

# 环境民事公益诉讼主体资格的研究

刘 洋

甘肃政法大学法学院, 甘肃 兰州

收稿日期: 2023年2月16日; 录用日期: 2023年2月27日; 发布日期: 2023年3月27日

## 摘 要

目前,在理论界对于人民检察院、行政机关与公民个人是否具有环境民事公益诉讼的主体资格仍有争议。但现行法律已经赋予了人民检察院、法律规定的机关和有关组织相应的主体资格,同时将公民个人排除在适格原告之外。人民法院在具体诉讼中,对上述三个主体的主体资格审查总体呈现放宽、鼓励、支持以及引导的态度。厘清人民法院对于环境民事公益诉讼的主体资格问题,有助于司法实践中裁判标准的统一,也有助于推动相关理论研究的发展。

## 关键词

环境民事公益诉讼, 主体资格, 立法现状, 社会组织

# Research on the Subject Qualification of Environmental Civil Public Interest Litigation

Yang Liu

Law School, Gansu University of Political Science and Law, Lanzhou Gansu

Received: Feb. 16<sup>th</sup>, 2023; accepted: Feb. 27<sup>th</sup>, 2023; published: Mar. 27<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

At present, there are still disputes in the theoretical circles about whether the People's Procuratorate, administrative organs and individual citizens have the subject qualification of environmental civil public interest litigation. However, the current law has endowed the People's Procuratorate, the organs and relevant organizations stipulated by the law with corresponding subject qualifications, while excluding individual citizens from the qualified plaintiff. In the specific litigation, the people's court generally relaxed, encouraged, supported and guided the subject qualification examination of the above three subjects. Clarifying the subject qualification of the People's

court for environmental civil public interest litigation will help to unify the judgment standards in judicial practice and promote the development of relevant theoretical research.

## Keywords

Environmental Civil Public Interest Litigation, Subject Qualification, Legislative Status, Social Organization

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/>



## 1. 引言

环境公共利益没有法律上直接利害关系人，因此在民事公益诉讼中，对主体的资格问题需要加以关注。目前，我国环境民事公益诉讼的主体是符合法律规定的社会组织、公益团体和机关等组织单位，而不包含公民个人。这在一定程度上导致诉讼主体的范围过于狭窄，使得环境民事公益的维护不尽人意。随着法律的不断完善与发展，主体范围的扩展成为一种趋向。

## 2. 环境民事公益诉讼主体问题立法现状

目前，在我国一共有三部法律与一部司法解释对环境民事公益诉讼的主体资格作出了形式与实质条件的规定与要求。三部法律分别为《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国环境保护法》与《中华人民共和国海洋环境保护法》，一部司法解释是《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》[1]。

### 2.1. 实体法规定

2014年新修订的《环境保护法》在第五十八条中规定了因环境污染而遭受利益损害的社会组织的起诉条件，法条明确了原告组织的形式要求。《海洋环境保护法》第八十九条是现行法律中唯一针对行政机关提起环境民事公益诉讼予以明确的条款，规定了海洋环境监管部门可以对其职责监管下的一系列重大环境破坏行为提起诉讼，有权对破坏海洋环境责任者提出损害赔偿要求，这代表有关行政机关同样具备原告主体资格。

### 2.2. 程序法规定

环境公益诉讼主体资格在新修订的《民事诉讼法》也有规定。第五十五条明确了人民检察院的起诉条件：“在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下，可以向人民法院提起诉讼”，在这项法律中正式明确了检察院作为提起环境公益诉讼的起诉人。《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》对于相关法律条文的词句作了详细解释说明，为司法机关能够更好审查环境民事公益诉讼主体资格提供了理论支持与参照标准[2]。

从上述法律与司法解释可以得出：目前我国，具有环境民事公益诉讼原告资格的再立法上只有人民检察院以及法律规定的机关如国家海洋局，和符合法律规定的社会组织，个人被排除在外。

