

环境法的普遍责任原则及其 对诉讼制度的要求

徐祥民 付彦彦

摘要: 普遍责任原则是我国现行环境保护法包含的一项基本原则,也是我国环境法一贯坚持的基本原则。我国法律赋予普遍责任主体个人和单位的“环保监督权利”属于履责权利。“履责权利”像其他权利一样需要获得法律上的“救济”。对作为高尚权利的“环保监督权利”而言,需要设置“成就激励”。权利主体的“成就”目标,可以通过诉讼途径实现对环保的监督。在我国现有法律中,既可实现对“环保监督权利”的救济,又能对这项“高尚权利”的行使提供成就激励的一个途径,就是将举报权和诉权对接,建立公民检举诉讼制度。在我国现行《环境保护法》第57条第二款中,就“对环境管理机关举报”的规定开通起诉“单通道”,是可选方案。

关键词: 普遍责任原则; 环保监督权利; 履责权利; 公民检举诉讼

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2021.01.016

2019年3月的《最高人民法院工作报告》,既报告了2018年环境资源审判工作取得的成绩,又把“加大”对“环境资源”案件的“审判力度”列入2019年的“工作安排”^①。对审判工作做如此部署,是我国环境保护工作实际需要的正确反映。一方面,我国的环境形势总体上来说不容乐观,要实现“绿色发展”要求,需要下大力气攻坚克难;另一方面,人民法院希望通过自己的审判工作为“绿色发展”保驾护航。然而,各级人民法院几乎普遍建立的审理“环境资源”案件的庭室(一般称环境资源审判庭),却总体上处于“等米下锅”或“无米下锅”的状态^②,人民法院难以为“绿色发展”的实现做出更大贡献。最高人民法院所说的“审判力度”怎样才能“加大”,或者说人民法院对“环境资源”案件的“审判力度”如何才能得到“加大”呢?在规定了“绿色条款”的《民法典》^③实施之后,这种情况会不会有所改变呢?

这显然不是一个关于诉讼程序、审判组织等司法制度建设或法院管理的问题。对这个问题的解答,可以与对我国诉讼制度建设的思考结合起来。而我们所做的“结合”尝试,则是从对我国环境法原则的审视和对我国宪法确定的保护环境基本国策的解读开始。

基金项目: 山东省社科规划重大委托项目“绿色法律研究”(16AWTJ10)。

作者简介: 徐祥民,中国海洋大学环境法与生态文明研究所教授,博士生导师(青岛266100;xuxiangmin58@163.com)。付彦彦,中国海洋大学法学院博士研究生(青岛266100;253070973@qq.com)。

① 参见周强:《最高人民法院工作报告》第三部分“2019年工作安排”,中国法院网,https://www.chinacourt.org/article/detail/2019/03/id/3791943.shtml,访问日期:2020年2月2日。

② 最高人民法院环境资源审判庭首任庭长郑学林表示:“有些法院专门成立了环境资源的审判机构,但是却面临案源不足的问题。”最高人民法院公布的数据表明,2011-2013年期间,全国的法院系统每年有关环境资源的收案数量不足3万件,相对于全国法院系统1100多万件案件来讲,所占的比重不足0.3%。参见侯芳:《论中国环境资源审判庭的组建》,《中国环境管理干部学院学报》2017年第2期。

③ 对此,吕忠梅教授曾做过详细说明。参见《全国政协常委吕忠梅详细解读民法典绿色条款》,https://www.cenews.com.cn/,访问日期:2020年6月10日。

