

预防与共治：法典化视域下环境公益诉讼原告资格制度 再完善

洪浪 艾则提艾力·玉苏普

（兰州大学法学院，甘肃 兰州 730000）

摘 要：《生态环境法典》确立了预防优先、多元共治的核心立法理念，整合我国生态公共利益司法保护体系。当前环境公益诉讼形成环保社会组织、检察机关二元原告格局，配套生态环境损害赔偿诉讼并行救济机制，但司法实践中存在主体准入标准僵化、多元起诉顺位模糊、预防性诉讼资格规则空白、公众基层参与渠道狭窄等现实短板，难以适配法典系统治理需求。本文以法定诉讼担当理论为法理基础，结合规范分析与实证考察，立足预防、共治双重价值导向，梳理原告资格制度运行困境，从弹性化准入规则、分层主体顺位、预防性专属诉权、拓宽基层参与路径四方面提出完善方案，为构建事前风险防控、多元主体协同的生态司法保护体系提供制度参考。

关键词：生态环境法典；环境公益诉讼；原告资格；风险预防；多元共治

DOI：<https://doi.org/10.65196/mj5ecs64>

引言

党的二十大提出以严密法治保护生态环境，《生态环境法典》的编纂出台，标志我国环境法治从单行法碎片化规制转向整体性、预防性治理^[1]。环境公益诉讼是生态公共利益司法救济核心工具，原告资格作为诉讼启动前置要件，直接决定生态风险防控、环境损害修复的制度效能。本文所称环境公益诉讼，特指法定主体针对污染、破坏生态、损害公共利益行为提起的专门司法程序。依据法典，民事公益诉讼原告限定为适格环保社会组织与检察机关；生态环境行政机关无公益诉讼起诉权，仅可独立提起生态环境损害赔偿诉讼，两套救济程序并行适用，存在程序衔接、行权顺位冲突，需纳入体系化分析。法理层面，法定诉讼担当理论是解释我国公益诉讼诉权来源的核心依据。社会组织、检察机关并非生态公共利益实体权利人，仅依法律授权获得程序性诉讼实施权；生态损害赔偿诉讼则基于国家自然资源所有权，属于实体权利救济^[2]，二者法理分野是理顺多元主体协同关系的基础。

现有研究多以单行法为基础，侧重单一主体资格优化，存在三重局限：一是缺少法典整体视角下的体系化分析；二是对预防性诉讼原告资格缺乏专门建构；三是忽视基层自治组织、普通公众共治渠道的制度供给。立足法典预防优先、多元共治双重导向，本文重新检视原告资格制度缺陷，重构适配新时代生态治理的规则体系，补齐事前风险防控、全民协同司法保护的制度短板。

二、法典框架下环境公益诉讼原告资格的制度现状

《生态环境法典》整合分散立法，搭建社会组织民事公益诉讼、检察民行公益诉讼、行政机关生态损害赔偿诉讼的三元救济框架，不同主体行权边界、功能定位各有区分。

（一）环保社会组织：社会共治的民事公益诉讼主力

法典第一百四十七条延续原《环境保护法》三重准入标准：市级以上民政登记、连续五年环保公益活动、无违法处罚记录，赋予社会组织环境民事公益诉讼原告资格，但排除其行政公益诉

作者简介：洪浪（2002-），男，硕士研究生，研究方向为环境法学、诉讼法学。

艾则提艾力·玉苏普（1998-），男，硕士研究生，研究方向为法理学。

论起诉权。从实践数据看,全国环保社会组织超 5300 家,满足全部法定条件、具备稳定诉讼能力的仅两三百家,实际提起公益诉讼机构不足百家^[3]。地域分布失衡问题突出,东部适格组织占比 68%,西北五省仅 7.2%,祁连山、黄河上游等生态脆弱区本土合规社会组织不足 15 家。县域基层环保组织因登记层级、从业年限硬性门槛,完全丧失起诉资格,基层生态监督力量难以转化为司法保护动能。同时,立法仅允许社会组织通过举报、支持起诉间接监督行政不作为,无法直接提起行政公益诉讼,社会力量对公权力监管缺位的司法监督渠道严重受限。

