

“检察公益诉讼法”调整对象确定的理论逻辑与内容安排

张嘉军 师睿智

摘要：“检察公益诉讼法”的制定已经正式列入全国人大常委会的立法规划且在有序推进，在这一背景下，我们必须面对和解决的是，该法的调整对象为何。检察公益诉讼涉及众多单行法，其案件范围众多，这决定了确定其调整对象的复杂性和艰难性。但是，检察公益诉讼的出发点和本质为保护公益、维护公共利益，这一本质特征决定了确定其调整对象的逻辑起点，“检察公益诉讼法”的调整对象应为公益关系。在这一逻辑前提下，需要对每种公益诉讼案件类型的调整对象进行具体分析。

关键词：“检察公益诉讼法”；调整对象；逻辑起点；公益保护；公益关系

中图分类号：D925 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2024)10-0063-07

党的二十大报告强调要“完善公益诉讼制度”。2023年3月，在十四届全国人大一次会议上，就有部分人大代表提出了17件关于制定“检察公益诉讼法”的议案。2023年9月7日，十四届全国人大常委会立法规划正式发布，“检察公益诉讼法（公益诉讼法，一并考虑）”被列入一类项目，即在本届人大任期内必须完成的立法。2023年9月21日，中国法学会、全国人大监察和司法委员会、最高人民法院、最高人民检察院联合召开“检察公益诉讼立法”专题研讨会，专门研讨论证检察公益诉讼立法中的重点、难点和热点问题。2023年12月29日，全国人大监察和司法委员会正式启动“检察公益诉讼法”的立法程序，成立检察公益诉讼立法领导小组，制定了“检察公益诉讼法”立法方案。

“任何独立的法律部门，都必须有自己先在的调整对象”^[1]，调整对象的不同决定了该部法律与其他法律的差异。“以调整对象为界定法律部门的主要参数是中国法学厘定部门法定义的基本定义。”^[2]⁸²对于即将出台的“检察公益诉讼法”而言，

也应有明确的调整对象。当前学界对“检察公益诉讼法”的研究深度有限，并未对其调整对象予以关注^①。但是在“检察公益诉讼法”已经正式启动立法程序的时代背景下，我们必须对“检察公益诉讼法”的调整对象作出科学合理的界定。基于此，笔者拟对“检察公益诉讼法”的调整对象进行初步探讨，希望有助于这部法律的成功制定。

一、调整对象：“检察公益诉讼法”制定中最基本的问题

任何一部法律都有其特定的调整对象，调整对象决定了该部法律的性质和定位。“任何法律都有其调整的社会关系，否则，就不成其为法律。”“法律部门就是以法律所调整的社会关系的内容作为划分一部法律属于哪一部门的。因为这种调整社会关系的内容决定着法律规范的性质。”^[2]⁸⁰就部门法而言，其调整对象主要是社会关系。“法律作为整体，以调整社会关系为使命。调整是法律凭借其权威对

收稿日期：2024-04-30

基金项目：国家社会科学基金重点项目“比例原则在民事诉讼中的适用研究”（22AFX010）。

作者简介：张嘉军，男，法学博士，郑州大学法学院教授、博士生导师，郑州大学检察公益诉讼研究院院长、郑州大学中国司法案例研究中心执行主任（河南郑州 450052）。师睿智，男，郑州大学法学院博士生（河南郑州 450052）。

社会关系施加影响、进行规范的活动,目的在于形成一种理想的社会秩序。”^[3]当政治关系、经济关系、文化关系、宗教关系、家庭关系等社会关系进入法律调整领域之后,“它们便成了法律部门形成的基础,而调整不同领域的社会关系的法律又形成不同的法律部门”^{[2]80}。社会关系主要是法律主体之间、主体与客体之间形成的关系。“法律以社会关系为调整对象,这是人们大体可以接受的结论。”^[4]“‘调整对象’一词作为指称法对社会的作用领域的范畴,在各国法律中也是一种普遍性存在。”^[5]

