

2022年,检察机关以落实党的二十大报告提出的“完善公益诉讼制度”为目标,以高质量发展为主线,对公益诉讼检察五年的实践情况进行系统总结梳理,推动公益诉讼检察发展模式的转型升级,公益诉讼检察的制度和理论也取得了新的发展——

完善公益诉讼制度 推动公益诉讼检察高质量发展

□胡卫列 孙森森

2022年是公益诉讼检察全面开展的五周年。检察机关以落实党的二十大报告提出的“完善公益诉讼制度”为目标,以高质量发展为主线,对公益诉讼检察五年的实践情况进行系统总结梳理,推动公益诉讼检察发展模式的转型升级,公益诉讼检察的制度和理论也取得了新的发展。

公益诉讼检察年度总体发展情况

处于全面实施五周年的特殊时间节点,2022年公益诉讼检察呈现一种承前启后的阶段性特点。一方面,延续五年来基本发展态势,各方面取得了长足发展;另一方面,无论是实践层面还是理论层面,都体现出一种在总结、反思中主动求变的特征,对发展模式、工作目标、管理机制以及制度基础等进行系统梳理评估和深入研究,根据经验教训作出相应变化和调适,预示着公益诉讼检察即将开启一个新的发展阶段。追求高质量发展成为本年度公益诉讼检察的一个重要特点。无论是在司法实践方面,还是在制度建设和理论研究方面,在保持数量稳定增长的基础上,更加注重案件质量提升、制度效能发挥和研究深度拓展。

(一)公益诉讼检察实践新发展

自2017年7月至2022年6月底,全国检察机关共立案公益诉讼案件67万余件,其中,民事公益诉讼案件5.8万件,行政公益诉讼案件61.4万件。全国检察机关共制发公益诉讼诉前检察建议52万余件;行政机关诉前阶段回复整改率已从2018年的97.2%持续上升至2021年的99.5%。一是办案数量稳步上升中有新的变化。从历年办案数量看,全国检察机关2018年立案11.3万余件,2019年为12.7万余件,2020年达到15.1万余件,2021年为16.9万余件,年平均增长率为14.36%。2022年1月至11月为18.2万余件,同比上升16.45%,增长比例基本稳定。但案件领域结构有较大变化,新领域(包括新增法定领域和非法定领域)立案数量大幅增长,占比已接近三分之一,特别是安全生产和个人信息保护领域数量增长较快。二是注重和加强办案质效提升。2022年8月至9月,最高检组织开展公益诉讼案件质量评查活动。从评查情况看,公益诉讼案件质量整体有了较大提升。2022年,最高检发布生态环境公益诉讼主题2批5个指导性案例,反映了公益诉讼检察在生态环境领域探索创新的新成果。其中,第四十一批首次采用“一批次一案例”的形式发布万峰湖流域生态环境受损公益诉讼案。2022年,最高检单独或联合其他部门共发布涵盖生态环境和资源保护、食品药品安全、国土国财、安全生产、妇女权益保护等领域多个主题典型案例12批110件。这些指导性案例和典型案例的发布为总结公益诉讼检察司法实践经验、统一办案标准和提炼法律规则发挥了积极作用。三是专项监督活动深入开展。2022年,全国检察机关持续开展“公益诉讼守护美好生活”“为民办实事 破解老大难”公益诉讼质量提升年等专项监督活动,聚焦人民群众在生态环境、食品药品安全等重点法定领域,以公益诉讼检察办案实效守护人民群众美好生活,取得了积极成效。最高检和不少地方检察院组织了公益诉讼检察五周年的总结和集中宣传活动。

