
检察机关环境公益诉讼助推长江经济带 绿色发展——以重庆为视角¹

杨欣

【摘要】中国经济的迅速崛起，产生诸如水源污染、动植物灭绝、水土流失等副作用，给国家造成了不可估量的损失。针对环境保护问题，检察机关提起的环境公益诉讼以其独特优势在对行政机关行为的纠错和对生态破坏现象的整治方面发挥了重要作用。为办好重庆地区环境公益诉讼案件，实现经济转型、绿色发展，重庆市检察机关积极开展诸如“保护母亲河”等公益诉讼专项行动，以实践论证环境公益诉讼对实现长江经济带绿色发展的积极意义，给长江沿岸城市的生态保护和经济发展提供了正面积极的参考范例，但如何实现环境行政公益诉讼的持久推进、如何杜绝地方保护等亟待解决的问题，需要各方主体发挥各自优势，加强联合行动，针对长江经济带绿色发展的共同目标而持之以恒。

【关键词】检察机关；环境公益诉讼；长江经济带；绿色发展

【中图分类号】DF41 **【文献标识码】**A

DOI:10.19885/j.cnki.hbqy.2021.01.067

一、引出问题

2019年4月，习近平总书记在重庆视察时特别强调，重庆要在推进长江经济带绿色发展中发挥示范作用。发挥示范作用，首先就是要筑牢长江上游重要生态屏障，实现重庆地区的生态修复与环境保护。而生态环境的修复与保护当然离不开法治的保驾护航。2014年4月《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”，至此开始了一项环境保护的关键法律制度——检察机关环境公益诉讼试点。

重庆作为天然森林，具有得天独厚的自然条件，却也是生态环境遭到破坏而十分脆弱的地区之一。重工业发展等诸多因素致使生态日益恶化，大大制约着重庆经济的可持续发展。而环境公益诉讼的运用，就成为守住重庆“一江碧流、两岸青山”的法治保障。检察机关针对行政主体的违法失职行为或针对没有法定机关或组织起诉的情况，开展长江经济带生态保护公益诉讼工作，既是重庆检察机关义不容辞的职责，也是深入践行党中央对长江经济带发展期许的必要举措。

二、检察机关环境公益诉讼

实践与逻辑

（一）检察机关环境公益诉讼概念

环境公益诉讼在许多国家都有概念，如美国的环境公益诉讼被称为“公民执法”或“私人检察总长”，指公民或非政府环

¹作者单位：重庆工商大学

保组织在环保行政机关未及时履行职责时，替代其实施环境法，以保护生态环境；德国的“环境团体公益诉讼”，对违反环境法律的行政行为，规定获得诉讼资格登记的团体可以起诉；印度环境公益诉讼在借鉴美国经验中兼具自我特色，重心为社会弱势群体的保护。

但检察机关作为起诉主体的环境公益诉讼则为我国独有，具体分为检察机关提起的环境行政公益诉讼和环境民事公益诉讼。其中检察环境行政公益诉讼是指人民检察院在履职过程中，发现行政机关违法失职致使环境公益受到侵害或有可能遭受侵害的危险时，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法整治；如果经过一定期限，仍不履行职责，致使环境公益持续被侵害或处于危险状态，检察院可以将其诉至法庭。相较环境公益诉讼其他原告主体，检察机关在立案、取证、胜诉困局具有明显优势。

（二）检察机关环境公益诉讼实践

第十三届全国人民代表大会第三次会议上，最高检察长张军报告工作时谈到：截至 2019 年 7 月，全国检察机关环境公益诉讼案件共立案约 12 万件，占立案总数的 54.96%。通过环境公益诉讼在耕地湿地修复、生活垃圾清除等方面发挥作用，并追偿修复生态、治理环境费用 34.5 亿元。全国检察机关两年多的办案数量与质量充分说明了检察机关作为环境公益诉讼管辖主体对绿色生态的有效保护。并且在环境行政公益诉讼部分，坚持“把诉前实现维护公益目的作为最佳状态”，在 2018 年环境行政公益诉讼的近六万件案件中，向行政机关发出检察建议的占比高达 93.2%；通过检察建议，对绝大多数行政机关因违法失职而损害环境的行为予以诉前督促；而对不能有效落实的检察建议则以庭审接力，推动问题解决，在给予行政机关自我修正机会的同时，更为尽快实现环境修复、节约司法资源发挥了积极效用。

