

检察机关提起刑事附带民事诉讼之客观范围*

杨雅妮

(兰州大学法学院, 甘肃 兰州 730000)

[摘要] 检察机关提起刑事附带民事诉讼以救济国家财产、集体财产损失为根本目的, 其客观范围仅限于犯罪嫌疑人的违法行为给国家财产、集体财产造成的物质损失。自2018年3月“两高”发布有关检察公益诉讼的解释、确立刑事附带民事公益诉讼制度以来, 国家财产、集体财产利益与公共利益之间的复杂关系, 给司法实践中如何正确把握检察机关提起刑事附带民事诉讼之客观范围造成了困惑。尤其是当犯罪嫌疑人的违法行为既给国家财产、集体财产造成物质损失, 又同时侵害社会公共利益时, 如何合理划定检察机关提起刑事附带民事诉讼与刑事附带民事公益诉讼客观范围之界限, 就成为一个亟待解决的重要问题。对此, 虽然最高人民检察院曾陆续发布文件对检察机关提起附带民事诉讼与附带民事公益诉讼的界限进行规范, 但其仅为现阶段降低刑事附带民事公益诉讼案件占比、平衡检察公益诉讼案源结构的权宜之计, 并未真正体现检察机关提起刑事附带民事诉讼的制度特征, 有些条文之间甚至存在冲突。通过研究认为, 国家财产、集体财产利益与公共利益之间既有重叠, 又有分离, 国家财产、集体财产利益属于工具层面的利益形态, 公共利益属于价值层面的利益形态。当犯罪嫌疑人的违法行为仅造成国家财产、集体财产损失, 未侵害社会公共利益时, 应属于检察机关提起刑事附带民事诉讼的范围; 当犯罪嫌疑人的违法行为既造成国家财产、集体财产损失, 又同时侵害社会公共利益时, 应将其纳入刑事附带民事公益诉讼的范围。

[关键词] 刑事附带民事诉讼 刑事附带民事公益诉讼 国家财产 集体财产 公共利益

[中图分类号] D915.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2021)05-0109-09

一、问题的提出

检察机关提起刑事附带民事诉讼是指在刑事诉讼中, 针对犯罪嫌疑人的违法行为造成的国家财产、集体财产损失, 在受损失的单位未

提起诉讼时, 由检察机关在提起公诉时一并提起的附带民事诉讼。该制度以在刑事诉讼中附带地救济国家财产、集体财产损失为根本目的, 自1979年《刑事诉讼法》第五十三条第二款创设以来, 由于理论支持^①与实践动力双重不足,

收稿日期: 2020-11-24

*基金项目: 2020年度甘肃省人文社会科学一般项目“甘肃在黄河流域生态保护和高质量发展国家战略中的定位及着力点研究”(20ZC17); 2020年度甘肃省哲学社会科学一般项目“黄河流域甘肃段生态环境损害赔偿诉讼实证研究”(20YB120)

作者简介: 杨雅妮, 教授, 法学博士, 主要从事民事诉讼法学研究。

①为了解学界对检察机关提起刑事附带民事诉讼的研究现状, 笔者以“检察机关提起刑事附带民事诉讼”“或者”“检察机关提起附带民事诉讼”作为“主题”, 在CNKI数据库进行了初步检索。结果发现, 截至2020年4月10日, 总共只有114篇文献。如此的研究体量, 实在难以为检察机关提起刑事附带民事诉讼提供充分的理论支撑。

一直“面临着立法之‘有’与实践之‘无’的尴尬境遇。”^①实践中,为充分发挥检察机关提起刑事附带民事诉讼制度的功能,一些检察机关曾通过制定内部规则对其客观范围进行了拓展。如江苏省宿迁市宿城区人民检察院、宿城区人民法院制定的《关于刑事附带民事诉讼工作协调意见》^①、山东省菏泽市菏泽经济开发区人民检察院制定的《关于办理刑事附带民事诉讼案件暂行办法》及其与该区人民法院会签的《关于办理刑事附带民事诉讼案件若干问题的规定》《关于刑事附带民事诉讼案件执行问题实施办法》等文件,都对检察机关提起刑事附带民事诉讼的案件范围进行了拓展。以上探索,虽在客观上有利于扩大检察机关提起刑事附带民事诉讼的救济范围,但从规范出发进行论证,至少有以下问题:一是这些内部规则规定的案件范围明显超越了《刑事诉讼法》和《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》(法释〔2021〕1号)(简称《刑诉解释》)规定的检察机关提起刑事附带民事诉讼救济范围,存在“违法”之嫌疑;二是损害国家财产、集体财产利益的案件与损害公共利益案件混杂,使检察机关提起刑事附带民事诉讼与刑事附带民事公益诉讼客观范围的边界更为模糊。

