

扩展与限制:我国环境民事公益诉讼原告资格之确立^{*}

宋宗宇^{**} 郭金虎^{***}

内容提要:《民事诉讼法》第55条确立的民事公益诉讼制度推动了我国环境公益诉讼的司法进程,但由于其原告资格规定的模糊及其确立标准与程序的缺失,导致该条款的适用存在着很大的解释空间。国外的环境公益诉讼的私人检察总长理论和环境公共信托理论,以及美国环境公民诉讼、德国环境团体诉讼在公益诉讼起诉资格和规则等方面的实践具有借鉴意义。结合我国建立环境司法的有益探索和实践困境,在剖析法律、机关、有关组织三个要素的基础上,提出采用扩展与限制并重的解释论方法来确定环境民事公益诉讼原告的适格范围。在确立多元化的起诉主体的基础上,明确原告的起诉顺位,确立审查原告资格的标准与程序,并采取措施防止环境民事公益诉讼权的滥用。

关键词:民事诉讼 环境公益诉讼 环境民事公益诉讼 原告资格

2013年1月1日起施行的《民事诉讼法修改决定》首次以立法形式确立了民事公益诉讼制度,^①这对于加速推进我国环境司法进程具有里程碑式的意义。根据修订后的《民事诉讼法》关于民事公益诉讼原告的适格范围的规定,因环境污染导致社会公共利益受损的民事诉讼案件,其原告不再局限于与案件有直接利害关系的公民、法人和其他组织,并将“法律规定的机关和有关组织”作为民事公益诉讼的适格原告。作为环境司法中的关键环节,该规定对于环境民事公益诉讼中到底应该如何确立原告资格的问题,并未能给出明确的答案。依据《民事诉讼法》修改过的第55条的规定,最近提交全国人大常委会二次审议的《环境保护法》修正案草案规定“对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,中华环保联合会以及省、自治区、直辖市设立的环保联合会可以向人民法院提起诉讼”。然而,这种赋予环保联合会这一特殊组织环境公益诉讼原告资格而排斥其他社会组织的做法引来一片质疑之声。原告资格的确立是环境民事公益诉讼制度建构首先要解决的问题,本文拟就此问题予以专门探讨。

一、环境民事公益诉讼原告资格问题

就公益诉讼而言,确立原告资格的理论脱胎于罗马法的公共信托理论和美国的私人检察总长理论。随着环境问题的产生以及环境诉讼的兴起,环境法学者将这两个理论引入环境司法领域,并使其从行政诉讼领域扩展到民事诉讼领域,以探求和拓展环境侵权、环境公益的司法救济途径,由此也创设并发展了环境公益诉讼原告资格的理论 and 实践。

(一) 理论学说对原告适格范围的扩展

环境公益诉讼的原告资格理论主要包括私人检察总长理论和环境公共信托理论。源自于美国的“私人检察总长”(private attorney general)理论旨在制止官吏的违法行为,它最初应用于相关人诉讼、纳税人诉讼和

* 本文系重庆市社会科学规划项目“环境司法专门化问题研究”(项目编号:2010YBFX28)的阶段性成果之一。

** 重庆大学法学院教授,博士研究生导师。

*** 重庆第二师范学院讲师,重庆大学法学院博士研究生。

① 修订后的《民事诉讼法》第55条规定“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。”

职务履行令请求诉讼三类行政公益诉讼。^② 该理论的优势在于它大大扩展了适格原告的范围,对于环境公益诉讼原告资格的扩张有着重要的理论价值。^③ 根植于罗马法的公共信托理论,美国密执安大学的 Joseph L. Sax 教授创立了环境公共信托理论,为确立环境公益诉讼原告资格提供了较为宽阔的理论和实践思路,并为公民参与环境诉讼提供了一条较为合理的路径。可以说,私人检察总长理论和环境公共信托理论为公民及其社会团体以环境资源信托财产的受益人或委托人的名义提起环境公益诉讼,提供了理论依据和支持。

