# 公益诉讼检察实践分析及制度完善

文/湖北省宜昌市人民检察院党组书记、检察长 许一鸣

党的二十大报告专门强调“完善公益诉讼制度”，既是对公益诉讼检察实践的充分肯定，更是对公益诉讼检察工作的更高期许和要求，为公益诉讼检察制度的发展完善提供了根本遵循和行动指南。如何在持续深化检察实践中完善公益诉讼制度，成为当前检察机关必须落实的政治任务和回答的时代课题。

一、公益诉讼检察制度的发展进程及现状分析

公益诉讼检察制度，是党中央坚持以法治思维和法治方式推进国家治理的一项重大创举，是新时代党和国家赋予检察机关的新职责、新使命。从2014年10月党的十八届四中全会首次提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”，到2015年7月全国人大常委会授权检察机关开展公益诉讼试点工作，再到2017年6月全国人大常委会修改民事诉讼法及行政诉讼法，将公益诉讼检察制度写入法律，我国公益诉讼检察制度经历了一个从顶层设计到局部试点再到立法实施的递进式发展历程。

根据民事诉讼法和行政诉讼法的相关规定，公益诉讼检察从类型上可以分为民事公益诉讼（包括刑事附带民事公益诉讼）和行政公益诉讼。在行政公益诉讼中，检察机关是唯一的诉权主体。在民事公益诉讼中，检察机关是第二顺位诉讼主体，只有在法律规定的机关和组织没有提起或者不提起诉讼的情况下，检察机关才可以提起公益诉讼。目前，检察机关提起公益诉讼法定领域包括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、英烈权益保护，拓展到安全生产、未成年人保护、军人荣誉名誉保护、个人信息保护、反垄断等13个领域，并逐步向公共安全、文物和文化保护等领域拓展。公益诉讼检察制度的确立进一步完善了中国公益司法保护体系，对促进行政机关依法行政、推动社会治理具有重要意义。

从公益诉讼检察制度来看，尚未形成系统的法律规范体系，相关规定主要分散在民事诉讼法、行政诉讼法等程序法以及英雄烈士保护法、个人信息保护法、未成年人保护法、军人地位和权益保障法、安全生产法、反垄断法等实体法中。目前，检察机关办理公益诉讼案件主要是依照最高人民法院、最高人民检察院出台的《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（以下简称两高《解释》）及《人民检察院公益诉讼办案规则》等司法解释在运行。当前，公益诉讼检察工作已经进入新的发展阶段，对公益诉讼检察制度有了更高的实践需求。总体来看，现行公益诉讼法律规定大多是授权性的、原则性的，法律规范之间不统一、不协调、不配套等问题逐渐显现。如何在优化现有公益诉讼法律规范基础上，不断丰富和完善公益诉讼检察制度，是当前迫切需要解决的现实问题。

二、公益诉讼检察制度实践问题分析

（一）检察机关在公益诉讼中的诉讼地位有待明确

关于检察机关在公益诉讼中的诉讼地位，一直是学术界和实务界讨论较多的问题，至今未形成统一意见。从现行法律规定来看，民事诉讼法和行政诉讼法等相关法律规定仅赋予检察机关提起民事公益诉讼和行政公益诉讼的诉权，但对检察机关在公益诉讼中的诉讼地位和身份未作具体规定。两高《解释》虽然规定“人民检察院以公益诉讼起诉人身份提起公益诉讼”，但对“公益诉讼起诉人”的内涵并未明确，未能体现出检察机关在公益诉讼中的诉讼地位。

“公益诉讼起诉人”这一创造性身份表述，既不符合民事诉讼法与行政诉讼法中关于诉讼当事人的规定，也未体现出检察机关作为国家法律监督机关的职能特点，造成了检察机关在公益诉讼中的诉讼地位模糊不清，给公益诉讼检察工作实践造成了诸多困扰。采用“公益诉讼起诉人”的表述，更多是出于回避理论争议，快速推进公益诉讼检察改革实践需要，有其特殊的现实背景，但这并非长久之计。在党的二十大报告明确提出要完善公益诉讼制度的现实状况下，有必要从法律层面进一步明确检察机关在公益诉讼中的诉讼地位。

