

公民提起环境民事公益诉讼可行性研究

朱文凤

浙江农林大学文法学院(外国语学院), 浙江 杭州

收稿日期: 2025年12月29日; 录用日期: 2026年2月3日; 发布日期: 2026年2月14日

摘要

环境民事公益诉讼根本目的在于维护环境公共利益, 公民作为环境利益的直接相关者, 其参与诉讼对完善国家环境治理体系具有不可替代的价值。本文界定核心概念, 明确环境民事公益诉讼的公益属性与公民原告资格的本质——公民以环境公共利益归属主体身份主张司法救济的法律地位。基于环境权、公众参与及环境公共信托理论, 阐释公民参与诉讼的法理正当性。通过梳理发现, 我国现行立法构建“以法定机关和符合条件的社会组织为主体”, 尚未明确公民原告资格。司法实践中, 公民起诉立案率极低, 面临主体资格认可度低、举证困难等困境。从理论、现实与制度三维度论证表明: 公民参与契合权利救济逻辑。研究认为, 赋予公民原告资格具备充分依据, 可为完善多元协同公益保护体系、助力生态文明建设提供理论支撑与实践指引。

关键词

公民, 环境民事公益诉讼, 原告资格, 可行性, 公众参与

Feasibility Study on Citizens Filing Environmental Civil Public Interest Litigation

Wenfeng Zhu

College of Humanities and Law (College of Foreign Languages), Zhejiang A & F University, Hangzhou Zhejiang

Received: December 29, 2025; accepted: February 3, 2026; published: February 14, 2026

Abstract

The fundamental purpose of environmental civil public interest litigation is to safeguard the public interest of the environment. As direct stakeholders of environmental interests, citizens' participation in litigation holds irreplaceable value for improving the national environmental governance system.

文章引用: 朱文凤. 公民提起环境民事公益诉讼可行性研究[J]. 社会科学前沿, 2026, 15(2): 480-485.
DOI: 10.12677/ass.2026.152154

This article defines the core concepts, clarifies the public interest attribute of environmental civil public interest litigation and the essence of citizens' plaintiff qualification—the legal status of citizens to claim judicial relief as the subject of environmental public interest. Based on the theories of environmental rights, public participation and environmental public trust, it explains the legal justification of citizens' participation in litigation. Through a review, it is found that the current legislation in China constructs “with statutory authorities and qualified social organizations as the main body”, and has not yet clearly defined citizens' plaintiff qualification. In judicial practice, the filing rate of citizens' lawsuits is extremely low, and they face difficulties such as low recognition of subject qualification and difficulty in presenting evidence. From the three dimensions of theory, reality and system, it is argued that citizens' participation is in line with the logic of rights relief. The research holds that granting citizens' plaintiff qualification has sufficient basis and can provide theoretical support and practical guidance for improving the multi-party collaborative public interest protection system and promoting ecological civilization construction.

Keywords

Citizen, Environmental Civil Public Interest Litigation, Plaintiff Qualification, Feasibility, Public Participation

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 公民提起环境民事公益诉讼的核心概念

1.1. 环境民事公益诉讼概述

环境公益诉讼制度是“在最近三十多年环境问题呈越来越严重之势的背景下，从国外引进的，是新上岸的舶来品”[1]。环境民事公益诉讼，是指为保护社会公共环境权益，针对损害环境公共利益的行为，由法律规定的机关或组织向人民法院提起诉讼，要求侵权人承担民事责任的诉讼活动。作为区别于传统私益诉讼的特殊诉讼类型，其核心要义在于突破“直接利害关系”的诉权限制，通过司法途径防范与救济不特定多数人共享的生态环境公共利益损害，兼具预防性、公益性与救济性的鲜明特征。从制度本质来看，环境民事公益诉讼并非单纯的纠纷解决机制，更承载着监督环境违法行为、督促生态环境修复与公众参与的多重功能，是生态文明建设中“最严格制度最严密法治”的重要司法体现。

1.2. 公民原告资格概述

原告资格又称起诉资格，通常指诉讼原告向法院提起的诉讼，获得法院依法受理所需具备的法定条件[2]。公民原告资格定义为，公民基于环境公共利益保护的诉求，突破传统民事诉讼“直接利害关系”的限制，作为适格原告提起环境民事公益诉讼的法律地位与权利基础。其核心要义在于：公民并非以个人私益受损为前提，而是以环境公共利益归属主体的成员身份，主张对污染环境、破坏生态行为而产生的司法救济权。这一资格的本质，是将公民的环境权利从“消极享有”延伸至“积极救济”，使公民成为环境公共利益的直接监督者与司法守护者。

