

# 检察公益诉讼立法中重大关系的处理策略

刘加良

**摘要:**“检察公益诉讼法”宜被定位为《民事诉讼法》和《行政诉讼法》关于检察公益诉讼制度的特别程序法。单行法之检察公益诉讼条款与《民事诉讼法》第58条第2款之间构成特别条款与一般条款的关系。全部或部分放弃补充诉讼权论,检察民事公益诉讼“督促之诉”的功能定位将不再名副其实。检察机关选择民事公益诉讼,须以侵权主体明确和责任主体具有履行能力为必要条件。检察机关选择行政公益诉讼,须以行政监管措施未穷尽且依法具有可行性为必要条件。构建检察民事公益诉讼和行政公益诉讼的负面清单,有助于检察机关精准地选择诉讼类型。为实现惩罚性赔偿金的管理权、使用权和监督权分治,应当将赔偿金纳入财政部门设立的公益诉讼基金专户统一管理,由相关职能部门负责使用,检察机关对使用进行流程监督。

**关键词:** 检察公益诉讼;特别程序法;一般条款;诉讼类型;惩罚性赔偿金

**中图分类号:** D925 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)08-0067-07

2023年9月7日,十四届全国人大常委会立法规划发布,“检察公益诉讼法”被列入一类项目录(即条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案)。2023年12月20日,全国人大监察和司法委员会正式启动“检察公益诉讼法”的立法程序,成立立法领导小组、制定立法方案。检察公益诉讼立法需要处理好的对应关系包括程序法与实体法的关系、公益诉讼与私益诉讼的关系、行政公益诉讼与民事公益诉讼的关系、救济性公益诉讼与预防性公益诉讼的关系、检察民事公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼的关系、民事公益诉讼权主体之间的关系以及公益损害赔偿金与行政罚款、刑事罚金的关系。目前,学界对“检察公益诉讼法”与诉讼程序基本法的关系处理、检察民事公益诉讼与行政公益诉讼的关系处理、惩罚性赔偿金管理使用与监督的关系处理争议颇多,明显缺乏共识。本文拟就这三组对应关系进行基于法理和实践的分析,提出相应的处理策略,以期对检察公益诉讼立法有所助益。

## 一、“检察公益诉讼法”与诉讼程序基本法的关系处理

有论者主张:“经过这几年的实践,已经有70多万件案件的诉讼规模,表明检察公益诉讼可以独立成为一种诉讼模式,其已经可以作为独立的第四种诉讼形态。”<sup>[1]</sup>如此呼吁对加快检察公益诉讼立法会有裨益,但相关的法理论证和实践验证则步履维艰。

与行政机关作为单位犯罪主体被提起公诉时的刑事诉讼结构类似,起诉主体(检察机关)、被诉主体(行政机关)和裁判主体(法院)均为公权力行使主体的行政公益诉讼结构并不具有绝对的独特性。公益诉讼和私益诉讼有很多规则能够通用、共享,案件数量对规则供给的需求效应不宜过度放大。2018年至2022年全国检察机关立案办理民事、行政公益诉讼75.6万件,年均上升14.6%;依法提起诉讼4万

收稿日期:2024-03-15

基金项目:国家社会科学基金项目“检察民事公益诉讼的基本法理与有效运行研究”(19BFX108)。

作者简介:刘加良,男,法学博士,华东师范大学法学院教授、博士生导师(上海 200241)。

件,99.8%获裁判支持<sup>①</sup>。2018年至2022年全国法院审结民商事案件8288.5万件(占审结案件总数的57.63%)、刑事案件879.8万件(占审结案件总数的6.12%)、行政案件334.6万件(占审结案件总数的2.33%),执结案件4512.1万件(占审结案件总数的31.38%)<sup>②</sup>。对比以上数据可知,检察公益诉讼的办案规模目前尚不足以支撑其与民事诉讼、刑事诉讼、行政诉讼分立相持。在既有三大诉讼法之外谋求检察公益诉讼单独立法,必要性言之过甚,可行性微乎其微。

