

公益诉讼检察在北京市市域社会治理中作用研究

程建邑, 于杰, 朱益平, 果 鸽

北京市密云区人民检察院, 北京

收稿日期: 2022年11月7日; 录用日期: 2022年11月22日; 发布日期: 2023年1月4日

摘 要

公益诉讼检察是新的制度尝试和创新, 公益诉讼检察在首都市域内的推行有示范和引领作用。本文旨在明确公益诉讼检察的内涵及司法和实际定位, 总结公益诉讼检察在首都市域内试行和推进的成果, 结合相关案例和实践, 用案例结合嵌入的方式分析公益诉讼检察在北京市市域社会治理的作用, 讨论了在党的领导下我国的公益诉讼检察的制度优势, 以及现行公益诉讼检察制度的不足。最后, 笔者结合实践经验, 提出了对公益诉讼检察制度发展的建议。

关键词

公益诉讼检察, 北京市市域社会治理, 公益诉讼检察的作用

Research on the Role of Public Interest Litigation in the Social Governance of the Capital City

Jianyi Cheng, Jie Yu, Yiping Zhu, Ge Guo

Miyun District People's Procuratorate of Beijing Municipality, Beijing

Received: Nov. 7th, 2022; accepted: Nov. 22nd, 2022; published: Jan. 4th, 2023

Abstract

Public interest litigation is a new institutional attempt and innovation. The implementation of public interest litigation in the capital city has an exemplary and leading role. This paper aims to clarify the connotation and judicial and practical positioning of public interest litigation, summarize the

results of the trial and promotion of public interest litigation in the capital city, combine relevant cases and practices, analyze the social governance role of public interest litigation in the capital city by combining cases with embedded methods, and discuss the advantages of China's public interest litigation system under the leadership of the Party, as well as the shortcomings of the current public interest litigation system. Finally, the author puts forward some suggestions on the development of the prosecutorial system of public interest litigation based on practical experience.

Keywords

Prosecution of Public Interest Litigation, Social Governance in Beijing, Procuratorial Role of Public Interest Litigation

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 公益诉讼检察在北京市市域发展概述

检察公益诉讼是指人民检察院以公益诉讼起诉人身份提起公益诉讼，依照民事诉讼法、行政诉讼法享有相应的诉讼权利，履行相应的诉讼义务，但法律、司法解释另有规定的除外。^[1]2015年7月，全国人大常委会第十五次会议通过决定，确定在北京等13个省区市开展为期两年的检察机关提起公益诉讼试点。经过五年的发展公益诉讼检察在北京市市域社会治理领域产生了深远影响。2017年《行政诉讼法》《民事诉讼法》修改(以下统称“两法”修改)，增加了检察公益诉讼条款。检察民事公益诉讼设置的初衷是成为一种公益救济的诉讼代理机制，而检察行政公益诉讼是作为监督行政机关执法；人民检察院作为客观起诉主体机制而设立的。随着司法实践的发展和公益诉讼检察的推行，无论以上哪种方式的公益诉讼检察都起到了国家治理和社会治理功效。首都市域作为检察机关提起公益诉讼的率先试点区域，7年以来成果斐然。

检察公益诉讼全面推开五年来，北京市检察机关坚持以习近平法治思想为指引，全面贯彻落实中央、市委、最高检决策部署，以贯彻《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》及市委实施意见为主线，牢牢把握首都“四个中心”城市战略定位，坚持“双赢多赢共赢”“诉前实现公益保护目的为最佳司法状态”“持续跟进监督”等工作理念，探索形成并紧紧围绕检察公益诉讼“三根本”原则，积极探索完善以“三诉两支”为基本框架的检察公益诉讼工作格局，服务首都经济社会高质量发展，守护首都人民群众美好生活，以检察为民的首善担当，探索形成了公益保护的北京实践。^[2]自2017年至今，根据北京日报报道，五年的时间内，北京市域范围内人民检察院共立案办理公益诉讼检察案件3912件，向行政机关提出诉前检察建议1273件，提起诉讼59件，支持社会组织提起公益诉讼4件，支持行政机关开展生态环境损害赔偿磋商82件。通过案件办理，共督促保护被损毁、污染的土地面积共计374.7亩；监督相关行政机关拆除违建8.7万平方米，监督恢复土地原貌230亩；督促关停和整治相关违法企业49家；人民检察院督促相关行政机关清除、处理不合规定放置的生活垃圾和固体废物40万吨；通过行使职权追回国家所有资产和权益总计价值超过1.25亿元；督促相关机关撤销通过采取非法手段取得的批准，整治被相关主体通过违法手段使用的城镇国有土地69亩，专项整治地上违法建筑物面积近万平方米，追偿环境修复等费用4.4亿元。2015年至今，密云区检察院办理公益诉讼案件共171件，其中，生态环境资源类公益诉讼案件133件，占比达78%，刑事附带民事公益诉讼6件，提起行政公益诉讼1件，支持行政机

