

从立法定位到制度构建： “检察公益诉讼法”的三个基点与程序展开

潘剑锋 郑含博

摘要：“检察公益诉讼法”程序规则是立法定位的体现，构建程序规则必须明确其立法定位。“检察公益诉讼法”是执行宪法中保护公共利益的专门程序法、调整不同国家机关公权力运行的法、与《民事诉讼法》《行政诉讼法》并行的新型诉讼法。在三个立法定位的基础上，“检察公益诉讼法”在案件范围和管辖章规定案件范围，并以“列举+概括”方式优先列举代表主观公共利益的案件范围。为契合法律监督职权运作特点和检察公益诉讼履职需要，检察院的调查核实权在手段和后果上具有间接强制性。检察公益诉讼立案条件应当注重同外部公益保护制度的衔接协调，和内部公益保护制度的关系顺位。

关键词：检察公益诉讼法；立法定位；案件范围；调查核实；立案条件

[中图分类号] D925；D926.3 [文献标识码] A [文章编号] 2096-6180 (2026) 04-0001-17

一、问题的提出：从立法定位分歧看程序规则构建

检察公益诉讼制度是习近平法治思想在公益保护领域的生动实践和原创性成果^{〔1〕}，是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。然而，检察公益诉讼法律规范低位阶性和碎片化的现状，难以保障检察公益诉讼的顺利运行。在这种情形下，加强检察公益诉讼立法逐步成为各界共识。法学理论界对检察公益诉讼立法高度重视，涌现了诸多针对立法基础理论和程序规则构建的研究成果。^{〔2〕}

〔作者简介〕潘剑锋，北京大学法学院教授；郑含博，山东大学法学院博士后。

〔基金项目〕国家社会科学基金重大项目“中国特色公益诉讼现代化的理论创新与实现机制研究”（项目批准号：23&ZD164）；山东省博士后创新项目“检察公益诉讼诉前程序独立性研究”（项目批准号：SDCX-RS-202500011）。

〔1〕应勇：《以习近平法治思想为指引加快检察公益诉讼立法》，载《人民检察》2023年第21期，第1页。

〔2〕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》，载《国家检察官学院学报》2023年第3期，第73-88页；徐显明：《检察公益诉讼中的法理问题》，载《中国法律评论》2023年第6期，第1-4页；景汉朝：《民事诉讼实践法学研究的创新方向与重点任务》，载《中国法律评论》2023年第6期，第67-68页；母光栋：《论检察公益诉讼法的基本原则》，载《行政法学研究》2025年第2期，第155-166页；余凌云：《检察公益诉讼立法的几个重要争议及思考》，载《现代法学》2025年第3期，第1-17页；周玉华：《检察公益诉讼立法重点争议问题研究》，载《法学评论》2025年第5期，第92-102页；马怀德：《检察公益诉讼法的立法目的与制度创新》，载《行政法学研究》2026年第2期，第3-18页；等等。

检察公益诉讼立法亦在不断推进,2025年10月28日《中华人民共和国检察公益诉讼法(草案)》(下称《检察公益诉讼法(草案)》)和2026年6月26日《中华人民共和国检察公益诉讼法(草案二次审议稿)》(下称《检察公益诉讼法(草案二次审议稿)》)的公布,标志着检察公益诉讼法治化建设进程加快。《检察公益诉讼法(草案二次审议稿)》延续了《检察公益诉讼法(草案)》的结构体例,由6章组成,共计52条,主体部分是各项程序规则,也是理论界最为关注的部分。不同程序规则的不同观点,其实是“中华人民共和国检察公益诉讼法”(下称“检察公益诉讼法”)立法定位的具体表现。例如,若将“检察公益诉讼法”定位为《中华人民共和国民事诉讼法》(下称《民事诉讼法》)和《中华人民共和国行政诉讼法》(下称《行政诉讼法》)的特别法,则在立案条件上,民事诉讼、行政诉讼与检察公益诉讼应当保持“一般—特殊”的开展关系。反之,若将“检察公益诉讼法”定位为同《民事诉讼法》《行政诉讼法》并行的新型诉讼法,那么检察公益诉讼、民事诉讼和行政诉讼应各自独立运行。调查核实权同样存在这种问题,若认为检察院在检察公益诉讼中履行法律监督职权,则调查核实权应当具有强制性,反之则难以得出检察院调查核实权具有强制性的认识。有鉴于此,笔者首先在科学、合理定位“检察公益诉讼法”的前提下,将“检察公益诉讼法”定位为执行宪法中保护公共利益的专门程序法,调整不同国家机关公权力运行的法,与《民事诉讼法》《行政诉讼法》并行的新型诉讼法;接着在立法定位的基础上,讨论三个重要且存在争议的程序规则,包括案件范围、调查核实权和立案条件,并尝试提出完善立法的建议。

二、立法的三重定位:“检察公益诉讼法”的性质厘清

(一)定位一:作为执行宪法中保护公共利益的专门程序法

《检察公益诉讼法(草案)》第1条规定,“检察公益诉讼法”是为了保护国家利益和社会公共利益(以下统称公共利益),根据宪法和《民事诉讼法》《行政诉讼法》制定的法律。《检察公益诉讼法(草案二次审议稿)》第1条延续了“根据宪法”“制定本法”的规定。法律是公共意志的体现,集中规定了公共利益。作为国家最高位阶的宪法,有大量公共性条款,表明了公共利益的根本性和高位阶性。《中华人民共和国宪法》(下称《宪法》)第1条规定我国国体,我国社会主义制度的本质属性即在于“公有”。《宪法》总纲部分规定了许多公共利益条款,凸显我国公共利益的优位性和全面性。例如,《宪法》第6条、第7条、第9条、第12条等规则共同明确了社会主义公有制、国有经济主导地位、国家所有权和公共财产神圣不可侵犯;第13条第3款明确了国家基于公共利益依法限制公民私有财产的合法性根据;第19条至第26条对教育、科技事业、医疗卫生、文化事业、人才培养、精神文明、人口规模、生态文明等经济领域之外的社会管理和公共事项,以国策的形式加以规整;第45条第3款和第49条第1款、第4款等规定体现了对弱势群体的保护。宪法层面规定的公共利益,在许多法律中有所体现,例如为了保护国有财产,我国制定了《中华人民共和国企业国有资产法》;为了保护未成年人的健康发展,我国颁布了《中华人民共和国未成年人保护法》(下称《未成年人保护法》)。作为依据宪法制定的法律,“检察公益诉讼法”应当落实宪法中关于公共利益保护的规定,并将其作为最为主要的案件范围和未来检察公益诉讼案件范围的拓展方向。

《检察公益诉讼法（草案）》颁布之前，许多法律规定了检察公益诉讼条款。其中，《中华人民共和国人民检察院组织法》（下称《人民检察院组织法》）第20条和《中华人民共和国检察官法》第7条分别规定检察院和检察官的职责包括开展检察公益诉讼。《行政诉讼法》第25条第4款、《民事诉讼法》第58条第2款对检察院和法院开展公益诉讼的部分领域，检察院启动公益诉讼的诉前程序和提起诉讼进行了规范。其他单行法条款主要明晰了检察院和法院的公益诉讼案件范围。上述检察公益诉讼案件范围，很多是宪法层面规定需要保护的公共利益，如未成年人权益、妇女权益、生态环境利益、国有财产等，但是法律层面有关检察公益诉讼的程序规范过于粗疏，难以为检察院和法院提供充分的规则依据保护宪法层面要求的公共利益。

