

我国公益诉讼检察制度健康发展,形成了卓有成效的公益司法保护“中国方案”。立足实践经验、规范体系和理论研究——

深入推进检察公益诉讼专门立法

新时代检察
高质量发展

□崔玮



□检察公益诉讼制度法律规范体系的完善,赋予检察机关更多的公益保护职责,明确了检察机关提起公益诉讼的具体程序,强化了检察机关在公益诉讼中的重要地位,为检察公益诉讼专门立法提供了详实充分的规范依据。

□以《人民检察院公益诉讼办案规则》为基础,整合相关司法解释等规范,吸纳借鉴理论界的相关研究成果,调整、补充相应的规范内容,是当前推进我国检察公益诉讼专门立法的可行路径。

自党的十八大以来,党中央提出探索建立检察机关提起公益诉讼制度以来,在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下,在全国人大及其常委会有力监督和检察机关的大力推进下,我国公益诉讼检察制度健康发展,形成了卓有成效的公益司法保护“中国方案”。在实践经验、规范体系和理论研究等层面为推进我国检察公益诉讼专门立法工作奠定了坚实基础。

实践层面:公益诉讼制度实施获得了宝贵的经验启迪

任何一项法律制度的确立,都需要经过全面充分地探索运行以及汲取宝贵实践经验。经历两年的局部试点和五年的全面推行,我国检察公益诉讼案件规模逐年稳步提升。随着一个个具体案件的办理,公益诉讼检察制度在实践中不断被检视完善,为检察公益诉讼专门立法提供了宝贵经验。具体表现为:

公益诉讼的检察特色不断强化。我国检察机关履职尽责推进公益诉讼制度实施,充分展现了作为“保护国家利益和社会公共利益的重要力量”的使命担当。检察机关始终坚持以人民为中心,积极贯彻党中央的指示号召,及时回应人民群众的期盼,牢固树立“双赢多赢共赢”“诉前实现保护公益目的是最佳司法状态”“持续跟进监督”等检察公益新理念,通过提出检察建议、提起诉讼和支持起诉等方式,打造了一支有核心战斗力、专业化水平高的公益诉讼检察队伍,切实维护了国家利益和社会公共利益。

检察公益诉讼案件范围不断拓展。2021年6月,党中央专门印发的《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(下称《意见》)明确要求检察机关积极稳妥拓展公益诉讼案件范围。目前,公益诉讼法定领域已经发展为“4+7”,即在生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域的保护基础上,拓展到英烈权益保护、未成年人保护、安全生产等领域。另外,对网络治理、金融证券、知识产权、文物和文化遗产保护、妇女权益保障等领域的公益保护也在积极、稳妥探索中。

修复受损公益的创新方法不断涌现。检察机关立足我国实际,紧密结合国情社情民意,在办理具体案件过程中,创造性地探索实施惩罚性赔偿金、增殖放流、补植复绿、土地复垦、生态治污、劳务代偿、替代性公益修复方案、赔礼道歉等修复受损公益的方式方法,取得了实实在在的

受损公益修复效果。
公益诉讼的程序流程不断完善。在长期的反复实践中,公益诉讼程序中的线索发现、调查取证、诉前程序、提起诉讼、出庭庭审、裁判和执行监督等各个环节的优势和不足逐渐显现。在立法机关和司法机关的推动下,不同类型公益诉讼的各程序环节规范、流程设计、机制保障等获得针对性的完善。

概言之,公益诉讼的检察特色凸显了检察机关在公益诉讼中的功能和价值,案件领域的拓展开辟了公益诉讼的范围,修复受损公益的创新方法保障了公益诉讼目的的实现,公益诉讼程序流程的完善明确了检察机关提起公益诉讼的基本程序规则。

规范层面:检察公益诉讼法律规范体系已具雏形

党的十八届四中全会之后,我国检察公益诉讼规范体系建设取得了长足发展,实现了“党内规范性文件宏观指引”“法律法规确立框架”“地方性法规和司法解释扩展完善”的“三步走”,为推动我国迈出检察公益诉讼专门立法的“第四步”创造了良好条件。

