

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2010.06.012

论检察机关作为环境公益诉讼原告的权力基础^{*}

刘超

(华侨大学法学院,福建泉州362021)

[摘要]虽然我国法律制度体系并没有相关规定,环境公益诉讼研究已经成为当今学界讨论的热点,其中,检察机关作为环境公益诉讼的适格性是争议焦点问题之一。不少学者基于检察机关的性质和任务以及我国的制度架构,认为检察机关不是提起环境公益诉讼的最佳主体。但是,从检察权的权力内涵、权力性质和功能预期上考察,它保护社会公益的属性为其提起环境公益诉讼形成了正当性基础。并且,检察机关作为原告提起环境公益诉讼,已经在陆续试点的环保法庭司法创新实践中得到肯定。

[关键词]检察机关;环境公益诉讼;原告;权力基础

[中图分类号]D926.3 [文献标志码]A [文章编号]1672-0598(2010)06-0066-05

近些年来,环境公益诉讼成为了中国当下社会的一个“焦点”,环境公益诉讼的讨论应该已经度过了“要不要”的阶段,理论界和实务界开始把关注重点放在多提出解决问题的方案,尤其是具有操作性的司法实践方案^[1]。环境公益诉讼可以分为环境行政公益诉讼和环境民事公益诉讼。^①现在学界和实务界关于提起环境民事公益诉讼的原告主体资格众说纷纭、争议不断,焦点集中在检察机关能否作为环境公益诉讼的原告上面。

检察机关能否作为环境公益诉讼的原告,在国内法学界争议很大。如有学者认为检察机关并不是提起环境公益诉讼的最佳主体,环境公诉的性质与内容与检察机关的性质和任务不相符合,并且检察机关不具备提起环境公诉的专业性^[2] 133-134。还有观点认为,检察机关的多重身份和角色介入到民事诉讼中,其对民事审判活动的监督权必然导致法院中立地位难保,其特殊的地位和诉讼权利(权力)也会使其与对方当事人之间的平等对话产生

困难。在目前国家法律还没有赋予检察机关民事诉权的情况下,由检察机关提起民事诉讼,必然造成司法程序的混乱和相关国家机关的无所适从,这本身就是对司法程序和司法制度的损害。^[3] 119 笔者认为这些学者作出了有深度的卓越的研究,但从现实需求的角度出发,检察机关提起环境公益诉讼是改变制度困局的一种路径,并且更重要的是,已经不断有地方出现检察机关提起环境公益诉讼的法律实践。笔者认为,检察权的社会功能与权力属性为检察机关作为原告提起环境公益诉讼提供了权力基础,使其具有必要性和可行性。

一、检察权维护社会公正的功能预期与检察机关提起环境公益诉讼的必要性

作为历史概念的检察权也是一种具体的权力类型,在不同的时期和不同的政治制度下,在不同的法系与法律体系中,有不同的含义和不同的制度设计,但其最终逻辑定位和终极目的是为了实

* [收稿日期]2010-09-15

[基金项目]国家社科基金重大项目(06&ZD034)“环境友好型社会中的环境侵权救济机制研究”

[作者简介]刘超(1980—),男,湖北武穴人;法学博士,讲师,在华侨大学法学院任教;中南财经政法大学法学院环境资源法研究所研究人员,主要从事环境法学研究。

① 也有论者根据提起诉讼的原告身份把环境公益诉讼细致划分为普通环境公益诉讼和环境公诉两大类型、五种具体形式,其中普通环境公益诉讼包括环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼,环境公诉包括环境刑事公诉、环境民事公诉和环境行政公诉三种形式,参见别涛.中国环境公益诉讼的立法建议[J].中国地质大学学报(社会科学版),2006年(6):4-5.