在部门法的制定中,对于该法的调整对象都是极为关注和高度重视的。以民法为例,“民法调整对象问题是新中国民法典第一次起草时争论最大的问题之一”^[5]。“在新中国第三次民法典起草及《民法通则》制定时,中国社会科学院法学研究所于1979年召开了‘民法与经济法学学术座谈会’,对于民法的调整对象是什么、如何处理民法与经济法的关系、中国应建立什么样的立法体系,会上产生了相互对立的两派理论观点,并当即被赋予‘大经济法观点’和‘大民法观点’的称谓。自此,民法学与经济法两个学科进行了持续七年之久的民法、经济法调整对象大论争。”^[5]在民法典制定过程中,民法的调整对象又再次被提出,并且成为民法领域的一个重要学术问题。有学者甚至认为,民法调整对象不仅是该学科根本性、基础性的问题,而且还是决定民法典制定是否成功的关键细节^[1]。

就一部部门法而言,其调整的对象和范围是非常明确的。很多法律都在相关条文中明确规定其调整对象,如《民法典》第2条明确规定:“民法调整平等主体的自然人、法人和非法人组织之间的人身关系和财产关系。”《中华人民共和国劳动法》第2条也明确规定:“在中华人民共和国境内的企业、个体经济组织(以下统称用人单位)和与之形成劳动关系的劳动者,适用本法。”同样,作为部门法的“检察公益诉讼法”,也应当有其调整的对象和领域。当前,摆在立法部门、实务界以及学术界面前的一个紧迫且具有基础性的现实问题,就是即将制定出台的“检察公益诉讼法”的调整对象到底为何。

从两大法系来看,法律体系由不同的部门法组成,部门法之间的界限也较为分明,特别是在大陆法系更是如此。我国在制定有关部门法时,积极借鉴了这些国家或地区相关部门法的立法体例及其调整对象。但公益诉讼的情况比较特殊,从两大法系来看,并没有真正意义上的公益诉讼法,更没有“检察

公益诉讼法”。更多国家或地区是在相关法律中规定了公益诉讼条款,如美国在《清洁空气法》《清洁水法》《资源保护与回收法》《濒危物种法》等20多部法律中规定了公民诉讼的法律条款^[6],但并没有制定专门的公益诉讼法。巴西的《公共民事诉讼法》勉强能称为一部专门的公益诉讼法,但该法仅有23个条文,内容过于简单,并未对其调整对象进行规定^[7]。从这个意义上而言,我国即将制定出台的“检察公益诉讼法”,将会成为世界范围内第一部公益诉讼法,更是世界首部检察公益诉讼法。因此,可以说,即将制定的“检察公益诉讼法”是一部最具中国特色的法律,其调整对象的确定无疑也是这部法律最具中国特色的根本性问题。检察公益诉讼调整对象的确定不能从两大法系其他国家或地区寻找借鉴资源,而只能从中国公益诉讼自身寻找资源。

二、“检察公益诉讼法”调整对象确定的影响因素

如果说法律的调整对象范围一定程度上厘定了一部法律的边界,那么该部法律的性质和案件范围等又反过来决定了其调整的对象。例如,行政法主要调整行政管理活动中国家机关之间、国家机关同企业事业单位、社会团体和公民之间发生的行政关系。民商法主要调整作为平等主体的公民之间、法人之间、公民与法人之间的财产关系和人身关系。上述法律调整的法律关系都相对单一,各自的边界也较为清晰。但与此不同,正在制定的“检察公益诉讼法”涉及众多的案件范围和法律领域,这为其调整对象的确定带来巨大困难。

1.“检察公益诉讼法”涉及众多案件类型

2012年修订的民事诉讼法首次规定了公益诉讼制度,但是该法所确定的公益诉讼案件范围仅限于消费公益诉讼和环境公益诉讼两类。此时检察机关并非提起民事公益诉讼的适格主体,民事公益诉讼仅能由法定的社会组织 and 行政机关提起^{[8]44-60}。2017年民事诉讼法和行政诉讼法再次修改,将检察机关作为提起公益诉讼适格主体,同时也将检察机关可以提起公益诉讼的案件范围拓展至4类,即生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让。在最高人民法院的大力推动下,检察公益诉讼的案件范围不断拓展,目前已经形成“4+10”的格局,即在传统的4类案件之外,又增加了10类案件,即在不同的单行法中规定的公益

