检察公益诉讼可诉性内涵的三点阐释

视角

□“适格诉讼主体”“违法行为”“公益损害事实”“法律明确授权”四个要素比较准确地反映了可诉性范围方面的要求,但也要重视另外两个关键要求,即值得并且能够通过司法途径予以保护的可诉性价值,以及案件事实与法律关系已经发展到相对稳定明确从而可以进行审理裁判的可诉性时机成熟等方面的要求。

□高家伟

在近日召开的全国检察长会议上,最高人民检察院检察长应勇指出,健全公益诉讼检察办案规范体系,以可诉性提升精准性规范性。公益诉讼检察办案要以公益诉讼“可诉性”指引严把案件质量关,统筹实体公正、程序公正一体实现,提高办案质量、规范办案过程、提升办案效果。事实上,最高检于2024年12月发布的《关于全面深化检察改革、进一步加强新时代检察工作的意见》第16条从“健全公益诉讼检察工作机制”的角度指出,“聚焦‘公益保护’,准确把握‘可诉性’基本要素”“完善不同领域公益诉讼办案标准和‘可诉性’判断指引”。关于检察公益诉讼“可诉性”的具体内涵,最高检发布的《关于推进公益诉讼检察高质效办案的意见(试行)》提出准确把握可诉性的四个要素,即“适格诉讼主体”“违法行为”“公益损害事实”“法律明确授权”。这四个要素为检察公益诉讼可诉性的理论研究提供了相对明确的逻辑起点。不过,要形成一套较为完善的检察公益诉讼可诉性理论学说,建构一个有关检察公益诉讼可诉性的专门论域,从而为中国特色检察公益诉讼制度的建构奠定坚实的理论基石,为加快推进检察公益诉讼法的制定确立一条科学的思路主线,需要进一步深入研究的问题还很多。笔者以行政公益诉讼可诉性问题为研究视角,就检察公益诉讼可诉性的内涵予以分析阐释。

检察公益诉讼可诉性的理论主线

在行政诉讼法的理论层面,受民事诉讼法学诉权理论影响,行政诉权保护理论被认为是行政诉讼制度建构的核心基础理论之一,与主体论、目的论、价值论等方面的基础理论学说相并列,为行政诉讼的制度演进奠定了坚实而宽广的理论基础。所谓行政诉权保护,主要指公民、法人及其他组织认为自身合法权益受到行政机关侵害时,依法享有的通过司法途径获得救济的权利。行政诉权保护的核心在于确保这些主体能够通过行政诉讼程序,维护自身合法权益。根据行政诉讼法的相关规定,行政诉权保护的原则主要包括行政行为合法性审查原则,公正、及时审理原则,合议、回避、公开审判和两审终审原则,法律监督原则,具体措施主要有行政机关负责人出庭应诉制度、被告对被诉行政行为的合法性承担举证责任制度、调解制度与管辖制度等。在行政诉讼实践层面,行政诉权保护理论在学理上被认为是一条贯穿行政诉讼法制定、适用与解释过程的一以贯之的观念主线,是行政诉讼制度近三十多年来改革实践的一项十分鲜明的主题,与行政行为的合法性审查、行政争议的实质性化解共同构成我国行政诉讼制度演进的三条主线,并且在近三十多年的演进过程中呈现重心阶段性迁移的轨迹。

可诉性理论通常被理解为行政诉权保护理论之下的一个子课题,是为了有效保护当事人的诉讼权利,从被诉行政行为合法性审查的角度,更加准确地划定行政诉讼案件受案范围、确定审理和裁判的时机而逐渐形成的理论专题,学理上称之为行政行为可诉性理论。就其作用和地位而言,行政行为可诉性理论并非贯穿行政案件受理、审理、裁判和执行等诉讼全过程的一条主线,更非行政诉讼制度建构的基础理论,其重要性也不如行政诉权保护理论突出。因此,在沿用行政诉讼法学上的可诉性理论思考检察行政公益诉讼的可诉性问题时,该如何安排诉权理论与可诉性理论之间的关系呢?是沿袭行政诉权保护理论模式,将检察公益诉讼的可诉性理论作为检察公益诉讼诉权理论之下的一个方法论尺度问题?还是将可诉性理论作为检察公益诉讼制度建构的理论基石和检察公益诉讼法制定、适用、解释的理论主线,同时将检察公益诉权作为可诉性理论之下的一个程序保障专题?

