面的不可分性,因此可由法律将其一并赋予公益诉讼起诉主体资格。而损害赔偿、恢复原状类的请求可以还原为私益向个体分配,且其救济不当然与公益救济相关,对个体的限制应当更为审慎。学界对于公、私益诉讼融合的方式有不同的观点,从总体来看,有厘清诉讼顺位、进行诉的合并,或通过实体、程序赋权使某一主体同时具有提起公、私益诉讼资格几种途径。<sup>④</sup>诉讼顺位在本质上还是对公、私益诉讼的分开处理。诉的合并模式则仍需主体提出私益诉讼方可合并;且存在适用范围限制,公、私益融合程度有限等问题。近来实体或程序赋权的途径开始受到关注。<sup>⑤</sup>采取意定诉讼担当模式,由私益主体向公益诉讼主体授权,对前者诉讼权利影响较小,因此成为融合模式的首选。此时,判决对于授权的私益主体直接具有拘束力。而未授权主体之后若因同一事由提起诉讼,亦可因公益诉讼中认定事实的预决效力获益。但在小额分散损害中,由于个体“理性的漠视”,因此难以期待私益主体向公益诉讼主体进行授权。此时,采取法定诉讼担当更为妥当,但应允许个体选择退出。获得的赔偿金应建立基金,未选择退出的个体受害者可向人民法院申请从该基金受偿,法定期限后未被领取的基金则上缴国库。这一安排可使小额分散损失内部化,从而更好地发挥威慑作用。

### 三、环境民事公益诉讼中司法权向立法权的扩张

#### (一)公益诉讼中司法权与立法权互动的模式

在公益诉讼中法官对公共利益应受保护程度的判断引发了司法权侵入立法权的担忧。这一疑虑不独我国所有,而是伴随着公益诉讼产生和发展的历史。20世纪70年代,德国曾在针对核电项目的行政诉讼中做了一系列放宽起诉资格的尝试,出现了公益诉讼的雏形。然而,立法者担心该做法会模糊政治与法律、立法与司法的分野,从而威胁法律的扩张体系的基础,对其采取了批判的态度。<sup>⑥</sup>与此同时,随着环境运动的发展,绿党进入州和地方议会,在德国政治中占据一

<sup>①</sup> 参见吴逸越:《德国示范确认之诉及其对我国消费民事公益诉讼的镜鉴》,《德国研究》2020年第2期;杜乐其:《消费民事公益诉讼损害赔偿请求权研究》,《法律科学》(西北政法大学学报)2017年第6期。

<sup>②</sup> 参见黄忠顺:《惩罚性赔偿消费公益诉讼研究》,《中国法学》2020年第1期。

<sup>③</sup> 参见余彦:《治理假冒伪劣问题的“第四条道路”:消费民事公益诉讼及其枢纽制度》,《江西社会科学》2019年第7期;章海珠:《检察机关提起惩罚性消费民事公益诉讼之探讨》,《社会科学家》2019年第7期。

<sup>④</sup> 参见欧恒:《环境民事公私益诉讼融合的问题与路径》,《环境保护》2020年第16期;吴如巧、雷嘉、郭成:《论环境民事公益诉讼与私益诉讼的共通性——以最高人民法院相关司法解释为视角的分析》,《重庆大学学报》(社会科学版)2019年第5期;林静洁:《同一环境侵害下环境民事公益与私益融合救济的程序构建》,《南京航空航天大学学报》(社会科学版)2019年第2期。

<sup>⑤</sup> 参见张旭东:《环境民事公私益诉讼并行审理的困境与出路》,《中国法学》2018年第5期;黄忠顺:《论公益诉讼与私益诉讼的融合——兼论中国特色团体诉讼制度的构建》,《法学家》2015年第1期。

<sup>⑥</sup> See Michael S. Greve, The Non-Reformation of Administrative Law: Standing to Sue and Public Interest Litigation in West German Environmental Law, 22 Cornell International Law Journal, 197 (1989).



