

环境民事公益诉讼中原告主体资格问题研究

◆袁嘉雯

(贵州民族大学,贵州 贵阳 550025)

【摘要】《民事诉讼法》第五十八条规定有权提起民事公益诉讼的原告包括法律规定的机关和有关组织以及检察机关。当前我国环境民事公益诉讼制度的发展处于探索阶段,原告主体资格制度有待完善。关于法律规定的机关在立法层面未进行明确,在司法实践中法院在判定有关组织是否为适格原告问题上存在同案不同判的情况。本文研究环境民事公益诉讼中的原告资格问题,并提出了完善环境民事公益诉讼制度的具体路径。

【关键词】环境民事公益诉讼;主体资格;环境公益

一、环境民事公益诉讼原告主体资格制度现状

(一)立法现状

我国于2012年将环境民事公益诉讼制度正式写入《民事诉讼法》中,初步确定了法律规定的机关和有关组织享有提起环境民事公益诉讼的资格。因《民事诉讼法》对起诉主体未进行明确的解释和限定,于2014年修订的《环境保护法》中第五十八条针对有关组织提起诉讼设定了一定限制。随后,我国为加大生态保护力度、缓解生态破坏情况,在2017年修正的《民事诉讼法》基础上,赋予检察机关享有提起该诉讼的权利,在现有的基础上扩大了环境民事公益诉讼的原告主体范围。我国环境民事公益诉讼的原告类型包含法律规定的机关、有关组织和检察机关。当前就法律规定的有关组织和检察机关的原告主体资格问题较为明确,但就法律规定的机关却没有相关法律法规以及司法解释对其进行进一步说明。目前立法者仅仅赋予了海洋环境监督管理部门在海洋环境污染损害赔偿诉讼中享有原告资格,对于其他行政机关是否有权提起环境民事公益诉讼没有明确规定。

(二)司法现状

立法者未对法律规定的机关进行列举细化,也未对其设定限制条件,因此法院在审理行政机关是否为适格原告问题上存在一定的争议。即使在环境民事公益诉讼的司法实践中,绝大部分的起诉主体都集中于环保社会组织与检察机关之间。但是仍然有行政机关向法院提起环境民事公益诉讼,而人民法院在审理行政机关主体适格问题上存在差异。有法院认为行政机关并非环境民事公益诉讼中的适格原告,可以提起环境民事公益诉讼的适格原告当前只有法律规定的机关、有关组织及检察机关,法律未规定环境保护行政管理机关有权提起环境民事公益诉讼。但是实践中也有部分法院超出了法律规定的机关范围,认定某些行政机关符合起诉条件,没有法律法规对《民事诉讼法》中法律规定的机关进

行解释说明,若是认定行政机关享有原告主体资格是否超越了法律规定,变相扩大了原告主体的范围。在环境民事公益诉讼的司法实践中,检察机关一直是诉讼的中坚力量,符合法律规定的有关组织作为原告提起的环境民事公益诉讼案件数量远低于由检察机关作为原告提起诉讼的案件数量。检察机关与环境侵权案件并无直接利害关系,法律规定其享有原告主体资格,是旨在更好地保障环境公共利益,因此在没有法律规定的机关和有关组织起诉的前提下,检察机关才能顺利获得原告主体资格进而提起环境民事公益诉讼,由此可见在环境民事公益诉讼中检察机关是兜底原告。

二、环境民事公益诉讼原告主体资格制度的困境

(一)环保社会组织获得原告资格的条件较为严苛

我国《环境保护法》第五十八条旨在有效避免滥诉和保护环境公共利益,故对有关组织提起环境民事公益诉讼的条件进行了限制。截至2022年全国共有民政注册的生态环境类社会组织约7000家。《2022年中国环保公益组织现状调研报告》通过整合基础名录和相关组织信息,将业务已经不涉及环保、不活跃的组织排除后剩余18085家环保公益组织,最终在2022我国环保公益组织名录中实际收录2753家环保公益组织,统计显示2014年至2018年期间为环保公益组织成立的高峰期。尽管我国的环保公益组织呈现每年递增的趋势,但能够达到《环境保护法》第五十八条限制条件的环保公益组织仍偏少,另外规模较小的环保公益组织受资金、人员的限制,难以发挥实质性作用。在裁判文书网上输入“环境民事公益诉讼”“原告主体资格”等关键词进行检索后发现大多数以环境保护公益组织为原告提起诉讼的案件中,绝大部分原告往往具备规模较大的特点,而实践中只有规模较大、经费充足的环保公益组织才具备诉讼能力。我国对环境保护的重视程度不断提高,环境侵权案件也呈增长趋势,《环境保护法》第五十八条虽然有助于防止环保公益组织滥用公益诉权,但过于严苛的标准则使得大量环境侵

