

海峽兩岸環境公益訴訟制度比較研究

謝 偉*

海峽兩岸有着共同的血緣紐帶、民族文化和歷史傳統。在近年的高速經濟發展中，兩岸都面臨着嚴重環境污染和惡化的現實。在環境治理領域由於同時存在政府失靈和市場失靈，以公民團體為代表的社會力量成為環境治理的主要推動力，這就是環境治理的公眾參與。作為政府執行環境法的重要補充，私人執行環境法，特別是私人提起環境公益訴訟手段，是美國、歐盟等經過實踐證明的有效途徑。台灣地區建立了以公民訴訟為代表的環境公益訴訟，而內地也有環境公益訴訟的司法案例。建立在同根同源基礎上的具體規定的比較，有助於完善海峽兩岸的環境公益訴訟。

一、台灣地區的環境公益訴訟

海峽兩岸在環境法治中面臨的共同問題，是如何有效進行環境執法。坦率地說，兩岸的環境法規範的密度和數量已具相當規模，但環境執法效果並不理想，尤其是內地的環境污染更加日益嚴重，其重要原因之一就是命令—管制系統的失靈。台灣地區很早就認識到這一點。陳慈陽在其《環境法總論》一書中這樣寫道：“就規範層面而言，現行環境破壞管制法規所得採取之管制措施之規範密度並不遜於歐美及日本等先進國家；然我環境保護之問題主要係存在於執行層面上，亦即由於直接行為控制措施之落實，基本上係必須以主管機關——尤其是地方主管機關——對於污染源數目與污染源排放狀況能夠確實地加以掌握為前提，也就是必須能夠對於管制對象加以確定並據以確實執行，否則儘管有事先完善之法規範亦無意義。再者，污染物之排放縱使會造成環境品質惡化，然而在未必會造成具體之權利或法律上之利益的

損害情況下，因此往往亦無法藉由傳統之行政救濟制度來促使主管機關行使其職權，故而如何透過特別之規定以促使主管機關確實地負擔其權責，則有其必要性”。¹

認識到傳統法律規定在實施環境法上存在障礙，需要借助於公眾的力量來確定污染源，確定污染行為，掌握排放狀況、污染源數目等。為確保公眾執行環境法有依據，台灣地區先後在多部環境保護的有關規定中明確了公眾享有執行環境保護規定的權利和義務。並在此基礎上，構建了比較普遍的環境公民訴訟制度。

（一）公眾參與環境公益訴訟的有關具體規定

早在 1999 年，在環保團體遊說下，台灣地區就在所謂“空氣污染防治法”中首次出現了第一個公民訴訟條款。其後，伴隨環境問題的惡化，環境優先的理念確立，更增加公民訴訟制度設立的必要性。到 2012 年為止，台灣地區已經在現行的多部環境保護規定中確立了環境公益訴訟制度。

1. 確立了環境優先、“國民”必須對環境負責的基本理念。尤其是規定“各級政府”施政應納入環境保護優先、永續發展理念，並應發展相關科學及技術，建立環境生命週期管理及綠色消費形態之經濟效率系統，以處理環境相關問題。² 從而確立了公眾參與環境執法的基本原則依據。

2. 台灣地區的環境保護規定不僅在所謂“環境基本法”中賦予公民參與環境管理的權利和義務，還明確要求政府有義務邀請公眾參與環境管理。“環境基本法”第 11 條規定：“各級政府得聘請環境保護有關之機關、團體代表和學者專家提供諮詢，各級政府得邀請有關民眾與團體共同參與加強和推動環境保護工作”。

* 廣東商學院法學院教師

3. 台灣地區的環境保護規定確立了環境資源為公共所有的基本原則。“環境基本法”規定：“環境資源為全體國民世代所有”。從而類似於美國環境政策基本法的規定，確立了環境資源公共信託論的制度基礎。根據所有者行使所有權和信託的法理，所有者把環境資源委託給行政機關管理，行政機關負有全心全意、認真負責地為所有人盡善良管理人的注意義務，如果受託人違反信託，則作為所有人的全體公民有權提起訴訟，要求受託人承擔相應的責任。

