



## 检察机关在环境行政公益诉讼中的作用

### —泰中法律体系之比较研究

# The Role of Prosecutor's Organization in Environmental Administrative Public Interest Litigation—A Comparative Study of Thailand and Chinese Legal Systems

孔芳菲

SUNITA KONGMAN

四川大学，中国

Sichuan University, P.R.China

E-mail: naney007@gmail.com

Received: 02 October 2024 / Revised: 18 November 2024 / Accepted: 20 November 2024

## 摘要

通过研究发现，根据《关于建立行政法院和行政法院程序的法律》(B.E. 2542) 以及 2011 年 6 月 29 日《最高行政法院院长关于环境行政诉讼的建议书》，在行政法庭上起诉案件的检察机关的地位尚未具体确定。此外，《检察官和检察官组织法》(B.E. 2553)，还规定检察机关有责任为被指控的政府高官或官员辩护。检察机关无法起诉政府机构以迫使其自行遵守法律，导致人们必须自行提起行政诉讼。这可能会导致检察机关无法高效、有效地执行法律。并不符合检察官保护人民权利和自由的使命和义务。对中国的法律规定进行比较可以看出，中国检察机关提起行政公益诉讼制度带来了监督和善治建设的独特特征，是保护公益的独特中国方案。法律规定了检察官有权对政府机构履行使命的活动进行检查，以确保准确、恰当、依法。然而如果行政机关不在收到检察建议书依法履行职责，人民检察院可以依法向人民法院提起诉讼。因此，为了加强泰国检察机关在维护社会正义、促进法律公平和保护民众权益方面的作用。本文笔者认为应该通过明确规定完善路径检察机关诉讼定位，以立法形式赋予检察机关原告资格，并改良检察机关在代表公民提起诉讼的机制和职权。

**关键词：** 泰国环境行政公益诉讼；中国环境行政公益诉讼；检察机关

## ABSTRACT

The results of the study indicate that, under the "Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedures (B.E. 2542)" and the "President of the Supreme Administrative Court's Recommendations on Environmental Administrative Litigation" dated June 29, 2011, the status of the Public Prosecutor's Organization in initiating



administrative case remains undefined. In addition, the "Prosecutor and Prosecutor Organization Act (B.E. 2553)" stipulates that the prosecution has the responsibility to help high-ranking government officials or officers who are accused. The organization does not have the authority to sue government agencies to compel them to comply with the law on their own accord. As a result, the public is required to file administrative cases on their own, which may hinder its ability to enforce the law efficiently and effectively. This situation does not align with the prosecutor's mission and duty to protect the rights and freedoms of the people. In comparison, the legal framework in China provides a distinctive model for protecting public interests through the administrative public interest litigation system led by the Public Prosecutor's Organization. This system embodies unique features of oversight and good governance. The law grants prosecutors the authority to scrutinize the activities of government agencies to ensure they are conducted accurately, appropriately, and in accordance with the law. If an administrative agency fails to fulfill its duties upon receiving a prosecutorial recommendation, the People's Procuratorate is empowered to initiate legal action in the People's Court.

Therefore, to strengthen the role of the Thailand Public Prosecutor's Organization in upholding social justice, promoting legal fairness, and protecting the rights of citizens, the author sees that clear legal provisions should be established to define the prosecutorial standing in litigation. And improve the mechanisms and powers of the Public Prosecutor's Organization in representing citizens in litigation.

**Key words:** Environmental Administrative Public Interest Litigation in Thailand, Environmental Administrative Public Interest Litigation in China, The Public Prosecutor's Organization

## 一、引言

### (一) 选题背景与意义

随着自然资源的不断退化以及各类环境污染问题的日益严峻，社会冲突逐渐增多，成为国家面临的重大挑战之一。这不仅是一个独立存在的问题，而且还与社会中出现的其他诸多问题相互交织。环境问题的出现往往伴随着对国家自然资源或土地这一公共财产的破坏，引发公众的广泛关注。在当前时代，与过去不同，公众更倾向于将环境保护的责任归咎于国家，并期望政府采取行动进行修复。当公众意识到自身或其所在社会可能面临的环境问题时，特别是那些已经遭受或潜在遭受环境损害的个体，他们开始寻求解决这些问题的途径。其中，提起诉讼被视为一种解决环境争议的补救措施 (Prapshot Klaisuban, 2007: 57)。当环境质量受到任何形式的损害时，这种行为将被视作对他人权利的侵犯。在这种情况下，不仅需要对受损的环境进行恢复，而且肇事方应承担相应的责任，包括承担恢复环境所需的各项费用。这一过程强调了环境保护责任的个人化和社会化，揭示了法律在解决环境问题中的重要角色。



在泰国，当前由政府行为引发的环境问题正在影响公益，导致许多个体和集体面临已经发生或潜在的损害。在这种背景下，泰国法律允许受影响的个人或团体向行政法院提起诉讼，以维护环境权益。根据 1999 年颁布的《关于建立行政法院和行政法院程序的法律》(B.E. 2542)，以及 2011 年 6 月 29 日《最高行政法院院长关于环境行政诉讼的建议书》，法律规定了环境行政公益诉讼原告的资格。这些法律文本确立了环境行政公益诉讼的原告资格，包括受到或可能受到无法弥补损害的人群。这种资格的定义广泛解释，以包括社区权利、当地社区、传统社区以及宪法中提及的各类团体、如工会、合作社、农民团体、非政府组织等。然而，法律没有具体确定检察机关有提起诉讼的权利，以及《检察官和检察官组织法》(B.E. 2553)，还规定检察机关有责任为被指控的政府高官或官员辩护。检察机关不能代表公民以行政公益诉讼案件。导致人们必须自行提起行政诉讼。这可能会导致检察机关无法高效、有效地执行法律。并不符合检察官保护人民权利和自由的使命和义务。