笔者认为,以可诉性理论为主线更加契合检察公益诉讼制度的特性,是检察行政公益诉讼不同于其他行政诉讼类型的一个关键点所在。检察行政公益诉讼应将可诉性理论贯穿诉讼过程,公民、法人或者其他组织提起的行政诉讼仍需以诉权保护理论为主线。这是因为,检察行政公益诉讼由检察机关依职权提起,诉权保护的问题不突出,而如何把握可诉性的范围、时机与方式的问题比较突出;与之不同,在公民、法人或者其他组织提起的行政诉讼中,相对于被告行政机关在职权、资源、手段等方面的明显强势地位而言,必须加强对公民、法人或者其他组织的诉权保护。由此可见,以可诉性而不是诉权保护为主线,也是检察公益诉讼作为一个客观秩序法上的诉讼类型而需要专门立法的原因之一。

检察公益诉讼可诉性内涵的阶段性特征

在从学理角度明确了检察公益诉讼可诉性的理论主线之后,以检察机关依法有效履行公益法律监督职能为重心,明晰检察公益诉讼案件办理过程的阶段性特征,有助于更加全面地认识检察公益诉讼可诉性的特点。

首先,大量检察公益诉讼案件在起诉前以检察建议的方式有效结案的实际情况表明,检察公益诉讼本质上是检察机关依法履行法律监督职能的一种制度方式。审前阶段的可诉性具有不同于审判阶段可诉性的因素,应从公益保护案件事实与法律监督职能之间内在本质关联性的角度进行具体的把握。

其次,现代社会中公益维护任务的高风险性与高复杂性特点决定了公益维护职能可作为一种特殊公共职能类型而单独出来、由专门的机构来代表和履行的必要性。在我国的现代化转型过程中,由专门机构积极履行公益维护的职能显得更加紧迫。由此可见,我国检察公益诉讼制度作为一项本土原创制度诞生的必然,也可见其制度演进的总体动向,即通过检察机关依法履行法律监督职能的集中性、统一性、专业性与合法性的优势,克服公共利益维护方面的高风险性与高度复杂性难题。这也从一个角度解释了大多数检察公益诉讼案件在起诉前解决的原因。对审前阶段可诉性内涵的具体把握应当考虑到这方面的因素。

再次,适格诉讼主体、公益损害事实、违法行为等三项要求属于法庭受理的条件,法律明确授权这一项要求体现出检察机关依法履行公益法律监督职能的特殊要求。从法庭依法有效进行审理和裁判的角度看,四个要素比较准确地反映了可诉性范围方面的要求,但也要重视另外两个关键要求,即值得并且能够通过司法途径予以保护的可诉性价值,以及案件事实与法律关系已经发展到相对稳定明确从而可以进行审理裁判的可诉性时机成熟等方面的要求。可见,审判阶段可诉性的考虑因素主要是可裁判性与可执行性。

