

论环境民事公益诉讼原告资格

冯旭

浙江工商大学法学院 浙江杭州

【摘要】环境民事公益诉讼制度的建立是我国迈向生态文明强国的重要一步，对实现生态环境根本好转的阶段性目标起着至关重要的作用。但是在实际运行过程中，现有立法对原告资格的规定过于笼统，导致其难以发挥应有的功能。例如检察机关的多重身份问题，行政机关的不作为和难作为问题，环保组织的资格限定过高以及自然人的诉权问题等。因此本文针对性地提出一些解决措施，例如检察机关分设公益诉讼部门、扩大起诉主体范围、调整起诉主体顺位以及建立预防滥诉惩戒机制等。

【关键词】环境公益；民事公益诉讼；原告资格；顺位调整

【收稿日期】2023 年 2 月 4 日 **【出刊日期】**2023 年 3 月 23 日 **【DOI】**10.12208/j.ssr.20230006

On the Plaintiff Qualification of Environmental Civil Public Interest Litigation

Xu Feng

College of law, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou, Zhejiang

【Abstract】The establishment of the environmental civil public interest litigation system is an important step towards the establishment of a strong ecological civilization in China, and plays a crucial role in achieving the milestone of fundamental improvement of the ecological environment. However, in the actual operation, the existing legislation is too general in terms of the plaintiff's qualification, which makes it difficult for it to perform its proper function. For example, the multiple identities of the procuratorial organs, the inaction and difficulty of administrative organs, the qualification of environmental protection organizations is too high and the right of natural persons to sue. Therefore, this paper proposes some solutions, such as setting up a separate department for public interest litigation, expanding the scope of prosecution subjects, adjusting the subordination of prosecution subjects, and establishing a disciplinary mechanism to prevent abusive litigation.

【Keywords】Environmental public interest; civil public interest litigation; plaintiff qualification; sequence adjustment

各国工业化进程的持续推进使得自然环境急剧恶化，环境污染已经成为当前人类面临的一大重要问题。环境民事公益诉讼制度是在 1987 年由美国《清洁空气法》首次确立，现在一般是指特定的国家机关、社会团体或个人，对侵害环境公益的行为向法院提起诉讼，由法院依法追究行为人法律责任的制度。2005 年发生的“北大师生诉中石油松花江特大污染案”是我国首起环境民事公益诉讼，同时也映现了我国当时环境问题的严峻性以及立法层面的薄弱。因此为了调和与社会发展与法律资源供应不

作者简介：冯旭，本科，浙江工商大学法学院经济法学专业研究生。

足之间的矛盾，我国接连修改了多部法律法规并辅以配套的司法解释，如 2012 年、2017 年两次修订《民事诉讼法》、2014 年修订《环境保护法》等，标志着我国正式确立环境民事公益诉讼制度。

1 环境民事公益诉讼原告资格的立法现状

到 2011 年，我国已制定了 239 件现行有效的法律，690 多件行政法规，8600 多件地方性法规，法律体系内部总体上做到科学和谐统一，涵盖社会关系的各个方面，标志着中国特色社会主义法律体系已经形成。但是对于一些新法规定的纠纷类型，当

时的《民事诉讼法》并没有配套的诉讼程序设计。就环境保护而言,《海洋环境保护法》规定了海洋环境管理部门可以作为原告提起环境损害赔偿之诉。因此为完善相应的诉讼程序设计,2012年《民事诉讼法》第55条正式确立了民事公益诉讼制度,不仅有效保障了环境公益和消费者权益,也有利于加强社会力量在国家管理中的协助作用。

随着环境民事公益诉讼制度的推行,大大小小的环保组织都纷纷相应号召,然而各地法院对其原告资格的认定却大相径庭。为此新《环境保护法》第58条对环保组织的原告资格进行了细化,将抽象的行为模式转变成原告的具体诉讼行为,使得公益诉讼制度更具操作性,更能够真正发挥其保护环境的功能。

2015年,最高人民法院发布了《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《司解一》),明确了以下几个方面:一是案件受理范围;二是法院管辖范围;三是各适格主体的权利行使;四是诉讼费用的承担等。通过细化法院的案件审理程序,进一步为公益诉讼制度的有效运行提供了法律保障。同年,最高人民检察院发布《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》(以下简称《试点办法》)及《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》(以下简称《试点方案》),开启了我国检察院作为公益诉讼适格原告的试点之路,为之后的立法工作奠定了基础。

