

## 未成年人检察公益诉讼前沿问题研究

主持人 马寅翔[华东政法大学教授]:党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确指出,要“加强和改进未成年人权益保护,强化未成年人犯罪预防和治理”,凸显了党和国家在新时代背景下对未成年人权益保护工作战略作出的深远考量,为未成年人检察公益诉讼制度的深化发展锚定了清晰航向。近年来,检察机关通过提起公益诉讼或发出检察建议,在诸多领域积极履责,切实改善了未成年人成长环境,取得了显著成效。这一制度已成为维护未成年人合法权益的重要法治工具。然而,在制度运行的实践探索中,也逐步暴露出一些亟待解决的问题与挑战,例如适用范围泛化、公共利益认定模糊、检察监督权与行政责任边界不清、案件办理碎片化等。如何科学界定适用条件、优化案件办理路径,是未成年人检察公益诉讼进一步发展的关键议题。本专题的两篇文章针对上述问题展开深入探讨,既肯定了未成年人检察公益诉讼的制度成效,又直面实践中的问题,从理论和实践两方面提出了解决方案,为制度的完善提供了宝贵的学术支撑。这种理性与建设性的研究视角,不仅具有重要的理论价值,也为实际工作提供了指导意义。希望通过对这些问题的持续关注,促使未成年人检察公益诉讼制度得以进一步发展完善,为未成年人权益保护提供更为全面且高效的法治保障,为我国法治建设注入新的亮点。

## 未成年人检察公益诉讼适用条件的规范阐释

■ 马寅翔

(华东政法大学 刑事法学院,上海 201620)

**【摘要】**未成年人检察公益诉讼需要满足两大基本条件,即未成年人的合法权益受到侵犯且该权益涉及公共利益。合法权益包括类型化的法定权利与受法律保护的一般利益(法益)。公共利益的确必须须以未成年人享有的合法权益为基础。根据目的性扩张解释,此类公共利益不仅包括不特定多数未成年人的合法利益,也包括家庭、社会及国家利益。根据体系

收稿日期:2024-11-09

作者简介:马寅翔,华东政法大学刑事法学院教授,法学博士,主要研究未成年人法学、刑法学。

性限缩解释,此类公共利益必须具有可侵害性,且实际受到侵害或者面临现实的侵害危险。由于诉讼程序保障机制不同,当权利受损时,应优先保障权利人的私益诉讼,检察公益诉讼仅具有补充性;当法益受损时,如果该法益涉及公共利益,则可以提起检察公益诉讼。根据检察机关法律监督的职能定位,未成年人检察公益诉讼应以直接监管者无力发挥监管职能为前提,且以恢复特定公共利益为限;不能以最有利于未成年人原则为由,通过公益诉讼创设新型公共利益。

**【关键词】** 未成年人公益诉讼 公共利益 最有利于未成年人原则  
国家亲权

在未成年人权益保护方面,检察公益诉讼制度正日益彰显其独特的重要性。2020年修订的《中华人民共和国未成年人保护法》(以下简称《未保法》)增设该制度后,检察机关认真履责,积极拓展未成年人公益诉讼领域范围,办理了大量涉及未成年人食品药品安全、校园周边安全等领域的案件,在维护未成年人权益方面取得了显著成效。然而,随着未成年人公益诉讼办案数量的逐年增加,在办案过程中逐渐暴露出一些不应有的现象,主要表现为适用范围的宽泛化与检察监督权的行政化。究其原因,主要是对未成年人检察公益诉讼适用条件的理解尚不到位。针对实践中暴露出的问题,从解释学角度对未成年人检察公益诉讼的适用条件进行规范阐释,无疑有利于推进未成年人检察公益诉讼制度的准确适用。这不但可以有效改进未成年人公益诉讼案件的办案质量,切实加强未成年人合法权益的法律保障,也能够及时贯彻党中央提出的政策要求,因而具有重要的理论价值与实践意义,值得深入研究。基于上述问题意识,本文拟围绕未成年人检察公益诉讼的适用条件,从合法权益的类型界定、公共利益的解释论勘定、合法权益的保障方式厘定与诉讼提起的功能论限定等四个方面展开分析,力求通过规范阐释,为未成年人检察公益诉讼制度的稳妥适用提供理论参考。

## 一、未成年人合法权益的类型化界定

《未保法》第一百零六条规定:“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。”根据该规定,只有当未成年人的合法权益受到侵害,且该类权益同时涉及公共利益时,人民检察院才有权提起公益诉讼。由此可知,未成年人的合法权益是否受损,是能否适用公益诉讼制度的首要条件。因此,结合《未保法》的立法规定,在实体法层面准确界定未成年人合法权益的涵义,就成为首先需要解决的前置性问题。

### (一)未成年人合法权益类型化界定的必要性

关于未成年人的合法权益,《未保法》在第一条中原则性地规定了“保障未成年人合法权益”,在第三条第一款规定了未成年人的生存权、发展权、受保护权、参与权,在第八十三条、第一百一十条中又补充了受教育权、名誉权、隐私权。由于生存权、发展权、受保护权等用语较为概

