

# 检察机关介入环境保护的途径及保障\*

骆绪刚<sup>1</sup>, 闫西城<sup>2</sup>, 张伟<sup>3</sup>, 王勇<sup>4</sup>

(1. 华东政法大学, 上海 200042; 安徽科技学院, 安徽 凤阳 233100; 2. 安徽省蚌埠市禹会区人民检察院, 安徽 蚌埠 233000; 3. 安徽省凤阳县人民检察院, 安徽 凤阳 233100; 4. 安徽省凤阳县人民法院, 安徽 凤阳 233100)

**【摘要】**我国的司法实践表明, 检察机关介入环境保护取得了较好的进展。鉴于此, 本文梳理了法律及其他规范性文件检察机关介入环境保护的途径并进行分析, 在此基础上, 探讨检察机关介入环境保护的拓展途径及保障机制。

**【关键词】**检察机关; 环境保护; 途径; 保障机制

**【中图分类号】**D926.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2013)04-0022-04

近年来, 由于经济快速发展而伴生的环境问题日益突显, 而环境问题极易引起群体性事件。从环境问题处理机制的角度看, 司法介入少、行政处理难无疑是主要原因。有的学者进行了相关调研, 结果表明: 大概一百件的环境纠纷中, 由行政机关处理的不到10%, 由司法机关的不到1%。<sup>[1]</sup>有的学者指出, 我国的环保立法强调政府环保行政作用, 因而给出的司法条款总是欠缺得很多。提出环保立法应引导更多地运用司法手段保护环境。<sup>[2]</sup>从2007年11月贵州省开创了设立环保法庭的先河, 迄今全国已建立近百个环保法庭, 但它们都处于尴尬的地位, 一方面环境污染纠纷频发; 另一方面, 环保法庭“门庭冷落”。究其原因, 环境诉讼耗时耗力、诉讼成本昂贵、技术性强等因素足以让人望而却步; 同时, 地方保护主义也是环境纠纷司法介入的障碍。造成重大污染的企业一般是地方的支柱企业, 鉴于其对经济增长的贡献, 地方政府不仅保护其免受环保部门的查处, 而且也不遗余力地对司法机关施加压力, 阻止司法介入。可见, 从法律的角度看, 司法介入少是由于司法程序的发动机制存在问题, 行政处理难实际上是由于地方保护导致的环保部门不作为, 环保部门缺少外在的监督制约所致。我国检察机关既是国家的法律监督机关, 又是公共利益的代表者, 有能力也应当在环境保护中有所作为。<sup>[3]</sup>作为监督者, 其能够监督环保部门的环境执法; 作为公共利益的代表者, 其有义务代表公众提起环境公益诉讼。

## 一、检察机关介入环境保护的途径

巴西在上世纪80年代末通过修改宪法强化检察机关的权力以保护公民的环境权。检察机关可以通过以下途径介入环境保护: 开展民事调查; 进

行法庭外的调解; 提起民事公益诉讼; 检控环境犯罪。<sup>[4]</sup>世界上大多数国家和地区, 立法都明确检察机关对环境保护的介入。在美国, 联邦方面于1969年制定的《国家环境政策法》、1970年至1972年间修改的《清洁空气法》等单项环境法规均授权检察官提起相应的环境侵权诉讼, 或者支持主管机关和私人提出的请求。<sup>[5]</sup>在日本, 也允许检察官作为公共利益的保护者提起公益诉讼。其他国家(地区)诸如英国、德国、法国、俄罗斯、我国澳门地区等都赋予了检察机关提起环境公益诉讼的权利。<sup>[6]</sup>不论从规范层面还是从实践层面看, 我国检察机关都能够介入环境保护。介入方式可具体分为诉讼参与和执法监督。

### (一) 诉讼参与

诉讼参与方式是指检察机关通过直接或间接参与刑事或民事诉讼的方式介入环境保护。具体可以分为以下几种方式:

