

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.04.013

欢迎按以下格式引用:刘艺.我国检察公益诉讼制度的发展态势与制度完善:基于2017—2019年数据的实证分析[J].重庆大学学报(社会科学版),2020(4):173-183. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.04.013.



**Citation Format:** LIU Yi. The development and improvement of public interest litigation by procuratorate in China: An empirical analysis based on related data from 2017 to 2019[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2020(4): 173-183. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.04.013.

# 我国检察公益诉讼制度的 发展态势与制度完善

## ——基于2017—2019年数据的实证分析

刘 艺

(中国政法大学 法治政府研究院,北京 100088)

**摘要:**我国检察公益诉讼制度全面实施两年后呈现出新的发展态势。亟需理论深入研判。本文以2017—2019年间的司法数据为基础,运用实证方法分析了《行政诉讼法》《民事诉讼法》修改后检察公益诉讼在办案数量、办案规则、办案能力、办案力量、办案重心等方面的发展态势:审判机关和检察机关的办案数量增长迅速,并积极推动诉讼规则完善;各地办案数量差异明显,案件分布不均衡;基层人民检察院是办案主力军;行政公益诉讼案件数量锐减,办案重心转向刑事附带民事公益诉讼案件;立案数量快速增长,但履行诉前程序、提起诉讼的比率呈下降趋势。这些发展态势的内因是检察机关组织机构改革带来的办案能力的提升;外因是党委和人大增强了对检察公益诉讼的支持力度,化解了制度运行中的部分障碍。未来还需从内、外、广、深四个维度推动检察公益诉讼制度完善:促进公益诉讼检察与三大检察内部融合;建立公益诉讼检察与法治政府的耦合;探索拓展受案范围;建构符合需要的诉讼机制。

**关键词:**检察公益诉讼;行政公益诉讼;刑事附带民事公益诉讼;2018年检察机关改革;诉前程序

**中图分类号:**D926.3;D925 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2020)04-0173-11

中国式检察公益诉讼甫一创生便饱受争议。观念惯性和制度空白是众多误解的主要原因。毕

修回日期:2020-04-26

**基金项目:**国家社会科学基金重大委托项目“创新发展中国特色社会主义法治理论体系研究”(17@ZH014);国家社会科学基金重点项目“检察机关提起行政公益诉讼的理论反思与制度构建研究”(15AFX009);2014年重庆市社会科学规划项目“大数据时代的隐私风险与法律规制变革”(2014YBFX07)

**作者简介:**刘艺(1973—),女,四川自贡人,中国政法大学法治政府研究院教授,博士,博士研究生导师,主要从事行政法基础理论、行政程序制度、社会行政法、行政检察理论研究,Email:liuyizf@126.com。

竟由检察机关提起公益诉讼在西方虽偶有实践,却绝无系统性的制度架构。在西方法治语境中,政府代表公共利益也属通说。但由于信奉个人至上的自由主义理念,西方法治的公益范围较为逼仄,公益诉讼机制的适用范围也较为狭窄。在我国,保障和维护公共利益不仅是公法的责任,更是社会主义法治体系的应有之意。然而,“公共利益”在我国公法中的含义却仍需勘定。1982年宪法除“公共利益”表述之外,还有“社会秩序”“国家安全”“国家的、社会的、集体的利益”,以及“祖国的安全、荣誉和利益的行为”等相关表述<sup>[1]</sup>。2004年修宪增加了“公共利益”的表述,但也未对其进行明确阐述<sup>①</sup>。《民事诉讼法》第55条规定的“公益诉讼”中的“公益”虽然指向社会公共利益,但并不排除这类公益与个人利益、集体利益、国家利益的关联性,然民事诉讼中并未建构公益保护的特别程序。我国“公共利益”与美国公民诉讼、德国利他性团体诉讼指向的“公共利益”内涵不同,代表国家提起公益诉讼的主体有所不同也属自然。根据《宪法》第134条的规定可以推导出,检察机关提起公益诉讼正是其履行法律监督职能的一种方式或手段。也就是说,政府是行政管理领域国家利益和社会公共利益的代表;检察机关作为国家在司法领域的公共利益代表之一,可以在司法程序中提起公益诉讼,督促行政机关依法行政,维护客观法律秩序,以实现保护公益的目的。因此,我国检察公益诉讼是具有鲜明中国特色的客观诉讼机制,也是公益司法保护机制。检察公益诉讼经2017年修法正式确立后,进入了推广实践和制度深化阶段。及时分析实践中出现的新动态,深入研判发展动向,理性分析相关制度建构中的问题,对我国检察公益诉讼的制度完善具有重要意义。

## 一、我国检察公益诉讼制度正式确立后的新发展<sup>②</sup>

### (一) 法院与检察院的办案数量明显增加并积极探索诉讼规则的完善

2017年下半年是我国检察公益诉讼制度“全面推开”<sup>③</sup>的开端。当年7月至12月期间,全国检察机关向人民法院提起233件公益诉讼案件,其中民事公益诉讼29件、行政公益诉讼130件、刑事附带民事公益诉讼74件。同期,全国法院受理人民检察院提起的环境公益诉讼案件77件,其中民事公益诉讼25件,占环境公益诉讼案件总数的38%;而2017年全年,人民法院审结各类公益诉讼案件1112件,其中有985件检察公益诉讼案件,检察公益诉讼案件在审结的公益诉讼案件中占到了89%的比重。

