

最高人民检察院委托重大课题

人民检察院 提起公益诉讼 立法研究

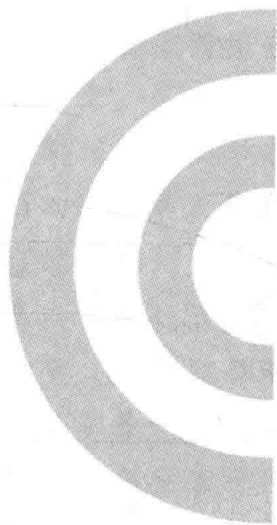
田凯 等 / 著

中国检察出版社

RENMIN JIANCHAYUAN TIQI GONGYI SUSONG LIFA YANJIU

公益诉讼

最高人民检察院委托重大课题



人民检察院 提起公益诉讼 立法研究

RENMIN JIANCHAYUAN
TIQI GONGYI SUSONG
LIFA YANJIU

田 凯 张嘉军 王红建 李世宇 闫海潮 / 著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人民检察院提起公益诉讼立法研究/田凯等著. —北京: 中国
检察出版社, 2017. 8

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1924 - 5

I. ①人… II. ①田… III. ①诉讼 - 司法制度 - 研究 - 中国
IV. ①D925. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 166933 号

人民检察院提起公益诉讼立法研究

田凯 等著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 109 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

编辑电话: (010) 86423707

发行电话: (010) 86423726 86423727 86423728

(010) 86423730 68650016

经 销: 新华书店

印 刷: 中煤 (北京) 印务有限公司

开 本: 710 mm × 960 mm 16 开

印 张: 18.75 插页 20

字 数: 275 千字

版 次: 2017 年 8 月第一版 2017 年 8 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1924 - 5

定 价: 60.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

《人民检察院提起公益诉讼立法研究》

撰写人员

田 凯（国家检察官学院河南分院院长、教授）

第一章，第二章，第三章，第四章，后记

张嘉军（郑州大学法学院教授）

第四章，第五章第一节第一条、第二条、第四条

王红建（郑州大学法学院副教授）

第二章第一节，第三章第二节，第四章，第五章第三节

李世宇（河南财经政法大学副教授、郑州大学法学院博士后）

第二章第一节，第三章第一节，第四章，第五章第二节

闫海潮（河南省平顶山市人民检察院检察官）

第四章，第五章第一节第三条、第五条，第五章第四节

序

公益诉讼是对损害国家和社会公共利益的违法行为，由法律规定的国家机关或组织向人民法院提起诉讼的制度。公益诉讼是对传统“无利益即无诉权”理论的突破，公益诉讼和传统的私益诉讼一起共同建构了权利保护的完整诉讼体系。该制度的创建无疑是人类法治文明的又一进步。

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中明确提出：“探索建立检察机关提起公益诉讼制度。”为贯彻党的这一要求，全国人大常委会于2015年7月授权最高人民检察院在部分省市开展公益诉讼试点。试点工作在最高人民检察院的领导下稳步推进。检察机关通过近两年的提起公益诉讼试点取得了预期成效，凸显了检察机关在提起公益诉讼制度方面所具有的天然优越性，为在全国全面开展此项工作提供了宝贵经验，也为最终建立检察机关提起公益诉讼制度提供了坚实的实践经验上的支撑。2017年5月23日，中央第35次全面深化改革领导小组会议研究认为：“正式建立检察机关提起公益诉讼制度的时机已经成熟。要在总结试点工作的基础上，为检察机关提起公益诉讼提供法律保障。”2017年6月27日，全国人大常委会作出了修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定，人民检察院提起公益诉讼制度正式入法。

在人民检察院提起公益诉讼试点开始一年后的2016年，最高人民检察院专门委托国家检察官学院河南分院承担了《人民检察院提起公益诉讼立法研究》这一重大课题的研究工作。河南省人民检察院和国家检察官学院河南分院对此高度重视，组成了以田

凯教授为课题组组长、郑州大学法学院常务副院长沈开举教授为顾问、郑州大学张嘉军教授等专家学者为成员的课题组。一年来，课题组查找国内外立法和相关司法实践资料以及现有相关研究成果，并先后到湖北、江苏和北京等试点单位进行实地调研，听取检察机关、法院和被诉行政机关的意见，开展了十余次集体研讨并多次征求相关专家意见，并于2017年4月22日在河南郑州召开了由国内知名专家等上百名代表参加的专题研讨会，在此基础上最终拿出了《人民检察院提起公益诉讼立法研究》课题研究报告，报告提供了三种立法建议稿以及三种立法建议稿之释义与论证。课题组在进一步深化这一研究报告的基础上，形成了这本专著。通读全书，我认为该书有以下特点：