(二)公益诉讼检察制度建设新发展

2022年,公益诉讼检察在制度建设方面取得了长足发展:一是法律层面,反电信网络诈骗法、农产品质量安全法、妇女权益保障法4部单行法新增了检察机关提起公益诉讼的条款。特别是新修订的妇女权益保护法以列举方式明确了公益诉讼检察监督的具体情形,丰富了检察公益诉讼条款的立法形式。二是司法解释层面,最高法、最高检联合发布了《关于办理海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件若干问题的规定》,为办理海洋公益诉讼案件提供了规范指引。三是地方立法层面,江西、西藏两地省级人大常委会出台关于加强检察公益诉讼工作的决定。截至目前,已有25个省级人大常委会出台加强检察公益诉讼工作的专项决定,其他还有5个是加强检察机关法律监督的决定中包含对检察公益诉讼工作的规定。这些地方立法为各地检察机关结合本地特点探索开展公益诉讼检察工作提供了重要的规范基础。在地方立法不断出台关于完善检察公益诉讼工作决定的同时,有的省份已经开始关注决定的实施情况,并开展专门执法检查。继黑龙江、江苏后,2022年广东、河北等地也开展了专项执法检查。江西省人大常委会专门部署开展“公益诉讼江西行”活动,每年确定一个主题,并纳入其年度监督工作计划。

(三)公益诉讼检察理论研究新发展



胡卫列

2022年公益诉讼检察理论研究主要呈现出以下几个方面的特征:一是更加注重公益诉讼检察基础理论研究。与往年相比,2022年研究更加聚焦公益诉讼价值和目标、公益诉讼法律责任体系、预防性公益诉讼等基础理论问题。二是研究主题多元化且有明显侧重。同往年一样,2022年公益诉讼检察研究涉及多个主题,但在公益诉讼立法、新增法定领域、行政公益诉讼等方面更为集中。三是更加关注诉讼阶段公益诉讼制度研究。公益诉讼检察是以诉的形式履行检察机关法律监督职责,以司法手段保护公共利益并促进国家治理的制度安排。诉讼程序是诉前程序的刚性保障,关注诉讼程序制度完善这一议题的重要性毋庸置疑,尤其是构建符合公益诉讼检察运行规律的诉讼制度在当下显得尤为迫切。

公益诉讼检察新发展若干重点问题

(一)公益诉讼检察基础理论

一是公益诉讼制度价值和目标。有论者提出,行政公益诉讼的价值包括:恢复被侵犯的公共利益或者预防公共利益被侵犯、监督行政机关并维系行政法律秩序。有论者认为,从实体角度而言,公益诉讼制度的目标在于追求实质正义和社会正义;从程序角度而言,公益诉讼的优势在于:成本低、回应社会问题迅速和影响力大,具有程序保障和协商对话功能。有论者对公益诉讼发挥作用的机理作了分析,认为主要有三个方面的力量:最直接原因是司法办案的法治力量,内在原因是融入现有制度体系协同发力的制度力量,深层次原因是契合中华文化传统的文化力量。

二是关于公益诉讼法律责任体系。有论者提出,以法律责任的功能区分来寻找法域间的责任竞合的处理原则:不同功能的责任可以同时存在,分别发挥不同的作用;相同功能的责任遵循“惩罚择一从重”“救济、预防效率优先”“履行免责”。还有论者研究了环境公益诉讼“技术改造”责任承担方式,并认为应从主体、对象和程序三个方面进行规范。

三是预防性公益诉讼制度。有论者提出,应增加检察机关对“重大风险”行为起诉的规定,将预防原则扩展至检察公益诉讼领域。有论者认为,预防性环境公益诉讼应当坚持尊重环境风险判断

的基本立场,确立预防性环境行政公益诉讼的监督地位和预防性环境民事公益诉讼的递补地位。行政公益诉讼方面,有论者认为,应当秉持行政优先的原则,加强衔接,保持司法谦抑性,为行政机关行使职权留有余地。民事公益诉讼方面,有论者认为预防性环境民事公益诉讼属于停止侵害诉讼,应体系化地扩大停止侵害判决辐射范围,以实现预防性环境民事公益诉讼的永久禁止功能。

