

检察机关

JianCha JiGuan

MinShi XingZheng GongSuLun

民事行政公益诉讼

随着我国法制建设的逐步推进，公益诉讼尤其是检察机关提起民事行政公益诉讼问题，成为学术界和实务界广泛讨论的热门话题之一。近几年来，部分地方人民检察院民行检察部门在社会需求的推进下，积极探索提起民事行政公益诉讼的改革实践。越来越多人士认为，现行立法对检察机关提起民事行政公益诉讼存在着理论疏漏和制度缺失问题。研究建立公益诉讼不仅是民事行政诉讼法研究的重要内容，也是检察理论研究的创新使命。

崔伟 李强 著

中国检察出版社

检察机关民事行政公诉论

崔 伟 李 强 著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

检察机关民事行政公诉讼/崔伟, 李强著. —北京: 中国检察出版社,
2009. 12

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0213 - 1

I. ①检… II. ①崔… ②李… III. ①民事诉讼 - 公诉 - 研究 - 中国
②行政诉讼 - 公诉 - 研究 - 中国 IV. ①D925. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 221542 号

检察机关民事行政公诉讼

崔 伟 李 强 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

电子邮箱: zgjccbs@vip. sina. com

电 话: (010) 68658769 (编辑) 68650015 (发行) 68636518 (门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市燕山印刷有限公司

开 本: 720mm × 960mm 16 开

印 张: 35.75 印张

字 数: 655 千字

版 次: 2010 年 1 月第一版 2010 年 1 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0213 - 1

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

序 言 一

姜建初*

随着我国法制建设的逐步推进，公益诉讼尤其是检察机关提起民事行政公益诉讼问题，成为学术界和实务界广泛讨论的热门话题之一。近几年来，部分地方人民检察院民行检察部门在社会需求的推进下，积极探索提起民事行政公益诉讼的改革实践。越来越多人士认为，现行立法对检察机关提起民事行政公益诉讼存在着理论疏漏和制度缺失问题。研究建立公益诉讼不仅是民事诉讼法研究的重要内容，也是检察理论研究的创新使命。

在这种大背景下，安徽省人民检察院崔伟检察长与李强同志所著的《检察机关民事行政公益诉讼》，是我国目前首部将检察机关民事公诉与行政公诉制度合并作为研究对象，并进行系统性、综合性阐释的检察理论研究成果。本书第一作者崔伟同志，长期在省级人大从事地方性法规立法工作，在山西大学法学院、山西财经大学法学院担任兼职教授、硕士研究生导师，还被评为该省首届十大杰出中青年法学家，立法实践和教学科研经验都比较丰富。2004年年底他来到检察系统任职，一年后，即在《检察日报》发表《检察机关是公益诉讼的适宜主体》一文，表明他很早就对这个问题产生了独到的认识。本书第二作者李强同志，长期从事民事行政检察工作，对该领域的相关制度缺陷以及检察机关提起民事行政公诉制度的构建和完善，有着深切的认识和特别的感悟。两位作者根据当前司法改革和检察工作机制改革的现实需要，紧密关注社会热点问题，充分吸收已有的研究成果和实践经验，进行了深入的理论探索，体现了科学求实精神。这本专著，充分体现和反映了他们在公益诉讼、检察研究方面多年来潜心钻研所付出的心血、智慧和汗水。

学术研究的本质是一个由浅入深、由小到大的逐渐推进过程，许多方式方法和实现途径也是相通的。在整体上，这本专著的最显著特征就是，综合运用多种研究方法，从民事行政公益诉讼司法制度的立法设计入手，根据反映和体

* 最高人民检察院副检察长，法学教授。

现司法规律的要求，围绕“由谁起诉”、“起诉什么”、“怎么起诉”等关键要素，按照实践论、法理论、比较论、商榷论、主体论、客体论（范围论）、程序论、建议论等内容来展开，整体思路清晰，从多角度、多方位着力研讨了民事行政公诉“是什么”、“为什么”、“凭什么”、“要什么”、“怎么样”等一系列问题，信息容量大，研究视角开阔。本书引证资料翔实、充分，并进行了适当的加工提炼。该书既充分吸收了各种肯定赞成民事行政公诉制度的观点，也对反对或否定民事行政公诉制度的主要观点作了正面的回应，并且展开了学术性的商榷。

