

# 生态环境保护公益诉讼的激励约束机制研究

颜运秋, 罗婷

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410083)

**摘要:**生态环境保护公益诉讼的激励机制是通过降低起诉主体的诉讼成本, 减少其诉讼障碍, 保障切实维护生态环境权益的诉讼目的得以实现的一系列有效方法, 具体包括公益诉讼基金与保险制度、费用减免制度、法律援助制度、私人原告的胜诉奖励制度等。但是, 权利的拥有者也容易转变为权利的滥用者, 因此, 需要通过滥诉防范机制对公益诉权进行约束。激励机制和约束机制具有对立统一的关系, 激励和约束这两个维度可以促使生态环境权益真正得到维护。

**关键词:**生态环境保护; 公益诉讼; 激励机制; 约束机制

**中图分类号:** D912.6

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-3104(2013)03-0042-07

如果认同“公益诉讼是任何组织和个人根据法律授权, 就侵犯国家利益、社会公益的行为提起诉讼, 由法院依法处理违法的司法活动”;<sup>[1](62)</sup>那么, 生态环境保护公益诉讼是指任何组织和个人根据法律的特别规定, 在生态环境受到或可能受到破坏的情形下, 为维护生态环境公益不受损害, 针对有关民事主体或行政机关而向法院提起诉讼, 由法院依法追究行为入法律责任的诉讼。只要设立的新权利对消除社会成员实际享有和他们应该享有的法定权利之间的差距来说是必要的, 那么该权利就是正当的。<sup>[2]</sup>新《民事诉讼法》第55条规定公益诉讼的起诉主体是法律规定的机关和有关组织。我们认为, 在生态环境公益诉讼领域, 不能因为惧怕自然人滥用公益诉权, 就可以忽视自然人的生态环境权益而否认其诉权之存在, 而应在赋予其诉权的同时通过制度设计规范其诉权的使用, 保障公益诉讼的功能真正得到落实。<sup>[1](155-181)</sup>生态环境保护公益诉讼的起诉主体大致可以分为公起诉人(如检察机关、官方环保组织等官方主体)和私起诉人(如草根环保组织、自然人等民间主体)两大类。如果缺乏倡导人们积极进行起诉活动的魅力, 那么公益诉讼只能是埋藏在泥土里的宝石, 将永远无法绽放出灿烂的光彩。我们应建立一套什么样的激励机制或制度来激发和维持私起诉主体对公益问题的热情? 如何保障私起诉主

体很好地行使生态环境公益诉权? 该采取怎样的措施来平衡和保障从事公益诉讼私起诉主体的经济利益? 这些都是值得研究的重要问题。

## 一、生态环境保护公益诉讼的激励约束机制的存在机理

公益诉讼的私起诉主体往往与所提起的诉讼不存在直接利害关系, 或者即便存在利害关系, 也是微乎其微的。而生态环境保护公益诉讼的规模宏大, 需要付出昂贵的诉讼成本。由于生态环境保护公益诉讼的这些特殊性, 起诉主体一方面不愿、不敢、不能提起诉讼, 另一方面有可能会滥诉。“国家的体制愈良好, 则在公民的精神里, 公共的事情也就愈重于私人的事情。”<sup>[3]</sup>公益诉讼的介入是对诉讼体制的改革, 而体制是否良好取决于制度的设计是否合理。在公益诉讼领域, 目前并不要求公众把公共事情看得比私人事情更重要, 只要求公众在提起公益诉讼时像私益诉讼一样尽心尽力即可。如何让起诉主体在提起公益诉讼时像关注私人事情一样尽心尽力, 就需要设置特别的机制来进行激励和约束。下面笔者将从四个方面具体说明为什么生态环境保护公益诉讼需要设置激励约束机制。

收稿日期: 2012-11-26; 修回日期: 2013-03-13

**基金项目:** 教育部2012年度哲学社会科学重大课题攻关项目“生态环境的公益诉讼机制研究”(12JZD037); 教育部2012年度“新世纪优秀人才支持计划”(NCET-12-0556); 中国法学会2011年度部级法学理论研究重点课题“宏观调控程序法律问题研究”(CLS(2011)B07); 2011年度最高人民检察院检察理论研究重点课题“民事检察监督模式研究”(GJ2011B09)

**作者简介:** 颜运秋(1968-), 男, 湖南攸县人, 中南大学法学院教授, 博士生导师, 主要研究方向: 环境法学, 经济法学与公益诉讼; 罗婷(1989-), 女, 湖南桃江人, 中南大学法学院硕士研究生, 主要研究方向: 环境法学。