2018年是检察公益诉讼制度蓬勃发展的一年。这一年中,检察机关共提起3228件公益诉讼案件(其中行政公益诉讼案件587件、民事公益诉讼案件165件、刑事附带民事公益诉讼案件2476件)。同时期,全国法院共受理人民检察院提起的环境公益诉讼案件1737件(其中民事公益诉讼113件,行政公益诉讼376件,刑事附带民事公益诉讼1248件),受理的检察公益诉讼案件数占环境公益诉讼案件总数的96%;全国法院审结各类公益诉讼案件2138件,其中有2020件检察公益诉讼案件。检察公益诉讼案件占审结公益诉讼案件的比例为94%。

2019年1月至10月,检察机关共提起3020件公益诉讼案件,其中提起行政公益诉讼案件269

<sup>①</sup>参见《宪法修正案》第20条。

<sup>②</sup>本文的人民法院数据来源是基于最高人民法院环资庭对2017年7月1日至2019年6月30日检察公益诉讼受理与审理工作的统计。人民检察院的数据来自最高人民法院2017年、2018年公益诉讼通报以及2019年线上系统对公益诉讼办理情况的统计。

<sup>③</sup>曹建明检察长称检察机关提起公益诉讼改革在试点两年间完整经历了顶层设计、法律授权、试点先行、立法保障、全面推开五个阶段。参见2018年《最高人民法院工作报告》[R/OL]. (2018-03-25)[2019-11-20]. [http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/25/c\\_1122587415.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/25/c_1122587415.htm).

件,民事公益诉讼案件 301 件,刑事附带民事公益诉讼案件 2 450 件。而截至 2019 年 6 月 30 日,全国法院受理人民检察院提起的环境公益诉讼案件 767 件,占环境公益诉讼案件总数的 92%;同时期,全国法院审结各类公益诉讼案件 1 105 件,其中有 842 件检察公益诉讼案件,占各类公益诉讼案件的比例是 76%。

在两年半时间里,无论是人民检察的立案、起诉量,还是人民法院的受理、裁判数据都呈现出快速增长的态势。这种趋势与修法有关规范的相继出台密切相关。修法之后,两高于 2018 年 3 月 2 日公布《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼适用法律的若干问题解释》(以下简称《检察公益诉讼司法解释》)。为了推动检察公益诉讼规范制度的完善,人民法院在遵循诉讼制度基本规则的基础上,不断完善审理规则,如出台《中华人民共和国人民陪审员法》,规定人民法院审判根据《民事诉讼法》《行政诉讼法》提起的公益诉讼案件时,由人民陪审员和法官组成 7 人合议庭进行。在审理过程中,积极发挥技术专家在证据采样指导、损害事实查明、因果关系认定、修复方案选择、修复成果验收等方面的重要作用。在判决方式方面,积极探索环保禁止令制度,颁发了禁止令、禁业令,禁止、限制污染者在诉前或诉中、诉后的排污行为<sup>[2]</sup>。随着审判规则愈加明确,办案质效自然有所提升。但该制度与现行诉讼机制内生抵牾仍未消解,特别是 2019 年进入二审程序、再审程序的案件增多<sup>④</sup>,人民法院审理时更加谨慎,2019 年审结量呈下降趋势。

## (二) 办案量分布不太均衡、基层检察院力量不足却是办案主力军

从全国范围来看,各地法院和检察院的办案数量都存在不均衡的问题。据人民法院的统计,全国法院受理检察公益诉讼案件数量最多的地区达 300 余件,而案件审结量只有 10 件以下的地区有 6 个。据人民检察院的统计,近两年半时间里,每年平均办理诉前程序案件超过 4 000 件的省级检察院有:贵州省人民检察院、河北省人民检察院、浙江省人民检察院、江苏省人民检察院;超过 3 000 件的省级检察院有内蒙古自治区人民检察院、陕西省人民检察院、云南省人民检察院、广东省人民检察院、湖南省人民检察院。而将两年半诉前阶段的案件数量除以三,得出的平均办案量只有 100 件左右的省级单位也有 4 个。而且无论从办案还是审理的质量来看,部分检察公益诉讼案件依然存在提起诉讼的“必要性”欠缺、争议焦点把握不准、分析不到位、说理不充分等问题。

修改后的《民事诉讼法》《行政诉讼法》并没有对人民法院、人民检察院受理公益诉讼案件的管辖原则与普通民事诉讼案件、行政诉讼案件作区分性的规定,因此通常情况是行政公益诉讼由基层检察院办理,民事公益诉讼由分州市院办理,并分别对应同级人民法院受理。但各地的实际做法各异。比如浙江省办理民事公益诉讼案件时通常是由基层人民检察院向中级人民法院起诉。2019 年数据也表明,在诉前阶段,由基层人民检察院办理民事公益诉讼案件、刑事附带民事公益诉讼案件量占比 89.2%<sup>⑤</sup>,在起诉阶段基层人民检察院办理量则占 93.5%,而分州市人民检察院只占 10.7% (民事公益诉讼案件)、6.46% (刑事附带民事公益诉讼案件);而在诉前阶段,基层人民检察院办理的行政公益诉讼案件量占比 99.1%,分州市人民检察院办案占比 0.85%,省级人民检察院办理了 1

