刑事附带民事公益诉讼若干程序问题研究

徐斌 杨威威[[1]](#footnote-0)

摘 要：刑事附带民事公益诉讼的核心是将民事公益诉讼案件与刑事诉讼案件合并审理，司法实践中主要依托于刑事附带民事诉讼和民事公益诉讼的相关规则进行，由于各相关规则之间系统性、一致性不足，导致实践中存在认识分歧、做法不一致等问题。本文拟对实践中遇到的问题进行梳理，按照诉讼法基本原理和规则，对刑事附带民事公益诉讼的条件、具体程序运作、特殊情形处理等方面的问题进行了分析，并就下一步修改完善具体的程序规范提出建议。

关键词：刑事附带民事公益诉讼；公益保护；诉讼效率；程序公正

设置刑事附带民事公益诉讼制度，突破了《中华人民共和国民事诉讼法》[[2]](#footnote-1)关于公益诉讼案件由中级人民法院管辖的限制，为基层法院、检察院办理民事公益诉讼案件创造了条件，客观上使刑事案件中受到损害的公益能更加便捷地获得及时、有效的司法救济。自刑事附带民事公益诉讼制度确立以来，各基层法院、检察院积极实践，取得明显的成效,但由于没有统一的司法程序和规范，在具体操作中司法机关或参照刑事附带民事诉讼的规则执行，或参照民事公益诉讼的规则执行，遇到没有可供参照的问题就检法两家商量、探索，过程中遇到了一些新问题。本文拟对这些问题进行梳理、总结，通过综合分析，研究提出对策，为下一步完善刑事附带民事公益诉讼程序规范提出建议。

一、概述

刑事附带民事公益诉讼，是指人民检察院在对刑事案件提起公诉的时候，对该刑事案件涉及的侵害特定领域公共利益的侵权行为一并提起民事公益诉讼，由法院同一审判组织审理的诉讼活动。按照当前的立法规定，特定领域主要是指生态环境和资源保护领域和食品药品安全领域。[[3]](#footnote-2)在公益诉讼试点期间，各地参与试点的检察机关先后探索办理了一批刑事附带民事公益诉讼案件，后经过2017年7月《中华人民共和国民事诉讼法》修改，2018年3月两高联合发布《公益诉讼司法解释》，正式确立了检察机关提起刑事附带民事公益诉讼制度。之后各基层法院、检察院积极实践，办案数量、质量、效果均取得长足的发展。

刑事附带民事公益诉讼本质上是民事公益诉讼。民事公益诉讼是指非以维护自身民事权益，而是为了维护社会公共利益，由特定的民事主体提起的，旨在追究他人民事法律责任的诉讼。法律对公共利益的保护是全方位的，民事公益诉讼是从民事的角度，针对的是损害特定领域公共利益的民事侵权行为，诉求主要是承担民事法律责任，依据主要是民事法律规范。民事公益诉讼与普通民事诉讼的区别主要有，一是起诉主体具有特定性，为法律规定有权代表公益的机关和组织。二是诉讼的目的具有特殊性，公益诉讼是为了维护公共利益，而不是为了维护原告自身的合法权益。三是在具体的诉讼程序安排上也有不同，如关于调解和解的特殊规定等。

《刑事诉讼法》及其解释等规定了刑事附带民事诉讼制度，将刑事案件和民事诉讼合并审理，核心是为了节约司法资源，提高诉讼效率。刑事附带民事公益诉讼的基本原理与此相同。从司法实践中办理的刑事附带民事公益诉讼案件的情况看，绝大多数案件的基本事实和主要证据都相同，被告也相同，仅仅是适用法律不同，且因为刑事案件的事实相对较为清楚，民事公益部分的法律关系也相对较为简单，各方争议不大，合并审理可以有效避免重复审查，提高效率。

《民事诉讼法解释》规定了民事公益诉讼案件由中级人民法院管辖。[[4]](#footnote-3)然而在司法实践中，特别是基层法院、检察院办理的大量刑事案件，涉及污染环境类、破坏资源类、危害食品药品安全类的等等，大多对公共利益造成了一定的损害，如果此类案件一律以单独提起民事公益诉讼的方式，由中级人民法院审理，可能对市级人民检察院和中级人民法院的工作造成极大的负担。从诉讼价值和司法成本的角度考量，很多案件都没有这个必要。设定刑事附带民事公益诉讼程序，可以使此类案件在基层司法机关按照相对便捷的诉讼途径得到办理，使案件中受损的公益及时获得司法救济，也有利于促进国家保护公共利益的法治体系得到充分的发展和完善，进一步提高对公共利益的保护水平。

二、具体程序问题

《公益诉讼司法解释》只明确了检察机关可以对特定案件提起刑事附带民事公益诉讼，但对于诉前程序、起诉、审判、执行等各环节的具体程序，并没有作出更具体的、相对统一的规范。在司法实践中，具体的程序规范主要是《刑事诉讼法》、《中华人民共和国民事诉讼法》及相关司法解释，其中又以刑事附带民事诉讼、民事公益诉讼的相关规定最为常用。由于主要法律依据存在于不同的法律和司法解释中，相互之间有不一致的地方，对刑事附带民事公益诉讼的程序规定也还存在不完善、不明确等问题，导致实践中对一些具体问题存在不同的认识和做法。针对这些问题，笔者试着结合相关规定、按照诉讼法基本原理和规则，提出一些分析意见。

