

论检察机关作为环境民事公益诉讼适格原告制度的完善

曾韩璐

苏州大学王健法学院, 江苏 苏州

收稿日期: 2025年3月10日; 录用日期: 2025年4月18日; 发布日期: 2025年4月29日

摘 要

近年来, 环境保护的现实需要使得检察机关成为环境民事公益诉讼的适格原告。检察机关参与诉讼既具有理论基础与域外经验, 又具有一些其他主体不具备的自身优势, 是环境民事公益诉讼中的重要力量。但在我国司法实践中, 检察机关作为原告提起环境民事公益诉讼尚存在诉权内涵模糊、案件来源单一、调查取证受限、鉴定评估困难等问题亟待解决。本文针对上述问题对该制度提出针对性的完善建议, 以期更好地保护生态环境。

关键词

检察机关, 环境民事公益诉讼, 适格原告

Improvement of the System of Procuratorial Organ as the Eligible Plaintiff in Environmental Civil Public Interest Litigation

Hanlu Zeng

Kenneth Wang School of Law, Soochow University, Suzhou Jiangsu

Received: Mar. 10th, 2025; accepted: Apr. 18th, 2025; published: Apr. 29th, 2025

Abstract

In recent years, the need for environmental protection has made the procuratorial organ an eligible plaintiff in environmental civil public interest litigation. Procuratorial organs are an important force in environmental civil public interest litigation because of their theoretical basis and overseas

experience, as well as their own advantages that other subjects do not have. However, it can be seen that in China's judicial practice, some problems still need to be solved, such as ambiguous connotation of litigation rights, single source of cases, limited investigation and evidence collection, and difficulties in identification and evaluation. In view of the above problems, this thesis proposes suggestions to improve the system in order to better protect the ecological environment.

Keywords

Procuratorial Organ, Environmental Civil Public Interest Litigation, Eligible Plaintiff

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

生态环境危机已成为 21 世纪人类文明面临的重大挑战,传统环境治理模式面临严峻考验。在此背景下,环境民事公益诉讼作为司法介入生态环境治理的重要制度创新而备受关注。我国已逐步构建起以环保组织、检察机关、行政机关为主体的多元诉讼格局。其中,检察机关基于宪法赋予的法律监督地位,在环境民事公益诉讼实践中展现出独特的制度优势。然而,检察机关作为适格原告在规范制定层面与实践应用层面仍存在诸多问题亟待完善。本文通过解构检察机关在环境民事公益诉讼中的角色定位,结合其诉讼实践的具体情况,系统分析在诉权内涵、案件来源、调查取证、鉴定评估方面的问题,并提出对应的完善建议。

2. 检察机关提起环境民事公益诉讼概述

2.1. 检察机关提起环境民事公益诉讼的立法演进

2014 年,中央在《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中明确了“优化司法职权配置,探索建立检察机关提起公益诉讼制度”的改革要求。2015 年 7 月,最高人民检察院为贯彻落实上述改革要求提出试点方案,并决定在全国 13 个省、自治区、直辖市内开展为期两年的试点工作。同年 12 月,最高检针对试点实施过程中的具体问题,对案件管辖、调查方式、材料提交等内容作出了进一步的细化规定。2016 年 2 月,最高人民法院审判委员会就审理工作出台试点工作实施办法,检察机关开始以“公益诉讼人”身份提起民事公益诉讼,检察公益诉讼试点工作逐渐稳步推进。

两年试点工作结束后,2017 年的《民事诉讼法》(2023 年修正后为第 58 条)正式将检察机关纳入环境民事公益诉讼适格原告范畴,检察机关可以支持起诉或直接起诉方式参与诉讼。《民事诉讼法》以增设一款的方式单独赋予检察机关原告资格,亦体现了立法层面对检察机关提起公益诉讼的肯定与重视。2018 年 3 月,最高法、最高检联合出台《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《两高检察公益诉讼解释》),其中第 4 条更新了检察机关的“公益诉讼起诉人”身份,并规定了检察机关应进行诉前公告及提交相应材料等内容。同年 10 月,修订后的《人民检察院组织法》也明确了检察机关的公益诉权。至此,检察公益诉讼具有了较为统一的法律规范。

