

因应时代关切，凝聚立法共识

——检察公益诉讼立法专题研讨会综述之一

□本报记者 闫晶晶 谷芳卿

十年栉风沐雨，十年春华秋实。经过十年的理论研究和实践探索，检察公益诉讼制度已成为全面依法治国的一个重要成果，在法治中国建设火热实践中焕发出蓬勃生机。

9月21日，检察公益诉讼立法专题研讨会在京召开。会议由中国法学会、全国人大监察和司法委员会、最高人民法院、最高人民检察院共同举办。本次研讨会齐聚了法学理论与司法实务界的专家学者，以及关注检察公益诉讼工作的全国人大代表等，一场思想的碰撞就此展开，检察公益诉讼立法共识亦在交流中凝聚、强化。

“制定一部适应时代发展所需的检察公益诉讼法，是世界法治史上前无古人的开篇之作和具有标杆意义的法治大事件。”“检察公益诉讼专门立法不单是检察公益诉讼规范的优化表达，更承载着‘完善公益诉讼制度’的重要使命。”……会议专门设置了“检察公益诉讼实践发展、制度建设、理论研究专题研讨”环节，在第一单元的研讨中，6位专家学者围绕“检察公益诉讼的定位、立法原则”的主题进行了深入交流。

符合制度设计初衷，检察公益诉讼专门立法条件已成熟

良法是善治之前提，立法是法治的“最先一公里”。习近平总书记指出：“人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题。”

“立法为了人民、依靠人民，要回应人民群众所思所盼所愿。制定检察公益诉讼法是人民的呼声和期待！”最高检党组书记、检察长应勇出席研讨会开幕式时强调，党中央创设检察公益诉讼制度，其中一个重要初衷就是加强对违法行政行为的有效司法监督。

对于检察公益诉讼立法的必要性和可行性，在全国人大监察和司法委员会司法室主任曾萍主持的第一单元研讨中，几位专家学者进行了充分论述。

“检察机关提起公益诉讼的实体法依据仍然不足。公益诉讼诉讼的制定可以为检察机关提起公益诉讼提出明确的法律化和实体化依据，进一步完善公益诉讼的程序。”中国法学会副会长、中国法学会民法学研究会会长、中国人民大学一级教授王利明列举了实践中遇到的一些问题。比如针对同一一起生态环境侵权行为，检察机关、行政机关、环保组织等多个主体提起公益诉讼的情况如何处理？在他看来，基于检察机关的法律监督属性和司法属性，由检察机关优先介入更有利于公益侵害问题的解决。再如，检察机关如何与相关生态环境职能部门形成联动衔接机制，如何共享信息、共同调查取证等，这些都需要立法予以明确。

“据了解，法院受理的公益诉讼中，约95%是检察机关提起的，行政公益诉讼全部由检察机关提起，检察机关已经成为对行政机关进行监督的重要力量。”王利明表示，检察机关丰富的公益诉讼办案量为制定法律提供了重要实践参考，相关司法解释也为立法提供了有益经验，制定检察公

益诉讼法的条件已成熟。

记者了解到，目前，包括民事诉讼法、行政诉讼法、民法典等在内的22部法律对检察公益诉讼制度作出明确规定。近年来，“两高”联合印发《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》《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》等文件。最高检发布实施《人民检察院公益诉讼办案规则》，为办案提供了全流程、体系化的规范依据。

对于制定检察公益诉讼法还是公益诉讼法，6位专家学者一致认为，制定检察公益诉讼法条件更为成熟，经验积累相对更多，针对性更强。

“推进检察公益诉讼立法，回应了新时代新征程中人民群众对检察公益诉讼的强烈立法需求，得到了中央和地方、立法、司法和行政机关的大力支持。”中国法学会立法学研究会常务副会长、中国人民大学法学院教授冯玉军在发言时说。

区别于私益保护立法，体现检察公益诉讼“特殊性”

党的二十大报告强调“加强检察机关法律监督工作”“完善公益诉讼制度”。中国法学会环境资源法学研究会副会长、天津大学检察基础理论研究基地主任、天津大学法学院院长孙佑海认为，根据党的二十大精神，应加快推进检察公益诉讼的专门立法，而立法工作的首要任务在于明确“检察公益诉讼法”的定位。

