

环境民事公益诉讼中原告资格的 制度缺陷及其改进^{〔*〕}

朱凌珂

(西南政法大学 民商法学院, 重庆 401120)

〔摘要〕我国规范性法律文件规定了生态环境民事公益诉讼的原告主体资格。环境民事公益诉讼的本质是以社会公共利益为旨归的私权类型的诉讼,完全区别于环境行政公益诉讼。在环境民事公益诉讼原告的顺位方面,以社会组织提起环境民事公益诉讼为制度优先选择,在社会组织和行政机关同时行使原告诉权时,可以作为共同原告,而且其诉讼请求范围互为补充。社会组织提起环境民事公益诉讼制度是优化社会治理的必要措施,应从诉权的权源方面,完善环境民事公益诉讼制度。

〔关键词〕环境民事公益诉讼;民事诉权;原告资格;损害赔偿

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2019.12.013

良好的环境是社会经济可持续发展的基本物质基础。在环境保护过程中,对于损害或破坏自然和人文环境的行为,不仅应追究其刑事责任或行政责任,其还需承担民事责任。破坏环境行为可能造成的后果是侵害了在一定环境中生活的居民的人身权、财产权以及居民群体所构成的社区的财产权,而且还可能损害自然和人文环境所承载的公共利益。对于民事主体的人身权、财产权等民事权利受到侵害的行为,我国侵权责任法提供了较为完善的责任承担制度,但其影响范围也较为有限。对于生态环境的公益性损害如何实施赔偿和环境修复,既是民事损害赔偿问

题,也是如何有效地保护国家利益和社会公共利益的问题。在政策的顶层设计方面,2015年3月,中共中央政治局会议通过《关于加快推进生态文明建设的意见》,将损害赔偿制度作为“生态文明重大制度”纳入生态文明制度体系,并提出要“加快形成生态损害者赔偿,受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制”。同年9月,《生态文明体制改革总体方案》为生态文明体制改革提供了制度架构,从国家政策层面,提出了严格实行生态环境损害赔偿制度。生态环境损害赔偿制度是我国民事损害赔偿制度的重要构成部分,在法律规范的制定与适用方面,立法机关和

作者简介:朱凌珂,西南政法大学民商法学院博士。

〔*〕本文系国家社科基金一般项目“民事审判逻辑的再构建研究”(项目编号:18BFX065)的阶段性成果。

司法机关作出了诸多努力,但这些法律规范不仅在规范体系的协调方面,而且在实际适用中,都出现了理论上值得研究的内容和实践上需要提高制度绩效方法的理论探索。本文结合实践案例,论证生态环境民事公益诉讼的原告主体资格以及诉讼请求的根据,并对实践性矛盾提出制度完善路径。

一、我国环境民事公益诉讼多主体原告资格 制度构成

自2012年《民事诉讼法》修订时,我国学界和立法机关就对涉及环境公益性损害赔偿诉讼原告主体制度的相关问题予以关注。2012年修正的《民事诉讼法》在第55条规定了环境公益诉讼制度,但对环境公益诉讼原告主体资格并没有明确予以规定。根据当时相关法律的规定,有权提起环境民事损害赔偿公益性诉讼的主体只有海洋行政机关。之后,2015年2月4日实行的最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(法释[2015]5号)第284条规定了环境保护法、消费者权益保护法等法律规定的机关和有关组织有权提起公益诉讼,并在第287条中明确规定了行政机关和社会组织被列为共同原告资格的条件。2017年修正的《民事诉讼法》在第55条明确规定了环境公益诉讼损害赔偿的诉讼原告主体制度。此后,全国人大、国务院、最高人民法院以及最高人民检察院在各自的职权范围内,分别对环境民事公益诉讼(损害赔偿)的原告主体资格作出了较为具体的规定。

综合考量我国相关立法规定可以看出,我国有权提起环境民事公益诉讼、具有原告诉讼主体资格的,是相关法律赋权的行政机关、具有环境保护公益主旨的有关社会组织 and 具有宪法意义上的法律监督权的检察机关。但由于不同的法律和文件均对我国环境公益诉讼原告主体资格进行了规定,因此,我国具有环境民事公益诉讼原告资格的主体呈现出多元化的特点。综合分析我国相关立法可知,在我国环境民事公益诉讼

中的原告可能有如下三种类型:

(一) 行政机关

根据我国生态文明建设的纲要和生态环境保护法律的规定,我国的行政机关是提起环境民事公益诉讼最为重要的原告主体,但其也是最为复杂的一类原告主体,这种复杂性主要体现在能够提起环境公益诉讼的行政机关类型的多层次、多元化。

