

# 检察机关提起环境公益诉讼制度研究<sup>\*</sup>

广州市番禺区人民法院课题组

**提 要：**检察机关提起环境公益诉讼具有正当性、理论基础和法律依据。本文在考察国内检察机关提起环境公益诉讼的实践以及域外环境公益诉讼制度的基础上挖掘其中的成功经验，进而对如何在我国构建检察机关提起环境公益诉讼制度提出一些具体的设想，包括起诉前案件的受理及审查、起诉后案件的审理、判决后的执行及救济等系统的程序设计。应当从我国的实际情况和构建和谐社会的需要出发，尽快制定相关的法律，赋予包括检察机关在内的专门机关和社会团体以环境公益诉讼权，建立和完善环境公益诉讼的法律机制。

**关键词：**检察机关；环境治理；公益诉讼；司法程序

随着近几年我国社会经济的高速发展，环境污染和破坏事件频频发生，严重损害公共环境利益，实践中往往因为没有适格的诉讼主体而导致公共利益得不到及时、有效的司法干预和保护。为了保护公共利益，无论普通法系国家还是大陆法系国家，都建立了环境保护公益诉讼制度，将环境保护公益诉讼的权利不同程度地赋予了检察机关。对于检察机关能否提起环境公益诉讼，我国学界有支持的声音，也有反对的声音，但是大多数学者主张检察机关应当具备提起环境公益诉讼的职能，认为这是维护国家利益，完善检察监督机制的需要，并从理论层面进行了充分的论证。为了顺应形势的发展，近几年，各地检察机关进行了积极的探索，主要是通过支持起诉、督促起诉和直接起诉三种方式参与环境公益诉讼，收到了良好的法律效果和社会效果。不可否认现阶段尽管存在法律规定不健全、实践做法有待规范等诸多问题，但实践证明随着法制进程的完善，检察机关作为法律监督机关参与环境公益诉讼符合我国的国情，对推动我国环保事业的不断发展具有不可替代的作用。我们怀着一种探求的精

<sup>\*</sup> 本课题组负责人暨中党，广州市番禺区人民法院检察长。课题组成员有：肖泽顺，广州市番禺区人民法院副检察长；丘伟敬，广州市番禺区人民法院公诉科科长；詹欣鸿，广州市番禺区人民法院民行科副科长；蔡夕庆，广州市番禺区人民法院民行科副科长；郭晶晶，广州市番禺区人民法院民行科副科长。

神，加入到这场讨论中来，尝试通过论述检察机关提起环境公益诉讼的性质，分析其存在的现实意义，寻求其根植的理论基础和法律依据，研究全国各地检察机关提起环境公益诉讼的成功案例，结合我院于09年向广州海事法院提起的首宗水域路源污染环境民事公益诉讼案件，并在考察域外环境公益诉讼制度的基础上挖掘其中的成功经验，进而对如何在我国构建检察机关提起环境公益诉讼制度提出一些具体的设想，希望我们的探索能够对我国检察机关提起环境公益诉讼制度的构建与完善有所裨益。

## 一、环境公益诉讼的概述

### （一）环境公益诉讼的概念

在我国，环境公益诉讼尚未成为一个法定的用语，而仅仅是一个学术用语。环境公益诉讼属公益诉讼的一种。公益诉讼发源于罗马法。在罗马法中，“以私人资格发生的诉讼，以保护私人权益为目的，叫私益诉讼；以保护公益为目的的，就叫做公益诉讼”。<sup>1</sup>通常认为，所谓环境公益诉讼是指为保护公共环境利益，制止危害环境的行为，针对污染环境或者破坏生态的行为提起的诉讼。<sup>2</sup>在实践中，环境公益诉讼可以在行政诉讼中采用，也可以在民事诉讼中适用。它是由被告的类型所决定的，在环境公益诉讼中，被告主要有两种：一种为污染破坏或者可能污染破坏环境资源、侵犯环境权的自然人、法人或者企业；另一种为不履行环境资源保护职责并导致或可能导致侵犯环境权的相关政府部门。如果被诉对象为前者则适用民事诉讼程序的环境公益诉讼，即环境民事公益诉讼；如果被诉对象为后者则适用于行政诉讼程序的环境公益诉讼。即环境行政公益诉讼。提起环境公益诉讼的原告，可以是自然人，也可以是单位和组织，包括政府组织（包括检察机关在内）、非政府非营利组织和其他组织。检察机关提起环境公益诉讼的概念是指检察机关为保护公共环境利益，制止危害环境的行为，针对污染环境或者破坏生态的行为向法院提起的诉讼，包括民事诉讼和行政诉讼。本文仅仅从检察机关提起环境民事公益诉讼的角度进行探讨，因为我们认为在理论上虽然检察机关可以通过提起环境行政公益诉讼的方式来保护环境，但是检察机关提起环境行政公益诉讼在现实中没有实践意义，检察机关对于环境附有保护职责的行政机关或者其他公共权力机构没必要通过提起行政诉讼的方式督促其履行环境保护职责，检察机关作为法律监督机关完全可以通过行使法律监督职能，例如刑事立案监督、渎职侵权犯罪的查处等多种方式进行监督。

### （二）环境公益诉讼案件的特点

环境公益诉讼案件与当前检察机关受理的普通申诉案件相比，具有以下特殊性：一是诉讼目的的公益性。环境公益诉讼即以维护社会公共利益为目的的诉讼。检察机关提起环境公益诉讼并不仅限于维护当事人利益，主要目的是维护社会大多数人的公共环境利益，公益性是环境公益诉讼区别于普通申诉案件的根本特征；二是损害结果的补救性。环境公共利益不同于一般的社会公共利益，其一旦受到损害，事后的补救比较困难，需要耗费大量的人力、物力和财力，仅仅通过行政处罚手段都难以达到补偿的目的，环境公益诉讼可以通过民事赔偿和国家补偿以达到补救被损害的环境公共利益的目的；三是申诉对象的不确定性和广泛性。普通申诉案件申诉人是确定的，涉案人数及范围都比较确定；与之相反，环境公益诉讼案件的影响范围比较广泛，往往涉及社会公众利益，无论在涉案人数方面，还是地域范围方面，都具有不确定性和广泛性；四是案件来源的相对独立性。与检察机关受理的日常申诉案件相比，环境公益诉讼案件则具有相对的独立性，在案件来源方面，并不以受害人申诉为限，检察机关主要通过职权的行使等途径发现案件。在诉讼请求方面，检察机关在提起环境公益

