

民间环保组织在环境公益诉讼中的角色及作用

调研报告



中华环保联合会



自然资源保护协会

2014年1月

中华环保联合会

中华环保联合会成立于 2005 年 4 月 22 日，是经中华人民共和国国务院批准、民政部注册、环境保护部主管，由热心于环保事业的企事业单位、团体和个人自愿结成的联合性、全国性、非营利性的社团组织。其宗旨是围绕实施可持续发展战略、围绕实现国家环境保护目标，围绕维护公众环境权益，以“大中华、大环境、大联合”为理念，发挥政府与社会之间的桥梁和纽带作用，推动自愿节约型、环境友好型社会建设，推动中国及全人类环境事业的进步与发展。

欲了解更多信息，请访问中华环保联合会的网站：www.acef.com.cn

自然资源保护协会

自然资源保护协会（NRDC）是一家国际非营利环保机构，拥有逾 140 万会员及支持者。自 1970 年成立以来，NRDC 的环境律师、科学家及环保专家们一直在为保护自然资源、公众健康及环境而进行不懈努力。NRDC 在美国、加拿大、墨西哥、智利、哥斯达黎加、欧盟、印度、中国等国家及地区开展工作。

欲了解更多信息，请访问 NRDC 的网站：www.nrde.cn



中华环保联合会和 NRDC 衷心感谢以下各位专家度对本课题提供的指导和建议：

孙佑海、别涛、汪劲、杨海坤、杨素娟、胡静、赵鹏、黄西武、阎巍、刘湘、夏军

本课题研究过程中，各地环保组织或环保审判庭以参与现场调研（名单详见附件一）和填写调查问卷的方式，为研究提供了大力支持，在此表达诚挚的感谢。

报告执笔人

北京大学法学院副教授 王社坤

项目组成员

中华环保联合会：吕克勤、马勇、魏晓娟、李晴

自然资源保护协会：王彦、吴琪、张西雅、梅兰、柯秉文、周悦霖

目 录

一、项目简介	1
(一) 项目背景.....	1
(二) 报告结构.....	2
二、我国环境公益诉讼立法与实践概况	3
(一) 环境公益诉讼的立法概况.....	3
(二) 环境公益诉讼的实践概况.....	4
三、环保组织在环境公益诉讼中的作用和困难	7
(一) 我国环保组织的发展概况.....	7
(二) 环保组织在环境公益诉讼中的作用.....	8
(三) 环保组织参与环境公益诉讼的困难和问题.....	10
四、环保组织参与环境公益诉讼的美国经验	13
(一) 美国公民诉讼制度的主要内容.....	13
1. 原告资格.....	14
2. 诉权行使的限制.....	14
3. 公民诉讼的程序规则.....	15
(二) 美国公民诉讼的社会效果.....	16
1. 公民诉讼是对政府有限执法资源的重要补充.....	16
2. 公民诉讼有助于对违法者构成充分地震慑.....	17
3. 公民诉讼有助于维护社会稳定.....	17
(三) 对我国构建环境公益诉讼制度的启示.....	17
1. 准确定位环境公益诉讼的功能.....	17
2. 合理界定原告范围.....	18
五、结论与建议	19
(一) 环境公益诉讼是生态文明制度建设的重要内容.....	19
(二) 民间环保组织在环境公益诉讼中可以发挥重要作用.....	19
(三) 法律应当赋予更多的环保组织原告资格.....	20
(四) 完善环境公益诉讼的立法建议.....	20
1. 关于理解与适用《民事诉讼法》第 55 条的建议.....	21
2. 关于《环境保护法（修订案）》的立法建议.....	23
3. 关于《行政诉讼法（修正案）》确立公益诉讼制度的建议.....	24

六、附件	25
附件一：项目座谈安排.....	25
附件二：民间环保组织参与环境公益诉讼情况调查问卷.....	26
附件三：我国的地方性环境公益诉讼立法或规范性文件列表.....	28
附件四：环境公益诉讼案件列表.....	29
附件五：环保组织提起的环境公益诉讼案件列表.....	34

一、项目简介

（一）项目背景

自改革开放以来，我国的环保法治建设取得了显著成就，但是我国日趋严峻的环境问题对环境法治建设提出了更高的要求。目前，除存在环境立法不完善、环境执法不严格的问题外，如何进一步发挥司法手段在解决环境问题中的作用，已成为日益突出的问题。除了惩处破坏环境类犯罪、审理环境污染损害赔偿案件和依法支持行政主管部门行使管理职权等功能外，司法机关在环境公益诉讼方面依然大有可为。

随着公民生活水平和环保意识的提高，热心于环境保护的公民和社会组织越来越多。在这种背景下，法律必须为公民和社会组织参与环境保护提供制度通道，以引导有序的公众参与，化解社会矛盾，疏导不稳定因素，使建设和谐社会的目标在法制的框架下得以顺利实现。环境公益诉讼无疑就是这样一种制度通道。

实践中，自进入 21 世纪以来，我国的各级法院已经受理并审结了一些具有重大影响的环境公益诉讼案件，有力地促进了各地环境保护工作的开展，取得了很好的社会效果。同时，这些地方还及时总结实践经验制定了有关环境公益诉讼的规范性文件，为环境公益诉讼的制度构建提供了鲜活的素材。

作为对环境公益诉讼实践的回应，2012 年修订后的《民事诉讼法》第 55 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”，这样环境公益诉讼原告资格问题已经初步在立法上得到确认。

关于“机关”，目前认识较为一致。可以提起环境公益诉讼的机关包括环保行政机关和检察机关，两者作为环境公益诉讼的原告均有其理论依据和实践优势。但是，哪些“组织”可以提起环境公益诉讼，目前尚存争议。全国人大常委会第二次审议的《环境保护法修正案（草案）》将环境公益诉讼的原告限定为“中华环保联合会以及在省、自治区、直辖市设立的环保联合会”就引起了其他环保组织的质疑。第三次审议的《环境保护法（修订草案）》则将环境公益诉讼的原告限定为“依法在国务院民政部门登记，专门从事环境保护公益活动连续五年以上且信誉良好的全国性社会组织”。

为了解环保组织在环境公益诉讼中的作用，进一步明确“有关组织”的具体范围，为《民事诉讼法》司法解释和《环境保护法（修订草案）》关于环境公益诉讼的规定提供立法建议，中华环保联合会和自然资源保护协会（NRDC）联合成立了课题组，从2013年7月至8月先后在贵阳、无锡和北京召开了座谈会，邀请了西南、华东、华北地区的环保组织代表（见附件一），就环保组织参与环境公益诉讼的现状和困难进行了深入探讨。同时，课题组还向全国各地的环保组织发放并收回了44份调查问卷¹（问卷见附件二），就环保组织参与环境公益诉讼的现状与问题进行了调查。在上述座谈和调查的基础上，课题组撰写了本研究报告。

（二）报告结构

本报告由四部分内容组成：

第一部分是环境公益诉讼立法与实践概况。本部分首先从中央和地方两个层面对我国现有的涉及环境公益诉讼的立法和规范性文件进行了梳理；然后结合我国的司法实践对环境公益诉讼的实践进行了归纳总结。

第二部分是环保组织参与环境公益诉讼实践的现状与问题。本部分首先简要介绍了我国环保组织的发展概况及其存在的问题；然后结合座谈和问卷调查情况梳理、分析了环保组织参与环境公益诉讼的现状和作用；最后分析了环保组织在参与环境公益诉讼过程中遇到的障碍和困难。

第三部分是美国环保组织参与环境公益诉讼的实践经验及其启示。本部分首先简要介绍了美国环境公益诉讼的相关立法和司法实践概况；然后在总结美国环保组织参与环境公益诉讼的实践经验的基础上，分析了美国环境公益诉讼的经验对我国的启示。

第四部分是对我国环境公益诉讼的立法建议。本部分分别针对《民事诉讼法》第55条的公益诉讼条款的理解与适用、《环境保护法（修订草案）》有关环境公益诉讼条款的设计、《行政诉讼法（修正案）》有关行政公益诉讼条款的设计，提出了相应的立法建议。

¹ 结合中华环保联合会于2008年所作的环保NGO基本情况调查、《中国发展简报》（2013年版）中的《中国公益组织名录》以及中华环保联合会2012年环保NGO年会上了解到的情况，课题组对能联系到、且工作中可能涉及到环境权益的环保组织发放并回收了44份调查问卷。问卷调查对象分布状况如下：从登记类型看，在民政部门登记的有34家，占77%；在工商部门和其他部门登记的各有3家，各占7%；尚未登记的有4家，占9%。从活动区域看，华北地区的有17家，占39%；华东地区的有10家，占23%；西南地区的有8家，占18%；东北和华中地区各有3家，各占7%。从工作人员数量看，6-10人的有18家，占41%；5人以下和10-20人的各有11家，各占25%；20人以上的有4家，占9%。从经费预算看，每年预算10-50万的有16家，占36%；50-100万的有13家，占30%；100万以上的有11家，占25%；1-10万的有3家，占2%。

二、我国环境公益诉讼立法与实践概况

环境公益诉讼一般是指社会成员，包括公民、社会组织依据法律的特别规定，在环境受到或可能受到污染和破坏的情形下，为维护环境公共利益不受损害，针对有关民事主体或行政机关而向法院提起诉讼的制度。

从形式上看，根据原被告身份的不同，环境公益诉讼可以分为环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼。前者以污染或破坏环境的企业为被告，通过民事诉讼请求加害人停止对环境的侵害或将环境质量恢复至未受损害之前的状态；后者以环保行政机关为被告，通过行政诉讼请求撤销涉诉的行政决定或要求行政机关履行法定职责。

由于环境公益诉讼突破了传统诉讼法律在原告资格方面所确立的“直接利害关系”规则，因此提起环境公益诉讼一般需要法律上明确的授权或特别规定。

（一）环境公益诉讼的立法概况

在国家层面，目前对环境公益诉讼做出规定的立法只有《民事诉讼法》和《海洋环境保护法》。

2012年修改后的《民事诉讼法》第55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。”这是立法者对过去近二十年公益诉讼实践的正式回应，也为公益诉讼提供了明确的法律依据。

但是，基于长期以来的惯性思维，立法者又担心过多的公益诉讼会对现有的公共事务治理格局产生较大冲击。因此，其将原告范围限定为“法律规定的机关和有关组织”，这就将确定环境公益诉讼原告资格的任务转移给了环境保护立法和消费者权益保护立法等涉及公共利益保护的实体法。消费者权益保护立法率先完成了此项任务。2013年10月，全国人大常委会修改后的《消费者权益保

护法》第 47 条明确规定：对侵害众多消费者合法权益的行为，中国消费者协会以及在省、自治区、直辖市设立的消费者协会，可以向人民法院提起诉讼。

目前，对可以提起环境公益诉讼的“机关和有关组织”进行规定的，只有 1999 年修改的《海洋环境保护法》第 90 条第 2 款。其规定“对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区，给国家造成重大损失的，由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求。”

此外，2010 年 6 月 29 日最高人民法院发布的《关于为加快经济发展方式转变提供司法保障和服务的若干意见》中明确表示人民法院要“依法受理环境保护行政部门代表国家提起的环境污染损害赔偿纠纷案件，严厉打击一切破坏环境的行为”。

与中央立法的谨慎相比，地方立法在环境公益诉讼领域相对更为活跃一些。在民法修正案颁布之前，无锡、贵阳、昆明、海南、重庆等省市已经在地方性法规或者法院发布的规范性文件中对环境公益诉讼问题做出了探索性规定。（见附件三）这些地方立法实践，推动了环境公益诉讼实践的发展，也为中央立法积累了经验教训。

