
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

王晓京 王昌昌¹

(湖北省黄石市西塞山区人民检察院, 湖北 黄石 435002)

【摘要】: 新修改的《行政诉讼法》第二十五条虽将行政公益诉讼制度以法律条文形式加以明确,但却不能及时解决和满足于行政公益诉讼司法实践中不断涌现出的新模式、新问题和新要求。以矿产资源破坏为切入点,结合湖北省黄石市西塞山区人民检察院在办理两起非法采矿行政附带民事公益诉讼过程中遇到的诸如法律规定欠缺、线索来源不足、案件界限模糊、责任主体不明、起诉主体及参与诉讼身份无定论、判决及执行效果未知等困难与疑惑,进行分析思考,提出完善路径,以期助益于相关实务问题之解决。

【关键词】: 矿产资源 行政附带民事 公益诉讼

【中图分类号】 D925 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2096-3130(2019)06-0068-04

近年来,伴随着我国社会经济的飞速发展,诸如环境污染、资源破坏、国有资产流失、扰乱食品药品安全秩序等领域的问题日益凸显,且呈现高发态势,特别是资源破坏中矿产资源的破坏,由于缺乏及时有效的监管愈演愈烈。而我国正处在社会转型关键期,各种利益之间的纠纷瓜葛此起彼伏,作为社会管控手段的行政权力亦不断膨胀,行政机关在社会管理活动中发挥其管理者作用并取得良好成效的同时,行政不作为、行政滥作为、行政弱作为等仍时有发生。这不仅损害行政相对人的切身利益、社会公共利益,也影响了社会的和谐稳定发展,更阻碍了依法行政、依法治国的向前推进。反观现有的行政诉讼制度,虽能在一定程度上缓和因此形成的矛盾,但对一些侵害国家利益和社会公共利益的行政违法行为,当事人往往囿于利害关系导致诉诸无门,这些现实的困境迫使我们从制度设计上寻找出路。^[1]

一、矿产资源破坏行政附带民事公益诉讼概述

矿产资源又称矿物资源,是经济社会发展的重要物质基础。结合《矿产资源法》及其实施条例可知,所谓的矿产资源指的是经过地质成矿作用形成的,存在于地表上或者地壳内,具有开发利用价值的自然资源。矿产资源因其不可再生性,一经破坏则难于修复。在实际开发过程中,矿产资源开采领域乱象横生,人们对矿产资源的破坏呈现形式多样、程度不一的特征,最常见的表现形式是无证开采和越界开采。过去,一些不法分子为谋求利益最大化,对矿山进行长期地暴力性、破坏性开采,使得诸多矿山矿产资源枯竭,生态植被破坏严重,而相关行政部门又怠于履职尽责,疏于及时有效的监管,更有甚者进行权钱交易,致使无证开采、越界开采等违法行为日益猖獗,长期得不到遏制与惩戒,国家利益和社会公共利益持续处于受损害状态。

在司法实践中,对于非法开采行为人,其行为即使构成犯罪,量刑也较轻,大部分仅被判处有期徒刑并判处缓刑,有的甚至免于刑事处罚,且判处的罚金往往难以支撑矿山修复治理;对于矿产资源破坏领域怠于履行职责的行政机关,相关责任主体多由纪检监察部门执纪问责,而行政机关对后期的督促修复工作行动迟缓,成效并不显著。为打破这一尴尬局面,使遭受破坏的

作者简介: 王晓京,湖北省黄石市西塞山区人民检察院检察官;王昌昌,湖北省黄石市西塞山区人民检察院检察官助理。

矿山生态环境尽快得到修复,国家矿产资源得到有效保护,就迫切需要一个强有力的监督主体对行政机关怠于履职、不作为、乱作为等行为进行监督。我国现行宪法规定检察机关为法律监督机关,代表国家行使法律监督职权。根据宪法这一定位,结合新修改的《行政诉讼法》可知,监督行政权的良性运转应当是行政公益诉讼的主旋律,检察机关通过提起行政公益诉讼与审判权形成司法合力,达到监督行政权力的目的。因此,检察机关对在矿产资源破坏领域行政机关怠于履职尽责提起行政附带民事公益诉讼,既是行使宪法赋予的法律监督职权的应有之义,也是对“绿水青山就是金山银山”内涵的践行。

二、检察机关办理矿产资源破坏行政附带民事公益诉讼的实践探索

(一)基本案情

2017年6月,黄石市西塞山区人民检察院在履行职责过程中,发现黄石X建材有限公司(以下简称“X公司”)、黄石市L碎石厂(以下简称“L碎石厂”)存在越界开采并造成矿产资源破坏价值逾数千万元的违法情形。黄石市国土资源局在监管过程中怠于履行职责,即该局虽然分别对X公司、L碎石厂作出行政处罚决定,责令两家企业停止越界开采行为,退回原界,依法没收违法所得,但是对于两家企业在缴纳罚没款后仍然继续越界开采的违法行为未及时有效履行监督管理职责,对持续越界非法开采行为未采取有效措施,并监督到位,致使国家矿产资源遭到严重破坏,且被破坏的矿山地质环境尚未得到修复,国家利益仍然处于受侵害状态。