诉讼,具体包括英雄烈士保护、未成年人保护、军人地位和权益保障、安全生产、个人信息保护、反垄断、反电信网络诈骗、农产品质量安全、妇女权益保障以及无障碍环境建设。检察公益诉讼“从制度建立之初的生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等4个法定领域,逐步拓展为‘4+N’的履职格局”^[9]。与一般部门法不同,“检察公益诉讼”涉及的案件并非单一的某一类案件,而是涉及众多案件类型,这在客观上增加了确定“检察公益诉讼”调整对象的难度。

2.“检察公益诉讼”涉及众多单行法

从程序法的角度看,检察公益诉讼横跨民事诉讼、行政诉讼和刑事诉讼三大程序。检察公益诉讼包括民事公益诉讼和行政公益诉讼,而民事公益诉讼还包括刑事附带民事公益诉讼^②。民事公益诉讼在本质上又属于民事诉讼,民事诉讼的调整对象是平等主体之间的人身关系和财产关系;行政公益诉讼本质上属于行政诉讼,行政诉讼的调整对象是国家机关之间、国家机关和企事业单位、社会团体和公民之间的行政关系。

从案件类型角度看,检察公益诉讼包括14类公

益诉讼,即消费公益诉讼、环境公益诉讼、国有财产保护公益诉讼、国有土地使用权出让公益诉讼、英雄烈士保护公益诉讼、未成年人保护公益诉讼、个人信息保护公益诉讼、反垄断公益诉讼、国有财产保护公益诉讼、国有土地使用权出让公益诉讼和安全生产公益诉讼。“检察公益诉讼”并非某一领域的专门法,涉及20多个法律部门^③,这些不同的法律调整的对象差异巨大,详见表1。这种情况决定了“检察公益诉讼”调整对象的复杂程度。

三、“检察公益诉讼”调整对象确定的逻辑起点

由上述可知,中国特色的检察公益诉讼面临着非常复杂的具体情况,这给“检察公益诉讼”调整对象的界定造成了巨大障碍。要想从这些困境中确定“检察公益诉讼”的调整对象,需要从公益诉讼或检察公益诉讼的理论根基,即公益诉讼是什么、公益诉讼的根本目的为何、公益诉讼有何特征、公益诉讼的本质为何等问题中,探寻确定“检察公益诉讼”调整对象的逻辑起点。

表1 “检察公益诉讼”涉及的部门法及其案件领域

序号	法律名称	生效时间	法条内容	涉及领域
1	《消费者权益保护法》	2014年3月15日	第47条	消费者合法权益
2	《环境保护法》	2015年5月1日	第58条	污染环境、破坏生态
3	《民事诉讼法》 ^④	2022年1月1日	第58条	污染环境、侵害众多消费者合法权益 破坏生态环境和资源保护、食品药品安全
4	《英雄烈士保护法》	2018年5月1日	第25条	英雄烈士保护
5	《民法典》	2021年1月1日	第1234条	生态环境损害
6	《未成年人保护法》	2021年6月1日	第106条	未成年人保护
7	《长江保护法》	2021年3月1日	第93条	生态环境损害
8	《个人信息保护法》	2021年11月1日	第70条	个人信息保护
9	《反垄断法》	2022年8月1日	第60条	反垄断
10	《黄河保护法》	2023年4月1日	第119条	生态环境损害
11	《行政诉讼法》	2017年7月1日	第25条	生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让
12	《固体废物污染环境防治法》	2020年9月1日	第121条	污染环境、破坏生态
13	《军人地位和权益保障法》	2021年8月1日	第62条	军人权益
14	《安全生产法》	2021年9月1日	第74条	安全生产
15	《反电信网络诈骗法》	2022年12月1日	第47条	反电信网络诈骗
16	《农产品质量安全法》	2023年1月1日	第79条	农产品质量安全
17	《妇女权益保障法》	2023年1月1日	第77条	妇女合法权益
18	《野生动物保护法》	2023年5月1日	第63条	野生动物资源、生态环境
19	《无障碍环境建设法》	2023年9月1日	第63条	无障碍环境建设

