



司法解释理解与适用丛书

最高人民法院 关于环境民事公益诉讼司法解释 理解与适用

【条文主旨·条文理解·审判实务】

奚晓明 主编 杜万华 副主编

最高人民法院环境资源审判庭 编著

人民法院出版社

PEOPLE'S COURT PRESS



司法解释理解与适用丛书

最高人民法院 关于环境民事公益诉讼司法解释 理解与适用

【条文主旨·条文理解·审判实务】

奚晓明 主编 杜万华 副主编

最高人民法院环境资源审判庭 编著

人民法院出版社

PEOPLE'S COURT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

最高人民法院关于环境民事公益诉讼司法解释理解与适用/奚晓明主编.
—北京: 人民法院出版社, 2015. 5

(司法解释理解与适用丛书)

ISBN 978 - 7 - 5109 - 1231 - 3

I. ①最… II. ①奚… III. ①环境保护法 - 民事诉讼 - 法律解释
- 中国②环境保护法 - 民事诉讼 - 法律适用 - 中国 IV. ①D925. 105
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 092164 号

最高人民法院关于环境民事公益诉讼司法解释理解与适用

奚晓明 主编

责任编辑: 林志农 孟 晋 朱鹏伟 李安尼

出版发行: 人民法院出版社

地 址: 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)

电 话: (010) 67550522 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)
65223677 (读者服务部)

客服 QQ: 2092078039

网 址: <http://www.courtbook.com.cn>

E - mail: courtpress@sohu.com

印 刷: 三河市国英印务有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 787 × 1092 毫米 1/16

字 数: 560 千字

印 张: 35.5

版 次: 2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5109 - 1231 - 3

定 价: 88.00 元

版权所有 侵权必究

环境民事公益诉讼司法解释理解与适用

编辑委员会

- 主 编 奚晓明
- 副 主 编 杜万华
- 编委会主任 郑学林
- 副 主 任 林文学 王旭光 毕东升
- 编 委 (以姓氏笔画为序)
- 王季君 侯建军 贾清林 魏文超
- 执行编辑 魏文超
- 主要撰稿人 (以姓氏笔画为序)
- 万 挺 王旭光 王季君 王展飞 孙 超
- 刘小飞 刘慧慧 林文学 武建华 晏 景
- 魏文超

序 言

环境是人类赖以生存和发展的各种自然因素的总和，是实现经济社会可持续发展，代际永享优美宜居生活空间和山清水秀生态空间的自然基础。将环境问题诉诸司法是公众环境权益的基本权利之一。环境公益诉讼，则是解决环境保护立法可诉性和司法可行性的关键所在，其保障公众环境权益、维护社会公共利益的核心内涵，亦与环境法所固有的社会属性及为弱势人而战的正义相契合。

2012年修正的《民事诉讼法》第五十五条首次确立了民事公益诉讼制度，2014年修订的《环境保护法》第五十八条对可以提起环境公益诉讼社会组织条件作出明确界定。但上述规定比较原则，可操作性不强，加之环境因素所具有的公共产品属性以及缺乏传统法意义上的直接受害人，导致污染环境、破坏生态的行为超出了普通民事诉讼所能救济的范围，环境民事公益诉讼甚至一度处于停滞状态。为解决实践中制约环境民事公益诉讼的突出问题，统一法律适用标准，并配合修订后的《环境保护法》的实施，最高人民法院环境资源审判庭经过反复调研论证和广泛征求意见，起草制定了《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》（以下简称《解释》）。《解释》于2014年12月8日经最高人民法院审判委员会第1631次会议讨论通过，并于2015年1月7日正式颁布实施。

《解释》共35个条文，内容涉及环境民事公益诉讼的起诉主体、

管辖法院、公益诉讼和私益诉讼的关系、行政监管与公益诉讼的衔接、举证责任分担、被告的责任承担方式、生态环境修复费用款项的管理以及司法救助等审判实践中亟需解决的问题。有关环境公益诉讼的立法相对原则、笼统，我们在制定《解释》时，注重司法解释的科学化和规范化，力求遵循解释论的方法来消除和弥补立法缺失。鉴于此，《解释》具有以下几个鲜明的特点：