一是党内规范性文件指引检察公益诉讼立法方向。近年来,党中央出台多部党内规范性文件,指明了检察公益诉讼立法方向。2014年10月,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。2019年10月,《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》要求“拓展公益诉讼案件范围”“完善生态环境公益诉讼制度”。之后,党中央进一步强调公益诉讼法律制度建设。2021年1月,中共中央发布《法治中国建设规划(2020—2025年)》明确要求“拓展公益诉讼案件范围,完善公益诉讼法律制度”。2021年6月,《意见》进一步明确提出“积极稳妥推进公益诉讼检察”,强调要“总结实践经验,完善相关立法”。

二是法律规范确立检察公益诉讼制度框架。2017年民事诉讼法、行政诉讼法修改,将检察机关提起公益诉讼、行政公益诉讼写入基本法律。随后,人民检察院组织法、检察官法,分别授权检察机关可以依法提起公益诉讼、检察官开展

公益诉讼工作。全国人大常委会进一步制定英雄烈士保护法、未成年人保护法、安全生产法、军人地位和权益保障法、个人信息保护法等单行法律,并专设检察公益诉讼条款。检察公益诉讼法律规范体系框架在国家法律层面得以确立。

三是地方性法规和司法解释充实完善检察公益诉讼法律规范体系。黑龙江、湖北、吉林等26个省级人大常委会先后就加强检察公益诉讼工作出台专项决定,进一步为地方检察机关开展公益诉讼提供了规范依据。同时,最高人民法院、最高人民检察院等陆续出台多部有关公益诉讼的司法解释,补充完善了环境民事公益诉讼、消费民事公益诉讼、海洋公益诉讼等的法律规范。

检察公益诉讼制度法律规范体系的完善,赋予检察机关更多的公益保护职责,明确了检察机关提起公益诉讼的具体程序,强化了检察机关在公益诉讼中的重要地位,为检察公益诉讼专门立法提供了详实充分的规范依据。

理论层面:相关理论研究提供充足的智识保障

在公益诉讼制度实践不断推进的同时,理论界也对检察公益诉讼展开了深入研究,为检察公益诉讼专门立法提供了智识保障。

在公益诉讼制度运行早期,学者们结合实际情况,针对公益诉讼的基本理论进行了深入研究。相关研究成果涉及公益和私益的区分、裁判理论、公益诉讼的类型、诉讼主体资格、诉前程序、惩罚性赔偿、案件范围、诉讼请求等内容。学者们立足我国国情,应符合检察机关的宪法定位、检察制度的职责功能等方面论证了我国检察机关提起公益诉讼的合法性、正当性和迫切性。

随着公益诉讼制度运行的深入,实践中人民群众日益强烈的公益保护需求与公益诉讼立法供给不足制约公益诉讼制度发展的矛盾愈发突出。学者们普遍认为,立法不足是我国当前公益诉讼制度实践的根本困境。现有的一般诉讼程序难以满足公益诉讼发展的客观需求,有必要制定专门的公益诉讼法。

基于我国国情,学者们认为我国尚不具备直接制定一部一般性公益诉讼法的条件,宜遵循“成熟一个、立法一个”的理念,

先行制定检察公益诉讼法,作为实施人民检察院组织法、民事诉讼法、行政诉讼法的特别法。已有研究成果根据公益诉讼制度实际运行和检察机关功能发挥情况,对检察机关提起公益诉讼的基本原则、诉前程序、诉讼地位、调查取证权、诉讼请求、起诉条件、诉讼竞合、既判力、检察建议效力、诉讼时效等问题展开系统分析,为检察公益诉讼专门立法提供了必要的理论指引。

比较层面:域外相关立法例可供借鉴

面对现代型纠纷中救济公共利益的迫切需求,世界各国纷纷探索适合本国国情的公益诉讼救济手段,形成了以英国为代表的检举人诉讼、以美国为代表的民众诉讼、以德国为代表的团体诉讼等公益诉讼机制。在此过程中,公益诉讼立法工作成为世界各国强化公益救济的主要抓手。综观全球,各国公益诉讼立法进程开始于“分散立法”的初始阶段和“聚集立法”的过渡阶段,逐渐转向“专门立法”的成熟阶段。

