

# 中美环保社会组织环境民事公益诉讼起诉资格 规则之比较：基于立法与司法的视角

王 曦，郭 祥

**摘 要：**通过辨析起诉资格和环境公益诉讼概念并考察和对比中美两国有关法律文本，发现虽然中美两国都通过立法授权环保社会组织提起环境民事公益诉讼，但由于环保组织的特殊身份，两国立法机关对环保社会组织环境民事公益诉讼起诉资格规则的设定有两个重要的区别。一是在环境民事公益诉讼诉前程序设定上的不同。美国的《清洁空气法》等法律的公民诉讼条款规定了一个“诉前通知期”程序。它的存在迫使公民诉讼的原告和法院尊重对被控行为有管辖权的当地行政机关的优先管辖权。我国法律无此规定。我国这类诉前程序的缺失，一方面导致在环境民事公益诉讼中环保组织和法院可能僭越行政权；另一方面，导致司法权被不适当地前移到与行政权并列的位置，从而使其失去了其本身特有的“最后防线”的功能。二是在环境民事公益诉讼原告利害关系审查要求上的不同。本研究表明，美国的法院在环境公益诉讼中坚持对原告与其提告案件的利害关系进行审查。我国立法机关和法院则默示地完全放弃了这项审查。这项放弃在法理上值得商榷。这些立法上的差异提醒我们要高度重视立法活动的系统性影响。为此建议对我国现行环境民事公益诉讼制度增补一个“诉前通知期”程序。如此既可避免环境民事公益诉讼对行政优先管辖原则的违反，又可弥补现行法律放弃环境民事公益诉讼原告利害关系审查要求的弊端。

**关键词：**环境民事公益诉讼；起诉资格；立法；司法；比较法；系统性影响

**中图分类号：**D915.18 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2023)05-0079-16

**DOI:**10.16493/j.cnki.42-1627/c.20230911.002

## 一、引 言

自 2012 年《民事诉讼法》和 2014 年《环境保护法》修改以来，我国符合法定资质的环保社会组织具备了环境民事公益诉讼的起诉资格。然而，不论是在理论界还是在实务界，对环保社会组织环境民事公益诉讼的起诉资格问题都存在着争论。美国的环境公民诉讼制度是环保社会组织提起环境民事公益诉讼的首创。美国环保社会组织环境民事公益诉讼起诉资格规则已经过五十几年的发展，在这方面有着丰富的立法和司法经验。对中美两国的环保社会组织环境民事公益诉讼起诉资格规则进行比较研究，有助于完善我国的同类制度。目前国内的这类比较研究处于初始阶段，比较薄弱。在现有的比较环境法学研究中，有学者从诉讼资格、律师费和诉讼成本等方面对中美环境公益诉讼制度作了比较研究<sup>[1]</sup>。有学者从公益诉讼、公法诉讼和公民诉讼等概念和相互关系方面对中美环境公益诉讼制度进行比较，认为我国的环境公益诉讼存在理论定位偏差，法律规定有以偏概全、

**作者简介：**王曦，昆明理工大学法学院特聘教授、昆明理工大学生态文明与环境法治研究基地博士生导师，wangxi6324@163.com（云南 昆明 650500）；郭祥，昆明理工大学环境科学与工程学院博士研究生

舍本逐末的问题<sup>[2]</sup>。有学者从原告资格范围和起诉资格方面作了比较研究，认为美国该制度具有公法私法化的色彩，中国则具有私法公法化的色彩<sup>[3]</sup>。有学者从立法背景、立法原理和立法内容等方面作了比较研究，认为应从公民赋权和程序两方面来改造当下的环境公益诉讼制度<sup>[4]</sup>。现有的研究存在以下不足。第一，虽对两国环境公益诉讼制度和重要案例作了初步介绍，但并没有严格基于法律文本将两国环保社会组织环境民事公益诉讼起诉资格规则的历史发展和现状交代清楚。第二，虽对两国环境公益诉讼制度作了初步的研究，但并未分析其重点异同及其原因。比较环境法学的研究的目的，在于先将所比较国家相关制度的发展和现状作准确的说明，然后辨析制度的异同并阐明异同之原因。本文首先辨析起诉资格和环境公益诉讼的基本概念；然后阐述中美两国法律在环保社会组织环境公益诉讼起诉资格规则问题上的演进过程，其中包括准确导入两国的有关法律文本和经典判例；接着考察中美两国立法机关和司法机关（法院）在对待环保社会组织环境民事公益诉讼起诉资格问题上的异同，并深入分析这些异同的原因及其理论意义；最后指出这项研究得到的有关完善我国环保社会组织环境民事公益诉讼起诉资格规则的启示并提出相关立法建议。

## 二、起诉资格和环境公益诉讼的概念

### （一）起诉资格的概念

起诉资格又称原告资格，在英文中称为“Standing to Sue”，一般是指诉讼的原告向法院提出的诉讼得到法院的受理所应满足的法律条件。其中一个基本条件是原告与案件或被诉行为之间存在利害关系，例如原告遭受了被告行为所致的实际损害。起诉资格是一个既涉及立法，又涉及司法的法律问题。当然它也涉及行政，因为凡不属于法院管辖的问题，一般都属于某个行政机关管辖。作为一项诉讼程序法规则，起诉资格的功能是阻却非适格原告，即阻止法院受理非适格原告提起的诉讼，从而确保司法权和司法资源的正确使用。从笔者对过去四十多年里美国最高法院审理的十多项环境诉讼案件的考察可见，在约有一半的案件中，最高法院因原告没有通过起诉资格审查而拒绝了原告的诉讼请求<sup>[5] (P74)</sup>。

### （二）环境公益诉讼的概念

环境公益诉讼是当下各国实行的一种新型的公益诉讼。我国理论界与实务界对环境公益诉讼制度问题的研究热情更是居高不下且向纵深发展。然而，作为环境公益诉讼制度的基础问题——“环境公益诉讼”的概念却一直存在着争论<sup>①</sup>。值得注意的是，作为国家最高立法机关的全国人大针对此问题既未在立法时给予足够的重视，也未在制度实施后质疑之声频出的情形下做出解释性说明。故必须先对环境公益诉讼的概念做出澄清。环境公益诉讼指的是由立法授权而享有环境公益诉讼起诉资格的、与案件不存在传统法律所要求的利害关系的原告为维护环境公共品（Public Goods）的质量而对危害环境公共品者提起的诉讼<sup>②</sup>。例如，在我国 2014 年修订的《环境保护法》生效后的第一件环境民事公益诉讼——北京市朝阳区自然之友环境研究所、福建省绿家园环境友好中心诉谢

<sup>①</sup> 一般认为，公益诉讼包括民事公益诉讼和行政公益诉讼两大类。尽管都服务于维护国家和社会环境公益的最终目的，环境民事公益诉讼与环境行政公益诉讼的功能是不一样的。前者是通过纠正民事主体的违法环境污染或者生态破坏行为来达到最终目的，而后者是通过纠正行政机关或政府的引起环境污染或者生态破坏的不当行政来达到最终目的。详见王曦：《论环境公益诉讼的立法顺序》，《清华法学》2016 年第 6 期。

<sup>②</sup> 这里的“公共品”指的是经济学上公认的概念。它指的是“那种不论个人是否愿意消费，都能使整个社会每一成员获益的物品”。参见保罗·萨缪尔森和威廉·诺德豪斯著、萧琛主译：《经济学（第 19 版，教材版）》，商务印书馆 2022 年版，第 249 页。

知锦案<sup>①</sup>中，远在北京的北京市朝阳区自然之友环境研究所和远在省城的福建省绿家园与位于福建省南平县的被告谢某等人之间不存在任何人身权或财产权之类的利害关系<sup>[6]</sup>。但是原告依据新修订的《环境保护法》第58条<sup>②</sup>的授权提起民事公益诉讼，谋求维护该案所涉当地林地所承载的公共环境利益，并且胜诉。

