

The Study on the Diversified Subjects of
Environmental Public Interest Litigation in China
In the Perspective of the Civil Plaintiff Qualification

中国环境公益诉讼 主体多元化研究

吴应甲 ◎ 著

中国检察出版社

The Study on the Diversified Subjects of
Environmental Public Interest Litigation in China
In the Perspective of the Civil Plaintiff Qualification

中国环境公益诉讼 主体多元化研究

吴应甲 © 著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国环境公益诉讼主体多元化研究 / 吴应甲著. —北京: 中国检察出版社, 2017. 4

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1744 - 9

I. ①中… II. ①吴… III. ①环境保护法 - 行政诉讼 - 研究 - 中国 IV. ①D925. 304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 232345 号

中国环境公益诉讼主体多元化研究

吴应甲 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

编辑电话: (010) 88685314

发行电话: (010) 88954291 88953175 68686531

(010) 68650015 68650016

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中画美凯印刷有限公司

开 本: A5

印 张: 9. 75

字 数: 258 千字

版 次: 2017 年 4 月第一版 2017 年 4 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1744 - 9

定 价: 39. 00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

序

齐树洁*

应甲博士是一名从事司法实务的检察官，同时也是一名勤奋的法律研究者。他的专著《中国环境公益诉讼主体多元化研究》以其博士论文为基础，并增补了一年来的司法改革的最新进展资料，体现了最新的立法、司法和学术动态。我作为他攻读博士学位期间的导师，得知学生的专著即将出版，为之欣喜不已。

检察机关提起公益诉讼是我国司法改革的重要任务之一，也是我长期关注的研究领域。自2015年7月1日全国人大常委会授权检察机关在十三个省、自治区、直辖市开展试点工作以来，试点地区检察机关充分发挥法律监督职能作用，正确把握公益的界限，在生态环境和资源保护、国有资产保护、食品药品安全等领域取得了可喜的成绩，尤其在生态环境和资源保护方面取得了有目共睹的成果。

本书视野开阔，内容丰富，旁征博引，文句流畅。全书以检察机关的法律地位为引领，以环境资源领域为突破点，紧紧围绕环境公益诉讼的主体问题，采取案例

* 中国民事诉讼法学研究会副会长，中国仲裁法学研究会副会长，厦门大学法学院教授、博士生导师。



实证研究、历史考察和比较研究等方法，力图探寻我国环境公益诉讼主体发展的历史轨迹和现实基础，这对于当下检察机关提起公益诉讼的理论和实践具有一定的参考价值。作者在关注检察机关提起公益诉讼的同时，也对环保组织、行政机关和公民个人在环境公益诉讼中应当发挥的作用作了前瞻性的思考。作者指出，当前背景下，检察机关应当具备一定的谦抑性，以诉前程序解决纠纷为主，充分保护环保组织提起环境公益诉讼的积极性；针对特殊案件，应赋予环保机关有限的诉讼主体地位；环境公益诉讼的主体制度应当与社会发展现实相契合，检察机关在开展公益诉讼试点改革的同时，也要注重发挥环保组织、行政机关和公民个人等主体的优势与作用，加强与其他诉讼主体的配合与协作，最终构建一种良性互补和有所限制的梯形格局。从本书的字里行间，可以看出一位年轻学者对于国家法治发展的思考、探索和努力。

法律的生命不在于逻辑，而在于实践。本书作者具有丰富的司法实践经验，深知理论联系实际之重要意义。在写作过程中，作者收集阅读了大量的中英文资料，多次参加全国性学术研讨会，还到多地检察院、法院和行政机关进行实证调研，取得了第一手数据材料，由此保证了本书见解的说服力和论证的可靠性。

2013年3月厦门大学博士生入学考试复试时，我第一次见到应甲，那时的他踌躇满志，意气风发，言谈间表现出对司法实践和法学研究的热爱，令人感动。不忘初心，方得始终。四年来，他知难而上，不断进步，在



本职工作和学术研究方面都取得了显著的成绩，表现出很大的发展潜力。

“士不可以不弘毅，任重而道远。”谨以此古语与应甲博士共勉。

2017年3月7日

于厦门大学法学院

内容摘要

原告资格问题是构建环境公益诉讼制度的核心。我国的环境公益诉讼在二十多年的发展过程中，共出现了四类原告主体，即环保组织、行政机关、检察机关和公民个人。现代诉权理论的发展要求对原告资格进行扩张，而出于合理配置资源和防止滥诉的考虑，又要求对原告资格和诉权的行使范围作适当的限制。我国环境公益诉讼制度的发展是由实践到立法自下而上推进的过程，有着深刻的社会现实基础。因此，通过对原告资格设置的实践考察，可以探寻出我国环境公益诉讼原告主体设置的具体路径，也为构建出科学合理的原告资格制度打下坚实基础。本书除导论和结束语外，分为六章。