作为一项探索性、创新性的研究成果，该书论点鲜明突出，论证角度新颖，论据确实充分，论证过程严密。尤其是注意着力从宪政体制出发论证检察机关在民事诉讼中的定位，论证提起民事诉讼与检察监督的关系，论证民事行政公诉的现实需求和法理基础，开展民事行政公诉的历史比较和中外比较，论证社会公益的界定方式和具体范围，论证民事行政公诉的具体程序设计，论证民事行政公诉案件裁判结案方式的科学构建，为立法修改和制度设计提供了坚实的理论支持。

时值该书出版之际，我欣然应邀命笔，且缀数语为序。

姜建初

2009年10月28日

于北京市北河沿大街147号

序 言 二

李 浩*

公益诉讼是近年来我国理论和实务界持续关注的一个热点问题。在建设社会主义法治国家的背景下，公益诉讼被视为保护合法权益的强有力的武器，纠纷的司法解决被看做社会文明程度提升的风向标；另一方面，社会生活中不特定多数人的利益受到损害，而无人向法院提起诉讼的现象时有发生，这显然影响了法治社会中司法应有功能的发挥。于是，如何使这部分利益既能够获得司法的保护，也能够通过诉讼得到司法的救济便是一个亟待解决的问题。正是在这样的背景下，公益诉讼在当下的中国社会成为一个极具理论和实践价值的问题。

为了保护社会的公共利益，需要构建公益诉讼制度，这在我国基本已经成为共识，但是，在如何构建我国的公益诉讼制度，尤其是由谁来提起公益诉讼这个重大问题上，人们还存在着相当大的意见分歧。检察机关能否作为社会公益的代表者和维护者，对那些严重损害社会公共利益的事件提起民事和行政的公益诉讼，就是一个争议较大的问题，无论是理论界还是司法实务部门，对这一问题都存在着不同认识。而要在我国建立公益诉讼制度，又必须解决由谁当原告、由谁来启动诉讼程序这一关键问题。

本书是我国第一本专门研究检察机关是否适合担任民事、行政公益诉讼的原告，检察机关如何提起和进行民事、行政公益诉讼的著作。该书的特点在于：

第一，研究的起点高，基础扎实。对民事、行政公益诉讼，国内外已经有了一批学术成果，要想作更进一步的深入研究，显然需要了解和把握这些已有的成果。本书的作者在进行这项研究前，研读了这方面的一些重要著作和论文，对已有的研究成果作了认真、细致的梳理，这对于把握研究动态，确立研究方向，避免低水平的重复研究，非常必要。这也使得他们能够在已有成果的

* 南京师范大学法学院教授、博士生导师。

基础上向前推进自己的研究。

第二，对域外的公益诉讼制度作了相当充分的考察。为了论证我国检察机关提起公益诉讼的必要性和合理性，作者对域外检察机关提起公益诉讼的情况作了考察，考察的对象不仅包括了大陆法系和英美法系的主要国家，而且也包括了俄罗斯和印度。这一考察对检察机关提起公益诉讼提供理论支撑十分必要。著名的比较法学者勒内·达维德曾指出：“简要地说，比较法的意义可概括为三个方面。它有助于法制史或法哲学研究，有助于更好地认识与改进我们的本国法，有助于了解外国人民以及在国际生活的各种关系中建立更好的制度。”正是这一比较法上的研究，使我们认识到由检察机关提起公益诉讼，是很多国家的共同做法。

第三，注重对我国实践的实证研究。尽管对检察机关能否提起公益诉讼尚未形成共识，但我国一些地方的检察院已经开始“试水”，选择一些在当地有重大影响的损害公共利益的事件，以原告的身份向法院提起诉讼。这些尝试的效果究竟如何？尝试过程中遇到哪些困难和障碍？取得了哪些经验和教训？检察机关适合对哪些事件提起公益诉讼？对上述问题，作者结合典型案例，作了深入分析，并通过这一分析，说明由检察机关提起公益诉讼，在实践中是可行的和有益的。

第四，对检察机关提起公益诉讼的具体制度构建进行了详细的论证，提出了一些新的见解。检察机关提起公益诉讼涉及一系列复杂的问题，如提起诉讼的案件的范围，在起诉问题上检察机关与直接受害人的关系，检察机关在诉讼中的地位等。作者对这些带有困惑性的问题进行了探讨，提出了一些富有新意的观点。如检察机关提起公益诉讼应当遵循补充性、终极性、有限性原则，检察机关管辖的公益诉讼案件包括专属管辖和非专属管辖两大类等。

