

海峡两岸环境行政公益诉讼制度之比较研究

杨晓丹

(福建农林大学 文法学院, 福建 福州, 350002)

摘要:我国大陆地区两年前开始试行环境行政公益诉讼,而台湾地区环境公益诉讼制度已建立并实施了十几年,在立法和司法实践方面都积累了较为丰富的经验。两岸环境行政公益诉讼制度在其法律依据、受案范围、原告资格、诉讼要件等方面各具特色。大陆地区在正式实施环境行政公益诉讼制度时,可以借鉴台湾地区通过环境特别法明确环境行政公益诉讼的受案范围、扩大原告资格范围、设置诉前程序等方面的有益经验,并检视其限定公益诉讼类型的弊端,避免台湾地区在移植域外法制时出现的不同规定衔接的矛盾和教条化的倾向。

关键词:海峡两岸;环境行政公益诉讼;受案范围;原告资格;诉讼类型

中图分类号: D922.1

文献标识码: A

文章编号: 1008-7699(2017)06-0069-07

环境行政公益诉讼是指公民、法人或其他组织依据法律相关规定,在环境公共利益受到行政机关的违法行为或不作为的侵害或有侵害之虞时,为维护环境公共利益而提起行政诉讼的制度。在当今全球范围内环境污染问题日趋严峻的形势下,治理环境问题、保护生态环境已逐渐成为绝大多数政府和民众共同的需求,实施环境行政公益诉讼制度对加强公民对环境公共事务的有效参与,落实环境法律的效力,监督环境执法不力,都具有明显的推动作用。我国台湾地区已经建立并不断发展环境行政公益诉讼制度,而大陆地区仍在试行阶段,对海峡两岸环境行政公益诉讼制度的立法和实践进行比较研究,扬弃台湾地区环境行政公益诉讼制度的优缺点,将为发展大陆地区环境行政公益诉讼制度提供镜鉴。

一、移植域外法制的台湾地区环境行政公益诉讼制度的发展概况

(一)建立在行政诉讼法和环境特别法上的台湾地区环境行政公益诉讼制度

台湾地区的公益诉讼又被称为“公民诉讼”。^[1]根据2000年7月1日实施的台湾地区“行政诉讼法”修正案第9条之规定,公益诉讼系指“人民为维护公共利益,就无关自己权利及法律上利益之事项,对于行政机关之违法行为,所提起的行政诉讼。但以法律上之特别规定为限”。^[2]台湾地区“司法院”在“立法总说明”中指出,本条是参考日本的民众诉讼为维护公益而增设的。^{①[2]}因此,台湾地区公益诉讼即为行政公益诉讼,与大陆地区公益诉讼分为民事公益诉讼与行政公益诉讼有所不同。而台湾地区现有的公益诉讼案件都属于环境行政公益诉讼案件,则是由于其有关行政公益诉讼的特别法主要集中于环境法领域:“空气污染防制法”第81条,“水污染防治法”第72条,“废弃物清理法”第72条,“土壤及地下水污染整治法”第54条,“海洋污染防治法”第59条,“环境影响评估法”第23条,“环境基本法”第34条,“国土计划

收稿日期: 2017-06-10

基金项目: 2015年福建省社科规划项目“海峡两岸环境行政公益诉讼制度比较研究”(FJ2015B099)

作者简介: 杨晓丹(1972—),女,福建平潭人,福建农林大学文法学院法学系副教授,法学硕士。

① 《日本行政事件诉讼法》第5条规定,民众诉讼系指“为改正国家或公共团体不合法规之行为,而以选举人资格或其他无关自己法律上资格所提起之诉讼”。同法第42条规定:“民众诉讼于法律有特别规定者为限,始得提起。”

法”第 34 条。

台湾地区环境行政公益诉讼制度的建立与其环境问题加剧和民众环境意识的兴起密切相关。自 1960 年开始,台湾地区进入了工业化时代,在经济快速成长同时也引发了严重的环境问题。1980 年代,深受环境弊害之苦的民众逐渐从个别抗争发展到组成各种环保团体,致力于环境保护运动。^[3]随着民众环保意识的兴起,环保团体和公益律师持续推动环境立法的发展,台湾地区终于在 1999 年引进了美国环境法上的公民诉讼制度,修正“空气污染防制法”,在第 81 条规定了环境公益诉讼^①,陆续修订或出台的一系列环境特别法也都增设了环境公益诉讼条文。“行政诉讼法”第 9 条、第 35 条与上述环境特别法构成了台湾地区环境行政公益诉讼制度的基本法律依据。