一般而言,公益诉讼是指特定主体对于侵害国家利益或者社会公共利益的行为,在法律授权的前提下依法向人民法院提起的诉讼^[10]。公益诉讼出现的理论前提为“公地悲剧”。1968年美国学者哈丁在《科学》杂志上发表了对于后世产生巨大影响的《公地悲剧》(The Tragedy of the Commons)一文,该文所阐述的思想被称为“公地悲剧”理论。该理论“不仅是资源与环境研究的重要概念之一,也是环境社会学在论述公共资源过度开发时的核心理论工具”^[11]。“公地悲剧”理论中最为经典且广为流传的一个故事就是:“在一片公共草地上,放牧者为了追求最大利益,在公地上饲养最多的羊群。羊群数量过多会超过草地生态容量阈值,过度消耗草地生态资源,导致失衡关系,最终造成生态系统灾难。”^[11]因为“放牧者在公地上多养了羊只,获得了更多的利益,却无须承担过度放牧所带来的环境后果”^[11],所以牧民们并不关心公地的过度使用而肆意放牧,结果导致公地生态资源严重破坏。这也正是为何要有公益诉讼的理论缘起,即对于无人关心和保护的公共利益,需要相关机关和组织提起公益诉讼予以保护,方可以有效防止公共利益的破坏。也正是因为公益诉讼中,公共利益是全体社会成员共同享有的,在很多情况下,公共利益遭到损害并无特定的法律上的直接利害关系人,只能由法律授权的特定主体为保护公共利益而提起诉讼,请求法院救济已遭损害的公共利益或者制止使公共利益处于危险状态的行为,进而实现维护公共利益的目的^⑤。公益诉讼建构的出发点和根本目的就是保护公益,即公益诉讼以诉讼方式保护公共利益。

公益诉讼与私益诉讼有何差异呢?有学者从环境公益诉讼角度认为,二者的“诉讼目的不同,环境私益诉讼的目的是维护原告的私益;而生态环境公益诉讼的目的是维护社会公共利益”^[12]。“侵害法益不同,环境私益诉讼侵害的法益是民事主体私有的人身、财产权益;而生态环境公益诉讼侵害的法益是全体公民享有的‘公众环境权’,甚至只是生态环境自身的利益”,“诉讼利益的归属不同,环境私益诉讼的诉讼利益归属于原告,原告对诉讼获得的赔偿款享有所有权,可以自由支配;而生态环境公益诉讼的诉讼利益归属于社会,原告对诉讼获得的赔偿款充其量只有管理权,并不享有所有权,赔偿款只能用于生态修复”^[12]。2012年《民事诉讼法》修改时首次规定公益诉讼制度,全国人大常委会对公益诉讼与私益诉讼的差异进行了解读:“一是诉讼目的

不完全相同。公益诉讼的主要目的是为了维护公共利益;而普通民事诉讼是为了解决民事主体之间的纠纷,直接目的是为了维护个体利益;二是保护利益的特点不同。公益诉讼保护公共利益,公共利益既有私益的集合性,与私益相关联,但又不同于私益,有时具有抽象性、宏观性等特点。普通民事诉讼所保护的主要是个体利益,具有具体性、微观性等特点,范围较为清楚明确……”^{[8]46}由上述对公益诉讼与私益诉讼不同角度的解读或阐释可以发现,二者最本质的差异就是公益诉讼维护公共利益而非个体私益。对此有学者一针见血地指出:“与私权不同,公益的最大特点恰在于其非专属性。”“这类诉讼生而具有融合民事诉讼与行政执法的‘混血’特征,‘民事’只是外观和表象,‘公益’才是本原和目的。”^[13]也正是因为如此,很多学者认为公益诉讼即为客观诉讼,因为“客观诉讼以公益保护为其固有目的”^[14]。

