

法学专家看

检察

以“可诉性”为核心促进检察公益诉讼制度高质效运转

□秦天宝

2024年11月,最高人民检察院公益诉讼检察厅印发《关于推进公益诉讼检察高质效办案的意见(试行)》,强调以公益诉讼“可诉性”指引严把案件质量关。“可诉性”作为检察公益诉讼制度高质效运转的关键,对于促进检察机关有效履行法律监督职能、维护公共利益具有重要作用。对此,应厘清“可诉性”审查背后的权力互动本质,注重运用起诉前程序优化司法资源配置,细化“可诉性”的审查要素,完善制度内外的衔接规范,以检察工作高质量发展更好地服务中国式现代化。

明确“可诉性”的功能价值,发挥起诉前程序的分流作用

检察公益诉讼制度作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,其核心功能在于通过法律监督纠正相关主体的违法或怠于履职行为,从而系统性维护公共利益。这一功能的实现,既源于检察机关的宪法定位,也依托制度设计的程序保障,最终在公共利益保护层面形成多维度治理效能。其中,检察公益诉讼“可诉性”作为制度运行的核心要素,为检察机关划定监督的法定边界。进一步言之,这种“可诉性”并非单纯指向诉讼程序的启动,而是以法治化、标准化的方式确保检察权行使的边界明晰、效能聚焦,实质在于促进检察权与行政权、审判权的良性互动。

从起诉前程序开始即以“可诉性”审查构建权力互动的法治防线,体现了对行政专业性的尊重和司法谦抑性的恪守。一方面,在起诉前程序阶段进行“可诉性”审查,需基于行政优先原则与有限监督原则,这既是对宪法框架下权力配置规律的遵循,也是对治理效能最优化的理性选择。“可诉性”审查作为权力互动的“安全阀”,有助于确保检察权在法定框架内精准发力。行政机关作为法律执行的第一责任主体,对公共事务具有专业判断与处置的优先权;而检察权作为法律监督权,应尊重行政机关的首次判断权和裁量权,介入行政领域的正当性边界需以权责分工为基准。另一方面,人民法院作为中立的裁判者,其裁判具有事后性、被动性与终局性。这决定了审判权在公益保护中应保持谦抑姿态,避免过早或过度介入行政权运行。

换言之,在民事公益诉讼中,检察机关通过起诉前公告程序激活社会组织的诉讼主体性,既避免公权力过度介入私法自治空间,又实现公益保护效能的最大化,本质上是对国家与社会协同治理理念的制度回应。在行政公益诉讼中,检察机关通



过提升立案、磋商、检察建议等环节的规范化水平,既能激活行政机关的自我纠错动力,又能避免司法资源的过度消耗;同时,可适度探索起诉前圆桌会议等多元形式,提升办案质效。

细化“可诉性”的审查要素,提升检察公益诉讼规范性

公益诉讼检察领域的“可诉性”作为程序法范畴的核心命题,本质是司法权介入公共治理,须以法律规定和司法规律为前提,构建符合诉讼法一般原理、兼顾公共利益特性的审查标准。《关于推进公益诉讼检察高质效办案的意见(试行)》等提出了检察公益诉讼“可诉性”的四个基本要素:“适格诉讼主体”“违法行为”“公益损害事实”“法律明确授权”。以下详述之:

其一,诉讼主体适格。根据民事诉讼法、行政诉讼法以及相关法律解释,检察机关是公益诉讼的法定起诉主体,突破了传统当事人理论,形成了特殊诉讼构造。在民事公益诉讼中,检察机关并非提起民事公益诉讼的唯一主体,而是主要发挥对“法律规定的机关和有关组织”的补充性、保障性作用。而在行政公益诉讼中,检察机关作为唯一起诉主体,也应恪守法定履职边界。

