

环境行政公益诉讼请求权基础研究

邓可祝

摘要: 环境公益诉讼的请求权基础, 有环境法原则说、公益诉讼条款说和环境权说等, 但这些请求权基础不够明确, 尤其不符合我国环境行政公益诉讼的实践样态。环境行政公益诉讼, 无法从作为原告的检察机关的权力角度来确定请求权基础, 需要实现从原告权利 (力) 向被告义务的转向, 以行政机关法定义务作为请求权基础。以行政机关法定义务作为请求权基础, 符合行政公益诉讼的诉讼结构, 体现行政法律关系内容的义务性, 也有利于统一审查行政机关的义务与职责。行政机关环境义务主要来源于行政法律一般性规范和环境法律规范, 作为请求权基础的法律规范类型多样, 需要对之进行体系化构造, 这样才能准确判断行政机关的义务, 确定环境行政公益诉讼的请求权基础并对之进行审查。

关键词: 环境行政公益诉讼; 请求权基础; 行政义务

中图分类号: D925.31 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2024)04-0022-13

DOI: 10.16493/j.cnki.42-1627/c.20240621.001

一、引言

请求权基础是现代法学特别是民法学的基本问题, 不仅学术界日益重视请求权基础的研究, 而且司法界也在不断强化请求权基础在审判中的功能, 例如, 最高人民法院明确认可请求权基础思维为裁判思维, 并出版《民事案件案由适用要点与请求权规范指引》一书, 以指导司法实践^[1]。然而, 我国行政诉讼领域对请求权基础的研究还不够充分, 因为我国行政诉讼主要解决相对人权利保护和行政行为合法性问题, 对案件的“请求权基础”问题并不重视, 主要采取“行政行为分析方法”与“行政法律关系分析方法”^[2]。值得注意的是, 这一状况正在发生变化, 越来越多的学者开始研究公法请求权问题^{[3] (P65)}。但现有研究主要侧重于行政私益诉讼的请求权基础, 对行政公益诉讼特别是环境行政公益诉讼请求权基础的研究, 仍然较为薄弱。

请求权基础问题的研究, 在环境行政公益诉讼制度中具有独特作用。随着《检察公益诉讼法》纳入到十四届全国人民代表大会的立法规划, 这一问题更加具有意义。我国已将检察机关作为行政公益诉讼的法定原告, 但仍需要从立法或司法上解决环境行政公益诉讼请求权基础问题, 因为法院要针对原告的诉讼请求进行裁判, 请求权基础涉及法院的判决类型问题; 作为请求权基础的法律规范本身可以通过请求权的确定得以体系化^[4]。本文以环境行政公益诉讼的请求权基础为主要研究内容, 只是在必要时会涉及环境民事公益诉讼。

基金项目: 国家社会科学基金项目“风险规制视域下预防性环境公益诉讼研究”(20BFX168)

作者简介: 邓可祝, 安徽工业大学公共管理与法学院, dkzhu2007@163.com (安徽 马鞍山 243002)

二、环境公益诉讼请求权基础的学理辨析

鉴于现有环境公益诉讼请求权基础的研究，侧重于救济性民事公益诉讼请求权基础，故此，本部分仍需兼顾环境民事公益诉讼。环境公益诉讼请求权基础主要有以下几种观点。

（一）环境法基本原则说

环境法基本原则说认为，环境公益诉讼的请求权基础是《环境保护法》确立的基本原则，即《环境保护法》第5条和第6条第3款^[5]，主要涉及损害担责原则和环境责任条款。这一观点的主要理由是：损害环境的责任者，都要承担相应的责任。这两条都属于原则性条款，因此该观点是将环境法基本原则确定为环境公益诉讼的请求权基础。《环境保护法》第5条规定了环境保护的基本原则，其中就包括损害担责原则。《环境保护法》第6条第3款规定企业造成环境损害，应承担相应责任。这虽然不属于环境法基本原则条款，但可以理解为对开发利用环境资源主体的义务与责任的规定，也具有环境法基本原则的功能，甚至可以理解为第5条中“损害担责”原则的具体化，是环境责任原则的一种具体表达方式。有学者认为，损害担责不是环境法的基本原则，应相应地将环境责任原则确立为环境法的基本原则^[6]，应该说这一观点是具有说服力的。因此，将《环境保护法》第6条第3款作为请求权基础，仍然是以法律原则为请求权基础。

将环境法基本原则作为环境公益诉讼的请求权基础存在两个问题。第一，将法律原则作为请求权基础存在缺陷。从民法角度看，请求权基础主要是法律规则，而不是法律原则。王泽鉴先生认为，请求权基础指能够支持一方当事人向他方当事人提出主张的法律规范^[7]（P46），而只有规则才能提出明确的主张，从法律原则推导出请求权基础，理论上不够严谨。目前德国关于环境公益诉讼的通说，逐渐倾向于“实体请求说”，即立法者在实体法律规范中直接赋予相关协会以实体请求权^[8]。第二，将环境法基本原则作为请求权基础无法确定诉讼请求的具体权利义务。“请求权基础是确定该请求权的构成要件及法律效果的规则。”^[9]环境法基本原则约束的是多种主体而且具有多重功能，从主体上说，环境法基本原则对所有涉及环境保护的主体都具有约束力，包括立法机关、司法机关、行政机关和企业甚至个人；从功能角度看，则可以包括立法、司法、执法与守法领域。要提起诉讼，需要解决权利主体和义务主体的问题，根据原则来提起诉讼，会存在较大的不确定性。行政机关或者企业对谁承担义务、义务内容是什么，都需要在具体的法律规则中进行判断、分析，不能通过环境法的基本原则来确定。因此，将环境法基本原则作为环境公益诉讼的请求权基础，与请求权基础原理存在冲突。

（二）公益诉讼条款说

公益诉讼条款说认为环境公益诉讼的请求权基础，是立法中（特别是《环境保护法》）环境公益诉讼的条款。当然，环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼具有不同的请求权基础。

