

检察机关作为环境公益诉讼原告的优势及程序制度的完善

冷 凌¹, 赵有明²

(1. 中国石油大学 文学院, 山东 青岛 266580; 2. 东营市人民检察院, 山东 东营 257091)

[摘 要] 环境公益诉讼的原告资格问题一直是环境公益诉讼研究中的重点和难点。新《民事诉讼法》明确排除了公民个人提起环境公益诉讼的可能性。在中国, 环保组织并不强大, 环保行政机关受到各方利益的牵制, 因而检察机关应当是最适格的原告。另外, 由检察机关担当环境公益诉讼的原告, 在现有诉讼程序的基础上, 对其进行适当修改和完善, 就可以适用于环境公益诉讼的需要, 更具有可操作性。

[关键词] 环境侵权; 公益诉讼; 程序规则

[中图分类号] D916.3; D922.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2013)04-0051-05

环境公益诉讼是一种以维护国家和社会公共利益为价值取向的诉讼制度, 弥补了私诉的法律漏洞, 将更为广泛的社会纠纷置于司法的控制之下。^[1] 环境公益诉讼是保护环境的重要武器, 因为从私诉角度看, 起诉人应当与案件有直接利害关系, 而公益诉讼则不要求有直接利害关系, 不要求起诉人是法律关系当事人。在公益诉讼制度发展较为迅速的国家, 不仅公益诉讼制度本身具有较为坚实的理论基础和较为完善的法律体系, 而且, 这些国家通常具有相对发达的公众参与制度以及比较强大的环境保护领域的非政府组织。这些都是推动环境公益诉讼发展的有效力量。而在中国, 环境公益诉讼制度的发展明显滞后于中国当前环境与资源保护的需要, 如原告资格、受案范围、诉讼费用、举证责任等问题都不甚明确, 致使公益诉讼在实践中处于尴尬境地, 很多案件得不到及时、合理解决。上述问题中原告资格问题是困扰环境公益诉讼发展的瓶颈, 究竟哪类主体可以成为环境公益诉讼的适格原告, 一直是环境公益诉讼研究中的重点和难点, 也是学界及社会关注的焦点。笔者试对此加以探讨。

一、适格主体之争

环境公益诉讼的原告资格问题是环境公益诉讼制度中的关键问题所在, 只有明确了原告资格、赋予

当事人启动环境公益诉讼的权利, 才能够进一步处理环境公益诉讼, 维护环境公益。同时, 环境公益诉讼的原告资格与环境公益诉讼制度中的其他内容关系重大, 如原告资格与环境公益保护的范围、诉讼费用、举证责任的配置以及诉的利益等等都有着重大关系, 不同原告对于环境公益诉讼进程的影响也不同。因此说, 明确环境公益诉讼的原告资格问题是建立环境公益诉讼制度的关键。在中国, 私诉诉讼的原告资格诉讼法已经规定得比较明确, 即只有与案件争议有直接利害关系的人才具有资格成为适格当事人, 但环境公益诉讼的原告资格仍是需要通过立法进一步明确的问题。

(一) 学界主要观点

从传统的诉权理论来看, 只有因为自身利益受到侵害而意欲对侵害行为提起诉讼的人, 才有可能成为诉讼的适格原告。当事人的直接利益与案件争议事实直接相关, 这是普通行政诉讼和民事诉讼制度中对原告资格的起码要求。众所周知, 公共利益是一种特殊的利益, 它是一定社会条件下或特定范围内不特定多数主体利益相一致的方面。公共利益的特点决定了, 如果要允许通过诉讼的途径救济受到损害的公共利益, 就不得不扩大原告资格。环境权益也是一项公共利益, 因而, 环境公益诉讼的原告

[收稿日期] 2013-03-25

[基金项目] 中国石油大学(华东)自主创新课题(247114017)

[作者简介] 冷 凌(1979-), 女, 山东烟台人, 中国石油大学(华东)文学院讲师。

资格也应当突破私益诉讼的直接性的限制。环境公益诉讼所要维护的利益具有公共性这一特点决定了,该制度中原告资格的范围应当相对宽泛,即不应以受到侵害为限。所以有学者主张,有关机关、社会组织、普通公民等都应当被赋予启动环境公益诉讼以救济环境公共利益的权利。^[2]