1. 省级政府或市级政府及该两级政府转授权的部门或机构

中共中央办公厅、国务院办公厅于2015年12月3日印发并实施了《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》(中办发[2015]57号)。作为落实生态环境损害赔偿制度的行政措施之一,其在第4条“试点内容”第3项中提出“明确赔偿权利人”要求,而试点地方本行政区域内的生态环境损害赔偿权利人是经国务院授权的省级政府。并且,省级政府可转授权,即省政府可指定政府多个相关职能部门或机构,在职责范围内,代享赔偿权利人权利,具体负责生态环境损害赔偿工作。吉林、山东、江苏、湖南、重庆、贵州、云南7个试点省(市)地方省级政府应当明确环境保护、国土资源、住房城乡建设、水利、农业、林业等相关部门开展索赔工作的职责分工,开展生态环境损害赔偿制度改革试点工作。

此外,2018年1月1日实施的《生态环境损害赔偿制度改革方案》在第4条“工作内容”的第3项中规定,生态环境损害的赔偿权利人是国务院授权的省级、市地级政府(包括直辖市所辖的区县级政府)作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人。省级、市地级政府及其指定的部门或机构均有权提起诉讼。相似的规定也见诸于2019年6月颁行的《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》(法释[2019]8号)(以下简称“《若干规定(试行)》”)第1条的规定之中。

2. 行使海洋监督管理权的机关

全国人大常委会于2017年11月修改的《海

洋环境保护法》在第5条、第6条规定了行使海洋环境监督管理权的机关包括国务院环境保护行政主管部门、国家海洋行政主管部门、国家海事行政主管部门、国家渔业行政主管部门、军队环境保护部门以及沿海县级以上地方人民政府行使海洋环境监督管理权的部门。此外,根据该法第89条和第90条规定,行使海洋环境监督管理权的部门,除对造成海洋污染事故的单位和单位直接负责的主管人员、其他直接责任人员行使行政处罚权外,还有权提起海洋环境损害赔偿诉讼,要求破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区,给国家造成重大损失的责任者排除危害,并赔偿损失。2018年1月15日实施的《最高人民法院关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》(法释〔2017〕23号)第1条和第3条也作出了相似的规定。

可以看出,我国涉及海洋环境保护的立法和司法解释不仅排除了社会组织成为海洋环境损害赔偿的民事公益诉讼原告主体的可能性,也否定了其他行政机关作为原告提起海洋生态环境损害赔偿诉讼的资格。此外,海洋行政监管机关对海洋生态损害赔偿享有专属的诉讼请求权。

3. 实际支出了应急处置费用的机关

最高人民法院在《若干规定(试行)》第19条中规定实际支出应急处置费用的机关在已经提起的生态环境损害赔偿诉讼中未列明因同一损害生态环境行为而发生的应急处置费用时,可以就该项支出而提出生态环境损害赔偿诉讼。此条款将应急处置费用纳入我国生态环境损害赔偿的范围之内,不仅是我国生态环境损害赔偿制度的一大进步,更为重要的是,赋予了实际支出了应急处置费用的机关以独立的诉权,使其能够以原告主体的身份提起环境民事公益诉讼,这对于及时发现与处置我国未来可能发生的生态环境损害,以及确定生态环境损害的侵权人最终所应承担的责任具有重要的意义。

(二) 人民检察院

2017年修正的《民事诉讼法》在第55条增

加了第2款规定,即人民检察院在履行职责过程中发现破坏生态环境和资源保护等损害社会公共利益的行为,在有原告主体资格的行政机关或社会组织未提起环境民事公益诉讼的情况下,检察机关依法履行监督职责,依法享有诉讼主体资格,以自己的名义作为原告,提起环境民事公益诉讼。在有其他原告提起环境公益诉讼之后,检察院的职责是依据《民事诉讼法》第15条规定,对提起环境公益诉讼的原告支持起诉。这也是检察机关基于《民事诉讼法》第14条的规定,对民事诉讼起诉行为实施监督权的表现。检察机关在生态环境领域提起民事公益诉讼的形式或行动模式主要是刑事附带民事公益诉讼。^{〔1〕}

(三) 相关社会组织

从我国涉及环境损害保护的法律法规来看,环境保护是政府的法定职责。但是,在现代化的社会治理体系中,政府行使行政权的时候,有其自身的缺陷,即官僚制下的行政层级会使得行政绩效逐级下滑,需要依靠市场和社会权力对政府的行政行为进行监督,并允许社会组织为了社会公共利益而行使法律权利,保护社会公益。所以在我国环境保护法中没有赋予行政机关提起环境损害赔偿公益诉讼的权利,是考虑到环境保护法本身就是行政法,是约束和督促行政机关正确依法履行行政职责的行为规范。怠于履行职责时,社会组织可以依法保护环境公益,填补行政权力行使过程中的不足。

