检察公益诉讼立法的中国方案

马怀德

[摘　要] 自党的十八届四中全会决定探索建立检察机关提起公益诉讼制度以来，我国民事诉讼法、行政诉讼法等多部法律法规和规范性文件相继出台，检察公益诉讼制度迅速建立，并在维护公共利益、监督法律实施等方面发挥重要作用。党的二十大报告作出“完善公益诉讼制度”的重大部署，这要求我们总结检察公益诉讼实践经验，加快推进专门立法。当前，检察公益诉讼专门立法具有充分的理论准备和制度基础，制定一部具有中国特色、满足时代需求、符合人民意志的检察公益诉讼法的各项条件已经比较成熟。具体来说，制定检察公益诉讼法要明确检察公益诉讼的性质与检察机关的定位、妥善界定检察公益诉讼的受案范围、系统构建检察公益诉讼的提起程序、丰富检察公益诉讼的调查手段、重点规范公益损害赔偿金的管理使用等。作为专门立法，检察公益诉讼法对在法治轨道上维护国家利益和社会公共利益，推进中国式现代化发挥重要作用。

[关键词] 公益诉讼；检察公益诉讼法；公共利益；立法
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）10-0025-12

检察公益诉讼制度是以习近平同志为核心的党中央推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大决策部署。检察公益诉讼制度全面实施以来，在推动依法行政、维护国家和社会公共利益等方面发挥了重要作用，充分体现了其特有的制度和实践优势。站在新的历史起点上，理论界和实务界必须继续加强关于检察机关提起公益诉讼的法律明确授权、受案范围、诉讼主体资格等方面的研究，对“为什么检察机关是公共利益的代表”“如何更好履行公共利益代表的职责”等基本问题作学理化阐释，进一步推动检察公益诉讼专门立法，以更好落实党的二十大报告关于“完善公益诉讼制度”的要求。[1]2023年9月7日，检察公益诉讼专门立法被纳入第十四届全国人大常委会立法规划。[2]制定专门的“检察公益诉讼法”是顺应时代要求、回应人民呼声、体现中国特色的重要立法

[基金项目] 教育部哲学社会科学研究重大专项项目“习近平法治思想与中国特色法学学科体系、学术体系、话语体系创新研究”（2022JZDZ003）。

[作者简介] 马怀德，中国政法大学教授、博士生导师。

举措。为了尽快凝聚社会共识、推动科学立法，有必要系统梳理检察公益诉讼的立法基础、理论与实务经验，探索检察公益诉讼专门立法的中国方案。

一、检察公益诉讼制度的探索与成就

我国检察公益诉讼制度虽然起步较晚，但是发展迅速，整体上经历了顶层设计、试点探索和正式确立并全面推行三个阶段。一是顶层设计阶段。2014 年 10 月，党的十八届四中全会明确提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”；[3]2015 年 5 月，中央全面深化改革领导小组第十二次会议中审议通过了《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》，细化落实建立检察机关提起公益诉讼制度的目的、诉讼类型、检察公益诉讼未来的办案重点等基本内容。二是试点探索阶段。2015 年 7 月 1 日，经全国人大常委会审议通过决定，授权北京、江苏、内蒙古等 13 个省、自治区、直辖市的检察机关，在生态环境和资源保护、食品药品安全等涉及重大公共利益的领域开展为期两年的检察机关提起公益诉讼试点。试点期间，各试点地区检察机关在履职过程中发现了大量公益案件线索，通过诉前程序和提起诉讼的方式，在公共利益保护领域作出了突出贡献。[4]2017 年 5 月 23 日，习近平总书记主持召开中央深改组第三十五次会议，对试点成效给予充分肯定，并明确提出立法要求。[5] 三是正式确立并全面推行阶段。2017 年 6 月，全国人大常委会审议修订后的《民事诉讼法》和《行政诉讼法》分别增加了检察机关提起公益诉讼制度的有关规定，检察机关公益诉讼得以在法律制度层面正式确立；2018 年 8 月，最高人民检察院在内设机构改革过程中正式组建第八检察厅，明确其为承担公益诉讼检察职能的专门机构；同年 10 月，全国人大常委会修订《人民检察院组织法》，明确公益诉讼为检察机关的法定职权之一。[6] 与此同时，党中央始终高度重视检察公益诉讼制度的建设和发展。2021 年 6 月，《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》明确提出要“积极稳妥推进公益诉讼检察”，检察公益诉讼进入全面推行阶段。