2. 公民提起环境民事公益诉讼的理论基础

公民参与环境民事公益诉讼的正当性，离不开坚实的法学理论支撑，这些理论既回应了环境公共利益的保护逻辑，也为公民突破传统诉讼主体限制、获得适格原告地位提供了法理依据。

2.1. 环境权理论

公民提起环境民事公益诉讼的核心法理基石是环境权理论。环境权是公民基于生存发展需求,在健康、适宜生态环境中生活的基本权利,具备人身权与财产权的复合属性,并且包含维护公共环境利益的延伸权能。1972年6月16日《联合国人类环境会议宣言》(《斯德哥尔摩宣言》)首次指出“人类有权在一种能够过尊严和福利的生活环境中,享有自由、平等和充足的生活条件的基本权利”[3],为环境权的国际认同奠定了基础。

2.2. 公众参与理论

中华人民共和国《宪法》第二条第三款明确“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”[4]。对于环境的保护作为关乎国家发展、社会福祉以及公民切身利益的重要公共事务,并非公权力机关或特定组织的专属职责。公民依法通过诉讼参与环境公益保护,本质上是行使民主管理与监督权利的重要方式。比如在“云南绿孔雀案”[5]中,公民志愿者通过提供线索推动社会组织起诉,间接行使了环境管理权。

2.3. 环境公共信托理论

环境资源被作为全体公民共有的“公共信托财产”,作为受托人的政府负有管理职责。当政府怠于履行职责或民事主体损害环境时,公民作为信托受益人有权通过司法途径监督信托履行。作为公众构成单元的公民个人,与公众整体本身并不等同。在私益诉讼中,个人兼具利益代表主体与利益归属主体的双重身份,两者具有天然统一性;而环境公共利益的核心特征之一,便是利益归属全体社会成员及后代子孙与利益代表主体的分离属性。这一属性恰恰构成了核心法理支撑:公民提起民事公益诉讼,无需以直接利害关系人的身份为前提,即便自身未遭受到直接私益损害,也可基于环境公共利益的维护诉求成为适格的原告主体,从而对公民参与环境民事公益诉讼的理论正当性问题作出具体的回应。

3. 我国公民提起环境民事公益诉讼的现状与困境

3.1. 立法现状梳理

环境民事公益诉讼的探索是逐步推进成熟的,我国在2012年修正的《中华人民共和国民事诉讼法》第五十五条¹第一次在立法层面确认了环境民事公益诉讼制度,打破了长期以来环境民事公益诉讼无法可依的不利局面。《环境保护法》(2014年修订)第五十八条²、经2015年发布实施的《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》以及2017年修正的《民事诉讼法》明确赋予法律规定的机关和有关组织提起环境民事公益诉讼的起诉资格,并且对社会组织起诉资格作出具体的限定。从立法逻辑来看,立法者未赋予公民原告资格,核心基于三重顾虑:一是担忧公民诉讼能力不足,难以承担环境公益诉讼所需的专业举证、复杂程序应对等责任;二是惧怕“滥诉”风险,“权利赋予与使用一旦无确定的边界,必然会发生权利滥用的情况”[6]。认为放开公民起诉资格可能导致司法资源浪费,甚至被恶意利用以干扰企业正常生产经营;三是考虑到环境公益的公共属性,倾向于以具备专业能力和公信力的法定机关、社会组织为主,避免个体诉讼引发的利益诉求碎片化问题。

¹参见《民事诉讼法》第五十五条规定:“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。”

²参见《环境保护法》第五十八条规定:“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。”

3.2. 典型案例分析

2017年,王某琼、杨某星诉重庆市江津区杨某砂石厂环境污染责任纠纷案^[7],经重庆市江津区人民法院一审、重庆市第五中级人民法院二审审理终结。原告王某琼、杨某星系紧邻被告厂区的居民,主张杨某砂石厂生产过程中排放的粉尘、噪声严重超标,导致二人患上肺部感染、慢性支气管炎等疾病,且房屋权益受损,诉请法院判令被告停止侵害(将粉尘和噪声降至国家标准以下),并赔偿2017年前医疗费、精神损害抚慰金等共计17万元,及2018年起每年1万元赔偿至侵害停止时止,同时赔偿房屋损失10万元。审理过程中,法院依法委托检测机构监测,确认被告粉尘排放浓度超出国家 1.0 mg/m^3 的标准限值,噪声排放未超标;并就因果关系相关专业问题,咨询重庆法院环境资源审判专家库专家,形成《专家访谈咨询笔录》佐证粉尘与肺部疾病的关联性。重庆市江津区人民检察院未参与本案诉讼,一审法院综合案件事实与证据,判令被告将粉尘排放降至国家标准以下,赔偿王某琼医疗费1.2万元、精神损害抚慰金8000元,赔偿杨某星医疗费2.2万元、精神损害抚慰金8000元,驳回其他诉讼请求;二审法院审理后驳回被告上诉,维持原判。