关开展生态损坏赔偿 7 件，制发诉前检察建议 75 件。^[3]切实维护了国家和社会公共利益。密云区检察院作为全国首批试点基层检察院之一，7 年来亲历了公益诉讼从试点探索到全面推开的“成长”全过程，取得了积极成效，为公益诉讼的完善发展贡献了力量。笔者本文以办案经历和相关案例为支点，讨论公益诉讼检察在北京市市域社会治理的切实体现。

2. 公益诉讼检察的理论基础

公益诉讼检察的制度设计背后是对人民检察院在环境公益诉讼等领域的司法定位进行重构。人民检察院的检察权在广义的法律监督定位下，可以分为审查权、监督权、起诉权三项最为基础的职能。公益诉讼不同于其他诉讼，尤其是检察院在行使职能过程中应该注意到凸显起诉权的同时避免人民检察院因其狭义监督权在诉讼中取得显而易见的诉讼优势地位。

2.1. 公益诉讼检察的司法定位

笔者认为有必要说明公益诉讼检察的司法定位是基于实践中对于人民检察院在公益诉讼中行使起诉权和狭义监督权的争论。^[4]目前学界有两种主要观点，一部分学者认为人民检察院的起诉权是最基本权利，应当以起诉权优先。检察机关作为诉讼主体在公益诉讼中，对于损害公共利益的行为和当事人放弃本属于自身的诉讼权利进行审查和监督，这一过程产生的效果就是导致狭义监督权直接体现转化为人民检察院的起诉权。另一部分学者则认为狭义监督权优先，这一观点主要基于人民检察院在公益诉讼案件难以避免的“自带光环”，^[5]学者认为人民检察院提起公益诉讼是行使狭义监督权的一种手段，督促相关主体修复和弥补被损害的公共利益是目的。可以理解为，人民检察院在这个过程中是因其监督职能而进行起诉的。这可以客观上通过监督权的行使制约到执法和审判活动，起到防止司法腐败增强法制统一的作用。笔者认为，在实践中检察院在公益诉讼中更多彰显着作为适格原告参与诉讼这一角色。《民事诉讼法》赋予人民检察院这一新职能，人民检察院获得适格原告资格使得人民检察院在公益诉讼中能够更直接的行使职能，人民检察院法律监督的最根本出发点就是保护各种形式的公共利益，同时保护公共利益这一目的又充分诠释了人民检察院可以在公益诉讼中成为适合原告的原因。^[6]

笔者注意到学界学者普遍在理论上寻找公益诉讼检察司法定位的答案，往往在职能和权利出现后开始担忧，由于人民检察院享有“狭义监督权”而获得明显不当的诉讼地位，使得本平等的诉讼关系出现一边倒的情况。但在笔者看来实践中人民检察院一直审慎的行使权利和职能，如今，涉及公共利益领域人民检察院作为能够提起诉讼的适格原告相对其他主体，有着显而易见的专业性、权威性、合法性优势。而从实践中看，人民检察院难以脱离监督履行职能，在公益诉讼案件中成果显著。笔者认为学者应当更多的关注和讨论在程序上提高公益诉讼中人民检察院的职能效率，从而使得人民检察院在相关案件中发挥更大作用。

2.2. 公益诉讼检察权的实际定位

公共利益不同于私权利，所以在公权力的介入上一直存在着争议。人民检察院提起公益诉讼的法定领域包括：生态环境和自然资源保护领域、食品药品安全领域、国有财产保护领域、国有土地使用权出让领域、个人信息保护领域。检察机关认真贯彻落实党的十九届四中全会关于“拓展公益诉讼案件范围”的会议精神，指导各地加大新领域探索力度同时，加强对新领域案件办理的规范，制定下发《关于积极稳妥拓展公益诉讼案件范围的指导意见》，在安全生产、无障碍环境建设、扶贫赡养、国防军事、文物和文化遗产保护、网络空间治理等人民群众普遍关注领域进一步深化探索，办理了大量典型案件，取得显著成效。此外，《国务院关于完善进出口商品质量安全风险预警和快速反应监管体系切实保护消费者权益的意见》

