

10.13358/j.issn.1008-813x.2018.03.03

以环境权证成公民提起环境公益诉讼的正当性

任有情

(山东师范大学, 山东 济南 250300)

摘要: 目前的环境公益诉讼制度存在着公民宜居权保障困难, 传统民法理论对居民环境利益补偿不足, 环保组织及检察机关起诉存在弊端等困局。而赋予公民环境公益诉讼起诉资格则有利于弥补其他环境公益诉讼起诉主体的弊端, 完善环境公益诉讼起诉主体制度。以环境权理论为基础证成公民提起环境公益诉讼的正当性, 可以得出环境权能够批驳直接利害关系说, 证成公民对环境公益的代表性, 实现从“公众共用物的悲剧”到“公众共用物的保护”的转换。

关键词: 环境公益诉讼; 环境权; 环境公益; 起诉主体; 正当性

中图分类号: D912.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-813X(2018)03-0012-04

Study on the Legitimacy of Citizens Bringing Environmental Public Interest Litigation Based on the Environmental Right

Ren Youqing

(Shandong Normal University, Jinan Shandong 250300, China)

Abstract: Environmental public interest litigation system has the difficulty of protecting citizens' right to live, and it can not compensate citizens for their full environmental interests according to traditional civil law theory, also environmental protection organizations and procuratorial organs have shortcomings in mentioning environmental public interest litigation. Giving citizens the standing to mention environmental public interest litigation is beneficial to make up for the disadvantages of other subjects and improve the system of environmental public interest litigation. Based on the environmental rights theory, we can prove the legitimacy of citizens mentioning environmental public interest litigation. It can be concluded that environmental rights can refute direct interest and prove citizen can represent environmental public interest, and realize the transition from the "tragedy of the commons" to the "protection of the commons".

Key words: environmental public interest litigation, environmental right, environmental public interest, prosecution subject, legitimacy

1 环境公益诉讼起诉主体制度的困局

环境公益诉讼制度乃是维护环境公益的主要司法途径。但由于该项制度仍处于探索和起步阶段, 在立法层面上, 起诉资格笼统地规定为“法

律规定的机关和组织”可以提起环境公益诉讼, 然而环境侵权的复杂性, 相关机关和组织本身的局限性, 使得传统侵权制度不能充分维护公民环境私益以及环境公共利益, 我国的环境公益诉讼

收稿日期: 2018-04-19

作者简介: 任有情(1993-), 女, 山东淄博人, 山东师范大学法学院法学专业硕士研究生在读, 主要从事环境法学基础理论的研究。

起诉主体制度仍存在着很大的困局。

1.1 公民环境宜居权保障困难

公民环境宜居权指代公民享有生存在适宜居住繁衍的环境中的权利，这是一项基本的权利，是其他权利的基础，若无在适宜生存的环境中居住繁衍的权利，其他权利则无从谈起。根据我国目前的法律规定，公民不是环境公益诉讼的适格主体，因而，公民只有在环境受损影响到自身的财产权益和人身权益时，才可通过私益诉讼维护自身的合法权益。但是环境破坏给人们带来的损害不同于一般的民事权益受损，在时间和空间上都具有复杂性，比如化工厂排放的废水带来的污染没有立即使周围居民的人身权益或者财产权益受损，可能潜藏十几年甚至几十年后受损才会出现，也可能目前的科学技术并不能证明化工厂排污与居民的人身权益或者财产权益受损之间的因果关系。此时，周围的居民可能已经明显感觉到周围的环境已经不适宜居住繁衍，可以说环境宜居权已经受到了侵害，但因人身和财产权益并没有受到明显损害，无法提起私益诉讼，因而他们只能仰仗作为环境公益诉讼适格起诉主体的检察机关或者环保组织对此提起环境公益诉讼，以维护他们的环境宜居权利。但在当前的实践中，环保组织和检察机关往往又因重点关注环境破坏已经带来明显损害的公益诉讼案件，使得作为公民生存繁衍基本权利的宜居权益得不到有效的保障。

