

中国“检察公益诉讼”概念的发展史考察

王 海 军^{*}

摘 要：“检察公益诉讼”是在中国特色社会主义法治建设过程中提出的新概念，具有历史基础和时代特征。从概念史角度看，自清末开始，检察机关与公益之间的关系初步建立，革命根据地人民检察范畴内出现了“检察公益诉讼”概念的部分内容。在新中国成立至改革开放前，“检察公益诉讼”概念在中国特有的社会背景下孕育并经历暂时中断。改革开放后，“检察公益诉讼”概念在检察制度恢复和发展的基础上生成，并最终定型为以检察机关为主体，基于法律监督机关的宪法定位，以保护国家利益和社会公共利益为目的，以诉的形式运行的法律监督机制。“检察公益诉讼”概念既是人民检察制度自主发展的结果，也是中国自主法学知识体系建构的重要表现，蕴含了中国特色社会主义法治的价值内涵。

关键词：检察公益诉讼 公共利益 法律监督

检察公益诉讼制度是中国在公益司法保护领域的原创性成果，凸显了人民检察院保护公共利益的特殊功能，是一个蕴含中国特色社会主义法治时代特征的标识性概念。在践行检察公益诉讼制度的过程中，国内学界从多角度对检察公益诉讼制度进行了理论研究，如基于性质将检察公益诉讼定性为以保护公共利益为目的的新型诉讼、客观诉讼；^①基于案件范围讨论检察公益诉讼的具体内容，凸显其制度价值；^②基于检察机关维护公共利益的历史、发展趋势及创新进行理

^{*} 华东政法大学法律史研究中心教授、涉外法治研究院研究员

基金项目：上海市哲学社会科学规划课题(2024BFX001)

① 参见刘艺：《构建行政公益诉讼的客观诉讼机制》，《法学研究》2018年第3期；巩固：《公益诉讼的属性及立法完善》，《国家检察官学院学报》2021年第6期；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》，《国家检察官学院学报》2023年第3期。

② 参见王太高：《论行政公益诉讼》，《法学研究》2002年第5期；刘艺：《论国家治理体系下的检察公益诉讼》，《中国法学》2020年第2期；张新宝、赖成宇：《个人信息保护公益诉讼制度的理解与适用》，《国家检察官学院学报》2021年第5期；洪冬英：《“双碳”目标下的公益诉讼制度构建》，《政治与法律》2022年第2期；王福华：《公益诉讼的法理基础》，《法制与社会发展》2022年第2期；余凌云：《检察行政公益诉讼的理论构造》，《行政法学研究》2023年第5期。

论和实践探讨。^①应当说,当今学界关于检察公益诉讼尤其是对检察公益诉讼制度的性质和运行的研究已具有一定基础,但是对于“检察公益诉讼”概念本身尚缺乏深度探究。“检察公益诉讼”作为人民检察理论、法律监督理论、公益诉讼理论和检察实践领域中的一个重要概念,不仅能凸显检察公益诉讼制度的中国特色,而且能为检察公益诉讼专门立法提供学理基础,并对检察公益诉讼制度的规范建构具有重要的理论意义和实践价值。因此,基于检察公益诉讼制度的发展对“检察公益诉讼”概念这个基本层面的研究十分必要。本文认为,“检察公益诉讼”概念虽然是在中国特色社会主义法治建设过程中提出的新概念,但它是在历史、观念和实践基础上逐渐建构并定型的,需要在历史脉络中进行全面梳理。因此,应当在中国语境下考察“检察公益诉讼”概念,关注其变化的转折点、衔接点、关节点,通过梳理检察公益诉讼制度的演变完成对其概念产生发展过程的考察。鉴于此,本文以“检察公益诉讼”概念在近代中国的萌芽形态为起点,梳理其自新中国成立至改革开放前的孕育历史,以及改革开放后的发展至党的十八届四中全会正式提出而生成的过程,最终明确其定型的概念结构,提炼其概念内涵。“检察公益诉讼”概念是中国特色社会主义检察理论的基本内容,对“检察公益诉讼”概念的提炼和阐释是完善中国自主的法律概念体系的必要工作,更是构建中国自主法学知识体系的重要面向。

一、近代中国“检察公益诉讼”概念的萌芽

虽然“检察公益诉讼”概念是当代中国在人民检察制度范畴内提出的新概念,但是在概念史维度,应当以中国近代法制变革中的相关制度规范为起点,考察“检察公益诉讼”概念在中国的萌芽,这是理解中国“检察公益诉讼”概念的历史起点。

(一)清末检察机关保护公共利益意涵的出现

在清末新政过程中,基于对日本明治时期检察制度的考察,中国引入了日本检察制度的合理元素,日本法上检察机关在诉讼中保护公共利益的规范内容进入了汉语法律系统。在中国司法体制的近代转型过程中,检察机关与公共利益的关系意涵开始出现。

在清末新政之初,1906年《大理院审判编制法》在检察制度方面涉及公诉、审判监督、监视判决执行等,并未涉及有关公益诉讼的职权。当时清政府的法部认为,检察机关应具有有一种代表公共利益的审判监督功能,即“代表公益监督判官的行为,纠正裁判之谬误”。^②1907年12月29日《京师高等以下各级审判厅试办章程》第97条第5项规定检察官职权之一为“民事保护公益陈述意见”,其中“民事保护公益”的措辞描述了检察机关与保护公共利益的关系,“陈述意见”则为职权行使方式。同时,该章程第110条规定了检察官参与婚姻、亲族和嗣续的民事诉讼进行审判监督的内容。^③

^① 参见颜运秋:《公益诉讼理念研究》,中国检察出版社2002年版,第195页;刘艺:《检察公益诉讼的司法实践与理论探索》,《国家检察官学院学报》2017年第2期;童建明、孙谦、万春主编:《中国特色社会主义检察制度》,中国检察出版社2022年版,第368页。

^② 《法部奏请京内外各级审判厅官制并附设检察厅章程(节录)》,载闵钊编:《中国检察史资料选编》,中国检察出版社2008年版,第29页。

^③ 参见《高等以下各级审判厅试办章程(节录)》,载闵钊编:《中国检察史资料选编》,中国检察出版社2008年版,第10~11页。

1910年《法院编制法》是中国近代完整确立检察制度的第一部组织法,其第90条规定检察官有权“遵照民事诉讼律及其他法令所定为诉讼当事人或公益代表人实行特定事宜”。^①但由于当时民事诉讼法还未制定出来,检察机关“会同民事诉讼时,为公益起见仅陈述其意见而已,非为原告,亦非为被告”。^②因此,检察机关何时为诉讼当事人或者公共利益代表人并不明确,仅表现出检察机关作为公共利益代表行使监督职权。此外,根据当时的解释,“特定事宜”包括婚姻事件、养子缘组、亲子关系事件、禁治产事件、准禁治产事件等人事诉讼,^③“其关系虽皆为私人之权利。然影响于国家社会者甚大。故立法者对于此等事件。莫不明为规定于各种法令之中。某事件检察官应为诉讼当事人,某事件检察官应为公益代表人。检察官则依其规定而实行之”。^④可见,1910年《法院编制法》规定检察机关为诉讼当事人或公共利益代表人参与涉及公共利益的民事诉讼。与此前几部法律相比,检察机关在民事诉讼中的身份性质发生了很大的变化。