(二)公益诉讼立法相关问题

一是公益诉讼立法模式。第一类观点认为可以在行政公益诉讼中以专章形式规定,第二类观点则认为需要单独立法。随着司法实践发展和理论研究的不断深入,公益诉讼不同于传统私益诉讼的独特性认识愈发彰显,单独立法模式有成为主流观点的趋势。但在具体路径方面尚存在分歧:一种观点认为,应制定一部综合、基本、系统、全面的公益诉讼法,遵循先一般后特别的立法顺序;另一种观点则认为,应优先选择制定检察公益诉讼法。

(三)行政公益诉讼相关问题

一是行政公益诉讼诉前程序。关于诉前程序的性质,有论者主张不应过度强调公益诉讼诉前程序的监督性,而应回归诉前程序的审查起诉定性。有论者提出,通过建构行政公益诉讼诉前程序重开制度,解决行政公益诉讼诉前程序终结后,同一公益损害问题持续存在或者再次发生的问题。

二是行政公益诉讼的受案范围。有论者认为,目前行政公益诉讼受案范围存在不周延性、短期效果性等问题,需要通过多种途径予以完善。有论者认为,应更注重拓展公益诉讼受案范围深度,立足于法律监督权能,根据具体法律规范和事实情况,运用行政法的基本原则,基本原理深入行政裁量。有论者

认为,拓展的案件必须符合起诉必要性要件,并且应当将诉前拓展转换为诉讼拓展,扩大公众参与。

三是行政机关不履行法定职责的认定。关于行政公益诉讼中“不依法履行职责”内涵,有论者认为在行政公益诉讼中,行政机关的监督管理职责不同于普通诉讼中行政机关的法定职责。有论者则认为,行政机关的监督管理职责应类型化为监督职责与具体微观的管理职责,不包含抽象宏观的管理职责。对此问题,最高检发布的第162号指导性案例要旨作出了明确回应。关于不履行法定职责的认定标准,仍存在“行为标准说”“结果标准说”“复合标准说”的争论。有论者认为,应将行政公益诉讼中“不依法履行职责”要件的性质定位为胜诉要件,而非起诉要件,防止人为提高行政公益诉讼的起诉门槛。

四是证明责任。有论者认为,由于行政公益诉讼在提起主体、案件类型、前置程序等方面独具特色,必须构建独立的行政公益诉讼举证责任分配规则。但是,关于应该建立何种举证责任分配规则存在不同认识:一种观点认为,行政公益诉讼应当坚持举证责任倒置原则;另一种观点则认为,应当区分作为类和不作为类行政公益诉讼的举证规则。

(四)民事公益诉讼相关问题

一是民事公益诉讼管辖。有论者认为,检察民事公益诉讼地域管辖应去除“侵权行为实施地”“被告住所地”,而以“结果发生地”为基准,对跨区域的环境公益诉讼实行集中管辖。关于级别管辖,有论者认为,应由中级法院受理消费民事公益诉讼第一审案件,不应将管辖权下移至基层法院。

二是证明责任和证明标准。一种观点认为,环境民事公益诉讼案件应遵循证明责任分配的一般规则;另一种观点则认为,环境民事公益诉讼不同于传统环境侵权诉讼,应降低原告的证明责任,适当降低有关因果联系、关联性等初步证明事项的证明标准。有论者表示,基于环境民事公益诉讼的信息偏在性,为平衡原告之间的举证能力和负担,被告应承担相较于普通民事诉讼更为广泛的信息提供义务,而原告应就因果关系要件的证明负担初步的事案解明义务,以此作为被告的反驳和举证划定的具体范围。

(五)公益诉讼新领域相关问题

截至2022年12月,公益诉讼检察法定办案范围已经达到14个,并且还在不断拓展。这些新增的办案领域也成为理论和实务研究的重点。

一是个人信息保护领域。关于个人信息保护领域是否可以开展行政公益诉讼,大多数持肯定意见。如有论者认为,就规范层面看,行政公益诉讼制度并没有被个人信息保护法明确排除,从主体资格、适用范围、启动和程序要件看,个人信息保护法第70条预留了行政公益诉讼机制运行的制度空间。关于个人信息保护法起诉主体排列顺序不同于其他法律,有观点认为在个人信息保护民事公益诉讼中,检察机关、法律规定的消费者组织、国家网信部门确定的组织并无起诉顺位之别,三者为并列关系。有论者明确指出,法律规范表述中将检察机关放在首位,意味着检察机关是个人信息民事公益诉讼的首要起诉主体。有论者则认为,顺位上应确定为“行政执法→行政公益诉讼→民事公益诉讼”。