2016年12月,最高人民检察院印发了《关于深入开展公益诉讼试点工作有关问题的意见》(简称《意见》),首次提出检察机关“可以探索一并提起刑事附带民事公益诉讼”,并对刑事附带民事公益诉讼的案件范围做了严格限制:一是犯罪类型仅限于“破坏环境资源保护罪”和“生产销售伪劣商品罪”;二是犯罪嫌疑

人的违法行为必须侵害社会公共利益;三是应符合提起民事公益诉讼的条件。在以上限制性条件中,对于犯罪嫌疑人的违法行为是否侵害社会公共利益的判断,既是司法实践中的难点,又是合理划定检察机关提起刑事附带民事诉讼与刑事附带民事公益诉讼客观范围的关键。检察公益诉讼“入法”之后,“两高”于2018年3月联合发布的《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(简称《检察公益诉讼解释》)第二十条^②正式确立了刑事附带民事公益诉讼制度。自该解释实施以来,刑事附带民事公益诉讼成为我国检察公益诉讼案件中占比最多的一类,^③“一部分本可以通过普通刑事附带民事诉讼程序解决”^[2]的案件,被纳入了刑事附带民事公益诉讼的案件范围。这种状况,不仅造成了检察公益诉讼案源的结构失衡,使原本就不充足的公益诉讼资源变得更为紧缺,而且变相架空了检察机关提起刑事附带民事诉讼制度。为正确界定检察机关提起刑事附带民事诉讼之客观范围,最高人民检察院陆续发布文件,对检察机关提起刑事附带民事诉讼与刑事附带民事公益诉讼的案件范围进行了规范。如2018年3月印发的《检察机关民事公益诉讼案件办案指南(试行)》[简称《办案指南(试行)》]规定:“单纯的破坏资源,如未损害社会公共利益,不属于民事公益诉讼的案件范围。”2018年5月下发的《全国检察机关公益诉讼办案工作2018年4月份情况通报》(高检办字〔2018〕38号)(简称最高检《2018年4月通报》)规定:“对于资源保护领域侵害国有财产集体财产同时侵害社会公共利益的情形,一般通过刑事附

①该意见将检察机关提起刑事附带民事诉讼的案件范围规定为四类:(1)侵害国有企业利益以及侵害国有资产权益,造成国有资产流失,或者使国有资产存在重大损失隐患的案件;(2)违反法律规定,破坏自然生态资源、严重污染环境,损害公共利益和公众利益的案件;(3)老人、妇女、残疾人和未成年人的合法权益难以保障的案件;(4)有重大社会影响或者妨害市场公平竞争等案件。参见卢志坚.我代表国家向你索赔[N],江苏法制报,2007-02-08(03)。

②《检察公益诉讼解释》第二十条第一款:“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。”

③据统计:2018年,全国检察机关共提起公益诉讼3228件,其中,刑事附带民事公益诉讼占76.7%(2476件);2019年,全国检察机关共提起公益诉讼3381件,其中,刑事附带民事公益诉讼占81.84%(2767件)。

带民事诉讼的方式解决,不再作为刑事附带民事公益诉讼案件办理。”

以上文件,虽为检察机关如何把握提起刑事附带民事诉讼的客观范围提供了规范依据,但笔者认为,其仅为现阶段降低刑事附带民事公益诉讼案件占比、平衡检察公益诉讼案源结构的权宜之计,并未真正体现检察机关提起刑事附带民事诉讼与刑事附带民事公益诉讼的制度特征。更重要的是,不同文件对检察机关提起刑事附带民事诉讼客观范围的规定还不完全一致,如根据《办案指南(试行)》,如果犯罪嫌疑人“单纯破坏资源”的违法行为“未损害社会公共利益”,就不属于民事公益诉讼的案件范围(当然也不属于刑事附带民事公益诉讼的案件范围),应将其纳入检察机关提起刑事附带民事诉讼的案件范围。言下之意,如果犯罪嫌疑人破坏资源的违法行为同时侵害了社会公共利益时,就应属于刑事附带民事公益诉讼的案件范围。而根据最高检《2018年4月通报》,在资源保护领域,即使犯罪嫌疑人的违法行为既造成“国家财产、集体财产损失”,又同时侵害了社会公共利益,也应通过检察机关提起刑事附带民事诉讼进行救济。显然,该通报中的内容与《办案指南(试行)》中对刑事附带民事公益诉讼案件范围的规定存在矛盾。

