## 《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》的理解与适用

最高人民检察院副检察长 张雪樵

最高人民法院、最高人民检察院已于2018年3月2日联合发布《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《解释》），各级检察机关要进一步提高政治站位，增强履行好公益诉讼职责的使命感和责任担当，正确理解和适用《解释》，推进检察公益诉讼工作健康发展。

**一、“两高”联合出台《解释》的重要意义**

《解释》是最高人民法院、最高人民检察院贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是学习贯彻习近平总书记在致第二十二届国际检察官联合会年会暨会员代表大会的贺信中突出强调“检察官作为公共利益的代表，肩负着重要责任”的重大论断，落实民事诉讼法、行政诉讼法修改的立法精神，完善检察公益诉讼制度的一部重要司法解释。《解释》根据民事诉讼法和行政诉讼法的规定，对办理检察公益诉讼案件的程序、检察机关的诉讼权利义务等内容作出规定，提供了办理检察公益诉讼案件的统一规范，体现了检察公益诉讼不同于普通民事、行政诉讼的特点和规律，突出强调了检察机关作为公共利益代表的特殊地位和重大责任，对于丰富和完善中国特色社会主义检察制度，构建中国特色公益司法保护制度，加强国家利益、社会公共利益和人民群众合法权益司法保障力度，推进法治政府建设、提升国家治理能力和治理体系现代化水平都将产生重要而深远的影响。

**二、《解释》的起草过程和主要考虑**

2017年6月27日，十二届全国人大常委会第二十八次会议作出《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》后，最高人民检察院曹建明检察长第一时间组织召开全国检察机关全面开展公益诉讼工作电视电话会议并发表重要讲话，对制定完善检察公益诉讼的司法解释工作多次进行部署指导，对重点法律问题认真研究。最高人民法院周强院长和最高人民检察院曹建明检察长亲自沟通，决定由“两高”共同出台检察公益诉讼司法解释。经反复磋商，并征求全国人大常委会法工委、国务院法制办等单位意见，最高人民法院审委会和最高人民检察院检委会审议通过了《解释》。在起草过程中，我们主要有以下考虑：

**一是**以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导。学懂弄通做实党的十九大精神，牢固树立以人民为中心的基本理念，充分发挥法律监督、司法审判职能作用，探索完善符合中国特色的公益司法保护制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，助力美丽中国、健康中国建设。

**二是**贯彻落实全国人大常委会修法精神。全国人大常委会修改诉讼法决定主要就检察机关提起公益诉讼的案件范围、诉前程序等问题作出了原则性规定，对检察机关提起公益诉讼制度予以立法确认。《解释》以此为基础，在中央要求和法律规定的基本框架内对检察公益诉讼案件的办理、审理程序作出规定。

**三是**总结提炼试点实践经验。经过2015年7月至2017年6月为期两年的检察公益诉讼试点探索得到全方位的检验。2017年5月，习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第三十五次会议，充分肯定了试点工作的成效，认为试点期间办理了一大批公益诉讼案件，积累了丰富的案件样本，制度设计得到充分检验，正式建立这一制度的时机已经成熟，要求为检察机关提起公益诉讼提供法律保障。《解释》总结提炼各地试点探索和实践经验，对既符合诉讼基本原则，又符合检察、审判职能特点的相关内容作出了规定。

**四是**求同存异，协同推进。检察公益诉讼是新生事物，立法规定比较原则，可以借鉴的经验不多，理论研究还需要进一步深化。对于实践层面存在的一些问题，“两高”坚持求同存异、协同推进的原则，能形成共识的，就在《解释》中固定下来；对于仍然存在不同认识的，在司法解释中确定一些基本原则，如“应当遵守宪法法律规定，遵循诉讼制度的原则，遵循审判权、检察权运行规律”，便于地方人民法院、人民检察院在协同推进公益诉讼的实践过程中积极探索解决方案，同时也为将来的立法完善打下基础。

**三、《解释》的主要内容**

《解释》共四部分二十七条，主要就以下几方面内容作出了规定：

（一）明确了检察公益诉讼的任务、原则。根据中央要求和试点实践经验，《解释》明确规定，检察公益诉讼的主要任务是充分发挥法律监督和司法审判职能作用，维护宪法法律权威，维护社会公平正义，维护国家利益和社会公共利益，督促适格主体积极行使公益诉权，促进依法行政、严格执法。在办理公益诉讼案件中，应当遵守宪法法律规定，遵循诉讼制度的原则，遵循审判权、检察权运行规律。

（二）增加了检察公益诉讼的案件类型。《解释》增加了刑事附带民事公益诉讼这一新的公益诉讼案件类型，明确规定生态环境和资源保护、食品药品安全领域的刑事案件中，需要追究被告人侵害社会公共利益的民事责任的，检察机关可以一并提起附带诉讼，由同一审判组织一并审理，节约司法资源。关于刑事附带民事公益诉讼案件的管辖问题，考虑到民事公益诉讼的附带诉讼性质，管辖应当从主诉讼，由审理刑事案件的人民法院管辖。

