党的二十大报告强调“完善公益诉讼制度”,既是对公益诉讼检察实践的充分肯定,更是更高期许和要求

构建以检察公益诉讼为主体的公益诉讼体系

视角

□吴勇

□构建以检察公益诉讼为主体的公益诉讼体系,是对习近平法治思想的有力践行,也是由我国检察机关的政治特色、检察公益诉讼的人民属性、检察机关的宪法定位和检察公益诉讼在国家治理体系中的地位所决定。

□构建以检察公益诉讼为主体的公益诉讼体系,能够有效践行和落实习近平法治思想所包含的“以人民为中心”“在法治轨道内推进国家治理体系和治理能力现代化”等核心内容,是新时代赋予检察机关的新使命,在我国检察制度的发展中具有必然性。

党的二十大报告强调,“完善公益诉讼制度”。这为公益诉讼制度进一步发展提出了新要求,提供了根本遵循。这既是对公益诉讼检察实践的充分肯定,更是更高期许和要求。构建以检察公益诉讼为主体的公益诉讼体系,是对习近平法治思想的有力践行,也是由我国检察机关的政治特色、检察公益诉讼的人民属性、检察机关的宪法定位和检察公益诉讼在国家治理体系中的地位所决定的。构建以检察公益诉讼为主体的公益诉讼体系,应当理顺检察公益诉讼与其他主体提起的公益诉讼之间的关系,积极推进检察公益诉讼制度创新。

当前,我国检察公益诉讼制度已初步建立,检察公益诉讼在维护公共利益、促进依法行政方面的作用正在不断彰显。但是,适应完善公益诉讼制度要求,确保检察公益诉讼整体目标的实现,我们仍需要对检察公益诉讼的定位予以明确,构建以检察公益诉讼为主体的公益诉讼体系,发挥检察机关在公益诉讼中的重要作用,凸显中国特色社会主义建设过程中的检察担当。

构建以检察公益诉讼为主体的公益诉讼体系的必然性

构建以检察公益诉讼为主体的公益诉讼体系,能够有效践行和落实习近平法治思想所包含的“以人民为中心”“在法治轨道内推进国家治理体系和治理能力现代化”等核心内容,是新时代赋予检察机关的新使命,在我国检察制度的发展中具有必然性。

检察机关的政治特色所决定。党绝对领导下的检察机关,既是政治性极强的业务机关,也是业务性极强的政治机关,这种政治特色保障了检察公益诉讼维护公益的强大能力,以及诉讼开展的持续性、稳定性、公正性和廉洁性。自党的十八届四中全会提出探索建立检察公益诉讼制度到现在,检察公益诉讼已经完成了向基层的纵向推进,实现了公益诉讼的全覆盖,突破了部门限制和地域限制,构建了区域协调机制和一体化的办案机制,在较短时间内具备了维护社会公益的强大能力。特别是近年来,在助力脱贫攻坚、推动环境保护、守护“舌尖上的安全”等重要活动中,检察公益诉讼都挺身在前、大有作为。

检察公益诉讼的人民属性所决定。构建以检察公益诉讼为主体的公益诉讼体系是对“以人民为中心”发展理念的有力践行。增加人民福祉是检察公益诉讼的价值归属和最终目标。赋予检察机关提起公益诉讼的职权,就是为了有效地发挥司法在维护公益方面的治理效能。维护公益在于追究利益损害者的责任,使社会公益得到恢复和弥补,以保障人民群众的生命健康和生活幸福。

检察机关的宪法定位所决定。检察机关的宪法定位是国家法律监督机关,检察公益诉讼彰显了独特的作用和功能,这也决定了检察机关应当在公益诉讼中主动担当、积极作为。一则,法定的监督权确保了检察公益诉讼的数量和质量。检察机关作为履行监督权的法定机关,面对损害公共利益的情形,必须启动监督权是不容回避的。而司法责任制、公益诉讼检察机构专门化、检察公益诉讼工作报告机制等相关制度的实施,进一步压实了检察责任,得以保障公益诉讼的质量。二则,独立的监督权确保监督权运行的公正性和权威性。检察公益诉讼立足于宪法所确定的检察机关职能,可以依法独立发挥权威的监督作用,在推动法治国家、法治政府和法治社会一体建设中发挥应有作用。

