

# 行政机关作为环境公益诉讼原告的思考

尹铭育, 张雨檬

西南交通大学公共管理与政法学院, 四川 成都

Email: 985740027@qq.com

收稿日期: 2020年9月10日; 录用日期: 2020年9月21日; 发布日期: 2020年9月28日

---

## 摘要

新《民事诉讼法》确立了环境公益诉讼制度, 法律规定了一定的主体可以提起环境公益诉讼。然而, 原有的主体限制并不符合环境公益诉讼进一步发展的要求, 有不少学者提出赋予公民、行政机关、检察机关提起原告诉讼的资格。在我国, 行政机关作为环境公益诉讼原告提起公益诉讼在合理性和效益性上都值得探讨。本文将通过对诉讼结构、行政机关作为原告的实际效果的介绍以及与外国的对比, 阐明行政机关为什么不适合被赋予原告资格。

## 关键词

环境公益诉讼, 原告资格, 行政机关

---

# Thoughts on Administrative Organs as Plaintiffs in Environmental Public Interest Litigation

Mingyu Yin, Yumeng Zhang

School of Public Management and Law, Southwest Jiaotong University, Chengdu Sichuan

Email: 985740027@qq.com

Received: Sep. 10<sup>th</sup>, 2020; accepted: Sep. 21<sup>st</sup>, 2020; published: Sep. 28<sup>th</sup>, 2020

---

## Abstract

The new "Civil Procedure Law" establishes an environmental public interest litigation system, and the law stipulates that certain subjects can initiate environmental public interest litigation. However, the original subject restriction does not meet the requirements of the further development

of environmental public interest litigation. Many scholars have proposed to grant citizens, administrative agencies, and procuratorial agencies the qualifications to bring plaintiffs. In our country, as the plaintiff of environmental public interest litigation, the administrative agency's public interest litigation is worthy of discussion in terms of rationality and effectiveness. This article will introduce the litigation structure, the actual effect of the administrative agency as the plaintiff, and the comparison with foreign countries to clarify why the administrative agency is not suitable for being guaranteed the status of the plaintiff.

## Keywords

Environmental Public Interest Litigation, Plaintiff Qualification, Administrative Agency

Copyright © 2020 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. 行政机关能否作为环境公益诉讼原告的概述

### 1.1. 国内法规规定

环境公益诉讼是关于保护环境的公益性诉讼,与普通诉讼不同,环境公益诉讼是指公共环境受到不法的破坏时候,一定的主体为维护公共利益而向人民法院提起的诉讼。2012年《民事诉讼法》修订,第五十五条第一款的规定“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”<sup>1</sup>,首次从立法上确认了环境公益诉讼制度。在传统的民事诉讼中,“与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织”<sup>2</sup>才能作为诉讼的适格原告,而公益诉讼的起诉主体是法定的,公益诉讼是基于公共利益而提起的诉讼,欲诉讼的主体恒不能满足民事诉讼法对原告资格的限定,因此什么主体应当成为法定的环境公益诉讼主体具有极大的思考空间。

根据我国的《民事诉讼法》《环境保护法》以及相关法律和司法解释规定,在立法层面检察机关与符合法律规定的社会组织可以作为环境公益诉讼的原告,行政机关一定程度在立法上是被排除成为原告的。

### 1.2. 国内学者观点

我国立法层面排除了行政机关作为环境公益诉讼原告的可能,然而学术界仍有许多支持行政机关作为环境公益诉讼原告的观点。例如王东艳[1]在《行政机关提起环境公益诉讼的经济学分析》一文中认为行政机关是公共利益所有权者,能够代表“公益”<sup>3</sup>,且从效率方面来考虑,行政机关能够掌握相关的环境信息,在提起诉讼时举证方便且有力。但是,龚学德[2]在《论行政机关提起环境公益诉讼的弊端》一文中,则具体地通过效益的判断说明了行政机关被赋予环境公益诉讼原告资格可能衍生出“公益行政”这样不正常的现象<sup>4</sup>,同时也使得“官”告“民”现象泛化,不利于环境公益诉讼和整体法治的发展。在学术界,关于行政机关能否作为环境公益诉讼原告,支持者与反对者均有,但是反对者占据了大多数。

