

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2021.01.012

我国环境公益诉讼中原告主体资格制度的完善

陈 凤¹, 吴 迪²

(1. 东北农业大学 公共管理与法学院, 哈尔滨 150038; 2. 中国社会科学院大学 法学院, 北京 102488)

摘 要:明确环境公益诉讼的适格原告范围是我国环境公益诉讼制度完善的关键所在,我国在这一领域仍处于发展阶段,在司法实践中环境公益诉讼的适格原告标准过高、范围过窄,且公民个人和环保行政主管部门的起诉资格一直被排除在制度之外,无法满足司法实践发展的现实需要。立足国情,审慎借鉴各国有权提起环境公益诉讼的原告主体范围,我国应当赋予公民个人和环保行政主管部门提起环境公益诉讼的资格,降低社会组织提起环境公益诉讼的门槛,协调检察机关在环境公益诉讼中的多重身份问题,构建更加完善的环境公益诉讼原告主体资格制度。

关键词:环境公益诉讼;原告主体资格;环境保护

中图分类号:D922.68;D925

文献标志码:A

文章编号:1672-626X(2021)01-0119-07

近年来,我国环境危机愈加严重化,环境侵权案件呈现复杂化、扩散化趋势,环境侵权行为对个人利益以及社会公益都带来巨大危害。自2015年新《环境保护法》施行至2019年12月,根据中国法院网的统计数据得知,全国法院审理环境公益诉讼案件数量已经达到5184件,社会组织作为原告的环境民事公益诉讼案件数量为330件,占比6.36%;检察机关作为原告的环境公益诉讼案件数量为4854件,占比93.63%。近5年环境公益诉讼的案件数量相较于2015年之前年均8件的状况有了大幅度增长。环境污染案件类型呈现出多元化特点,包括大气、土壤、野生生物、海洋、森林、人文遗迹以及自然保护区等,涉及领域扩展至21个省份。生态环境是社会经济发展的重要物质基础,环境公益诉讼则是保护生态环境的重要渠道。为更好地保护社会公共利益,环境公益诉讼原告主体资格制度的改革是必由之路。相较于世界各国环境公益诉讼主体呈放宽趋势,我国环境公益诉讼主体范围上仍然采取严格限制政策,公民和环保行政主管部门的诉讼能力和资格依旧被排除在制度之外,严重影响我国环境保护建设进程。

一、环境公益诉讼原告主体资格制度概论

(一)我国环境公益诉讼原告主体资格制度发展的历史进程

环境公益诉讼产生的最早理论来源是经济学。环境作为一种公共资源,其本质是公有,即每个人都对环境享有使用权且没有权利阻止其他人使用。这种非竞争性和非排他性的特点使得个人在不用支付对价

收稿日期:2020-11-04

基金项目:中国社会科学院博士后创新项目(ZBH20191045)

作者简介:陈凤(1994-),女,黑龙江哈尔滨人,东北农业大学公共管理与法学院硕士研究生,研究方向为民商法、土地法;
吴迪(1989-),男,中国社会科学院大学博士后流动站科研人员,法学博士,德国慕尼黑大学公派访问学者,研究方向为民商法、土地法。

的情况下倾向于过度使用。为防止公有环境资源被个体或团体当作私人财富占有使用而损害到其作为一个公共资源的普遍利益,环境公益诉讼应运而生。关于我国环境公益诉讼的确立,2012年《民事诉讼法》首次以法律形式确定环境公益诉讼制度,规定有关机关和组织可以对污染环境而侵害众多消费者合法权益的行为,向人民法院提起诉讼。2014年修订的《环境保护法》第58条明确了提起环境公益诉讼的社会组织的条件。2015年新《环境保护法》出台之后,将“有关组织”界定为“社会组织”,要求符合条件的“社会组织”才能成为适格原告,而“有关机关”是否包括检察机关尚无明确规定。但是,随着我国对环境保护的日益重视和环境污染案件的与日俱增,仅仅将环境公益诉讼原告主体范围限定在二者之内,并不能满足环境公益诉讼司法实践的现实需要。直到2017年《行政诉讼法》和《民事诉讼法》的修改,才首次将检察机关提起公益诉讼明确写入这两部法律。随后,最高法与最高检共同发布的《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(2018年3月)中第4条也作出特别规定,人民检察院可以以公益诉讼起诉人身份提起公益诉讼,并依法享有诉讼权利、履行诉讼义务。检察机关作为环境公益诉讼原告地位的明确,表明我国环境公益诉讼原告主体资格范围呈现扩大趋势。此外,学界关于公民个人、环保行政主管部门等是否有权提起公益诉讼的讨论也十分激烈。但随着环境公益诉讼的发展,其原告主体资格制度也将进一步完善。从经济学角度来说,制度是需要变迁的,虽然免不了产生“路径依赖”问题,但是,社会的发展需要以一种更加公平且更有效率的制度替代之前效率低的制度,一个真正有效的制度应该是权力能够配置给那些最富有生产性地使用它们的人,环境公益诉讼中原告主体资格制度的构建亦如是。