实用性。在最高人民检察院于2015年7月开始在部分省市试点提起公益诉讼之后不久，课题组受最高人民检察院委托开始启动针对这一问题的研究。课题组广泛搜集试点案例和国内外立法例，请教最高人民检察院理论所、最高人民检察院民行厅相关领导和人员，深入试点单位进行调研，并在与相关专家多次深入交流基础上，拿出了两万多字的研究报告和三个立法建议稿。在课题组将课题研究报告和立法建议稿提交最高检后，该研究报告和立法建议稿受到最高人民检察院曹建明检察长等领导的高度重视，认为具有很高的参考价值。该专著在课题研究报告和三个立法建议稿的基础上，对三种建议稿又进行深入的解读和论证，研究内容富于实用性和指导性。

前瞻性。该专著所立足的研究报告早在2017年4月就已经成型，该研究报告不仅提出了人民检察院提起公益诉讼试点到期后实行的两种解决方案：直接作出授权决定或者修改《民事诉讼法》和《行政诉讼法》。而且还提出，未来要考虑制定单独的《人民检察院提起公益诉讼法》。并对该法涉及的十九个条文的内容进行了设计与论证。课题组还指出，尽管短期内单独制定《人民检察院提起公益诉讼法》并不现实，但该立法建议稿中设计的内容是

人民检察院提起公益诉讼司法实践应当正视和解决的现实问题。本专著前瞻性的研究设计依然会为未来制定司法解释提供相当的参考价值。

融通性。尽管公益诉讼相对于普通的私益诉讼而言具有相对独立性，但是，从民事、刑事和行政诉讼三大诉讼来看，公益诉讼横跨民事诉讼和行政诉讼。从该书内容来看，他们以公益保护为主线，以人民检察院提起公益诉讼立法为宗旨，将民事诉讼、行政诉讼、检察理论等知识融会贯通，在课题组的不懈努力下形成了公益诉讼研究领域又一新的研究成果。

法律的生命不仅仅在于逻辑，更在于实践。人民检察院提起公益诉讼在立法上已经确立，全面实践的大幕在中国大地正式拉开。希望课题组作者们今后继续关注人民检察院提起公益诉讼，与司法实践同步，紧扣司法进步的时代脉搏，在人民检察院提起公益诉讼理论研究上取得更为丰硕的成果。

是为序。



二零一七年六月

目 录

上 篇 研究报告

第一章 人民检察院提起公益诉讼立法研究报告	(3)
一、人民检察院提起公益诉讼的立法背景	(4)
二、人民检察院提起公益诉讼三种立法方式	(9)
三、全国人大常委会全面授权决定应包含的主要 内容	(16)
四、全国人大常委会全面授权决定可以考虑进一 步详细规定的内容	(23)
第二章 专家建议稿	(32)
第一节 修改民事诉讼法和行政诉讼法（专家建 议稿）	(32)
一、修改民事诉讼法	(32)
二、修改行政诉讼法	(33)
第二节 全国人民代表大会常务委员会关于人民检 察院提起公益诉讼的决定（专家建议稿）	(34)
第三节 人民检察院提起公益诉讼法（专家建议稿）	(35)

下 篇 立法论证

第三章 修改民事诉讼法和行政诉讼法（专家建议 稿）说明及论证	(41)
---	--------

第一节 修改民事诉讼法	(41)
一、修法方案	(41)
二、方案释义	(42)
三、修法理由	(43)
四、相关实践	(49)
第二节 修改行政诉讼法	(52)
一、修法方案	(52)
二、方案释义	(52)
三、修法理由	(53)
四、相关实践	(57)
第四章 全国人民代表大会常务委员会关于人民检察 院提起公益诉讼的决定（专家建议稿）说明 及论证	(58)
一、立法名称	(58)
二、立法的目的	(59)
三、授权条款和案件范围	(59)
四、人民检察院提起公益诉讼的诉讼地位	(61)
五、人民检察院的调查取证权	(63)
六、人民检察院提起公益诉讼的诉前程序	(67)
七、人民检察院的有限处分权	(68)
八、人民检察院提起公益诉讼的诉讼费用	(70)
第五章 人民检察院提起公益诉讼法（专家建议稿） 说明及论证	(71)
第一节 总 则	(71)
第一条 授权规定	(71)
具体条文	(71)
条文释义	(71)
立法理由	(72)

司法实践	(79)
立法例	(80)
第二条 有限处分原则	(80)
具体条文	(80)
条文释义	(80)
立法理由	(82)
司法实践	(93)
第三条 诉前程序及必要性原则	(96)
具体条文	(96)
条文释义	(96)
立法理由	(97)
司法实践	(104)
立法例	(107)
第四条 诉讼地位	(108)
具体条文	(108)
条文释义	(108)
立法理由	(110)
司法实践	(118)
第五条 调查取证权	(122)
具体条文	(122)
条文释义	(122)
立法理由	(122)
司法实践	(134)
立法例	(136)
第二节 人民检察院提起民事公益诉讼	(136)
第六条 案件范围	(137)
具体条文	(137)
条文释义	(138)
立法理由	(139)