本书的两位作者，都曾经就读于我国政法院校中的名校，并取得了法学硕士学位。一位毕业后长期在省级人大法工委、省检察院担任主要领导工作，另一位先后在省级检察院民行处、办公室、研究室工作，他们不仅有坚实的理论知识，而且有丰富的实践经验。这一研究成果，既反映了他们的理论研究能力，也反映了他们的探索精神。相信这一研究成果的出版，能够提升我国民事、行政公益诉讼的理论研究的水平，对公益诉讼的立法也能够起到积极的推进作用。

李 浩

2009年7月14日

于南京龙凤花园寓所

目 录

序言一	(1)
序言二	(1)
引言	(1)
一、国内法学界研究现状及其评价	(2)
二、本课题研究的意义	(3)
三、研究的原则和方法	(5)
四、研究难点与研究思路	(6)
第一章 民事行政公诉概论	(11)
第一节 民事行政公诉的概念和特征	(11)
一、民事行政公诉的概念	(11)
二、民事行政公诉的特征	(15)
三、民事行政公诉的本质	(19)
四、民事行政公诉制度的研究价值	(24)
第二节 概念辨析	(26)
一、检察机关提起民事行政诉讼的称谓辨析	(26)
二、民事行政公诉的本质属性	(28)
三、合并研究民事公诉与行政公诉的考量因素	(30)
第二章 赋予检察机关民事行政公诉权优化职能配置的 现实意义——实践论	(33)
第一节 坚持、遵循司法规律的客观要求和具体体现	(33)
一、司法规律迫切呼唤着检察机关行使民事行政公诉权能	(33)
二、科学构建调控社会关系、解决社会矛盾的法制网络需要	(36)
第二节 解决司法基本矛盾、满足群众司法需求的需要	(48)
一、适应政府职能换位、司法间接管理功能扩张的要求	(48)
二、解决起诉主体缺位导致无法启动程序问题的必由之路	(52)
三、健全公益司法保障体系，满足群众司法需求的必要条件	(54)
第三节 维护法制统一尊严权威、健全司法制度的客观需要	(59)

一、维护社会主义法制统一尊严权威的必要手段	(59)
二、建立健全公正高效权威司法制度的客观需要	(64)
第四节 新时期贯彻科学发展观,建设和谐社会的客观要求	(68)
一、保护自然资源生态环境,贯彻可持续发展战略的要求	(68)
二、维护公序良俗,促进社会和谐发展的重要手段	(75)
第五节 适应“入世”形势,捍卫国家民族社会公益的需要	(82)
一、适应“入世”后法律制度上层建筑迅速变革形势的必然要求	(82)
二、顺应反腐败斗争形势,捍卫国家民族利益的必备手段	(85)
第六节 完善诉讼制度,健全检察制度和法律体系的现实需要	(88)
一、完善诉讼程序制度不可或缺的必要措施	(88)
二、健全检察制度,完善法律体系的现实需要	(96)
第三章 民事行政公诉司法职能优化配置的法理基础——法理论	(100)
第一节 概论	(100)
一、关于检察机关提起民事行政公诉法理基础的学说和观点	(100)
二、我们的主要观点	(107)
第二节 法律监督职能为民事行政公诉提供了根本性法理根据	(111)
一、检察机关法律监督职能的内涵	(111)
二、权力分工视野下的检察权能	(115)
三、公益保护视野下的检察权能	(121)
第三节 诉讼适格理论	(128)
一、当事人适格问题的判断标准	(128)
二、诉讼信托理论内涵的阐释	(133)
三、关于诉讼信托理论内在合理性的辨析	(139)
四、诉讼信托理论的实践价值	(144)
第四节 二元诉权学说	(145)
一、二元诉权学说的产生及影响	(145)
二、二元诉权学说的现实价值	(149)
第四章 民事行政公诉司法职能优化配置的比较借鉴	(150)
第一节 域外公益诉讼的起源和发展	(151)
一、源起及其特色	(151)
二、域外公益诉讼制度的起源对近代检察机关公诉职能的影响	(153)
第二节 法国立法模式	(155)
一、法国检察机关提起民事诉讼制度的诞生	(155)
二、法国行政公益诉讼制度的特色	(166)