第一章主要是从理论上解决环境公益诉讼原告没有实体上原权的问题。首先，研究了什么是环境公益及环境公益诉讼制度的确立，这也是研究原告主体制度的逻辑起点。其次，又从环境权的概念出发，阐述了对环境权及其救济主体研究的意义。通过上述研究，得出环境权是环境公益诉讼原权的结论，解决了环境公益诉讼没有实体法上原权的困境，这为原告主体以实体法为依据提起公益诉讼奠定了理论基础。

第二章以本土案例和地方规范性文件的形式，罗列了我国环境公益诉讼原告设置的基本情况，并对其进行归纳分析，得到了一些有益的启示。在对实践进行分析的基础上，结合我国立法历程进行对比，发现实践的发展和立法的进程高度一致，各个主体的存在都有其特定的历史背景和法理基础。但同时也发现，各个主体在环境公益诉讼中的分布是不均衡的，适格主体之间应当存在一定的层次性和递进性。



第三章通过对环保组织原告资格的实践考察、理论分析和立法评析,认为环保组织应当成为我国环境公益诉讼的最佳原告。然后,紧紧围绕上述观点,从我国环保组织目前的运行情况及其参与环境治理的机理和优势等多方面进行了论证。最后,对环保组织参与环境公益诉讼存在的问题进行了分析,并提出了具体的制度建议。

第四章首先介绍了我国环境管理体制发展的历程,对环保行政机关的具体范围作出了界定。其次,结合我国相关规定和地方的实践情况,说明了环保行政机关提起环境公益诉讼的现实性和可行性;通过对已有的案例进行分析,进一步阐明了环保行政机关提起公益诉讼的原因。最后,针对是否应当赋予环保行政机关原告资格的争议,进行了梳理分析,认为应当赋予环保行政机关有限的原告资格。

第五章从检察机关参与环境公益诉讼的四种模式入手,认为检察机关具有提起环境公益诉讼的现实合理性和相关法理依据。但是由于检察权行使具有谦抑性,因此检察机关参与公益诉讼的方式应当尽量温和。最后,结合我国正在进行的公益诉讼试点工作,认为检察机关在起诉前应当设置前置程序,即应当先以督促起诉和支持起诉等较为温和的方式介入公益诉讼,只有在发现没有适格主体或者适格主体不愿意提起环境公益诉讼的情况之下,才能直接向人民法院起诉。

第六章通过对公民提起环境公益诉讼的几则案例进行分析,发现公民提起的诉讼很难得到法院的受理。但是公民作为环保事业的重要参与者,又有着提起环境公益诉讼的理论依据、现实土壤和境外经验。这就需要我国在今后一段时期,加强公民环境权建设,破除公民提起环境公益诉讼的制度樊篱,争取使公民成为公益诉讼的潜在原告。

原告资格是一个庞大的理论体系,其认定标准依据社会现实的发展需要和具体个案的不同,又是动态和可调节的。因此,我国的环境公益诉讼原告主体制度应当与社会发展现实相契合,应



当呈现出多元化和层次分明的特点。多元化的主体在发挥互补功能的同时，也应当形成一种有所限制的梯形格局。

关键词：环境公益诉讼；多元化主体；原告资格



Abstract

The plaintiff qualification is the core of constructing the environmental public interest litigation system. The environmental public interest litigation of China has been developed for more than 20 years. There are four types of plaintiff, which are environmental organizations, administrative organs, the procuratorial organs and citizens. The development of the theory of modern right of action requires expansion of the plaintiff's qualifications, and for the rational allocation of resources and the prevention of the abuse of litigation, it is required to make appropriate restrictions on the scope of the exercise of the plaintiff's qualifications and right of action. The development of environmental public interest litigation system in China is from the practice to the legislative process, which has a profound social and practical basis. Therefore, through the practice of the qualification of the plaintiff, we can explore the specific path of the plaintiff in the environmental public interest litigation in China, but also lay a solid foundation for the establishment of a scientific and reasonable system of plaintiff qualification. The first part is mainly to solve the problem that the environmental public interest litigation plaintiff has no substantive right.