由上述分析可知,公益诉讼的出发点和根本目的是保护公益,保护公共利益为其本质追求。既然公益诉讼的本质为保护公共利益,那么“检察公益诉讼”调整对象确定的逻辑起点也应当是保护公共利益。以此为基点,可以返璞归真、化繁为简,较为准确界定“检察公益诉讼”的调整对象及范围。

四、“检察公益诉讼”调整对象的具体内容

检察公益诉讼的根本目的或本质是为了维护公共利益、保护公益,因此“检察公益诉讼”调整的对象即为公益关系,进一步而言,是指检察机关在保护、维护国家利益或社会公共利益的过程中,检察机关与公民、法人、社会组织以及行政机关之间形成的社会关系。至于“检察公益诉讼”所调整的公益关系具体又包括哪些社会关系和法律关系,则需要进一步根据各单行法规定的公益诉讼具体分析。

总体而言,需要从两个维度分析:一是诉讼法维度,即从诉讼法的维度探寻“检察公益诉讼”的调整对象。二是诉讼法之外的其他规定公益诉讼条款的部门法的维度,即实体法的维度,需要具体分析当下法定的“4+10”个公益诉讼领域各自的调整对象。

从诉讼法维度看,检察公益诉讼具体包括民事公益诉讼和行政公益诉讼两大类,刑事附带民事公益诉讼属于民事公益诉讼。民事公益诉讼本质上又属于民事诉讼,“民事诉讼是民事诉讼法的调整对

象,民事诉讼法是调整民事诉讼的法律规范”^{[15]12}。何谓民事诉讼呢?“民事诉讼是指法院、当事人和其他诉讼参与人,在审理民事案件的过程中所进行的各种诉讼活动,以及由这些活动所产生的各种诉讼关系的总和。”^{[15]4}民事诉讼具体包括诉讼活动和诉讼关系两部分内容。进一步而言,民事诉讼法调整的对象即为民事诉讼活动和民事诉讼关系。由此可知,作为本质上属于民事诉讼的民事公益诉讼而言,其调整对象即为民事公益诉讼活动和民事公益诉讼关系。行政公益诉讼本质上属于行政诉讼,“行政诉讼受行政诉讼法的调整,行政诉讼法以行政活动为调整对象”^[16]。既然行政诉讼是行政诉讼法的调整对象,而行政诉讼的调整对象

为行政活动,那么作为本质上属于行政诉讼的行政公益诉讼而言,其调整对象即为行政公益诉讼^⑥。

从实体法维度看,当下的公益诉讼可以分为生态环境和资源保护公益诉讼、食品药品安全公益诉讼、国有财产保护公益诉讼等14类。要想进一步分析这些公益诉讼的调整对象,就需要了解其各自的调整对象、所涉领域的行为和活动等。从现有各授权公益诉讼的立法规定来看,并非所有公益诉讼都可以提起行政公益诉讼,但是所有公益诉讼都允许提起民事公益诉讼^[17]。因此,在对涉及公益诉讼各单行法的调整对象进行分析时,还需要对检察民事公益诉讼和行政公益诉讼予以分析,具体情况详见表2、表3。

表2 检察民事公益诉讼单行法^⑦

公益诉讼领域	法律和法条	调整对象
生态环境和资源保护	《环境保护法》第58条	生态环境利用关系
食品药品安全	《消费者权益保护法》第47条	食品药品消费关系(主要指涉及众多消费者的人身关系、财产关系)
国有财产保护	《行政诉讼法》第25条	国有财产关系
国有土地使用权	《行政诉讼法》第25条	国有财产关系
英雄烈士保护	《英雄烈士保护法》第25条	英雄烈士人身关系
未成年人保护	《未成年人保护法》106条	未成年教育关系、生存关系、人身关系、财产关系等
军人地位和权益保护	《军人地位和权益保障法》第62条	军人人身关系以及其他关系
安全生产	《安全生产法》第74条	安全生产关系 ^⑧
个人信息保护	《个人信息保护法》第70条	人身关系
反垄断	《反垄断法》第60条	垄断关系
反电信网络诈骗	《反电信网络诈骗法》第47条	财产关系
农产品质量	《农产品质量安全法》第79条	环境利用关系、消费者人身关系和财产关系 ^⑨
妇女权益保障	《妇女权益保障法》第77条	妇女人身关系、财产关系 ^⑩
无障碍环境建设	《无障碍环境建设法》第63条	财产关系 ^⑪

