

以公益诉讼检察促进云南生态文明建设的思考

施建邦¹

(中国政法大学 证据科学研究院, 北京 100088)

【摘要】: 党的十八届四中全会后,我国探索建立了检察机关提起公益诉讼制度,检察机关法律监督职能赋予了新内涵,服务与保障生态文明建设增加了新手段。在新的历史时期,检察机关围绕全省生态环境保护大局,积极履行公益诉讼检察职责,综合发挥多元监督职能,切实提升生态环境司法保护效果,为坚决打好污染防治攻坚战、把云南建设成为我国西南重要生态安全屏障提供有力司法保障。

【关键词】: 公益诉讼 生态文明建设 检察职能 司法保障

【中图分类号】 D926.4 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1672—867X(2019)03—0149—06

一、公益诉讼检察制度的深刻内涵

公益诉讼是指对损害国家利益和社会公共利益的违法行为,由法律规定的国家机关或组织向人民法院提起诉讼的制度。而公益诉讼检察是指检察机关根据法律授权,对于履职中发现的特定领域损害国家利益和社会公共利益的违法行为,通过履行诉前监督程序和向人民法院提起诉讼,实施公益救济保护的制度。相对于刑事检察、民事检察等传统职能,公益诉讼检察在我国检察实务中是一项新业务,相关的理论积累和实践探索方兴未艾。

(一)公益诉讼是以诉讼的方式保护公益的制度设计

公益诉讼起源于罗马法,是与私益诉讼相对一个概念。古罗马的法学家把诉讼分为“私诉”和“公诉”两种,其中,以保护私人利益为目的由与案件有法律上的利害关系的人提出的诉讼为私益诉讼;以保护公共利益为目的而提出的诉讼为公益诉讼,又被称为民众诉讼,除法律有特殊规定外,无论是否与案件有法律上的利害关系,市民皆可提起。古罗马公益诉讼制度的形成,其重要原因是政权机构不能满足维护公共利益的需要,法律授权市民提起公益诉讼作为补充,“古罗马法中的公益诉讼更多地体现弥补政权管理疏漏的功能”^②。

现代意义的公益诉讼制度,始于20世纪西方社会从自由资本主义向垄断资本主义过渡时期。其理论依据主要是公共信托理论,即:政府接受全体公众的委托,有义务去管理诸如森林、土地、湖泊、河流、海域等公共资源,维护其特定的公共用途,不能随意处置这类财产、改变其用途及权属;而作为公众中的任何一员,有权基于该资源本来的公共信托用途进行合理的使用,如果政府不履行其信托义务,公众有权向法院起诉,以强制政府履行义务。美国是现代公益诉讼的创始国,是世界上最早对现代公益诉讼制度立法的国家,如1890年出台的《谢尔曼反托拉斯法》,标志着民事公益诉讼的诞生;1970年《清洁空气法》的实施,正式确立了环境公益诉讼制度。虽然世界各国对公益诉讼的法律规定、司法操作等不尽相同,但所体现的内在精神和价值追求具有相似性,“或者保护公民环境利益,或者维护环境执法的公正性和环境执法的行政秩序,弥补了市场和政府在环境保护上的双重失灵”^①。纵观西方各国,公益诉讼大多由公民或者社会团体提起,检察机关有权作为公共利益代表提起和参与诉讼,其范围一般限于民事领域公益诉讼。

