

未成年人检察公益诉讼制度的实践困境与优化路径

焦洪昌¹, 赵德金^{1,2}

(1. 中国政法大学法学院, 北京 100088; 2. 甘肃省人民检察院 矿区分院, 甘肃 兰州 730046)

摘要:作为以法治方式维护社会公共利益的重要制度,未成年人检察公益诉讼制度在未成年人权益保护方面日益受到重视,体现出了较为明显的制度优势。同时,未成年人检察公益诉讼在实践中面临着授权范围不明、受案范围有限,公共利益受侵害的判断标准不明,案件线索少、调查取证困难,涉未成年人行政检察公益诉讼起诉对象确定难等问题,影响了该制度的实践效果和未来发展。未成年人检察公益诉讼的优化路径是,拓宽未成年人检察公益诉讼的案件范围,明确公共利益受侵害的判断标准和起诉对象,拓宽未成年人检察公益诉讼的线索来源和调查手段,加强内外机关部门的协调配合。

关键词:未成年人;司法治理;检察公益诉讼;公共利益

中图分类号:DF73 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2021)02-0062-10

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2021.02.006

一、问题的提出

近年来,监护人的侵权行为、校园暴力事件、未成年人流浪乞讨等侵犯未成年人权益事件频发,引起了社会和网络舆论的广泛关注。未成年人生理以及心理发育还未完全成熟,知识储备也还不足。通常在很多时候,未成年人在自身权益遭受侵害时不能及时作出正确有效判断,依法进行维权难度颇大。未成年人身心发育不完全,在遭受犯罪行为侵害后,更容易留下心理阴影和造成心理伤害。这些伤害一般具有隐蔽性和持续性,短期内无法观察到即时性的损害,非常容易被人们忽略,但如果把观察时间拉长扩大,这些侵害给未成年人造成的影响是非常惊人的。特别是,人作为自然物种,其成长过程是不可逆的,违法行为对未成年人身心造成的侵害也将是不可逆转的。当前,侵犯未成年人身心和合法权益的行为屡见不鲜,完善未成年人身心健康和合法权益的保护制度刻不容缓。

收稿日期:2020-07-22

基金项目:国家社会科学基金重点项目“《未成年人司法法》立法建议稿”(18AFX010)

作者简介:焦洪昌,男,中国宪法学研究会副会长,中国政法大学法学院院长,教授,博士生导师,法学博士,主要从事宪法学研究;赵德金,男,中国政法大学法学院博士研究生,甘肃省人民检察院矿区分院检察长,主要从事宪法学、检察学研究。

作为司法参与社会治理的一种重要方式和国家机关以法治方式维护社会公共利益的一项重要制度,检察公益诉讼制度在未成年人权益保护方面日益受到重视。检察公益诉讼的社会治理效果明显,表现为治理领域广泛覆盖、治理力度全程深入、治理主体全面带动、治理规范充分法治化、治理方式刚柔并济^[1]。作为一项新制度,未成年人检察公益诉讼制度在理论和实践中都面临着很多问题,本文拟结合未成年人检察公益诉讼制度的实践发展历程,探讨进一步优化和完善未成年人检察公益诉讼工作体系的路径。

二、未成年人检察公益诉讼制度的建构历程

在我国,未成年人检察公益诉讼的发展时间相对较短。2012年修订的《民事诉讼法》是我国最早规定公益诉讼制度的立法,但相关规定较为原则化,未形成较为完整的制度性规定,与公益诉讼相关的很多实体、程序问题并未得到妥当的解决。2014年党的十八届四中全会《决定》明确要求“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”,这既是党中央积极回应社会现实需求,从依法治国的战略高度作出的重要决策,也是检察机关立足法律监督职能所须完成的历史使命。

在地方检察机关开展公益诉讼试点的基础上,2015年12月,最高人民检察院出台了《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》,明确了民事公益诉讼和行政公益诉讼两大类型,将检察机关提起公益诉讼试点工作全面推开。2017年,全国人大常委会通过《关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定》,正式在国家立法层面确立了检察机关提起公益诉讼制度。根据上述规定,检察公益诉讼的范围主要限于“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”等方面。其后,各地大力推动检察公益诉讼的规范化、制度化,先后制定出台了多份检察公益诉讼的制度文件,对检察机关提起公益诉讼工作进行了规范。尽管上述规定中并没有专门提到未成年人公益诉讼,但在其他领域可以提起检察公益诉讼的制度先例,为未成年人检察公益诉讼提供了经验积累和工作参照。