在公益诉讼立法早期,各国公益诉讼立法普遍从“分散立法”的初始阶段起步,即采取制定大量规定具体、内容明确的特别法方式,为本国公益诉讼制度实践提供法律依据。以德国为例,德国于1896年颁布《反不正当竞争法》,首次以法律规范形式明确了公益诉讼制度,并于1976年颁布《一般交易条款法》,规定了消费者保护领域的公益诉讼制度。此外,德国在与民事公益诉讼有关法律方面还制定了《反限制竞争法》《商标法》《折扣法》等;与行政公益诉讼相关的则包括《自然保护法》《环境影响评价法》等。

随着各国公益诉讼制度的发展,也出现分散的公益诉讼法律规范难以适应公益诉讼制度发展需要的情况。由此,部分国家开始将某一领域分散化的公益诉讼法律规范进行汇编,公益诉讼立法进入“聚集立法”阶段,代表国家是法国。法国自二十世纪七十年代开始对非营利团体的诉讼权作出规定,先后在消费者团体诉讼方面制定了《关于商业及职业的法律》《关于认可消费者团体诉讼及消费者信息的法律》等。1993年,法国正式颁布了《消费者法典》,将分散的消费者保护立法汇编成典,推进了法国消费者公益诉讼的聚集

立法法。此后,法国根据实际需求,多次修改《消费者法典》,调整、增设了消费者团体诉讼的相关立法条文。

更进一步,部分国家开始探索制定专门的公益诉讼法。典型的国家是巴西。巴西于1965年制定《民事诉讼法》,构建了巴西公益诉讼程序机制的雏形。经过二十多年的发展,巴西于1985年制定《公共民事诉讼法》,确立了公共民事诉讼制度,明确授权包括检察机关在内的法定机关、团体等可以在无需被害人个别委托,在环境保护、消费者保护和文化遗产保护领域中,为“保护环境、消费者和具有艺术、美学、历史、旅游和风景价值的财产和权利”而提起民事公益诉讼,请求法院发出禁令或请求损害赔偿。

化立法。此后,法国根据实际需求,多次修改《消费者法典》,调整、增设了消费者团体诉讼的相关立法条文。

更进一步,部分国家开始探索制定专门的公益诉讼法。典型的国家是巴西。巴西于1965年制定《民事诉讼法》,构建了巴西公益诉讼程序机制的雏形。经过二十多年的发展,巴西于1985年制定《公共民事诉讼法》,确立了公共民事诉讼制度,明确授权包括检察机关在内的法定机关、团体等可以在无需被害人个别委托,在环境保护、消费者保护和文化遗产保护领域中,为“保护环境、消费者和具有艺术、美学、历史、旅游和风景价值的财产和权利”而提起民事公益诉讼,请求法院发出禁令或请求损害赔偿。

客观而言,巴西《公共民事诉讼法》并非检察公益诉讼专门立法,但综观规范文本,巴西立法者实质上将检察机关作为提起公益诉讼的核心主体。《公共民事诉讼法》第6条强调要充分发挥检察机关的积极作用,任何人都可向检察机关提供公益诉讼事实信息,并向检察机关提供相关证据。第8条第1款和第10条赋予检察机关较强的调查收集证据权力,并规定接到检察机关提交证据命令,但拒绝提供、延迟提供以及提供有遗漏的,将被判处一年至三年的有期徒刑及相应罚金。从实施效果来看,巴西的检察机关成为保护社会群体和一般公共利益的关键主体,对公共民事诉讼制度的实施运行起到了至关重要的作用。此外,越南等国在向我国学习借鉴检察公益诉讼制度的基础上,正在推动本国检察公益诉讼专门立法工作。