（一）刑事附带民事公益诉讼的起诉条件

刑事附带民事公益诉讼的起诉条件，是指提起刑事附带民事公益诉讼的一些最基本的要求，只有符合条件的才可以提起相应的诉讼。按诉讼法一般原理，提起诉讼的条件一般是从原告、被告、诉讼请求、事实和理由、受案范围与管辖等方面进行规范的，[[5]](#footnote-4)本文拟从上述四个方面对刑事附带民事公益诉讼作一些分析论述。

1.原告适格。首先检察院依法是适格的主体。检察院在刑事案件起诉中居于主导地位，办理刑事附带民事公益诉讼案件具有天然的优势。检察机关作为公共利益的代表，充分发挥优势，较好履行了公益诉讼起诉人的职责，实践中几乎全部的刑事附带民事公益诉讼案件都是由检察院提起的。其次，其他有权提起民事公益诉讼的主体，是否可以提起刑事附带民事公益诉讼？笔者认为应当允许。理由主要是：首先，从《中华人民共和国民事诉讼法》的规定看，在提起公益诉讼方面，法定机关和有关组织相对于检察机关具有优先性。检察机关提起民事公益诉讼具有补充性，法定机构和组织不提起诉讼，是检察机关提起公益诉讼的前提和基础。检察机关不应当是提起公益诉讼的首当其冲者，而应当是先“督” 后“提起”。[[6]](#footnote-5) 若将刑事附带民事公益诉讼列为检察机关的专权,不允许法定机关和有关组织提起，则与上述立法精神相违背。其次，刑事附带民事公益诉讼之所以为附带之诉，根本目的是为了提高诉讼效率，由法定机关和有关组织提起刑事附带民事公益诉讼可以更好地实现这一目的。再次，检察机关履行公益诉讼诉前程序后, 法定机关和有关组织决定起诉的，应当允许其根据案情实际，选择提起单独之诉或附带之诉。若其只能提单独之诉，则必然会导致其对绝大部分案件都不起诉，进而不利于法定机关和有关组织有效参与公益诉讼。最后，只要检察机关进一步优化工作衔接机制，通过诉前程序加强对法定机关和有关组织支持配合，必要时通过支持起诉等方式，可以保障法定机关和有关组织有效完成提起刑事附带民事公益诉讼的各项工作任务。

2.被告适格。刑事附带民事公益诉讼的被告，主要是指因犯罪行为侵害社会公共利益，依法应当承担相应民事法律责任的人。在司法实践中，绝大部分刑事附带民事公益诉讼案件的刑事被告人与民事公益诉讼被告是相同的。但也不能绝对化，而是要根据具体案情，通过民事法律关系的分析具体确定。附带之诉的被告可以与刑事被告不一致。[[7]](#footnote-6)如在有的刑事案件中，由于多名被告存在主从犯的关系，或者客观上具有雇佣与被雇佣的关系等，从民事法律责任的角度，选择起诉主犯、雇佣者可能更为适合。又如在有的刑事案件中，部分共同侵权人因为客观原因未被追究刑事责任，但从民事公益诉讼的角度，有必要请求法院判令其承担相应的民事法律责任，则应追加为公益诉讼被告。又如在有的刑事案件中，只追究了个人的刑事责任，而民事法律责任应当由所在单位承担更为适合的，则应当以单位为刑事附带民事公益诉讼的被告。需要注意的是，在后两种情形下，应注意附带诉讼的效益问题，即只有当附带民事公益诉讼中增加被告，不会对刑事诉讼本身造成不利影响，既不影响主要犯罪事实认定和刑事责任追究，也不影响刑事审判进度的前提下才能追加。否则，应当考虑单独提起民事公益诉讼。