由于“环境公益诉讼”的概念在中、美两国法律界使用不同的称谓，因此有必要先对这个概念在中美的不同称谓和内涵进行辨析。在我国，它是一个大概念，其中包括“环境民事公益诉讼”和“环境行政公益诉讼”两个子类。两者的区别主要在于被告的身份和所适用的诉讼程序上。前者的被告是私方主体，例如自然人和企业。后者的被告是公共主体，例如各级政府和政府部门或机构。前者适用民事诉讼程序；后者适用行政诉讼程序。我国所称“环境公益诉讼”在美国被称为“公民诉讼（Citizen Suit）”。美国“公民诉讼”的概念包含我国环境公益诉讼所包含的环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼。本文聚焦于“环境民事公益诉讼”的环保社会组织原告的起诉资格规则。

### 三、中美环保社会组织环境公益诉讼起诉资格规则的演进过程

在美国和中国，随着国内环境污染和生态破坏问题的严重化，环境公益诉讼发展起来。环境公益诉讼的出现和发展对传统法律的起诉资格规则带了比较大的挑战和冲击。

#### （一）美国环保社会组织环境公益诉讼起诉资格规则的演进

在美国，环保社会组织环境公益诉讼起诉资格的演进以20世纪70年代为一个分界线，其标志是1970年《清洁空气法》关于公民诉讼的规定。

##### 1. 20世纪70年代以前。

（1）宪法方面。在美国，起诉资格问题是一个宪法和行政法问题。起诉资格规则的法律渊源是美国《宪法》第3条第2款<sup>③</sup>即美国法律界所称“案件或争议要求（Case-or-Controversy Requirement）”条款和美国最高法院历年有关解释这个条款的判例法。

这个条款设定了美国联邦政府司法权的边界。它规定美国最高法院和各级联邦法院只是一个审理涉及美国的宪法、法律、美国缔结的条约、普通法和衡平法的“案件”和“争议”的机关。细心的读者会发现，这个宪法条款并没有提到起诉资格。美国也有资深律师就此提出质疑<sup>④</sup>。但多年以来，美国最高法院的大法官们没有争论这个问题，一致认为这个条款和有关的判例法就是诉讼原告起诉资格规则的法律依据，并将其适用于环保社会组织提起的公民诉讼。从最高法院的有关判例中，可见大法官们在这个问题上的逻辑是：既然宪法规定法院的权力仅限于审理案件或争议，那么法院就应当有权识别真正应当属于它们审理的案件或争议。唯如此，法院才能确保其司法权的运用

<sup>①</sup> （2015）南民初字第38号；（2015）闽民终字第2060号。

<sup>②</sup> 该条规定：“对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼：（一）依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记；（二）专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼，人民法院应当依法受理。提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。”

<sup>③</sup> 美国《宪法》第3条第2款规定：“司法权的适用范围包括：由于本宪法和合众国法律和根据合众国权力已缔结或将缔结的条约而产生的一切普通法和衡平法的案件；涉及大使、公使和领事的一切案件；关于海事法和海事管辖权的一切案件；合众国为一方当事人的争议；两个或两个以上州之间的争议；一州和他州公民之间的争议；不同州公民之间的争议；同州公民之间对不同州让与土地所有权的争议；一州及其公民同外国或外国公民或国民之间的争议。”参见 [美]理查德·J. 皮尔斯著、苏苗罕译：《行政法（第五版）》，中国人民大学出版社2016版，第1456页。

<sup>④</sup> 美国著名环保律师布鲁斯·J. 特里斯曾经就此对最高法院提出过强烈的批评，但最高法院不为所动，仍然坚持起诉资格规则出自《宪法》第3条第2款。详见王曦：《美国最高法院环境判例起诉资格考》，《清华法学》2021年第2期。

不会超出宪法规定的范围。起诉资格规则因而成为法院识别原告是否适格和案件是否应当立案的一个必要手段。在司法实践中，最高法院的大法官们基于上述宪法条款将起诉资格规则归纳为“宪法检验”“法定检验”和“审慎检验”三个方面<sup>[7](P226-227)</sup>。其中，宪法检验指的是基于《宪法》第三条第二款的“实际损害”检验。这个检验是判断原告与案件是否存在利害关系的关键。正如斯图尔特（Potter Stewart）大法官所说：“当事方是否对可予司法处理的争议具有足够的利害关系以获得该争议的司法解决，这就是传统上被称为起诉资格的问题。”<sup>①</sup>

(2) 普通法方面。在 20 世纪 70 年代之前，由于美国国会没有通过立法做出公民诉讼制度安排，因而凡涉及污染的案件，如果要通过诉讼途径解决的话，主要依据作为普通法的侵权法（Law of Torts）来解决。侵权法中可兹利用的诉由是有关“公共侵扰（Public Nuisance）”和“混合侵扰（Mixed Nuisance）”的诉由。这里有必要指出，在那时，美国的有关公共当局往往由于担心这种诉讼对经济、招商环境、选票的影响，或者有些环境公共侵扰系政府行为所致等原因，而不愿意对造成公共侵扰的私方实体起诉。公共当局的这种消极性因此而成为 20 世纪 70 年代的公民诉讼制度得以创立的重要原因。

(3) 司法方面。美国联邦政府的司法部门独立于立法和行政部门。作为依据《宪法》专司案件或争议审判的部门，美国最高法院和各联邦法院一贯将起诉资格规则视为排除非适格原告、维护司法权边界（同时也是尊重立法权边界和行政权边界）的一个重要手段。在立法机关没有通过立法扩大法律保护利益的范围即没有将环境公益纳入法律保护范围的情况下，试图通过诉讼保护环境公益的社会组织基本上没有可能通过联邦法院的起诉资格检验。因为它们无法证明其与所涉案件存在着利害关系，如污染对它们带来了直接的人身或财产损害。

2 20 世纪 70 年代以后。1970 年是美国环境公益诉讼起诉资格规则演进的分水岭。在 20 世纪 70 年代持续高涨的环境保护运动表达了美国社会有关环境保护的主流民意，并对美国的立法和司法带来很大影响。在这个社会背景下，作为立法的产物而又受到司法制衡的公民诉讼制度应运而生。

(1) 立法方面。美国国会以 1970 年《清洁空气法》的公民诉讼条款首次授予包括环保社会组织在内的各类环境公益诉讼原告以起诉资格<sup>②</sup>。自那之后，美国国会在几乎所有的污染防治法律中都规定了类似的公民诉讼条款。由于这些污染防治法律几乎涵盖了所有主要类型的污染，因此公民诉讼的适用范围相当广泛。鉴于《清洁空气法》公民诉讼条款的重大现实意义和学术价值，现将其主要部分即该法第 304 条<sup>③</sup>第 1 款、第 2 款<sup>④</sup>翻译如下：

#### 第 304 条 公民诉讼（Citizen Suits）

##### 第 1 款 提起民事诉讼（Civil Action）的权利；管辖权

除非本条第 2 款另有规定，任何人都可以以自己的名义对下列各方提起民事诉讼：

1. 任何人，（包括（1）美国、（2）在《宪法第十一修正案》许可范围内的其他的任何政府部门或专门机构），其据称已经违反了（如果有证据证明所称的违反重复出现）或者将要违反（a）本章规定的排放标准或限度（Limitations）或者（b）署长发布的有关此

<sup>①</sup> Sierra Club v. Morton, 405 U. S. 727 (1972), 第 731 页; 92 S. Ct. 1361, 第 1364 页。

<sup>②</sup> 关于公民诉讼制度，详见王曦、罗文君等：《论创立中国环境公民诉讼制度》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2010 年第 1 期。