在中国，2015 年中国开展了环境行政公益诉讼试点。该系统已开发并在全国推广使用。从基层法院到最高法院，目前能够作为环境行政公益诉讼原告的只有检察机关一家。检察机关提起行政公益诉讼制度是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。检察机关作为国家法律监督机构，是维护国家利益和社会公益的重要力量（最高人民检察院, 2015）。根据《中华人民共和国行政诉讼法》以及《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》规定了当人民检察院在履行职责中发现领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。如果行政机关不在收到检察建议书之日起两个月内依法履行职责，并书面回复人民检察院。人民检察院可以依法向人民法院提起诉讼。由此可见，中国法律规定了检察官有权对政府机构履行使命的活动进行检查，以确保准确、恰当、依法，并且人民检察院可以依法向人民法院提起诉讼。

因此，尽管泰国法律提供了环境行政公益诉讼的原告资格，但在原告范围和代表性方面存在限制。这些限制影响了公众普遍而平等地诉诸司法系统以保护环境和公益的能力。为了确保诉诸检察官启动司法程序的机会实现标准化，以确保其正确性和适当性。泰国有必要对环境行政公益诉讼原告资格进行法律修订，以更全面并清晰地保障环境权益和公益。

## (二) 公益的概念和理论

公益是指满足全体社会成员需求的福利，是国家运作的核心目标，以实现大多数人利益为导向、政治、经济与社会的稳定以及基本公共服务的完善，皆可能在当前或未来产生积极影响。该福利并不针对任何特定个人或群体，而是普惠性质的公共福祉。为实现公益，部分个人或群体可能需要做出牺牲 (Khun Prasert Supamatra, 1937:17)。保护自然资源和环境是国家保障公益的基本职责之一。环境作为自然资源，是全体社会成员有权管理、维护和利用的共同财富。一旦自然资源和环境受到破坏，不仅影响当地居民的利益，更关涉整个社会的公益。此外，环境污染问题的发生还可能对国家乃至全球的自然资源产生负面影响。然而，职责保存、保护、维持、恢复、管理及利用自然资源、环境和生物多样性、并合理安排其使用。这不仅是国家的责任，还需要每位公民积极参与。

笔者认为，泰国法律尚未赋予检察官代表公民参与环境行政公益诉讼的明确权利，这种规定在可能程度上与公益理论的基本原则相悖。检察官以代表国家行事的身份，应当维护公益和正义，而不仅是保护政府官员的利益。泰国检察机关在环境行政公益诉讼中的角色和职责存在一定



的不一致性，这可能影响公众对正义的信任和法律的公平执行。这种改革将有助于加强检察机关在维护社会正义、促进法律公平和保护民众权益方面的作用，进而提升公众对法律体系的信任和满意度，通过这些改进。

## 二、泰国检察机关提起环境行政公益诉讼的制度

检察机关是一个重要的组织。检察机关作为国家法律监督机构，是维护国家利益和社会公益的力量。对于泰国的检察机关享有根据宪法和法律规定的权力和义务，并有权独立、快速、公平、依法办案和履行职责（2017 年泰王国宪法，第 248 条），这体现了该机构在使公益合法化方面的优势。此外，《检察官和检察官组织法》（B.E. 2553），这是一项重要的法律，规定了检察机关的职责和操作。该法将检察机关对行政案件的职权和职责分为三部分，具体如下：

### (1) 代表国家机关进行诉讼的义务

根据《检察官和检察官组织法》（B.E. 2553），第 14(3) 条规定，“在民事或行政案件中，检察官有权代表政府、宪法规定的国家机关、中央行政机关或地方行政机关，在法院或任何仲裁程序中进行诉讼，并享有其他法律规定的权力和职责。”以及最高行政法院法官大会发布了《最高行政法院法官大会关于法定人数、案件分配、案件移交的规定、在行政案件履行司法职责、反对行政法院法官、行政人员履行职责与行政诉讼的授权 B.E. 2544》第 20 条第 2 款规定，“作为行政机关或国家官员的当事人可将权力下放给该行政机构或该州官员所属的政府官员或雇员（视情况而定），或者公诉人可以代为提起诉讼或行政诉讼。”在行政诉讼中因此，检察官有权力和责任代表政府机构进行起诉。

### (2) 为政府官员辩护的义务

根据《检察官和检察官组织法》（B.E. 2553），第 14(4) 条规定，“在民事，行政或刑事案件，若州官员因在履行职责期间的行为而被起诉，或在民事案件，或任何公民因按照合法命令的政府官员的命令行事而被起诉的刑事案件，或者参与或协助政府官员执行公务的情况下，检察官可以为其辩护。”检察机关有权力和义务为被行政案件起诉的政府官员在执行公务时进行辩护。通过代表政府官员进行辩护，案件必须通过递交行政诉讼办公室。

### (3) 保护人民权利和自由的义务

根据《检察官和检察官组织法》（B.E. 2553），第 23 条规定，“检察机关有权力和义务为协助公众进行法律程序，包括保护公民的权利和自由，并向公众提供法律知识。”检察机关作为国家律师，其角色并不意味着与政府站在同一立场，并是对立于人民。但检察机关也承担着保护人民权利和自由的重要职责。检察机关保护人民权利和自由的权力和职责，人民维权和法律援助办公室负责，它位于中央和区域性的。有保护人民权利、自由和利益的职责，这是法律规定的检察官的权力和义务。或者在适当情况下，并当需要保护人民的权利、自由和利益时，检察官有权限