#### 1. 查办环境犯罪。

查办环境犯罪是检察机关介入环境保护最传统的方式。在2010年最高人民检察院工作报告中就提出要着力加强对能源资源、生态环境的司法保护。上一年度依法打击破坏环境资源犯罪, 起诉非法采矿、盗伐滥伐林木、造成重大环境污染事故等犯罪嫌疑人15137人。2012年的工作报告中提出强化能源资源和生态环境司法保护。上一年度起诉造成重大环境污染和严重破坏能源资源保护的犯罪嫌疑人17725人。总的来看, 近年来查办环境犯罪的力度明显增大, 提起公诉的环境犯罪嫌疑人人数逐年上升, 检察机关更加注重通过打击环境犯罪来保护环境。

#### 2. 附带民事诉讼。

收稿日期: 2013-10-10

\*基金项目: 安徽省高校省级人文社科项目(2011sk330), 安徽科技学院人文社科重点项目(SRC2013341)。

作者简介: 骆绪刚(1976-), 男, 安徽六安人, 华东政法大学博士研究生, 安徽科技学院法学系副教授, 研究方向: 诉讼法。

《刑事诉讼法》第99条第2款规定,如果是国家财产、集体财产遭受损失的,人民检察院在提起公诉的时候,可以提起附带民事诉讼。就环境犯罪而言,如果犯罪行为造成国家财产、集体财产损失,而受损失的单位疏于或不愿提起附带民事诉讼时,检察机关在控诉环境犯罪的同时,可以代为提起附带民事诉讼。

### 3. 支持起诉。

环境诉讼的一个显著特点就是诉讼关系失衡,当事人的诉讼地位实质上并不平等。一方面,造成环境污染的企业一般都是地方的支柱性企业,有些是国有企业,和政府有着千丝万缕的关系,相比之下,受害方当然处于弱势的地位;另一方面,环境诉讼具有极强的技术性,受害人往往无法完成证据的收集以及因果关系的证明。要实现对被受害人的救济,必须改变这种失衡的诉讼关系。支持起诉机制能够让这种失衡的诉讼关系达到一种平衡的状态。《民事诉讼法》第15条的规定为检察机关支持起诉提供了法律依据。检察机关可以支持环境污染的受害人提起诉讼。如2008年河南安阳市北关区检察院支持安阳市北关区西于曹村左坤庄的905名村民诉安阳灵锐热电有限公司环境污染损害赔偿案,法院判决安阳市灵锐热电有限公司赔偿905名村民因环境污染导致的各项经济损失共计5万余元。<sup>[7]</sup>

### 4. 督促起诉。

督促起诉是检察机关针对遭受损害的国有资产或社会公共利益,监管部门或国有单位不行使或怠于行使自己的监管职责,以监督者的身份,采用检察建议等形式督促有关监管部门或国有单位履行职责,依法提起诉讼,挽回经济损失,保护国家和社会公共利益的制度。<sup>[8]</sup>督促起诉是一种“诉前监督”,是检察机关行使法律监督权的体现。通过检察建议督促有关机关起诉,既纠正了这些机关不作为的违法行为,又维护了公共利益。对于检察机关而言,其无须直接起诉,这样亦可节约司法资源。在司法实践中不乏成功案例,如广东省佛山市南海区检察院督促并支持丹灶镇政府诉天乙公司、苏某、郭某、江某环境污染损害赔偿案,法院判决上述被告共同赔偿丹灶镇政府治污费用102.54999万。<sup>[9]</sup>上海市松江区检察院办理的“红先河环境污染督促起诉案”,法院最终判决被告人赔偿治污费用88万余元。<sup>[10]</sup>

### 5. 直接起诉。

《民事诉讼法》第55条规定公益诉讼制度,这是

本次民诉法修改的亮点之一。其实,在公益诉讼制度正式确立之前,司法实践中已经承认了检察机关及相关机关或组织环境公益诉讼的原告主体资格。如2009年广州番禺区检察院以原告的身份直接起诉东泰皮革厂违法偷排污水案,要求其立即停止违法排放污水的行为,承担环境污染损失费用6万余元。广州海事法院公开宣判,判决支持检察机关提出的所有诉讼请求。<sup>[11]</sup>

