

# 检察机关环境诉讼主体设定机制分析

## ——兼评《检察机关参与环境公益诉讼的程序研究》

王耀海

(中国社会科学院 法学研究所,北京 100720)

**摘 要:**随着环境问题越来越多,环境公益诉讼趋于多发,如何通过公力救济方式来解决环境纠纷成为研究重点。环境公益诉讼多发的前提下,检察机关的职能要根据这种情况作出调适。基于此,我国应该尽快修改和完善相关法律,赋予检察院公益诉讼法定资格。而这个资格的获得,有其深厚的理论基础。孙洪坤教授对上述问题进行了深入研究,并提出了自己的应对之策。

**关键词:**检察机关;环境公益诉讼;举证责任

**中图分类号:**D924.36 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-0683(2014)06-0071-04

十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中,提及“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”,为检察机关提出公益诉讼的制度设计提供了直接的指导依据。在公益诉讼中,环境公益诉讼占据着越来越重要的地位。检察机关如何参与环境公益诉讼,成为必须加以研究的基本问题。

2013年12月,孙洪坤教授出版了《检察机关参与环境公益诉讼的程序研究》<sup>①</sup>一书(文中简称为《检》)。此书是国内第一部系统研究检察机关参与环境公益诉讼的学术专著。孙洪坤教授以中国的问题和世界的视角,深入研讨中国近年来检察机关参与环境公益诉讼程序若干重大理论与现实问题,其中针对《民事诉讼法》和《环境保护法》修改中,着重探索了诉讼主体资格如何界定,以及在诉讼实践中举证责任如何分配的问题。相关的研究结论,对我国思索检察院参与环境公益诉讼的理论积累和实践展开,具有较大的参考价值。

### 一、公益诉讼的主体资格

#### (一)合法性基础

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。在法制史上,这是首次对环境公益诉讼作出明确规定,具有划时代的制度建构意义。这条规定为诉讼制度创立提供了法律依据,具体实施过程中,其程序如何还需要国家的立法机关或者司法机关通过相关的立法形式予以确立并且进一步完善。其中,最为关键的问题是,人民检察院是否有提起环境公益诉讼的资格呢?

宪法第129条规定:“人民检察院是国家的法律监督机关。”并一般而言,法律监督既可以是对国家机关的职务行为进行的监督,也可以包括普通公民之间相互的合法性监督。因为宪法对此作出了相应规定,赋予检察机关参与环境公益诉讼的权利,就具备了法律制度基础。以此作为观照,在《检》中,孙教授从政治哲学和法理学等视角,论证检察机关参与环境公益诉讼的理论价值基础,同时又主要从优化环境纠纷解决机制的角度探讨其参与环境公益诉讼的现实意义。通过对其诉讼的价值建构,认定环境问题频发、纠纷频现,使其成为整个社会不可回避的难题。检察机关据此参与诉讼,并使诉讼价值化、高效化,是促进我国环境纠纷解决的必要推动力所在。基于此,本项研

收稿日期:2014-10-28

作者简介:王耀海(1979-),男,安徽宿州人,中国社会科学院法学研究所助理研究员,法理学博士。

①孙洪坤著《检察机关参与环境公益诉讼的程序研究》,法律出版社,2013年。

究有利于检察机关参与环境公益诉讼,其价值提示也充分证实检察机关参与诉讼的社会合理性与价值合法性。

具体来说,改革开放三十多年来,环境污染日趋严重,环境事件层出不穷,甚至一度成为影响国家可持续发展的现实威胁。针对日益严重的环境事件,经由司法路径遏制环境污染等负面行为,是保障环境健康的强有力保障,也是建设生态文明社会不可或缺的司法保障。这样,就为司法参与公益诉讼奠定天然的合法性基础。

与这种合法性基础并不相符,现阶段的环境公益诉讼并没有呈现高效走向。其中,制约环境司法高效展开的最迫切问题,就是诉讼主体的资格问题。众所周知,如果一个主体没有相应的活动资格,就难以进行以资格为基础的活动,特别是对于国家主体来说,更是如此。若想把司法机制作为促进环境改善的重要手段,必须解决诉讼资格的基本问题,即谁能代表国家提起环境公益诉讼。要将环境公益诉讼作为环境保护、促进生态文明司法保障的措施,需将司法机制作为生态文明建设的中心,完善环境公益诉讼制度与环境公益诉讼制度以健全中国司法机制。显然,这个问题已经成为必须加以解决的难题。