第一，合理认定原告资格，鼓励诉讼和防止滥诉并行不悖。《解释》在遵循解释论，尊重《民事诉讼法》《环境保护法》等有关环境公益诉讼起诉主体立法规定的同时，最大限度保持原告主体资格的开放性，鼓励具备能力的社会组织积极参与和推动环境民事公益诉讼。如《解释》将“设区的市级以上人民政府民政部门”解释为“设区的市，自治州、盟、地区，不设区的地级市，直辖市的区以上人民政府民政部门”；对社会组织提起诉讼的地域范围亦未加限制。同时，《解释》对防止滥诉、禁止社会组织借公益诉讼之名牟取不正当利益的态度亦很坚决，发现社会组织有通过诉讼违法收受财物等牟取经济利益行为的，人民法院可以根据情节轻重依法收缴其违法所得、予以罚款；涉嫌犯罪的，依法移送有关机关处理。

第二，私益诉讼可搭公益诉讼的“便车”，公益诉讼和私益诉讼有序衔接。实践中，针对同一污染环境、破坏生态的行为，既可能由法律规定的机关和社会组织提起环境民事公益诉讼，亦可能由受到人身、财产损害的公民、法人或其他组织提起私益诉讼，二者在诉讼目的、诉讼请求上虽存在区别，但在审理对象、事实认定和法律适用等方面又紧密联系。为节约司法资源，提高诉讼效率，保证法律适用的统一性，《解释》将二者有序衔接。如《解释》第二十九条、第三十条规定，环境民事公益诉讼不影响受害人另行提起私益诉讼；环境民事公益诉讼生效判决的认定有利于私益诉讼原告的，其可以在私益诉讼中主张适用。

第三，发挥司法能动作用，适当强化公益诉讼的职权主义色彩。环境民事公益诉讼中，社会公共利益的事项存在，要求当事人不得任意处分自己的诉讼权利。在坚持司法中立原则的同时，《解释》适度强化了法院的能动作用，以便充分保护环境公共利益。如《解释》第九条规定，人民法院认为原告提出的诉讼请求不足以保护社会公共利益的，可以向其释明变更或者增加停止侵害、恢复原状等诉讼请求。此外，《解释》还规定了法院在调查取证、委托鉴定、移送执行等方面的主动性，并对原告的自认、撤诉和和解进行了限制。

第四，加大司法救助力度，合理设置诉讼成本负担机制。环境民事公益诉讼原告系为维护环境公共利益而提起诉讼，且公益诉讼成本高昂已经成为制约社会组织提起公益诉讼的主要障碍。为减轻原告的诉讼费用负担，降低诉讼成本，鼓励社会组织提起诉讼，《解释》加大了对原告的司法救助力度，设置了合理的诉讼成本负担机制。如《解释》第二十二条规定，原告胜诉时，其支出的检验、鉴定费用以及合理的律师费等费用应由被告承担。第二十四条规定，应由原告负担的调查取证、专家咨询、检验、鉴定等必要费用，可以酌情从生态环境修复费用以及服务功能损失赔偿款项中支付。

本书由最高人民法院环境资源审判庭参与司法解释起草工作的法官负责撰写。全书采用了【条文主旨】【条文理解】【审判实践中应当注意的问题】【法条链接】的结构模式，以期全面展现司法解释制定过程中的争鸣和思考、借鉴和创新，并详细阐明最后采取特定条文的立场和理由。我们希望并相信，本书的编写出版，会对广大法官和其他法律工作者，包括社会组织适用相关法律或者参与环境民事公益诉讼提供有益的指导和参考。当然，环境民事公益诉讼制度是一项新的诉讼制度，还有许多问题有待实践的检验和总结。加