(二)在缓慢推进中的台湾地区环境行政公益诉讼司法实践

环境行政公益诉讼制度在台湾地区实施至今,由台湾地区行政法院受理并作出实质性裁判的环境公益诉讼案件不过二十余件,其中的最受关注的是台东杉原美丽湾度假村案,历经四年三次上诉两次更审终获“最高行政院”终审裁定,成为“台湾地区第一件公民诉讼胜诉案例”^[4],多数案件则因原告不适格或不符合公益诉讼要件被驳回起诉。^[5]但即便是有限的案例,也为环境公益诉讼制度提供了实证样本,为推动制度的发展和完善起到重要作用,值得大陆地区予以参考借鉴。

二、试行过程中的大陆地区环境行政公益诉讼制度立法与实践概况

(一)大陆地区环境行政公益诉讼制度的试行立法概况

2015 年 7 月 1 日通过的《全国人民代表大会常务委员会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》(以下简称“《试点决定》”),授权最高人民检察院在“生态环境和资源保护、国有资产管理、国有土地使用权出让、食品药品安全等领域”开展提起公益诉讼试点。^[6]试点地区为北京等 13 个省、自治区、直辖市。^②该项授权为期 2 年,从 2015 年 7 月 3 日到 2017 年 7 月 3 日。由于这项授权包括了“生态环境和资源保护”等领域里的行政公益诉讼,因此现在试行的环境行政公益诉讼制度即以《试点决定》作为明确的法律依据。

为了推进试点工作,最高人民检察院和最高人民法院于 2015 年和 2016 年陆续发布了《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》(以下简称“《试点方案》”)《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》(以下简称“《试点办法》”)、《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》(以下简称“《最高院试点办法》”),明确规定了行政公益诉讼的起诉、审理规则。

2014 年修订的《环境保护法》顺应各国环境立法的趋势和我国环境保护的需求,在第 58 条增设了环境公益诉讼的规定^③,为环境公益诉讼制度提供了法律依据,但其中的违法行为属于民事行为,还是行政行为,可以提起的是民事公益诉讼还是行政公益诉讼并不明确。此后最高人民法院于 2015 年 1 月 6 日发布的《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》,对适用该条作出解释。一般认为该条规定中“污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为”仅指民事行为。^[7]与《环境保护法》同年修订的《行政诉讼法》却并未如学界预期的那样对行政公益诉讼作出规定,根据该法第 2 条的规定,公民、法人或

① 台湾地区“行政诉讼法”第 81 条规定:公私场所违反本法或依本法授权订定之相关命令而主管机关疏於执行时,受害人民或公益团体得叙明疏於执行之具体内容,以书面告知主管机关。主管机关於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,对其怠於执行职务之行为,直接向行政法院提起诉讼,请求判令其执行。

② 13 个省、自治区、直辖人民检察院为北京、内蒙古、吉林、江苏、安徽、福建、山东、湖北、广东、贵州、云南、陕西、甘肃。

③ 《环境保护法》第 58 条:“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……”

其他组织只能因自身的合法利益受损提起行政诉讼,限定了大陆地区现行的行政诉讼类型仍属于私益诉讼。并且侵害环境公益的行政行为也不在行政诉讼法第12条列举的受案范围之列。因此,公民、法人或者其他组织无法据此对侵害环境公益的行政行为提起环境行政公益诉讼。

在《试点决定》发布之前,我国一些地方已陆续出台了相关规定,试水环境行政公益诉讼^①,但是这些规定在《试点决定》出台之前都存在缺失上位法依据的问题。

(二)大陆地区环境行政公益诉讼制度试行情况

在环境行政公益诉讼制度试行之前,由于行政公益诉讼没有明确的法律依据,仅在个别改革探索地方出现了一些案件。^②至2016年9月,各试点地区检察机关提起的42件诉讼案件中,行政公益诉讼28件、民事公益诉讼13件、行政附带民事公益诉讼1件。^[8]从数据上看,虽然受理的行政公益诉讼案件数量并不多,但经过《试点方案》所规定的诉前程序的过滤,实际上大量的环境行政公益诉讼案件已通过诉前程序纠正行政机关的违法行为而最终未被提起诉讼。^③

