

通过司法手段推进环境保护

环保法庭与环境公益诉讼：

现状、问题与建议

中华环保联合会 (ACEF)



美国自然资源保护委员会 (NRDC)



2011 年 3 月 · 北京

中华环保联合会（ACEF）

中华环保联合会成立于 2005 年 4 月 22 日，是经中华人民共和国国务院批准，民政部注册，环境保护部主管，由热心于环保事业的企事业单位、团体和个人自愿结成的联合性、全国性、非营利性的社团组织。其宗旨是围绕实施可持续发展战略，围绕实现国家环境保护目标，围绕维护公众环境权益，以”大中华、大环境、大联合”为理念，发挥政府与社会之间的桥梁和纽带作用，推动资源节约型、环境友好型社会建设，推动中国及全人类环境事业的进步与发展。

欲了解更多信息，请访问中华环保联合会的网站：www.acef.com.cn

美国自然资源保护委员会（NRDC）

NRDC 是非营利的国际环境保护组织，拥有超过 120 万会员和网上行动者。自 1970 年成立以来，NRDC 的环境律师和科学家们，为保护人类和万物生灵赖以生存的自然资源和生态环境进行着不懈的努力。NRDC 在中国的环境法项目，通过与中国政府机构、司法机构和学术界的广泛合作，实施了一系列促进环境法制建设和公众参与的项目。

欲了解更多信息，请访问 NRDC 的网站：www.nrdc.org，www.china.nrdc.org

中华环保联合会和 NRDC 衷心感谢以下各位专家对本课题提供的指导和议：

吕忠梅，王彦君，王灿发，汪劲，别涛，王社坤

本课题研究过程中，以下单位提供了大力支持，在此一并致谢：中华人民共和国最高人民法院，中华人民共和国环境保护部，北京大学法学院，福建省高级人民法院，湖北省高级人民法院，云南省高级人民法院，武汉海事法院，昆明市中级人民法院环境保护审判庭，无锡市中级人民法院环境保护审判庭，漳州市中级人民法院生态资源审判庭

项目组成员

中华环保联合会：吕克勤，魏晓娟，宋婧，李子文，张杰

NRDC：Alex Wang，王彦，张西雅，Stephen Leonelli，高洁

报告执笔人：王社坤博士

目 录

- 导 言：项目简介..... 1
 - (一)项目背景 1
 - (二)报告结构 1
 - (三)主要结论与建议 2
 - 1. 在我国开展环境公益诉讼的必要性和可行性 2
 - 2. 在我国开展环境公益诉讼面临的法律障碍 3
 - 3. 在我国开展环境公益诉讼的宏观战略和优先行动领域 3
 - 4. 在我国开展环境公益诉讼的立法与司法建议 4
- 一、环保法庭的现状与发展趋势 5
 - (一)环保法庭设立概况 5
 - (二)环保法庭的比较 5
 - 1. 设立背景 5
 - 2. 机构类型 5
 - 3. 机构职责 5
 - 4. 管辖范围 5
 - 5. 案件受理与审理情况 5
 - 6. 程序规则 5
 - 7. 与检察院、环保部门及其他机构的联动机制 5
 - (三)环保法庭的实效与挑战 5
 - 1. 环保法庭的实效 5
 - 2. 环保法庭面临的挑战 5
 - 3. 环保法庭的发展趋势 5
- 二、我国的环境公益诉讼实践 5
 - (一)我国的环境公益诉讼审判实践 5
 - 1. 我国的环境公益诉讼审判实践概述 5
 - 2. 环境公益诉讼的困境 5
 - (二)我国的环境公益诉讼制度构建实践 5
 - 1. 环境公益诉讼的种类 5
 - 2. 环境公益诉讼原告资格 5
 - 3. 证据规则 5

4. 禁止令 5

5. 判决方式 5

6. 诉讼成本 5

三、美国公民诉讼的实践及其对我国的启示 5

(一) 美国公民诉讼制度的主要内容 5

1. 原告范围 5

2. 诉权行使的限制 5

3. 公民诉讼的程序规则 5

(二) 美国公民诉讼的社会效果 5

1. 公民诉讼是对政府有限执法资源的重要补充 5

2. 公民诉讼有助于对违法者构成充分震慑 5

3. 公民诉讼对于环境公共政策的形成有重大影响 5

4. 公民诉讼有助于维护社会稳定 5

(三) 对我国构建环境公益诉讼制度的启示 5

1. 把握公民诉讼的本质 5

2. 合理限定诉讼主体 5

3. 明确诉讼范围 5

四、促进我国环境公益诉讼发展的建议 5

(一) 推动环境公益诉讼发展的立法与司法建议 5

1. 关于环境公益诉讼的性质 5

2. 关于环境公益诉讼的种类 5

3. 关于环境公益诉讼原告资格 5

4. 关于环境公益诉讼管辖 5

5. 关于禁止令 5

6. 关于环境公益诉讼的证据规则 5

7. 关于环境公益诉讼的判决方式 5

8. 关于环境公益诉讼成本的分担 5

9. 关于公益诉讼基金 5

(二) 推动环境公益诉讼发展的配套措施 5

(三) 推进环境公益诉讼的宏观策略 5

1. 长远目标 5

2. 中期目标 5

3. 近期目标 5

导言：项目简介

（一）项目背景

自改革开放以来，我国的环境保护法制建设取得了显著的成就，但是我国日趋严峻的环境问题对环境法制建设提出了更迫切的要求。目前，除存在环境立法不完善、环境执法不严格的问题外，如何进一步发挥司法手段在解决环境问题中的作用，已成为日益突出的问题。为了实施可持续发展战略，人民法院在加大惩处破坏环境类犯罪、审理环境污染损害赔偿案件和依法支持行政主管部门行使管理职能等方面做了大量工作。但是，不可否认司法机关在维护环境权益，惩治环境违法行为，加强对环境执法的监督方面依然大有可为。

近年来，为进一步发挥司法机关在解决环境问题方面的作用，全国许多地方纷纷设立了专门审理环境案件的环保法庭、环保审判庭或环保合议庭等审判机构（以下统称环保法庭），受理并审结了一些具有重大影响的环境公益诉讼案件，有力地促进了各地环境保护工作的开展，取得了很好的社会效果。但是，环保法庭在实践中也遇到了许多困难和挑战。及时总结各地环保法庭的经验教训，发掘其在推进环境公益诉讼方面的经验，将会对我国相关法律法规的修改完善提供第一手的实践经验，并将更有利于发挥司法机关在维护环境权益、惩治环境违法行为和督促行政执法方面的独特功能。

基于此，中华环保联合会和美国自然资源保护委员会（NRDC）联合成立了课题组，从2010年9月至10月先后走访了湖北省高级法院、武汉海事法院、云南省高级法院、昆明市中级法院、无锡市中级法院和漳州市中级法院，通过座谈会和访谈等形式就环保法庭及环境公益诉讼的司法实践状况、问题及发展建议等问题进行了实地调研。本项目试图以环保法庭为切入点，通过对环保法庭的现状和审判实践中遇到的问题进行分析，探索在我国进一步推进环境公益诉讼的必要性和可行性，并结合国外司法实践经验和我国的实际情况，为全面推进环境公益诉讼在我国的开展，特别是推动公众参与环境公益诉讼，提出立法和司法建议。

需要说明的是，本报告提出的建议主要是侧重我国环境公益诉讼司法实践中涉及的问题，而不是针对构建环境公益诉讼制度而提出的理论构想。

（二）报告结构

本报告由四部分内容组成：

第一部分是对我国环保法庭的现状与发展趋势的分析。该部分首先介绍了我国环保法庭的设立状况，并对其设立背景、机构类型、职责、程序规则等进行归纳、比较，最后分析了设立环保法庭的实效及其障碍，并对其发展趋势进行展望。

第二部分是对我国环境公益诉讼审判与制度构建实践的分析。该部分通过对我国目前已有的环境公益诉讼案例的评析，指出了我国司法实践中环境公益诉讼遇到的障碍；然后对各地的环境公益诉讼制度构建尝试进行了比较分析，总结了其经验和教训。

第三部分是对美国公民诉讼实践的分析。该部分介绍了美国公民诉讼的实践概况，重点阐述了美国关于公民诉讼原告资格与程序规则的规定，总结了美国在公民诉讼方面的成功经验及其对我国构建环境公益诉讼制度的启示。

第四部分是对促进我国环境公益诉讼发展的建议。该部分分别从推进环境公益诉讼的策略、环境公益诉讼原告资格、环境公益诉讼案件的管辖、证据规则以及相应的配套措施等方面提出了相应的建议。

（三）主要结论与建议

1. 在我国开展环境公益诉讼的必要性和可行性

（1）必要性

在我国建立环境公益诉讼制度的必要性不仅得到学术界的肯定，而且得到立法机构、司法界和行政管理部門的广泛认可。目前，环境公益诉讼理论探讨和司法实践的良好态势，既体现了我国民主法制建设的可喜进步，又反映了我国日趋严峻的环境形势对环境司法保障提出的特殊要求。特别是当我们寻求学习和借鉴国际经验，运用科学发展观来规划我们的环境法制工作时，建立我国环境公益诉讼制度的必要性和迫切性就成为环境立法、执法机构和法学理论界共同关注的话题。从加强民主和法制的高度看，环境公益诉讼制度的建立将为我国环境立法体系的完善、执法监督手段的加强和全社会守法意识的提高提供有力的支持。

首先，从立法的角度看，环境公益诉讼制度的建立和实施，会对科学地制定环境及与环境相关的社会经济政策产生直接的影响。同时，环境公益诉讼案审理结果的意义已超出对诉讼当事人和全社会的影响，而会从制度创立的角度推动新的环境立法的产生和现行法律的修订。

其次，从执法监督的角度看，如果把环保组织和公民个人规定为适格的环境公益诉讼主体，他们会成为政府执法力量的重要补充；如果赋予环境保护行政主管部门诉讼主体资格，当其穷尽行政监督职能但仍不能达到其执法效果时，他们就可以通过诉讼途径，借助于司法手段实现执法职能。

再次，公益诉讼制度对诉讼主体和客体的特殊规定，将为全社会环境法治意识的提高、公民自觉守法观念的增强和公众参与环境保护起到极大的促进作用。同时，它也将对违法者构成强大的威慑。

综上所述，环境公益诉讼制度的建立将全方位的提升环境法制建设的水平，它将从体制上完善现行的环境法体系，强化执法监督，引导有序的公众参与，化解社会矛盾，疏导不稳定因素，使建设和谐社会的目标在法制的框架下得以顺利实现。

(2) 可行性

在我国建立环境公益诉讼制度的条件已基本具备。现行的法律体系、司法框架和机构能力使我们有信心相信，环境公益诉讼不但非常必要，而且是可行的。

国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》第 19 条指出：“完善对污染受害者的法律援助机制，研究建立环境民事和行政公益诉讼制度”。党的十七大报告明确指出：“建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构，增长方式，消费模式。”最高法院万鄂湘副院长多次呼吁：“从各国运用司法手段保护生态环境的经验来看，最重要的就是要建立我国的环境公益诉讼制度”。

近年来，最高法院发布了对环保法庭和环境污染损害赔偿案件审理的指导性意见，部分地方人民政府和司法机关先后出台了一系列关于建立环保法庭和公益诉讼的法规和文件。这些政策、法规和文件的出台，不仅为各地方环保法庭的实践提供了法律依据，而且为在全国范围内建立环境公益诉讼制度奠定了基础。加之，各地环保法庭在实践中逐步积累了审理公益诉讼类案件的经验，制定了一些审判规则和规范，这些软件和硬件方面的条件，都从不同的角度增加了在全国范围内建立环境公益诉讼制度的可行性。

2. 在我国开展环境公益诉讼面临的法律障碍

目前，无论是否设立专门审理环境案件的环保法庭，法院在审理环境公益诉讼案件时都面临着缺乏实体和程序两方面法律依据的障碍。

实体方面，国家法律并未明确规定环境权，部分地方性法规虽有关于环境权的规定，但其法律效力并不明确；提起环境公益诉讼的实体权利基础缺位。

程序方面，环境公益诉讼的原告资格不明，谁可以代表环境公益提起诉讼目前尚无明确的法律规定；法院审理环境公益诉讼案件应当如何分配管辖权、如何分配当事人的举证责任、如何适用禁止令、如何进行判决等程序难题也无法可依。

3. 在我国开展环境公益诉讼的宏观战略和优先行动领域

(1) 建立环境公益诉讼制度的宏观战略

在我国要推动环境公益诉讼的发展，必须采取分阶段、分目标策略，逐步推进。

长远目标是专门制定一部公益诉讼法，将公益诉讼作为一个独立的诉讼门类，设立专门的诉讼程序规则。

中期目标是修改《环境保护法》第6条，确立类似于美国公民诉讼条款的环境公益诉讼条款；修改《民事诉讼法》和《行政诉讼法》，规定公益诉讼所适用的特殊程序规则。

近期目标是通过法律解释，对《环境保护法》第6条进行解释，将提起环境公益诉讼解释为公民行使控告权利的一种方式；同时将“一切单位和个人”解释为包括检察院、行政机关、环保组织和公民个人；在总结地方各级法院审理环境公益诉讼的实践经验的基础上，由最高法院出台一份较为系统、全面的有关环境公益诉讼程序规则的司法解释或文件。

(2) 优先行动领域

目前，我国《环境保护法》的修改程序已经启动。当前，推动我国环境公益诉讼发展的首要任务就是通过对《环境环保法》的修改，明确规定公民享有环境权，明确规定公民和环保组织可以提起环境公益诉讼。