根据1910年《法院编制法》的规定,《大清民事诉讼律草案》明确规定了检察官以公共利益代表人身份参加的以下3类民事案件:(1)禁治产事件的诉讼。禁治产事件在清末新政过程中受日本及欧洲国家的影响,已经被列为关系公共利益的事件。《大清民事诉讼律草案》第740条规定:“依民律规定,得为禁治产声请之人得提起撤销禁治产宣告之诉”;第742条规定:“第740条之诉,应对于声请禁治产人提起之。声请人丧失诉讼能力后,以检察官为相对人。但由检察官起诉者,以禁治产人之法定代理人为相对人”。^⑤如此规定的理由在于,“禁治产事件关系公益,应由检察官为当事人或陈述意见人,而参与该事件,以保护受禁治产宣告者之利益”。^⑥(2)婚姻事件。对于婚姻事件,《大清民事诉讼律草案》第775条规定:“检察官得于辩论或受命托推事、受托推事审问时莅场陈述其意见”,^⑦因为“婚姻事件于公益上有重要关系”。^⑧同时,《大清民事诉讼律草案》第787条规定:“检察官虽于未曾提起诉讼时,亦得为声请或上诉及其他诉讼行为”,其理由为“检察官所得自行提起之诉,虽他人提起时,亦应使其得参与诉讼而有利当事人之权利,以与公益上使检察官得以起诉之法意相合”。^⑨(3)亲子关系事件。检察官参与婚姻诉讼之规定,均适用于亲子关系诉讼,“此等事件关于人之身份,其于公益上之关系盖与婚姻事件无异,故应设特别规定以维持公益。此所以设本节之规定也。亲子关系事件关系公益,故认职权诉讼主义及干涉审判主义,且使检察官到场,故关系婚姻事件之法例,本节亦得准用之也”。^⑩

检察官参与上述3类诉讼具有保护公共利益的色彩和功能,这一方面是基于对日本检察制度的移植和借鉴,另一方面是基于当时对几类具有礼法性质案件的考量。在这个阶段,公共利益

① 《法院编制法(节录)》第90条第1、2款,载闵钊编:《中国检察史资料选编》,中国检察出版社2008年版,第16页。

② [日]冈田朝太郎口述,熊元襄编:《法院编制法》,张进德点校,上海人民出版社2013年版,第152页。

③ 参见[日]冈田朝太郎、[日]松冈义正、[日]小河滋次郎等口授,张智远、王枢、王炽昌笔述:《检察制度详考》,薛伟宏、薛远点校,中国检察出版社2020年版,第121页。

④ 沈宝昌:《法院编制法释义》,顺天时报馆1911年版,第165页。

⑤ 怀效锋主编:《清末法制变革史料》(上卷),中国政法大学出版社2010年版,第723页。

⑥ 陈刚主编:《中国民事诉讼法制百年进程》(清末时期第2卷),中国法制出版社2004年版,第342页。

⑦ 怀效锋主编:《清末法制变革史料》(上卷),中国政法大学出版社2010年版,第729页。

⑧ 陈刚主编:《中国民事诉讼法制百年进程》(清末时期第2卷),中国法制出版社2004年版,第353页。

⑨ 陈刚主编:《中国民事诉讼法制百年进程》(清末时期第2卷),中国法制出版社2004年版,第360页。

⑩ 陈刚主编:《中国民事诉讼法制百年进程》(清末时期第2卷),中国法制出版社2004年版,第361页。

的范畴在很大程度上取决于社会情况,某类民事诉讼是否涉及公共利益取决于当时社会对传统文化的判断,折射出了当时的社会状况和观念。在这种背景下,带有礼法文化的公共利益范围被确定,检察机关基于移植而来的职权参加具有公益性质的诉讼活动,但是这仅属于当时检察机关的一般职能,还无法与检察公益诉讼相关联。

在国民政府时期,检察制度的内容一定程度地延续清末的相关制度,并在检察机关保护公共利益的关系内涵的基础上予以发展,体现出中国近代检察机关是否保护公共利益的变化。可以说,从清末延续到国民政府时期有关检察官参与事关公共利益的诉讼活动的历史反映出当时保护公共利益的理念和实践的历史变迁,虽然没有出现“检察公益诉讼”的概念,但是其中产生的一些元素值得关注。

(二)根据地人民检察范畴内“检察公益诉讼”概念内容的出现

人民检察制度是在根据地产生和发展的制度形态。对近代中国“检察公益诉讼”概念形态的考察,人民检察制度范畴内的相关内容十分重要。

在土地革命时期,最早的检察立法为 1931 年通过的《中华苏维埃共和国工农检察部的组织条例》(以下简称《工农检察部的组织条例》),其第 5 条规定工农检察部的职权为“坚决地站在工人、雇农、贫农、中农、城市贫苦劳动群众的利益上,执行苏维埃的劳动法令、土地法令及其他一切革命法令,要适应某阶段的革命性质、正确地执行苏维埃的各种政策”。基于 1931 年通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》规定的“保障工农利益”^①的原则,工农检察的任务是维护工农利益,体现出当时法制维护和保障的方向。基于这种立场,工农检察机关“监督苏维埃法律法令政策的执行是其核心任务”。^②这种职权具有一定的法律监督性质,与当时根据地稳固政权的任务相符,但是并不具备当代中国检察公益诉讼制度的元素。同时,虽然上述立法由学习过苏联法的梁柏台参与起草,但是苏联检察立法中的相关内容并未体现出来。^③因此,这个时期并未显现出支撑“检察公益诉讼”概念的制度内容,“检察公益诉讼”概念自然无法形成。1933 年《革命法庭的工作大纲》规定,检察处的工作中心之一就是“保障苏维埃各种法令的执行和工农群众的利益,代表苏维埃政府实行检察”。^④当时根据地的政治环境不仅限制了检察职权体系的发展,而且限制了具体检察职权的履行。因此,履行检察职权主要是为了捍卫工农民主政权,维护根据地的政治稳定和秩序,与检察公益诉讼并无关联。1935 年 12 月 22 日颁布的《中华苏维埃共和国工农检察局的组织条例》第 5 条与《工农检察部的组织条例》第 5 条相关内容完全一致,没有出现实质性进展。

在抗日战争时期,为建立抗日民族统一战线,根据地的工农民主政权向抗日民主政权转变,人民检察制度也发生了相应变化。1939 年公布的《陕甘宁边区高等法院组织条例》第 14 条第 6 项和 1941 年 10 月 15 日公布的《晋冀鲁豫边区高等法院组织条例》第 16 条都规定了检察员为诉