2.2. 检察机关作为环境民事公益诉讼适格原告的必要性

在今年的全国两会上,多个代表团提出议案,建议加快推进检察公益诉讼立法进程。¹自党的十八届四

¹ 参见最高人民检察院:《多个代表团提出议案关注检察公益诉讼立法进展:深化制度设计研究,回应司法实践需求》,载 <https://mp.weixin.qq.com/s/D2egVxbDm6EXQSwUUFxgrg>, 最后访问日期 2025 年 3 月 10 日。

中全会部署“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”已过去十年，赋予检察机关环境民事公益诉讼适格原告资格的必要性来源于环境保护的现实需要。在检察机关无权提起诉讼前，实践中，环保组织几乎是环境民事公益诉讼的唯一原告。但即便是在我国环保组织发展时间较短、尚未成熟的社会现状下，《环境保护法》²及相关司法解释³仍在起诉条件上对环保组织的存续时间、登记部门等做出了严格限定，因而绝大部分环保组织并不具备提起诉讼的法定资格。⁴据新华社报道，虽然全国共有 700 多家具有起诉资格的社会组织，但是从 2015 年到 2017 年，仅有占比不足 3.6% 的组织曾提起过诉讼。根据笔者检索的数据，在 2019~2024 年间，已公开的裁判文书中提起环境民事公益诉讼的环保组织仅 17 家，除北京市丰台区源头爱好者环境研究所、金华市绿色生态文化服务中心、中国生物多样性保护与绿色发展基金会三个环保组织占据较大比重外，其他组织仅是零星几次或仅有一次提起诉讼。⁵在上述情况下，环保组织难以如预期般充分实现环境民事公益诉讼制度的立法目的，为尽快激发制度活力，将检察机关纳入适格原告范畴势在必行^[1]。

除大多环保组织无权提起诉讼、诉讼积极性不强外，现实生活中，牺牲环境利益换取经济利益、先污染后治理的现象频发，而部分地方行政机关为维持高额财政收入，保障地方财政、税收重要来源，无视环境污染现象不作为、甚至滥用执法权，加剧了对环境公共利益的侵害。我国《宪法》赋予检察机关法律监督职能，时任最高人民检察院检察长、现任最高人民法院院长张军也曾在深圳大检察官研讨班上表示：法律监督应是全面且多元的，理应包括诉讼领域的监督。⁶因此，使检察机关成为环境民事公益诉讼适格原告从而参与到诉讼中，既是检察机关行使监督职能的体现，也是克服地方保护弊端、落实依法行政、推进生态文明建设的应有之义。

3. 检察机关提起环境民事公益诉讼实践考察

根据最高人民检察院最新发布的《公益诉讼检察工作白皮书(2024)》，2024 年，全国检察机关共办理公益诉讼案件 151,270 件，案件数量非常庞大。⁷理论研究上，目前的实证研究大多是针对“检察机关提起公益诉讼”整体展开的，现有数据很少细化至“检察机关提起环境民事公益诉讼”，因此，笔者对检察公益诉讼正式实施以来的相关数据进行了检索与分析，仅得到了 152 件由检察机关提起的环境民事公益诉讼案件，检索的案例数量亦与上述结论相印证。⁸由于部分裁判文书未上网，且受检索日期限制，本文的数据难以完全反映全国范围内的环境民事公益诉讼的司法现状，但综合历年数据及相关分析，大体能够反应出我国环境民事公益诉讼司法实践中的某些特点。

3.1. 诉讼地位

从前文的立法演进可知，现行法已明确检察机关“公益诉讼起诉人”或“支持起诉人(机关)”的身份，

²《环境保护法》第 58 条：“对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼：（一）依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记；（二）专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼，人民法院应当依法受理。提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。”

³《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第 2、3、4、5 条。

⁴参见谢玉娟：《十三省份检察院试点公益诉讼 民间组织仍是看客》，载 <https://www.jiemian.com/article/317480.html>，最后访问日期 2025 年 3 月 10 日。

⁵笔者通过中国裁判文书网，关键词为“环境民事公益诉讼”，案由为“环境污染责任纠纷”、裁判日期为“2019 年 4 月 1 日至 2024 年 12 月 31 日”，检索到案例 148 个，对案件信息进行筛选和分析后，共整合出当事人信息明确的涉及环境民事公益诉讼案件 122 起。

⁶参见《反贪转隶就是转机？看最高检如何发力！》，载 <https://www.toutiao.com/article/6582414055401587207/?wid=1741592993454>，最后访问日期 2025 年 3 月 10 日。

