

检察公益诉讼制度的理论与实践

——第九届河北检察理论研究年会观点摘编

冯志毅 闵红叶

编前话:在近日举行的第九届河北检察理论研究年会上,唐山市检察院党组书记、检察长赵智慧等26名来自全省各地检察机关的检察人员及省内外高校的专家学者围绕“检察公益诉讼制度的理论与实践”这一年会主题,分别从4个单元议题作了精彩发言。河北地质大学副校长南振兴教授等8位嘉宾,围绕各单元议题作了有针对性的点评。本刊今日摘要编发年会观点,供检察人员学习参考。

第一单元:检察公益诉讼理论研究

点评嘉宾:

中央司法警官学院教授 胡志凤
河北经贸大学教授 武建敏

唐山市检察院党组书记、检察长赵智慧在《检察公益诉讼的实践与探索》一文中认为,检察机关提起公益诉讼,既是检察机关法律监督属性的内涵所在,也是时代发展的必然。当前,人民对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面提出了更高的要求,为落实以人民为中心的发展理念,迫切需要推进检察机关供给侧结构性改革,建立检察机关公益诉讼制度,以更好地保护国家和社会的公共利益。同时,赵智慧提出完善检察机关公益诉讼的路径:扩展问题线索来源,增强检察机关调查核实权行使刚性和可操作性,提升队伍专业化水平,构建公益保护大格局。

邯郸市复兴区检察院党组书记、检察长韩世国,研究室主任刘德印在《检察机关开展公益诉讼面临的主要问题与对策》一文中,站在基层检察院的角度,就当前开展公益诉讼过程中遇到的一些问题、从立法层面如何解决这些问题发表了看法,认为需要完善行政检察部门机构设置和人员配备,进一步完善公益诉讼受案范围和公益诉讼线索发现机制,诉前程序应进一步规范,检察机关在办理公益诉讼中调查取证权应具强制力,并建立环境公益诉讼评估鉴定保障制度,丰富公益诉讼案件执行内容。

唐山市曹妃甸区检察院党组书记、检察长周春林,干警赵磊在《试论检察机关在公益诉讼中的定位与策略》一文中认为,行政公益诉讼的主要功能在于监督依法行政,民事公益诉讼的主要功能是尽快恢复公益受损状态,获得相关经济赔偿,两者既有区别又互为补充。

迁安市检察院副检察长陆爱东、干警任艳红、丁莉颖在《人民检察院提起公益诉讼之实务研究》一文中认为,公益诉讼的产生与行政机关的履职状况息息相关,要做好与监察委衔接工作,对于发现的相关线索及时移交同级监察委。

邢台市桥东区检察院研究室主任毛仲玉在《公益诉讼中检察机关调查核实权的完善路径》一文中提出,公益诉讼中检察机关调查核实权的完善路径:依法行使调查核实权,增强调查核实能力,加强配套机制建设。

衡水市检察院检委会专职委员陈儒新在《检察机关开展公益诉讼工作现状、存在问题》一文中提出:在法定范围内有限度地放开检察机关提起公益诉讼的适用范围;完善调查核实工作程序;加强协作配合,营造检察公益诉讼

良好的外部环境,特别是树立双赢多赢共赢的监督理念,加强沟通协调,争取同级人大、政府和被监督单位的理解和支持,同时要注重提升公益诉讼的社会参与度。

唐山市曹妃甸区检察院干警李雪梅在《检察机关公益诉讼程序的完善》一文中认为,检察机关提起公益诉讼的受理权限应予放宽,检察机关调查取证权应有相应的强制措施予以保障,检察机关诉前程序应增强监督力度,同时要积极完善公益诉讼裁判执行机制。

张北县检察院研究室主任杨晓娜在《环境公益诉讼初探》一文中,重点讲述了草原天路环境治理中可借鉴的成果:坚持检察机关在天路环境公益诉讼中的主导地位;加大督促履职力度;拓宽诉讼领域,更加注重生态资源保护;准确、及时、有效地发出检察建议;注重跨区域案件协调等。