孙佑海强调了三个关键词：“诉讼”“公益”“检察”。他认为，“检察公益诉讼法”是

一部诉讼法，要明晰检察公益诉讼的程序性规则；是一部以维护社会公共利益为目的的法，具有客观诉讼属性，立法应区别于私益保护立法；是公益诉讼法律体系中的一项特别法，应结合检察机关的法律监督职责，凸显检察公益诉讼的监督性。

检察公益诉讼法作为公益诉讼制度的专门性立法，其与现行诉讼法体系是何关系？在中国法学会行政法学研究会副会长、中国法学会立法学研究会副会长、北京大学法学院教授湛中乐看来，检察公益诉讼法作为公益诉讼的一种专门性立法，与民事诉讼法、行政诉讼法和刑事诉讼法在诉讼程序上形成一般规定和特别规定的关系。

中国法学会环境资源法学研究会副会长、生态环境部首席法律顾问刘涛比较关注因政府启动生态环境损害赔偿产生的相关诉讼与检察公益诉讼之间的关系。他建议，明确生态环境修复后效果的客观评估机制、案件移送后的反馈机制、社会组织起诉后的告知机制和检察监督等。

中国政法大学检察公益诉讼研究基地执行主任、中国政法大学法治政府研究院教授刘仁凯认为，检察公益诉讼立法要解决三个问题：立法宗旨要体现检察机关的政治担当；立法格局要体现为人民司法；在遵循三大诉讼法基本原则基础上，体现检察公益诉讼立法法定的特殊性，以构建起作为第四大诉讼法的基础定位。

坚持科学立法，增强立法系统性整体性协同性

检察公益诉讼立法原则对最终呈现

出来的检察公益诉讼法发挥着决定性的塑形作用。

湛中乐提出需要关注“六组关系”：在依法能动、类案监督、多元共治等原则的基础上，应当处理好公益诉讼与私益诉讼、民事公益诉讼和行政公益诉讼、行政公益诉讼与行政诉讼、检察公益诉讼与社会组织公益诉讼、基本法与单行法、事后救济与综合治理等六组关系。

围绕如何高质量立法这一问题，冯玉军指出，应当坚持科学立法，基于检察公益诉讼领域的特殊性和复杂性，系统性、整体性和协同性应当被格外强调。

“作为检察公益诉讼专门立法，除了应当遵循的一般立法原则之外，还有一些特殊的准则和行为约束框架。”

“检察公益诉讼立法应当坚持客观公正、依法监督、合理有效原则。”

……
孙佑海、刘艺分别提出自己的观点。“十余年间，检察公益诉讼在我国从无到有，从基层自发探索到成为法律制度，从学习和借鉴他国经验到发展出具有鲜明特征、依托本土资源的中国方案，取得了令人瞩目的成就。”湛中乐表示，作为一种新型的诉讼类型，检察公益诉讼在未来的发展还有赖于更加合理、科学、明确的程序规范，探索检察公益诉讼单独立法正是立足经验、谋求发展的关键一步，是完善公益诉讼保护中国方案的必要举措。

(本报北京9月21日电)

着眼现实与未来，检察公益诉讼行稳致远

——检察公益诉讼立法专题研讨会综述之二

□本报记者 史兆琨

见习记者 高可

9月21日下午，围绕“检察公益诉讼的案件范围与调查权配置”主题，检察公益诉讼立法专题研讨会进行了第二单元的主题研讨。

检察公益诉讼的案件范围是什么？设置案件范围需要考量哪些因素？如何完善检察机关在公益诉讼中的调查权？……围绕上述问题，在中国法学会研究部二级巡视员李仕春的主持下，5位与会嘉宾从不同角度展开深入研讨。

遵循法律规定，回应现实需求

实践证明，中国的检察公益诉讼制度呈现出鲜明的监督和治理特点，独具中国特色。

“检察公益诉讼的案件存量要做实，增量要做好，范围要做大。”研讨中，中国法学会网络与信息法学研究会副会长、《中外法学》主编、北京大学法学院教授王锡梓表示，维护好重大公共利益，具有一定挑战性，要确保相关案件的质与量。

