

杨雅妮  
著

# 检察民事公益诉讼 制度研究

RESEARCH ON THE INSTITUTION OF  
CIVIL PUBLIC INTEREST LITIGATION SUED  
BY PROCURATORIAL ORGANS



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



杨雅妮

生于1978年4月，兰州大学法学院教授，法学博士，中国民事诉讼法研究会理事，长期从事民事诉讼法学、证据法学及多元化纠纷解决机制研究。近年来，先后在《兰州大学学报》（社会科学版）、《世界宗教研究》、《烟台大学学报》（哲学社会科学版）、《宗教学研究》、《青海社会科学》等刊物上发表学术论文30余篇，出版专著1部，主持教育部哲学社会科学后期资助项目、司法部国家法治与法学理论研究项目、国家民委民族问题研究项目、甘肃省社科规划项目等6项省部级课题。

# 检察民事公益诉讼 制度研究

RESEARCH ON THE INSTITUTION OF  
CIVIL PUBLIC INTEREST LITIGATION SUED  
BY PROCURATORIAL ORGANS

杨雅妮 著

 社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCE ACADEMIC PRESS

- 绪论
  - 一 研究背景和意义
  - 二 国内外研究现状
  - 三 研究思路与方法
  - 四 研究内容
  
- 第一章 诉讼地位
  - 第一节 关于检察机关诉讼地位的不同观点
  - 第二节 规范解读：以法律文本为基础
  - 第三节 域外做法：可以借鉴的经验
  - 第四节 对检察机关诉讼地位的正确认定
  
- 第二章 受案范围
  - 第一节 对“公共利益”的一般界定
  - 第二节 现行做法及其存在的问题
  - 第三节 域外做法：可以借鉴的经验
  - 第四节 对受案范围的合理界定
  
- 第三章 起诉主体
  - 第一节 规范解读：以法律文本为基础
  - 第二节 问题分析：基于规范与实践的双重视角
  - 第三节 修正与完善：对起诉主体的科学规范
  
- 第四章 诉前程序
  - 第一节 理论基础：诉前程序设立的根基
  - 第二节 规范解读与问题分析
  - 第三节 诉前程序的类型化重构
  - 第四节 刑事附带民事公益诉讼诉前程序

- 第五章 起诉条件
  - 第一节 规范解读：以法律文本为基础
  - 第二节 问题分析：起诉条件的“高阶化”
  - 第三节 对起诉条件的重新设定
  
- 第六章 审判组织
  - 第一节 合议庭的组成方式
  - 第二节 审判组织存在的问题
  - 第三节 对审判组织组成方式的规范
  
- 第七章 调查核实权
  - 第一节 诉前程序中的调查核实权
  - 第二节 一审程序中的调查核实权
  - 第三节 二审程序中的调查核实权
  - 第四节 审判监督程序中的调查核实权
  
- 第八章 结案方式
  - 第一节 撤诉
  - 第二节 调解
  - 第三节 判决

# 绪论

## 一 研究背景和意义

### （一）研究背景

检察民事公益诉讼，是指由检察机关提起的、以维护社会公共利益为目的的各类民事公益诉讼，本质上属于民事诉讼。在我国，由检察机关提起民事诉讼的做法最早可溯至清朝末期，早在1907年的《高等以下各级审判厅试办章程》和1909年的《法院编制法》中，就赋予了检察官独立行使“民事保护公益陈述意见”和“遵照民事诉讼律及有其他法令所定，为诉讼当事人或公益代表人，实行特定事宜”的权力<sup>[1]</sup>。1927年，国民政府颁布的《各省高等法院检察官办事权限暂行条例》和《地方法院检察官办事权限暂行条例》也明确规定，检察官有权“依照民事诉讼法规定及其他法令所定，为诉讼当事人或公益代表人实行特定事宜”。革命根据地时期，1939年的《陕甘宁边区高等法院组织条例》和1941年的《晋冀鲁边区高等法院组织条例》再次赋予了检察员作为诉讼当事人或公益代表人参与诉讼的权力。