<sup>④</sup>如 2019 年行政公益诉讼二审裁判结果中裁定维持 20 件、裁定撤销原判发回重审 21 件、判决维持 22 件、判决驳回 23 件、改判 24 件。再审裁判中审理未结 25 件、裁定驳回 26 件、裁定维持 27 件、裁定撤销原判发回重审 28 件,判决维持 29 件、判决驳回 30 件、改判 31 件。

<sup>⑤</sup>2019 年 1 月至 10 月,民事公益诉讼、刑事附带民事公益诉讼案件在诉前阶段办案总量为 3 205 件,而基层检察院办理 2 859 件,分州市院办理 346 件;提起诉讼总量为 2 752 件,基层检察院办理 2 574 件,分州市院办理 178 件。行政公益诉讼案件在诉前阶段办案总量为 76 009 件,而基层检察院办理 75 354 件,分州市院办理 648 件,省级检察院办理 1 件;提起诉讼总量为 269 件,基层检察院办理 269 件。

件诉前行政公益诉讼案件;100%起诉案件都由基层检察院办理。可见,无论哪种诉讼类别,无论哪个阶段的案件,基层检察院都是办案主力军。但从人员分布来看,基层人民检察院的公益诉讼检察力量通常是四级,在检察机关中最薄弱。实践中,因民事公益诉讼由中级人民法院管辖规则与刑事案件由基层人民法院管辖的刑事原则存在冲突,许多基层人民检察院在无法协调刑事案件与民事公益诉讼案件的管辖层级同一时,只能直接向中级人民法院单独提起民事公益诉讼。这种未能坚持法检同级监督原则的现象,加剧了基层人民检察院一方面缺人另一方面又是办案主力军之间的内在矛盾。

### (三)行政公益诉讼案件量明显下降、刑事附带民事公益诉讼案件成为办案重心

全面推开实践之后,检察公益诉讼运行趋势发生了明显转捩。2019年数据显示行政公益诉讼提起仅占比8.9%<sup>⑥</sup>,甚至不及民事公益诉讼案件9.96%的办理比例。行政诉讼的“三难”并非检察公益诉讼重心转移的主要原因。外部环境的阻力不容小觑。行政机关不愿、不敢当被告也是客观现实;加之诉讼中检察机关的称谓、权利义务之争对检察机关提起诉讼存在一定负面影响。2014年《行政诉讼法》修改后,类型化的判决方式让大多数行政公益诉讼案件只能在司法程序里空转,也是检察机关不愿意提起诉讼的内因之一,致使大部分案件在诉前程序阶段便结束。2019年的相关数据表明约80.3%的案件在诉前程序阶段化解。在以上各种因素的作用之下,履行诉前程序案件与提起诉讼案件的倒挂现象越发严重。但是,诉前程序履行程度高导致起诉率低的理由并不具有说服力。检察公益诉讼制度建构本来就是以“诉讼”为重点的。因此,不应回避制度运行偏离了初心的现象。

检察机关提起的民事公益诉讼案件量在2017年至2019年间实现了9倍多的增长。因检察公益诉讼司法解释第13条已经将民事公益诉讼诉前程序转化为诉权衔接机制,用起诉量除以诉前案件量并不能说明检察民事公益诉讼案件的成案率。但通过民事公益诉讼诉前程序数据,可以看出检察机关支持起诉的案件量,分析出检察民事公益诉讼机制对于其他民事公益诉讼的辅助性功效。支持起诉是我国《民事诉讼法》中规定的一项重要原则,其法律渊源可追溯到1982年《民事诉讼法(试行)》第13条的规定。然而20多年的司法实践中支持起诉的案例并不多,直到2000年最高人民检察院拟制定《关于强化检察职能,保护国有资产的通知》(该文件为讨论稿,最后未实施),明确要求各级检察机关试点支持起诉并制定比较详细的操作规则后,各地检察机关才开始进行了一系列的试点工作。该试点工作在环境保护和国土资源案件上产生了良好的效果。2014年修改后的《民事诉讼法》第15条规定“机关、社会团体、企业事业单位对损害国家、集体或者个人民事权益的行为,可以支持受损害的单位或者个人向人民法院起诉”,但却未明确在公益诉讼中是否可以支持起诉,也未明确检察机关是否应该承担支持起诉的职责。检察机关开展公益诉讼试点之后,最高人民检察院于2015年12月16日通过了《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》,其中第13条第2项明确规定“有关组织提出需要人民检察院支持起诉的,可以依照相关法律规定支持其提起民事公益诉讼”,为检察机关支持公益诉讼提供了明确的法律依据。吉林省长春市人民检察院支持起诉韩昌、韩成龙、王亚丽消费民事公益诉讼案是公益诉讼试点期间全国首例由检察机关支持起诉的消费民事公益诉讼案件,具有示范性和开拓性的效果。2017年7月1日新修改的《民事诉讼法》第

<sup>⑥</sup>截至2019年10月的数据。参见最高人民检察院《行政公益诉讼情况基础表》《民事公益诉讼情况基础表》。

55 条第 2 款规定,机关或者组织针对破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为提起的诉讼,人民检察院可以支持起诉。这就从法律上确立了检察机关对民事公益诉讼案件可以支持起诉。2019 年统计数据表明,经过公告程序,检察机关支持起诉的案件量达 265 件。这个数字与检察机关自己提起的 301 件民事公益诉讼案件量基本相当,仅少 12%。可见,支持起诉机制不仅发挥了辅助、补充社会组织诉权的预设作用,还使检察机关实际成为社会组织提起民事公益诉讼的支撑力量。

