

探索检察机关提起公益诉讼的中国模式

□ 徐 卉

近日，最高人民检察院围绕“检察机关提起公益诉讼”发布了5个指导性案例，既有全国首例由检察机关提起的民事公益诉讼案件，又有全国首例行政附带民事公益诉讼案，体现并总结了司法实践中检察机关提起公益诉讼的特点和规律，对检察机关准确、统一适用法律提供指导和规范，为修改和完善相关法律法规提供了实践基础。

试点地区检察机关开展公益诉讼的概况与特点

在最高人民检察院发布的5个指导性案例中，有一个是民事公益诉讼，其他4个案例均为行政公益诉讼案，这与现阶段试点地区检察机关办理公益诉讼案件的实际比例相吻合。根据最高人民检察院的数据，自2015年7月1日，全国人大常委会授权北京等13个省、自治区、直辖市开展为期2年的检察机关提起公益诉讼试点以来，截至2016年12月底，各试点地区检察机关共办理公益诉讼案件4378件，其中诉前程序案件3883件，提起诉讼案件495件。在试点地区检察机关提起的495件公益诉讼案件中，民事公益诉讼57件，行政公益诉讼437件，行政公益附带民事公益诉讼1件，行政公益诉讼案件的占比超过80%；同时，在检察机关办理的3883件诉前程序中，涉及行政公益诉讼的3763件，占比97%。可见，公益诉讼已成为检察机关履行法律监督职能的新型工作方式。

在提起公益诉讼案件的适用范围上，《全国人大常委会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》，授权试点地区检察机关以生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让、食品药品安全等案件作为开展公益诉讼的重点领域。实践中，目前检察机关提起公益诉讼的重心放在生态环境和资源保护领域，因此本次发布的指导性案例都集中在环境保护领域，涉及土壤污染、水污染、固体废物污染、重金属污染、危险废物和危险化学品污染、森林资源、土地资源、矿产资源等多个环境

保护领域中的亟须重点治理的问题。

从办理公益诉讼案件的方式和程序上看，试点地区检察机关注重在履职中发现案件线索，充分运用检察建议、诉前程序等方式促使行政机关纠正违法行为或者依法正确履行职责；在程序上，检察机关采取直接起诉、支持起诉、异地起诉、指定起诉等多种形式，切实运用调查核实权，发挥专家辅助人和鉴定机构的作用，查清违法行为、损害后果及其因果关系，使违法者承担相应的行政责任和民事责任。

充分发挥公益诉讼诉前程序的作用

根据《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》的规定，检察机关提起公益诉讼，必须严格履行诉前程序。提起行政公益诉讼前，检察院应当先行向相关行政机关提出检察建议，督促其纠正违法行为或者依法履行职责。行政机关应当在收到检察建议书后一个月内依法办理，并将办理情况及时书面回复检察院。经过诉前程序，行政机关拒不纠正违法行为或者不履行法定职责，国家和社会公共利益仍处于受侵害状态的，检察院可以提起行政公益诉讼。民事公益诉讼，提起诉讼的主要主体应当是社会公益组织，因此，检察院在提起民事公益诉讼之前，应当依法督促法律规定的机关提起民事公益诉讼；建议辖区内符合法律规定条件的有关组织提起民事公益诉讼。有关组织提出需要人民检察院支持起诉的，可以依照相关法律规定支持其提起民事公益诉讼。经过诉前程序，法律规定的机关和有关组织没有提起民事公益诉讼、或者没有适格主体提起诉讼，社会公共利益仍处于受侵害状态的，人民检察院可以提起民事公益诉讼。

设立诉前程序的主要目的在于增强行政机关纠正违法行政行为的主动性，最大限度地节约诉讼成本和司法资源，并且有利于充分发挥检察院作为法律监督机关的职能和作用。最高检明确要求，检察机关在提起行政公益诉讼前，必须严格履行诉前程序，依法督促行政机关纠正违法行政行为、履行法定职责。事实上，试点一年半以来，在检察