(二)国外环境公益诉讼原告主体资格制度的发展趋势及经验借鉴

纵观国外,各国的制度设计各具特色,但是总体趋势都是将环境公益诉讼原告主体资格的限制条件逐步放宽、原告主体的范围逐渐扩大。第一,对环境公益诉讼原告主体资格判断标准逐步降低。美国以“地球之友诉雷德公司案”为标志,在这起案件以后,美国最高法院对环境公益诉讼原告主体资格的限制进一步放宽,只要原告成功证明其符合联邦法院确定的原告诉讼资格要求,公民便可确立自己适格的环境公益诉讼原告地位^①;英国环境公益诉讼原告主体资格的审查不再以之前是否“受到损害”为条件,而是以是否符合“充分利益”为标准;日本是以“值得利益保护说”为基础,扩大原告主体范围,将普通民众纳入原告主体范围。对我国而言,为解决环境危机,同样应当突破传统的“当事人适格理论”“直接利害关系原则”,引入环境权等理论,扩大环境公益诉讼中原告主体的范围^②。第二,环境公益诉讼原告主体多元化发展已然成为趋势。美国坚持淡化“利益关系人”原则,赋予“任何人”以环境公益诉讼原告主体资格;德国引入团体诉讼,通过赋予环保团体诉讼权以达到更好地保护环境公益之目的;英国环境公益诉讼原告主体从检察长扩大到公共卫生监察员乃至公民个人。以此为鉴,我国也应当探索环境公益诉讼原告主体多元化发展路径,将公民个人和环保行政主管部门纳入原告主体。第三,建立健全环境公益诉讼配套机制,以防止“滥诉”情况发生。美国以明文立法形式规定了公民诉讼的前置程序,即60日宽限期制度^③;印度1986年颁布的《环境保护法》首次以法律形式规定环境公益诉讼条款,并且明确公民在受到环境侵权时可以在通知政府部门60天后提起环境公益诉讼以维护自身合法权益。我国在赋予公民和环保行政主管部门环境公益诉讼主体资格后,同样应当注意健全配套机制,尤其是设置诉讼前置程序以防止“滥诉”造成司法资源浪费。当然,借鉴域外制度改革只是一方面,中国环境公益诉讼原告主体资格制度也应当立足中国国情,既不可限制过严,也不可无限度放宽限制,最终实现我国经济发展与生态环境保护的动态平衡。

二、我国环境公益诉讼原告主体资格制度之法律困境剖析

目前,环境公益诉讼原告主体资格制度正在逐步完善,但是仍处于发展时期,司法实践中仍然有大量问题亟待解决,主要可以从以下四个主体分析:

(一)公民个人

最先创设环境公益诉讼制度的国家是美国,从20世纪70年代开始,美国环境公益诉讼原告范围的规定就开始出现放宽的趋势。美国的《清洁空气法》(1970年)中第304条第a款规定允许公民以个体的身份提起环境公益诉讼,且不要求该公民是某一环境污染行为的直接受害人,只要能够举证他有权利使用、享受某自然资源时,便可提起诉讼。关于我国公民个人是否应当具备环境公益诉讼原告主体资格,历来广受争议。反对将环境公益诉讼原告范围扩大到公民个人的主要理由在于:第一,缺乏实体法的权利依据。我国《宪法》、新《环境保护法》以及相关的环境保护法规中都没有对公民的环境权进行实体法规定,导致在司法实践中,公民作为原告提起环境公益诉讼无法可依。第二,公民缺乏足够的抗衡实力去应对环境公益诉讼。因为环境污染案件具有破坏性、长期性、潜伏性等特点,导致提起环境公益诉讼需要较强的环保专业知识及高额的诉讼费用,这意味着需要大量的人力、物力和财力,而这些实力都是普通公民所不具备的。第三,公民举证能力有限,实践中会因举证难问题导致诉讼无法进行。第四,公民群体数量庞大,将环境公益诉讼原告范围扩大至公民个人,很容易导致环境公益诉讼“井喷”式发展,有产生“滥诉”的风险,进而造成司法资源的极大浪费。

(二)环保行政主管部门

根据北大法律信息网发布的《三十六例公益诉讼首案案例数据分析报告》(2018年)指出,其所选36例公益诉讼首案的起诉主体,最多的是检察院,占比达到61%;其次是社会组织,占比达31%;剩下为政府部门。目前,检察机关的诉讼主体地位虽已明确,但是,针对是否将环保行政主管部门纳入环境公益诉讼的原告范围这一问题学界仍然争论不休。反对者认为环保行政主管部门参与环境公益诉讼会存在权力竞合问题。我国环保行政主管部门作为行政机关具有行政执法权,当环境侵害事件发生时,完全可以通过行政手段解决环境侵权案件。因此没必要再赋予其环境公益诉讼起诉权,否则会导致环保行政主管部门在面对环境侵权案件时,因权力竞合问题而面临两难境地。加之环保行政主管部门的行政手段要比司法手段更加高效,导致环境污染事件得不到有效解决的根本原因是环保行政主管部门因经济利益驱使、政治压力等原因而不作为,并非权力不足,赋予环保行政主管部门提起诉讼的权力并不能从根源上解决其不作为的问题。

(三)社会组织

目前,社会组织参与环境公益诉讼已经被现行法律所承认,对有关“社会组织”提起环境公益诉讼的限定条件规定见《民事诉讼法》第55条、新《环境保护法》第58条以及《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》的第2条至第5条。但是从司法实践来看,对社会组织提起环境公益诉讼的限定条件过于苛刻,以泰州环境公益诉讼案为例,该案的争议焦点之一就是泰州市环保联合会是否有资格成为原告,若按照《环境保护法》对“社会组织”的限定条件,则会大大影响案件进程,因为泰州市环保联合会并不是该案适格主体。我国社会组织参与环境公益诉讼主要面临的困境有两点:第一,对我国社会组织参与环境公益诉讼的要求过于苛刻,严重挫伤社会组织承担社会责任保护环境公益的积极性。司法实践中,真正符合规定条件的社会组织很少,目前符合规定条件且较为积极提起环境公益诉讼的社会组织只有中国生物多样性保护与绿色发展基金会(简称绿发会)、中华环保联合会等少数社会组织。同时,符合条件的社会组织在实践中又很难介入环境公益诉讼,比较典型的“腾格里沙漠案”环境公益诉讼中,虽然新《环境保护法》已经明确将社会组织规定为原告,宁夏中卫市中级人民法院仍以绿发会主体不适格为由,不予受理。第二,司法实践中,存在社会组织越位提起环境公益诉讼现象,这会使司法权越位行政权,导致环保行政主管部门的社会公信力降低^[1]。如2016年“常州毒地”一案中,自然之友环境研究所与绿发会向法院提交起诉书前,当地环保行政主管部门就已经着手履行环保职责,开展应急处置工作。自然之友环境研究所的起诉行为严重破坏了环保行政主管部门的社会公信力,不利于社会稳定以及生态环境保护的长远发展。