会公正。检察权实现社会公正的功能预期,从法律制度来讲,就是体现在监督和促使能体现社会公正的良善的法律得到普遍遵守,以此制约公共权力、保障公民权利,并且维护社会公益。因此,检察机关通过行使检察权保护社会公益是其权力产生和运作的终极目的,环境公益是社会公益的重要组成部分,当环境公益受到侵害而其他救济途径失效时,检察机关作为原告提起环境民事公益诉讼就具有必要性。

(一) 环境问题的迫切性和复杂性需要检察机关介入

我国的经济快速发展付出了很大的资源环境代价。亚洲开发银行发布的《2001 亚洲环球展望》的报告,指出在过去 20 年中,中国是世界上经济增长最快的国家,但同时环境也遭到了严重破坏,环境破坏的经济成本约占 GDP 的 3%—5%。我国粗放型经济增长方式尚未得到根本扭转,能源和矿产资源被大量消耗,环境形势依然十分严峻。发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题,在中国已经集中显现。不少地区主要污染物排放总量超过环境承载能力,环境污染事故时有发生。例如,2005 年发生的松花江重大水环境污染事件,以及 2006 年甘肃省徽县暴露的血铅中毒事件等,都给当地人民生活造成较大损害。2009 年,环境保护部共接报并妥善处置突发环境事件 171 起,比上年增加 26.7%。其中特别重大突发环境事件 2 起,重大突发环境事件 2 起,较大突发环境事件 41 起,一般突发环境事件 126 起。^① 严峻的环境问题不但侵害了公民的环境权利,危害其生命健康,也对国家环境造成了重大破坏,如此重大的社会冲突和矛盾需要法律给予调整,但环境法律关系的“人—自然—人”的特征超越了传统法律视野对于自然的媒介作用的关注。检察机关是国家法律监督机关,但其职能设置表明它实质上具有国家整体利益的维护者或公共利益代表人的身份,这种身份决定它应当充当公共利益的代表,当有环境违法行为危害国家和社会环境公益但无人控告时,而事

实证明环保部门在保护环境公益效果不佳时,它必须代表国家进行干预,提起环境公益诉讼,从而保障环境公益不受侵害。

(二) 环境公益诉讼的逻辑机理与检察机关作为原告的暗合

传统民事诉讼确立的依据是对于民事权利的保障,在法律权利谱系中,民事权利是典型的私权。在环境被作为公共利益审视以前,无论是法律意识,还是日常观念,均将其作为特定的个人利益来进行把握^{[4] 101}。在环境资源的生态属性对于人类的独特价值被忽视之前,环境资源对于人类仅具有经济价值,传统法律将自然当作静止的“物”和只关注“物”的经济利益。此时,法律对于自然的认识是“只见树木,不见森林”,忽视了整体的环境系统从而忽视了环境公益,只重视人对于自然要素享有的个体民事权利。在此种法律观念下,整体性的环境被分割为具体的承载民事权利的多种要素,针对以破坏环境为原因行为的侵权行为启动的民事诉讼,其目的就是请求司法机关救济个人受损的人格利益和财产利益。这种法律路径下的民事诉讼着眼的是分散的、局部的对于环境要素的侵害、注重事后的救济、非常注重损害赔偿的责任承担方式^②,而环境问题的潜伏性、不可逆转性决定了这种传统民事诉讼制度设计在保护环境中必然效果不佳。

因此,解决传统民事诉讼法律制度在应对环境问题中的客观不能,根本上在于需要更新对于环境利益的认识,从单一的、分散的、局部的环境利益转化到综合的、联系的、整体的环境公益上,而个人甚至是某些社会组织启动诉讼不足以具有这种利益激励和诉讼能力。在此情况下,按照传统理论和机构职能分工,检察机关是公共利益代表,当作为环境公共利益受到侵犯时,检察机关可以以此种身份提起环境诉讼。

(三) 检察机关作为原告比其他类型主体更具优势的人性基础

① 2009 年环境污染和破坏事故数量以及各类环境灾害导致的直接经济损失的具体统计数据参见国家环境保护部于 2010 年 5 月 31 日发布的《中国环境统计公报(2009 年)》,其中统计数据未包括香港和澳门特别行政区以及台湾省。

② 在面对严重的环境问题时,有学者否认环境法的独立价值,主张通过拓展民事权利和民法制度的内涵,扩展人格权法、侵权行为法的涵盖范围来保护环境。在民事权利框架下,适用权利救济的也必然是民事诉讼制度,而民事责任形式中非常重要的一项是损害赔偿,但据法国学者研究,在全部近邻妨害案件中,大约有 1/3 的裁判例承认“现实赔偿(恢复原状、命令禁止等)”。具体分析参见陈华彬. 法国近邻妨害问题研究——兼论中国的近邻妨害制度及其完善[C]// 梁慧星. 民商法论丛(第 5 卷),法律出版社,1996:306.