胡志凤在点评中指出,一是关涉不特定多数人有个发酵期,注意保护潜在多数人的利益。要将公序良俗、诚实信用等基本原则写入法律,不局限于现有制度,注重创新现有制度。二是建议在宪法等更高层次的立法中确立检察机关保护公共利益制度,推进有效发展空间,完善配套制度。三是公益诉讼除了公益性,还要有补充性,在案件线索方面要处理好主动与被动的关系,关注调解与判决协调关系,诉前检察建议要具有法律效力、强制性效力。四是诉讼成本与诉讼费用方面,应借鉴外国诉讼制度,采取谁败诉谁承担费用机制。

武建敏在点评中指出,一是从保护国家利益、公共利益出发是检察机关提起公益诉讼理论的支撑点。二是法律监督权力与行政权力有冲突,处理好二者关系,是行政公益诉讼的主要问题。三是要有与公共政策、公共理念、公共利益联系在一起的大局意识,重在培养检察官的国家责任感。四是检察官作为独立主体,要注重研究公益诉讼中的理论与实践问题,推动实现司法公正。

第二单元:民事公益诉讼研究

点评嘉宾:

河北大学政法学院院长、教授 孟庆瑜
河北经贸大学法学院院长、教授 王利军

兴隆县检察院民行检察部程翠珍、马岩在《民事公益诉讼制度的理论与实践》中认为,检察机关提起民事公益诉讼制度经过司法实践,已证明其存在的必要性。因此,如何根据我国的现实情况,尝试建立和完善起与之相适应的检察机关提起民事公益诉讼制度,是一个需要长期探讨和深入研究的问题。

南宮市检察院督察部干警周登超提交《民事公益诉讼原告主体资格探索》一文认为,民事公益诉讼中应激发全社会参与的积极性,以更多的实践经验推动法律的完善,实现保障社会公共利益的最终目的。

临城县检察院研究室主任张顺兴、政治部刘国栋在《浅析环境民事公益诉讼在我国的司法适用》中认为,在司法实践中,明确的环境民事公益诉讼请求是开展诉讼活动的前提之一,明确诉讼请求的范围和种类将有助于此类诉讼的提起和开展,并从五个方面廓清了诉讼请求的范围和类型。同时,还就环境民事公益诉讼中惩罚性损害赔偿提出了自己的观点。

石家庄高新区检察院干警陈思晨、

崔燕豫在《浅析民事公益诉讼中的调解制度的适用》一文中认为,我国环境民事公益诉讼中调解制度的规定过于简单、笼统,亟需完善,要明确规定调解程序的启动时间、完善调解的公告审查制度、调解协议的内容以及明确审查标准。

廊坊市检察院民行检察处检察官黄珊在《检察机关提起民事公益诉讼的制度完善研究》一文中认为,完善检察机关提起民事公益诉讼制度,关键在于完善检察机关提起民事公益诉讼中的调查核实权。完善调查核实权的关键,是要提升调查核实权的立法层次、细化调查核实权的运行机制、明确运用调查核实权取得的证据的效力。

沙河市检察院干警侯雪璟《论环境民事公益诉讼制度》一文,通过对环境公益诉讼的定性分析、对我国环境公益诉讼立法现状和司法实践的系统梳理和实证考量,以及对域外环境民事公益诉讼制度学习借鉴几个方面对环境民事公益诉讼制度进行了论述,并对完善我国民事公益诉讼模式提出了建议:扩大适格原告,解决诉讼费用、诉讼代理问题,完善证据制度,充分发挥法院调解的作用,研究探索审判权和执行权“外部分离”。