首先,从生态环境保护公益诉讼的特殊性质来看,公众通过诉讼途径来维护生态环境利益是国家在把部分社会责任转嫁给社会公众承担。国家作为受益者,有必要对公众主动承担社会责任的行为进行相应的鼓励和支持。“国家将越来越多的社会公共事务交由社会公共组织来完成,实际上是国家将维护社会公共利益的责任部分地交给了社会组织和个人,既然如此,国家就有义务为社会组织和个人提供能够切实保障社会公共利益的可行渠道。”<sup>[4]</sup>公民缴纳了税金,国家有职责为社会公众提供舒适的生活环境,在生态环境遭到或有可能遭到破坏时,国家就有义务采取一定的措施进行预防和治理,当然采取措施所需的各种费用就需要国家来“买单”。生态环境保护公益诉讼维护的是不特定多数人的生态环境利益,因此,当无直接利害关系的起诉主体尤其是私主体提起诉讼时,公众就分担了一部分国家的社会责任,那些本来需要由国家负担的成本就在向社会转移。因此,国家应当采取一定的措施保障公民行使权利的渠道畅通,充分调动公众维护生态环境利益的热情,实现国家力量和社会力量的整合。

其次,考虑到被告的特殊性,社会公众一般不敢提起诉讼。生态环境遭到破坏往往是大企业对生态环境的肆意妄为所造成的。国家多年来坚持“谁污染,谁治理”的政策,但是有些企业却是地方政府的“宠儿”。这些企业为地方GDP的增长做出了巨大的贡献,也是地方财政收入的主要来源。地方政府为这些企业的发展一路“开绿灯”,甚至忽视纵容环境污染和生态破坏的现象,导致在生态环境遭到破坏后,部分企业并没有及时采取相应的治理措施。因此,生态环境保护公益诉讼面对的是实力强大的企业或权力强大的国家机关,而公益诉讼的私起诉主体相对于被告来说,无论是财力还是权力等各方面的实力都不能与之相抗衡。公益诉讼的起诉主体(尤其是私主体)在提起诉讼后还需要谨防各方面的打击报复。因此,国家有必要采取相应的措施克服公众的恐惧心理。

再次,从原告的特殊性来看,有关主体一般不愿提起诉讼。生态环境保护公益诉讼的起诉主体是“无直接利害关系人”,“不诉”和“滥诉”两种可能性都存在。生态环境公共利益具有“非竞争性”和“非排他性”的特征,而且生态环境损害一般都是间接的,因此谁都有保护生态环境的义务。但也正是保护生态环境利益的这种公共性,作为“理性的经济人”,谁都不愿意在生态环境保护方面付出更多。生态环境保护公益诉讼涉及的范围很广,诉讼标的巨大,调查取证专业性强,难度大,所耗时间长,所需的诉讼成本比

一般的私益诉讼成本高,然而败诉的风险却更大。如果胜诉后被告的罚款只是上缴国库或用于生态环境治理,私起诉主体并不能因此获取相应的经济补偿时,他们一般是不愿主动提起诉讼的。中华民族自古以来就是个厌诉的民族。人员流动性相对较小,生活这样的熟人社会里,即便是私人事物,社会公众一般也不愿意去法院“大动干戈”,更不用说公共事物了。虽然云南、无锡等地设立了环境保护法庭,但“等米下锅”的尴尬局面表明了生态环境保护公益诉讼起诉主体的起诉意愿并不高。因此,国家就有必要采取一定的措施,对提起诉讼的主体进行相应的鼓励。生态环境保护公益诉讼维护的是生态环境公益,如果按照目前的诉讼程序,只需遵循现有的诉讼规则,公益诉讼的原告可能为了一己私利,不惜以损害生态环境为代价,与被告私下达成协议,私自对公共利益进行处分。因此,为了防止出现滥诉的现象,也有必要设置一定的制度进行约束。

最后,从生态公民的培养来看,生态公民的养成并不是一个自然形成的过程。生态公民的养成需要公民自身觉悟的提高,更需要国家提供良好的外部环境。“生态公民指的是有生态文明意识且积极致力于生态文明建设的现代公民。这些公民无论在思维、认识上,还是实践上都以生态文明为导向。”<sup>[5]</sup>生态公民不同于一般的公民,既具备很高的环境人权意识和生态意识,又具备很强的环境责任意识,而且具有分布广泛,反应灵活等特点。这些公民的培养,本身既可以减少对生态环境的损害,又能成为推动生态环境公益诉讼发展和维护生态环境利益的有生力量。对于这部分公民来说,提起生态环境保护公益诉讼既是其权利,也是其义务。因此,这些公民并不只是消极的享受权利,更会积极去履行义务,努力促使生态效益的提高。生态环境的保护是一个长期的过程,而生态文明建设更需要积极发挥生态公民的能动作用。如何鼓励更多的公民成为真正的生态公民,就需要国家提供各种便利条件来实现。一方面,国家应该赋予这些公民更多参与生态环境保护的渠道,而生态环境保护公益诉讼无疑为这些公民开辟了保护生态环境的广阔天地。生态公民既可以参与到有关组织中去,也可以通过自身的力量来推动公益诉讼的开展。生态环境保护公益诉讼的广泛推行,对推进环境决策的民主化进程,便利公众参与国家事务的监督和公共事务的管理,促进社会的公平、正义等都有十分积极的促进作用。<sup>[6]</sup>另一方面,在国家赋予公民权利之后,更要提供行使这些权利的保障机制。生态公民自身的觉悟很高,自愿作为生态环境的代言人,但是考虑到生态环境公益诉讼