之本书成稿时间仓促，限于作者知识和水平，错讹疏漏之处在所难免，衷心希望广大读者批评指正。

是为序。

最高人民法院副院长



二〇一五年五月十日于北京

目 录

第一部分·条文全本

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 …… (3)

第二部分·条文释义

引 言 为正确审理环境民事公益诉讼案件,根据《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国侵权责任法》《中华人民共和国环境保护法》等法律的规定,结合审判实践,制定本解释。

【条文主旨】	……………	(11)
【条文理解】	……………	(11)
一、本司法解释的起草背景	……………	(11)
二、司法解释的内容	……………	(13)
(一) 社会组织可提起环境民事公益诉讼	……………	(13)
(二) 环境民事公益诉讼案件可跨行政区划管辖	……………	(14)
(三) 同一污染环境行为的私益诉讼可搭公益诉讼 “便车”	……………	(14)
(四) 减轻原告诉讼费用负担	……………	(15)
三、制定解释的依据	……………	(16)
四、司法解释的意义	……………	(17)
【法条链接】	……………	(18)

第一条 法律规定的机关和有关组织依据民事诉讼法第五十五条、环境保护法第五十八条等法律的规定，对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼，符合民事诉讼法第一百一十九条第二项、第三项、第四项规定的，人民法院应予受理。

【条文主旨】 (20)

【条文理解】 (20)

一、法律规定的机关和有关组织可以提起环境民事公益诉讼 (20)

(一) 关于公民个人能否提起环境民事公益诉讼的问题 (22)

(二) 关于法律规定的机关提起环境民事公益诉讼的问题 (24)

二、本解释不仅适用于因污染环境的行为而产生的民事诉讼，也适用于因破坏生态的行为而引发的诉讼 (30)

(一) 环境污染 (30)

(二) 生态破坏 (30)

三、污染环境、破坏生态的行为损害或者严重危及公共利益时，才可基于维护社会公共利益提起环境民事公益诉讼 (33)

四、环境民事公益诉讼不仅可以针对已经发生的损害社会公共利益的行为，也可以针对具有损害社会公共利益重大风险的行为 (34)

五、法律规定的机关和有关组织提起公益诉讼，具备《民事诉讼法》第一百一十九条第二项至第四项规定的条件即可，无需与案件有直接利害关系 (35)

【审判实践中应当注意的问题】 (36)

一、对环境污染、生态破坏的界定 (36)

二、对具有损害社会公共利益重大风险的判断 (37)

【法条链接】 (38)

第二条 依照法律、法规的规定，在设区的市级以上人民政府民政部门登记的社会团体、民办非企业单位以及基金会等，可以认定为环境保护法第五十八条规定的社会组织。

【条文主旨】	(41)
【条文理解】	(41)
一、起草背景	(41)
二、环境公益诉讼原告资格的立法进程	(42)
(一)《民事诉讼法》中相关规定的变化	(43)
(二)《环境保护法》中相关规定的变化	(44)
三、社会组织在我国提起环境民事公益诉讼的正当性和可行性	(45)
(一) 社会组织的概念界定	(45)
(二) 社会组织提起环境民事公益诉讼的正当性和可行性分析	(46)
四、具有环境民事公益诉讼原告资格的社会组织的具体类型	(49)
(一) 社会团体	(49)
(二) 基金会	(51)
(三) 民办非企业单位	(51)
(四) 其他社会组织	(53)
(五) 社会组织的分支机构或代表机构	(54)
【审判实践中应当注意的问题】	(56)
一、关于认定环境民事公益诉讼原告资格的法律适用问题	(56)
二、关于其他组织能否提起环境民事公益诉讼的问题	(57)
【法条链接】	(58)