2011 年我国启动了《环境保护法》的修改程序。作为对《民事诉讼法》的回应，2013 年 8 月公布的《环境保护法修正案（草案）》第 48 条规定“对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，中华环保联合会以及在省、自治区、直辖市设立的环保联合会可以向人民法院提起诉讼”。由于对环境公益诉讼原告范围限定的过窄，此条引起了极大的争议。

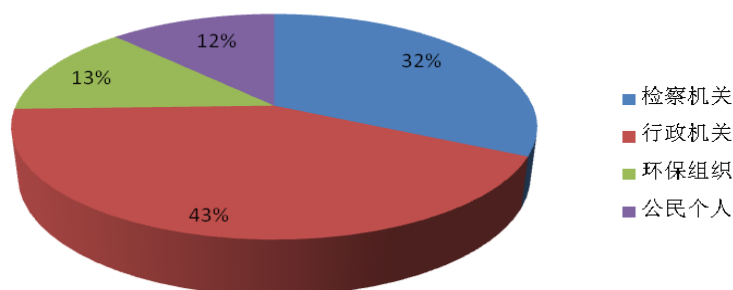
2013 年 10 月第三次审议的《环境保护法（修订草案）》则将可以起诉的组织限定为“依法在国务院民政部门登记，专门从事环境保护公益活动连续五年以上且信誉良好的全国性社会组织”。从立法技术层面看，相对于二审稿有所进步。但是从可能具有原告资格的主体范围看，比二审稿的范围更小，设置的门槛依然太高，无法完全实现环境公益诉讼所欲实现的参与式治理的制度理念。

（二）环境公益诉讼的实践概况

在《民法》修改之前，我国各地法院探索式地受理了一些环境公益诉讼案件，取得了较好的社会效果。据不完全统计，截止 2012 年底我国各级法院共受理了环境公益诉讼案件 53 件。（见附件四）

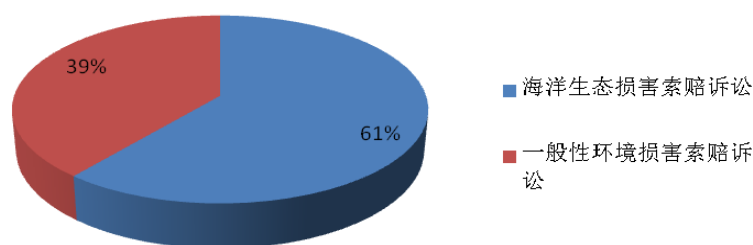
从原告分布看，检察机关提起了 17 起环境公益诉讼，行政机关提起了 22 起环境公益诉讼，环保组织提起了 6 起环境公益诉讼，公民个人提起了 6 起环境公益诉讼，行政机关与环保组织共同提起了 1 起环境公益诉讼，环保组织与个人共同提起了 1 起环境公益诉讼。

环境公益诉讼原告分布



在行政机关参与的 23 起环境公益诉讼中，有 14 起是依据《海洋环境保护法》第 90 条提起的海洋生态损害赔偿诉讼，其余 9 起也都是参照《海洋环境保护法》第 90 条提起的环境损害赔偿诉讼。这也再次证明，作为一类特殊的诉讼，立法的明确授权对环境公益诉讼实践的巨大促进作用。

行政机关提起的环境公益诉讼类型分布



从被告看，起诉行政机关环境公益诉讼有 7 起，起诉环境污染者或生态破坏者的环境公益诉讼有 46 起。

从诉讼请求看，针对行政机关的环境公益诉讼的诉讼请求主要是撤销许可和履行职责两类；针对环境污染或破坏者的环境公益诉讼的诉讼请求包括停止侵害或者消除危险、赔偿环境损失、停止侵害加赔偿环境损失三类。

从审理结果看，检察机关和行政机关作为原告提起的环境公益诉讼，基本全部胜诉；环保组织作为原告提起的环境公益诉讼，除一起正在审理外，3 起胜诉，1 起撤诉，3 起调解结案；公民个人作为原告提起的环境公益诉讼 1 起胜诉，其余均败诉，其中 3 起裁定不予受理、2 起裁定驳回起诉或判决驳回诉讼请求。

由于我国《行政诉讼法》要求原告需是认为具体行政行为侵犯其合法权益的人，因此实践中以行政机关为被告的环境公益诉讼，除一起环境信息公开的行政诉讼胜诉外，其余均败诉，且败诉理由主要是原告不适格。与之形成鲜明对比的是，以环境污染者为被告的 46 起环境公益诉讼几乎全部胜诉。

值得注意的是，自 2013 年 1 月 1 日《民事诉讼法》修正案生效以来，原本预计的短期内环境公益诉讼会“井喷”的现象并未出现，取而代之的是几乎没有新的环境公益诉讼案件。一方面，环保组织对环境公益诉讼还带有畏惧心理，只有以环保联合会为代表的极少数环保组织在进行着环境公益诉讼的尝试。另一方面，法院系统整体上对环境公益诉讼持有异常谨慎的态度（或者说是保守的态度），不愿意受理环境公益诉讼。例如，2013 年环保联合会提起了 7 起诉讼：中华环保联合会诉潍坊乐港食品股份有限公司水污染侵权案；中华环保联合会诉山西省原平市住房保障和城乡建设管理局环境侵权案；中华环保联合会诉重庆市双庆硫酸钡有限公司水污染侵权案；中华环保联合会诉灵宝金源矿业有限公司水污染侵权案；中华环保联合会诉海南天工生物工程有限公司水污染侵权案；中华环保联合会诉海南罗牛山种猪育种有限公司水污染侵权案；中华环保联合会诉国家海洋局环境行政违法案。但是，没有一起环境公益诉讼案件被法院受理。即使是在一些已经设立了环保法庭准备大力推进环境公益诉讼的地方，也是如此。究其原因，是民事诉讼法关于原告资格的规定过于原则，且采取了指引性的规定。如此一来，在其他实体性法律未对公益诉讼原告作出规定之前，法院为了避免不必要的麻烦，往往会以没有法律规定为由选择不受理公益诉讼案件。

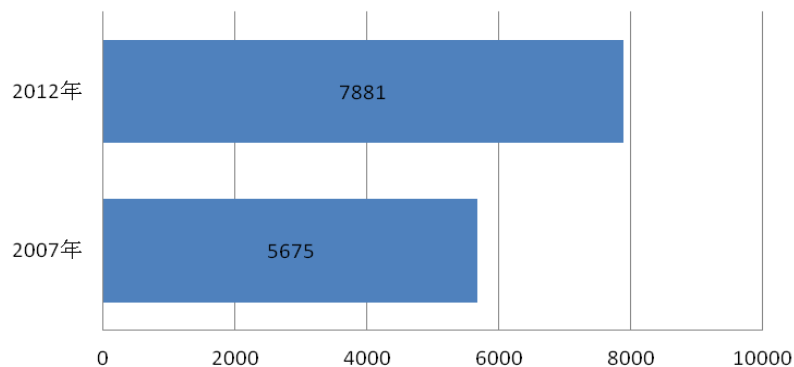
三、环保组织在环境公益诉讼中的作用和困难

（一）我国环保组织的发展概况

中国民间环保组织主要分为 4 种类型：一是由政府部门发起成立的民间环保组织，如“国”字头的中国环境科学学会、中华环保联合会、中华环保基金会，地方上的辽宁省环保志愿者联合会等；二是由民间自发组建的民间环保组织，如盘锦市黑嘴鸥保护协会、“自然之友”、“地球村”、环保志愿者群体、网络通联型组织、以非营利方式从事环保活动的其他民间机构等；三是学生环保社团及其联合体，包括学校内部的环保社团、多个学校环保社团联合体等；四是国际民间环保组织驻中国的机构，如世界自然基金会等。²

根据民政部发布的《2007 年度社会组织统计数据》³，全国共有生态环境类社会团体 5330 个、民办非企业单位 345 个，民间环保组织总计 5675 个。根据民政部发布的《2012 年社会服务发展统计公报》，截至 2012 年底，全国生态环境类社会团体有 6816 个，生态环境类民办非企业单位 1065 个，民间环保组织共计 7881 个。可见，随着环境意识的提高，民间环保组织的数量在过去五年间有了大幅增长，从 2007 年到 2012 年增长了 38.8%。

生态环境类民间组织数量

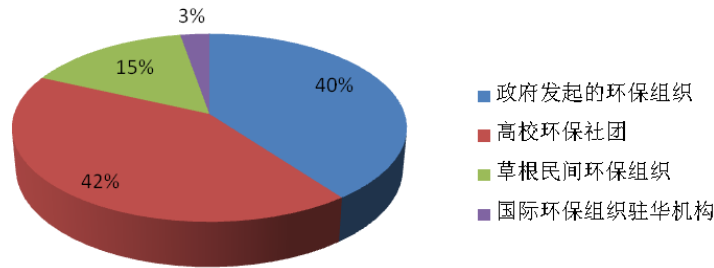


² 中华环保联合会：《中国环保民间组织发展状况报告》载《环境保护》2006 年第 10 期。

³ 在民政部的民间组织统计数据中，从 2007 年开始才开始单独统计生态环境类的民间组织。

根据中华环保联合会的调查⁴，我国的民间环保组织由政府发起设立的环保组织和高校环保社团居多，均在 40%左右；草根的民间环保组织较少，仅占 15%。

民间环保组织类型分布



我国环保组织的发展主要面临着登记注册难和资金短缺两方面的困难。

根据我国现行《社会团体登记管理条例》要求成立社会团体应当有相应的业务主管单位，而草根环保组织和国外环保组织很难找到主管单位。因此，我国民间环保组织在各级民政部门正式注册登记为社会团体的比例较低；大部分民间环保组织只能登记为民办非企业单位或者进行工商登记注册；高校的环保社团则是在高校团委登记，仍有不少民间环保组织未办理任何注册登记手续。

费用问题是困扰我国民间环保组织生存和发展的主要制约因素之一。据中华环保联合会调查⁵，我国 76.1%的民间环保组织没有固定经费来源，有 22.5%的民间环保组织基本没有筹到经费，81.5%筹集的经费在 5 万元以下。由于经费不足，超过 60%的民间环保组织没有自己的办公场所；96%的全职人员薪酬在当地属中等以下水平，其中 43.9%的全职人员基本没有薪酬；有 72.5%的民间环保组织没有能力为其职员提供失业、养老、医疗等福利保障。

此外，由于对政府部门相关环境信息了解不够或不及时、对政策制定的背景不清、没有介入前期工作的机制和渠道，导致大多数公众和民间环保组织参与制定环境政策十分困难，一些部门和企业出于自身利益考虑，对民间环保组织实施社会监督心存疑虑，对此持消极态度。

（二）环保组织在环境公益诉讼中的作用

从已有的环境公益诉讼实践看，我国环保组织以原告（含共同原告）身份提起的环境公益诉讼有 8 起，占到了所有环境公益诉讼案件的 15%。而以原告身份提起过环境公益诉讼的民间环保组织

⁴ 中华环保联合会：《中国环保 NGO 蓝皮书》，2008。

⁵ 中华环保联合会：《中国环保民间组织发展状况报告》，载《环境保护》2006 年第 10 期。

只有 4 家，占 2012 年民间环保组织总数的万分之五；除了这 4 家环保组织外，其他环保组织参与环境公益诉讼的方式主要是提供案件线索、协助现场调查取证、提供技术援助等诉讼准备事务。

