

检察公益诉讼可诉性的核心要义与具体把握

问题一

如何理解检察公益诉讼的可诉性？检察公益诉讼与普通民事诉讼、行政诉讼的可诉性有何异同？可诉性与起诉条件、受案范围有何区别和联系？

王旭光：以可诉性促进检察公益诉讼工作规范化发展意义重大。如何正确理解可诉性，将可诉性要求转变为具体的办案规范需要认真研究思考。事实上，任何一个民事诉讼、行政诉讼都有可诉性的问题，主要体现在民事诉讼法和行政诉讼法关于起诉条件的相关规范中。公益诉讼包括检察公益诉讼，实质上是民事诉讼或者行政诉讼的一种样态，当然应符合民事诉讼法、行政诉讼法关于可诉性的基本规范。与此同时，还应符合公益诉讼特别是检察公益诉讼的一些特殊要求。从这个角度讲，检察公益诉讼的可诉性可以从两个层面来理解：一个层面是一般要件，另一个层面是特殊要件。

检察公益诉讼可诉性的一般要件具体包括三个方面：一是主体的适格性，二是客体的确定性，三是范围的法定性。从主体的适格性来讲，公益诉讼的原告无须满足一般民事诉讼、行政诉讼中与案件有直接利害关系的要求，即公益诉讼的发起人是 by 法律特别规定的。主体的适格性还包括有明确、正确的被告，客体的确定性表现在民事诉讼法、行政诉讼法的规定上，就是要有具体的诉讼请求和事实理由。解决客体的确定性问题，需要检察机关基于线索核查、证据收集固定，证明相关案件事实，主要是公益受损的事实和损害后果。范围的法定性表现在民事诉讼法、行政诉讼法的规定上，就是受理案件要符合法律规定的受案范围，也就是属于法院的主管范围和受诉法院的管辖范围。法律规定的行政机关、社会组织以及检察机关可以提起公益诉讼的范围，就是法院对公益诉讼的受案范围。

在解决了一般要件问题后，还需关注检察公益诉讼可诉性的特殊要件。在检察民事公益诉讼中，特殊要件就是起诉的顺位性，即检察机关以公告的形式确认法律规定的国家机关或者符合条件的社会组织不提起相关民事诉讼后，才能提起民事公益诉讼。检察机关提起民事公益诉讼顺位上的限制，也是对其原告主体资格的特殊规定。在检察行政公益诉讼中，特殊要件就是行政违法行为的持续性。检察建议发出后，检察机关应当监督相关行政机关在规定期限内，依法履行自身职责、纠正违法行为。当期限届满，行政违法行为为持续、公益继续受损时，检察机关可以向法院提起行政公益诉讼。从法院受案角度思考研究检察公益诉讼的起诉条件，有利于全面理解检察公益诉讼可诉性的法定要素和核心要义。

徐向春：首先，可诉性体现了国家治理现代化背景下推进检察公益诉讼的制度逻辑。一方面，可诉性是检察公益诉讼司法监督属性的集中体现。另一方面，可诉性明晰了检察履职边界，协调检察权与行政权、审判权之间实现良性互动。其次，可诉性体现了检察公益诉讼制度建构的法理逻辑。以可诉性为主线构建检察公益诉讼制度，要求检察机关以法律授权为前提，只有在行政机关或相关行为人有违法行为且造成公益损害的情况下，才能开展检察公益诉讼，从而严格规范检察权运行。再次，可诉性是最高人民检察院党组坚持问题导向，在检察公益诉讼进入发展新阶段提出的重要办案理念与要求，是“高质量办好每一个案件”在公益诉讼检察领域的高度概括和集中体现。通过将适格诉讼主体、违法行为、公益损害事实、法律明确授权作为可诉性的四个基本要素，解决了

公益诉讼中最核心的要件认定问题。

检察公益诉讼与普通民事诉讼、行政诉讼的可诉性相比，有其特殊性。一是可诉性贯穿于办案全流程。虽然检察公益诉讼中立案、磋商、检察建议等递进式监督程序，后续都要与诉讼相衔接，但其并不以诉讼为目的，检察公益诉讼的可诉性并非仅仅指向诉讼程序的启动，而是贯穿于包括审前程序在内的全流程。二是检察机关、审判机关都是可诉性的审查主体。与普通民事、行政诉讼中由法院对是否具有可诉性承担审查和裁决职责不同，检察公益诉讼中可诉性的全流程性决定了在法院审理前，检察机关作为法律监督机关启动审前程序时即针对可诉性进行审查。三是公益损害事实是可诉性审查重要内容。以普通行政诉讼为例，其是以行政行为合法性审查为核心，而公益损害事实则是检察机关开展检察公益诉讼的前提之一，即使存在行政行为违法，但未造成公益损害后果或公益损害风险的，仍不具备检察公益诉讼可诉性。

