

# 检察机关有力推动环境行政公益诉讼

——专访中国政法大学法治政府研究院教授刘艺

本报记者王玮



在环境公益诉讼领域,有一支特别的力量在党的十八大四中全会之后作用越来越突出,这就是检察机关。

检察机关不仅能提起环境民事公益诉讼,还作为唯一主体,可以提起环境行政公益诉讼。按照一般的理解,环境行政公益诉讼就是检察机关起诉生态环境部门或者其他职能部门或者地方政府不履行环境保护法定职责的行为,追究味道浓厚。事实果真如此吗?或者说环境行政公益诉讼的“诉求”到底是什么?中国环境报记者近日采访了中国政法大学法治政府研究院教授刘艺。



刘艺现为中国政法大学法治政府研究院教授、博士生导师,曾挂职最高人民检察院民事行政检察厅副厅长,全面参与了检察机关提起公益诉讼试点方案制定、试点工作推进以及修法等相关工作。

主要研究方向:行政法基础理论、行政程序制度、社会行政法、行政检察理论。

## 谁有权提起环境行政公益诉讼?

中国环境报:为什么要建立环境行政公益诉讼制度?国外有吗?今后会扩大起诉主体范围吗?

刘艺:国外极少有国家由检察机关代表公益提起行政诉讼,我国建立这项制度是一种独特的道路选择。

在我国,由于环境侵权责任认定的诸多制度难题,使得环境私益和公益救济的难度都很大,因此,授权特定国家机关基于职责而非基于利益提起诉讼,会对公益诉讼机制发挥功效起到一定的保障作用。

另外,从实证的角度看,环境受损之后,最容易受害的是分散性的社会公共利益。而我国市场社会并不发达,当分散性利益受到损害时,很难找到利益代表者。即便找到利益代表人,也会出于不愿被搭便车等原因,无动力或无能力提起公益诉讼。

一个例证,目前我国有700多家适格环保社团,但愿意并且能够提起诉讼的组织只有个位数,当然,社会组织人财物等方面存在不足也是一个客观原因。

总体上,检察机关提起环境行政公益诉讼,虽然增加了一支保护公益的力量,但是应该认识到这只是我国公益诉讼制度中一部分内容,而且是补充性、辅助性的公益诉讼制度。我认为,将来公民、有关组织或者法律规定的其他机关成为行政公益诉讼的主体,享有行政公益诉讼资格也是可以预见的。

中国环境报:根据“两高”关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释,检察机关在提起环境行政公益诉讼之前,应当向行政机关发检察建议,督促其依法履行法定职责,逾期未办理或者书面回复的,才会提起行政公益诉讼。您怎么评价这一制度设计在实践中的效果?

刘艺:一般行政诉讼无需经过诉前前置程序(需要复议前置的情形除外),而检察机关提起行政公益诉讼前必须经过向行政机关发出检察建议的诉前程序。这一制度设计类似于美国公民诉讼条款中设置的限制公民直接诉讼的情形。

行政公益诉讼诉前程序表明,在公共利益保护方面,政府执法优先于最终的司法救济。客观诉讼的目的在于维护或恢复客观秩序,所以机制设计也应优先考虑秩序维护的效率。这样的设计也遵从了司法治理规律与成本效益原则。从试点实践来看,检察机关的诉前程序效果很好。(见左图)

通过司法实践可知,设置诉前程序不仅提升了威慑力和监督效果,同时避免了直接诉诸司法的诸多弊端。因此,实践中诉前程序和提起诉讼也可被视为两种监督手段,发挥着不同的功效。

## 行政机关如何理解环境行政公益诉讼?

中国环境报:环境行政公益诉讼制度实行以来,各级生态环境部门普遍感受到了巨大的追责压力,您了解这方面的情况吗?

