

检察公益诉讼以习近平法治思想为指引,植根中国国情、契合治理需求,构建起独具中国特色的公益司法保护制度——

检察公益诉讼的制度逻辑与司法智慧



□马登科 金添

法治是国家治理的基石,公益保护是法治文明的重要标尺。在新一轮科技革命与全球治理变革交织的背景下,如何破解“公地悲剧”难题、守护公共利益,已成为各国治理的共同命题。检察公益诉讼以习近平法治思想为指引,植根中国国情、契合治理需求,历经“顶层设计—试点先行—立法保障—全面推开”的制度演进,构建起独具中国特色的公益司法保护制度。这一制度不仅是中国特色社会主义法治体系的重要组成,被誉为习近平法治思想的标识性概念、原创性成果,更以鲜明的中国逻辑与实践智慧,为全球公益司法保护贡献了“中国方案”。

检察公益诉讼的制度逻辑：植根中国国情的内生建构

任何制度的生成与演进,均离不开特定的历史土壤与治理语境。我国检察公益诉讼之所以能突破西方公益诉讼的传统范式,构建起独具特色的制度体系,核心在于其深植于中国特色社会主义法治,集中体现了党的领导、国家治理与人民利益的高度统一。

（一）党的绝对领导：制度创新的根本保证。坚持中国共产党的领导是近代以来中国历史的必然选择和实现中华民族伟大复兴的根本保证。我国检察公益诉讼制度的建构与发展也始终贯穿坚持中国共产党的领导这一根本。作为党中央立足党和国家事业全局作出的重大法治决策,检察公益诉讼从诞生之初便是在党的集中统一领导下推进的系统性改革。从2015年全国人大常委会授权检察机关开展公益诉讼试点,到2017年修改后的民事诉讼法、行政诉讼法正式确立制度框架,再到2021年《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“完善相关立法”,直至全国人大常委会将“检察公益诉讼法”纳入2025年度立法工作计划,每一个关键进展,都体现了党在国家法治建设中的“元治理”效能。

在实践层面,各级党委将加强和支持检察公益诉讼纳入整体工作布局,通过定期听取汇报、纳入法治政府督察范围和政绩考核体系等举措,实现地方治理与检察公益诉讼的深度衔接,为制度运行提供坚实保障。

（二）中国特色国家治理体系：权力运行的双重维度。现代国家治理的核心议题,在于通过权力的合理配置与高效运行实现治理效能的最大化。我国提出的“决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调”的“功能性分权”模式,为检察公益诉讼提供了精准的权力定位与运行模式。检察机关作为宪法规定的法律监督机关,提起公益诉讼本质系法律监督职能在公益保护领域的“合理拓展”,而非脱离监督属性的“新增诉权”。与西方公益诉讼所秉持的“对抗制逻辑”不同,在中国特色国家治理语境下,公益诉讼参与主体并非此消彼长的“对立面”,而是通过协作,实现公共利益保护的



马登科

目的。

这种新型监督关系的建构,将公共利益维护与国家政策实施在法律评价维度内实现有机融合：一方面,检察公益诉讼是督促之诉,通过修复法律秩序、纠正行政违法、钳制诉讼恣意,促成国家政策在公益司法保护领域的统一实施;另一方面,其亦是协同之诉,通过联合不同主体共同采取行动,实现治理效能以检察公益诉讼为原点向国家治理体系全面扩散。

从督促维度看,针对生态环境、国有资产等领域的“公地悲剧”,如污染治理不作为、国有资产流失等问题,检察机关通过公益诉讼,以法律监督倒逼行政权力规范运行。从协同维度看,检察权可与立法权、行政权等形成良性互动。比如,作为立法权的“延伸”,检察机关可就履职中发现的法律漏洞,依据人民检察院组织法第21条提出检察建议,并抄送同级党委、人大或上级机关;对于行政权而言,可依托检察机关法律监督定位与居中协调模式,协同解决单一行政机关难以推进的复杂公益事项。