在环境公益诉讼中,确立原告的确难于被告的确立,这一点与环境侵权(私益)诉讼恰好相反。无论是大陆法系还是英美法系,均有允许检察机关提起诉讼的规定,私人检察长亦为形式意义上的检察机关。对于个人提起环境民事公益诉讼,则宽松与限制均有。对于环境保护非政府组织,英美法系国家一般普遍地授予其诉讼主体资格,如在 1972 年美国最高法院审理的塞拉俱乐部诉莫顿案(Sierra Club v. Morton)中,^④法官就提出了“成员利益受损意味着组织利益受损,因此组织有权提起诉讼”的论断。而在大陆法系国家,一般需要经过法律授权后环境非政府组织才能作为原告提起环境公益诉讼。在欧盟,目前环境公益诉讼仅限于以欧盟行政机构为被告的环境行政公益诉讼,尚不能直接以造成生态环境损害的经营者为被告提起诉讼。^⑤

(二) 司法实践对原告确立规则的限制

世界范围内,环境公益诉讼制度的法律实践以美国的环境公民诉讼制度和德国的环境团体诉讼制度为代表。美国在 1970 年《清洁空气法》及其后的 16 部联邦环境立法确立了公民诉讼(citizen suit)制度。^⑥ 美国环境公益诉讼的立法采取的是在环境立法中规定公民诉讼条款的做法,它旨在发动公民监督环保机关积极执法或控告企业违反环保规定。与此同时,在立法确立的开放式的原告资格背后,在司法实践中,经历了原告资格的先宽松、再严格、再宽松的反复变化,这种变化分别 1992 年鲁坚诉野生生物保护者(Lujan v. Defenders of wild life)案、^⑦2000 年联邦最高法院审理的地球之友诉莱德洛公司案(Friends of the Earth Inc. v. Laidlaw Environmental Services)^⑧为代表。宽松之时,原告只需满足美国宪法第 3 条中的“起诉资格”要求即可,即个人损害、因果关系、可救济性三个因素;严格之时,则对“损害”的判断标准较为苛刻。在起诉标准方面,美国一直奉行通知起诉(Notice Pleading)标准。^⑨ 按照 1938 年《联邦民事诉讼规则》第 8 条的规定,原告起诉仅需提供“简短和平实的起诉主张以表明其有权获得救济”即可。但是,随着大规模侵权案件的发生,通知起诉标准导致诉讼成本极大提高,2007 年联邦最高法院在 Bell Atlantic Corp v. Twombly 一案中否定了“通知起诉标准”,^⑩并在 2009 年提出了“合理性起诉标准”(Plausibility Pleading Standards),主张原告起诉时能提出充分的事实并以此能推导出其诉讼主张的合理性。不过,该标准需要法官在具体案件中运用利益平衡的原则,凭借判案经验进行判断何为合理。^⑪ 面对日益兴起的环境公益诉讼,“合理性起诉标准”同样遇到了前所未有的冲击,使得环境公益诉讼目的实现的可能性降低。^⑫ 对于环境社会团体的原告资格,在 1977 年的 Hunt v. Washington State Apple Advertising Common 一案中确立了下列判断标准:一是环境社会团体的起诉资格可以以成员的诉讼资格为前提;二是环境社会团体成立的宗旨或目的与其保护的利益具有相关性;三是诉求无论是索赔还是其他救济,团体成员不必亲自参加诉讼。这个标准至今沿用,据此衡量环境社会团体

② 参见蔡虹、梁远《也论行政公益诉讼》,载《法学评论》2002年第3期。

③ 仅在 20 世纪 70 年代这十年间,“私人检察总长”这一术语共计出现了 759 次。See William B. Rubenstein, On What a “Private Attorney General” is and Why it Matters, 57 Vand. L. R. 2129, 2135-36, 2004.

④ See Sierra Club v. Morton, Secretary of the Interior, et al., 405 U. S. 727, 1972, No. 70-34.

⑤ 参见柯坚《建立我国生态环境损害多元化法律救济机制——以康菲溢油污染事件为背景》,载《甘肃政法学院学报》2012年第1期。

⑥ 参见陈冬《美国联邦环境法律层面的公民诉讼——一种静态的考察》,载《中国环境资源法学评论》(第1卷),中国政法大学出版社 2006 年版,第 281 页。

⑦ See 504. U. S. 555, 1992.

