

引文格式: 季晨激. 论环境行政附带民事公益诉讼模式适用的法律困境与出路 [J]. 常州大学学报 (社会科学版), 2024, 25 (2): 18-28.

# 论环境行政附带民事公益诉讼模式 适用的法律困境与出路

季晨激

**摘要:** 相比于单元诉讼模式, 环境行政附带民事公益诉讼模式力图在一个庭审中实现对两类公益诉讼的合并处理, 更易于兼顾公正与效率。但对该诉讼模式而言, 其广泛应用受制于正当性依据的缺失。为此, 有必要通过建立以检察机关为主、环保组织为辅、多元主体参与的诉讼机制, 拓展环境行政附带民事公益诉讼受案范围, 明确两类诉前程序履行顺序及诉前程序与诉讼程序的衔接规则, 协调与完善两类环境公益诉讼的举证规则, 细化附带民事诉讼环节适用调解程序的规则, 实现对该诉讼模式的优化。

**关键词:** 诉讼模式; 环境行政附带民事公益诉讼; 合并处理; 正当性依据

**作者简介:** 季晨激, 法学博士, 南京市社会科学院城市创新发展研究所助理研究员。

**基金项目:** 江苏省社会科学基金重点项目“社会主义核心价值观的司法维护机制研究”(19FXA001)。

**中图分类号:** D925 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2024.02.003

## 一、问题的提出

作为生态环境保护的重要司法救济途径, 环境公益诉讼近年来得到显著发展。但仍有诸多疑难复杂的问题尚待破解, 特别是在环境公害范畴行政争议与民事争议交叉案件的处理, 亟须健全行政公益诉讼与民事公益诉讼的衔接机制。值得注意的是, 司法实践中已形成环境行政附带民事公益诉讼这一特殊诉讼模式。全国首例行政附带民事公益诉讼案件——吉林省白山市人民检察院诉白山市江源区卫生和计划生育局及江源区中医院行政附带民事公益诉讼案 (以下简称“第 29 号指导案例”) 对于合并处理两类公益诉讼具有重要的指引和参考作用。此类案件的审理可参照适用《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称行政诉讼法) 第六十一条规定, 以解决行政争议为主, 附带解决民事争议, 从而实现对行政违法行为与民事侵权行为的并案处理。然而, 行政附带民事公益诉讼的实践探索在现阶段并未产生规模效应<sup>①</sup>。究其原因, 不只有混同行政公益诉讼与民事公益诉讼作用场域等认知层面的制约因素, 更有因法律供给不足而给该诉讼模式推广造成

<sup>①</sup>试点期间 (2015 年 7 月至 2017 年 6 月), 在各试点检察院提起的 1150 件公益诉讼案件中, 行政附带民事公益诉讼案件仅有 2 件, 占比仅为 0.18%。迄今为止, 全国办理的行政附带民事公益诉讼案件数量依然是寥寥可数。

的制度性障碍。基于此，本文先就环境行政附带民事公益诉讼的功能展开分析，再对该诉讼模式推广适用所面临的法律困境及优化该诉讼模式的主要路径进行阐释，以期为健全环境公益诉讼规则体系提出建议。

## 二、环境行政附带民事公益诉讼的功能分析

### （一）对环境公益“两诉”关系的厘清

鉴于环境行政附带民事公益诉讼本质上是环境行政公益诉讼与环境民事公益诉讼（以下简称环境公益“两诉”）的程序衔接机制，合理定位该诉讼模式基本功能及建构具体规则有赖于准确把握环境公益“两诉”的关系。当同一环境公益侵害事实同时符合环境公益“两诉”起诉条件时，如何选择诉讼模式目前依然存在争议<sup>[1]</sup>。其缘由在于环境公益“两诉”救济的利益均为受侵害的环境公益，而救济该利益所施加的法律责任也都指向对环境侵害的惩罚、矫正和填补，由此带来诉讼程序竞合问题。若对此处理不当，则既容易给检察机关造成诉讼负担，也会使侵权行为人面临“一事双罚”的压力<sup>[2]</sup>。对环境公益“两诉”的关系，是认定两者性质同一，只能择其一适用；还是在承认两者内容功能不尽相同的基础上，明确特定情况下有同时施行的必要？不同的回答将会影响环境公益诉讼的模式选择乃至整个制度体系的设计<sup>[3]</sup>。