的复杂性、专业性、长期性和广泛性等特殊性质,私人力量显得相对弱小,而且如果缺乏约束机制,这些公民追求生态环境利益的立场容易转变。这个时候就需要国家提供激励约束机制来督促公众积极地行使权利,自觉地履行义务。生态环境保护公益诉讼的推进需要生态公民的努力,但是生态公民的真正养成也需要一定的外部条件,因此,国家的任务就是积极地提供培育这些公民的土壤。

总之,随着社会的进步,工业的发展越来越迅猛,对生态环境破坏的可能性越来越大,而同时社会公众对生态环境质量的要求越来越高,原有的纠纷解决机制已经不能满足社会需求。因此,对现有的诉讼体制进行创新和改革就变得非常必要和紧迫了。考虑到生态环境保护公益诉讼的各种特殊性,在这种新型诉讼还处于起步阶段时应以激励为主,约束为辅。

## 二、激励机制之一:生态环境保护公益诉讼基金与保险制度

生态环境保护公益诉讼的正常进行需要持续和稳定的资金保障,不仅要为胜诉原告提供资金支持,对败诉的原告也要提供一定的经济补偿。生态环境保护公益诉讼的开展耗资巨大,如果仅由国家负担全部诉讼成本将导致国家财政负担过重。而私主体在提供生态环境保护公益诉讼资金方面也具有随意性和短期性。因此,需要通过生态环境保护公益诉讼基金和保险制度来保障公益诉讼的正常开展。

### (一) 生态环境保护公益诉讼基金制度

生态环境保护公益诉讼基金的设立可以为诉讼的运转提供资金支持。例如,海南为了保障公益诉讼的发展,特意设立了环境公益诉讼资金,由省级政府拨款,专款专用。云南也设置了环境公益诉讼的专项基金,对涉嫌侵害环境的行为提起公益诉讼时,诉讼者每案最高可获20万元的专项救济。<sup>①</sup>此外,贵阳市设立了“两湖一库”环境保护基金。“日本著名环境经济学家宫本宪一通过研究发现,公害问题具有生物中的弱者、社会的弱者和绝对的不可逆的损失三个基本特征。”<sup>[7]</sup>越是贫困和边远地区生态环境的破坏越严重,但是维护环境的资金缺口也越大。基金的设置不仅可以提供诉讼费用的支持,而且还可以对环境治理的资金进行统一的调拨和使用,这样便能弥补地方差异,提升社会弱者逃避公害的能力。因此,为了促进生态环境保护公益诉讼的可持续发展,设立基金这样稳定的资金来源渠道是非常必要的。

基金的设置首先要考虑的是筹资渠道问题。生态

环境保护公益诉讼的资金来源有:第一种是国家财政支出。这是一种最稳定的资金来源,占资金中的主要比例。第二种是私人捐助。可以接受来自企业、组织以及个人的捐款。在中国,公益事业的发展远远不如西方国家<sup>②</sup>,尤其是私人对公益事业的热心度并不高,因此,此种方式并不能作为基金筹资的主要方式。第三,在胜诉的环境公益诉讼案件中,可以从被告的惩罚性赔偿金中提取一定比例的资金。传统民事责任一般采用补偿性原则,而惩罚性赔偿是由法庭作出的赔偿数额超出实际损失数额的赔偿。在生态环境违法行为领域建立惩罚性赔偿金可以扭转企业“守法成本高,违法成本低”的局面,提高生态环境公益诉讼的威慑力。从赔偿金中提取一定的比例用于基金的发展,能为以后生态环境保护公益诉讼的发展提供物质基础。第四,其他方式。如发行法律彩票<sup>③</sup>以及接受国际援助等。基金的来源并不局限于本国,生态环境利益往往具有跨国性,印度每年都会从美国得到大笔的环境治理资助费用。生态环境破坏的跨度往往很大,涉及的地域很广,因此,基金的设置应尽可能地扩大地域范围。笔者建议设立国家级、省级和市级基金三种形式。国家级基金可以在全国范围内统一协调公益诉讼资金的使用问题,为跨省域的生态环境保护公益诉讼以及其他维护生态环境的活动提供资金保障,省级和市级基金经营管理本辖区的生态环境保护经费。