环保组织在环境公益诉讼中的作用可以归纳为三个方面：

第一，作为原告直接提起环境公益诉讼，促进环保法律的实施。

目前，由环保组织提起的环境公益诉讼共有 8 起（见附件五），有 4 家环保组织作为原告成功地提起过环境公益诉讼。除一起案件正在审理外，其他案件无论是调解结案还是判决结案，均以原告诉讼目的实现而告终。通过提起环境公益诉讼，民间环保组织通过司法权的介入监督和推动了环保法律的实施，弥补了行政机关环保执法能力的不足，更好地维护了公民的生命、健康、财产及良好生活环境等合法权益。

例如，2010 年中华环保联合会和贵阳市公众环境教育中心诉贵阳市乌当区定扒造纸厂污染环境公益诉讼案胜诉后，在当地引起了很大的反响。同一区域的其他造纸企业及其他排污企业，纷纷进行了技术改造，加强了环保设施的建设和运行，有力地促进了当地环保法律的实施。以此案件为契机，乌当环保局制定了《环境污染举报奖励制度(试行)》，取得了较好的执法效果。

第二，为其他主体提起环境公益诉讼提供支持。

支持方式既有较为规范的支持起诉，也有非规范的证据、信息、技术、资金等支持。

根据《民事诉讼法》第十五条的规定，机关、社会团体、企业事业单位对损害国家、集体或者个人民事权益的行为，可以支持受损害的单位或者个人向人民法院起诉。据此，以中国政法大学污染受害者法律帮助与服务中心为代表的环保组织在很多环境污染侵权案件中作为支持起诉人参与了环境案件的审理。但是，实践中环保组织作为环境公益诉讼的支持起诉人的案例很少出现。

实践中，环保组织对环境公益诉讼的支持大多数均为提供证据、信息、技术方面的支持。例如，绿色江河作为专注于野生动物保护的环保组织，在野生动物破坏案件的信息情况、取证方面有专业优势。目前也准备为愿意提起环境公益诉讼的主体提供这方面的支持。

第三，监督环境公益诉讼判决的执行。

环境公益诉讼案件判决难，执行更难，这主要体现在执行周期长、监督难度大。尤其是停止侵害或生态修复方面的判决，执行周期长、专业性强，法院缺乏监督这类判决执行的必要人力和技术保障。对此，环保组织恰恰可以弥补法院的不足，通过随机的、长期的实地监督，保障环境公益诉讼判决得到了切实执行。

例如，在中华环保联合会、贵阳公众环境教育中心诉贵州好一多乳业股份有限公司环境污染案中，在清镇市环境保护法庭的协调下，原告贵阳公众环境教育中心与中华环保联合会和被告贵州好一多公司签订了《第三方监督协议》，详细约定了两家环保组织监督判决执行的方式和程序，切实保障了判决的执行。

（三）环保组织参与环境公益诉讼的困难和问题

环保组织在参与环境公益诉讼中的困难和问题可以概括为以下几个方面：

第一，环保组织登记难。

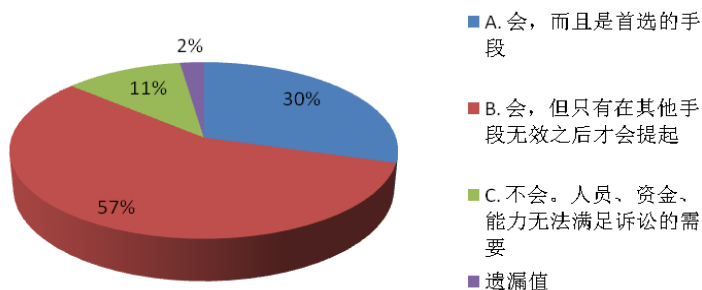
根据《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》，我国对民间组织实行的是双重管理体制，即民政部门负责民间组织的设立和登记，行业主管部门负责民间组织的活动管理。因此，民间组织想要获得法律承认合法身法，必须在民政部门进行登记，但是作为前提条件必须经过业务主管部门的批准。现实的问题是，环保组织具有公益性和非营利性，很少有单位愿意担任其业务主管部门并承担责任；同时，民政登记过程中一些不合理的条件也进一步限制了其登记，如《社会团体登记管理条例》中规定“全国性的团体有 10 万元以上活动资金；地方性团体有 3 万元以上活动资金；社会团体有 50 个以上的个人会员或者 30 个以上的单位会员；个人会员、单位会员混合组成的，会员总数不得少于 50 个”，这一条件对以公益性和非营利性的民间环保组织显得较为苛刻；此外，民政部门认为“如果在同一行政区域内已有业务范围相同或者相似的社会团体，没有必要成立的，”不予批准筹备，这一自由裁量权过大的规定也导致了环保组织登记困难。

基于以上原因，大多环保组织都难以在民政部门登记，而是在工商管理局以企业法人的身份注册，较典型的如北京的“地球村”，这不仅与环保组织的非营利性和公益性极不适应，而且公司纳税人身份使得原本就无直接收入来源的环保组织维持经营更困难。

第二，环保组织提起环境公益诉讼的主观意愿普遍不高。

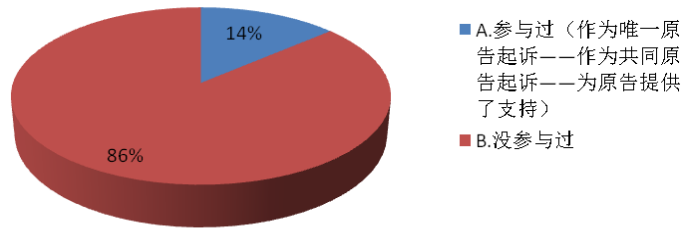
课题组的问卷调查显示，环保组织对参与环境公益诉讼的态度相当谨慎。只有 30% 被调查的环保组织表示环境公益诉讼将是本组织的首要维权手段；而 57% 的环保组织则比较谨慎，表示不会轻易提起环境公益诉讼；更有 11% 的环保组织明确表达了对环境公益诉讼的否定态度。

环保组织提起环境公益诉讼的意愿



与较低的诉讼意愿相匹配，也仅有 14% 的环保组织有过参与环境公益诉讼的经历。

环保组织的环境公益诉讼经历



从环境公益诉讼的整体实践看，已经受理的 53 起环境公益诉讼案件中，有超过 40% 的环境公益诉讼是由行政机关提起的（其中绝大部分是海洋油污损害赔偿诉讼），有近三分之一是由检察院提起的，而由环保组织提起的仅占 13%。

造成这种状况的主要原因就是，环境公益诉讼对环保组织来说太难了，要求太高，尤其是立案难。贵阳、无锡两地因为设有环保法庭，且有地方性法规或法院的规范性文件对环境公益诉讼进行了规定，环保组织提起环境公益诉讼立法相对容易。但是其他地方，即使设有环保法庭，环保组织想要提起环境公益诉讼也非常困难，这在自然之友和重庆市绿色志愿者联合会诉陆良和平科技有限公司一案中表现的尤为明显。

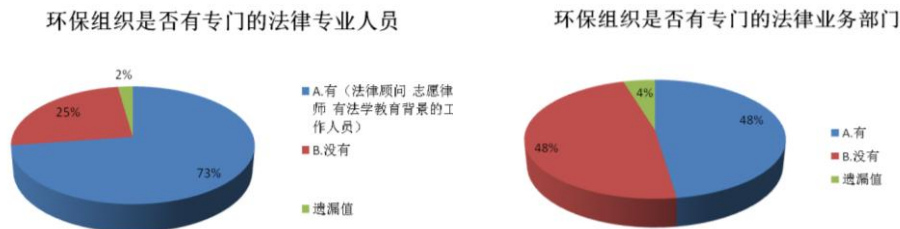
立案难除了法院的主观认识因素之外，更多的是因为立法对环境公益诉讼原告资格问题没有规定或规定不明确。

第三，环保组织诉讼能力总体上较低。

诉讼能力主要取决于法律专业知识的掌握程度与资金的保障程度。

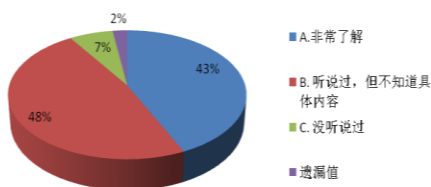
法律专业知识的掌握程度取决于环保组织工作人员的法律业务能力，从座谈和问卷调查了解的情况看，除了个别环保组织外，绝大部分环保组织的诉讼能力都比较低。

调查表明，尽管 73% 被调查的环保组织都有法律专业人员，但是其大部分都是志愿者，而非从事环境法律服务的专职工作人员，投入到环境公益诉讼中的时间和精力难以保证。而且，调查还显示有 48% 的环保组织没有专门的法律业务部门。

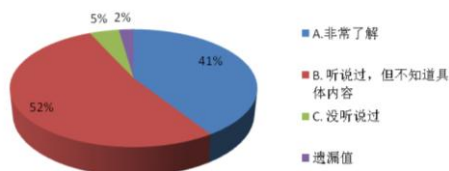


环保组织对有关环境公益诉讼的立法了解不够，也可以作为环保组织法律业务能力不足的佐证。调查显示接近 60% 的环保组织对民诉法和环保法修正案草案中的环境公益诉讼条款并不了解。

对民法公益诉讼条款的了解程度

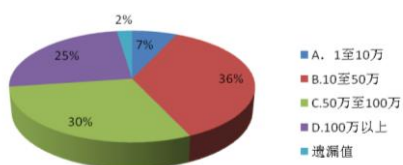


对环保法修正案有关环境公益诉讼条款的了解程度

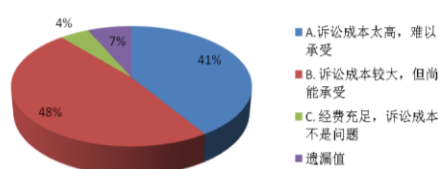


诉讼是成本昂贵的活动, 需要足够的财力支持。而调查显示, 接近一半的环保组织年度经费预算不足 50 万元, 大部分环保组织的年度预算都在 100 万元以下。环境公益诉讼成本动辄十数万元, 对大部分环保组织来说过于奢侈。调查显示, 只有 4% 的环保组织认为环境公益诉讼成本不是问题, 而 41% 的环保组织认为环境公益诉讼成本超过了自身的资金承受范围, 还有 48% 的环保组织认为环境公益诉讼成本勉强尚能承受。

环保组织年度经费预算

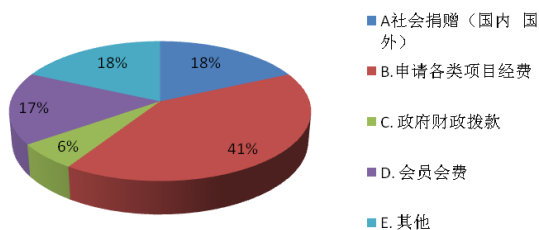


对环境公益诉讼成本的评估



从经费来源看, 环保组织的经费来源并不稳定。课题组的调查显示, 以相对稳定的财政拨款和会费作为主要经费来源的环保组织仅占 23%。将近一半的环保组织以申请项目经费作为主要经费来源, 还有 18% 依赖于社会捐赠。无论是社会捐赠还是项目经费, 都不是常规性的, 随后会有波动, 与从事环境公益诉讼所要求的持续、稳定的经费保障能力尚有差距。

