

确立村民委员会环境公益诉讼原告资格的社会与法律基础

冯汝

(武汉大学环境法研究所, 湖北武汉, 430072)

摘要: 环境公益诉讼制度的建立首先要解决的就是原告主体资格的问题。我国理论界和实务界对于环境公益诉讼原告资格的讨论主要集中在检察机关、行政机关、环保组织、公民个人等主体上, 对于村民委员会提起环境公益诉讼资格的研究较少。面对我国农村环境污染的严峻形势, 赋予村民委员会环境公益诉讼原告资格有其必要性和可行性, 应通过具体的程序设计将村民委员会纳入环境公益诉讼的原告范围中。

关键词: 村民委员会; 环境公益诉讼; 原告资格

中图分类号: D912.6

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2013)03-0071-05

建立环境公益诉讼制度首先要解决的就是原告主体资格的问题。环境公益诉讼的原告资格是指在环境公益遭受损害或者有损害之虞, 可以合法启动环境公益司法救济程序的资格。^[1]

学界和实务界认可的环境公益诉讼原告主要包括: 检察机关、环境行政管理机关、环保非政府组织(NGO)和公民个人, 不包括村民委员会等基层组织。^① 李义松教授则认为, 根据环境公益诉讼的不同目的、功能可将环境公益诉讼分为排除妨害型环境公益诉讼和生态损害赔偿型环境公益诉讼两种类型, 应视不同类型而分别规定诉讼原告。在排除妨害型环境公益诉讼中, 应当允许村民委员会作为原告提起排除妨害型环境公益诉讼和环境行政公益诉讼; 但在生态损害赔偿型环境公益诉讼中, 国家环境资源管理部门、检察机关可以作为原告, 其他主体包括村民委员会不宜作为诉讼原告, 但可以请求、协助国家环境资源管理部门和检察机关提起环境公益诉讼。^[2]

在司法实践中, 也有不同意见。海南省高级人民法院2011年出台的《关于开展环境资源民事公益诉讼试点的实施意见》规定, 村民委员会在环境公益诉讼中具有原告资格, 相关行政机关可以支持村民委员会提起公益诉讼。但玉溪市中级人民法院和检察院于2011年2月24日联合发布的《云南玉溪中级人民法院关于办理环境资源民事公益诉讼案件若干问题的意见》规定, 人民检察院、环境资源保护行政职能部门、环境资源保护社团组织可以作为环境资源民事公益诉讼的起诉人, 未包括村民委员会等基层组织。总体来

看, 已经建立的环保法庭和已经进行的环保公益诉讼实践中, 承认村民委员会具有环境公益诉讼原告资格的较少。

笔者认为, 村民委员会作为环境公益诉讼的原告, 一方面有坚实的现实基础, 对于实现保护农村环境的目的是非常必要的; 另一方面, 有一定的法律根据和司法实践基础, 具有可行性。应通过对《民事诉讼法》第55条规定的具体化, 以及对《环境保护法》的修改, 来确立村民委员会提起环境公益诉讼的资格。

一、确立村民委员会环境公益诉讼原告资格的社会基础

环境是农民赖以生存的基础, 与城市相比, 环境污染给农民带来的危害更为严重, 它侵害了农民的生存权。相比城市污染来说, 农村环境污染有其独特的特点: ①农村环境污染多元化。农村污染源复杂, 既有农业污染也有乡镇企业、养殖业等产生的废物, 这就给环境的监测和监督造成了很大困难。②城市污染大量向农村转移。农村的污染问题与经济、贫困紧密相关。政府部门为农村地区的经济发展考虑, 对城市转移的产业往往全盘接受。而一般情况下, 这种由市中心转移出的企业往往是污染较大的企业。③环境管理不足。我国环境保护部门一般只设置到县级, 在少数乡镇设置有环保办公室、环保助理、环保员等。但即使在一些农村环境管理机构相对健全的地区如江苏省, 县级环保部门(包括部分乡镇的专职环保人员)还