① 《中华苏维埃共和国宪法大纲》,载中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(一九二一——一九四九)》(第 8 册),中央文献出版社 2011 年版,第 651 页。

② 童建明、孙谦、万春主编:《中国特色社会主义检察制度》,中国检察出版社 2022 年版,第 88 页。

③ 按照时间计算,苏联法中的相关内容当时应包括 1924 年《苏联及加盟共和国法院组织原则》和 1926 年《苏俄法院组织条例》,但是梁柏台 1923 年后就结束了在莫斯科东方大学的学习,无法接触和学习上述两部立法,因此也无法将其借鉴到根据地。参见陈刚:《人民司法开拓者——梁柏台传》,中共党史出版社 2012 年版,第 123 页。

④ 《革命法庭的工作大纲》,载闵杉编:《中国检察史资料选编》,中国检察出版社 2008 年版,第 221 页。

讼当事人或公益代表人,^①这与当时国民政府时期立法中相关表述存在相同之处,也体现了苏维埃检察制度传统对人民检察制度的影响。^②可以说,上述规定作为一个立法条款对检察机关保护公共利益的表述在人民检察制度中出现了。

在解放战争时期,人民检察制度在原抗日根据地范围内承袭既有的制度内容继续发展,逐渐形成了新中国成立后制度建设的重要基础。1946年公布的《陕甘宁边区暂行检察条例》第1条规定了检察机关对土地租佃、公营事业、婚姻等民事公益案件行使的检察职权,这在突破国民政府检察职权的基础上,显现出了当代中国民事检察公益诉讼的某些制度内容。^③这部立法是新中国成立前首部关于检察制度的单行法,对新中国检察公益诉讼立法具有重要的借鉴意义。从职权方面看,该条例保留了此前检察机关作为“公益代理人”的内容。从“公益”的范畴来看,土地、公营事业、婚姻不仅是当时边区亟须解决的问题,也是巩固和发展边区政权的重要基础,该条例突破了从清末到国民政府时期对于人身关系利益的保护,更加侧重具有公共性的“公益”。

应当说,从土地革命时期到解放战争时期,检察机关与公共利益逐步关联起来,并显现出了与当代中国检察公益诉讼相似的制度内容,这些在人民检察制度建设过程中延续下来的建设经验成为新中国成立后检察公益诉讼制度建构及中国“检察公益诉讼”概念明晰的重要基础。

在中国近代社会,虽然已经显现出检察机关在诉讼中与公共利益的关联,但是尚未出现“检察公益诉讼”的法律术语和概念,不过有关检察公益诉讼制度中的个别元素已经存在,尤其是人民检察制度范畴内的相关内容,为新中国成立后“检察公益诉讼”概念的孕育奠定了基础。

二、新中国成立至改革开放前“检察公益诉讼”概念的孕育

新中国成立后,自清末到国民政府时期有关“检察公益诉讼”概念内涵的制度元素在形式上被舍弃。在这种情况下,新中国一方面延续根据地时期的有关制度,另一方面借鉴苏联检察中的部分元素,建设“社会主义新法制”,^④并在这个过程中孕育着“检察公益诉讼”概念。

(一)新中国成立之初“检察公益诉讼”概念的部分元素出现

在新中国成立之初,“检察公益诉讼”概念在延续根据地人民检察立法和借鉴苏联检察立法的基础上发展,开始在立法规范和文件中以制度描述的方式体现出其概念的部分元素。

具体而言,《中华人民共和国中央人民政府组织法》第28条规定了最高人民检察署的一般监督职权,并以此表述当时中国的法律监督制度。据此,1949年通过的《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》(以下简称《试行组织条例》)第3条第5项规定了人民检察署“对于全国社会与劳动人民利益有关之民事案件及一切行政诉讼,均得代表国家公益参与之”。这明确了检察机关作为国家公益代表参与诉讼的制度意涵,但其是否具有公益诉讼的制度性质并不明确。这一新中国成立后涉及检察公益诉讼的立法表述,与1926年《苏俄法院组织条例》第59条的规定较

① 参见韩延龙、常兆儒编:《革命根据地法制文献选编》(中卷),中国社会科学出版社2013年版,第828、854页。

② 参见孙谦:《人民检察制度的历史变迁》,中国检察出版社2009年版,第84页。

③ 参见闵杉、谢如程、薛伟宏编著:《中国检察制度法令规范解读》,中国检察出版社2011年版,第413页。

④ 参见张文显:《在新的历史起点上推进中国特色法学体系构建》,《中国社会科学》2019年第10期。

为相似,并与第 68 条相关,但在行政诉讼部分有所不同。^①当时地方各级人民检察院还未全部建立,因此这种职权只能由最高检察机关行使。同时,《试行组织条例》第 10 条明确规定最高人民检察院设置专门负责有关社会和劳动人民利益的民事和行政案件的机构,检察机关据此具有“民事、行政诉讼参与权,在参与中实行监督,维护社会利益和劳动人民的利益”。^②

此时的检察公益诉讼开始具有法律监督色彩,但是由于民事诉讼法和行政诉讼法还未制定,因此具体的公益诉讼制度无法明确,仅为赋予检察机关的一项概括性职权。同时,新中国成立之初检察机关的任务主要是与人民法院一起打击反革命活动,更加巩固地保护人民利益和国家建设,是人民民主专政的武器,维护人民民主专政。^③公益诉讼并非重要任务,或者说此时保护公共利益的目的是通过刑事检察手段完成的,我们今天所理解的“检察公益诉讼”概念在立法中都是不完整或者不明确的。

1951 年 9 月 3 日,在《试行组织条例》基础上,《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》(以下简称《暂行组织条例》)及《各级地方人民检察署组织通则》得以公布。《暂行组织条例》第 3 条第 6 款和《各级地方人民检察署组织通则》第 2 条第 6 项分别规定最高人民检察署和各级地方人民检察署“代表国家公益参与有关全国社会和劳动人民利益之重要民事案件及行政诉讼”。上述条款内容与《试行组织条例》中的内容并无太大差异,除在案件部分强调“重要”外,方式依然为“参与”,整体意涵未变。

除立法外,当时的中央文件也对检察公益诉讼有所提及,即“对于社会劳动人民利益有关之民事案件及行政诉讼,得代表国家参与之”。^④这实质上是中央对《试行组织条例》中有关公益诉讼内容的重申,表明了党中央对该制度的认可。此外,当时的检察理论研究者也认为,我国的检察机关“对于有关国家利益及劳动人民之正当权益等民事案件,有参与之权;在资本主义的国家里,虽然有些国家的检察机关亦有参与民事诉讼者,但是它的职权,大多数仅以涉及国家税收的案件为限。我们的检察机关,则是保护一切国家利益及劳动人民之正当权益的”。^⑤但由于当时全国检察机关还未全部建立起来,检察机关参与有关公益的案件的制度实践无法支撑此概念,只能说在当时的观念中,“检察公益诉讼”概念仅具备了部分元素。

