

刑事附带民事公益诉讼诉前程序研究

王 瑜

华东政法大学法律学院, 上海

收稿日期: 2023年9月15日; 录用日期: 2023年10月23日; 发布日期: 2023年10月31日

摘 要

2019年两高联合发布的《批复》对刑事附带民事公益诉讼是否应当履行诉前公告程序的问题做出了明确的肯定答复, 但学界仍存在诸多争议, 实践当中司法机关对此处理方式亦不相同。附带民事公益诉讼部分的性质为民事公益诉讼, 应当适用《民事诉讼法》, 且诉前公告并不必然影响刑事诉讼的效率。除却理论界对于诉前程序制度价值的争议, 在实践当中, 制度设计、适格主体的限制等现实问题更是为刑事附带民事公益诉讼诉前程序的履行增添了障碍。立足于此, 对于现行制度下刑事附带民事公益诉讼诉前程序履行的合理完善, 主要应涵盖法律规范的完善和程序制度的完善两方面。

关键词

刑事附带民事公益诉讼, 诉前程序, 诉前公告

A Study on the Pre-Litigation Procedure of Criminal Incidental Civil Public Interest Litigation

Yu Wang

Law School, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Sep. 15th, 2023; accepted: Oct. 23rd, 2023; published: Oct. 31st, 2023

Abstract

Although in 2019, the Supreme People's court and the Supreme People's Procuratorate jointly issued the reply, which made a clear affirmative answer to the question of whether the criminal incidental civil public interest litigation should perform the pre-litigation announcement procedure, there are still many disputes in the academic circles, and in practice, the treatment of the judicial organ is also different. However, the nature of the part of civil public interest litigation attached to criminal litigation is a subordinate category of procuratorial civil public interest litigation, which

is applicable to the civil procedure law, and the pre-litigation notice does not necessarily affect the efficiency of criminal litigation. In practice, the practical problems such as the system design and the limitation of the qualified subject add obstacles to the performance of the pre-litigation procedure of criminal incidental civil public interest litigation. Based on this, this paper puts forward some suggestions to improve the performance of pre-litigation procedure of criminal incidental civil public interest litigation, including the improvement of legal norms and procedural system.

Keywords

Criminal Incidental Civil Public Interest Litigation, Pre-Litigation Procedure, 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. 刑事附带民事公益诉讼诉前程序相关立法及其发展

(一) 刑事附带民事公益诉讼诉前程序概述

1) 刑事附带民事公益诉讼诉前程序的概念

由《民事诉讼法》和两高关于公益诉讼的《解释》(以下均简称《解释》)¹可以得知,检察机关提起民事公益诉讼的前提是通过进行前置公告程序督促其他主体提起诉讼。同时,最高人民检察院新发布的办案数据当中也提到,公益诉讼的诉前程序包含民事公告和行政诉前检察建议两种,佐证了这一概念。²因此,刑事附带民事公益诉讼的诉前程序是指附带民事公益诉讼的必要前置程序,即诉前公告程序。

2) 刑事附带民事公益诉讼诉前程序的发展过程

自2018年1月至12月,全国检察机关共提起了刑事附带民事公益诉讼案件2476件,占比达到76.70%。³该类案件数量和占比的快速增加,表明了该种诉讼模式逐渐成为检察机关公益诉讼工作的重心,同时,诸多实践问题以及学术争议也随着司法实践深入而出现。其中,刑事附带民事公益诉讼的诉前程序问题在2019年从立法上得到解答,但实践中的难题以及学术界的争议并未随之解决。2020年民事诉讼法学年会上,吴英姿教授指出,目前检察公益诉讼的实践领先于理论研究。2021年最高检发布的1至3月办案数据中提到了公益诉讼的诉前程序情况,全国检察机关发出民事公告2899件,⁴司法实践正积极探索诉前程序的实现。

(二) 刑事附带民事公益诉讼诉前程序的法律规定

关于刑事附带民事公益诉讼是否需要履行诉前公告程序,两高曾做出《批复》(以下均简称《批复》)⁵。同时我们也可通过分析其他相关的法律规范以及司法解释,明确我国关于此问题的规定。

2017年修订的《民事诉讼法》第五十五条⁶规定明确了检察公益诉讼。同时,如果有其他的组织进

¹2018年,最高人民检察院、最高人民法院联合发布《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》。