就其资格问题来说,检察机关在环境公益诉讼中往往是传统的原告主体。世界其他国家也往往规定检察机关可以代表国家提起公益诉讼。如上所述,检察机关应该成为国家法定的检察机关,负责维护国家通过设定法律以实现的秩序。从其逻辑意义上来看,检察机关在整个国家体系建设中具有非常重要的地位。其地位伦理,表明检察机关天然应该关注危害社会秩序的行为,按照其行为危害性大小而各异地提出各种诉讼。

现实中,危害环境利益的行为,不仅损害环境就近群体的相关利益,更是因为环境危害具有的长期持续性和危害累积效应,而最终损害整个社会结构的稳定。作为国家代表者,检察机关当然对于环境危害行为有监督责任,并应该根据其危害大小而选择提起诉讼。新《民事诉讼法》出台后,原本积极探索公益诉讼形成路径和相关制度的检察院,因为缺乏明确法律授权而陷入资格缺失的尴尬境地。考虑到设定资格的基础,虽然目前我国的法律体系还没有明确规定,检察机关拥有环境诉讼主体资格;但因为检察机关天然的合法性和其相应的丰富经验,应该充分发挥其国家

职能所能覆盖的基本范围,使其在环境行政部门的联动下,把环境诉讼做好行实。

基于上述考量,孙教授认为应该尽快确认检察机关的环境诉讼资格,具体途径有二:一是通过《环境保护法》进行具体授权;二是通过修改《人民检察院组织法》,明确检察机关的主体资格,包括明确直接起诉资格,完善督促起诉、支持起诉等职能。

## (二) 应然性分析

上面论述了检察机关作为主体提起环境公益诉讼的合法性。这种合法性,有其应然性基础。其应然性基础,在于环境损害的公共性。

本质而言,作为人类生存其中的结构性条件,环境是大家都需要的公共资源。这样,不论具体成员是否自觉意识到,全体社会成员也都因此在客观上而享有环境权益。当环境被破坏时,全体社会成员的公共权益也都受到损伤。既然环境侵权具有公害性,客观而言,每个社会成员都有权利为了保护环境公共利益而寻求司法救济。但怎么样的司法救济才能起到最大化的作用呢?

因为个体能力有限,再加上环境问题危害的并不是个体的直接利益,而是公共利益,因此个体往往缺乏提起公益诉讼的直接动力。也就是说,个体提起的民事诉讼,将很难保护和救济环境公益。在个体救济缺位或者低效的前提下,必须有一个能够代表整个社会,对破坏环境利益的行为进行追责的主体,以实现公对公的群体救济。最能够代表社会公共利益的,就是国家机关。因为其国家赋予的地位和职能,检察机关具有相当大的社会代表性,提起环境公益诉讼,能最大化发挥其检察经验。通过设定诉讼权利资格,构建稳定的环境公益诉讼,是检察机关的天然使命。这样,既可以弥补国家相关制度的缺失,更能由此保障环境权益得到及时救济。客观上,也是造就环境法治的必要前提。

基于上述考量,孙教授在书中为得出相关结论,提供了较多的资料支持。如孙教授在此书中通过调查问卷以及案例分析的方式,认识到目前虽然诉讼原告资格仍然显得不统一,甚至较为混乱。更为重要的是,检察机关执行环境诉讼权,显然更能摆脱行政执法中可能出现的干预因素。为打破环境执法中可能出现的地方保护主义行为,进而真正有效地保护环境权益,确实需要检察机关参与相关诉讼甚至起到某种程度上的主导作用。可见,由检察机关充当诉讼主体,不仅仅是个

体救济低效的原因,更是排除地方保护主义的逻辑必要。

而且,检察机关成为诉讼主体,也可以节省诉讼资源。也因为检察机关充当诉讼主体,可以避免滥讼和无谓的诉讼复杂化。也就是说,诉讼专门化是提高司法效率的必要。基于上述原因,使检察机关拥有原告资格,一旦稳定地制度化,其制度的稳态成型,检察机关职能转变客观上有利于环境法治获得制度方面的整体支持并更加有利于其实现。

