

我国环境行政公益诉讼原告资格问题研究

曹馨洋¹, 杨桂红^{2*}

¹北京林业大学人文社会科学学院, 北京

²北京林业大学经济管理学院, 北京

收稿日期: 2025年6月19日; 录用日期: 2025年7月15日; 发布日期: 2025年7月23日

摘要

在环境行政公益诉讼中, 原告资格范围体现了司法权对于行政权力制约的力度和强度, 是环境行政公益诉讼的核心问题。本文基于理论分析视角, 依托利害关系说、公共信托理论及“私人检察总长”等学说, 为公民、社会组织原告资格合法化寻求理论支撑。同时, 梳理分析域外西方国家的理论经验, 指出检察机关在自身诉讼能力方面的优势以及垄断行政公益诉讼诉权的缺陷, 并且应当进一步拓展公民和社会组织等的诉权, 以期构建多元化行政公益诉讼原告资格制度。

关键词

环境行政公益诉讼, 原告资格, 检察机关, 公民, 社会组织

Research on the Plaintiff Qualification of Environmental Administrative Public Interest Litigation in China

Xinyang Cao¹, Guihong Yang^{2*}

¹School of Humanities and Social Sciences, Beijing Forestry University, Beijing

²School of Economics and Management, Beijing Forestry University, Beijing

Received: Jun. 19th, 2025; accepted: Jul. 15th, 2025; published: Jul. 23rd, 2025

Abstract

In environmental administrative public interest litigation, the scope of plaintiff qualification reflects the strength and intensity of judicial power's restriction on administrative power, which is the core issue of environmental administrative public interest litigation. Based on the perspective

*通讯作者。

文章引用: 曹馨洋, 杨桂红. 我国环境行政公益诉讼原告资格问题研究[J]. 争议解决, 2025, 11(7): 228-235.
DOI: 10.12677/ds.2025.117235

of theoretical analysis, this paper seeks theoretical support for the legalization of plaintiff qualification of citizens and social organizations, relying on the theories of interest relationship, public trust and “private attorney general”. At the same time, combing and analyzing the theoretical experience of foreign western countries, this paper points out the advantages of procuratorial organs in their own litigation ability and the defects of monopolizing the right of action in administrative public interest litigation, and should further expand the right of action of citizens and social organizations in order to build a diversified plaintiff qualification system in administrative public interest litigation.

Keywords

Environmental Administrative Public Interest Litigation, Plaintiff Qualification, Procuratorial Organs, Citizens, Social Organizations

Copyright © 2025 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. 引言

随着我国生态环境问题的日益突出, 环境行政公益诉讼作为监督行政机关依法履职、保护公共利益的重要司法手段, 其制度完善显得尤为迫切。原告资格问题作为环境行政公益诉讼的核心, 直接关系到司法权对行政权的制约力度以及公共利益的保护效果。当前, 我国环境行政公益诉讼的原告资格主要由检察机关垄断, 公民和社会组织虽在环境保护中扮演重要角色, 却因法律限制难以直接提起诉讼, 导致诉讼主体单一化与公众参与不足并存。本文基于利害关系说、公共信托理论及“私人检察总长”等学说, 探讨拓宽原告资格范围的必要性与可行性, 并通过分析域外经验, 指出我国现行制度的局限性。同时, 结合检察机关的实践困境, 提出构建层次分明、多元协同的原告资格体系。这一探索不仅关乎环境公益诉讼制度的完善, 更是实现环境治理现代化的重要途径。

2. 环境行政公益诉讼原告主体的理论基础

行政公益诉讼的原告资格是一个尚有争议的议题, 依据《布莱克法律词典》, 原告资格指个体在司法争端中, 将争议诉诸司法审查以维护其权益的资格。这意味着, 需首先确认争端具备司法性质且符合法院受理条件, 其次方能判定原告是否适格。

学界关于行政公益诉讼原告资格的理论可概括为一元制与多元制。一元制主张仅国家机关享有起诉权。多元制则进一步细分为二元论、三元论以及四元论。二元论认为国家机关和社会组织具有起诉资格; 三元论主张公民、社会组织、及国家机关均具有起诉资格; 四元论在三元论的基础上增加了具有直接利害关系的公民作为适格原告。

