



司法改革

检察机关提起公益诉讼的制度展望

程煜明

7月6日，中央全面深化改革委员会审议通过的《关于设立最高人民检察院公益诉讼检察厅的方案》强调，要以强化法律监督、提高办案效果、推进专业化建设为导向，构建配置科学、运行高效的公益诉讼检察机构，为更好履行检察公益诉讼职责提供组织保障。作为司法改革中的一项重要内容，检察机关公益诉讼制度朝规范化、法治化、科学化方向迈出了新的一步。

公益诉讼的发展历程

公益诉讼的目的是维护公共利益。在我国，关于建立行政公益诉讼的探讨由来已久。2005年《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》明确提出要“研究建立环境民事和行政公益诉讼”，“推动环境公益诉讼”。2012年《民事诉讼法》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。”从而使民事公益诉讼有了基本的法律规定。但该法实施以来，由社会组织提起的公益诉讼案件数量极少，公益保护效果也不尽理想。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，十二届全国人大常委会第十五次会议作出《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》，由此拉开了检察公益诉讼探索实践的序幕。2017年6月，全国人大常委会审议通过修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定，检察公益诉讼制度正式建立。2018年3月，最高人民法院、最高人民检察院公布司法解释，为检察机关提起公益诉讼提供了一般规定和程序规则。拓展了检察机关法律监督的职能。在行政公益诉讼落地之前，检察机关对行政权的监督主要是以抗诉及检察建议形式纠正行政机关违法行使职权或不作为，这种在诉讼

末端的监督，难以充分发挥检察机关对行政权的监督职能。检察机关提起行政公益诉讼权的获得，将检察机关对行政权的监督向前延伸，拓展了检察机关法律监督的职能。填补了行政公益诉讼中诉讼主体的缺位。根据诉讼法理论，提起行政诉讼的原告只能是与行政行为有直接利害关系的当事人。这就使得许多损害国家利益和社会公共利益的行政行为，由于没有特定的受害人而被排除在行政诉讼的审查范围之外。而检察机关行政公益诉讼主体地位的明确，在行政机关不履行法定职责或者违法行使职权，而又有适格主体起诉的情况下，检察机关可直接向人民法院提起行政公益诉讼，这在很大程度上改变了国家利益和社会公共利益遭受损害时无人诉、无法诉的现象。加强了对行政权力的规范和监督。行政公益诉讼制度的产生大大激发了行政机关自制功能的发挥，而一旦行政机关出现违法作为或者行政不作为的情形，检察机关又可以通过诉前程序，促使行政机关纠正其违法作为或者依法作为。检察机关对在履行职责中发现的行政机关违法行使职权或者不作为，造成国家利益和社会公共利益遭受侵害或者有侵害危险的案件，可及时提出检察建议；行政机关拒不纠正违法或不履行职责的，检察机关可提起公益诉讼，通过人民法院裁判促使行政机关纠正。

完善检察公益诉讼制度的建议

检察公益诉讼制度是一个新生事物，还需要在不断积累实践经验的基础上继续完善，既要肯定其在公益保护中取得的辉煌成绩，也要看到其存在的不完善之处，推动检察公益诉讼工作不断取得新成效。正确理解检察机关的角色定位。目前的司法解释已经明确了检察机关“公益诉讼起诉人”的身份，但要充分认识到在诉前程序和诉讼程序中，检察机关的角色定位是不同的。在诉前程序中，检察机关是“法律监督者”，按照宪法和法律规定，通过提出检察建议、发布公告、支持起诉等方式实施法律监督。进入诉讼程序后，检察机关是特殊的公益原告，一方面，检察机关与被告处于平等地位，遵循辩论原则，通过提出证据、陈述意见以推动诉讼的进行；另一方面，检察机关作为国家机关，应当恪守客观公正的立场及原则。规范和细化诉前程序。对行政公益诉讼的程序要有一个全面而又正确的理解。不能认为起诉之后才是行政公益诉讼程序的开始。诉前程序本身就是行政公益诉讼中的一个环节。检察机关提起行政公益诉讼之前，应当先向相关行政机关提出检察建议，督促其纠正行政违法行为或依法履行职责。把诉前程序置于与提起诉讼同等重要的地位，既体现了对“穷尽救济原则”的尊重，又体现了司法对行政权的尊重，既能尽可能释放行政机关自我纠错机制的效能，又能缓解提起诉讼的压力，降低司法运行成本。但就制度完善角度而言，还应在如何充分发挥检察建议的效用，加强检察建议与提起诉讼的有效衔接方面进一步探索完善，规范和细化诉前程序的具体内容。加强相关工作机制的保障。一是健全检察机关参与公益诉讼的监督措施。当前检察机关参与公益诉讼的各项过程具有较大的自由裁量权，还缺乏必要的监督措施。如检察建议的提起是检察机关根据自身对案件事实和相关法规的运用向行政机关提出的，对其内容缺乏审核监督。二是建立检察机关工作人员参与行政公益诉讼奖惩措施，既激励工作人员认真办案积极履行检察机关职能，又防止工作人员因为缺乏惩戒措施，在诉讼中恣意行使自由裁量权。