刑事附带民事公益诉讼取代行政公益诉讼成为检察公益诉讼的办案重心,既是法理融合的结果也是现实规律的呈现。从现实角度看,破坏生态环境和资源保护、侵害食药领域众多消费者权益的行为往往既涉嫌刑事犯罪,又构成民事侵权。这些案件的刑事责任与民事责任具有明显的相干性和关联性,分别追究责任,是否会加重处罚,且先予追究的刑事制裁虽然最重却不以恢复受损的公益为目标,即使再追究赔偿或者修复的民事责任,客观上会出现被告接受刑罚之后,往往已经无力承担侵权责任,也无法实现恢复性司法的功效。因此,附带解决民事公益诉讼争议也符合法定性、罪罚相当、成本效益等原则。另外,检察机关更易从刑事领域获得这类民事公益保护线索,加之检察人员固有的刑事法律知识背景也决定了刑事附带民事公益诉讼在发展方面有较强的认识基础。全面推开后最高人民检察院每月对各地公益诉讼办案数量进行排名,也让检察机关为了应对业绩考核与排名压力而努力寻找更便于办理的案件线索<sup>[3]</sup>。

#### (四) 立案数快速增长、诉前履职率增幅减缓、败诉率不容小觑

检察机关办理公益诉讼案件可分为三个阶段:立案、诉前程序、提起公益诉讼。检察机关的立案数在 2017 年到 2018 年期间大幅提升,这与最高人民检察院采取了全面动员、全员培训、整体布局、加大考核等举措紧密相关。最高人民检察院在修法之前就全面部署采用各种方式鞭策各地检察机关在短时间内熟悉这项新业务,并在全面推开阶段采取了更为积极的推动策略。2018 年立案量是 2017 年下半年立案量的 10.4 倍,2019 年 1 月至 10 月的立案数比 2017 年下半年增长近 10 倍<sup>⑦</sup>。

进一步分析可以发现,履行诉前程序案件数量大幅提升,但履职率略有下降。截至 2019 年 10 月底,全国检察机关已立案 100 279 件,履行诉前程序的案件数为 79 214 件。意味着履行诉前程序案件占立案案件的 79%。这个数据比 2017 下半年的 90%、2018 年全年的 91%相比有明显下降。将进入诉前的案件数量与立案数量进行比较发现,民事检察公益诉讼进入诉前比率呈现下滑的态势,即:由 2017 年 18.6%降至 2018 年 9.6%,2019 年小幅下降至 9.4%。反观行政公益诉讼履行诉前程序与立案的占比则是 87.3%。这是民事公益诉讼的诉前程序与行政公益诉讼的诉前程序功能不同所致。两高检察公益诉讼司法解释将民事公益诉讼诉前程序转变为一种诉权衔接程序,而行政公益诉讼诉前程序是提起诉讼的必要前提,如果没有诉前程序,诉讼就无法启动;行政公益诉讼的诉讼程序是诉前程序发挥作用的必要保障,如果没有提起诉讼作为可能采取的后续手段,那么诉前程序的效果就不一定能够得到保证。但诉前程序与诉讼程序的运行机制不同,也分处行政与司法两个阶段,因此,行政公益诉讼诉前程序具有一定独立性,可以独立发挥作用。

数据显示,提起诉讼的案件比例大幅下降,且三阶段之间数值差距却在进一步加大。2019 年 1 月

<sup>⑦</sup>2017 年立案数为半年的立案数据,共 9 918 件;2018 年全年立案 113 160 件;2019 年的立案数为 100 279 件。

至10月,全国检察机关提起诉讼案件仅占履行诉前程序案件3.81%的比例,占立案量的3%的比例。这个数据与2017年下半年的2.6%、2.3%,2018年3.1%、2.9%相比,因2017年是半年数据不纳入考量,2019年三阶段之间的履职率的增幅并不大。另外,考虑到2018年之后,检察机关开展了“等外等”案件探索,所以三个阶段办理传统的“4+1”领域案件的比例应该增长不大,甚至可能会有降幅。

