

中日环境行政诉讼原告资格对比

高书沅, 李莉*

浙江理工大学法政学院、史量才新闻与传播学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2023年7月24日; 录用日期: 2023年8月15日; 发布日期: 2023年11月9日

摘要

在行政诉讼领域中, 原告资格的相关理论一直众说纷纭, 在环境行政诉讼这一特殊的行政诉讼中更是如此, 这一概念在我国出现时间尚且不久, 其理论却在几十年内历经了四次变动, 更说明我国对该方面理论的迫切需要。放眼全球, 许多国家都对环境诉讼的原告资格做出了各具特色的制度规定, 回顾相关文献与论著, 自行政诉讼制度设立以来, 日本一部分学者也开始了解我国环境行政诉讼制度的现状, 并取得了一定成果, 由此可以看出我国的环境行政诉讼制度备受国际法学界重视, 成为许多国外学者研究的重点。但是这些学者大多只从单个国家出发, 如单独研究日本的环境行政诉讼制度, 或单独研究我国环境行政诉讼制度, 很少将二者进行对比分析研究。本文将从中日环境行政诉讼制度的对比展开论述, 分析中日环境行政诉讼中的异同点及其产生原因, 为我国环境行政诉讼制度的再发展提供域外制度的参考。

关键词

环境行政诉讼, 原告资格, 行政法, 日本法, 法律对比

Comparison of Plaintiff Qualifications in Environmental Administrative Litigation between China and Japan

Shuyuan Gao, Li Li*

School of Law and Politics, Shi Liangcai School of Journalism and Communication, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou Zhejiang

Received: Jul. 24th, 2023; accepted: Aug. 15th, 2023; published: Nov. 9th, 2023

Abstract

In China's administrative litigation, the theory of plaintiff qualification has always been controversial, especially in environmental administrative litigation, a special administrative litigation.

*通讯作者。

This concept has not appeared for a long time in China, but the theory in this field has undergone four changes in just a few decades, which further demonstrates China's demand for this theory. Looking at the world, many countries have made unique institutional regulations on the plaintiff qualification of environmental litigation, and there are also different reflections on the plaintiff qualification of environmental administrative litigation. Looking back at the literature and works related to the environmental administrative litigation system, since the establishment of the administrative litigation system, some scholars in Japan have also begun to explore and understand the current situation of China's environmental administrative litigation system, and have achieved certain results, it can be seen that China's environmental administrative litigation system is receiving high attention from the international legal community, becoming the focus of many scholars' research. However, most of these scholars only study from a single country, such as studying Japan's environmental administrative litigation system alone, or studying China's environmental administrative litigation system alone, and rarely conducting comparative analysis and research between the two countries. This article will discuss and analyze the comparison of environmental administrative litigation systems between China and Japan, systematically comparing the similarities, differences, and reasons for the differences in environmental administrative litigation between China and Japan, providing reference for the further development of China's environmental administrative litigation system in foreign countries.

Keywords

Environmental Administrative Litigation, Plaintiff Qualification, Administrative Law, Japanese Law, Legal Comparison

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

经济与社会发展到一定程度, 人们开始关注公共与个人的环境利益是必然趋势, 近年来通过案例检索也可以发现我国环境行政诉讼的案件数量正不断上升, 说明我国司法实践对该方面有一定的关注度, 学界对环境行政诉讼的相关理论更是众说纷纭。放眼全球, 许多国家都对环境诉讼做出了各具特色的制度规定, 对环境行政诉讼的原告资格也有不同思考。然而目前国内对这一领域的研究大多是从行政诉讼的角度出发去分析其原告资格, 而不是专注于环境行政诉讼, 除此之外, 大多数学者对新兴的环境公益诉讼的兴趣大于环境行政诉讼, 将中国与日本的环境行政诉讼制度进行对比研究的文献少之又少。在域外文献资料中, 可以发现日本学者在环境诉讼制度研究的主要方向并不在于中国, 而是英美以及印度等国的制度; 近年来, 有关南亚尤其是印度的环境诉讼制度研究颇多, 可见各国的环境诉讼制度都在不断地发展之中。通过对国内外研究的检索, 笔者发现过往的文献资料大多存在研究不够系统, 不够深入, 研究角度不够全面的问题, 现有研究大多是在相关制度的研究过程中浅浅对比域外环境行政诉讼的原告资格制度, 并分散于不同主题的论文中, 缺乏对域外环境行政诉讼制度系统对比分析, 且对于中日环境诉讼制度的对比大多是在域外制度考察的末尾章节中, 篇幅不长, 和其他国家地区的公益诉讼制度混杂在一起进行比较, 比较表面。本文的创新点就在于从中日环境行政诉讼制度的对比展开较为系统的论述与分析, 从我国环境行政诉讼中原告资格制度的现状, 日本原告资格制度的发展与现状, 与我国的对比几个角度进行展开, 对比中日公益诉讼中的异同点和不同之处及其产生原因, 为我国环境行政诉讼制度的继续发展提供域外制度的参考, 促进我国原告资格制度的进步与完善。

2. 我国环境行政诉讼原告资格制度现状

自从我国建设法治社会以来, 有限政府的思维逐渐普及, 传统思想中对民告官的畏惧心理也有所减轻。作为我国解决行政纠纷十分重要的一项手段, 行政诉讼起到的作用越来越大。在环境行政诉讼领域, 随着社会发展, 和我国“绿水青山就是金山银山”理念的提出, 我国公民保护环境的意识逐步提高, 现有的关于原告资格的规定在一般的行政诉讼中或许已经足够, 但在环境行政诉讼中却有其不足之处。在环境保护这一领域, 行政诉讼的出现比行政复议还要早一些, 在 1990 年《行政诉讼法》实施之前, 司法实践中的原告主体通常是行政行为的相对人, 在 1990 年《行政诉讼法》中对原告资格进行了一些比较模糊且范围宽松的限定, 2000 年, 对《行政诉讼法》的解释中又增加了“有法律上的利害关系”这一限定, 而我国现行的《行政诉讼法》中, 又将其修改为“有利害关系”, 将原告资格的概念再次放大, 但该范围对环境行政诉讼来讲, 仍然是比较狭窄的, 具体来说, 笔者认为它存在以下几点问题。

