

检察公益诉讼促进依法行政的四个向度



□欧阳捷

2014年,党的十八届四中全会提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”,经过十余年探索,检察公益诉讼的制度实践和规则体系不断丰富,尤其对依法行政的助推作用亦不断彰显。党的二十届三中全会对深入推进依法行政作出了重要部署,进一步凸显了法治政府建设作为全面依法治国重点任务和主体工程的重要地位和作用。结合当前全国人大常委会已将检察公益诉讼法列入2025年安排审议的法律案,在新时代新征程全面推进依法治国的、深入推进依法行政、加快推进检察公益诉讼专门立法等时代背景下,需要对检察行政公益诉讼促进依法行政的内在逻辑与制度效能进行理论上的总结归纳。

深度契合本国国情,实现对依法行政的有力督促

检察公益诉讼作为习近平法治思想的生动实践和原创性成果,是立足中国本土实际作出的检察制度创新,具有独特的时代内涵和鲜明的中国特色。具有权力配合制约特征的检察行政公益诉讼对于在新时代新征程促进依法行政、推进法治政府建设发挥着有力的督促作用。

一是由检察机关作为行政公益诉讼提起主体符合我国行政权运行实际。近年来,在社会法治相关政策、理念的指引下,我国正逐步加快构筑多元主体参与的社会治理格局,成效日益彰显。但整体上看,由于社会力量还不够发达,当前政府在社会治理中仍然扮演着关键角色,公民、社会组织等社会主体对政府的依赖还比较深,社会主体对公共治理的参与程度还有待提高。在这种治理背景下,由同属公权力机关的检察机关作为公共利益代表提起行政公益诉讼,有利于优化公权力的运行,同时也更能满足社会对公权力运行的要求和期待,从而更好实现建立公益诉讼制度的初衷,充分彰显检察公益诉讼制度的人性、监督性和实践性。

二是相比于社会主体,检察机关提起行政公益诉讼具有力量、资源等方面的优势。一方面,社会主体与行政机关地位不对等;另一方面,单个的社会主体可能与公益损害并无直接利益关联,或者公益损害均摊至个体时其损害性已不特别明显,从而导致个体提起公益诉讼顾虑过多。综合来看,检察机关的法律监

督宪法定位、职责属性,以及新时代加强检察机关法律监督工作的政策要求,使检察机关成为当前担任行政公益诉讼提起主体的优势之选。

协同促进公益保护,形成对依法行政的有效补充

行政机关以组织管理国家和社会事务为核心职能,依法维护国家利益和社会公共利益是其基本的行为准则。检察机关作为公共利益代表人,通过专业化的公益诉讼监督行政机关依法行政,辅助行政机关保护公共利益,为公益保护目标的实现提供了重要助力。

一是从角色定位上看,检察机关作为公权力机关之一,与行政机关同样作为人民群众的代理人从特定角度代其维护公益。2018年修订的人民检察院组织法规定检察院通过行使检察权“维护国家利益和社会公共利益”,在法律上明确了检察机关作为公共利益代表人的角色定位。从我国检察机关的发展史来看,检察机关作为公益代表人行使检察权其来有自、源远流长。早在新民主主义革命时期,我国陕甘宁边区的人民检察院制度已经将“为诉讼当事人或公益代表人”纳入“检察员之职权”。1949年颁布的《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》将“检察全国各级国家机关……是否严格遵守人民政协共同纲领及人民政府的政策方针与法律、法令”以及“对于全国社会与劳动人民利益有关之民事案件及一切行政诉讼,均得代表国家公益参与之”等纳入最高人民检察署职权。1979年颁布的人民检察院组织法明确检察机关通过行使检察权“保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产”。在我国,行政机关和检察机关二者既存在权力制约关系,也存在配合协作关系,但无论是制约还是配合,其底层逻辑均是以公权力保护公共利益。

