

# 检察民事公益诉讼调查核实权研究

舒仙槐

华东政法大学刑事法学院, 上海

收稿日期: 2023年11月9日; 录用日期: 2024年1月4日; 发布日期: 2024年1月12日

## 摘要

近年来, 检察机关调查核实权的行使已进入学界与实务界讨论的视野, 成为检察机关延伸拓展法律监督职能、促进检察工作高质量发展的重要内容。调查核实权已成为新时代检察机关履行法律监督职能的重要手段和方法, 也是检察机关依法履行民事公益诉讼职能, 推进新时代检察机关法律监督的重要保障。但就目前而言, 调查核实权的有关理论相对缺乏, 实践中调查核实权的行使仍然面临着法律依据不足、强制力保障不足、检察机关举证责任过重以及证明标准过高等问题。检察机关如何用好调查核实权, 提升法律监督质效, 需要我们积极思考和有所作为。因此, 为进一步探索调查核实权规范运行的合理路径, 有效提升法律监督效能, 优化公益诉讼中调查核实权行使规则, 应在立法层面明确调查核实权的程序、内容等, 增加调查核实权的强制性保障措施, 适当降低检察机关的举证责任和证明标准, 以保障检察机关用好调查核实权, 更好地维护公共利益。

## 关键词

检察机关, 调查核实权, 民事公益诉讼

# Research on Procuratorial Civil Public Interest Litigation Investigation and Verification Rights

Xianhuai Shu

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

Received: Nov. 9<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jan. 4<sup>th</sup>, 2024; published: Jan. 12<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

In recent years, the exercise of investigation and verification power of the procuratorial organs

has entered the field of vision of the academic and practical discussions, and has become an important part of the extension and expansion of the legal supervision function of the procuratorial organs to promote the high-quality development of procuratorial work. The right of investigation and verification has become an important means and method for procuratorial organs to fulfill their legal supervision function in the new era. It is also an important means and method for procuratorial organs to fulfill their civil public interest litigation functions in accordance with the law, and an important safeguard for the legal supervision of procuratorial organs in the new era. However, for the time being, there is a relative lack of theory on the right to investigate and verify, and the exercise of the right to investigate and verify in practice is still faced with an insufficient legal basis. The exercise of the right of investigation and verification in practice still faces problems such as insufficient legal basis, insufficient guarantees of coercive power, an excessive burden of proof on the procuratorial authorities, and excessively high standards of proof. How the procuratorial organs can make good use of the power of investigation and verification and improve the quality and effectiveness of legal supervision requires active thinking and action on our part. Therefore, in order to further explore the reasonable path for the standardized operation of the investigation and verification power, to effectively enhance the effectiveness of legal supervision, and to optimize the rules for the exercise of the investigation and verification power in public interest litigation, the procedures and contents of the investigation and verification power should be clarified at the legislative level, the mandatory safeguards of the investigation and verification power should be increased, and the burden of proof of the procuratorate should be appropriately lowered as well as the standard of proof, so as to ensure that procuratorial organs can make good use of the investigation and verification power, and to better safeguard the public interest.

## Keywords

Procuratorial Organ, Right of Investigation and Verification, Civil Public Interest Litigation

Copyright © 2024 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

当前,侵害公共利益现象多发频发,提起公益诉讼已然成为各国履行保护公益的一种趋势和有效权利救济途径。“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。”<sup>1</sup>我国民事诉讼法等法律法规为检查民事公益诉讼制度提供了体系完备的法律支撑,检察机关在民事公益诉讼中的主体资格得以明确。《人民检察院组织法》第20条第4项将“提起公益诉讼”作为检察机关的法定职能通过例示列举的方式纳入检察权范畴,由此将检察权内涵扩张至“公益诉讼”领域。2018年两高出台公益诉讼适用法律若干问题解释,其中明确了检察机关行使公益诉讼调查核实权的合目的性和合法性,检察机关在办理公益诉讼案件中依法行使调查核实权,是履行法律监督职责的职权行为。但我国民事公益诉讼仍属于起步阶段,检察机关在办理民事公益诉讼案件时仍然面临许多问题,调查核实权的行使仍然处于模糊地带,对于检察民事公益诉讼调查核实权的法律规定过于笼统、宽泛,有关的法律法规、司法解释仍待完善。