履行法律赋予的其他职责。此外，办公室还负责为贫困人口和农村居民提供法律援助服务，并向公众传播法律知识等。

从上述规定可以看出，虽然法律赋予检察机关有保护人民权利和自由的义务。然而根据《关于建立行政法院和行政法院程序的法律》(B.E. 2542) 以及 2011 年 6 月 29 日《最高行政法院院长关于环境行政诉讼的建议书》，在法庭上起诉案件的检察机关的地位尚未具体确定 (Bancha Saengchan, 2016: 153-156)。此外，法律还要求检察机关为政府机构提起辩护案件。因此，检察机关无法起诉政府机构以迫使其自行遵守法律，导致人们必须自行提起行政诉讼。这可能会导致检察机关无法高效、有效地执行法律。并不符合检察官保护人民权利和自由的使命和义务。笔者认为，法律没有明确规定检察机关有权行政起诉案件造成了以下两个重要的法律问题：

### (一) 缺乏立法支持

从检察机关的权力和义务来看，他们作为政府官员，有责任和义务保护公民的利益，与对诉讼没有任何私人利益。(Phathinee Buranakitpaiboon, 2005: 69-72)。并且根据泰国宪法的规定，检察机关可以自由审议和命令案件并迅速履行职责，公正且没有任何偏见。实现检察机关的独立地位，将有效解决环境行政公益诉讼的难题。鉴于这些特点，检察机关应该有资格向行政法院就公益诉讼案件。然而，泰国法律没有明确地位规定检察机关有权对行政案件提起公诉，导致检察机关无法代表公民以行政公益诉讼案件。这提出了两个重要的实际问题：

#### 1. 不能代表公民提起诉讼

检察官无法代表公民群众提起环境行政公益诉讼的问题，导致公民不得不自行提起诉讼，阻碍了公民彻底、平等地进入行政司法程序。行政法院办公室或行政法院官员为而协助公民进行环境行政公益诉讼所采取的措施仅为初步协助。即调查投诉的完整性，如果投诉不完整，建议完成修正而已 (2000 年《最高行政法院法官大会条例关于行政法院程序》第 35 条)，但并无义务起草诉讼或修改起诉书。在这种情况下，如果公民缺乏环境法知识或未能很好地学习环境法，将不知道如何撰写起诉书。此外，虽然法律规定环境行政案件当事人可以授权律师或其他达到法定年龄且具备条件、知识和能力的人代表其提起诉讼或行政诉讼 (《最高行政法院法官大会关于法定人数、案件分配、案件移交的规定、在行政案件履行司法职责、反对行政法院法官、行政人员履行职责与行政诉讼的授权 B.E. 2544》第 20 条)，但委托律师可能会产生律师费用，给原告带来不便和负担。如果提起诉讼的一方无力支付律师费，便无法向行政法院提起诉讼，或者可能下继续处理案件，导致案件处于不利地位并受损。

#### 2. 缺乏具备支持调查技术和收集起诉证据的知识和专业知识的机关

检察机关的主要职责之一是收集证据。在证明被告有罪方面，尤其是在复杂案件或需要特殊专业知识的案件，或者需要各个政府机构提供信息的案件，例如环境案件，收集证据是至关重要的。如果受害人自行提起诉讼，他必须严重依赖基金会、协会或非政府组织的协助来寻找信息或收集证据 (Woraphan Onsibut, 2017: 113-115)。而且让检察机关接案或参与诉讼程序增强了原告的



权力。因为检察机关的论点比私人诉讼当事人的论点更有分量。如果检察机关有权代表受害方提起诉讼，作为政府机构，他们有能力进行调查、查找和收集证据，并与受害者群体进行良好协调。包括必然会得到政府机构的配合。与私营部门相比，获取各种重要信息更有利于诉讼。也给受伤的人信心。这是因为最常见的情况是，造成损害的人和受害者具有截然不同的社会和经济地位 (Sorathorn Thanachotpokin, 2017: 155-156)。这也是受害者无法为自行伸张正义的原因之一。由于缺乏经济议价能力和对司法程序缺乏信心，违法者经常被忽视和不受重视。如果确定检察机关能够在诉讼代表公民维护公益，不仅可以解决诉讼的讨价还价问题，还可以为往往处于不利地位的受害者建立信心。社会和经济将得到平等的保护并且公平。这也鼓励违法犯罪的经营者提高警惕，防范因自身经营活动可能造成的损失。

因此，笔者认为，从这个事实可以看出在现行法律框架下，检察机关仍无法发挥应有的公益保护作用。可能由于泰国检察机关成立的历史背景以及各种法律限制有关。法律高度重视检察官履行职责，尤其是代表国家机关进行诉讼及为政府官员辩护的义务，但对其保护公民权利和自由的职责却有所忽视。如果泰国法律规定检察机关在环境行政公益诉讼案件中是公民群众的代表。这一规定被认为是适当的，由于检察机关不是直接利益攸关方，具有中立性。检察机关拥有广泛的资源能够全面维护国家和人民的利益。

