

# 刑事附带民事公益诉讼基本研究

裴乐莹

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年9月13日; 录用日期: 2023年9月22日; 发布日期: 2023年11月20日

## 摘要

随着国内经济的飞速发展, 我国的法律制度逐步走向健全, 法律也因此不再局限于保护个体的利益, 愈发关注社会公共利益的维护, 保护公共利益不仅与维护每个公民的权利密不可分, 也更加有利于创造一个和谐社会以维持社会的稳定发展。近年来, 检察公益诉讼制度的建立成为立法重点, 本文着重讨论刑事附带民事公益诉讼制度, 一方面这是公益诉讼领域的立法创新值得学习研究, 另一方面刑事附带民事公益诉讼兼具了刑事诉讼与民事公益诉讼的特点, 也是学界讨论的热点也是难点。结合当前我国相关法律法规规范, 考虑到刑事附带民事公益诉讼的运用困境, 笔者认为, 刑事附带民事公益诉讼应当适当扩张受案范围, 发展多元化主体参与诉讼, 并且坚持履行诉前公告。以上研究分析, 期望能更好维护公共利益以及节约司法资源。

## 关键词

刑事附带民事公益诉讼, 受案范围, 诉权主体, 诉前公告

# Basic Research on Criminal Incidental Civil Public Interest Litigation

Leying Pei

Law School of Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Sep. 13<sup>th</sup>, 2023; accepted: Sep. 22<sup>nd</sup>, 2023; published: Nov. 20<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

With the rapid development of the domestic economy, Chinese legal system is gradually becoming sound, so the law is no longer limited to the protection of individual interests, more and more concerned with the protection of social public interests, the protection of public interests is not only inseparable from the protection of the rights of every citizen, but also more conducive to

creating a harmonious society to maintain the stable development of society. In recent years, the establishment of the procuratorial public interest litigation system has become the focus of legislation, and this paper focuses on the criminal incidental civil public interest litigation system, on the one hand, it is a legislative innovation in the field of public interest litigation that is worth studying, on the other hand, criminal incidental civil public interest litigation has the characteristics of both criminal procedure and civil public interest litigation, and it is also a hot spot and difficult point for academic discussion. Considering the dilemma of the use of criminal incidental civil public interest litigation, the author believes that criminal incidental civil public interest litigation should appropriately expand the scope of cases accepted, develop diversified subjects to participate in litigation, and persist in performing pre-litigation announcements. The above research and analysis hope to better safeguard the public interest and save judicial resources.

## Keywords

Criminal Incidental Civil Public Interest Litigation, Scope of the Case, Subject of Litigation Rights, Pre-Litigation Announcement

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. 引言

最早关于探索建立检察机关提起公益诉讼制度于2014年十八届四中全会上提出,后经过两年的试点工作,在《行政诉讼法》和《民事诉讼法》中分别确立了民事公益诉讼和行政公益诉讼,随后的2018年,最高人民法院和最高人民检察院联合颁布《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《两高解释》),刑事附带民事公益诉讼在法律层面得到确立。刑事附带民事公益诉讼是指:检察机关对于破坏生态环境和资源保护,食品药品安全领域侵害多数消费者合法权益,侵害英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉等损害社会公共利益的行为,可以在提起刑事诉讼的情况下,附带提起请求判令致使公共利益遭受侵害的行为人依法承担民事责任的诉讼。本文主要讨论有关此类诉讼受案范围、起诉主体以及是否应该履行诉前公告的问题。

## 2. 刑事附带民事公益诉讼的性质争论

刑事附带民事公益诉讼在刑事附带民事诉讼的基础上又与公益诉讼相结合,多重结构的叠加使得问题更加具有复杂性,学界对于此类诉讼的争议也一直未停歇。

学者程龙(2018)认为,民事公益诉讼与刑事诉讼在针对抽象公共利益救济上的制度设计具有重叠、竞合关系,且人民检察院针对具体、特定的国家、集体财产利益受侵害而提起的附带民事诉讼已经能够救济具体公共利益受到的损害,故而实无必要设置刑事附带民事公益诉讼,以免导致制度剩余和不相容的问题出现[1]。此类观点的法律依据在于:《刑事诉讼法》第101条规定:“如果是国家财产、集体财产遭受损失的,人民检察院在提起公诉的时候,可以提起附带民事诉讼。”但学者周新(2021)指出这种观点是对“国家财产、集体财产”进行了扩张解读,将“公共利益”和“国家财产”“集体财产”相等同,而刑事附带民事公益诉讼是区别于刑事附带民事诉讼的,因为前者所保护的是保护的是社会公共利益,诸如环境权等权利的损失,而后者主要保护由财产、人身损害带来的物质损失[2]。