环保组织经费来源



座谈中, 以邯郸市绿色环保联合会为代表的环保组织也表达了对诉讼会陷入马拉松以及由此而引发的巨大财务需求的担忧。

第三, 环境公益诉讼中组织与机关的诉权关系尚不明确。

尽管民法已经明确“法律规定的机关和有关组织”可以提起环境公益诉讼, 但是两类原告的诉权是何种关系、两者之间是否存在顺位关系等问题, 依然尚未明确, 理论和实务中也未形成一致意见。

四、环保组织参与环境公益诉讼的美国经验

我国所谓的环境公益诉讼，在美国被称为公民诉讼。公民诉讼赋予公民对违法排污者的排污行为以及未履行法定义务的联邦、州与地方环保局提起诉讼的权利，使公民可以借助法院对违法排污者以及环境监管者实行有效的监督，以达到控制污染、加强执法、改善环境的目的。

美国环境公民诉讼制度产生于 20 世纪 70 年代。其产生背景是 20 世纪 60 年代声势浩大、席卷全国、历时久远的反对污染的环境运动。在环境运动中，除了大规模持续不断的请愿、游行、示威、抗议外，公众也强烈要求在法律上扩大环境诉讼起诉资格。在这种压力之下，1970 年修订的《清洁空气法》以及此后陆续制定的多项重要环境保护法律都包含了公民诉讼条款。

归纳美国环境保护领域公民诉讼制度的主要内容，总结其经验教训，对于我国构建环境公益诉讼而言具有重要借鉴意义。

（一）美国公民诉讼制度的主要内容

在美国联邦层面的 19 部环境法律中，除了《联邦杀虫剂、杀真菌剂和灭鼠剂法》、《国家环境政策法》和《海洋哺乳动物法》3 部法律外，其余的法律均规定了公民诉讼条款。公民诉讼条款一般是这样规定的：任何人（公民）有权代表自己对任何人（包括美国政府及其部门）提起一项民事诉讼，以实施环境法律以及依据该法颁布的行政规章、许可证以及行政命令等特定法律要求。

美国联邦环境法律中关于公民诉讼的规定非常详细，程序非常明确，归纳起来大体包括以下三方面的内容。

1. 原告资格

美国的公民诉讼条款一般规定：任何人（any person）或任何公民（any citizen）可以以自己的名义提起一项民事诉讼。

从外在表现形式看，“任何人”或“任何公民”包括个人、信托基金机构、商号、合股公司、公司、法人（包括政府法人）、合伙、社团、州政府、市、镇等市政当局、州委员会、州政府机构、任何州际法律实体（包括所有的部门和机构）和美国联邦政府的任何机构。

1970年《清洁空气法》最先纳入公民诉讼条款时，对原告与诉讼标的之间的利益关联并未做出任何规定。但两年后，《清洁水法》修正案中的公民诉讼条款则将“公民”定义为其利益被影响或可能被影响者。

此后，通过一系列有关公民诉讼的判例，美国联邦最高法院逐渐确立了判定原告是否适格的“三步法则”，即适格的原告必须满足三个条件：实际损害、因果关系和可补偿性。首先，原告应当受有具体的、特别的、区别于一般民众的“实际损害”。其次，这种损害必须可以“合理地归因于”被告的行为，即原告所主张的违法行为和所受损害之间必须存在一定的因果关系。第三，这一损害可以为法院的有利判决所救济。

在确立和适用上述“三步法则”的过程中，法院对“实际损害”的类型采取了宽容态度，明确承认对审美利益的损害等非传统类型的损害亦可作为诉讼救济的对象。但原告在证明实际损害时，必须证明其与被损害的环境或自然资源之间有着“合理的关联”，并要求这种关联是具体的而非抽象的。原告要想证明这种关联性，常常需要证明其团体的成员居住在环境受损害的地区附近或在该地区进行娱乐或科研活动，仅仅主张抽象的环境理念并不能构成原告适格。

2. 诉权行使的限制

（1）诉讼范围的限制

首先，公民诉讼只能针对法定的违法行为提出。如果某一个联邦环境法律中没有公民诉讼条款的规定，那么就不存在依据该联邦环境法而提出公民诉讼的情形。

其次，环境公民诉讼的可诉范围具有法定性，各单行联邦环境法律的公民诉讼条款一般都规定了明确的可诉范围，包括两类：其一是违反授权该公民诉讼条款的联邦环境法律的特定法律条款或内容的行为。其二是执行联邦环境法律的联邦环保局等行政机关的不作为违法行为。

（2）起诉前告知的义务

公民在提起环境公益诉讼之前必须通知有可能成为被告的对象，并且经过特定期间之后才能向

法院正式起诉。

通知包括两类：其一，对于违反联邦环境法律特定法律条款或内容的行为，如果有提起公民诉讼之意图，应该在起诉前将被控违法行为以及起诉意图向特定对象发出通知，在通知发出之日起特定期间内，不得起诉。其二，对于执法者的不作为违法行为，如果有起诉意图，在将该被控违法行为和起诉意图通知给执法者之日起特定期间内，不得提起公民诉讼。

关于通知的期限，公民诉讼条款一般规定为 60 天。但也有一些不同规定，如《资源保护和再生法》规定，针对那些对公众健康或环境带来危险的任何固体或危险废弃物的管理、储藏、处理、运输或清除提供帮助的行为，起诉前通知期限为 90 天。

但是并非所有的环境公益诉讼都必须等到特定期间过后后才能正式提起。关于毒性污染物和紧急事件的立法往往都有例外的规定，规定当这些情形发生时不需要经过通知程序就可以启动诉讼，以争取时间。

通知是提起公民诉讼的必经程序。如果原告起诉前未履行通知义务，则即使提起公民诉讼，法院也会拒绝对其进行司法审查。

（3）政府已采取应对措施情况下的诉讼限制

公民诉讼条款一般规定，对于起诉通知中的违法行为，如果执法者采取勤勉的实施法律之措施，则不得提起公民诉讼。勤勉的执法具体包括两种情形：

第一，当环境保护局或州政府已经开始并且积极诉诸联邦法院或州法院采取民事、刑事措施以要求污染者遵行法律要求时，不得提出公民诉讼。

第二，当行政机构已经采取了相应的民事或行政处罚措施,也可以阻止环境公民诉讼的提起。

3. 公民诉讼的程序规则

（1）诉讼费及诉讼成本

为鼓励公众参与公民诉讼，减少诉讼负担，美国的《有毒物质控制法》、《濒危物种法》等 16 项环境保护法律中都授权法院“在其认为适当时”向当事人判发律师费用。这种“认为适当时”标准对以私人污染者为对象和以政府部门为对象的诉讼都适用。

除了律师费用外，法院还可以酌定专家鉴定费。1986 年通过的《超级基金修正与再授权法》明文规定最高可提供公民团体 5 万美元的技术支援补助款，用于支付其参与评估污染场所遭受潜在危害的花费。

通过上述制度安排，分散了公民诉讼的成本，减轻了原告负担，达到了支持原告起诉的效果。

（2）证据规则

关于污染与损害之间因果关系的证明标准，美国规定如果原告能够提供 50% 的优势证据则可以判决原告胜诉。

美国律师的取证权力相对较大，律师会列出一个问题清单，要求被告回答。被告不作回答，律师可以向法庭陪审团提出申请，陪审团会要求被告如实提供与案件有关的资料（在美国，企业生产历史记录需保留 20 年，资料需真实可靠，企业和个人作假将会触犯法律。另一方面企业也不能作假，虚假数据会让企业损失保险公司提供的赔偿）。

为了保证诉讼的顺利进行，美国法院还可以授权作为原告的公民在合理时间内进入污染源所在地自由进行调查取证。

（3）救济方式

公民诉讼中可以请求的救济方式包括禁止令、采取补救措施、罚金三种。

要求法院颁发禁止令是早期公民诉讼的主要救济手段，通过法院颁发的禁止令可以要求企业、机关等污染源停止污染行为，也可以要求环保行政机关按照法律的要求进行执法。

对于一些没有必要颁布禁止令的情况，最高法院认为可以采取相应的补救措施。比如，可以通过颁发许可证来实施国家保护环境政策的，则要求采取补救措施。

在早期的《清洁空气法》中的公民诉讼条款中并没有科以罚金的明文规定，但随后颁布的《资源保护与恢复法》、《清洁水法》在公民诉讼条款中明文授权法院科以罚金。在 1987 年的《清洁水法》修正案通过以前，法院是按日科以至 1 万美元的罚金，1987 年的《清洁水法》修正案则将最高额度调至 2.5 万美元，大大增加了公民诉讼的威慑力。为保证公民诉讼的公益性，这些罚金都上缴国库而非原告。

（二）美国公民诉讼的社会效果

1. 公民诉讼是对政府有限执法资源的重要补充

政府机构的资源有限，不可能对全部环境污染行为进行及时有效的处理，而由于压力和利益关系等，也有可能违反法律或怠于执行法律。因此，公民诉讼让包括环保团体在内的多个主体，在政府未能执行环境法律的情况下成为补充，保证环境法律的有效实施。美国三十多年的公民诉讼实践表明，公民诉讼的确对于政府的环境执法起到了相当大的补充作用。

2. 公民诉讼有助于对违法者构成充分地震慑

在美国每年根据清洁水法提起的公民诉讼有 70 件左右，根据清洁空气法提起的公民诉讼有 10 件左右。通过公民诉讼，可以让污染企业付出高额罚款甚至被关闭的代价，从而迫使企业采取污染控制措施或改变生产流程，实现从源头上减少和杜绝污染。另外，公民（包括环保组织）可能或者已经对某一个特定企业提起的诉讼将会对其他更多的企业产生威慑作用，促使他们遵守环境法律的要求。

例如，仅 1993 年 1 月 20 日~1995 年 5 月 5 日，基于《清洁水法》的公民诉讼已使 300 万美元的民事罚金上交至美国国库，1000 万美元罚金上交州政府，6100 万美元作为量化的禁令救济用于解决环境危害，还有未作统计的其他额外禁令救济，数额也许更大。⁶

3. 公民诉讼有助于维护社会稳定

美国环境公民诉讼制度，赋予公民或者团体对违反法定义务的污染者或怠于执法的环境保护行政机关提起诉讼的权力，使公民或者团体借助法院的司法权，得以扮演“私人检察官”、“私方司法部长”的角色，对环境违法者提起“公”诉，成为环境法律的特殊执法主体，从而监督和推动有关环境法律的实施，在排除环境侵害、促进环境公益的同时，更好地维护公民的生命、健康、财产及良好生活环境等合法权益。

通过赋予公众在按照法律程序解决纠纷的手段，那些可能引发社会不稳定因素的环境纠纷将会从“体制外”的途径被引导到“体制内”的途径内解决，从而避免矛盾的激化和群体性事件的发生。

（三）对我国构建环境公益诉讼制度的启示

1. 准确定位环境公益诉讼的功能

一般而言，实施法律的权力主要由公权力行使。但是，美国公民诉讼部分地承认了这样一个事实：美国政府永远不可能拥有足够的执法资源在全国范围内监测每一个污染源，而居住在污染源附近的公民常常是监督违法排污行为最经济、最有效的监控者。因此，当政府不能实施法律（包括政府不作为违法和政府实施法律不力等情况）时，公民诉讼便可以作为“行政机关不作为的消毒剂”通过法院来实施法律。因此，公民诉讼的本质功能可以归纳为私人实施法律。

⁶ 迈克尔·E·沃勒：《美国公益诉讼制度》，载吕忠梅、王立德主编：《环境公益诉讼：中美之比较》，法律出版社，2009 年出版，第 128 页。

我国在构建环境公益诉讼时，应当合理定位环境公益诉讼与环境行政执法的关系。环保组织针对污染企业提起环境公益诉讼只能是环保行政执法的补充，而不能代替环保行政执法。因此，建立类似美国公民诉讼中诉前告知义务的程序是必要的。