三、重庆市检察机关环境公益诉讼

基本情况

（一）重庆市检察机关环境公益诉讼实施概况

根据重庆市检察机关 2017—2020 年公益诉讼白皮书、工作报告，对重庆市检察机关提起环境公益诉讼的开展状态与作用作如表 1 归纳。

表 1 数据反映了重庆市检察机关环境公益诉讼的基本情况。重庆市检察机关开展环境公益诉讼三年以来，立案 3327 件，发起诉前程序 2748 件，仅 87 件起算，并且办案数量呈现逐年上升趋势；根据 2020 年 6 月 4 日重庆市检察院发布会上内容可知，重庆市检察机关生态环境公益诉讼全面发力，在督促治理或清理被污染水域、林地、耕地或湿地，清理固体废物、生活垃圾等方面取得了显著成绩，加强了对“长江风景眼、重庆生态岛”的司法保护。

表 1 重庆市检察机关环境公益诉讼开展情况

时间	立案（件）	诉前程序（件）	诉讼（件）	修复被损毁的耕地、林地、湿地（亩）	清理固体废物、生活垃圾（万吨）
2017.07—2018.06 （“保护长江母亲河” 公益诉讼专项行动）	278	235			
2018	1172	1101	24	2500	3
2019	1588	1447	52	6900	5
2019.07—2020.06	1658	1543	72		

2017.07—2020.05	3327(民事公益诉讼立案 269 件)	2748	87		
-----------------	----------------------	------	----	--	--

注：一亩≈0.0667 公顷

（二）重庆市检察机关环境公益诉讼实施作用

1. 通过公益诉讼专项活动聚焦生态保护。2018 年 3 月 30 日，重庆市检察院动员部署从 2018 年 4 月开始为期 2 年的全市检察机关“保护长江母亲河”公益诉讼专项行动。为了保障专项行动有效展开，重庆市各级检察院都成立了公益诉讼专项行动领导小组，并加强与技术人员、司法警察协作。通过专项行动突出公益诉讼工作位置，增强公益诉讼工作对市民社会的影响力，积极实现生态保护。根据 2020 年 3 月 30 日重庆市检察机关“保护长江母亲河”公益诉讼专项行动数据盘点，做出如表 2 归纳。

表 2 “保护长江母亲河”专项行动对生态环境保护的成果

追偿修复生态、治理环境费用	1050 万元
督促治理被污染的饮用水源地	3.2 万亩
督促清理被污染和非法占用的河道	167.15 千米
督促治理被污染水域面积	2481.54 亩
保护国有林地和生态公益林	620.28 亩
保护被污染土壤	969.44 亩
督促清除处理违法堆放垃圾	5.33 万吨
督促整治违法排放污染物造成环境污染的企业	541 家

注：一亩≈0.0667 公顷

“保护长江母亲河”公益诉讼专项行动开展两年来，主要致力水资源、岸线资源、森林草场湿地领域的保护，并且以水资源保护为重，由此看出，重庆市曾经对水污染治理的忽视。通过此次行动，形成对母亲河保护的重视。表 2 不仅显示出专项行动在水污染治理、土壤污染保护、垃圾污染清除等生态保护方面的显著成果，并通过督促相关企业对环境污染环节进行整治，实现对全市企业环保警示，革新企业生产方式，减少源头污染。

2. 充分运用人才、技术助力环境公益诉讼开展。重庆市检察机关启动公益诉讼人才库和公益诉讼专业团队，为公益诉讼开展提供专业支持。例如最高检挂牌督办案件——石柱县水磨溪湿地保护区建设工业园破坏生态环境案中，在对该自然保护区进行修复时，石柱县就邀请国家林业和草原局华东林业调查规划设计院，编制了《重庆石柱水磨溪湿地县级自然保护区生态修复方案》，在专家指导下加快了湿地生态修复进程。方案对哪些项目需要自然修复，哪些方便群众出行和防洪的项目予以保留进行了科学的论证；在技术方面，检察院采用无人机取证降低调查取证的困难并提升了发现线索的能力。例如在重庆市一分检履职过程中，发现某锻业公司的锻渣堆放场可能存在环保、安全等方面的隐患，通过计算机实现渣场的地理位置、面积、方量与周边环境关系的固定，避免取证制约环境行政公益诉讼影响修复与保护生态环境。