<sup>③</sup> 《美国法典》第 42 卷，第 7604 条。

<sup>④</sup> 除了这两个条款以外，《清洁空气法》第 304 条第 4 款也很重要。它规定“法院在就根据本条第 1 款提起的任何诉讼作出最终裁定时，如认为适当，可将诉讼费用（包括合理的律师费和专家证人费）判给任何一方”。根据这个规定，在胜诉的情况下，环保社会组织不仅可以收回自己投入的诉讼费用，而且可以获得由法官判决的败诉方提供的败诉方的一部分或全部诉讼费用。这无疑是对环保社会组织从事公民诉讼的一大激励。但此问题不在本文论述范围之内。

排放标准或限度的命令；

2. 署长 (Administrator)，其据称未履行依据本章不属于署长裁量权范围的任何行为或义务；

3. 任何人，其在不持有依据本章第一次章第三部分（关于空气质量的严重恶化）或者本章第一次章第四部分（关于未达标）所要求的许可证的情况下，提议建设或者建设任何新的或者改建的主要排放设施，或者其据称已经违反（如果有证据证明所称的违反重复出现）或者将要违反该许可证规定的任何条件。

对于酌情执行上述排放标准或限度，或者执行上述命令，或者命令署长履行上述行为或义务，以及适用任何适当的民事制裁 (Civil Penalties)（根据本条第 2 款采取的行动除外），美国地区法院享有管辖权而不论争议所涉金额或当事人的国籍。对于（在符合本款第 2 项的情况下）强迫专门机构为不合理延迟行为的诉讼，美国地区法院享有管辖权，除非本章第 7607 条第 2 款所指的强迫专门机构为不合理延迟的行为的诉讼只能在本巡回区的一个依据本章第 7607 条第 2 款对该行为享有司法审查权的美国地区法院提起。任何此类因不合理延迟而提起的诉讼应在诉讼开始 180 天前向本条第 2 款第 1 项第 1 目所述实体发出通知。

#### 第 2 款 通知

无诉讼可以启动，

1. 依据本条第 1 款第 1 项，

(1) 在原告将违法情况通知署长、该违法发生地的州政府、以及据称该标准、限度和命令的违反者后的 60 天之内，或者

(2) 如果署长或该州已经启动并正在一个美国法院或州法院努力地进行该项要求遵守该标准、限度或命令的民事诉讼，但在任何一个此类美国法院的诉讼中任何人有权参与该诉讼。

2. 依据本条第 1 款第 2 项，在原告将该诉讼通知署长后的 60 天之内，除非在依据本条关于违反本章第 7412 条第 8 款第 3 项第 1 目或者第六款第 4 项的规定所提起的诉讼或者因违反署长依据本章第 7413 条第 1 项发布的命令而提起的诉讼的情况下，该诉讼可以在该通知之后即刻提起。根据本款发出的通知须按署长在条例中规定的方式发出。

总的看来，这个公民诉讼条款的要义有以下三点。

其一，授权任何人（包括任何公民、社会组织、企业、州政府及其部门、联邦政府及其部门和机构等）都可以自己的名义，对以下三类主体提起民事诉讼<sup>①</sup>：（一）涉嫌违反或将要违反本法规定的排放标准、出水限度和联邦环保局局长发布的有关排放标准和出水限度的命令的、包括美国和各州政府在内的任何人；（二）涉嫌违反非自由裁量权职责的联邦环保局局长；（三）不持有或违反本法规定的有关控制污染的许可证而从事新建、扩建排放设施或从事生产或经营的任何人。其二，公民诉讼案件的管辖权归联邦法院。其三，诉前通知期程序。在正式提起公民诉讼之前，原告应当书面通知案件所涉当地政府、联邦环保局和涉案被告。在收到通知之日起 60 天之内，如当地政府或联邦环保局采取了执法行动，则原告不得提起该诉讼；如在此期间当地政府或联邦环保局没有采取执法行动，则原告可将该案被告告上法庭。

公民诉讼条款无疑是一个重大的法律制度创新。公民诉讼是作为疲乏无力的由地方公共当局提起的公共侵扰诉讼的替代手段而出现的。它顺应时代的呼唤，及时弥补了公共侵扰诉讼手段维护环

<sup>①</sup> 有必要指出，美国法上的“民事 (Civil)”诉讼，是相对于“刑事”诉讼而言的。它包括我国法学界所称“民事”诉讼和“行政”诉讼。这是两国在“民事”一词使用上的重要区别。

境公益上的不足。国会赋予公民和社会组织等主体以相当于“检察长”的资格和权力，希望通过这种赋权来弥补地方公共当局在环境规制和执法方面的懈怠<sup>①</sup>。2003年，在《清洁空气法》公民诉讼条款制定30周年之际，美国环境法学者詹姆斯·R·梅（James R. May）在一篇纪念文章中说道：“1970年，美国国会赋予公民一项不寻常的权利，授权他们以‘私人检察总长’的身份，为执行《清洁空气法》（CAA）而提起联邦诉讼。美国国会希望公民诉讼能填补联邦和州监管机构因执法不足而留下的巨大空白，确保法律得到遵守并防止非法活动。这个方法坚持至今。”<sup>[8](P23)</sup>据统计，“仅2002年一年，环保团体、土地所有者、开发商和公司总共发出了近200份意图提起联邦环境公民诉讼的诉前通知”<sup>[8](P36)</sup>。

（2）司法方面。尽管得到了《清洁空气法》公民诉讼条款的授权，环保社会组织可以提起环境民事公益诉讼，但这并不意味着环保社会组织的起诉必然会被最高法院和其他联邦法院所受理，这是因为最高法院和联邦法院有着自己的权力范围和“门槛”。起诉资格规则就是这种门槛之一。当环保社会组织提起公民诉讼的时候，最高法院和其他联邦法院无一例外地要求原告根据《宪法》“案件或争议”条款证明自己与被告之间的利害关系，特别是证明事实上受到了被告的损害且该损害属于法律保护的范围。

从1970年至今，随着环保运动的涨落、经济形势的变化、两党斗争等因素的影响，最高法院和其他联邦法院一方面在原则上对公民诉讼打开了大门，但另一方面始终保持对公民诉讼原告起诉资格的审查。多年司法实践证明，虽然这种审查的结果随案件而定，时松时严，具有不确定性，但美国最高法院和联邦法院始终没有完全放弃对原告起诉资格的审查<sup>[5](P88-91)</sup>。美国最高法院在其审理的一系列以私方实体为被告的公民诉讼案件（即我国法学界所称环境民事公益诉讼案件）中，都始终坚持对原告的起诉资格审查，尤其是利害关系审查。例如，在1972年塞拉俱乐部诉莫顿案<sup>②</sup>中，美国最高法院不仅首次审理了公民诉讼原告的起诉资格问题，而且发展和完善了第二巡回上诉法院在1965年风景哈德逊保存联合会诉联邦电力委员会案中和最高法院在1970年数据处理服务团体联合会诉坎普案中所确立的起诉资格规则<sup>③</sup>。在案件的上诉阶段，联邦第九巡回上诉法院撤销了联邦地方法院的判决，理由是原告缺乏起诉资格和原告没有证明其遭受了“不可挽回的损害”（即没有证明其与案件有利害关系）<sup>④</sup>。在代表最高法院作出的判决中，最高法院斯图尔特大法官（Potter Stewart）在起诉资格问题上维持了上诉法院的判决，否定了塞拉俱乐部在本案中的起诉资格<sup>⑤</sup>。他认为，就起诉资格而言，仅仅声称环境公益受到损害是不够的。虽然塞拉俱乐部是一个专注于保护自然的组织不假，而且它提出的矿王山地区的环境与生态因迪士尼建设项目而受到的损害也属于联邦《行政程序法》的司法审查条款的受案范围，但仅凭这些仍然不足以支持其起诉资格。他指

<sup>①</sup> 公民诉讼的倡导者约瑟夫·萨克斯曾言：“一旦立法机关和行政机构制定了现代环境法，我极力主张公民诉讼资格原则应授权公众成员向法院起诉那些违反这些制定法的行为，即使他们没有利害攸关的传统法律利益。”参见约瑟夫·萨克斯著、王小钢译：《保卫环境：公民诉讼战略》，中国政法大学出版社2011年版，第IV页。

