

# 论检察机关在环境公益诉讼中的 角色与定位

——兼评最高人民法院《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》

李艳芳 吴凯杰

〔摘要〕 2015年7月，全国人大常委会授权最高人民法院开展检察机关提起公益诉讼试点，开启了环境公益诉讼的新篇章。检察机关提起环境公益诉讼既有法理基础，也符合现实需要。但检察机关在参与环境公益诉讼时，需要妥当处理公益诉权与行政权和社会监督权之间的关系。环境行政权在维护环境公共利益上具有主导性，应避免检察监督权与环境行政权失衡。由于社会公众在提起环境公益诉讼上的“最终启动者”地位，还应防范检察机关过度干涉社会公众的诉权。为此，需要对检察机关提起环境公益诉讼在诉讼对象选择、诉讼范围划分、诉讼顺序安排、诉讼权利限制、与刑事公诉衔接配合等方面进行不同于普通民事诉讼与一般公益诉讼的设计安排。

〔关键词〕 检察机关；环境公益诉讼；公益诉讼人

〔作者简介〕 李艳芳：法学博士，中国人民大学法学院教授，博士生导师；吴凯杰：中国人民大学法学院博士研究生（北京 100872）

现行《民事诉讼法》第55条虽然确立了民事公益诉讼制度，并将民事公益诉讼的原告主体确定为“法律规定的机关和有关组织”，但未明确“法律规定的机关”和“法律规定的有关组织”的具体范围。2014年修订的《环境保护法》进一步规定了提起环境民事公益诉讼的社会组织的条件，但未涉及可提起环境公益诉讼的机关以及“法律规定的机关”是否包括检察机关。在近年的实践中，多地检察机关探索环境公益诉讼，尝试运用司法力量推进环境治理，但起诉资格问题困扰着检察机关提起公益诉讼的发展。在此背景下，2015年7月1日，全国人大常委会授权最高人民法院在部分地区开展公益诉讼试点，7月2日，最高人民法院出台《检察机关提起公

益诉讼改革试点方案》（以下简称《试点方案》）予以落实。《试点方案》在区分民事公益诉讼与行政公益诉讼的基础上，规定了试点案件范围、诉讼参加人、诉前程序、起诉条件与诉讼请求等，这些规定对推进我国环境公益诉讼具有重要现实意义。但也应当看到，《试点方案》仅对检察机关提起环境公益诉讼作了尝试性、原则性的规定，部分规定仍显粗糙。比如，针对检察机关在环境公益诉讼中的角色与定位，《试点方案》仅规定检察机关是“公益诉讼人”，但对如何避免其诉权与行政权摩擦碰撞、如何与其他环境公益诉讼原告主体实现良性互动等未予明确，部分有关公益诉讼人的具体制度设计仍存在进一步探讨的空间。本文在分析检察机关在环境公益诉讼

中角色与定位的基础上，对完善检察机关提起环境公益诉讼制度提出具体建议。

## 一、检察机关提起环境公益诉讼的法理基础与现实需要

在传统当事人理论下，诉讼的适格原告必须与利益诉求有“直接利害关系”<sup>[1]</sup>，公共利益因缺乏“直接利害关系人”而难以进入司法程序。随着公共利益的独立价值日益凸显，“直接利害关系”理论难以满足利益救济的实际需求，诉讼理论逐步由仅包括自我救济的主观诉讼扩张至保护公共利益的客观诉讼，适格原告范围也由“直接利害关系人”延展至“非直接利害关系人”<sup>[2](P153)</sup>。程序当事人、诉的利益、诉讼信托等理论为这一扩张过程提供了正当性基础。程序当事人理论认为：“诉讼当事人是一个程序性的概念，判断诉讼当事人是否适格，只要看起诉的当事人是谁，是否拥有诉权（程序诉权），而无须从实体法上考察其与诉讼标的的关系，也就是说当事人可以不是利害关系人。”<sup>[3]</sup>诉的利益理论则主张，“原告与案件之间并非不存在直接利害关系，而是这种利害关系并非为原告所独享或分享，胜诉之后获得的诉讼利益也并非为原告所实际控制”<sup>[4]</sup>，即存在区别于直接利害关系的诉的利益。诉讼信托理论以公共信托为基础强调：“为了保护国家利益和社会公共利益，需要有一个‘代言人’作为当事人以自己的名义提起诉讼，该代言人作为当事人，并非直接利害关系人，对诉讼标的也不享有正当利益，只是基于实体权利人的‘信托’而享有程序意义上的诉权，以自己的名义提起诉讼并承担程序意义上的诉讼结果，这种信托基于法律规定而产生。”<sup>[5](P154)</sup>

以上述诉讼理论为基础，关于检察机关提起公益诉讼的法理基础，学界主要有以下几种观点：第一，“公益代表人”说。江伟教授提出：“必须要设定一个能够代表公共利益，而且拥有足够有效法律手段和权威的主体代表国家提起诉讼、参与诉讼”<sup>[6]</sup>，检察机关是最佳主体。第二，“法律监督机关”说。汤维建教授认为：“检察机关作为国家的法律监督机关，理应对公益性法律的遵守情况进行监督。如果公益性法律受到了侵

犯，但却没有主体提起相应的诉讼，这实际上否定了公益性法律的作用。”<sup>[7](P113)</sup>第三，“公诉人”说。这种观点认为，“检察机关的公诉权首先形成于对犯罪行为的国家追诉，但对刑事犯罪的追诉已经不能包含公诉权之行使的所有形式”，“公诉权的涉猎范围的确定以是否属于公益为标准”<sup>[8]</sup>以上学说虽然论证角度不同，但本质上均从《宪法》第129条“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”出发对检察机关的法律监督权作出诠释，为检察机关提起环境公益诉讼奠定了坚实的法理基础。

检察机关提起环境公益诉讼既有法理基础，也符合客观现实需要。我国环境公益诉讼长期面临立案难、取证难、胜诉难的问题，“三难”问题严重制约了环境公益诉讼的发展与环境公共利益的维护。相较于环境公益诉讼的其他原告主体，检察机关应对“三难”困局具有十分明显的优势：