检察公益诉讼可诉性内涵的类型化特征

检察公益诉讼的类型化演进趋势是影响可诉性内涵把握的一个重要因素。不同类型的检察公益诉讼案件可诉性的具体考量因素会有所不同。

首先,在检察机关依职权提起的刑事附带民事公益诉讼、民事公益诉讼和行政公益诉讼中,可诉性的具体内涵存在细节的差异。对此,有必要从刑法、民法和行政法等实体法在调整目的、调整范围、调整方法等方面的区别入手,认识检察机关在三种公益诉讼类型中所维护公共利益内容的差异。笔者认为,公共利益形态、构成与属性的部门法差异会相应地影响到三类检察公益诉讼可诉性内涵的具体把握。其次,需考虑的问题是检察机关直接提起的公益诉讼和检察机关支持适格主体提起民事公益诉讼之间的差异,这种情形在民事公益诉讼中比较突出。在直接起诉方式中,检察机关应当从依法有效履行公益法律监督职能的角度出发,将行使职权行为的合法性与有效性因素纳入可诉性内涵。在支持适格主体提起民事公益诉讼的方式中,检察机关则应进行换位思考,从被支持起诉人的角度出发,将被支持起诉当事人行使诉讼权利、实施诉讼行为的合法性与有效性因素纳入可诉性内涵。

综上所述,从检察机关依法有效履行公益法律监督职能的需要出发,结合不同类型、不同阶段检察公益诉讼的特点,将可诉性的范围、利益与时机等三个尺度与适格诉讼主体、公益损害事实、违法行为、法律明确授权等四个要素结合起来,有助于更加全面准确地认识检察公益诉讼可诉性的内涵。

(作者为中国政法大学诉讼法学研究院教授)

人民检察红色基因的时代意蕴

观察

□闫竑羽

习近平总书记强调,“共和国是红色的,不能淡化这个颜色”“把红色基因传承下去,确保红色江山后继有人、代代相传”。红色是中国共产党最鲜明的政治底色。党领导下的人民检察制度诞生于中国共产党领导的第一个全国性红色政权——中华苏维埃共和国,坚实奠定了人民检察事业的红色基底。九十余年来,人民检察事业的发展融汇于党史、革命史、社会主义法治建设史,红色基因深深印在人民检察事业的骨血之中,成为“为大局服务、为人民司法、为法治担当”的精神动力。人民检察事业在党的绝对领导下锐意进取、薪火相传、繁荣壮大的光辉历程,同时也是红色基因在检察事业中传承发扬的光辉历程。

坚持党的绝对领导,确保人民检察始终听党话、跟党走。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治的根本保证,是确保人民检察事业始终沿着正确方向前进的关键所在。在人民检察制度初创时期,党的领导是人民检察制度最根本、最首要的原则。中华苏维埃检察、陕甘宁边区检察、山东解放区检察、关东解放区检察等都在党的领导下忠实履行职责,有力维护了工农民主政权、抗日民主政权以及解放战争后期人民民主政权的稳定。新中国成立后,关于检察制度的第一个单行法规《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》制定颁布,第一届全国人民代表大会通过宪法和人民检察院组织法将“人民检察署”改为“人民检察院”,体现了党中央对检察制度建设的高度重视。中国特色社会主义进入新时代,检察机关在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,在习近平法治思想的深刻指引下,以高度的政治自觉持续推动刑事检察、民事检察、行政检察和公益诉讼检察等检察职能全面协调充分发展,检察工作取得新进展。历史充分证明,人民检察与党和国家事业同呼吸共命运。坚持党对检察工作的绝对领导,是检察工作的最高原则、最大优势。在新征程上传承和发扬人民检察红色基因,推动红色基因进一步融入检察血脉,党的绝对领导坚决不能有丝毫动摇。

坚持以人民为中心,确保检察权为人民行使、让人民满意。人民性是检察机关的本质属性,人民立场是检察机关的根本立场。人民检察制度从创设之初就与人民利益息息相关。1931年党领导人民制定的首部检察“组织法”《工农检察部的组织条例》规定,地方各级工农检察部的主要任务是,监督苏维埃机关、企业及其工作人员保护工农群众的利益,正确地执行苏维埃的政纲及各项法律、法令。1995年2月,第八届全国人大常委会第十二次会议审议通过的检察官法第3条规定,检察官必须忠实执行宪法和法律,全心全意为人民服务。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》明确提出,“坚持以人民为中心的发展思想,顺应新时代人民对美好生活的新需求,依法从严惩治危害食品药品安全、污染环境、危害安全生产等犯罪,切实保障民生福祉”。九十余年来,检察机关“以人民为中心”的历史使命一脉相承,“把屁股端端地坐在老百姓的这一面”的检察情怀一如既往。传承和发扬人民检察红色基因,必须进一步站稳人民立场,厚植为民情怀,把为人民司法、让人民满意作为检察工作的出发点和着力点。