<sup>1</sup>2017版《民事诉讼法》第五十五条规定。2012年《民事诉讼法》修订之前,法条中没有关于公益诉讼的规定。

<sup>2</sup>2017版《民事诉讼法》第一百一十九条的规定。

<sup>3</sup>王东艳《行政机关提起环境公益诉讼的经济学分析》;《产业经济》。

<sup>4</sup>龚学德《论行政机关提起环境公益诉讼的弊端》;《山西财经大学学报》2012年第5期。

### 1.3. 国外相关法律、制度规定

美国是最早建立环境公益诉讼制度的国家,也是环境公益诉讼制度最完备的国家之一。美国的环境公益诉讼主体资格十分宽泛,主要来源于“公民诉讼理论”<sup>5</sup>。美国1970年《清洁空气法》第304条,即著名的公民诉讼条款,规定任何“人”都可以对美国政府、行政机关、公司、个人等提起诉讼。此后美国在环保方面先后颁布了22部法律法规,进一步明确了个人、环保组织、政府机关、检察机关等的原告主体资格,行政机关也包括在内<sup>6</sup>。美国的公民诉讼事实上包括两部分内容,首先是对排污者的公民诉讼;其次是对行政机关,特别是没有认真履职的环保局局长的诉讼(环境行政公益诉讼),实质上是针对行政机关的不作为<sup>[3]</sup><sup>7</sup>。环境公益诉讼中,行政机关的原告主体资格模式是以“环境信托理论”为基础建立起来的。环境信托理论源于公共信托理论,是美国的约瑟夫·萨克斯教授在其《自然资源法中的公共信托理论:有效的司法干预》一文中将公共信托理论运用到环境法律改革后得出的新的概念。其目的的公益性是其根本属性和核心要件。在1892年伊利诺斯中央铁路公司诉伊利诺斯州一案中,联邦最高法院的判词确认了州对其区域内的自然资源所有权是基于公众的委托而产生的所有权,为公共信托理论在环境保护领域的适用开辟了道路<sup>[4]</sup>。由此可见,作为环境公益诉讼制度最为发达的美国,是赞成且支持行政机关拥有原告主体资格的。此外,美国还确立了“私人检察总长制度”,即国会可直接授权政府对违法的行政行为提起诉讼。无疑这也是对行政机关原告主体资格的确认<sup>[2]</sup>。

日本司法部是国内最高司法机关,负责管理政府的法律事务<sup>8</sup>。其主要任务是管理政府的法律事务,执行司法裁判,管理拘留、监狱和社会转型,指导公安侦查监察工作,安排执法人员的选拔和移民。司法部拥有很大的权力,涉及几乎所有司法活动,从公开审判到实施,从刑事到民事几乎所有的司法活动。日本法律规定法务省有权提起环境公益诉讼,同时也是1952年颁布的《民事法律扶助法》所指定的为公益诉讼提供法律援助和财政支持的制定机关。

在英国,检察官诉讼是常用的方式,经历了一个从私人只能请求检察长同意后,以检察长的名义提起环境公益诉讼到社会成员可以担任“私人检查官”的转变<sup>9</sup>。可见在私人方面,始终离不开“检察官”这一角色。但是,英国的地方环境行政机关可以以自己的名义直接提起有利于本地区环境利益的诉讼<sup>10</sup>,而不必征得检察长的同意,也无需采取“告发人诉讼”的模式。英国政府还赋予一些公职人员,比如公共卫生检查员,以特别诉权<sup>11</sup>。可见,英国的环境公益诉讼也可以由行政机关提起。