但是,民诉法含糊地规定公益诉讼的主体为“法律规定的机关和有关组织”。对于“法律规定的机关”,有的学者认为应是指环保行政机关,即县级以上人民政府环境保护行政主管部门和其他依照法律规定行使环境监督管理权的部门。法律也可以授权检察机关提起环境公益诉讼。<sup>[12]</sup>但在在热议公益诉讼的话语中,环境公益诉讼原告应该以检察机关为主的呼声比较高。<sup>[13]</sup>在巴西,约97%的公益诉讼都是由检察机关提起。<sup>[14]</sup>

不论是域外的经验还是本土司法实践的效果,检察机关作为公益诉讼的主体应无异议,但以检察机关为主导的观点是值得商榷的。环境公益诉讼原告应该以检察机关为主既非必要,也非最佳。与检察机关相比,环保部门更具有环境利益,它们的职责不仅是环境执法,还要对污染源进行督促治理;另外,从有利于诉讼的角度来看,对环境问题的调查,环保部门是站在第一线的,它们拥有调查环境问题的技术资源,有利于证据的收集。即便是检察机关直接提起民事公益诉讼,它也需要环保部门提供勘验、监测、检测、鉴定、化验、评估等技术数据。因此,现实的选择是把检察机关作为环境公益诉讼的最后保障。对检察机关提起环境民事公益诉讼设定前置程序:向环保机关发出检察建议,督促其履行监管职责,提起公益诉讼。

## (二) 执法监督

检察机关在履行法律监督权的过程中,发现环保部门存在不作为或其他执法违法行为,或者自然人、法人或组织有污染或破坏环境的行为,可以发出检察建议或者纠正违法通知以介入环境保护。

### 1. 检察建议。

检察建议是指检察机关对于环保部门不作为或其他执法违法行为,有针对性地提出的处理建议、改进要求,督促其依法履行职责的法律监督方式。检察建议已然成为检察机关对行政权进行监督制约的重要手段。浙江省人民检察院、浙江省环境保护厅联合发布《关于积极运用民事行政检察职能加强环境保护的意见》,该意见规定检察机关对

环保部门的执法不作为或者执法行为严重违法的,应当提出检察意见,环保部门应当及时办理或者纠正,并将办理或者纠正情况书面告知检察机关,不采纳检察意见的,应当向检察机关书面说明理由。在司法实践中,各地检察机关积极探索并实施行政执法检察监督,取得了较好的社会效果和法律效果。如 2009 年山东省泰安市检察院通过检察建议督促主管部门履行法定职责,使全市 72 家砖厂全部关停或转产,有效保护了国土资源。<sup>[15]</sup>

## 2. 纠正违法通知。

当检察机关在行使职权的过程中,发现自然人、法人或组织有污染或破坏环境的行为,既可以向环保部门发出检察建议要求其处理,也可以直接发出纠正违法通知,要求相关自然人、法人或组织停止侵害、排除危害、恢复环境等。后者的优点在于能够及时制止污染或破坏环境的行为、节约时间、提高效率。另外,检察机关同时拥有民事诉讼和刑事诉讼的发动权,其发出的纠正违法通知对相关违法者具有更强的震慑力。

## 二、检察机关介入环境保护的途径的拓展

上述途径在司法实践中进展良好,实效性较为显著。但是由于环境诉讼本身的特点决定了诉讼成本高昂、诉讼周期漫长的特点,探索提高效率、节约成本的途径和机制具有较强的现实意义。此外,就执法监督方式而言,检察建议不具有法律拘束力,对环保部门的制约能力有限,建议内容的实现完全有赖于环保部门的配合,检察机关介入环境保护的实效性就大打折扣。鉴于此,笔者认为,可以从以下两个方面对检察机关介入环境保护的途径进行拓展。