孟庆瑜在点评中指出,一是检察机关作为公益诉讼主体,要在促进公益诉讼立法与实践结合上发挥重要作用。二是推动法学界与实务界良性互动,理论研究工作者走出书斋,选题来源于实践,实践为理论研究提供深化材料。三是着眼于公益诉讼发展,检察院与法院建立良好的衔接和沟通关系。四是检察机关要注重与行政机关、社会公众协同配合,共同维护公益。五是检察机关要切实改变重刑轻民、重刑轻行状况,加强民事、行政和公益诉讼工作。从知识结构、人员储备、素质培养、业务能力等方面,注重检察机关办理刑事案件能力和民事行政案件能力同步提升,使检察机关及时、有效地担当起检察公益诉讼主体角色。

王利军在点评中指出,一是注意前沿理论学习应用到实践中去,研究实践中的问题,如调查核实权,推进公益诉讼工作深化。二是要从全国视角研究,研究全国办案数据,对比其他省办案,从实践出发,发现推进民事公益诉讼的障碍,寻找解决方法。三是从大数据、人工智能出发,研究因果关系、相关关系。四是从业外视角出发,吸收各国有用有效经验,结合实际,形成我国特色。

第三单元:行政公益诉讼研究

点评嘉宾:

河北地质大学副教授 孙日华
省检察院民行行政检察处副处长 李强

平泉市检察院研究室主任胡守成《行政公益诉讼制度下的检察监督之分合把握》一文认为,提起行政公益诉讼是检察机关履行法律监督职责的一种方式 and 手段,在诉前和诉讼两个不同阶段,检察机关表现为不同的监督类型。在诉前程序阶段,检察机关以非诉讼主体身份,即监督者的角色,对行政机关违法行政行为进行监督;在诉讼阶段,检察机关更多的体现为参与型监督。

赵县检察院研究室主任曹云祥《对行政公益诉讼的探讨》一文,从检察机关提起行政公益诉讼的必要性、提起行

政公益诉讼的范围以及提起行政公益诉讼的具体程序方面对行政公益诉讼进行了探讨。

唐山市丰南区检察院干警刘秀伟在《行政公益诉讼制度的建构》一文中认为,要从立法、原告资格扩展、受案范围限制三个方面论证在我国建立行政公益诉讼的迫切性和可行性,在此基础上完善检察机关行政公益诉讼制度。

唐山市曹妃甸区院干警姚文卿在《检察机关提起行政公益诉讼难点问题研究》一文中,从畅通公益诉讼案件线索来源、保障检察机关的调查核实权、合理分配行政公益诉讼案件的举证责任、优化配置检察办案资源几个方面对完善检察机关提起行政公益诉讼制度进行了论述。

枣强县检察院研究室主任李文静在《行政公益诉讼中举证责任制度研究》一文中认为,行政公益诉讼中应当实行举证责任倒置,即由被告承担举证责任。在行政公益诉讼案件中,行政机关取证时更具有专业性及便利性,且行政机关有义务证明其行政行为的合法性。

磁县检察院党组书记、检察长温建军在《行政公益诉讼应切实强化诉前检察建议》一文中,就如何充分发挥诉前检察建议的作用提出建议:明确检察机关可以利用社会舆论监督督促落实诉前检察建议;明确检察机关可以对行政机关进行检察约谈;明确检察机关诉前检察建议可以以报告、通报等形式,送达以点带面。

孙日华在点评中指出,一是要从中国场域下,研究公益诉讼的内在逻辑与问题,实现对行政权力的制约,完善被监督行政机关与上级机关、纪检监察机关衔接,完善公益诉讼手段。二是注意公益诉讼边界,拓宽案件信息获取渠道。三是更有效地发挥好诉前检察建议作用,以结果为导向,以实效为牵引,建立刚性的检察建议作用发挥机制。四是检察公益诉讼是新事物,是检察机关新的业务增长点,要从立法上、顶层设计上进一步细化操作规程。

李强在点评中指出,一是诉前检察建议是前置程序,检察机关公益诉讼是督促之诉、协同之诉,保护公益行政机关是第一位的,检察机关工作中注意与行政机关实现双赢多赢共赢。二是借鉴承德市鹰手营子矿区建立行政检察衔接平台的做法,拓宽线索发现渠道。三是环境保护公益诉讼,要引入专家证人制度。四是要丰富调查手段,破解取证难、调查难问题。五是加强公益诉讼与生态环境赔偿机制衔接、管辖问题、刑事罚金与惩罚性赔偿的关系、行政机关履职是否到位标准、民事行政公益诉讼竞合时如何尽快恢复公益的研究。