关于环境民事公益诉讼。有学者认为，法律授权的机关和组织提起环境民事公共利益的请求权基础，是《环境保护法》第58条（以下简称“《环保法》第58条”）规定的环境民事公益诉讼条款^[10]。原告可以根据这一条款来追究侵权人的生态环境损害责任；同时，这一观点还对生态环境公益诉讼与生态环境损害赔偿两者之间请求权基础进行了区分，认为前者的请求权依据是《环境保护法》，后者是国家制定的相关政策。《民法典》出台后，《民法典》第1234条的规定，也是生态环境损害赔偿的请求权基础。

关于环境行政公益诉讼。有学者认为，2015年开始试点的行政公益诉讼，是全国人大常委会通过特别授权的方式，授予检察机关行政公益诉讼起诉权^[11]。2017年修改的《行政诉讼法》，增加了检察机关提起行政公益诉讼的规定，前述理论的立论基础发生了变化，但基本原理仍然适用，

即在《行政诉讼法》修改后,检察机关基于《行政诉讼法》第25条第2款的特别规定,获得了环境公益诉讼请求权。当然,这一观点只是提出了行政公益诉讼请求权问题,而没有再研究请求权基础问题。

上述观点有相同性,即以具体的法律(或政策)规定的起诉权来确定请求权基础(或请求权),但这些观点也存在问题。具体而言,《环保法》第58条是一种诉权依据,并不是请求权依据,其目的是确定原告资格问题,即谁可以起诉的问题;而《行政诉讼法》第25条关于检察机关提起行政公益诉讼的规定,也是确定了检察机关的起诉权,而不是请求权基础。沈岷教授认为,检察机关行使诉权,可以看作其对行政机关的请求权在诉讼过程中的延伸,只是转化为要求法院裁判的诉讼请求^[11]。可见,上述观点将程序意义上的诉权与实体意义上的请求权予以混同。根据请求权理论,这两者之间存在差异,狭义上的请求权一般是指实体法上的请求权。正如学者所言,诉权是一种程序上的权利,而公法请求权是一种实体上的权利;虽然两者具有关联性,但却不是一种权利^{[3](P74)}。另外,以《环保法》第58条的规定来确定请求权,但其规定并没有基础性的权利为依托。对“污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为”进行起诉,这是关于起诉权的规定,还需要根据被告违反的具体法律规则对其提起诉讼,并依据相应的法律规则提出诉讼请求。所以,无论是《环保法》第58条,还是《行政诉讼法》第25条,都只是环境公益诉讼的起诉权,而不是环境公益诉讼的请求权基础。

(三) 环境权说

环境权说认为环境权是环境公益诉讼的请求权基础,而依据环境权提起环境公益诉讼又是与公共信托紧密联系在一起。有学者认为,环境权需要通过公益诉讼制度得到更好的保护,而环境权本身又为环境公益诉讼制度提供了法理基础和权利基础^[12]。因此,环境权是环境公益诉讼的请求权基础。从理论上说,考虑请求权的成立,出发点必须是其法律效果恰好为所欲达到的请求权目标的那些规范^{[13](P11)}。如果从环境权与公共信托理论来看,似乎可以解释环境公益诉讼的请求权基础问题,即环境权是一种公民所享有的权利,当他们的这种权利受到损害或者是有损害可能时,公民可以以自己或者环保组织的名义提起诉讼。但这里也存在以下问题。一是以公共信托理论来解释请求权问题,本身存在缺陷,例如有学者就认为公共信托理论无法解释环境公益诉讼权利基础问题^{[14](P54)}。二是在我国,环境权并没有法律依据,虽然一些学者认为可以推理出环境权的宪法依据、环境权的环境基本法依据等,但毕竟是一种学理解释,并没有实在法的依据,即使存在宪法依据,也和环境法基本原则一样,存在具体权利义务不清晰的问题。三是即使存在环境权这样的利益,那么对环境权的侵犯属于哪类行为,如何判断某些行为侵犯了环境权,也具有不确定性。原告请求权的具体要求,仍然需要根据明确的法律规则来加以判断。“作为请求权基础的法律权利必须达到一定的清晰程度。”^[15]因此,根据公共信托与环境权来确定请求权基础,仍然存在难以克服的困难。例如在马萨诸塞州诉联邦环保署案中,原告认为被告依法应对温室气体来进行规制,而不能任由其排放,从而有助于减少温室气体的排放,其法律依据就是《清洁空气法》,而不能仅仅是政府的环境义务。从公共信托的角度或者环境权的角度看,这两点无法作为原告的请求权基础,必须从行政行为违法的角度,即将联邦环保局的环境义务作为请求权基础,而这需要依据《清洁空气法》的具体规范来加以判断。

总之,上述研究虽然在解决环境公益诉讼请求权基础的问题上进行了一定的探索,但仍然存在各种缺陷,难以解释环境行政公益诉讼的请求权基础问题。故此,有学者提出当前我国环境法体系中除《海洋环境保护法》第89条外,其他可直接支撑环境民事公益诉讼实体请求的规范付诸阙如已成为一个客观事实^[16]。可见,我国在环境公益诉讼请求权基础方面的研究,仍有待深化。

三、环境行政公益诉讼对请求权基础的影响：从权利（权力）向义务的转向

环境行政公益诉讼请求权基础的确立，不能依赖私益诉讼的请求权思路，也不能依赖环境法的基本原则，而应该根据环境行政公益诉讼的诉讼结构，并结合司法实践进行研究。相比行政公益诉讼和民事公益诉讼，环境行政公益诉讼具有一定的特殊性，这些特殊性对其请求权基础产生了影响，即原告只具有概括性的监督权，不具有其他的具体性权力，而只能通过被告的义务来判断其行为的合法性。环境公益诉讼的请求权基础，需要从原告的权利（力）面向转向被告的义务面向，这样请求权基础就具有了义务属性。

（一）诉讼目的导致请求权基础转向：从维护权利到合法行政

与行政私益诉讼相比，行政公益诉讼的目的发生了变化。行政私益诉讼的目的，是为了维护公民、法人和其他组织自身的合法权益，行政公益诉讼具有客观诉讼的属性，原告提起诉讼的目的，是为了维护行政行为的合法性，进而维护环境公益。行政行为的合法性，需要从法律规定的行政机关的义务加以判断。

我国行政公益诉讼的目的是通过检察机关行使法律监督权，监督行政机关依法履行义务，避免行政机关的违法行为（包括不作为）。对公共利益保护而言，由于没有直接利害关系人，需要有效的、制度性的外部监督者。国家希望通过一定机制来避免公共利益保护乏力的问题，行政公益诉讼制度则承担起这一角色。