<sup>1</sup>《中华人民共和国民事诉讼法》第五十八条第二款。

## 2. 检察民事公益诉讼调查核实权的含义及性质

所谓检察民事公益诉讼调查核实权，是指出于法律监督权和保护公共利益的责任，检察机关在办理民事公益诉讼案件过程中，为作出正确监督决定，证明公益性侵权责任的构成要件及侵权事实，依法调查收集证据及核查案情，有关行政机关以及其他组织、公民应当配合的义务。检察机关依靠大量调查核实工作所获取的证据是检察机关履行法律监督、提起公益诉讼、承担举证责任的重要依据。因此，调查核实问题是公益诉讼案件办理的核心。但结合对现有法律和司法解释以及检察机关内部办案规则的观察，检察机关具有的调查核实权构成要件及配套机制依然模糊，亟待完善。《人民检察院组织法》第二十一条<sup>2</sup>仅从法律规范层面赋予检察机关在法律监督过程中享有调查核实权，初步对检察机关的相关权能、权力进行确定。但对于调查核实权行使的具体方式、以及范围界定仍不清晰，如检察机关“提起公益诉讼”是否含括于“履行法律监督职能”范围等问题，依然未形成确定结论。部分观点指出，检察机关履行法律监督职能不应包含提起公益诉讼。检察机关作为法律监督机关，提起公益诉讼会破坏民事诉讼和行政诉讼已有的诉讼结构[1]；依据《人民检察院组织法》关于法律监督的规定，检察机关法律监督活动范围包括诉讼活动、执行工作等，当检察机关提起民事公益诉讼时，诉讼活动尚未开始，更不涉及生效的裁判执行和监狱执法活动，并不存在法定监督事由，因此，履行法律监督职能不应当包括提起公益诉讼；若将检察机关提起公益诉讼的行为解读为履行法律监督职责，就会误读、扩大法定监督职权范围，违背法律维护公平正义的应有之义[2]。另一种观点认为，检察机关提起公益诉讼是一种履行法律监督职责的方式。监督与诉讼两者之间存在紧密联系，都发挥着维护法律统一有效实施的作用，诉讼是监督的手段，监督又可以借助诉讼来实现，两者相互配合，相辅相成[3]。

《人民检察院组织法》规定检察机关行使有关法律监督职权，可以进行调查核实，即为调查核实权确定了授权性规范，以法条的形式为调查核实权属于法定职权正名，而非附带性权力。对于“提起公益诉讼”以及调查核实权的定位与属性，可以从两个维度来理解。从体系解释来看，检察机关作为司法机关之一，职权配置的基础就是履行法律监督职能。《人民检察院组织法》第20条和第21条，上下衔接、相互呼应、相辅相成，即目的与手段的关系。因此，调查核实权是检察机关提起公益诉讼职权的下位权力概念。从目的解释来看，检察机关办理公益诉讼案件，旨在围绕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等领域因违法行为导致公共利益受损，及时救济，避免公共利益保护缺位，助力法治政府建设。判断具体行为是否违法也就成为了民事公益诉讼的核心问题，当检察机关结合违法犯罪线索开展调查核实，根据证据收集识别具体行为的违法性，本身就是对各民事主体行使民事法律行为的依法监督和制约。而调查核实权权力结构中开展调查行为的目的是寻找法律秩序被破坏的证据，以核实相关行为并作出真实性、合法性和关联性评价，调查核实的过程实为对违法行为的监督过程[4]。因此，检察民事公益诉讼的调查核实权，是检察机关履行法律监督职责时享有的一项权力，以检察职能的充分发挥真正服务于法律监督目的，具有法律监督性。

## 3. 检察民事公益诉讼调查核实权的现状及不足

基于检察机关职权的角度理解，调查核实权是检察机关办理公益诉讼案件、进一步凸显法律监督职权的特定职权。然而当前，纵观检察公益诉讼案件，刑事附带民事公益诉讼案件比重居高，而民事、行政公益诉讼案件比重偏低，公益诉讼案件类型出现畸化现象。同时，因调查核实权行使不佳，检察公益诉讼败诉案例也随之冒出头来[5]。这一现象，其实就是因为检察机关在办理公益诉讼案件的实际过程中，常常遭遇规范依据不足、调查核实权的强制力保障不足、举证责任分配不合理以及证明标准过高等困境导致的。

<sup>2</sup>《人民检察院组织法》第21条规定：“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，并依法提出抗诉、纠正意见、检察建议。有关单位应当予以配合，并及时将采纳纠正意见、检察建议的情况书面回复人民检察院。”

