

秘明杰◎著

中国环保社会组织 民事公益诉讼法律问题研究

ZHONGGUO HUANBAO SHEHUI ZUZHI
MINSHI GONGYI SUSONG FALÜ WENTI YANJIU

非
外
借



MINSHI
GONGYI



中国政法大学出版社

秘明杰◎著

中国环保社会组织 民事公益诉讼法律问题研究

ZHONGGUO HUANBAO SHEHUI ZUZHI
MINSHI GONGYI SUSONG FALÜ WENYANJIU



中国政法大学出版社

2020·北京

声 明

1. 版权所有，侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

中国环保社会组织民事公益诉讼法律问题研究/秘明杰著. —北京:中国政法大学出版社, 2020. 8

ISBN 978-7-5620-9610-8

I. ①中… II. ①秘… III. ①环境保护机构—环境保护法—民事诉讼—研究—中国 IV. ①D922. 684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 154572 号

- 出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话 010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
编辑邮箱 zhengfadch@126.com
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 880mm×1230mm 1/32
印 张 7.25
字 数 180 千字
版 次 2020 年 8 月第 1 版
印 次 2020 年 8 月第 1 次印刷
定 价 46.00 元

2015 年度教育部人文社科青年基金项目课题“环保社会组织
提起民事公益诉讼问题研究”（项目编号 15YJC820042）研究成果

序

PREFACE

检察机关、环保行政机关、环保社会组织是我国环境公益诉讼三类重要的原告主体，环境公益诉讼的主体是建立环境公益诉讼制度的核心和基础，环境公益诉讼的公益性特点及环保社会组织在环境保护上所展现出的先天优势使其成了最能够胜任环境公益诉讼原告的主体。环保社会组织在当代中国已经成为参与环境保护的主力军，尤其是在现代环境治理体系建设过程中，环保社会组织在环境信息公开、环境公益诉讼、环境公共服务、环境风险预防和化解等方面起着非常重要的作用，是环境保护监督的重要力量。我国《民事诉讼法》第55条和《环境保护法》第58条从不同角度对环保社会组织提起民事公益诉讼作出了明文规定。但在具体个案中，究竟由哪类或哪个环保组织、依据何种程序、代表何种环境公益、向何地人民法院、提起何种诉讼请求等问题，缺乏具有可操作性的依据，既缺少全国人大常委会的立法解释，也没有最高人民法院的司法解释，以至于环保社会组织的民事公益诉讼活动只能通过司法实践进行摸索，这在很大程度上影响到了环保社会组织提起民事公益诉讼的案件数量。究其原因，这与环境公益的普遍性、环保社会组织的多样性以及法律规定的概

括性有着密不可分的关系。在我国，环保社会组织提起民事公益诉讼的合法性、正当性、合理性已不是问题，但不同地区、不同类型、不同规模环保社会组织之间如何为环境公益代言，以及其提起民事公益诉讼的具体程序规则等问题成了关系到环境公益能否真正得到有效维护的关键所在。

在检察机关、法律规定的机关和组织等众多环境公益代表主体中，环保社会组织的代表主体地位首当其冲，是核心力量。而有权提起民事公益诉讼的法定环保社会组织可能不止一家，因此有必要通过一定的诉讼前置程序对其环境公益代表资格进行筛选。尔后，作为环境公益的法定代表主体方能进入诉讼程序，提起民事公益诉讼。这涉及环保社会组织提起民事公益诉讼的基本法律问题，即环保社会组织这一概念在实体法和程序法上的法律定位，以及其作为环境公益代表主体的理论依据。本书在对现行立法进行考察的基础上，结合近几年环保社会组织提起民事公益诉讼的司法实践，对我国有关制度规范予以完善。环保社会组织提起民事公益诉讼的法律问题主要涉及环保社会组织作为环境公益代表的法律定位和制度安排、环保社会组织提起民事公益诉讼的具体程序规则设置，以及为确保环保社会组织民事公益诉讼目的实现的配套制度建设完善等三个方面内容，这是本书研究的重点。