（三）社会主义公益理念：价值追求的人民立场。“公益”概念虽举世通行,其内涵却因制度语境而异。我国作为人民民主专政的社会主义国家,政体性质决定了公共利益与国家利益、社会利益、集体利益在根本上具有一致性,统一于“以人民为中心”的价值底色。这一属性使得我国“公共利益”概念能够涵射多利益形态,呈现出“开放性”与“多样性”的鲜明特征,其既包括国有财产、国有土地使用权出让等具体的国家利益,亦涵盖生态安全、生产安全、市场秩序等抽象的社会利益,还囊括权益救济难以保护的妇女权益、未成年人权益等利益,内涵远超西方学者所主张的“个体利益简单相加”或“全体成员利益交集”,系具有中国特色的社会主义“公益观”。

在以人民为中心立场的统摄下,我国公共利益的本质是“人民的利益”,检察公益诉讼的根本价值追求,正是通过司法手段将“人民利益至上”的理念转化为具体实践。2024年10月,最高人民法院应勇检察长在新加坡“总检察长讲堂”发表演讲中提及的“药品说明书适老化改造”案例,正是这一理念的生动体现:针对84%的老年人反映药品说明书“字太小看不清”、58%的老年人“看不懂专业内容”的问题,检察机关通过公益诉讼推动《药品说明书适老化及无障碍改革试点工作方案》出台,多地推出大字版、盲文版、语音版说明书,让“老有所安”从理念转化为实践。此外,检察机关针对食品安全、销售假冒伪劣农资、养老诈骗等民生痛点提起公益诉讼,进一步印证了我国公益保护的“人民性”——不是脱离现实的抽象“公共利益”,而是每一个普通民众

□我国检察公益诉讼之所以能突破西方公益诉讼的传统范式,构建起独具特色的制度体系,核心在于其深植于中国特色社会主义法治,集中体现了党的领导、国家治理与人民利益的高度统一。

□历经十余年发展,我国检察公益诉讼制度已超越传统诉讼“事后救济、两造对抗、个案解决”的固有框架,在实践中凝练出预防性、协同性、回应性的司法智慧,实现了“立足诉讼又超越诉讼”的治理效能跃迁。

的切身福祉。

检察公益诉讼的司法智慧：超越传统诉讼的实践创新

检察公益诉讼虽冠以“诉讼”之名,但若仅以“诉讼”观之,势必不能把握这一公益司法保护“中国方案”的制度全貌。历经十余年发展,我国检察公益诉讼制度已超越传统诉讼“事后救济、两造对抗、个案解决”的固有框架,在实践中凝练出预防性、协同性、回应性的司法智慧,实现了“立足诉讼又超越诉讼”的治理效能跃迁。

（一）预防性司法：以“前端防控”降低治理成本。公益损害通常具有长期性、累积性与时不可逆性,传统事后补救性司法难以实现及时治理。检察公益诉讼将“抓前端,治未病”理念融入实践,通过预防性公益诉讼及保障性诉讼措施层层发力,力求以最小的治理成本实现最精准的风险防控。

其一,探索预防性公益诉讼。为应对潜在性、苗头性公共利益侵害风险,检察机关转变传统司法“有损害才有救济”的事后治理路径,借鉴新时代“枫桥经验”将矛盾化解在前端的治理智慧,探索构建预防性公益诉讼。针对生态环境、安全生产等领域,将监督对象从“已造成公益损害的”扩展至“损害尚未发生但存在损害公益重大风险的”,督促行政机关或相关民事主体采取前置性措施,从源头切断公益受损可能。

其二,运用预防性诉讼措施。公益诉讼案件往往案情复杂、周期较长,而公益损害具有即时扩大性,若机械适用传统司法“先裁判,后执行”的事后追偿模式,易导致损害扩大、成本倍增。为此,检察机关探索将司法介入节点适当前移,构建事前禁止性体系,综合运用先行执行、环境保护禁令等措施,及时遏制公益损害的不当扩大,为后续案件审理与公益修复争取时间窗口。

（二）协同性司法：以“多元共治”凝聚保护合力。公益保护是一项复杂的系统工程,非单一主体或部门可以完全胜任。在中国特色社会主义制度框架下,公益维护并非仅是检察机关的职责,而是所有国家机关和公民的共同事业,任何主体均可成为公益保护的有生力量。基于此,检察机关对监督者与被监督者关系予以再思考,将监督事项相关者全面纳入“公益保护共同体”,凝聚公益保护的最大合力。

其一,推进检行协同机制。在我国,行政机关与检察机关虽职能分工不同,但共同指向人民利益维护的终极目标。检察机关紧扣这一契合点,持续深化检察权与行政权的合作治理机制,将检察公益诉讼作为各方共护公益、共促治理的重要载体。截至2025年