不仅如此,由于以上文件仅适用于资源保护领域,当犯罪嫌疑人的违法行为既给国家财产、集体财产造成了物质损失,又侵害了其他领域(资源保护领域以外)的社会公共利益时,检察机关是应当依据《刑事诉讼法》第一百零一条第二款提起刑事附带民事诉讼,还是应当依据《民事诉讼法》第五十五条第二款以及《检察公益诉讼解释》第二十条提起刑事附带民事公益诉讼,在理论界仍存在争议。有学者认为,检察机关提起刑事附带民事诉讼无具体案件类型的限制,只要满足造成国家财产、集体财产损

失且“受损失的单位”未提起诉讼的条件,检察机关就可依据《刑事诉讼法》第一百零一条第二款提起刑事附带民事诉讼;而作为民事公益诉讼的一种特殊形式,只有当犯罪嫌疑人的违法行为同时满足“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”的条件时,检察机关才能依据《民事诉讼法》第五十五条第二款以及《检察公益诉讼解释》第二十条提起刑事附带民事公益诉讼。^①有学者则认为,检察机关提起刑事附带民事诉讼制度“已经能够救济具体公共利益受到的损害”,^[3]因此,没有必要再设立刑事附带民事公益诉讼制度。即使犯罪嫌疑人的违法行为侵害了社会公共利益,也应通过检察机关提起刑事附带民事诉讼进行救济。故此,为了正确界定检察机关提起刑事附带民事诉讼的客观范围,本文将从法律规范与司法实践两个维度出发,通过对检察机关提起刑事附带民事诉讼救济客体的分析以及国家财产、集体财产损失与公共利益之间关系的解读,探讨检察机关提起刑事附带民事诉讼案件范围及其与刑事附带民事公益诉讼客观范围之界限。

二、检察机关提起刑事附带民事诉讼的救济客体:国家财产、集体财产损失

对检察机关提起刑事附带民事诉讼救济客体的正确界定是研究检察机关提起刑事附带民事诉讼客观范围的前提和基础。根据《刑事诉讼法》第一百零一条第二款和《刑诉解释》第一百七十九条第一款^①的规定,检察机关提起刑事附带民事诉讼只适用于对“国家财产、集体财产损失”的救济,对“被告人非法占有、处置被害人财产”的救济,不属于检察机关提起刑事附带民事诉讼的范围。因此,如何正确认识

^①该观点受到多数学者的支持,具体论述参见曹明德. 检察院提起公益诉讼面临的困境和推进方向[J]. 法学评论,2020(1): 118-125; 刘加良. 刑事附带民事公益诉讼的困局与出路[J]. 政治与法律,2019(10): 84-94,等。

“国家财产、集体财产损失”，就成为本研究必须明确的一个基础性问题，本部分主要以我国立法为依据，通过对国家财产、集体财产及其损失范围的系统评估，为正确界定检察机关提起刑事附带民事诉讼的救济客体提供依据。

（一）国家财产

国家财产，又称国有财产，是国家财产所有权的客体。早在1834年，法国学者V. 蒲鲁东就在其《论公产》一文中首次将国家财产分为“公产”与“私产”两种类型，“公产”以实现公共利益和促进公共福祉为宗旨，不能在市场上流通；而“私产”则是“可以进入市场进行流通的国有财产”。^[4]自该分类方法被提出以来，大陆法系国家，如德、法等国都普遍采取这种方法对国家财产进行划分，并依此对不同类型国家财产采取了不同的保护方法。在我国，受“公产/私产”分类方法的影响，也形成了“公法”与“私法”二元并行的国家财产保护模式，不仅在《宪法》第九条和第十条^②中对国家所有权进行了宣示，而且在《民法典·物权编》的第五章中对国家财产的范围进行了具体列举。根据现行立法，我国的国家财产主要有六种类型：一是国有自然资源，包括：（1）矿藏、水流、海域；（2）集体所有以外的森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源；（3）法律规定属于国家所有的野生动植物资源。二是国有土地，包括：（1）城市的土地；（2）法律规定属于国家所有的农村和城市郊区的土地。三是无线电频谱资源。四是法律规定属于国家所有的文物。五是国防资产。六是依法为国家所有的铁路、公路、电力设施、电信设施和油气管道等基础设施。