(一) 利害关系说

利害关系说作为利益学说与损害学说的集合概念, 是判定当事人原告资格的核心基准。美国法院于1940年“桑德斯兄弟案”中首次确认了竞争者的原告资格, 此举显著拓宽了传统诉讼原告资格的边界。其核心转变在于, 不再将直接利害关系作为起诉的唯一前提, 而是确立了只要公民利益遭受事实损害, 即可获得起诉资格的原则。

从理论上讲, 只要符合“事实上的不利影响”或“事实损害”要件, 即构成获取诉讼权利的基础。具

备此种利害关系的当事人,得以通过行政公益诉讼维护公共利益,进而保护其中蕴含的个人权益[1]。这种理论在一定程度上扩展了行政公益诉讼的适格原告范围,明确指出了此类诉讼的起诉资格不应限于特定主体类型,而应依据利害关系的关联性,相应赋予检察机关、社会组织和公民等多元主体起诉权。

(二) 公共信托理论

公共信托理论植根于罗马法,该理论认为国民将河流、森林、空气等公共自然资源作为共有财产委托给国家。政府机关作为受托人,负有依据法律管理并保护这些财产的信托责任。如果政府机关不履行或者不正当履行其信托义务,则公民有权以受益人身份诉诸法院,要求其履行义务。

该理论的具体应用,主要体现在美国对公共自然资源的保护实践中。学者约瑟夫·萨克斯(Joseph Sax)强调:一方面,公共资源属公众共有,任何组织均无权独占利用或损害公共利益;另一方面,司法的适度干预是实现社会民主化的重要途径。换言之,国家肩负着对自然资源进行管理、调控、利用与保护的信托义务;相应地,私人主体(公民)亦保有针对政府违反信托义务之行为的起诉权。

公共信托理论同样为我国确立公民行政公益诉讼原告资格提供了法理支撑。在我国行政公益诉讼制度的演进与完善过程中,结合考量公共信托理论与利害关系说,赋予公民原告资格,有助于消解国家对扩大诉讼主体范围的顾虑,推动法律制度的进一步完善。

(三) “私人检察总长”理论

“私人检察总长”理论以公共信托理论为基石,明确赋予了公民等主体的原告资格。其确立的标志性案例是纽约州工业联合会诉伊克斯案,该案件的典型性体现在案件中的原告实际上是非本案件里的利害关系人。在当时的法律规定中,非直接利害关系人不具备原告资格,此案引发了司法实践中对原告资格范围的广泛争议。最终,弗兰克法官在判决中提出了“私人检察总长”理论。该理论阐明,经法院审查确认行政人员的违法行为对公共利益造成事实损害后,公民、社会组织、检察机关及政府官员均有权经国会授权,对违法行为进行监督并提起诉讼[2]。

“私人检察总长”理论突破了既有理论框架,丰富了社会公益救济渠道,拓宽了行政公益诉讼原告主体范围,支持原告主体多元化,是公共信托理论的延伸和发展。

3. 我国环境行政公益诉讼原告主体资格现状及困境

(一) 立法现状及存在问题

首先,我国环境行政公益诉讼制度虽然已经确立,但仍然处于一个不完善的状态,例如在《中华人民共和国宪法》(下称“《宪法》”)中,并未将具体的环境权写入宪法。我国《宪法》在保护生态环境方面仅规定了国家的责任和义务,但具体来看,由于环境权规定的缺失,《宪法》对于公民成为环境行政公益诉讼原告主体的规定仍有待完善。

其次,我国现行的《中华人民共和国行政诉讼法》(下称“《行政诉讼法》”)第二条规定:“公民、法人或者其他组织认为和工作人员的行政行为侵犯其合法权益,有权依照本法向人民法院提起诉讼。”由此,受案范围从“具体行政行为”扩展至“行政行为”,这也进一步拓宽了原告起诉资格。另外,在我国《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第十二条等规定中也放宽了原告主体限制,不再仅限于行政相对人。然而,该解释仍将原告资格限定为与行政行为有“直接利害关系”的当事人。这表明,尽管立法不断完善,但环境行政公益诉讼原告资格仍面临“直接利害关系”这一关键门槛。