席之地,并促使大量实体环境立法的颁布。<sup>①</sup> 环境利益在立法中较为充分地表达缓解了诉讼保障的紧迫性。直到晚近,受《奥胡斯公约》和欧盟法的影响,才在一定范围内建立环境行政公益诉讼制度。

相对于大陆法系国家,英美法系国家更强调分权制衡,权力之间的互相渗透十分普遍。<sup>②</sup> 弱势群体由于其经济社会地位的限制,分散利益由于其主体相对于工商业利益缺乏有效的组织形式,因此都无法在具有民选性质、采取多数决决议方式的立法机关中得到足够的表达。<sup>③</sup> 此时更强调正义和程序正当的诉讼程序则为这些利益的保护提供了重要渠道。<sup>④</sup> 此外,随着规制型社会的到来,行政机关职能日益扩张,成为一个集准立法权、准司法权与执法权于一身的自足的官僚机构,也增加了规制俘获的风险。<sup>⑤</sup> 正因如此,公益诉讼在美国又被称为公法诉讼,界定公益、形成新的政策并促进社会发展被视为其核心要义。<sup>⑥</sup>

作为一个英美法系国家,印度拥有世界上权力最大的司法机关。其最高法院被赋予实施宪法基本权利、对立法和行政行为进行合宪性审查的权力,集宪法法院、终审法院、处理州际事项的联邦法院等角色为一身。<sup>⑦</sup> 在最高法院与立法机关的长期角力过程中,公益诉讼成为最高法院树立权威的重要工具,其适用范围涵盖从弱势人群的保护到环境保护、反腐等方面。<sup>⑧</sup> 由于立法和行政部门普遍低效和腐败,因此司法机关在印度的日常治理中扮演了重要角色,实际上集立法、行政和司法权于一身。

由此可见,在公益诉讼中司法权向立法权扩张的正当性无法仅通过抽象的思辨来证成。域外经验既包含印度式直接进行社会治理的全能司法,亦有美国将公益诉讼视为一种监督、补充立法权的手段,还有德国式严守立法权与司法权的界限,挤压公益诉讼的生存空间。司法权的界限取决于特定政治体制下权力的架构形式、界分的严格性、司法在整个权力体系中的作用、环境利益在实体法中表达的程度等诸多因素。

## (二)我国环境民事公益诉讼中司法权向立法权扩张的界限与方式

我国实行人民代表大会制度,审判机关由人民代表大会产生并对其负责。在这样的权力构架下,由司法机关代替或监督其需要对之负责的立法机关行使职权,可能力有未逮。这种限制也体现在我国诉讼法对司法机关受案范围和审查内容的限制上。作为政策形成者,我国司法机关

① 参见吴宇:《德国环境团体诉讼嬗变及对我国的启示》,《现代法学》2017年第2期。

② See Abram Chayes, *The Role of the Judge in Public Law Litigation*, 89 *Harvard Law Review*, 1281 (1976).

③ See John Denvir, *Towards a Political Theory of Public Interest Litigation*, 54 *North Carolina Law Review*, 1133 (1976).

④ See Scott L. Cummings, Deborah L. Rhode, *Public Interest Litigation: Insights from Theory and Practice*, 36 *Fordham Urban Law Journal*, 603 (2009).

⑤ 参见[美]彼得·海:《美国法概论》(第三版),许庆坤译,北京大学出版社2010年版,第41页。

⑥ See Scott L. Cummings, Deborah L. Rhode, *Public Interest Litigation: Insights from Theory and Practice*, 36 *Fordham Urban Law Journal*, 603 (2009).

⑦ See Clark D. Cunningham, *The World's Most Powerful Court: Finding the Roots of India's Public Interest Litigation Revolution in the Hussainara Khatoon Prisoners Case*, in S. P. Sathe, Sathya Narayan eds., *Liberty, Equality, and Justice: Struggles for a New Social Order*, Eastern Book Company, 2003, pp.83-96.