1 周枏、吴文翰、谢邦宇编著：《罗马法》，北京：群众出版社，1983年，第350页。

2 别涛：“中国的环境公益诉讼及其立法设想”，载别涛主编：《环境公益诉讼》，北京：法律出版社，2007年，第1页。

诉讼时，并不以受害者的诉讼请求为限，而且检察机关并不因受害者与环境污染责任人之间达成调解协议而放弃对公共利益的诉讼请求。

### （三）域外检察机关提起环境公益诉讼制度的考察

从世界范围看，环境公益诉讼是许多国家遏制损害环境公益行为的有效机制，因国情的差异各国的环境公益诉讼制度各具特色。1、美国的环境公益诉讼制度在世界上最为发达和成熟。起诉主体范围广泛，检察官、任何组织和个人均可以提起环境公益诉讼，并从立法层面上赋予了检察机关广泛的权限。如美国1969年出台的《环境保护法》、1970年至1972年修改的《清洁空气法》和《清洁水法》等单项环境法规、1970年的《防止空气污染条例》和《防止水污染条例》均授予检察机关相应诉讼的权利<sup>3</sup>。1970年的《密歇根环境保护法案》规定了检察官提起环境公益诉讼的权利：“首席检察官或其他可以对任何人基于空气、水和其他自然资源的保护及使这些资源免受污染和毁坏的公共委托而提起申诉或衡平救济的诉讼”<sup>4</sup>；2、在英国，检察长在民事诉讼中代表政府起诉或应诉，私人或者私人组织只有在取得检察长同意后才可提起下列诉讼：限制干扰公共权力，迫使被告遵守公共义务。例外的是地方政府机关不必得到检察长的同意，也不必使用告发人诉讼方式，能以自己的名义提起与保护、促进本地区居民利益有关的诉讼；3、德国的公益诉讼没有英美法系那么广泛，采取的还是比较保守的作法，主要有检察官提起的诉讼和团体诉讼。检察官对于婚姻无效案件、申请禁治产案件、雇佣劳动案件等，都可以提起诉讼，或者参加诉讼，可以独立的提出申请并提起上诉；4、法国的民事公益诉讼的提起主体也是集中在检察机关和团体，检察机关代表公益参与民事诉讼最早就是起源于法国。1806年的法国民事诉讼法典最早规定了检察机关代表公共利益参与民事诉讼制度。法国现行民事诉讼法专门规定，检察院“代表社会”，得作为“主当事人”或“从当事人”参加诉讼。还规定，凡是在公共秩序受到危害的情况下，检察机关可以依职权提起诉讼<sup>5</sup>；5、印度的环境公益诉讼有其自身的特点，任何个人和任何社会团体都有权提起公益诉讼，而不必证明其与案件有直接的利害关系。

### （四）国内检察机关提起环境公益诉讼的实践论述

环境公益诉讼在我国并不是严格意义上的法律概念，仅限于学术研究与实践探索。目前的主流观点虽然一致认为，我国应该而且也有必要大力推动环境公益诉讼的发展。但对提起诉讼的主体、相关制度的设定等问题仍存在很大的争议。实践中，不少地区检察机关也开始了环境公益诉讼的探索。虽然学界尚未达成共识，但实践证明大力推动环境公益诉讼的发展已经成为当今社会的共识。近几年，检察机关提起的比较有影响的环境公益诉讼案件主要有：山东省德州市乐陵市检察院诉金鑫化工厂违法排污案；四川省阆中市检察院诉群发骨粉厂污染环境案；2008年6月，贵州省首例贵阳市检察院诉熊金志、陈廷雨、雷章三人环境公益民事诉讼；2008年，广州市海珠区检察院诉新中兴洗水厂违法排污案；2009年，我院诉番禺东涌东泰皮革染整厂海域陆源污染案。有关环境公益的司法治理，不少地方成立了专门的环境公益诉讼法庭，如2004年河北省晋州市人民法院成立了专门的环保法庭，一系列的实践在不断推动着环境公益的司法保护。例如，2005年太湖发生的蓝藻大暴发污染水质导致环湖的无锡市民无水可用，该事件引起了政府部门的高度重视，2008年5月，江苏省无锡市中级人民法院专门成立环境公益诉讼庭。2008年9月，江苏省无锡市中级人民法院和无锡市检察院还专门出台《关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定》，该规定明确检察机关为了遏制侵害环境公益的违法行为，保护环境公共利益，根据职能分工，通过办理支持起诉、督促起诉、提起民事公益诉讼案件等方式实施诉讼活动，并对于检察机关提起环境公益诉讼的程序进行了规范。再如，2007年11月，贵阳市中级人民法院也专门成立环境保护法

3 参见钟琦：“国家民事公诉：检察权的新型配置与制度构建”，《西南政法学报》2006年第1期，第20页；

4 江伟、刘家辉译：《美国民事诉讼》，北京：法律出版社，1983年，第60页。

5 张世军、谢伟：“检察机关提起环境公益诉讼问题初探”，《社会科学家》2007年第5期，第12页。

庭和清镇市人民法院环境保护审判法庭专门负责审理环境公益诉讼案件。2009年，贵阳市人民代表大会常务委员会专门制定《贵阳市促进生态文明建设条例》，该条例第二十五条明确规定，检察机关为了环境公共利益，可以依照法律对污染环境、破坏资源的行为提起民事诉讼，要求有关责任主体承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、消除影响等责任。实践表明，检察机关提起环境公益诉讼已经取得了一定的经验，检察机关作为提起环境民事公益诉讼的诉讼主体，既有利于打击环境违法行为，也有利于保护公共环境利益。但各地检察机关在推进环境公益诉讼过程中普遍遇到一些问题：一是相关行政部门对公益诉讼这种新生事物还不是很了解，在主观上有些部门还是比较抗拒的，采取消极对待的方式，导致检察机关在探索之路上存在一定的阻力。以我院为例，2009年底，我院在探索检察机关以督促、支持行政部门等其他方式参与环境公益诉讼，已经完成了案件的选取、证据的完整、损失的评估，但到了要正式向法院提起诉讼时，环保部门就有所顾虑，不敢迈出最关键的一步作为原告向法院提起诉讼，导致案件没有成功起诉；二是各地检察机关对于环境公益诉讼的探索可谓是遍地开花、各有特色，没有行成一个比较统一的规范和做法。各地法院对于环境公益诉讼的态度也不一。