这种思想在2014年4月修订的《环境保护法》第五章“信息公开和公众参与”的第58条第1款的规定中得到贯彻,即符合条件的社会组织,对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,具有提起诉讼的原告主体资格。此外,在《若干规定(试行)》第16条、第17条和第18条中也规定了社会环境保护组织提起的环境公益诉讼与行政机关提起的生态环境损害赔偿诉讼在程序上的时间顺位及其协调机制,贯彻政府是生态环境第一责任人的行政理念。全国人大的立法倾向是,地方政府是地方经济发展的推动

者,环境保护需要政府主导。环保立法的一个重点就是强化政府环保责任,地方各级政府应当对本行政区域的环境质量负责。^[2]该解释第2条排除了两类应适用侵权责任法的案件,即因污染环境、破坏生态造成人身损害、个人和集体财产损失赔偿的案件和因海洋生态环境损害要求赔偿的案件。该规定也与中共中央办公厅、国务院办公厅所颁布的《生态环境损害赔偿制度改革方案》保持一致。

二、环境民事公益诉讼原告主体的私权属性

从我国现行法律规定来看,社会组织作为原告提起的环境民事公益诉讼与行政机关作为原告提起的生态环境损害赔偿诉讼具有相似的意义,也就是说,二者在本质上都是为保护环境而提起的民事公益诉讼。根据我国相关司法解释的规定,这种由生态环境受到损害所提起的公益诉讼完全区别于普通民事主体根据相同的事由、依据侵权责任法所提起的侵权损害赔偿之诉。如在《最高人民法院关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》(法发[2014]11号)第11条中规定,“同一污染环境、破坏生态行为既损害社会公共利益,又损害公民、法人和其他组织民事权益的,有关机关和组织提起公益诉讼,不影响受害人另行提起民事诉讼。”第14条又规定了环境公益诉讼的赔偿范围及其与私益诉讼赔偿范围的区别。在此,不仅是将环境民事公益诉讼排除在通常意义上的民事诉讼程序之外,也否定了社会组织所提起的环境民事公益诉讼的私权属性。

(一)对于社会组织提起的环境民事公益诉讼的私权属性的质疑

首先是关于公益诉讼不可能在维护私权的民事诉讼程序中实现的质疑。就环境民事公益诉讼而言,有学者从立法体例、各国民事诉讼结构、民事诉讼法发展趋势和公共利益概念的不确定性等视角,论证民事诉讼法作为调整私权纠纷的程序规则,规定公益性诉讼程序,显然不得其

当。将受案性质完全委托受案法院审查,违背了法律规范的行为导引原理。^[3]也有学者通过语义解释的方式,论证环境民事公益诉讼并没有在我国《民事诉讼法》第55条的规定中得到体现,因为从条款内容的整体性解释而言,因环境污染而提起的环境民事公益诉讼是私权性质的诉讼,2012年我国立法上的“污染环境”作为一类行为,只能是污染环境致人损害的侵权行为。当这种行为造成的损害分属于“众多的”主体时,它就成了“损害社会公共利益”的行为,社会公共利益只能解释为“众多消费者合法权益”意义上的利益。^[4]因此该法第55条设计的诉讼制度只能是私益诉讼制度。从根本来说,环境民事公益诉讼在基本原理和模式上借鉴或者模仿了环境民事私益诉讼,但究其实质却不是环境私益诉讼的扩展和延续,因此缺乏坚实的理论和制度基础。^[5]环境公益诉讼的诉讼请求是民事损害赔偿,侵权人承担民事责任。民事责任中的损害赔偿包括人身损害赔偿和财产损害赔偿。因而,从环境公益诉讼的诉讼请求范围来看,其属于民事私权类型的请求。如果允许民事公益诉讼的请求权超越私权,将会破坏民法业已建立的以保护平等的私法主体之间的财产关系和人身关系为目的的私法体系。这个观点是建立在环境公益诉讼中民事诉讼当事人地位平等的基础上。

在侵权责任法中,环境侵权属于特殊侵权,其在举证责任、证明责任分配等方面均有别于一般侵权。自从学者提出环境侵权的二元性后果的观点之后,即“不仅包含了个体层面上受害人利益的受损,更包含了社会整体层面上环境公共利益的受损”,^[6]我国在规范性制度方面开始确认环境侵权所损害的利益归属于二个不同的利益分类,即社会公共利益和私人利益。有学者从法源上解释,认为“污染环境”存在两种类型的损害,即环境侵权包括民法上的环境侵权和环境法上的环境损害,分属于民法和环境法,因而环境损害赔偿应优先适用公法救济模式,而不适用侵权责任法或民法这样维护私权利益的法律。^[7]

本文认为,从法源这一角度可知,生态环境损害赔偿的终极法源是民事法律,环境法中的损害赔偿必须从民事诉讼制度功能进行认知,因而应归属于民事诉讼范畴,国家机关和社会组织提起的环境民事公益诉讼,包括生态环境损害赔偿,也应归属于私权性质的诉讼请求权。