再次,就我国《中华人民共和国环境保护法》(下称“《环境保护法》”)来看,也存在着和现行《行政诉讼法》衔接问题。以修改后的《环境保护法》58条为例,其赋予“社会组织”提起环境公益诉讼的权利。但是该条款并未明确诉讼性质,即是否包含行政公益诉讼。学界普遍认为,该条仅指向环境民事公益诉讼的诉权,并未授予社会组织提起环境行政公益诉讼的资格,导致与《行政诉讼法》衔接不畅[3]。

(二) 环境行政公益诉讼原告资格规范现状分析

1、社会组织欠缺起诉资格，诉讼力量较弱

尽管新《环境保护法》确立了社会组织参与公益诉讼的路径，但《行政诉讼法》并未赋予其环境行政公益诉讼的原告资格。在现实的司法实践中，社会组织尝试提起行政诉讼的案例时有发生。如2016年4月的“重庆公众河流环保中心诉铜梁区土桥镇人民政府案”。该案中，原告曾以书面函告形式要求被告清除江边垃圾，但被告不予答复也并未开展清除工作。原告在通知被告上级机关后，被告作出了清理行为，但原告认为清理未达标准，并以此为由起诉被告于重庆渝北区法院。然而，法院最终以原告不符合《环境保护法》第五十八条规定的社会组织起诉资格为由驳回诉讼请求。此案的结果在当下是显而易见的，但是法院的判决仍有极大的突破。原因在于法院判决驳回的依据是根据《环境保护法》58条，而非《行政诉讼法》25条，其潜在逻辑是，如果符合条件的社会组织存在，则存在突破检察机关作为唯一起诉主体资格的可能性。

2、公民欠缺起诉资格，且诉讼参与意愿低

赋予公民环境行政公益诉讼原告资格是民主实践的重要体现。然而，现实中公民普遍缺乏通过诉讼解决环境行政争议的强烈意愿。我国法律也规定了公民对违法行政行为和不作为的行政行为为享受申诉权，但是目前仅检察机关可以提起行政公益诉讼，而公民的地位仅是案件线索的提供者，这也就意味着，公民的诉讼权益保障实际上是一种真空状态。

1) 我国环境行政公益诉讼原告：检察机关

依据《行政诉讼法》第二十五条的规定¹，检察机关可以通过提起行政公益诉讼的方式来履行监督职能。从文义角度看，第一，现阶段检察机关作为唯一的行政公益诉讼的起诉主体，公民及社会组织并未被囊括其中；第二，检察机关主要针对在其履行职责范围内的特定领域中所发现的违法行为，公民、法人或者其他组织对于环境问题有权利向检察机关进行举报，检察机关依据相关主体的举报内容进行审查，如确实存在行政机关违法行使职权或者不作为则可以依法提起诉讼，从这个角度看，检察机关角色相对被动；第三，诉讼对象指向环保部门的违法履职或不作为行为，其起诉标准为环境公共利益受到损害；第四，从程序上看，《行政诉讼法》规定了诉前检察建议程序，也就是说，检察机关在发现环境主管机关行政行为违法或者不作为时并不能直接提起诉讼，而是应当首先向行政主管部门提出检察建议，但是该检察建议本身不具有强制执行力，其目的在于督促其及时履行法定职责。

现行《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》对检察机关提起环境行政公益诉讼做出了更为细致的规定。首先，明确了行政机关回复检察建议的履职期限，也即行政机关自收到检察建议书后应多长时间内依法履行职责并书面回复检察院，还包括在紧急情况下行政机关的履职时间，如此更具有全面性和操作性，有利于激励行政机关及时履行法定职责²；其次，明确规定了检察机关撤诉和变更诉讼请求的条件。赋予检察机关在被告纠正违法或完全履行法定职责导致诉讼请求实现时撤回起诉、或请求确认原行政行为违法的权利，使其能够根据案件进展灵活调整应诉策略，不仅更具有可操作性，也能避免司法资源浪费³；最后，该解释还确立了行政机关、其他组织及公民配合

¹ 《行政诉讼法》第二十五条第四款规定：“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”