⑧ See Friends of the Earth Inc. v. Laidlaw Environmental Services (TOC), Inc., 528 U. S. 167, 2000.

⑨ See Scott Dodson, Comparative Convergences in Pleading Standards, 158 U. Pa. L. Rev., 2010, p. 447.

⑩ See Bell Atlantic Corp. v. Twombly, 550 U. S. 544, 127 S. Ct. 1955, U. S. 2007.

⑪ See A. Benjamin Spencer, Plausibility Pleading, 49 B. C. L. Rev., 2008, p. 469.

⑫ 参见王翠敏《美国环境公益诉讼起诉标准上的回归与启示》,载《云南大学学报》(法学版)2013年第1期。

是否具有原告资格,为环境社会团体参加诉讼提供了依据。^⑬

德国环境公益诉讼采取的是环境团体诉讼制度并不允许私人依据民事诉讼法提起公益诉讼,其理由是私法与环境公益诉讼的目的不相符。团体诉讼制度将原告资格限制在一个相当狭窄的范围。一方面,在诉讼主体上,原告必须是依法成立的具有一定组织形式的固定团体,而非临时团队。另一方面,在诉讼功能上,强调预防而非制裁,目的是遏制违法行为、维护公共利益。虽然德国对民间社团提起公益诉讼予以承认,但也有诸多约束,并利用程序、制度进行调控,从而间接地缩小民间社团的诉讼资格。法院对团体诉讼所作的判决也只在形式上约束团体,判决的实质内容是对团体成员或受团体保护的人发生作用。^⑭并不是所有的民间社团都可以作为环境团体诉讼的原告,它必须由联邦环境部门依据《联邦自然保护法》认可,并需要具备如下三个条件:一是非营利性组织,经过税收部门认证;二是主要和长期致力于自然保护和自然景观维护目标,其范围至少必须包括一个州的地界;三是通过自己的行动来证明它有能力履行此项责任。^⑮

总的来看,在美国和德国环境公益诉讼原告资格确立的实践中,扩展和限制是两条主线,在扩展与限制之间寻求司法的平衡。具体地,在原告资格范围的确立上采取开放姿态,并在一些司法判例中不断对原告的适格范围进行扩展。同时,对于原告的确立标准、程序则加以限制。

二、确立我国环境民事公益诉讼原告资格的理论分歧与实践困境

(一) 理论分歧

在主张环境公益诉讼原告范围应适当扩张方面,国内环境法学者的认识基本一致。^⑯然而,纵观我国《民事诉讼法》的修订历程,在涉及公共利益保护问题上,立法者既没有认同“行政权力强化可以解决公益保护”的论断,也没有采纳美国式的“通过私人执法可以实现公益保护”的假设,而是采取了中庸的、平衡的立法策略,并采取了“法律规定的机关和有关组织”的笼统措辞。导致这种状况的原因与理论研究的不足不无关系。具体表现为:一是基础理论研究缺乏。国内学者对公益诉讼、环境公益诉讼的研究比较分散,环境公益诉讼制度的基础理论研究缺乏,如“环境权”等理论概念成为摆在立法者面前的难题。二是理论依据不充分。从法理上讲,我国《环境保护法》第6条规定的“控告权”行使主体为一切单位和个人,它至少在形式上为所有社会成员行使环境公益诉讼权利提供了保障。但实际上,从颁布《环境保护法》到本次修订《民事诉讼法》的24年间,这个宣言式的控告权没有任何保障措施。相反,原《民事诉讼法》第108条却一直以来是这项“控告权”的桎梏。

(二) 实践困境

目前我国司法实践对原告资格确立可分为以下两种情况:一是法院以没有法律依据为由不予受理;二是地方法院自行制定规则或解释,如各地环保法庭的司法实践。^⑰现行立法没有为司法者提供法律依据,如果环境公益遭受损害,一般做如下处理:一是造成具体受害人的人身或财产损失而引起环境侵权诉讼的,争讼双方只会注重私益的救济即环境侵权损害赔偿,大多数情况下法院的判决也到此为止,环境公益成为牺牲品;二是没有造成具体受害人的人身或财产损失,如向河流排放废水致使河水无人饮用、砍伐森林导致生物多样性被破坏等情况,司法程序往往无法开启。