为满足我国公益诉讼发展需求和人民群众的迫切愿望,顺应我国公益诉讼制度快速发展趋势,应充分挖掘现有法律规范的潜力,合理借鉴域外公益诉讼立法经验,探索我国检察公益诉讼专门立法路径。进言之,根据我国公益诉讼制度运行实际,以《人民检察院公益诉讼办案规则》为基础,整合相关司法解释等规范,吸纳借鉴理论界的相关研究成果,调整、补充相应的规范内容,是当前推进我国检察公益诉讼专门立法的可行路径。

我国检察公益诉讼专门立法已在实践经验、规范体系、理论研究方面积累了丰富的可行性研究成果。展望未来,为进一步贯彻落实以人民为中心的理念,切实维护好国家利益和社会公共利益,推进我国检察公益诉讼专门立法工作势在必行。

【作者为最高人民法院公益诉讼研究基地研究人员、郑州大学法学院讲师、法学博士。本文系2021年度最高检检察理论研究成果,《公益诉讼专门立法研究》(GJ2021B17)和《海洋检察监督机制研究》(GJ2021C04)的阶段性研究成果】



数字赋能类案监督提升社会治理效能

□周红梁 姜子明

以数字模型构建与运行提升数字赋能类案监督质效

- 1 充分运用数字建模工具,构建契合实际的数字模型
- 2 稳妥推进办案数据的综合运用,确保相应数字模型有效运行
- 3 全面审慎核实数据碰撞结果,确保监督质效

大数据法律监督是深化检察办案、推进数字检察转型升级的必由之路。基层检察机关是检察实践的主要参与力量,在推进大数据法律监督战略实施中,责无旁贷且大有可为,具体可从三个层面进行把握与理解。

以基层检察实践创新发展类案监督。基层检察机关的办案实践是大数据法律监督的基础与源泉。为此,以基层检察实务拓展和发展类案监督工作具有重要意义。一是以类案监督必要性审视数字赋能类案监督的可行性。类案监督必要性主要从案件数量、实践规律、规则量化三个方面进行综合判定。从案件数量来看,类案监督应符合一定时期一定区域内相应案件普及、多发的特点;从实践规律来看,相应案件应在案发原因、案发经过、作案人员等方面具有一定的普遍性和规律性;从规则量化来看,相应案件的普遍规律与特点应当具有一定程度的可视化、可量化。二是数字赋能类案监督的可能性。在类案监督工作中,类案是基础,数字是关键。数字赋能类案监督可能从类案监督规则可行性、数据获取可行性、监督成果可转化三个方面进行综合判断。从监督规则可行性来看,相关类案监督规则应当能够运用数字技术方法进行有效转换。只有将类案监督规则与数字运算模式充分融合,才具有数字赋能类案监督可能性。从数据获取可行性来看,需要从数据获取来源、数据获取途径、数据格式转换三个方面综合分析。也就是说在数据获取过程中,要在明确获取单位或个人的基础上,通过合法、安全的途径获取相应数据,同时相应数据还应当具有转换为符合检察监督需求的有效方式。

以数字模型构建与运行提升数字赋能类案监督质效。数字赋能类案监督最终还是落脚到数字模型的构建与运行上来。一要充分运用数字建模工具,构建契合实际的数字模型。构建合适数字模型,关键是要将检察实践中的数字思维导图与数字建模平台进行有机统一,以数字建模形式最大程度对数字办案规则与模式进行吸收与转换,确保建成的数字模型能够深

度契合办案实践需求。二要稳妥推进办案数据的综合运用,确保相应数字模型有效运行。在数据运行过程中,尤其要注意多重数据的综合应用。一方面,要确保相关数据碰撞结果,要从类案监督整体角度开展相应数据碰撞的单一与多层碰撞工作;另一方面,要确保数据碰撞的高质量,对于相应数据碰撞工作,要进行精准且有效碰撞,避免数据混同与碰撞混乱。三要全面审慎核实数据碰撞结果,确保监督质效。对于数据碰撞结果,检察办案人员应当进行集中整理、深度分析。当数据碰撞结果为抓手,通过调取案卷、部门协同、调查核实等方式进一步核实相应数据所反映的监督线索与信息。对于符合条件的,要及时通过立案监督、纠正违法等方式开展检察监督工作。