(二)现有法律规定

中国《宪法》第129条规定,人民检察院是国家的法律监督机关;《人民检察院组织法》第4条规定,检察机关通过行使检察权,保护公民的人身权利、民主权利和其他权利;《环境保护法》第7条规定,县级以上地方人民政府环境行政主管部门统一监督管理本辖区的环境保护工作;新《民事诉讼法》第55条规定,对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。从这些法律规定可以看出,环境公益诉讼原告的适格主体可以是检察机关、环保行政机关以及法律规定的其他机关和有关组织,而普通公民则明确被排除在外(但普通公民在环境权益受到侵害时可以提起私益诉讼,见下文所述)。

检察机关作为国家的法律监督机关,在环境公共利益受到侵害,且没有适格原告时,作为原告启动诉讼,以保护公共利益,是符合法律精神的。环保行政机关针对环境侵权行为进行监督管理,包括在必要时对其提起诉讼,应该说这都属于环境主管部门应当拥有的权力。环保部门提起环境公益诉讼是其穷尽必要的行政监管权力之后,对于环境权益进行有效救济的唯一途径,是符合中国基本国情的,且它也有能力应对环境侵权案件的复杂性和专业性。但是,环保部门作为环境保护的行政机关,其行为的正当性容易受到质疑(见下文所述)。至于新《民事诉讼法》中提到的“法律规定的机关和有关组织”,很多学者评价,这是中国环境公益诉讼制度发展中的里程碑,因为它明确扩大了包括环境公益诉讼在内的公益诉讼的原告范围。但是,此项规定显得比较模糊,而且从运行的实际情况来看,很多组织在原告资格问题上仍具有很大的争议。

由此可见,在法律层面上,包括宪法在内,对于环境公益诉讼原告资格问题可以说规定得仍不十分明确。这也是导致学界对于此问题存在很大争议的原因这一。

(三)实践中的主要做法

因为日益严重的环境资源问题,中国环境公益诉讼已经呈现出实践先于立法的趋势。由于法律中

一直缺乏对环境公益诉讼原告资格的明确规定,因而,各地在处理此类案件的具体做法上存在着较大的差别。有的地方对于环境公益诉讼原告资格采取宽松的态度,以地方规范性文件的方式,明确允许检察机关、环保机关和有关社会组织提起环境公益诉讼^[3];有的地方法院则拒绝受理某些组织提起的诉讼;个人提起的环境公益诉讼其境遇也是千差万别。

结合以上所述和中国的实际情况,笔者认为,由检察机关担任环境公益诉讼原告是最合适的选择。

二、检察机关作为环境公益诉讼原告的优势

在两大法系主要国家,检察机关一直是提起、参与环境公益诉讼的主要力量,各国普遍立法赋予检察机关提起、参与环境公益诉讼的权利,使检察机关在维护社会公共利益中起到了至关重要的作用。中国的检察机关在参与环境公益诉讼中也做了不少探索,积累了不少经验。中国应借鉴国外成功的立法例,并结合实践经验,由检察机关担当环境公益诉讼的原告,以此推动中国环境公益诉讼制度的发展,并最终实现保护环境公共权益的目标。

(一)检察机关作为环境公益诉讼原告的优势

第一,检察机关作为原告具有最坚实的法律基础。如上所述,中国的检察机关是《宪法》明确规定的法律监督机关,新《民事诉讼法》中规定的“法律规定的机关”虽不够明确但也可以理解为含有“检察机关”,因而,检察机关在主体地位上更便于获得合法的身份。同时,检察机关具有调查取证的对相关执法部门监督的权力。这些都是其担当环境公益诉讼原告的法律基础。

第二,检察机关作为原告具有举证能力。作为原告,按照现行的诉讼法,应当承担举证责任或部分举证责任。环境侵权案件具有特殊性和专业性,而在中国目前信息公开制度并不乐观的情况下,环境侵权案件的举证需要大量的专业人士。这就决定了普通公民和一般组织很难实现举证责任。而检察机关在人力、物力和财力方面都具有较为丰富的资源,使调查取证成为可能。

第三,检察机关担当原告可以有效避免滥用诉权,有利于节约司法资源,提高司法质量。很多人认为环境公益诉讼原告范围不宜设置得过宽,特别是普通公民不应当成为适格原告,一个重要原因就是担心原告门槛设置过低,会导致滥用诉权,从而造成司法资源的浪费。这种担心在中国现阶段确实不是杞人忧天。而由检察机关担任原告,既可以保证诉讼质量,又可以保证诉讼效果,更有助于实现设立环境公益诉讼制度的初衷和目的。同时,由检察机关