三、环境行政公益诉讼受案范围之比较

(一)台湾地区通过环境特别法较为明确地界定行政公益诉讼受案范围

台湾地区“行政诉讼法”第9条规定,行政公益诉讼以“法律”有特别规定者为限,现行有关环境行政公益诉讼的特别法主要是“空气污染防制法”等6部环境特别法和“环境基本法”。据此,环境行政公益诉讼的受案范围包括了主管机关对公私场所违反上述规定所定之义务而疏于执行的行为,其中“公私场所”指的是行政机关、机构、工厂、营业所、房舍及土地等。^④公私场所违反环境保护义务的认定则要根据各类法律文件的具体规定,以“废弃物清理法”为例,违反义务的情形主要有:废弃物清除或处理之运输、储存、工具、方法及设备不符合规定者;事业废弃物之清除、处理不符合规定者;有害事业废弃物之输出、输入或再利用未经许可者等等。主管机关疏于执行指的是主管机关未依法对违法的公私场所采取必要的管制措施,在“废弃物清理法”中主要有以下管制措施:罚款;通知限期改善;经催缴罚款未果者移送法院强制执行;停业处分或命令停工;歇业处分;责令限期清除废弃物,逾期不清除的代为清除等。^[9]

台湾地区通过环境法的特别规定,明确界定了环境公益诉讼的受案范围,基本上涵盖了环境保护领域的各类疏于管制的行政不作为行为,既有利于明确法院对损害环境公共利益的行政行为的司法审查范围,也有利于保护民众的环境公益诉权。但也存在一定的缺憾,即主管机关损害环境公共利益的主动的行政违法行为未被纳入受案范围,使得该制度未能充分发挥其维护环境公共利益的作用。近年来台湾地区环境行政争议的主要案件类型是主管机关违法作出环境评估许可,民众如提起公益诉讼诉请撤销环境评估许可行为,则因不属于环境公益诉讼的受案范围而被驳回,如果按“行政诉讼法”的一般规定提起私益诉讼,则往往因为原告不适格而被驳回起诉。

(二)大陆地区环境行政公益诉讼受案范围的规定较为抽象概括

① 如2010年3月1日实施的《贵阳市促进生态文明建设条例》第23条第2款规定了“检察机关、环保公益组织为了环境公共利益,可以依照法律对涉及环境资源的具体行政行为和行政不作为提起诉讼,要求有关行政机关履行有利于保护环境防止污染的行政管理职责”。

② 据统计,截至2012年12月,全国各地法院共受理37起环境公益诉讼案件,其中环境民事公益诉讼案件33起,约占总数的89.2%;环境行政公益诉讼案件4起,约占总数的10.8%。

③ 《最高人民法院检察院关于检察机关提起公益诉讼试点工作情况的中期报告》中的数据 displays,在试点地区检察机关发现的2982件案件线索中,生态环境和资源保护领域2221件,试点地区检察机关办理的1668件诉前程序案件中,行政公益诉讼诉前程序案件1591件。

④ 参见台湾地区“行政院环保署”空字第42007号函。

根据《试点决定》的授权,和《试点方案》《实施办法》的明确规定^①,大陆试行的环境行政公益诉讼的受案范围限于生态环境和资源保护领域的侵害国家和社会公共利益的行政违法或不作为行为的案件。但是具体应包括哪些行政违法行为,并没有相关规定作出进一步的解释。结合现有的案例来看,主要有环保部门不依法履行对违法排污行为的监管职责的、环保部门不依法履行对非法储存危险品行为的监管职责的、林业部门不依法履行对违法占用林地的监管职责的、林业部门不依法履行对违法占用并破坏公益林地的监管职责的,等等。环境行政公益诉讼的受案范围没有明确具体的法律依据,将导致法院在受理案件时的审查标准不一,不利于环境公共利益的保护。因此,待试定期结束,需要全面推行行政公益诉讼制度时,应借鉴台湾地区的做法,在生态环境和资源保护领域的相关法律中增加行政公益诉讼的规定,以明确其受案范围。