### (二) 生态环境公益诉讼保险制度

建立双向的生态环境保护公益诉讼保险制度进行风险责任的转移,为公益诉讼的真正落实提供资金保障。对于生态环境的享用者来说,可以通过参与生态环境保护公益诉讼保险以共担风险的形式分散高额的诉讼成本压力。公起诉主体的资金主要来源于国家财政,因此,只有私起诉主体推动诉讼时才有必要引入公益诉讼保险制度。对于生态环境的主要破坏者——企业来说,可以让其通过参与生态环境污染责任险来分担其赔偿责任,使得公益诉讼的执行更加便利,让公益诉讼的效能得到更充分的发挥。

公益诉讼保险本质上是一种以公益诉讼为保险标的的诉讼保险制度。生态环境保护公益诉讼保险是指投保人通过购买生态环境保护公益诉讼这种确定的险种,在被保险人与他人发生生态环境保护公益诉讼时,由保险公司通过理赔方式向投保人支付诉讼费用的保险制度。<sup>[8]</sup>生态环境保护公益诉讼成本之高昂要求公益诉讼的原告通过各种途径对诉讼成本进行转移。公益诉讼保险制度建立后,当损害生态环境公共利益的事情发生时,公益诉讼的私起诉主体就可以从保险赔付中获得相应的资金支持,从而减轻了诉讼的负担。

随着社会需求的变化, 保险的险种也是不断发展变化的, 如日本和新西兰等国家有地震险。公益诉讼保险作为一种新的险种, 与一般的商业保险相比具有很多特殊性。首先, 它的投保人是公益诉讼基金。公益诉讼适格的起诉主体往往有提起公益诉讼的权利, 但是不一定有提起公益诉讼的义务, 是否提起诉讼完全在于适格主体自己的意愿。生态环境保护公益诉讼适格的起诉主体往往没有缴纳保险费用的动力, 因此, 保险费用只能通过公益诉讼基金来支付。公益诉讼基金可以为某一领域的生态环境保护公益诉讼向保险公司投保, 保险公司也可以根据这一领域发生诉讼的可能性以及诉讼费用的大小来权衡是否承保。其次, 它的被保险人是提起公益诉讼的私起诉主体, 投保人和被保险人是分离的。但是这种分离只是形式上的分离, 实际上二者具有高度的重合性。从公益诉讼基金的形成看, 基金的资金来源于财政补贴和社会捐赠等。实际上社会上的每一个成员都或多或少地为基金的形成作出了贡献, 即便公民没有为基金作出捐赠, 也为国家财政作出了努力。总之, 每个公民都是基金的真正所有者。在公益诉讼的过程中, 这些公民和组织同时也成为了基金的使用者或管理者。此外, 由于生态环境的公共性和整体性, 每个人都是生态环境利益的享有者; 因此, 从实质意义上来说, 投保人和被保险人是重合的。最后, 考虑到保险标的的特殊性, 生态环境公益诉讼保险应该由政府提供一定的支持。公益诉讼保险是一种商业保险, 它的运作以市场为主, 但是这种保险的风险比一般商业保险都大, 许多公司承保意愿不高。为了解决这个问题, 当超过一定的赔付额度时可以由国家承担剩余责任, 可以尝试建立以市场为主、国家为辅的运作模式。

同时, 环境公益诉讼起诉主体的积极性能否得到提高, 还在于公益诉讼的执行能否得到真正落实。对于企业来说, 一旦败诉就需要支付巨额赔款, 许多资金力量薄弱的企业就因此面临破产的危险, 公益诉讼案件的执行也将面临困境。公益诉讼所解决的问题往往涉及多种公益的冲突和协调。从国家的可持续发展来说, 其目的并不是只追求生态环境公益而忽视经济公益, 将所有损害环境的企业永远连根拔起, 而是警告他们在经济发展的同时不能忽视对环境公益的维护。对于国家的长远发展来说, 生态公益和经济公益都是不容忽视的。企业的发展需要对风险责任进行转移, 将高环境风险企业的生态环境保险纳入强制保险的范畴, 通过设立生态环境污染责任险来促进企业的长远发展。高环境风险的企业, 损害生态环境的可能性比较大, 因此, 这些企业在创立之初就必须参与这

种保险, 其他低环境风险的企业可以自愿参保。加入生态环境污染责任险不仅可以分散企业的经营风险, 避免企业卷入诉讼漩涡、承担巨额赔偿金额之后出现经营困难的情况, 更重要的是可以避免出现生态环境保护公益诉讼案件执行难的问题。公益诉讼案件执行起来比私益诉讼的难度要高, 只有设置特殊的制度才能保障案件得到真正执行。只有所有胜诉的公益诉讼案件得到真正的落实, 公益诉讼起诉主体的起诉积极性才会真正提高, 生态环境保护公益诉讼的效益才能得到充分的发挥。

