

· 法典编纂与环境治理体系现代化 ·

环境公益诉讼的中国选择

郑少华

【内容摘要】 作为各国环境治理体系的重要组成部分，环境公益诉讼制度具有聚合环境“扩散性利益”、补充与督促环境行政执法，以及将环境抗争合法化的功能。在环境公益诉讼制度的演进历程中，环境正义论、公众参与论和反身法理论等为其提供了理论支撑。我国的环境公益诉讼制度存在制度内部冲突、制度功能重叠和诉讼目标过于单一等问题，基于国家治理结构、全球治理体系和生态文明建设机制的考量，我国的环境公益诉讼制度应当在如下方面加以完善：构建环境公益诉讼类型多元的现代型诉讼、合理安排环境公益诉讼原告的顺序，以及并轨环境民事公益诉讼与行政公益诉讼。

【关键词】 环境公益诉讼 制度功能 理论依据 中国实践 制度完善

【作者】 郑少华，上海政法学院副校长、教授。（上海 201701）

【基金项目】 国家社科基金重大项目“重点领域、新兴领域、涉外领域立法研究”（23ZDA075）

受 20 世纪 60 年代国际高涨的环保运动的影响，自 1970 年美国《清洁空气法》规定公民诉讼制度以来，环境公益制度逐渐成为改变世界环境治理格局的重要力量，环境保护非政府组织在维系环境法的活力上发挥着至关重要的作用。我国自 20 世纪 80 年代开始进行环境公益诉讼的探索，随着 2012 年修订的《民事诉讼法》和 2014 年修订的《环境保护法》加入“环境民事公益诉讼”条款，2017 年修订的《民事诉讼法》和《行政诉讼法》规定检察机关有权提起公益诉讼，环境公益诉讼在我国已进入“法治化”阶段，环境公益诉讼驶入“快车道”。近几年来，学界讨论了环境公益诉讼在各国的具体样态，如美国公民诉讼、德国环境团体诉讼和巴西检察环境公益诉讼等，及其对中国之借鉴；讨论了中国环境公益诉讼的操作困境及其破解之道等。但鲜有论者考察全球治理背景下环境公益诉讼的走向以及中国选择，在起草《生态环境法典》与《检察公益诉讼法》的当下，此议题尤显重要。本文拟以此为主题，讨论环境公益诉讼的功能和学理依据，考察环境公益诉讼中国实践的法治化进路，探索其制度构造实现的考量因素，提出我国环境公益诉讼的修正方案，以期完善环境公益诉讼的中国路径。



环境公益诉讼的功能和学理渊源

现代意义上的环境公益诉讼以美国公民诉讼为代表，各国以此为典范探索出了符合自身国情的环境公益诉讼模式。环境公益诉讼之所以日益受到重视，一是因为环境污染和生态破坏已成为影响人类生存和发展的重要因素；二是因为公益诉讼被证明是遏制生态环境破坏的有效法律手段。从环境公益诉讼在全世界五十多年的发展历程来看，它在生态环境治理中扮演着如下角色。

其一，聚合环境“扩散性利益”。“扩散性利益”是公共利益保护领域中常见的议题，即事先没有任何关系而只是基于特定的事实原因才产生联系的人共同拥有的一种超越个人的不可分的利益。^①与利害均集中于一人的个人利益不同，扩散性利益具有整体性特征，它不是单纯的利益的集合，而是多个人共同享有的一种利益。^②就生态环境保护而言，风险社会中单单一个环境污染行为就能够使许多人受损的“扩散性利益”问题逐渐常态化，且对现行法提出诸多挑战。环境“扩散性利益”保护之所以成为法律难题的原因在于，首先，环境“扩散性利益”损害事件中，有时难以寻找到具体的利益受害者。其次，环境“扩散性利益”损害事件中即便存在具体的利益受害者，但是具体的利益受害者未必愿意成为这一环境利益的维护者。最后，有保护意愿的“扩散性利益”的具体受害者未必具备相应的能力。环境“扩散性利益”的受害者往往处于高度零散化状态，而其需与之抗衡的却是可以组织化的商业集团或官僚化的行政监管机关。环境公益诉讼制度有助于解决环境“扩散性利益”受害人主观上的不愿意或者客观上的无能力，可以让环保公益人士以公共利益之名去寻求利益维护之实，从而实现公共利益之维护。

其二，环境行政执法之补充与督促。从环境公益诉讼制度的设立初衷来看，其出现很大程度上是为了补充和督促环境行政执法，如美国诸多环境法规纳入公民诉讼条款的一个重要考量就是为解决美国环保署的能力不足和腐败问题。环境行政执法之所以需要环境公益诉讼的补充，是因为环境行政执法受人力和财力等因素的制约，维护公共利益时会出现“缺场”现象。其他主体借此经由司法判决而起到“补场”作用，以“私人检察官”的身份补充环境行政执法的“客观不能”——能力不足。环境行政执法之所以需要环境公益诉讼的督促，是因为由于存在信息不对称以及“监管者俘虏”等情形，环境行政机关怠于行使职权，致使公共利益没有得到充分维护。环境公益诉讼赋予社会主体通过司法渠道参与环境行政执法的权利，一方面有助于解决环境行政机关执法中的“客观不能”——因人力不足和财力不足等导致的执法不能，另一方面可以防范环境行政机关执法面临的“主观不能”——因腐败等导致的执法不能。环境公益诉讼的这两大功能如能有效发挥，环境公共利益可得到更好维护。

其三，环境抗争的合法化。纵观 20 世纪 60 年代以来的世界环境保护运动发展史，不少国家或地区之所以设计并践行环境公益诉讼制度，很大原因在于该制度是将“街头抗争”纳入“体制内抗争”的重要渠道。在美国，“自 1970 年以来，国会通过的重要环境法都包含了公民诉讼条款”，^③这是立法者回应日益增多的环境抗争事件的重大举措。在印度，1989 年梅塔律师以泰姬陵遭受损害，以及每天都生活在具有腐蚀性的空气中的阿格拉人民遭受的损害为由向最高法院提起诉讼，最高法院受理此案，并判决梅塔律师胜诉，这成为印度历史上具有里程碑意义的案件。^④我国环境公益诉讼制度设立，亦有将环境抗争合法化的制度功能之考虑。

此外，在环境公益诉讼的历史演变中，下述理论为环境公益诉讼提供了强有力的支撑。

① 张伟和：《巴西的集团诉讼制度》，《人民法院报》2005 年 4 月 29 日。

② 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。

③ 詹姆斯·萨尔兹曼、巴顿·汤普森：《美国环境法》，徐卓然、胡慕云译，北京：北京大学出版社，2016 年，第 73 页。

④ 奥列弗·A·霍克：《夺回伊甸园：改变世界的八大环境法案件》，尤明青译，北京：北京大学出版社，2017 年，第 81—120 页。



（一）环境正义论

作为关涉有限环境资源之分配正义的理论，当利益稀缺（相对于人们的需求）与负担过度时，环境正义论为利益与负担如何合理分配提供指引。当有一部分人必须放弃他们更想拥有的利益时，人们需要一种方式以决定哪些人该承担哪些义务和责任，哪些人该享有哪些利益。^①自20世纪80年代美国兴起“环境正义运动”至今，环境正义的内涵与外延不断扩展，形成了一套较完整的环境正义理论，包括人与环境的公平、代际公平、代内公平、程序公平。环境正义理论旨在克服四种环境非正义现象：第一，团体的社会和文化特殊性得不到承认，尤其是与环境相联系的特殊习惯和习俗得不到承认；第二，环境方面政治权利的弱小，主体自身的诉求不能得到实现；第三，环境资源的缺失和被剥夺；第四，不同人群没有平等承受生态危机带来的风险。^②环境正义论对环境公益诉讼的原告适格考量、诉讼目的的锁定、诉讼机理的塑造等皆有深度影响。例如，在环境公益诉讼案件中，鉴于原告通常在诉讼中处于劣势的现实，环境公益诉讼中原告起诉资格标准要低于传统侵权案件中原告起诉资格标准。此外，由于后代人在环境利益分配中无法出场，环境公益诉讼原告可以为后代人主张权利。