(二)对于环境民事公益诉讼与环境行政公益诉讼并列式规定的质疑

我国环境民事公益诉讼制度确定了以司法处理为核心的理念,司法机关在生态环境损害赔偿的个案中占据主导地位。该制度生成的基本理念是完善生态环境社会治理体系中社会组织的功能,体现社会组织参与环境和生态治理的价值。但有学者认为,环境行政公益诉讼和环境民事公益诉讼两种形态存在不同的目的和功能,立法机关优先规定了环境民事公益诉讼,而后规定环境行政公益诉讼,是立法次序的颠倒,在司法实践引起了两个不合理的后果:一是审判机关与行政机关职责错位,法院在环保团体的推动下超越审判职权范围,不合理地干预环保行政职权的行使;二是环保团体职能扭曲,没有聚焦于它应该聚焦的地方政府及其环保职能部门的环保履职。^[8]此观点从本质上来说即是认为在生态环境损害赔偿领域,我国司法权不应当直接介入此类案件,环保团体也不应当直接根据生态环境受到损害的事实向法院提起环境民事公益诉讼,而应当先由环保职能部门依据行政职权进行处理,否则,似乎是在一定程度上僭越行政权的表现。

但也有学者认为民事公益诉讼和行政公益诉讼并不存在龃龉之处。如有学者认为,社会环保组织提起民事公益诉讼是“代位执法”诉讼,使本无执法权的社会主体获得通过起诉追究违法者责任的“权力”,使本不构成私权侵害的公共事务进入司法审查的范围,解决行政执法动力不足问题。^[9]代位执法是由于环境生态行政执法存在内在的缺陷,而由社会组织和法院共同作为第三方,在行政执法机关和人员不积极履职时起诉违法者,通过判决追究违法者法律责任,从而

填补了行政执法的缺漏。还有学者认为,环境公益组织提起环境民事公益诉讼是为行政机关的行政履职做辅助作用,即环境民事公益诉讼的制度设计,有民事诉讼程序之外在表现形式,但其本质是行政执法程序,只是联系的执法程序主体是司法机关,而不是行政机关。^[10]从行政机关的执法能力而言,环境保护、自然资源管理等部门,在资金、人员、科学技术等方面,相对于社会环境保护组织和人民法院占据绝对优势,并且在预防环境公益损害、追究违法者赔偿责任等方面,具有司法程序所不具备的快速高效的行政程序以及法律规定的强制执法的职权作保障,因而由社会组织所提起的环境民事公益诉讼不可能完全替代行政机关的行政职能。这种行政优先的观点也体现在《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》(法释[2015]1号)(以下简称“《关于适用法律若干问题的解释》”)第26条中,即社会环境保护组织在环境民事公益诉讼中的诉讼请求,在法院没有作出判决前,违法者向负有环境保护监督管理职责的部门履行了诉讼请求全部内容的,社会环境保护组织可以申请撤诉,人民法院应予准许。

对于代位执法的观点,笔者认为存在逻辑混乱的弊病。行政执法缺漏或缺陷的原因,从政治学原理分析,是由于行政机关的官僚体制必然存在的行政效能低下或行政机构层级制设置必然产生的内在缺陷,社会组织作为社会权力类型的代表者,发挥着社会权力的功能,以弥补行政和市场固有的制度性缺陷。而且“代位执法”概念不能解释行政权委托的法律根据。行政法虽然规定行政机关可以委托其他社会组织和个人代行行政权,在行政授权范围内,受托组织和个人履行行政职责,但是,行政授权必须是行政机关在其法定职责范围内,在法律规定的允许授权的范围内进行授权。社会组织履行环境生态保护义务以及追究违法者的法律责任,则不是行政机关的授权,而是法律的授权。因而这种代位执法的概念容易产生误解,引起不必要的制度绩效评

价的混乱。至于辅助行政机关履行行政职责的观点,笔者认为,社会环境保护组织提起环境民事公益诉讼的最终目的是保护生态自然环境,但两者在制度方面具有不同的功能和价值,不具有主次的区别,否则就抹杀了环境民事公益诉讼的制度合理性。