由上可知,在新中国成立之初,检察公益诉讼制度的某些内容已经出现,并在检察制度的演进过程中出现了其概念的部分元素,但未通过专门的法律术语表述出来。同时,“检察公益诉讼”在苏联法中并无明确的法律术语,只是在相关立法规定方面体现出苏维埃社会主义检察制度对新中国检察公益诉讼制度和概念产生的有限影响。此外,由于该时期大规模移植苏联法的活动还未开始,苏联检察立法在中国法中的影响尚不明显,因此检察公益诉讼的制度内容主要是从根

① 根据 1926 年《苏俄法院组织条例》第 59 条和第 68 条的规定,检察机关“为保护国家及劳动者的利益,参加民事诉讼”,省级检察机关的检察长“为了保护国家及劳动者的利益,必要时在一切审判机关,包括土地委员会在内提起民事诉讼,并在开庭审理这种案件时出庭参加”。

② 王桂五主编:《中华人民共和国检察制度研究》,中国检察出版社 2008 年版,第 73 页。

③ 参见李六如:《人民检察任务及工作报告大纲——在第一届全国司法会议上的报告》,《福建政报》1950 年第 11 期。

④ 《中共中央关于中央人民检察署四项规定的通报》,载中央档案馆、中共中央文献研究室编:《中共中央文件选集》(第 2 册),人民出版社 2013 年版,第 101~102 页。

⑤ 陈启育:《新中国检察制度概论》,新华书店 1950 年版,第 43 页。

据地时期延续而来的。

（二）具有中国特色社会主义性质“检察公益诉讼”概念初现

基于新中国成立之初的检察公益诉讼制度部分元素在立法中的发展，“检察公益诉讼”概念的制度内容在1954年《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）和1954年《中华人民共和国人民检察院组织法》（以下简称《人民检察院组织法》）中初现。

1954年《宪法》第81条在规定最高人民检察院行使的一般监督职权内容的同时，奠定了检察职权的宪法基础。从制度内涵上看，应当包括《暂行组织条例》中的检察公益诉讼，具体内容体现为1954年《人民检察院组织法》第4条第6款规定的地方各级人民检察院“对于有关国家和人民利益的重要民事案件有权提起诉讼或者参加诉讼”，其中“国家和人民利益”“重要民事案件”“提起诉讼或者参加诉讼”明确了公共利益、案件范围和履职形式。

1954年《人民检察院组织法》是我国最具苏联法色彩的一部检察院组织法，但是有关检察公益诉讼的内容并不明显。中国检察公益诉讼制度及概念在很大程度上是在自主发展过程中形成的。相比《试行组织条例》《暂行组织条例》，1954年《人民检察院组织法》中有关公益诉讼的内容发生了3点变化：（1）公益范畴为“国家和人民利益”，与此前“全国社会和劳动人民利益”不同，这也是基于1954年《宪法》对术语的同步表述；（2）检察机关不仅有权参加诉讼，而且有权提起诉讼，这一项新规定意味着此时检察公益诉讼概念中已经具备诉权元素，进一步明确了中国“检察公益诉讼”的概念内涵；（3）此时检察公益诉讼为民事检察公益诉讼，参与行政诉讼的规定已经取消，这是由于当时立法并未赋予人民法院受理行政诉讼案件的职权。同时，由于民事诉讼法和行政诉讼法此时没有制定完成，因此检察公益诉讼制度及概念内涵无法细化。

基于此前立法的相关内容，检察公益诉讼制度在1954年《宪法》和1954年《人民检察院组织法》中得到重要发展，“检察公益诉讼”概念晨光初现，呈现出当时历史条件下的制度内容和观念形态，为“检察公益诉讼”概念的后续发展奠定了重要基础。

（三）“检察公益诉讼”概念发展的中断

自“检察公益诉讼”概念随立法和制度设计在新中国初现后，其发展的未来方向逐渐明晰，但是随着政治运动及国家政策的调整，人民检察制度整体受到影响，检察公益诉讼连同法律监督一并遭到否定，“检察公益诉讼”概念元素的发展空间受到极大压缩，并开始处于中断状态。

1957年，检察机关系统内部指出今后的任务为“彻底肃清一切反革命分子，并且更有成效地改造一切可能改造的反革命分子”。^①1958年，第四次全国检察工作会议在涉及检察机关是否参与民事诉讼问题时提到“检察机关参与民事诉讼没有必要”，因为通过法院和有关政策就可以解决相关的纠纷。^②应当说，虽然当时在具体立法中保留了相关规定，但在实践中检察机关提起或者参加民事诉讼的工作中止了，这在很大程度上阻碍了“检察公益诉讼”概念的发展。此后，1975年《宪法》撤销了人民检察院的建制，其职权角色变得模糊，检察权、法律监督等问题都无法得到继续讨论，“检察公益诉讼”概念失去了制度基础，其发展开始处于中断期。

^① 张鼎丞：《关于一九五六年以来检察工作情况的报告——1957年7月1日在第一届全国人民代表大会第四次会议上》，《人民日报》1957年7月2日。

^② 参见《张鼎丞检察长关于第四次全国检察工作会议的总结》，载闵钊编：《中国检察史资料选编》，中国检察出版社2008年版，第621页。

综上,在新中国成立至改革开放前,检察公益诉讼制度在受到苏联检察制度些许影响的同时,主要继承了革命根据地时期的相关制度内容,“检察公益诉讼”概念得到逐步发展,从参与诉讼到参加诉讼和提起诉讼并列,由民事诉讼和行政诉讼领域到限缩至民事诉讼领域,以符合当时法制状况和中国社会对保护公共利益的需求。虽然这个阶段的“检察公益诉讼”概念的内涵主要通过检察职权体现,立法并未对其进行整体定位,但是其为改革开放后“检察公益诉讼”概念的生成奠定了基础。

三、改革开放后“检察公益诉讼”概念的生成

1978 年 12 月,党的十一届三中全会召开,随之包括法治建设在内的各项工作逐步重启,主要任务为保障社会主义现代化建设,1978 年《宪法》也恢复了人民检察院的建制及检察制度。在这种背景下,“检察公益诉讼”概念中之前中断的制度内容逐渐得到恢复,并在制度持续发展基础上生成了当代中国的“检察公益诉讼”概念。

(一)“检察公益诉讼”概念中制度内容的恢复及发展

基于改革开放初期与“违法乱纪行为作斗争”^①的时代任务,1978 年《宪法》恢复了人民检察院建制及相应制度的宪法基础,1979 年《人民检察院组织法》规定的检察职权侧重刑事领域,取消了此前立法中提起或参与重要民事诉讼的规定,以致检察公益诉讼制度在立法层面并没有得到体现,但这并不意味着该概念丧失了发展空间,因为有关“检察公益诉讼”概念的制度内容逐渐得到恢复并发展。

