

论森林生态损害公益诉讼的主体

李敏, 周训芳

(中南林业科技大学政法学院, 湖南长沙, 410004)

摘要:《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第1条确立了法律规定的机关和有关组织作为民事公益诉讼的主体资格。《民事诉讼法》和《环境保护法》分别明确了检察院和社会组织作为诉讼主体的条件,但仍不足以解决森林生态损害诉讼的基础性、专业性和复杂性问题,有必要明确规定将森林生态环境监督管理部门作为诉讼主体。现行法框架下或可通过类推适用和体系解释等方法,解决实务中森林生态环境监督管理部门主体资格的法律依据问题,但仅为权宜之计,未来立法中仍有必要明确规定其在森林生态损害公益诉讼中的主体地位。

关键词:森林生态环境;生态环境损害;公益诉讼;诉讼主体

中图分类号: D925.1

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2018)02-0046-06

一、问题之提出

森林生态损害属于生态损害的典型情形。目前,森林生态环境状况不容乐观,突出的表现是土地整理毁坏林地面积大,区域生态破坏严重^[1]。在司法实务中,森林生态损害案件日益增加。在“中国裁判文书网”以“《侵权责任法》第65条(环境污染侵权责任)”为法律依据的环境侵权案件共计602个,其中涉及鉴定评估问题的案件共164个,涉及林业问题的案件则有20个,裁判时间均在2011年后,且以近两年的案件居多^①。

涉及森林生态损害赔偿的少数案件中,林业主管部门都作为原告出现,主张相关当事人承担生态损害赔偿。例如,在“连城县林业局、龙岩市水土保持学会与黄永华、滕继能等11人环境污染侵权纠纷”案中,连城县林业局与龙岩市水土保持学会作为原告提起诉讼,主张由黄永华、滕继能等11人承担环境污染侵权责任。另有多数案件的判决均支持林业主管部门作为原告。这一做法虽符合公共利益保护的基本原则,但是从实定法层面来看,林业主管部门作为森林生态损害赔偿案件的原告并无法律依据。为参与诉讼,

该案中的林业主管部门不得不“搭便车”,与其他适格主体共同提起诉讼,以掩饰林业主管部门尴尬的诉讼主体地位。在森林生态损害诉讼中,是否应当确立林业主管部门的诉讼主体地位,值得深思。

二、现有诉讼主体无法满足森林生态损害诉讼的要求

生态环境保护公益诉讼是指任何组织和个人根据法律的特别规定,在生态环境受到或可能受到破坏的情形下,为维护生态环境公益不受损害,针对有关民事主体或行政机关向法院提起诉讼,由法院依法追究行为人法律责任的诉讼^[2]。依据《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第1条规定,“法律规定的机关和有关组织依据民事诉讼法第五十五条、环境保护法第五十八条等法律的规定,对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼,符合民事诉讼法第一百一十九条第二项、第三项、第四项规定的,人民法院应予受理”。该规定中,具有原告诉讼资格的主体为“法律规定的机关和有关组织”。对此主体范围,《民事诉讼法》第55条并未明确具体范围,2017年新设的第2款仅增加规定了人民

收稿日期: 2017-10-09; 修回日期: 2018-01-18

基金项目: 国家社会科学基金项目“美丽中国视域下的森林法创新研究”(13BFX134)

作者简介: 李敏(1977—),女,湖南长沙人,博士,中南林业科技大学政法学院副教授,主要研究方向:民商法学,林业法学;周训芳(1965—),男,湖南沅江人,博士,中南林业科技大学政法学院教授,主要研究方向:环境与资源保护法学

检察院补充性的诉讼主体资格。《环境保护法》第 58 条第 1 款规定:“符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼:(一)依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;(二)专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。”该款就前述“有关组织”的范围予以限定,仍未言明法定机关的具体范围。《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第 2 条、第 3 条、第 4 条分别规定“依照法律、法规的规定,在设区的市级以上人民政府民政部门登记的社会团体、民办非企业单位以及基金会等,可以认定为环境保护法第 58 条规定的社会组织”,“社会组织章程确定的宗旨和主要业务范围是维护社会公共利益,且从事环境保护公益活动的,可以认定为环境保护法第 58 条规定的‘专门从事环境保护公益活动’”,同样未涉及法定机关的范围。因此,目前森林生态损害案件可以确定的诉讼主体仅有社会公益组织和检察院。然而,这样的诉讼主体范围仍嫌不足。