第三条 设区的市，自治州、盟、地区，不设区的地级市，直辖市的区以上人民政府民政部门，可以认定为环境保护法第五十八条规

定的“设区的市级以上人民政府民政部门”。

【条文主旨】	（60）
【条文理解】	（60）
一、我国社会组织的管理体制概述	（60）
（一）社会组织管理体制的现状分析	（60）
（二）社会组织管理体制的改革方向	（61）
二、具有环境民事公益诉讼原告资格的社会组织的 登记级别	（62）
（一）其他国家和地区的立法情况及我国《环境保护法》 的修订过程	（62）
（二）《环境保护法》第五十八条规定的正当性	（63）
（三）设区的市级以上人民政府民政部门的 具体范围	（64）
【审判实践中应当注意的问题】	（65）
【法条链接】	（65）

第四条 社会组织章程确定的宗旨和主要业务范围是维护社会公共利益，且从事环境保护公益活动的，可以认定为环境保护法第五十八条规定的“专门从事环境保护公益活动”。

社会组织提起的诉讼所涉及的社会公共利益，应与其宗旨和业务范围具有关联性。

【条文主旨】	（67）
【条文理解】	（67）
一、对环境民事公益诉讼原告的条件进行适度限制的 必要性	（67）
二、其他国家立法和司法中对公益诉讼原告资格的适度限制	（69）
三、对社会组织“专门从事环境保护公益活动”的界定	（72）
四、社会组织与起诉事项具有关联性的要求	（76）
【审判实践中应当注意的问题】	（78）
一、关于连续五年的判断标准	（78）

二、关于关联性的判断标准	(80)
【法条链接】	(82)
第五条 社会组织在提起诉讼前五年内未因从事业务活动违反法律、法规的规定受过行政、刑事处罚的，可以认定为环境保护法第五十八条规定的“无违法记录”。	
【条文主旨】	(85)
【条文理解】	(85)
一、违法记录的具体判断标准	(85)
(一) 违法记录的种类	(85)
(二) 违法记录的时间	(87)
(三) 违法记录的范围	(88)
二、违法记录的证明及认定	(89)
三、社会组织提起环境民事公益诉讼可能存在的困境及解决路径	(92)
(一) 社会组织提起环境民事公益诉讼可能面临的困境	(92)
(二) 解决路径	(93)
【法条链接】	(94)
第六条 第一审环境民事公益诉讼案件由污染环境、破坏生态行为发生地、损害结果地或者被告住所地的中级人民法院管辖。	
中级人民法院认为确有必要的，可以在报请高级人民法院批准后，裁定将本院管辖的第一审环境民事公益诉讼案件交由基层人民法院审理。	
同一原告或者不同原告对同一污染环境、破坏生态行为分别向两个以上有管辖权的人民法院提起环境民事公益诉讼的，由最先立案的人民法院管辖，必要时由共同上级人民法院指定管辖。	
【条文主旨】	(98)
【条文理解】	(98)

【审判实践中应当注意的问题】	(109)
【法条链接】	(110)

第七条 经最高人民法院批准，高级人民法院可以根据本辖区环境和生态保护的实际情况，在辖区内确定部分中级人民法院受理第一审环境民事公益诉讼案件。

中级人民法院管辖环境民事公益诉讼案件的区域由高级人民法院确定。

【条文主旨】	(114)
【条文理解】	(114)
【审判实践中应当注意的问题】	(120)
【法条链接】	(121)

第八条 提起环境民事公益诉讼应当提交下列材料：

(一) 符合民事诉讼法第一百二十一条规定的起诉状，并按照被告人数提出副本；

(二) 被告的行为已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的初步证明材料；

(三) 社会组织提起诉讼的，应当提交社会组织登记证书、章程、起诉前连续五年的年度工作报告书或者年检报告书，以及由其法定代表人或者负责人签字并加盖公章的无违法记录的声明。

【条文主旨】	(125)
【条文理解】	(125)
一、起诉状及副本	(125)
二、初步证明材料	(127)
三、关于原告资格的证明材料	(127)
【审判实践中应当注意的问题】	(132)
【法条链接】	(133)

第九条 人民法院认为原告提出的诉讼请求不足以保护社会公共利益的，可以向其释明变更或者增加停止侵害、恢复原状等诉讼请求。

【条文主旨】 (137)