4. 台灣地區的環境保護規定確立了公眾參與環境監管的組織基礎。“環境基本法”規定：“行政院應設置國家永續發展委員會，負責國家永續發展相關業務之決策，並交由相關部會執行，委員會由政府部門、學者、專家及社會團體各三分之一組成。公眾參與環境治理的層次提高，尤其社會團體、學者、專家很多都是環境團體或主要成員，都可能成為環境公益訴訟關聯主體。

5. 台灣地區的環境保護規定確立了環境公民訴訟制度。“環境基本法”第 34 條規定：“各級政府疏於執行時，人民或公益團體得依‘法律’規定以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟”。為激勵原告提起環境公民訴訟，“環境基本法”還規定了“行政法院”做出判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、監測鑒定費用或其他訴訟費用予對維護環境品質有具體貢獻之原告。同時，依據“環境基本法”的規定，環境公民訴訟還必須有具體的“法律”規定，目前台灣地區的環境保護規定中，有“廢棄物清理法”第 72 條、“水污染防治法”第 72 條、“空氣污染防治法”第 81 條、“土壤及地下水污染整治法”第 49 條、“環境影響評估法”第 23 條、“海洋污染防治法”第 59 條等均規定了環境公民訴訟的內容，如“水污染防治法”第 72 條規定：“事業、污水下水道系統違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠忽執行職務之行爲，直接向高等行政法院提起訴訟，請求判令其執行。”

(二) 台灣地區環境公益訴訟的運行

台灣地區環境公益訴訟雖然得到環境保護規定的普遍確認，但是環境公益訴訟的實施績效比較低。迄今為止，台灣地區環境公益訴訟獲得成功的案例並

不多。一個標誌性的環境公益訴訟案例是 2008 年台東美麗灣訴訟案件。2007 年 7 月台灣地區環保聯盟對台東縣政府提起公民訴訟，控告台東縣政府允許美麗灣度假村有限公司在台東杉原海岸違法興建度假村，因為該案的環境影響評價報告並沒有獲得通過，但台東縣政府依然批准興建度假村。2008 年 1 月 23 日台灣地區高雄“高等行政法院”判決環保聯盟勝訴。這是台灣地區自 1999 年首次規定環境公民訴訟條款以來，第一個環境公益勝訴的案例。

雖然台灣地區早在所謂“行政訴訟法”中就規定了公民訴訟條款³，但真正在環境領域運行環境公民訴訟條款卻一直到 2008 年前述的台東美麗灣訴訟案件，可說是台灣環境公益訴訟第一案。早先的環境訴訟案件中，台灣地區法院並不承認環境公民訴訟的原告資格。如 1995 年“最高行政法院”審理的“豪鍵排放廢水案”，判決這樣認定：“提起任何種類之行政訴訟(包括公益訴訟)，必須以訴訟方式請求法院裁判始能達到當事人訴求目的時，才符合訴訟上權利保護之要件，如無庸以訴訟方式請求法院裁判，即能達到其目的時，自無權利保護之必要，法院應以該訴為無理由，判決駁回其訴。該案中侵害人已經在上訴人起訴時自動聲請歇業，並搬遷廠房，因此上訴人已沒有必要依職權勒令侵害人歇業之必要。其次，公益訴訟固不以原告本身之權利或利益受損害為要件，惟提起公益訴訟仍必須以提起訴訟始能達其目的時，即必須有權利保護必要時，法院始能進一步為實體上斟酌。”可見，在從 1999 年首次規定環境公民訴訟條款之前，台灣地區的環境公益訴訟有名無實，儘管所謂“行政訴訟法”早就進行了規定，但在環境公益訴訟領域並沒有實質性進展。

而在新“環境基本法”頒佈後，採行了許多先進的環境法理念，確立了許多前衛的環境法制度，環境公益訴訟作為台灣地區推行民主化改革，公眾參與環境治理的對策迅速發展。而在美麗灣環境公民訴訟案件之前，台灣也發生了多起環境公益訴訟案件，但這些案件基本上都被駁回，或者因缺乏立法依據被終止，或者由於法院保守的態度，法官始終堅持建立在權利基礎上的起訴資格要件，這極大地限制了台灣地區環境公益訴訟的發展。