7月,最高检已与36家行政机关共建协同履职机制,27个省级党委和政府出台支持检察公益诉讼的意见,30个省级人大常委会出台加强检察公益诉讼的决定。

其二,建强社会参与机制。在我国,公益诉讼有着广泛的社会基础与力量源泉。长久以来,检察机关持续拓展公益诉讼“朋友圈”,以“益心为公”志愿者、检察听证制度为抓手,深入践行全过程人民民主,截至2024年12月,“益心为公”志愿者人数已达12.2万人,累计提报线索达3.3万余条,参与案件咨询、检察听证、跟踪观察3.6万余件;同时依托代表建议、委员提案转化机制,不断扩大制度的社会影响力,充分激活不同主体在公益保护中的关键作用。

（三）回应性司法：以“主动履职”服务大局民生。检察公益诉讼立足“掌握历史主动”的高点站位,锚定检察事业创新发展的基本方向,主动将党和国家政策、经济社会发展需求及民生福祉保障融入具体工作,充分彰显维护国家利益及社会公共利益方面的制度效能。

其一,服务“国之大者”。检察机关首先是政治机关,检察公益诉讼亦应主动融入党和国家工作大局。在建设美丽中国领域,十余年来,全国检察机关办理生态环境和资源保护公益诉讼讼超54.8万件,督促保护耕地、林地、草原、湿地等800余万亩,从打好蓝天、碧水、净土保卫战,到固体废物和新污染物治理,处处都少不了检察机关的身影;在乡村振兴领域,聚焦农村人居环境恶化、乱占耕地等问题,推动农村污染、农地非农化等专项治理,助推乡村振兴与农业现代化;在建设文化强国领域,2025年1月至5月,全国检察机关共立案办理文物和文化遗产保护公益诉讼案件2060件。2023年至2025年上半年,全国检察机关就英雄烈士权益与红色资源保护办理公益诉讼案件2200余件,以法治力量守护中华文脉与民族精神根脉。

其二,赋能经济社会发展。为更好服务推动高质量发展,检察机关聚焦高水平社会主义市场经济体制建设,针对性地提供司法供给。在知识产权保护领域,立足地方实际推进地理标志使用保护,护航人工智能、生物医药等新兴产业发展。在维护公平竞争环境领域,就垄断与不正当竞争等破坏市场公平的行为开展专项行动,推动完善公平竞争审查工作,助力优化法治营商环境。

其三,聚焦“民生所盼”。顺应新时代人民群众对美好生活的新需求,是高质量公益诉讼应有之义。在食品药品领域,紧盯“舌尖上的安全”,2014年10月至2024年12月,全国检察机关针对制假售假、非法添加等危害食品安全的行为共办理公益诉讼20.3万件;在生产生活安全领域,从盲道占用、充电桩安全等“身边小事”,到个人信息泄露、电信网络诈骗等“共性问题”,切实化解群众身边风险;在特定群体保护领域,针对老年人、妇女、未成年人等群体特殊需求,推进养老服务规范、反就业歧视、校园环境整治等专项行动,让民生保障既具力度更有温度。

【作者分别为西南政法大学法学院教授、博士生导师,博士研究生。本文系最高人民法院2024年度理论研究课题《民事检察调查核实有关问题实证研究》(GJ2024D35)的阶段性成果】



武汉大学法学院教授孙晋：数字技术规范法律化促进平台规则的“良法化”



在数字经济时代,技术规范是指利用互联网、大数据、人工智能等现代数字技术手段,在数据处理、算法运行与信息交互等环节中形成且具有事实支配力的技术性规则体系。数字平台的搭建与运营以数字技术规范为基础,数字平台的新型违法行为与数字技术规范之间存在深度关联。在数字平台治理中,传统监管面临监管理念滞后、规则表面化等问题。推动数字技术规范法律化,借助数字技术实现多元主体协同治理,或是克服难题的可行路径。为实现数字技术规范法律化,在宏观层面,应通过软法的制度过渡和多方主体的广泛参与,奠定共识与方向;在微观层面,应通过具体的法律技术机制予以落实,实现制度设计与操作方式的有效衔接。借由数字技术规范的法律化,可促进平台法律规则的“良法化”,以及平台自我规制的“善治化”。