自 2017 年 7 月至 2022 年 6 月底，检察机关提起公益诉讼制度开展实践探索五年来，取得了显著成就，目前已经成为检察工作一个新的着力点。第一，检察公益诉讼工作全面展开，办案数量稳步增长。数据显示，检察机关先后提起、立案的公益诉讼案件数量高达 67 万余件，其中，民事相关案件 5.8 万件，行政相关案件 61.4 万件。[7] 第二，检察公益诉讼的受案范围得到进一步拓展。2018 年以来，随着法律法规的完善和发展，《英雄烈士保护法》《未成年人保护法》《军人地位和权益保障法》《个人信息保护法》《反垄断法》等单行法中逐步明确了检察机关在相应领域提起公益诉讼的法定职责，如《英雄烈士保护法》第 25 条、《未成年人保护法》第 106 条等。第三，检察公益诉讼案件的办案质效稳步提升。近年来，最高人民检察院先后部署开展黄河“清四乱”“公益诉讼守护美好生活”等专项检察监督活动，通过重点地区、重点领域集中发力带动办案全局，在增强人民群众获得感的同时，也促进了社会治理效能的提升。如 2021 年 4 月，最高人民检察院对山东、江苏、河南、安徽交界处的南四湖流域生态环境损害问题启动公益诉讼检察程序。在检察机关专案组的积极推动和相关责任主体的共同努力下，不仅湖区生态环境得到了显著改善，而且沿湖农村生活污水治理问题也得到了妥善解决。[8]

2022 年 10 月，党的二十大报告中对检察公益诉讼作出部署，强调要加强检察机关法律监督工作，完善公益诉讼制度，检察公益诉讼专门立法迎来了新的时代契机。2023 年 9 月 21 日，最高人民检察院党组书记、检察长应勇在检察公益诉讼立法专题研讨会上指出：“立法为了人民、依靠人民，要回应人民群众所思所盼所愿。制定检察公益诉讼法是人民的呼声和期待！”[9] 制定检察公益诉讼法既是

落实党中央重大改革部署的必然要求，也符合维护国家和社会公共利益的制度设计初衷。因此，适时制定一部回应时代呼唤的检察公益诉讼法，是中国乃至世界法治史上前无古人的开篇之作，是法治中国建设中具有标杆意义的法治大事件。

二、检察公益诉讼的立法基础

（一）制定检察公益诉讼法的基本共识

检察公益诉讼制度具有独特的制度优势、突出的社会治理效用和深刻的政治意义。为推动检察公益诉讼制度在公共利益保护和公益诉讼司法实践中取得更大成效，必然要将检察公益诉讼成果制度化、法治化。制定一部检察公益诉讼法，必须更广泛地凝聚立法共识。经过多年来检察公益诉讼的实践探索，理论和实务界形成了关于制定检察公益诉讼法的一些基本共识。

首先，制定检察公益诉讼法具有充分的必要性。第一，制定检察公益诉讼法，是满足实践迫切需要的立法举措。在我国经济社会发展早期，一些地方的经济发展存在以环境污染为代价的现象，影响人民群众的生活质量和幸福感；一些地方的食品、药品安全问题比较突出，威胁人民群众的生命健康。因此，制定检察公益诉讼法，完善检察公益诉讼制度，能够顺应社会发展潮流，推动经济高质量发展，优化社会治理体系和治理方式，更好满足人民群众不断增长的生态、法治和正义等需求。第二，制定检察公益诉讼法是完善和发展法治体系，维护法治权威的必然要求。现行检察公益诉讼采取“嵌入式立法模式”，以《民事诉讼法》第58条和《行政诉讼法》第25条第4款为基础，配合最高人民法院和最高人民检察院出台的相关规范。然而，这种制度安排忽视了检察公益诉讼区别于一般行政和民事公益诉讼的独立性，容易造成法条适用上的冲突。[10]因此，检察公益诉讼专门立法有利于调和法律体系内部的矛盾，统一司法适用规则，保障检察公益诉讼独立有序运行。第三，制定检察公益诉讼法是凝聚社会共识、回应民众对公共利益保护关切的有效路径。近年来，在党中央的高度重视下，公益诉讼检察制度的独特价值进一步彰显。自试点施行到全面推行以来，检察公益诉讼制度在实践探索中迅速发展，但仍有不少地方未能完全顺应现实需求、满足人民期待。对此，社会各界关于专门立法的呼声也越来越高，全国两会上关于制定检察公益诉讼法的议案、建议持续增加。[11]可见，检察公益诉讼专门立法具有充分的社会共识基础。

其次，就制定检察公益诉讼法的立法内容来说，学术界和实务界展开了广泛讨论，达成了一些初步共识。[12]具体来说，第一，明确检察公益诉讼法作为一部诉讼法的性质，要着重明确检察公益诉讼立案、调查、审判与执行等相关程序性规则。第二，有必要明确检察公益诉讼法在现行诉讼法体系中的定位，处理好检察公益诉讼法与民事诉讼法、行政诉讼法和刑事诉讼法的关系。第三，要在综合考量中央和地方相关立法探索的基础上，确定检察公益诉讼的受案范围，也要直面立法的滞后性，在检察公益诉讼受案范围的确定上保持一定的开放性。第四，要结合《人民检察院组织法》、《人民检察院公益诉讼办案规则》以及《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》，增强对检察机关调查权的刚性保障，充分完善检察机关在检察公益诉讼案件中的调查权。第五，要立足已有的检察公益诉讼实践，加强顶层设计，发挥检察一体化的体制机制优势。