## (二) 检察机关的权力与职责之间的冲突

根据《检察官和检察官组织法》(B.E. 2553) 规定，检察机关必须代表国家机关进行诉讼的义务和为政府官员辩护的义务。导致检察机关无法代表公民以行政公益诉讼案件。这个情况可能由于当公民必须提起行政诉讼或被起诉，争议的另一方必须是政府机构或政府官员。如果赋予检察机关代表公民行政公益诉讼。检察机关既是公民的代表，又是政府机关的代表。这可能导致检察机关之间的冲突。原则上，检察机关不会这样做。然而，有例外情况：根据《检察官和检察官组织法》(B.E. 2553) 第 14 (5) 条规定，“在民事案件、行政案件或涉及通过仲裁程序解决的争议中，若当事人为第(3)条未提及的政府机关或依法律成立的非政府机构法人，且该争议不属于政府或政府机关，在认为适当的情况下，检察官可以接受的抗辩或进行辩护。”如果是法律规定以外的政府机构，例如街道行政机构、国有企业或公共组织等，检察官可以自行决定接受或不接受的抗辩或进行辩护。从上述法律原则来看，认为可以适用于所发生的情况。即如果检察机关能够代表公民为了行政公益诉讼，检察机关不应该用自由裁量被行政案件起诉的政府官员在执行公务时进行辩护。

因此，笔者认为，除了通过为政府机构辩护来保护国家利益来提供行政司法的使命之外，同时检察机关还必须运用自身的自由裁量权人民伸张正义。为了保护国家利益，以实现社会的正义与和平。然而，有时人民的利益可能会与国家的利益发生冲突。但当检察机关的行为考虑到了正义原则，这就不应该成为检察机关履行保护公益职责的障碍。因为检察机关真正的权力和职责是保护人民的利益。当国家和人民的利益受到损害时，检察机关需要首先关注人民的利益，而不是捍卫政府机构。可见，目前检察机关在行政案件的职责主要是为被诉的政府机构提供辩护，而不是代表公民。这种规定相悖检察机关应当维护公益和正义，而不仅是保护政府机构的利益。为了解决这一矛盾并更好地体现私人检察总长理论的原则，有必要对相关法律进行修改，确保检察机关的职责既能保护政府官员的合法权益，也能充分代表和保护公民及公益。



### 三、中国检察机关提起环境行政公益诉讼的制度

2014 年 10 月，中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议提出探索建立检察机关提起公益诉讼制度。这标志着中国行政公益诉讼制度的开始。随后，2015 年 7 月，最高检发布《检察机关提起公益诉讼试点方案》，试点范围涵盖了环境行政公益诉讼（最高人民检察院. 2015）。

《试点方案》工作之初，对检察机关在公益诉讼中的作用的规定还不够全面和明确。直到 2017 年《中华人民共和国行政诉讼法》修改后，行政公益诉讼相关的法律才得到完善。在那之后，检察机关开展公益诉讼的探索和实践逐步推进，并且完全成长起来。近年来，自环境行政公益诉讼设立以来，检察机关在领域积累了非常宝贵的经验，不断完善公益诉讼制度。同时，各级政府机构全面落实环境保护措施。可以说，这被认为是检察机关采取的重要一步。通过环境行政公益诉讼来监督和促进维护公益的发展。而从最高检工作报告指出，2023 年检察机关立案办理公益诉讼 19 万件，其中行政公益诉讼 16.8 万件。向行政机关发出诉前检察建议 11.6 万件，回复整改率 99.1%，绝大多数公益损害问题在诉前得到解决。对发出公告或检察建议后仍未解决的，依法提起诉讼 1.3 万件，99.96% 得到裁判支持（中华人民共和国最高人民检察官，[online]，2024）。它展示了检察机关的成功及其在以最高公益管理和起诉方面的潜力。从检察机关通过法律行使权力来看，它创造了以下两项重要职责：

#### (一) 负责监督行政机关

根据《中华人民共和国行政诉讼法》第 25 条规定，确立了检察机关具有提起诉讼的资格，以保护公益。同时，陆续出台了各种配套司法解释及方案，例如《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》的通知、《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》、《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》以及《人民检察院公益诉讼办案规则》等，旨在使检察官履行职责更加彻底、更加严格。根据相关法律和规定，具有起诉资格的检察机关不仅限于直接利害关系人，当发生的损害影响国家利益或公益时，检察官可以代表公民向人民法院提起诉讼（张步峰，2015：3）。这一进步是基于保护环境公益的迫切需要，同时保证行政机构高效、有效的管理和监督。并且减少环境中侵犯公益的行为，是一个值得及时解决的重要问题。

法律规定了按检察官起诉的步骤，可分为两个阶段，即诉前阶段和诉讼阶段。采取法律行动之前的步骤是一个重要的步骤，是促进公平并参与制定规范社会环境的良好治理原则的过程。这也是检察机关外部监督与行政机关内部纠错相结合的一步（张锋，2018：151、158）。这使得行政机关能够依法履行职责，并通过行政机构的协调合作，综合解决公益问题。要求行政机关在采取法律行动之前自行纠正，这是中国特色社会主义制度建立的结果。中国检察机关提起行政公益诉讼制度带来了监督和善治建设的独特特征，是保护公益的独特中国方案。从法律角度看，诉前阶段承认了行政权与司法权的有效衔接。监督或者强制行政机关履行法定职责，保护生态环境利益。同时，节省了审判时间和司法资源。这也是环境公益的及时有效的恢复。而且，司法实践本身也证实，大多数环境行政纠纷都是在诉前阶段解决的。这在一定程度上减轻了司法机关办案的压力（最高人民检察院，[online]，2024）。



