

# 检察民事公益诉讼制度研究

孙铭泽

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2022年7月4日; 录用日期: 2022年7月14日; 发布日期: 2022年9月1日

## 摘要

我国于2012年通过《中华人民共和国民事诉讼法》的修改将民事检察公益诉讼制度正式纳入了民事诉讼体系,并在2017年的《民事诉讼法》中正式将民事公益诉讼的诉权赋予了检察机关,至此检察民事公益诉讼制度成为保护我国社会公共利益的一道重要防线。但是,目前立法对检察机关在公益诉讼中的角色定位和具备的调查取证权都缺少明确规定。本文在肯定我国民事检察公益诉讼制度的基础上对存在的问题进行梳理,同时借鉴域外相关经验提出完善建议,以期促进检察民事公益诉讼制度在我国的发展。

## 关键词

民事公益诉讼, 检察机关, 调查取证权

# Research on the System of Public Interest Litigation Brought by the Procuratorate

Mingze Sun

Law School, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Jul. 4<sup>th</sup>, 2022; accepted: Jul. 14<sup>th</sup>, 2022; published: Sep. 1<sup>st</sup>, 2022

## Abstract

In 2012, China formally incorporated the public interest litigation brought by the procuratorate into the civil litigation system by amending the Civil Procedure Law. Since then, the public interest litigation system has become an important line of defense to protect social and public interests. However, the scope of public interest litigation brought by the procuratorate in China is too narrow, and the role of the procuratorate is not clear. Based on affirming the public interest litigation brought by the procuratorate in China, this paper sorts out the existing problems and puts forward suggestions for improvement by referring to relevant experience abroad, to promote the development of the public interest litigation system in China.

## Keywords

Public Interest Litigation, Procuratorate, Power of Investigation and Evidence Collection

Copyright © 2022 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

随着社会转型期的深入发展, 社会关系日益复杂化, 关于特殊侵权、公共纠纷等问题越来越成为人们关注的焦点。例如, 污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为不断增多, 按一般诉讼逻辑难以有效解决。据此, 国家通过赋予检察机关和其他适格主体以民事公益诉讼的诉权, 其目的就在于能够遏制损害社会公共利益的行为并且能够使得其所遭受的损失能够得到有效的弥补, 以此来为社会经济的稳定有序发展和人民民事生活的健康和谐提供法律制度上的基础性保障。

近年来, 检察机关在公益诉讼中的角色定位正进一步明确。2012年8月31日修改的《民事诉讼法》使得公益诉讼正式在我国从法律层面得到了确认。随后, 2014年10月《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出对检察机关提起公益诉讼制度进行探索。2015年1月29日, 最高人民检察院在《关于贯彻落实<中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定>的意见》中要求探索检察机关提起公益诉讼制度。2017年6月28日, 第十二届全国人大常委会第二十八次会议正式决定修改《中华人民共和国行政诉讼法》和《中华人民共和国民事诉讼法》, 这标志着我国检察机关提起公益诉讼制度被正式纳入我国现行法律。2018年3月2日, 最高法和最高检联合颁布并实施了《最高人民法院、最高人民检察院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《两高解释》), 至此正式确立了检察机关提起公益诉讼制度。

## 2. 检察民事公益诉讼制度的意义

### 2.1. 有利于保护环境资源、自然资源和消费者权益

对环境、自然资源的破坏所造成的后果所涉及的人数众多, 且造成的长期危害可能十分严重。往往对环境和自然资源的破坏所造成的危害不仅会影响当下的生活, 其影响甚至会延续几年甚至几十年的时间。因此, 面对对环境和自然资源的破坏行为, 需要追究侵权者的民事责任。

当环境和自然资源遭受破坏时, 其造成的损失往往是几起单纯的民事诉讼所无法解决的, 同时, 受到侵害的人群具有不确定性, 且往往能够造成严重污染的当事人是许多受害者不愿意主动带头提起诉讼与之对立的对象, 并且还存在环保组织由于人力、物力、财力等原因无法提起民事公益诉讼, 地方政府又囿于可能是既得利益者或顾忌到政绩问题对这类问题采取放任的态度, 未受到直接侵害的人民群众由于不具有直接利害关系又不是适格的起诉人, 而法院又没有权力主动启动司法程序, 这就造成了环境污染问题在某些地方呈现出日趋恶化的态势。

