

# 政策建议

关于在《环境保护法》修订中扩大环境公益诉讼原告主体资格范围的立法建议

EGP-Guizhou  
环境治理项目-贵州项目

Improving access to environmental justice  
to protect people's environmental rights  
in Guizhou province

推动贵州环境司法发展 维护贵州公众环境权益

A Partnership Project within the  
EU-China Environmental Governance Programme  
(EU-China EGP).

中欧环境治理项目--地方伙伴项目

## 目录

1. 引言 .....	3
2. 案由 .....	3
2.1. 背景 .....	3
2.2. 现状 .....	4
3. 具体建议 .....	4
4. 案据 .....	5

**www.egp-guizhou.com**

*“This publication has been produced with the assistance of the European Union.  
The contents of this publication are the sole responsibility of IVL and can in no  
way be taken to reflect the views of the European Union.”*

本项目由欧盟资助。但本文件的内容由IVL瑞典环境科学研究院负责，不代表  
欧盟意见。

## 1. 引言

2012年8月31日通过的《民事诉讼法修正案》第55条：“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）；这是公益诉讼制度建立所需的程序法方面的法律依据。然而，该条并未明确规定哪些主体可以提起公益诉讼。为了推动公益诉讼制度的制定和发展，本政策建议的起草充分基于中欧环境治理项目-贵州项目实施成果，包括基线研究报告、中欧政策交流研讨会及贵州相关方意见。同时，建议撰写过程中，也充分参考了由中华环保联合会与国际自然资源保护协会（NRDC）联合开展的“环保民间组织在环境公益诉讼中的角色及作用”项目成果。基于以上调查研究，我们建议在《环境保护法》修改中扩大环境公益诉讼原告资格的范围，赋予更多环保组织环境公益诉讼权。

## 2. 案由

### 2.1. 背景

自20世纪九十年代开始，我国开始出现了一些带有公益诉讼性质的案件。截止2012年底，我国各级法院共受理了53起环境公益诉讼案件。从已有的环境公益诉讼实践看，环境公益诉讼面临的主要困难包括立案难、鉴定难、执行难、原告诉讼能力较低、资金保障能力不足等。但是，比较而言，法律关于环境公益诉讼原告资格的规定不明确是最主要的困难或其他困难的法律根源。

从诉讼理论上分析，由于环境公益诉讼突破了传统诉讼法律在原告资格方面所确立的“直接利害关系”规则，因此提起环境公益诉讼一般需要法律上明确的授权或特别规定。从实践经验分析，1999年《海洋环境保护法》第90条对行使海洋环境保护监督管理权的部门代表国家提起海洋生态损害索赔诉讼的明确授权，

随之我国司法实践中就出现了近20多起由行政机关提起的海洋生态损害赔偿诉讼。这充分表明，明确的立法授权是公益诉讼开展的必要前提。

## 2.2. 现状

为回应公益诉讼实践的需求，2012年修改的《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”。但是，该条并未明确规定哪些主体可以提起公益诉讼，而将此任务赋予了环境保护和消费者保护领域的法律。

作为回应，2013年7月公开征求意见的《环境保护法修正案（草案）》二审稿规定“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在省、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”。2013年10月第三次审议的《环境保护法（修订草案）》则将环境公益诉讼的原告限定为：“依法在国务院民政部门登记，专门从事环境保护公益活动连续五年以上且信誉良好的全国性社会组织”。

## 3. 具体建议

结合对我国环保组织参与环境公益诉讼实践的考察和对《民事诉讼法》第55条的理解，我们建议《环境保护法（修订草案）》应当放宽环境公益诉讼原告资格范围，赋予更多环保组织提起环境公益诉讼的权利；同时应当对“机关”的环境公益诉权作出明确规定。

具体条文设计是将《环境保护法（修订草案）》有关环境公益诉讼的条文修改为：

对污染环境、破坏生态损害社会公共利益的行为，行使环境保护监督管理权的行政机关可以向人民法院提起诉讼，要求恢复环境或赔偿环境损失。

对违反环境保护法律的规定，污染环境、破坏生态损害社会公共利益的行为，依法成立的、以环境保护为宗旨的社会组织，可以向人民法院提起诉讼，要求停止环境违法行为、恢复环境或赔偿环境损失。