括,在具体把握时容易出现泛化理解。例如,在“江苏省宿迁市人民检察院诉宿迁市某某酒店管理有限公司未成年人保护民事公益诉讼案”<sup>①</sup>中,裁判理由即认为“长期久坐、通宵上网必然会损害未成年人的身心健康。某某酒店为未成年人提供互联网上网服务的行为侵害了未成年人健康权、发展权和受教育权等合法权益”。尽管裁判理由使用了“健康权、发展权和受教育权”的表述,但结合其前面提及的“长期久坐、通宵上网”的具体情形来看,对未成年人相关权利的侵害都是较为间接的,且并未明确指向具体个人。这种做法实际上将权利受损与法益受损混为一谈,导致适用条件不清、诉讼范围扩大。据统计,目前未成年人公益诉讼的受案范围涉及5大领域18种类型,其中,仅人身权领域就包括校园环境、饮食、管理、周边环境、交通出行、儿童食品、公共场所安全以及使用童工等具体类型,而具体的表现示例更是种类繁多<sup>[1]</sup>。将如此众多的案件类型全都纳入未成年人检察公益诉讼的处理范围,是否符合检察权的属性设定,仍需进一步斟酌,以防止检察权的不当行使,确保每一起公益诉讼均具备法律依据,有效维护司法公正。为此,明确未成年人合法权益的具体范围就显得尤为必要。

### (二)未成年人合法权益的具体类型廓清

为了准确把握未成年人合法权益的具体范围,确保未成年人检察公益诉讼活动更具正当性和针对性,有必要澄清利益、法益和权利的关系。根据学界盛行的权利的利益论,权利在本质上是一种受法律保护的利益,但利益、法益和权利并非同一事物。首先,利益虽是权利的重要构成要素,是权利的基础和目的,但并非权利的全部构成要素<sup>[2-3]</sup>。其次,利益的范围又远超权利的范围,仅有那些为社会所承认的利益才可能获得法律保护。最后,即使是受到法律保护的利益,在保护力度上也并不相同,而是分为受到强保护的法定权利和受到弱保护的一般利益。后者属于狭义上的法益(以下简称法益),其是经过立法者筛选,认为值得法律保护的一般生活利益,属于类型化权利的未完成形态<sup>[4-5]</sup>。据此可知,《未保法》第一条规定的“保障未成年人合法权益”中所称的合法权益,既包括未成年人享有的类型化的法定权利,也包括尚未定型但对未成年人生存、发展而言同样重要的法益。这意味着,尽管《未保法》第四条规定了“保护未成年人,应当坚持最有利于未成年人的原则”,并在该条第一项中强调了“给予未成年人特殊、优先保护”,但保护范围也仅限于能够为权利和法益所覆盖的领域,而不包括除此之外的其他一般利益。概言之,未成年人的合法权益可以分为权利与法益两种类型。这决定了检察机关仅可基于保护未成年人权利和法益的目的,才能提起公益诉讼。

### (三)未成年人合法权益具体类型的界分标准

由于不同类型的合法权益受法律保障的程度不同,有必要在廓清未成年人合法权益类型的基础上,对与未成年人有关的权利、法益和一般利益作进一步区分,以此提升公益诉讼的精准性,避免检察权过度干预民众的一般生活领域。从《未保法》第一百零六条的规定来看,未成年人检察公益诉讼的发动以未成年人的合法权益受到侵犯为前提,这表明此类诉讼与传统的侵权之诉有一定关联性。尤其是在保护未成年人个体权利方面,侵权法的原则和逻辑能够为案件的处理奠定基础。因此,未成年人检察公益诉讼具有侵权之诉的底色,其在一定程度上依赖于权

<sup>①</sup> 参见“人民法院案例库”入库案例,入库编号:2023-14-2-468-001。

益受损这一传统侵权法上的概念。一般认为,侵权责任法既保护权利,也保护法益。在具体种类上,权利主要包括具有绝对权属性的人身权和财产权,法益则主要包括部分“纯粹经济利益”、某些具有财产性质的信赖利益和某些尚未上升为民事权利的精神利益。根据“水闸”控制理论,对于法益范围的界定应由最高法等特定机构通过司法解释等方式予以确定,而不应通过个案予以确定,以避免法益界定宽严失度与司法机关各行其是<sup>[6]</sup>。据此,法益与一般利益的形式区分标准在于是否有特定的规范性文件规定。相比之下,由于法益与权利均由法律规范加以规定,无法仅依靠形式化标准对两者作出区分。具体到《未保法》规定的生存权、发展权等权益而言,其究竟是权利还是法益,难以仅依据条文规定直接得出结论。为此,有必要引入侵权法中的权益区分标准进行实质判断。该标准包括三个指标:归属效能(利益可归属于特定主体)、排除效能(主体有权排除他人的非法干涉)和社会典型公开性(社会一般主体能够识别该利益的存在)。同时满足这三项指标的,即为权利;若有任何一项指标不满足,则仅为法益<sup>[7]</sup>。区分权利、法益和一般利益的原因在于,法律对一般利益并不提供具体的保障机制,而针对权利和法益虽然提供了相应的保障,但其程序机制并不相同。这种区别直接影响到未成年人检察公益诉讼的提起条件,本文将在第三部分对此展开具体讨论。