作者简介: 施建邦,中国政法大学证据科学研究院博士研究生,云南省人民检察院二级高级检察官。

（二）公益诉讼检察是中国特色的公益保护之路

2012 年我国《民事诉讼法》修改,首次在法律层面规定了公益诉讼制度。^②不过,此时民事诉讼法只授权“法律规定的机关和有关组织”(如海洋环境监管机关、符合条件的环保组织)提起公益诉讼,没有授予检察机关起诉权。实践中,有关组织提起的公益诉讼案件总量较少,“囿于社会组织的民间属性,在对抗公权力侵害时往往难以匹敌。因此,社会组织提起公益诉讼救济公共利益的效果不甚理想,胜诉案例寥寥”^③。2014 年,党的十八届四中全会做出决定:“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。2015 年 7 月,根据全国人大常委会授权,云南省等 13 个省市为检察机关提起公益诉讼试点地区,开展为期二年的公益诉讼试点。试点期间,全国 860 个试点检察院共办理公益诉讼案件 9053 件,^④体现了检察机关维护社会公益的体制优势和专业优势。2017 年 6 月 27 日全国人大常委会通过了民事诉讼法和行政诉讼法的修正案,分别以专门一款对公益诉讼检察制度进行了立法确认,明确授权检察机关可以对生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域提起行政公益诉讼;对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,在没有适格主体或者适格主体不提起诉讼的情况下提起民事公益诉讼。由此,公益诉讼检察制度正式形成,检察机关开始以新的诉讼方式履行保护环境公益职责。

公益诉讼检察从试点探索到形成正式法律制度,至今短短三年多的时间,虽然刚刚起步,有待发展、完善,但其独特的实践发展路径,显现了我国公益诉讼制度不同于其他国家的特点,体现了制度设计的强大生命力,走出了一条新的公益诉讼实践之路。专门来中国考察环境保护的联合国副秘书长兼环境规划署执行主任埃里克·索尔海姆由衷赞叹我国的公益诉讼检察制度,在埃里克看来,中国的检察官代表公共利益提出诉讼,甚至可以把政府部门当作被告,这是了不起的一个体系,光这一项制度就使中国的司法制度成为全世界最有力的司法制度之一。^⑤在民事公益诉讼中,检察机关是作为补充的诉讼主体提起诉讼。行政公益诉讼则有所不同,同时具备权利救济和法律监督功能。“行政公益诉讼既是公益救济之诉,也是法律监督之诉,这是我国行政公益诉讼制度的重要特色。”^⑥

（三）公益诉讼检察丰富了检察机关法律监督职能

在我国,检察机关是法律监督机关。基于法律监督的宪法定位,本着维护社会公共利益的责任,我国检察机关早在二十多年前就开启了公益诉讼的探索和实践。1997 年,河南省方城县检察院就一起国有资产流失案提起民事诉讼,这是我国检察机关提起的第一起公益诉讼案。2006 年,深圳市《深圳经济特区建设项目环境保护条例》首次以地方性立法的形式,赋予检察机关可以支持受害人提起环境公益诉讼的主体资格。各地检察机关的探索以及显现的效果,促进了国家立法的进程。公益诉讼检察制度确立后,“检察机关成为公益诉讼的主干力量,可以有效改变过去公益诉讼中存在的主体缺位、专业性不足等问题”^⑦。2018 年 7 月 6 日,中央深改委第三次会议审议通过了最高人民检察院设立“公益诉讼检察厅”的改革方案,公益诉讼检察进入了建立配置科学、运行高效的检察机构以保障工作开展的新阶段,检察官成为新时代我国公益诉讼的“专业队”。2018 年,全国检察机关立案办理民事公益诉讼 4993 件,行政公益诉讼案件 108767 件,其中涉及生态环境和资源保护领域共 59312 件。通过办案,督促治理被污染损害的林地湿地耕地草原 211 万亩,督促清理生活垃圾、固体废物 2000 万吨,追偿修复生态、治理环境费用 30 亿元。^⑧公益诉讼成为检察机关“四大检察”^⑨工作格局中的重要一环,成为检察事业与时俱进、服务经济社会发展新的着力点。

二、公益诉讼检察在生态文明建设中的作用

检察机关认真落实习近平总书记以“最严格的制度和最严密的法治保护生态环境”的重要指示精神,在坚决打击破坏生态环境刑事犯罪的同时,坚持把公益诉讼检察作为推动生态文明建设的重要抓手,形成对环境资源多元司法保护的合力。据统计,公益诉讼试点工作开展以来,检察机关办理的案件中近 70%的案件集中在生态环境和资源保护领域。^⑩这既反映了生态领域公共利益遭受损害的严重程度,也体现了公益诉讼检察在保护生态环境中的特殊功能。

