

DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2017.09.013

# 环境公益诉讼中检察机关的 权力运行与保障

## ——基于三起典型案例的实证分析

### Study on Operation and Guarantee of the Power of the Procuratorial Organs in the Environmental Public Interest Litigation—Based on the Empirical Analysis of Three Typical Cases

**摘要** 检察权是一种单独的、典型的国家公权力，是以国家强制力为后盾的、以法律监督为制度支持的国家权力。从检察机关的职权属性和法律地位来看，检察机关可以参与环境公益诉讼。在诉讼中，检察机关的参与有助于维护司法权威，作为环境公共利益的代表人，检察机关在调查取证中的优势地位和经验，有助于帮助当事人解决环境纠纷。考虑到检察机关的独特性，建议在具体程序的适用上增加灵活性。

**关键词** 检察机关；环境公益诉讼；检察权；权力运行

■文/刘庆 秦天宝

环境公益诉讼是环境权益损害的救济路径之一。为了继续提升生态文明治理的法治化水平，彰显环境法制发展的时代精神，指导环境审判工作高效有序地开展，中国最高人民法院在2017年3月7日发布了10起环境公益诉讼典型案例。其中由检察机关提起的环境公益诉讼案件3件，分别是江苏省徐州市人民检察院诉徐州市鸿顺造纸有限公司水污染民事公益诉讼案、贵州省六盘水市六枝特区人民检察院诉贵州省镇宁布依族苗族自治县丁旗镇人民政府环境行政公益诉讼案、吉林省白山市人民检察院诉白山市江源区卫生和计划生育局、白山市江源区中医院环境行政附带民事公益诉讼案。这三起案件分别是民事、行政、行政附带民事的公益诉讼案件。

依据《民事诉讼法》和《环境保护法》的规定，有关部门先后制定了《关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知》《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》《关于审理环境侵权责任纠纷案件适

用法律若干问题的解释》以及《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》等规范性法律文件，这为环境公益诉讼的实施提供了法律依据并设计了具体程序。《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》为检察机关提供了宪法依据。由全国人大常委会授权，13个省市区检察机关自2015年7月开始开展公益诉讼试点工作。检察机关在这三起典型案例中作为公共利益代表人，承担了提起诉讼的职责。

#### 检察权的独特属性

现代意义的检察制度肇始于法国和英国，后来各国都受到了他们的影响。法、德、美、英等国在不同的政治背景下，兼顾与法律制度和司法实践的相容性，经过了长期的发展，检察权的内容也各不相同。但是，这些国家的检察权都包括了公诉权和诉讼监督权，检察权始终没有偏离守护法律、制约公权、保障人权的历史使

命。正如萨维尼所说，“检察官应承担法律守护人之光荣使命，追诉犯法者，保护受压迫者，并援助一切受国家照料之人民”。例如，在英国只有检察官才能作为公益诉讼的代表提起诉讼，检察官可以依照法律的规定或者当事人的申请提起环境公益诉讼。

检察权虽生于司法，却始终带有行政的色彩。与审判权和警察权的稳定性相比，检察权多具有易变性，正是由于这种易变性，使得检察权相较于审判权与警察权具有适应性，它可以与法律和政治结合并且自行调整而表现出独特性的一面。在我国的国家权力结构中，无论是从《宪法》的刚性规定看，还是从权力运作的实际情况看，检察权都是作为一种独立的国家权力即法律监督权存在的。我国的检察机关参与环境公益诉讼试行期间的表现是可圈可点的。第十二届全国人民代表大会第五次会议最高人民检察院检察长的工作报告指出，自试点以来，在生态环境和资源保护等领域共办理公益诉讼案件5109件，

其中向相关行政机关或社会组织提出检察建议、督促履行职责4562件；相关行政机关已履行职责或纠正违法3206件，相关社会组织提起公益诉讼28件，合计占70.9%；对仍不履行职责、公益继续受到侵害的，向人民法院提起诉讼547件。

### 我国检察机关独立行使职权

《宪法》是我国检察机关行使权利的依据。检察权的行政性质和司法性质有机结合，构成了法律监督权所特有的属性，成为国家权力分类中一种独立的权力。检察机关行使法律监督职能，多数学者认为，法律监督职能毫无疑问应该包括对审判权的监督，也包括对行政权的监督。随着环境问题的集中爆发以及环境损害的不可逆，环境公益保护的必要性和紧迫性都使得检察机关有必要参与环境公益诉讼。