中南财经政法大学法学院教授魏汉涛：应对犯罪化内在法则进行分类构建



面对晚近以来刑法日益扩张的趋势,刑法理论界不应停留于积极刑法观与消极刑法观的纷争,而忽视对犯罪化内在法则的深入探讨。在新时代,犯罪化的正当性根据应当分类而定,自然犯入刑的正当性根据应当回归法益保护,确保社会的公平与正义;行政犯入刑的正当性根据应侧重于严重的规范违反,以维护社会秩序与行政效能;风险犯入刑的正当性根据应当聚焦于风险防范,以维护社会安全与稳定。关于犯罪化的必要性标准,传统谦抑原则的解释力在新时代已逐渐减弱,应当赋予谦抑原则新的内涵。在入罪原因多样化的背景下,犯罪化的相称性标准亦应当多元化,自然犯的罪刑关系应当在报应刑的基础上充分考虑查处概率,确保刑罚的公正与有效;行政犯的罪刑关系应当以刑罚与规范的重要性及其违反程度相适应为标准,以维护行政秩序与规范权威;风险犯的罪刑关系应当以刑罚与潜在风险大小相称作为主要依据,实现风险防范与治理的精准匹配。

重庆大学法学院教授自政法：规范第三方网络平台配合电子证据取证的程序



在网络犯罪复杂化、传统犯罪网络化的背景下,每个犯罪案件都可能涉及电子证据取证,而具有数据占有优势与数据技术优势的第三方网络平台,逐渐在电子证据取证中成为重要的参与力量。可基于以下三个维度对第三方网络平台配合电子证据取证的正当性予以分析:一是学理维度,立足于犯罪控制与人权保障的目的,第三方网络平台的配合源于对公民基本权利保障的法律义务以及维护社会公共利益的社会责任,并顺应电子证据特性侦查的实际形势需要。二是规范释义维度,第三方网络平台配合电子证据取证的目的,在于追求客观真实,制定技术性指引,并明确取证程序的启动与执行。三是实践维度,第三方网络平台配合电子证据取证中出现界限模糊、程序宽泛、角色颠倒以及监督缺失等现象,不利于刻画电子证据取证中第三方网络平台配合的规范愿景,也可能造成同一主体以及不同主体间的义务冲突与利益减损。针对此类溢出风险,须厘清电子证据取证中第三方网络平台的配合前提,通过具体场景指引适用,并以数据分类为导向构建不同层级的审批程序,明确程序执行中第三方网络平台的辅助角色,以期解决第三方网络平台配合电子证据取证时的“后顾之忧”,实现电子证据取证兼具质量和效率的执行。

吉林大学法学院教授谢登科：数字检察宜建立“人机协同，人主机辅”的监督业务分工格局



数字检察是检察机关就个案办理中发现的共性问题,应用算法、代码、人工智能等信息网络技术进行海量数据分析得出类案监督线索,在此基础上开展类案办理和监督以促进社会治理的活动。数字检察有利于促进检察机关高质效办理案件,有利于提升法律监督质效和国家治理效能。我国各地检察机关开发建设了很多数字检察模型,可以数据类型、检察业务、功能定位为标准对其进行分类。不同类型的数字检察模型在数据来源、模型建构、适用对象、运行机制等方面,既存在共性,也存在较大差别。在数字检察模型建设中,对于相关数据的收集,应当强化数据分类分级和数据权利保障意识。数字检察建设应遵守职权法定原则,不得超过检察机关的法律监督职权范围,不能代替被监督对象行使相关职权。在数字检察建设中,应科学界定检察官与人工智能、算法程序等信息技术的关系,建立“人机协同,人主机辅”的监督业务分工格局。

（以上依据《中外法学》《法学》《东方法学》《学术交流》,陈章选辑）

□严琦怡

中国共产党第二十届中央纪律检查委员会第四次全体会议公报将“讲好中国反腐败故事”确立为2025年反腐败工作的任务之一。这一部署深刻体现了习近平法治思想、习近平文化思想的实践要求。习近平总书记多次强调,“着力加强国际传播能力建设、促进文明交流互鉴”,“讲好中国故事、传播好中国声音”,“讲好中国法治故事,提升我国法治体系和法治理论的国际影响力与话语权”。在当前国际形势下,反腐败已成为各国共同面临的重大课题,也是国际社会衡量一个国家治理能力的重要标准。因此,向世界生动讲述中国反腐败的成功实践,不仅有助于坚定法治自信,提升国际传播效能,更对增强我国在国际反腐败领域的话语权具有深远意义。