王锡梓对检察公益诉讼的关注点紧贴社会治理难点。他指出，无论是网络暴力

还是电信网络诈骗，个人信息泄露都是诱因之一。检察机关具有组织、信息、协同优势，在个人信息保护领域，检察机关充分发挥法律监督职能，推动形成多部门联动的合力，切实回应了现实需求。

个人信息保护只是检察公益诉讼的众多领域之一。在检察公益诉讼立法工作中，如何划定案件范围？中国法学会行政法学研究会副会长、西北政法大学检察公益诉讼研究基地主任王周户认为，检察机关法律监督的事项范围，应以公权力的行使及其秩序维护为重点，以法律规定的国家利益和社会公共利益保护为领域。

针对目前散见于单行法中关于检察公益诉讼的规定，郑州大学检察公益诉讼研究院院长、郑州大学法学院副院长张嘉军进行了梳理，“这些法律规定的公益诉讼案件范围是‘4+10’。”张嘉军说。

谈及规定检察公益诉讼案件范围的必要性，中国法学会民事诉讼法学研究会常务副会长、北京大学法学院教授潘剑锋以民事公益诉讼案件范围为例，认为该类案件范围的设置缺乏统一标准，呈现单行领域与碎片化的特征，随着经济社会发展，检察公益诉讼范围肯定也需要扩展。“检察公益诉讼的范围通过统一的法律来规定具有必要性。”潘剑锋说。

全面综合考量，确定案件范围

研讨中，几位嘉宾均认为，制定一部统一的公益诉讼法律，明确公益诉讼包括检察公益诉讼的案件范围，很有必要。那么，在作出法律规定时，应遵循怎样的原则，关注哪些重要方面？

潘剑锋还是以民事公益诉讼为切入点，建议从客体因素和主体因素两个层面进行考量。“从客体因素看，民事公益诉讼在案件范围设置上，应当重点关注行政法难以实现长期有效保护的公共利益领域。从主体因素看，检察民事公益诉讼案件范围的设置，应当体现衡平原则。”他进一步解释，这就要求民事公益诉讼代表的公共利益，应当大于被告的私人利益。

张嘉军较为关注的问题之一是立法模式。相较于“概括授权”模式，他更倾向于采取“重点列举+概括兜底”模式。谈及选择该模式的理由，张嘉军解释道：“一是对于当下单行法明确规定的公益诉讼案件范围，应在这次立法中明确规定；二是检察公益诉讼对国家利益和社会公共利益的保护应分清主次，现阶段对公益受损严重、社会反映强烈的领域进行重点列举，鼓励检察机关集中力量优先办理这些领域的案件；三是考虑到社会发展及法律变迁，通过概括

兜底的方式留下空间，方便后续立法、修法。”

除了单行法规定的公益诉讼案件范围外，我国还有不少地方性立法也对此进行了积极探索。有些地方性立法规定的公益诉讼案件范围与现行单行法的规定并不完全一致。对此，张嘉军认为，检察公益诉讼立法对于地方性立法中探索的新领域案件范围，条件已经成熟的，可以在此次立法时予以采纳。

尽管检察公益诉讼的案件范围在积极稳妥不断拓展，中国法学会行政法学研究会秘书长、黑龙江大学校长王敬波认为，由于立法的相对滞后性和公益的现实变动性，客观上一定会存在现有立法难以涵盖所有公共利益的情况。为此，王敬波提出，可以综合考量公益诉讼案件范围类型化的界定标准，比如利益标准、行政权与检察权的选择顺序标准等。

完善调查权，增强刚性保障

人民检察院组织法、《人民检察院公益诉讼办案规则》以及“两高”《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》中，规定了检察机关在公益诉讼中的调查权，这是检察机关行使公权力进行法律监督的必要方式。