2.1. 利害关系具有模糊性

在一般的行政诉讼中, 通常只会涉及到行政相对人及利害关系人的利益, 如行政处罚大多数情况下只会损害到被处罚人及利害关系人, 但在环境行政诉讼中, 如果生态环境受到损害, 涉及到社会上多数人的环境利益也会受到一定损害, 这就涉及到社会利益甚至国家利益的范畴, 而现有的主体范围规定就导致和该行政行为没有法律上的利害关系却受到了环境利益损失的公民无法依法提起行政诉讼。

目前依我国行政诉讼法的立场, 是谁与该行政行为有利害关系, 谁就获得原告资格^[1]。我国最高人民法院在 2018 年发布的解释又对该范围进行了说明, 认为撤销或变更行政行为涉及其合法权益的, 属于《行政诉讼法》第 25 条¹中规定的“有利害关系”, 这样一来, 利害关系就和合法权益是否受到侵害之间有了关联性, 但该解释仍有兜底条款, 因此, 合法权益受到影响属于有利害关系, 但有利害关系却不一定就是合法权益受到影响这种情况, 由此可见, 法律规定与其解释中对利害关系的说明还是不够清晰^[1]。

在 2020 年浙江杭州的周忠达诉浙江省杭州市临安区人民政府一案²中, 周忠达认为临安区的鼎昇建材有限公司非法采矿的行为对生态环境造成了严重的破坏, 且对其房屋, 祖坟造成了损害, 而临安区政府未能及时制止, 属于故意不依法履职, 因此向浙江省高级人民法院提起行政诉讼。后因不服浙江省高级人民法院作出行政判决, 周忠达向最高人民法院申请再审。

最高人民法院认为涉案的《网上挂牌出让成交确认书》显示, 该采矿权所被批准的区域并不涉及申请人主张的房屋、祖坟所处的区域, 申请人与被诉的采矿许可行为之间并不具有利害关系。就周忠达与采矿许可行为是否具有利害关系, 笔者认为还应当进一步思考。

现行行政诉讼法中将“法律上的利害关系”修改为了“利害关系”, 意图就是将行政诉讼可保护的原告资格范围放大, 代入到环境诉讼中, 即为了让更多公民参与进环境诉讼中, 维护生态环境。然而在实际的案例中, 最高人民法院仍认为该法中的“利害关系”应当被限制在“法律上的利害关系”。

因此笔者认为, 周忠达所居住的房屋和祖坟附近没有受到采矿行为的影响, 并不能代表其与采矿许可行为就没有利害关系。环境行政诉讼保护的法益应当是大多数人的环境利益, 而不应局限于原告所居住或使用的区域, 更何况生态环境受到损害的结果归根到底还是由每一位公民来承担, 如果环境危害到达一定程度, 对每个人的生存环境和身体健康的危害是可以预见的。因此利害关系说的范围还可以在环境行政诉讼领域进一步扩大, 只要这一行为确实破坏了生态环境, 那么作为社会的一员与保护环境的一份子, 周忠达即有资格提起环境行政诉讼以保护该地生态环境。

¹ 《行政诉讼法》第二十五条行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织, 有权提起诉讼。

² (2020)最高法行申 8203 号。

如上所述, 笔者认为我国关于原告资格认定的法条中规定的“利害关系”这一概念在司法实践中仍有不够清晰的地方, 需要进一步明了。

2.2. 特定主体的原告资格问题

首先, 根据我国现行《行政诉讼法》第 25 条规定无法判断提起行政诉讼的主体是否包括外国的公民, 法人及组织, 尽管《行政诉讼法》第 98 条³规定了外国人, 无国籍人, 国际组织进行行政诉讼适用本法, 法律另有规定除外, 但从实践与我国司法独立原则方面考虑, 一般是不允许外国的公民或团体对我国的环境公共利益主张权利的[2]。

外国的公民或团体组织在我国提起环境行政诉讼是否对我国环境生态保护有益尚未可知, 但如果实践中发生了行政行为侵犯了外国公民在我国的环境利益, 如政府批准的某项目造成了环境污染, 导致某外国公民在我国的居住环境受到影响, 其是否能提起行政诉讼, 也没有明确的规定。从个人角度考虑, 该外国公民确实因我国政府行政行为受到了环境利益上的损失, 且依《行政诉讼法》第 98 条可以适用本法提起行政诉讼, 但从公共角度考虑, 第 98 条的位置位于第九章涉外行政诉讼, 并没有体现在总括规定中, 且允许外国人在我国主张环境利益无论从大众的法情感还是从我国的原则性问题来说都存在负面影响。

其次, 在提起环境行政诉讼这方面, 社会团体是比个人更加有利的, 因为专注于环境保护的社会团体更具有专业性与公益性, 且拥有足够的资金与精力支持其参与行政诉讼的过程, 但是我国行政诉讼法却仍然把范围限定在有利害关系的社会团体中, 导致社会团体要提起环境行政诉讼时也将面临因无利害关系而被驳回的问题。

因此, 在生态环境被破坏的情况下, 作为公民个人难以证明自己的个人利益受损, 而比个人更适合作为原告提起环境行政诉讼的社会团体却往往难以证明自己与环境破坏行为有利害关系。