第三节 苏俄模式	(174)
一、沙俄和苏联时期检察机关提起民事诉讼情况	(175)
二、俄罗斯联邦检察机关提起民事诉讼情况	(185)
第四节 英国模式	(202)
一、英国检察机关提起民事诉讼制度概述	(202)
二、英国检察机关提起行政诉讼或启动司法审查程序的制度	(210)
第五节 美国模式	(223)
一、民事公益诉讼制度与检察官提起民事诉讼	(223)
二、行政公益诉讼制度与检察官提起行政诉讼	(240)
第六节 德国模式	(254)
一、德国检察机关体制概述	(254)
二、检察官参与或提起民事诉讼职能的历史演变	(255)
三、德国行政公益诉讼制度	(261)
第七节 日本模式	(266)
一、日本民事行政检察制度的特色	(266)
二、日本民事实体法和诉讼法的特色规定	(267)
三、日本行政公益诉讼制度	(270)
第八节 印度模式	(272)
一、印度公益诉讼制度的主要特色	(273)
二、印度公益诉讼主要特色的参考借鉴	(279)
第九节 主要启示	(284)
一、检察机关提起民事行政诉讼的必然性	(284)
二、检察机关民事行政公诉制度体现了事物矛盾的普遍性和 特殊性	(287)
三、检察机关提起民事行政诉讼的发展趋势	(292)
第五章 我国传统的监督理论为本土资源提供了历史合理性依据	(296)
第一节 清末民国时期民事行政公益诉讼职能配置立法模式	(296)
一、清朝末期	(296)
二、中华民国时期检察官提起或参与民事诉讼制度	(300)
三、肃政厅在平政院提起行政诉讼制度	(303)
四、新民主主义革命根据地民事行政公益诉讼职能配置立法	(307)
五、近代历史小结	(312)
第二节 新中国成立初期检察机关提起民事行政诉讼的立法和实践	(312)
一、立法文件方面的继承发展	(313)

二、检察机关提起民事行政诉讼实践状况	(316)
三、否定民事行政公益诉讼制度的缘起和表现	(318)
第三节 我国传统的至今仍有广泛影响的民事行政监督理论	(322)
一、检察机关是国家利益和社会公共利益的适格代表者	(322)
二、当今诉讼法学界的主流观点认同检察机关的公益性诉权	(323)
第六章 关于民事行政公诉问题的商榷与实证研究	(324)
第一节 商榷研究	(324)
一、关于检察机关无暇顾及或难以胜任民事行政监督 的观点之商榷	(324)
二、关于民事行政公诉破坏等腰三角形结构观点之商榷	(327)
三、关于检察机关民事行政公诉制度没有优越性的观点之商榷	(329)
四、关于对检察机关民行公诉权侵犯审判权观点之商榷	(331)
五、关于民事行政公诉影响意思自治和双方平等观点之商榷	(334)
六、关于检察机关最不宜提起民事行政公益诉讼观点之商榷	(337)
七、关于国外检察机关公益诉讼制度是伪命题的观点之商榷	(339)
八、关于检察机关民事行政公诉存在操作难题的观点之商榷	(342)
第二节 实证研究	(343)
一、社会各方面对检察机关民事行政公诉或公益诉讼的态度 揭示	(343)
二、地方检察机关探索提起民事诉讼的具体实践	(353)
三、典型案例	(358)
第七章 民事行政公诉司法职能优化配置的具体方案	(374)
第一节 优化配置进路	(374)
一、地方会签文件——下策	(374)
二、“两高”联合解释——中策	(374)
三、立法完善——上策	(375)
第二节 专家学者关于检察机关提起民事行政诉讼的修改建议稿 内容	(376)
一、专家学者提出的主要修改建议稿	(376)
二、我们的总体评价和剖析	(380)
三、民事行政公诉权能科学配置的评定标准和分则阐述	(384)
第八章 诉讼主体的优化配置——主体论	(386)
第一节 明确采纳四元或三元主体模式	(386)
一、民事行政公诉与其他公益诉讼主体配置概述	(386)