<sup>②</sup> *Sierra Club v. Morton*, 405 U. S. 727 (1972)。

<sup>③</sup> 在该案中，美国老牌自然保护团体塞拉俱乐部因联邦内政部（部长莫顿（Morton））批准迪士尼公司在矿王山谷（Mineral King Valley）修建大型滑雪场等娱乐设施的决定而起诉莫顿部长。在诉状中，塞拉俱乐部以一个“对国家公园、野生动物保护区和森林的保护和健全的维护特别感兴趣”的会员组织的名义，依据联邦《行政程序法》第七章司法审查条款起诉，请求联邦地方法院宣布联邦内政部和农业部提议的矿王山谷开发计划与联邦有关保护国家公园、森林和野生动物庇护所的法律相冲突，并以临时禁制令和终局禁制令禁止这些联邦部门为这个开发计划的实施颁发许可证。参见 *Sierra Club v. Morton, Secretary of the Interior, et al*, 405 U. S. 727, 760 (1972)。

<sup>④</sup> *Sierra Club v. Morton, Secretary of the Interior, et al*, 405 U. S. 727, 760 (1972), p727。

<sup>⑤</sup> *Sierra Club v. Morton, Secretary of the Interior, et al*, 405 U. S. 727, 760 (1972), p734。

出：“‘实际损害’检验所要求的不仅仅是对可审理的利益的损害。它还要求寻求复审的一方本身必须是受害者之一。”<sup>①</sup> 对照这个要求，他认为，原告在声称自己因维护环境公益而具有起诉资格之前必须通过有关起诉资格的“实际损害”检验<sup>②</sup>。他指出，“扩大可能被认为支持起诉资格的损害类别，与放弃要求审查的一方必须自己受到损害的要求不是一回事”<sup>③</sup>。关于环保社会组织证明其与案件的利害关系的义务，他提出了以下著名论述：

“但是，仅凭‘对问题的兴趣’，不管这个兴趣有多长久，也不管这个组织在评估这个问题上有多合格，都不足以使这个组织成为一个在《行政程序法》的意义上‘受到不利影响’或‘受到损害’的社会组织。塞拉俱乐部是一个成立多年的大型组织，长期以来致力于保护我国自然遗产不受人破坏的事业。但是，如果在这个问题上的‘特殊兴趣’足以使塞拉俱乐部有权提起本诉讼，那么似乎就没有任何客观依据来禁止任何其他真诚的‘特殊兴趣’组织提起诉讼，无论该组织的规模多么小或存在时间多么短暂。如果任何一个真诚地具有‘特殊兴趣’的团体都可以发起这样的诉讼，那么就很难理解为什么任何一个同样真诚地具有特殊兴趣的公民个人都没有权利这样做。要求审查的一方必须表明他本人受到不利影响的事实这一要求，既未将行政行为绝缘于司法审查，也不阻止任何公共利益通过司法程序得到保护。但这个要求至少可以作为一个粗略的尝试，将是否谋求复审的决定交由那些与结果有直接利害关系的人来决定。如果我们将《行政程序法》解释为授权应只是试图通过司法程序维护其价值偏好的组织的要求而进行司法审查，那么这一目的就无法实现。”<sup>④</sup>

他这段话的核心意思是不能仅凭环保社会组织的真诚的环保宗旨就确认其提起环境公益诉讼的起诉资格。斯图尔特大法官这个判决的重要意义在于它扭转了自 1965 年风景哈德逊保存联合会诉联邦电力委员会案和 1970 年数据处理服务团体联合会诉坎普案以来，在环境保护运动高涨的背景下美国法律界在起诉资格规则上的两个重要误解。误解一是，由于环境公共利益属于法律所保护的利益的范围，因而主张环保的社会组织当然享有提起环境公益诉讼的起诉资格，并通过环境公益诉讼监督行政机关有关环境的行政行为。误解二是，环保社会组织仅凭其环保宗旨就可以通过环境公益诉讼的起诉资格检验。在这个意义上，最高法院纠正了 1965 年风景哈德逊保存联合会诉联邦电力委员会案中上诉法院将环保社会组织的环保宗旨等同于起诉资格条件的做法，坚持了《宪法》第三条及相关判例法所确立的关于起诉资格的实际损害条件，使得关于起诉资格的判例法的发展回归宪法的轨道。在此案之后，不论最高法院在不同案件中对环境公益诉讼原告的起诉资格如何“拿捏”，实际损害始终是起诉资格检验的条件之一。

3. 美国环保社会组织环境民事公益诉讼起诉资格规则与时俱进的原因。上述美国国会和最高法院在环境公益诉讼起诉资格问题上与时俱进的原因，主要有二。

一是应对环境保护方面“政府失灵”的需要。在 20 世纪 70 年代以前，由于行政机关对环境问题认识不足和环境规制立法的薄弱，一方面，行政机关对环境污染者疏于管理和执法，导致各种生产和生活活动对环境肆意排放各种污染物；另一方面，行政机关自身往往做出对环境有严重不利影响的行政决策<sup>⑤</sup>。到了 20 世纪 70 年代，在严重的环境污染和生态破坏面前，人们认识到建立环境

<sup>①</sup> Sierra Club v. Morton, Secretary of the Interior, et al, 405 U. S 727, 760 (1972), p734-735.

<sup>②</sup> Sierra Club v. Morton, Secretary of the Interior, et al, 405 U. S 727, 760 (1972), p737-738.

<sup>③</sup> Sierra Club v. Morton, Secretary of the Interior, et al, 405 U. S 727, 760 (1972), p738.

<sup>④</sup> Sierra Club v. Morton, Secretary of the Interior, et al, 405 U. S 727, 760 (1972), p739-740.

<sup>⑤</sup> 例如，许多专家和政府管理部门都怀着极高的热情参与到企图用化学试剂消灭昆虫的战斗。不管在州还是在联邦政府部门，这种肆意滥用农药的行为都被畅通无阻地予以进行。参见 [美] 蕾切尔·卡森著、刘洁译：《寂静的春天》，北京教育出版社 2018 年版，第 9 页。

规制和监督环境规制的重要性。

二是社会的强烈呼吁。在严重的环境污染和生态破坏问题面前，广大公众意识到了其生存处于危险之中，因而强烈要求立法机关以新的法律确认公民和其他主体提起环境公益诉讼的权利，从而使得他们能够通过环境公益诉讼对环境规制者政府和环境规制的对象企业等，进行监督并获取法律救济。美国国会通过制定《清洁空气法》等法律的公民诉讼条款，满足了这个社会需求。美国的法院也在自己的权力范围内对公民诉讼的起诉资格做出了适应时代要求的灵活处理。

## （二）我国环保社会组织环境公益诉讼起诉资格规则的演进

以 2012 年《民事诉讼法》的修改为标志，我国环境公益诉讼起诉资格规则的演进分为前后两个阶段。

### 1. 2012 年《民事诉讼法》修改之前。

（1）立法方面。在 2012 年《民事诉讼法》修改之前，国家立法机关没有授权环保社会组织提起环境公益诉讼的资格。

在实体法方面，1979 年《环境保护法（试行）》和 1989 年《环境保护法》没有授权环保社会组织公益诉讼的资格。在公众监督方面，《环境保护法》仅规定了一切单位及公民的检举和控告权<sup>①</sup>。根据这个条文，当时环保社会组织虽有权对污染和破坏环境的单位和个人进行监督，但监督的方式仅限于检举和控告。这个条文中的“控告”一词似乎具有授权提起诉讼的意思，但此后有关国家机关没有对其进行解释以证明这个意思。在司法实践中也没有出现本文所说的那种环境公益诉讼。因此，就环境公益诉讼而言，这个条文中的“控告”实际上沦为具文。