2017年《民事诉讼法》新增了一款规定,明确了检察机关在公益诉讼中的法律地位,也肯定了其进行公益诉讼试点的实践。立法者将检察机关的原告资格补充规定于第2款,其立法考量有二:一是检察机关起诉的范围不宜无限扩大,而应当与第1款相同,即环境污染和消费者权益两大领域;二是检察机关对提起公益诉讼的态度应当是谨慎的,故排在行政机关和社会组织的起诉顺位之后,以防止其滥用公权力。

纵观上述规定可见,我国环境民事公益诉讼制度已经初步建立,但现有立法在细节处理上仍有不足,例如有起诉资格的行政机关并未明确、社会组织的原告资格条件过于严苛、检察机关在诉讼中的“双重身份”、行政机关作为原告的理论基础以及自然人是否应享有诉权等问题。

2 环境民事公益诉讼原告资格的实践问题

2.1 检察机关

2015年最高人民检察院出台了《试点办法》和《试点方案》,并通过两年多的试点工作为检察机关作为公益诉讼的原告提供了制度构想和实践经验,最终于新的《民事诉讼法》中予以明确其起诉顺位——在有权机关或有关组织不提起诉讼,但损害情况仍然存在时,检察机关方可补充性地提起环境民事公益诉讼。尽管如此,仍有少数学者认为检察机关作为环境民事公益诉讼的适格原告存在一定不妥。

首先,检察机关的“多重身份”将会打破传统的民事诉讼角色分配格局,造成其“既是运动员又是裁判员”的局面。根据人民检察院官网对其职能部门的解释,民事行政检察部门的职责是监督民事审判和行政诉讼,同时《试点办法》规定环境民事公益诉讼亦是由该部门负责。有学者认为此两种矛盾的角色一体化难以确保检察机关的独立性与公平性,也将破坏原告、被告和审判的相互制衡结构,从而难以实现程序正义。但是随着检察机关在试点地区的深入实践,其作为环境公益诉讼原告的优势也逐步显现:一方面诉前公告制度可以督促行政机关积极履行职责,另一方面可以弥补环保组织以及自然人在资金、信息等方面的弱势。

其次,从实际裁判来看,检察机关参与诉讼的案件基本以胜诉告终,其中被告已经接受刑事处罚或行政处罚的占比高达七成。综合判决书中检察机关提出的理由有二,一是根据《民法典》第187条和第1229条之规定,被告的环境侵权责任并不会因行政或刑事责任的承担而被豁免;二是被告所缴纳的罚金或者罚款并不足以弥补生态环境所遭受的损害。但是,民事诉讼主要以程序公平为价值取向,其显著特征在于原告与被告双方地位上的平等。而检察机关作为国家机关,不论在政治地位还是经济、人才资源方面均占据高位,并可以通过行使公权力对案件事实进行调查,相比之下被告则相对弱小,这有违当事人平等原则。有学者认为,被告已经在刑事诉讼中落于被动地位,而检察机关却依然可以运用刑事调查中所获取的证据来支撑环境民事公益诉讼,这无疑是检察权在民事诉讼领域的扩张。这种扩张一旦形成突破,势必会在社会生活的各个方

面引发连锁反应，从而导致检察机关的无限膨胀。

2.2 环保行政机关

虽然《民事诉讼法》已经将“法律规定的机关”纳入环境民事公益诉讼的原告范围，但相关规定并未详细说明何为“法律规定的机关”，由此引发的环保行政机关职责不明确是导致上述现象的原因之一。从现有案例来看，已提起环境民事公益诉讼的行政机关至少包括有三类：环境保护部门、林业部门以及人民政府，但各地法院对“法律规定的机关”的认定却大相径庭。首先是对政府原告资格的认定有误，2019年以前的判决常常将政府提起的生态环境损害赔偿之诉与环境民事公益诉讼混为一谈，错误地将政府认定为适格的公益诉讼原告。直到2019年最高人民法院发布《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》(以下简称《司解二》)，才正式将二者区分开来。根据《司解二》的规定，政府有权作为原告提起生态环境损害赔偿诉讼，但对于是否具有提起环境民事公益诉讼的原告资格并未明确。其次是对有关部门原告资格的认定不一致。在(2020)桂08民初39号民事判决书中，贵港市中院作出的判决认为，直接根据《民事诉讼法》第55条即可认定贵港市生态环境局是适格原告。但在(2017)甘民终505号民事裁定书中，甘肃省高院的判决认为：“在目前立法框架下，对于我省境内的毁林行为，有权提起民事公益诉讼的机关仅限于人民检察院，永登县农林局作为具有行政执法职权的国家机关，并不具备提起环境民事公益诉讼的原告主体资格。”也即将农林局排除在“法律规定的机关”范围之外。从这两份判决的对比可以看出，立法者作出此开放性规定的本意是将起诉权尽可能赋予到更多的行政机关来维护环境公共利益，然而事与愿违，立法的模糊使得不同法院在认定行政机关的原告资格时存在冲突。