## (二) 代表公民提起诉讼

根据《中华人民共和国行政诉讼法》以及《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》规定，当人民检察院在履行职责中发现领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。如果行政机关不在收到检察建议书之日起两个月内依法履行职责，并书面回复人民检察院。人民检察院可以依法向人民法院提起诉讼。由此可见，除了检察官有权对政府机构履行使命的活动进行检查，以确保准确、恰当、依法，以外人民检察院可以代表公民提起诉讼。此外，检察机关作为公益诉讼原告得到很多学者的赞同。在《中华人民共和国行政诉讼法》和《民事诉讼法》的修订过程中，杨立新教授和马怀德教授均支持由检察机关作为首要的公益诉讼原告（秦天宝、汪玲霞，2008:5）。考虑起诉制度时，笔者认为，检察机关被认为是综合性提起环境行政公益诉讼的具有原告特殊资格的机构。它具有以下三个重要优点：

### 1. 检察机关的性质和独立地位

作为政府机构，检察机关可以依法自由行使检察权，不受行政机关、社会团体和公民个人的干涉（中华人民共和国宪法，第 136 条）。根据中国宪法和行政法的规定，实现检察机关的独立地位。避免行政干预的可能性，消除法院在环境行政公益诉讼中的影响力。检察机关有权监督其他政府机构的行为，确保法律程序的公正、公平、顺利（李艳芳、吴凯杰，2016: 3-4）。如果行政机关实施的行政行为损害国家或社会利益，检察官有组织准备发挥监督政府机构纠正违法行的作用。

### 2. 检察机关在环境行政公益诉讼的能力强

检察机关是国家监管机构，并且有足够的资源。与是一个具有专业法律知识和专门知识的组织，具有丰富的诉讼经验（陈杭平、周晗隽，2019:73）。特别是对于损害数额较大、复杂性和技术要求较高的案件，取证更是如此。检察机关可以调查、寻找、收集证据，并与相关人群做好协调。包括从政府和私人机构获取重要信息，这些信息比私人运营更有利于诉讼。检察机关追查证据可以提高证据的准确性，证据来源更加恰当、完整。而且，作为政府机关的检察机关在提起环境行政公益案件时，不仅可以免交相关诉讼费用，调查和管理案件的费用也得到资助（吴莎白，2018:79）。因此，利用国家权力对抗其他权力，保护公共环境利益不受侵犯，是一个有效的解决办法，最能保护国家和公众的权益。

### 3. 检察机关的权威作为政府官员

检察机关有保护国家福祉的重要职责，社会和人民的利益。与诉讼没有直接利害关系，保持中立，并获得受害公众的充分信任，能够在诉讼中代表公民（颜运秋，2002: 155）。此外，让检察官审理案件或参与审议过程也增强了原告的权力，因为政府机构的论点比私人诉讼当事人的论点更有分量。检察机关的行政管理，在维护公益的同时，也有利于加强对行政权力的制衡和监督。



因此，中国法律规定检察官在环境行政公益诉讼案件中是公民群众的代表。这一规定被认为是适当的，并成为推动法定权力组织改革的起点。检察官有权对政府机构履行环境保护使命的活动进行检查，以确保准确、恰当、依法。此外，检察机关不仅拥有来自政府机构的法律权威的优势，而且可以减少诉讼成本，提高司法资源配置的效率，并有能力建立一个强大的组织。因此，检察机关是为公民环境行政公益诉讼的适当代表。

## 四、泰中检察机关提起环境行政公益诉讼的比较研究

根据1999年颁布的《关于建立行政法院和行政法院程序的法律》(B.E. 2542)，以及2011年6月29日《最高行政法院院长关于环境行政诉讼的建议书》，法律没有具体确定检察机关有提起诉讼的权利。此外，《检察官和检察官组织法》(B.E. 2553)，还规定检察机关有责任为被指控的政府高官或官员辩护。检察机关不能代表公民以行政公益诉讼案件，起诉政府机构以迫使其自行遵守法律，导致人们必须自行提起行政诉讼。这可能会导致检察机关无法高效、有效地执行法律。并不符合检察机关保护人民权利和自由的使命和义务。本文分析了泰中法律比较研究，对扩大检察机关作用和权力的途径，旨在确保其能够正确、适当地履行职责，而使环境行政公益诉讼真正实现立法目标。鉴于此，笔者认为，针对以下问题进行法律修改是适。

### (一) 以立法形式赋予检察机关原告资格

检察机关为保护公众利益而提起诉讼，是解决问题应对环境中对公众造成损害，包括消费者保护（如食品药品安全）和国有资产保护的另一种诉讼形式。“公益诉讼”的出现，很大程度上是由于公民权利和意识的提高、国家经济的快速发展和增长以及社会紧张局势的推动，这是公共卫生和安全法规宽松的结果(Thanakorn Worapatchayakul, 2012:10)。在大陆法系国家中，保护公益的诉讼是一项重要的法律制度。认为，国家作为社会的统一组织，承担着保护人民利益的责任，私营部门的利益也应由国家来保护。这一观点涉及将个人的信任和权利委托给国家，由其代表公益行事，为了确保公益得到有效维护。相关事务应由政府机构、社会组织或具备公益保管人特征的群体来管理，而不是由私人来承担。在这种法律体系下，赋予检察官、政府机构或基金会、社会组织等代表公民提起诉讼的权利，是一项重要的原则(Narong Wittayapaisarn, 2010: 34-36)。例如，在中国检察机关提起行政公益诉讼制度带来了监督和善治建设的独特特征，是保护公益的独特中国方案。法律规定了按检察官起诉的步骤，可分为两个阶段，即诉前阶段和诉讼阶段。采取法律行动之前的步骤是检察官有权对政府机构履行环境保护使命的活动进行检查，以确保准确、恰当、依法。和诉讼阶段，即如果行政机关不在收到检察建议书之日起两个月内依法履行职责，并书面回复人民检察院。人民检察院可以依法向人民法院提起诉讼（《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》第二十一条）。