在上述国家财产当中，需要特别关注的是

自然资源的国家所有权问题。对此，学界曾进行过激烈讨论。有学者认为，自然资源“如果没有经济价值或者不能被人类稳定控制或使用，那就不能也没有必要为其建立财产权制度”，^[4]当然也就不属于检察机关提起刑事附带民事诉讼的救济客体。而有学者则认为，我国《宪法》第九条规定的“自然资源国家所有”并非是一种所有权而是公法上的公权，因为若将其理解为私法上的所有权，会与物权主体的平等性、物权客体的确定性等特征不相符合。^③笔者认为，“自然资源国家所有”既具有公法上的公权性质，也具有私法上的所有权性质，在私法层面为其建立财产权制度是有效保护自然资源的必然要求，一旦犯罪嫌疑人的违法行为给国有自然资源造成物质损失，就应通过检察机关提起刑事附带民事诉讼进行救济。

（二）集体财产

集体财产是集体财产所有权的客体。在我国，“集体”包括“农民集体和城镇集体”^[5]两类，兼具公法与私法上的意义。一方面，根据《宪法》《村民委员会组织法》等的规定，“集体”属于公法上的主体；另一方面，根据《民法典》《农村土地承包法》等的规定，“集体”又是私法上的财产权主体。以“集体”的双重属性为基础，对于集体财产的范围，我国采取了“公法”与“私法”共同规范的模式，既在《宪法》第九条和第十条中规定了集体所有权的客体，又在《民法典》第二百六十条对集体财产的范围进行了具体列举。根据现行立法，我国集体财产的范围非常广泛，既包括不动产，也包括动产，主要有四种类型：一是法律规定属于集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂。二是集

①《刑诉解释》第一百七十九条第一款：“国家财产、集体财产遭受损失，受损失的单位未提起附带民事诉讼，人民检察院在提起公诉时提起附带民事诉讼的，人民法院应当受理。”

②根据《宪法》第九条、第十条的规定，国家所有权的客体包括：1.除集体所有以外的矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源；2.城市的土地；3.法律规定属于国家所有的农村和城市郊区的土地。

③参见巩固. 自然资源国家所有权公权说[J]. 法学研究, 2013(4): 19-34; 彭中礼. 论“国家所有”的规范构造——我国宪法文本中“国家所有”的解释进路[J]. 政治与法律, 2017(9): 56-69; 韩秀义. 诠释“国家所有”宪法意涵的二元视角[J]. 法律科学, 2018(1): 47-56, 等。

体所有的建筑物、生产设施、农田水利设施。三是集体所有的教育、科学、文化、卫生、体育等设施。四是集体所有的其他不动产和动产。

(三) 国家财产、集体财产损失

根据《刑事诉讼法》第一百零一条第二款和《刑诉解释》第一百七十九条,检察机关提起刑事附带民事诉讼的救济客体为国家财产、集体财产损失。对此,应注意把握以下三点:一是国家财产、集体财产损失仅限于物质损失,且这种损失必须是“实际的”“必然的”;二是该损失是由犯罪嫌疑人的同一违法行为造成的;三是对于“被告人非法占有、处置国家财产、集体财产的”,应依照《刑诉解释》第一百七十六条的规定“依法予以追缴或者责令退赔”,不属于检察机关提起刑事附带民事诉讼的救济范围。^①值得注意的是,从现行规范来看,检察机关提起刑事附带民事诉讼的救济客体范围比较狭隘,难以实现对国家财产、集体财产损失的充分救济。因此,学界普遍认为,应通过扩大“物质损失”的种类,逐步拓展检察机关提起刑事附带民事诉讼的救济范围。如有学者主张,在职务犯罪案件中,“当被告人对国家财产、集体财产造成损失而通过追缴又不能弥补全部损失时”,^②可将其纳入检察机关提起刑事附带民事诉讼的救济范围。

