

西藏检察环境公益诉讼制度研究——以 A 市为例

格桑卓玛 仁青才让

西藏大学，西藏拉萨，850000；

摘要：生态环境是人类生存基石，保护生态是全人类责任。党的十八大以来，党中央高度重视西藏生态环保，总书记多次作出重要指示，亲自部署生态文明建设，为美丽西藏建设提供根本遵循。党的二十大强调完善公益诉讼制度，这是生态文明与法治思想的关键体现，也是人与自然和谐共生的制度保障。检察公益诉讼制度入法后，成为保护生态的有效途径。本文通过分析西藏 A 市检察机关提起的环境公益诉讼数据及案例，探讨检察机关在公益诉讼中的作用及制度运作现状。针对立法和司法实践中的困境，本文提出应对策略，旨在促进该制度在西藏 A 市的完善与发展，更有效地维护生态环境与资源。

关键词：环境公益诉讼；现状分析；困境破解；西藏

DOI:10.69979/3041-0673.25.03.039

生态环境问题备受公众瞩目，党的二十大再次强调人与自然和谐共生，并着重完善公益诉讼制度，以加强生态文明法治建设。检察公益诉讼制度是生态文明法治的关键一环，生态环境公益诉讼旨在利用司法手段保护生态环境，近年来在实践中展现了显著成效，促进了环境修复。然而，破坏环境资源的行为依然频发，2023 年全国检察机关办理的生态环境和资源保护领域案件占比高达 44.2%。A 市位于西藏西南部，地理环境独特，资源丰富但生态系统脆弱。近年来，A 市检察机关在生态环境和资源保护公益诉讼方面取得了一定成绩，生态环境有所改善，但仍面临严峻挑战。研究 A 市的生态环境公益诉讼问题，对于推动当地生态环境保护、完善公益诉讼制度具有重要的价值。

1 环境公益诉讼的概念

1.1 公益诉讼

公益诉讼起源于古罗马时期，分为公诉和私讼，其中公益诉讼旨在保护社会公共利益。随着时代发展，公益诉讼在各国逐渐成熟，我国自改革开放以来，尤其在党的十九大后积累了丰富经验。公益诉讼是由专门国家机关、社会组织及公民依法对侵害国家和社会公共利益的机关和个人提起诉讼，以维护公共利益的活动。

1.2 环境公益诉讼

环境公益诉讼作为公益诉讼的重要分支，以保护环境公共利益为宗旨。尽管学界对环境公益诉讼的定义尚不统一，但核心均在于维护环境公共利益。环境问题的严峻性使得环境公益诉讼成为迫切需求，旨在构建人与自然和谐共生的社会。

1.3 检察环境公益诉讼

尽管该制度自诞生以来就存在争议，如检察机关的双重身份问题。检察环境公益诉讼是指人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护等损害社会公共利益的行为时，为维护国家利益和社会公共利益，向人民法院提起诉讼的制度。这一制度在保护环境、维护公共利益方面发挥着重要作用。

2 环境公益诉讼的理论依据

2.1 习近平生态文明思想

该理论强调法治在生态文明建设中的核心作用，指出保护环境必须依靠制度和法治。这一思想将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业总体布局，明确了其战略地位，并推动生态文明体制改革，旨在完善生态文明制度体系。该思想为环境公益诉讼提供了政策导向和法律保障，强调了法治在保护环境公共利益中的不可或缺性。

2.2 环境权理论

为环境公益诉讼提供了坚实的权利基础。环境权被视为公民、法人或其他组织享有在健康、安全、舒适环境中生活的权利。这一理论强调人类与自然环境的和谐共生，确保人类活动不破坏环境生态功能。在环境公益诉讼中，检察机关可以基于环境权理论代表公众提起诉讼，要求侵害者承担法律责任，恢复受损环境。这不仅体现了对公民环境权的保护，也彰显了对环境公共利益的维护。

2.3 检察权配置理论

明确了检察机关在环境公益诉讼中的职责和权力范围。作为国家的法律监督机关，检察机关具有提起公

益诉讼的职能。这一职能的行使体现了检察机关的法律监督作用,也显示其对环境公共利益的关注和保护。2018 年《两高解释》赋予检察机关“公益诉讼起诉人”的身份,进一步强化了其在环境公益诉讼中的地位和作用。检察权的合理配置确保了检察机关能够有效地行使公益诉讼职能,维护环境公共利益。