（二）检察公益诉讼专门立法的理论基础

检察公益诉讼专门立法不仅形成了广泛社会共识，而且具有深厚的理论基础。具体而言，

一是检察公益诉讼扎根于我国传统文化，具有显著的中国特色。二是与一般行政诉讼和民事诉讼相比，检察公益诉讼具有自身特殊性，有必要根据诉讼类型化原理对其进行专门立法，作单独的类型化处理。三是作为检察机关履行法律监督职能在公益诉讼领域的延伸，法律监督理论也为检察公益诉讼专门立法提供了有力的理论支撑。

首先，对社会公共利益和国家利益的一体化认识，是我国长期形成的“家国同构”[13]治理传统和本土文化所决定的，这是检察公益诉讼专门立法的理论前提。理论上说，公共利益应包含由社会全体或部分成员所享有的社会公共利益和国家利益两层含义。有学者基于公益诉讼制度视角，提出公共利益应包含以下三个层次：第一，作为公共利益核心内容的国家利益；第二，作为公共利益常态化形式的不特定多数人的利益，如环境污染受害人的利益等；第三，作为公共利益特殊存在形式，需要特别保护的理由，如社会弱势群体的利益。[14]不同于西方“国家—社会”的二元对立思维，我国立法并不将社会公共利益和国家利益作非此即彼的划分，这能彰显出检察公益诉讼的中国制度特色。具体而言，一方面，市民社会内部成员的自主交涉和社会组织提起的民事公益诉讼所能发挥的作用有限。我国并未形成完全独立、自成体系的“市民社会”,故面对食品药品安全、文化遗产保护等影响范围广、利益相关群体人数众多、涉及国家或社会不特定多数人利益的案件，往往很难找到作为利益代表者的社会成员。退一步讲，即使找到了，他们往往也没有动力和能力提起诉讼。另一方面，由于行政权力运行系统的复杂性，由行政机关提起的公益诉讼很难在客观上充分协调和保障国家利益和社会公共利益。[15]行政机关既是国家利益的代表者，也是社会公共利益的维护者，负有保护社会公共利益的职责。以环境保护为例，由于具体的环境保护行政部门自身并没有对污染企业进行关、停、转、并的权力，是否对污染严重的企业采取“限期治理”措施，取决于有关政府的决定。但政府自身实际上承载了多种行政职责，其对经济发展的优先考量往往影响生态环境等公益保护工作的开展。[16]因此，有必要引入新的公权力机关，从更为中立、客观的立场出发，更好保障国家利益和社会公共利益。相较行政机关和一般社会组织提起公益诉讼而言，依托于检察机关的检察公益诉讼具有显著优越性。在此意义上，检察公益诉讼专门立法是契合我国国家制度和法律制度结构的选择。

其次，诉讼类型化是检察公益诉讼专门立法的基本原理。检察公益诉讼具有独立性，它在根本上不同于一般的行政诉讼和民事诉讼。第一，按照我国《行政诉讼法》的规定，一般行政诉讼具有主观诉讼的属性，在诉讼目的、诉讼主体、审理程序、审查内容和裁判方式上与检察行政公益诉讼的客观诉讼属性并不相容。具体而言，一是在诉讼目的上，一般行政诉讼侧重于行政相对人权益的保护，旨在纠正具体行政违法行为，检察行政公益诉讼则具有明显的客观诉讼属性，以维护客观法律秩序或一般公共利益为目的。二是在诉讼主体上，普通行政诉讼遵循“民告官”的诉讼结构，作为原告的是作为利益主体的公民，但在客观诉讼中不存在真正的利益主体，“任何利害关系人，哪怕只是同这种行为之间有一种道德的、间接的关系，都可以向行政法院起诉”[17]，而检察行政公益诉讼是由检察机关作为公诉人提起的，在诉讼结构上与行政诉讼存在明显区别。三是在审理程序上，一般行政诉讼采取对抗制、兼采行政和解制，而检察行政公益诉讼主要采取协议制，以期与行政机关共同服务于公共利益。四是在审查内容上，一般行政诉讼主要审

查涉案具体行政行为的合法性，而检察行政公益诉讼主要审查案涉公共利益。五是在裁判方式上，一般行政诉讼主要采取驳回、撤销、确认、履行、赔偿等裁判方式，而检察行政公益诉讼往往还需要原则性判决、建议性判决等裁判方式。如以原则性判决为例，人民法院可以仅针对检察机关与行政机关争议的主要问题进行原则性的裁判，对细节问题还留有协商和变通的余地。[18] 第二，检察民事公益诉讼也区别于一般意义上的民事诉讼。根据社会公益代表理论，社会公共利益指称可识别的和不可分割的社会公众利益。[19] 对于某些涉及广泛公共利益的民事案件，人民检察院有权作为社会公共利益的代表提起诉讼。不同于一般民事诉讼中的民事主体，作为社会公益代表的检察机关享有的处分权能有限，不能随意处分公共利益或是随意更改、降低诉讼请求，应当争取对受损害公共利益的全面救济。[20] 由此可见，检察公益诉讼具有独立性，有必要基于诉讼类型化原理，系统整理检察公益诉讼案件及有关规范，确保检察公益诉讼能够更好维护公共利益。

