

2023年,在推动检察公益诉讼立法大背景下,关于检察公益诉讼的相关研究从基础理论到具体实践,研究范围不断扩展,对检察实践中具体问题的研究不断深入,学术界关注度大幅提升,呈现繁荣发展态势。

以高质量理论研究推进检察公益诉讼高质量立法

□徐向春

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”,对制度发展提出新的更高要求。2023年是全面贯彻落实党的二十大精神开局之年,公益诉讼检察工作迈过了全面实施六周年的时间节点,检察公益诉讼立法工作全面推开,制度实践与理论研究呈现蓬勃发展新态势,取得新进展新成效。2023年,在推动检察公益诉讼立法大背景下,关于这项制度的相关研究从基础理论到具体实践,研究范围不断扩展,对检察实践中具体问题的研究不断深入,学术界关注度大幅提升,总体呈现繁荣发展态势。

检察公益诉讼制度的基础理论问题

关于制度价值和基础。检察公益诉讼制度从顶层设计到实践落地,从局部试点到全面推开,从初创新拓到发展完善,成为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,体现了鲜明的“依法治国的中国式现代化”特征。

关于制度的实施模式。有论者认为,从成本控制确保预期诉讼价值的角度而言,行政公益诉讼相较民事公益诉讼更具优势。当前,公益诉讼授权单行立法呈现明显的“民事化”倾向,但司法实践却存在在的“行政化”。未来,我国公益诉讼在坚持“行政化”这一格局下,应进行一定的改造。有论者以环境检察公益诉讼为样本,认为检察机关应通过调整公益诉讼检察履职方式,借助支持起诉强化公众参与;同时,为弥补社会团体在公益代表性方面较之于检察机关主导模式的不足,需要明确检察官以公共利益监督者的身份主导环境公益诉讼。

关于预防性公益诉讼。为更好实现环境风险治理目标,有论者提出将预防性公益诉讼的类型从民事公益诉讼拓展至行政公益诉讼,将其受案范围从危害控制型拓展至风险控制型,将其责任形式从程序救济拓展至实体防御。为了进一步发挥风险预防原则的作用,有论者建议以环境保护法中的预防原则为接口,塑造风险预防原则在环境法典中的文本表达方式。“重大风险”的认定一直是预防性环境民事公益诉讼的核心问题。预防性公益诉讼的制度化应关注“重大风险”认定、预防主体和预防目标三个核心问题,并且在界定和识别“重大风险”的基础上构建“重大风险”的证明责任规则。有论者对“环境重大风险”的认定规则进行了研究,提出从事审查事实和评价两个层面进行综合评价与认定;也有论者从内涵厘定、认定标准、确信机制三个方面提供了方案。

检察公益诉讼立法相关重点问题

(一)制定检察公益诉讼法的必要性和可行性

关于立法路径选择,大部分论者认为基于理论与实践发展现状,目前制定一部包罗万象的公益诉讼法时机尚不成熟,应先制定检察公益诉讼法。有论者提出,检察公益诉讼制度具有能动检察、公益代表、监督制约、诉讼模式等创新价值,如果能够单列为诉讼法,将是一项中国影响世界的具有重大创举意义的制度。当前检察公益诉讼的适用范围呈现不断扩大的趋势,亟须立法调整;同时,通过立法规定检察机关提起公益诉讼的规则,有利于实现检察公益诉讼制度的法定化、体系化。检察公益诉讼专门立法具有充分的理论准备和制度基础,制定一部具有中国特色、满足时代需求、符合人民意志的检察公益诉讼法,各项条件已经比较成熟。此外,有论者梳理了25个省级人大常委会关于加强检察公益诉讼工作的专项决定,认为这些专项决定具有检察公益诉讼“制度法”“地方法”的特点,这些地方性法规也为检察公益诉讼立法提供了有益经验。