3.诉讼请求、事实和理由明确。为准确提出诉讼请求，一方面须找准法律依据，另一方面得查清相关的事实和情节。在法律依据方面，由于民事法律责任具有多样性，应根据个案的具体情况和诉讼的需求选择适用。如《侵权责任法》关于“停止侵害、消除危险、赔礼道歉、赔偿损失”等承担责任的形式，应据案情选择其中一项或几项提出。如在食品安全类侵害消费者合法权益的公益诉讼案件中，应据案情实际选择适用《消费者权益保护法》的规定请求三倍赔偿，还是选择适用《食品安全法》的规定请求十倍赔偿。[[8]](#footnote-7)如梁华南生产、销售不符合安全标准的食品案中，[[9]](#footnote-8)检察机关依据《食品安全法》和《侵权责任法》提出了食品价款十倍赔偿的诉讼请求，并获得了法院判决支持。在查清事实和情节方面，既要充分利用刑事案件已经查明的事实和证据，又不可完全依赖刑事案件的证据材料。在民事公益诉讼部分，应紧紧围绕诉讼请求及其法律依据，重新组织案件事实和情节，并相应调查收集证据。如在办理生产、销售不符合安全标准的食品案中，诉讼请求的金额是以销售价款为基础计算的，所以应注重调查实际销售的数量、单价，以确定已销售食品的价款，这方面的证据和事实在刑事案件材料中往往是欠缺的。又如在办理非法捕捞水产品案中，为了更好地证明非法捕捞行为对生态资源的破坏程度，应注重查明实施非法捕捞行为的具体位置、持续时间、所用工具的具体型号、功率等，并且委托专家对生态环境损害结果出具鉴定意见、评估报告或专家意见等。司法实践中，绝大部分刑事附带民事公益诉讼的案件的核心事实是统一的，如果核心事实都不一致，原则上不应合并审理。但在核心事实之外，如一些具体的案件事实、情节等，是有可能出现一些差异的。一般认为，刑事诉讼和民事诉讼在诉讼目的、证明标准、举证责任等方面都是不同的，简而言之，在刑事诉讼中，检察机关承担全部举证责任，被告人提出辩解，由检察机关举证证明该辩解不合理，否则采纳被告人辩解。而在民事诉讼中，被告须自己举证证明其辩解的合理性。这就会导致在具体事实和情节的认定上出现差异。最高人民法院在有关司法解释中也对此表明了认可的态度。[[10]](#footnote-9)需要注意的是，若同一案件判决中，出现刑事部分和民事部分对有关事实认定有不一致的地方，应当着重加强判决书说理，避免造成不必要的困扰。

4.符合受案范围。刑事附带民事公益诉讼案件的受案范围，主要是对因犯罪行为导致公共利益受损的案件，明确可以提附带之诉的条件和标准，对于不符合条件的，应考虑提起单独的民事公益诉讼。从种属关系看，刑事附带民事公益诉讼案件首先得符合民事公益诉讼的条件，是民事公益诉讼案件中的一种特殊情形。因此，可以通过对刑事附带民事公益诉讼划定受案范围，为附带之诉和单独之诉划一条界限。笔者认为，提起刑事附带民事公益诉讼原则上应限于：（1）刑事案件事实清楚、证据充分。主要是为了避免刑事诉讼和民事公益诉讼相互影响，达不到提高诉讼效率的目的。一方面，若刑事案件本身十分复杂，审理难度大，对附带民事公益诉讼一并审理，势必进一步加大审理难度，影响刑事诉讼顺利进行。另一方面，刑事诉讼持续时间过长，或者出现撤诉、无罪判决等情况的可能性大的情况下，也不利于民事公益诉讼的顺利推进。相反，等刑事案件判决生效后再另行提起民事公益诉讼更为有效。（2）附带民事公益诉讼部分事实清楚、理由充分，诉讼请求标的额和争议不大。主要有两个方面的考虑，一是避免附带民事公益诉讼部分过于复杂，影响刑事诉讼的进行。二是刑事案件被告可能受到刑事诉讼强制措施限制，导致其在民事公益诉讼中部分诉讼权利受限，在诉讼标的大、争议大的案件中，单独提起民事公益诉讼会更有利于保护被告的诉讼权利。（3）刑事附带民事公益诉讼一般应在刑事案件提起公诉时一并提起，最迟应当在刑事案件一次开庭前提出。若调查取证、公告等时间上确实来不及的，可考虑单独提起民事公益诉讼。这是由附带之诉的效率原则决定的。总之，要应运用比例原则，进行利益衡量。[[11]](#footnote-10)

（二）刑事附带民事公益诉讼具体程序运作问题

1.诉前程序。民事公益诉讼的诉前程序是指，检察机关通过公告的方式，发布侵害公益的案件情况，通知督促有权提起公益诉讼的主体依法提起诉讼，有权主体逾期不提起诉讼的，检察机关依法获得提起诉讼资格的诉讼程序。诉前程序是检察机关提起民事公益诉讼的法定前置程序，对于单独提起民事公益诉讼的案件应当履行诉前程序并无争议。而对于刑事附带民事公益诉讼是否应当履行诉前程序，一度存在不同意见。[[12]](#footnote-11)2019年底，两高发布了《诉前公告程序的批复》，以司法解释的形式明确了人民检察院提起刑事附带民事公益诉讼，应当履行诉前公告程序的要求。再次强调了《中华人民共和国民事诉讼法》对检察机关提起民事公益诉讼的基本要求，即民事公益诉讼以法定机关和有权组织提起为原则，以检察机关提起为补充，诉前公告是检察机关取得民事公益诉讼主体地位和起诉资格的必经程序。而且有利于实现程序公正。[[13]](#footnote-12)因此，笔者认为检察机关应本着有利于法定机关和有权组织提起诉讼原则，进一步充实、完善诉前程序的履行方式及其配套机制。建立相对统一、便捷的公告信息发布平台，提供更为便捷的查询、联系方式，加强与法定机关和有权组织的联络，建立完善相关的对接和配合的工作机制，使诉前程序真正发挥好促成法定机关和有权组织提起公益诉讼的实际作用。