## 2. 行政机关作为环境公益诉讼原告有违“环境公共财产”论和“公共信托”理论<sup>12</sup>

环境公益诉讼的立法初衷是为了通过法律手段来保障环境公共利益,受到破坏时能得到有效的司法救济<sup>13</sup>。维护环境生态公共利益是环境公益诉讼要追求的目标,依据民事诉讼法的原告适格理论的逻辑来推理,应当是一个能够代表公共利益的所有权者成为适格的原告,行政机关作为实践中多数情况被授权的社会公益维护者的形象应当也拥有环境公益诉讼原告资格,就环境公共利益来说在我国也是基于国家实体的授权由专门的环境行政机关来进行管理和调配,行政机关作为公共环境资源的合法的授权代表者,拥有一定的调配和管理权的同时,理应承担维护保护环境公共的义务,当环境公共利益受到侵害

<sup>5</sup> 张芸瑛《对新〈民事诉讼法〉确立公益诉讼的质疑》;《商》2012年23期。

<sup>6</sup> 黄锴,胡苑《美国环境公益诉讼制度》;《人民法院报》2005年。

<sup>7</sup> 贾志民,王敏《从美国环境公益诉讼制度谈中国环境保护问题的法律对策》;《华北电力大学学报(社会科学版)》2007年4期。

<sup>8</sup> 董开军《司法行政学》中《第五节 国外司法行政制度》;中国民主法制出版社2007年9月。

<sup>9</sup> 黄士元《关于构建检察机关提起公益诉讼制度的思考》;山东大学2011年。

<sup>10</sup> 侯健《论我国行政公诉讼之构建》;复旦大学2005年。

<sup>11</sup> 张庆立《污染环境罪附带民事诉讼若干疑难问题探析》;2014年10月第四届京津冀渝法治论坛。

<sup>12</sup> 陈德敏《环境法原理专论》中《四、构建我国环境公益诉讼制度》;法律出版社2008年。

<sup>13</sup> 贾登勋《环境与资源保护法丛论 第二辑》;兰州大学出版社2007年3月。

的时候, 行政机关有权利也有义务运用某些途径来维护环境公共利益。

然而根据“环境公共财产”论和“公共信托”理论以及我国的宪法规定, 在我国, 环境资源属于全体国民, 国家只是受全体国民委托代位行使环境的管理权, 承担相应保护环境的义务<sup>14</sup>。根据我国《民事诉讼法》的规定, 行政机关作为“法律规定的机关”而享有环境公益诉讼的原告主体资格, 但是, 我国仅在《海洋环境保护法》中做出了对破坏海洋生态的违法行为由相关行使海洋环境监督管理权的部门提出损害赔偿的请求, 除此之外并无任何规定。林业局、环保局等部门并没有法律规定其作为行政机关的环境公益诉讼原告主体资格, 这使得民事诉讼法的规定在实际执行起来大打折扣。

其次, 与国外三权分立等权力制衡机制不同的是, 国内鲜有可以制衡政府和行政机关的力量, 而倘若在这种情况下将行政机关纳入我国环境公益诉讼原告主体的范围, 在一定程度上, 尤其是在民事诉讼的大前提下会破坏诉讼的平衡。这种不平衡首先源于诉讼双方地位的不平等。中国的社会仍然存在很严重的“官本位”观念, 在信息收集以及资源集合上, 行政机关有着天然优势。由此, 倘若行政机关进入民事诉讼中, 无论是法院还是被告人都无法怠慢。此外, 在诉讼过程中, 由于行政机关背后有政府支撑, 且被告的污染行为为公众所厌恶, 在舆论上也不占有优势, 由此必然导致诉讼双方攻防武器不对等, 民事诉讼“双方地位平等”的特征、优势就无法保证。