² 《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》第二十一条第二款规定：“行政机关应当在收到检察建议书之日起两个月内依法履行职责，并书面回复人民检察院。出现国家利益或者社会公共利益损害继续扩大等紧急情形的，行政机关应当在十五日内书面回复。”

³ 《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》第二十四条规定：“在行政公益诉讼案件审理过程中，被告纠正违法行为或者依法履行职责而使人民检察院的诉讼请求全部实现，人民检察院撤回起诉的，人民法院应当裁定准许；人民检察院变更诉讼请求，请求确认原行政行为违法的，人民法院应当判决确认违法。”

检察机关调查取证的义务,这有助于进一步降低检察机关收集证据的难度⁴。

2) 检察机关作为环境行政公益诉讼原告主体的优势

公益诉讼既有公的方面,也有私的方面。我国环境行政公益诉讼采取一元制模式,旨在保护环境公共利益,检察机关作为法律监督主体,代表社会公共利益,对行政机关未依法履行行政职责的行为享有行政监督权,从外部防止行政机关行政不作为或乱作为。检察机关作为环境行政公益诉讼原告主体,其优势在于:第一,从诉讼能力角度看,作为法律监督机关代表公共利益,其诉讼能力足以抗衡行政机关,克服了公民或组织在地位不对等、证据收集困难等方面的固有劣势;第二,从检察机关的职能看,由于行政权力具有天然的扩张性,检察机关作为行政公益诉讼的起诉主体,更具有专业性,可以协同审判权形成对行政权的有效制衡,强化监督实效;第三,从利害关系的角度看,作为非行政违法或不作为的直接利害关系方,检察机关具有相对独立性,能更客观公正地监督行政机关,维护公共利益[4]。

3) 检察机关的实践困境

首先,检察机关有关环境诉讼案件数量陡增。检察机关是我国的国家监督机关,环境公益诉讼制度也是协助与监督国家行政机关履行环境保护义务,以期达到司法权和行政权的平衡。根据中国法律年鉴的数量统计,自2015年试点环境公益诉讼以来,行政类公益诉讼案件(尤其是环境行政公益诉讼)数量持续攀升,至试点结束时,环境行政公益诉讼占比已高达约90%。根据最高检2023年工作报告,过去五年间,检察机关共立案办理民事、行政公益诉讼案件75.6万件,年均增长14.6%;其中,仅2023年办理的生态环境和资源保护领域公益诉讼案件就达39.5万件⁵。

其次,检察机关存在人员流失严重与案件分布区域不平衡的问题。根据上述数据显示,检察机关案件连年增长,与近年来日益加剧的检察人才流失现象形成反差,导致司法资源配置失衡,办案质量面临下滑风险。同时,各地公益诉讼案件数量差异显著。据统计,如山东、安徽等人口密集的省份公益诉讼案件较多,诉讼压力较大。整体而言,北方省份的案件量普遍高于南方省份,内陆省份也高于沿海省份[5]。

4. 环境行政公益诉讼原告主体资格范围的域外理论比较分析

(一) 大陆法系的越权诉讼和民众诉讼

在法国,环境行政公益诉讼主要通过越权诉讼形式进行,其目的也是建立在维护公共利益的基础上。该诉讼直接指向行政机关作出的违法行政决定。当此类决定侵害公民合法权益时,公民可诉请法院进行合法性审查。经法院审查认定行政行为违法后,相关主体即有权提起诉讼请求撤销该决定[6]。法国越权诉讼不要求原告与损害事实存在直接利害关系,只要当事人觉得自身利益受到侵害,无论是物质利益亦或是精神利益等,均可以向法院提起诉讼。向法院提起越权诉讼需要满足两项核心条件:第一,原告需具备诉讼能力及适格条件;第二,与所诉的违法行政决定存在利害关系,适格起诉主体涵盖公民、检察机关及社会团体等。

日本的民众诉讼制度包括取消诉讼和居民诉讼。取消诉讼也就是对国家机关行为进行取消的诉讼行为,如取消行政机关的违法行为和不作为的决定等。居民诉讼最早适用于纠正地方团体的违法行为,也适用于违法的环境行政行为,其不要求诉讼主体和违法行政行为有直接利害关系。日本的环境诉讼原告主体资格标准经历了从“权利”、“法律上值得保护的利益”等标准的过渡,综合看,大陆法系的相关环境诉讼制度的主体范围还是比较广泛的,这也为国内环境公益诉讼制度的发展提供了很好的域外视野。

