

## 我国环境民事公益诉讼原告主体制度研究

祝 赟

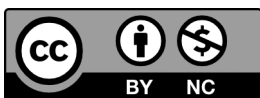
上海政法学院法律学院，上海

**摘要** | 维护和改善生态环境是世界各国共同努力的事情，环境公益诉讼制度在其中发挥了重要作用。本文从环境民事公益诉讼的概念和特征论起，引出环境民事公益诉讼主体的特殊性，并对我国现有的环境民事公益诉讼原告主体类型进行了梳理。接下来通过对我国现行的原告主体制度的立法现状的分析，提出我国存在的问题，并且在借鉴域外制度经验的基础上提出完善建议。

**关键词** | 环境民事公益诉讼；原告主体资格；诉权顺位

Copyright © 2024 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



### 一、环境民事公益诉讼原告主体制度概述

探讨环境民事公益诉讼，首先要明确其概念及特征，下文在此基础上引出原告主体这一特殊问题，并梳理了我国目前的环境民事公益诉讼原告主体类型。

#### (一) 环境民事公益诉讼的概念

环境公益诉讼概念源于西方国家，后逐渐被其他国家所采用。我国法律对

公益诉讼的要求更为严格，虽然我国《民事诉讼法》第五十八条对环境民事公益诉讼作出了规定，但是对其定义尚未形成统一的表述，但是根据原告的范围，环境民事公益诉讼整体上可以分为广义和狭义两种，广义上的即所有的主体都可以提起环境民事公益诉讼；狭义的概念为只有法定主体才可以提起环境公益诉讼。结合目前我国立法和司法解释的相关规定，笔者认为，环境民事公益诉讼是指法律规定的主体，为了追究对环境实施损害行为的侵害主体的民事责任，而向人民法院提起的诉讼活动。

## （二）环境民事公益诉讼的特征

虽然环境民事公益诉讼于传统民事诉讼在审判程序和形式上适用同样的规则，但两者之间在诉讼目的、诉讼主体和诉讼功能等方面存在显著的差异。

### 1. 诉讼目的的公益性

作为民事公益诉讼的类型之一，环境民事公益诉讼具有公益诉讼的普遍属性，即公益性，这也是与普通民事私益诉讼的根本区别所在。所谓公益性，是指环境公益诉讼制度的设立目的是维护公共利益，而不是为了个人利益。具体而言，环境公益诉讼以保护国家、社会，以及不特定多数人的环境利益为诉讼目的。毫无疑问，环境权益属于全人类，破坏生态环境不仅仅是侵害了某个个体的权益，而是侵害了全人类的权益。当个人的权益受到侵犯时，公民个人可以通过私益诉讼来寻求保护，当环境受到侵害时，由于权益主体人数过多，故只能统一规定由个别主体提起诉讼，这便是环境公益诉讼制度设立的原因。其宗旨是对污染与破坏环境的不法行为进行救济，对集体利益进行救济，区别于私益救济，具有典型的公益性特点。

### 2. 主体的特殊性

起诉主体的特殊性体现在两个方面，一是可以与案件不存在利害关系，二是经过国家授权，能代表国家和社会公共利益。其一，一般的私益诉讼中，对原告适格作了严格的规定，要求原告必须与所诉案件有利害关系，如此才可以向人民法院提起诉讼。而环境公益诉讼因其诉讼目的的公益性特征，在起诉主体适格方面有着特殊的规定，即不要求起诉主体与环境诉讼之间存在直接利害关系。当侵害行为发生后，侵害的是公共环境利益，与损害结果有利害关系的

主体是国家、社会以及不特定多数人，损害结果在一些情况下还往往具有滞后性和持续性，刚开始的一段时间内可能不会对具体的人身及财产造成侵害，如果依照起诉主体必须与侵害具有利害关系的规定，当下便会面临无人能起诉的局面，这显然是不合理的。其二，生态系统联通了整个地球，生态环境问题不只是各个国家的内部事项，而是全人类所应当共同面对的问题，一旦处理不当，可能会引发严重后果甚至是国际矛盾。故环境公益诉讼中对原告的资质有更高的要求，应当是经过国家授权的，能够代表国家和社会公共利益的主体。

### 3. 危害结果的预防性

一般民事诉讼是针对已经发生的危害结果采取的救济方式，即危害行为已经造成了现实的损害后果，是一种事后的补救措施。而环境民事公益诉讼既可以针对已经危害生态环境的侵害行为提起诉讼，还可以针对具有可能侵害环境的行为提起诉讼，即原告在提起环境民事公益诉讼时，并不要求已经发生环境损害结果，只要行为人实施了可能危害环境的行为就可以对其提起诉讼。