>>位于三峡工程大坝坝头北岸的湖北省宜昌市夷陵区太平溪镇许家冲村（10月16日摄，无人机照片） 新华社 张国荣/摄

（二）公益诉讼检察调查核实权刚性保障有待加强

依法开展调查核实工作是检察机关办好公益诉讼案件的前提，而确保检察机关能够充分享有调查核实权并发挥应有功效，是成功办理公益诉讼案件的重要保障。

根据两高《解释》的相关规定，人民检察院办理公益诉讼案件，可以向有关行政机关及其他组织、公民调查收集证据材料；有关行政机关以及其他组织、公民应当配合。但实践中，对于被调查对象拒不配合检察机关调查的情形，相关法律并未规定相应的保障措施。如在行政公益诉讼中，检察机关通常需要向行政机关核实相关案件情况，调取行政审批、行政执法等卷宗材料，但如果行政机关不予配合，检察机关并无有效制约措施。在民事公益诉讼中，检察机关调查核实权保障不足问题更加突出。从法律层面赋予检察机关充分的调查核实权，并配置相应的刚性保障措施，才是解决公益诉讼调查核实难的根本之策。

（三）民事公益诉讼与行政公益诉讼适用缺乏规制

民事公益诉讼和行政公益诉讼是我国公益诉讼两大类型，各自拥有独立的运行模式。民事公益诉讼中，起诉主体具有多元性，检察机关作为第二顺位起诉主体，主要是对法律规定的机关和组织提起民事公益诉讼制度设计的有效补充。而行政公益诉讼中，起诉主体具有唯一性，检察机关是对行政公益诉讼主体缺位的补位，是一种通过检察权和审判权共同发挥作用，以诉讼方式推动行政权依法运行，进而达到维护公共利益目的的一种全新诉讼形态。

实践中，有的案件既可以通过行政公益诉讼督促行政机关履职，达到维护公共利益的目的；也能通过提起民事公益诉讼的方式，由人民法院裁判执行来达到维护公共利益目的。对于这类案件，检察机关是必须先启动行政公益诉讼，穷尽行政权效能维护公益，还是可以自由采取不同的办案方式，目前并无相关规定。实践中，一些检察机关绕开行政机关，直接对违法行为人提起民事公益诉讼，这种办案方式一定程度上有越位监督之嫌，偏离了公益诉讼检察制度定位。因此，有必要从法律层面上厘清民事公益诉讼与行政公益诉讼的关系，并就启动顺序及衔接进行科学合理的安排。

（四）民事公益诉讼程序及诉权顺位设计有待优化

从民事公益诉讼实践现状看，作为第一顺位民事公益诉权主体的有关机关和组织并未发挥出应有作用，而处于民事公益诉讼第二顺位起诉主体的检察机关已经成为民事公益诉讼绝对的办案主力。现行民事公益诉权顺位设计已经不能适应民事公益司法保护实际需求。

1.检察机关诉前公告程序空置。民事公益诉讼中，检察机关进行诉前公告的意义在于督促其他适格主体及时提起民事公益诉讼，充分发挥有关行政机关和社会组织在公益司法保护中的积极作用，形成全方位的公益司法保护格局。但以笔者所在的地区为例，自公益诉讼检察试点以来，检察机关发出诉前公告的案件，从未收到过其他适格主体欲提起民事公益诉讼的信息反馈。有的适格主体向人民法院提起民事公益诉讼后，并未按规定向检察机关进行反馈，造成检察机关对同一案件重复起诉，严重浪费司法资源。

2.第一顺位诉权主体作用发挥不够。民事公益诉讼案件的办理难度通常要大于普通民事案件，是一项具有挑战性的工作。目前，我国社会组织的发展还处于起步阶段，普遍存在人力、物力、资金、技术不足等问题，受其诉讼能力和条件限制，提起民事公益诉讼的力度和效果尚难以满足公益司法保护现实需求。突出表现在以下两个方面：一是办案效果不佳，二是办案不规范。实践中，有的社会组织对应当提出巨额赔偿诉求的案件仅主张了几千元赔偿诉求，不仅未实现维护公共利益的目的，一定程度上还损害了公共利益。此外，对于中央环保督察案件等有重大影响的公益诉讼案件，以社会组织目前的办案能力和条件能够发挥的作用也比较有限，由检察机关直接办理一般更有利于保障办案质量和效率。