最后则是环境保护的代际问题, 我国民法中的绿色原则同样体现这一问题, 当前保护生态环境不仅仅是为了我们这一代人的环境, 更是为了下一代人的发展, 那么在我们是否可以代表后代的利益去提起环境行政诉讼以确保生态环境的可持续发展, 维护后代的环境利益, 这一问题的可能性与可行性也有待研究[3]。

3. 日本原告资格制度发展与我国对比

日本的环境诉讼是随着经济增长而起步的, 自明治维新起, 日本进入资本主义阶段, 工业崛起也带来了肉眼可见的环境污染。此时的污染还只是工业排放等问题带来的对周边环境的污染, 如对河流, 树木的破坏, 而随着日本经济进入了高速增长阶段, 环境污染也进入了另一个层面, 即从单纯对环境的污染转为对人体造成的损害, 此时开始有公民站出来用诉讼的方式捍卫自己的权利, 同样是在这一时期, 日本发生了著名的四大公害诉讼, 即熊本水俣病诉讼, 新泻水俣病诉讼, 富山骨质疏松症诉讼以及四日哮喘病诉讼, 起因都是工业生产导致了当地居民身体受到了严重损害, 甚至引起了群体性事件, 被告则都是当地的大企业, 这就不再是简单的经济或技术问题, 而演变为社会问题。最终这四起公害诉讼都以原告胜诉了结, 带动了日本公民对环境诉讼的热情, 也奠定了日本环境诉讼制度的基础[4]。

1970 年日本有两位律师提出了环境权的理论, 主张环境利益属于国民的私权与人权, 国民自然是享有权利去享受良好的环境的, 而与之相对, 政府就负有义务去维护本国国民的生存环境, 他们认为国民可以据此来提起环境行政诉讼, 即使环境权益尚未受到实际的损害。这一主张的提出引起日本国民空前关注环境问题, 社会上的公害问题也随之减少。这一理念虽然没有被写入日本 1993 年发布实施的《环境基

³《行政诉讼法》第九十八条外国人、无国籍人、外国组织在中华人民共和国进行行政诉讼, 适用本法。法律另有规定的除外。

本法》，但该法第三条规定“必须妥善实施环境保护，使当代人和后代人能在世世代代的正常享受得天独厚的同时，把作为人类存续基础的环境维持到永远的未来”，将维护生存环境的义务奠定了下来。

在日本环境诉讼发展至今的漫长过程中，也曾出现过非受环境污染直接影响的国民提起诉讼要求赔偿的情况，而法院对此持谨慎的态度。接下来笔者将从中日两国环境行政诉讼的发展历程进行对比，分析两国环境行政诉讼的发展及其原因。

从发展历程的对比来看，中日两国的环境行政诉讼的原告在最初都是行政相对人，这是最基础的，因行政行为而遭受了合法权益的损失后提起行政诉讼维护自己的权益，而后又随着行政诉讼制度的发展，原告资格的范围也得到扩张。由于行政诉讼制度设立之初还没有环境行政诉讼的概念及立法环境，因此环境行政诉讼发展之初时只是沿用了传统的行政诉讼的原告资格，而随着工业的发展与环境污染情况的日益加重，维护环境利益也逐渐进入了行政诉讼的领域，原本的原告资格范围已经不足以维护环境利益。

如前文提到的，我国在1990年《行政诉讼法》实施之前，原告主要就是相关行政行为的相对人，在2000年对《行政诉讼法》的解释又增加了限定，现行行政诉讼法中，又将这一限定扩大，修改为了“有利害关系”，可以看出我国的三次修改都是在扩大具有原告资格的范围，尽管对于环境行政诉讼来说，原告的主体范围仍有些狭窄，但相较于一开始的行政相对人概念已有了较大进步。

日本则是在修订前仅在《行政事件诉讼法》中规定了“取消处分之诉以及取裁决之诉，仅限于就取消该处分或裁决具有法律上的利益者提起”一条，在修订后又增加了一条规定，即“裁判所在处理抑或是裁决相对人以外的人是否具备法律中所规定的‘法律上的利益’时，不能仅仅看该行政处理或行政裁决所根据的法律规范的字面意思，还要去看该法律规范的宗旨与目的，并且考虑该行政处理应该想到的利益的内容与性质。在看该法律规范的宗旨和目的的时候如果有与该法律规范具有相同目的的法律规范，那么该法律规范的宗旨与目的也应该加以考虑，并且要考虑因该行政处理或裁决作为其根据的法律规范而遭受侵害的利益的内容和性质以及造成因此受到的损害为何及其程度……”一条，这条修改是因为当时的立法者考虑到了新泻机场诉讼和文殊原子能反应堆诉讼而增加的，后来随着其他环境行政诉讼的发生与裁判，日本的原告资格制度日益成熟^[5]。

由以上对两国环境行政诉讼原告资格发展历程的分析我们可以得出一个不同之处，即日本的环境行政诉讼是由于当时的日本社会遭到了十分严重的环境污染问题，甚至发展为社会问题，才自然而然出现的一项制度，因此日本的原告资格范围也是在实践中因判决积累而被不断扩大的；而在我国，则是先出现了这一制度，而后再鼓励环境利益受行政行为侵害的公民去提起行政诉讼以维护自己的合法权益，培养人民行政诉讼的意识，并摒弃“畏惧民告官”的传统思想，因此我国的原告资格更多依靠法律上的规定，这也意味着我国公民真正普遍性的从心理和行动上接受这一类型的诉讼还需要时间。

