

检察行政公益诉讼调查核实权的完善

——以J市检察机关司法实践为例

| 周 珣* 郭 欣** 任达俏***

[摘 要] 检察行政公益诉讼调查核实权存在调查核实常用方式较为基础、保障措施刚性不足、配套机制不够健全等问题。实践中,应立足保障行政公益诉讼法律监督职能依法履行、保证行政公益诉讼调查核实活动依法开展的功能定位,遵循法定、客观、比例等原则,从明确调查核实内容及措施、举证责任、证明标准三个方面着手建立检察行政公益诉讼调查核实权的规范化运行体系,并通过完善调查核实方式、补足调查核实刚性、重视人才队伍建设健全相应的配套机制进行完善。

[关键词] 行政公益诉讼 调查核实权 法律监督刚性

检察行政公益诉讼的调查核实权,一般指检察机关在办理行政公益诉讼案件时,为查明案情、收集证据而依法定程序进行的专门活动和依法采取的相关措施。检察行政公益诉讼调查核定权的权力来源存在形式上种类较多、效力层级多,但内容概括性且罗列分散。2019年《人民检察院组织法》第21条首次在法律层面规定赋予检察机关在公益诉讼领域的调查核实权,标志着我国基本建立公益诉讼调查核实权制度。2021年《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》第13条加强了检察机关调查核实权,规定“有关单位和个人应当协助配合”检察调查核实和收集证据活动。2021年《人民检察院公益诉讼办案规则》(以下简称《公益诉讼办案规则》)对调查核实权行使的依据和程序进行补强,但边界不清、属性不明给实践

带来了困境,这在行政公益诉讼中尤为明显。系统构建更加完备的体系,保证积极稳妥推进行政公益诉讼体制的改革。

一、检察行政公益诉讼调查核实权运行的实践困境

(一)调查核实常用方式较为基础

检察公益诉讼调查核实方式主要由相关司法解释规定,《公益诉讼办案规则》第35条以“列举+兜底”的模式规定检察机关办理公益诉讼案件,可以采取查阅调取资料、询问相关人员、咨询专业意见、委托鉴定检测等多元方式开展调查和收集证据。实践中采用的调查核实方式仍以调阅资料、走访询问等基础性方式为主,而由于经费、技术等资源有限,采用向有关单位和个人收集数据、

* 吉安市人民检察院党组成员、副检察长;

** 吉安市人民检察院第六检察部主任;

*** 吉安市人民检察院第六检察部五级检察官助理。

委托第三方开展鉴定或评估等技术性方式开展调查核实则较为少见。以监督领域为标准,从J市检察机关近年来办理的行政公益诉讼案件中随机选取19件组成案例样本,发现采取询问方式的案件占100%,查阅、调取、复制有关执法、诉讼卷宗材料等占47.37%,收集证据占比52.63%,咨询专业意见占比31.58%,委托鉴定、评估、审计、检验等占比21.05%,勘验物证、现场等占比73.68%。对于区域性、普遍性、多发性的公共利益受损问题,检察机关仍更加依赖原始、基础(重基础轻技术)的调查核实路径,这一定程度上影响行政公益诉讼的立案效率、监督精准性和可诉性,对部分案件事实和成因掌握不够全面深入,最后治理成效与预期存在较大差距。

(二)调查核实保障措施刚性不足

调查核实权是检察机关法律监督刚性的核心体现^①,若相关保障措施不足以支撑检察机关依照法定程序发现被监督行政机关违反法律规定慢作为、不作为甚至乱作为的不当行为,公益诉讼监督将举步维艰。J市大多数行政机关都会积极配合检察机关,提供“三定方案”、相关执法台账等资料,但也有部分行政机关在检察机关明确调取非涉密资料并依法出具相关调查函证的情况下,仍不予配合。尽管《公益诉讼办案规则》第45条对于行政机关及其工作人员拒绝或妨碍依法调查和收集证据的情况予以规定^②,但对相关调查对象拒不配合调查是否应当承担法律层面上的制裁并不明确,部分行政工作人员不了解行政公益诉讼的监督职能,存在“检察监督目的不是促进能力提升而是法律制裁”的观念壁垒,欠缺理解配合调查核实的意愿,此时刚性稍弱的调查核实权在缺乏强制保障措施条件下难免力有不逮。