此外，有学者认为环保行政机关依据法律已然拥有广泛的行政执法权力，若再赋予其提起环境公益诉讼的第一顺位原告资格，是否具有免除其监管不力之意。实践中，正是行政机关的不作为导致了环境公益持续受损，如果放任其利用司法力量追究污染企业的法律责任，难免会有“行政职权民事化”的嫌疑。因此，有学者建议环保行政机关应当作为第二顺位原告，这样一方面可以督促和鼓励环保组

织提起公益诉讼，另一方面可以避免行政机关以司法途径为退路，逃避行政监管职责。

2.3 环保组织

政府的运行效率在现代社会治理框架中存在着不可避免的缺陷，因此必须依靠社会力量对行政为进行监督，一般是通过法律赋予其保护公共利益的权利。然而在全国所有的环保组织中，仅有22家提起过公益诉讼，其中7家位于北京，其余仅分布于浙江、重庆、广东、福建等个别省份。并且从起诉量来看，北京地区的环保组织总共提起诉讼56起，占比62.22%。导致这些现象的根本原因在于新《环境保护法》第58条对环保组织的原告资格进行了过于严苛的限制：

首先，登记条件过高。法律规定提起环境民事公益诉讼的环保组织应当“依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记”，然而根据2008年发布的《中国环保民间组织发展报告蓝皮书》，76.6%的由政府发起成立的环保民间组织选择在民政部门注册，85.1%的高校环保社团为高校内部社团，而草根环保民间组织更愿意选择工商注册。不言而喻，发起主体的差异正是导致注册方式不同的关键。并且从实际的诉讼情况来看，与政府相关的环保民间组织通常也会因政府而畏手畏脚，不能切实地保护公共利益，反之草根环保民间组织常常空有一腔热血却无处挥洒，这种矛盾不仅阻碍了对环境违法行为的及时制止和惩戒，也势必会影响环境民事公益诉讼制度的实效。

其次，考察时间过长。法律并未明确五年期限的起算点是登记日还是实际从事环保公益活动之时，这导致司法实践中法院常以此裁定原告没有起诉资格。例如“福建绿家园及自然之友诉谢知锦等四被告生态破坏案”中，自然之友的登记日期为2010年6月18日，至起诉日期(2015年1月1日)尚不足5年。但原告方在诉讼中主张该期限的起算点应为实际从事环保公益活动之时，认为登记的时间并不成为否定其原告资格的正当理由，两审法院对此均予以认可。由此引发了对《环境保护法》第58条第1款中两项规定之间的关系解读。从法条的前后逻辑分析，第1项登记方式明显是第2项内容的先决条件，《环境保护法》司法解释第8条规定起诉应提交“连续五年的年度工作报告书或者年检

报告书”也是佐证。另一方面讲，如若按法律原意从登记之日起计算5年期限未免太过严苛。立法者设立“5年”门槛的初衷是想通过时间来检验环保组织的诉讼能力同时防止滥诉，然而事实表明，没有长期公益诉讼的经验积累，即使5年之后的环保组织依然可能毫无诉讼能力，甚至因高门槛而导致只有极少数的环保组织参与其中。

最后，诉讼费用极高。尽管《司解一》第二十二條已经规定原告可以请求被告承担合理费用，但实践中如果败诉，法院判与被告承担的费用往往九牛一毛，例如调查取证、鉴定检验等费用依然只能由公益诉讼人承担。从已整理的判决中看，鉴定费一般位于5万元到60万元之间不等，然而目前我国的环保组织大多正处于起步阶段，加之法律规定公益组织不得营利等因素，使得其仍然难以负担这些费用。有学者建议环保行政机关应对环保组织给予资金支持，但如此行事势必会破坏环保公益组织的中立性和公益性，使其成为政府的附庸。因此建立一个更加合理、更加具有激励性的诉讼费用承担制度对于提高环保组织的起诉积极性十分有必要。

2.4 自然人

“诉的利益”是判断正当当事人的标准之一。在传统利害关系理论中认为自然人与环境公益是没有直接利害关系的，然而立法并未明确环境公益的内涵与外延。根据学界通说，环境公共利益是指以公众为主体的对环境具有的非独占性的利益，既然由公众享有，那必然与每个社会成员休戚与共，其遭受的损害也必然会对每个社会成员造成影响。