通过对中国的法律规定进行比较可以看出，虽然泰国法律规定，环保组织、协会、法人或团体，基于其在环境问题上的利益资格，并依据宪法中关于结社自由的条款成立的协会、联合会、合作社、农民团体、非政府组织或其他团体等，均有权向行政法院提起诉讼。这实际上赋予了基金会、协会、社会组织代表其成员采取法律行动的权利，这是一种在大陆法系国家中用于代表众多受害者的诉讼形式。然而，泰国法律并没有规定检察官可以像中国一样追查公益提起诉讼。在中国，有专门的法律规定检察机关可以代表公民向人民法院提起行政公益诉讼。例如《中



中华人民共和国行政诉讼法》、《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》的通知、《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》、《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》以及《人民检察院公益诉讼办案规则》等，这表明在保护人民权利、自由以及公益方面，泰国检察官的作用和职责还不够充分。尽管检察官的职责之一是保护人民的权益，但在涉及公益的行政诉讼中，检察官并没有代表公民提起诉讼的权力（Bunyarat Charoenphon, 2019: 11）。检察官之所以在行政诉讼中无法发挥保护公益的作用，主要是因为现行法律未赋予其相应的权力。因此，法律应当进行修改，赋予检察机关直接行使这一权力和履行相关职责的权利。法律的修改可以通过以下两种方式进行：

第一种方法是修订 2010 年《检察官组织和检察官法》第 14 条的规定，是确定检察官权力和义务的主要法律。在此法律中应该明确规定，“对于民事案件或行政案件，检察官在涉及公益的案件中有权代表公民提起诉讼。”尽管修改这部法律需要时间，且在修改过程中可能会阻碍法律的发展，无法及时应对新出现的问题。但对该法的修订将使检察官能够更全面地保护公众利益。

第二种方法是在其他旨在保护公益的特别法律中增加检察官的权力。例如，修订 2011 年 6 月 29 日《最高行政法院院长关于环境行政诉讼的建议书》第 3 条，本法律具体规定了在行政法院提起环境行政公益诉讼的原告资格。在此法律中应该附加规定，“在涉及环境行政公益的案件中，检察官有权代表公民提起诉讼。”为了扩大了检察官的资格范围，使其能够作为环境行政公益诉讼的原告资格原告。修改具体法律相对更为简便，无论是通过制定部级法规还是条例。然而，是这种方法虽然能够扩展检察官的权力和职责，但其应用范围具有特定性，不可能涵盖所有案件。

从上述案例来看，笔者认为，作为确定检察官权力和义务的主要法律的 2010 年《检察官组织和检察官法》第 14 条以及 2011 年 6 月 29 日《最高行政法院院长关于环境行政诉讼的建议书》第 3 条，本法律具体规定了在行政法院提起环境行政公益诉讼的原告资格都应同时进行修订，而不是仅选择其中之一。随着当今经济和社会条件的变化，保护人民公益的诉讼变得越来越重要和必要。并且如果检察官提起诉讼的形式能够被采用，这将是一个有趣且有效的选择，不仅能高效地保护受害者的利益，还能作为其他诉讼形式的有力补充。

## （二）改良检察机关在代表公民提起诉讼的机制和职权

笔者认为，检察官应该是有权向行政法院提起诉讼的人根据 1999 年颁布的《关于建立行政法院和行政法院程序的法律》（B.E. 2542）第 42 条。由于检察官作为一个组织，具有维护公益并保护人民权利和自由的角色、职责。其中，原则上当损害发生时，检察官可以向行政法院提起诉讼。尽管检察官并不一定是与案件有直接利害关系的人（Suhin Kritalukvong、Weerapong Bungkra、Sugul Kritalukvong, 2014: 158-159）。并检察机关在人员和地点方面都具备充分的准备，即检察机关在全国每个省份均设有分支机构，并且拥有具备行政法和环境法良好知识和专业技能的人员。此外，还设有专门的人民维权和法律援助办公室，当因行政行为导致人员受到损害或陷入困境时，能够请求检察官协助更快捷。如果综合考虑这些因素，不难发现检察机关的制度可以更加高效、有效地控制和监督国家权力的运用。然而，根据《检察官和检察官组织法》（B.E. 2553）规定，检察机关必须代表国家机关进行诉讼的义务和为政府官员辩护的义务。如果法律赋予检察官代表公民向行政法院提起诉讼的权力，检察官在行政诉讼中的权力和职责可能会产生冲突。即检察官在诉讼中既代表政府机关起诉，又同时代表公民，保护公众利益。



通过对中国的法律规定进行比较可以看出，在中国，检察机关并不负责保护国家工作人员免于违法行为，而是承担监督和审查国家机关工作人员行使权力的职责。中国法律规定了按检察官起诉的步骤，采取法律行动之前的步骤是一个重要的步骤，是促进公平并参与制定规范社会环境的良好治理原则的过程。这也是检察机关外部监督与行政机关内部纠错相结合的一步。这使得行政机关能够依法履行职责，并通过行政机构的协调合作，综合解决公益问题。要求行政机关在采取法律行动之前自行纠正。但如果行政机关不在收到检察建议书之日起两个月内依法履行职责，并书面回复人民检察院。人民检察院可以代表公民提起诉讼。由此可见，中国检察官有权对负责监督行政机关和代表公民提起诉讼。