3.民事公益诉讼支持起诉程序有待完善。根据《人民检察院公益诉讼办案规则》的相关规定，下列案件，人民检察院可以支持起诉：（一）生态环境损害赔偿权利人提起的生态环境损害赔偿诉讼案件；（二）适格主体提起的民事公益诉讼案件。但对具体的支持起诉程序未作详细规定。如检察机关支持起诉程序是依申请启动还是依职权启动？若检察机关自行启动支持起诉程序，提起诉讼的诉权主体能否拒绝？支持起诉过程中，对其他适格主体作出有损公共利益的行为，检察机关是否有权监督纠正？其他适格主体拒不纠正如何处理？因上述问题规定不明，检察机关支持起诉参与度十分有限，未能充分发挥出检察机关支持起诉制度应有效能。

>>生态检察官和海事监管员对临江的泄洪道、排污口分布情况展开调查登记，以便实现动态监控和技术测评。中国新闻图片网供图

三、公益诉讼检察制度的完善路径

贯彻落实党的二十大报告关于完善公益诉讼制度的决策部署，检察机关必须坚持正确的立场、观点和方法，在理论和实践中不断探索完善公益诉讼制度。

（一）明确检察机关在公益诉讼中的“公诉人”诉讼地位

关于检察机关在公益诉讼中的诉讼地位问题，目前主要有三种观点：一是“公益代表人说”，认为检察机关是作为公共利益的代表提起公益诉讼，检察机关在公益诉讼中的身份和地位即为公益代表人。二是“原告人说”，认为检察机关提起公益诉讼，其身份和地位同其他民事、行政诉讼中原告为维护自身合法权益提起诉讼并无不同。三是“公诉人说”，认为检察机关提起公益诉讼是履行法律监督职能和公诉职能的体现，其诉讼地位与刑事诉讼中公诉人角色类似，主要职责都是提起诉讼和实施法律监督。三种观点中，“公益代表人说”忽视了检察机关的法律监督属性，“原告说”不符合现行的民事诉讼法和行政诉讼法中的原告概念，只有“公诉人说”更符合公益诉讼检察制度的本质特性。第一，从检察机关宪法定位看，法律监督是公益诉讼检察的本质属性。检察机关作为国家法律监督机关,代表公共利益、维护公共利益是检察机关的天然属性和法定职责。公益诉讼检察制度主要是通过检察机关行使法律监督职能和公益诉权，维护国家和社会公共利益，保障法律的统一正确实施，实质上是检察机关法律监督职能的新拓展。第二，从履职方式来看，公益诉讼检察是法律监督职能的具体表现。根据现行法律规定，检察机关提起公益诉讼之前都应履行诉前程序，无论是诉前公告还是诉前检察建议或是提起公益诉讼，实质上都是检察机关履行法律监督职能的具体表现。第三，从诉权属性来看，检察机关与受侵害的公共利益并不具有直接利害关系。不能因公益诉讼检察制度嵌入民事诉讼法和行政诉讼法中，就否定了公益诉讼检察制度的特殊属性。应从立法层面明确检察机关在公益诉讼中的“公诉人”地位，并基于公诉人地位对检察机关在公益诉讼中的权利义务、举证责任、二审程序、诉讼监督等进行相应调整。

（二）引入司法警察制度强化调查核实权刚性保障

关于强化检察机关调查核实权刚性保障问题，目前学术界和实务界多数持肯定意见，但对具体配置何种类型调查核实权保障措施，迄今仍未形成共识。笔者认为，在《人民检察院公益诉讼办案规则》已经明确规定不得采取限制人身自由或者查封、扣押、冻结财产等强制性措施的情况下，要解决检察机关调查核实权刚性保障问题，重点还是要用好现有法律规定，提升检察机关调查取证能力。