刘艺:检察环境行政公益诉讼制度与监察制度的纪律问责不同,与普通行政诉讼制度的主观权利救济也有很大的差异。

实践中,检察机关办理一件公益诉讼案件之后,相关部门就对行政执法问题进行问责的现象的确不少。但出现这种状况是因为理论上并没有把检察公益诉讼与监察制度的功能区分开,没有从法治的角度正确看待这项制度的功能。国家监察机关与最高人民检察院应该尽快签订两项制度的衔接机制,并划分各自监督范围,以免出现重复监督的问题。

最后应该指出,检察行政公益诉讼制度是对现行法律秩序的修复机制,是一种符合法治理念和规律的制度。当检察行政公益诉讼制度已经能发挥监督功效时,通常就不需要再附带政治问责或者纪律追究制。除非检察公益诉讼未实现修复法治秩序的目的,且存在非法定的人为因素,才应该移交监察部门。

标,且存在非法定的人为因素,才应该移交监察部门。

中国环境报:实践中确实有一些环境行政公益诉讼让生态环境部门感到“蒙圈”,检察机关究竟是如何认定行政机关违法的?起诉的标准是什么?您怎么看行政责任与刑事责任追究机制的衔接问题?

刘艺:根据行政诉讼法第25条第4款的规定,检察机关监督的行政机关违法情形通常有两种,即“违法行使职权”与“不履行法定职责”。

在司法实践中,“不履行法定职责”又可具体划分为两类。一是法律明确规定了行政机关的作为义务,但行政机关“不依法行使职权”,包括行政机关不作为或者不正确履行法定职责、拒绝作为或者不完全履行作为义务,或者未依法继续履行职责的情形。

二是法律对行政机关职责规定不清晰或立法上没有明确规定该职责应由行政机关承担,检察机关要求行政机关积极作为以挽回国家利益和社会公共利益的损失或者促成行政任务完成,但行政机关不作为的情形。

除此之外,检察机关提起公益诉讼的前提是经过诉前程序之后,行政机关拒绝纠正违法行为或者仍然不作为时。而经过诉前程序,行政机关部分履行了职责,未完全履行职责时,检察机关会结合行政机关履职的勤勉程度、履职的时限、是否穷尽所有执法手段和公益损害是否持续等标准进行判断,是否需要启动司法程序来监督行政机关的违法行为。

## 如何协调环境民事、行政与刑事诉讼?

中国环境报:根据报道,目前检察机关提起的更多的是环境刑事附带民事公益诉讼案件,据了解您也一直在强调环境行政公益诉讼附带民事公益诉讼,为什么?

刘艺:环境损害通常是由多种原因造成的。一个环境损害的后果可能既因为行政机关疏于监管,也因为存在一个或者多个侵权行为。因此,检察机关不仅应该追究行政机关的违法行为,也应该追究直接侵权行为人的责任。

根据两大诉讼法的授权,检察机关既有提起行政公益诉讼的职责,也有提起民事公益诉讼的义务,当因多种原因造成环境公益受到损害时,检察机关应该追究多方的法律责任,而不应该选择性执法。

另外,作为一种公益诉讼司法保护机制,行政公益诉讼的主要功

能是督促,而民事公益诉讼的主要功能是恢复原状。两种公益诉讼制度并不冲突,而且检察民事公益诉讼制度还能发挥补充执法的功效。即检察机关不仅应监督行政机关违法或者不作为,也应追究直接侵权行为人的责任,这样既可以借助司法程序制裁违法行为,也能克服单独行政公益诉讼成本高的弊端。

中国环境报:您多次提到环境刑事附带民事公益诉讼、行政附带民事公益诉讼制度的设计很好,但对检察机关是一个巨大的考验,这方面需要生态环境部门提供些什么帮助?