⁷参见最高人民检察院：《最高检发布 2024 年“四大检察”工作白皮书：透过数据和案例看“2024 检察答卷”》，载 https://www.spp.gov.cn/zdgg/202503/t20250310_689181.shtml，最后访问日期 2025 年 3 月 10 日。

⁸笔者通过中国裁判文书网，关键词为“环境民事公益诉讼、检察院”，案由为“民事案由”、裁判日期为“2017 年 7 月 1 日至 2024 年 12 月 31 日”，检索到案例 193 个，对案件信息进行筛选和分析后(检察院参与诉讼，同一主体多审级案件划归为 1 个)，共整合出当事人信息明确的环境民事公益诉讼案件 152 起。

在笔者检索到的 152 起案件中：有 111 例检察机关以“公益诉讼起诉人”身份提起诉讼、18 例支持起诉，符合现行法律规定；但仍有 22 例是检察机关以“公益诉讼人”身份提起诉讼⁹，以安徽省黄山市人民法院做出的裁判为代表(见表 1)，且存在同一法院在不同的裁判文书中分别使用两类身份的情况、以广东省广州市中级人民法院及四川省甘孜藏族自治州中级人民法院作出的裁判为代表；更有甚者即是在同一裁判文书中，前后混用两类身份的情况¹⁰。由此可见，在现行法律已明确规定的情况下，我国司法实践中仍存在对检察机关提起环境民事公益诉讼时诉讼地位不明、混用的情况。

Table 1. Prosecutorial organs bring lawsuits as public interest litigants

表 1. 检察机关以公益诉讼人身份提起诉讼

公益诉讼人	裁判文书
安徽省休宁县人民检察院	《安徽省黄山市中级人民法院(2021)皖 10 民初 43 号民事裁定书》
安徽省黄山市黄山区人民检察院	《安徽省黄山市中级人民法院(2021)皖 10 民初 6、133 号民事裁定书》
安徽省来安县人民检察院	《安徽省来安县人民法院(2020)皖 1122 民初 3956 号民事判决书》
安徽省黄山市屯溪区人民检察院	《安徽省黄山市中级人民法院(2021)皖 10 民初 7、8、9、10 号民事裁定书》
安徽省歙县人民检察院	《安徽省黄山市中级人民法院(2020)皖 10 民初 127、151 号民事裁定书》
安徽省阜阳市人民检察院	《安徽省阜阳市中级人民法院(2020)皖 12 民初 531 号民事判决书》
辽宁省盘锦市人民检察院	《辽宁省盘锦市中级人民法院(2020)辽 11 民初 47 号民事裁定书》
广东省广州市人民检察院	《广东省广州市中级人民法院(2017)粤 01 民初 223 号民事判决书》(一审)、 《广东省高级人民法院(2018)粤民终 2466 号民事判决书》(终审)
四川省甘孜藏族自治州人民检察院	《四川省甘孜藏族自治州中级人民法院(2019)川 33 民初 22 号民事判决书》

3.2. 诉讼请求

检察机关作为原告提起环境民事公益诉讼时，其诉讼请求大多较为模式化，不乏恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等笼统性的诉讼请求，其针对性较弱，既无法充分实现受损环境的修复，也不利于法院判决后的执行。在笔者检索的案例中，有几个诉讼请求较为特别。在一起非法收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物制品的民事公益诉讼案件中¹¹，检察机关诉请被告印制“保护野生动物、保护生物多样性、维护生态系统稳定”内容宣传资料 10,000 份，并在涉案辖区广场、社区等地进行生态环保普法宣传，该诉讼请求具有很好的教育与预防作用。在一起孩童失火造成林木烧毁的民事公益诉讼案件中¹²，检察机关诉请被告及其监护人承担补植复绿的责任，并制定了具体的《修复方案》，对补植地点、补植树种、补植数量、造林时间、造林密度、成活率、管护期等进行了详细规定。在一起在禁渔区非法毒鱼的民事公益诉讼案件中¹³，检察机关诉请被告在该区域内投放 20,000 尾鱼，并对鱼的规格、种类等进行了规定，且要求被告协助渔业部门完成流域生态系统修复。上述检察机关的诉讼请求针对其案件中环境受损情况具体展开，真正有助于受损环境的修复，符合环境民事公益诉讼的立法目的，故检察机关应积极探索各种环境修复方式，将替代性恢复作为重要的诉讼请求[2]。