首先，检察机关拥有不受行政机关干扰的独立地位，可以解决环境公益诉讼立案难的问题。《宪法》第131条规定：“人民检察院依照法律规定独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”在目前的环境公益诉讼实践中，获得法院立案仍是难以逾越的门槛。例如，2015年8月，宁夏中卫市中级人民法院以主体不适格为由裁定不予受理中国生物多样性保护与绿色发展基金会（简称“中国绿发会”）提起的“腾格里沙漠污染”环境公益诉讼。<sup>[9]</sup>中国绿发会是成立超过30年的知名社会组织，拥有提起包括“康菲溢油案”在内的3起环境公益诉讼获得法院立案的成功经验。<sup>[10]</sup>中国绿发会此次遭遇立案难题，只是社会组织面临诉讼障碍的一个缩影。既然新《环境保护法》已明确社会组织是提起环境公益诉讼的适格原告，且立案登记制改革已在全国法院开展，为何实践中环境公益诉讼立案仍困难重重呢？合理的解释只能是，对于环境公益诉讼这一新生事物，部分法院依然持有“环境问题不归我管，归政府管”的习惯性思维，不愿承担“政治责任”，因而极力寻找法律规定的“漏洞”以阻止或者延缓社会组织对具有较大影响的环境案件提起诉讼。在此背景下，检察机关与法院同属司法机关，具有不受行政机关干涉的独立

法律地位，由检察机关提起环境公益诉讼有利于减轻法院的疑虑，分担法院的“政治责任”，帮助法院尽快进入角色，以解决环境公益诉讼立案难的问题。

其次，与社会组织相比，检察机关拥有法定证据调查权，可以解决环境公益诉讼取证难问题。取证难是社会组织面临的又一棘手问题。2015年6月初，大连市环保志愿者协会接连提起两起特大环境公益诉讼，其中起诉中石油“7·16”事故污染环境索赔逾6亿元一案尤为引人注目。该协会在接受采访时表示，“从这两起环境公益诉讼的发起过程看，最大的困难是取证，相关行政部门不愿配合”，在“7·16”污染诉讼中，“对水底生物污染、对海滩的污染等情况，需要职能部门提供数据，但去了后要不到”。<sup>[11]</sup>然而，大连市海洋与渔业局等有关行政部门也有难处，“能支持就支持，能提供的数据都提供了，但由于缺少明确的支持规定，有些数据也无法提供”<sup>[12]</sup>。由此可见，社会组织面临的取证难度较大。而检察机关通过运用其法定证据调查权，不仅有助于打消行政部门对提供证据的合法性疑虑，尽快获取有关行政部门已经掌握的案件相关数据资料，而且能够凭借其法定职权将取证对象进一步扩展到相关企业单位，从而获得更加直接充分的证据。“其他主体在提起公益诉讼的问题上，通常会遇到调查事实取证难的问题，但这一点对于检察机关来说并非障碍。”<sup>[13]</sup>(P118)

最后，检察机关拥有诉讼方面的专业优势，有助于解决环境公益诉讼胜诉难的问题。通过履行刑事公诉、抗诉等传统检察权职能，检察机关拥有精通诉讼业务的专业队伍和丰富的诉讼经验，相较于社会组织，其专业优势显而易见。2014年12月29日，在江苏省高级人民法院审结的泰州“天价环境公益诉讼案”中，原告泰州市环保联合会胜诉的原因之一，也是泰州市人民检察院和江苏省人民检察院两级检察机关出庭支持起诉。<sup>[14]</sup>有部分学者认为：“与检察机关相比，环境保护机关更为适合提起环境公益诉讼。”<sup>[15]</sup>但事实却相反，实践中许多环保监管部门在实施初期

调查后，选择将案件移送检察机关起诉。有学者在梳理了2007年到2012年国内公开报道的30起环境公益诉讼案件后发现，其中12起（40%）由检察机关提起，环保局及资源管理部门只提起了6起（20%），且多起并非出自行政机关的积极意愿，而是在检察机关督促并支持下起诉的，如2010年昆明市环保局诉三农农牧有限公司、昆明羊甫联合牧业有限公司水污染的案件，就是在昆明市检察院的积极督促与支持下提起的。<sup>①</sup><sup>[16]</sup>检察机关虽然缺乏环境专业知识与判断能力，但在诉讼中，法律专业知识和诉讼经验更为关键，足以弥补其环境专业能力的欠缺。

《试点方案》将检察机关定位为“公益诉讼人”，以区别于通常意义的诉讼当事人。但对于“公益诉讼人”的具体内涵，《试点方案》及有关法律未予明确，学界对此的理解存在分歧。部分学者认为检察机关应当同时扮演当事人与法律监督者的角色，如肖建国教授认为：“检察机关是特殊的公益诉讼原告，其享有宪法规定的法律监督职能，身份上有一定的特殊性。”<sup>[17]</sup>汤维建教授也认为：“其（检察机关）在公益诉讼中的身份和地位是双重的：一方面，民事公诉人或行政公诉人属于诉讼中的诉讼主体，享有诉讼当事人所应有的诉讼权利，负有诉讼当事人所应负的诉讼义务；另一方面，民事公诉人或行政公诉人又是诉讼中的监督者，其对公益诉讼的公正高效以及法院对公益诉讼的中立客观裁判有权实施法律监督。”<sup>[18]</sup>然而，部分学者持不同观点，如洪浩教授认为，“法律监督者在履行监督职能时，不可能与作为被监督者的人民法院处于平等的地位，况且监督者也不能在被监督的事项中拥有自身的利益。而享有民事公诉权的检察机关对于其提起的公益诉讼案件，必然有着追求胜诉结果的‘自身利益’”<sup>[19]</sup>，因而反对检察机关在公益诉讼中身兼诉讼监督的职能。

上述分歧产生的根本原因在于学者将检察机关的当事人角色与法律监督者角色割裂看待，忽视了两者的内在一致性。当检察机关作为原告提起公益诉讼时，其法律监督的重心不再指向法院

① 另外，据中华环保联合会不完全统计，我国各级法院近年来已经受理环境民事公益诉讼至少17起，其中由检察机关提起的有6起，环保监管部门（环保部门、库区管理局、海洋局）提起的有3起。参见别涛：《环境公益诉讼立法的新起点——〈民诉法〉修改之评析与〈环保法〉修改之建议》，载《法学评论》，2013（1）。

的裁判活动，而是指向民事主体的守法活动或行政机关的执法活动。在此意义上，实施法律监督是检察机关扮演当事人角色的内在追求，当事人角色是检察机关实施法律监督的外在表现。检察机关在公益诉讼中的“自身利益”就是其在履行监督职能时所追求的利益，两者内在统一。作为公益诉讼人，检察机关既可对民事主体提起民事公益诉讼，也可以对行政机关提起行政公益诉讼，以履行其法律监督职能。