因此, 当检察机关针对破坏环境和自然资源的行为提起行政公益诉讼, 能够使违法的民事当事人失去保护伞。而对造成环境污染的民事当事人提起民事公益诉讼, 请求法院对当事人追究民事责任并要求其承担相应的赔偿责任, 因其污染环境的行为而被侵害的受害人的利益才能得到真正的保护, 并能够对破坏环境的企业及个人起到足够的惩戒作用。因此检察机关针对破坏环境和自然资源的行为提起民事公

益诉讼对于保护环境和自然资源也具有重要的意义与价值。

之所以将消费者权益保护问题和环境、自然资源保护问题放在一起,是因为这两类侵害公共利益的问题较为相似。如食品药品、垄断等问题,其所造成的危害都是损害了大量消费者的利益,而受害者又因为明显出于劣势地位,因此也需要检察机关来提起民事公益诉讼。

## 2.2. 有利于保护弱势群体合法权益

弱势群体的权益保护问题越来越受到社会的关注,衡量一个社会的文明程度的一个重要标准就是对弱势群体的保护程度与方法。此外弱势群体的最大特点就是当他们的合法权益受到侵害时,他们往往都是处于社会地位和经济收入都处于相对弱势的一方,因交不起诉讼费或其他问题而不能提起诉讼,而且即便提起诉讼,也会因为对方当事人的经济与社会地位等因素造成其在诉讼中可能得不到公正性的待遇。因此,针对侵害弱势群体权益的行为由检察机关提起民事公益诉讼是保护弱势群体的利益的有效重要途径。赋予检察机关针对弱势群体的民事公益诉讼权,能够为他们伸张正义,维护他们的正当民事权益,体现国家对他们的关怀,彰显社会的公平正义,这对于弱势群体和维护社会稳定秩序都具有重要的价值与意义。但是目前对弱势群体的保护实际上是我国《民事诉讼法》中有关公益诉讼的内容所忽视的问题。我们可以从弱势群体中的一部分入手,比如首先将未成年人的保护检察纳入到其诉讼范围之内,构建起相对完善的诉讼体系,这对于所有弱势群体的检察公益诉讼都会起到促进作用。

近年来,我国侵害未成年人的违法行为较为频繁,因此对未成年人的保护的迫切性显得日益重要。综观域外,已有相当数量的国家有关于检察机关就侵害未成年人合法权益的问题提起公益诉讼的范例,如在俄罗斯的《俄罗斯联邦民事法典》中针对侵害不特定多数的未成年人的利益的行为,授权检察机关能够提起公益诉讼。<sup>[1]</sup>未成年人群体属于弱势群体,由于受到年龄、教育等因素的影响,当他们在面对侵害其合法权益的行为时往往想不到或者无力提起诉讼,而侵害其权益的行为人往往出于相对强势的一方,使得受到侵害的未成年人不敢通过法律手段维护自己的权益。当面对滥用监护权、不支付抚养费等问题时,检察机关应当被赋予提起公益诉讼的权利,从立法角度明确旨在保护未成年人的公益诉讼中检察机关所应当具有的法律地位,并在未成年人公益诉讼制度中,进一步明确检察机关所能够参与的案件的具体案件范围、管辖权设置、诉前程序等一系列问题,最大化地发挥出检察机关对未成年人等弱势群体的保护作用。

## 3. 检察民事公益诉讼制度面临的问题

### 3.1. 检察机关在诉讼中的角色定位不清

对于检察机关在民事公益诉讼中的身份问题,理论界的争议较大。在《两高解释》中的检察机关被赋予“公益诉讼起诉人”的称谓,其既能体现检察机关在民事公益诉讼中的诉权,同时也能体现其法律监督者的身份以及在诉讼中所具有的特殊地位。但是从实质上来说,“公益诉讼起诉人”作为诉讼主体,属于一种新的类型,这是一种专门为检察机关提起公益诉讼而设计的新的当事人称谓,相比于传统的原告诉讼主体,从本质上来说在权利义务上都应当具有较大的不同。但是从严格意义上来说,“公益诉讼起诉人”又不是一个真正的法律概念,甚至和实体法意义上的“原告”存在一定的矛盾,因此,在公益诉讼中,检察机关起诉人的资格是一种纯粹从程序法的角度来赋予的。