再次, 与英美等国家判例法不同的是, 我国是成文法国家, 这就意味着我国各个主体的权力范围由立法进行具体规定。根据行政机关“法无授权不可为”的特征, 在法律没有明确规定时, 行政机关不具有行使某项权利的资格。正如前文所述, 我国仅在《海洋环境保护法》<sup>15</sup>中规定了相关行政机关的原告主体资格, 其余的均通过法院的规范性文件和地方性法规进行规定, 例如贵阳中院制定的《贵阳市中级人民法院关于设立环境保护法庭的实施方案》等<sup>16</sup>。但同时我国《立法法》第八条规定: “诉讼和仲裁制度只能由法律规定。”倘若根据地方性法规等确认行政机关的原告主体资格是否与法律相违背还有待考量。

因此, 事实上行政机关只是环境公共利益的授权代表者, 而并不是真正的实际所有者者。根据我国的政治构造以及宪法明确规定的“主权在民”原则, 中华人民共和国的一切权力属于人民<sup>[5]</sup><sup>17</sup>。行政机关不论是得到国家实体以任何方式的授权代表者, 国家实体本身是离不开人民本身的权力集合。对于环境公共利益, 形式上某些专门的行政机关成为了拥有者和调配者, 但远远不能够作为环境公共利益本身的所有者, 公共利益的所有者理所应当是人民。行政机关作为授权代表者与执行者终究不能在无任何授意情况下代表所有者本身。行政机关是执行者, 可以代表国家实体来抽象拥有和调配环境资源, 却不能在环境公共利益受侵害时代表“全体人民”本身而享有环境公益诉讼的起诉权。

### 3. 行政机关作为环境公益诉讼原告违背诉讼基本结构

立法、行政、司法与监察都有自己相对明确的定位, 行政机关作为行政权行使的典型代表, 多数情况下不能够成为刑事、民事、行政诉讼的原告。以如今的宪法结构为起点, 三种诉讼都有模式化的主体关系, 其中这种关系不仅仅反应了具体的诉讼主体本身, 更是蕴含了政府、人民、司法机关三者的抽象关系, 遵循三大诉讼的法律关系更是维护分权架构的稳定。行政机关作为原告提起环境公益诉讼不符合刑事诉讼、行政诉讼、民事诉讼其中任一诉讼的架构<sup>[5]</sup>。

#### 3.1. 行政机关作为环境公益诉讼原告不符合刑事诉讼关系结构

刑事诉讼本身是为了保障刑法的正确实施, 刑事之间的矛盾本身也不仅仅是具体的个体之间, 惩戒

<sup>14</sup> 金瑞林, 汪劲《20世纪环境法学研究评述》; 北京大学出版社2003年6月。

<sup>15</sup> 我国《海洋环境保护法》第八十九条第二款规定了“行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求”。

<sup>16</sup> 2007年, 贵阳市中级人民法院制定了《贵阳市中级人民法院关于设立环境保护法庭的事实方案》。

<sup>17</sup> 2018版《中华人民共和国宪法》第二条规定: “中华人民共和国的一切权力属于人民”。

犯罪、保障人权需要站在社会的宏观角度观察, 因此刑事诉讼本身带有“公益”的性质, 也就没有所谓刑事公益诉讼<sup>18</sup>。刑事案件大体可以分为公诉与自诉两种类型, 环境公益诉讼没有也必要有所谓刑事立案、刑事侦查的过程, 明显不符合刑事诉讼公诉案件的顺序, 再者刑事诉讼多数以检察院为代表进行公诉, 并不是行政机关直接提起诉讼。刑事的自诉案件类型相关的法律有明显的规定, 环境公益诉讼本身不符合刑事自诉案子的条件。

环境公益诉讼本身不符合刑事诉讼关系结构, 不属于刑事诉讼, 因此不论是行政机关还是任何其它个人、公私团体作为原告提起所谓刑事的环境公益诉讼是不现实的。行政机关作为环境公益诉讼原告不符合刑事诉讼关系结构, 不能认为是一种刑事诉讼。