公益诉讼的原告资格可以扩张,具体包括三大类:个体、社会团体和国家特设机关。^{[5] 180-193}个体和社会团体作为原告提起环境民事公益诉讼存在的缺陷也需要检察机关发挥更重要的作用。环境民事公益诉讼根本上突破了传统民事诉讼制度设计上救济个人受损私权的立法预期,需要可能仅受到不利影响但并无直接的利益损失的主体作为原告提起诉讼。《民事诉讼法》第108条对于原告资格作出的“与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织”的资格规定,就是根源于传统的民事权利是私权、传统的权利救济机制是预期救济和保障私益的必然逻辑延伸,它具有深刻的人性基础。现在很多学者主张的公民个人作为原告对自己直接利益无关的环境侵害行为提起诉讼,就原告身份和诉讼目的而言,它表现出“私人为公益”的显著特点^{[6] 5}。这明显对普通社会公民提出了更高的道德要求,而且需要整个社会环境意识普遍提高,否则在现有民事诉讼理论和制度框架下,公民个人提起与自身利益无直接关系的民事诉讼,对于社会各方来说都难以接受。即使美国的环境民事公益诉讼制度和实践先进,也不是完全的理论上的激进,美国法院的判例把视觉美感、娱乐享受等利益的损害纳入实质性的损害,如美国联邦最高法院在1972年审理“塞拉俱乐部诉莫顿案”时,就把“事实上的”损害范围扩展了,从而从联邦判例法的层次上放宽了对公民环境诉讼起诉权的限制。这种处理方式就是通过对“直接利害关系”扩大解释的方式来解决环境民事公益诉讼遭遇的主体困境。当下,学界非常重视以环保NGO为代表的社会团体作为原告提起环境民事公益诉讼,尤其是在中国构建类似于美国NRDC(自然资源保护委员会)等专门环境公益诉讼组织。但中国的环保NGO在现实中不具备成为“第三种力量”的独立性生存环境和社会功能,也难以独立发挥维护公益作用^①。因此,个人与社会团体这两种主体在作为环境民事公益诉讼原告时作用有限,需要检察机关的积极参与。

二、检察权的权力内涵与检察机关提起环境公益诉讼有内在关联

我国检察机关在宪法上作为国家的专门法律监督机关,具有广泛的法律监督权。《人民检察院组织法》第5条规定了五项检察权,检察权除了包括批准逮捕权、侦查权和公诉权以外,还笼统地规定了一个“检察权”。已有法律条文的列举性的规定并不能穷尽检察权所有内涵,从制度设计目的上看,检察机关是社会公共利益的代表与作为法律监督者的身份合而为一,其行使检察权以实现社会公益为目的。当社会公益从重视国家安全和公共秩序拓展到环境公益时,就为其介入环境公益诉讼奠定了坚实的基础。

(一) 检察机关的权力性质有益于其在环境公益诉讼中的作用

根据《宪法》,我国的检察机关是法律监督机关,享有法律监督权,监督法律的遵守和执行情况,同时我国现行《刑事诉讼法》第3条规定:“提起公诉,由人民检察院负责,审判由人民法院负责。”我国人民检察院既是法定的公诉机关,行使提起、维持公诉的求刑权。检察机关法律监督权根本目的是维护国家法制的统一^{[7] 9},检察机关行使公诉权是为了救济权利,而这些权利是因违法者对公共利益的侵害(比如公共安全等),或者是对于个体权利的侵犯并造成了恶劣的社会后果与影响。这两种权力二权合一形成的检察权基本上表明检察机关是公共利益的化身,从不同角度和层次对公共利益进行维护。也就是说,检察机关在权力运行理论中本身就蕴含着维护公益的机制。并且,随着社会的发展,个人主义的立法指导思想逐渐被社会本位的立法思想所替代,立法在保障个体权利的同时也更加注重社会公共职能的实现,加强检察机关作为法律秩序、公共道德秩序的代表者和社会公共利益维护者的理论基础越加坚实。把检察机关一直所保护的公益在环境领域进行特定化,检察机关权力