表3 行政公益诉讼单行法

公益诉讼领域	法律和法条	调整对象
生态环境和资源保护	《行政诉讼法》第25条	环境保护行政公益关系 ^⑫
食品药品安全	《行政诉讼法》第25条	食品药品安全行政公益关系 ^⑬
国有财产保护	《行政诉讼法》第25条	国有财产保护行政公益关系
国有土地使用权	《行政诉讼法》第25条	国有土地使用行政公益关系
军人地位和权益保护	《军人地位和权益保障法》第62条	军人地位和权益保护行政公益关系
安全生产	《安全生产法》第74条	安全生产行政公益关系
反电信网络诈骗	《反电信网络诈骗法》第47条	反电信网络诈骗行政公益关系
农产品质量	《农产品质量安全法》第79条	农产品质量行政公益关系
妇女权益保障	《妇女权益保障法》第77条	妇女权益保障行政公益关系
无障碍环境建设	《无障碍环境建设法》第63条	无障碍环境建设行政公益关系

由表2可知,当下有关公益诉讼案件有14个领域,涉及14部单行法。从所涉民事公益案件领域的法律规定内容来看,绝大部分公益诉讼的调整对象为财产关系和人身关系。当然,有些公益诉讼既涉及人身关系、财产关系,还涉及其他关系,如未成年保护公益诉讼调整对象为未成年教育关系、生存关系、人身关系、财产关系;农产品质量公益诉讼的调整对象为环境利用关系、消费者人身关系和财产关系等。此外,也有一些公益诉讼调整对象并非人身关系、财产关系,如环境公益诉讼调整对象为生态环境利用关系,安全生产公益诉讼调整对象为安全生产关系,反垄断公益诉讼调整对象为垄断关系等。质言之,在公益诉讼这一前提下,各个单行法规定的公益诉讼不同领域的调整对象并非完全一致。从总体上看,检察民事公益诉讼的调整对象主要包括人身关系、财产关系、环境利用关系、教育关系、生存关系、安全生产关系、垄断关系等。当然这些关系与私益诉讼的调整关系有所差异,检察民事公益诉讼调整的关系必须是涉及公共利益的社会关系。例如,尽管食品药品消费关系也关涉人身关系和财产关系,但能提起食品药品安全行政公益诉讼的案件仅涉及人数众多的消费者的人身关系和财产关系,而不是仅涉及个体或者少数消费者的人身关系和财产关系。

由表3可知,当下单行法规定允许行政公益诉讼的案件范围有10类,具体包括生态环境和资源保护公益诉讼、食品药品安全公益诉讼、国有财产保护公益诉讼、国有土地使用权公益诉讼、军人地位和权益保护公益诉讼、安全生产公益诉讼、反电信网络诈骗公益诉讼、农产品质量公益诉讼、妇女权益保障公益诉讼和无障碍环境建设公益诉讼等。“行政法是有国家行政管理活动的法律规范总称。它是调整行政管理活动中国家机关之间、国家机关同企事业单位、社会团体和公民之间发生的行政关系的规范性文件组成的。”^{[2]81}行政法主要调整行政关系,从实体角度而言,行政公益诉讼调整的也是行政关系。但是,这一行政关系与主观诉讼的行政关系不同,其主要调整涉及国家利益或社会共同利益的行政关系,即行政公益关系。为此,上述10类行政公益诉讼单行法所涉及的公益诉讼调整对象分别为环境保护行政公益关系、食品药品安全行政公益关系、国有财产保护行政公益关系、国有土地使用权行政公益关系、军人地位和权益保护行政公益关系、安全生产行政公益关系、反电信网络诈骗行政公益关系、农