3. 良好发挥诉前程序，实现生态环境的及时修复。从表 1 得知，检察机关开展环境公益诉讼立案 3327 件案件，仅有 87 件向法院起诉，占总体案件的 2.61%，绝大多数问题都在诉前程序中得到了解决。诉前程序能够及时有效地修复环境损害，同时又极大节约司法资源；并且在制约检查机关滥用权力的同时，也利于实现行政机关对生态修复工作的配合。比如 2018 年 4 月“朱沱镇生活污水整治公益诉讼案”，通过检察建议就实现了朱沱镇政府及时履行环境保护职责，加快污水处理厂建设，从根本上解决污水直排问题。公益诉讼不是为了将行政机关推向被告席，重要的是检察建议能够使行政机关不盲目开发环境，真正重视绿色生态的长远经济价值。

4. 为地区经济提供绿色、长效的新方向。中国经济的高速发展是各地经济的集合体，各个地方为了自身地区的产业发展争

先恐后地搞大开发、大建设。在一些地区，工业企业成功获利的经验迅速成为其他地区照本宣科的材料；可惜的是，政府缺乏对辖区自身环境、资源特色的审慎考量，造成了“舍了绿水青山”，也难获“金山银山”的惨痛局面。在前文“水磨溪案”中，政府为了实现该辖区经济发展，盲目开发建立工业区，侵占了湿地保护区土地五千多亩，累计投入 20 亿元，结果却仅有 3 处厂房，冷落萧条，损失惨重。重庆市四分检的一个检察建议，促使石柱县政府根据各方专家建议实现绿色转型：利用湿地自然优势和野生动植物资源，转型旅游、商贸和乡村振兴等发展方向。

5. 通过个案推动整个行业的污染治理。环境污染被许多行业视为经济发展不可避免之弊端，所以为了当地经济发展，有些地方持有无视生态破坏的短浅思维。在 2017 年重庆市首例检察机关提起行政公益诉讼案件——古昌镇畜禽污染案中，就形成了对整个重庆乃至全国范围内对畜禽养殖污染的重视。荣昌区新峰河、潮溪河等河岸纵深 200 米属于畜禽禁养区，却长期存在违规养殖畜禽的情况；畜禽粪便等污染物未经治理直接排放入河水，造成了水源及周边环境的污染，也给当地居民生存环境和饮水安全造成威胁。荣昌区检察院通过向荣昌区 16 个镇街发出《检察建议书》，之后对仍然消极作为的古昌镇政府起诉，使得禁养区内河流污染情况得到全面治理。

6. 创立主动探索线索模式，为环境公益诉讼长期开展奠基。近年来，重庆各基层检察院都存在公益诉讼线索来源少的问题，没有线索来源，公益诉讼工作就成了“无根之木”。虽然也曾做过不少尝试，如设置举报邮箱、举报热线，但这些形式从本质上来讲依旧是被动式等待，效果极其有限。为此，2019 年 5 月 28 日，重庆市检察院建立全国首个省级检察机关公益诉讼巡查制度，规范化、常态化地开展巡河、巡湖、巡山等工作。全市三级检察院充分整合内部资源，推进巡查工作，为环境行政公益诉讼的长期开展打下了线索基础。

四、重庆市环境行政公益诉讼实施

问题与建议

由于环境行政公益诉讼在重庆开展时间较短，且重庆市环境具有固有问题，环境公益诉讼对长江经济带绿色发展的助推仍然存在一些问题。

（一）缺乏异地起诉将使地方保护主义滋生

分析近两年检察机关提起公益诉讼案件得知，针对行政机关的失职监管致使生态环境损害而起诉的主体，近乎是同一辖区对应的检察机关，而不存在异地起诉的做法。这样做，具有办事效率更高的优势，但从长远来看，很难有效防止地方保护主义。同处一地的检察机关和行政机关，工作、生活息息相关，如果出现行政机关为了追求当地经济发展，而包庇企业，进而给检察机关、审判机关施压，可能也会使检察机关不敢作为或审判机关偏向审理，进而无法实现对污染治理、环境保护的目的，损害社会公共利益。今后，在同地监督与审理的同时，还应加强与异地司法机关的合作，避免地方保护主义削减环境公益诉讼效果。