二是从实践效果上看,检察机关提起行政公益诉讼的制度实践已取得显著成效。从十余年来检察公益诉讼办案实践来看,生态环境和资源保护等领域的一些难题,往往通过行政公益诉讼这一具有鲜明实践导向的制度得到有效解决。实践中长期缺乏治理的行政不作为、难作为等问题通过行政公益诉讼得到了有效缓解。如在南四湖流域生态环境受损公益诉讼案中,由于多重污染交织、跨行政区划治理不统一等原因,南四湖流域生态环境污染长期得不到根治,检察机关通过公益诉讼介入后,运用科技手段深入调查取证,发挥综合履职、一体履职优势加强跨区划跨系统协作,推动行政执法标准的统一规范,并探索生态环境损害赔偿衔接机制,有力实现了南四湖流域生态环境的根本性、系统性、经济性和长效性治理。概言之,检察机关通过行

政公益诉讼介入公益损害治理,一方面以专业的检察监督促进了相关问题线索的发现、判断和评估以及行政机关跨部门、跨区域、跨层级的协调合作,另一方面也在更深层次上促进了执法的规范化,对行政机关依法行政起到了重要的补充、辅助和保障作用。

创新融合传统文化,因应依法行政的理念更新

我国检察行政公益诉讼制度不仅扎根中国具体实际,而且通过起诉前程序等特色制度机制的构建,极富创造性地融合了中华优秀传统文化和现代科学行政理念,是在检察领域体现“两个结合”的制度典范。

一是检察行政公益诉讼独特程序设计符合息讼和睦的传统法律文化价值追求。我国自古就有“使无讼”“息争讼”“和为贵”“法致中和”“毋辄兴诉”等理念,具有深远的调处息讼司法传统。这一传统的形成和延续与重情理、讲和睦的社会基础密不可分,并在当代中国法治社会、和谐社会的建设中仍有较大的价值发挥空间。我国检察行政公益诉讼制度中独具特色的起诉前程序即很好地体现了对息讼传统的继承和发扬。实践中,大量行政公益诉讼案件将问题解决在起诉前阶段,以检察机关和行政机关协商、沟通等方法促进纠纷实质性化解,在避免诉讼对抗的同时实现公益的实质性保护,这种独具特色的治理方案既符合中国社会心理基础,也彰显出对政府维护公共利益职能的尊重,并且有助于维护政府形象、提升政府公信力,从而也更易获得行政机关的支持和配合。质言之,检察行政公益诉讼制度作为一种现代司法制度,既有诉讼作为刚性保障,亦以无讼作为效果追求,恰恰体现了传统文化与现代制度的精巧整合,实现了司法规律和治理规律的融会贯通。

二是检察行政公益诉讼作为“协同之诉”符合现代公共行政的发展趋势。现代公共治理模式变迁过程中逐渐形成了一种合作行政理念,即通过行政主体与其他主体的协商互动构建更具灵活性、便捷性的行政治理模式。这种治理模式与以单一性主体、单向性管理路径为特征的传统管理模式相比,可以强化资源整合、减少治理成本,使公共行政体系更高效质运转。在检察行政公益诉讼的起诉前程序中,检察建议的制发使行政机关有机会发现自身存在的违法行政行为,激发其内在的依法履职动力,促使其更加积极主动地纠正违法行为,既有助于提高行政效率,也有助于节约诉讼资源,从而从多个维度实现最佳公益保护状态。除制发检察建议外,检察行政公益诉讼实践中出现的圆桌会议、磋商等起诉前协商形式亦产生良好效果,是合作行政等理念的生动体现。

激发公益保护动能,引领对依法行政的多元监督

检察行政公益诉讼制度的逐渐成熟定型和持续良性运行,将不断深化相关公权力主体及社会主体对公益诉讼制度及公益保护规律、价值的认知,为进一步激发社会潜在的公益保护动能,乃至探索其他主体提起行政公益诉讼创造有利条件。

一是营造通过监督依法行政参与公益保护的社会氛围。首先,群众参与机制的构建为社会主体参与公益诉讼拓辟了路径。在检察行政公益诉讼制度构建过程中,为引导人民群众参与诉讼、为高质效办案作出积极贡献,最高检部署建设“益心为公”志愿者检察云平台,吸纳公众志愿者为公益诉讼线索发现、评估和调查取证等提供辅助,使公众获得向检察机关提供行政机关违法行使职权线索的渠道,这一举措为社会主体直接参与公益诉讼、监督依法行政提供了平台依托,具有深刻的价值意义。其次,检察行政公益诉讼制度的实施解决了大量长期得不到解决的公益损害问题,公益保护实效的显现将使社会主体认识到公益保护的可行性、公益司法保护的可行性,增强对检察公益诉讼这一公益保护“中国方案”的制度自信,并在生活实践中增加对公益损害的敏感性,增强对公益保护的重视,强化公益保护意识和对依法行政的监督意识。