第一,在民事诉讼法制中恢复了检察机关以“支持起诉”方式履行诉讼职权。结合 1979 年《人民检察院组织法》中的检察职权,1982 年《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》(以下简称《民事诉讼法(试行)》)第 13 条规定了民事诉讼中的“支持起诉”制度,^②相较于之前的“参与诉讼”和“提起诉讼”,这形成了一个新的制度形态,改变了诉讼职权行使的方式。1991 年《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)第 15 条重述了《民事诉讼法(试行)》第 13 条的内容。可以说,上述两部民事诉讼立法更新了检察机关履职方式,虽然没有明确体现在检察公益诉讼领域,但是为此后检察机关支持起诉涉公益案件奠定了制度基础。

第二,宪法明确了检察公益诉讼制度的法律监督属性。在 1979 年《人民检察院组织法》确定人民检察院的性质为“国家的法律监督机关”后,1982 年《宪法》第 126 条规定人民检察院行使检察权、第 129 条再次确认了人民检察院的性质为“国家的法律监督机关”,法律监督由此正式成为一项宪法职权,这意味着包括检察公益诉讼在内的检察职权成为具有法律监督属性的职权具备了宪法基础。

第三,规定了检察机关提起刑事附带民事诉讼的制度。检察机关提起刑事附带民事诉讼制度最早规定在 1979 年《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称《刑事诉讼法》)第 53 条第 2 款

^① 叶剑英:《关于修改宪法的报告——一九七八年三月一日在中华人民共和国第五届全国人民代表大会第一次会议上的报告》,《人民日报》1978 年 3 月 8 日。

^② 1982 年《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》第 13 条规定:“机关、团体、企业事业单位对损害国家、集体或者个人民事权益的行为,可以支持受损害的单位或者个人向人民法院起诉。”

中,1996年修正《刑事诉讼法》依然如此规定。虽然在这一段时间内检察立法和诉讼法没有明确规定新中国成立后的检察公益诉讼制度,但是对涉及国家财产和集体财产受到损失时的附带民事诉讼的规定具有检察公益诉讼的制度性质。

第四,检察机关维护公益的角色显现。“检察公益诉讼”概念的应有之义即为检察机关是公益代表人,1995年《中华人民共和国检察官法》(以下简称《检察官法》)第8条规定检察官具有“维护国家利益、公共利益,维护公民、法人和其他组织的合法权益”的义务,明确了检察官代表检察机关保护公益的内容。这表明了检察机关在公益范畴内的重要角色,显现出其维护公共利益的主体性。

随着检察制度的不断发展,“检察公益诉讼”概念中的部分制度内容得以相应恢复。这种恢复不是有意识的,而是在恢复人民检察制度过程中客观形成的结果,是人民检察制度发展过程中衍生出的时代副产品,但这些制度内容的恢复在检察制度发展过程中也是必然会出现的现象。同时,检察机关通过支持起诉方式来维护国家利益和公共利益,但并未恢复1954年《人民检察院组织法》所规定的提起诉讼方式,因此“检察公益诉讼”概念的表述依然不明显,检察工作的重点也不在此,或者仅强调整体意义上的法律监督。

(二)公益诉讼制度入法对提出“检察公益诉讼”概念的推动

当代中国“检察公益诉讼”概念是在“公益诉讼”概念范畴内提出的,因此公益诉讼对“检察公益诉讼”概念的提出具有重要推动意义。

具体而言,2012年修正的《民事诉讼法》第55条规定:“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”。由此,我国公益诉讼制度正式建立,明确了公益诉讼的受案范围为环境保护和消费者权益保护,但起诉主体为“法律规定的机关和有关组织”,检察机关作为诉讼主体的规范基础并不明确。此后,相关法律基于2012年《民事诉讼法》第55条进行了修订。例如,2013年修订的《中华人民共和国消费者权益保护法》(以下简称《消费者权益保护法》)第47条规定中国消费者协会及省级消费者协会有权对侵害众多消费者合法权益的行为提起诉讼,2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)第58条规定社会组织可以对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为提起诉讼。然而,相关立法在确认并细化公益诉讼相关制度的同时,却明确排除了检察机关的起诉主体资格。

可以说,这一阶段的公益诉讼围绕民事领域展开,范围被明确为“侵害众多消费者合法权益的行为”和“污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为”。结合2013年《消费者权益保护法》和2014年《环境保护法》的规定反观2012年《民事诉讼法》第55条“法律规定的机关和有关组织”内容,公益诉讼主体为社会组织,作为国家力量的检察机关并无资格介入公益诉讼,公益诉讼实质上是在民事诉讼范畴内的阐释,无法被称为“检察公益诉讼”。因此,在公益诉讼话语中,检察机关作为主体的内涵还未明确,但是检察公益诉讼是基于公益诉讼提出的,后者为前者的上位概念,此时在法律层面提供了支持起诉的依据,为此后检察公益诉讼制度的建立和概念的提出做了准备,在很大程度上推动了“检察公益诉讼”概念的正式提出。

(三)“检察公益诉讼”概念的正式提出

2014年,党的十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(简称《决定》)提出:“检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的

行为,应该督促其纠正。探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。^①这是中国首次明确提出“检察公益诉讼”的概念,以“检察机关提起公益诉讼”予以表达,提出了检察机关在公益诉讼中的诉权的问题。从《决定》内容可知,此时检察公益诉讼概念的面向仅为“行政检察公益诉讼”,根据《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》(以下简称《关于〈决定〉的说明》),检察机关可对国有资产保护、国有土地使用权转让、生态环境和资源保护等案件提起公益诉讼。^②可见,此时检察公益诉讼作为一项探索性制度在行政诉讼领域凸显,并且赋予其法律监督属性。然而,因检察公益诉讼制度的法定化时机尚未成熟,故 2014 年修正的《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)对检察公益诉讼并未作出规定,“检察公益诉讼”概念法定化没有完成。因此,此时的“检察公益诉讼”概念是基于此前相关立法和制度实践提出的法学概念,还未成为立法中的法律概念。

此后,“检察公益诉讼”概念随着实践和制度设计的推进开始在民事检察公益诉讼领域展开。根据 2014 年《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》,检察机关有权依据 2012 年《民事诉讼法》第 55 条支持社会组织提起环境民事公益诉讼,履职方式依然为支持起诉而非提起诉讼。2015 年 1 月 30 日公布的《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》虽然对 2012 年《民事诉讼法》中有关公益诉讼的内容进行了解释,但并未提及检察机关作为公益诉讼主体的内容。

在这一阶段,虽然已经提出“检察公益诉讼”概念,即国家层面已经表现出检察机关作为主体提出公益诉讼的政策意向并在行政诉讼领域展开,且在民事公益诉讼领域,司法解释也规定了检察机关支持诉讼的权力;但是检察公益诉讼的类别并不明确,检察机关依然没有诉权,案件范围也十分有限,检察公益诉讼制度中的相关元素还无法全面支撑起既有“检察公益诉讼”概念的内容结构。