1.2 传统民法理论对公民环境权益损害的补偿不足

环境破坏具有的复杂性使得其损害某个或者某些公民的环境利益时，往往会同时损害大部分公民的环境利益，继而公民便会积极通过各种途径来寻求救济以维护自身利益，自力救济和行政救济不足以解决争端时，司法作为维护社会公平正义的最后一道屏障便在此时发挥作用。公民，也即私法领域的自然人，提起环境诉讼据以依靠的传统民法依据主要有所有权制度、相邻权制度、地役权制度以及人格权制度。根据所有权制度，当环境破坏损害了自然人的所有权时，自然人可以据此提出诉讼以求得利益补偿，但环境破坏不同于一般侵权，大面积的环境破坏可能影响了居民的正常生产生活，但却并没有损害居民的财产权益，且根据传统民法理论，所有权的客体必须具有可控性，而作为环境要素的海洋、空气、水并不能为人所控制，因而不能据此提出利

益请求。而依据相邻权制度，提出利益请求须彼此为不动产的相邻人，且不动产权利的限制与不动产权利的扩张产生冲突，环境破坏具有的特殊性使得其很难利用相邻权关系来处理纠纷，因为环境破坏往往并非来源于相邻权人，同时相邻权的设立乃是要提供给相邻权人方便，这并不能补偿居民因环境破坏带来的利益损害。地役权制度对环境利益的维护更是有限，且地役权往往与土地承包经营权、建设用地使用权相关，其取得还需支付对价，不利于对居民环境利益以及环境公益的维护。当环境破坏损害了自然景观时，根据现有的人格权制度，自然人并不能依此提出景观观赏的利益被损害的补偿请求。因而传统民法理论对公民环境利益的保护存在局限性，公民在环境利益受损时不能据此提出私益诉讼。至于环境公益诉讼，根据现有的公益诉讼制度，公民由于不具有起诉主体资格，只能等待可以提起环境公益诉讼的适格主体代其维护环境利益，使得公民面临着环境权益得不到保障的风险。

1.3 环保组织提起环境公益诉讼的弊端

环保组织目前已经成为我国维护环境公益的重要力量。理论上，环保组织自身带有的天然的公益性和中立性使其作为环境公益诉讼的起诉主体有了一定的基础，经过多年讨论，其提起环境公益诉讼的资格已普遍得到论证。实践中，2015年新修订通过的《中华人民共和国环境保护法》对于符合法律规定的环保组织提起环境公益诉讼的正当性给予了立法上的肯定与承认，随后环保组织提起的环境公益诉讼案件数量已大量增长，赔偿额也不再是之前的“小打小闹”，“天价赔偿”环境公益诉讼案件已屡见不鲜，对于维护环境公共利益，防止环境恶化发挥了不可替代的作用。但环保组织提起环境公益诉讼也存在着一些不足和弊端。首先，环保组织作为一种民间组织，本身的素质和能力良莠不齐，很多组织运行不规范，又难以监管，把环境公共利益交给他们存在一定的风险。其次，环保团体往往代表着一定的利益团体，其立场容易受出资人的影响，难以做到完全的中立，对公共利益的维护而言存在一定的风险。再次，就目前的案件来看，环保组织提起的环境公益诉讼大部分是环境已经受损之后提出的损害赔偿诉讼，比起事后救济，于环境保护而言，尤其是公民的环境权益维护而言，预防更为重要，预防原则在环境公益诉讼的实践中

