

检察机关在环境民事公益诉讼中的作用探讨

——以浙江首例检察院提起的环境民事公益诉讼案为例

宋 婧 王吉春

【摘要】浙江省开化县检察院以原告的身份将衢州瑞力杰化工有限公司告上法庭，这是浙江省人民检察院首次以公益诉讼起诉人的身份参与诉讼，也是浙江省首例检察机关提起的环境民事公益诉讼案件。本案中，确立检察机关环境“公益诉讼人”的原告地位丰富了检察机关参与环境司法的诉讼实践，同时开启了检察机关提起环境公益诉讼的新模式。履行诉前程序是检察机关行使环境民事公益诉讼权利的重要前提，证明生态破坏与环境污染事实是检察机关行使环境民事公益诉讼权利的实质要件，环境生态污染损害赔偿的认定与赔偿金额的确定是检察机关行使环境民事公益诉讼权利的技术要求。进一步完善检察机关提起环境民事公益诉讼制度，可以从诉讼主体权限、诉讼成本、赔偿金使用与监督以及扩展诉讼请求类型等方面予以考察。

【关键词】环境公益；检察院；民事公益诉讼；生态环境修复

案例概述

2005年8月，浙江省衢州市瑞力杰化工有限公司向衢州市开化县张家村（现新安村）第一村民小组租赁一块位于205国道边小龙坞山坳土地用于填埋工业固体废物，租赁期限为30年。直至2006年12月，该公司陆续将有机硅胶裂解产生的废渣、活性炭等工业固废、工业垃圾填埋在该山坳中近百吨。2016年7月，开化县环保局责令其改正违法行为，瑞力杰公司虽委托第三方将工业固废、工业垃圾，以及感官上认定受到影响的土壤全部挖出、清运处理共计1735.8吨，但因堆放、填埋时间较长，仍对周边土壤、水体等生态环境造成了损害。经评估鉴定，2005年8月至2016年12月期间生态环境损害数额为18.17万元，受污染地块土壤的详细调查及修复费用预算为124万元。2016年底案发时，该公司虽采取相应补救措施，但因堆放、填埋时间较长，其堆放行为仍对周边土壤、水体等生态环境造成损害，致使社会公共利益持续处于受侵害状态。

衢州市检察院、开化县两级检察院针对衢州瑞力杰化工有限公司上述严重污染环境、损害社会公共利益的违法行为，依法进行了立案调查。经调查核实，衢州市检察院认为衢州瑞力杰化工有限公司污染环境的行为损害了社会公共利益，故在2017年7月1日在媒体上发布公告。一个月之后，经浙江省检察院批准，衢州市检察院将案件移交开化县检察院，并于2017年12月7日以瑞力杰公司为被告向开化县人民法院提起环境民事公益诉讼。2018年3月22日，开县人民法院作出一审判决，被告瑞力杰公司被判赔偿生态环境受损害期间的服务功能损失费18万余元，支付修复受损生态环境费用124万余元，并承担本案的鉴定评估检测费用12万余元，总计判付154万余元。该案是浙江省检察机关提起的首例环境民事公益诉讼案件，也是浙江省目前为止唯一一件检察机关提起的环境民事公益诉讼案件。

案例焦点分析

“公益诉讼人”资格的确定——检察机关获得环境民事公益诉讼权利的法律依据

基金项目：本文系国家社会科学基金重大项目“中国能源革命与法律制度创新研究”（15ZDB179），国家社会科学基金重点项目“我国能源发展转型战略与法律制度研究”（13AFX025）的阶段性研究成果