(二)案件办理过程

2018年4月20日,黄石市西塞山区人民检察院向黄石市国土资源局发出检察建议:1、对X公司、L碎石厂持续开采违法行为依法处理;2、对非法开采所破坏的矿山地质环境进行督促修复治理。黄石市国土资源局在接到检察建议书后,积极履职,制定了《黄石长江沿线开山塘口生态修复治理实施方案》,并在《黄石日报》上刊登公告,督促L碎石厂完成所破坏的矿山环境恢复治理义务,足额缴纳治理资金(其中X公司已缴纳治理保证金200万元)。

(三)典型意义

我国《宪法》第九条、《矿产资源法》第三条均明确规定矿产资源属于国家所有,禁止任何组织和个人侵占或破坏。X公司、L碎石厂对位于长江经济带上的矿山矿产资源进行长期越界开采,不仅违反了宪法和法律规定,导致国家矿产资源遭受严重损失,而且加剧矿山周边生态环境恶化。当地国土资源行政主管部门怠于履行监管职权,致使矿山生态修复治理工作停滞不前,国家利益处于持续受损状态。检察机关立足于宪法定位,聚焦长江经济带生态环境修复治理,坚持“生态优先、绿色发展”理念,全面发挥打击、监督、保护职能,督促行政机关履职尽责,既推动了长江流域生态环境质量改善,也为长江经济带绿色发展提供了坚实的司法保障。

三、检察机关提起矿产资源破坏行政附带民事公益诉讼的现实困境

矿产资源破坏作为行政附带民事公益诉讼案件范围之一,检察机关在实际办理过程中亦面临诸多现实困境。

(一)法律规定欠缺,线索来源不足

目前,我国法律对于检察机关提起矿产资源破坏行政附带民事公益诉讼的案件范围、管辖以及举证责任、相关诉讼程序等问题均无直接明确规定,就是新修改的《行政诉讼法》、《民事诉讼法》以及最新出台的《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》在这方面的规定也是空白。司法实践中大多数做法是依据行政公益诉讼和民事公益诉讼的相关规定予以探索。这使得矿产资源破坏行政附带民事公益诉讼实务操作举步维艰。长此以往,不利于对社会公共利益的及时保护。L碎石厂、X公司非法

采矿公益诉讼一案就是由于缺乏直接的法律条文作支撑,检察机关在具体办理该案过程中时常处于被动状态,案件进展缓慢。

充足的案件线索来源是检察机关参与矿产资源破坏行政附带民事公益诉讼的前提条件。一般来说,检察机关发现案件线索的途径有二,一种是履职过程中自行发现,比如L碎石厂、X公司非法采矿公益诉讼案的线索便是由检察机关自侦部门移交给民行部门,由民行部门自行筛选挖掘案件信息。但是检察机关各部门间的联系协调机制尚不成熟,合力不足,即使检察机关自行发现案件线索,由于其并非案件直接利害关系人,亦非直接管理主体,往往需要投入极大精力摸排筛选。另一种是通过外部平台发现案件线索,比如网络媒体披露、公民、社会组织举报以及“两法”衔接平台,特别是利用“两法”衔接平台摸排线索时,由于检察机关对于行政执法领域案件的监督缺乏全面信息来源,缺乏有效可操作性的监督制约机制,从而使得检察机关无法真正介入监督、发现线索。^[2]

(二)案件界限模糊,责任主体难以明确

矿产资源破坏行政附带民事公益诉讼的主要类型为行政机关不为之诉,但是实务中对行政机关这种不作为的法律界定并不明晰。在具体认定时,由于行政不作为的表现形式复杂多样,且通常与其职责紧密联系,行政机关在诉讼过程中会想尽各种办法证明自身已依法履职。比如在L碎石厂、X公司非法采矿公益诉讼一案中,国土资源行政主管部门在发现非法开采行为后,依法定程序已经履行责令停止开采、作出行政处罚决定书、注销采矿许可等职责,只是两家碎石厂在受到相关处罚后仍旧越界开采,此时对行政机关不作为的认定就相对比较模糊了。