对行政机关在履行环境保护职责过程中的不法行为提起诉讼，是我国《环境保护法》和《行政诉讼法》规定的法定诉讼类型，其目的是为了行政机关严格执法、维护环境公益。检察公益诉讼的功能运行，是对行政行为进行合法性评价的秩序公益的维护。行政机关不仅负有环境保护义务，而且履行法定义务应达到法定要求，否则检察机关就可以向法院提起行政公益诉讼，而行政机关是否履行了环境保护义务、是否达到了法定的要求，需要依靠具体的环境法律规范加以判断。

行政机关的环境保护义务具有多种类型，不仅存在政治义务，也存在法律义务，而法律义务不仅包括宪法义务，还包括一般行政法律、环境基本法和环境单行法中规定的义务，这些义务的履行具有不同的面向和要求。行政机关的政治义务，就不适合用请求权的方式进行处理，而只能通过政治方式来实现。

在法律责任方面，政府的环境宪法义务也具有特殊性，宪法义务往往比较模糊，还需要依赖具体法律规范将行政机关的环境义务具体化，这也契合现代行政法原理，因为现代宪法主要依赖于具体的行政法律规范实施，如果没有行政法的具体规范，宪法内容无法得到实现。因此，判断行政机关是否履行了法定义务或者履行义务是否达到法定要求，不能仅仅依据一般性义务进行判断，必须依据具体性的环境法律规范予以判断，这些具体性的法律规范，就是行政公益诉讼的请求权基础。同时，这些义务具有具体性，如果仅仅要求政府承担环境义务，则无法在我国的法律体系下判断被告是否违法，因为政府的环境义务是由具体的行政机关来承担的，只有确定了具体机关的义务，才能确定谁是被告，这也是请求权基础的基本含义。例如，如果规定了政府具有不让环境退化的义务，这一义务就是一个典型的公益保护问题。如果决策可能造成环境质量退化，则违反了这一义务，原告就可以根据这一法律规定对政府的行为提起公益诉讼。这种请求权是一种保证环境质量请求权，而具体的法律依据就是相应的环境法律规定。

所以，在环境行政公益诉讼中，检察机关需要寻求行政机关的法定义务条款作为请求权基础，再向法院提起诉讼，法院依据这些法律规范对行政机关的行为进行审查进而作出裁判，从而实现环境行政公益诉讼的目的。

(二) 法律关系导致请求权基础转向: 从原告权利到被告义务

耶里内克将公法中作为请求权基础的状态称为法律关系,认为这种法律关系体现了公民与国家关系中的法律地位^{[31] (P67)}。而公法请求权,是从其基础性公法权利演进而来,是对基础性公益权利的救济方式。在行政私益诉讼中,原告需要从基础性公法权利入手,寻找其请求权基础,即使是保护规范理论,也是着眼于此。而在环境行政公益诉讼中,作为原告的检察机关,与作为被告的行政机关,则没有这样的法律关系,检察机关没有类似于私益诉讼中的基础性公法权利(力),只能以行政机关的法定义务作为其起诉依据。

我国检察机关是唯一的起诉者,提起诉讼的依据是检察机关具有法律监督权。关于检察权的性质,现有学术界越来越倾向于将其界定为法律监督权。也就是说,无论是定位为行政权抑或司法权,检察权都内含制约与监督意味^[17]。

检察机关的起诉权在性质上属于监督权,而不是具体的请求权基础,具体的请求权基础仍然是规定行政机关义务的法律规范。在国家治理体系和治理能力现代化的背景下,检察机关的法律监督权不断扩展,但检察机关法律监督权的行使不能超越公权力之间的界限,“检察机关如能致力于监督违法行为,将与违法行为相关的事实参数与法律参数,通过诉讼程序反映到法庭”^[18]。而行政机关是否合法、是否履行了职责,仍然要依赖于法院的审查。具体而言,行政公益诉讼是一种客观诉讼,其诉讼范围、诉讼主体、诉讼程序等,都需要法律的特别规定,以体现国家对公益诉讼的控制权。在行使公益诉讼权的过程中,检察机关也必须尊重行政权的性质,注意行政权与检察权之间的界限,这样才能保证公权力之间的平衡,避免检察权与裁判权对行政权的过度干预,导致公共利益的损害。这体现了一种回应型检察公益诉讼模式,即“具备足够的谦抑性,在维护合法性秩序的过程中,实现权能的保护,是一种调整而非裁判式的治理方法”^[19]。

从权力性质看,我国检察机关具有对国家机关、公民的监督权,这种监督是对国家机关、公民遵守法律或者是履行法律义务的监督,这本身是一种权力。法律监督权具有宪法依据和法律依据,这符合公权力来源必须具有合法来源的基本原则。但在强调检察权的监督权属性时,更需要重视检察机关如何行使监督权,在监督行政机关是否依法履行职责的问题上,应依据行政法律规范对行政机关义务的规定。正如一些学者所言,对于公益诉讼案件,正确的司法逻辑应是顺延法律规范中的当为概念而牵引出应予以保护的利益^[18]。也就是说,检察机关在行使对行政机关的监督权时,其监督权的内容是什么,依据什么来判断行政机关是否履行了义务,需要根据具体的法律规范作为依据。所以,行使监督权的方式就是依据行政法律规范判断行政行为是否合法。检察机关行使法律监督权时,先要判断行政机关的义务,再根据行政机关履行义务的情况行使请求权。检察机关依据行政机关的具体义务来判断其是否符合法律要求,从而提出相应的诉讼请求。

环境利益属于行政法调整的公共利益范围。行政机关负有环境保护义务,这一义务来自于不同的法律规范,从《宪法》《环境保护法》再到环境单行法和其他法律规范,这些法律从不同的层面对行政机关的义务进行了界定。这种义务的履行是否达到了法定的标准,关系到环境公共利益保护的成效。过去,行政机关消极不作为的现象比较严重,需要检察机关对此予以监督。检察机关对行政机关的行为提起诉讼时,依据的是具体的法律规范,检察机关将其具体法律义务作为提起公益诉讼的请求权基础。