为应对检察公益诉讼法律规则供给不足的困境，最高人民法院和最高人民检察院（下称两高）单独或联合出台了一些司法解释和司法解释性质文件。此外，两高单独或联合公布的指导性案例在一定程度上也发挥了指导实践的作用。以司法解释为例，司法解释不仅存在立法层级过低、易变不够稳定等问题，还具有其他不足之处。两高联合颁布的司法解释，存在条目数量过少、内容不够全面的缺陷。两高单独制发的司法解释有着部门本位主义的倾向，最高人民检察院侧重于规定诉前程序检察院的办案规则，最高人民法院偏重构建公益诉讼审理规则，这种割裂式的立法阻碍了检察公益诉讼法制化的完善和统一。^{〔3〕}

检察公益诉讼的实践需要和法律规范供给不足的现实困境推动了检察公益诉讼的立法建设。2023年9月7日，《十四届全国人大常委会立法规划》将“检察公益诉讼法（公益诉讼法，一并考虑）”列入一类项目。2023年12月20日，全国人大监察和司法委员会启动检察公益诉讼立法程序，成立专门的立法领导小组，制定立法方案。2025年10月28日和2026年6月26日，《检察公益诉讼法（草案）》和《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》接连公布，向社会征求意见。《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》共分为六章，除总则和附则外，其余四章为“管辖”“立案调查、提起诉讼”^{〔4〕}“审判”“执行”，集中规定了检察公益诉讼各项法律制度。从《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》规定的各项内容来看，“检察公益诉讼”主要是程序性规范，表明该法是贯彻宪法保护公共利益的专门程序性法律。检察公益诉讼的有效运行不仅需要充分的程序规则，而且依赖清晰的实体请求依据。对此，《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》第32条以区分检察行政、民事公益诉讼之诉讼请求方式，新增检察院有权提起的诉讼请求类型，这有助于检察院选择适当的诉讼请求保护公共利益。但是需要注意的是，不同法律中公共利益的内在机理和核心内涵有差异，其受到危害和损害的表现形式亦不相同^{〔5〕}，有的包含物质性危害和损害（如生态

〔3〕 潘剑锋：《检察公益诉讼立法重点问题探讨》，载《中国法律评论》2025年第1期，第195页。

〔4〕 《检察公益诉讼法（草案）》第三章为“检察立案、调查、提起诉讼”，《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》将第三章修改为“立案调查、提起诉讼”。

〔5〕 《行政诉讼法》《民事诉讼法》《检察公益诉讼法（草案）》《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》均未规定预防型检察公益诉讼制度，但是单行法和司法解释规定了预防型检察公益诉讼制度，如《中华人民共和国安全生产法》第74条第2款、《中华人民共和国文物保护法》第99条等。

环境利益),有的体现为精神性损害(如英烈公共利益),有的涉及代际危害和损害(如文物和文化遗产公益),有的只关涉本代人权益危害和损害(如消费公共利益)。因此,检察公益诉讼的实体请求依据,宜由其他单行法根据所保护的公共利益的核心要旨,预防危害和救济损害公共利益的诉讼请求类型,分别予以设置。换言之,《检察公益诉讼法(草案二次审议稿)》第32条只是规定了检察公益诉讼诉讼请求之法定类型,实体法基础仍须依据其他单行法的规定。

(二)定位二:作为调整不同国家机关公权力运行的法

在现代社会,国家是公共利益最主要的提供主体;私主体享用国家和其他组织、个体提供的公共设施和公共物品,是公共利益的主要享用者,也负有保护公共利益的义务。⁽⁶⁾在保护公共利益的问题上,国家和私主体负担的程度有差别,国家有保护职责,私主体有保护义务。对于国家而言,国家有防止公益减损和增进公益的两个维度的职责,即具有对内建立和平公正秩序、对外防止外敌入侵的维护社会秩序的使命,以及提供公共物品和服务,增进人民福祉的任务。国家法人说表明国家享有统治权,但是代表国家行使统治权意志表示的是国家机关。⁽⁷⁾因此,在公共利益保护的问题上,政府、法院和检察院均有符合其自身的角色定位和职权运作空间。然而,《检察公益诉讼法(草案)》及其二次审议稿仅在微观制度中规定各国家机关的职权行使,如二次审议稿第16条规定检察院有权调查收集证据,第41条规定检察院有权对法院的一审裁判实施诉讼监督,第45条规定法院有权移送执行,缺乏对不同国家机关公权力科学、合理运行的一般规定。

根据宪法规定,我国横向的国家机关之间,在非权力让渡的场合下,国家机关的公权力对外具有排他性。⁽⁸⁾换言之,通常情况下各个国家机关独立运行其法定职权,其他国家机关不能行使该国家机关的法定职权。如何协调不同国家机关的职权,使之在各自的权力轨道上有效运作,关乎“检察公益诉讼法”的运行实效。因此,《检察公益诉讼法(草案二次审议稿)》未在第1条规定“检察公益诉讼法”调整不同国家机关公权力运行,是不妥当的。

《宪法》第89条和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(下称《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》)第73条、第76条共同表明政府拥有广泛的公共事务和社会管理职权,包括法院和检察院在内的其他国家机关也有执行国家权力机关制定的法律和公共政策的职责,却不享有广泛的公共事务和社会管理职权。因此,在检察公益诉讼中,政府对于公共事务的首次判断权、政策裁量权等权力应当得到法院和检察院的尊重。法院拥有通过审判和执行的方式,对公共事务进行管理的权力。法院对于公益事项的最终实体判断权、诉讼程序指挥权和部分强制执行权,也应当得到政府和检察院的认可。相较于政府和法院,检察院作为法律监督机关,通过行使法律监督职权,或经由非诉程序督促政府依法履职保护公益,或经过诉讼程序请求法院以审判方式保护公益,其在检察公益诉讼中的主动性、协调性、程序性的

(6) 高志宏:《公共利益法律关系的主体论及其功能实现》,载《南京社会科学》2017年第6期,第99页。

(7) 林来梵:《宪法学讲义》(第4版),清华大学出版社2023年版,第164-165页。

(8) 林彦:《国家权力的横向配置结构》,载《法学家》2018年第5期,第32页。

角色定位和职权行使特点，也应当得到政府和法院的承认。

综上所述，“检察公益诉讼”应当在第1条中明确规范政府、法院和检察院依法行使职权，进而保护公共利益。这一总括性规定表明“检察公益诉讼”是调整不同国家权力运行的法，是政府、法院和检察院各自行使其职权的依据，也是不同职权在运行时发生联系和冲突的处理根据。