不到农业总人口的万分之一,每1人要平均管辖18平方公里。环境管理很难到位。^[3]④农民参与环境决策不足。由于农村人口比较分散,文化水平较低,且农民的环境知情权得不到保障,造成农民对环境事务参与不足,对与自己环境权益相关的政府环境决策影响力较小。

要改变复杂的农村环境现状,就要考虑到农村环境问题的特殊性,在立法和实践中加强农民的环境权益保护,充分发挥农民的积极性,引导农民自觉地、有组织地维护自己的环境权益,保护环境。而村民委员会作为群众自治性组织,是代表本居住区村民利益和意愿的自我教育、自我管理、自我服务的组织。村民委员会的职能、性质决定其应该并且能够组织村民对农村环境事务进行自治。首先,村民委员会代表了不同村民的共同利益,在村民的广泛参与下容易进行各种意见、想法的汇总与融合,可以激发村民保护环境的积极性。其次,村民委员会可以作为政府环境监管机制的补充。在环境污染监督方面,由于村民委员会是联结单个成员的社会网络枢纽和利益聚合体,可以及时发现环境污染行为并协助行政机关进行处理。再次,村民委员会可以对政府作出的与环境公共利益相关的行政行为进行监督,参与环境决策。村民委员会代表着村民的共同利益,可以形成行为方式的趋同性。这就克服了单个农户参与环境事务的散在性,可以获得村民的多数表决权,对有关决策具有多数的赞同或否决权力,进而影响政府行政决策,^[4]监督政府部门行政行为,维护集体环境权益。因此,应当发挥村民委员会在农村环境保护中的积极作用。而赋予村民委员会环境公益诉讼原告资格是村民委员会发挥作用的一种具体实现途径,也是保护农民环境权益的应有之义。

相较于其他环境公益诉讼主体,村民委员会有其独特优势。近年来,环保组织、检察机关等主体在公益诉讼的司法实践方面进行了一些有益的探索,但这些主体在农村环境案件中作为公益诉讼的原告,存在一些不足。

环保组织的不足主要体现在:首先,环保组织存在数量少、力量弱、人力不足、组织能力不强等问题。环保组织的资金、规模还不足以承担广大的农村环境公益维权活动,面对农村环境诉讼维权,环保组织显得有些有心无力。^⑤其次,环保组织的工作重点主要还是在“环境保护”的宣传教育、推动公众参与方面,参与环境维权或者诉讼的较少。调查显示,只有11%的环保组织参加过环境维权活动。最后,环保组织的

活动主要是在城市,在农村开展环保活动的组织并不多见,专门的农村环保团体更是没有,农村成了被环保组织忽略的角落。

检察机关的不足主要体现在:检察机关作为我国的公诉机关,业务繁忙,在司法实践中环境公益诉讼只能针对一些影响较大的案件提起。而农村环境案件的发生范围具有地域性,有些并不具有代表性,但却与村民生活息息相关,直接影响到一定区域村民的生产生活环境,检察机关很难及时了解情况,提起诉讼。

而村民委员会的性质、作用以及职能,使其能够有动力、有能力及时地提起公益诉讼,能够很好地弥补检察机关及环保组织等在农村环境公益诉讼中存在的不足。首先,村民委员会在我国农村普遍存在,数量和规模有保证,并且村民委员会是群众自治组织,最能代表群众。如,在对广东农村进行的环境权益的问卷调查中,有33.9%的人表示自己和家人因环境污染而受到财产或者健康损失,但对于改变环境污染所采取的行动中,只有1.94%的人选择向法院起诉,而向村委会反映情况的高达40.83%。^[5]其次,村民委员会对本村发生的环境变化最为了解,如赋予其环境公益诉讼权,就改变了诉讼的被动性,使得许多环境污染和破坏以及损害公民环境权益的行为在发生之前就得到遏制,有利于环境污染的预防。最后,村民委员会有提起公益诉讼的直接动力。环境公益诉讼因具有公益性,大部分人持“搭便车”的心理,并不愿意花费时间、金钱去提起诉讼。环保组织、检察机关提起诉讼也只是个别案件。而村民委员会提起环境公益诉讼,虽然与其没有直接的利害关系,但通过其提起诉讼的行为,可以改善附近环境,保护不特定村民的环境权益。维护集体安全权和健康权的职责使得村民委员会有提起环境公益诉讼的动力。