#### 检察机关与司法权威

从新《民事诉讼法》修改可以看出，检察权的独立行使具有事后性，“事后”是指违法的审判或者执行活动做出之后，并不意味着诉讼程序的完结。在环境公益诉讼中，检察权的独立行使突破了这种事后性。检察机关主动参与环境行政和民事公益诉讼，有利于环境污染和生态破坏案件的及时、有效解决。检察机关与法院的职责分工不同，但二者的目的是是一致的，都以追求公平正义为目标。由于检察机关与生俱来的行政属性，其可以代表具有广泛性和分散性的环境公共利益。环境公益诉讼案件中，检察机关承担了提起诉讼的职责，在案件审理过程中仍然以法院作为案件的主导者，检察机关在案件审理过程中，支持法院依法行使审判职责。在案件审理程序结束后，维护法院裁判

结果的权威性。

全国人大常委会应以立法或法律解释的形式，明确检察机关在公益诉讼案件中公益诉讼人的法律地位，使其区别于普通的民事诉讼或行政诉讼原告。检察机关提起行政公益诉讼是履行法律监督职能的方式之一，是站在“法律的守护人”立场上，既不偏袒于一般民众或社会组织，也不迁就于被提起行政公益诉讼的行政机关，而是完全服从于检察机关应尽的职责。这种职责与检察机关法律监督使命是一脉相通的。其诉讼地位的“法律监督”属性，决定了公益诉讼程序与普通民事、行政诉讼的差异。

#### 检察机关与当事人的处分权

这三个典型案例分别开创了三个“第一次”。江苏省徐州市人民检察院诉徐州市鸿顺造纸有限公司水污染民事公益诉讼案是人民法院审理的第一起检察机关试点提起公益诉讼的二审案件。贵州省六盘水市六枝特区人民检察院诉贵州省镇宁布依族苗族自治县丁旗镇人民政府环境行政公益诉讼案是试点后首例由人民法院跨行政区划管辖的检察机关提起公益诉讼案件，同时在该案中，六枝特区检察院在案件进入司法程序以前就向丁旗镇政府发出检察建议书，积极行使了检察权，作为环境公共利益的代表人发挥监督作用。吉林省白山市人民检察院诉白山市江源区卫生和计划生育局、白山市江源区中医院环境行政附带民事公益诉讼案是检察机关提起的全国首例行政附带民事公益诉讼。从这三起典型案例可以看出，检察机关在环境公益诉讼中发挥了积极的作用。这三起典型案例为以后的环境侵权案件审理中检察机关提起民事、行政、行政附带民事案件的实体和程序方面都起到了很好的示范作用。

在民事活动中，当事人之间依照“意思自治”来处理双方的权利义务关系。但是如果这种利益涉及的人数众多，具有普遍性和整体性，此时双方之间已经不能仅仅依靠“意思自治”来处理彼此的权利义务关系。由国家机构介入进行适当的干预，是大多数国家的通行做法。在行政活动中，行政行为的相对人或者其他人员遭受环境损害，需要借助公权力来对抗公权力，保护自己或者社会公共利益，此时需要检察机关的介入。检察机关的介入与当事人的处分权之间并不是对立关系。检察机关监督权和参与权都可以更好地保护社会公共利益。加之，环境侵权案件中，检察机关的介入并不是站在一方去反对另一方，而是维护审判的合法性，同时可以很好地弥补个人和其他组织在技术方面的弱势，有利于制止侵权行为，获得赔偿。

### 环境公益诉讼中检察机关原告资格的程序保障

从这三起检察机关担当原告的案件中可以看出，检察机关作为公共利益的代表人的身份提起诉讼，这里的公共利益涉及不特定或者多数人的合法权益。检察机关在行政公益诉讼中，用权力制约权力，保障行政机关合法合理地行使法律赋予的权力。检察机关提起行政公益诉讼是一种倒逼机制，促使行政机关增强依法行政意识，在行政机关不作为、乱作为的时候予以纠正。在民事环境公益诉讼中，法官处于中心地位，我国的检察机关集中和专门行使维护国家权力合法运行的职责，对民事审判和执行进行法律监督。这三个典型案例中检察机关在维护公共利益，行使法律监督职能中的出色表现为检察机关在环境

公益诉讼中的原告主体适格性增加了新的实例。在法律程序上为检察机关履行原告行为,参与环境公益诉讼做出保障。

### 管辖法院的确定

新修订的《行政诉讼法》调整了行政诉讼案件管辖制度,解决行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题,第18条第2款规定允许人民法院跨行政区域管辖行政案件。由于自然环境的整体性和环境问题的复杂性等特点,跨行政区域进行诉讼和审判变得十分必要。在贵州省六盘水市六枝特区人民检察院诉贵州省镇宁布依族苗族自治县丁旗镇人民政府环境行政公益诉讼案中,案件的双方涉及六盘水市六枝特区人民检察院和安顺市镇宁县丁旗镇政府,该案为跨行政区域的行政诉讼管辖法院的确定,应从保障案件公正审判的角度出发。管辖法院的确定可以在明确中级人民法院的管辖范围的前提下,从提高部分行政案件的级别管辖、扩大指定管辖的范围等方面下功夫,以保证案件的公正审判。