一、中国环境法的普遍责任原则

环境法的基本原则,既包括环境保护法叙述的基本原则,也包括虽无明确“叙述”但“贯穿于”环境法之中的原则或环境法律法规“包含”^①的原则。我国环境法学者十分注意对环境法基本原则的研究,并注重将发现的或总结出的环境法基本原则转化为环境法学知识,借助编写教材和课堂教学传授给受教育者。以韩德培先生主编的《环境保护法教程》(第四版)(法律出版社2003年版,以下简称“韩著”)、金瑞林先生主编的《环境法学》(北京大学出版社1999年版,以下简称“金著”)、蔡守秋先生主编的《环境资源法教程》(高等教育出版社2004年版,以下简称“蔡著”)、王灿发先生主编的《环境法学教程》(中国政法大学出版社1997年版,以下简称“王著”)、周珂先生主编的《环境法》(中国人民大学出版社2000年版,以下简称“周著”)、黄锡生先生主编的《环境与资源保护法学》(重庆大学出版社2002年版,以下简称“黄著”)和本文作者编写的《环境与资源保护法学》(第二版)(科学出版社2013年版,以下简称“徐著”)为例,学者们论述过的环境法基本原则有近20项(详见“环境法学者所论环境法基本原则简表”)。

环境法学者所论环境法基本原则简表

序号	原则	韩著	金著	蔡著	王著	周著	徐著	黄著	小计
1	环境保护与经济、社会发展相协调的原则	80-85	121-125			33-34			3
2	经济、社会与环境协调发展的原则			102-107					1
3	协调发展原则				74-77		44-45		2
4	环境、经济、社会可持续发展和协调发展原则							101-107	1
5	预防为主、防治结合、综合治理的原则	86-89		113-119		34-35		111-115	4
6	预防为主、防治结合原则		126-130						1
7	预防原则				78-79				1
8	预防为主原则						45-46		1
9	污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复的原则	89-93				35-37			2
10	开发者养护、污染者治理的原则		133-138				46-46		2
11	环境责任原则			119-123				115-118	2
12	损害环境者付费原则				82-85				1
13	依靠群众保护环境的原则	93-95				37-38			2
14	公众参与原则				79-82		47		2
15	环境保护的民主原则		138-141						1

^① 徐祥民主编:《环境与资源保护法学》(第二版),北京:科学出版社,2013年,第43页。

续表

序号	原则	韩著	金著	蔡著	王著	周著	徐著	黄著	小计
16	环境民主原则			123-127				118-122	2
17	奖励综合利用的原则		130-133						1
18	环境资源的开发利用与保护改善相结合的原则			107-113				107-111	2
小计		4	5	5	4	4	4	5	31

注：以上各著作在各原则栏内的数字均为叙述相关原则的文字在相应著作中的页码。

在上述 18 项“环境法学者所论环境法基本原则”中，有的称谓不同但内涵相同或相近。比如，“预防原则”和“预防为主原则”内容相近。这些原则中的一部分与我国现行《环境保护法》（以下简称《环境保护法（2014）》）“叙述”的原则（以下简称“《环境法》叙述的基本原则”）相一致或相接近。如上表所列“预防为主、防治结合、综合治理的原则”“预防为主、防治结合原则”“预防原则”“预防为主原则”与《环境保护法（2014）》第 5 条规定的“预防为主”和“综合治理”两项原则存在交叉，而“预防为主原则”与该条规定的“预防为主”原则相同。再如，“污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复的原则”“开发者养护、污染者治理的原则”“环境责任原则”“损害环境者付费原则”，与《环境保护法（2014）》第 5 条叙述的“损害担责”原则含义相近。

如此众多的“环境法基本原则”，需要我们在环境执法和环境法学教学中加以贯彻或解释，这已经是一项繁重的任务。然而，上述那些“环境法学者所论环境法基本原则”和“《环境法》叙述的基本原则”，似乎还不是我国环境法所贯彻原则的全部。在上述那些原则之外，可以轻易地发现我国环境法所“包含”的另外一条重要原则——普遍责任原则。