“起诉人”这个身份在我国就表示检察机关是程序上的原告,但是检察机关又具有维护公共利益的职责,具有监督者的身份,因此作为“公益诉讼起诉人”的检察院就既是原告又是法律监督者。但是作为原告,检察机关必须通过积极证明其主张才能获得法官的支持,在诉讼中就具有较强的倾向性;而作为监督者,检察机关又必须保持一种中立的姿态,这就造成了检察机关在公益诉讼中陷入了一种

角色的困境。[2]《两高解释》中第六条规定，检察机关可以基于办理公益诉讼案件的理由调查收集证据材料，而且作为调查收集证据材料对象的有关机关、组织和公民都应当配合；而如果检察机关在民事公益诉讼中所享有的权利义务与原告相同，其在调查取证的时候就不应当被赋予有第六条所规定的权利。

如前所述，“公益诉讼起诉人”所解决的只是诉讼身份的名称问题，而对于诉讼法律地位问题却没有明确。并且，抛开督促其他主体提起民事公益诉讼的方式不谈，根据法律法规的相关规定，检察机关参与民事公益诉讼的方式主要有直接提起和支持其他适格主体提起诉讼两种方式，那么，当采用第二种方式参与民事公益诉讼时，检察机关在公益诉讼中的地位和性质又应当如何定义呢？为什么其他适格主体在提起公益诉讼的时候只是以原告而非公益诉讼起诉人的身份提起诉讼呢？因此必须具体规定“公益诉讼起诉人”在法律上的权利和义务，明确“公益诉讼起诉人”在诉讼区别与普通原告的特点。只有这样才能消除人们对与检察机关在民事公益诉讼中既当“运动员”又当“裁判员”的顾虑，才能最大化的发挥出检察机关维护国家和社会公共利益的优势。[3]如果不能从本质上明确检察机关在民事公益诉讼中的身份定位，则会阻碍我国检察民事公益诉讼制度的完善与发展。

### 3.2. 检察机关调查取证权缺少明确规定

在民事公益诉讼中，检察机关在证据的调查收集方面缺乏相应能够为其提供支持的法律依据。我国现行法律法规中对于检察机关关于民事争议的调查取证权缺乏相应的规定。在民事公益诉讼中，侵害社会公共利益的证据往往都掌握在对方当事人或主管行政机关的手中。在《两高解释》中仅规定了检察机关有权调查收集证据材料；被调查的对象应当配合，然而却没有规定当有关行政机关以及其他组织、公民不配合的情况下应当怎么办。根据对公权力授权的一般原理，对公权力授权的并列的三个要素是权力、责任和义务，也就是说，在授予权力的同时还应当规定权力相对人的义务以及其违反义务时所应当承担的责任。但是我国相关法律法规对于不负举证责任的一方，特别是不负举证责任的一方往往还掌握着证据而又不愿意提供证据时，检察机关应当通过什么方式获得证据材料没有规定；并且，对于拒不提供证据的证据持有方应当承担什么样的法律后果也没有规定，仅在《民事诉讼法》中对法院调查取证做了一些规定，但是这些规定也仅仅是对于伪造或毁灭重要证据的情况进行了相应的规定，而对于当事人消极地提供证据或者案外自然人持有证据而不提供的情形则没有相应的规定。一方面，检察机关在民事公益诉讼中调查取证权受到了严格的限制，另一方面，持有证据的当事人或其他单位或个人又不愿意提供证据，且没有相应的法律法规对这种行为进行约束，在这种情况下，检察机关在民事公益诉讼中的调查取证权可以说缺乏实际的意义。