以最高法院《关于为加快经济发展方式转变提供司法保障和服务的若干意见》为契机，推动环境保护行政部门代表国家提起环境污染损害赔偿诉讼，尤其是推动环境保护部所辖的各区域环保督查中心积极提起跨区域的重大环境公益诉讼案件。

通过《民事诉讼法》的修改和颁布司法解释明确检察机关可以代表国家向法院提起环境公益诉讼。进一步规范环境公益诉讼的主体资格、程序规则和举证责任分配规则。

发挥海事法院的跨区域管辖优势，积极推动最高法院发布司法解释，明确海事法院对管辖流域内的水污染案件和环境公益诉讼案件的管辖权。

4. 在我国开展环境公益诉讼的立法与司法建议

(1) 关于环境公益诉讼的性质

环境公益诉讼是一种特别诉讼，其目的是维护环境公益。原告享有的诉权源于法律的直接规定，不受传统私益诉讼所要求的利害关系要件限制，与案件并无直接利害关系的主体亦可提起诉讼。我国现有《民事诉讼法》和《行政诉讼法》规范的都是典型的私益诉讼，试图完全在现有诉讼法律框架内进行环境公益诉讼的制度设计，必然会产生一些无法解决的内在矛盾。

(2) 关于环境公益诉讼的种类

现阶段，环境公益诉讼根据被告的不同可以分为两大类

第一类以污染或破坏环境的违法者为被告的环境民事公益诉讼，其诉讼请求一般包括两类：一是请求被告停止违法行为；二是请求被告将环境恢复至未受损害之前的状态或赔偿对环境造成的生态损害。

第二类以负有环境保护监督管理职责的行政机关为被告环境行政公益诉讼，其诉讼请求一般包括两大类：一是请求撤销行政机关的环境行政决定；二是要求行政机关履行法定的环境保护职责。

(3) 关于环境公益诉讼的原告资格

行使环境保护监督管理权的行政机关、检察机关、环保组织和公民个人都具有环境公益诉讼的原告资格。

从理论上分析，享有原告资格各主体在提起环境公益诉讼时应当遵守诉权顺位规则。非行政机关主体在提起环境公益诉讼前必须事先告知相关行政机关，在法定期限内行政机关未对告知事项采取措施的，非行政机关主体方可提起环境公益诉讼。

行使环境保护监督管理权的行政机关只有在其穷尽行政监督管理职能，但仍不能达到执法效果时，才能向法院提起环境公益诉讼。

考虑到我国的现实情况，现阶段具有原告资格的主体均可直接向法院提起环境公益诉讼。法院受理环境公益诉讼后，应当通知其他具有原告资格的主体可以作为第三人参加诉讼。

(4) 关于环境公益诉讼案件的管辖

环境公益诉讼案件应当实施集中管辖。一方面在保持现有司法体制的基础上，通过指定管辖或提级管辖的方式，由中级法院作为环境公益诉讼案件的一审法院。

充分发挥海事法院跨地域管辖的优势，通过最高法院的司法解释或各高级法院指定管辖的方式，由各海事法院对各流域水污染的环境公益诉讼案件实施专属管辖。

(5) 关于禁止令

在环境公益诉讼中法院可以通过裁定的方式在判决前对被告发布禁止令，以及时停止正在进行的环境污染或破坏行为。

在满足以下条件时法院可以颁发禁止令：原告提交的证据可以初步证明，被告污染或破坏环境的行为是违法的，被告污染或破坏环境的行为在持续，该行为可能对环境造成重大或不可逆转的损害。环境公益诉讼中，原告申请禁止令无需提供财产担保。

(6) 关于环境公益诉讼的证据规则

环境公益诉讼中实行举证责任倒置。被告就法律规定的免责事由及其行为与环境损害结果之间不存在因果关系承担举证责任。在要求停止违法行为的环境公益诉讼中，原告只需证明被告存在违法行为，而无需证明该违法行为的损害后果。

鉴定意见视为专家证言，鉴定费用由败诉方承担。当事人可以申请对环境损害后果、环境污染或破坏行为与环境损害结果之间的因果关系进行鉴定，无司法鉴定资质的鉴定单位做出的鉴定意见视为专家证言，经法院审查后可以作为认定事实的证据。申请鉴定的费用，法院可判决由败诉方承担。

行政文书具有证据效力。在检察院、环保组织和公民个人提起的环境民事公益诉讼中，行政机关有义务应原告的要求提供相应的行政文书，该行政文书视为原告提供的证据。

(7) 关于环境公益诉讼的判决方式

环境公益诉讼的判决方式主要包括责令被告限期履行职责、撤销被诉行政行为、责令被告停止环境污染或破坏行为、排除危害、恢复环境质量、赔偿环境损害、支付惩罚性赔偿等。

环境行政公益诉讼中，针对行政机关的不作为提起的公益诉讼，法院可判决责令行政机关限期履行职责；针对行政机关的违法作为提起的公益诉讼，法院可判决撤销被告的违法行政行为。

环境民事公益诉讼中，法院可判决责令被告停止环境污染或破坏行为；已经造成环境损害后果的可同时责令被告进行治理或判决被告支付环境损害赔偿金，同时也可判决被告支付惩罚性赔偿金，赔偿金应当专款专用或者纳入公益诉讼基金，用于环境治理和恢复。

对于非公权力机关提起的环境公益诉讼，法院可判决被告额外支付一定费用给原告，适当奖励原告为公益事业做出的贡献。

建立环境公益诉讼判决执行的信息公开和公众监督机制。

(8) 关于诉讼成本

环境公益诉讼中应当尽可能地减少原告的诉讼成本。原告起诉时可缓缴诉讼费；若最终判决原告败诉，则可免交诉讼费；若最终判决被告败诉或被告因原告提起的公益诉讼而采取了整改措施，则可判决由被告承担诉讼费以及原告的律师费、鉴定费等诉讼费用。

(9) 关于公益诉讼基金

应当逐步在国家、省、市三级政府设立公益诉讼基金。

公益诉讼基金的资金来源包括政府财政拨款、社会捐赠、环境公益诉讼判决的环境损害赔偿金；公益诉讼基金主要用于恢复被破坏的生态环境，并补偿原告因提起环境公益诉讼而负担的诉讼成本，包括诉讼费、律师费、鉴定费等。

(10) 推动环境公益诉讼的配套措施

推动环境公益诉讼的发展，除了完善法律为环境公益诉讼提供实体法依据和程序规则之外，还需要一些配套跟进措施，主要包括公众环境与法律意识的培育、法官和律师的培训、行政机关工作人员的培训等。

环境保护组织和其他社会团体在推进我国环境公益诉讼制度的建立中发挥了越来越重要的作用。加强这些组织和团体的发展和能力建设，已成为推动环境公益诉讼的当务之急。

一、环保法庭的现状与发展趋势

(一) 环保法庭设立概况

本报告所称的环保法庭，是指广义上的专门审理环境保护案件的审判机构，既包括设在中级法院内部的环保审判庭，也包括按照基层法院派出法庭相关规则设置的环保法庭，以及其他专门审理环境保护案件的审判机构，如环保合议庭或单独序列的环保法院。

事实上，由人民法院或者专门法院设立环保法庭，在我国已经不是一件新鲜事了。自 20 世纪 80 年代起，有些地方就开始出现了环保法庭（见表 1）。但是，上述环保法庭有相当一部分的办公地点设立在环保局而不是法院，另外有相当一部分环保法庭设立的主要目的是为了保障环保部门的行政决定能够顺利获得执行，基本上不涉及对污染受害者的民事救济。

表 1 早期环保法庭设立状况表

设立时间	设立地点	机构类型
1989 年	湖北省武汉市硚口区人民法院	环保法庭
1996 年	辽宁省沈阳市中级法院	环保法庭
1999 年	黑龙江省哈尔滨市香坊区人民法院	环保法庭
2002 年	辽宁省沈阳市东陵区人民法院	环保法庭
2004 年	江苏省南京市秦淮区人民法院	环保合议庭
2004 年	辽宁省大连市沙河口区人民法院	环保巡回法庭
2004 年	河北省晋州市中级法院	环保法庭
2006 年	山东省聊城市茌平县人民法院	环保巡回法庭

（资料来源：课题组根据公开资料编辑整理）

正因为如此，最高人民法院曾经在对“关于武汉市硚口区人民法院设立环保法庭的情况报告”的答复（1989 年 2 月 10 日）中以及最高人民法院关于印发《马原副院长在全国民事审判工作座谈会上的讲话》和《全国民事审判工作座谈会纪要》的通知（法发[1993]37 号）中指出：“目前有些地方设立了一些专业法庭，如税务法庭、环保法庭、房地产法庭等，其中有些专业法庭由有关行政部门派出人员，与法庭审判人员共同行使审判权，这种作法是不妥当的。”同时要求“国家审判机关的审判职能与国家行政机关的行政管理职能不应混淆，人民法院不要在法院以外同行政管理部门联合（或共同）另行设立专业法庭。”可见这种类型的环保法庭并没有得到最高司法机关的认可，因此走向了消亡。如 2006 年前后，辽宁省高级法院正式告知沈阳市中级法院，为了保证司法公正，保证人民法院统一受理程序，撤销所有无法律支持的驻外“法庭”，沈阳市的环保法庭走向消亡。

但是，随着我国环境危机的加剧，通过司法途径加强环境保护的呼声日益高涨，因此进入 21 世纪后，设立环保法庭的举动又开始出现。江苏、辽宁、河北、山东等省的个别地方设立了环保巡回法庭之类的专门从事环境案件审判的机构。然而，环保法庭引起社会各界普遍关注，则始于 2007 年贵阳环保法庭的设立。随后，无锡、昆明、漳州等地纷纷设立类似的专门审理环境案件的审判机构（见表 2）。

表 2 目前环保法庭设立状况表

成立地点			成立时间	机构名称
福建省	福州市	鼓楼区人民法院	2009.5	环境保护合议庭
	漳州市	中级法院	2010.5	生态资源审判庭
		南靖县人民法院	2010.5	生态资源审判庭
		龙海市人民法院	2010.4	环境保护合议庭
		漳浦县人民法院	2010.5	生态资源合议庭
	三明市	大田县人民法院	2010.6	资源环境保护合议庭
		泰宁县人民法院	2010.4	旅游生态资源保护合议庭
	宁德市	柘荣县人民法院	2009.6	生态环境审判庭
贵州省	贵阳市	中级法院	2007.11	环境保护审判庭
		清镇市人民法院	2007.11	环境保护法庭
	六盘山市	钟山区人民法院	2010.3	工矿环保法庭
	铜仁市	万山特区人民法院	2008.4	环境与资源保护合议庭
	毕节地区	黔西县人民法院	2008.9	环境保护合议庭
海南省		昌江黎族自治县	2008.11	环境保护合议庭
湖南省	株洲市	茶陵县人民法院	2009.7	环境保护合议庭
	郴州市	宜章县人民法院	2010.4	环境保护合议庭
江苏省	南京市	建邺区人民法院	2008.2	环境保护巡回法庭
	无锡市	中级法院	2008.5	环境保护审判庭
		滨湖区人民法院	2008.5	环境保护合议庭
		锡山区人民法院	2008.5	环境保护合议庭
		惠山区人民法院	2008.5	环境保护合议庭
		北塘区人民法院	2008.5	环境保护合议庭
		江阴市人民法院	2008.5	环境保护合议庭
		宜兴市人民法院	2008.5	环境保护合议庭
	常州市	新北区人民法院	2008.8	环境保护巡回法庭
	盐城市	射阳县人民法院	2010.11	环境保护巡回法庭
陕西省	西安市	碑林区人民法院	2007.9	环境保护合议庭
山东省	青岛市	城阳区人民法院	2010.4	环境保护法庭
四川省	宜宾市	翠屏区人民法院	2009.10	环境保护巡回法庭
天津市	和平区人民法院		2009.4	环境保护合议庭
云南省	昆明市	中级法院	2008.12	环境保护审判庭
	玉溪市	中级法院	2008.12	环境与资源保护审判庭
		澄江县人民法院	2009.1	环境与资源保护审判庭
		通海县人民法院	2009.1	环境与资源保护审判庭
	曲靖市	会泽县人民法院	2009.7	环境与资源保护合议庭
	文山壮族苗族自治州	富宁县人民法院	2009.7	环境保护合议庭
北京市	延庆县人民法院		2010.11	环境保护审判庭

（资料来源：课题组根据公开报道整理，统计截止时间是 2010 年 12 月 30 日）

据不完全统计到目前为止我国已有 11 个省（市）成立了各种类型环保法庭 39 家，其中有 6 家中级法院设立了环保审判庭，有 10 家基层人民法院设立了环保法庭或审判庭、18 家基层人民法院设立了环保合议庭、5 家基层法院设立了环保巡回法庭。

与 20 世纪 80 年代开始设立的环保法庭不同，近几年设立的这些环保法庭基本上摆脱了对环保部门的依附，从它们的受案范围以及已有的司法实践来看，也比较符合“环保法庭”的本意，这也得到了最高司法机关的认同。2010 年 6 月 29 日最高人民法院印发的《为加快经济发展方式转变提供司法保障和服务的若干意见》就特别指出：“在环境保护纠纷案件数量较多的法院可以设立环保法庭，实行环境保护案件专业化审判，提高环境保护司法水平。”

