

【法学研究】

完善我国环境公益诉讼制度的思考

王 曦 章 楚 加

摘 要: 随着环境形势的日益严峻,政府在环境监管中的作用愈发重要。我国2014年修订的《环境保护法》明确规定各级地方政府对本行政区域的环境质量负责,但该法对地方政府怠于履行环境监管职责的情形没有设计相应的外部监督制度,客观上造成环境公益诉讼实践发展不平衡。借鉴欧美国家主要由公民或环保团体针对政府的环境违法行为提起行政公益诉讼的环境公益诉讼立法例和司法实践,完善我国环境公益诉讼制度的关键是构建环境行政公益诉讼制度,以规制环境保护领域的“政府失灵”现象,并理顺公共环境事务中行政权与司法权的关系。

关键词: 环境行政公益诉讼; 环境保护法; 环保团体; 政府失灵; 监督

中图分类号: D922.68

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2016)03-0049-06

从制度创新的角度看,我国2014年4月修订、2015年1月1日起施行的《环境保护法》(以下简称新《环境保护法》)的一大特色是,明确规定各级地方政府对本行政区域的环境质量负责,这为规范和约束地方政府的环境行政行为提供了基本依据。但遗憾的是,对于地方政府疏于履行环境保护职责的情况,新《环境保护法》没有规定有力的外部监督制度。该法第58条被人们誉为“环境公益诉讼条款”并被寄予应对环境危机时代诸多环境问题的热切期望,但就这一法条的实质内容而言,应当对这个美誉打个问号。自新《环境保护法》实施以来,各地环保组织依据该法第58条参与环境公益诉讼的热情普遍高涨,但将政府行为纳入环境公益诉讼制度的规制范畴尚存在法解释学上的障碍。目前,检察机关开展的环境行政公益诉讼试点中将环保组织排除在了原告范围之外,这不利于环境公益诉讼的长远发展。对照国外比较成功的环境公益诉讼立法例和司法实践,可以认为,如何将新《环境保护法》规范和约束地方政府环境行政行为的理念付诸实践,是完善我国环境公益诉讼制度的关键。

一、现行法律规定的缺失

1. 新《环境保护法》第58条的局限性

新《环境保护法》第58条对环境公益诉讼制度作了明确规定,这无疑是一个巨大进步。该法条的具体内容是:对污染环境、破坏生态、损害社会公共利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼:(1)依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;(2)专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前述规定的社会组织向人民法院提起诉讼,人民法院应当依法受理。提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。从文义解释的角度,可以将该法条的内容理解为环境公益诉讼的诉因和环保团体的原告资格两部分,其中诉因限于污染环境、破坏生态、损害社会公共利益的行为,政府的环境违法行为是否包含在此诉因内,从文义解释角度难以得出结论。现实生活中,不仅企业和其他私主体在生产、经营、生活中排放污染物等活动会造成环境污染和生态破坏,作为环境管制者的政府在管理上的乱作为和执法懈怠也会带来

收稿日期:2016-01-20

作者简介:王曦,男,上海交通大学凯原法学院教授,博士生导师,中国法学会环境资源法学研究会副会长,上海市人民政府参事(上海 200030)。

章楚加,女,上海交通大学凯原法学院博士生(上海 200030)。

严重的环境污染和生态破坏后果。^①环境公益诉讼作为维护环境公益的一种法律手段,应当不仅适用于私主体,而且适用于对地方环境质量负有法定职责的地方政府,但遗憾的是,新《环境保护法》第 58 条并没有为公民和环保团体提起环境行政公益诉讼提供法律依据。