当然还有一些因素也使得调查取证的难度较大。比如在民事公益诉讼中调查收集证据往往都需要较强的专业性，比如在环境污染类的案件中，对于水质的污染、环境的污染、土壤污染的问题，其中的因果关系、可能造成多大的危害、修复需要的代价还有食品药品安全案件中，所涉及食品药品可能对人体造成多大的伤害，具体是什么成分造成的伤害，这个成分是怎么产生的，等等这些问题都是需要通过科学的鉴定才能完成的，如果这些证据无法收集到，可能检察机关连自己的诉讼对象是谁都搞不清楚，因此民事公益诉讼的调查取证往往都需要专家辅助人的协助才能完成。此外，民事公益诉讼所需要的证据往往涉及领域较广，案件较多，而检察机关内部民行部门的员额检察官却相对较少，也没有为检察民事公益诉讼的工作配备专门的人员，这也是造成检察机关调查取证能力不足的原因之一。总之，诉讼能否顺利展的前提在于证据，没有证据，检察机关通过民事公益诉讼保护公共利益也就无从谈起。囿于民事公益诉讼的特殊性，和检察机关在民事公益诉讼中特殊身份，以及我国现行法律法规所存在的缺陷，造成了其调查取证权不足的现象。



## 4. 域外经验对我国检察民事公益诉讼制度的启示

### 4.1. 美国：社会主导的公益诉讼模式

由公民诉讼和集团诉讼发展而来的美国公益诉讼制度，在诉讼法上涵盖了环境保护、人权保护、性别歧视、公民健康等诸多方面。美国的公益诉讼制度对公共利益的保护具有多元化的特点。

首先，总检察长和各州的检察官可以代表政府针对侵犯公共利益的行为提起公益诉讼。总检察长部门内设有民庭、自然资源厅和民权庭，分别处理事关商务和消费者、自然环境和资源、教育和弱势群体等以及和劳动有关等有关的诉讼。它们不仅可以针对侵犯公共利益的行为提起公益诉讼，还要负责、调查、和解、监督判决的执行等问题。<sup>[4]</sup>美国的公益诉讼也有民事公益诉讼制度和行政公益诉讼制度之分，以民事主体为被告就是民事公益诉讼，以行政机关为被告就是行政公益诉讼。美国各州的检察官在公益诉讼中也具有重大的责任，不仅要负责提交法律文书的工作，还要为当事人提供法律咨询，提出法律意见等。在美国的公益诉讼中“私人检察官”是一项重要制度，根据该制度任何人都可以依法针对侵害公共利益的行为向法院提起诉讼。<sup>[5]</sup>该项制度在保障《防止污染法》《现代民权法案》等法律法规的实施方面起到了重要性的作用。

其次，企业、政府甚至政府的官员都可以被纳入到被告的范围之内。比如在环境类公益诉讼中，如果发现美国政府违反了法律所规定的有关防止污染的义务，就能够对美国政府提起公益诉讼。针对政府行政机关的不作为行为，如果法院认为这种不作为行为不属于行政机关的自由裁量权的范围，那么就可以针对政府行政机关提起公益诉讼。<sup>[6]</sup>

最后，由于美国的公益组织的数量庞大，公益组织在公益诉讼制度中也有着举足轻重的作用，通过设立专项基金对保护公共利益的行为提供帮助是公益组织参与公益诉讼的重要方式，比如在民权类案件中，公益组织为原告聘请律师。为了鼓励公众参与公益诉讼，法院可以在做出判决时裁定由任何占优势或占主要优势的当事人承担包括律师费和专家证人费等合理的诉讼费用。当然，法院做出这样的决定是基于其“认为适当”的时候，这就给法院赋予了自由裁量权，在鼓励公益诉讼的同时，也对阻止不必要的诉讼起到了一定的作用。为了鼓励公众参与公益诉讼，在美国的告发人诉讼中，告发人可以获得诉讼赔偿金额中一定比例的奖励。如截止到2006年，告发人诉讼所获得的赔偿金额累计已达80亿美元，而告发人从诉讼赔偿金额中获得了近10亿美元。<sup>[7]</sup>

### 4.2. 法国：检察官主导的公益诉讼模式

一般认为，法国的检察制度是由古老的国王代理人制度和国王律师制度发展而来的，<sup>[8]</sup>其中国王代理人制度是法国刑事检察制度的前身，而民事检察制度的前身正是国王律师制度。在有关国王的民事案件中，由国王律师出庭应诉，国王律师是从整个法国的所有律师中挑选出来的。当时的国王律师的职责与现代检察官在民事诉讼中的职责已经具有很多相似之处，所以可以说国王律师制度对于法国民事检察制度的影响非常深远，该制度一直沿用到法国大革命时期。

