



关于检察机关提起环境公益诉讼工作的新问题研究

□李姣* 陈雪**

内容摘要：随着人们生活水平的不断提高，百姓对于环境保护的意识逐渐增强。2014年，新《环境保护法》出台，2015年，最高人民检察院决定在几个省市率先开展公益诉讼试点工作，2017年，检察机关提起公益诉讼工作在全国全面实施，环境公益诉讼工作由此受到了大家的广泛关注。目前，检察机关已出台办理公益诉讼案件的《办案指南》，但对检察机关开展工作时出现的新问题却缺乏细致的指导规定和解释，如诉讼模式的选择、诉讼的范围、诉讼请求权等均出现了新问题。笔者将对我国检察机关开展环境公益诉讼工作出现的新情况进行一定的梳理，并针对实践中存在的相应问题提出建议。

关键词：环境公益诉讼 诉讼范围 诉讼请求权

自2015年以来，检察机关在全国范围内开展了提起公益诉讼试点工作，试点工作开展以来，检察机关取得了阶段性的成就，并积累了大量经验和成功做法。两年后，《民事诉讼法》和《行政诉讼法》修改，检察机关提起公益诉讼工作在全国正式开展。在工作开展的类型中，检察机关对破坏生态环境和资源保护的环境公益诉讼工作投入了大量的精力和时间，但在实践工作中却出现了诸如诉讼模式的选择、诉讼的范围界定、诉讼请求权的正确使用等新问题，这些问题在一定程度上给检察机关提起环境公益诉讼工作增加了困难，其值得我们进行深入地研究和探讨。

一、检察机关开展环境公益诉讼工作的诉讼模式选择

（一）当前的环境公益诉讼模式

主流学者观点认为，当前环境公益诉讼模式为环境民事公益诉讼为主，环境行政公益诉

讼为补充的诉讼模式。环境民事公益诉讼模式主要特征是“以环境污染者或破坏者为诉讼对象、以环境损害赔偿为诉讼目标、以经济型惩罚环境污染者或生态破坏者为诉讼目的。”^①而对于环境行政公益诉讼模式的主要特征，目前却没有过多的总结性观点。

环境行政公益诉讼模式最初是以德国为代表。德国的环境行政公益诉讼的主要表现形式为“以环保团体为原告，承担环境管理职责的联邦或州的政府、部门及其他公法组织为被告，请求法院确认违法、请求撤销违法行为或履行职责。”^②其在制度设计上主要是通过公众参与来对环境行政行为进行监督。我国的环境行政公益诉讼制度，目前并未有成体系的篇章对其进行描述，但根据2015年以来检察机关开展公益诉讼工作的实践来看，目前我国的环境行政公益诉讼的主体主要为检察机关，负有监督管理职责

* 李姣，重庆市涪陵区人民检察院民事行政检察科副科长。

** 陈雪，重庆市涪陵区人民检察院民事行政检察科科长。

① 徐以祥：《我国环境公益诉讼的模式选择—兼评环境行政公益诉讼为主模式论》，载《西南民族大学学报》2017年第10期。

② 谢伟：《德国环境团体诉讼制度的发展及其启示》，载《法学评论》2013年第2期。



的行政机关为被告,诉讼请求是确认行政行为违法、请求行政机关积极履行行政监管职责或者请求撤销行政机关所作的行政行为,目的是通过国家法律监督机关监督行政权力的运行,从而维护国家利益和社会公共利益。有资料显示,2017年7月-10月,全国检察机关共立案4597件,提出检察建议和发布公告等诉前程序案件4026件,向法院提起公益诉讼40件。其中诉前检察建议的案件类型中,生态环境和资源保护领域2653件,占65.9%。^③由此看出,在检察机关提起的环境公益诉讼中,环境行政公益诉讼案件所占比例更大。因此,在面对公益诉讼时,检察机关面临着两难局面,是应该充分调动民间组织的积极性而优先选择环境民事公益诉讼程序,还是应该本着有效节约司法资源的目的而优先启动环境行政公益诉讼程序?