公益诉讼制度的建立为未成年人保护提供了新的思路,探索未成年人公益诉讼成为保障未成年人合法权益的重要一环。2017年,最高人民检察院制发的《关于依法惩治侵害幼儿园儿童犯罪全面维护儿童权益的通知》明确指出:“对于因幼儿园食品安全、教育设施质量等问题,需维护儿童群体利益的,要依照法律规定提起公益诉讼。”这是我国最早涉及未成年人检察公益诉讼的文件。^①

2018年,最高人民检察院向教育部发出“一号检察建议”,该建议取得了良好的法律效果和社会效果。同年,最高人民检察院提出积极探索深化未成年人司法保护路径,打造未成年人检察公益诉讼“升级版”的实施愿景,推动在13个省份开展未成年人检察业务统一集中办理试点工作。试点期间,各地检察机关聚焦涉未成年人、环境保护、食品药品安全等方面,累计发出577件公益诉讼诉前检察建议,提起10件刑事附带民事公益诉讼。部分试点检察机关积极稳慎探索公益诉讼“等”外领域,围绕人民群众关注密切、未成年人权益损害严重问题,发出172件诉前检察建议。^②

随后,一些地方根据试点情况积极探索完善未成年人检察公益诉讼的制度路径。例如,上海市青浦区人民检察院于2019年4月印发《关于建立未成年人检察公益诉讼观察员制度实施意见(试行)》(以下简称《意见》),明确了未成年人检察公益诉讼的线索受理、诉前调查、提出检察建议等工作流程。特别是,该《意见》规定了未成年人检察公益诉讼观察员制度,希冀通过加强社会协作,积极发现侵

^①参见最高人民检察院《关于依法惩治侵害幼儿园儿童犯罪全面维护儿童权益的通知》(高检发未检字〔2017〕5号)。

^②参见最高人民检察院《未成年人检察工作白皮书(2014—2019)》。

害未成年人合法权益的行为。截至2020年底,全国有二十多个省级人大常委会出台了关于检察公益诉讼的地方性法规,其中大多对未成年人保护领域有所涉及,这些省级法规文件是未成年人检察公益诉讼的重要制度成果和制度支撑。

2020年,最高人民检察院将进一步推动未成年人检察公益诉讼制度建设作为未成年人检察工作的重要内容,印发了《关于加强新时代未成年人检察工作的意见》。该意见提出:“对食品药品安全、产品质量、烟酒销售、文化宣传、网络信息传播以及其他领域侵害众多未成年人合法权益的,各地要结合实际需要,积极、稳妥开展涉及未成年人的公益诉讼工作。”这一规定进一步明确了未成年人检察公益诉讼的领域范围和基本原则。

其后,未成年人检察公益诉讼的经验被国家立法所吸收。2020年修订的《未成年人保护法》第106条对未成年人检察公益诉讼作出了规定:“未成年人合法权益受到侵犯,相关组织和个人未代为提起诉讼的,人民检察院可以督促、支持其提起诉讼;涉及公共利益的,人民检察院有权提起公益诉讼。”这一规定成为检察机关开展未成年人检察公益诉讼“法律”层面的直接依据。

2020年12月30日,最高人民法院发布与《民法典》配套的第一批7件司法解释,对照《民法典》等法律对民事案件案由进行了修改。其中,专门增加了“未成年人保护民事公益诉讼”案由,以配合修订后的《未成年人保护法》的实施。这一规定标志着未成年人检察民事公益诉讼的正式落地,拓宽了未成年人保护的司法场域。2021年2月,杭州市余杭区人民检察院诉国内某知名短视频APP公司侵犯儿童个人信息民事公益诉讼案,经杭州互联网法院出具调解书后结案。该案系《民法典》实施及《未成年保护法》修订后,检察机关针对“未成年人网络保护”提起的民事公益诉讼全国第一案。

不同于以案件类型划分的检察业务门类,未成年人检察公益诉讼是以保护对象进行归类的,兼具刑事、民事、行政、公益诉讼四大检察职责。未成年人检察公益诉讼既具有公益诉讼的一般属性,又具有其自身的特殊属性。其特殊属性主要体现在三个方面:一是未成年人检察公益诉讼的保护对象具有特殊性,其以身心发育尚不成熟的未成年人为保护对象,这就要求未成年人检察公益诉讼应当遵循“特殊”“优先”保护的理念,秉持较一般公益诉讼更为积极的态度。二是未成年人检察公益诉讼的业务内容具有综合性。未成年人检察公益诉讼以保护未成年人为中心目标,不受业务门类的限制,可以运用四大检察职能,打通刑事、民事、行政法域,围绕保护未成年人的需要开展工作。三是未成年人检察公益诉讼的职责触发具有后置性,根据《未成年人保护法》第106条之规定,未成年人合法权益受到侵犯,首先应由相关组织和个人代为提起诉讼,在相关组织和个人未代为起诉的情况下,未成年人检察公益诉讼才能启动。

