

2021年,公益诉讼检察理论与实务研究以习近平法治思想为指导,主题丰富多元,内容更加细化、深入——

理论与实务深度融合 推进公益诉讼检察新发展

□胡卫列 孙森森

2021年,是公益诉讼检察快速发展的一年,在实践探索、理论研究和制度建设方面均取得了长足发展,特别是公益诉讼检察理论与实务研究以习近平法治思想为指导,研究主题丰富多元,研究更加细化和深入。总体上看,公益诉讼检察实践探索、理论研究和理论研究紧密结合,相互促进,共同推动了公益诉讼检察的健康发展。

公益诉讼检察理论与实务研究基本概况

(一)公益诉讼检察实践新发展

公益诉讼检察实践探索的新发展主要体现在四个方面:一是办案数量持续上升,保持稳定规模。检察公益诉讼全面实施以来,2018年全年立案11.3万件,2019年全年立案12.7万件,2020年全年立案15.1万件。2021年的1月至11月立案15.2万件,同比增加1.3万件。二是办案领域和范围不断拓展。随着相关法律制定和修改,检察公益诉讼法定办案领域已经由4个增至9个。在扎实办好法定领域案件的同时,全国检察机关按照“积极、稳妥”的原则开展了一些新领域的探索,包括无障碍环境建设、妇女和残疾人权益保护、反不正当竞争、知识产权保护等,都取得了良好效果。三是案件结构稳中有变。从2021年1月至11月数据分析来看,案件结构整体上保持稳定的同时,也有一些变化。案件类型方面,行政公益诉讼占比88%,仍旧是办案的主要类型,但同比下降2个百分点。案件领域方面,生态环境和资源保护领域是办案的主要领域,占比52%,但同比下降3个百分点;新领域案件同比上升8个百分点。案件起诉方面,民事公益诉讼案件占比91%,是起诉案件的主体,民事公益诉讼起诉案件中刑事附带民事公益诉讼起诉案件占比85.7%,同比下降2.7个百分点。四是办案质效和规范化的注重和加强。2021年全国检察机关开展了“为民办实事 破解老大难”公益诉讼质量提升年专项活动,公益诉讼办案质量不断提升。最高检和省级检察院通过加大自办案件力度,办理了一批重大典型案件,发挥案件办理的对下指导和引领示范作用,推动了公益损害问题的解决和案件办理的规范化建设。

(二)公益诉讼检察制度建设新发展

2021年是公益诉讼检察制度规范建设的重要年份,制度规范方面得到充实和加强。一是法律方面。2021年通过的军人地位和权益保障法、安全生产法和个人信息保护法都增设了关于公益诉讼的条款。值得注意的是,这三部法律采用了一个新的立法表述,在法律条文中一并解决了提起民事公益诉讼以及行政公益诉讼的法律依据和相关适用程序问题。二是司法解释方面。配合民法典实施,2020年年底修订的两高《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》于2021年年初施行。最高检颁布了《人民检察院公益诉讼办案规则》,检察公益诉讼在办案流程机制构建和规范方面迈出了一大步。此外,2021年最高检还发布了有关公益诉讼检察工作主题的第二十九批指导性案例,为相关案件的办理提供了重要指引。三是地方性法规方面。2021年又有2个省级人大常委会就检察公益诉讼出台专项决定,截至目前已经有26个省级人大常委会就检察公益诉讼出台专项决定。

(三)公益诉讼检察理论研究新发展

公益诉讼检察理论研究进一步丰富和深化,总体上呈现出三个方面的特点:一是公益诉讼检察理论研究和实践探索深度融合。公益诉讼检察实践探索中的问题和需求在理论研究中得到了回应,对共识的达成起到了积极作用。二是公益诉讼检察理论研究主题丰富多元。涉及的主题不仅有基础理论问题,还涉及相关制度建设问题,以及具体法律条文的理解适用问题。三是公益诉讼检察理论研究更加细化和深入。这些议题主要围绕公益诉讼检察实践如何开展、相关制度如何构建展开。研究主题逐渐细化和深入,尤其关注公益诉讼检察实践中出现的新问题、新现象,以及相关制度完善问题。