第四单元:刑事附带民事公益诉讼和行政附带民事公益诉讼研究

点评嘉宾:

河北地质大学副校长、教授 南振兴
河北大学副教授 宋伟卫

保定市徐水区检察院检察官唐秋英、扈超凡《浅析刑事附带民事公益诉讼》一文认为,应当完善刑事附带民事

公益诉讼制度的立法和司法解释,加强与侦查机关、环保部门的沟通与联系,健全行政执法与行政检察衔接机制。加快完善公益诉讼裁判执行机制,保障检察机关行使附带民事公益诉讼权利的主体地位,确保受害者得到有效救济。

安新县检察院侦查监督部田蓓在《环境污染刑事附带民事公益诉讼研究》一文中认为,环境污染刑事附带民事公益诉讼案件办理需建立专业化的环境检察专门机构,建立检察机关与公安、环保部门的联动机制,加强与法院沟通,促成检法办案共识,还要破解鉴定难题,规范判决后执行程序。

灵寿县检察院民行检察部负责人任祥凤、干部黄兴在《刑事附带民事公益诉讼调研》一文中认为,有必要成立专业化办案团队,全面负责刑事附带民事案件,实现刑事附带民事公益诉讼一体化办案模式。另外,国家须完善鉴定评估体制,建立完善公益诉讼方面的鉴定机构、名册和在全国分级设立国家与地方的专家库,加强准入与退出的审核管理,规范鉴定程序,并将公益赔偿金纳入专门基金会的专用账户。

邯郸市峰峰矿区检察院公诉部负责人朱俊梅、检察官助理徐建雪《检察院提起刑事附带民事公益诉讼程序初探》一文认为,检察机关在依法办理案件的同时,要及时向上级检察院请示、汇报,与司法局、法院、环保局加强沟通,出台关于检察机关提起刑事附带民事公益诉讼的规范性文件,促使个案的协商走向共案的规范。

井陘县检察院干警李冉在《行政附带民事公益诉讼的价值选择》一文中,从功能上体现恢复性司法理念、以诉讼类型优化行政检察监督、以司法能动促进依法行政几个方面,对行政附带民事公益诉讼的价值选择作了阐述。

广平县检察院干部张昭兴在《行政附带民事公益诉讼相关问题研究》一文中,对开展行政附带民事公益诉讼提出了意见建议:诉讼请求一并处理;遵守法定程序条件;建议移植刑事附带民事公益诉讼管辖权规定。

南振兴在点评中指出,一是加强对刑事附带民事公益诉讼的立法和司法解释工作。二是建立专门环境鉴定机构。三是加强与公安、环保和其他部门的联系,寻求最佳支持,探求破解困境的对策。四是建立与现有政府体制和财政运转机制相符合的公益赔偿金制度,完善赔偿金的依据、程序。五是注意刑事附带民事公益诉讼中民事责任与刑事责任的相互影响,特别是民事赔偿对权益补偿后的影响。六是注意刑事附带民事公益诉讼与行政附带民事公益诉讼的不同,前者为一种犯罪行为导致两种损害结果;后者为两种有关的行为导致一种损害后果。

宋伟卫在点评中指出,一是在刑事附带民事公益诉讼中,检察机关的地位不同于一般原告。二是注重解决行政机关与司法机关衔接、取证难、鉴定难问题,以及查处大气污染犯罪少等问题。三是要通过司法实践,把握规律,取得经验,推动立法。四是刑事附带民事公益诉讼目的是保护公共利益,具有特殊性、强制性;行政附带民事公益诉讼中,恢复性司法是一种理念,具有灵活性,来源于实证主义学派,其价值在于优化行政监督,监督行政机关,纠正行政相对人违法行为,体现对社会公益的保护。

公告