

检察机关提起公益诉讼相关问题分析

(南开大学 徐康辉 2120191993)

一、检察机关提起公益诉讼的特点

最高人民检察院从 2016 年至 2020 年，一共发布了十八批指导性案例。其中，涉及公益诉讼的指导案例存在于第八批、十三批、十六批之中，共有 9 个案例。具体情况如下表所示：

批次	案例名称	类别
第八批	许建惠、许玉仙民事公益诉讼案 (检例第28号)	民事公益诉讼
	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 (检例第29号)	行政附带民事公益诉讼
	鄱阳区林业局行政公益诉讼案 (检例第30号)	行政公益诉讼
	清流县环保局行政公益诉讼案 (检例第31号)	行政公益诉讼
	锦屏县环保局行政公益诉讼案 (检例第32号)	行政公益诉讼
第十三批	陕西省宝鸡市环境保护局凤翔分局不全 面履职案 (检例第49号)	行政公益诉讼
	湖南省长沙县城乡规划建设局等不依法 履职案 (检例第50号)	行政公益诉讼
	曾云侵害英烈名誉案 (检例第51号)	民事公益诉讼
第十六批	湖北省天门市人民检察院诉拖市镇政府 不依法履行职责行政公益诉讼案 (检例第63号)	行政公益诉讼

通过上表分析可知，最高人民检察院公布的涉及公益诉讼的指导性案例包括行政公益诉讼案例 6 个、民事公益诉讼 2 个、行政附带民事公益诉讼 1 个。检察机关提起公益诉讼有如下特点：第一，公益诉讼的目的是维护国家利益和社会经济秩序，追求社会公正，实现社会正义；第二，提起诉讼的主体特殊：顾名思义，检察机关提起公益诉讼的主体当然是检察机关，是检察机关以国家名义提起的民事诉讼。而检察机关在诉讼中的地位和作用，也是目前此类诉讼中讨论的焦点。第三，保护对象的特殊性和不特定性：公益诉讼要保护的对象不光是国家或集体

的财产权利，不特定人群的健康权、生命权也是它包含的对象。第四，公益诉讼成立的前提既可以是违法侵权行为造成现实的损害，也可以是尚未造成现实损害，但有损害发生的可能。

二、我国关于检察机关提起公益诉讼的法律规定

1、《民事诉讼法》

第 55 条：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。

人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下，可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的，人民检察院可以支持起诉。

2、《行政诉讼法》

第 25 条：行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织，有权提起诉讼。有权提起诉讼的公民死亡，其近亲属可以提起诉讼。有权提起诉讼的法人或者其他组织终止，承受其权利的法人或者其他组织可以提起诉讼。

人民检察院在履行职责中发现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负有监督管理职责的行政机关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，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。

3、《检察官法》

第 7 条：检察官的职责：（三）开展公益诉讼工作；

4、《人民检察院组织法》

第 20 条：人民检察院行使下列职权：（四）依照法律规定提起公益诉讼；

5、《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》

三、当前检察机关提起公益诉讼存在的问题

与公益诉讼相比，建立与中国特色社会主义法治体系相适应的公益诉讼制度

仍需要理论与实践的不断探索。当前检察机关开展公益诉讼还存在如下问题：

一是立法保障的缺失。检察机关提起公益诉讼在理论学术界的讨论，大多停留在检察机关提起公益诉讼可行性、正当性等基础问题上，对于涉及公益诉讼核心的相关法律制度、程序规范、运行机制仍缺乏完整的理论建构。

二是维护公益的阻力较大。检察机关作为法律监督机关，对行政机关进行监督往往乏力，而民事公益诉讼一旦涉及地方经济发展，也会面临较大的阻力。在行政公益诉讼中，由于第一审管辖的法院是最初做出行政行为所在地的基层人民法院，那么就可能存在地方保护主义的嫌疑，法院和行政机关的关系是相互制约相互协助的关系，而在某些县级城市等，有些国家机关之间的关系更是相当复杂，基层人民法院可能存在与行政机关串通互相包庇等行为。

三是费用和技术不到位。一方面，在诉讼费用承担上，公益诉讼案件涉及面比较广，尤其是民事公益诉讼，诉讼费用较高；另一方面，检察机关与机关、社会团体在公益诉讼中均处于“原告”的地位，负有相应的举证责任。

四是调查取证比较困难。大多数涉及到环境公益诉讼的案件，几乎都是非日常生活的案件，一般的检察机关工作人员的专业与其并不能挂钩，所以在此类案件中，如果令一般的检察工作人员负责调查取证的话，那么可能就存在专业知识不强，缺乏准确认知度的情况。再者检察机关是公权力机构，必须要协调好政治平衡，不得引起行政机关与检察机关之间的矛盾，这就要求在取证环节和行政机关的程序衔接方面，手段应当适宜，程序应当正当。