（二）环保法庭的比较

从实践状况看，无锡、贵阳与昆明的环保法庭影响较大。本报告将以上述三地的环保法庭为主，结合本项目对其他环保法庭的研究，对各地设立的环保法庭进行比较分析。

1. 设立背景

通过对各地环保法庭设立背景的比较，可以发现两点规律：

第一，重大环境污染事件是各地设立环保法庭的直接诱因

在影响较大的三家环保法庭中，贵阳是第一个开始环保法庭尝试的。贵阳中级法院环境保护审判庭、清镇法院环境保护法庭（简称“贵阳环保法庭”，“清镇环保法庭”，或总称“贵阳环保两庭”）成立的大背景就是“两湖一库”的严重污染。因受理第一起环保团体作为原告起诉的环境公益诉讼而受到广泛关注的无锡中级法院环境保护审判庭，成立的大背景则是太湖水资源危机事件。

而以昆明中级法院环保法庭为代表的云南省法院系统设立环保法庭的诱因则是严重的湖泊污染，尤其是滇池污染和阳宗海污染直接催生了昆明、玉溪两地的环保法庭的成立。

第二，地方领导人和上级法院的重视是各地设立环保法庭的政治保障

设立环保法庭要涉及人员编制、财政经费等问题，如果没有当地主要领导人和上级法院的支持，单凭法院自身的能力是很难操作的。值得欣慰的是，贵阳、无锡及昆明等影响较大的环保法庭的成立都得到了当地领导人和上级法院的重视。例如，贵阳环保两庭的设立，从贵阳中级法院向贵州省委、贵阳市委和贵州省高级法院提出动议到环保两庭的全面成立，前后不过 68 天的时间，这一成立速度

在我国是非常少的。而无锡中级法院环保法庭的成立速度更快，在无锡市政府向中级法院提出了设立环境保护审判庭的建议后，这个建议很快就得到了省高院和最高法院批准，从提议到挂牌，总共一个多月时间。昆明中级法院环保法庭的成立则得益于昆明市委、云南高院的全力支持。

2. 机构类型

从已经设立的环保法庭看，其机构设置主要有四种形式，即环境保护法庭、环境环保审判庭、环境保护合议庭和环境保护巡回法庭。

环境保护审判庭均设置在中级法院，而环境保护法庭和环境保护合议庭则多设置在基层法院。另外还有个别高级法院准备或已经设置了环境保护合议庭，如云南高院成立了人员较为固定的环境保护合议庭，集中审理环境保护案件。

绝大多数设置在中级法院的环境保护审判庭与设置在基层法院的环境保护法庭都属于新设的、独立建制的审判机构。还有极少数环保审判庭只是在原有其他审判庭的基础上改建而成，如福建省漳州市中级法院将原有的林业审判庭改建为生态资源审判庭。无论是新设还是改建，凡是具有独立建制的环保法庭或审判庭，均有各地编办正式文件的确认，因此有着较为固定的人员编制与办公经费。

与之不同，环保合议庭则不是独立建制的审判机构，其往往依附于某一特定的审判庭。如昆明各区县的环保合议庭往往依托于行政审判庭，而漳州各区县的环保合议庭则往往依托于民事审判庭。为了提高环保合议庭的专业性，各合议庭的组成人员往往也相对固定。

另外，还有一类比较特殊的机构——环保巡回法庭，即基层人民法院委派并轮换训练有素的法官定期定点地到辖区各地巡回受理并进行审判活动的一种审判组织形式。实践中，环保巡回法庭主要受理环保行政案件，其职责主要定位于接受环保维权法律咨询、诉前调解环保行政纠纷、诉前调解因环保引起的民事赔偿纠纷、审理简易程序环保行政诉讼案件、审理环保部门申请的强制执行案件、审理涉及环境执法的行政诉讼案件等。

3. 机构职责

大体上看，现有环保法庭的职责大都以环境保护为连接点，打破了原有的刑事—民事—行政案件分类方法，实施了“三合一”或“四合一”的审判模式，两者的区别在于环保法庭是否行使执行权。影响较大的三家环保法庭均采取了“四合一”的模式。

贵阳中级法院环保审判庭负责审理涉及“两湖一库”水资源保护、贵阳市所辖区域内水土、山林保护的排污侵权、损害赔偿、环境公益诉讼等类型的一、二审民事、行政、刑事案件；报经贵州高院指定后，审理贵阳市辖区外涉及“两湖一库”水资源、渔业资源、林业资源、土地资源保护、管理、侵权等刑事、民事、行政一审案件及相关执行案件。

无锡中级法院环保审判庭负责依法审理涉及无锡市辖区内水土、山林保护的排污侵权、损害赔偿、环境公益诉讼等涉及环保的一、二审刑事、民事行政案件；负责对经审理的案件在案件生效后的相关执行工作；对有关部门和企业提出环境保护方面的司法整改建议，做好相关的法制宣传工作；负责对基层法院进行业务指导。

昆明中级法院环保审判庭负责审理昆明市行政管辖范围内涉及环境保护和“一湖两江”流域治理，集中式饮用水资源保护的公益诉讼的刑事、民事、行政、执行一审案件和相关二审案件。

值得注意的是，无论是“三合一”还是“四合一”模式，其对环境保护案件的理解主要限于污染及生态破坏类案件。而漳州中级法院生态资源审判庭则对此进行了较大的扩展，将环境保护案件的外延扩展到了资源类案件。根据漳州中级法院生《生态资源审判庭受案范围规定（试行）》的规定，生态资源审判庭受理涉及生态环境纠纷的刑事、民事、行政案件，范围十分广泛。

4. 管辖范围

就各地环保法庭的管辖范围来看，基本上遵循了三大诉讼法所确立的地域管辖原则，即管辖范围只限于本辖区内的环境保护案件。但是环境污染往往是跨区域的，如果不打破地域管辖的限制，环保法庭对于环境案件的审理将面临较大的困难和障碍。

对此，贵阳进行了有益的尝试。一方面，贵阳中级法院通过指定的方式将贵阳辖区内的一审环境保护案件的管辖权集中到清镇法院环保法庭，至少在贵阳辖区内实现了对地域管辖的超越。另一方面，贵阳高院又通过指定的方式，将贵阳市辖区外涉及“两湖一库”水资源、渔业资源、林业资源、土地资源保护、管理、侵权等刑事、民事、行政一审案件及相关执行案件的管辖权集中到了贵阳中级法院环境保护审判庭，这就在一定程度上在贵州省辖区范围内打破了地域管辖的限制。当然这只限于涉及“两湖一库”的环境保护案件。

5. 案件受理与审理情况

各地的环保法庭成立后,所受理的环境保护类案件数量与环保法庭成立之前相比,总量有所增长,个别地方的案件数量还出现了急剧增长(见表3)。

表 3 环保法庭环境案件受理情况表

	环境案件受理情况			
	刑事	民事	行政	合计
昆明	12	7	3	22
贵阳	129	13	28	170
无锡	600+			
漳州	100+			

(资料来源:课题组根据调研情况编辑整理,统计截止时间是2010年10月)

例如,环保法庭成立之前清镇市法院相关庭室 2006 年一年受理的涉及环境保护的案件共计 7 件,而该环保法庭在成立后截止 2009 年 12 月 20 日,共计受理各类环境保护案件 170 件。无锡市两级法院自 2005 年至 2007 年三年以来受理各类环境保护案件共计 302 件。但是环保法庭成立后截止到 2010 年 10 月仅无锡中级法院环境保护审判庭已经审理了 600 多个案件。

但是,从调研情况看,还有很多地方的环保法庭面临着环境案件案源不足的困境。如昆明中级法院环境保护审判庭自 2008 年 12 月 11 日成立至今,共受理环境案件 22 件,结案 20 件。而漳州中级法院生态资源审判庭成立后,案件受理数量与之前的林业审判庭相比,并无明显变化。

总体上看,环保法庭在总收案量上的增长,反映了环境保护实践对司法审判的需求,但尚有几个问题值得注意:

第一,公益诉讼案件数量极少。目前仅有清镇环保法庭、无锡中级法院环保审判庭和昆明中级法院环保审判庭受理了 6 件环境公益诉讼案件。

第二,案件类型的分布上,贵阳和昆明均以刑事案件为主,占到总收案数量的 50% 以上,其次是民事和行政案件。这与检察院作为刑事案件的公诉人在提起案件的主动性比较高有一定关系。无锡的主要案件类型是行政非诉执行,这与无锡对环保法庭的功能主要定位为协助和支持环境行政执法有一定的关系。

第三,还有很多环保法庭由于环境案件数量不足,为了完成结案数的考核指标,不得不承办一些其他案件。如无锡中级法院环保审判庭就承办了很多从民一庭分流过来的二审案件,漳州中级法院生态资源审判庭也审理了很多劳动争议案件。

6. 程序规则

总体上看，环保法庭审理环境案件的程序根据案件性质分别适用民事诉讼法、行政诉讼法或刑事诉讼法。对于传统的环境案件而言，这种程序设计并无不妥。但是对环境公益诉讼而言，原有的程序规则就有可能成为一种束缚。如民事诉讼法和行政诉讼法对原告资格的直接利害关系要求，将使得几乎没有人有资格提起环境公益诉讼。即使诸如环保部门等公权力主体能够满足“直接利害关系”的原告资格要求，在诉讼中，传统的诉讼规则的适用也将使法官和当事人陷入困惑。为摆脱这样的困境，有部分环保法庭开始探索适用于环境公益诉讼的特殊程序规则（见表 4）。

表 4 各地方关于环境公益诉讼特殊程序规则的规定

	文件名称	颁布机构	颁布时间	主要内容
江苏	关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定	无锡市中级法院 无锡市检察院	2008 年 9 月	检察院提起环境民事公益诉讼的程序规则
	关于在环境民事公益诉讼中具有环保行政职能的部门向检察机关提供证据的意见	无锡市中级法院 无锡市检察院 无锡市人民政府法制办	2008 年 12 月	环境民事公益诉讼中，环保行政机关向检察机关提供证据的程序
云南	全省法院环境保护审判庭建设及环境保护案件审理工作座谈会纪要	云南省高级法院	2009 年 5 月	明确了环境公益诉讼的原告资格和基本程序规则
	关于建立环境保护执法协调机制的实施意见	昆明市中级法院 昆明市检察院 昆明市公安局 昆明市环保局	2008 年 11 月	明确规定了环境公益诉讼的原告资格
	关于办理环境民事公益诉讼案件若干问题的意见（试行）	昆明市中级法院	2010 年 11 月	详细规定了环境民事公益诉讼的程序规则
贵州	贵阳市促进生态文明建设条例	贵阳市人大常委会	2010 年 3 月	明确规定了环境公益诉讼的原告资格
	关于大力推进环境公益诉讼、促进生态文明建设的实施意见	贵阳市中级法院	2010 年 3 月	明确规定了环境公益诉讼的原告资格和程序规则

（资料来源：课题组根据调研收集的资料及公开报道的资料整理）

7. 与检察院、环保部门及其他机构的联动机制

环境保护是一个系统工程，更注重源头的预防。如果将立法看作源头、执法看作过程，那么司法就是整个法律运行机制中的末端保障。因此，要通过司法途径保护环境就必须认识到司法途径的体系和功能定位：解决环境纠纷只是司法机构的诸多功能之一，甚至不是主要功能；在环境保护领域，司法的功能应当是通过解决环境纠纷推动环境立法的完善和加强对执法的监督。

基于上述认识，很多地方的环保法庭在设立之初就试图通过与检察院、行政机关乃至立法机关建立联动机制，以发挥司法手段的最大功效。

昆明建立了由法院、检察院和相关行政机关共 19 个部门参加的环境保护执法联动协调机制，其中昆明中级法院设立了环境保护审判庭，昆明检察院设立了环境资源检察处，昆明市公安局设立了环保公安分局。通过这一联动机制法院将提前介入环境案件的执法活动，从法律适用的角度为行政机关执法提供司法建议，以避免日后发生纠纷后处于被动地位。

漳州中级法院也与林业、环保、水利、国土、海洋、规划等行政机关建立了联动机制，通过定期与联动单位召开座谈会，解决行政机关执法中遇到的法律问题。通过建立的信息共享机制、专家陪审制度、纠纷解决互动制度、定期交流制度等，加强沟通协调，充分发挥各有关部门的专业优势，共同促进涉及生态资源司法、执法职能的依法履行。主要是召开联席会议，一般每季度或半年开一次，遇有重大事件也可临时召开。另外，漳州中级法院还大力推行诉前调解工作，即在联动机制运作过程中发现纠纷的，指导行政机关进行调解，必要时由法院对该调解进行确认，经确认的调解书视为法院主持的调解。

（三）环保法庭的实效与挑战

自 2007 年贵阳环保两庭设立以来，全国各地的环保法庭如雨后春笋般涌现。这些环保法庭的设立为环境保护工作的开展提供了有力的支持，也大大推动了各级人民政府环保部门的环保执法工作的开展。但是，在现行体制下，环保法庭的发展也遇到了一定的障碍。

1. 环保法庭的实效

（1）统一法律适用尺度，提高法官专业素质

环境类案件的专业性较强，如果分散在各个法院或各个审判庭就很难做到对案件的整体把握和执法尺度上的统一，从而有损司法的一致性和权威性。通过设立专门审判机构对涉及环境类案件进行集中管辖，实行刑事、民事、行政三合一的全新审判模式，就可以充分整合现有的司法资源，统一环境诉讼案件的司法标准，对于统一执法尺度，提高司法水平有重要意义。

