

# 检察机关提起民事公益诉讼相关问题研究

杜玮倩

(北京师范大学 法学院, 北京 100875)

**摘要:**自2017年6月全国人大通过立法正式确立检察机关提起公益诉讼制度以来,各级检察机关提起民事公益诉讼工作取得显著进展,积累了一定的经验。但就理论界而言,对于检察机关提起民事公益诉讼的法律地位仍存在争议,就司法实践而言,检察机关提起民事公益诉讼诉前程序仍存在一定的问题和不足。通过辨析检察机关在提起民事公益诉讼中的法律定位,分析诉前程序存在的问题和不足,厘清检察机关和行政机关在某些特殊公益案件中的职权范围,并对完善民事公益诉讼相关制度提出了建议。

**关键词:**民事公益诉讼;检察机关;诉讼地位;诉前程序

**中图分类号:**D925.1

**文献标识码:**A

**文章编号:**1008-6390(2020)01-0015-04

民事公益诉讼制度一直是我国法学理论界和实务界关注的热点话题之一。2017年6月27日,十二届全国人大常委会第二十八次会议表决通过《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〉和〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》,检察机关提起公益诉讼明确写入这两部法律,标志着我国以立法形式正式确立了检察机关提起公益诉讼制度。2018年2月,最高人民法院和最高人民检察院联合发布《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《解释》),对检察机关提起公益诉讼的诉前程序作了具体规定。自全国人大常委会授权最高人民检察院从2015年7月起在北京等13个省区市开展为期两年的提起公益诉讼试点到正式立法,时间虽不长,但工作有实效。数据显示,2017年7月至2018年12月,全国检察机关共立案公益诉讼案件99441件,提出检察建议和发布公告87385件,提起诉讼2793件。尽管这项工作取得了一定成效,但也暴露出一些不足,特别是在检察机关参与公益诉讼案件时的诉讼地位及具体程序如何构建这两个关键点上,有关文件的规定较为笼统,学界对此也存在较大争议。有鉴于此,笔者拟着眼于检察机关以何种身份、何种地位提起民事公益诉讼,解读公益诉讼人这一概念,辨析公益诉讼人与原告的区别,探讨此类案件中作为公益诉讼人的检察机关与普通诉讼案件中作为法律监督者的检察机关之间的关系,

并通过实证分析,依据相关法律文件,联系司法实务中暴露出来的问题,重点分析诉前程序,以期为进一步完善我国的公益诉讼制度提供参考。

## 一、检察机关在民事公益诉讼中的法律定位

目前,关于检察机关在公益诉讼中的法律地位问题,理论界一直存在分歧,多种观点并存。笔者认为,有必要对相关理论观点进行辨析,以便明确检察机关提起公益诉讼的法律地位。

### (一)检察机关提起民事公益诉讼的法律定位辨析

在法学界,关于检察机关提起民事公益诉讼的法律定位,主要有以下几种观点:一是公诉人说。这种观点认为,与刑事诉讼相同,人民检察院以公诉人身份提起公益诉讼。在民事公益诉讼中,人民检察院在调取证据、采取强制措施等方面享有特殊权力,即使败诉人民检察院亦不承担诉讼费用,而另一方当事人则不能在同一程序中进行反诉,这说明人民检察院在此类民事案件中的诉讼地位不同于普通当事人<sup>[1]</sup>。二是公益代表人说。这种观点认为,检察机关有权力且有职责作为公益代表人代表国家和公共利益通过坚决且强有力的手段直接参与公益诉讼案件<sup>[2]</sup>。三是法律监督机关说。支持这一观点的学者认为,人民检察院以法律监督者的身份参与各类诉讼案件、行使起诉权,无非是人民检察院履行法律

收稿日期:2019-09-04

作者简介:杜玮倩,硕士研究生,研究方向:民事诉讼法。

监督职责的一种手段。汤维建提出,人民检察院作为法律监督者的地位是固定的,其有职责保障和监督公益性法律良好运行和公益诉讼案件依法进行,若公益性法律遭受侵害,但没有适格主体提起诉讼,这就等同于检察机关履行法律监督职责不到位<sup>[3]</sup>。四是双重地位说。该观点认为,检察机关在此类案件中兼有原告和法律监督者的双重身份,这种双重身份互相独立,没有包含关系。蔡彦敏指出,为了更好地兼顾双重身份,立法者和各级人民检察院可以参考检察机关在刑事诉讼中平衡双重身份的经验<sup>[4]</sup>。上述四种观点基于多种理论基础分析了检察机关的诉讼地位,为人们进一步深入探讨该问题提供了借鉴,但这些观点又都存在不足,有必要加以辨析。

