

# 以“可诉性”促进检察公益诉讼高质量发展

——河南省人民检察院、郑州大学检察公益诉讼研究院共同主办第一届检察公益诉讼高质量发展研讨会

综述

□罗瑞 张嘉军 李胤 陈鹏

2024年12月20日,在检察公益诉讼制度建立十周年之际,由河南省检察院、郑州大学检察公益诉讼研究院共同主办、河南省濮阳市检察院和濮阳市华龙区检察院共同协办的第一届检察公益诉讼高质量发展研讨会在河南濮阳召开。会前组织开展了主题征文活动,全国30个省份208家检察院、40所高校积极参与,共收到参评论文378篇,经严格评审,评选出优秀论文共100篇。本次研讨会以“检察公益诉讼案件可诉性的理论与实践”为主题,中国法学会、最高人民检察院公益诉讼检察厅、检察理论研究所及16所高校、科研机构30余名知名专家学者和14个省、自治区、直辖市40余名实务专家参会。濮阳市委、郑州大学、河南省检察院领导先后致辞,最高人民检察院检察理论研究所负责人参加研讨。

主题研讨环节,中国法学会环境资源法学研究会副会长、武汉大学法学院院长、教授秦天宝,中国法学会行政法学研究会副会长、西北政法大学行政法学院教授王周户,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,围绕“检察公益诉讼案件可诉性的理论与实践”主题分别作了主旨报告。与会专家学者和实务代表分别围绕“检察公益诉讼案件可诉性的法理阐释”“检察公益诉讼案件可诉性的判断标准”“检察公益诉讼案件可诉性与精准性规范性”“检察公益诉讼案件可诉性的程序保障”四个专题,开展了深入并富有成效的交流探讨。

## 检察公益诉讼案件可诉性的法理阐释

各位专家分别从行政法、民事诉讼法、环境法等不同法律领域的理论依据出发,勾勒出了检察公益诉讼案件可诉

性的理论框架。其中,秦天宝教授从环境法角度出发,以可诉性的规范逻辑、现实逻辑和高质量发展需求为视角,提出要以“类型化+阶段化”的方式明确可诉性要求,并突出民事公益诉讼中应强调调补位性,审前程序应强调唯一性和预防性,行政公益诉讼程序应强调担当性和可诉性,并论述了可诉性的具体要素标准。王周户教授提出,可诉性应坚守宪法职能定位和法律定位,围绕公权力对法律、公共利益和公共秩序的实施维护进行监督;可诉性要遵循诉讼机理,诉讼的目的、标的、程序构造、诉讼请求和事实等应遵循审判机理和审判规律并将其贯穿于审前程序和审理程序始终。同时,还提出检察公益诉讼不是传统法律的特别法,应当适应未来发展需求并彰显治理价值。潘剑锋教授认为,检察公益诉讼是通过法律监督行使保护公益的补充执法之诉,目标是保护公共利益,其从“为什么要提出可诉性”“可诉性与检察公益诉讼的性质定位关系”“对专门立法的启示和价值”等角度对可诉性的要素组成、值得启动程序保护公益的类型与程度、公益诉讼的性质定位及立法中应当考量的可诉性内容及与相关程序、其他诉讼的衔接等问题提出了意见,并提出检察公益诉讼案件可诉性是构建和完善检察公益诉讼法框架的基础性问题,检察机关的地位具有特殊性。中国法学会环境资源法学研究会副会长、中南财经政法大学法学院教授高利红以环境行政公益诉讼为例,分别从环境公共利益的精准认定、审查监督对象的规范确定和重大风险的应对规制等方面对精准性、规范性与可诉性之间的关系进行了分析,并提出应当注意缓解司法与政策之间的张力,实现对环境公益的合理有效保护。中国法学会行政法学研究会副会长、郑州大学法学院教授沈开举提出在检察公益诉讼中设立公共利益判定程序,以解决公益损害认定衡量难题的可诉性制度建议。