产品质量行政公益关系、妇女权益保障行政公益关系和无障碍环境建设行政公益关系等。

结 语

“检察公益诉讼”的调整对象是什么,关涉其能否作为一部独立的部门法以及该部门法的定位和效力范围。在“检察公益诉讼”正在制定的背景下,对这一问题的探讨有重要的理论价值和现实意义。“检察公益诉讼”的本质和出发点是为了维护公益和保护公益,“检察公益诉讼”的调整对象也必然是公益诉讼关系,而非其他。这样的定位和出发点也就决定了“检察公益诉讼”调整对象界定的逻辑起点,即从公益保护的视角切入对“检察公益诉讼”调整对象进行分析。当然,因为“检察公益诉讼”涉及的部门法较多,每一个部门法的调整对象又有所差异,这决定了其调整对象并非完全一致,并非如传统民法那样仅调整人身关系或财产关系,其调整对象既包括人身关系、财产关系,也包括垄断关系、安全生产关系等。随着检察公益诉讼案件范围的不断拓展,“检察公益诉讼”的调整对象还会因之而出现其他的社会关系。但无论出现何种新的社会关系,都不能脱离公益保护这一本质性关系。

注释

①在中国知网中以“公益诉讼调整对象”“检察公益诉讼调整对象”“公益诉讼法调整对象”“检察公益诉讼法调整对象”为关键词没有检索到相关文章。当下关于公益诉讼的教材仅有1部,即张嘉军主编的《公益诉讼法》(中国检察出版社2022年版),但其中未对调整对象问题进行阐释。②在2012年《民事诉讼法》和2017年修改的《民事诉讼法》和《行政诉讼法》中,都没有规定刑事附带民事公益诉讼。仅在2018年《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》第20条中规定了刑事附带民事公益诉讼:“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。人民检察院提起的刑事附带民事公益诉讼案件由审理刑事案件的人民法院管辖。”③当下法律中涉及公益诉讼的单行立法有22部,但其中的《人民检察院组织法》《检察官法》《人民陪审员法》并不涉及公益诉讼案件范围,这里笔者仅对涉及公益诉讼案件范围的单行立法进行统计分析。④2021年修订的《民事诉讼法》,新增关于公益诉讼的相关规定。但需要注意的是,2021年的民法并非非现行法,现行有效的《民事诉讼法》为2023年9月1日修改,2024年1月1日施行。⑤当然,公益诉讼还具有其他特征,如提起主体与案件没有直接利害关系、提起主体诉讼权利处分权的有限性、诉讼功能的预防性、判决效力的单方扩张性等。具体论述详见张

嘉军:《公益诉讼法》,中国检察出版社2022年版,第18—19页。⑥既然行政诉讼为主观诉讼,行政公益诉讼为客观诉讼,那么就调整对象而言,行政诉讼的对象为行政活动,那么行政公益诉讼的对象应为行政公益活动。⑦国有财产保护、国有土地使用权保护公益诉讼在行政诉讼法中首次规定,这里仅依据行政诉讼法的规定来分析。⑧安全生产如果发生事故的话,可能会导致人身伤害、财产损失,这时自然涉及人身关系、财产关系。但是,存在安全生产安全隐患的,并不必然对人身和财产造成损害,此时并非涉及人身关系、财产关系,对此仅能界定为“安全生产关系”。⑨农产品质量安全领域公益诉讼案件,主要是指使用农产品生产经营者污染环境、侵害众多消费者合法权益、损害社会公共利益案件。该类公益诉讼的调整对象应是环境利用关系和消费关系。⑩《妇女权益保障法》第77条规定:“侵害妇女合法权益,导致社会公共利益受损的,检察机关可以发出检察建议;有下列情形之一的,检察机关可以依法提起公益诉讼:(一)确认农村妇女集体经济组织成员身份时侵害妇女权益或者侵害妇女享有的农村土地承包和集体收益、土地征收征用补偿分配权益和宅基地使用权;(二)侵害妇女平等就业权益;(三)相关单位未采取合理措施预防和制止性骚扰;(四)通过大众传播媒介或者其他方式贬低损害妇女人格;(五)其他严重侵害妇女权益的情形。”其中第一项属于农村集体经济组织成员权益,基于成员身份取得的财产性权益,类似于股权的身份权与财产权的结合,本质上属于财产关系;第二项平等就业权在实践中被划入一般人格权纠纷,应属于人身法律关系范畴;第三项性骚扰也属于侵害人格权,应属于人身关系。第四项侵害人格权,应属于人身关系。为此,妇女权益保障公益诉讼的调整对象应为身份关系和财产关系。⑪无障碍环境设施涉及公共文化设施,或者公共服务设施,其权利主体可能是国家政府,属于物权关系。当涉及侵权关系时,涉及权利主体可能是国家,或者其他事业单位,甚至一些商业单位,但无论主体为何者,都属于公共服务。如果影响到其使用,或者说对他人造成损害的话,本质上属于财产关系或者物权关系,但是总体上还是属于财产关系问题。⑫在《环境保护法》中并未规定可以提起行政公益诉讼。⑬在《消费者权益保

