



# 我国环境公益诉讼原告主体资格再探析

——以诉权理论为分析视角\*

詹思敏 辜恩臻

**提 要:** 环境公益诉讼原告主体资格的确定应依据民事诉权理论,重点在于应使实体权利能够得到司法的保护,并且使诉权能够得到合法、有序的行使。本文认为,实体权利义务主体行使相应的诉权是首要的、通常的诉权行使方式,在实体权利义务主体不适合行使诉权的情况下考虑诉讼担当。我国首先应完善环境实体权利的确认与设置。行政主管部门、检察机关、环保组织可以在其职权或所代表的权利范围内行使对应的诉权,个人仅可以在与其有关的利益范围内提起广义的环境公益诉讼。在诉权冲突的情形下,应设立督促起诉等配套程序。

**关键词:** 环境公益诉讼; 原告主体; 诉权; 督促起诉

## 一、引言

自1997年,河南省方城县检察院就国有资产流失试水公益诉讼开始,公益诉讼在我国从理论走向实践,并呈蓬勃之势。10多年来,公益诉讼的触角触及了国有资产流失、破坏自然资源、污染环境等多个领域,其中,由于环境污染的严重以及对环境权利的日渐重视,环境公益诉讼也倍受关注。我国自1996年即开始设立专门的环保法庭,至目前已经有十多家环保法庭。2003年,山东省乐陵市人民检察院诉被告范金河环境污染损害赔偿纠纷一案,由山东省乐陵市人民法院判决结案,开启了检察机关提起环境民事公益诉讼的先河。<sup>1</sup>2005

\* 作者詹思敏,女,广州海事法院副院长。

作者辜恩臻,女,广州海事法院助理审判员。Email: guenzhen@163.com

1 这是由检察机关单独启动民事诉讼程序提起的环境污染损害赔偿纠纷案件,检察机关以刑事附带民事诉

年,中国石油天然气股份有限公司吉林分公司双苯厂发生爆炸后,北京大学三名教授及三位研究生以鲟鳇鱼、松花江和太阳岛作为共同原告向黑龙江省高级人民法院提起环境公益诉讼,请求判令被告消除对松花江的未来危险、恢复原状、并请求判令被告赔偿 100 亿元人民币用于治理松花江流域污染和恢复生态平衡。虽然该案最终未被受理,但其影响力不可小觑,尤其是其以自然物作为原告提起诉讼带给学界巨大的冲击和进一步的思考。2008 年以来,环境公益诉讼再度掀起高潮,广东省、贵州省、江西省、江苏省等地接受理由检察机关或者环保组织提起的环境公益诉讼案件。<sup>2</sup>江苏省无锡市中级人民法院于 2008 年设立环保法庭,大开公益诉讼之门,规定公益诉讼的原告不但包括各级检察机关、各级环保行政职能部门,而且纳入了环境保护社团组织、居民社区物业管理部门。环境法学、诉讼法学等学界亦不断关注环境公益诉讼的进展,并积极推进。<sup>3</sup>环境公益诉讼的原告主体资格、程序设置、证明责任、损害赔偿的评价与认定等核心议题一再被论及,而其中最引人注目的依然是原告主体资格问题。我国《海洋环境保护法》第九十条授权海洋与渔业管理部门对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区,给国家造成重大损失的行为有权直接作为原告对责任者提出损害赔偿要求,这是我国唯一一条明确的关于行政主管机关提起公益诉讼的主体资格的规定,但对其他情形的公共利益损害,由谁对责任者提起诉讼则存在着立法空白。理论上的争议颇多。

4

美国丹佛大学法学院教授乔治·普凌(George Pring)与夫人凯瑟琳·普凌(Catherine Pring)在进行全球环保法院和环保法庭(ECT, Environmental Court & Tribunals)研究中对主体资格(standing)问题进行专项调研,根据其研究成果,对于环境诉讼的原告主体资格,通常由法律或者环保法院规则来加以限制,各国的态度不尽相同,有的非常宽泛,有的非常狭窄。<sup>5</sup>最为宽泛的资格标准是拟适用于菲律宾高等法院的《环境诉讼程序规则草案》(Draft Rule of Procedure for Environmental Cases)所规定的,该草案甚至规定了后代是环境诉讼的适格主体,当代人有权代表后代起诉。<sup>6</sup>也不乏非常严格之资格规定,比如,