普遍责任原则，即对环境保护的普遍责任原则，是所有自然人、法人、社会组织、国家机构、国际组织和国际机构等行为主体，对所处的已经遭受损害和有遭受损害之虞的自然环境无例外地负有的保护责任。普遍责任原则的法理依据是共同体成员对共同体的责任。“所处环境”中的行为主体同受所处环境的荫蔽，作为共同体成员的行为主体对共同体的利益，包括对共同体的环境利益，负有保护的责任。普遍责任原则的生活实践基础是，所有行为主体都处在一定自然环境中并享受环境消费利益^①。如果没有自然环境提供的环境消费利益，自然人、法人、社会组织等任何行为体的存在都是不可能的。普遍责任原则的法治实践意义在于，一方面，任何行为体都不得以“无责”为理由拒绝环境保护法提出的要求、设定的义务；另一方面，行为体可以为保护所处环境有所作为，并要求环境保护法为其履行保护环境责任提供便利。该原则中的“责任”，不同于因违反法律或实施违反其他社会规范的行为而应负担不利后果意义上的责任，因而，该原则也不同于以让行为人承担不利后果为目标的侵权归责原则或其他法律原则^②。普遍责任原则在民法、刑法、行政法等传统法律部门中显然是不存在的。在当今世界各国的法律体系中，只有在宪法和学界所说的宪法相关法中，才可以找到这一原则的某些要素。作为一项基本原则，普遍责任原则仅存于环境保护法之中。正因为如此，体现在《环境保护法（2014）》中的这一原则，尚需仔细梳理才能见其“轮廓”。

我国《环境保护法（2014）》第 6 条第一款、第二款、第三款和第四款规定的义务主体、责任主体，包括“地方各级人民政府”“企业事业单位和其他生产经营者”、其他个人和单位。“地方各级人民政府”被明确施加了“责任”——“对本行政区域的环境质量负责”（第二款）。“企业事业单位和其他生产经

^① 徐祥民、朱雯：《环境利益的本质特征》，《法学论坛》2014 年第 6 期。

^② 地方政府对本行政区的环境质量的责任，就属于应当“有所作为”的责任，而非对违法行为及其后果所承担的不利后果。参见徐祥民：《地方政府环境质量责任的法理与制度完善》，《现代法学》2019 年第 3 期。

营者”“应当防止、减少环境污染和生态破坏”(第三款)也是责任。因为有这样的责任,所以对由自身正当的“生产经营”活动所造成的“损害”,包括因对环境媒介的“污染”引起的损害,对污染环境和破坏生态引起的救治支付(这种损害),“依法承担”赔偿或补偿“责任”。一切个人和单位都有“保护环境的义务”。这项“义务”包含的重要内容,是作为环境共同体成员的个人和单位对环境共同体的责任,关乎保护环境的基本国策,是公民、由公民运作的单位承担的责任。

我国的“七八宪法”第 11 条第三款的规定,是我国宪法第一次宣示保护环境这一基本国策^①。我国现行《宪法》第 26 条规定了“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害”(第一款)。如果把保护环境看作是一项巨大的国家建设工程,那么,这项工程的确立就意味着国民的责任、政府的责任、立法机关的责任、其他国家机关的责任——总之一句话,本国内的一切行为体的责任的确立。而这种责任的确立意味着立法机关可以为实施这项工程对相关主体设定义务,包括现行《宪法》第 9 条规定的义务。

普遍责任不仅是“贯穿于”我国现行有效的《环境保护法》等环境法律法规的原则,而且也是我国环境法一贯秉持的原则。1973 年通过的作为我国环境保护法之雏形的《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》(以下简称《环保规定试行草案》),其确立的“全面规划,合理布局,综合利用,化害为利,依靠群众,大家动手,保护环境,造福人民”的方针,就给“各地区、各部门、各单位”(《环保规定试行草案》“序言”)施加了责任^②。1979 年制定的我国《环境保护法(试行)》,不仅完整接受了《环保规定试行草案》提出的“三十二字方针”,而且贯彻了它的“普遍责任”精神。该法第 10、16、29 条的规定等,传递的都是责任。1989 年的我国《环境保护法》(以下简称《环境保护法(1989)》),是我国第一部正式颁布的、采用环境保护基本法形式命名的环境法。该法不仅加给“地方各级人民政府”“对本辖区的环境质量负责”的责任,包括“采取措施”“改善”本辖区的“环境质量”(第 16 条)的责任,而且规定“一切单位和个人都有保护环境的义务”(第 6 条)。如前所述,该项“义务”既包含作为环境共同体成员的个人和单位对环境共同体的责任^③,也包含公民、由公民运作的单位对于保护环境基本国策的责任。

二、植根于环保普遍责任的“权利”