## 二、未成年人合法权益所涉公共利益的体系化勘定

未成年人检察公益诉讼以未成年人的合法权益受到侵害为前提,旨在通过诉讼机制保护其权利与法益。然而,此类公益诉讼不仅限于个体权益的保护,还涉及更为广泛的公共利益,因而具有显著的公益性特征。未成年人合法权益与公共利益的交集,成为检察机关提起公益诉讼的关键条件之一。在司法实践中,未成年人合法权益是否涉及公共利益往往是案件争议的焦点,也因此成为学界研究的热点。对于确保未成年人检察公益诉讼的合法性而言,明确公共利益的范围至关重要。本文将在梳理现有研究成果的基础上,对该问题进行体系化分析。

### (一)公共利益的现有研究概述

在界定未成年人合法权益所涉公共利益时,学界多数观点主张将其界定为不特定多数未成年人的利益。这种理解也获得了最高司法机关的认可。例如,最高法发布的《关于全面加强未成年人司法保护及犯罪防治工作的意见》第二十八条关于建立公益诉讼衔接机制的规定中,就使用了“不特定多数未成年人身心健康”的表述。虽然学界关于此类公共利益的涵义已达成了基本共识,但在具体范围把握上却存在不同理解。例如,有观点将不特定未成年人的个人信息也视为一种公共利益<sup>[8]</sup>,这明显不同于最高法关于“身心健康”的界定。这是由于“不特定多数人”作为一个开放性概念,仍具有相当的模糊性,由此为泛化理解预留了空间。此外,部分观点出于促进社会向未成年人投入更多福利的考虑,提出应借助价值补充方法,对公共利益进行内容与功能的扩张以及场景化的把握,据此主张特定未成年人群体的利益也属于公共利益,并提倡增益型公益诉讼<sup>[9]</sup>。这显然是对公共利益的范围持一种更为激进的理解。可以说,尽管在未成年人合法权益所涉公共利益的具体范围界定上,学界存在一定分歧,但在应否对其采取较为宽松的理解这一点上,则无实质性争议。此种宽松理解的规范依据在于《未保法》第四条规定的

最有利于未成年人原则<sup>[10]</sup>,而学理依据则在于个体权益具有社会关联性,其价值应当被置于公共脉络或社会关联中加以观察和衡量<sup>[11]</sup>。宽松理解虽有助于扩大公益诉讼的适用范围,但同时也可能带来以下问题:一是加重社会主体的法律责任,特别是在公共利益的范围界定尚不明朗的情况下,可能会对相对方的正常生产经营和社会生活造成不当干扰;二是过于宽泛的界定容易引发不必要的诉讼,浪费有限的司法资源。因此,在界定公共利益范围时,应注重各方权益的合理平衡,确保标准的明确性和可操作性。为此,有必要立足于立法目的和规范体系,对公共利益的内涵与外延进行更为细致的界定,并通过典型案例进一步明确适用边界。

### (二)公共利益的目的性扩张解释

“规范目的是一切解释的重要目标……任何解释都应当有助于实现规范内容所追求的规范目的。”<sup>[12]</sup>在解释未成年人合法权益所涉公共利益时,应以立法者在《未保法》中设立未成年人检察公益诉讼的规范目的为指引,即进行公共利益的目的解释。立法者设立未成年人检察公益诉讼制度不仅是为了解决未成年人合法权益受侵害的司法保护问题,更在于强化国家责任,确保保护未成年人合法权益的责任在现实中得以有效落实<sup>[13]</sup>。此外,公益诉讼的引入旨在弥补行政保护的不足,防止行政机关怠于履职,通过诉讼机制督促各相关部门依法履行职责,实现对未成年人的全面保护<sup>[14]</sup>。因此,在界定公共利益的范围时,应充分考虑国家责任的履行和社会对未成年人合法权益的整体保护需求。基于此,以下几方面因素应纳入视野:首先,未成年人与社会的紧密联系。未成年人的合法权益不仅关乎其个人的生存和发展,还与其家庭、社区乃至社会整体的利益息息相关,“从宏观层面和长远发展的角度来看,未成年人的公共利益就是国家和民族的利益”<sup>[15]</sup>。其次,系统性保护的需求。未成年人的保护不仅涉及个体权益,还包含其生活环境中的多重因素,如家庭、学校和社会环境等。为实现全面保护未成年人权益的立法目标,必须对其生存与发展的整体环境进行系统性保护,确保多方协作。最后,国家责任的广泛性。《未保法》强调了未成年人权益的广泛性与公共性,国家作为主要责任主体,不仅需要确保各项权益的落实,还应当通过法律机制如公益诉讼,弥补行政履职的不足。因此,在界定公共利益的范围时,应以不特定多数未成年人的合法权益为核心,同时顾及未成年人的亲属及其利害关系人、社会及国家的利益。概言之,有必要对公共利益的范围采取更为宽泛的解释立场。这不仅符合《未保法》设立未成年人检察公益诉讼的立法目的,也体现了国家和社会对未成年人的多维度保护需求。