(三)对于不同原告主体所提起的环境民事公益诉讼的诉讼请求范围是否相同的疑问

不同的环境民事公益诉讼主体提起的环境民事公益诉讼的诉讼请求内容是否一致,学界存在疑问。《关于适用法律若干问题的解释》第17—23条与《若干规定(试行)》第11、12条均规定,法院根据诉讼请求以及具体案情,合理判决被告承担修复生态环境、生态环境受到损害至修复完成期间服务功能损失、生态环境功能永久性损害造成的损失、停止侵害、排除妨碍、消除危险、赔礼道歉等民事责任。这两部司法解释在适用原告主体方面分别规定了不同的原告资格,即前者适用于社会组织作为原告主体所提起的诉讼,而后者适用于国家行政机关作为原告主体所提起的诉讼。可能以此为据,学界有学者认为应区别原告主体不同的诉讼请求权内容的差异。其秉持的观点是,社会环境保护组织提起的环境民事公益诉讼不应当包括生态环境损害所产生的各种赔偿项目,包括赔偿预防损害发生或恢复环境费用、破坏自然资源等生态环境造成的损失等,只有行政机关提起的生态环境民事公益诉讼才有权提起生态环境损害的赔偿项目,称为环境修复费用或环境损害赔偿,并把行政机关提起的生态环境损害赔偿与社会组织提起的环境民事公益诉讼的诉讼请求相互独立,在民事诉讼程序中,应当把不同诉讼主体的诉讼请求区分开来,而且应采取不同的诉讼程序。即使社会组织提起的环境公益诉讼请求包含生态环境损害赔偿,也如同前文所梳理的那样,视社会组织原告为行政职责的延伸。如有学者认为,北京市自然之友和福建省绿家园诉谢知锦等四人破坏林地民事公益诉讼案实现了行政目的,维护了社会公益。

在这个意义上,自然之友等环保团体通过法院实现了当地国土资源管理部门和林业管理部门的行政职责。^[11]

我国《环境保护法》和《海洋环境保护法》这两部涉及环境保护的法律都没有具体规定生态环境损害赔偿应当包括哪些内容,而把生态环境损害赔偿范围交由司法机关通过司法解释的方式确定。这个不同于美国行政机关确定生态和环境损害损失的赔偿范围。美国国会通过了《综合环境反应、赔偿和责任法》(CERCLA法案),而后又授权其内政部制定关于自然资源损害赔偿规则,即DOI规则,加之相关判例,共同构成了美国自然资源损害赔偿制度体系,在环境生态保护方面美国判例法的影响力相对较弱。^[12]而我关于不同环境公益诉讼原告主体的诉讼请求范围的司法解释规定,甚至超越了立法权,也使得学界对环境民事公益诉讼的实践产生了难解的争论。

三、环境民事公益诉讼中原告资格的制度变革路径

(一)权利救济的诉讼程序选择根据

目前从世界范围看,解决社会纠纷的途径有法院的司法程序和民间解纷机制。法院程序存在三类,民事诉讼程序、刑事诉讼程序和行政诉讼程序。各诉讼程序有其程序目的和解决纠纷的类型,不是以解决纠纷的“公法”或“私法”划分而设立诉讼程序。乌尔比安提出的“公法”和“私法”的划分存在于大陆法系,但从笔者有限的阅读范围来看,在英美法系国家不存在严格意义上的公法和私法的划分,而把环境民事公益诉讼划分为实现公法目的的诉讼,显得比较牵强。

权利救济的司法程序只能在三种诉讼程序中选择,而不问主体性质。如果因为主体是抽象意义下的国家和行使国家权力的机关,则混淆了国家的政治性,也混淆了作为民法中的民事主体的国家机关和作为行政法中的行政主体的国家机关。行政机关只有在行政法范畴内才能行使

行政权力,越过行政职权的行政机关,只有民事主体的合法性存在。就目前来看,我国的民事诉讼法一般是把机关法人作为民事主体,赋予其平等参与民事活动的权利。至于行政机关的行政职权,则体现在行政治理和公共政策的实施方面。

此外,关于生态环境保护的行政职权,我国在《环境保护法》《海洋环境保护法》《土地管理法》等法律中均存在较为详细的规定,具体包括行政许可、行政处罚、行政强制等行政措施。在规定了生态环境损害赔偿的法律和行政法规中,原告主体提起的损害赔偿,只能是民事损害赔偿。我国《环境保护法》虽然在第64条规定了环境侵权责任,但该条规定也应当适用于环境民事公益诉讼的损害赔偿范围,因为从法源上看,提起环境公益诉讼的权利属于民事损害赔偿请求权的范畴,是权利受到侵害而产生的侵权损害赔偿请求权。而在行政诉讼法中,不可能存在民事主体的行政赔偿。有学者把环境视为超越个体民事主体而存在的一种公共利益载体,认为环境损害的责任不是民事责任,而是公共责任或执法责任,只有地方政府或管理部门才能代表公共利益。行政机关为追究此类责任而提起的诉讼,实质上是一种“官告民”的行政诉讼,是现代环境监管手段之一。^[13]创设一种官告民的行政诉讼,是否符合行政诉讼原理及制度设置的宪法目的姑且不论,仅是我国国有企业的官方身份就值得反思该论点的自治性。因此,行政机关提起生态环境损害赔偿,只有在民事诉讼程序中才能实现。相关司法解释规定的遵照民事诉讼程序解决生态环境损害赔偿问题,是符合社会纠纷解决机制原理的。

社会组织提起的环境民事公益诉讼的权源,是否是公共利益,当然不值得质疑。社会组织的宪法价值体现在结社权和对政府的监督权。社会组织基于对社会公共利益的爱护,对生态环境损害赔偿提起民事诉讼,即使不是标签为“公益诉讼”,其行动目的也是为了公益。这也是司法解释为什么强调社会组织不允许从生态环境诉