## 二、检察机关提起环境公益诉讼的正当性

### （一）检察机关提起环境公益诉讼的必要性

1、检察机关是社会公共利益代言人。自检察制度产生以来，检察机关就以国家利益和社会公共利益的代表的面目出现，作为国家法律监督机关，负有监督法律统一正确实施的职责，检察机关能够有效地运用法律手段维护国家利益和社会公共利益。同时，目前我国虽然在法律上尚未确定环境公益诉讼制度，但在实践中民事公益诉讼却应用比较广泛，在国有资产流失、环境污染的诉讼案件中，经常可以看到检察机关的身影，而且，由检察机关提出的民事公益诉讼为国家、社会挽回了大量损失，取得了相当大的成效。实践证明，确立检察机关在环境公益诉讼中的主体资格，不仅符合我国现有的法律框架和我国的实际情况，并且有一定的现实基础和实践积累，也顺应了国际惯例。检察机关作为国家法律监督机关，负有监督法律统一正确实施的职责，其权力行为不具有实质处分的性质，处于一种超然的地位，在国家利益和社会公共利益受到损害以后，检察机关应当有权代表国家向人民法院提起公益诉讼<sup>6</sup>。

2、检察机关是最合适的代表国家利益和社会公共利益的诉讼主体。检察机关与其他可能担任环境公益诉讼原告的主体比较，具有不可替代的优势地位。在我国的国家权力结构中，国家权力包括立法权、行政权、军事权、审判权和检察权五种权力。立法权和军事权，它们的权力属性决定了它们不可能介入民事纠纷的解决。行政权虽然具有便捷、高效的特点，也具有强制性，甚至有的行政权（如对公民民事争议的行政裁决）也具有准司法特征，但它没有终局裁判性，不能彻底解决问题，所以也不能解决民事纠纷。审判权虽是司法权，具有终局裁判性，但是法院不能“自诉自审”，法院必须实行“诉审分离”，在纠纷的解决中，只能扮演一个中立、被动的角色。在民事私益诉讼中，当事人通过司法救济这种公力救济解决纠纷，是靠诉讼当事人自己向法院提起诉讼启动诉讼程序、推动法院审判进行的，而在民事公益诉讼中，无人提起诉讼或者是当事人不能、不愿、不敢提起诉讼的情况下，如果没有一种公权力（即国家权力）介入其中，实体当事人诉的利益就无法实现，国家利益、社会公共利益或不特定多数人利益就得不到保护。因此，有必要通过能代表国家利益、社会公共利益或不特定多数人利益的公共权力（即国家权力）介入其中，进行必要的干预，充当诉讼当事人（即程序原告），而行使这种公权力进行公力救济的国家机构在我国只能是检察院，因为，

6 陈桂明：“检察机关应当介入公益诉讼案件”，《人民检察》2005年第7期（上），第31页。

根据我国的宪政体制，我国检察机关是国家的专门法律监督机关，它担负着维护宪法、法律统一、正确实施的职责，能更好地维护国家利益、社会公共利益或不特定多数人利益，同时，它具有向法院提起诉讼、请求司法裁决和依法对确有错误的生效裁判提出抗诉的职能。所以，只有检察机关提起环境公益诉讼，才能解决环境公益诉讼起诉机制梗塞的问题，有效保护国家利益、社会公共利益和不特定多数人利益。

## （二）检察机关提起环境公益诉讼的可行性

1、检察机关提起环境公益诉讼是公诉权的应有之义。公诉权是检察机关代表国家对违反法律的行为提起公诉并出庭支持其主张的权力。公诉权的行使在本质上是以公益为基础的，因而公诉权并不必然局限于刑事诉讼。公诉权理应包括刑事公诉权、民事公诉权和行政公诉权<sup>7</sup>。对于侵害社会公共利益的民事案件，由于所有侵害社会公共利益的行为都是被法律所禁止的，因此，任何民事主体都没有自由处分权可言，检察机关提出诉讼请求并不违背“意思自治”的民法原则，也谈不上妨碍当事人的处分权。检察机关代表公众利益提起环境公益诉讼，与特定群体和民众代表自身权益提起的私诉相区别，这不是公权力对私权领域的干预，而是对具有公共性的民事权益的司法救济。对于侵害不特定多数人利益的民事案件，由于各种原因导致当事人不愿、不能或不敢起诉，检察机关提起诉讼，不是违背当事人“意思自治”，而恰恰是符合当事人的意愿，如果检察机关不提起诉讼，就会导致当事人的民事实体权益不能被平等保护检察机关代表国家以起诉等方式维护公益，既是以维护国家利益和社会公共利益的政治需要，也是以公权利保障人权和程序公正的社会需要。检察机关行使公诉权必然以刑事公诉为主，在特定条件下才行使民事公诉权和行政公诉权。当环境作为一种公共利益受到直接或间接的侵害或有侵害之虞时，检察机关就有资格作为环境诉讼的原告提起公诉，以维护环境公共利益<sup>8</sup>。检察机关既然能够通过行使公诉权代表国家，对破坏刑事法律秩序、侵害社会公共利益的犯罪嫌疑人提起公诉，实现对刑事法律的监督，则同样也可以代表国家对破坏环境法律秩序，导致环境公共利益受到损害的当事人提起诉讼。

2、检察机关提起环境公益诉讼符合国际惯例和我国国情。在英美法系和大陆法系国家，检察机关在涉及国家利益和社会公共利益的违法行为中，都有起诉权或参诉权。例如：法国的检察理论认为，检察机关的职责就是维护公益。法国 1806 年《民事诉讼法》和《法院组织法》，最早就以法律规定检察机关有权参加民事诉讼等；英国法律规定，总检察长可以提起某些民事诉讼；美国的检察官具有直接干预民事诉讼的职能和提起民事争论的权利。在日本，检察官不仅可以检诉个人所犯公罪，还可以提起民事公益诉讼。在美国，当事人民事诉讼涉及到联邦利益时，联邦检察官可以提起诉讼。在我国目前的司法实践中，检察机关已对提起环境公益诉讼进行了有益的探索。虽然现阶段我国并没有法律条文明文规定，但检察机关在提起环境公益诉讼方面作了很多的尝试，为提起环境公益诉讼打下了坚实的基础。我院首宗环境公益诉讼案件胜诉后，引起社会媒体的广泛关注和赞同。多家报纸、电视台、网站高度关注该案的进展情况。《南方都市报》、《南方日报》、《羊城晚报》等多家我省主流报纸均不同深度地进行报道。09 年 8 月 10 日，《人民日报》第 10 版政治专版以“广东番禺一皮革厂违规排污，当地检察机关主动介入——环保公益诉讼案 检察院坐原告席”为题大篇幅报道我院环境公益诉讼案件。8 月 11 日，《人民日报》专门就我院提起环境公益诉讼的做法进行社评。最高检影视中心《法治中国》栏目和广东电视台珠江频道《午间说法》节目组专门采访拍摄我院环境公益诉讼专题片。在新华网、人民网、新浪网等多家省内外互联网站上均有对于该案的跟踪报道，也引发许多专家学者对该案的关注，多名专家学者在报纸和互联网上发表评论文章，对我院关注民生，先行先试，积极探索环境民事公益诉讼、维护广大人民群众的根本利益的做法表示赞同。媒体和专家学者对该案的高度关注充分体现社会对于环