(二) 检察机关对环境公益诉讼的模式选择

结合检察机关提起环境公益诉讼工作的实践,笔者认为当前的诉讼模式应是环境行政公益诉讼和环境民事公益诉讼并存模式。即检察机关将环境行政公益诉讼和环境民事公益诉讼工作摆在同等地位,无优先适用哪一种模式。但根据试点地区的实践经验来看,检察机关更倾向于提起环境行政公益诉讼,主要思量理由是利用政府的强制力督促企业整改。

笔者认为,检察机关在今后的实践中,更应当充分发挥公众的参与度监督企业的环境违法行为,加大对环境民事公益诉讼工作的开展。通过检察机关直接起诉或是支持有关组织起诉企业,向法院提出停止侵害、恢复原状等诉讼请求,更能直接作用于被污染环境的修复工作。目前我国已有检察机关作为原告成功起诉企业的案件,也有检察机关支持社会团体起诉企业的案件,如重庆市人民检察院第三分院对

中华环境保护基金会诉中化重庆涪陵化工有限公司环境污染支持起诉案等。虽然二者在应用规则上大不相同,但不管是环境民事公益诉讼还是行政公益诉讼,检察机关作为国家法律监督机关均应当在遵守法律法规的前提下最大限度地发挥法律监督职责,以达到保护国家和社会公共利益的目的。

二、环保组织在检察机关提起公益诉讼工作中的定位

(一) 环保组织提起环境公益诉讼的困境

根据《环境保护法》第五十八条规定:“专门从事环境保护公益活动”的组织可提起公益诉讼。可以看出检察机关在民事公益诉讼中是处于补充性、后置性的顺位,但是对于专门从事环境保护公益活动的组织的职责范围等均未有明确的规定。目前,符合我国法律规定条件具备提起诉讼能力的环保组织不超过三百家,数量较少,且这些环保组织的所在地大多在省会城市,部分基层检察机关同环保组织的联系交流较困难,这就给检察机关开展支持起诉工作或是提起公益诉讼增加了难度。同时,环保组织具有一定的缺陷性。一是环保组织提起公益诉讼举证难。环保组织多是民间组织,在企业进行调查取证时没有强有力的支撑,想要调取关键证据较难;二是缺乏专业人才。在评估环境损害以及生态修复时缺乏环境专业人才和法律环境专家,因此在审判时提不出强有力的证据,最终有可能败诉;三是资金负担重。在环境类案件中,对污染物的检测、鉴定等均需要高额的鉴定费用,但环保组织没有过多的运营资金,也未有专门的提起公益诉讼工作的资金支持。因此总体来说,环保组织起诉的积极性不高。^④

(二) 检察机关在环保组织提起公益诉讼工作中如何履行诉前程序

^③ 闫晶晶:《公益诉讼全面推开后全国检察机关四个月立案4597件》,载《检察日报》2017年11月30日。

^④ 刘明月、贾玉锦:《环境公益诉讼制度研究》,载《山西青年》2017年18期。



根据《中华人民共和国民事诉讼法》第五十五条、《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条、《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》第十三条之规定,检察机关提起公益诉讼均需经过诉前程序。对民事公益诉讼需依法督促法律规定的机关、建议辖区内符合法律规定条件的有关组织提起民事诉讼,对行政公益诉讼需向负有监督管理职责的行政机关发出诉前检察建议,因此检察机关无论是选择民事公益诉讼模式还是行政公益诉讼模式,均应先履行诉前程序。但在检察机关支持环保组织提起公益诉讼工作中,是否也要履行诉前程序,以及检察机关在环保组织提起公益诉讼工作中的具体程序未有明确的法律规定。笔者认为,检察机关在支持环保组织提起诉讼时,无需履行诉前程序,检察机关主要是扮演好协助角色。具体程序参照《中华人民共和国民事诉讼法》第十五条的规定,检察机关的角色为退居其后,依照法律规定作出支持起诉意见书,视情况帮忙协助公益组织调查取证,向公益组织提供法律咨询,出庭支持公益组织起诉。^⑤

三、检察机关提起环境公益诉讼的范围界定

(一) 我国现行法律关于检察机关提起环境公益诉讼的范围解读

根据《民事诉讼法》第五十五条第二款可知,^⑥检察机关主要针对破坏生态环境和资源保护,损害国家和社会公共利益的行为提起环境公益诉讼,但是破坏生态环境和资源保护包括哪些类型,这些类型的具体操作程序却未有过多描述。根据全国开展公益诉讼工作的实践来

看,环境公益诉讼占公益诉讼工作的大半部分,在案件类型上,水污染、大气污染是环境公益诉讼案件的主要类型,并且有增加的趋势。之所以水污染的案件类型占主要,是因为目前鉴定水体污染的环境科学技术已经相对成熟,所以,水污染被提起的公益诉讼数量最多。^⑦其次,由于雾霾的严重危害以及社会关注度的提高,大气污染案件也在不断增多。