### 3.1. 检察民事公益诉讼调查核实权的规范依据不足

2017年6月27日,新修改的两大诉讼基本法<sup>3</sup>中增加了检察公益诉讼的规定,检察机关提起公益诉讼制度在我国正式确立。

截止目前,仅有《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《检察公益诉讼司法解释》)第6条和我国《人民检察院组织法》(以下简称《检察组织法》)第21条,对检察机关民事公益诉讼调查核实权进行了授权性规范和外部规范。<sup>4</sup>由于并未明确规定调查核实权的基本属性、具体措施和相关程序,仅规定了该权力属于检察机关行使法律监督职权的保障,并非《检察组织法》第20条所列举的法律监督权,具有粗略性、概括性和非强制性,条文架构只阐述了行为条件、行为模式,没有行为的法律后果,因而往往沦为“无害法条”、“僵尸法条”。《检察组织法》的概括立法模式并未明确可以对何对象采取调查、可以采取何种方式进行调查、调查的权限为何,因此,司法实践中常常遭遇发挥碰壁的窘境。在实际操作中,检察公益诉讼调查核实权的运行只能依赖法律效力层级偏低的内部规范,即《检察机关民事公益诉讼案件办案指南》(以下简称《办案指南》)和《人民检察院公益诉讼办案规则》(以下简称《办案规则》)。《办案指南》在前述针对调查核实权的前期准备、行使方式、具体内容、操作要求和权力保障进行了一般性规定,而后在分类章节分别对调查核实权进行了不同规范,初步改善了检察公益诉讼中调查核实权规则匮乏的规范困境,为办案人员开展调查核实工作提供的实操指南。《办案规则》对检察机关诉讼地位、审判程序、诉讼权利义务等作出规定,夯实了检察公益诉讼制度的基础。在《办案规则》中,采用专门的章节对“调查”进行了较为详细的规定。在调查核实一词中,主要偏重于追求“核实”的目标,以达成检察机关依法提出检察建议、纠正意见等履行法律监督职能的目的,最终实现司法机关设置本意。但“调查”本意偏重于从零开始、从无到有对证据进行搜集、整理、汇总,具有“积极性”和“进攻性”[6]。总体而言,从法源及法律规范层面来看,检察机关的调查核实权并未配备相对完整的规范供给,所依据的法律规范层级较低,具体步骤依然尚未厘清和明确。

### 3.2. 检察民事公益诉讼调查核实权的强制性保障不足

2015年12月24日,最高人民检察院发布了《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》(以下简称《实施办法》),《实施办法》第6条规定检察院可以采取7种措施去调查核实涉及污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害公共利益的违法行为[7]。在该实施办法的第2款、第3款中,还对检察机关提起公益诉讼的具体原则进行“兜底要求”以及“配合义务要求”(以下简称“两个要求”)的规定。“兜底要求”即“检察机关公益诉讼开展调查核实,不得采取限制人身自由以及查封、扣押、冻结财产等强制性措施”。“配合义务要求”即在检察机关调查核实有关情况时,“行政机关及其他有关单位和个人应当配合”。“两个要求”如何配合完成也对检察机关正确行使调查核实权布上了一层云雾。

首先,检察机关的行使调查核实权时的调查方式不具有强制性,《办案规则》第35条与《办案指南》指出,检察机关在行使监督职能时可以采取6项调查方式,但与常见的强制性刑事侦查权相比,检察机关的调查核实权与任意性侦查权之间存在共通之处。比如询问证人和询问被害人等,每一项调查方式的开展都需要被调查对象的协助和配合,不得采取限制人身自由以及查封、扣押、冻结等强制性措施,因此并不会实质影响公民基本权利的丧失或者部分丧失,反而随时可能会遭遇被调查对象的抗拒和拒绝,

<sup>3</sup>《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉和〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》。

<sup>4</sup>我国《人民检察院组织法》第21条规定,检察院行使法律监督职权(含依照法律规定提起公益诉讼),可以进行调查核实,有关单位应当予以配合;《检察公益诉讼司法解释》第6条规定,检察院办理公益诉讼案件,可以向有关行政机关以及其他组织、公民调查收集证据材料;有关行政机关以及其他组织、公民应当配合。

与强制性的侦查权相比较,调查核实更多是一种能动性、干预性有限的权力行使方式。虽然,《办案指南》中提及,检察机关在具体工作开展中可以引入司法警察协助调查、警告被调查对象和从严惩处妨碍司法公务行为 3 项保障性措施。但对于司法警察是否可以依法采取强制性调查措施,现行法律法规并无授权性规定。也即,司法警察仅为协助角色,是否行使调查强制性措施根本上依然取决于检察机关和检察机关工作人员在开展调查核实工作过程中的自由衡量和措施强度。比如在调查证据、核实案情过程中,对被调查人员采取警告、训诫,或者建议被调查人员所属有关机关对其追究拒不履行协助调查义务或者阻碍调查责任、督促落实、上报通报,都不存在实质上的强制性、震慑力和法律约束力。