传统意义上涉及森林的侵权纠纷,主要是盗伐滥伐林木、毁林、林木折断伤人等侵权责任案件,遭受损害之人可以自己的名义提起侵权之诉,请求法院保护其民事权益。与之不同,森林生态损害中的生态损害行为是指已经造成或可能造成森林生态损害的破坏生态行为,此种行为已经危及或可能危及人类生存和发展所必须依赖的森林生态安全,将导致森林生态系统本身发生严重的功能退化^[3]。森林生态损害侵权中,同一行为可能仅损害公益,也可能同时侵害私益和公益^②。无论是仅损害私益的传统森林侵权还是损害公益的森林生态损害,都属于侵权责任纠纷范畴。对于两类纠纷中的私益损害,受害人均可根据《民事诉讼法》第 119 条的规定提起诉讼^③;对于公益损害,权利人应通过公益诉讼程序提起诉讼,具体适用《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》。在同时侵害私益和公益的情形中,私益诉讼的受害人和公益诉讼的权利人可分别主张。由于遭受损害的利益不同,不同诉讼主体的诉求也不相同,两类诉讼并行不悖。其中,问题较多、较为复杂的是森林生态损害的公益诉讼,权利主体就此类损害行为提起诉讼存在诸多障碍。

(一) 权利人提起诉讼的举证障碍

与一般诉讼案件不同,森林生态损害诉讼有其特殊的复杂性和专业性,不具备专业背景知识的个人往往难以负担举证责任。传统侵权行为的发生往往在短时间内完成,损害后果也即时显现。但生态损害行为造成的侵害结果常常有很长的潜伏期,甚至经由多种因素的复合、累积之后才能变得明显。而且,生态侵

权通常是多种原因行为叠加的后果,有时候不仅是特定的人或特定的企业的违法行为或侵害行为造成的,而是由不特定的多数人的无可非难的日常行为累积造成,往往难以确定具体原因。再者,由于生态侵权案件具有长期性、潜伏性、复杂性、广泛性和科技性等特征,加之加害原因的多样性,加剧了生态侵权因果关系判断的困难。很多情况下,生态损害行为与损害事实之间的因果关系只能在一定程度上推定成立,无法实证因果关系的必然性。因此,权利人提起诉讼存在极大的举证困难。

(二) 社会公益组织作为诉讼主体之不足

社会组织虽然具备一定的专业知识,但是符合条件的公益组织数量有限,仅能发挥补充性的诉讼主体功能。有研究表明,自《环境保护法》赋予公益组织诉讼主体资格后,环境公益组织的作用并不彰显,主要表现在诉讼地域分布不均衡、提起诉讼数量过少、公益诉讼组织过于单一、环境公益诉讼案件占比低下^[4]。在普通的民事诉讼中,最有动力提起诉讼寻求救济的非受害人莫属。私主体遭受损害时,有受害人作为基本的诉讼主体和社会公益组织作为补充。但是,国家利益或公共利益遭受损害时,由于受害人不特定,在社会组织仅能发挥补充性诉讼主体功能的情形下,若无特定机构作为诉讼主体代表国家直接提起民事公益诉讼,就会造成基本诉讼主体缺失的后果,必然无法确保国家利益或公共利益得到全面保障。而生态损害直接或潜在地影响广大公众和未来世代子孙的环境公共利益,其损害面更广,影响更为深远,更应强化对生态损害的救济^[5]。

