

“检察公益诉讼法”基本原则确定之思考

练育强

摘要:“检察公益诉讼法”制定的基本原则是贯穿这部法律和检察公益诉讼实施过程的根本性、指导性原则,是高度抽象的行为规范和价值判断标准。自检察公益诉讼制度正式确立以来,中央和地方层面出台了多种规范性文件,为“检察公益诉讼法”基本原则的确定提供了重要的现实参考和依据。“检察公益诉讼法”基本原则的确定需要在理论层面对检察机关在公益诉讼中的地位、检察公益诉讼的地位以及检察公益诉讼的实践样态作出回应,以综合考量“遵循诉讼制度的原则”“遵循宪法、法律、相关法规的原则”“《人民检察院组织法》《检察官法》中的原则性规定”是否可纳入基本原则的范畴。立足于检察公益诉讼的本质属性,同时指导行政公益诉讼和民事公益诉讼,兼顾诉前程序和诉讼程序,建议将“检察公益诉讼法”的基本原则确立为“公共利益保护原则”“客观公正原则”“相互配合、相互制约、协同保护原则”。

关键词: 检察机关;公益诉讼法;“检察公益诉讼法”;基本原则

中图分类号: D925 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)08-0055-12

2015年7月十二届全国人大常委会第十五次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》,授权最高人民检察院在生态环境保护等领域开展公益诉讼试点工作。2017年7月十二届全国人大常委会第二十八次会议修改的《民事诉讼法》《行政诉讼法》正式实施,正式确立了检察机关提起公益诉讼制度。经过近10年的发展,一方面检察公益诉讼已经成为全面依法治国的一个重要成果,在法治中国建设火热实践中焕发出蓬勃生机^[1];但另一方面,检察公益诉讼在实践中还存在着不少盲点亟须明晰,如检察机关在公益诉讼中地位、公共利益的界定与受案范围、管辖、调查方式与保障措施、民事公益诉讼中的诉权顺位、惩罚性赔偿诉讼请求、二审程序的启动及审理、裁判的执行及赔偿金的使用等。产生问题的原因是多方面的,其中

最重要的原因就是制度供给不足。目前,虽然已有23部现行法律规定了检察公益诉讼条款,最高人民检察院、最高人民法院也单独或联合发布了几部司法解释,27个省级党委、政府出台支持公益诉讼检察工作的意见,29个省级人大常委会出台加强公益诉讼检察工作的决定,但这些规定的碎片化以及层级效力等问题,使其在具体办案实践中仍然存在诸多困境。为此,2023年9月《十四届全国人大常委会立法规划》将制定“检察公益诉讼法(公益诉讼法,一并考虑)”列入一类项目。

立法原则是一部法律制定和实施过程中的指导思想,体现了一部法律的基本精神和特质^[2]。“检察公益诉讼法”的基本原则也是如此,应该是贯穿整个“检察公益诉讼法”和检察公益诉讼实施过程的根本性、指导性规则,是检察公益诉讼本质和特征的集中体现,是高度抽象的行为规范和价值判断标

收稿日期:2024-03-29

基金项目:国家社会科学基金重大项目“国民卫生健康治理法治化研究”(20&ZD187)。

作者简介:练育强,男,华东政法大学长三角一体化发展司法研究中心、上海公益诉讼研究中心教授、博士生导师(上海201620)。

准。当前,对于如何确定“检察公益诉讼法”的基本原则,实践和理论上都存在着不同的认识。就实践而言,在制定《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(下文简称《检察公益诉讼司法解释》)之初,最高人民法院、最高人民检察院就对办理公益诉讼案件应该遵循怎样的法律原则存在着不同的解读。最高人民检察院提出的基本原则建议为:“人民检察院办理公益诉讼案件,应当坚持法律监督的职能定位,遵循检察职权运行规律和诉讼基本原则。”最高人民法院提出的基本原则建议为:“检察公益诉讼应当坚持诉讼的基本原则,以审判为中心,平等保护、依法履职。”^[3]⁵⁷显然,两者之间存在着巨大的差异。理论上也是如此,有学者提出检察公益诉讼的基本原则可以考虑为“依法能动原则”“类案监督原则”“多元共治原则”^[4];有学者提出检察公益诉讼除遵循实体法和“三大诉讼法”的基本原则之外,还有四项特殊的基本原则,即“治理原则”“法律监督原则”“‘成本—效益’原则”“分工合作原则”^[5];还有学者提出检察公益诉讼专门立法,除了应坚持一般的立法原则外,还应当坚持特殊的立法原则,即“监督原则”“司法谦抑原则”“有限处分原则”“合议原则”“被告不得反诉原则”“诉讼为主、诉前为辅原则”“与其他主体提起的公益诉讼相衔接”^[6]。

鉴于此,本文首先基于两个维度就“检察公益诉讼法”基本原则确立的前提进行探讨。第一个维度是已有规范中关于检察公益诉讼基本原则的规定是否都需要或者有必要规定在“检察公益诉讼法”之中,这里还需要思考的是《人民检察院组织法》《检察官法》中关于检察工作应遵循的基本原则是否需要再规定于“检察公益诉讼法”中。第二个维度是客观分析检察公益诉讼的本质属性和实践样态,即明确检察公益诉讼在本质上与行政诉讼、民事诉讼的区别所在,从实践中不同检察公益诉讼案件类型的数量以及结案的阶段等来客观认识检察公益诉讼。在此基础上,提出“检察公益诉讼法”应该确立什么样的基本原则。

一、实践检视:检察公益诉讼 已有原则之规范解析

自2015年7月全国人大常委会正式授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作至今,虽然还不到10年的时间,但是基于这项制度的

重要性与特殊性,无论是中央层面还是地方层面都制定了不少规范性文件。这些规范性文件中有一部分涉及原则的规定,本部分拟从中央与地方两个层面予以解读。

(一)中央层面规范性文件中已有原则规定的解析

就中央层面的规范而言,可以从两个视角就检察公益诉讼应遵循的原则进行解析,一个视角是针对检察公益诉讼应遵循原则的直接规定,另一个视角是针对检察机关在行使检察工作时应遵循原则的规定。这些基本原则对检察机关行使公益诉讼职权同样具有拘束作用,由此间接地规定了检察公益诉讼的原则。

最早直接涉及检察公益诉讼原则的规定是2015年7月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过的《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》,其中提出“试点工作应当稳妥有序,遵循相关诉讼制度的原则”。随后,直接规定检察公益诉讼应遵循原则的规范性文件是两部司法文件:一是2018年制定、2020年修改的最高人民法院和最高人民检察院共同颁布的《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《检察公益诉讼司法解释》),其中第3条规定:“人民法院、人民检察院办理公益诉讼案件,应当遵守宪法法律规定,遵循诉讼制度的原则,遵循审判权、检察权运行规律。”二是最高人民检察院于2020年通过、2021年实施的《人民检察院公益诉讼办案规则(2021)》(下文简称《检察公益诉讼办案规则》),第一章“总则”部分第3条规定:“人民检察院办理公益诉讼案件,应当遵守宪法、法律和相关法规,秉持客观公正立场,遵循相关诉讼制度的基本原则和程序规定,坚持司法公开。”