二是妇女权益保护领域。有论者认为,妇女权益保障领域内检察公益诉讼机制嵌入现行多元执法、救济机制具有可行性与必要性。在刑事手段、行政违法行为检察监督手段、公益诉讼手段之间,应当遵循“刑事优先原则”;已造成妇女权益受侵害而未导致社会公共利益受损的案件,可以采取行政违法行为检察监督手段;但案件符合公益诉讼立案标准的,方可提起公益诉讼。

三是反垄断领域。有论者指出,存在平台数据垄断所涉公共利益的边界不清晰、平台数据垄断的技术性和隐蔽性加剧举证困难、反垄断公益诉讼与反垄断行政执法与公益诉讼协作配合机制。

四是刑事附带民事公益诉讼相关问题。有论者认为,为了避免与独立的民事公益诉讼出现“同质化”,应将附带民事公益诉讼被告范围大于刑事诉讼请求被告人范围的案件、公益损害事实超出犯罪事实的案件、附带民事公益诉讼实行专门管辖的案件以及在一审开庭后起诉的案件等排除在刑事附带民事公益诉讼案件范围之外。

公益诉讼检察新发展若干重点问题

- 一、公益诉讼检察基础理论
 - 公益诉讼制度价值和目标
 - 预防性公益诉讼制度
 - 公益诉讼法律责任体系
- 二、公益诉讼立法相关问题
 - 公益诉讼立法模式
 - 公益诉讼立法内容和结构
- 三、行政公益诉讼相关问题
 - 行政公益诉讼诉前程序
 - 行政机关不履行法定职责的认定
 - 行政公益诉讼的受案范围
 - 证明责任
- 四、民事公益诉讼相关问题
 - 民事公益诉讼管辖
 - 证明责任和证明标准
- 五、公益诉讼新领域相关问题
 - 个人信息保护领域
 - 反垄断领域
 - 妇女权益保护领域
- 六、刑事附带民事公益诉讼相关问题
 - 审理范围
 - 责任确定顺序
 - 审判组织
 - 和私益诉讼的关系
- 七、其他议题
 - 海洋生态环境公益诉讼
 - 惩罚性赔偿在公益诉讼中的适用
 - 检察公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼之间的关系

公益诉讼检察年度总体发展情况

- 一、公益诉讼检察实践新发展
 - 办案数量稳步上升中有新的变化
 - 注重和加强办案质效提升
 - 专项监督活动深入开展
 - 二、公益诉讼检察制度建设新发展
 - 法律层面
 - 地方立法层面
 - 司法解释层面
 - 三、公益诉讼检察理论研究新发展
 - 更加注重公益诉讼检察基础理论研究
 - 研究主题多元化且有明显侧重
 - 更加关注诉讼阶段公益诉讼制度研究
-
- 公益诉讼检察发展未来展望
 - 研究议题方面需要更加关注公益诉讼检察实践和制度建设中的基础性、关键性问题
 - 研究方法方面需要更加注重实证研究和比较研究
 - 研究视角方面需要更加注重体系化和融合度

二是刑事附带民事公益诉讼审判组织。有论者发现,在刑事附带民事公益诉讼的实践中,存在适用简易程序、速裁程序是否妥当的争议。对此,有论者指出应由7人合议庭无差别、强制适用普通程序一并审理刑事公诉与附带民事公益诉讼案件,才符合人民陪审员法之规定。

三是刑事附带民事公益诉讼责任确定顺序。有论者提出,在环境刑事附带民事公益诉讼中,生态环境修复责任与刑事责任同时并处,应当打破“刑事优先”的传统司法模式,确定生态环境修复责任原则上应优先于刑事责任。

