

综述

生态环境公益诉讼理论创新与实践发展全国论坛——

以理论研究助推生态环境公益诉讼高质量发展

□陈日建

2022年7月7日,“生态环境公益诉讼理论创新与实践发展全国论坛”在浙江省丽水市缙云县举办,本次论坛由浙江省检察院和《中国检察官》杂志社联合主办,丽水市检察院、缙云县检察院承办,检察日报社理论部提供学术支持。出席此次论坛的不仅有实务界代表,也有不少知名专家学者。此前,论坛举办单位面向全国征集到论文近300篇,近40位论文作者代表应邀参会。与会代表围绕生态环境公益诉讼基础理论、程序运行、工作实践、损害赔偿等四个专题进行了深入交流研讨,以促进生态环境公益诉讼法学理论与检察实务同频共振、交融互鉴、相得益彰。

生态环境公益诉讼基础理论

该专题主要围绕检察机关在生态环境治理中的地位和作用、检察生态环境公益诉讼诉前程序、风险防范理念的提倡、第三人制度的引入、公益诉讼范围拓展及边界等问题进行了探究。浙江省杭州市检察院检察长叶伟忠认为,检察机关应将环境权利的范畴作为民事公益诉讼的基石理念,实现环境权利与环境义务对等。同时,将环境权力的范畴作为行政公益诉讼的核心理念,做到环境权力与环境职责相通。在核心范畴中融入社会治理的桥梁,提升守护公共利益的效率和成效。西北政法大学行政法学院教授姬亚平认为,行政公益诉讼诉前程序存在呈现单向性结构、行政审批式办案等问题,应该进行适度司法化改造,具体包括明确检察人员在诉前程序中相对独立的办案权、建立诉前听证程序、完善诉前程序配套制度规则等。西南石油大学法学院唐晓寒以中国首例绿孔雀栖息地保护案为例,通过分析风险防范原则司法适用中“重大风险”认定难问题,构建了风险防范原则司法适用前提和标准的理论框架,提出

□应将环境权利的范畴作为民事公益诉讼的基石理念,实现环境权利与环境义务对等。同时,将环境权力的范畴作为行政公益诉讼的核心理念,做到环境权力与环境职责相通。在核心范畴中融入社会治理的桥梁,提升守护公共利益的效率和成效。

□为从根源上解决线索摸排人工化、数字建设碎片化、检察办案断层化等问题,建议在全国范围内实现行政执法机关的数据共建共享,最大程度实现公益诉讼检察办案自动化,在解决线索来源的同时,突破取证、送达等方面的瓶颈,变革公益诉讼检察办案模式,实现质的飞跃。

了明确风险防范原则司法适用的界限、规范适用条件、设定适用范围并构建平衡机制等适用规则。浙江省缙云县检察院检察长高德清认为,应探索在生态环境行政公益诉讼中设置第三人制度,赋予其一定的程序参与权和抗辩权,以促进推动查明案件事实、维护公众的生态环境参与权、保护行政相对人合法权益并落实第三人责任。

生态环境公益诉讼程序

该专题主要聚焦生态环境行政公益诉讼中行政机关承担法律责任的依据和判断标准、生态环境损害鉴定认定和举证责任、生态环境行政公益诉讼磋商和检察建议生态修复方式、管理和评估等问题进行了研讨。浙江省丽水市检察院柏跃满认为,对于生态环境领域行政机关不依法履行法定职责致使公共利益受到侵害的判断标准,应该采取“不依法履行法定职责(行为标准)+国家利益和社会公共利益受到侵害(结果标准)+关联性”的复合标准。重庆市江津区检察院吴夕艳提出,行政机关需承担的法律程序保障责任,应从立法、司法和推进有效性三个方面予以完善,从而构建更加健全有效的法律保障体系,强化生态环境公益诉讼。西南政法大学法学院副教授任世丹认为,生态环境修复管理人制度的构建,在理论上需要到管理人的法律地位及选定条件等前提性问题予以厘定;在规则设计上,需要从管理人选定规则、