刘艺:在检察机关办理环境刑事附带民事公益诉讼案件时,生态环境部门应该积极配合公安机关收集民事侵权方面的证据;在检察机关办理环境行政附带民事公益诉讼案件时,生态环境部门不应该怕当被告,因为生态环境部门与检察机关在维护法治权威和修复法治秩序的目标和认识上,是高度一致的。生态环境部门应该树立协同执法、共同治理的观念,充分利用检察环境公益诉讼制度去化解一些长期无法解决的环境问题。

但检察机关也应该慎用诉前程序和提起公益诉讼的权力。环境执法需要遵循客观规律,同时也要尊重环境执法机关的首次判断权,检察机关不宜越俎代庖,也不宜吹毛求疵,应该依法履行职责,督促行政机关依法行政,严格执法。

## 生态环境损害赔偿与环境公益诉讼有何异同?

中国环境报:最后有一个延伸的问题,当检察机关和NGO对同一行为提起环境公益诉讼时如何处理?生态环境部门代表当地政府对这一行为又提起生态环境损害赔偿时又该如何处理?三者关系如何处理?有没有优先顺序?是分开审理还是合并审理?

刘艺:检察机关与NGO针对同一行为提起环境公益诉讼的情况不太可能发生,特别是2018年3月2日“两高”发布检察公益诉讼司法解释之后。根据该司法解释第13条、第17条的规定,检察机关提起民事公益诉讼之前,都会在全国性媒体上发布30日的公告。如果有NGO愿意提起公益诉讼,检察机关就不能提起针对同一行为的公益诉讼。

生态损害赔偿诉讼与民事公益诉讼的关系,目前仍处于讨论阶段。学者们对这一问题的观点并不完全一致。有学者认为两种诉讼完全不同,不会出现重合;也有学者认为这两类诉讼的理论基础可能不同,但司法救济的渠道和方式却非常雷同,因此可能会出现冲突的情况。

但从实践情况来看,生态损害赔偿诉讼与公益诉讼发生冲突时,各方还是首先尊重了政府有权代表国家提起生态损害赔偿诉讼的权力,其他主体的诉权位序应该排后。

## 推进环境保护法配套办法实施进展缓慢 河北公开约谈21个县市区

本报记者张铭贤 通讯员 闫兆静 石家庄报道 河北省生态环境厅近日对推进环保法配套办法进展缓慢的保定市竞秀区等21个县(市、区)环保部门相关负责人进行公开约谈,涉及承德、张家口、廊坊、保定、衡水市等5个设区市。

约谈会上,河北省环境综合执法局相关负责人对相关情况及存在问题进行了通报。

约谈要求,21个县(市、区)要高度重视行政处罚信息公开和录入系统工作,已有四个配套办法适用案件的务必于11月底前将案件信息全部录

入系统;同时,各地要通过开展各种活动,切实提高执法人员水平,加强学习运用,规范环境执法程序,提高执法案卷质量。

截至9月底,全省四个配套办法案件及移交移送案件实现了地级市全覆盖,近九成县(市、区)均有使用配套办法案件,但仍有一部分县(市、区)为零案件。

1月~9月,全省共办理四个配套办法案件及移交移送案件1274件,其中,按日连续处罚案件104件,处罚金额28413万元;查封扣押313件,限产停产124件,移送拘留611件,涉嫌污染犯罪移送公安机关122件。

## 云南省委省政府支持公益诉讼 纳入生态文明建设目标评价考核体系

本报记者蒋朝晖昆明报道 云南省委办公厅、省政府办公厅日前印发的《关于支持检察机关开展公益诉讼工作推动全省生态文明建设和法治云南建设的意见》,明确把公益诉讼纳入生态文明建设目标评价考核体系,加强检查和考核。

意见要求,各级党委要加强对和支持检察机关提起公益诉讼工作作为重要政治任务,适时听取相关工作情况的报告,主动协调解决检察机关开展公益诉讼过程中存在的困难。各级政府要对开展公益诉讼工作所需的调查取证、专家咨询、环境监测、鉴定评估等必要费用,按照一案一议的原则提供财政资金支持。

提供财政资金支持。

各级人大和政协要加强监督支持;各级检察机关要依法全面开展公益诉讼工作,依法支持政府及其指定的部门或机构主张生态环境损害赔偿权利;各级行政机关要与检察机关、审判机关共同探索建立对生态环境损害赔偿行为的监督机制;各级人民法院要依法审理检察机关提起公益诉讼案件;各级纪检监察机关要加强与检察机关的工作衔接;各级党委宣传部门要加大宣传力度,媒体要把公益诉讼纳入普法宣传,国家工作人员特别是党员领导干部要积极配合支持配合检察机关开展公益诉讼工作。