7 孙谦主编：《检察论丛》，北京：法律出版社，2004 年，第 98 页；

8 陈阳：“检察机关环境公益诉讼原告资格及其限制”，济南：山东人民出版社，2009 年，第 58 页。

境保护问题的关注,更体现了检察机关参与环境公益诉讼的价值。目前一些地方检察机关也已经开始主动地参与到公益诉讼中来。种种迹象表明,建立环境公益诉讼制度的法治环境已经成熟。因此,检察机关利用其独立的宪法地位和法定监督权,对行政权力和危害公共利益的行为予以监督,不仅有法理上的依据,而且在实践中也是可行的。

### (三) 检察机关提起环境公益诉讼的理论基础

在以往的研究中,关于环境公益诉讼理论的根据主要有公共信托理论、私人检察总长理论、私人实施法律理论和环境权理论<sup>9</sup>。我们认为,支持检察机关成为提起环境公益诉讼的适格主体的理论主要有现代诉权理论和诉讼信托理论:现代诉权理论认为,诉权具有程序意义上的诉权和实体意义上的诉权双重涵义,程序意义上的诉权在一定条件下能够与实体意义上的诉权相分离,而非由实体权利关系主体来行使。民事诉讼当事人既可以与具体案件有实体法律上的利害关系,具有诉讼实施权,成为正当当事人,也可以保护他人利益而有诉讼实施权,成为正当当事人。从诉权理论的基本原理出发,检察机关提起环境公益诉讼时,其诉讼地位应该属于原告,其起诉时符合程序当事人的三个要件,即检察机关在提起环境公益诉讼时是:1. 为了维护依法由其保护的公共利益 2. 以自己的名义 3. 有明确的诉讼请求。虽然检察机关并不是实体法上的权利主体,但却从形式上成为取代实体权利归属者的正当当事人,以原告的身份提起环境公益诉讼。诉讼信托理论认为,非直接利害关系人可基于法律规定或当事人的授权而享有程序意义上的诉权,从而有权以自己的名义提起诉讼并承担程序意义上的诉讼后果,即通过诉讼上的授权而由不适格当事人转变成适格当事人。我国的《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》、《道路交通事故处理办法》等法律法规中都有关于检察机关在国家、集体财产遭受损失时,可以提起刑事附带民事诉讼的规定,这符合诉讼信托理论。有了刑事附带民事诉讼制度的基础,立法建立检察机关提起民事行政公益诉讼制度更为可行。

诉讼的基本目的在于通过具体的程序保障保护当事人的权利与公共利益,并以此来解决社会纠纷、维护社会秩序,促进社会公正的实现。由于现代企业的工业化生产,公害和各种环境污染现象不断出现,社会正义论<sup>10</sup>认为,因为一个巨大的利益而牺牲个人利益并不是正义的,当属于小部分的受害者独立寻求救济时,法律的形式正义确一定程度上限制了实质正义的实现,于是法律的权威和人们对审判的信任受到挑战。在环境诉讼中,危害者和受害者往往实力悬殊巨大,危害公共利益的行为,经常处于无人起诉、无权起诉、无法起诉的现实状态下。广大受害者成为弱势群体,而随着社会文明的进一步发展,如何维护弱势群体的合法权益越来越受到各国关注。因此,法律要有效的实现对弱势群体的保护,体现在公益诉讼中,就是要通过诉讼法律制度的改革和立法的完善,再造当事人之间的实质平等,而检察机关的提起恰好可以实现这种力量的重构,达到诉讼结构的实质平等。

### (四) 检察机关提起环境公益诉讼的法律依据

但是正如一些学者所说,我国并不是没有公益诉讼的法律规定<sup>11</sup>。我国目前的法律规定实际上为检察机关提起环境公益诉讼提供了法律基础<sup>12</sup>。而且也出现了接近环境公益诉讼或者包含环境公益诉讼因素的部分法律规定。

1、基本法上的体现。我国宪法确立的检察机关的法律地位为检察机关提起环境公益诉讼提供了宪法根据。我国宪法第 129 条规定:“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”。检察机关的性质是法律监督机关,维护国家和社会公共利益是检察机关的基本职

9 陈东:《环境公益诉讼研究——以美国环境公民诉讼为中心》,青岛:青岛海洋大学博士学位论文,2004年,第13页。

10 [美]罗尔斯:《正义论》,北京:法律出版社,1993年,第20页;

11 王灿发:“公益诉讼不会导致滥用诉权”,载别涛主编:《环境公益诉讼》,北京:法律出版社,2007年,第90页;

12 别涛:“中国的环境公益诉讼及其立法设想”,载别涛主编:《环境公益诉讼》,北京:法律出版社,2007年,第8页。

能，这一基本职能决定了检察机关对一切有损国家和人民利益的违法行为都有权进行监督。宪法第 26 条规定“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。”根据宪法解释学理论，既然宪法规定了国家有义务保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害，那么凡是有利于实现这一宪法目的而又不违反法律规定的制度，都不应在法律禁止之列。显然，环境公益诉讼并不被法律所禁止，而且实际上国家已经明确提出要推动环境公益诉讼，宪法的上述规定为检察机关提起环境公益诉讼提供了最根本的法律基础。

2、实体法上的体现。我国《环境保护法》第 6 条规定，“一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。”通常认为，环境保护法的这一条款是检察机关有权提起环境公益诉讼的最有利法律条款。一切单位包括检察机关都有保护环境的义务，检察机关自然有权对污染和破坏环境的单位和个人进行控告依法追究他们的法律责任，这里的控告包含向法院提起诉讼。尽管有学者提出，环境保护法的这一规定并非起诉的直接法律依据，但原因在于我国的诉讼法中没有相应的规定，所以环境保护法的这一条规定被法院自动过滤了，因而，如果以该规定为环境公共利益向人民法院提起诉讼，法院当然会以诉讼法没有规定为由拒绝给起诉人诉讼资格。正如王灿发教授所讲，倘若将“有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告”改为“有权对污染和破坏环境的单位和个人向行政机关检举和向司法机关控告”，这一规定就自然成为一种明确的诉权<sup>13</sup>；《海洋环境保护法》（1999 年）第 30 条规定，“对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区，给国家造成重大损失的，由依照本法规定行使海洋监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求”。该规定虽然没有提到环境公益诉讼的概念，但已经隐含有环境公益诉讼的意思；《水污染防治法》（2008 年）第 88 条有关“因水污染受到损害的当事人人数众多的，可以依法由当事人推选代表人进行共同诉讼。环境保护主管部门和有关社会团体可以依法支持因水污染受到损害的当事人向人民法院提起诉讼。国家鼓励法律服务机构和律师为水污染损害诉讼中的受害人提供法律援助”的规定，也可以用于环境公益诉讼。