针对这两部司法文件中相关条文的具体规定,如果仅仅立足于“原则”二字来理解,那么检察公益诉讼应遵循的原则都是遵循“诉讼制度的(基本)原则”。但如果将这两个条文整体作为原则性规定条款来理解,那么这两部司法文件中关于原则规定的内容还是具有一定差异的。《检察公益诉讼司法解释》中关于检察公益诉讼应遵守的原则有三个:一是遵守宪法法律规定,二是遵循诉讼制度的原则,三是遵循审判权、检察权运行规律。《检察公益诉讼办案规则》中关于检察公益诉讼应遵循的原则有四个:一是遵守宪法、法律和相关法规,二是客观公正,三是遵循相关诉讼制度的基本原则和程序,四是司法公开。两者的共同点都是要遵循诉讼制度的原

则,不同点体现在三个方面:一是是否需要遵守相关法规的规定,二是客观公正立场是不是检察公益诉讼的原则,三是遵循审判权、检察权运行规律与司法公开原则之间的区别。由于《检察公益诉讼司法解释》是关于进入法院审判后应遵循的原则,而《检察公益诉讼办案规则》不仅仅涉及进入法院审判的案件,涉及更多的是诉前程序的案件,因此,两者关于原则的规定不可能一致。就两部司法文件共同规定的遵循“诉讼制度的(基本)原则”而言,涉及“诉讼制度”的原则主要是指《行政诉讼法》《民事诉讼法》中的原则^①。

但是不是《行政诉讼法》《民事诉讼法》中的所有基本原则都适用“检察公益诉讼”呢?根据《行政诉讼法》《民事诉讼法》中的规定,这两大诉讼法的共有原则有:人民法院依法独立行使审判权原则,以事实为依据、以法律为准绳原则,合议、回避、公开审判和两审终审原则,当事人法律地位平等原则,民族语言文字原则,辩论原则^②以及人民检察院实行法律监督原则等。《行政诉讼法》中的特有原则是“合法性审查”原则,即《行政诉讼法》第6条的规定“人民法院审理行政案件,对行政行为是否合法进行审查”,这是我国法学界的共识^[7]。《民事诉讼法》的特有原则在民事诉讼法学界似乎没有形成共识,如有学者提出特有原则包括“当事人诉讼权利平等原则”“自愿和合法调解原则”“诚实信用原则”“辩论原则”“处分原则”“其他基本原则”^[8];有学者提出特有原则包括“同等原则与对等原则”“诉讼权利平等原则”“法院调解原则”“辩论原则”“处分原则”“诚实信用原则”“支持起诉原则”^[9]。为什么会产生这么大的分歧,我们不得而知。但比较《行政诉讼法》《民事诉讼法》《刑事诉讼法》的具体条文规定,似乎只有“处分原则”和“诚实信用原则”没有直接体现在《行政诉讼法》《刑事诉讼法》中,因此,可以暂且将这两项原则确定为《民事诉讼法》特有的原则。那么这些原则是不是“检察公益诉讼法”都应该遵循的原则呢?还需要进一步思考。

间接规定检察公益诉讼应遵循的原则主要是立足于《人民检察院组织法》和《检察官法》中人民检察院以及检察官在工作中应遵循的原则,那么这些原则规定是不是自然就适用于“检察公益诉讼”呢?

根据《人民检察院组织法》中的规定,人民检察院行使职权时应遵循的原则有:依照法律规定独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉;人民检察院行使检察权在适用法律上一律平等,

不允许任何组织和个人有超越法律的特权,禁止任何形式的歧视;人民检察院坚持司法公正,以事实为根据,以法律为准绳,遵守法定程序,尊重和保障人权;人民检察院实行司法公开,法律另有规定的除外;人民检察院实行司法责任制,建立健全权责统一的司法权力运行机制等原则性规定。

根据《检察官法》中的规定,检察官在行使职权时应遵循的原则有:检察官必须忠实执行宪法和法律,维护社会公平正义,全心全意为人民服务;检察官应当勤勉尽责,清正廉明,恪守职业道德;检察官履行职责,应当以事实为根据,以法律为准绳,秉持客观公正的立场。检察官办理刑事案件,应当严格坚持罪刑法定原则,尊重和保障人权,既要追诉犯罪,也要保障无罪的人不受刑事追究。检察官依法履行职责,受法律保护,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

显然,《检察官法》中对于检察官办理刑事案件时应遵循的原则性规定不需要适用于检察公益诉讼,那么其他对于人民检察院和检察官行使职权时应遵循原则的规定是否适用于检察公益诉讼?这些原则性的规定是否需要体现在即将制定的“检察公益诉讼法”中?笔者认为,前一个问题的答案应该是肯定的。但这些原则是不是都需要规定在“检察公益诉讼法”中,还需要进一步研究论证。

(二)地方层面规范性文件中关于原则规定的解析

就地方层面的规范而言,目前已经有27个省级党委、政府出台支持公益诉讼检察工作的意见,29个省级人大常委会出台加强公益诉讼检察工作的决定^[1]。在这些省级人大常委会加强公益诉讼工作的决定中直接涉及“原则”二字的有4个省级人大常委会的决定,分别是《上海市人民代表大会常务委员会关于加强检察公益诉讼工作的决定》《西藏自治区人民代表大会常务委员会关于加强新时代检察公益诉讼工作的决定》《新疆维吾尔自治区人民代表大会常务委员会关于加强检察公益诉讼工作的决定》《云南省人民代表大会常务委员会关于加强检察机关公益诉讼工作的决定》,下文分别简称《上海市人大常委会决定》《西藏自治区人大常委会决定》《云南省人大常委会决定》《新疆维吾尔自治区人大常委会决定》。

《上海市人大常委会决定》中关于原则的表述在第2条第2款中规定,即“检察机关遵循积极、稳妥、审慎的原则,可以围绕上海‘五个中心’建设和经济社会发展,依法探索开展城市公共安全、金融秩

序、知识产权、个人信息安全、历史风貌区和优秀历史建筑保护等领域的公益诉讼工作”,显然这是从受案范围的角度规定应遵循“积极、稳妥、审慎”的原则来拓展检察公益诉讼的受案范围。《西藏自治区人大常委会决定》中关于原则的表述是其第5条中的规定,即“检察机关办理公益诉讼案件,应当遵循宪法法律规定,遵循诉讼制度的原则,遵循检察权运行规律”。《云南省人大常委会决定》中有3个条文涉及“原则”二字,其中第17条中“按照一案一议的原则申领并组织生态修复”的规定中虽然涉及“原则”这个词,但与检察公益诉讼的基本原则关系不大,另外涉及原则规定的两个条文分别是第2条和第15条,第2条中强调:“要牢固树立‘公益保护核心理念’,坚持保护公益与促进经济社会发展并重、加强法律监督与促进依法行政并重、加大办案力度与提高办案质效并重的原则。”第15条规定:“公安机关应当按照协同保护公益原则,与检察机关建立案件线索双向移送及办案协作机制。”《新疆维吾尔自治区人大常委会决定》中关于原则的表述在其第12条中规定,即“公安机关应当按照协同保护公益原则,与检察机关建立案件线索双向移送及办案协作机制”。

从文字表述的角度来看,《西藏自治区人大常委会决定》中关于原则的表述与《检察公益诉讼司法解释》的表述是一致的。《上海市人大常委会决定》主要是关于受案范围的要求,只是检察公益诉讼的一个具体方面,与立法要确立的原则还是不同的。这里需要思考的是,《云南省人大常委会决定》第2条确立的原则,即在“公益保护核心理念”前提下的具体三项原则,以及《云南省人大常委会决定》第15条、《新疆维吾尔自治区人大常委会决定》第12条中的“协同保护公益原则”是否可以作为检察公益诉讼立法的原则?