在泰国，尽管《检察官和检察官组织法》(B.E. 2553) 规定检察官代表国家机关负责提起行政诉讼，但在履行此类职责时，检察官也必须考虑对涉案人民的公平性。检察官在办理行政案件时，应酌情决定是否提起诉讼，具体取决于案件的适当性。特别是在检察官认为代表政府机构提起诉讼是不当的情况下，若此类诉讼会给人民带来痛苦和不公，检察官应当有不起诉的自由裁量权。在履行职责时，检察官应当考虑人民的利益，因为除了检察官职责的一部分外，这也是社会的必然要求。如果检察官忽视了这一部分职责，仅坚持保护政府利益，公共秩序将难以实现 (Suraphong Inthasara, 2002: 101-102)。在处理行政案件时，检察官必须遵循客观、公正办案的原则。在诉讼中，检察官必须研究和分析如何适当使用自由裁量权，以实现代表国家保护国家利益与保护人民权利、自由和利益之间的平衡，使二者能够齐头并进。检察官不该只顾保护政府机构，并忽视对人民权利和自由的保护，这将导致检察官在平衡公益和保护人民权利与自由方面的职责受到削弱，反而阻碍了向公民伸张正义。因此，有必要系统地改进检察机关在代表公民提起诉讼的机制和职权，使之具备制度一致性。

当考虑泰国法律时会发现，根据《检察官和检察官组织法》(B.E. 2553) 第 14(5) 条规定，检察机关有权运用自由裁量权决定是否提起诉讼或进行辩护。在认为适当的情况下，检察机关应考虑国家和人民利益。在此情况下，笔者认为，这一规定同样应适用于检察官代表公民提起的公益诉讼案件。因为检察机关的真正职责是保护人民的利益。当人民的利益受到侵害时，检察机关应首先关注人民的利益，而不是捍卫政府机构。因此，在此法律中应该附加规定，“或检察官为案件当事人，且争议并非直接涉及政府或政府机构本身时，在检察官认为适当的情况下，可以受理案件或提出抗辩。”此外，还应采取具体措施以促进检察官在环境行政公益诉讼中的工作。例如，应为环境行政公益诉讼制定明确的规则或指南，以便更好地服务于相关事务。在检察官办公室内设立一个专门单位，专注于与公益相关的环境事务，并与相关机构进行协调。此外，检察官应享有免除法庭费用的权利 (Phathinee Buranakitpaiboon, 2005: 74-76)，并应组织培训以提升各领域的技能和知识，从而树立维护国家利益与人民利益相统一的意识。这些措施将有助于检察机关逐步推进公益诉讼的探索和实践，使其逐步成熟，并积累宝贵的经验，从而不断完善公益诉讼制度。被视为检察机关采取的重要步骤，通过环境行政公益诉讼监督和促进公益的发展。

因此，笔者认为，修订 2010 年《检察官组织和检察官法》第 14(5) 条，应明确规定附加规定，“或检察官为案件当事人，且争议并非直接涉及政府或政府机构本身时，在检察官认为适当的情况下，可以受理案件或提出抗辩。”修改这些法律将会有所帮助检察机关能够高效、有效地执行法律，并履行其保护人民权利和自由的使命和义务。当检察机关在环境行政公益诉讼中的角色和职责更加明确，以增强公众对正义的信任和法律的公平执行。

## 五、结语



公益诉讼的兴起可以追溯到 20 世纪 60 年代，这并非偶然现象，而是社会发展和政法思想创新的产物，并具有深厚的法律基础。随着经济社会的发展，人际关系和社会关系变得日益复杂。公益诉讼通常被理解为针对个人、组织或政府实体的行为，这些行为旨在损害国家、社会或公益。其目的在于预防和制止损害社会公益的行为，并追究相关法律责任。当环境这一公益受到侵犯或处于危险之中，无论是由于行政或政府机构、公司、机构或其他组织和个人的非法作为或不作为，都需要通过起诉来应对。

在泰国环境行政公益诉讼开始当 1999 年颁布的《关于建立行政法院和行政法院程序的法律》(B.E. 2542)。之后附加立法获得通过 2011 年 6 月 29 日《最高行政法院院长关于环境行政诉讼的建议书》旨在明确环境行政诉讼原告的资格、审理流程和裁决标准。特别是对原告提起诉讼的资格进行了认定，法律在确定环境行政公益诉讼原告资格时采取了广泛的视角。这一规定强调，不仅自然人、法人、人群受损害的自然人可以成为诉讼原告，而且可能不直接遭受损害的社区和人群同样拥有起诉的权利。也涵盖了形成的组织及具有特定共同利益或目标的团体。这些团队包括环保组织、协会、法人或团体在环境问题上的利益资格、根据宪法关于结社自由的条款成立、联合会、合作社、农民团体和非政府组织等。这些规定扩大了可作为诉讼原告的主体范围。然而，法律没有具体确定检察机关有提起公益诉讼的权利，以及《检察官和检察官组织法》(B.E. 2553)，还规定检察机关有责任为被指控的政府高官或官员辩护。检察机关不能代表公民以行政公益诉讼案件。法律没有具体规定这些具体特征可能会引发关于谁有权向行政法院提起诉讼的法律地位的解释或规范性考量方面的问题。歧义的存在还可能导致利用不正当诉讼手段谋取利益的现象。