## 二、检察机关民事公益诉讼与环境行政执法权之间的互动关系

随着现代社会工业化、全球化、风险化程度的提高，环境污染与生态问题已不再限于单一源头、单一时空，而是表现出多源头、长潜伏、跨区域特征。<sup>[20](P298-299)</sup> 这些变化给环境损害事实、加害人及因果关系的认定带来了很大的挑战。针对个案裁判、侧重事后救济的属性使法院无法发挥预防环境问题发生的功能，司法系统无法保护具体环境受害人。<sup>[21](P643-644)</sup> 在此背景下，20世纪70年代前后，各国纷纷建立专门的环境保护部门或赋予其他部门环保职责，通过加强行政执法应对日益突出的环境问题。我国也不例外。

自1979年《环境保护法（试行）》颁布以来，我国已经陆续出台了三十余部环境和资源保护领域的法律，相关行政法规和规章不计其数。这些法律法规已经构建起以环境保护部门为核心、其他环境监管部门分工协作的环境保护执法体制。相较于司法系统，行政机关拥有环境保护领域的专业人员与专门财政投入，具备履行环境保护职能所需要的专业知识和技能，因而能够在预防、治理、应急方面对环境实施全方位保护。虽然环境行政执法效果饱受社会各界的质疑，但问题的症结在于环境保护制度的具体设计以及制度运行环境的制约因素，而非行政权本身。也正是基于以上认识，2014年新修订的《环境保护法》继续坚持以行政权为主导的立法思路，完善执法

手段，强化执法权力，但同时通过扩大环境治理主体并强化其参与力度来弥补行政权的不足。<sup>[22]</sup>

在实践中，行政手段自身无法有效解决环境问题而需借助司法力量的情形并不少见。例如，2015年6月，在大连市环保志愿者协会诉大连日牵电机有限公司违法排放有毒物质案中，大连市环监支队于2014年11月就发现该公司存在严重污染环境问题，大连市环保局还为此下发了行政处罚决定书，但结果不了了之。北京市昌平区都市芳园小区湖泊污染案也是如此。小区业主向政府反映举报后，昌平区城管局经调查于2014年10月下达责令改正通知书，但施工企业仍我行我素。<sup>①[23]</sup> 据此，有学者认为：“即使穷尽行政手段，也不能对国有环境资源的损害进行完全的补偿，财产权的法律保护包括行政救济、民事救济和刑事制裁，其中任何一种都不可能提供完整的保护，三种法律责任的设计就是为了让它们互补。”<sup>[24](P247)</sup> 但是，只有极少数案件由于环保监管部门的坚持或社会组织的关注得以诉至法院，而多数情况下，违法者逃脱责任追究，环境损失未能获得充分救济。解决这一问题显然不宜单方面依靠增加执法手段或加强执法力度，而应允许检察机关在适当条件下启用司法手段提供必要辅助。

美国的经验能够为检察机关如何扮演好行政执法活动的辅助者角色提供有益的借鉴。国内学界通常将美国联邦司法部视为美国的“检察机关”，并将美国检察机关有权提起环境公民诉讼作为可供我国参考的域外经验。实际上，联邦司法部是美国政府的行政分支，由总统管辖，其法律地位与我国检察机关并不完全相同。由于中美政治体制上的差异，不宜笼统地将联邦司法部归入行政或司法机关的范畴，而应具体考察其承担的法定职责。美国联邦司法部部长是联邦总检察长，“总检察长处于法律和公共政策的交汇点，其典型权力包括：提起民事诉讼；代表政府机构并辩护和/或质疑立法活动或行政活动的合宪性；针对垄断企业实行反托拉斯禁止行动；执行空气、水污染和危险物废弃法；处理刑事上诉和严

① 同样的情况还出现在2012年陕西省韩城市环保局诉韩城白矾矿业有限责任公司案中，法院之所以赋予环保局原告资格，是因为：韩城市环保局“过去已采取了限期治理、停产整顿、行政处罚等多种行政手段，但依然无法阻止企业破坏生态环境，虽然对企业进行了行政处罚，但处罚与企业造成的生态环境损害不对等。只能提起诉讼，由违法者来弥补公共环境的损害”。参见台建林、刘晓军：《企业拒不执行环境监管要求 擅将七点八万方废渣排入河道——陕西首例环境公益诉讼案始末》，载《法制日报》，2013-04-10。

重的联邦、州范围内的刑事诉讼。”<sup>[25](P170)</sup>可见，美国联邦司法部具有“准司法机关”的性质，虽然是政府的行政分支，但履行刑事公诉以及代表政府提起民事诉讼等司法职能。

在环境保护领域，美国联邦司法部主要扮演联邦环境保护署行政执法辅助者的角色。联邦环保署是负责环境保护工作的行政部门，职权来自于《清洁水法案》、《清洁空气法案》等环境立法。当企业违反环保法律时，环保署可以选择采用民事行政措施、民事司法措施或者刑事措施等执法措施加以纠正。<sup>[26]</sup>其中，民事行政措施与我国的行政执法手段含义相近，包括行政警告、行政强制措施、行政处罚等；民事司法措施则与环境公益诉讼内涵相似，指针对未能遵守立法或者规章要求、未能遵守行政命令、不能支付环保署清理超级基金（Superfund）场地的花费或者未能自行实施清理工作的个人或实体提起的正式司法诉讼。<sup>[27](P170)</sup>此类诉讼由联邦司法部代表环保署提起，借助司法威慑力促使被诉人与政府达成调解协议或者要求法院作出禁令救济或民事罚金的判决。<sup>[28](P170)</sup>

美国国会希望联邦环保署综合利用民事行政措施、民事司法措施与刑事措施来确保环保法律的落实，提高行政效率。民事行政措施最常用但力度有限，当其无法有效纠正违法行为时，联邦环保署可决定采用更为严厉的民事司法措施甚至刑事措施来迫使违法者遵守法律。<sup>[29](P623-624)</sup>联邦司法部拥有法律和诉讼方面的专业知识和技能，由其提起诉讼并由联邦环保署提供必要支持，更有利于获得期待的司法结果。根据联邦司法部与联邦环保署签订的谅解备忘录：“司法部有权代表环境保护署参与所有环境保护署为一方当事人的案件。环境保护署可以委派本部门的律师加入诉讼，但该律师必须服从司法部的监督和控制。当司法部分配任务给参与诉讼的司法部律师和环境保护署律师时，必须充分考虑双方律师的专业知识，以最优化利用政府资源。司法部在代表环

境保护署达成调解协议时，必须事先咨询环保署长和司法部长并获得他们的赞同。环境保护署必须保证司法部律师能够方便地接触到与案件相关的文件，而司法部则必须尊重环境保护署对科学与技术事项的理解。”<sup>[30]</sup>虽然法律并未禁止联邦司法部越过联邦环保署径行提起诉讼，但实践中联邦环保署对各类执法措施的选用决策获得了联邦司法部的充分尊重，因此，联邦司法部不曾主动提起环境公益诉讼。