## 检察公益诉讼案件可诉性的判断标准

可诉性是促进提升检察公益诉讼办

案质效的重要标尺,正确适用可诉性要求,必须明确具体判断标准。湘潭大学法学学部副部长、公益诉讼检察理论研究中心执行主任、教授吴勇指出,可诉性决定请求权实现的范围和程度,依赖于实体法和程序法提供的法律依据和救济途径,亟须专门立法,强调检察机关应发挥主导作用,满足可诉性的不同阶段要求,发挥审前和审理程序的不同侧重功能。《国家检察官学院学报》副主编、国家检察官学院教授杨会新认为,适格诉讼主体、违法行为、公益损害事实和法律依据授权构成检察公益诉讼案件可诉性的显性边界,同时还存在隐性边界,如时效性、必要性和客观效果等,需要进一步深入研究。广东外语外贸大学区域法治研究院执行院长、教授王春业提出,行政公益诉讼中的“公益损害事实”应当扩大解释为损害风险,以促进传统事后救济转向事前风险防范,真正实现从“治已病”到“治未病”的范式转换。对外经济贸易大学涉外法治研究院副院长、教授郑雅方提出,可诉性是行政检察监督与公益诉讼检察的重要区分,履行公益诉讼检察职能应当严格遵守权力界限,应当将国家利益和社会公共利益进行类型化界定。

## 检察公益诉讼案件可诉性与精准性、规范性

可诉性、精准性、规范性统一于“高质量办好每一个检察公益诉讼案件”的价值追求,厘清其逻辑关系直接关系到制度发展的未来。《中国检察官》杂志社副总编辑郑红指出,应当以可诉性提升精准性、规范性,要准确界定检察权与行政权边界、坚持系统观念体现实体认定的精准和办案程序的规范、明确不同领域类型公益诉讼可诉性的判断标准,规范精准高效办案。兰州大学法学院副院长、教授杨雅妮认为,可诉性侧重于可以、能够且值得起诉的领域范围,其从程序衔接视角探讨了检察民事公益诉讼可诉性的具体标准和适用情形。内蒙古自治区检察院第八检察部主任张云龙认为,应从行政公益诉讼线索评估、立案、调查取证、检察建议等全流程确保案件可诉性。安徽省检察院公益诉

讼检察部主任徐芳指出,可诉性是高质量办案的核心标准,办案时要遵循诉讼机理,将可诉性贯穿到全流程之中,精准规范办案。

## 检察公益诉讼案件可诉性的程序保障

检察公益诉讼具有特殊程序构造和多元协同治理功能,可诉性需要充分有效的程序保障制度设计。郑州大学检察公益诉讼研究院副院长、教授王红建指出,可诉性对检察机关履职提出更高要求,可诉性解决“立案门槛”问题,应当对可以提起诉讼、能够提起诉讼、值得提起诉讼的检察公益诉讼保护内容和范围进行界定,不同程序阶段的可诉性标准和要求也应准确区分。中国政法大学诉讼法学研究院教授高家伟认为,公益诉讼是传统诉讼法外新开辟出的一种新型诉讼制度,可诉性具有可受理性、可裁判性、可争议性及可执行性联系紧密,应当以法律监督权的充分履行实现对可诉性的程序和实体保障。复旦大学法学院教授段厚省认为,诉讼程序包含多重价值,其中程序工具价值下的民事公益诉讼范围应当以避免重复救济与重复惩罚为原则,程序独立价值下公益诉讼范围的设定应当符合程序公正和效益原则要求。郑州大学检察公益诉讼研究院研究员梁增然提出,可以从“不可诉性”反推可诉性,没有义务、不需要司法审查、案情较为简单等则不具有可诉性,不宜启动程序。

研讨会上,理论专家与实务代表一致认为,本次研讨会理论研究有深度、实践经验有亮点、交流互动有成效,并将以此研讨会为新的起点,继续深化理论研究筑牢制度根基,强化实践探索提升办案质效,努力推动检察公益诉讼工作取得新的更大成效,共同为完善公益诉讼制度、推进国家治理体系和治理能力现代化贡献力量。

(作者分别为河南省人民检察院公益诉讼检察部主任,郑州大学法学院副院长、博士生导师,河南省人民检察院公益诉讼检察部检察官助理,郑州大学法学院博士研究生)

视角



□李莉

“高质量办好每一个案件”是检察机关全面贯彻落实“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”政治责任的具体化、实践化。高质量办案离不开科学的管理。最高检要求“把检察管理从简单的数据管理转向更加注重业务管理、案件管理、质量管理上来”,需要各级检察机关结合工作实际抓好贯彻落实。

## 把准“三个管理”核心要点,做实“高质量办好每一个案件”

业务管理重在科学。要加强业务研判,通过业务数据分析,反向审视办案中的突出性、典型性、异常性问题,研究对策加以改进,以数据的客观性保障管理的科学性。要加强业务指导,细化检察长、分管院领导和业务部门负责人业务指导职责,明确重点案件和普遍性、倾向性问题请示及指导方式,以权责的明确性促推管理的科学性。