还没有得到贯彻。

1.4 检察机关提起环境公益诉讼的争议

检察机关的设立初衷便是维护公共利益，其与生俱来的公益性特征使得其成为维护环境公益的代表，继而在探讨环境公益诉讼的起诉主体时，检察机关自然成为理论界和实务界认为的最合适的环境公益诉讼的起诉主体，我国自2015年开展检察机关提起环境公益诉讼试点，并在2017年将检察机关提起环境公益诉讼的起诉资格在法律中予以明确。但检察机关作为环境公益诉讼的起诉主体，在理论界仍然存在着争议。首先，检察机关是司法活动的监督者，主要通过监督司法来保证诉讼活动的顺利进行，若让其直接参与诉讼，成为环境公益诉讼的起诉主体，使得检察机关一方面是诉讼参与者，另一方面又是诉讼活动的监督者，身份的混淆不利于检察机关发挥监督作用，维护公平正义。其次，在民事诉讼活动中，双方当事人处于平等地位，若检察机关代表社会公众对污染行为人提起环境民事公益诉讼，会利用国家资源进行调查取证，造成双方当事人地位不平等，不符合民事诉讼的制度设计。再次，检察院本身任务繁重，承担着多项职责，不仅要监督司法活动，而且要负责重大刑事犯罪案件审查批捕、提起公诉，受理公民控告、申诉和检举，众多职责交织，自身职责本就艰难重大，而环境公益诉讼案件却又存在着举证难、费用高、耗时长等难题，使得检察机关没有多余的人力和财力承担环境公益诉讼的职责。

2 公民提起环境公益诉讼的正当性——以环境权理论为基础的证成

事实上，关于公民个人能否作为环境公益诉讼的起诉主体的探讨自环境公益诉讼制度诞生之初就从未停止过，不仅因为公民个人对于其他相关主体制度在提起环境公益诉讼时的主体局限的补充性，也因为公民提起环境公益诉讼自身的正当性，而这种正当性主要是以环境权理论为基础进行证成的。环境权是全球性生态危机背景下的新兴权利之一^[1]，其具体指代人在保有和维护适宜生存繁衍的自然环境方面的权利^[2]。

2.1 批驳“直接利害关系”，保障宜居权益

根据目前的民事诉讼理论，提起诉讼的原告必须是与损害事实有直接利害关系的当事人，而公民由于与环境公益不存在直接的利害关系，一直被拒绝在环境公益诉讼的大门之外，只能依赖

环保行政部门主动履责，又或者期待检察机关以及环保组织提起环境公益诉讼。但事实上，环境破坏自身的特殊性使得其与每一个公民的切身利益息息相关，且如前文所述，环境侵权在时间、空间上都具有复杂性，若仅仅依靠相关机关和组织的事后救济，公民的宜居权益是无法得到有效保障的。

就环境权来看，环境权指代公民享有的在适宜居住繁衍的环境中生存的权利。权利来源于利益要求，而且权利的基础也正是利益，同时权利本身也正是由法律加以承认与保障的利益^[3]。环境权作为人的权利，其首先是一种私法上的权利，具有私益性，是为了保障人在适宜居住繁衍的环境中生存而诞生的权利，如若环境遭到破坏，最先感受到利益受损的即是公民，环境公共利益受损损害的是每一个公民的环境利益，适宜居住繁衍的环境发生了变化，意味着公民的环境权受到了侵害，因而公民便有权通过法律手段维护自身的合法权益，其首先便是通过侵权诉讼来维护权益，但是由于传统民法理论制度难以适应环境破坏带来权益损害以及公民宜居权难以保障，使得公民的环境权得不到保障，无救济即无权利，我们需要通过一种更加有效的制度设计来保障公民的环境权，赋予公民提起环境公益诉讼的资格，在环境权益受损之时或者环境破坏行为发生之时，由公民对破坏行为提起环境公益诉讼，而不必仰仗相关机关和组织，保护环境公益，继而保护每个公民的环境私益。通过赋予公民环境公益诉讼资格，可以弥补传统制度对公民环境权保障的不足，在维护公民私益的同时一并维护社会公共利益，可以说公民环境公益诉讼是一项兼具私益性与公益性的诉讼。

2.2 证成公益性，扩充传统理论内涵

根据目前的法律制度，公民在环境权益受到损害时仅仅依靠传统的民事法律制度不能得到充分有效的救济，有学者认为否定公民具有环境公益诉讼起诉主体资格的原因为公民个人对公益的代表性不足^[4]，这也成为公民能否具有环境公益诉讼起诉资格的阻碍。但事实上，环境权背后隐含的合作话语能为公民个人的环境权代表公益提供立证。