## （三）我国环境民事公益诉讼原告主体类型

在我国，只有法律规定的特定机关和组织，才能提起环境民事公益诉讼。目前，我国法律规定的可以提起环境民事公益诉讼的主体包括以下三类。

### 1. 环保组织

我国《环保法》第五十八条<sup>①</sup>规定，只有符合以下三个条件的环保组织才可以提起民事公益诉讼：第一，在设区的市以上的人民政府民政部门登记；第二，主营业务为环境保护；第三，从业五年内没有违法记录。

### 2. 行政机关

2023年修订的《民事诉讼法》第五十八条<sup>②</sup>规定，“法律规定的机关”可以作为原告提起公益诉讼，对于“法律规定的机关”是否包含行政机关，该条款没有给出明确的规定，其内涵应当是涵盖行政机关的，具体的还需要结合专门的法

① 详见《中华人民共和国环境保护法》第五十八条。

② 详见《中华人民共和国民事诉讼法》（最新2024版）第五十八条。

律来予以理解。2023年新修订的《海洋环保法》第一百一十四条<sup>①</sup>肯定了行政机关提起海洋环境民事公益诉讼的主体资格，其中第二款规定海洋环境监管部门在面对海洋环境污染事件时，可以提起诉讼。由此可知行政机关属于我国现行法律规定的可以提起环境民事公益诉讼的法定主体，但仅限于在海洋环境民事公益诉讼中向责任者主张赔偿的负责监督管理海洋环境的行政部门。

### 3. 检察机关

检察机关可以作为原告的现行法律依据与行政机关的上述依据没有区别，只是检察机关作为公益诉讼原告主体在我国的理论和实践探索要晚一些。我国自2014年才开始考虑检察机关作为环境公益诉讼的原告资格问题。并于2017年修订的《民事诉讼法》中正式确立其原告资格从而支持诉讼，2021、2023年的修法也沿用了此规定。除此之外，在2023年修订的《海洋环保法》中，新增了检察机关支持海洋环境公益诉讼的规定。

## 二、我国环境民事公益诉讼原告主体制度的立法现状及问题

我国对环境保护的立法从未松懈。我国关于诉讼主体的立法条文主要分散在《民事诉讼法》《环保法》和《海洋环保法》三部法律之中，除此之外还有很多的法规和司法解释。但由于我国当前立法的模糊性，在环境民事公益诉讼的原告主体制度方面还存在一些问题，需要进一步完善。

### （一）立法现状

我国2012年修订的《民事诉讼法》是最先对公益诉讼问题作出规定的法律，但关于原告主体方面的规定不够清晰。2017年修订的《民事诉讼法》，其中第五十五条增加了检察机关作为环境公益诉讼主体，至此，我国环境民事公益诉讼制度逐渐成熟。之后2021年和2023年修订的《民事诉讼法》对环境民事公益诉讼主体的规定沿用了2017年的内容。

2014年修订的《环保法》率先规定了环保组织可以提起环境公益诉讼，并

<sup>①</sup> 详见《中华人民共和国海洋环境保护法》（最新2024版）第一百一十四条。

且明确了社会组织作为原告提起环境民事公益诉讼的准入标准，如上所述环保组织必须满足上文所述的三个条件才具有原告主体资格。

2023年修订的《海洋环保法》第一百一十四条<sup>①</sup>，明确规定了部分行政机关可以作为原告提起环境公益诉讼，其中第二款规定负责监管海洋环境的部门可以对严重破坏海洋环境的行为提起诉讼，这是我国目前唯一一部以立法的形式确定行政机关具有环境民事公益诉讼原告资质的法律，并且该条新增了第三款，检察机关可以作为支持海洋环境公益诉讼的主体。

除此之外，我国还有很多法律法规及司法解释也对环境民事公益诉讼主体制度进行了规定，如《检察公益诉讼解释》《环境公益诉讼解释》等，为构建完善的环境民事公益诉讼原告主体制度提供了依据。

## （二）我国环境民事公益诉讼原告主体制度存在的问题

由于现行法规的限制，环境民事公益诉讼原告主体制度还存在一些问题，需要进一步完善和优化。

### 1. 公民个人无原告主体资格

环境权不仅仅是国家的基本权利，也是一项重要的人权。在与环境之间的关系上，公民有着比其他主体更加紧密的关系，环境损害对公民的影响显然更大，故公民的环境权更应当受到保障，但是在我国现行的制度设计中，公民并不具有环境民事公益诉讼原告主体资格。