### (三)公共利益的体系性限缩解释

通过目的解释扩大未成年人合法权益所涉公共利益的范围,可能引发公益诉讼的过度扩张。为了确保诉讼的合理性与公益目标的协调统一,避免公益诉讼被滥用,有必要通过体系解释适度限缩公共利益的范围。体系解释是法教义学常用的一种解释方法,其包括“以外部体系为基础的定位型解释和以内部体系为基础的协调型解释”<sup>[16]</sup>两种模式。在界定未成年人合法权益所涉公共利益时,有观点通过对比其他部门法的规定,得出特定未成年人群体的利益也属于公共利益的结论,并认为《未保法》第一百零六条对检察公益诉讼采用了“涉及公共利益”的宽泛表述,而未使用“损害”“侵害”等词语,因而公益诉讼并不以已经侵害公共利益为前置<sup>[17]</sup>。虽然该观点同时运用了两种体系解释模式,但仍值得商榷。一方面,就外部体系解释而言,同一用

语完全可能因不同部门法的规范保护目的差异,而在涵义上存在差别。例如,《中华人民共和国商业银行法》中的信用卡就不同于《中华人民共和国刑法》中的信用卡。另一方面,就内部体系解释而言,《未保法》第一百零六条前段明确使用了“未成年人合法权益受到侵犯”的表述,在理解后段“涉及公共利益的”规定时,必须结合前段的用语进行理解。亦即只有当未成年人的合法权益受到侵犯,并且该侵害行为因其影响范围、性质或后果触及不特定多数人的权益或更广泛的社会利益时,才能认定涉及公共利益。据此,可形成关于公共利益的体系性限缩解释,即公共利益必须具备可侵害性,并实际受到侵害或面临现实的侵害危险。其理由在于:首先,这种解释可以确保法律保护的针对性,只有实际受到侵害或面临现实侵害危险的利益才需要法律救济。其次,限缩解释可以防止诉讼滥用,避免将无实际侵害或侵害风险的利益纳入诉讼范围,浪费司法资源。最后,通过限缩解释可以保持法律体系的内在一致性,确保公益诉讼制度与立法初衷的协调性与合理性。因此,要求公共利益具备可侵害性且实际受到侵害或面临现实的侵害危险,能够确保公益诉讼机制的合理运行与法律的有效适用。这种理解在“江苏省宿迁市人民检察院诉章某未成年人保护民事公益诉讼案”中得以体现。其裁判理由指出,章某向不特定多数未成年人提供文身服务,其行为因不可逆性及长期危害性,对未成年人身心健康成长造成显著不利影响,已构成对公共利益的侵害<sup>①</sup>。该见解明确了公共利益的核心要素——可侵害性与广泛性,同时清晰展现了特定未成年人权益受侵害与公共利益之间的紧密关联。体系性限缩解释的合理性在该入库案例中得到了有力支持,为公共利益的范围界定提供了更加明确的标准,进而为检察机关公益诉讼的适用范围提供了更为具体的边界。这种解释不仅有助于避免公益诉讼泛化适用的风险,也能够切实回应司法实践的需求,以此体现法律适用的谦抑性与可操作性。

### 三、未成年人合法权益保障机制的程序化厘定

本文在第一部分已指出,虽然未成年人的权利和法益均受到法律保护,但它们对应的诉讼程序保障机制存在差异。《未保法》第一百零六条对此提供了规范依据。根据该条规定,如果未成年人合法权益受到侵犯,相关组织或个人未能代为提起诉讼时,检察院可以督促或支持其提起诉讼。仅当侵害行为涉及公共利益时,检察院才有权提起公益诉讼。这表明,即使在国家亲权理论框架下,个体诉权的优先性依然需得到尊重,检察公益诉讼主要承担补充性角色。除非在个体诉权难以行使且涉及公共利益的情况下,检察机关才应进行适度的司法介入。在讨论检察公益诉讼的适用条件时,根据本文第二部分关于公共利益的体系化界定标准,从实体层面明确其“可侵害性”与“广泛性”的实质内涵固然重要,从程序层面厘定未成年人合法权益的不同保障机制,以确保各类权益在具体情境中获得最适当的保护,也是至关重要的环节。只有在实体与程序两个层面形成协调统一的保障体系,才能充分发挥检察公益诉讼在未成年人合法权益保护中的补充性作用。为此,本部分将在程序化厘定的视角下,分析未成年人权利与法益在诉讼保障机制上的差异,以及如何通过明确程序设置,既尊重个体诉权的优先性,又确保公益诉讼的