(三) 检察院作为森林生态损害诉讼主体的不足

2017 年 6 月 27 日通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉和〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》对《中华人民共和国民事诉讼法》作出修改,其第 55 条增加一款作为第 2 款:“人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的,人民检察院可以支持起诉。”现行法未明确规定林业主管部门作为森林生态损害的诉讼主体,此类案件检察院均有权直接提起诉讼。但是,由于此类案件的特殊性和复杂性,检察院也并非最理想的诉讼主体。

从森林生态损害侵权责任的构成要件来看,主要包括三个方面:其一为损害森林生态环境的行为。森

林生态损害行为是指人类活动直接、间接改变森林生态系统的自然条件或者向森林排入污染物质,造成的对森林生态系统及其生物因子和非生物因子有害影响的行为。森林生态损害行为往往危及森林生态安全,导致森林生态系统功能严重退化。具体而言,森林生态损害行为主要表现为毁坏森林与林木、损害承包林地、破坏植被、造成土地严重沙化、侵占与破坏种质资源、违法采种、破坏野生动物繁衍场所、破坏水土保持、毁草、引起动植物疫情、危害野生植物等行为。其二是已经造成或可能造成生态损害。比较 2014 年 10 月环境保护部环境规划院发布的《环境损害鉴定评估推荐方法》(第 II 版)和 2016 年 6 月环保部制定的《生态环境损害鉴定评估技术指南 总纲》的规定,不难发现,生态损害认定标准在诸多条件上大同小异。相同之处主要在于考察要素高度重合,都包括区域空气、地表水、沉积物、土壤、地下水等环境介质中特征污染物浓度、物种种群数量或密度、物种种群结构、区域植物群落组成和结构、生物体身体变化等方面。不同之处则主要在于环保部《生态环境损害鉴定评估技术指南 总纲》的规定更为细致,对动物与植物物种种群分别作出细化规定,更具有可操作性。其三是损害生态环境的行为与生态损害之间存在因果关系。侵权责任法上认定因果关系的一般理论包括原因与结果在时间上的顺序性、事实上的客观真实性、原因条件的必要性、实质要素补充检验等,此类理论同样适用于生态损害责任中因果关系的认定。由于生态损害行为的多样性和复杂性,损害的潜伏性和长期性,导致其因果关系之认定难度更大。破坏森林生态行为与森林生态损害间的因果关系判定可从三个方面着手:一是破坏生态行为与森林生态损害的时间先后顺序,即污染发生在前,生态损害发生在后;二是破坏生态行为与生态损害间的关联具有合理性,即须有医学、生物学、毒理学等理论的合理解释;三是破坏生态行为与生态损害间的关联具有科学性,即此种关联在不同时间、地点和研究对象中得到重复性验证^[6]。由此可见,森林生态损害责任各构成要件的认定,均有赖于森林生态专业知识背景,而这正是林业主管部门之所长,检察院之所缺。因此,以检察院作为基本诉讼主体,并非上佳之选。

(四) 行政公益诉讼中的逻辑缺失

在前述全国人大常委会对《中华人民共和国行政诉讼法》的修改决定中,于第 25 条增加一款作为第 4 款:“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。”该决定明确赋予检察院作为行政公益诉讼的主体资格,但在森林生态损害公益诉讼中,检察院履行该职责的前提为林业主管部门的行政行为违法或不作为。然而,在林业主管部门无权提起森林生态损害侵权之诉的情形下,对于某些必须通过民事诉讼方可履行保护森林生态职权的案件,检察院势必无法就林业主管部门不提起诉讼的“不作为”提起诉讼。因此,新增的第 4 款规定将在一定程度上流于形式。

概言之,从现行法规定的森林生态损害民事诉讼主体的全面性来看,仅规定公益组织和检察院的主体资格,而不将林业主管部门纳入其中,必将从根本上影响森林生态损害的责任追究和公共利益的保护。在前述“连城县林业局、龙岩市水土保持学会与黄永华、滕继能等 11 人环境污染侵权纠纷”案中,虽然一审法院认为,“连城县林业局、龙岩市水土保持学会出于修复已遭受损害的森林生态环境公共利益目的,基于法律授权而提起诉讼,其原告主体资格应予支持”^④,但事实上,连城县林业局的诉讼主体资格并无明确的法律依据。通过此种挂靠式诉讼虚化林业主管部门的诉讼主体资格问题^⑤,只是一种无奈之举,无法从根本上解决问题。