(四)国家改革方案对“检察公益诉讼”概念元素的充实

随着公益诉讼工作的开展,国家层面根据《决定》对检察公益诉讼工作进行了部署。2015 年 5 月,中央全面深化改革领导小组第十二次会议审议通过了《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》(以下简称《试点方案》);同年 7 月 1 日,全国人大常委会通过授权决定正式启动检察公益诉讼试点工作,最高人民检察院 7 月 2 日公布了《试点方案》。检察机关依照国家的部署安排,开始进行方案明确和实施,“检察公益诉讼”概念的元素得到不断充实。

第一,明确检察公益诉讼类别为民事公益诉讼、行政公益诉讼以及刑事附带民事公益诉讼。《试点方案》提出:“针对生态环境和资源保护等领域侵害国家和社会公共利益的情况,及时提起民事或行政公益诉讼,加强对国家和社会公共利益的保护。”很明显,改革方案已经明确检察公益诉讼是在民事和行政两个领域展开,后续相关文件都遵循了这种分类。有关提起刑事附带民事公益诉讼的问题,2016 年 12 月 22 日,最高人民检察院印发了《关于深入开展公益诉讼试点工作有关问题的意见》。该意见提出可以在环保案件和生产销售伪劣商品案件中“探索一并提起刑事

^① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(二〇一四年十月二十三日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过),《人民日报》2014 年 10 月 29 日。

^② 参见习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,《人民日报》2014 年 10 月 29 日。

附带民事公益诉讼”。至此,中国检察公益诉讼的类别已经在政策层面得到明确。

第二,明确检察机关提起公益诉讼的诉权。根据《试点方案》,检察机关提起公益诉讼是履行法定职责的行为,与原告基于诉的利益提起诉讼不同,确定检察机关的称谓为“公益诉讼人”,是方案起草者在综合考虑当时法律规范的限制、司法程序的刚性及制度长远发展的动力等因素之后,主动创设的区别于原告的新称谓。^①因此,检察机关作为公益诉讼人“提起公益诉讼”明确了检察机关对于公益诉讼案件的诉权。

第三,进一步明确检察公益诉讼为法律监督职权。《关于〈决定〉的说明》已经明确行政检察公益诉讼的法律监督性质,《试点方案》对此予以了重申。可见,在检察公益诉讼试点工作部署下,检察公益诉讼是对法律监督职权范围的拓展,这在丰富法律监督内涵的同时,在中央层面明确了检察公益诉讼制度的法律监督属性,充实了“检察公益诉讼”概念的元素。

第四,界定检察机关提起公益诉讼的案件范围。根据《试点方案》的规定,民事检察公益诉讼案件范围在此前环境领域基础上拓展为“污染环境、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”,行政公益诉讼案件的范围根据《关于〈决定〉的说明》确定为“国有资产保护、国有土地使用权转让、生态环境和资源保护等”案件,《试点方案》给予相同规定。2015年通过的《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》(简称《试点工作实施办法》)第1条和第28条也进行了相应规定。

第五,确定检察公益诉讼提出的具体方式和程序。根据《试点方案》的规定,在民事公益诉讼领域,检察机关的履职方式包括督促适格主体或支持诉讼,只有在适格主体不提起诉讼时,检察机关才能提起诉讼;在行政公益诉讼领域,检察机关可以通过制发检察建议来督促行政机关纠正违法行为或履职,后者拒绝纠正或不履职的,检察机关可以提起公益诉讼。这些方式在《试点工作实施办法》第1、13、28、40条中得到明确。对此,2016年最高人民法院印发的《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》第1条,以及《最高人民法院关于审理消费者民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第1、3条也提供了制度支持。

围绕检察公益诉讼形成的诸多改革方案推动了检察机关在公益诉讼领域角色和功能的提升,使检察公益诉讼制度内容不断完善,其概念中的重要元素随之不断充实,“检察公益诉讼”概念也由此成为中国法治话语体系中的重要内容。

随着改革开放后有关检察公益诉讼的制度逐渐恢复并在实践中得到丰富发展,同时基于国家层面改革的推进,“检察公益诉讼”概念正式生成,其概念元素也较此前更加丰富,正式建立检察机关提起公益诉讼制度的时机已经成熟,^②由此“检察公益诉讼”概念也具备了法定化的基础,并呈现出定型化趋势。

四、中国“检察公益诉讼”概念的定型

基于改革开放后检察公益诉讼制度的恢复和发展以及国家层面改革的推动,“检察公益诉

^① 参见刘艺:《检察公益诉讼的诉权迷思与理论重构》,《当代法学》2021年第1期。

^② 参见王治国、郑博超:《正式建立检察机关提起公益诉讼制度的时机已经成熟》,《检察日报》2017年6月23日。

讼”概念最终入法,并形成了相应的制度规范体系,同时受到党和国家的重视,“检察公益诉讼”概念逐渐定型为具有中国特色的政法概念,蕴含着中国特色社会主义法治的价值内涵。

(一)“检察公益诉讼”成为立法上的概念

“检察公益诉讼”概念入法最先体现在诉讼法领域。2017 年修正的《民事诉讼法》第 55 条第 2 款和《行政诉讼法》第 25 条第 4 款分别规定了民事检察公益诉讼和行政检察公益诉讼的制度内容,这标志着在立法层面正式确定“检察公益诉讼”概念。

从立法层面看,上述条款涉及检察公益诉讼的诉讼主体、案件范围及方式,实际上是将《试点方案》等一系列文件中的相关内容进行了整合。2018 年 3 月 1 日公布的《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》(以下简称《检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》)第 4 条规定:“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”,这促使检察公益诉讼制度全面落地生根,相关法律和司法解释趋于完备。至此,我国检察公益诉讼制度的法律依据正式确立,我国检察公益诉讼制度改革取得了重要成果,“检察公益诉讼”概念在诉讼法领域完成了入法任务。在此基础上,2018 年《人民检察院组织法》第 20 条明确规定检察机关“依照法律规定提起公益诉讼”,在体系结构上完成了“检察公益诉讼”概念的阐释,在检察立法层面完成了其概念的入法任务,这是完成其概念定型的重要步骤。同时,为与 2018 年《人民检察院组织法》衔接,2019 年修订的《检察官法》第 7 条对检察官职责部分相应增加了“开展公益诉讼工作”的内容,并与第 10 条检察官有义务“维护国家利益、社会公共利益,维护个人和组织的合法权益”的规定相关联,这些都成为检察官开展公益诉讼工作的重要法律基础。

经过相关的法律修订或修正,《民事诉讼法》《行政诉讼法》《人民检察院组织法》《检察官法》完成了内容上的衔接,共同实现了“检察公益诉讼”概念的入法任务,使“检察公益诉讼”概念具有了规范层面的意义,并推动了其定型。

(二)“检察公益诉讼”成为以“公益”为重要内容的概念

在“检察公益诉讼”概念中,“公益”是重要内容,对其内涵的理解与界定决定了检察公益诉讼的案件范围。根据立法规范和相关文件,在我国,“公益”包括“国家利益和社会公共利益”,并体现在具体的案件类型中。中国特色社会主义进入新时代后,人民群众“在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长”,^①这些都成为公共利益追求的目标,国家为探索拓展检察公益诉讼的案件范围提供了政策依据,相关法律也及时作出了修订,“公益”也体现了明显的中国特色和时代特征。