机关办理的4378件公益诉讼案件中，在民事公益诉讼方面，检察机关办理诉前程序案件120件，依法督促或者支持法律规定的机关或者组织向法院提起诉讼22件；在行政公益诉讼方面，检察机关共办理诉前程序案件3763件，督促行政机关主动纠正行政违法行为或依法履行职责2838件。通过诉前程序，754%的行政机关主动纠正了行政违法行为。吉林省检察机关通过诉前程序督促行政机关恢复林地4万公顷，恢复湿地39万公顷，关停整改污染、违法企业19家，为国家挽回经济损失近2亿元；内蒙古检察机关督促行政机关恢复草原植被3万余亩；贵州省检察机关督促行政机关恢复耕地、林地58万余亩，为国家挽回经济损失1.75亿元。从司法实践看，诉前程序不仅充分发挥了行政机关纠正行政违法行为的主动性，而且有助于调动其他适格主体保护公益的积极性。通过诉前程序推动侵害公益问题的解决，不仅是检察机关开展公益诉讼的重要内容，也是公益诉讼制度价值的重要体现。

通过公益诉讼推进法治政府、法治社会一体建设

习近平总书记在党的十八届四中全会上指出，由检察机关提起公益诉讼，有利于优化司法职权配置、完善行政诉讼制度，也有利于推进法治政府建设。

从发布的5个指导性案例及试点地区检察机关提起公益诉讼的实践效果来看，检察机关提起的行政公益诉讼，对于提高地方政府与行政机关的依法行政

意识，加强和改进行政机关的执法监管工作，引导政府完善社会治理，促进环保等行政执法部门加强履职等都起到了很好的警示教育作用，并且通过法院判决的宣告和执行，促进了相关行政机关强化监管责任，规范监管行为，切实提高了地方政府依法行政、严格执法水平。

同时，检察机关在开展公益诉讼的实践中，也注重与其他组织展开协作，促进资源整合共同保护公共利益。如2015年，常州市检察院就联合环保、民政等有关部门制定了环保公益主体“1211”培育发展规划，包括完善现有的环境公益协会作为符合环境公益诉讼主体资格的环保组织，承担环境公益诉讼职能；成立环境公益律师队伍；构建一套公益保护体系等。这些实践都表明，检察机关提起公益诉讼对于推进法治政府、法治社会一体建设，具有十分重要的意义和作用。

在我国，检察机关提起公益诉讼从无到有，有效弥补了实践中一些损害公共利益案件无人提起诉讼的问题。公益诉讼，正在成为检察机关作为公共利益的维护者开展法律监督工作的新领域，是检察机关充分发挥职能作用，推进建设法治政府、法治社会的重要途径。尽管目前，检察机关提起公益诉讼方面还存在一些困境，只有在正视这些困境的基础上，在全面推进依法治国的总目标下，积极有效地探索回应困境的新模式，才能真正坚定不移推进司法体制改革，让人民群众感受到改革成效。



运用法治手段解决道德领域问题

□ 周晓军

习近平总书记在中央政治局第三十七次集体学习时强调：“要运用法治手段解决道德领域突出问题。”道德建设是一项复杂的系统工程，既离不开教育等内化于心、外化于行以及潜移默化的“软约束”，更离不开法律法规的“硬约束”。法治在道德建设中发挥着重要作用，是强化道德建设针对性、提升道德建设实效性的可靠保证。因此，要按照依法治国和以德治国的要求，促进法治建设与道德建设相互作用、深度融合。

加强和改进立法工作，明确规定对失德行为的惩戒措施。加强道德建设的出发点和终极目的都是培养社会主体健全的人格和高尚的情操，健全的法律人格其实是理想人格不可或缺的重要组成部分，而理想人格的塑造和形成又有赖于立法对普遍伦理价值准则的规范和设定。这是因为，立法活动可以通过规定法律主体认真遵守和积极履行有关道德规范原则，使道德规范真正成为具有法律属性和法律效力的法律原则。这就要求，必须进一步加大立法力度，制定符合我国基本国情、反映广大人民群众意愿、弘扬社会主义核心价值观、诠释道德文明风尚、传播社会正能量的有关道德建设的法律法规，把基本的道德规范上升为法律，从而保障道德建设稳步发展。当然，促进社会公德的规范化是道德立法的重点和难点所在，必须完善加强社会公德方面的法律法规。比如，要完善公民基本行为规范立法、奖励公民见义勇为的立法、惩治特定场合下见危不救行为的立法以及维护广场、车站、地铁等公共场所良好秩序的立法。