2.合议庭组成方式。《中华人民共和国人民陪审员法》规定应当由人民陪审员和法官组成七人合议庭审理一审公益诉讼案件，而《公益诉讼司法解释》规定的是由同一审判组织审理。[[14]](#footnote-13)实践中对于合议庭组成方式亦有两种不同理解，一种认为应当由人民陪审员和法官组成七人合议庭，理由是法律对审理公益诉讼案件的合议庭规定了更加严格的组成形式，按这一形式组成合议庭，可以最大限度实现程序合法的要求。另一种认为《中华人民共和国人民陪审员法》针对的是审理单独提起的民事公益诉讼案件，刑事附带民事公益诉讼具有特殊性，应根据《中华人民共和国刑事诉讼法》及相关规定确定审理刑事案件的合议庭，并对附带民事公益诉讼案件一并审理。在司法实践中的合议庭组成形式各不相同，有七人合议庭，也有三人合议庭,也有法官独任审判的。[[15]](#footnote-14)笔者认为，应当由法官和人民陪审员组成合议庭，合议庭人数可根据案情和审理工作需要确定，并非必须七人。理由主要是：第一，《中华人民共和国人民陪审员法》第十六条规定的四种应由七人合议庭审理的案件类型，都是案情复杂、社会影响大的案件，而刑事附带民事公益诉讼案件绝大部分都是案件较为简单、争议不大的案件，一律要求七人合议庭审理，有违诉讼效率的原则和附带诉讼的初衷。第二，从诉讼原理上，在附带之诉中原则上应遵循从随主的原则，附带之诉遵循主诉的程序是“附带”二字的应有之意，《公益诉讼司法解释》中规定的“由同一审判组织审理”，应理解为由负责审理刑事案件的审判组织审理，而不是相反。第三，从审判工作的实际需要出发，审理刑事附带民事公益诉讼案件一般不适用简易程序，不适用独任审判，应当组成合议庭，在合议庭中安排人民陪审员，可以增强审判意见的代表性，提高人民群众对公益诉讼的参与度，扩大影响，与保护公益的目的相称。

3.二审程序。刑事附带民事公益诉讼二审程序，按照《中华人民共和国民事诉讼法》及其相关规定，对于刑事附带民事公益诉讼判决，检察机关既可以依法只对刑事部分提出抗诉，也可以只对民事公益诉讼部分提起上诉，也可以对刑事和民事公益诉讼部分同时提起抗诉、上诉，检察机关应根据案情依法作出决定。如熊志虎等人非法采矿案，[[16]](#footnote-15)九江市柴桑区检察院对一审刑事附带民事判决的刑事部分提出抗诉，同时对附带民事公益诉讼部分提起上诉。被告（人）同样也可以只对刑事或者附带民事部分上诉，也可以对两部分都上诉。被告人对民事部分提出上诉的，检察机关在二审中列为被上诉人。抗诉或者上诉应当在一审判决生效前提起。一审判决生效后，检察机关发现需要监督的，应当提请上级检察机关抗诉，被告（人）应当依法申请再审或申请检察监督。检察机关或者被告只对民事公益诉讼部分提起抗诉或者上诉的，二审法院可以由负责审理民事公益诉讼案件的审判庭审理，其他上诉或者抗诉案件均应由刑事审判庭审理。检察机关对附带民事公益诉讼部分提起上诉的，应当由提起上诉的检察院派员出庭履行职务，二审法院对应的检察机关可以派员出庭支持上诉。如上述熊志虎等人非法采矿案中，九江市人民检察院作为支持上诉机关出席庭审支持九江市柴桑区人民检察院提起的上诉。需要注意的是，此时的民事公益诉讼是按二审程序审理，作出的判决是生效判决。刑事部分则应按《中华人民共和国刑事诉讼法》，只由二审法院对应的检察机关派员出庭即可。

4.执行程序。刑事附带民事公益诉讼案件经法院审理，依法作出支持或部分支持的判决并生效后，被告自愿履行的，检察机关可以予以必要协助，如提供公益诉讼资金账户，协助联系媒体办理公开赔礼道歉手续，协助联系环境保护、国土资源、农业农村等行政主管部门组织生态修复、复耕复绿、增殖放流等。被告不履行的，人民法院应当移送执行。[[17]](#footnote-16)实践中，有的检察机关为追求公益诉讼工作尽早取得实效，在执行工作中非常主动，甚至处于主导地位。如有的检察机关在刑事附带民事公益诉讼案件判决前，以被告人主动交纳履行义务的保证金的形式，收取赔偿金。笔者认为，检察机关作为公益诉讼起诉人，应与被告应保持相对平等的民事诉讼地位。检察机关在刑事诉讼中客观上已经与被告形成了强烈的不对等关系，在附带民事公益诉讼部分更应相对谦抑、理性，自觉遵守民事诉讼的相关规则和原理，着力避免被质疑不当利用自身强势地位和影响力。检察机关在执行工作中“大包大揽”，不符合当前立法和司法解释的规范，不符合检察机关在民事公益诉讼中的定位，与检察机关作为国家法律监督机关的定位相冲突，也不利于检察公益诉讼制度的长远发展。下一步，检察机关应当与法院共同研究建立移送执行的具体机制，确保判决裁定确定的各项义务得到及时、有效的执行。检察机关应当发挥好法律监督职能，对法院不执行、消极执行或滥用执行权损害被执行人合法权益的，对相关行政机关不作为或乱作为，导致公益修复工作无法推进或公益赔偿金受损的，都应当依法及时提出监督意见，解决好公益修复“最后一公里”的问题。