互联网市场中的反垄断法

王伟

反垄断法被称为“经济宪法”，自1890年世界第一部反垄断法——《谢尔曼法》颁布以来，反垄断法已经历经了100多年的发展。而在我国，反垄断法依然是一个年轻的法律部门，自2008年8月1日《反垄断法》施行以来，至今仅10年时间。从法律条文本身来看，我国这部法律对垄断行为有比较严格的规定，但截至目前，执行效果却不够理想，尤其是近年来，针对互联网平台企业的垄断行为，这部法律的作用还未充分显现出来。

有不少研究指出，推崇平等、开放、共享、创新的互联网行业具有天然垄断的强大惯性。那些所谓的“超级平台”可以轻易把触角伸向任何一个角落，获得海量的用户，而且规模越大，资源聚合能力就越强，最终可能出现“赢者通吃”的局面。

适用反垄断法的要件

法律上的垄断不同于经济理论中的垄断。当今世界，反垄断法主要存在两种模式，即结构主义与行为主义，二者最大的区别在于：一是对于垄断判定的侧重点不同。前者强调拥有垄断事实，而后者强调企业是否滥用市场支配地位，强调垄断后果。二是对垄断企业的制裁措施不同。前者采取切割、解散恢复竞争秩序，后者则采取责令停止和损害赔偿的方法。我国的《反垄断法》立法模式更接近行为主义，也就是说，要严格区别垄断状态和垄断行为。一家公司因技术创新或机遇运气而在市场上取得自然垄断地位并不违法，只有当其利用垄断力量阻扼和打压竞争对手进入市场时才是违法。

因此，反垄断法所规制的垄断行为，必须具备三个要件：一是主体要件，滥用市场支配地位的主体具有特定性，必须是具有市场支配地位的大企业。二是行为要件，单纯具备市场支配地位并非反垄断法规制的必要条件，主体必须凭借其市场优势地位实施了滥用行为，且行为必须严重危害了市场正常的经营秩序和消费者的合法权益。三是后果要件，具备支配地

（上接1版一条）写好时代答卷，必须切实增强群众获得感幸福感安全感，加快开创共建共治共享新局面。保障和改善民生是党和政府工作的永恒主题。习近平总书记要求四川采取针对性更强、覆盖面更大、作用更直接、效果更明显的举措，解决好同百姓生活息息相关的民生问题。进入新时代，人民对美好生活的向往，已经从吃饱穿暖等基本生存需求转向追求更好的教育、更稳定的工作、更舒适的居住条件、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务等。我们党领导人民全面建成小康社会、进行改革开放和社会主义现代化建设的根本目的，就是要通过发展社会生产力，不断满足人民日益增长的美好生活需要，促进人的全面

（上接1版二条）新闻工作者一方面要带着信念学、带着感情学、带着使命学，真正做到学深悟透、融会贯通、真信笃行。另一方面，要遵循新闻传播规律，适应对象化、差异化、分众化的特点，加强传播方式手段和话语方式创新，把习近平新时代中国特色社会主义思想讲清楚、讲明白，让老百姓听得懂、能领会、可落实。要紧密联系百姓身边发生的变化，联系人们普遍关注的问题，以小见大，寓事于理，让党的创新理论“飞入寻常百姓家”，构筑中华民族共同的精神家园。