通过环境案件的集中管辖，法官将长期专门办理环境类案件，除了对诉讼程序等法律问题有很好的理解外，对于环境科学证据等专业问题也会有更精准的把握，因此有助于法官专业素质的进一步提高和案件审判质量的提高。

（2）提高环保意识，加强环保执法监督

在环保法庭成立的大氛围下，各级政府决策者、行政职能部门和公众的环保意识显著提高，为妥善、及时的解决区域性环境危机和突发事件，完善环境管理机制和执法监督体制提供了坚实的基础和保障。例如，无锡环保法庭成立后，地市政府和人大等部门在进行与环境保护相关的政策决策时，要征求环保法庭的意见。公众的环保意识也有增强，如清镇环保法庭发现，为了促使环境主管部门

积极查处环境违法行为，公众在发现环境违法行为时，除了向行政机关和职能部门反映问题外，也会同时抄送环保法庭，而这种做法在清镇环保法庭成立以前是非常少见的。另一方面，全社会环保意识的提高也有利于环境司法水平的提高，具体表现在对环境审判的重视和参与程度明显提高，尤其是在环境案件中提供技术配合方面。一些环保法庭的法官认为，环境民事案件调解率的提高与行政职能部门的积极参与配合有很大关系。贵阳市环保两庭 2008 年的司法统计数据显示，自 2007 年 11 月 20 日至 2008 年 12 月 20 日，环保两庭受理民事案件的调撤率达到 62%。

通过审理典型环境案件，也大大提高了对潜在的违法者的威慑作用。如阳宗海污染案件判决后，云南省境内就再也没有发生过一起类似的环境违法行为。而通过加大行政非诉执行的力度，使得环境行政处罚的落实变得容易，无形中提高了对环境违法者的威慑力。

(3) 推动环境公益诉讼的发展

虽然各地环保法庭受理的环境公益诉讼的数量并不是很多，但是相比环保法庭成立之前，已经有了长足的进步。

作为专门从事环境保护案件审判的机构，环保法庭无疑为建立我国的环境公益诉讼制度提供了制度创新的基础和空间。而各地环保法庭结合已有的环境公益诉讼的实践，也纷纷出台了相关的环境公益诉讼规定，这对于环境公益诉讼制度的构建而言具有十分重要的意义。各地环保法庭的建立和审判实践经验的积累，客观上推动了建立环境公益诉讼制度的进程。

2. 环保法庭面临的挑战

(1) 环保法庭设立的法律依据不明确

根据我国《人民法院组织法》第 24 条第 2 款、第 27 条第 2 款和第 31 条第 2 款的规定，中级法院、高级法院和最高人民法院设刑事审判庭、民事审判庭、经济审判庭，并“根据需要”设立其他审判庭，这应当是环保法庭设立的法律依据。

如此看来，中级法院根据《人民法院组织法》的规定，根据需要设立专门环保法庭于法有据，但是在基层法院设置环保法庭却无法律依据，《人民法院组织法》并没有赋予基层人民法院这一权力，并且最高人民法院对于这一制度实践在很早就通过司法解释的形式给予了明确表态，在《最高人民法院对“关于武汉市硚口区人民法院设立环保法庭的情况报告”的答复》中，明确指出，“在基层人民法院设立环保法庭尚无法律根据”。

既然基层法院设立环保法庭于法无据，那可以考虑只在中级法院和高级人民设立两级环保审判庭，这样就能很好解决环保审判庭法律依据的问题。但这种设置又会与《人民法院组织法》、《民事诉讼法》、《刑事诉讼法》和《行政诉讼法》等现行法律对于级别管辖的规定相冲突。

由此可见，如何构建环保法庭的格局，在现行的法律框架下存在着难以克服的内生性困境：如果采取无锡市中级法院环保审判庭和昆明市中级法院环保法庭的设立模式，即仅在中级法院内部设置环保法庭。则不符合或者是难以很好契合“两审终审制”的法律规定；如果一审环保法庭设立于基层人民法院，则于法无据；如果一审环保法庭设立在中级法院，则不符合现行的级别管辖的规定，也与现实中中级法院规定的受案范围存在抵牾之处。

从建立法治社会的高度看，环保法庭的合法性问题，是其目前面临的最严峻的挑战。从各地环保法庭的设立背景可知，当地主要领导人的支持是环保法庭得以顺利成立的政治保障。如果领导人或其对环保法庭的认识发生重大变更，而环保法庭又没有足够过硬的政绩时，环保法庭是否还能存续可能是个问题。由此可见，环保法庭当前面临的主要问题还是法律依据不足的问题。

(2) 环保法庭的功能定位不清

环保法庭的功能到底是什么，为什么要设立环保法庭，对于诸如此类的问题恐怕大多数地方领导都没有进行过深入的思考。基于重大环境污染事件的诱因，加上领导的重视或人大代表的提议，于是就成立了环保法庭。看起来环保法庭更像是一种形象工程，传递出地方党委和政府努力解决环境问题的姿态和意愿。

环保法庭不管是实行“四审合一”还是“三审合一”，如果只是把原来分散在其他审判庭的案件拿过来集中审理，在案件审理的程序和实体规定上与原有的审判方式并没有实质区别，环保法庭所受理案件要解决的法律问题，与传统审判方式相比并无太多不同，那么专门设立环保法庭就没有太大的实际意义。因为，总体上看，环保法庭总的收案量不多，尤其是民事和行政案件的收案量所占比例更少。这样一来，集中审理环境案件的效率优势就被抵销掉了。

在这种困惑中，有些地方的环保法庭开始新的探索，如贵阳、无锡和昆明的环保法庭纷纷将推进环境公益诉讼作为环保法庭的主要功能之一，这无疑为环保法庭注入了新的活力。正如调研中，无锡中级法院环保法庭的法官们所表示的那样：我们必须要考虑如何保持环保法庭的生命力的问题，如果做不出什么特色，没准很快就会被撤掉。因为唯有在环境公益诉讼这一点上，环保法庭才体现出其所具有的不可替代性。然而，受制于现行的法律规定，环保法庭推进公益诉讼的进展相当缓慢，障碍重重。

(3) 其他技术层面的障碍

一是法官的知识面、知识与办理环保案件的客观能力要求之间存在差距；二是环保案件是新类型案件，对提起环境公益诉讼的主体和特殊的证据规则，法律并无明确规定，造成即使有污染案件也无人来诉讼的局面。另外对环保案件的案由、法律文书等需要上级部门统一；三是根据现行编制和体制，环境保护审判庭仅有一至两名法官，不能组成专业的、固定的合议庭审理环保案件；四是案源不足是当前主要矛盾，虽然污染事件很多，但由于对环保案件的认识差异及鉴定、评估机制的缺失等原因，提起诉讼的并不多，导致环保案源匮乏。五是，很多环境污染纠纷涉及人数众多，基于维稳等方面的考虑，法院往往不愿受理此类案件。

3. 环保法庭的发展趋势

(1) 根据各地情况有选择性的设立环保法庭

在人民法院审理的所有案件中，环境案件所占比例较小，因此没有必要全面推广环保法庭，否则“无米下锅”将成为环保法庭的常态。

一般而言，环境案件数量较多的地方，在中级法院设立环境保护审判庭是非常必要的，但是高级法院和基层法院是否设立环保法庭则不能一概而论。

如果由中级法院环保审判庭作为辖区内所有环境案件的一审，则基层法院就没有必要设立任何形式的环保法庭，而需要在高级法院设立环保审判庭。此时，如何解决中级法院对所有环境案件的管辖问题，就成为关键。

如果不改变现有的级别管辖规定，则基层法院就应当根据各地的不同情况设立不同类型的环保法庭。如果环境案件类型比较集中，如主要是流域或水域的水污染案件，则可在沿河或湖的某一个或几个基层法院设立环保法庭，对所有涉及流域或水域的水污染案件实施集中管辖。如果环境案件类型比较分散，则可以考虑在个基层法院设立成员较为固定的环保合议庭，或在某几个交通较为便利的基层法院设立环保审判庭或环保法庭，集中管辖环境案件。此时，高级法院则无需设立环保审判庭，只需成立人员较为固定的环保合议庭即可满足对环境案件二审的需求。

(2) 扩大海事法院的受案范围，实现流域水污染案件的跨地域专属管辖

设立环保法庭一方面要实现集中审理环境案件所可能带来的技术层面的优势，另一方面也要克服目前的地域管辖对环境案件审理带来的障碍。尽管通过指定管辖，现有的环保法庭在一定程度上实现了特定地域范围的跨地域管辖。但是指定毕竟不是一种常态制度设计，而是一种个案处理方式，因此必然存在着不确定性。

基于此，有个别地方开始了新的尝试，即利用海事法院的跨地域管辖特征，试图将水污染案件纳入海事法院的受案范围。我国的十个海事法院分布在沿海和长江的十个重点流域，具有按流域、跨行政区域设置的特点，因而对于我国的水资源保护具有独特的地位和优势：其一，海事法院的管辖权按可航水域划分，不受普通行政区划的限制，可以从法律机制上防止地方保护主义的干扰。其二，海事法院统一管辖水域污染案件可以统一全国的司法裁判标准，杜绝各地方政府因对水域污染案件处理的渠道不统一、执法标准不统一、程序规范不统一，而失去处理水污染事件的公正性。其三，海事法院法官具有审理海上污染案件的经验和专门的法律、技术知识。

事实上，根据最高人民法院《关于海事法院受理案件范围的若干规定》（法释〔2001〕27号），目前海事法院受理的案件中，已经包含了（跨界）海域以及通海水域的环境污染案件。而最高法院在2009年发布的《最高人民法院关于海事审判工作发展的若干意见》也要求：适时调整海事法院案件管辖范围，有关陆源污染海域及通海可航水域案件应当由海事法院管辖，要充分发挥海事法院跨行政区域设置的优势，充分利用专业特长，积极支持环境保护公益诉讼，有选择性地管辖此类案件。

但是，根据我国现行海商法的规定，海事法院只能管辖海洋和沿海内河与海相通的可航水域，不包括未通航的河流和内陆湖泊，比如，黄河、淮河、辽河等重要跨省市河流，鄱阳湖、洞庭湖和青海湖等大型湖泊发生的水污染案件就不属于海事法院管辖的范围，而地方普通法院由于受行政区划的限制，不是管不了，就是不愿管，结果是上述水域水污染案件实际上处于无司法救济和保护状态。

因此，最高法院副院长万鄂湘以全国政协委员的身份提议全国政协：提请全国人大常委会修改现行海商法和海事诉讼特别程序法，明确全国水污染案件统一由十个海事法院按现行管辖审理所有的水污染一审案件。如果全国人大常委会立法任务繁重，修法事项难以列入近期日程，也可以授权最高人民法院做出司法解释，以解决全国水污染案件的专属管辖问题。

而在实践中，湖北省高级法院已经通过指定管辖的方式，将湖北省辖区内的所有的水污染案件集中到武汉海事法院进行审理。

（3）注重典型案例的示范效应，通过案例推动立法创新

环保法庭作为司法实践部门，最重要的是要将制度设计思想付诸实践，并从实践中积累经验。但是，实践中这些案例的数量还明显不足。在环保团体作为原告的公益诉讼案件中，存在中华环保联合会一枝独秀的情形。鉴于我国目前环境污染和生态破坏的现状，只有各地的环保组织积极参与到环境公益诉讼之中，环境公益诉讼的真正作用才能得以充分发挥，环境公益诉讼制度才能成为解决环境问题的有效司法途径。因此，各环保法庭还应通过制度设计，在避免滥诉发生的情况下，进一步拓展环境公益诉讼的实践，积累更多实践经验。

环保法庭在收集和积累司法实践的基础上，还应当对这些经验进行深入分析，并及时反馈给最高人民法院等司法指导部门，以及全国和地方人大等相关立法部门，从而为环境公益诉讼立法的出台提供重要的实践经验。贵阳环保两庭在这一方面已经走在了前面，在他们的建议和协助下，贵阳市人大于 2009 年 10 月通过了《贵阳市促进生态文明建设条例》，并于 2010 年 1 月 8 日由贵州省人大常委会正式批准，将于 2010 年 3 月 1 日开始施行。该《条例》第 23 条对于规定检察机关、环境保护管理机构和环境保护公益组织提出环境公益诉讼做出了明确规定，成为我国第一个规定环境公益诉讼条款的地方性法规。

二、我国的环境公益诉讼实践

（一）我国的环境公益诉讼审判实践

1. 我国的环境公益诉讼审判实践概述

司法实践往往是推动立法的先行者，在我国学术界对环境公益诉讼展开理论研究的同时，司法界已经进行了有益的实践。自 2007 年以来，以贵阳、无锡和昆明为代表的新一代环保法庭的设立，更是有力地推进了环境公益诉讼实践的发展。

据不完全统计，目前有公开报道的，我国各级法院已经受理的各种类型的环境公益诉讼案件至少有 17 起（见表 5）。

这些审判实践的有益探索具有重大的现实意义，为我国环境公益诉讼理论研究及构建环境公益诉讼制度提供了较好的范例。

在已经发生的 17 起环境公益诉讼中，环境行政公益诉讼 6 起，环境民事公益诉讼 11 起；检察院作为原告起诉的 6 起，行政机关作为原告起诉的 3 起，环保组织作为原告起诉的 3 起，公民个人起诉的 5 起。

检察院作为原告提起的 6 起环境公益诉讼全部胜诉；行政机关作为原告提起的 3 起环境公益诉讼全部胜诉；而环保组织作为原告提起的 3 起环境公益诉讼 1 起胜诉，1 起撤诉，1 起调解结案，但是从最终效果看，也可视为胜诉；公民个人作为原告提起的 5 起环境公益诉讼均以败诉而告终，其中 3 起裁定不予受理、2 起判决驳回诉讼请求。