### 3.2. 行政机关作为环境公益诉讼原告不符合行政诉讼关系结构

行政诉讼的目的是解决行政争议, 保护公民、法人和其他组织的合法权益, 监督行政机关依法行使职权<sup>19</sup>。行政争议的双方是“官”与“民”, 其基本架构是“民”告“官”。以此为逻辑起点的环境公益诉讼, 应是公民、法人以及其他组织认为行政机关的行政行为, 使得环境公共利益受到侵害而将相关的行政机关作为被告提起的诉讼[6]。然而以行政机关作为原告提起的环境公益诉讼虽然也是“官”与“民”双方, 但是其实践架构是“官”告“民”, 这违背了行政诉讼的原始架构和立法初衷, 一定程度上也破坏了宪法架构下“人权保障”的某些要求。

再者, 依照原本行政诉讼法的构架, “民”告“官”和假设的新情况的“官”告“民”, 会导致诉讼关系的混乱, 基于同一事件, 同一诉讼请求可能会有不同的, 甚至完全截然不同的原被告双方。这样的关系构成反诉吗? 可以合并审理吗? 双方的地位就模糊了, 不明晰了, 同时也是对行政诉讼本身巨大的颠覆。

行政应该有主动性, 相关性质的环保组织有能力、有义务以合法的行政手段予以解决环境问题。同时, 环境问题许多在行政机关的迅速干预下可以得以遏制, 当发生侵害环境问题下, 行政机关应当通过相关的法律法规对行政相对人予以查处, 罚款等。若赋予行政机关原告资格难以避免行政机关的行政惰性, 将行政要求交给司法机关以司法途径解决, 既为行政机关推卸责任开方便之门, 也增加了司法的负担, 同时也并不能快速有效的解决实际的环境问题。

由此可见, 行政机关作为原告提起环境公益诉讼不符合行政诉讼关系结构, 也不存在有变通发展的可能, 不能将其认为是一种行政诉讼的子模式。

### 3.3. 行政机关作为环境公益诉讼原告与民事诉讼特性存在矛盾

民事诉讼解决的大多是民事纠纷, 民事纠纷是指平等的民事主体之间关于财产和人身的纠纷<sup>20</sup>。平等原则、处分原则是民事诉讼的基本原则<sup>21</sup>。虽然环境公益诉讼并不是解决财产纠纷和人身纠纷的诉讼, 依据《民事诉讼法》的规定应该适用民事诉讼的程序, 那么仍然应该不违背民事诉讼平等、处分等基本原则。然而作为一种公益诉讼, 行政机关作为原告, 在实践中可以达到的仅仅是理论上的平等, 行政机关以原告身份提起公益诉讼实质效果更像是掌握各项证据之后的控诉, 一方凌驾于另外的一方, 很大程度上, 以行政机关为原告提起的公益诉讼双方的实质地位并不符合民事诉讼的平等原则, 且以行政机关作为原告提起的环境公益诉讼的结果多数情况下是具有可预测, 行政机关作为原告方在种种条件促成下

<sup>18</sup> 汪放《我国检察机关提起民诉公益诉讼制度研究》; 南京师范大学 2017 年。

<sup>19</sup> 《中华人民共和国行政诉讼法》第一条规定: “为保证人民法院公正, 即使审理行政案件, 解决行政争议, 保护公民、法人和其他组织的合法权益, 监督行政机关依法行使职权, 根据宪法, 制定本法。”