---

讼的形式提起环境公益诉讼则更早,参见别涛:“中国的环境公益诉讼及其立法设想”,载别涛主编:《环境公益诉讼》,北京:法律出版社,2007年,第6页。

2 近年来,由法院审理的环境公益诉讼经报道的主要有:1、2003年,原告山东省乐陵市人民检察院诉被告范金河案,由山东乐陵市人民法院判决结案;2、2008年,原告贵阳市“两湖一库”管理局诉被告贵州天峰化工有限公司案,由贵州省贵阳市清镇市人民法院环境保护法庭判决结案;3、2008年,原告新余市渝水区检察院诉被告新余市仙女湖某度假山庄、新余市某梅花鹿养殖公司案,调解结案;4、2008年,原告贵阳市人民检察院诉被告熊金志、陈廷雨、雷章案,由贵州省贵阳市清镇市人民法院环境保护法庭调解结案;5、2008年,原告广州市海珠区人民检察院诉被告陈忠明案,由广州海事法院判决结案,本案是同类型案件中首宗具有给付内容的判决案件;6、2009年,原告广州市番禺区人民检察院诉被告东泰皮革厂案,由广州海事法院判决结案;7、2009年,原告锡山区人民检察院诉被告李华荣、刘士密盗伐林木案,系江苏省首起环境公益诉讼案,由无锡市锡山区人民法院审结。8、2009年,原告环保社团组织中华环保联合会诉被告江苏江阴港集装箱有限公司案,该案为首宗由环保社团组织提起的环境民事公益诉讼案,由江苏省无锡市中级人民法院审结,案经调解,但最终民事调解书的内容是以判决形式出具的;9、2009年,原告中华环保联合会诉被告贵州省清镇市国土资源局案,由清镇市法院受理,因被告清镇市国土资源局当庭表示他们已于2009年8月28日作出了撤回有潜在污染环境危险的百花湖风景区冷饮厅加工项目土地使用权决定,中华环保联合会当庭提出撤诉,这是全国首例由社团发起的环境公益行政诉讼案。

3 例如,2008年6月份,最高人民法院在天津举办的“水资源司法保护研讨会”、2009年由武汉大学环境法研究所等主办的“环境司法实务研讨会”、广东省法学会诉讼法学研究会2009年年会等均以环境公益诉讼作为重要主题。

4 关于由检察机关作为环境民事公益诉讼原告,理论上支持者居多,但也不乏质疑者。比如,王福华:“我国检察机关介入民事诉讼之角色困顿”,《政治与法律》2003年第5期;陈兴生、宋波、梁远:“民事公益诉讼制度质疑”,载别涛主编:《环境公益诉讼》,北京:法律出版社,2007年;宋婷婷:“我国检察机关提起民事公益诉讼之质疑”,广东省法学会诉讼法学研究会2009年年会论文;等等。

关于主管行政机关作为环境民事公益诉讼原告,亦有质疑者,如王小钢:“为什么环保局不宜做环境公益诉讼原告?”,《环境保护》2010年第1期。

5 George (Rock) Pring and Catherine (Kitty) Pring: *Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals*, PP.33-40.

6 菲律宾对后代主体资格的认可源于1993年的一宗行政公益诉讼案件,该案中,菲律宾的45名儿童由他

除非政府环保部门预先审查并证实其诉请,否则,没有人能够在孟加拉环境法庭提起环境诉讼,即使是针对政府环保部门提出的诉讼亦是如此。

各国对环境诉讼赋予不同的主体资格自然有其法律理念、政策根据的考量。而对于我国而言,对于环境公益诉讼,因何以及应如何赋予原告主体资格?首先有必要澄清公益诉讼的概念。学界对公益诉讼的概念存在不同的理解,至少可以从狭义和广义两个角度对公益诉讼进行界定。狭义的公益诉讼是指仅仅涉及公共利益或具备公共因素、原告与诉争案件之间不存在直接利害关系的诉讼形态。这种意义上的公益诉讼也是我国台湾地区所采纳的公益诉讼概念。广义的公益诉讼是指涉及公共利益或具备公共因素的诉讼。广义的公益诉讼并不关注原告与诉争案件之间有无直接利害关系,只要诉讼中涉及公共利益,或者具备公共因素,都可以称为公益诉讼。<sup>7</sup>比如,郝劲松所提出的针对铁路售货用餐拒开发票、地铁不设计公厕及收费不开具发票等系列案件,通常被冠以“公益诉讼”之名,这类案件的胜诉可能产生不仅及于原告本人的社会效果,维护了不确定多数人的利益,具有了公共利益的因素,但从原告角度而言,这仍然是其作为私人主体因自己的权益受侵害而提起的诉讼,并非狭义上的公益诉讼案件。本文着重探究狭义的环境公益诉讼中,原告主体资格从何而来,同时也涉及广义的环境公益诉讼中的各种原告主体的诉权问题。