学者姜保忠、姜新平(2019)认为刑事附带民事公益诉讼是刑事附带民事诉讼和民事公益诉讼两种诉讼

制度的结合,其本质是刑事附带民事诉讼向社会公共利益的延伸,这种结合是为了提高司法效率,是诉讼便利性的体现[3]。与之类似观点如学者石晓波、梅傲寒(2019)认为:刑事附带民事公益诉讼是“公益性刑事附带民事诉讼”的一种形式[4]。学者蔡虹、夏先华(2020)也认为:刑事附带民事公益诉讼从程序交叉与聚合的视角来看,其实质是刑事附带民事诉讼与民事公益诉讼的结合[5]。此种观点认为刑事附带民事公益诉讼是建立于刑事附带民事诉讼之上,但刑事附带民事公益诉讼所规制的范围较窄,更加关注公共利益领域所遭受的侵害,因此持此类观点的学者也赞成将刑事附带民事公益诉讼制度纳入《刑事诉讼法》,这样一方面节约立法资源,另一方面也可以解决取证困难的问题。但同时,学者刘加良(2019)也指出:刑事附带民事公益诉讼不仅涉及诉讼制度,还涉及犯罪与刑罚,若将此类诉讼划分到《刑事诉讼法》领域内调整,根据我国《立法法》第8条的规定,有关诉讼制度、犯罪与刑罚的事项只能制定法律(制定主体为全国人大和全国人大常委会),那《两高解释》将无法成为刑事附带民事公益诉讼的最高法源,如果将《民事诉讼法》中对检察民事公益诉讼制度的规定作为刑事附带民事公益诉讼制度的基本法律依据,则可以使该制度合法化[6]。

### 3. 刑事附带民事公益诉讼的受案范围

检察机关提起刑事附带民事公益诉讼的受案范围,在《两高解释》与《人民检察院公益诉讼办案规则》有相关规定。《人民检察院公益诉讼办案规则》第97条规定:“人民检察院在刑事案件提起公诉时,对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,侵犯未成年人合法权益,侵害英雄烈士等的姓名、肖像、名誉、荣誉等损害社会公共利益的违法行为,可以向人民法院提起刑事附带民事公益诉讼。”我国是社会主义国家,保障人民群众的利益是我国宪法和法律的要求,检察机关代表国家代位公民行使国家的公权力对公共资源进行保护,是国家意志性的体现,也因此刑事附带民事公益诉讼的受案范围相较于一般的刑事附带民事诉讼而言相对狭窄。

学者谢小剑(2019)认为刑事附带民事公益诉讼应当将所有侵害社会公共利益的犯罪行为纳入起诉范围之内[7]。学者刘艺(2019)也认为那些无法被具体客观量化的主观权利,也可以考虑纳入附带民事公益诉讼的受案范围内[8]。但学者张嘉军(2021)指出只有在公共利益的救济陷入空白时,才能提起刑事附带民事公益诉讼,如果犯罪行为侵害对象是特定受害人,则不能提起该诉讼,所以并非所有破坏生态、污染环境等的案件都需要通过刑事附带民事公益诉讼来救济,否则就是对有限司法资源的滥用和浪费[9]。