（二）环境保护成果的永久筑牢和环境公益诉讼的长期开展亟待思考

如何实现生态环境的永久保护，以及如何实现环境公益诉讼工作的长期开展，是目前重庆市检察机关和行政机关必须确立之事。虽然主动巡查制度的建立会增加环境公益诉讼的线索来源，但这远远不够。环境公益诉讼在重庆开展良好，大多得益于“保护母亲河”专项行动。但两年专项行动已经结束，“长江经济带绿色发展”的强调也不一直是中央重心，之后很可能就出现检察机关监督不力或行政机关不积极履行治理职责的情形；毕竟中央不可能随时随地监管地方，而且仅有极少数案件可能被最高人民检察院挂牌督办。要想让这股助力环保的热情不至于转瞬即逝，必须通过相应规范性文件对检察和行政主体行为予以约束和鼓励。

（三）预防性环境公益诉讼不足将花费更多环保成本

从案件性质看，近乎所有案件都是在环境被污染之后才展开的检察监督工作。这样付出的代价较环境污染提前预防大出许多，是极不划算的。对于环境污染的预防方面，首先，可以要求企业作为主体提交产品整个制造过程的污染处理报告以及定期环境监测报告；由于专业的环境鉴定费用昂贵，政府应当增加对企业环境鉴定费用的部分财政支持，并且通过官方公开企业鉴定义务的履行情况，使企业为了自身良好形象和长远发展主动开展环境治理。

（四）公益诉讼队伍的专业能力存在差距

公益诉讼工作开展时间较短又具有极强专业性，而进行环境监督的主体，绝大多数还是基层检察院。基层检察院作为离人民利益最近的监督机关，更加了解辖区内相关生态情形；但要使基层检察机关更好开展环境行政公益诉讼，必须加强环境监督队伍人员配备以及相关领域专家引领，夯实基层检察人员的业务能力。同时形成重庆市检察院、分院对区县检察院的保护，促进形成基层发现问题、合力解决问题的法律监督体系。

（五）环境公益诉讼宣传路径须拓宽

重庆检察机关三年来的公益诉讼成果中，有一个值得我们注意的点，就是2019年相较于2018年清理固体废物、生活垃圾多了2万吨。这反映了市民环保意识普遍不高。持续依赖公益诉讼处理垃圾、废物将是个永无止境的问题。因此，我们必须拓宽环境公益诉讼和环保知识的宣传，在全市范围内形成良好的长江经济带生态保护氛围，让更多市民知悉何种情形能够达到侵害环境公共利益的程度，并通过拓宽民众提意见和报案途径，类似微信公众号、网站运营等方式，形成更为便利的环境侵害线索收集机制。通过自下而上的监督以及自上而下的规范，让更多的污染问题得以在源头被扼制。

参考文献：

[1]文传浩.在推进长江经济带绿色发展发挥示范作用[N].重庆日报,2019-04-26:007.

[2]吴刚.推进长江经济带绿色发展重庆该如何发挥示范作用[N].重庆日报,2019-05-07:003.

[3]曹明德.中美环境公益诉讼比较研究[J].比较法研究,2015(04):67-77.

[4]陶建国.德国环境行政公益诉讼制度及其对我国的启示[J].德国研究,2013,28(02):68-79+125-126.

[5]吴卫星.印度环境公益诉讼制度及其启示[J].华东政法大学学报,2010(05):66-74.

[6]李艳芳,吴凯杰.论检察机关在环境公益诉讼中的角色与定位——兼评最高人民检察院《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》[J].中国人民大学学报,2016,30(02):2-13.

[7]张军.最高人民检察院关于开展公益诉讼检察工作情况的报告(摘要)[N].检察日报,2019-10-25:002.

[8]最高人民检察院第八检察厅.行政公益诉讼典型案例实务指引:生态环境.资源保护领域[M].北京:中国检察出版社,2018:3-6.

[9]李立峰,李柏阳.生活污水直排长江的问题解决了[J],方圆,2019,526(05):40.

[10]黄豁, 张桂林, 周凯. 毁坏湿地 5000 亩, 招来工厂仅 3 家——长江重庆石柱段湿地自然保护区“变形”记[N]. 新华每日电讯, 2018-05-04.