中日在环境行政诉讼方面由于起步与发展的不同，在原告资格的方面也会出现许多差异，笔者接下来将从原告主体资格范围，原告主体资格的标准与理论方面进行对比，分析中日环境行政诉讼在原告资格上的异同。

4. 原告资格范围对比

4.1. 日本原告资格范围

在日本，受害者和事业者是可以提起环境行政诉讼的两类主体。当行政机关作出的批准的行为抑或是放任的行为有破坏环境的风险或者说行政机关有其他破坏环境的行为时，环境利益因此受到侵害的国民可以提起诉讼主张其环境利益，这是由受害者提起的环境行政诉讼。在经济发展的过程中有时会不可避免地造成环境上的损害，为了国家与各行各业的进步与发展，国民要忍受部分环境利益的损失，但这种忍受并不是无限度的容忍，而是要像《环境基本法》中提到的那样，妥善保护环境以使当代人和后代

人都能享受到环境利益, 因此经济发展的同时应当兼顾到当代人与后代人的环境利益, 且为了后代人的生存环境而努力。如果企业无限制的排放污染物, 政府与国民为了发展一再退步, 那么保护环境的理念就无法运行, 因此, 政府不仅要考虑到地方发展与政府受益, 也有职责去对损害环境的行为进行规制, 如果政府没有尽到这一责任, 受损害的国民有权提起诉讼来维护自己的环境利益也是理所应当。

事业者提起的环境行政诉讼则是指当某项有关环境的行政命令侵犯了自己的个人财产利益或者自己行为上的自由时, 便可以提起诉讼要求行政机关撤销该命令。这类由事业者提起的环境行政诉讼的目的就是维护个人的财产权益, 因此属于符合传统的行政诉讼模式。

除此之外, 日本还有一种相对比较特殊的行政诉讼模式, 叫做住民诉讼。根据日本的地方自治法, 地方居民如果认为地方行政机关或其长官违法地处分了居民的财产, 就可以向裁判所提起行政诉讼。代入到环境行政诉讼中, 则是地方行政机关或长官在环境行政行为上让地方居民或团体产生了不必要的支出, 居民或团体向裁判所提起诉讼要求判定该支出是否合理, 以此来规制政府有关环境的行政行为, 维护居民的财产权利[4]。

将日本的原告资格与我国进行对比, 可以得出以下几个异同点。

4.2. 中日原告资格范围对比

日本的《行政事件诉讼法》在修订前只对原告资格有一条规定, “取消处分之诉以及取裁决之诉, 仅限于就取消该处分或裁决具有法律上的利益者提起”, 而原告资格范围的宽窄就取决于该条中“具有法律上的利益”的范围有多宽, 而对于该概念如何定义, 我们可以从当时的一个案例中窥见一斑。

文殊原子能核反应堆设置地位于福井县, 周边居民担心核反应堆将对自己的生活居住环境带来危险, 因此提起了环境行政诉讼, 要求政府撤销设置文殊原子核反应堆的许可。日本最高裁判所在这一案件中考虑到核泄漏的危害性及严重后果, 认为行政机关不应当只思索到在文殊原子核反应堆设置地之内工作的相关人员的健康生命安全, 也应当思索到该设置地周边的居民的生命和健康利益, 因此裁判所认定文殊原子核反应堆设置地周边 58 公里内的居民都享有该环境行政诉讼的原告资格, 这一案例奠定了日本裁判所的原告适格观念[5]。

从这个案例可以得出结论, 对于日本修订前的《行政事件诉讼法》的“具有法律上的利益”这一概念, 我们应当把它理解为“在法律上值得保护的利益”而不是理解为“依据法律应当保护的利益”, 前者保护的利益范围显然大于后者。

在日本《行政事件诉讼法》修订之后, 其根据文殊原子核反应堆案的判决也作出了相应的改善, 认为裁判所在处理或裁决相对人以外的人是否具备法律所规定的“法律上的利益”时, 不可以只思索到作为该行政处理或裁决所根据的法律规范的字面意思, 还应该思索到该法律规范的宗旨及目的, 和该行政处理应该予以思索的利益的性质和内容。在看该法律规范的宗旨和目的时, 如果有与该法律规范具有相同目的的法律规范时, 该法律规范的宗旨和目的也应当考虑在内, 并且要思索因该行政处理或裁决作为其根据的法律规范而遭受侵害的利益的性质和内容以及造成的损害为何及其程度。

实际上对于日本《行政事件诉讼法》中的“有法律上的利益”要怎么样去解释才合理, 在日本学界上是曾存在有两种观点不同的学说的, 一种学说认为其应当是“依据法律受到保护的利益”, 一种则认为“法律上值得保护的利益”。

如果按照第一种学说去分析, 那么就要考虑政府这一行为所根据的法律的立法宗旨及目的。比如说在文殊原子核反应堆案中, 就要考虑政府许可设置原子核反应堆所根据的法律的立法宗旨中是否有“考虑附近居民安全”的意图, 如果相关法律只提及公共利益, 那么附近居民即使是健康甚至生命受到核反应堆的威胁, 也不具有原告资格。在日本司法实践中出现了许多具有典型意义的环境行政诉讼案例后,

裁判所逐渐放宽了原告资格的标准, 也随之扩大了原告资格的范围。

而在我国也有类似的案例可以帮助我们理解中国式的“利害关系”这一概念的范围的分析结构。

2016年, 王秀六因国家发改委作出的批复, 向北京市的中级人民法院提起行政诉讼⁴。王秀六在房屋和承包土地在没有收到任何文件的情况下面临被征收拆迁, 其认为在社会环境污染严重情形下新建大型发电厂, 国家法律法规有明确的限制性规定, 且该批复的行政行为严重侵犯了自己的合法权益。因此王秀六请求法院判决撤销被诉批复。