二、确立村民委员会提起环境公益诉讼原告资格的法律基础

《村民委员会组织法》第八条第二款规定,村民委员会依照法律规定,管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产,引导村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境。从该条规定可以看出,村民委员会具有环境管理的职责。这一规定虽然没有直接明确村民委员会的诉讼权利,但有了职责就应该赋予其相应的权利。因此,笔者认为,由该条可以推导出环境诉讼权利是村民委员会应有之权利。

2012年8月31日,全国人大常委会通过关于修改《中华人民共和国民事诉讼法》的决定,其中第55

条：“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。”这条规定被学者称为我国公益诉讼的破冰之旅。然而，该条规定却比较模糊。所谓“法律规定”是否对“有关组织”限制；如果限制，“法律规定的有关组织”是指《民事诉讼法》规定的组织，还是国家所有法律中规定的组织，还是由司法解释或者司法实践来具体界定，大家莫衷一是。因此，该条规定能否作为村民委员会提起环境公益诉讼的直接法律依据就成为应该明确的问题。

笔者认为，此处对“法律规定的机关和社会组织”应做广义解释，应包括村民委员会，即该条规定为村民委员会提起环境公益诉讼提供了直接的法律依据。原因在于：第一，从该条的立法过程和立法目的来看。该条在修订过程中，将二审稿中的“有关社会团体”^⑤修改为“有关社会组织”，放宽了诉讼主体的范围。之所以做这样的修改，是因为社会各界对社会团体的认识不同，立法者希望通过较宽泛的规定，给相关法律的制定及司法实践留有空间。因此，从立法目的讲，对“有关组织”应做扩大解释，村民委员会作为法律规定的组织应该包含在环境公益诉讼的原告范围内。第二，从法律规定本身来看，“法无禁止即自由”。《民事诉讼法》第55条并未禁止哪类机关和社会组织不能提起环境公益诉讼，那么就on应该允许在实践中由各类机关和社会组织提起公益诉讼，当然也应该允许村民委员会提起环境公益诉讼。

虽然根据《民事诉讼法》第55条的解释可以认为，能够提起环境公益诉讼的机关和社会组织应该包括村民委员会。但法律应具有明确性和可操作性，对第55条的规定，需要相关实体法的回应及公益诉讼程序的具体设立。笔者认为，应从两个方面进行完善：第一，在各个领域的单行法中，确立提起民事公益诉讼的主体。《民事诉讼法》是指导所有民事类案件的程序性法律，而公益诉讼在消费者保护、环境保护等领域各有特点，包含类型和程序多样，因此不宜由民事诉讼法及其司法解释对具体领域中的原告作具体限定。具体的原告范围由各领域基本法或者单行法中做具体规定。对于环境保护领域的公益诉讼，应在《环境保护法》这一基本法中具体规定。因此，笔者建议在《环境保护法》中对村民委员会环境公益诉讼的原告资格予以确认。第二，通过实践的摸索，对于环境公益诉讼的程序、费用等相关问题进行进一步的明确，并通过司法解释或立法予以确立。

各级法院在推行环境司法专门化、设立环保法庭的过程中，已经逐渐注意到村民委员会的作用。如海

南省高级人民法院2011年出台的《关于开展环境资源民事公益诉讼试点的实施意见》，就确立了村民委员会环境公益诉讼的资格。

在一些村民委员会提起的环境民事和行政诉讼中，也已经有了环境公益诉讼的雏形。如2007年福建省泉州市泉港区南埔警柯厝村民委员会(下称柯厝村委会)诉刘明泉环境污染案。^⑥