司法实践	(146)
立法例	(149)
第七条 诉讼请求	(157)
具体条文	(157)
条文释义	(157)
立法理由	(157)
司法实践	(165)
立法例	(169)
第八条 起诉条件	(172)
具体条文	(172)
条文释义	(173)
立法理由	(173)
司法实践	(180)
立法例	(182)
第九条 诉讼竞合	(184)
具体条文	(184)
条文释义	(184)
立法理由	(184)
司法实践	(190)
立法例	(193)
第十条 既判力	(195)
具体条文	(195)
条文释义	(195)
立法理由	(195)
司法实践	(199)
立法例	(201)
第三节 人民检察院提起行政公益诉讼	(203)
第十一条 案件范围	(203)
具体条文	(203)

条文释义	(203)
立法理由	(204)
司法实践	(212)
立法例	(216)
第十二条 诉讼请求	(216)
具体条文	(216)
条文释义	(216)
立法理由	(217)
司法实践	(218)
立法例	(221)
第十三条 起诉条件	(221)
具体条文	(221)
条文释义	(221)
立法理由	(222)
司法实践	(233)
立法例	(236)
第十四条 起诉期限	(237)
具体条文	(237)
条文释义	(237)
立法理由	(237)
司法实践	(243)
第十五条 判决效力的扩张	(244)
具体条文	(244)
条文释义	(244)
立法理由	(245)
司法实践	(245)
第四节 附 则	(246)
第十六条 参照适用	(246)
具体条文	(246)

条文释义	(246)
立法理由	(246)
司法实践	(249)
立法例	(250)
第十七条 解释的制定	(250)
具体条文	(250)
立法理由	(250)
司法实践	(252)
第十八条 诉讼费用	(252)
具体条文	(252)
条文释义	(252)
立法理由	(253)
司法实践	(253)
立法例	(254)
第十九条 施行日期	(254)
具体条文	(254)
附 录	(255)
一、“人民检察院提起公益诉讼立法问题研讨会”	
会议综述	(255)
二、“人民检察院提起公益诉讼立法问题研讨会”	
专家观点	(258)
三、“人民检察院提起公益诉讼立法问题研讨会”	
媒体报道	(274)
四、课题研究相关法律规定	(278)

上 篇

研究报告

第一章 人民检察院提起公益诉讼立法研究报告

党的十八届四中全会明确提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”，2015年7月，全国人大常委会授权最高人民检察院在部分省市开展公益诉讼试点，试点工作在最高人民检察院的领导下稳步推进，成效明显。2017年6月底，试点工作即将到期。试点到期前，迫切需要对试点近两年来的情况进行评估，分析立法的必要性和可行性，并对立法形式进行探讨，进而推动立法，通过具体制度设计，为全国检察机关提起公益诉讼提供明确的法律依据和制度保障。

近一年来，在最高人民检察院理论所、民行厅、试点单位和国家检察官学院河南分院、郑州大学法学院、河南财经政法大学等相关方面的大力支持下，课题组查找国内外立法和相关司法实践资料，并先后到湖北、江苏和北京等试点单位进行实地调研，听取检察机关、法院和被诉行政机关的意见，开展十多次集体研讨并多次征求专家意见等。2017年4月22日，在郑州召开了人民检察院提起公益诉讼立法问题研讨会。行政法学界应松年、刘莘、沈开举教授，民事诉讼法学界李浩、肖建华、刘学在教授，环境资源法学界张建伟教授等知名专家学者和试点单位北京市门头沟区人民检察院、湖北省人民检察院等一百余名代表出席研讨会，最高人民检察院民行厅、司改办、国家检察官学院等派员出席，课题交办单位最高人民检察院理论所到会研讨。课题组在再次吸收专家和司法实务部门代表的意见之基础上，最终形成了《人民检察院提起公益诉讼立法研究》的研究报告。

一、人民检察院提起公益诉讼的立法背景

（一）新中国公益诉讼的立法进程

新中国公益诉讼的立法最早可以追溯到新中国成立初期，1949年12月中央人民政府发布的《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》。《试行组织条例》中就有公益诉讼的规定。该条例规定，检察机关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。1951年《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》规定，检察机关“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”。1954年《人民检察院组织法》第4条对人民检察院职权的规定包括：“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。”随后，检察机关对此进行了相应的司法实践。在最高人民检察院的指导下，各地检察机关积极努力参与和提起民事诉讼工作。1954年，辽宁、安徽、江西、山东、河南、山西、陕西、甘肃和北京9个省、市检察机关共办理民事案件2352件，既有提起诉讼，也有参与诉讼的案件。

1978年检察机关恢复重建之后，1979年《人民检察院组织法》没有再规定民事行政检察制度，更没有在民事诉讼和行政诉讼中直接起诉的条款了。随后1989年《行政诉讼法》、1991年《民事诉讼法》两部法律相继规定了人民检察院有权对民事审判和行政诉讼进行法律监督的原则，但是在分则部分只规定了检察机关抗诉的具体条款，而没有规定检察机关能够提起民事和行政公益诉讼。

改革开放后，首部规定公益诉讼的法律是1979年制定的《刑事诉讼法》。该法第53条第2款规定：“如果是国家财产、集体财产遭受损失的，人民检察院在提起公诉的时候，可以提起附带民事诉讼。”此后，2012年修订后《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。”作为对《民事诉讼法》第55条法律规定的明确化，2014年实施的修订后《消费