2017年6月《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)和《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)的同步修改,标志着检察公益诉讼的制度化在诉讼程序基本法层面得以完成,其由此进入全面推开阶段。2018年3月公布的《最高人民法院 最高人民检察院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》)在“民事公益诉讼”部分以一条两款规定刑事附带民事公益诉讼。2018年10月修改的《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称《刑事诉讼法》)和2021年1月公布的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》对刑事附带民事公益诉讼均未予涉及。2019年12月公布的《人民检察院刑事诉讼规则》在“审查逮捕和审查起诉”章以3个条文规定刑事附带民事公益诉讼的审查起诉问题,并将其与刑事附带民事诉讼加以区分。2021年6月公布的《人民检察院公益诉讼办案规则》(以下简称《公益诉讼办案规则》)在“民事公益诉讼”章仅以1个条文规定刑事附带民事公益诉讼的案件范围。概括而言,法律和司法解释至今不能为刑事附带民事公益诉讼作为检察公益诉讼的独立类型提供规范依据。细看2019年至2023年的最高人民检察院工作报告,2018年至2022年的检察民事公益诉讼和行政公益诉讼的办案数据清晰可见,刑事附带民事公益诉讼的办案数据主要因检察公益诉讼起诉案件的严重失衡而未被单独披露。刑事附带民事公益诉讼在规范和实践层面的非独立性,决定了“检察公益诉讼法”与诉讼程序基本法的关系可以被置换为其与《民事诉讼法》《行政诉讼法》的关系。

“检察公益诉讼法”宜被定位为《民事诉讼法》和《行政诉讼法》关于检察公益诉讼制度的特别程序法,在我国法律体系中应被归为“诉讼与非诉讼程序法”类别,应首先列明立法根据为《宪法》《民事

诉讼法》和《行政诉讼法》,写明“办理检察公益诉讼案件,适用《民事诉讼法》《行政诉讼法》和本法。本法有规定的,依照其规定”。已经历5次修改的《民事诉讼法》现有306条,含“执行程序”编35条(第235—269条)。2022年6月共4编17章、207条的《民事强制执行法(草案)》提请全国人大常委会初次审议<sup>③</sup>。待《民事强制执行法》通过后,若《民事诉讼法》不再保留“执行程序”编或只保留类似通则的“一般规定”部分,其条文将少于300条。已经历两次修改的《行政诉讼法》现有103条,其第101条为准用《民事诉讼法》的规定。2007年7月1日施行的《海事诉讼特别程序法》现有127条。共27条的《检察公益诉讼司法解释》和共112条的《公益诉讼办案规则》是目前有关检察公益诉讼最为重要的两项司法解释,“检察公益诉讼法”不能全部照搬或简单组合既有司法解释的条文,但应当充分吸收它们当中内容合理、能够有效回应实践需求且足以防止部门利益法律化的条文。考虑到法贵简约和检察公益诉讼的规则发展渐趋平稳,“检察公益诉讼法”的条文数量可以多于《行政诉讼法》、少于《民事诉讼法》,维持120条至160条的规模更为可取。“检察公益诉讼法”的条文数量略少于《行政诉讼法》,维持70条至95条的规模也可以接受。《检察公益诉讼司法解释》的体系结构为“一般规定—民事公益诉讼(第13—20条)—行政公益诉讼(第21—25条)—附则”,《公益诉讼办案规则》的体系结构为“总则—一般规定—行政公益诉讼(第67—84条)—民事公益诉讼(第85—103条)—其他规定—附则”。这种“总—分—总”的结构可以为“检察公益诉讼法”所承继。先行规定民事公益诉讼抑或行政公益诉讼,不能单看检察机关的立案数量(行政公益诉讼更多)或起诉案件数量(民事公益诉讼更多),也不能单看何者的特有规则更多,而是要正视行政诉讼数十年准用《民事诉讼法》相关规定的事实,要盯准“检察公益诉讼法”立法根据的先后排序,在分则部分先行规定民事公益诉讼。

《民事诉讼法》第58条第2款和《行政诉讼法》第25条第4款应被视为检察公益诉讼的一般条款。2018年至今,已有11部单行法设置检察公益诉讼条款。其中,《军人地位和权益保障法》第62条、《安全生产法》第74条第2款和《农产品质量安全法》第79条明确载明检察公益诉讼的起诉根据为《民事诉讼法》和《行政诉讼法》。《英雄烈士保护法》第25条、《个人信息保护法》第70条、《反垄断