（三）特殊情形的程序问题

在司法实践中，诉讼程序可能因为各种主客观原因意外终结，如刑事程序不起诉、撤诉或法院判决无罪，附带民事公益诉讼诉前和解、诉讼和解或调解等，在刑事附带民事公益诉讼制度中均应明确相应的程序规范。需要注意的是，作为特殊情形下的程序规范，尽管在制度设计中不可或缺，但检察院、法院在司法办案中，还是应当坚持审慎提起诉讼的原则，避免因程序意外终结导致诉讼资源浪费。

1.诉前和解

诉前和解是指刑事附带民事公益诉讼案件在立案后，提起诉讼前，犯罪嫌疑人主动、自愿就承担民事责任的大小、方式等与检察机关或法定机关和有关组织协商，达成一致并主动履行到位，检察机关或法定机关和有关组织不再提起公益诉讼的结案方式。以诉前和解方式办结民事公益诉讼案件，是检察机关在实践中探索新方法、新思路的体现，有利于进一步提高诉讼效率、节约司法资源，也有利于促进化解矛盾和修复公益损失。实践中，由于民事公益诉讼部分诉前和解，公诉案件审查起诉和刑事审判程序均可得以简化、期限得以缩短，被告人获得酌情从轻处罚，修复公益的工作也可更有效进行。但检察机关主导诉前和解也面临一些质疑，如检察机关作为公共利益的代表，其在和解程序中的处分权应如何被约束？又如检察机关在刑事诉讼诉前程序中占据主导地位，如何与嫌疑人平等协商，如何保障和解的真实、自愿。对此，笔者认为在开展诉前和解工作中应特别注意以下几个问题：一是公益诉讼的和解中，实体权利义务的处分，应受公益保护的目的限制。如环境损害的赔偿中，赔偿金额的大小原则上应当以鉴定意见或专家意见确定的金额为准，一般不可协商减少。但具体履行方式可以协商，如既可以嫌疑人缴纳赔偿金，由环保部门委托专业机构进行修复，也可以嫌疑人自行委托专业机构进行修复，接受环保部门监管和验收。二是要注意保持和解结果的客观公平和协调。要注意保持和解结果与修复受损公益的目的成比例、相适应，同时也要保持与行为人的违法行为、危害后果及其依法应当承担的责任相协调。三是要充分保障当事人诉讼权利，确保和解意愿的真实、自愿。要认真阐明公益诉讼的目的和要求，特别是诉前和解对当事人权利义务的影响，要如实、清晰、准确地加以说明，同时保障当事人可以有充分的机会去咨询律师、家人的意见，认真听取其意见，尊重当事人的决定。四是可以结合实际探索法定机关和有权组织参与诉前条件的具体方式和工作机制。

2.刑事无罪时附带之诉的程序

在刑事诉讼中检察机关依法作出不起诉决定的，刑事附带民事公益诉讼自然无法提起，应作终结审查。有必要提起单独民事公益诉讼的，应当按照管辖权相关规定移送线索和材料。若有法定机关或有权组织可以依法提起诉讼的，由其单独提起诉讼，检察院可以支持起诉。

刑事诉讼中检察机关依法决定撤回起诉的，应当同时决定是否撤回附带民事公益诉讼请求。法院应当审查并决定是否准许。检察机关撤回诉讼请求后可以作终结审查，有必要提起单独民事公益诉讼的，应当按照管辖权相关规定移送线索和材料。检察机关决定不撤回的，法院可以调解，不宜调解或者调解不成的，应当裁定驳回起诉。

法院拟判决刑事被告无罪的，可以对附带民事公益诉讼部分进行调解，调解不成的，应当依法一并作出刑事附带民事判决。[[18]](#footnote-17)然而，刑事案件判决无罪，并不必然导致被告不承担民事责任。[[19]](#footnote-18)刑事责任与民事责任虽有一些关联，但在证明标准、举证责任、构成要件、因果关系等方面都存在较大差异。法院应当根据审理查明的事实，依法对民事公益部分作出支持、部分支持或不支持的判决。若在同一案件中，刑事部分判决无罪，附带民事公益诉讼部分又支持或部分支持的，法院应着力在判决书中加强说理。

3.诉讼中的和解与调解

由于民事公益诉讼依法可以进行和解与调解，[[20]](#footnote-19)刑事附带民事公益诉讼依法应当可以和解与调解。有观点认为，检察机关只是公共利益的代表，不是真正的权利人，因此检察机关在公益诉讼中不具有当事人才应具有的处分权，检察机关提起附带民事公益诉讼后，不宜与被告人进行和解。[[21]](#footnote-20)进而有观点认为，检察机关提起刑事附带民事公益诉讼可以调解或和解，但不可以改变诉讼请求，即只有当全部满足诉讼请求的前提下，才可以调解或和解。笔者认为上述观点都有失偏颇。诚然，公益诉讼不同于一般民事诉讼，公益诉讼代表人的处分权应当受到一定的限制，正因为如此，《中华人民共和国民事诉讼法》及相关司法解释对公益诉讼的调解作了专门规定，设定了较为严格的限制条件，要接受公众和法院的双重审查。[[22]](#footnote-21)总之，检察机关在刑事附带民事公益诉讼中与对方和解，或者在法院主持下调解，在行使处分权时，需以不损害国家利益和公共利益为限，且应始终秉持谨慎的态度。[[23]](#footnote-22)