二是带动社会主体公益保护能力和对依法行政监督能力的系统性提升。首先,检察公益诉讼制度对公益保护领域的界定和探索将带动公共利益认知的细化。党的十九届四中全会以来,检察机关不断探索拓展公益诉讼案件的办案范围,检察行政公益诉讼制度对公共利益的保护面也越来越广。可以预见,随着经济社会的发展和检察公益诉讼制度的进一步成熟,受保护的公益形式将继续扩张,由此也将不断丰富和具化公共利益的概念内涵,进而通过公益诉讼案件的影响力带动社会公众对公共利益认知的变化。同时,经由行政公益诉讼具体案例,公众对行政机关在保护特定公共利益中的具体职责也将增加了解,为其进一步参与公益保护、监督行政机关依法行政乃至未来可能的直接提起行政公益诉讼提供观念和知识上的积累。其次,随着检察公益诉讼制度的完善特别是专门立法的推进,公益诉讼案件范围、可诉性判断标准等重要内容不断清晰。虽然检察公益诉讼和其他主体提起公益诉讼在起诉条件、举证责任等方面将存在明显区别,但上述基本问题的解决和相关规则的形成将为整体性公益诉讼制度的构建奠定良好基础,确保中国特色检察制度行稳致远,在法治政府建设进程中持续释放制度效能。

(作者单位:最高人民检察院检察理论研究所)

三维联动推进野生动物刑法保护的体系化完善



□李正 田宏杰

党的二十届三中全会指出,中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化。随着“绿水青山就是金山银山”的理念不断深入人心,我国在生态环境保护方面取得重大成效,大量珍贵、濒危野生动物的种群实现恢复性增长。野生动物保护法网涵盖行政、民事、刑事等多元法律规制,刑法保护是其中最具威慑力的一环,基于此,笔者拟从法益甄别、谦抑性原则适用与预防性规制三个维度,就野生动物刑法保护的体系化完善提出建议,助力野生动物刑法保护紧跟时代需求,实现生态保护与法治建设的协同共进。

法益甄别的范式转换:从秩序本位到生态安全

法益理论作为环境刑法体系建构的基石,其内涵变迁深刻影响着野生动物刑法保护的规范逻辑。传统人类中心主义法益观将刑法保护范畴限定于人身财产利益,范围狭窄,难以回应生态系统整体性保护的现实需求;而生态中心主义法益观过度强调生态伦理,以生态学的环境利益为刑法保护的核心,与法律作为人类社会规范的属性并不相符。生态学的人类中心主义法益观在一定程度上考虑了环境对人类的长远影响,更加注重人类与环境的关系,强调在保护人类利益的前提下,实现人与自然的和谐共生,适应现代的生态文明社会建设实践,逐渐成为当下的主流观点。具体到野生动物的刑法保护法益中,生态安全法益观的提出,实现了从“人类利益优位”向“生态—人类利益衡平”的范式转换,既强调生物多样性、生态平衡等集体法益的基础价值,又注重公共卫生安全等个体法益的延伸保护。