法》第60条第2款、《反电信网络诈骗法》第47条和《妇女权益保障法》第77条都规定检察公益诉讼须依“法”提起,按照法制统一原则的要求,模糊的规范应向明确的规范看齐,这5个条款中的“法”指向《民事诉讼法》和《行政诉讼法》,而不应指向广义上的法。《未成年人保护法》第106条、《无障碍环境建设法》第63条和《海洋环境保护法》第114条尽管没有涉及起诉根据,但相关领域的检察公益诉讼仍应受到《民事诉讼法》和《行政诉讼法》的统领与约束,否则检察公益诉讼的规范性和严肃性将因为起诉根据的多元与分散而受到削弱。

从局部试点到全面推开,检察公益诉讼是“公益之诉、督促之诉、协同之诉”的功能定位已被广为接受,也已被内化为规则制定、案例培树、经验总结和能力塑造时所秉持的基础理念和起步逻辑。根据《民事诉讼法》第58条第2款,检察民事公益诉讼具有补充性和兜底性,法律规定的机关和有关组织的民事公益诉讼具有优先性。《检察公益诉讼司法解释》第13条规定的诉前公告程序具有必经性,旨在调动法律规定的机关和有关组织的起诉积极性,使国家和社会的良性互动在民事公益诉讼中得到体现。检察机关未履行诉前公告程序即提起民事公益诉讼,不符合法定起诉条件,法院应当告知检察机关公告后再行起诉,法院未经释明而受理的,构成严重程序违法。《最高人民法院 最高人民检察院关于人民检察院提起刑事附带民事公益诉讼应否履行诉前公告程序问题的批复》(以下简称《诉前公告程序批复》)2019年9月通过,2019年12月开始施行,2019年10月已有二审法院以此为由作出发回重审的裁定<sup>④</sup>。2020年8月公布的《深圳经济特区生态环境公益诉讼规定》第8条第2款规定:“对跨部门、跨领域、跨区域的重大生态环境民事公益诉讼案件以及生态环境刑事附带民事公益诉讼案件,人民检察院可以直接提起诉讼。”“根据有关法律、行政法规的基本原则”创制的这一条款突破了《民事诉讼法》第58条第2款关于检察机关须谦抑起诉的规定和《诉前公告程序批复》关于诉前公告程序不可省略的规定,属于对法律规则的实质性变通,使得生态环境领域民事公益诉讼的顺位安排呈现出二元性。地方性法规之变通规定的科学性和有效性迄今尚需要实践加以印证。

单行法之检察公益诉讼条款与《民事诉讼法》第58条第2款之间的特别条款与一般条款的应然关系法理未能得到严格遵循,致使实务界和理论界

对单行法中部分检察公益诉讼条款的理解出现偏差或争议,办案实践的各行其是也因此发生。“根据修改后的《安全生产法》第74条第2款的规定,检察机关是提起安全生产领域公益诉讼的唯一适格主体,因此,在安全生产领域,检察机关提起民事公益诉讼不需要公告。”<sup>[2]</sup>全国检察机关业务教材的这种解读,对安全生产领域检察民事公益诉讼的补充性和诉前公告程序的必经性一同加以否认,存在谋求检察机关对安全生产领域民事公益诉讼实行垄断的可能。《〈中华人民共和国个人信息保护法〉条文理解与适用》指出,《个人信息保护法》第70条“虽然在行文上将人民检察院、法律规定的消费者组织和国家网信部门确定的组织并列,但并不等于人民检察院可以直接提起民事公益诉讼”<sup>[3]</sup>。来自法院系统的这种解读强调个人信息保护领域检察民事公益诉讼的劣后性,认为对诉权的肯定性配置不能引申出对诉权顺位的安排。有论者认为:“《个人信息保护法》第70条突破《民事诉讼法》第58条之规定,提升检察机关在个人信息保护民事公益诉讼中的起诉顺位,具有实质妥当性。检察机关提起个人信息保护民事公益诉讼不受起诉顺位的限制。”<sup>[4]</sup>有论者主张:“按照特别法优于一般法适用,则检察机关在个人信息保护公益诉讼的原告顺位中应当排名第一位。”<sup>[5]</sup>如此的学理解读有助于检察机关争取平行性民事公益诉讼,但将诉权配置和诉权顺位的界限加以模糊化,对诉前公告程序持否定性态度,不利于《民事诉讼法》第58条第2款作为检察公益诉讼的一般条款之统率作用的发挥。

