

《民法典》视域下环境民事公益诉讼的运行困境与出路

张 博^{*}

摘 要:在我国法律体系“绿色化”的趋势下,环境民事公益诉讼之发展路径成为治理生态环境的核心议题。《中华人民共和国民法典》第 1234 条和第 1235 条的规定,一方面体现出欲统合环境民事公益诉讼与《生态环境损害赔偿制度改革方案》确立的生态环境损害赔偿诉讼之立法意图,另一方面暗含了环境民事公益诉讼乃公法层面环境治理的举措之要义。这种立法安排不但会造成同一环境公益侵权行为面临两次被诉的风险,而且还会导致同一环境公益侵权责任请求权之行使主体庞杂混乱。之所以出现如此困境,主要是因为 2021 年修正的《中华人民共和国民事诉讼法》第 58 条的规定既无法与环境公益侵权责任调整“违反国家规定”的侵权行为相呼应,也难以与环境公益侵权责任请求权源于其主体的公法职能相匹配。为实现民事程序法与实体法的良好互动,2021 年修正的《中华人民共和国民事诉讼法》第 58 条不应将“污染环境”与“侵害众多消费者合法权益”并列对待,并应调整环保组织提起环境民事公益诉讼之顺位。

关键词:环境公益侵权责任 环境民事公益诉讼 生态环境损害赔偿诉讼

2020 年 5 月 28 日,第十三届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)对生态环境侵权责任做了重大修改,于第 1234 条和第 1235 条新增环境公益侵权责任。事实上,作为实体法规范的《民法典》,其第 1234 条和第 1235 条所确立的环境公益侵权责任并非对具体私人权益的保护,而是对公法秩序之维护,具有浓厚的行政色彩,本质应为公法层面的规定。^① 根据相关立法解释和学者解读,如此建构环境公益侵权责任,是为 2012 年修正的《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)第 55 条确立的环境民事公益

^{*} 武汉大学法学院博士研究生、国家“2011 计划”司法文明协同创新中心助理研究人员
基金项目:国家社会科学基金一般项目(17BFX053)

^① 参见蔡唱:《民法典时代环境侵权的法律适用研究》,《法商研究》2020 年第 4 期。对于生态环境的保护应为对公物之保护,应属行政部门法上的事项,如对自然保护区之保护。参见秦天宝、刘彤彤:《自然保护区立法的体系化:问题识别、逻辑建构和实现路径》,《法学论坛》2020 年第 2 期。关于《中华人民共和国民法典》第 1234 条和第 1235 条规定的主流观点是,其突破了私法仅救济私益性损害的传统观念,形成了“公法性质、私法操作”的生态环境损害救济新机制。参见张宝:《生态环境损害政府索赔制度的性质与定位》,《现代法学》2020 年第 2 期;王树义、龚熊艳:《环境侵权惩罚性赔偿争议问题研究》,《河北法学》2021 年第 10 期。

诉讼以及 2017 年实施的《生态环境损害赔偿制度改革方案》(以下简称《改革方案》)确立的生态环境损害赔偿诉讼弥补实体法依据的不足,^①从而改变在我国环境司法改革中存在的实体法与程序法不相协调之现状。不过,笔者认为,这种将《民法典》保护范围由具体私人权益扩张至抽象公共利益的特殊侵权责任非但难以实现该法律规定的设立初衷,反而会加剧实体法与程序法的紧张关系,以至于在环境民事公益诉讼程序运行的过程中滋生出新的困扰。为此,本文以作为实体法规范的环境公益侵权责任与作为程序法规范的环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼的互动关系为切入点,分析环境公益侵权责任在环境民事公益诉讼程序运行中出现的困境,挖掘其成因,并从程序规范的层面探索破解困境的调整方案。

一、《民法典》创设环境公益侵权责任之现实镜像

环境公益侵权责任的确立乃《民法典》最引人瞩目的重大创举之一。根据《民法典》第 1234 条和第 1235 条的规定,环境公益侵权责任为环境侵权责任的特别规定。之所以这么讲,是因为环境公益侵权责任虽然在立法体例的编排上与一般环境侵权责任的规定无异,皆放置于《民法典》第七章侵权责任编中,且被冠以侵权责任之名号,但是环境公益侵权责任在立法目的、保护对象等方面与一般环境侵权责任殊不相同。具体而言,一般环境侵权责任的立法目的在于预防侵权行为的发生并对造成不良后果的侵权行为予以惩治,从而保护特定私人主体的具体权益。而环境公益侵权责任的立法目的则在于保护生态、环境等公共利益,为生态损害提供特别的救济渠道,从而奠定环境民事公益诉讼的实体法依据。^②由此观之,一般环境侵权责任侧重于对特定主体的具体利益之保护,不仅要明辨保护之主体,而且须识别保护之权益。而环境公益侵权责任致力于抽象生态环境公共利益之维护,既无特定的主体,又无具体的民事实体权益。

(一)侵权行为之“违反国家规定”

环境公益侵权行为的认定标准与一般环境侵权行为的认定标准截然不同。一般环境侵权行为采用客观的违法性标准,只要损害特定主体的私人权益就构成违法;而环境公益侵权行为采用主观的违法性标准,以《民法典》第 1234 条和第 1235 条确立的“违反国家规定”污染环境、破坏生态为判断依据。对于“国家规定”的解读有不同的见解:有学者认为对其应当作狭义解释,特指国家法律、行政法规、国务院规章;有学者则认为对其应当从广义上解释,除开前述狭义理解,尚应包括地方性法规和规章;还有学者认为对其应当从 3 方面作宽泛理解,应当包括体系化的法律规定、国家政策性规定以及环境资源领域的国家标准。^③然而,无论何种解读都毫无例外地存在以下两层含义:其一,“国家规定”的范围没有超脱行政法的范畴,其调整的法律关系乃公法层面的法律关系,而非私法层面的平等主体之间的关系。^④例如,《中华人民共和国水土保持法》第 48

① 参见张新宝:《侵权责任编起草的主要问题探讨》,《中国法律评论》2019 年第 1 期。

② 参见王利明:《〈民法典〉中环境污染和生态破坏责任的亮点》,《广东社会科学》2021 年第 1 期。

③ 参见最高人民法院民法典贯彻实施工作领导小组:《中华人民共和国民法典侵权责任编理解与适用》,人民法院出版社 2020 年版,第 552 页。

④ 《中华人民共和国民法典》设立绿色原则的立法出发点乃引入司法力量弥补行政执法的不足,以司法力量担负起部分政府行政管理方面的职责。参见巩固:《民法典绿色原则的法理辩护与内容解析》,《政治与法律》2021 年第 8 期。