## 3. 环境民事公益诉讼主体资格的审查

本文拟从对人民检察院主体资格的审查，对“法律规定的机关”资格的审查以及对“有关组织”资

格的审查三个角度来讨论对人民法院对于环境民事公益诉讼诉讼主体资格的审查问题<sup>[3]</sup>。

### 3.1. 对人民检察院主体资格的审查

在司法实践当中，检察院作为诉讼主体的资格审查问题并无争议，到目前还不存在法院认定检察院不符合环境民事公益诉讼适格原告的情况。在立法上对检察院的环境民事公益诉讼主体资格有较为完备的规定。例如在 2021 年修订的《民事诉讼法》第五十八条中规定，人民检察院在履行职责的过程当中，发现存在食品药品安全、生态资源保护等损害公共利益的行为时，人民检察院可以在有关机关和组织不起诉的情况下，向法院提起公益诉讼。也就是说当发生侵害社会公共利益的行为时，与之相关的组织机关都未因此向法院提起诉讼，按照《民事诉讼法》第五十八条的规定，人民检察院即可按照法律规定，履行自己的职责，成为适格原告并代为发起民事公益诉讼。因此检察院作为民事诉讼的主体资格审查问题并不复杂。

### 3.2. 对“法律规定的机关”资格的审查

上文中提到的 2021 年修订的《民事诉讼法》第五十八条对检察院作为诉讼主体的资格进行了详细明确的规定，然而在法条中提到的“法律规定的机关”，并未对其进行进一步的细化。最高院的司法解释也只是提及了法律规定的机关，没有对法律规定的机关作出阐释。

对于诉讼主体的规定，明确有法律依据的只有《海洋环境保护法》中的海洋局，但是通过司法裁判文书网的检索，江苏省人民政府、重庆市人民政府、新郑市薛店镇花庄村村委会都曾作为原告出现在环境民事公益诉讼当中。可见在司法实践中，村民委员会、市政府与省政府等行政机关的原告主体资格得到了人民法院的支持与认可。

在司法实践当中人民法院对“法律规定的机关”做了扩大解读，既包括如中国海洋局这种由《海洋环境保护法》作出规定的行政机关，也包括目前立法上尚未作出规定，但根据公益诉讼的立法目的，在司法实践中应当认定为适格主体的行政机关。

### 3.3. 对“有关组织”资格的审查

要理解“有关组织”的概念，对其进行清晰的理解，就要把目光投向法律规定，《环境保护法》及相关司法解释明确规定了社会组织是依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记的，专门从事环境公益保护活动且年限必须满五年，才可以提起公益诉讼。对有关组织资格认定的重点在于环境公益保护组织与诉讼中涉及的公共利益是否存在关联性，以及何为“关联性”。这些均没有明确标准，需要人民法院的主审法官在个案中具体把握。

## 4. 起诉主体范围的扩展

### 4.1. 对于检察机关的职能定位

检察机关的诉讼地位是公益诉讼中的核心问题。2015 年，检察机关在公益诉讼中为“公益诉讼人”<sup>1</sup>。在 2018 年，明确为“公益诉讼起诉人”，即原告当事人<sup>2</sup>。这样的规定是为了体现民法基本原则中的当事人诉讼地位一律平等。所以“公益诉讼起诉人”使得检察机关与其它起诉主体之间有了平等的法律地位。

检察机关本身还具有法律监督的职能，可以同过诉讼监督或者检察建议的形式进行法律监督。在这

<sup>1</sup>按照党的十八届四中全会“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”的部署，2015 年 7 月十二届全国人大常委会第十五次会议通过决定，授权最高检在北京、内蒙等 13 个省、自治区、直辖市开展为期两年的提起公益诉讼试点。

<sup>2</sup>2018 年 3 月最高人民法院、最高人民检察院联合发布《最高人民法院最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》，明确检察机关“公益诉讼起诉人”身份。

样的情境下，检察机关就具有了双重身份，而不能一个人既是运动员又是裁判，需细化分工其职能，其实施“法律监督”的对象是法院在诉讼中是否依法审判和执行，在诉讼活动中检察机关只能充当诉讼平等当事人[4]。检察机关可在诉讼活动结束后，针对违法审判等行为依据法律程序启动监督，向法院申请再审、提出检察建议等，而不是当庭提出，在法庭时，检察机关只是诉讼当事人。还要注意到在实际中当事人双方地位不等的情况，应当设置前置程序，对于检察机关进行约束。环境民事公益诉讼中，检察机关与被告自身实际诉讼能力客观存在不对等，被告诉讼能力较为弱势，检察机关提起该诉要适当谦抑，适时适度介入。总之，在民事公益诉讼活动中要正确对待检察机关的职能定位，不能凸显检察职能或强调检察机关的突出地位，不能突破法律的现有规定和基本原则。