## 二、诉权何来:诉权取得的基本理论

学界对环境公益诉讼的原告主体资格已经进行了十分深入的探析,对检察机关、政府(包括其职能部门)、环保组织、公民个人,甚至自然物作为原告提起诉讼的正当性与恰当性均作了多方位的论证。<sup>8</sup>何人为环境诉讼的适格原告,即谁对环境纠纷享有合法的诉权,对该问题的解答应回归诉权理论进行探求。

### (一) 诉权的一般取得及其依据

通常认为,诉权的概念起源于罗马法中的 *actio*。但诉权理论自产生伊始,不论概念还是性质即处于不断争议之中,异说纷呈。一般认为,诉权是当事人因民事权利义务关系发生争议或处于不正常的状态,请求司法机关(法院)作出裁判的权利。而诉权究竟是一种什么样的权利,从何而来,与实体权利义务是什么关系?这一问题与诉权的性质问题相伴相生,处于不断发展和演进之中,产生了私法诉权说、公法诉权说、诉权否认说、二元诉权说等学说,其中公法诉权说又有抽象诉权说、具体诉权说(权利保护请求权说)、本案判决请求权说、诉讼内诉权说(司法行为请求说)等分支。笔者认为,要准确理解诉权的性质,必须首先界定诉权解决的是什么问题,背离诉权理论的初衷探讨诉权将会失去这个概念的应有之意。诉讼是国家介入民事冲突、禁止私人暴力的产物,国家为获得这种禁止的正当性,就必须为个人提供充分和合理的法律救济机制即诉讼机制。<sup>9</sup>诉权问题由此应运而生,并使得主体关系由纠纷主体私人间的关系转变为双方各自同国家间的关系,诉权即个人相对于国家的权利,而明显不同于相对于对方当事人而言的实体权利,更不会是实体权利的影子。诉权是私权与诉讼程序的结合点,是私权纠纷启动程序的一把钥匙,其本质上是一项程序性权利,所解决的是当事人的资格问题,即当事人何以成为适格当事人、何以能够承担判决结果(不管是利益或者不利益)的资格。

---

们的监护人的代表安东尼奥为诉讼代理人,代表他们这一代以及他们的后代向法院提起诉讼,指控菲律宾政府环境管理部门所签发的木材许可证超出森林的采伐能力,要求政府停止大规模出租森林,尤其是原始森林采伐权的活动。菲律宾最高法院在该案中声明当代人和后代人都有享有生态平衡和健康环境的权利,承认这45名儿童作为自己和后代人的代表有对政府提起诉讼要求保护环境权利的权利。

7 周映澜、陈兵:“我国公益诉讼概念的比较与选择”,《中国检察官》2009年第6期。

8 参见李挚萍:“中国环境公益诉讼原告主体的优劣分析和顺序选择”,《河北法学》2010年第1期。该文较为详细地总结了对环境公益诉讼各种原告主体的支持和反对意见,并进行了优劣分析。

9 李琦:“论法律上的防卫权”,《中国社会科学》2002年第1期。

诉权本质上是一种程序性权利，其与实体权利的相互独立性显而易见，诉讼中既存在着没有主观权利的诉权，也存在没有诉权的权利。<sup>10</sup>然而，相互独立并不意味着诉权与实体权利之间没有关系，恰恰相反，诉权与实体权利密切关联，诉权的取得必须依赖实体权利进行判断。如学者所言，诉权从实体上的请求权演变而来，与实体法上的权利有必然的联系，诉权虽然本质上是属于程序上的权利，没有实体权利的内容，但是这种程序权利的行使必须装饰着实体法上的某种权利，或者说当事人行使的诉权总是某种实体法类型的诉权。离开实体法权利的诉权是空洞的，不具体的。诉权总是相对于某种实体法纠纷而言的诉权，没有实体法依据的诉权是不存在的。<sup>11</sup>应该说明的是，所谓的依赖实体权利进行判断只是判断当事人与纠纷之间的关联性，当事人对该纠纷是否具有实体法上可争执的利益，即所谓的利害关系，而并非必须是实然的实体权利。诉权是否具有可受理性和当事人主张的实体权利是否存在是两个层次的问题。通常诉讼的结果是一方当事人享有争执的实体权利，另一方没有，但这并不影响双方当事人均在诉讼中享有诉权。诉权是双方当事人所共同拥有的，而非仅仅原告享有的权利。原告没有诉权，该诉讼对该纠纷就不能成立，同样的，在被告不适格的情形下，就特定纠纷的诉讼也一样不能成立。脱离实体权利来判定诉权，实质上是抽象诉权说的致命弱点，其只说明了当事人拥有起诉的自由，而这是裁判请求权所应具有的功能。如果诉权与实体权利毫无关系而仅仅是抽象的程序权利，那么，任何已经提起诉讼的当事人都是具有诉权的，其已经事实上在行使着诉权了，诉权制度的意义也就丧失殆尽。诉权所要解决的不仅是当事人得以对抗公权力（审判权）请求司法裁判的权利，同时，还肩负着成就诉讼的任务。诉讼成立与否在于当事人是否享有诉权或有权行使诉权，惟其如此，程序的进行对于纠纷的解决方有意义，一旦审查当事人无权行使与纠纷相对应的诉权，则应驳回该程序当事人的起诉，所进行之诉讼程序对于特定纠纷而言亦无拘束力。