（三）定位三：作为与《民事诉讼法》《行政诉讼法》并行的新型诉讼法

“检察公益诉讼”与《民事诉讼法》《行政诉讼法》的关系定位，直接决定检察公益诉讼程序规则是独立构建，还是仿照《民事诉讼法》《行政诉讼法》中的程序规则加以变形处理。对于这一问题，部分学者认为“检察公益诉讼”是《民事诉讼法》《行政诉讼法》的特别法^{〔9〕}，也有部分学者认为“检察公益诉讼”与《民事诉讼法》《行政诉讼法》截然不同^{〔10〕}。检察公益诉讼立法注意到了这一问题的重要性，在《检察公益诉讼法（草案）》第1条即对此问题加以说明，该条规定“检察公益诉讼”的立法根据不仅包括宪法，还包括《民事诉讼法》和《行政诉讼法》。《检察公益诉讼法（草案）》第51条还明确“检察公益诉讼”没有规定的，适用《民事诉讼法》《行政诉讼法》等相关法律规定。《检察公益诉讼法（草案）》规定表明“检察公益诉讼”是《民事诉讼法》《行政诉讼法》的特别法。《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》对这一问题的定性发生了改变，在第1条取消了作为“检察公益诉讼”立法根据的《民事诉讼法》《行政诉讼法》，表明“检察公益诉讼”与《民事诉讼法》《行政诉讼法》是并列关系。但是第2条后半句新增加了《检察公益诉讼法（草案）》第51条的规定，表示“检察公益诉讼”没有规定的，适用《民事诉讼法》《行政诉讼法》等相关法律规定，似乎又认为《民事诉讼法》《行政诉讼法》对于检察公益诉讼的运行具有普适性。因此，“检察公益诉讼”同《民事诉讼法》《行政诉讼法》的关系，仍有待进一步澄清。对于这一问题，笔者曾经从诉讼目的、诉讼原因和起诉主体资格的角度出发，进行过专门论述，并得出“检察公益诉讼”与《民事诉讼法》《行政诉讼法》截然不同的认识。^{〔11〕}同时，笔者也强调对于这一问题的讨论，应当在统一的划分标准下进行。

法学理论界提出了多个“检察公益诉讼”与《民事诉讼法》《行政诉讼法》的区分标准，具体包括立法目的^{〔12〕}、诉讼原理和结构^{〔13〕}、攻防双方结构^{〔14〕}、客观诉讼和检察院的宪法定位^{〔15〕}、

〔9〕 湛中乐：《检察公益诉讼立法应把握好五对关系》，载《人民检察》2023年第21期，第22页；肖建国：《检察公益诉讼审判和执行中的特殊规则》，载《人民检察》2023年第21期，第30页；刘艺：《检察公益诉讼法的规范定位与基本原则》，载《人民检察》2023年第21期，第49页。

〔10〕 吕忠梅：《检察公益诉讼立法应解决的基础理论问题及建议》，载《人民检察》2023年第21期，第9页；王周户、杨思怡：《检察公益诉讼程序中的检察职权及其运行规律》，载《人民检察》2023年第21期，第56页。

〔11〕 潘剑锋：《检察公益诉讼立法重点问题探讨》，载《中国法律评论》2025年第1期，第198—199页。

〔12〕 王红建、赵琼：《论检察公益诉讼的立法定位》，载《郑州大学学报（哲学社会科学版）》2025年第2期，第39页。

〔13〕 余凌云：《检察公益诉讼立法的几个重要争议及思考》，载《现代法学》2025年第3期，第5—7页。

〔14〕 吕忠梅：《检察公益诉讼立法应解决的基础理论问题及建议》，载《人民检察》2023年第21期，第9页。

〔15〕 王周户、杨思怡：《检察公益诉讼程序中的检察职权及其运行规律》，载《人民检察》2023年第21期，第56页。

实践规模^{〔16〕}和规范内容^{〔17〕}。其中,实践规模和规范内容是一种实然性标准,不属于应然标准范畴,故不宜作为划分准则。至于立法目的、诉讼原理和结构、攻防双方结构、客观诉讼和检察院的宪法定位,属于应然层面的区分标准,均有一定的合理性。立法目的聚焦公共利益保护虚化的现状;诉讼原理和结构强调检察公益诉讼与民事诉讼、行政诉讼在运行上的共通性;攻防双方结构突出检察公益诉讼是“官告官”和“官告民”的诉讼;客观诉讼和检察院的宪法定位凸显诉讼的性质和启动诉讼的主体的特殊性。笔者认为,与其过分纠结“检察公益诉讼法”同《民事诉讼法》《行政诉讼法》的关系,强调检察院特殊的主体地位,不妨简化该问题,从诉讼性质的角度,即从法院要解决的争议问题的性质出发,判断“公益诉讼法”与《民事诉讼法》《行政诉讼法》的关系。如果能得出“公益诉讼法”是截然不同的诉讼法,那么“检察公益诉讼法”作为“公益诉讼法”的子类型,自然与《民事诉讼法》《行政诉讼法》存在本质差异,反之则能得出“检察公益诉讼法”是《民事诉讼法》《行政诉讼法》特别法的认识。

主观诉讼和客观诉讼是大陆法系国家区分行政诉讼类型的理论分类标准,主观诉讼是指对行政机关违反主观的法律规则和法律地位提起的诉讼,客观诉讼是指对行政机关违反客观的法律规则和法律地位提起的诉讼。^{〔18〕}前者和具体的个体相关联,后者具有普遍适用性。^{〔19〕}民事诉讼的诉讼原理和基本构造以保护当事人的私人权益为核心,是典型的主观诉讼。行政诉讼同样是以保护私人权益为目的构建的诉讼,监督政府依法行使职权的功能是解决私人权益的“副产品”。相较而言,公益诉讼旨在保护公共利益,不维护私人权益。公共利益与私人权益相比,在诸多方面存在差异,如公共利益在供给上具有不可分性、在享有上具有非竞争性、在消费上具有非排他性。正是因为公益诉讼同传统的私益诉讼如民事诉讼、行政诉讼在性质上存在本质差别,两类诉讼才实现了同步开展,而不是有先后顺位之分。

以主观诉讼为根基构建起来的民事诉讼和行政诉讼难以满足公益诉讼的现实需要,以既有的《民事诉讼法》《行政诉讼法》为基础增加各种特别规则会破坏两大诉讼法的基本结构。在公益诉讼立法不够成熟,率先出台“检察公益诉讼法”的背景下,我们应当认识到公益诉讼是典型的客观诉讼,与传统的主观诉讼有本质差别,围绕客观诉讼阐释的诉讼原理和构建的程序规则与主观诉讼的基本机理和规则构造有实质区别,故“公益诉讼法”应当被定位为第四种诉讼法。作为“公益诉讼法”子类型的“检察公益诉讼法”,也应与《民事诉讼法》《行政诉讼法》并行,不为它们所包含。因此,《检察公益诉讼法(草案二次审议稿)》删除《检察公益诉讼法(草案)》第1条立法根据之《民事诉讼法》和《行政诉讼法》,笔者认为是合理的。对于《检察公益诉讼法(草案二

〔16〕 徐显明:《检察公益诉讼中的法理问题》,载《中国法律评论》2023年第6期,第4页;刘加良:《检察公益诉讼立法中重大关系的处理策略》,载《中州学刊》2024年第8期,第67-68页。

〔17〕 刘艺:《检察公益诉讼的规范定位与基本原则》,载《人民检察》2023年第21期,第49页。

〔18〕 王名扬:《王名扬全集②:法国行政法》,北京大学出版社2016年版,第520页。

〔19〕 王春业:《独立行政公益诉讼法律规范体系之构建》,载《中外法学》2022年第1期,第169页。

次审议稿)》第2条中的“本法没有规定的,适用《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国行政诉讼法》等相关法律规定”,也应当作出相应修改,即将“适用”修改为“参照”,表明“检察公益诉讼”具有独立性的同时,其没有规定的部分,可依据共通的基本诉讼原理,参照适用既有的诉讼法规则。