坚持维护社会公平正义,确保法律监督职能高质效履行。习近平总书记强调:“公平正义是我们党追求的一个非常崇高的价值,全心全意为人民服务的宗旨决定了我们必须追求公平正义,保护人民权益、伸张正义。”检察机关保障和促进社会公平正义主要通过履行法律监督职能展开。早在1947年6月关东行政公署颁布的《关东各级司法机关暂行组织条例草案》中就有规定,“关东所有各机关各社团,无论公务人员或一般公民,对于法律是否遵守之最高检察权,由检察官实行之”。虽然这一草案未明确提出“法律监督”的表述,但彼时检察机关显然已经具有了“法律监督”实质的职能。1982年12月,第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》首次由宪法确认检察机关为“国家的法律监督机关”,并保持至今。通过法律监督维护社会公平正义,是人民检察红色基因恒久不变的价值导向。从中华苏维埃时期在裁判部设置检察员,对一切犯法行为行使检察之权开始,到现在不断深化刑事立案、侦查和审判监督,加强刑事执行、民事诉讼、行政诉讼监督,都是检察机关紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”目标,履行法律监督职能的生动体现。要传承好、发扬好人民检察红色基因中“维护社会公平正义”的价值内涵,“高质效办好每一个案件”,追求政治效果、法律效果、社会效果的有机统一。

坚持改革创新,推动检察工作提质增效。改革创新是人民检察红色基因的重要内涵,是人民检察事业发展的动力之基、活力之源。自1978年检察机关恢复重建始,以改革求创新就一直是检察工作的主旋律。2000年,最高人民检察院研究制定了《检察改革三年实施意见》,明确提出检察业务工作机制、检察机关的机构等组织体系、检察官办案机制、干部人事制度、监督制约机制和经费管理机制六个方面改革任务。2005年,最高检发布《关于进一步深化检察改革的三年实施意见》,对2005年至2008年的检察改革进行全面规划和总体部署。2009年,最高检印发《关于深化检察改革2009—2012年工作规划》,提出今后一段时期深化检察改革的重点是,强化检察机关的法律监督职能和加强对检察机关自身执法活动的监督制约。最高检制定的《关于深化检察改革的意见(2013—2017年工作规划)》,围绕完善保障依法独立公正行使检察权的体制机制、建立符合职业特点的检察人员管理制度、健全检察权运行机制等方面提出改革任务。2023年,最高检印发《2023—2027年检察改革工作规划》,提出“完善检察机关司法体制综合配套改革制度体系,全面准确落实司法责任制”。2024年,最高检发布《关于全面深化检察改革、进一步加强新时代检察工作的意见》,明确提出“在法治轨道上深化检察改革”“把全面深化检察改革、进一步加强新时代检察工作摆上重要议程”。我们必须认识到,党领导人民奋斗的历史就是一部改革创新史。检察事业也正是在一步步的改革创新中成就的。无论何时,检察机关面临不同形势任务,都能够积极进行自我调整、自我适应、自我完善的改革创新精神不能丢、不能变。