二、民事公益诉讼起诉主体设置——四元主体思路	(390)
三、行政公益诉讼起诉主体设置——三元主体思路	(400)
第二节 妥善处理民事行政公诉与其他主体提起诉讼的关系	(406)
一、轻重主次与起诉顺位之权衡	(406)
二、确立检察机关民事行政公诉补充性地位的主要论据	(409)
三、矛盾与协调	(415)
第三节 确立检察机关独立起诉为主、联合起诉为辅的体制	(419)
一、现代国家检察机关参加民事诉讼的主要方式	(419)
二、我国司法实践中检察机关参与公益诉讼的主要方式	(420)
三、确立检察机关独立起诉为主体、联合起诉为补充的体制	(421)
第四节 明确检察机关在提起民事行政公诉中的地位	(423)
一、对主要学术观点的评论	(423)
二、我们的研究观点和主张	(432)
第五节 民事行政公诉案件中的被告人问题	(434)
一、民事行政公诉被告人的设定	(434)
二、关于检察机关能否成为公益诉讼被告的问题	(435)
第九章 关于起诉范围的优化配置——客体论	(438)
第一节 绪论	(438)
一、学理阐释	(439)
二、公共利益的具体构成	(442)
三、公共利益保护的相对性	(445)
第二节 具体列举方式	(447)
一、检察机关民事公诉的案件范围	(447)
二、行政公诉案件的范围	(455)
三、检察机关民事行政公诉专属管辖的案件范围	(460)
第三节 兜底概括方式	(461)
一、保留兜底概括方式的必要性	(461)
二、兜底概括方式规定的具体方法和范围	(462)
第四节 但书除外方式	(463)
一、国家行为	(463)
二、不真正或不纯粹的变态“公共利益”	(465)
三、法律、行政法规和地方性法规	(466)
第十章 起诉程序的优化配置——程序论	(468)
第一节 时效和管辖制度的优化设置	(468)

一、关于民事行政公诉案件诉讼时效制度适用空间的探讨	(468)
二、民事行政公诉适用诉讼时效制度的特殊性	(470)
三、级别管辖的合理设置	(472)
四、地域管辖的合理设置	(473)
第二节 诉讼请求种类的优化设置	(474)
一、民事公诉案件的诉求种类	(475)
二、检察机关行政公诉案件可以提出的诉求种类	(478)
三、其他相关特殊问题	(481)
第三节 举证责任的优化设置	(484)
一、检察机关提起民事行政公诉时的调查取证权	(484)
二、民事公诉案件的举证责任规则	(486)
三、行政公诉案件的举证责任问题	(489)
第四节 结案方式配置的优化	(492)
一、民事公诉结案方式	(492)
二、行政公诉结案方式	(497)
第五节 建立健全配套机制	(504)
一、健全公益诉讼物质激励机制	(504)
二、建立健全滥诉控制机制	(512)
三、确立有限的司法能动主义和不得拒绝审判规则	(515)
四、公益诉讼裁判效力的扩张化问题	(522)
第十一章 建议论	(527)
一、总体思路选择	(527)
二、具体立法构建	(529)
三、结语	(536)
主要参考文献	(537)

引言

公益诉讼被赋予现代意义，并引起广泛关注，始于 20 世纪西方社会由自由资本主义向垄断资本主义过渡时期。伴随着科技进步和生产规模的扩大，社会关系趋于复杂化，利益关系发生变化，各种分散和集体化的权利纠纷日益增多，并呈现群体化趋向，原先单纯依靠私益诉讼保护自己利益的诉讼制度，已越来越不能满足法律社会化要求。传统的私人诉讼与公诉严格二分法已不能适应社会发展需求，介于两者之间的公益诉讼应运而生，出现了以公共利益为出发点，以私益保护为间接目的的公益诉讼制度。在社会不断变迁情势下，随着社会经济与法治建设的不断发展以及公众权利保护意识的加强，公益诉讼已被赋予了新的含义，并且逐渐成为现代社会的重要热点问题之一。一些公益律师事务所专以推动公益诉讼为己任，在公益诉讼中独当一面或推波助澜。随着一场场公益诉讼的出现，并经媒体广泛报道，曾经令人感到陌生的公益诉讼术语，已逐渐为公众了解和熟悉，甚至耳熟能详，并被广泛使用。

在我国，人们通常可以把某些具体案件归入公益诉讼的范畴，但是它在事实上并不是一个法律意义上的概念。迄今为止，学术界对公益诉讼的概念和内涵，仍然还没有统一的认识，有的争论长期以来不能归于平息。我们认为，公益诉讼不是一种单独的诉讼形式，而是一种以诉讼目的为基准界定的概念，旨在描述检察机关、公益性团体或个人所进行的具有公益性质的诉讼活动。公益诉讼虽然已经外化为具体的制度，但其正确构建，却无法脱离对公益诉讼本质和公益诉讼发生发展基础的理解和认识。