在程序法方面，民事诉讼法在这个问题上也没有突破。1982 年《民事诉讼法（试行）》、1991 年《民事诉讼法》以及 2007 年《民事诉讼法》均规定了相同的民事诉讼的起诉条件：“（一）原告是与本案有直接利害关系的个人、企业事业单位、机关、团体……”<sup>②</sup>根据这个条款，环保社会组织若要提起环境民事诉讼，必须向法院证明其与案件有直接利害关系，否则它不具备起诉资格。

（2）司法方面。在我国，法院是由人大（立法机关）产生，受人大监督、对人大负责。法院的一切活动都需要遵守立法机关制定的法律。在 2012 年《民诉法》修改之前，由于我国立法机关没有授予环保社会组织提起环境民事公益诉讼的资格，因此法院坚持以《民事诉讼法》对原告起诉条件的规定审查原告的起诉资格。除了 2007—2008 年贵州省、江苏无锡市等少量试验性质的地方立法和案例以外，绝大部分环保社会组织提起的环境公益诉讼都因不具备与案件的“利害关系”而被驳回起诉。

由于我国的环境问题日益严重，在这个时期政府提出探索和推动环境公益诉讼。2005 年《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》提出要“推动环境公益诉讼”<sup>[9]</sup>。自 2007 年开始，我国有些地方陆续开展环境公益诉讼的试验。其中贵州、无锡、昆明市等地出台了相关的法规和规范性文件<sup>③</sup>，赋予了人民检察院和环保组织的环境公益诉讼起诉资格。其中 2007 年贵阳市还专门成立了环保法庭，媒体称其为“为公益诉讼而生”<sup>[10]</sup>。但当时这些地方的环境公益诉讼实践都没有上位法的支撑，处于于法无据的状态，其合法性存疑。

### 2. 2012 年《民事诉讼法》修改之后。

<sup>①</sup> 1989 年《环境保护法》第 6 条：“一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。”

<sup>②</sup> 1982 年《民事诉讼法》第 81 条，1991 年《民事诉讼法》第 108 条，2007 年《民事诉讼法》第 108 条。

<sup>③</sup> 例如：2007 年《关于贵阳市中级人民法院环境保护审判庭、清镇市人民法院环境保护法庭案件受理范围的规定》；2008 年《关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定》。

(1) 立法方面。在 2012 年修改《民事诉讼法》的时候，在有关环境公益诉讼的问题上，国家立法机关面临着三个需要解决的重要问题。第一，要不要授权环保社会组织提起环境公益诉讼。第二，如授权，环保社会组织提起的是何种法律性质的环境公益诉讼。第三，如果环保社会组织能够提起环境民事公益诉讼，该诉讼与行政权的关系问题。

其一，要不要授权环保社会组织提起环境公益诉讼。这个问题实际上是环保社会组织环境公益诉讼起诉资格问题。国家立法机关首先通过修改《民事诉讼法》对这个立法需求做出回应。2012 年修改的《民事诉讼法》第一次涉及环保社会组织的环境公益诉讼起诉资格问题。该法关于民事诉讼当事人的规定见于第 48 条<sup>①</sup>。这一条提到“其他组织”。该法第 55 条<sup>②</sup>首次确认“有关组织”可以对污染环境、损害环境公共利益的行为提起诉讼。这是一个重要的突破性进展。它留下的一个悬念是：环保社会组织是否属于这里所称的“其他组织”和“有关组织”？

到了 2014 年，修改后的《环境保护法》首次对上述问题做出了回答。该法第 58 条规定了具备起诉资格的环保社会组织的法定资质这个条文不仅提到“社会组织”，而且更进一步。既一方面授权它们“可以”对“污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为”“提起诉讼”，另一方面又将其限定在“专门从事环境保护公益活动”的社会组织的范围之内。如果说《民事诉讼法》中的“其他组织”“有关组织”是一个大概念的话，《环境保护法》这条规定相当于指出了这个大概念的一个外延——环保社会组织。换言之，环保社会组织是《民事诉讼法》中提到的“其他组织”或“有关组织”的一个子概念或类别。这无疑是一个巨大的进步。至此，要不要授权环保社会组织提起环境公益诉讼的问题得到解决。

其二，环保社会组织有权提起何种法律性质的环境公益诉讼。在环保社会组织的环境公益诉讼起诉资格得到了立法上的确认之后，随之而来一个需要立法者进一步明确的是，环保社会组织有权提起何种法律性质的环境公益诉讼，即这种环境公益诉讼是环境民事公益诉讼还是环境行政公益诉讼，抑或兼含二者的问题。

如上所述，2012 年《民事诉讼法》第 55 条规定“有关组织”能够提起环境公益诉讼。由于做出这个规定的是民事诉讼法，因而这类诉讼应当被理解为遵循民事诉讼程序的环境民事公益诉讼。这就明确了一点，即环保社会组织有权提起的诉讼性质为环境民事公益诉讼。

其三，环境民事公益诉讼与行政权的关系。由于环境民事公益诉讼的被告是涉嫌违反生态环境保护法律规定的民事主体，如企业、工商业主和居民，而这些主体几乎必然处于某个负有生态环境保护职责的生态环境主管机关的职权管辖之下。由此产生的问题是：对这些涉嫌违法的主体，应当首先由哪个国家机关管理？应当首先由社会组织通过人民法院的审判来“管理”，还是首先应当由享有行政管辖权的行政机关来管理？不论是根据我国《宪法》、法理，还是根据公共管理理论，甚至根据常识，答案都应当是后者。我国的环境保护类法律，无论是《环境保护法》这一环境保护领域的基本法，还是《水污染防治法》《大气污染防治法》等环境要素相关法，都一致地规定了各级人民政府及其生态环境保护行政机关对其管辖区域的环境保护工作负责。这实际上体现了环境公共事务的行政权优先原则。行政优先管辖原则是各国处理环境公共事务的基本规律。这个基本规律已被各国的立法和司法实践所遵循。例如，各国法院审理案件时都遵循穷尽行政救济原则。但是，《民事诉讼法》和《环境保护法》的有关规定对于环保社会组织提起的环境民事公益诉讼，未在诉

<sup>①</sup> 《民事诉讼法》（2012）第 48 条：“公民、法人和其他组织可以作为民事诉讼的当事人。”现为《民事诉讼法》（2021）第 51 条第 1 款。

<sup>②</sup> 这是 2012 年《民事诉讼法》第 55 条：“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。”现为《民事诉讼法》第 58 条。

讼程序上加以必要的限制以确保行政管辖的优先。因此根据这些法律环保社会组织可以在不知会并督促行政机关先行管理的情况下径直将涉嫌违法的民事主体告上法庭。这种做法,将环保社会组织的地位提升到等同于甚至超越了主管行政机关的地位,不论从学理的角度还是从实践的角度看,都是值得商榷的<sup>①</sup>。从公开发表的立法史文件看,国家立法机关在2012年修改《民事诉讼法》和2014年修改《环境保护法》赋权环保社会组织提起环境民事公益诉讼时,都没有涉及这个问题<sup>②</sup>。这不能不说是立法上的一个不应有的疏忽。

(2) 司法方面。在《民事诉讼法》和《环境保护法》确立了环保社会组织的环境民事公益诉讼起诉资格的情况下,为了确保环境公益诉讼制度的正常运行,国家最高审判机关必须跟进落实这些法律的有关规定。在民事诉讼程序法上,国家最高审判机关这时需要解决两个问题。其中第一个问题是进一步明确《民事诉讼法》中的“其他组织”和“有关组织”的含义。第二个问题是说明2012年《民事诉讼法》第119条的利害关系条款是否适用于环境民事公益诉讼。