（二）检察机关：兜底监督的公益诉讼公权主体

检察机关兼具民事、行政公益诉讼双重起诉资格,承担兜底保护职能:行政机关怠于履职、违法监管引发生态损害,可提起行政公益诉讼;无适格社会组织起诉时,可启动民事公益诉讼。依托法定调查权、专业办案队伍,检察公益诉讼成为司法实践主力,2025 年全国检察公益诉讼立案 13.6 万件,生态环境领域立案 47228 件,占检察公益诉讼总立案数的 34.8%^[4]。但公权力原告身份带来诉讼结构失衡难题:检察机关同时享有原告当事人权利与法律监督职权,民事诉讼平等对抗原则被弱化;实践中检察兜底职能异化为主要办案力量,社会组织、行政机关诉讼功能被挤压,多元共治的制度设计流于形式。

（三）行政机关：专项生态环境损害赔偿诉讼的主体

生态环境、自然资源主管机关不具备公益诉讼原告资格,仅能针对国有自然资源永久损害、重大突发污染提起生态环境损害赔偿诉讼,以行政磋商为前置程序。该制度依托国家自然资源所有权,侧重国有资产损失追偿,与维护全民公共利益的公益诉讼功能分离^[5]。

三、预防与共治双维度下原告资格制度的现实困境

法典明确预防优先、多元共治两大核心原则,但现行原告资格规则存在系统性滞后,无法兼顾事前风险防控与多主体协同保护。

（一）准入规则刚性固化，削弱基层共治基础

环境公益诉讼原告三重准入标准采用形式化审查思路,难以适配全域生态共治现实需求。登记层级门槛割裂县域治理力量,扎根乡村、生态保护区且掌握本土污染线索的县级环保组织,常因登记层级限制丧失诉权,西北生态脆弱区该问题更为凸显;五年从业年限要求制约新型生态风险预防,专注气候变化、外来物种入侵领域的新兴环保组织难以达标,风险潜伏期缺少适格起诉主体,生态损害形成后救济成本陡增,违背风险预防原则;各地司法资质认定尺度亦未统一,中西部法院多机械审查章程业务范围,东部法院侧重实质履职核查,同类社会组织在不同地区主体资格裁判结果不一,司法裁量标准失衡,阻碍环境公益诉讼制度统一有序实施^[6]。

（二）多元主体顺位失序，协同治理机制失灵

立法仅笼统规定检察机关兜底,未搭建清晰分层行权顺位。其一,两类诉讼裁判规则冲突。最高院两件指导案例对损害赔偿诉讼与公益诉讼的处理方式完全不同:或中止公益诉讼优先审理行政索赔,或合并列为共同原告,各地法院缺乏统一裁判指引,同案不同判损害司法权威。其二,权责边界模糊。行政机关怠于履行监管与索赔职责,将治理压力全部转移至司法;跨区域矿山、流域污染案件取证难度大,社会组织无力起诉、行政机关不愿索赔、检察办案负荷过重,生态损害长期无法修复。其三,行政索赔诉讼挤压社会组织诉权。部分法院以政府已启动损害赔偿程序为由,直接驳回社会组织起诉,架空社会力量参与生态共治的立法初衷。

（三）预防性诉讼资格规则空白，风险预防功能缺位^[7]

环境法典虽已将重大生态风险纳入规制框架,但司法实践中,环境公益诉讼原告资格规则以实质损害实际发生为前置起诉条件,致使预防性环境公益诉讼缺乏专门制度供给。其一,立案标