坚持为大局服务、为人民司法、为法治担当。九十余年来,党的中心工作推动到哪里,检察工作就跟进到哪里。时刻以检察履职服务和保障党和国家事业发展大局是一代代检察人的光辉使命与自觉担当。1931年,人民检察制度在中央苏区创立,专门接收人民群众的控告和申诉,加强和巩固了新生的人民政权。1949年10月,最高人民检察署宣告成立,检察机关全力投入镇压反革命运动,同时致力于依法查清平反,纠正错捕、错判,坚实维护了国家政权的稳定。20世纪80年代初,伴随着改革开放的大潮,经济犯罪高发频出,检察机关在这一时期把打击经济犯罪、惩治贪腐作为重要任务,为社会主义市场经济的健康发展提供保障。党的十八大以来,检察机关坚持贯彻总体国家安全观,依法惩治各类刑事犯罪,尊重和保障人权,扎实落实党的二十大报告提出的“加强检察机关法律监督工作”“完善公益诉讼制度”,构建刑事、民事、行政、公益诉讼“四大检察”新格局。强化对市场经济秩序的司法保障,着力推进法治化营商环境建设,维护社会安全稳定,更好服务高质量发展和高水平安全。新征程上,以检察工作高质量发展支撑和服务中国式现代化,必须继续传承和发扬人民检察了解大局、融入大局、服务大局的红色基因,为进一步全面深化改革、推进中国式现代化提供有力法治保障。

[作者为中共中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部副研究员。本文系最高人民检察院检察理论研究课题《人民检察红色基因的历史传承与弘扬发展研究(GJ2023D55)》的研究成果]

集萃

编者按 习近平总书记强调,“中华法系源远流长,中华优秀传统法律文化蕴含丰富法治思想和深邃政治智慧,是中华文化的瑰宝”。中华优秀传统法律文化深植华夏文明的丰饶沃土,彰显了中华民族的伟大创造力,为中国式现代化提供了坚实法治根基和深厚文化底蕴。本期“集萃”围绕中华优秀传统法律文化的创造性转化、创新性发展,编发部分专家学者近期研究成果中的主要观点,敬请关注。

山东大学法学院特聘教授崔永东:

传统法律文化精髓对建构司法学自主知识体系意义重大

自主知识体系是文化主体性的表现,其以自主标志性概念为基础,形成一套具有逻辑关系的概念体系,并由此形成一套严密的理论体系,从而将我们的文化优势转化为理论优势和话语优势。司法学是一门探讨司法理念、司法制度、司法传统和司法实践的新兴学科,具有广阔发展前景和重大理论意义及学科价值。司法学的核心概念和基本理论等均与中国传统文化存在密切关联,甚至是借用了传统文化中的一些重要概念和范畴,并与时俱进地赋予了新时代的含义。司法学根植于中国传统法律文化的血脉,凝聚着中国古老的司法智慧,以自主性的概念体系打造具有“中国风”的理论体系和学科体系,为司法改革和司法实践提供理论引领、学术支撑和制度优化。其以儒家传统的“仁道”“中道”和“公信”等为核心概念,并形成了以“仁道司法论”“中道司法论”“司法公信论”等为核心理论,以民间司法论、民本司法论、伦理司法论、协和司法论、司法改革论等为基本理论的理论体系,从而初步形成了司法学自主知识体系。

吉林大学法学院教授侯学宾:

“两个结合”是传承发展中华优秀传统法律文化的根本遵循

中华优秀传统法律文化体是中华民族世世代代在生产生活中形成和传承的关于法律规范、法律制度和法律实践的观念、思想、意识等内容的集合体,其中最核心的内容已经成为中华民族的文化基因。在当代中国,中华优秀传统法律文化是中国式法治现代化和中华民族伟大复兴的源头活水和文化根脉。中华优秀传统法律文化具有内容上的原创性、形态上的连续性、发展上的创新性、功能上的统一性和价值上的包容性。中华优秀传统法律文化的思想精髓包括出礼入刑、隆礼重法的治国策略,民惟邦本、本固邦宁的民本理念,天下无讼、以和为贵的价值追求,德主刑辅、明德慎罚的慎刑思想,援法断罪、罚当其罪的平等观念,保护鳏寡孤独、老幼妇残的恤刑原则。“两个结合”是传承发展的根本遵循;坚持文化主体性是传承发展的基本立场;创造性转化与创新性发展是传承发展的基本方法。中华优秀传统法律文化的历史使命是为中国式法治现代化培植文化底蕴,为中华民族伟大复兴树立法治自信。