總結台灣地區環境公益訴訟的發展，一方面是日益迅速發展的民主化運動，促進了公眾參與環境監管，為環境公益訴訟提供了土壤；另一方面，台灣地區環境公益訴訟在環境影響評價領域的發展，能夠確保公眾參與環境決策過程，保證環境決策的合理性和

合法性。⁴

二、內地的環境公益訴訟制度

(一) 內地的環境公益訴訟立法

《中華人民共和國憲法》第2條、第9條、第41條以及《中華人民共和國環境保護法》第6條確立了公民有參與和監督環境管理的權利和義務，從而為環境公益訴訟制度的建立提供了原則性的依據和理念基礎。⁵ 但從原則、理念上升到制度層面，仍然還有一個漫長的過程，受制於國家整體法治的漸進性發展，內地至今尚未制定包含公民參與環境公益訴訟條款的法律。比如，《中華人民共和國海洋環境保護法》第90條第2款規定：“對破壞海洋生態、海洋水產資源、海洋保護區，給國家造成重大損失的，由依照本法規定行使海洋環境監督管理權的部門代表國家對責任者提出損害賠償要求”。雖然在該法中，代表國家行使海洋監督管理權的部門能夠出於環境公益需要提出損害賠償之訴，但這個規定顯然賦予國家機關提起環境公益訴訟之權利，並沒有賦權給公民。再比如，《中華人民共和國環境影響評價法》第11條規定：“專項規劃的編制機關對可能造成不良環境影響並直接涉及公眾環境權益的規劃，應當在該規劃草案報送審批前，舉行論證會、聽證會，或者採取其他形式，徵求有關單位、專家和公眾對環境影響報告書草案的意見。”該條規定雖然明確了公眾環境權益，但卻沒有規定相應的公眾環境權益的訴訟救濟方式。

迄今為止，內地在1996年發佈的《國務院關於環境保護若干問題的決定》中首次建立公眾參與機制，發揮社會團體的作用，鼓勵公眾參與環境保護工作，檢舉和揭發各種違反環境保護法律法規的行為。這是內地開始構建公眾參與環境治理的制度依據。2005年發佈的《國務院關於落實科學發展觀加強環境保護的決定》首次提出：“完善對污染受害者的法律援助機制，研究建立環境民事和行政公訴制度。發揮社會團體的作用，鼓勵檢舉和揭發各種環境違法行為，推動環境公益訴訟。”該行政法規的出台，說明中央政府已經充分認識到構建環境公益訴訟制度的重要性，並標明大力推動的態度，從而為地方政府構建環境公益訴訟制度奠定制度基礎。

在中央政府的強力推動下，各級地方政府走在環境公益訴訟立法的前列。如無錫市中級人民法院和市檢察院聯合發佈了中華人民共和國首個關於環境公

益訴訟的地方規定——《關於辦理環境民事公益訴訟案件的試行規定》，引入了一些頗具創新性的程序設計；雲南省昆明市中級法院、市檢察院、市公安局、市環保局聯合發佈了《關於建立環境保護執法協調機制的實施意見》，其中專門規定了環境公益訴訟案件由檢察機關、環保部門和有關社會團體向法院提起訴訟。雲南省高級人民法院在2009年5月13號召開的全省環保法庭座談會上，推出了環保案件審理的“審判指南”，也就是這次會議的會議紀要。該紀要提出除了要在雲南全省範圍內大力推廣環保法庭的建設外，還對環境公益訴訟的審理程序進行了明確，規定了訴訟主體，受案範圍中明確排除資源類案件，重點先解決最迫在眉睫的水域污染問題。還規定在一般環境侵權案件中關於因果關係證明的舉證責任倒置規定，公益訴訟案件免於繳納案件受理費。2010年1月8日，經貴州省人大常委會正式批准，貴陽市人大通過了《貴陽市促進生態文明建設條例》，首次以地方性法規形式規定環境民事公益訴訟和行政公益訴訟制度。貴陽市中級人民法院發佈了《關於大力推進環境公益訴訟、促進生態文明建設的實施意見》，對環境公益訴訟的概念、類型、提起主體、訴訟費用、歸責原則等做出全面規定，可以說是貴陽實行公益訴訟以來的全面總結。⁶

