

论我国环境公益诉讼原告主体资格的拓展与抑制

孙海涛^{1,2}, 张志祥²

(1. 东南大学法学院, 江苏南京 211189; 2. 河海大学法学院, 江苏南京 211100)

摘 要:环境权理论、公共信托理论和私人总检察长理论指引着环境公益诉讼主体资格拓展的方向。国外环境公益诉讼主体资格的制度演变呈现出拓展与抑制共存的基本方略。我国现行环境公益诉讼原告主体资格制度存在公民资格缺位、环保组织资格缺乏活力、行政机关资格模糊、检察机关资格明确但不完善等问题,导致制度实效难以充分发挥。环境公益诉讼的原告主体资格亟需采取循序渐进的方式予以拓展,并最终建立环保组织、生态环境行政机关为主,检察机关为辅,公民直接起诉为补充的多元协调共治的原告主体资格制度,同时亦需设置必要的配套措施,以抑制主体资格范围过宽所带来的负面效果。

关键词:环境公益诉讼;原告主体资格;环境保护;环境权;拓展

中图分类号:D922.6;D925

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2020)04-0097-08

习近平总书记在党的十九届四中全会上提出要“坚持和完善生态文明制度体系,实行最严格的生态环境保护制度,严明生态环境保护责任制度”^[1]。随着我国社会主义市场经济的发展、城市化进程的加快,由此带来的生态环境问题逐渐暴露。面对日益严重的环境问题,实现环境法治的重要性也逐渐显现出来。完善我国环境公益诉讼制度,尤其是明确环境公益诉讼的原告主体资格,使得越来越多的适格主体享有起诉权,是解决环境问题日益严重的有效方法之一。环境公益诉讼原告主体资格意指有权提起环境公益诉讼的主体。2012年新《中华人民共

和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)赋予“法律规定的机关和有关组织”就环境污染向法院提起诉讼的权利。此后,随着《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)、《民事诉讼法》和《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)的修订以及最高人民法院、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》(以下简称《解释》)的出台,在我国可以作为环境公益诉讼原告主体的范围包括生态环境行政机关^①、检察院和环保组织。

收稿日期:2020-02-16

基金项目:河海大学中央高校基本科研业务费项目(B200203030;B200202240);江苏省社会科学基金重点项目(19FA002)

作者简介:孙海涛(1981—),男,江苏泰兴人,副教授,博士后,从事行政法学、民法学、法律社会学研究。

①根据环境立法与环境行政机关的机构改革,原环境保护部(即“环保部”)已更名为“生态环境部”,其相应的行政机关即“环保行政部门”也应改为“生态环境行政机关”。

一、环境公益诉讼原告主体资格的法理剖析

1. 环境权理论

环境是人类赖以生存的基础,人类享有在良好环境中生活的自然权利。然而,随着经济的蓬勃发展,对环境资源的利用与破坏也与日俱增。环境权是由于地球环境污染日益严重,进而被广泛关注的一项基本权利。环境权理论认为,每个人都有享有美好环境的权利。环境权被视为人类所享有的一项基本权利,并在联合国《人类环境宣言》^①中得到肯定。环境与人类生活生产密不可分,一个人自出生起就享有环境权,是人权的重要组成部分。如今,环境权已作为一项基本人权被写入诸多国家的宪法,各国也从立法的角度出台了保护人类环境权利的各项法律法规。赋予公民环境公益诉讼原告主体资格,既是环境权理论的价值取向,也是对自身理论的补充与发展。

2. 公共信托理论

“公共信托”理论源于罗马法。根据《布莱克法律词典》的规定,公共信托原则主要指的是国家既要保护通航水域的安全,也要对公众使用水域的权利负责^[2]。政府接受全体人民的委托,义务性管理诸如海洋、湿地、湖泊、河流等资源,工业革命的不断发展导致环境问题日益严重,该理论也被逐渐应用于环境保护领域^[3]。美国于20世纪70年代首次将其应用于环境保护领域。在环保领域,公共信托理论主要指的是地球上所有的自然资源都是人类共同拥有的资源,任何社会组织和个人都不能以任何目的非法占有人类共同拥有的自然资源^[4]。为了人类的可持续使用,社会公众可以将公共资源委托给政府进行持有管理,政府接受全体公民的委托履行对环境公共资源管理职责。根据该理论,环境公益诉讼的原告应当是多重主体,至少包括公民和国家机关。理由在于:第一,公民是环境公共资源的所有者,自然可作为原告主体,其既是环境公共资源的委托人,亦是受益者。第二,国家是环境公共资源的受托人。国家在接受公民的委托后,其作为管理者,负有保护环境公共资源不受损害的义务。当出现环境公共资源受损的情形时,国家基于委托协议获得了诉权,有寻求司法救济的义务,即提起环境公益诉讼,基于不同的分工,往往由检察机关以及负责环境