从被告方分析，起诉行政机关的 6 起环境行政公益诉讼，除了一起因行政机关主动履行职责而撤诉外，其余均以失败告终；起诉污染者的 11 起环境民事公益诉讼均胜诉。

值得注意的是，自 2007 年以来法院共受理了 9 起环境公益诉讼，其中 7 起是由环保法庭所受理的，这充分显示出环保法庭在推进环境公益诉讼方面的作用。

需要说明的是，还有很多个人或组织提起的环境公益诉讼根本就没有立案，因此也就无法进入正式的审理环节。例如，2009 年 8 月重庆市绿色志愿者联合会向武汉海事法院提起诉讼请求金沙江中游水电开发商停止违法建设、2010 年 5 月重庆市绿色志愿者联合向昆明中院提起诉讼请求国电阳宗海发电有限公司减少二氧化硫排放并赔偿损失，均未被法院受理。

表 5 主要环境公益诉讼案件汇总表

时间	审理法院	当事人		案情及诉讼请求	判决理由及结果
		原告	被告		
2000 年	青岛市市南区人民法院	杜文、慕米良、钟建立	青岛市规划局	被告的行政审批行为严重破坏了音乐广场与周围环境的和谐，也侵害了他们的环境权，要求法院撤销青岛规划局的规划许可。	公民环境权作为一项具体权利，尚没有以立法的形式予以明确承认。判决驳回原告的诉讼请求。
2001 年	南京市中级法院	施建辉、顾大松	南京市规划局	被告的规划许可行为致使观景台的建设给紫金山的自然风景造成破坏，要求撤销被告对紫金山观景台的规划许可。	该案不属于应当由中级法院受理的在本辖区内的重大、复杂的行政案件。裁定驳回原告起诉。(2002 年南京市规划局及相关部门决定拆除“观景台”)
2002 年	杭州市余杭区人民法院	陈法庆	杭州市余杭区环保局	被告没有对制造粉尘、噪音的石矿企业作出处理，属于行政不作为。要求被告履行行政职责。	被告接到原告举报、投诉后，对存在粉尘和噪声污染的石矿进行了查处，已经履行了法定职责。驳回了原告的诉讼请求。
2002 年	天津海事法院	天津市海洋局 天津市渔政渔港监督管理处	英费尼特航运公司 伦敦汽船互保协会	“塔斯曼海”油轮发生溢油事故，致使渤海湾西岸的海洋渔业资源和生态环境遭受严重破坏。天津市海洋局请求赔偿海洋生态损失 9830 余万元；天津市渔政渔港监督管理处请求赔偿代渔业资源损失 1830 余万元。	判决两被告连带赔偿原告天津市海洋局海洋环境容量损失及相关调查、评估及研究经费等共计 1000 余万元； 判决二被告连带赔偿天津市渔政渔港监督管理处渔业资源损失和调查评估费等共计 1500 余万元。
2003 年	杭州市中级法院，浙江省高级人民法院	陈法庆	浙江省政府和浙江省环保局	要求被告履行行政职责。	一审认为环境污染与原告没有直接利害关系，原告不具备诉讼资格，裁定不予受理；二审裁定驳回上诉、维持原裁定。
2003 年	乐陵市人民法院	乐陵市检察院	金鑫化工厂	原告针对污染环境的原告提起环境民事公益诉讼，请求法院判决停止侵害、排除妨碍、消除危险。	法院判决金鑫化工厂自行拆除污染设施、停止侵害、消除妨碍、消除危险。
2003 年	杭州市西湖区人民法院	金奎喜	杭州市规划局	要求法院撤销被告为浙江省老年大学项目所颁发的项目许可证，依法保护社会公共利益，依法保护杭州西湖风景名胜区。	原告与在建的浙江老年大学没有利害关系，不具有起诉资格。裁定不予立案。
2003 年	闽中市人民法院	闽中市检察院	群发骨粉厂	要求被告停止对环境的侵害，并在 1 个月内改进设备，直至排出的烟尘、噪声、总悬浮颗粒物不超过法定浓度限值标准为止。	群发骨粉厂排放的污染物在一定程度上对周边群众的工作、生活构成了侵害。判决支持原告的诉讼请求。
2007 年	清镇环保法庭	贵阳市“两湖一库”管理局	贵州天峰化工公司	位于安顺地区的被告在生产磷酸过程中产生的大量磷石膏废渣，均堆放于厂区以北约 3 公里的磷石膏尾矿库内，污染了红枫湖上游的羊昌河。要求被告停止排污侵害。	判决被告立即停止该磷石膏尾矿废渣场的使用，并要求在 2 0 0 8 年 3 月 3 1 日前采取相应措施，排除该磷石膏尾矿废渣场对环境的妨碍，消除对环境的影响。
2008 年	广州海事法院	广州市海珠区检察院	新中兴洗水厂 厂主陈忠明	被告违法排污、造成石榴岗河水域污染。要求被告赔偿环境污染损失和费用。	海珠区石榴岗河水属于国家资源，检察机关作为国家的法律监督机关，有权就其辖区内洗水厂的违法行为造成的损害提起诉讼。 判决被告赔偿环境污染损失合计费用 117289.2 元。
2008 年	贵阳市清镇环保法庭	贵阳市检察院	熊金志、雷章、陈廷雨	被告在阿哈水库一级保护区范围内毁坏植被、违规修建房屋。 要求被告停止侵害，排除危害，拆除在阿哈水库乌龟山上违法修建的房屋；2、被告恢复阿哈水库乌龟山上被毁坏的植被 2000 余平方米。	经法院主持，双方达成调解协议。 被告同意拆除在贵阳市阿哈水库乌龟山上修建的房屋及附属设施，并恢复乌龟山上的植被；如果被告未在规定期限内拆除该房屋及附属设施，则原告贵阳市人民检察院有权向人民法院申请强制执行。
2009 年	广州海事法院	广州市番禺区检察院	东涌东泰皮革染整厂	被告偷排废水造成海域陆源污染。 要求被告立即停止侵害环境行为，承担环境污染损失费用。	判决支持番禺区检察院提出的所有诉讼请求。
2009 年	无锡市锡山人民法院	无锡市锡山检察院	李某 刘某	被告盗伐沪宁高速公路锡山段景观林带的杨树 19 棵（共 3.9 立方米）。 要求两被告承担“恢复原状”的民事责任。	判决两人在一个月内，于锡山区农林局指定范围内共同补种相同树龄的意杨树 19 棵，并从植树之日起管护一年六个月，由无锡市锡山区农林局负责监督。
2009 年	无锡市中级法院	中华环保联合会	江苏江阴港集装箱有限公司	要求被告立即停止对公共环境利益的侵害，消除对无锡市、江阴市饮用水水源地和取水口的威胁。	在法院主持下，双方达成调解协议。 被告行政主管部门申请补办港口铁矿石（粉）装卸作业的环境影响评价、建设项目立项审批等相关的行政许可审批手续；在 90 日内仍未能获得行政许可的，必须立即停止铁矿石（粉）的接卸、储运业务；在申办期内，港口铁矿石（粉）装卸必须做到无尘化作业，不得向周边河流、水域排放任何影响水体质量的污染物，不得产生超过国家规定标准的噪声。
2009 年	贵阳市清镇环保法庭	中华环保联合会	清镇市国土资源局	要求被告履行行政职责。	立案后被告履行了原告要求的行政职责。原告开庭时当庭撤回起诉。
2010 年	昆明中级法院	昆明市环保局	三农牧有限公司	要求被告停止对环境的侵害，赔偿为大龙潭水污染所发生的全部费用。	判决支持原告的所有诉讼请求。
2010 年	贵阳市清镇环保法庭	中华环保联合会	贵阳市乌当区定扒造纸厂	要求被告立即停止向河道排放污水，承担原告律师费和诉讼费。	判决支持原告的所有诉讼请求。

(资料来源：课题组根据公开报道整理)

2. 环境公益诉讼的困境

随着生态环境恶化以及公民环境保护意识的提高，建立环境公益诉讼制度的必要性和可行性，不仅引发了法学界的研究探讨，而且得到司法界的重视和相应。国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》第19条规定“完善对污染受害者的法律援助机制，研究建立环境民事和行政公益诉讼制度”。党的十七大报告明确提出：“建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式”。万鄂湘副院长也多次呼吁“从各国运用司法手段保护生态环境的经验来看，最重要就是要建立我国环境公益诉讼制度。”

分析我国环境公益诉讼的理论研究及司法实践中遇到的挑战，如何突破现行的法律规定是目前面临的最大困难。

从实体法来看，我国的宪法、环境保护法、水污染防治法等相关法律均未规定公民享有环境权，相反环境保护法、水污染防治法等相关法律规定直接受到损害的人才有权获得赔偿，这就排除了因社会公益受损而获得赔偿的实体权利。

从程序法看，我国行政诉讼法第2条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼”。民事诉讼法第108条规定：“原告必须与案件具有直接利害关系”。两大诉讼法均规定提起诉讼的原告必须是与案件有直接利害关系，诉讼的目的是为了维护自身的合法权益，诉讼利益归属于原告。而环境公益诉讼恰恰相反，它有时没有直接利害关系人，要么是涉及不特定多数间接利害关系人的环境公益，要么是纯社会环境公益，诉讼的目的是为了维护社会公共利益，诉讼利益归属于社会。两大诉讼法的这种规定必然导致国家环境公益、社会环境公益及不特定多数人的环境利益受到侵害却得不到救济。

在环境行政公益诉讼中，上述法律限制体现的更为明显。从已有的环境公益诉讼实践看，大部分公益诉讼都是环境民事公益诉讼，且基本上都胜诉，而环境行政公益诉讼基本上都以败诉告终。⁵起个人提起的环境行政公益诉讼的败诉理由主要有两种：第一，原告与被诉行政行为没有利害关系，不具有原告主体资格；第二，原告没有实体法上的权利依据，诉讼请求没有法律依据。

即使法院发挥司法能动性，通过法律解释，受理了环境公益诉讼，也面临着如何分配举证责任、如何适用证据、如何判决等程序难题。

除了这些法律层面的困境外，环境公益诉讼的开展往往还会受到一些非法律因素的影响。一方面，由于环境公益诉讼往往涉及不特定多数人的利益，处理不当极易引发群体性事件，因此各地政府和法院在受理和审理环境公益诉讼案件的过程中，所考虑的因素往往并不限于法律规定，还要考虑到“维

稳”的特殊需要。另一方面，尽管在我国环保意识已得到很大的提升，但是当环境保护与经济发展出现冲突的时候，往往还是要让位于经济发展，科学发展观还没有得到充分地贯彻落实；环保部门与司法机构能力的先天不足导致环保法庭缺乏充沛的法律、政治资源，无力去“招惹”有来头的大企业，不能解决群众反映强烈的重大环境问题，其维护环境正义的社会功能没有得到彰显。

总之，从司法实践来看，人民法院审理公益诉讼案件既缺乏程序法的规定，也缺乏实体法的依据，还受到了很多法律之外的因素的制约，很难受理并有效审理环境公益诉讼案件。

（二）我国的环境公益诉讼制度构建实践

尽管面临着重重障碍，但是近几年成立的环保法庭还是在环境公益诉讼的制度构建方面积累了相当多的经验，总结这些经验将会对在全国范围内推动环境公益诉讼实践发展、完善相关立法提供重要借鉴。

其中贵阳、无锡和昆明对于环境公益诉讼的探索值得特别关注。

贵阳在总结已经审结的几起环境公益诉讼案件经验的基础上，通过地方性法规的方式解决了环境公益诉讼的法律依据问题，并通过法院的司法文件规范了环境公益诉讼的程序问题。总体上看，贵阳的相关文件规定的环境公益诉讼原告为检察院、相关行政职能部门，以及两湖一库管理局这样的特别机构，关于民间环保组织和公民个人，文件并未明确禁止。而随着中华环保联合会诉清镇市国土资源局一案的受理和审结，让贵阳环保两庭在社会团体作诉讼主体这个问题上的态度趋于明朗。

而无锡中级法院则与检察院共同出台《关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定》，成为国内第一项关于环境公益诉讼的地方性规定，对环境民事公益诉讼的程序规则进行了较为详细的规定。另外为了解决检察院起诉中可能面临的证据难题，无锡中级法院又联合检察院和政府法制办联合出台了《关于在环境民事公益诉讼中具有环保行政职能的部门向检察机关提供证据的意见》。总体上看，无锡的环境公益诉讼实践体现了检察院的主导作用，对环保行政主管部门作用体现不足。但是随着中华环保联合会诉江苏江阴港集装箱有限公司案的受理和审结，无锡环保法庭在实践中对诉讼主体问题做出的率先突破不容否认。

云南在三个试点省份中是最晚成立的环保法庭的，但在法庭设置规模和公益诉讼规定的制定上，大有后来居上的势头。除了成立的环保法庭数量最多之外，云南是全国第一个在市级、省级两级法院出台环境公益诉讼规范性文件的省份。2008 年 11 月，昆明市中级法院与昆明市检察院、昆明市