其一,明确“其他组织”“有关组织”“社会组织”概念的含义。2015年,最高人民法院发布《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》(以下简称“《法释〔2015〕1号》”)。该文件的第1条至第5条结合《民事诉讼法》和《环境保护法》的有关规定,对“其他组织”“有关组织”“社会组织”予以比较详细的规定。综合该文件第1条至第5条的规定,可以认为,在环境民事公益诉讼的背景下,《民事诉讼法》和《环境保护法》中的“其他组织”“有关组织”和“社会组织”指的是:“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”<sup>③</sup>“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”<sup>④</sup>“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”<sup>⑤</sup>“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的”<sup>⑥</sup>“社会团体、民办非企业单位以及基金会等”<sup>⑦</sup>社会组织。在司法实践和学术著述中,一般将这类社会组织称为“环保社会组织”。至此,我国环保社会组织提起环境民事公益诉讼的起诉资格得到了国家最高司法机关的司法解释文件的明确承认<sup>⑧</sup>。

其二,2012年《民事诉讼法》利害关系条款是否适用于环境民事公益诉讼。这个问题出自于

① 相关讨论请参见王曦:《论环境公益诉讼制度的立法顺序》,《清华法学》2016年第6期;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;龚学德:《论公法制裁后环境民事公益诉讼中的重复责任》,《行政法学研究》2019年第5期;胡静:《环保组织提起的公益诉讼之功能定位——兼评我国环境公益诉讼的司法解释》,《法学评论》2016年第4期;王曦:《我国环境公益诉讼制度设计的弊端与改进》,《昆明理工大学学报(社会科学版)》2020年第1期。

② 关于此问题,笔者考察了反映2012年《民事诉讼法》修订过程的有关文件,如2011年10月29日《关于〈中华人民共和国民事诉讼法修正案(草案)〉的说明》、2012年4月24日全国人大常委会法制工作委员会主任李适时所作《全国人民代表大会法律委员会关于〈中华人民共和国民事诉讼法修正案(草案)〉修改情况的汇报》、2012年8月30日全国人民代表大会法律委员会《关于〈全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定(草案)〉修改意见的报告》。笔者还考察了2014年反映《环境保护法》修订过程的有关文件(详见王曦:《论环境公益诉讼制度的立法顺序》,《清华法学》2016年第6期)。这些立法史文件都没有提到环境民事公益诉讼与行政权的关系问题。

③ 《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),第2条。

④ 《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),第4条。

⑤ 《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),第5条。

⑥ 《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),第1条。

⑦ 《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),第2条。

⑧ 至于与2014年《环境保护法》第58条所隐含的与环境行政公益诉讼的可能性相关的环保社会组织的提起环境行政公益诉讼的起诉资格,显然不在,也不应当在这份题为《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》的文件的范围之内。

2012年《民事诉讼法》第119条。该条第1款规定起诉必须符合下列条件:“原告是与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织。”根据这个条款,环保社会组织在提起环境民事公益诉讼时需要证明其与案件有“直接利害关系”。这一条款的适用无疑会将环保社会组织排除于法院大门之外<sup>①</sup>。

在2015年,最高人民法院通过《法释〔2015〕1号》和《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》(以下简称“《法释〔2015〕5号》”)解决了这个问题。其中,《法释〔2015〕1号》第1条<sup>②</sup>提到了《民事诉讼法》第119条的第2项、第3项、第4项,却唯独没有提到第119条的第1项,而第1项的内容正是关于利害关系的要求<sup>③</sup>。此外,《法释〔2015〕5号》第284条<sup>④</sup>所谓“下列条件”中,也没有关于利害关系的要求。由此看来,关于环保社会组织提起环境民事公益诉讼是否要满足利害关系要求的问题,最高人民法院的回答是否定的,尽管这个否定是以默示的而非明示的方式做出。根据上述这些规定,2012年《民事诉讼法》第119条关于利害关系的要求不适用于环境民事公益诉讼。

综上所述,通过2012年修订《民事诉讼法》、2014年修订《环境保护法》以及2015年最高人民法院发布的两部法律解释文件,环保社会组织提起环境民事公益诉讼的起诉资格得以确立。同时,这些法律和司法解释文件以默示方式完全取消了环保社会组织环境民事公益诉讼起诉资格的利害关系要件。这使得我国环保社会组织提起环境民事公益诉讼的起诉资格大为降低。

### 3. 我国环保社会组织环境民事公益诉讼起诉资格规则与时俱进的原因。

(1) 克服资源环境领域“市场失灵”的需要。改革开放以来,随着经济的快速发展,在资源环境领域里以污染和生态破坏为表征的“市场失灵”日益严重;同时,由于粗放型发展观念的影响,不少地方的地方政府不仅环境规制乏力,而且因经济和产业发展规划上决策失误而在资源环境领域里出现“政府失灵”。面对这两种“失灵”,国家立法机关授权环保社会组织提起环境民事公益诉讼,以之弥补地方环保行政规制的不足。

(2) 法制的保障。自改革开放以来,我国的法制日益完善,为人们运用法律武器,维护自身环境权益和环境公共利益提供了有力的保障。《民法典》侵权责任编的第七章专章规定了环境污染和生态破坏责任。

(3) 党中央的重视。2015年5月5日,中央全面深化改革领导小组第十二次会议指出:“要牢牢抓住公益这个核心,重点是对生态环境和资源保护……等领域造成国家和社会公共利益受到侵害的案件提起民事或行政公益诉讼,更好维护国家利益和人民利益。”<sup>[1]</sup>2015年《中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见》提出:“建立环境公益诉讼制度,对污染环境、破坏生态的行

<sup>①</sup> 2014年《环境保护法》第58条规定:“对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼。”在这个条文中的“下列条件”中没有关于利害关系的要求。因此,根据这个条款,环保社会组织在提起环境公益诉讼(不论是环境民事公益诉讼还是环境行政公益诉讼)时,似乎可以不受《民事诉讼法》第119条的利害关系要求的限制。但是,问题在于,一部由全国人大常委会制定的法律(如《环境保护法》)能否改变一部由全国人大制定的法律(如《民事诉讼法》)?这是另外一个有待研究和回答的问题。

<sup>②</sup> 《法释〔2015〕1号》第1条规定:“有关组织依据民事诉讼法第55条、环境保护法第58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119条第2项、第3项、第4项规定的,人民法院应予受理。”

<sup>③</sup> 2012年《民事诉讼法》第119条第1款规定:“原告是与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织。”

<sup>④</sup> 《法释〔2015〕5号》第284条规定:“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,根据民事诉讼法第55条规定提起公益诉讼,符合下列条件的,人民法院应当受理。”

为，有关组织可提起公益诉讼。”<sup>[12]</sup>2018年《中共中央、国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》提出：“推动环保社会组织和志愿者队伍规范健康发展，引导环保社会组织依法开展生态环境保护公益诉讼等活动。”<sup>[13]</sup>

（4）国家立法机关和国家最高司法机关的积极推动。这一点，前面已有叙述，不再赘言。

## 四、中美环保社会组织环境民事公益诉讼起诉资格规则的异同及原因

### （一）相同点

中美两国的国家立法机关都通过立法授权环保社会组织对企业和自然人等法律主体违反环境保护法律的行为提起环境民事公益诉讼。这表明两国的立法机关都希望通过环境民事公益诉讼制度的创立为社会力量有序参与国家环境保护事务提供合法渠道。

### （二）不同点

1. 立法方面。从立法的角度看，中美两国环境民事公益诉讼起诉资格制度至少有两个重要的不同点。一是环境民事公益诉讼原告起诉资格授权对象的范围不同。二是环境民事公益诉讼诉前程序不同。

就环境公益诉讼原告的范围而言，美国的《清洁空气法》等法律对环境公益诉讼起诉资格的授权对象是“任何人”。享有环境公益诉讼起诉资格的人包括自然人、环保社会组织、企业、学术机构和研究机构、联邦和州政府及其部门等。这些主体既可以提起我们所称的环境民事公益诉讼，也可以提起我们所称的环境行政公益诉讼。我国的法律仅授权人民检察院和符合法定条件的环保社会组织提起环境民事公益诉讼。作为自然人的个人、其他机构和组织没有这项权利。相比之下，我国法律的环境民事公益诉讼起诉资格授权对象的范围大大小于美国法律的同类授权对象的范围。这种差异由中美两国的政治、文化等多种因素决定，不宜苛求一致。