⁴《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》第六条规定:“人民检察院办理公益诉讼案件,可以向有关行政机关以及其他组织、公民调查收集证据材料;有关行政机关以及其他组织、公民应当配合;需要采取证据保全措施的,依照民事诉讼法、行政诉讼法相关规定办理。”

⁵数据来源:2023年3月7日,最高人民检察院工作报告。

(二) 英美法系的公民诉讼

美国自 1970 年确立了公民诉讼制度, 公民诉讼的原告资格以利益影响为判定标准。该制度的确立背景是 20 世纪中期美国日益严峻的环境问题, 旨在强化对环境公益的保护, 赋予公民提起公益诉讼的权利。具体来说, 公民诉讼未严格区分民事与行政诉讼性质, 原告可同时针对行政机关或企业提起诉讼。在司法实践中, 公民更倾向于起诉行政机关, 这主要源于行政机关的监管影响力更大。

在原告资格方面, 原告的起诉资格范围虽处于动态变化中, 但是总体上仍然处于拓宽原告资格范围的过程。具体来说, 在 20 世纪中期前, 美国法院对于起诉主体的审查主要以直接利害关系为标准, 20 世纪中期以后, 随着社会民权运动的兴起, 美国法院逐步放宽原告主体范围, 但是, 为避免滥诉, 起诉人被要求不具有恶意。

(三) 域外实践对我国拓宽原告范围的启示

通过综合考察大陆法系与英美法系的环境行政公益诉讼制度, 可以更为清晰地把握环境行政公益诉讼制度的核心特征以及构建模式。立足我国现行制度, 本文尝试从以下维度提供参考:

首先, 借鉴域外经验拓宽原告主体资格。从上述内容看, 域外很多国家基于本国国情都不同程度的扩展了原告主体的范围, 公民、社会组织和国家机关等主体都可能成为原告。与之不同的是, 我国的环境行政公益起诉主体目前只有检察机关, 具有明显的单一性。诸如英美法系国家对于原告主体资格标准的判定, 大陆法系国家中以法国为例的越权诉讼都值得我们借鉴, 以期进一步完善我国的环境行政公益诉讼制度。

其次, 保障公众参与权利对环境保护有重要意义。相对于我国的检察机关垄断原告主体地位来说, 域外的许多国家在保障公众参与方面有一定的进步性。如检察总长制度中, 公民可以在检察总长拒绝提起诉讼时经其同意可以自行提起诉讼, 法国的越权诉讼也是同样保障了公众的参与资格, 保障公众的参与权不仅可以提高公众的积极性, 也有利于提高环保意识, 对完善和推进行政公益诉讼原告主体范围有重要作用。

再次, 需进一步健全诉前程序。从司法实践角度看, 鉴于当前环境问题日益严峻, 环境案件数量势必显著攀升, 科学合理的诉前程序对防范滥诉、节约司法资源至关重要。我国虽然已经设置了诉前检察建议的制度, 但该制度在理论与实践层面仍面临双重挑战, 仍需进一步优化[7]。

5. 构建多元化行政公益诉讼原告模式的构想

从现实角度看, 公民是最有面临环境权益被侵犯以及被侵犯可能的主体, 同时发现环境问题也是相对及时。但是如前文所述, 检察机关对环境问题的司法监督有一定的滞后性。如果我国法律可赋予公民等相关主体以诉讼权利, 那么不仅有利于尽快发现和解决环境问题的发生, 也有利于避免公共环境的恶化。基于此, 下面从拓宽原告主体资格以及行政公益诉讼的法律保障机制两方面简要论述对多元化行政公益诉讼原告模式的构想[8]。