我国检察机关提起环境民事公益诉讼，本质上是国家通过司法手段实施环境治理。环境问题的特殊属性决定了行政主导的必要性，检察机关的民事公益诉讼权一般隐而不显，优先由环保监管部门运用行政手段处理解决。因此，我国可以借鉴美国的经验，将检察机关提起民事公益诉讼定位为行政执法活动的辅助者。当种种现实因素的存在导致行政手段难以奏效，司法手段反而更有利于保护环境公共利益时，环境行政机关可将案件交由检察机关起诉，以求降低环境治理成本，提高环境治理效率。

### 三、检察机关行政公益诉讼与环境行政执法权之间的互动关系

环境行政部门存在的合法性基础在于其对环境公共利益的维护。鉴于环境治理的行政主导性，环境质量与行政执法质量之间存在十分密切的关系，因而环境行政公益诉讼主要针对政府的违法行为以及松懈懈怠等行政不作为造成的环境公益损害。

在谁有资格对上述情形提起行政公益诉讼的问题上，美国主要授权给公民，即所谓的公民诉讼。虽然公民诉讼的对象包含民事主体的环境违法行为，但“民告官”的现象更为常见，主要针对执法本身的问题。对行政部门提起公益诉讼的公民被称为“私人检察总长”<sup>①</sup>，充当实质上的执法监督者。由于本身职能定位所限，美国联邦

<sup>①</sup> 美国最高法院认为：“在出现官吏的违法行为时，为了制止这种违法行为，国会可以授权一个公共官吏，例如检察总长，主张公共利益提起诉讼，这时就产生了一个实际存在的争端。国会也可以不授权一个官吏提起诉讼，而制定法律授权私人或私人团体提起诉讼，制止官吏的违法行为。这时像检察总长的情况一样，也有一个实际的争端存在。宪法不禁止国会授权任何人，不论是官吏或非官吏提起这类争端的诉讼，即使这个诉讼的唯一目的是主张公共利益也可以。得到这样授权的人可以说是一个私人检察总长。”参见王名扬：《美国行政法》，617页，北京，中国法制出版社，2005。

司法部并未担负监督环境行政机关的职责，而仅充当行政执法活动的辅助者。我国检察机关具有美国联邦司法部不具备的独立地位，且负有法律监督的法定职责，因此，不必也不应完全参照美国的做法，将检察机关限定为环境行政机关的辅助者。恰恰相反，由于我国的环境公益诉讼刚刚起步，社会公众作为“私人检察总长”提起诉讼的意识和能力相对较弱，因此，允许检察机关通过提起行政公益诉讼的方式监督行政执法具有重大的现实意义。不过，鉴于行政权在环境治理中的主导地位，需要妥当处理的核心问题是维持法律监督权与行政执法权的平衡，既要避免过度干涉行政权的专业判断，又需防范可能出现的监督不足。

美国公民诉讼制度在平衡监督权与行政权方面的经验仍值得我国借鉴。为避免行政权遭到过度削弱，美国公民诉讼制度对公民诉权进行了限制，主要体现在法定可诉范围与诉讼前置程序两方面。公民在对行政机关提起诉讼时，可诉范围被限定于行政机关的违法不作为。《清洁水法案》、《清洁空气法案》等环境法律均规定，若这些法律的实施机构未履行该法所规定的不属于其自由裁量范围的义务，公民可对其提起公民诉讼。<sup>[31]</sup>如在 1972 年的塞拉俱乐部诉洛克修斯案（Sierra Club v. Ruckelshaus）中，塞拉俱乐部指控联邦环保署署长洛克修斯没有履行《清洁空气法案》规定其应当履行的、不属于其自由裁量范围的义务，即他必须采取行动不断提高空气质量，不得止于保证空气质量不违反国家空气质量标准。<sup>[32]</sup>值得一提的是，按照公民诉讼制度，除自由裁量行为外，所有可能侵犯公共利益的行政不作为均可成为公民诉讼的对象，无论抽象或具体。<sup>[33]</sup>因此，公民诉讼既是宪法意义上的违宪审查诉讼，又是行政法意义上的司法审查诉讼，前者诸如行政法规等立法行为、行政职权范围的合宪性审查等，后者主要是针对行政执行机构的行政不作为进行违法审查。<sup>[34]</sup>(P167)

除严格限制可诉范围外，意图起诉者还需遵循前置通知程序。美国各环保法律的公民诉讼条款均规定，原告如果有起诉的意图，应将该被控违法行为向环保署署长、被控违法行为发生地所在州政府和违法者发出通知，自通知发出之日起

60 日内，不得提起公民诉讼；如果在 60 日内，环保署署长或州政府勤勉地向法院提起旨在要求违法者遵守有关标准、限制或命令的民事或者刑事诉讼，公民诉讼将被阻止。<sup>[35]</sup>除向法院提起诉讼外，公民诉讼条款还允许行政机关“勤勉执法”以阻止公民诉讼。但对于何为“勤勉执法”，司法实践有不同解释。狭义的解释认为“勤勉执法”行为仅限于以金钱制裁为形式的民事处罚；宽泛的解释则认为“勤勉执法”并非仅指行政机关作出民事处罚，还包括要求违法者守法的行政执法命令等。<sup>[36]</sup>法院结合个案情形对“勤勉执法”进行裁量。法院在作出狭义解释时可能更加重视公民诉讼的补充功能，而在作出宽泛解释时可能更加警惕公民诉讼阻碍政府行为。虽然两种解释结论不同，但根本立场是一致的，都旨在寻求公民诉权与行政权的平衡，即为达成公民诉讼条款的立法目的——公民诉讼是联邦政府行为的补充，而非联邦政府行为的阻碍。<sup>[37]</sup>(P643-644)

我国检察机关在提起行政公益诉讼时也需重点关注行政不作为。由于地方保护主义与“GDP至上”观念，环保部门在执法时面临掣肘，易出现不履行法定职责的情况。如 2014 年底的“全国检察机关提起环境行政公益诉讼第一案”，即是贵州省金沙县检察院诉该县环保局“怠于处罚”污染企业的行政不作为。<sup>[38]</sup>新《环境保护法》为环保部门提供了更多、更强力的执法手段，如按日计罚、查封扣押、限产停产、移送拘留等，检察机关监督环保部门用足用好执法手段，对推进我国环境治理至关重要。