二、理论前提:“检察公益诉讼” 原则确立之理论回应

全世界范围内,只有为数不多的国家推行了检察民事公益诉讼制度,基本没有检察行政公益诉讼制度的规定,这一制度独具中国特色。因此,我们必须从理论上回应我国检察机关的性质,尤其是确立其在公益诉讼中的性质与定位,回答检察公益诉讼性质,尤其是明确其与三大诉讼法之间的关系,回答检察公益诉讼的类型和阶段是否需要遵循同样的原

则与规则。这些理论问题,既是检察公益诉讼立法必须面对的理论难题,也是“检察公益诉讼法”原则确立的前提。

(一)检察机关在公益诉讼中的性质地位与基本原则的关系

检察机关的性质地位是检察机关在国家结构体系中所处的地位、所承担的任务以及所具有的本质特征的综合体现,其不仅可以反映检察机关在国家制度中的重要性,也是检察机关区别于其他国家机关的重要依据,而且还从根本上决定了检察机关的职权范围和活动方式^③。具体到检察公益诉讼领域,检察机关的性质地位决定了检察机关在公益诉讼中的地位、职权、举证责任、审理、判决与执行方式等,这直接影响了“检察公益诉讼法”的立法取舍,决定了“检察公益诉讼法”原则的确立。

根据《宪法》第134条和136条的规定,人民检察院是国家的法律监督机关,人民检察院依照法律规定独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。这里直接涉及人民检察院性质定位的概念有两个:一是人民检察院是法律监督机关;二是人民检察院行使的权力是检察权。2018年修订的《人民检察院组织法》对检察权的内涵进行了重新界定,相对于1979年的表述作了重大修改:一是对其中一些已经过时、现行法律不再使用的语言表述作了删除修改,如删除了“镇压一切叛国的、分裂国家的和其他反革命活动,打击反革命分子和其他犯罪分子”的表述;二是根据党中央对检察机关的新要求以及检察机关具体职能的调整,对检察机关的任务分别从维护国家安全、社会秩序、公民和组织权益、国家和社会公益等方面作了规定,落脚点为维护国家法制统一、尊严、权威,保障中国特色社会主义建设的顺利进行^[10]。具体表述是:人民检察院通过行使检察权,追诉犯罪,维护国家安全和社会秩序,维护个人和组织的合法权益,维护国家利益和社会公共利益,保障法律正确实施,维护社会公平正义,维护国家法制统一、尊严和权威,保障中国特色社会主义建设的顺利进行。具体职权的行使则规定在《人民检察院组织法》第20条中,除第(八)项作为兜底条款,规定“法律规定的其他职权”外,(一)至(七)项分别规定了人民检察院七个方面的具体职权,与本文直接相关的是第(四)项“依照法律规定提起公益诉讼”。

立足于检察机关提起公益诉讼的视角,这里涉及几对关系需要回答:一是检察机关作为法律监督

机关行使的权力与检察权是什么关系。二是检察机关作为法律监督机关与检察机关提起公益诉讼之间是什么关系。三是检察权与检察机关行使的具体职权之间是什么关系。甚至有学者明确指出,法律监督与公益代表之间是什么关系以及这种关系对于检察机关在公益诉讼中的主体地位有何种决定作用,这既是一个检察基础理论问题,也是一个影响检察公益诉讼制度建设和工作发展的实务问题^[11]。

对于检察权与检察机关行使的具体职权的关系,有学者提出,检察机关作为法律监督机关行使的具体职权与检察权处于不同层面,法律监督机关标识的是它的性质地位,并决定或要求其以行使检察权的方式,与其他机关以行使行政权、监察权和审判权的方式一起,从不同侧面执行宪法法律的规定。而检察权是由包括提起公益诉讼在内的各项具体职权组成的,检察机关履行各项职权,就是在行使检察权,目的是从不同侧面体现其法律监督机关的性质地位,而不存在角色相互冲突的问题^[12]。依据这一观点,该学者主张,从立法原意看,检察机关提起公益诉讼的身份就是原告,避免将其原告身份与法律监督机关的性质地位以及行使法律监督职能对立起来。

也有学者提出与上述观点完全不同的观点,认为法律监督和公益代表是检察机关的双重身份、双重角色和双重责任,内在地统一于检察机关,形成了检察机关区别于其他国家机关的基本特征。公益代表是检察机关的基本属性,而不是特有资格或者本质属性;法律监督是检察机关区别于其他国家机关的本质属性,也是检察机关的根本职能。检察机关提起的公益诉讼是公诉的一种,是公诉职能在公益诉讼领域的体现。检察机关在公益诉讼中的身份定位就是公诉人,《检察公益诉讼司法解释》将“公诉人”概念弃而不用,而采用指代不明确的“公益诉讼起诉人”概念,这显然是否定人民检察院提起“公益诉讼”的特殊性,刻意将检察机关的诉讼地位向原告身份挤压^[13]。

显然,检察机关的不同定位对于原则的确立具有重大影响。如果将检察机关在公益诉讼中定位于原告(这里主要是指进入法院审判阶段),那么遵循现有《行政诉讼法》《民事诉讼法》中关于原则的规定就可以了。但是,如果按照“法律监督者—公诉人”的定位,那么能否适用《行政诉讼法》《民事诉讼法》中原则的规定就需要讨论。此外,由于不涉及犯罪,从法律上来讲就不应适用《刑事诉讼法》中原

则的规定,但能否参照适用呢?因此,检察机关在公益诉讼中的性质、定位是基本原则确立的前提。

(二) 检察公益诉讼的定位与基本原则确立的关系

我国公益诉讼制度正式建立于2012年修改后的《民事诉讼法》,其第58条规定:“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。”这里“法律规定的机关”是否包括检察机关,还引起理论与实务部门一定的争论。检察机关提起公益诉讼制度源于2014年10月23日党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,该决定中提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。2015年7月1日,第十二届全国人大常委会第十五次会议授权最高人民检察院在13个省、自治区、直辖市的部分市级和基层人民检察院开展为期两年的公益诉讼试点工作。2017年6月27日第十二届全国人大常委会第二十八次会议通过《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉和〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》,正式确定了检察机关提起民事公益诉讼和行政公益诉讼制度。

“检察公益诉讼”作为一个整体概念确定于最高人民法院、最高人民检察院2018年3月1日颁布实施的《检察公益诉讼司法解释》,该解释的标题中明确指出“检察公益诉讼”,而之前的表述,无论是中共中央的文件,还是全国人大常委会关于授权人民检察院试点公益诉讼的决定以及关于修改《民事诉讼法》《行政诉讼法》的决定中使用的都是“检察机关提起公益诉讼”,包括提起民事公益诉讼和行政公益诉讼。