三、国家财产、集体财产利益与公共利益的关系

国家财产、集体财产利益是国家利益、集体利益的具体表现,国家财产、集体财产遭受损失,意味着国家利益、集体利益受到了侵害。

对于国家财产、集体财产利益与公共利益^③的关系,我国学者认识并不一致,主要形成了“包含说”与“区别说”两种观点。“包含说”认为,“国家、集体的财产利益当然属于公共利益的范畴”,^④检察机关提起刑事附带民事诉讼实质上是“在国家公共利益与审判权之间架设了桥梁”,^⑤可以有效解决“受损失的单位”缺位时的公共利益救济问题。“区别说”则认为,国家、集体财产利益与公共利益存在明显区别,一方面,国家财产利益未必属于公共利益,如国有自然资源就“不能直接定性为社会公共利益”;^⑥另一方面,集体财产“并非为全体国民所拥有,更非为社会公众所共同共有”,^⑦也不能直接定性为公共利益。笔者认为,国家财产、集体财产利益与公共利益之间既有重叠,又有分离。国家财产、集体财产利益属于工具层面的利益形态,公共利益属于价值层面的利益形态,当“抽象的公共利益投射到国家与社会的具体利益后,便会出现价值与工具两种法律利益形态之间,既重叠交集又失之交臂的复杂局面。”^⑧

(一) 国家财产、集体财产利益与公共利益的重叠

社会生活本就由私人、集体、国家与公共^⑨等领域构成,且不同领域相互之间存在交织。因此,在某些国家财产、集体财产利益关系中,“可能既包含开放的公共利益,也存在封闭的私人利益。”^⑩特别是在我国社会主义制度建成初期,作为公有制的两大基本形式,国家利益与集体利益“比肩而立”,基本被完全等同于抽象价值形态的公共利益。后来,学界虽开始对不同利益形态之间的关系进行研究,但由于国家利益、集体利益与公共利益之间的复杂关

①《刑诉解释》第一百七十六条:“被告人非法占有、处置被害人财产的,应当依法予以追缴或者责令退赔。被害人提起附带民事诉讼的,人民法院不予受理。追缴、退赔的情况,可以作为量刑情节考虑。”

②从各国立法来看,只有我国创造性使用了“社会公共利益”的表述。笔者认为,立法中的这种“混搭”使用,混淆了价值层面的利益形态(公共利益)与工具层面的利益形态(社会利益),属于一种不规范现象。因此,本部分在分析问题,刻意规避了“社会公共利益”的立法表述,选择使用了“公共利益”的概念。

③根据美国《布莱克法律词典》的解释,“公共”是指:1.作为一个整体的国家或社会的人民(people);2.某一对公众开放或可参观的地域空间。参见:Black's Law Dictionary[M]. St. Paul: West Publishing CO., 2009: 1348.

系,使国家财产、集体财产利益与公共利益的重叠成为可能。具体反映在刑事诉讼中,犯罪嫌疑人的违法行为在给国家财产、集体财产造成损失的同时,也可能对公共利益造成侵害。此时,由于国家、集体与不特定多数人在利益方面具有一致性,国家财产、集体财产利益与公共利益之间就出现了重叠。如根据《环境保护法》第二条^①的规定,同一自然物可能同时具有“自然资源”与“环境”两个面向,很多被视为“自然资源”的自然物往往兼具经济与生态价值,其在“受侵害时往往具有时空统一性特征。”^[8]以森林为例,作为国家或集体所有的重要自然资源,其既具有重要的经济价值,又具有净化空气、涵养水源、防风固沙等生态价值。如果犯罪嫌疑人的违法犯罪行为同时侵害了森林的经济和生态价值,则意味着国家财产、集体财产利益与公共利益均受到了侵害。

实务中,对于土地的保护同样反映了国家财产、集体财产利益与公共利益的一致性。如在2015年7月发布的《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》中,就已经将国有土地使用权出让领域的国家利益(政府的财政利益、国库利益)纳入了公共利益的范畴,体现了国家财产利益与公共利益的重叠关系。

(二) 国家财产、集体财产利益与公共利益的分离

正是由于利益形态的不同,给国家财产、集体财产利益与公共利益的分离奠定了基础。以“价值—工具”两层次法律利益分类范式为分析依据,国家财产、集体财产利益与公共利益“之间互相映射,但二者不可化约等列”,^[10]存在分离的可能性。

1. 国家财产利益与公共利益的分离

这主要体现在,当犯罪嫌疑人的违法行为造成国家财产损失时,仅意味着国家财产利益受到了侵害,公共利益则未必一同遭受侵害。对

此,可从以下三个方面进行分析。

第一,经营性国家财产损失与公共利益侵害的分离。实践中,对经营性国家财产的侵害往往呈现为国有资产的流失。对于国有资产流失是否侵害了公共利益,学界存在不同观点。一种观点认为,“国有财产具有典型的公共利益属性”,^[11]国有资产流失必然会给公共利益造成侵害,因此,当犯罪嫌疑人的违法行为导致国有资产流失时,应将其纳入刑事附带民事公益诉讼的范围。另一种观点则认为,国有资产流失虽然会间接侵害全体人民的利益,但这种侵害“不同于对没有特定主体的社会公共利益的侵害”,^[12]不能将其视为对公共利益的侵害。笔者认同第二种观点,由于经营性国家财产有明确的代表人或资产管理人,当犯罪嫌疑人的违法行为导致国有资产流失时,“受损失的单位”可以提起附带民事诉讼,检察机关也可以在“受损失的单位”缺位时,提起刑事附带民事诉讼,完全没有将其视为公共利益进行保护的必要。