2. 新《行政诉讼法》的不足

在我国现行立法中,不仅新《环境保护法》有关环境公益诉讼被告范围的规定存在不足,新《行政诉讼法》(2014 年 11 月修订、2015 年 5 月 1 日起施行)对环境公益诉讼被告范围的规定也存在很大缺失。根据我国《立法法》,对于涉及地方政府行政行为合法性的案件,司法机关在进行审查时,程序上依据《行政诉讼法》。遗憾的是,我国 1990 年《行政诉讼法》在修订过程中,虽然专家意见稿中提到了行政公益诉讼制度,学界希望借修法之契机推动行政公益诉讼制度入法,但全国人大常委会法制工作委员会以时机不成熟为由,在最终出台的新《行政诉讼法》中并未对行政公益诉讼制度作出规定,这为我国环境公益诉讼的发展造成了客观上的障碍。从我国目前的环境司法实践来看,各地环境资源法庭对环境资源案件基本上采用民事案件、刑事案件、行政案件“三审合一”的审判模式,但审判程序依旧实行“三审分立”的原则,对于以行政机关为被告的环境资源案件,审判程序依据新《行政诉讼法》。有学者认为,应当对新《环境保护法》第 58 条作扩大解释,将有损环境的违法行政行为理解为该法条规定的污染环境、破坏生态、损害社会公共利益的行为的一种。^②但是,在新《行政诉讼法》没有规定行政公益诉讼制度的前提下,即使对新《环境保护法》第 58 条作扩大解释,也难以实现相应的行政司法救济。

二、我国环境公益诉讼实践之审视

1. 新《环境保护法》实施后环境公益诉讼的发展

从 2007 年年底贵州省清镇市人民法院受理全国第一起环境公益诉讼案件至 2014 年 12 月,我国法院系统共受理环境公益诉讼案件 65 件。^③新《环境保护法》实施以来,我国环境公益诉讼实践发展迅速,人民法院受理环境公益诉讼案件的数量大幅增加。根据最高人民法院的统计,2015 年 1—11 月不足一年的时间内,全国法院就受理了 48 起环境公益诉讼案件,其中环境民事公益诉讼案件 45 件,环

境行政公益诉讼案件 3 件。^④与环境民事公益诉讼案件数量相比,环境行政公益诉讼案件数量极少,我国环境公益诉讼发展中的不平衡格局凸显。

2. 环境公益诉讼实践发展不平衡的原因

如前文所述,在法律制度供给层面,我国新《环境保护法》和新《行政诉讼法》都对环境行政公益诉讼实践的发展造成了一定阻碍。从司法受案层面看,新《环境保护法》实施以来人民法院审理的三起环境行政公益诉讼案件皆由检察机关提起,依据是最高人民检察院发布的《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》,该试点方案的依据是全国人大常委会制定的《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》。值得注意的是,全国人大常委会赋予检察机关提起行政公益诉讼的权力虽有助于加强检察权对行政权的制衡、实现依法治国的目标,但公益诉讼在本质上是公民参与国家治理的一种理性互动形式,是对行政机关维护国家利益和社会公共利益不足时的一种弥补,因而在肯定检察机关提起环境行政公益诉讼具备正当性的同时,还要对环保团体等其他社会力量参与环境行政公益诉讼的合理性进行考量。检察机关的主业是提起公诉、进行审判监督和监所检察、预防腐败等,将提起环境行政公益诉讼作为检察机关的一项“自由裁量”行为,难免导致被提起的环境行政公益诉讼案件挂一漏万,而环保团体是专门从事环境公益维护的社会组织,其对地方政府环境行政行为的监督比检察机关更具有主动性、专业性、持续性和全面性。环境保护应当是多元主体参与的过程,将提起环境行政公益诉讼的资格仅赋予检察机关,不利于环境公益诉讼的长远发展。

3. 环保团体在环境行政公益诉讼中的角色定位

2015 年是我国新《环境保护法》实施的第一年,各地出现了许多环境民事公益诉讼案例。分析相关裁判文书可以发现,“政府失灵”与环境侵权事件的发生存在一定的关联性。以最高人民法院公布的 2015 年度“环境侵权十大案例”之一——北京市朝阳区“自然之友”和福建省“绿家园”两家环保组织诉谢某某等四人破坏林地案为例,该案中原告称被告的采矿行为导致林地毁坏,应承担环境侵权责任,被告则称其无证采矿行为系当地政府此前“先开采、后办证”的招商引资政策所引起,多年来当地政府一直对其行为采取默许态度,故对所造成的林地