案件管理重在精细。要精简分流优化管理,建立覆盖普通案件、重点案件类型、重点办案领域的分层分类案件质量管理机制,做到精细化管理。要全程监控精准管理,严把案件受理、流转、业务关,及时全程监控办理流程节点,确保业务数据真实准确。要明晰责任落实管理,落实业务部门、办案检察官自我管理和各层级监督审核职责,建立权责明晰的案件质量检查工作机制,全链条落实管理责任。

质量管理重在有效。要提升个案办理质效,坚持程序与实体并重,正确处理证据与事实、形式审查与实质判断、法律规范和法治精神三种关系,引领检察官在办案中落实“三个善于”要求。要强化案件质效管控,反向核查数据审核中发现的案卡错误、漏填问题,及时纠正数据异常的案件,规范办案程序。要完善评价结果运用,落实司法责任制,将办案质量与追责惩戒挂钩,建立容错纠错机制,鼓励检察人员依法积极履职,实现从“管案”到“管人”的有效衔接。

## 优化“三个管理”运行机制,支撑“高质量办好每一个案件”

从宏观层面讲,以“三个结构比”引领检察业务调结构、促发展。要科学把握“三个结构比”内涵要义。“三个结构比”是客观中性指标,与社会发展状况及检察履职情况密切相关,应结合当地司法实践科学合理运用。要准确分析“三个结构比”变化趋势,从“大管理”视角评估“四大检察”履职情况,审视检察履职与宏观政策取向、经济发展大局、群众利益需求的一致性和融合度,推动业务管理紧跟形势需要。要强化提升“三个结构比”运用效果,既要观察短期内的数值定量,更要关注长期的数据变量,以发展的眼光对一个地区、一个时期内的履职状况进行趋势性观察,从而作出具有针对性、长效性的工作部署。

从中观层面讲,以业务质效分析研判推动高效能监督、高水平管理。要正确理解“数据”。“一取消三不再”不是不要数据,而是在保证数据真实客观准确的基础上,加强数据质量管理,推动从过于重视数据评价向业务质效分析转变。要正确理解“管理”。“一取消三不再”并不意味着不抓管理,而是适应新时代要求,结合检察职能抓好“三个管理”,推动检察管理科学化。要正确理解“减负”,准确把握抓减负与促担当的关系,改变简单依赖数据考核管理的惯性思维,深刻认识“减负不是减责任、减担当”,通过有力有效的管理鼓励担当作为、依法履职。

从微观层面讲,以做实案件质量评查夯实检察办案基础。要实现评查机制多元化,激发案管部门和各业务部门主动性,完善定期自查、逐级评查、重点抽查机制,把高质量办案的实体程序效果要求落到实处。要实现评查方式案件化,全面深入审查案件证据、事实认定、法律适用以及办案效果等,发挥把脉问诊、纠偏纠错功能,做到以评查促规范、以规范促公正。要实现评查效果最大化,坚持以查促改,对评查发现的问题,深入剖析原因症结,推动立行立改、真改实改。同时对普遍性问题公开“晾晒”,加强反向审视和警示教育,避免旧错再犯。

## 提升“三个管理”履职能力,保障“高质量办好每一个案件”

强化管理素能建设,做到科学规范。要强化办案主体自我管理能力和,增强办案检察官“第一责任人”意识,优化办案理念,提升业务素能,把好案件质量“第一道关”。要强化检察一体领导管理能力,区别专业分工、工作职责、权限级别,明确上级院、检察长、检委会、部门负责人等管理主体责任配置,以敢善管管管好促进高质量办案。要强化案管部门专门管理能力,提高政策把握、法律适用、数据研判、程序监督和质量评查等能力,保障业务管理科学高效运行。要强化其他部门协同管理能力,政工人事、法律政策研究、检务督察、宣传保障等部门通力配合、各司其职,增强管理实效,保障检察权规范运行。

强化数字检察建设,做到智能高效。要以数字检察引领业务管理,通过“大数据”“人工智能”等新质生产力赋能,构建“业务主导、数据整合、技术支撑、重在应用”的现代化管理机制。要以数字检察契合案件管理,分析识别办案中的潜在短板和问题,对各类业务数据辅助质量管理,反向审视总结规律,实现“智慧管理”。要以数字检察辅助质量管理,依托检察业务应用系统,利用“数检通”等智能辅助软件,定期筛查系统预警信息,承办人自查与案管办核查相结合,构建人工与智能有机协同的监控体系。