保护的政府机关即生态环境行政机关行使环境公益诉讼权。“公共信托”理论将公民、环保组织、检察机关、生态环境行政机关都纳入了适格原告范围,扩充了传统的当事人适格理论,有效缓解环境公益诉讼难的困境^[5]。

3. 私人检察总长理论

“私人检察总长”理论来源于1943年美国第二上诉法院对苏伊克斯案件^②的判决,该理论的主要内容是国会可授予某一主体作为原告提起诉讼从而实现维护和保护环境的权利,法律也并未对被授权主体作出有关限制,即被授权主体可以是“任何人”,基于保护生态环境不受损害的目的,被授予起诉权的主体相当于“私人检察总长”^[6]。“私人检察总长”理论是确立美国环境公益诉讼原告主体资格的理论基础^[7]。该理论指出,出于保护生态环境以及公共利益的需要,国会可赋予包括公民个人、社会团体以及政府工作人员等在内的广泛的社会主体提起诉讼的权利,此时也不再适用传统的当事人与案件存在“直接利害关系”的原则。“私人检察总长”理论的确立在一定程度上可以弥补公力救济的不足。随着公民的权利意识的高度提升以及具备专业优势的环保组织的出现,通过环境公益诉讼的形式处理环境公益损害问题,既是对公权力行使的有效监督,又是对自身权利的充分肯定。拓宽我国环境公益诉讼中原告资格主体范围也可从“私人检察总长”理论中找到些许起源。

4. 确认环境公益诉讼原告主体资格的价值

我国目前采取的是统管与分管相结合的环境监管体制,由各级生态环境行政机关通过实施行政许可、行政监督、行政处罚等方式履行环境保护职责。自2016年以来,我国逐渐对环保部门实行机构改革,确立了省级以下地方环保机关垂直管理制度。2018年3月,十三届全国人大一次会议通过了国务

①1972年《人类环境宣言》:“人类有在尊严和幸福生活的环境中享受自由、平等和适当生活条件的基本权利,并且负有保护和改善这一代和将来的世世代代的环境的庄严责任。”

②苏伊克斯案件由纽约州工业联合会提起诉讼,请求法院审查内政部确定烟煤销售最低价格的行为是否合法。弗兰克法官指出:根据1937年《烟煤法》,授权给因委员会发布的决定而权利受损的任何人提起诉讼的权利;当发现国会有意授权个人为了公共利益而非自身利益提起诉讼,阻止行政官员违反法定授权的行动时,如果法院以缺乏程序性诉讼资格为由拒绝受理此类诉讼,那就是明显违宪的。

院机构改革方案的决定,组建生态环境部,不再保留环境保护部。在实践中,现行的环境监管体制也显现出两方面问题:一方面,垂直管理后,市级生态环境行政机关既作为市政府组成部分,又要接受省级生态环境行政机关的领导,在“双领导”的工作机制下必然会出现一定的矛盾与摩擦,而县级环保机构直接受市级环保机关管理,不再受县级政府的领导,这就可能出现工作不配合的现象;另一方面,除以防防为目的的环评等工作之外,生态环境行政机关行使职权时通常是已经发生了较为严重的环境问题,即传统的“先污染、后治理”模式。众所周知,生态环境受损容易、恢复较难,依靠传统的治理模式及行政强制手段已不能有效应对日益严重的生态环境问题。因此,应对日益严重的环境公共利益受损问题是确认环境公益诉讼原告主体资格的根本价值。确认环境公益诉讼原告主体资格,既可以实现包括公民个人、团体等在内的广泛社会主体参与环境管理事业,维护生态环境,也可以借助司法的终局性作用,将有限的司法环境审判资源用于切实需要解决的环境问题上。