对于此我国最高检的态度是:对于受案范围具有异议且严重侵害了社会公共利益的行为,应当保持审慎,倾向于采取支持起诉的方式来参与诉讼。

### 4. 刑事附带民事公益诉讼的起诉主体

对于一般的刑事附带民事诉讼,被害人作为附民原告人可以提起附带民事诉讼,被害人死亡或者丧失行为能力的,其法定代理人、近亲属也有权提起附带民事诉讼。

相比之下刑事附带民事公益诉讼的起诉主体相对单一,检察院是我国提起该类诉讼的唯一主体。我国目前选择检察机关作为唯一的公益诉讼起诉人,可能也是出于保持公正与效率之间平衡的考虑。例如学者庄玮(2021)认为法律规定检察机关被规定为唯一的法定起诉主体,是希望其能够在打击犯罪,保障国家追诉权实现的同时,通过这种新型诉讼模式更好的维护与生态环境、资源保护等与国家利益、社会利益以及广大社会公众密切相关的公共利益,但同时该学者也指出不可将其作为第一选择,这有违检察机关的谦抑性,可能导致诉讼结构的失衡[10]。检察机关作为公益代表人,成为唯一的起诉主体,具有法理上的正当性,目前司法实践中,也没有除检察机关以外的主体充当此类诉讼的起诉人角色,但学界对于起诉主体是否应该多元化也有讨论,即有关机关和社会组织是否可以被纳入到起诉主体的范围内。学界

讨论此类话题的主要法律依据在于《民事诉讼法》第 58 条第 1 款规定：对环境污染、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检察院提起诉讼。

#### 4.1. 社会组织是否可以作为起诉主体

刑事附带民事公益诉讼在裁判执行上，若被告人败诉，赔偿款并不是交付检察院，而是打入地方政府的专门公益账户，这与普通私益诉讼不同，公益诉讼所获得的收益无法归属于原告，利益无法驱动检察院提起公益诉讼的积极性。公益处分权的限制也会使得原告在起诉上的消极意思表示失去了正当性，起诉人并不能根据自我的意愿选择调解。各种原因叠加在一起，会使得检察机关提起刑事附带民事诉讼动力不足。

所以有学者(蔡虹、夏先华 2020)指出：若检察机关怠于行使公益诉权，社会公共利益便可能因诉权主体有限而落入救济空白的境遇，因而有必要将公益性社会组织纳入附带民事公益诉讼的原告范围以保障诉权主体的多元性。

在《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》(以下简称《批复》)中也回应到：检察机关作为行使国家权力的机关理应保持谦抑性，应当在诉讼中处于补充与辅助地位，行使其法律监督权力，在公益诉讼上维持理性与克制，赋予在维护社会公共利益上更具有针对性与专业性的社会组织刑事附带民事公益诉权，保障诉权主体的多元性。

理论而言，要实现善治，应当为社会自治提供更多的空间，社会组织具有超越于国家力量和个人力量的社会公益力量，应当鼓励社会组织参与各种形式的公益诉讼<sup>[11]</sup>。但在实践中，公益诉讼的主体往往复杂而且数量众多，刑事诉讼程序和民事诉讼程序的复合在运行上也给各方面都增加了困难。社会组织参与到诉讼中则有可能导致新问题的出现，比如检察机关与社会组织之间的分工问题、二者之间对于诉讼请求的意见协调、以及案件材料的移交对接等，因此社会组织的参与会不仅会增加诉讼过程中的交流成本，也可能意味着诉讼效率的降低，同时还可能有重要信息丢失和失实的风险<sup>[12]</sup>。

#### 4.2. 行政机关是否可作为起诉主体

有观点认为，当社会公共利益遭受损害的时候，行政机关有必要代表国家和公众对产生的损害进行维护和追究，检察机关的主要作用仍在于补充和兜底。

实然层面看，尽管缺乏行政机关具有刑事附带民事公益诉讼原告资格的直接法律规定，但是行政机关作为国家资源的代表人与国家秩序的管理人符合《刑事诉讼法》第 101 条关于被害人遭受物质损失提起刑事附带民事诉讼的规定，行政机关是公益诉讼的主体，又具有提起刑事附带民事诉讼的资格，行政机关当然可以提起刑事附带环境民事公益诉讼<sup>[13]</sup>。