审视未成年人检察公益诉讼的制度和实践发展历程可知,未成年人检察公益诉讼受到了立法、司法和社会各界的广泛重视,已经成为保障未成年人合法权益的一项重要制度抓手。从立法和司法实践的角度分析,由检察机关提起未成年人公益诉讼具有坚实的基础和明显的优势。

第一,我国通过《人民检察院组织法》明确了检察机关采用民事和行政两大诉讼形式提起公益诉讼的职权,确立了检察机关作为提起公益诉讼的主体地位,法律上的明确授权使得建立由检察机关提起未成年人公益诉讼制度,不但有法律依据,而且具有现实意义。

第二,检察机关作为我国《宪法》规定的国家法律监督机关,处于相对中立地位,这决定了其承担未成年人公益诉讼职能的合理性和必然性。未成年人检察公益诉讼制度,是检察权发展的最新成果,它是检察权在始终保持法律监督权基本属性的前提下,根据时代变迁而调整其权力外延和运行方式,实现检察权发展与国家治理同频共振的一种新形态^[2]。检察机关代表国家维护法制的统一和尊严,以追求社会正义、维护国家利益和公共利益为目标,通过独立行使检察权,来进一步确保国家法律的统

一和正确实施。检察机关在西方国家被定位为“政府律师”,而在我国则是法律监督者,其地位更高、作用更强、影响力更大。并且检察机关在办理未成年人刑事案件方面积累了相当多的司法经验,为未成年人公益诉讼案件的办理奠定了基础^[3]。

第三,由检察机关提起未成年人公益诉讼是一项国际经验。例如,在法国和日本,为保护未成年人权益,监护权案件主要由检察机关提起诉讼。当监护人具有不当行为,或者监护人侵害了未成年人的合法权益,抑或监护人对未成年人疏于管教并拒绝履行监护义务时,检察机关可以提起诉讼请求法院撤销他们的监护权^[4]。因此,将提起未成年人公益诉讼的主体确定为检察机关,不但有法可依,而且也符合国际发展趋势。

第四,与以往办理普通刑事案件相比,检察机关办理未成年人检察公益诉讼案件是通过发送诉前检察建议的方式,在诉前程序中对怠于履职的行为进行纠正。未成年人检察公益诉讼这种引而不发的强制力,既保证检察机关能更好地实现法律监督,又促进行政机关严格执法和依法行政,这充分彰显了检察建议的刚性,实现了法律监督的“双赢多赢共赢”^[5]。由于保护未成年人所涉及问题的复杂性,未成年人检察公益诉讼比一般公益诉讼更强调“把诉前实现维护公益的目的作为最佳司法状态”。^①

三、未成年人检察公益诉讼制度的实践困境

当前,未成年人检察公益诉讼在我国还处于起步探索阶段。各地检察机关虽已经办理了一定数量的案件,积累了一定的经验,但从实践情况看,未成年人检察公益诉讼制度面临以下难题和困境。

(一) 案件范围狭窄导致受案立案难

根据《行政诉讼法》的规定,检察机关开展行政公益诉讼领域主要包括“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”四方面。而根据《民事诉讼法》的规定,检察机关开展民事公益诉讼的范围主要包括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行为。虽然2020年4月最高检提出结合实际工作并以积极、稳妥的方式开展未成年人公益诉讼工作,但是结合发布的相关指导性案例和经典案例,案件范围的拓展效果并不理想。2014年至2019年检察机关发布了17起公益诉讼典型案例。2020年最高检发布未成年人保护领域典型案例13起,其中监护侵害监督的典型案例3起,推动加强和创新未成年人保护社会治理典型案例10起。从个案情况看,司法实践中未成年人检察公益诉讼案件基本都是以“学校”为中心展开,比如学校周边的食品药品、学校周边的烟酒销售、学校周边的产品质量等。虽然可以在“等”外对未成年人检察公益诉讼进行拓展,但毕竟没有明确的法律授权,这成为掣肘检察机关开展未成年人检察公益诉讼的制度障碍。

(二) 关键标准不明导致审查判断难

2020年修订的《未成年人保护法》第106条为检察机关开展未成年人检察公益诉讼提供了明确的“法律”层面的根据,但问题是,其中规定检察机关直接提起公益诉讼须以“涉及公共利益”为前提,而公共利益本身的判断标准并不明确。例如,在未成年人遭受监护侵害是否属于涉及公共利益上就存在不同认识。有人认为检察机关支持起诉撤销监护权是公益诉讼,但也有人认为未成年人遭受监护侵害仅仅涉及家庭内部问题,并不符合公共利益的特征^[6]。“公共利益”判断标准的模糊制约了未成年人检察公益诉讼的受案范围。