在“检察公益诉讼”概念入法前,《关于〈决定〉的说明》《试点方案》《试点工作实施办法》涉及了检察公益诉讼的案件范围,检察公益诉讼中“公益”的内涵不断得到拓展。在“检察公益诉讼”概念入法后,检察公益诉讼的案件范围逐渐形成了包括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和英烈名誉权保护在内的“4+1”格局。此后,2019 年 1 月 23 日通过的《关于政法领域全面深化改革的实施意见》在“4+1”格局基础上提出增加有关未成年人权益保护的公益诉讼案件,以及对安全生产、公共卫生、个人信息保护等更多领域的探索,大大拓

^① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2017 年 10 月 28 日。

展了检察公益诉讼潜在的案件范围。2019年10月31日,党的十九届四中全会作出的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》在“加强对法律实施的监督”部分提出了“拓展公益诉讼案件范围”,成为继续拓展案件范围的政策依据。在具体实践中,对检察公益诉讼案件的衔接主要是通过立法或修法来完成的。具体而言,根据《中华人民共和国英雄烈士保护法》,2020年修正的《检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2020〕20号)第13条增加保护英烈权益的公益诉讼内容。《中华人民共和国民法典》中有多个条款都涉及公益诉讼,^①为增加检察公益诉讼条款预留了拓展空间;根据《中华人民共和国军人地位和权益保障法》(以下简称《军人地位和权益保障法》)第62条、2020年《中华人民共和国未成年人保护法》第106条、2021年《中华人民共和国安全生产法》(以下简称《安全生产法》)第74条第2款的规定,人民检察院有权对侵犯军人权益行为、安全生产违法行为导致国家利益和社会公共利益受损的案件,以及涉公共利益的未成年人权益保护案件提起公益诉讼。

2021年6月15日公布的《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(以下简称《意见》)提出探索办理安全生产、公共卫生、妇女及残疾人权益保护、个人信息保护、文物和文化遗产保护等领域公益损害案件,这是第一次以党的文件的形式关注法律监督工作,对于拓展公益诉讼案件范围具有重要意义。基于此,《中华人民共和国个人信息保护法》第70条规定了有关违法处理个人信息的检察公益诉讼制度,最高人民检察院还专门发布《关于贯彻执行个人信息保护法推进个人信息保护公益诉讼检察工作的通知》以细化具体工作,2022年修订的《中华人民共和国妇女权益保障法》(以下简称《妇女权益保障法》)第77条规定了针对侵害妇女合法权益行为的检察公益诉讼制度,2022年修正的《中华人民共和国反垄断法》(以下简称《反垄断法》)第60条第2款规定了反垄断领域的检察民事公益诉讼内容,2022年颁布的《中华人民共和国反电信网络诈骗法》(以下简称《反电信网络诈骗法》)第47条规定了人民检察院在履行反电信网络诈骗职责中对于侵害国家利益和社会公共利益的行为可以提起诉讼,2023年颁布的《中华人民共和国无障碍环境建设法》第63条规定了对违反该法规定损害社会公共利益的行为人民检察院可以提出检察建议或者提起公益诉讼。

随着政策方向的明确和立法的不断修订,检察公益诉讼的案件范围不断拓展,体现出“国家利益和社会公共利益”所具有的广泛性。在2024年3月8日第十四届全国人民代表大会第二次会议上,最高人民检察院工作报告提及了涉及知识产权、互联网侵犯个人信息、消费欺诈、土地保护、历史文化遗产保护等领域的检察公益诉讼实践,深化了“公益”的中国内涵。应当说,检察公益诉讼为维护公益而生,公益范畴的动态性也可以理解为不特定性,所有涉及公益的案件都可被纳入公益诉讼的范围。但公益是一个历史范畴,在不同的时代背景下,公益的表现形式有所不同,其囊括范围也存在差异,因此“不能漫无边际过于宽泛地理解公共利益,不能把所有侵害公共利益的行为都当作公益诉讼的范围。那样理解既不符合法治逻辑,也没有足够的履职资源和现实可能性”。^②因此,“公益”内涵应当与“国家利益与社会公共利益”中蕴含的时代特性和社会需

^① 参见《中华人民共和国民法典》第117、132、185、243、358、496、497、509、534、999、1009、1025、1032、1034、1036、1037、1038、1104、1105、1185、1207、1232、1234、1235条。

^② 胡卫列:《从一般监督到公益诉讼 检察事业创新发展的历史见证》,《人民检察》2021年第21—22期合刊。

求相适应。

(三)“检察公益诉讼”成为职权内容完善的概念

在“检察公益诉讼”概念入法的同时,检察机关在公益诉讼中的职权内容逐渐完善,这不仅是检察机关在行使公益诉讼职权过程中所必需的实体保障和程序保障,而且是“检察公益诉讼”概念中不可或缺的元素。

第一,立法确定检察机关对公益诉讼的诉权。如前所述,检察机关在法定情形中具有“提起诉讼”的权力,这是对此前各种方案和政策文件中相关内容的立法认可,并以此使检察机关在公益诉讼案件中的诉权具有了法律依据。同时,为避免社会组织的优先公益诉权给检察机关提起民事公益诉讼造成拖延,或者影响保护公益的效果,近年来多部新制定或新修订的法律都设置了检察公益诉讼条款,如《军人地位和权益保障法》第 62 条、2021 年修正的《安全生产法》第 74 条第 2 款、2022 年修正的《反垄断法》第 60 条第 2 款、《反电信网络诈骗法》第 47 条,2022 年修正的《妇女权益保障法》第 77 条甚至仅规定检察机关可以提起民事公益诉讼。

第二,行政检察公益审前的调查核实权和检察建议权。检察机关的调查核实权对于检察机关提起公益诉讼而言具有重要的前置性功能,2018 年《人民检察院组织法》第 21 条第 1 款规定:“人民检察院行使本法第二十条规定的法律监督职权,可以进行调查核实”。检察建议在《试点方案》中早已被提及,最终在 2017 年修正的《行政诉讼法》第 25 条第 2 款中得以法律化。

第三,立法规定了检察机关在公益诉讼中具有支持诉讼、督促起诉和提起诉讼的诉讼职权。在行政检察公益诉讼中,2017 年修正的《行政诉讼法》规定了检察机关有权提起公益诉讼。在民事检察公益诉讼中,2017 年修正的《民事诉讼法》规定了提起诉讼和支持起诉两种职权方式,2021 年和 2023 年修正《民事诉讼法》时也延续了此规定。与上述两个立法相对应,2018 年和 2020 年的《检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第 13 条和第 21 条规定了提起诉讼和支持诉讼的内容,第 2 条还规定了检察机关督促适格主体起诉的内容。