破坏后果也应承担责任。不难发现,当地政府在环境保护中存在监管缺失、监管不力等“政府失灵”问题。该案的判决结果一出,舆论纷纷为环保团体胜诉点赞。在肯定环保团体参与环境公益事业的积极意义的同时,更值得思考的是,如何避免政府监管缺位、监管不足等问题发生,如何避免环境破坏行为持续多年却无人制止的现象重演。换言之,环保团体应敦促政府及时履行环境监管职责,而不是坐等环境受损已成既定事实后才提起环境民事公益诉讼。

在现有立法框架下,我国环境公益诉讼实践中针对私主体的环境民事公益诉讼十分活跃,而针对地方政府的环境行政公益诉讼发展缓慢。这就出现了一种怪相:一方面,地方政府受国家和社会委托,本应对地方环境质量负责却怠于管理地方环境事务,并由于环境行政公益诉讼立法的滞后而得以躲避诉讼监督;另一方面,环保团体作为社会公众的代言人,通过环境民事公益诉讼代替地方政府行使环境监管职能。这种怪相是我国环境公益诉讼制度立法的先后顺序颠倒所致。正确的立法顺序应当是,先建立环境行政公益诉讼制度,后建立环境民事公益诉讼制度。如此,当环保团体发现环境违法现象时,可以敦请地方政府履行环境监管职责;若地方政府怠于履行环境监管职责,环保团体可以依法提起环境行政公益诉讼,通过司法权纠正行政权的懈怠。目前环保团体通过提起环境民事公益诉讼来代替地方政府履行环境监管职能,这是一种角色错位,不仅极不合理,还会导致公共资源和民间资源的巨大浪费。诚然,政府环境治理中起主导作用,但如果仅靠环境决策和管理中强调公众参与,而不建立环境行政公益诉讼制度,则仅依靠环境民事公益诉讼制度,难以强化社会公众的环境监督和约束作用,难以防范环境决策中的潜在风险。^⑤因此,在我国现有权力分工体系下,赋予公民和环保团体提起环境行政公益诉讼的权利,是扩大环境治理的民主参与范围,实现以权利制约权力的有效途径。^⑥

三、境外及国际经验之对照

现代环境公益诉讼制度发轫于欧美,后被世界上许多国家和地区所效仿。纵观目前建立环境公益诉讼制度的国家和地区的环境法发展历程,一个值得重视的现象是,其环境公益诉讼立法均以政府环境行政行为为主要规制对象。

1. 美国公民环境诉讼

现代公益诉讼实践肇始于美国。伴随着剧烈的社会变革,各种公益诉讼实践在美国蓬勃发展。20世纪70年代,美国环境保护领域开始兴起公益诉讼。最早确立我们今天所称的环境公益诉讼制度的,是美国1970年《清洁空气法》中的公民诉讼(citizen suits)条款(该法第304条)。该条款规定的被告包括国家(美利坚合众国)、美国联邦环保局、政府有关行政机构等公共主体,以及企业、个人等私主体。该条款旨在敦促政府勤勉执法、企业严格守法,依据该条款,当政府怠于履行环境保护职责时,任何人都可以通过提起公民诉讼迫使政府积极履行职责。^⑦美国公民环境诉讼制度采用复合型诉讼模式,该制度虽然赋予环保团体对私主体的诉权,但诉权的启动受诉前通知程序(要求环境行政机关先行管理的程序)限制。美国联邦法院恪守司法权与行政权相分离的原则,尊重行政机关在环境保护领域的优先管辖权。美国建构环境公益诉讼制度的首要目标是敦促行政机关勤勉执行环境法律,这一点在“美国公民诉讼制度之父”——密西根大学法学院约瑟夫·L.萨克斯教授的名著《保卫环境:公民诉讼战略》一书中有鲜明体现。该书列举的案例几乎都是针对行政机关的,体现了环保团体具有提起环境行政公益诉讼原告资格的必要性。^⑧