强化专业队伍建设,做到人尽其才。要优化人才配置,培养各条线业务标兵,“全科”业务能手和分领域专家型人才,推动检力资源合理使用,发挥人才优势。要推动一体履职,组建跨部门、跨层级的专门办案团队,推动纵向联动、横向融合、跨区域履职,提升办理重大疑难复杂案件的能力。要提升业务素能,通过专业学习、岗位练兵、庭审观摩、业务竞赛、案例评选等活动,提升发现线索、适用法律、释法说理等的能力,夯实高质量办案基础。

(作者为陕西省宝鸡市人民检察院党组书记、检察长)

# 明晰重点创新履职 奋力推动检察工作提质增效

观察

□姜淑珍

随着科学技术的发展,数字化、网络化、智能化浪潮奔涌而来,加之各项检察改革叠加运行,检察工作业态正在发生深刻转变。面对新时代对检察机关加强法律监督的更高要求,检察机关要深化创新履职,以监督理念、履职模式、管理体系和人才培养的革新和优化为重点,有效实现“高质量办好每一个案件”,以检察工作现代化支撑和服务中国式现代化。

## 立足新时代,全面审视检察工作业态的深刻转变

一是数字赋能效应更加凸显。为落实党中央关于“实施国家大数据战略加快建设数字中国”的部署要求,最高检对检察大数据战略作出顶层部署,全国各地检察机关积极响应,瞄准数字检察新赛道谋篇布局。而数据赋能与法律监督产生的“化学反应”,深刻影响着检察履职的广度、深度、力度,法律监督方式和检察工作业态转入新模式。过去,检察机关监督办案的线索来源渠道窄,发现获取难,监督办案规模一直难以有效突破。推进数字检察战略以来,检察机关通过数据的筛查、比对和碰撞,让孤立的数据之间产生联系点,社会治理中隐匿的问题得以突显。检察机关通过大数据发现线索、办理监督案件,极大加强了检察机关法律监督的主动性,有效解决了过去执法司法制约监督的难点问题。

二是融合联动履职更加充分。近年来,随着检察技术推动“四大检察”全面协调充分发展、实施数字检察战略等工作的推进,检察机关内部过去各个部门各自为战的工作局面已经不能适应新形势新任务的要求。为提升数字检察工作质效,要增强统筹全院工作的协调性、关联性,在更高层面、更广范围加强数字检察及模型应用推广的研究部署,同时要打破部门间壁垒,更有效地实现部门间的联动配合,解决实践中移送线索、协作办案、质量评价等实际问题,形成“全院一盘棋、部门融合履职”的工作新模式。同时,在依法治国、数字中国建设等大方略大背景下,以数字检察、行刑双向衔接等为代表的法律机制的成熟,



已经让我们与更多职能部门之间的联系变得更加常态化、制度化,这就要求检察机关对外同样要加强融合和联动,横向要加强与同级检察机关、区域其他各政法单位、行政机关的协作配合,纵向要积极配合落实上级院的工作统筹和部署安排,确保检察机关上下贯通和一体化履职,凝聚强大的办案合力。

三是参与社会治理更加深入。进入新时代,国家越来越关注社会治理体系和治理能力现代化问题。习近平总书记强调,法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病。检察机关主动融入社会治理大局是检察履职的重要要求和目标,是检验检察相关工作成效的重要“度量衡”。违法犯罪行为与违法犯罪案件是半径不等的同心圆,如何从已知犯罪案件着手,去消灭更多未进入司法视野的违法犯罪行为所产生的社会危害,也同样是检察履职的着力点和关键处。因此,近年来检察机关加大践行“治罪与治理并重”理念,在依法履行司法办案职能之外,积极深入参与矛盾源头治理,协同有关部门从根本上深挖滋生违法犯罪的土壤。通过深入分析发现案件背后的制度性、源头性问题,可以依法履行司法办案职能支持和治理建议,有效推动检察机关实现个案办理、类案监督、社会治理的升级蜕变。

四是接受社会监督更加全面。随着网络技术的发展尤其是自媒体的普及,我国逐渐步入高度信息化时代。任何细节通过网络传播和无限放大,都可能引发网络舆论效应。随着新时代人民群众对公平正义的需求有了更高的期盼,对检察工作的关注度也空前增长。检察机关为了展示检察形象、提升检察工作影响力,主动开展检察宣传等工作,接受社会监督。然而,受网络传播载体多元、信息庞杂等因素的影响,涉检舆情的发展已经更加隐蔽和难以避免。只是埋头办案生不能满足新形势下提升检察机关公信力的要求,检察机关在严格依法、规范办案的同时,如何及时、主动、有效地应对涉检舆情成为新的时代