公益诉讼检察理论与实务研究重点问题

2021年,公益诉讼检察在实践探索、制度建设、理论研究方面都有新发展,限于篇幅,本文主要针对其中的重点问题进行盘点。

(一)公益诉讼检察基础理论

公益诉讼检察基础理论研究在推动公益诉讼检察发展方面发挥着重要的支撑作用。一是检察公益诉讼权

构建。有论者认为,传统行政诉讼朝着主观诉讼方向发展的诉权理论已经从诉权实体化、私法化和主观化角度束缚了检察公益诉讼的合理建构。为了推动检察公益诉讼制度的深化发展,应当厘清公益诉讼的构成要素,从主体、权责以及受案范围等维度夯实公益诉讼权基础。还应强化公益诉讼的正当性,突出其客观诉权性质,并在现代实质诉讼法的立场上加强公益诉讼权建设。二是检察机关在公益诉讼中的地位。有观点认为,检察机关是代表国家维护公益的法律监督机关,具有法律监督和公益代表的双重属性、双重角色和双重责任。三是公益诉讼立法。有论者认为,我国公益诉讼法律规定不足,需要法律层面的专门立法加以补充完善。相关立法在内容上应加强与管制法的内在关联,协调与管制执法的顺位关系,理顺检察机关与社会组织诉讼、检察行政公益诉讼与检察民事公益诉讼的关系,强化公众参与,进行类型化构建。在模式上应构建“综合法+单行法”体系,遵循先具体、后一般的立法顺序。

公益诉讼检察基础理论还涉及支持起诉、公益诉讼制度体系化、环境公益诉讼中环境权的实现等议题。值得关注的是,有论者运用实证方法对检察公益诉讼制度的实效性进行了考察。

(二)行政公益诉讼相关问题

无论是从公益诉讼检察制度建立的初衷,还是从办案数量和规模来看,行政公益诉讼是检察公益诉讼的核心,也一直是检察公益诉讼研究的重要内容。行政公益诉讼中对行政机关不履行法定职责认定的主要分歧体现在认定标准上。有论者认为,应采用“行为标准”,基于行政诉讼法确立的合法性审查原则,公益是否受到侵害并不必然影响对行为合法性的审查,公益损害的结果问题不是审查范围。有论者则认为,需要综合考量,对危险防止型环境行政不作为案件的司法审查标准,需要考量主体要素、主观要

素、行为要素与因果关系要素等。还有论者认为,应该针对不同类型确立不同标准:针对怠于或违法履行监管职责的,应采用行政行为是否合法的单一标准;针对不完全履行监管职责的,应采用行为标准和结果标准相结合的复合性标准。2021年最高检发布的第112号指导性案例明确了刑事附带民事公益诉讼案件中,公安机关调查取证完成后,犯罪嫌疑人无力处置污染物,行政机关又不履行代处置义务的,属于不依法履行法定职责。关于行政公益诉讼是否有起诉期限、如何确定起诉期限,存在“无期限说”“普通期限说”“特殊期限说”三种观点。有论者认为,基于公益诉讼权及时行使、法律关系及时稳定和公共利益及时保护等要求,行政公益诉讼应受起诉期限约束。应以检察机关收到行政机关回函或逾期不回函之日为起算点,推导适用现有一般起诉期限、最长起诉期限及扣除、延长等规定。

关于行政公益诉讼的议题还涉及磋商程序、诉前程序司法化、检察建议援引,以及行政公益诉讼的类型化、管辖、诉讼请求、证明责任、判决方式、执行等。

(三)办案领域和范围的拓展

党的十九届四中全会明确提出拓展公益诉讼案件范围的要求,检察机关一直将其作为公益诉讼检察的重点工作推进。2021年印发的《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》也要求积极稳妥拓展公益诉讼案件范围,包括要拓展安全生产、公共卫生、妇女及残疾人权益保护、个人信息保护、文物和文化遗产保护等领域的公益诉讼案件。2021年最高检发布的第114号指导性案例,明确了破坏自然遗迹和风景名胜的行为,属于“破坏生态环境和资源保护”的公益诉讼案件范围。

办案领域和范围的拓展一直是检察公益诉讼发展的重要引擎。2021年增加了军人地位和权益保障、安全生产和个人信息保护3个领域。在个人

信息保护法通过后,最高检又下发了《关于贯彻执行个人信息保护法推进个人信息保护公益诉讼检察工作的通知》,对个人信息保护公益诉讼的若干制度作了进一步规定。有关法律条文理解与适用方面,有观点认为个人信息保护法第70条和民事诉讼法第55条构成特别规范和一般规范的关系,应优先适用。有观点认为,提起个人信息保护公益诉讼,需要同时满足违法处理个人信息与侵害众多个人的信息权益的条件。个人信息保护公益诉讼不影响受害人提起私益诉讼维护其自身利益,个人信息保护公益诉讼的启动无需个人信息私益诉讼前置。