(二) 內地環境公益訴訟的運行

內地雖然沒有環境公益訴訟法律，只有環境公益訴訟的相關規範性法律文件，但實踐卻催生出多起環境公益訴訟的司法案件。

案例1：2000年12月30日，山東省青島市300名市民以經青島市規劃局批准的在音樂廣場北側建立住宅區的做法破壞了廣場的景觀、侵害了自己的優美環境享受權為由將青島市規劃局告上了法庭。法院受理了此案，認為青島市民具有主體資格。

案例2：2002年6月，浙江省杭州市農民陳法慶以行政不作為為由將杭州市余杭區環保局告上法庭，認為環保局沒有對製造粉塵、噪音的石礦企業進行處理，法院判決駁回起訴。2003年12月，陳法慶又以同一事由將浙江省人民政府和浙江省環保局告上法庭，法院未受理此案。

案例3：2003年2月，浙江省杭州市律師金奎喜向杭州市西湖區人民法院起訴杭州市規劃局，要求規劃局撤銷老年大學項目許可證以保護西湖景區名勝，法院未受理此案。

案例4：2007年3月，福建省廈門市市民林雷將

公益公交、特運順聯、白鶴友誼 3 家公交公司告上法庭。林雷認為，3 被告運營的公交車超標排放黑煙、污染空氣，對他的健康造成了損害，3 被告已經構成侵權。林雷要求法院判令 3 被告公開道歉，並賠償他人民幣 1 元的損失。法院受理了此案，但一審判決林雷敗訴。⁷

早期的環境公益訴訟案件，多數以公民個人在缺乏法律依據的情況下，以堂吉訶德式的個人英雄主義向環境污染企業和不作為的政府發出吶喊，儘管多數環境公益訴訟案件或者被駁回，或者乾脆不受理，但卻體現出法治的進步和環境污染現實的需要，直至國務院在加強環境保護的決定中明確提出鼓勵和推動環境公益訴訟。

因應現實的需要，內地很多地方人民法院紛紛開始了設立環保法庭的司法實踐。2004 年，河北省晉州市成立專門的環保法庭。2007 年，貴州省貴陽市中級人民法院成立了環保審判庭。2008 年 5 月，江蘇省無錫市中級人民法院成立了環保審判庭。2008 年 8 月，江蘇省常州市設立了環保巡迴法庭。從實踐情況來看，設立環保法庭有利於保障環境司法的獨立性，能從根本上解決行政執法難的問題，有利於環境事故的責任追究。

環保法庭的設立，為在司法層面開展環境公益訴訟的有益嘗試提供了制度基礎。如 2009 年首例環保社團提起的環境公益訴訟案件中，中華環保聯合會收到江蘇省江陰市朱正茂等 80 多位居民反映江陰港集裝箱有限公司環境污染的投訴。中華環保聯合會為維護居民自身的環境權益和社會公共環境利益，於 2009 年 7 月 3 日向無錫市中級人民法院提起環境民事公益訴訟，請求法院判令被告集裝箱公司立即停止侵害，消除污染威脅。無錫市中院受理了該案，後經法庭組織原被告雙方調解，該案最終以調解結案。再如，2010 年 8 月，昆明市環保局向昆明市中級人民法院提起環境公益訴訟，請求昆明三農農牧公司和羊甫聯合牧業公司在未按環評批覆要求建成污水收集處理設施的情況下，陸續允許養殖戶進入養殖小區養豬，導致廢水滲入地下水系統，造成千米之遙的大龍潭水質變壞，兩個月後出現發黑發臭現象，人畜無法飲用。要求立即停止侵害，賠償污染治理費 417.21 萬元，以及事故專項應急監測費和治理成本評估費 15.5 萬餘元。昆明市中院認為，環保局為保護該市生態、生活環境，追究危害環境的侵權責任，挽回環境侵權行為給社會造成的損失，代表國家向兩被告提起民事訴訟，符合法律規定。2011 年 1 月，法院做出一審判決，