四是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,将二者合并审理有必要性和正当性,并且建议司法解释对此作出规定。

(七)其他议题

关于海洋生态环境公益诉讼。学界和实务界主要的争议在于对海洋环境保护法第89条第2款的理解和适用,即海洋环境公益诉讼的性质、提起诉讼的主体资格及顺位、与海洋生态环境损害赔偿制度关系等。这些争议依旧存在,并且与以往研究成果存在的分歧差异不大。值得注意的是,最高法、最高检联合发布的司法解释对其中一些争议问题作出了回应。

关于惩罚性赔偿在公益诉讼中的适用。一是惩罚性赔偿在公益诉讼中是否可以适用。理论上的分歧依旧很大;有的持肯定意见,有的持否定意见,还有的认为应该限制其适用范围。对此问题,最高检发布的第164号指导性案例要旨作出了明确回应。二是惩罚性赔偿金与刑事罚金、行政处罚能否并列适用,存在肯定和否定两种不同意见。三者之间是否可以相互抵扣问题,赞成和反对的意见同样尖锐对立。

关于公益诉讼检察与生态环境损害赔偿诉讼之间的关系。就二者顺位关系存在不同认识:一种是生态环境损害赔偿诉讼绝对优先说,另一种是生态环境损害赔偿诉讼相对优先说,认为应当有条件地划定例外情形。围绕民法典第1234条和第1235条之间关系展开的讨论中,有论者认为该条款是环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿制度和行政恢复责任制度的共通基础,能够为它们确立统一的制度框架、基本规则和行使规范。

公益诉讼检察发展未来展望

公益诉讼检察全面实施五年多来,无论是在实践发展、制度建设方面,还是在理论研究方面,均取得了长足进步。不过,与其他司法制度相比,公益诉讼检察尚属年轻,成长性还很强。未来需要从研究议题、研究方法、研究视角等方面加强公益诉讼检察理论研究。

一是研究议题方面需要更加关注公益诉讼检察实践和制度建设中的基础性、关键性问题。基础理论研究方面:公益诉讼检察权与法律监督的关系、行政公益诉讼诉前程序性质及构造、检察公益诉讼制度与其他诉讼制度的异同及衔接等;实务研究方面:检察机关在诉讼中法律地位、公益诉讼检察一体化办案机制运用、检察公益诉讼与技术融合办案新模式探索、公益诉讼调查取证规范与保障等;制度建设方面:公益诉讼立法模式、立法技术、立法结构、立法内容等,检察公益诉讼受案范围、审理规则、证明责任、判决方式等。这些议题有的已经开展研究,但尚未形成共识;有的还未展开,需要深入发掘。

二是研究方法方面需要更加注重实证研究和比较研究。运用实证方法对实践发展和制度建设进行深描和分析,可以为制度建设和实践发展提供准确、详实、可靠的依据。此外,还需加强比较研究:一方面,要借鉴域外成熟的经验和做法,对域外实践、制度、理论进行全方位系统准确译介、分析,有助于开拓我们完善公益诉讼制度的视野;另一方面,检察公益诉讼作为诉讼制度的一种,其制度建构和运行应遵循一般诉讼制度的规律。因此,还要注重加强对其他相关部门研究成果的借鉴,尤其需要关注三大诉讼法最新研究成果。

三是研究视角方面需要更加注重体系化和融合度。公益诉讼检察不仅需要宏观抽象的纯理论研究,也需要对微观制度和实践问题的研究。当前,公益诉讼检察研究虽然呈现出数量不断增加、内容不断丰富景象,但还需要克服研究中存在的高质量研究不多、碎片化、分散化等问题。在加强公益诉讼检察研究体系化和整体性的同时,研究中还需要增强制度、实践和理论的视野融合。

(作者分别为最高人民检察院检察委员会委员、第八检察厅厅长、一级高级检察官,最高人民检察院第八检察厅四级高级检察官助理。文章详见《人民检察》2023年第2期)