(四) 检察机关

检察机关作为环境公益诉讼主体的资格已然明确,而反对检察机关介入环境公益诉讼的原因主要有两方面:第一,检察机关介入环境公益诉讼会形成既是“裁判员”又是“运动员”的尴尬局面。自我国明确检察机关可以作为环境公益诉讼的适格原告主体以来,就备受关注 and 重视,而其“法律监督者”身份却被日益忽略。法律监督权是由我国《宪法》赋予检察机关的,是检察机关追诉刑事犯罪的权力基础。目前二者关系出现了难以协调的局面,主要原因在于,检察机关提起环境公益诉讼后,既是一方诉讼当事人,又是整个诉讼活动的监督者,这种既为“裁判员”又是“运动员”的身份将会导致另一方当事人的不公平待遇。具体表现在,根据信息不对称理论,检察机关享有的权力会带来全面而优势的信息资源,而另一方当事人的势力则相对较弱,导致诉讼失衡,无法维护环境公益诉讼的公平。第二,相较于其他起诉主体,检察机关不论是提起环境公益诉讼还是支持诉讼,在动态意义上都在追求绝对的胜诉率,这种情况在各地环境公益诉讼中都有体现^[9]。不可否认,检察机关有专业的团队和技术能力,确实会提高胜诉率,但诉讼双方有胜有败才是常理。检察机关的高胜诉率反映出一系列问题:一是检察机关受政绩观影响,会在选择案件时过于保守,不会轻易对有可能败诉的案件提起诉讼;二是检察机关的地位往往高于被告方,其介入会因原告与被告的地位差别过大而导致诉讼失衡,实践中,部分人民法院不以案件为核心,而是“碍于检察机关情面”判决原告方胜诉,这对于被告方是极其不公平的。

三、构建完善的环境公益诉讼原告主体资格制度

环境公益诉讼中的各类原告主体都有其优势,因此,推动环境公益诉讼原告主体朝多元化方向发展,让各类诉讼主体之间优势互补,更有利于实现诉讼目的。首先,公民个人的环境公益诉讼原告主体资格不应当被排除,应当切实保障公民维护自身合法权益的诉讼权利,调动公民提起环境公益诉讼的积极性。其次,应当赋予环保行政主管部门适格原告主体资格,进一步发挥环保行政主管部门在维护社会公共利益和保护环境中的重要作用。再次,适当放宽社会组织提起环境公益诉讼的限制条件,扩大原告主体范围。最后,协调检察机关在环境公益诉讼案件中的多重身份问题,并设置相关配套机制。

(一) 设计公民参与环境公益诉讼的诉讼程序

现代化国家都会面临着政府失灵和行政司法机关功能不足的问题,而公民在与其息息相关的环境保护上更有决心和毅力。任何一个公民都有享受碧水蓝天和美好生活的资格和权利,环境污染和生态破坏的背后,公民才是最终受害者,其感受颇为深刻,对于环境侵权事件最有发言权。因此,公民个人的环境公益诉讼原告主体资格不应当被排除。我国可以效仿日本“民众诉讼制度”,赋予普通民众环境公益诉讼起诉权。目前,公民参与环境公益诉讼最值得关注的是举证能力不足及可能出现的“滥诉”问题,需要通过设置相关限制条件以及优化诉讼程序来切实解决。主要可以采取以下途径:

1. 设置公民提起环境公益诉讼的前置程序

针对公民被纳入环境公益诉讼原告主体范围后会产生“滥诉”风险这一问题,参考美国设置的诉前60日宽限期制度^②,我国也应当设置对公民提起环境公益诉讼的前置程序并将公民“滥诉”规定为一种独立的民事侵权行为责任。具体要求是公民在提起环境公益诉讼前的一定期限内,必须向相关环保行政执法部门投诉或举报。当环保行政执法部门对污染者破坏环境的行为旁观且没有作为时,公民应当向检察机关举报或投诉请求援助。只有在经过以上两个流程,环境保护侵权仍未得到有效解决时,公民才有权向法院以自己的名义对破坏环境行为提起公益诉讼。当然,例外情形需要直接提起环境公益诉讼的也应当一并规定。此外,公民如果恶意或者无理由“滥诉”,将要承担一定的民事侵权责任。