（二）公众参与论

公众参与作为一种制度化的民主制度，要求公共权力在立法、制定公共政策、决定公共事务或进行公共诉讼时，由公共权力机构通过开放的途径从公众和利益相关的个人或组织获取信息、听取意见，并通过反馈互动对公共决策和治理行为产生影响的各种行为。^③公众参与之所以受到强调，是因为其有助于克服代议制民主之局限。公众参与论旨在解决代议制民主下直接民主之不足的缺陷，在涉及代议制民主的立法以及无涉代议制而关涉个人生活的行政决定和决策过程，决定公共事务或公共治理等方面进行公众参与。在环境保护领域，环境公益诉讼是一种重要的公众参与方式。“公共政策得到执行的最佳方式是通过私人提起民事案件的形式显现。”^④公众参与论使得环境公益诉讼成为一种新的环境参与渠道，既从宏观层面为该制度提供了正当性基础，又从中观层面为环境保护供给了公共政策，更从微观层面为生态环境受害者提供了保护。环境公益诉讼制度并非或者主要不是代议制民主的产物，看似难以承载环境公众参与的重任，但实践中其成为公众参与环境治理的重要渠道。首先，环境公益诉讼涉及的当事人人数众多，影响广泛，而且关涉公共政策；其次，法官在裁决过程中会兼顾或倾听大众意见。更为重要的是，在涉及公共利益的诉讼中，“原告不仅主张自己的利益（多数的场合是很小的权利），而且还尝试排除与原告处于同一立场的利益阶层的人们的扩散的片断性利益的侵害（但从整体来看，或许并不是那么广泛的侵害）。这种诉讼的对象不是以私人权益为中心的私人之间的纠纷，而是针对某种公共政策的存在方式的不服”。^⑤

（三）反身法理论

反身法理论主张法律的盲目演化和通过反身法的社会规制，强调法律程序在法律实践中的重要性。在反身法理论视域下，法律应当是庞德笔下的“社会工程”（social engineering），具有不断进化的特质。不断进化的法律需要以程序为重，体现杜威倡导的参与民主哲学：法律应该是集体学习过程而不是权力的分配和平衡。^⑥反身法理论从三个维度展开其理论架构：^⑦首先，规范维度，反身法提倡“受规整的自治”，旨在促进社会子系统积极地自我学习，同时试图以辅助性、虚设性的法律规范弥补社会子系统的功能缺陷。其次，在内部理性维度，反身法在很大程度上摒弃了以“构成要件和法律效果”为基石的形式规则体系和目的取向的干预主义法律进路。取而代之的是间接和抽象的社会控制手段，不直接作出实体上的具体指令，而是“通过影响组织机构、能力和程序

① 彼得·S·温茨：《环境正义论》，朱丹琼、宋玉波译，上海：上海人民出版社，2007年，第2页。

② Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton: Princeton University Press, 1990. pp.39-65.

③ 蔡定剑：《公众参与及其在中国的发展》，《团结》2009年第4期。

④ 史蒂文·苏本、玛格瑞特·伍：《美国民事诉讼的真谛》，蔡彦敏、徐卉译，北京：法律出版社，2002年，第226页。

⑤ 海茵·盖茨：《公共利益诉讼的比较法鸟瞰》，载莫诺·卡佩莱蒂编：《福利国家与接近正义》，北京：法律出版社，2000年，第66页。

⑥ 郑少华、王慧：《环境法的定位及其法典化》，《学术月刊》2020年第8期。

⑦ 谭冰霖：《环境规制的反身法路向》，《中外法学》2010年第6期。

来促使其它社会系统建立起一套更为民主化的自我管理机制”。^①最后，从系统理性维度，反身法的外在功能并非为社会子系统构造内部程序、组织机制以及相应的协调机制，从而为功能分化社会的系统整合创造法的结构性前提相反。反身法的系统理性是一种尊重社会子系统自身运行规律的分散化社会整合进路。环境公益诉讼制度是反身法理论影响环境法的一项重要体现，为环境管理的参与者提供了不断学习的机会，并在这一进程中不断审视和更新自己的环境决策。作为一种辅助性、后涉性法律规范，环境公益诉讼可弥补社会子系统之功能缺陷，允许非政府组织甚至公民个人提起环境公益诉讼，使之成为自我规制的一种途径和手段。借此促使其他社会体系建立一套更为民主化的自我管理机制，为环境公益诉讼判决形成引入自我管理方式提供正当性。环境公益诉讼既改善了环境治理系统生产环境知识的能力，又激励这一系统基于新的信息不断革新。

（四）监管俘虏理论

监管俘虏理论指出，监管者并非理所当然地以保护公共利益为己任，本该保护公共利益的监管者受利益集团的不当影响，会以牺牲公共利益为代价维护利益集团。监管俘虏主要表现为立法俘虏和执法俘虏，前者是指立法者制定的监管法律出现了目标偏差——以牺牲公共利益为代价保护利益集团的利益，后者是指利益集团贿赂执法者使其不严格履行监管职责。在环境保护领域，监管俘虏被视为一个普遍现象，环境立法不但没有起到惩戒污染者的功效反而成为保护其利益的手段，环境执法因执法者的腐败等因素出现执法不力的现象。

虽然目前尚未有解决环境监管俘虏的“万能药”，但是环境公益诉讼一定程度上可以对抗监管俘虏。当环境监管者怠于履行监管职责时，环保非政府组织可以针对污染者提起环境民事公益诉讼，以此降低污染企业向监管者寻租的动力。检察院可以向环境监管者提起环境行政公益诉讼，督促环境监管机关依法履责，对环境监管者形成一定的威慑。环境公益诉讼一定程度上可以解决环境监管因俘虏而出现失灵的现象，成为保护环境公共利益的重要手段。

（五）公共利益代表者竞争理论

公共利益代表者竞争理论是指国家（主要是政府）并非利益的唯一代表者，非政府组织（社团）、公民个人在某些情形下亦能成为公共利益的代表者，而公共利益代表者是通过竞争机制达到公共利益维护的目的。^②德国公法学者莱斯纳认为，基于现代社会生活现象的多样性，不能将公共利益与私益视为相反的概念，两者应是相辅相成、并行不悖的。其中，有三种私益可以升格为公益：一是不确定多数人的利益；二是具有某种特别性质的私益，如涉及生命及健康方面的私人利益，国家保障私人的生命、财产和健康，就是公共利益的需求；三是通过民主原则，将某些居于少数的私人利益形成公共利益。^③莱斯纳所称的三种可以上升为公共利益的私人利益，启示我们对公共利益之维护绝非一种通道，而应该建立多元竞争的通道。