(三) 诉讼过程导致请求基础转向: 从原告主张到被告抗辩

在行政私益诉讼中,原告会提出被告侵犯了自己合法权益的主张,然后由被告来证明其行为(包括不作为)的合法性。在行政公益诉讼中,检察机关在提出被告行为存在违法性(包括不作为)后,作为被告的行政机关,会提出证明其行为合法或者履行职责的抗辩。而抗辩的依据,则是其是否具有法定义务、是否遵守了法定义务或其他抗辩情形。

这些实质上是从请求权基础角度进行的抗辩，“对于原告提起的诉讼，被告可以运用的防御手段主要是针对请求权基础的构成要件和法律效果提出抗辩事由”^[20]。请求权基础的构成要件和法律效果，需要对相应的法律规范进行分析。

以履行职责公益诉讼为例，被告往往会从以下方面进行抗辩。首先，原告的请求权基础是否具有相应的法律依据。以“德惠案”和“睢宁案”为例^①，两者的被告都是以自身不具有相应的职能为理由，不履行检察机关提起的履行职责的要求。其次，行政机关是否已经履行了职责。这是在承认检察机关请求权基础的前提下，对于履行职责事实的证明。一般情况下，被告认为自身已经履行了职责，但检察机关和法院认为被告没有履行职责，这涉及行为标准还是结果标准抑或是复合标准的问题。再次，行政机关利用不能履行职责的客观情形进行抗辩。行政机关无法履行职责的客观免责事由，也是在承认检察机关请求权基础上，对新的法律规定或者客观情形的抗辩事由的主张，同样需要用一定的法律和事实加以证明。例如“德惠案”，在该案中，被告认为在雨季即将到来时，要求对当地垃圾进行处理，反而会环境影响环境治理效果，这就是一种有效的抗辩。最后，行政机关更多的是自身因为遵守法律义务而进行抗辩。特别是针对行刑衔接案件的抗辩，行政机关认为案件已经移交给公安机关、处于刑事诉讼阶段，不能对相对人加以处罚。寿县林业局认为孙贤辉已受到刑罚处罚，现行法律、法规和规章没有规定应当再给予其行政处罚^②。在移送后刑事案件尚未终结的情况下，永州市零陵区自然资源局对左树军作出被诉行政处罚决定，不符合《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》，构成程序违法^③。但在一些案件中，检察机关和法院仍然认为行政机关属于不履行法定职责。例如，在指导性案例211号中，法院认为，被告撤销了罚款决定，是合法的，因为罚款与罚金的功能相同；而撤销了责令违法行为人补植复绿的处罚决定，是违法的，因为这一处罚无法在刑事诉讼中加以解决。因此，被告属于不履行法定职责^④。虽然这两个案件的结果不同，但都可以看出在行刑衔接过程中，刑事诉讼程序对行政程序的影响，行政机关往往以法律规定的义务为理由进行相应的抗辩。

总之，在环境行政公益诉讼中，作为原告的检察机关和作为被告的行政机关具有平等性，原告要求被告依法履行义务，就必须提出具体的法律依据主张被告违法或者没有履行职责，否则法院就不会支持其诉讼主张，而这种法律依据就是请求权基础。法院要公正裁判案件，就需多次将目光穿梭往返于原告、被告的攻击、防御的民法规范内部（行政法亦同——引者注），对请求权基础和抗辩事由详加审视，辨法析理，充分论证。因此，作为请求权基础的行政机关法定义务，也是法院裁判的法律依据^[20]。

四、以义务作为环境行政公益诉讼请求权基础的正当性

以行政机关的法定义务作为环境行政公益诉讼的请求权基础，与一般的请求权基础理论存在较大区别。但这一理论更加符合我国环境行政公益诉讼的属性，即检察机关以监督权的形式对行政机关行为进行监督，要求行政机关履行法定义务，行政机关以法定义务进行抗辩，法院对法定

① 检例第162号，吉林省检察机关督促履行环境保护监管职责行政公益诉讼案；检例第112号，江苏省睢宁县人民检察院督促处置危险废物行政公益诉讼案。

② （2018）皖04行终69号，寿县人民检察院诉被上诉人寿县林业局、一审第三人孙贤辉不履行法定职责上诉案行政判决书。

③ （2021）湘11行终83号，上诉人永州市零陵区自然资源局、被上诉人左树军资源罚款、没收违法所得二审行政判决书。

④ 指导性案例211号，铜仁市万山区人民检察院诉铜仁市万山区林业局不履行林业行政管理职责行政公益诉讼案。

义务进行审查的国家公权力之间相互运行的过程。

(一) 符合环境行政公益诉讼构造的特殊性

诉讼构造是指在诉讼中不同主体与法院之间的关系。环境行政公益诉讼构造,要求检察机关必须借助于行政义务确定诉讼请求。

行政私益诉讼属于“权利-权力”结构。原告可以借助于公法权利条款作为请求权基础,即使存在不确定法律概念,也可以通过保护规范理论和法律解释方法解决请求权基础问题,因为现有公法体系围绕行政相对人权利和行政机关的职责来展开,具有对应性,如果相对人享有权利,就可以要求行政机关作出或者不作出一定的行为。“公法请求权是基于基础性公法权利,请求特定主体为或不为一定行为的权利。”^[21]从私益诉讼的角度看,公法请求权的规范基础是“法律法规规定公法请求权、基于公法合同的请求权、行政承诺确认的公法请求权、类推适用民法相关规定的公法请求权、从宪法基本权推导出的请求权”^{[3](P74-78)}。可见,行政私益诉讼的请求权基础主要来自于公法权利条款,行政相对人的公法权利构成了行政机关的职责。

行政公益诉讼体现出“权力-权力”结构,这为确定环境公益诉讼的请求权基础提供了另外一种思路。我国《行政诉讼法》规定检察机关是行政公益诉讼的原告,而检察机关与行政机关都是国家机关,原告与被告是平等的,类似于民事诉讼中的双方当事人。检察机关可以作为原告提起诉讼,但不是以行政相对人的身份,而是以法律监督者的身份,这就形成了检察机关、法院、行政机关这样相对均衡的三边结构,这三者都可以代表公共利益,三者之间特别是原告(检察机关)与被告(行政机关)之间形成了“权力-权力”结构,在地位和力量上具有平等性,也为其在环境行政公益诉讼中的合作奠定了基础^[22]。