公安局、昆明市环境保护局共同出台《关于建立环境保护执法协调机制的实施意见》，对昆明环保法庭受理环境公益诉讼案件进行了规定。2009年5月13日，云南省高级人民法院组织讨论通过了《全省法院环境保护审判建设及环境保护案件审理工作座谈会纪要》，成为云南省审理环境保护案件，包括环境公益诉讼案件的“审判指南”。更为重要的是，云南省环保法庭第一次在文件中明确了环保民间组织的环境公益诉讼原告资格。《会议纪要》规定：“只有检察院及在我国境内经依法设立登记的、以保护环境为目的的公益性社会团体，可作为原告向法院提起诉讼；法院暂不受理公民个人提起的环保公益案件。”而昆明中级法院和昆明检察院联合制定的《关于审理环境民事公益诉讼若干问题的意见（试行）》和《昆明市公益诉讼基金管理办法》对环境公益诉讼的程序规则做了更为细致的规定。

各地在环境公益诉讼制度构建方面的探索，可以概括为以下几个方面：

1. 环境公益诉讼的种类

环境公共利益的损害，既可能是一般民事主体所为，也可能是行政机关所为，故环境公益诉讼可根据被诉对象的不同分为民事公益诉讼和行政公益诉讼两类：如果被诉对象是公司、企业、其他组织或者个人等污染或破坏环境的主体，即为环境民事公益诉讼；如果被诉对象是对环境公益造成损害的行政机关或者其他公共权力机构，即为环境行政公益诉讼。

从各地有关环境公益诉讼的规定看，无锡和昆明均以环境民事公益诉讼为重点，对环境行政公益诉讼没有涉及；而贵阳的相关规定则对两种类型的环境公益诉讼都进行了规范，如《贵阳市促进生态文明建设条例》第23条就明确规定，相关主体为了环境公共利益，可以依照法律对污染环境、破坏资源的行为提起诉讼，要求有关责任主体承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状等责任，也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. 环境公益诉讼原告资格

（1）原告范围

从已经审结的环境公益诉讼案例看，有资格作为原告提起环境公益诉讼的主体包括检察院、行政机关和环保团体。公民个人的环境公益诉讼原告资格尽管得到了理论界的支持，但是并没有得到司法实践的认同。即使是在青岛规划局一案中，法院认可了原告的诉讼主体资格，但是又不认同其实体法上的权利主体资格，最终还是摆脱不了败诉的命运。

各地有关环境公益诉讼的规定对原告资格的认识还存在着差异（见表 6）。

表 6 贵阳、无锡、昆明三地对环境公益诉讼原告资格的规定

	环保行政机关	检察机关	社团	公民个人
贵阳	✓	✓	✓	✓
无锡	×	✓	✓	×
昆明	✓	✓	✓	×

（资料来源：课题组根据调研情况编辑整理。✓——承认其原告资格，×——现有文件未明确规定，也无相关案例）

《贵阳市促进生态文明建设条例》将环境公益诉讼的原告限定为检察机关、环境保护管理机构、环保公益组织。但是 2010 年 3 月贵阳市中级法院发布的《关于大力推进环境公益诉讼，促进生态文明建设的实施意见》，则明确赋予了公民个人环境公益诉讼的原告资格。其第 2 条明确规定：环境公益诉讼，是指特定的国家机关、组织或者个人依照法律规定，为保护公共环境利益，促进生态文明城市建设，针对损害公共环境利益的行为，向人民法院提起的诉讼。

无锡《关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定》则仅规定检察院如何提起环境公益诉讼，但是督促起诉的规定表明行政机关也具有原告资格。但是无锡法院的司法实践已经突破了该规定对原告范围的限定，已经受理了环保组织作为原告的公益诉讼。

云南省高级法院下发的《全省法院环境保护审判建设及环境保护案件审理工作座谈会纪要》将原告限定为检察院及在我国境内经依法设立登记的、以保护环境为目的的公益性社会团体。然而，昆明市中级法院与昆明市检察院、昆明市公安局、昆明市环境保护局共同出台《关于建立环境保护执法协调机制的实施意见》以及昆明中级法院发布的《关于办理环境民事公益诉讼案件若干问题的意见（试行）》则对云南高级法院下发的会议纪要的规定进行了修正，其将环境公益诉讼的原告范围扩展为检察院、环境保护行政执法机关和有关社会团体。而且昆明中级法院也已受理了一起昆明环保局作为原告的公益诉讼，该案的受理得到了云南省高级法院的认可，这也说明云南高原已经认同了昆明对会议纪要规定的原告范围的扩展。

总体上看，检察院、行政机关和环保组织的原告资格得到了各地的普遍认同。而公民个人的原告资格则普遍不被认同。其共同的理由是：自然人在举证能力上处于劣势，同时也为防止以个人私利或带有违背社会公序良俗的目的，利用公益诉讼滥诉情况的出现。

（2）诉权行使规则

尽管各地做法有所不同，但是环境公益诉讼原告的范围大体上涵盖了国家机关、社会团体和个人三种类型。如果这三类主体都有原告资格，那么他们在行使诉权时是否存在优先顺位？

对于这个问题，无锡、昆明有关公益诉讼的相关规定均未有系统的规定。但是从相关规定和司法实践也可以总结出一定的规则。

根据无锡《关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定》，检察院提出环境民事公益诉讼的必要条件就是被督促起诉单位无正当理由在规定期限届满后未向人民法院提起诉讼的。换言之，如果被督促起诉的行政机关起诉的话，检察院就不能再提起公益诉讼。可见，行政机关的诉权优先于检察院的诉权。但是司法实践并没有遵守这个规定，在无锡市锡山检察院诉李某、刘某的公益诉讼中，检察院在没有履行督促起诉程序的情况下就直接起诉了。

云南省和昆明市法院的相关规定并没有规定具有原告资格的各主体的诉权行使规则。但是已有的规范性文件看，法院还是希望公权力机关优先起诉。目前确定的第一位的原告是行政机关，主要是环保部门。其原因在于避免与政府意见相左，因为环保部门能够提起诉讼，说明政府已经同意环保部门这么做了，法院再受理或判决的话就不会与政府发生冲突。

贵阳市中级法院发布的《关于大力推进环境公益诉讼、促进生态文明建设的实施意见》对具有原告资格的主体的诉权行使规则进行了明确规定，这可能是目前国内最为详细的规定。根据该《意见》的规定，公民、法人和其他组织对污染环境的行为有权进行监督、检举和控告，并有权要求环境保护管理机构及时进行查处；环境保护管理机构未在合理期限内对公民、法人或其他组织举报的涉及到公共环境利益的污染问题做出答复或处理的，该公民、法人和其他组织可以依照法律提起环境公益行政诉讼，要求环境保护管理机构切实履行保护环境、防止污染的行政管理职能或者停止做出可能损害环境的行政行为；公民、法人或其他组织也可以依照法律的规定，提起环境公益民事诉讼，要求有关责任主体承担立即停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状等责任。总结起来看，其诉权行使规则与美国的公民诉讼基本一致，即行政机关的诉权是第一顺位的，公民个人和环保团体是第二顺位的，只有在第一顺位的诉权主体不行使诉权时，第二顺位的诉权主体才可以起诉。

3. 证据规则

(1) 举证责任分配

环境行政公益诉讼在本质上也是行政诉讼的一种类型，根据我国《行政诉讼法》及相关司法解释的规定，行政诉讼中被告应当对被诉具体行政行为的合法性负有举证责任。因此，在环境行政公益诉讼中，举证责任分配并不是一个大问题。环境民事公益诉讼中的举证责任分配是目前司法中遇到的主要问题。

在民事诉讼中，举证责任分配的一般原则是“谁主张，谁举证”。但是根据我国《侵权责任法》的规定，在环境污染侵权诉讼中由被告就法律规定的免责事由及其行为与损害后果之间不存在因果关系承担举证责任，即通常所谓的举证责任倒置。问题的关键是，在环境民事公益诉讼中是否也适用因果关系举证责任倒置？

对此问题，只有贵阳和昆明有关环境公益诉讼的相关规定中做了明确规定。昆明中级法院发布的《关于办理环境民事公益诉讼案件若干问题的意见（试行）》规定，环境民事公益诉讼中被告的危害行为、损害事实、损害后果由公益诉讼人承担举证责任。而被告侵权行为与损害后果之间不存在因果关系则由被告承担举证责任。而贵阳市中级法院发布的《关于大力推进环境公益诉讼、促进生态文明建设的实施意见》则规定：在环境公益民事诉讼中，适用无过错责任原则，原告需要对被告的加害行为、损害结果承担举证责任，由加害人就法律规定的免责事由及其行为与损害后果之间不存在因果关系承担举证责任。必要时，人民法院应依职权调查收集相关证据。

(2) 鉴定问题

环境公益诉讼中，被告的加害行为、损害后果以及两者的因果关系往往涉及复杂的科学技术问题，原被告双方可能都不具备相应的举证能力，因此具有专业知识背景的鉴定机构的存在就显得尤为必要。然而，在我国目前的司法鉴定体系中，并无专门的环境损害鉴定机构，这导致环境公益诉讼中当事人举证、法院采证中存在一定的困惑和困难。

对此问题，各地采取了不同的解决方法。

昆明的做法是双管齐下：一方面，昆明中级法院与昆明环保局联合建立具有司法鉴定资质的鉴定机构，对有资质的鉴定机构所做出的鉴定结论法院予以采信。另一方面，没有相应资质的鉴定机构或科研单位所做出的鉴定结论视为一般证据，由双方当事人进行质证，法院根据当事人质证的情况，决定采信与否，必要时法院也可以成立专家委员会为法院提供专家意见。

贵阳也采取了类似的做法，贵阳市中级法院发布的《关于大力推进环境公益诉讼、促进生态文明建设的实施意见》规定：在审理环境公益诉讼案件时，根据案件的需要，法院应适时召开环保审判专家咨询委员会或聘请相关专家就污染问题、因果关系、损害结果等进行论证，充分听取专家意见，依照法律规定采信专家证言，依法做出判决。

(3) 行政文书的证据效力

环境公益诉讼中有关污染行为、损害后果以及两者因果关系的证据有很多由行使环境监督管理权的行政机关掌握。如果是行政机关之外的其他主体提起了环境公益诉讼，则行政机关所掌握的证据可否作为原告的证据使用就成为一个现实的问题。

对此无锡有着明确的规定，根据《关于在环境民事公益诉讼中具有环保行政职能的部门向检察机关提供证据的意见》的规定，检察机关在办理环境民事公益诉讼案件中，认为需要由环保行政职能部门提供勘验、监测、检测、鉴定、化验、评估等技术数据结论的，可以向该环保行政职能部门的行政管理机关发出《协助提供证据材料通知书》，列明需要协助提供的证据种类、制作要求和提供期限等。行政机关在收到《协助提供证据材料通知书》后，应当按照合法、客观、科学的原则，全面收集并及时向检察机关提供有关证据材料。行政机关向检察机关提供的证据材料须由收集人或制作人签名，并加盖行政机关印章。如行政机关下设有勘验、监测、检测、鉴定、化验、评估专业技术机构的，该专业技术机构应当在提交的技术报告上加盖印章。另外，公立的监测、鉴定机构也应无条件向检察院提供证据。上述证据只要来源合法，就视为检察院提交的合法证据。

但是上述规定只适用于检察院提起的环境公益诉讼，如果是环保组织或公民个人提起的公益诉讼，是否可请求行政机关提供上述证据，则没有相关规定。

昆明中级法院颁布的《关于办理环境民事公益诉讼若干问题的意见（试行）》也规定，环保机构在行政执法中取得的调查笔录、询问笔录、监测数据、检验结果可以作为证据。而且在检察院支持起诉时，检察院所提供的证据视为原告提供的证据。

4. 禁止令

环境公益诉讼的最终目的不仅在于恢复、治理已经被污染和破坏的环境，还在于停止正在进行的环境污染和破坏行为。因此，基于预防原则的要求，在环境公益诉讼过程中，法院通过发布禁止令的方式停止正在进行的环境污染行为就显得尤为必要。对此，我国的环境保护法律以及相关诉讼法均没有明确的规定。

实践中，无锡法院是通过适用《民事诉讼法》有关先予执行的规定，根据原告请求向被告发出停止环境污染行为的裁定。《关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定》也明确规定：人民检察院在环境民事公益诉讼前或者诉讼中，可以申请人民法院对被告采取相应的强制措施，无需提供财产担保。

昆明市中级法院发布的《关于办理环境民事公益诉讼案件若干问题的意见（试行）》则规定，因情况紧急，有下列情形之一的，公益诉讼人可以申请禁止令：被告的行为可能严重危机环境安全的，被告的行为可能造成环境难以恢复的，被告的行为加重对环境的破坏的。人民法院经审查认为确有必要的，可以做出禁止令，责令被告立即停止相应行为。禁止令由公安机关协助执行。

另外，如果以后海事法院集中管辖有关水污染的环境案件时，也可在环境公益诉讼中尝试使用海事强制令的方式，停止被告对环境的破坏。

由于环境公益诉讼中，申请禁止令时往往不要求原告提供担保，因此应当对其适用范围和条件仔细研究。

5. 判决方式

环境行政公益诉讼中，原告的诉讼请求往往是要求行政机关履行法定职责、撤销或改正违法的行政行为，其判决形式与传统的行政诉讼并没有太大区别。但是环境民事公益诉讼中，原告的诉讼请求与传统的环境污染侵权诉讼有着较大的区别，其判决形式也有待细化。

对此，无锡针对检察院提起的环境公益诉讼的判决形式进行了规定：人民检察院环境公益诉讼成立的，判决被告履行相应责任；人民检察院环境公益诉讼因缺乏事实或者法律依据不能成立的，裁定公益诉讼不成立；因受害人或者其他利害关系人与被告达成庭前和解或者调解协议的，人民法院应当制作调解书，在调解书中载明人民检察院环境公益诉讼事实成立。