因提起诉讼的检察公益诉讼案件不多,因此少量撤回诉讼或者被裁驳、判驳的案件更值得关注。截至2019年10月,由检察机关撤回的行政公益诉讼起诉案件量为16件,裁定驳回起诉1件,裁定驳回1件;二审时裁定维持、判决维持各1件,占法院审结案件的13.5%。民事公益诉讼案件一审裁定不予受理、驳回起诉各6件,判决驳回1件;二审裁定驳回1件,维持4件,判决维持4件,占法院审结案件7.2%。可见,未能成功维护客观秩序的公益诉讼案件并不在少数。在2017年6月30日最高人民法院召开新闻发布会,解读《全国人大常委会关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定》,介绍检察机关开展公益诉讼试点工作两年的主要情况和经验成效时,检察机关明确提出“起诉案件中,人民法院判决结案437件,全部支持了检察机关的诉讼请求”。2017年7月左右,参与试点的13个省级检察机关在总结2年试点成绩时,大多都提及了“诉求全实现”或者“案件均胜诉”的成效。这些表述显然存在问题。首先是统计时间段的特殊性。检察机关提起行政公益诉讼案件的时间段主要集中在试点的第二年,即2016年11月至2017年6月。试点结束时,大部分案件还未经审理和宣判,检察机关不能将只提起诉讼直接视作诉讼请求全部获得支持。其次,统计范围的特定性。这样表述的目的如果是为了提振士气或者总结经验,也需要注明只统计了进入诉讼程序的案件。客观上讲,有一些提起了诉讼而未获立案的案件并未归入统计范围。最后,统计标准的差异性。检察公益诉讼以维护客观法律秩序为诉讼目的。部分案件在诉讼程序上可能是败诉的,但因诉讼目的实现,也可用“诉求全实现”来描述。当然,检察机关如果只公布“诉求全实现”或“案件均胜诉”的结果而回避实践中败诉案件,这一态度并不可取。胜或败仍是对抗性诉讼的常态,应以平常心对之,考核时还应容许一定败诉案件存在,并将实现诉讼目的的败诉案件给予正面评价。但对因能力或者法律原因而败诉的案件,则应当进行认真分析,并广泛宣讲。

## 二、检察公益诉讼实现新发展的内外部原因

检察公益诉讼在修法确立制度后的各种发展是由多方面原因促成的。从人民法院的角度看,最高人民法院进一步推动环境审判的集中管辖,在部分地区探索按流域指定法院集中审理公益诉讼案件等改革举措,一定程度上摆脱了地方保护主义对环境公益诉讼审判活动的干预<sup>⑧</sup>。从检察机关的角度看,可将各类因素概括为内、外两个方面。

### (一) 内部环境的变化:设置机构、配备人员、重构体系

#### 1. 设置公益诉讼、未成年人检察部门(办案组)专门办理公益诉讼案件

2018年7月6日由习近平总书记主持召开的中央深改委第三次会议决定设立公益诉讼检察厅。2018年8月最高检党组落实中央深改委的要求,成立公益诉讼检察厅筹备组,并在内设机构的改革过程中正式组建了第八检察厅作为承办公益诉讼检察业务的专门机构。2018年12月下旬,按照《最高人民法院职能配置、内设机构和人员编制规定》的要求,第八检察厅专门履行公益诉讼检

<sup>⑧</sup>参见江苏省人民法院、江苏省人民检察院关于印发《省法院、省检察院第二十八次工作会谈纪要的通知》(苏高法〔2019〕105号)。

察职责,第九检察厅履行未成年人保护方面的公益诉讼检察职责。随后,地方检察机关也结合内设机构改革开始同步落实专门履行公益诉讼检察职责的部门。截至 2019 年 9 月,已有 25 个省级检察院单设公益诉讼检察机构,市、县两级检察院则组建了公益诉讼专门机构或专门办案组。在设立承办公益诉讼检察业务的专门机构之前,公益诉讼检察业务由民事行政检察部门承担。但民事行政检察部门的传统业务重点是民事、行政审判监督工作,与公益诉讼检察业务需要的专业背景与业务能力要求存在一定差距。根据公益诉讼办案要求,公益诉讼检察官应该兼具职侦人员的侦查能力、刑事公诉人员的出庭能力、诉讼监督人员的审查能力。为了强化法律监督的职能、提高公益诉讼办案效果、推进专业建设,在检察机关内设立专门办理公益诉讼检察业务的部门是最基本的组织保障。

## 2. 合理配置办案力量

民事行政检察部门长期存在案多人少、力量不足的问题<sup>[4]</sup>。在承担了公益诉讼办案任务之后,人员问题更为突出。2018 年修订的《检察官法》将“提起公益诉讼”纳入检察官的职责范围,在规范层面肯定了检察官办理公益诉讼检察业务的合法性、正当性,同时有助于检察系统内部认识公益诉讼检察业务的重要性。在检察机关改革过程中,各级检察机关陆续将精兵强将充实到公益诉讼与未成年人检察部门,充实了办案力量。比如湖南省人民检察院为公益诉讼检察部门配备 36 名编制;河北全省基层人民检察院都配置了 2 名以上员额检察官组成公益诉讼办案组,保证人员配备与公益诉讼职能履行相适应。同年司法警察也开始参与公益诉讼工作,具体办理案件过程中大量需要司法警察承担的公益诉讼调查等任务。该年度全国检察机关司法警察维护公益诉讼办案场所秩序、参与公益诉讼调查核实、保护公益诉讼检察人员安全等工作 8 946 件共计 29 519 人次<sup>[5]</sup>。实践证明,司法警察为检察公益诉讼的调查核实工作提供了有力的保障。

## 3. 重构检察业务体系

2019 年 1 月 17 日张军检察长在全国检察长会议讲话中提出“四大检察”全面协调充分发展的任务。所谓“四大检察”是指刑事检察、民事检察、行政检察与公益诉讼检察。自 1979 年《检察院组织法》颁布以来,检察机关长期以刑事检察为中心,民事检察、行政检察业务并不是重点业务。从曹建明检察长提出“四轮驱动”到张军检察长提出“四大检察”,我国检察业务门类得以重新建构。在国家治理体系与治理能力改革的大背景下,四大检察的分门别类并不意味着分道扬镳,而意味着检察业务进行了重新划分,重新确立检察业务的重心与发展动力。由于刑事、民事和行政检察之间早已形成较为稳定的关系形态,而新兴的公益诉讼检察如何与传统“三大检察”业务实现融合发展,自然成为当下检察理论研究的热点问题。但这方面的理论成果却十分缺乏。司法实践已经走到理论研究的前面,但也产生了更多需要理论解释的问题。

