**环境行政公益诉讼证明责任研究**

佛山市顺德区检察院、清华大学法学院课题组[[1]](#footnote-0)

**摘要：**案件诉讼证明责任的分配对诉讼进程及当事人权益会产生重大影响，检察院提起公益诉讼举证责任如何分配，决定着机关办理行政公益诉讼案件在调查中的取证方向、在庭审中的举证质证程度等，并在很大程度上影响着案件结果。对此，本文从现有规范的规定出发，结合法学理论以及司法实务中的惯常做法，力求还原我国行政公益诉讼证明责任分配问题的现状，从中发现问题并尽量给出可能的改进方向。

**关键词：**环境；行政公益诉讼；证明责任

一、问题的提出

我国经济迅速发展，逐步实现产业升级，但生态环境问题随之而生。制止污染环境、破坏生态的行为属于相应行政机关的职责范围，涉及到环境问题的行政行为因为通常没有直接受害者，故而少有人对特定的行政违法行为提起行政诉讼，导致行政违法行为迟迟得不到纠正，形成公共利益的公地悲剧。此外，涉及环境的问题举证难度大、诉讼成本高，受害者面对行政机关的压力和较高的诉讼成本往往选择放弃诉讼。就保护环境的顶层设计来说，行政公益诉讼无疑是一项重要制度，由检察院作为原告起诉，既可促进环境污染问题的解决，避免公地悲剧，又可使普通群众免受诉累。但此项制度推行时间较短，法律法规的规定尚未完善，各地检察院、法院在实践中一边摸索一边办案。广东省佛山区顺德检察院从公益诉讼试点以来，在环境保护领域，共立公益诉讼案件4个，发出检察建议3份，一个案件因行政机关在检察院调查取证期间，发出检察建议之前已经依法履行职责。

案件诉讼证明责任的分配对诉讼进程及当事人权益会产生重大影响，检察院提起公益诉讼举证责任如何分配，决定着机关办理行政公益诉讼案件在调查中的取证方向、在庭审中的举证质证程度等，并在很大程度上影响着案件结果。因此，对行政公益诉讼举证责任的分配进行研究，无论在理论上还是在实践中均具有重要意义。

本文从现有规范的规定出发，结合法学理论以及司法实务中的惯常做法，力求还原我国行政公益诉讼证明责任分配问题的现状，从中发现问题并尽量给出可能的改进方向。

二、行政公益诉讼的制度定位

在行政主体违法做出行政行为或者应当作为而不作为侵害到公共利益时，行政公益诉讼成为了维护和保障公共利益的有效工具。行政公益诉讼的制度设计始终围绕着“公益”两字展开。从公益诉讼的宗旨来看，其出发点不限于直接救济受到侵害的原告，而是以原告提起的诉讼为契机矫正面向不特定人的权益侵害行为。基于这一面向公众的特性，公民自觉运用公益诉讼维护公共利益的行为，体现出强烈的民主理念与社会参与意识。公益诉讼制度成为了一种在权利分配不甚公正时，弱势方利用法律来处理因不当的权利分配而造成的社会经济问题的有效手段，也成为了公民参与共同治理、补充国家政治法律制度的重要方式。[[2]](#footnote-1)

从比较法上来说，许多国家都依托本国的政治理念和法律精神发展出了各自的行政公益诉讼制度。

美国形成了“私人总检察长”理论，在这一理论下，逐渐产生了相关人诉讼、纳税人提起的禁令请求诉讼等诉讼类型，它们在一定程度上发挥着行政公益诉讼的作用。同属英美法系的英国则采用了较为温和的方式来维护公共利益，但是在原告资格这一问题上仍然持有开放的态度。在英国的司法审查中，并不要求当事人在法律赋权时才有资格作为原告起诉，相反，只要其就申诉事项具有充足的利益，就满足了作为原告提起司法审查的资格条件。对相同的问题，在作为大陆法系代表国家之一的法国则建构了“完全管辖之诉”和“越权之诉”这两种制度加以解决。越权之诉在原告资格问题上同样保持开放，只有在法律命令禁止的情形下，当事人的原告资格才会被否定。同属大陆法系的日本发展出了一种极具特色的公益诉讼制度，即“民众诉讼”。该制度允许普通民众在自己并未受到损害，但法律上的利益又确被侵害时，作为原告提起行政公益诉讼。