（三）明确了检察机关的诉讼身份和权利义务。检察机关是行使公权力的国家机关，办理公益诉讼案件是履行法律监督职责的职权行为，因此，检察机关的诉讼地位具有其特殊性。《解释》明确检察机关以“公益诉讼起诉人”的身份提起公益诉讼，更加合理、明确的界定了检察机关提起诉讼的身份。《解释》规定的“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，但法律、司法解释另有规定的除外”，既遵循了诉讼法的基本原则，也体现了检察机关具有不同于普通民事诉讼、行政诉讼原告的特殊性。

（四）完善了检察公益诉讼的诉前程序。通过诉前程序推动侵害公益问题的解决，是公益诉讼制度价值的重要体现。试点实践证明，检察机关提起公益诉讼的诉前程序发挥了重要的作用，调动了其他适格主体保护公益的积极性，促进了行政机关纠正违法行为的主动性，有效节约了司法资源。《解释》保留了这一程序，并对民事公益诉讼诉前程序的方式和行政公益诉讼诉前程序的期限作了调整。《解释》规定，在提起民事公益诉讼前，检察机关对于法律规定的机关和有关组织应当统一采取公告的方式告知提起诉讼，不再采用检察建议的方式督促法律规定的机关和组织起诉。鉴于检察诉前公告与民事公益诉讼中法院受理后公告具有相同的性质和效果，为节约司法资源，《解释》又规定，检察机关已履行诉前公告程序的，人民法院立案后不再进行公告。在提起行政公益诉讼前，检察机关应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。考虑到实践中公益受损情况、行政机关的履职能力以及其他客观情况，《解释》区分两类情况，对试点期间规定的行政机关一个月的回复期限作了调整，规定行政机关应当在两个月内依法履行职责，并书面回复；出现公益诉讼继续扩大等紧急情形的，应当在十五日内书面回复。一方面，普遍地延长了行政机关的回复期限，为行政机关履行职责留出了更加充裕的时间，体现了对行政机关自我纠错的尊重，有利于更加充分地实现行政公益诉讼诉前程序的价值目标；另一方面，又规定了紧急情况下特殊的回复期限，以保证在确有必要的时候能够及时对违法行政行为和受损的公共利益给予更有效的司法监督和救济。

（五）规定了检察机关调查收集证据的权力。《解释》规定了检察机关在办理公益诉讼案件过程中调查收集证据的权力和有关行政机关以及其他组织、公民应当配合的义务。实践中，检察机关调查收集证据的方式主要包括调阅、复制卷宗材料、询问、收集书证物证视听资料，咨询专业意见，委托鉴定评估审计，勘验等。需要注意的是，检察机关调查收集证据不得采取限制人身自由的强制性措施，需要采取其他强制性证据保全措施的，应当依照民事诉讼法、行政诉讼法相关规定办理。

（六）明确了检察人员的出庭职责。检察人员出席公益诉讼法庭，属于依法履行职责的行为。因此，《解释》规定了人民法院应当在开庭前向检察机关送达《出庭通知书》。检察机关指派检察人员出席法庭依法履行职责，应当向人民法院提交《派员出庭通知书》，《派员出庭通知书》写明出庭人员的姓名、法律职务。《解释》第九条明确规定了出庭检察人员的职责是：宣读公益诉讼起诉书、出示说明调查收集的证据、进行质证、参加法庭调查，进行辩论并发表意见，从事其他诉讼活动等。

（七）细化了检察公益诉讼案件的受理、审判、执行程序。《解释》依据民事诉讼法第五十五条第二款和行政诉讼法第二十五条第四款的规定，细化了检察公益诉讼案件的受理条件和程序。

一是贯彻立案登记制要求，规定人民检察院提起的诉讼符合民事诉讼法、行政诉讼法及本解释规定的起诉条件的，人民法院应当登记立案。

二是明确人民检察院提起公益诉讼的条件，包括诉前程序和应当提交的起诉材料等，明确了检察机关提起诉讼时，无需提交组织机构代码证、法定代表人身份证明书、授权委托书等身份证明材料。

三是明确检察公益诉讼案件的管辖法院。《解释》规定，市（分、州）检察院提起的第一审民事公益诉讼案件，由侵权行为地或者被告住所地中级人民法院管辖；基层人民检察院提起的第一审行政公益诉讼案件，原则上由被诉行政机关所在地基层人民法院管辖，但也可以通过上级法院指定管辖由异地基层人民法院或者跨区划人民法院受理。

四是确定了裁判方式。司法实践中，检察机关提起公益诉讼后，大多数行政机关都会采取一定的措施履行法定职责，从而使人民检察院的诉讼请求得以实现，《解释》规定，人民检察院撤回起诉的，人民法院应当裁定准许；人民检察院变更诉讼请求，请求确认原行政行为违法的，人民法院应当判决确认违法。目的是通过裁判确认其原行政行为违法的方式，进一步督促相关行政机关依法行政，实现公益诉讼最大限度维护国家利益和社会公共利益的目的。