### 三、激励机制之二: 生态环境保护公益诉讼费用减免制度

诉讼费用是指当事人进行民事诉讼依法应当向人民法院缴纳和支出的费用, 包括案件受理费、申请费和其他诉讼费用。诉讼费用的收取, 一方面是消耗司法公共资源后来弥补一定的司法支出, 另一方面则具有防止当事人随意提起诉讼的作用, 对一般纠纷进入法院设置一定的门槛。诉讼费用根据案件的不同性质分为按标的额缴纳和按件缴纳两种计算方式。我国实施诉讼费用预交制度, 如果按照传统的诉讼费用计算方法, 公益诉讼涉及面广, 影响大, 面对巨额的诉讼费用, 起诉主体一般只能望而却步。而“诉讼费用败诉者负担原则”更是让起诉主体在提起诉讼时考虑再三。鉴别大气污染、噪声污染等对生态环境损害的程度需要高昂的鉴定费、检测费等, 当事人为了保障诉讼的进行还必须耗费大量人力、财力, 提起公益诉讼的成本是非常昂贵的。而生态环境保护公益诉讼价值目标却是维护生态环境利益, 一般的公众并不会为社会大众的利益买单。因此, 为了激发公益诉讼起诉主体启动诉讼维护公益的热情, 就有必要降低其维护公益的私人成本, 减少其开展生态环境保护活动的障碍。法国、西班牙等国家的公益诉讼案件的收费极低, 美国联邦法院更是采取了按件收费制度。<sup>[9]</sup>总之, 维护生态环境利益或者说是维护生态环境正义的成本不应太高, 生态环境保护公益诉讼的特殊诉讼费用制度的设置应倾向于保护起诉主体的利益。

生态环境保护公益诉讼的起诉主体启动公益诉讼完全或者主要是为了国家和社会公共利益, 启用一种司法公共资源去维护另一种生态环境公共利益, 因此, 收费标准和收费制度应该有别于一般的诉讼案件。考虑到各类起诉主体的性质不同, 其财力状况也各异, 针对不同的起诉主体应该采取不同的诉讼费用机制。当国家机关(例如检察机关)提起诉讼时, 败诉时的诉

讼费用直接由财政开支;胜诉时由被告缴纳相关费用。为了从物质上保障公益诉讼的正常进行,有关组织(例如环保组织)提起诉讼时,诉讼费用可以缓交。如果胜诉,由被告缴纳诉讼费用,并将被告一部分的罚款列为环保组织的活动经费作为奖励;如果败诉,则由有关组织以及国家一起承担诉讼费用,不仅可以减轻国家财政负担,同时可以起到防止有关组织滥诉的效果。自然人提起诉讼时可以由基金提供资金支持。不论是哪种主体提起的诉讼,违法主体的罚款,除用于消除违法行为的不良影响外,剩余的资金都存入生态环境保护公益诉讼基金,通过基金统一调拨。

#### 四、激励机制之三:生态环境保护公益诉讼中的法律援助制度

生态环境保护公益诉讼的被告是实力强大的企业、公司或行政机关,拥有雄厚的经济实力和强大的诉讼能力,而以保护生态环境为宗旨的民间环保组织等私人原告相对于被告来说缺乏诉讼经验和维权能力,双方的力量对比悬殊。此外,生态环境保护公益诉讼的专业性强,比如,环境污染案件中,如何理解专业术语的含义,专业领域内的防污技术要求等,只有环境领域内的专业人士才比较清楚。对于诉讼过程的规则,一般人更加不能运筹帷幄。生态环境保护公益诉讼涉及领域广、案情复杂,普通人很难做出正确和专业的判断。因此,无论是环境专业术语还是法律专业术语,都会让一般的社会大众无所适从。遇到实力强大的被告,原告一方很难凭一己之力与被告形成抗衡,法律专业知识的缺乏以及诉讼经验的不足,往往使原告处于不利位置,最终只会导致司法资源的浪费。因此,公益诉讼的良性发展就需要强大的公益律师群体来支撑。律师等法律工作者能弥补当事人之间的实力差距,以便双方能够在平等的基础上进行论争,他们无论是在法律知识还是诉讼方面的经验都强于一般的社会大众,在诉讼中可以发挥举足轻重的作用。根据《律师法》和《法律援助条例》的相关规定,律师具有法律援助的义务,然而,目前我国的法律援助制度主要是针对贫困的当事人。生态环境保护公益诉讼的当事人本身不一定是贫困的,如果按照目前法律援助的前提条件,也就无法获得法律援助。因此,有必要建立公益诉讼法律援助制度,将公益诉讼的原告纳入法律援助的范围。只要当事人的申请是正当的,就可以获得相应的法律援助。针对生态环境问题的综合性、高技术性、强专业性和跨学科性,这里的法律援助应该做广义的解释,不仅是法律专业知识的援助,