(二)检察公益诉讼立法基础理论问题

关于检察公益诉讼法的定位和内容。有论者提出,检察公益诉讼法应定位为公益诉讼法的特别法和“三大诉讼法”的特别法。在内容方面,有论者认为,制定检察公益诉讼法应兼顾程序规则和实体规则,统筹检察行政公益诉讼和检察民事公益诉讼,平衡立法稳定性和灵活性。着重解决检察公益诉讼保护对象的界定与类型化问题、检察机关与行政机关和社会组织的公益诉讼实施权配置问题、检察公益诉讼中审判权定位与职能变革问题、检察公益诉讼与刑事责任的协调问题。也有论者关注到检察公益诉讼

2023 检察理论研究盘点



立法与环境法典编纂工作的统筹与协调问题,提出环境公益诉讼作为检察公益诉讼的特殊类型,在检察公益诉讼立法中进行实体性规范,在环境法典中规定专门程序,并运用普通法与特别法的立法技术,建立相互转介或引致条款,形成协同关系。

关于检察机关在检察公益诉讼中的身份定位。有论者提出,检察机关不是法律意义上的利害关系人,其提起公益诉讼是基于法律监督职责的履行及其职权的行使,并非救济权利的行使,故应以区别于原告的特殊身份参与公益诉讼。也有论者认为,检察机关具有公益诉讼起诉人与法律监督机关的双重身份。

(三)检察公益诉讼立法重点制度问题

关于案件范围。检察公益诉讼的受案范围直接影响公益维护效果、监督方式、监督力度等,需要通过科学的立法技术将其明确在法律规范之中。有论者认为在“列举式”“概括式”“列举式+概括式”三种模式当中,应选择“列举式+概括式”来平衡稳定性与灵活性、兼顾明确性和开放性。也有观点认为应采用“概括式”,所有涉及公共利益的,在没有主体提起诉讼的情况下,检察机关应该提起公益诉讼。

关于调查权。影响检察机关调查权设置的因素主要包括检察机关的定位、举证责任与证明标准三个方面,可据此对检察机关调查权予以规范。有论者认为,公益诉讼中的调查权是法律监督权的重要组成部分,在调查方式上应该有直接调查和委托调查,在调查过程中应当坚持专业性、参与性,在程序设计上可以参考监察权以凸显法律监督权的权力属性。

关于审判程序。在检察公益诉讼立法中,需要对起诉条件、诉权顺位、诉讼请求、诉讼模式、举证责任分配、判决效力、二审范围、再审程序等问题予以考虑。有论者认为,因检察公益诉讼涉及多方利害关系,需要详细调查和收集证据,不宜适用简易程序审理检察公益诉讼案件。

关于执行程序。公益诉讼的执行有时是一个长期恢复治理的过程。有论者提出要有专门基金、专业组织和机构,而且要建立检查审计等配套机制;此外,还要建立检察公益诉讼判决执行监督机制,发动社会公众参与监督。有论者认为,公益诉讼判决的可执行性判断标准应当有别于私益诉讼,且有必要在检察公益诉讼中对公益诉讼判决所需的特殊执行措施加以规定。

(四)行政公益诉讼与民事公益诉讼中的特殊问题

1. 行政公益诉讼。关于行政公益

公益诉讼的诉讼参加人问题。有论者提出,行政公益诉讼依照救济利益的不同,可以分为主观行政公益诉讼与客观行政公益诉讼,前者以修复受损国家利益为价值导向,后者以维护社会公共利益为诉讼目标。关于行政公益诉讼的原告资格,有论者认为赋予检察机关行政公益诉讼起诉权具有宪法基础,在我国社会个体公共意识有待增强、诉讼能力有待提高的现实背景下不失为一个合理选择。关于行政公益诉讼的被告,有论者提出不能简单套用普通行政诉讼的被告资格理论,而须结合监管职责、受案范围、行为类型等要素进行综合考量,其中,厘清“监管职责”是确定被告资格的前提。

关于行政公益诉讼的诉前程序问题。有论者认为应将诉前程序从诉讼场域转向治理场域,实现从司法审查到协同治理、从程序警示到实质性救济、从事后救济到风险预防的三重转变。有论者建议确定诉前检察建议的制发对象应采用“全部模式”,制发次数应坚持“一次为原则、多次为例外”,以确保行政公益诉讼诉前程序的制度功能得以有效发挥。有论者发现,检察权与行政权的关系是动态变化而非一成不变的,在诉前协商前,行政权治理为主导,检察权监督为补充;在诉前协商中,应遵循检察权与行政权地位平等的基本原则;在诉前协商后,应遵循检察权主动监督,行政权被动履职的基本原则。