^①参见张军:《最高人民法院工作报告》,2020年5月25日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上。

司法实践中,涉及公共利益判断的另一个难题是究竟秉持实害性标准还是危险性标准,即所谓的“涉及公共利益”是指公共利益受到实际损害,还是只要存在受侵害的潜在可能就认为涉及侵害公共利益。例如,2019年上海市奉贤区检察院办理的对区教育局、区市场监督管理局未依法履行职责的行政公益诉讼案。该案起因于一家连锁培训机构的一个门店卷款“跑路”,随着检察机关对全区的校外培训机构进行走访调查,大量一次性收取1年甚至2年培训费用的情况被发现。学者们对于该案中正常经营的培训机构,违规一次性收取1年甚至2年的培训费用,是否侵害公共利益有不同的看法。有人认为,侵害公共利益必须存在实际的损害结果,即根据《行政诉讼法》的规定,必须是负有职责的行政机关不履行或者违法行使职责,致使社会公共利益遭受实际损害。也有人认为,不需要存在实际的损害结果,只要行政机关的不作为,致使公共利益存在潜在的受侵害可能性即可。因而,公共利益受侵害的判断标准直接影响到未成年人检察公益诉讼是否符合提起诉讼的条件,关乎该制度的运行结果。

(三) 案件线索缺乏导致调查取证难

当前,检察机关办理未成年人检察公益诉讼的案件线索有限,主要依靠办案部门在办案过程中发现违法侵害未成年人合法权益的线索。在检察机关内设机构改革后,未检部门不仅办理涉未刑事案件,而且开展未成年人民事和公益诉讼工作。当前,未检部门主要是在办案工作中发现有关机关和部门怠于履职或者不履职而致使未成年人权益受到侵害的线索,进而通过公益诉讼的方式对未成年人进行保护。例如,2019年最高人民检察院委托专家在一些地方开展犯罪记录封存制度实施状况评估,发现不少地方存在泄露未成年人犯罪记录的情况,导致有犯罪记录的未成年人在教育和就业方面遭遇严重歧视^[7]。但是,办案之外的线索获取机制不足。

检察机关办理未成年人检察公益诉讼案件也面临取证困难。虽然在《检察机关行政公益诉讼案件办案指南(试行)》中,列出了多种调查取证的方式,但是检察机关在公益诉讼中调查取证有时很难得到相关机关和人员的配合。例如,据统计,江苏淮安检察机关在2018—2019年间办理的266件公益诉讼案件中,共开展调查核实工作289次,受到阻挠、干扰、拒绝等不配合行为共113次,占比为39.1%^[8]。而且,办案机关的调查方式有限,很多时候检察官仍是要通过传统的调查取证方式调取证据材料,比如需要随身佩戴执法记录仪,甚至还需要通过乔装打扮等方式来全面收集和固定证据。例如,2018年福建福清检察院办理的全国首起涉未成年人检察公益诉讼案,在该案中的福建16家无证幼儿园被整顿。在办理案件过程中,两位检察官乔装打扮成学生家长,以小孩从外地移居回来上学为由进园察看,才在三天的明察暗访中,通过执法记录仪详细记录了无证幼儿园的办学乱象^[9]。

(四) 多方职责交织导致确定诉讼对象难

在我国,未成年人保护是一个需多方参与的事业,大量的行政机关、社会团体和企事业单位都负有保护未成年人的职能和责任,多部法律法规之中也都有相关条文。比如,《未成年人保护法》第6条就明确规定,保护未成年人是国家机关、武装力量、政党、社会团体、企业事业组织、城乡基层群众性自治组织、未成年人的监护人和其他成年公民的共同责任。虽然法律有明确规定,但是在实践中,各级行政机关在未成年人保护方面存在职权交叉,又因为没有负责未成年人保护的牵头单位或主责部门,使得彼此互相推诿。由此可知,职能部门过多,在保护未成年人的具体问题上容易发生职能不清、责任不明的情况,全部有责而全不负责,致使在未成年人保护方面有法不依、执法不严的现象较为突出^[10]。更重要的是,当不法行为对未成年人合法权益造成侵害时,因不易确定负有保护职责的行政机关,致使检察机关常常在确定诉讼对象上就需要耗费大量的时间精力。