刑事立法沿革亦清晰展现了这一转型轨迹:1979年刑法侧重对野生动物资源

管理秩序的维护,2020年《全国人民代表大会常务委员会关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》将公共卫生安全纳入保护范畴,刑法修正案(十一)增设非法猎捕、收购、运输、出售陆生野生动物罪,标志着法益体系已形成“生物多样性维护+公共卫生风险防控”的双层结构。司法实践中,非法狩猎罪与该新增罪名的界分,正是通过判断行为侵害的主导法益类型实现——前者侧重野生动物资源保护,后者偏重公共卫生风险防控。这种法益分层机制既契合生态学的人类中心主义的理论内核,也符合风险社会刑法功能扩张的现实需要。值得关注的是,生态安全法益观的司法适用仍面临诸多现实困境,基于生态损害难以量化的实际困境,可以刑法所保护的法益为甄别标准,以经过科学论证的野生动物在生态系统中的作用为主要评估依据,以经济价值为辅助判断标准进行综合评估。在野生动物的刑法保护中坚持法益保护原则,不仅有助于刑事立法的完善,而且有利于刑事司法的适用。明确不同野生动物犯罪个罪所侵害的法益能够有效区分犯罪与非罪,此罪与彼罪,是贯彻刑法谦抑性原则的基础。

谦抑性原则的双重面向:立法克制与司法限缩

刑法谦抑性原则在野生动物保护领域呈现“立法积极性”与“司法审慎化”的辩证统一。有学者提出的“立法扩张与司法限缩相统一”理论框架具有重要指导意义:立法层面通过增设抽象危险犯扩大犯罪圈,司法层面则需通过实质解释限缩处罚范围。这种动态平衡在刑法修正案(十一)中得到充分体现——立法扩张表现为食用目的行为犯罪化,司法限缩则要求严格把握“情节严重”的实质危害性。

具体适用中需重点解决三类问题:其一,珍贵、濒危野生动物的认定。司法解释以直接采用《国家重点保护野生动物名录》的规定作为认定依据,虽然能解决珍贵、濒危野生动

物司法认定的问题,但随着野生动物的变化,面临着名录更新不及时的现实问题。有关野生动物的认定还需要实事求是地进行与时俱进地更新。特别是在实践中广泛存在着对人工繁育物种的认定困惑与争议,可以采取差异化认定标准,建立“繁育技术成熟度+生态影响评估”的双重标准,对技术成熟、种群稳定的人工种群实行梯度保护。对于具有成熟养殖技术的物种,可探索建立“白名单”制度,而一些尚未突破人工繁育技术瓶颈的物种则需从严管控。其二,行政违法与刑事犯罪的衔接。实证研究发现,在涉及野生动物保护的刑事案件中,行为人多为首犯,偶犯且缺乏对野生动物保护的认识,社会危害性较小且再犯可能性较低。对于初犯、偶犯且未造成实质危害的行为,可恪守“前置法优先”原则,通过建立行刑衔接“缓冲带”避免刑事打击泛化。其三,违法性认识错误的司法认定。野生动物的相关专业知识问题并非日常生活的常识,具有极强的专业性。司法实践中,部分司法机关在办理涉及野生动物保护案件中,过度依赖《国家重点保护野生动物名录》展开裁判,仅依据名录认定行为违法性,忽视对此类人违法性认识可能性的实质审查。因此,在涉及野生动物的刑事案件中就违法性认识错误的认定,需构建“常识认知+公示程序+专业咨询”的综合判断标准。

预防性规制的边界探索:风险控制与自由保障

预防性刑法观在野生动物保护领域的运用,体现为危险犯设置前移与保护范围拓展。这种立法转向具有三重正当性基础:生态损害的不可逆性要求刑法提前介入,生物安全风险的扩散性需要制度化防控,环境治理的系统性呼唤法律协同。例如,在全国首例预防性环境民事公益诉讼诉“绿孔雀案”中,法院判决停止将淹没绿孔雀栖息地的水电站项目建设,提前规避损害社会公共利益重大风险,是通过积极预防保护野生动物的正面示范。