被告国家发改委的辩词中有一部分提及被诉批复并未对原告的土地或房屋等合法权益产生实际影响, 原告与被诉批复并无法律上的利害关系, 不具有原告诉讼主体资格。

北京中级人民法院认为“利害关系”是指申请人的合法权益有受到行政机关某项具体行政行为侵害的可能性。如果上述行政机关在作出那项具体行政行为的时候, 担负着想到申请人的相关权利与义务的义务, 那么申请人的相关权益才有可能因为行政机关没有尽到上述义务而受到侵害; 反之, 如果行政机关在作出具体行政行为时, 并不担负着考虑到申请人的义务, 那么他何具体行政行为之间就不具有利害关系。

本案中, 参照相关规定, 依据企业的投资项目的核准相关法律的意图, 并不会涉及到公民、法人或其他组织的个体权利。王秀六起诉时主张的权益并不属于被告作出被起诉的批复的时候应该考量到和去保护的范畴。因此, 原告与被起诉的批复之间并不具有利害关系, 原告王秀六因此不具有原告资格[6]。

通过上述案例可以得出一个结论, 即虽然我国法律法规中已经将“法律上”这一限制去掉, 但在司法实践中法官仍然认为“利害关系”应限制为“法律上的利害关系”, 而不能将“利害关系”扩大解释为所有与行政行为有直接或间接关系并受其影响的主体, 并且在判断有没有利害关系时, 还要想到这一行政行为作出的时候, 相关的行政机关有没有义务想到相关公民的权益, 如果有义务, 才可能构成法律上的利害关系, 如果没有该义务, 那么自然也没有法律上的利害关系, 即使公民的个人利益抑或是环境利益因此受损, 其与具体行政行为之间也不构成利害关系。

而日本的判例则表明他们的观点是在“具有法律上的利益”的基础上还要考虑到其所根据的法令的宗旨目的, 和因该法令使相关公民受损害的利益的严重程度, 所追求的是“保护法律上值得保护的利益”。

因此, 对比来看日本的环境行政诉讼中“利害关系”的范围是略大于我国的, 原告资格也因“利害关系”概念的扩大而扩大。

笔者认为实践中的这种现象与日本环境行政诉讼的发展历程有关, 日本曾经遇到过十分严重的公害污染问题, 因此附近居民也曾经多次提起环境行政诉讼来维护自己的环境利益与个人利益, 这些过往的判例都对日本环境行政诉讼的原告资格扩大起到了积极影响。

相比之下我国的环境行政诉讼数量并不算多, 理论还是应当在实践中发展, 为此我国还应当继续努力在心理上破除人们对于行政诉讼“民告官”的抗拒心理, 鼓励大家提起环境行政诉讼, 以实践促进理论的发展完善和成熟。

4.3. 中日环境行政诉讼原告资格标准及其理论对比

环境行政诉讼的原告资格这一概念被包含于行政诉讼原告资格的概念之下, 是随着行政诉讼原告资格的理论发展的, 近几年来我国行政诉讼原告资格的相关理论越来越完善, 吸收融合了国外的先进理论, 为我国原告资格制度的完善性添砖加瓦, 但笔者认为作为一种相对来说比较特殊的行政诉讼, 环境行政诉讼的原告资格理论还是应当发展出其特色, 不能单纯地附属于一般的行政诉讼。接下来笔者将论述我国与日本两国的环境行政诉讼原告资格制度变迁与各制度的优劣, 来思索两国目前原告资格理论的异同

⁴(2016)京01行初20号。

点, 并由此分析我国环境行政诉讼原告资格应如何体现出其特殊性。

我国的原告资格的标准曾经经历了四次变动, 最初的原告资格标准是 1982 年到 1990 年, 在这一时期我国的《行政诉讼法》尚未开始实施, 行政诉讼体系也是才刚刚建立, 尚要依附于民事诉讼, 更没有自己的原告资格标准, 因此这时候的行政相对人的利益如果受到行政机关及行政机关工作人员的侵害, 就只能根据单个的法律法规来看有没有相关的规定, 如果有相关规定则可以依其提起行政诉讼, 如果没有规定自然不能提起, 因此这个时期的原告资格标准就是“法律规定标准”, 依法律有无规定来判断自己是否有原告资格[7]。

1990 年《行政诉讼法》施行后, 拉开了行政诉讼原告资格采取“合法权益标准”的帷幕。合法权益标准也有其固有弊端, 实际上还是以立法者法律上的价值判断取代公民的正当道德, 这一标准不能全面地反映实践中当事人或受害人的权利诉求, 更不利于其受损权利的救济。在这一标准下, 笔者认为应当扩大权益保护的范围, 将法律规定之外的应然权利也纳入到法律保护的范围中, 尤其是在环境行政诉讼中, 这一趋势是必然的。

利害关系的标准正式确立于 2014 年。2014 年修订后的《行政诉讼法》第 25 条⁵标志着行政诉讼原告资格认定标准由“合法权益”标准转变为了“利害关系”标准。在过去的司法实践中, 2017 年的刘广明案⁶裁定书中明确地提到了“利害关系仍应限于法律上的利害关系”这一点, 笔者认为, “利害关系”表面上来看是可以包括事实上的利害关系的, 尤其是对于环境行政诉讼这一特殊的行政诉讼来说, 其利害关系如果受限于“法律上”这一限制, 反而会导致部分公民有关环境的合法个人权益无法受到保护[7]。

2017 年“刘广明案”发生后, 法院在实务上开始引入保护规范理论, 并且第一次使用了源自德国的主观公权利概念和保护规范理论来对“利害关系”这一概念进行解释[8]。