公共利益代表者竞争理论之于环境公益诉讼，主要涉及以下几个方面：其一，环境公益诉讼仅为现代型诉讼的一种方式，应从整体上筹划现代型诉讼中环境公益诉讼的地位，以期更好地实现公益；其二，在环境公益诉讼类型上，合理安置环境民事公益诉讼与环境行政公益诉讼；其三，在环境公益诉讼内部构造中，涉及原告资格、庭审规则、裁判方式等方面，均需考虑环境公益的实现途径与方式。

中国环境公益诉讼的特征及问题

中国环境公益诉讼的法治化进路是从地方和中央两个层面开始展开的。从地方层面来看，自

① 杨炳霖：《回应性管制——以安全生产为例的管制法和社会学研究》，北京：知识产权出版社，2012年，第20页。

② 郑少华：《动态社会契约论：一种经济学的社会理论之解说》，《华东政法学院学报》2004年第2期。

③ 陈新民：《德国公法学基础理论》，济南：山东人民出版社，2001年，第200页。

2007年以来,贵阳市、无锡市、昆明市等地纷纷尝试以制定地方性法规的形式为环境公益诉讼提供法律依据,并由相关地方法院开展有关成立环境公益保护审判庭、环境保护法庭并审理环境公益诉讼案件的试点。例如,贵阳市中级人民法院发布《关于贵阳市中级人民法院环境保护审判庭、清镇市人民法院环境保护法庭案件受理范围的规定》,无锡市中级人民法院和无锡市人民检察院共同出台的《关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定》,昆明市中级人民法院与昆明市检察院、昆明市公安局、昆明市环境保护局共同出台的《关于建立环境保护执法协调机制的实施意见》等。从国家(中央)层面上看,以2012年8月31日修订《民事诉讼法》第55条为标志,国家立法层面正式确立了环境公益诉讼制度,开启了国家层面的环境公益诉讼制度法治化进路。随着2014年4月24日修改的《环境保护法》加入“环境民事公益诉讼”条款,中国环境民事公益诉讼的轮廓大致确立。特别值得一提的是,在总结检察公益诉讼试点工作的基础上,2017年6月27日第十二届全国人大常委会第二十八次会议通过《关于修订〈中华人民共和国民事诉讼法〉和〈中华人民共和国行政诉讼法〉的规定》,修订后的《民事诉讼法》和《行政诉讼法》允许检察机关提起公益诉讼,自此中国形成了环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼并举的格局。从中国环境公益诉讼的立法及其司法实践历程来看,其具有如下特点:

其一,边试点边立法。对于环境公益诉讼制度而言,在2012年8月31日《民事诉讼法》修改之前,于国家层面来说,其都属于试点过程。而且在2007年11月20日《关于贵阳市中级人民法院环境保护审判庭、清镇市人民法院环境保护法庭案件受理范围的规定》出台之前,于地方层面来说其亦属于试点过程。在试点过程中,环境公益诉讼基本上没有法律依据,遑论诉讼程序与规则。当然,这种试点有其积极意义,即可以通过试点来积累经验,减少立法的盲目性。

其二,立法、人大授权性文件、司法解释并行。从国家层面来看,在中国环境公益诉讼的制度构建过程中,国家立法、人大授权试点和司法解释共同为其保驾护航。国家立法层面,通过修订相关法律纳入环境公益诉讼条款;人大授权试点层面,全国人大常委会通过授权性文件授权特定机关(检察院)作为诉讼主体,试点环境公益诉讼;司法解释层面,最高人民法院和最高人民检察院相继出台多部司法解释,对环境公益诉讼的原告资格、诉讼规则、诉讼程序等作了较为详细的规定。

其三,国家立法与地方立法并行。纵观我国的环境公益诉讼立法,不难发现国家和地方均开展了相关议题的立法。在环境公益诉讼的探索阶段,地方立法为环境公益诉讼的开展提供了重要的保障。环境公益诉讼进入国家立法层面后,各地仍然持续制定一些规范性文件对环境公益诉讼进行规范。之所以如此,是因为国家立法较为宏观,地方立法可使得国家立法更具可操作性。环境公益诉讼国家立法与地方立法并行的局面确实有助于其顺利开展。

其四,环境民事公益诉讼先导。在比较长的时间内,我国以环境民事公益诉讼为突破口,展开环境公益诉讼。譬如,国家层面的立法起初只许可环境民事公益诉讼。随后的检察公益诉讼入法虽为环境行政诉讼提供了立法依据,但从实践来看,环境行政公益诉讼占比较低,环境公益诉讼总体上仍以环境民事公益诉讼为主。基于我国的国情,这种以环境民事公益诉讼为主导的诉讼模式未来仍是环境公益诉讼的主流。

由于上述特点,我国环境公益诉讼制度设计以及运行过程中存在下述问题,亟须通过制度设计加以克服。

(一) 制度内部冲突

同为环境公益诉讼的重要参与者,人民检察院和非政府组织在制度上被差别对待。人民检察

院可以提起环境行政公益诉讼，但是非政府组织无权提起相关诉讼。人民检察院提起环境民事公益诉讼的要件与人民法院受理环境民事公益诉讼要件相冲突，非政府组织提起环境民事公益诉讼时有较为严格的资格要求，人民检察院则不然。在环境民事公益诉讼中，非政府组织的举证责任要远弱于人民检察院的举证责任。环境公益诉讼制度间的内部冲突，既导致环境公益诉讼体系的失调，又增加了环境公益诉讼的司法成本。

（二）制度功能重叠

环境公益诉讼制度与其它制度的功能重叠，集中表现为：社会组织提起环境民事公益诉讼的功能与环境监管机构通过行政命令救济生态损害的功能重叠；人民检察院提起环境民事诉讼的功能与刑事附带民事诉讼制度的功能重叠；^①环境公益诉讼与生态环境损害赔偿的功能重叠；检察环境公益诉讼与非检察环境公益诉讼的功能重叠；等等。环境公益诉讼制度与其他制度的功能重叠，既造成污染者因同一行为多次被诉，又浪费了大量的司法资源。

（三）行政与司法“合意”

在最高人民法院成立专门的环境与资源审判庭，发布了关于加强环境资源审判工作的文件和典型案例的情况下，各级法院都有了追求环境司法的“政绩冲动”，而各级人民政府在重点强化生态文明建设以及地方产业结构调整的“双重激励”下，也具有了环保“政绩冲动”。以环境公益诉讼天价赔偿第一案“泰州 1.6 亿元赔偿案”为例，泰州司法机关主动向党政机关请示和沟通，在和地方党政机关达成共识后，案件立案和审理才驶入快车道。^②司法与行政“合意”带来了诸多问题：其一，污染企业权益无法得到一体保护。企业在运营中，无法根据法律预测自己的行为，而只能取决于当地党政机关以及司法机关的“关系”，使得企业更加倾向于打造“政商关系”。其二，司法机关的中立性原则遭到侵蚀。若在诉讼中，司法机关主动或被动受制于当地党政机关，其中立性原则受到侵蚀，司法的公信力无从体现，司法裁判结果便受到质疑。其三，行政权力无法受到司法制约。公益诉讼的目的之一就在于督促行政机关履行对公共利益的普遍保护，而司法与行政“合意”后，司法机关通过公益诉讼来制约行政机关的功能便受到限制，从而淡化甚至完全消解了公益诉讼的基本功能。