这一制度从建立之初就饱受争议,在十八届四中全会决定作出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”后的一周,即2014年11月1日,第十二届全国人大常委会第十一次会议审议通过的《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》中却没有对此作出相应的规定。在此之前,全国人大常委会的组成人员、全国人大代表和最高人民检察院都正式提出过针对行政机关失职、渎职致使社会公共利益受到损害的情况应当建立行政公益诉讼制度的建议。其中最主要的原因就是对检察公益诉讼的性质以及检察机关在诉讼中的定位应该如何确定存在争议,最主要的异议来自当时的国务院法制办公室,其具体意见包括四个方面的内容,其中两个方面就是关于检察行政公益诉讼的性质以及检察机关在诉讼

中定位的问题。国务院法制办公室认为,现行行政诉讼“民告官”的制度定位与行政公益诉讼“官告官”的关系如何处理尚需深入研究;在行政管理实践中,人民政府是公共利益的代表,人民政府和人民法院、人民检察院都在人民代表大会及其常委会监督下工作,检察机关提起行政公益诉讼、起诉行政机关、由法院作出判决,这几个方面的关系也须深入研究^④。这就意味着,如何协调行政公益诉讼制度与我国《行政诉讼法》第2条规定的原告应当是其合法权益受到行政行为侵害的相对人的要求,即在制度模式上行政诉讼制度是否包含行政公益诉讼,检察机关在行政公益诉讼中的地位如何处理等问题,还存在一定的争议,并且这些争论一直延续至今。

有研究者指出,检察机关具有公益代表和法律监督的双重身份,检察机关作为国家公诉机关提起的诉讼都属于公诉的范畴,包括刑事公诉、民事公诉和行政公诉。《检察公益诉讼司法解释》不采用“民事公诉”和“行政公诉”概念,从内容上看,它导致了检察机关的法律监督角色和职责的缺失,降低了检察机关在公益诉讼中应有的诉讼地位^[11]。但也有研究者提出,从立法的取向和策略看,公益诉讼虽有公益之名,但无疑是被定性、定位于私益诉讼的。既然属于私益诉讼,那么除非法律对起诉主体的性质地位及相关的诉讼体制程序作出特别规定,则各类提起公益诉讼的主体包括检察机关,就只能是私益诉讼中的原告^[12]。

有研究者立足于法律监督和国家治理两个视角界定检察公益诉讼的定位:一是从法律监督来看,公益诉讼检察制度是一种法律监督机制,无论从法律监督的字面含义还是从实际的法律规定来看,法律监督机关并不是纯粹的刑事法律监督机关,其职能也应当包括民事和行政法律监督,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,由检察机关代表公益提起公益诉讼,是对1954年《宪法》确立的法律监督机关职责的回归;二是从国家治理来看,公益诉讼检察制度是一项国家治理机制,无论是构建还是运行公益诉讼检察制度,各机关之间的关系不宜从权力消长角度行使权力,而应从治理目标实现和遵循客观规律角度履行职能^⑤。

在“检察公益诉讼”与三大诉讼法的关系上,也有着不同的观点主张。一种观点主张“检察公益诉讼法”是民事诉讼法、行政诉讼法的特别法。总的来说,这是一部民事诉讼法、行政诉讼法体系中关于检察公益诉讼的特别法,虽然具有特殊性,但不足以

游离于民事诉讼法和行政诉讼法,虽然包含刑事附带民事公益诉讼,但不能归于刑事诉讼法之列^[2]。“检察公益诉讼法”作为公益诉讼制度的专门性立法,应被定位为检察机关实施民事诉讼法、行政诉讼法的特别法,其与民事诉讼法、行政诉讼法在诉讼程序上形成了“一般规定和特别规定”的关系^[3],民事诉讼法、行政诉讼法明确了检察民事公益诉讼和检察行政公益诉讼两种类型,成为检察公益诉讼在法律层面上的依据。刑事附带民事公益诉讼的刑事部分以刑事诉讼法为依据,“附带”的形式一定程度上适用了刑事诉讼法关于刑事附带民事诉讼的规定。因此,从规范内容上看,“检察公益诉讼法”应定位为三大诉讼法的特别法,从法律适用原则出发,检察公益诉讼应优先适用^[5]。另一种观点主张检察公益诉讼是独立的诉讼形态,经过持续探索,检察公益诉讼已逐步成为明显区别于民事诉讼、行政诉讼的独立诉讼形态。检察公益诉讼具有督促性、协同性以及开放性^[1]。还有一种观点主张诉讼并非检察公益诉讼的制度本质,诉讼常常是作为维护公益的最终保障而不是主要手段,直接称其为“检察公益诉讼法”有名不副实之嫌,因此,建议采用“检察公益诉讼监督法”的名称^[13]。

显然,对于检察公益诉讼性质的不同主张也会直接影响“检察公益诉讼法”原则的确立。如将检察公益诉讼作为三大诉讼法的特别法,那显然不需要再专门设计原则性条款,更多体现为具体处理规则上的差异;如将检察公益诉讼作为区别于其他三大诉讼的独特诉讼形态,那现有三大诉讼中的原则,无论是共有原则还是特有原则,显然都不能完全适用于检察公益诉讼;如认为诉讼根本就不是检察公益诉讼的本质特征,那么现有的关于诉讼的原则就完全无法适用于检察公益诉讼。

(三) 检察公益诉讼的实践样态与基本原则确立的关系

当理论上暂时无法对检察公益诉讼的性质达成一致意见时,我们需要回归检察公益诉讼的实践现状,从实践中探寻检察公益诉讼的本质属性,以此来为“检察公益诉讼法”基本原则的确立提供实践支撑。这里拟从制度建构与实践产生的案例数量两个层面进行论述。

就制度建构而言,自2014年10月党的十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”以来,法律层面上已经正式确立了检察机关提

起行政公益诉讼和民事公益诉讼两种类型。此外,《检察公益诉讼司法解释》还在检察民事公益诉讼之下规定了“刑事附带民事公益诉讼”。此外,在实践中还探索出了“行政附带民事公益诉讼”,即最高人民检察院检例第29号“白山市江源区卫生和计划生育局及江源区中医院行政附带民事公益诉讼案”,但是针对这个案件,最高人民法院并没有采用“行政附带民事公益诉讼”的表述方式,而是在其指导案例第136号“吉林省白山市人民检察院诉白山市江源区卫生和计划生育局、白山市江源区中医院环境公益诉讼案”中依据《行政诉讼法》第61条的规定,采取了“分别立案、一并审理、分别判决”的方式,也就是没有采用“行政附带民事公益诉讼”的表述方式。因此,目前检察公益诉讼案件的类型是行政公益诉讼、民事公益诉讼和刑事附带民事公益诉讼。另外,根据《行政诉讼法》第25第4款的规定,检察行政公益诉讼包括了诉前程序和诉讼程序两个相对独立又紧密联系的阶段。根据《民事诉讼法》第55条的规定,检察民事公益诉讼还包括支持起诉案件,其中既有检察机关支持社会组织提起的公益诉讼案件,也有检察机关和行政机关共同支持社会组织提起公益诉讼的案件,还有检察机关支持行政机关提起公益诉讼的案件。

