

论我国环保组织的行政公益诉讼原告资格

张雨欣

浙江工商大学法学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2023年4月4日; 录用日期: 2023年4月18日; 发布日期: 2023年5月24日

摘要

随着环境问题的日益严重, 人民环保意识的增强, 社会对于行政公益诉讼案件的关注度也随之提高。自2015年行政公益诉讼试点以来, 检察机关作为唯一的适格当事人在实践中也取得良好的社会效应。但在行政公益诉讼制度践行过程中也存在很多问题, 深入探究这些问题的原因不外乎在于环境公益诉讼原告主体范围过窄。环保社会组织作为专门从事环境保护的公益组织, 其对生态环境保护方面具有专业性、社会性、中立性等特点。所以环保社会组织在提起行政公益诉讼方面具有不可替代的优越性和现实意义。

关键词

行政公益诉讼, 环保组织, 原告资格

On the Qualifications of Plaintiffs in Administrative Public Interest Litigation by Environmental Protection Organizations in China

Yuxin Zhang

School of Law, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou Zhejiang

Received: Apr. 4th, 2023; accepted: Apr. 18th, 2023; published: May 24th, 2023

Abstract

With the increasing seriousness of environmental problems and the enhancement of people's awareness of environmental protection, the society's attention to administrative public interest litigation cases has also increased. Since the pilot of administrative public interest litigation in 2015, the procuratorate, as the only qualified party, has also achieved good social effects in prac-

tice. However, there are also many problems in the implementation of the administrative public interest litigation system, and the reason for exploring these problems in depth is that the scope of plaintiffs in environmental public interest litigation is too narrow. As a public welfare organization specializing in environmental protection, environmental protection social organizations have the characteristics of professionalism, sociality and neutrality in ecological environmental protection. Therefore, environmental protection social organizations have irreplaceable superiority and practical significance in initiating administrative public interest lawsuits.

Keywords

Administrative Public Interest Litigation, Environmental Organizations, Plaintiff Standing

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

在 2017 年新修订的《行政诉讼法》中，在立法上确认了行政公益诉讼的起诉主体为检察院，排除了其他社会主体参与行政公益诉讼的可能。但对比民事公益诉讼制度，其立法上除确认检察院外还授予社会组织的原告资格。同为公益诉讼，二者起诉主体资格立法规定差异之处在于其制度目的的不同。民事公益诉讼制度更加注重公共利益的保障，而行政公益诉讼制度则更侧重于督促环境主管部门履行职责。检察院作为法律监督机关，其对政府工作具有监督和督促的作用。社会组织在督促环境主管部门积极履行职责上缺乏威力，因此不能实现行政公益诉讼制度的目的。但主体单一性带来的问题是，增加检察院的工作难度和力度。综合考察最近几年的检察公益诉讼案件，案情的复杂程度和专业化程度更加突出。环保组织致力于环境保护和管理，随着环保组织在实践中不断地积累经验，至今已成为治理环境的重要力量。此时仍将环保组织排除在行政公益诉讼制度外不利于诉讼的发展。因此，应当明确环保组织在行政公益诉讼中的主体资格，整合环保组织的专业优势和丰富经验与检察机关的监督力度优势，二者相互协调，相互补充，更加有利于推进行政公益诉讼制度的发展和完善。

2. 我国环境行政公益诉讼存在的问题

2.1. 案源单一

2017 年修改后的行政诉讼法对行政公益诉讼制度的原告提起仅限于检察院，并且对于行政公益诉讼案件的来源是“在人民检察院履行职责时才发现的”。基于此规定法律对于行政公益诉讼案件排除了检察院以外的主体，而环境问题是与人民生活息息相关的现实问题，那么人民群众就是最直接的感受人。而法律规定的太过于保守化，缺乏社会群众参与度从而导致环境行政公益诉讼案件来源单一化，不利于检察院及时发现环境问题，维护社会公共利益。

2.2. 检查机关在行政公益诉讼中的身份不明确

根据《宪法》和《行政诉讼法》的规定可知，检查机关是我国的法律监督机关。而根据《行政诉讼法》第二十五条的规定，人民检察院在行政公益诉讼中的身份更类似于“公益诉讼人”，该条规定将人民检察院定位于普通的行政原告，但普通的行政原告不具有诉讼监督权，从这个方面来讲模糊了检察院