与此同时，在公益诉讼方兴未艾的大背景下，检察机关提起民事诉讼的制度构建和实践探索问题，也尤其引起了越来越多人的广泛关注。对检察机关提起民事诉讼问题的肯定论者和否定论者，多年来一直相持不下。即使是在肯定论者这一理论阵营的内部，仍然会对其中的某些具体问题产生许多不同的观点认识。选定公益诉讼中的检察机关民事行政公诉制度作为研究对象，进行系统性、综合性的钻研探讨，是一件十分不易的艰巨工作。因为这是一项涉猎面相当广泛的学科，它既需要全面、扎实的法学理论知识，也需要深入的法律实践活动。但是，我们相信并坚持，“凡是符合最大多数人的根本利益，

受到广大人民群众拥护的事情，不论前进的道路上还有多少困难，一定会得到成功”。^①同时，我们认为，在对这个问题进行系统性的展开论述之前，很有必要认真梳理一下国内法学界对公益诉讼尤其是检察机关民事行政公诉方面的已有学术成果，作为本书继续深化写作的研究起点。

一、国内法学界研究现状及其评价

（一）论文数量繁多，高质量成果比较有限

总体而言，已有的研究成果在表现形式上大多散见于各专业领域的论文或课题中，形成的高水准论文尤其是学术精品还比较缺乏。大体说，关于公益诉讼的理论研究型或实务探讨型的论文数量繁多，门类庞杂，可谓汗牛充栋、多如牛毛。根据论文或课题侧重点的不同，有的研究成果以民事公诉或行政公诉为论述的主体，有的以公益诉讼为论述的主体；有的以理论探索作为论述重点，有的以实践操作作为论述重心；有的以诉讼主体作为区分公益诉讼制度构建的具体衡量标准，有的以需要公益诉讼进行救济的实践难题作为研究的切入点和突破口。他们对于这些问题的探索，充实和丰富了公益诉讼包括检察机关提起民事行政公益诉讼领域的素材，并且为后来者进行更深层次和更广领域的进一步研究提供了良好的基础平台，具有不可低估的理论价值和现实意义。但是，在另一方面，我们还需要指出的是，大多数已有的研究成果仍然属于泛泛式的探讨，许多论文中的内容不乏低水平重复研究，许多研究人员还不能从深入、系统、全面的角度对此领域进行精度研究，最终形成的具有较强理论指导意义或者实践借鉴价值的高质量论文也比较稀少。

（二）系统性、综合性研究的专著比较匮乏

国内目前对公益诉讼进行探索的学者多来自于民事诉讼领域和行政诉讼领域。宪法学界学者对此所言不多，目前仅能查到韩大元教授主持的课题研究成果中有所反映。放在整个公益诉讼的大背景下来考察，能够查阅到的公益诉讼方面已经出版的学术专著有十多部。这些专门研究成果都分别从不同侧面或角度对公益诉讼问题进行了探索、阐述和揭示，其中某些问题还涉及检察机关在整个民事行政公益诉讼制度构建和运作过程中的地位、职能、作用以及程序问题。但是，如果把研究领域局限于检察机关提起民事行政公诉这一特定视野范围内，而不是宽泛地放在公益诉讼这个大背景下，能够查阅到的高质量学术专著仅有田凯博士的《行政公诉论》（中国检察出版社2009年6月出版）和陈阳博士的《检察机关环境公益诉讼原告资格及其限制》（山东人民出版社2009