就环境民事公益诉讼的诉前程序而言，美国的《清洁空气法》等法律的公民诉讼条款都规定了一个“诉前通知期”程序。这个程序的规定是为了使环保社会组织和法院都遵守社会公共事务管理中的行政权优先原则。我国的有关法律没有这种规定。因此，我国环境公益民事公益诉讼的原告例如环保社会组织可以无视地方专职行政管理机关的存在，将作为行政规制对象的企业等被告径直告上法庭。这个差异值得引起我们的重视，因为它是一个涉及立法的系统性影响的问题。在环境民事公益诉讼中，“诉前通知期”程序存在与否，对环境治理中行政权的优先性有重大的影响。它的存在，可以确保有关的诉讼事由得到有关行政机关的优先管辖或“穷尽一切行政救济”，从而从法律程序上确保环境民事公益诉讼不至于引起司法权过早干预行政权的问题。预防性环境民事公益诉讼的目的在于制止企业或个人的重大环境风险行为。这在本质上是一种代为执法。为预防性环境民事公益诉讼设置“诉前通知期”程序，使得环保社会组织在正式的法庭诉讼程序之前有机会提醒和敦促有关行政机关采取预防性行政措施。这同样体现了行政优先管辖原则。

2. 司法方面。在立法机关对环保社会组织的民事公益诉讼起诉资格予以授权之后，司法机关如何对待这些授权？在这个问题上，中美两国的司法机关有以下两点不同。

（1）在原告利害关系审查上的不同。在美国，虽然《清洁空气法》等环保法律确立了环保社会组织公益诉讼起诉资格，但在司法实践中，最高法院和其他联邦法院都坚持对原告的起诉资格进行审查。如前所述，在这些审查中，基本的、前提性的审查是“宪法检验”，其实质是检验原告与其所欲提起的案件的利害关系或原告是否受到被告行为引起的事实上的损害。尽管在20世纪70年代以后，美国最高法院和其他各级联邦法院在公民诉讼司法实践中对这个“检验”的把握时松时紧，但“宪法检验”这个门槛一直存在，没有消失<sup>[1](P79-82)</sup>。

如前所述, 我国的有关法律和法律文件则默示放弃了在环境民事公益诉讼中对作为原告的环保社会组织的利害关系审查。对这种默示的放弃, 我国国家立法机关没有进行说明。这种完全的放弃在法理上值得商榷, 因为它可能构成一个制度漏洞。在环境民事公益诉讼案件中坚持审查原告与案件的利害关系的好处, 一是防止社会组织滥用其法律授权的起诉资格; 二是确保审判机关的权力界限不被突破, 从而保障审判权与行政权关系上的协调。首先, 法律的要义之一是为社会主体规定行为底线。为了规定这个底线, 立法者不得不对社会主体的行为做最坏的考虑, 并在法律上做出杜绝最坏情况发生的制度安排。在授权社会组织提起环境民事公益诉讼这件事上, 立法者应当考虑的, 除了发挥其维护环境公益的积极性以外, 还有要以制度防止其滥用这项诉讼权利 (尽管社会组织并不必然会滥用这项权利)。在立法授权环保社会组织提起环境民事公益诉讼时, 立法者不应当将环保社会组织设想为“天使”。虽然到目前为止, 在我国的环境民事公益诉讼实践中, 原告环保社会组织滥用其起诉资格的情况并不普遍, 但这并不代表可以在制度设计上忽视这种情况。其次, 不要要求作为环境民事公益诉讼原告的环保社会组织证明其与案件的利害关系, 似乎有悖法理。在它们与案件没有利害关系或没有遭受实际损害时, 它们与被告之间就不存在利害冲突。在这种情况下, 它们有何资格要求法院来居间裁判呢? 在与案件不存在利害关系和法律中没有规定“诉前通知期”程序的情况下, 环保社会组织的作用像是“钦差大臣”。它们可以越过地方行政, 将涉嫌违法污染的企业等实体直接告上法庭。这导致在环境民事公益诉讼中它们可能僭越地方政府的行政权。因此, 在立法上未对环境民事公益诉讼规定必要的前置程序——“诉前通知期”的情况下, 放弃对环境民事公益诉讼原告的利害关系的审查, 放大了该项立法的不当系统性影响。

(2) 在处理环境民事公益诉讼与行政权关系上的不同。在美国, 公民诉讼的目的是辅助政府的环境行政执法。既然它是行政规制的辅助性手段, 它的运用就不应当与行政规制发生冲突, 而是应当让位于行政规制。《清洁空气法》等环保法律的公民诉讼条款中的“诉前通知期”程序就是一个服务于这个目的法律程序。它的存在迫使公民诉讼的原告和法院尊重对被控行为有管辖权的当地行政机关的优先管辖权。由于这个程序的存在, 环境民事公益诉讼的原告和法院得以避免侵犯或僭越行政权的错误。

在我国, 有关环境民事公益诉讼的法律和其他法律文件中都没有确保行政权优先的程序性规定。虽然《法释〔2015〕1号》中规定了环境民事公益诉讼中的告知义务<sup>①</sup>, 但是这项告知义务是对人民法院规定的义务, 而不是对环保社会组织规定的义务。此外, 《法释〔2015〕1号》第26条<sup>②</sup>从侧面进一步证明在司法层面缺乏对行政权的尊重。此条实际上承认在同一案件中环境行政规制行为与环境民事公益诉讼行为可以同时存在, 同时进行, 并行不悖, 在法理上自相矛盾。

在我国, 因“诉前通知期”缺失导致的环境民事公益诉讼与行政权关系冲突的案件, 已不在少数。例如, 在2016年和2017年的“常州毒地案”中, 两审法院均未支持环保组织关于请求三被告消除危险或赔偿环境修复费用、赔礼道歉的诉讼请求。法院给出的理由之一是: “在常州市政府正在实施环境修复的过程中, 三被告并无可能取代政府实施环境修复行为。”这表明环保社会组织提起的环境民事公益诉讼与地方行政管理权存在着冲突<sup>③</sup>。再如, 在著名的预防性环境民事公益诉讼

<sup>①</sup> 《法释〔2015〕1号》第12条: “人民法院受理环境民事公益诉讼后, 应当在10日内告知对被告行为负有环境保护监督管理职责的部门。”

<sup>②</sup> 《法释〔2015〕1号》第26条: “负有环境保护监督管理职责的部门依法履行监管职责而使原告诉讼请求全部实现, 原告申请撤诉的, 人民法院应予准许。”

<sup>③</sup> (2016)苏04民初214号; (2017)苏民终232号。

“云南绿孔雀案”<sup>①</sup>中，昆明中级人民法院和云南高级人民法院的一审和二审虽判决涉事企业停止项目建设，但法官仍认为“对夏洒江一级水电站的后续处理，待新平公司按生态环境部要求完成环境影响后评价，提出改进措施并报生态环境部备案后，由相关行政主管部门视具体情况依法作出决定”。法院叫停涉事企业的项目建设的做法实为代为执法。法院“将该项目的后续处理交由相关行政主管部门决定”的做法实际上承认了在环境民事公益诉讼与行政权的关系上，行政权具有优先性。由此可见，对像“绿孔雀案”这样的预防性环境民事公益诉讼设置“诉前通知期”程序，一是体现了对行政权优先管理环境公共事务这一基本规律的尊重，二是有利于协调行政权与司法权的关系。