在行政公益诉讼中的身份。

环境行政公益诉讼制度并没有对检察院败诉进行具体的规定，而在实践中检察院败诉的案件又少之又少，这显然破坏了诉讼制度的完整性。至于此，我们所知检察院在行政公益诉讼中同时扮演起诉人与监督者的双重身份，而这种身份的竞合必定会对审判机关造成影响，导致司法公正性不能确保。

2.3. 行政公益诉讼名不副实

行政公益诉讼制度的目的就是为运用诉讼的手段去保护公共利益，而行政公益诉讼最大的特点就在于诉前程序的设立。虽然诉前程序对于行政机关具有一定的督促作用，但是因为其约束力不强，从而使一些检察建议并未充分发挥作用，最终造成严重的环境污染。所以在行政公益诉讼中，尤其是环境行政公益诉讼中不能过渡完全依赖于诉前程序解决问题，因为其所涉及的生态问题具有紧迫性。譬如贵州省六盘水市六枝特区人民检察院诉贵州省镇宁布依族苗族自治县丁旗镇人民政府环境行政公益诉讼案(以下简称六枝案)。在六枝案中，六枝特区在向丁旗镇人民政府发出检察建议书，建议丁旗镇人民正度在一个月将倾倒的垃圾处理完毕并恢复原状，但是丁旗镇政府没有按期的回复人民检察院，没有及时的履行职责。

所以在行政公益诉讼中，尤其是环境行政公益诉讼中不能过渡完全依赖于诉前程序解决问题，因为其所涉及的生态问题具有紧迫性。¹

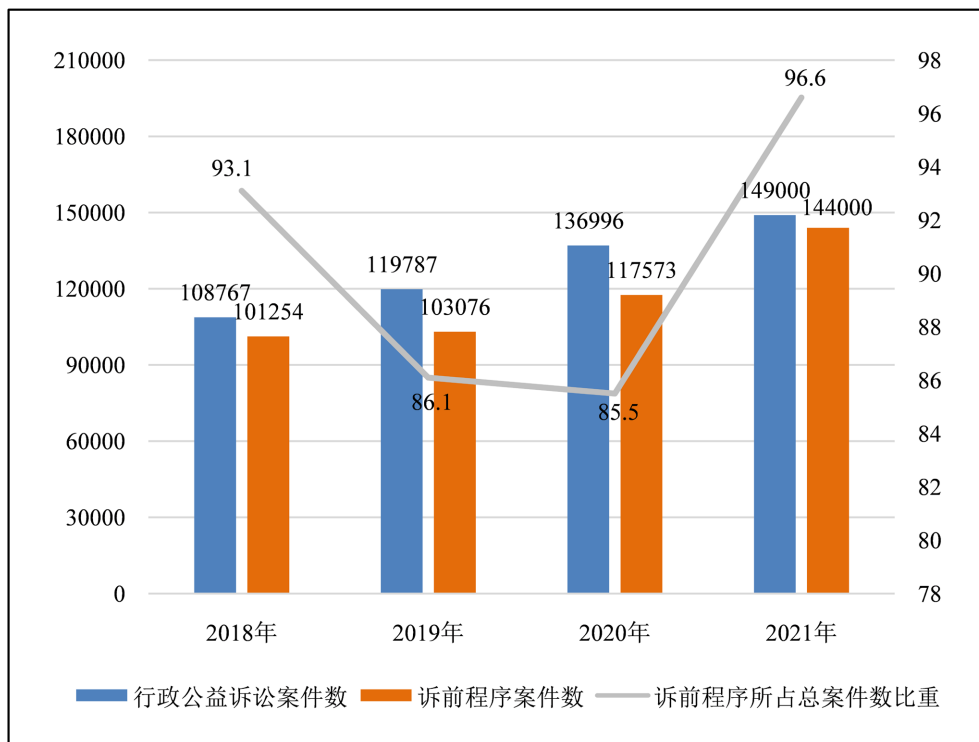


Figure 1. Statistics on the handling of administrative public interest litigation by procuratorial organs
图 1. 检察机关办理行政公益诉讼情况统计

但是在实践中，大多数的行政公益诉讼都是通过检察机关发出检察建议书的形式进行处理。通过统

¹ 贵州省六盘水市六枝特区人民检察院诉贵州省镇宁布依族苗族自治县丁旗镇人民政府不履行法定职责一审行政判决书，(2016)黔0181行初12号。

计, 笔者发现诉前程序在行政公益诉讼中所占比例高达 85%以上(详见图 1)²。正如前文所述, 前置程序是行政公益诉讼制度的必经程序, 但是如果绝大多数案件都是通过前置程序解决的, 那么该诉讼制度存在的意义和价值就得不到体现。