上海师范大学特聘教授刘作翔:

传承中华优秀传统法律文化要做好分析判断

法律文化有两大结构,即法律文化的深层结构和法律文化的表层结构。每一个结构中又有若干层次,它们构成一个“系统”和“整体”,并且相互之间发生影响和作用,存在着密切关系。中华传统法律文化的结构也应包括两个方面:中国古代法律制度型文化和法律观念型文化。中国古代法律制度型文化是以长达两千多年的法典(律典)为主轴的法律制度体系,即中华法系;而中国古代的法律观念型文化是历史悠久、博大精深的中国古代法律思想史体系,包括儒家、法家、道家、墨家等多样化流派的思想之综合。由是,中华传统法律文化的结构就是以历史悠久的中华法系为主轴的法律制度体系和以儒家思想为核心,兼具法家、道家、墨家等思想的博大精深的中国古代法律思想体系的综合体。要传承好中华优秀传统法律文化,关键是要做好分析、判断和鉴别工作,即哪些是优秀的,是要传承的;哪些是不优秀的,甚至是糟粕,不但不能继承,还要摒弃的。这样,才能真正完成传承中华优秀传统法律文化的重大任务。

中国政法大学法学院教授张德美:

“罪坐所由”是明清时期确定罪犯刑事责任的原则

“罪坐所由”作为明清时期确定罪犯刑事责任的一种原则,一般用于公罪追责,强调犯罪行为由何人实施,即由何人承担刑事责任。它由唐律“各以所由为罪”“止坐所由”等规定发展而来,这些规定强调在公罪中只追究犯罪行为实施者的刑事责任,排斥连坐。而公罪连坐则是“各以所由为首”,即以犯罪行为的具体实施者为首犯追究刑事责任,其余官员节级连坐。到了明清时期,公罪连坐的律条较唐代明显减少,在公罪追责时更强调“罪坐所由”。这种变化,体现了中国古代公罪连坐范围逐步缩小的趋势。明清时期,“罪坐所由”还在衍生的含义上得以适用,即犯罪行为因何人所实施,或犯罪结果因何人行为所致,何人即应承担刑事责任。此类追究刑事责任的规定在唐代甚至更早以前的刑事立法中就已经存在,而且也不限于公罪追责,明清时期通过立法、法律解释把其中的追责理念整合到“罪坐所由”这一原则之中。

河南大学铸牢中华民族共同体意识研究中心副教授张文勇:

“情理观”深刻影响着宋代民事审判

“情理观”深刻影响着宋代民事审判。《名公书判清明集》中宋代民事审判案例可分为:一是主要涉及财产关系的“田宅”案件、“钱债”案件;二是主要涉及人身关系的继承案件、婚姻案件;三是与家族伦理密切相关的亲属间争讼案件。从宋代类案审判实践中可以发现,虽然宋代对于情理的认识大体一致,具有一定的普适性,即仁爱、遵法、重礼、重伦理亲情等的秩序观,但落实到不同的类案中,又表现出一定的差异或侧重。比如母子兄弟伦理亲情是亲属间争讼中非常重要的考量因素,而钱债案件中债务人极端贫困的经济状况也会成为影响判决结果的重要因素,如是种种,呈现出一种“理一分殊”的独特面貌。宋代民事审判的最终目的是实现当时历史语境下情理和法律的平衡,以及实现公平公正。当代中国应认真对待情理,借鉴古代司法中的智慧与经验,为实现当代中国的司法公平公正提供方案。

(以上依据《政法论丛》《法制与社会发展》《世界社会科学》《中国法学》《河北法学》,高梅选辑)