而且包括对司法活动的参与者附带提供环境知识和技术检测等专业技能方面的援助。当然法律援助机构不一定只由律师构成,还可以吸纳环境领域的专家、学者等,让其在环境污染案件中帮助起诉主体确定污染事实、致害原因和损害程度等,为生态环境保护公益诉讼的进行提供免费的专家咨询意见。因此,法律援助机构的设置,可以为各领域的精英从事社会公益事业提供综合的服务平台。

#### 五、激励机制之四:生态环境保护公益诉讼私人原告胜诉奖励制度

公众参与公益诉讼启用司法资源来修复被破坏的法律关系,自觉参与国家对社会治理,是一种高觉悟的行为。公共利益只有越多地涉及私人事务时,人们的关注程度才会不断提高。由于生态环境利益的扩散性、间接性和将来性,法律不能要求所有公民都有这样的举动,并将提起公益诉讼规定为公民义务。因此,国家只能通过为该种高尚行为提供奖励的方式来提高社会公众的参与积极性。生态环境公益诉讼的目的是为了维护生态环境公共利益,这是一种广大的、不特定的、分散主体的利益,而不是聚焦在某个人或某些人身上的私人利益,只有通过一定的利益诱导才会提高公众的关注程度。公益诉讼耗资巨大,胜诉率低,而公益诉讼的原告一般是非直接利害关系人,支出和收益难以达到平衡,完全依靠个人出钱为公共利益进行诉讼并非长久之计。长期牺牲私人利益来维护公共利益也是缺乏合理性的。生态环境的损害具有跨地域性,面对强社会压力和高败诉风险,如果没有相应的奖励机制,会出现很多公益诉讼适格主体有权提起诉讼但无人起诉的局面。

借鉴域外经验,可以对胜诉的原告进行物质奖励。在古罗马,“公诉又分市民法公诉和大法官法公诉。前者是由市民法所规定,被告所付的罚金归国库,但起诉者可得一定的奖金。后者为大法官等谕令所规定,被告所付的罚金,归起诉者所得。如果对同一案件有数人起诉,则由法官选择一人作为原告。”<sup>[10]</sup>美国的《反欺骗政府法》规定,任何个人或公司发现有人欺骗美国政府索取钱财后,有权以美国政府的名义控告违约方,并在胜诉之后分享部分罚金。原告有权从被告的罚金中提取15%~30%的金额作为奖励。胜诉奖励机制的设置,可以调和公益诉讼的“利他主义”理想与公民的“利己主义”的现实矛盾。为原告提供合理的预期,激发其提起诉讼的热情。对胜诉的原告进行奖励,可以吸纳更多的主体参与到有关组织中去,不断提高

有关组织的实力, 壮大公益诉讼的起诉主体队伍。<sup>④</sup>

原告胜诉奖励机制的设置不仅仅是为了激发适格主体提起公益诉讼的热情, 更大的作用在于促进原告在诉讼中积极的作为。公益诉讼维护的是公共利益, 诉讼周期长, 案情复杂, 不仅需要耗费巨大的时间、精力、财力等, 还有可能要面临来自企业和当地政府的威胁。原告在诉讼中可能会遇到阻力后中途退缩。设置奖励机制, 在案件胜诉后对原告的付出进行一定的弥补, 使原告在经济利益的激励下, 积极地调查取证, 维护生态环境公共利益。因此, 奖励机制设置可以鼓励更多主体对损害公共利益的行为进行监督, 调动社会公众维护公共利益的积极性。

## 六、激励机制之五: 生态环境保护公益诉讼的私起诉主体安全保护机制

生态环境问题的出现是由于企业污染和政府监管不足导致的, 为了保护地方企业的发展, 政府和企业往往会联合起来阻碍诉讼活动的正常进行。一旦败诉, 被告(大企业甚至政府部门)就面临着承担民事责任、行政责任甚至刑事责任。被告为了防止诉讼活动的正常进行, 往往会对起诉主体进行百般阻扰, 甚至会对私起诉主体的人身安全造成影响。<sup>⑤</sup>尤其是生态环境保护公益诉讼的私起诉主体相对于被告来说处于弱势地位, 即便是诉讼结束后, 被告也往往会利用其自身的优势地位对私起诉主体进行打击报复。根据美国著名的心理学家马斯洛的“需求层次论”, 安全上的需要是处于生理上的需要的第二层次的需要, 如果人们无法得到安全上的需要时, 那么实现更高层次的需要就会存在障碍。我们相信任何人没有理由要置自己于危险境地。如果起诉主体的安全得不到保障, 那么保护公共利益这种扩散性利益的积极性将会大大降低。为了让私起诉主体能无后顾之忧地参与到公益诉讼中, 不仅要对其自身的安全进行保护, 对其近亲属及其他密切关系人也应该进行保护。