2. 德国环保团体诉讼

考察欧盟国家环境公益诉讼的发展进程,不难发现,大多数欧盟国家的环境公益诉讼立法只允许针对有关环境的行政行为提起,只有荷兰、比利时、葡萄牙等少数国家允许针对私主体(公司或企业)提起环境公益诉讼。^⑨欧盟国家的环境公益诉讼立法以德国为代表。自1994年德国《基本法》第20条a款确立政府的环境保护义务开始,德国一直将环境法视为公法,认为环境保护乃政府之职责。^⑩受传统行政诉讼主、客观理论分野之束缚,在很长一段时间内,德国环保团体诉讼发展缓慢。1997年签署《奥胡斯公约》^⑪是德国推动环保团体诉讼发展进程的分水岭,该公约对德国2002年《联邦环境救济法》的出台产生了深刻影响,此后德国通过单行法的形式为环保团体诉讼提供了新的途径。^⑫

德国环境公益诉讼制度将环保团体诉讼作为主要形式,这种诉讼只能针对有关环境和资源保护的法律所特别列举的那些政府行为提起,其实质是一

种行政诉讼。^⑬德国环境保护法律对可诉的政府行为进行了列举,如 2002 年德国《联邦自然保护法》第 61 条规定环保团体可以针对行政决定提起诉讼,具体包括三种情形:一是直接对规划和建设工程的环境影响评价审批决定提起诉讼;二是对行政机关撤销、解除有关自然与风景保护区的禁令的特许行为提起诉讼;三是对德国《设施许可条例》《联邦污染防治法》等法律规定的必须申请行政许可的建设项目规划或运营项目规划行为提起诉讼。^⑭可见,德国环保团体诉讼始终围绕政府的环境行政行为展开,立法者采用列举的方法将建设规划等抽象行政行为也纳入了这种诉讼的范畴,意图运用司法权对政府有关环境的行政行为进行监督和制约。^⑮

3. 我国台湾地区的环境行政公益诉讼

我国台湾地区环境公益诉讼制度深受美国和德国立法的影响,有多部环境法规中的公民诉讼制度都明确规定只能以行政主管机关为被告。例如,我国台湾地区 2002 年《环境基本法》第 34 条第一项,“各级政府疏于执行时,人民或公益团体得依法律规定以主管机关为被告,向行政法院提起诉讼”;2006 年修订的《空气污染防治法》第 81 条第一项,“主管机关疏于执行时,受害人民或公益团体得叙明疏于执行之具体内容,以书面告知主管机关。主管机关于书面告知送达之日起六十日内仍未依法执行者,受害人民或公益团体得以该主管机关为被告,对其怠于执行职务之行为,直接向行政法院提起诉讼,请求判令其执行”;2006 年修订的《废弃物清理法》第 72 条也有类似规定。^⑯从文本分析的角度看,我国台湾地区的环境公益诉讼制度兼采美、德两国立法之长,既吸取德国环保团体诉讼制度的优势,以行政机关为主要规制对象,又效仿美国公民诉讼制度,以 60 日为敦促履行期限。

4. 实证数据之分析

在全球范围内,从司法实践中环境公益诉讼案件的数量来看,针对政府行为的环境公益诉讼案件数量相当大。据美国学者统计,1995—2003 年间,美国公民仅依据《清洁空气法》《清洁水法》《资源保护与恢复法》《海洋保护、研究与禁渔区法》四部法律,就提起了针对州和地方政府的 937 件行政诉讼。^⑰在德国,“环保团体诉讼的成功率远远高于个人诉讼的成功率,甚至达到 43%,这其中包括由于部分胜诉和调解,完全胜诉率大约是 20%。值得注