4.与私益诉讼的关系

人民法院受理公益诉讼案件，并不影响因同一侵害行为受损的当事人另行提起民事诉讼。[[24]](#footnote-23)虽然检察机关办理刑事附带民事公益诉讼案件时，是作为公共利益的代表提起诉讼，即代表了不特定多数的受害者的合法权益，但检察公益诉讼并未影响受害者的私益诉权。理论上二者在权利基础、诉讼目的等方面均存在本质性差别。但实践中有不少案件，公益诉讼请求内容客观上已经覆盖了私益诉讼可能提出的全部请求。导致对诸多问题难以界定清楚。[[25]](#footnote-24)笔者认为，公益诉讼和私益诉讼之所以会存在交叉重合，根本原因是对于公共利益的界定还不够清晰。一般认为，公共利益包括国家利益和社会公共利益，最突出的特点是利益主体的广泛性和不特定性。但这样的界定还是过于原则和宽泛，边界不够清晰，这主要是之前我们对公共利益的关注和研究不足，司法实践中处理类似案件不多，积累的经验不够造成的。从公益和私益的关系角度分析，只有极少部分公共利益无法与私人利益直接关联，比如在资源保护领域中个别情形，如保持生物物种多样性等。绝大部分公共利益都是与私人利益紧密相关的，如破坏生态环境势必损害在该环境中的人的合法权益，又如食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益，消费者个人的合法权益和公共利益就是一个问题的两个方面。因此，检察机关处理公益诉讼和私益诉讼关系时，应把握好以下几个原则：一是坚持私益诉讼优先的原则。若同一侵权行为的侵害后果，救济方式和实际结果，从公益诉讼和私益诉讼的角度判断都基本一致的情况下，优先通过私益诉讼解决。如有的固体废物污染环境案件，侵害的结果就是污染小范围的土地，未污染水和空气，能够提出的诉讼请求也只有承担清理、修复的费用，因为基本没有期间服务功能损失等其他损失，此种情况下，由土地权利人提起普通的侵权诉讼和检察机关提起公益诉讼，在诉讼请求的内容和案件最终处理结果方面都基本一致，应优先动员土地权利人依法提起普通民事诉讼。二是坚持具体的民事权利优先原则。在侵害不特定多数消费者合法权益的案件中，若有部分消费者单独提起民事诉讼的，检察机关提起公益诉讼时，应相应扣减该部分内容。若执行中被告人财产不足的，应优先偿付单独提起诉讼的民事判决确定的部分。若部分消费者在检察公益诉讼之后提起单独民事诉讼的，其提出的诉讼请求为公益诉讼判决所覆盖、并且公益诉讼判决已执行完毕的，在判决后可以直接从公益诉讼判决执行款中获得分配。其他诉讼请求项可以另行审判。

三、完善程序的方式

在立法完善方面，鉴于刑事附带民事公益诉讼不是单独的诉讼种类，在具体司法实践中应当执行《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》及其相关司法解释。同时，由于刑事附带民事公益诉讼制度并未对现行《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》相关规定形成根本性突破，也没有必要对法律进行修改。因此，对于刑事附带民事公益诉讼制度立法完善，笔者建议从完善相关司法解释角度出发，在下一步司法解释工作中，对《刑事诉讼法解释》关于刑事附带民事诉讼部分、《民事诉讼法解释》关于民事公益诉讼部分和《公益诉讼司法解释》相关规定进行进一步细化完善，逐步对各方面的规范进行梳理、整合，排除相互矛盾和冲突，进一步充实、细化和完善。一是要对刑事附带民事公益诉讼的受理条件加以进一步的明确，解决好单独提起民事公益诉讼和提起刑事附带民事公益诉讼的关系问题。既让重大复杂的民事公益诉讼案件得到公正有效的审理，也让大量因刑事案件引发的侵害公益的轻微案件得到及时有效审判。二是对检察机关以外的其他有权主体提起刑事附带民事公益诉讼的具体安排作出规定，进一步充实完善刑事附带民事公益诉讼制度。三要进一步优化、完善具体的诉讼程序及安排，如合议庭组成方式应进一步统一；对诉前和解、诉讼中的和解与调解；对撤回起诉、判决无罪等特殊情形处理方式、对上诉、抗诉、二审、再审等具体程序安排进行细化等。四要对公益诉讼与普通民事诉讼交叉重合及其相关的问题建立相应的处理机制。