研讨中，王周户对检察机关在公益诉讼中的调查权等难题道来，“公益诉讼中的调查权是检察机关行使公权力进行法律监督的必要方式，属于检察职权，不同于参与公益诉讼的其他当事人的调查权。”同时，他一针见血地指出了检察机关在行使调查权时亟待解决的问题。“一是调查权行使方式较为单一，询问相关人员、委托鉴定、评估、审计等调查方式运用相对较少；二是调查权缺乏刚性保障。”

“一定要充实完善检察机关调查权。”张嘉军的观点非常明确，他提出应当在立法中明确检察公益诉讼调查权的启动程序、运行程序、内容及保障措施。“以调查权的保障措施为例，要明确行政机关、相关组织和个人的配合义务。对于不配合甚至阻挠检察机关调查取证的，可参照民事诉讼法的相关规定，授权检察机关对妨碍司法秩序的行为采取训诫、罚款等强制措施，对于情节严重的可以采取拘留措施。”

“检察机关应如何更好行使调查权？王敬波提出了具体建议，“检察机关可以采用直接调查和委托调查两种方式，针对国家利益、社会公共利益等无人调查的情形，检察机关行使调查权。在调查权的行使中，应当坚持专业性、公众参与性等原则，这样才能凸显法律监督的属性。”

(本报北京9月21日电)

加强顶层设计，让检察公益诉讼更上一层楼

——检察公益诉讼立法专题研讨会综述之三

□本报记者 于潇

见习记者 牛秀敏

“要尽快推动检察公益诉讼立法，不能再搭民法、刑法的‘便车’。”“在公益保护的战场上，检察机关已经成为当仁不让的主力军。”“审判只是对公共利益确认，要将公益保护落到实处，还必须要加强审判执行活动的检察监督。”……

在检察公益诉讼立法专题研讨会“检察公益诉讼实践发展、制度建设、理论研究专题研讨”环节的第三单元，参会嘉宾聚焦“检察公益诉讼的审判与执行”，从检察公益诉讼的请求权基础说起，谈到了诉讼请求范围、举证责任分配，也讲到了“判决最后一公里”的执行程序，这种理论界的前沿思考，为推动检察公益诉讼立法夯实了理论基础。

立足实践建言检察公益诉讼立法

在学者看来，立法机关将检察公益诉讼立法置于第一类项目的立法规划，来自实践的证明。

“我国公益组织发展尚不充分，其在提起公益诉讼方面存在很多不足。在这种情况下，将公益诉讼立法的重心放在检察公益诉讼上，符合客观实际。”中国法学会民事诉讼法学研究会副会长、中国人民大学法学院教授肖建国在研讨中表示。

经成为当仁不让的主力军。在这种情况下，检察机关启动公益诉讼，是否还要劣后于社会组织？”注意到近年来检察机关在公益诉讼方面的不俗成绩，肖建国对公益诉讼的诉权顺位有着自己的观察。

中国法学会行政法学研究会副会长、清华大学法学院教授余凌云也注意到最高检《生态环境和资源保护检察白皮书（2018—2022）》披露的一组数据——在2018年至2022年全国检察机关办理的394894件生态环境和资源保护领域公益诉讼案件中，提起诉讼24202件，93.9%的案件在诉前环节得以解决。

“尽管大部分案件都是在诉前环节通过检察建议得到解决，真正进入到庭审程序的占比并不高，但这并不意味着诉讼价值的削弱。”余凌云表示，检察建议不是“诉前”，检察机关立案就意味着进入了诉讼程序，对此也要在立法中予以明确。

判决执行是检察公益诉讼的“最后一公里”，影响着检察公益诉讼的办案质效。立足当下司法实践中存在的问题，肖建国在发言中表示，未来的立法要对公益诉讼判决的执行程序作专章规定，并突出强调检察机关执行程序的深度参与，确保公益诉讼判决执行到位，切实实现判决所确认的公共利益。“检察机关也要及时跟进，把法律监督做到位。”他表示。