用法治的眼光看问题,普遍责任原则中的“责任”,归根结底来自我国《宪法》确立的保护环境的基本国策。因为国家确立了保护环境的基本国策,所以,保护环境便成为对实现这种保护会产生积极的或消极的、直接的或间接的影响的行为主体的普遍责任。依照《环境保护法(2014)》的规定,不仅“地方各级人民政府”有对“本行政区域的环境质量负责”(第 6 条)的责任,也就是保持或提高“本行政区”的“环境质量”的责任,而且“各级人民政府”还有“加大保护和改善环境、防治污染和其他公害的财政投入”并“提高”投入到环境保护中的“财政资金的使用效益”(第 8 条)的责任,有“加强环境保护宣传和普及工作”“营造保护环境的良好风气”(第 9 条)等具体责任。依照该法,“教育行政部门、学校”有责任“将环境保护知识纳入学校教育内容”,有责任“培养学生的环境保护意识”(第 9 条第二款);“新闻媒体”有责任“开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传”,有责任“对环境违法行为进行舆论监督”(第 9 条第三款);“公民、法人和其他组织”有责任“减少废弃物的产生”,包括通过“使用有利于保护环境的产品和再生产品”(第 36 条)以实现废弃物产生量的降低。我国《民法典》对“民事主体从

① 徐祥民、赵雪刚:《略论宪法的基本功能》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》1998 年第 2 期;徐进主编:《宪法学原理》,北京:法律出版社,1998 年,第 339-437 页。

② 徐祥民:《中国环境法的雏形——〈关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)〉》,见徐祥民主编:《中国环境法学评论》第 13 卷,北京:社会科学文献出版社,2019 年,第 3-35 页。

③ 孟庆奎:《环境责任论——兼谈环境法的核心问题》,北京:法律出版社,2014 年,第 19-23 页。

事民事活动”提出的“应当有利于节约资源、保护生态环境”(第9条)的要求,也体现了环境保护法的普遍责任原则的要求。

在环境法规定普遍责任的条款中,常见责任、义务、权利等术语或责任、义务、权力等术语同时出现的情况。如前引《环境保护法(2014)》第6条既有义务(第一款、第四款),又有责任(第二款、第三款、第四款)。在学者们对环境法基本原则的阐述中,也存在与此相类似的情况,即在对同一原则的阐述中同时使用权利、义务等术语。如金瑞林先生在阐述“环境保护的民主原则”时指出:“环境保护既是公民的一项基本权利,也是公民应尽的义务。我们应该把环境保护事业建立在更加广泛的民主基础上,把政府、企业的环境管理活动和法律的执行建立在广大人民群众广泛支持、参与、监督的基础上。”“公民有对污染破坏环境的行为进行监督、检举和控告的权利。”^①这种情况的存在,在很大程度上源于不同概念含义间的联系。一方面,责任、义务两概念含义接近;另一方面,责任的履行,在当代制度文明条件下,多需要借助于权力或权利制度。

在现代社会,履行责任——这里主要是指履行家庭成员对家庭、对家庭其他成员的责任之外的责任,往往不只限于责任主体自身做点什么或不做什么,而是要借助于以政治国家为后盾的制度的支持,做在制度方面可以影响其他主体的事。而做这样的事需要国家提供制度支持。这种支持,在国家机关为责任主体时表现为授予权力;在个人或单位为责任主体时则表现为赋予权利。以《环境保护法(2014)》的相关规定作为例证。如果“企业事业单位和其他生产经营者违反法律法规规定排放污染物,造成或者可能造成严重污染”,那么“县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门”,可以对“造成污染物排放的设施、设备”进行“查封、扣押”(第25条)。之所以授予这两类部门相关权力,是因为要想让地方各级政府承担起对环境质量的责任,就必须让它们有足以对包括“任何单位和个人”在内的行为主体产生影响的权力^②。再以《环境保护法(1989)》为例。该法第6条规定:“一切单位和个人”都“有权”“对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告”。赋予个人和单位这样的权利,是为了让它们有能力履行对保护环境的责任或更方便它们履行对保护环境的责任。