2.4. 提起行政公益诉讼的主体过于局限

自《行政诉讼法》2017 年修改以来, 明确了人民检察院是行政公益诉讼制度的唯一适格起诉人, 虽然人民检察院在环境保护和公共利益维护方面所具有的专业性和权威性具有先天的优势, 但是行政公益诉讼尤其是环境行政公益是关系到公共利益。

何为公共利益? 笔者认为“公共利益”关键在于“公共”。公共所涉及的是每一个社会成员, 是社会成员所形成的最普遍的共同利益。而有些环境行政公益所涉及的环境污染问题正是与社会公众和环境公益组织所息息相关的, 能够影响甚至危机到社会公众和环境公益组织日常生活的事件, 那么其作为首要的影响者对生态环境的破坏具有最直接、最真实的感受。但将行政公益诉讼的原告资格仅限于人民检察院, 不利于充分调动和发挥环境公益组织和社会公众在环境保护方面的积极性和积极作用。仅靠检察机关难免杯水车薪, 且与环境治理手段现代化的目标相悖。

3. 环境行政公益诉讼原告资格的域外借鉴

我国行政公益诉讼特别是环境行政公益诉讼尚处于初始阶段, 而英美法系国家在行政公益诉讼方面起步较早, 发展的比较完善[1]。因此需要在比较法视野下对英美法系国家的环境行政公益诉讼制度吸取精华, 去其糟粕。

3.1. 环境行政公益诉讼原告资格的域外考察

3.1.1. 美国

美国的行政公益诉讼制度在全球范围内应是起步最早的, 特别是环境行政公益诉讼制度。最早可追溯到 1970《清洁空气法》: “任何人都可以以自己名义向环保局局长提起诉讼, 指控其未履行法律规定的不是环保局局长自由裁量范围内的义务[1]。”由此可知美国的行政公益诉讼的原告资格范围是非常广泛的, 只要是法律规定的主体都可提出诉讼。而《清洁空气法》是美国环境行政公益诉讼开始的标志。

《美国环境法》中也对社会组织提起公益诉讼规定了等待期, 即社会组织应先向某行政机关发出通知, 通知应包含要提起诉讼的环境行政违法行为。通知发出后 60 日之内行政机关未能及时作出回复或合理处理的, 社会组织才能向法院提起环境行政公益诉讼。这项制度类似于我国对人民检察院所设置的前置程序。

在美国的环境行政公益诉讼制度中, 社会组织向人民法院提起行政诉讼的, 并不要求其违法的行政行为具有“严格的利害关系”。社会组织在起诉阶段, 只需证明公共环境受损的客观性和被诉行政行为的违法性即可。

3.1.2. 德国

德国立法对环境公益诉讼原告资格的设定是比较谨慎和小心的, 具体表现为环境团体诉讼制度。该制度的特点主要表现为以下几个方面: 一是团体诉讼必须为了维护公共利益为目的, 而不是私人目的否则违法。二是提起环境团体诉讼的“团体”其章程必须是依法设立的。三是被诉行政行为一旦认定为违反法院便可对其撤销, 而团体无需证明违法行为行为与其具有利害关系。

² 额尔古纳市人民检察院: 行政公益诉讼制度研究, 额尔古纳市人民检察院官网 <http://www.nmeerguna.jcy.gov.cn/>, 最后访问 2022 年 6 月 4 日。最高人民检察院: 《2019 年全国检察机关主要办案数据》、《2020 年全国检察机关主要办案数据》、《2021 年全国检察机关主要办案数据》, 最高人民检察院官网 <https://www.spp.gov.cn/spp/index.shtml>, 最后访问 2022 年 6 月 4 日。