3、诉讼法上的体现。我国《民事诉讼法》第 14 条规定“人民检察院有权对民事审判活动实行法律监督”，我国《行政诉讼法》第 10 条规定：“人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督”，这两条明确赋予了检察机关民事、行政诉讼监督权。《民事诉讼法》第 15 条规定：“机关、社会、团体、企事业单位对损害国家、集体或者个人民事权益的行为，可以支持受损害的单位或个人向人民法院起诉”，该条作为实践中检察机关以支持起诉的立场出现在环境公益诉讼的原告席上的重要依据。《刑事诉讼法》第 77 条规定：“在刑事诉讼过程中，如果是国家财产、集体财产遭受损失的，人民检察院在提起公诉的时候，可以提起附带民事诉讼”，该条规定实质上是肯定了检察机关在刑事诉讼领域的公益诉讼权，也肯定了检察机关代表国家和社会公共利益的诉讼地位。由此可见我国法律并不排斥检察机关提起保护公共利益的诉讼。

4、行政法规、地方立法和各地规范文件的体现。国务院于 2005 年 12 月 3 日颁布的《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》强调，“完善对污染受害者的法律援助机制，研究建立环境民事和行政公益诉讼制度”，“发挥社会团体的作用，鼓励检举揭发各种环境违法行为，推动环境公益诉讼”可以认为是行政法规对环境公益诉讼的明确支持；2009 年，贵阳市人民代表大会常务委员会专门制定《贵阳市促进生态文明建设条例》，该条例第 25 条明确规定，检察机关为了环境公共利益，可以依照法律对污染环境、破坏资源的行为提起民事诉讼，要求有关责任主体承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、消除影响等责任。这条是地方人大立法对检察机关提起环境公益诉讼的最直接规定；2008 年 9 月，江苏省无锡市中级人民法院和无锡市检察院还专门出台《关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规

13 王灿发：“公益诉讼不会导致滥用诉权”，载别涛主编：《环境公益诉讼》，北京：法律出版社，2007 年，第 91 页。

定》，该规定明确检察机关为了遏制侵害环境公益的违法行为，保护环境公共利益，根据职能分工，通过办理支持起诉、督促起诉、提起民事公益诉讼案件等方式实施诉讼活动，并对于检察机关提起环境公益诉讼的程序进行了规范。该规定是地方检察机关和法院对检察机关提起环境公益诉讼的最细化规定。

### 三、检察机关提起环境公益诉讼的程序设计

#### （一）起诉前案件的受理及审查

1、案件来源。受理和立案的前提条件是要有案件线索来源，由于大多数侵害环境的公益民事违法行为都具有一定的隐蔽性，再加上检察机关不是环境利益的直接受害者，又不是环境保护的直接管理主体，它比较少能直接获得案件线索。一般通过以下三种间接的方式来获取案件线索：1、群众举报的案件；2、国家环境保护部门在日常管理活动中发现并移送的案件；3、检察机关自行发现的案件。在上面三种形式中，由于第二种方式中国家环境保护部门肩负环境的日常管理工作，处理大量的环境污染行政案件，其向检察机关移送的案件是比较有价值，也是比较常见的。2008年7月，我院开始探索环境公益诉讼，我院与番禺区环保局建立了联系机制，共同签订了《环境公益诉讼案件移送暂行办法》，就案件移送责任部门、移送范围、移送时间和移送程序达成共识。对于后来我院成功起诉的第一宗案件是番禺区环保局初步认为该案符合环境公益诉讼的移送条件，在污染事故发生当天就第一时间通知我院介入，我院检察人员以环保执法人员的身份到现场进行走访调查。在初步认为该案符合广州海事法院的管辖后，2008年8月，番禺区环保局将该案移送我院受理。因此，对于拟开展环境民事公益诉讼探索的检察机关要积极主动同当地的环境保护部门建立工作联系机制，共同制定一套切实可行的环境公益诉讼案件线索移送制度。

2、立案条件。在掌握一定案件线索后，并不是所有的环境污染案件都适合提起民事公益诉讼。检察机关决定立案提起民事诉讼，还必须具备一定条件：1、有明确的被告。这是提起民事诉讼的最基本条件之一。作为被告的对象包括一般的民事主体（企事业单位和个人），也包括国家行政机关及其公务员；2、有环境受到污染和破坏的侵害事实，并且有损害结果发生；3、环境污染和破坏的结果具有确定性，能提出具体的诉讼请求；4、属于本院管辖。这涉及一个属地管辖和级别管辖的问题，在级别管辖方面，有人提出，因为环境公益诉讼的复杂性，一审由中级人民法院审理为宜。那么，提起诉讼的检察机关级别也要与之对应。这种考虑并无不妥，但是根据当前各地的实践探索，更多的是以基层人民检察院和人民法院为主体。所以，我们主张不宜限定过严，环境民事公益诉讼的案件应该根据案件的具体情况给予不同检察机关相应的管辖权。一般以环境污染的危害范围和损害数额为标准来确定管辖范围。例如危害范围涉及全国的以及损害数额特别巨大的，应由最高人民检察院管辖；危害范围涉及全省的，应由省级人民检察院管辖。危害范围涉及全市的，应由市级人民检察院管辖。危害范围仅在地市以下范围内的，应由基层检察机关管辖。对于危害范围和损害数额要具体的案件具体分析，例如一宗企业偷排工业污水造成河流污染的案件，如果污染的损害结果是造成流经全市范围内多条河流受污染，就应该由市级人民检察院管辖。对于损害数额可以参照法院级别管辖的数额规定；5、有提起民事公益诉讼的必要。由于环境民事公益诉讼在处理环境污染体系中起的是补充性作用，具有滞后性，应当体现谦抑性原则。相对于行政执法来说，提起民事公益是对行政公益管理进行的一种司法督促和监督。在提起民事公益诉讼前，检察机关首先应当向相关行政部门提出检察建议，以书面形式要求其主动采取合理的执法措施，或是纠正已实行的不当执法行为。对行政机置之不理或处理不当的，才依法提起民事公益诉讼。2008年7月我区东涌镇一条原本清澈的河涌上飘浮着100米长的红色水带，恶臭熏天，群众意见很大，这宗在我区比较典型的私企偷排污水污染河涌的案件引起了我们的

