

检察公益诉讼法二审稿的亮点与改进建议

刘加良

迈向规范法的立法定位

从诉权配置的纵向历程看，检察公益诉讼制度先后经历了赋权法、扩权法和规范法三个阶段。2017年，《民事诉讼法》和《行政诉讼法》同日修改，各新增一款，简约实现了检察公益诉讼的正式入法，“等领域”的立法用语为检察公益诉讼案件范围的拓展预留空间。2018年，《人民检察院组织法》修改，提起公益诉讼被纳入检察机关职权，赋权法阶段至此完成。2019年，党的十九届四中全会提出“拓展公益诉讼案件范围”，随后最高人民法院将“等”外探索的指导原则从“稳妥、积极”调整为“积极、稳妥”。随着2018年4月至2024年11月《英雄烈士保护法》《未成年人保护法》等十部法律的制定或修改，检察公益诉讼的办案领域形成“4+10”格局，有了诉讼法规定的传统办案领域和单行法规定的办案领域之分，单行法对办案领域的拓展厥功至伟。公益诉讼检察职权的覆盖面越来越广，行政机关和法院的警惕性随之提升，甚至会产生排斥情绪。为此，2024年11月，最高人民法院公益诉讼检察厅印发《关于推进公益诉讼检察高质量办案的意见（试行）》，要求将“可诉性”标准贯穿于检察公益诉讼全过程、各环节，反对粗放式、凑数式办案，倡导办理复杂案件并注意履职边界。以起诉审批、检察听证为代表的内部约束机制成为公益诉讼检察职权行使迈向规范化的制度载体。2025年10月公开的《检察公益诉讼法（草案）》（以下简称《一审稿》）第一条把“保障和规范检察公益诉讼依法开展”列为立法任务之一。2026年6月，《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》（以下简称《二审稿》）公布，第一条把“保障和规范检察公益诉讼依法开展”改为“规范和保障检察公益诉讼活动”，前移“规范”一词的位置，规范法定位愈加清晰，这有助于检察机关、法院、行政机关在检察公益诉讼过程中依法用权、谨慎用权、公正用权。

《二审稿》的优化重点

第一，案件范围的立法技术由“混合式列举+兜底”调整为“分开式列举”。《一审稿》第三条未区分行政公益诉讼和民事公益诉讼，把诉讼法、单行法已经规定的办案领域和单行法即将规定的办案领域逐一列举，以“法律规定的其他领域”收尾。该设计尊重既有法律规定，也为检察公益诉讼的领域拓展“立法留白”，但个人信息保护、反垄断领域能否被纳入行政公益诉讼案件范围，依然需要回到单行法层面判断。《二审稿》第三条则删除兜底规定，以领域限定行政公益诉讼的案件范围，以

- 从诉权配置的纵向历程看，检察公益诉讼制度先后经历了赋权法、扩权法和规范法三个阶段。《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》清晰的规范法定位有助于检察机关、法院、行政机关在检察公益诉讼过程中依法用权、谨慎用权、公正用权。
- 《二审稿》案件范围的立法技术由“混合式列举+兜底”调整为“分开式列举”，增加规定对检察公益诉讼的人大监督、人民监督，并调低第一审民事公益诉讼案件的法院管辖级别和起诉主体级别。
- 在《二审稿》第二十四条已就整改期限的延长作出规定的情况下，第二十三条第一款放弃对整改期限长度的规定，存在过于迁就行政机关之嫌，赋予检察机关确定整改期限的过大裁量权。建议在该款“整改期限”一词前增加“不超过九十日的”限定。

行为类型限定民事公益诉讼的案件范围，新增促进民族团结进步和劳动者权益保障两大案件领域。如此调整可能是为了遏制办案领域持续扩张的态势，但单行法规定依然是检察公益诉讼办案领域拓展的可行途径。一些案件会涉及不同法定领域，对涉及反垄断、个人信息保护的案件，检察机关当然可以借道其他法定领域办理行政公益诉讼案件。

第二，《二审稿》第六条前两款分别增加规定对检察公益诉讼的人大监督、人民监督，以体现检察公益诉讼法以宪法为制定根据。作为公权力主体，办理公益诉讼案件的检察机关和法院理应接受人民监督。检察机关应当立案而不立案、应当提出检察建议而不提出、应当起诉而不起诉、少列或错列被告、不应撤回起诉而撤回、不应调解而调解，以及法院拒绝受理、拖延开庭或裁判、不应终结诉讼而终结、不移送执行的体现。唯有强有力的外在监督，方可确保公益诉讼职权规范、有效地行使。

第三，调低第一审民事公益诉讼案件的法院管辖级别和起诉主体级别。

自2015年1月施行的《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》第六条第一款规定，第一审环境民事公益诉讼案件由中级人民法院管辖。如此规定是因为案情复杂、证据较多、争议很大、社会影响广曾被认为是环境民事公益诉讼案件的主要特征，审判能力不高的基层法院对这类案件难以有效应对。该考量在之后多部司法解释中得以延续。然而，刑事附带民事公益诉讼在检察公益诉讼起诉案件中后来居上与独占鳌头，致使基层检察机关无权提起、基层法院无权审理民事公益诉讼案件的规定被轻易绕开。基层检察机关和基层法院由此积累了较为丰富的公益诉讼案件办理经验，能力短板整体上已被补足，故《二审稿》第十一条规定，检察机关提起的第一审民事公益诉讼案件原则上由基层法院管辖，结合第十二条关于起诉主体与管辖法院级别对应的规定，民事公益诉讼权将被配置给基层检察机关，这有助于降低基层检察机关提起刑事附带民事公益诉讼的意愿、厘清单独起诉与附带起诉的界限，使截至目前尚未被立法草案所肯定的刑事附带民事公益诉讼彻底退出。