四、环境行政公益诉讼原告资格之比较

(一) 台湾地区环境行政公益诉讼的原告为“人民”和“公益团体”

关于原告资格,台湾地区“行政诉讼法”规定的是“人民为维护公益”“就无关自己权利及法律上利益之事项”,“环境影响评估法”“环境基本法”规定的是“人民或公益团体”,而“空气污染防制法”等 6 部环境特别法则规定为“受害人民”与“公益团体”。

台湾地区“环境保护署”环署空字第 0042204 号函释指出,“人民”在解释上采取最广义的定义,包括自然人、法人及非法人团体设有代表人或管理人者皆属之。而“受害人民”究竟何所指,台湾学者认为,如果公私场所违反法令相关规定,而主管机关疏于执行时,导致人民的权利遭受损害的,毫无疑问属于所谓的“受害人民”,但其范围是否扩及“利益遭受损害或有损害之虞的人民”,则不明确。^[9]从比较法的观点而言,“空气污染防制法”和“废弃物清理法”中的环境公益诉讼条款效仿的是美国的《清洁水法》,该法第 505 条规定“任何人得提起公民诉讼”“本条所称的任何人,系指其利益遭严重影响或有遭严重影响之虞的人”。从立法原意来看,如果“受害人民”仅限于权利受损害的人民,则依现行“行政诉讼法”相关规定即可提起行政诉讼,实无于环境保护法中另行增订公民诉讼条款的必要。^[9]从台湾地区的司法实践看,各级“行政法院”还是遵从立法原意,较为宽泛地解释“受害人民”,即“利益遭受损害或有损害之虞的人民”可享有环境公益诉权。^② 晚近出台“环境影响评估法”“环境基本法”以及“国土计划法”中关于环境公益诉讼原告的规定均为“人民或公益团体”,也进一步说明原告资格不应仅限于权利受损害的人民。

此外,“公益团体”应当如何界定? 这里一般指的是以公益为宗旨的环保团体,如“环保品质文教基金会”“荒野保护协会”“台湾蛮野心足生态协会”等。问题在于如何解释“行政诉讼法”第 35 条的规定^③,公益社团既然是“为公共利益提起诉讼”,显然属于公益诉讼,为何还需要基于一定的法律关系将诉权授予多数有共同利益的社团成员? 似乎又属于私益诉讼中的团体诉讼。该法条的表述前后矛盾,导致司法实践中难以据此判断公益社团是否符合环境公益诉讼原告资格。此后,台湾地区“最高行政法院”认定,第 35 条规定必须结合该法第 9 条来解释,其诉讼对象必须限于“公共利益”,公益社团所属众多成员的私

① 《试点方案》和《实施办法》规定:“检察机关在履行职责中发现生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,造成国家和社会公共利益受到侵害,公民、法人和其他社会组织由于没有直接利害关系,没有也无法提起诉讼的,可以向人民法院提起行政公益诉讼。”

② 参见高雄“高等法院”96 年度诉更一字第 19 号就台南县东山废弃物处理场之判决、台北“高等行政法院”98 年度诉字第 00504 号就新竹湖口垃圾转运场之判决等。

③ 该条第 1 项规定:“以公益为目的之社团法人,于其章程所定目的范围内,由多数有共同利益之社员,就一定之法律关系,授予诉讼实施权者,得为公共利益提起诉讼。”

益,并不能等同于“公共利益”^①。应当说这种解释更为符合立法原意。

关于台湾地区检察官是否享有提起公益诉讼的当事人资格,台湾学者认为,行政诉讼法允许检察官提起公益诉讼之情形,目前也仅限于法律中有特别规定者,台湾地区行政权与司法权的分际,向来不容逾越,要全面立法规范恐有一定之阻碍,而刑事专长的检察官,如何分身划分职责也是考验,与其仰赖检察官移送公益诉讼,不如交由人民监督,放宽公民诉讼权。^[10]检视台湾地区现有的环境行政公益诉讼案件,原告仅有环保公益团体或环境利益受到损害的当地居民,并没有包括检察官,也印证了前述主张。