在以往的权利论中,把一些权利说成“与生俱来”的,其意义在于确定这些权利的本源地位,也就是确认它们在政治制度建设和法律权利义务配置上的优先地位。我国学术界曾创立了适用于现代国家的“权利本位论”^③。这一理论的核心观点是在权利和义务之间的关系上,认定权利处于主动的、支配性的地位,而义务处于被动的、被支配的地位^④。《环境保护法(2014)》第57条规定的权利,不是那种“与生俱来”的权利,也不是在“权利本位论”中处于支配地位的那种权利。它们是国家为便于相关主体履行责任而赋予它们的权利。如果说制定一部宪法需要先行承认某些公民权利,这些权利是先有的权利、是前提性的权利的话,那么,《环境保护法(2014)》第57条规定的权利(以下简称“环保监督权利”),不是这种权利。如果说“权利”通常可以给主体带来利益^⑤,那么“环保监督权利”不能给行为主体个人或其所在的民法上、行政法上的主体(也可称组织体)带来只属于他自己或者主体所在的民法上、行政法上的组织体的利益。它的充分行使所带来的是国家保护环境基本国策的有效实施,是国家追求的本质属于人类的环境利益的实现^⑥。“环保监督权利”的主要价值在于,为履行以实现人类“环境利益”为目的的环境保护责任,提供法定的从而也是便利的、通畅的通道。在这个意义上,“环保监督权利”是履责权利,即为鼓励责任人履行责任而由国家特别赋予的权利。

① 金瑞林主编:《环境法学》,北京:北京大学出版社,1999年,第139页。

② 徐祥民:《地方政府环境质量责任的法理与制度完善》,《现代法学》2019年第3期。

③ 郑成良:《权利本位论——兼与封日贤同志商榷》,《中国法学》1991年第1期。

④ 张文显:《“权利本位”之语义和意义分析——兼论社会主义法是新型的权利本位法》,《中国法学》1990年第4期。

⑤ 谢鹏程:《公民的基本权利》,北京:中国社会科学出版社,1999年,第30页。

⑥ 徐祥民、朱雯:《环境利益的本质特征》,《法学论坛》2014年第6期。

我国法律不仅对个人和单位规定了保护环境的责任,而且在众多的环境法律法规中对它们赋予了履责权利。自《环境保护法(1989)》颁布起,截至2011年年底,至少有63部法律法规规定了“环保监督权利”。其中包括《环境保护法(1989)》(第6条)、《海洋环境保护法》(第4条)、《草原法》(第5条)、《野生动物保护法》(第5条)等国家重要立法^①。这63部法律大体上分别属于综合环境保护法、污染防治法、资源损害防治法、生态损害防治法、气候与地理环境损害防治法和其他涉环境法律法规。

三、“履责权利”的行使对诉讼制度的要求

法国谚语有云:“无救济则无权利。”还有人把这则谚语进一步表述为“救济在权利之先”和“没有救济的权利不是权利”等。这些不同的表述表达的是同一个道理,即法律赋予行为主体的权利,如果没有同样由法律规定的救济作为保障,是难以实现的。作为“履责权利”的“环保监督权利”的履行或实现,也需要救济。

按照权利的一般特点,要使作为“履责权利”的“环保监督权利”得以实现,必须设置救济措施。按照立法的常规,这些措施可以是民事诉讼、行政诉讼等。当权利行使遇到非法阻碍时,如果权利主体或其监护人、代理人等可以通过诉讼将相关“阻碍”提交审判机关处置,我们就可以说立法为相关权利的实现提供了救济。上述“63部法律法规”规定了公民等主体享有的“履责权利”,却没有对它们创设的或确认的那些权利的行使设置这样的救济。