（一）履行环境民事公益诉讼职能,制止损害生态环境的违法行为

生态环境领域的社会公共利益受到损害,主要是侵权行为人因一己私利违法对公益造成损害,如盗伐滥伐林木、超标排放废气废水、违规倾倒固体废物、乱占湿地滩涂等。公益受到损害后,在经过公告程序仍没有适格的机关或者社会组织提起诉讼的情况下,法律授权检察机关提起环境民事公益诉讼。根据“两高”联合发布的关于公益诉讼的司法解释,对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公共利益的犯罪提起刑事诉讼时,检察机关可以向法院一并提起刑事附带民事公益诉讼,进一步构筑了刑事、民事、行政措施多元共治危害生态环境违法犯罪的严密法网。⁽¹¹⁾办案是公益诉讼的基本手段,也是保护公益最有效的方式。正是通过提起公益诉讼的形式,由人民法院判决侵害生态环境公益者承担诸如停止侵害、排除妨害、恢复原状、赔偿损失等民事侵权责任,以达到保护公益的目的。试点期间,云南共办理环境资源领域公益诉讼案件 71 件,通过办案督促修复被损毁和违法占用的林地、耕地 2326.557 亩,保护被污染土壤 217.5 亩,清理污染和非法占用的河道 80 公里,治理恢复被污染水源地面积 60889.45 亩,整治环境污染企业 238 家,⁽¹²⁾制止生态违法行为、保护修复生态环境的良好成效得到体现。

(二)发挥环境行政公益诉讼职能,督促行政机关履行环境监管职责

行政机关是实现、维护国家和社会公共利益的重要职能机关。行政机关依法履职尽责,国家和社会公共利益就能够得到有效保护,反之,如果行政机关不履行或者违法履行职责,国家和社会公共利益可能受到损害或者处于危险状态。检察机关提起公益诉讼,就是通过履行法律监督职责,督促行政机关纠正其履行职责过程中出现的违法行使职权行为,使国家利益、社会公共利益得到维护。由于行政机关、检察机关都是党领导下的国家机关,保护公共利益的职责使命相同,绝大部分案件在诉前程序阶段,行政机关就及时采纳检察建议进行整改,社会公益得以保护和恢复。据报道,2017 年 7 月公益诉讼制度全面实施以来,全国检察机关发出诉前检察建议后,行政机关的采纳整改率达 92%,涉案公益问题大都在提起公益诉讼前得到解决,收到“不诉胜于起诉”的效果。⁽¹³⁾通过诉前程序实现了维护公益的司法最佳状态。对于发出检察建议后仍然不作为慢作为乱作为的,依法提起行政公益诉讼,由法院判决确认其行为违法,并以国家强制力责令其依法履行职责。诉前程序和提起诉讼前后相连,柔刚相济,体现了公益诉讼检察制度的整体性、系统性和协同性。2015 年试点以来,云南省检察机关向行政机关发出公益诉讼诉前检察建议 3322 件,对积极整改履行职责的依法终结案件,对逾期未纠正违法行为或者未履行职责的 127 件提起了诉讼。⁽¹⁴⁾

(三)开展生态环境专项检察,解决破坏生态环境的突出问题

全省检察机关围绕加强资源环境保护的目标,探索在地方党委、政府的领导和组织协调下,针对各族群众关心、社会各界关切的突出环境问题,部署开展各种“专项监督”活动,配合构筑各部门齐抓共治的社会化治理新格局。例如 2017 年以来,怒江州检察机关在州委、州政府的领导和支持下,对行政区域内怒江、澜沧江流域无证采砂行为进行专项监督,发出督促履职的检察建议 26 份,行政机关高度重视,迅速组织专项行动,损害公益问题得到有效整治。2018 年,在水务部门的大力支持下,云南省检察院部署为期两年半的“金沙江流域(云南段)生态环境和资源保护专项监督行动”,以岸线资源保护、森林和湿地保护、水资源管理领域侵害公共利益的行为为重点,综合运用打击犯罪、民事行政检察和公益诉讼的手段,推动金沙江流域江河湖库水环境水生态水资源保护突出问题的法治化治理。