最后，检察机关作为国家法律监督机关的宪法定位，是检察公益诉讼专门立法的宪法基础。就“法律监督机关”内涵的理解而言，理论和实务界长期存在争议。综合法律解释方法，可以认为“法律监督机关”是指由宪法明文确认并通过法律具体规定的侦查、审查和批准逮捕、审查起诉、提起公诉与公益诉讼以及对诉讼活动、生效裁判的执行、监所执法活动实行法律监督等职权的运用，以维护国家法制统一、尊严和权威的国家机关。[21] 据此，检察公益诉讼是检察机关法律监督职能内涵和外延的拓展。第一，相比于行政、民事公益诉讼，专门的检察公益诉讼具有更强的监督效能。习近平总书记指出，建立检察公益诉讼制度的出发点，就是要使检察机关对在执法办案中发现的行政机关及其工作人员的违法行为及时提出建议并督促其纠正。[22] 这意味着，检察公益诉讼的目的不仅在于救济受损害的公共利益，追究相关主体责任，而且在于通过诉讼依法监督审判权和行政权的行使，纠正违法行为，督促行政机关履职。第二，检察公益诉讼具有更强的协同效果，这是其他类型公益诉讼所没有的。一方面，监督效果的实现，需要被监督者的协同配合，表现为被监督者的积极履职；另一方面，在被监督者履职不到位的情况下，法律监督职能具有通过监督来协同实施的性质。[23] 第三，相比于传统检察职能，检察公益诉讼具有更强的主动性。不同于提起检察建议等传统检察职能的履行，公益诉讼涉及各项检察监督工作中更带有“主动性”的诉讼职能。相较于一般公益诉讼主体，检察机关在线索收集、调查取证和诉讼监督等方面具有显著优势，检察机关能够通过自身主动性的充分发挥，更好地维护公共利益。综上，检察公益诉讼具有自身的特殊性和优越性，有必要进行专门立法。

（三）检察公益诉讼制度规范的实证基础

以《行政诉讼法》第 25 条第 4 款和《民事诉讼法》第 58 条第 2 款为起点，《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》和《人民检察院公益诉讼办案规则》为核心，再加上多个地方关于具体推进检察公益诉讼的专项决定，这些法律规范、司法解释和地方立法实践为检察公益诉讼制度专门立法奠定了广泛的实证基础，积累了立法探索经验。考虑到我国检察公益诉讼仍将伴随实践不断发展，未来的检察公益诉讼法应当在既有立法积累的基础上，允许专门立法与司法解释共同存在，以保持法律规范体系的开放性，回应实践中的新问题和新情况。

一是中央层级的立法规范。第一，在全国人大及其常委会制定的法律中，先后共有 13

表1 关于检察公益诉讼制度的中央层面立法规范

规范类别	主要内容	具体条款或法律
全国人大及其常委会制定的法律	制度渊源	《行政诉讼法》第25条第4款、《民事诉讼法》第58条第2款
	法定职责	《检察官法》第7条、《人民检察院组织法》第20条
	适用领域	《英雄烈士保护法》第25条第2款、《未成年人保护法》第106条、《个人信息保护法》第70条、《安全生产法》第 74 条第 2 款、《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、《农产品质量安全法》第79条第2款和《妇女权益保障法》第77条
“两高”出台的司法解释	专门规定	《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》《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》（2020修正）、《人民检察院公益诉讼办案规则》
	具体规定	《最高人民法院、最高人民检察院关于办理海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件若干问题的规定》《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》

部法律以嵌入式立法的方式，在具体法律条款中规定了检察公益诉讼的相关内容。其中，既包括最早确立检察公益诉讼制度的《行政诉讼法》第 25 条第 4 款、《民事诉讼法》第 58 条第 2 款，也包括明确检察公益诉讼职责的《检察官法》第 7 条和《人民检察院组织法》第 20 条；还有扩展检察公益诉讼适用领域的一系列法律规范条款，如《反垄断法》第 60 条第 2 款、《反电信网络诈骗法》第 47 条以及《个人信息保护法》第 70 条等 9 个条款。第二，在最高人民法院和最高人民检察院出台的司法解释中，主要包括以下两大类：一是旨在明确检察机关提起刑事附带民事公益诉讼、行政和民事公益诉讼的办案流程、审理程序和法律适用问题的检察公益诉讼专门性规定；二是涉及检察公益诉讼的其他司法解释，如《最高人民法院、最高人民检察院关于办理海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件若干问题的规定》《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》等。此外，最高人民法院和最高人民检察院持续公布了一系列检察公益诉讼典型案例，内容涉及耕地保护、荒漠化

表2　关于检察公益诉讼制度的地方层面立法规范

立法形式	立法文件名称	相关地方
关于加强检察公益诉讼工作的各专项决定	《XX省（自治区/直辖市）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》	江西、山西、江苏、安徽、甘肃、海南、广东、上海、浙江、新疆、陕西、河北、河南、内蒙古、湖北、辽宁、西藏、青海
	《XX省（自治区/直辖市）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》	宁夏、重庆、云南、黑龙江、广西、吉林
	《关于加强检察机关生态环境公益诉讼工作的决定》	四川
包含检察公益诉讼的其他地方性法规	如《上海市红色资源传承弘扬和保护利用条例》第52条、《潮州市古茶树保护条例》第25条、《漳州市农用地土壤污染防治办法》第26条等。	