二、国外环境公益诉讼原告主体资格的立法与司法实践

1. 英美法系

美国于20世纪70年代建立了环境公益诉讼制度,是世界上最早建立环境公益诉讼的国家。美国早在1970年《清洁水法》中就规定了环境公益诉讼原告主体资格,该法规定在美国任何人都可以提起环境公益诉讼,这里的“任何人”范围十分广泛,包括自然人、法人、联邦政府部门及其分支机构以及官员、代理人等^[8]。该法律规定的环境公益诉讼原告资格不受任何限制,给予当事人充分的诉权。此后,出于对“滥诉”的考虑,1972年《清洁水法》对公民起诉作出了一定程度的限制,即必须是合法权益受到或者可能受到影响的公民才可提起环境公益诉讼。在随后的司法实践中,美国对原告主体资格又予以放宽。总的来说,美国的环境公益诉讼原告主体资格经历了“扩张—缩紧—再扩张”的过程,可谓几经波折。此外,在对公民诉权扩大的同时,美国还规定了“诉前通知”的前置程序,即公民在起诉前先行将提起诉讼的情况通知被告对象及环保行政机关,并给予其六十天的自行处理期,当处理期限届满

后,违法行为仍未得到制止或者公民对处理结果仍不满时,方可向司法机关提起诉讼。这样规定的目的在于,使政府机关及时了解相应情况,给予其优先执法的机会,同时也给予被告在处理期内及时纠错的机会,避免不必要的诉累^[9]。

英国的“检举人诉讼”是英国环境公益诉讼的典型形态。检察总长作为公共利益的代表,有权阻止一切违法行为,可对不作为或滥作为的行政行为提请司法审查。检察总长可通过3种途径来维护环境公益:首先,当发现环境公共利益有受到损害的可能或已经受到损害时,检察总长可主动提起诉讼。其次,当公民不具备提请资格时,检察长有权协助私人向法院提请司法审查,即以“公法名义保护私权之诉”。最后,当公民请求检察长提起诉讼而检察长又怠于行使职责时,公民则可以请求检察长同意自己去提请司法审查。虽然起诉主体是公民个人,但是其必须得到检察长的同意,因此,检察长对案件依然享有监督权^[10]。然而,“检举人诉讼”制度也存在一定弊端,公民必须经过检察长的同意才能提起诉讼,检察长的自由裁量权过大,主观随意性高。为了克服此弊端,英国在随后的司法实践中又逐步放宽环境公益诉讼原告主体资格,1974年《环境污染法》规定,“任何人都对公害提起诉讼”的环境公益诉讼制度,最终明确任何人可对环境损害提起诉讼。值得一提的是,英国还赋予了地方行政机关可不经检察总长的同意,直接提起环境公益诉讼的权利,这也是英国与其他多数判例法国家为数不多的区别之一。

2. 大陆法系

在德国,团体诉讼在环境公益诉讼中发挥着极其重要的作用。2002年德国在《联邦自然保护法》中确立了自然保护领域的团体诉讼制度;2006年的《环境司法救济法》进一步发展了该制度,并明确了环境团体诉讼制度^[11]。然而,享有起诉权的公益社团也是有限的,法律对其诉讼资格也有所规定,如公益团体具备起诉资格的前提是其存续时间至少为3年、必须在特定的环境保护范围内才能起诉、其诉讼资格需经国家许可、申请行政救济是公益团体起诉的前置程序。

在日本,随着环境公共利益损害案件的频繁发生,公民逐渐被赋予了环境公益诉权,然而,公民提起环境公益诉讼的前提是必须发生了实际损害且该

损害侵害了受保护的合法权益,即“权利受害说”。相较于公民个人,群体的力量更为庞大,也更便于进行诉讼。因深受大陆法系的影响,日本的环境公益诉讼更加依赖于社会集团、团体的力量,其环境公益诉讼原告主体中最具代表性的就是“选定当事人诉讼”制度。该制度主要是指在诉讼前选举出某个“当事人”,作为集团成员的代表提起环境公益诉讼,进而维护该集团全体成员的利益。随着日本环境公益诉讼制度的完善与发展,对于社会集团的起诉资格也逐渐放宽,即不再局限于传统的“权利受害说”,使得“选定当事人诉讼”制度更具有公益性。但是,在日本提起环境公益诉讼仍然将“直接利害关系”作为对原告主体资格的限制。因此,日本的环境公益诉讼制度与英、美、德等国相比,仍具有一定的滞后性。此外,为了防止滥诉,日本设置了监察前置程序,即若要提起团体诉讼,必须在起诉前优先提出监察请求,在监察委员会采取相应措施后,集团成员对此处理结果仍不满时,方可提起民众诉讼^[12]。