注意。我们结合案件特点进行调研、走访,认为中小私企在广州经济发展中起着举足轻重的作用,如果能通过案例教育对其破坏环境的行为起到纠正和预防作用,有利于整个中小企业增强环保意识,实现社会经济的可持续发展。综合考虑案件的预期教育与司法成本等因素,我院最终选取辖区内具有代表性的某皮革染整厂作为起诉对象。

3、调查取证。明确检察机关调查取证的权力。根据我国民事诉讼法第五十条的规定:“当事人有权委托代理人,提出回避申请,收集、提供证据,进行辩论,请求调解,提起上诉,申请执行。”第六十一条的规定:“代理诉讼的律师和其他诉讼代理人有权调查收集证据,可以查阅本案有关材料。”民事诉讼中的当事人不能随便向有关社会团体和个人调查取证,只有律师才有权进行必要的调查取证。检察机关在环境民事公益诉讼中作为原告是否有权进行调查取证是一个值得商榷的问题。有学者认为检察机关作为原告,由于其与被告有平等的诉讼权利,且环境民事公益诉讼是一种民事诉讼,不是法律赋予调查权的刑事诉讼,检察机关不能随便向有关社会团体和个人调查取证,可以依托相关行政部门的调查取证,或者申请法院进行调查取证。笔者对这个观点不予认同,检察机关在民事诉讼中的调查是一个专门的法律概念,是指人民检察院在办理公益案件过程中,依照法律规定的程序进行的专门收集和保全证据的工作,它是人民检察院在提起诉讼乃至整个民事诉讼中证明起诉,查明案情所依法行使的一项职权。<sup>14</sup>检察机关在提起公诉刑事案件之前,以及在民事行政检察监督权均有调查取证的权力。在环境民事公益诉讼中,检察机关的调查取证权是在整个民事诉讼中证明起诉,查明案情所必需行使的一项职权。其目的是为了查清案件事实,维护国家利益和社会公共利益。检察机关可以使用一切调查手段(仅为调查而已,决不能使用侦查手段)搜集证据,包括询问当事人、证人,搜集书证、物证和有关证据,进行鉴定、勘验等等。对于搜集到的证据,检察机关应当进行审查核实,确认其中的证明效力,直至认为案件事实得到了充分的证明。我省检察机关提起的2宗环境公益诉讼案件中,广州市海珠区检察院办理的环境公益诉讼案件过程中,以“隐形”的方式参与,乔装打扮成环保执法人员进行调查,所有的调查取证工作均由环保部门完成,在证据材料中没有遗留任何检察机关的痕迹。而我院在办理环境公益诉讼案件的过程中,进行大胆探索,充分发挥检察机关在办理刑事案件和审查民事行政申诉案件中进行调查取证的特长,与环保部门充分发挥各自优势,相互支持,密切配合。采用环保部门完成初步的调查后,将整个案件移交我院受理,之后以我院和环保部门共同为主体进行证据的调取和完善,不论是对涉案企业进行调查取证,还是走访相关部门进行取证,我院均对外公开检察机关的身份积极主动参与调查取证工作。我院分别对东泰厂经营者卢某某、厂长何某某、负责污水处理工人卢某某分别进行询问制作详细的调查笔录,我院自行对东泰厂的用水情况、用电情况、工商登记资料、环保审批材料进行取证,对东泰厂偷排现场进行拍照辨认,并以我院名义委托番禺区环境科学研究所对东泰厂偷排污水造成水体污染的经济损失进行评估。最后我院将环保部门调取的证据和我院调取的证据一起提交法庭进行质证,事实证明,我院的做法增强对于环境污染违法行为的指控力度,法院最后的判决也确认我院调取的证据的真实性和合法性。

4、公益诉讼的审查起诉。检察机关通过一系列的调查活动后,收集了相关的证据材料,在正式向法院提起诉讼前,在检察机关内部要设立严格的公益诉讼案件的审查起诉程序。应另行指派没参与案件调查的检察官对所收集的证据材料进行审查,以判断是否符合案件起诉标准,从而提出是否向法院提起诉讼的意见,后层报检察长审批。由于公益诉讼案件的特殊性,在具体的实施时建议由检察长提交检察委员会讨论,由检察委员会最后决定是否提起诉讼。这种做法可以给公益诉讼案件进行把关,降低错案的发生率,防止检察机关滥用权力。在此,我们建议法律应当对公益诉讼的起诉标准作出明确的规定,以便检察机关在对具体案件审查时依法进行判断。经过严格的审查起诉程序后,对于不同的环境公益诉讼案件可以作

14 王桂五主编:《中华人民共和国检察制度研究》,北京:法律出版社,1991年,第78页。

三种不同的处理方法。一是审查后如果认为所收集的证据不符合公益诉讼的起诉标准的,可以建议相关的环境行政管理部门对有关企业或个人进行行政处罚,包括罚款、吊销营业执照、停业等;二是审查后如果符合起诉标准的,则可以正式向法院提起公益诉讼;三是侵害单位和个人的侵害环境行为轻微,且检察机关在调查或者审查起诉过程中,侵害单位或者个人主动停止侵害,消除危害,并赔偿环境损失的,检察机关就可以作出不起诉决定。

5、环境损害事实的证据要求。在环境公益诉讼中检察机关提出的具体诉讼请求要得到审判机关的支持必须有证据证明三个方面问题:环境受到污染或者破坏的损害事实,被告的损害行为与损害事实之间的因果关系以及损害的具体数额。对于如何证明环境受到污染或者破坏的损害事实和被告的损害行为与损害事实之间的因果关系,要借助于环境行政管理部门,因为环境行政管理部门作为国家的环境管理部门,国家授予其管理环境的权力,包括对环境污染和破坏事件进行查处的权力,其环境执法的专业性能够准确证明环境受到污染或者破坏的损害事实和被告的损害行为与损害事实之间的因果关系,因此检察机关对于该类证据的收集,可以通过向环境行政主管部门发函要求其出具文书或者通过向环境行政执法人员和涉案的单位和个人调查取证以证明以上两个问题。对于如何证明损害的具体数额,由于我国现在尚无审判机关授权的专门进行环境影响评估的鉴定机构,因此建议审判机关对环境公益诉讼案件的损害赔偿问题,作出明细规定,明确损失的评定方法和评定机构。我院办理的案件中,我向广州海事法院提供的询问笔录、调查笔录、现场检查笔录、环境监测站监测结果、现场取证照片等证据形成完整的证据链,证明了卢某某是东泰厂的职工,专门负责污水处理工作。由于个人贪图方便,私自增设管道,将未经处理的污水直接偷排到市政管道,造成水域遭受污染的后果。东泰厂在管理上存在疏忽,应承担相应的民事侵权责任。根据广州市番禺区环境科学研究所的《量化分析报告》,东泰厂违法排放污水已经严重危害了东涌镇官坦村虾导涌水质。