讼中获益的价值指向。标签为公益,如何实现诉权,是程序法的问题,而不是公益目的决定权利实现方式。前文述及有学者批判民事诉讼法关于社会组织提起的环境公益诉讼属于“(不特定)人数众多”的私益诉讼的论点,笔者认为是为了避开“公益”与“私益”的矛盾关联。认可社会组织环境公益诉讼的目的是公益,不影响权利保障的民事诉讼程序的性质。民事诉讼程序解决的“私权”纠纷是否一定排斥国家行政机关和社会组织提起的维护社会公共利益的诉讼,至少从民事诉讼原理看,答案是否定的。

(二)提起环境民事公益诉讼的原告主体的次序

在实践中出现的关于环境民事公益诉讼的典型案,促使我们对原告主体的诉权权源进行思考,而其中最为突出的问题就是社会组织是否具有诉权,以及在社会组织和行政机关对某一生态环境损害的事实均提起诉讼的情况下,法院应当如何处理的问题。对于社会组织在环境公益诉讼中是否具有诉权的问题,重庆两江志愿服务发展中心提起的海洋环境损害赔偿公益诉讼请求被广东省茂名市中级人民法院驳回,理由是原告主体不适格,社会组织无诉权。^[14]而对于更为复杂的社会组织和行政机关对同一环境侵权行为均提起诉讼的情况下,法院应当如何进行审理的问题,也出现在中国生物多样性保护与绿色发展基金会对山东章丘2015年“10·21”重大非法转移、倾倒危险废物事件提起的环境民事公益诉讼案和山东省人民政府委托山东省生态环境厅基于同一事实提起生态环境损害赔偿诉讼案中,人民法院最终确定优先审理行政机关环境公益诉讼案,而对社会组织的环境民事公益诉讼请求予以驳回。二审法院也维持了一审判决。^[15]但对此问题,也有人民法院按照合并审理的方式进行程序处理,典型案例为重庆两江志愿服务发展中心诉重庆藏金阁物业管理有限公司、重庆首旭环保科技有限公司环境公益诉讼案与重庆市人民政府诉重庆藏金阁物业管理有限公司、(后

追加)重庆首旭环保科技有限公司环境损害赔偿案,两案原告在合并一案后成为共同原告。^[16]以上三个典型案例反映了当前生态环境民事公益诉讼案件中原告主体资格以及原告诉讼请求范围的实践性矛盾。

在国务院《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》这一文件颁布之前,法律规定只有组织和检察机关有权提起环境民事公益诉讼。学界关于行政机关原告主体资格和社会组织原告主体资格没有发生争论。而对于社会组织 and 检察机关提起环境民事公益诉讼主体的排序,比较一致的观点是,第一顺位为符合一定条件的社会环境保护组织,在社会环境保护组织缺位的情况下,检察机关以公益诉讼人的名义提起环境民事公益诉讼,而行政机关作为行政资源的享有者和分配者,对社会组织和检察机关提起的公益诉讼给予有力的行政技术支持和帮助。行政机关自身并不适合作为环境民事公益诉讼的适格原告。^[17]在《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》实施以后,行政机关提起生态环境民事公益诉讼原告主体地位得到法律确定后,就出现了环境民事公益诉讼原告主体的诉权争议问题。基于此,有学者主张,对环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼进行主辅划分,明确哪一个主体是主要的,哪一个主体是辅助性的。^[18]环境法学会也有学者也认为尽量通过环境行政公益诉讼实现环境民事公益诉讼的目的。对同一生态环境损害事实,在政府和社会组织等都可以提起环境公益诉讼的情况下,以政府作为第一顺位,社会组织及其法律规定的机关作为补充。^[19]但按照一些学者的设想,社会组织即使提起了环境民事公益诉讼,也要征求行政机关的意见,这实际上忽视了社会组织的监督功能。就本节开篇所阐述的三个案例而言,《海洋环境保护法》授权有关机关就海洋环境污染造成的损害提起海洋污染损害赔偿的民事诉讼,但是否排斥社会组织和其他行政机关的原告主体资格,存在争议。茂名市中级人民法院的裁定是否正确,值得探讨。法律

不禁止的,社会组织即可为,环境保护法规定社会组织参与环境公益诉讼,是否可以依照特别法优于普通法原理,排斥社会组织参与海洋环境公益诉讼,殊值疑问。茂名市中级人民法院的裁定显然不符合环境民事公益诉讼的价值目标。