同时，我国也应加强检察机关对环境行政立法行为的监督。《宪法》与《立法法》确立了违宪审查制度，即便是违法审查，也鲜有宣告行政法规、规章等行政立法无效的实例。但事实上，“抽象行政行为较之于具体行政行为与公益的关系更为密切，因而损害公益的可能性更大”<sup>[39]</sup>(P17)，怠于处罚个别污染企业可能只在小范围内给环境带来不利影响，而过于宽松的处罚标准将导致效力所及的整个区域都面临企业过量排放污染物的威胁。2015 年新修改的《行政诉讼法》取消了抽象行政行为与具体行政行为的区分，为起诉行政立法行为消除了部分立法障碍。由于公益诉讼的公共性与环境问题的

突出性，检察机关对不利于维护环境公共利益的行政立法行为提起公益诉讼具有现实必要性与可行性。

在加强检察机关监督权的同时，也需注意防范其过度行使权力。如“在提起行政公益诉讼之前，检察机关应当先行向相关行政机关提出检察建议，督促其纠正违法行政行为或者依法履行职责”<sup>①</sup>。通过这种诉前程序的设置，即可以防止检察监督权对行政权的过度干涉，也是符合检察监督的内蕴的。

#### 四、检察机关与社会组织之间的互动关系

我国现行立法已明确授权符合条件的社会组织可以提起环境公益诉讼，因此，分析同为环境公益诉讼适格原告的检察机关与社会组织间的关系，可以更清楚地认识检察机关在环境公益诉讼中扮演的角色。如前所述，检察机关在提起环境公益诉讼方面较社会组织具有诸多优势，立法机关也意图通过确立检察机关的原告资格推动环境公益诉讼的发展，但这并不影响社会组织原告地位的重要性。“在环境公益诉讼的原告主体体系构建中，应以国家机关履行职责并行使环境公益诉讼权为主导，以社会团体和公民个体行使环境公益诉讼权为核心，强调把环境公益诉讼这架机器的最终‘启动权’交给普通公民。”<sup>[40]</sup>

首先，从现行法律规范来看，《环境保护法》第5条规定了公众参与原则，并在第五章专章规定公众享有的知情权与参与监督权，同时要求环境行政机关和企事业单位履行信息公开等方面的义务以保障公众有效参与环境治理。在此基础上，《环境保护法》第58条明确赋予符合条件的社会组织提起环境公益诉讼的权利，可见立法者对公众通过司法途径参与环境治理的认可与重视。其次，社会组织具有提起环境公益诉讼的潜在积极性。虽然从2015年初至今未出现环境公益诉讼“井喷”现象，但社会组织往往长期关注环境问题，其许多成员曾经或者正在深受其害，赋予对环境公共利益受损有切身体会的社会组织

以公益诉权，能够最大限度地发动公众力量制止违法行为，保护环境公共利益。<sup>[41]</sup>让社会组织提起环境公益诉讼也是对社会公众进行环保宣传教育的重要手段。

允许社会组织通过环境公益诉讼等方式参与环境治理可能是破解我国环保领域政策执行难的根本途径。有学者在分析我国地方环境政策执行偏差产生的原因后发现，“地方层面的环境政策执行系统包括13个行动者，形成了由党委书记统合十多个利益多元化的行动者的过度集权化与过度碎片化并存的权力格局”，“党委书记在地方环境政策执行系统中占有绝对主导性权力，但却缺乏法定环境责任的限制和制约。环保局在其中的权力地位最为弱小，但法律却要求其履行统一监管环境保护的责任”。<sup>[42](P219)</sup>该学者进而认为，“政策执行偏差产生的机理深刻嵌入在威权主义系统的政治逻辑和结构中”，“虽然民主制度下出现的环境问题饱受诟病，但是和威权制度相比，其环境治理的绩效仍不失为一个‘更不坏’的选择”，并且“‘环境民主’理论所倡导的原则更符合环境问题的特征”。<sup>[43](P236)</sup>基于前述认识，该学者建议中国环境政治从环境威权主义转向环境民主：“中国环境政治转型的核心任务应该是在确保公民个人享有的环境权利不受侵犯的基础上，建立制度渠道争取公众在环境治理中的更大权力空间，这将有利于缩小环境政策与执行之间的距离。”<sup>[44](P237)</sup>

因此，从长远来看，社会组织以及其所代表的社会公众才是环境公益诉讼的主力军。当有符合条件的社会组织愿意提起环境公益诉讼时，应优先由社会组织行使诉权，检察机关应当在证据调查等方面给予支持。若无社会组织提起诉讼，检察机关才应主动向法院提起诉讼，以免环境公共利益长期处于受损或受威胁状态却无人问津。概言之，检察机关应扮演支持者与补充者的角色。

但是，从目前环境公益诉讼的状况来看，检察机关在现阶段还需重点扮演引导者的角色。如前文所述，社会组织的原告地位从制度转化为法院、地方政府、环保监管部门等相关主体共同接

<sup>①</sup> 见《试点方案》。可以看出，最高人民法院已经注意到了此点。

受的普遍实践尚需时日。尤其是在环境行政公益诉讼领域，现行法律尚未明确规定社会组织的原告资格，社会组织提起行政公益诉讼面临的现实障碍也多于提起民事公益诉讼，因而此类案例寥寥无几。另外，社会组织从心动者转变为实际行动者也需要经历从观望试探到全面深入的发展阶段，检察机关应当承担更多的引导责任以促进其成长。环境治理刻不容缓，在社会组织不能充分行使法律赋予的权利时，检察机关积极提起环境公益诉讼有助于及时解决问题。从更深的层次来看，引导者角色其实也是现阶段检察机关扮演“支持者与补充者”角色的应有之义。

## 五、检察机关参与环境公益诉讼的制度选择与建议

### （一）民事诉讼与行政诉讼之间的选择

《试点方案》规定：“检察机关在提起民事公益诉讼之前，应当依法督促或者支持法律规定的机关或有关组织提起民事公益诉讼”，“经过诉前程序，法律规定的机关和有关组织没有提起民事公益诉讼，社会公共利益仍处于受侵害状态的，检察机关可以提起民事公益诉讼”。此规定既不合理也无必要。检察机关未参与环境监管，缺乏判断是否需要提起民事公益诉讼的能力与资源，如何得知何时应“督促或者支持法律规定的机关或有关组织提起民事公益诉讼”？赋予检察机关此项职权可能导致“外行人指挥内行人”，打乱环保部门的正常工作节奏。合理的安排应该是，由环保部门依据其对违法情况的了解、已取得的行政执法效果与专业判断，全面衡量利弊后决定是否请求检察机关对违法者提起民事公益诉讼，检察机关只能依申请提起民事公益诉讼。<sup>①</sup> 检察机关在提起环境民事公益诉讼时，应充分发挥自身在法律和诉讼方面的优势，并尊重环保部门的