<sup>①</sup> 参见“人民法院案例库”入库案例,入库编号:2024-18-2-468-001。

精准适用与合理运行。通过实体与程序的双层面探讨,不仅可以更加清晰地界定检察机关的角色边界,还能进一步细化其司法介入的条件与范围,从而实现未成年人合法权益和社会公共利益的双重保护。

#### (一)未成年人权利与法益的诉讼保障机制差异

权利具有个体归属性和对世效力,权利主体依法享有诉权。而法益尚未达到权利的层次,缺乏个体归属性,因此其个体可诉性较弱<sup>[18]</sup>。在未成年人检察公益诉讼中,这一差异导致权利受损与法益受损的诉讼保障机制在目的、主体、程序和法律效果等方面存在显著区别,反映着未成年人合法权益保护的侧重点和诉讼策略的不同。首先,在诉讼目的上,权利受损诉讼关注的是未成年人个体权利的恢复和补偿,例如撤销监护权;法益受损诉讼则偏重于公共利益的保护和修复,如针对未履行义务教育责任的行为进行追责。其次,在诉讼主体上,权利受损诉讼的原告通常是未成年人、利害关系人或其代理人;法益受损诉讼的原告则是代表公共利益的检察机关。再次,在诉讼程序上,权利受损诉讼主要采用程序赋权模式,赋予未成年人利害关系人以诉权;法益受损诉讼采用的则是实体赋权模式,赋予检察机关以实体权力及相应诉权<sup>[19]</sup>。最后,在法律效果上,权利受损诉讼旨在恢复被侵害未成年人的个体权利,例如停止侵害、赔偿损失等;法益受损诉讼除可责令相对人停止侵害公共利益的行为外,还可以向行政机关提出检察建议以督促履责等措施<sup>[20]</sup>。综合这些差异可知,对于权利受损的诉讼,应坚持个体诉权优先,尊重未成年人及其利害关系人自主决定是否提起诉讼及选择具体诉讼方式,检察机关仅在必要时提供督促或支持,不得以公益诉讼替代私益诉讼。只有在未成年人的权益同时涉及公共利益且个体难以有效主张权利,或在法益受损而个体不享有诉权的情况下,检察机关才可将公益诉讼作为补充手段。由此可见,本文提出的权利、法益和一般权益的界分,既可以为检察机关提起公益诉讼提供理论依据,也通过结合《未保法》的具体条文进一步明确了公益诉讼的法律边界。这一界分方法能够有效区分私益诉讼与公益诉讼的适用范围,避免功能重叠的风险。

#### (二)以权利人的私益诉讼为优先

在侵害未成年人权利的诉讼中,优先保障权利人的私益诉讼,是未成年人合法权益保护的基本诉讼程序保障机制。首先,优先保障私益诉讼符合权利的受益理论。该理论认为,权利的价值在于保障个体利益<sup>[21]</sup>。优先保障私益诉讼,实际上就是优先保障权利人的诉权,因而能够充分体现个体权利的意义。当未成年人的权利遭受侵害时,私益诉讼优先的程序定位能够确保未成年人及其利害关系人通过积极主张诉权,获得更为直接的法律救济机会,由此彰显权利价值。其次,优先保障私益诉讼也符合国家亲权原则。国家亲权的本质在于补充保护,强调国家作为“最终监护人”,仅在未成年人或其利害关系人无法有效行使诉权时才允许介入<sup>[22]</sup>。这种补充性保护避免了国家对个体诉权的全面替代,确保国家仅在必要情况下才进行干预。再次,优先保障私益诉讼也是贯彻最有利于未成年人原则的重要体现。该原则要求所有涉及未成年人的决策都应优先考虑其最佳利益。未成年人及其利害关系人能够自主行使诉权,意味着他们可以根据自身的具体情况和利益作出决定,国家仅在特定情况下进行干预,以确保介入的适度性与正当性。最后,优先保障私益诉讼还体现了对权利人自主选择权的尊重。“权利的本质是一种选择,选择体现了权利人的自由意志”<sup>[23]</sup>。在未成年人权利受侵害的情境中,优先保障私益

诉讼意味着尊重未成年人及其利害关系人的自主选择权。这有助于在一定程度上遏制公权力的不当扩张,避免检察公益诉讼的滥用。总之,优先保障私益诉讼的诉讼程序机制,不仅能够防止国家在个体能够行使诉权时的过度干预,还能够有效遏制公权力的扩张,确保国家仅在必要情形下适度介入。通过这种诉讼程序保障机制,能够实现对未成年人合法权利的直接维护和整体利益的保护。根据该理解,如果未成年人及其利害关系人选择接受侵权人的赔礼道歉而放弃诉权,不应仅因案件涉及公共利益而不尊重其选择。尽管如此,若公共利益确实受损,检察机关仍有权提起公益诉讼。在此过程中,应通过程序性措施平衡公共利益保护与对个体选择的尊重,以体现国家干预的谦抑性和适度性。这种优先保障私益诉讼的程序机制安排,不仅有助于防止国家在个体能够行使诉权时越俎代庖,还能够通过限制检察机关的介入范围,确保公益诉讼的精准适用。