民事诉权由两个方面的要件所决定：一是主体方面的要件，即有权请求诉讼救济的主体，涉及主体适格问题；二是客体方面要件，即就特定的民事纠纷有运用诉讼救济的必要，即诉讼的利益，无利益便无诉权。<sup>12</sup>当事人适格可分为实质的正当当事人，即实体法上的权利义务主体作为诉讼当事人；和形式的正当当事人，即非实体法上的权利义务主体，享有诉讼实施权的人。因此，可以说，由实体权利义务主体即纠纷的主体行使诉权是诉权行使的常态，实体权利义务的享有与负担是诉权取得的主要依据。

## （二）诉权的扩张取得及其依据

实体权利义务主体即纠纷的主体行使诉权是诉权行使的常态，但是，随着纠纷类型的现代化和复杂化，诉权与实体权利主体相分离的现象也不鲜见。虽非诉讼标的之权利或法律关系之主体，但就该权利或法律关系有管理权或处分权者，亦为适格之当事人，比如遗嘱执行人和破产管理人有权就遗产或破产财产纠纷案件中成为正当当事人。法国新《民事诉讼法典》第31条可以说比较明确地指出了诉权来源的两种途径，该条规定：“与诉讼请求之胜诉或败诉有合法利益关系的任何人均享有诉权，但法律仅赋予其认定有资格提出或攻击某种主张或者有资格保护某种特定利益的人以诉讼权利之情形，不在此限。”

就环境诉讼领域，由于环境损害赔偿案件所涉利益的公共性和发散性，由实体权利义务主体来行使诉权已经不足以保障公共利益之实现，因此，各国也已经并且不断尝试扩大适格当事人的范围。其中，最为重要的当事人适格理论扩张依据是诉讼信托理论。所谓的诉讼信托起源于公共信托理论。公共信托理论认为空气、水流、海岸、荒地等均是人类的共同财产，为了公共利益和公众利用之目的而通过信托方式由国王或政府持有。美国学者 Joseph Sax 于 1970 年在《密执安法律评论》上发表题为《自然资源法中的公共信托理论：有效的司法干

10 (法)让·文森、塞尔日·金沙尔著，罗结珍译：《法国民事诉讼法要义》(上)，北京：中国法制出版社，2001年，第117页。

11 常怡主编：《比较民事诉讼法》，北京：中国政法大学出版社，2002年，第149页。

12 江伟、邵明、陈刚：《民事诉权研究》，北京：法律出版社，2002年，第131页。

预》的文章,将公共信托理论用于环保领域。他认为:水、空气等与人类生活密不可分的环境要素不是无主物,而是全体国民的共有财产,国民可以将他们的共有财产委托政府管理。此时,国民与政府之间的关系是委托人与受托人的关系。政府应当为全体国民管理好这些财产,未经委托人许可,不得自行处理这些财产。而诉讼信托理论是以公共信托理论为基础提出的,当全体国民交给国家信托管理的财产受到侵害时,国家就有义务保护信托的财产不受损害,于是,国民将自己保护环境的诉权也信托给国家,这就是诉讼信托。但国家作为众多机关的集合体,不可能自己亲自出庭起诉、应诉,于是又将诉权分配给检察机关或其他组织,由这些机关或组织代表国家提起诉讼。<sup>13</sup>

### (三) 环境诉讼的权源分析

诉权是针对具体的纠纷而言的,而纠纷又与实体权利义务的争议状况为根源,虽然,并非必然是实体权利义务主体享有和行使诉权,但是,实体权利义务主体行使相应的诉权是首要的、通常的诉权行使方式,并且,诉权总是针对具体的实体权利义务而言的,针对不同的实体权利义务,也会有不同的诉权和不同的诉权享有者。因此,我们有必要首先分析环境纠纷所对应的实体权利及其逻辑的诉权享有人。