以数字赋能类案监督从而拓展与推进社会治理。通过提升数字检察监督质效,可在一定程度上发现并推动解决社会治理中所存在的监管漏洞与规范缺失等问题。一是以类案监督推进行政执法精细化。要通过类案监督中所反映出的行政执法不规范、不细致等问题,向前延伸审查行政机关所存在的执法程序与实体等问题,以检察监督进一步促进健全行政执法工作机制,逐步推进行政执法精细化。二是以类案监督督促强化特定行业领域的整顿工作。通过类案监督督促相关行业存在的突出问题,并联合特定职能部门,就重点领域、重点场所、重点商户督促开展统一性、集中性、彻底性的行业排查与整顿工作,进一步规范特定行业规范,持续优化营商环境建设。三是以部门联动提升社会治理的数字化处遇能力。当前,经济、社会、生态环境中的多重性、不可控性等问题日趋严峻。检察机关要以数字赋能类案监督为切入点,以数字办案协同融合点,进一步整合相关职能部门的联动与协作,不断提升社会治理的数字化建设能力,不断健全行政执法多部门联动与应急处遇能力建设。

(作者分别为浙江省衢州市柯城区人民检察院党组书记、检察长,第六检察部副主任)

实质化分析与界定转化型抢劫

“转化型抢劫”应符合一般抢劫罪的实质条件

□庄绪龙 田然

我国刑法第269条规定了转化型抢劫犯罪,即犯盗窃、诈骗、抢夺罪,为窝藏赃物、抗拒抓捕或者毁灭罪证而当场使用暴力或者以暴力相威胁的,以抢劫罪定罪处罚。那么,行为人在实施相关犯罪后,当场使用暴力或者以暴力相威胁,是否需要达到压制被害人不敢反抗、不能反抗、不知反抗的程度?

对此,理论上存在不同看法:一种观点认为,在转化型抢劫中,行为人当场使用暴力或者以暴力相威胁,并不能以一般抢劫罪认定中的条件为限,不需要达到压制被害人使其不能反抗、不敢反抗和不知反抗的程度。这是因为,行为人在前后实施了两组行为,即盗窃、诈骗、抢夺的前行为以及暴力或者以暴力相威胁的后行为,在这两组行为的合并情形下,只要行为人当场使用暴

力或者以暴力相威胁,即便被害人没有被行为人当场实施的暴力或暴力胁迫行为所压制而不能、不敢反抗,从可罚性视角看也达到了抢劫罪的人罪条件。另一种观点认为,在转化型抢劫中,行为人当场使用暴力或者以暴力相威胁,应符合普通抢劫罪的认定条件,即该暴力或者暴力威胁行为能够压制被害人,使其不能反抗或者不敢反抗。

笔者认为,后一种观点更为合理。转化型抢劫,虽然是盗窃、诈骗、抢夺等前犯罪行为与后暴力或者暴力威胁行为的合并,但这种合并本身,刑法并未以结合犯等理论设置新的罪名,仍然按照抢劫罪认定。那么在逻辑上,自然应当符合抢劫罪的实质条件。

“转化型抢劫”中区分逃脱抓捕与抗拒抓捕的判断要素

按照《意见》的规定,“以摆脱的方式逃脱抓捕”,一般不被

认定为转化型抢劫中的“抗拒抓捕”,那么,在逻辑上,如何准确认定“以摆脱的方式逃脱抓捕”,成为转化型抢劫判断的关键。笔者认为,行为人以暴力方式逃脱抓捕,到底是《意见》中规定的“以摆脱的方式逃脱抓捕”,还是刑法第269条规定的“抗拒抓捕”,主要应从两个方面分析:

其一,行为人是否实施了“攻击型”暴力行为。一般而言,暴力行为在类型上主要分为“攻击型”暴力和“防守型”暴力。实践中,不少行为人在实施盗窃、诈骗、抢夺等犯罪行为后,其实施暴力行为的缘由并非“主动攻击”而是“被动防守”。比如,行为人在入户盗窃,被户主当场抓住。行为人为逃脱抓捕,在与被害人的缠斗过程中,或许存在顺势而为的甩掌、甩臂、蹬腿等“应激性”行为。在这种情形下,即便行为人的甩臂、蹬腿行为在客观上符合“暴力”外在特征,但这并不属于转化型抢劫中的暴力行为,而是《意见》规定的“以摆脱的方式逃脱抓捕”。