担当环境公益诉讼的原告,也有利于最大程度地保证起诉标准与判决标准的统一,避免因当事人分别起诉可能造成的当事人诉求各异、法院裁判千面的现象。

(二) 环保行政机关不适合作为环境公益诉讼的原告

尽管在立法中可以找到环境主管部门作为环境公益诉讼原告的法律依据,但在司法实践中,环境主管部门作为原告受到了各方广泛的质疑。在经济学领域,20世纪中后期逐渐兴起的“俘虏理论”是对环保行政机关担当原告合理性的最大挑战。其意思是:随着时间的推移,监管机构将逐渐被部分被监管者所俘虏,那么监管机构很可能会因为出于保护小集团利益、地方利益的需要,产生逐渐牺牲社会公共利益的情况。^[4]这种理论恰恰在中国的社会实践中得到了印证。目前,中国地方环保部门对环境损害行为监管不力的情况并不罕见,多数是因为主动或被动地受到了地方政府的压力或利益分配的影响。所以,环保部门作为环境公益诉讼原告的可行性是有待商榷的。

对于行政机关是否应成为环境公益诉讼的原告,笔者认为,虽然实践中存在许多行政机关参与环境公益诉讼的案例,现行立法中也有关于环保部门参与诉讼的规定,但由于行政机关在中国宪政体制中所处的地位,行政机关仍不宜成为环境公益诉讼的原告。主要原因有三点:第一,行政机关作为环境公益诉讼原告,容易突破民事诉讼中的平衡原理。行政机关属于法律执行机关,握有强有力的执行权,如果行政机关提起环境公益诉讼,容易将行政权与诉权相互混杂一起运用,这样对对方当事人来讲会形成一种强力的预期,很可能破坏诉讼平衡原理。第二,行政权与作为原告资格的起诉行为矛盾。行政机关作为法律执行机关,执行法律赋予的行政权力,但提起环境公益诉讼并不具有行政行为的特点,而是更多的带有司法属性,这与检察机关的职能相符,而与行政机关的法律定位相矛盾。第三,行政机关提起环境公益诉讼会成为掩盖行政行为失误的挡箭牌,不利于行政机关严格执法,不利于公众追究其行政不作为行为。因此,行政机关不宜作为环境公益诉讼的原告。

(三) 普通公民和一般环保组织不适合作为环境公益诉讼的原告

针对新《民事诉讼法》对于公益诉讼原告的主体资格排除了普通公民个人这一规定,在学界和实务界都有较大的反响。反对者认为,这不利于

推动中国环境公益诉讼制度的发展;赞同者则说,这种规定可以有效地防止普通公民滥用诉权,导致司法资源浪费。^[5]笔者认为,普通公民确实不适合作为环境公益诉讼的原告。普通公民的环境权利如果受到直接侵害,完全可以以个人身份对该侵害行为提起诉讼,以救济自己的合法权利,但这不应当是典型的环境公益诉讼,其性质仍然应当是普通的私益诉讼,只是他们所要救济的权利是个人的环境权。^[6]对此,很多国家是通过立法明确区分这种私益诉讼和公益诉讼的。^[7]在典型的环境公益诉讼中,权益未被直接侵害的公民或社会组织,也可以为维护公共利益而提起诉讼。是否存在本人利益直接受损,不是环境公益诉讼的构成要件。即环境公益诉讼的启动,往往只是原告为了维护环境公共利益。不必然承担裁决结果是环境公益诉讼原告区别于普通诉讼原告的最显著的特点,因而其法律地位在诉讼中很特殊。但是,如果以保护公共利益为目的,则依照中国现实情况,公民以起诉的方式救济环境公共权益,实际上是不可能完成的任务。

诚然,考察环境公益诉讼制度较为完善和发达的国家,确实有很多国家赋予普通公民提起公益诉讼的权利。例如美国1970年通过的《清洁空气法》(Clean Air Act)(1990年修改)第304条(a)规定“任何公民都可以提起环境公益诉讼”^[8]。但我们不得不看到,普通公民提起环境公益诉讼的实际可能性受到很多其他因素的影响,例如信息公开、知情权的保护、环境公益诉讼的举证责任等等。而在中国现有情况下,并不足以使普通公民具有承担环境公益诉讼原告的诉讼能力。因而,仅仅以法律的形式赋予普通公民原告资格,不仅无益于推动中国环境公益诉讼的发展,反而会给实务界造成一定的混乱,浪费司法资源。