公共利益包括国家利益和社会公共利益。《民事诉讼法》第58条使用的是外延比公共利益更小的“社会公共利益”一词。关于生态环境民事公益诉讼,《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)第1235条规定的诉权主体为国家规定的机关或法律规定的组织,《民事诉讼法》第58条规定的诉权主体为法律规定的机关和有关组织、检察机关。根据《中华人民共和国刑法》第96条,刑法中的“国家规定”是指全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律和决定以及国务院制定的行政法规、规定的行政措施、发布的决定和命令<sup>⑤</sup>。与刑法中的“国家规定”相比,民法中的“国家规定”更为宽泛。《民事诉讼法》第58条中“法律规定”的制定主体仅指全国人民代表大会及其常务委员会。根据中共中央办公厅和国务院办公厅2017年12月印发的《生态环境损害赔偿制度改革方案》,有权提起生态环境

损害赔偿诉讼的原告为省级、地市级人民政府及其指定的相关部门、机构以及受国务院委托行使全民所有自然资源资产所有权的部门。在生态环境损害赔偿制度尚未全面入法的背景下,《民法典》第1235条之所以使用外延更大的“国家规定”一词,旨在为生态环境损害赔偿诉讼之原告的诉权先行提供法律依据。

为了实现概念周延和法律衔接,《民事诉讼法》第58条存在改进的必要与空间。将来放弃还是坚持《民事诉讼法》第58条关于诉权顺位的规定,取决于检察民事公益诉讼的功能定位是否调整。在有关诉权顺位的讨论中,有论者主张“应当优先允许检察机关介入”<sup>[6]</sup>,也有论者指出“在与社会组织起诉的关系上,没有必要一律让社会组织优先。当然特殊领域可以作为例外”<sup>[7]</sup>,还有论者认为“既然检察公益诉讼具有如此之多的优势,就应当废止现行民事诉讼法中关于民事公益诉讼诉权顺位的规定”<sup>[8]</sup>。目前检察机关对平行诉权论比较认可,对优先诉权论更加期待,对基于《民事诉讼法》第58条的补充诉权论比较排斥。2023年10月修改后的《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海洋环境保护法》)第114条第3款规定,行使海洋环境监督管理权的部门没有提起海洋自然资源与生态环境公益诉讼的,检察机关可以提起诉讼。如果补充诉权论被全面放弃,《海洋环境保护法》第114条第3款将面临短暂施行后即失去效力的尴尬。

社会组织提起民事公益诉讼不受地域的限制,便于整合全国范围内的专业公益力量。最高人民法院发布的多起指导性案例<sup>⑥</sup>表明,部分社会组织有能力和意愿办好具有影响力的案件。社会组织存在通过民事公益诉讼牟取经济利益等不当情形的,检察机关可以依法进行监督,法院可以向其登记管理机构发送对社会组织进行查处的司法建议。部分检察机关把社会组织在诉前公告期间内表态起诉视为“截和”行为,对后续的支持起诉持消极态度,常以社会组织民事公益诉讼存在失范问题为由,而主张取消社会组织的优先诉权。如果补充诉权论被部分放弃,只保留行政机关的优先诉权,民事公益诉讼将会变得更为复杂,相应的法理共识将更加难以达成。关于检察公益诉讼立法,社会组织的话语权明显比较弱,检察机关和行政机关的话语权则比较强。为体现立法的民主性和科学性,检察机关容忍、理解、认可社会组织优先诉权的制度安排应当继续体现在法律条文之中。概而言之,全部或部分放弃补充诉

权论,检察民事公益诉讼都会背离制度传统和路径惯性,其“督促之诉”的功能定位也将不再名副其实。

## 二、检察民事公益诉讼与行政公益诉讼的关系处理

截至目前,检察公益诉讼的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、英雄烈士保护、未成年人保护、安全生产、军人地位和权益保障、个人信息保护、反垄断、反电信网络诈骗、农产品质量安全、妇女权益保障和无障碍环境建设。其中,针对国有财产保护和国有土地使用权出让领域,检察机关只能提起行政公益诉讼;针对个人信息保护和反垄断领域,检察机关只能提起民事公益诉讼;针对其余10个领域,检察机关如何选择公益诉讼类型涉及监督对象如何判定、违法行为如何证明、诉前程序如何履行、起诉主体和管辖法院如何确定、诉讼请求如何列明、生效裁判如何执行等诸多重要事项,这属于由来已久的实践难题,立法应当予以回应。

