

环境民事公益诉讼中公民原告主体资格研究

谢婧

华东政法大学，上海，201620；

摘要：当下我国经济发展呈现上升趋势的同时，环境污染问题变得愈加严重。面对严峻的环境问题，我国立法部门对环境民事公益诉讼的原告主体资格制定了一些规则。《民事诉讼法》、《环境保护法》等先后规定了有关机关和组织、检察机关拥有环境民事公益诉讼中的原告主体资格。而与环境公共利益休戚相关的公民至今仍未被明确规定具备诉讼主体资格。在环境被侵害面前，公民仅仅享有举报或是检举的权利，这些都无法从根本上遏制问题的发生。因此，考虑到现实情形的迫切性，我国应在符合本国国情的条件下吸收国外司法实践中的可取之处，构建公民在环境民事公益诉讼中享有的权力。

关键词：环境民事公益诉讼；原告；公民；主体资格

DOI：10.69979/3029-2700.24.10.029

1 环境公益诉讼的一般理论

1.1 环境公益诉讼的概念

我国各学者对于环境公益诉讼的涵义持有不一致的意见。蔡守秋学者认为向人民法院提起环境民事公益诉讼的情形不仅仅包括自然人、法人或者政府部门的权利受到侵害，同时还涵盖了环境权利遭受破坏的现象。陈泉生先生认为，“为了保护环境权利，自然人、相关单位及其团体组织等主体享有向人民法院提起诉讼的权利”另外别涛先生的观点是，“环境公益诉讼是指为了保护环境公共利益，自然人、法人或社会团体针对行政机关、企事业单位或其他组织及个人的破坏环境的非法行为，向法院提起的公益之诉。”

基于环境公益诉讼主体具有广泛性且具备预防的功能，且均是以预防环境损害进而救济环境为宗旨的特点，环境公益诉讼一般包括两类：民事类型的诉讼和行政类型的诉讼，本文中笔者的关注对象是后者。参考上文环境公益诉讼的定义，笔者认为环境民事公益诉讼是指与环境公共利益有利害关系的法人、社会组织、国家机关或者是公民在环境公共权益受到可能或是现实的侵害与破坏时，在法律的授权下对破坏环境权的行为向法院提起诉讼，并由法院追究其相应民事责任的制度。

1.2 环境公益诉讼的特征

诉讼目的具有社会性。环境民事公益诉讼是以维护环境公共利益为出发点，其诉讼结果不仅仅是保护个体

的正当利益，同时也是维护全社会共同的利益。

起诉主体具有广泛性。既包括法人、环保组织、国家机关，也可以包括公民个人。鉴于独特的诉讼目的，这就导致起诉主体的范围应在现有基础上扩大，除了案件的直接利害关系当事人，还能够包括与之存在非直接利害关系的组织或个人。

环境公益诉讼具有预防性。从上文的定义中看出环境公共利益遭到现实损害或者存在遭受损害的危险是起诉的条件之一，其中会受到环境损害的危险正是体现预防性的功能。由于环境损害具有渐进性、潜伏性与累积性，因此享有资格的诉讼主体只要发现环境公共利益存在潜在危险，就有权利提起环境民事公益诉讼。

1.3 环境民事公益诉讼原告主体资格的内涵

环境民事公益诉讼原告主体资格就是在环境公益方面相关主体向人民法院寻求救济与保护，同时法院有权责令侵权行为人对自身的侵害行为承担责任。相比于旧有的理论“原告提起民事公益诉讼的前提条件就是自身利益与案件存在着直接利害关系”，环境民事公益诉讼制度赋予社会组织、检察机关等主体起诉的资格，同时也不再局限于直接利害关系的范围内。环境民事公益诉讼旨在保障公民的生活质量与水平，维护社会公平正义，维护国家的环境公共利益。具有原告资格的人不一定是直接受侵害的人，也有可能是因为民事违法行为侵害了环境公共利益或者使环境公共利益面临被侵害的紧迫危险，而以救济受到损害的民事权益为目的获得的