根据《人民检察院司法警察条例》第九条的规定，对以暴力、威胁或者其他方法阻碍检察人员依法执行职务的，人民检察院司法警察应当及时予以控制，并依法采取强行带离现场或者采取法律规定的其他措施，保障检察工作的顺利进行。但《人民检察院司法警察条例》第七条列举的几种人民检察院司法警察职责中并未包括协助公益诉讼调查取证。因《人民检察院司法警察条例》出台于公益诉讼制度确立之前，建议明确将协助公益诉讼检察调查取证列为人民检察院司法警察职责范围，解决检察机关调查核实权刚性保障不足问题。

（三）确立行政公益诉讼前置于民事公益诉讼的适用规则

按照现行公益诉讼检察制度设计，针对生态环境和资源保护等领域公共利益受损问题，检察机关可以按照行政诉讼法的规定开展行政公益诉讼，也可以按照民事诉讼法的规定提起民事公益诉讼。但当民事公益诉讼与行政公益诉讼两种办案形式竞合时，应当如何确定两种诉讼启动先后顺序，现行法律并未作具体规定。

检察机关作为国家法律监督机关，应准确把握好检察机关提起公益诉讼是督促之诉、协同之诉的功能定位，对于既符合提起民事公益诉讼又符合提起行政公益诉讼的案件，应当优先适用行政公益诉讼办案形式。建议对同时满足民事公益诉讼与行政公益诉讼启动条件的案件，确立行政公益诉讼前置于民事公益诉讼的适用规则。

（四）在优化诉讼程序基础上赋予检察机关同等诉权

按照现行法律规定，享有民事公益诉权的适格主体主要有法律规定机关、社会组织、检察机关三大类，如何确定三者之间的诉权顺位，直接关系到公益司法保护秩序稳定和维护公共利益的质量和效果。就民事公益诉讼制度实践来看，目前社会组织等第一顺位诉权主体的办案能力和条件，尚不足以承担起民事公益诉讼办案主力的重任，有必要对现行民事公益诉讼程序及诉权顺位设计作适当调整，以构建起更加科学、高效的民事公益诉讼体系。

1.优化诉前公告程序。一是建立检察机关与人民法院的信息通报制度。明确检察机关发出的诉前公告应同步抄送管辖法院，公告期间有适格主体向管辖法院提起民事公益诉讼的，人民法院应当将受理案件通知书及时抄送检察机关，并告知原告依法向检察机关反馈起诉情况。二是明确检察机关诉前公告效力。即在检察机关诉前公告期间，其他适格主体没有提起或者不提起诉讼的，公告期满后提起民事公益诉讼，应当经过发出诉前公告的检察机关同意。

2.优化检察机关支持起诉程序。一是建立支持起诉申请制度。对于普通民事公益诉讼案件需要检察机关支持起诉的，由提起诉讼的诉权主体书面向检察机关申请，检察机关经审查后认为确有必要的，可以启动支持起诉程序。对于重大复杂民事公益诉讼案件，检察机关可以主动介入，依职权启动支持起诉程序。二是明确检察机关支持起诉监督权。检察机关在支持起诉过程中，对于提起诉讼的主体擅自降低赔偿数额、选择性提出诉讼请求等有损公共利益的行为，有权进行监督纠正。对于相关诉权主体拒不采纳监督纠正意见的，检察机关可以撤回支持起诉，自行提起民事公益诉讼。

3.赋予检察机关与社会组织同等诉权。目前，我国社会组织的发展还处于起步阶段，组织机构与监督制约机制还不完善，鉴于当前民事公益诉讼中出现的一些乱象，建议赋予检察机关与社会组织同等诉权。在检察机关发出诉前公告后，有社会组织主张提起民事公益诉讼的，检察机关可以选择自行办理，也可以交由具备起诉能力和条件的社会组织起诉。这样的制度设计既保留了其他适格主体一定的优先诉权，又能充分发挥检察机关在民事公益诉讼中的主力军作用，对构建起全方位的民事公益司法保护格局大有裨益。

民主与法制周刊2022-12-09