

## 未成年人检察公益诉讼制度研究

张震 刘依林

上海政法学院，上海

**摘要** | 在当前社会迅速转型和高速发展的背景下，未成年人的特殊身份使他们享有特定的法律保护地位。然而，仅仅针对个体未成年人的保护措施已不足以抵御日益复杂多变的社会风险。因此，我们必须加强并拓展保护手段，以应对不特定多数未成年人群体所面临的安全挑战。新颁布的《未成年人保护法》正式赋予了检察机关在涉及未成年人公益诉讼中的合法地位，这一法律条款的出台，为未成年人检察公益诉讼制度的建立奠定了坚实的法律基石。该制度的确立，不仅有助于深入贯彻和落实最有利于未成年人的原则，而且能够进一步拓展保护范围，全面、细致地维护未成年人的合法权益，确保他们在法律的保护下健康、安全地成长。本文通过对我国法律制度运行状况的梳理，对过去四年来的相关案例进行了整理，对相关的法律法规进行了解读，并对具体的案例进行了分析，并将其与域外的法律制度进行了比较，结果表明，尽管未成年人检察公益诉讼法制体系无论是立法还是司法均存在缺陷，实施效果与社会预期之间还有一定差距。

**关键词** | 未成年人；检察公益诉讼；立法授权

Copyright © 2024 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



## 一、研究背景及意义

当前,我国少年司法制度中最薄弱的一环,是社会风险转型时期对未成年人权利保障的新问题。要想真正实现未成年人的生存权和发展权,就必须克服这一困难。

未成年人检察公益诉讼是我国当前为应对风险社会,保护未成年人而进行的一项新的探索。作为一种“新生事物”,无论在理论上还是在司法实践中,都始终存在不足。新时期,有关部门要通过内外部协同,积极探索新的途径,促进少年司法体系的建设。文章从新《未成年人保护法》的出台入手,着眼于未成年人检察公益诉讼,完善少年司法体系;一方面可以充实“新兴”制度的理论体系,另一方面也可以弥补传统的诉讼模式缺乏保障的缺陷。

从立法实践来看,我国建立未成年人公益诉讼制度的时间不长,在具体的制度设计和程序构建方面也比较粗糙,基本上是偏向于促进行政机关履行职责。通过对行政监管与实务案例的分析,发现了一些没有被发现的问题,从而更好地发挥检察监督的作用。在此基础上,构建起行政机关、司法机关、社团组织和立法机关共同参与的公共利益保障网络。在未成年人公益保护的层次上与检察部门的协作,实现多元的治理耦合性。在此基础上,构建未成年人检察公益诉讼制度,以实现未成年人公共利益的保障。

## 二、未成年人检察公益诉讼制度的基本理论

未成年人检察是公益诉讼的特殊领域。当前对“未成年人检察公益诉讼”制度界定的概念和范围并没有被学界认可。当前占据主导理论的观点有三种。其一是:它是指由检察机关提起关于未成年人保护的公益诉讼。<sup>①</sup>其二是:它是指检察机关在未成年人公共利益受侵犯时,有关部门不履行法定职责的情况下,依据法律授权向审判机关提起诉讼的行为。<sup>②</sup>其三是:它是基于法律授权而延展成适用于涉及未成年人有关损害公共利益的违法性行为而提起

① 吴春妹,金英梅,李建林. 未成年人检察视阈下公益诉讼诉前程序探究[J]. 中国检察官, 2016(9): 6-9.

② 李轲. 未成年人检察公益诉讼若干问题研究[J]. 贵州警察学院学报, 2019, 31(6): 57-64.

的诉讼。<sup>①</sup>

当前学界对于检察机关是否具有提起未成年人公益诉讼的原告资格是充满争议的。主张“肯定说”的学者认为：从本质上来说，检察机关的功能定位和法律地位决定了它在进行公益诉讼时，是一种稳定、合法的行为，它有助于保护未成年人的共同利益。“否定说”的支持者认为：检察机关不具备代表未成年人公共利益发言的原告资格，不符合当事人诉讼权利平等原则等诉讼法学的基本原理。