救济环境权益的原告资格。

2 公民作为原告主体资格的合理性

原告主体资格的相关规定在我国环境民事公益诉讼的法律条文中也是零零散散地分布着。《民事诉讼法》中只限定了“法律规定的机关和有关组织”这类主体享有起诉资格。但这些规定都显得过于笼统,导致许多案件积压而无法处理。《环境保护法》中的相关法条虽然是对主体资格的进一步明确,但是该款只侧重于对社会组织作为主体的关注,并没有对机关主体作出说明。尽管法律未明文规定公民的原告主体资格,但这并不能够充分说明公民个人不能够提起环境民事公益诉讼。我国首例以环境公益类型的案件——蔡长海诉龙兴光水环境污染损失案,蔡长海本人以原告身份请求人民法院判决被告承担相应的环境污染治理费,最终法院支持了蔡长海的诉讼请求。因此,该案的胜诉表明法院认可了公民个人在环境民事公益诉讼中以诉讼主体身份起诉的资格,并且也有效保障了环境公共利益,据此看来社会主体享有诉讼资格完全是具有必要性与合理性的。”

2.1 公民提起环境民事公益诉讼的必要性

首先,环保组织担任原告具有局限性。我国环保组织作为环境公共利益的主要救济主体,利用采取罚款、责令恢复原状等行政惩治措施以预防与制止破坏环境的非法行为。这样的手段尽管从某种层面上说能够降低侵害人破坏生态与环境的程度,但是这些侵害者从砍伐树木、污染水资源等破坏环境的行为中所获取的利益明显要高于惩罚手段的实施。政府机关在面对无间断地环境污染与生态破坏时失去了其应有的效力功能。其次,检察机关担任原告具有局限性。一方面,我国检察机关倘若介入民事诉讼,有可能会造成检察机关的职责混乱与角色冲突,这就极有可能破坏法律监督的中立性;另一方面,检察机关在司法救济中所扮演的非行动者的角色,而是监督者与领导者。除非是在无法找寻其他权利主体,其他权利主体起诉较为困难,或者主体没有起诉能力等情况下,检察机关才会行使提起环境民事公益诉讼的权利。

2.2 公民提起环境民事公益诉讼的重要性

公民享有原告主体资格有助于明确公众在环境保护事务中的相关权利和义务,能够更进一步地为环境保护提供支持,履行社会责任。我们不应该彻底否认公民

所享有的提起环境民事公益诉讼的权利,只有对公民个人降低起诉门槛,才能激起公众在实践中应对问题时的积极性,最终实现保护环境公共利益以及使公民更健康绿色地生活的目标。此外,赋予公民诉讼原告主体资格实则是使公民拥有实践性的权利,即提起诉讼的权利。公众参与对于提升环境保护的法治化、民主化以及环境责任的合理承担有重要的意义,更大地实现环境公益的最大化。

3 域外环境公益诉讼公民原告主体资格的借鉴

日本的环境民事公益诉讼的典型模式是选定当事人诉讼制度。在环境民事公益诉讼中,通常从组织集团中选举出可以代表共同利益的社会成员参与诉讼。选定后,由当选人参加诉讼,所有人承担法院判决生效的结果,其中的当选人就是“选定当事人”。在我国,环境及利益受损的问题常常在某一城市、某一区域频频发生。而当地公民是最直接且快速受到影响的群体,因而鉴于他们具备维护本地环境公共利益的意愿,将个体的利益合并成环境公益的团体中多数人的利益,而选定诉讼代表人的这一规则是在非全体集团成员参与诉讼的基础上发展起来。美国采用私人检察总长理论和公共信托理论,该模式启发我国,当公民在举证责任方面遇到困难难以提起诉讼,我国可以建立公益诉讼法律援助制度开展公益性地服务为社会公众提供帮助,另外我国当下环境治理方面遵循着“预防为主,防治结合”的原则,如果赋予公民个人原告主体资格,同时借鉴美国建立起的相应奖励胜诉原告制度,这将在某种程度上预防环境污染与生态破坏问题的发生,推动生态环境保护的发展。英国在环境公益诉讼中适用检举人制度,其中的检举人通常代表检察长的身份起诉。该类制度可以反映出原告不仅包括直接利害关系人。只要有部分关联的利益就能提起诉讼,这就在很大的程度上延伸了诉讼中原告主体的范围。范围的适当拓展有利于鼓励并激发社会公众积极参与到诉讼中的热情,还能够有效监督与预防国家机关滥用职权的行为进而维护公众权益。