*其中 8 例是在 2018 年 3 月 1 日即《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》发布前，故应排除在外，另外 14 例涉及的检察院与裁判文书在表 1 中展现。

¹⁰ 参见青海省海南藏族自治州中级人民法院(2021)青 25 民初 21 号民事判决书。

¹¹ 参见青海省海南藏族自治州中级人民法院(2021)青 25 民初 21 号民事判决书。

¹² 参见四川省甘孜藏族自治州中级人民法院(2020)川 33 民初 18 号民事判决书。

¹³ 参见四川省广元市中级人民法院(2020)川 08 民初字第 146 号民事判决书。

3.3. 诉前程序

两高《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(2020 修正)第 13 条明确诉前公告是民事检察公益诉讼的重要前置程序,公告的目的即是为了保证检察机关提起公益诉讼的补充性与谦抑性,但在何处公告、如何公告等细节规定的缺失,并不利于该目的的实现。在笔者检索的案例中,有的裁判文书中仅将公告情况以“立案后已按照法律规定公告案件”的表述一句带过,有的裁判文书中表明在《人民法院报》《检察日报》等全国发行的报纸上刊登公告,有的在《广东日报》《玉林日报》等地方性报纸上刊登公告,有的在正义网、今日头条等网站上刊登公告,还有的是在其法院官网上刊登公告。由此可见,实践中对于公告的情况各不相同,而在不同地方公告所起的效果也有所差异,司法解释应尽快对其公告的具体细节予以规定,以更好地实现公告的目的。

3.4. 诉讼胜率

若以人民法院是否支持检察机关的主要诉讼请求为衡量诉讼胜率的标准,在笔者检索到的 111 例检察机关以“公益诉讼起诉人”身份提起诉讼的案件中,仅有 2 例未支持检察机关的主要诉讼请求,但都判决被告对其损害环境的行为赔礼道歉,诉讼胜率高达 98%。除笔者的研究外,其他学者也对此情况进行了研究,认为检察机关拥有超高胜率[3],提起的环境公益诉讼胜诉率为 100% [4]。虽检察机关在作为环境民事公益诉讼原告时具备一定的优势,但超高的诉讼胜率并不符合正常情况,这与检察机关在诉讼中具有相对于被告而言更优的诉讼资源、更高的诉讼地位、更强的诉讼能力等原因密不可分。

4. 检察机关作为环境民事公益诉讼适格原告存在的问题

4.1. 检察机关诉权内涵模糊

虽然《民事诉讼法》及两高司法解释中已有检察机关作为环境民事公益诉讼适格原告的相关规定,但现行《环境保护法》关于检察机关诉讼地位的规定仍然缺位。自检察公益诉讼正式实施已近 8 年,配套的相关法律法规应及时修订,以保证检察机关在参与诉讼时诉讼地位的明确与统一。两高司法解释所规定的“公益诉讼起诉人”这一全新名词究竟有何内涵,立法至今尚未明确。“公益诉讼起诉人”较“公益诉讼人”的内涵有何改变,实践中是否应予严格区分?“公益诉讼起诉人”与传统的纠纷当事人又有何不同?早在《试点方案》定义“公益诉讼人”时,其具体内涵便未予明确,学界对其理解亦存在分歧[5]。因此,在厘清上述问题后正确定义“公益诉讼起诉人”,对于检察机关在诉讼中的身份定位与权利分配至关重要。

4.2. 检察机关案件来源单一

实践中,较之环境行政公益诉讼,环境民事公益诉讼案件线索本就很少[6];而《民事诉讼法》(2023 修正)第 58 条对检察机关发现损害环境公益行为范围的进一步限缩,使得检察机关案件来源愈发单一。一方面,该履职限定意味着案件来源必然受到该地检察机关的办案条件及精力的限制,而在我国有一定办案、结案数量要求的司法体制背景下,此规定既有可能极大加重检察机关的工作负担,也有可能形成了完成任务而给仅与环境有关的其它案件贴上环境民事公益诉讼案件标签、造成司法资源浪费的局面[7]。另一方面,该规定忽视了公民、社会组织、其他国家机关的力量。检察机关虽较这些主体而言具有一定的诉讼优势,但在发现案件线索上,由于我国幅员辽阔,在地理位置相对偏远或人口相对稀少的地方,检察机关都难以在履行职责过程中发现案件,加之检察机关与公民不同、并非环境公益受损的直接受害者,对受损环境的了解程度也可能没有社会组织或其他机关深入。因此,解决检察机关案件来源单一的问题,是推动检察公益诉讼发展的重要举措。