防治、流域生态环境保护、长城保护和个人信息保护等多个领域。这些单行法中的嵌入式规定以及“两高”出台的规范文件和司法解释，不仅是指导检察公益诉讼实践的有力依据，而且为检察公益诉讼制度规范设计提供了可借鉴的法律基础。

二是地方层面的立法规范。自检察公益诉讼制度试点推行以来，各级党委、政府或其“两办”陆续出台了许多支持检察公益诉讼的决定或意见，地方各级人大常委会积极参与检察公益立法。严格意义上，有关检察公益诉讼的地方立法主要包括省级和设区的市人大常委会颁布的关于加强检察公益诉讼工作的专项决定以及包含检察公益诉讼条款的其他地方性法规，其中最主要的是关于加强检察公益诉讼工作的各专项决定。截至2023年10月7日，全国32个省级人大常委会中，已有25个制定实施了关于加强检察公益诉讼的专项决定，其中有18个采用了《XX省（自治区/直辖市）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》这一名称，有6个使用的是《XX省（自治区/直辖市）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》这一名称，而四川省主要聚焦在生态环境领域，出台了《关于加强检察机关生态环境公益诉讼工作的决定》。这些地方立法探索既坚持检察公益诉讼的基本定位，又结合当地实际，具有鲜明的地方特征，在丰富检察公益诉讼规范体系的同时，

也为推进检察公益诉讼专门立法积累了有益的地方实践经验。

三、制定检察公益诉讼法的中国方案

制定一部具有中国特色的检察公益诉讼法，要立足全局、把握重点、精准发力。具体来说，一是要明确检察公益诉讼的性质，把握好其作为法律监督机关在公益诉讼中的特殊地位。二是要合理界定检察公益诉讼的受案范围，在保持法秩序稳定性的同时，也要及时回应实践需求，适时扩大检察公益诉讼的受案范围。三是要明确检察公益诉讼的提起程序和调查手段，协调处理好检察机关和社会组织在公益诉讼中的关系。四是要规范公益损害赔偿金的管理使用，确保检察公益诉讼成效落到实处。

（一）明确检察公益诉讼的性质与定位

检察公益诉讼法要明确检察公益诉讼的性质，把握好检察机关在公益诉讼中的定位。检察公益诉讼在其本质上是检察机关对侵害国家利益或者社会公共利益的违法行为的法律监督，诉讼是监督手段，监督通过诉讼方式来实现。[24]法律监督和诉讼之间存在着内在联系，两者都具有维护法制统一的作用，监督权可以转化为起诉权的根据。检察公益诉讼专门立法应当避免对检察机关法律监督职能和提起公益诉讼职能关系的误解。检察机关提起公益诉讼这一行为本身就是履行法律监督职能的体现，因此不能认为在检察公益诉讼中，检察机关提起公益诉讼的职能是第一位的，法律监督是第二位的，二者之间不存在分层级的主次关系。[25]在检察公益诉讼中，法律监督职能的履行贯穿于诉讼全过程，起诉、出庭、参与法庭辩论和上诉都是在履行监督职责。在诉讼过程结束后，检察机关还可以通过提起抗诉、再审检察建议、对审判人员和判决执行进行监督。

不同于域外检察机关的做法，[26]我国检察机关在公益诉讼中的定位不明，这在实践中带来了不少问题。在检察公益诉讼试点期间（2015–2017年），检察机关以“公益诉讼人”的身份提起公益诉讼；2020年《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若干问题的解释》中，检察机关在公益诉讼中的身份被限定为“公益诉讼起诉人”和“上诉人”，与一般民事和行政诉讼原告无异。结合前文所述，应当认为检察公益诉讼属于客观诉讼，检察机关作为社会公益代表提起公益诉讼。因此，在身份定位上，应当采行试点期间的方案，明确检察机关为“公益诉讼人”，承担诉讼和法律监督等多重职能，这不仅可以使检察机关区别于一般公益诉讼的原告，而且可以凸显其在检察公益诉讼中的特殊性。

（二）界定检察公益诉讼的受案范围

检察公益诉讼法必须合理界定检察公益诉讼的受案范围。这不仅直接影响公共利益保护实效和法院审判权的行使空间，也间接关系到行政检察监督职权的行使，影响检察权力对行政权力的监督深度。[27]

从立法技术的角度，检察公益诉讼受案范围主要有以下三种模式：一是只对受案范围作原则性归纳的“概括授权”；二是对检察公益诉讼受案范围作明确的“列举”；三是“列举+概括”，既对检察公益诉讼受案领域作出具体列举，又通过概括性规定在立法空间上保持一定的开放性。具体而言，一方面，检察机关负有多重职责，不能依赖其对所有公共利益违法行为作出及时的监督，“概括授权”的立法模式容易导致受案范围的无限扩张，不符合立法的严谨性要求。另一方面，检察公益诉讼的受案范围确实伴随实践发展在不断扩大，从最初的生态环境和资源保护拓展到英雄烈士保护和个人信息保护等领域，单纯的“列举”式立