#### 4.2. 对于环保行政机关诉权的明确

首先环保行政机关拥有专业性和处理复杂案件的能力，在收集与识别证据、环境监测和损害评估等方面的专业知识是其他主体所不具备的。其次，可以用司法权去弥补行政措施的不足之处，让司法权作为最后的防线。让环保行政机关成为起诉主体，与司法机关形成合力更加有利于环境保护与防治污染。但是，不能突然、短时间内就笼统的授予所有的行政机关提起公益诉讼的主体资格。目前在省市两级除了政府和海洋环境保护部门外，应当通过法律明确的规定授权环境保护领域的主管部门起诉地位，将其诉权严格制度化。在我国社会情况下，环保行政机关提起环境民事公益诉讼，要做到不能以行政权干扰司法判断，不能影响司法的独立审判，防止在具体环境案件中，因行政权的过于强大导致环境公益诉讼沦为公权力的另一种替代品[5]。

#### 4.3. 对于社会组织适当放宽

《环境保护法》及相关法律明确规定了社会组织的年限必须满五年，才可以提起公益诉讼。在法律条文上有这样的设计是担心一些临时成立的社会组织缺乏必要的经验、资历不够，再者是为了防止滥诉的考量。从社会实际的情况来看，能够达到法律明文规定的社会组织还是较少的。在现在全社会都去积极支持环境保护的这样一个热潮下，对于能够提起诉讼的主体要适当的放宽。如果说是在立法之初要保持谨慎和克制的话，那么现在就要考量适当的放宽了。进一步放宽是根据我国生态环境保护的迫切需要，应当倡导更多的环保组织参与到其中来，不能因为“滥诉”，而止步不前，这样只会损害公众参与环境保护的积极性，不利于环境保护的向前发展。

政府应当制定优惠政策，如聘请律师、采购服务等，为社会环保组织提供助力。对于那些一般的社会环保组织，可以考虑组建一个平台，在这个平台中将各个组织的力量集中起来，成立专家技术小组，提高其诉讼业务水平[6]。对于五年的年限要求可以适当的放宽，如在成立的这几年来内拥有丰富的诉讼经验，拥有相当数量的实践案例，可以考虑其参与资质。可以在网络上建立名单清单制度，对于大众来说，哪些组织可以去向法院提起诉讼，还是有些不清晰的。因此，政府的民政部门可以对于符合条件的组织详细列明，公布在网站上，并定期更新，以便大众查询，这样也能更好督促登记在策的组织积极认真的履职。

#### 4.4. 对于公民个人拥有起诉权的展望

环境主管机关等国家机构作为规制主体，而规制受体则是污染企业等，规制受益人是社会公众。环境公益诉讼正是基于规制主体对规制受体执法不力，疏于或者怠于履职损害了社会普遍利益，那么规制受益人由于对“公共政策实施的不满”而为了保护社会公众的普遍整体利益而提起公益诉讼。近年来，公民通过各种渠道进行环境投诉举报的案件数量逐年攀升。

之所以公众以大量举报投诉的形式表达对环境公益的关注，是因为法律没有赋予其公益诉讼起诉

主体地位，公民个人没有表达诉求的司法渠道，是被现有立法严格排除在诉讼之外。当公民是环境破坏的直接受害者时，只能通过普通的民事侵权诉讼，也就是私益诉讼来表达诉求；当公民与环境破坏没有法律上的利害关系或没有“可以为人所感受到的利害关系”时，便被排除在诉讼之外，此时既不符合通过私益诉讼保护环境的利害关系条件，也不具有通过公益诉讼保护环境的起诉主体条件。作为受生态环境损害影响最大、影响最终的公民个人只能作为旁观者等待若干法定的公益代表机构或组织代为维权，背离公益诉讼作为一种公众参与机制的本质[7]。

环境公共利益作为社会大众利益，与每一个个体息息相关。事实上，无论环保行政机关还是检察机关或是公益组织，都难以全方位对环境安全进行监控，而公民能够第一时间发现生活中的环境问题，并能快速反应及时采取保护行为，能够有效弥补行政执法中的不足。在执法者履职不力、放任环境被损害之时，特别是存在危及公众生命健康可能时，公共利益的享有者在穷及行政渠道、社会救济、自力救济等各种方式仍不能实现保护环境公共利益目的时，就应该赋予公民个人诉诸法院、借助司法这一最后防线保障公共环境权益的资格，这也应当是法治社会公民的迫切需求。事实上公民成为起诉主体能够增进环境公益诉讼本身的积极主动性，对关注环保的其他主体也是一种督促。公民个人作为社会的最小分子，是生态环境的最终感受者。公民以当事人身份参加司法诉讼可以充分调动其社会管理、公共利益保护的积极性，符合现代国家治理的基本理念，是我国全面依法治国中公民环境知情权、环境参与权、社会管理权的具体体现[8]。公民个人以当事人身份参加公益诉讼，可以增加决策的民主性，进而保证处理过程的合法性，听取公众意见和对相关利益群体进行平衡从而增强处理结果的合理性，这是公民个人应当成为法定起诉主体的正当理由。