行政公益诉讼优先论认为:“对公共利益之维护,我国应主要依赖行政机关履行职责,同时辅以对违法或怠于履行职责的行政机关提起行政公益诉讼之设计。在我国现有法律制度框架之下,检察机关提起民事公益诉讼的空间极其有限。”<sup>[9]</sup>该观点以行政处理专业高效、未被明文规定的行政监管领域寥若晨星、有关检察公益诉讼制度试点的官方说明没有提及民事公益诉讼作为事实论据。当行政机关违法行使职权或不作为具有普遍性时,检察机关选择行政公益诉讼,尽管可能会遇到更多的阻力和干扰,但会取得“办理一案,治理一片”的效果,能够在更大范围内促进依法行政、保护公共利益。

民事公益诉讼优先论主张:“通过民事公益诉讼,可以向行政机关提出改进行政工作的检察建议;如果该检察建议不被接受,或者行政机关没有正当理由而不按检察建议进行行政整改,或者整改后效果不理想,则检察机关可以继而提起行政公益诉讼。”<sup>[10]</sup>该观点以民事公益诉讼容易办理、促进依法行政的目的可以通过替代方案达到、能够避免行政公益诉讼的败诉风险作为证成的理由。当需要责令侵害公共利益的行为主体立即停止侵害、排除妨碍、消除危险的,检察机关选择民事公益诉讼,进而建议法院裁定先予执行,有助于更快地实现对公共

利益的救济。

合并吸收检察民事公益诉讼和行政公益诉讼的形态为行政附带民事公益诉讼。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、江源区中医院环境公益案是我国首例行政附带民事公益诉讼案,先后被最高人民检察院和最高人民法院发布为指导性案例。该案表明,违法行为和民事侵权行为同时存在,且违法行为是民事侵权行为的先决或前提行为时,检察机关可以在分别履行诉前程序后,向法院提起行政附带民事公益诉讼,法院可以采取分别立案、一并审理、分别判决的方式处理。从发生时间看,民事侵权行为在先、违法行为在后才是绝大多数情形。指导性案例确定的行政附带民事公益诉讼之成立要件非常严格,通常很难具备,既有案例数量可以忽略不计。因此,这种形态不能进入检察机关选择公益诉讼类型的常规视野。

当民事侵权行为和违法行为并存时,指标考核的压力和办案的外在阻力会影响到检察机关对诉讼类型的选择。依《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第283条和《检察公益诉讼司法解释》第5条,第一审民事公益诉讼案件由中级人民法院或与中级人民法院同级的海事法院管辖。依《公益诉讼办案规则》第16条,检察机关提起公益诉讼实行“对等起诉”,故基层检察院无权提起民事公益诉讼。民事侵权行为和违法行为并存时,若对基层检察院重点考核行政公益诉讼数据,并压低刑事附带民事公益诉讼案件所占的分值,基层检察院就会积极选择行政公益诉讼;若重点考核民事公益诉讼数据和市级检察院办案全覆盖,市级检察院就会提级办理,基层检察院也会提请市级检察院办理民事公益诉讼案件。

作为司法责任制改革的重要内容,法检省级以下人财物统管有待继续推进,检察公益诉讼办案有时也会受到地方干扰,最高人民检察院2022年3月发布的检察公益诉讼“回头看”跟进监督典型案例之二(柳州铁路运输检察院督促修复大源冲水库防洪灌溉功能行政公益诉讼案)<sup>⑦</sup>即为明证。“2017年7月至2023年6月,全国检察机关共立案公益诉讼案件87.5万余件,民事公益诉讼8.8万件,行政公益诉讼78.7万件”<sup>⑧</sup>,占全部公益诉讼案件的89.94%;“在所有审结的一审案件中,准予撤诉的占比41.91%,行政机关败诉率达52.73%。上述两种方式结案占比为全部案件的94.64%,远高于其他行政诉讼案件结案方式”<sup>⑨</sup>。当前最高人民检察院确定