这是因为,行为人顺势而为的甩手、蹬腿等行为,本质上近乎是一种本能的应激反应,行为人主观上并无压制被害人不能反抗、不敢反抗的犯罪故意。如果行为人在实施犯罪后为了逃脱抓捕而主动攻击,如拿出随身携带的匕首朝被害人挥刺或者威胁,则存在压制被害人反抗的故意,此时就应认定为刑法第269条规定的“为抗拒抓捕,当场使用暴力或者以暴力相威胁”,而不再是《意见》规定的“以摆脱的方式逃脱抓捕”。

其二,行为人在实施的“攻击型”暴力行为是否足以压制被害人使其不能反抗或者不敢反抗。如上所述,对于转化型抢劫的判断,也应符合一般抢劫罪的构成要件。在理论上,被害人不能反抗、不敢反抗等,是抢劫罪区别于其他财产犯罪的本质要件。同样,在转化型抢劫的认定中,被害人不能反抗、不敢反抗也应是必备要素,否则将不满足“抢劫”的构成要件。实践中,

不少行为人为逃脱抓捕,采用拳打、脚踢、口咬等“攻击型”暴力行为,但这是否属于刑法第269条规定的“当场使用暴力或者以暴力相威胁”,应结合抢劫罪的实质认定条件判断。笔者认为,行为人在实施暴力行为时,是否足以压制被害人使其不能反抗或者不敢反抗,应结合具体案情进行判断。如果行为人在实施暴力行为时,是否足以压制被害人使其不能反抗或者不敢反抗,应结合具体案情进行判断。如果行为人在实施暴力行为时,是否足以压制被害人使其不能反抗或者不敢反抗,应结合具体案情进行判断。

值得注意的是,《意见》在限缩转化型抢劫时,规定了“暴力程度较小,未造成轻伤以上后果”的条件,是否需要考量“未造成轻伤以上后果”?笔者认为,这在理论间,且未形成压制被害人不能反抗、不敢反抗的后果,就不属于刑法第269条规定的“抗拒抓捕”,而是《意见》规定的“逃脱抓捕”。当然,行为人采用拳打、脚踢、口咬等“攻击型”暴力行为,能否达到足以压制被害人使其不能反抗或者不敢反抗的后果,在具体个案中应具体判断。如果行为人在实施暴力行为时,是否足以压制被害人使其不能反抗或者不敢反抗,应结合具体案情进行判断。如果行为人在实施暴力行为时,是否足以压制被害人使其不能反抗或者不敢反抗,应结合具体案情进行判断。

一言以蔽之,行为人在犯罪后主动实施的“攻击型”暴力行为,到底是刑法第269条规定的“抗拒抓捕”,还是《意见》规定的

“以摆脱的方式逃脱抓捕”,应实质化分析行为是否达到足以压制被害人使其不能反抗或者不敢反抗。

值得注意的是,《意见》在限缩转化型抢劫时,规定了“暴力程度较小,未造成轻伤以上后果”的条件,是否需要考量“未造成轻伤以上后果”?笔者认为,这在理论间,且未形成压制被害人不能反抗、不敢反抗的后果,就不属于刑法第269条规定的“抗拒抓捕”,而是《意见》规定的“逃脱抓捕”。当然,行为人采用拳打、脚踢、口咬等“攻击型”暴力行为,能否达到足以压制被害人使其不能反抗或者不敢反抗的后果,在具体个案中应具体判断。如果行为人在实施暴力行为时,是否足以压制被害人使其不能反抗或者不敢反抗,应结合具体案情进行判断。如果行为人在实施暴力行为时,是否足以压制被害人使其不能反抗或者不敢反抗,应结合具体案情进行判断。

(作者分别为中国社会科学院法学研究所博士后、苏州大学王健法学院副教授,苏州大学马克思主义学院讲师、法学博士)