要求兩被告立即停止侵害，向市環境公益訴訟救濟專項資金支付治理費 417.21 萬元和治理成本評估費 13.252 萬元；駁回環保局其他訴訟請求，案件受理費 4 萬元由兩被告承擔。⁸

總體上看，近幾年來，內地在環境公益訴訟制度的司法實踐中有了多次破冰之訴，而且環境公益訴訟案例越來越多。比如，中華環保聯合會已經累計提起五起環境公益訴訟。但是，中華環保聯合會不是一般的環境民間團體，其具有一定的官方背景，是一家經國務院批准、民政部註冊、環境保護部主管的全國性社團組織，因此中華環保聯合會在環境公益訴訟領域的成功並不具有代表性，也就是說，真正的環境公益訴訟實際上還是很稀缺的。迄今為止，惟一真正由環境草根社團提起的環境公益訴訟案件，是 2011 年 10 月 19 日，環保草根組織自然之友，就曲靖銘渣污染事件向雲南曲靖市中級人民法院提起環保公益訴訟，收到了該院的立案通知書。此前，雖然該環保組織曾兩次起訴，但都未被受理。

三、啓示和借鑒

比較海峽兩岸在環境公益訴訟的有關規定和具體實施方面，有着各自不同的特點。

(一) 環境公益訴訟的構成要件之比較

台灣地區環境公益訴訟的成立需要以下構成要件：一是實體要件，二是程序要件。其中，實體要件包括：

1. 須人民或團體為了維護公益而提起。
2. 須無關自己法律上的直接利益或者權利。台灣學者的通說認為，台灣公民訴訟是所謂的客觀的行政訴訟。如果行政機關的違法行為直接涉及人們具有的權利或者法律上利益，則需要提起所謂的主觀行政訴訟，而不能提起維護公益的訴訟。⁹
3. 提起公益訴訟需以法律有特別規定者為限。為防止濫訴，所謂“行政訴訟法”第 9 條但書明定以“法律上有特別規定者為限”。

4. 須主管機關疏於執行。疏於執行的表現最直接的是行政機關沒有依照法律的規定進行必要的行政檢查以及確認違法的時候造成的行政罰；此外也包括後續的行政執行，如強制執行。

程序要件包括：

1. 書面告知。受害人民或公益團體應當敘明疏於

執行之具體內容，以書面告知主管機關。同時，“空氣污染防治法”、“土壤及地下水污染整治法”、“廢棄物清理法”、“水污染防治法”、“海洋污染防治法”及“環境影響評估法”都存在着一定的告知格式。

2. 60日提前通知期。“空氣污染防治法”第81條、“土壤及地下水污染整治法”第49條、“廢棄物清理法”第72條、“水污染防治法”第72條、“海洋污染防治法”第59條及“環境影響評估法”第23條都有如下類似規定：主管機關於書面告知送達之日起60日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行爲，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。60日“等待期間”的立法目的在於給主管機關有相當時間來採取必要的措施，避免因為公民訴訟的提起而影響主管機關的處置。

3. 費用。“行政法院”作出判決時，可以依職權判令被告機關支付適當律師費用、監測鑑定費用或者其他訴訟費用於對維護環境品質有具體貢獻的原告。¹⁰

而內地在環境公益訴訟的構成要件上，體現出強烈的公權色彩。

1. 起訴主體。在制度層面，內地規定了多種類型的環境公益訴訟主體。如2011年7月，海南省高級人民法院出台意見，明確提起環境公益訴訟6大主體，包括檢察院、相關行政主管部門、依法成立的自然保護區管理機構、從事環境保護和社會公益事業法人組織、基層群眾性自治組織以及公民。2011年12月，重慶市高級人民法院也出台意見規定，公益性社會團體可依法提起環境公益訴訟。

但實際上，內地的環境公益訴訟成功案例，基本上都是由公權力機關提起的。如2007年，貴州省發生的貴州市“兩湖一庫”管理局訴貴州天峰化工有限公司環境污染案，是一起典型的環境公益訴訟。法院認為原告是國家環境資源管理部門，是公益性的事業單位，法院認為其能夠代表環境公益，作為原告提起訴訟。再如，2008年，廣州市海珠區檢察院正式向廣州海事法院起訴新中興洗水廠廠主陳忠明違法排污，造成水域污染，要求賠償環境污染損失和費用。廣州市海事法院審理後認為，檢察機關作為國家的法律監督機關，其檢察權包括保護國家財產免遭違法行為侵害，以及國家財產和資源遭受違法行為侵害時有權代表國家提起訴訟。本案受污染的海珠區石榴崗河水屬於國家所有的資源，故海珠區檢察院有權提起訴