综上所述,台湾地区相关制度虽然已对环境行政公益诉讼的原告作出规定,但是现行立法和司法实践在具体界定原告资格方面还存在分歧和不明之处,还要期待立法上的统一和落实,以回应推进环境公益诉讼制度的民众的期待。

(二)大陆地区试行的环境行政公益诉讼仅限检察机关提起

在《试点决定》实施之前,纵观各地零星出现的案例,其原告类型较为多样,包括公民、环保公益组织(如中华环保联合会)和检察机关。如上文所述,《环境保护法》第58条规定了符合法定条件的社会组织可以因环境公共利益受损而依法提起诉讼,但是《行政诉讼法》规定的适格原告仍是因私益受到行政行为损害的直接利害关系人。所以这些案件多以原告不适格为由被法院驳回起诉。改革试点推行后,根据试行规定,均由人民检察院作为公益诉讼人启动环境行政公益诉讼。

行政公益诉讼原告应如何界定,理论界和实务界主要有三种观点,有的主张仅限于检察机关,有的则认为检察机关不宜作为原告,应该赋予环保组织和公民公益诉权,还有的则主张原告应包括公民、环保组织和检察机关。由于环境行政公益诉讼具有专业性较强、案件线索较隐蔽、涉及面较广、影响较深远的特点,一般公民、法人和其他组织提起环境行政公益诉讼的能力和积极性必然受其限制。台湾地区的民众经过近四十年的民间环境运动的培育,组建了种类、数量较多的环境公益团体,聚集了热心环境公益的在地人、环保人士和专业律师,具有较强的提起环境公益诉讼的意识和能力,因此现行的台湾地区环境公益诉讼原告的设定立足于当地法制土壤,符合民众维护环境公益的需要。而大陆地区幅员辽阔,各地区经济发展水平不均,民众的环保意识尚在萌芽阶段,环保组织数量少且多以全国性组织为主,如果仅仅赋予普通民众和民间组织环境公益诉权,则难以应对日益严峻的环境公共利益受损的状况。检察机关作为环境行政公益诉讼的公益诉讼人在发现案件线索、调查收集证据和鉴定方面具有明显优势,也是其发挥法律监督职能的体现。因此,在推行环境行政公益诉讼试点时,赋予检察机关环境公益诉权是比较现实可行的作法,而从试点推行情况来看,达到了预期的效果,弥补了行政公益诉讼起诉人的缺位,强化了对环境公共利益的保护,同时督促行政机关主动纠正环境违法行为。

关于检察机关在行政公益诉讼中的诉讼地位,现行规定并不统一,《试点方案》规定检察机关以公益诉讼人身份提起行政公益诉讼,但是《最高院试点办法》则规定,其诉讼权利义务参照行政诉讼法原告的相关规定。法学界对此也有不同观点,有的认为检察机关在行政公益诉讼的诉讼地位是原告,具有原告的诉讼权利义务;有的则认为检察机关在行政公益诉讼中依然是宪法规定的法律监督机关,既通过诉讼的方式来维护公益,同时履行监督行政机关的职责,不属于通常意义上的原告;还有的主张检察机关在行政公益诉讼中应具有新的诉讼地位——公益代表人。^[11]不同的称谓,将导致对检察机关在行政公益诉讼中的诉讼权利和义务的认识不同,进而影响诉讼程序和诉讼规则的设置。

今年是环境公益诉讼试行的收官之年,在总结试点经验的基础上应及时修改完善行政诉讼法等相关法律,明确检察机关在行政公益诉讼中的职能定位和诉讼地位等问题。同时公益诉讼的相关立法也应将行政公益诉讼诉权赋予公民和社会团体,为避免滥诉,可以借鉴台湾地区的做法,设置诉前程序,只有行