虽然我国基于传统利害关系理论将自然人排除在环境民事公益诉讼的适格原告范围之外，但实践中现有主体往往因环境污染行为的隐蔽性而难以实现有效监督，因此最经济、最及时的监督者便是深受其害的自然人。为此，澳大利亚提出了“好事者标准”，即任何人都享有环境民事公益诉讼的原告资格，除非原告仅仅是“为了骚扰（merely meddling）”。这一制度的亮点在于通过对原告资格的推定从而淡化了原告与诉争利益之间的利害关系，也就使得诉讼标中的“私益”要件只是其取得原告资格的充分条件而非必要条件。与之类似的还有美国的“公民诉讼”制度，其确立了“事实上的损害标准”，规定任何人都可以以自己

的名义对任何人提起该事项的诉讼。同为大陆法系的日本在战后高速发展阶段，其原告资格也由最初严格的“权力受伤害说”慢慢过渡到“值得保护的利益说”，从而实现原告范围的有效扩张。从以上国外的立法规定来看，自然人在环境公益诉讼中并不当然被剥夺原告资格。

反观我国的公益诉讼主体现状，环保行政机关一方面基于地方保护主义而对企业的环境污染行为置若罔闻，另一方面法院对其原告资格的认定不一致，不能有效的保障公益诉讼权的行使。社会环保组织发展尚且孱弱，能够提起诉讼并与企业、政府相抗衡的少之又少。检察机关虽然提起近三分之二的公益诉讼案件，但其中只有不到三成的案件是非基于刑事诉讼审判结果的，此中原因是其疲于公诉职能，并且又仅仅是补充性起诉顺位，自然不会耗费过多精力于环境民事公益诉讼。因此，赋予自然人以补充性的公益诉讼权利，是进一步完善环境民事公益诉讼制度的关键，也是加强公众监督的重要途径。

3 环境民事公益诉讼原告资格的完善建议

基于公众参与的基本原则，越来越多的国家逐步放宽了对环境公益诉讼原告资格的限制。因此在结合上述对司法实践中适格原告行使公益诉讼权利的问题分析及比较法研究的基础上，笔者针对不同原告提出了相应的解决措施，并通过环保组织—环保行政机关—检察机关—自然人的起诉顺位调整来协调各主体间的诉讼利益，同时法律应配套建立滥诉预防惩戒机制。具体如下：

3.1 在检察机关内部分设环境公益诉讼部门

2019年1月3日，最高人民检察院宣布将民事行政检察机构一分为三，增设公益诉讼检察厅。一直以来，检察院被认为主要负刑事公诉之责，但随着社会的发展，环境公益问题愈发突出，代表该利益的国家机关又常常缺位，致使环境污染行为不能及时被制止和制裁。正是由于“重刑轻民”的问题客观存在，因此进行分设，一方面由检察院在无人起诉的情况下担负起保护环境公益的大任，另一方面也是基于对其“多重身份”的考虑。基层人民检察院也可以尝试分设环境公益诉讼部门，分担原民事行政检察部门的公益诉讼职责，使得民事诉讼角色分配格局得以恢复，将有利于程序正义的实现。

3.2 明确行政机关的原告范围

环保机关基于行政职能往往掌握着涉案企业的诸多环境信息资料,同时其专业性和权威性也表明了行政机关作为适格原告的优越性和可行性。然而《民事诉讼法》第55条采取的是开放性规定,需要其他环境保护单行法及时修改以明确相关环境保护主管部门的原告资格。同时为了避免出现灰色领域或者上下级之间的冲突,一方面要合理整合政府部门,优化职能分配,另一方面立法者应当将有权提起环境民事公益诉讼的行政机关的范围和层级进行统一限制。

3.3 放宽环保组织的资格审查

通过上文对环保组织提起公益诉讼的问题分析,能够提高其起诉积极性的重要方式就是放宽原告资格审查条件。首先,在市级以上民政部门登记不应是强制性要求,社会中不乏具有诉讼能力但不愿或不曾在民政部门登记的比较强大的环保公益组织,若仅因一时的登记级别不够而将其拒之千里,将会是我国环境保护事业的一大损失。其次,登记后满5年才能起诉的规定时间过长,鉴于我国目前的环保组织的发展尚处于初期,缩短至2年更容易激发新兴组织对环境保护事业的向往和动力。最后,在收集整理的案件中不乏村委会提起的公益诉讼,虽然均被驳回或不予受理,但反映的问题正是适格的环保组织太少,因此放宽资格审查也更有利于对欠发达地区环境污染行为的及时制止与惩戒。