条,以法律规定调整水行政主管部门与行为侵害人之间的公法关系;又如,《改革方案》以国家政策性规定调整省级、市地级政府与行为侵害人之间的公法关系;再如,《中华人民共和国水污染防治法》第92条以环境资源领域的国家标准《生活饮用水卫生标准》(GB5749—2006)调整水行政主管部门与行为侵害人之间的公法关系。^①其二,“国家规定”的解释范围应与环境民事公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼相契合。无论是2021年修正的《民事诉讼法》第58条有关环境民事公益诉讼的规定,还是《改革方案》关于诉讼规则的工作内容,都是从程序法的维度构建诉讼制度,而对于两种环境民事诉讼制度所保护的实体法上之“公共利益”却始终付之阙如。基于此,全国人大法工委民法室以《民法典》第1234条和第1235条从实体法维度阐明两种环境民事诉讼制度所维护的“环境公共利益”之内涵。因此,对于“国家规定”的探讨应围绕两种环境民事诉讼制度展开。^②

(二)请求权行使主体之“国家规定的机关和法律规定的组织”

环境公益侵权责任请求权的行使主体乃可以提起环境民事公益诉讼之主体,与一般环境侵权责任请求权的行使主体有别。通常而言,一般环境侵权责任调整民事实体权利的享有者与侵权人之间的私法关系,请求权的行使主体为权利的享有者或者直接利害关系人。而环境公益侵权责任因调整优势地位的国家与一般民众、组织间的公法关系,故无法探寻特定的民事实体权利享有者或直接利害关系人。《民法典》第1234条和第1235条将环境公益侵权责任请求权的行使主体确定为“国家规定的机关和法律规定的组织”,与民事权利的享有者或者直接利害关系人无关即为明证。参与《民法典》立法讨论的学者对“国家规定的机关和法律规定的组织”进行了这样的解读:立法者对环境民事公益诉讼的各类原告主体进行了整合,不仅囊括可以提起环境民事公益诉讼的“法律规定的机关和有关组织”,还涵盖《改革方案》规定的可以提起生态环境损害赔偿诉讼的省级、市地级人民政府及其指定的相关部门、机构或者受国务院委托行使全民所有自然资源资产所有权的部门。^③立法者意欲透过作为实体法规范的《民法典》,将两种相互独立的环境民事诉讼的原告主体进行整合,表露出的最直接的用意便是糅合两种环境民事诉讼制度。

若进一步考究上述两类环境民事诉讼所保护的法益,则会发现立法者统合两类环境民事诉讼之立法意图更加明显。《民法典》第1234条确立了对生态环境利益的侵权损害救济措施,这种生态环境利益不仅涵盖环境民事公益诉讼保护的与生态环境相关的社会公共利益,还蕴含《改革方案》的工作内容中生态环境损害赔偿诉讼保护的与生态环境相关的国家利益。^④质言之,立法者不仅整合了环境公益侵权责任请求权的行使主体,而且还整合了多类主体提起诉讼所保护的法益,进而实现了两种环境民事诉讼制度的统一,环境民事公益诉讼进入全新的“大一统”时代。

^① 参见最高人民法院民法典贯彻实施工作领导小组:《中华人民共和国民法典侵权责任编理解与适用》,人民法院出版社2020年版,第554页。

^② 参见陈伟:《环境污染和生态破坏责任的二元耦合结构——基于〈民法典·侵权责任编〉(草案)的考察》,《吉首大学学报》(社会科学版)2020年第3期。

^③ 参见最高人民法院民法典贯彻实施工作领导小组:《中华人民共和国民法典侵权责任编理解与适用》,人民法院出版社2020年版,第555~557页。

^④ 参见张新宝:《中华人民共和国民法典侵权责任编理解与适用》,中国法制出版社2020年版,第270~272页。

二、《民法典》背景下环境民事公益诉讼之运行困境

一方面,立法者试图将 2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条中的环境民事公益诉讼与《改革方案》工作内容中的生态环境损害赔偿诉讼进行统一;另一方面,由中央办公厅和国务院办公厅制定的《改革方案》乃国家政策性规定,并非传统上的法律范畴,其作为提起生态环境损害赔偿诉讼的程序依据仅为特殊时期的权宜之计,若长期适用于司法实践则会严重削弱司法公信力。为缓和此种困境,立法者借“国家规定的机关或法律规定的组织”之规定糅合两种环境民事诉讼制度中行使环境公益侵权责任请求权的主体,从而将生态环境损害赔偿诉讼并入环境民事公益诉讼中。尽管这种举措缓和了政策性规定被当作法律适用的窘迫局面,并且延续了《改革方案》以民事诉讼方式维护生态环境的功能,^①但这在司法程序的运行过程中又可能滋生新的困扰。

(一)同一环境公益侵权行为面临重复起诉之风险

在《民法典》颁布以前,我国顶层设计者规划的生态环境损害救济路径采取的是环境民事公益诉讼制度与生态环境损害赔偿诉讼制度并行的双轨模式,即针对同一生态环境侵权行为,既可以由省级、市地级政府及其指定的环保机关提起生态环境损害赔偿诉讼,又可以由检察机关、环保机关或者环保组织提起环境民事公益诉讼。^②然而,这般制度安排将驱使同一环境公益侵权行为同时落入两套诉讼程序的法律规制中,进而形成如何协调两种诉讼制度的问题。为了摆脱二者衔接的程序运行困境,《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)》(以下简称《生态赔偿若干规定》)第 16 条和第 17 条合理安排了两种环境民事诉讼的提起顺位,规定优先审理生态环境损害赔偿案件,从而暂时搁置了两种环境民事诉讼竞合引发的争议。

但在《民法典》生效以后,同一环境公益侵权行为遭受两次起诉的问题则重新被放置于聚光灯下。因为如前所述,立法者创设环境公益侵权责任的重要功能乃统合两种环境民事诉讼制度所保护的法益。反观学界对两种环境民事诉讼保护的实体利益尚存诸多不一致的方面。因此,针对同一环境公益侵权行为分别提起两种诉讼已经不再涉及程序之间的衔接问题,而是演变成两次诉讼是否构成重复起诉的问题。^③