4.3. 检察机关调查取证受限

检察机关调查取证，主要受到两个层面的限制。一是立法规定上检察机关无法采取强制性的调查取证手段。《两高检察公益诉讼解释》第6条虽对检察机关可向行政机关、公民等调查收集证据进行了原则性的规定，但并未规定调查取证的手段、若上述主体推诿、敷衍的处理方式等；《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》第6条虽规定了一些调查核实方式，但也将限制人身自由及财产方面的强制性措施排除在外。环境民事公益诉讼案件本就具有成因复杂、证据难以固定等特点，缺乏强制性的调查取证手段使检察机关的调查缺乏刚性，浮于询问、咨询等表面，难以及时收集和固定案件关键信息，并不利于对环境公益的保护。二是司法实践中检察机关的调查取证难度很大。因立法规定上的缺失，环境民事公益诉讼的调查取证并没有统一的证据标准，检察机关在实践中调查取证时，如何确定环境损害程度、应达何种程度等都尚存在分歧[8]。加之被调查对象不配合或行政机关为维护当地经济利益等原因推诿的情况时有发生，使对危害行为的调查取证更加困难。

4.4. 检察机关鉴定评估困难

司法实践中认为环境民事公益诉讼案件较其他类型案件办理更为困难，其难点往往就在鉴定评估上，人们常说此类案件专业性极强也是因为其涉及复杂的鉴定评估。在笔者检索的百余例案件中，近九成案件均涉及鉴定问题，其他案件除案情极为简单、仅涉及被猎捕野生动物价值的外，都有类似于鉴定的专家咨询意见、损害评估报告、具有专门知识的人出具的治理意见等一系列专业文件。由此可见，在环境民事公益诉讼中，环境损害司法鉴定具有举足轻重的地位，但司法鉴定领域尚存在着鉴定标准不统一、鉴定机构少、鉴定费用高等一系列问题。目前，我国检察公益诉讼的相关法律规定并不完备，关于鉴定领域的细化规定更是有待探索与完善，鉴定标准的不统一给本就复杂的鉴定加深了难度。虽然最高检曾公布过检察公益诉讼中不预收鉴定费用的环境损害司法鉴定机构名单，但该名单并未覆盖所有的行政区划，各省分布并不均匀、有的省份也仅有一家机构。检察机关虽有国家财政支持，但在诉讼中，环境损害鉴定费用基本以万元起步，有的鉴定费用甚至比最后赔偿的费用或生态修复费用还高，高昂的鉴定费用也影响着检察机关提起诉讼的积极性。

5. 完善检察机关作为环境民事公益诉讼适格原告的建议

5.1. 明确检察机关诉权内涵

首先，在立法层面上实现法律规定的统一。既然《民事诉讼法》及两高司法解释等均有规定，且检察机关参与环境民事公益诉讼实践也取得不错的成果，为维护法律体系的统一性，《环境保护法》应尽快进行修改，明确检察机关的适格原告地位。

其次，造成“公益诉讼起诉人”这一名词内涵不明、检察机关诉讼地位模糊的一个重要原因，即是对其角色的分歧：检察机关在提起环境民事公益诉讼时所具有的当事人与监督者的双重身份是否矛盾、是否可以并存？学界存在肯定或否定的观点，但辩证地看待检察机关的当事人角色，亦可得出结论。在前文已谈及，赋予检察机关诉讼当事人资格的必要性来源于环境保护的现实需要，而正是因为检察机关法律监督者身份的独立性、专业性等优势，法律才赋予其补充性的当事人身份，故不应以检察机关的监督者优势来否定其当事人身份，否则就将因果倒置了。且在环境民事公益诉讼中，无论是当事人身份，还是法律监督者身份，其最终目的都是为了维护环境公共利益。由此可见，两角色并不冲突，司法解释应对此予以明确。

最后，立法是否需要赋予检察机关较传统民事纠纷当事人更为特殊的诉讼权利，是确定“公益诉讼起诉人”具体内涵需要解决的重要问题。关于检察机关的角色定位，存在诸如“公益代表人说”、“公诉