2. 设置公民诉前资格审查程序

公民提起环境公益诉讼的资格需要进行合理限制,排除一部分非适格主体,我国公民提起环境公益诉讼也可以设置诉前资格审查程序及审查标准。除了规定适格原告应当为从事环保事务2年以上,且应对当地环保事务有相关经验者外,还应当规定提起环境公益诉讼的公民与所诉案件具有直接或间接的利害关系,不可无限制地赋予所有公民提起环境公益诉讼的主体资格。由于环境侵害事件具有广泛性、长期性,上訴所称利害关系应当理解为不特定多数人的共同环境利益¹⁴,需要提起环境公益诉讼的公民个人证明其属于该群体。如此限定可以有效防止具有环境公益诉讼主体资格的群体无限制扩大,又可以避免“滥诉”情况发生。如我国2012年首例以公民个人为原告的环境公益诉讼案,即蔡长海状告龙兴光修复环境一案中¹⁵,该案的原告蔡长海为贵阳公众环境教育中心的环保志愿者,认领了东门河及相关河流水域,长期巡查该领域,具有环保领域的丰富经验,其可以被认定为适格主体。

3. 建立检察机关及社会组织支持起诉制度

针对公民提起环境公益诉讼的诉讼费用不足、专业知识不足以及举证能力不足等问题,应当有针对性地建立支持起诉制度及多方主体共同起诉制度,充分调动有相关能力和经验的主体支持并配合公民提起诉讼。上述蔡长海状告龙兴光修复环境一案中,清镇市人民检察院支持蔡长海对龙兴光污染环境的行为提起环境民事公益诉讼,对该案进展起到很大的推动作用。尤其是清镇市检察院检察官出庭协助诉讼,极大提高了人民法院对该诉讼案件的重视程度。以此为鉴,我国可以建立起检察机关支持起诉制度,检察机关通过行使法定证据调查权可以更快更迅速地获取案件资料及证据,帮助解决公民提起环境公益诉讼的取证难、举证难问题。此外,还应当打通社会组织的资金协助通道,让有资金能力的主体为公民提供公益资金支持,有专业技术及经验的主体帮助公民解决包括举证在内的各种问题,必要时可以建立相关环保公益基金会以及环保公益律师制度。有资金能力和专业技术的主体参与公民环境公益诉讼不仅可以提高原告方诉讼地位,还可以震慑污染者,减少生态环境污染发生率。

(二)赋予环保行政主管部门环境公益诉讼主体资格

随着我国环境公益诉讼制度的发展,应当赋予环保行政主管部门适格原告主体资格,具体理由有三:第一,环保行政主管部门具备环境公益诉讼必备的人才要求及技术要求,而且在日常执法过程中能够便利地获取证据信息进而在诉讼过程中更好地举证质证。第二,根据洛克权利让渡理论,公民让渡一部分权利(如管理国家事务、经济社会事务)给国家和政府是为了获得生命及财产安全。在我国,公民环境权理论仍处于发展阶段,没有明确规定公民的环境权,而是将其让渡给国家,由国家代为行使。国家将此权利赋予环保行政主管部门,由环保行政主管部门通过行政手段监管环保工作、惩治环境违法行为以维护公民环境权益。但环保行政主管部门却无原告主体资格,影响其保护公民环境权。第三,司法实践中,已有环保行政主管部门作为原告先例。2010年昆明市环保局作为政府环保行政职能部门,起诉三农公司、羊甫公司并胜诉¹⁶。这是全国首例由环保行政主管部门起诉并由检察机关出庭支持起诉的环境民事公益诉讼案件,成为环保行政主管部门可以作为适格原告提起环境公益诉讼的有力支撑。此外,《中华人民共和国海洋环境保护法》第90条规定,具有海洋环境监督管理权的部门可以对破坏海洋的三类行为代表国家提起损害赔偿诉求。

针对反对者提出的关于环保行政主管部门提起环境公益诉讼的困境,应当主动分离司法权和行政权的行使界限,调整环保行政主管部门的权力行使顺位,确保环保行政主管部门介入环境公益诉讼的正当性和合法性。在实践中,因行政权具有主动性和高效率的特点,所以要坚持行政权优先原则,让行政权的行使先于司法权。司法手段应当作为补充和辅助手段,与行政权互相配合,共同履行环境监管职能。为防止司法资源浪费,应当规定只有环保行政主管部门穷尽行政手段仍无法维护公民环境权和保障公民公共利益时,才可以启动更为严厉的司法手段。