专业意见，与之在诉讼过程中紧密合作。

但这并不意味着检察机关只能被动参与，当环保监管部门未能勤勉履行法定职责而又不申请检察机关提起民事公益诉讼时，检察机关应优先选择对环保监管部门提起行政公益诉讼。正如有学者所指出的：“对于自然资源、公共财产的保护首先应依靠行政主体，如果行政主体怠于行使行政管理职权，或者违法失职、滥用职权，使得自然资源和公共财产受到不法侵犯的话，那么这时候应该提起的是行政公益诉讼而不是民事公益诉讼。”<sup>[45]</sup> 美国在公民诉讼中赋予当事人以选择权，由当事人决定是提起行政公益诉讼还是民事公益诉讼。但检察机关与公民不同，应以国家环境治理效率最大化为行动指南。基于行政权在环境治理上的主导地位，检察机关的功能定位应是督促行政机关及时纠正不作为，积极采取措施避免公共利益遭受更多损害，因而以提起行政公益诉讼为宜。

检察机关应凭借其《环境保护法》、《大气污染防治法》等专项环境立法及《行政许可法》等有关行政立法的理解判断行政机关是否已“勤勉履行”法定职责，决定是否提起行政公益诉讼。在有关行政诉讼法律允许的前提下，不论是具体行政行为还是抽象行政行为，只要违反法律侵犯公共利益，都应当成为检察机关提起环境行政公益诉讼的对象。<sup>[46](P299)</sup> 《试点方案》规定：“行政公益诉讼的被告是生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让等领域违法行使职权或者不作为的行政机关，以及法律、法规、规章授权的组织”，需要进一步明确“违法”应包含“未能勤勉履职”的情形，以防环保监管部门行政执法形式上虽未违反法律，但无实际效果，导致环境公共利益始终处于被损害或被威胁的状态。

### （二）诉讼范围的划分

与社会组织可自由决定是否提起环境公益诉

<sup>①</sup> 有学者认为：“从行政权与司法权的分界看，行政机关行使环境公益诉讼权的条件应当限定为：环境违法行为已经实施完毕，但对环境公益造成的侵害后果仍然存在，负有环境保护监督管理职责的行政机关已经穷尽了法律所赋予的行政权力仍不能消除危害后果；或者行政机关没有制止持续性环境违法行为的法定权力，或者穷尽了法定权力仍不能制止环境违法行为。”（参见王社坤：《检察机关在环境公益诉讼中的法律地位及作用调研报告》，载周珂、曾晓东：《中国环境法治·2012年卷》（上），87-88页，北京，法律出版社，2012）笔者认为，由检察机关代表行政机关提起的环境民事公益诉讼虽然不属于行政权力，但属于行政机关借助司法力量来履行自身法定职责的一种手段，而且美国经验证明其在特定情形下较运用行政权力更为有效，因此，不应要求行政机关必须穷尽所有行政权力，而应允许行政机关依据成本效益分析选用更有利于实现法律目标的方式。

讼不同,运用诉讼手段辅助和监督行政执法是检察机关的法定职责,不宜完全由检察机关自主决定<sup>①</sup>,有必要区分检察机关提起环境公益诉讼的强行诉讼范围和任意诉讼范围,一方面,由于检察机关的人力、物力、精力有限,无法顾及所有大大小小的环境违法行为;另一方面,也是为了让检察机关集中有限的资源处理最严重、对环境公共利益损害或威胁最大的案件。从目前的实践来看,检察机关“拣软柿子捏”的现象比较突出,起诉对象大多是对环境影响较小的小型民营企业,针对大型企业提起的公益诉讼相对较少,做此规定十分必要。<sup>[47]</sup>

强行诉讼范围应为“严重损害或威胁环境公共利益的违法民事行为与行政行为”,包括涉案范围广、人数多、金额大、影响深、后果重的疑难案件。<sup>[48]</sup>这类案件由相对弱势的社会组织提起诉讼不利于及时有效地保护环境,只有力量强大且专业性强的检察机关,才能与违法企业及行政机关进行实力相称的博弈。当检察机关自行发现或通过公众举报等其他渠道知悉此类案件时,就必须积极主动地进行干预,及时启动公益诉讼程序。为有效落实此项规定,需要在立法上明确诉讼对象即“严重损害或威胁环境公共利益的违法民事行为与行政行为”的范围、标准,对启动程序和职能进行具体规定。在立法技术上,可以考虑采取肯定的概括性列举的方式规定强行诉讼范围。

任意诉讼范围是指强行诉讼范围以外的其他案件,检察机关可自主决定是否提起环境公益诉讼。对于这一类案件,检察机关在接受环境监管部门移交后,或在受理社会公众举报后,需对其进行形式审查,认为需要起诉时就启动相应的民事公益诉讼程序或行政公益诉讼程序。为防止检察机关怠于履行职责,应规定行政机关与举报人对于检察机关不予立案的决定,有权要求其上级检察机关进行复核。

### (三) 诉讼顺序安排

在检察机关提起环境行政公益诉讼时,存在

不同原告主体诉讼顺序安排的问题。检察机关应尊重社会组织依法提起环境行政公益诉讼的优先地位,扮演支持者与补充者的角色,但在现阶段也要起到引导者的作用。

“检察机关启动环境行政公益诉讼程序应以受理公民、法人和其他组织的控告和申诉为原则,以主动介入为例外。”<sup>[49](P126)</sup>这是因为行政行为数量繁多,检察机关难以做到随时随地地全程监督,并且重视公众的控告和申诉有助于引导社会组织积极提起环境公益诉讼。《试点方案》仅规定“公民、法人和其他社会组织由于没有直接利害关系,没有也无法提起诉讼的,(检察机关)可以向人民法院提起行政公益诉讼”。其中,“直接利害关系”将公民、法人和其他社会组织提起的诉讼类型限定于私益诉讼,因而《试点方案》并未说明两者在提起行政公益诉讼时的诉讼顺序。笔者认为,有必要规定检察机关的前置审查程序,并允许公民、法人和社会组织担当共同原告或在检察机关不起诉时依法独立行使诉权。具体而言,社会组织在行使诉权前应当先通知检察机关,检察机关审查后若认为存在损害环境公共利益的行政行为并应当提起诉讼,则由检察机关依法行使诉权,社会组织可作为共同原告参与诉讼。检察机关应当积极推动依法立案,并在证据调查等方面提供支持。若检察机关认为不属于公益诉讼范围、相同诉讼已经提起等而不予起诉,则申请者可以自行起诉。