(一) 进一步拓宽原告主体资格范围

首先, 就公民个人来说, 与检察机关相比而言, 其与环境公益的联系更加紧密。基于国内的专家学者和域外一些国家的公民诉讼理论来说, 赋予公民以诉权, 增加公民的救济方式, 更有利于维护公民乃至整个社会群体的环境权益。但是, 尽管将公民拓展到行政公益诉讼主体是具有可行性的, 也要防止滥诉现象的发生, 譬如可以进一步规范公民提起诉讼的利益关系标准, 从而取得更好的实施效果。

其次, 我国的环境保护组织在环境保护中发挥重要力量。第一, 从现实角度看, 与公民个人相比, 环境保护组织的数量较多, 且专业能力较强, 例如许多环保组织中包括一些相关领域的学者和专家, 在此对于诉讼过程, 无论诉前证据收集或者时间的把握都具有一定的专业性。第二, 环境保护组织的独立

性较强, 环境保护组织多具有公益性, 不以营利为目的, 其不受制于政府等机关的领导, 能够独立参加诉讼。此外, 环境保护组织多由群众组成, 其影响力也较大, 有利于对环境保护工作的宣传[9]。

最后, 除了拓展公民、社会组织的原告主体资格外, 也要保障检察机关的监督权, 加强事前监督。从检察机关的职能来看, 检察机关的监督主要集中于事后监督, 也即主要是对审判机关判决的抗诉, 因此检察机关的司法监督权具有一定的局限性, 其范围需要进一步拓展, 如提高办案能力, 完善举证责任分配也即加强行政机关的举证责任等等[10]。

(二) 完善行政公益诉讼运行机制

首先, 贯彻落实司法保护原则。司法保护原则是司法实践中的一项基本制度, 也即当行政机关的违法行政行为或者行政不作为导致环境权益遭受损害时, 任何人都可以通过司法手段来维护合法环境权益。贯彻司法保护原则也要完善司法救济的途径, 司法救济体现在实体法和程序法两个方面, 一方面程序法上要坚持利益关系标准, 基于此来明确原告范围, 进一步拓展原告主体资格; 另一方面, 从实体法角度看, 法院在司法审判过程中也要尽职尽责, 避免滥诉。

其次, 完善相关环境保护立法, 提供更充足的司法保障。我国在环境保护领域有许多单行法, 完善相关环境保护法律规范的内容, 可以从以下几个角度出发: 第一, 在宪法中引入“环境权”理论, 环境权是一种高位阶的权利, 域外许多国家都在其宪法体系中规定了环境权, 我国也应当借鉴域外国家的实践经验, 具体来说, 在我国宪法的总纲中加入环境权, 以及在公民的基本权利和义务一章中增加环境保护条款, 然后进一步完善体系下其他的单行法律规范。第二, 进一步完善其他相关立法, 如《行政诉讼法》《环境保护法》。《行政诉讼法》确立了检察机关的原告主体资格, 这不仅是对检察机关的诉权授权, 也是对其他主体获得诉权资格的排除。结合上文所述, 笔者认为, 应当将环保组织和公民个人的原告资格确立于《行政诉讼法》中, 并进一步更新相关司法解释。另外, 就《环境保护法》而言, 我国目前的环境保护立法中没有完善的环境行政公益诉讼制度, 相关法律规定也有缺失。以《环境保护法》第五十八条为例, 该条规定了有关环境污染的行为内容, 但就该内容是否包括行政机关及其工作人员的违法行政行为, 需要进一步完善和明确, 或者以司法解释的方式进一步说明[11]。

再次, 完善相关诉讼保障措施。第一, 增设行政救济前置程序。这种前置审查程序来源于英美法系国家的实践经验, 也就是说, 相关主体如果要对环境行政机关提起诉讼时, 首先要通知行政机关, 行政机关据此对相关环境侵权行为做出处理, 如果行政机关不作为或者作为不恰当时, 那么该主体可作为原告提起诉讼。这种前置程序一方面有利于平衡行政权和司法权, 另一方面也有利于节约司法资源, 尽快对环境侵权行为进行救济[12]。第二, 建立奖励机制以及完善惩罚性赔偿措施。一方面, 奖励机制如原告胜诉奖励、律师费用的倾斜等, 这有利于提高公众参与的积极性, 例如美国的反垄断法中便存在诉讼奖励制度。另一方面, 完善惩罚性赔偿措施与诉讼奖励机制相互配合, 更有助于打击环境侵权行为, 推动环境行政公益诉讼制度的完善[13]。