三、案件范围:以人民性为内核的范围界定与拓展逻辑

(一)立法统一规范案件范围的必要性

现有法律已经对检察公益诉讼案件范围进行了规定,检察公益诉讼立法可不再予以规范。通过对既有检察公益诉讼案件范围进行观察,能够发现两个方面的问题。第一,检察公益诉讼案件范围法源众多,存在违反上位法规定和突破法律保留的情形;第二,检察公益诉讼案件范围具有实践和立法不相一致的情况,即司法实践超越了法律规定。为解决上述两个问题,“检察公益诉讼”有统一规范案件范围的必要。

检察公益诉讼案件范围,直接体现公益保护问题上检察院的监督范围和法院的主管范围。根据《中华人民共和国立法法》第11条的规定,案件范围是法院和检察院的职权事项,也是诉讼制度事项,属于法律保留的绝对事项。当前,法定的检察公益诉讼案件范围在规定上较为分散,由《行政诉讼法》《民事诉讼法》《未成年人保护法》《中华人民共和国个人信息保护法》等法律予以规定。除法律外,司法解释也对检察公益诉讼案件范围加以规范,有的符合立法要求,属于对法律明确的案件范围的细化^[20];有的直接突破了法律关于案件范围的规定,这种情形不宜视为法定的检察公益诉讼案件范围^[21]。此外,全国人大审议通过的最高人民检察院的工作报告,中央层面改革文件和地方人大常委会出台的支持检察院开展公益诉讼工作的决定等政策性文件,也对检察公益诉讼案件范围加以列举。全国人大审议通过最高人民检察院的工作报告不是在行使立法权,而是通过听取和审议报告的方式行使监督权。中央层面改革文件是中央政策。地方人大常委会出台的决定,不属于地方性法规,不是行使地方立法权的体现,而是《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》赋予的地方人大常委会运用重大事项决定权的结果。因此,以上关于检察公益诉讼案件范围的规范性文件,均不是立法权的表现形式,所以不属于法定的检察公益诉讼案件范围。

截至2026年7月,法律层面的检察公益诉讼案件范围包括16个领域。其中有11个领域,包括生态环境和资源保护、食品药品安全、军人地位和权益保障、未成年人权益保护、安全生产、反电信网络诈骗、农产品质量安全、妇女权益保障、无障碍环境建设、文物和文化遗产保护、民族团结进步等领域,检察院可选择开展行政公益诉讼或民事公益诉讼。对于国有财产和国有土地出让领域的案件,只能通过行政公益诉讼予以解决。至于个人信息保护、反垄断和英雄烈士保护

[20] 例如,《最高人民法院关于审理消费民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2020〕20号),第2条。

[21] 例如,《最高人民法院关于互联网法院审理案件若干问题的规定》(法释〔2018〕16号),第2条互联网公益诉讼案件的规定。

领域的案件，依据法律规定仅能由民事公益诉讼加以处理。但是检察院和法院在司法实践中，并未完全遵循法律规定，致使部分仅能开展民事公益诉讼的领域，如英雄烈士保护和个人信息保护，出现了相应的行政公益诉讼案件。^{〔22〕}

（二）对《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》案件范围条款的检视与优化

检察公益诉讼案件范围立法主要涉及三个方面的问题，首先是立法位置，其次是立法方式，最后是立法内容。《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》第3条关于这三个方面的立法规定均存在一定的问题，有待立法进一步优化。

1. 立法位置：案件范围应当调整至“管辖”章并修改章的名称

《检察公益诉讼法（草案）》及其二次审议稿均在总则部分第3条明晰了检察公益诉讼案件范围，但这不符合既有诉讼法的立法模式。考察传统三大诉讼法可以发现，诉讼法总则部分的立法模式有两种。第一种是总则编的形式。采取这种立法形式的法律，总则部分既包括立法任务、基本原则等宏观和概括性的内容，又涵盖管辖、回避、证据等具体制度。《民事诉讼法》和《中华人民共和国刑事诉讼法》（下称《刑事诉讼法》）是这种立法形式的体现。《民事诉讼法》第一编总则部分规定了该法的任务、适用范围和基本原则，管辖，审判组织，回避，诉讼参加人，证据，期间、送达，调解，保全和先予执行，对妨害民事诉讼的强制措施和诉讼费用。《刑事诉讼法》第一编总则部分规范了该法的任务和基本原则，管辖，回避，辩护与代理，证据，强制措施，附带民事诉讼，期间、送达，其他规定。第二种是总则章的形式。该种立法模式下总则部分仅规定一些概括性的内容，如立法目的和基本原则等。《行政诉讼法》采用了这种立法模式。《行政诉讼法》第一章总则部分规定了该法的立法目的和依据，适用范围，行政机关负责人应诉出庭和各项基本原则。《检察公益诉讼法（草案）》及其二次审议稿采取的都是总则章的立法样式，这种立法模式决定了“检察公益诉讼法”应当在总则部分规范立法目的和依据、适用范围和基本原则等内容，至于案件范围、人大监督、人民监督员监督与监察监督的衔接等具体制度问题，应当体现在后续各个章节之中。

检察公益诉讼案件范围同时适用于检察院和法院办案，所以《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》第3条删除《检察公益诉讼法（草案）》第3条案件范围适用于法院办案的规定，不够合理。如果将案件范围分别规定在第三章第一节立案调查和第四章审判部分，有重复规范的嫌疑和浪费立法资源的缺陷。考虑第二章统一规定了检察院的立案管辖和法院的审判管辖，笔者认为宜将案件范围调整至第二章第1条，以“检察公益诉讼法”规定的首个具体制度的面目出现，并将该章修改为“案件范围和管辖”，表明案件范围适用于检察院和法院办案的同时，强调该制度规范

〔22〕 例如，检例第141号：北京市人民检察院督促保护儿童个人信息权益行政公益诉讼案，载中华人民共和国最高人民检察院，https://www.spp.gov.cn/spp/jczdal/202203/t20220307_547759.shtml；2024年9月最高人民检察院与退役军人事务部联合发布英雄烈士保护领域检察公益诉讼典型案例之贵州省安顺市西秀区人民检察院督促保护七眼桥烈士纪念塔行政公益诉讼案，载北大法宝，<https://www.pkulaw.com/pal/a3ecfd5d734f711dc41a10f12626eebbcaae59f47b73690bbdfb.html>。