提高政治能力，在意识形态斗争中千万不能天真、不能大意、不能退缩

党的新闻舆论工作是党的一项重要工作，是治国理政、定国安邦的大事，是为国家立心、为民族立魂的工作。习近平总书记强调，新闻媒体是

核心阅读

不管是在传统的市场，还是在以平台为特征的互联网市场，如果存在唯一的经营者，都是非常危险的，应当引起反垄断相关部门的关注，依法接受反垄断法的规制。

法律适用困境

根据法律规定，在我国，受到《反垄断法》规制的行为包括三项：经营者达成垄断协议；经营者滥用市场支配地位；具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中。目前，互联网技术的创新打破了事实与规范之间的对应，带来了一些法律适用困境。

相关市场界定困难。对产品和服务的相关市场进行界定是反垄断法对企业涉嫌垄断行为进行审查的前提。在对网络平台进行法律规制时，反垄断执法机构首先要对平台企业所处的市场环境和经营范围进行分析，之后才能对企业是否涉嫌垄断进行法律判断。互联网行业没有地域性，因此对互联网企业的市场界定需要从产品的层面入手，但其产品和服务也具有虚拟性和高度可扩展性。在互联网领域中，双边市场普遍存在，企业针对不同的消费需求和消费群体，经营策略也是不同的，例如，对于用户，有的平台会采取少收费甚至不收费的策略，进而达到吸引用户关注，增加平台流量的目的；当平台用户达到一定规模后，平台企业往往会向广告商或零售商等收取广告费、管理费等来实现平台的盈利。而在传统的反垄断法关于相关市场的界定中，主要是以单边市场来进行考察的，这种界定方式在双边市场环境中的有效性会受到限制。

市场支配地位认定困难。反垄断法并不反对市场支配地位本身，而是

反对具有市场支配地位的企业滥用市场支配地位的行为，而支配地位的认定是对企业进行规制的前提。传统理论认为，认定企业具有市场支配地位的因素主要包括经营者占有市场份额、潜在竞争者的影响、市场进入壁垒的高低以及消费者的依赖程度等，而在对平台进行市场支配地位认定时，这些因素都发生了一定的改变。例如，新技术的产生会对平台企业的市场份额产生重大甚至颠覆性的影响，平台企业之间的市场竞争是一种动态的竞争，对其市场占有率和支配力的判定具有较大的不确定性。另外，平台的跨界竞争问题也给垄断行为的认定带来难度，例如，当前许多网约车平台也同时从事外卖等业务，不少旅游平台也提供打车业务等，这些都直接影响了竞争者的范围，从而影响着反垄断法的适用。

反垄断法的价值取向

《反垄断法》第一条就明确了立法目的，那就是“保护市场公平竞争，提高经济运行效率，维护消费者利益和社会公共利益，促进社会主义市场经济健康发展”。在现实中，适用反垄断法要恪守以下原则。

尊重行业发展规律。现代科技的发展给反垄断政策提出了考验，垄断会限制自由竞争，而反垄断是恢复市场的自由竞争态势。网络平台企业所在的行业往往是最具时代特征的高新技术行业。受到网络型产业中网络效应及双边市场中不平衡定价策略的影响，平台企业产业集中度较高，单独一家或者几家企业占有较高的市场份额具有一定的合理性。因此，如果网络平台企业没有明显的干预市场正常的竞争秩序、阻碍创新和侵害消费者福利等行为，《反垄断法》就应该尊重

省建设，大力培育和践行社会主义核心价值观，进一步繁荣发展文化事业、培育壮大文化产业。加强和创新社会治理，确保社会安定有序、人民安居乐业。

写好时代答卷，必须深入推进全面从严治党，着力营造风清气正政治生态。政治生态是检验管党治党是否有力的重要标尺。一个地方政治生态不好，则正气不彰、歪风滋长；政治生态好，就能扶正祛邪、激浊扬清。习近平总书记鲜明指出，“必须营造一个良好从政环境，也就是要有一个好的政治生态”。必须全面落实新时代党的建设总要求，把政治建设摆在首位，进一步树牢“四个意识”、增强“四个自信”，把“两个坚决维护”作为根本政治任务，严守党的政治纪律

转化为红色地带，防止其向黑色地带蜕变。要以战士的姿态、战士的担当，坚守阵地敢于出击，与否定党的领导、否定中国特色社会主义制度等错误言行作不懈斗争，决不允许一些人造谣生事、浑水摸鱼、煽风点火、信口雌黄。要正确区分和处理政治原则问题、思想认识问题、学术观点问题，无论处理什么问题，要防止简单化、片面化。要打好网络意识形态攻坚战，推动互联网这个最大变量变成事业发展的最大增量。