## 海南培训全省大气环境管理人员 探索联合执法,打赢蓝天保卫战

本报见习记者周海燕海口报道 海南省大气环境管理工作培训班近日在海口举办开班仪式。

海南省生态环境厅有关负责人在开班仪式上动员讲话强调,要深刻认识开展大气污染防治工作是党中央国务院交给海南的一项重点工作任务,每年10月到次年4月是海南空气质量压力较大的季节,各市县要保持清醒头脑,坚决打赢蓝天保卫战。

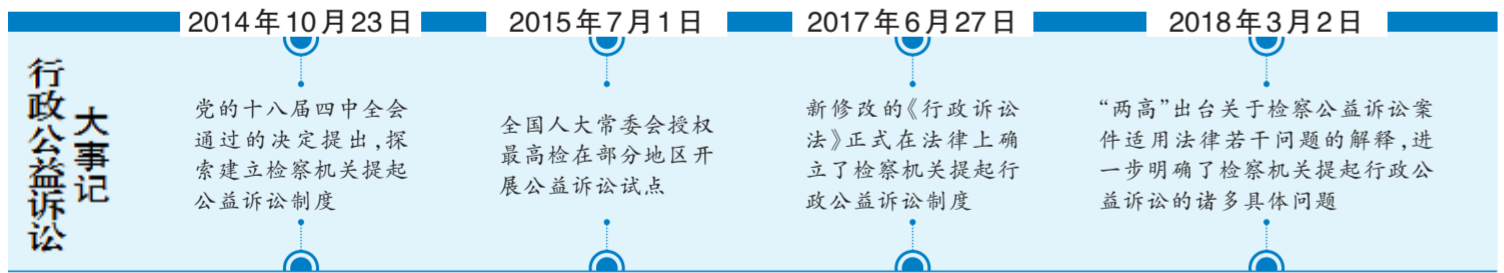
对下一步工作,会上强调,各市县要提前谋划今冬明春大气污染防治工作,及时向市县领导汇报空气质量现状及大气污染防治工作情况,帮助安装空气质量APP;海南省生态环

境厅即将启动空气质量预警机制,出现预警应及时向市县委政府主要领导汇报;要善于抓住主要矛盾,确定本市县的重点污染源作为日常工作的重点,在出现空气质量超标时要及时根据超标污染物预判超标的可能原因作出应对。

同时,要探索构建部门联合监管执法机制,在油品质量、机动车尾气、餐饮油烟、秸秆露天焚烧、槟榔熏烤等方面实施联合执法;要做好土法槟榔熏烤清理整治工作;提前介入建议市县政府、公安部门抓紧开展今年烟花爆竹禁燃工作;另外还对做好移动源污染防治等工作进行了精心部署。



福建省厦门市环境执法支队今年结合大练兵扎实推进执法工作,坚持将日常执法、专项行动与大练兵有机结合,有效打击了环境违法行为。图为执法人员监督某工人开挖疑点处。沈胜学 姚静娴 孙静摄影报道



### 新闻链接

## 诉前程序督促行政机关履职成常态

本报综合报道 梳理江西、江苏、宁夏三省人民检察院近日通报的各自办理公益诉讼案件情况,记者发现,三省的情况再次佐证了行政公益诉讼诉前程序已成为检察机关督促行政机关依法履职的主要手段。

11月12日,江西举行“深化公益诉讼工作彰显江西检察担当”新闻发布会,公布7起检察公益诉讼典型案例。其中,5起为诉前程序典型案例,分别是安远县环保局不依法履责案、万安县农业局不依法履责案、南昌县环保局不依法履责案、萍乡市国资委不依法履责案和金溪县国土局不依法履责案。另外进入诉讼程序的两起典型案例,均为民事公益诉讼案件。