就环境纠纷而言,我们通常指称环境遭受破坏,环境权利受损,但是何谓环境权利,至今仍只是理论上的一个概念。就我国现有的法律规定看,仅有《中华人民共和国环境影响评价法》第十一条提到“公众环境权益”,该条规定:“专项规划的编制机关对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的规划,应当在该规划草案报送审批前,举行论证会、听证会,或者采取其他形式,征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。”但是对何谓“公众环境权益”并没有作出解释,更没有哪一部法律明确规定民事主体的环境权利。国家环保总局于2005年下发了《“十一五”全国环境保护法规建设规划》,其中提及制定《国家环境政策法》,规定政府、企业和公众等不同主体的基本环境权利和义务。但这一规划目前尚未实现。因此,从立法和司法的角度而言,目前尚未有环境权利的概念。但这并不妨碍我们从目前各国的司法实务和理论探讨中总结据以提起诉讼的环境权利究竟有哪些。

现有的理论对于环境权主要从两个角度出发进行理解:一种是从非人类中心主义的伦理思想出发,以环境本身作为主体定义和理解环境权,即环境的权利;另一种是以人类中心主义的伦理思想出发,以环境作为客体定义和理解环境权,即对环境的权利。<sup>14</sup>非人类中心主义的概念界定有其超前性,但不论是就目前的立法还是司法而言,作此种突破所涉及的不仅仅是法律的问题,更有社会学、伦理学、环境科学等多方位的问题,在短时间内尚难以实现。<sup>15</sup>但即使是“对环境的权利”含义下的环境权其内涵和外延究竟是什么,仍值得争议。它究竟是一种抽象的权利还是具体的权利,是宪法上的宣示性权利还是可以具体化的民事私权,是一种财产性权利还是一种人身性权利甚至还是一种精神性权利?汪劲教授认为,“公众环境权益”是一个广义的概念,它是指公众合法权益中与生活环境和生态环境相关的权利以及通过合法环境利用行为可以获得的利益。具体而言,它们主要包括清洁空气权、厌烟权、清洁水权、安宁权、采光权、通风权、眺望权、观赏权(或称环境美学权)及其利益等。<sup>16</sup>由是观之,从民事权利的角度而言,环境权至少包含着两个方面的权利类型:一是环境财产权,即对有形价值的环境和生态的物质权利;二是环境精神权利,即享受健康、优美环境的权利,这其中,享受健康环境的权利通常表现为已经得到民事法律确认的采光权、通风权等等,而大部分权利未得到法律或司法的确认,比如眺望权、观赏权等等。

环境纠纷中所涉及的权利类型也绝不仅仅是环境权,尚包括已经得到确认的财产权和人身权利,比如由于水污染导致的养殖物损害或者人身损害等。对这一部分单纯属于私益的

13 齐树洁、郑贤宇:“我国公益诉讼的困境与出路”,《中国司法》2005年第3期。

14 齐树洁、林建文:《环境纠纷解决机制研究》,厦门:厦门大学出版社,2005年,第101页。

15 下文会涉及相关的以自然物为原告的案例,但争议非常大。

16 汪劲:《环境法学》,北京:北京大学出版社,2006年,第80页。

损害，其与一般的民事诉讼无甚区别，在诉权的归属与行使上也无特殊性。

### 三、我国环境诉讼的适格原告

由于诉权与实体权利义务之间的关联性与对应性，不同的权利损害所对应的诉权也不相同，诉权主体也自然不同。实体权利义务主体在法律允许的情况下可以让渡其诉权，产生环境诉讼诉权的多样性。但无论如何，实体权利的性质与归属是分析诉权归属的起点。

首先，从环境财产权角度而言，谁能主张环境财产权利，进而提起提起环境损害之诉？我国是社会主义公有制国家，《中华人民共和国宪法》第九条明确规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”《中华人民共和国水法》第三条规定：“水资源属于国家所有。水资源的所有权由国务院代表国家行使。”《中华人民共和国野生动物保护法》第三条规定：“野生动物资源属于国家所有。”……上述规定表明，自然资源并非无主财产或不确定多数人的公共财产，而是属于国家所代表的全民所有的财产，国家是法定的自然资源所有权人，而所有权和管理权的具体行使则交由国务院以及下属的相关职能部门。在自然资源遭受损害时，国家同样可以作为平等民事主体要求致害人承担民事责任。我国宪法第十二条规定：“社会主义的公共财产神圣不可侵犯。国家保护社会主义的公共财产。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产。”民法通则第七十三条规定：“国家财产属于全民所有。国家财产神圣不可侵犯，禁止任何组织或者个人侵占、哄抢、私分、截留和破坏。”即代表了这一立法逻辑。很显然，我国在自然资源所有权与管理权的立法设置上是符合公共信托理论的，对自然资源的物质性损害的诉权属于国家，问题是谁能代表国家提起侵权损害赔偿之诉。