公众监督机制和管理人责任追究机制等方面予以完善。山东省新泰市检察院检察长赵志刚建议,从顶层设计层面联合出台有关新增替代性修复方式的司法解释,统一司法尺度;提出基层检察机关设立生态环境公益诉讼专职机构,构建“刑事责任一体”新型办案机制;厘清行政执法职责界限,发挥检察机关履行“一手托两家”的监督职责,探索替代性修复多位一体运维机制,以期完善新的生态领域替代性修复制度,丰富生态公益司法救济。浙江省杭州市临安区检察院徐雷昶认为,为应对生态环境检察民事公益诉讼中存在诸多不利于受损生态得到及时修复因素,检察机关应该主动探索生态修复适用先行履行(执行)制度。北京市检察院黄笔镜梳理了70余份司法判决有关生态环境修复责任的表述,经过反复研究发现,检察机关对环境民事公益诉讼案件的诉讼请求如何提出尚缺乏统一的认知和标准,办案过程中可能存在过度调查、依赖鉴定等倾向,需要在今后工作中加以改进。

生态环境公益诉讼工作实践

该专题主要关注数字检察背景下生态环境公益诉讼办案模式的转变、检察机关调查核实工作的困境和优化、生态环境公益诉讼多跨协作等内容。浙江省杭州市滨江区检察院夏涛表示,为从根源上解决线索摸排人工化、数字建设碎片化、检察办案断层化等问题,建议在全国范围内实现行政执法与检察机关的数据共建

共享,最大程度实现公益诉讼检察办案自动化,在解决线索来源的同时,突破取证、送达等方面的瓶颈,变革公益诉讼检察办案模式,实现质的飞跃。安徽师范大学副教授徐本鑫认为,根据检察机关介入公益诉讼案件的时间和程度不同,检察调查呈现“立案前调查—诉前调查核实—诉中调查取证—诉后调查核实”的阶段特性,为保障公益诉讼检察调查核实运行不逾越阶段性边界,建议明确检察调查核实的启动程序,合理设定调查核实权的运行阶段,区别诉前阶段调查核实和诉讼阶段调查取证;规范检察调查核实权的实现手段,明确调查核实材料的诉讼证据资格。浙江省杭州市余杭区检察院陈红霞认为,侦查工作的调查程序、方法,包括一些“谋略”,对于公益诉讼案件调查都有高度的借鉴意义,特别是对于保障生态环境公益诉讼案件的证据“三性”和证明体系的扎实可靠具有重要意义。四川天府新区检察院曹洋认为,生态文明建设背景下要形成相应的检察公益诉讼与人大监督的格局、深化人大监督的时效性,以人大监督支撑检察建议刚性、建立效果评估机制,实现监督力量整合,在生态文明建设进程中形成以人大监督为核心、多元监督主体广泛合作的复合型权力监督格局。浙江省湖州市检察院钱建美以环太湖流域司法实践为视角,分析了当前跨流域生态保护检察协作的现状以及存在的难点和堵点,并提出探索跨流域生态检察协作新路径。

生态环境公益诉讼赔偿

该专题主要讨论了检察生态环境民事公益诉讼适用惩罚性赔偿问题、生态环境民事公益诉讼与生态环境损害赔偿制度改革的衔接问题。浙江省金华市检察院检察长钟瑞友认为,由于民法典对惩罚性赔偿的规定过于笼统、简单,在一定程度上影响了实务中的规范适用与操作。基于此,应当明确环境私公益诉讼与环境公益诉讼中适格主体均享有惩罚性赔偿请求权,但要严格限制其适用要件;采用“基数+倍数”公式,综合衡量其他因素,统一惩罚性赔偿的具体标准;明确惩罚性赔偿的实现方式不仅包括金钱赔偿,也可采取劳务代偿等其他可替代方式进行,从而充分实现惩罚性赔偿的惩戒、预防与教育功能。首都经济贸易大学教授高桂林认为,应进一步细化生态环境侵权领域惩罚性赔偿的适用要件,完善惩罚性赔偿金的确认和管理制度。上海市奉贤区检察院戚永福认为,我国生态环境公益诉讼中的惩罚性赔偿性质宜采取公私兼具说。在金额计算以及与其他法律责任的关系处理上,要充分考虑其公私兼具性质、宜确立惩罚性赔偿金与行政罚款、刑事罚金金的折抵制度。在惩罚性赔偿金的管理上,要区别分配阶段和剩余金额使用阶段,由不同责任主体管理并予以专门监督。浙江省检察院王文卓认为,为落实“损害担责”原则,有效救济生态环境损害,我国在传统生态环境损害法律救济机制之外创设了检察环境公益诉讼制度和生态环境损害赔偿制度,然而两项制度在制度设计上高度重合,且既有制度机制未能有效解决制度适用的竞合和衔接问题,为此,需要在磋商先行于生态环境损害赔偿诉讼、环境民事公益诉讼、行政公益诉讼监督生态环境损害赔偿的框架下强化行政机关与检察机关的信息公开、监督制约和相互协作的衔接机制。(作者单位:浙江省丽水市人民检察院)