(二) 检察机关提起环境公益诉讼工作出现的新问题及发展探究

1. 危险废物非法处置案件范围界定难。2015年,全国因危险废物非法处置提起的公益诉讼案件2件,2016年7件,可看出危险废物非法处置案件类型正在逐年翻倍增加。这与此类案件的实际危害大且较易引起社会的高度关注密不可分。^⑧但是实践中出现的诸如开采页岩气中出现的油基钻屑等是否属于危险废物常引起较大争议。根据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》可知,危险废物属于固体废物的一种,企业对危险废物的非法处置主要包括违反法律规定向禁止倾倒、堆放废弃物的地点倾倒、堆放固体废物。《国家危险废物名录》对危险废物进行了分类,但对于页岩气开采引发的危险废物的界定却较难。以重庆市F区为例,作为亚洲最大的页岩气开采研发基地,重庆F区开采页岩气的数量居全国之首,但在此过程中暴露出的危险废物处置问题也越来越多。对于页岩气开采所带来的如油基钻屑的处理,法律法规并未将其明确界定为危险废物。在《国家危险废物名录》中明确规定“以矿物油为连续相

⑤ 周清华:《检察机关提起民事公益诉讼面临的困境与问题》,武汉大学环境法研究所微信公众号2017年12月15日。

⑥ 《民事诉讼法》第五十五条: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。

⑦ 颜运秋:《我国环境公益诉讼的发展趋势》,教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“生态环境保护的公益诉讼机制研究”(项目编号:12JZD037)。

⑧ 颜运秋:《我国环境公益诉讼的发展趋势》,教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“生态环境保护的公益诉讼机制研究”(项目编号:12JZD037)。

配制钻井泥浆用于天然气开采所产生的废弃钻井泥”属于危险废物,但是页岩气开采过程中产生的油基钻屑是否属于该类型,法律并未有明确规定。页岩气作为一种新兴事物,法律上对其的界定并不清晰,可页岩气开采所带来的油基钻屑这类物质却含有大量的有毒有害物质,确能引起实际的危害性,因此,检察机关对页岩气开采进行法律监督具有一定的难度。

因国家对危险废物有一套严格的管理制度,从事危险废物管理、运输等行为必须要有危险废物许可证,因此对于危险废物的界定需要依靠政府部门的介入。笔者认为,在国家并未出台相关规定之前,地方政府应对《危险废物名录》里的种类进行合理扩大解释,为检察机关开展环境公益诉讼工作打开局面。如在面临开采页岩气过程中出现的油基钻屑是否属于危险废物问题上,环保局可在充分理解《危险废物名录》的基础上,进行扩大解释,认定“油基钻屑”属于危险废物。这一扩大解释,便为检察机关开展危险废物处置类环境公益诉讼工作提供了精准的依据。

2. 土壤污染案件类型鉴定取证难。和传统的大气污染、水污染案件类型相比,土壤污染造成的环境损害鉴定、举证及因果关系的认定较为复杂。就单独的造成土壤污染的源头来说,造成污染的可能是废气的沉降,也可能是农药化肥的大量使用,还可能是污染废水的灌溉以及动物粪便的排泄,更有可能是重金属污染,或者他们的复加。因此,对因果关系的鉴定需要极其专业的鉴定机构科学分析,而后出具鉴定意见。根据试点的实践来看,检察机关对因果关系的鉴定主要依靠专家鉴定,专家鉴定一是费用较高,二是期限较长,专业的复杂性以及多因一果的可能性,无疑为检察机关提起此类案件的公益诉讼增加了难度。

检察机关对行为与环境损害之间的因果关

系鉴定通常依赖于专家或者鉴定机构出具的鉴定意见,因此有必要规范探索建立全国的专家鉴定库,由检察机关专门聘请鉴定专家,纳入智库统一调配,既方便鉴定也降低费用;其次,探索建立检察系统内部针对环境损害的专业研究基地。当前,有些地区的检察机关已经探索建立了专门的环境损害鉴定基地。如由北京市人民检察院牵头建立的北京检察科技信息研究基地,其中就有专门的环境损害实验室,服务于北京的环境公益诉讼工作。

3. 破坏人文遗迹类案件起诉少,立案难。首先,法律并未对破坏人文遗迹类案件是否属于环境公益诉讼范围作出明确规定,其次由于人们对人文古迹的历史价值认知不足,现今人文遗迹公然受到破坏,基于以上两点,在试点期间,检察机关并未对破坏人文遗迹类案件提起公益诉讼。即使向法院提出公益诉讼,由于法律并未有明确的操作规定,有些法院也将此定性为房屋纠纷案件,而房屋纠纷案件明显不属于检察机关提起公益诉讼的范围,故检察机关对破坏人文遗迹的行为也只能束手无策。