行政机关也是维护公共利益的主体,行政机关通过行政执法的方式实现对公共利益的保护,这是行政法保护公共利益的基本模式。公共利益主要由国家公权力机关保护,立法机关、行政机关、审判机关、检察机关、监察机关分别承担着不同的角色,行政机关是公共利益的供给主体和代表主体^[23]。保护公共利益是行政机关的义务,根据《行政诉讼法》的规定,检察机关可以监督行政机关是否履行了保护公共利益的义务,而在进行监督时,检察机关并不是依据自身权利(力)进行监督,只能根据行政机关具体义务加以判断,即根据行政机关的义务规范来判断行政机关是否履行了法定职责。

(二) 体现了行政法律关系的义务性内容

请求权基础是要解决原告是谁、原告依据什么法律条款提起诉讼的问题,而“凡可产生请求权的法律行为或法律规范,均为请求权基础”^{[24](P6)}。但这一经典界定,并没有提出应从原告的权利还是从被告的义务来寻求请求权基础。

从行政机关法定义务考虑请求权基础,也体现了行政法律关系的分析思路,是一种新的论证方式。正如学者所言,法即法的负负得正,唯有通过“不法”,“法”才得以界定^{[25](P56)}。我国也有学者认为,与其研究人权,不如研究侵权;与其研究正义,不如研究非正义^{[26](P34)}。从义务的角度来研究公益诉讼请求权基础,不仅具有转化视角的考虑,实质上也是以权利义务为中心的行政法律关系理论的体现^[4]。行政法律关系是以权利(力)义务为内容的一种社会关系。在行政公益诉讼这种监督法律关系中,将私益诉讼中的公法权利和行政机关义务,转化为检察机关的权利(权力)和行政机关的义务,但检察机关无法以监督权作为具体的依据,只能转向以行政机关法定义务作为请求权依据。

行政机关在环境法上的义务,包括维护公民环境权利和维护社会公共利益两个面向,也可以理解为政府环境责任。责任可以分为积极责任与消极责任,都与义务具有直接的对应关系,本文不作具体的区分。政府环境责任包括积极责任和消极责任。积极责任包括:积极执法、积极治理

已经存在的环境污染与生态破坏，也包括积极地采取措施或科学决策预防政府行为可能给环境带来的较大风险，制止企业违法行为对公众的侵害。这些责任主要是为了维护环境公共利益，只有部分责任是与公民权利有关，即制止企业违法以防止其侵害公众的人身与财产利益。消极责任包括：行政机关没有履行这些职责或者履行职责存在瑕疵，应承担相应的责任。要追究行政机关的消极责任，由谁来提起诉讼，需要解决请求权基础的问题。政府大部分的积极责任是为了维护公共利益，如果没有履行这些责任或者履行这些责任没有达到一定的法律效果，则应由检察机关根据其义务提起公益诉讼。如果行政机关不履行职责——制止企业违法行为导致公民人身与财产产生损害，由于涉及公民权利，存在公民直接提起诉讼的空间，此时需要根据保护规范理论进行解释。

因此，可以根据行政机关的义务确定公益诉讼请求权类型，例如赔偿请求权、补偿请求权、履行职责请求权，在环境行政中，还需要增加一个风险预防请求权。从政府的环境义务来看，也可以分为抽象的环境义务和具体的环境义务，抽象的环境义务更多地体现为宪法性义务或者是原则性义务；具体的环境义务，体现为环境单行法规定的义务^{[24] (P238)}。下面以预防性环境公益诉讼为例，说明环境行政公益诉讼请求权基础的确立问题。

环境法中规定了行政机关的预防性义务，即要求行政行为保障环境免于受到危害或者危害风险的状态。在面临着科学不确定性的条件下，现代政府的义务是保障环境免于退化和处于较大的风险中，这是政府环境治理的基本职能，是一种预防性责任。可见，在预防性环境公益诉讼中，请求权基础是政府的环境义务或者职责。预防性公益诉讼的请求权基础是行政公益诉讼中原告向法院提起的法律依据，其内容是要求行政机关履行预防环境风险的职责。如果法律没有规定明确的规范，只是一种泛泛的预防性要求，则会给诉讼带来较大的困扰^[27]。这也是现在预防性环境公益诉讼不够发达的重要原因。这种请求权是实体性权利而非诉权这样的程序性权利。在实体性权利与程序性诉权的关系上，有学者有过精辟的分析，实体请求权投射于诉讼程序中表现为诉权；对诉权的判定须回溯至实体请求权，但实体请求权的实现又有赖于诉权^{[28] (P164)}。实体性权利要求行政机关必须遵守法定义务，行政实体性权利的主体是行政相对人或行政相关人，在公益诉讼中只能是公众利益的法定代表人检察机关。公法请求权具有多重面向，包括面向行政机关和面向司法机关。

（三）体现了行政职责与行政义务的统一性

目前，我国行政公益诉讼主要围绕行政机关是否履行法定职责展开，而行政职责又与行政机关的义务密不可分。关于什么是行政职责，有学者认为，行政职责是国家为了实现其行政职能而赋予特定的行政主体以一定的行政任务并要求其完成的一种义务^{[29] (P117)}。也有学者认为，行政职责是行政主体在行使职权过程中依法必须承担的义务^{[30] (P225)}。这两种概念，都强调了行政职责的义务性。行政职责的特点也体现出其义务性，即“行政职责具有义务性、法定性、强制性、同行行政职权的不可分割性这样的法律特征”^{[31] (P225)}。同时，行政职责与行政职权存在区别，“行政职权的概念强调行政机关有权力做某事，而行政职责的概念则侧重于行政机关有义务做某事”^{[32] (P263)}。从以上论述可以发现，行政职责与行政义务具有较强的对应关系，行政职责是由行政法律义务来确定；而行政法的义务，主要规定了行政职责。因此，以行政机关的法定义务作为请求权基础，也考虑了行政职责问题，实现了行政义务与行政职责的统一。