就实践案例的数量而言,原最高人民检察院检察长张军在2023年3月7日第十四届全国人民代表大会第一次会议所作《最高人民检察院工作报告》中提出,2018年至2022年,立案、办理行政公益诉讼和民事公益诉讼案件75.6万件,提起诉讼4万件,99.8%获得裁判支持。此外,笔者还通过裁判文书网检索发现,目前公布的行政公益诉讼案件是1698件、民事公益诉讼案件931件(检察机关提起民事公益诉讼533件),刑事附带民事公益诉讼案件7350件。就支持起诉案件数量而言,由社会组织提起的案件中,检察机关支持起诉的19件;行政机关支持起诉的2件;行政机关和检察机关共同支持起诉的有2件;由行政机关提起的案件中,有3件由检察机关支持起诉^⑥。

从制度与实践两个层面的分析来看,两类现象不容忽视:一是行政公益诉讼案件的数量占据检察公益诉讼案件数量绝对多数,并且诉前程序结案的案件也占据绝对多数。上文提到在2018年至2022年的5年间,立案办理案件是75.6万件,提起诉讼的案件是4万件,也就是71.6万件的案件是通过诉前程序予以解决的,这一比例达到94.71%。2023年的

上半年立案办理10.9万件,提起诉讼5308件,诉前程序解决案件的比例是95.13%。这两个比例说明行政公益诉讼和诉前程序是检察公益诉讼目前最基本的实践状态。二是进入法院审判的案件中,刑事附带民事公益诉讼案件数量占绝大多数。以检察机关提起公益诉讼案件为标准,其中刑事附带民事公益诉讼案件占比约76.7%,行政公益诉讼案件占比约17.7%,民事公益诉讼占比约5.6%,并且刑事附带民事公益诉讼案件数量占比还有越来越高的趋势。这一现象是否符合制度设计最初的本义,还需要论证。这两类现象在很大程度上反映了当前检察公益诉讼制度运行的现状,“检察公益诉讼法”的制定显然不能忽视这一现象,“检察公益诉讼法”基本原则的确立也不能游离于这一实际现状。

三、原则确立:“检察公益诉讼法” 基本原则

基本原则应该是贯穿整个“检察公益诉讼法”的根本性规则,同时又必须对检察公益诉讼的实施具有指导性,在具体规则空缺时还能够指引检察公益诉讼运行。根本性体现在它对“检察公益诉讼法”的基本问题必须作出高度抽象的规定,既要对如何进行检察公益诉讼提出基本的要求,还要能够区分与其他主体提起公益诉讼的区别所在,也就是不同于“公益诉讼法”的基本原则。指导性是指基本原则是一种高度抽象的原则规定,并不具体规定各方主体在公益诉讼过程中的权利和义务,也不具体规定如何进行诉讼的各项具体制度,这些具体制度中关于权利和义务的规定应该是基本原则的具体化和落实措施^[14]。

(一)确立“检察公益诉讼法”基本原则应思考的几个问题

结合上文的论述,在确立“检察公益诉讼法”基本原则之前,必须首先回答以下三个问题。

1.“遵循诉讼制度的原则”是否要规定于“检察公益诉讼法”之中

从检察公益诉讼案件的实践来看,当前检察公益诉讼主要通过行政公益诉讼的诉前程序来解决公益损害的保护问题,是以治理为本色的治理模式,因此几乎所有地方关于公益诉讼的决定都明确指出“检察机关提起公益诉讼制度是推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要制度安排”,这与行政诉讼、民事诉讼通过法院审判以解决纠纷为目的

有着本质区别^⑦。进入法院审判程序的案件极少,大量的还是刑事附带民事公益诉讼,无论是从公益损害保护的替代方式还是从刑事的压迫性来看,刑事附带民事公益诉讼存在的必要性都值得讨论。因此,对于进入法院审判程序的案件,有关《行政诉讼法》《民事诉讼法》中确立的规则应该被遵循。但是,从基本原则角度来看,这些规则由于无法规范到大量的诉前程序,因而不应该成为“检察公益诉讼”的基本原则。同理,是否需要遵守“审判权、检察权运行规律”,也不应作为“检察公益诉讼”的基本原则。

2.“遵循宪法、法律、相关法规的原则”是否需要规定在“检察公益诉讼”之中

遵循宪法、法律的规定是所有制度设计、运行都必须遵循的,这里主要涉及“相关法规”是否需要遵循的问题,其实这个问题是上一个问题的延续。“相关法规”包括行政法规和地方性法规,如果将“检察公益诉讼”定位于关于诉讼制度的立法,那么根据《立法法》第11条的规定,诉讼制度属于法律保留事项;如果将“检察公益诉讼”定位于关于治理方式的立法,那么遵循行政法规和地方性法规也就没有法律上的障碍。但是否需要将这一规定确立为基本原则,还值得进一步思考。笔者认为,这一规定完全可以融入其他原则之中,或者作为规则予以适用。

3.《人民检察院组织法》《检察官法》中的原则性规定是否需要规定在“检察公益诉讼”之中

对于这个问题,我们需要客观分析。上文已提到办理刑事案件的原则自然不应规定于“检察公益诉讼”之中,而其他一些基本原则,笔者也主张应根据检察公益诉讼的本质属性明确是否需要将其再次规定于“检察公益诉讼”之中。只有对于检察公益诉讼具有根本性、指导性的原则,才需要规定于其中。而其他原则无论是否规定于其中,都是检察机关以及检察官办理案件时必须遵循的原则。

(二)“检察公益诉讼”的基本原则

通过以上分析可知,“检察公益诉讼”基本原则的确立必须立足于检察公益诉讼的本质属性,既要能够同时指导行政公益诉讼和民事公益诉讼,还要能够指导诉前程序和诉讼程序,这些原则对于“检察公益诉讼”的制定以及检察公益诉讼的运行具有根本性和指导性。在此基础上,笔者认为“检察公益诉讼”的基本原则应确立为以下三项。

1.公共利益保护原则

公共利益保护是检察公益诉讼制度的最本质特

征和要求,是其区别于行政诉讼和民事诉讼的显著标志。

首先,公益诉讼制度建立的目的就是为了维护公共利益。正式建立公益诉讼制度是2012年修订的《民事诉讼法》,其第55条规定:“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。”随后,2017年6月27日第十二届全国人大常委会第二十八次会议通过《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉和〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》,明确了检察公益诉讼制度。《民事诉讼法》《行政诉讼法》都在“诉讼参加人”一章中规定公益诉讼这一制度:《民事诉讼法》在其第5章“诉讼参加人”第55条分别规定了“法律规定的机关和有关组织”和“人民检察院”提起公益诉讼的主体资格;《行政诉讼法》是在第4章“诉讼参加人”的第25条第4款规定了“人民检察院”提起行政公益诉讼的主体资格。虽然这两部法律都是从当事人的角度来规定公共利益的保护,但从条文的语义来分析,其真正的立法目的是维护国家和社会的公共利益,语序排列上也是先强调国家和社会公共利益受损,然后才是相关主体提起诉讼或者督促行政机关积极履职。最高人民检察院于2017年发布的检例第30号“郧阳区林业局行政公益诉讼案”的指导意义体现在对于公共利益受到侵害的判断,并明确了公共利益可以界定为:由不特定多数主体享有的,具有基本性、整体性和发展性的重大利益。但这些显然都是权宜之举,无论是两部法律的规定还是检例的指导,都无法揭示公益诉讼的本质特征,经过近10年的发展,其不适应之处也有显现,这也是需要专门立法的原因所在,需要有专门的“检察公益诉讼”来保护国家和社会公共利益,这应是该部法律制度最主要的原则。