准与风险预防原则存在制度割裂，绿孔雀案等典型预防性案件只能依托法官个案解释突破立案限制，立法层面未形成统一适用规范，司法实践中大量涉温室气体排放、新能源开发、外来物种入侵等潜在生态风险纠纷因无实际损害后果被法院拒之门外。其二，诉讼主体配置与风险预防需求不相适配，环保社会组织具备风险识别优势却欠缺预防性起诉的规范依据，行政机关以事后惩戒与事前审批为主要防控手段、鲜少提起预防性诉讼，检察机关多借助诉前建议开展监督，民事预防性检察诉讼实践不足。其三，气候变化、生物多样性减损等长期不可逆新型生态风险存在原告主体缺位问题^[8]，现有诉讼主体体系难以实现事前司法介入，与法典确立的风险预防核心要义相悖。

（四）主体范围狭窄，全民共治渠道堵塞

当前公益诉讼原告仅限定社会组织、检察机关，公民、基层自治组织完全丧失起诉资格，公众参与仅停留在线索举报层面。一方面，公民个体监督渠道虚化。公民最早发现小微污染、隐蔽排污，但无直接诉权；行政机关举报处理无刚性时限、反馈机制，大量线索搁置，错失风险阻断最佳时机。另一方面，村委会、居委会基层治理力量缺位。农村农业面源污染、乡村固废堆放监管覆盖不足，海南试点证明基层自治组织提起小微生态公益诉讼效率显著，但全国层面无上位法支撑，生态司法保护“最后一公里”断裂^[9]。此外，支持起诉、线索激励、案件公开等配套机制不完善，公众参与缺乏制度激励，多元共治难以落地。

四、预防与共治导向下原告资格制度体系化完善路径

紧扣法典预防优先、多元共治立法精神，从准入、顺位、预防性规则、主体扩容四方面重构原告资格体系，实现事前风险防控、多主体协同保护。

（一）弹性化调整社会组织准入规则，夯实社会共治根基

为优化生态公益诉讼参与体系，需破除传统形式化刚性准入壁垒，构建通用标准与生态脆弱区差异化准入相结合的双重规制体系。在准入门槛设置层面，实施分层差异化管控，针对国家重点生态功能区县域适度放宽本地环保社会组织登记条件，明确县级民政登记、三年公益履职经历及无违法违规记录的主体，即可获得民事公益诉讼主体资格，摒弃传统五年从业年限的硬性规定，转而以专业人员配置、生态保护项目实践成效作为核心实质审查依据，重点扶持气候治理、生物多样性保护等领域的新兴环保组织。同时，由省级民政与生态环境主管部门联合搭建区域适格社会组织动态名录，简化资格认定审批流程。在司法审查层面，统一实质审查标准，通过配套司法解释明确环保公益主体的五项核心认定要件，以生态保护宗旨章程、三年环保主营业务、专业技术人员配置、公益捐赠为主的经费来源、无营利及违法记录为审查依据，杜绝单一化形式审查模式。在参与权限层面，有限放开社会组织行政公益诉讼参与权，构建“社会组织申请—检察督促—补充起诉”联动机制，社会组织发现行政监管不作为可申请检察履职，检察机关30日内未处置的，可自主提起诉讼。此外，通过设立专项公益诉讼基金、落实败诉方费用承担规则、完善证据保全与文书调取制度，全方位降低社会组织参与诉讼的成本与举证压力。

（二）厘清分层主体顺位，构建协同共治程序机制

为有效化解生态公益诉讼程序冲突、破解主体履职推诿难题，需构建“社会组织优先、行政机关专项索赔、检察机关兜底保障”的法定行权顺位体系，明晰各主体履职边界、健全协同与监督机制。

首先，严格界定各类诉讼主体的适用场景与行权规则，普通污染及一般生态风险案件由专业社会组织优先发起诉讼；国有自然资源重大损毁、突发环境事件等特殊情形，由行政机关开展生态损害专项索赔诉讼；针对无适格诉讼主体、适格主体怠于履职、跨区域重大生态损害案件，由检察机关履行兜底诉讼职能。同时明确行权衔接规则，先顺位主体立案后，后顺位主体不得重复立案，仅可通过支持起诉参与案件；若先顺位主体三十日内未启动诉讼，后顺位主体履行法定告