在具体工作机制完善方面，一是要进一步充实完善诉前程序的履行方式，明确发布公告的方式和要求，建立相对统一的公益诉讼诉前公告的阵地，确定相对便捷的发布诉前公告的方法，建立更加便捷和查询、联系方式。二是要逐步建立和完善检察机关与公益组织的工作衔接机制。要结合实际，对有权提起各类民事公益诉讼的公益组织及其权限建立清单，加强联络，逐步建立起检察机关与公益组织直接对接的工作机制。对有意愿提起诉讼的公益组织，加强支持起诉力度，帮助公益组织提高提起公益诉讼的能力和水平。三是在检察机关内部，应着力进一步完善刑事检察部门和公益诉讼检察部门工作对接的机制，在适当条件下可以探索涉公益保护的刑事案件、民事公益诉讼案件由同一个检察官办案组织办理的机制。四是进一步加强与法院沟通协调，研究制定和完善公益诉讼案件执行与监督的工作机制，进一步优化检察机关与法院在执行工作中的配合制约关系，确保公益诉讼案件执行高效有序推进，更好实现保护公共利益的目的。通过不断促进刑事附带民事公益诉讼制度和工作机制的完善，为建立更加完善的公益保护体系，为更好保护国家利益和社会公共利益作出积极贡献。