3. 比较分析

在西方发达国家,环境公益诉讼原告主体资格已经较为成熟,且在环境公益诉讼中发挥着重要的作用。域外国家对环境公益诉讼原告主体资格的规定大多呈现出扩张的趋势,但不同法系的国家对环境公益诉讼原告主体资格的开放性程度也有所区别。英美法系国家倾向于赋予公民个人环境公益诉讼的诉权,而大陆法系国家对于环境公益诉讼原告主体资格的规定较为保守,且更加依赖集团、社会团体的力量。从国外的立法与司法实践的比较研究中,我国可从中汲取一定的有益经验。

(1)原告主体范围的拓展

我国可提起环境公益诉讼的主体仅有生态环境行政机关、检察院和环保组织三类,将广大公民排除在外。然而,英美法系国家则采取较为宽松的标准,放宽适格原告主体的资格,大多直接赋予广大公民原告主体资格。此外,应当逐步放宽社会组织的资格标准。据相关数据统计,符合我国法律规定可以作为环境公益诉讼适格原告的环保组织的数量十分有限,这与生态环境日益严峻亟需保护的现状是不符的。因此,确有必要进一步扩大环境公益诉讼原告主体范围,增加适格环保组织的数量,发挥环境公益诉讼的应有之义,有效防治环境污染。

(2)限制滥诉

扩大环境公益诉讼的适格原告在有利于保护生态环境的同时,也可能导致滥诉、浪费司法资源等后果的发生。因此,设置相应的程序以防止滥诉等后果的发生显得确有必要。通过域外考察可以发现美国的“诉前通知”程序与日本“监察前置”程序的设置初衷是相同的,即都是给予环境行政部门和违法者一定的补救时间,在这段时间内其可自行采取补救措施,保障受损的环境公益。当期限届满后,环境行政部门或违法者尚未采取措施,或采取的措施不足以维护受损的公共利益,有关主体方可提起环境公益诉讼,实现司法的终局作用。因此,我国也可以借鉴美、日等国的做法,在环境公益诉讼中设置必要的前置程序,从而防止滥诉,节约司法资源。

三、我国环境公益诉讼原告主体资格 的现状与存在的问题

1. 现状

在我国,《民事诉讼法》第五十五条正式确立了环境公益诉讼制度,但此款的规定过于原则,可操作性不强。《环境保护法》第五十八条^①明确规定了提起环境公益诉讼的“社会组织”的具体资质,《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海洋环境保护法》)第九十条规定国家海洋环境监管部门可针对侵害海洋生态环境的行为提起环境公益诉讼^[13],2017年新修订的《行政诉讼法》第二十五条第四款为检察机关提起行政公益诉讼提供了明确的法律依据^[14]。在我国,可以提起环境公益诉讼的原告主体主要有环保组织、生态环境行政机关及检察机关,我国已初步建立环境公益诉讼制度,为司法实践提供了有力的保障。

2. 存在问题

(1)公民个人未被纳入环境公益诉讼原告的主体范围

目前,我国只有法律规定的机关和环保组织以及检察机关可以突破“直接利害关系”原则,向人民

^①《环境保护法》第五十八条:对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼:(一)依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;(二)专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼,人民法院应当依法受理。

法院提起环境公益诉讼,无“直接利害关系”的公民则无法单独提起环境公益诉讼,从而导致具有专业法律知识的专家、律师等个人不能作为适格原告直接提起环境公益诉讼。在大部分司法实践中,法律规定的适格原告,如环保组织并未充分发挥自身优势帮助合法权益受损害的单位或者个人,使得公共环境权益的维护举步维艰。公民个人被排除在环境公益诉讼原告主体范围之外,严重限制了环境公益诉讼的起诉率,不利于生态环境的有效保护。公民既是环境公共利益的享有者,亦是环境公共利益的维护者,只有赋予广泛的社会公民原告主体资格,才能充分发挥社会公众对于环境的监督与保护力量。