预防性规制呼应了刑法的法益保护原则。法益保护原则为预防提供了实质性的内容,明确了野生动物保护的对象范围,并且通过预防实现法益保护的目标。不仅如此,

它有利于贯彻刑法的谦抑性原则。通过规制潜在高危行为,减少刑法可能的介入,通过提前防控避免危害结果扩大,降低刑罚扩大的风险。这与谦抑性原则的目标相契合。刑法是社会治理的重要部分,但不是唯一手段。刑法为构建生态文明社会提供保障,尤其是在前置法难以独立保护的情况下发挥着无法取代的作用,这是刑法介入野生动物保护的正当性所在。在野生动物保护领域,刑法坚持预防性原则能够有效规制危害行为,引导公众树立正确的保护意识。随着社会的发展,公众对生态与野生动物保护的意识和期望不断提升,预防性原则顺应这一趋势,通过维护公共利益和生态安全,进一步增强公众对法律的信任以及对保护工作的支持。但预防性规制须严守法治边界:其一,危险性判断需遵循“科学证据+比例原则”。其二,行刑衔接需构建“预警—响应—反馈”机制。可通过建立野生动物疫源疫病监测平台,实现行政监管信息与刑事司法数据的实时共享。其三,责任形式可创新“生态修复+行业禁止”的复合模式,并创新代际衡平的责任承担机制。将野生动物的保护作为系统性工程推进,将栖息地修复、种群复壮等生态补偿措施纳入刑事责任体系。由中共中央办公厅、国务院办公厅于2017年12月印发的《生态环境损害赔偿制度改革方案》的深入实施,为将生态修复效果纳入刑事责任评价提供了制度接口。

野生动物刑法保护的现代化转型,需要构建“法益分层识别—谦抑动态平衡—预防适度扩张”的三维治理框架。在规范层面,应推进野生动物保护法与刑法的衔接修订,明确“珍贵、濒危”的动态认定标准,建立“生态价值+种群数量+分布范围”的三维评估体系;在机制层面,需完善行刑衔接程序与生态损害赔偿制度,构建覆盖“监测预警—快速反应—损害评估—修复执行”的全链条治理体系;在价值层面,须平衡生态安全维护与经济社会发展,建立“重点保护区—适度利用区—人工繁育区”的梯度管控模式。唯有如此,方能在生物多样性保护与风险社会治理间求得最大公约数,为生态文明建设提供坚实刑法保障。

(作者分别为中国人民大学刑事法律科学研究中心博士研究生,教授、博士生导师)

□牛全瑞

“可诉性”是高质效办好每一个案件、“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”检察履职办案基本价值追求在公益诉讼检察领域的高度概括和集中体现。根据最高人民检察院公益诉讼检察厅2024年11月印发的《关于推进公益诉讼检察高质效办案的意见(试行)》可知,检察公益诉讼可诉性的四要素包括:适格诉讼主体、违法行为、公益损害事实、法律明确授权。做好证据材料的调查收集是准确认定四要素的重要前提和基础。当前,公益诉讼检察调查核实权面临规则供给不足、权力运行不畅等问题,建议在公益诉讼专门立法中予以回应。

检察公益诉讼调查核实权的优化路径

明确基本属性。明确检察公益诉讼调查核实权的法律监督属性是统一立法的逻辑起点。检察机关是国家法律监督机关,作为保障国家法律统一正确实施的司法机关,检察机关在公益诉讼中是以诉的形式履行法律监督职责,提起公益诉讼是监督的手段,监督通过提起公益诉讼的方式实现,检察机关的法律监督贯穿公益诉讼全过程。根据人民检察院组织法第21条规定,调查核实权是检察机关行使法律监督职权的保障。检察公益诉讼调查核实权的权源是检察机关的法律监督权,检察机关为履行公益诉讼检察职责而进行调查核实,具有法律监督属性。

增强刚性和权威性。对于实践中检察公益诉讼调查核实权运行不畅的问题,一些地方立法对检察公益诉讼调查核实权规则体系的构建进行了明确、细化、探索,主要涉及调查核实措施、被调查对象的配合义务、配合义务的制度化保障及调查核实的经费保障等。例如,2020年11月27日,江苏省十三届人大常委会第十九次会议表决通过《江苏省人民代表大会常务委员会关于加强检察公益诉讼工作的决定》。该决定在强化检察机关公益诉讼调查核实权方面有诸多亮点。但从检察公益诉讼持续良性发展的现实要求出发,检察公益诉讼立法可以提供更高位阶的法律依据,进一步增强公益诉讼调查核实权的刚性和权威性。