《未成年人保护法修订草案的专家建议稿与论证》中针对检察机关提起未成年人公益诉讼的修订理由表明：检察官是公共利益的代表，必须肩负起保护未成年人公共利益的重要责任。<sup>②</sup>这表示在未成年人检察公益诉讼中“肯定说”是主流学说且被广泛认可，其作为理论指导下的法律实践已经开始运行。现行法律规定：检察机关是唯一有权提起教育行政公益诉讼的部门。<sup>③</sup>所以未成年人检察公益诉讼是指检察机关提起的以保护不满十八周岁且不特定人的群体利益为目的的民事公益诉讼。

突破传统未成年人个体司法制度的局限，国家检察部门应该自觉承担起新的责任，在开展工作的过程中既要注重未成年人个体的身心健康，又要保证对威胁群体安全的不法侵害及时打击，形成以维护未成年人“公共利益”为核心的新诉讼机制。<sup>④</sup>这一新型诉讼机制使检察部门超越传统司法制度框架，发挥出前所未有的司法基能，最大限度维护多数不特定的未成年人的公共利益。

### 三、我国未成年人检察公益诉讼制度的运行现状及问题

#### （一）未成年人检察公益诉讼制度的运行现状

我国未成年人检察公益诉讼制度的发展经历了从专门的法规到一般法律条

① 党瑜，张垚. 未成年人检察公益诉讼的权力边界探析——从一起“4A级景区儿童票”公益诉讼案谈起 [J]. 预防青少年犯罪研究, 2019 (4): 36-45.

② 宋英辉，苑宁宁. 未成年人保护法、预防未成年人犯罪法修订草案专家建议稿与论证 [M]. 中国检察出版社, 2020: 197.

③ 李卫国. 教育公益诉讼的法理解析与制度完善 [J]. 广西社会科学, 2022 (2): 12-20.

④ 朱广新. 未成年人保护的民法问题研究 [M]. 中国人民大学出版社, 2021: 268.

文的转变,进而又向特别法领域深化的过程。起初,该制度主要依赖于针对未成年人的特定法律法规来实施,随后逐渐融入更为广泛的诉讼法体系,并最终形成更为细致和专门的特别法规定。

2012年修订的《民事诉讼法》首次将公益诉讼写入法条,但仅仅只作为原则性规定,并未落实。直到2014年检察机关公益诉讼制度改革才真正进入公众视野。2015年,最高人民检察院发布了试点改革方案,并同期启动了检察公益诉讼试点工作。随后,多个省份的试点工作取得了显著成效,这促使了对未成年人检察公益诉讼的深入探索。2017年,全国范围内开始实施未成年人检察一体化工作,同年,民事诉讼法和行政诉讼法经过修订,增加了与未成年人检察公益诉讼相关的内容。至2021年,未成年人检察公益诉讼正式被写入《未成年人保护法》,标志着该制度在法律层面得到了进一步的确认和完善。

2022年3月7日,最高人民检察院首次发布了五个未成年人保护检察公益诉讼的指导性案例。这些第三十五批指导性案例的共同特点是,检察机关积极与其他部门建立联系和沟通,将司法保护深度融入学校、社会、网络、政府及家庭等多个领域,旨在为未成年人构建一个全方位、立体化的保护体系。这五个案例,充分说明了检察机关在利用公益诉讼这一途径,切实发挥检察功能的重要作用,为未成年人检察工作的开展起到了示范作用,为今后更好地开展未成年人检察公益诉讼工作起到了一定的指导作用。虽然此类案件涉及的地域范围及种类不尽完善,同时也反映出了司法实务中还存在的诸多实际问题,但是,这仍然是一种对未成年人公益诉讼制度的有益探索。

## (二) 未成年人检察公益诉讼制度运行中存在的问题

我国关于未成年人公益诉讼相关的法律条文抽象且稀少、分散且不明确、缺乏可操作性。“两高”出台了《检察公益诉讼解释》,从司法解释的角度来看,并没有专门针对未成年人公益诉讼作出专门规定的司法解释。而公益诉讼又是“诉讼”的范畴,《立法法》对“诉讼”的有关原因作出了明确的规定。所以,从职权的角度来看,通过司法解释来规范检察公益诉讼,存在着层次不高、效力不明确的问题,因而仍有一定的缺陷与缺陷。而部分地方人大、政府和检察