(2) 环保组织的诉讼资格存在缺陷

我国《环境保护法》与《解释》赋予社会组织原告资格,但仍存在诸多限制^[15]。近年来,我国环保组织的数量不断增加,但是真正能够作为适格原告的环保组织数量却十分有限。在环境公益诉讼中,社会组织的参与积极性并不高。据统计,“目前各级民政部门登记的环境保护相关社会组织有 6 000 多个,其中,在国务院民政部门登记的有 36 个,在省级民政部门登记的有 300 多个,在设区的市级民政部门登记的有 700 多个。”由此可知,全国有 1 000 多个环保组织具备起诉资格^[16]。然而,2015—2017 年,全国仅 25 家环保组织提起过环境公益诉讼^[17]。虽然符合法律和《解释》规定的起诉资格的社会组织数量较多,但是实践中提起环境公益诉讼的社会组织的数量却很少。在新《环境保护法》施行后,2015—2016 年,全国法院受理的由环保组织提起环境公益诉讼的一审案件只有 112 件^[18];2017 年,在各级人民法院审理的 1.1 万件生态环境损害赔偿案件中,环保组织提起诉讼的数量只有 252 件,所占比例较低^[19];2018 年,全国各级法院共受理环保组织提起的环境民事公益诉讼案件共 65 件,其中审结 16 件,案件数量同比 2017 年上升 12.07%;审结数量下降了 57.89%^[20]。这些数据表明,我国法律对环保组织的限制条件过于苛刻。此外,环保组织提起环境公益诉讼也会受制于运行经费短缺、专业人才匮乏、调查取证难等情形。

(3) 行政机关作为适格原告有待明确

除《海洋环境保护法》明确赋予海洋环境监督部门以主体资格之外,我国立法对于行政机关是否可以成为环境公益诉讼的原告并没有进行明确规定

和限制。《民事诉讼法》只规定了“法律规定的机关”可作为环境公益诉讼的适格原告,“法律规定的机关”是否包括环境保护主管行政机关尚不明确,使得条文流于形式。但是,根据 2015 年中共中央办公厅、国务院办公厅《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》以及 2018 年《生态环境损害赔偿制度改革方案》(以下简称《改革方案》),省级政府、地市级政府可作为生态环境损害赔偿权利人。同时,省、地市级政府可以授权相关的部门或机构成为生态环境损害赔偿的主体。当与赔偿义务人即环境侵权人磋商不成时,赔偿权利人即可提起生态环境损害赔偿诉讼。虽然根据规定在全国试行生态环境损害赔偿制度,但《改革方案》作为一种政策性文件,终究未上升至法律层面。由于立法的不完备,导致司法实践中生态环境行政机关提起环境公益诉讼的情形较少。在实践中,环境行政执法也会由于现实因素的制约存在执法范围、执法手段、启动条件等方面的缺陷不能实现预期效果^[21]。仅靠单一的环境行政执法,难以满足保护环境公共利益的需要。此外,行政机关作为国家机关,在收集证据以及经费来源等方面具有天然的优势,因此,确有必要赋予行政机关环境公益诉权。当然,正式赋予行政机关环境公益诉权的同时也要防止行政机关怠于行使职责,将较为复杂的环境纠纷推脱给司法机关,最终造成了行政、司法资源的“双浪费”。

(4) 检察机关的原告主体资格不完善

近年来,检察机关作为环境公益诉讼原告主体的法律法规和司法解释不断出台:2015 年 7 月 1 日,全国人大常委会授权最高人民检察院在 13 个省、自治区、直辖市开展为期两年的公益诉讼试点工作;2017 年《关于修改民诉法、行政诉讼法的决定》的通过正式赋予检察院环境公益诉讼的原告主体资格^[22];2018 年 3 月,最高人民法院、最高人民检察院联合颁布了《解释》,为检察机关提起环境公益诉讼在案件管辖、调查取证等方面提供了明确的指导依据,使得检察机关提起环境公益诉讼在实践中更具有可操作性。上述的法律和司法解释,对检察机关作为环境公益诉讼中的起诉人以及法律适用问题上都作了相关规定,但是,检察机关作为环境公益诉讼的适格原告,仍然存在诉讼费承担、功能定位与角色转换等问题,有待于细化和优化。

四、完善我国环境公益诉讼原告主体资格的应对策略

1. 将公民个人纳入环境公益诉讼原告主体范围

(1) 通过立法赋予公民原告资格

我国现行法律制度尚未赋予公民个人环境公益诉讼的原告主体资格,这严重限制了公民在环境保护中所能发挥的作用。因此,应当通过立法赋予公民环境公益诉讼的原告主体资格。然而,是否赋予公民个人起诉资格与其自身法治意识的高低、国家配套制度的完善与否等密不可分。我国在公民的法治意识不强、相关配套制度不完善的情况下,可以逐步放开公民提起环境公益诉讼的原告主体资格,而不应当无限制地允许任何公民提起环境公益诉讼。首先,应赋予与环境损害有事实上的直接或间接利害关系的公民个人环境公益诉权。当然,赋予公民个人起诉资格的前提是存在其他潜在的利益受害者,即并非只与单个提起诉讼的原告存在利害关系,而是存在多个利益受害者,否则,公益诉讼便无从谈起^[7]。其次,可以先行赋予专业知识人才如具备法律专业知识的律师、专家、环保志愿者等起诉资格,在条件完备的情况下可以完全放开。此外,在公民提起的环境公益诉讼中,检察机关和生态环境行政机关等也可以通过支持起诉的方式,为公民提供相应帮助。