加大严格执法的力度，让败德违法者受到惩治并为此付出代价。明代政治家张居正曾说过：“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”如果法律不能在实践中得到有效实施，就会成为一纸空文，其应有的价值也就没有办法得以实现。执法活动对于深化道德建设的重要意义在于：一是同时具备合法性、合理性和效率性原则的执法活动，其实质就是价值标准和伦理道德在经济社会领域中的体现；二是执法主体自身所处的比较特殊的地位决定了其本身的道德风范和境界与精神面貌，会对社会起到示范作用、发挥榜样效应。因此，要通过严格执法，利用法治具有的稳定性、普遍性、权威性和强制性保证道德建设顺利进行。认真遵守和切实执行宪法法律法规，积极倡导健康向上的道德观念，努力形成良好的道德风尚。依法加强对群众反映强烈的失德行为等热点难点问题的集中治理，特别是加大对见利忘义、制假售假等一系列违法行为的打击和处罚力度，让败德违法者受到应有的法律惩治。建立健全覆盖各领域、各行业和全社会的征信系统以及守法诚信褒奖机制和违法失信惩戒机制，正确引导人们践行诚实守信的法律原则，努力解决诚信缺失等突出问题。

推动道德原则和要求法律化，使其成为社会成员遵循的行为规范和根本准则。道德原则和要求对于维护经济秩序、公共秩序和生活秩序十分重要也非常必要。通过法治手段将其予以明确规定，就可以将一些最基本的道德义务转化为法律义务，这种法律义务的履行就有了道德和法律双重的约束力。法律约束力是以国家强制力作为后盾的，能够起到维护社会基本秩序的正面和积极的作用。《宪法》把社会主义道德规范的基本要求用根本大法的形式固定下来，把道德内容上升到最高法律地位。《民法通则》规定，民事活动应当遵循自愿、公平、等价有偿、诚实信用的原则。这些法律原则都是以良好的道德观念为基础制定的，集中体现了道德方面的

根本价值取向和基本行为标准。《老年人权益保障法》《婚姻法》等婚姻家庭方面的法律，对以孝老爱亲为主要内容的家庭美德进行了弘扬。《公务员法》《教师法》《法官法》等法律对公务员、教师、法官等职业的基本道德作了相应规定。今后，还应根据新的形势发展要求，将一些未上升到宪法法律法规的道德原则和要求进一步法律化，从而成为国家保证实施的、广大社会成员普遍遵循的行为规范和准则。

深化法治宣传教育 and 公民道德教育，不断提升全民法治意识和道德自觉。孟子说过：“徒善不足以为政，徒法不能以自行。”也就是说，治理国家必须把行善政与行法令紧密结合起来。法治既是维护社会和谐稳定的最重要保障，同时也是培育良好道德风尚的最有力手段。只有有效发挥法治褒善惩恶的基本价值，才能形成扶正祛邪的良好社会风气。因此，要深化法治宣传教育，在全社会形成向上向善的道德风尚。一是普及宪法法律知识，养成尊法的良好习惯。普法的功能和目的不仅在于传播法律知识，更重要的是促进法治理念的渗透，最终的目的则在于法治思维和理念的运用。比如，可以通过在广大经营者中开展深入细致的法治宣传教育工作，帮助他们养成以等价有偿、诚实信用为主要内容的道德自觉和法治理念。二是树立符合现代法治要求的理念，弘扬法治精神。积极倡导公平正义、尊重人权、维护秩序、保障安全等法治理念和法治精神。三是推动法律实施，培育法治信仰。必须建立一套维护公平正义、体现人民权益且具有至高无上权威的法律制度，并通过有效实施在全社会培育法治信仰。



人格权保护的规范属性及表达方式

□ 窦海阳

对人格权的保护是现代国家衡量一个国民法先进与否的重要标志，将人格权纳入民事立法，不仅是全世界的立法趋势，也是我国学界的共识。在民法典中如何编排人格权规范，面临着两种选择：一种是在民法典中单独规定人格权编，另一种则是不将人格权独立成编。从目前立法机关公布的民法典编纂规划以及《民法总则（草案）》来看，我国采纳的是第二种方案。这是从立法技术、人格权规范的属性等角度考虑而作的选择。

从立法技术角度来看，民法典是将民事法律规范以符合各自属性的方式表达出来并根据逻辑规则进行编排所形成的组合。立法机关对民法典中人格权规范的编排更多的是从技术性角度考察其规范属性，以此确定人格权规范在民法体系中的应然位置。