中华人民共和国成立之初，继续保留了检察机关作为公益代表人提起民事诉讼的权力。根据1954年《人民检察院组织法》第4条的规定，地方各级人民检察院“对于有关国家和人民利益的重要民事案件有权提起诉讼或者参加诉讼”。“文化大革命”时期，随着各级检察机关被取消，检察机关提起民事诉讼制度也被废止。十一届三中全会后，各地开始重建人民检察院，检察机关提起民事诉讼的权力在相关司法解释中被重新作了规定

[2]。后来，虽然时断时续，但我国检察机关一直没有放弃通过提起民事诉讼维护社会公共利益的实践探索。自十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》部署“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”以来，以2015年7月1日全国人民代表大会通过的《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》（以下简称《授权决定》）为依据，最高人民检察院和最高人民法院为顺利推进公益诉讼试点工作，先后发布了《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》（以下简称《试点方案》）、《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》（以下简称《人民检察院实施办法》）、《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》（以下简称《人民法院实施办法》）、《关于进一步做好检察机关提起公益诉讼案件登记立案工作的通知》（以下简称《公益诉讼立案通知》）等一系列规范性文件。2017年6月27日，基于两年的试点经验，十二届全国人大常委会通过了《关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定》，在《民事诉讼法》第55条中增加一款，作为第2款[3]，首次在基本法中规定了检察民事公益诉讼制度。根据该款规定，人民检察院在履行职责中发现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，在“没有适格主体或者适格主体不提起诉讼的情况下”，可以向人民法院提起民事公益诉讼。在检察民事公益诉讼制度完成初步构建之后，为解决检察机关提起民事公益诉讼操作细则的缺失问题，“两高”于2018年3月联合发布了《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《检察公益诉讼解释》）[4]，对检察民事公益诉讼程序进行了初步规范。

与此同时，为进一步强化检察机关的公益诉讼职能，一方面，最高人民检察院会同国家有关部门制定了一些专门性规范，如最高人民检察院、生态环境部及国家发展和改革委员会、司法部、自然资源部、住房和城乡建设部、交通运输部、水利部、农业农村部、国家林业和草原局于2019年1月2日印发了《关于在检察公益诉讼中加强协作配合 依法打好污染防治攻坚战的意见》（以下简称《检察公益诉讼意见》），对检察机关提起环境民事公益诉讼进行了专门规范。另一方面，一些地方的党委、人大、政府

以及检察机关为支持和规范检察民事公益诉讼，也制定了一些地方性规范。例如，中共黑龙江省委办公厅、省政府办公厅印发的《关于支持检察机关依法开展公益诉讼工作的意见》，中共新疆维吾尔自治区区委办公厅印发的《关于支持检察机关依法开展公益诉讼工作的意见》，中共银川市委办公厅印发的《关于支持检察机关依法开展公益诉讼工作的意见》，中共德江县委办公室、德江县人民政府办公室印发的《关于进一步加强检察公益诉讼工作意见》，中共连云港市委办公室、市政府办公室联合印发的《关于支持检察机关依法开展公益诉讼工作的意见》，中共天水市委办公室印发的《关于支持检察机关开展公益诉讼工作的意见》，普洱市人大常委会出台的《关于进一步加强全市检察公益诉讼工作的意见》，陕西省人民检察院印发的《关于进一步加强和规范公益诉讼案件办理工作的意见》，甘肃省人民检察院印发的《关于进一步加强公益诉讼工作的意见》等。这些规范性文件从线索管理、诉前程序、提起诉讼、队伍建设、取证手段、资金保障等各个层面为检察公益诉讼的顺利推进提供了保障，彰显了各级党委、人大、政府以及检察机关等部门对推进检察公益诉讼工作的重视。