环境权是顺应工业文明带来环境破坏，传统权利体系难以保障公民利益的潮流而诞生的，因而从其诞生起就与传统的公法意义上的权利以及

私法意义上的权利有所不同,大多数学者称其为一项社会法意义上的权利,即兼具公益性与私益性的权利。工业文明以市场经济为基础,市场经济背后是竞争话语的盛行,继而带来了资源的浪费与破坏,而诞生于生态文明时代的环境权用来指代人们在宜居环境中生存繁衍的权利,宜居环境的取得需要全体人员的共同努力,因而环境权背后更加强调的是一种合作话语。环境破坏不分地域、行业和国界,其影响甚至可以超越时代,长江上游排放的污水可以顺流而下,影响下游居民的生产生活,无论何处的环境污染就其本质而言都是对全球生态系统的破坏,不仅影响了人类的生产生活,而且破坏了非人类生命体等整个生态系统的平衡。因而,保护生态环境,维护公民的环境权背后需要合作话语的力量,打破行业属性、地域属性、国别属性的合作。既然每一处生态环境的破坏意味着对整个全球生态系统的破坏,那么从另一个角度来说,维护每一个公民的环境权就是维护全体公民的环境权,因而每一个公民的环境权是能代表公益的,继而赋予公民个人提起环境公益诉讼的权利有利于保障全体公民在宜居环境中生存繁衍的权利,因而公民提起环境公益诉讼即具备了自身的正当性。

2.3 从“公众共用物的悲剧”到“公众共用物的保护”

公众共用物悲剧,是指人们对公众共用物的开发、利用和管理不当,使公众共用物的质量严重退化和数量急剧减少,造成人身、财产、生态损害或阻碍经济社会文化发展,并导致个人或单位的私有利益与公共利益尖锐的冲突^[1]。因资源的有限性,继而造成了私有利益与公共利益的冲突,使得公众共用物悲剧的出现,而公众共用物悲剧的出现损害的不止是社会的公共利益,更是每一个公民的私有利益。

作为一项新兴的权利,环境权的保障与维护需要的是摒弃竞争话语,采取合作话语。各个地区各个行业的人们以合作的姿态面对生态危机,

共同维护我们赖以生存的生态环境,继而使得每一个公民的环境权得到保障,使个人的私有利益与公共利益达到一种和谐状态,达到所谓的公众共用物的保护。公众共用物悲剧的产生源于工业文明时代竞争话语引致出来的私有利益的冲突,私有利益的冲突又进一步引致出私有利益与公共利益的冲突,而环境权作为生态文明时代的产物,正是要打破这种竞争话语带来的冲突,而改采合作话语,在合作话语的语境下,个人为了自身的环境权提起诉讼,在一定程度上也是在维护适用人类繁衍居住的生存环境,这同时也是在维护环境公益。既然人人都追求环境的适宜居住繁衍可以带来人与环境的良性循环,那么人人都追求环境权对他人来说也是有利的,从而达到一种“公众共用物的保护”的状态。环境权自身带来的合作话语为公民个人提起环境公益诉讼进行了立证。

3 结语

关于公民个人能否提起环境公益诉讼自环境公益诉讼制度诞生之初就从未停止过讨论,以环境理论为基础对公民提起环境公益诉讼的正当性进行证成,乃是以新的理论视角,在生态文明的视域内对环境公益诉讼的起诉主体制度进行探讨,继而在理论上有利于扩充环境公益诉讼的起诉主体制度,在实践中有利于推动生态文明的发展。

参考文献

- [1] 吴卫星.我国环境权理论研究三十年之回顾、反思与前瞻[J].法学评论,2014,32(5):180-188.
- [2] 郭杰.生态文明视域中的环境权解说维度研究[D].长春:吉林大学,2016.
- [3] 李攀萍.中国环境公益诉讼原告主体的优劣分析和顺序选择[J].东南法学,2010(1):21-25.
- [4] 张文显.法哲学范畴研究[M].北京:中国政法大学出版社,2001.
- [5] 蔡守秋.公众共用物的治理模式[J].现代法学,2017,39(3):3-11.

(编辑:周利海)