毫无疑问, 对私起诉主体的安全保护是非常必要的, 不仅关系到私起诉主体的起诉积极性问题, 还涉及到基本人权的保护问题。那么到底应该如何保护私起诉主体的人身安全呢? 笔者认为, 应该在全国成立一个隶属司法部的专门的机构负责协调保护公益诉讼私起诉主体的安全, 策划保护计划, 并在该专门的机构下面设置相应的执行机构。通过分析被告的危险性来决定对公益诉讼私起诉主体实施具体的安全保护计划, 分阶段进行保护, 制订行之有效的保护措施。同

时, 受到威胁的私起诉主体, 有权将其所面临的危险通知保护机关, 要求其采取适当的预防和保护措施。此外, 一旦生态环境保护的案件进入到诉讼程序, 法院就可以发布对私起诉主体的人身保护令, 只要是被告毫无理由接近起诉主体或其近亲属及其他利害关系人, 或者对其进行报复的, 就可以对被告进行处罚。最后, 设置侵害追究机制, 私起诉主体有理由相信被告在向其打击报复的, 可以申请法律救济, 追究被告的法律责任。该法律救济活动的全部经费应由公益诉讼基金进行支付, 避免私起诉主体为了维护公共利益而需要支付额外的维权成本。这样诉前、诉中、诉后的全方位的安全保护机制, 可以让私起诉主体更有安全感, 从而提高其提起生态环境保护公益诉讼的积极性。

## 七、约束机制: 生态环境保护公益诉讼的滥诉防范

生态环境公益诉讼激励制度的设立是为了保证公众积极参与维护生态环境利益的活动, 但是, 维护生态环境公益的诉权也不得恶意行使。公益诉讼维护的是不特定多数人的利益, 原告与争诉的利益并没有直接的利害关系。“当利益与规则发生冲突, 同时欠缺必要的救济或制约时, 行动者就可能做出有悖于规则的选择。”<sup>[11]</sup>私主体作为国家和公共利益的代表具有先天性缺陷, 为了一己私利, 容易与被告在私下恶意串通, 达成交易协议等。因此, 为了防止出现滥诉的现象, 应该设置一定的制度进行预防。

一是诉前通告制度。许多国家和地区的法律规定公益诉讼的原告正式提起公益诉讼之前, 必须提前告知企业等环境破坏者采取一定的措施停止危害行为并采取补救措施, 或者告之行政机关为或不为一定的行为。例如, 美国在《清洁空气法》中就规定了公益诉讼的原告在提起诉讼前的 60 日通知联邦环保局, 要求其履行法律义务, 在告知期限届满后才能对其进行诉讼。加拿大安大略省《环境权利法案》(EBR)规定, 在提起环境公益诉讼前也必须申请进行违法调查, 只有在一定的时间里没有收到回应或收到不合理回应时才可以起诉。<sup>[12]</sup>司法资源是一种最权威的资源, 但同时也是一种稀缺资源, 只有通过行政程序无法解决维护环境公共利益的问题时, 有关主体才有权提起公益诉讼。公益诉讼是对行政执法功能的弥补, 而不能完全替代其功能。诉前通告制度可以督促行政主体积极履行自己的职能, 也能促使违法主体及早地意识到自己的行为并采取相应的补救措施, 将损耗降低到最低

的程度。

二是预审听证会制度。生态环境保护公益诉讼关系到不同利益群体纷繁的利益纠葛,往往涉及多领域的专业知识,法院仅仅凭借自身的法律专业知识和掌握的案件事实来评判是否存在恶意诉讼存在困难,听证程序的设置可以大大降低法庭评判的难度。对于重大的、疑难的生态环境保护案件,可以在审前设置公益诉讼听证会程序,对起诉事由进行全方位了解,对案件事实进行初步调查,随机抽取一定纠纷地域内的公众参与听证,并邀请相关领域的专家探讨相关案件是否应该进入公益诉讼程序。一旦发现有恶意诉讼的事实存在,将不予立案,听证会上形成的咨询意见可以以为以后法官审理案件提供参考。

三是对处分权进行限制。公益诉讼的起诉主体提起诉讼的目的并不是仅仅维护自身的利益,更是代表国家和社会公众为维护公共利益而诉讼,而私主体对公共利益是没有处分权的,因而原告不享有私益诉讼主体相等的诉讼权利,他们的处分权应当受到限制。虽然我国目前司法实务界非常注重案件的调解,但是考虑到公共利益的不可处分性,原则上不允许出现和解、调解的情况,对撤诉也要严格地审查,防止起诉方在被告方的威胁利诱之下中途放弃诉讼。