1804年颁布的《拿破仑法典》是法国检察官被最早赋予为保护社会公共利益而提起或者参与部分公益诉讼的权利，该法规定检察官可以基于维护社会公共利益的目的，就关于人的身份、结婚、离婚、收养等民事活动的违法行为进行民事诉讼。同时还要求法院必须在听取检察官的意见之后才能作出判决。之后，法国1806年《民事诉讼法典》明确赋予了检察机关在民事公益诉讼中的诉权。<sup>[9]</sup>1810年法国关于司法组织的法律又规定了在法律有特别规定或者认为必须保护公共秩序的情况下，检察机关可以以主当事人的身份参与到民事诉讼中。<sup>[10]</sup>1976年颁布的《新民事诉讼法典》又进一步规定，检察机关可以在自己认为需要参与的涉及公共利益的案件中，以主当事人或从当事人的身份参与诉讼。法国《新民事

诉讼法典》第 421 条规定：在法律规定的情形之内，检察机关以主当事人或从当事人的身份，代表社会参与诉讼。第 423 条规定：除法律规定的情形外，检察机关有权基于保护社会公共秩序的目的针对危害社会公共秩序的事实进行诉讼。[11]

在案件范围方面，法国也分别从实体法和程序法上进行了规定。在实体法方面，《法国民法典》规定了十三类案件属于检察机关提起民事公益诉讼的案件范围，[12]分别是：关于个人法律地位、关于法庭、与检察官职权有关的其他特定案件等；涉及个人身份的案件，如离婚、亲权、夫妇分居、监护等案件；与慈善、遗产有关的案件；与未成年人以及无行为能力人有关的案件、与法人重大利益有关的案件，如公司破产与财产清算等案件；个人破产案件；关于推定死亡声明的案件等。在程序法方面，根据《法国民事诉讼法典》检察机关婚姻无效、变更监护权等存在实施妨害公共秩序案，都可为保护社会公共秩序而起诉。此外，依法属于早婚的、违反善良风俗或刑事法律规定如近亲结婚的婚姻，父母虐待子女、行为不端、严重危及子女安全、健康及品行等亲子关系的，以及涉及无民事行为能力者利益的，检察机关均可针对以上行为提起民事公益诉讼。[13]

### 4.3. 域外经验对我国的启示

首先，可以考虑适当放宽对社会组织或团体以及公民个人的原告主体资格方面的限制，社会组织或团体以及公民个人能够发挥出的重要作用，检察机关应当是保护社会公共利益的最后选择。我国对于其他社会组织或团体主体资格的限制较多，这样不利于其他社会组织或团体参与民事公益诉讼，无法发挥出它们在保护公共利益方面的潜在作用。此外我国目前没有明确赋予公民个人提起民事公益诉讼的权利，归根结底社会公共利益还是关系到每个公民自己的权益，赋予公民一定的民事公益诉讼诉权，对于监督损害公共利益的行为具有一定作用。

其次，应当明确检察机关在提起民事公益诉讼时的原告身份，我国目前只是模糊地使用“公益诉讼起诉人”的称谓处理检察机关的原告身份问题。当检察机关以从当事人的身份支持原告起诉或者和其他当事人作为共同原告一起提起民事公益诉讼时，应当明确检察机关共同原告的身份，居于共同原告的法律地位，这样对于其他共同当事人以及整个诉讼中的诉讼平衡都不会产生较大影响。而在其他适格主体通过申请，由检察机关赋予其诉权，在这类案件中检察机关应当以明确的法律监督者的身份，以维护社会公共利益为目的参与诉讼，但是为了不影响诉讼中双方当事人的诉讼平衡，应当对检察机关的法律监督权力予以一定的限制。