张嘉军：检察公益诉讼的可诉性需要解决的是，检察机关对于哪些侵害国家利益或社会公共利益的行为或事实可以立案办理公益诉讼案件，法院对于检察机关提起的哪些侵害国家利益或社会公共利益的行为或事实可以受理并予以裁判。检察公益诉讼可诉性具有如下特征：第一，指引性。检察公益诉讼可诉性为新时代检察机关办理公益诉讼案件提供了方向上和标准上的指引。第二，全面性。检察公益诉讼可诉性贯穿于公益诉讼案件办理的全过程。第三，可裁判性。检察机关办理的公益诉讼案件不仅仅是侵害了国家利益或社会公共利益的案件，这一案件还是法院可以受理、能够裁判且能执行的案件。

检察公益诉讼与民事诉讼的可诉性的异同体现在：第一，民事诉讼是最古老和最传统的诉讼形态，民事诉讼领域并不直接从可诉性视角研究和探索权利纠纷的解决，而是间接从诉权、立案受理等理论对可诉性进行探讨。同时，民事诉讼从否定性角度划定了法院不能受理的范围，如，涉及科学、宗教、伦理、政治等方面问题的行为。第二，按照民事诉讼起诉受理条件的要求，民事诉讼的原告需要与案件有直接利害关系，但是检察公益诉讼的提起者并不要求与案件有直接利害关系。第三，就民事诉讼的定位而言，其需要服务于民事实体法。为此，民事诉讼的诉讼请求更多系对被侵害的个体利益的保护，而检察公益诉讼的诉讼请求主要系对被侵害的国家利益或公共利益的保护。第四，就民事诉讼而言，其保护对象更多系已经发生或存在的事实。与此不同，检察公益诉讼既可以对国家利益或公共利益造成的损害进行救济，也可以对具有重大损害风险的行为进行预防。

检察公益诉讼与行政诉讼的可诉性相对民事诉讼而言具有更大的契合性。但是，一方面，行政诉讼的可诉性主要是对行政行为的合法性进行审查，而检察行政公益诉讼可诉性的审查既包括对行政行为合法性的审查，也包括对国家利益或公共利益是否造成损害的审查；另一方面，行政诉讼的可诉性主要针对被行政行为侵害的个体利益的保护，而检察行政公益诉讼更多是对行政机关不积极履职或者违法履职对国家利益或公共利益造成侵害的救济和保护。

方面：一是被告的确定问题，二是行政行为违法性的认定问题。第二，阶段性论证。办案初期应重点把握一般要件；到后期，特别是准备提起诉讼时，则重点解决特殊要件问题。总的来看，这是一个由宽泛判断到精准判断发展的过程，类似于认识论的由表及里的过程，符合普遍认知活动的规律。这个过程和规律，也是梳理总结不同阶段可诉性判定标准时需要遵循的。

徐向春：检察公益诉讼可诉性的基本要素主要包括：适格诉讼主体、公益损害事实、违法行为和法律明确授权。一般认为，适格诉讼主体要素在行政公益诉讼中，就是按照职权法定、权责一致原则，依法查明行政主体或者法律、法规、规章授权的组织的法定职责，厘

编者按

检察公益诉讼制度是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。提起公益诉讼是检察机关的重要职能。最高人民检察院党组多次强调，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。检察机关在公益诉讼中如何准确把握和运用可诉性，以实现检察公益诉讼案件的高质效办理，《人民检察》组织“三人谈·访谈”进行深入探讨，敬请关注。