保护规范理论的主要作用就是可以帮助我们区分主观公权力和反射性利益。前者是个人凭借公法被赋予法律权能, 并能要求国家公权力作出某种特定行为以维护自己的个人利益; 反射性利益则是法律条文的意图并无保护个人权益, 而个人却希望国家机关作出某种特定行为以使个人获益。

这一理论对利害关系说的补充作用我们可以从刘广明案的案情及裁判情况中窥见一斑。

2015 年, 张家港市发改委向江苏金沙洲旅游投资发展有限公司作出《关于江苏金沙洲旅游投资发展有限公司金沙洲生态农业旅游观光项目备案的通知》, 刘广明认为该通知内的项目范围包含了其拥有承包经营权的两块土地, 因此提起了行政复议, 要求张家港市政府确认该通知违法并将该通知撤销。张家港市政府经审查后认为刘广明与该号通知不具有利害关系, 刘广明于是提起行政诉讼, 后因不服行政判决向最高人民法院申请再审。

最高人民法院认为对于《行政诉讼法》中规定的“有利害关系的公民、法人或者其他组织”这一概念, 不能扩大地将其理解为所有的直接或者间接受到行政行为影响的公民、法人或者其他组织; 而是要将这一概念的范围限制在法律上的利害关系之内, 而不包括反射性利益受到影响的公民、法人或者其他组织。同时, 行政诉讼是公法上的诉讼, 因此这里的法律上的利害关系, 也应该只是指的公法上的利害关系, 特殊情形或法律另有规定的除外。

最高院的判决书中还指出, 就算是当事人所主张的权益是客观存在的, 也确实有可能会间接地受到行政行为的影响, 但因为其并不属于行政实体法所保护的权益, 因此也无法得到实体上的裁判的支持, 原告最终也只能承担消极的后果。

此外, 最高人民法院还列举了许多的相关法律规定, 认为在本案中结合相关规定, 张家港发改委发布该通知是从以旅游促进当地经济发展, 保护生态环境并合理开发, 优化城市布局的角度出发的, 各相

⁵ 《行政诉讼法》第二十五条行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织, 有权提起诉讼。

⁶ (2017)最高法行申 169 号。

关规定并未说明这类通知应当考虑到项目用地范围内土地使用权人的权益, 因此发改委作出的通知与刘广明并没有利害关系, 因此刘广明也不具有提起环境行政诉讼的原告资格。

由此我们可以看出“规范保护理论”的主要逻辑方式就是判断法律规范是否有保护个人权益的意图, 它确实帮助厘清了“利害关系”的界限, 使它的区分标准逐渐走向规范化, 在 2017 年的刘广明案发生之后, 许多地方的法院都开始适应“规范保护理论”来判定是否具有原告资格, 这一理论确实一定程度上缓解了利害关系这一概念的模糊性, 但却无法消弭利害关系说在判定时主观性的弊端[8]。

日本最初判断是否具有环境行政诉讼原告资格的标准是“法律上保护的利益标准”, 这里的法律仅限于行政行为所依据的规范甚至要精确定位到其所依据的那一条条文, 而利益则又被区分为“公共利益”和“私人利益”, 这里不难看出日本的环境行政诉讼原告资格在起初也是狭窄的。

日本新泻机场附近的居民曾因为机场的噪音将会严重扰乱附近居民的休息和生活, 而提起诉讼要求取消建设新泻机场的许可, 最高裁判所指出应当根据相关行政法律规范及与其有共同目的的关联法律规范的相关规定来判断其是否包含着讲不特定多数人的具体利益归属于每个个人的个别性利益予以保护的宗旨, 由此, 最高裁判所援引了日本的《国际民用航空条约》以及《航空器噪音防治法》等相应的法律规定, 其指出在颁发建设机场的许可证的时候, “具有经营上以及航空保安上的合理性”这一要件就要求政府应该思索到该许可会不会存在因航空器造成周边居民的噪音损害的问题以及上述损害程度的情况。最高裁判所的判决因此判定由于航空器的噪音而遭受到侵害的人是具有原告资格的[4]。

在“新泻机场案”发生后, 法院对“法律上保护的利益标准”中对法律的解释扩大到了与该行政行为相关的法律规范, 虽然在利益的解释上并没有变动, 但也一定扩大了原告资格的范围。而在上文提到过的“文殊原子核反应堆案”发生之后, 实践中就改变了区分“公共利益”和“私人利益”的做法, 而是要求将被行政行为所侵害的权利的性质, 内容以及被行政行为侵害的严重程度都加入考虑, 努力维护“法律上应当被保护的利益”, 改变了曾经维护“依据法律被保护的利益”的做法, 进一步扩大了“法律上保护的利益标准”的范围[5]。

在 2004 年日本《行政事件诉讼法》修订后, 将“文殊原子核反应堆案”的判例精神写进了规定原告资格的第 9 条⁷中, 沿用至今, 只在解释方法上显现出变化。

由上文可总结出, 我国的原告资格制度实际上是舶来品, 行政诉讼制度本身也是向国外学习的结果, 因此为了适应我国的发展进行了多次变动, 而我国该制度在短期内经历了多次变动, 也正可以说明我国急需能符合我国国情的原告资格理论; 而日本的环境行政诉讼原告资格则是在实践中形成的, 本身就是随着社会发展而出现的, 符合国情, 只需要改变解释方法以符合时代与个案即可。