知程序后可依法行权。

其次，搭建多部门协同衔接机制，由生态环境、检察、民政部门共建线索共享平台，实现生态污染线索同步归集，规避重复调查核查问题。针对同一生态损害引发的多类诉讼，实行最先立案法院合并审理模式，统一裁判尺度与生态修复责任标准，同时推动行政机关向社会组织开放监测数据、鉴定报告等核心资料，夯实支持起诉制度落地基础。针对跨区域流域、矿山等复合污染案件，按污染源头属地社会组织优先、下游属地社会组织补充参与、跨区域检察机关统筹兜底划定属地诉权优先级，同步建立跨省市生态司法联动会商机制，杜绝多地同顺位主体重复起诉、互相推诿。

最后，建立履职监督约束机制，检察机关可对行政机关消极不作为、怠于索赔的履职缺位情形制发检察建议，督促其履行生态资源保护职责，最终形成各主体权责清晰、协同联动、监督到位的生态司法保护格局。

（三）设立预防性公益诉讼专属资格规则，落实风险预防理念

单独构建预防性诉讼原告认定体系，实现生态治理从事后修复转向事前防控。第一，划定预防性诉讼适格主体分工。专业环保社会组织为预防性诉讼主要启动主体，针对建设项目、企业生产潜藏生态风险起诉；检察机关兜底介入重大跨区域风险、社会组织起诉受阻案件；行政机关依托行政审批、行政执法完成风险前置管控，原则不提起预防性民事公益诉讼。第二，简化预防性案件立案审查标准。废除“实质损害发生”前置要件，以“存在重大不可逆生态风险”为核心起诉标准。配套出台三级风险梯度判定清单，一级为不可逆重大生态风险、二级为中长期潜在损害风险、三级为轻微可控风险，仅一、二级风险准予启动预防性诉讼。原告提交专家风险评估、监测数据即可立案，证明标准采用低度盖然性，风险实体判断留待庭审，畅通事前司法介入渠道。适用范围覆盖生物多样性保护、外来物种入侵、温室气体排放、新能源开发生态风险等新型领域。第三，配套风险分级与保全机制。组建生态司法专家库，对风险等级划分标准出具专业意见^[10]；紧急情形下法院可依申请作出行为保全裁定，立即停止高风险生产建设行为，从源头阻断生态损害。

（四）适度拓宽原告主体范围，健全全民共治参与体系

遵循全民共治要求，分层扩容原告主体，打通基层生态司法保护通道。其一，赋予基层自治组织有限起诉资格。村委会、居委会可针对辖区农村黑臭水体、农业面源污染等小微生态案件提起公益诉讼，设置三重约束：起诉前30日告知当地生态环境部门、和解撤诉需村民代表三分之二以上表决、修复资金纳入村级专项账户公示监管，防止诉权滥用。其二，建立公民分层参与衔接机制。短期保留公民直接起诉限制，完善“公民举报—行政核查—检察起诉”闭环：行政机关30日内必须反馈线索核查结果，逾期不作为的，公民可申请检察监督；赋予公民线索提交、旁听庭审、监督生态修复资金使用权利。长期待配套制度成熟后，试点放开公民小微生态案件有限诉权，试点推行分区域、分领域渐进放开模式，同步配套公益诉讼法律援助窗口，细化虚构污染线索、恶意重复起诉两类滥诉行为的惩戒适用标准。其三，完善参与激励与滥诉惩戒。设立线索举报物质奖励，资金来源于公益诉讼专项基金；对虚构污染事实、恶意滥诉主体，判令承担全部诉讼成本，纳入行业失信记录，平衡公众参与活力与司法秩序稳定。