（四）选择性司法现象突出

环境公益诉讼中的选择性司法是指原告提起环境公益诉讼时，一方面偏好能够产生重大社会影响的案件，而具有重大社会影响的案件未必是生态环境损害严重的案件；另一方面，偏好那些已被行政机关行政处罚过的案件，起诉未受行政处罚的生态破坏和环境污染行为的意愿较低。选择性司法的弊端是，环境公益诉讼的目的旨在追求影响力而不是实现环境治理效果。选择性司法容易诱导环境公益诉讼原告追求“天价赔偿”，^③“天价赔偿”又容易导致环境公益诉讼偏离正轨。首先，“天价赔偿”会诱使“抗争者以损害赔偿为名，要求高额的金钱给付、并以此作为主要或唯一的诉求”，^④而无法实现环境公益诉讼中保护“公益”的初衷，形成以“生态修复”之诉请之名而行“金钱给付”之实的情况。其次，长此以往，会使环境公益诉讼的原告们在追逐环境损害的“金钱给付”中竞相出价，迫使企业承担越来越高的“对价”，增加企业负担，导致环境保护与经济发展无法实现均衡。最后，原告会在民事责任的“武器库”里越来越倾向于选择“赔偿”，而放弃更有利于在个案中保护环境的其他“武器”。

（五）环境公益诉讼沦为环境处置的最后一环

从中国裁判文书网所公布的十余年裁判文书（特指新修订的《民事诉讼法》实施以来的环境民

① 罗丽：《我国环境公益诉讼制度的建构问题与解决对策》，《中国法学》2017年第3期。

② 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1.6亿元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。

③ 典型代表是上文所述的泰州1.6亿元天价环境公益诉讼案。参见《泰州1.6亿元天价环境公益诉讼案》，《人民法院报》2015年1月7日，第3版。

④ 叶俊荣：《环境政策与法律》，台北：元照出版社，2010年，第69页。



事公益诉讼案件判决书)来看,环境公益诉讼已成为环境问题处置的最后环节,也即但凡法院受理的环境民事诉讼案件,皆为案件被告已受到行政处罚,或已经历过民事诉讼,或已接受过环境刑事处罚。环境公益诉讼成为环境问题处置的最后环节,造成了环境公益诉讼的基本功能难以发挥。其一,无法督促环境行政机关发挥其优势。在环境公益利益代表机制中,环境行政机关在信息获取方面及专业性方面皆有着司法机关不具备的独特优势。若将环境公益诉讼作为环境处置最后一环,环境行政机关便会因此而怠于行政处理,将未尽处理事项转交司法机关处理,而司法机关借助公益诉讼而督促行政机关勤奋与尽责行政等功能更会消解。其二,无法督促环境私益诉讼发挥其优势。私益诉讼作为人类处理纠纷的基本方式,就在于每个人是其自身利益的最佳关切者,其在自己利益受损时,最有动机处置;而在捍卫自己利益的同时,便能将虽与个人无关,但影响个人的公共利益“顺带”解决。若将公益诉讼作为私益诉讼之后顺位的环节,就有可能导致私益诉讼中的这种“顺带公益”的功能消解。长此以往,私益诉讼的这种“主观为自己,客观为别人”的效果便会消失。其三,增加了环境处置成本。作为环境行政与环境私益诉讼的必要补充手段,环境公益诉讼旨在克服“行政失灵”与“私益诉讼失灵”,是环境问题处置中独立的一种方式,若将其视为环境问题处置的最后一环,无法发挥其独立功能,等于加重了环境问题处置成本,浪费了社会资源。

(六) 环境公益诉讼目标过于单一

环境公益诉讼旨在实现两大目标:一是督促环境行政机关严格执法;二是警示污染企业认真守法。从目前我国颁布的法律、司法文件以及地方性法规和裁判文书来看,环境公益诉讼主要是为了确保企业认真守法,且相关诉讼的诉求多为生态修复,甚少涉及其他诉求。当然在具体案件中,虽有要求被告承担案件受理费、律师费以及停止侵害、赔礼道歉等,但主诉求皆为承担生态环境修复费用。而且,正如前文所述,公益诉讼作为环境问题处置的最后一环,经行政处理,在许多案件中,加害企业事实上已停止侵害,因此,再要求停止侵害并无实质意义。这种诉求单一化造成的后果,便是消除了环境公益诉讼“发现公益”的功能。在环境公益诉讼中,原告可以经由“公益诉讼”发现“公益”,既丰富“公益”的内容,扩张“公益”之外延,将观赏价值、人类遗产保护、后代人利益等具有公益色彩的诉求经由法庭逐渐纳入法律的保护范畴,从而加深了生态环境与人类的亲密关系,促进了人与自然的和谐共处。

尽管检察环境公益诉讼制度的一大目标是通过环境行政公益诉讼督促环境行政机关严格执法,但是从实践来看,检察环境公益诉讼以环境民事公益诉讼为主。检察环境行政公益诉讼的未来发展未必没有阻碍,因为“官告官”与我国的政治现实存在一定距离。现有的检察环境行政公益诉讼案件,主要聚焦于环境行政机关是否“拒不履行职责”这一微观的行政行为合法性问题,忽视宏观的环境公共政策议题,如督促行政机关依法及时制定环境规则。

(七) 环境司法资源闲置严重

毫无疑问,在立法明确环境公益诉讼制度且最高人民法院高度重视环境资源审判的背景下,我国的环境资源类机构和审理的案件呈现“井喷式”发展。截至2023年底,全国法院已设立环境资源专门审判机构、组织(包括环境资源审判庭、专门法庭、派出法庭、合议庭、审判团队等)2813个。2023年,全国各级人民法院共受理环境资源一审案件258555件,包括受理刑事一审案件30970件,受理民事一审案件169569件,受理行政一审案件58061件。^①从这组数据,我们不难发现2813个环境资源专门审判机构审结各类环境资源案件的平均数低于92件。这说明我国环境司法资源存在较严重的闲置问题,如何合理利用这一资源是未来重要的课题。

^① 中华人民共和国最高人民法院:《中国环境资源审判(2023)》,2024年6月。

中国环境公益诉讼构造的宏观考量因素

从中国环境公益诉讼的特点，可以看出中国环境公益诉讼迄今为止并未进行宏观考量，若要进一步改良，则不得不分析环境公益诉讼构造的宏观考量因素。环境公益诉讼作为一项国家治理与环境治理的具体制度，其制度构造——原告资格、诉讼目的、诉讼的激励机制等，均受国家治理结构、全球治理体系、生态文明建设机制等宏观因素的影响。