五、作为请求权基础的行政机关义务规范的体系构造

从行政机关的义务出发确定行政公益诉讼请求权基础问题，对于行政诉讼制度理论完善具有

重要意义。在行政诉讼问题上,我国学术界始终难以寻获背后真正支配诉讼法问题的实体性元素^{[28] (P165)}。在行政公益诉讼中,检察机关需要从义务角度寻求行政公益诉讼的请求权基础,以解决行政公益诉讼实体法依据问题。但仅仅确定环境行政公益诉讼的请求基础是行政机关义务还不够,因为行政机关义务的规范类型多样,具有不同的层次,需要进行体系化构造。这不仅是环境行政公益诉讼司法实践的需要,也是法教义学的需要。

(一) 作为请求权基础的义务规范体系化需求

环境行政公益诉讼的请求权基础是一种义务规范,这种义务规范以各种法条形式表现,这些法条类型多样,具有显著的特点,而这些特点也决定了其体系化需求。行政机关义务规范法条的特点如下。

第一,请求权基础法条的概括性。我国法律规定行政机关负有保护公共利益义务,但往往只规定一般性的要求,没有规定构成要件,属于不完全法条。这也是现代法律的“目的-手段”模式的特点。根据这样的法条,只能确定行政机关具有一定的职责,具体职责内容是什么,只能根据其他法律规范加以判断,例如“德惠案”就是如此^①。类似地,在《清洁生产促进法》《循环经济促进法》中,仅规定了行政主管部门,这些部门如何履行职责,并未有一定的标准,这需要由其他相关的法律、根据具体案件加以分析。

第二,请求权基础法条的多源性。行政机关的义务,来源于多个法条,且其义务和职责,基本上是不完全法条。当然,也有完全法条,例如对于赌博行为的处罚,就是完全法条,但主要针对具体行政行为,是“要件-效果”模式的法条^{[32] (P131)}。这一特点,会导致行政机关的具体职责不明确,必须依赖于其他的法律规范来进行判断,正如某一案件中法院所言,应根据法律规定、行政机关执法权力清单和责任清单,以此判断和认定行政机关是否依法履行法定职责^②。例如在“睢宁案”中,涉及《环境保护法》第10条、《废物污染环境防治法》(2020)第9条第2款、第20条第1款、第77条、第81条第3款、第113条、《行政强制法》第50条^③。这些条款分别规定了行政机关的义务和职责,体现了多源性特点。

第三,请求权基础法条的对应性。在涉及不同的行政机关作被告时,还需要根据法律规定确定不同行政机关的义务,确定法条与行政机关义务之间的对应关系。行政公益诉讼经常涉及以多个机关作被告的问题,检察机关如果要对不同的机关进行诉讼,就要解决不同的机关的法定义务问题,找出规定这些机关法定义务的法条,例如在“浑源案”中,检察机关从《矿产资源法》《煤炭法》《土地管理法》《森林法》《固体废物污染环境防治法》《安全生产许可证条例》《风景名胜区条例》等法律法规中,搜寻不同机关的义务,从而对这些机关共同提起了行政公益诉讼^④。不仅如此,行政公益诉讼还会涉及不同区域、不同层级行政机关的义务,也需要找出这些行政机关义务的法律规范,而在“万峰湖案”中^⑤,这一点显现得更为明显,其请求权基础也更为多元。

第四,请求权基础法条的复合性。行政机关的义务,有时候还需要根据相对人的义务来确定,这体现了行政机关义务与相对人义务的统一性。这方面的一个案例是“清流案”,在该案中,检察机关认为,根据《固体废物污染环境防治法》(2013年修正)第10条,行政机关具有相应的义务;而该法第17条规定了行政相对人的义务。也就是说,通过对相对人义务的确定,判断行政机关是

① 检例第162号,吉林省检察机关督促履行环境保护监管职责行政公益诉讼案。

② 检例第49号,陕西省宝鸡市环境保护局凤翔分局不全面履职案。

③ 检例第112号,江苏省睢宁县人民检察院督促处置危险废物行政公益诉讼案。

④ 检例第163号,山西省检察机关督促整治浑源矿企非法开采行政公益诉讼案。

⑤ 检例第166号,最高人民法院督促整治万峰湖流域生态环境受损公益诉讼案。

否已经履行其义务^①。这是从相对人义务来确定行政机关义务的方式，体现了法条的复合性。

由于作为环境行政公益诉讼请求权基础的义务规范具有概括、多源等特点，需要对其进行体系化分析，以符合法秩序统一性要求，实现义务规范的体系化。法秩序的统一性是指在用规范的观点审视法规范的集合时所反映出来的、务必将法规范的集合作为不包含自相矛盾的统一体来把握的观念^[33]。行政机关义务规范来源多元，需要将其作为一个整体加以分析。要做到这一点，必须进行体系化分析，解决排除上下位规范的效力矛盾、排除同位阶规范的适用矛盾、排除关联性规范的价值判断矛盾^[34]。

（二）行政法律一般性规范构成了环境行政公益诉讼请求权基础的基本规范

在对行政诉讼中请求权基础的审查中，不能仅仅依据单一的请求权条款或者单一的法律规范条款，而是必须基于法律体系性、法秩序的统一性全面分析行政行为的合法性和合理性。首先要处理的就是行政机关的环境法律义务与行政机关的一般性义务之间的关系。行政机关不仅要遵守环境法律设定的义务，还要遵守其他行政法律为行政机关设定的一般性义务，例如依法行政、合理行政，等等。关于行政机关义务的规定，贯彻于整个行政法律体系之中，例如行政处罚、行政许可等制度，包括未来的行政程序的规定，都需要依赖于一般行政法律规范。在诉讼程序中，法院不仅要审查作为请求权基础的环境法律规范，还要考察其他行政法律中对行政机关义务的规定。对请求权基础进行审查时，需要根据法律规范甚至法律学说来判断行政机关的行为是否合法，裁量是否适当。以民事请求权为例，“民法法典等系以学说理论为基础而制定，法官因法学教育而通晓学说，常采为裁判的依据，而使学说（尤其是所谓通说）发挥规范作用”^{[7] (P150)}。这同样适用于环境行政公益诉讼。