五、结语

《生态环境法典》以预防、共治重塑生态司法保护逻辑，原告资格制度是落实两大立法理念的关键制度载体。当前僵化的准入标准、混乱的主体顺位、空白的预防性诉讼规则、狭窄的参与主体范围，制约生态公共利益全方位保护。立足法典体系化治理要求，通过弹性调整社会组织准入门槛、分层理顺多元主体行权顺位、搭建预防性诉讼专属资格规则、拓宽基层公众参与渠道，能够构建事前风险防控、多元主体协同共治的公益诉讼体系。制度完善需分步推进：短期依托法

典配套司法解释统一司法审查标准、明确主体顺位；中期落地预防性诉讼规则、试点基层自治组织诉权；长期探索公民有限起诉资格，最终形成覆盖事前风险、事后修复、全民参与的生态司法保护新格局，以完备的原告资格制度助力生态治理现代化建设。

参考文献：

- [1] 吕忠梅, 巩固, 刘超, 等. 《生态环境法典》生态保护相关内容的解读与衔接(笔谈)[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2026, 59(3): 1-19.
- [2] 中本香织, 陈俊达. 诉讼担当概念的比较法研究[J]. 苏州大学学报(法学版), 2023, 10(2): 30-48.
- [3] 北京市企业家环保基金会, 明善道(北京)管理顾问有限公司. 2025 中国环保公益组织现状调研报告[R]. 北京: 北京市企业家环保基金会, 2026.
- [4] 最高人民检察院. 公益诉讼检察工作白皮书(2025)[R]. 北京: 最高人民检察院, 2026.
- [5] 曹明德, 马腾. 生态环境损害赔偿诉讼和环境公益诉讼的法理关系探微[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2021, 39(2): 63-72.
- [6] 唐绍均, 王国平. 社会组织提起环境行政公益诉讼的证成与型构[J]. 内蒙古社会科学, 2023, 44(1): 108-115.
- [7] 山东省高级人民法院. 山东省生态环境厅诉山东金诚重油化工有限公司等生态环境损害赔偿案(最高法指导案例 131). 重庆市高级人民法院. 重庆市人民政府、重庆两江志愿服务发展中心诉重庆藏金阁物业管理有限公司生态公益案(最高法指导案例 130).
- [8] 王小钢. 环境法典风险防范原则条款研究[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2020, 49(6): 34-43.
- [9] 海南省高级人民法院. 海南法院环境资源审判(2021-2023)白皮书[R]. 海口: 海南省高级人民法院, 2023.
- [10] 秦天宝, 陆阳. 从损害预防到风险应对: 预防性环境公益诉讼的适用基准和发展方向[J]. 法律适用, 2022(3): 121-126.

Prevention and co-governing: Improving the qualification system of plaintiffs in environmental public welfare litigation under the perspective of codification

HONG Lang, Aizetiaili · YUSUPU

(School of Law, Lanzhou University, Lanzhou, Gansu 730000, China)

Abstract: The Ecological Environment Code establishes the core legislative concept of prevention first and pluralistic co-governing, and reshapes the judicial protection system of China's ecological public interests. At present, environmental public welfare litigation has formed a dual plaintiff pattern of environmental protection social organisations and procuratorial organs, supporting the parallel relief mechanism for ecological and environmental damage compensation litigation. However, there are practical shortcomings in judicial practice, such as rigidity of subject access standards, vague order of multiple prosecution, blank qualification rules for preventive litigation, and narrow public participation channels at the grassroots level. It is difficult to adapt to the governance needs of the code system. This article takes the theory of legal litigation responsibility as the basis of jurisprudence, combines normative analysis and empirical investigation, based on the dual value orientation of prevention and co-governance, sorts out the dilemma of the operation of the plaintiff's qualification system, and puts forward a perfect plan from the four aspects of flexible access rules, hierarchical subject order, preventive exclusive litigation right, and broadening the grass-roots participation path, in order to construct The ecological judicial protection system of risk prevention and control and

multi-subject coordination before the establishment provides institutional reference.

Keywords: Ecological Environment Code; Environmental Public Welfare Litigation; Plaintiff Qualification; Risk Prevention; Multiple Co-Governance