① 一般认为,国务院1996年颁布的《关于环境保护若干问题的决定》是中国政府首次明确提出的有关环境保护社会团体和公众参与环境保护的政策。但事实上,早在1978年,中国的环境保护NGO就开始成立和发展了。中国环保NGO的发展可大致分为两种不同的路径:自上而下环保NGO的发展模式和自下而上环保NGO的发展模式。前者数量较多,组织具有合法性,与政府关系密切,能够利用政府行政体系的网络资源快速在全国范围内扩张,能够吸纳一大批具有环保专业技能的精英,但组织的自主性较弱,以意识与理念的宣传与教育为主;后者资金经费奇缺,自身生存都存在困境,也难以在提起环境公益诉讼、保护环境公益发挥很大作用。参见邓国胜. 思考与研讨:两种不同路径的环保NGO及其发展模式[J]. 纵横,2006(2).

的性质及其现实中的运行有益于其在环境民事中的积极作用。

(二) 检察机关行使法律监督权与其作为环境公益诉讼原告并无冲突

很多学者反对检察机关提起环境民事公益的重要理由在于,检察机关参与民事诉讼的身份和角色定位是行使民事审判活动的监督权,如果作为原告提起民事诉讼则是对当事人的民事意思自治原则的破坏,是对当事人处分权的干预,会引起诉讼双方实力对比不平衡,并且会引起检察机关角色的冲突和混乱。其实,检察机关行使法律监督权与其提起环境民事公益诉讼并无冲突。在环境民事公益诉讼中,虽然适用的是民事诉讼程序,但矛盾的实质却不再纯粹是当事人个人利益之争,涉及社会不特定的主体的环境公益,往往环境侵害一方是实力雄厚的污染企业,需要检察机关作为国家和社会环境公益代表与之抗衡,因此,传统民事诉讼模式下的意思自治原则和处分权原则不再是绝对的,干预原则在一定领域要发挥作用。并且,检察机关在诉讼过程中虽然也是法律监督者,但它作为原告的外在角色冲突也由于其作为原告并不存在自身的直接利益而得到化解,它作为原告和作为监督者的目的都在于保护国家和社会利益,无论诉讼结果如何,都与其自身民事利益无关。

(三) 立法和政策上没有排除检察机关的原告主体地位

我国法律虽然没有明确规定检察机关可以作为环境公益诉讼原告,但这是因为我国在法律上没有确立环境公益诉讼制度,在实践中也仅仅是出现一些以维护公益名义提起的诉讼的尝试。但我国现有的立法和政策没有排除检察机关可以提起环境公益诉讼。我国《宪法》第2条规定:“中华人民共和国的一切权利属于人民。人民依照法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济和文化事务,管理社会事务。”人民是一个整体概念,其权利需要通过特定国家公共机关实现,其公共利益需要有代表机关,而检察机关是公共利益的最好代表。现行《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。”检察机关当然也属于“一切单位”。《国务院关于环境保护若干问题的决定》(1996年6月16日)规定:“建立公众参与机制,发挥社会团体的作用,鼓励公众参与环境保护工作,检举和揭发各种违反环境保护法律法

规的行为。”2005年11月23日,国务院常务会议审议通过了《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》,该决定提出:研究建立环境民事和行政公诉制度;发挥社会团体的作用,鼓励检举和揭发各种环境违法行为,推动环境公益诉讼。由以上诸多规定可知,至少在现行立法和政策上,并没有排除检察机关在环境公益诉讼中的原告主体地位。

(四) 国外有检察机关提起环境民事公益诉讼的成功经验

检察机关尽管在各国法律文化中的内涵和法律定位存在着差异,但都被作为一个国家或者政府的代言人而存在的。在美国,把与土地活动有关的环境影响分为公妨害和私妨害,因公妨害而引发的环境法律救济叫环境公益救济;因私妨害引发的环境救济则叫环境私益救济。^{[8] 123}私妨害由私人按照处分权主义提起诉讼;公妨害则只能由有关公共官员(主要是检察官)提起公诉。美国逐步发现这种二分法限制公民个人提起诉讼保护环境,不能很好解决环境问题,美国《清洁空气法》首创了著名的“公民诉讼”条款,推行公民诉讼制度,依此条款公民被视为“私人检察官”,与政府的职能相对应而存在。由此检察机关在环境公益诉讼中地位可见一斑。在法国,检察机关以“代表社会”的名义,可以以“主当事人”或“从当事人”身份参加各类公益诉讼;德国确立了行政诉讼的公共利益代表人制度,检察官可以作为公共利益的代表人,代表联邦或地方独立提起或参加行政法院的行政诉讼。世界上绝大多数国家和地区,诸如美国、英国、德国、法国、日本、俄罗斯、我国澳门地区等都赋予了检察机关提起环境公益诉讼的权利。^{[9] 100}法律技术设计上具有共通性,外国的成功实践为我们提供了重要的参考和借鉴。