（三）环境法律规范构成了环境行政公益诉讼请求权基础的核心法律规范

当然，环境行政公益诉讼的请求权基础，主要体现为环境法律规范。在环境公益诉讼中，环境行政行为涉及的法律规范非常多，包括环境基本法规范、环境单行法规范甚至是环境政策。因此，必须基于法秩序的统一性，从法律体系的角度分析其义务。在“五小叶槭”案中，企业要获得行政许可，必须先进行环境影响评价，行政机关再对环境影响评价进行专家评审、公众参与，最后作出审批决定。行政机关的行为就涉及许多的法律和政策，例如，以《生物多样性公约》为基础的《生物安全法》《环境影响评价法》《环境影响评价条例》《环境影响评价技术导则》，甚至包括“放管服”改革中的环评执法正面清单制度这样的公共政策。这些法律规范和公共政策都是环境公益诉讼的起诉与审理的依据，而环境法律则构成了请求权基础的核心。

对于请求权基础，必须根据法律规范的类型加以寻找。请求权基础不是一个单纯的法律规则的寻找过程，而是一个法律体系化解释的过程，即“寻找请求权乃法之发现的过程”^{[7] (P148)}，需要根据前述的完全性法条、不完全法条和准用（引用）、拟制性规定加以寻找^{[7] (P46-48)}。另外，还可以分为已条文化的请求权基础与未条文化的请求权基础。对前者的请求权基础，“以请求权基础的规范识别为前提、系统整理为路径、体格化为目标，方法论上须诉诸规范解释”^{[25] (P62)}。对后者的请求权基础，“针对未条文化的请求权基础，是梳理已达成专业共识并形成成熟表述的主要规范及其辅助规范、防御规范，以条文化的形式固化通说”^{[25] (P68)}。可见，在请求权基础的识别上，主要还是以法律规则为依据，并借助于法律的体系化解释来予以实现。

以上主要是基于私法请求权的理论，在公法请求权方面，则更为复杂。一方面，公法请求权基础往往需要借助其他的法律规范，才能得到更加确定的理解。环境立法具有科学性，同时具有概括性、框架性的特点，环境立法自身的含义需要加以解释。例如行政立法甚至是行政规范性文件

^① 检例第31号，清流县环保局行政公益诉讼案。

件,只有通过立法和解释,才能明确较高级立法的具体适用问题。例如在《环境保护法》《环境影响评价法》中的一些规定,实际上仅仅从法条上无法获得实际含义,只有结合相关的法律解释性规范,才能明确。另一方面,是公法规范的缺失性与司法审查的开放性问题。在行政诉讼中,不仅存在行政法律规范的复杂性、多样性问题,还存在着规范的不足性和司法审查开放性问题,即“规范缺失”“视野偏狭”等问题^[2]。前者容易理解,因为现代行政事务的复杂性非常明显,行政立法规范难以与社会现实保持同步甚至领先于社会现实,这不仅适用于所有的公法领域,尤其适用于环境法领域。后者也是现代公法的一个普遍现象,在现代公法中,大量领域不仅存在规范不足问题,还会面临着如何解决实质合法性的问题,这实际上是一个公法规范的开放性问题,因此需要进行相应的解释。

(四) 环境法律解释构成了环境行政公益诉讼请求权基础的辅助规范

行政公益诉讼的请求权基础是行政机关的义务,但规定行政机关法定义务的法律规范非常丰富,需要对这些法律规范进行解释,以明确其请求权基础的性质与范围,包括行政机关的解释性文件和司法机关的司法解释。在实践中,经常发生对于行政义务的规定不明确的争议,例如在“魏某等19人诉山西省某市发展和改革委员会”案中,就存在此类争议。此外,我国立法中对生态环境部门“统一监督管理”条款规定存在的问题^[35],这就更需要对行政机关的职责进行解释。正如检察指导案例中指出的,“人民检察院对于行政机关以法律、法规和规范性文件规定不明确为由履职不到位导致的行政争议,应积极协调有关部门作出解释”^①。对行政机关职责的判断,需要根据实际情况确定正确的被告。在某案件中,法院认为被告丁旗镇政府非法设置的垃圾堆放场地,属于本案第三人木岗镇政府享有,此时被告存在违法用地、未经环评的问题,而第三人存在管理职责缺位的问题,但最终认定被告存在违法问题^[36]。

行政公益诉讼的请求权与私益诉讼存在较大区别。行政法不仅保护私人利益也保护公共利益,公民、法人和其他组织只有基于主观公权利而享有请求权。在私益诉讼中,“许多行政立法并没有通过直接的赋权性条款授予公民公法请求权,而只是规定了行政机关的义务和职责”^{[3](P75)},行政机关的这些义务和职责,就可能成为行政相对人的请求权基础。由于行政机关的义务和职责存在保护公益和保护私益的双重规范内容,如何判断适用于私益诉讼还是公益诉讼,仍然需要进行判断和解释。主观公权利理论认为,如果有效的法律规定不仅是为了公共利益,而且——至少也——是为了公民个人的利益,就应当肯定主观权利。而主观权利的成立涉及两个方面:(1)是否存在规定行政机关应采取特定行为(行政的法律义务)的法律规定?(2)该法律规定是否——至少——以保护个人利益为目的^{[37](P154-155)}。也就是说,行政法规定的行政机关义务能否作为私益诉讼中的请求权基础,还是要从这一行政法规范是否具有保护公法权利的目的来判断。

如果发现行政法律规范的目的是保护公共利益,就可以作为行政公益诉讼的请求权基础。当然,行政法律规范对行政机关义务的规定也存在模糊之处,这就需要检察机关和法院进行解释。“从行政机关的义务和职责条款中是否必然能够推导出公民的公法请求权是公法中的一个难题,许多时候取决于法院的法律解释。”^{[3](P75)}在环境行政公益诉讼中,检察机关对于环境公益的请求权主要来自环境法中的公共利益保护规范,检察机关需要发现行政机关保护环境公共利益的法律规范,以确定其请求权基础。在预防性诉讼中主要是预防性请求权,是一种以不作为为主要类型的请求权。

由于行政法具有高度的政策性,因此还需要解决法律规范与政策的契合问题,通过一定的方式提高公法裁判与社会发展的契合度。此时可以通过原则与公共政策的介入来合理解决。在司法