(三)调查核实配套机制不够健全

近年来,公益诉讼检察办案力量和专业能力不足、办案技术支撑不够、证据规则不健全等问题日渐显露。“两反”转隶后,具有丰富调查侦查经验的办案人员从检察机关流失或是集中在刑事、民

行检察条线,公益诉讼办案力量不足成为常态,有调查经验的人才供给面临断代风险。据统计,J市检察机关实际办理公益诉讼案件的员额检察官不足20人,院均员额检察官1.4人。除了民事、行政和公益诉讼外,超过50%的基层院还需参与刑事、未成年人以及知识产权综合履职工作。其次,在某些专业门槛较高的新领域案件中,尽管可以邀请特邀检察官助理、“益心为公”志愿者协助调查,但自2022年“益心为公”检察云平台启动以来,J市检察机关300余名志愿者中实际参与履职的共34人,仅占志愿者总人数的10.96%,同时囿于服务领域或时间与办案需求冲突、服务管理和激励保障机制尚不健全等因素,大部分志愿者参与社会公益保护的热情仍处低潮。此外,在办案数占比高、证据要求严格的环境资源领域,常需要借助无人机、遥感卫星等现代化科技开展调查,对证据固定或生态修复成效也需要委托专业人员或机构进行科学化评估。但是目前立法对检察行政公益诉讼调查核实的证据效力并未明确,办案人员为保证起诉后审判机关的高支持率,逐渐形成以专业鉴定来补足司法判断的证据固定表征,以此规避败诉的司法风险。

二、检察行政公益诉讼调查核实权的功能检视

(一)保障检察机关有效履行行政公益诉讼法律监督职能

检察行政公益诉讼调查核实权源于《宪法》赋予检察机关的“法律监督地位”和《人民检察院组织法》赋予的法律监督权^③,其内核功能是助力检察机关在公益诉讼领域开展调查核实,实现法律监督。检察行政公益诉讼调查核实权,一般是指检察机关依照法定程序行使法定职权,利用法定方法对损害国家利益和社会公共利益的违法行为和损害结果的考察和查证^④。检察机关依法履行公益诉讼监督职能,需要对行政机关实施的违法行为进行核实和调查取证,查明行政机关具备相应责

①张杰:《检察机关法律监督刚性视域下的调查核实权》,载《政法论坛》2023年第3期。

②《人民检察院组织法》第45条:“行政机关及其工作人员拒绝或者妨碍人民检察院调查收集证据的,人民检察院可以向同级人大常委会报告,向同级纪检监察机关通报,或者通过上级人民检察院向其上级主管机关通报。”

③徐本鑫、江芷珊:《公益诉讼检察调查核实权的功能异化与制度完善》,载《汕头大学学报人文社会科学版》2022年第5期。

④卞建林:《论检察公益诉讼中的调查核实权》,载《法治研究》2024年第3期。

任能力,损害公益的违法行为、损害后果和因果关系确实存在,方可通过制发检察建议、提起诉讼的刚性手段,督促相关职能部门依法积极履职,切实保障法律得到统一正确实施。

(二) 保证检察机关顺利开展行政公益诉讼调查核实活动

检察行政公益诉讼调查核实权也是检察机关法律监督权运行的合法保障。相较于私益诉讼或民事公益诉讼,行政公益诉讼具有更为特殊的一面,其特殊之处在于行政公益诉讼的被告(被监督对象)是负有相应法定监管职责的行政机关,这意味着当检察机关开展监督活动时,法律监督权与行政权形成对抗与制衡的关系。倘若剥夺检察机关在行政公益诉讼中的调查核实权,势必会削弱检察机关法律监督权的刚性,落入检察行政公益诉讼调查取证难的窠臼,还可能会加剧行政公益诉讼监督刚性持续弱化的不良态势。因此,赋予检察机关调查核实权,是延展检察机关法律监督职能、发挥诉讼实效的重要保障^⑤,对检察机关查明事实真相、掌握关键证据以及取得监督实效具有重要影响。