萃

中国人民大学法学院教授韩大元:以历史眼光梳理学术脉络提炼宪法经验



宪法学是具有时代性、开放性与实践性的知识体系,伴随着人类文明的进程,不断回应人们对自由生活的美好期待。新冠肺炎疫情在全球的蔓延,对一百年来构建的国际秩序与国际关系,乃至对人类生活方式,产生了深刻而广泛的影响。当人类的生存与发展面临挑战时,构建基于宪法的社会共识与知识谱系是十分必要的。在全球范围内,人文社会科学正经历着一百年来最深刻的变化,孕育着一种新的知识革命。在百年未有之大变局下,宪法学如何履行其学术使命与责任?面对深刻的社会变革,宪法学需要反思传统的理论范式与框架,以历史眼光梳理学术脉络,寻找具有生命力的知识谱系,构建适应“后疫情时代”的新的学术范畴与范式。在世界宪法学体系的转型中,中国宪法学应主动参与全球宪法问题的讨论,善于提炼中国人民的宪法经验,为世界宪法学的发展贡献中国智慧。

中国政法大学教授马怀德:制定行政法典应采纳行政基本法典模式



行政法典化是形成完备的法律规范体系的必然要求,是深入推进依法行政、加快建设法治政府的制度前提,有利于更好保护公民、法人和其他组织的合法权益,并在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化,同时也能够为世界法治文明提供中国方案和中国智慧。党和国家的政治决断为行政法典化提供了政治基础,现有行政法律制度为行政法典化提供了实践基础,行政法学界多年的学术探索为行政法典化奠定了理论基础,域外行政法典化的实践和民法典的编纂为行政法典化提供了可资参考的经验。行政法典化应当采取行政基本法典模式,对一般行政法规范进行体系性整合,并在这一位阶妥善处理好行政基本法典与单行法、部门行政法的关系。

北京大学法学院教授张守文:信息法须实现对不同信息权全面均衡保护



随着信息化的发展,加强信息立法和信息权保护尤为重要。目前,我国已形成信息立法的基本框架,为不同类型的信息权保护奠定了重要的制度基础。由于新型信息权的保护需要重构信息法体系,且信息法作为法律体系中的重要部门法的条件已具备,应在既往研究成果的基础上,确立信息权保护的信息法路径,揭示其不同于其他保护路径的独特性。同时,还应基于“目标—手段”的分析框架,明晰信息法的调整目标与限制手段的关联,并结合保护与禁止、促进与限制等信息规制手段,确立信息法的主要规范类型及信息权保护的具体路径。只有在上述具体路径中体现信息法的价值、目标与手段的统一,并贯穿信息法治的基本逻辑,才能实现各类信息权的系统保护。分析信息权保护的信息法路径,需要厘清多种“关系”和“架构”,这有助于构建更为有效的信息法体系,实现对不同信息权的全面、均衡保护,由此推动信息法学与相关法学学科的发展。