① 参见台湾地区“最高行政法院”2003年度判字第1194号判决。

政机关在收到要求其保护环境公共利益制裁违法行为或者停止违法行政行为的申请后仍不履职的,方可提起环境行政公益诉讼。

五、环境行政公益诉讼的诉讼要件之比较

(一) 台湾地区环境公益诉讼的诉讼要件

1. 必须有法律的特别规定。“行政诉讼法”规定公益诉讼以法律有特别规定者为限。^①台北“高等行政法院”在其裁判中指出,“特别规定”系指原告所援引的“法律”有特别规定人民可依据该法提起“维护公益诉讼”的,并非指行政机关所违反的法规。“特别规定”不包括“环境基本法”和无公益诉讼规定的其他法规,如“排水管理法、水利法、土地法”等。因为“环境基本法”第 34 条第 1 项既然规定人民或公益团体得“依法律”向行政法院提起诉讼,那么该法本身则不属于独立赋予人民公益诉讼权的法律依据,如据此提起公益诉讼,则不符合诉讼要件。^②迄今为止,台湾地区的环境公益诉讼均以“环境影响评估法”“废弃物清理法”“空气污染防制法”和“水污染防治法”为依据,特别是环境影响评估类的案件占 80% 以上,其他类型环境公益案件尚未出现。

2. 人民和公益团体须为维护公共利益,就无关自己权利及法律上利益提起诉讼。如前文所述,“人民”与“公益团体”都具有环境公益诉讼原告资格,虽然环境法中并无规定要以公益为前提,但根据“行政诉讼法”第 9 条的规定以及相关司法判例的认定,“人民”与“公益团体”应以公益为目的提起诉讼。台湾学者的通说认为,公益诉讼属于客观行政诉讼,如果行政机关的违法行为为损害的是人们具有的权利或者法律上利益,则需要提起主观行政诉讼,而不能提起维护公益的诉讼。^[12]

3. 起诉对象是怠于执行职务的主管机关。“行政诉讼法”规定公益诉讼的被告是“行政机关”,环境法的相关规定进一步明确了环境公益诉讼的被告是对公私场所违反环境保护法规的违法行为未采取必要的管制措施的主管机关,如“行政院环境保护署”、地方政府等;

4. 起诉前必须先向行政机关提出书面请求。起诉人的书面请求中要写明主管机关疏于执行的具体内容,并且主管机关于书面告知送达之日起 60 日内仍未依法对违法的公私场所采取必要的管制措施时,方可提起环境公益诉讼。诉前程序有助于过滤恶意起诉的案件,督促行政机关主动履行职责,减少法院的诉讼压力,也节约了有限的司法资源。但其中 60 日的等待期的规定过于刻板,而没有考虑到在紧急情况下如何及时制止环境侵害行为,避免损害的扩大。

5. 须向“行政法院”提起。台湾地区的“行政法院”体系包括了“地方法院行政诉讼庭”“高等行政法院”和“最高行政法院”。根据“行政诉讼法”和“行政法院组织法”的规定,“最高行政法院”和地方法院行政诉讼庭对于行政公益诉讼的一审案件没有管辖权,“废弃物清理法”和“水污染防治法”则规定了环境公益诉讼须向“高等行政法院”起诉。因此,第一审环境公益诉讼案件的管辖法院应当是“高等行政法院”。

6. 其他事项。环境法中还特别规定了行政法院可以依职权判令被告向原告支付适当律师费用、监测鉴定费用或其他诉讼费用。由于环境危害的监测鉴定往往需要耗费较长时间与金钱,个人和一般团体难以负担,通过立法对维护环境公益有贡献的原告予以经济补偿,试图解决原告的后顾之忧,鼓励更多人参与维护公益。但是该制度的设计仍有较大缺憾,个人或团体还是要事先负担庞大的诉讼费用,事后补偿也未必能及时执行到位,势必影响立法目的落实,这也是大陆地区在借鉴此项制度时要注重考虑的问题。

① 参见台湾地区“最高行政法院”2013 年度裁字第 1899 号裁定要旨:现行行政诉讼法以采主观诉讼为原则,客观诉讼为例外。行政诉讼法第 9 条虽例外允许人民单纯为公益得提起行政诉讼之客观诉讼,惟为免诉讼浮滥,乃限制公益诉讼之提起应以法律明文规定者为限,否则即属起诉不备要件。