其次，就环境精神权利而言，这属于自然人主体享有的权利，自然人自然可以就其损害享有诉权。我国目前的环境纠纷解决中，由于环境权立法的缺失，自然人仅能在其所属的财产权益和人身权遭受损害的情况下提起诉讼，而难就环境精神权利提起诉讼。因此，这一问题在于如何扩大公民的环境权益，而使公民获得正当诉权。另一问题在于环境侵权通常损害的不特定多数人的利益，如何安置诉权会更有利于诉权的行使。

#### （一）主管行政机关的环境公益诉权

依上述逻辑而言，主管行政机关是代表国家提起环境公益诉讼的最佳主体。根据我国法律规定，国家对自然资源的所有权一般都由国务院代表行使，而国务院所设的行政主管部门具体负责自然资源的管理和保护，在自然资源遭受损害时由具体负责部门对侵害人提起诉讼也是这种授权的应有之义。例如，我国《海洋环境保护法》即授权海洋与渔业管理部门直接作为原告，对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区的行为对责任者提出损害赔偿要求。并且，主管行政机关的环境诉权来源于国家对自然资源的所有权，因此，其可主张所有者的权利范畴，包括恢复原状、停止侵权行为、赔偿损失等类型。

#### （二）检察机关的环境公益诉权

在我国，由检察机关提起环境公益诉讼的呼声最高，但是，目前并没有明确的关于检察机关代表国家提起公益诉讼的相关直接规定。不过，《中华人民共和国刑事诉讼法》第七十七条规定：“被害人由于被告人的犯罪行为而遭受物质损失的，在刑事诉讼过程中，有权提起附带民事诉讼。如果是国家财产、集体财产遭受损失的，人民检察院在提起公诉的时候，可以提起附带民事诉讼。”从法理上而言，刑事诉讼中的附带民事诉讼与一般的民事诉讼并没有本质上的不同。虽然，这一规定不能推论出法律已经明确授权检察机关可以代表国家单独提起民事诉讼，但是，这一规定表明立法将检察机关作为国家利益或公共利益的代表，并

且表明由检察机关代表国家提起公益诉讼的可行性。检察机关代表国家提起环境诉讼时，其具有与主管行政机关同等的权利。

### （三）环保社会组织的环境公益诉权

环保社会组织提起公益诉讼的诉权也为学界所拥趸，但是，这一权利值得斟酌。环保社会组织是否有权代表国家提起环境损害赔偿诉讼或者是否有权代表不确定多数人甚至代表自然物提起环境诉讼？国家对自然资源所享有的财产权利只授权主管行政机关行使，相应的诉权只授权主管行政机关和检察机关予以行使——虽然目前的立法并未全面明确。就目前的立法而言，环保社会组织并不在此种授权之列，其对公共财产损害主张权利缺乏法律依据和理论支持。但是，对于社会组织成员或保护对象的权利遭受侵害的情况下，可以考虑有限地授予社会组织诉权。环保组织相较于行政主管机关而言具有超脱性，并且，环保社会组织通常更热衷通过环境诉讼寻求司法救济，因此，由环保组织行使环境公益诉权具有其优越性，但是，这种授权应该是有限的，首先必须对环保社会组织的规模、职能、资金、章程等方面加以审核，其次，社会组织仅能对与其成员有关的权利损害提起诉讼。

### （四）个体公民的环境诉权

公民的环境公益诉权也为我国学者所呼吁，并且主要是借鉴美国的公民诉讼。不过，如同环保社会组织的公益诉权一样，个体公民能否代表国家、代表公共利益同样值得质疑。公民个体并不是自然资源的所有权享有者，也不是管理者。民事诉讼的本质是国家对私权纠纷的救济，任何个人都不能作为公共利益的定义者和评判者，也不能作为他人利益的定义者和评判者，更不能通过公益诉讼判决来扩及对其他人的利益的处分。事实上，值得特别注意的是美国的公民诉讼也不是简单的公民代表公共利益的诉讼。1970年《清洁空气法》最先纳入公民诉讼条款，法律条文中仅规定“任何人得……提起诉讼”，对原告与诉讼标的之间的利益关联并未作出任何规定。但是1972年的《清洁水法》对可以提起诉讼的公民的资格做出了限制性规定，只有“其利益被影响或者有可能被影响”的公民，才有资格向法院提起诉讼。美国最高法院在著名的塞拉俱乐部诉内政部长莫顿案中认定，原告需因被告的行为而受到“实际损害”方有资格起诉。经过一系列有关公民诉讼案件的判决，美国最高法院最终确立了判定原告是否是公民诉讼的适格主体的三个条件：1、首先，原告应当受有具体的、特别的、区别于一般民众的实际损害。实际损害并不局限于经济上的损害，环境舒适等非经济上的损害也包括在内。2、这种损害必须可以合理地归因于被告的行为，即原告所主张的违法行为和所受损害之间必须存在一定的因果关系。3、该损害可以为法院的有利判决所救济。可见，美国的公民诉讼所作的扩张是诉的利益扩张，但依然坚持了当事人与案件的实体利害关系这一原则。从司法实践上看，美国公民诉讼更多地是针对行政机关的不作为或者错误作为，请求停止破坏环境的行为或政策。