清华大学法学院教授程啸:个人信息保护不适用隐私权优先规则



正确理解个人信息权益与隐私权的关系,需要解决两个核心问题:一是,隐私权与个人信息权益在法律保护上的强弱关系;二是,隐私权规则与个人信息保护规则的适用范围。无论从现行法律规范来看,还是从维护人格尊严的紧密程度来分析,都无法得出法律对隐私权保护的强度要大于个人信息权益的结论。隐私权规则与个人信息保护规则在适用的范围和规范的属性方面都存在明显的区别,故此,不应存在所谓隐私权优先适用的规则。对于民法典第1034条第3款,应作如下解释:首先,隐私权规则仅适用于平等主体的自然人、法人及非法人组织之间涉及个人信息中私密信息保护的情形;其次,私密信息在适用隐私权规则的同时,对其所进行的活动也应当适用个人信息保护规则,除非是自然人之间因个人或家庭事务处理个人信息的情形;再次,隐私权规则与个人信息保护规则存在规范适用上的冲突时,应当根据各自的适用范围、规范目的予以解决。(以上依据《法制与社会发展》《东方法学》《中外法学》《当代法学》,陈章辑)

走向理论化的刑事证据审查



□本书不仅立足理论,强调吸收两大法系的合理之处,而且从司法实践角度出发,对于刑事证据审查,提出分解验证、双向对比、综合分析逻辑递进的三步法则,主张先形式判断、后实质判断的“二分法”,构建起“以客观真实作为一种应然追求,以法律真实作为现实底线”的二元主义证明标准,为司法实践提供了可行、高效的证据审查方法。

就是说,在何种情形下,不符合法定程序的书面与物证应当被作为非法证据予以排除。对此,该书提出了“先形式、后实质二步式审查法”,即对是否违法取证先进行形式判断,再通过实质判断确定是否属于非法证据。实质判断应遵循四项规则:人权规则、痛苦规则、真实性规则、自愿性规则。只有实质上违反了该四项规则,才可以认定为非法证据。因此,在实践中,检察机关在坚守“疑罪从无”原则的基础上,对于瑕疵证据,要敢于面对辩护方的质疑,从实质解释出发,判断该瑕疵证据是否违反了上述规则,对于实质上确实属于非法证据的,应当予以排除。否则,应予以补正后继续使用。

在双向对比中解决证明力问题

该书以较大篇幅论述了证据能力问题,只有证据能力适格,才能进一步审查证据的证明力,这是双向对比环节要解决的问题。对比即对案件中的证据材料进行纵向、横向的比较和对照,审查其所印证的内容是否一致,以解决证据的证明力问题。

从历史角度来看,证明模式先后经历了神示证明模式、法定证明模式、自由心证证明模式三个阶段。自由心证证明模式是现代刑事诉讼所普遍采用的模式,其根本观点是对各种证据的证明力,由司法

官根据理性和良心,自由地依法作出判断。我国的证明模式其实也是自由心证模式,但与严格意义上的自由心证模式有所不同,差异在于我国更加注重证据之间的相互印证,更加注重证据的内在一致性,有学者将其总结为印证证明模式。印证证明模式强调孤证不能定罪,强调仅有被告人的供述而无其他证据的,不能认定被告人有罪。但是,证据之间如何达到相互印证,以及证据之间是否是真正的相互印证,需要进行实质判断。证据能力审查是前提,只有证据能力经审查合格,才能够进入双向对比阶段,进行证明力的判断。在证明力判断中,要注意以下几个问题:

一是要重视客观证据审查。公诉人在审查证据材料时,不应轻信任何一方的言词陈述,更不能“重言词证据轻客观证据”,要先从客观证据出发进行审查,深入案件事实中,分析言词陈述是否合理。要坚持亲历性原则,对于证言存在矛盾的地方,需要当面复核,以防止印证形式化。

二是对供证完全一致的情况要格外慎重。供证完全一致是言词证据的理想状态。但是,不同的人对于案件事实的描述不能完全一致,如果供证之间陈述完全一致,甚至细节方面、笔录上的错字、笔迹涂改等均完全相同,则需要慎重对待。尤其是对于被采取非羁押措施的犯罪嫌疑人,其口供与其他证人证言完全一致时,应警惕是否存在

串供的可能性。三是切勿出现“印证”的绝对化。证据之间相互印证,绝不是任何地方都不能出现不一致的情况,而是指事关定罪量刑的事实情节必须达到相互印证的状态,且不能出现逻辑上的矛盾,对于非主要情节的冲突与矛盾,在合理范围内是允许的,也是客观存在的。