检察公益诉讼在国家治理体系中的重要作用所决定。检察机关作为我国宪法所确立的法律监督机关,基于履职的要求和相应的监督能力,自然就应担负起维护公益的重任,这是一种基于我国国情和现实的制度创新。这一创新发挥了我国检察制度的优势,彰显了国家治理的现代化要求。检察公益诉讼不同于传统诉讼模式,其特点在于用以点带面的方式推动矛盾的化解。因此,检察机关提起公益诉讼只是起点和基点,最终目标在于通过诉讼撬动相关行业、领域的问题解决,实现双赢多赢共赢,这也是检察公益诉讼对于国家治理现代化的贡献。

构建以检察公益诉讼为主体的公益诉讼体系的基本要求

构建以检察公益诉讼为主体的公益诉讼体系,首先应注重理顺其与相关诉讼的关系,特别是检察公益诉讼与其他社会组织提起的公益诉讼、检察公益诉讼与政府提起的生态环境损害赔偿诉讼的关系。

根据法律规定,检察机关在民事公益诉讼适格原告中处于第二顺位。这一规则考虑的是检察机关作为法律监督主体的后置性,但从司法实践来看,民事公益诉讼中的公告往往仅成为检察公益诉讼的前置程序,社会组织因公告而提起诉讼的并不多见。而且,诉前公告严重影响维护公益的效率。从实践的角度来看,检察公益诉讼的补充性地位与其在现实中所发挥的作用不相匹配。有关数据显示,检察机关提起的公益诉讼案件已占受理公益诉讼案件的绝大多数,检察机关已经成为当之无愧的公益诉讼主力军和领头羊。鉴于检察公益诉讼与其他主体提起公益诉讼的关系存在的困境以及检察公益诉讼的实践现状,应当对两者的顺位进行调整,将检察公益诉讼与有关社会组织提起的公益诉讼并列,检察机关认为符合条件的可以直接提起诉讼,以化解检察公益诉讼繁冗的程序,提升公益维护的效率。

生态环境损害赔偿诉讼与检察公益诉讼都具有维护环境公共利益的功能。目前的制度安排是生态环境损害赔偿诉讼优先于环境公益诉讼(包括检察环境公益诉讼)。但这样的制度安排并不能发挥公益诉讼检察部门的专门力量作用,也需要进行适当调整。一是强化检察公益诉讼的监督和支持作用,对于已经提起的生态环境损害赔偿诉讼,检察机关认为政府的诉请不足以维护社会公共利益的,可以以向政府发送检察建议的方式进行监督和支持,政府没有采纳检察机关建议的,检察机关应提起公益诉讼。二是对于先提起公益诉讼后提起生态环境损害赔偿诉讼的,不应采取一刀切的方式中止检察公益诉讼。特别是涉案专业性问题已经鉴定,案件已经法庭调查或是法庭辩论,法院和检察机关对于案涉情况基本查清,也付出了大量的人力和物力,从诉讼经济的角度考虑,即使政府提起生态环境损害赔偿诉讼,也不应中止检察公益诉讼。

建立以检察公益诉讼为主体的公益诉讼体系,进一步完善检察公益诉讼制度,让检察公益诉讼运用更广泛、运行更规范。

合理把握“公共利益”内涵,拓展检察公益诉讼范围。检察公益诉讼视角内的“公共利益”关系检察公益诉讼的案件范围,需要根据检察公益诉讼的定位、人民普遍需求、国家治理需要进行解读。基本走向是进一步拓宽行政公益诉讼的案件范围;聚焦重点领域的民事检察公益诉讼适用,将民事公益诉讼范围聚焦于具有普遍性损害的违法行为、没有适格主体提起诉讼的领域以及对弱势群体具有普遍性损害的领域。

整合诉讼资源,优化检察公益诉讼模式。整合资源,推动诉讼协作。检察公益诉讼绝不是关起门来单打独斗,而是需要进一步整合相关部门的资源,推动诉讼协作,充分发挥检察公益诉讼实效。

完善检察建议,发挥检察公益诉讼特殊优势。既要对检察建议类型化,明确其在行政公益诉讼和民事公益诉讼不同阶段的适用情形和适用效力,又要保障检察建议的质量,避免模糊建议、多头建议等情形,并提升检察建议的说理性和可行性。

构建检察公益诉讼保障机制,提升诉讼能力。包括但不限于拓宽检察公益诉讼线索来源,严格保障检察机关的调查取证权,培养和选拔公益诉讼检察专业人员,形成检察公益诉讼的执行监督等。

随着公益诉讼的不断推进,公益诉讼的蓬勃发展实践与法律规定的薄弱出现了反差,还需要考虑制定检察公益诉讼专门法律制度来保障以检察公益诉讼为主体的公益诉讼体系的有效运行。