⑧ See Anuj Bhuvania, *Courting the People: The Rise of Public Interest Litigation in Post-Emergency India*, 34 *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, 314(2014).

更多地扮演着政策实施者的角色。<sup>①</sup>这也导致司法对一些涉及立法、政策领域的问题难以给出足够的回应。在“弃风弃光案”<sup>②</sup>中,原告承认其诉讼目的在于通过电网公司把信息传递给政府,使其做好可再生能源发电全额收购的保障工作。

司法机关权限和能力的限制并不意味着公益诉讼在保护公益和改良政策方面无所作为。在现代社会,利益的多元化与冲突性使得公益的表达、确定和代表都存在争议。“随着立法、行政两大部门作为‘公益’代表形象的急剧没落,经典民主理论中有关公共利益代表的假设已无法顺应时势。”<sup>③</sup>此时,公益诉讼的重点不是解决“谁来代表公益”的问题,而是促进公民社会这一最大的公益拥有者表达其利益诉求、提供不同利益的辩论和交流渠道,从而促进公益的形成,就公共政策是否符合公益进行辨析。在我国立法机构中,公众主要是通过代议制民主的方式来反映其利益。这种间接的方式并不总能使得环境利益这种分散化的利益得到充足的保障。相对而言,司法程序则为公民提供了一条易于获取且较为经济的表达利益的路径。司法因其秉持的公开、中立、平等、法治等原则,适合于利益的充分表达和平衡。<sup>④</sup>此外,大量的司法活动也会暴露背后的立法和公共政策问题,案件的处理可以产生类似于法律规范的效果,成为指导同类事件的准则,或促进立法政策的改变。<sup>⑤</sup>从现有的实践看,在公益诉讼中司法权向立法权的扩张主要表现在两个方面。

首先,公益诉讼通过对污染、破坏行为的扩张性解读将原来法律未规制的领域纳入司法审理的范围。例如,平台销售污染产品、银行投资存在环境违法行为的企业、电网企业未履行全额收购义务等行为能否被作为环境公益诉讼审判的对象?如果答案是肯定的,那么是因为其本身构成污染行为还是成立共同侵权中的帮助行为?在“绿发会诉速美与淘宝案”中,法律法规对平台经营者提供合法信息的义务只作了抽象的规范,人民法院则将该规范细化为身份审查、通知下架等义务,并就明显违法信息和普通违法信息给平台设置了不同的审查义务。我国针对银行业的绿色信贷义务和外卖平台的环保义务还未设置有约束力的法律规范。如果在这类案件中,法官对被告行为进行细致审查,提炼判断其行为是否构成环境侵权的基准,那么有可能发挥对未来行为的规范指引作用,甚至促进法律的颁行。

其次,针对传统污染、破坏行为,通常由立法机关或其授权的行政机关来划定行为标准。公益诉讼能否对合法行为者课以责任同时涉及司法权与立法权、行政权的关系。在司法实践中,绝大多数公益诉讼都存在违法情节,但这并不意味着司法机关在判定公共利益、促进政策改进方面没有作为空间。虽然我国已经建立起较为全面的环境监管法律体系,但是仍存在一些如光、辐射、重金属、持续性有机物污染等较少规制以及如《固体废物污染防治法》《噪声污染防治法》等缺

<sup>①</sup> 参见秦鹏、陈幸欢:《环境公益诉讼中的法院角色、逆向选择与社会结构——以泰州1.6亿赔偿案为样本的法社会学分析》,《西南民族大学学报》(人文社会科学版)2015年第5期。

<sup>②</sup> 参见丰月:《可再生能源强制收购义务的公法属性及其实现》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2020年第2期。

<sup>③</sup> 朱晓飞:《公益诉讼语境下的“公益”含义解析》,《环球法律评论》2008年第3期。

<sup>④</sup> See Lin Yanmei, The Development of Public Interest Litigation in China: Seven Experimental Cases, in Yang Dongping ed., The China Environmental Yearbook, Volume 5, Brill, 2011, pp.1-14.