第二,行政事业单位国家财产受损与公共利益侵害的分离。行政事业单位国家财产是指国家所有的、由行政事业单位占有和使用的,能以货币计量的各种经济资源的总和。对于这类国家财产,如果其因犯罪嫌疑人的违法行为遭受损失,一般不会对公共利益造成侵害。例如,当犯罪嫌疑人用火焚烧某市政府大楼而给国家财产造成损失时,由于受侵害利益主体是具体的、特定的,不符合公共利益的构成要件,因而不属于对公共利益的侵害。

第三,资源性国家财产受损与公共利益侵害的分离。从环境法理论来看,自然资源保护与公共利益保护不仅价值取向不同,而且内涵与外延也不一致。一方面,公共利益的范围大于国家财产利益的范围,国家对自然资源所享有的财产利益“很难涵盖环境公共利益”,^[13]当犯罪嫌疑人的违法行为造成生态环境损害时,对环

^①《环境保护法》第二条:“本法所称环境,是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总和,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜、城市和乡村等。”

境公共利益的侵害显然超出了对国家财产利益的侵害范围。另一方面,正是自然资源经济价值与生态价值的可分离性,使得犯罪嫌疑人的违法行为仅侵害国家对自然资源所享有的财产利益成为可能。在这种情况下,由于以生态价值为载体的公共利益并未受到侵害,国家财产利益与公共利益就会呈现出分离状态。

此外,由于利益主体的不同,国家财产利益与环境公共利益在某些特殊情况下还可能呈现出对立关系,如作为“理性人”的自然资源所有者或利益代表者(通常为政府)可能会通过调整环境标准、规范等方式,以牺牲部分环境公共利益为代价,换取国家财产利益的最大化。

2. 集体财产利益与公共利益的分离

伴随着市场经济在我国快速发展以及集体组织法律身份的多元化,集体财产利益已不再当然地被视为公共利益,但对于二者之间的关系,学界仍存在不同认识。有学者认为,“集体财产只是特定范围内的某些群体所拥有的财产,并非为全体国民所拥有,更非为社会公众所共同共有”,^[9]其属于封闭的团体利益,不具有公共利益应当具有的开放性和利益主体的不特定性。因此,犯罪嫌疑人所实施的损害集体财产的行为,只是对特定集体成员的利益造成了损害,并未侵害到公共利益。对此,笔者并不完全认同。理由在于:在我国,集体财产可以分为集体所有的普通财产^①和集体所有的公共财产^②两种类型。如果犯罪嫌疑人的违法行为仅给集体所有的普通财产造成损失而未侵害到公共利益,集体财产利益与公共利益就会呈现出分离状态;如果犯罪嫌疑人的违法行为给集体所有的公共财产造成了损失,此时,由于公共财产本身具有一定的公共属性,尤其是集体所有的森林、山岭、草原、荒地、滩涂、土地等自

然资源,既具有经济价值,又具有生态价值,当犯罪嫌疑人的违法行为既给集体财产的经济价值造成了损失,又侵害到公共利益时,集体财产利益与公共利益则会重合。

四、检察机关提起刑事附带民事诉讼与刑事附带民事公益诉讼客观范围之界限

要正确界定检察机关提起刑事附带民事诉讼的客观范围,涉及到的一个关键问题是,当犯罪嫌疑人的违法行为造成国家财产、集体财产损失时,应将其纳入检察机关提起刑事附带民事诉讼的范围,还是刑事附带民事公益诉讼的范围?对此,应以我国当前立法和司法实践为基础,在充分考虑检察机关提起刑事附带民事诉讼与刑事附带民事公益诉讼的目的、特征及运行规律的前提下,以犯罪嫌疑人的违法犯罪行为是否侵害公共利益为判断标准,针对不同情形进行具体分析。