（一）国家治理结构

一国的国家治理结构，取决于中央与地方关系的配置，以及政府、企业与社会组织间关系的配置，其对环境公益诉讼的影响深远。

第一，中央与地方关系。依据我国《宪法》第3条第4款有关中央与地方关系的规定，我国的央地关系可视为“等级体制下的契约化治理”。^①新中国成立以来，我国的中央与地方关系虽几经调整，但是单一制国家结构的特点并未改变。改革开放以来，这种单一制国家结构呈现出复杂性与多样性。中央与地方关系一方面呈现出“财政联邦制”或“财政联邦主义”的权力架构，^②其本质上是一种行为联邦主义，以向地方授权、鼓励地方试验为特质。^③另一方面，中央与地方关系又呈现“强中央、弱地方”的格局，中央掌握优质税源，^④《立法法》将最为重要的立法事项划归全国人大及其常委会。^⑤就我国宪法框架而言，中央与地方关系的制度设计复杂且多元。在不同性质的权力系统中，央地关系的具体规则有较大差异，中央与地方行政机关、审判机关、立法机关之间的关系纽带依次由强变弱。作为最高国家行政机关的国务院，不仅“统一领导各部和各委员会的工作，并且领导不属于各部和各委员会的全国性的行政工作”，而且还“统一领导全国地方各级国家行政机关的工作”。而作为最高审判机关的最高人民法院，并不能领导下级法院，而只能对后者进行监督。作为最高国家权力机关和立法机关的全国人大，并未被赋予针对下级人大的一般性的领导权或监督权，其常委会仅有“撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议”的权力。^⑥

如此复杂的央地关系，必然作为一种客观因素影响环境公益制度的构造。其一，公民应成为环境公益诉讼的原告。中央环保政策之宽严，直接决定了环境公益诉讼案件的多寡。中央环保政策趋严，环境公益诉讼案件便趋向活跃；反之，环境公益诉讼案件则相应减少。这样，环境公益诉讼案件的多寡，取决于中央环保政策之考量，而非环境保护的本来目的。从目前我国环境公益诉讼原告资格设计的角度来看，仅允许国家机关与符合条件的社会组织充当原告，更加剧了这种现象的出现。因为国家机关与社会组织更有“追随”中央政策的激励；若允许公民个人作为环境公益诉讼原告，则会缓解此种情况。因为相对而言，公民个人“追随”中央政策的动力较弱，更多可能是基于环境保护本身的考量。其二，环境公益诉讼应置于优先地位。在我国央地关系中，相对其他性质的权力系统，行政权力处于优先地位，而发展环境行政公益诉讼，可以制衡行政机关，督促其履行环境保护职责。其三，环境保护成为地方差异化竞争的策略。在我国环境保护央地关系中，比较理想的状态是中央提出并严格执行无差异的环保基本底线，各地在此基础上执行不低于中央环境保护底线的职责，并通过竞争的方式，不断促进环境保护向高标准对齐的状态。若如此，环境保护会成为地方差异化竞争的策略。因此，环境公益诉讼作为环境保护的一项工具，应该更多体现当地民意，以推动地方的良性竞争，而让当地居民或当地社会组织成为环境公益诉讼之原告，应成为吸纳当地民意的制度设计之一。

① 丁轶：《等级体制下的契约化治理——重新认识中国宪法中的“两个积极性”》，《中外法学》2017年第4期。

② 林毅夫、刘志强：《中国的财政分权与经济增长》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）2000年第4期。

③ 郑永年：《中国的“行为联邦制”：中央—地方关系的变革与动力》，邱道隆译，北京：东方出版社，2013年。

④ 周飞舟：《分税制十年：制度及其影响》，《中国社会科学》2006年第6期。

⑤ 参见《中华人民共和国立法法》第11条。

⑥ 林彦：《合作型联邦制——执法检查对央地关系的形塑》，《中外法学》2017年第4期。

① 郑少华：《试论美国环境法中非政府组织的法律地位》，《法学评论》2005年第3期。

第二，政府、企业与社会组织的关系。改革开放以来，随着社会主义市场经济体系的形成与完善，我国具有独立服务社会与凝聚社会意识的社会组织亦逐渐发展起来。党的十八届三中全会强调积极发挥政府、市场与社会的作用，党的十八届四中全会更是明确提出法治国家、法治政府与法治社会的建设，由此指明了我国政府、企业与社会组织发展的方向。其一，政府应成为法治政府、有限政府、有为政府与透明政府。其二，市场在资源配置中起决定作用，企业应成为独立市场主体，是一种有竞争力的商业组织。其三，社会组织应成为企业与政府、企业间、公民与政府间的沟通协调者，应成为政府与企业遵循法规的监督者，成为社会事业的捐助者，成为消费者保护、环境保护、劳工保护的倡导者和行动者。

在生态环境保护领域，社会组织的作用明显。其一，作为政府与企业的沟通者以及企业间的联合者，其协调、沟通并制定环保规则，推动环保立法。其二，作为政府与企业行为的监督者与吹哨者，监督政府与企业的环保履职情况，评价它们的环保行为，督促政府与企业改善环保行为。其三，作为私人检察官，提起环境公益诉讼，督促政府与企业维护环境公共利益。环境公益诉讼的制度设计，恰好保障了社会组织私人检察官作用的发挥，并以此促进社会组织作为政府与企业行为的监督者与吹哨者角色的实现。^①当然，社会组织有效发挥相关功能，尚需我国环境公益诉讼制度满足两个条件：第一，社会组织应该与检察机关一起成为环境行政公益诉讼的原告，如此，可以保证社会组织对政府环保行为之监督；第二，公民个人应该成为环境公益诉讼的原告，如此，公民与社会组织、检察机关可共同形成代表公益的竞争机制，促进公益诉讼功能的实现。

（二）全球治理体系

一个好的全球治理体系，不仅能致力于人类共同面临的问题的有效解决，而且能实现不同国际主体（包括国家、企业、非政府组织、民众）的合作共赢。中国关于“构建人类命运共同体”的倡议，即着力于此，而环境公益诉讼制度的设计有助于人类命运共同体的实现。首先，社会组织 and 民众个人通过参与环境公益之诉讼，其参与环境保护的能力会得到提升，进而促进其参与国际性环境保护的能力。公民环境保护觉悟和能力的提升无疑是一国在国际舞台彰显本国环境保护水平的重要支柱。其次，在自由贸易与环境保护平衡中，环境公益诉讼制度可以使国际投资、贸易与金融等事项更加关注环境保护，使环境保护嵌入世界贸易体系中。最后，作为全球治理体系中的重要一环，环境公益诉讼可促进环境保护的共同性问题解决。比如，气候变化诉讼这一环境公益诉讼制度有助于应对气候变化这一全球性挑战。

很多环境问题之所以引起关注，与某一国家的公民极度关注这一问题密切相关。譬如，全球船舶污染防治法的发展，很大程度上源于灾难性的油污事故引起英国民众的关注，并促使英国政府积极推动国际海事组织的发展，国际海事组织针对船舶污染制定了大量的规则和制度，有效地保护了海洋生态环境。在海洋环境保护领域，环境公益诉讼制度推动了人们对海洋环境保护的重视。比如，人们之所以关注公海试验核导弹所造成的海洋环境生态破坏，很大程度是源于环境保护公益组织的推动。

（三）生态文明建设机制

党的十八大以来，我国明显加快了建设生态文明的步伐，着力推进与完善下列制度建设，以从根本上改善我国生态环境质量：推行环境保护的党政同责制度，采取生态自然资源相关部门领导干部离任审计制度，以完善领导干部环境保护问责制；建立与完善中央环保督察制度，打破地