人说”、“原告人说”等一系列观点：“公益代表人说”侧重身份层面，无法对检察机关的实质地位予以明确；与现有制度和实践经验相背离的“公诉人说”，想要确立发展具有极大的困难；“原告人说”受到较为广泛的支持，即将检察机关定位为民事诉讼一般原告。检察机关作为环境民事公益诉讼原告时，本就具有较强的诉讼能力，实践中极高的诉讼胜率也印证了其优势，检察机关自身所具备的优势已可充分保障其参与诉讼；立法在诉讼顺位上规定检察机关参与诉讼具有候补性与谦抑性，即是为了平衡诉讼双方的实力，故无需再赋予检察机关更多特殊的诉讼权利、仅对现有权利及制度进行完善即可。且检察机关参与环境民事公益诉讼除实现个案公正这一功能外，还具有以案释法、督促执法、宣传教育等一系列周边功能。使检察机关在环境民事公益诉讼制度中起到优化诉讼资源配置、有效调动各方主体积极作为的作用，既符合学界“原告人说”的观点与《民事诉讼法》关于检察机关谦抑性的立法精神，也合乎我国目前检察机关职能定位转换的现实需要[9]。诚然，把调查取证权等权利赋予给作为原告的检察机关，似与一般民事诉讼不同，但该权利仅是基于环境民事公益诉讼中损害范围广、证据不易固定等特点，为最大限度保护环境公益而做的调整。为进一步保障民事诉讼中双方的平等关系，亦可以对检察机关的一些实体处分权利予以一定的限制。规定检察机关起诉、撤诉应符合明确、严格的标准，不能因其法律监督者身份就具有随意性；检察机关放弃变更诉讼请求、和解、调解等亦应经过法院的审查，不能有损环境公共利益。明晰检察机关在诉讼中的身份定位、实现其权利分配、在相关法律法规中统一，检察机关的诉讼地位便能得到进一步的明确、司法实践中的极高诉讼胜率情况也许也能得到改善。

5.2. 拓宽检察机关案件来源

检察机关案件来源的渠道、案件线索的数量，都在极大程度上影响着后续诉讼的提起、证据的收集，若卡在案件来源这一最初的“门槛”上，使案源少、发现难阻碍诉讼的开展与推进，环境民事公益诉讼制度便无法得到长远发展，后续制度设计得再完善也将无用武之地。

拓宽检察机关案件来源，需要抓住内外两个方面。一方面，在检察机关内部，由哪个部门作为代表提起诉讼、各部门在发现或接收案件后应如何处置均尚未明确。因此，可尝试设立专职负责公益诉讼的部门并由其作为检察机关代表提起诉讼、在部门内部亦可基于公益诉讼的类型细分负责人员；同时建立起内部案件线索、信息实时共享平台与移交机制，加强检察机关内部批捕、公诉、控申等各部门的协调与合作，防止案件来源的遗漏。此外，由于上下级检察院之间是领导与被领导的关系，在建立上述机构的同时亦可尝试建立一个统一的协调指挥中心，设置专门的系统对案件信息、线索进行集中、统一处理，进而既有利于案件的管理，也有利于后续省检等对该区域内的案件来源情况进行评估、调研，从而根据实际情况提出进一步的拓宽建议。

另一方面，在检察机关外部，应从多方位、多渠道拓宽案件来源。首先，检察机关应加强政策宣传，鼓励公民发现、举报案件线索。由于《民事诉讼法》将公民排除在环境民事公益诉讼适格原告范畴之外，故即便公民想要提起诉讼，法院也会裁定不予受理或驳回起诉，但公民作为环境公益受损后的直接受害者，是有能力、有意愿主动发现案件线索的。因此，检察机关可通过线下开设宣传周、主题讲座等活动，并结合网络、电视、报纸等进行线上宣传，营造良好的环境保护氛围、鼓励公众发现案件线索。在此基础上，检察机关再设置专门的环境民事公益诉讼举报中心及热线电话，接待、接听来自公众的举报；亦可效仿江苏省扬州经济技术开发区检察院在各检察院微信公众号内设置“随手拍”等栏目，使公民可以随时随地举报案件线索。除此以外，在检察机关提起诉讼后，应对提供正确、有利案件线索的公民予以一定的物质鼓励或精神表彰，从而更好地激发公民的参与积极性。其次，检察机关应加强与国土、水利等行政机关及环保组织的沟通协作，与行政机关建立信息传输平台、定期开展联席会议，要求环保组织定期提交简报等，以便及时、高效地掌握各方案件线索。最后，检察机关还可利用大数据、遥感卫星等