首先,关于公诉人说。公诉制度源于13世纪的法国,最初检察机关行使公诉权的方式并不仅限于提起刑事诉讼,然而,随着公诉制度理论的进一步完善和发展,在现代社会检察机关提起民事诉讼已经不再是行使公诉权的表现<sup>[5]</sup>。原因在于:第一,公诉权的特性是主动、强制和专门,目前主流观点认为公诉权专指法定机关享有的依法追究违法行为、惩罚犯罪分子的权力<sup>[6]</sup>。但根据我国两高出台的《解释》第十三条的规定,检察机关在正式行使起诉权之前必须履行法定的公告程序,以鼓励、促进其他适格主体积极主动地依法起诉,因此这里的人民检察院行使起诉权时并不具有主动性。第二,检察机关作为公诉人参与刑事诉讼,公诉人和被告并非处于平等的高度或地位,而在检察民事公益诉讼案件中,人民检察院虽然享有某些特殊的诉讼权利,但这并不足以打破早已成形的双方当事人平等法律地位的诉讼格局。其次,关于公益代表人说。这一观点的不合理之处在于学界对公益代表人的解读不够深刻,仅指出检察机关是公共利益的维护者,但却未在实质上从权利义务的角度明确检察机关的定位。换言之,公益代表人说过于原则,对理解检察机关的诉讼地位和构建诉前程序并无太大意义。第三,关于法律监督机关说。这种观点的不合理之处在于检察机关若既是“运动员”又是“裁判员”,必然会导致诉讼双方当事人法律地位的实质不平等。最后,关于双重身份说。这一观点认为检察机关同时行使起诉权和法律监督权,既是当事人又是法律监督者。虽然很多学者认为这种观点存在和法律监督机关说相同的弊端,但笔者认为这种观点相对合理,只是存在表述不明确的问题。这是因为:一方面,人民检察院享有的起诉权和法律监督权二者具有内在一致性,

特殊之处仅仅在于人民检察院在行使起诉权时,其监督的重心便从法院转向普通的民事主体及行政机关<sup>[7]</sup>。另一方面,为了保障双方当事人享有平等的法律地位,各级检察机关的有关部门行使起诉权时,应当由同一人民检察院的其他部门或上级人民检察院或上级人民检察院指定的其他人民检察院行使法律监督权。因此,简单地将检察机关定位为双重身份者容易让人产生误解,并不妥当。此外,人民法院在整个诉讼过程中更要发挥公正裁判、确保双方当事人充分行使诉讼权利的作用。

## (二)对公益诉讼起诉人的解读

根据《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》(以下简称《实施办法》)第十五条的规定,检察机关在公益诉讼中被赋予了一种新的诉讼身份——公益诉讼人;两高出台的《解释》第四条规定,检察机关以公益诉讼起诉人的身份提起民事公益诉讼。笔者认为,这里的公益诉讼人与公益诉讼起诉人实为同一概念,但公益诉讼起诉人这一定义更为清晰准确。公益诉讼起诉人即在公共利益遭受损害时依法享有起诉权之人。《宪法》将人民检察院定位为法律监督者,赋予其追究违法行为、维护国家利益和公共利益的法定职责,对侵害公共利益的案件行使起诉权是人民检察院履行法定职责的体现。同时,在此类案件中,检察机关行使起诉权具有天然优势:其一,检察机关依法独立行使法律监督权,不受政府、任何团体或组织和个人的干涉。这是因为检察机关与地方政府不同,其与地方企业、组织或个人没有直接的利益联系,在调查和追究侵犯公共利益的违法行为时无须考虑案件对地方经济利益和地方政府形象等因素的影响,可以最大限度地克服地方保护主义带来的弊端。其二,相较于其他法定适格主体,检察机关的专业性更强,其参与公益诉讼时仍坚持最基本的必要性原则,不仅能够有效减少滥诉、节约司法资源和提高司法效率,还能够减轻公益诉讼案件对行政效率和社会效率的影响。其三,法律规范正式赋予检察机关起诉主体资格能够在一定程度上实现诉权与实体权利的分离,符合当今世界各国当事人制度发展的潮流。

由于《民事诉讼法》中关于当事人制度的规定采纳了“直接利害关系人说”<sup>[8]</sup>,而检察机关对公益诉讼案件的诉讼标的并不享有任何实体权利,因此《实施办法》和两高出台的《解释》引入了一种新的诉讼参与人类型,将检察机关定位为“公益诉讼起诉人”而非原告。从字面含义看,原告一般指为维护自身合法利益而起诉、请求司法救济的一方当事