法难免挂一漏万。[28] 此外，当前有关检察机关提起行政公益诉讼和民事公益诉讼的种类与案件范围，以行政和民事诉讼法中的有关规定为主要依据，采取“列举＋概括”的规定方式，既列举一部分具体的受案范围，又以“等”字为扩展受案范围提供法律依据，但实践中检察机关提起公益诉讼的案件类型仍多囿于法律列举规定的领域内，对散见于其他单行法中的检察公益诉讼受案范围和公共利益保护领域重视不足。因此，未来检察公益诉讼法应当在受案范围上分清主次，采用“列举＋概括”的立法模式，并尽可能多地重点列举目前已经确认可以提起检察公益诉讼的领域和现阶段民众反映强烈、公益受损严重的社会领域，鼓励检察机关集中力量优先办理如公共卫生安全维护、未成年人保护、个人信息保护等领域的案件。在回应社会关切的同时，要通过概括兜底的方式，为后续社会变迁留下立法空间。

（三）构建检察公益诉讼的提起程序

不同国家机关的职能定位和权力资源配置不同，对公共利益的保护程度和效果也不同。检察行政公益诉讼实质上是检察机关作为公益代表，针对行政机关提起的代位诉讼。与行政机关相比，检察机关的公益代表身份是第二位的，其所提出的诉讼请求并不直接针对被损害的公共利益，而大多是围绕着行政机关依法履职展开的。[29] 因此，检察行政公益诉讼以检察机关的法律监督职能为核心，通常不存在诉权资格在行政机关和检察机关之间配置的争论。在民事公益诉讼中，社会公益代表并不唯一，因此涉及检察机关与社会组织等其他公益代表之间的诉讼顺位竞合问题。在现行法规定下，公益诉讼在检察机关和社会组织这两大诉讼提起主体间存在一定的失衡，具体表现为在民事公益诉讼中存在忽视检察机关的情况，在行政公益诉讼中又过度依赖检察机关的作用。根据民事诉讼法的有关规定，民事公益诉讼中，社会组织的起诉顺位优先于检察机关。这种诉讼顺位立法存在一定问题。一方面，强行设置起诉先后顺位使《民事诉讼法》第57条关于诉前公告制度规定的目的落空，引起民事诉讼法内部体系兼容的新问题；另一方面，这不符合检察机关的客观法律地位，检察机关与社会组织相比明显更具办案能力和更高权威地位，应当成为民事公益诉讼案件的“主力军”。就行政公益诉讼而言，在涉及环境保护公共利益的案件中，现实中绝大部分由环保公益组织提起的环境行政公益诉讼都因其缺乏主体资格而被驳回起诉。[30] 因此，当务之急是要在公益诉讼提起程序中协调检察机关和社会组织的关系。就民事公益诉讼而言，检察机关可以尊重社会组织的优先诉权，在提起检察民事公益诉讼前发布公告，确定合理公告期限，相关社会组织超出公告期提起民事公益诉讼的，应当经发出公告的检察机关同意。[31] 在行政公益诉讼中，检察机关则应当避免“行政化”倾向，尤其在行政案件专业性、实践做法和证据收集与举证等方面，应积极引入社会力量辅助办案，这也符合公共参与的共治理念。[32] 总之，检察机关提起公益诉讼并不排斥其他社会主体提起公益诉讼的权利，检察公益诉讼法可通过设置衔接性条款促进检察机关与其他社会组织在公益诉讼领域的合作。另外，检察公益诉讼的级别管辖、诉讼请求范围、诉讼期限以及检察机关提起公益诉讼的效力等问题，也需要在检察公益诉讼法中进一步明确。

（四）丰富检察公益诉讼的调查手段

调查取证是公益诉讼案件顺利开展的前提和基础，尤其是在面对生态环境保护等实践中频繁发生、案情复杂、涉及专业知识的公益诉讼案件时，检察机关的调查取证权、调查核实权可能直接决定了案件办理成效。因此，检察公益诉讼立法应丰富其在公益诉讼中的调查手段，加强对检察机关公益诉讼调查权行使的制度保障。