(作者为湘潭大学法学院教授、博士生导师,湘潭大学公益诉讼检察研究中心研究员。本文为最高人民检察院检察理论研究课题《生态环境领域刑事诉讼与政府诉讼衔接》、湖南省教育厅重点研究课题《检察机关提起安全生产公益诉讼研究》的阶段性研究成果)

观察

数字赋能提升行政检察监督质效

□翁寒屏

党的二十大报告就推进法治中国建设作出部署,要求全面推进严格规范公正文明执法,特别强调加强检察机关法律监督工作。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(下称《意见》)要求深化行政检察监督,对行政检察工作提出了新的更高要求。然而,目前行政检察监督在线索发现、监督研判、督促整改等方面仍存在一些瓶颈性问题。为有效推进“做实”行政检察,笔者建议积极推进检察大数据战略,探索建立“行政检察智慧监督应用平台”,通过破除信息壁垒,搭建应用场景,构建办案模型,以数字赋能提升整体监督质效。

数字赋能深化行政检察监督价值分析。在数字化时代背景下,数字赋能是深化行政检察监督的基本路径。

数字赋能是行政检察监督工作现代化发展的必然要求。检察机关法律监督工作现代化是中国式现代化的应有之义。党的二十大报告强调推进数字中国建设,最高检检察长张军在全国检察机关数字检察工作会议上指出,“‘数据’正在深刻改变着新时代的检察工作”,强调大数据赋能是弥补法律监督短板、更好维护社会公平正义的必然要求。行政检察监督工作涉及法院、行政机关、案件当事人等多方主体,利益诉求多元,关系法治政府建设,关乎人民群众对公平正义的理解与追求。以大数据牵引推动行政检察监督系统性重塑变革,促进依法审判、依法行政、维护人民群众合法权益,是提升行政检察监督工作现代化能力水平的重要路径。

数字赋能是行政检察监督促进社会治理现代化的必然要求。行政执法以及与之相关的行政审判执行活动直接面对人民群众,由此引发的行政争议涉及执法司法公正,党委政府关注、人民群众关切,若得不到妥善处理,可能会出现较大社会安全稳定风险。数字赋能行政检察监督有利于更加全面准确掌握情况,更加系统有效解决问题,助力推进社会治理现代化。

数字赋能是行政检察监督破除传统办案模式困境的必然要求。随着全面依法治国深入推进,人民群众法治意识普遍提高,近年来当事人不服行政决定、行政裁判事件增多,但是主动申请检察监督占比不高,而检察机关在日常履职中又很难发现监督线索,即使发现线索,依然存在调查难、化解难、督促纠正难等问题,传统办案模式已经无法充分满足人民群众需求。依托数字赋能,畅通信息共享渠道,能够及时获取监督线索,精准研判监督焦点,实现部门之间协同共治,从而产生法律监督乘数效应。

强化行政检察智慧监督应用平台建设。行政检察智慧监督应用平台建设应坚持问题导向,抓住行政争议这一党委政府关心重点和行政执法、行政诉讼痛点堵点,以行政争议实质性化解为切入口,获取各方支持配合,实现信息共享,构建数据模型,同步推进行政检察各项监督工作。

四条渠道打通数据壁垒。针对行政检察监督工作中信息衔接不畅通、情况掌握不全面等问题,应通过直接接入、定期导入、专项获取等方式,实现与行政执法、行政诉讼、社会治理等数据共享。一是裁判执行数据。探索设置专用端口,直接连接裁判文书网、执行信息网等公开信息平台,同时根据办案实际需要,以专项监督方式调取相关数据,提供涉案行政诉讼情况。二是行政执法数据。探索建立检执联动工作机制,登录行政复议、综合行政执法信息系统,获取数据导入平台,提供案涉行政执法活动情况。三是社会治理数据。探索建立联合化解矛盾纠纷工作机制,登录信访部门、矛盾纠纷调处化解中心信息系统,获取数据导入平台,提供群众诉求反映情况。四是其他补充数据。探索在政府大数据中心建立检察数据仓连接平台,同时向各行政执法部门、乡镇街道开放端口,由其将案涉相关信息联网录入平台,提供需要的其他补充信息。