### (三)以检察机关的公益诉讼为补充

尽管优先保障私益诉讼是未成年人权益保护的基本程序机制,但在涉及公共利益的案件中,检察机关公益诉讼的补充性作用尤为关键。在部分情形下,私益诉讼难以有效保护未成年人的合法权益,尤其是当涉及公共利益时,私益诉讼的救济力度往往不足,甚至可能因为法益不具有个体归属属性而根本无法提起私益诉讼。此时,检察机关通过公益诉讼介入,能够提供补充性保护,确保未成年人权益不因个体诉权的缺失而受到侵害。首先,检察机关公益诉讼的介入具有明确的法律依据。根据《未保法》第一百零六条的规定,当未成年人的合法权益受到侵害且相关组织和个人未能提起诉讼时,检察机关可作为“最后一道防线”介入,确保未成年人的受损权益获得充分的法律救济。其次,国家亲权原则也为检察机关的介入提供了必要的理论支持。国家亲权的本质在于补充保护,强调国家在个体诉权无法有效行使或涉及重大公共利益的情况下进行适度干预,以确保未成年人的权益保护不缺位。检察机关介入公益诉讼并不是为了取代私益诉讼,而是在司法实践中通过明确的界限划分,在补充性介入中履行其保护职责。最后,检察机关工作人员丰富的实践经验也为其公益诉讼功能的有效发挥提供了保障。例如,在“爱国主义教育基地收费案”中,检察机关通过全面调查确认了与未成年人权益相关的公共利益受到损害,并通过发布诉前检察建议,推动行政机关依法履职,充分体现了在维护未成年人公共利益方面的重要作用<sup>[24]</sup>。同样,在某省校园周边食品安全整治案件中,检察机关通过公益诉讼成功推动行政机关采取整顿措施,保障了未成年人的饮食安全<sup>[25]</sup>。这些案例表明,检察机关在公益诉讼中能够有效弥补个体诉权的不足,发挥保护未成年人整体利益的重要功能。

综上所述,虽然《未保法》第一百零六条赋予了检察机关提起公益诉讼的权力,但其职能主要体现在“场外监督”,侧重于补充而非替代私益诉讼。在未涉及公共利益的情形中,检察机关仅可督促或支持相关组织和个人提起私益诉讼,避免直接介入可能导致的诉权替代风险。即便在明确涉及公共利益的案件中,公益诉讼的补充性依然显著,其介入通常以行政管理措施无效为前提。也就是说,对于涉及公共利益的侵害,通常优先由行政管理机关通过执法措施予以整改,而检察机关则可以通过发布诉前检察建议推动其依法履责。在行政机关未能有效履职的情况下,检察机关再依法提起公益诉讼。这能够在一定程度上规避公益诉讼泛化的风险,并努力在维护公共利益与尊重行政执法权之间寻求平衡。

#### 四、未成年人检察公益诉讼活动的功能化限定

根据《人民检察院公益诉讼办案规则》第二条的规定,充分发挥监督功能是人民检察院在公益诉讼中的核心职能。这一监督功能既体现在对行政机关履行职责情况的直接监督,也体现在通过支持私益诉讼主体行使诉权的间接监督。在未成年人检察公益诉讼中,根据检察机关的职能定位,对其开展公益诉讼活动进行合理限定,既是控制公权力适度介入的必要手段,也是实现司法资源合理配置的重要举措。通过功能化限定,能在一定程度上防止检察机关的公益诉讼权对个体诉权和行政执法权的替代,明确其作为公益诉讼的补充角色。这种限定符合国家亲权的补充性原则,要求检察机关仅在特定情况下介入,且以恢复公共利益为限,防止公益诉讼的过度扩张,确保对未成年人权益的合法合理保护。基于上述考虑,下文将围绕诉前程序、公益诉讼的补充定位以及公共利益的恢复三个方面展开探讨,进一步厘清未成年人检察公益诉讼的功能边界。