作者简介：宋婧，华东政法大学经济法学院；王吉春，沈阳工程学院文法学院

检察院提起环境民事公益诉讼曾经面临的最大问题就是起诉资格问题，即检察院以什么身份参与环境民事公益诉讼。2015 年之前，根据我国《刑事诉讼法》及相关司法解释的规定，检察院可以以附带民事诉讼原告人的身份向人民法院提起诉讼。这些规定意味着我国法律并未赋予检察院对那些损害社会公共利益的行为直接向人民法院提起民事诉讼的权利。2015 年，全国人民代表大会常务委员会和最高人民检察院分别颁布了《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》和《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》，先后赋予了检察院支持法律规定的机关和有关组织提起公益诉讼，以及其在没有适格主体或者适格主体不提起诉讼的前提下，独立向人民法院提起环境民事公益诉讼的权利。经过两年左右的司法实践，我国于 2017 年修改了《民事诉讼法》，在其第五十五条第二款中规定，直接以法律的形式赋予了检察院环境民事公益诉讼权。本案中，衢州市检察院正是依据《民事诉讼法》的规定对被告提起环境民事公益诉讼的。这表明我国自 2015 年修改《环境保护法》赋予符合一定条件的社会组织可以向人民法院提起环境民事公益诉讼之外，检察院也被授予了同样的权利，有权以原告的身份参与环境民事公益诉讼案件。这种变化明确了检察院提起环境公益诉讼的新模式，同时也促进了我国环境民事公益诉讼的立法进程。

诉前程序的履行——检察机关行使环境民事公益诉讼权利的重要前提

虽然法律规定检察院可以获得环境民事公益诉讼地位，但是这种地位是附条件的，检察院必须完成一定的诉前程序，所以在本案中衢州市人民检察院于 2017 年 7 月 1 日在媒体上发布了公告，依法督促法律规定的机关和建议辖区内符合法律规定条件的有关组织对衢州瑞力杰化工有限公司严重污染环境、损害社会公共利益的违法行为提起诉讼。由于没有适格的机关和社会组织提起诉讼，同时该检察院亦依法向人民法院依法提交了已经履行督促、建议有关机关和组织提起环境民事公益诉讼的诉前程序的证明材料，从而正式获得本案的环境民事公益诉讼原告的地位。

生态破坏与环境污染事实的认定——检察机关行使环境民事公益诉讼权利的实质要件

在获得原告地位之后，衢州市检察院依法将该案交由开化县检察院进行审查、核实、鉴定、评估，其结果认定衢州瑞力杰化工有限公司的环境污染行为已经侵害了社会公共利益，污染物虽经清运处理，但因堆放、填埋时间较久，仍对周边土壤、水体等生态环境造成了损害，而且该状态仍在持续，满足检察院向人民法院提起环境民事公益诉讼的实质条件，故开化县检察院依据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》的相关规定，对衢州瑞力杰公司提起环境民事公益诉讼。

赔偿范围及赔偿金额的确定——检察机关行使环境民事公益诉讼权利的技术要求

在本案中，开化县检察院要求被告赔偿范围包括生态环境损害期间服务功能损失、受损生态环境修复费用、鉴定评估检测等费用。但是如何确定生态环境损害期间服务功能损失费用和受损生态环境修复费用是存在困难的。所以人民法院结合被告衢州瑞力杰化工有限公司污染环境的范围和程度、生态环境的服务功能、被告因其对方固体废物而节省的成本等计算出生态环境受到损害期间的服务功能损失费 18 万余元，同时根据被污染环境恢复的难易程度、被告的主观过错程度、事发后被告的认错态度等综合因素判处衢州瑞力杰化工有限公司支付受损生态环境修复费用共计 124 万余元，并承担受污染地块土壤的详细调查等案件鉴定评估检测费用 12 万余元，共计 154 万余元。

检察院提起环境民事公益诉讼的效率优势

衢州市检察院和开化县检察院作为我国依法行使检察权的国家机关，在人力资源、取证保障、诉讼能力、财力支撑等方面比社会组织拥有无法比拟的可靠性和优越性，完全能够弥补社会组织在环境民事公益诉讼在维护社会公共利益方面的弊端和缺陷。例如在本案中，衢州市检察院和开化县检察院在履行职责中发现了衢州瑞力杰化工有限公司破坏生态环境和资源保护案件的线索，直接对衢州瑞力杰化工有限公司进行立案，同时向开化县环保局调查取证、指令或者委托专业人员进行评估鉴定、提起环境民事公益诉讼方面的专业性优势也是其他社会组织望尘莫及的，所以衢州市检察院和开化县检察院在这一环境民事公益

诉讼中所体现的效率是显而易见的。

另外，与环境行政公益诉讼相比，开化县检察院依法提起环境民事公益诉讼更能够直接维护国家与社会公众的环境利益，这种优势体现在开化县检察院提起环境民事公益诉讼制度的“双重保障”的性质，一方面能够起到督促开化县环保局主动责令衢州瑞力杰化工有限公司纠正其违法行为，助推环保机关依法行政、严格执法，另一方面则在环保机关不履行职责的情况下直接向人民法院提起环境民事公益诉讼，从而有效、及时阻止环境污染行为的持续发生。