关于行政公益诉讼中“不依法履行职责”的认定标准问题。有论者认为有关“行为—结果标准”的学术论争普遍将“不依法履行职责”作为单一的行为来对待,忽视了行政诉讼法第25条第4款中“不依法履行职责”包括行为、结果、因果关系等多个构成要件的特点,应当回归这一点并由此明晰“不依法履行职责”的实质意蕴。有论者认为,“不履行”类型划分为未履行、未有效履职、履职但有瑕疵、未及时履职和未回复检察建议等类型;以环境行政公益诉讼为例,在判定行政机关是否依法履行职责时,要以环境行政公益诉讼制度目的为基础,同时考量行政机关无法行使职权,以及行政机关职权行使无法改变公益受损现状的两种客观情形,进而为检察机关判定行政机关是否依法履行职责设定双重标准。有论者提出,应当树立权责一致理念,严格区分“监管职责”与“管理职责”;明确将“是否具有履行职责可能”的认定纳入审查范围,科学合理确定履职期限;采用行为主义的裁判标准,“明确回复检察建议”只能作为程序性规则的要求。在诉讼阶段,有论者认为对“不依法履职”的判断标准应当适用结果有效性标准,但

公益诉讼检察篇

是不同于以公益遭受侵害、倒推行政行为为违法的结果标准,而是强调在诉前行为标准的基础上,通过结果有效性标准吸收行为有效性标准和全面性标准,从而提高判断的针对性。

此外,还有论者对行政公益诉讼起诉期限、环境行政公益诉讼判决中存在确认违法与履行职责的不当并用等问题展开了研究。

2. 民事公益诉讼。关于民事公益诉讼的实体规则问题。有论者认为,检察机关在民事公益诉讼案件中应当享有和解实施权、调解实施权、诉讼实施权,但不宜赋予仲裁实施权;在以保全或执行公益诉讼裁判确定的给付请求权为宗旨的衍生性民事司法程序中,检察机关仍应当履行形式当事人的法定职责,以全面维护社会公共利益。有论者认为,现行民事公益诉讼制度总体上以起诉主体资格和保护领域为制度重点,实体规则极不完善,公益诉讼立法须兼顾程序与实体。有论者提出,民事公益诉讼在民事公益诉讼框架下保护公共利益的同时,还能通过其裁判对产生于同一侵权行为私益诉讼产生的扩散性效力部分地实现集体救济的功能;最高法关于公益诉讼的司法解释规定了公益诉讼裁判对私益诉讼产生的事实免证效力及特定构成要件直接适用的效力,但这些规范尚未获得充分关注。

关于惩罚性赔偿责任问题。有论者认为,在刑事附带民事公益诉讼中,对惩罚性赔偿的适用需恪守谦抑性,采取“赔偿基准确定+比例原则裁量”的模式,并参照财政资金加以运用管理。有论者选取食品安全领域刑事附带民事公益诉讼作为观察视角,总结惩罚性赔偿制度在实践中的运行状况和亟待解决的问题,并提供具体的完善建议。有论者提出,应当限缩惩罚性赔偿在环境公益诉讼中的适用,以补充强补偿性赔偿功能为重心,惩罚受害人的功能仅在特殊情形下辅助适用。此外,还有论者认为惩罚性赔偿制度的工具倾向性容易造成“公法通向私法”的危险,因此必须在实体上接受比例原则规制和约束的同时,在程序上适用类似于公法的追责程序。

检察公益诉讼新增法定领域及新领域相关问题

个人信息保护领域。对于个人信息保护领域,在个人自治、行政监管都可能存在“失灵”的背景中,具有组织优势、信息优势和协同优势的检察机关开展个人信息保护领域公益诉讼极为必要。有论者认为,应当对个人信