人格权规范在属性上属于行为规范，旨在要求主体根据规范的命令或引导来实施行为。其理由在于：第一，人格权规范通过强行性规定确定了民事主体的人格权，权利人应按照强行性规定的内容行使人格权。第二，人格权规范通过禁止性规定确定了权利人的行为界限，即命令权利人应在法律和公序良俗的界限内行使人格权，不得滥用。同时还确定了义务人的行为界限，即命令义务人的行为不得妨碍和侵害权利人正当行使人格权。第三，人格权规范通过任意性规定赋予权利人以请求权，以此来引导人们决定是否选择并适用预防、制止以及救济等措施来保护人格权。

在行为规范这一属性上，人格权规范与物权法规范、合同法规范具有同等性质。不过，如果把这些规范不作细致辨析，而以同属于行为规范作为等同视之，未免太过草率。事实上，作为行为规范，人格权规范在命令和引导主体的行为方面与物权法规范

、合同法规范有天壤之别。在命令或引导行为人的行为方面，物权法规范和合同法规范都有大量的、细致的具体操作性规定，使行为人可以按照规范的指引按部就班地实施行为。相比之下，人格权规范的行为规范这一属性体现得很不明显，绝大部分人格权规范是在确认主体对人格权的享有，确定主体可以享有哪些为法律所保护的精神权益。比如《民法通则》从第98条到第102条分别规定了民事主体享有生命健康权、姓名权、肖像权、名誉权、荣誉权，但至于行为人如何行使这些人格权，法律并没有具体的规定。

首先，对于物权的行使、变更、消灭，当事人都应当按照法律规定的内容和程式完成，否则不产生物权效力。对于合同权利的行使、变更、消灭，当事人应当在合同法强制性规范的界限内进行，否则可能归为无效。而人格权的行使、消灭不需要当事人经过复杂的操作才能完成，绝大多数人格权甚至在权利人生命存续期间不需要做出任何积极的行为。所以人格权规范也就没有必要、也不可能如同物权法规范和合同法规范那样设置细致复杂的规定去命令和引导行为人的行为。

其次，物权作为绝对权，其内涵与外延是明晰的，物权法可以并且也有必要通过细致的规定来命令和引导行为人的具体行为的实施。而相比之下，同样作为绝对权的人格权却存在着社会典型公开性先天不足的问题，它的边界很难清晰化。一方面，人格权内部类型之间此权利与彼权利界分不清；另一方面，人格权的外部边界随着社会的发展而不断变动，使得社会对人格权难以有明确认知。因此，关于人格权的规范无法如同物权法那样完成明晰行为人的行为空间与界限的任务，这也在很大程度上减损了其作为行为规范对当事人的指引意义。

最后，从实际效果来看，人格权规范对行为人的命令与指引作用在很大程度上被民法其他部分的规范所涵盖。比如命令权利人应当在法律和公序良俗的界限内诚信地行使人格权，不得滥用权利。这种规定在未来的民法典总则部分必然会有所体现。人格权规范专门去命令禁止滥用人格权的作用就显得冗余。再比如，人格权规范中预防、制止以及救济等保护人格权的措施，在很大程度上被侵权法规范涵盖。

可见，人格权规范的最大意义并不在于命令和引导民事主体实施行为的技术操作层面意义上，那么其真正的价值应当是它对人格权的宣示。人格权规范对主体所享有的人格权做正面的规定，宣示了哪些精神性权益可以为法律所保护，鼓励了个人追求和保护自身的人格权益，彰显了现代民法尊重人权的精神。正因为它所具有的宣示意义，人格权规范的表达以“民事主体享有人格权”为主。从法律解释角度来看，其他的人格权规范条文大多可以根据逻辑关系从该规范的表达中推导出。那么，为了减少纠纷解决的成本，应当在规范功能完备的前提下，尽量使法律规范简洁，避免叠床架屋现象的出现，否则规范表达重复的结果会造成同时存在许多条文解决同一纠纷事实，无端地增加适用法律的成本。对规范进行表达以及建构规范体系所应当依据的一个基本技术性原则就是简洁原则，即根据逻辑规则，在规范的表达可以通过解释达到相同效果的情况下，尽可能地避免表达同一或类似内容的规范重复出现，对法条进行精简，对于没有特殊之处需要表达的规范就没有必要表达出来。

在民法典的篇章设置上，倘若要突出人格权规范的宣示意义，将其置于总则部分是更恰当的选择，因为在独立的篇章中，比如物权编、债权