仅着眼于环境公益“两诉”内容功能上的共性，不难得出“两者为相互排斥的关系，原则上应择其一适用”的结论。在以美国为代表的统一的环境公益诉讼模式中，该结论能够得到佐证。这种诉讼模式对环境公益诉讼适用统一的民事诉讼程序<sup>[4]</sup>。无论是对政府违法行为还是私主体侵权行为提起的诉讼，乃至环境监管者的行政执法，均为对环境损害的救济机制，其内容功能具有同一性，三者只能择其一而行之，从而避免救济内容和效果的重复<sup>[3]</sup>。但在我国公益诉讼制度框架下，该结论难以得到证成。与美国的司法制度传统不同，我国的公益诉讼划分为行政与民事两类，因制度成本过高，采用统一的环境公益诉讼模式缺乏可行性。从司法体制来看，我国法院不像美国法院那样拥有足够充分的权威、裁量空间和灵活手段来确保在环境公益民事诉讼中做出与行政执法效果类似且效果更强的判决，还需通过环境行政公益诉讼中做出的“确认违法”等判决形式来彰显“政治问责”的功效。因我国法律未赋予行政机关以责令赔偿生态环境损害的职权，故仅依靠环境行政公益诉讼促使其采取“罚款”“责令改正”等手段，也难以克服行政责任“重惩罚、轻填补”的弊端，必须借助于环境民事公益诉讼对受损生态环境的赔偿，确保损害填补和责任补充的效用得以发挥<sup>[1]</sup>。可见，在具体制度构建中环境公益“两诉”承载的规制功能有明显的差异性和不可替代性。只有采取环境公益“两诉”二元并存的模式，方能满足环境公益诉讼在我国所需承担的角色和功能，应肯定两者在一定情形下有同时施行的必要。

综上，可以认为，环境公益“两诉”在根本目的和实质内容上具有诸多一致性，有必要在程序竞合时进行相应的机制设计以避免出现重复与冲突情况；但也应认识到环境公益“两诉”的作用场域存在差异，两者之间是一种可融合、协调的关系，需通过并行以发挥各自的职能优势。

### （二）环境行政附带民事公益诉讼模式的功能优势及适用限度

采用单元诉讼模式固然能解决单一的行政违法或民事侵权问题，但由不同的审判庭分别做出裁判，既不利于行政争议与民事争议裁判的协调统一，也会导致司法机关始终处于一种高成本运行状态<sup>[5]</sup>。相较而言，对两类环境公益诉讼程序进行衔接融合，更有利于司法权威的维护，也更

符合立法机关的价值判断,而合理适用环境行政附带民事公益诉讼模式正是其中不可或缺的环节。相比于单元诉讼模式,环境行政附带民事公益诉讼模式力图在一个庭审中实现对两种诉讼的合并处理,其更易于兼顾公正与效率<sup>[6]</sup>。具体而言,该模式的功能优势主要体现在以下两个方面:

第一,优化司法资源配置。一方面,以附带诉讼的方式将行政争议与民事争议交叉案件交由同一审判组织在同一程序中一并审理,可以节约人力、物力、时间等成本,化解因程序竞合带来的重复审理等司法资源浪费问题;另一方面,对环境公益“两诉”中存在的某些共同事实和证据,由相同合议庭法官心证认定,在很大程度上能够避免出现裁判完全不相关甚至发生冲突的情况,不仅实现了对纠纷的一次性解决,还有利于强化司法判决的确定性、严肃性和权威性<sup>[7-8]</sup>。

第二,有效落实环境修复责任。环境行政附带民事公益诉讼的提起有助于增强行政权与司法权的协同性。在处理环境行政公益诉讼案件时,对民事侵权行为附带提起环境民事公益诉讼,既能解决行政机关依法履职问题,也可以确定侵权行为人的民事责任,这就减少了行政机关向法院申请强制执行的需求,进而克服修复受损环境不及时弊端。此外,环境行政附带民事公益诉讼程序的启动有助于督促行政职权的履行,如行政机关通过落实支持起诉制度,提供技术支持及环境修复专家意见,可以弥补司法机关专业技术方面的短板,从而更为有效地破解环境损害修复难题<sup>[6]</sup>。

值得注意的是,以附带诉讼方式将两类诉讼融合并非必选项。在处理行政争议与民事争议交叉环境公益案件时,是选择单独提起行政公益诉讼或民事公益诉讼,还是采用行政附带民事公益诉讼模式,不存在单一的标准,关键是看适用哪种程序能够最大化地维护公益<sup>[9]</sup>。因此,对此类案件程序竞合问题的处理,应坚持有限适用环境行政附带民事公益诉讼的原则。这主要包括以下两层意蕴:

一是实现环境公益“两诉”并行,既未打破公益救济“行政优先”原则,又可使民事公益诉讼的补充功能得到发挥。作为维护环境公益的第一责任人和“专业机构”,当环境公益受损或有受损之虞时,环境行政监管部门需优先采用行政手段救济,而非提起环境公益诉讼;而在直接处理私主体违法行为的环境民事公益诉讼与督促监管部门以行政手段进行规制的环境行政公益诉讼之间,也应以后者为优<sup>[3]</sup>。对于环境行政公益诉讼解决不了的问题,则有赖于附带提起环境民事公益诉讼来解决,这符合环境公益“两诉”的合理分工和良性关系。

二是环境行政附带民事公益诉讼模式的适用是附条件的。只有当单纯依靠行政顶格处罚难以使环境公益得到充分救济,需要与追究民事侵权责任共同发挥作用时,提起行政附带民事公益诉讼才具有必要性。在适用该诉讼模式时,也须持谨慎态度,以防止出现重复处罚、过度处罚的现象,特别是要注重责任承担方式的选择,坚持行政责任与民事责任互补原则。对功能大同小异的行政责任和民事责任类型,应择其一适用;而对彼此功能不可替代的两种责任类型,则有必要使其并存<sup>[10]</sup>。