以上举措虽极大地推动了检察公益诉讼制度的形成和发展，但总体而言，现阶段我国检察民事公益诉讼制度仍处于初创与探索阶段，不论是理论研究，还是具体规则和程序，都存在一定问题。在理论层面，学界对于检察机关的诉讼地位、检察民事公益诉讼的受案范围、“公益诉讼起诉人”的“地域”和“级别”、诉前程序的履行方法、起诉条件、审判组织形式、调查核实权的行使限度以及检察机关的处分权等问题仍存在较大分歧，需要进一步探讨和明确。在立法层面，不论是《民事诉讼法》，还是《消费者权益保护法》《英雄烈士保护法》，对检察民事公益诉讼的规定都存在条文数量少、内容原则和抽象等问题，如《民事诉讼法》的规定仅有一款。在司法解释层面，虽然“两高”专门针对检察公益诉讼发布了《检察公益诉讼解释》，但一方面，检察公益诉讼程序属于“诉讼”事项，根据《立法法》的规定，“诉讼”事项理应由法律对其进行规范，当前由“两高”联合发布司法解释规范检察公益诉讼程序的做法在立法权限方面存在障碍。另一方面，在该司法解释中，专门针对民事公益诉讼的条



文仅有八条，实难对检察民事公益诉讼程序进行全面规范。至于一些地方党委、人大、政府、检察机关等制定的各种地方性规范，则不仅存在效力等级低、缺乏普适性的问题，而且具体内容也不够科学，甚至各地规定并不完全一致。

在这种情况下，就需要在正确理解检察机关诉讼地位的基础上，对检察民事公益诉讼的受案范围、起诉主体、诉前程序、起诉条件、审判组织、调查核实权、结案方式等问题进行深入研究，为检察民事公益诉讼程序规则的完善提供充分的理论支持。值得注意的是，在研究过程中，笔者始终基于一种“现实主义”的立场，立足于具体的现实条件对检察民事公益诉讼程序规则进行思考，以期最大限度地实现制度预设功能。

## （二）研究意义

### 1. 有利于丰富检察民事公益诉讼理论

迄今为止，检察民事公益诉讼作为一种“新生事物”，在理论层面还存在很多认识模糊、有待厘清的问题，如“公共利益”的内涵和外延、“公益诉讼起诉人”的“地域”和“级别”、检察机关民事公益诉讼权的行使顺位、民事公益诉讼与传统私益诉讼的关系以及检察机关“双重身份”在诉讼中的具体体现等。本书以检察民事公益诉讼制度为研究对象，有利于丰富检察民事公益诉讼理论。

### 2. 有利于发挥检察机关的法律监督职能

《民事诉讼法》虽然规定了多元化的民事公益诉讼适格原告，但从近年来的实践看，检察机关由于在人力资源、财力支撑、调查取证、诉讼能力以及抑制滥诉等方面具有其他适格原告难以企及的优越性，提起民事公

益诉讼已成为其履行法律监督职能的主要手段。本书以检察民事公益诉讼制度为研究对象，有利于发挥检察机关的法律监督职能。

### 3. 有利于完善检察民事公益诉讼制度

前已述及，我国检察民事公益诉讼制度确立时间尚短，具体制度和程序规则的设计还比较粗糙，立法对检察机关诉讼地位、受案范围、起诉主体、诉前程序、起诉条件、审判组织、调查核实权、结案方式等的规定仍存在诸多不完善之处。本书以检察民事公益诉讼制度为研究对象，有利于完善检察民事公益诉讼制度。

## 二 国内外研究现状

### （一）国内研究现状

为全面了解国内关于检察民事公益诉讼的研究现状，笔者对CNKI数据库和维普中文科技期刊数据库分别进行了检索。具体操作方法为：在CNKI数据库中，以“检察机关”并含“民事公益诉讼”为主题和“人民检察院”并含“民事公益诉讼”为主题进行检索；在维普中文科技期刊数据库中，以“检察机关”并含“民事公益诉讼”为任意字段和“人民检察院”并含“民事公益诉讼”为任意字段进行检索。结果发现，截止到2019年7月2日，以上数据库的文献收录情况如下（见表0-1）。

表0-1 相关数据库文献收录情况

单位：篇

检索词	CNKI 数据库 收录文献数量	维普中文科技期刊 数据库收录文献数量
“检察机关”并含“民事公益诉讼”	2103	399
“人民检察院”并含“民事公益诉讼”	594	230