在原告资格确立方面,尝试设立环保法庭确实是我国解决环境纠纷的一大司法创举。近年来,以环保法

^⑬ 参见齐树洁、李叶丹《美国公民诉讼的原告资格及其借鉴意义》载《河北法学》2009年第9期。

^⑭ 参见宋宗宇、钱静《环境诉讼中的群体诉讼制度——兼论完善我国环境诉讼中的代表人诉讼制度》,载《河北法学》2004年第12期。

^⑮ 参见张式军《德国环保NGO通过环境诉讼参与环境保护的法律制度介评——以环境公益诉讼中的“原告资格”为中心》载《黑龙江省政法管理干部学院学报》2007年第4期。

^⑯ 除了检察机关、环保部门、环境非政府组织之外,自然物是否应当纳入原告范围尚存较大争议。有的学者认为,赋予自然物以原告资格,在法律技术上不存在任何问题,问题在于人们的观念。通过设计诉讼代理人制度,就能方便地解决诉讼中的技术问题。参见严厚福《环境公益诉讼原告资格之确立——扩大“合法权益”的范围还是确立自然物的原告资格?》,载《北大法律评论》2007年1期。笔者认为,我国引入自然物作为适格原告的理论应当审慎。即使自然物本身享有权利,该权利能否纳入现有的法学理论与实践以及如何纳入法律调整范畴尚需深入研究。

^⑰ 参见刘年夫、李挚萍《正义与平衡——环境公益诉讼的深度探索》,中山大学出版社2011年版,第5页。

庭为主要依托,我国各级人民法院已经受理的环境民事公益诉讼至少有17件。原告主要涉及检察机关、环境保护等行政机关、环境非政府组织三种类型,其比例分别为35%、18%和47%。¹⁸在借鉴国外“事实上的损害”理念的基础上,我国部分法院的司法实践中也采取了极为宽松的解释来制定适格原告的确立标准。海南省率先在高级法院设立环境保护审判庭,并于2011年发布了《关于开展环境资源民事公益诉讼试点的实施意见》,实行环境公益诉讼和私益诉讼区别对待的办法。检察院、相关行政主管部门、依法成立的自然保护区管理机构、从事环境保护和社会公益事业法人组织、基层群众性自治组织、公民等六大主体均可作为原告提起诉讼。检察院、相关行政机关在合理期限内不起诉的,公民可以自行提起环境公益诉讼。在2011年昆明三农农牧有限公司等与昆明市环境保护局环境污染侵权纠纷上诉案中,二审法院云南省高级人民法院认为,根据我国《环境保护法》第6条,昆明市环保局为维护环境公共利益,有权代表国家向三农公司、羊甫公司的环境侵权行为提起民事诉讼。同时,依据《民事诉讼法》第15条的规定,昆明市人民检察院支持昆明市环保局起诉三农公司、羊甫公司于法有据。¹⁹太湖蓝藻事件爆发后,2008年无锡市中级人民法院在江苏率先成立了环境保护专业审判庭。该庭成立之初就明确各级检察机关、环保行政职能部门、环境保护社团组织、居民社区物业管理部门具有环境公益诉讼原告主体资格。同时,还明确环保自然生态规划区域、居民社区、沿太湖水域、长江水域、古运河水域与环境规划带、重点风景旅游区环境保护规划带为环境民事公益诉讼案件的地域范围。近些年来,贵州省成为我国环境法庭建设和环境公益诉讼发展较为突出的地区。在中华环保联合会、贵阳公众环境教育中心诉贵阳市乌当区定扒造纸厂偷排废水案中,清镇市人民法院认为,保护环境是一切单位、组织和全体社会成员的共同责任,并依据《贵阳市促进生态文明建设条例》²⁰将环保社会团体作为环境公益诉讼原告。在清镇市人民法院2007年受理的四件环境公益诉讼案件中,原告分别为贵阳市两湖一库管理局、贵阳市检察院、中华环保联合会和贵阳市公众环保教育中心。上述原告的性质分别为:环保政府机构,国家法律监督机关,全国性环境非政府组织,地方性环境非政府组织。在贵阳市“两湖一库”管理局诉贵州天峰化工有限公司污染案中,法院确立管理局是适格原告的依据是:在不特定的人群遭受环境污染侵权损害的情况下,为了维护民众利益,原告有权提起环境公益诉讼,寻求法律的救济。²¹在审理贵阳市人民检察院诉熊金志等三人毁坏植被案中,法院确立检察院为原告的依据是:人民检察院作为国家公诉机关和法律监督机关,同样具有保护环境的责任,而且责任更为重大,在环境污染问题出现时,检察机关应该积极履行监督职责,问题得不到有效处理时,可直接以排污行为人为被告,提起环境民事公益诉讼。²²