意的是,在基础设施项目这一重要领域里,普遍结果是部分胜诉,而针对污染设施(如燃煤电厂)提起的环保团体诉讼成功率可达到 48.6%”^⑱。可见,德国针对政府行政行为的环保团体诉讼制度的实施效果很好,不仅起到了敦促政府勤勉履行环境保护职责的作用,而且促进了社会力量与政府在解决环境与发展问题上的协作。

四、建立环境行政公益诉讼制度是完善我国环境公益诉讼制度的关键

与欧美国家和我国台湾地区将政府环境违法行为作为环境公益诉讼制度的主要规制对象不同,我国尚未建立环境行政公益诉讼制度,立法滞后导致环保团体无法借助于司法权来督促地方政府勤勉履行环境保护职责。新《环境保护法》为规范和监督政府环境行政行为规定了人大监督、新闻媒体监督、行政监督、公众举报等制度和相应的问责机制,但环境行政公益诉讼制度缺失将弱化这些制度和机制的实施效果,这一缺陷亟须弥补。

1. 我国建立环境行政公益诉讼制度的必要性

环境公益诉讼制度的特殊作用在于,借助于公民和环保团体的力量,利用司法权纠正行政机关在环境管理中的不当行为。我国通过司法纠正政府不当环境行政行为的必要性表现在以下四个方面。

第一,监督行政机关依法履行环境保护职责的需要。地方政府在环境保护中的特殊地位和重要作用,决定了应当通过环境行政公益诉讼制度来确保其积极、正确地履行职责。一方面,地方政府担负着环境监管的重任,不容懈怠;另一方面,地方政府担负着地方经济发展的决策者、规划者和推动者的重任,不容出错。在环境保护中地方政府可谓责任重大,其无论是在环境管理上出现懈怠或不作为,抑或在经济发展决策上出现不利于当地环境质量的偏差,都会给当地经济社会发展和环境保护造成长时间、大范围的负面影响,这已经为诸多事例所证实。^⑲因此,除了继续实施和完善党内监督、人民代表大会监督、民主党派和党外人士监督、新闻媒体监督、政府机关内部监督等监督制度,还有必要通过立法建立环境行政公益诉讼制度,以环境司法督促行政机关依法履行环境保护职责。“一个灵敏、有效的权力监控机制,其事中矫正功能,能够对偏离正轨的权力行为予以及时的矫正与补正,保障各级公权

力的正当行使。”^②建立环境行政公益诉讼制度,是依法行政的应有之义。

第二,维护社会公平正义、保护环境公益的需要。当社会公共利益遭受不当行政行为侵害或政府部门怠于保障公共利益时,有必要赋予个人或社会组织提起行政公益诉讼的权利。从法律制度建构的价值取向的角度看,所有法律制度都应当服从有关社会公益的某些迫切需要的考虑。维护环境公益便是这样一种考虑,因为环境公益涉及社会公平正义。国外和我国的无数事实都表明,环境公益有可能被行政机关(其本应是公共利益的维护者)的不当行政行为所侵害。

第三,符合国际立法趋势。从现代行政法的发展趋势来看,扩大行政过程中利害关系人的范围,赋予直接或间接受行政行为影响的相对人依法提起行政诉讼以实现社会公共利益的权利,是现代国家的普遍做法,这一做法在环境保护领域表现得尤为明显。现代工业化国家无不是在工业化过程中为了防止工业化带来环境污染和生态破坏,而赋予政府保护环境公益的职责并以行政诉讼制度作为确保政府切实履行这项职责的最后保障的。建立环境行政公益诉讼制度,将公众对地方政府环境行政行为的不满和相关争议纳入司法审判的轨道,有利于稳定社会秩序、巩固执政基础。