(三)起诉主体及参与诉讼身份尚无定论

行政附带民事公益诉讼有别于一般的行政公益诉讼,其不仅涉及行政争议的解决,还涉及与行政争议相关的民事部分。由此,产生一个疑惑,即检察机关在这一诉讼过程中是否系唯一提起诉讼的主体,又当以何种身份参与尚不明晰。从现有的法律法规以及司法解释的规定来看,行政公益诉讼似乎只能由检察机关提起,而民事公益诉讼可以由法律规定的机关或者有关组织提起,检察机关一般只有经公告无相应的机关或者组织提起诉讼才能以公益诉讼起诉人身份参与其中。在行政附带民事公益诉讼中,检察机关是否需要依法公告,公告后若有符合条件的主体,检察机关是否可以辅助性介入,在符合条件的公益性组织提起诉讼时又当如何保障其诉权以及所保护法益的实现?如何防止检察机关滥诉?对于这些问题目前实务中尚无定论。

(四)如何判决及执行效果未知

在矿产资源破坏行政附带民事公益诉讼中,非法开采矿产资源的主体大多会受到刑事处罚。若刑事判决所确定的罚金、违法所得不足以弥补生态资源破坏的损失,在提起行政附带民事公益诉讼时能否要求行政机关继续履职追回?在具体的裁判中,修复主体应当如何确定,若修复主体在被行政机关处罚后已经开始着手矿山生态修复治理并足额缴纳保证金,后非因自身原因被迫停止修复,若要追究其法律责任是否妥当,有无法律依据?行政附带民事公益诉讼部分应当如何判决存疑。司法实践中,即使法院判决全部支持检察机关诉讼请求,但由于该类案件执行标准的特殊性,可能导致判决执行难或者判决难以直接改变公共利益受损状态。

四、矿产资源破坏行政附带民事公益诉讼的完善路径

(一)完善相关立法,拓宽线索来源渠道

我国是成文法国家,立法技术不高,规定散乱,导致实务上适用法律困难。^[3]目前我国《行政诉讼法》以及最新出台的《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》均只确定了行政公益诉讼制度,但对行政附带民事公益诉讼未作具体规定。因此,笔者建议通过集中立法将行政附带民事公益诉讼具体化,包括案件范围、管辖、诉讼程序、举证责任等常见问题,且在立法过

程中讲究灵活性。同时,在修改《矿产资源法》时,结合矿产资源破坏领域问题将矿产资源利益的维护与行政附带民事公益诉讼联系起来,确立检察机关提起行政附带民事公益诉讼的具体适用条款。此外,要积极探索建立行政公益诉讼与民事公益诉讼相辅相成的诉讼制度,在相关立法未完善之前,检察机关为维护国家利益和社会公共利益,可以灵活运用这两种诉讼模式,并根据需要进行合理转化。

拓宽案件线索渠道首先应从完善检察机关内部联系与协调机制着手。民行检察部门应加强与刑检、案管等部门的联系,建立沟通常态化机制,实现案件线索实时动态共享。同时,加强公益诉讼宣传力度,增强干警公益保护意识,建立公益诉讼案件线索移送纳入绩效考核的机制。其次,检察干警要学会利用外部渠道,通过新闻媒体曝光、报道,公民或者社会组织举报以及“两法”衔接平台,从中分析总结,及时筛选挖掘出案件线索。除此之外,检察机关还要积极探索建立行政检察部门与监察委的沟通平台,监察委在办理相关职务犯罪案件时若发现涉及损害国家利益或者社会公共利益的,及时将这部分移送行政检察部门,当然,这一操作过程的技术性要求极高,有赖于双方共同协商探讨,方能顺利展开。

(二) 找准界限,明确责任主体

实践中,矿产资源行政附带民事公益诉讼的界限比较模糊,因为其类型多为行政机关不作为之诉,而行政机关不作为的界定在实务中界定困难,多数情况下,行政不作为处在两可之间。从内容和形式上讲,法定职责对行政机关的要求可能有多个环节的作为要求,^[4]否则可能形成整体上的弱作为;从程度和效果上讲,若行政机关仅有一定的作为却难以达到预期的效果,也应当认定为不作为。在L碎石厂、X公司非法开采公益诉讼一案中,国土资源行政主管部门虽然对两家碎石厂作出行政处罚,但该处罚并未达到预期效果,此时应当认定为行政机关弱作为,而弱作为是不作为的表现形式之一,因此可以据此认定行政机关存在不作为的情形。这种弱作为往往导致矿产资源破坏未得到有效遏止,矿山生态环境持续恶化。笔者认为,在今后的司法实践中,要找准行政不作为的界限,应当结合行政机关行为的内容和形式、程度和效果进行具体认定。

明确责任主体,对于案件准确性、程序及时启动至关重要。针对司法实践中出现的“九龙治水”、互相推诿、职权交叉、分工不明等导致责任主体不明问题,首个解决办法应当是在行政实体法中将行政机关职责具体化,在行政实体法未及时修订的情况下,可以由相关司法解释作出具体性规定。若确因特殊原因出现职权交叉、多部门参与的情形,在锁定责任主体时应当根据参与的先后顺序、对行政行为的影响程度、决定作用等进行综合考量。与此同时,行政机关应当自觉严格规范行政执法行为,相关部门应当不断提高行政执法人员的法治素养,真正将损害国家利益或者社会公共利益的行为消除在萌芽之中。