2.4 传统当事人适格理论

在环境公益诉讼中面临局限性,因为环境公益诉讼涉及的是公共利益而非个人私利,难以找到具体的直接利害关系人提起诉讼。为了克服这一局限性,新型当事人适格理论应运而生。该理论适当扩张了当事人适格的范围,以容纳更多能够代表公共利益、具备诉讼能力的主体。检察机关作为具备法律监督职能和公益诉讼起诉人身份的主体,其提起环境公益诉讼符合新型当事人适格理论的要求。这一理论的扩张不仅契合了环境公益诉讼的发展需求,还大大增强了民事公益诉讼在维护生态环境公共利益方面的能力。

3 A 市检察环境公益诉讼现状分析

3.1 全国检察环境公益诉讼整体概况

自 2014 年探索建立检察机关提起公益诉讼制度以来,我国检察环境公益诉讼经历了快速发展。据最高人民法院中国司法大数据研究院统计,全国法院 2023 年环境资源公益诉讼案件裁判文书共计 602 份,其中环境刑事附带民事公益诉讼、环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼的裁判文书分别占 358 份、148 份和 96 份。从 2015 年至 2023 年,环境公益诉讼一审案件数量从 73 件增长至 549 件,尽管期间有波动,但整体呈上升趋势,反映了环境司法领域专业化建设的显著进展。检察机关依法追究污染环境和破坏生态行为的法律责任,推动了生态环境保护的法治化进程,增强了公众对生态环境保护的关注和参与。

3.2 西藏检察环境公益诉讼实践探索

3.2.1 积极构筑生态环境资源公益保护检察屏障

西藏检察机关深入贯彻落实《青藏高原生态保护法》等法规,积极构筑生态环境资源公益保护检察屏障。2023 年,西藏检察机关起诉破坏环境资源犯罪 67 人,办理相关领域行政检察案件 50 件、公益诉讼案件 994 件。在“亚洲水塔保护”专项活动中,检察机关督促主管机关治理河道、水源地等,有效改善了水生态资源。此外,阿里、朗县、日喀则等地检察机关针对特定环境问题开展专项监督,取得了良好效果。

3.2.2 开展专项活动推进生态保护

西藏自治区检察院通过制定专项活动工作方案,如

《全区检察机关开展违法占用林地公益诉讼专项活动工作方案》等,全面推进生态保护。同时,部署开展“亚洲水塔保护”等专项活动,加大对冰川、河湖、湿地等的保护力度。在办理生态环境刑事案件中,全面引入恢复性司法理念,积极探索生态司法修复机制,实现了生态环境的实质性修复。

3.3 专业化办案机制逐步完善

为不断完善专业化办案机制,西藏自治区检察机关制定了《西藏检察机关公益诉讼一体化办案实施办法》等文件,为生态环境公益诉讼检察办案提供了丰富的“工具箱”。拉萨市检察院建成公益诉讼快速检测实验室,林芝市巴宜区检察院成立“生态保护无人机巡查队”,提高了初检筛查效率和巡查力度。阿里札达县检察院针对当地“田野文物”保护需求,划定保护范围并设置标识,拓展了公益诉讼的保护领域和深度。

3.4 加强生态环境公益诉讼协作

西藏自治区检察机关高度重视跨行政区划协作机制的构建与完善,与周边省份共同制定跨区域检察协作机制,如《渝川黔滇藏青关于建立长江上游生态环境保护跨区域检察协作机制》等,形成了跨区域生态环境保护的强大合力。同时,加强与区内各行政部门的协作,如与自治区生态资源厅签订协作意见,建立“河湖长+检察长+警长”协作机制等,共同应对生态环境保护的复杂问题。

4 A 市检察环境公益诉讼的实证考察

4.1 建立区域内生态环境公益诉讼协作机制

A 市在推进检察环境公益诉讼过程中,高度重视区域内协作机制的建立与完善。A 市协调市委依法治市办印发《关于加强新时代检察公益诉讼工作的实施意见》,为全市检察公益诉讼工作提供政策支持和制度保障。同时,与市审计局会签协作配合的实施意见,强化检察公益诉讼与审计监督之间的协作配合。为了拓宽公益诉讼线索来源,A 市积极推广“益心为公”检察云平台,并招募公益诉讼志愿者。此外,注重发挥人大监督作用,出台相关决定为检察机关依法开展公益诉讼工作提供法律保障。A 市人民检察院还与相关部门建立“林长+检察长”协作机制,并联合其他市人民检察院共同印发《雅鲁藏布江流域生态环境资源公益诉讼检察保护协作机制》,加强跨区域、跨部门的联动保护。