<sup>⑤</sup> 参见陈虹:《环境公益诉讼功能研究》,《法商研究》2009年第1期。

乏具体实施规则的领域。另外,一些法律规范采用抽象、模糊的表述,也使其可实施性受到影响。<sup>①</sup>亦有部分领域,法律仅设置了最低标准,或法律标准过于陈旧无法对公共利益提供有效保护。这正是司法机关应当发挥补充作用之处。

除法律本身设置行为规则外,行政机关也获得了广泛的授权来细化法律规则及制定环境标准。尽管我国已经建立起包括质量标准、排放标准、监测标准等在内的标准体系,但是仍存在环境标准的技术依据与科学理性脱节、规制范围与实际需求错位、安全限值无法匹配健康阈值等问题。<sup>②</sup>标准制定者出于单位利益考量造成环境标准交叉重叠甚至冲突;标准中污染物项目不全面或过时等情况并不罕见。<sup>③</sup>此外,标准制定的过程既是科学决策也是价值判断的过程,应体现充分的公众参与和利益衡量。<sup>④</sup>然而,公众参与的缺位或形式化使得原本在标准制定中应进行的利益表达、辩论和衡量落空,公益生成和维护的目标难以实现。在此背景下司法无疑为公众提供了一个表达意见、纠正标准不足的机会。学界对环境标准在侵权诉讼中的作用虽有不同看法,但鲜有完全认可合规抗辩者。虽然法官有权对在私益诉讼中原告的环境私益与被告的经济私益进行衡量并设定行为标准似乎并无疑义,但是关涉公益的利益衡量却会引发对法官权限和能力的质疑。事实上,在公、私益诉讼中被衡量利益除了公私属性的差异之外,还有利益种类的差别。私益诉讼常常涉及原告的人身、财产权利,基于其重要性,法官可以设置比法定标准更高的行为准则。公益诉讼所涉利益种类更为广泛:可能是众多人的 人身财产权利,亦可能导致生态环境损害,从而影响到公众的审美、娱乐等其他人格利益。对于前者,似乎并无排除法官给予更高保护的 理由。后者受保护位阶较前者低,但这只是法官在对被告的行为限制与公益保护的 权衡中应予考量的因素,并非一律接受合规抗辩的理由。基于标准制定过程存在缺陷,这类人格利益在标准制定中也未必得到充分的考量。

#### 四、环境民事公益诉讼中司法权与行政权的互动

##### (一)环境民事公益诉讼中司法权向行政权的渗透:补充执法

民事公益诉讼可在各环节发挥补充行政机关执法能力的作用,包括标准的设置、对被规制对象的监测以及对违反者采取的 实施行动。从我国的实践看,多数案例聚焦违法行为,在标准设定方面进行突破的尝试有限。但如前所述,标准完善正是公益诉讼应有所作为的领域。

在监测方面,环境问题纷繁复杂,涉及面广,而行政机关的人力财力都有限,难以对所有具有环境风险的行为进行有效监测。在公法实施中也容易出现选择性执法的问题。其他主体在公共规制较弱的领域提起诉讼,有利于发现和纠正违法行为。然而,我国民事公益诉讼的被告常在诉讼前已受到行政处罚或刑事制裁,公益诉讼在识别新的违法行为方面并不积极。这可能与我国民事公益诉讼案源依赖于重大事件的媒体报道、检察机关主要在办理环境刑事案件,以及进行行

<sup>①</sup> See Juan Chu, Vindicating Public Environmental Interest: Defining the Role of Environmental Public Interest Litigation in China, 45 Ecology Law Quarterly, 485 (2018).