除此之外，各地其他有关环境公益诉讼的规定均未明确规定法院的判决种类问题。但是有几点已经达成共识：第一，环境公益诉讼原告不可以要求私益损害的赔偿。第二，原告所要求的对环境损害的赔偿应当归公，由公共机构管理并监督其使用。如昆明是将其纳入公益诉讼救济基金进行管理使用。第三，判决被告恢复原状时，可引入代履行机制，即指定具有资质的专业机构完成环境治理与恢复，由被告支付费用。

6. 诉讼成本

一般而言，环境公益诉讼的诉讼成本包括诉讼费、律师费、鉴定费等诉讼支出。关于诉讼费的负担问题，各地规定较为一致，即环境公益诉讼的原告可以免交诉讼费。

无锡《关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定》就规定，人民检察院提起环境民事公益诉讼免交诉讼费用；人民检察院民事公益诉讼成立的，人民法院可以判决实际诉讼费用由被告承担。

贵阳市中级法院发布的《关于大力推进环境公益诉讼、促进生态文明建设的实施意见》规定，公民、法人或其他组织提起环境公益诉讼，法院应根据案件的具体情况明确予以免交或缓交诉讼费用；案件审结后，被告败诉的，诉讼费用由被告负担；提起公益诉讼的原告败诉的，可以免交案件受理费。

云南省高级法院下发的《全省法院环境保护审判建设及环境保护案件审理工作座谈会纪要》也规定,检察机关和环保团体提起的环境公益诉讼不收取诉讼费案件受理费。昆明中级法院颁布的《关于办理环境民事公益诉讼若干问题的意见(试行)》更是明确规定,公益诉讼人提起环境民事公益诉讼可以缓缴诉讼费,公益诉讼人败诉的,免交诉讼费;被告败诉的,由被告缴纳诉讼费。

但是对诉讼费之外的其他诉讼成本,已有的环境公益诉讼案例并未涉及,各地的相关规定只有昆明中级法院颁布的《关于办理环境民事公益诉讼若干问题的意见(试行)》对此作了规定。根据该意见,公益诉讼人因提起诉讼产生的差旅费、调查取证费、评估鉴定费、律师代理费等诉讼费用,由败诉的被告承担。上述费用由昆明市环境民事公益诉讼救济资金专户垫支的,由被告向该资金专户支付。

三、美国公民诉讼的实践及其对我国的启示

通常所说的环境公益诉讼，起源于美国的环保法律所创设的公民诉讼。最早的公民诉讼条款来自于《1970年清洁空气法》的法律授权，此后美国联邦政府陆续制定的各项环境保护法律，如《清洁空气法》、《清洁水法》、《濒危物种法》、《超级基金法》、《饮用水安全法》、《有毒物质控制法》、《资源保护与再生法》等都包含有公民诉讼条款。

美国环境公民诉讼条款的主要内容是：公民依照法律的规定，就政府或企业违反法定的环境保护义务、污染环境的行为或者环境的主管机关没有履行自己的职责的行为提起的诉讼。这是一种允许与案件无直接利害关系的原告出于公益目的向法院起诉的新型诉讼制度，其旨在通过救济的手段来督促政府或者企业采取法定的行为来保护公民的环境权利。

归纳美国环境保护领域公民诉讼制度的主要内容，总结其经验教训，对于我国构建环境公益诉讼而言具有重要借鉴意义。

（一）美国公民诉讼制度的主要内容

1. 原告范围

美国的公民诉讼条款一般规定：任何人 (any person) 或任何公民 (any citizen) 可以代表自己提起一项民事诉讼。

“任何人”或“任何公民”一般被界定为环境公民诉讼的原告。而“人”在《资源保护和再生法》中被定义为：个人、信托基金机构、商号、合股公司、公司、法人（包括政府法人）、合伙、社团、州政府、市、镇等市政当局、州委员会、州政府机构、任何州际法律实体（包括所有的部门和机构）和美国联邦政府的任何机构）。

单从公民诉讼条款的法律规定来看，公民诉讼虽然以公民作为诉讼主体，但是在实际的司法实践中任何人、团体，包括企业和州政府都可以作为公民诉讼的原告提出环境公民诉讼。

2. 诉权行使的限制

(1) 诉讼范围的限制

首先，公民诉讼只能针对法定的违法行为提出。如果某一个联邦环境法律中没有公民诉讼条款的规定，那么就不存在依据该联邦环境法而提出公民诉讼的情形。

其次，环境公民诉讼的可诉范围具有法定性，各单行联邦环境法律的公民诉讼条款一般都规定了明确的可诉范围，包括两类：其一是违反授权该公民诉讼条款的联邦环境法律的特定法律条款或内容的行为。其二是执行联邦环境法律的联邦环保局等行政机关的不作为违法行为。

(2) 起诉前告知的义务

公民在提起环境诉讼之前必须通知有可能成为被告的对象，并且经过特定期间之后才能向法院正式起诉。

通知包括两类：其一，对于违反联邦环境法律特定法律条款或内容的行为，如果有提起公民诉讼之意图，应该在起诉前将被控违法行为以及起诉意图向特定对象发出通知，在通知发出之日起特定期间内，不得起诉。其二，对于执法者的不作为违法行为，如果有起诉意图，在将该被控违法行为和起诉意图通知给执法者之日起特定期间内，不得提起公民诉讼。

关于通知的期限，公民诉讼条款一般规定为 60 天。但也有一些不同规定，如《资源保护和再生法》规定，针对那些对公众健康或环境带来危险的任何固体或危险废弃物的管理、储藏、处理、运输或清除提供帮助的行为，起诉前通知期限为 90 天。

通知是提起公民诉讼的必经程序。如果原告起诉前未履行通知义务，则即使提起公民诉讼，法院也会拒绝对其进行司法审查。

(3) 政府已采取应对措施情况下的诉讼限制

公民诉讼条款一般规定，对于起诉通知中的违法行为，如果执法者采取勤勉的实施法律之措施，则阻止了公民提起诉讼。勤勉的执法具体包括两种情形：

第一，当环境保护局或州政府已经开始并且积极诉诸联邦法院或州法院采取民事、刑事措施以要求污染者遵行法律要求时，不得提出公民诉讼。

第二，当行政机构已经采取了相应的民事或行政处罚措施，也可以阻止环境公民诉讼的提起。

3. 公民诉讼的程序规则

(1) 诉讼费及诉讼成本

为鼓励公众参与公民诉讼，减少诉讼费用负担，《清洁水法》规定，对于根据公民诉讼条款提起的任何诉讼，法院可以判决由败诉方为胜诉方支付律师费用、专家费、鉴定费等合理的诉讼费用。这样就分散了诉讼费用的承担主体，减轻了原告负担，达到了支持原告起诉的效果。

(2) 救济方式

通过公民诉讼可以要求的救济措施有两种。要求法院颁发禁止令是早期公民诉讼的主要救济手段，通过法院颁发的禁止令可以要求企业、机关等污染源停止污染行为，也可以要求环境行政机关按照法律的要求进行执法。在 1970 年的《清洁空气法》中仅有禁止令的规定，而在《清洁水法》中则出现了对罚金的规定，最初规定法院可以判处 1000 美元的罚金，1987 年修改后的《清洁水法》将数额提高到 25000 万美元。这些罚金都上缴国库而非归属原告。

(二) 美国公民诉讼的社会效果

1. 公民诉讼是对政府有限执法资源的重要补充

政府机构的资源有限，不可能对全部环境污染行为进行及时有效的处理，而由于压力和利益关系等，也有可能违反法律或怠于执行法律。因此，公民诉讼让包括环保团体在内的多个主体，在政府未能执行环境法律的情况下成为补充，保证环境法律的有效实施。美国三十多年的公民诉讼实践表明，公民诉讼的确对于政府的环境执法起到了相当大的补充作用。

2. 公民诉讼有助于对违法者构成充分震慑

通过公民诉讼的，让污染企业付出高额罚款甚至被关闭的代价，从而迫使企业采取污染控制措施或改变生产流程，实现从源头上减少和杜绝污染。另外，公民（包括环保组织）可能或者已经对某一个特定企业提起的诉讼将会对其他更多的企业产生威慑作用，促使他们遵守环境法律的要求。

3. 公民诉讼对于环境公共政策的形成有重大影响

公民诉讼的处理结果不仅与原告及原告之外的众多社会成员直接相关，另外也常常与公共政策调整、立法的修改完善等密切相关。例如，美国自然资源保护委员会 (NRDC) 提起的几个成功的公民诉讼案例，建立了环保署必须采取措施降低汽油铅含量的制度、环保署必须对非道路引擎采取排放限制的制度、排污者不得通过超高烟囱扩散污染物否则视为违法的制度等等。

4. 公民诉讼有助于维护社会稳定

通过赋予公众在按照法律程序解决纠纷的手段，那些可能引发社会不稳定因素的环境纠纷将会从“体制外”的途径被引导到“体制内”的途径内解决，从而避免矛盾的激化和群体性事件的发生。

（三）对我国构建环境公益诉讼制度的启示

1. 把握公民诉讼的本质

公民诉讼的目的本质就是私人实施法律。一般而言，实施法律的权力主要由公权力行使。但公民诉讼的作用就是当政府不能实施法律（包括政府不作为违法和政府实施法律不力等情况）时，公民诉讼便可以作为“行政机关不作为的消毒剂”通过法院来实施法律。

我国在构建环境公益诉讼时，应当合理定位环境公益诉讼与环境执法的关系，不能喧宾夺主，紧紧围绕补强环境执法展开制度设计，应当建立原告（公民或环保 NGO）的起诉前告知义务，以给予行政机关开展执法活动的补救机会。

2. 合理限定诉讼主体

尽管美国法律规定，任何人都可以提起公民诉讼。但是公民诉讼的原告资格还是经历了由“法律权利原则”向“实际损害原则”的转变。

我国在构建环境公益诉讼时不能无限扩大主体范围，应该将环境公益诉讼的原告范围限定在“其合法权益收到被诉行为侵害或者即将受到被诉行为侵害”的范围内。

3. 明确诉讼范围

美国在极力强调保护公民诉讼权利的同时，也对其施加了一定的限制，即只能针对法定的违法行为提出。实践中这种法定的违法行为通常包括“任何人”（包括企业、政府等）违反法律规定的环保义务或者造成环境污染的行为；环境保护行政机关疏于执行法定义务的行为。

我国在构建环境公益诉讼制度时，也应该明确限制诉讼范围，不能赋予公民无限制的诉讼权利。借鉴美国对于公民诉讼范围的限制，结合我国的诉讼体制，我国在构建环境公益诉讼制度时应将诉讼范围限定在两个方面：一般主体违反环境法律的行为与行政机关的违法行为或不作为两大类。

四、促进我国环境公益诉讼发展的建议

（一）推动环境公益诉讼发展的立法与司法建议

从各国运用司法手段保护环境的经验来看，最重要的就是要建立环境公益诉讼制度。尽管 2006 年以来国务院和最高法院先后发布了关于完善对污染受害者的法律援助机制和加强环境司法保障和服务的指导意见，贵阳、无锡、昆明等地也通过地方性法规或司法文件对环境公益诉讼做出了一定的规范；但是，在我国法律层级的规范性文件中，尚无关于环境公益诉讼的明文规定，这些地方性法规和法院文件的法律效力随时面临着挑战。因此，环境公益诉讼司法实践面临的主要障碍还是法律依据不足，为此本报告建议通过制定、修改法律或发布司法解释等方式，就环境公益诉讼的实体和程序问题进行规范，具体包括以下几点：

1. 关于环境公益诉讼的性质

环境公益诉讼属于公益诉讼的一种具体类型，而公益诉讼是相对于私益诉讼而言的。私益诉讼是保护个人合法权益的诉讼，仅与案件有直接利害关系的人才可提起。而公益诉讼是维护社会公共利益的诉讼，除法律有特别规定外，凡法律主体均可提起，起诉人与案件并无直接的利害关系，而有间接的利害关系。

因此，环境公益诉讼应是一种特别诉讼，是现代社会中公民共同行为的有机组成部分，代表的是国家的政治意愿，即民权和共同体成员的主张和保护应当通过司法机制或正当组成或认可的裁判所得以救济和实施。

我国现有的《民事诉讼法》和《行政诉讼法》都是典型的私益诉讼的法律规则，试图在现有诉讼法律框架内进行环境公益诉讼的制度设计，必然会产生一些内在的矛盾。

2. 关于环境公益诉讼的种类

现阶段，在既有的法律体系下，为了解决环境公益诉讼实践的迫切需求，可以参照目前私益诉讼中民事诉讼和行政诉讼的区分方法，根据被告的不同可将环境公益诉讼分为两大类，第一类是以负有环境保护监督管理职责的行政机关为被告，主张其违反法定义务或者疏于管理义务而请求撤销

其行政决定或要求其履行法定职责；第二类是以污染或破坏环境的企业为被告，通过民事诉讼请求其停止对环境的侵害或将环境质量恢复至未受损害之前的状态。

但是，这种分类只是权宜之计。从长远来看，随着公益诉讼理念的深入和普及，在公益诉讼法出台之后，行政公益诉讼与民事公益诉讼的区分将趋于消失。

3. 关于环境公益诉讼原告资格

在环境民事公益诉讼的起诉主体方面，按照我国的宪法、人民检察院组织法的规定，人民检察院属于法律监督机关，它有保护国家和公共环境利益、制止环境不法行为的职责，因此，检察机关当然具有提起民事环境公益诉讼的资格。根据我国环境保护法、土地管理法等相关部门法的规定，相关行政机关代表国家管理相关事务，行使所有权人的权利，因此行政机关也有权提起民事环境公益诉讼。根据“公众环境权”和“诉讼信托理论”，一切单位（含法人、社团）、公民均有权提起民事环境公益诉讼。