2. 合理界定原告范围

尽管美国法律规定，任何人都可以提起公民诉讼，但是法院通过司法判例确立了判断“利益受影响或可能被影响”的具体标准。因此，实际上并未出现一些人所担心的诉讼爆炸和滥诉。

据美国司法部⁷统计，2008年~2010年依据《清洁空气法》和《清洁水法》起诉的公民诉讼案件，总数为227起；2008年73起，2009年81起，2010年73起；依据《清洁空气法》起诉的36起，依据《清洁水法》起诉的191起。与此形成鲜明对照的是，仅2008年一年美国环境保护署就向美国司法部移交了216宗刑事案和411宗民事执法案，由司法部向法院提起诉讼。⁸

与过去比，公民诉讼案件的总数也没有大幅度增加。在1995年~1998年间，依据《清洁空气法》起诉的公民诉讼有12起，依据《清洁水法》起诉的公民诉讼有216起。⁹

我国在构建环境公益诉讼时既不能无限扩大主体范围，应该将环境公益诉讼的原告范围限定在“其合法权益受到被诉行为侵害或者即将受到被诉行为侵害”的范围内；同时也不能因为担心滥诉而将原告范围限制的太小，失去了公益诉讼“私人执法”的意义。就此而言，民事诉讼法规定“有关”并无不当，问题的关键在于如何判断是否“有关”。能力大小不应当是判断是否“有关”的主要考虑因素，唯有利益关联才是应当考虑的核心。

⁷ 根据美国《清洁空气法》和《清洁水法》的规定，环境公民起诉的起诉书副本需要抄送司法部。

⁸ 李静云：《美国的环境公益诉讼》，载《中国环境报》2013年7月4日第3版。

⁹ 迈克尔·E·沃勒：《美国公益诉讼制度》，载吕忠梅、王立德主编：《环境公益诉讼：中美之比较》，法律出版社，2009年出版，第128页。

五、结论与建议

（一）环境公益诉讼是生态文明制度建设的重要内容

自十七大提出生态文明以来，建设生态文明已经成为对中国社会发展方向的共识。十八大更是将生态文明提到了前所未有的高度：“建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计”，必须“把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展”。

2013年5月24日，中共中央政治局就大力推进生态文明建设进行第六次集体学习。习近平总书记在主持学习时强调，生态环境保护是功在当代、利在千秋的事业；只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障；要建立责任追究制度，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追究。

2013年11月12日，中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，建设生态文明必须建立系统完整的生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，用制度保护生态环境。

建立并推进环境公益诉讼，是完善环境法治的重要举措，是严密环境责任追究机制的重要环节，是生态文明制度建设的重要内容。

（二）民间环保组织在环境公益诉讼中可以发挥重要作用

无论从理论分析还是国外实践来看，环境公益诉讼的制度功能都应当是替代性执法机制，即私主体通过司法机关实现对环保法律的实施。

从课题组的调查研究看，在我国的环境公益诉讼实践中，民间环保组织通过直接提起环境公益诉讼、为其他主体提起环境公益诉讼提供支持、参与环境公益诉讼判决执行等方式，在环境公益诉讼中发挥了重要作用。

（三）法律应当赋予更多的环保组织原告资格

从实践状况看，环保组织参与环境公益诉讼面临的困难主要包括登记注册难、环境公益诉讼立案难、自身诉讼能力较低、资金保障能力不足、与“机关”在环境公益诉讼中的关系不明确等几个方面。相对而言，环保组织在参与环境公益诉讼中最主要的困难还是法律关于原告资格的规定不明确。

从《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的要求看，我国要改进社会治理方式，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾；要激发社会组织活力，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用；要创新有效预防和化解社会矛盾体制，建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制。这些都在释放出一个信号：我国正在改变社会治理模式，国家会将更多的事务放权给市场和社会组织。环保组织通过环境公益诉讼的方式参与环境治理，将可能是社会治理模式变革的前沿和制度试验场。因此，赋予更多的环保组织环境公益诉讼原告资格是对新一届领导集体全面深化改革精神的具体实践。

基于长久以来的思维惯式，立法者担心放宽原告资格之后会导致短时间内出现大量环境公益诉讼案件，甚至发生滥诉。然而，本课题的研究表明，放宽民间环保组织提起环境公益诉讼的诉讼资格并不会导致滥诉现象的发生。

从课题组的调查看，民间环保组织对环境公益诉讼充满期待和敬畏，既期待环境公益诉讼可以拓宽环境保护的路径，又对环境公益诉讼的高消耗、高成本充满畏惧。因此，环保组织提起环境公益诉讼的主观意愿并不是很高，基于时间、人力、财力等现实因素考虑，环保组织对提起环境公益诉讼比较谨慎。

从域外经验看，即使在“好诉”的美国，宽泛的公民诉讼资格也未导致出现大量的公民诉讼案件。

总之，宽泛的环境公益诉讼原告资格只是提供了一种可能的制度工具，使得那些关心环境公益的主体有可能将主观意愿付诸具体行动。但是，提起环境公益诉讼除了满足心理上的成就感外，并不能带来物质利益的增加，甚至要为之牺牲一定的物质利益。因此，并不是所有的具有原告资格的主体都会行使这种权利。

（四）完善环境公益诉讼的立法建议

已有的环境公益诉讼实践表明，明确的立法授权是公益诉讼开展的必要前提。正是因为 1999 年《海洋环境保护法》第 90 条的明确授权，我国的司法实践中才出现了近 20 多起由行政机关提起的海洋生态损害赔偿诉讼和其他环境损害赔偿诉讼。

推进环境公益诉讼的发展，首先必须完善有关环境公益诉讼的立法。从我国的立法体系看，有关环境公益诉讼的立法主要是《民事诉讼法》和《环境保护法》。尽管 2012 年修改的《民事诉讼法》第 55 条对公益诉讼做出了规定，但是该规定还过于原则，亟需进一步明确和细化；而正在修改中的《环境保护法》也对环境公益诉讼有所规定。以下对这两部立法中有关环境公益诉讼的规定提出相应的立法建议。

1. 关于理解与适用《民事诉讼法》第 55 条的建议

(1) 关于“法律规定”

从《民事诉讼法》修正案的立法过程看，“法律规定”应当只限定“机关”而不限定“组织”。

从立法过程看，《民事诉讼法》修正案一审稿的规定是“有关机关、社会团体”可以向人民法院提起诉讼；二审稿则规定法律规定的机关和有关社会团体可以向人民法院提起诉讼；三审稿则进一步修改为“法律规定的机关和有关组织”。可以看出，对机关和组织诉讼资格的限定方式，经历了从一体化处理到分类处理的发展过程。最早都是通过“有关”这种实体标准限定机关和组织的诉讼资格，但是二审和三审则进行了分类。对机关，通过“法律规定”这种形式限定，授权其他法律具体规定；对组织则坚持了“有关”这一实体标准。反过来说，如果“法律规定”也限定组织的话，那么完全没有必要再规定“有关”这一限定条件。

综上，“机关”提起环境公益诉讼必须由明确的法律规定，而组织提起环境公益诉讼则无需法律规定，仅需“有关”即可。

(2) 关于“组织”

从立法过程看，《民事诉讼法》第 55 条所规定的“组织”，应当做广义理解。

有关组织的立法表述从一审稿的“社会团体”修改为二审稿的“社会组织”，并在三审稿中被修改为“组织”。这明确地表明，立法者意图放宽可以提起公益诉讼的组织的范围：社会组织的范围比社会团体的范围要宽泛，组织比社会组织的范围更宽泛。这充分体现了立法机关的开明和进步。¹⁰

综上，只要是依法成立的非营利性环保组织都可以提起环境公益诉讼的组织。这些组织不仅包括依照《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》登记注册的环境保护类社会团体和民办非企业单位，也包括依照《基金会条例》设立的公益性环保基金会。

(3) 关于“有关”

并非所有依法成立的非营利性环保组织对所有的环境案件都当然地具有诉讼资格，要成为具体案件的适格原告，还必须与案件“有关”。“有关”是判断环境公益诉讼原告资格的实体标准。

所谓“有关”，主要是指与诉讼事项有利害关系。此种利害关系不仅包括人身、财产等直接的利害关系，也包括心理、景观、文化等间接的利害关系。在具体判断“有关”时，组织章程或登记

¹⁰ 孙佑海：《对修改后的民事诉讼法中公益诉讼制度的理解》，载《法学杂志》2012 年第 12 期。

证注明的业务范围、活动地域范围以及组织会员利益是否受损等因素，都是构成“有关”的考虑因素。换言之，对有关的认定应当从宽，只要环保组织能够找到与案件的任一合理的关联点，就可认可具有利害关系。

从理论上分析，“有关”的认定与组织的能力无关。诉讼资格是一个权利能力问题，只要依法成立的组织，权利能力平等，都应具有诉讼资格；所不同的，此种权利的行使关涉的不仅是权利人自身的利益，更涉及环境公共利益。因此，为了更好地维护环境公共利益，立法者需要对行使这种权利的主体的行为能力规定最低要求。通常而言，组织财力的大小、人员数量、办公场所、成立时间长短等能力要素，也可以在具体案件中成为判断“有关”组织是否是适格原告的考虑因素。¹¹

（4）关于诉讼请求

基于机关和组织的主体身份在法律性质上的差异，应当对机关和组织可以提起的环境公益诉讼范围进行区分。

机关仅能针对污染者提起以赔偿环境损失为请求的环境公益诉讼。一方面，停止类诉讼请求与行政机关所拥有的环境行政管理职权内容重合，若允许其起诉，会导致司法权与行政权的混淆。另一方面，环境资源的国家所有权可以为行政机关提起环境损害赔偿请求提供合法性和正当性基础。

组织既可以提起以赔偿环境损失为请求的环境公益诉讼，又可以提起以停止环境违法行为为请求的环境公益诉讼。

对前者，只有不存在法律规定的机关或者法律规定的机关怠于行使诉权时，组织才可以起诉。对后者，有关组织提起环境公益诉讼时，应当履行告知义务。只有在机关未收到告知后的一定时期内仍未采取措施的情况下，有关组织才可以向法院提起环境公益诉讼。因为，组织提起环境公益诉讼的目的是对环保行政执法进行监督和补充，而不是为了绕过行政机关去执行法律。但是，为避免行政机关为阻止组织提起环境公益诉讼而敷衍了事地采取措施，应当对可以阻止组织起诉的“措施”进行严格解释。此外，还应当明确界定一些无需提前告知的例外情形。例如，不立即采取措施会造成不可逆或严重的环境危害后果的情形。

无论是环境损害赔偿类诉讼还是停止类诉讼，在行政机关怠于行使诉权或组织告知诉讼意愿后怠于采取措施时，组织有两种诉讼策略。一是针对行政机关的不作为提起行政诉讼，二是越过行政机关直接对污染者提起民事环境公益诉讼。提起行政诉讼的难度较低，成本也不高，但相对于环境保护目标而言是一种间接的方法。提起民事诉讼难度较大、成本也比较高，但是一旦胜诉后可以直接实现环境保护目标。

¹¹ 一个值得讨论的问题是组织之间的诉权关系，即当有数个组织欲提起环境公益诉讼时，如何处理？对此问题，课题组的初步结论是：有关组织之间的诉权互不影响，某一组织提起环境公益诉讼不影响其他组织的诉权。人民法院在收到组织的起诉后，应当进行公告，敦促有起诉意愿的组织作为共同原告加入诉讼。环境公益诉讼判决生效后，其他组织不能以同一事实针对同一被告再次提起环境公益诉讼。