德国的团体诉讼制度是其环境公益诉讼制服的代表，对其他国家发展和完善环境公益诉讼制度具有深远的影响。

3.1.3. 日本

日本的环境公益诉讼制度最早可追溯至 1962 年颁布的《行政案件诉讼法》。根据起诉主体和起诉原因可将日本的环境行政公益诉讼制度划分为事业者提出的环境行政公益诉讼和社会公众提出的环境公益诉讼。事业者即社会经济主体，一般指以营利为目的，依法受到环境行政机关管制的市场经济主体，如企业、公司等经营性主体。事业者提出诉讼的目的在于对抗行政机关的限制性规定，即行政机关附加在事业者身上的限制性条件过分苛刻，严重阻碍了其经济的运转。而公众提起诉讼的目的恰恰与事业者相反，公众多是由于行政机关对事业者的管控过于宽松，阻碍环境保活活动的正常开展，甚至对生态环境造成严重的损害。二者诉讼呈现出权益的对抗性。

在上面所提及的两种行政诉讼，社会公众诉讼是为了保护公共利益而设立的诉讼机制。所以日本对公众所提起的环境行政公益诉讼并不要求其与被诉的违法行政行为具有直接的利害关系。

3.2. 环境行政公益诉讼原告资格的域外启示

纵观域外各国行政公益诉讼原告资格的实践与理论，无论是英美法系国家还是大陆法系国家大多数都是将原告资格和利益范围相联系。这值得我国目前环境行政公益诉讼有关原告资格方面的借鉴。实际上，行政公益诉讼的原告是从法律上赋予其在诉讼的主体地位，依法对行政机关所作的行为提起诉讼，从而对行政机关活动进行监督。

对于我国的环境公益诉讼制度来说，法律只赋予了人民检察院具有原告资格。不可否认的是检察机关作为国家机关，无论是在取证能力、权威性等都具有其他主体不可比拟的优势。但是环境行政公益诉讼制度的目的在于保护环境公共利益，如果将其原告主体仅限于检察院，排除其他主体的参与，势必不利于实现设立该项制度的目的。所以为了保护生态环境，维护公共利益，应当适当的扩大环境行政公益诉讼的原告资格。

目前学界关于行政公益诉讼原告资格扩大的讨论焦点有二：一是将公民、社会组织纳入原告主体，与检察机关共同作为环境行政公益诉讼的原告。二是只赋予检察机关和专门的环境保护组织环境行政公益诉讼原告资格^[2]。笔者认为，结合我国目前的实际情况应当采取第二种观点，原因如下：我国的行政公益诉讼虽然规定的是客观诉讼模式但是在实际的践行中是主观诉讼模式。在主观诉讼模式主导下，只有证明其代表环境公共利益才能够获得像人民检察院的原告资格。这么一来，专门的环保组织就可以纳入到原告主体中。因为环保组织是依照法律规定的程序设立的，其设立的宗旨就是为了保护公共利益，并且具有独立的财产和诉讼地位，最重要的是在从事环境保护方面具有非常强的专业性。相较于检查来说更具有积极性，可以和检察机关进行良好的补充^[3]。但是公民自己提起行政公益诉讼的首要目的是为了维护私人利益，但由于公民对利用司法手段解决环境问题的意识还不够，所以一旦赋予了其原告身份就很容易造成滥诉，从而损失了有限的司法空间。但是也不可绝对地将公民完全的排除在外，当公民发现有关生态环境问题应及时向有关组织和机关进行报告。

4. 社会组织提起环境行政公益诉讼的可行性

4.1. 社会组织提起环境行政公益诉讼的理论基础

4.1.1. 私人检察总长理论

私人检察总长理论为社会组织作为适格原告提供了充足的理论基础，私人检察总长理论最早起源于

美国上世纪四十年代的伊克斯事件[4]。该案件的原告与被告之间没有直接的利害关系，但为了维护公共利益提出诉讼。法官为了解决这一争议，从公共检察官延伸出私人检察官理论，即联邦议会根据宪法，赋予了非政府部门的组织或个人起诉权，即使起诉的目的在于维护公共利益也是可以的。该理论在美国、英国等国家得到广泛的应用，使其环境公益诉讼得到良好的发展。

私人检察总长理论的核心要点就在于维护公共利益。可以授权检察总长对相关公权利主体的行为进行审查，同时也可以指定其他主体代替检察总长作为私人检察总长对公共利益进行保护。这么一来，为了维护公共利益使原来没有原告资格的当事人可以以“私人检察官”的身份参加诉讼，而不用纠结与被告权益是否具有利害关系[5]。