(四)以案释法,凝聚保护生态、绿色发展的共识

“因为案例具有以案释法的引导功能而发挥普法护法守法的作用,一个案例胜过一打文件”⁽¹⁵⁾。通过一个个鲜活案例,既能监督违法者停止损害环境公益的侵权行为,又能引导生产经营者自觉树立绿色发展的意识;既能督促行政机关积极履职、保护公益,又能树立行政机关依法行政、执法为民的良好形象。结合办案,落实“谁执法谁普法”的责任,通过严肃查办案件形成震慑,发挥刑罚的特殊预防功能;通过在办案中创新“补植复绿”、惩罚性赔偿等机制,对损害环境者追究违法犯罪责任的同时,使其以经济价值的形式承担生态修复的代价,倡导生态环境有价、谁破坏谁赔偿的规则和保护光荣、损害可耻的社会风尚。检察官开展以案释法,广泛宣讲人与自然和谐共生的生态观,引导广大群众深刻领会“像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境”的重大意义,在新时代赋予“靠山吃山、靠水吃水”以新内涵,自觉转变生产方式、生活方式,做绿色发展的实践者。

三、新时代履行公益诉讼检察职能的思考

当前,云南同全国一样,生态文明建设进入了压力叠加、负重前行的关键期,进入了提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期,也到了有条件有能力解决突出生态环境问题的窗口期。⁽¹⁶⁾面对新形势,检察机关以习近平生态文明思想为指导,按照省委、省政府《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战实施意见》中关于“落实生态环境保护领域民事、行政公益诉讼制度,加大生态环境违法犯罪行为的制裁和惩处力度”的新部署,努力发挥公益诉讼检察在守护蓝天碧水净土、争当生态文明建设排头兵中的作用。

(一)强化大局意识,围绕全省生态环境保护大局履行检察职能

首先,充分认识服务保障生态环境保护、促进生态文明建设的内在要求,是检察机关必须履行的政治责任和法律责任。认真落实“生态立省、环境优先”的发展思路,把“五个最”⁽¹⁷⁾的要求落实在公益诉讼等检察工作各个方面,更加自觉地把公益诉讼检察工作融入全省经济社会发展和生态文明建设的大局中来谋划、推进和检验,为实施重要生态修复和保护工程、九大高原湖泊保护和六大水系治理等重点工作提供司法保障。其次,紧紧围绕大气、土壤、水污染防治和生态环境保护的重点、难点问题主动监督,综合运用交办、督办、提办等形式加大公益诉讼办案力度,增强保护生态环境公益的质效。同时,还要集中力量依法办理社会危害性大、持续时间长、群众反映强烈的重大环境公益诉讼案件。当前,要围绕长江经济带发展和我省的落实措施,认真总结行之有效的做法,推动构建精准化打击、多元化监督、专业化办案相结合的工作格局,在承担守护“一江清水向东流”的“上游责任”的大局中贡献检察机关的智慧和力量。