从检索结果来看，以检察公益诉讼改革试点、检察民事公益诉讼“入法”等时点为界限，学界对检察民事公益诉讼的研究呈现明显的阶段性。以CNKI数据库为例，从2000年开始，检察民事公益诉讼制度逐渐进入学者的视野，之后，学界的关注度逐年上升，自2015年检察公益诉讼试点开始，学界对检察民事公益诉讼的研究迅速升温（见图0-1）。

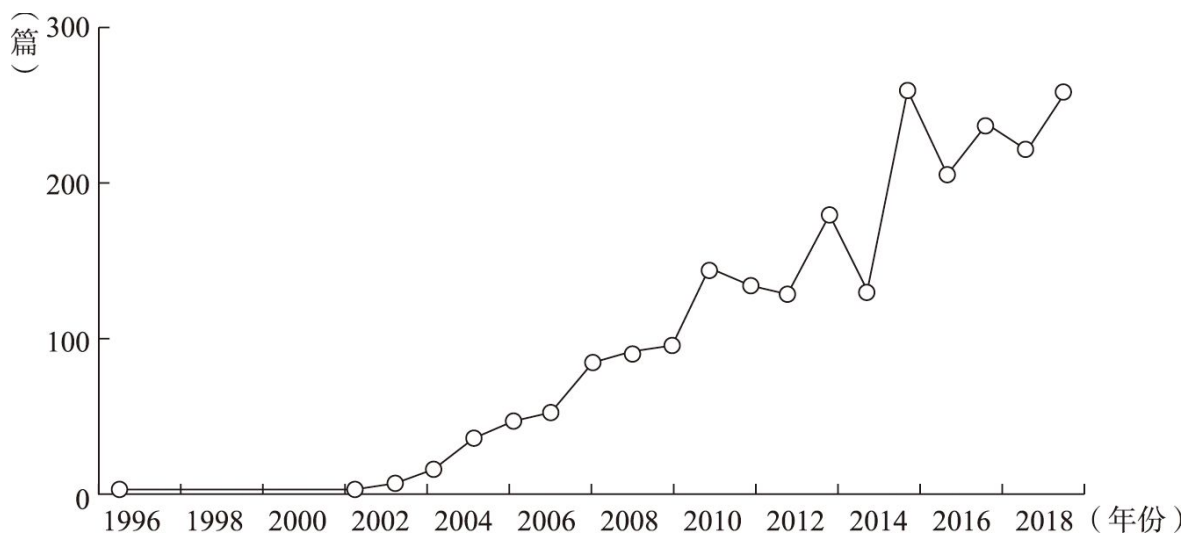


图0-1 CNKI相关文献数量变化趋势

通过对以上文献的分析，笔者发现，国内学者对检察民事公益诉讼的研究，可以分为三个阶段。

### 1. “检察公益诉讼试点”之前

这一时期，由于我国尚未确立检察民事公益诉讼制度，学界争议的焦点主要在于检察机关能否提起民事公益诉讼。对此，早在1982年《民事诉讼法（试行）》起草的过程中，学者们就针对检察机关能否提起民事公益诉讼产生了分歧。在草案前六稿中，都规定了“人民检察院有权代表国家提起或参加涉及国家和人民重大利益的民事诉讼”的内容，但在对草案第六稿进行审议时，彭真委员长认为，“检察院还是不参加民事案件的起诉为好”<sup>[5]</sup>。该观点当时得到了一些学者的支持，他们认为：“建国三十多年来，检察院没有参与过民事诉讼，当前检察院同刑事犯罪作斗争的任务很重，事实上没有多少力量来参与民事诉讼，要求它对民事案件提起公诉，难于做到。”<sup>[6]</sup>

自20世纪90年代起，司法实践中开始出现检察机关提起民事公益诉讼的具体案件，针对这类新的诉讼形式，学界开启了对检察机关民事公益诉讼原告资格的研究，主要形成了两种观点。