(二)同一环境公益侵权责任请求权之行使主体庞杂混乱

《民法典》确立的环境公益侵权责任之请求权行使主体统合了环境民事公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼的原告主体。从社会实践层面看,立法者拓宽了维护环境公共利益的主体范围,使得多元化的社会团体、公益机构、政府部门投身于保护生态环境的事业中来。但过于庞杂的请求权行使主体将会引起以下两个方面的问题。

① 参见占善刚、陈哲:《〈民法典〉实施背景下生态环境损害赔偿诉讼定位研究》,《干旱区资源与环境》2021 年第 3 期。

② 基于同一环境公益侵权行为,已存在既提起生态环境损害赔偿诉讼,又提起环境民事公益诉讼的典型案件,且各地人民法院的处理方式有别。参见江苏省南京市中级人民法院(2016)苏 01 民初 1203 号民事判决书;山东省济南市中级人民法院(2017)鲁 01 民初 1467 号民事判决书。

③ 有的学者认为环境公共利益为国家利益,有的学者认为环境公共利益为众多民事权益的集合,还有的学者认为环境公共利益为社会公共利益。参见李浩:《生态损害赔偿诉讼的本质及相关问题研究——以环境民事公益诉讼为视角的分析》,《行政法学研究》2019 年第 4 期。

1. 请求权行使主体提起诉讼顺位之矛盾

根据《生态赔偿若干规定》第16条和第17条的规定,作为环境公益侵权责任请求权行使主体的省级、市地级政府及其指定的环保机关,享有优先向环境公益侵权责任人求偿的权利,检察机关和环保组织只可补位行使该项权利。立法者进行如此安排的主要理由在于:生态环境损害具有公益性、专业性以及科技性等突出特点,相较于环保组织和检察机关而言,行政机关在专业领域、专职职员、技术手段等诸多方面具有不可比拟的优势。出于高效、便利等因素的考量,行政机关被最高人民法院确立为请求权的优先行使者。^① 循此逻辑,检察机关具有证据调查、程序推进等法律适用方面的专业能力。故较之于环保组织,检察机关亦应具有优先行使请求权的地位。然而,2021年修正的《民事诉讼法》第58条第2款的规定确立环保组织提起公益诉讼优先于检察机关之立法安排与此不免相互抵牾。

2. 请求权行使主体地位不一

如前所述,环境公益侵权责任请求权行使主体是代表国家向环境公益侵权责任人提起环境民事公益诉讼。逐一审视《民法典》统合的多种类请求权行使主体,各类请求权行使主体不仅存在形式外观上的区别,而且在最根本的诉权来源上也并不一致,故并非所有《民法典》罗列的请求权行使主体皆可作为国家的代表。如果说生态环境损害赔偿诉讼的省级、市地级人民政府及其指定的相关部门、机构或者受国务院委托行使全民所有自然资源资产所有权的部门皆是以政府职能部门履行保护环境的公法任务参与诉讼程序之中,检察机关是基于公法层面的法律监督权引申而来的民事检察公益诉讼权参与诉讼程序之中的话,那么环保组织的身份则完全不同,环保组织是以私法层面的身份享有原告主体的法律地位,明显与国家在公法层面的地位不相匹配。

《民法典》第1234条和第1235条的规定仅在表面上统合了环境民事公益诉讼制度与生态环境损害赔偿诉讼制度,但在实质上,非但未能消弭司法实践中政策性规定被当作法律适用之流弊,反而给程序运行带来新的障碍。之所以陷入这种程序运行之困局,是因为《民法典》于实体层面创设的环境公益侵权责任与程序层面的环境民事公益诉讼制度、生态环境损害赔偿诉讼制度的协调不足。为破解这种程序运行之困局,亟须科学地调整不一致的程序制度,而欲科学地调整环境民事公益诉讼制度与生态环境损害赔偿诉讼制度,则必须从程序运行存在的两点困境着手并挖掘其深层原因。根据前文的分析不难发现,困境一乃两种环境民事诉讼所保护的实体权利不一所致,困境二乃两种环境民事诉讼的原告主体身份不一所致,以下将做进一步的分析。

三、环境民事公益诉讼运行困境之实体面成因

《民法典》第1234条和第1235条确立的环境公益侵权责任作为实体层面的规范,尚应关切2021年修正的《民事诉讼法》第58条规定的“社会公共利益”、《改革方案》规定的“自然资源国家所有权”,从而更好地实现《民法典》第1234条和第1235条之立法目的。如果对2021年修正的《民事诉讼法》第58条中的“社会公共利益”与《改革方案》中的“自然资源国家所有权”做一番梳理即可发现,2021年修正的《民事诉讼法》第58条与《改革方案》在保护对象上存在二元对立。

^① 参见彭中遥:《论生态环境损害赔偿诉讼与环境公益诉讼之衔接》,《重庆大学学报》(社会科学版)2019年第4期。

(一)立法技术上 2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条的“社会公共利益”为私法层面的权利

根据 2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条的规定,立法者将环境民事公益诉讼所保护的实体权利确立为“社会公共利益”。基于环境法与程序法不同视角,“社会公共利益”的确切含义在理论上尚未达成共识。^① 民事诉讼程序通常以维护当事人私法上的合法权利为目的,诉讼的提起要求存在特定的法律纠纷、适格的当事人以及具体的民事实体权利。然而,2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条设立的环境民事公益诉讼之纠纷主体模糊、权利抽象,与传统民事程序之要求大相径庭。程序法学者为了回应前述制度冲突,宣称环境民事公益诉讼为特殊的诉讼形式,并且将其保护的“社会公共利益”解释为不特定主体共同享有的社会公共利益,^②借此回避“社会公共利益”到底是属于公法上的权力还是属于私法上的权利之争议。不过,该解释难以令环境法学者信服。从环境法学者的视角看,与环境有关的利益不仅包括人格利益与财产利益,还存在环境利益。^③ 人格利益与财产利益为个体所享有,属于私人利益。当这种私益涉及的主体不定时,叠加的利益便具有了公益性,可认定为广义的“社会公共利益”。环境利益则有所不同,因环境为典型的公共物品,其环境功能可惠及广大区域,应归为狭义的或者纯粹的“社会公共利益”。^④ 环境法学者认定的“社会公共利益”的含义更加宽泛,更加凸显环境保护的重要价值及环境民事诉讼的公益属性。但在具体环境侵权案件中,人格利益与财产利益皆属于私法上的权利范畴。反观环境利益,其或许被称为环境权,故而貌似符合诉讼中的实体法要求。^⑤ 然而,环境权的内容、边界十分模糊,且在立法上难寻依据,前文将其视为与财产权、人格权相并列之私法上的权利有失妥当。^⑥ 总而言之,无论是程序法学者宣称的不特定主体享有的社会公共利益,还是环境法学者主张的环境利益,都无法合理阐释“社会公共利益”作为诉讼保护对象的实体法依据。