科学手段对重点保护地区或偏远地区进行实施巡查，进而及时发现环境受损情况，迅速提起诉讼。

5.3. 完善检察机关调查取证

因环境民事公益诉讼保护的法益并不同于一般民事诉讼所保护的私人私益，而是环境公共利益，其范围更大更广，且环境类案件往往较为复杂，故检察机关调查取证的强制程度也应予以一定增强。调查取证权中包括查封、扣押、冻结等强制性措施，既可以对案件关键证据及时固定、收集，也能够对被调查对象产生较大的威慑力，使之配合调查，从而有利于案件事实的查清。但环境民事公益诉讼毕竟不同于刑事诉讼，对法益的危害程度不如刑事犯罪那般紧急，因此，两者调查取证的强制程度也应有所区别，具体可表现为环境民事公益诉讼中的调查取证权不应包括限制人身自由而仅扩大至查封、扣押、冻结财产等即可。另，为了防止检察机关在诉讼中滥用强制性调查取证措施从而打破民事诉讼双方的平等性，立法可对其使用予以一定的限制，即检察机关已采取非强制措施但被调查对象拒不配合或检察机关有证据表明需立即采取强制措施否则会加剧环境公共利益损害等。

当检察机关的调查取证权具备一定强制性后，进一步需要解决的便是实践中调查取证难的问题。若目前在全国范围内建立起统一的环境民事公益诉讼证据标准较为困难，可尝试先由各省检牵头，在各省级单位范围里，根据各省环境现状、特点及环境保护要求，因地制宜地制定符合各省的证明标准，从而有利于调查取证的行使。同时，还可以将该标准结合典型案例印发至各相关企业，起到良好的预防与教育作用。关于检察机关调查取证时遭遇不配合情况的处理：若被调查对象在检察机关采取非强制措施后不配合，检察机关可立即采取财产性强制措施；若被调查对象仍不配合或暴力抗拒调查时，检察机关可在必要时寻求公安机关的协助，若构成犯罪的，检察机关应依法提起刑事公诉。虽两高司法解释要求行政机关配合检察机关办案，但实践中也发生过行政机关推诿、敷衍的情况，为此，立法应完善规定，若行政机关不予配合，检察机关此时可行使其监督职权，依法向该行政机关的上一级行政机关提出检察建议，为避免拖延诉讼进程、环境公益受损加剧，应要求其在 7 日内予以回复。

5.4. 健全检察机关鉴定机制

环境民事公益诉讼案件中，环境损害司法鉴定对于分析受损环境的损害成因、确定具体受损情况、量化生态赔偿数额、制定后续生态修复方案等至关重要。毫不夸张地说，环境损害司法鉴定便如同环境民事公益诉讼案件启动的轴心，牵动着案件的方方面面，因此，健全检察机关鉴定机制，是推动检察公益诉讼的关键举措。

首先，应尝试在全国各省级单位内建立起公益诉讼(环境损害)司法鉴定联合实验室。2019 年，浙江、江苏、河北三省分别先后成立司法鉴定联合实验室；最高检技术信息研究中心也联同中科院生态环境研究中心于同年九月成立司法鉴定联合实验室，力争打造生态环境司法鉴定科学研究领域的“国家队”。¹⁴司法鉴定联合实验室具有高水平、高标准、高质量，其服务于检察办案一线，能够有效解决公益诉讼环境损害司法鉴定难题。在“国家队”筹建完毕且已有“省队”试点的情况下，其余各省应尽快筹建联合实验室，并可效仿检察系统“国家——地方”领导与被领导的关系，在全国范围内建立起统一的鉴定机制。

在司法鉴定联合实验室全覆盖的基础上，赋予其更丰富的任务与使命。其一，统一鉴定标准。国家司法鉴定联合实验室会同生态环境等部门就大气、海洋、土地、森林等方面制定统一的环境损害鉴定标准，地方司法鉴定联合实验室再就各省环境具体情况细化标准，以增强鉴定标准的可操作性。其二，管理鉴定机构及鉴定费用。一方面，近年来鉴定机构的数量在逐年增加，2020 年 12 月底全国已有 200 余

¹⁴ 参见最高人民检察院：《公益诉讼(环境损害)司法鉴定联合实验室揭牌》，载 https://www.spp.gov.cn/spp/zd gz/201909/t20190927_433212.shtml，最后访问日期 2025 年 3 月 10 日。