检察院和法院的权力运作边界。

2. 立法方式：“列举+概括”方式及统一规范检察行政、民事公益诉讼案件范围

在立法方式上，《检察公益诉讼法（草案）》第3条采取了“列举+概括”方式，统一规定了检察行政、民事公益诉讼案件范围，但二次审议稿第3条采取“列举”体例，分别规定了检察行政、民事公益诉讼案件范围。对于案件范围的立法方式，法学理论界提出了“列举+概括”⁽²³⁾“列举+兜底+负面清单”⁽²⁴⁾“列举+排除”⁽²⁵⁾“概括”⁽²⁶⁾“概括+负面清单”⁽²⁷⁾五种方式。在这五种立法方式中，单纯的概括式不足取，概括式虽然契合开放性的立法理念，但结果上会导致检察公益诉讼案件范围无限扩张，也缺乏可操作性。其他法律制度能够有效解决的范围（如私人权益案件），和司法不宜介入的范围（如外交行为），自然不应属于检察公益诉讼案件范围，无须“检察公益诉讼法”以反向排除的方式加以强调。如此看来，《检察公益诉讼法（草案）》以“列举+概括”方式规定检察公益诉讼案件范围，是相对合理的选择。《检察公益诉讼法（草案）》列举的案件范围为检察院和法院办案提供明确的法律依据，第3条第16项的概括性规定保持了法律的开放性，适应检察公益诉讼案件范围扩张需要的同时，也便于衔接“检察公益诉讼法”与其他新颁布的单行法中关于检察公益诉讼案件范围的规定。然而，《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》第3条采用“列举”方式规定检察行政、民事公益诉讼案件范围，虽然“列举”方式清晰明确，较少引发争议，但是“列举”方式既无法满足案件范围的扩张需求，又无法实现“检察公益诉讼法”与未来新颁布的单行法中检察公益诉讼案件范围的链接。因此，笔者认为立法应当采取《检察公益诉讼法（草案）》第3条中“列举+概括”的立法方式规定案件范围。

在统一或分别规范检察行政、民事公益诉讼案件范围的问题上，《检察公益诉讼法（草案）》和《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》采取了截然不同的策略。诚然，依据现行法律规定，国有财产和国有土地出让等领域的案件仅能开展检察行政公益诉讼，反垄断、英雄烈士保护、个人信息保护等领域的案件只能提起检察民事公益诉讼，因此似乎有单独规定两类公益诉讼案件范围的必要。但考虑以下两个原因，笔者认为立法宜统一规范检察行政、民事公益诉讼案件范围。⁽²⁸⁾其一，实践中公益诉讼类型的错配几乎难以对公益诉讼类型的选择产生实质影响⁽²⁹⁾；其二，表面上看公共利益的危害或损害通常与民事主体直接相关，但深入来看，这些危害或损害公共利益的行为大多是因为行政机关的违法行使职权或不作为引起的。

(23) 马怀德：《检察公益诉讼立法的中国方案》，载《行政管理改革》2023年第10期，第33页。

(24) 周玉华：《检察公益诉讼立法重点争议问题研究》，载《法学评论》2025年第5期，第96—97页。

(25) 刘艺：《检察公益诉讼受案范围的规范模式与调适策略》，载《法学论坛》2026年第2期，第53—55页。

(26) 江必新：《重点关注十一个问题推动公益诉讼制度行稳致远》，载《人民检察》2023年第21期，第10页。

(27) 王春业：《检察公益诉讼案件范围的现实困境与整体性调适》，载《法学论坛》2026年第2期，第66—68页。

(28) 相反观点认为检察行政、民事公益诉讼案件范围应当分别规范，参见练育强：《领域还是范围：检察公益诉讼办案边界的立法方案》，载《法学》2026年第5期，第43—45页。

(29) 王春业：《检察公益诉讼案件范围的现实困境与整体性调适》，载《法学论坛》2026年第2期，第62—63页。

3. 立法内容：按照主观的公共利益排序和依照宪法规定拓展案件范围

分析《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》第3条规范的具体案件范围能够发现，案件范围存在三个问题：第一是单行法已经规定农产品质量安全属于检察公益诉讼案件范围，但是第3条未能予以确认；第二是虽然新增加了部分案件范围，但仍然未能将与既有案件范围相关联的领域纳入其中，如与反垄断相关的反不正当竞争，与文物等文化遗产保护有关的非物质文化遗产等；第三是案件范围的排序无法表明案件范围所涉公共利益类型的内在逻辑和保护优位要求。基于“检察公益诉讼法”的全面性和前瞻性考量，笔者认为立法应当修改《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》第3条的内容，增加农产品质量安全、反不正当竞争、非物质文化遗产等案件范围。至于案件范围的排序问题，应当在明晰案件范围所涉公共利益类型的基础上，对案件范围进行立法排序。

检察公益诉讼案件范围涉及多种形态的公共利益，包括国家利益（如国有财产、国防利益）、全社会共通利益（如文物等文化遗产保护、生态环境和资源保护）、不特定多数主体的利益（如个人信息保护）、弱势群体利益（如未成年人保护）和特殊群体利益（如英雄烈士保护、军人权益保障）。笔者认为，这五种形态的公共利益能为主观的公益和客观的公益所包含。主观的公益和客观的公益是德国学者纽曼提出的，其中主观的公益是在文化关系之下考虑的利益，是一个不确定的多数（成员）所涉及的利益；客观的公益是根据国家、社会所需要的重要目的及目标形成的利益。^{〔30〕}主观的公益是纯粹的数量（受益者）标准，客观的公益则偏向质方面的价值标准。从检察公益诉讼案件范围涉及的公共利益来看，既有侧重于主体数量的公共利益（如全社会共通利益和不特定多数主体的利益），也有偏重于客观质量的公共利益（如国家利益、特殊群体利益和弱势群体利益），与纽曼提出的主观的公益和客观的公益相契合。检察公益诉讼具有中央推进性和人民代表性两种属性，分别对应国家目的和人民需求，公共利益的数量和质量层面的考量也体现在检察公益诉讼案件范围之中。基于社会主义公有性和人民主体性的衡量，主观的公共利益应当优先于客观的公共利益。因此，立法在规范各项案件范围时，应当优先列举代表主观公益的案件范围，后列举代表客观公益的案件范围。

对比《检察公益诉讼法（草案）》及其二次审议稿第3条规范的范围，能够发现二次审议稿新增加了老年人和残疾人等特定群体的权益保障、促进民族团结进步和用人单位等侵害众多劳动者合法权益等领域，这表明检察公益诉讼案件范围有扩张的现实需要和立法规范的必要。然而，《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》第3条取消了《检察公益诉讼法（草案）》第3条第16项关于案件范围的概括性规定，结合前文关于“列举+概括”方式规定案件范围的论述，立法应当在案件范围部分增加概括性规定，以便于检察公益诉讼案件范围的进一步拓展。对于案件范围的拓展，也应当以人民需求为第一位考量。换言之，作为一项新近的公益保护制度，检察公益诉讼案件范围拓展首要关注的应当是宪法中未被有效保护的公共利益，如医疗卫生和教育等。

〔30〕 陈新民：《德国公法学基础理论》（增订新版上卷），法律出版社2010年版，第233页。

四、调查核实权：基于法律监督职权的间接强制属性

（一）调查核实权源于法律监督职权

《人民检察院组织法》第20条、第21条表明检察院的法律监督职权包括提起公益诉讼、诉讼监督和执行监督。为了履行上述法律监督职权，检察院可以进行调查核实。然而，法学理论界和实务界对于检察院开展公益诉讼是否为法律监督职权的运行场域，仅达成部分共识。其中，行政公益诉讼是检察院通过行使法律监督职权，督促政府依法履职进而保护公益，已成为一种共识性认知。^{〔31〕}但是在检察院开展民事公益诉讼的问题上，尚存在权利行使和权力运作的认识分歧。^{〔32〕}