三、林业主管部门作为森林生态损害诉讼主体的法解释路径

在现行法律和政策背景下,司法实务将林业主管部门作为森林生态损害诉讼主体并非毫无依据。中共中央办公厅、国务院办公厅于 2017 年 12 月发布的《生态环境损害赔偿制度改革方案》工作内容第 3 项规定,“国务院授权省级、市地级政府作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人。……省级、市地级政府可指定相关部门或机构负责生态损害赔偿具体工作。省级、市地级政府及其指定的部门或机构均有权提起诉讼”。第 4 项进一步明确规定:“磋商未达成一致的,赔偿权利人及其指定的部门或机构应当及时提起生态损害赔偿民事诉讼。”据此,省级、市地级林业主管部门可经省级政府指定负责森林生态损害赔偿具体工作,甚至可以作为原告提起森林生态损害赔偿之诉。值得注意的是,改革方案本身的性质仅为规范性法律文件,虽然具有指引生态环境损害赔偿制度改革方向的作用,但能否直接作为立案或诉讼依据,不无疑问。但是,

我们或可从法解释学路径寻求突破。

(一) 途径之一: “法律规定的机关”的解释

从目的解释角度来看,《民事诉讼法》第55条第1款和《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第1条均规定,“法律规定的机关”有权对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼。两处规定的意图在于明确生态环境公益诉讼的主体,但由于不同领域的生态环境监督管理机构不同,无法一一罗列,故以“法律规定的机关”统称,其实质应指负有生态环境监督管理职责的行政主管部门分别就其职责范围内的生态环境公益诉讼案件有权提起诉讼。

从体系解释的角度来看,《行政诉讼法》第25条第4款新增规定人民检察院应督促生态环境和资源保护等领域负有监督管理职责的行政机关依法履行职责,若行政机关不依法履行职责的,人民检察院应依法向人民法院提起诉讼。对于生态环境和资源保护领域负有监督管理职责的行政机关,例如海洋环境监管部门、森林生态环境监管部门等,负有保护国家利益和社会公共利益不受侵害的职责。依据现行法规定,属于林业主管部门监管职权范围内的森林生态环境损害主要包括:毁坏森林、林木(《森林法》第44条,《森林法实施条例》第41条、第46条,《森林病虫害防治条例》第22条、第25条);破坏植被、造成土地严重沙化(《防沙治沙法》第39条);破坏野生动物繁衍场所(《野生动物保护法》第20条,《陆生野生动物保护实施条例》第8条)等。一方面,林业主管部门通过各种行政处罚方式行使职权,另一方面,对于行政处罚方式无法实现的救济,仍需通过民事诉讼途径实现。如若林业主管部门怠于就损害国家利益或社会公共利益的侵害行为提起诉讼,则检察院有权针对不作为的林业主管部门提起行政公益诉讼。为了满足逻辑上的自治性,应将这一规定解释为负有生态环境监督管理职责的行政机关有权就损害生态环境的行为提起诉讼。

(二) 途径之二: 类推适用《海洋环境保护法》第90条第2款规定

2013年修正的《海洋环境保护法》第90条第2款规定,“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”^⑧。其中明确规定行使海洋环境监督管理权的部门作为海洋生态损害赔偿案件的原告提起诉讼,主张损害赔偿。从法理上来看,“相类似之案件,应为

相同之处理”^[8]。即使现行法未将林业主管部门明定为森林生态损害赔偿的诉讼主体,也可以类推适用《海洋环境保护法》第90条第2款的规定,推定林业主管部门具有森林生态损害赔偿案件的原告资格。