<sup>20</sup> 潘剑锋《民事诉讼原理》中《第一章民事诉讼概论》; 北京大学出版社 2001 年。

<sup>21</sup> 刘芳芳《论诚实信用原则在民事诉讼中的适用》; 山西大学 2007 年。

更像是一个控诉者来处决被告, 被告绝大多数情况下要承担不利后果, 从司法公平的角度来说这是明显不合理的。

民事诉讼讲求意思自治, 处分原则是重要的原则。原告有权利决定诉与不诉, 决定诉讼请求的范围, 决定撤诉或者上诉。然而, 行政机关作为环境公益诉讼的原告遵循处分原则会有怎么样的后果? 面对环境公共利益受到侵害, 行政机关作为其中原告一方可以依据意思自治决定是否起诉被告, 那么如果行政机关决定不起诉, 被告是否就能继续实施侵害环境公共利益的事。行政机关可以决定诉讼请求的范围, 是否意味着被告的一部分侵害行为可能并不会得到司法的干预。行政机关可以决定是否撤诉, 是否意味着在庭审过程中某些方面双方达成共识, 原告就可以撤诉, 被告方可能承担与侵害行为不对等的法律后果。因此, 把行政机关作为环境公益诉讼原告认为是一种民事诉讼, 操作上会与民事诉讼的处分原则有极大的矛盾。

在实践中, 原告在提起民事诉讼的时候应该预交诉讼费用, 那么行政机关作为原告, 这一笔诉讼费用来源也成为一个问题, 行政机关的费用来源多数是财政, 财政是“公费”, 行政机关以“公费”作为诉讼费用来源违背了民事诉讼费用自担的原则, 同时也会导致不必自我承担不利后果之下的滥诉情况。同时, 由于行政机关作为原告而起诉被告, 双方不平衡的地位导致的结果可预见性, 被告败诉后要承担诉讼费用, 原告不免有不必承担诉讼费用的心理, 一个“零经济成本”的诉讼也会导致滥诉。

由此可见, 虽然行政机关作为环境公益诉讼原告提出的诉讼看似最符合民事诉讼的诉讼关系结构, 但是其中与民事诉讼的许多基本原则根本相违背, 并不适合把其作为一种特殊的民事诉讼活动来看待。

综上, 行政机关作为环境公益诉讼原告的诉讼不能被认为是刑事诉讼, 行政诉讼, 民事诉讼的任何一种, 没有理论基础做支撑, 所以赋予行政机关原告资格可能会导致诉讼结构的混乱, 破坏分权架构的稳定。因此, 从理论层面分析行政机关并不适合被赋予环境公益诉讼原告的资格。

## 4. 行政机关作为环境公益诉讼原告存在现实阻碍

### 4.1. 行政机关提起环境公益诉讼的意愿性低

行政机关多数情况代表公益, 但现实情况是行政机关基于自己发展的需要, 行政机关也表现出一定的“经济人”的特征<sup>[7]</sup>。地方的政府追求经济利益是无可厚非的, 在经济利益与环境利益冲突的时候, 行政机关总会以一种“经济人”的身份去权衡两者, 出于某种经济利益而牺牲环境利益。从一个微观的视角去解读, 这是行政机关作为一种“经济人”理性思考的结果, 并不一定均是具有负面效应, 但是从一个社会的宏观角度去考虑, 协调可持续发展是时代所追求的模式, 这样的行为在微观上破坏了宏观维度的整体计划。所以, 即使行政机关被赋予了提起环境公益诉讼的原告资格, 其提起环境公益诉讼的意愿也较低。

### 4.2. 行政机关提起环境公益诉讼的必要性小

根据《中华人民共和国环境保护法》第六条的规定: “地方各级人民政府应当对行政区域的环境质量负责。”<sup>22</sup> 行政机关有对环境质量负责的义务, 那么有义务就应当承担<sup>23</sup>。行政机关的行政权具有主动性和能动性, 反应于社会之中效率远远快于司法权的反应。环境侵害许多是可以阻止的, 需要行政机关运用行政权快速处理, 同时环境侵害的后果多数是不可逆的, 司法的滞后干预并不能达到侵害真正被解决的效果。因此, 行政机关完全可以依据《行政处罚法》《行政强制法》等法律法规的相关规定, 通

<sup>22</sup> 《中华人民共和国环境保护法》第六条规定: “地方各级人民政府应当对行政区域的环境质量负责。”

<sup>23</sup> 丁霖《从法学视角论地方政府环境质量负责制——兼评〈环境保护法修正案草案〉三审稿第六条第二款》; 中国人民法学会, 北京, 100872。