### 3.3. 检察机关在民事公益诉讼中举证责任过重

证据是诉讼的核心。实践中,不少观点认为检察机关担任公益诉讼,均不同于一般的民事、行政诉讼主体,不能采取民事诉讼中的“谁主张、谁取证”,也不宜采取行政诉讼中的“举证责任倒置”,而应当由检察机关承担全部的举证责任。理由在于,相比普通民事诉讼或行政诉讼中,检察机关无论是在调查取证的权力和手段方面,还是法律专业知识、经济保障充裕等均不同于普通的起诉人。在检察机关享有如此优越条件的情况下,再视同普通的起诉人在举证责任上予以一视同仁,将无异于破坏诉讼公正[8]。

而在实践中,检察机关的举证责任普遍高于普通诉讼主体。我们以两个广受关注的公益诉讼案件为例进行对比:江苏省常州市人民检察院诉许建惠、许玉仙污染环境案<sup>5</sup>、中国生物多样性保护与绿色发展基金会(简称“多保绿”)诉卜宪果、卜宪全等环境污染案。<sup>6</sup>通过对比两起生态环境的举证责任、提供的证明材料,可以发现检察机关作为民事公益诉讼主体,承担的举证责任基本达到了刑事案件中的“全面举证责任”。从举证要点看,检察机关依据《实施办法》第 19 条与《侵权责任法》第 7 条,针对被告的违法行为、违法行为造成的损害后果、违法行为与损害后果的因果关系和对生态环境进行修复的费用进行了较为翔实的调查和举证。而反观被告“多保绿”,作为社会组织却并未完全对案涉侵权行为与损害后果之间的因果关系承担举证责任。法院在审理该案件时,依据《侵权责任法》第 66 条之规定:“污染者应当就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任”,将举证责任归由污染者承担(即采取了举证责任倒置原则),免除了“多保绿”的举证责任。因此,相比于普通主体作为公益诉讼原告,检察机关承担了相较于普通民事诉讼主体更重的举证责任,这也对后续检察机关民事公益诉讼起到了潜移默化的作用。

### 3.4. 检察机关在民事公益诉讼中的证明标准过高

如果举证是诉讼主体应当承担的义务,那么举证到何种程度说服法官确信自己主张才是诉讼成败的关键。这就是证明标准,所谓证明标准,是指法院对案件事实予以认定时,最终需要达到的某种证明程度。客观而言,证明标准是举证责任的最终目的,举证即为了实现说服,达到证明标准。根据最高人民法院于《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第 108 条的规定<sup>7</sup>，“确信待证事实的存在具有高度可能性的”是法院断定事实存在的标准。如果在普通民事、行政诉讼中相对较为容易达到“高度盖然性”标准,那么在公益诉讼场合,很难达到此证明标准。因为,公益诉讼中的社会公共利益本来就

<sup>5</sup> 最高人民法院:《指导案例第 28 号:江苏省常州市人民检察院诉许建惠、许玉仙民事公益诉讼案》。

<sup>6</sup> 江苏省徐州市中级人民法院民事判决书(2015)徐环民初字第 4 号,2016 年 6 月 2 日。

<sup>7</sup> 最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第 108 条规定:“对负有举证证明责任的当事人提供的证据,人民法院经审查并结合相关事实,确信待证事实的存在具有高度可能性的,应当认定该事实存在。对一方当事人反驳负有举证证明责任的当事人所主张事实而提供的证据,人民法院经审查并结合相关事实,认为待证事实真伪不明的,应当认定该事实不存在。法律对于待证事实所应达到的证明标准另有规定的,从其规定。”

是多种因素共同促成，社会公共利益受损往往是“多因一果”。因此，在现行公益诉讼实践及理论中，认为证明标准与普通民事诉讼、行政诉讼中的证明标准无差别，将会因其特殊性而很难认定。虽然《检察公益诉讼司法解释》规定，检察机关起诉时要提出“行为已经损害社会公共利益的初步证明材料”，这仅仅是起诉立案条件，但在诉讼庭审中，检察机关要达到“多因一果”证明标准，使法官确信待证事实存在高度盖然性，这种过严的证明标准对举证主体来说困难较大[9]。