对此，湘潭大学公益诉讼检察理论研究中心执行主任、湘潭大学法学院副院长吴勇也持相同意见，公共利益的保护，不

应只是启动一场诉讼，更重要的是确保法律文书能够得到有效执行，检察公益诉讼涉及面广，判决的执行也相对复杂，立法中要注重构建相应的执行监督机制。

在理论观察中读出制度自信

在研讨中，学者们普遍认为，检察公益诉讼已经成为中国特色社会主义司法制度的一张亮丽名片，向全世界提供了公益诉讼法保护的中国方案。

“传统诉讼制度是私权面向的，而检察公益诉讼要解决的是公益保护，故应当采用职权主义诉讼模式，以及有别于私益诉讼的特别诉讼程序规则。目前参照民事诉讼法、行政诉讼法开展公益诉讼，已经感受到了明显不足。”肖建国在发言中指出，公益诉讼案件中的诉讼请求，与私益领域的诉讼请求有着天然的不同，参照私权救济传统提出的公益诉讼请求，并不能充分实现公益保护目的。

“构建以检察公益诉讼为主体的公益诉讼体系，是由我国的国情所决定的。”吴勇解释说，在公益诉讼模式下，西方国家以公民诉讼、团体诉讼为主，检察机关较少参与到公益诉讼当中。但在我国，当前社会组织监督动力不足、监督能力缺乏，短期内很难成为公益诉讼的主要承担者。“构建以检察公益诉讼为主体的公益诉讼体系，也意味着不应对检察机关的诉权顺位进行限制。”他说。

在学者们看来，检察公益诉讼是一

个凸显首创精神的法治探索，其立法并无现成文本作借鉴，所幸的是，丰富的检察公益诉讼实践提供了足够的学术观察样本。

“检察公益诉讼中，也讲究司法合作，只不过是刑事訴訟中的‘妥协型合作’，而是‘促进型合作’。”在大量实践观察的基础上，吴勇特别注重“协作”与“落实”在判决执行中的重要作用。“协作是过程，落实是结果。”他认为应坚持“合作司法理念”，完成由“管理”向“治理”的转变，使司法过程的参与者共同促进公共利益的实现。

与吴勇的宏观观察不同，华东政法大学上海公益诉讼研究中心执行主任、教授、博士生导师练育强从微观视角谈了对证明标准和举证责任的观察。“行政公益诉讼实，已经形成了多元的证明体系，这种不同的理解和认识，在制度初期是可以理解的，随着检察公益诉讼的立法推进，相信会逐渐形成共识。”他说。

为“中国之治”的顶层设计提供学术助力

公益诉讼检察制度从顶层设计到实践落地，从局部试点到全面推开、健康发展，公益诉讼保护的中国方案一直受到法理学界的高度关注。

在吴勇看来，构建以检察公益诉讼为主体的公益诉讼体系，是将习近平法治思想的原创性成果法治化、制度化，是新时

代赋予检察机关的新使命，是检察事业发展的必然。

“审判对象多是检察建议发出前的‘违法行使职权或者不作为’，其中‘不作为’类案件占了绝大多数，建议通过立法‘加持’检察建议的功效。”练育强的这个建议，来自对1343份行政公益诉讼判决的类型化分析。

“检察一体化的体制优势，让公益诉讼办案能够克服地方主义的弊端，有效杜绝诉讼主客场乱象。”曾经在检察机关挂职的经历，让余凌云对公益诉讼办案有着全面的观察。

他还注意到，检察机关制发的检察建议很多是发向了地方政府，而非一般行政诉讼的被告——地方政府的相应职能部门。为此，他解释道，行政公益诉讼往往解决的是“硬骨头”，从实效上来看，检察建议发给地方政府，往往更有助于问题的解决。“建议在立法中明确，在向职能部门制发检察建议时，同时抄送当地政府，或者上一级的主管部门。”

中国法学会环境资源法学研究会副会长、中国政法大学民商经济法学院副院长于文轩有着丰富的环境资源法研究经验。他表示，检察公益诉讼立法，应充分吸收现有立法和司法解释的经验。“要特别注意环境行政公益诉讼与环境民事公益诉讼程序的衔接机制，实现不同制度之间的协同，这有助于处理好各类公益诉讼之间的关系。”于文轩表示。

(本报北京9月21日电)