其一,现行法未直接规定林业主管部门为森林生态损害赔偿的诉讼主体,非为立法者有意的沉默,而是无意之疏忽。由《民事诉讼法》第55条第1款将有权提起生态损害公益诉讼的主体确定为“法律规定的机关”可见,立法者有意将具体诉讼主体的确定交由其他法律规定。因此,自2012年《民事诉讼法》新增这一规定后,2013年《海洋环境保护法》第90条第2款据此规定“行使海洋环境监督管理权的部门”作为海洋生态损害公益诉讼的主体。但是规定森林生态损害公益诉讼的法律主要是《森林法》,该法自2009年后未修正,自然无法将《民事诉讼法》第55条第1款的立法思想及时融入其中,由此导致《民事诉讼法》与相关法律的脱节。这一体系漏洞显然已经出乎立法者之本意。

其二,海洋生态损害与森林生态损害实质上并无不同。就损害客体而言,两者均损害特定生态系统,其范围具有广泛性,涉及不特定多数人的利益。从损害后果来看,两者均在较长时期内造成较为严重的损害后果。在赔偿范围方面,《海洋生态损害国家损失索赔办法》规定的赔偿范围包括5个方面,即为控制、减轻、清除生态损害及次生污染损害而产生的处置措施费用,海洋生物资源和海洋环境容量(海域纳污能力)等恢复到原有状态期间的损失费用,相关监测、评估以及专业咨询的合理费用,相关调查研究、制订修复技术方案等合理费用和其他必要的合理费用^⑨;森林损害赔偿同样主要涵盖5个方面,即清除污染的费用、生态环境修复费用、生态环境修复期间服务功能的损失、生态环境功能永久性损害造成的损失以及生态损害赔偿调查、鉴定评估等合理费用^⑩,两者的赔偿范围大致相同。

其三,行使森林生态环境监督管理权的林业主管部门与行使海洋环境监督管理权的部门的行政职能具有相似性。具体而言,两者仅有监管领域的分工,而无职责内容的差别。如果说海洋行政主管部门代表国家提起海洋生态损害赔偿的正当性源于“环境保护目标”^[9],那么林业行政主管部门作为诉讼主体具有相同的正当性。例如,《野生动物保护法》第1条规定:“为了保护野生动物,拯救珍贵、濒危野生动物,维护生物多样性和生态平衡,推进生态文明建设,制定本法。”履行动物保护管理职责的林业主管部门提起森林生态损害之诉,自属当然之理。

类推适用在法理上并无障碍,但是在实际操作中,由于现行立案机制中的问题,由立案部门进行类推适用,也存在现实障碍。因为案多人少等各种因素,对于法律未明文规定起诉人诉权者所提起的诉讼,立案部门立案并不积极。虽有立案登记制的存在,但起诉本身必须符合民事诉讼法规定的要件,并无疑问,对于不符合法定要件之起诉,法院当然可以不予受理或驳回起诉。期望立案部门在此大环境下通过类推适用方法顺利立案,往往不具有可行性。此时,通常需要林业主管部门的相关负责人与法院沟通立案,由于法律欠缺明文规定,无端增加了诉讼成本。

实践中,法院不仅在主体资格认定上,而且在损失计算方法上,均类推适用海洋生态损害诉讼的相关规定。例如,《海洋生态损害国家损失索赔办法》第3条第4项规定,“如受损海洋生态无法恢复至原有状态,则计算为重建有关替代生态系统的合理费用”。永久性损害的损失计算,应当以重建替代生态系统的费用为基础。司法实践中,森林生态损害赔偿中的永久性损害同样采用此种计算方法。例如,在“中华环保联合会与无锡市蠡湖惠山景区管理委员会生态环境损害赔偿纠纷案”^[10]中,建设单位景区管委会在建设工程中未经批准占用并改变林地用途对生态环境造成损害,理应承担恢复生态环境的民事责任。但是本案的特殊之处在于,涉案工程所占用土地已经纳入立项规划范围,且工程对于整个项目具有重要作用,涉及公共利益,直接恢复原状不具可行性。在此情况下,一审法院经咨询专业机构意见,采纳了异地补植的方案进行生态恢复,其理与海洋生态损害中重建有关替代生态系统相同。