② 参见台湾地区“最高行政法院”2016 年度诉字第 1023 号判决、2015 年度诉字第 830 号裁定。

(二)大陆地区环境行政公益诉讼的起诉条件

1. 检察机关作为相当于原告的公益诉讼人,公民、法人和其他社会组织不享有行政公益诉权。

2. 被告是违法行使职权或不履行法定职责的行政机关或者法律、法规、规章授权的组织,这里的“法定职责”指的是在生态环境和资源保护等领域负有监督管理职责。

3. 必须经过诉前程序。人民检察院应当依法督促行政机关纠正侵害环境公益的违法行政行为、履行保护环境制止破坏环境行为的法定职责,如果行政机关仍不予纠正违法行为或者不履行法定职责,环境公益仍处于受侵害状态的,检察院方可提起环境行政公益诉讼。大陆地区设置诉前程序的立法目的应与台湾地区相似,一方面尊重行政机关的执法权,另一方面体现行政公益诉讼的监督作用。但试点规定没有明确督促行政机关履职的期限,导致实践中的作法不一,不利于司法统一。

4. 诉讼请求明确具体,并提交被告行政行为造成环境公益受损的初步证明材料。诉讼请求可以包括撤销之诉、履行之诉和确认违法或者无效之诉等类型,而且在审理过程中,如果行政机关纠正违法行为或者依法履行职责而使诉讼请求全部实现的,人民检察院可以变更诉讼请求,请求判决确认行政行为违法,或者撤回起诉。相较于台湾地区的规定,大陆地区的试点规定更为灵活,以避免诉累,更有利于及时维护环境公共利益。

而台湾地区环境行政公益诉讼的类型受到环境法相关规定的限制,其环境行政公益诉讼须以开发单位有违法情形、主管机关疏于执行为前提,因此公益诉讼请求类型仅限于一般给付请求和课予义务请求,而不包括确认违法请求。^①实践中,行政机关的环境行政违法行为并非仅限于行政不作为违法,还包括主动的行政违法行为,比如违法的环境评估许可行为,针对此类违法行政行为,应当适用撤销之诉,而给付之诉显然无法适用。诉讼类型和诉讼请求的局限使得台湾地区环境行政公益诉讼判决对行政机关的违法行政行为的监督和纠正的效果大打折扣,一直为台湾学者所诟病。^②

5. 案件范围为生态环境和资源保护等领域,以及属于受诉法院的管辖。《最高院试点办法》有关管辖的规定与《行政诉讼法》的规定一致,即由最初作出行政行为的行政机关所在地基层人民法院管辖,经复议的案件,也可以由复议机关所在地基层人民法院管辖。对国务院部门或者县级以上地方人民政府所作的行政行为提起公益诉讼的案件以及本辖区内重大、复杂的公益诉讼案件由中级人民法院管辖。

综上,从理论层面上,台湾地区环境行政公益诉讼制度突破了当事人适格等传统诉讼理论,形成了以主观诉讼为主,客观诉讼为辅的行政诉讼体系;在立法层面上,确立了公民和公益团体提起环境公益诉讼的原告资格,为有效监督环境主管机关的行政行为提供了法律依据;从实践层面,台湾地区各级行政法院积累了一定数量的行政公益诉讼案例,对这些案例进行汇总分析,有助于客观评判环境行政公益诉讼的司法实践状况。在构建我国环境公益诉讼制度的过程中,一方面要借鉴台湾地区在通过环境特别法明确环境行政公益诉讼的受案范围、扩大原告资格范围、设置诉前程序等方面的有益经验,另一方面也要避免台湾地区在移植域外法制时出现的不同规定衔接的矛盾和过于教条化的倾向。

参考文献:

[1]台湾“司法院”。“司法院”行政诉讼制度研究修正资料汇编(六)[M].台北:台湾“司法院”,1993:922-923.

[2]“行政诉讼法”. [EB/OL]. (2000-07-01)[2016-06-05]. <http://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDAT0201.aspx?lsid=FL000846>.

(下转第 99 页)

① 参见台湾地区“最高行政法院”2012年度判字第980号判决。

② 参见李建良:《环境公民诉讼的诉讼类型与程序要件—美丽湾度假村环评公民诉讼裁判综合评析》,载《台湾法学》,2012年第10期,第211页;张文郁:《浅评行政诉讼之公益诉讼—兼评最高行政法院判决101年度判字第980号》,载《权利与救济(三)—实体与程序之交错》,元照出版有限公司,2014年出版。