(一) 违法犯罪行为未侵害公共利益时

当犯罪嫌疑人的违法行为仅造成国家财产、集体财产损失,没有侵害公共利益时,应遵循“最低而能解决问题”的原则,即优先“由最贴近问题并掌握着解决问题所需信息”^[14]的“受损失的单位”作为原告提起附带民事诉讼。如果“受损失的单位”未提起诉讼,就属于检察机关提起刑事附带民事诉讼的范围。以自然资源保护为例,由于我国检察机关提起刑事附带民事诉讼的救济对象主要是“赋存于自然资源物质载体之上的经济价值”,^[8]因此,当犯罪嫌疑人的违法犯罪行为仅造成自然资源经济价值减损,但未侵害公共利益时,由检察机关提起刑事附带民事诉讼完全可以实现对自然资

①这类财产“以本身的经济价值所产生的收益间接地”服务于集体的公共目的,可供集体独自支配用作其他非公共性用途,如集体兴办的企业、公司等。

②这类财产主要指的是法律规定属于集体所有的供本集体所有成员使用的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂,集体所有的供集体成员使用的建筑物、生产设施、农田水利设施,以及集体所有的教育、科学、文化、卫生、体育等公共公益设施财产。

源的保护。

这已为我国司法实践所证实。从近年来民事公益诉讼^①的运行情况来看,其救济客体也不包括经济价值损失。如在北京市朝阳区自然之友环境研究所和福建省绿家园环境友好中心诉谢某某等四被告违法采矿、毁坏林地案中,针对原告提出的要求被告承担“生态环境服务功能损失”^②134万元的诉讼请求,法院最终只支持了127万元,对于原告主张的“损毁林木价值5万元”和“推迟林木正常成熟的损失价值2万元”,法院认为并不属于公共利益侵害,不属于民事公益诉讼的救济范围。

(二) 违法犯罪行为侵害公共利益时

当犯罪嫌疑人的违法行为既造成国家、集体财产损失,又侵害了公共利益时,应适用何种诉讼制度对受损利益进行救济,在理论和实务界存在争议。有学者主张,“在公共利益与国家利益重合的客体部分,其利益受到损害的,无需通过公益诉讼的方式”^③进行处理。以此为据,即使违法犯罪行为对公共利益造成了侵害,也应通过检察机关提起刑事附带民事诉讼制度进行救济。该观点与最高检《2018年4月通报》中的观点如出一辙,虽然能够在一定程度上解决刑事附带民事公益诉讼案件占比过高的问题,但这样做既不利于维护公共利益,也与我国立法和司法实践不符。理由在于:

一方面,将侵害公共利益的案件纳入检察机关提起刑事附带民事诉讼客观范围不利于维护公共利益。前已述及,公共利益的主体为“不特定多数人”,当其受到犯罪嫌疑人的违法行

为侵害时,由于国家、集体难以真正代表公共利益,而作为利益主体的“不特定多数人”又无法直接受偿,此时,如果将其纳入检察机关提起刑事附带民事诉讼的客观范围,可能会出现真正的利益主体怠于行使诉权以及“受损失的单位”难以确定等问题,不利于维护公共利益。更重要的是,由于检察机关提起刑事附带民事诉讼仅以国家财产、集体财产损失为救济客体,而犯罪嫌疑人的违法行为造成的公共利益侵害显然已经超出了物质损失的范围,此时,如果仍将其纳入检察机关提起刑事附带民事诉讼的范围,也难以实现对公共利益的充分救济。

另一方面,将侵害公共利益的案件纳入检察机关提起刑事附带民事诉讼客观范围与我国立法和司法实践不符。根据《民事诉讼法》第五十五条第二款的规定,只要是“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”,就属于检察民事公益诉讼的受案范围。以此为据,一旦《刑事诉讼法》第一百零一条第二款规定的“国家财产、集体财产损失”与《民事诉讼法》第五十五条第二款规定的“公共利益侵害”出现交集,就应通过刑事附带民事公益诉讼进行救济。主张将其纳入检察机关提起刑事附带民事诉讼范围的观点与我国立法不符,存在合法性障碍。不仅如此,从最高人民检察院印发的《关于深入开展公益诉讼试点工作有关问题的意见》^④和《检察公益诉讼解释》第二十条的规定来看,两者也都将犯罪嫌疑人实施的、属于《民事诉讼法》第五十五条第二款规定的、