其次,公共利益的保护是公益诉讼区别于行政诉讼和民事诉讼的显著标志。这包括两个方面的内容:一是行政诉讼和民事诉讼是典型的私益保护诉讼。《行政诉讼法》第1条中明确提出“保护公民、法人和其他组织的合法权益”,《民事诉讼法》第2条中也明确提出“保护当事人的合法权益”。而2017年修订的《行政诉讼法》《民事诉讼法》中明确规定人民检察院提起行政公益诉讼的核心要件就是“国家利益或者社会公共利益受到侵害”,人民检察院提起民事公益诉讼的核心要件是“社会公共利益受到侵害”。这也是《云南省人大常委会决定》第2

条规定的“全省各级检察机关要牢固树立‘公益保护’核心理念”的目的所在。二是检察公益诉讼不是为了解决争议。《行政诉讼法》第1条中明确规定了行政诉讼是为了“解决行政争议”,并且从语序上分析,“解决行政争议”还排在“保护当事人的合法权益”之前^⑧。《民事诉讼法》第3条的规定也是为了解决“公民之间、法人之间、其他组织之间以及他们相互之间因财产关系和人身关系”而产生的争议^⑨。但显然,检察公益诉讼中并不存在行政诉讼与民事诉讼中原被告双方当事人之间的直接争议需要解决。无论是行政公益诉讼中的检察机关和行政机关,还是民事公益诉讼中的检察机关与被告之间以及支持起诉过程中,都不存在目前两大诉讼中涉及的人身权、财产权、受教育权等个体属性的利益之争。检察公益诉讼的目的是维护公共利益,是国家和社会治理体系的一个重要方面,是以法治思维和法治方式推进国家治理体系和治理能力现代化的重要制度设计^{[15]3}。为此,《检察公益诉讼办案规则》第2条中明确提出人民检察院办理公益诉讼案件的任务之一就是“促进国家治理体系和治理能力现代化”。不少地方人大常委会关于加强检察公益诉讼的决定也是立足于治理体系与治理能力现代化的角度进行规定的,如《甘肃省人民代表大会常务委员会关于加强检察公益诉讼工作的决定》第1条中就提出,建立检察公益诉讼制度对于进一步推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要现实意义。

最后,关于公共利益受到损害的判断标准。虽然《行政诉讼法》第25条第4款和《民事诉讼法》第55条第2款中都明确了国家利益或者社会利益受到侵害或损害,但从字面意思上解释,这里的侵害显然是物理形态上的侵害,并且《检察公益诉讼司法解释》中也明确规定,检察机关提起民事公益诉讼需要提交“被告的行为已经损害社会公共利益的初步证明材料”,提起行政公益诉讼需要提交“被告违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的证明材料”。我们需要反思的是,公益诉讼中的公共利益需要维护,但如果能够提前预防是不是更加有利于对这种利益的维护?对此,2021年修订的《安全生产法》第74条第2款规定:“因安全生产违法行为造成重大事故隐患或者导致重大事故,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,人民检察院可以根据民事诉讼法、行政诉讼法的相关规定提起公益诉讼。”显然,这里的重大事故隐患就是立足于预防的视角。此外,最高人民

法院《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》《关于审理消费民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》中分别规定了“具有损害社会公共利益重大风险的环境污染、破坏生态的行为”与“具有危及消费者人身、财产安全危险等损害社会公共利益的行为”可以提起公益诉讼。因此,对于公益利益的维护要从“治已病”向“治未病”方向转变,因而对于公共利益受到损害的判断标准也要随之变化。但是,一定要注意好不同权力、权利之间的平衡。

由于公共利益是有关国家和社会共同体及其成员生存和发展的基本利益,如公共安全、公共秩序、自然环境和公民的生命、健康、自由等,并且公共利益始终与社会价值取向联系在一起,会随着时代的发展变化而变化,也会随着社会价值观的改变而变动,而且它还受时空条件的影响,在此时此地认定为公共利益的事项,彼时彼地可能应认定为非公共利益^⑩。因此,在制度设计上必须考虑“公众参与”制度的建立,依法保障公众知情权、参与权和监督权,可以扩大公益诉讼检察听证的范围,并主动接受人民监督员的监督。因此,在公共利益的维护上不能考虑“成本—效益”,但可以考虑将个案监督和类案监督相结合,这样既能确保同一类案件在同等条件下得到处理,一定程度上也会降低监督的成本^⑪。

因此,在具体制度设计上应尽可能避免对公共利益作类型化处理,对公益维度的理解只能限缩在“国家利益和社会公共利益”范畴内,但其又是动态发展的,宜用新的发展理念去判定不同时间和空间内的公益内涵,固定式列举远不能穷尽其涵盖范围。同时,也不能仅由检察机关一方作为具体情形中的公共利益考量主体,而应让多元主体介入公益诉讼中公共利益的判断。

2. 客观公正原则

客观公正原则是客观原则和公正原则的统一。客观就是要实事求是,以事实为根据,忠于事实真相;公正就是要同等地对待每一个诉讼参与人,同样的情况得到同样的处理,使诉讼参与人各得其所^[16]。目前在法律层面上规定客观公正原则的法律有3部,分别是《法官法》《检察官法》《监察官法》。《法官法》第6条规定:“法官审判案件,应当以事实为根据,以法律为准绳,秉持客观公正的立场。”《检察官法》第5条第1款规定:“检察官履行职责,应当以事实为依据,以法律为准绳,秉持客观公正的立场。”《监察官法》第5条规定:“监察官应

当维护宪法和法律的尊严和权威,以事实为根据,以法律为准绳,客观公正地履行职责,保障当事人的合法权益。”此外,《检察公益诉讼办案规则》第3条中也规定:“人民检察院办理公益诉讼案件,应当遵守宪法、法律和相关法规,秉持客观公正立场。”之所以将客观公正原则确定为“检察公益诉讼法”的基本原则是基于以下两个方面的考虑。

首先,客观公正的要求贯穿检察公益诉讼的全领域、全流程。无论是行政公益诉讼还是民事公益诉讼,无论是诉前程序还是诉讼程序,以及支持起诉,都需要贯彻客观公正的要求。这里尤其需要说明的是行政公益诉讼的诉前程序,以2023年行政公益诉讼诉前程序结案为例,检察机关全年共办理行政公益诉讼案件167776件,立案后经磋商终结案件35681件,占行政公益诉讼立案数的21.3%;提出诉前检察建议116489件,绝大部分案件经过诉前程序督促行政机关纠正或履行职责,回复整改率达到99.1%^⑫。如果检察机关不立足于客观公正的要求,显然无法达到如此高的诉前结案比率。此外,进入诉讼程序的案件,无论是检察机关提起的案件还是支持起诉的案件,都需要法官坚守客观公正的原则要求,也要求检察官立足于客观公正的立场推动案件的审理。