## (二) 提起诉讼后的案件审理

1、诉讼地位。检察机关提起环境公益诉讼,在诉讼中处于何种法律地位,颇有争议。有一般原告人、特殊原告人、社会公益代表人、民事公诉人、法律监督者等几种观点。我们认为,检察机关的法律地位与其提起诉讼的方式密切相关,不可一概而论。在督促起诉中,检察机关充当的是法律监督者;在支持起诉中,由于检察机关本身并不提起诉讼双方的法庭辩论,也不是诉讼当事人之一,更类似于法律监督者;在直接起诉的案件中,毫无疑问,检察机关充当的是原告,我们认为,虽然检察机关身份特殊,但从本质来说仍是普通原告,并未脱离现有诉讼模式,也不能因检察机关提起诉讼而额外享有某些特权,导致其诉讼地位发生改变。

2、检察机关的职责。无论检察机关以什么方式提起环境公益诉讼,都负有及时告知的义务,及时告知相关单位及个人案件审查结果。该义务的设定,一方面是为了保证公众的知情权及提起权,另一方面,也是为了加强社会各界对检察机关的监督。支持起诉的案件,如认为确有必要,可以派员出席法庭,宣读支持起诉书并发表支持起诉意见,但出庭检察人员不应提起当事人之间的辩论。直接起诉的案件,应派检察人员出庭,出庭检察人员不少于二人并须有检察长的授权委托书。参加庭审的检察人员履行以下职责:宣读起诉书;参加法庭调查;参加法庭辩论;发表起诉意见。

3、举证责任的分配。举证责任的分配关系到当事人权益保护和诉讼公平正义的实现,因而举证责任的分配是否合理,是关系到环境公益诉讼能否进行到底并达到预期目标的关键问题。根据我国的法律规定。对于一般的环境侵权案件的举证责任分配是实行举证责任倒置。关于公益诉讼案件的举证责任问题,学界有两种不同的观点,一种观点认为根据现行法律规定实行举证责任倒置<sup>15</sup>,另一种观点认为由检察机关作为原告主体提起公益诉讼的不实行举

15 梁永怀:“论公益诉讼”,《周口师范学报》2006年第4期,第23页;

证责任倒置，其他主体提起公益诉讼的则实行举证责任倒置<sup>16</sup>。我们支持第二种观点，由于环境公益诉讼案件具有其特殊性，因而在环境公益诉讼举证责任的制度设计上应体现出有别于一般私益诉讼的特殊性。再者，检察机关具有公诉职能，本身具有一定条件和能力，特别是享有侦查权，收集证据处于有利的地位，检察机关收集证据消耗的是国家司法资源，为了实现原被告双方力量的平衡，在提起诉讼时，理应由检察机关承担主要的举证责任。因此，环境公益诉讼案件举证责任的分配应当根据不同的情况，采取不同的分配原则。具体来说，如果检察机关是起诉主体，检察机关应当承担主要举证责任，证明环境受到污染或者破坏的损害事实，被告的损害行为与损害事实之间的因果关系。被告只对其自身的技术性问题承担举证责任；如果其他组织或团体、个人是起诉主体，则承担次要举证责任，被告承担主要举证责任。

4、诉讼费用问题。向审判机关起诉请求进行审判，环境民事公益诉讼也涉及案件受理费及其他诉讼费用的负担问题，国外关于公益诉讼的费用，一般都倾向于不宜要求原告（原告的范围包括检察机关）负担。如《德国民事诉讼法典》第 673 条第 2 款规定：“（禁治产案件）诉讼是由检察机关提起的，在一切情形下，诉讼费用均由国库负担”。<sup>17</sup>鉴于此并结合我国的实际情况，笔者认为，因为在环境民事公益诉讼案件中，诉讼标的往往非常巨大，提起诉讼须交纳高额的诉讼费用，一旦诉讼失败，由检察机关承担高额费用，在目前状况下，会严重阻碍检察机关提起公益诉讼的积极性。因此对于检察机关提起环境民事公益诉讼的案件受理费，法院应先予缓交，待判决后由败诉的被告缴纳。对于如果被告没有败诉的情形，则予以免交。对于在诉讼过程中的其他费用，也同样缓交处理。如果被告败诉，由法院判决由被告负担。如果检察机关诉讼不成立，由国家财政承担该笔费用。

5、被告能否对检察机关提出反诉。反诉，是为了公平的保护诉讼双方当事人的权利，实现诉讼经济，而规定在民事诉讼中的本诉被告可以以本诉原告为被告，提出旨在抵消、吞并或排斥本诉诉讼请求的反请求。<sup>18</sup>提起反诉的前提是其诉讼请求与本诉有实质的联系，即二者是“把同一民法上之标的的权利归属作为各自请求法院判决的对象，两者欲求判决的法律效果相反”。<sup>19</sup>环境民事公益诉讼区别于一般民事诉讼的表现之一就是权利主体与诉讼主体的不一致。公共环境利益的真正主体是国家、社会和不特定的多数人。它不是某一个公民、法人、社会团体或者国家机关，而是从每一个个体成员中抽象出来的具有共性的共同体。这种抽象性使得公共利益的真实主体不可能具体作出某个行为，没有具体的行为就不可能有行为后果。因而公益诉讼的被告不具有提出与本诉有实质联系的反诉的可能性。当然实践中如果出现公益诉讼不当给被告造成损害的，可以考虑通过国家赔偿途径予以救济。

6、调解与和解。在检察机关提起环境民事公益诉讼中，检察机关能否调解和和解是我国学理界争论颇多的议题，有学者认为检察机关不能调解，也不能和解。理由是因为公益诉讼涉及公共利益，调解与和解都是意味着公共利益的让步，公共利益因此受损。所以，检察机关在提起民事公益诉讼中只能代表权利人争取权利却不能放弃权利，检察机关与案件的实体利益没有直接利害关系，不具有完整的处分权。<sup>20</sup>笔者对此有不同意见，笔者认为检察机关可以调解、和解，环境民事公益诉讼说到底是一种民事诉讼，调解、和解的审判方式是我国民事诉讼制度的一大特点，最高人民法院还专门出台相关司法解释鼓励各级人民法院办理民事纠纷案件用调解、和解的方式进行结案。在民事诉讼中，检察机关起诉的诉讼请求不等于权利人的权利，放弃部分诉讼请求不等于就损害了国家、社会公共利益。检察机关完全可能采用多提诉讼请求，然后通过调解、和解方式结案来保障国家、社会公共利益。如果不允