因此，本文分析了泰中国法律比较研究，通过明确规定完善法律检察机关诉讼定位，以立法形式赋予检察机关原告资格，改良检察机关在代表公民提起诉讼的机制和职权。对检察机关主体资格进行完善，并通过扩大原告资格范围，辅之以相应的制度配合，使各主体之间形成一个有机联动，这能会导致检察机关高效、有效地执行法律。并符合检察官保护人民权利和自由的使命和义务。笔者认为该法应就以下问题进行修改。

1) 修订 2010 年《检察官组织和检察官法》第 14 条是必要的以明确规定，“对于民事案件或行政案件，检察官在涉及公益的案件中有权代表公民提起诉讼。”与第 14(5)条修订应明确规定附加规定，“或检察官为案件当事人，且争议并非直接涉及政府或政府机构本身时，在检察官认为适当的情况下，可以受理案件或提出抗辩。”

2) 修订 2011 年 6 月 29 日《最高行政法院院长关于环境行政诉讼的建议书》第 3 条是必要的以附加规定，“在涉及环境行政公益的案件中，检察官有权代表公民提起诉讼。”

## 参考文献

- Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedures (B.E. 2542)  
 Bancha Saengchan. (2016) **Citizens' access to the administrative justice process: a case study Problems and obstacles arising from the court system and administrative court procedures.** Master's Degree Faculty of Law, National Institute of Development Administration.



Bunyarat Charoenphon. (2009) **The role of Public Prosecutor in maintaining peace and order and national benefits.** Bangkok: National Defense College.

Dr. Sorathorn Thanachotpokin. (2017) **Reformation Guidelines of The Administrative Court System in Thailand.** Bangkok: Research Center of Dhurakij Pundit University.

Khun Prasert Supamatra. (1937) **Administrative law.** Bangkok: Faculty of Law, Thammasat University.

Narong Wittayapaisarn. (2010) “The role of the Public Prosecutor and the protection of public interests in the common law and civil law systems” **Prosecutor's Journal**, 67 p.34-36.

Phathinee Buranakitpaiboon. (2005) **The role of prosecutors in civil litigation to protect the public interest: Study of cases of claims for damages on behalf of the public.** Master's Degree Faculty of Laws, Thammasat University.

Praphot Klaisuban. (2007) “Concepts, theories, and legal principles involved in environmental cases” **Journal of Administrative Law**, 39 p.57.

President of the Supreme Administrative Court's Recommendations on Environmental Administrative Litigation dated June 29, 2011

Prosecutor and Prosecutor Organization Act (B.E. 2553)

Suhin Kritalukvong, Weerapong Bungkra, Sugul Kritalukvong. (2014) “Public Prosecutor's Authority to the Legalization of the Administrative Act” **Journal of Law Naresuan University**, 48p.158-159.

Suraphong Inthasara. (2002) **The role of prosecutors in administrative cases.** Master's Degree Faculty of Law, Ramkhamhaeng University.

Thanakorn Worapatchayakul. (2012) “The role of Public Prosecutor abroad in protecting the public interest” **Prosecutor's Journal**, 69 p.10.

Woraphan Onsibut. (2017) **Evaluating public interest and prosecutorial discretion by public prosecutors.** Master's Degree Faculty of Laws, Thammasat University.

陈杭平, 周晗隽. 《公益诉讼“国家化”的反思》[J]. 北方法学, 2019 (6):73 .

李艳芳, 吴凯杰. 《论检察机关在环境公益诉讼中的角色与定位——兼评最高人民检察院<检察机关提起公益诉讼改革试点方案>》[J]. 中国人大学学报, 2016 (2):3-4.

秦天宝, 汪玲霞. 《浅论我国环境公益诉讼原告的确定——从水污染防治出发》[J]. 南京, 2008:5.

《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》

《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》

《人民检察院公益诉讼办案规则》

吴莎白. 《检察机关作为原告提起环境公益诉讼的理论分析——以法经济学角度切入》[J]. 福建法学, 2018 (3):79.

颜运秋. 《公益诉讼理念研究》[J]. 中国检察出版社, 2002:155.

张步峰. 《检察机关提起公益诉讼的功能分析》[N]. 检察日报, 2015-07-08 (3) .



张锋. 《检察机关环境公益诉讼之诉前程序研究》[J].*政治与法律*, 2018(11):151、158.

《中华人民共和国行政诉讼法》

中华人民共和国最高人民检察院. “检察机关提起公益诉讼的报告情况” [online],

([https://www.spp.gov.cn/spp/2024zgjzbg/202403/t20240308\\_647969.shtml](https://www.spp.gov.cn/spp/2024zgjzbg/202403/t20240308_647969.shtml)), 2024/05/05.

《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》

最高人民检察院. “公益诉讼诉前程序行政机关整改率达到 97%” [online].

([https://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/201902/t20190214\\_408047.shtml](https://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/201902/t20190214_408047.shtml)), 2024/05/19.

	<b>Name and Surname (姓名):</b>
	SUNITA KONGMAN
	<b>Highest Education (最高学历):</b>
	LL.M. in Public Law
	<b>University or Agency (任职院校或单位):</b>
Sichuan University, P.R.China	
<b>Field of Expertise (专业领域):</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Public Law</li> <li>- Environmental and Resources Protection Law</li> </ul>	
<b>Address (地址):</b>	
The Office of the Administrative Court, Bangkok, 10210	