### 三、环境行政附带民事公益诉讼模式适用面临的法律困境

对环境行政附带民事公益诉讼模式而言,在现行法律框架下无论是确定原告主体与受案范围,还是适用诉前程序、举证规则和调解程序都存在诸多疑难点,无法为其充分展开提供正当性依据,为此,需通过相关制度文本及实践做法来对推广适用该诉讼模式所面临的法律困境进行梳



理和分析。

### （一）适格原告尚未明晰

现行法律仅就行政公益诉讼和民事公益诉讼的适格原告做了规定。从行政诉讼法第二十五条第四款和《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称民事诉讼法）第五十八条第二款来看，检察机关是唯一有资格提起行政公益诉讼的主体，而民事公益诉讼的其他适格主体，即特定的行政机关和社会组织则无权起诉。但检察机关并非民事公益诉讼第一顺位的适格原告，其在起诉前需履行公告程序，只有当公告期内没有其他适格主体提起诉讼时，才可以提起民事公益诉讼，如果公告期内有其他适格主体提起诉讼，那么检察机关只能通过支持起诉的方式参与其中。由此产生一个疑问：检察机关是否系环境行政附带民事公益诉讼唯一适格原告？一种观点认为，民事公益诉讼的其他适格主体同样具备原告资格<sup>[11]</sup>。另一种观点认为，此类诉讼以行政公益诉讼为主诉，起诉主体只能按照行政公益诉讼的原告资格认定标准来确定，即此类诉讼只能由检察机关提起<sup>[12]</sup>。从现有案例来看，只有当检察机关作为两类诉讼的唯一适格原告时，附带诉讼模式才能形成。在“第29号指导案例”中，吉林省白山市人民检察院提起行政附带民事公益诉讼，要求判令白山市江源区中医院立即停止违法排放医疗污水，确认江源区卫生和计划生育局校验监管行为违法，白山市中级人民法院将紧密关联的环境行政公益诉讼与环境民事公益诉讼并案审理。在呼和浩特市赛罕区林业局不履行林业法定职责案（以下简称“呼和浩特赛罕区案”）中，呼和浩特市人民检察院也以附带诉讼的形式，对作为监管者的赛罕区林业局和作为生态破坏者的湖北拓林建筑安装工程有限公司、新疆石油工程建设有限责任公司一并提起诉讼，呼和浩特市中级人民法院也对两类诉讼进行合并审理。但如有其他适格主体在公告期内提起民事公益诉讼，此时两类诉讼将被分别提起与分开审理，就无法形成环境行政附带民事公益诉讼模式，不利于实现诉讼的效率价值。在确定环境行政附带民事公益诉讼适格原告的问题上，是应针对这一特殊诉讼模式进行例外规定，将检察机关确定为唯一的适格原告，还是在尊重民事公益诉讼其他适格原告主体地位的基础上，允许不同主体提起环境行政附带民事公益诉讼，有待进一步研究。

### （二）受案范围缺乏具体清晰的规定

环境行政附带民事公益诉讼的受案范围不仅应同时符合行政公益诉讼与民事公益诉讼的受案范围规定，还须参照行政诉讼法第六十一条规定的“一并审理”案件范围加以确定<sup>[13]</sup>。

行政诉讼法第二十五条第四款和民事诉讼法第五十八条第二款分别对两类公益诉讼的受案范围做了规定，环境行政附带民事公益诉讼的受案范围主要限于生态环境和资源保护领域。但对该领域行政争议与民事争议交叉公益诉讼案件，是否均可提起环境行政附带民事公益诉讼，仍需深入探讨。“环境公共利益”作为不确定概念，通常需要采用“类型化”方法加以处理。基于对环境公益的类型化，可以实现对环境公益诉讼案件的类型化，从而明晰环境公益诉讼受案范围。目前，针对不同类型侵害行为提起的环境公益诉讼内部所存在的差别还未引起足够重视，理论界和实务界对环境公益类型化的问题尚未形成共识，导致环境公益诉讼受案范围的宽窄难以准确把握<sup>[14]</sup>。

参照行政诉讼法第六十一条规定，可提起行政附带民事公益诉讼的情形限于行政许可等5类行为，而2000年施行的《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第六十一条的受案范围有所拓展，但因以列举方式对行政行为种类范围加以界定，当事人申请一并审理的案件范围依然狭窄。从“第29号指导案例”和“呼和浩特赛罕区案”这两个典型案例来看，作为两案行政争议焦点的江源区卫生和计划生育局校验监管行为、赛罕区林业局不履

行法定职责行为均不属于行政诉讼法第六十一条规定的任一情形,但这并未影响法院对两类诉讼的一并审理,由此也引发了学术界对此类诉讼受案范围是否应限于该条款列举情形的讨论。

此外,环境行政附带民事公益诉讼的受案范围还受行政争议与民事争议“相关”性限定,这要求行政争议与民事争议之间具有较强的关联性。对何为关联性,目前尚缺乏明晰具体的解释,学术界对此存在不同的理解。有学者认为,关联性指行政诉讼及其相关民事诉讼是由同一行政行为引起的,且民事争议的解决有赖于行政争议的解决<sup>[15]</sup>。也有学者认为,关联性应当从行为关联、结果关联及诉请关联三个方面进行分析,只要有一种关联存在,即可认定为“相关”<sup>[12]</sup>。当关联性的认定缺乏统一标准时,对能否在环境行政公益诉讼中附带提起环境民事公益诉讼极易产生困惑。