究其缘由在于,《民法典》颁布以前,“社会公共利益”并非我国民事实体法所规定的某一特定的具体权益。之所以现存法律条文和理论界始终将“社会公共利益”这一抽象、空洞的非法律专有名词频繁使用,或许是因为:其一,公共利益具有不确定性,其涉及的权利内容和受益的权利主体具有不确定性,^⑦因而公共利益的内涵具有极大的延展性,利于普适化运用。其二,“公法遁入私法”及“私法权利公益化”的现象与日俱增。^⑧ 因公法与私法交融互动的现象增多,在解释论层面,以维护公共利益为落脚点能更好地阐释前述两种现象。其三,立法者的用语习惯使然。通过

① 参见肖建国、黄忠顺:《环境公益诉讼基本问题研究》,《法律适用》2014 年第 4 期。

② 参见张卫平:《民事公益诉讼原则的制度化及实施研究》,《清华法学》2013 年第 4 期。

③ 参见肖建国、宋春龙:《环境民事公益诉讼程序问题研究——以不同环境利益的交织与协调为切入点》,《法律适用》2016 年第 7 期。

④ 参见杨朝霞:《论环保机关提起环境民事公益诉讼的正当性——以环境权理论为基础的证立》,《法学评论》2011 年第 2 期。

⑤ 参见吴卫星:《宪法环境权的可诉性研究——基于宪法文本与司法裁判的实证分析》,《华东政法大学学报》2019 年第 6 期。

⑥ 参见彭峰:《论我国宪法中环境权的表达及其实施》,《政治与法律》2019 年第 10 期。

⑦ 参见潘申明:《比较法视野下的民事公益诉讼》,法律出版社 2011 年版,第 28 页。

⑧ “公法遁入私法”现象指行政机关将本应以公法形态实施的行政行为改采私法形态来完成。选择私法形式的原因是,公法中的各种行政形式缺乏灵活性。但“公法遁入私法”易摆脱行政法原则的拘束,从而不当扩张行政机关的权力场域。Vgl. NVwZ, 2019, 1385(1391). “私法权利公益化”现象指私法权利的设立若事关社会共同福祉与利益,则应对私权加以合理的限制。参见姚瑞光:《民法总则论》,中国政法大学出版社 2011 年版,第 367 页。

统计我国 2010 年至 2014 年所修订、颁布的相关法律法规,“社会公共利益”一词出现的次数高达 33 次,涉及的法律多达 14 部,其中仅在 2021 年修正的《民事诉讼法》中便出现 7 次。尽管立法者使用“社会公共利益”的次数多、范围广,但从 33 次使用的情况中难以归纳出“社会公共利益”的实质意涵,“社会公共利益”并非处于特定关系中的具体的一方或具体的直接相关者的利益。^①与其说环境民事公益诉讼保护的对象为“社会公共利益”,不如说环境民事公益诉讼通过保护众多民事主体的实体权益从而达到维护公共利益的目的。

在 2012 年修正的《民事诉讼法》第 55 条确立环境民事公益诉讼制度之后的数年间,因“社会公共利益”一词过于抽象,故环境民事公益诉讼的开展缺乏实体法律依据。如此一来,探寻环境民事公益诉讼保护之实体对象,不得不回归 2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条的规定,从其文意探求立法者眼中关于“社会公共利益”之真意。从该条文的形式外观看,立法者采用例示规范之立法技术,^②确立“损坏社会公共利益的行为”作为公益诉讼受案范围的概括事项,希冀这一含糊其辞的表述能为司法解释留下充足的空间,以备将来扩宽公益诉讼的受案范围。^③但“社会公共利益”乃模糊概念,明显不能在与“污染环境”这一列举事项的相互比对中揭示“社会公共利益”的实质含义。不过,例示规范所罗列的数项列举事项之间应具有相类似的特点,这也就意味着 2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条第 1 款所列举的“污染环境”之行为与“侵害众多消费者合法权益”之行为间具有某种共通性。就后项列举事项而言,其所保护的合法权益只会涉及消费者的知情权、安全权、公平交易权等具体的私法上的权利。^④之所以将其称为“社会公共利益”,是因为私权受侵害的主体人数众多,呈现出扩散的趋势。若由受到私权侵害的主体分别提起诉讼,则有违诉讼经济之要求,^⑤因此采取众多纠纷一次性解决的方式,使得该诉讼具有公益的色彩。由此推至前项列举事项,“污染环境”行为所侵害之对象,只可涉及被侵权人具体的私法层面之权利。之所以将其称为“社会公共利益”,是因为环境污染行为通常并非对单一受害人所为,而是对众多个体的生命权和财产权的侵害,为达到众多纠纷一次性解决的目的,才使得该环境诉讼具备了公益的色彩。故从立法技术的角度看,立法者透过例示规范之立法技术揭露出环境民事公益诉讼所维护的“社会公共利益”为具体的私法上的生命、财产权利。

总而言之,在《民法典》出台之前的数年间,2012 年修正的《民事诉讼法》第 55 条规定的“社会公共利益”过于抽象,缺乏实质意涵。在民事实体法律规定中,“社会公共利益”无迹可寻。环境法学者及程序法学者阐释之“社会公共利益”又存在诸多纰漏无法弥补。故而环境民事公益诉

① 参见徐祥民:《2012 年修订的〈民事诉讼法〉没有实现环境公益诉讼“入法”》,《清华法学》2019 年第 3 期。

② 例示规范指在拟定法律条文时,条文涵摄的情形或事项过多无法一一列举,为求得条文简洁又避免挂一漏万,采用列举单项或数项事项并在列举末尾加上可以归纳所列事项性质术语的规范形式。条文前段所举事项被称为列举事项,末端提炼性术语被称为概括性事项。例示事项之间具有相似性,例示事项与概括事项也彼此观照,互为指引。这样的立法技术便于司法者遇到例示事项以外新情形时,可以从例示事项与概括性事项的相互比对中确定相对统一的法律适用标准,避免裁量权的失序与滥用。参见罗传贤:《立法程序与技术》,台湾地区五南图书出版有限公司 2012 年版,第 174 页。