<sup>②</sup> 参见董正爱、袁明:《环境健康风险视域下环境标准的理性反思与规范》,《北京理工大学学报》(社会科学版)2021年第1期。

<sup>③</sup> 参见徐以祥:《我国环境法律规范的类型化分析》,《吉林大学社会科学学报》2020年第2期。

<sup>④</sup> 参见刘卫先:《科学与民主在环境标准制定中的功能定位》,《中州学刊》2019年第1期。

政、刑事案件两法衔接的监督中发现线索有关。行政和刑事处罚程序也为公益诉讼提供了部分证据,降低了诉讼难度。欲使公益诉讼在规制较弱的领域有所突破,需要在证据收集上给予环保组织更多的支持。

就对违法者的追责而言,环境公益诉讼可在行政或刑事处罚之外额外地课以责任。这在公法责任偏轻的情况下,可以增加行为人的负担,从而加强震慑效果。然而,不完善既有的追责方式,而在其上叠加民事责任,是否为最妥当和经济的震慑方式不无疑义。<sup>①</sup> 在实践中,环境民事公益诉讼对实施效果的强化还体现在两个方面:在判决中作出类似行政处理的要求,或直接要求被告履行行政义务。作为民事责任承担方式的停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状与公法上的责任如责令限制生产、停产整治,责令停业、关闭,责令停止建设、责令恢复原状等有异曲同工之处。但行政责任承担的具体方式由法律限定,而民法上责任的实现则具有灵活性。<sup>②</sup> 正因如此,学者们提出引入禁令制度以更好地实现环境损害的预防与救济。<sup>③</sup> 不过目前人民法院人员的组成以法学人才为主,缺乏作出具体技术判断的专业支撑,执行手段也有限,限制了禁令实施的效果。虽然在很多案例中提出了具体的禁令式请求,但人民法院常常通过案外协调的方式实现该诉讼请求。<sup>④</sup> 亦有法官基于权限原因拒绝作出类似行政处理的判决。<sup>⑤</sup> 即使作出相关判决,也常常只是笼统地要求而未提出具体方案,或者方案的实施有赖于行政机关的配合。<sup>⑥</sup> 部分案件判决执行行政决定,但这本应通过行政机关自身或者申请人民法院强制执行来实现。生效的行政行为具有公定力和执行力,本不需要人民法院再将实体问题纳入审判程序。在现行法律框架下,可通过检察机关督促行政机关行使该职权。亦有学者提出,可直接赋予检察机关申请人民法院强制执行的权力,以提高行政非诉执行监督的效率。<sup>⑦</sup> 若能将此权利同时赋予环保组织,则可避免其借道民事诉讼的尴尬和重复进行实体判断带来的效率降低。

## (二)环境民事公益诉讼中司法权对行政权的监督

行政主体对于环境污染、破坏的贡献可能来源于其具体行政行为、不作为、民事行为、行政事实行为与抽象行政行为。行政诉讼可对前两类行为提供救济,但对事实行为则主要是将其作为攻击最终具体行为合法性的理由而进行间接救济,或者在其导致实际损害后果时通过行政赔偿诉讼进行救济。<sup>⑧</sup> 但前者只适用于作为具体行政行为准备阶段的事实行为,后者只能事后救济

<sup>①</sup> 参见龚学德:《论公法制裁后的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。

<sup>②</sup> 参见张辉:《环境行政权与司法权的协调与衔接——基于责任承担方式的视角》,《法学论坛》2019年第4期。

<sup>③</sup> 参见杨彪:《侵权禁令与执法替代:风险社会公共治理的新思路》,《法制与社会发展》2017年第4期;刘明全:《环境诉讼禁令制度的法理与二元构建》,《法商研究》2017年第6期。