²参见最高人民检察院发布的《2021年1月至3月全国检察机关主要办案数据》。

³参见最高人民检察院发布的《全国检察机关公益诉讼办案工作2018年12月份情况通报》。

⁴参见最高人民检察院发布的《2021年1月至3月全国检察机关主要办案数据》。

⁵2019年,最高人民法院、最高人民检察院联合发布《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》。

⁶《民事诉讼法》第五十五条规定原文为:“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。人民检察院在履行职责中发现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等损害社会公共利益的行为,在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的,人民检察院可以支持起诉。”

行起诉,那么检察院则应当履行支持起诉的义务。该条规定明确了检察院提起公益诉讼的前提条件,体现了其代位性和补充性,为诉前程序的履行提供法律依据。

2018年2月两高《解释》中明确了检察院在针对损害社会公共利益的行为提起公益诉讼时,应当进行期间为三十日的公告程序。⁷同时,《解释》的第二十条表明检察院可以在就损害社会公共利益的犯罪行为向法院提起刑事诉讼的同时,一并提起刑事附带民事公益诉讼。⁸本条解释可以作为法律适用的基础,但是第二十条是原则性的明确,仅表明检察机关可以承担起诉责任提起该类诉讼,并未明确规定实践中的具体程序应当如何操作,比如,关于该类诉讼是否应当履行诉前程序,并未有明确的回复。

2019年,两高的《批复》针对部分下属机关的请示明确规定了检察机关向人民法院提起刑事附带民事公益诉讼的,应当履行诉前公告程序。⁹同时,考虑到保障刑事诉讼程序顺利进行、避免超期羁押损害被告权利的需要,《批复》规定如果刑事附带民事公益诉讼进行诉前公告有可能会致使刑事案件期限迟延、影响整体办案效率的,检察机关可以选择在进行刑事诉讼的同时单独提起民事诉讼。¹⁰该《批复》由两高公告,因此和司法解释具有同等的法律效力。

2. 刑事附带民事公益诉讼应当履行诉前程序

(一) 刑事附带民事公益诉讼属于检察民事公益诉讼

关于刑事附带民事公益诉讼的类型归属问题,学术界也提出了很多不同的构想。其中主流的观点认为,刑事附带民事诉讼在实现本制度价值的基础上,将所保护的权益范围扩大到社会公共利益领域,同时和民事公益诉讼制度相结合,即形成了刑事附带民事公益诉讼制度,[1]其本质是民事公益诉讼。[2]

此种分类能够有效地避免该类诉讼的配套法律规定缺失的问题,同时还能够明确其法律依据、正确进行法律适用。首先,如果坚持刑事附带民事公益诉讼具有独立的诉讼地位,那么其将同民事、行政领域内既有的检察公益诉讼处于同级的并列状态,成为一种全新的公益诉讼类型,具有特有的法律规定及程序要求,这并不符合刑事附带民事公益诉讼本身节约资源、提高效率的创设目的。因此,应当将其确定为民事公益诉讼的下属类型,按照相关法律规定,履行诉前公告程序。其次,根据两高关于公益诉讼的《解释》,联系全文进行体系分析,可以明确除《解释》规定的适用刑事诉讼法的事项外,该类诉讼的其他问题应当参照民事公益诉讼的相关法律规定进行法律适用。“法无规定即禁止”,因此,附带民事公益诉讼部分应当按照我国的《民事诉讼法》相关规定加以适用。[3]

(二) 公益诉权的保障要求诉前程序必须履行

否定论认为检察机关提起此类诉讼时已经具有兜底保障的性质,因而无需进行诉前公告,诉前公告的简化更能够节约司法资源、提高诉讼效率。但是诉前公告程序的履行是公益诉权保障的必然要求。

1) 其他主体诉权的保障

在公告期满后没有其他社会组织承担起诉责任的情况下,检察机关提起刑事附带民事公益诉讼是一种兜底性的保障措施,以此保障公共利益以及公益诉权。而诉讼的前置程序则是在此基础上对该制度进

⁷《解释》第十三条原文为:“人民检察院在履行职责中发现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等损害社会公共利益的行为,拟提起公益诉讼的,应当依法公告,公告期间为三十日。”2020年两高对《解释》进行了修正,第十三条将“侵害英雄烈士等的姓名、肖像、名誉、荣誉”列为损害社会公共利益的行为。