第四,有利于社会各方在环境保护中良性互动。从理顺司法权与行政权关系的角度看,环境公益诉讼既是一种诉讼活动,又是一项保障各方主体在环境保护中良性互动的重要法律制度。如前所述,我国新《环境保护法》和新《行政诉讼法》在环境行政公益诉讼制度上的立法滞后,在一定程度上导致现实中出现了环境民事公益诉讼“热”、环境行政公益诉讼“凉”、环保团体积极参与环境治理、地方政府环境监管部门消极不作为的现象,这种现象有可能导致行政权与司法权错位、司法权超越甚至替代行政权。如果这种现象成为常态,就表明国家对地方政府环境行政懈怠、不力予以默认。因此,必须厘清行政权与司法权在环境保护领域的权限,这是加快国家治理体系和治理能力现代化的需要。

2. 我国建立环境行政公益诉讼制度的宪法依据

从法律渊源的角度看,我国《宪法》为建立环境行政公益诉讼制度提供了依据。该法第41条规定:中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作

人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告和检举的权利,但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。可见,我国《宪法》赋予了公民对国家机关及其工作人员依法行政的监督权。这种监督权的实现形式是多样化的,环境行政公益诉讼即是其一。因此,建立环境行政公益诉讼制度符合我国《宪法》的精神和内涵。

3. 我国建立环境行政公益诉讼制度的具体建议

我国立法机关应当尽快修改有关法律,为环境行政公益诉讼实践提供法律依据,为公民和环保团体敦促地方政府承担新《环境保护法》规定的“对地方环境质量负责”的职责提供合法途径。

第一,对新《环境保护法》和新《行政诉讼法》作相应的修改,确认公民和环保团体的环境行政公益诉讼原告资格。综观英美法系国家和大陆法系国家的环境行政公益诉讼立法例和司法实践,无论是美国的“事实损害”标准、英国的“足够利益”标准,还是德国的“具备法律所认定利益”标准,各国在确认环境行政公益诉讼的原告资格时均采取比较宽松的立场,通过放宽传统的、严格的“原告遭受损害或享有利益”的起诉资格要求,赋予公民或环保团体提起环境行政公益诉讼的资格。^③我国目前的环境行政公益诉讼实践以检察机关为原告,公民和环保团体不能作为原告,这是非常不合理的。建议通过司法解释,对新《环境保护法》第58条作扩大解释,使环境公益诉讼的受案范围包括地方政府的环境行政行为,允许公民及其非政府代表——环保团体通过行政诉讼来监督行政机关依法履行环境保护职责。

第二,由全国人大常委会或最高人民法院对新《环境保护法》第58条“污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为”的表述作扩大解释,将损害环境公共利益的行政行为(包括行政不作为和乱作为)纳入环境行政公益诉讼的受案范围。可以结合我国《环境影响评价法》等法律的相关规定,并参考德国和我国台湾地区的相关立法,以特别列举若干行政行为的方式,明确扩大后的环境行政公益诉讼受案范围。这类特别列举的行政行为可以包括但不限于下列行为:怠于或疏于履行环境保护职责;违犯《环境影响评价法》关于规划环评的规定;不依法公开环境行政信息。

第三,借鉴美国的公民环境诉讼制度,在我国环境行政公益诉讼制度中规定诉前通知程序。具体可

以规定:原告有义务事先告知环境行政机关其提起环境行政公益诉讼的意图,敦促环境行政机关在法定期限(如 60 天或 90 天)内采取措施纠正行政懈怠行为或乱作为。这种诉前告知、敦促程序既尊重了行政机关对环境事务的优先管辖权,又能够节约司法资源、防止滥诉。

第四,试行由公民和环保团体提起环境行政公益诉讼。经全国人大常委会授权,检察机关正在试点环境行政公益诉讼。建议放宽试点范围,在试点法院开展允许公民和环保团体提起环境行政公益诉讼的工作。

综上,只有将对地方环境质量负有法定职责的地方政府纳入环境公益诉讼制度的规制范畴,才能真正将公民和环保团体日益高涨的环境保护热情导入法治轨道,才能将地方政府履行环境保护职责的情况置于公众的有力监督之下,从而确保社会各界和政府部门在环境保护领域良性互动。