四、未成年人检察公益诉讼制度的优化路径

(一) 拓宽未成年人检察公益诉讼的案件范围

“公共利益”概念的界定是未成年人检察公益诉讼的难点。“公共利益”是一个非常抽象的概念,而且存在着越来越虚化的倾向。很多学者试图对“公共利益”进行界定,但其不确定性并未被清解。孙笑侠教授认为,“公共利益”通常包括:1. 公共秩序的和平与安全;2. 经济秩序的健康、安全与效率化;3. 社会资源与机会的合理保存与利用;4. 社会弱者利益;5. 公共道德的维护;6. 人类朝文明方向发展的条件。尽管如此,公共利益的范围仍旧非常抽象。实际上,公共利益是一种范围和种类广泛的利益形态,受益主体具有普遍性和不特定性等特点,其既可以是全局的、长远的利益,也可以是局部的、现实的利益^[11]。有论者认为,在确定未成年人检察公益诉讼的案件范围时,应当坚持维护“众多”未成年人利益原则,紧紧抓住“侵害众多未成年人权益”这个“牛鼻子”,把对众多未成年人身心健康造成重大危害、社会反响强烈的问题作为未成年人检察公益诉讼的重点内容,切实把握好“众多”这一原则,增强监督的社会效果^[12]。有论者认为,对公益诉讼应当作广义理解,具有公共利益、人权保护和社会变革意义的诉讼,都是公益诉讼^[13]。

笔者认为,未成年人检察公益诉讼中应当秉持“未成年人利益最大化”的原则来认识和解释“公共利益”。具体而言,以下情况可以认为“涉及公共利益”:一是关系到全体社会成员的共同利益;二是关系到不特定人的具体利益;三是关系到与基本法律价值相联系的有关个人的生命、健康和自由等方面的基本利益;四是关系到经济社会安定性、安全性的社会秩序。在未成年人检察公益诉讼具体工作中,应当从宽解释,而不宜严格解释、限定解释。

在司法实践中,2020年4月重庆市人民检察院在全国首先出台了专门确定未成年人公益诉讼案件范围的文件,分别为《重庆市检察机关维护未成年人权益公益诉讼专项行动工作方案》和《关于拓展公益诉讼案件范围的指导意见(试行)》。其中规定的案件范围,一是涉未成年人的产品质量、校外培训、食品药品安全公益诉讼等领域。对食品药品安全、产品质量侵害等领域涉及众多未成年人合法权益的突出问题,要及时制发诉前检察建议,依法督促行政机关切实履行职责,确有必要时依法审慎提起行政公益诉讼。二是对损害众多未成年人权益的其他领域依法提起民事公益诉讼,例如侵害少年英雄烈士的姓名、名誉、肖像等行为。在其他地区,将互联网领域涉及未成年人的案件也纳入公益诉讼的范围,这很好地体现了“等”外领域的探索。例如上海市长宁区院在依法履行未成年人公益诉讼职能过程中发现,“拼多多”电商平台上的“诸暨卓创图书专营店”“博库图书旗舰店”等多家店铺在售的《淘气包马小跳》系列丛书之《天真妈妈》等书中涉及自杀方式讨论等内容,有诱发未成年读者模仿的风险,不利于未成年人身心健康,因此向区文化市场行政执法大队制发了行政公益诉讼诉前检察建议^[14]。笔者认为,未成年人检察公益诉讼的案件范围应以“未成年人”为中心,将包括校园设施安全、校园秩序管理等在内的校园安全,互联网信息安全,文化娱乐场所管理,食品药品安全,生态环境和资源保护等领域全部纳入受案范围^[15]。

此外,笔者认为,从司法实践和法理的角度分析,应将未成年人监护关系的变更,依法列入未成年人检察公益诉讼的受案范围。我国《民法典》第32条规定“没有依法具有监护资格的人的,监护人由民政部门担任”。由此可见对未成年人保护是社会各方的责任义务,在具有监护资格的人不能履行监护义务时,国家应当承担监护职责^[16]。既然国家充当着未成年人保护最后一道防线的角色,在以国家干预的形式来承担监护职责的时候,未成年人保护自然关系到国家利益,所以不管是根据“儿童利益最

大化原则”还是“国家亲权理论”,对未成年人的保护都涉及“公益”问题。从域外的相关立法情况来看,将未成年监护关系的变更案件,也明确列入公益诉讼的范围是有据可循的。例如,法国民诉法规定:“下列案件,检察机关应当以诉讼当事人的身份提起、参与或者支持公益诉讼的进行:涉及亲子关系、未成年人监护关系安排及设置或者变更的案件。”^[17]因此,未成年人检察公益诉讼案件范围除了《行政诉讼法》《民事诉讼法》所规定的几种领域外,还要结合探索“等”外领域的司法经验,不断开拓涉及未成年人检察公益诉讼的案件领域。