⁸《解释》第二十条原文为:“人民检察院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等损害社会公共利益的犯罪行为提起刑事诉讼时,可以向人民法院一并提起附带民事公益诉讼,由人民法院同一审判组织审理。人民检察院提起的刑事附带民事公益诉讼案件由审理刑事案件的人民法院管辖。”

⁹《批复》原文为:“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。对于未履行诉前公告程序的,人民法院应当进行释明,告知人民检察院公告后再行提起诉讼。”

¹⁰《批复》原文为:“因人民检察院履行诉前公告程序,可能影响相关刑事案件审理期限的,人民检察院可以另行提起民事公益诉讼。”

行法理上的优化，为其他诉讼参与者提供便利。如果不履行诉前程序，则扼杀了其他主体参与诉讼的可能，破坏了原本立法的制度平衡和权利保护的考量，在制度上缺失了对其他原告告诉权的保护程序。因此，如果在缺失诉前程序的情况下直接提起刑事附带民事公益诉讼，则不能达到对该类诉讼原告告诉权进行兜底性保障的效果。诉前程序的设置目的是保障其他主体的公益诉讼权，诉讼前置程序的缺失带来的是程序正义的缺失。

2) 检察公益诉讼的谦抑性和补充性

检察机关作为我国的法律监督机关，其公益诉讼权力应当具有“双重谦抑性”^[4]，同时还具有补充性。检察机关的谦抑性要求其履行职务行使权力应当维持一种谨慎而克制的姿态，将权力关进笼子，明确被赋予的权力的边界，不能够超出其法定的职权范围。未进行公告而提起刑事附带民事公益诉讼，实质上干预了其他相关组织、机关的正当诉权的行使，也就打破了诉讼的平衡。检察公益诉讼的补充性要求在公共利益严重受损而原告缺失的情况下，检察机关承担诉讼主体责任，行使“代位权”，维护公共利益。因此，诉前公告程序是对检察公益诉讼谦抑性和补充性的保障，不应被简化。

3. 现行制度下刑事附带民事公益诉讼诉前程序履行困境

诉前程序履行的困境主要存在于学理和实践两方面。立足于刑事附带民事公益诉讼这一新型诉讼模式的制度价值、法律依据、检察机关在此类诉讼中的地位等问题，众多学者分析总结了刑事附带民事公益诉讼诉前公告程序或存或废的诸多理由。诉前程序的履行不仅仅在学术界存在争议，由于制度设计、参与主体等现实原因，在司法实践中也出现了许多履行障碍。

(一) 诉前程序的期间过短

根据两高的《解释》，刑事附带民事公益诉讼进行诉前公告的期间应当为三十日。然而，在三十日期间，拥有适格诉讼主体资格的公益组织或者其他行政机关需要及时地获取公告信息，在获取相关信息后进行层层传递、做出决策、执行决定，沟通其他诉讼参与者、准备诉讼相关文书资料等工作均需要耗费大量时间。作为适格主体的其他组织一定拥有严密的内部组织及工作流程，但由于组织、机关的内部程序问题的限制，三十日的公告期间很可能并不足以保障诉权和监管权的实现。

(二) 诉前程序虚化

诉前公告程序在民事公益诉讼司法实践中出现“虚化”的倾向，这主要是由公益诉讼的特性导致的。公益案件的主要特征为损坏了公共利益，而在实践当中，公共利益的内涵具体包括哪些内容，需要相关的组织进行法理上的论证，这也要求了相关组织必须具备充足的法律知识储备。同时，公益案件需要对损害进行鉴定以保障后续判决和赔偿的进行，然而公益案件例如环境公益诉讼、食品药品安全公益诉讼的鉴定，往往需要具备专业知识的人员或组织进行损害鉴定，且鉴定费用高昂，因此相关组织在财力方面难以保障诉权的有效发挥。

(三) 公益组织的主体限制过高

目前，我国并没有专门的关于公益组织管理、运行、权利义务的法律或其他规定。而我国《民事诉讼法》相关规定仅明确了法律规定的机关和有关组织可以作为诉讼主体承担起诉责任，但是其并未对相关机关、组织进行具体的要求，但根据《环境保护法》对相关组织机关的规定我们可以推定，现有法律规定的公益诉讼的适格主体应当满足在市级以上民政部门注册以及合法从事公益活动至少五年两个条件。在这种要求下，适格的公益组织数量稀少。同时，新型公共利益保护需求随科技生活的发展出现，例如公民个人信息的保护，但是我国还没有相应的公益组织或者机关，而固有的综合性的公益组织又难以满足新的公益类型的诉讼所需要的法律和技术。公益组织的诉讼资格限制过高，使得在公益诉讼中相关的组织和机关很难参与到诉讼当中，诉前公告程序自然也作用微妙。