### (四) 诉讼权利限制

理想的法治秩序应当是守法加上必要的配合执法,司法则致力于纠正守法和执法的偏差,从而将法治运行的成本最小化。环境公益诉讼固然必要,但并非毫无代价。每起案件都需要诉讼参与人及法院投入可观的人力、物力、精力,有时旷日持久的诉讼进程将给当事人带来不容忽视的成本。相较而言,若违法者能够在诉讼之前就改正自身行为,则可以节约大量成本。因此,必须对检察机关提起环境公益诉讼施加限制。美国等环境公益诉讼发达的国家普遍设定前置通知程

<sup>①</sup> 有学者在研究检察机关已提起的16起环境公益诉讼案件后发现,“从客观方面看,这些案件是重大政府项目或环境事件催化的结果”,“从外部环境看,这些案件的产生与案发地党政领导、上级检察机关或法院及其领导人的支持密切相关”。由此可见,检察机关缺乏选择起诉对象的法律指引,且受政治等外部因素的影响较大。参见王社坤:《检察机关提起环境公益诉讼的现状与建议》,载《环境经济》,2013(4)。

序，要求欲起诉者在起诉前预先通知违法者，若违法者在规定期限内改正违法行为，诉权将遭到阻止。

在我国，通知对象应包括各级政府及其环保部门以及它们的上级机关和监察机关。《环境保护法》第 57 条规定：“公民、法人和其他组织发现地方各级人民政府、县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门不依法履行职责的，有权向其上级机关或者监察机关举报。”第 67 条规定：“上级人民政府及其环境保护主管部门应当加强对下级人民政府及其有关部门环境保护工作的监督。发现有关工作人员有违法行为，依法应当给予处分的，应当向其任免机关或者监察机关提出处分建议。依法应当给予行政处罚，而有关环境保护主管部门不给予行政处罚的，上级人民政府环境保护主管部门可以直接作出行政处罚的决定”，当地方政府及其环境监管部门不依法履行职责时，其上级机关或监察机关有义务接受举报并采取措施纠正违法行政行为。《试点方案》虽已规定了为期一个月的前置通知程序，但未明确通知对象的范围。笔者建议，将违法环保监管机关的上级机关与监察机关也纳入通知对象范围，以期尽可能地通过行政机关的内部监督机制纠正环境违法行为和行政不作为，节约司法成本。

#### （五）环境公益诉讼和刑事诉讼的衔接配合

检察机关在维护环境公共利益时，提起环境公益诉讼并非唯一方式。长期以来，检察机关通过履行刑事公诉职能与环境犯罪行为对抗，保护生态环境免遭污染与破坏。但是，检察机关的刑事公诉对象仅限构成犯罪的行为，而构成犯罪的行为相对于违法行为、行政不作为等数量较少，致使大量环境违法行为逃离了检察机关的监督。“刑事公诉本质上是使用国家暴力对犯罪行为人的财产、自由乃至生命予以剥夺，因而是对行

政行为非规范运用的最为粗暴的监督方法，也是一种亡羊补牢式的事后补救方法，其预防与引导功能较公益诉讼更为微弱。”<sup>[50]</sup>(P129) 虽然刑事公诉维护环境公共利益的作用有限，但其威慑潜在犯罪行为的功能不可缺少，因此，有必要在制度安排上明确环境刑事公诉与民事公益诉讼的衔接配合。

美国联邦环保署为落实环保法律，可以将案件移交给联邦司法部对违法者提起刑事诉讼。值得注意的是，美国的环境罪犯不仅要接受罚金或监禁制裁，而且可能被判令弥补其造成的环境损害。例如，罪犯可能被判令支付地方消防部门为清理危险废物溢出而花费的费用。我国《刑法》规定了污染环境罪、非法处置进口的固体废物罪、环境监管失职罪等罪名，也规定了罚金的刑罚方式，但罚金并非以完全补偿环境损害为计算依据，往往不能充分救济环境损害。即使提起附带的民事诉讼，也只是救济受害人的的人身与财产损失，对环境本身的损害无能为力。新《环境保护法》实施以来，最初公开报道的 4 起已经立案的环境公益诉讼案件中，有 3 起案件是已经刑事入罪案件<sup>[51]</sup>，足见刑事诉讼在救济环境公益损害上的不圆满性，需要另行提起环境公益诉讼加以弥补。

由于刑事入罪案件大多严重损害或威胁公共利益，属于强行起诉范围，因而检察机关应当将其作为提起环境公益诉讼的重点。在实际操作层面，由于检察机关已经通过刑事诉讼充分掌握有关证据，可以省去公益诉讼过程中最为繁琐、艰难的取证、鉴定等环节，有利于加快诉讼进程。<sup>①</sup>《试点方案》未对刑事诉讼和环境公益诉讼的衔接配合作出规定，不利于检察机关明确提起环境公益诉讼的重点，也不利于检察机关整合协调已有的诉讼资源。因此，笔者建议，在《试点方案》中增加关于刑事诉讼和环境公益诉讼衔

<sup>①</sup> 许多社会组织负责人与环境公益诉讼案件代理律师曾在公开场合提到已有刑事判决对环境公益诉讼在取证、鉴定方面的帮助。中华环保联合会环境法律服务中心副主任马勇结合中华环保联合会过去几年进行的环境公益诉讼司法实践分析道：“我们提起的一部分案件是刑事追责案件，这些案件都是危害程度大的典型案件。从案件的操作层面来看，这类案件在操作公益诉讼的时候，可能更为顺畅。因为刑事案件证据可以直接拿到公益诉讼中来用，所以从减轻社会组织举证压力这方面讲，是非常合适的。”2014 年修订的《环境保护法》生效后的首例环境公益诉讼案件“福建南平毁林案”代理律师、中国政法大学环境资源法研究和服务中心诉讼部部长刘湘在向记者介绍案情时也特别强调了这一点：“我们追究他们的民事责任，基于已经追究的刑事责任，证据是比较充分的。”参见刘晓星：《为何环境公益诉讼叫好不叫座？》，载《中国环境报》，2015-03-31。

接配合的专门规定,要求检察机关优先对已刑事入罪或者正在刑事公诉过程中的环境案件提起环境公益诉讼,充分利用已经取得和鉴定的证据;