本书是教育部人文社会科学研究项目的最终成果，题材新颖、内容务实、观点明确、资料翔实、论证严谨、论断新颖，堪称环境法青年学者的力作，不仅能成为环境法理论研究的范例，而且可以作为司法人员、律师办理环境民事公益诉讼案件的参考书，也适合任何对中国环保社会组织民事公益诉讼法律问题感兴趣的读者阅读。

明杰副教授是福州大学法学院自2001年成立之后培养的第

一届环境法研究生，也是我第一次指导的优秀研究生，多年来我们建立了深厚的师生情谊，始终保持着治学问道的学习与交流。近二十年的交往，深感到他对环境法情有独钟，对环境法制建设既有丰富的理论研究经验也有环保新常态之下的历史情怀，对环保事业的同仁充满公益精神与关爱，对涉及环保社会组织参与环境民事公益诉讼、环保企业合法经营与维权既感同身受又独具匠心，十分难得！今日明杰副教授能有创新的研究成果，我深感欣慰，故共勉为序！

黄明健*

2020年4月13日于澳门科技大学

* 法学博士，法学教授，中国法学会环境资源法学研究会常务理事，最高人民法院环境资源司法理论研究基地研究员，澳门环境资源法学研究会会长，澳门科技大学法学院环境与资源法学专业博士生导师。

序 / 001

引 言 / 001

第一章 中国环境民事公益诉讼的原告主体类型分析 / 005

- 一、中国环境民事公益诉讼原告主体资格的法制现状 / 007
- 二、中国环境民事公益诉讼原告主体资格的现实困境 / 014
- 三、中国环境民事公益诉讼原告主体资格的出任程序 / 021
- 四、中国环保社会组织民事公益代表主体的首位性分析 / 034

第二章 环保社会组织民事公益诉讼的基本问题探讨 / 043

- 一、环保社会组织民事公益代表主体的法律定位 / 043
- 二、环保社会组织民事公益诉讼的立法考察 / 050
- 三、环保社会组织民事公益诉讼的实践分析 / 061

第三章 环保社会组织民事公益诉讼的程序规则探究 / 086

- 一、环保社会组织民事公益诉讼原告主体的多元顺位 / 086
- 二、环保社会组织民事公益诉讼的前置程序与行为限制 / 094
- 三、环保社会组织民事公益诉讼请求范围界定 / 101

第四章 环保社会组织民事公益诉讼的配套制度建构 / 109

- 一、环保社会组织管理制度优化 / 109

- 二、环保社会组织“双重管理主体”协调制度 / 114
- 三、环保社会组织信息的联网信息化管理制度 / 123
- 四、环境公益诉讼专项资金管理制度 / 128

参考文献 / 140

附 录 / 148

- 一、社会组织登记管理条例（草案） / 148
- 二、社会组织信用信息管理办法 / 171
- 三、社会组织评估管理办法 / 177
- 四、社会组织登记管理机关行政执法约谈工作规定（试行） / 184
- 五、中共中央办公厅关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行） / 187
- 六、环境保护部、民政部关于加强对环保社会组织引导发展和规范管理的指导意见 / 197
- 七、环境保护部关于培育引导环保社会组织有序发展的指导意见 / 202
- 八、最高人民法院关于审理环境公益诉讼案件的工作规范（试行） / 206

后 记 / 222

在中国，环保社会组织已经成为环境保护的核心力量，尤其是在现代环境治理体系建设的过程中，环保社会组织在环境信息公开、环境公益诉讼、环境公共服务、环境风险预防和环境矛盾化解等方面起着非常重要的作用。《民事诉讼法》第55条和《环境保护法》第58条从不同角度对环保社会组织提起民事公益诉讼作出了明文规定。但是，具体到个案，究竟由哪类或哪个环保组织、依据何种程序、代表何种环境公益、向何地人民法院、提起何种诉讼请求等问题，往往缺乏具有可操作性的依据。就此，无论是全国人大常委会的立法解释，还是最高人民法院的司法解释，都未能作出细化规定，以至于环保社会组织的民事公益诉讼活动只能在司法实践中摸索，这在很大程度上影响到了环保社会组织提起民事公益诉讼的案件数量和诉讼效果。最高人民法院的统计资料显示：自2015年修订后的《环境保护法》实施以来，至2019年7月30日为止，在将近5年的时间内，最高人民法院环境资源审判庭依法受理社会组织提起的民事公益诉讼案件298件，审结119件。虽然环保社会组织提起民事公益诉讼的案件数量在绝对量上处于增长态势，但与检察机关提起民事公益诉讼的案件数量相比则相差很大。这与环境公共利益的普遍性、环保社会组织的多样性以及法律规定的概括性有着密不可分的关系。