“诉前通知期”程序的存在与否，是一个涉及立法的系统性影响的重要问题。在美国，尽管有关立法对环境公益诉讼原告资格的授权范围很广泛，“所有人”都有权提起环境民事公益诉讼，但由于“诉前通知期”程序的存在，环保社会组织提起环境民事公益诉讼的权利受到了一个重要的限制。所有的环保社会组织和法院都必须遵守这个程序，从而尊重涉案行政机关的优先管辖权。在我国，由于这类诉前程序的缺失，一方面环保社会组织得以通过环境民事公益诉讼而越过行政管辖，直接与民事主体发生诉讼关系；另一方面，作为维护社会正义的最后一道防线的司法权被不适当地前移到与行政权并列的位置，从而使其失去了其本身特有的“最后保障”的功能。

### （三）异同之原因

1. 相同之原因。中美两国的立法者都认识到政府的环境规制存在不足，需要由环保社会组织通过环境公益诉讼，借助司法权迫使违法污染者遵守法律或迫使地方政府勤勉履行环境规制职责。换言之，两国的立法者都认识到需要以环境公益诉讼作为克服资源环境领域里的“市场失灵”和“政府失灵”的补充手段。两国的立法机关都顺应时代的要求，规定了环保社会组织的起诉资格。虽然在具体做法上有所不同，但总体上可以说是异曲同工，殊途同归，都希望发挥社会组织在环境治理中的作用和能动性。

2. 不同之原因。中美两国在环保社会组织环境民事公益诉讼起诉资格规则上的不同，主要源自国家立法机关对环境民事公益诉讼起诉资格的立法考量上的不同。美国《清洁空气法》等法律的公民诉讼条款中的“诉前通知期”程序，表明美国立法机关注意到防止这种诉讼所可能带来的对司法权与行政权关系的冲击。不论从理论上，还是从司法实践上看，这个诉前程序都是合理的和必要的。它起到了在制度上协调社会力量、司法部门与行政部门的关系的作用。我国立法机关在对环境民事公益诉讼起诉资格设计时，关注的重点在于鼓励环保社会组织参与国家环境保护事业。但立法机关没有为环保社会组织设置一个迫使其以尊重行政权的方式行使这项权利的诉前程序。如此则环保社会组织提起的环境民事公益诉讼实际上形成由作为原告与法院一起处理本应由当地主管行政机关首先处理的案件的不合理状况。

## 五、结论及建议

本项研究表明，在环保社会组织环境民事公益诉讼起诉资格问题上，中美两国的立法大同小异。尽管相关立法出台的时间有先后，但在严重的环境问题的挑战面前，中美两国的立法机关都不约而同地规定了环境公益诉讼制度，并确立了环保社会组织提起环境民事公益诉讼的起诉资格。这是两国法律在这个问题上之“大同”。这个相同点表明，包括环境民事公益诉讼在内的环境公益诉讼是一个各国环境治理可资利用的一个重要法律手段。

<sup>①</sup>（2017）云01民初2299号；（2020）云民终824号。

本研究揭示了中美两国的法律在环境民事公益诉讼起诉资格问题上所具有的一些不同。这些不同看似一些“小异”。然而,对这些“小异”却不可小觑。从完善我国环保社会组织环境民事公益诉讼起诉资格规则和增强我国环境公益诉讼制度整体协调性的角度,本文建议:对现行环境民事公益诉讼制度增补一个“诉前通知期”程序,以该程序给予地方政府行政职能部门在环保社会组织提起环境民事公益诉讼之前的一定限期内,针对涉嫌违法的企业等被告采取有效规制措施的机会。这个“诉前通知期”程序的另一重法律意义是,它有助于克服我国现行法律对环境民事公益诉讼中环保社会组织原告的利害关系审查的完全放弃所可能带来的弊端。由于“诉前通知期”程序导致将案件转由行政机关优先处理,环保社会组织与案件的利害关系的审查与否的重要性就大为降低了。故从完善我国现行有关立法的系统影响的角度看,“诉前通知期”程序的增补具有“一石二鸟”之效。

#### 参考文献

- [1] 曹明德. 中美环境公益诉讼比较研究[J]. 比较法研究, 2015(4).
- [2] 侯佳儒. 环境公益诉讼的美国蓝本与中国借鉴[J]. 交大法学, 2015(4).
- [3] 巩固. 大同小异抑或貌合神离? 中美环境公益诉讼比较研究[J]. 比较法研究, 2017(2).
- [4] 刘海鸥. 中美环境公益诉讼立法比较研究[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2017(3).
- [5] 王曦. 美国最高法院环境判例起诉资格考[J]. 清华法学, 2021(2).
- [6] 最高人民法院. 最高人民法院 12 月 29 日发布环境侵权典型案[EB/OL]. <https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-16396.html>, 2015-12-29.
- [7] Plater, J. B. Z., R. H. Abrams, R. L. Graham, et al. *Environmental Law and Policy: Nature, Law, and Society* (Fifth Edition)[M]. New York: Wolters Kluwer, 2016.
- [8] 詹姆斯·R. 梅, 布鲁斯·J. 特里斯, 齐格蒙特·J. B. 普莱特, 等. 环境公民诉讼三十年: 庆祝与峰会[J]. 王曦、杨亚辉译, 卢银校. 中国地质大学学报(社会科学版), 2018(4).
- [9] 国务院. 国务院落实科学发展观加强环境保护决定(全文)[EB/OL]. <http://www.chinanews.com.cn/news/2005/2005-12-14/8/664920.shtml>, 2005-12-14.
- [10] 苏孟迪, 杨雪, 庄庆鸿. 环保法庭的公益诉讼困境[N]. 中国青年报, 2013-11-09(003).
- [11] 习近平. 共同把全面深化改革这篇大文章做好[EB/OL]. <https://news.12371.cn/2015/05/05/ARTI1430825209550404.shtml>, 2015-05-05.
- [12] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见[EB/OL]. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content\\_2864050.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2864050.htm), 2015-04-25.
- [13] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央、国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见[EB/OL]. [http://www.gov.cn/xinwen/2018-06/24/content\\_5300953.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-06/24/content_5300953.htm), 2018-06-24.

## Comparison on the Standing to Sue for Environmental Civil Public Interest Litigation between Chinese and American Environmental Social Organizations: On the Legislative and Judicial Perspectives

WANG Xi, GUO Xiang

**Abstract:** Through analyzing the concepts of standing to sue and environmental public interest litigation, and examining and comparing the relevant legal texts in China and the United States, it is found that although both China and the United States have authorized environmental social organizations to file

environmental public interest civil litigation through legislation, due to the special status of environmental social organizations, there are two important differences between the legislative bodies of the two countries in setting the rules of standing to sue for environmental social organizations. The first is the difference in the setting of pre-litigation procedures in environmental civil public interest litigation. In the United States, the citizen suit provisions of laws such as the Clean Air Act provide for a procedure of “pre-litigation notice period”. Its existence compels plaintiffs in citizen suits and courts to respect the preferential jurisdiction of the local administrative authorities that have jurisdiction over the alleged violations in the cases. There is no such procedure in Chinese law. On the one hand, the lack of such “pre-litigation notice period” procedures in China leads to the possibility of overstepping the administrative power by environmental social organizations and courts in environmental civil public interest litigation; on the other hand, as a result, the judicial power is inappropriately moved forward to the position paralleling with the executive power, so that it loses its unique “last safeguard” function. The second is the difference in the requirement of the plaintiffs’ interest in environmental civil public interest litigation. The study shows that courts in the United States insist on examining the plaintiffs’ interest in the cases of environmental public interest litigation. In China, the national legislature and courts have implicitly abandoned this requirement. The abandonment is questionable on legal grounds. These differences in legislation of the United States and China remind us to pay great attention to the systemic impacts of legislative activities. The authors suggest adding a “pre-litigation notice period” procedure to the current procedures of environmental civil public interest litigation in China. In this way, it can avoid the violation of the principle of administrative priority jurisdiction in environmental civil public interest litigation, and make up for the disadvantages of the current law giving up the requirement on the review of plaintiffs’ interests in environmental civil public interest litigation.

**Key words:** environmental civil public interest litigation; standing to sue; legislation; judication; comparative law; systematic impacts

(责任编辑 周振新)