## 5. 对检察民事公益诉讼制度的完善建议

### 5.1. 细化检察机关在民事公益诉讼中的角色定位

应当从诉讼程序的不同阶段细化检察机关在民事公益诉讼中的身份定位。首先，在诉前程序阶段中，由于在诉前程序阶段中检察机关需要针对侵害社会公共利益的行为进行调查取证，因为检察机关在公益诉讼案件中与案件不存在直接利害关系，往往缺乏直接证据，且由于涉及公共利益案件往往在调查取证时存在诸多难点，因此此时在调查取证方面应当根据检察机关法律监督者的身份赋予其一定的权力。此外，也可以以法律监督者的身份督促其他有关机关和社会组织；其次，在诉讼阶段，应当明确检察机关的原告身份，避免出现既当“运动员”又当“裁判员”，破坏诉讼平衡的情况；再次，在检察民事公益诉讼的二审程序中应当赋予检察机关与普通民事诉讼当事人相同的“上诉人”或“被上诉人”的身份地位，这样有利于和第一审程序在制度上实现衔接，使得二审程序中检察机关的身份定位与第一审程序保持内在一致的逻辑性。

而在再审程序中，由于再审程序不属于独立的诉讼程序，再审程序实质上是检察机关履行法律监督

职责,对诉讼程序和裁判结果进行监督,对出现错误的案件进行纠错。再审程序的启动需要当事人首先向法院进行申诉,当法院对当事人的申诉请求予以拒绝时,当事人再向法院申请抗诉。因此此时,检察机关无论如何都拥双重身份,也就是检察机关向法院申诉时是原告当事人的身份,而当法院拒绝检察机关的申诉请求时检察机关就可以以法律监督机关的身份进行抗诉从而启动再审程序。因此,可以考虑赋予检察机关在再审程序中的“抗诉权”,也就是在此时检察机关是法律监督者的身份直接启动再审程序。但是虽然检察机关能够以法律监督者的身份直接启动再审程序,法院仍然是宪法所规定的唯一的审判机关,具有独立行使审判权的权力,其判决结果不会因抗诉而改变。而根据刑事诉讼程序,在检察机关提起的刑事附带民事公益诉讼中,二审检察机关出庭人员应该是上一级检察机关,同时根据公益诉讼司法解释规定由提起公益诉讼的人民检察院派员出庭,上一级人民检察院也可以派员参加,在审级管辖上存在一定矛盾。因此,为了审级对应,法律应明确规定刑事附带民事公益诉讼二审案件,上级人民检察院应当派员出庭。

## 5.2. 明确检察机关的调查取证权

根据《2021 年最高人民检察院工作报告》显示,2021 年全国检察机关在公益诉讼办案方面,刑事附带民事公益诉讼案件占有公益诉讼案件总数的 76.7%数据所呈现出的这种压倒性现实情况实际上是不正常的,虽然检察机关基于某项侵害社会公共利益的行为提起刑事附带民事公益诉讼,必然是由于该行为触犯了刑法,但是独立提起民事公益诉讼的案件所占比例如此之低,主要原因还是在于检察机关单独提起民事公益诉讼时调查取证权受限、无法搜集到所需要的证据材料。所以应当避免检察机关因其特殊的身份地位属性以及基于对诉讼结果的追求,而对民事公益诉讼案件进行刑事化处理,进而侵犯其他民事主体的合法权益。

因此为了能够使检察机关的调查取证权真正发挥出应有的功效,应当通过立法的方式对具有配合支持义务的他人不拒绝履行义务时应当承担的相应法律责任进行明确规定,通过增加约束性制裁机制的方式来实现检察机关在民事公益诉讼中的调查取证权对于刚性约束力的需求。对于拒绝履行配合检察机关调查取证义务的当事人或案外人,可以责令其履行义务、或对其处以适当罚款,对于情切较为严重的可以予以拘留,对于拒不配合的行政机关可以向监察机关进行建议,由监察机关对其进行纪律处分或者追究渎职行为的责任。此外,还可以建立证据调查令制度,对于需要通过强制手段进行调查的对象,可以由检察机关向法院提出申请,由法院通过发出调查令的方式赋予检察机关强制调查取证权,并由法院对违反证据调查令的行为进行制裁。