前已述及,作为“履责权利”的“环保监督权利”,不能给行为主体个人或其所在的民法上、行政法上的组织主体带来只属于他自己或主体所在的民法上、行政法上的组织体的利益。这种权利的行使缺乏自利的推动力,因为这种权利的主体缺乏自利的冲动和由这种冲动唤起的对抗“干预”的决心。按照传统的“权利是力量的源泉”的制度设计理论,以“环保监督权利”为基础的环境保护则是无源之水。作为“履责权利”的“环保监督权利”,不是“自私”的制度,而是具有利他品质^②的权利,是高尚的权利^③。所有高尚的事物都需要国家、主流社会、具有较强影响力的社会组织等的提倡、鼓励、支持。如果说权利的意义之一是“激励”^④,即国家、社会给予的激励,那么,作为“履责权利”的“环保监督权利”之树更需要“激励”的浇灌。如果说环境法贯彻普遍责任原则就已考虑到了对环境保护责任主体的“鼓励”^⑤,那么“履责权利”的行使更需要得到“鼓励”。

我国现行法律和已有法律,只注意以设定“履责权利”的方式“激励”或“鼓励”权利主体,而在如何行使“履责权利”方面给予的“鼓励”和其他帮助明显不足。《环境保护法(试行)》提供的“帮助”是宣布“被检举、控告的单位和个人”对检举、控告者“不得打击报复”(第8条)。这是没有任何具体措施的“帮助”。《环境保护法(1989)》连这种没有任何具体措施的帮助也没有了。如果说,对“环保监督权利”主体提供使其“合法权益”不因被举报人、被检举人的“打击报复”而受损害的“帮助”是必要的,那么,已有的和现行的环境法律法规却没有向“环保监督权利”主体提供使其举报或检举、控告充分实现的“帮助”,没有对个人和单位实现其监督权提供充分的帮助。

如果说“环保监督权利”的行使需要“鼓励”或“激励”,那么,有效的激励是“成就激励”。如果行使

① 徐祥民、张明君:《建立我国环境公益诉讼制度的便捷路径》,《河北法学》2014年第6期。

② 郭道辉:《论公民权与公权利》,《政治与法律》2005年第6期;巩固:《自然资源国家所有权“非公权说”检视》,《中国法律评论》2017年第4期。

③ 国内有不少学者讨论过“公权利”。参见上官丕亮:《论公法与公权利》,《上海政法学院学报(法治论丛)》2007年第3期。本文所说“高尚的权利”与学者所论“公权利”有相通之处,但又有明显的不同。对此,拟另外撰文讨论,兹不赘述。

④ 谢鹏程:《公民的基本权利》,第32-33页。

⑤ 周珂主编:《环境法》,北京:中国人民大学出版社,2000年,第37页。

“环保监督权利”的主体能做的仅是以打个电话、发个短信等形式向有关部门“反映情况”，那么，这种成就需求十分容易满足，从而这种激励的作用力也就十分容易枯竭。如果“环保监督权利”的行使可以最后作用于保护环境的实践，甚至对保护环境政策的制定等产生直接影响，那么权利主体的成就需求便可向深远处延伸，也就能对主体产生更强大的激励。按照这一“激励”法则，国家应当为“环保监督权利”的行使提供更大的空间，应当给“环保监督权利”主体提供更高远的“成就”期望空间，给普遍责任原则更大的适用场域。“环保监督权利”主体的“成就”期望空间、普遍责任原则的更大适用场域在诉讼。在讨论如何建立我国的环境公益诉讼制度时，本文作者曾提出把公民检举权培育成诉权的“便捷路径”，在立法上的操作办法之一是，在现有法律设定检举权的条款中增加一个分句，规定在接受检举的机关不采取相应行动，或检举人对接受检举的机关采取的行动不满意时，检举人可以向人民法院提起诉讼。赋予“环保监督权利”主体以起诉权，这实际上就是设置“诉讼激励”，即为行为主体设置通过诉讼途径实现监督权利的“成就”激励。从“鼓励”个人和单位承担保护环境责任、有效行使“环保监督权利”的需要来看，从推动我国环境公益诉讼制度的建立和完善的需要来看，将检举权和诉权对接起来，将检举制度和诉讼制度对接起来，是很好的选择。不过，一直到今天，我国法律在众多条款中设置的“履责权利”尚未获得这样的“激励”，作为高尚权利的“环保监督权利”依然无法与诉讼实现对接。