综合分析中二元主义证明标准的运用

我国刑事诉讼法将侦查、审查起诉、审判阶段的证明标准均规定为“证据确实、充分”。学界一直有关于法律事实与客观事实的争论,进而形成了“法律真实说”和“客观真实说”两大学说。对此,作者提出“客观真实作为一种应然追求,法律真实作为现实底线,既是司法实践真相的呈现,也是一种务实的学术立场”,此即二元主义证明标准。办案人应穷尽手段去发现事实真相,穷尽可能去收集证据,尽最大限度接近客观真实。当能收集的证据已经全部收集到位,能采用的手段已经全部使用完毕,仍然无法达到“证据确实、充分”,即法律真实也没有实现,则属于事实不清、证据不足。事实上,二元主义证明标准具有很强的实践意义。从公诉人角度而言,审查案件时,首先要充分理解刑法法条、司法解释、会议纪要等各种规范性文件的规定。然后,要全

面审查证据材料,努力寻找客观真实,发现客观真相。在分解验证、双向对比阶段,需要对瑕疵证据予以补正,对非法证据予以排除,对证明力较弱的证据进行补强。最后,应当坚守法律真实底线,穷尽现有条件进行查证后,根据“现有”证据对案件事实作出判断,对无法达到法律真实底线的,应坚持“存疑有利于被告人”原则,不予认定。

在犯罪刑化趋势的大背景下,尤其是认罪认罚从宽制度已经深入适用情况下,对于轻微犯罪案件和重罪案件的证据标准是否可以有所不同,学界仍有较大争议。受限于我国的现实情况,目前仍不宜对证明标准有所降低,然而,如果所有案件的证据标准毫无差异,那么案件繁简分流实效将大打折扣。对此,作者提出以证据标准的差异化来推动案件繁简分流。笔者赞同这一观点,即对于案件事实清楚简单,且证据能力和证明力均适格,又符合速裁程序、简易程序的案件,可以对案件的证据标准适当放宽。证据标准的放宽不代表证据之间应相互印证的状态可以放宽,而是指依据经验法则和逻辑法则,根据现有证据已经能够达到“案件事实清楚,证据确实、充分”。例如,在犯罪嫌疑人认罪认罚的故意伤害案中,即使没有监控视频和目击证人,如果犯罪嫌疑人供述和被害人陈述能够相互印证,也可以予以认定。当然,在放宽证据标准之前,仍应当严格进行分解验证和双向对比,即严格审查证据能力和证明力。

很喜欢本书自序中的那段话:“对于证据问题,我们应该始终保持战战兢兢、诚惶诚恐的心理,始终坚持如履薄冰、如临深渊的审慎态度。”这是一本理论性和实践性均很强的著作,书中充满的是人道主义情怀和对法律底线的坚守。(作者单位:河北省石家庄市新华区人民法院)

品鉴

□邱鹏宇

近年来,在我国刑法学领域,刑法解释学得到了长足发展,甚至某种程度上形成形式刑法观与实质刑法观的基本立场之争。但是,在刑事诉讼法学领域,刑事诉讼法解释学发展还较为落后。李勇检察官的新著《刑事证据审查三步法则》一书,不仅立足理论,强调吸收两大法系的合理之处,而且从司法实践角度出发,对于刑事证据审查,提出分解验证、双向对比、综合分析逻辑递进的三步法则,主张先形式判断、后实质判断的“二分法”,构建起“以客观真实作为一种应然追求,以法律真实作为现实底线”的二元主义证明标准,为司法实践提供了可行、高效的证据审查方法。

对瑕疵证据应当进行实质判断

该书提出,分解验证“作为‘三步法则’中的第一步,解决的是证据能力问题”。在司法办案中,司法人员审查证据时首先要解决的是证据资格问题,而证据资格就是证据能力。在审查证据能力的过程中,司法人员应当对证据的合法性、真实性进行审查,具有真实性、合法性的证据才具有定案资格。不具有合法性的证据,有可能是瑕疵证据,有可能是非法证据。对于瑕疵证据,经合理解释或补正仍可以作为定案依据。

根据刑事诉讼法第56条规定,对于以刑讯逼供、暴力或者威胁等非法方法获取的言词证据应当予以排除,但是,对于书证、物证存在瑕疵的,不必然要作为非法证据予以排除。此即涉及认定标准问题,也