其二,对行为违法性及其与公益损害因果关系的准确认定,是案件审查的核心环节之一,涉及诉讼请求正当性、裁判可执行性等司法判断。以生态环境领域为例,可对照环境法律法规,判定行为是否违反禁止性规定或未履行法定义务;结合生态环境领域特殊举证责任规则,参考《生态环境损害鉴定评估技术指南》等技术标准,可探索运用虚拟治理成本法、疫学因果关系理论等,评估社会危害性程度,证明违法行为与损害结果是否存在实质关联,以提升行为违法性判断的科学性与裁判说服力。

其三,精准判断公共利益是否存在实际损害或重大风险。在判断是否有实际损害或重大风险时,基于不同领域的公共利

益有不同的标准和衡量方法,检察机关需要先明确公共利益的具体内容。此外,公共利益的损害或风险不仅仅是一个法律问题,也涉及社会伦理和社会影响。因此,检察机关需要充分考虑该案件的社会背景及其可能对社会稳定、公众福祉等产生的潜在影响。

公益诉讼检察领域的“可诉性”作为程序法范畴的核心命题,本质是司法权介入公共治理,须以法律规定和司法规律为前提,构建符合诉讼法一般原理、兼顾公共利益特性的审查标准。

益有不同的标准和衡量方法,检察机关需要先明确公共利益的具体内容。此外,公共利益的损害或风险不仅仅是一个法律问题,也涉及社会伦理和社会影响。因此,检察机关需要充分考虑该案件的社会背景及其可能对社会稳定、公众福祉等产生的潜在影响。

其四,检察机关提起公益诉讼应得到法律明确授权。民事诉讼法、行政诉讼法规定检察公益诉讼的可诉事项涵盖生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让四个法定领域。根据后续出台或修订的英雄烈士保护法、未成年人保护法、军人地位和权益保障法、安全生产法、个人信息保护法等单行法,检察公益诉讼办案领域基本形成了“4+11+N”的履职格局。同时,检察公益诉讼的提起与运行也应符合起诉顺位、起诉前程序等其他法定条件。

完善“可诉性”的衔接规范,保障诉讼制度的顺畅运转

检察公益诉讼的制度衔接可分为三个层面:公益诉讼内部的衔接、公益诉讼与其他类型诉讼的衔接、公益诉讼检察与其他三大检察的衔接。

首先,以诉讼类型视之,民事公益诉讼和行政公益诉讼的目标都是保护公共利益,但两者在法律依据、诉讼主体、起诉前程序、诉讼程序等方面有所不同。检察机关应明确其在民事公益诉讼中的补充功能与其在行政公益诉讼中的督促功能,避免重复诉讼和职责交叉。检察机关具体可通过审前调解或协商程序来实现民事和行政公益诉讼的协调。检察机关和行政机关之间还可建立调查取证等方面的信息共享和协作机制。以诉讼主体视之,在公益保护多元共治的现代治理框架下,应尊重行政机关的专业性、检察机关的监督性、审判机关的独立性以及环保组织的社会性,促进检察公益诉讼与社会组织提起的民事公益诉讼、行政机关提起的生态环境损害赔偿诉讼以及全民所有自然资源资产损害赔偿

偿诉讼之间的协调,构建层次分明、协同联动的衔接机制。

其次,我国实行公众环境权益保障的双轨制,检察民事公益诉讼与民事侵权诉讼的诉讼目的存在区别,前者侧重公共利益的预防性保护和恢复,后者更关注个体损害的补偿。未来,可完善公共利益与私人利益协同保障机制,探索社会组织作为环境私益诉讼有独立请求权第三人制度,落实司法实践中的公众参与原则,构建审前调解与司法裁判的衔接机制。行政公益诉讼作为行政诉讼的拓展和补充,其独特性在于诉讼目标的不同、诉讼主体的不同以及举证责任的不同,未来可进一步完善两者在管辖、起诉前程序、诉讼程序、司法判决等方面的衔接。