③ 参见颜运秋、马晓锐、周晓明:《公益诉讼法门渐开,理论实务仍须努力——“公益诉讼实施”研讨会纪要》,《法治研究》2012 年第 11 期。

④ 参见段厚省:《环境民事公益诉讼基本理论思考》,《中外法学》2016 年第 4 期。

⑤ 参见占善刚、施瑶:《论检察机关的诉讼实施权和角色定位——基于民事公益诉讼本质的思考》,《学习与实践》2020 年第 7 期。

讼保护的实体权益只得被解释为具体的私法上的权利范畴,甚至有学者指出2012年修正的《民事诉讼法》规定的环境民事公益诉讼制度最终沦为私益诉讼制度。^①

(二)《改革方案》规定的“自然资源国家所有权”为公法层面的权力

或许是2012年修正的《民事诉讼法》确立的环境民事公益诉讼发展之路困难重重,未能实现中央深化生态文明体制改革的初衷,于是,中央办公厅、国务院办公厅于2015年颁布《生态环境损害赔偿制度改革试点改革方案》(以下简称《试点方案》),构建与环境民事公益诉讼相互独立、平行存在的生态环境损害赔偿诉讼,试图使两种类型的环境民事诉讼制度共同为生态文明体制改革保驾护航。但《试点方案》对于保护的实体权利只字未提。理论界对此形成两种意见。^②一种意见是,与环境民事公益诉讼保护的实体权益并无二致,为抽象的“社会公共利益”;另一种意见是“自然资源国家所有权”。但是,如果第一种意见成立,那么顶层设计者于环境民事公益诉讼外提出的全新的制度创举就会沦为制度上的摆设。为避免两种环境民事诉讼程序相互角力的尴尬局面,《生态赔偿若干规定》第17条指出,人民法院受理因同一损害生态环境行为提起的生态环境损害赔偿诉讼案件和环境民事公益诉讼案件,应优先审理生态环境损害赔偿诉讼案件。这也从侧面印证了生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼乃两相独立的制度,因此,生态环境损害赔偿诉讼所保护的实体权利只能是“自然资源国家所有权”。

从宪法及民事实体法上的依据看,《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第9条第2款明确规定国家享有自然资源的所有权,《民法典》与《宪法》规定保持一致,于第247、249、250、251条进一步落实了具体制度,但我国的自然资源国家所有权具有极大的特殊性。一方面,自然资源国家所有权的客体具有特殊性,因为诸多自然资源的数量难以特定,甚至有无也难以确定,任何主体都无法现实支配。^③另一方面,享有自然资源国家所有权的主体具有特殊性。在国家通过行政机关以拥有的自然资源进行经营性活动时,国家作为民事主体处理民事权利,属于私经济行政;在国家通过行政机关管理自然资源,作为自然资源的管理者时,国家作为行政主体实行行政行为,此乃公权力行政。^④应当认识到,自然资源国家所有权在公法层面与私法层面应分别受不同部门法的调整。作为国有公物的自然资源国家所有权应当受行政法的调整,而作为经营资产的自然资源国家所有权应当受民事实体法的调整。^⑤因而,有必要明确何者归属于民事实体法调整的自然资源国家所有权,何者归属于行政法调整的自然资源国家所有权。

总而言之,我国自然资源国家所有权制度在理论上存在公法层面与私法层面的区分。在此前提下,将自然资源国家所有权作为提起生态环境损害赔偿诉讼的实体依据难免不足。尤其在生态环境常被视作国有公物的公法理论框架下,^⑥将其作为提起生态环境损害赔偿诉讼的实体依据在一定程度上存在“公法遁入私法”之嫌。更加令人深思的是,国家经营私法层面的国家财

① 参见徐祥民、宋福敏:《建立中国环境公益诉讼制度的理论准备》,《中国人口·资源与环境》2016年第7期。

② 理论上学说众多,如“国益诉讼说”“私益诉讼说”“公益诉讼说”“混合诉讼说”或者“特别民事诉讼说”,但维护的权利仅存两种:一种为国家利益即自然资源国家所有权,另一种为社会公共利益。参见彭中遥:《生态环境损害赔偿诉讼的性质认定与制度完善》,《内蒙古社会科学》(汉文版)2019年第1期。

③ 参见崔建远:《自然资源国家所有权的定位及完善》,《法学研究》2013年第4期。

④ 参见陈新民:《中国行政法学原理》,中国政法大学出版社2002年版,第17~18页。

⑤ 参见马俊驹:《借鉴大陆法系传统法律框架构建自然资源法律制度》,《法学研究》2013年第4期。

⑥ 参见肖泽晟:《公物的范围——兼论不宜由国务院国资委管理的财产》,《行政法学研究》2003年第3期。

产虽然不直接作用于社会公共利益,但是国家通过私法层面的经营行为充实了国有资产,为公共预算获取了更大的收益,从而能够更好地辅助国家完成公法层面的任务。^①就这一层面而言,国家经营私法层面的国家财产能够间接地作用于公共利益。因此,无论是管理公法层面的国有公物,还是经营私法层面的国家私物,国家对于自然资源所有权的处理,归根结底都是为完成行政上的任务,是以行政主体而非民事主体的身份适用法律规定。^②因此,自然资源国家所有权最终只可归属于公法层面的权力。^③

(三)小结

在《民法典》颁布之前,环境民事公益诉讼维护的“社会公共利益”从立法技术可理解为私法上的权利范畴;而生态环境损害赔偿诉讼则与之不同,其维护的“自然资源国家所有权”为公法上的权力范畴。易言之,环境民事公益诉讼以“社会公共利益”保留了民事实体权利的外观,生态环境损害赔偿诉讼则以“自然资源国家所有权”卸去了民事实体权利的外观,取而代之的是,将私法权利公法化、行政化,授予公权力机关特别的执法方式,以私法方式实现其公法上的目标。其结果是,2021年修正的《民事诉讼法》第58条维护的“社会公共利益”与《民法典》第1234条和第1235条确立的环境公益侵权责任格格不入。在实体法与程序法相互运作的界域内,若同一环境公益侵权行为分别遭受前述两种环境民事诉讼,则法官几乎无法将2021年修正的《民事诉讼法》第58条维护的“社会公共利益”与生态环境损害赔偿诉讼所维护的“自然资源国家所有权”联系起来,故同一环境公益侵权行为极易遭受重复起诉之风险。