完善全方位保障措施。一是完善一般情况下的调查措施。调查措施应当涵盖询问、调阅、查询、调取、勘验检查、鉴定等。根据部分领域公益损害难以量化,甚至存在没有设立司法鉴定机构的实际情况,需明确专家意见、行政机关意见等特殊证据的证明力。尤其是生态环境司法鉴定评估机构少、地区分布不均衡,评估耗时长、费用高,建议拓宽证据形式,生态环境部门出具的相关行政意见文书,经审查符合法定程序,符合证据要件的,可以作为证据使用。二是设置特殊情况下的紧急保全措施。检察机关在调查过程中发现国家利益和社会公共利益面临紧迫危险,不立即采取措施将产生难以弥补的侵害时,为了防止损害发生或扩大,可以依职权采取查封、扣押、冻结财产等措施。另外,当证据被隐匿、面临灭失危险或者易于变化的,为了防止证据灭失,检察机关可以依职权采取证据保全措施,及时固定证据。三是赋予检察机关对违反配合义务行为的司法惩戒权。即借鉴法院的司法惩戒权,明确对于拒绝、推诿、阻挠调查取证的,以及对销毁、隐匿、伪造、变造证据等妨碍公益诉讼调查取证的行为,检察机关有权决定采取间接强制措施,可以予以警告、训诫、罚款、拘留。设立协助调查令,对需要配合调查的单位和人员提前发出,告知其需要配合调查的义务、事项及违反义务的法律后果。四是明确检察机关具有贯穿始终的调查核实权,对在二审和再审阶段,调查发现的新的违法证据,仍可作为法院裁判、启动再审的依据。细化调查启动条件,二审、再审阶段可调取原卷宗之外的行政内部文件等证据,从而最大限度保护公共利益。

加强能力建设保障调查核实权有效行使

强化动态调查思维。证据是诉讼的基石,检察公益诉讼办案行使调查核实权侧重于调查,需要依法、客观、全面调查收集证据。检察公益诉讼也需要树立以审判为中心、以庭审为中心、以证据为中心的理念,围绕要件事实、可能的庭审焦点充分调查取证。调查需贯穿公益诉讼办案全过程,如行政公益诉讼案件审理过程中,行政机关可能会采取整改措施,履职状态处于动态变化之中,办案人员需跟进调查,及时固定证据,客观评估公益修复情况,研判是否撤诉或变更诉讼请求。同时,要深化公益诉讼办案实践经验总结,及时将成熟的办案经验固化为工作规范,为办案人员自觉、依法、客观、全面调查取证提供科学指引。

用好公开听证。公开听证是提高办案质效的有效举措,也是传递公平正义的重要渠道,同时,公开听证对全面深入调查取证有重要作用。坚持“应听证尽听证”,充分发挥听证优势,检察机关主导听证过程,对涉案证据逐一审查,通过质证、辩论有效确认证据,及时明确争议焦点、辩论重点和进一步调查取证的方向,全面查明案件事实。尤其是对涉及环境资源、食药安全、财税审计等专门性问题的,必要时邀请专业人员担任听证员。

注重科技赋能。随着公益诉讼案件复杂程度提升,检察人员利用技术手段开展调查核实工作的能力水平需要进一步提高,科技赋能调查取证,需以系统性思维推动技术手段与法律实务深度融合。一方面,依托大数据平台整合生态环境、市场监管、行政执法等多源数据,通过智能算法挖掘案件线索和违法规律,构建“数据画像”辅助精准立案;另一方面,运用天空地一体化监测网络,借助卫星遥感、无人机航拍、5G实时传输等技术,对环境污染、资源破坏等现场进行动态记录与三维建模,实现违法事实的立体化、可视化呈现。同时,探索区块链存证、电子取证技术,确保电子证据全链条可追溯、防篡改。此外,应建立跨部门技术协作机制,联合高校、科研院所及技术企业研发适配公益诉讼场景的智能取证装备,同步完善技术取证规范与证据审查标准,使科技手段既拓展取证的广度与精度,又符合司法程序要求,全面提升检察公益诉讼质效。

[作者为河南省濮阳市人民检察院检察长。本文系2024年度最高检察理论重点课题《检察公益诉讼专门立法重点问题研究(课题编号:GJ2024B08)》的阶段性研究成果]

保障检察公益诉讼高质效开展

优化调查核实权行使