三大场景推进行政争议化解协同共治。平台设置三个核心应用场景。一是研判断案。输入当事人姓名可检索相关行政决定、行政复议、行政诉讼等信息,自动筛查争议领域、经历程序、各环节处置意见,分析是否存在行政违法、诉求非法、利益捆绑等问题,掌握家庭基本状况,对整个案件作出全景画像,帮助锁定争议焦点,判断实质诉求,明确化解方向。二是多元协同。设置“在线研讨”“督办闭环”两个模块。“在线研讨”主要提供争议所涉相关部门责任人员交流互动,通过点上信息及时推送,清晰还原事件经过、掌握当事人动态,研究确定主攻方向,分派各部门承担责任,根据实时互通工作进展情况,同步推进实地走访、当面交流等线下工作。“督办闭环”主要是在行政争议化解过程中,发现行政机关败诉未履行生效裁判或者存在行政违法行为,在线发送检察建议或督办函、回复整改结果,通过监督事项线上流转、过程留痕,实现监督闭环。三是能效评价。为发挥监督促治理成效,设置“风险提示”“综合评价”“典型晾晒”三个模块,核心是治理、评价、激励。“风险提示”主要是从多维度进行风险分析,为党委政府决策和各部门风险防范提供参考。“综合评价”设置行政争议案件数、诉讼数、化解数、整改数等指标,开展诉源治理能效评价。“典型晾晒”则汇聚涉行政类典型案事例,通过正向激励,激发多元力量参与行政争议化解的积极性。

分类建模提升穿透式监督质效。行政争议案件背后有的存在行政行为违法、行政审判执行违法等情况,需要在化解行政争议中开展穿透式监督工作。平台应以争议化解中各部门汇总数据为基础,根据办案需要,嵌入分类监督模型,破解基层行政检察业务量少、监督线索发现难等问题。如针对行政非诉执行监督案件,从行政机关申请、法院受理、审理、执行各个阶段中,梳理超期或未申请强制执行、法院受理超期、终结本次执行不当等监督点,构建行政非诉执行监督模型;针对行政违法行为监督案件,建立不同行业或领域的类案监督模型,对获取的案件信息进行自动分类和分析研判,开展穿透式监督。

(作者单位:浙江省浦江县人民检察院)

法律体系是理性范畴的产物,而社会效果还涉及传统文化、风俗民情等社会因素。

厘清危害药品安全行为出罪事由法理根据

争鸣

□金华捷

□法律体系是理性范畴的产物,而社会效果还涉及传统文化、风俗民情等社会因素。这些因素固然是司法认定中必须考量的要素,但也要与理性范畴体系做好衔接,运用理性范畴中的概念、术语将这些社会因素体现出来,使之融入理性范畴体系。

□司法解释中的根据民间传统配方私自加工药品或者销售药品的行为确有可能具有一定的法益侵害性,但民间传统配方本身属于传统风俗,因而在犯罪论体系中可以作为超法规的违法阻却事由予以评价。

2022年3月6日施行的“两高”《关于办理危害药品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》第18条第1款规定,根据民间传统配方私自加工药品或者销售上述药品,数量不大,且未造成他人伤害后果或者延误诊治的,或者不以营利为目的实施带有自救、互助性质的生产、进口、销售药品的行为,不应当认定为犯罪。该规定兼顾了药品监管需要,也考虑到了案件处理的社会效果。

危害药品安全行为出罪事由法理分析

法律体系是理性范畴的产物,而社会效果还涉及传统文化、风俗民情等社会因素。这些因素固然是司法认定中必须考量的要素,但也要与理性范畴体系做好衔接,运用理性范畴中的概念、术语将这些社会因素体现出来,使之融入理性范畴体系。对此,笔者认为,上述出罪条款其实是两种不同类型的出罪事由。从与药品犯罪构成要件的联系来看,传统配方属于违法阻却事由;自救、互助属于责任阻却事由。

犯罪论体系中的违法性是特定犯罪行为违反法秩序的根据。传统刑法观点认为,只有当一定的法益侵害超越了为保证有序的社会生活充满活力地发挥机能而必须且不得已的程度之时,法才将其作为犯罪予以禁止。随着刑法理论体系的发展,刑法学界也在反思,一些侵害法益的行为是否具有入罪的必要性,还需考虑侵害法益的风险是否为社会观念、道德规范所容许。除了法定的正当防卫和紧急避险之外,一些没有升高法益侵害风险或者为社会观念、道德规范所容许的要素,也被理论界接纳为超法规的违法阻却事由。传统风俗即属此类,能够作为超法规的违法阻却事由的传统风俗必须是由社会公众普遍接受的传统风俗。由于违法性要素都是从普遍的客观层面进行评判,故只有公众普遍认同和接受的传统风俗才具有客观性。