家环境损害司法鉴定机构经过省级审核、登记¹⁵；各省不预收鉴定费的鉴定机构数量也有所上升，例如江西省就已从最初公布的1家增加至17家，并分布在其省内10个设区的市中¹⁶。为便于各省内检察机关委托鉴定机构、避免各鉴定机构业务量差异过大影响鉴定时间等问题，建议由司法鉴定联合实验室对鉴定机构进行统一管理、业务分配。另一方面，建立环境民事公益诉讼专项基金并由司法鉴定联合实验室管理。专项基金一部分由国家财政支持、一部分吸收社会捐助，再由国家司法鉴定联合实验室实现自上而下的统一管理，根据各省实际需要进行资金分流，从而既能解决司法鉴定费用高难以承担的问题，也能规避各地经济差异的影响。其三，吸纳专业人才。司法鉴定联合实验室吸纳各地专业技术人才，成立专家委员会，就鉴定过程中的重难点问题展开讨论、对重要鉴定结论进行把关，保证鉴定结果的质量，避免反复鉴定。其四，出具修复方案。环境民事公益诉讼的最终目的在于环境公益的保护、生态环境的修复，而发现问题的鉴定人员无疑是最了解解决方案的人，故司法鉴定联合实验室应在出具鉴定意见后出具修复方案，并移交检察机关，检察机关再以诉讼请求形式提起，从而落实环境修复、保障环境公益。

此外，需要注意的是：在鉴定过程中，应时刻注意维持民事诉讼架构的平衡，司法鉴定联合实验室仅是检察公益诉讼中进行鉴定的机构，仅承担鉴定的功能，并无影响诉讼的权力。司法鉴定联合实验室无权自主启动鉴定，鉴定是否启动，应严格遵循《民事诉讼法》的相关规定；鉴定开始前，法院仍须要求鉴定人签署承诺书；若鉴定人故意做虚假鉴定的，法院应根据情节依法追究其妨碍诉讼的责任，司法鉴定联合实验室亦可在内部对该鉴定人予以惩罚，从而实现制度的连贯与互动。

6. 结语

近年来，生态环境保护越来越受国家重视、公众关注，检察公益诉讼制度就是在这样的环境下逐步建立、发展、完善的。检察机关作为环境民事公益诉讼适格原告是具备中国特色的制度设计，对于我国生态环境保护具有重大意义；但随着司法实践的发展也在不断出现新问题，及时对出现的问题予以完善，积极推进检察公益诉讼制度的发展，笔者相信，我国生态环境保护工作会取得更多成就，生态文明建设与美丽中国建设也会越来越好。

参考文献

- [1] 高琪. 检察机关提起环境公益诉讼: 历程与评价[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2020, 19(1): 47-58.
- [2] 圣野, 贺江华. 检察机关提起环境公益诉讼存在的问题及改善措施[J]. 三峡大学学报(人文社会科学版), 2019, 41(1): 89-92.
- [3] 王钊宇. 检察机关提起环境公益诉讼问题研究[D]: [硕士学位论文]. 张家界: 吉首大学, 2020.
- [4] 张忠民. 检察机关试点环境公益诉讼的回溯与反思[J]. 甘肃政法学院学报, 2018(6): 28-42.
- [5] 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(2): 2-13.
- [6] 沙飒. 基层检察机关提起环境公益诉讼的实践与探索——以贵州省从江县检察院为例[J]. 理论与当代, 2021(5): 14-17.
- [7] 曾颖, 章彤. 检察机关提起环境公益诉讼实践问题探讨[J]. 法制与经济, 2019, 0(5): 30-31, 38.
- [8] 徐磊, 周计方. 环境保护公益诉讼问题研究——以检察机关提起环境公益诉讼为视角[J]. 法制与社会, 2019(27): 96-97.
- [9] 叶槿平, 邵倩妮. 检察环境民事公益诉讼角色定位与制度优化[J]. 环境法评论, 2021(1): 155-172.

¹⁵ 参见司法部: 《环境损害司法鉴定白皮书》, 载

https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/fzg/fzgfgfw/fzgfgfw/202106/t20210604_426692.html, 最后访问日期 2025 年 3 月 10 日。

¹⁶ 参见司法部: 《江西 17 家司法鉴定机构不预收鉴定费支持生态环境损害公益诉讼》, 载

https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/fzg/fzgfgfw/fzgfgfw/202110/t20211014_439286.html, 最后访问日期 2025 年 3 月 10 日。