### (一) 注重庭外调解

在巴西,检察官在调查中一旦对于某个问题收集了充分的信息材料,他们通常首先会通过法庭外的调解来解决问题,而不是直接提起诉讼。大部分的环境民事调查都是以检察机关与当事人达成“行为调整协议”的形式调解结案。<sup>[16]</sup>这种途径与诉讼的方式相比,优点明显:第一,节约成本、提高纠纷解决的效率;第二,自愿是调解的基础,达成调解能够减少当事人之间的对抗,当事人一般也会自觉地履行调解协议,纠正污染或破坏环境的行为并支付赔偿,既有利于保护环境,又有利于被害人及时获得赔偿。社会效果和环境保护效果俱佳。为达到提高效率的目的,必须明确,如果造成环境污染的自然人、企业或组织不遵守调解协议,检察机关可

以申请法院强制执行。

### (二) 提起行政公益诉讼

由于检察建议不具有法律拘束力,不能对环保部门履行环境职责形成有效的制约。赋予检察机关在环保部门拒绝检察建议时行政公益诉讼的提起权是一个较好的选择。

马怀德教授主持的《行政诉讼法》修改建议稿规定了公益行政诉讼,人民检察院认为行政行为侵害国家利益或社会公共利益的,可以向做出行政行为的行政机关提出要求予以纠正的法律意见或建议,行政机关应当在一个月予以纠正或予以书面答复。逾期未按要求纠正、不纠正或不予答复的,人民检察院可以提起公益行政诉讼。自然人、法人或其他组织认为行政行为侵害国家利益或社会公共利益的,可以申请人民检察院提起公益行政诉讼。<sup>[17]</sup>国务院于 2005 年 12 月 3 日颁布的《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》强调,“完善对污染受害者的法律援助机制,研究建立环境民事和行政公益诉讼制度”。如前所述,在我国,严重的环境污染问题处理阻力较大,环保部门可能会怠于行使职权,如果欠缺有效的外部监督制约机制,环境利益被侵犯将无法得到有效救济,检察机关虽然可以提起民事公益诉讼,但这不可能替代环保部门行政处罚在环境保护中的作用,在我国,建立由人民检察院提起行政公益诉讼制度具有现实性和必要性。

## 三、检察机关介入环境保护的保障机制

### (一) 修改法律,明确检察机关在环境保护中的地位和权力

与域外相比较,我国检察机关介入环境保护的途径更具有广泛性。但在规范层面,其他国家对于检察机关介入环境保护都通过法律予以确认。巴西甚至在宪法中明确检察机关对环境保护的介入,如其《宪法》第 129 条列举了检察机关的 9 项职能,除了传统专属的检控犯罪的职能外,其它职能包括:负责积极倡导及确保政府行为及其他公共服务尊重宪法权利;通过民事调查和公益诉讼保护公共和社会遗产、环境和其它公共利益;保护土著居民的权利和监督政策的实施等。<sup>[18]</sup>目前,我国在宪法或法律层面,都没有直接明确检察机关在环境保护中的地位。建议在《环境保护法》、《行政诉讼法》以及《人民检察院组织法》等法律的修改中明确检察机关在环境保护中的法律地位以及具体职权。