从比较法上的行政公益诉讼制度设计来说，行政公益诉讼对原告资格并没有特殊的限制，行政公益诉讼在对私人利益的保护转向对公共利益保护的同时，沿着公众参与、公众治理的思路实现对行政机关的监督和制约。但我国的行政公益诉讼视角有所不同，比起公众参与的思路，我国行政公益诉讼的出发点在于检察机关的检查监督。也就是说，我国基于本国现行制度的框架，基于检察院的检查与监督职能，将对侵害公共利益的行政行为的纠正义务分配给了检察院，由检察院统一行使行政公益诉讼的诉权。因此，在我国语境下讨论行政公益诉讼的制度定位时，除“公益”之外的第二个关键词应当是检查机关的“检查监督权”。

三、行政公益诉讼中证明责任的分配

行政公益诉讼的出发点必须以公共利益的实现为原则，研究符合公益诉讼特殊性的证明责任尤为重要。行政公益诉讼本质上是行政诉讼，应当遵循行政诉讼中证明责任分配的基本原则。我国《行政诉讼法》第三十四条规定，我国行政诉讼实行举证责任倒置。这种举证责任倒置植根于法律对于行政机关依法行政的根本要求，也加入了对于普通公民举证能力有限的考量。具体来说，依法行政要求行政机关从设立到职权的获取再到职权的行使必须具有法律依据，同时依照法律规定对其行政行为的后果承担相应的责任。基于此，行政机关在作出行政行为时必然应当具有法律依据，因此，由行政机关来证明其自身行为的合法性应当是简便易行的。同时，行政机关的分工日益精细，行政规范多种多样，普通公民了解到此类规范并进行举证的能力有限。因此，行政诉讼采用举证责任倒置的做法应当说是合理的。

根据《行政诉讼法》第二十五条规定，在行政公益诉讼中，只有人民检察院具备原告资格。由于检察机关具有检查监督职能，被法律赋予了调查核实权，所以其举证能力远强于传统行政诉讼中的普通原告。但不可忽视的是，行政公益诉讼的诉讼客体为公共利益，而且是被划归于不同行政机关所辖的公共利益，对于公共利益是否受到侵害、受到何种程度的侵害，必然也涉及到技术性的问题，因此，我们也不能因为检察机关的调查核实权，就想当然的认为检察机关可以轻易的进行举证。

对于行政公益诉讼的证明责任分配，应当结合证明事项、诉讼请求的种类进行分配。

首先，从证明对象上来说，程序性事项的证明应当由原告来承担。

关于实体性事项的证明责任，现有规范并没有作出十分明确的规定。根据《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》第二十二条，检察机关需要就被告违法行使职权或者不作为、国家利益或者社会公共利益受到侵害以及检察机关已经履行诉前程序，行政机关仍不依法履行职责或者纠正违法行为进行证明。这与《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》第四十四条、第四十五条的规定，以及《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》第十二条的规定保持一致。由此，关于公共利益受到损害以及诉前程序已经履行的证明责任由作为原告的检查机关来承担应该没有疑问。