环保社会组织发展较为成熟的国家（如美国、德国、意大

利), 往往通过程序规则或既定判例来规范其环境公益诉讼活动。“当前, 各国普遍存在的一些名称、领域、规则不尽相同但均具有直接公益指向的特殊诉讼, 如美国的集团诉讼、公民诉讼、自然资源损害赔偿诉讼, 葡萄牙的公众诉讼, 荷兰的准公众诉讼, 德国的团体诉讼, 法国的协会诉讼, 意大利的普遍利益诉讼, 日本的消费者团体诉讼, 巴西的集合诉讼等……”〔1〕与英美法系国家相比, 大陆法系国家对环保社会组织公益诉讼活动的态度较为保守, 只在有限范围内和一定程度上认可其原告主体资格, 这已是立法者、法院法官和法学研究者的基本共识。而英美法系国家则多以判例形式, 放宽对环保社会组织提起公益诉讼的限制, 如将损害结果从经济上的损害放宽至环境舒适的损害、将受害主体扩展至其成员受损即可、将违法行为定位于任何违反公民诉讼条款的环境法律或行政规章等。在我国, 环保社会组织提起民事公益诉讼的合法性、正当性、合理性已然不是问题, 然而, 不同地区、不同类型、不同规模的环保社会组织如何为环境公益代言, 以及其提起民事公益诉讼的具体程序规则等问题却成了环境公共利益能否真正得到有效维护的关键所在。

在检察机关、法律规定的机关和有关组织等众多环境公益代表主体中, 环保社会组织的代表主体地位首当其冲。鉴于环保社会组织是多样性存在的, 因此, 依法有权提起民事公益诉讼的环保社会组织可能不止一家, 这就有必要通过一定的诉讼前置程序对其环境公益代表主体资格进行筛选。尔后, 作为环境公益法定代表主体的适格环保社会组织方能进入诉讼救济程序, 提起民事公益诉讼。从法律视角来看, 这其中涉及环保社

〔1〕 巩固: “环境民事公益诉讼性质定位省思”, 载《法学研究》2019年第3期。

会组织提起民事公益诉讼的基本法律问题，即环保社会组织这一概念在实体法和程序法上的法律定位，以及其作为环境公益代表主体的理论依据。为此，有必要在对现行立法进行考察的基础上，结合近几年环保社会组织提起民事公益诉讼的司法实践，对我国环保社会组织民事公益诉讼的有关制度规范予以健全和完善。

环保社会组织提起民事公益诉讼的程序规则主要涉及以下几个法律问题：一是多元公益代表主体间的顺位确定。横向而言是法律规定机关与环保社会组织之间环境公益代表主体资格确定的规则问题，纵向而言是多个环保社会组织之间环境公益代表主体确定的规则问题。二是环保社会组织提起民事公益诉讼的诉前程序设置，即由法院作为环境公益代表的判断主体，依据环保社会组织的申请，借助一定期限内的公告程序来确定具体的环保社会组织作为环境公益的代表主体。三是环保社会组织民事公益诉讼的请求范围和诉权行使边界。鉴于环保社会组织在民事公益诉讼中只是环境公共利益的诉讼代表主体，而并非实体权利享有主体，所以环保社会组织的诉讼活动应当仅限于对良好生态环境的救济维护，而无权对之进行实质性处分，除非它以法定形式获得了环境公益享有主体的明确授权。四是环保社会组织提起民事诉讼活动中的行为限制。环保社会组织只是诉讼利益的主张者，而非诉讼利益的享有者，其诉讼行为活动应当受到法定的约束和限制。