王旭光



徐向春



张嘉军



“检察公益诉讼‘可诉性’的核心要义与具体把握”三人谈

人民检察杂志社主办

正义演播厅 Justice Studio

特邀嘉宾：

◇王旭光 陕西省人民检察院检察长

◇徐向春 最高人民检察院公益诉讼检察厅厅长

◇张嘉军 郑州大学法学院副院长、教授

主持人：

◇张 辉 《人民检察》执行主编

文稿统筹：

◇《人民检察》编辑 郑志恒



服务号



订阅号

清监管主、次职责和履职顺序，从公益保护最大化角度确定被监督对象。在民事公益诉讼中，就是按照民事侵权归责原则，清晰界定侵权行为主体及责任主体。违法行为要素在行政公益诉讼中，就是重点针对行政主体的法定职责、职责依据、监管手段、履职情况、正当阻却事由、履职能力等，围绕事实认定、法律适用、程序规范等，就行政机关是否履行法定职责以及履职行为是否合法进行审查。在民事公益诉讼中，就是重点查明侵权行为违法性、相关法律规定、公益损害事实要素，主要就是清晰界定公益与私益的界限；依法、客观、全面调查收集证明公益损害事实的证据，准确认定公益损害的现实性或危险性、损害类型以及范围、程度等；明晰公益损害与违法行为之间的因果关系。法律明确授权要素，主要就是依法办理民事诉讼法、行政诉讼法以及单行法授权的法定领域案件。积极稳妥探索有中央文件等依据的新领域，在综合研判监督

必要性、办案效果、舆情风险等基础上，严格履行相关审批程序。

张嘉军：检察公益诉讼可诉性主要体现在如下四点：第一，主体的适格性。即检察机关办理公益诉讼的对象、制发检察建议的对象、提起诉讼的对象是适格的。第二，事实的损害性。即检察机关办理的公益诉讼案件存在国家利益或社会公共利益损害的事实。当然，对于存在重大损害风险的行为，在具备法定条件下也可以办理。第三，行为的违法性。即相关行为违反了法律法规等规范性文件的规定，具有违法性。第四，办案的合法性。即检察机关办理公益诉讼案件要依法进行，不得违法。这四个要素都是肯定性要件，都是从正面对检察机关办理公益诉讼案件具有可诉性的要求，并未规定哪些案件并不具有可诉性，即缺乏否定性要件。建议相关法律、司法解释进一步明确哪些案件并不能作为公益诉讼案件进行办理，即从否定方面对可诉性予以明确。

此同时，还应处理好与法院的关系。履行诉讼职责要考虑与审判职责之间的制约配合，同时在相互配合制约中履行好检察监督职责，这些都需要以可诉性标准去指引、去统筹把握。第二个方面，可诉性对于检察办案因案施策起到重要指引作用。我国地域辽阔，可诉性的具体规则除了全国范围的统一规范之外，各地区在细节上应当有一些略微不同。而要实现因地制宜、因案施策，就需要以可诉性作为办案思路和方法的指引进行具体考量。第三个方面，可诉性对于检察机关履行协同

治理职责起到重要指引作用。公益保护不是某个机关的单打独斗，要靠全社会协同推进。应在各级党委统一领导下，发挥行政机关的主体、主导作用，坚持公众参与原则，鼓励社会各界广泛参与。

徐向春：可诉性给检察机关办理公益诉讼案件带来的影响主要体现在以下几个方面：一是可诉性带来了办案理念层面的重要影响。检察权是法定职权，既不能让渡也不能扩张。在检察公益诉讼中就是要始终守住检察机关法律监督的职能定位，始终坚持实事求是，坚守法治原则，遵循司法规律。二是可诉性为推动高质效办案提供了可靠标尺。可诉性的四个基本要素能够有效指导检察机关在办理公益诉讼案件时始终以诉为标准，严把案件质量关，保障实体、程序公正。三是推动在履职中更加注重以诉的确认推进公益保护。可诉性的提出有利于促进各地在行政公益诉讼中更加强调检察建议与提起诉讼的衔接，将诉讼作为之前阶段能够取得效果的有效保障和最终手段。在检察机关制发检察建议后行政

机关仍不依法履职、公共利益仍处于损害状态的，当诉则诉。

张嘉军：可诉性对检察机关办理公益诉讼案件将产生实质性影响，并提出了更高的履职办案标准和要求。具体而言，第一，检察机关在制发检察建议之前就需要评判建议对象是否为适格诉讼主体；思考如果提起诉讼，法院能否受理。法院如果受理了，能否支持诉讼请求，即检察意见的内容与诉讼请求能否对接等。第二，检察机关需严格对照起诉受理的要件精准提出诉讼请求、准备证据材料，在诉讼过程中要严格按照庭审要求提供能够支持诉讼请求的证据材料，在案件判决后还需考虑案件的可执行性等。第三，关于支持起诉，一方面，对于检察机关主动启动支持起诉程序的案件，可诉性要求检察机关对相关案件事实和证据材料予以审核并提供精准的支持意见；另一方面，对于检察机关被动需要支持的案件，可诉性要求检察机关对被支持起诉对象的诉讼能力和诉讼意图等进行评判并决定是否支持起诉。