### (二) 建立和完善立案调查机制

立案调查机制的建立是检察机关介入环境保

护的前提和基础,也是检察机关介入环境保护实效性的保证。浙江省人民检察院、浙江省环境保护厅联合发布的《关于积极运用民事行政检察职能加强环境保护的意见》规定了立案调查机制,包括受理、初步核查、立案等具体程序。笔者认为,完善立案调查机制必须考虑以下两个问题:第一,受理主体。目前主要由检察机关民行部门承担此项职能,有没有必要成立独立的环境检察部门,负责涉及民事、行政和刑事环境案件的处理?从长远来看,环境案件走专业司法化的道路是趋势,我国法院系统已经设立了独立的环保法庭,环境检察部门的设立也有其必要性。首先,环境检察部门不仅承担立案调查工作,还要支持、督促起诉甚至直接提出民事、行政公益诉讼和刑事诉讼,这需要大量的人力;其次,由于环境案件的技术性很强,需要复合型的专业人才,既具备环境科学的知识,又具备法学知识;最后,环境案件经常是刑、民一体,独立的环境检察部门有利于提高司法效率。第二,调查取证。法律应当明确检察机关在办理公益诉讼中的调查取证权,环保部门有义务配合检察机构的调查,提供相关的技术报告等材料。巴西《公益诉讼法》规定,拒绝、延迟或者未能提供检察机关要求的为提起公益诉讼所需的技术信息的,可以被处以3年以上监禁及罚金。<sup>[1]</sup>我国有的地方出台规范性文件,明确环保部门的配合义务。如2008年无锡市中级人民法院、市人民检察院、市政府法制办联合发布了《关于在环境民事公益诉讼中具有环保行政职能的部门向检察机关提供证据的意见》,该意见要求相关环保部门应当全面收集并及时提供有关技术数据结论等证据材料。

### (三) 建立和完善环境司法协作机制

环境司法协作机制的建立能够促进司法机构及时有效保护公民的环境权。在美国,无论是在环

境机构与其他政府机构,还是环境机构与司法机构之间都建立起了固定的协调机制,协调方式包括设置协调机构、共同协调提起违法诉讼、建立具有一种约束性的伙伴关系。<sup>[2]</sup>在我国各地出台的规范性文件,强调协作机制的建立以实现对环境案件高效、快捷的处理。例如2008年昆明市中级法院、市检察院、市公安局、市环保局联合发布了《关于建立环境保护执法协调机制的实施意见》,该意见建立了环境保护执法联席会议制度、环境保护执法联络员制度以及重大环境违法案件查处中的配合机制。就检察机关对环境保护的介入而言,检察机关和环保部门的协作更有利于检察机关环境保护职能的发挥。既能提高案件处理的效率,又能有效保护公共利益和弱势群体。例如在检察院支持起诉或直接提起的公益诉讼中,环保部门负责提供技术支持如污染的鉴定、损害结果的评估等。同样,检察机关和法院的协调也能够提高诉讼效率,及时保护公共利益和弱势群体。

### 四、结束语

在强化检察机关权力以保护环境的同时,我们其实有两个担忧,它们看似矛盾,却又现实存在。一是检察机关在多大程度上能坚守权力行使的独立性,如果检察机关仍然受制于地方政府,那么注定再完善的制度设计也只能曲高和寡。二是如果检察机关能够独立行使权力,如何保证其权力能够规范、适度地行使而不会滥用权力?笔者认为,首先应当明确检察机关在环境保护中的职权范围,同时确立相应的救济机制。在具体行使权力过程中,检察机关应当既能动又保持谦抑。对于环境犯罪和严重的违法执法要积极主动、直接查处;除此之外,可以保持检察权相对谦抑。比如为检察机关直接提起公益诉讼设定前置程序:检察建议、纠正违法通知、支持起诉、督促起诉等等。

### 注释及参考文献:

[1] 吕忠梅.司法手段解决环境纠纷问题研究[EB/OL].<http://envilaw.pkulaws.com/news/view/170?PHPSESSID=fe22bab69e17f8e6920b2abfd34276.html>, 2013-4-10.

[2] 汪劲.《环保法》修改从“有限”实现“有效”必须解决的十大课题[J].环境保护,2011,1.

[3] 《宪法》第129条、《人民检察院组织法》第1条明确检察机关为国家的法律监督机关的地位;《人民检察院组织法》第4条明确检察机关保护公共利益的责任;《民事诉讼法》第55条、《刑事诉讼法》第99条第2款明确检察机关可以作为公共利益的代表者向法院提起诉讼。

[4] [16] [18] [19] 李肇萍.环境公益保护视野下的巴西检察机构之环境司法[J].法学评论,2010,3.

[5] 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.

[6] 梁玉超.民事公益诉讼模式的选择[J].法学,2007,6.