<sup>④</sup> 例如,在“中华环保联合会诉山东德州晶华集团振华有限公司大气污染民事公益诉讼案”中,原告要求被告增设大气污染防治设施。经过人民法院协调,工厂最后通过厂址搬迁实现了停止侵害目标。参见郑春笋:《全国首起大气污染公益诉讼一审宣判》,《人民法院报》2016年7月21日。

<sup>⑤</sup> 例如,在“生物多样性保护与绿色发展基金会与马鞍山国翔环保科技有限公司案”中,法官认为是否设置废弃物处置场所属于行政决定的内容,而不应在民事案件中判决。参见安徽省马鞍山市中级人民法院(2017)皖05民初143号民事判决书。

<sup>⑥</sup> 例如,在“环保联合会诉A造纸厂案”中,人民法院判决被告停止侵害,最终通过环保部门报政府关停实现。参见王立主编:《环保法庭案例选编》,法律出版社2012年版,第21页。

<sup>⑦</sup> 参见张旭勇:《行政公益诉讼中“不依法履行职责”的认定》,《浙江社会科学》2020年第1期。

<sup>⑧</sup> 参见张旭勇:《为我国行政事实行为救济制度辩护》,《法商研究》2012年第2期。



而不能发挥预防作用。<sup>①</sup>且行政赔偿的条件是造成公民、法人和其他组织的合法权益损害,有特定受害人提起诉讼。当行为仅造成公益损害时,并无提起行政赔偿诉讼的合法主体。在“绿发会诉新郑市薛店镇花庄村村委会、镇政府案”中,被告移栽枣树,以准备土地供幼儿园建设的行为导致大量枣树死亡,但并不存在后续可撤销的具体行政行为。在“绿发会诉隆德县人民政府水污染案”中,县政府对水污染的“贡献”来自对工业园区的规划,以及对生活污水处理厂、园区企业违法排污行为的监管不力。规划不属于行政诉讼受案范围,后者似乎可归入行政公益诉讼的范畴。然而,目前检察机关是提起行政公益诉讼的唯一合法主体。在该案中被告为河流上游是政府与排污企业,造成的影响却是河流下游县的饮用水源水质不达标。基于行政公益诉讼中检察机关与被诉行政机关的对应关系,在此情形下会出现检察机关起诉意愿与职权的不匹配。由此可见,以民事诉讼监督行政权的实践基本都发生于行政诉讼难以提供有效救济之时。民事诉讼法适用于平等主体之间的民事纠纷,而在这些案例中,政府并不是作为平等的民事主体被诉,而是因为其行使行政职权不当导致了环境公益的损害。由于该行为外观与民事行为具有相似性,以及具有同样的致害性,因此相关主体通过对侵权行为的扩张性解读将之纳入民事诉讼的范畴。

实践的变通处理使得公众获得了对行政主体进行司法监督的新渠道。民事和行政诉讼在审理对象、审查范围、审理程序、救济方式等方面的重要差异也使两种方式在行政监督上各有优劣。例如,在证明责任方面,民事诉讼的原告需要证明污染行为、损害,以及二者之间的初步关联性;而被告对其行为未导致损害承担举证责任。在行政诉讼中则由行政主体对其行为及其合法性负举证责任,原告需证明损害,以及其与行政行为的因果关系。在证明标准方面,行政诉讼较民事诉讼为高。在审查原则上,我国行政诉讼以形式合法性审查为主,对行政机关的裁量权予以较大的尊重。即使在行政公益诉讼审查强度加强的背景下,也难以达到代为实体审查的程度。而民事诉讼则可就争议事项进行实体判断,从而收到行政公益诉讼难以达到的救济效果。正因如此,在无法通过行政诉讼达到目的的情形下,即使不直接起诉行政机关,环保组织也可以通过起诉直接侵权行为人来达到间接影响行政主体的目的。在“绿孔雀案”<sup>②</sup>中,环保组织在发现水电站的建设可能对珍稀动植物的生存带来灾难性影响后曾向原环保部发出建议函,建议暂停水电项目。但环保部仅责成该项目开展环境影响后评价,采取改进措施,并未撤销原环评批复或责令停止建设。即使排除对环保组织主体资格的限制,法庭也只能在行政公益诉讼中对环评的形式和过程,而非其内容本身进行审查,而这恐难起到停止建设行为,保护绿孔雀栖息地的效果。尽管相比行政诉讼,民事诉讼的司法监督有其优势,但是可能需要法官在诉讼中判断行政行为的合法性,从而有悖我国诉讼体系划分的初衷,使法官陷入两难境地。正因如此,在“绿发会诉隆德县人民政府水污染案”中,法官采用了调解结案的方式。“绿孔雀案”虽判决被告停止建设行为,但仍指明后续处理由行政主管部门决定。“常州毒地案”<sup>③</sup>判决认可了被告责任,但认为该责任已由行政机关主导的修复实现。法官在试图建立私法责任,并在一定程度上督促行政主体的同时,又避免