由于森林生态损害与海洋生态损害的相似性,在现行法无明确规定的情形,类推适用《海洋环境保护法》第90条第2款规定,以林业主管部门作为森林生态损害诉讼的法定诉讼主体,符合类推适用的基本规则,即对破坏森林生态、森林资源、自然保护区,给国家造成重大损失的,由行使森林生态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。

四、明文规定林业主管部门作为森林生态损害诉讼主体

通过法解释途径将林业主管部门作为森林生态损害诉讼主体,有赖于行政机关与司法机关达成共识,故仅可作为权宜之计,实非终极解决方案。

首先,虽然《野生动物保护法》第1条原则性地规定其立法目的包括“维护生物多样性和生态平衡”,

《森林法》《森林法实施条例》《森林病虫害防治条例》《防沙治沙法》《野生动物保护法》《陆生野生动物保护实施条例》均涉及特定的森林生态环境损害行为,也暗含林业主管部门的生态环境监管职能,但均未明确规定,需要通过各种解释方法方可得出这一结论。加之司法实践中各种解释方法的运用具有不确定性,因此,体系解释仅仅揭示林业主管部门具有生态环境监管职权,并作为森林生态损害诉讼主体的逻辑可能,而不意味着所有法官必然遵循这一推理路径。

其次,类推适用方法的运用意味着法律漏洞的存在。在法律无明文规定时,类推适用可作为临时性的解决方案。但相较于法律明文规定,类推适用往往备受质疑。在理论上,类推适用的前提和基础并非毫无争议。在实践中,类推适用的考量因素及其权重衡量各有差异。对于相同案件,不同法官意见相左也不足为奇。因此,将海洋环境监管部门的诉讼主体资格类推适用于林业主管部门,并非圭臬。

可见,问题的最终解决,仍需法律明确赋予林业主管部门在森林生态损害赔偿案件中的诉讼主体资格。

以林业主管部门作为森林生态损害案件的诉讼主体具有正当性,有利于最大程度地保护国家利益和公共利益。生态损害直接破坏生态资源,侵害国有财产,国家作为受害人主体无论从理论上还是法律依据上都拥有提起诉讼。但是,从法律技术的角度,国家在国内法上不能以自己的名义参加诉讼,因此,国家必须选定诉讼代表人参加诉讼。现行法仅将社会团体、民办非企业单位、基金会、公益组织作为提起环境民事公益诉讼的主体,不利于生态损害赔偿的主张。与传统环境侵权形态不同,生态损害的预防和修复涉及诸多专业性和专门性问题,无论是社会组织还是其他单位,均难以胜任生态损害赔偿范围的确定、损害修复的方式和费用等重要问题的举证,依法履行生态保护职责的国家机关天然地具备这一专业知识,可以更好地基于其法定行政监管职责所掌握和积累的公共资源,来实现生态损害的预防、修复和求偿工作^[11]。比较法上,众多国家立法往往将国家机构作为生态损害赔偿的请求权主体。例如,欧洲议会于2004年4月21日颁布的第2004/35/EC号关于预防和救济环境损害的环境责任指令第VI-1:101条规定,只有公共机构才能对生态损害赔偿进行索赔,此种公共机构包括政府及其指定的主管机构^[12]。

我国自2018年1月1日开始实施的《生态环境损害赔偿制度改革方案》已经明确指出生态环境损害赔偿制度的发展方向,即由经授权的地方省级、市地级

政府指定相关部门或机构作为生态损害赔偿权利人。改革方案的先导性指引了未来的立法、修法方向。因此,未来《森林法》等涉及生态环境监管的相关法律应明确规定森林生态环境监管机构的生态损害诉讼主体资格,方可消除司法实务中林业主管部门师出无名的尴尬和司法机关受理案件时进退维谷的困局,从而促使林业主管部门积极履行监督管理职权,保护森林生态环境。

注释:

- ① “中国裁判文书网”相关案例检索时间:2016年9月15日。
- ② 从生态损害的实践来看,通常不会发生没有公益损害仅有私益损害的情况。参见窦海阳:《环境侵权类型的重构》,载《中国法学》2017年第4期。
- ③ 《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条规定:“人民法院受理公益诉讼案件,不影响同一侵权行为的受害人根据民事诉讼法第119条规定提起诉讼。”《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第29条则进一步具体规定:“法律规定的机关和社会组织提起环境民事公益诉讼的,不影响因同一污染环境、破坏生态行为受到人身、财产损害的公民、法人和其他组织依据民事诉讼法第119条的规定提起诉讼。”
- ④ 福建省连城县人民法院(2014)连民初字第1806号民事判决书。
- ⑤ 《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第10条第2款第1句规定:“有权提起诉讼的其他机关和社会组织在公告之日起三十日内申请参加诉讼,经审查符合法定条件的,人民法院应当将其列为共同原告;”另,《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287条规定:“人民法院受理公益诉讼案件后,依法可以提起诉讼的其他机关和有关组织,可以在开庭前向人民法院申请参加诉讼。人民法院准许参加诉讼的,列为共同原告。”据此,两个诉讼主体作为共同原告提起民事公益诉讼并无障碍,问题在于,两个主体均应为适格主体。因此,连城县林业

局与龙岩市水土保持学会共同起诉的前提为,连城县林业局具有诉讼主体资格。

- ⑥ 2017年修正的《海洋环境保护法》中该款序号变更为第89条第2款。
- ⑦ 参见《海洋生态损害国家损失索赔办法》第3条。
- ⑧ 参见中共中央办公厅、国务院办公厅于2017年12月印发并于2018年1月1日实施的《生态环境损害赔偿制度改革方案》。

参考文献:

- [1] 国家林业局通报违法占用林地情况[N].光明日报,2015-1-12,(08).
- [2] 颜运秋,罗婷.生态环境保护公益诉讼的激励约束机制研究[J].中南大学学报(社会科学版),2013(3):42-48.
- [3] 竺效.生态损害综合预防和救济法律机制研究[M].北京:法律出版社,2016:115.
- [4] 宋春婉.环保NGO在公益诉讼中的困境与解决——针对NGO在生态环境保护中作用的法律问题研究[J].法制与经济,2017(4):157-158.
- [5] 竺效.论环境民事公益诉讼救济的实体公益[J].中国人民大学学报,2016(2):23-31.
- [6] 张新宝.侵权责任法[M].北京:中国人民大学出版社,2013:251.
- [7] 杨仁寿.法学方法论[M].北京:中国政法大学出版社,2012:194.
- [8] 梅宏,王峥荣.海洋生态损害赔偿制度构建研究[J].甘肃政法学院学报,2017(3):79-87.
- [9] 中华环保联合会与无锡市蠡湖惠山景区管理委员会生态环境损害赔偿纠纷案[J].最高人民法院公报,2014(11):20-27.
- [10] 竺效.生态损害公益索赔主体机制的构建[J].法学,2016(3):3-12.
- [11] 欧洲民法典研究组,欧盟现行私法研究组.欧洲私法的原则、定义与示范规则(第5、6、7卷)[M].王文胜,等译.北京:法律出版社,2014:411-413.

On subject of forestry ecological public interest litigation

LI Min, ZHOU Xunfang

(College of Politics and Law, Central South University of Forestry and Technology, Changsha 410004, China)

Abstract: Article 1 of *Interpretation of the Supreme People's Court on Several Issues Concerning the Application of Law in the Trial of Environmental Public Interest Cases* stipulates that empowered government agencies and organizations are the subject of ecological and environmental public interest litigation. Furthermore, *Civil Procedure Law and Environmental Protection Law* clarifies respectively the conditions of procuratorate and social organizations as the subject of the litigation. However, it is not enough to solve the fundamental, professional and complex problems in ecological public interest litigation. In existing legal system, it is possible to solve the problem by applying analogy and system interpretation, but in the future, it is necessary to stipulate the subject qualification of forestry administrative departments.

Key Words: forestry ecological environment; ecological and environmental damage; public interest litigation; subject of litigation

[编辑: 苏慧]