人,公益诉讼起诉人与原告的不同之处主要在于公益诉讼起诉人为维护国家或公共利益依法起诉,在诉讼中表现为二者的诉讼权利不尽相同,例如检察机关享有调取证据的权利。相应地,被告的诉讼权利亦受到一定限制,例如两高出台的《解释》第十六条规定被告没有反诉权,因此不能简单地将检察机关定位为原告。检察官马永胜认为,要坚决摒弃一些把检察机关作为原告来对待的论调,否则,检察机关将难以完成保护“两益处”的职责。

## 二、检察机关提起民事公益诉讼诉前程序存在的问题与建议

依据现行法律文件的规定,检察机关提起民事公益诉讼诉前程序是指为了明确检察机关能否提起民事公益诉讼,在检察机关提起诉讼之前,按照法律规定对其他适格主体发出公告促使其提起公益诉讼,或者在有关组织的请求下可以依照有关规定提供诉讼支持的程序。首先,诉前程序实质上是一种限制程序,其目的在于限制人民检察院直接提起公益诉讼的权力,具有必要性;其次,诉前程序明确规定了公告的履行方式,具有规定性。诉前程序的设置明确了所有法定适格主体行使起诉权的顺序关系,即法律规定的机关和有关组织是第一顺位的起诉人,经公告程序后,若这些主体仍怠于行使起诉权且公共利益处于遭受侵害的状态时,检察机关作为最后一顺位的起诉主体有权提起诉讼。换言之,检察机关对其他适格主体起辅助和补充作用。

### (一) 诉前程序在实践中存在的问题

一是诉前程序未能达到对案件分流的目的,反而将多数公共利益遭受侵害的案件挡在审理程序之外。根据试点工作期间全国检察机关提起的227件民事公益诉讼诉前程序情况来看,相关社会组织提起民事诉讼35件,检察机关提起民事公益诉讼94件,有将近半数的公益案件未能通过诉讼途径解决。在检察机关提起公益诉讼制度全面实施之后,截至2017年12月,检察机关履行民事公益诉讼诉前程序156件,提起民事公益诉讼29件,检察机关提起公益诉讼案件在单位时间内的数量有所下降。这反映出诉前程序存在将部分案件挡在诉讼之外、不利于最大化保护公共利益的问题。检察官陆军认为,社会组织数量不足且力量薄弱,检察机关履行诉前程序后,符合条件的社会组织起诉的案件数量极其有限,由于诉前程序制度设计存在漏洞,也确实出现经过诉前程序后,相关社会组织未起诉,检察机关也一直未提起公益诉讼的案件<sup>[9]</sup>。诉前程序在发挥作用的同

时,其隐藏的弊端也逐渐显现——诉前程序为公共利益受损害案件进入审理程序设置了严格的准入条件,多数民事公益诉讼案件被挡在审理程序之外,代表性、典型性案件不足,无法为准确把握公益诉讼活动规律、全面推行公益诉讼制度积累实践经验。

二是将检察机关定位为“补充性公益诉讼人”存在不合理之处。尽管检察机关在此类诉讼案件中主要发挥补充和辅助作用,但是笼统地将检察机关列为最后一顺位的公益诉讼人显然并不合理。一方面,从检察机关发现公共利益遭受侵害的线索并立案到检察机关履行公告的诉前程序,再到其他适格主体依法提起民事公益诉讼一般都要经历较长的时间,若公共利益此时正在遭受严重侵害,那么现行的诉前程序可能不合理地延长救济公共利益的时间,降低保护公共利益的效率。换言之,目前正在试行的诉前程序可能成为阻碍救济遭受侵害的公共利益的绊脚石。另一方面,将检察机关列为公益诉讼的起诉主体增加了检察机关的诉讼负担,因此检察机关起诉公益案件的积极性不高,而诉前程序很可能成为检察机关逃避承担起诉责任的借口,不区分案件性质和严重程度,检察机关只能在最后一顺位起诉,显然不利于对公共利益的维护。

