

环境刑事附带民事公益诉讼案件办理困境研究

马吉宽

宁夏警官职业学院

摘要：刑事附带民事公益诉讼制度实施五年来，取得了很大的进展，办理了一批具有社会意义的案件，在环境资源领域亦是如此。最高检多次出台相应规范性文件、司法解释为环境刑事附带民事公益诉讼提供制度支持，然而司法实践中，环境刑事附带民事公益诉讼案件的办理依然存在一些困境，如，办案人员专业化水平低，鉴定缺位问题突出，生态修复落实不到位等问题亟须解决，促进此类案件规范化办理。

关键词：环境刑事附带民事公益诉讼；司法鉴定；生态修复

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2023.07.229

一、环境刑事附带民事公益诉讼背景及办案情况

（一）检察院办理环境刑事附带民事公益诉讼的背景

刑事附带民事公益诉讼实质上是一种特殊的民事诉讼形式。环境刑事附带民事公益诉讼，顾名思义，是指犯罪嫌疑人实施我国《刑法》第六章第六节规定的16种破坏环境资源保护违法行为时，检察机关对该犯罪行为向法院提起公诉时，可以附带提起民事公益诉讼，请求判令致使公共利益受到损害的有责主体承担相应的民事责任。司法实践中，提起公诉与附带提起民事公益诉讼往往由同一检察机关不同办案部门行使职责。

（二）环境刑事附带民事公益诉讼办理现状

在最高人民检察院官网检索，2020年全国法院审结检察机关提起的环境公益诉讼案件3459件；2021年5917件；2022年人民法院持续忠实履行环境资源审判职责，执法办案质量、效率、效果不断提升。全国法院共受理环境公益诉讼案件5885件。

为规范检察机关办理公益诉讼案件，最高检先后出台了《检察公益诉讼解释》《人民检察院公益诉讼办案规则》，以及两高《关于人民检察院提起刑事附带民事公益诉讼应否履行诉前公告程序问题的批复》对公益诉讼案件办案流程、如何调查和收集证据等进行了详细规定，但司法实践中，检察院办理刑事附带民事公益诉讼还依然存在一些困境，笔者分析如下。

二、环境刑事附带民事公益诉讼案件办理困境

（一）办案人员专业化水平低

1. 环境案件专业性较强对业务能力要求高。环境刑事附带民事公益诉讼案件，涉及专业领域、专业知识较多，涉及《刑法》《民法》《土地法》《水污染防治法》《森林法》等一系列法律法规，涉及的鉴定意见都较为专业，以鉴定意见来说，案件的鉴定意见是确定事

实的法定证据，承办检察官办理环境案件往往依托专业的鉴定意见来确定案件事实以及损害赔偿责任的划分，如非法占用农用地中对破坏的农用地的属性、面积的鉴定，非法采矿案件中矿产资源的种类、体积的鉴定，污染环境案件中对污染源的成分、损失的鉴定等。然而这些鉴定意见都涉及较多、较专业的技术规范，如《危险废物鉴别技术规范》《司法鉴定程序通则》《耕地和林地破坏司法鉴定技术规范》等，承办检察官都必须全面掌握、了解才能具备独立审查判断的能力，保证案件的公平、公正办理，使得被损害的生态环境得以修复。目前，检察机关办理环境案件的检察人员往往只具备单一法学背景，专业化水平较低。

2. 检察技术人员储备不足。党的二十大报告提出强化现代化建设人才支撑。专业技术类公务员制度从无到有日趋完善，这为检察工作高质量发展提供更加强劲的人才和技术支撑。实践中，检察技术人员专业化建设在职位、能力以及发展路径上还有一定不足。以往检察技术人员的专业背景及技术特长偏重于刑事检察工作，随着“四大检察”全面发展，其中公益诉讼案件办案数量逐年上升，对于一些专业性较强的领域包括环境领域检察技术人员储备不足，人才培养缺乏针对性。实践中，检察技术人员辅助办理环境刑事附带民事公益诉讼案件较少。

（二）鉴定缺位问题突出

1. 环境损害鉴定机构少、资质单一，鉴定费用高昂。环境刑事附带民事公益诉讼案件不仅要污染环境案中违法排放污染物的种类、浓度和排放方式，或者非法占用农用地、破坏野生动植物案中所破坏的农用地、林木、矿产、草原、野生动物等资源数量和价值的进行鉴定评估，还需要进一步查明生态环境受损害的具体情况以及犯罪嫌疑人实施的违法行为与环境损害之间所