机关自制的地方性规范,其效力层次较低,适用范围较窄,其内容也不尽科学性,缺少一般性和强制力。上述问题产生的根本原因,主要是由于现有的授权理论不够完善。

未成年人检察公益诉讼并未发挥其应有的作用,其根本原因是目前我国未成年人公益诉讼以成人公益诉讼为依托,并未充分挖掘其自身的独立性。究其实质,就是成人对未成年人缺乏应有的尊重与了解,从而造成对弱势群体的司法保护不力。联合国儿童委员会对我国现存的情况感到遗憾。委员会建议:影响未成年人公共领域的事项要根据未成年人的认知水平以及知识掌控程度去倾听他们的意见;尤其保障未成年人在法制建设中有机会表达自身意见的途径;并且保证这些意见可以在法规的制定和司法执行中获得足够的重视。<sup>①</sup>

目前,我国检察公益诉讼还处在起步阶段,还不够健全。未成年人检察公益诉讼在保护主体、起诉主体等方面的特殊性与复杂性上,决定了在处理此类案件时,必须采用多样化的方式。民政部门、教育部门、司法机关、社会团体等各部门要共同努力,共同维护未成年人权利。而现在,检察机关更多地关注着有关职能部门不履职的问题,通过提起行政公益诉讼来对相关部门进行监督,从而推动相关部门履行职责。

目前针对未成年人检察公益诉讼常见的两种模式是刑事附带民事公益诉讼和行政附带民事公益诉讼。《检察公益诉讼解释》中明确规定了刑事附带民事公益诉讼的起诉主体,但对行政附带民事公益诉讼的起诉主体没有说明。<sup>②</sup>《人民检察院实施办法》仅规定了行政公益诉讼的起诉主体,没有对行政附带民事公益诉讼的起诉主体做出规定。<sup>③</sup>学界仍在为后者起诉主体的归属问题争论不休。

当前,未成年人公益诉讼的办案模式主要体现为刑事附带民事公益诉讼和

<sup>①</sup> 联合国儿童权利委员会《委员会第六十四届会议通过的关于中国第三和第四次合并定期报告的结论性意见》,文件编号:CRC/C/CHN/CO/3-4,2013年10月29日,第34段。

<sup>②</sup> 《检察公益诉讼解释》第二十条第一款规定:“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。”

<sup>③</sup> 《人民检察院实施办法》第二十九条第一款规定:“人民检察院提起行政公益诉讼的案件,一般由违法行使职权或者不作为的行政机关所在地的基层人民检察院管辖。”

行政附带民事公益诉讼两种形式。这也意味着，“案中案”成了未成年人公益诉讼案件的主要来源。然而，目前尚未积极主动地探索和发掘其他潜在的案件来源。未成年人公益诉讼案件由于涉及多个部门机构的协作，往往侧重于案件的处理和合作，而在监督方面稍显薄弱。这种“重办案、重配合而轻监督”的常态，使得检察机关在缺乏独立线索来源的情况下，难以将监督意识贯穿于整个办案过程，也难以全面落实相关法律法规，从而导致检察监督的成效不尽如人意。

## 四、完善我国未成年人检察公益诉讼制度的建议

### （一）完善未成年人公益诉讼相关的立法授权

立法者们是根据实际生活中所观察到的现象，将其归纳为一种抽象的法规，然后再从其他的视角来解读，就会发现，由于立法者的认识层次和客观立法技巧的限制，法律不可能对已经发生的和还没有发生过的实际生活进行充分地提取和提炼，更不可能将抽象的具体概括出来。

在公益诉讼的立法中，无论是行政公益诉讼法还是民事公益诉讼法，都采用了“示例+”等这种非穷尽列举的立法方式。目前，已经明确列举了包括生态环境在内的四个领域，以具体范围展示了应当优先推进诉讼的领域。“等”字的运用是在确保立法稳定性的基础上，采用开放式立法模式，旨在可诉范围内囊括新兴的公益诉讼领域。这种立法方式有效地解决了对“公共利益”定义过于狭窄的难题，显示出其可行性和前瞻性。但是未成年人领域并不在明确的示例范围中，导致对未成年人公共利益领域保护的合法性不足，也不能凸显出未成年人应该受到优先保护的位置。

因此，我国有必要借鉴国外的经验，制定一部专门适用于公益诉讼的法律。然而，从现阶段的情况来看，要实现这一目标还很困难。为此，建议通过修订现行法律法规和颁布专门法律等途径，对我国未成年人公益诉讼的立法权限进行完善。