三、检察行政公益诉讼调查核实权的规范进路

(一) 明确制度构建原则

1. 遵循法定原则。调查核实权是代表国家对其他行政主体开展监督的必要保障,又影响到群众切身利益,若提前介入行政监管可能引发不当行使监督权的风险或是滋生“搭便车”办理公益诉讼案件的现象。因此,需要从法律规范层面对调查核实权予以明确规定^⑥,在法律明确规定的范围内以法定程序和法定的方式对被监督对象实施。

2. 遵循客观原则。我国《检察官法》第5条、《公益诉讼办案规则》第32条均对检察官应客观办理案件予以明确规定。行政公益诉讼中,检察官客观义务原则具备更为积极介入、调查主动、诉讼对等的特性^⑦,但并不意味其客观义务会受到弱化。

实践中检察官需要从多角度广泛收集被监督对象是否已经穷尽所有监督管理措施救济受损公共利益的证据,确保得出公正的审查监督结论。

3. 遵循比例原则。检察行政公益诉讼调查核实权的适用应采用有助于及时查明案情,并且对被监督对象合法权利和社会公共利益损害最轻的必要方法和手段^⑧。调查核实范围应限于查明案件事实的必要^⑨,若超出必要合理范围行使调查核实权应受到相应的监督,造成严重后果的也应当承担相应责任。调查核实方式应区分不同监督领域、不同案情予以使用。若不加以区分即采取统一的调查方式或标准,不但会有过度依赖外部力量收集证据之虞,还可能影响调查案情和固定证据的及时性,不利于发挥行政公益诉讼的功能作用。

(二) 确立检察行政公益诉讼调查核实权的规范化运行体系

1. 明确调查核实内容及措施。针对实践中部分检察机关因过于关注公共利益受损事实从而忽略调查程序规范的问题,有必要在立法或司法解释中规定检察行政公益诉讼调查核实权的内容及措施,并明确在行政公益诉讼中,应以行政行为的合法性作为调查核实的内容,突出调查核实权启动的合法性和规范性,确保收集的证据同时具备真实性、关联性和合法性,符合被接受并被运用于后续诉讼程序的基本标准。针对专业性较强、调查证据难度较大的案件,检察机关在确有必要证明公共利益的具体受损性质和受损程度时,可以视情况合理采用政府信息公开信息、公安机关的评估报告及专业鉴定评估意见等。

2. 明确举证责任。学界和实务界对检察机关提起行政公益诉讼时居于何种诉讼地位以及所负的举证责任未有定论。有学者提出为避免混淆“公益诉讼起诉人”与“法律监督主体”,检察机关调查取证的手段应与普通诉讼原告主体保持一致^⑩。有学者认为检察机关提出行政公益诉讼的举

⑤同前注④。

⑥程志远、徐本鑫:《法律监督视野下检察公益诉讼调查核实权的配置与运行》,载《沈阳工业大学学报(社会科学版)》2022年第4期。

⑦汪江连:《公益诉讼检察官的法律定位及司法原则探析》,载《苏州大学学报(法学版)》2020年第2期。

⑧庞庆龙、韦仁伟:《赋权与规制双重视角下检察公益诉讼调查核实权问题研究》,载《广西社会科学》2022年第12期。

⑨包括行政机关的法定职责、公共利益受损的事实、行政机关违法履职的事实以及两者之间的关联性。

⑩王译:《“提起公益诉讼”职能视域下检察机关调查核实权研究》,载《河北法学》2021年第11期。

证责任与传统行政诉讼不同,检察机关应对行政机关未依法履职进行举证^①。根据《公益诉讼办案规则》第81条,行政机关经检察建议督促后仍未依法履行职责,国家利益或社会公共利益持续处于受侵害状态的,检察机关应当依法提起行政公益诉讼。检察机关在提起诉讼前应先认定“未依法履行职责”,在诉讼程序中应就行政机关在该领域负有监督管理职责以及公益诉讼受损问题收集证据进行举证,至于行政机关是否穷尽整改措施的情况应由行政机关提供相应证据。