2. 关于《环境保护法（修订案）》的立法建议

2013年7月公开征求意见的《环境保护法修正案（草案）》二审稿规定“对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，中华环保联合会以及在省、自治区、直辖市设立的环保联合会可以向人民法院提起诉讼”。将环境公益诉讼的原告资格仅赋予“中华环保联合会以及在省、自治区、直辖市设立的环保联合会”的做法，很显然是采取了与《消费者保护法》相同的思路：将诉权赋予具有官方背景的社会组织，将由于开放公益诉讼有可能引起的政治风险、社会风险保持在可控的水平之内。

这种立法选择在消费者保护领域还具有一定的合理性，因为目前我国消费者保护方面的社会组织主要就是各级消费者权益保护协会。然而，在环境保护领域照搬这种模式并不可行。一方面，消费者权益保护更多的是私益的累加，即使仅赋予个别组织公益诉讼权，个体的消费者依然可以通过共同诉讼、代表人诉讼等现有的诉讼制度实现公益诉讼的目标。然而，环境保护则更多的是不可拆分的纯粹的公益，如果公益诉讼权只赋予了少数的主体，则与将公益保护职能只赋予行政机关的做法没有本质差异，无法实现公众监督的制度功能。另一方面，我国的消费者权益保护组织主要就是消协，而除了中华环保联合会外我国仅在民政部门登记注册的环境保护类社会组织就有七千多家。

正是由于此种做法引起了极大争议，2013年10月第三次审议的《环境保护法（修订草案）》将环境公益诉讼的原告限定为：“依法在国务院民政部门登记，专门从事环境保护公益活动连续五年以上且信誉良好的全国性社会组织”。相对于二审稿来说，立法技术上有所进步，但本质依然没有改变。环境公益诉讼原告的门槛依然太高，绝大多数环保组织被排除在了环境公益诉讼原告范围之外，无法完全实现环境公益诉讼所欲实现的参与式治理的制度理念。

从另一个角度看，授权组织提起环境公益诉讼的核心目的在于打破执法垄断，使得民间组织也可以通过法院执行环保法律，以弥补行政机关执法的不足。然而，此种立法将会在环境公益诉讼诉权方面形成新的垄断，违背了环境公益诉讼制度设计的初衷。

此外，目前的《环境保护法（修订草案）》只规定了哪些组织可以起诉，而没有涉及“机关”的问题。课题组认为，既然《民事诉讼法》已经规定了两大类公益诉讼原告，作为特别法《环境保护法》应当在对这两类主体进行细化，而不应推诿、遗漏掉“机关”这一类主体。

结合课题组对我国环保组织参与环境公益诉讼实践的考察和对《民事诉讼法》第55条的理解，建议将《环境保护法（修订草案）》有关环境公益诉讼的条文修改为：

对污染环境、破坏生态损害社会公共利益的行为，行使环境保护监督管理权的行政机关可以向人民法院提起诉讼，要求恢复环境或赔偿环境损失。

对违法环境保护法律的规定污染环境、破坏生态损害社会公共利益的行为，依法成立的、以环境保护为宗旨的非营利组织，可以请求行使环境保护监督管理权的行政机关依法查处。行政机关未依法查处的，该组织可以向人民法院提起诉讼，要求停止环境违法行为、恢复环境或赔偿环境损失。

3. 关于《行政诉讼法（修正案）》确立公益诉讼制度的建议

课题组对我国环境公益诉讼实践的考察发现，有相当一部分民事环境公益诉讼的诉讼请求是停止违法排污或停止对环境的侵害等行为类请求，法院在作出此类案件判决时面临的困难是如何划分司法权与行政权的界限。从本质上看，所谓的“停止违法排污”恰恰正是环保行政执法的内容。当法院判决一个被告停止违法排污时，不可避免会与环保行政机关的执法职能发生重合。

因此，环境公益诉讼的制度设计一定处理好行政公益诉讼与民事公益诉讼的关系，要避免使法院负担过多的本质上属于行政职能的任务，不能使得更适于由行政机关行使的环保执法职能通过公益诉讼转移到法院。

总体上看，法院在环境公益诉讼中的作用应当是最大限度地保障、督促环保行政执法，行政公益诉讼正是实现督促环保行政执法的有效工具。

2013年12月，全国人大常委会第一次审议了《行政诉讼法修正案（草案）》。关于《行政诉讼法修正案（草案）》的说明将此次修改的主要内容归纳为十个方面：保障当事人的诉讼权利、对规范性文件的附带审查、完善管辖制度、完善诉讼参加人制度、完善证据制度、完善民事争议和行政争议交叉的处理机制、完善判决形式、增加简易程序、加强人民检察院对行政诉讼的监督、进一步明确行政机关不执行法院判决的责任。可见，本次修改并没有将行政公益诉讼作为一项修改内容。

但是，课题组认为，积极、有效的环保行政执法是保护环境公益的第一道屏障，也是最有效率的一道屏障。环境公益诉讼只是应急、替代手段，其首要目标还是如何最大化发挥环保行政机关的环境公益保护职能。从我国环境保护实践看，环保行政执法不严现象比较普遍。

因此，我们需要抓住这次行政诉讼法修改的机遇，通过建立环境行政公益诉讼制度，使得社会公众可以针对行政机关侵害环境公益的行政不作为或违法作为提起诉讼，从而形成有效的权力监督和制约，督促环保行政职能的有效行使。

当然，民事诉讼相比，行政公益诉讼的原告资格、受案范围等问题更为复杂，需要进行深入和研究方能提出合理、科学的立法建议。课题组只是提出这一问题，期望能引起立法者更多的重视和关注。

六、附件

附件一：项目座谈安排

时间	地点	参会组织
2013年7月22日	贵阳	清镇市人民法院环保法庭
		昆明市中级人民法院环保审判庭
		绿色潇湘
		贵阳公众环境教育中心
		昆明市环境保护联合会
		济溪环境网络
		四川绿色江河环境保护促进会
2013年8月11日	无锡	无锡市中级人民法院环保审判庭
		安徽环保联合会
		江苏环保联合会
		绿满江淮
		绿石环境行动网络
		莫愁环境保护网
2013年8月26日	北京	污染受害者法律帮助与服务中心
		河北环保联合会
		邯郸绿色环保联合会
		自然之友
		天津绿色之友

附件二：民间环保组织参与环境公益诉讼情况调查问卷

为了解民间环保组织参与环境公益诉讼的情况、掌握民间环保组织在环境公益诉讼中的作用和面临的困难，为《环境保护法》修正案和《民事诉讼法》司法解释关于环境公益诉讼的规定提供立法建议，中华环保联合会、国际自然资源保护协会、北京大学资源能源与环境法研究中心联合设计了本调查问卷。

问卷所涉及问题，其目的只是收集一些客观信息，所以答案没有对错、优劣之分，请您根据实际情况回答。

根据《中华人民共和国统计法》第二十五条规定：“统计调查中获得的能够识别或者推断单个统计调查对象身份的资料，任何单位和个人不得对外提供、泄露，不得用于统计以外的目的”。因此，在未获得您的许可的前提下，我们会对您所提供的信息绝对保密。科学研究、政策分析以及观点评论中发布的是大量问卷的信息汇总，而非您个人、所在机构的案例信息，不会造成您个人、所在机构信息的泄露。

您的经验和观点对我们非常重要。非常感谢您在百忙之中填写我们的问卷！

1. 您所在机构登记注册的部门是：

- A. 民政部门（社会团体 民办非企业单位） B. 工商部门
C. 其他部门（ ） D. 尚未登记注册

2. 您所在机构的登记注册地在：

- A. 东北地区（辽宁 吉林 黑龙江）
B. 华北地区（河北 山西 内蒙古 北京 天津）
C. 华东地区（山东 江苏 安徽 浙江 福建 江西 上海）
D. 华中地区（河南 湖北 湖南）
E. 华南地区（广东 广西 海南）
F. 西南地区（云南 贵州 四川 西藏）
G. 西北地区（新疆 陕西 宁夏 青海 甘肃）

3. 您所在机构的工作人员数量是：

- A. 5人以下 B. 6—10人
C. 10—20人 D. 20人以上

4. 您所在机构的年度经费预算（人民币）是：

- A. 1至10万 B. 10至50万
C. 50万至100万 D. 100万以上

5. 您所在机构的主要资金来源是：

- A. 社会捐赠（国内 国外） B. 申请各类项目经费
C. 政府财政拨款 D. 会员会费
E. 其他（ ）

6. 您所在机构是否设有专门从事法律业务的部门？

- A. 有 B. 没有

7. 您所在机构是否有具有法律专业知识的工作人员？

- A. 有（法律顾问 志愿律师 有法学教育背景的工作人员）
B. 没有

8. 您了解《民事诉讼法》第55条关于公益诉讼的规定吗？

- A. 非常了解 B. 听说过，但不知道具体内容
C. 没听说过

9. 您了解《环境保护法》修正案关于环境公益诉讼的规定吗?
- A. 非常了解
B. 听说过, 但不知道具体内容
C. 没听说过
10. 您所在机构是否愿意根据《民事诉讼法》第 55 条的规定提起环境公益诉讼?
- A. 会, 而且是首选的手段
B. 会, 但只有在其他手段无效之后才会提起
C. 不会。人员、资金、能力无法满足诉讼的需要
11. 您认为, 民间环保组织提起环境公益诉讼的最大优势是什么?
- A. 地位中立, 更能代表环境公益
B. 相对超脱, 受到的制约较少
C. 更容易获得舆论和公众支持
D. 其他 ()
12. 您对环境公益诉讼的成本如何评价?
- A. 诉讼成本太高, 难以承受
B. 诉讼成本较大, 但尚能承受
C. 经费充足, 诉讼成本不是问题
13. 您如何看待环境公益诉讼与环境行政执法的关系?
- A. 环境公益诉讼能有效弥补环境行政执法的不足
B. 环境公益诉讼可以代替环境行政执法
C. 环境公益诉讼和环境行政执法互不影响
14. 您认为环境公益诉讼能够改进政府与公众的关系吗?
- A. 不能。提起环境公益诉讼本身就说明了公众对政府不满
B. 能。政府为原告提供支持, 就可以有效缓解公众对政府的不满
C. 环境公益诉讼和环境行政执法互不影响
15. 您所在机构是否实际参与过环境公益诉讼?
- A. 参与过 (作为唯一原告起诉——作为共同原告起诉——为原告提供了支持)
B. 没参与过
- 第 15 题若选 A, 请继续回答 16-20 题。
16. 在提起环境公益诉讼之前是否与政府部门进行过沟通?
- A. 沟通过, 政府部门鼓励我们提前环境公益诉讼
B. 沟通过, 政府部门没有任何表示或行动
C. 没沟通过, 直接起诉了
17. 您所在机构提起的环境公益诉讼从动议到结束经历了多长时间?
- A. 1-3 个月
B. 3-6 个月
C. 6-12 个月
D. 12 个月以上
18. 您所在机构提起的环境公益诉讼结果如何?
- A. 法院未受理
B. 败诉
C. 胜诉但未执行
D. 胜诉且已执行完毕
19. 您所在机构在环境公益诉讼中遇到的最主要困难是什么?
- A. 原告资格没有明确法律依据
B. 诉讼成本太高
C. 缺乏法律或环境科学方面的专业知识
D. 政府部门偏袒被告
E. 环境信息不充分
F. 其他 ()
20. 您所在机构是否会继续提起环境公益诉讼?
- A. 会, 提起环境公益诉讼已经是我们的主要活动内容
B. 会有选择性地提起少量环境公益诉讼
C. 不会再提前环境公益诉讼了