个人信息保护领域

息保护法第70条的案件范围进行科学界定,将被诉行为拓展为“违反国家规定”的行为,并以“社会公共利益”的侵害作为救济范围的实质性标准,而不仅仅以受害对象人数“众多”作为依据。鉴于个人信息保护领域的社会公共利益具有复杂性,有论者提出,检察公益诉讼可以从被侵害的个人利益具有损害社会一般性价值的普遍性和典型性,数据信息交易安全、数据市场有序竞争和健康发展以及对个人与超平台信息处理者之间能力过分悬殊的适度修正三个层面界定社会公共利益。有论者基于当下侵犯公民个人信息犯罪刑事附带民事公益诉讼案件面临的审理困境提出了规范应对的审理方案,认为适宜将“严重侵害社会公共利益并造成物质损失”作为提起附带民事公益诉讼的必要条件之一。有论者提出,大数据时代个人信息保护从个人控制范式转向社会保护范式,检察公益诉讼是实现个人信息国家保护义务的重要方式,应当将风险预防作为个人信息保护检察公益诉讼制度的主要功能。考虑到个人信息公共利益损害的不可逆性,有论者提出有必要对个人信息保护公益诉讼进行风险化改造,引入预防性个人信息保护公益诉讼,通过前瞻性的司法介入防控重大风险。

特定群体保护领域。关于未成年人保护,有论者认为,未成年人保护公益诉讼不仅要保护不特定未成年人的利益,还要在一定情形下保护特定未成年人群体的利益;不仅要恢复到受害的公共利益,还要促使社会向未成年人投入更多的福利。有论者提出,民法典、未成年人保护法等相关法律法规明确了民政部门代表国家承担未成年人监护的兜底责任,民事公益诉讼是实现民政部门兜底监护职责的重要途径。关于无障碍环境建设,有论者认为,司法实践中,应根据“可用性”和“通用标准”判断是否符合“无障碍”要求,根据“具体需要”和“比例原则”判断是否符合“合理便利”要求。对于残疾人公共体育服务而言,单纯依赖科层制内部监督难以有效化解风险,有必要引入行政公益诉讼这一外部检察监督机制,以此重构残疾人公共体育服务保障模式。有论者就“英雄烈士保护”民事公益诉讼提出了完善建议,认为应当取消起诉顺位,避免公共利益向私人利益的过度让步与妥协。

反垄断领域。有论者认为,因垄断行为造成的消费者数据隐私损害属于反垄断法规制的范畴,应明确公益诉讼制度适用范围,利用检察机关和社会组织的诉讼优势,对消费者数据隐私保护进行有效的司法监督,维护社会公共利益。有论者提出,反垄断领域

消费者权益保护领域

其他领域相关问题

其他领域相关问题

公益诉讼的诉讼参加人问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼中“不依法履行职责”的认定标准问题

关于民事公益诉讼的实体规则问题

关于惩罚性赔偿问题

公益诉讼的诉讼参加人问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

公益诉讼的诉讼参加人问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

关于行政公益诉讼的诉前程序问题

以高质量理论研究推进检察公益诉讼高质量立法

一、检察公益诉讼制度的基础理论问题

关于制度价值和基础

关于制度的实施模式

关于预防性公益诉讼

二、检察公益诉讼立法相关重点问题

(一)制定检察公益诉讼法的必要性和可行性

(二)检察公益诉讼立法基础理论问题

- 关于检察公益诉讼法的定位和内容。
- 关于检察机关在检察公益诉讼中的身份定位。

(三)检察公益诉讼立法重点制度问题

- 关于案件范围。
- 关于调查权。
- 关于审判程序。
- 关于执行程序。

(四)行政公益诉讼与民事公益诉讼中的特殊问题

1. 行政公益诉讼。

- 关于行政公益诉讼的诉讼参加人问题
- 关于行政公益诉讼的诉前程序问题
- 关于行政公益诉讼中“不依法履行职责”的认定标准问题

2. 民事公益诉讼。

- 关于民事公益诉讼的实体规则问题
- 关于惩罚性赔偿问题

三、检察公益诉讼新增法定领域及新领域相关问题

个人信息保护领域

特定群体保护领域

反垄断领域

消费者权益保护领域

其他领域相关问题

(作者为最高人民法院第八检察厅厅长、一级高级检察官。文章详见《人民检察》2024年第2期)