### (三) 诉前程序规则有待细化

出于对行政机关处理公共事务专业性和优先性的尊重以及控制公益诉讼案件量的考量,包括我国在内的多数国家都已将诉前程序作为特定条件下启动公益诉讼的必经程序。我国公益诉讼前置程序按照行政和民事两种类型做了区别规定。对提起环境行政附带民事公益诉讼是否必须履行两类诉讼诉前程序,理论界存在不同的观点。有学者认为,为保证诉讼效率,如只有检察机关提起行政附带民事公益诉讼,在履行行政公益诉讼诉前程序后便可提起该诉讼<sup>[11]</sup>。也有学者指出,检察机关提起行政附带民事公益诉讼应同时履行两类诉讼的诉前程序<sup>[16]</sup>。在“第29号指导案例”要旨中,两类诉前程序并行的要求得到明确体现,这也成为实务界的主流观点。本文认为,虽然现阶段暂无检察机关以外的其他主体提起环境行政附带民事公益诉讼,但其仍有成为此类诉讼适格原告的探索余地,因此在设置诉前程序规则时,不可忽视检察机关起诉前履行民事公益诉讼诉前程序的要求。

此外,该案例指导意见提出“同时履行两种公益诉讼诉前程序”中的“同时”是仅表示并列关系,还是又表示同一时间关系,其确切含义需要进一步厘清。目前,诉前程序规则设置较为粗疏,既未明确如何同时履行两类公益诉讼诉前程序,也没有就诉前程序与诉讼程序的衔接加以规定。

### (四) 涉及的举证规则复杂多样

环境行政附带民事公益诉讼同时涉及两类诉讼的举证责任问题,《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》(以下简称检察公益诉讼解释)明确其未规定的公益诉讼举证责任依行政诉讼法、民事诉讼法及相关司法解释而定。在行政诉讼中,原则上实行举证倒置的证据规则,由被告提供其做出行政行为的证据和所依据的规范性文件。但对诉被告不履行法定职责案件和行政赔偿、补偿案件,适用特殊举证规则,原告应当提供其向被告提出申请的证据并对行政行为造成的损害提供证据。民事诉讼一般遵循“谁主张,谁举证”的证据规则,当事人对自己提出的主张有责任且应当及时提供证据。但在环境领域的民事诉讼中,存在举证责任部分倒置的特殊规定,如《中华人民共和国民法典》第一千二百三十条规定,“因环境污染、破坏生态发生纠纷,行为人应当就法律规定的不承担责任或减轻责任的情形及其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任”。可见,行政诉讼、民事诉讼适用的举证规则有所差异,且各自存在特殊情形。就环境行政附带民事公益诉讼而言,对环境公益“两诉”一并审理的过程中会面临多种举证规则交织问题,此时结合具体情形对不同的举证规则加以协调显得尤为重要,而作为原告的检察机关在环境行政附带民事公益诉讼中承担的举证责任是否与环境私益诉讼中原告承担的举证责任相同也有待进一步探讨。

#### （五）调解程序的适用未予明确

《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》（以下简称实施办法）第二十三条明确在民事公益诉讼中，检察机关可以与被告和解，法院可以调解，但和解协议、调解协议不得损害社会公共利益。与民事公益诉讼不同，因涉及行政行为合法性问题，且诉前程序的履行已为被告提供足够的纠错机会和回旋余地，行政公益诉讼适用调解的空间不大。对此，实施办法第四十八条规定行政公益诉讼案件不适用调解，但根据行政诉讼法第六十条的规定，行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件可以调解。可见，民事公益诉讼案件实行自愿调解原则，而行政公益诉讼案件则以不适用调解为原则、适用调解为例外。基于防范随意处分公益的考虑，实施办法第八条就民事公益诉讼调解协议公告期限做了程序性规定，同时对法院设置了实质审查调解协议的义务<sup>[17]</sup>。但在环境行政附带民事公益诉讼中，如何把握调解启动时间和适用范围、调解协议的审查标准以及处理调解协议异议，目前相关法律尚未做出明确规定。

### 四、优化环境行政附带民事公益诉讼模式的基本路径

就克服推广适用环境行政附带民事公益诉讼的障碍而言，亟须完善现有立法，及时出台适用环境行政附带民事公益诉讼的司法解释，从原告主体、受案范围、诉前程序、举证规则、调解程序等多个方面入手，实现对该诉讼模式的优化。

#### （一）建立以检察机关为主、环保组织为辅、多元主体参与的诉讼机制

鉴于当前环境公益诉讼案件数量增长显著且涉及的环境利益较为复杂，针对环境行政附带民事公益诉讼这一特殊诉讼模式，应构建一种多元化、分层次的参与机制，以充分发挥各方主体的功能互补作用。