民间的环保团体对保护生态环境也起到了巨大的推动作用,且受到了国际社会的普遍关注,国外也确实有允许环保组织成为环境公益诉讼原告的立法,但在中国,由于环保组织发展还不够成熟以及受限于其举证能力,环保组织在环境公益诉讼中也很难承担起原告的责任。

在环境公益诉讼制度的构建与发展中,我们需要学习、借鉴国外成功的经验和立法例,但这种借鉴成功与否,很大程度上取决于该制度是否符合中国的国情。通过上述分析可以看出,在当前中国的国情下,由检察机关担任环境公益诉讼原告最为合适。

三、检察机关作为环境公益诉讼原告程序制度的完善

检察机关承担环境公益诉讼原告意味着检察职能的扩展,同时,检察机关作为原告又有别于普通公民和一般组织,因此,在程序设计上必须进行一些相应的完善。

(一)明确赋予检察机关原告资格

从过去的实践看,检察机关通过直接起诉、刑事附带民事诉讼、督促起诉、支持起诉等多种形式,参与环境公益诉讼,维护公共环境利益,取得了良好的社会效果,为环境公益诉讼立法积累了经验。立法者应适时总结经验教训,以法律形式明确规定检察机关环境公益诉讼的原告资格。

从一般意义上讲,所有的违法行为都破坏了国家法律的实施,破坏了法制统一,因而都需要检察监督。诚然,检察机关由于权力分工的要求和检察力量所限,不可能对所有违法行为实行全面监督。但对特殊问题实行重点监督,也是检察机关履行法律监督职责的题中应有之义。^[9]检察机关的法律监督职能不仅存在于刑事领域,同样存在于严重违反民事、行政、经济法规的其他领域。^[10]对于严重违反相关法律、法规,侵犯国家和社会环境公共利益的行为,检察机关作为原告,启动、参与环境公益诉讼,维护国家和社会公共利益,既符合法律监督职能的需要,也符合中国的宪政体制。

对于检察机关在环境公益诉讼中的地位,笔者认为,检察机关参与环境公益诉讼与参与刑事诉讼一样,都是为了维护社会公共利益,所以在检察机关提起环境公益诉讼时,应如刑事诉讼一样,定位为国家公诉人。

(二)赋予检察机关环境公益诉讼调查权

环境公益诉讼证据主要包括两方面的内容:一方面是检察机关是否应享有环境公益诉讼调查权;另一方面是在环境公益诉讼中,所取得的证据如何运用,证明责任如何来确定。

笔者认为,检察机关应当享有环境公益诉讼调查权。如在美国,许多州立法规定,为了维护经济公益,授予检察总长广泛调查权以提起经济环境公益诉讼。其他国家也有相关规定。^[11]中国检察机关在启动环境公益诉讼之前,应当查明案件事实,收集与案件相关的主要证据材料,以证明诉讼主张。在刑事诉讼中,案件证据的收集一般由侦查机关完成;而在环境公益诉讼过程中,证据的收集则一般只能由检察机关自己完成。检察机关提起环境公益诉讼,对侵犯公共环境权益的行为进行追诉,有时需要面

对的也是较为强势的组织或机关,如果不赋予检察机关调查权就难以收集充分的证据,难以完成维护国家和社会公共利益的使命。当然,检察机关在行使调查权的过程中,一定要采取慎重务实的态度,防止出现公权力对民事领域的不当干预,应严格依照法定程序行使调查权。

另外,从环境监管以及公众参与制度考虑,应着力加强环境监测告知义务。监测机构要如实、完整、及时地为公众提供环境监测数据,这不仅保障了公众环境的知情权,还有助于提高原告的举证能力。^[12]

(三)严格规定检察机关在诉讼中的处分权

当事人的处分权包括实体权利和诉讼权利两部分。按照近现代诉讼当事人理论,诉讼当事人只是一个程序概念,特别是在蓬勃兴起的公益诉讼制度中,更适合用“形式当事人”来界定诉讼当事人。因为扩张的原告资格决定了,适格当事人往往只是具有被认可的诉讼权利,而并非具有直接的实体权利。在原告资格扩张和当事人资格扩大的背景下,如何实现公益诉讼所承载的保护公共利益这一核心价值,决定了公益诉讼制度是否真正具有存在的意义。因而,要解决这一问题的基础在于,合理限制原告的处分权。检察机关作为公益诉讼原告时,是与案件无直接利害关系的主体,而仅仅是程序适格的当事人。国外相关诉讼制度在立法中几乎都对非直接利害关系原告进行了处分权的限制。中国公益诉讼制度立法也应当借鉴这些规定,适当限制原告的处分权,以保证公益诉讼目标最大限度地实现。