最后, 成立相关公益诉讼的基金组织和信托机构, 提供法律援助, 减轻原告主体诉讼压力。从现实角度来说, 许多环境公益诉讼的时间跨度较大, 诉讼费用也非常巨大, 这些情况对具有公益性质的环保公益组织以及公民个人来说具有一定的困难。根据以上情况, 可以尝试借鉴部分域外国家的先进经验, 以法国为例, 其法律规定原告在提起诉讼时可以先不缴纳诉讼费用, 假设胜诉则后续也不需要缴纳诉讼费用, 如果原告败诉, 也仅仅需要缴纳象征性的较低的费用。从这个角度出发, 也有利于提高原告主体的诉讼积极性, 我国也可以借鉴法国等的经验, 改善诉讼收费制度, 也可以预收一定的保证金, 以避免滥诉。另外, 我国也可以成立一些专门性机构, 如有公益性质的信托机构和基金组织, 其目的在于帮助条件不足的原告主体解决诉讼费用, 提供资金援助。以上这些措施在不同程度上都有助于环境公益诉讼的提起, 救济方式多元化也有利于进一步维护国家的环境公共利益。

6. 结语

我国环境行政公益诉讼仍处于不断探索完善阶段, 原告主体资格范围的界定直接关乎我国环境行政公益诉讼制度的可持续性。基于此, 本文从理论角度入手, 结合域外公益诉讼理论对我国当前环境行政公益诉讼的现状以及赋予公民、社会组织等主体提起环境行政公益诉讼的原告资格进行分析, 探讨了环境行政公益诉讼原告主体资格的多元性构想, 也即进一步强化检察机关的法律监督职能, 完善诉前保全程序以及维护公众等多元主体参与运行机制等。就目前来看, 尽管我国的环境行政公益诉讼制度从检察行政公益诉讼试点以来仍然存在许多问题, 但是也经历了不断发展和完善, 随着社会的飞速发展, 以期早日建立主体多元且有层次性的环境行政公益诉讼原告资格制度, 真正实现环境行政公益诉讼保护公共利益, 监督依法行政的目标。

参考文献

- [1] 张晓玲. 行政公益诉讼原告资格探讨[J]. 法学评论, 2005, 23(6): 134-141.
- [2] 由佳田. “私人检察总长”理论对我国行政公益诉讼的借鉴意义[J]. 中国检察官, 2022(24): 77-88.
- [3] 蔡守秋. 从环境权到国家环境保护义务和环境公益诉讼[J]. 现代法学, 2013, 35(6): 3-21.
- [4] 张鲁萍. 检察机关提起环境行政公益诉讼功能定位与制度建构[J]. 学术界, 2018(1): 137-149.
- [5] 白彦. 检察机关提起公益诉讼的现实困境与对策研究[J]. 法学杂志, 2016, 37(3): 98-104.
- [6] 桂萍. 论我国环境行政公益诉讼制度的完善途径[J]. 新余学院学报, 2019, 24(6): 61-66.
- [7] 曹树青. “怠于行政职责论”之辩——环保行政部门环境公益诉讼原告资格之论见[J]. 学术界, 2012(3): 109-115.
- [8] 王作化, 喻怀峰, 刘霞. 作为客观诉讼的环境行政公益诉讼[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2023, 22(5): 104-116, 118.
- [9] 丁晓军. 建构行政公益诉讼制度原告资格的思考[J]. 经济研究导刊, 2017(20): 191-192, 197.
- [10] 陈珂. 环境行政公益诉讼中原告诉讼资格探析[J]. 安阳师范学院学报, 2015(4): 30-35.
- [11] 陈姝. 建立环境行政公益诉讼制度探讨[J]. 人民司法(应用), 2017(10): 98-102.
- [12] 黄辉. 检察机关提起环境行政公益诉讼的司法裁判标准研究[J]. 法学杂志, 2018, 39(8): 107-113.
- [13] 张辉. 环境行政权与司法权的协调与衔接——基于责任承担方式的视角[J]. 法学论坛, 2019, 34(4): 143-151.