在我国环境公益诉讼实践中，存在四类起诉主体，他们是否都适合作为环境行政附带民事公益诉讼的原告仍需斟酌。因检察机关兼具国家法律监督机关和社会公益代表的身份，且有独立的法律地位、调查权及专业的法律监督队伍，由其提起诉讼无疑具有正当性和明显的制度优势。但确定检察机关为唯一适格原告并不适宜。主要理由在于：一方面，排除其他适格主体提起民事公益诉讼的权利，无法体现对其主体地位的尊重；另一方面，仅由检察机关提起环境行政附带民事公益诉讼，难免会因诉讼渠道狭窄而产生“办案精力不足、案件线索不畅的弊端”<sup>[13]</sup>。为此，有必要明确行政附带民事公益诉讼由检察机关单独提起，或者由检察机关与法定环保组织共同提起，以彰显检察机关的优势，节约司法成本、照顾各方利益<sup>[18]</sup>。首先，赋予检察机关以率先启动环境行政附带民事公益诉讼程序的职权，保证其在发出检察建议督促行政机关依法履职的同时，又能通过公告程序来找寻具备相应资质的环保组织充当起诉主体。其次，在检察机关与环保组织之间建立合作起诉机制。若具备相应资质的环保组织愿意提起环境行政附带民事公益诉讼，则其与检察机关均可作为原告<sup>[17]</sup>。当环保组织起诉遇阻时，可通过与检察机关的沟通，由后者辅助性介入，为前者提供帮助<sup>[19]</sup>。

就环保机关和公民而言，两者均不宜作为环境行政附带民事公益诉讼的原告，但可对其角色予以合理定位以使其配合适格主体起诉。考虑到环境公益损害结果的产生与环保机关监管不力往往存在紧密联系，由其提起诉讼有起诉主体与被告主体二者皆得之嫌。环保机关即便不作为适格起诉主体，其诉求也能通过行政机关内部途径予以解决<sup>[20]</sup>。因此，相比于原告主体，环保机关更适合作为附带民事公益诉讼环节的支持起诉人，其凭借专业人才和技术设备能够为环保组织跨



区起诉、取证鉴定提供支持。从当今社会发展的现实条件来看,公民起诉存在代表性不强、观念滞后和诉讼能力较弱等问题,且有引发滥诉之虞<sup>[21]</sup>。所以,现阶段公民也不适宜提起诉讼,但应允许其向检察机关提出建议,或者通过举报、监督等其他途径参与诉讼<sup>[17]</sup>。

## (二) 拓展环境行政附带民事公益诉讼受案范围

党的十九届四中全会明确提出“拓展公益诉讼案件范围”,环境行政附带民事公益诉讼的受案范围应先从环境公益诉讼既有领域进行纵深拓展,以细分案件类型的方式将更多侵害行为纳入司法规制范围内。考虑到环境问题表现为环境、资源和生态三个要素,可将环境公益分为环境类、资源类、生态类三类公益,相应地,也可将环境公益诉讼案件划分为环境类、资源类、生态类三大类型案件。以环保领域相关单行法、行政规范和地方性法规为基础,可进一步将环境类案件细分为环境介质类污染案件、有毒有害物质污染案件、能量污染案件,将资源类案件细分为土地资源、水资源、森林资源、草原资源、渔业资源、矿产资源案件和其他自然资源案件,将生态类案件细分为严重的污染环境 and 破坏生态资源造成生态服务功能退化的案件、破坏生态系统多样性案件、破坏物种多样性案件、破坏遗传多样性案件、破坏景观多样性案件<sup>[14]</sup>。

实际上,行政争议与民事争议交叉公益案件中涉及的行政行为类型远远超出行政诉讼法第六十一条列举的范围,如要求履行法定职责、行政处罚等,由此产生的行政争议也可能与民事争议紧密相伴,一概将其排除在适用一并审理程序的范围外,就会限缩行政附带民事公益诉讼的受案范围,也与该项制度设计的初衷不相符,故有必要拓展适用一并审理程序的案件范围。本文认为,通过扩大与细化行政诉讼法第六十一条涵摄范围的方式,明确对与民事争议存在明显关联性且符合该项制度目的的行政行为均可适用一并审理程序,是一种可行的路径<sup>[22]</sup>。就具体操作方式而言,宜针对该条款列举以外的常见且有必要一并审理的情形,先以司法解释、案例指导的形式确定下来,待时机成熟后再从法律层面予以认可<sup>[13]</sup>。

就如何判定行政争议与民事争议的关联性而言,需保持相对适中的尺度,不宜采用单一、狭窄的认定标准。虽然根据“第29号指导案例”要旨,关联性应理解为行政违法行为构成民事侵权行为的前提条件,但从实践情况看,检察机关提起行政附带民事公益诉讼的案例并非都符合这一情形。以“呼和浩特赛罕区案”为例,当地林业局在知悉林地遭到破坏后,并未责令侵权行为人对受损的林地加以恢复,该不作为行为属于事后监督失职,不能认定其构成民事侵权行为的前提条件。由于行政争议与民事争议的交叉具有多样复杂的特征,将关联性的认定标准限定为行政违法行为构成民事侵权行为的前提条件,会导致符合提起行政附带民事公益诉讼要求的案件过少。本文认为,应从事实关联和程序关联两个方面来理解关联性,只要具备其中一个方面的关联,即可认定存在关联性<sup>[22]</sup>。事实关联,即行政争议与民事争议由同一个法律事实引起,如在“第29号指导案例”中,涉案中医院违法排放医疗污水的行为导致当地卫生和计划生育局的监管义务产生,而后的违法校验监管行为和不作为又使环境公益持续处于受侵害状态,相关行政争议和民事争议均由前者的民事侵权行为引起。程序关联是指行政诉讼的审理结果对民事诉讼有实质性影响,在审理顺序上,应先审理行政诉讼部分、再审理民事诉讼部分。