(2) 设置诉讼前置程序

将公民纳入环境公益诉讼原告主体资格范围,也有可能出现滥诉的局面。因此,可以借鉴美国及日本的做法即通过设置前置程序,赋予生态环境行政机关、违法者先行自我补救的机会。设置前置程序即公民个人在提起环境公益诉讼之前,告知不作为或怠于作为的生态环境行政机关以及违法者起诉的意愿,给予其一定的补救时间。美国规定采取补救措施的时限为六十日,为提高效率,我国可以规定前置程序的时限为三十日。在此期限内,如果生态环境行政机关与违法者采取了一定的补救措施,并且该措施足以弥补受害人的合法权益及满足保护环境公益的要求,则公民个人可以不再起诉;反之,三十日期限届满,补救措施不能够满足保护受害人的合法权益以及保护生态环境的需求时,公民个人则可以向人民法院提起环境公益诉讼。通过设置前置程序,可以提供一个新的环境公益受损解决途径,将

环境损害问题在诉前解决,在一定程度上也节约了司法资源。

2. 完善环保组织的环境公益诉讼原告主体资格

(1) 放宽环保组织环境公益诉讼起诉主体的标准

我国现行法律对可提起环境公益诉讼的环保组织的规定较为严格,使得可作为适格原告的环保组织数量较少,进而不利于目前日益严重的环境问题的解决。大量的司法实践也表明,对于社会组织“高门槛”的限制使得我国依然无法摆脱依靠行政执法保护环境的困境^[23]。社会组织的“生态性”更有利于对环境利益相关方进行协调,从而有效防治环境污染,确保生态环境的良性循环^[24]。因此,应当适当放宽环保组织作为适格原告的标准,如可以适时对我国《环境保护法》第五十八条关于社会组织的规定进行修改,将第一项中“依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记”的规定,改为“依法在县级市以上人民政府民政部门登记”。此外,建议取消环保组织从事环境事业的年限设置,主要理由在于,如果某个环保组织有违法事项,那么就意味着其不能通过年审,而环保组织向人民法院提起环境公益诉讼时是需要提交相应证明材料证实其具有起诉资质。环境法学者吕忠梅也曾建议环保组织只需依法在民政部门登记注册即可提起环境公益诉讼,即大大降低环保组织的起诉门槛^[25]。放宽环保组织的起诉资格标准,使得更多的环保组织可作为适格原告提起环境公益诉讼,进而提高其参与环境治理的积极性。

(2) 加大对环保组织的支持

环保组织与公民个人相比,具有明显的专业优势,与行政机关和检察机关相比,环保组织更具有一定的“中立性”。但是,由于我国环保组织的发展起步较晚,现有的环保组织仍然存在专业人才匮乏、高精设备短缺、经费不足等问题。环保组织的专业建设离不开政府的大力支持,政府也应当不断加大对环保组织的支持力度^[26]。通过对有资质的环保组织提供资金和扶持,不断优化组织条件,提高组织专业水平,发挥其在环境公益诉讼中的重要作用。政府可为具备起诉资质的环保组织设立相应专业人才的专家库,组建公益律师团,为环保组织提供必要的协助;环保组织如遇法律专业人才不足时对其派遣公益律师,缓解环保组织人才不足的压力,提高其应

诉能力。此外,可建立环境公益诉讼专项基金制度。基金的来源可以是政府的财政拨款、公益诉讼败诉方的罚款以及社会各界的捐款等,将其主要用于环保组织调查取证、聘任律师、购买相应设备等。