4. 刑事附带民事公益诉讼诉前程序的完善

(一) 法律规范的完善

面对刑事附带民事公益诉讼诉前程序期限过短、程序虚化以及主体限制过高三个问题，在法律规范上均可进行完善。

1) 将刑事附带民事公益诉讼诉前程序的公告期间酌情增加

刑事附带民事公益诉讼诉前程序在实践过程中存在期限过短的问题，然而部分学者认为刑事附带民事公益诉讼的诉前公告期间会影响刑事诉讼的审理期限，可能造成刑事诉讼无法顺利推进、被告人超期羁押等问题。^[5]履行诉前程序并非必然会对刑事诉讼部分的审理期限和效率产生影响^[6]，并且，附带民事公益诉讼的提起并非是强制性的，而是可以进行选择的。两高做出的《批复》中也明确表述了，如果诉前公告程序的履行有可能对刑事案件的效率产生影响，致使审理期限延长等情况出现，那么可以选择提起单独的民事公益诉讼。¹¹在可能影响整体诉讼效率的情况下，另行提起民事公益诉讼是保障刑事诉讼的顺利进行，解决了其和诉前程序的期限冲突，避免超期羁押。因此，在不影响诉讼效率的情况下，为了保障公益主体的充分反应和参与，应当酌情增加刑事附带民事公益诉讼诉前程序的公告期间。

2) 明确检察机关在刑事附带民事公益诉讼中的法律地位

a) 将刑事附带民事公益诉讼的法律依据、性质纳入法律

关于此类诉讼的性质以及法律依据的各种不同观点导致了相应的程序问题争议，应当将其纳入法律条文进行明确。检察机关的传统法律监察机关的职能使得其在承担诉讼时的法律地位存在争议，正如在刑事附带民事公益诉讼制度当中，检察机关的职权种类、地位为何，直接影响着诉前程序的法理价值。同时，关于刑事附带民事公益诉讼的性质、法律依据也是众说纷纭。在当前检察公益诉讼实践领先于理论发展的现状下，应当尽快完善公益诉讼特种类型法律，立足实践，归纳争议点，通过立法进行明晰，促进刑事附带民事公益诉讼理论朝着新的方向发展，以期指导相关司法实践。

b) 将履行刑事附带民事公益诉讼诉前程序在法律条文中进行明确

尽管两高《批复》已经明确需要履行诉前公告程序，但关于《批复》的效力仍有争议。为了保障检察机关的救济性和补充性，避免检察机关权力的滥用，应当明确诉前公告程序在刑事附带民事公益诉讼中必须进行适用，将其写入相关法律，作为保障其他适格的社会组织、机关的公益诉讼权的重要手段。通过将刑事附带民事公益诉讼诉前程序的履行纳入法律条文，可以在法律规范的层面上解决其程序虚化问题。

3) 促进我国公益组织的发展

a) 适当放宽刑事附带民事公益诉讼主体资格的限制

《环保法》中对于其他社会组织、机关的适格要求过于严格，不符合我国公益组织发展现状，应当适当予以放宽。首先，在注册地的要求上，可以放宽到基层的人民政府，而不仅仅局限于市区以上，这样可以为公益组织的注册提供便利条件。其次，在公益组织的从业时间要求上，可以减为一年。连续五年从事公益活动固然对于确定公益组织的承诉能力有所帮助，但目前我国仍处在公益组织欠发达的状态，过长的从业时间要求会限制公益组织的诉讼权利。放宽刑事附带民事公益诉讼主体资格的限制，并不意味着对起诉主体的资质、承诉能力失去监管，相反，通过完善配套的制度保障措施，可以对公益组织的发展质量进行更为有效的监管。

b) 通过立法支持公益组织的发展

在适当放宽对公益诉讼适格主体资格的限制的同时，也应当通过立法促进公益组织的发展。可以适

¹¹《批复》原文为：“因人民检察院履行诉前公告程序，可能影响相关刑事案件审理期限的，人民检察院可以另行提起民事公益诉讼。”