对拓宽后的案件范围,可规定在今后出台的司法解释中,通过“概括式定义+肯定式列举”的方式做出具体界定<sup>[17]</sup>。此外,也要对应当排除在受案范围之外的情形加以明确规定。具体而言,主要包括以下两种情形:一是在起诉前行政机关已积极履行监管职责,消除其不作为的影响;二是侵权行为人在起诉前已停止民事侵权行为或采取其他足以消除环境隐患的措施<sup>[16]</sup>。

### （三）明确两类诉前程序的履行顺序及诉前程序与诉讼程序的衔接规则

从节约司法资源的角度考虑，应将“同时”理解为一种并列关系而非同一时间关系，检察机关要履行行政与民事两个部分的诉前程序，但无需在同一时间发出检察建议和发布公告。

依据公益救济“行政优先”的原则，在两类诉前程序的履行顺序上，宜由检察机关先向行政机关发出检察建议，再向社会公众发布公告。主要理由在于：行政公益诉讼的诉前程序意在通过检察建议的威慑效果督促行政监管部门积极履职，若仅凭这一程序的履行即可达到对环境公益充分救济的效果，就无需再履行民事公益诉讼的公告程序乃至提起诉讼。民事公益诉讼诉前程序旨在让其他适格主体优先起诉，但并不直接启动救济程序。按照先发出检察建议、再履行公告程序的顺序，可以在节约司法资源的同时，提高公益保护效率；若颠倒顺序，则有浪费司法资源之嫌。

为促进诉前程序与诉讼程序的有效衔接，可针对诉前程序履行出现的不同情形，按照如下规则处理：

一是检察建议未能推动行政机关积极履职，在公告期内又无符合条件的环保组织提起环境民事公益诉讼，此时检察机关可单独提起环境行政附带民事公益诉讼。对诉前程序履行期限的设置，需在检察公益诉讼解释第十三条、第二十一条第二款的基础上进行完善，明确行政机关应在收到检察建议书后两个月内依法办理，并将办理情况及时回复检察机关，如遇公益损害继续扩大等紧急情形，行政机关应在15日内书面回复；对受制于客观条件不能履职的案件或因案情复杂需要多部门联合执法的案件，行政机关可向检察机关申请延长办理期限，延期以一次为限且延长期限不得超过两个月<sup>[23]</sup>；若行政机关未予回复或没有依法履职，则应履行为期30日的公告程序。

二是公告期内有符合条件的环保组织自愿提起环境行政附带民事公益诉讼。此时，检察机关可与环保组织共同成为起诉主体。原则上，环境行政公益诉讼部分由检察机关发挥主导作用，环保组织起辅助作用；环境民事公益诉讼部分由环保组织发挥主导作用，检察机关重在支持起诉和建议起诉，既可自行支持起诉，也可建议行政执法部门作为支持起诉机关。

三是行政公益诉讼诉前程序中行政机关已积极履职。在此情形下，检察机关无需提起环境行政公益诉讼，但是否要履行公告程序以及可否单独提起环境民事公益诉讼应视履职的实际效果而定。若行政机关对违法行为的整改不足以给予受损公益以充分救济，还需追究民事侵权责任，那么检察机关仍要履行公告程序。经过公告程序后，如没有符合起诉条件的环保组织提起环境民事公益诉讼，检察机关即可单独提起。

### （四）协调与完善环境公益“两诉”的举证规则

环境行政附带民事公益诉讼是在解决行政纠纷的基础上解决民事纠纷，故可将其分为环境行政公益诉讼和环境民事公益诉讼两个阶段，在各个阶段适用不同的举证规则。

鉴于行政机关取证更具专业性和便利性，故环境行政公益诉讼阶段中的举证责任分配与环境行政私益诉讼并无质的区别，原则上同样适用举证责任倒置规则，但其带有自身的特殊性。一方面，行政机关应对行政行为合法性负主要举证责任，即对行政行为在职权、事实、法律适用以及程序方面是否合法加以证明；另一方面，检察机关应就其相关事实主张的内容承担补充举证责任，除了跟环境行政私益诉讼中的原告一样，需对起诉符合法定条件举证以及对环境损害事实负初步证明责任外，还要对其提出检察建议且行政机关不纠正违法行为或者不履行法定职责的事实承担证明责任<sup>[24]</sup>。