注释

①参见王曦《论新时期完善我国环境法制的战略突破口》,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版)2009 年第 2 期。②参见王灿发、程多威《新〈环境保护法〉规范下环境公益诉讼制度的构建》,《环境保护》2014 年第 10 期。③④参见魏晓雯《最高法环境庭副庭长王旭光就环境公益诉讼案件审理情况答记者问》,中国审判网,http://www.chinatrial.net.cn/news/7316.html 2015 年 12 月 29 日。⑤参见陶建国《德国环境行政公益诉讼制度及其对我国的启示》,《德国研究》2013 年第 2 期。⑥参见林莉红、马立群《作为客观诉讼的行政公益诉讼》,《行政法学研究》2011 年第 4 期。⑦⑩参见王曦等《论

创立中国环境公民诉讼制度》,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版)2010 年第 1 期。⑧参见[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,第 92—105 页。⑨⑪⑬参见[德]艾卡·雷宾德《欧盟和德国的环境保护集体诉讼》,王曦译,《交大法学》2015 年第 4 期。⑩参见谢伟《德国环境团体诉讼制度的发展及其启示》,《法学评论》2013 年第 2 期。⑪《奥胡斯公约》的全称是《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》,该公约于 1998 年 6 月在联合国欧洲经济委员会第四次部长级会议上通过,2001 年 10 月 31 日生效。⑫Mario Genth. Ist das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz europarechtskonform? *Natur und Recht*, (2008) 29: 28—32. ⑬Erbguth. W. Entwicklungslinien im Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung: UVP – RL – UVPÄndRL – UVPg – SUP. *Umwelt – und Planungsrecht*, (2003) 23: 321—326. ⑭参见张式军《德国环保 NGO 通过环境诉讼参与环境保护的法律制度介评——以环境公益诉讼中的“原告资格”为中心》,《黑龙江政法管理干部学院学报》2007 年第 4 期;张大海《论我国环境保护团体诉讼的建构——以德国环境保护团体诉讼制度为参考》,《法律适用》2012 年第 8 期。⑮Claudio Franzius. Objektive Rechtskontrolle statt subjektiver Rechtsschutz. *Natur und Recht*, (2009) 31: 384—387. ⑯参见王曦《论规范和制约有关环境的政府决策的必要性》,《法学评论》2013 年第 2 期。⑰林吕建《权力错位与监控》,中国方正出版社,1996 年,第 112 页。⑱参见夏云娇《西方两大法系环境行政公益诉讼之比较与借鉴》,《湖北社会科学》2009 年第 5 期。

参考文献

- [1][美]E·博登海默.法理学:法律哲学与法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,1999:2.
- [2]孙谦.中国的检察改革[J].法学研究,2003(6).
- [3]洪浩,邓晓静.公益诉讼中的检察权配置[J].法学,2013(7).
- [4]韩成军.依法治国视野下行政权的检察监督[M].北京:中国检察出版社,2015:140—141.

责任编辑:邓林

Thought of the Improvement in China's Environmental Public Interests Litigation System

Wang Xi Zhang Chujia

Abstract: With the increasingly severer environmental problems, the government plays a more and more important role in the field of environmental supervision. *Environmental Protection Law of the People's Republic of China* (2014 Revision) has explicitly stipulated that the local governments at all levels shall be responsible for the environmental quality within their respective administrative regions. But Article 58 in the law has not set up corresponding external supervision system on circumstances of governments indolent in carrying out environmental supervision duties, which objectively leads to the unbalanced development of environmental public interest litigation practice. Reference are learned from the environmental public interest litigation legislation and juridical practice in western countries, of which the major is the environmental administrative public litigation instituted by the civil and environmental groups that filed administrative lawsuits. So as to prove that the key to consummate Chinese environmental public interest litigation system should be the construction of the environmental administrative public interest litigation system, in order to regulate the phenomenon of government failure in the environmental protection field and classify the relationship between the administrative power and judicial power in the field of public affairs.

Key words: environmental administrative public interests litigation; environmental protection law; environmental groups; government failure; supervision