(1) “肯定说”。“肯定说”的主张者认为，“无论从公共利益保护的现实必要性，还是检察机关的职能角色定位来看，由检察机关提起公益诉讼都具有妥当性”<sup>[7]</sup>，应当承认检察机关民事公益诉讼原告资格，主要理由如下。第一，从检察机关的性质和法律地位来看，由其作为公共利益的代言人对侵害公共利益的行为提起民事公益诉讼，有利于维护社会公共利益。第二，从检察机关所履行的职能来看，提起民事公益诉讼是其法律监督职能的题中应有之义，赋予检察机关民事公益诉讼原告资格，是保证检察机关正确履行法律监督职能的基本要求。第三，从历史上来看，早在20世纪初期，我国检察机关就被赋予了独立行使“民事保护公益陈述意见”和“遵照民事诉讼律及有其他法令所定为诉讼当事人或公益代表人实行特定事宜”的权力，因而赋予检察机关民事公益诉讼原告资格也是自清末以来我国检察机关在公益维护方面的经验总结。除以上外，赋予检察机关民事公益诉讼原告资格还能有效克服行政机关在维护社会公共利益方面的先天不足。这是因为，国家机关特别是政府“也具有‘经济人’的性质，也有自己的特定利益和专门利益，某些地方政府或者其所属行政机关甚至与威胁、损害公共利益的企业或个人‘捆绑’在一起，往往不愿意为了公众的共同利益而提起公益诉讼，而且有时它们本身就是侵害公共利益的责任人”<sup>[8]</sup>。

正是基于上述原因，在这一时期，多数学者认为，赋予检察机关民事公益诉讼原告资格，不仅能够有效维护社会公共利益，而且能够使行政权、审判权、检察权在国家权力体系中形成良性循环，应当在立法中予以确认。

(2) “否定说”。“否定说”的主张者认为，赋予检察机关民事公益诉讼原告资格既违背了民事诉讼的基本原理，又缺乏必要性和专业性，主要理由如下。第一，从诉讼原理来看，赋予检察机关民事公益诉讼原告资格不仅违背了当事人诉讼权利平等原则、辩论原则、处分原则的基本要求，而且破坏了当事人平等对抗、法官居中裁判的民事诉讼基本结构，违背了民事诉讼基本原理。第二，从必要性来看，我国行政机关既享有保护社会公共利益的权力，又具有保护社会公共利益的能力，完全可以通过正

确行使行政权力实现社会公共利益的维护，因而在客观上不具有赋予检察机关民事公益诉讼原告资格的必要性。第三，从专业性来看，检察机关并不是社会公共利益维护领域的专家，其日常职能也不能为其提起民事公益诉讼提供职业便利，尤其是在一些专业性较强的环保案件当中，有学者甚至担心，“赋予检察机关此项职权可能导致‘外行人指挥内行人’，打乱环保部门的正常工作节奏”<sup>[9]</sup>。

## 2. “检察公益诉讼试点”期间

2014年10月23日，十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出，要“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。2015年7月1日，全国人大通过的《授权决定》授予了最高人民检察院在生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让、食品药品安全等领域开展提起公益诉讼试点的权力。紧接着，最高人民检察院发布了《试点方案》，再次明确规定，检察机关在“履行职责中发现污染环境、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，在没有适格主体或者适格主体不提起诉讼的情况下，可以向人民法院提起民事公益诉讼”。为顺利推进检察公益诉讼试点工作，提升《试点方案》的可操作性，最高人民检察院于2015年12月16日通过了《人民检察院实施办法》，对检察机关提起民事公益诉讼的范围、条件和程序进行了具体规范。最高人民法院也分别于2016年2月25日和2016年12月8日印发了《人民法院实施办法》和《公益诉讼立案通知》，专门针对检察机关提起的公益诉讼案件审理程序作了规定。

这一时期，由于全国人大的《授权决定》已经明确赋予了试点地区检察机关的民事公益诉讼权，因而学界的研究重点就从检察机关的民事公益诉讼原告资格转向了检察民事公益诉讼制度的具体构建，主要包括以下方面。①受案范围。对于受案范围，学界的争议主要集中在如何理解《民事诉讼法》第55条第2款中的“等”字。多数学者认为，应以社会公共利益保护的必要性为依据，对《民事诉讼法》第55条第2款中的“等”字作出合理