[7] 秦刚,李俊英,吕献周.河南安阳北关区检察院民行检察呵护民生[EB/OL].<http://www.spp.gov.cn/site2006/2008-07-07/0003319357.html>.2013-4-17.

[8] 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.

(下转40页)

[DB/OL].<http://wenku.baidu.com/view/9ebaae3c87c24028915fc343.html>. 2008-07-13.

[4]四川省物业管理条例[N].四川日报, 2012 04 03.

[5]中国物业管理协会网.前期物业管理招标投标暂行办法<http://www.ecpmi.org.cn/>. 2003 06 28.

## Discussion of the Further Improving the Level of Sichuan Post-disaster Reconstruction of Residential Property Management ——Dujiangyan post-disaster

SUN Hui-ping<sup>1</sup>, LI Chun<sup>1</sup>, PAN Yu-ling<sup>1</sup>, DING Gang<sup>2</sup>

(1.Chengdu Technological University, Chengdu ,Sichuan 610031; 2.Literature and Journalism Department of Sichuan University, Chengdu ,Sichuan 610000)

**Abstract:** After three years of development, the post-disaster reconstruction of residential property management has gradually transitioned from early stage property management to the general property management. In order to further improve professional residential property management level in the disaster area during development and revitalization period, and make residents in the affected area more enjoyable, the authors make some personal recommendations through the research of the Dujiangyan post-disaster reconstruction residential property management, in order to further promote such special property management and to let it develop healthily, regularly and orderly.

**Key words:** Property Management; Development and Revitalization; Residential Property; Property Owners' Autonomy; Post-disaster Reconstruction

(责任编辑:董应龙)

(上接 25 页)

[9]朱香山,郭晓燕.广东佛山南海:运用多种方式拓宽民行检察职能[EB/OL].<http://www.spp.gov.cn/site2006/2010-11-29/0005530086.html>.2013-4-17.

[10]张爱玉,王刚.上海松江检察院督促起诉一起环境污染案获评十佳案例[EB/OL].<http://www.mzyfz.com/cms/jianchashikong/xunwenzhongxin/anjianjujiao/html/1064/2013-01-12/content-637919.html>, 2013-4-15.

[11]工厂偷排污水遭检察院起诉[N].南方日报, 2009-12-10(12).

[12]别涛.环境公益诉讼立法的新起点[J].法学评论,2013.1.

[13]晋海,汪再祥.中国法学会环境资源法学研究会 2008 年年会综述[J].法商研究,2009.1.

[14]Lesley K. McAllister. Making Law Matter—Environmental Protection and Legal Institutions in Brazil. Stanford University Press, 2008.p153.

[15]张勤勇.72 家砖厂关停转产的背后[N].检察日报,2009-11-27(10).

[17]马怀德.司法改革与行政诉讼制度的完善《行政诉讼法》修改建议稿及理由说明[M],中国政法大学出版社,2004.196.

[20]秦虎,张建宇.中美环境执法与经济处罚的比较分析[J].环境科学研究,2006.2.

## On the Ways and Safeguards of the Procuratorate's Involvement in Environmental Protection

LUO Xu-gang<sup>1</sup>, YAN Xi-cheng<sup>2</sup>, ZHANG Wei<sup>3</sup>, WANG Yong<sup>4</sup>

(1.East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042; Anhui Science and Technology University, Fengyang, Anhui 233100; 2.The People's Procuratorate of Yuhui, Bengbu, Anhui 233000; 3.The People's Procuratorate of Fengyang, Fengyang, Anhui 233100; 4.The People's Court of Fengyang, Fengyang, Anhui 233100 )

**Abstract:** Chinese judicial practice shows that the Procuratorate's involvement in environmental protection has made great progress. The article explores and analyzes the ways of the Procuratorate's involvement in environmental protection in the laws and other normative documents, on the basis of which the other ways and safeguard mechanisms are discussed.

**Key words:** the Procuratorate; Environmental Protection; Ways; Safeguard Mechanisms (责任编辑:董应龙)