然而，以上述推论仅将两类诉讼的诉讼主体取交集，直接将起诉主体与国家资源的代表人与国家秩序的管理人等同存在形式推理错误的风险。

#### 4.3. 是否应当履行诉前公告程序

从法律规定的角度来看，2018 年最高检和最高法联合颁布的《两高解释》中第 13 条第 1 款规定了在民事公益诉讼中，检察机关作为具有兜底性质的起诉主体，具有履行诉前公告的义务。但是第 20 条却并未对刑事附带民事公益诉讼中的诉前公告作出明确规定。后 2019 年，最高检颁布《批复》明确指出：“人民检察院提起刑事附带民事公益诉讼，应履行诉前公告程序。”此后，实务界广泛履行诉前公告义务，但在理论界关于检察机关是否进行以及如何进行诉前公告依然有的分歧，主要观点分为肯定说和否定说。

### 4.3.1. 否定说

否定说是指：检察机关在提起刑事附带民事公益诉讼时没有必要进行诉前公告程序。支持否定说的学者(刘金林 2021)认为，如果适用诉前公告程序，长达三十天的期间内，等待其他适格主体另行提起民事公益诉讼或是参与到刑事附带民事公益诉讼中，都容易影响到诉讼流程的推进，导致司法效率降低。另外除去刑事附带民事公益诉讼受刑事案件的保密和期限要求限制等原因，提起刑事附带民事公益诉讼本身依附于刑事程序，制度设定的目的就是司法效率优先的角度出发，以便更加高效地保护公共利益，如果检察机关在公告之后，有关社会组织了解到案情，再决定另行提起民事公益诉讼，则会造成时间和程序上的严重滞后，这与制度设定的初衷相违背[14]。

而且刑事附带民事公益诉讼最大特点是刑事案件和民事案件由一个刑事审判庭合并审理，并且民事案件处于附带的地位，为了保证刑事诉讼的效率，也不得因提起附带民事公益诉讼而影响刑事诉讼的进程[15]。

### 4.3.2. 肯定说

持肯定说的学者认为，基于人民检察院提起刑事附带民事公益诉讼的“双重谦抑性”，在附带民事公益诉讼中人民检察院也应该遵循现有法律，履行相关诉前程序[16]。

在刑事附带民事公益诉讼中履行诉前公告程序是在维持“控辩平等对抗，法官居中裁判”的基本诉讼结构，保持检察机关的谦抑性，令检察机关处于履行法律监督职能的位置，可以有效避免检察机关集起诉主体身份与法律监督主体身份合二为一的现象[17]。因此履行诉前程序其实是检察机关履行法律监督职能要求，此外，根据《民事诉讼法》第 55 条第 2 款的规定，与“法律规定的机关和有关组织”相比，检察机关的民事公益诉讼权并不具有行使顺位上的优先性，履行诉前公告也是对于其他公益诉讼适格主体诉权的保护[18]。并且实践表明，履行诉前公告程序并非必然影响诉讼时效，法律规定赋予检察院至少一个月的审查起诉期限，所以检察院也可以选择审查起诉阶段履行诉前公告[19]。

## 5. 小结

### 5.1. 起诉主体多元化发展

应当承认附带民事公益诉讼的控辩双方在诉讼能力方面存在差距，但实质上双方的诉讼权利和诉讼地位是平等的。检察机关作为国家权力机关，在诉讼过程中拥有巨大诉讼能力优势，尤其表现在搜集证据方面。但这种不平等主要是由于民事公益诉讼的控方是检察机关造成的，在此类诉讼中检察机关完全出于公益保护立场进行相关诉讼活动，并不具有私利，从本质上讲也不会发生检方优势地位导致司法不公的局面，检察机关提起附带民事公益诉讼在功能层面平衡了公益保护方和公益破坏者的诉讼力量[8]。

但不可忽视的是，将检察机关作为唯一起诉主体，会有风险导致公权力过多干涉私权利。因此拓宽起诉主体不仅符合法律规定，而且将维护公共利益的起诉权利赋予其他社会组织，动员了社会各界的力量，实际上更加利于保护公共利益。民事公益制度起源于美国，并且美国如今已经将公益执法权广泛赋予个人，虽然国情不一致，在我国个体无法成为公益诉讼的主体，但从美国公益制度的发展过程可见，作为公共利益核心主体的社会公众，参与进维护社会公共利益诉讼程序其实是必经之路。