4.2 入选全国典型案例:仲巴县人民检察院督促整治湿地保护行政公益诉讼案

仲巴县人民检察院在履职中发现南木拉湿地受损

线索,经初查后立案调查。通过现场勘查、走访相关部门等方式收集证据,并委托专业机构出具监测分析报告。仲巴县人民检察院召开公开听证会,邀请各方代表参加会议,展示湿地被破坏前后的对比资料。发出检察建议,要求其依法全面履职并制定修复方案。在检察机关的督促和行政机关的积极整改下,湿地水域面积已恢复到受损前的水平,生态功能正在逐步恢复。本案的成功办理充分展示了检察机关在环境保护领域的公益诉讼职能和作用。

4.3 开展专项活动

A市检察机关积极开展多项专项活动以加强环境保护。如“亮剑护河”专项行动针对河道内无证采砂和未按许可采砂行为进行监督;“守护‘高原精灵’黑颈鹤保护湿地生物多样性”专项监督活动旨在保护黑颈鹤及其栖息地;“助力生态环保督察跟进监督专项活动”配合中央生态环境保护督察工作;“年楚河流域检察公益诉讼专项监督行动”等加强对重点流域的保护力度。这些行动通过实地调查、取证等方式发现了一批破坏生态环境的案件线索并依法进行查处。同时加强与相关部门的沟通协调,共同推动生态环境的保护和修复工作。此外,A市检察机关还开展了珠穆朗玛峰保护专题调研,了解保护区的保护现状和问题并提出建议。

5 A市检察生态环境公益诉讼面临的问题

5.1 调查核实权保障不足

检察机关在生态环境公益诉讼中面临调查核实权的保障难题。由于相关法律支持不足,检察机关在调查取证时遭遇困境,如进入污染企业抽样缺乏法律依据,证据保全程序不明确。检察机关往往只能依靠效力较低的司法解释进行取证,这在复杂情况下易与法律、法规冲突,尤其是当环境破坏者利用高位阶法律、法规对抗检察机关时,调查核实难度显著增大。在行政公益诉讼中,行政机关的不配合更增加了案件推进的不确定性。

5.2 线索来源渠道狭窄

当前,A市公益诉讼线索主要依赖检察机关内部主动发现,外部线索获取不足。随着生态环境保护压力增大,环境污染问题复杂化,公益诉讼在保护公共利益和生态环境方面的作用愈发重要。然而,人民群众的参与度与公益诉讼需求不匹配,作为环境污染的直接承受者和见证者,他们在公益诉讼线索的发现与提供上显得被动。这不仅限制了公益诉讼线索的多样性和广泛性,也

反映了公益诉讼制度在社会层面的普及度和认知度不足,可能加剧检察机关负担,影响公益诉讼制度的有效性和可持续性。

5.3 损害鉴定难题

A市缺乏专业的生态环境损害鉴定机构,且现有鉴定机构间缺乏协作机制,导致案件损害鉴定和价格认定需依赖外地机构,鉴定结论差异大,降低了权威性。此外,外地鉴定需花费较长时间和较高成本,增加了案件处理难度。

5.4 损害赔偿金管理漏洞

尽管“谁污染、谁治理”和“环境有价,破坏担责”的理念已深入人心,但A市在生态环境损害赔偿金的管理与使用上仍存在漏洞。由于检察机关提起环境公益诉讼仍处于探索阶段,国家层面尚未出台统一政策规范赔偿金的管理与使用,导致各地区管理模式不统一,易出现使用不规范的情况。实践中,已缴纳的生态损害赔偿金可能停留在法院账户,无法实现专款专用;部分行政机关未建立专门账户,检察机关领取修复费缺乏法律依据,执行案款难以落实。

参考文献

- [1] 吕忠梅.融合履职视野下的生态环境检察[J].国家检察官学院报,2024,32(01):85-97.
- [2] 吕忠梅.民法典“绿色规则”的司法适用[J].法律科学(西北政法大學学报),2021,39(1):5.
- [3] 梅傲寒.检察行政附带民事公益诉讼制度的构建困境与突破路径——以检察环境公益诉讼为例[J].河南社会科学,2024,32(04):69-77.
- [4] 张冉.环境公益侵权诉讼中的举证责任与分配规则[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2024,44(03):173-180+188.

作者简介:格桑卓玛(1999—),女,藏族,西藏日喀则人,现为西藏大学政法学院在读硕士研究生,研究方向:民族地区法治建设。

仁青才让(1999—),男,藏族,甘肃甘南州人、现为西藏大学文学院在读硕士研究生,研究方向:版本与目录学。

基金项目:西藏大学研究生“高水平人才培养计划”项目《西藏检察环境公益诉讼制度研究——以A市为例》项目号:2022-GSP-S139