过于宽泛地授权公民提起环境诉讼是不恰当的。这种诉权的赋予是在一个假设前提下实现的：每个公民都是自然的管理者、环保主义者，是对环境无私的热爱者，并且不是一个好讼者。而从立法与司法的角度而言，这无疑缺乏理性前提的。当然，公民诉讼案件的处理常常包含着不特定多数人的利益，但这并不代表着公民所提起的案件是狭义的公益诉讼案件，并且，公民对环境并没有财产权利，不能行使财产权利损害诉权，而只能行使环境权利损害诉权。

### （五）自然物的诉权

物的诉讼主体资格并非没有先例，但是，得到立法确认的只是对物诉讼，即物作为被告，而非原告，比如对船舶提起的诉讼。<sup>17</sup>在环境诉讼领域，对于以自然物作为原告主张权利的

17 船舶的诉讼主体资格亦被道格拉斯大法官作为自然物原告主体资格的论据，其指出：“在诉讼中，无生命的物有时也可以成为当事人。例如，一艘船就具有法律上的人格，这种拟制对于海事目的来说非常有用。社团法人(corporation)本身——它是教会法的产物——现在是被广为认可的诉讼当事人，这个概念在法律

亦不鲜见。我国2005年的松花江污染案件中,即有自然人与自然物作为共同原告的诉讼主张。美国帕里拉鸟诉夏威夷土地与资源管理局系列案开启了自然物诉讼第一案,但是,该案系联合诉讼案,法院认定色拉俱乐部、国家杜邦协会和夏威夷杜帮协会具备诉讼资格,即无需讨论作为共同原告的帕里拉鸟是否具有诉讼资格,而直接审理实体问题。2002年,美国再度出现自然物诉讼案,即鲸鱼社区诉布什案,原告成员包括海洋鲸类、海豚、海狮等大约80种海洋动物,色拉俱乐部(Sierra Club)自任代理人,夏威夷联邦地区法院以原告不适格驳回起诉。原告上诉之后,联邦第九巡回上诉法院认为,《濒危物种法》规定“任何人”都可以针对任何人、美国政府及其机构违法的行为,以自己的名义提起诉讼,但是,“任何人”仍不能超越对“人”的基本定义,而将“人”理解为包括动物。动物是被保护者,而非保护者。当物种受到损害时,只有“人”可以通过诉讼方式强制执行保护“物种”的义务,动物并未被赋予以自己名义提起诉讼来保护自己的权利。<sup>18</sup>对自然物赋予诉权,使其作为适格原告提起环境诉讼在我国亦有不少支持者。<sup>19</sup>自然物诉讼超越了传统法制观念和法制思维,具有伟大的前瞻性。但是,法律是由人类的制定法,调整自然人、法人、组织之间的行为规则与冲突,体现的是人的主体性,在人与物之间,物并非主体,而是被保护者。在物的主体性没有确立的前提下,以物作为诉讼主体则难有根基。

#### 四、多重适格主体下的冲突与协调

正如英国学者史密斯(S. A. Smith)所说:“所有发达的法律制度都不得不面对调和两方面公共利益的冲突的难题,即鼓励个人积极参与法律实施的需求,与不鼓励职业诉讼者和好事者就与其无关的事项提起诉讼的需求之间的冲突。”任何权利都不是无限的,就环境诉讼而言,虽然,环境污染问题十分严重,但并不意味着因此而无限扩大环境诉权是恰当的。环境诉权的设置应能积极地促进环境权利的保护,同时,应符合行政权、司法权配置的原理,使各种权利/权力积极、有序、协调地发挥其应有作用。显然,对环境物质权利的损害和对环境精神权利的损害通常是结合在一起的,使得环境诉讼案件的司法效果往往不仅及于本案的当事人,但这不妨碍我们按照诉权取得的原理对环境纠纷适格原告进行判定。