最后,促进公益诉讼检察与刑事检察、民事检察、行政检察的融通。“四大检察”作为新时代新征程检察机关法律监督的主体框架,应在融合发展中提升检察机关履行法律监督职能的质效。其一,公益诉讼检察与刑事检察的衔接,主要是在行为人的行为既构成刑事犯罪,又严重损害公共利益的情况下,检察机关既履行刑事追责职能,又行使公益诉讼监督职能。通过合理设计案件管辖、线索移交、证据转化等机制,检察机关可以在追究刑事责任的同时,确保公共利益得到有效救济。其二,公益诉讼检察部门通过履行其职能,可有效加强民事检察部门在民事公益诉讼中的法律监督。在涉及公共利益的民事案件中,公益诉讼检察部门可根据案件情况主动依法介入,加强检察部门之间的沟通与协作。其三,行政公益诉讼作为一种特定法律监督制度,与行政违法行为监督的适用领域、利益类型、最终目标等具有功能重合之处。对此,可以是具备“可诉性”要素为主要标准区分行政公益诉讼与行政违法行为监督、公益诉讼检察建议与社会治理类检察建议等,类型化办案范围。对于“可诉性”不强、无需启动行政公益诉讼程序的,可选择纳入行政违法行为监督轨道。同样,基于行政公益诉讼与行政违法行为监督的共通性,若检察机关在监督行政违法行为的过程中发现以行政公益诉讼方式更为合适的,也可适时发出公益诉讼检察建议,转入行政公益诉讼轨道。

综上所述,“可诉性”作为检察公益诉讼制度的判断指引,可从功能价值、构成要素以及衔接规范三个方面进行完善,以系统提升检察公益诉讼制度的精准性与规范性,为进一步加强新时代检察工作提供高质量制度保障。

[作者为武汉大学环境法研究所所长、最高人民检察院检察公益诉讼研究基地(武汉大学)主任]



清华大学法学院教授黎宏:依据“重要作用”认定共谋而未参与实行型主犯



近年来,将共谋而未参与实行类型的共犯人认定为主犯的判决,引人注目。但是,在刑法理论上如何对其详尽说理,是一个比较棘手的问题。在这一点上,可以参考日本的“共谋共同正犯”概念,将共同正犯的行为不限于具体构成要件的实行行为,而从为结果的发生提供与实行犯同等程度或者匹配的后果影响的视角出发,将支配或者操控了行为过程,影响了共犯结果发生的“共谋”行为认定为“共同正犯”乃至“主犯”。“共谋共同正犯”的成立条件包括:一是“参与共谋”,这是成立共谋共同正犯的必要条件。在认定共谋的时候,各个参与者除了具有意思表示之外,相互之间还必须具有意思联络和沟通。二是发挥“重要作用”,这是成立共谋共同正犯的充分条件。是否发挥“重要作用”的判断可构成三个因素,即“参与谋议者(非实行者)”和“实行行为者”之间处于何种关系;对结果的贡献程度;共谋者参与共犯是为了自己利益还是为了他人利益。

北京外国语大学法学院教授郑曦:强化数字时代刑事诉讼主体地位保障



判断何者为刑事诉讼主体,需遵循特定标准:符合刑事诉讼主体理论的本初目的;承担控诉、辩护或审判三项职能之一;应有利益追求和独立人格。在刑事诉讼中确立人的主体地位至少具有三方面重要意义:解决了在刑事诉讼中如何对待公民个人特别是被诉人的问题;划清了法治化、文明的刑事诉讼与封建的、野蛮的刑事诉讼的界限;有利于在刑事诉讼中发挥人的作用。在数字时代,新型工具的运用对人在刑事诉讼中的主体地位构成了一定威胁,尤其是刑事诉讼中运用的智能化工具已经初步形成“类主体”的地位,冲击了办案人员和当事人的刑事诉讼主体地位,导致人的尊严受到贬损。在此种情形下,基于明确工具服务于人的目的、兼顾“目的合理性”和“价值合理性”、警惕技术逻辑之必要,应重新强调数字时代刑事诉讼中人的主体地位,并从规则层面保障人的主体地位。首先,应明确工具在刑事诉讼中的辅助性地位;其次,应充分保障当事人在刑事诉讼中的参与权;最后,应落实司法责任制的要求,保证办案人员在办理刑事案件时权责统一,从而保障人的主体地位。