(二) 明确公共利益受侵害的判断标准和起诉对象

关于公共利益受侵害的判断标准,正如上文所提及的,存在着两种不同的观点,一种是“实际损害说”,一种则是“潜在损害说”。本文认为,公共利益受侵害的判断标准应当根据未成年人检察公益诉讼的案件类型加以确定。具体而言,在检察机关提起未成年人检察行政公益诉讼案件时,判断标准是“潜在损害说”,也就是说不要求有实际的损害结果发生,只要存在违法的行为,且该违法行为存在着损害未成年人合法权益的可能性即可。或者说,此时就应当认为未成年人的合法权益受到了侵害。这里需要注意的是,此时判断的对象不仅是违法行为的实施者,也包括负有管理职责的机关部门。也就是说,负有监管职责的机关部门应当履行职责而没有履行职责。因此,如同上文提到的校外培训机构一次性收取多年培训费的情况,只要负有监管职责的机关部门没有履行职责,不必要要求有实际危害结果的发生,检察机关也可以对有关行政机部门提起未成年人行政公益诉讼。

在检察机关提起未成年人民事公益诉讼时,判断的标准则是“实际损害说”,即不仅需要违法行为,还要存在实际的损害结果。因为此时的诉讼类型是民事公益诉讼,判断的对象是违法行为实施者,所以公共利益受侵害的判断标准只能为是否产生了实际损害。例如,在上文提到的校外培训机构一次性收取多年培训费的情况下,如果校外培训机构正常经营,并不存在“跑路”等损害未成年人合法权益的情形,由于没有实际损害发生,便不应提起未成年人检察民事公益诉讼。

至于起诉对象的确定,笔者认为应当从有利于检察机关提起未成年人检察公益诉讼的角度出发,实行起诉对象连带责任原则,即只要有关主体均负有相应的职责,都应当被作为起诉对象,由起诉对象承担不负责的举证责任。例如,在未成年人检察行政公益诉讼案件中,如果负责未成年人权益保护的机关部门或团体比较多,而检察机关一时无法确定哪一机关是最为合适的起诉对象时,应当将负有法定职责的机关部门或团体均作为起诉对象,由起诉对象证明自己不应当承担相应责任,或者,在各机关部门或团体均负责任的情况下,由其进行内部的责任划分、协调。实行起诉对象连带责任原则可以最大程度地降低检察机关提起未成年人检察公益诉讼的难度,维护未成年人的合法权益。

(三) 拓宽未成年人检察公益诉讼的线索来源和调查手段

拓宽未成年人检察公益诉讼的线索来源,需要在精细化上下功夫。在司法实践中,要围绕类案排摸公益受损线索,在精细化办案的基础上,按照一案一剖析的要求,深入推进办案与监督有机融合。一是通过研判典型案例,总结类案问题形态,认真排摸未成年人公益受损线索。二是在法律规定中印证线索。当前我国多部法律法规均明确规定,上网服务机构不得让未成年人进入营业场所。例如,江苏省溧阳市检察院办理的督促市文体广电和旅游局依法履职案,^①2019年溧阳市检察院在办理未成年人孟某某盗窃案时发现,城区周边及农村地区部分网吧违规接纳未成年人上网。经深入调查核实,发现32%的受访学生曾有随意进出网吧而不被制止的情况,这间接导致学生们学习成绩下降,有的甚至走

^①此案系最高人民检察院2020典型案例。

上违法犯罪的道路。溧阳市文体广电和旅游局缺乏有效监管措施,导致网吧违规接纳未成年人现象时有发生,一定程度上侵害了社会公益。2020年3月,溧阳市检察院向市文体广电和旅游局发出诉前检察建议,督促该局履行监管职能,加大对网吧等经营场所的监管力度,加强源头治理,建立长效机制,净化未成年人成长环境。

拓宽未成年人检察公益诉讼的线索来源、提高调查取证的效果,还要用足内部资源,即建立未成年人检察业务与其他检察业务之间的协同联动机制。一方面,实现办案线索共享,解决未成年人检察公益诉讼的线索来源问题;另一方面,实现职能的互补,即利用其他部门的调查核实权协助调查核实未成年人检察公益诉讼涉及的有关情况,解决未成年人检察公益诉讼调查取证难问题。