(三)降低社会组织行使环境公益诉讼的门槛

社会组织的成员大多是环保爱好者,对保护环境有极大的热情,赋予社会组织以原告主体资格可以更好地保护生态环境和保障社会公共利益。美国、德国、意大利等发达国家的民间环保社团都在环境公益诉讼中扮演重要角色。截至2019年,我国法院共受理社会组织提起的环境民事公益诉讼案件179件,审结58件,同比分别上升175.4%、262.5%^⑤。相较于普通公民,社会组织参与环境公益诉讼,具备更丰富的经验、更专业的技术、更充足的财力以及更强的诉讼能力和责任能力,有更强的实力解决复杂的环境污染事件;相较于环保行政机关,社会组织具备独立性、非营利性,能在推进环境公益诉讼中起到重要作用。

1. 放宽社会组织原告主体资格的限制条件

由中国法院网的数据可以得知,社会组织提起环境公益诉讼案件的绝对数量远低于检察机关。其中最重要的一个原因就是对社会组织的限制条件过高,导致实践中符合条件且积极提起诉讼的社会组织数量不多。截至2017年,全国具备提起环境公益诉讼起诉资格的社会组织仅700余家,其中只有25家提起过诉讼^⑥。为促进环境公益诉讼主体资格多元化,有必要适当放宽限制条件,扩大有权提起环境公益诉讼的社会组织的范围,如连续5年以上无违法记录这一要求可以适当降低到3年甚至可以取消该规定。连续5年以上无违法记录这一条件在实践中弊大于利。根据最高法发布的指导性案例:绿发会诉宁夏瑞泰公司一案,其争议焦点就是绿发会是否为适格诉讼主体,一审二审都判定绿发会是非适格主体,主要原因在于绿发会不是专门从事环保事务的社会组织,直到最高法以“关联性”原则判定绿发会为适格主体。借鉴其裁判要点,我国应当进一步明确规定即使该社会组织的章程未明确写明维护环境公益,只要其从事的业务范围与生态环境保护相关,就应当认定其为环境公益诉讼的适格主体。

2. 明确社会组织提起环境公益诉讼的前置条件

美国和德国都规定了社会组织提起环境公益诉讼的前置程序。这一程序提高了行政透明度,化解了两者之间的矛盾,有利于社会和谐安定。设置社会组织提起环境公益诉讼的前置程序并不是要提高其介入诉讼的准入门槛,而是为了更有效地处理环境污染事件并避免“滥诉”情况发生进而导致司法资源浪费。具体要求是社会组织不得先于环保行政主管部门提起民事公益诉讼,只有当环保行政主管部门怠于履行环保职责或其采取的行政手段无法解决环境侵权案件时,社会组织才可提起环境民事公益诉讼,避免司法权越位行政权。

3. 设立奖励机制

根据诉讼实施权非常态配置理论,环保组织不同于有义务和责任保护生态环境维护社会公益的公权力主体,无法通过强制机制迫使其履行职责^⑦。而且社会组织败诉还需要承担高额的诉讼成本,导致其缺乏内在动力。为提高社会组织提起环境公益诉讼的积极性,有必要建立有效的奖励机制,采取适当的经济手段,将被告需要支付的环境修复费用按比例分给原告用作补偿。但要注意避免因放宽限制而导致“滥诉”情况的发生,可以规定对存在明显恶意或重大过错而败诉的原告方承担合理的诉讼费用,避免社会组织提起环境公益诉讼“井喷式”发展^⑧。

(四)明确检察机关作为环境公益诉讼当事人的角色定位

检察机关介入环境公益诉讼已被法律正式承认,截至2019年,全国受理检察机关提起的环境公益诉讼案件量达2309件,同比上升32.9%^⑨。检察机关在本质上是“最高法律秩序代表”及“社会公益的维护者”,其介入环境公益诉讼是完善环境公益诉讼制度主体资格的最优选择^⑩。针对司法实践中因检察机关的角色冲突而产生的一系列问题,首先,要明确检察机关提起环境公益诉讼时的身份定位。《民事诉讼法》第55条规定检察机关可在相关社会组织不提起诉讼时提起公益诉讼,虽然规定检察机关是后顺位的起诉主体,但在客观上肯定了检察机关具有在立法层面上的环境公益诉讼原告主体资格。在此基础上,有必要进一步明确