同日,宁夏回族自治区通报1至10月,宁夏检察机关公益诉讼立案486件,其中行政公益诉讼454件。

截至目前,在发出的446件诉前检察建议中,已整改314件,未回复125件,逾期未整改的7件。宁夏人民检察院检察委员会专职委员冯明杰认为,诉前检察建议也让行政机关认识到公益诉讼不仅是对他们的司法监督,更是检察机关对他们的中肯建言和支持帮助,有利于行政机关规范执法。

11月6日,江苏省人民检察院召开公益诉讼工作专题新闻发布会,通报近3年江苏共办理行政公益诉讼诉前程序案件6500余件,其中行政机关纠正违法或履行职务率达93%。据江苏省检察院副检察长汪蔚介绍,对于经过诉前程序行政机关仍不自行纠正、公益受损情况依然存在、确有起诉必要的案件,检察机关及时提起的行政公益诉讼案件为66件。

## 行政机关为什么选择“一送了之”?

在环境行政公益诉讼中,还有一个问题由于与行政机关是否履行职责的认定标准紧密相关,因此备受学术界和实务界关注,这就是行政责任与刑事责任追究机制的衔接问题。

实践中,通常是检察机关发现行政机关没有履行职责,发出诉前检察建议督促其履职,行政机关就直接将侵权人移送司法机关,回复检察机关已经履行了职责。这种“一送了之”现象的根源并非完全是行政机关选择性执法的结果,还涉及立法与执行层面存在的种种弊端。

立法层面表现为法律直接将行政执法与刑事司法的领域进行了泾渭分明的划分。再有,行政执法与刑事司法衔接缺乏明确的立法规范或者现有的立法规范过于原则。立法最常表述是“构成犯罪的,依法追究刑事责任”,“尚不构成犯罪的,依法给予——处罚,依据——进行处罚”。虽然《立法

### 延伸阅读

法》和《行政处罚法》等法律都强调不重复处罚原则,但在特定领域两种处罚可以发挥互补的作用,当然并不包括同处罚款与罚金、人身自由刑和人身罚的情形。

针对上述漏洞,可通过立法方式来完善,具体建议是:首先是修改《刑法》的相关条文,增加“管制禁令”“缓刑禁令”“从业禁止”等内容,将行政监管的任务在刑罚中一并体现,让行为人承担非刑罚的后果,以彻底恢复破坏的法治秩序。

其次是通过修改《刑事诉讼法》,完善刑事案件起诉或者不起诉之后,如何向行政执法部门移送的衔接机制和监督机制;在制定或者修改涉及行政法与刑事司法衔接的相关法律时,明确规定行政执法机关移送案件后应继续履行监管职责的情形和范围,缩减行政执法的裁量空间。

节选《检察公益诉讼的司法实践与理论探索》,作者刘艺,有删改

## 富阳实施固废违法有奖举报 对举报人最高可奖励5万元

本报记者周兆木杭州报道 浙江省杭州市富阳区近日正式实施固废违法行为有奖举报,最高奖励金额为5万元。

近年来,富阳区曾发生多起固体废物擅自倾倒事件,先后刑事拘留20余人,有些甚至跨省、市倾覆,造成社会不良影响。为强化固废监管,富阳区出台了《固体废物环境违法行为有奖举报暂行办法(试行)》。

根据办法,生态环境部门根据举报线索查实违法行为,并对被举报人做出处罚决定后,奖励举报人金额5000元;公安部门根据《治安管理处罚法》对被举报人实施行政拘留

的,奖励举报人1万元;人民法院根据《刑法》判决被举报人犯有污染环境罪的,奖励举报人2万元;对于有重大贡献的,给予举报人5万元奖励;上述情形并存的,将按照最大额度的奖金发放。

办法还规定,举报人因其他矛盾纠纷引发的恶意举报行为,经规劝后不改正的;生态环境部门告知举报事项已受理后,仍然不停止举报行为,影响政府部门正常工作秩序的;生态环境部门告知举报事项不属于本办法操作范围的,告知后仍然不听规劝,影响政府部门正常工作秩序的;冒领有奖举报奖金的等4种行为将追究相应法律责任。