在阳山县国土资源局资源行政管理行政诉讼一案中，公益诉讼人阳山县人民检察院为证明阳山县国土资源局存在行政不作为，提供的证据有：1、阳山国土资源局组织机构代码证，证明阳山国土资源局主体；2、阳检民行行建〔2016〕2号《检察建议书》及送达回证，证明阳山县人民检察院已完成提起公益诉讼诉前程序准备；3、检察院对村民的调查笔录，证明阳山国土资源局在发现龙埠选矿厂非法用地行为后未依法进行监管；4、阳山国土资源局关于用地审批情况的说明，证明龙埠选矿厂非法用地的事实；5、《破坏基本农田程度鉴定书》，证明龙埠选矿厂破坏农用地的事实；6、广东省有色金属地质队九四〇队出具的《广东省阳山龙埠选矿厂尾砂矿资源储量检测报告》，证明龙埠选矿厂在涉案土地上堆放大量含重金属的废矿渣的事实；7、阳山县国土资源局对阳山县人民检察院《检察建议》的回复：《关于阳山黎埠龙埠选矿厂非法占用土地案件查处整改工作汇报》，证明阳山国土资源局收到检察建议后仍未履行监督管理职责的事实；8、废矿渣堆放场现场照片，证明龙埠选矿厂非法用地的现场状态，龙埠选矿厂现在未将涉案土地恢复原种植条件。[[3]](#footnote-2)可见在该案中，作为公益诉讼人的检察机关需要对被告主体资格、诉前程序的完成、公共利益受到损害以及行政机关存在行政不作为进行举证。

在行政公益诉讼中，诉讼请求或者说诉的种类对于证明责任的分配具有类型化的意义。按照行政机关的诉讼请求可以将行政公益诉讼大致分为撤销之诉、给付之诉与确认之诉三种，其中较为常见的是给付之诉和确认之诉。对于确认之诉来说，本身针对的是行政机关的行政违法行为，此时，基于依法行政的原则，应当由行政机关证明自身行政行为的合法性。而在给付之诉的情形，由于其对象是行政机关怠于履职的行为，此时，作为原告的检查机关应当对大部分事项承担证明责任。当然，比较特殊的情形是，检察机关以行政机关怠于履职提起了给付之诉后，由于行政机关在诉讼过程中履行了职责，那么给付之诉则不再具有诉的利益，此时检察机关可能会将要求履职的诉讼请求变更为确认违法。这种情形与前述依照给付之诉与确认之诉的区分所确认的举证责任不同，不应归为一谈。实际上，在这种情形下，案件事实已经查清，并无证明责任的适用空间。因此，对于行政公益诉讼证明责任分配的类型化区分，针对诉讼的初始阶段来说更具有诉讼指导价值。

四、环境行政公益诉讼举证的特殊问题

在环境案件中，由于环境的修复并非一朝一夕，很多情况下即便行政机关采取了措施进行了环境修复工作，但是其效果可能无法即时显现。此时，如何判断行政机关是否已经妥当履职？是单纯从整改或修复结果来看，还是结合行政机关的主观情况与环境恢复的客观难度综合判断？笔者认为，结果导向的判断方式固然简便易行，并且可以形成标准化的操作方式，但是在环境类案件中，却忽视了此类案件的特殊性，并不利于切实维护公共利益，甚至会对行政机关正常工作的开展带来困扰。因此，在判断行政机关是否尽到保护环境和监管资源的法定职责时，应当以损害状态是否存在作为主要的判断因素，同时结合客观因素及行政机关履职的积极性综合判断。

例如，在梨树县人民检察院诉被告四平市铁西区郭家店镇人民政府不履行法定职责一案中，梨树县人民检察院根据群众举报发现，自2007年起，郭家店镇环境卫生大队将镇内的生活垃圾在未经无害化处理的情况下直接倾倒至北山镇政府砖厂废弃取土坑处。垃圾堆放面积达2.361公顷，对周边环境造成污染。梨树县人民检察院向郭家店镇政府发出检察建议，要求其立即采取措施排除危害，停止郭家店生活垃圾堆放场的使用，恢复环境原状。郭家店镇人民政府在接到梨树县人民检察院的检察建议后，及时作出回复，并制定实施方案。但该项工作没有取得实质效果，环境污染问题没有得到及时处理，最终法院确认郭家店镇人民政府未依法及时履行辖区内环境污染的监督保护职责的行为违法。[[4]](#footnote-3)