过行政的方式予以反应, 不必将行政的任务转移之于司法, 通过复杂的司法程序事后来干预, 即使是可转移的, 这样执行起来的实际效果是不佳的。所以, 行政机关提起环境公益诉讼的必要性小, 赋予其作为环境公益诉讼原告的必要性小,

### 4.3. 行政机关行政权的进一步膨胀

行政机关作为环境公益诉讼原告提起环境公益诉讼, 表面来看似乎给予行政机关一种新的途径来实现维护环境公共利益。但深思背后的逻辑, 司法途径成为了行政权实现的一种形式, 这不是一种司法行政的制约模式, 而是使司法成为行政权的一种附属品, 行政权的进一步膨胀[6]。行政权的进一步膨胀, 难免会压制每一个具体个体的自由与权力的实现, 这与新时代的法治政府, 限权理念完全是背道而驰的。

再者, 行政机关作为环境公益诉讼原告提起环境诉讼, 客观上膨胀的行政权是否会打着维护“环境公共利益”的旗号大张旗鼓的进行一些强制性的行为, 因为行政机关在维护的是“公共利益”, 作为抽象的个体应该予以谅解, 那么这膨胀的行政权是不是时时刻刻都会威胁公民的正常生活、企业的正常生产, 最终不利于社会经济的发展。

## 5. 结语与展望

张式军教授曾说: “当行政手段不能有效解决环境问题时, 法律可以赋予行政机关提起诉讼的权利。”笔者对这句话的理解是, 只有行政手段不能有效解决环境问题时, 法律才可以赋予行政机关提起诉讼的权利[1]。然而, 无论是根据上文对行政机关、环境公益诉讼的分析还是结合司法实践, 目前来看行政手段足以解决环境问题, 并且对于诉讼, 行政机关更擅长, 也更适合运用行政处罚等方式解决环境的污染问题。因此, 对于是否应将行政机关纳入环境公益诉讼原告主体, 笔者认为应当采取相对保守的方案, 不可片面追求制度的创新而忽略了我国的法律传统、制度和司法实践。在解决行政机关“一家独大”的现实问题和与民事诉讼的内涵不符的先天不足之前, 是不适合作为环境公益诉讼的原告主体的。

而关于如何解决上述两个现实问题以及其他主体, 例如检察机关、公民个人和环保公益组织在中国特有国情之下是否适合成为环境公益诉讼的原告仍然是一个值得探讨的学术问题。“罗马不是一天建成的”, 制度的发展离不开每一位社会成员的努力, 我国环境公益诉讼制度的完善仍然需要大量法律人前赴后继地进行探索和研究。

## 基金项目

本项目为 2019 年西南交通大学大学生创新创业训练计划校级项目, 项目编号 191605。

## 参考文献

- [1] 张式军. 我国环境公益诉讼原告类型和体系探讨[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2007, 29(3): 79-83, 89.
- [2] 张秀秀. 环境保护行政机关作为环境公益诉讼原告的顺位[C]//生态文明的法制保障——2013 年全国环境资源法学研讨会论文集, 2013.
- [3] 贾志民, 王敏. 从美国环境公益诉讼制度谈中国环境保护问题的法律对策[J]. 华北电力大学学报(社会科学版), 2007(4): 28-32.
- [4] 张颖. 美国环境公共信托理论及环境公益保护机制对我国的启示[J]. 政治与法律, 2011(6): 112-120.
- [5] 沈寿文. 环境公益诉讼行政机关原告资格之反思——基于宪法原理的分析[J]. 当代法学, 2013, 27(1): 61-67.
- [6] 龚学德. 行政机关提起环境公益诉讼的弊端[J]. 山西财经大学学报, 2012, 34(5): 30.
- [7] 王东艳. 行政机关提起环境公益诉讼的经济学分析[J]. 东方企业文化, 2013(20): 250-251.