四、环境民事公益诉讼运行困境之主体面成因

在程序法与实体法互动的视角下,原告主体的诉权来源始终无法脱离其享有的实体法上的请求权概念。无论从哪个层面来谈国家规定或法律规定的机关、组织的诉权来源,都不能摆脱实体权利享有者的转移。因“社会公共利益”和“自然资源国家所有权”的实体权利内容不一,权利享有之主体亦不相同,故2021年修正的《民事诉讼法》第58条罗列的原告主体的诉权来源与《改革方案》中的规定存在霄壤之别。

(一)2021年修正的《民事诉讼法》第58条的“法律规定的机关和有关组织”为民事主体

“社会公共利益”作为2021年修正的《民事诉讼法》第58条所保护的实体权利,是具体的私法上的生命、财产权利。为保护具体的私法上的生命、财产权利向人民法院提起诉讼并主张权利时,原则上只允许与该实体权利存在直接利害关系的人提出,否则,提起诉讼的当事人不适格,诉讼程序便难以为继。^④不过,在民事诉讼法上也存在例外情形,即实体权利义务归属主体与诉讼实施权者相分离的情形,通过法律确权或实体权利义务归属主体授权的方式赋予实体权利义务

^① 国家在市场经济条件下参与经营活动时,实际上成为民法观念上的民事主体,但将国家的行为精准地划分为民法行为或者公法行为是十分困难的,因为国家进行民事经营行为的最终目的是更有助于其公法层面管理者角色的扮演。参见[德]奥托·迈耶:《德国行政法》,刘飞译,商务印书馆2013年版,第122~128页。

^② 参见肖泽晟:《论国家所有权与行政权的关系》,《中国法学》2016年第6期。

^③ 参见巩固:《生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼关系探究——兼析〈民法典〉生态赔偿条款》,《法學论坛》2022年第1期。

^④ Vgl. BeckOK ZPO/Hübsch, 40. Ed. 1.3.2021, ZPO § 51 Rn. 2, 3.

归属主体以外的第三人诉讼实施权。^① 参照 2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条第 2 款的规定,“法律规定的机关和有关组织”可以归纳为 3 类主体,分别是“检察机关”“环保组织”和“环保机关”。这 3 类主体在环境民事公益诉讼中绝不是实体权利义务的 direct 利害关系人。在没有实体权利义务主体授权的前提下,“检察机关”“环保组织”“环保机关”能以原告资格提起环境民事公益诉讼,显然是基于 2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条的立法规定而获得诉讼实施权,故为法定的诉讼担当。或许有的学者认为 2015 年《检察机关提起公益诉讼试点工作实施办法》第 15 条的规定赋予检察机关“公益诉讼人”这一新的角色,从而否定检察机关乃法定的诉讼担当人。但从司法实践看,检察机关在环境民事公益诉讼中所享有的诉讼权利、实施的诉讼行为与传统民事诉讼中的普通原告并无不同,因此检察机关只得以诉讼担当的方式扮演民事诉讼中普通原告的角色。^② 或许还有学者依据 2015 年《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》第 288 条的规定严格区分公益诉讼与私益诉讼程序,认为公益诉讼的原告主体提起诉讼未能剥夺私益受损者的相应诉权,从而否认公益诉讼的原告担当了私益受损者的诉权。^③ 但是,制度设计者允许私益受损者单独提起侵权损害赔偿的理由是维护私益受损者的权利,因为公益诉讼原告所提的诉求可能并不符合其担当的所有私益受损者的意愿。^④ 从传统的民事诉讼理论看,仍须从最根本的民事实体权利义务之归属主体来判断当事人的诉讼主体地位,故公益诉讼的原告只能是基于法定的诉讼担当来获得诉讼实施权。^⑤

就一般诉讼法理而言,立法者通过法律规定赋予诉讼担当者诉讼实施权,部分是出于维护被担当人利益之考量,部分是基于维护诉讼担当者利益之考量。^⑥ 不论基于何种缘由,法定的诉讼担当人处分的实体权利绝不可逾越被担当人所享有的实体权利之边界。^⑦ 与此同时,法定的诉讼担当人所具有的诉讼法上之权限亦不可超脱被担当人所享有的程序权利之范围。^⑧ 这便意味着 2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条明列的诉讼担当人“法律规定的机关和有关组织”所享有的程序地位和程序权利应限于被担当人所享有的程序地位和程序权利。换言之,2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条规定的“法律规定的机关和有关组织”必须以私法层面的平等主体身份介入环境民事公益诉讼。

(二)《改革方案》规定的相关行政机关为公权力主体

根据《改革方案》及《生态赔偿若干规定》的相关规定,省级、市地级人民政府及其指定的相关部门、机构或者受国务院委托行使全民所有自然资源资产所有权的部门乃提起生态环境损害赔偿

① 松本博之=上野泰男『民事訴訟法』(弘文堂、2015 年)261 頁参照。

② 检察机关既无法以法律监督者身份,也无法以公诉人身份参与环境民事公益诉讼,否则将造成二审、再审程序的混乱。参见李浩:《论检察机关在民事公益诉讼中的地位》,《法学》2017 年第 11 期。

③ 参见最高人民法院修改后民事诉讼法贯彻实施工作领导小组:《最高人民法院民事诉讼法司法解释理解与适用》(下),人民法院出版社 2015 年版,第 765~767 页。

④ 参见白彦:《检察机关提起公益诉讼的现实困境与对策研究》,《法学杂志》2016 年第 3 期。

⑤ 参见李琳:《论环境民事公益诉讼之原告主体资格及顺位再调整》,《政法论坛》2020 年第 1 期。

⑥ 参见姜世明:《民事诉讼法》(上册),台湾地区新学林出版股份有限公司 2018 年版,第 179 页。

⑦ Vgl. BeckRS 2009, 28819(28819)。

⑧ 参见许士宦:《民事诉讼法——口述讲义》(上),台湾地区新学林出版股份有限公司 2017 年版,第 318~320 页。

偿诉讼的原告。这种规定是基于现行行政法制度对自然资源国家所有权的权力配置之考量。如表 1 所示,大多数自然资源国家所有权的代表人虽然被设定为国务院,但是实际上资源分配的权限皆由国务院通过相关法律规范委托给了县级以上人民政府和相关管理部门,由自然资源所在地的地方人民政府及其主管部门依法享有控制权。《改革方案》及《生态赔偿若干规定》如此设置原告主体,是立足于行政法制度上相关行政机关的公共管理权能的合理分配。生态环境损害赔偿诉讼原告主体的诉权来源于公法层面的行政授权,相关行政机关皆是作为自然资源国家所有权人国家的代表,基于其公共管理职能而以公法层面的优势地位介入生态环境损害赔偿诉讼。