为何讲:彰显全球治理的中国智慧与担当

讲好中国反腐败故事,有助于打破话语垄断,掌握国际舆论主动权。当前国际反腐败话语体系长期由西方主导,中国作为世界上最大的发展中国家,其反腐败实践规模之大、程度之深、成效之显著令世界惊叹。主动发声能够打破西方话语垄断,回应国际关切,展示中国道路的有效性,为全球反腐败事业提供新的可能和选择。

讲好中国反腐败故事,有助于贡献中国智慧,提供全球治理新方案。中国反腐败实践的成功,向世界展示了刀刃向内、自我革命的勇气和决心,为全球治理贡献了独特智慧。中国探索出的“不敢腐、不能腐、不想腐”一体推进

向世界讲好中国反腐败故事

的战略框架,为面临同样难题的国家提供了全新参考。

讲好中国反腐败故事,有助于服务国家大局,塑造负责任大国形象。国际社会对一个国家的评价,越来越看重其法治水平和廉洁程度。许多国外投资者表示,中国反腐败斗争显著改善了营商环境。这说明,讲好反腐败故事不仅关乎形象塑造,更直接服务于国家发展大局,为深化对外开放、推动共建“一带一路”高质量发展提供了重要支撑。

讲什么:展示自我革命的实践与制度创新

中国反腐败故事应该包含哪些核心叙事?首先,要讲清楚中国共产党“自我革命”的政治决心。习近平总书记指出,党的十八大以来,在推进全面从严治党伟大实践中,我们不断进行实践探索和理论思考,在毛泽东同志当年给出“让人民来监督政府”的第一个答案基础上,给出了第二个答案,那就是不断推进党的自我革命。勇于自我革命是我们党最鲜明的品格和最大优势。

其次,要讲明白“不敢腐、不能腐、不想腐”一体推进的战略部署。这个有机统一的整体,既体现了雷霆万钧的震慑力,又蕴含着制度治理的智慧,还注重思想道德教育的温度。在国际传播中,需要用具体案例和数据来说明这“三不”如何协同发力。比如,在推进“不敢腐”时,可以讲述近年来中国从90多个国家和地区追回外逃人员数千人次,追回赃款数百亿元的故事;在说明“不能腐”时,可以介绍中国如何通过制度建设压缩权力徇私空间,近年来累计取消和下放行政审批事项超千项;在阐释“不想腐”时,可以分享中国如何通过

廉洁文化建设,营造风清气正的社会氛围。

再次,要讲生动中国在反腐败国际合作中的务实贡献。中国不仅是《联合国反腐败公约》的坚定支持者和积极履行者,还主动搭建一系列国际合作平台。在“一带一路”国际合作中,中国率先提出《廉洁丝绸之路北京倡议》,推动各方共建风清气正的营商环境;在亚太经济合作组织(APEC)、二十国集团(G20)等多边机制中,中国积极参与反腐败执法合作网络建设;在双边层面,中国已与数十个国家建立了反腐败国际合作机制。这些实实在在的举措,展现了中国作为负责任大国的担当,也为讲好反腐败故事提供了丰富素材。

如何讲:把准国际叙事策略提升传播效能

要用国际社会听得懂的语言来讲故事。这意味着要善于将“中国特色”的术语转化为国际通行的表达方式。比如,在解释“全面从严治党”时,可以与“政党自我净化”“提高治理效能”等国际社会熟悉的概念相联系。同时,要多用数据、案例和具体成效说话。国际社会更关注事实和数据,而不是抽象的语言表述。我们可以以多分享像“天网行动”追回外逃人员和赃款的鲜活案例和具体数字,反腐败如何促进营商环境改善的第三方评估数据等。

要注重分众化表达,区分不同受众的接受习惯和关注重点。对发展中国家,特别是共建“一带一路”合作伙伴,可以重点分享中国在制度建设、能力建设、技术装备等方面的经验和做法,突出经验的可借鉴性;对发达国家,则可以更多强调中国在规则制定、司法协作、追逃追赃等方面的国际合作意愿和贡献;