权案件只能积压给检察机关和少数有诉讼能力的环保公益组织。

(二)原告主体范围较窄

1.对法律规定机关缺乏明确规定

我国法律明确规定有权提起环境民事公益诉讼的原告主体限于法律规定的机关、有关组织和检察机关。2014年修订的《环境保护法》对有关组织的条件进行了限制，但是未对法律规定的机关范围和条件释明。我国《海洋环境保护法》第七十三条、第八十九条明确了海洋环境监督管理部门对污染、破坏海洋生态环境的行为可以进行行政管理与行政处罚。当前来看只有海洋监督管理部门是能够主张生态环境损害赔偿的行政机关。而《最高人民法院、最高人民检察院关于办理海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件若干问题的规定》第三条规定检察机关在海洋环境监督管理部门没有提起海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼的情况下，可以向海事法院提起公益诉讼。关于行政机关能否享有原告主体资格问题在学界中一直存在较大争议，因此环保行政机在环境侵权损害社会公共利益案件中行使职责存在一定阻碍。

2.公民未被承认享有原告资格

目前我国法律没有赋予公民在环境民事公益诉讼中的原告起诉资格。关于反对公民成为法定起诉主体的原因主要存在三个方面，一是公民对社会公共利益的权利意识较为淡薄，并且其诉讼积极性也偏低。二是公民缺乏相应的专业能力以及诉讼能力。环境侵权案件不仅会涉及法律专业知识，还会涉及生态环境专业知识。反对观点认为即使赋予公民原告主体资格，公民在调查取证难和诉讼过程等方面也会面临种种障碍。三是我国人口体量太大，若赋予公民环境民事公益诉讼适格主体资格，任由公民随意提起环境民事公益诉讼，很可能会出现滥诉问题。但2005年北大师生发起松花江公益诉讼案说明社会中也有公民在具备环境保护意识的前提下，同时具备诉讼能力。伴随我国环境污染案件数量不断增加，拓宽原告主体范围具有一定必要性，而公民参与环境保护的最好方式是让公民通过法律手段解决环境纠纷，因此在特定条件下赋予公民原告主体资格是尽最大限度保护生态环境的途径。

(三)检察机关行使职能受到限制

《民事诉讼法》明确赋予了检察机关的原告主体资格，在立法层面肯定其提起诉讼的合法性。环境民事公益诉讼是一种特殊的民事诉讼，即便特殊却仍然追求原被告诉讼地位平等。而检察机关不仅是作为公权力机关，还是法律监督机关，当检察机关作为民事诉讼适格原告参与到审判活动中，既是原告又是监督者，多重角色可能会导致诉讼结构丧失平衡。一方面，对检察机关在环境民事公益诉讼中的权

利义务未进行明确规定。虽然法律赋予了检察机关在特定情况下享有提起环境民事公益诉讼的权利，但是对检察机关究竟是以当事人的身份参与到诉讼中，还是以诉讼参加人的身份参与到诉讼中没有明确规定。另一方面，是否需要对检察机关参与环境民事公益诉讼设定独立的诉讼程序。当前司法解释对检察机关在公益诉讼案件中存在的诉讼范围、诉讼费用等司法实践问题进行了指导，检察机关作为公权力机关参与到民事诉讼中缺乏其独立的诉讼程序，司法实践中出现民事诉讼一般规则之外的特殊问题时，仅依靠司法解释则可能显得程序法存在不足。

三、完善环境民事公益诉讼原告主体资格制度的路径探索

(一)适当降低环保公益组织的起诉限制要求

《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》中第二条至第五条是在《环境保护法》第五十八条的基础上对有关组织适当地放宽了条件，实践中大部分社会组织都难以达到《环境保护法》第五十八条所设定的严苛条件，可见我国对有关组织的认定条件在逐渐放宽。我国环境保护事业起步较晚，发展成熟的环保社会组织不多，而生态环境破坏严重的地区往往在偏远、落后的郊区或者农村地区，因此笔者认为适当降低环保公益组织的限制条件、赋予基层地区环保社会组织原告主体资格，便于基层地区环保公益组织能够及时发现环境侵权行为，还有助于分散工作压力。大部分工业生产企业为了实现利益最大化，往往将厂房建在郊区或者农村地区。与城市相比，郊区或者农村地区经济发展较为落后，其生态环境更容易遭到工业污染。我国《环境保护法》第五十八条对有关组织限定在设区的市级以上民政部门登记，但是能够达到起诉条件的环保社会组织较少，且环保社会组织大多设立在城市，对遭受污染的偏远地区情况知之甚少。笔者认为环保社会组织的业务能力与登记部门的级别并无关联，将登记部门放宽至县级以上主管部门，使了解当地污染情况的环保社会组织参与环境侵权诉讼会更有利于保护生态环境。另外，我国环境资源保护事业起步较晚，符合五年成立标准的环保社会组织数量同环境污染案件难成正比。而符合条件的组织多数集中于城市，很难深入偏远地区调查环境污染情况并且调研成本也随之增加。笔者认为适当降低环保社会组织成立时间的要求，将五年以上降低至三年以上，有助于实现环境侵权案件的繁简分流，将难度较大的案件交由成立年限较长、诉讼经验更多的环保社会组织，将难度较小的案件交由成立年限较短的公益组织。