这种理论上的应然性,有其实践支持。改革开放以来,随着环境诉讼的发生,有的检察机关不得不在环境诉讼上面临较多问题,并由此积累出较多片段性的诉讼经验。据孙教授考察,自1996年以来,河南、山西、福建、山东、贵州、江苏、江西等省检察机关先后以法律监督机关的身份,在环境诉讼上出现了几十起,获得了宝贵的诉讼经验,甚至在社会效果上也有新的积淀。这些司法案例,虽然诉讼时更多地并非直接以环境公益诉讼形式出现,却体现出公益诉讼的司法实质,也表明检察机关以国家法律监督者的身份出现。虽然当时没有明确的法律依据来支持自己的诉讼活动,却也在法律边缘上游走,而取得了一些较为宝贵的司法经验,从而为当下正在进行的公益诉讼探讨提供深刻的借鉴。从其实质视角予以关照,相关诉讼案例的出现,表明检察机关参与环境诉讼,符合我国法律实践的需要。

## 二、诉讼主体的合理性

上述分析,基本上是从实效和利害视角进行的分析。一种重要的法律制度的设定和提倡,需要有其基础性的法理学支持,才能更加具有制度合理性。

孙洪坤教授认为,因为中国正在进行工业化和城镇化,在这个过程中必然产生诸多转型风险。由此,国家作为主导者应该承担风险预防和矫正。这对国家来说,是一种基于新制度基础的新型国家应对。在环境方面,为应对必然存在的风险,检察机关参与环境公益诉讼成为题中之义。就其职能所及,检察机关作为国家重要的司法机关,代表着公共利益,通过一定的制度途径,在现实矛盾冲突所堆积出的参与空间内介入民事诉讼,也是其应然的职责所在。社会关系复杂化之后,由此产生的矛盾会越来越地积累,表明法

学理论上的传统的当事人认定原则,已经不太适合当下法治社会建设的需求。在这样的前提下,“诉讼信托”理论应运而生,在诸多理论比较中,因其更能提供解释力,而占据理论上的优势地位。

目前在理论界,能为环境公益诉讼的原告提供权利合理性阐述的理论主要有:公共信托理论、环境权理论、私人检察总长理论和“诉讼权”理论。其中公共信托理论渊源于罗马法,孙教授认为“环境信托理论”即相关的环境公益委托人,通过权利赋予,与被委托人之间形成关于诉讼的信托关系。由此,受托人就有了合法性的地位,可以据此展开诉讼信托。私人总检察长理论是英美法国家环境公益诉讼的理论基础之一,认为:在相关的工作人员违法时,为了及时制止该违法人员继续行为,国家权力机关可以赋予某个特殊职位的官员以特别权利,如国家的总检察长,由其来代表社会提起公益诉讼。与上述两种理论不同,“诉讼权”理论更多地表达出反思取向。它认为,前几种理论奠定了环境公益诉讼原告进入法院的权利基础,但权利的宣示并不必然带来权利的享有。为促进权利被实际享有,应提倡环境诉讼权的实证化,通过设定具体的救济来保护环境公益。

作为法律监督主体,检察机关具有公益性和中立性。上述几种理论中,环境权和诉讼权的理论设定,其主要目的在于通过论证设定诉讼的原告权利,使其能够获得相关方起诉资格,却并不能显现检察机关参与环境诉讼的优势合理性所在。而前述的总检查长论述,则主要的针对对象是国家工作人员,其关涉对象具有收窄趋势。因此,从本质原因角度来说,并不适宜解释和论证检察机关诉讼权的优势所在。

总体来说,诉讼信托的理论可能更加适合检察机关的主体设定。从模拟态视角来看,检察机关参与环境诉讼,更类似于一个信托关系。前已述及,检察机关是国家的法律监督机关,负有向法院提起相关诉讼的职能义务。由此延伸,检察机关实际上也是受国家授权的。这种授权,类似于信托,即被授权而去完成授权主体的目标。由此而来的环境诉讼信托,使检察机关能够充分享受权利体系。这样,充分拥有权利的检察机关,作为社会公共利益的天然代表者,能够更加有利于解决人民通过国家机关委托的相关事务。从这个意义上说,诉讼信托理论更加合理解释检察机关参与诉讼的基本原因所在。所以,诉讼信托理论更