第四，增设公益诉讼检察建议内容构成条款，以促进行政机关有效整改、

实现检察建议内容与诉讼请求的精准衔接。当前，行政机关收到检察建议后既不回复也不整改的情形已极为少见，但整改不到位的情形仍屡见不鲜。检察建议内容的抽象、模糊，会让行政机关在制定和实施整改措施时无所适从，致使整改意愿与整改效果之间出现较大偏差。诉前程序的必经性决定了公益诉讼起诉书所载明的诉讼请求不能超出检察建议的内容，不然检察机关的起诉就会以突袭的方式架空诉前程序。《二审稿》第二十二条第二款增加规定检察建议的内容构成，将促使检察机关提高说理水平，便于行政机关有效整改，也便于行政公益诉讼案件诉得出、判得下。

第五，恪守检察民事公益诉讼权的补充性，明确检察机关应当在提起民事公益诉讼前依法进行公告。虽然《二审稿》第一条不再把《民事诉讼法》和《行政诉讼法》列为检察公益诉讼法的立法根据，但第二条明确了检察公益诉讼法与《民事诉讼法》《行政诉讼法》之间构成特别法与一般法的关系。检察公益诉讼法作为两大诉讼法关于检察公益诉讼的特别程序法的基本定位未被动摇。根据《民事诉讼法》第五十八条第二款，当法律规定的其他机关、有关组织和检察机关都享有民事公益诉讼权时，检察民事公益诉讼权具有补充性。不能因为法律规定的其他机关和有关组织提起的民事公益诉讼案件数量偏少、存在不规范问题而将检察民事公益诉讼权抬升为平行诉权或取消法律规定的其他机关和有关组织的民事公益诉讼权。《二审稿》第二十七条第二款取消《一审稿》关于起诉前公告仅限于生态环境和资源保护、食药安全两个领域的设计，正本清源地明确《个人信息保护法》第七十条与《民事诉讼法》第五十八条第二款之间构成特别条款与一般条款的关系，个人信息保护领域民事公益诉讼的顺位安排也应当依据《民事诉讼法》第五十八条第二款，为公益诉讼中的社会参与保留了符合基本法理的制度空间。

基于《二审稿》的四条建议

首先，建议在第二条中统一规定检察机关办理公益诉讼案件时的身份为“公益代表人”。

《二审稿》对检察机关在诉前程序、第一审程序、再审程序中的身份没有规定。在检察公益诉讼中如何称谓检察机关，应当一并考虑享有优先民事公

益诉权的“法律规定的其他机关和有关组织”，也应一并考虑诉前程序、一审程序、二审程序、再审程序和执行程序。与公益诉讼起诉人、公益诉讼人、民事公诉人、原告、被告、被上诉人、被申请人等称谓相比，“公益代表人”的称谓不仅可以满足前述两个“一并考虑”，而且可以与三大诉讼法中的“诉讼代表人”用语有所区别，识别度更高。故建议在《二审稿》第二条“人民检察院”一词首次出现后增加“以公益代表人身份”的表述。

其次，可在第二十三条第一款中增加规定最长整改期限。

行政机关收到公益诉讼检察建议后，因客观或主观原因难免存在不能如期完成整改的情况。过短且不允许延长的整改期限会给行政机关带来很大的压力。在《二审稿》第二十四条已就整改期限的延长作出规定的情况下，第二十三条第一款放弃对整改期限长度的规定，存在过于迁就行政机关之嫌，赋予检察机关确定整改期限的裁量权过大。建议在该款“整改期限”一词前增加“不超过九十日的”限定。

再次，建议在第三十三条和第四十条中明确规定公益诉讼案件的审判组织为特定类型的合议庭。

根据《人民陪审员法》第十六条，法院审判第一审公益诉讼案件，由人民陪审员和法官组成七人合议庭进行。该条不区分简单案件与复杂案件，从案件的重大社会影响角度予以规定。该条具有优先适用性。故建议把《二审稿》第三十三条中“依法”一词修改为“依据《人民陪审员法》第十六条”。

《民事诉讼法》第四十一条第二款规定，对简易程序上诉案件和裁定类上诉案件，可以由法官独任审理。此条规定主要是为了便于简单案件的快速审结。法院对第一审公益诉讼案件可能作出不予受理、驳回起诉或驳回管辖权异议的裁定，若这些裁定进入二审程序，案件显然不能由法官独任审理。故建议把《二审稿》第四十三条第一款中“应当开庭审理”修改为“应当由法官组成合议庭开庭审理”。

最后，可在第三十九条中增加规定撤回起诉的时间要件和变更诉讼请求为确认违法的实体要件。

行政公益诉讼案件完整地经历诉前程序、起诉、审理、执行等阶段，有助于检察机关、行政机关、法院更好地理解 and 尊重行政公益诉讼制度。长期以来，行政公益诉讼案件中判决结案的案件远少于撤诉结案的案件、开庭后撤回起诉的案件远少于开庭前撤回起诉的案件，“不撤诉不立案，立案即撤诉”的现象并不鲜见。为增强撤回起诉和变更诉讼请求的严肃性，《二审稿》第三十九条可把“可以撤回起诉”修改为“可以在法庭辩论终结后撤回起诉”，可把“确有必要”修改为“行政机关逾期不回复也不进行有效整改或者制定的整改措施严重违法”。

（作者系华东师范大学法学院教授、博士生导师）



扫描左侧二维码关注