

推进公益诉讼立法和环境行政公益诉讼的建议

马勇 王敏娜

摘要：公益诉讼作为一种法律程序，旨在保护社会公共利益或国家利益，公益诉讼立法是推行并完善公益诉讼过程的重要手段。目前只有检察机关才有环境行政公益诉讼主体资格，会引发对政府履职过程中监管的缺失，环境行政公益诉讼引入社会组织参与能够弥补行政监管不足问题。同时，公益诉讼作为维护社会公共利益或国家利益的程序，应当加大社会力量的参与，而非成为某一主体的特定权利。

关键词：公益诉讼立法，环境行政公益诉讼，社会组织

马勇，王敏娜. 推进公益诉讼立法和环境行政公益诉讼的建议. 生物多样性保护与绿色发展. 第1卷，2024年6月，总第64期. ISSN2749-9065

公益诉讼立法是推行并完善公益诉讼过程的重要手段。公益诉讼作为一种法律程序，旨在保护社会公共利益或国家利益。公益诉讼分为民事公益诉讼和行政公益诉讼。环境行政公益诉讼作为公益诉讼的重要部分，承载着对行政机关履职监督的责任，对于实践过程中监管缺失的问题，可从当下推进公益诉讼立法及环境行政公益诉讼主体资格认定方向推动解决。

一、公益诉讼立法

首先，公益诉讼的立法名称应该是公益诉讼法，而不应该是只针对某一特定主体提出的一部法律，而且一旦要制定公益诉讼法，它应该涵盖整个公益诉讼的全生命周期。回顾中国当下建立的环境公益诉讼体制，社会组织包括检察机关可以提起环境公益诉讼；政府部门可以依托省、市政

府的授权，提起生态环境损害赔偿的诉讼；海洋环境监督管理部门，可以提起海洋生态环境损害赔偿的诉讼，而海洋生态环境损害赔偿这一诉讼具有排他性，社会组织无法参与。所以如果只是为支持单一特定主体，以排他的形式享有上述公益诉讼的参与权而制定一部公益诉讼立法，明显与现阶段公益诉讼的法律期待和实际运行有一定的差距，既解决不了问题，也是对立法资源的极大浪费。

二、社会组织参与环境行政公益诉讼的可能性

目前，社会组织提起行政公益诉讼远比提起民事公益诉讼重要的多。早在15年前，社会组织在贵州的清镇环保法庭对国土局提起的行政公益诉讼，是国内第一起以社会组织为原告的环境行政公益诉讼，受到了社会的广泛关注。由此说明社会组织提



起环境行政公益诉讼并不是空话，其真实存在。

另外回溯到公益诉讼源头，即公益诉讼程序存在的意义，可以从2005年松花江水污染事件提起的公益诉讼中体会了解。2005年松花江水污染事件发生后，汪劲老师及数位高校师生提起了以自然物作为诉讼主体的公益诉讼，极大的推进了环境公益诉讼的进展。当时提起公益诉讼的目的是解决因环境行政执法不力而造成的政府失灵的问题。正是因为社会组织的行动，进而推动了民事诉讼法的修改，因此产生了环境公益诉讼这项制度。

当下将检察机关纳入公益诉讼主体，对行政部门进行监督并不是检察院或者检察机关就此获得监督的权力。实际上，在没有行政公益诉讼制度之前，检察机关也完全有权力去监督行政部门，不是现在才可以，而且检察院或者检察机关完全可以行使诉前程序，即使在当时没有行政公益诉讼，但是在诉前发建议属于体制内的监督，也不存在问题。而历经数年，检察院或者检察机关没有运用诉前监督职能的原因，也是因为过去多年检察机关对环境行政部门的监督存在失灵的情况。因此，国家需要体制外的力量对行政部门形成有效监

督，而体制外的监督就是公众参与或来自社会的监督，以此推进依法行政。

三、社会组织参与环境行政公益诉讼的途径

关于社会组织参与环境行政公益诉讼操作的途径，中国生物多样性保护与绿色发展基金会（简称中国绿发会、绿会）两会建议工作组之前曾经提出两会建议，即在行政公益诉讼的法律设计中设置前置程序。根据目前的现实情况，检察机关可以提起行政公益诉讼，而且是唯一可以提起行政公益诉讼的主体，社会组织无此权限，至少现在没有空间。社会组织有意愿参与环境行政公益诉讼，但是现在法律对此没有规定，我们是否可以创设一个社会组织参与其中的前置程序？对此，中国绿发会两会建议工作组提出建议，社会组织在发现政府部门不作为或者乱作为、胡作为的相关线索或者有行政公益诉讼的一些想法之后，可以把线索作为信访件反映给检察机关，因此启动法律监督机制。而检察机关实行法律监督可以通过发建议，或提起公益诉讼的形式。

一般情况下，信访事项应当自受理之日起60日内办结，在60天之内检察机关是否启动监督，监督是否产生作用以及解决问题？如果检察机关自受理之日起60日内没有启动监



督工作，那就相当于法律出现真空，既没有人去监督，要求行政部门履职，也没有对行政部门履职的不当的行为提起行政诉讼，那就需要补位。那么此时社会组织是否可以作为原告去提起公益诉讼？中国绿发会两会建议工作组提出建议在行政公益诉讼的法律设计中设置前置程序，在具体的实践案例当中也已经做了很多的尝试。

四、实践案例

因青海某企业涉嫌违法采煤，破坏了三江源自然保护区的生态环境，中国绿发会同时把青海省国土资源厅列为共同的被告。因为青海省国土资源厅在这起案件发生的过程当中，从一开始的审批和中间的监管，到最后造成的损害都存在失职的行为，但是法院在案件初核时，就提出将国土部门从被告方中去除，否则驳回起诉。

很多年之前，社会组织针对康菲事件对国家海洋局提起了诉讼。北京市法院虽然想推动这方面工作，但是因为考虑法律没有规定，提出希望通过共同推动法律的立法工作把社会组织作为主体参与行政公益诉讼加

在法律中，解决行政公益诉讼主体身份的问题，但是至今也没有推行。

祁连山非法采煤事件发生的第一时间，中国绿发会就向甘肃检察院致函，希望启动行政公益诉讼，因为当时中央生态环保督查通报当中都已提出行政部门的不作为、乱作为的情况。

五、结语

现阶段，公益诉讼面临很多问题与困难，甚至出现一些障碍，但越是在困难的情况下，社会越应该积极探索、推动公益诉讼的行稳致远。在实践推动的过程中，通过多方讨论，去发现问题，推动或改善，无惧失败。有些议题往往在失败的实践案例中发现了问题，并得出解决方案，就如电影《第二十条》的放映，可能大家对故事情节有各种各样的解读，但是正当防卫条款运用过程中出现的问题被提出，引发了社会广泛关注。所以当下环境公益诉讼或者全面的公益诉讼氛围存在一些问题，要通过大家共同努力去推动改变，相信仍有较大的改进和完善空间。