制度设计的原则应当是:凡是可能影响到环境实体利益的诉讼权利的处分都应当进行限制,处分权适用的审查权应当由法官实施。具体的制度设计可以包括以下几点:(1)原告如果撤诉,要受到法律严格的限制。法院负责审查,除已提起的公益诉讼证据不足外,凡事实清楚、证据确凿的起诉均不得撤诉。(2)诉讼和解应受到限制。只有在和解更经济时,或者更有助于保护公众的权益,或者更有助于弥补先前侵权行为所造成的结果时,才允许和解,否则不应当允许和解。

(四)明确损害赔偿金的归属

公益诉讼具有很强的正义性和外部性,诉讼的成果是普惠大众的,而不是原告专有的,因此诉讼所得理应返还于社会公众。通常状况下,赔偿可以用于以下三个与受害人或社会公众有关的方面:第一,作为基金的来源资金,列入已经建立的环境公共基金,或由法院建立新的环境公共基金,该基金主要用

于恢复遭破坏的生态环境和环境资源的保护;第二,通过法院的司法审查,按比例支付给诉讼案件中法院登记了的受害人,作为损害赔偿;第三,可以作为奖励支付给为公益诉讼或其他环保做出贡献的公民或社会组织。

综上所述,中国的检察机关既是国家专门的法律监督机关,又是社会公共利益的代表,理应重视并积极参与环境公益诉讼。立法部门应尽快通过立法确定检察机关在环境公益诉讼中的原告资格和相关诉讼程序,以充分发挥检察职能,更好地维护社会公共利益。^[13]

[参考文献]

[1] 徐祥民,凌欣,陈阳,等. 环境公益诉讼的理论基础探究[J]. 中国人口、资源与环境,2010(1):20.
[2] 孙巍. 环境公益诉讼模式比较及立法构想[J]. 吉林省教育学院学报,2007(2):31.
[3] 廖柏明. 检察机关介入环境公益诉讼的思考与建议[J]. 法学杂志,2011(6):99.
[4] 王俊豪,鲁桐,王永利,等. 西方国家的政府管制俘虏理论及其评价[J]. 世界经济,1998(4):25.
[5] 张镭. 公民个人作为环境公益诉讼原告资格辨析

[J]. 学术交流,2013(2):60.
[6] 张梓太. 中国环境行政诉讼之困境与对策分析[J]. 法学评论,2003(5):139.
[7] Jona Razzaque. Public Interest Environmental Litigation in India, Pakistan and Bangladesh[M]. Hague: Kluwer Law International,2004:231.
[8] 谢雯. 可交易的空气污染权——以美国《清洁空气法》为中心[J]. 河北法学,2010(7):180.
[9] 孙加瑞. 检察监督的基本内容是查控违法[N]. 检察日报,2011-03-23(3).
[10] 常艳,马剑萍. 检察机关与环境公益诉讼[M]//石少侠. 检察前沿报告——理论与实务:第2辑. 北京:中国检察出版社,2008:213.
[11] 吴卫星. 环境公益诉讼原告资格比较研究与借鉴——以美国、印度和欧盟为例[J]. 江苏行政学院学报,2011(3):132.
[12] 陈虹. 环境公益诉讼功能研究[J]. 法商研究,2009(1):32.
[13] 梁亚,赵存耀. 从“康菲事件”看检察机关开展环境公益诉讼[J]. 河北法学,2012(1):191.

[责任编辑:陈可阔]

The Design of Rules of Procedure with the Procuratorial Organizations as the Environmental Public Interest Litigation Plaintiff

LENG ling¹, ZHAO Youming²

(1. College of Arts, China University of Petroleum, Qingdao, Shandong 266580, China;
2. The People's Procuratorate of Dongying, Dongying, Shandong 257091, China)

Abstract: The problem of the plaintiff qualification has always been the emphasis and difficulty in the study of the environmental public interest litigation. The New Civil Procedural Law rules out the possibility of individual citizen's filing a lawsuit against environmental tort. In China, the procuratorial organizations are the most suitable plaintiffs with the environmental protection organizations being too weak and the environmental protection administrations got stuck in the interests with all parties. Besides, with proper modification and improvement of the current judicial proceedings, it is more applicable and feasible for the procuratorial organizations to act as the environmental public interest litigation plaintiff.

Key words: environmental tort; public interest litigation; rules of procedure