方保护主义；推行省级以下环境保护监管与监察的垂直管理制度，建立统一的国有生态与自然资源管理机构等。这些制度实践对提升我国的生态环境质量发挥了积极的作用。

在生态文明机制改革的大背景之下，环境公益诉讼制度的改革与完善尤为重要。其一，通过环境行政公益诉讼机制，督促环境行政机关恪尽职守，督促行政机构的环境行为遵从法律和规范。其二，通过环境民事公益诉讼机制，一方面追究企业的环境违法行为，另一方面也是允许企业通过法庭辩论等机制维护自身合法权益。其三，通过环境公益诉讼机制，收集公众的环境民意，使行政机关、企业、民众在环境问题上形成共识，寻求环境保护的最大公约数。然而，从我国环境公益诉讼制度的设计及其实践来看，我国现行的环境公益诉讼制度仍有诸多需要完善之处。

我国环境公益诉讼制度的完善

（一）现代型诉讼：团体诉讼、集团诉讼、示范性诉讼、公民个人公益诉讼“并进”

所谓现代型诉讼，是司法为了应对现代性问题——劳工问题、消费者问题、环境问题而产生的，其争点表现在社会化方面。现代型诉讼的当事人人数众多，具有集团性或扩散性，并且大多是因被告的活动而受到加害或加害危险的市民（消费者、居民）；被告则主要为国家、公共团体或大企业等。^①鉴于中国社会特殊的“三期叠加”状态，未来应当发展以团体诉讼、集团诉讼、示范性诉讼、个人公益诉讼等为形态的现代型诉讼，以应对日益复杂的环境问题。同时，基于各种诉讼的侧重点以及其应对问题的适应性的明显区别，发展设计现代型诉讼制度时，宜从系统性整体性顶层设计思路和比较法角度详加考量。

第一，团体诉讼。团体诉讼是指在一定领域中具有法人资格的某些团体作为适格当事人，可以作为原告提起诉讼。这一制度的特点在于形式上是由多数自然人或法人组成的，但是因团体被法律特别赋予诉讼实施权，而组成团体的成员一般不能同时享有诉讼实施权。^②从各国团体诉讼的立法来看，团体诉讼在不同国家有不同的表现形式。譬如，德国团体诉讼无权行使损害赔偿请求权，只能提起不作为请求之诉，而法国、西班牙以及希腊的团体诉讼则可以请求损害赔偿。就法国而言，损害赔偿请求向来是团体诉讼的主要目的，不作为请求权反而居于次要的地位；^③而在中国，《民事诉讼法》（2012年修订）第55条及《环境保护法》（2014年修订）第58条均规定了社会组织可提起环境公益诉讼，此规定应理解为团体诉讼。但是，两法均未就团体是否可行使损害赔偿请求权进行明确规定。从最高人民法院的相关司法解释以及各地司法实践来看，我国团体诉讼被赋予诉讼实施权的范围极广——生态修复请求之诉、生态环境损害赔偿请求之诉、不作为请求之诉等。根据《生态环境损害赔偿制度改革方案》之规定，国务院授权省级、地市级政府（包括直辖市所辖区县级政府）作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人。故此，从未来立法角度来看，除却国务院授权的地方政府可以提起生态损害赔偿请求之诉外，其他组织不宜再行提起，且生态环境损害赔偿主要用于生态环境修复。因此，生态环境损害赔偿请求之诉，已包含或覆盖了生态环境修复请求之诉。故而，在我国未来的环境公益诉讼架构中，团体诉讼宜以预防请求为主，不宜行使金钱损害赔偿请求权。

根据《民事诉讼法》（2021年修订）第58条与《环境保护法》（2014年修订）第58条之规定，除却法律规定的“有关组织”有权提起民事公益诉讼外，还可以由法律规定的“机关”提起民事

① 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。

② 肖建华：《群体诉讼与我国代表人诉讼的比较研究》，《比较法研究》1999年第2期。

③ 齐树洁、陈贤贵：《现代型诉讼中的当事人适格问题》，《厦门大学学报》（哲学社会科学版）2010年第5期。

公益诉讼。譬如，我国《海洋环境保护法》(2023年修订)第114条明确规定行使海洋环境监督管理权的部门代表国家有权就海洋环境污染案件提出损害赔偿要求，行使海洋环境监督管理权的部门不提起诉讼的，人民检察院可以向人民法院提起诉讼。从国外团体诉讼来看，除却法律赋予的相关社会组织外，尚包括行政机关与检察机关。从中共中央、国务院颁布的相关生态文明改革文件以及最高人民法院、最高人民检察院的司法文件来看，从本来立法角度来看，应有必要将地方政府、检察机关纳入团体诉讼的范围内。

从环境公益诉讼制度完善的角度来看，我国团体诉讼制度尚需通过修法加以完善，对于团体类型以及不同团体的诉讼实施权范围界定等都宜进行明确规定。通过确立诉讼信托制度，将涉及多数人共同利益或公共利益纷争的诉权授予某些公益诉讼：赋予国家特定机关在职务上或者公益上的诉讼主体资格；赋予一定的社会团体在环境保护等领域的当事人资格，以弥补行政管理之漏洞，促进法律的真正实施及当事人利益与公共利益的维护。^①

第二，集团诉讼。集团诉讼是指在一个大规模的群体与一个事实有利害关系的场合，一人或数人可以作为代表而不必联合集团中的每一个成员起诉或应诉的一种诉讼方式。^②它允许任何集团成员在不经选举、不经组织、也不必取得其他成员同意的情况下，主动代表集团所有成员进行诉讼，而所有集团成员即使没有实际参与诉讼，也可以分享由此带来的胜利果实。虽然我国学界就民事诉讼法中是否已纳入集团诉讼制度存在争议，但是，学界主流观点认为我国人数不确定的代表人诉讼制度应该借鉴集团诉讼制度加以改造。我国人数不确定的代表人诉讼制度存在原告寻求群体诉讼方式救急的渠道不够通畅、行为矫正功能缺失，以及对个人自治保障不力等协调群体诉讼制度中各方利益之缺陷。^③此外，被代表人利益保障制度设置亦不合理，缺乏特别司法规制。^④欲发挥其功能，宜从下述几方面加以改造。

其一，建立代表人与被代表人利益冲突协调机制。通过考虑共同性要件、典型性要件和代表的充分性等前提条件，建立集团资格认证制度，使代表人的代表资格具有正当性与合法性。建立选择退出机制，允许集团诉讼成员在一定时间范围内向法院明确表示自己不愿意被包括在诉讼集团之内，从而使自己免受集团诉讼判决的约束。建立集团诉讼拆分制度，即法院针对集团诉讼原告之间的利益冲突，可将原告集团拆分成若干个子集团，每个子集团都有共同的争点以及自己的诉讼代表人和律师的制度。如此可确保代表人与被代表人利益一致，使代表人和被代表人具备“一荣俱荣、一损俱损”的关系。代表人使其自身利益最大化的行为，毫无疑问也会增进被代表人的利益；代表人损害被代表人利益的行为，也会不可避免地损及他自己的利益。^⑤