(二)综合运用法律监督手段,发挥环境保护和修复的多元职能作用

公益诉讼检察是生态环境保护的重要手段,但生态环境保护修复需要系统治理、综合治理、源头治理,这就要求检察官克服就案办案的传统思维,善于综合运用各种法律监督手段,发挥刑事、民事、行政检察和公益诉讼多元职能作用,把公益的保护和修复落实在案件办理的各个环节,探索和实践生态检察的新模式。一是充分发挥刑事检察职能。既要依法逮捕、起诉破坏生态环境的刑事犯罪,又要修复被破坏的生态,避免出现“人坐刑期满,荒山依旧在”情况的延续。我省安宁市检察院探索的“绿色处罚机制”,收到了“办一案复绿一片”的司法保护效果。⁽¹⁸⁾二是要严惩破坏生态环境违法犯罪背后的“保护伞”。结合扫黑除恶专项斗争,注意发现和严惩非法占用林地农用地、非法采石采砂、倾倒固体废物等违法行为背后的黑恶势力犯罪,截断伸向绿水青山的“黑手”,为加强生态环境保护和修复营造良好的法治环境。三是环境民事行政检察和环境公益诉讼齐头并进。充分发挥民事、行政检察在保护环境资源中的重要作用,及时办理生态环境污染、资源权属和利用等方面的申诉案件,加强对涉环境资源民事行政案件审判和执行活动的监督,督促被告履行赔偿、修复等义务,对拒不执行的,建议法院强制执行;加大环境资源领域的非诉执行监督,切实保障环保执法司法权威,监督违法行为人承担民事、行政责任。四是结合办案开展生态环境综合治理。深入剖析发案原因、特点和规律,针对监管环节存在的普遍性问题和漏洞,及时向党委、政府以及主管部门提出检察建议,帮助堵漏建制,将公益诉讼制度优势转化为治理效能。

(三)运用法治思维,破解实践中的问题

公益诉讼是一种新类型的诉讼,符合公益诉讼特点规律的法律规范体系尚待发展完善。当前,要紧紧围绕实践中出现的调查取证难、鉴定难、法律适用难、专业人才短缺等问题,积极做好工作研究和实践探索,用深化改革推动问题解决。一是打牢专业化的基础。要结合检察机关内设机构重构性改革,建立与公益诉讼检察相适应的办案机构、办案组织和专人办理的组织模式,探索生态环境专家咨询机制,不断提高公益诉讼检察队伍革命化、正规化、专业化、职业化水平;二是要创新工作机制。切实抓好省委办公厅、省政府办公厅《关于支持检察机关开展公益诉讼工作推动全省生态文明建设和法治云南建设的意见》的落地落实,通过报请人大常委会地方立法、与行政执法机关建立行政执法和刑事司法“两法衔接”平台等形式,解决调查取证手段、检察建议刚性不足等问题,在地方实践的基础上推动法律完善或者相关司法解释出台。三是遵循公益诉讼司法规律。作为一种新

的诉讼类型,公益诉讼有着自身的特点和规律。以鉴定为例,在破坏生态环境的案件中,大多会涉及损害后果及损害原因的专业认定,自然也离不开专门人员、专业知识的专业评估,这就需要结合公益诉讼案件的特殊性,具体研究鉴定意见、专家意见、专业机构评估意见等不同类型证据材料的证据价值,创新依法巧解当前环境损害鉴定流程复杂、价格高昂、周期长等难题的理念和机制。四是探索跨区域公益诉讼案件管辖新模式。鉴于环境污染跨区域性和容易出现干扰办案的阻力等因素,通过积极实践诸如指定异地管辖、集中管辖及跨区域协作机制,保障公益诉讼案件的顺利办理。五是要树立双赢多赢共赢的理念。检察机关的监督是一种纠错的程序机制,“制度的核心价值在于为行政执法和司法审判活动中可能存在的违法提供一种外部的视角,提请其再进行一次审慎的审查”⁽¹⁹⁾。要突出行政公益诉讼是督促之诉和协同之诉的特质,构建监督与被监督之间的良性、积极关系,形成在党委统一领导下多部门联动配合共同保护环境公益的工作合力。