First of all, this paper discussed what the environmental public interest litigation system is, which is the logical starting point of the study of the system of the plaintiff. Subsequently, this paper explains the concept of environmental rights, and expounds the significance of the research on environmental right and its remedy. Through the above



research, this paper comes to the conclusion that environmental right is the original right of environmental public interest litigation right.

The second part summarizes the case and normative documents, which introduces the setting of the plaintiff of environmental public interest litigation in China, and draw some useful inspiration. The study found that the development of judicial practice and the legislative process is highly consistent, and each plaintiff has its specific historical background and legal basis. At the same time, the distribution is not balanced between the plaintiffs in the environmental public interest litigation, which should have a certain level.

The research suggests that environmental protection organization is the best plaintiff in environment public interest litigation. Then, this paper analyzes the existing operation and advantages of the environmental protection organization. Finally, the paper analyzes the existing problems and puts forward some suggestions for the environmental protection organizations involved in environmental public interest litigation.

The fourth part introduces the development process of environmental management system and defines the scope of administrative organs of environmental protection in China. Then, this paper explains the feasibility and reality of the environmental protection agency filed the environmental public interest litigation, which combined with the relevant regulations and judicial practice. Finally, this paper analyzes the advantages and disadvantages for the environmental protection agency filed environmental public interest litigation, and suggests that the environmental protection agency shall be the limited plaintiff in environmental public interest litigation.

The procuratorial organs have the judicial practice and legal basis of participating in environmental public interest litigation, but should remain modest. At present, the procuratorial organs are carrying out



the pilot work of public interest litigation. The procuratorial organ shall participate in the environmental public interest litigation in the way of urging the prosecution and supporting the prosecution. When it is found that there is no suitable plaintiff or plaintiff is not willing to file environmental public interest litigation, the procuratorial organs can be directly filed a lawsuit.

By analyzing several cases of environmental public interest litigation, it is found that the lawsuit brought by citizens is difficult to be accepted by the court. Citizen is an important subject in the cause of environmental protection. Theoretical basis, practical basis and foreign experience have created conditions for citizens to file the environmental public interest litigation. We should overcome the difficulties for a period of time in the future, and strive to make citizens become the potential plaintiff in environmental public interest litigation.

The qualification of the plaintiff is a huge theoretical system, which is dynamic and can be adjusted based on the social reality and the specific case. Therefore, the system of the qualification of the plaintiff in environmental public interest litigation should present a diversified level in accordance with the social development reality. The plaintiffs should play a complementary function, but also a certain limited role.

Key words: environmental public interest litigation; diversified subjects; the plaintiff qualification

目 录

导 论	1
一、研究缘起与意义	1
二、研究思路与方法	3
三、创新之处与局限	4
第一章 环境公益诉讼原告主体的基础理论	5
第一节 环境公益的界定：研究环境公益诉讼主体 的逻辑起点	5
一、何为公共利益	5
二、环境公益的界定	12
第二节 环境公益诉讼的基础理论	16
一、公益诉讼的起源及分类	16
二、环境公益诉讼概说及其特点	19
三、环境公益诉讼制度的确立	20
第三节 从环境权主体到环境公益诉讼主体	22
一、环境权及其诉讼救济主体的研究意义	22
二、作为抽象权利的环境权及其特征	25
三、从环境权诉讼主体到环境公益诉讼原告主体	33
第二章 原告主体的实践状态及其法理意蕴	39
第一节 司法案例视角下的环境公益诉讼原告	39
一、环境公益诉讼案件梳理：2008—2015 年	40
二、环境公益诉讼案件数据分析	44
第二节 地方规范性文件关于环境公益诉讼原告的设置	49
一、地方规范性文件的梳理	50
二、地方规范性文件的分析	52