问题四

如何在办案中具体衡量和把握好可诉性，以实现检察公益诉讼案件的高质效办理？

王旭光：检察公益诉讼可诉性有助于促进公益诉讼办案的规范性，推进“四大检察”融合履职。实践中，市、县级检察机关特别是基层检察机关，由于人员力量、队伍素能不足，不像省级以上检察机关有充足力量支撑专业分工，因此，层级越低的检察机关越需考虑如何强化检察公益诉讼与其他检察业务的融合履职。这要以可诉性为指引，建立相应的工作机制。第一，推动公益诉讼检察与刑事检察的双向融合。一方面，充分发挥刑事检察的龙头作用；另一方面，公益诉讼检察也应反向促进刑事检察功能发挥。通过思想工作引导犯罪嫌疑人、被告人认罪服法，积极主动承担公益赔偿、生态环境修复责任，争取从轻、减轻刑事处罚。第二，推进公益诉讼检察与民事检察的双向融合。检察机关在保护公益的同时还要兼顾私益救济。检察机关特别要发挥民事支持起诉的职能，支持、引导权利入进行私益救济。

徐向春：可诉性要素判断应贯穿于办案各环节，指引案件精准规范办理。以某地办理的交通运输局怠于履行“三无”船舶监管行政公益诉讼案为例。在立案阶段，检察机关主要围绕“三无”船舶擅自驶入长江某水域停泊，非法维修、改装、拆解，并在拆解中造成漏油污染环境等公益损害事实，交通运输局系委托综合行政执法大队行使监管职责，交通运输局应为该案的适格诉讼主体，以及行政机关未履职情况等开展调查，初步确定交通运输局可能存在怠于履职行为导致环境污染，遂立案。在检察建议阶段，在进一步查清公益损害事实及违法行为的基础上，以法律规定的交通运输局的法定职责为依据，全面查清法律、规章和规范性文件等规定的行政监管权，对照

其履职情况，提出要求交通运输局依法对船舶、船员和通航安全环境进行监督检查，依法对船舶及有关业务活动进行监督管理等检察建议内容。在跟进监督阶段，围绕行政机关回复及整改情况及时开展跟进调查，通过现场勘验、询问等方式查明当地仍然存在“三无”船舶非法驶入长江并拆解等现象，公益损害事实仍然存在；交通运输局仅开展驱离工作，并未开展调查、依法作出相关处罚，检察建议提出的某船舶违规作业导致河污染问题仍未查处，检察机关遂认定交通运输局未全面履行监督管理职责，违法行为为依然存在，符合提起诉讼条件。在提起诉讼阶段，检察机关向法院提起诉讼，要求依法判令交通运输局继续履职，法院判决支持全部诉请。该案各办案环节均以可诉性要素进行判断，取得良好的办案效果。

张嘉军：理念是行动的先导，实践是理念的落实。建构中国特色的检察学自主知识体系，包括建构中国特色检察公益诉讼话语体系，提炼更多具有原创性、标识性的概念和理论。其中，检察公益诉讼可诉性就是兼具中国特色的标识性概念和原创性理论。但是，可诉性具有一定的抽象性，实践中各级检察机关如何把握和理解可诉性是个迫切需要解决的现实问题。一方面，建议最高检尽快公布一系列有利于检察机关精准把握公益诉讼可诉性的指导性案例和典型案例，让各级检察机关基于这些案件更具象化地理解和把握公益诉讼可诉性的内涵和要素。另一方面，建议最高检公益诉讼检察厅、检察理论研究所主办或推动各个检察公益诉讼研究基地积极开展关于检察公益诉讼可诉性问题的学术研讨活动，从理论上不断深化对可诉性的理解和认识，更好服务于检察公益诉讼的办案实践。