### (二) 外部环境的演变与发展:党委与人大支持发挥关键作用

作为一项具有中国特色的司法机制,检察公益诉讼制度的创新性在于其形成了牵连深广、多层嵌套的复杂网状治理结构,同时关涉行政权、司法权、立法权以及公民权,构成了国家治理体系中的重要一环,其重要性不言而喻<sup>[6]</sup>。但由于缺乏了解,制度实施的初始阶段容易遭遇阻力。统计数据显示,自 2018 年以来,江苏省淮安市检察机关共办理公益诉讼案件 266 件,开展调查核实工作 289 次,受到阻挠、干扰、拒绝、拖延 113 次,占 39.1%<sup>[5]</sup>。检察公益诉讼制度的健康发展除了检察机关的努力,还离不开人大及其常委会、政协、政府的支持。各级人大及其常委会作为我国的权力机关、

立法主体,主要通过定期听取和审议检察机关公益诉讼工作专项报告,开展专项监督检查,监督检察机关依法履职,监督人民法院依法审理公益诉讼案件,监督行政执法机关依法办理检察机关提出的监督事项。截至2019年10月,20个省级人大常委会听取了检察公益诉讼专项报告,河北省等10个省级人大常委会作出专项决定。据统计,截至2019年10月,已有26个省区市的党委、政府办公厅发布了相关文件支持、促进对检察公益诉讼工作的开展<sup>[7]</sup>。党委、政府支持检察公益诉讼的具体举措包括将公益诉讼案件数据纳入领导干部政绩考核和法治政府建设考核内容,将领导干部干预公益诉讼工作的情况纳入党风廉政建设责任制检查内容,将检察公益诉讼工作费用纳入财政预算,以及设立对行政执法人员与检察干警进行联合培训制度,建立行政执法与公益诉讼信息分享和执法协作机制等。这些举措帮助检察机关增强了克服办案阻力的信心和决心。

### 三、如何回应检察公益诉讼实践的挑战

#### (一) 内部:实现公益诉讼检察与三大检察的内部融合

“四大检察”应该是分工合作、分进合击的关系。公益诉讼检察要实现其与三大检察业务的融合发展,则需加强衔接机制的建设。行政诉讼检察与公益诉讼检察两个部门的绝大部分业务内容归属于同一法律门类,且监督行政权行使的不同阶段。因此,两类检察业务都归属于广义的行政检察范围。根据行政过程论的观念,两个部门的业务有交叉,也需要衔接。从监督的流程看,公益诉讼检察处于行政检察的中心位置,既可以将监督触角延展到行政执法活动中,也可以通过诉讼制度进行专门监督,还可以向行政检察部门移交诉讼监督案件。但从监督的实效性看,行政检察是公益诉讼检察的保障机制。因为在诉讼监督案件中极易发现公益诉讼检察线索,且诉讼监督案件督促行政机关依法行政的效果也十分突出。实践中,检察机关从事行政检察业务的人员总量偏少,因划分为行政检察与公益诉讼检察两个部门,再加上两个部门根据业务的需要分别开展不同的专项活动,很难集中力量提升行政检察监督的整体效应。值得注意的问题是,公益诉讼办案力量下沉虽然有利于调动基层检察院优化办案力量配置,但不符合行政公益诉讼的监督规律。基层检察院难以突破行政序列的条块化制约,结果则是检察行政公益诉讼只能将监督重点下沉,瞄向最基层的乡镇人民政府和县级人民政府的行政职能部门,较难发挥行政公益诉讼维护客观诉讼的功能。

公益诉讼检察业务与刑事检察业务的融合应从案件线索的发现与移送、共同办案等角度着手。刑事检察与行政检察(包括公益诉讼检察)的天然关联源于我国犯罪与违法的二元制裁体系,长久以来刑事检察一直是检察机关的工作重点,更是发挥法律监督功能最有力的保障。然而,党的十八届四中全会决定建立检察机关提起公益诉讼制度理由之一是检察机关应该将其打击犯罪的触角朝前延伸,才能防止行政违法行为、不作为演变为犯罪行为,尽管法院才是确定被告人是否有罪的最终机关。但公安机关、检察机关针对自己立案或直接受理的案件均具有撤销案件的决定权。刑事检察部门应该联合行政检察部门(包括公益诉讼检察部门)共同监督这一领域。当然,违法与犯罪的构成要件不同,已经构成犯罪的行为通常不能通过行政公益诉讼的方式来办案,以免混淆刑事检察与公益诉讼检察两项职能的功效。但从实效角度看,今后应全面梳理滥用职权等渎职犯罪的责任追究体系,借助行政公益诉讼制度完善刑事领域国家利益保护不力的困境。根据近年来刑事附带民事公益诉讼案件快速增长的现状可知,这两项业务之间存在衔接的必要性。衔接机制包括:在刑事案件办理过程中,需充分关注提起附带民事公益诉讼的必要性;办理民事、行政及公益诉讼案