而从中日两国目前在环境行政诉讼上使用的两种原告资格标准而言, 也有其异同点。

结合了“规范保护理论”的利害关系说和日本采用的“法律上保护的利益标准”有一定相似之处, 都要求适用的法律规范要有保护个人利益的意图或目的才能构成利害关系, 但规范的条文是否具有保护个人利益的意图, 却仍受法官主观性的影响。而经过上文对日本曾流行的两种学说进行对比可以得知我国目前的理论中“利害关系”所包含的利益与日本曾经流行的“依据法律应当保护的利益”范围是类似的, 都是根据法律规范的立法宗旨及目的来判断是否有利害关系。因此目前相对来说, 在实践中日本裁判所对其解释的范围会更大一些, 因为日本的“维护法律上值得保护的利益”这一学说后来居上, 在过往的许多对日本环境行政诉讼的原告资格制度起到基础性作用的判例中我们都可以看出, 日本法官在保

⁷《行政事件诉讼法》第九条第二款: 法院在判断处分或裁决的相对人以外的其他人有无前款规定的法律上的利益时, 并不是根据该处分或裁决所依据的法令规定的文句内容, 该法令的宗旨、目的以及作出处分时应当被考虑的利益的内容及性质。考虑该法令的宗旨及目的时, 应当斟酌与该法令有共同性目的的相关法令的宗旨及目的; 在考虑该利益的内容及性质时, 应当酌量该处分或裁决所依据的法令被违反时受损害的利益及性质, 以及受损害的状态及程度。

护环境与因侵害环境而个人利益受损相关的环境行政诉讼案件中是偏向于认为环境利益是国民每个个人利益的集合, 逐渐地不再经常性地区分公共利益和个人利益, 并且认为在环境行政诉讼中, 因此受损害的个人利益同样是值得保护的利益, 所以在判定利害关系时范围也会相应扩大[9]。这也与环境行政诉讼的特殊性有关, 因为在环境行政诉讼中公共的环境利益与个人利益本来也是很难区分的。而在我国, 因为受“规范保护理论”的影响, 且这一理论目前还正在发展阶段, 因此实践中更偏向于区分公法中可保护的私权与反射性利益, 着重于考虑相关行政法律规范在目的上是否有意图去维护个人权益, 由此可见较日本而言, 我国更偏向于遵循法律的条文及其目的去判断, 以保证正义的最大化。

笔者认为在目前的阶段, 我国的环境行政诉讼制度尚在发展初期, 且实践中的审判标准也尚未有一个普遍性的定论, 像日本那样不对公共利益与个人利益进行区分, 以“法律上值得保护的利益”标准去判案反而是不合适的, 反而应当在初期谨慎地对理论中与实践中的难辨概念进行区分, 所以在当前引入“规范保护理论”是符合目前环境行政诉讼原告资格制度发展阶段的, 但随着该制度的发展, 也应当再一步地扩大原告资格范围, 在理论愈发完善的基础上扩大可保护的利益范围。

5. 启示

现如今由于各行各业的迅猛发展, 人们开始担忧经济增长为我们赖以生存的环境带来的副作用, 放眼世界, 许多国家都意识到了环境权的重要性, 美国、法国、德国、日本都做出了具有其社会特色的相关制度, 在亚洲范围内, 日本的环境诉讼制度虽然不如印度等国有鲜明特色, 但也以其长久以来的社会实践带给我们一些可吸取的经验。接下来, 笔者将从扩大原告资格范围, 增强环境行政诉讼实践, 确定底线, 标准再探索四个方面, 分析通过中日环境行政诉讼原告资格制度对比后对我国该制度的启示。

5.1. 进一步扩大原告资格范围

环境行政诉讼原告资格范围是被包含于行政诉讼原告资格下的, 下文仅从环境行政诉讼的角度予以考虑, 分析原告资格范围应如何修改及其必要性和可行性。

尽管环境行政诉讼是行政诉讼的一种, 但因其特殊性, 笔者认为其原告资格范围应适当扩大, 以适应当代社会对保护环境日益增长的需求, 具体表现为适当扩大法律规范中“利害关系”这一概念的解釋范围, 如适当可以包括一些事实上的利害关系, 而不是仅限于法律上的利害关系[10], 另外如刘广明案的判决书中提到的“这里的法律应当仅指公法上的利害关系”也应当适当放宽, 因为在环境行政诉讼领域有时公共利益与个人利益是难以区分的, 如果在司法实践中追求分清这两个概念, 反而会使环境利益无法得到妥善保护。

通过对比, 笔者认为实际上日本目前采用的“法律值得保护利益说”就是在我国目前采用的理论上适当扩大的一种标准。日本起初的学说与我国目前的标准是十分相似的, 后来又在实践中将标准扩大为了“法律值得保护利益说”, 这一变化是顺应了日本环境行政诉讼发展趋势的, 中日两国隔海相望, 一衣带水, 在社会生活与文化基础上有许多相似之处, 在条件成熟的情况下, 也可以考虑参考日本的标准, 为我国的原告资格制度添砖加瓦。

5.2. 确定原告资格标准的底线

虽然笔者在本文中一再强调我国目前的环境行政诉讼的原告资格需扩张, 但这种扩张并不是无限度地扩大范围, 而是在适当扩大的前提下增加一条底线, 提起行政环境诉讼的原告资格不可以跨过这条底线。因为正如刘广明案判决书中提到的, 该原告资格范围不能包括受到行政行为直接或间接影响的所有人, 如果如此, 那将会出现权利被滥用的情况, 不利于社会稳定, 也不利于原告资格制度的发展与完善[10]。

另外, 在行政诉讼中我国一直坚持反射性利益不值得保护, 笔者认为在环境行政诉讼中仍应该坚持这一观点。即使扩大了原告资格的范围, 也不应将反射性利益包含在内, 因为反射性利益本就是通过某法的实施给私人带来的利益, 笔者认为环境行政诉讼所保护的利益即使不限于法律上规定的利益, 也应当限制在当事人本就享有个人利益中, 反射性利益不是法定的利益, 更不是当事人的私人利益, 即使因此当事人的环境利益被侵犯, 也不值得环境行政诉讼的保护。