该案中，原告作为村民自治组织，被告是倾倒废渣造成环境污染的个人，该村委会提起诉讼的目的是为了维护不特定多数人的环境公共利益，其诉讼的请求是诉请人民法院判决被告排除妨碍、消除危险、恢复原状。如果最后法院支持了原告的诉讼请求，那么判决结果也是维护了公共利益，村民委员会没有因为该诉讼结果得到额外的利益，不特定多数人的环境公益得到了维护。因此，此案如不是最后达成和解的话，已经符合了公益诉讼的标准，从现在的结果来看也基本具备了民事公益诉讼的构成要件。^⑥

此外，还有一些案例虽不属于严格意义上的公益诉讼，但部分维护了公益，属于广义的公益诉讼。如九江市庐山区虞家河乡东光村村民委员会诉中国国电集团公司九江发电厂环境污染损害赔偿纠纷案。^⑤

这类案件与严格意义上的公益诉讼相比，区别主要在于：村民委员会提起案件的目的主要为维护集体的经济利益，要求环境侵害人承担责任，达到对所受损害的救济。但此类案件对公益诉讼的意义在于：第一，明确了村民委员会在环境民事和行政诉讼中的诉讼地位，破除了村民委员会作为自治组织提起诉讼的资格障碍，为村民委员会提起公益诉讼提供了司法实践基础。第二，村民委员会虽与案件有一定的利害关系，属于私益诉讼。但从案件审判结果来看，这些案件达到了恢复、改善环境的目的，间接地维护了不特定多数人的公共利益，是私益诉讼对公益诉讼进行的有益推动。

三、村民委员会提起环境公益诉讼的范围界定

赋予村民委员会提起环境公益诉讼的资格，并不意味着村民委员会提起的任何诉讼都属于环境公益诉讼，也不意味着村民委员会可以提起任何类型的环境公益诉讼。因此，需要对村民委员会可以提起的环境公益诉讼的范围进行界定。具体而言，对村民委员会提起环境公益诉讼的范围进行界定主要涉及以下两个问题：村民委员会提起的是否属于公益诉讼以及其可以提起何种类型的公益诉讼。

(一) 多个人利益的诉讼和集体共同利益的诉讼

环境公益诉讼的目的就是对环境公益的保护。但何为“公益”，标准是什么，公益和私益如何区分认定，一直存在争议。村民委员会提起的诉讼也需界定其诉讼目的是否符合“公益”的标准。人们常说的“公益”，从主体的构成来看可以分为两类：一类是集体利益，一类是多个人的利益。但实际上，前者是一种整体的利益，后者从本质上讲是私益。^[7]人们之所以将为多个人的环境权益提起的诉讼也认为是环境公益诉讼，一方面是从人数上判断；另一方面，是因为诉讼所要维护的利益是通过环境媒介实现的或者是在环境的作用下受侵害的。在这个意义上，是环境的关联性造成了所谓的环境公益诉讼。

在实践中，特定的主体或具体的行政行为引起的农村环境污染会造成多个村民的损害。如温州市环保部门违法审批，同意某水泥粉磨站建在距离村民住宅5米的地方，造成了某村全部2648位村民的身体健康和正常生活受到严重妨碍。^[8]这类造成多个人利益损害的请求赔偿诉讼是否属于公益诉讼，村民委员会是否可以针对此类案件提起公益诉讼存在较大争议。

笔者认为，应将此类案件中的公益和私益区分来看。造成特定村民的人身财产损害，是对私益的损害，属于私益诉讼，村民委员会不宜提起此类损害赔偿诉讼。但对环境造成的损害却属于公益，即危害不特定人的健康权和环境权。在上文所举的温州例子中，应允许村民委员会提起行政公益诉讼，可未经受损害村民逐一授权，要求环保部门撤销行政行为。但村民委员会经村民授权，提起的要求对特定公民进行赔偿的诉讼不属于公益诉讼。