<sup>①</sup> 参见顾爱平:《行政事实行为及其可诉性问题研究》,《江海学刊》2013年第4期。

<sup>②</sup> 参见云南省昆明市中级人民法院(2017)云01民初2299号民事判决书;云南省高级人民法院(2020)云民终824号民事判决书。

<sup>③</sup> 参见江苏省常州市中级人民法院(2016)苏04民初214号判决书;江苏省高级人民法院(2017)苏民终232号民事判决书。

在判决中对行政主体的行为作出评价或作出内容上与其相悖的判决。解决这一窘境的关键在于改革行政诉讼制度,通过起诉资格与受案范围的拓展、救济方式的完善、审查强度的加强来更好地实现对行政主体的司法监督。这一任务完成前,民事公益诉讼仍难免在夹缝中探寻替代之道。

## 五、结 语

纯粹规范层面的分析难以解释环境民事公益诉讼的实质,也无法明晰其界限。公益诉讼的界定离不开对传统诉讼的限制和对国家权力运行的考察。通过体系化的分析可以发现,生态环境损害远非环境民事公益诉讼救济的唯一客体,后者还承担着保护不特定多数人民事利益的重任,甚至在集合性利益的保护方面也应占有一席之地。同时,它还不可避免地发挥一定准行政管理者和准立法者的作用。

对环境民事公益诉讼范围的厘清和界限的划定也有利于明确其功能定位。公益诉讼的运用存在多种模式,使用也基于多元目的,使其难以通过单一定位涵盖。我国环境民事公益诉讼实际上同时发挥着损害填补、补充和监督行政以及一定程度的政策形成作用。

值得注意的是,针对不同的利益保护和多样的功能,公益诉讼可能呈现不同的样态,需要进行差异化的制度设计。例如,生态损害救济,以及行政机关借道民事诉讼实现执法目的的情形应以公法方法难以实现有效保护为限。而在预防性诉讼中,由于风险的紧迫性,因此不应苛责原告穷尽行政手段。在厘清环境民事公益诉讼界限的基础上,结合其功能定位进一步细化和完善具体的规则是未来研究的方向。

---

**Abstract:** Environmental civil public interest litigation has been introduced into Chinese legal system without definition. Scholars define it via the literal interpretation of public interest. However, the meaning of public interest is vague and controversial. It cannot define the scope of public interest litigation, and cannot answer the question why a variety of interests is protected by environmental public interest litigation in practice and to which extent judicial power can invade into the scope of legislative and executive power. A functional approach should be followed in defining environmental civil public interest litigation, considering the relationship between traditional litigation and public interest litigation, as well as the relationship between three types of powers. Because of the limited use of representative litigation, environmental civil public interest litigation should not only protect diffuse interest, but also collective interest. It also plays a role in policy making, as well as supervising and complementing executive powers.

**Key Words:** environmental civil public interest litigation, functionalism, public interest, judicial power

---