件时,应将涉及刑事犯罪、职务犯罪的线索及时移送给刑事检察部门。

公益诉讼检察与民事检察是介入与协调的关系。公益诉讼检察部门可在国家利益和社会公共利益保护问题上介入传统的民事检察业务,对基层民事检察部门开展的民事公益诉讼检察业务加强监督。检察机关介入民事诉讼的两项前提条件是当事人申请或者案件涉及“国家利益”与“社会公共利益”保护问题。而传统民事检察活动通常是因当事人或者当事人之外的公民、法人或者其他组织向检察机关申请监督而启动。虽然民事检察部门应对私益与公益进行平等保护,然而受启动条件限制,公益保护问题并不是民事检察部门办案的出发点与重点。民事检察并不包含“民事公益诉讼检察”。但两年的检察公益诉讼试点工作,发现检察机关提起行政公益诉讼附带民事公益诉讼具有治理的功效。这样的组合机制,让检察公益诉讼的功效不只限于司法系统,还扩展到社会与国家治理层面。行政公益诉讼与民事公益诉讼一并审理机制克服了只提起行政公益诉讼追究行政不作为,法院只能判确认或者履职,还可以直接追究侵权行为的违法责任,通过法院的赔偿损失、恢复原状等判决,发挥恢复法律秩序的功能。

### (二) 外部:如何建立公益诉讼检察与法治政府的耦合

营造检察公益诉讼运行的良好环境,除了党委、人大的支持之外,还需要重新定位检察机关与行政机关的关系。表面上看,在检察行政公益诉讼的案件办理过程中,检察机关与行政机关处于对立的关系。但若从保护公益的角度看,行政机关作为公权力机关亦负有保护国家利益、社会公共利益不受侵害的职责与义务,因此其与检察机关并非两相对立。在国家治理体系和治理能力现代化的背景下,将公益诉讼视为治理体系的组成部分,并与其他治理手段一起协同治理,已经在各方形成共识。2018年11月22日,最高检与生态环境部、国家发改委、司法部、自然资源部、住房和城乡建设部、交通运输部、农业农村部、水利部、国家林业和草原局等9个部委联合发布《关于在检察公益诉讼中加强协作配合依法打好污染防治攻坚战的意见》。除此之外,公益诉讼检察与法治政府的耦合协调对两种制度各自的正常运行与协同发展具有更为显著的意义。目前最为常见的公益诉讼检察制度和法治政府建设的耦合类型归纳如下:(1)共同目标的耦合。《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》将司法系统与法治政府建设耦合的内容集中在“依法有效化解社会矛盾纠纷”领域,要求政府“自觉接受党内监督、人大监督、监察监督、民主监督、司法监督”。检察公益诉讼应加强对法治政府的监督,推动依法行政、严格执法,有效化解社会矛盾纠纷。(2)数据共享机制。公益诉讼检察与法治政府建设的数据共享可以借助“两法衔接平台”。但传统的“两法衔接平台”只能按模块化要求输入相关数据,而已有的模块中并没有包括行政执法公正文明规范的数据,也不包括行政执法活动是否造成国家利益或者社会公共利益损害、行政处罚是否不执行等数据<sup>[8]</sup>。

### (三) 广度:检察公益诉讼受案范围如何拓展

随着经济社会的发展和检察公益保护的质效提升,公益诉讼的保护范围有逐步扩大的趋势,将《民事诉讼法》第55条第2款和《行政诉讼法》第25条第4款里的“等”解释为“等外等”既符合公益诉讼发展的实际需要也符合立法机关希望稳妥推进制度改革的初衷。2019年10月召开的中共十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确提出,要拓展公益诉讼案件范围。但具体的拓展方式,以及拓展的范围等问题仍需进一步研讨。理论界对于案件范围拓展的理解亦存在不同的认识。但从立场上看,检察机关属于激进派,积极推动检察公益诉讼范围的拓展;审判机关属于保守派,严格遵

循法治原则受理案件。笔者认为拓展主要指公益诉讼受案范围的拓展,而拓展应遵循两大诉讼的既有规则。如拓展“等外等”的公益保护领域应该首先符合《行政诉讼法》第25条第4款和两高检察公益诉讼司法解释限定的起诉条件。而拓展的标准应该坚持管制领域优先、司法治理有优势的领域优先、分散性利益保护优先、专业化程度高的特定领域优先等标准<sup>[9]</sup>;且扩展的领域内传统行政体制存在严重不足,则可以在部分地区试点拓展受案范围。