将私人检查总长理论引入到环境行政诉讼中可以使专门的社会组织具有原告资格，从而补充检查机关在环境行政诉讼制度中的局限性。

4.1.2. 利害关系理论

在传统法学理论中，利害关系理论一直处于主导地位，其所强调的就是原告必须与被告行为具有利害关系[6]。行政公益诉讼制度尤其是环境行政公益诉讼制度的目的是为了公共利益，维护生态环境。环境行政公益诉讼虽然被告行政行为是行政机关的不作为或者不符合要求作为，但是其最所追求的目标依然是环境公共利益。而作为专门的环保公益组织其设立的目的与该制度具有高度的契合性，那么就符合环境行政公益诉讼制度所强调了原告资格与被告行政行为具有利害关系[7]。譬如辽宁省抚顺市东洲区人民检察院督促整治东洲河阿金沟段水环境行政公益诉讼案(以下简称东洲河案)³。在该案件中人民检察院在对市生态局发出检查建议后，市生态局依法对中国石油抚顺石化公司石油二厂作出行政处罚等具体行政行为。但是受损的公共利益并没有得到全面恢复，故人民检察院向东洲区人民法院提起诉讼。

检察机关是基于宪法所赋予的监督权对行政机关不作为或不正当行使职责进行管理。检察机关对行政机关提起诉讼的根本原因就在于修复和恢复受损的社会公益。正如上文东洲河案，虽然行政机关积极履行职责作出具体的行政行为，但是生态环境并未完全恢复原状。所以将专门的环保公益组织纳入到环境行政公益诉讼原告资格内，有利于保护生态文明，符合生态文明建设的要求。

4.2. 社会组织提起环境行政公益诉讼的优势

4.2.1. 专业性

相对于检察机关而言，专门的环保组织具有更加专业的优势。专门的环保组织其成员大多数为环境保护方面的专家和人才，其对生态环保领域有足够的了解和认识，并且长期从事环境保护方面的工作具有丰富的经验。众所周知，环境破坏所涉及的问题复杂且严峻，公共利益的恢复需要经历一个比较长的周期。所以无论是从法律上还是实践上，环保组织相对于公民更具有优势地位[8]。

4.2.2. 公益性

目前，我国的环保组织无论是公办还是民间自发形成的都是非盈利性质的，其设立的目的都是为了保护公共利益。而环保组织的章程就是为了保护公共环境利益，所以在其自身形成上就具有其他主体不可替代的公益性[8]。

而环境行政公益诉讼制度设立的目的是为了保护公共的环境利益而非私人利益，这点与环保组织的设立目的是高度契合的，所以环保组织是天然的公共利益代表人。

再者，环保组织是由各自独立的公民所组织而成的，其在追求设立目的为之行动时，就要求其保护环境公共利益和社会群众的切身利益且不为其他利益所驱动，这在客观上也弥补了社会公众参与度的缺

³ 最高人民法院发布十三起“公益诉讼守护美好生活”专项监督活动典型案例之三：辽宁省抚顺市东洲区人民检察院督促整治东洲河阿金沟段水环境行政公益诉讼案。

失。所以基于此我们更应该将社会组织纳入到环境行政公益诉讼原告资格范围内[9]。

4.2.3. 独立性

检察机关虽然是宪法授予的国家监督机关，具有自己的管理系统。但是在实践中检察机关难免会受限于当地政府或行政机关，其独立性难免会或多或少的受到影响。而环境行政公益案件往往与一个地方的经济挂钩，当地政府及其行政机关为了经济的发展难免会放弃环境保护。在这种情况下地方检察机关提起环境行政公益诉讼难免会受到当地政府的影响。社会组织是由多个具有共同意愿的公民所创设的独立组织，所以其在自身的运营和发展方面不受政府机关和其他主体的干涉与约束。因此，将社会组织纳入到行政公益诉讼原告范围内，会更有利于保护公共利益和生态环境。

5. 社会组织提起环境行政公益诉讼的构建

5.1. 法律上赋予社会组织环境行政公益诉讼的原告资格

著名法谚称“没有原告就没有法官”，可见原告对于诉讼的重要性[10]。《民事诉讼法》已经明确社会组织可以作为原告提起民事公益诉讼，并且其多元化起诉模式也为扩宽环境行政公益诉讼原告范围提供了宝贵的借鉴模板。我国的《环境保护法》第58条也规定了社会组织可以向人民法院提起诉讼，但对能够提起诉讼的社会组织的条件进行了过于严格的规。在环境行政公益诉讼领域应当适当的降低社会组织提起诉讼的门槛。然而早在环境行政公益诉讼制度立法之前，司法实践中已有环保公益组织提起环境行政公益诉讼的案例。譬如江苏淮安不可移动文物案，在该案件中中国生物多样性欢呼与绿色发展基金会就以原告起诉被拆迁建筑的所有权人、淮安市清河区住房和城乡建设局、淮安市清河区文化广电新闻出版局、淮安市清河区人民政府(清河区后来与清浦区合并成立现清江浦区)四方为被告向法院提起环境公益诉讼[11]。因此，基于此主张赋予社会组织提起环境行政公益诉讼的原告资格是必要的。