但是，环境问题的治理具有一定的特殊性，特别是诸如恢复植被、修复土壤、治理污染等事项，必须依照自然规律逐项逐步的进行。在这种情形下，行政机关主观上有整改意愿，但由于受季节气候条件、施工条件等客观原因限制，无法在检察建议回复期内整改完毕的，应当予以特别考量。例如，在延吉市人民检察院诉延吉市环境保护局不履行法定职责一案中，某单位擅自倾倒粉煤灰造成了污染，市环保局作出处罚决定并令其恢复原状，但其在清理了部分粉煤灰后停止清运。延吉市检察院以延吉市环保局未依法履行职责为由提起行政诉讼。法院认为，从主观上考量，市环保局在收到检察建议前，即多次研究粉煤灰治理问题，安排专人实地监察，从主观上始终未放弃粉煤灰治理工作；在收到检察建议后，及时纠正此前存在的监督检查不及时的问题，先后多次与相关部门和人员沟通协调粉煤灰的处理问题。经现场调查后责令第三人实施清运，对案发地区的水质进行监测，与相关部门签订《环境损害评估技术合同》，委托环境监测部门对粉煤灰倾倒现场进行鉴定。故市环保局在接到检察建议后始终高度重视并推进粉煤灰治理工作，主观上不存在“拒不纠正违法行为”和“不履行法定职责”。从客观上分析，在粉煤灰清运过程中，因受化冰期季节影响、雨天路面湿滑运输存在安全隐患、防止二次污染、修建乡间农机道路、铁路隧道施工等多方面客观因素影响，给粉煤灰的清运工作带来诸多不利影响，导致检察建议发出后两个月内才将粉煤灰全部清运完毕，确属客观原因所致。故法院未认定环保局存在行政不作为。

环境领域行政公益诉讼的主要证明事项包括：造成生态环境和资源破坏的违法行为人的情况、建设项目或相关污染防治设施的具体情况、行政许可、审批和处罚情况、实施违法行为的具体手段和方式、污染物的种类及数量、造成环境污染和生态、资源破坏的范围和程度等。其中，污染物的种类及数量、造成环境污染和生态、资源破坏的范围和程度等问题是需要借助专业的技术分析才可以被证明的，这也就决定了在环境行政公益诉讼领域，鉴定是一种极其常见的证明手段。在实践中，对于环境污染类型案件，监察机关应当提供大气、河流、土壤程度的实地调查材料和有关部门对污染程度的鉴定意见；对于资源破坏型案件，监察机关应当提供矿产、草原、林木等资源遭到破坏的实地调查资料和有关部门作出的破坏程度鉴定意见等。例如，在扶余市人民检察院与扶余市畜牧业管理局不履行法定职责行政公益诉讼一案中，为确定损害程度并明确履职方式，扶余市人民检察院委托鉴定机构对农地占用的草原恢复、环境生态影响进行鉴定，鉴定结论为：1.红砖垛、煤灰堆、土堆、废砖堆共计占地面积1.49公顷，毁坏了草原植被，破坏了生态环境，影响生态系统功能的发挥，损害了社会公共利益，需要进行清运平整播种草种进行恢复原状；2.空地面积5.05公顷已经种草恢复但尚未恢复至原状，需要继续恢复；3.空地面积6.31公顷未恢复，需要进行播种草种进行原状恢复。[[5]](#footnote-4)再比如，在宜昌市西陵区人民检察院诉利川市林业局不履行法定职责一案中，为证明溜子湾公司在开采区露天烧矿产生的硫化物熏死了影响区林木，西陵区检察院委托了有关机构进行了两此鉴定，鉴定结论分别为：全矿区S（硫）的平均含量为1.22%，已加工（燃烧）矿石中S（硫）的平均含量为0.82%；溜子湾矿区影响区面积为58419平方米（87.7亩），林木蓄积57.9立方米。其中涉及国家2级公益林面积3345平方米（5亩），蓄积10立方米；国家3级公益林面积43396平方米（65.1亩），蓄积21.2立方米。枯死的主要树种为杉木、柳杉及少量日本落叶松，其枯死的原因为烧矿产生的有害物质导致。[[6]](#footnote-5)