王某琼、杨某星诉杨某砂石厂环境污染责任纠纷案,是新环保法实施后环境私益侵权诉讼的典型实践,为公民维护个体环境相关权益提供了重要司法参照。该案的裁判逻辑既回应了环境侵权举证难、因果关系认定复杂的现实困境,也彰显了司法对公民人身健康权益的有力保障:法院通过委托专业检测固定污染事实、引入专家咨询补强因果关联性,既减轻了公民的举证负担,又确保了裁判的科学性与公正性;在公民未提供完整医疗费票据的情况下,综合侵权持续时间、污染超标程度、居住距离等多重因素酌定赔偿数额,实现了“损害担责”与“公平合理”的有机统一。将此类环境私益诉讼案例与公民环境公益诉讼驳回案例相结合,既能清晰呈现我国“私益救济”与“公益保护”的二元环境纠纷解决路径,也为完善公民环境权益全链条保障体系提供了实践样本——私益诉讼为个体权益受损提供直接救济,而若能进一步明确公民公益诉讼的补充性原告资格,将形成对环境利益的全方位、立体化保护,推动环境公共利益从个体延伸至全民共同保护,为生态文明建设筑牢司法根基。

3.3. 现有诉讼主体的局限性

尽管《民事诉讼法》第五十五条并未明确禁止公民提起环境民事公益诉讼,但司法解释通过“起诉资格限定”间接压缩了公民的诉讼空间。其中,《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》第二至五条³,进一步细化了社会组织的登记要求、“设区的市级以上人民政府民政部门”的范围、“专门从事环境保护公益活动”的认定标准及“无违法记录”的时间范围,形成了对社会组织原告资格的严格准入体系这一高门槛将多数公民自发组织排除在外。实践中,法院对“社会公共利益”的认定也趋于严格,当诉讼请求同时涉及个体利益与公共利益时,法院会严格剥离私益成分,仅对纯粹公益损害予以认定。例如在“北京市朝阳区自然之友环境研究所诉中石油吉林油田分公司环境污染案”^[8]中,原告主张被告油污泄漏既损害周边居民私益,也破坏区域生态公共利益。法院审理时明确区分:居民因农作物遭到损害、影响健康提出的赔偿诉求属于私益的范畴,应当通过另外提起民事诉讼解决;而土壤污染、地下水破坏对区域生态系统造成的影响,才属于环境公共利益保护的范畴,最终仅针

³参见《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》第二条规定:“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、基金会以及社会服务机构等,可以认定为环境保护法第五十八条规定的社会组织”;第三条规定:“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’”;第四条规定:“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”;第五条规定:“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’”。

对公益损害部分作出生态修复判决。

4. 公民提起环境民事公益诉讼的可行性论证

4.1. 公民提起环境民事公益诉讼的理论可行性

环境权理论为公民提起环境民事公益诉讼提供了坚实支撑。《人类环境宣言》明确公民享有在良好环境中生存和发展的基本权利。最高人民法院颁布施行的《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》第二十九条明确规定：“法律规定的机关和社会组织提起环境民事公益诉讼的，不影响因同一污染环境、破坏生态行为受到人身、财产损害的公民、法人和其他组织依据民事诉讼法第一百一十九条的规定提起诉讼。”赋予公民原告资格，是将抽象环境权从“消极享有”转化为“积极救济”的重要途径，契合“有权利即有救济”的法律原则[9]。公众参与理论也与之契合，我国《环境保护法》(2014年修订)将公众参与确立为基本原则，公民作为社会基本单元，分布广泛、贴近基层，与专业化环保组织形成互补，公民提起诉讼可形成“普惠性监督”，与环保组织的“专业化救济”共同构建全方位环境治理体系。公共信托理论同样延伸出公民诉讼权利，环境要素是全体公民共同财产[10]，国家受托管理，公民作为委托人有权监督国家管理行为，当国家未有效履行职责时，公民可通过诉讼维护环境公共利益，为公民提起环境民事公益诉讼提供了深厚理论渊源。

4.2. 公民提起环境民事公益诉讼的现实可行性

在现实层面，公民提起环境民事公益诉讼具备多方面可行性。首先，公众环保意识与参与意愿显著提升，生态环境部联合国家统计局开展的 2023 年全国生态环境民意调查显示，公众生态环境满意度达 89.8%。其次，公民参与能力增强，信息获取渠道拓宽，生态环境部举报平台等官方渠道及互联网社交媒体，让公民能及时了解环境信息。当公民个人遭受可感知、可举证的环境污染侵害时，可通过普通民事侵权诉讼主张权利。若该侵害未满足法律规定的利害关系要件，公民既无法借助私益诉讼救济自身受损权益，也不能通过公益诉讼维护环境公共利益。这与环境公益诉讼所倡导的公众参与理念相悖——环境公共利益本质上由个体环境私益集合而成，对环境的任何破坏，长远来看终将由该区域公民个人承受损失[11]。