护法》中也并未规定可以提起行政消费公益诉讼。

参考文献

- [1] 蔡立东.“平等主体关系说”的弃与留:未来《民法典》调整对象条款之抉择[J].法学论坛,2015(2):13-19.
- [2] 张文显.法理学[M].北京:高等教育出版社,1999.
- [3] 东方玉树.成文法三属性:权利与权力的平衡态:兼论现代法律的调整对象[J].法律科学,1993(5):36-41.
- [4] 谢晖.法理学[M].北京:北京师范大学出版社,2010:191.
- [5] 孙莹,谭启平.我国民法典编纂中民法调整对象的确定与表达[J].法学杂志,2015(10):53-61.
- [6] 王曦,张岩.论美国环境公民诉讼制度[J].交大法学,2015(4):27-38.
- [7] 刘学在.民事公益诉讼制度研究:以团体诉讼制度的构建为中心[M].北京:中国政法大学出版社,2015:525-528.
- [8] 全国人大常委会法制工作委员会民法室.2012民事诉讼法修改决定条文释解[M].北京:中国法制出版社,2012.
- [9] 应勇.以习近平法治思想为指引 加快推进检察公益诉讼立法[N].学习时报,2023-10-20(1).
- [10] 张嘉军.公益诉讼法[M].北京:中国检察出版社,2022:16.
- [11] 王婧.“公地悲剧”:学术脉络与理论内涵[J].环境社会学,2022(1):34-48.
- [12] 颜运秋.生态环境公益诉讼机制研究[M].北京:经济科学出版社,2019:102.
- [13] 巩固.环境民事公益诉讼性质定位省思[J].法学研究,2019(3):127-147.
- [14] 刘艺.构建行政公益诉讼的客观诉讼机制[J].法学研究,2018(3):39-50.
- [15] 江伟.民事诉讼法[M].北京:高等教育出版社,2016.
- [16] 应松年.行政法与行政诉讼法学[M].北京:高等教育出版社,2020:316.
- [17] 张嘉军.公益诉讼授权单行立法的“民事化”及其消解[J].国家检察官学院学报,2023(3):27-42.

Theoretical Logic and Content Arrangement of Determining the Adjustment Object of the “Procuratorial Public Interest Litigation Law”

Zhang Jiajun Shi Ruizhi

Abstract: The formulation of the “Procuratorial Public Interest Litigation Law” has been formally included in the legislative agenda of the Standing Committee of the National People’s Congress of the People’s Republic of China and is progressing in an orderly manner. In this context, we must face and solve the problem of what the law is adjusted to. Procuratorial public interest litigation involves numerous separate laws and has a wide range of cases, which determines the complexity and difficulty of determining its adjustment targets. However, the starting point and essence of prosecutorial public interest litigation is to protect public interest and safeguard public interests, which determines the logical starting point for determining its adjustment object. The adjustment object of the “Procuratorial Public Interest Litigation Law” should be public interest relationships. Under this logical premise, it is necessary to conduct a specific analysis of the adjustment targets for each type of public interest litigation case.

Key words: the “Procuratorial Public Interest Litigation Law”; adjustment object; logical starting point; public interest protection; public interest relations

责任编辑:一鸣