由上述案件可以看出，鉴定在环境类公益诉讼中发挥着关键性的作用，其证明力常常是其他证据所无法替代的。在实务中，具有国家资质的环境损害评估、鉴定机构数量较少，不能满足日益增长的鉴定、评估办案需求。另一方面，生态环境损害类的鉴定费用数额较大，检察机关的办案经费明显不足。[[7]](#footnote-6)而且必须要注意到的是，在检察机关耗费资金进行鉴定之后，其鉴定报告的效力可能因为各种原因无法被认定，例如被告有相反证据、鉴定资质有瑕疵、单方鉴定对方不予认可等。诉讼过程难以预料，在双方的攻击防御之下，作为公益诉讼人的检察机关即便做了充分的准备，也很可能难以达到预期的效果，使得之前的努力付之东流。因此，在确认检察机关在环境公益行政诉讼中承担大部分举证职责的同时，也应当要认清检查机关在调查取证上存在实际的困难，而不应以检查机关的调查核实权为出发点简单从逻辑上构造行政公益诉讼的证明过程。检察机关有效行使检查监督职权，离不开配套制度的配合。为了应对检察机关在调查取证中所遇到的技术性难题，必须完善专业鉴定、评估制度。在保障各地检察机关能够获得专业机构帮助的同时，还要考虑其在费用支出方面的困难，在因鉴定费用过高检察机关无力承受的情形下，可以允许跨区委托鉴定。

五、结语

行政公益诉讼是我国基于本国环境问题现状以及法律制度理念所设计出的新颖的诉讼方式。基于其行政诉讼的本质特征，为了实现良好的制度衔接和法律运作，仍应将行政公益诉讼的制度基调定位于行政诉讼，再根据其起诉主体的有限性以及制度目的的独特性来对此类诉讼的具体规则进行调整。环境行政公益诉讼作为行政公益诉讼的一个重要领域，其所涉及的环境问题具有隐蔽性、长期性、技术性等特点，使得检查机关的调查取证与事实证明具有一定的困难。此时，在保障评估、鉴定可以发挥认知补充作用的同时，还可以借助专家学者的力量，通过专家辅助人的方式参与到诉讼当中，使得事实更加容易被证明，前置性地缓解现行证明责任分配方式给维护公益所造成的压力。

行政公益诉讼在我国的推行时间不长，除去制度并不完善外，在司法实践层面也并未积累足够多的经验，加之我国的行政公益诉讼模式与比较法上较为成熟的制度存在一定的差异，因此，摸索出一个成熟的公益诉讼制度可能还有很长的路要走。行政公益诉讼的证明责任可能只是其中一个方面，但就这一问题本文的讨论也并不充分。未来一个可能的研究方向是，在司法实践积累了足够多的案例时，通过收集和分析案例，针对环境问题的各个子类，有重点的进行类型化分析，力求在以法律规范为分配前提的基础上，结合实务需要对不同类型案件的证明责任进行微调，从而形成完备且实用的证明责任体系。

1. 课题组成员：李荣楠、王文倩。李荣楠，佛山市顺德区人民检察院北滘检察室主任；王文倩，清华大学博士生。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 李湘刚：《和谐社会语境下中国行政公益诉讼制度构建》，中国书籍出版社2013年版，第78页。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 详见（2016）粤1803行初176号行政判决书。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 详见（2018）吉0322行初25号行政判决书。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 详见（2019）吉0781行初4号行政判决书。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 详见（2017）鄂0502行初1号行政判决书。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 牛向阳、王瑞霞：《检察机关提起行政公益诉讼举证责任分配辨析》，《人民检察》，2018年第5期。 [↑](#footnote-ref-6)