办案领域和范围的进一步拓展,不仅体现在法定办案领域的增加上,也体现在法定办案领域之外的新领域探索上。以环境公益诉讼保护文物的司法路径,引发文物保护公益诉讼是否属于环境公益诉讼的争议。有论者认为,环境概念内涵上无法容纳“文物”,二者在不可移动文物和人文遗迹方面存在重合的地方。借助环境公益诉讼职能实现对不可移动文物的保护,无法实现对所有文物的保护。应该从立法、司法两个方面完善公益诉讼制度。

除了以上领域之外,还有论者分析了光污染、劳动工时权益保障、反垄断、知识产权保护等领域开展检察公益诉讼的正当性和必要性,并对相关工作的开展情况作了介绍。

(四)海洋生态环境公益诉讼相关问题

海洋生态环境公益诉讼是2021年讨论的热点。关于海洋环境保护法第89条第2款规定的原告主体资格问题,存在不同解释。有论者认为该条规定有效排除了检察机关和其他环境社会组织提起海洋环境公益诉讼的原告主体资格。有论者则持相反意见,认为该条并非海洋环境民事公益诉讼适格原告的特别规定,而是补充性规定,应遵循民事诉讼法、环境保护法及相关司法解释中确立的一般规则。

关于海洋环境保护法第89条第2

款规定的诉讼性质问题,存在不同认识。一种观点认为,该条规定的“行使海洋环境监督管理权的部门”所提起的诉讼兼具普通诉讼和公益诉讼的双重性质。另一种观点则认为,该条规定在性质上属于生态环境损害赔偿制度一部分,海洋环境公益诉讼不必专门作出规定,遵循民事诉讼法等规定即可。

(五)刑事附带民事公益诉讼相关问题

关于刑事附带民事公益诉讼制度的讨论更加深入。关于刑事附带民事公益诉讼是否需要发布诉前公告的问题,有观点认为,为了提高诉讼效率、节约司法资源,刑事附带民事公益诉讼中无需规定诉前公告程序。关于审理顺序,有论者认为应当是刑事案件和公益诉讼案件并行交错而不是“先刑后民”。关于刑事附带民事公益诉讼和私益诉讼的关系,有论者认为从实体要件、诉讼效能、程序建构方面出发,将二者合并审理具有必要性和正当性,并且建议检察公益诉讼司法解释对此作出规定。关于刑事附带民事公益诉讼的范围,有论者认为,根据刑事诉讼法第101条之规定,应将“国家财产与集体财产”受到侵犯的情形纳入其中。

(六)公益诉讼检察调查核实权

2021年颁布施行的《人民检察院公益诉讼办案规则》对检察公益诉讼中调查取证的方式、程序、范围和保障等作出较为系统的规定。关于强制性保障,有论者认为,保障行政公益诉讼中调查核实权的行使,应该明确行政机关以及相关当事人法律上的配合调查义务,在例外情形下才适用强制措施。关于性质,调查核实权以人民检察院组织法第21条为全部规范依据,是行政公益诉讼的派生性权力,调查的范围应限于核实公益诉讼案件相关情况。有论者对调查核实权的启动、内容、方式、程序等展开了分析论证,并提出了优化路径。此外,还有论者分析了检察公益诉讼中调查核实权的独特性,并对强化调查思维的

必要性和实现路径作了详细论述。
(七)惩罚性赔偿在公益诉讼中的适用

2021年年初,江西省浮梁县检察院提起的跨省环境污染民事公益诉讼案获得法院支持,系全国首例适用民法典污染环境惩罚性赔偿的民事公益诉讼案。2021年最高检与最高法等部门联合印发了《探索建立食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度座谈会会议纪要》,积极支持地方执法、司法部门稳步推进食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿实践探索。

检察公益诉讼中可否提起惩罚性赔偿诉讼请求,目前在理论上的分歧依旧很大,尚未达成共识。持肯定论者认为,私人惩罚性赔偿与公益诉讼惩罚性赔偿在功能上不同,前者功能在于激励消费者发现并制止违法行为,而后者功能在于惩罚与威慑,二者同时存在,并不会发生重复赔偿的问题。持反对意见者认为,在环境民事公益诉讼中适用惩罚性赔偿缺乏法律依据,且会造成重复性惩罚,惩罚性赔偿尚不宜纳入环境民事公益诉讼之中。