(三) 完善起诉主体参与模式

当前,对于提起矿产资源破坏行政附带民事公益诉讼的主体及参与诉讼的身份,理论界与实务界并未统一说法。笔者认为,过分纠结起诉主体及身份问题并无实质性意义,因为无论由哪一主体提起,其最终目的都是一致的,即维护国家利益或者社会公共利益。但是为了保障公益诉权不被滥用、法益的保护得到更好实现,现阶段应当建立以检察机关为主、法定公益性组织为辅的主体参与模式。一方面,在检察机关自行发现的矿产资源破坏行政附带民事公益诉讼案件中,检察机关可以不必公告即可向行政机关发出诉前检察建议督促履职尽责。这是鉴于法益保护的及时、有效实现考量,因为在很多时候该种类型公益诉讼保护的法益具有紧迫性,如果不及时启动诉讼程序,国家利益或者社会公共利益将遭受不可逆的损害。另一方面,法定公益性组织应当与检察机关建立合作共享机制,在法定公益性组织提起该类型公益诉讼遇阻时,应当及时与检察机关取得联系,检察机关辅助性介入,为其提供帮助。必要时,法定公益性组织可以将诉权转化为案件线索来源,由检察机关进行具体办理。如此一来也能有效弥补法定公益性组织在诉讼专业与力量对抗上的不足,加之检察机关作为法律监督机关具有公正性和非利己性,也有助于公益诉讼真正落在公益的目的上。^[5]关于如何有效规避检察机关的滥诉行为,笔者的初步构想为:无论是在民事还是行政公益诉讼中,都应当引入人民监督员制度,在每一件案件具体办理过程中都应当邀请人民监督员参与其中,对案件办理全过程进行实时监督,切不能让监督流于形式,因此矿产资源破坏行政附带民事公益诉讼也不例外。

(四) 提高判决内容可操作性, 确保判决执行效果

无论在何种诉讼中, 裁判质量都直接影响着执行效果。在矿产资源破坏行政附带民事公益诉讼中, 关于检察机关能否要求行政机关在非法开采主体被刑事处罚且刑事判决所确定的罚金不足以弥补矿产资源破坏损失情况下继续履职追回, 笔者认为, 作为一种诉讼请求, 检察机关在提起诉讼时提出其正当性、合理性毋庸置疑, 因为根据我国《矿产资源法》第四十条、第四十五条的相关规定, 国土资源行政主管部门本就对超越批准的矿区范围采矿等行为有监督管理的职责。在具体的裁判中修复主体的确定应当遵循“谁破坏谁修复”的原则, 至于实践中出现的修复主体在着手实施修复过程中非因自身原因被迫停止修复的情形能否追究其相应的法律责任, 应当严格审查当时当地政策背景及实际情况进行认定。例如在 L 碎石厂、X 公司非法采矿公益诉讼一案中, X 公司已经积极实施修复治理, 且足额缴纳修复金, 后非因自身原因被迫停止修复工作。笔者认为, 此时不应当追究其额外的法律责任, 判决时只需要求行政机关督促其继续履行原有既定的修复义务即可。虽然这一做法并无明确的法律依据, 但与法理并不互相违背, 也是法律乃善良与正义之德的体现。

关于矿产资源破坏行政附带民事公益诉讼如何判决, 可以暂时依据《行政诉讼法》、《民事诉讼法》、《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》的有关规定进行。此外, 法院在判决时应当明确行政机关的履职期限, 判决内容也应当更侧重于确保执行效果的实现。而检察机关在收到判决后应当继续履行其法律监督职权, 对判决执行情况进行实时跟进, 并不定期地对行政机关履职情况进行监督, 对矿山生态环境修复治理进程进行实地复查, 确保判决内容执行到位。

注释:

- 1 唐震. 《行政公益诉讼中检察监督的定位与走向》, 《学术界》(月刊)总第 236 期, 2018, 01.
- 2 冯毅. 《检察机关提起公益诉讼实证研究——以基层院提起行政公益诉讼为视角》, 法制博览, 2017, 12.
- 3 史绪广. 《行政公益诉讼运行中的难点》, 中国检察官, 民行检察, 总第 267 期, 2017, 05.
- 4 王政. 《中国林业行政公益诉讼制度构建》, 林业经济问题, 第 37 卷第 4 期, 2017, 08.
- 5 孙长春, 唐子石. 《行政公益诉讼为何由检察机关提起》, 人民日报, 2015-04-07, (7).