^① 《邓小平文选》（第3卷），人民出版社1993年版，第142页。

年5月出版)等极为有限的研究成果。

二、本课题研究的意义

我们认为,对检察机关提起民事行政公诉问题进一步展开进行系统性、综合性的研究,在当今时代具有特别重要的理论意义和实践价值。

(一) 理论意义

“人们要建立任何一项制度,要在该制度建立后保障其良性运转,要通过该制度良性运转发挥其对社会的预设功能和作用,都必须事前对相应制度进行充分的理论研究,把握该制度的性质、特征,熟悉该制度的功能、作用,掌握该制度运作所需的环境,明了该制度功能、作用发挥所需的条件,了解该制度在国外、境外运作的实际情况,其产生的正面和负面的效果,各国、各地区运用该制度成败得失的经验、教训;等等。人们如果没有相应的理论准备,匆忙地建立起一项制度,该制度很可能在建立后难以正常运作,难以发挥其应有的作用,有时甚至不仅不能发挥其正面作用,还可能产生负面作用。”^① 检察机关提起民事行政公诉,并不是对刑事公诉制度的简单照搬,更非凭空想象,而是有着深厚的理论支撑。但是现行民事行政诉讼法律中由于没有专门规定检察公诉以及公益诉讼制度,导致检察机关提起民事行政公诉至今仍然主要停留在理论调研和实践探索阶段,而未能成为规范性和制度化的工作实践。我国现有的公益诉讼理论研究也还处于起步阶段,尤其是关于公益诉讼裁判效力及对国家权力格局改变和社会利益再次分配的影响的研究状况,更是薄弱。这些问题的解决,迫切需要理论界和实务界的共同努力,迫切需要我们更加重视建立健全检察机关提起民事行政公益诉讼制度的理论准备,继续加大研究和探索的深度、力度。

已有研究观点指出,“在立法上确立检察机关提起公益诉讼制度是一项系统工程,涉及与现行诉讼制度的衔接与协调,尤其涉及民事行政检察制度的改革与完善”。^② 鉴于民事行政诉讼立法对公益诉讼司法职能的配置远未达到优化程度,还有必要从理论上进一步研究这一问题。因此,从多方面积极研究、探索民事行政诉讼司法活动的客观规律,努力建立和健全更加符合民事行政诉讼司法工作特点,更为有效地加强民事行政诉讼司法功能的渠道和方式,不仅

① 姜明安:《行政诉讼中的检察监督与行政公益诉讼》,载《法学杂志》2006年第2期。

② 田凯、杨柯一:《公益诉讼制度的理性思辨——2007年中原民事行政检察论坛综述》,载《中国检察官》2007年第12期。

十分必要，在法理上也完全可行。我们认为，当前借助于两大诉讼法修改这一历史性契机，在完善民事诉讼法时设立授权检察机关提起公益诉讼（民事行政公诉）的条款，赋予检察机关民事行政公益诉讼权，及时健全和完善检察机关行使民事行政公诉权的立法规定，毫无疑问也属于探索和遵循诉讼规律、司法工作规律，优化民事行政诉讼司法职权配置的具体反映和直接体现，这样才能更好地适应国家利益和社会公共利益保护的需要。

（二）实践价值

“在社会转型时期，把各种社会冲突通过诉讼和审判机制予以吸收和中和，把尖锐的矛盾转化为技术问题，通过一定的程序而得到公正的解决，正是司法改革所需要完成的任务。”^①我国社会转型期、经济转轨期不断涌现出大量的新型社会矛盾和冲突，难以寻求司法程序的救济，这已经到了非改不可的紧迫地步。与已有的传统诉讼制度存在根本性差异的方面是，公益诉讼在原告资格范围、诉讼请求内容与目的、判决效力方面具有不同于其他诉讼形式的自身特点，运用对待传统私益诉讼的方式来解决，注定无法奏效。我国法治的发展进步，市场经济体制的建立和发展，私域和公域的区分，私益和公益的对立统一，为确立检察机关提起民事行政公益诉讼的制度提供了必要性。但是，这种必要性并不能够直接等同于可能性。建立检察机关提起民事行政公益诉讼的制度，还需要具备法治的发展进步等方面的条件。在法律很不完善，法律制度、机构设施很不健全，国民和政府官员法治观念很淡薄的国度，要建立检察机关提起民事行政公益诉讼的制度是不可想象的。我国自改革开放 30 多年来，法律已日臻完善，法律制度、机构、设施都已逐步健全，政府官员和国民的法治观念都在不断提高，这些为我国建立检察机关提起民事行政公益诉讼的制度提供了相当充分的条件。^②

在宏观层面上，检察体制和工作机制改革是政治体制改革的重要组成部分，是中国特色社会主义检察制度的自我完善和发展，要在党中央统一领导下，按照最高人民检察院的统一部署，自上而下推进。但是这并不排斥发挥地方检察机关改革创新积极性。对于涉及体制性改革和对检察工作具有全局影响的重大机制性改革任务，地方检察机关可以通过调研提出改革的意见和建

^① 梁慧星：《关于公益诉讼》，载吴汉东：《私法研究》（第1卷），中国政法大学出版社2002年版，第361页。

^② 姜明安：《行政诉讼中的检察监督与行政公益诉讼》，载《法学杂志》2006年第2期。