##### (一)以诉前程序为主,构建未成年人保护体系

诉前程序是检察机关在履行法律监督职能过程中,通过督促建议促使行政机关纠正行为偏差的柔性程序,旨在体现对行政执法权的尊重,彰显监督的有限性和谦抑性<sup>[26]</sup>。在未成年人检察公益诉讼中,诉前程序起着关键性作用,不仅能够督促行政机关履行未成年人保护职责,还在法律监督上为进一步诉讼提供必要依据。首先,诉前程序的运用有助于在不立即诉讼的情况下督促行政机关依法履责,进而优化司法资源配置。例如,检察机关在未成年人教育、医疗及生活环境等问题上,可通过检察建议书,提出具体整改措施和制度完善建议,协助相关单位填补管理漏洞,以此督促行政机关及时纠正违法行为,切实保障未成年人合法权益。其次,诉前程序有助于发挥协调作用,与其他行政或社会组织形成合力。检察机关发现违法行为后,通过建议书督促行政机关与学校、社区等单位协作整改,确保防护网层层到位,形成有效的协同保护体系,体现了诉前程序的协调性优势。再次,诉前程序可以避免不必要的诉讼对立,彰显法律监督的柔性特征。当行政机关采纳检察建议后,法律监督的法律效果即可实现,而无需进入诉讼阶段。以全国首例未成年人公益诉讼为例,检察机关通过诉前程序促成相关部门对无证幼儿园进行安全消防检查、食品卫生督查、违规校车清查等,督促无证幼儿园规范办学<sup>[27]</sup>。这既减少了诉讼压力,又保障了未成年人的生命健康安全。最后,诉前程序的建议反馈机制还可以确保司法公正的实现。如果行政机关未能履行或拒绝采纳检察建议,检察机关可依法进入诉讼程序,由法院最终裁定行政行为是否合法。这种机制既尊重了法院在行政行为合法性认定中的最终裁判权,又确保了未成年人公益诉讼的权威性和法律监督的有效性。综上所述,诉前程序是构建未成年人保护体系的重要环节,通过柔性监督、督促整改、协调合作和诉讼前置等方式,充分发挥法律监督的积极作用,有效保障未成年人的合法权益。

##### (二)以公益诉讼为辅,确保国家干预适度合理

与诉前程序的柔性纠偏不同,公益诉讼的介入则是对诉前程序后续不足的补充手段,旨在确保在个体诉权无法充分行使的情况下,国家能够适度干预,保障未成年人合法权益。首先,公益诉讼作为诉前程序的补充手段,能够在行政机关未能采纳诉前建议或履行职责时,进一步介

人以保障未成年人合法权益的实现。通过发挥监督行政机关依法履职的作用,公益诉讼旨在促使行政职能与司法治理之间形成有效耦合。尤其是在行政管理存在漏洞或怠于履职的情况下,公益诉讼作为司法干预手段能够及时发现并弥补管理不足,确保国家干预的合理性与必要性,从而更好地实现对未成年人的有效保护<sup>[28]</sup>。其次,公益诉讼的补充定位确保了国家干预的适度性和谦抑性,避免公权力对个体权利的过度替代。国家亲权原则强调,国家对未成年人的干预应当是有限的、补充性的,只有当个体无法有效行使权利时,国家才应进行干预。再次,公益诉讼通过法律程序的公正性和权威性,确保了国家干预的合理性。《人民检察院公益诉讼办案规则》第八十一条规定:“行政机关经检察建议督促仍然没有依法履行职责,国家利益或者社会公共利益处于受侵害状态的,人民检察院应当依法提起行政公益诉讼。”这一程序设计不仅保证了检察机关不轻易越俎代庖,也通过法院的裁决确保了最终的司法公正性。最后,公益诉讼的补充性定位有助于实现司法资源的合理配置。通过公益诉讼,检察机关能够集中精力于那些涉及广泛公共利益、社会影响深远的案件,而不至于介入所有的未成年人权益案件,避免因诉讼过多导致司法资源的浪费。总体而言,公益诉讼在未成年人保护体系中扮演着关键的补充角色,通过补充性介入确保国家干预适度合理,形成行政与司法协作的高效保护机制,实现对未成年人合法权益的有力保障。

### (三)以恢复公共利益为限,防止诉讼过度扩张

在未成年人检察公益诉讼中,检察机关的公益诉讼应以恢复受损的公共利益为限,而不得通过公益诉讼创设新的公共利益。这一要求旨在规范检察机关法律监督职能的行使,防止检察权的过度扩张。首先,公益诉讼的功能应是恢复受损的公共利益,而非创设新的公共利益。《未保法》明确了检察机关的公益诉讼职能,要求其针对特定的公共利益损害情形提起诉讼,而不应将一般利益误认为是法益。对于不明确的法益类别,检察机关无权以创设的方式进行法律扩张,而应严格遵循法律已有的范围和程序。这一限制确保了法律监督职能的合法性和公益诉讼的正当性,防止公权力的滥用。认为检察机关可以通过公益诉讼创设新型公共利益的观点<sup>[29]</sup>,与检察机关的职能定位不符,值得商榷。其次,公益诉讼的介入应符合比例原则,以合理衡量不同群体的利益为基础,确保最佳的保护效果<sup>[30]</sup>。虽然未成年人公益诉讼的目的是保护未成年人的合法权益,但这并不意味着可以以未成年人利益最大化为由扩大诉讼的范围。检察机关的介入必须以必要性为前提,应充分尊重个体诉权和行政执法权,防止滥用公益诉讼手段,导致检察监督权的无限制扩张。最后,明确公益诉讼的受案范围和立案标准是防止诉讼过度扩张的重要手段。在未成年人公益诉讼中,检察机关应以恢复公共利益为目标。对于公共利益的界定,应当严格遵守法律规定的判断标准。应防止通过召开论证会、听证会等方式界定公共利益。此类方式并不具有充分的权威性,且徒增程序的复杂性,增加办案成本,浪费司法资源<sup>[31]</sup>。在缺乏明确依据表明公共利益受损的情况下,检察机关不应轻易提起公益诉讼,而应优先通过协调行政主管部门进行治理。总的来说,以恢复公共利益为限的要求旨在防止未成年人公益诉讼的过度扩张,确保检察机关在公益诉讼中发挥适当的补充性作用,实现法律监督的谦抑与适度。通过明确司法权与行政权的分工和协作,可以有效保护未成年人的合法权益,同时避免诉讼泛滥引起的司法资源浪费和社会公信力下降。