如何确立我国环境民事公益诉讼原告资格的问题存在着一些现实的困境。首先,原告确立的程序尚未建立。新修订的《民事诉讼法》第55条规定,通过“法律规定”对“机关”的原告资格予以确认。但是,通过哪些法律予以规定?宪法还是法律?基本法还是单行法?成文法还是司法解释?《民事诉讼法》没有给出答案。同时,“有关组织”原告资格的确认主体是谁?按照什么程序进行确认?也没有作出规定。程序性规定的缺失,使得原告确立处于无法可依的不确定状态。其次,原告确立的判断标准缺失。据统计,截止2011年底,全国共有民间组织约45.7万个,其中基金会2510个,占0.5%,社会团体25.3万个,占55.4%,民办非企业单位20.2万个,占44.2%。未登记的“草根”民间组织数量更为庞大且难以统计,有的专家统计约为200万个以上。²³我国的社会组织可谓数量庞大、结构复杂、名称各异。哪些组织可以作为原告?尚缺乏遴选标准。

¹⁸ 参见别涛《环境公益诉讼立法的新起点——〈民诉法〉修改之评析与〈环保法〉修改之建议》,载《法学评论》2013年第1期。

¹⁹ 参见云南省高级人民法院(2011)云高民一终字第41号民事判决书。

²⁰ 《贵阳市促进生态文明建设条例》是全国第一部促进生态文明建设的地方性法规,它首次以地方法规的形式明确了包括环保社会团体在内的公益诉讼原告资格。其中,第23条规定“检察机关、环境保护管理机构、环保公益组织为了环境公共利益,可以依照法律对污染环境、破坏资源的行为提起诉讼,要求有关责任主体承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状等责任。”

²¹ 参见贵州省清镇市人民法院(2007)清环保民初字第1号民事判决书。

²² 参见贵州省清镇市人民法院(2008)清环保民初字第4号民事调解书。

²³ 参见葛道顺《中国社会组织发展:从社会主体到国家意识》,载《江苏社会科学》2011年第3期。

三、确立我国环境民事公益诉讼原告资格的路径选择

新修订《民事诉讼法》的第 55 条宣言式立法特征明显,直接适用该法律规定将面临如下问题:一是原告的范围过窄。将个人排除在外,剥夺了公民维护环境正义的权利,存在范围上的缺陷。二是法律用语模糊。“法律规定的机关”、“有关组织”均为不确定词汇,没有明确的界定,对诉讼主体竞合、法院审查主体资格等均造成判断障碍。三是条文的可操作性差。在现有的诉讼法框架内,尚未有具体的实施细则,在没有“法官造法”的司法背景下,实践中将无所适从。四是条文缺少限制性条件。如果没有制度约束,任何“法律规定的机关和有关组织”都可提起诉讼,难免会助长滥诉之风。^{②4}鉴于此,可以考虑借鉴美国、德国环境公益诉讼原告资格的扩展与限制思路和方法,对原告主体资格的范围进行扩展,并对原告起诉资格的标准、程序进行适当限制。同时,在总结各地环保法庭实践经验基础上,确立我国环境民事公益诉讼原告资格制度。