当然,拓宽线索来源、提高取证质效也要用足外部资源,争取其他机关部门、父母或其他监护人以及社会各界的支持。就拓宽未成年人检察公益诉讼的线索而言,实践中探索出的未成年人公益诉讼观察员制度是争取社会公众参与的有益方式。例如,上海市青浦区检察院印发了《建立未成年人检察公益诉讼观察员制度实施意见(试行)》。根据该意见,该院聘请了对口学校的联络教师为该院“未检公益诉讼观察员”,可以针对消防设施不达标、使用不合格食品、校园欺凌、性侵、虐童等侵犯未成年人合法权益的行为提供线索。教师作为维护未成年人合法权益的“一线人员”,具备发现线索的便利条件,可以及时提供办案线索。通过将教师聘请为“未检公益诉讼观察员”,检察院极大地拓展了办案线索,取得了良好的效果^[18]。对此,应当总结实践经验,将“未检公益诉讼观察员”制度化、规范化。另外,未成年人父母家长也是重要的线索来源。例如,上海市崇明区检察院督促教育局依法履职案的案件线索便是由学生家长直接反映,经调查核实后立案办理的。2019年11月,崇明区检察院接到学生家长反映,在一个国家级网站上得知辖区内多所学校存在黑板面照度不合格等问题,会损害学生视力。后经区检察院走访崇明区卫生健康委员会监督所,调取相关卫生健康行政执法文书、询问监督员并查阅了相关法律规定。查明2018年和2019年崇明区卫生监督所曾对全区中小学随机监督抽查,发现辖区内分别有11所和14所学校的黑板面照度不符合《中小学教室采光和照明卫生标准》,崇明区卫生健康委将监督抽查结果通报崇明区教育局。但是,区教育局未及时指导相关学校进行整改落实,致使学校黑板面照度不合格等现象持续存在,给学生视力带来不良影响,侵害了不特定多数未成年人的合法权益,崇明区检察院于2020年1月16日向区教育局制发检察建议书。^①

此外,还应当以“双赢多赢共赢”的理念争取有关机关部门的配合,提高检察机关调查取证权的效果。要主动向当地的党委、人大报告,加强与未成年人社会保护组织和单位沟通,争取政府部门和相关单位支持,营造良好氛围;加强与被监督机关的沟通与协商,实现“双赢多赢共赢”。检察机关在办案过程,要将“双赢多赢共赢”理念贯穿到案件办理的始终,才能赢得社会各方理解和支持,才会有良好的社会局面,才能通过公益诉讼工作,进一步完善未成年人社会保护大格局。

(四) 加强内外机关部门未成年人检察公益诉讼的协调配合

一是加强检察机关和其他机关部门的协调合作。从国家责任角度出发,体系性加强未成年人司法工作,明确司法机关、政府相关部门的责任分配,强化家庭、学校作用的发挥,积极推动公安、司法机关、政府部门与少年司法社工组织的协同发展^[19]。检察机关要加强与法院、公安、司法行政机关、共青团、妇联、关工委、未成年人保护组织等的协商合作,建立长效机制,健全信息通报、数据共享、联络沟通、线索移送、协同办理、重大案件会商研讨等机制。虽然直接将公益诉讼理论适用于未成年人检察公益诉讼不利于该制度发挥作用,但是在法律法规未明确规定实施细则的情况下,参照已有的法律规定

^①此案系最高人民检察院2020典型案例。

和办案经验开展工作也是很好的选择。修改后的《行政诉讼法》中明确规定了检察机关作为主体提起公益诉讼的诉前程序,《民事诉讼法》也规定了检察机关支持适格单位起诉制度^[20]。换句话说,检察机关在未成年人公益诉讼中的角色既可以是提起公益诉讼者,也可能是支持起诉者。这意味着,在当前的制度设置下,如果其他机关部门被赋予了提起公益诉讼的主体资格,检察机关提起公益诉讼就需要与其他机关部门进行协调,只有其他机关部门放弃了提起公益诉讼,人民检察院才可以提起未成年人检察公益诉讼。在其他机关部门业已提起公益诉讼的情况下,检察机关可以出庭支持起诉,并参照现有的规定将制发检察建议作为未成年人公益诉讼的诉前程序,并保证其他未成年人公益诉讼提起主体的优先性。因此,检察机关应当加强与其他机关部门的沟通协调,以确定提起未成年人检察公益诉讼的提起主体。当然,客观而言,检察机关具有提起未成年人检察公益诉讼的制度和经验优势,未来应在制度上明确将提起未成年人公益诉讼最基本的主体确定为检察机关,其他机关部门处于协助者角色。

二是加强公益诉讼部门和未检部门的协调合作,建立公益诉讼部门与未检部门组合办案模式^[21]。2020年12月最高人民检察院印发了《关于加快推进未成年人检察业务统一集中办理工作的通知》,要求2021年起原则上涉未成年人刑事、民事、行政、公益诉讼案件应由未成年人检察机关统一集中办理,其他部门予以配合。未成年人检察人员力量和工作经验欠缺的地方,可以会同公益诉讼检察部门共同做好相关工作。^①笔者认为,结合检察官办案组设置情况,可以采取两部门组合办案的模式。这种组合办案的模式不仅与近年的司法体制改革相适应,也符合《人民检察院组织法》《检察官法》的精神。并且,两部门组合办案有利于集中兵力攻克难题,确保公益诉讼办案取得良好的效果。在具体办案过程中,与行政机关的沟通协调,包括调查取证、制发检察建议、送达检察建议等主要由公益诉讼部门负责,未检部门主要职责应是负责未成年人保护的相关工作。