#### 4. 案据

**第一，过度限制环境公益诉讼原告资格范围，将绝大多数环保组织排除在环境公益诉讼原告范围之外的立法规定，不能满足我国生态文明制度建设的实际需求。**

建设生态文明已经成为对中国社会发展方向的共识，是“关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计”。建设生态文明必须“建立系统完整的生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，用制度保护生态环境”。建立并推进环境公益诉讼制度，是完善环境法治的重要举措，是严密环境责任追究机制的重要环节，是生态文明制度建设的重要内容。《环境保护法》作为环境保护领域的基本法，应当对环境公益诉讼制度作出全面、具体的规定，以丰富和发展生态文明制度的内容。

**第二，将绝大多数环保组织排除在环境公益诉讼原告范围之外的立法规定，不能充分发挥社会组织在社会治理的重要作用。**

从新一届政府的执政理念和改革动向看，“用法治思维和法治方式化解社会矛盾”，“激发社会组织活力，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用”，“建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制”，都表明国家会将更多的事务放权给市场和社会组织。而环保组织通过环境公益诉讼的方式参与环境治理，将可能是社会治理模式变革的前沿和制度试验场。因此，赋予更多的环保组织环境公益诉讼原告资格是对新一届领导集体全面深化改革精神的具体实践。

我国以环境保护为宗旨的社会组织数量增长很快，截止2012年底全国已有各类环保组织七千多家。仅赋予极少数环保组织环境公益诉权，显然会极大限制环保组织参与环境治理的积极性和参与范围，将严重制约社会组织在环境治理中能够发挥的作用，无法充分实现社会组织应有的社会治理功能。

换个角度看，授权组织提起环境公益诉讼的核心目的在于打破执法垄断，使得民间组织也可以通过法院执行环保法律，以弥补行政机关执法的不足。然而，将环境公益诉权赋予很小范围内的环保组织，无异于在环境公益诉讼诉权方面形成了新的垄断，违背了环境公益诉讼制度设计的初衷。

**第三，环保组织能够通过环境公益诉讼发挥重要作用，赋予更多环保组织环境公益诉权并不会导致滥诉现象的发生。**

从我国的环境公益诉讼实践看，环保组织通过直接提起环境公益诉讼、为其他主体提起环境公益诉讼提供支持、参与环境公益诉讼判决执行等方式，在环境公益诉讼中能够发挥重要作用。

从理论上分析，宽泛的环境公益诉讼原告资格只是提供了一种可能的制度工具，使得那些关心环境公益的主体有可能将主观意愿付诸具体行动。但是，提起环境公益诉讼除了满足心理上的成就感外，并不能带来物质利益的增加，甚至要为之牺牲一定的物质利益。因此，并不是所有的具有原告资格的主体都会行使这种权利。而从域外经验看，即使在“好诉”的美国，宽泛的公民诉讼资格也未导致出现大量的公民诉讼案件。

同时，我们的调查也表明，环保组织对环境公益诉讼充满期待和敬畏，既期待环境公益诉讼可以拓宽环境保护的路径，又对环境公益诉讼的高消耗、高成本充满畏惧。因此，环保组织提起环境公益诉讼的主观意愿并不是很高，基于时间、人力、财力等现实因素考虑，环保组织对提起环境公益诉讼比较谨慎。

第四,《环境保护法》应当在《民事诉讼法》关于公益诉讼规定的基础上对环境公益诉讼的规定进行具体化。

《民事诉讼法》将公益诉讼的原告范围限定为“机关”和“组织”两大类。从理论上分析,“机关”和“组织”在环境公益诉讼中的诉讼请求、程序等存在区别。作为公益诉讼条款的特别法,《环境保护法》应当在对这两类主体进行细化,而不应推诿、遗漏掉“机关”这一类主体。然而,目前的《环境保护法(修订草案)》只规定了哪些组织可以起诉,而没有涉及“机关”的问题。