### （二）建立独立的未成年人公益诉讼司法制度

未成年人作为社会中的弱势群体，其自我表达的能力本就受限；而现行的

成人司法体系又未能充分认可未成年人独立且重要的社会地位。因此，未成年人的自我权益保护往往得不到成年人的足够尊重，缺乏话语权使得他们难以有效表达自己的需求，从而难以构建出真正符合未成年人权益的司法制度。鉴于未成年人身心特征的独特性，未成年人检察公益诉讼在办理案件时不宜完全沿用成年人的诉讼程序和司法制度。

从制度建构的视角出发，对未成年人公共利益的保护应当构建“独立化”的制度体系。从司法实践层面观察，当前依附于成年人的公益诉讼制度由于缺乏专门针对未成年人的诉讼程序，无法凸显未成年人群体在法律保护中的优先和特殊地位。针对未成年人群体，相关部门应主动作为，给予特别的关怀和照顾。应积极与未成年人沟通，充分尊重他们的意见和声音，摒弃传统成人司法公益诉讼的框架，构建一套既具有针对性又全面性的未成年人公益诉讼保护机制。

### （三）拓宽检察公益诉讼案件线索来源渠道

一方面，检察机关应当独立并主动地发掘未成年人公益诉讼的案源。当前，检察机关在检察监督中面临的主要困境之一即缺乏独立的线索渠道。为克服这一困境，检察机关需要最大限度地发挥其监督职能，以更有效地指导未成年人检察工作，确保未成年人公益诉讼案件得到及时有效的处理。例如，在江苏省宿迁市沭阳县检察院处理的“隐性辍学”行政公益诉讼案件中，检察机关积极主动进行了实地走访和专项调查，并据此向县教育局和乡镇政府发出了诉前建议。此外，检察机关还回访了社工和返校的同学，以确保监管措施能够真正落地，从而有效地解决实际问题。

## 五、结语

尽管未成年人检察公益诉讼制度已初步确立，但要确保该制度有效实施，仍需结合国情对检察机关的权力范围、履职标准、办案流程等进行持续的优化和调整。在中国，家长与国家共同担任未成年人的监护人，但当前家长仍占据监护的主导地位，与此同时，公权力的扩张趋势也愈发明显。当前，我国正处于由“人情”社会向“制度”社会转型的关键阶段，这一转变也影响着未成年

人公益诉讼的边界。基于上述多重因素，未成年人检察公益诉讼在理论和实践层面均面临着挑战。未成年人公益诉讼的未来走向，将取决于整个社会意识形态和法治建设的整体推进方向。

要深入分析未成年人检察公益诉讼的制度困境，我们需要从基本概念的明确界定、特殊程序规则的构建，以及主体地位的深入理解等方面着手，以推动我国未成年人检察公益诉讼事业的发展。首先，从制度概念出发，我们需要不断探索并完善理论支持，强化顶层设计。其次，在特殊程序规则方面，我们应当构建一个全面且协作紧密的未成年人检察司法体系，以确保程序的有效性和协调性。最后，从主体地位的角度来看，我们需要深刻认识到未成年人作为特殊主体的地位，检察机关在履行职责时，应兼顾国家利益和未成年人利益，并始终坚持最有利于未成年人的原则。

## Research on Juvenile Procuratorial Public Interest Litigation System

Zhang Zhen Liu Yilin

*Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai*

**Abstract:** Under the background of rapid social transformation and rapid development, the special status of minors makes them enjoy a specific legal protection status. However, protection measures for individual minors are no longer sufficient to counter the increasingly complex and changing social risks. Therefore, we must strengthen and expand the means of protection to address the security challenges faced by an unspecified majority of minors. The newly promulgated Law on the Protection of Minors officially gives the

procuratorial organs a legal status in public interest litigation involving minors, and the promulgation of this legal provision has laid a solid legal foundation for the establishment of the public interest litigation system for minors. The establishment of this system not only helps to thoroughly implement and implement the principle that is most beneficial to minors, but also can further expand the scope of protection, comprehensively and meticulously safeguard the legitimate rights and interests of minors, and ensure that they grow healthily and safely under the protection of the law. By sorting out the operation status of China's legal system, this paper sorted out the relevant cases in the past four years, read the relevant laws and regulations, analyzed the specific cases, and compared them with foreign legal systems. The results show that although the legal system of juvenile procuratorial public interest litigation has defects in both legislation and justice, There is still a certain gap between the implementation effect and social expectations.

**Key words:** Minor; Procuratorial public interest litigation; Legislative authorization