为确保环保社会组织民事公益诉讼取得良好的社会效果和环境效益，还需要对其配套制度进行建设。这些制度包括但不限于：其一，环保社会组织的分级分类规划设置制度，以确保其作为环境公益代表主体的针对性、秩序性和广泛性，从而实现其所要追求的环境公益秩序和效果。其二，环保社会组织登

记主管机关与业务主管单位的“双重管理”协调制度。无论是现行的《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》《基金会管理条例》，还是处于征求意见过程中的《社会组织登记管理条例（草案征求意见稿）》，都未改变对环保社会组织的“双重管理”规定。既然不能改变那就理应通过优化协调制度来减少双重管理对其发展的制约。其三，环保社会组织的联网信息化管理制度。在互联网+大数据时代，信息传递的跨域性、及时性、共时性往往会影响到环境公益维护的效果，以制度形式对其进行联网信息化管理可以做到事半功倍。其四，环保社会组织民事公益诉讼所获赔偿资金管理制度的建立健全。环保社会组织通过民事公益诉讼要求被告停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状之外，还往往会获得大笔的环境修复赔偿金。由于环境公益所有权主体和代表权主体具有二元性，因此该类赔偿金的保存、管理和使用应当实现制度化，以便于环境公益的及时、有效、完全维护。

总而言之，环保社会组织提起民事公益诉讼的法律问题主要涉及以下三个方面：环保社会组织作为环境公益代表主体的法律定位和制度安排，环保社会组织提起民事公益诉讼的具体程序规则设置，以及为确保环保社会组织民事公益诉讼目的实现而确立的配套制度的建设和完善。

顾名思义，所谓环境诉讼，是指法院审理的与环境有关的诉讼，该“环境”特指《环境保护法》所规定的概念，即“影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等”。法律上的环境是以人为中心的外部世界，而因环境污染或生态破坏致使环境受到损害或者有受到损害的危险引起的纠纷，被人们诉至法院寻求救济和解决，我们称之为环境诉讼。在我国，根据案件性质的差异，环境诉讼可以被分为环境民事诉讼、环境行政诉讼和环境刑事诉讼三类；而根据诉求利益属性的不同，诉讼又可以被分为环境私益诉讼和环境公益诉讼两类。环境私益的特征在于主体特定性、利益直接性、客体专享性；而环境公益的特征则是“主体数量的不特定多数性、客体性质的非排他性（整体联系性、不可分割性）、利益主体对利益客体的共用享用性（或共同受益性、共同需要性）”。〔1〕公益诉讼具体到环境民事诉讼案件，既包括环境民事私益诉讼，也包括环境民事公益诉讼，区分公益和私

〔1〕 蔡守秋：“环境公益是环境公益诉讼发展的核心”，载《环境法评论》2018年第1期。

益的标准在于原告与诉讼标的之间是否具有直接利害关系。前者是与案件有直接利害关系的当事人因其私人利益受损而向法院提起旨在救济自身合法权益的诉讼，其诉因是与具体人有关的人身、财产、精神的损害；而后者是法定主体因环境公益受损而作为公共利益的代表向法院提起旨在救济受损环境公益的诉讼，其诉因是环境污染、生态破坏等对公共环境利益的损害。