加释放出强烈的合理性论证。

当然也必须强调,检察机关成为公益诉讼主体,并不意味着唯一排他性。其他环境受害相关方也可以根据自己所受到的损害而提起公益诉讼,这也可以对检察机关不能及时有效提起公益诉讼形成有力的制约。只是因为检察机关代表国家公权力,而更具有可信的合理性。也因为检察机关与其他诉讼主体的不同地位,它们在诉讼过程中的举证责任也各异。

### 三、公益诉讼主体的举证责任

不同主体在诉讼中,具有不同的举证责任。所谓的举证责任,指的是诉讼当事人为证明自己的主张而提供相关具有说服力的证据,避免因相关事实无法被有效证明而削弱自己的主张的合理性,进而避免在诉讼中走向失败。

如何分配举证责任,会在一定程度上决定相关当事人的诉讼成败。所以,举证责任的分担是否合理,将直接影响公益诉讼能否顺利进行以保护公共利益。因为环境公益诉讼的主体资格未定,与之相应的责任分配也处于模糊状态。因为对诉讼主体资格进行研究,在第八章中,孙洪坤教授认为从已有的诉讼实践上看,原告举证责任困难是制约环境公益诉讼目的实现的最大“瓶颈”。因为环境损害的认定具有很强的技术性,原告自身条件的限制其获取信息的途径有限,而且不具有专业知识与技能,由原告自己承担环境侵权的举证责任显得尤为困难,为了实现原告、被告力量的均衡,我国以法律的形式明确规定了环境侵权诉讼中举证责任倒置和因果关系推定的制度。

孙洪坤教授主张采取修正的举证责任倒置原则,即结合各种举证责任的合理性的综合性原则。书中提到:由于环境污染公益诉讼原被告之间的信息和地位的不对称,传统举证责任倒置中原告的举证义务使处于弱势地位的原告无法企及,为了达到诉讼公平正义的法律理念,环境公益诉讼举证责任的分配应采用修正的举证责任倒置原则即降低原告的举证责任完成标准。<sup>[1]</sup>按照《环境保护法》的相关规定,能提起环境公益诉讼的主体将不断宽泛化。因为不同主体的地位、承担的社会职责各异,如果采取统一的举证责任倒置,也

显得并不公平。针对不同的提起环境公益诉讼的主体,其举证责任也要分情况而定。

联系到本文所说的主体,即因为检察机关成为环境公益诉讼的主体,对相关的诉讼案件,就可以实行“谁主张,谁举证”与“举证责任倒置”结合适用的原则。这里所指的国家机关主要指检察机关和环境行政机关,其代表国家进行环境公益诉讼可以承担部分举证责任,这主要由于这些国家机关作为原告提起诉讼时在证据的搜集上相对普通公民或环境公益组织具有一定的优势,例如检察机关在搜集证据时,可以采取一些强制手段搜集和保全证据。为了搜集证据,检察机关还可以借助于环境保护的行政机关。因为同为国家机关,二者可以产生较大的同位信任,客观上有利于诉讼的完成。

设定这样的举证责任机制,检察机关参与环境诉讼,其主体资格就显得较为清晰,借此也可以体现出强大的司法优势,进而更大程度上反证其参与的现实合理性。

### 结 论

《检》以对调研问卷和访谈资料的分析为基础,分析检察机关参与环境公益诉讼的特点及其阻碍因素,论证其现实合法性、抽象合理性,并由此设定相关机关的举证责任。通过对国外相关公益诉讼的理论的引进和分析,并结合我国国情,研究相关诉讼主体资格设定的合理性所在。可以说,本书的研究结论,对于我国环境公益诉讼的理论探讨或者诉讼实践有较大的借鉴意义,能在一定程度上推动相关实践的发展和由此需要的理论研究。但在阅读过程中,也发现本书也存在一些不足,如在环境公益诉讼的过程中,检察机关的具体行动机制就需要进一步探究。这些探索中的不足,也构成对其研究的深入期待。

#### 参考文献:

[1]孙洪坤,检察机关参与环境公益诉讼的程序研究[M]. 法律出版社,2013:235.

责任编辑 刘正花