#### (四) 深度:如何深入建构符合需要的检察公益诉讼机制

检察公益诉讼制度作为一项创新的司法治理机制,蕴含了对现有体制机制和法律法规的改革。民事诉讼法、行政诉讼法关于公益诉讼的规定分别只有127和140个字。检察公益诉讼司法解释虽然将2015年至2017年两年间检察公益诉讼试点经验进行归纳总结,并提炼升华成为规范性成果,但也仅有27条,尚不足建构完备的规范之网。其后,最高人民法院、最高人民检察院也发布了检察民事、行政公益诉讼案件办案指南以及若干工作文件,但仍有层出不穷的新问题需要指引。检察公益诉讼的实践发展之迅速、情形之复杂要求相关法律法规进行更为细致和深入的调整。目前争议较大的问题包括检察公益诉讼案件管辖、二审上诉制度、行政公益诉讼受案范围、行政机关是否依法履职判断标准、刑事附带民事公益诉讼案件审理程序等。以管辖为例,由于检察机关可以提起三类公益诉讼(行政公益诉讼、民事公益诉讼、刑事附带民事公益诉讼),因此需要对管辖原则进行重新调整。管辖原则的调整除应考虑法检审级对应问题,还需要考量线索来源、起诉期限、诉前程序与诉讼程序、执行等机制的衔接问题。其次,环境元素、食药销售具有天然流动的特征,并不受限于行政区划界限的划分。因此,要实现对环境安全、食药安全的治理,治理主体必须作出调整才能妥善应对。这也就意味着检察机关在办理这类公益诉讼案件时,不应受制于基于行政区划的管辖范围。因此,公益诉讼机制必须与跨区划司法改革关联起来。现行属地管辖与基层管辖难以满足办案需要。虽然各地陆续开展跨区域、流域一体化的检察业务合作,但相关合作协议只涉及案件移送、组织保障、督促落实等合作意向,而缺乏管辖、证据移送等相关程序的实质化规定。检察机关试图依托原有的铁路运输检察院推进跨行政区划公益诉讼案件办理的构想,但并未触及如何化解在铁路沿线设置的检察机关与以自然属地发生流动的公益元素之间必须存在所属区域、人员知识结构等方面的诸多差距。公益诉讼管辖规则的重构需要在对机构设置的便捷性与管辖的合理性之间寻找到合理的平衡点。

从过去两年半的数据看,检察公益诉讼治理功效逐步显现。但从办案效果看,仍主要集中在诉前阶段,而非诉讼阶段。大量办理刑事附带民事公益诉讼案件,却一直未能疏通三大诉讼之间的衔接渠道,未能建构起公益司法保护的协同体系,且司法治理与行政治理1+1大于2的协同治理局面仍未完全形成。当然,制度的完善是长期而复杂的过程。唯有不断探索,及时调整,检察公益诉讼制度才能逐步走向完善。

#### 参考文献:

- [1] 韩大元. 宪法文本中“公共利益”的规范分析[J]. 法学论坛, 2005(1): 5-9.
- [2] 江必新. 中国环境公益诉讼的实践发展及制度完善[J]. 法律适用, 2019(1): 5-12.
- [3] 刘艺. 刑事附带民事公益诉讼的协同问题研究[J]. 中国刑事法杂志, 2019(5): 77-91.
- [4] 周斌. 检察机关提起公益诉讼试点一年多办案1710件 已判案件检方起诉意见均获法院支持[N]. 法制日报, 2016-11-04 (003).

- [5] 谢文英. 公益诉讼:在共识中形成合力[N]. 检察日报,2019-10-21(005).
- [6] 刘艺. 论国家治理体系下的检察公益诉讼[J]. 中国法学,2020(2):149-167.
- [7] 张军. 最高人民检察院关于开展公益诉讼检察工作情况的报告[R/OL]. (2019-10-23)[2020-01-16]. [https://www.spp.gov.cn/spp/tt/201910/t20191024\\_435925.shtml](https://www.spp.gov.cn/spp/tt/201910/t20191024_435925.shtml).
- [8] 刘艺. 论行政检察与法治政府的耦合发展[J]. 国家检察官学院学报,2020(3):74-78.
- [9] 刘艺. 检察机关提起公益诉讼亟需厘清的几个问题[N]. 学习时报,2015-08-27(A4).

## The development and improvement of public interest litigation by procuratorate in China: An empirical analysis based on related data from 2017 to 2019

LIU Yi

(*Institute of Government under the Rule of Law, China University of  
Political Science and Law, Beijing 100088, P. R. China*)

**Abstract:** With full operation of two years, the public interest litigation by procuratorate in China appears new tendency which needs to be studied. This study reaches some conclusions based on the judicial data between 2017 and 2019 which shows some new phenomenon of the mechanism of the public interest litigation by procuratorate since the amendment of the Administrative Procedure Law and the Civil Procedure Law. On the whole, the number of cases handled by judicial organs and procuratorial organs has increased, and active exploration has been carried out on the improvement of the litigation rules. Meanwhile, there is also an obvious gap in the number of cases handled by different regions, and basic-level people's procuratorates are the main force in handling cases. Besides, the number of administrative public interest litigation cases has sharply decreased, and the weight of handling cases has shifted to criminal incidental civil public interest litigation cases. The number of procuratorial public interest litigation cases is rapidly increasing, but the rate of performing pre-litigation procedures and filing lawsuits is decreasing. The main reason for such situation is that the reform of the internal organizational structure of the procuratorial system has brought about the improvement of the ability of handling cases, and the Party Committee and the National People's Congress have strengthened their support for the mechanism of procuratorial public interest litigation, which resolving some obstacles in the operation of the mechanism. The study proposes to further improve the procuratorial public interest litigation system from four dimensions: inside, outside, wide and deep, which requests to promote the internal integration of public interest litigation by procuratorate and the other three procuratorial tasks, to establish the coupling of public interest litigation by procuratorate and law based government, to explore and expand the scope of accepting cases, and to construct the litigation mechanism according to the needs.

**Key words:** public interest litigation by procuratorate; administrative public interest litigation; criminal incidental civil public interest litigation; reform of the institution of procuratorate in 2018; the former litigation procedure

(责任编辑 胡志平)