## 5. 起诉主体位序的安排

对于行政环保机关与社会组织的安排上，应当有两种方案[9]。第一种方案是先有行政环保机关提起环境公益民事诉讼，再由社会环保组织提起。这种方案考虑了诉讼的一致性，可以很大程度上节省诉讼资源，避免滥诉。第二种方案是双方都可以提起诉讼，在顺位上没有先后之分。从理论的建构来说，第二种方案是最好的诉讼顺位结构，但从实际来说，目前我们应当对于谁先起诉的顺位做出区分，而且必须是行政环保机关先提起，社会环保组织后提起，这是比较稳固的结。

新修订的《民事诉讼法》明确检察机关提起公益诉讼的补充作用，“前款规定的机关和组织”不积极行使诉权时，检察机关应先公告督促其诉讼，前者仍不提起诉讼的，检察机关才能为了保护环境提起环境民事公益诉讼[10]。也就是说立法已经明确检察机关列于行政机关和社会组织之后提起诉讼，这种立法设置一方面旨在尊重其他原告的诉权，环保组织在检察机关之前提起诉讼，也可促使检察机关充分履行法定职责，同时是增进公众参与、社会监督的一种有效方式。因此，将检察机关放在顺位较后位置，从严格遵循民事诉讼法基本原则角度看，不至于过分强化民事程序中的检察公诉职能，同时也有利于检察机关司法审查和司法监督职能的实施[11]。

与行政机关、社会组织及检察机关相比，公民个人自身财力及专业能力等相对较弱，其诉讼能效在各类起诉主体中处于最低水平。根据本文前述分析，就现阶段而言，在立法明确赋予公民个人起诉主体地位后，公民个人可在检察机关不提起环境民事公益诉讼的情况下，通过法定程序和法定条件向法院提起环境民事公益诉讼，根据目前现实情况故而将其作为末顺位起诉主体最为合理。

## 6. 结语

虽然在学界存在不少争议，但我国法律目前仍未赋予公民个人提起环境民事公益诉讼的主体资格，对公民个人的主体资格应持鼓励、引导与规范态度，对“法律规定的机关”与“有关组织”均做适当的

扩大解读。任何法律制度的设计都不会一步到位，科学、民主、合理的起诉主体制度设计才是走向法治国家的必由之路，中国在设计环境公益民事诉讼制度时既要考虑到我国的实际情况，又要与时俱进，借鉴其他国家关于民事公益诉讼主体资格制度较为先进和成熟的经验以及立法规定，完善我国民事公益诉讼主体资格制度的立法规定，充分发挥各类主体的优势和特点，用更全面的方式维护公共利益。

### 参考文献

- [1] 谢伟著. 环境公益诉权研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2016.
- [2] 伊媛媛. 环境权可塑性研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016.
- [3] 高桂林, 刘敏. 我国环境行政公益诉讼前置程序研究[J]. 广西社会科学, 2018(1): 98-105.
- [4] 罗丽. 我国环境公益诉讼制度的构建问题与解决对策[J]. 中国法学, 2017, 197(3): 244-266.
- [5] 肖琪畅. 法律修订视角下环境民事公益诉讼主体问题探索[J]. 时代法学, 2019, 17(1): 72-79.
- [6] 齐玓. 我国环境公益诉讼中的原告适格问题: 困境与出路[J]. 现代法治研究, 2017, 4(4): 57-64.
- [7] 孙洪坤, 孙少炯. 生态环境损害赔偿权利人资格之反思与重构[J]. 环境保护, 2021, 49(8): 51-55.
- [8] 李众众. 我国环境公益诉讼原告资格问题研究[D]: [硕士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2018.
- [9] 戴群枝. 我国环境公益诉讼原告资格研究[D]: [硕士学位论文]. 广州: 华南理工大学, 2018.
- [10] 刘正锐. 环境民事公益诉讼中公民原告主体资格研究[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 兰州大学, 2020.
- [11] 武恒旭. 我国民事公益诉讼起诉主体制度研究[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 兰州大学, 2020.