在环境民事公益诉讼阶段中,不宜机械套用环境民事私益诉讼中举证责任部分倒置的规则。就作为原告的检察机关而言,其遭遇举证障碍的情况较少,不存在环境民事私益诉讼中原告相较于被告处于弱势地位的问题。若仍适用举证责任部分倒置的规则,则会减轻检察机关的举证责任而加重被告负担,不符合诉讼平等对抗精神<sup>[25]</sup>。据此,在附带民事公益诉讼举证环节中,原则上应适用“谁主张、谁举证”的一般规定,不再由被告承担因果关系不存在的证明责任。对原告来说,须就民事侵权行为与环境损害结果之间存在可能的因果关系承担证明责任。检察机关提起附带环境民事公益诉讼所提出的证据材料一般须达到高度盖然性的证明标准,方能推定因果关系成立,但法院可根据个案酌情减轻其证明责任;对于与检察机关共同起诉的环保组织,考虑到其举证能力较弱、收集证据手段匮乏等因素,应对其设定较低程度的证明标准,只要其提出相关证据材料达到初步证明标准,即可推定因果关系成立<sup>[26]196-197</sup>。对被告而言,其应对法律规定的免责事由或减轻责任的情形承担证明责任。

#### (五) 细化附带民事公益诉讼环节适用调解程序的规则

鉴于全部实现原告诉讼请求的行政公益诉讼案件大多以撤回起诉的方式而非调解形式结案,这里仅就附带民事公益诉讼环节如何适用调解程序规则进行探讨。为避免调解流于形式,需从以下几个方面来细化调解程序规则:

一是明确调解程序启动时间。在附带民事公益诉讼环节中应严格限制调解程序启动时间,不能过分追求效率而忽视公平正义。对法院依职权开展调解或当事人自愿调解的案件,如果案情复杂、涉及标的额较大、矛盾争议点较多,须在审判过程中经原被告双方举证和质证、已查明案件事实的情况下方可启动调解;若案件事实较为清晰、矛盾争议不大,则可进行诉前调解。

二是准确把握调解适用的范围。在民事公益诉讼环节中,应坚持有限调解原则,在确保公共利益不受调解协议损害的同时,避免被告责任因调解而减轻。有无加害事实及是否承担责任这类问题,必须由法院来认定,不应作为调解的对象。至于原告提出的各类诉求能否进行调解,需分析其是否具有可协商性。就停止侵害、排除危害等预防型诉求而言,因其是环境保护和修复的前提,故原则上此类诉求不适用调解;对恢复原状等修复型诉求来说,在修复责任主体和修复方式上可适用调解;对于损害赔偿型诉求,在具体数额和支付方式上可适用调解;对于赔礼道歉型诉求,在履行方式和范围上可适用调解<sup>[27-28]</sup>。

三是规范调解协议审查标准。在当事人达成协议后,法院应采取形式与实质兼具的标准对协议内容进行审查。一方面,要严格落实形式审查,对协议的要素、结构、内容是否完整清晰做出准确判断;另一方面,应强化实质审查,重点围绕“是否违反法律强制性规定”“损害赔偿金计算是否正确”“修复方式是否具体”等涉及协议合法性的问题展开,同时也需审查对调解协议提出的异议。只有调解协议公示完成后,经过严格审查,确认符合调解要求、无异议的,方可由法院出具调解书<sup>[29]</sup>。

四是健全调解协议异议处理程序。虽然实施办法设置了协议公告程序,但其对如何处理公告期内提出的异议未予明确,难以发挥协议公告的应有效用。针对协议异议处理程序,需从如下几点做出规定:首先,赋予社会公众就调解协议向法院提出书面异议的权利,并明确环境主管部门有权就调解协议中的专业问题提出异议。其次,设置合理异议期,这一期限可略长于公示期,同时规定在异议期间,调解协议虽经双方同意成立但不生效。再次,对异议人就调解协议提出的异议,法院应及时做出答复。经审查认定协议存在瑕疵的,可令原被告补正后再次公告;认定协议确实有损公共利益的,应视情况另行组织调解或做出判决。在调解书或判决书中,法院应对公告