16 翦继志、刘江：“论我国经济公益诉讼制度的构建”，《贵州民族学院学报》2006年第2期，第11页。

17 蔡志强：“公益诉讼制度探讨”，《福建省法学会》2003年第3期，第18页；

18 柴发邦：“民事诉讼法学”，北京：北京大学出版社，1992年，第78页；

19 田平安主编：《民事诉讼法学》，北京：中国政法大学出版社，1999年，第43页。

20 陶娅：“检察机关提起民事公益诉讼之程序设计研究”，《检察实践》2004年1月期，第28页。

许检察机关调解、和解，只会带来操作上的不便，反倒可能因严格束缚了检察机关的诉讼行为，而不利于检察机关根据案件的具体情况，灵活应对以求最佳诉讼效果。由于涉及公共利益，环境公益民事诉讼中的调解、和解必需在一定条件下进行限制，以消除学者的担心。建议设立调解、和解方案的公示制度，在环境民事公益诉讼中，检察机关必须向社会公众公示调解、和解方案，听取各方面意见后方可调解、和解结案。

7、法院的判决。检察机关在环境公益诉讼中的诉求一般是：（1）要求被告停止侵害环境的行为；（2）要求被告治理或者恢复期污染破坏的环境；（3）要求被告赔偿其所造成的环境损失；（4）要求被告承担案件的诉讼费用和鉴定费用。如果检察机关胜诉，即法院支持检察机关提出的全部或部分诉讼请求，法院在环境民事公益诉讼的判决一般包括以下几种：（1）被告停止侵犯环境公益行为，停止环境污染和环境破坏的行为；（2）被告建设防治污染和生态破坏的设施；（3）被告治理、恢复被其污染破坏的环境资源生态或者承担治理恢复费用；（4）被告赔偿其所造成的环境公益损失，但这种赔偿不是交接原告私用，而是作为公用（一般是将损害赔偿费纳入公共环境生态基金）；（5）被告承担的诉讼费用。如果检察机关败诉，法院在环境民事公益诉讼的裁决一般包括如下几种：（1）驳回或不支持检察机关的诉讼请求；（2）原告承担诉讼费用。

### （三）判后的执行及救济

1、判决的执行及监督。环境公益诉讼判决涉及到公共利益的维护，因此必需保证判决能够得到不折不扣的执行。在国外许多国家，为了保证公益诉讼判决的有效执行，还设立专门的执行监督机构，任命国家行政人员和社会人士作为监督人员，定期检查法院判决的执行情况。我们可以借鉴这一做法，由检察机关行使法律监督职能，全程监督环境公益诉讼案件法院的执行情况。邀请人大代表和政协委员作为监督人员，定期检查法院判决的执行情况，并向执行法院的同级人大常委会作出书面汇报。检察机关直接起诉的环境公益诉讼成立的，法院可依法判令被告承担环境影响经济损失以及因人民检察院提起环境公益诉讼而产生的监测、化验、鉴定、评估等经济损失。该款项经当事人自觉给付或经法院依法强制执行后，由人民检察院上缴污染发生地国库。至于检察机关督促起诉、支持起诉的案件，有判决给付对象的，自然依判决履行。但其中涉及公共利益的，亦应全额用于污染发生地环境整治及受害救助。

判决执行款的使用监督也是颇有难度的问题。不少学者主张效仿国外成立专项基金，然而在当前的情况下，该主张并不具有很强的操作性。且不论成立基金程序的繁琐，如何对基金组织本身进行管理与监督也是难题，毕竟我国当前并没有成熟的基金管理理念。所以，上缴国库用于专项治理是相对比较稳妥的操作方式，当然，该方式也有一定的不足。上缴国库之后的资金使用如何公示？是否会因该资金的上缴而相应减少原本计划用于污染地的环境治理经费？而且，相对于数额庞大的政府治污投入<sup>21</sup>，这些判决执行款，又如何尽大可能发挥其应有效果等问题值得深入研究。

2、当事人的救济程序及诉权保障。毫无疑问，救济程序的设立是法治国家的标志之一。如果因检察机关提起环境公益诉讼错误导致合法权益受到损害的，可以申请国家赔偿。由申请人持有效法律文书向提起环境公益诉讼的检察机关或者有管辖权法院提出申请。为保证受害人的诉权，检察机关的公益诉讼不应妨碍当事人另行提起侵权之诉。如何平衡检察机关的原告身份及审判监督程序之间的关系也是颇有争议的问题。正因为检察机关有审判监督职能，不少学者认为检察机关充当了运动员与裁判员的双重身份，因而极力反对检察机关作原告。事实上，这种担心并无必要，若按这种逻辑推理，法院怎么可能对自己的判决进行改判？那审判监督程序岂不是形同虚设？我们认为，在当前的情况下，人民检察院能否对其以原告身份提起的环境公益诉讼案件提出抗诉可以先行搁置争议。如果认为审理程序存在问题，可

<sup>21</sup>以广州为例，按市政府预算，自2009年至2010年6月底投入河涌治理费486.15亿元，平均一天1个亿。

以在庭审结束后，书面向审理法院提出意见。

#### 四、结语

环境公益诉讼既是一个全新的课题，又是一个永恒的话题。由于我国环境公益诉讼制度的缺失，环保部门等专门机关和社会团体很难介入。我们作为原告提起的首宗环境公益诉讼案件的意义并不在于检察院当原告。我们的思路是先行先试，通过我们的“破冰”之举，证明检察机关承担起一定条件下的公益诉讼是可行和有效的，以期能为制定检察机关等专门机关、社会团体开展民事公益诉讼的具体操作规范提供理论支撑和实例参考，引导社会各界积极参与到保护环境的行动中来，推动环境公益诉讼进行下去。对于环境公益诉讼制度以后的发展，我们建议从我国的实际情况和构建和谐社会的需要出发，应该尽快制定相关的法律，赋予专门机关（当然也包括检察机关）和社会团体以环境公益诉权，建立和完善环境公益诉讼的法律机制。这个课题是我们基于实践工作经验进行了一系列思考，试图为我国环境公益事业略尽薄力，如能唤起人们对环境公益诉讼的关注，那么本文的写作目的已经达到，倘若能对将来环境公益诉讼制度的设计有一点贡献的话，我们更将万分感激，不胜惶恐。

（初审编辑：谷德近）