① 检例第118号,魏某等19人诉山西省某市发展和改革委员会不履行法定职责检察监督案。

审查中，人民法院应当考虑“正当程序”原则应用的可能，以此作为公权力部门行政决定的实质合法性之审查依据，同时合理援引权威部门（如全国人大常委会、国务院、最高人民法院等）的政策性文件，使之成为人民在行政法上的公法权利之基础^[2]。此种方法也可用于对行政机关义务的解释。

六、结 语

综上所述，环境行政公益诉讼的请求权基础是行政机关具体的环境保护义务。检察机关对于行政机关履行环境义务具有监督权，但这种监督必须建立于界定行政机关具体环境义务的基础之上，以行政机关的环境义务作为提起环境行政公益诉讼的请求权基础。法院对检察机关的诉讼请求进行审查并结合行政机关的抗辩来裁判，以确定原告检察机关的诉讼请求是否应予以支持、行政机关的行为是否合法。只有这样，才能明确行政机关、检察机关、人民法院之间的权力界限，实现行政公益诉讼的目标，保障环境保护事业的发展。

参考文献

- [1] 金晶.请求权基础思维:案例研习的法教义学“引擎”[J].政治与法律,2021(3).
- [2] 周刚志,杜阳.论行政裁判中的请求权方法[J].政治与法律,2021(2).
- [3] 徐以祥.行政法视野下的公法权利理论问题研究[M].北京:中国人民大学出版社,2014.
- [4] 王镔.行政法上请求权的体系及功能研究[J].现代法学,2012(5).
- [5] 胡中华,陈妍.论环境公益损害民事救济的请求权基础[J].中国地质大学学报(社会科学版),2016(2).
- [6] 王江.环境责任原则[J].法学评论,2018(3).
- [7] 王泽鉴.民法思维:请求权基础理论体系[M].北京:北京大学出版社,2009.
- [8] 周翠.民事公益诉讼的功能承担与程序设计[J].北方法学,2014(5).
- [9] 胡坚明.请求权基础规则与法典化立法[J].华东政法大学学报,2016(6).
- [10] 薄晓波.环境公益损害救济请求权基础研究[J].甘肃政法学院学报,2020(3).
- [11] 沈岩.检察机关在行政公益诉讼中的请求权和政治责任[J].中国法律评论,2017(5).
- [12] 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[J].华东政法大学学报,2019(6).
- [13] [德]迪特尔·梅迪库斯.请求权基础[M].陈卫佐,等译.北京:法律出版社,2012.
- [14] 李冰强.公共信托理论批判[M].北京:法律出版社,2017.
- [15] 胡静,王欢.作为请求权基础的环境权批判[J].南京工业大学学报(社会科学版),2021(2).
- [16] 李明耀.环境民事公益诉讼实体请求权的解释论分析[J].法律方法,2020(1).
- [17] 周新.论我国检察权的新发展[J].中国社会科学,2020(8).
- [18] 梁鸿飞.检察公益诉讼:法理检视与改革前瞻[J].法制与社会发展,2019(5).
- [19] 邓炜辉,于福涛.回应型治理:检察公益诉讼治理模式的祛魅与重构[J].社会科学家,2021(8).
- [20] 徐海勇.请求权基础功能的三重性[J].人民司法,2015(11).
- [21] 徐以祥.行政法上请求权的理论构造[J].法学研究,2010(6).
- [22] 吴勇,郭兰潇.专门生态环境诉讼制度的法典构造[J].中国地质大学学报(社会科学版),2024(1).
- [23] 潘剑锋,郑含博.行政公益诉讼制度目的检视[J].国家检察官学院学报,2020(2).
- [24] 邓可祝.政府环境责任研究[M].北京:知识产权出版社,2014.
- [25] 吴兰香.请求权基础——方法、体系与实例[M].北京:北京大学出版社,2021.
- [26] 陈瑞华.论法学研究方法[M].北京:北京大学出版社,2009.

- [27]冷罗生,韩康宁.论风险防范原则在环境司法适用中的谦抑性[J].中国地质大学学报(社会科学版),2024(3).
- [28]赵宏.行政法学的主观法体系[M].北京:中国法制出版社,2021.
- [29]王学辉,宋玉波,等.行政权研究[M].北京:中国检察出版社,2002.
- [30]胡建森.行政法学[M].北京:法律出版社,1998.
- [31]何海波.行政诉讼法[M].北京:法律出版社,2016.
- [32]郑春燕.现代行政中的裁量及其规制[M].北京:法律出版社,2015.
- [33]钱小平.法秩序统一性视野下监察对象的体系解释[J].当代法学,2023(1).
- [34]吴冬兴.论法秩序统一性原则的司法应用逻辑[J].法学,2022(7).
- [35]何伦凤,朱谦.生态环境部门“统一监督管理”条款的解释论展开——以《环境保护法》第10条第1款为中心[J].中国地质大学学报(社会科学版),2024(2).
- [36]王清军.环境行政公益诉讼中行政不作为的审查基准[J].清华法学,2020(2).
- [37][德]哈特穆特·毛雷尔.行政法学总论[M].高家伟,译.北京:法律出版社,2000.

The Research on the Basis of Right to Claim in Environmental Administrative Public Interest Litigation

DENG Ke-zhu

Abstract: The basis of right to claim for environmental public interest litigation includes the principles of environmental law, the theory of public interest litigation clauses and the theory of environmental rights, but the basis of these claims is not clear enough, especially not in line with the practice of environmental administrative public interest litigation in China. Environmental administrative public interest litigation cannot determine the basis of the right to claim from the perspective of the power of the procuratorate as the plaintiff, so it is necessary to achieve the shift from the plaintiff's rights (power) to the defendant's obligations, and take the statutory obligations of the administrative agencies as the basis for the claim. This shift, which conforms to the litigation structure of administrative public interest litigation and reflects the obligatory nature of the content of administrative-legal relationships, is conducive to the unified review of the obligations and duties of administrative agencies. The environmental obligations of administrative agencies are mainly derived from the general norms of administrative law and environmental legal norms, and there are various types of legal norms as the basis for claims, which are required to be systematically constructed, so as to accurately judge the obligations of administrative agencies, determine the basis of claims for environmental administrative public interest litigation, and review them.

Key words: environmental administrative public interest litigation; the basis of the right to claim; administrative obligations

(责任编辑 周振新)