关于惩罚性赔偿与刑事罚金、行政处罚能否并列适用存在不同认识:一种观点认为,当检察机关提起民事公益诉讼时,其请求的惩罚性赔偿具有刑事惩罚性,应受到一事不再罚原则的限制,与罚金不能并列适用;另一种观点则认为,检察公益诉讼中惩罚性赔偿与刑事罚金、行政处罚可以同时存在。三者之间是否可以相互抵扣也存在分歧;持肯定意见者认为,三者都具有惩罚与威慑的功能,相互抵扣不会发生惩罚不足的问题;持反对意见者则认为,民事惩罚性赔偿与刑事罚金、行政处罚性质不同,相互抵扣没有法律依据。

(八)检察公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼衔接

生态环境损害赔偿诉讼与民事公益诉讼都是为生态环境损害救济设立的制度。关于二者关系存在三种学说:“顺位说”“合并说”“范围说”。一是“顺位说”。关于二者的顺位关系,有两种观点:一种观点认为,生态环境损害赔偿诉讼优先于民事公益诉讼;另一种观点认为,民事公益诉讼优先于生态环境损害赔偿诉讼。《人民检察院公益诉讼办案规则》第96条对二者的衔接作出了规定。二是“合并说”。有论者认为,在民法典明确规定生态环境损害赔偿制度的背景下,应对生态环境损害赔偿制度与环境公益诉讼制度进行整体结构整合。三是“范围说”。有论者认为,二者高度相似,本质上是一种竞合冲突。要完全实现区分“两诉”关系的目标,应从适用范围上进行界分,从源头上避免和减少冲突现象的发生。值得注意的是,有论者还对生态环境公益诉讼损害赔偿资金的管理现状和问题专门进行了实证研究,并提出了完善的路径。

公益诉讼检察理论与实务研究展望

2021年公益诉讼检察理论和实务研究虽然取得了长足发展,但还存在一些不足:一是理论研究的体系化不够,还存在零散化、碎片化的问题;二是对一些公益诉讼检察实践中尚无有效解决方案、分歧较大的难题,缺乏足够关注,理论研究的支撑和引领作用还不够。

公益诉讼检察理论研究应该围绕解决实践问题,构建中国特色公益诉讼检察制度展开。下一步需要深化研究的问题主要涉及三个方面:一是基础理论方面,包括检察权与行政权、检察机关法律监督与公益诉讼等关系问题;检察机关提起行政公益诉讼的目的、诉权、诉讼模式及类型化,与民事公益诉讼关系等;特别是诉前程序与诉讼的关系、诉前程序的独立性问题以及法治化构建等。二是实务研究方面,包括检察机关行政公益诉讼中调查取证的定位、程序保障及其对举证责任等诉讼程序规则的影响;检察机关在公益诉讼中的地位,尤其是在一审、二审、再审案件中不同检察机关的诉讼地位;检察公益诉讼与其他诉讼衔接;惩罚性赔偿在公益诉讼中适用,尤其是消费民事公益诉讼中惩罚性赔偿适用;检察公益诉讼新领域探索的规律和边界等。三是制度构建方面,包括公益诉讼立法模式,应采用单独立法模式,还是修改行政诉讼法和民事诉讼法的模式;公益诉讼立法内容及步骤;检察公益诉讼办案规范建设;检察公益诉讼跨行政区划协作机制;检察公益诉讼中检察机关与行政、监察、审判机关的协作配合机制等。以上这些议题都值得而且亟须公益诉讼检察理论关注和研究。

(作者分别为最高人民检察院第八检察厅厅长、检察官助理。文章详见《人民检察》2022年第4期)

2021 检察理论研究盘点 公益诉讼检察篇

□2021年,是公益诉讼检察快速发展的一年,在实践探索、理论研究和制度建设方面均取得了长足发展,特别是公益诉讼检察理论与实务研究以习近平法治思想为指导,研究主题丰富多元,研究更加细化和深入。总体上看,公益诉讼检察实践探索、理论研究和制度建设紧密结合,相互促进,共同推动了公益诉讼检察的健康发展。

□办案领域和范围的拓展一直是检察公益诉讼发展的重要引擎。2021年增加了军人地位和权益保障、安全生产和个人信息保护3个领域。在个人信息保护法通过后,最高检又下发了《关于贯彻执行个人信息保护法推进个人信息保护公益诉讼检察工作的通知》,对个人信息保护公益诉讼的若干制度作了进一步规定。



胡卫列



公益诉讼检察理论与实务研究重点问题