学界和实践中对公民是否有资格提起环境民事公益诉讼有争议，一方认为公民应当被纳入原告的范畴，支持此观点的理由有二：一是公民被排除在环境公益诉讼之外无法参与到诉讼中，无法充分表达自己的意见，违背了公众参与的原则；二是有环境损害的地方就有不确定的群众成为受害人，受害公民有权采取诉讼的方式寻求救济，即使是为了个人利益的目的，相信公民在环境受损时会积极收集证据，维护自己或公共环境利益。如果不允许公民参与诉讼，会因为错失取证时机，导致他们诉求的实现变得更加困难，长此以往，不仅损害了公民的合法权益，而且可能动摇司法的权威性，不利于环境民事

<sup>①</sup> 详见《中华人民共和国海洋环境保护法》（最新2024版）第一百一十四条。

公益诉讼的发展。另一方认为,公民不能成为环境民事公益诉讼的原告主体,理由有三:(1)公民个人诉讼能力不足。如上所述环境利益不仅涉及公民个人的权益,更是国家和社会公共的利益,更甚之可能涉及全体人类的利益,处理环境问题需要慎重。环境诉讼的诉讼成本非常高,公民个人能力有限,无论是取证水平和能力,还是财力、诉讼能力等方面在诉讼中往往难以对抗责任主体,胜诉的可能性非常小;(2)环境受损危害可能危害到不特定多数人的利益,每个公民都可以提起公益诉讼会导致重复诉讼;(3)如果为了保护个人利益而将允许公民提起诉讼,可能会导致大量的诉讼被提出,发生滥诉的情况,届时法院将应对不暇,还会浪费司法资源。

## 2. 环保组织起诉动力不足

环保组织起诉动力不足主要体现在以下几个方面。首先,财力不足,提起环境民事公益诉讼原告需要预交诉讼费用,众所周知,环境诉讼类的案件标的额巨大,而现实是,环保组织的资金来源主要是政府拨款、社会上的捐赠,以及内部会员的支持,一些微小型环保组织甚至无法维持基本的运营,面对巨额的诉讼费用就更困难了,而且还要支付昂贵的律师费,这导致在起诉前就会筛掉一些环保组织。其次,技术方面的问题,在我国环保组织属于民间组织,提起环境民事公益诉讼环保组织要收集证据证明环境损害情况及其程度,这对技术要求很高,或者环保组织委托专业的评估机构来鉴定,这又回到第一个问题上了,损害鉴定费用也非常昂贵。最后,整体诉讼成本过高,不仅是资金和技术方面,环境民事公益诉讼案件的审理时间也很长,从起诉到案件审结至少一年半载,多则三五年也是有可能的,这期间对人力、物力的损耗太大,导致诉讼成本过高,是导致环保组织起诉动力不足重要因素。

## 3. 主体诉权顺位混乱

根据目前的法律规定,环境民事公益诉讼原告主体有环保组织、行政机关和检察机关三类,关于上述原告主体的诉权顺位问题,法律明确规定了检察机关仅在行政机关或者环保组织没有起诉的时候可以支持起诉,可见检察机关不是第一顺位的,处于属于支持、补充诉讼的地位。对于行政机关和环保组织起诉时的诉权顺位如何,我国现行法律和司法解释并没有作出规定,对于二者诉权争端问题也没有规定可以解决的条款。当发生环境侵害案件时,如果各主体

之间出现诉权的积极冲突问题，各方竞相起诉倒也不是非常严重的问题；最值得关注的是，因为环境保护是一个十分严峻的问题，诉讼中又普遍存在诉讼费用巨大、证据搜集困难、时间成本过高，以及诉讼结果无法预料等问题，这些因素很容易削弱各方主体的起诉动力，很有可能造成诉权消极冲突的情况，造成诉讼拖延会导致环境受损范围和程度进一步扩大，不利于环境保护。

### 三、域外环境民事公益诉讼原告主体制度的规定与借鉴

随着环境保护事业的不断发展，各个国家逐渐建立了环境公益诉讼制度。尽管不同法系不同国家的国情和制度之间存在较大的差异，再加上环境问题本身就复杂多变，各国设立的环境公益诉讼制度自然有所差别，但相信其一定存在联系。本文分别介绍美国和德国两国的环境民事公益诉讼制度，对其制度优点进行考察，并试图借鉴其中的精华部分以用于完善我国环境公益诉讼制度。