3. 明确行政机关的原告主体资格

《民事诉讼法》对“法律规定的机关”缺乏明确具体的规定,因此,对于行政机关能否成为环境公益诉讼的适格原告仍具有很大的争议,完善该规定需要围绕两个方面进行^[27]。首先,应明确《民事诉讼法》第五十五条法律规定的机关中“法律”的范围。此处的法律首先应包括《环境保护法》《海洋环境保护法》等环境保护的单行法。其次,可在现行的《环境保护法》等环保法中明确行政机关的原告主体资格。众所周知,生态环境行政机关的主要职责就是保护环境,维护环境公益,其经费来源较为稳定。同时,生态环境行政机关具有较高专业素质的工作人员,其通过行政执法也可以掌握损害环境方面的第一手资料,在调取证据等方面也具有无可比拟的优势。既然我国已赋予海洋环境监管部门主体资格,因此,也应当赋予其他生态环境行政机关环境公益诉讼原告主体资格,做到一视同仁,预防环境问题进一步恶化。为了防止出现生态环境行政机关怠于履行自身职责,将环境损害这个“难题”甩给司法机关,其提起环境公益诉讼之前,也应当履行一定的前置程序,即必须先履行自身的环境监管职责。由此也就涉及了对生态环境行政机关监督的问题,即有必要设立环境公益诉讼监察部门,由其对生态环境行政机关的职责履行情况进行监督,只有当生态环境行政机关已履行其应尽的环境监管职责之后,但尚未达到预期效果,在向环境公益诉讼监察部门提出申请并获得同意之后,方可提起环境公益诉讼。

4. 完善检察机关环境公益诉讼原告主体资格

(1) 明确诉讼费用的承担主体

根据有关法律规定,诉讼费用一般是由败诉方承担,假使检察机关在环境公益诉讼中败诉,那就要由检察机关承担诉讼费用,这就会降低检察机关行使此职权的积极性。因此,由检察机关提起的环境公益诉讼,可由国家设立专项资金例如设立环境公益诉讼专项基金制度承担相关诉讼费用。有资质的环保组织可申请使用专项基金,那么检察机关亦可对其进行使用。检察机关提起环境公益诉讼时,可提出基金使用申请,当检察机关败诉,由基金承担有

关诉讼费用。当然,有权必有责,用权受监督,基金的使用必然要受到严格监督,且要明确基金的使用明细与具体去向。

(2) 明确检察机关的功能定位与角色转换

通过域外考察可发现,确立检察机关提起环境公益诉讼的方式妥善解决环境损害的案例数不胜数,与此同时,各国基于公共利益的要求,也都赋予了检察机关提起环境公益诉讼的权力^[28]。在我国,检察机关的工作职能在监察体制的改革后也发生了相应的变化,其作为环境公益诉讼的原告将有更多的时间投入公益诉讼。需要注意的是,无论是检察机关提起环境民事公益诉讼还是提起环境行政公益诉讼,都可以发现检察机关需要履行前置程序。环境民事公益诉讼中需履行公告程序,环境行政公益诉讼中需向行政机关提出检察建议,由此可见,法律对检察机关的规定决定了其不应该成为环境公益诉讼的积极发动者。换言之,检察机关主要发挥“兜底”作用。因此,确有必要梳理环境公益诉讼原告主体的起诉顺位问题,通常提起环境公益诉讼的适格主体主要包括公民、环保组织、生态环境行政机关以及检察机关四类。首先,环保组织应该是第一适格原告,其设立初衷就是为了保护生态环境,维护生态利益。与生态环境行政机关和检察机关相比,环保组织的公益性、非营利性使其更能保持一定的中立态度,可以充分发挥社会资本在环境公益保护方面的作用。其次,生态环境行政机关应该是第二顺位的原告。虽说在理论上,原被告双方的地位对等,但环保行政机关作为公权力代表,与被告作为普通的民事主体相比仍具有天然的优势,而此优势也决定了其应让位于环保组织,节约一定的行政成本。再次,检察机关是第三顺位的原告,法律对其在环境公益诉讼中的功能定位与监督者角色决定了其应让位于环保行政机关及环保组织。最后,公民个人应作为最后一道防线。当处于前三顺位的原告都不提起环境公益诉讼时,公民个人在有初步证明环境公益可能受到损害以及已经受到损害的证据时,可提起公益诉讼。当然,上述顺序也并非一成不变,如公民可以和环保组织作为共同原告提起环境公益诉讼。起诉顺位问题其实跟原告主体的功能定位息息相关,因此,在诉讼中检察机关作为一个身兼多重功能的主体,需要注重自身身份的转换,避免自身既是环境公益诉讼的原告,又是法律监督机关的“双重