**结语:**对未成年人检察公益诉讼适用条件的规范解读,有助于明确未成年人合法权益的类型,为检察机关提起公益诉讼提供合理依据,以确保其在法律监督中的适度性和谦抑性,从而有效防止职能越位对个体权利的侵犯。同时,程序保障机制的不断完善,最终有助于实现对未成年人合法权益的全面和有效保护。然而,在实际操作中,检察机关的介入难免面临职能重叠、诉讼边界模糊等问题,这可能导致诉讼资源浪费和行政职能弱化。因此,有必要进一步明确公益诉讼的受案范围和立案标准,确保公益诉讼始终以恢复受损公共利益为限,防止公权力滥用导致诉讼的过度扩张。未来,应重点深化对公共利益概念的研究,完善各方协作机制,确保检察机关在公益诉讼中的补充性角色得到充分发挥,进一步健全未成年人权益保护的立法体系,最终形成高效且持久的未成年人保护机制。

### [ 参 考 文 献 ]

- [1][10] 高志宏:《未成年人公益诉讼受案范围:实践扩张、理论逻辑与制度选择》,载《政法论坛》,2023年第5期。
- [2][23] 马 岭:《利益不是权利——从我国〈宪法〉第51条说起》,载《法律科学》,2009年第5期。
- [3] 葛水林:《需要·权利·利益——以人为本的三种思想观辨析》,载《湖北社会科学》,2012年第7期。
- [4] 龙 俊:《反不正当竞争法“权利”与“利益”双重客体保护新论》,载《中外法学》,2022年第1期。
- [5] 熊谓龙:《权利,抑或法益?——一般人格权本质的再讨论》,载《比较法研究》,2005年第2期。
- [6] 张新宝:《侵权责任法》,北京:中国人民大学出版社2020年版,第4-5页。
- [7] 于 飞:《侵权法中权利与利益的区分方法》,载《法学研究》,2011年第4期。
- [8] 苏 青 陈本正:《未成年人个人信息检察公益诉讼保护之“公共利益”探究》,载《预防青少年犯罪研究》,2021年第4期。
- [9][17][29] 何 挺 王力达:《未成年人保护公益诉讼中的公共利益》,载《国家检察官学院学报》,2023年第3期。
- [11] 刘艳红 阮晨欣:《未成年人检察公益诉讼泛化保护路径》,载《中国检察官》,2021年第11期。
- [12] 伯恩·魏德士:《法理学》,丁晓春 吴 越译,北京:法律出版社2013年版,第309页。
- [13] 何毅亭:《关于〈中华人民共和国未成年人保护法(修订草案)〉的说明》,http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202010/t20201019\_308338.html
- [14][28] 王广聪:《以公益诉讼促进实现未成年人保护国家责任》,载《检察日报》,2020年11月16日。
- [15][31] 宋志军 覃振模:《论未成年人检察公益诉讼之“公益”界定标准》,载《青少年犯罪问题》,2022年第6期。
- [16] 车 浩:《法教义学与体系解释》,载《中国法律评论》,2022年第4期。
- [18] 孙 山:《〈民法典〉对“利益”保护的法理建构——逻辑基础、实现路径与实现方式》,载《北方法学》,2022年第2期。
- [19] 黄忠顺:《未成年人权益诉讼中的当事人适格问题研究》,载《中国青年社会科学》,2016年第1期。
- [20] 姚倩男 陈 皓:《未成年人检察公益诉讼的实践方法与理念》,载《中国检察官》,2020年第12期。
- [21] 于柏华:《权利概念的利益论》,载《浙江社会科学》,2018年第10期。
- [22] 姚建龙:《未成年人检察的几个基本问题》,载《中国检察官》,2020年第14期。
- [24] 田东平 王 婕:《爱国主义教育基地对未成年人收费检察公益诉讼实践探索》,载《中国检察官》,2002年第4期。
- [25] 徐 鹏:《发挥公益诉讼职能 护佑未成年人成长》,载《法治日报》,2024年2月4日。
- [26] 欧元捷:《检察公益诉讼诉前程序研究》,载《安徽大学学报(哲学社会科学版)》,2022年第4期。
- [27] 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》,载《中国检察官》,2020年第12期。
- [30] 袁旭东:《未成年人保护检察公益诉讼立案范围制度的缺陷与完善》,载《四川警察学院学报》,2023年第5期。

(责任编辑:崔 伟)