3.4 自然人应纳入原告范畴

我国目前的立法规定自然人可以提起单独的民事侵权诉讼来获得救济,但是仅仅通过侵权之诉往往并不能解决问题的根源。象征国家强制力的环境执法权都无法及时有效的制止环境污染行为,更何况侵权责任中的“停止侵害、消除影响”请求权呢?作为拥有宪法所赋予的环境权的享有者,公民渴望的不仅仅是经济赔偿,更多的是一个美好的环境。因此赋予自然人以环境民事公益诉讼的原告资格,通过特殊的环境公益责任承担形式惩治环境违法行为,才能更好的建设美丽中国。

3.5 将起诉顺位调整为环保组织—行政机关—检察机关—自然人

首先,环保组织的一大重要职能就是维护环境公益,并且其所代表的利益受政府影响较小,是提

起环境公益诉讼的最优原告。其次,环保行政机关本身具有行政执法权,为了避免“行政职权民事化”的嫌疑,将其起诉顺位后移有利于督促其优先行使行政权力。再次,检察机关作为法律监督机关,应当积极督促前顺位主体行使环境公益诉权,只有在有权机关和有关组织不提起时,检察机关为了避免环境公益的进一步损害才有权提起诉讼。最后,虽然自然人作为环境权的享有者以及环境污染的直接受害者应当列为原告,但考虑到诉讼本身的公益性以及私人权利的出让,其顺序应当有所劣后。

3.6 建立滥诉预防惩戒机制

上述措施的行使将极大地扩大我国环境民事公益诉讼的原告范围,因此建立相应的预防滥诉惩戒机制有助于削弱恶意滥诉的可能性,保障有限的司法资源供应。立法者可以借鉴澳大利亚的“好事者标准”,将原告资格适格的举证责任倒置于被告,由其证明原告仅仅是“为了骚扰”才提起诉讼。在法院经过实质审查后,可以将滥诉原告纳入征信管理系统,对其日常出行等活动加以限制。

4 结语

环境民事公益诉讼制度的设立初衷即是维护社会利益、实现社会公平和伸张社会正义,其与传统民事私益诉讼有着本质区别,原告资格是环境民事公益诉讼的基本问题。最高法院在腾格里案裁定中指出:“环境公共利益具有普惠性和共享性,没有特定的法律上的直接利害关系人”因此在环境民事公益诉讼中应当破除传统观念,赋予更多主体以提起诉讼的权利。笔者借鉴国外经验,认为我国的环境民事公益诉讼适格原告类型应当扩展为四元化,即社会环保组织、环保行政机关、检察机关和自然人,同时为平衡各原告的诉讼能力和诉讼地位,对适格原告的顺位进行了再调整,并提议建立预防滥诉惩戒机制,以期为环境民事公益诉讼制度的发展贡献一份力量。

参考文献

- [1] 王丽萍.突破环境公益诉讼启动的瓶颈:适格原告扩张与激励机制构建[J].法学论坛,2017,32(03):89-96.
- [2] 朱凌珂.环境民事公益诉讼中原告资格的制度缺陷及其改进[J].学术界,2019(12):119-128.
- [3] 李琳.论环境民事公益诉讼之原告主体资格及顺位再调

- 整[J].政法论坛,2020,38(01):162-169.
- [4] 王翼妍.略谈环境公益诉讼的原告资格[J].人民司法(应用),2017(04):85-88.
- [5] 珠勒花.对生态环境民事公益诉讼主体定位的浅析[J].环境保护,2023,51(Z1):74.
- [6] 曹霞,鄧宇杰.不同主体提起环境民事公益诉讼效果差异的实证检验[J].干旱区资源与环境,2023,37(01):23-29.
- [7] 王慧.环境民事公益诉讼的司法执行功能及其实现[J].中外法学,2022,34(06):1503-1522.
- [8] 陈广华,繆宗崇.环境民事公益诉讼和私益诉讼融合研究[J].河南社会科学,2021,29(11):57-66.
- [9] 任洋.反思与重构:行政机关在环境民事公益诉讼中的定位[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2021,45(01):107-114.
- [10] 秦天宝.论环境民事公益诉讼中的支持起诉[J].行政法学研究,2020,No.124(06):25-36.

版权声明: ©2023 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

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



OPEN ACCESS