(完)

附件三：我国的地方性环境公益诉讼立法或规范性文件列表

序号	发布时间	制定机关	文件名称
1.	2007	贵阳市中级人民法院	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
2.	2008	广州市番禺区检察院, 广州市番禺区环保局	环境公益诉讼案件移送办法(暂行)
3.	2008	无锡市中级人民法院, 无锡市人民检察院	关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定
4.	2008	无锡市中级人民法院, 无锡市人民检察院, 无锡市人民政府法制办公室	关于在环境民事公益诉讼中具有环保行政职能的部门向检察机关提供证据的意见
5.	2008	昆明市中级人民法院, 昆明市人民检察院, 昆明市公安局, 昆明市环保局	关于建立环境保护执法协调机制的实施意见
6.	2010	贵阳市人民代表大会常务委员会	贵阳市促进生态文明建设条例
7.	2010	嘉兴市人民检察院, 嘉兴市环保局	关于环境保护公益诉讼的若干意见
8.	2010	浙江省高级人民检察院、浙江省环保厅	关于积极运用民事行政检察职能加强环境保护的意见
9.	2010	贵阳市中级人民法院	关于大力推进环境公益诉讼、促进生态文明建设的实施意见
10.	2010	昆明市中级人民法院, 昆明市人民检察院	关于办理环境民事公益诉讼案件若干问题的意见(试行)
11.	2010	中共重庆市委政法委员会, 重庆市社会治安综合治理委员会	关于开展民事公益诉讼工作的实施意见
12.	2011	温州市人民检察院, 温州市环保局	关于加强检察职能与环境保护协作机制实施意见
13.	2011	重庆市高级人民法院, 重庆市人民检察院, 重庆市公安局, 重庆市环保局	关于试点集中办理环境保护案件的意见
14.	2011	重庆市高级人民法院	关于试点设立专门审判庭集中审理刑事、民事、行政环境保护案件的意见
15.	2013	贵阳市人民代表大会常务委员会	贵阳市建设生态文明城市条例

附件四：环境公益诉讼案件列表

序号	时间	审理法院	当事人		案情及诉讼请求
			原告	被告	
1.	1995	鸡西市中级人民法院	鸡西市梨树区人民政府	鸡西市化工局；沈阳冶炼厂	沈阳炼厂与鸡西市化工局劳动服务公司驻绥芬河办事处签订了处理沈阳冶炼厂砷钙渣和加工处理废砷触煤两份协议；鸡西市化工局劳动服务公司驻绥芬河办事处雇用毛瑞明处理。毛瑞明将到站的砷钙渣和废砷触煤分四处随意倾倒在梨树区政府管辖区内，造成严重的污染后果。请求被告赔偿经济损失和支付进行治理所需费用 357 万元。
2.	1998	广州海事法院	广东省渔政海监检查总队湛江支队	新加坡东亚油船(私营)有限公司	被告东亚公司所属的“海成”轮 (M/V OCEAN SUCCESS)在湛江港 201 码头卸油过程中，因该轮海底阀故障导致大量原油流入大海，造成其经济损失。请求判令被告东亚公司赔偿天然渔业资源损失 16, 047, 480 元与调查费用 352, 000 元及利息。
3.	1999	广州海事法院	广东省海洋与水产业厅	中国船舶燃料供应天津公司；中海发展股份有限公司	被告中燃公司所属“津油 6”轮与被告中海公司所属“建设 51”轮在珠江口伶仃航道发生碰撞。“津油 6”轮货油舱严重破损，导致大量货油泄漏。请求法院判令两被告承担连带责任，赔偿原告因“津油 6”轮漏油污染造成天然渔业资源经济损失 4, 680, 000 元及其利息。
4.	1999	广州海事法院	广东省海洋与水产业厅；珠海市淇澳管理区、珠海市环保局等	台州东海海运有限公司；中国船舶燃料供应福建有限公司	福建公司所属的“闽燃供 2”轮与台州公司所属的“东海 209”轮在珠江口伶仃岛与淇澳岛之间海域发生碰撞，导致“闽燃供 2”轮油仓严重破裂，大量重油泄漏入海，致使珠海市自北至南大面积海域遭受严重污染。请求法院判令被告福建公司、台州公司向原告赔偿清污费用和环境恢复费用。
5.	2000	青岛市市南区人民法院	杜文、慕米良、钟建立	青岛市规划局	被告的行政审批行为严重破坏了音乐广场与周围环境的和谐，也侵害了他们的环境权，要求法院撤销青岛规划局的规划许可。
6.	2001	厦门海事法院	平潭县人民政府等	南京宏油船务有限公司	宏油公司所属“隆伯 6”油轮途经平潭县东庠岛附近海域时触礁沉没，泄露柴油 2500 多吨，给当地海域造成严重污染。原告请求赔偿海洋水产损失、天然渔业资源损失。
7.	2001	南京市中级法院	施建辉、顾大松	南京市规划局	被告的规划许可行为致使观景台的建设给紫金山的自然风景造成破坏，要求撤销被告对紫金山观景台的规划许可。
8.	2001	广州海事法院	广东省海洋与渔业局	南通天顺船务有限公司等	被告天顺公司所属“通天顺”轮与被告天神公司所属“天神”轮在粤东海区靖海附近海域发生碰撞，“通天顺”轮搁浅沉没，所载油类大量泄漏入海，严重污染了靖海至神泉和甲子近岸海域。请求被告赔偿天然水产品直接经济损失、天然渔业资源经济损失、损失调查费用及其利息，并承担本案诉讼费。
9.	2002	杭州市余杭区人民法院	陈法庆	杭州市余杭区环保局	被告没有对制造粉尘、噪音的石矿企业作出处理，属于行政不作为。要求被告履行行政职责。
10.	2002	天津海事法院	天津市海洋局	英费尼特航运公司	“塔斯曼海”油轮发生溢油事故，致使渤海湾西岸的海洋渔业资源和生态环境遭受严重破坏。天津市海洋局请

			天津市渔政渔港监督管理处	伦敦汽船互保协会	求赔偿海洋生态损失 9830 余万元;天津市渔政渔港监督管理处请求赔偿渔业资源损失 1830 余万元。
11.	2003	广州海事法院	广东省海洋与渔业局	诺威尔威公司	调解:被告诺威尔威望海运公司向原告赔偿油污造成的损失人民币 2,520,000 元,被告中海发展股份有限公司向原告赔偿油污造成的损失人民币 1,080,000 元,作为本案纠纷的最终解决。
12.	2003	杭州市中级法院,浙江省高级法院	陈法庆	浙江省政府和浙江省环保局	要求被告履行行政职责。
13.	2003	乐陵市人民法院	乐陵市检察院	金鑫化工厂	原告针对污染环境的原告提起环境民事公益诉讼,请求法院判决停止侵害、排除妨碍、消除危险。
14.	2003	杭州市西湖区人民法院	金奎喜	杭州市规划局	要求法院撤销被告为浙江省老年大学项目所颁发的项目许可证,依法保护社会公共利益,依法保护杭州西湖风景名胜名区。
15.	2003	阆中市人民法院	阆中市检察院	群发骨粉厂	要求被告停止对环境的侵害,并在 1 个月内改进设备,直至排出的烟尘、噪声、总悬浮颗粒物不超过法定浓度限值标准为止。
16.	2004	广州海事法院	广东省海洋与渔业局	泉州市泉港兴通船务有限公司	因广东省海洋与渔业局在预交期内未预交诉讼费又不提出缓交申请,裁定本案按撤回起诉处理。
17.	2005	广州海事法院	广东省海洋与渔业局	黄石市鄂东海运有限责任公司;福建省协通船务企业有限公司	被告鄂东公司所属的“明辉 8”轮与被告协通公司所属的“闽海 102”轮在汕头南澳岛东面约 7 海里的海域发生碰撞,所载 975 吨 0#柴油大量泄漏入海,严重污染了南澳岛附近海域。请求法院判令两被告连带赔偿国家渔业资源损失 5,505,000 元及其利息,并承担本案诉讼费用。
18.	2005	广州海事法院	广东省海洋与渔业局等	斯基法特集装箱运输公司等	斯基法特集装箱运输公司所属的“MSC 伊伦娜”轮与 HMJ 国际有限公司所属并由现代商船株式会社光船承租的“现代促进”轮在珠江口担杆水道附近海域发生碰撞事故。“MSC 伊伦娜”轮在碰撞后泄漏燃油,造成了海洋污染。请求赔偿清污费用和天然渔业资源损失
19.	2007	青岛海事法院	山东省海洋与渔业厅	联合远洋运输公司	“盖维斯顿”(mmmgalveston)轮在烟台海域搁浅遇险,船上大量燃油及其他船用油品大量泄漏入海,严重污染事故海域。请求判令被告联运赔偿国家渔业损失及恢复费用 3000 万人民币及利息,并承担与本案有关的诉讼费用。
20.	2007	清镇环保法庭	贵阳市“两湖一库”管理局	贵州天峰化工公司	位于安顺地区的被告在生产磷胺过程中产生的大量磷石膏废渣,均堆放于厂区以北约 3 公里的磷石膏尾矿库内,污染了红枫湖上游的羊昌河。要求被告停止排污侵害。
21.	2008	上海海事法院	农业部东海区渔政局	山银首府株式会社;炫海航运株式会社	船舶污染损害赔偿 调解结案
22.	2008	望城县法院	长沙望城县检察院	长沙坪塘水泥有限公司	被告的生产车间灰尘噪声等严重污染环境。要求被告停止噪声、振动和空气污染侵害,改进设备,达到环保要求;承担全部诉讼费。