存在的因果关系，从而提出合理的赔偿损失、修复生态环境等诉讼请求。两高及司法部联合发布《关于将环境损害司法鉴定纳入统一登记管理范围的通知》《关于规范环境损害司法鉴定管理工作的通知》《司法鉴定程序通则》等一系列规范性文件对鉴定程序、鉴定事项范围等做出了明确规定。但是目前一些省份尤其西部地区鉴定机构少、鉴定资质单一问题仍然比较突出，严重制约办案进度甚至影响案件质效。如，污染环境刑事附带民事公益诉讼案件中，判断水体、泥土、水中生物等因受污染导致对生态环境公益造成的经济损失、环境服务功能损失等，均需借助专门鉴定意见，但因目前一些省份缺乏此类鉴定机构，只能委托外省鉴定机构鉴定，这无疑使得鉴定周期延长，从而导致办案效率下降，司法成本上升。还会出现因移送异地鉴定不能及时准确取样留取物证、错过鉴定时机无法做出鉴定的情形。例如，宁夏某煤化工有限公司以埋设暗管的形式将污水排放都思兔河支流。经环境监测站取样发现暗管内含有毒物质。因本案需对生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致的损失费用做出鉴定。而最终因错失鉴定时机，当前的环境状况已与案发时的环境状况大不相同，司法鉴定不能真实反映当时的环境污染状况。本案刑事附带民事诉讼的赔偿数额不能确定，事实不清，做出不起诉决定，受损的社会公共利益未能得到实际维护。

鉴定机构是独立企业，两高在鉴定费用方未制定统一的标准，导致实践鉴定费用十分高昂的现象普遍存在。如，宁夏某嫌疑人采挖十几根野生肉苁蓉，鉴定机构鉴定费用高达5000余元，鉴定出被采挖肉苁蓉价值人民币47.9元。高昂的鉴定费用成为检察公益诉讼案件办理需要解决的一大难题。

2. 鉴定意见专业性有待加强。司法鉴定是环境案件办理中重要证据来源，一份方法科学、程序合法、结论合理的鉴定意见很有可能成为决定性的证据。然而国内鉴定机构鉴定人员专业水平参差不齐，依然存在鉴定人员可能因经验不足、缺乏必要专业知识未能严格遵守鉴定程序、样品取样规范，使得做出的鉴定意见在庭审中屡受攻击。如宁夏某院办理的柴某某等4人破坏自然保护地案，鉴定人员未严格依据《耕地和林地破坏司法鉴定技术规范》（SF/T0074-2020）在具备测绘资质的单位协助下完成，未进行布点和土壤剖面分析，仅“使用手机GPS测量工具确认涉案土地现场轨迹”，得出“已恢复植被全部破坏，原有耕作层或表土全部被破坏，破

坏程度严重”的结论，不符合鉴定程序使得鉴定意见无法适用。

（三）生态修复落实不到位

1. 损害赔偿金收取、管理、运用存在缺陷。《生态环境损害赔偿资金管理办法（试行）》对生态损害赔偿金做出了明确的定义，也明确了损害赔偿金通过政府统筹管理，但我国环境公益诉讼实践中，对生态损害赔偿金的收取、管理和运用存在一定的缺陷。首先，我国环境案件相当一部分案由包括非法占用农用地、危害珍贵、濒危野生动物、非法狩猎等，这些案件侵权行为人都系当地农民，因无固定收入、经济能力较差、法律意识淡薄实施非法行为导致环境资源受损，加之法院判决赔偿金额较高，这无疑增加了生态损害赔偿金的执行难度，生态损害赔偿金到账率低；其次，生态损害赔偿金收取、管理主体不统一。从法律裁判文书网查阅案例可以发现，有些地方生态损害赔偿金由政府统筹管理，有些地方由检察机关代收，二者均有利弊：由政府统筹管理可以保证该笔资金运用于公共事业，但申请、审批的流程极为繁琐，周期长，导致该笔资金使用的针对性、高效性无法确保。由检察机关代收无相关制度规范，检察机关往往没有设立专门的公益诉讼生态环境损害赔偿金账户，没有要求专门的公益诉讼生态环境修复费用，无相关单位监督该笔资金的实际运用。

2. 生态修复手段有待创新。笔者通过查阅案例，常见的生态修复方式要么是缴纳生态损害赔偿金，要么是进行生态修复。侵权行为人实施非法采矿、危害珍贵、濒危野生动物、污染环境等行为时，法院多以判决赔偿生态修复费用；实施盗伐林木、滥伐林木、非法占用农用地，判决侵权人自行修复为主。生态修复手段过于教条化，未综合考虑侵权人自身经济条件、能力特长、修复意愿、主观恶性等因素。

3. 异地生态修复问题突出。党的十八届四中全会提出探索设立跨行政区划的人民检察院，办理跨地区案件。环境案件跨地区管辖成为很多地方管辖模式。如，银川铁路运输检察院、上海铁路运输检察院办理等一批铁检院办理跨行政区划案件，存在一些办案困境，如环境刑事附带民事公益诉讼案件异地修复问题突出。一些地区集中管辖案件的铁路运输法院无刑事附带民事公益诉讼执行权，判决后由案发地法院进行执行，案发地法院对因案件不了解，前期未参与，执行的积极主动性不强，导致受损环境资源的修复工作无法及时、全面履