(上接第一版) 检察公益诉讼具有督促性，实质是履行法律监督本职。检察机关在诉前督促行政机关、侵权主体等依法履职尽责，以更高效率、更低成本争取最佳办案效果。检察公益诉讼具有协同性，不是检察机关“大包大揽”、唱“独角戏”，更不是代行其他部门职权，而是检察机关、审判机关、行政机关、社会组织等依法各司其职、协同联动的一个制度体系。检察公益诉讼具有开放性，基于公共利益的广泛性和公益保护的全面性，其履职领域不断拓展。经过持续探索，检察公益诉讼已逐步成为明显有别于一般民事诉讼、一般行政诉讼的独立诉讼形态。

“立法为了人民、依靠人民，要回应人民群众所思所盼所愿。制定检察公益诉讼法是人民的呼声和期待！”应勇强调，党中央创设检察公益诉讼制度，其中一个重要初衷就是加强对违法行为的有效司法监督。制定检察公益诉讼法是落实党的二十大报告“完善公益诉讼制度”部署、保护公共利益的内在要求，契合制度设计初衷。实践中，检察公益诉讼起诉案件占到公益诉讼起诉案件总数的95%以上，行政公益诉讼案件又占到检察公益诉讼案件总数的90%左右，已形成以检察公益诉讼为主的公益诉讼基本格局。当前，无论是民事诉讼法、行政诉讼法，还是有关单行法的相关规定，都难以完全体现检察公益诉讼的特点规律和特殊程序需求。从立法路径选择上，制定检察公益诉讼法更具现实必要性、可行性和紧迫性。制定检察公益诉讼法也不排斥其他主体提起公益诉讼，而且可通过衔接性条款设置起到良好促进作用，为制定实施统一完备的公益诉讼法打下扎实基础。

检察公益诉讼立法受到理论界和实务界的高度关注。研讨会上，来自中国法学会、有关高校和研究机构的20余位专家学者围绕检察公益诉讼立法中的定位和原则、受案范围和调查权配置、审判和执行等热点、难点、重点问题展开热烈讨论交流，形成一系列有启迪、有引领、有创新的研讨成果，为扎实推进检察公益诉讼立法进一步凝聚了共识、提供了借鉴。

部分全国人大代表，中央政法委、全国人大监察司法委、全国人大常委会法工委、最高法、最高检、司法部、中国法学会有关部门负责同志参加研讨会。

为扎实推进检察公益诉讼立法凝共识聚合力

(上接第一版) 各级检察机关凝聚各方合力，创新社会支持机制，充分发挥公益诉讼协同作用，解决了一大批党和政府关注、人民群众关心的老大难问题。检察公益诉讼也从生态环境和资源保护等4个法定领域扩展为“4+N”的履职格局，履职领域不断拓展，并在网络治理、特定群体权益保障、金融证券等新业态新领域进一步深化探索。实践的快速发展对法律供给提出新的更高需求，这就需要通过立法将习近平法治思想在公益保护领域的生动实践和原创性成果法治化、制度化，更好促进国家治理体系和治理能力现代化。

制定检察公益诉讼法更是广大人民群众的共同期盼。公共利益归根结底是人民利益。公益诉讼检察不只是一项检察职能，更是党和国家的一项重要民心工程。与新时代党中央对全面依法治国的新要求，与人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的更高要求相比，公益诉讼检察还有一定差距，必须努力适应、跟上、一定高站位、更宽视野、更严标准奋力推动实现高质量发展。随着检察公益诉讼制度的价值进一步显现，制定检察公益诉讼法的共识显著增强。近年来，在全国两会上明确提出制定检察公益诉讼法的议案、建议持续增加，社会各界关于专门立法的呼声也越来越高，制定检察公益诉讼法已是众望所归。

利国利民之事，必兴之。制定一部适应时代发展需要的检察公益诉讼法，是具有标杆意义的法治大事件。倾听人民心声、凝聚社会共识是制定出一部具有中国特色、体现时代精神、反映人民意愿的检察公益诉讼法不可或缺的因素。检察机关将进一步加强对公益诉讼检察实践成效和问题的梳理总结，更加积极主动融入检察公益诉讼立法进程中。我们相信，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，这一立法任务一定能高质量完成！