三、地方规范性文件的启示	56
第三节 我国环境公益诉讼原告资格的立法概况	63
一、实体法中的相关规定	63
二、程序法中的立法表现	65
第四节 环境公益诉讼原告资格的主要理论基础	66
一、环保组织——辅助原则和民意集中理论	66
二、环保行政机关——公共信托理论	68
三、检察机关——公诉权能扩张理论	69
四、公民个人——监督穷尽理论	70
第三章 环境公益诉讼的最佳原告——环保组织	72
第一节 环保组织原告资格的实践考察	72
一、环保组织提起环境公益诉讼的具体案例	72
二、环保组织提起环境公益诉讼的必要条件	74
三、环保组织参与环境公益诉讼的困境	78
第二节 环保组织原告资格的理论来源和立法评析	83
一、理论来源	83
二、立法评析	89
第三节 环保组织的运行情况	92
一、环保组织的定义	92
二、环保组织设立与监管的改进	93
第四节 环保组织参与环境治理的机理及优势	95
一、环保组织参与环境治理的机理	95
二、环保组织参与环境治理的优势	97
第五节 环保组织参与诉讼存在的问题及制度完善	99
一、环保组织参与环境公益诉讼存在的问题	99
二、存在问题的深层次原因分析	101
三、我国环境公益诉讼激励机制的构建	102
第四章 环境公益诉讼的有限原告——环保行政机关	107
第一节 环境行政机关的范围界定	107
一、环境管理机关的定义	107



二、我国环境管理体制的历史沿革	107
三、我国环境管理部门的主要职责	108
第二节 相关规定与地方实践	110
一、相关规定	110
二、地方实践	113
第三节 现状：实践中环保行政机关提起公益诉讼 的原因考量	114
一、环保行政机关提起公益诉讼案件的主要特点	114
二、环保行政机关提起公益诉讼的天然适应性	117
三、环保行政机关提起公益诉讼的现实正当性	119
第四节 纷争：关于环保行政机关诉讼资格的论辩	124
一、反对环保行政机关提起公益诉讼的主要观点 及理由	124
二、支持环保行政机关成为公益诉讼原告的观点 及理由	131
第五节 重构：应当赋予环保行政机关有限主体资格	136
一、环保行政机关提起公益诉讼的可行性考察	136
二、环保行政机关在环境公益诉讼中的功能定位	139
三、环保行政机关在环境公益诉讼中的诉讼地位	142
第五章 环境公益诉讼的谦抑原告——检察机关	147
第一节 检察机关参与环境公益诉讼的现状	147
一、司法实践中的参与模式及案件来源	147
二、现实参与模式的法理基础	152
三、现实参与模式的政策基础	154
第二节 检察机关参与环境公益诉讼的谦抑性	156
一、检察权谦抑性的社会背景	156
二、民事检察监督谦抑的基本含义和表征	158
三、检察机关奉行谦抑性原则的必要性	160
四、发挥检察机关在环境公益诉讼中谦抑功能的 思考	163



第三节 督促起诉	166
一、督促起诉的发展及困境	166
二、督促起诉的现实适应性	169
三、督促起诉性质探析	171
四、督促起诉与直接起诉之衔接	174
第四节 支持起诉	175
一、支持起诉的产生背景	175
二、支持起诉的现实困境	177
三、支持起诉的路径构建	178
四、支持起诉的制度保障	181
第六章 环境公益诉讼的潜在原告——公民个人	185
第一节 我国公民参与环境公益诉讼的现状	185
一、公民提起公益诉讼的相关案例	185
二、公民参与公益诉讼的立法进程	188
三、公民难以提起诉讼的原因分析	189
第二节 公民参与公益诉讼的理论分析	192
一、公民环境公益诉讼权的概念探析	192
二、公民环境公益诉讼权的特征探析	194
三、公民参与环境公益诉讼的意义	197
第三节 公民提起环境公益诉讼的初步展望	199
一、公民作为公益诉讼原告的合理依据	199
二、公民作为公益诉讼原告的现实限制	204
三、公民提起环境公益诉讼的制度展望	207
结束语	213
一、原告资格制度应与社会发展现实相契合	213
二、构建一种多元化分层次的原告资格制度	216
附 录	219
参考文献	260
后 记	284

CONTENTS

Introduction	1
Section 1 Background and Significance of Research	1
Section 2 Ideas and Methods of Research	3
Section 3 Innovative Viewpoints and Limitation of Research	4
Chapter 1 The Basic Theory of the Plaintiffs in Environ- mental Public Interest Litigation	5
Subchapter 1 The Definition of Environmental Public Interest	5
Section 1 The Concept of Public Interest	5
Section 2 The Definition of Environment Public Interest	12
Subchapter 2 Theory of Environmental Public Interest Litigation	16
Section 1 The Origin and Classification	16
Section 2 The Introduction and Characteristics	19
Section 3 The Establishment of the System	20
Subchapter 3 Plaintiff in Environment Public Interest Litigation	22
Section 1 The Significance of the Subject of Environ- mental Relief	22
Section 2 Environmental Right and the Characteristics	25
Section 3 Plaintiff in Environment Public Interest Litigation	33