提出的“加强重点领域质量安全公益诉讼工作”；最高检、全国妇联《关于建立共同推动保护妇女儿童权益工作合作机制的通知》提出的“针对国家机关、事业单位招聘工作中涉嫌就业性别歧视，相关组织、个人通过大众传播媒介或者其他方式贬低损害妇女人格等问题，检察机关可以发出检察建议，或者提起公益诉讼”；最高检、中央军委政法委员会《关于加强军地检察机关公益诉讼协作工作的意见》提出的“积极稳妥探索办理在国防动员、国防教育、国防资产、军事行动、军队形象声誉、军人地位和权益保护等方面的公益诉讼案件”；《2020年推动长江经济带发展工作要点》提出的“探索开展危化、尾矿、交通等安全生产领域公益诉讼检察工作”。^[7]由此可见，公益诉讼检察的范围拓展在司法实践中是持续推进的。在实际中，公益诉讼检察所起到的效果是立竿见影的。尤其是一些行政机关难以解决的问题，《民事诉讼法》对人民检察院的起诉权通过设置前置程序进行了限制，诉前程序的存在使得人民检察院一般需要率先提出检察建议督促行政机关行使职权整顿违法行为。这种做法在实际中往往容易出现行政机关执行依旧不到位、起诉乏力等问题。专家学者往往纠结于人民检察院在诉讼中的地位问题，部分学者认为政府和人民检察院同处于平等诉讼地位，另一部分学者认为人民检察院是代理政府行使起诉权，笔者更认可后者。在实际中，政府和其他部门机关受限于专业性、涉诉的成本等原因，往往在开展相关工作时遇到困难和阻力，这也是怠诉和怠于行使职权的原因。^[8]在实践中，人民检察院即使作为代理政府起诉的主体，也不影响政府在过程中履行管理职能，人民检察院监督权和政府的行政权在实践中存在着微妙的平衡，人民检察院的代理产生的实际效果类似于民事诉讼中的代理，只不过这个“代理”专业性和执法能力远超其他主体。当政府和其他相关部门因为某些原因确实不适宜担任公益诉讼原告时，人民检察院履行“代位权诉讼”的职责，这是实践中广泛存在的，也是人民检察院的实际定位。

3. 公益诉讼检察的作用——以北京市市域公益诉讼检察经验为展开

3.1. 公益诉讼检察体现执政党的领导地位

笔者作为基层检察院的工作者，深刻体会到公益诉讼检察这项新职能对基层检察院的影响和意义，在密云区检察院以往办案经验中，密云区检察院围绕密云水库保护建立“2+1”生态检察保水机制，助推整改中央及北京环保督察反馈问题。这一制度设计从开始就注定是与西方国家不同的公益诉讼检察道路，在执政党的指引下，我国公益诉讼检察制度经历了“顶层设计”、“试点运行”、“立法推进”、“全面展开”阶段。各个环节都离不开党中央的支持和关怀，在公益诉讼检察推进过程中，中央指示各级党委和相关行政机关协助和支持人民检察院开展相关工作。公益诉讼检察制度的建立在首都市域范围内产生了深刻影响，提升了机关和各级党委对人民检察院工作的支持，提升了人民检察院工作效率，同时凝聚了党内共识，充分体现了党的领导地位，在首都市域内提升了协调办案、跨区域合作能力。

3.2. 公益诉讼检察显著提升治理力度

在北京市市域内开展公益诉讼检察制度的7年内，北京市市域内涉及公益治理和诉讼案件执行情况得到显著的提升，密云区检察院作为率先试点公益诉讼检察的人民检察院，在2017年2月，对相关行政机关发出4份行政公益诉讼诉前检察建议，案件涉及在密云水库范围内的违规建筑、污染问题，可能危及水库大坝安全，影响水库水体质量和生态安全，是水库安全的重点问题。相关主体对此非常重视，抓紧整改。不仅如此，检察建议还促使人民政府召开专题会议，督促整改和治理跟进案件进展。最终彻底清除了水库范围内的违规建筑和污染隐患。以往，此类案件往往需要很长周期的工作才能够达成最终效果。公益诉讼检察制度对治理力度的提升是前所未有的，不仅仅体现在人民检察院在行使起诉权方面也体现在诉前程序行使职权过程中。