#### （一）域外相关制度规定

美国和德国都建立了比较成熟的环境公益诉讼制度，下文将分别对两国的相关制度规定进行介绍。

##### 1. 美国

美国在环境公益诉讼方面有自己独特的模式，美国法中的“公民诉讼”就是美国的环境公益诉讼。20世纪中期，美国确立了环境公民诉讼制度，于1970年《清洁空气法》中第一次确定了公民诉讼。根据该规定，任何公民都可以提起环境公益诉讼，这里的“任何人”，不仅包括公民个人，还指各个法人和各社会团体等主体，范围极其宽泛。此后美国颁布的《海洋倾废法》《安全饮用水法》等都规定了公民诉讼的条款，在诉讼标准上有所提高。在施行一段时间后，美国又出台了一系列司法判例，原告主体资格又显著降低，公民诉讼经历了宽松到严格，然后再从严格转向更为宽松的变化。

为了防止积极诉权冲突和滥诉的问题，美国司法在诉讼中设立了两个诉前程序，其中一个为诉前告知程序，所谓诉前告知，要求公民起诉前一定期限内要先告知违法企业和行政机关，若行政机关在法定期限内没有采取有效措施，

公民才可以提起诉讼，这一期限的时长为60日。但是这一程序有例外情形，当出现严重的化工污染等特殊状况时，可以不遵循60日的规定直接起诉。另一个是行政执法优先，如果在60日期限内行政机关已经采取了起诉或者行政处罚等措施，那么公民就不能提起诉讼了。

## 2. 德国

德国的环境公益诉讼制度与美国大不相同，对环境公益诉讼的原告主体资格要求更加严格。德国环境公益诉讼形式有团体和民众两种，故环境公益诉讼的原告主体也分为团体和民众两类。

首先是团体诉讼。在德国，团体诉讼是指“公益团队通过依法行使权利来向法院提出追究他人违反特定禁止性规定的行为或无效行为相应责任，或对其行为做出撤销或终止判决的诉讼活动”<sup>①</sup>。德国团体诉讼中的团体是一种公益性质的社会团体，这些社会团体要成为诉讼主体，必须经过政府部门的授权，并且还要符合以下五个条件：第一，只能基于环境公共事务起诉；第二，公益团体的注册年限必须满三年；第三，以非营利为目标，但要有足够的资金和相应的诉讼能力；第四，积极参加各种环保活动；第五，公益团体在起诉前应当先向行政部门提出行政救济。在严格的准入标准下，德国的团体诉讼的确在环境保护中发挥了重要作用。

其次是民众诉讼，虽然团体诉讼是德国的主要诉讼形式，但也通过法律规定保障个人参与诉讼的权利。根据德国宪法的规定，公民有权寻求司法的救济向侵权行为提起诉讼。在《联邦原子能法》《联邦水道法》以及其他相关法律中都有明确规定，任何公民都享有参与建设核电厂或污染性质设施许可程序或裁决活动的资格<sup>②</sup>，德国立法对民众知情权、表达权和诉讼权方面的保护力度一直很大，具有独特的特点和优势。

## （二）域外制度借鉴

近年来世界各国都积极投身于环境公益诉讼的制度建设中，各国在实践中

① 宿跃华. 环境民事公益诉讼的原告主体制度研究 [D]. 青海师范大学, 2023: 19.

② 刘素芳. 公众作为环境公益诉讼原告资格的审视与思考 [J]. 人民论坛, 2016 (1).

各自建立了符合其基本国情的原告主体制度，为环境保护工作提供保障。总体而言，原告主体范围都很广泛，但基于法系差异导致原告主体存在差异。美国认为所有公民和各社会团体都有权提起环境公益诉讼，德国则对原告主体资格有所限定，进行了很多突破性的尝试和探索。总而言之，各国对环境公益诉讼制度的研究经过了长期的探索，其中有共性也有差异，相较于发达国家，我国在这一领域的发展略显微落后，因此，我们应该从中吸取域外国家环境公益诉讼原告主体制度的以下优秀经验：

一方面，要扩大原告主体范围，放宽主体标准，让更多的主体参与到环境保护工作中。另一方面，完善环境公益诉讼起诉方面的制度细节。从目前来看，环境公益诉讼主体范围呈现扩大化趋势，我们应当不断完善起诉制度，避免滥诉的问题。其中美国的诉前通知程序就有很大的参考价值，在充分保护当事人的权益的同时还可以有效利用司法资源。