第四,刑事附带民事检察公益诉讼职权的确立。如前所述,检察机关的刑事附带民事诉讼职权在 1979 年《刑事诉讼法》第 53 条第 2 款中已经得到明确规定,但由于当时并无公益诉讼规则与之衔接,因此只是行使独立的刑事附带民事诉讼职权。2018 年《检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第 20 条规定人民检察院具有提起刑事附带民事公益诉讼的职权,2018 年修正的《刑事诉讼法》第 101 条第 2 款与 1979 年《刑事诉讼法》第 53 条第 2 款相同,但此时刑事附带民事诉讼应当成为检察机关在公益诉讼范畴内的职权。至此,刑事附带民事公益诉讼制度正式入法,完善了检察公益诉讼概念中的制度元素,也呼应了“检察公益诉讼”概念的立法内容。

2021 年《人民检察院公益诉讼办案规则》更加细化了检察公益诉讼制度,与其他立法共同完善了其中的制度内容。应当说,在“检察公益诉讼”概念入法的同时,在职权维度充实了“检察公益诉讼”概念的内涵,并使其成为职权内容完善的概念。

(四)“检察公益诉讼”成为法律监督范畴内的概念

检察公益诉讼制度的法律监督属性,在入法及制度元素不断充实的基础上更加明确。检察公益诉讼制度在不断发展的前提下,纳入了“四大检察”法律监督新格局,使“检察公益诉讼”成为法律监督范畴内的概念。

随着 2018 年修宪和国家监察体制改革的推进,全国人大常委会对《人民检察院组织法》进行了相应修改。最高人民检察院从检察机关权能配置的客观现实出发,正式提出刑事检察、民事检

察、行政检察和公益诉讼检察四位一体的“四大检察”法律监督新格局,从此检察公益诉讼制度成为“四大检察”法律监督格局中的一部分。同时,检察公益诉讼是在法律监督机关定位范畴内强调的职权,因此“人民检察院办理公益诉讼案件是行使法律监督职能的检察权,而非行使普通民事、行政诉讼原告的诉权”。^①1982年《宪法》颁行实施后,我国检察机关作为国家的法律监督机关的宪法定位就已经明确,至今未变。在“四大检察”格局形成后,《意见》再次强调了检察机关作为法律监督机关保护国家利益和社会公共利益的重要功能,在深化“检察公益诉讼”概念中法律监督内涵的同时,明确了其作为法律监督的一种重要方式。具体而言,“民事检察公益诉讼具有检察机关监督行政机关和社会组织履行提起公益诉讼职责的外观……检察民事公益诉讼具有检察机关监督涉嫌损害社会公共利益的民事活动或者侵权人拒不自愿救济受损社会公共利益的消极行为的外观”,^②是以诉讼的方式来实现法律监督职能。在行政检察公益诉讼中,检察机关以行为标准判断行政机关是否完全履职,“向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责”就是对行政机关履职的法律监督,反映出检察行政公益诉讼监督法律实施的功能定位。应当说,检察公益诉讼是法律监督职能的深度拓展,是检察机关履行法律监督职责的职权行为的重要方式。^③

“四大检察”将“检察公益诉讼”概念在法律监督职权面向进一步深化,在提升检察工作的基础上,检察机关积极进行布局调整、业务重组和职权拓展,体现了检察公益诉讼制度的发展,并使其成为法律监督范畴内的概念。

综上所述,中国“检察公益诉讼”概念已经定型,其内涵是在中国特色社会主义检察制度范畴内,以检察机关为主体,基于法律监督机关的宪法定位,以保护国家利益和社会公共利益为目的,以检察机关支持起诉、督促起诉或者提起诉讼为形式,以检察建议等多种职权相互协同完成的以诉的形式运行的法律监督机制。在概念外延层面,中国“检察公益诉讼”概念是在中国特色社会主义法治范畴内的概念,是一个具有中国特色和时代特征的政法概念。基于“检察公益诉讼”概念的定型形态,其蕴含的制度运行和实践逻辑既有别于传统的诉讼制度,又有别于域外国家和地区公益诉讼或者团体诉讼,内在蕴含了当代中国特色社会主义法治的价值理念,外在呈现为一套逻辑相对自治、体系相对完整的机制,凸显了“检察公益诉讼”具有中国特色、历史基础和时代特征的概念性质。需要持续关注的是,虽然“检察公益诉讼”概念内涵已经明确,但是其外延会随着检察机关在公益诉讼中的职权配置和行权方式变化、法律监督功能的强化程度以及对“公益”概念内涵的界定方式不同而动态变化。

五、结 语

“检察公益诉讼”概念是当代中国法治实践提出的具有时代性、原创性、标识性的新概念,但从概念史角度出发,它实质上是基于当时的政治、法律、社会、历史、文化条件来观察和解释各阶段社会发展和法治建设情况,蕴含了社会发展过程中时代任务和观念的样态,填补了“检察公益

① 最高人民法院第八检察厅编:《〈人民检察院公益诉讼办案规则〉理解与适用》,中国检察出版社2022年版,第25页。

② 黄忠顺:《检察民事公益诉讼的基本界定》,《国家检察官学院学报》2023年第3期。

③ 参见童建明、孙谦、万春主编:《中国特色社会主义检察制度》,中国检察出版社2022年版,第371页。

诉讼”概念的时间断层。应当说,“检察公益诉讼”概念的变迁和发展体现了人民检察制度在中国式现代化进程中自主发展的制度形态,是新时代检察职权新发展的缩影。在当代中国,“检察公益诉讼”概念已成为中国特有的政法范畴内的概念,代表着一种独特的政法意识形态、公益司法保护的制度安排和社会治理实践,其制度和理论的系统表达已形成一整套具有自我描述、自我证成、自我规范意味的本土法治话语,构成检察公益诉讼制度自主知识体系的重要内容,丰富了中国自主法学知识体系,有利于推进中国特色社会主义法治建设。

Abstract: “Procuratorial public interest litigation” is a new concept proposed in the process of the construction of the socialist rule of law system with Chinese characteristics. This concept embodies both historical foundations and contemporary features. From the perspective of conceptual history, the relationship between the procuratorial organs and public interest was established preliminarily from the late Qing Dynasty. During the period of revolutionary bases, some elements of the concept of “procuratorial public interest litigation” emerged within the realm of people’s procuratorial work. From the founding of the People’s Republic of China until prior to the Reform and Opening—up, the concept of “procuratorial public interest litigation” germinated in the specific social context of china but experienced a temporary interruption. After the Reform and Opening—up, the concept of “procuratorial public interest litigation” emerged on the basis of the restoration and development of the procuratorial system. It ultimately evolved into a legal supervision mechanism where the procuratorial organs act as the main body, based on its constitutional role as legal supervisory agencies, aimed at protecting national and public interests, and exercised through litigation. The concept of “procuratorial public interest litigation” is not only the result of the autonomous development of the people’s procuratorial system, but also an important manifestation of the construction of an independent legal knowledge system in China, reflecting the value connotations of the socialist rule of law system with Chinese characteristics.

Key Words: procuratorial public interest litigation, public interest, legal supervision

责任编辑 王虹霞