三、结语:检察机关提起环境民事公益诉讼的司法实践试点

环保部的成立为增进环境执法效果提供了有利契机,此时也更需要改进环境司法以期发挥多种类型制度在保护环境公益中的协同作用。检察机关作为原告提起环境民事公益诉讼是解决我国现实严峻环境问题、保护环境公益、救济环境权的需要,而我国现有的法律制度体系和检察机关的性质与职能也为检察机关作为原告提供了可行性。我国现实社会中,检察机关提起的环境民事公益诉讼

也已经不断成为法律实践,如2007年四川省阆中市检察院日前对该市群发骨粉厂环境污染损害纠纷一案提起诉讼并且胜诉,2008年11月,江苏省无锡市中级人民法院和无锡市检察院共同出台《关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定》规定人民检察院对涉及侵害环境公益的民事案件,有权向法院提起环境民事公益诉讼。2008年12月,云南省昆明市和玉溪市中级人民法院环境资源保护审判庭相继成立,在云南省环保审判庭的司法实践所适用的模式是,检察院及在我国境内经过依法登记的,以保护环境为目的的公益性社会团体可以作为环境公益诉讼的原告向人民法院提起环保公益诉讼。这些都表明检察机关提起环境民事公益诉讼已经有实践的迫切需求和制度的自发演进,但还没有形成完整的制度体系。在此基础上,我们应该适时应对社会需求,重视检察机关在提起环境民事公益诉讼中的独特而重要的作用,构建完善的具体法律制度。

[参考文献]

- [1] 陈晶晶. 吕忠梅代表建议赋予个人提起环境公益诉讼权利[N]. 法制日报, 2007-03-09.
- [2] 吕忠梅. 环境公益诉讼辨析[J]. 法商研究, 2008, (6).
- [3] 王福华. 我国检察机关介入民事诉讼之角色困顿[J]. 政治与法律, 2003, (5).
- [4] 詹建红. 论环境公益诉讼形态的类型化演进[J]. 河北法学, 2006, (8).
- [5] 颜运秋. 公益诉讼理念研究[M]. 北京: 中国检察出版社, 2002.
- [6] 别涛. 中国环境公益诉讼的立法建议[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2006, (6).
- [7] 韩大元. 检察机关性质的宪法文本分析[J]. 国家检察官学院学报, 2005, (3).
- [8] 王曦. 美国环境法概论[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1992.
- [9] 梁玉超. 民事公益诉讼模式的选择[J]. 法学, 2007, (6).
- [10] 周鹏, 肖明. 论环境保护公众参与的理性向度[J]. 三峡学院学报, 2008(5): 126.

(责任编辑:杨睿)

Study of the Power Basis of Procuratorial Organ as the Plaintiff of Environmental Public Interest Litigation

LIU Chao

(Law School, Huaqiao University, Fujian Quanzhou 362021, China)

Abstract: Although there are no relevant provisions in China's legal system, environmental public interest litigation has now become a hot topic in academic circles, among which, whether the procuratorial organ can be the plaintiff of environmental public interest litigation is the focal point of controversy. Based on the nature and task of procuratorial organ and China's system frame, many scholars believe that procuratorial organ is not the best subject of environmental public interest litigation. On the basis of examining the connotation, nature and expected function of its prosecutorial power, however, its nature of realization of public interests determines that it has the legitimacy basis when procuratorial organ works as the plaintiff of environmental public interest litigation. And procuratorial organ as the plaintiff of environmental public interest litigation has gradually been accepted in the judicial practice and innovation of environment protection courts.

Key words: procuratorial organ; environmental public interest litigation; plaintiff; power basis