同时,在确定环境公益诉讼的诉讼请求时,考虑法院已经判决的刑事罚金,以圆满而不过度地维护环境公共利益。

## 参考文献

- [1] [40] 齐树洁:《环境公益诉讼原告资格的扩张》,载《法学论坛》,2007(3)。
- [2] [5] 张建伟:《检察机关提起环境公益诉讼若干问题研究》,载曾晓东、周珂:《中国环境法治·2011年卷》(上),北京,法律出版社,2011。
- [3] 郭英华、李庆华:《试论环境公益诉讼适格原告》,载《河北法学》,2005(4)。
- [4] 徐祥民、纪晓昕:《现行司法制度下法院受理环境公益诉讼的权能》,载《中国海洋大学学报》(社会科学版),2009(5)。
- [6] 江伟:《略论检察监督权在民事诉讼中的行使》,载《人民检察》,2005(9)。
- [7] [13] 汤维建:《民事检察法理研究》,北京,中国检察出版社,2014。
- [8] 孙洪坤、陶伯进:《检察机关参与环境公益诉讼的双重观察——兼论〈民事诉讼法〉第55条之完善》,载《东方法学》,2013(5)。
- [9] 李林、李雅娟:《中国绿发会诉污染腾格里沙漠企业遇“证明”尴尬》,载《中国青年报》,2015-08-29。
- [10] 自然之友:《环境公益诉讼简报—2015年7月》,http://www.fon.org.cn/index.php/index/post/id/2969。
- [11] [12] 范春生、闫平:《环境公益诉讼取证难立案难:或因地方保护主义所致》,http://www.banyuetan.org/chcontent/jrt/2015929/154838.html。
- [14] 别涛:《泰州“天价环境公益诉讼案”的成功探索》,载《中国环境报》,2015-01-14。
- [15] 吕忠梅:《环境公益诉讼辨析》,载《法商研究》,2008(6)。
- [16] 阮丽娟:《环境公益诉讼原告资格的司法实践分析》,载《江西社会科学》,2013(12)。
- [17] 肖建国:《检察机关提起民事公益诉讼应注意两个问题》,载《人民检察》,2015(4)。
- [18] 汤维建:《检察机关提起公益诉讼试点相关问题解析》,载《中国党政干部论坛》,2015(8)。
- [19] 洪浩、邓晓静:《公益诉讼制度实施的若干问题》,载《法学》,2013(7)。
- [20] 汪劲:《环境法学》,北京,北京大学出版社,2014。
- [21] [29] [37] David M. Driesen, Robert W. Adler & Kirsten H. Engel. *Environmental Law: A Conceptual and Pragmatic Approach* (Second Edition). Chicago: Aspen Publishers, 2011.
- [22] 常纪文:《解读〈环境保护法〉修订的亮点、难点和遗憾》,载《中国环境报》,2014-04-29;周珂:《新修订〈环境保护法〉向环境污染宣战》,载《环境保护》,2014(11)。
- [23] 晓剑:《环境公益诉讼案背后是政府职能部门的“无奈”》,载《中国劳动保障报》,2015-08-05。
- [24] 李挚萍:《实践中的水域污染公益诉讼——广州海事审判相关案件(1991-2009)研究报告》,载《中山大学法律评论》,2011,9(1)。
- [25] [27] [28] 徐卉:《通向社会正义之路:公益诉讼理论研究》,北京,法律出版社,2009。
- [26] EPA. “Enforcement Basic Information”. http://www2.epa.gov/enforcement/enforcement-basic-information.
- [30] Dept. of Justice and EPA. “Memorandum of Understanding between the Dept. of Justice and EPA [Aug 21, 1981]”, Article 1, 2, 4, 6, 11, 14.
- [31] 42 U. S. C. §7604 (a) (2); 33 U. S. C. §1365 (a) (2); 42 U. S. C. §6972 (a) (2).
- [32] Thomas M. Disselhorst. “Sierra Club v. Ruckelshaus: On a Clear Day……”. 4 Ecology L. Q. (1975). http://scholarship.law.berkeley.edu/elq/vol4/iss3/12.
- [33] 李艳芳:《美国的公民诉讼制度及其启示——关于建立我国公益诉讼制度的借鉴性思考》,载《中国人民大学学报》,2003(2)。
- [34] [46] 徐祥民、胡中华、梅宏:《环境公益诉讼研究——以制度建设为中心》,北京,中国法制出版社,2009。

- [35] 42 U. S. C. §7604 (b) (1); 33 U. S. C. §1365 (b) (1); 42 U. S. C. §6972 (b) (1).
- [36] 陈冬:《环境公益诉讼的限制性因素考察——以美国联邦环境法的公民诉讼为主线》,载《河北法学》,2009 (8)。
- [38] 贾阳:《全国首例由检察机关提起的行政公益诉讼案追踪》,载《检察日报》,2015-01-12。
- [39] 王太高:《论行政公益诉讼》,载别涛主编:《环境公益诉讼》,北京,法律出版社,2007。
- [41] 李艳芳、李斌:《论我国环境民事公益诉讼制度的构建与创新》,载《法学家》,2006 (5)。
- [42] [43] [44] 冉冉:《中国地方环境政治:政策与执行之间的距离》,北京,中央编译出版社,2015。
- [45] 姜明安:《行政诉讼中的检察监督与行政公益诉讼》,载《法学杂志》,2006 (2)。
- [47] 章礼明:《检察机关不宜作为环境公益诉讼的原告》,载《法学》,2011 (6)。
- [48] 李湘刚:《论检察机关启动我国行政公益诉讼程序》,载《南京社会科学》,2012 (7)。
- [49] [50] 田凯:《行政公诉讼》,北京,中国检察出版社,2009。
- [51] 刘晓星:《3个月全国仅4起立案,环境公益诉讼为何叫好不叫座?》, [http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1316540](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1316540)。

## Role of Procuratorates in the Environmental Public Interest Litigation

LI Yan-fang, WU Kai-jie

(School of Law, Renmin University of China, Beijing 100872)

**Abstract:** In July 2015, the Standing Committee of the National People's Congress authorized the Supreme People's Procuratorate to file public interest litigations in pilot districts, initiating a new chapter of environmental public interest litigation. Filing environmental public litigations by procuratorates has legal basis and can satisfy practical needs, but due to the irreplaceability of administrative power in protecting environmental public interest, imbalance between procuratorial power and administrative power should be avoided. In addition, because of the "ultimate starter" status of the public in filing environmental public interest litigations, procuratorates should be prevented from excessively intervening the public's right to file litigations. Therefore, innovative legal system distinguished from general civil procedure and general public interest litigation should be designed for procuratorates to file environmental public interest litigations, primarily including selection of litigated objects, classification of litigation scope, arrangement of litigation sequence, restriction of litigation right and cooperation between environmental public interest litigation and criminal litigation.

**Key words:** procuratorate; environmental public interest litigation; public interest litigator

(责任编辑 李 理)