(一) 原告的诉讼实施权及其权源

环境公益诉讼是公益诉讼在环境保护领域的运用,其本质是为了保护环境社会公益的一种“受害人以外的第三者诉讼”。^{②5}环境民事公益诉讼中原告的诉讼实施权的理论基础应当是环境资源的社会性理念和信托理论的结合。^{②6}环境资源具有公共物品的属性,环境资源产生的利益往往表现为公共利益,即环境权益的社会性。损害了环境社会公益,就是降低了全社会整体福利增加的机会,因而,可以通过架构“资源属性—信托管理—权利委托—权利设定—权利主张—权利救济”的体系来达到对环境与自然资源实施保护之目的。^{②7}环境社会公益遭受侵害时,国家或政府有权寻求司法救济,而能够代表国家的机关和社会组织便通过“再委托”的形式享有诉讼实施权。

(二) 原告确立的范围及标准

要确定原告的范围,须立足于“法律规定的机关和有关组织”法条本意进行深入剖析。针对原告资格范围,学者们围绕检察机关、有关行政机关、社会组织、公民个人四种类别的群体分别提出了一主体说、二主体说、三主体说、四主体说。^{②8}由于《民事诉讼法》第 55 条已经将公民个人排除在外,因此,法律如此规定是否合理不在本文讨论之列,而仅论及第 55 条的适用问题。

1. “法律规定”的阐释

我国现行法律就环境公益诉讼原告有明文规定者,有且只有两部法律以及修订中的《环境保护法》。其中,《刑事诉讼法》第 99 条第 2 款赋予了各级检察机关提起民事公益诉讼的起诉资格。《海洋环境保护法》第 90 条第 2 款赋予了海洋环境监督管理部门提起环境公益诉讼的起诉资格。

在全国人大二审的修改过的《环境保护法》草案中,只允许环保联合会具有向人民法院提起环境公益诉讼的原告资格。该规定的不妥之处在于它剥夺了大多数其他环境保护社会组织的诉讼权利。对于作为一般法的《环境保护法》而言,它不应该轻易地缩小《民事诉讼法》中关于民事公益诉讼原告资格的规定。面对触目惊心的环境危机,单凭环保联合会的一己之力,恐怕无力应对环境公益诉讼的实践需要,况且环保联合会名下的企业会员中,很多都是污染企业,环保联合会能否代表环境公共利益令人生疑。^{②9}当然,从另一个角度理解,《环境保护法》修正案草案的规定毕竟为未来赋予环境保护社会团体的原告资格指明了一个方向。具体而言,在司法实践中,不妨先以中华环保联合会为试点,不断积累实践经验。时机成熟之时,再将诉讼主体范围扩展至其他环境保护社会组织,公布适格原告的准入资格,定期更新诉讼主体名录,也未尝不是一条

^{②4} 参见李爱年、龙海燕《关于我国环境公益诉讼的立法思考——兼评〈民事诉讼法〉修正案第九条》,载《江西理工大学学报》2012 年第 6 期。

^{②5} 吕忠梅《环境公益诉讼辨析》,法律出版社 2009 年版,第 13 页。

^{②6} 参见黄锡生、峥嵘《论资源社会性理念及其立法实现》,载《法学评论》2011 年第 3 期。

^{②7} 参见李冰强《公共信托理论批判》,中国海洋大学 2012 年博士论文,第 1-5 页。

^{②8} 参见颜运秋《公益诉讼:国家所有权保护和救济的新途径》,载《环球法律评论》2008 年第 3 期。

^{②9} 参见陈柳钦《营利性环保联合会如何垄断环保公益权》,载《中国能源报》2013 年 7 月 8 日第 4 版。

可行之路。同时通过司法解释适当调整公益诉讼的原告适格范围,会有利于公益诉讼实践的发展。^③

2. 对“机关”的注解

(1) 环保行政主管部门。环保行政主管部门作为适格原告有正当性,但同时也需要加以限制。环保行政机关在具体行政行为中只有两种行为模式:一是积极作为,二是消极作为或不作为。如果通过积极的行政手段仍然无法维护环境公共利益,法律应当赋予其原告资格,通过司法途径实现救济,体现其正当性。但是,如果消极作为或不作为,则应当限制其环境公益诉讼原告资格,否则法律所追求的公平正义会成为笑柄。