我国目前满足法律规定能够提起诉讼的社会组织仅有七百多家，其中有 48% 的环保组织没有专门的法律业务部门，大部分环保组织的诉讼能力都比较低，对有关环境公益诉讼的立法了解不够，其中又只有 4% 的环保组织认为，环境公益诉讼成本不是问题[20]。除此之外，如前文所述，社会组织参与也可能导致的诉讼成本增加、资源浪费，诉讼程序运行效率降低的问题。但这并不是无法解决的问题，经验可以在诉讼过程中累积，各类社会组织人才众多，随着诉讼的参与，资源也会随之增加，诉讼能力也会

提升。

然而同样的，正如检察机关并不是公益诉讼的直接受益方，社会组织仍然不是公益诉讼的直接受益方，依然会面临动力不足的问题。从这个角度看，地方政府对于环境污染等方面有直接利害关系，往往也更有动力提起公益诉讼。地方政府作为公共环境资源的权利主体，也是维护环境质量的义务主体，有义务代表国家和公众追索损失，可以成为第一顺序的诉讼权利人<sup>[21]</sup>。适当拓宽刑事附带民事公益诉讼其实是为了更好的维护社会公共利益，虽然其中还有很多问题要解决，但这也是刑事附带民事公益诉讼未来完善的方向。

## 5.2. 适当扩张受案范围

关于是否扩张刑事附带民事公益诉讼受案范围，笔者认为可以适当拓宽受案范围，但并不是所有侵害社会公共利益的行为都提起附带民事公益诉讼。法律并非一成不变的，随着社会经济生活的发展，法律在与时俱进。《民事诉讼法》中规定的民事公益诉讼的范围虽然也限制在相对固定的范围内，但随着国家经济的发展以及新兴技术的出现，公民之间的交往也愈发复杂，在实践中遇到更多新类型的侵害行为，现阶段的法律不可能对每一种将要发生的侵害行为进行规制，因此适当扩充公益诉讼的受案范围是必要的。

《两高解释》第20条在列举了三种侵害行为后，还加上了“等损害社会公共利益的行为”，根据文义解释的方法，“等”具有列举未完兜底的意思，可以代指尚未列举出的其他侵害社会公共利益的行为，当然尚未列出的侵权行为应当与前述行为具有相当性，具体指行为侵害了不特定多数人的社会公共利益以及具有提起民事附带公益诉讼的必要性。《中华人民共和国民法典》颁布指后，《两高解释》随之将侵害英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉的行为纳入受案范围内，这就是基于社会的发展变化而对受案范围进行调整的体现。对于消费者的保护也不应当局限于食品药品安全领域，特殊群体的保护也应当受到重视，除此之外对于在农村建设中侵害农民利益的行为，也应当适当纳入考虑，凡此种种只要符合侵害大多数公众利益并且有必要提起公益诉讼的，也是未来扩展受案范围时考虑的。

## 5.3. 应当履行诉前公告程序

检察机关在诉讼过程中也应当坚持履行诉前公告程序，并且应该规定除履行公告的具体程序以提高操作性。目前法律实践中，检察机关依然是主要的诉讼主体，为了避免出现“既当裁判员，又当运动员”的情形，履行诉前公告是保障司法公正重要程序。其次，法律规定的其他诉讼主体依然具有诉讼权利，为了将更多适格主体纳入诉讼中，检察机关履行诉前公告可以起到提示作用，有利害关系的公众也更加直观的了解其所具有诉讼权利。

从长远来看，维护社会公共利益必然需要依靠是广大群众的力量，检察机关更应当履行职责进行公告，对于可能存在的刑事诉讼方面的泄密风险，检察机关可以通过审查程序来解决。虽然将检察机关作为诉讼主体在短时间内可以节省司法力量，提高效率，但是保护社会公共利益并非一日之功，检察机关主体职责并不在提起刑事附带民事公益诉讼，应当吸入更多人才和组织参与进这项社会事务中，而不是直接切断其诉讼的权利。履行诉前公告可以发挥出检察机关的补充性和谦抑性，不仅维护了民事诉讼中“两造平等对抗”的基本结构，也鼓励了社会组织和有利害关系人的参与。