角色”,以此来保障控辩双方在诉讼过程中权利、地位的对等。

五、结 语

自然环境是人类生存和发展的前提与基础,生态环境建设也逐渐成为我国发展的一个重要方向。然而,在很长一段时间内,由于过分追求经济效益、环保法律法规的不健全、环保意识的欠缺等问题给我国带来了较为严重的环境损害问题。我国目前具备环境公益诉讼原告主体资格的主体仅有生态环境行政机关、检察院和环保组织三类,存在原告主体资格受限等问题,不利于充分发挥环境公益诉讼制度的价值追求。通过域外考察也可以发现赋予广泛的社会主体环境公益诉讼原告主体资格,充分发挥社会资本的作用,解决日益严峻的环境问题是大势所趋。因此,确有必要逐步放宽我国的环境公益诉讼原告主体资格,并对其制定适格标准,使得公民个人以及社会各界积极投身于环境保护公益中去,最终实现人与自然的生态和谐。

参考文献:

- [1] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2019-11-06(001).
- [2] 侯宇. 美国公共信托理论的形成与发展[J]. 中外法学, 2009,21(4):618-630.
- [3] 刘海鸥,罗珊. 中美环境公益诉讼立法比较研究[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2017,41(3):34-41.
- [4] 齐树洁,郑贤宇. 环境诉讼的当事人适格问题[J]. 南京师大学报(社会科学版),2009(3):38-45.
- [5] 张瑜. 环境公益诉讼适格原告扩张之法理研究[J]. 山西高等学校社会科学学报,2018,30(5):65-69.
- [6] 王名扬. 美国行政法[M]. 北京:中国法制出版社, 1999:637.
- [7] 刘汉天,刘俊. 公民环境公益诉讼主体资格的法理基础及路径选择[J]. 江海学刊,2018(3):213-218.
- [8] 何艳梅. 国外环境公益诉讼制度及其对我国之借鉴[J]. 前沿,2009(11):66-70.
- [9] 巩固. 美国环境公民诉讼之起诉限制及其启示[J]. 法商研究,2017(5):171-182.
- [10] 颜运秋. 公益诉讼法律制度研究[M]. 北京:法律出版社,2008:48.
- [11] 谢伟. 德国环境团体诉讼制度的发展及其启示[J]. 法

学评论,2013(2):110-115.

- [12] 杨建顺. 日本行政法通论[M]. 北京:中国法制出版社, 1998:720.
- [13] 傅贤国. 在实践与制度之间:环境公益民事诉讼的中国面向——以贵阳市“环保两庭”司法实践为例的考察[J]. 理论导刊,2013(2):102-105.
- [14] 刘超. 环境行政公益诉讼诉前程序省思[J]. 法学,2018(1):114-123.
- [15] 孙海涛,赵国栋. 印度环境公益诉讼制度评析及启示[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2016,18(1):77-82.
- [16] 郅建荣. 9家环保组织一年提起37起环境公益诉讼[EB/OL]. (2016-03-20). <https://http://www.lvban365.cn/fazhizixun/1118203.shtml>.
- [17] 刘红宇. 培养公益组织法律素养 提高公益组织诉讼能力[N]. 中国社会报,2019-03-16(002).
- [18] 刘婧. 最高法发布十件环境公益诉讼典型案例[EB/OL]. (2017-03-08). <https://www.chinacourt.org/article/detail/2017/03/id/2573898.shtml>.
- [19] 周强. 最高人民法院工作报告[N]. 人民日报,2018-03-26(002).
- [20] 最高人民法院.《中国环境资源审判2017-2018》《中国环境司法发展报告2017—2018》及生态环境保护典型案例新闻发布会[EB/OL]. (2019-03-02). <https://tv.chinacourt.org/34732.html>.
- [21] 杨朝霞. 论环保部门在环境民事公益诉讼中的作用——起诉主体的正当性、可行性和合理性分析[J]. 太平洋学报,2011,19(4):12-26.
- [22] 周叶中,王洪涛. 检察权在现代国家治理体系中的三个维度[J]. 湖南大学学报(社会科学版),2019,33(2):142-150.
- [23] 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(3):89-96.
- [24] 黄娜,杜家明. 社会组织参与环境公益诉讼的优化路径[J]. 河北法学,2018,36(9):191-200.
- [25] 吕忠梅. 保障社会组织开展公益诉讼需精准施策[N]. 中国环境报,2018-03-14(008).
- [26] 魏敬盼. 环境公益诉讼原告主体资格研究[D]. 石家庄:河北经贸大学,2018.
- [27] 李浩. 民事公益诉讼起诉主体的变迁[J]. 江海学刊, 2020(1):143-151.
- [28] 孙洪坤. 环境公益诉讼立法模式之批判与重构[J]. 东方法学,2017(1):61-78.

(责任编辑:许宇鹏)