当增加相关立法中支持公益组织发展的激励性、指导性和号召性的条款，不作为强制性规范，而是作为公众意志的体现寻求公众自律，以此达到促进公益组织发展的结果。此外，除去原则纲领类的倡议性立法，还可以出台公益组织管理要求细则，在组织形式、注册要求、监督管理办法、业务范围等方面给出具体的模板，使得公益性社会组织脱离法律知识能力不足、组织管理不善的桎梏，更切实地为公益组织的发展指引方向。

（二）相关保障制度的完善

通过完善相关的法律规范，刑事附带民事公益诉讼诉前程序有了最基础也是最为坚实的实现支撑，然而，在具体的司法实践当中仍需要通过保障制度来解决刑事附带民事公益诉讼诉前程序面临的期限短、程序虚化以及主体限制的问题。

1) 建立信息共享的一体化办案机制

建立信息共享的一体化办案机制，要求加强信息沟通，打破部门和平台壁垒，加强民行检察部门和公共诉讼、侦查监察等业务部门的合作，在刑事附带民事公益诉讼案件的各个方面，比如移送证据、梳理线索、反馈结果等环节进行协商合作，创建双向移送案件线索的机制，达成信息的合作共享以及联动监督。加强工作统筹，由省检察院牵头，基层检察院进行配合，创建信息共享一体化的办案机制，在对办案资源进行整合、汇总的同时，凝聚力量，保护公益。增强同行政机关之间的沟通合作，与食品药品监督管理局、环境资源管理部门以及国土资源局等职能部门之间建立密切的联系，以达到在信息共享、证据印证和成效反馈等方面互相联系、互相支持的效果。

2) 对附带民事公益诉讼部分的鉴定费用予以国家补贴

在刑事附带民事公益诉讼案件中，其他组织和机关的财力和法律知识储备可能不足以进行诉讼必需的公益损害鉴定，在这种情况下，其他适格主体的诉权就难以得到保障。因此，对于其他社会组织或机关承担附带民事公益诉讼起诉主体身份时，应当由司法机关承担鉴定费用，或者依申请对于鉴定费用予以国家补贴。对鉴定费用的补贴，不仅可以消除其他社会组织在财力方面的困境，还可以激发公益组织的诉讼积极性，提高公众的诉讼参与度。

3) 对其他公益性社会组织或机关进行统一监管和考核

引入公益组织积分考核制度，每年进行考核测评，在组织管理、公益活动、资金规模、违法记录等方面进行打分，累计得到一定分数即可获得参与刑事附带民事公益诉讼的主体资格，若分数低于特定的数值可处以注销登记等行政措施。其中具体的分数标准以及分数考核的具体内容尚需进行商定，通过这种方式对公益性社会组织和机关进行统一的监管和考核，不但能够放宽对其他适格主体的资历限制、保障其他适格主体的诉权，还能够促进公益组织建立科学的组织结构、不断健康发展，在保证公益组织自主发展的同时也对其进行国家统一的监管。

5. 结语

刑事附带民事公益诉讼的诉前公告程序为竞合的诉权确定了顺序，其他适格主体优先于检察机关起诉，更应当视为一种衔接检察机关和其他适格主体诉权的机制。在这种排序的衔接机制之下，即使出现诉权竞合的现象，也不会发生起诉冲突，检察机关也更好地实现了其谦抑性和补充性。兜底保障性的检察公益诉讼，为社会公共利益的保护添上最后一道安全网，在多方沟通协调配合下可以形成保护公益的合力。^[7]尽管两高《批复》对刑事附带民事公益诉讼是否应当履行诉前公告程序的问题做出了明确的答复，学界仍存在争议，实践当中司法机关对此处理方式亦不相同。目前检察公益诉讼的实践仍领先于理论研究，道阻且长，刑事附带民事公益诉讼诉前程序的研究离不开当前司法的实践印证，也相信其会在不久后反哺司法实践。

参考文献

- [1] 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(2): 79-87.
- [2] 苏和生, 沈定成. 刑事附带民事公益诉讼的本质厘清、功能定位与障碍消除[J]. 学术探索, 2020(9): 74-83.
- [3] 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.
- [4] 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): 62-68.
- [5] 钱蔚. 刑事附带民事公益诉讼制度研究——以江苏省为例的分析[D]: [硕士学位论文]. 南京: 南京师范大学, 2020.
- [6] 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.
- [7] 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.