前述的两例环境污染案中，从提供证明材料实现的证明标准看，检察机关作为公益诉讼主体实现的证明标准明显高于“多保绿”的证明程度。比如，在危害后果证明方面，检察机关提供了多份报告从不同角度以证据链条的形式证实了被告排放污染物的成分、污染性质、类别，排放过程中导致案涉地域周围的土壤、地下水、周边环境形成不同程度的污染，以及污染的范围和程度。而“多保绿”起诉案件中，却缺乏对损害结果进行的单独举证，仅仅依据环境保护检测站出具的检测报告完成了对被告排放污染物中价铬浓度严重超标的举证，而且并没有证明环境污染的范围和程度。因此，相比于普通主体作为公益诉讼原告，检察机关承担了相较于普通民事诉讼主体更高的证明标准。

#### 4. 检察民事公益诉讼调查核实权的优化路径

只有通过调查核实掌握违法主体、违法情节、责任大小、损害后果等情况，法律监督才具备事实依据和监督的针对性、有效性。为了保障检察机关顺利办理民事公益诉讼案件、维护公共利益，有必要完善立法对检察民事公益诉讼调查核实权的规定，为权力的行使提供依据和指引；有必要完善调查核实权的保障措施，确保权力的实现；有必要在平衡各方权利的基础上，适当降低检察机关的举证责任和证明标准，以保障公益诉讼的目的能够有效实现。

##### 4.1. 补强权力运行的法律依据

调查核实权是检察机关履行法律监督职责的基础与前提，不能采取类推解释，而必须从法律层面予以明确规定。由于《人民检察院组织法》的相关规定存在概括性和粗略性，引发实务中检察机关混淆检察调查核实权属性、不当行使权力的问题，严重损害了检察机关法律监督权威。因此，学界有观点认为，制定“公益诉讼法”，将不同规范中有关检察公益诉讼的规定进行整合，是破解目前公益诉讼工作瓶颈的最有效途径[10]。但基于公益诉讼制度无法在短期内单独立法。也有观点建议，由全国人大常委会出台相关公益诉讼工作的决定，其中就调查程序作出专门规定[11]。但是，全国人大常委会专项决定往往篇幅有限，也难以呈现调查核实权的具体程序规则。

本文认为，修改《人民检察院组织法》第20条、第21条的规定，明晰“法律监督职权”的范围和调查核实权的适用情形，是补强调查核实权运行依据的可行方法。具体而言，可将第20条中“依照法律规定提起公益诉讼”修改成“依照法律规定提起公益诉讼，实行法律监督”，以明确提起公益诉讼的法律监督性质；可将《人民检察院组织法》第21条修改为“人民检察院行使本法第二十条规定的法律监督职权的，可以进行调查核实，并依法提出纠正意见，发出检察建议，提起公益诉讼或者提出抗诉”，以此完成检察机关提起公益诉讼与调查核实权的粘合。在此基础上，再针对调查核实权利行使方式、方法等进行细分，逐步统一规范，以此形成检察机关调查核实权的统一行使规则。

##### 4.2. 完善调查核实权的保障措施

基于维护公益的特殊性，应当强化对检察机关调查核实权的保障。首先，增加一些具有强制性的调查核实手段。检察机关为了保护公共利益，在国家利益和社会公共利益受损、需要检察机关提起公益诉讼予以制止和消除的紧急情况下，有权采取强制性手段和措施调查取证。如果遇到证据可能灭失、损害

公益行为正在持续发生等情形，检察机关有权强制调查。对阻碍人员，可以采取罚款、拘留等措施实施司法制裁。其次，增加现有调查措施手段的约束性制裁措施，排除证明妨害。对不配合检察机关调查核实的人员增加强制性惩罚机制，以增加调查权刚性约束；对暴力抗拒调查的，予以司法拘留。为达到调查核实的取证目的，应当对不配合、不支持的人员及相关行政机关增加强制性惩罚机制，增加调查核实权缺乏刚性约束。轻度惩罚性措施如，可参照《民事诉讼法》第 114 条和第 115 条之规定，责令有义务协助、配合调查的单位和个人不予协助时强制履行协助、配合，类似于刑事诉讼中的强制传唤。中度惩罚性措施，如可予以罚款。重度者，对情节严重的对相关人员予以拘留，并可以向监察机关提出予以纪律处分或者追究渎职行为的建议。