“环境公益诉讼是一种旨在救济一般公众共同遭受损害的诉讼形式。在这种诉讼中，作为公众成员的个体并没有遭受直接具体的损害，遭受损害的是全体公众的共同权利。因此，提起诉讼的原告都不是为了个人利益，而是为了社会公共利益，这在环境公益诉讼的目的、原告资格以及救济手段上都体现得淋漓尽致。”〔1〕在我国现有的诉讼规范中，依据《民事诉讼法》和《行政诉讼法》的规定，环境公益诉讼主要被区分为环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼两种。当然，随着我国环境公益诉讼司法实践的不断推进，在诉诸法院的司法实例中，环境私益诉讼与环境公益诉讼还有一种交叉存在的形态，这就是附带性环境公益诉讼案件，如环境刑事附带民事公益诉讼和环境行政附带民事公益诉讼。在以上诸多的环境公益诉讼案件类型中，环境民事公益诉讼是笔者将要探讨的对象，此类诉讼具有严格的限定条件，融民事、公益、环境三要素于一体。就中国环境民事公益诉讼的立法指向和法律实践而言，有资格提起诉讼的原告存在多元主体，既包括社会组织，也包括法定的国家

〔1〕 陈亮：“环境公益诉讼‘零受案率’之反思”，载《法学》2013年第7期。

机关，但不包括自然人个体。^{〔1〕}然而，在具体个案中，规范性法律文件对上述三者提起诉讼时的资格取得、出任程序、顺序位次、相互关系等并未作出明确规定。为此，有必要从理论与实践、法理与制度等层面，对环境民事公益诉讼原告资格的各种类型进行探究，以促进其良性发展。

一、中国环境民事公益诉讼原告主体资格的法制现状

就我国有关环境民事公益诉讼原告人的制度规范而言，对其作出相关规定的条文主要包括《民事诉讼法》《人民检察院组织法》《环境保护法》《海洋环境保护法》等确定环境民事公益诉讼原告主体类型的、由全国人大及其常委会通过并实施的法律，以及由最高人民法院、最高人民检察院发布并实施的《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》《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》《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）》《检察机关民事公益诉讼案件办案指南（试行）》等贯彻落实环境民事公益诉讼原告提起诉讼程序问题的司法解释。

根据《立法法》第8条的有关规定，诉讼和仲裁制度必须制定法律予以规制。因此，作为一种环境民事诉讼，环境民事公益诉讼也应由法律这一效力位阶的规范予以规定。通过对全

〔1〕 此处，自然人个体作为一个法律概念包括自然人个人或或多个自然人联合而成的群体。排除自然人个体作为环境民事公益诉讼原告的理由在于，环境公益损害救济的实现是自然人这类私益性原告无法完成的，因为其无法摆脱自身利益的局限性，无法把环境私益和环境公益有效地区分开来。综合来看，具体原因包括：程序性法律规范的缺失；诉讼主体的私益偏好；讼争纠纷中公益与私益的难以混同；诉讼目的和诉讼请求侧重点的差异；诉讼过程运作机理路径的相逆；中国当前民众权利意识淡化和法制基础薄弱的国情；等等。

国人大及其常委会制定的法律以及规范性法律文件进行考察，明确环境民事公益诉讼的法律规定始自于2013年1月1日《民事诉讼法》的修订实施，该法在以往的法律条文中增设了第55条，开创性地对环境民事公益诉讼作出了规定，即“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”。当然，关于“法律规定的机关和有关组织”的具体范畴，《民事诉讼法》并未给出相关的界定。之后，该法又于2017年7月1日再次进行了修订，在第55条原有规定的基础上增加了一个条款作为第2款，即“人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下，可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的，人民检察院可以支持起诉”。因此，就我国现行法律规定而言，“环境民事公益诉讼被定位为一种原告资格扩张的侵权诉讼，在环境受损时由特定主体作为‘代表’提起诉讼以追究加害者的民事责任，通过民事责任的填补功能实现对环境公益的救济”，〔1〕而有资格作为环境公益代表主体提起环境民事公益诉讼的原告存在多元化类型。严格来说，2013年1月1日之前，我国根本不存在涉及环境民事公益诉讼的法律规定，也就无所谓有权提起环境民事公益诉讼的法定原告了。

分析我国《民事诉讼法》第55条规定可知，有权提起环境民事公益诉讼的原告包括处于第一顺位的“法律规定的机关和有关组织”，以及处于第二顺位的“人民检察院”。从条文内容

〔1〕 巩固：“环境民事公益诉讼性质定位省思”，载《法学研究》2019年第3期。