訟。法院判定陳忠明賠償環境污染損失費用共計117,289.2元，由檢察院受償後上繳國庫用於受污染地的環保治理。¹¹ 在內地為數不多的環境公益訴訟案件中，以檢察院為起訴主體的佔據了幾乎全部案例，如2003年山東省德州樂陵市人民檢察院訴金鑫化工廠和2004年四川省資陽市雁江區檢察院訴8家石材廠等環境污染損害糾紛案件。可見，雖然內地在環境公益訴訟的起訴主體上規定了有多種類型，但實際上真正起作用的仍然以政府機關為主，主要是檢察院和環保機關，而其中又以檢察院為多。

2. 起訴對象。與台灣地區不同，內地的環境公益訴訟既有環境民事案件，也有環境行政案件。如2009年，清鎮市法院環保法庭審理的全國第一起由社團組織作為原告提起的環境公益行政訴訟案——中華環保聯合會訴清鎮市國土資源管理局案。但在這兩種類型的環境公益訴訟案件中，以環境民事公益訴訟案件為主。以前內地也發生了多起環境行政公益訴訟案件，但基本上被駁回或拒絕受理。而相比而言，環境民事公益訴訟案件的成功率卻大得多。如貴陽、無錫、雲南三地環保法庭成立至2010年3月，共審理了四起較有影響的環境公益訴訟案件。其中，三起都是環境民事公益訴訟案件，只有一起環境行政公益訴訟案件，即前述的中華環保聯合會訴清鎮市國土資源管理局案，該案也是全國首例和惟一一例成功的環境行政公益訴訟案件。

3. 起訴資格。與台灣地區不同，內地的環境公益訴訟案件並沒有必須的前置程序，而主要是考量起訴主體是否能代表環境公益提起環境公益訴訟，而且這種環境公益訴訟的訴訟資格往往是由法院加以解釋確定。比如，關於普通公民的起訴資格，在貴陽、無錫、雲南三地，只有無錫公開宣稱受理普通公民提起的環境公益訴訟，貴陽沒有明確支持也沒有明確禁止公民作為環境公益訴訟的原告，而雲南則明確規定暫不受理公民個人提起的環保公益案件。¹² 再如，在迄今為止內地的環境公益訴訟案件中，法院都要首先審查起訴主體是否具有環境公益訴訟的起訴資格，然後才決定是否開庭審理，而很多案件根本沒有開庭就駁回了。

4. 裁判方式和費用。與台灣地區不同，內地在環境公益訴訟的司法實踐中，特別是檢察院提起的環境公益訴訟中，以調解結案的方式很常見，並且在調解書中，多是作為被告的污染者的承諾。¹³ 故而環保公益訴訟的費用問題，也是內地環境公益訴訟亟待解決的問題。目前主要採用的是設立環境公益基金的方式

解決。如中華環保聯合會起訴貴陽市定扒造紙廠水污染侵權糾紛時，便向貴陽市環境保護基金會提出污水檢測費申請，基金會根據法庭意見先行墊付。2010年3月，《貴陽市促進生態文明建設條例》明確提出了環境公益訴訟案件訴訟費用的緩、免，專家證言定案，評估、鑒定等費用由環保基金資助等。2011年3月，貴陽市中院出台相關規定，環境公益訴訟的原告如果存在資金困難，例如評估費、鑒定費等，可以申請公益基金援助。2011年9月，海南省高院與省財政廳聯合印發了《海南省省級環境公益訴訟資金管理暫行辦法》，解決當事人提起民事公益訴訟訴訟費用的預交和負擔問題。¹⁴