5.3. 鼓励民众诉讼维权

通过对我国与日本两国的原告资格发展历程对比可以得知, 日本的原告资格制度从建立之初到现在虽经过变动, 但都不是大的变动, 次数也不多, 甚至到了后期只需在解释上进行变动, 而我国行政诉讼的原告资格不仅几十年内经过四次变动, 而且每次变动都在对理论进行突破, 可见我国急需对这一领域的合适理论以顺应我国环境行政诉讼的快速发展。但笔者认为理论来源于实践, 日本的理论能够适应其社会发展的原因也在于其理论是在发展中产生与不断进步的, 而我国目前在环境行政诉讼领域的司法实践尚不够多, 虽然能一定程度上推动我国环境行政诉讼的原告资格制度发展, 但仍在数量与质量上有不足, 量变引起质变, 推动我国相关理论再次完善, 还应继续破除我国公民千百年来对“民告官”的畏惧心理, 进一步鼓励提起行政诉讼, 尤其是环境行政诉讼, 由此才能使相关理论有所发展。

虽然我国原告资格标准及其理论一直在进步, 但该制度从初期到现在也不过几十年, 短短几十年间变动四次也正能说明我国目前这里领域的相关理论不足, 从相关案例的判决来看, 笔者认为当前的“规范保护理论”是能够适应当前司法实践的, 但当下的理论能否顺应我国环境行政诉讼接下来的实践发展还尚不明确, 笔者认为该领域理论探索不应当止步于此, 而是应当继续探索, 吸取外国的先进理论, 但并不能完全照抄, 而是取其精华去其糟粕, 选取一合理理论将其运用之后与我国司法实践情况相适应, 最终产生一个适应我国环境行政诉讼司法实践的理论, 这样一来, 理论才能本土化, 在我国环境行政诉讼司法实践中发挥出最大效能。

6. 结论

日本通过长时间的司法实践经验积累, 为我们展现出了一种具有其特色的环境行政诉讼原告资格制度。实际上在环境立法的其他领域, 我国是具有一定超前性的, 但笔者认为在原告资格制度这方面仍有不足, 如上文提及的利害关系这一概念具有模糊性, 以及特定主体的原告资格问题还尚不明确, 其中第一个问题我国目前通过将利害关系标准结合规范保护理论已经得到改善, 但仍不能消弭其在实务中存在主观性的问题, 而关于特定主体的原告资格问题则需要时间的积累, 随着实践推进, 尤其是其中关于“为后代的环境利益而提起环境行政诉讼”这一点, 尤其需要环境行政诉讼制度首先成熟再进行设计。

在将中国与日本的环境行政诉讼原告资格进行对比的过程中, 可以发现以下几点不同:

首先, 从发展历程来看, 日本原告资格制度的确立早于我国, 并且是由实践形成的, 是因公民纷纷提起公害诉讼而建立起的制度, 也因此变动较少, 制度较为稳定, 而我国则是制度设立先行, 伴随着司法实践而进行改动, 仍在不断地探索中。

其次, 从提起环境行政诉讼的主体进行对比, 可以得知日本法律中有三类主体可以提起, 分别为事业者, 受害者, 和在环境行政行为中财产受侵害的住民, 而我国则是与行政行为有利害关系的公民, 看似日本的主体更多, 实际上都要求与行政行为有利害关系, 只是日本的住民诉讼较为特殊, 属于日本环境行政诉讼中有特色的一种。

最后, 是原告资格的标准与理论的对比, 由此可知日本对原告资格的标准比我国宽松, 在实践中演变为不再严格区分公共利益和个人利益, 并且只要是“在法律上值得受保护的利益”即可提起环境行

政诉讼[11], 而我国近期则引入了规范保护理论, 在公共利益与个人利益上进行谨慎区分。

笔者认为由目前来看, 规范保护理论是适应我国发展趋势的, 但还是要不断探索, 不惧怕一次次突破理论, 积极在实践中寻求本土化理论。

参考文献

- [1] 黄宇晓. 行政诉讼受案范围与原告资格关系之辨[J]. 政治与法律, 2021(2): 108-125.
- [2] 张爽. 行政诉讼原告资格制度基础理论研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 北方工业大学, 2022.
- [3] 张梓太. 中国环境行政诉讼之困境与对策分析[J]. 法学评论, 2003(5): 138-143.
- [4] 路保钧. 日本环境诉讼制度研究[D]: [硕士学位论文]. 保定: 河北大学, 2009.
- [5] 椎名慎太郎. 環境行政訴訟の原告適格再論[J]. 山梨大学法科大学院山梨学院ロー・ジャーナル, 2011(6): 1-34.
- [6] 谢明睿. 论行政诉讼原告资格中的利害关系[J]. 公法研究, 2021, 21(1): 46-86.
- [7] 刘智虹. 论行政诉讼原告资格中利害关系标准的认定[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 中南财经政法大学, 2020.
- [8] 何源. 保护规范理论的适用困境及其纾解[J]. 法商研究, 2022, 39(3): 57-70.
- [9] 赵晨梦. 论环境行政诉讼的原告资格——以空气污染为视角[D]: [硕士学位论文]. 北京: 对外经济贸易大学, 2015.
- [10] 崔丽琼. 我国行政诉讼原告资格的认定标准研究[D]: [硕士学位论文]. 太原: 山西大学, 2021.
- [11] 三浦倫平. 環境行政訴訟が地域社会にもたらす可能性と課題——小田急大法廷判決のその後に焦点を当てて—[J]. 東京大学社会学研究室, 2015(91): 51-53.