司法解释中的根据民间传统配方私自加工药品或者销售药品的行为确有可能具有一定的法益侵害性,但民间传统配方本身属于传统风俗,因而在犯罪论体系中可以作为超法规的违法阻却事由予以评价。

有责性评价行为人的可谴责性,其不同于违法性要素,有责性要素是从个人的主观层面进行评判,除了法定的有责性要素之外,一些日常生活中常见的能够影响可谴责程度的要素均可以在有责性层面进行评判。根据影响可谴责程度的不同,有些要素可以降低行为人的罪责程度,成为实践中的从轻情节,例如主观恶性程度较低的善良动机;某些要素对罪责程度有较大幅度的降低,理论上则被称之为超法规的责任阻却事由,上述司法解释中出于非营利目的的自救、互助即属此例。

司法解释中的责任阻却事由是由两类责任降低事由组成,二者叠加最终起到责任阻却效果。其中,自救、互助涉及适法可能性降低,系责任降低要素。法律不能强人所难是有责性评判的一项准则。在某些特殊案件中,确有可能存在行为人出于自我救治或者帮助他人救治而违反法律规定提供药品情形,其涉及生命健康权和药品管理秩序之间的权衡问题。所以,上述司法解释中的自救、互助属于适法可能性降低的责任降低事由。而非营利目的则是主观恶性降低的责任降低事由。虽然行为人是否具有营利目的不是药品犯罪罪名的构成要件,但营利目的是一个衡量主观恶性大小的责任要素。在不以营利为目的的纯粹自救、互助的情况下,行为人就涉及适法可能性降低和主观恶性较小这两个责任降低事由,二者结合最终产生责任阻却的效果。

认定危害药品安全犯罪需要注意的四个问题

在厘清出罪法理根据后,对危害药品安全犯罪认定问题还需要注意把握好以下内容:

一是传统配方的界定。虽然该司法解释第18条第2款规定,传统配方的确定可以由地方药监或有关部门出具认定意见或结合其他证据予以确定,但该规定只是对认定程序作出规定,实体上的界定标准仍然有待分析。传统配方不能等同于民间配方或者任意的祖传药方,理应有一定界限。笔者认为,传统配方主要应具有两个特点:一是系广泛沿用至今的传统药方;二是虽然在药品的安全性、保障性上尚未经过体系性论证,但在有效性上经过历史经验的积累,符合中医医理。

二是未造成他人伤害后果或者延误诊治的界定。对未造成他人伤害后果或者延误诊治的理解须结合中药自身的特点,不能限定为“完全治好”或者没有任何负面影响。同时,未造成他人伤害后果在界定上应容许副作用,但这种副作用应控制在一定范围内。因为在中医医理看来,药材本身的毒性本身就兼具疗效和副作用。如果将副作用均理解为伤害后果,那等于是杜绝中医治疗。当然,副作用不能严重到影响脏器功能的程度。这不仅超出了中药本身的风险,也有违法理。这是因为,影响脏器功能可能触犯药品犯罪的一些加重情节,如果将这类情形也予以出罪,属于典型的罪刑不相适应。

三是不以营利为目的的界定。该要件的界定不能理解为杜绝一切报酬,这里既包括不收取任何报酬,也包括收取的报酬与行为人支出的成本能够大致相抵。实践中,行为人在为他人代购过程中,会收取跑腿费、交通费等成本费用,有些情况下会将这些费用笼统地包含在报酬里,并不会明确区分药品本身的费用和其他成本费用。同时,行为人在计算报酬和成本的关系时,不可能做到完全精确。因此,只要二者大致平衡即可,不要求完全抵消。

四是自救、互助范围的界定。实践中,进口药品的使用用途可能存在多种类型,既有可能用于治疗对生命、健康造成严重损害的重大疾病,也有可能用于治疗普通疾病。笔者认为,自救、互助的范围应限于前者,而不能及于后者。从文义角度看,对于普通疾病的治疗也可以理解为“自救、互助”。但正如前述,自救、互助在性质上属于责任降低要素,其根据在于适法可能性的降低,即不能要求行为人冒着生命、健康的重大风险去选择合乎药品监管秩序的行为。该要素与“不以营利为目的”相结合,构成责任阻却事由。因此,此处的自救、互助只能限定在治疗对生命、健康造成严重损害的重大疾病的范围,否则其责任降低的根据会受到动摇。

(作者单位:上海市人民检察院第三分院)