（二）環境公益訴訟制度實施績效之比較

從前述的比較中可以發現，海峽兩岸雖然在環境公益訴訟的具體規定上存在巨大差距，但在環境公益訴訟的實施績效上，兩岸都存在共同的問題，即環境公益訴訟的實施績效都不理想，都還處在探索階段。

由於法律的穩定性和權威性之需要，內地不可能在沒有取得成熟的立法經驗基礎上，倉促制定環境公益訴訟法律，因此採取地方政府先行試點立法和司法，取得環境公益訴訟的制度實施經驗，然後再行全國性的立法，這是符合規律的明智之舉。而台灣則採取了一種比較大膽的做法，在環境公益訴訟制度尚未得到全民的普遍接受前，就率先在“環境基本法”等一系列環境法律中加以制度確立，並配套了可操作性的實施規範，但事實證明，雖然制度先行，由於缺乏制度的實施基礎，比如公民的環境公益訴訟意識、社會對環境公益訴訟的接受程度、環境團體的建立與發展、政府促進環境公益訴訟的實際行動等方面都還沒有及時跟進，導致環境公益訴訟並非如立法者最初設想的那樣美好，也沒有達到制度設計者對環境公益訴訟本來設計的制度績效。

必須承認，一項法律制度的實施績效，絕不是孤立的，而是取決於民族文化、社會背景、公眾意識等多個因素的複合作用。台灣地區原本借鑒美國的環境公民訴訟、日本的民眾訴訟等公益訴訟模式，但沒有考慮到美、日的特殊國情、民族文化、歷史傳統等方面的因素，致使普遍存在的環境公益訴訟規定缺乏應有的實施績效。相比之下，內地雖然缺乏法律層次上的環境公益訴訟制度，但也有不少地方性法規、部門規章和規範性法律文件集中規範了環境公益訴訟，不過儘管這些規定已經付諸實施，有些還取得了較好的實施績效，但不得不承認，內地仍然停留在制度的試

點階段，至於這種試點何時結束仍然是個未知數。台灣地區在立法層面上的大膽嘗試，雖然沒有取得良好的制度實施績效，但卻確立了領先的環境公益訴訟制度，並進而為該制度的進一步發展奠定了基礎。

而內地雖然在地方政府層次上實施了環境公益訴訟制度，但由於主要以檢察機關和環境行政機關為環境公益訴訟的起訴主體，在內地當前的體制下，有掩蓋行政機關不當行政行為之嫌疑，檢察院完全可以通過發出檢察建議的方式，督促環境污染企業和環境行政監督管理機關及時治理污染和監管環境污染，如果允許檢察院提起環境公益訴訟，可能削弱其法律監督職能。畢竟，檢察院有自己的專門權利和義務，提起環境民事公益訴訟或行政公益訴訟並非其本職工作。提出檢察建議就是其行使環境法律監督的最好形式。同時，允許環境行政機關提起環境公益訴訟，也會削弱其本身具有的環境管理職能，在內地的現實體制中，如果強大的行政機關都解決不了的問題，訴諸司法就一定能解決嗎？同時，允許其提起環境公益訴訟是否是對有限的行政資源的一種浪費呢？況且，在市場經濟體制下，政府官員也是市場經濟人，也存在利益最大化的動機，因此可能存在機構俘獲，造成政府失靈。而公民，或者環境團體，這些是獨立於市場和政府之外的第三方力量，其具有的普遍性和公益性可以最好的代表環境公益提起公益訴訟。

四、結論

一方面是環境公益訴訟應該立法先行。徒法不足以自行，但首先要有立法。在有法可依、有法必依、執法必嚴、違法必究的當代中國法律體制下，立法仍然是排在第一位的。因此，在環境公益訴訟取得一定的實施經驗後，就應該及時確立全國性的環境公益訴訟制度規範，在國家級法律中加以明確的制度確立。譬如，台灣地區雖然早在所謂“行政訴訟法”中就借鑒美、日的經驗規定了公益訴訟，但並沒有實際的、成功的環境公益訴訟案例發生，直到其在所謂“環境基本法”等一系列環境保護規定中確立了環境公民訴訟制度後才出現了成功的環境公益訴訟案例。況且，這也是符合“立法法”的法治原則。在沒有上位法的情況下，下位法是不能做出不同於上位法的規定的。另一方面是環境公益訴訟制度的起訴資格主體範圍應該明確界定為公民、法人或其他組織，而以環保團體為代表。內地有限的司法資源使得立法者不得不