(2) 检察机关。检察机关具备专业化、司法权威、诉讼能力等优势,在我国建立公益诉讼制度初期,应当将检察机关纳入原告的适格范围。理由如下:首先,从理论上讲,人民检察院作为国家的法律监督机关,可认为检察机关自然取得原告资格,行使民事公诉权。同时,根据“诉讼信托”理论,当不特定多数人无法完成环境民事公益诉讼时,检察机关可基于信托理论,提起环境民事公益诉讼。^④其次,短期内我国环保形势严峻、公众公益意识淡薄、环境非政府组织发展滞后等状况依然存在,而不少污染者是影响力大的企业,公民甚至社会组织很难在诉讼中占到上风。诚然,检察机关身兼原告和法律监督者的双重身份,确实存在维护公益的风险,但是并不意味着必然。如在刑事诉讼中检察机关就一直具有双重身份,实践经验证明,检察机关已然适应了角色转换。当然,检察机关提起环境公益诉讼的主体资格,可按照属地化原则进行,同时根据案件所涉及标的,确定检察机关的级别。检察机关的主要职能是履行法律监督权力,从长远来看,在环境民事公益诉讼案件中,检察机关不宜承担提起诉讼职责,而是让环保组织、其他行政机关、公民来承担,检察机关可基于法律监督权保护社会公共利益,履行其移交证据、督促起诉、抗诉等职责。

(3) 环境保护职能部门。国家是环境资源的所有权主体,虽然环境资源属国家所有,但是各个职能部门却代表着国家来行使所有权。按照职能划分是否明确,我国的环境资源大致分为两类:一是有明确职能管理部门的资源,如森林、野生动植物、矿产、海洋、土地等资源分别由林业、农业、矿产、海洋、土地等职能部门进行管理,属第一类;大气、生态等则属无明确职能管理部门的资源,属第二类。基于此种划分,当保护对象是第一类资源时,主管的职能部门应当作为原告代表国家主张民事权利。而当保护对象是第二类资源时,由环保行政主管部门代表国家行使民事权利较为妥当。

3. 对“有关组织”的解读

“组织”本身是一个极为宽泛的概念,据《民事诉讼法》第55条的语境分析,它应当是指非国家机关,即立法、行政、司法、党群等机构之外的社会组织。我国的社会组织分为社会团体、民办非企业单位、基金会三类。但是,由于受到注册登记、双重管理、自身建设、资金支持等多种因素的限制,众多的“组织”并没有纳入民政部门的管理,主体地位不合法。在形形色色的组织中筛选出可以充当适格原告者,难度颇大。制度设计者应当确立操作性较强的遴选标准:一是社会团体中带有官方背景、行使部分行政管理职能的,可以基于其相应的职能纳入适格原告范围。针对没有行政管理职能的社会团体,可将其成立宗旨纳入考量因素。二是在民办非企业组织中,业务范围与保护环境社会公益范围相同或近似的,可以成为适格原告。^⑤三是一些基金会具有社会公益性,并具备诉讼的资金能力,应当根据其业务范围将其纳入适格原告范围。与此同时,可借鉴德国的立法经验,对社会组织参与环境民事公益诉讼的资质进行限定,其具体标准包括四个方面:一是依法设立或依法登记备案,具备法人身份;二是起诉内容必须符合组织设立的章程或目标;三是具有一定的经费保障;四是具有一定的参与诉讼的能力。

4. 原告的起诉顺位

关于原告的起诉顺位问题,2000年欧洲委员会在《环境责任白皮书》中建议,未来的《欧洲环境责任法》

^③ 参见肖建国《从立法论走向解释论:〈民事诉讼法〉修改的实务应对》,载《法律适用》2012年第11期。实际上,在最高人民法院的司法政策性解释中,曾经授予了环保部门代表国家提起污染损害赔偿诉讼的起诉资格,其做法可视为对“法律规定”的补充。参见最高人民法院《关于为加快经济发展方式转变提供司法保障和服务的若干意见》,法发〔2010〕18号,2010年6月29日。