23.	2008	广州海事法院	广州市海珠区检察院	新中兴洗水厂厂主陈忠明	被告违法排污、造成石榴岗河水域污染。要求赔偿环境污染损失和费用。
24.	2008	新余市渝水区人民法院	新余市渝水区检察院	李某、曾某夫妇	李某、曾某承包开设的“花园山庄”和鹿养殖场排放污水超标，影响到新余市水厂水质，多部门下令整改后未能达标。要求被告停止向仙女湖排放污染物，并拆除养鹿场搬走梅花鹿，消除水污染的威胁。
25.	2009	星子县人民法院	星子县人民检察院	某石材厂	石材厂水污染严重超标，对农田和生活用水及鄱阳湖水质造成影响。请求判令星子县成惠石材厂停止侵害并限期进行治理，改善石材厂周围环境，消除对鄱湖水水质威胁。
26.	2008	贵阳市清镇环保法庭	贵阳市检察院	熊金志、雷章、陈廷雨	被告在阿哈水库一级保护区范围内毁坏植被、违规修建房屋。要求被告停止侵害，排除危害，拆除在阿哈水库乌龟山上违法修建的房屋；2、被告恢复阿哈水库乌龟山上被毁坏的植被 2000 余平方米。
27.	2009	广州海事法院	广州市番禺区检察院	东涌东泰皮革染整厂	被告偷排废水造成海域陆源污染。要求被告立即停止侵害环境行为，承担环境污染损失费用。
28.	2009	无锡市锡山人民法院	无锡市锡山检察院	李某 刘某	被告盗伐沪宁高速公路锡山段景观林带的杨树 19 棵（共 3.9 立方米）。 要求两被告承担“恢复原状”的民事责任。
29.	2009	无锡市中级法院	朱正茂；中华环保联合会	江苏江阴港集装箱有限公司	要求被告立即停止对公共环境利益的侵害，消除对无锡市、江阴市饮用水水源地和取水口的威胁。
30.	2009	贵阳市清镇环保法庭	中华环保联合会	清镇市国土资源局	要求被告履行行政职责。
31.	2009	佛山市南海区法院	佛山市丹灶镇政府（佛山市南海区检察院支持起诉）	广东天乙集团有限公司、苏国华、郭永由	被告天乙公司违法 6 次将该公司的危险废物油渣提供给无“危险废物经营许可证”的被告苏国华处理，苏国华雇请被告郭永由、江剑锋将废油渣倾倒在丹灶镇辖区内，发生重大土地、水体污染。 请求：法院判令：1、四被告赔偿原告经济损失 3403399 元；2、四被告对上述赔偿承担连带责任；3、本案诉讼费用由四被告承担。
32.	2009	重庆市南川区法院	重庆市南川区检察院	双赢化工厂	原告排放污染物无治理措施，导致附近水域环境受到严重污染。 请求被告：立即停止侵害、排除妨害、消除危险；承担案件诉讼费。
33.	2009	宁波海事法院	宁波海事局	杰斯航运有限公司	被告所属的柬埔寨籍“NOBEL”轮与中国籍“四航奋进”轮在宁波港金塘锚地(北纬 30.00. 15', 东经 121.49. 52') 发生碰撞，“NOBEL”轮沉没，该轮燃油溢出，所载原木大量漂出。 请求判令被告支付溢油清除、设标等应急处置费用和该轮沉船强制打捞清除费用及其利息，并承担本案的全部诉讼费用。
34.	2010	广州海事法院	江门海事局	新韩投资有限公司	被告所属“宙斯”(Zeus)轮在广东省台山上川岛东面海域触礁，船体断裂，燃油大量泄漏，造成严重污染损害。 请求法院判令被告赔偿原告清污费用及其利息，并由被告承担本案的全部诉讼费用。
35.	2010	昆明中级法院	昆明市环保局	三农农牧有限公司	由于被告环保设施未经环评验收合格，养殖废水渗入地下水系统，导致大龙潭水被污染；要求被告停止对环境的侵害，赔偿为治理大龙潭水污染所发生的全部费用和诉讼费。

36.	2010	广州市番禺区人民法院	广州市番禺区检察院	番禺博朗五金厂	被告将未净化处理的废水违法直接排向河体,造成污染。要求被告停止排放废水等所有侵害水环境的行为;承担承担环境影响经济损失等各项费用共 79500 元和案件受理费。
37.	2010	贵阳市清镇环保法庭	中华环保联合会;贵阳公众环境教育中心	贵阳市乌当区定扒造纸厂	要求被告立即停止向河道排放污水,承担原告律师费和诉讼费。
38.	2010	重庆市璧山县法院	重庆市璧山县检察院	重庆欧某畜禽养殖专业合作社	请求判令被告停止对璧山县璧南河流域大塘村段水域环境及耕地的侵害、排除妨害、恢复原状、赔偿损失总计 115.48 万元。
39.	2010	广州市白云区法院	广州市白云区检察院	白云区养猪场经营者梁中强	被告无工商执照和排污许可,将未净化处理的污水违法排入河体,造成环境污染。要求:被告立即停止违法排放污水等一切破坏水环境的行为;承担环境影响经济损失费共人民币 1047335 元及案件受理费。
40.	2010	广州市白云区法院	广州市白云区检察院	养猪场经营者杜加华	被告无工商执照和排污许可,将未净化处理的污水违法排入河体,造成环境污染。要求:被告立即停止违法排放污水等一切破坏水环境的行为;承担环境影响经济损失费共人民币 1899297 元及案件受理费。
41.	2011	宁波海事法院	浙江海事局;东海区渔政局	伊朗伊斯兰共和国航运公司	被告所属由被告汽船互保协会承保的“ZOORIK”轮在浙江舟山水域触碰西绿华山北岸礁石并搁浅,事故造成“ZOORIK”轮断裂,油舱破裂,并有燃油持续泄漏。请求支付应急反应清污费用和渔业资源恢复费用。
42.	2011	昆明市中级人民法院	安宁市国土资源局	戴望相、班志华,李绍奎、张洪新、杨勇、毕加文	被告在安宁市县街镇下元良村委会小箐口村民小组落水洞进行非法采矿,造成国家矿产资源的损失。请求判令被告赔偿国家的矿产资源损失,并将该笔赔偿款项支付入昆明市环境公益诉讼救济专项资金,被告承担鉴定费、诉讼费、律师费等费用。
43.	2011	嘉兴平湖法院	嘉兴平湖市检察院	嘉兴市绿谊环保服务有限公司等	平湖市人民检察院以公益诉讼原告身份,请求法院判令 5 被告赔偿因环境污染造成的直接经济损失计人民币 54.1 万余元,同时承担案件受理费。
44.	2011	信宜市人民法院	广东省信宜市人民政府	紫金矿业有限公司	银岩锡尾矿坝矿库发生溃坝,给下游河流造成水体重金属污染,鱼类死亡。信宜市政府要求紫金矿业进行赔偿。
45.	2011	曲靖中院环保法庭	环保组织“自然之友”;重庆市绿色志愿者联合会	云南省陆科有限公司	请求法庭判令被告立即停止侵害,即停止对环境造成侵害的违法堆存铬渣的行为;消除危险,即采取措施彻底消除已倾倒和堆存铬渣对环境造成的污染危害;赔偿因铬渣污染造成的环境损失,暂定人民币 1000 万元;被告承担诉讼费和评估鉴定费、专家费、调查取证费等。
46.	2011	贵阳市清镇环保法庭	中华环保联合会	修文县环保局	请求法院判令贵州省修文县环保局在三日内对中华环保联合会的政府信息公开申请予以答复,请求判令贵州省修文县环保局十日内按照中华环保联合会政府信息公开申请书的要求提供相应信息。

47.	2012	昆明市中级人民法院	宜良县国土资源局	赵潮龙	被告未经行政许可，于2010年12月起在昆明市宜良县九乡乡陇城村委会撒角亩村白沙地擅自使用挖机、装载机开采磷矿，导致林地植被大面积毁损。请求判令被告承担因非法采矿造成的地质环境保护与治理恢复费，并支付昆明市环境公益诉讼救济专项资金管理帐户内；判令被告承担原告的鉴定费、律师费和本案诉讼费用。
48.	2012	贵阳市清镇环保法庭	中华环保联合会	贵州好一多乳业股份有限公司	好一多公司排放超出标准范围的污水，不但对周边农户的生产生活造成影响，其排入水体后还可导致鱼类及其他水生动植物死亡或发生变异，甚至对下游饮用水河造成污染。请求法院判令被告立即停止排放超标污水，消除对排污渠沿岸以及下游河流造成的危险；支付环境污染赔偿款，赔偿款额度以被告所应缴纳排污费的5倍标准确定，用于支付有关的环境修复费用。
49.	2012	贵阳市清镇环保法庭	蔡长海	龙兴光	请求法院要求被告对环境污染损害进行赔偿。
50.	2012	贵阳市清镇环保法庭	中华环保联合会	修文县扎佐镇大丫口煤矿	请求判令该矿立即停止排放超标废水的严重违法行为，停止对排污渠沿岸及下游河流的污染；消除对排污渠及下游河流造成的危险，采取恢复措施减轻对排污渠沿岸及下游河流所造成的污染，并承担惩罚性赔偿责任。
51.	2012	无锡市滨湖区人民法院	中华环保联合会	无锡市蠡湖惠山景区管理委员会	请求法院判令：被告立即将擅自非法占用的林地恢复林地用途，并赔偿因砍伐林木、破坏植被等违法行为给生态环境造成的损害；被告立即将在其项目区域内裸露土地的部分进行复绿固土；要求被告承担本案律师费人民币30000元，交通费、住宿费等诉讼费用合计人民币7515元。
52.	2012	贵阳市清镇环保法庭	清镇市人民检察院	张籍匀，清镇市庄子二号矿山负责人	被告的矿山未履行好企业的管理职责，致使庄子二号矿山大量林地遭受破坏。请求判决被告恢复清镇市庄子二号矿山被破坏的林地59.2亩。
53.	2012	海口中级人民法院	海南东寨港国家级自然保护区管理局	李江，海口江彬咸水鸭养殖专业合作社理事长	请求判令被告停止在保护区范围内养殖禽类及污染保护区水域的侵害行为，拆除非法养殖的生产设施，恢复原状；支付清理排污口垃圾费20000元、治理水土流失费用（滩面恢复）80000元、水体土壤治理费用500000元；承担本案诉讼费。

附件五：环保组织提起的环境公益诉讼案件列表

1.	2009	无锡市中级法院	朱正茂，中华环保联合会	江苏江阴港集装箱有限公司	要求被告立即停止对公共环境利益的侵害，消除对无锡市、江阴市饮用水水源地和取水口的威胁。
2.	2009	贵阳市清镇环保法庭	中华环保联合会	清镇市国土资源局	要求被告履行行政职责。
3.	2010	贵阳市清镇环保法庭	中华环保联合会，贵阳公众环境教育中心	贵阳市乌当区定扒造纸厂	要求被告立即停止向河道排放污水，承担原告律师费和诉讼费。
4.	2011	曲靖中院环保法庭	曲靖环保局，自然之友，重庆市绿色志愿者联合会	云南省陆良和平科技有限公司	请求法院判令被告立即停止侵害，即停止对环境造成侵害的违法堆存铬渣的行为；消除危险，即采取措施彻底消除已倾倒和堆存铬渣对环境造成的污染危害；赔偿因铬渣污染造成的环境损失，暂定人民币 1000 万元；被告承担诉讼费和评估鉴定费、专家费、调查取证费等。
5.	2011	贵阳市清镇环保法庭	中华环保联合会	修文县环保局	请求法院判令贵州省修文县环保局在三日内对中华环保联合会的政府信息公开申请予以答复，请求判令贵州省修文县环保局十日内按照中华环保联合会政府信息公开申请书的要求提供相应信息。
6.	2012	贵阳市清镇环保法庭	中华环保联合会，贵阳公众环境教育中心	贵州好一多股份有限公司	好一多公司排放超出标准范围的污水，不但对周边农户的生产生活造成影响，其排入水体后还可导致鱼类及其他水生动植物死亡或发生变异，甚至对下游饮用水河造成污染。请求法院判令被告立即停止排放超标污水，消除对排污渠沿岸以及下游河流造成的危险；支付环境污染赔偿款，赔偿款额度以被告所应缴纳排污费的 5 倍标准确定，用于支付有关的环境修复费用。
7.	2012	贵阳市清镇环保法庭	中华环保联合会	修文县扎佐镇大丫口煤矿	请求判令该矿立即停止排放超标废水的严重违法行为，停止对排污渠沿岸及下游河流的污染；消除对排污渠及下游河流造成的危险，采取恢复措施减轻对排污渠沿岸及下游河流所造成的污染，并承担惩罚性赔偿责任。
8.	2012	无锡市滨湖区人民法院	中华环保联合会	无锡市蠡湖惠山景区管理委员会	请求法院判令：被告立即将擅自非法占用的林地恢复林地用途，并赔偿因砍伐林木、破坏植被等违法行为给生态环境造成的损害；被告立即将在其项目区域内裸露土地的部分进行复绿固土；要求被告承担本案律师费人民币 30000 元，交通费、住宿费等诉讼费用合计人民币 7515 元。