3.3. 公益诉讼检察推动社会文明发展

习近平总书记不止一次强调，生态文明建设是中华民族发展的根本大计，中国共产党是人民的党，一切为了人民，一切服务于人民。公益诉讼包含生态环境、消费者权益等社会公共利益，公益诉讼检察制度的建立使得人民基本权益得到进一步的保证。以往存在损害难以被发觉、影响广泛的领域随着公益诉讼检察的推进得到关注和解决。这也从客观上推进了社会文明在相关领域的进步，尤其是在生态保护上，实施违法行为的当事人因相关案件的警示，对于类似违法行为更为审慎，在北京市市域内产生了良好的社会反响。

3.4. 公益诉讼检察体现北京市市域社会治理包容性

北京作为一个常住人口 2000 多万人的城市，同时是国内的政治中心。首都市域内治理非常考验政府治理能力，尤其在如此庞大的人口基数和繁忙的城市系统运作下，推动公益诉讼检察有建设性的意义。涉及公共利益案件往往存在着影响范围广、受损害群体多且其自身难以察觉的特点。北京市市域内的公益诉讼检察有着示范性作用，对地方及周边其他城市有着深远影响。北京市市域内的公益诉讼检察体现出党在城市发展的同时兼顾了人民的基本权利和生态环境、人文环境关怀，这是北京市市域内治理包容性的充分体现，

4. 公益诉讼检察的完善与发展

4.1. 增强协同治理能力

笔者认为目前人民检察院在侦办本属于自身管辖案件外，侦办了相当数量的公益诉讼刑事案件和刑事附带民事公益诉讼案件，人民检察院在这一治理体系中的作用已然不可忽视。国家治理能力主要体现在国家治理体系上，笔者认为应当进一步明确人民检察院在公益诉讼中的作用和地位，体现在法条之上。执政党倡导的“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”，这一体系目前确实对司法机关的明确定位。通过以上体系推进公益诉讼检察的发展仍稍显乏力。应当进一步扩大和完善《刑事诉讼法》第 101 条以及《行政诉讼法》第 61 条的相关内容，提高协同治理能力。

4.2. 提高检察机关司法治理能力

笔者作为人民检察院一线工作者深深体会到在案件审理过程中对知识和认知的要求，例如在办案中，密云区辖区内某地存在 VOCs (挥发性有机化合物) 排放污染，企业生产经营场所污染物排放超标的问题。如果没有对于相关领域的专业知识了解，那很难办案开展工作。所以针对这一问题，在办案过程中“从零开始”搜集资料走访专家了解相关专业领域情况。公益诉讼检察涉及范围广泛，所以对检察官的专业性提出了更高要求，需要提高检察机关的司法治理能力和专业水平，以应对更多的公益诉讼案件和不断纳入公益诉讼检察范围的案件。要成为某个领域内的专家，需要付出相当的时间和精力，而作为人民检察院的工作人员，相信在党的领导、机关的协同配合下，一定能不断地提高专业能力水平，不断增强公益诉讼检察在北京市市域内的治理效果。

参考文献

- [1] 全国人民代表大会常务委员会. 北京市检察院: 5 年立案办理公益诉讼案件 3912 件. 北京日报[EB/OL]. http://www.bjrd.gov.cn/xwzx/yfly/202207/t20220705_2763588.html, 2022-07-05.
- [2] 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, 25(2): 3-18+170.
- [3] 刘艺. 论国家治理体系下的检察公益诉讼[J]. 中国法学, 2020(2): 149-167.

- [4] 汤维建. 检察机关支持公益诉讼的制度体系——东莞市人民检察院支持东莞市环境科学学会诉袁某某等三人环境污染民事公益诉讼案评析[J]. 中国法律评论, 2020(5): 159-168.
- [5] 刘磊, 张潋深. 环境公益诉讼检察权的双重职能定位与优化路径[J]. 江苏行政学院学报, 2021(1): 128-136.
- [6] 邓炜辉, 于福涛. 回应型治理: 检察公益诉讼治理模式的祛魅与重构[J]. 社会科学家, 2021(8): 119-124.
- [7] 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, 28(2): 3-20.
- [8] 陈晓景. 检察环境公益诉讼的理论优化与制度完善[J]. 中国法学, 2022(4): 288-304.