擔心濫訴的可能，但是以目前情況來看，內地發生的大量環境公益訴訟中，沒有一例是濫訴的案例，都是受害人在受到嚴重的環境污染損害或有損害之危險的情況下發生的，同時濫訴還要受到法院立案庭的審查。台灣地區的環境保護規定中的環境公民訴訟，主要是以“國民”或公益團體為起訴主體的，並沒有涉

及檢察院或環境行政監督機關。內地雖然規定有環境公民起訴，但實踐中沒有一例成功的環境公民起訴的案例，而以環境公益團體為起訴主體的已經有成功案例發生，這也說明內地在環境公益訴訟的起訴主體上，應該以環境團體為主要代表。

註釋：

- ¹ 陳慈陽：《環境法總論》，北京：中國政法大學出版社，2003年，第317頁。
- ² 見台灣地區《環境基本法》第3條：“基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先。”第4條：“國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。環境污染者、破壞者應對其所造成之環境危害或環境風險負責。”
- ³ 見台灣地區《行政訴訟法》第9條規定：“人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。”
- ⁴ Yeh, J.-R. (2009). *Citizen Suits for Better Environment: A General Review of Environmental Public Interest Litigations in Taiwan*. For The 9th Asia-Pacific NGO Environmental Conference (APNEC9), November 20-21, Kyoto, 2009.
- ⁵ 見《中華人民共和國憲法》第2條：“中華人民共和國的一切權力屬於人民。人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。人民依照法律規定，通過各種途徑和形式，管理國家事務，管理經濟和文化事業，管理社會事務。”第9條：“礦藏、水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘塗等自然資源，都屬於國家所有，即全民所有；由法律規定屬於集體所有的森林和山嶺、草原、荒地、灘塗除外。國家保障自然資源的合理利用，保護珍貴的動物和植物。禁止任何組織或者個人用任何手段侵佔或者破壞自然資源。”第41條：“中華人民共和國公民對於任何國家機關和國家工作人員，有提出批評和建議的權利；對於任何國家機關和國家工作人員的違法失職行為，有向有關國家機關提出申訴、控告或者檢舉的權利，但是不得捏造或者歪曲事實進行誣告陷害。”《中華人民共和國環境保護法》第6條：“一切單位和個人都有保護環境的義務，並有權對污染和破壞環境的單位和個人進行檢舉和控告”。
- ⁶ 文永輝：《我國環境公益訴訟的地方性規範及司法實踐評析》，載於當代法學論壇網：<http://www.gzsfhx.com/showArticle.asp?id=11491>，2012年7月3日；《公益訴訟首入地方性法規》，載於貴州省法學會主辦“一粟法政”網站：<http://ahlawyers.fyfc.cn/art/587231.htm>，2012年7月3日。
- ⁷ 呂忠梅：《環境公益訴訟辨析》，載於《法商研究》，2008年第6期，第131-137頁。
- ⁸ 張寶：《環保局的原告資格之辨——雲南首例環境公益訴訟案件評析》，載於“一粟法政”網站：<http://ahlawyers.fyfc.cn/art/1040943.htm>，2012年7月3日。
- ⁹ 林騰鵠：《行政訴訟法》，台北：三民書局，2005年，第162頁。
- ¹⁰ 齊樹潔，李葉丹：《台灣環境公民訴訟制度述評》，載於《台灣研究集刊》，2010年第1期，第84-90頁。
- ¹¹ 鄧新建等：《廣州市檢察院出台民事公益訴訟指導意見破解環境保護維權四道難題》，載於《法制日報》，2009年8月2日。
- ¹² 同註6。
- ¹³ 王亞男、蘇勝利：《首例環保社團提起的環境公益訴訟案》，載於《環境》，2010年第11期，第30頁。
- ¹⁴ 佚名：《環境公益訴訟民間探索缺乏法律支撐》，載於安徽省人民政府法制辦公室網站：http://www.ahfzb.gov.cn/content/news_view.php?id=24405，2012年7月3日。