(二) 排除妨害之诉和生态损害赔偿之诉

排除妨害型环境公益诉讼，是指有关主体以预防或者停止对生态环境的损害为目的，而对污染者或者相关行政主体提起的公益诉讼。该类诉讼目的不在于要求行为人赔偿生态损害造成的损失，而在于预防或停止对生态环境的损害，要求污染者停止侵害、排除妨害，或者要求有关行政机关为或不为一的行政行为。因而，它可以是环境民事公益诉讼，也可以是环境行政公益诉讼。^[9]李义松教授承认村民委员会具有提起环境公益诉讼的资格，认为村民委员会能够提起排除妨害之诉，主要的争议在于村民委员会是否能够提起生态损害赔偿诉讼。生态损害赔偿诉讼是指有起诉资格的原告提起的，要求造成了环境损害的被告承担恢复、修复与保育环境到未损害前的原状所需要支出的金钱费用。

有学者认为不宜赋予村民委员会生态损害赔偿诉

讼资格的原因如：①从我国的国家性质来看，绝大部分自然资源由国家代表人民拥有，因而由政府机构代表国家行使所有者的赔偿请求权更符合法理。^[10]②损害赔偿之诉的目的是由环境破坏者、污染者负担环境恢复的费用，赔付的资金主要用于对自然资源损失进行修复或者恢复。而环境修复在我国是由具有公权力的国家机关进行。那么由其进行索赔比村民委员会索赔更加适宜，也避免造成资金的流失。③生态损害的评估、予以赔偿的费用范围等具有很强的专业性，存在评估困难、费用高等问题，村民委员会不具备进行生态损害赔偿之诉的资金、能力要求。

笔者认为，应该赋予村民委员会在集体所有的自然资源受到损害时提起生态损害赔偿诉讼的资格。原因在于：①村民委员会有提起生态损害赔偿的权利基础。环境公益诉讼的目的是保护社会公共环境利益，是在公共环境遭受损害而无确定受害主体的情况下，突破传统法律中“直接利害关系”的原告资格限制，允许有关机关、组织甚至个人提起诉讼。环境公益诉讼的权利基础是环境权利，而不是对环境要素所拥有的财产权利。村民委员会作为村民利益的代表者，其提起生态损害赔偿诉讼的基础是集体的健康权，是集体的环境福祉，其诉讼资格的获得具有正当性。也正基于此，为维护集体的环境安全权，甚至是生存权，村民委员会比国家行政机关提起生态损害赔偿诉讼更具有动力。②生态损害赔偿所赔付的资金，应设立专门的基金进行管理，村民委员会胜诉后，由法院直接将所得赔偿款划归该专门基金管理，可以避免资金流失问题。③对于村民委员会缺乏足够的技术和资金应对自然资源损害评估的问题。笔者认为，资金问题是公益诉讼在完善的过程中必然解决的问题。在环境公益诉讼的实践中，有些省份在建立环保法庭的同时，也设立了环境公益诉讼资金，如海南设立了省级环境公益诉讼资金，用于支付公益诉讼相关的诉讼费用。那么随着生态损害赔偿制度的逐步完善，也可以建立相关的制度解决评估费用的问题，绝不能因资金、能力问题就否认村民委员会具有提起公益诉讼的权利。

注释：

- ① 对这些主体是否都可以提起环境公益诉讼，学者们有不同观点。可以把这些观点分为四种：开放多元说，限定多元说，封闭一元说，限定性二元机制。参见王树义、罗吉. 论我国环境公益诉讼制度的构建——结合《环境保护法》修改的思考. 清华法治论衡(第16辑). 北京：清华大学出版社，2012。
- ② 根据中华环保联合会2008年10月发布的《2008中国环保民间组织发展状况报告》，截至当时，中国环保民间组织有3500余家，其中政府发起成立的环保民间组织1309家，学校环保

社团 1382 家,草根环保民间组织 508 家,国际环保组织驻中国机构 90 家,港澳台地区的环保民间组织约 250 家。在这中间,只有 26%的环保民间组织拥有固定的资金来源。而根据《中国统计年鉴 2011》,截止到 2010 年底乡镇级区划数 40906 个,其中街道办事处有 6923 个,乡镇有 33981 个,而行政村据不完全统计有 94 万多个。