解释；但也有学者认为，检察机关民事公益诉讼权范围不宜过大，应进行具体限制<sup>[10]</sup>。②诉前程序。对于诉前程序，学界的争议主要体现在具体履行方式的选择上，如有学者认为，为保证诉前程序的履行效果，应根据适用对象的不同对诉前程序进行类型化设置，并分别规定“督促”与“建议”两种履行方式的法律效果<sup>[11]</sup>；有学者则主张借鉴美国的“诉前通知模式”，通过立法设置诉前告知制度。③调查核实权。学界普遍认为，检察机关提起民事公益诉讼应当享有调查核实的权力，但对于在调查核实过程中能否采取强制措施，则存在不同观点。多数学者认为，检察机关调查核实权应当受到严格限制，不能采取限制人身自由以及查封、扣押、冻结财产等强制性措施；但也有学者认为，“应当赋予检察机关相应的采取强制措施的权力，惟有如此，才能让调查核实权真正落地，发挥有效作用”<sup>[12]</sup>。④反诉。针对反诉问题，学界的争议焦点主要在于：作为民事诉讼的一种特殊类型，检察民事公益诉讼的特殊性是否足以剥夺被告方的反诉权？如果禁止被告方提出反诉，是否会违背民事诉讼的基本原则？反之，如果允许被告方提出反诉，又会对检察民事公益诉讼带来怎样的消极影响？针对以上问题，多数学者认为，由于检察机关身份特殊，再加上其在民事公益诉讼中并不存在自身的实体权利，也不存在对被告的实体义务，因而应当对被告方的反诉作出禁止性规定。⑤调解与和解。调解与和解均涉及检察机关的处分权及其处分范围问题，对此，学界形成了“肯定说”与“否定说”两种不同观点。“肯定说”的主张者认为，在检察民事公益诉讼中，“通过调解可以固定被告作出超越诉讼请求的让步，更加有利于公共利益的实现，更好地实现办案的社会效果与法律效果的统一”<sup>[13]</sup>，因此，应充分尊重检察机关的处分权，在立法中明确规定其调解与和解结案的权力；“否定说”的主张者则认为，赋予检察机关对于公共利益的实体处分权，可能会再次使公共利益处于受到侵害而无人救济的困境中，因此，“应该得出原告不得与公益诉讼的被告人进行和解和调解的结论”<sup>[14]</sup>。

### 3. 检察公益诉讼“入法”之后

随着检察公益诉讼顺利“入法”，学界对于检察民事公益诉讼程序的研究开始向纵深发展。这一时期，除持续以往的研究之外，有学者还专门针对检察机关民事公益诉讼的行使顺位、不同类型检察民事公益诉讼的受案范围、民事公益诉讼判决的既判力、生效判决的执行方式以及刑事、行政附带民事公益诉讼等进行了研究，研究范围越来越广。以检察机关民事公益诉讼的行使顺位为例，学者们就分别对检察机关与“法律规定的机关”“有关组织”“英烈近亲属”以及“普通公民”的民事公益诉讼行使顺位展开了研究。具体包括以下方面。

(1) “法律规定的机关”与检察机关的起诉顺位。对此，主要形成了“行政机关优先说”和“检察机关优先说”两种不同观点。主张“行政机关优先说”的学者主要从行政机关对公共利益的保护管理职责、检察机关法律监督者地位、检察权理论等方面出发，认为行政机关在保护公共利益方面的职责优先于检察机关，因而行政机关的民事公益诉讼也应优先于检察机关<sup>[15]</sup>。目前，这种观点已经被我国《民事诉讼法》第55条第2款的规定所认可，此处不再赘述。