1. 徐斌，佛山市顺德区人民检察院第五检察部主任；杨威威，佛山市顺德区人民检察院第五检察部检察官。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 为简化表述，对常见法律法规、司法解释文件名称均用简称：《中华人民共和国民事诉讼法》简称《中华人民共和国民事诉讼法》；《最高人民法院关于适用<中华人民共和国民事诉讼法>的解释》简称《民事诉讼法解释》；《中华人民共和国刑事诉讼法(2018修正)》简称《中华人民共和国刑事诉讼法》；《最高人民法院关于适用<中华人民共和国刑事诉讼法>的解释》简称《刑事诉讼法解释》；《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》简称《公益诉讼司法解释》；《中华人民共和国消费者权益保护法》简称《中华人民共和国消费者权益保护法》；《中华人民共和国食品安全法》简称《中华人民共和国食品安全法》；《中华人民共和国人民陪审员法》简称《中华人民共和国人民陪审员法》；《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定（试行）》简称《生态环境损害赔偿案件规定》；《最高人民法院、最高人民检察院关于人民检察院提起刑事附带民事公益诉讼应否履行诉前公告程序问题的批复》简称《诉前公告程序的批复》。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 《公益诉讼司法解释》第二十条规定，人民检察院对破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的犯罪行为提起刑事公诉时，可以向人民法院一并提起附带民事公益诉讼，由人民法院同一审判组织审理。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 《民事诉讼法解释》第二百八十五条规定，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，但法律、司法解释另有规定的除外。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 按照《中华人民共和国刑事诉讼法》、《刑事诉讼法解释》及有关规定，提起附带民事诉讼的条件是：起诉人符合法定条件、有明确的被告、有明确的诉讼请求和理由、属于刑事附带民事诉讼的范围。根据《中华人民共和国民事诉讼法》、《民事诉讼法解释》及相关规定，提起民事公益诉讼的条件是：有明确的被告；有具体的诉讼请求；有社会公共利益受到损害的初步证据；属于人民法院受理民事诉讼的范围和受诉人民法院管辖。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 叶媛博《检察机关提起民事公益诉讼问题实证研究》，载《法治社会》，2017年第3期，第85页。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 《刑事诉讼法解释》第一百四十四条规定，被害人或者其法定代理人、近亲属仅对部分共同侵害人提起附带民事诉讼的，人民法院应当告知其可以对其他共同侵害人，包括没有被追究刑事责任的共同侵害人，一并提起附带民事诉讼，但共同犯罪案件中同案犯在逃的除外。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 《中华人民共和国消费者权益保护法》第五十五条规定，经营者提供商品或者服务有欺诈行为的，应当按照消费者的要求增加赔偿其受到的损失，增加赔偿的金额为消费者购买商品的价款或者接受服务的费用的三倍。《中华人民共和国食品安全法》第一百四十八条第二款规定，生产不符合食品安全标准的食品或者经营明知是不符合食品安全标准的食品，消费者除要求赔偿损失外，还可以向生产者或者经营者要求支付价款十倍或者损失三倍的赔偿金。 [↑](#footnote-ref-7)
9. 梁华南生产、销售不符合安全标准的食品案判决书，详见裁判文书网，https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181107ANFZ0BXSK4/index.html?docId=741951c3fc9641a6833eaa2100c24aa1 [↑](#footnote-ref-8)
10. 《生态环境损害赔偿案件规定》第八条规定，对刑事裁判未予确认的事实，当事人提供的证据达到民事诉讼证明标准的，人民法院应当予以认定。 [↑](#footnote-ref-9)
11. 陈丽军：《论人民检察院提起刑事附带民事公益诉讼》，载《河北科技师范学院学报（社会科学版）》2018年3月第17卷第1期，第67页。 [↑](#footnote-ref-10)
12. 杨翔：《刑事附带民事公益诉讼应无需公告》，载《江苏法制报》2018年5月21日第00C版，检察院在审查起诉期限内发现可以附带民事公益诉讼后，在履行三十日的公告程序，可能导致审查起诉期间的延长，有违节约司法资源、提高诉讼效率的立法目的。鲁杨：《完善刑事附带民事公益诉讼程序》，载《人民检察》2018年第10期，第44页，特殊情形下无需进行诉前公告，限于刑事诉讼审理期限规定的要求，检察机关可以在不进行公告的情况下直接提起附带民事公益诉讼。 [↑](#footnote-ref-11)
13. 杨雅妮《检察机关提起民事公益诉讼诉前程序探析》，载《河南财经大学学报》2018年第2期，第108页，诉前程序不仅有利于促使“法律规定的机关”和“辖区内符合法律规定条件的有关组织”提起民事公益诉讼，而且能够有效避免因检察机关作为一方当事人提起民事公益诉讼造成诉讼结构失衡及职能混同的风险，有利于实现程序公正。 [↑](#footnote-ref-12)
14. 《人民陪审员法》第十六条规定，人民法院审判一审公益诉讼案件，应当由人民陪审员和法官组成七人合议庭进行。《公益诉讼司法解释》第二十条规定，刑事附带民事公益诉讼案件由人民法院同一审判组织审理。 [↑](#footnote-ref-13)
15. 辽宁省大石桥市人民法院在2018年12月审理一宗刑事附带民事公益诉讼案件时，适用简易程序，由法官独任审判。详见刑事附带民事公益判决书，（2018）辽0882刑初570号，裁判文书网：https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181107ANFZ0BXSK4/index.html?docId=b2d15c3fea8d4e069de2a9c4008ffd2c [↑](#footnote-ref-14)
16. 熊志虎等人非法采矿案二审判决书，（2020）赣04刑终51号，详见裁判文书网，<https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181107ANFZ0BXSK4/index.html?docId=7d7d3905ba614be1afa6abea011f0477> [↑](#footnote-ref-15)
17. 《公益诉讼司法解释》第十二条，人民检察院提起公益诉讼案件判决、裁定发生法律效力，被告不履行的，人民法院应当移送执行。 [↑](#footnote-ref-16)
18. 《刑事诉讼法解释》第一百六十条规定，人民法院认定公诉案件被告人的行为不构成犯罪，对已经提起的附带民事诉讼，经调解不能达成协议的，应当一并作出刑事附带民事判决。人民法院准许人民检察院撤回起诉的公诉案件，对已经提起的附带民事诉讼，可以进行调解；不宜调解或者经调解不能达成协议的，应当裁定驳回起诉，并告知附带民事诉讼原告人可以另行提起民事诉讼。 [↑](#footnote-ref-17)
19. 成小爱：《刑事附带民事诉讼程序：内涵、现状与反思——以新刑事诉讼法的实施为切入点》，载《四川警察学院学报》，2018年6月第30卷第3期，第134页，如果有罪判决在先，刑事部分对事实的认定应作为民事裁判的依据；而在无罪判决中，刑事判决对民事裁决不产生效力，也就是说，尽管在刑事诉讼中做了无罪判决，但并不意味着民事上不承担责任。 [↑](#footnote-ref-18)
20. 《民事诉讼法解释》第二百八十九条规定，对公益诉讼案件，当事人可以和解，人民法院可以调解。 [↑](#footnote-ref-19)
21. 鲁杨：《完善刑事附带民事公益诉讼程序》，载《人民检察》2018年第10期，第44页。 [↑](#footnote-ref-20)
22. 《民事诉讼法解释》第二百八十九条规定，当事人达成和解或者调解协议后，人民法院应当将和解或者调解协议进行公告。公告期间不得少于三十日。公告期满后，人民法院经审查，和解或者调解协议不违反社会公共利益的，应当出具调解书；和解或者调解协议违反社会公共利益的，不予出具调解书，继续对案件进行审理并依法作出裁判。 [↑](#footnote-ref-21)
23. 潘玲：《检察机关提起民事公益诉讼的程序完善和路径设计》，载《山东行政学院学报》，2018年第5期，第57页，在设置检察机关处分权规则时，应充分考虑其公共利益代表人和利益归属主体不一致的特殊性，对其处分权进行一定程度的限制和规范。一般来说诉讼启动程序、申请回避等处分权与普通原告相同，而对放弃、变更诉讼请求，与被告调解，和解或撤诉等处分权，需以不损害国家利益和公共利益为限，秉持谨慎态度。 [↑](#footnote-ref-22)
24. 《民事诉讼法解释》第二百八十八条规定，人民法院受理公益诉讼案件，不影响同一侵权行为的受害人根据民事诉讼法第一百一十九条规定提起诉讼。 [↑](#footnote-ref-23)
25. 潘玲：《检察机关提起民事公益诉讼的程序完善和路径设计》，载《山东行政学院学报》，2018年第5期，第56页，其立法原理在于，从权利基础、诉讼请求，到诉讼目的、功能价值等方面，公益诉讼与私益诉讼两者间缺乏现实一致性，故检察机关民事公益诉权与受害人民事私益诉权间处于相互平行关系。但是，由于侵害事实的同一性、侵害对象的重叠性、补偿方法的关联性，导致对诸多问题难以界定清楚。 [↑](#footnote-ref-24)