(四)强化辩证思维,坚持保护环境和促进发展并重

云南是经济欠发达的边疆多民族省份,同时也是生态敏感脆弱的地区,承担着保护与发展的双重责任。在生态环境保护上,一定要算大账、算长远账,既把保护生态环境作为压倒性任务,以“零容忍”依法严惩破坏生态环境的违法犯罪,以最严密法治织就铁腕守护绿水青山的法网。同时,要把服务保障高质量绿色发展贯穿于司法办案全过程。一方面,以公正司法的办案效果表明检察机关关心新业态、支持发展优势特色产业、注重培育发展新动能、鼓励科技创新、服务非公经济发展等高质量绿色发展的鲜明导向,准确把握涉生态环境案件中合法与非法、自然资源创新保护与损害公共利益、绿色产业培育与破坏生态环境等的界限,把每个案件都办成“铁案”。另一方面,强化检察环节的服务措施,注意改进办案方式方法,坚持法治思维和科学态度,加强对检察建议整改的跟踪问效,注重听取行业主管部门、专业机构的专业意见,避免简单化办案带来的负面影响,努力实现办理公益诉讼案件政治效果、社会效果、法律效果的统一,促进经济社会全面协调发展。

注释:

1 “检察官作为公共利益的代表”是国家主席习近平在致信祝贺第二十二届国际检察官联合会年会召开的贺信中提出的论断。参见新华社:《习近平致信祝贺第二十二届国际检察官联合会年会暨会员代表大会召开》,《检察日报》2017年9月12日第1版。

2 韩红俊,王均荣:《公益诉讼的理性思考》,《国家检察官学院学报》2004年第4期。

3 白柯:《“古老而年轻”的环境公益诉讼制度》,《检察风云》2018年第14期。

4 2012年《民事诉讼法》第五十五条规定:“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼”。

5 彭力立:《民生痛点的法律监督》,《检察风云》2018年第14期。

6 曹建明:《最高人民法院2017年工作报告》,《检察日报》2017年3月2日第1版。

7 蒋安杰:“最高检的里程碑式重塑性变革”,《法制日报》2019年3月11日第3版。

8 林仪明:《我国行政公益诉讼立法难题与司法应对》,《东方法学》2018年第2期。

9 杨兴培,王冠:《如虎添翼:检察职能新起飞》,《检察风云》2018年第14期。

10 张军：《最高人民法院 2019 年工作报告》，《检察日报》2019 年 3 月 2 日第 1 版。

11 “四大检察”是最高人民法院对检察工作总体格局的新概括，指刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察。

12 曹建明：《最高人民法院 2018 年工作报告》，《检察日报》2018 年 3 月 26 日第 1 版。报告叙述，试点以来办理公益诉讼案件的情况，生态环境和资源保护领域共 13664 件，占 68.39%。

13 最高人民法院，最高人民检察院：《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》，第二十条。

14 唐娜：《云南省检察机关提起公益诉讼试点两年诉讼数据居全国第一》，《云岭先锋网》2017 年 6 月 17 日，<http://ylxf.yn.gov.cn/Html/News/2017/6/17/209867.html>。

15 张雪樵：《以公益的名义》，《法制日报》2019 年 2 月 2 日第 9 版。

16 尹瑞峰：《追问公益诉讼》，《云南日报》2018 年 7 月 27 日第 5 版。

17 张雪樵：《检察公益诉讼的“智慧之门”》，《检察日报》2018 年 4 月 9 日第 3 版。

18 “三期叠加”是习近平总书记在 2018 年全国生态环境保护大会上作出的重大战略判断。参见习近平：《推动我国生态文明建设迈上新台阶》，《求是》2019 年第 3 期。

19 《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》，第三部分：以“最高标准”为导向，部署推动生态环境保护工作；以“最严制度”为基本保障，让制度成为刚性约束和不可触碰的高压线；以“最硬执法”为重要手段，严、实、准、快打击环境违法行为；以“最实举措”为着力点，标本兼治、突出治本，打好污染防治攻坚战；以“最佳环境”为目标，争当全国生态文明建设排头兵，筑牢西南生态安全屏障。

20 谢文荣，刘呈军：《市委书记说，“这个检察建议提得好”》，《检察日报》2018 年 7 月 12 日第 2 版。

21 胡卫列：《做强民行检察，从树立科学理念做起》，《检察日报》2018 年 5 月 30 日第 3 版。