表 1

法律与规范的财产类型	所有权人代表	相关规划审批机关	资源分配者
《中华人民共和国土地管理法》:国有土地	国务院	国务院	县级以上人民政府和土地管理部门
《中华人民共和国矿产资源法》:矿产资源	国务院	国务院	县级以上地质矿产主管部门
《中华人民共和国海域使用管理法》:海域	国务院	国务院	地方各级人民政府
《中华人民共和国森林法》:国有森林资源	国务院	国务院,各级人民政府	县级以上林业主管部门
《中华人民共和国水法》:水资源	未规定	国务院或其授权的部门,县级以上地方人民政府或其授权的部门,国务院发展计划主管部门	国务院,地方人民政府,水行政主管部门
《中华人民共和国草原法》:草原	国务院	国务院和地方人民政府	未规定

(三)小结

在《民法典》颁布之前,在 2012 年《民事诉讼法》第 55 条的框架内,环境民事公益诉讼的原告主体享有的诉权来源于法律规定的明确授权,属于法定的诉讼担当,作为担当人的检察机关、环保机关及环保组织的权利地位应当与被担当人相一致。在《改革方案》的背景下,生态环境损害赔偿诉讼的原告主体享有的诉权来源于国家的自然资源所有权,并基于公共治理之需要授权给相关行政机关,相关行政机关基于公共管理职能代表国家进入私法诉讼。两种环境民事公益诉讼的原告主体享有之诉权来源及诉讼地位均相去甚远,2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条确立的“法律规定的机关和有关组织”与《民法典》第 1234 条和第 1235 条确立的“国家规定的机关或者法律规定的组织”难以衔接。在实体法与程序法相互作用的界域内,因环境民事公益诉讼原告主体的诉权来源不一,故引发各原告主体间诉讼权利之差异,致使环境民事公益诉讼的原告主体提起诉讼的顺位发生矛盾。

五、《民法典》背景下环境民事公益诉讼之未来出路

《民法典》第 1234 条和第 1235 条创设环境公益侵权责任的主要目的有两点:其一,为惩罚“违反国家规定”的环境公益侵权行为,挽回因行政机关执法不力所丧失的属于国家所有的自然

资源;其二,为将国家政策性文件《改革方案》规定的生态环境损害赔偿诉讼并入属于法律范畴的 2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条规定的环境民事公益诉讼之中。然而,2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条规定的环境民事公益诉讼维护的实体法上之权利与《改革方案》及《民法典》第 1234 条和第 1235 条维护的自然资源国家所有权完全不同。并且,2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条规定的环境民事公益诉讼之提起主体享有的诉权来源与《改革方案》及《民法典》第 1234 条和第 1235 条的设定也难以衔接。如此一来,环境民事公益诉讼之运行面临困境。为了破解前述困境,统合 2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条关于环境民事诉讼之规定与《改革方案》之规定,笔者认为,必须对 2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条的规定进行调整。

(一)“污染环境”与“侵害众多消费者合法权益”应分而列之

一如前文所析,《民法典》对于环境公益侵权责任的规定具有浓厚的行政色彩,与《改革方案》借私法诉讼维护公法秩序之举措并无二致,然而 2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条之功能与前述二者截然不同。从立法技术上看,2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条所规定的两项损害社会公共利益的行为,即“污染环境”的行为与“侵害众多消费者合法权益”的行为是同一性质的行为。“侵害众多消费者合法权益”之行为虽然保护的主体众多,但是不存在抽象的民事权利和难以特定的民事主体。因而,在与“侵害众多消费者合法权益”的相互比对中,“污染环境”的行为只能是一般环境民事侵权行为而非环境公益侵权行为。简言之,2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条的例示规定未能彰显出环境民事公益诉讼乃是维护公法层面的公共秩序之内在要求。在《民法典》实施以后,为缓解第 1234 条和第 1235 条与 2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条关于环境民事公益诉讼保护对象的矛盾,笔者认为,2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条第 1 款例示规定的两种情形即“污染环境”与“侵害众多消费者合法权益”不可作为并列事项,二者应当分条而立。具体而言,2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条第 1 款可修改为“对污染环境损害环境公共利益的环境公益侵权行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼”,同时新增第 2 款“对侵害消费者合法权益损害众多消费者利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼”。只有如此,法官在审理环境民事公益诉讼案件时,才能高效地辨别 2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条第 1 款规定的“污染环境”侵害公共利益的行为与“侵害众多消费者合法权益”的行为。在程序法与实体法互动的界域内,《民法典》设立的环境公益侵权责任保护之对象方可与 2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条保护之对象吻合。

(二)调整环保组织提起环境民事公益诉讼之顺位

与 2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条关于环境民事公益诉讼保护对象的调整相匹配的是,对诉讼主体的权利来源也应进行调整。2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条规制的对象由对生命、财产权利的侵权行为变为“违反国家规定”的行为,故而调整的具体权利义务关系应由民事法律关系转变为行政法律关系,特定的原告主体应为接受国家授权并维护公法秩序的有关机关或组织。从表面看,检察机关基于《中华人民共和国检察院组织法》第 20 条第 4 项的规定履行其提起环境民事公益诉讼的公法职能以及环保机关基于相对应的行政法律、法规履行其维护生态环境的公法职能,尚且符合《民法典》第 1234 条和第 1235 条的内在要求,环保组织基于《中华人民共和国环境保护法》第 58 条的规定扮演公法层面的管理者角色实施公权力行为亦具有合法根据。但 2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条第 2 款规定将环保组织提起环境民事公益诉讼放置于优先顺位的安排有失妥当,以下将分别从理论层面和实践层面进行分析。