^④ 参见杨朝霞《提起公益诉讼,检察机关应有资格》,载《检察日报》2012年6月18日第6版。

^⑤ 参见陈文华《公益诉讼制度与检察机关的定位》,载《检察日报》2012年11月7日第3版。

授权公益团体为自然资源损害的第二重索赔主体,在第一层索赔主体公共权力机构不履行义务时作为补充的索赔权。在环境民事公益诉讼中,环保组织更具有中立、公益的倾向,更适合作为第一顺位的原告,政府职能管理部门作为第二顺位原告,环保行政主管部门为第三顺位的原告,检察机关为第四顺位的原告。当第一顺位原告缺失或在合理期限内未能起诉,第二、三顺位的原告经检察机关督促起诉也未能在合理期限内起诉时,检察机关可作为原告直接提起环境民事公益诉讼。^③

(三) 确立原告资格的程序

环境民事公益诉讼原告应当经过法律确认、法院确认两个阶段。法律确认是指《环境保护法》要明确规定哪些机关和社会组织有权提起环境民事公益诉讼,明确主体的范围。法院确认是指在具体的案件中,法院根据法律规定和标准确立案件的原告。人民法院在受理环境民事公益诉讼案件时,应当根据不同的申请人类别,具体分析申请人是否具有诉讼实施权,经过申请、确认后,方可成为适格原告,从而进入诉讼程序。首先,申请人须提供初步证据材料表明环境公共利益被损害的事实,并且能够证明损害事实与侵害人的行为具有一定的因果关系。如果不能提供初步证据,法院将不予受理。其次,根据申请人提供的材料,法院核查是否为环境公益受损,申请人提出的诉讼请求所保护的法益是否超过了私人利益的范围,据此判断是公益诉讼或是私益诉讼。^④在判断时宜奉行“私益诉讼优先”规则,能够通过私益诉讼维权的,没有必要提起公益诉讼。最后,根据申请人的不同类别,法院判断是否适格原告。如果申请人系具有环保行政管理职能的机构,须提供已经采取行政措施但是仍然无法维护环境公益的证明,否则法院将不予受理,因为不能以司法诉讼代替行政管理。如果申请人为社会组织,则需提供该组织具有诉讼能力和资金保障的证明。

(四) 原告滥用民事诉权的应对

任何权利的享有不是绝对的,如果对其不加以限制,任何人都将成为滥用自由的受害者。^⑤如果彻底放宽对环境民事公益诉讼原告资格的限制,社会普遍担心会导致滥诉行为,并导致浪费司法资源、影响经济发展和社会稳定等情况的发生。因此,既要对《民事诉讼法》第55条在适用中作扩展性解释,又要避免民事诉权的滥用。在通过法律赋予相关主体以诉权的同时,还应考虑如何对诉权的正当行使加以限制,及时运用法律修改或解释手段来修补漏洞。^⑥对于可能发生的滥诉行为,则可通过设置前置程序、提高起诉的条件、设置原告的资格准入标准及相关的审批制度、设置行政处罚的前置程序及对滥诉行为规定相应法律责任来加以解决。

四、结语

对我国《民事诉讼法》第55条公益民事诉讼原告资格及其范围的解释宜适当放宽标准。赋予更大范围的主体特别是环境保护社会团体以环境公益民事诉讼主体资格,可以有效地缓解我国环境保护公共执法资源不足的困境,并对危害环境公益的违法者产生有力的威慑作用。正在修订的《环境保护法》应当依托于《民事诉讼法》第55条的规定,摒弃环境公益诉讼主体“一家独大”的立法理念,并通过更加细化的标准与范围的立法规定,合理地确立环境公益诉讼的原告范围,使环境公益诉讼制度成为推动我国环境法治建设的有力制度保障。当然,无限制扩大适格原告范围也不恰当,只有通过平衡多种利益,使公权力与私权利相互协调、有序运行,才能有效地推动我国环境法治建设。

(责任编辑:柯 坚)

^③ 参见杨朝霞《论环保机关提起环境民事公益诉讼的正当性——以环境权理论为基础的证立》,载《法学评论》2011年第2期。

^④ 参见肖建国《民事公益诉讼制度的具体适用》,载《人民法院报》2012年10月10日第7版。

^⑤ 参见程燎原、王人博《权力及其救济通论》,山东人民出版社1998年版,第210页。

^⑥ 参见潘牧天《滥用民事诉权的侵权责任研究》,上海社会科学院出版社2011年版,第6页。