4 我国建立完善公民提起环境民事公益诉讼的路径

正如学者所说:“随着公众权力意识的不断增强,应当畅通涵盖公民个人在内的各类社会主体以保障环境公共利益而寻求司法救济的渠道。”当前公民想要顺

利地提起环境民事公益诉讼存在着诸多障碍,因此,我们亟须构建多元化的诉讼主体模式,赋予公民真正意义上的原告主体资格。从具体操作层面而言,应建构多元保障机制以切实保障公民主体提起环境民事公益诉讼之实效。

4.1 建立诉讼激励机制

一方面,创设建立环境公益诉讼专项基金为公民行使诉讼权利提供强劲的后盾并为环境民事公益诉讼的进行提供坚实的物质基础;另一方面,建立原告胜诉奖励制度有利于激发公民个人提起诉讼的动力,且给予胜诉公民一定的物质和精神奖励。这不仅是对个人投身环保事业的嘉许,还能够很大程度上减轻公民个体的诉讼负担。

4.2 完善程序化建构

首先,通过设立诉讼前置程序赋予公民原告主体资格的同时对公民提起诉讼的程序作出限制以减轻司法的负担;其次,明确公民环境民事公益诉讼起诉顺位,这将关系到不同顺位主体之间的互相配合,从而在更大程度上起到保护环境公共利益的效果,避免只依靠政府机关或环保组织造成其他原告主体诉权旁落等问题出现。公民个体作为环境民事公益诉讼的原告应该是处于补充性的地位,通过发挥自身对环境公共利益保护起到监督作用;再次,提升公民的社会责任感,激发公民保护环境公共利益的热情以及提升公民的法治意识来激励公民各自用行为引导身边的社会主体,进一步加强人民大众的环保理念,发挥社会公众对环境的监督与保护作用,达到从源头上遏制环境问题的目的。

5 总结

一个好的制度必定不是一蹴而就的。通过不断完善环境民事公益诉讼制度,有利于为公民提供有效的诉讼手段去解决环境污染与生态破坏,污染事件频发,有权主体办事效率低下等问题,使环境公共利益尽快得到救

济,并让侵害环境公共利益的违法行为受到法律制裁,进一步补充与完善我本国环境公益诉讼法律制度。本文在对相关法律规定进行解读、对司法实践现状进行分析的基础上,针对实践过程中能够提起环境民事公益诉讼原告范围过窄,因公民缺乏实际提起诉讼的权利而对环境保护出现心有余而力不足等问题,通过论述赋予公民环境公益诉讼原告资格的合理性与必要性,系统地分析该制度在国外的可行性与在国内的可借鉴之处,再提出建立完善公民提起环境民事公益诉讼的路径,以期环境民事公益诉讼制度得到进一步成熟。

参考文献

- [1] 蔡守秋. 论环境公益诉讼的几个问题[J]. 昆明理工大学学报(社会科学版), 2009(9): 1-8.
- [2] 陈泉生. 生态文明与环境法制建设[J]. 法学论坛, 2007(01): 34-36.
- [3] 别涛. 环境公益诉讼的立法构想[J]. 环境保护, 2006(12): 12-17.
- [4] 吕忠梅. 环境公益诉讼辨析[J]. 法商研究, 2008(06): 131-137.
- [5] 朱翔宇. 环境公益诉讼原告资格研究[D]. 南京: 南京工业大学, 2017: 31-36.
- [6] 张祥伟. 环境公益诉讼司法运行理论与实践研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2018, 第 167 页.
- [7] 李挚萍. 中国环境公益诉讼原告主体的优劣分析和顺序选择[J]. 河北法学, 2010(01): 21-25.
- [8] 梁慧星. 关于公益诉讼[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2002, 第 204 页.
- [9] 孙海涛, 张志祥. 论我国环境公益诉讼原告主体资格的拓展与抑制[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2020(04): 97-104.

作者简介: 谢婧(2000 年 8 月 28 日), 女, 汉族, 江苏宜兴人, 华东政法大学研究生, 环境与资源保护法学。