我国国家权力遵循的是“立法—执行—监督”的动态运行模式。^{〔33〕}只要执行法律的国家机关和公职人员切实执行法律，就能在最大限度上实现国家法制统一。但是仅对公权力主体实施法律监督无法保障法律秩序的完整统一，宪法、《人民检察院组织法》和三大诉讼法的规范表明检察院的法律监督职权还包括对私主体的直接监督。^{〔34〕}这种以达成社会治理为追求的法律监督是守法监督。^{〔35〕}检察院的守法监督是国家机关在社会治理体系链条上的末位手段。以被监督对象是否行使公权力为划分准则，可将法律监督职权划分为执法监督和守法监督。这种区分优势是既能将检察院对行使公权力的主体实施的执法监督纳入法律监督职权范畴，又能够合理解释支持起诉、提起民事公益诉讼等守法监督。按照这种区分标准，行政公益诉讼中，检察院通过非诉或诉讼的执法监督方式督促政府依法履职，进而保护公共利益。检察院提起民事公益诉讼，实质上是检察院对私主体直接实行守法监督，通过请求法院判定私主体履行相应的法律责任以保护公益。由此可以得出，检察院开展公益诉讼是履行法律监督职权。根据《人民检察院组织法》第21条的规定，为了履行执法监督和守法监督，检察院在检察公益诉讼中享有调查核实等实现法律监督职权的手段。

（二）间接强制性：程序性公权力与履职需要的平衡

现行司法解释对检察院调查核实证据进行了规范，集中体现在《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》（法释〔2020〕20号，下称《两高解释》）第6条、《人民检察院公益诉讼办案规则》（高检发释字〔2021〕2号）第二章第四节（第32—45条）、第三章第一节（第71—72条）和第四章第一节（第86—88条），主要内容包括调查核实证据的主体、事项、方式、程序、其他主体的配合调查义务和保障调查措施。如果被调查对象不配合检察院调查核实证据的，检察院无权采取查封、扣押、冻结、罚款、拘留等直接强制性措施，但是检

〔31〕 张雪樵：《检察公益诉讼比较研究》，载《国家检察官学院学报》2019年第1期，第154页；余凌云：《检察行政公益诉讼的理论构造》，载《行政法学研究》2023年第5期，第82页。

〔32〕 权利行使观点参见李浩：《论检察机关在民事公益诉讼中的地位》，载《法学》2017年第11期，第169—173页；权力运作观点参见潘剑锋：《检察公益诉讼立法重点问题探讨》，载《中国法律评论》2025年第1期，第199页。

〔33〕 陈明辉：《论我国国家机构的权力分工：概念、方式及结构》，载《法商研究》2020年第2期，第106—108页。

〔34〕 韩静茹：《民事检察权研究》，北京大学出版社2018年版，第77—87页。

〔35〕 傅郁林：《我国民事检察权的权能与程序配置》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2012年第6期，第176—179页。

检察院可以依据《民事诉讼法》和《行政诉讼法》规定的证据保全制度，向法院申请调取证据。^{〔36〕}《人民检察院公益诉讼办案规则》第45条对行政机关及其工作人员不配合检察院调查收集证据时，检察院可以向同级人大常委会报告，向同级纪检监察机关通报，或通过上级检察院向其上级主管机关通报进行了规范。鉴于《人民检察院公益诉讼办案规则》的低位阶性且主要由检察院自行规定，部分调查核实内容可能涉及法律保留事项（如对人身强制性措施）等问题，“检察公益诉讼法”有对调查核实加以规范的必要。“检察公益诉讼法”立法认识到了规范这一问题的必要性，《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》第三章第一节第16条至第20条规定了调查核实的原则、主体、方式、保障、程序、限度、听证等内容。

调查核实证据是一项重要的法律制度，限于文章篇幅，笔者在此重点讨论检察院是否具有强制性的调查收集证据的权力。对于该问题，有学者赞同现行司法解释的规定，认为检察院在检察公益诉讼中的身份是公益诉讼起诉人，在证据收集和调取方式上不得超出“原告”身份之强制手段。^{〔37〕}但是检察公益诉讼中检察院不具备强制性调查收集证据的权力，无法有效应对实践中被调查对象的消极不配合和主动采取行为干扰检察院调查取证的情形。^{〔38〕}基于检察院主导检察公益诉讼的开展和运行、调查收集证据的广泛性和主动性、检察建议等目标的实现，更多的学者支持检察院拥有调查核实证据的权力，但是在权限强度和作用范围上出现了明显的分化。其中支持检察院调查核实权拥有直接强制性的观点认为，检察院与法院都是国家机关，需要履行法定职能，为了提高办案效率、节省司法资源，可以将证据保全等具有强制性的证据调查措施直接授权给检察院。^{〔39〕}在直接强制性措施的作用范围上，存在检察院仅能针对财产^{〔40〕}和对财产、人身均能实施直接强制^{〔41〕}的认识分歧。另有学者认为，因检察公益诉讼中检察院的程序地位、检察公益诉讼的权力属性和诉讼平衡等问题存在认识分歧，检察院无法在宏观权力结构层面获得直接强制性调查核实证据的法律依据。^{〔42〕}检察院如果拥有直接强制性的调查收集证据的权力，会导致不同起诉主体之间诉讼权利的失衡。^{〔43〕}这些学者认为法院有调查取证权，检察院借助于《两高解释》第6条规定的证据保全制度，能间接增强检察院调查核实权的强制性。

〔36〕 最高人民法院环境资源审判庭编著：《最高人民法院 最高人民检察院检察公益诉讼司法解释理解与适用》，人民法院出版社2021年版，第101-104页。

〔37〕 占善刚、王译：《检察机关提起民事公益诉讼的角色困境及其合理解脱——以2018年〈检察公益诉讼解释〉为中心的分析》，载《学习与探索》2018年第10期，第100-101页。

〔38〕 王春业：《论公益诉讼中检察机关的调查取证权》，载《浙江社会科学》2020年第3期，第48-49页。

〔39〕 关保英：《检察机关在行政公益诉讼中应享有取证权》，载《法学》2020年第1期，第122页；余凌云：《检察公益诉讼立法的几个重要争议及思考》，载《现代法学》2025年第3期，第14页。

〔40〕 关保英：《检察机关在行政公益诉讼中应享有取证权》，载《法学》2020年第1期，第122页。

〔41〕 张庆辉：《检察机关公益诉讼调查核实权保障制度研究》，载《新时代民事检察的理论与实践——第十五届国家高级检察官论坛论文集》，第235-236页。

〔42〕 曹建军：《论检察公益调查核实权的强制性》，载《国家检察官学院学报》2020年第2期，第59-61页。

〔43〕 刘加良：《检察公益诉讼调查核实权的规则优化》，载《政治与法律》2020年第10期，第160页。

前文已述检察院在检察公益诉讼中,行使的是包括执法监督和守法监督在内的法律监督职权,故根据《人民检察院组织法》第21条的规定,可以为检察院配置具有强制性的调查核实权。对于强制性的合理限度问题,则应当从法律监督职权的本质特点和检察院在检察公益诉讼中的合理需求加以分析。首先,法律监督职权主要是一项程序性的公权力。法律监督职权与审判权不同,通常而言不是一项实体性的处分权。检察院无论是提出检察建议、纠正意见还是提起公诉、抗诉等,都是针对合法与否的异议权,而非对合法性的最终认定。⁽⁴⁴⁾正如列宁所说:“检察长的责任是使任何地方政权机关的任何一项决定都不同法律抵触,所以检察长有义务仅仅从这一观点出发,对一切不合法的决定提出异议,但是检察长无权停止决定的执行,而只是必须采取措施,使整个共和国对法制的理解绝对一致。”⁽⁴⁵⁾检察院在检察公益诉讼中行使法律监督职权,不宜突破法律监督是一项程序权的基本定位,检察院难以直接采取相应措施强行获取相关证据,也不便享有对消极不配合或积极抗拒调查的对象实施引发财产和人身实体权益变化的直接强制性措施。其次,检察院在检察公益诉讼中确有强化调查核实权的需要。检察院无论是发出检察建议还是提起公益诉讼,都需要检察院通过调查核实证据以查清相关违法事实,检察院不具有强制性的调查核实权将难以满足其履职需要。