安徽财经大学法学院教授纵博:提升刑事证据的形式合理性



刑事证据规范的调整对象为证据判断和事实认定过程,其核心规范目的是准确认定事实,所以刑事证据规范的表达形式合理性要求不同于其他部门法规范;同时,各类证据规范的具体规范目的有所不同,所以不同类型证据规范的表达形式合理性要求也稍有差别。从域外情况来看,无论是大陆法系还是英美德法系,刑事证据规范在总体上呈现出简化和扩大裁量权的趋势,即“少而宽”的样态。但刑事证据规范的表达形式选择不仅要考虑证据法基本原理,还应考虑证据法传统观念、诉讼制度、司法人员职业能力、司法管理体制等多种因素。我国刑事证据规范的完善应注意提升证据规范的精细化,同时对于处于刚性证据规范应增加其弹性,使刑事证据规范体系呈现“多而宽”的样态。在刑事诉讼法修改中,应根据刑事诉讼制度的需求、各类刑事证据规范的基本原理和规范目的进行立法技术上的改良,提升各类刑事证据规范的表达形式合理性。

苏州大学王健法学院暨公法研究中心副教授庄绪龙:正当防卫评估应引入“法益类型区分”



防卫行为性质以及“明显超过必要限度”的司法判断,至今仍存在较大争议。基本相适应说、必需说以及适当说虽各有侧重,但在实质上可以统一纳入“法益衡量”的抽象视域。“法益衡量”根据存在周延性不足、条件局限、实践困境等弊端,不能成为防卫行为性质判断的统一基准。按照功能理性类型区分的思路,法益可以分为同质法益和异质法益两种类型。在法益类型区分基础上,关于防卫行为是否“明显超过必要限度”,对于同质法益而言,规范分析和比较权衡的路径基本可行,依据客观损害程度直接比较判断即可;但对于异质法益类型,由于不法侵害行为所制造的侵害结果和防卫行为造成的损害后果之间并无统一的比较基础,单纯规范分析视角的“法益衡量”,不能负载司法裁量的功能,需要价值分析的介入。“法益类型区分”融入防卫过当的判断过程,存在正义理念司法表达、情理认同司法蕴含和法律家长主义基本立场的法理证成。

[以上依据《政法论坛》《法制与社会发展》《法律科学(西北政法大學學報)》《法治研究》,高梅选辑]

深化社会危险性评估机制完善逮捕制度

□程雷

逮捕制度是我国宪法第37条规定的公民人身自由权保障的重要支撑制度,是人权司法保障的基本衡量指标。自1979年刑事诉讼法颁布施行以来,逮捕制度的修正都是历次刑事诉讼法修改的重点内容。逮捕制度的逐步完善是我国人权司法保障制度循序渐进、逐步完善的历史缩影。

进入新时代以来,在习近平法治思想的指引下,检察机关在宪法、法律框架下,运用一系列机制建设工具,充分回应我国新时代犯罪态势的剧烈变动,与时俱进适时调整逮捕制度的运用策略,不断完善法律实施机制,通过羁押必要性审查机制的充分运用、社会危险性评估机制的不断深化,推动逮捕制度更好落实。

在逮捕制度相关的各项改革中,社会危险性评估工作是近年来逮捕制度改革的重点,自2020年底最高人民检察院部署这项改革探索以来,伴随着前期试点经验的逐步累积与完善,制度治理的效能逐步释放。而且,近年来对刑事诉讼法逮捕制度的修改重心主要放在社会危险性要件上。但无论立法如何完善、细化,犯罪嫌疑人社会危险性评估都只能因人而异、因案而异,立法机关只能规定社会危险性大致考量因素与考量方向,司法解释也只能细化考量因素,无法替代司法人员逐案逐人展开的司法裁量过程。若社会危险性条件与支撑证据材料被忽视,会直接导致构罪即捕和逮捕的实体化倾向,即逮捕成为“定罪的前演”“刑罚的前奏”,完全背离逮捕制度设计的初衷。这种背离甚至会导致整个强制措施体系的系统紊乱,包括拘留的异化、取保候审的虚置等。