参考文献:

- [1]刘艺.论国家治理体系下的检察公益诉讼[J].中国法学,2020(2):149-167.
- [2]周新.论我国检察权的新发展[J].中国社会科学,2020(8):64-86.
- [3]陈历幸.未成年人监护关系变更的检察公益诉讼研究[C]//胡卫列,董奎文,韩大元.人民检察院组织法与检察官法修改——第十二届国家高级检察官论坛会议文集.北京:中国检察出版社,2016:542-551.
- [4]阮雪琴.我国未成年人检察制度研究[D].武汉:武汉大学法学院,2015.
- [5]郭文,黄颖颖.未成年人行政公益诉讼诉前程序的运用——以全国首例未成年人行政公益诉讼案为视角[J].中国检察官,2020(12):19-23.
- [6]张宁宇,田东平.未成年人检察公益诉讼的特点及案件范围[J].中国检察官,2020(12):9-13.
- [7]宋英辉,杨雯清.未成年人犯罪记录封存制度研究[J].国家检察官学院学报,2019(4):20-40.
- [8]谢文英.公益诉讼:在共识中形成合力[N].检察日报,2019-10-21(5).
- [9]张仁平,黄颖颖.福建福清:探索办理全国首起涉未成年人公益诉讼案[N].检察日报,2018-10-16(1).
- [10]张宁宇,田东平.未成年人检察公益诉讼的特点及案件范围[J].中国检察官,2020(12):9-13.
- [11]龚明康.公共利益的确立与保护[C]//《安徽大学学报》编辑部.安徽大学研究生论坛2007法学卷.合肥:安徽大学出版社,2018:4-6.
- [12]陈萍.未成年人行政公益诉讼初探[J].中国检察官,2020(12):14-18.
- [13]林莉红.公益诉讼的含义和范围[J].法学研究,2006(6):148-150.
- [14]上海市长宁区人民检察院.云经济新生活我守护|基层院品牌建设·长宁[EB/OL].(2020-09-22)[2021-02-

^①参见《最高人民法院关于加快推进未成年人检察业务统一集中办理工作的通知(2020年12月)》。

- 22]. <https://www.sh.jcy.gov.cn/cnjc/dwjs/ymqt/66252.jhtml>.
- [15]苑宁宁.以儿童利益最大化为原则加强未成年人法律保护[J].人民检察,2019(18):32-36.
- [16]郑净方.国家亲权的理论基础及立法体现[J].预防青少年犯罪研究,2014(3):80-89.
- [17]唐文.外国公益诉讼制度及特点[J].团结,2009(3):45-48.
- [18]朱丽叶.“公益诉讼观察员”成未成年人司法保护“排头兵”[J].中国妇女报,2019-05-22(3).
- [19]刘仁琦.少年司法国家责任论纲[J].浙江工商大学学报,2020(5):86-95.
- [20]张雅芳,李碧辉.探索构建未成年人保护公益诉讼制度[N].检察日报,2019-07-18(3).
- [21]杨新娥.未成年公益诉讼检察实践探析与完善建议[J].中国检察,2020(16):44-47.

Practical Difficulties and Countermeasures in the Juvenile Procuratorial Public Interest Litigation System

JIAO Hongchang¹, ZHAO Dejin^{1,2}

(1. Law School, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China;

2. Mining Area Branch of Gansu People's Procuratorate, Lanzhou 730046, China)

Abstract: As an important system to safeguard the social public interests by the rule of law, the juvenile procuratorial public interest litigation system has been paid more and more attention in the protection of the rights and interests of minors, which also reflects the obvious advantages of the system. At the same time, in practice, juvenile procuratorial public interest litigation is faced with such problems as unclear scope of authorization, limited scope of cases, unclear standard of public interest infringement, few case clues, difficulties in investigation and evidence collection, and difficult to determine the object of prosecution in juvenile administrative procuratorial public interest litigation, which affect the practical effect and future development of the system. The optimization path of juvenile procuratorial public interest litigation is to broaden the case scope of juvenile procuratorial public interest litigation, clarify the judgment standard and prosecution object of public interest infringement, broaden the clue source and investigation means of juvenile procuratorial public interest litigation, and strengthen the coordination between internal and external organs.

Key words: minors; judicial governance; procuratorial public interest litigation; the public interest



(责任编辑 张伟 郑英龙)