法律监督职权程序性的本质特点和检察院的履职需要,共同决定了检察公益诉讼中检察院的调查核实权应当具有间接强制性。关于间接强制性的问题,《检察公益诉讼法(草案二次审议稿)》第19条第2款和第3款规定了违反协助调查义务的主体的不利后果,改变了《两高解释》第6条违反协助调查义务的宣示性规定,这一改变是值得认可的。但是《检察公益诉讼法(草案二次审议稿)》未肯定《两高解释》第6条检察院向法院申请证据保全的规定,显得不够合理。证据保全制度是检察院借助法院调查收集证据,间接强化检察院调查核实证据的重要手段,对于满足其履职需要具有积极作用,因此立法应当认可《两高解释》第6条规定的证据保全制度。需要注意的是,《两高解释》第6条规定的证据保全制度存在一些问题,未能完全契合检察院在检察公益诉讼中的调查核实需要,立法应当加以完善。证据保全制度存在的主要问题是检察院申请证据保全可能需要提供担保⁽⁴⁶⁾和证据保全中检察院难以介入。针对这两个问题,一方面立法应当规定检察院在检察公益诉讼中无须提供担保,因证据保全造成财产损失的,相关主体可以依法申请国家赔偿;另一方面应当规定法院主导的证据保全,检察院应当派员参加。对于调查中遇到的新情况和事实,法院可以根据检察院的需求和建议,及时变更证据保全范围和保全方式。

五、立案条件: 兼顾外部衔接与内部顺位的制度设计

(一) 现行检察公益诉讼立案条件的沿革与缺陷

检察公益诉讼是客观诉讼,与民事诉讼、行政诉讼等主观诉讼不同,不是一类性质的诉讼,

(44) 王锴:《人民检察院法律监督的体系分析》,载《法学研究》2024年第1期,第47页。

(45) 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译:《列宁全集》(第2版增订版第43卷),人民出版社2017年版,第200页。

(46) 《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》(法释〔2019〕19号),第26条。

所以检察公益诉讼的运作通常不与民事诉讼、行政诉讼发生关系,彼此之间并行不悖,可各自独立运行。仅在法律有特殊考量时,如英雄烈士的近亲属提起旨在保护英雄烈士名誉、荣誉、姓名和肖像的私益诉讼,因具有附带性的公共利益保护效果,故其在提起顺位上优先于检察院。但这并不意味着检察公益诉讼的立案条件仅包括公益受到危害或损害、政府违法行使职权或不行使职权以及私主体存有违法行为。这是因为公共利益法律保护手段包括行政执法、生态环境损害赔偿诉讼、检察公益诉讼和社会组织公益诉讼等多项法律制度。因此,检察公益诉讼应当在立案条件上,显示出同外部公益保护机制的衔接性,避免不同的公益保护制度同步运行或重复开展,影响公益保护整体绩效。检察公益诉讼由检察行政公益诉讼和检察民事公益诉讼组成,两诉的立案顺位也关系到检察公益诉讼的运行实效,故两诉在立案条件的问题上也应当有所明确。

然而,关于检察院办理检察公益诉讼案件的立案条件问题,并未引起法学理论界的足够重视。⁽⁴⁷⁾当下,检察行政公益诉讼和检察民事公益诉讼的立案条件体现在《人民检察院公益诉讼办案规则》第29条、第67条、第68条、第69条和第85条。其中,第29条对检察行政公益诉讼以事立案进行了规定,第67条和第85条分别规定了检察行政、民事公益诉讼立案的一般情形,第68条规定了检察行政公益诉讼涉及行政强制执行时立案的特殊情形,第69条规定了检察行政公益诉讼以被监督对象为标准的立案情形。《检察公益诉讼法(草案二次审议稿)》第三章第一节第13条和第14条规定了检察院办理检察公益诉讼案件时的立案条件。相较于《人民检察院公益诉讼办案规则》的五条规定,《检察公益诉讼法(草案二次审议稿)》中最大的变化是检察院立案检察民事公益诉讼案件时,增加了无法通过督促执法有效保护公共利益的立案条件,一定程度上体现了检察公益诉讼立法注重内部法律制度的体系性,但是在检察公益诉讼同其他公益保护制度的外部联结机制上,却缺少相应考量。

(二) 外部衔接:明确检察公益诉讼立案的补充性与后位性

1. 行政执法优先

前文已述在保护公共利益的问题上,政府是第一责任主体,检察公益诉讼宜被定位为行政执法的补充性制度。《检察公益诉讼法(草案二次审议稿)》第13条表明行政公益诉讼立案需要以负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或不行使职权,致使公共利益受到侵害为前提。换言之,当政府依法履职时,检察院没有立案行政公益诉讼的必要。但是,现行法和《检察公益诉讼法(草案二次审议稿)》均未规范检察院提起民事公益诉讼立案同行政执法的关系,笔者认为不够妥当。政府作为公益保护的首要责任主体,优先于法院保护公共利益。政府依法履职保护公益时,若检

(47) 法学理论界早已关注到检察公益诉讼之外部程序衔接和内部制度顺位的问题,但并未将其置于检察公益诉讼立案条件下进行考虑。具体文献资料参见王明远:《论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析》,载《中国法学》2016年第1期,第64-68页;刘畅、肖泽晟:《行政违法行为检察监督的边界》,载《行政法学研究》2017年第1期,第39页;李浩:《生态损害赔偿诉讼的本质及相关问题研究——以环境民事公益诉讼为视角的分析》,载《行政法学研究》2019年第4期,第64-66页;巩固:《公益诉讼的属性及立法完善》,载《国家检察官学院学报》2021年第6期,第67-69页;等等。

察院开启民事公益诉讼，会发生法院干扰政府执法的情况发生。因此，《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》应当明确政府依法履职时，检察院不能启动检察行政、民事公益诉讼立案。

2. 生态环境损害赔偿诉讼优先

关于政府提起的生态环境损害赔偿诉讼^{〔48〕}和检察院开展环境民事公益诉讼的关系顺位问题，法学理论界始终存在不同观点。如有观点认为二者各有运作范围，并无交集^{〔49〕}；有见解主张二者在竞合时可合并审理^{〔50〕}；另有看法提出在竞合事项范围内，检察院启动环境民事公益诉讼具有后置性^{〔51〕}。《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》第27条和第30条采用的是最后一种观点，笔者认为具有合理性。政府启动生态环境损害赔偿诉讼是履行保护生态环境职责的新形式，应当优先于检察院开展环境民事公益诉讼。《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》第27条和第30条存在的问题是，生态环境损害赔偿诉讼程序启动时，检察院便不存在开展此类案件的正当性，但是在检察院立案环节，并没有此类制度规定。立法应当在检察院立案民事公益诉讼案件部分，即法定机关作为权利人开展生态环境损害赔偿诉讼时，规定检察院没有对此类案件立案的必要，并明确法定机关主动告知检察院其已经开展生态环境损害赔偿诉讼的规定。