在法规范层面上，《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》和《人民检察院组织法》都

规定了有关单位配合检察机关进行调查的义务，但不予配合的法律后果却始终缺位。实践中，公益诉讼案件调查对象广、调查任务重、调查标准高，这导致普遍的“调查难”问题。譬如，污染环境和食品药品产品责任案件实行无过错责任原则，侵权行为人承担相应的因果关系证明责任，但是检察系统往往对检察机关的办案实践提出超出现行法规定之外更高的证明要求，检察机关需要在诉前庭审情况作出充分的应对准备，在更大可能上确定违法事实，以确保公益诉讼取得实效。因此，检察公益诉讼专门立法应当为公益诉讼案件调查过程提供制度性保障，适当加强对检察机关调查取证权的保护。例如，可以参照其他程序法的规定，允许检察机关在公益诉讼过程中采取必要的强制措施，根据具体情节轻重对妨碍调查取证或调查核实的单位及个人采取训诫、罚款、拘留等强制措施；又如，可以充分利用社会征信制度，对不配合检察机关的被调查者，在合理范围内向有关单位公布其相关信息，对存在伪造证据、故意逃避证明责任等行为的单位和个人，检察机关有权公布其不诚信行为等。[33] 当然，强化检察机关调查取证权的同时，也应设置相应的限制条件和行使程序，确保检察机关公益诉讼调查取证权的正当行使和规范运行。

（五）规范公益损害赔偿金的管理使用

公益损害赔偿金主要指民事公益诉讼（包括刑事附带民事公益诉讼）案件中，当事人为履行民事赔偿责任，在判决前后主动或被动缴纳的资金。当前，由于缺乏对管理和使用公益损害赔偿金的明确法律规定，各地司法实践中的做法不一。以环境公益诉讼为例，虽然山东、海南、贵州等地设立了专门的环境修复资金账户，通过集中管理、使用当事人缴纳的生态环境修复资金，但多数地区并未有效建立生态修复资金的管理制度，或是直接上交财政，或是将其交由法院或检察机关保管，或是由第三方社会组织管理。[34] 对当事人缴纳的生态环境修复资金的统一、有效管理和使用日益成为司法实践中面临的突出问题，与之相关的污染者承担的服务功能损失费、替代性修复赔偿资金也没有合适的使用渠道，这些在一定程度上影响了环境公益诉讼成果的实践转化。

未来检察公益诉讼法应当对案件执行阶段公益损害赔偿金的管理使用作出统一规范。单纯由公权力机关管理使用公益损害赔偿金有悖于公益诉讼填补、保护受损害公共利益的初衷，也不便于对赔偿金使用去向和实践效果的监督；完全依靠第三方社会组织管理公益损害赔偿金同样存在市场风险。因此，可以尝试在利用第三方社会组织的专业优势，由其专项运营公益损害赔偿金的基础上，建立政府主导、第三方专业社会组织或机构实际运营，检察机关监督为主、社会公众共同监督为辅的形式，[35] 通过公权力机关与私主体的合作，共同保护检察公益诉讼成果。这对提高检察公益诉讼办案质效，彰显社会公正，实现对社会公共利益的有效救济均具有重要意义。

结 语

从顶层设计到实践落实、从局部试点到全面推开、从初创开拓到逐步发展完善，检察公益诉讼制度特色突出、运行成效显著。当前，检察公益诉讼专门立法具有充分的理论支撑和制度基础，理论和实务界对此也基本达成了共识。中央顶层设计和地方实践探索，均为检察公益诉讼专门立法提供了丰富的立法资源和立法经验。综合来看，检察公益诉讼专门立法的时机已经成熟。制定专门的检察公益诉讼法是具有中国特色、满足时代需求、符合人民意志的立法表达，是“完善公益诉讼制度”的必然要求，更是中华法治文明的创造性成果、创新性发展，必将为世界法治文明提供新样本、新形态。在“完善公益诉讼制度”的

时代背景下，检察公益诉讼专门立法势在必行，我们完全有能力提供公益诉讼专门立法的中国方案。本文囿于篇幅所限，仅就专门立法的几个基本问题、重要方面提出了参考建议，许多未尽的立法问题还需要理论和实务界的同仁接续努力。作为公益诉讼领域的主要立法，检察公益诉讼法必将为推动检察公益诉讼高质量发展、为维护最广大人民的根本利益、为推进中国式现代化作出应有贡献。

[参考文献]

[1] 应勇.坚持以习近平法治思想为指引 加强中国特色社会主义检察理论研究[J].人民检察,2023(13).

[2] 十四届全国人大常委会立法规划[N]. 人民日报,2023-09-08.

[3] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N].人民日报,2014-10-29.

[4] 曹建明.最高人民检察院关于检察机关提起公益诉讼试点工作情况的中期报告——2016年11月5日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议上[J].中华人民共和国最高人民检察院公报,2017(1).

[5] 抓好试点关系改革全局——学习贯彻习近平总书记在中央深改组第三十五次会议重要讲话[EB/OL].http://www.xinhuanet.com/politics/2017-05/23/c_1121023369.htm,2017-05-23.

[6] 邓彪.做好公益诉讼，为了谁? [J].民主与法制周刊,2020(6).

[7] 薛应军. 检察机关全面开展公益诉讼五周年工作情况发布[N]. 民主与法制时报,2022-07-07.

[8] 闫晶晶,卢金增,匡雪. 南四湖专案300天，检察听证全网直播[N]. 检察日报,2022-02-11.

[9] 闫晶晶,谷芳卿.因应时代关切，凝聚立法共识——检察公益诉讼立法专题研讨会综述之一[N].检察日报,2023-09-22.