4.3. 公民提起环境民事公益诉讼的制度可行性

制度层面，公民提起环境民事公益诉讼同样可行。《环境保护法》(2014年修订)明确公民环境监督权利，检察支持起诉制度为公民诉讼提供支持，环境公益诉讼专项基金为公民诉讼提供资金保障。为确保公民提起环境民事公益诉讼的合理性和有序性，需要设计一套科学合理的公民原告资格筛选机制，防止公民滥诉现象的发生。可以借鉴美国的经验，设立“诉前告知程序”，规定公民必须先向监管机关举报环境违法行为，仅在监管机关不作为且环保组织不起诉的情况下，公民才享有补充性的起诉资格。

5. 结语

环境民事公益诉讼制度的健全与优化，本质上彰显着环境治理体系向现代化迈进的重要进程。而确认并保障公民的原告资格，无疑是推动该制度从依赖“专业力量主导治理”迈向“全民携手共同治理”的核心环节。通过全面且系统地论证公民提起环境民事公益诉讼的可行性，我们能够清晰看到：公民作为环境公共利益的直接承受者与天然守护者，其投身环境民事公益诉讼，既有着坚实的理论支撑，具备充分的正当性，也拥有成熟的现实条件与完备的制度基础。公民参与其中，不仅能切实保障自身环境权

利, 更将进一步优化环境公共利益的整体保护格局。当每一位公民都能成为生态环境的“司法守护者”, 便能形成“公权监管 + 社会监督 + 个体参与”的多元共治合力, 推动环境公益诉讼制度从“治标”走向“治本”。这既是生态文明建设的内在要求, 也是法治社会进步的重要标志, 最终将为我国生态环境的永续发展、环境治理体系与治理能力的现代化筑牢司法根基。

参考文献

- [1] 徐祥民, 宋福敏. 建立中国环境公益诉讼制度的理论准备[J]. 中国人口·资源与环境, 2016(7): 110-118.
- [2] 王曦, 郭祥. 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[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2023, 23(5): 79-94.
- [3] 马平, 张逸. 生态文明入宪的内涵与价值[J]. 西南林业大学学报(社会科学), 2021, 5(5): 84-89.
- [4] 全国人民代表大会. 中华人民共和国宪法(2018 年修正文本) [EB/OL].
<https://flk.npc.gov.cn/detail?id=2c909fdd678bf17901678bf5a483004b&fileId=&type=&title=%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E5%AE%AA%E6%B3%95%E5%BC%882018%E5%B9%B4%E4%BF%AE%E6%AD%A3%E6%96%87%E6%9C%AC%E5%BC%89>, 2018-03-11.
- [5] 中华人民共和国最高人民法院. 指导案例 173 号: 北京市朝阳区自然之友环境研究所诉中国水电顾问集团新平开发有限公司、中国电建集团昆明勘测设计研究院有限公司生态环境保护民事公益诉讼案[EB/OL].
<https://www.court.gov.cn/shenpan/xiangqing/334691.html>, 2021-12-01.
- [6] 蔡彪. 我国公民提起环境民事公益诉讼的障碍及制度建议[J]. 浙江树人大学学报(人文社会科学), 2019, 19(2): 106-110.
- [7] 重庆市第五中级人民法院. 杨才星、王金琼诉重庆市江津区杨家湾砂石厂粉尘污染环境侵权民事责任纠纷案[EB/OL]. <http://cq5zy.cqfygzfw.gov.cn/article/detail/2020/07/id/5383108.shtml>, 2020-07-30.
- [8] 中华人民共和国最高人民法院公报. 北京市朝阳区自然之友环境研究所、中华环保联合会与中国石油天然气股份有限公司、中国石油天然气股份有限公司吉林油田分公司环境污染公益诉讼案[EB/OL].
<http://gongbao.court.gov.cn/Details/f954c8b4381b24d628451093ef74af.html>, 2025-10-04.
- [9] 环境法私人实施的法律定位与制度完善研究[EB/OL].
<https://www.humanrights.cn/2025/03/26/68f35c57a38743e2af71121b31c185bd.html>, 2025-03-26.
- [10] 陈海嵩. 证成与规范: 地方政府生态修复责任论纲[J]. 求索, 2023(4): 146-153.
- [11] 张楠, 朱祥贵. 环境民事公益诉讼原告主体资格研究[J]. 绥化学院学报, 2022, 42(6): 39-41.