检察机关在提起环境公益诉讼时作为原告身份出庭,而不是公益诉讼人身份或法律监督者身份。检察机关作为原告提起环境公益诉讼,依法庭程序参与诉讼以及举证质证,处于与被告同等的法律地位。其次,要明晰环境公益诉讼中检察机关与人民法院之间的关系定位,明确检察机关在提起环境公益诉讼时,其原告身份占主导地位,监督者身份次之,且在诉讼过程中务必把握好检察机关行使监督权的限度^[8]。值得注意的是,检察机关在环境公益诉讼中除了承担原告人、法律监督者的责任之外,还可能会承担支持原告起诉的责任。检察机关在担任支持原告起诉角色时,要明确其支持公民提起环境公益诉讼的辅助者身份,依公民申请启动程序。即公民向检察机关提起支持起诉的诉求并通过审核后,由检察机关出面提供包括专业技术、人力资源等方面的帮助。

四、结语

环境公益诉讼是保护生态环境的最后一道防线,环境公益诉讼原告主体多元化已然成为一种趋势,构建完善的环境公益诉讼原告主体资格制度不仅能顺应国际发展潮流,而且完全符合环境公益诉讼发展的现实需要,契合法治建设的基本要求,具有极强的理论意义和实践价值。我国应当借鉴国外先进立法经验,分析国内环境公益诉讼立法及司法实践现状,将环保行政主管部门以及公民个人纳入原告范围并设置完善的配套机制,在以后立法实践中通过合理的制度设计,构建更加完善的环境公益诉讼原告主体资格制度。

注 释:

- ① 联邦法院确定的诉讼资格包括3点:存在事实上的损害、因果关系、可救济性。
- ② 美国在放宽环境公益诉讼主体资格的基础上以明文立法的形式规定了公民诉讼的前置程序,要求公民在提起环境公益诉讼前60日内,必须通知环保局和环境污染者,只有当环保局对污染者破坏法律规定的行为和污染行为旁观且没有作为时,公民才有权向法院以自己的名义提起公民诉讼。当然,美国也规定了相应的例外情形,当污染物为有毒物或者有紧急事件发生时,可以直接启动诉讼程序。
- ③ 案例来源于《环境民事公益诉讼十年回顾、反思与建议》,载北大法律信息网:<http://article.chinalawinfo.com/ArticleFullText.aspx?ArticleId=111153&listType=0>。
- ④ 案例来源于中国裁判文书网:<https://wenshu.court.gov.cn/>。
- ⑤ 数据来源于《中国环境资源审判(2019年)》(白皮书)。
- ⑥ 数据来源于《培养公益组织法律素养提高公益组织诉讼能力》,载中华人民共和国民政部官网:<http://www.mca.gov.cn/article/xw/mtbd/201903/20190300015527.shtml>。

参考文献:

- [1] 汤慧. 环境公益诉讼原告适格问题研究[D]. 南京: 南京师范大学, 2014.
- [2] 罗丽. 我国环境公益诉讼制度的建构问题与解决对策[J]. 中国法学, 2017, (3): 245-267.
- [3] 张忠民. 检察机关试点环境公益诉讼的回溯与反思[J]. 甘肃政法学院学报, 2018, (6): 28-42.
- [4] 刘汉天. 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.
- [5] 黄忠顺. 环境公益诉讼制度扩张解释论[J]. 中国人民大学学报, 2016, (2): 32-42.
- [6] 蒋莉, 赵宇. 刍议完善我国环境民事公益诉讼制度[J]. 江苏理工学院学报, 2019, (1): 76-83.
- [7] 张锋. 检察机关环境公益诉讼起诉资格的法律制度建构[J]. 政法论丛, 2015, (1): 120-128.
- [8] 苏和生. 检察机关提起环境民事公益诉讼制度之困境与重构[J]. 社会科学动态, 2020, (2): 18-28.

(责任编辑: 刘同清)