为了更好地开展环境公益诉讼工作,建议制定相关规定对环境公益诉讼的具体范围进行界定。值得注意的是,在全国检察机关正式全面开展公益诉讼工作后,目前已有检察机关契合实际,率先展开行动。如北京市通州区人民检察院首启“文物保护公益诉讼”,对两座石桥引起的文物保护,北京市通州区人民检察院认为“不可移动文物的保护和利用,离不开所在地的环境,也离不开法律规定的其他环境要素的保护,其应将不可移动文物的保护,纳入到对生态环境和资源保护领域的监督范围,且文物属于国家所有,应属于公益诉讼的范围。”^⑨

四、检察机关提起环境公益诉讼的诉讼请求界定

⑨ 杨永浩:《一份诉前检察建议保护两座古桥》,载《检察日报》2017年第7期。



(一) 我国现行法律关于检察机关提起环境公益诉讼的诉讼请求解读

在环境公益诉讼案件中,诉讼请求包括停止侵害、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉、承担相关诉讼费用、确认违法和履行职责等。停止侵害和消除危险这两种模式都是针对侵害行为正在进行的诉讼请求,但二者区别主要在于停止侵害适用于让侵害者停止正在进行的侵害行动,而消除危险则要求侵害者采取措施消除侵害行为可能对环境造成的损害,其是采取“作为”的方式达到目的。在检察机关直接起诉行政机关的环境公益诉讼案件中,检察机关往往会提出几个诉讼请求,包括请求确认行政机关的行政行为违法,请求行政机关履行相应的职责等;如果是检察机关支持环保组织起诉侵害者或是直接起诉侵害者的环境民事公益诉讼案件中,也通常会提出多个诉讼请求,包括停止污染行为、恢复原状或是赔偿损失等。

(二) 检察机关提起环境公益诉讼工作出现的新问题及发展探究

1. 对于赔偿损失的理解。环境公益诉讼中的赔偿损失不是指给人身或者财产造成的损失,而是指在生态环境恢复之前生态系统服务功能所必须花费的必要费用。^⑩因为社会大众在生态环境破坏之前会从中获得环境方面的利益,因此为了维护这种非物质型的利益,可提出赔偿损失的诉讼请求。根据最高人民法院《关于审理环境公益诉讼案件若干问题的司法解释》可知,赔偿损失费用包括生态功能损失费、生态修复费以及负担原告的合理支出。

2. 对于恢复原状诉讼请求的应用。不同于

一般的民事诉讼中要求恢复到事物本来原貌的诉讼请求,此处的“恢复”是指修复,因为环境一旦被破坏,是很难恢复原状的,这时便需要对恢复原状这一诉讼请求进行合理解释和利用。恢复原状的主要目的是为了对损害的生态环境进行补救,尽量修复到环境破坏之前的功能状态。因此,一方面要积极应用生态修复的方式,由被告自己的修复行为或是由具有修复主体资格的第三方代为修复,以达到修复的目的。同时,值得肯定的是,最高人民法院在《关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》明确规定了恢复原状的承担方式,法院可以判决要求被告自己直接治理和恢复被其污染和破坏的生态环境或者承担治理和恢复全部相关费用,由第三方使用该费用代为治理和恢复。^⑪另一方面,探索建立替代性修复方式。有些检察机关在提起环境公益诉讼中积极创新探索出了异地种树、恢复植被等替代性修复的方式。^⑫如浙江省诸暨市人民检察院探索建立的生态环境损害赔偿替代性修复机制。在办理的一起企业废水非法排污案中,因为废水进入河道,已难以原地修复,故诸暨市人民检察院便大胆牵头与市环保局、市公安局等部门协商,探索建立的生态环境损害赔偿替代性修复机制,对涉污企业缴纳生态损害赔偿金用于替代性修复工作,最终选址在店口镇一处亟需整改的垃圾丢弃点作为替代性修复项目,并命名为“山前生态环境修复公园”。该创新机制不仅让另一污染处重新焕发生机,更是与新时代检察工作司法实践紧密结合,形成了一种教育载体,警示了他人,^⑬取得了良好的社会效果和法律效果。

^⑩ 颜运秋:《我国环境公益诉讼的发展趋势》,教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“生态环境保护的公益诉讼机制研究”(项目编号:12JZD037)。

^⑪ 颜运秋:《我国环境公益诉讼的发展趋势》,教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“生态环境保护的公益诉讼机制研究”(项目编号:12JZD037)。

^⑫ 张辉:《论环境民事公益诉讼的责任承担方式》,载《法学论坛》2014年第6期。

^⑬ 范华涛:《垃圾场变公园?诸暨检察打造生态环境损害赔偿替代修复新模式》,诸暨检察微信公众号2018年1月9日。