情况和异议审查反馈、评价情况做出说明<sup>[29]</sup>。

#### 参考文献：

- [1] 何江. 论环境规制中的法院角色：从环境公益诉讼的模式选择说开去 [J]. 北京理工大学学报（社会科学版），2020，22（1）：141-149.
- [2] 王珂. 行政附带民事公益诉讼相关问题探析 [J]. 集宁师范学院学报，2021，43（1）：74-80.
- [3] 巩固. 检察公益“两诉”衔接机制探析：以“检察公益诉讼解释”的完善为切入 [J]. 浙江工商大学学报，2018（5）：27-34.
- [4] 徐以祥. 我国环境公益诉讼的模式选择：兼评环境行政公益诉讼为主模式论 [J]. 西南民族大学学报（人文社会科学版），2017，38（10）：86-94.
- [5] 张祥伟. 环境公益诉讼司法运行理论与实践研究 [M]. 北京：中国政法大学出版社，2018：247.
- [6] 张志灯. 环境行政附带民事公益诉讼模式规则论要 [EB/OL]. (2020-05-09)[2022-10-04]. <https://fjfy.fjcourt.gov.cn/article/detail/2020/05/id/5197486.shtml>.
- [7] 晋松. 困惑与突破：环境司法保护的诉讼模式：基于行政公益诉讼制度构建的反思 [J]. 法律适用，2014（2）：69-74.
- [8] 宋京霖. 行政公益附带民事公益诉讼的理论基础 [J]. 中国检察官，2017（18）：7-9.
- [9] 乌兰. 行政附带民事公益诉讼若干问题研究：基于最高人民检察院检例第29号指导性案例的分析 [J]. 法律适用，2019（22）：68-76.
- [10] 李平美. 民事公益诉讼与行政公益诉讼竞合案件处理机制研究 [D]. 成都：四川省社会科学院，2022.
- [11] 孙洪坤，施丽芝. 论环境行政附带民事公益诉讼的法律适用与制度构建：以首例环境行政附带民事公益诉讼案件为切入点 [J]. 山东法官培训学院学报，2018，34（1）：48-58.
- [12] 徐金波. 行政公益附带民事公益诉讼相关问题研究 [J]. 中国检察官，2017（18）：10-14.
- [13] 王杏飞，刘文魁. 环境公益诉讼中的行民交叉问题研究：以行政附带民事诉讼“参照”适用为中心 [J]. 贵州大学学报（社会科学版），2022，40（4）：86-94.
- [14] 秦天宝，黄成. 类型化视野下环境公益诉讼案件范围之纵深拓展 [J]. 中国应用法学，2020（4）：1-17.
- [15] 江必新. 中华人民共和国行政诉讼法及司法解释条文理解与适用 [M]. 北京：人民法院出版社，2015：391.
- [16] 石春雷. 检察机关提起行政附带民事公益诉讼诸问题：从“检例第29号”谈起 [J]. 海南大学学报（人文社会科学版），2021，39（1）：111-121.
- [17] 陈君，秦传熙. 环境行政附带民事公益诉讼制度的构建 [J]. 黑龙江社会科学，2022（2）：64-70.
- [18] 黄学贤. 行政公益诉讼回顾与展望：基于“一决定三解释”及试点期间相关案例和《行政诉讼法》修正案的分析 [J]. 苏州大学学报（哲学社会科学版），2018，39（2）：41-53.
- [19] 王晓京，王昌昌. 矿产资源破坏行政附带民事公益诉讼实务探析：以湖北省黄石市两起非法采矿公益诉讼案为视角 [J]. 湖北师范大学学报（哲学社会科学版），2019，39（6）：68-71.
- [20] 余彦，马竞遥. 环境公益诉讼起诉主体二元序位新论：基于对起诉主体序位主流观点的评判 [J]. 社会科学家，2018（4）：112-118.
- [21] 吴应甲. 中国环境公益诉讼主体多元化研究 [M]. 北京：中国检察出版社，2017：217.
- [22] 北京市第二中级人民法院课题组. 行政诉讼一并审理民事争议研究 [J]. 中国应用法学，2019（1）：95-104.
- [23] 万进福. 行政公益诉讼规则研究 [M]. 北京：中国法制出版社，2022：102.
- [24] 李敏，曾煜华. 检察机关提起公益诉讼的实证研究与立法完善 [EB/OL]. (2021-12-20)[2022-09-25]. [http://szxc.jsjc.gov.cn/jianwu/guifan/202112/t20211220\\_1323073.shtml](http://szxc.jsjc.gov.cn/jianwu/guifan/202112/t20211220_1323073.shtml).
- [25] 王昊宇. 检察机关提起环境民事公益诉讼中的举证责任分配 [J]. 邵阳学院学报（社会科学版），2021，20（3）：38-42.
- [26] 潘牧天，孙彩虹. 司法体制改革视域下环境公益诉讼制度研究 [M]. 北京：法律出版社，2021.
- [27] 陈海嵩. 我国环境公益诉讼实证分析与检视：以1663份环境公益诉讼裁判文书为样本 [J]. 湖湘法学评论，2022，2（2）：5-15.
- [28] 秦传熙，丁鑫. 环境民事公益诉讼诉前调解机制之制度价值和体系架构 [J]. 人民司法，2020（22）：46-51.
- [29] 唐守东. 环境民事公益诉讼调解制度的现实考察与发展完善 [J]. 山东行政学院学报，2020（6）：40-45.

## Legal Plights and Solutions to Application of the Pattern of Environmental Administrative Litigation with Incidental Civil Public Interest

Ji Chenwei

**Abstract:** Compared to unit litigation mode, the mode of environmental administrative litigation with incidental civil public interest tries to integrate the treatment of two types of public interest lawsuits in one trial, which is easier to balance justice and efficiency. However, its widespread application is hindered by a lack of legitimacy basis. Therefore, it is necessary to establish a litigation mechanism that involves the procuratorial organs as the main body, environmental protection organizations as a supplement, and multiple parties participating, expand the scope of accepting cases of environmental administrative litigation with incidental civil public interest, confirm the order of performance of pretrial proceedings of two types and the connection rules between pretrial procedures and litigation procedures, coordinate and improve the rules of burden of proof for two types of environmental public interest litigation, refine the rules of applying conciliation procedures in incidental civil public interest litigation, in order to optimize the litigation mode.

**Keywords:** litigation mode; environmental administrative litigation with incidental civil public interest; co-treatment; legitimacy basis

(收稿日期: 2023-08-11; 责任编辑: 晏小敏)