依照行政法上国家垄断公权力的一般法律原则,公权力通常不可由非行政机关的私人组织行使。^①立法者之所以将行政职能、行政事务委托非行政机关的社会组织办理,是出于以下两点考虑:^②其一,出于效益原则的考量。由于行政机关受编制、经费等的限制,依靠自身力量难以完成既定的预期目标或不可预料的临时任务,因此委托管理公共事务的私人主体代为完成。其二,出于专业性的考量。由于行政机关在实施行政行为时会处理部分技术性很强的事务,但行政机关缺乏相关技术人员,因此委托专业的私人主体代为完成,如委托审计或委托代征税收。立法授权环保组织作为提起环境公益诉讼的主体显然无法满足上述两点要求。一方面,环保组织虽然是以环境保护为宗旨,但是其设立之功能并非管理公共事务,大多未经工商登记,既无独立的经费来源,又无独立承担法律责任的能力;另一方面,与环保机关、检察机关相比,环保组织不具备更加专业的技能。在环境公益侵权行为的认定、侵权行为的证据调查与收集以及诉讼程序的推进等诸多方面,环保组织不仅没有突出的专业能力,而且远不如居于优势地位的检察机关和环保机关。2021年修正的《民事诉讼法》第58条第2款将环保组织与检察机关、环保机关共同纳入公法层面的管理者,且确立环保组织提起诉讼的优先顺位,而将检察机关放置于备选顺位,试图以备位检察机关之方式弥补环保组织各方面能力缺陷的作法,不仅有违国家垄断公权力的基本法理,而且难以凸显《民法典》第1234条维护公法秩序之内在要求。

从司法实践层面考察,环保组织作为私法主体,缺乏维系公益的内生动力。根据既有的环境民事公益诉讼案例,环保组织、检察机关以及环保机关提起环境民事公益诉讼并取得胜诉判决后,最终的赔偿款项将会充入国库,并由相关行政机关将款项用于恢复生态环境。^③在上述过程中,环保组织不但难以从胜诉判决中获利,而且还要承受额外的经济负担,这些都将极大地减损环保组织参与公益维护的热情。不仅如此,在与检察机关、环保机关的地位、权力对比中,环保组织往往“低人一等”,以至于在环境民事公益诉讼的立案、证据调查等程序环节中相形见绌。这会进一步挫伤环保组织提起公益诉讼的积极性。更让人难以接受的是,据实务部门反映,检察机关提起环境民事公益诉讼后,有的社会环保组织还要求由其本身起诉,并且要求检察机关向其移送证据,还要求被告支付高额律师费,导致环境民事公益诉讼的程序推进步履维艰。^④简言之,2021年修正的《民事诉讼法》第58条第2款将环保组织提起环境民事公益诉讼放置于优先顺位的安排并不利于开展环境民事公益诉讼、维护生态环境。

尽管有部分学者呼吁,要丰富公益诉讼的提起主体,动员社会各界力量积极参与到环境保护的活动中来,从而构建环境公共利益维护的多元治理体系,尤其要发挥环保组织的优势,监督公

① 参见王天华:《行政委托与公权力行使——我国行政委托理论与实践的反思》,《行政法学研究》2008年第4期。

② 参见姜明安:《行政法》,北京大学出版社2017年版,第193页。

③ 例如,在“大方绿塘煤矿有限责任公司环境污染责任纠纷案”中,人民法院判决赔偿人将生态修复费用转入贵州省指定账户,由贵州省毕节市生态环境局开展相关修复工作。参见贵州省毕节市中级人民法院(2020)黔05民初148号民事判决书。又如,在“德司达(南京)染料有限责任公司环境污染民事公益诉讼案”中,人民法院判决赔偿人将修复费用转入江苏省环境保护厅,由江苏省环保厅负责相关修复工作。人民法院仅要求被告支付江苏省环保联合会聘请律师的费用,对于环保联合会在诉讼进程中支付的其他费用并未提及。参见江苏省南京市中级人民法院(2016)苏01民初1203号民事判决书。

④ 参见胡卫列:《国家治理视野下的公益诉讼检察制度》,《国家检察官学院学报》2020年第2期。

权力机关行政不作为的情况,但是环保组织对于公权力机关的监督不应成为其取代公权力机关的理由,环保组织不可能像公权力机关那样履行职责。笔者认为,2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条第 2 款规定的环保组织优先于检察机关提起环境民事公益诉讼之顺位难谓合理,应作出调整,即提起环境民事公益诉讼的原告主体之顺位应依次为环保机关、检察机关、环保组织。

为弥补 2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条之“法律规定的机关和组织”与《民法典》第 1234 条之“国家规定的机关和法律规定的组织”难以兼容的缺陷,2021 年修正的《民事诉讼法》第 58 条将“污染环境”与“侵害众多消费者合法权益”进行分立的同时,还应调整环保组织提起环境民事公益诉讼之顺位。唯有如此,顶层设计者方可实现程序法与实体法之间协调对接,构建协调统一的环境民事公益诉讼制度;人民法院也才能厘清环境民事公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼所维护的实体权利,并完美统合环境公益侵权责任请求权之行使主体,从而有效破解环境民事公益诉讼之运行困境。各级政府、检察机关、环保机关等环境公益侵权责任请求权之行使主体才能贯彻落实顶层设计者创设《民法典》第 1234 条和第 1235 条之立法目的,更加合理、科学地完成其维护生态环境之公法任务。

Abstract: Under the trend of “greening” of China’s legal system, the development path of environmental civil public interest litigation has become the core issue of governing the ecological environment. On the one hand, the provisions of articles 1234 and 1235 of the Civil Code reflect the intention to integrate the environmental civil public interest litigation with the ecological and environmental damage compensation litigation established by the Reform Plan for Compensation of Ecological Environmental Damage. On the other hand, it implies that the environmental civil public interest litigation is the essence of environmental governance measures at the level of public law. This kind of legislative arrangement will not only lead to the risk of being sued twice for the same environmental public welfare tort, but also lead to the confusion of the subject of the right to claim for the same environmental public welfare tort. The main cause of the dilemma lies in that the provisions of Article 58 of the Civil Procedure Law amended in 2021 can’t correspond to “violation of state regulations” in the adjustment of environmental public welfare tort liability, and it is difficult to match with the public law function of the subject whose right to claim for environmental public interest tort liability comes from. In order to realize the good interaction between procedure law and substantive law, Article 58 of the Civil Procedure Law amended in 2021 should not treat “environmental pollution” and “infringing on the legitimate rights and interests of many consumers” side by side, and should adjust the order of environmental protection organizations filing environmental civil public interest litigation.

Key Words: environmental public welfare tort liability, environmental civil public interest litigation, ecological environment damage compensation litigation