3. 法定的其他机关和组织优先

《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》第27条和第30条延续了《民事诉讼法》第58条第2款的规定，继续坚持部分案件范围内，法律规定的其他机关和组织优先于检察院提起民事公益诉讼。在社会组织和检察院启动民事公益诉讼顺位的问题上，没有采取检察院同社会组织并行提起民事公益诉讼^{〔52〕}，或检察院优先提起民事公益诉讼的观点^{〔53〕}。在行政公益诉讼为检察院垄断提起的情况下，基于社会自治、均衡公益保护领域开展和减轻国家负担的考量，坚持社会组织优先提起民事公益诉讼是意义和价值的。^{〔54〕}但是《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》第27条和第30条的规定在程序流程上同样存在缺陷。作为后提起民事公益诉讼的主体，检察院在对民事公益诉讼案件立案时，就应当知晓无适格主体提起诉讼，否则可能产生检察院浪费办案资源的情况。换言之，检察院不应当作为法定的其他机关和组织的公告主体，告知他们有权提起民事公益诉讼，而应当成为法定的其他机关和组织告知的对象，即法定的其他机关和组织准备提起民事公益诉讼时，主动告知检察院对民事公益诉讼案件已无立案的必要。检察公益诉讼立法应当将检察院公告

〔48〕 包括法定机关与赔偿义务人经过磋商达成赔偿协议和法定机关提起生态环境损害赔偿诉讼两种情况。

〔49〕 李树训：《生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼竞合的第三重解法》，载《中国地质大学学报（社会科学版）》2021年第5期，第51—56页。

〔50〕 郭海蓝、陈德敏：《省级政府提起生态环境损害赔偿诉讼的制度困境与规范路径》，载《中国人口·资源与环境》2018年第3期，第92—93页。

〔51〕 罗丽：《生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼关系实证研究》，载《法律适用》2020年第4期，第143—144页；巩固：《生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼关系探究——兼析〈民法典〉生态赔偿条款》，载《法学论坛》2022年第1期，第135—136页。

〔52〕 平行论观点，参见肖建国：《检察公益诉讼审判和执行中的特殊规则》，载《人民检察》2023年第21期，第30页。

〔53〕 优先论观点，参见王利明：《制定检察公益诉讼法的必要性与可行性》，载《人民检察》2023年第21期，第19页。

〔54〕 潘剑锋：《公益诉讼中检察谦抑性原则的理论与应用》，载《现代法学》2024年第4期，第8—10页。

制度更改为法定的其他机关和组织的告知制度，并体现在检察民事公益诉讼立案部分。

（三）内部顺位：确立检察行政公益诉讼立案优先于检察民事公益诉讼立案

检察行政、民事公益诉讼立案，本质上涉及的是执法监督和守法监督两类法律监督职权的关系问题。两类法律监督职权不是平行关系，而是有先后之分。这是因为根据国家机关的任务分工，政府是最为主要的提供公共物品和服务的主体，政府违法行使职权和不作为会导致公共利益受到危害或损害。与此同时，很多公共利益受到危害或损害是由民事主体的违法行为引起的，作为负有监督管理职责的行政机关，通常情形下享有充分的行政管理权。行政机关积极履行职责，依法纠正、处置违法行为人的违法行为，则公共利益一般能够得到有效保护。因此，在公益保护的问题上，凡通过行政执法可以有效维护的，法院没有介入的必要，否则会引发行行政问题向法院逃避的风险。检察院在立案时，应当优先立案检察行政公益诉讼案件，通过督促政府依法履职的方式，推动政府依法行政，维护公共利益。但是在一些情形下，违法行为人的违法行为无法通过行政执法的方式予以纠正，即发生行政执法盲区或执法手段不足时，检察院应当选择检察民事公益诉讼立案的方式，通过诉讼的途径对公共利益加以维护，以实现社会公正。因此，《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》第14条第2款在检察民事公益诉讼立案条件上，明确可通过督促政府依法履职纠正私主体违法行为进而保护公共利益时，不以民事公益诉讼立案调查，具有合理性，应当为立法所确认。

通常情形下，检察院在判断受到危害或损害的公共利益时，能够确定负有监管职责的行政机关。但是检察院在办案过程中，可能因为公共利益复杂性和多样性的特点，仅根据初步调查和内部评估难以明确负有监管职责的行政机关，此时若不予立案，则可能不利于保护公共利益。因此，立案部分应当包括以事立案的补充性规定，并以检察院暂时难以确定负有监管职责的行政机关为前提条件。但是，《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》第13条删除了《检察公益诉讼法（草案）》第13条第2款中可以以事立案的规定。笔者认为，为了更好地督促行政机关依法履职保护公共利益，应当增加以事立案规则，并且规定凡是符合以事立案条件的，检察院均“应当”立案，而非“可以”立案。

六、结语：立法定位统摄下的制度构想回应

综上所述，第一，“检察公益诉讼法”是执行宪法层面公共利益的专门程序法，因此检察公益诉讼案件范围应当被规定在法律制度部分，在凸显案件范围人民性的基础上，明确列举案件范围的同时保持一定程度的开放性，在拓展上则以宪法层面未被有效保护的公共利益为基本方向；第二，“检察公益诉讼法”是调整不同国家机关公权力运行的法，检察院的法律监督职权具有程序性的特点，所以在调查核实证据强制性的问题上，应当保持手段和后果层面的间接强制性；第三，“检察公益诉讼法”是与《民事诉讼法》《行政诉讼法》并行的新型诉讼法，因此在立案条件上，民事诉讼和行政诉讼无须同检察公益诉讼保持“一般—特殊”的开展关系，但检察公益诉讼应注重与其他外部公益保护制度的有效衔接，同时明晰检察民事、行政公益诉讼的内部顺位。

From Legislative Positioning to Institutional Design: Three Foundations of the Procuratorial Public Interest Litigation Law and Their Procedural Development

PAN Jianfeng ZHENG Hanbo

Abstract: The procedural rules of the “Procuratorial Public Interest Litigation Law” are a direct reflection of its legislative positioning. Accordingly, the formulation of its procedural norms must be grounded in a clear understanding of such positioning. The “Procuratorial Public Interest Litigation Law” should be positioned as a specialized procedural statute for implementing the constitutional mandate of safeguarding the public interest, a law governing the exercise of public powers by different state organs, and a new type of litigation law operating in parallel with the *Civil Procedure Law* and the *Administrative Procedure Law*. Based on these three legislative positioning, the chapter on the scope of cases and jurisdiction should define the scope of cases subject to procuratorial public interest litigation and give priority to enumerating categories that represent subjective public interests through a “specific enumeration plus general clause” approach. To accommodate the operational characteristics of legal oversight powers and the functional needs of procuratorial public interest litigation, procuratorates’ powers of investigation and verification should possess indirect compulsoriness in both their means and consequences. The requirements for case filing of procuratorial public interest litigation should emphasize coordination with external public interest protection systems, while also properly structuring their relationship with internal public interest protection systems.

Keywords: Procuratorial Public Interest Litigation Law; Legislative Positioning; Scope of Cases; Investigation and Verification; Case-Filing Requirements

（责任编辑：卢 佩 汪友年）