逮捕社会危险性的评估工作旨在综合运用定性与定量各类科学方法,对社会危险性要素进行科学审查,最终实现捕或不捕的法定建立在科学、客观的证据基础之上,从而增强逮捕的科学性、公正性。伴随大数据时代、信息社会的到来,量化方法愈发成为社会危险性评估的重要方法,



即采取司法实证研究与统计学、大数据技术相结合的方法,明确社会危险性包含的人身危险性要素、诉讼可控性要素,对犯罪嫌疑人进行大数据画像,确定在社会危险性评估中案内、案外的客观数据要素及相关影响权重,为批捕决定的作出提供客观的决策建议模型。这些量化评估工具的引入,尽管需要一个数据积累、指标打磨、算法优化的发展过程,但这种探索使得长期以来高度主观判定的过程更加客观化、科学化、标准化,符合司法裁量权的规范发展方向。该项改革创新的重要价值在于充分激活了社会危险性条件的立法价值,将整个逮捕制度的执法司法重心调整至立法者最为关心的领域,从而充分全面地落实立法意图。

社会危险性评估的制度目标是逮捕的科学应用,而非一味地追求降低羁押率,换句话说,其追求的是当捕则捕、不应捕的坚决不捕,而实现这种科学目标的方法是依据客观、充分的信息与支撑材料,辅之以可量化、可验证的方法与评估工具,最大化降低裁量主观性。当然,量化评估或者定性评估不是一味地排除自由裁量权,而是要求裁量权遵循科学的方法与公开、透明的过程。目前试点过程中,试点单位适用的有效评估工具,就是源自对办案人员既往优秀司法经验的总结。

社会危险性评估改革工作聚焦人的危险性评估,契合刑事司法治理的主要目标。事实上,从某种意义上讲,整个司法流程都是围绕人的危险性展开的,最终目标是消除人的危险性。从审前风险评估,到量刑的核心问题是风险评估,再到服刑

□逮捕社会危险性的评估工作旨在综合运用定性与定量各类科学方法,对社会危险性要素进行科学审查,最终实现捕或不捕的决定建立在科学、客观的证据基础之上,从而增强逮捕的科学性、公正性。

□逮捕程序的正当化与社会危险性评估改革之间具有紧密联系,逮捕条件的正确适用需要通过正当化的程序实现,社会危险性条件的评估过程与结果需要正当化的逮捕程序予以呈现、检验。

人员的再犯风险评估,整个刑事司法流程就是围绕最难把握的风险展开了一次次评估与矫治过程。对风险的监控、评估、防范、消除过程是刑事司法最具挑战性的当然也是具有重要价值与意义的工作,从这个角度观之,逮捕社会危险性评估改革触及了刑事司法改革的深水区,意义重大,值得持续发力逐步推进。

社会危险性评估改革工作需要系统集成,具有牵动整个逮捕制度改革的重要功用,是逮捕制度改革发展到特定阶段的产物。1979年刑事诉讼法制定时,逮捕的法定条件设置较高,要求“主要犯罪事实已经查清”,基本等同于定罪的标准;1996年,刑事诉讼法第一次修改时,为适应废除收容审查带来的强制措施体系重构,进一步回归逮捕强制措施属性,逮捕的证据条件调整为“有证据证明有犯罪事实”;2012年,刑事诉讼法第二次修改过程中进一步强调了社会危险性条件在逮捕条件中的重要作用,在第79条列明社会危险性的五种考量因素,试图通过明确社会危险性条件的内涵与外延限制逮捕的适用;2018年,刑事诉讼法第三次修改过程中将认罪认罚纳入社会危险性的考量范围,以配合认罪认罚试点入法需要。从逮捕条件法条的变迁过程可以得知,社会危险性条件始终是刑事诉讼法调整逮捕适应实践的重要抓手。

逮捕条件包括社会危险性条件的规范审查,离不开逮捕程序的协同推进优化。2012年刑事诉讼法在增设社会危险性五种考量因素时就同步增加了第86条的内容,