其次,客观公正原则是《宪法》对于检察机关性质定位的要求。《宪法》第134条规定:“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”法律监督就是监督法律的统一正确实施,而要保证法律的统一正确实施,检察官们在办理具体案件时就必须保持客观公正的心态和立场。“客观”的要求就是检察机关办理案件时要“以事实为依据,以法律为准绳”,这不仅是《人民检察院组织法》《检察官法》中的要求,也是《行政诉讼法》《民事诉讼法》中的要求。“公正”则体现为检察机关办理案件时要保证“法律面前人人平等”,这也是《人民检察院组织法》第5条中的规定“人民检察院行使检察权在适用法律上一律平等,不允许任何组织和个人有超越法律的特权,禁止任何形式的歧视”的具体要求。检察机关办理公益诉讼案件体现的本质之一就是为了监督、保障法律的统一、正确实施,行政公益诉讼中的行政机关违法行使职权或不依法履行职责就是不正确实施法律的具体表现形式,民事公益诉讼的发生也是由于法律没有得到统一、正确实施所致。

此外,在具体落实客观公正原则时,检察机关办理公益诉讼案件还需要注意以下两点:一是坚持实

体与程序的统一。检察机关在办理公益诉讼案件时必须客观、全面地收集证据,调查过程中既要收集证明相关主体违法的证据,也要收集减轻其责任、依法进行整改的证据材料,要避免只调查收集对被监督对象不利的证据,不收集对被监督对象有利的证据^{[15]59}。除了坚持实体公正外,还要遵循正当法律程序,维护相关主体的合法权益,一定要听取被监督方的陈述与申辩。检察机关在履职时切实做到不偏不倚、不枉不纵。二是避免当事人化。检察机关办理公益诉讼,无论是行政公益诉讼还是民事公益诉讼,无论是在诉前程序还是在诉讼程序,都不能将自身当作案件的当事人。一旦检察官将自己嵌入当事人的身份之中,必然带有自己的主观情绪,对于案件事实的把握以及法律的适用也会受到一定的影响,很难有所谓客观公正立场。基于这一考虑,在公益诉讼中考察所谓案件的胜诉率就值得重新评估。

3. 互相配合、互相制约、协同保护原则

互相配合、互相制约、协同保护原则是指检察公益诉讼中人民检察院、人民法院、行政机关应当各司其职,互相配合、互相制约,协同保护国家利益和社会公共利益。这一原则源于《宪法》第140条的规定:“人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件,应当分工负责,互相配合、互相制约,以保证准确有效地执行法律。”有学者认为这一办理刑事案件的原则不能适用于检察公益诉讼中,原因在于:“公益诉讼是由民事诉讼和行政诉讼发展而来的,而在这两类诉讼中,公安机关、监察机关不介入,除了抗诉之外,检察机关一般也不会介入,而抗诉又发生在庭审结束之后,所以,民事、行政诉讼中不适用几类机关分工负责、互相配合、互相制约的原则。”^[12]笔者则认为,在“检察公益诉讼法”的制定中可以借鉴该原则设置类似原则。

首先,检察公益诉讼与刑事诉讼具有极大的相似性。刑事诉讼通过打击犯罪所保护的受害人权益,实际上就是在保护公共利益,检察公益诉讼的目的也是为了保护公共利益,对此,有学者提出:“公益代表是检察机关作为国家机关的天然资格,也是检察机关提起公诉的通例,与其在刑事诉讼中提起公诉一样。”^[11]

其次,《宪法》第140条规定办理刑事案件,应当分工负责、互相配合、互相制约,但这一规定并不排斥“分工负责、互相配合、互相制约”原则在其他领域的适用。从整个《宪法》文本来看,就是规定不同国家机关的分工负责、互相配合、互相制约的。此

外,该原则与“分工负责、互相配合、互相制约”的原则还是稍有差异,该原则的落脚点是“协同保护”。

再次,该原则已在部分地方立法实践中予以体现。如《云南省人大常委会决定》第15条规定:“公安机关应当按照协同保护公益原则,与检察机关建立案件线索双向移送及办案协作机制。”第16条规定:“审判机关与检察机关要加强沟通,建立协调机制,研究解决公益诉讼案件受理管辖、审理程序、证据使用、案件执行等问题。”《新疆维吾尔自治区人大常委会决定》第12条中也强调了协同保护公益的原则。

最后,在检察公益诉讼案件中,处处体现出互相配合、互相制约、协同保护公共利益。在行政公益诉讼的诉前程序中,涉及检察机关与行政机关之间配合、制约;进入诉讼程序中则涉及人民法院、检察机关、行政机关之间的配合、制约;在检察民事公益诉讼中,则涉及检察机关与人民法院的配合、制约;在支持起诉案件中,如支持社会组织起诉,则涉及检察机关与人民法院的配合、制约,如支持行政机关起诉,则涉及人民法院、检察机关、行政机关的配合、制约。但需要明确的是,不同阶段、不同形态下的配合、制约的要求是不相同的,但目的都是为了协同保护公共利益。

对于这一原则在实践中的把握运用也是非常重要的。互相配合是基于我国宪法关于各国家机关运行的基本要求,《宪法》第3条第1款规定:“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。”第3款规定:“国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。这就从宪法层面确立各国家机关需要互相配合,而互相配合也是权力运行效率的要求。”互相制约是指不同国家机关对同一事务处理相互牵制、掣肘与均衡^[17],这可以确保各机关执行法律的正确性,提高办案的质量。公益诉讼案件的办理过程中也是如此,需要人民检察院、行政机关、人民法院之间的互相制约,以提高每一件公益诉讼案件办理的质量。通过不同部门的互相配合、互相制约,从而达到协同保护国家利益和社会公共利益的目的。

此外,这一原则也与有些学者提出的“多元共治原则”或“分工合作原则”有着异曲同工之处。“多元共治原则”将公益诉讼视为一项系统工程,不仅要求检察系统能动履职,也需要检察机关与行政机关和法院协同,更需要公民、法人和其他组织等社会主体的积极回应。这种合作治理的格局在根本上

源于社会治理目标的统一性以及国家权力配置的分工配合^[4]。“分工合作原则”意味着分工是各国家机关严格遵守法治的要求,在各自职责范围内行使职权,积极合作是推动多主体协同的前提,有助于弥合制度空隙^[5]。