主张“检察机关优先说”的学者则认为，“行政机关因其自身的职责所在，当问题发生时为避免承担甚至推卸执法责任，尽可能地文过饰非，提起公益诉讼的动力不足，不能期待行政机关在提起民事公益诉讼上有超越检察机关的积极性”<sup>[16]</sup>。主要理由在于：第一，行政机关通常可以通过行政执法手段实现维护社会公共利益的目的，如果其不能积极履行行政职责，也难以期待其能够通过提起民事公益诉讼维护社会公共利益；第二，对于行政机关而言，其保护社会公共利益的首要手段是行政执法，而非提起民事公益诉讼，因为行政执法相对于冗长的诉讼程序而言，更加契合效率原则；第三，相对于行政机关而言，检察机关在法律专业知识储备、调查取证手段等方面更具有优势，检察机关的民事公益诉讼前置有助于诉讼程序及时进行；第四，行政机关容易受到地方保护主义的影响，而上下级垂直领导的体制使得检察机关受地方保护主义的影响较小。值得注意的是，虽然该观点认为检察机关民事公益诉讼应当优先于行政机关，但



“检察机关仍然有权通过检察建议等方式督促行政机关及时通过行政执法手段保护社会公益，这并不妨碍行政执法高效地发挥作用”<sup>[17]</sup>。

(2) “有关组织”与检察机关的起诉顺位。对此，主要形成了“检察机关优先说”和“有关组织优先说”两种不同观点。以环境民事公益诉讼为例，“检察机关优先说”的主张者认为，“国家作为受托人享有环境公益诉讼原告资格的第一顺位，其次是公民与社会团体”<sup>[18]</sup>。而“有关组织优先说”的主张者则认为，“有关组织”的民事公益诉讼权应优先于检察机关<sup>[19]</sup>。“原告资格序位应为环保社会组织优于检察机关，将来条件成熟如果将公民纳入原告资格范围，则应确定私权利主体优于公权力主体的序位安排。”<sup>[20]</sup>

(3) 英烈近亲属与检察机关的起诉顺位。这主要体现在英烈保护民事公益诉讼中。对此，我国学者普遍认为，英烈近亲属的民事公益诉讼权应优先于检察机关。“检察机关应当后置于英烈亲属（不限于近亲属）、英烈生前所在单位、民政部门的公益性诉讼实施权，作为第四顺位的补充性诉讼实施权。”<sup>[21]</sup>

(4) 普通公民与检察机关的起诉顺位。除以上外，还有部分学者认为，如果在未来立法中承认了普通公民的原告资格，就应当将普通公民的民事公益诉讼权置于第一顺位。有学者就指出，在环境民事公益诉讼中，“公民个人作为环境案件中最为直接的利害关系人，理当作为第一序列的原告”<sup>[22]</sup>。

## (二) 国外研究现状

在国外，检察机关提起民事公益诉讼同样是维护社会公共利益的重要手段。自20世纪中期以来，不仅学界对民事公益诉讼的原告资格进行了深入研究，而且很多国家立法都赋予了检察机关民事公益诉讼原告资格。比

较法的研究显示，各主要国家在检察机关原告资格问题上并没有统一做法。在法国，法律明确规定或者公共秩序受到损害时，检察官有权依法或者依据检察裁量权提起民事公益诉讼；在英国，由于检察官的职责主要是刑事起诉，公益诉讼主要由政府机构（通常是政府律师）具体负责操作；在美国，无论在联邦还是各州层面，检察机关在性质上都隶属于行政部门，在联邦层面，由行政部门发起的公益诉讼则由司法部内设的专门机构和检察官承担；在巴西，由检察机关提起的民事公益诉讼已经占全部民事公益诉讼案件的90%以上。由此可见，各国立法者已经充分认识到，在社会公共利益保护领域，检察机关值得以诉讼主体（原告）的身份加以表现，因而基于技术性考虑而赋予了检察机关民事公益诉讼原告资格。

基于以上分析，从现有的成果来看，对于检察民事公益诉讼的具体程序构建，理论界和实务界仍存在较大分歧。本书将对检察机关的诉讼地位和检察民事公益诉讼的受案范围、起诉主体、诉前程序、起诉条件、审判组织、调查核实权以及结案方式等进行系统研究，以期为检察民事公益诉讼制度的完善提供理论支持。