为了克服跨区域环境污染中的地方保护、地方环保执法不独立等问题，原国家环保总局于 2006 年开始在全国范围内陆续成立了华东、华南、西北、西南、东北和华北 6 个环保督查中心，初步建立了我国的区域环境监督管理体制。而 2010 年 6 月 29 日最高人民法院印发的《关于为加快经济发展方式转变提供司法保障和服务的若干意见》的通知也明确要求各级法院“依法受理环境保护行政部门代表国家提起的环境污染损害赔偿纠纷案件，严厉打击一切破坏环境的行为”。因此，目前推进环境公益诉讼的主要方向应当是发挥各督察中心的跨区域管辖职能，由其代表国家对造成跨省级行政区域环境污染或破坏的单位和个人提起环境损害赔偿诉讼。此外，环保部和省级环保部门应当转变观念，积极提起有代表性的重大环境公益诉讼案件，切实挑起推动公益诉讼的历史重任。

在行政环境公益诉讼的起诉主体方面，具有行政管理职能的相关行政机关是被告，而人民检察院，一切单位、公民都可成为原告。

为防止原告滥用诉权，维护行政机关在环境保护方面的主导作用，应当采取告知程序前置制度，要求在提起环境公益诉讼前必须先告知相关行政机关，行政机关在法定期限内未对所涉事项做出决定，公民或其他有权主体方可以提起环境公益诉讼。

但是，考虑到我国目前的实践状况是环境诉讼太少而不是太多，因此现阶段可以考虑不对环境公益诉讼原告的诉权行使设置顺位规则，具有原告资格的主体均可直接向法院提起环境公益诉讼。为了防止重复诉讼，法院受理环境公益诉讼后，应当通知其他具有原告资格的主体可以作为第三人参加诉讼，以确保诉讼结构的合理性，使诉讼能够有效进行。

4. 关于环境公益诉讼管辖

环境公益诉讼往往涉及到的专业性或者技术性问题较强，因此事宜进行集中管辖。在目前的司法体制下，可由中级法院指定某一个或几个基层法院对辖区内的环境公益诉讼案件实施集中管辖。同时，考虑到环境公益诉讼涉及的利益范围较广、波及的区域也较大，因此建议通过修改法律或颁布司法解释的方式将环境公益诉讼一审的管辖权提至中级法院。

在地域管辖方面，可由被告住所地、环境破坏或污染行为发生地、环境破坏或污染结果发生地的人民法院管辖。跨省市行政区域的河流污染案件，应充分利用海事法院的跨地域管辖优势，可由高级法院指定海事法院实施专属管辖。

5. 关于禁止令

在我国目前的民事诉讼法中，禁止令的性质应当属于先于执行。由于，此种决定是法院未对涉案事实进行严格审查的情况下做出的，因此必须明确其适用条件。

大体而言，法院颁发禁止令应当满足两个条件：第一，原告提交的证据可以初步证明被告污染或破坏环境的行为在持续，且该行为可能会对环境造成重大或不可逆转的损害；第二，原告提交的证据可以初步证明被告污染或破坏环境的行为是违法的。

由于原告申请禁止令的目的在于维护环境公益，因此无需提供财产担保。

6. 关于环境公益诉讼的证据规则

环境公益诉讼中实行举证责任倒置，对环境污染或破坏行为与环境损害后果之间的因果关系，由被告承担举证责任。在要求停止违法行为的环境公益诉讼中，原告只需证明被告存在违法行为，而无需证明该违法行为的损害后果。在环境行政公益诉讼中，原告负有证明行政机关不作为的举证责任。

环境公益诉讼中涉及到两方面的鉴定，一是损害行为与损害结果之间的因果关系鉴定，二是损害后果的鉴定。对损害行为与损害结果之间的因果关系鉴定应当由被告申请，对损害后果的鉴定则应当由原告申请。申请鉴定的费用由败诉方承担。

鉴于环境损害鉴定的特殊性，环保部门和司法行政主管部门应当逐步制定环境污染损害鉴定技术规范，建立专业的环境污染损害鉴定机构。若无具有司法鉴定资质的鉴定单位，则当事人也可委托相关科研单位提供书面鉴定意见，此鉴定意见视为专家证言，经法庭质证后，由法院审查采信。

检察院、环保组织和公民个人针对污染或破坏环境的单位或个人提起环境公益诉讼时，行政机关有义务应原告的要求提供相应的评估报告、监测报告、现场检查记录等环境保护行政执法过程所形成的行政文书。行政机关在环境公益诉讼中所提供的行政文书，经法院审查认定程序合法、内容真实的，视为原告提供的证据。

为了查明案件事实，人民法院在审理环境公益诉讼过程中可以依职权主动采取调查、取证、保全、鉴定、执行等行为。

7. 关于环境公益诉讼的判决方式

根据环境公益诉讼的具体类型，其判决方式有所不同。

环境行政公益诉讼中，针对行政机关的不作为提起的公益诉讼，法院可判决责令行政机关限期履行职责；针对行政机关的违法作为提起的公益诉讼，法院可判决撤销被告的违法行为。

而在环境公益诉讼中，原告的诉讼目的是为了保护环境，维护社会公共利益，因此在污染企业的生产行为可能会对生态环境造成损害时，若不及时禁止其行为，将可能给生态环境造成难以弥补的损失。因此，应当允许提起环境公益诉讼的主体，请求人民法院作出禁止被告为一定行为的禁令判决。

环境公益诉讼原告不能要求被告赔偿任何个人利益的损失，而只能请求被告赔偿对环境造成的损失。同时为了惩罚被告对环境公共利益所造成的损害，法院也可判决被告支付惩罚性赔偿金。无论是环境损害赔偿金还是惩罚性赔偿金，均属公共财产，应当专款专用或者纳入公益基金，用于环境治理和恢复。

为了鼓励环保组织和公众提起环境公益诉讼，推动民众在环境公益保护上诉讼合力的形成，可以引入对胜诉的原告方给予适当奖励的鼓励制度，即按照赔偿金的一定比例或原告付出的诉讼成本的一定倍数，给予原告奖励，以鼓励其为公益事业做出的贡献。

此外，还应积极探索环境公益诉讼，尤其公民个人或环保组织提起的环境公益诉讼判决执行的公众监督、公众参与问题。法院应当公开环境公益诉讼判决执行过程和结果的相关信息。

8. 关于环境公益诉讼成本的分担

环境公益诉讼的诉讼利益归属于社会，诉讼成本应当由社会承担。因此，原告起诉时可缓缴诉讼费；若最终判决原告败诉，则可免交诉讼费；若最终判决被告败诉或被告因原告提起的公益诉讼而采取了整改措施，则可判决由被告承担诉讼费以及原告的律师费、鉴定费等诉讼费用。

9. 关于公益诉讼基金

环境公益诉讼是为了维护社会公共利益，挽回国家损失，涉及到的鉴定费、律师费和其他诉讼费用等诉讼成本理应由社会负担。因此，可根据我国《信托法》第 60 规定“为了发展环境保护事业，维护生态环境可以设立公益信托”，在国家、省、市三级政府设立诸如“环境保护公益基金”或“环境公益诉讼救济基金”等公益基金。

公益基金的资金来源由各级政府每年拨入一定资金，社会力量募捐一部分资金，法院判决原告胜诉的环境公益诉讼案件，被告应当支付的赔偿金向该基金支付。环境保护公益基金的资金用于恢复被破坏的生态环境，并补偿原告因提起环境公益诉讼而负担的诉讼成本。

（二）推动环境公益诉讼发展的配套措施

推动环境公益诉讼的发展，除了完善法律为环境公益诉讼提供实体法依据和程序规则之外，还需有一定的配套措施。

首先，需要加大公众环境意识的培养，孕育关心环境、爱护环境的社会氛围。

其次，需要提高公众的法律意识，普及环境法律知识，尤其是应当注重对环保组织的法律培训，使其掌握足够环境法律知识和诉讼技巧。

第三，在政府决策、法律制定和执法过程中设立公众参与机制，并采取有效措施保证公众参与渠道的畅通和有效，推动环境信息公开。

第四，需要加大对法官和律师的培训，增强其在环境公益诉讼方面的业务能力。

第五，需要加强对行政机关工作人员的培训，增强其法律意识和程序意识，使其在日常执法活动中注重执法程序的规范性，提高行政文书的规范性，增强其证据能力。

（三）推进环境公益诉讼的宏观策略

公益诉讼的出现是人类文明发展和法治进步的新阶段，对于公益诉讼的认识必然是一个逐渐深化的过程，其制度构建不可能一蹴而就。因此，在我国要推动环境公益诉讼的发展，必须采取分阶段、分目标措施，逐步推进。

1. 长远目标

从本质上看，我国现有的民事诉讼法、行政诉讼法和海事诉讼法规范的都是私益诉讼的程序，试图通过在现有诉讼法中加入公益诉讼条款是无法有效地解决公益诉讼的法律依据问题的，反而有可能导致既有诉讼规则体系的混乱。

因此，要想从根本上解决环境公益诉讼的法律依据和程序问题，最有效的办法就是专门制定一部公益诉讼法，将公益诉讼作为一个独立的诉讼门类，设立专门的诉讼程序规则。

2. 中期目标

考虑到公益诉讼发展阶段的长期性，公益诉讼法的立法历程注定十分漫长。因此，推进环境公益诉讼的中期目标就是通过修改现行法律，在一定程度上为环境公益诉讼提供法律依据和程序规则。

第一，修改《环境保护法》，确立类似于美国公民诉讼条款的环境公益诉讼条款。

具体而言，可将第6条修改为：

公民享有在良好环境中生活的权利。

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，并有权要求环境保护行政主管部门进行查处。

任何单位或个人可以提起环境公益诉讼，要求环境保护行政主管部门切实履行保护环境、防止污染的行政管理职能或者停止作出可能损害环境的行政行为，或者要求有关责任主体承担立即停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状等责任。

第二，修改《民事诉讼法》和《行政诉讼法》，规定公益诉讼的程序规则。

通过《环境保护法》的修改只是解决了环境公益诉讼法的实体法依据问题，即什么人、依据什么起诉的问题。但是提起诉讼后，按照什么样的程序规则运作，还需修改相应的诉讼法，专门确立公益诉讼的程序规则。就环境公益诉讼而言，需要重点明确的程序规则包括起诉主体、管辖规则、证据规则、诉讼成本负担规则、禁止令的适用条件等。

3. 近期目标

法律的修改也需要一段较长的时期，而环境公益诉讼实践又急需明确的法律依据。因此，在推动《公益诉讼法》的制定、《环境保护法》和各诉讼法修改的同时，还需要通过法律解释或司法解释的方法，为环境公益诉讼实践提供法律指引。

第一，通过法律解释，明确环境公益诉讼的合法性。

我国《环境保护法》第6条规定“一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告”。通过法律解释，这条规定可以为公民提起环境公益诉讼提供合法性依据。因此，提起环境公益诉讼可以视为公民行使控告权利的一种方式。

第二，通过法律解释或法院系统的文件，明确环境公益诉讼的原告资格。

一方面，可以通过法律解释，将《环境保护法》第6条所谓的“一切单位和个人”解释为包括检察院、行政机关、环保组织和公民个人。另一方面，最高法院也可通过司法解释的方式，以《环境环保法》第6条的规定为基础，就环境公益诉讼的原告资格问题规定。

第三，通过司法解释或法院系统的文件，明确环境公益诉讼的程序规则。

对此，云南高级法院、昆明中级法院、无锡中级法院和贵阳中级法院已经进行了有益地尝试，可在总结各地经验的基础上，由最高法院出台一份较为系统、全面的有关环境公益诉讼程序规则的司法解释或文件。

参考文献

1. 蔡维力：《环境诉权初探》，中国政法大学出版社 2010 年版。
2. 陈亮：《美国环境公益诉讼原告适格规则研究》，中国检察出版社 2010 年版。
3. 江苏省无锡市中级人民法院环境保护审判庭：《环境侵权损害赔偿案件审理规范指南》，2010 年 6 月。
4. 刘超：《反思环保法庭的制度逻辑——以贵阳市环保审判庭和清镇市环保法庭为考察对象》，载《法学评论》2010 年第 1 期。
5. 吕忠梅，王立德主编：《环境公益诉讼：中美之比较》，法律出版社 2009 年版。
6. 徐祥民，胡中华，梅宏：《环境公益诉讼研究——以制度建设为中心》，中国法制出版社 2009 年版。
7. 陈阳：《检察机关环境公益诉讼原告资格及其限制》，山东人民出版社 2009 年版。
8. 邓一峰：《环境诉讼制度研究》，中国法制出版社 2008 年版。
9. 吕忠梅：《环境公益诉讼辨析》，载《法商研究》2008 年第 6 期。
10. 别涛主编：《环境公益诉讼》，法律出版社 2007 年版。
11. 高洁：《环境公益诉讼与环保法庭的生命力——中国环保法庭的发展与未来》，载《人民法院报》2010 年 1 月 29 日第 5 版。
12. 张宝：《全国环境保护审判组织概览》，载环境法研究网
http://www.enlaw.org/bmgf/wrfz/201006/t20100630_22093.htm