三是检察机关提起民事公益诉讼或行政公益诉讼的界限模糊。关于检察机关发现公益案件线索、进行初步调查核实证据后哪些案件应该进入民事公益诉讼诉前程序这一问题,国内鲜有学者进行专门研究。学界一般认为,检察公益诉讼工作在试点期间和全面推进以后,生态环境和资源保护类案件居多,现代环境公共事务十分复杂,应当采取以行政行为为主、民事公益诉讼为辅的方式维护公共利益。诉前程序实际运行情况与学界的看法基本一致,根据最高人民法院办公厅编写的《全国检察机关公益诉讼办案工作2017年12月份情况通报》,2017年7月至2017年12月,全国检察机关提出检察建议和发布公告等诉前程序案件8937件,其中民事公益诉讼诉前程序案件156件,占1.75%,行政公益诉讼诉前程序案件8781件,占98.25%。因为缺乏明确的分责标准,如此悬殊的比例下可能隐藏着检察机关推卸责任、将职责转嫁给行政机关的情况。孙洪坤教授认为,不能过分依赖行政机关处理公益案件,检察机关应在公益案件中发挥主要作用,若是因为环保执法部门不履行法定职责或违法履行职责而对环境资源造成了破坏,检察机关有权对此提出检察建议,必要时可以提起环境行政公益诉讼<sup>[10]</sup>。因此,如何确定检察机关和行政机关在公益案件中的职责范围仍是

一个值得探讨的问题。

## (二)完善诉前程序的建议

第一,诉前程序不应被设置为检察机关起诉前的必经程序,对于严重危害社会公共利益案件,检察机关有权不履行公告程序而直接提起民事公益诉讼,方能有效防止损害结果的扩大,避免引起公众不安和社会恐慌。换言之,在严重危害社会公共利益的案件中,检察机关应是处于首要地位的公益诉讼人,有权以第一顺位提起民事公益诉讼。

第二,在履行督促或建议职能后,检察机关不应仅被动地等待有关机关或组织对于办理情况的书面回复,还应主动跟踪回访,及时纠正有关机关或组织的违法行为。

第三,对于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等领域中一般的行政违法行为,应首先由行政机关履行执法职责,若有关行政机关怠于履行执法职责或违法行使职权,以致国家利益或社会公共利益受损,检察机关应依法对环保部门提起行政公益诉讼。但对于以下三类违法行为,检察机关应依法履行民事公益诉讼前程序:1)行政机关依法行使行政职权后,公共利益仍处于受损状态的;2)重大案件,依照现行法律规定,行政处罚力度过轻的;3)行政机关出于经济考核指标或地方保护主义等特殊原因不履行行政执法职责的。

## 三、结语

通过对有关检察机关在提起民事公益诉讼中法律地位的几种主要观点的辨析,进一步明确了检察机关在提起民事公益诉讼中的法律定位。就目前的法律规定和司法实践来看,“公益诉讼人”的身份比较符合其法律地位。同时,检察机关提起民事公益诉讼的诉前程序尚存在一些问题和不足,亟待在司法实践中进一步完善。可以说,检察民事公益案件

的全面推进为进一步完善检察机关民事公益诉讼前程序积累了经验。人民检察院行使民事公益诉讼起诉权专业性强,不仅可以提高诉讼效率,还有利于克服地方保护主义带来的弊端。这是一个兼具理论性与实践性的课题,因此立法者应早日完善相关法律规范。罗马不是一天建成的,法律大厦的建设亦任重而道远,坚实的理论基础是构建完善的制度的基石,笔者期待有更多的民事诉讼法学者对这一课题进行深入研究,希望早日构建起成熟的具有中国特色且切合我国司法实践的完善的民事公益诉讼法律制度。

## 参考文献:

- [1]张晋红,郑斌峰.论民事检察监督权的完善及检察机关民事诉权之理论基础[J].国家检察官学院学报,2001(3):69-80.
- [2]江伟.略论检察监督权在民事诉讼中的行使[J].人民检察,2005(18):5-8.
- [3]汤维建.民事检察法理研究[M].北京:中国检察出版社,2014:103-105.
- [4]别涛,王灿发,蔡彦敏.检察机关能否提起环境民事公益诉讼[J].人民检察,2009(7):31-38.
- [5]江伟,杨剑.检察机关提起民事公益诉讼若干问题探讨[J].国家检察官学院学报,2005,13(5):66-73.
- [6]张智辉.检察官作用与准则比较研究[M].北京:中国检察出版社,2002:210-211.
- [7]肖建国.环境公益诉讼的基本原理与制度适用[J].中国人民大学学报,2016(2):1-1.
- [8]蔡彦敏.中国环境民事公益诉讼的检察担当[J].中外法学,2011,23(1):161-175.
- [9]陆军,杨学飞.检察机关民事公益诉讼前程序实践检视[J].国家检察官学院学报,2017,25(6):67-82.
- [10]孙洪坤.检察机关参与环境公益诉讼的程序研究[M].北京:法律出版社,2013:169.

[责任编辑 文川]