的公益诉讼案件主要评价指标包括诉前整改率、对到期未整改案件提起诉讼率和法院支持率。诉前整改率和法院支持率的提升空间已极为有限,行政公益诉讼起诉案件数量已成为公益诉讼条线考核拉开差距的关键指标,不敢办理起诉案件的态势已被改变。指标考核的驱动会促进检察机关想方设法地去抵御和克服外在干扰。民事公益诉讼优先论的核心理由因时过境迁而已被证伪,优先重点办理行政公益诉讼案件的实践依据更为充分。

检察民事公益诉讼的过程性目的是制裁民事侵权行为,行政公益诉讼的过程性目的是促进依法行政,两者的结果性目的均是保护公共利益。由于过程性目的不具有终极意义,故促进依法行政难以独立地为行政公益诉讼优先论提供支撑。结果导向的制度目的强调公共利益修复的有效性,排斥程序空转。检察机关选择民事公益诉讼,须以侵权主体明确和责任主体具有履行能力为必要条件。侵权主体无法查清(如尾矿库尾砂无主时)或虽可查清但主体资格终止(如法人解散或破产)的,法院将不予受理或驳回起诉。责任主体没有履行能力实现检察民事公益诉讼生效裁判文书所确定之给付内容的,保护公共利益的制度目的在经历不短的办案周期后将最终落空。检察机关选择行政公益诉讼,须以行政监管措施未穷尽且依法具有可行性为必要条件。行政监管措施已穷尽或依法不具有可行性(如申请非诉执行已超过法定期限)的,在诉前程序阶段行政机关将客观整改而不能,在审理阶段法院不会对行政机关判决履行职责,至多判决确认违法,借行政机关整改到位以保护公共利益的期望将化为泡影。至此可言,构建检察民事公益诉讼和行政公益诉讼的负面清单已非难事。负面清单和优选清单犹如一体两面,相关的实践理性清晰可辨、落实可期。需要强调的是,为体现检察公益诉讼的精准性和规范性,检察机关在选择行政公益诉讼后,除非违法行为主体承担的行政责任明显不足以惩戒其违法行为的,不能继而提起民事公益诉讼。

### 三、惩罚性赔偿金管理使用与监督的关系处理

从法律、司法解释、规范性文件和影响性案例来看,检察机关有权起诉主张惩罚性赔偿金的领域包括但不限于食品药品安全领域、生态环境领域和个人信息权益保护领域。检察机关可根据《中华人民

《中华人民共和国食品安全法》第148条第2款、《中华人民共和国药品管理法》第144条第3款和《中华人民共和国消费者权益保护法》第55条第1款确定食品药品安全领域惩罚性赔偿金的基数与固定倍数。2021年3月最高人民检察院、最高人民法院、农业农村部、海关总署、国家市场监督管理总局、国家粮食和物资储备局、中国消费者协会联合印发《探索建立食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度座谈会会议纪要》。检察机关可根据2022年1月公布的《最高人民法院关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》第10、12条确定食品药品安全领域惩罚性赔偿金的基数与弹性倍数(一般不超过服务功能损失的2倍)。就常州市人民检察院诉8名被告消费民事公益诉讼案,2020年12月常州市中级人民法院判令4名公司被告和1名自然人被告支付惩罚性赔偿金70105591.5元至常州市消费者协会专项资金账户<sup>⑩</sup>;该案2021年3月被最高人民检察院公布为“3·15”食品药品安全消费者权益保护检察公益诉讼典型案例。2021年1月4日江西省浮梁县人民检察院诉浙江海蓝化工集团有限公司污染环境民事公益诉讼案公开开庭审理并当庭宣判,浮梁县人民法院判决被告承担惩罚性赔偿金171406.35元(服务功能损失的3倍)<sup>⑪</sup>。该案是检察机关根据民法典提出生态环境领域惩罚性赔偿诉讼请求的全国首案,2022年9月被最高人民检察院公布为指导性案例。2020年12月河北省保定市中级人民法院就保定市人民检察院诉李某侵害消费者个人信息权益民事公益诉讼案作出判决,检察机关关于判令李某支付惩罚性赔偿金166.3815万元(销售价款的3倍)的请求得到支持<sup>⑫</sup>。该案2021年4月被最高人民检察院公布为检察机关个人信息保护公益诉讼典型案例,为2022年9月通过的《中华人民共和国反电信网络诈骗法》写明检察公益诉讼条款助力良多。起诉主张惩罚性赔偿金的公益诉讼越来越多,获法院支持的数额越来越大,以百万、千万计的案例时常见诸报端。