行。

三、完善环境刑事附带民事公益诉讼案件办理思路

(一) 多措并举提高检察人员职业素养

习近平总书记指出：“法治人才培养上不去，法治领域不能人才辈出，全面依法治国就不可能做好。”可见高素质法治人才队伍建设的重要性。要加强高素质法治人才队伍建设，提升环境刑事附带民事公益诉讼案件办案质效，首先要提高检察人员综合素质和检察履职能力。

1. 加强业务学习。通过案件办理、部门讨论、检察官联席会议、与上级院、公安机关、法院会商、聘请律师专家、召开听证等多种形式分析、研讨，将理念和制度转化为司法实践成果；在办案中学习，在学习中间案，强化案例意识，把指导性案例学起来、用起来。通过学习指导性案例打开检察人员的办案思路，提升办案能力。

2. 完善环境领域检察技术人才培养。多渠道加大环境领域检察技术人才招收，积极探索检察技术人才辅助检察官办案模式，对于一些重大、疑难、复杂、专业性较强案件，突出检察官把关作用的同时，充分发挥专业技术人才的技术指导、证据审查能力。

(二) 环境损害司法鉴定问题完善路径

1. 提升鉴定人员专业素养。一是拓宽环境领域专业鉴定人员招收渠道，提高入槛标准；二是加大对专业鉴定机构人员业务知识、能力的培训，常态化开展业务交流使得经验共享，并将其作为鉴定人员考核的重要依据；三是继续争取“外脑”助力，各地探索建立环境资源专家库，聘请高校、科研院所环境领域专业人才担任专家库成员，持续完善环境资源专家库管理机制，建立专家会议制度，积极探索专家与环境鉴定机构合作，政策鼓励专业科研人员辅助司法鉴定，提高鉴定意见的专业性与可行性。

2. 完善法律适用规范。如上文所述，现行依然存在环境损害司法鉴定鉴定难、周期长、费用高等问题，应当对环境损害司法鉴定相关制度予以完善，制定司法解释，统一法律适用，统一鉴定标准，合理规范鉴定费用。

3. 按需增设权威鉴定机构。针对我国部分省市存在的鉴定机构检测范围狭窄、设备水平不高、检测资质单一、鉴定机构缺位等问题，建议财政适当增加相应办案经费，按需增设权威鉴定机构，确保生态环境资源案件

的及时有效办理。

(三) 科学推进生态修复保护

1. 规范损害赔偿金管理使用。生态损害赔偿金不管由政府统筹管理还是由检察机关代收均有利弊，笔者认为应当设立生态环境保护专项基金账户，将在诉前程序或诉讼中被告赔付的款项直接汇入该账户，进行专门的管理。既能保证专款专用，取用方便，还公开透明利于监督。如丹阳市的环保公益金专用账户，系丹阳市环境保护局作为该账户主体，负责环境保护公益金的管理使用，丹阳市检察院对环境保护公益金的使用情况进行监督。

2. 多手段保护和修复生态环境。对于侵权人造成生态损害情节轻微，经济能力差，无法支付损害赔偿金的情况下，采取劳务代偿的方式，让侵权人亲身体会环境修复过程，增强环保意识；对于造成的损害无法修复的情形，因地制宜修复生态。如，广州市推行大气生态环境损害赔偿异地替代修复，体现了广州在探索大气生态环境损害赔偿和异地替代修复方面的创新与突破。笔者认为这种全新的探索模式值得借鉴和推广，把生态问题改善与异地替代性修复有机结合、统筹考虑。

3. 积极解决异地修复问题。因部分省市环境资源案件集中管辖衍生的异地修复问题，笔者认为应当增设执行地法院向当地政府执行反馈义务，根据修复手段及工作量合理限定反馈期限，责令其按期将侵权人执行情况进行反馈，构建“修复人修复+法院引导+政府监管”模式，确保修复工作真正有效落实。

结语

“绿水青山就是金山银山”，党的二十大报告提出“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生”理念，习近平总书记重要论述和党的环境理念为当前和今后环境治理问题指明了方向。检察机关和审判机关更加重视践行恢复性司法理念，将恢复性司法理念引入生态环境保护领域。

参考文献

- [1] 苏和生、沈定成《刑事附带民事公益诉讼的本质厘清、功能定位与障碍消除》[J]. 学术探索, 2020(09) 74-83.
- [2] 张栳功《检察技术人员管理制度的健全与优化》[J]. 中国检察官, 2023(03) 2.