涉及环境公益诉讼案件的行政附带民事诉讼,如吉林省白山市人民检察院诉白山市江源区卫生和计划生育局、白山市江源区中医院环境行政附带民事公益诉讼案,将相关联的行政公益诉讼和民事公益诉讼案件分别立案,由与案件都有关的同一个法院组成合议庭一并审理,分别判决。虽是两个案件,但在主要案件事实、主要证据上存在一定的关联性,由一个审判机构进行审理,既减少审判资源的浪费,又能提高效率,避免矛盾。

### 举证责任的适当倾斜

环境公益诉讼案件的一审程序可以按照案件类型来适用具体的程序。

环境公益事件造成的侵害后果往往具有间接性、复杂性、长期性和潜伏性,加之因果关系模糊等,检察机关作为原告参与环境公益诉讼,针对的是侵犯公共利益的环境侵权行为和行政机关的违法渎职行为,这类案件大都具有涉及利益范围广等特点,检察机关相较于其他组织或者公民个人可以更好地克服资金少、取证难和胜诉难等问题,提高诉讼的便利性和实效性。检察机关可以接受公民、法人或者其他组织的检举材料,同时检察机关具备法律监督职能、享有调查取证的优势地位和经验。检察机关在诉讼中并不处在弱势地位,相反具有优势调查取证的职能,举证责任倒置原则可以稍作调整,可参考美国的审判前证据开示制度,规定一方当事人可以要求另一方当事人提供文件资料。被告人可以要求检察机关提供某些证据资料。

### 二审程序的灵活处理

在民事案件中,除了特别程序的案件,我国实行两审终审制,若是对第一审的判决、裁定不服均可以向第二审人民法院上诉,启动二审程序。二审程序中,只有上诉人和被上诉人的称谓,但是考虑到公益诉讼人检察机关的特殊性,检察机关在二审程序中该做何称谓,典型案例中徐州市检察院在二审程序中将其称为“被上诉人(公益诉讼人)”的作法不失为一种适宜的作法,既体现出了检察机关的被上诉人地位,又表现出了检察机关的特殊地位。

在公益诉讼之前,检察机关熟悉的是刑事诉讼中的二审程序。由被告提起上诉的二审程序中,根据《刑事诉讼法》的规定,法院要将上诉状的副本交给同级人民检察院,但是法律并未规定提交答辩状。依照《民事诉

讼法》的规定,被上诉人可以提交答辩状。所以在公益诉讼中,检察机关在二审程序中可以提交答辩状。根据《民事诉讼法》和《行政诉讼法》的规定,由于检察机关本身的独特性,法院在追求审判公正的同时,也要考虑到公益诉讼的特殊性,因此在二审程序中应该增加灵活性来处理与检察机关有关的诉讼程序。

### 结语

试点中的检察机关在减少环境污染和保护生态环境方面发挥了重大的作用,检察机关作为社会公益代表人的角色在环境公益诉讼中的作用被日益强化。尽管检察机关仍然存在着诉权原告主体不适格的理论争议,但是由于检察机关本身的独特性以及它在诉讼中的优势地位,其可以突破限制,参与到环境公益诉讼中。同时,对于检察机关参与诉讼的相关程序应该进一步予以完善和细化,为检察机关在公益诉讼中发挥作用提供强有力的支撑。<sup>HB</sup>

### 主要参考文献

- [1] 最高人民检察院法律政策研究室. 我国民事检察的功能定位和权力边界[J]. 中国法学, 2013(4): 121.
- [2] 王戟. 不同权力结构模式下的检察权研究[M]. 北京: 法律出版社, 2011.
- [3] 王明远. 论我国环境公益诉讼的发展方向——基于行政权与司法权关系理论的分析[J]. 中国法学, 2016(1): 53-54.
- [4] 姜涛. 检察机关提起行政公益诉讼制度: 一个中国问题的思考[J]. 政法论坛, 2015(6): 16-17.
- [5] 沈寿文. 环境公益诉讼行政机关原告资格之反思——基于宪法原理的分析[J]. 当代法学2013(1): 64-65.

(刘庆, 武汉大学法学院; 秦天宝系武汉大学环境法研究所所长, 教授、博士生导师。秦天宝系本文通讯作者)