【条文理解】 (137)

一、法院释明的定义 (139)

二、释明权行使的范围 (140)

三、法院在环境民事公益诉讼中行使释明权的必要性 (142)

【审判实践中应当注意的问题】 (143)

一、环境民事公益诉讼中行使释明权的情形 (143)

二、法官行使释明权不能超过必要的限度 (144)

【法条链接】 (144)

第十条 人民法院受理环境民事公益诉讼后，应当在立案之日起五日内将起诉状副本发送被告，并公告案件受理情况。

有权提起诉讼的其他机关和社会组织在公告之日起三十日内申请参加诉讼，经审查符合法定条件的，人民法院应当将其列为共同原告；逾期申请的，不予准许。

公民、法人和其他组织以人身、财产受到损害为由申请参加诉讼的，告知其另行起诉。

【条文主旨】 (145)

【条文理解】 (145)

一、案件受理后的处理 (145)

二、人民法院应向社会公告案件受理情况 (146)

(一) 公告为原告行使诉权提供了保障 (146)

(二) 公告为其他符合条件的原告的程序参与权提供了保障 ... (146)

三、有权提起诉讼的其他机关和社会组织可以申请参加诉讼 (147)

四、参加诉讼的申请应在公告之日起三十日内提出 (148)

五、同时提起私益诉讼的处理	(150)
【审判实践中应当注意的问题】	(151)
【法条链接】	(152)
第十一条 检察机关、负有环境保护监督管理职责的部门及其他机关、社会组织、企业事业单位依据民事诉讼法第 15 条的规定，可以通过提供法律咨询、提交书面意见、协助调查取证等方式支持社会组织依法提起环境民事公益诉讼。	
【条文主旨】	(154)
【条文理解】	(154)
一、支持起诉制度的立法及发展情况	(154)
二、环境公益诉讼中的支持起诉制度	(157)
(一) 关于支持起诉的主体范围	(158)
(二) 关于支持起诉的具体方式	(160)
【审判实践中应当注意的问题】	(162)
【法条链接】	(164)
第十二条 人民法院受理环境民事公益诉讼后，应当在十日内告知对被告行为负有环境保护监督管理职责的部门。	
【条文主旨】	(166)
【条文理解】	(166)
一、背景与意义	(166)
二、制度设计分析	(167)
(一) 各国的规定	(167)
(二) 制度的选择	(170)
(三) 制度设计的意义	(171)
三、实践中的操作	(171)
【审判实践中应当注意的问题】	(174)
【法条链接】	(174)

第十三条 原告请求被告提供其排放的主要污染物名称、排放方式、排放浓度和总量、超标排放情况以及防治污染设施的建设和运行情况等环境信息，法律、法规、规章规定被告应当持有或者有证据证明被告持有而拒不提供，如果原告主张相关事实不利于被告的，人民法院可以推定该主张成立。

【条文主旨】 (176)

【条文理解】 (176)

一、环境信息公开的一般规定 (176)

二、环境信息公开的立法过程 (177)

三、环境信息公开的意义 (181)

【审判实践中应当注意的问题】 (183)

一、注意区分被告应当提供环境信息的不同情形 (183)

二、被告拒不提供相关环境信息的法律后果 (185)

三、拒不提供环境信息与环境侵权举证责任倒置的区别 (185)

【法条链接】 (186)

第十四条 对于审理环境民事公益诉讼案件需要的证据，人民法院认为必要的，应当调查收集。

对于应当由原告承担举证责任且为维护社会公共利益所必要的专门性问题，人民法院可以委托具备资格的鉴定人进行鉴定。

【条文主旨】 (187)

【条文理解】 (187)

【审判实践中应当注意的问题】 (194)

一、严格掌握法院依职权调查收集证据的条件 (194)

二、法院依职权委托鉴定中的几个问题 (196)

三、关于调查收集证据，再审审查程序不应适用，只需审查原审是否依职权或者依申请调查收集 (196)

【法条链接】 (197)