[10] 巩固.公益诉讼专门立法必要性刍议[J].人民检察,2022(5).

[11] 闫晶晶,吴贻伙.检察公益诉讼专门立法共识显著增强[N].检察日报,2023-03-09.

[12] 检察公益诉讼立法专题研讨会之一、之二、之三[N].检察日报,2023-09-22.

[13] 费孝通.乡土中国[M],北京出版社,2004:29-40；徐雪野.“家国异构”与“家国同构”——中西家国观的追溯与重构[J].理论月刊,2020(5).

[14] 韩波.公益诉讼制度的力量组合[J].当代法学,2013(1).

[15] 刘艺.检察公益诉讼的司法实践与理论探索[J].国家检察官学院学报,2017(2).

[16] 徐祥民等.环境公益诉讼研究——以制度建设为中心[M].法制出版社,2009:37.

[17][法]莱昂·狄骥公法的变迁[M].郑戈译,商务印书馆,2013:153.

[18] 高家伟.检察行政公益诉讼的理论基础[J].国家检察官学院学报,2017(2).

[19] Christopher C. Osakwe: The Public Interest and the Role of the Procurator in Soviet Civil Litigation:A Critical Analysis,Texas International Law Journal,Vol. 18: 1,P.49-52.

[20] 孙佑海.对修改后的《民事诉讼法》中公益诉讼制度的理解[J].法学杂志,2012(12).

[21] 朱全宝.法律监督机关的宪法内涵[J].中国法学,2022(1).

[22] 习近平.关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明[J].求是,2014(21).

[23] 胡卫列.国家治理视野下的公益诉讼检察制度[J].国家检察官学院学报,2020(2).

[24] 孙谦.设置行政公诉的价值目标与制度构想[J].中国社会科学,2011(1).

[25] 秦前红.检察机关参与行政公益诉讼理论与实践的若干问题探讨[J].政治与法律,2016(11).

[26] 最高人民检察院民事行政检察厅.检察机关提起公益诉讼实践与探索[M].中国检察出版社,2017:22-23.

[27] 王万华.完善检察机关 提起行政公益诉讼制度的若干问题[J].法学杂志,2018(1);李伟,林仙芝.对行政公益诉讼的若干思考——以公益诉讼司法解释第26条的理解为视角[J].人民司法(应用),2018(22).

[28] 孙佑海,张净雪.检察公益诉讼专门立法的理论基础和

法律框架[J].国家检察官学院学报,2023(3).
[29] 胡卫列.国家治理视野下的公益诉讼检察制度[J].国家检察官学院学报,2020(2).
[30] 丁国民,贲丹丹.环境行政公益诉讼提起主体之拓展[J].东南学术,2021(6).
[31] 许一鸣.公益诉讼检察实践分析及制度完善[J].民主与法制,2022(45).
[32] 湛中乐.公益诉讼立法破局关涉的六个基础性议题[J].人民检察,2022(7).
[33] 曹建军.论检察公益调查核实权的强制性[J].国家检察官学院学报,2020,(2);曹明德.检察院提起公益诉讼面临的困境和推进方向[J].法学评论,2020(1).
[34] 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).
[35] 张陈果.环境民事公益诉讼损害赔偿金去向的经验归纳与制度构建[J].暨南学报(哲学社会科学版),2022(9).

责任编辑：林珊珊

China's Programme for the Formulation of the Law on Prosecutorial Public Interest Litigation

Ma Huaide

[**Abstract**] Since the Fourth Plenary Session of the 18th CPC Central Committee decided to explore the establishment of a public interest litigation system initiated by procuratorial organs, the system of procuratorial public interest litigation has rapidly matured and improved on the basis of many laws and regulations and normative documents such as the Civil Procedure Law and the Administrative Procedure Law, and has been playing an important role in safeguarding public interest and supervising the implementation of laws. The report of the 20th National Congress of the Communist Party of China (CPC) puts forward the major deployment of "perfecting the public interest litigation system", which requires us to sum up the practical experiences of the procuratorial public interest litigation and promote its special legislation. At present, there are sufficient theoretical preparations and institutional foundations for special legislation on prosecutorial public interest litigation, and a series of basic consensus has been formed, so we are fully capable of putting forward a legislative programme with Chinese characteristics that meets the needs of the times and conforms to the will of the people. Specifically, the enactment of special legislation on prosecutorial public interest litigation should clarify the nature of prosecutorial public interest litigation and the positioning of the procuratorial organs, properly define the scope of prosecutorial public interest litigation, systematically construct the procedures for instituting prosecutorial public interest litigation, enrich the investigative means of prosecutorial public interest litigation, and focus on regulating the management and use of public interest damages, among other basic issues. As a special legislation in the field of public interest litigation, the Law on Procuratorial Public Interest Litigation will surely improve the public interest litigation system more effectively, and will more powerfully safeguard the national interests and social public welfare on the track of the rule of law, and will make a greater contribution to the advancement of the Chinese-style modernisation.

[**Key Words**] Public Interest Litigation; Prosecutorial Public Interest Litigation Law; Public Interest; Legislation