(二)逐步拓宽原告主体范围

1.承认符合条件的环保行政机关原告资格

我国法律法规未明确规定机关提起环境民事公益诉讼的具体条件，因此司法实践中实际行使诉讼权的主体只有环保

社会组织与检察机关。行政机关是否应被赋予原告主体资格的问题在理论上长期存在争议。一般环保行政部门在行政执法的过程中能及时发现环境侵权行为，环保行政机关在调查取证、诉讼能力等方面也具备优势。当前法律法规规定环保行政部门有权通过行政处罚、强制履行等行政行为来保护生态环境公共利益，环保行政部门在拥有行政权力的同时，再被赋予环境民事公益诉讼原告资格，是否会出现环保行政部门在未履行其职责的情况下直接提起诉讼寻求救济，导致司法资源浪费。为环保行政机关启动环境民事公益诉讼设定前置程序，有助于及时发现和惩罚环境侵权行为，同时节约司法资源。笔者认为环保行政部门用尽职权范围内方法手段仍无法有效惩罚环境侵权行为后，才能启动环境民事公益诉讼程序。

2. 赋予公民原告主体资格

学界对于公民能否纳入环境民事公益诉讼主体范围存在不同观点。反对者认为赋予公民原告主体资格可能会导致滥诉局面，而支持者认为虽然环境侵权直接损害的是生态环境，但生态环境是人们的生存环境，生态环境的变化与每位公民息息相关，赋予公民提起环境民事公益诉讼资格有利于每位公民参与社会管理，积极维护环境公共利益。公民个人的诉讼能力确实不及其他适格主体，但每位公民都享有环境权，故将公民纳入原告主体范围存在一定合理性。但笔者认为赋予公民原告主体资格的前提是需要设置诉前告知的前置程序，在公民发现环境侵权行为时应当及时告知相关部门或者法律规定的有关组织，只有在相关部门或者法律规定有关组织不作为的前提下，公民才能提起环境民事公益诉讼。

(三) 规范检察机关的公益诉讼职能

环境侵权行为出现后在没有其他适格原告的情况下，检察机关基于职权范围必须向环境侵权人提起民事公益诉讼，这样会导致检察机关既担任监督者，又担任诉讼原告。为避免环境民事公益诉讼结构失衡，应当对其公益诉讼权进行

标准化规范，使得原被告之间都享有平等的诉讼地位。因此检察机关应当严格执行诉前公告程序，支持起诉制度，实现环保公益组织与检察机关之间的协同合作。另外，就检察机关提起环境民事公益诉讼制定专门诉讼程序是确有必要的，同时需要确立关于诉讼费用承担规则并出台相对应的配套措施，笔者认为可以建立专项基金支持，保障检察机关提起环境民事公益诉讼的质量。

四、结束语

原告适格问题是法院立案和审理的首要步骤，对提起环境民事公益诉讼起着关键性作用。目前法律法规对原告主体资格问题的规定较为模糊，本文通过研究原告主体资格条件、原告主体范围提出了上述建议尚无法彻底补齐环境民事公益诉讼制度的短板，但希望能为环境民事公益诉讼制度的完善与发展提供有益参考。

参考文献：

- [1]杨雅妮.环境民事公益诉讼原告资格解读[J].湖北民族学院学报（哲学社会科学版），2018,36(01):107-112.
- [2]王灿发.论环境纠纷处理与环境损害赔偿专门立法[J].政法论坛，2003(05):19-26.
- [3]马小花,何宇航.检察机关提起环境民事公益诉讼主体资格及相关问题探究[J].陕西理工大学学报（社会科学版），2019,37(06):53-59.
- [4]王翼妍,满洪杰.论环境民事公益诉讼原告资格的实践扩张[J].法律适用,2017(07):78-83.
- [5]黄茂醒.论民法典绿色原则的程序价值——从环境民事公益诉讼适格原告的实践困境切入[J].华南师范大学学报（社会科学版），2022(03):149-163,207-208.

作者简介：

袁嘉雯(1995—),女,汉族,四川成都人,硕士研究生,研究方向:民商法。