结 语

最高人民检察院检察长应勇指出:“放眼世界,囿于政治制度所限,无论是普通法系还是大陆法系国家,虽有检察民事公益诉讼的制度规定,但基本没有体系化的检察行政公益诉讼探索。即使是在为数不多的国家和地区推进的检察民事公益诉讼,也均未形成规模。”^[1]我国自2017年正式确立检察公益诉讼制度以来,全国检察机关共立案办理的公益诉讼案件已达954387件,其中2017年7月至12月立案办理9170件,2018年立案办理113160件,2019年立案办理126912件,2020年立案办理151260件,2021年立案办理16.9万件,2022年立案办理195000件,2023年立案办理189885件^③。面对如此大的案件数量,我们必须思考的是,现有提供审理程序依据的《行政诉讼法》《民事诉讼法》能否胜任?答案应是否定的,因此,检察公益诉讼的专门立法也就必然提上议事日程。检察公益诉讼专门立法必然具有制度创新的独特意义,是前无古人的开篇之作^[13]。为此,我们必须拓宽思路,抛弃一些传统思维,深入分析检察公益诉讼制度的本质属性,甚至对于“诉讼”二字都需要重新解构。在这种语境下,“检察公益诉讼法”基本原则的确定,既是检察公益诉讼性质以及“检察公益诉讼法”性质与立法目的的具体体现,也是检察公益诉讼具体制度设置与实施的准则之一,还是在相关规定缺失时审理个案的解释依据。因此,作为“检察公益诉讼法”灵魂与核心的基本原则的确定,必须慎之又慎,集思广益,既符合实践需求,又要有充足的理论支撑。

注释

①《检察公益诉讼司法解释》第20条中规定了“刑事附带民事公益诉讼”,目前大多数学者将其作为一种独立的公益诉讼类型,由于这一条款隶属于“民事公益诉讼”中,笔者认为在具体的审理规则上,还应该适用民事公益诉讼的规定,此外,笔者并不主张检察机关过多提起“刑事附带民事公益诉讼”。②有观点主张“辩论原则”是民事诉讼特有的基本原则。参见张卫平:《民事诉讼法》(第六版),法律出版社2023年版,第55页。③参见贾宇、王敏远主编:《检察学》,中国检察出版社、中国政法大学出版社2023年版,第39页;邓思清:

《中国检察制度概览》，中国检察出版社2016年版，第29页。④参见全国人民代表大会法律委员会关于《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定（草案）》修改意见的报告（2014年10月31日）。⑤参见贾宇、王敏远主编：《检察学》，中国检察出版社、中国政法大学出版社2023年版，第195—199页；刘艺：《论国家治理体系检察公益诉讼》，《中国法学》2020年第2期。⑥参见练育强主编：《中国公益诉讼案例发展报告》，法律出版社2021年版；练育强、徐军主编：《中国公益诉讼案例发展报告（二）》，法律出版社2023年版。⑦需要说明的是，检察公益诉讼在保护公益时，会不会影响到私益，会不会产生争议，还是值得研究的，这也涉及“检察公益诉讼法”的相关制度设计。⑧《行政诉讼法》第1条：“为保证人民法院公正、及时审理行政案件，解决行政争议，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使职权，根据宪法，制定本法。”⑨《民事诉讼法》第3条：“人民法院受理公民之间、法人之间、其他组织之间以及他们相互之间因财产关系和人身关系提起的民事诉讼，适用本法的规定。”⑩参见检例第30号“郧阳区林业局行政公益诉讼案”中“指导意义”部分中论述。⑪参见湛中乐：《检察公益诉讼立法应把握好五对关系》，《人民检察》2023年第11期；刘艺：《检察公益诉讼法的规范定位与基本原则》，《人民检察》2023年第11期。⑫参见最高人民检察院《公益诉讼检察工作白皮书（2023）》。⑬以上数据是笔者根据最高人民检察院历年在全国人民代表大会上所作工作报告中的数据进行统计与整理所得。

参考文献

- [1] 应勇. 以习近平法治思想为指引 加快推进检察公益诉讼立法[N]. 学习时报, 2023-10-20(1).
- [2] 张雪樵. 深化公益诉讼理论研究 推动检察公益诉讼立法[J]. 人民检察, 2023(21): 14.
- [3] 最高人民法院环境资源审判庭. 最高人民法院 最高人民检察院 检察公益诉讼司法解释理解与适用[M]. 北京: 人民法院出版社,

2021.

- [4] 湛中乐. 检察公益诉讼立法应把握好五对关系[J]. 人民检察, 2023(11): 22-24.
- [5] 刘艺. 检察公益诉讼法的规范定位与基本原则[J]. 人民检察, 2023(11): 45-50.
- [6] 孙佑海. 检察公益诉讼立法的定位和原则[J]. 人民检察, 2023(23): 21-22.
- [7] 应松年. 行政法与行政诉讼法学[M]. 第2版. 北京: 法律出版社, 2009: 454.
- [8] 常怡. 民事诉讼法学[M]. 第5版. 北京: 中国政法大学出版社, 2021: 24-36.
- [9] 毕玉谦. 民事诉讼法学[M]. 第2版. 北京: 中国政法大学出版社, 2021: 70-81.
- [10] 童建明. 《人民检察院组织法》学习读本[M]. 北京: 中国检察出版社, 2019: 33.
- [11] 谢鹏程. 论法律监督与公益代表: 兼论检察机关在公益诉讼中的主体地位[J]. 国家检察官学院学报, 2021(1): 101-112.
- [12] 刘松山. 检察公益诉讼中检法对应关系之改造[J]. 政法论坛, 2023(11): 13-27.
- [13] 马怀德. 检察公益诉讼立法的三个基本问题[J]. 人民检察, 2023(21): 15-17.
- [14] 张卫平. 民事诉讼法[M]. 北京: 法律出版社, 2023: 51.
- [15] 最高人民检察院第八厅. 《人民检察院公益诉讼办案规则》理解与适用[M]. 北京: 中国检察出版社, 2022.
- [16] 姜伟, 韩炳勋. 论检察活动的原则[J]. 法律科学(西北政法大學学报), 2014(2): 154-162.
- [17] 侯少文. 监督的含义及其与制约的区别[J]. 中国党政干部论坛, 2003(9): 32-34.

Considerations on the Establishment of Basic Principles in “the Prosecutorial Public Interest Litigation Law”

Lian Yuqiang

Abstract: The basic principles of “the Procuratorial Public Interest Litigation Law” are the fundamental and guiding principles that run through “the Procuratorial Public Interest Litigation Law” and the implementation process of procuratorial public interest litigation. They are highly abstract behavioral norms and value judgment standards. Since the formal establishment of the procuratorial public interest litigation system, various normative documents have been issued at the central and local levels, providing important practical references and basis for the determination of the basic principles of “the Procuratorial Public Interest Litigation Law”. The determination of the basic principles of “the Procuratorial Public Interest Litigation Law” requires a theoretical response to the position of the procuratorial organs in public interest litigation, the status of procuratorial public interest litigation and the practical situation of procuratorial public interest litigation. In order to comprehensively consider whether “the principles of following the litigation system”, “the principles of following the Constitution, laws and relevant regulations”, and “the principled provisions of the *Organization Law of the People’s Procuratorate*” and “the *Prosecutor’s Law*” can be included in the scope of basic principles. Based on the essential attributes of procuratorial public interest litigation, while guiding administrative public interest litigation and civil public interest litigation, taking into account pre-litigation procedures and litigation procedures, it is proposed that the basic principles of “the procuratorial public interest Litigation Law” be established as the “principle of public interest protection”, “principle of objectivity and impartiality”, and “principle of mutual cooperation, mutual restraint, and collaborative protection”.

Key words: procuratorial organs; public interest litigation law; “the Procuratorial Public Interest Litigation Law”; fundamental principles

责任编辑:一鸣 执中