纠“四风”改文风不能松。文风体现作风、反映党风。“要转作风、改文风，俯下身、沉下心，察实情、说实话、动真情，努力推出有思想、有温度、有品质的作品。”习近平总书记的重要论述为广大新闻工作者加强作风建设指明了努力方向。要牢记“我是谁、为了谁”，忧惠着人民的忧患，欢乐着人民的欢乐，感动着人民的感动。要坚决纠正“四风”，特别是形式主义、官僚主义。要深入调查研究，练就过硬脚力、眼力、脑力、笔力，多采写内涵深刻、贴近群众、感人至

市场正常的竞争秩序，尽量不对市场进行过多的干预。

保护消费者利益。保护消费者利益是反垄断法最重要的价值取向，几乎所有国家和地区的反垄断法都将此作为立法目标。判断反垄断法实施效果如何，就要看它在现实中对消费者合法权益的保障情况如何。具有市场支配地位，也就意味着对大量用户数据的独占。近段时间，有的网络平台接连暴露出来的安全隐患以及监管不力情况，不能不说与其在特定领域占有的市场支配地位有关。例如，有的互联网企业合并过程中，大批量的消费者隐私被整体出售、非法共享和跨行业跨市场滥用，还有的出现了涨价与人身伤害类案件。网络平台企业具有强大的市场力量本身是合法的，但其在市场经营和市场竞争中不得打破垄断行为的边界，尤其是不能因此而丧失完善产品的动力、放松自律，给消费者带来经济损失甚至人身伤害。

反垄断法价值目标的实现归根结底取决于在实践中的运用。当前，针对新的产品和市场现象，一是要对相关法律法规及时细化。反垄断法作为规制垄断行为的一般法，难以快速对这些新问题做出详细规定，因此急需出台必要的法律解释和细化规则对这些新问题进行规制，明确反垄断调查时限，及时回应制度需求。二是加强执法和司法机关的协调。今年，新一轮国务院机构改革方案将多年来分散在商务部、发改委、工商总局的反垄断执法机构合并，统一归属在国家市场监督管理总局。整合后的执法机构与司法系统之间应尽快努力建立起真正的对话机制，统一认定标准。三是要加大法律法规的执行力度。技术并无善恶之分，但有效的监管可以防止技术被恶意利用。政府对于平台在运营过程中的行为要进行实时监管，建立互联网行业反垄断投诉机制，同时提高违法者的违法成本，引导市场主体主动遵守市场秩序，《反垄断法》在维护市场竞争秩序方面的权威地位才能得到真正尊重。

议政论法

和政治规矩，始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。持续深入加强政德建设，涵养积极健康的党内政治文化，坚决反对“袍哥”文化、圈子文化、码头文化，以坚强政治定力彻底肃清周永康流毒影响。持之以恒正风肃纪，始终保持惩治腐败高压态势，发挥巡视巡察利剑作用，以强烈政治担当抓好中央巡视反馈问题整改落实，持续开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理。认真践行新时代党的组织路线，切实加强领导班子和干部队伍建设，更加注重基层打基础工作，充分调动党员干部干事创业积极性主动性创造性，为推动各项工作再上新台阶提供坚强保证。

深、影响广泛的优秀新闻作品。近年来，新闻战线开展的“走基层、转作风、改文风”活动赢得了社会各界的广泛赞誉，为新闻工作者锤炼“脚力、眼力、脑力、笔力”提供了良好平台。要持续运用和落实这一长效机制，防止一阵风、走过场。

党的十八大以来，习近平总书记在各种场合的重要讲话都朴素深刻、平实亲切、充满力量，为全党改进文风带了好头。我们要量到火热的生活动线去，用亲身经历讲述感动中国的中国故事。新闻报道要落实时、度、效要求，力求短、实、新，反对空话连篇、言之无物、穿鞋戴帽那一套八股腔调。特别是要坚持新闻真实性原则，力戒做表面文章、搞上下一般粗、空泛表态、照搬照抄。要多报道老百姓的事，多说老百姓听得懂的话，多写“沾泥土”“带露珠”“冒热气”的作品。要遵守新闻职业道德，按习近平总书记要求的那样，争当政治坚定、引领时代、业务精湛、作风优良的新闻工作者。

（作者系解放军报社副社长）