惩罚性赔偿金的管理、使用和监督不能各行其道,亟待规范。将款项支付至国库单一账户或在司法机关设立的专用账户,是既有实践收取惩罚性赔偿金的常见方案。上缴国库的方案以惩罚性赔偿金为财政非税收收入的定性作为逻辑基点,要求惩罚性赔偿金的支出使用须纳入一般公共预算管理,惩罚性赔偿金使用的便利性和针对性会受到不小的影响。将惩罚性赔偿金支付至在检察机关设立的专用

账户,则会出现“谁起诉谁管理”现象,检察机关的起诉动机将受到质疑。依照《检察公益诉讼司法解释》第12条,法院对检察公益诉讼的生效裁判文书负有移送执行的义务。将惩罚性赔偿金支付至在法院设立的专用账户,则会出现“谁裁判谁管理”或“谁执行谁管理”现象,法院的办案动机将面临拷问。若检察机关和法院出现经费紧张,支付至司法专用账户的惩罚性赔偿金则可能被挪作他用,惩罚性赔偿金被用于保护公益的预设则会随之落空。若财政部门把惩罚性赔偿金全额返还给收取主体,支付至司法专用账户之方案的弊端将波及至上缴国库的方案。为解决惩罚性赔偿金入账难、支取难的问题,设立公益信托和办理公证提存的社会管理模式也已出现。尽管《中华人民共和国信托法》设专章对公益信托作出规定,但公益信托的社会知晓度和美誉度有待提高,受托人和信托监察人的中立性、专业性、尽职度有待增强。公益信托的受托人有权收取报酬,公证机构有权收取提存费用,这会在一定程度上使惩罚性赔偿金的支取数额减少。

为实现惩罚性赔偿金的管理权、使用权和监督权分治,确保资金管理的统一性、资金使用的专业性和检察监督的全程性,裁判文书确定的惩罚性赔偿金应当被纳入财政部门设立的公益诉讼基金专户统一管理,由相关职能部门负责使用,检察机关对使用进行流程监督。这一思路对生态环境修复费用、服务功能损失、野生动物资源损失等公益损害赔偿金的管理、使用和监督也可适用。

#### 注释

- ①参见张军:《最高人民检察院工作报告——2023年3月7日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上》,《检察日报》2023年3月18日。②参见《图说最高人民法院工作报告》,《人民法院报》2023年3月8日。③参见乔文心:《民事强制执行法草案初审》,《人民法院报》2022年6月22日。④参见新疆维吾尔自治区克孜勒苏柯尔克孜自治州中级人民法院2019年10月24日作出的(2019)新30刑终52号刑事附带民事裁定书。⑤根据文号为国法〔2011〕155号的《最高人民法院关于准确理解和适用刑法中“国家规定”的有关问题的通知》,以国务院办公厅名义制发的文件,符合以下条件的,亦应视为刑法中的“国家规定”:(1)有明确的法律依据或者同相关行政法规不相抵触;(2)经国务院常务会议讨论通过或者经国务院批准;(3)在国务院公报上公开发布。⑥如最高人民法院2019年12月发布的指导案例130号(重庆市人民政府、重庆两江志愿服务发展中心诉重庆藏金阁物业管理有限公司、重庆首旭环保科技有限公司生态环境损害赔偿、环境民事公益诉讼案)、131号(中华环保联合会诉德州晶华集团振华有限公司大气污染责任民事公益诉讼案)、132号(中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉秦皇岛方圆包装玻璃有限公司大气污染责任民事公益诉讼案)、134号(重庆市绿色志愿者