此外,在行政机关和社会组织就同一事实提起环境民事公益诉讼时,山东和重庆两地人民法院在程序上的处理符合法律规定。相关司法解释都作出了排序性规定,但是,相关司法解释未能解决一事不再理的民事诉讼原理如何在生态环境损害赔偿的民事诉讼中不再遵守的理由。有观点认为,在环境公益诉讼的程序处理中,执行政府优先程序处理方法,在实践中会形成事实上对环保社会组织环境公益诉讼的不当打压,如此环境司法于法无据,且会对环境公益诉讼造成严重冲击。^[20]但笔者认为,行政机关与社会环境保护组织先后审理不是原告主体的争执,而是行政机关和社会组织如何协调诉讼请求内容的难题。相较于重庆法院的程序处理结果,山东法院的程序处理,显然不符合社会组织参与社会治理、监督行政权力的社会功能的价值追求。尽管相关司法解释规定行政机关提起生态环境民事公益诉讼之后,社会组织提起的诉讼,法院可以就原未审理的损害所引发的诉讼请求继续审理,^[21]但会增加许多重复性费用。如果在这些诉讼请求范围内,行政机关与社会组织的诉讼请求不一致,法院如何审理,是否需要重复审理、重复审判,则是为难的选择。最简便快捷的方法是直接驳回社会组织的诉讼请求,山东法院即为此策,虽然现实,但不可行。

在此,我们或许可以借鉴比较法中的内容,如德国《联邦自然保护法》第63条赋予环境团体法律程序上的行政诉权,把社会团体提起的环境公益诉讼归属于行政诉讼,而不是民事公益诉讼。美国环境公民诉讼源于公民诉讼条款,针对政府行政机关的行为或不作为提起诉讼,请求法院发布禁制令,或提请行政机关采取保护措施。环境公民诉讼包括诉前通知程序和诉讼程序。

我国建立了环境行政公益诉讼和环境民事公益诉讼两种程序制度分设机制。如果需要提起环境行政公益诉讼,可以根据行政诉讼法规定,依法起诉。但环境民事公益诉讼不同于环境行政公益诉讼,所以,意图撤并环境民事公益诉讼,归为单一的环境行政公益诉讼的观点,实际上就制度性地取消了社会组织代表的社会权利对行政权力的监督,也抹杀了社会组织对社会公益事业的保护精神。

因此,笔者认为,在不同的民事主体提起环境民事公益诉讼时,以先递交民事起诉状为先立案标准,而不区分行政机关原告或社会组织原告。某一原告主体基于同一事实而提起的环境公益诉讼,在开庭审理前,其他具有原告资格的行政机关或社会组织又在同一法院或其他法院提起环境民事公益诉讼的,法院应合并审理,将已经提起诉讼的原告主体列为共同原告,参加民事诉讼程序。

(三)生态环境民事公益诉讼原告主体诉讼请求范围

原告诉讼请求是诉权的程序法表现。诉权有实体请求权和程序请求权。程序请求权来源于实体请求权。程序诉权是保护请求权,诉权为公权,促成司法权之发动,而请求权则为私权。^[22]在实体与程序诉权不分的罗马法时期,实体请求权来源于程序诉权。德国民法体系的发展,促进了民事实体诉权与民事程序诉权的分离,实体诉权创设为实体请求权,程序诉权演变为一种权利保护的请求权。^[23]原告提起民事诉讼,其诉讼请求限定了法院审理的范围,也表达了原告对自身请求国家司法机关保护的权利要求客体。在实行立案登记制后,我国人民法院接收案件,只要符合《民事诉讼法》第119条规定的程序要件,就必须立案。至于原告是否享有实体诉权,需要经过法庭审理,才能裁判原告诉权之有无或诉权之范围状态。民事诉讼有三种诉的类型,即确认之诉、变更之诉和给付之诉。生态环境民事公益诉讼原告提起之诉只能属于此三

类诉的类别之一。生态环境损害赔偿要求侵权人赔偿法律范围内的生态环境损失,具有给付内容,因而,是给付之诉。因此,无论原告主体是行政机关,还是社会组织,侵权人赔偿环境损害承担责任的方式均以金钱给付为内容。

此外,我国《环境保护法》第2条规定中的“环境”,不仅包括自然环境,还包括人文环境,甚至包括人与自然、人与人之间形成的文化因素。该法将具有文化特征的城市和乡村也作为环境的组成部分,超越了物理性质的自然存在,而赋予文明和文化载体的城市和乡村以保护客体,体现了自然环境的人类精神所在。环境中包含着自然资源,人类与物质世界交换的方式是对自然资源的开发利用,生态和环境保护的客体就是我们人类赖以生存的物理世界的家园和通过物理世界寄托的精神世界的存在。自然资源构成了环境的成分,但不是环境的全部。因此,国家自然资源所有权只能涵盖自然资源的经济价值,却无法涵盖其生态价值,^[24]更无法涵盖生活于此环境世界人类群体所寄予的精神价值。