五是为了及时有效保护公共利益，《解释》规定了检察公益诉讼案件的生效判决、裁定，需要采取强制执行措施的，由法院依职权移送执行，无需检察机关申请执行。

六是关于诉讼费用问题。诉讼费用的交纳是国务院主管事项，司法解释的制定主体是“两高”，对诉讼费用交纳问题不适合作出规定。对此，“两高”和国务院法制办已经形成了共识，在国务院《诉讼费用交纳办法》修改前，人民法院审理人民检察院提起的公益诉讼案件，不向人民检察院收取诉讼费用；被告败诉的，诉讼费用由被告依法承担。“两高”将共同向国务院提出建议，尽快对《诉讼费用交纳办法》作出修改，对公益诉讼的诉讼费用问题作出明确规定。

（八）明确了检察机关二审程序的启动方式和出庭人员。考虑到民事诉讼法和行政诉讼法的现有规定，《解释》明确检察机关以上诉方式启动二审程序，并规定提起公益诉讼的人民检察院和上一级人民检察院均可以派员出庭，既体现了检察机关提起公益诉讼与对方当事人诉讼地位的平等性，也体现了检察职权运行中的一体化原则。在启动二审和二审出庭程序方面，提起诉讼的检察机关经审查认为一审公益诉讼裁判存在错误的，应当在法定上诉期限内向上一级人民法院提起上诉，通过原审人民法院提出上诉书，并且将上诉书抄送上一级检察机关。由于检察机关上下级是领导与被领导的关系，上级检察机关认为上诉不当的，可以向同级人民法院撤回上诉，也可以改变下级检察机关的具体意见，并且通知下级检察机关。对于人民法院决定开庭审理的二审案件，上一级检察院可以与提起诉讼的人民检察院共同派员出席第二审法庭。

**四、人民检察院在贯彻实施《解释》中应当注意的问题**

**一是**把握处理好检察公益诉讼的特殊性与诉讼规律、诉讼制度的共同性之间的有机统一。一方面要坚持人民检察院提起公益诉讼的特殊性，在诉讼权利义务上与普通原告有一定的区别，包括不缴纳诉讼费，基于人民检察院对被告侵权事实的不现实性而明确不受理反诉，出庭检察官职责与诉讼代理人的授权区别等等，《解释》已基本列明检察诉讼案件特殊性所涉及的主要问题。同时也要把检察公益诉讼案件与刑事公诉作区分，不简单照搬刑事诉讼法中的公诉程序。另一方面，坚持检察公益诉讼的特殊性，但是不能脱离现行民诉法、行政诉讼法的制度框架。要坚持遵循民事诉讼法、行政诉讼法的诉讼规律，包括最具特色的平等规律，即“两造”的平等地位和平等的诉讼权利义务。除法律特别规定外，检察公益诉讼必须严格适用民事诉讼法、行政诉讼法。譬如不服人民法院的生效裁判，可以由上一级人民检察院进行抗诉；不服人民法院未生效的一审裁判，可以由提起诉讼的人民检察院提出上诉等。要遵循以审判为中心的诉讼格局，依法维护审判权威。

**二是**要把握处理好提起公益诉讼的首要任务与履行法律监督职责之间的有机统一。首先要牢牢坚持保护公益这个核心。人民检察院基于法律监督的法定职权，依法督促行政机关履行保护公益的监管职责；若检察督促建议未被行政机关接受或者纠正违法不符预期，始提起诉讼经人民法院审理判决乃至交付执行，终赋予法律强制力确保检察督促取得实效。所以，人民检察院提起公益诉讼的首要任务是借助人民法院具有强制力的诉讼裁判实现保护公益的任务和履行法律监督的职责。同时，要把握好诉讼监督的界限和节点，民事诉讼法、行政诉讼法都规定了人民检察院有权进行法律监督，但要把牢诉讼监督不破“两造”平等地位、诉讼监督不影响人民法院依法独立公正行使审判权的底线边界，要把握好出庭检察官作为诉讼参与人享有的监督权利与人民检察院依职权监督违法审判行为的不同节点和不同功能。

**三是**把握处理好在诉讼环节适用《解释》与诉前阶段依法办案的有机衔接。《解释》的适用范围主要是在人民检察院提起诉讼后各个诉讼环节需要明确的程序问题，所以，除了在诉讼环节适用《解释》和民诉法、行政诉讼法，在诉前阶段，还需要人民检察院依据《宪法》、《人民检察院组织法》以及其它法律、法规来办理公益诉讼案件，有时还需要根据原则性的法律规定进行探索实践，包括通过与行政部门、人民法院探索建立合作性制度来保障检察公益诉讼的规范性。

总之，检察机关提起公益诉讼，事关全面推进依法治国，事关国家治理能力体系和治理能力的现代化，责任重大，使命光荣。各级检察机关一定要立足新时代着眼新要求，准确把握《解释》精神实质。坚持问题导向，对于解释适用过程中出现的新问题，各级检察机关应当在坚持遵循诉讼原则，遵循审判权、检察权运行规律的基础上，充分发挥主观能动性，加强与人民法院的沟通协调，寻求解决方案，通过实践，不断探索完善具有中国特色的检察公益诉讼制度。