基于上述所论，检察机关作为唯一的环境行政公益诉讼的适格当事人存在着较多的局限性和弊端。然后社会组织作为我国生态环境保护的主要力量具有天然的优势，社会组织除了能够补充检查机关单一主体的局限性外，还可以有效的聚集群众力量，扩宽公民参与，同时社会组织具备相当强的专业能力在面临生态环保问题时能够提高效率，抓住恢复生态的关键点。所以，从完善环境公益诉讼的长远视野来看，我国应当赋予社会组织提起环境行政公益诉讼原告资格，弥补当前的法律空白。这对于我国建设生态文明大国，实现经济的长远发展具有不可比拟的作用。

5.2. 建立跟踪督促制度

由于生态环境问题自身具有特殊性，检察机关在对行政机关作出检察建议后往往无法做到及时跟进和督促，最终导致履行期限届满启动环境行政公益诉讼。而检查建议自身不具有强制性，对行政机构不成刚性的约束，得不到足够的重视。

为了能够有效发挥前置程序的作用和价值，应当设立社会组织对收到检察建议后的行政机关履职情况进行后续的跟踪督促制度[12]。在检查机关发出检察建议后，由社会组织介入。社会组织应当与行政机关进行及时的沟通和联络，对于环境修复中的重点难点疑点问题进行交流探讨，充分发挥社会组织在生态环境保护方面的专业性。督促行政机关及时的履行职责，对于依旧懈怠履职的行政机关，社会组织可以向上一级的行政机关通报其不履职的情况，或者向检察机关汇报，由检察机关提请同级人民代表大会或者常委会进行专门监督。

6. 结语

环境问题是我国现代化建设不可避免的重要问题，只有保护好环境才实现经济的高质量发展，才能

更好的推进中国式现代化的进程。将环保组织纳入到环境行政公益诉讼制度是时代的要求，也是对我国公益事业保护的一大进步。

参考文献

- [1] 黄辉, 沈长礼. 扩展与限缩: 环境行政公益诉讼原告资格之确定[J]. 合肥工业大学学报(社会科学版), 2020, 34(5): 40-46.
- [2] 曾哲, 梭娅. 环境行政公益诉讼原告主体多元化路径探究——基于诉讼客观化视角[J]. 学习与实践, 2018(10): 22-28.
- [3] 展振宇. 环境行政公益诉讼原告主体资格扩大研究[J]. 黑龙江生态工程职业学院学报, 2020, 33(2): 71-73+84.
- [4] 张辉. 美国公民诉讼之“私人检察总长理论”解析[J]. 环球法律评论, 2014, 36(1): 164-175.
- [5] 余彦, 黄金梓. 对检察机关垄断行政公益诉讼起诉资格之质疑及正位——以环境行政公益诉讼为分析重点[J]. 常州大学学报(社会科学版), 2018, 19(1): 12-19.
- [6] 翁岳生, 主编. 行政法[M]. 北京: 中国法制出版社, 2009.
- [7] 姜明安, 主编. 行政法与行政诉讼法[M]. 第六版. 北京: 北京大学出版社.
- [8] 贾超. 社会组织提起环境行政公益诉讼研究[J]. 合作经济与科技, 2022(8): 188-190.
- [9] 章剑生. 现代行政法专题[M]. 北京: 清华大学出版社, 2014.
- [10] 王灿发, 程多威. 新《环境保护法》下环境公益诉讼面临的困境及其破解[J]. 法律适用, 2014(8): 46-51.
- [11] 张式军, 赵妮. 环境行政公益诉讼中的和解制度探究[J]. 中州学刊, 2019(8): 55-62.
- [12] 缪颖. 环境行政公益诉讼诉前程序探究[J]. 四川环境, 2022, 41(1): 240-244..