我国法律和相关司法解释的规定首先区分了具体自然人和单位因同一生态环境损害提起的人身损害赔偿和财产损害赔偿、社会组织 and 行政机关提起的生态环境损害赔偿。如在《关于适用法律若干问题的解释》第29条就规定,同一污染环境、破坏生态行为既损害社会公共利益,又损害公民、法人和其他组织民事权益的,有关机关和组织提起公益诉讼,不影响受害人另行提起民事诉讼。此条司法解释将环境侵权受害人作为民事诉讼主体所提起的侵权之诉与社会组织、行政机关提起的环境民事公益诉讼予以分开规定,在诉讼请求范围上,也作出了类型区分。但是,该司法解释并未对社会组织和行政机关提起环境民事公益诉讼的诉讼请求范围作出区分,相反,生态环境损害赔偿的适用范围仅限于行政机关提起的生态环境损害赔偿民事公益诉讼,并未指明适用于社会组织作为原告的诉讼请求范围。

我国法律语言将社会公共利益、国家利益作

出不同的区分,但立法语言未作出定义性区分。有学者从价值方面分析,公共利益和私人利益是价值形态的利益存在,个体利益、社会利益以及国家利益等则属于工具形态的利益存在。^[25] 基于国家利益和社会公共利益的不同,行政机关作为国家利益的代理人,其维护的是国家利益,而不是社会公共利益,从法律运行的视角看,国家利益具有主体特定的特征。国家利益可以为民法上规定的民事主体代行其利益,但是,社会利益不能为哪一个民事主体所代表,只能由社会权利和社会利益的代表者,即社会组织,来行使社会权利,代表社会公共利益。社会组织提起的自然资源损害赔偿等,也应包括精神性损失和生态功能性损失。社会组织作为原告提起的生态环境民事公益诉讼的诉讼请求范围应不受限于行政机关的诉讼请求范围。因此,笔者主张,对于行政机关或其他法律规定的机关提起的生态环境民事公益诉讼的诉讼请求,应有所区别,将现有的司法解释所规定的生态环境损害赔偿项目适用于社会组织作为原告提出的诉讼请求范围,而把行政机关或应急处置机构作为原告提出的诉讼请求限于基于所有权而产生的侵权责任损失或服务费用的支付。对于刑事附带环境民事公益诉讼的原告,检察机关可以委托社会组织担任刑事受害人,行使刑事附带民事的原告的诉讼权利,而检察机关专门行使刑事控诉职能。

注释:

[1]陈媛媛:《探索独具特色的检察公益诉讼制度》,《中国环境报》2019年2月19日。
 [2]朱宁宇:《改革创新实现环保法律制度升级换代——访全国人大常委会法工委副主任许安标》,《法制日报》2018年4月24日。

[3]廖中洪:《对我国〈民法〉确立公益诉讼制度的质疑》,《法学评论》2012年第1期。

[4][7]徐祥民:《2012修订的〈民事诉讼法〉没有实现环境公益诉讼“入法”》,《清华法学》2019年第3期。

[5][10][18]王明远:《论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析》,《中国法学》2016年第1期。

[6]吕忠梅:《论环境侵权的二元性》,《人民法院报》2014年10月29日。

[8][11]王曦:《论环境公益诉讼制度的立法顺序》,《清华法学》2016年第6期。

[9][13]巩固:《环境民事公益诉讼性质定位省思》,《法学研究》2019年第3期。

[12]朱凌珂:《美国自然资源损害赔偿范围制度及其借鉴》,《学术界》2018年第3期。

[14]《法院裁定环保组织无权提起海洋公益诉讼遭质疑》,重庆两江志愿服务中心,<http://www.liangjiang.org.cn/show-13-13-1.html>。

[15][20]《政府诉讼优先于环保组织诉讼第一案裁定维持原判,绿会拟向最高院申请再审》,中国生物多样性保护与绿色发展基金会,<http://www.cbcdgf.org/NewsShow/4857/9214.html>。

[16]重庆市第一中级人民法院(2017)渝01民初773号民事判决书。

[17]沈寿文:《环境公益诉讼行政机关原告资格之反思——基于宪法原理的分析》,《当代法学》2013年第1期。

[19]《中国法学会环境资源法学研究会副会长兼秘书长秦天宝:全国试行生态环境损害赔偿应有法律支撑》,北极星环境修复网,<http://huanbao.bjx.com.cn/news/20180122/875690.shtml>。

[21]参见前述《关于适用法律若干问题的解释》第28条的规定。

[22]史尚宽:《民法总论》,北京:中国政法大学出版社,2000年,第20页。

[23]段厚省:《民法请求权论》,北京:人民法院出版社,2006年,第23页以下。

[24]薄晓波:《环境民事公益诉讼救济客体之厘清》,《中国地质大学学报(社会科学版)》2019年第3期。

[25]刘光华、张广浩:《祛魅公共利益:基于“价值—工具”法律利益分类范式》,《兰州大学学报(社会科学版)》2018年第4期。

【责任编辑:邹秋淑】