四是建立滥诉责任承担机制。各种激励机制的设置 of 公益诉讼的开展降低了诉讼成本,减少了诉讼障碍。同时,在利益的诱导下可能出现滥用公益诉讼权的现象。为了防止滥诉,可以将影响比较大的滥诉行为规定为独立的民事侵权行为,起诉方恶意炒作、捏造事实、虚假告发,对被告方造成很大的不利影响时,被告方不仅有权要求起诉方承担由该诉讼产生的全部费用,还可以提起侵权之诉,向起诉方要求民事赔偿。

总之,生态环境保护公益诉讼的提出是从“权利本位”向“社会本位”转移之后追求“生态本位”的表现,对于维护生态人权、实现环境正义意义重大。生态环境保护公益诉讼的公共性和高难度性等特殊性,决定了需要通过程序设计为起诉主体提供资金、法律和安全保障。在鼓励、支持起诉主体积极为国家利益与社会公共利益提起诉讼的同时,也需要设置一定的制度防止公益诉讼的适格主体受利益驱动而滥用该诉权。对公益诉讼的激励和对恶意诉讼的控制使司法资源的利用更加有效,使合理的公益诉讼得到更好的支持。

注释:

① 昆明市政府于2010年正式出台了《昆明市环境公益诉讼救济资

金管理办法》,由市政府注入专项资金,对环境公益诉讼案件实施救济。该《办法》实施后,对涉嫌侵害环境的行为提起公益诉讼时,诉讼者每案最高可获20万元的专项救济。

- ② 1972~1975年,美国公益法律服务机构的资金来源中,财团及私人捐助占公益法资金的74%,来自政府的资金占22%,来自律师费用的资金占1%。参见:朱有彬、曾国栋.论律师参与公益诉讼.法学,2006(1):153.
- ③ 从我国福利彩票、体育彩票及其他博彩业的发展状况来看,我国的博彩业具有很大的市场潜力,故发行法律彩票符合我国国情民情,能够获得稳定的资金来源。参见:张怡、徐石江.我国环境公益诉讼的发展困境与对策分析.河北法学,2010(12):35-36.
- ④ 2012年8月8日至8月12日,“友邦顾问市场调查”采用整群抽样CATI电话访问的方式,了解京沪穗三地公众对公益诉讼制度的态度和看法。三地随机调查样本量依次为211、207和203,共计621,被访者年龄在18~60岁之间,性别比例被控制在1:1左右。关于您认为对提起公益诉讼的人,是否应该奖励?67.6%的被访者表示,应奖励提起公益诉讼者,另有26.6%的被访者对此问题并没有明确表态,认为此问题不好说。认为不应该奖励提起公益诉讼人的被访者比例仅为5.8%。参见:公益诉讼让谁受益让谁受罚. [http://news.xinhuanet.com/legal/2005-08/13/content\\_3347172\\_3.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2005-08/13/content_3347172_3.htm), 2012-09-27.
- ⑤ 例如,自然之友等诉曲靖铬渣污染事件中,原告在现场取证过程中,相机和录音笔遭到围抢,阻碍重重。参见:草根组织当原告 环境公益诉讼能否破局. [http://news.youth.cn/fz/201111/t20111103\\_1758476.htm](http://news.youth.cn/fz/201111/t20111103_1758476.htm), 2012-09-27; 2008年4月,重庆维权律师周立太在深圳分所遭黑社会围堵; 2009年4月,素有“中国股市维权第一人”之称的上海维权律师严义明被不明身份者殴打。参见:曾毅、李华.律师参与公益诉讼的激励和保障机制初探.商业时代,2011(12):115.

## 参考文献:

- [1] 颜运秋.公益诉讼理念研究[M].北京:中国检察出版社,2002.
- [2] [英]A.J.M.米尔恩.人的权利与人的多样性——人权哲学[M].夏勇、张志铭译.北京:中国大百科全书出版社,1996:121.
- [3] [法]卢梭.社会契约论[M].北京:商务印书馆,2003:120.
- [4] 吕梦宇.公益诉讼制度现状及对策分析——国家与公众合作,追求高效公益诉讼[J].求实,2006(11):53.
- [5] 黄德林、陈宏波、石宇.生态公民怎样培育?[N].中国环境报,2012-09-20,(2).
- [6] 别涛.环境公益诉讼[M].北京:法律出版社,2007:1.
- [7] 吴卫星.印度环境公益诉讼制度及其启示[J].华东政法大学学报,2010(5):73-74.
- [8] 罗筱琦.诉讼保险制度再探[J].现代法学,2006(4):95-96.
- [9] 谢小剑、王志军.限制与激励:我国民事公诉程序改革中的两个维度[J].广西政法管理干部学院学报,2004(3):51-52.
- [10] 周相.罗马法原论(下)[M].北京:商务印书馆,1994:887.
- [11] 周登谅、黄卓昊.当代证人保护的法社会学研究[J].政治与法律,2011(3):76.
- [12] 齐珂.环保团体参与环境公益诉讼的探讨[J].司法改革论评,2010(0):299-300.

(下转第104页)