①之所以要以民事公益诉讼为分析对象,是因为刑事附带民事公益诉讼在本质上属于民事公益诉讼,对其客观范围的界定应以民事公益诉讼的客观范围为基础。

②值得注意的是,在被告人犯罪行为侵害到自然资源的生态价值时,虽然检察机关往往会提出赔偿生态功能损失费的诉讼请求,但“生态功能损失费实际上是通过技术手段拟制的费用,其损害后果和损害量具有不确定性和非完全客观性”,不能将其视为“经济损失”的范畴,而应视为“生态环境损害”,属于对环境公共利益的救济,应属于刑事附带民事公益诉讼案件范围。

③最高人民检察院印发的《关于深入开展公益诉讼试点工作有关问题的意见》规定:“检察机关在履行职责中发现破坏环境资源保护罪或生产销售伪劣商品罪的刑事案件犯罪嫌疑人的违法行为侵害社会公共利益,符合提起民事公益诉讼条件的,可以探索一并提起刑事附带民事公益诉讼。”

损害社会公共利益的违法行为纳入了刑事附带民事公益诉讼的范围。在这种背景下,如果再将其纳入检察机关提起刑事附带民事诉讼的范围,也与我国司法实践不符。

基于以上分析,笔者认为,当犯罪嫌疑人的违法行为既造成国家财产、集体财产损失,又侵害了公共利益时,不宜再通过检察机关提起刑事附带民事诉讼制度进行救济,而应将其纳入刑事附带民事公益诉讼的案件范围。

五、余论:对《刑事诉讼法》第一百零一条的修改建议

要正确界定检察机关提起刑事附带民事诉讼的客观范围,合理划定其与刑事附带民事公益诉讼客观范围之界限,应当在未来修订《刑事诉讼法》时,在第一百零一条第二款之后增加一款,作为第三款,明确规定:“如果是社会公共利益遭受损失的,人民检察院在提起公诉的时候,可以提起附带民事公益诉讼。”

参考文献:

- [1]张袁. 在交互中融合:检察机关提起刑事附带民事公益诉讼的程序考察[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2019(6): 122-129.
- [2]曹明德. 检察院提起公益诉讼面临的困境和推进

方向[J]. 法学评论, 2020(1): 118-125.

[3]程龙. 刑事附带民事公益诉讼之否定[J]. 北方法学, 2018(6): 117-124.

[4]程雪阳. 国有自然资源资产产权行使机制的完善[J]. 法学研究, 2018(6): 145-160.

[5]张建文. 集体经济组织成员对公众用(集体)财产使用的性质与救济[J]. 河北法学, 2014(6): 18-26.

[6]卞建林, 孙长永. 全面推进依法治国与刑事诉讼制度改革[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2016: 211.

[7]许建丽. 检察机关刑事附带民事诉权存废之争[J]. 政治与法律, 2007(4): 157-162.

[8]薄晓波. 环境民事公益诉讼救济客体之厘清[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2019(3): 29-41.

[9]肖乾利, 代松. 检察机关提起刑事附带民事诉讼的司法困境与立法完善[J]. 甘肃政法学院学报, 2011(4): 107-113.

[10]刘光华, 张广浩. 祛魅公共利益: 基于“价值—工具”法律利益分类范式[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2018(4): 162-173.

[11]颜运秋. 公益诉讼: 国家所有权保护和救济的新途径[J]. 环球法律评论, 2008(3): 32-41.

[12]张卫平. 民事公益诉讼原则的制度化及实施研究[J]. 清华法学, 2013(4): 6-23.

[13]赵悦, 刘蔚. 《民法典·侵权责任编(草案)》“一审稿”生态环境公益损害民事救济途径辨析[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2019(3): 20-31.

[14]韩静茹. 公益诉讼领域民事检察权的运行现状及优化路径[J]. 当代法学, 2020(1): 128-138.

【责任编辑 刘绚兮】

The Objective Scope of Civil Suits Collateral to Criminal Proceedings Initiated by Procuratorial Organs

YANG Ya'ni

Abstract: The fundamental purpose of civil suits collateral to criminal proceedings initiated by procuratorial organs is to relieve the loss of state property and collective property, and its objective scope is limited to the material damage of state property and collective property caused by the criminal act. Since the establishment of the system of civil public interest suits collateral to criminal proceedings in the “Interpretation of Public Interest Litigation”, the separation between state property, collective property interests and public interests has caused confusion in understanding the objective scope of civil suits collateral to criminal proceedings initiated by procuratorial organs in judicial practice. Especially when a criminal act not only causes material damage to state property and collective property, but also infringes on

(下转第159页)