四、建立公民检举诉讼制度

我国立法既没有按照权利的一般特点为“环保监督权利”设置诉讼保障，以至于权利主体不能向人民法院寻求司法保护；也没有把这些权利当作“高尚权利”向权利主体提供“诉讼激励”，以至于没有权利主体将“环保监督”案件提交到人民法院。这是我国人民法院设置的“环境资源”审判机构“无米下锅”的重要原因。如果这个判断不错的话，给“环保监督权利”的行使打通走向诉讼的通道，建立“履责权利”诉讼制度，就不仅可以使我国的环境立法与权利法理实现一致，给高尚权利的行使提供应有的激励，而且可以为司法机关服务绿色发展和生态文明建设，提供更广阔的舞台。

从我国环境法治建设的现有状态出发，可以沿两条不同的路径出发，来为行使“环保监督权利”建立“履责权利”诉讼制度：

一条路径是环境保护单行法建设之路。走这条路，只需要在设定检举、揭发等“环保监督权利”的条款中添加可以起诉的规定。比如，我国《城乡规划法》第9条第二款规定：任何单位和个人都有权向城乡规划主管部门或者其他有关部门举报或者控告违反城乡规划的行为，而城乡规划等部门对举报或者控告应当及时受理并组织核查、处理。可以在该规定之后添加一句：“举报人或者控告者不同意城乡规划主管部门或者其他有关部门所做处理的，可以向人民法院提起诉讼。”

另一条路径是修改《环境保护法(2014)》第57条。第57条共有三款。第一款规定的是“对环境行为人举报”，第二款规定的是“对环境管理机关举报”^①。修改第57条有两个修改方案。一个方案是，使“对环境行为人举报”和“对环境管理机关举报”两者都实现与诉讼的对接。这个方案可以叫“双通道方案”；另一个方案是，只给“对环境管理机关举报”提供走向诉讼的通道。与上述“双通道方案”对称，可以叫“单通道方案”。综合考虑对“环保监督权利”主体的激励、诉讼效益、环境行政管理权与审判权的合理分配等方面，本文倾向于“单通道方案”。

按“单通道方案”修改《环境保护法(2014)》第57条，可以在该条第二款中添加一个分句：“举报人不同意接受举报机关的处理意见的，可以向被举报人所在地的高级人民法院、中级人民法院对接受举

^① 该条第三款规定的是“接受举报的机关”对举报人保密的责任等，与本文的论题无关，故未提及。

报机关提起诉讼。”^①

在做了这一修改之后,《环境保护法(2014)》中的诉讼条款就增加到了两条。其中第 58 条建立的是社会公共利益诉讼制度^②,而按本文建议修改后的第 57 条第二款则建立了公民检举诉讼制度。

The Principle of General Liability in Environmental Law and Its Requirement for Litigation System

Xu XiangMin Fu YanYan

(Ocean University of China, Qingdao 266100, P. R. China;
Law School, Ocean University of China, Qingdao 266100, P. R. China)

Abstract: The principle of general liability is one of the basic principles in China's current environmental protection law, and it is also a basic principle consistently implemented in China's environmental law. The "right of environmental protection supervision" granted by law to individuals and units who are the subjects of general liability belongs to the right to perform the duty. The right to perform the duty, like all other rights, requires legal "relief". "Environmental supervision right", which is a noble right, needs to be set up with an achievement incentive, and the goal of its subject of right can be achieved through the supervision of environmental protection by litigation. In the existing laws of our country, one of the avenues to realize the relief of "the right of environmental protection supervision" and to provide the achievement incentive for the exercise of this "noble right" is to dock the reporting right with the litigation right, and to establish the system of citizen reporting and litigation. In section 2 of article 57 of the environmental protection law, it is an option to open a single channel for prosecution on reporting to environmental management authorities.

Keywords: The principle of general liability; The right of environmental protection supervision; The right to perform the duty; Citizen prosecution lawsuit

[责任编辑:李春明]

① 把受理法院限定为高级和中级人民法院,主要是考虑被告在国家机关体系中的地位问题。

② 参见徐祥民:《2012 修订的〈民事诉讼法〉没有实现环境公益诉讼“入法”》,《清华法学》2019 年第 3 期。