在完善环境民事公益诉讼制度的过程中，直接照搬域外制度不可取，要秉持去粗取精的原则，要结合我国国情借鉴其中的宝贵经验。

## 四、我国环境民事公益诉讼主体制度的完善

我国在环境民事公益诉讼主体制度的发展经验不足，还存在一些需要完善的地方，笔者试图在借鉴域外经验的基础上提出以下建议。

### 1. 公民个人提起诉讼的程序优化

公民与环境的关系十分密切，虽然一般情况下，环境污染不会直接对公民造成健康和财产上的损失，但环境污染的后果具有滞后性和隐蔽性，公民难免会受其影响，故公民个人纳入环境民事公益诉讼原告主体范畴具有其必要性。但是鉴于公民个人的财力和诉讼能力有限，对于公民提起的环境公益诉讼需要通过配套的程序来避免其弊端。

首先，可以借鉴美国的制度，设置诉前通知程序，公民个人提起诉讼前可以先向行政部门举报，美国规定的通知期限为60日，时间相对较长，可以缩短设置为30日，若行政机关自接到举报后30日内仍未给出处理结果，公民才可以提起诉讼。应当注意，该规定并不是绝对的，遇有严重的环境损害问题等紧急情况，可以作例外规定直接进入诉讼阶段。其次，为了避免滥诉，对于可以

提起环境民事公益诉讼的公民主体应当限定为环境损害地区的公民。最后，在多人同时提起诉讼时，可以适用共同诉讼或者代表人诉讼的模式。

## 2. 增强环保组织诉讼动力

资金短缺时削减环保组织诉讼动力的重要因素之一。首先，可以采取减免诉讼费用的方式来缓解资金压力。在预交诉讼费用时，对于有困难的环保组织作为原告时，可以申请缓交费用，对于申请了减免诉讼费用但是败诉的原告，法院在审查其财务状况后，可以考虑免收或减收诉讼费用。其次，建议不预收环境民事公益诉讼的诉讼费，并且规定直接由败诉方在案件审结后承担。此时，如果被告败诉，诉讼费就直接转嫁给被告方，将会在很大程度上降低环保组织的诉讼成本，从而增强环保组织的诉讼动力。最后，建立专项基金。虽然被告败诉会承担诉讼费可以缓解环保组织的资金压力，但是如果原告败诉，对环保组织来说诉讼成本不可小视，因此可以通过设立环境民事公益诉讼专项基金，专用于提供诉讼活动支撑，也可以缓解环保组织在诉讼中的负担。

## 3. 厘清起诉主体诉权顺位

起诉主体诉权顺位问题是环境民事公益诉讼制度中的重要因素，其目的在于合格的诉讼主体应该按照怎样的顺序参与诉讼。合理的诉权顺位可以提高环境保护的效率，因此应当在充分考虑各方利益的情况下，确定合理的起诉顺位。第一种做法，可以借鉴美国的诉前程序制度，在发生环境损害事实时，应当先经过一段通知期限，由行政机关采取执法措施，当行政机关未采取措施时，环保组织才可以提起诉讼，最后的顺位仍然是检察机关。第二种做法，依据环境损害程度划分诉权顺位，对于环境损害结果较轻的案件，可以不对环保组织、行政机构和公民个人作顺序区分，依旧由检察机关补充起诉。对于较严重的环境破坏但不至于构成犯罪的案件，顺位可以采取以下的固定模式：行政机关为首位，其次是环保组织和公民个人，最后是检察机关。对于严重破坏环境的案件且其内容已经构成犯罪的，此时检察机关就要作为首位，其次是行政机关，最后才是环保组织和公民个人。

## 五、结语

环境问题是世界各国普遍关注的问题，西方发达国家的环境公益诉讼制度

经历了较长时间的探索，已经较为完善，而我国因发展较晚，经验不足，原告主体制度方面还存在许多问题，需要进一步完善。由于我国当前立法的模糊性，明确原告主体范围还应借鉴美国、德国等国家的制度，汲取经验教训，进而合理设计适应我国基本国情的环境民事公益诉讼原告主体制度，促进我国环境公益诉讼事业发展，为建设生态文明做出贡献。

## Research on the Plaintiff System in China's Environmental Public Interest Civil Litigation

Zhu Yun

*Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai*

**Abstract:** Maintaining and improving the ecological environment is a joint effort of all countries in the world, and the environmental public interest litigation system plays an important role in it. Starting from the concept and characteristics of environmental public interest civil litigation, this paper introduces the particularity of environmental public interest civil litigation subjects, and sorts out the existing types of environmental public interest civil litigation plaintiffs in China. Next, through the analysis of the current legislative status of the plaintiff subject system in China, the existing problems in China are put forward, and suggestions for improvement are put forward on the basis of drawing on the experience of foreign systems.

**Key words:** Environmental civil public interest litigation; Plaintiff's qualifications; Priority of the right to sue