问题五

以可诉性促进提升公益诉讼检察办案精准性规范性，还可以从哪些方面着手？对于检察公益诉讼立法，有什么意见建议？

王旭光：以可诉性为指引提升检察公益诉讼办案的精准性和规范性，还需进一步确认并解决好三对关系。一是授权体系中统与分的关系。首先应由检察公益诉讼法进行统一授权，之后，在其他相关单行法中还要有具体的授权，从而形成统分结合的法定授权体系。二是检察公益诉讼与其他公益诉讼形态的协作配合关系。检察公益诉讼既要立足充分发挥检察机关职能作用，也要兼顾检察机关与其他国家机关、社会组织的协作配合，处理好检察公益诉讼与行政机关、社会组织提起公益诉讼的关系。三是检察机关提起诉讼、参与诉讼与进行诉讼监督的关系。检察机关提起公益诉讼职责与诉讼全程中法律监督职责的统筹发挥，有待立法予以强调。事实上，公益诉讼案件生效裁判的执行有其特殊性，尤其是生态环境公益诉讼，往往因生态修复的持续过程导致周期较长，因此应加强对相关生效裁判的履行、执行情况的检察监督。

徐向春：以可诉性提升办案精准性、规范性的关键在于通过一系列的制度设计，谋划务实管用载体和抓手，以确保可诉性要求在公益诉讼办案领域具体化、实践化。一是加快推进业务规范体系建设。针对当前存在的理论争议和司法实践差异，需全面调研、充分论证，依托检察公益诉讼理论研究基地等学术力量，进一步加强对可诉性及四

要素的学理阐释，凝聚共识，并以此为基础形成可诉性要素办案审查指引，和以可诉性为核心的分层次高质量案件标准。二是持续丰富公益诉讼非数据管理“工具箱”。积极指导各地检察机关探索以可诉性为核心，结合调查取证、检察建议、提起诉讼等重点办案环节，加强公益诉讼办案流程管理。

张嘉军：关于“检察公益诉讼法”立法，建议将可诉性的要求和内容贯彻到相关条款中，诸如将可诉性作为基本原则，同时在立案、检察意见、审判起诉受理等程序相关法条中融入可诉性的要求，通过法条让可诉性具体化、法定化、可执行化。此外，建议在检察公益诉讼立法中，一是充分凸显检察机关的法律监督属性。二是将检察机关十余年来积累的公益诉讼经验，特别是创造的一些符合中国国情的公益诉讼制度等在本次立法中固定下来。三是明确授予检察机关具有一定强制性的调查取证权。检察机关既是法律监督机关，也是司法机关，我国检察机关的这一定位决定了其不同于提起公益诉讼的其他主体。作为司法机关，其办案应当享有一定的调查取证的强制措施，以确保有一定的刚性。四是“检察公益诉讼法”在定位上，应成为一部既包括程序性内容又包括部分实体性内容的综合性法律。

（文章详见《人民检察》2025年第17期）

问题二

如何理解和把握可诉性的构成要素？

王旭光：把握和判断公益诉讼的可诉性需要做好两个方面的工作：第一，类型化分析。可从民事公益诉讼和行政公益诉讼两大类展开。民事公益诉讼中，应重点解决诉讼客体的确定性问题。对于诉讼客体的确定性，检察机关负有证明责任。要将可诉性要求在具体案件中落到实处，达到诉讼客体的确定性，就必须通过细化一些问题，对可诉性进行类型化解析。比如，在认定相关法律关系主体以及权利义务内容时，一需解决公益损害事实的问题，二需解决行为违法性认定的问题，三需解决因果关系的问题。只有分类明确了、规则细化了，才能将可诉性的要求落实到具体案件上。行政公益诉讼中的类型化分析重点有两个

问题三

案件是否具有可诉性，会对检察机关履职方式产生哪些影响？可诉性对选择和衔接不同履职方式分别提出哪些要求？

王旭光：可诉性标准为检察公益诉讼的办案思路和方法提供了指引。思路方法问题解决了，检察办案质效就会有实质性的大幅提升。就可诉性与检察履职方式的关系，我想重点谈三个方面。第一个方面，可诉性对于检察机关依法履职具有重要指引作用。公益诉讼特别是检察公益诉讼，具有明确的法定性。其法定性，首先体现在法定领域，其次体现在法定履职方式上。检察机关判断是否达到可诉性要求，是否提起行政公益诉讼时要把握好权力边界，做到到位不越位、督促不替代。与