主管行政机关和检察机关作为国家利益和公共利益的代表,可以提起环境公益诉讼,这不仅是理论上较为一致的观点,也在立法上获得了一定程度的认可。<sup>20</sup>问题是二者在诉权的行使上如何协调。我们认为,主管行政机关提起公益诉讼不仅是其权利,亦是其职责所在。

---

上非常有用。为了便于法院作出判决,一个普通的社团法人,不管它代表的是所有权、精神、美学、还是慈善的目的,都可以被视为‘人’。因此,我们也应当把这种拟制推广到那些感受到现代技术和现代生活的毁灭性压力的峡谷、高山草甸、河流、湖泊、河口、沙滩、桥梁、小树林、沼泽地、甚至空气上去。我们应当让河流作为原告,为作为它的一部分的生命生态单元说话。那些和河流有着非同寻常的关系的人——无论他是一个渔夫、船夫、动物学家还是一个樵夫——必须能够为河流所代表的价值或者受到毁灭威胁的价值说话。”参见汪劲、严厚福、孙晓璞编译:《环境正义:丧钟为谁而鸣——美国联邦法院环境诉讼经典例选》,北京:北京大学出版社,2006年,第66-72页。但是,船舶被拟制为当事人,其更多的是基于船舶的移动性及其包含的巨大价值,为保障债权人的利益和诉讼的方便而设,主要还是为了人的利益,而不是为了物(船舶)的拟制人格和利益,不存在任何伦理上的假设。

18 谷德近:“美国自然物诉讼的实践功能——以因环境侵害而受损的自然物的法律地位为中心”,《政治与法律》2009年第12期。

19 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”,《北大法律评论》第8卷第1辑。

20 值得说明的是,笔者主张主管行政机关和检察机关均可以作为国家利益和公共利益的代表是基于一定的国情考虑的。就代表国家提起诉讼这一问题,笔者曾经当面向乔治·普凌与凯瑟琳·普凌教授请教,两位教授明确地答复在美国,能够提起环境资源损害赔偿之诉的仅仅是环境保护行政机关,其他任何人没有此种权利,包括检察机关。但是,就中国目前的实践而言,环境保护部门由于各种原因回避污染问题,回避司法救济途径是一个较为常见的现象。故此,赋予检察机关环境损害诉讼诉权有其积极意义,问题在于二者如何协调。

行政主管部门作为主管部门,对其所辖范围内的环境损害、因果关系最为清楚,并且具有最雄厚的技术实力,因此,行政主管部门是国家环境利益的最佳代表者,应以行政主管部门作为第一序位的环境公益诉讼原告。但是,行政主管部门可能由于各种原因而隐瞒污染事实,进而怠于诉讼,在此情况下,检察机关作为监督机关,有权对行政主管部门进行督促起诉,并且在行政主管部门经督促仍不起诉的情况下,以自己的名义直接提起环境公益诉讼。最高人民检察院《二〇〇七年民事行政检察工作要点》已经涉及督促起诉的内容:“对国家利益、社会公共利益遭受侵害而无人主张权利的突出问题,可通过支持起诉、督促起诉的方式予以解决。”<sup>21</sup>

对于经督促,主管行政机关提起的环境公益诉讼,检察机关可以作为独立的诉讼主体全程参加诉讼,单独发表意见、提供证据、督促主管行政机关积极诉讼。在行政主管部门拒不提起诉讼的情况下,检察机关可以自行决定提起诉讼,但从程序上而言,应注意其适用的要件:1、必须存在民事违法行为造成国家利益、社会公共利益受到损害或有受到损害的危险的事实;2、相关行政主管部门怠于行使职权履行管理职责或者提起诉讼;3、检察机关履行了督促程序。检察机关决定督促起诉的案件,应当制作《民事督促起诉书》,载明案件来源、基本案情、督促起诉的理由、法律依据,并附证据情况,向行政主管部门送达。行政主管部门应在收到督促起诉书之后的一定期限内向检察机关进行答复。行政主管部门决定不起诉的,应说明理由,检察机关可以决定是否自行起诉;行政主管部门在一定期限内不进行答复的,视为不起诉。

(初审编辑:谷德近)

---

21 对于检察机关督促起诉的权能,目前法律并无明确规定,但是,各地已经有不少尝试性实践,主要集中在防止国有资产流失领域,比如浙江省检察院于2002年即开始试点运用检察建议书、督促起诉通知书的形式督促有关监管部门或国有单位提起民事诉讼,防止国资流失,办理了一大批督促起诉案件,并于2007年8月正式出台了《浙江省检察机关办理民事督促起诉案件的规定(试行)》。