3.明确证明标准。在立案阶段,调查核实权适用的证明标准不宜直接定位在诉讼阶段的证明标准,而应以“盖然性占优”证明标准为原则进行证据调取和收集,即检察机关收集的证据只需能证明主张事实存在的可能性大于不存在的;在制发检察建议至提起诉讼前,行政机关是否负有监督管理职责关系到行政机关能否采取有效措施进行整改,应以排除合理怀疑证明标准收集到行政机关法定职责的具体规定,确保检察建议与提起诉讼衔接时在内容上的一贯性和延续性;而行政机关履职与否和履职程度关系到检察机关能否提起行政公益诉讼,若以排除合理怀疑作为证明标准,势必会增加检察机关的工作量和调查取证难度,因此宜以高度盖然性证明标准开展调查核实,证明行政机关未依法履行职责和公共利益受损事实的存在具有高度可能性。

(三)健全检察行政公益调查核实权的配套机制

1.完善调查核实方式。要充分运用内外协作配合机制,既要发挥检察机关上下级、内设部门之间的一体化办案优势,聚力排除干扰摸排线索、调取证据、推动整改等监督活动的不利因素,也要注意各级检察机关与行政机关、审判机关之间的协调配合,在形成“保障国家法律统一正确实施”“保护国家利益和社会公共利益”治理共识的基础上,增强行政机关配合调查核实的主动意愿,畅通检察监督到审判执行的有效衔接。另一方面,可借助线上咨询、“益心为公”检察云平台等技术支撑为公

众参与检察行政公益诉讼调查核实提供便利条件,结合地方实际尽快建立公益保护志愿者激励机制,在为志愿者参与服务提供必要经费保障的基础上,通过荣誉激励和物质奖励相结合的综合激励模式,充分调动公众参与的积极性。

2.补足调查核实刚性。一是在更高层级的法律规范中明确被调查对象的配合检察机关开展调查核实活动的义务,为检察行政公益诉讼调查核实权运行提供依据。二是完善拒绝配合调查核实的追责机制,赋予检察机关必要的制裁性手段,对于无正当理由且明确不配合或消极配合调查核实的被调查对象,视具体情况采取相应的惩罚措施,如将相关情况向上级主管部门通报,对仍不配合调查核实的可以建议监察机关或上级主管部门依法依规处理,或通过训诫教育等方式追究法律责任。但应注意调查核实权与监察权的界限,不得在调查核实活动中采取拘留、扣押等强制性手段,以免造成行政权与法律监督权的失衡。

3.重视人才队伍建设。可以从稳固队伍结构、开展培训锻炼这两个方面予以把握。公益诉讼检察人才队伍的规模和结构应与公益诉讼高质量办案规模和质量相适应。近年来,行政公益诉讼案件办案数量持续增长,办案领域不断拓展,欲实现公益诉讼检察的高质效办案,就需要巩固人才队伍的数量规模和合理配置办案人员结构,为高质效办案提供高质量的基础性保障和支撑。同时,通过静态学习与动态演练相结合的方式,全面提升公益诉讼检察办案人员开展调查核实的规范性,为提高公益诉讼监督的精准性、规范性夯实基础。静态学习如开展调查核实专题培训、经验交流分享、优秀案例展示等¹²,系统性地补齐公益诉讼检察办案人员在专业领域知识、调查核实能力方面存在的短板,动态演练如开展模拟训练、技能比赛等,帮助办案人员熟练掌握和运用调查核实技能,全面提升法律监督能力。

(责任编辑:罗菁婷)

^①刘飞、徐泳和:《检察机关在行政公益诉讼中的公诉人地位及其制度构建》,载《浙江社会科学》2020年第1期。