联合会诉恩施自治州建始磷厂坪矿业有限责任公司水污染责任民事公益诉讼案)和2021年12月发布的有关预防性民事公益诉讼的指导案例173号(北京市朝阳区自然之友环境研究所诉中国水电顾问集团新平开发有限公司、中国电建集团昆明勘测设计研究院有限公司生态环境保护民事公益诉讼案/“绿孔雀”案)、174号(中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉雅砻江流域水电开发有限公司生态环境保护民事公益诉讼案/“五小叶槭”案)。<sup>⑦</sup>因富川县水利局未对大源冲水库的泥沙淤积问题履行监管职责,2020年4月14日富川县人民检察院向其发出诉前检察建议,在整改过程中其督促仍未及时全面履职,公共利益持续处于受侵害状态,富川县人民检察院应当依法起诉,但囿于相关职能部门互相推诿等因素,未能及时起诉。广西壮族自治区人民检察院将该案指定柳州铁路运输检察院管辖。2021年11月30日柳州铁路运输检察院向柳州铁路运输法院提起行政公益诉讼,请求判令富川县水利局限期履行清理大源冲水库淤积泥沙、治理大冲源水库水土流失的职责。<sup>⑧</sup>参见孙航:《“两高”首次联合发布行政公益诉讼典型案例》,《人民法院报》2023年12月14日。<sup>⑨</sup>参见孙航:《树立双赢多赢共赢理念 推动行政公益诉讼制度完善——“两高”相关部门负责人就行政公益诉讼典型案例答记者问》,《人民法院报》2023年12月14日。<sup>⑩</sup>参见江苏省常州市中级人民法院作出的(2019)苏04民初373号民事判决书。<sup>⑪</sup>参见胡佳佳、石巍:《江西浮梁:环境污染民事公益诉讼案当庭宣判》,《人民法院报》2021年1月5日。<sup>⑫</sup>参见河北省保定市中级人民法院作出的(2020)冀06民初109号民事判决书。

## 参考文献

- [1]徐显明. 检察公益诉讼中的法理问题[J]. 中国法律评论, 2023(6):1-4.
- [2]张雪樵, 万春. 公益诉讼检察业务[M]. 北京: 中国检察出版社, 2022:87.
- [3]江必新, 郭锋. 《中华人民共和国个人信息保护法》条文理解与适用[M]. 北京: 人民法院出版社, 2021:619.
- [4]李晓倩. 个人信息保护民事公益诉讼的原告适格: 以《个人信息保护法》第70条的解释论为中心[J]. 吉林大学社会科学学报, 2022(5):20-29.
- [5]张陈果. 恢复性司法: 检察机关提起的个人信息保护公益诉讼[J]. 清华法学, 2023(2):40-53.
- [6]王利明. 制定检察公益诉讼法的必要性与可行性[J]. 人民检察, 2023(21):18-19.
- [7]江必新. 重点关注十一个问题 推动公益诉讼制度行稳致远[J]. 人民检察, 2023(21):10.
- [8]肖建国. 检察公益诉讼审判和执行中的特殊规则[J]. 人民检察, 2023(21):30-31.
- [9]林莉红. 论检察机关提起民事公益诉讼的制度空间[J]. 行政法学研究, 2018(6):55-66.
- [10]汤维建. 检察机关提起公益诉讼的制度优化[J]. 人民检察, 2018(11):14-18.

## Strategies for Dealing with Important Relationships in Procuratorial Public Interest Litigation Legislation

Liu Jialiang

**Abstract:** The Procuratorial Public Interest Litigation Law should be positioned as the special procedure law of the *Civil Procedure Law* and the *Administrative Procedure Law* regarding the procuratorial public interest litigation system. The prosecutorial public interest litigation provisions of the single line law and Article 58 (2) of the *Civil Procedure Law* constitute a relationship between special provisions and general provisions. Abandoning the theory of supplementary litigation rights in whole or in part, the functional positioning of prosecutorial civil public interest litigation as a “supervisory lawsuit” will no longer be worthy of its name. The selection of civil public interest litigation by the procuratorial organs must be based on the necessary conditions of clear identification of the infringing party and the ability of the responsible party to perform. The selection of administrative public interest litigation by the procuratorial organs must be based on the necessary conditions that the administrative supervision measures have not been exhausted and are feasible according to law. Constructing a negative list of civil public interest litigation and administrative public interest litigation can help the procuratorial organs accurately select the type of litigation. In order to achieve the separation of management, use, and supervision rights of punitive damages, the damages should be included in the public interest litigation fund special account established by the finance department for unified management, and the relevant functional departments should be responsible for their use, while the procuratorial organs should supervise the process of use.

**Key words:** procuratorial public interest litigation; special procedural law; general terms; types of litigation; punitive damages

责任编辑:一鸣 执中