## 5.3. 减少环境公益诉讼主体限制

目前我国符合法律以及司法解释规定的环保组织在数量上恐怕难以成为环境公益诉讼的中坚力量,在环境公益诉讼尚起步阶段的我国,公众环保意识有待增强,过窄的条件限制不利于环境公益诉讼局面的打开,更不利于环境公共利益的有效保护。因此应当减少环境公益诉讼的主体限制,通过降低登记年限和登记机关级别的方式扩大有权提起环境公益诉讼的环保组织的范围,吸收更多的环保组织参与环境公益诉讼,将更多的社会组织纳入到民事公益诉讼的主体范围之内。还可以参照域外经验,建立专项基金,将民事公益诉讼中的惩罚性赔偿的一部分用于社会组织提起民事公益诉讼所需要的支出,此外还可以将其中一部分用于对社会组织保护公共利益的奖励,这样不仅能够消除社会组织对承担庞大的诉讼费用的顾虑,还能从提高保护公共利益积极性方面对社会组织保护进行有效促进。

此外,环保组织应通过多种途径提高自身能力以适应环境公益诉讼的特殊需要。鉴于目前环保组织成员专业能力薄弱的现状,应当优化人力资源结构,在保证环保组织正常运行的前提下,增加专业人才,

应对专业需求。<sup>[14]</sup>还要注重协调与检察机关、环保行政机关的关系,虽然法律授权环保组织有权提起环境公益诉讼,启动环境公益诉讼程序,但环境公益诉讼是一项系统工程,并非环保组织可以独立完成的事项,必须与检察机关、环保行政机关密切配合,才能通过环境公益诉讼保护好环境公共利益。我国目前对环境资源采取的是行政管理模式,法律赋予行政机关相应的行政管理职权,因此,对造成环境公共利益损害的污染及破坏行为首先应由行政机关进行处理。因此,环保组织应当与检察机关、环保行政机关密切配合,在信息沟通、证据获取等方面获得支持,增强参诉能力。

## 6. 结语

应当认识到民事公益诉讼制度在我国可以说是刚刚起步,我们应当理性地看待并给予充分的理解,一个新生事物的发展需要实践、意识的萌生和制度的创建。并且应当认识到公益诉讼制度不是一个仅存于民事诉讼中的孤立制度,它必须要具备一定的前提条件和其他相关制度的配合才能实现有效运行。而检察机关在立法层面具有主体资格提起民事公益诉讼只有几年实践,一切都还处于摸索与完善的过程中,系统的制度创建还有待于在今后的司法实践中逐步完善。随着国家以及社会各界对于检察民事公益诉讼制度的重视程度的不断加强,随着对公益保护的司法救济的日益重视以及检察监督职能的逐步完善,我国检察民事公益诉讼制度一定可以不断完善、发展。

## 参考文献

- [1] 屈金峰. 构建公益诉讼检察视域下未成年人保护制度[N]. 检察日报, 2019-08-12(003).
- [2] 章志远. 行政公益诉讼热的冷思考[J]. 法学评论, 2007, 25(1): 17-24.
- [3] 杨雅妮. 环境民事公益诉讼原告资格解读[J]. 湖北民族学院学报(哲学社会科学版), 2018, 36(1): 107-112.
- [4] 徐卉. 通向社会正义之路——公益诉讼理论研究[M]. 北京: 法律出版社, 2009.
- [5] 梅傲寒. 检察机关提起民事公益诉讼研究[D]: [博士学位论文]. 武汉: 中南财经政法大学, 2020.
- [6] 陶红英. 美国环境法中的公民诉讼制度[J]. 法学评论, 1990(6): 60-64.
- [7] 江伟, 刘家辉, 译. 美国民事诉讼[M]. 北京: 法律出版社, 2015.
- [8] 孙智全. 公益诉讼与中国司法体制改革[J]. 中国律师, 2006(4): 46-48.
- [9] 樊崇义, 吴宏耀, 种志松. 域外检察制度研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008.
- [10] 赵欣. 各国民事公益诉讼制度比较法研究[J]. 前沿, 2010(6): 91-93.
- [11] 魏武. 法德检察制度[M]. 北京: 中国检察出版社, 2008.
- [12] 罗结珍. 法国新民事诉讼法典[M]. 北京: 中国法制出版社, 2009.
- [13] 施鹏鹏. 法国检察制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2008.
- [14] 李劲, 赵亚萍. 环境公共利益司法保护的现实考量与进路分析——以环境公益诉讼为切入点[J]. 行政与法, 2017(2): 92-98.