课题。

## 锚定现代化,全力推动法律监督步入高质效发展新阶段

持续更新法律监督理念。检察工作现代化的先导是法律监督理念的现代化。只有检察人员真正认识到检察工作业态的深刻转变,在理念上接受和认同检察履职的新要求,才能有的放矢,有效转变工作方式方法,融入到检察工作现代化的实践探索中去。因此,检察机关要加强工作部署和总结,抓住关键时间节点和重要活动场合,对检察工作的新布局、新思路深入解读,提升检察人员对检察工作现代化的认识。要抓实责任层层传导,畅通主管领导一部门负责人一检察官之间的传达渠道,确保党组对全院工作的谋划部署有效落地落实。要完善评价激励机制,引导检察人员提升对重点工作的关注度,如对模型运用有突出贡献、积极开展跨部门跨层级协同履职、办案取得良好社会治理效果等工作成效,可作为重点优势,在荣誉奖励、入额、晋升等重要环节突出评价结果的运用成效。

深化完善检察履职模式。结合检察工作业态的深刻变革,当前的检察履职应包括以下四方面要求:一是“讲主动”,比如,要积极将数字要素融入检察业务,提升在履职办案中发现社会治理深层次问题的敏锐性和积极性。再如,要善用社会治理检察建议,充分发挥社会治理检察建议助推社会治理的积极作用。二是“重融合”,检察机关要加强内部线索移送、部门融合办案、层级请示汇报和接续监督等机制的健全完善,有效凝聚四级检察机关、各业务条线、各内设部门的办案合力。要加强同公安机关、法院的沟通协作机制,强化法律职业共同体建设。要以“开门办事”的心态,进一步加强检警联动、协作、配合,助推依法行政、依法治区,推动法治国家、法治政府、法治社会一体建设。三是“顾大局”,要立足检察实践,精准找到服务全区中心工作的着力点,以法治方式助推区域经济社会的发展。通过加强普法宣传,强化公益诉讼职能,高质量开展听证等方式积极融入社会治理体系建设,为加强和创新社会治理提供更多检察产品。四是“强引导”,要加强对意识形态新情况新问题的分析研判,把握好重大时间节点,做好舆论引导工作,严格规范和管理党员干部网络言行,坚决有效防范化解意识形态风险。

系统强化管理要素作用。首先,明确党建引领方向。坚持以党的政治建设统

领检察工作现代化,要找准党建与检察业务的结合点开展检察工作,比如,通过创建“党建+”品牌工作模式,以党建创新激发支部活力,以文化建设积淀品牌底蕴,以检察实绩检验党建成效。其次,强调业务管理重质效。深入贯彻落实最高检《关于加快推进新时代检察业务管理现代化的意见》,以业务管理理念、体系、机制、能力的现代化,牵引检察业务整体向前。坚持以“高质量办好每一个案件”为重要抓手,坚决落实“三个善于”要求,在办理更多具有指导性、典型性、代表性案件上狠下功夫。要完善引入“结构要素”的检察业务管理机制,科学运用“三个结构比”的实践经验,带动检察履职的系统性变革。再次,突出队伍管理明纪律。要落实和完善司法责任制,进一步强化对检察权运行的制约监督,尤其是要重点关注不捕不诉、民事行政监督等容易出问题的重要环节,完善内部把关流程的制度机制,引导检察人员牢固树立“用权需谨慎、用权受监督”的履职意识。

着力打造检察人才高地。要深刻领悟“功以才成,业由才广”的精髓要义,在着力实施人才强检战略上布局落子,全力打造高素质专业化人才队伍,保障检察工作现代化发展行稳致远。从全面提升队伍素质角度来看,要进一步系统谋划、分步推进,完善人才的“育选管用”制度机制。要持续深化专业化建设,持之以恒夯实检察专业素能,不断完善各类人才基本盘,努力在全方位培养专业尖子、办理精品案件等方面取得更加丰硕成果。要精准抓好教育培训和实践锻炼,持续提升检察人员综合素质,引导检察人员不拘限于就案办案,高质量开展检察听证等方式积极融入社会治理体系建设,为加强和创新社会治理提供更多检察产品。四是“强引导”,要加强对意识形态新情况新问题的分析研判,把握好重大时间节点,做好舆论引导工作,严格规范和管理党员干部网络言行,坚决有效防范化解意识形态风险。

(作者为北京市海淀区人民检察院党组书记、代检察长)