其二，适当引入特别司法规制措施。充分借鉴英美集团诉讼特别是司法规制立法方面的经验，在代表人诉讼制度中引入必要的司法规制措施，使其与共同诉讼相分离，从而具备集团诉讼的功能。^⑥允许法院通过确认诉讼拟制集团，即法院可以直接根据代表人的申请通过确认诉讼裁定拟制集团，从而将案件进行虚拟合并。法院裁定成为启动集团诉讼的前提，而非以“当事人同意”作为启动集团诉讼的要件。^⑦通过代表人的确定、代表律师的确定等确保集团诉讼的进行，使代表人与代表律师无需经过当事人的同意与选任，经由法院指定，从而避免当事人之间互相推诿而影响诉讼效率。

从环境公益诉讼制度完善的角度来看，通过修法完善集团诉讼有助于生态环境保护。一方面，通过建立代表人与被代表人的利益冲突协调机制，可以确保生态环境案件中的各方权益得到有效保护；另一方面，通过适当引入特别司法规制措施，可以确保生态环境案件得有及时有效处理。

① 齐树洁、陈贤贵：《现代型诉讼中的当事人适格问题》，《厦门大学学报》(哲学社会科学版)2010年第5期。

② Bryan A Garner, *Black's Law Dictionary* (8th) Edistion, Eagen: Thomson West, 2004, p.267.

③ 王福华：《集团诉讼存在的理由——关于普通法集团诉讼目的论的研究》，《当代法学》2008年第6期。

④⑥⑦ 李激汉：《英美集团诉讼中的特别司法规制及其借鉴意义》，《法商研究》2017年第2期。

⑤ 张平、陈亮：《集团诉讼中的利益冲突与被代表人利益保护机制研究》，《暨南学报》(哲学社会科学版)2010年第2期。

两者形成合力，可以确保集团诉讼成为生态环境保护的有效手段。

第三，示范性诉讼。示范性诉讼亦称试验性诉讼，是指对于有共同法律和实施问题的群体性纠纷，法院可以从业已受理的大量集合性、扩散性或同类性利益诉讼案件中选择一宗或多宗案件进行试验性诉讼，法院对试验性诉讼所作出的判决，对与其他有共同法律和事实问题的群体纠纷具有约束力。这种公益诉讼形态，目前在英美和大陆法系国家都获得了立法或判例上的认可。^①

我国民事诉讼法上虽未规定示范性诉讼，但我国群体性诉讼的“系列案件”中的分批审判，与“试验性诉讼”有异曲同工之效。较之代表人诉讼和共同诉讼，个案分别审理与合并审理结合的方式虽然没有直接的判决效果的扩张力，也不具有集团诉讼所具备的通过人数众多形成的势能，但是，事实上它也能发挥代表人诉讼的某些功能。所以，从利弊和效益的衡量上看，它不失为一种非常重要的群体性诉讼的替代方式。^②示范性诉讼特别适合处理复杂疑难的环境侵权群体性纠纷。其主要作用包括：一是争点的认定。例如，被告的侵权行为与受害者的损害事实之间是否有因果关系，法院可以就一个案件作为典型案件先行审理，其他案件则等待这个案件审结后，直接依据法院对典型案件查明的事实和证据进行事实判断。二是因果关系认定。如公害案件的原告往往选那些因环境污染受害最严重的人，但人数一般不在少数。至于为什么只有一部分成为代表，其理由也是多种多样的，如资金的缺乏、举证的困难、意思的不完全一致等。三是公益诉讼中众多的当事人对于其诉求能否被法院受理获胜诉有疑虑时，试验性地由一个或几个当事人率先提起诉讼，的确是一种最为经济、风险最小的方式。尝试的结果完全可以适用于众多的当事人，从而形成集团诉讼的效应。^③因此，我国引入示范性诉讼，在司法实践上当无大碍，只需在未来修法中明确规定。示范性诉讼制度赋予法院可以指令从集团登记中选择一宗或多宗示范性诉讼的职权，既可以从集团诉讼中将个别案件或若干案件剥离出来，先行以个别“试验性诉讼”方式进行审理，并将审判结果应用于整个具有共同法律问题与事实问题的系列案件。

示范性诉讼之所以应在环境公益诉讼中占有一席之地，一方面因为生态环境污染侵权具有高度的技术复杂性，示范性诉讼是一种理性的“审判实验”；另一方面则源于环境污染及其治理具有较强的适应性，^④示范性诉讼与适应性管理所强调的“边干边学”非常契合。将示范性诉讼纳入环境公益诉讼中，可确保环境公益诉讼“因地制宜”解决纠纷。

第四，公民个人公益诉讼。公民个人公益诉讼是指公民个人针对损害社会公共利益行为的行政机关或加害者提起的诉讼。在生态环境保护领域，这一制度的典范是美国的公民诉讼，根据美国诸多环境保护法的规定，一切人包括公民个人都可以提起环境公益诉讼。公民诉讼五十多年的发展历程带来了深远的政治和社会影响，已然成为诸多国家的民众捍卫环境利益的有力武器。^⑤

我国法律迄今还没有公民个人享有公益诉讼权，而现实是：其一，公民个人的公益诉讼权已成为法治国家的标志之一。让公民充分行使法律上的权利，让公民有权监督政府，防止国家公权力不依法履行职责，是国家走向文明强盛的重要保障之一。其二，亟待完善社会公共利益代表的竞争机制。赋予公民个人公益诉讼权，可以使公民个人、社会团体、特定机关等通过竞争方式，促进社会公共利益代表机制的完善，更好地维护社会公共利益。其三，我国司法解释已在反垄断领域赋予公民个人提起反垄断诉讼的主体资格。2012年5月发布的《关于审理因垄断行为引发的民事纠纷案件应用法律若干问题的规定》第2条规定：“原告直接向人民法院提起民事诉讼，或者

① 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。

② 范愉：《集团诉讼问题研究》，北京：北京大学出版社，2005年，第45页。

③ 王福华：《代表人诉讼之替代改革》，《上海交通大学学报》（哲学社会科学版）2006年第5期。

④ 郑少华、王慧：《环境法的定位及其法典化》，《学术月刊》2020年第8期。

⑤ 奥列弗·A·霍克：《夺回伊甸园：改变世界的八大环境法案件》，尤明青译，北京：北京大学出版社，2017年。



① 肖建华：《现代型诉讼之程序保障——以2012年〈民事诉讼法〉修改为背景》，《比较法研究》2012年第5期。

② 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。

在反垄断执法机构认定构成垄断行为的处理决定发生法律效力后向人民法院提起民事诉讼，并符合法律规定的其他受理条件的，人民法院应当受理。”这种规定具有示范性意义，应该成为公民个人提起公益诉讼的司法典范。^①其四，现行民事诉讼法已对当事人滥用诉权规定了制裁措施。如进行恶意诉讼（含虚假诉讼）的，法律赋予第三人诉讼撤销权等，这些规则减少了公益诉讼被滥用的可能性。因此，未来实有必要规定公民个人可提起公益诉讼，促进公益诉讼制度之完善。

（二）检察机关、地方政府、社会组织、公民个人的原告“顺序”