### 4.3. 合理分配检察机关的举证责任

民事公益诉讼涉及的领域广、专业性强、敏感复杂，最为关键的是所有关键信息均为被调查人自己保管，检察机关显然取证较为困难。为此，可以考虑在举证责任分配时有所侧重。比如在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案件的举证，检察机关只需就违法主体有该违法行为，并造成了损害事实进行取证；在涉及到违法行为与损害事实进行因果关系的举证场合，可考虑由鉴定、评估等外包工作解决。如果又考虑到目前鉴定、评估等保障机制并不健全，公益诉讼类专门性鉴定、评估机构要么缺乏相应资质，要么鉴定、评估费用过高，不妨将因果关系证明责任转由被告承担。

### 4.4. 适当降低检察机关的证明标准

在民事案件中，应当根据案件的性质、类型、特征等，设置强度不同的证明标准。我国《民事诉讼法》未对证明标准分层次，对不同案件、不同主体、不同证明对象均适用高度盖然性的证明标准，已经不合时宜<sup>[12]</sup>。如果继续使用“高度盖然性”标准，将会加重原告的证明负担，降低诉讼效率，在实际作用上，既需支付巨大的诉讼成本，也不利于公益的及时保护。例如，在环境民事公益诉讼中，当侵权行为人有意地隐藏违法行为时，往往很难发现公共利益遭受损害的证据。并且各种致害因素属于多因一果的关系，证明环境损害方面存在着困难。无论是检察机关还是普通公民、社会组织作为原告都难以知道某种污染可能造成危害，更因为被害方的专有技术及生产工艺的严格保密性，原告方由于信息不对称，对因果关系很难，甚至根本不可能举证。因此，在公益诉讼中，对于行为人“实施侵权行为”、“公共利益”的损害，可以由法官通过自由裁量权适当地降低证明标准，适用一般盖然性标准。这是有效回应侵权人在信息优势条件下，破解侵权行为隐蔽性、长期性，破解“多因一果”难以证明条件下，调查核实权又不具备刑事侦查权那些手段多、强制力足的有效方法。

## 5. 结语

检察机关在办理公益诉讼案件中行使调查核实权是为了识别并纠正违法行为，维护公共利益，具有法律监督属性。但目前民事公益诉讼中调查核实权的实践运行尚存诸多问题，调查核实权运行依据和强制力保障不足、检察机关举证责任过重、证明标准过高等问题仍需要通过立法进行解决。因公益诉讼制度的特殊性和检察权本身的复杂性，公益诉讼检察调查核实权制度的完善仍是一项艰巨的系统工程，亟待从理论到实践展开深入研究，从规范调查核实权入手，促进检察公益诉讼制度的健康发展。

## 参考文献

- [1] 李爱年, 刘爱良. 论检察机关提起公益诉讼的权力属性及职权配置[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2016, 22(3): 142-150.
- [2] 占善刚, 文艺韵. 民事公益诉讼中检察机关调查核实权性质之检讨[J]. 广西政法管理干部学院学报, 2020, 35(6):

1-8.

- [3] 孙谦. 设置行政公诉的价值目标与制度构想[J]. 中国社会科学, 2011(1): 151-163.
- [4] 徐本鑫, 徐欢忠. 论公益诉讼检查调查核实权及其程序控制——以《人民检察院组织法》第 21 条为视角[J]. 山东科技大学学报(社会科学版), 2022, 24(1): 56-62.
- [5] 滕艳军. 检察机关一审败诉行政公益诉讼案件实证研究[J]. 社会治理, 2019(9): 77-87.
- [6] 刘加良. 检察公益诉讼调查核实权的规则优化[J]. 政治与法律, 2020(10): 148-161.
- [7] 张忠民. 检察机关试点环境公益诉讼的回溯与反思[J]. 甘肃政法学院学报, 2018(6): 28-42.
- [8] 徐淑琳, 冷罗生. 反思环境公益诉讼中的举证责任倒置——以法定原告资格为视角[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2015, 15(1): 11-20.
- [9] 樊华中. 检察公益诉讼的调查核实权研究——基于目的主义视角[J]. 中国政法大学学报, 2019(3): 5-18+206.
- [10] 高文英. 环境行政公益诉讼诉前程序研究——以检察机关的调查取证为视角[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2020(6): 99-107.
- [11] 刘华. 检察机关公益诉讼调查程序立法研究[J]. 人民检察, 2020(13): 1-6.
- [12] 郭雪慧. 论公益诉讼主体确定及其原告资格的协调——对《民事诉讼法》第 55 条的思考[J]. 政治与法律, 2015(1): 157-160.