案例启示和思考

诉讼主体的权限考察以本案为代表的首批由检察院提起的环境民事公益诉讼案件作为相关司法实践的典型，是检察院积极介入环境司法的重要体现，意味着检察机关承担环境“公益诉讼人”将更为主动。在检察机关提起环境公益诉讼全国试点开展两年后，最高人民法院和最高人民检察院于 2018 年 3 月 2 日起开始施行的《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》规定，只要提交被告的行为已经损害社会公共利益和检察院已经履行公告程序的证明材料，而无需督促法律规定的机关或建议辖区内符合法律规定条件的有关组织提起民事公益诉讼，在相关机关或组织不提起诉讼的情况下，人民检察院即拥有环境民事公益诉讼的权利，可以自行提起环境民事公益诉讼，检察院主动提起环境民事公益诉讼进而具有了更为坚实的法律依据。

诉讼成本考察

对于衢州市检察院和开化县检察院在诉讼前期承担的调查取证费、检验费、鉴定评估费、专家咨询费以及为诉讼支出的其他合理费用必须由衢州市检察院和开化县检察院承担，所以在原告胜诉后该笔费用是否应当在赔偿金中予以扣除，目前还存在争议。笔者认为，虽然检察院在人力、物力、财力方面能够保证环境民事公益诉讼的正常进行，但是这一行为毕竟冠以“民事”诉讼，那么检察院为环境民事公益诉讼所支付的前期合理费用，应当在赔偿金中予以扣除。

赔偿金的使用权与监督权考察检察院提起的环境民事公益诉讼的赔偿金使用权归属在实践当中仍然存在争议，各个地区对于这笔款项的归属权做法大相径庭。有的在地方政府支持下设立专项账户，有的是政府监管使用，有的是归属环保机关监管使用，有的是归属检察院或者法院监管使用。笔者认为，既然是检察院提起的环境民事公益诉讼，判决所得的赔偿金不能归属于某个具体部门，而是应当归属于国家或者省一级政府设立的基金。今后政府或者是检察院提起的环境民事公益诉讼所得赔偿金，应当存入这一基金中统一使用。

当被破坏的生态环境得以恢复而赔偿金有结余时，其结余部分可以用于其他环境污染的治理。另外，检察机关应当监督环境民事公益诉讼案件赔偿金的使用。环境民事公益诉讼作为一种诉讼类型，其目的除了在于追求胜诉，更在于保护已经被破坏的公共利益。检察院是法定的国家、社会利益代表者和维护者，在环境民事公益诉讼当中要维护社会的公共利益，从起诉、审理、判决到执行对人民法院都具有监督权，对于环境民事公益诉讼的赔偿金使用问题也应当具有监督权，从而能够保障相关款项的合理、科学使用。

民事公益诉讼请求类型的扩展考察

环境案件中的“生态环境修复”源于民法上的“恢复原貌”。《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》当中规定，人民检察院还可以要求被告停止侵害、排除妨碍、消除危险、赔礼道歉等诉讼请求。依据《民法总则》的规定，这些方式既可以单独适用，也可以合并适用。据此，检察院作为环境民事主体完全可以依据《民法总则》的规定，扩展相应的诉讼请求，以及督促当事人以补植复绿、养鱼治污、增殖放流等方式，及时修复遭受破坏的生态环境使生态环境的破坏者和污染者受到更多方式的制裁。

主要参考文献

[1]衢州生态环境检察白皮书发布！

[EB/OL]. 2018-03-30. https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA4NTE5MjkzNw%3D&idx=-2&mid=2659015780&sn=916dc6383913ec2879c1bf40925bdeb5.

[2]龙宗智. 检察制度教程[M]. 北京:法律出版社, 2002:119.

[3]习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利—习近平同志代表第十八届中央委员会向大会作的报告摘登[J]. 共产党人, 2017(4):4-20.

[4]李浩. 论检察院在民事公益诉讼中的地位[J]. 法学, 2017(11):168-181.

[5]樊崇义, 白秀峰. 关于检察院提起公益诉讼的几点思考[J]. 法学杂志, 2017(5):78-86.