检察机关提起行政公益诉讼是我国独创的制度，不仅节约司法资源提高了诉讼效率，而且对于社会公共利益的保护也更加具有优势，然刑事附带民事公益诉讼本身难以界定的性质注定了这不是一项简单的制度创新，本文中提到的受案范围是否扩展、诉权主体是否应当多元化以及是否应当履行诉前公告只是众多讨论中的片面，学界还有证据举证责任分配问题、撤诉条件、合议庭选择问题的讨论等。这说明

该诉讼的完善依然需要走过很长一段时间的曲折路程, 针对目前遇到问题需要客观辩证的看待, 在看到其中优点的同时也要发现需要改善的地方。

## 参考文献

- [1] 程龙. 刑事附带民事公益诉讼之否定[J]. 北方法学, 2018, 12(6): 117-124.
- [2] 周新. 刑事附带民事公益诉讼研究[J]. 中国刑事法杂志, 2021(3): 123-140.
- [3] 姜保忠, 姜新平. 检察机关提起刑事附带民事公益诉讼问题研究——基于 150 份法院裁判文书的分析[J]. 河南财经政法大学学报, 2019, 34(2): 79-87.
- [4] 石晓波, 梅傲寒. 检察机关提起刑事附带民事公益诉讼制度的检视与完善[J]. 政法论丛, 2019(6): 27-36.
- [5] 蔡虹, 夏先华. 论刑事附带民事公益诉讼的诉权配置[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2020, 53(4): 24-27+126.
- [6] 刘加良. 刑事附带民事公益诉讼的困局与出路[J]. 政治与法律, 2019(10): 84-94.
- [7] 谢小剑. 刑事附带民事公益诉讼: 制度创新与实践突围——以 207 份裁判文书为样本[J]. 中国刑事法杂志, 2019(5): 92-111.
- [8] 刘艺. 刑事附带民事公益诉讼的协同问题研究[J]. 中国刑事法杂志, 2019, 191(5): 77-91.
- [9] 张嘉军. 论检察民事公益诉讼的“刑事化”及其消解[J]. 河南财经政法大学学报, 2021, 36(3): 92-110.
- [10] 庄玮. 刑事附带民事公益诉讼制度理论与实践问题研究[J]. 中国应用法学, 2021(4): 196-211.
- [11] 黄娜, 杜家明. 社会组织参与环境公益诉讼的优化路径[J]. 河北法学, 2018, 36(9): 191-200.
- [12] 刘金林. 刑事公诉与检察公益诉讼衔接问题研究[J]. 法学杂志, 2021, 42(4): 108-118.
- [13] 田雯娟. 刑事附带环境民事公益诉讼的实践与反思[J]. 兰州学刊, 2019, 312(9): 110-125.
- [14] 周伟. 湖北省利川市人民检察院诉吴明安等人生产销售不符合安全标准食品刑事附带民事公益诉讼案[J]. 中国检察官, 2018(14): 3-9.
- [15] 张卫平. 民刑交叉诉讼关系处理的规则与法理[J]. 法学研究, 2018, 40(3): 102-117.
- [16] 陈丽军. 论人民检察院提起刑事附带民事公益诉讼[J]. 河北科技师范学院学报(社会科学版), 2018, 17(1): 62-68.
- [17] 余彦. 驱动视角下消费民事公益诉讼的主体安排及其激励机制[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版), 2018, 51(5): 107-115.
- [18] 张雪樵. 检察公益诉讼比较研究[J]. 国家检察官学院学报, 2019, 27(1): 149-160.
- [19] 杨雅妮. 刑事附带民事公益诉讼诉前程序研究[J]. 青海社会科学, 2019(6): 180-187.
- [20] 王社坤. 环保组织会不会力不从心? [J]. 环境经济, 2014(9): 33.
- [21] 巩固. 公益诉讼的属性及立法完善[J]. 国家检察官学院学报, 2021, 29(6): 55-71.