- ③ 根据我国《社会团体登记管理条例》的规定,所谓社会团体,是指中国公民自愿组成,为实现会员共同意愿,按照其章程开展活动的非营利性社会组织。成立社会团体,应当经其业务主管单位审查同意,并依照规定进行登记,且应当具备法人条件。在《环境保护法》的二审稿中规定,提起环境公益诉讼的主体为“法律规定的机关和有关社会团体”,这样的规定将不具有社团资格的有关组织排除在外,引起很大争议。因此,在第三稿即最后的定稿中,将第二稿中的“有关社会团体”修改为“有关社会组织”,放宽了诉讼主体的范围。
- ④ 被告刘明泉自 2005 年 10 月起在未经其允许的情况下,利用中午、晚上时间,在柯厝村沙塘埔填埋白色粉状物。此物在阳光的照射下散发出刺鼻的气味,同时致使粉状物堆放地周边的池塘内的养殖物全部死亡,对填埋地的周边环境造成较大的污染。群众反映非常强烈。刘泉明承认该物是其负责处理的二化公司生产氯碱所产生的废渣(俗称电石渣)。柯厝村委会诉至法院请求刘明泉将填埋在山前埔的废渣及时清理干净,全部运走并恢复原状。后该案经法院调解结案。
- ⑤ 九江发电厂将没有经过严格处理的工业废水直接排放到水体之中,导致水质污染,周边村民生产、生活及健康状况日趋恶化。故东光村村民委员会请求法院判令被告立即停止向原告辖区排放污水,判令被告赔偿恢复水源治理费、解决饮用水供应所需费用及经济损失费等。

参考文献:

- [1] 刘明明. 论中国环境公益诉讼原告资格的缺失与构建[J]. 中国石油大学学报(社会科学版), 2006(6): 68-71.
- [2] 李义松, 苏胜利. 环境公益诉讼的制度生成研究[J]. 中国软科学, 2011(4): 88-96.
- [3] 王树义, 等. 环境法前沿问题研究[M]. 台北: 元照出版社, 2012: 396.
- [4] 朱海清, 梁蓓蓓. 基于社区视角下的农村环境管理探讨[J]. 河南社会科学, 2012(7): 56-58.
- [5] 李挚萍, 陈春生. 农村环境管制与农村环境权保护[M]. 北京: 北京大学出版社, 2009: 6.
- [6] 蔡守秋. 论环境公益诉讼的几个问题[J]. 昆明理工大学学报(社会科学版), 2009(9): 3-8.
- [7] 吕霞. 环境公益诉讼的性质和种类——从对公益的解剖入手[J]. 中国人口·资源与环境, 2009(3): 54-59.
- [8] 孙军豹, 夏军. 村民委员会应当有权代表村民提起环境公益诉讼——一起重大群体性系列性行政诉讼案件的启示[EB/OL]. http://cpfd.cnki.com.cn/Area/CPFDCONF_ArticalList-ZHQL200510001.htm, 2013-04-18.
- [9] 李义松, 苏胜利. 环境公益诉讼的制度生成研究[J]. 中国软科学, 2011(4): 88-96.
- [10] 任世丹. 美国的生态损害赔偿制度[J]. 世界环境, 2010(3): 62-64.

On Village Committee as the plaintiff of environmental public interest litigation

FENG Ru

(The Research Institute of Environmental Law of Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: The key issue of the environmental public interest litigation is the qualifications of the plaintiff. Facing the severe rural environmental situation, questions are raised about both the necessity and feasibility of taking the village committee as the qualified plaintiff of the environmental public interest litigation. The qualification for the village committee to participate in the environmental public interest litigation shall be ensured by the mode of establishing and operating a legal system.

Key Words: the village committee; environmental public interest litigation; the qualifications of the plaintiff

[编辑: 苏慧]