环境公益诉讼中检察机关、地方政府、社会组织、公民个人皆具有原告资格，有助于生态环境的有效保护。不过，当环境公益诉讼的原告出现多元化态势时，合理安排原告的起诉顺序就至关重要，这既有助于防止环境公益诉讼制度无序开展，又有利于保护企业免遭重复诉讼的不当干扰。基于环境公益诉讼制度的设立初衷及我国的国情，环境公益诉讼原告顺序之安排应当遵循如下规则。

首先，环境民事公益诉讼中社会组织与公民个人优先。从我国环境民事公益诉讼的立法及其司法解释文件来看，社会组织与公民个人、检察机关均有权提起环境民事公益诉讼。在这一类型的环境公益诉讼中，原告起诉顺序应为社会组织与公民个人、检察机关，社会组织与公民个人具有优先地位。检察机关在提起环境民事公益诉讼前，应当发布环境民事公益诉讼诉前公告，若无社会组织（含特定机关）与公民个人提起诉讼，则可以提起诉讼。依据《中华人民共和国民事诉讼法》第55条第2款和《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第13条第1款的规定，诉前公告期限为30日，从保障社会组织与公民提起环境民事公益诉讼的角度来看，30日公告期限过短，改为60日左右更为合理。

其次，环境行政公益诉讼中检察机关优先。我国当下的环境行政公益诉讼制度只允许检察机关提起诉讼。不过，从生态环境的实际需求来看，允许社会组织与公民个人提起环境行政公益诉讼，应当是环境行政公益诉讼的理性发展方向。^②在未来的环境行政公益诉讼中，其顺序应为检察机关、社会组织与公民个人，也即检察机关具有优先地位。若社会组织与公民个人通知检察机关后，检察机关一定期限内（如60日）不提起环境行政公益诉讼，社会组织与公民个人可以提起环境行政公益诉讼。

最后，生态环境损害赔偿诉讼中地方政府优先。从《生态环境损害赔偿制度改革方案》的规定来看，有权提起生态环境损害赔偿诉讼的主体为地方政府和国务院相关部门。为了督促地方政府和国务院相关部门积极履行生态环境损害赔偿诉讼职责，未来有必要允许检察机关与社会组织和公民个人提起生态环境损害赔偿诉讼。在未来的生态环境损害赔偿诉讼中，原告顺序应为地方政府和国务院相关部门、检察机关与社会组织和公民个人，地方政府和国务院相关部门具有优先地位。若地方政府和国务院相关部门接到社会组织或公民个人的通知后，一定期限内（如60日）没有提起生态环境损害赔偿之诉，那么检察机关与社会组织或公民个人可以提起相关诉讼。

（三）环境民事公益诉讼与行政公益诉讼的并轨

基于环境公益诉讼的制度追求及我国的实际国情，环境民事公益诉讼与行政公益诉讼亟待并轨，并完成下述改革。

第一，赋予社会团体、公民个人环境行政公益诉讼权。在我国现行法框架下，只有检察机关具有环境行政公益诉讼权，而社会组织、公民个人皆无行政公益诉讼权。这种规定不利于环境公

公益诉讼的开展：其一，不赋予公民个人、社会团体环境行政公益诉讼权，不利于督促环境行政机关履行环境保护之责。其二，由检察机关“垄断”环境行政公益诉讼，可能会导致检察机关怠于职守。从检察环境公益诉讼的司法实践来看，检察机关发出了大量的诉前建议，但是提起环境行政公益诉讼的占比较低且呈下降趋势，^①这不是环境行政机关认真履责使然，而是因为检察机关提起环境行政公益诉讼的行政阻力较大。综合域外的成功经验以及国内的实际情况，允许社会团体、公民个人提起环境行政公益诉讼是保护生态环境的有效手段。

第二，环境民事公益诉讼与行政公益诉讼的制度对接。作为一种生态环境治理工具，环境公益诉讼的目标是弥补威慑缺口——环境行政执法不足，当环境民事公益诉讼与行政公益诉讼一道使用时应当提防威慑过度——过度惩罚污染者。比如，在检察环境公益诉讼中，同一污染行为会诱发民事公益诉讼与行政公益诉讼，出现法律责任重叠乃至冲突现象。基于此，环境民事公益诉讼与行政公益诉讼应当进行有效的制度对接，在团体诉讼、集团诉讼、示范性诉讼、公民个人诉讼等公益诉讼形态中，必须一并考虑环境民事公益诉讼与行政公益诉讼，以防止出现制度排斥或者制度重叠，提升制度效率。环境民事公益诉讼与行政公益诉讼只有实现有效的制度对接，才能确保环境公益诉讼在生态环境治理中发挥最大的制度功效。

（四）环境民事诉讼、行政诉讼以及刑事诉讼“三审合一”

从环境公益诉讼司法保障层面来看，中国环境审判制度体系和审判能力现代化为环境公益诉讼的发展提供了重要的契机。就审理机制而言，各级法院积极探索环境资源民事、行政、刑事案件统一归口审理，以统筹适用刑事、民事、行政三种责任方式。中国环境公益诉讼案件归口审理机制大致形成了“二合一”模式、“三合一”模式和“四合一”模式。从各地法院归口审理的实践情况来看，“三合一”归口审理模式较为多见且值得推广。

其一，有利于审判机关判断环境公益诉讼的正当性。从近年来环境公益诉讼案件的审理情况来看，存在已被环境行政机关处罚且经法院申请执行完毕，或者其诉请已在环境私益诉讼中得到满足的案件被再次提起环境公益诉讼的情况。而“三合一”归口审理模式的推广，可以在很大程度上杜绝此类情况，有利于引导环境公益诉讼走向良性发展之路，而非浪费司法资源。

其二，便于平衡各方当事人的权利、义务与责任。在某一环境侵权行为所引发的环境公益诉讼案件中，可能会涉及既有环境行政机关怠于职守而引发的环境公益诉讼，也会有行为人侵权行为侵害公益的环境民事诉讼，这两类诉讼会出现或同时提交法院或先后提交法院的情形。审判机关在受理此类案件后，必然要考虑和平衡相关当事人（包括企业、行政机关等）权利、义务和责任，以确定合理清晰的责、权、利。“三合一”归口审理模式有利于审判机关在同一法庭框架下进行考量，其效率与便利性显然优于分庭审理模式。

其三，便于提高庭审效率。综合而言，环境问题的发生往往基于多种原因，同一个环境违法行为，可能缘于环境行政机关的不作为，可能涉及多个不特定主体的盘根错节的环境民事利益关系，可能触犯刑事法律规定，构成环境刑事犯罪等。^②即使就环境侵权责任一个层面来看，环境侵权责任也并非单一的民事法领域的问题，在侵权主体认定、责任构成和法律责任上常常涉及复杂侵权主体认定以及民事责任、行政责任和刑事责任叠加和区分适用问题。^③而环境公益诉讼案件更是如此，“三合一”归口审理模式有助于合议庭因相关联案件审理的经验与技巧的积累，从而提高庭审效率。

编辑 孙冠豪

① 刘艺：《我国检察公益诉讼制度的发展态势与制度完善——基于2017—2019年数据的实证分析》，《重庆大学学报》（社会科学版）2020年第4期。

② 黄秀蓉、钟晓东：《论环境司法的“三审合一”模式》，《法制与社会发展》2016年第4期。

③ 张新宝、庄超：《扩张与强化：环境侵权责任的综合适用》，《中国社会科学》2014年第3期。