



发挥检察公益诉讼立法理念对立法的指导作用

热点聚焦

□ 潘剑锋（北京大学法学院教授）

2025年10月,《中华人民共和国检察公益诉讼法(草案)》(以下简称《检察公益诉讼法(草案)》)提请十四届全国人大常委会审议,这标志着检察公益诉讼立法已经取得初步的成效。《检察公益诉讼法(草案)》的内容相当丰富,体例结构比较完整。在《检察公益诉讼法(草案)》公开征求意见的时刻,检察公益诉讼立法应当坚持哪些理念是值得关注的问题,发挥检察公益诉讼立法理念对立法的指导作用至关重要。

在积极贯彻落实党的二十大报告关于“完善公益诉讼制度”的战略部署要求下,检察公益诉讼立法理念应当包括:完善国家治理体系和提升国家治理能力现代化,回应人民群众公益保护司法需求和推进中国特色社会主义法治体系建设。

将完善国家治理体系和提升国家治理能力现代化作为检察公益诉讼立法理念,是贯彻和落实党中央提出的深入推进国家治理体系和治理能力现代化的要求。检察公益诉讼制度,是以法治思维和法治方式实现公共利益保护,优化国家治理体系、提高国家治理能力现代化的制度设计。因此,检察公益诉讼立法应当以完善国家治理体系和提升国家治理能力现代化为立法理念,规范设计检察公益诉讼法各项规定。

具体表现为:第一,立法应当将检察行政公益诉讼的法定公益保护领域予以明确,在行政公益诉讼中督促行政机关依法行政,进而健全保护公共利益的司法制度。通过行政公益诉讼制度的科学设置和实施,能有效提高执政党和国家机关科学执政和依法执政的能力。第二,通过检察行政公益诉讼制度立法,明确行政权,检察权和审判权的分工和监督,丰富和发展我国人民代表大会制度。在社会实践中,人大对行政权的监督虽然广泛,但是多数情况下表现为一种宏观意义上

的抽象监督,而不是对具体事务的常规性监督。通过检察公益诉讼立法,将设置的检察行政公益诉讼制度,实现检察权和审判权在具体事务上对行政权的法治常态化监督,以健全国家权力统一之下权力的分工和监督机制,更好地发挥国家权力的运行体现人民意志、保障人民权益。第三,通过检察公益诉讼立法,实现行政权外部监督手段的创新,有力推动行政机关主动进行自查自省,促进法治政府建设。从《检察公益诉讼法(草案)》内容上看,检察行政公益诉讼制度诉前程序阶段(此次《检察公益诉讼法(草案)》形式上没有规定诉前程序而实质上有所谓程序的内容)和诉讼程序阶段均针对行政机关是否依法履职保护公共利益为核心内容,两个阶段的程序分别由检察院和法院主导,在创设外部监督手段的同时,也促使行政机关展开自查自省。第四,检察民事公益诉讼制度应体现检察机关在社会治理领域,注重社会协同、谦抑行使检察权的要求。《检察公益诉讼法(草案)》第四条对检察公益诉讼原则的规定就体现了这一点,但就具体内容而言,《检察公益诉讼法(草案)》在具体程序和制度的设计上似乎可以有更多体现。

将回应人民群众公益保护司法需求作为检察公益诉讼立法理念,是国家立法对党中央提出的建设国家和社会治理必须“坚持以人民为中心的发展思想”的要求。在相当长的一段时期,我国公共利益(国家利益和社会公共利益)的保护,主要是通过行政管理和打击刑事犯罪予以保护,随着经济的发展,国家利益和社会公共利益的保护有了更广泛的要求,保护的手段也要求更为丰富。其实,在检察机关介入公益诉讼保护公共利益之前,通过个人或民间组织提起民事诉讼或者行政诉讼实现公共利益保护的活动中已在司法实践中时有发生,这说明公共利益受损侵害了人民群众的切身利益,引发了人民群众的关注,体现了人民群众有司法保护的需求。而检察公益诉讼在实践中开展以来,发展十分迅速,取得了比较好的成果,原因除国家强力推动和检察机关自身职能转型需要外,最根本的原因是检察公益诉讼



有效保护了公共利益,满足了人民群众公益保护的司法需求。因此,在检察公益诉讼立法中,要明确无论是检察院、法院还是行政机关,都是公共利益的维护者。在检察公益诉讼中,这些机构只是分工不同,职责有所差异,但都是公共利益维护的责任主体。当下,检察公益诉讼立法进入关键阶段,《检察公益诉讼法(草案)》将公开征求意见,国家应当保障人民群众参与该活动的多种途径。例如,通过基层立法联系点、立法听证咨询、征求包括人大代表、政协委员、学界专家、社会团体及有代表性的群众等的意见,在最大程度上确保检察公益诉讼立法回应人民群众公益保护司法需求的愿望。

将推进中国特色社会主义法治体系建设作为检察公益诉讼立法理念,是党的十八届四中全会提出“全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”的要求,也是规范立法和保障相关机构正确行使职权的要求。我们要认识到,在法律体系框架下,检察公益诉讼制度属于司法制度,应当归类为诉讼法范畴。但在现实中,检察公益诉讼规范的设置则与此常识性认识不一致。检察公益诉

讼立法前,检察公益诉讼规范主要包括政策、法律、司法解释和司法解释性质文件、指导性案例和地方立法五个不同层级的规范。其中,作为检察院和法院办案依据的法律层级的规范,供给情况相对不足,民事诉讼法和行政诉讼法只分别在第五十八条第2款和第二十五条第4款,规定了检察院和法院有权在部分法定领域开展公益诉讼。人民检察院组织和检察官法则分别在第二十条和第七条规定了检察院的职权和检察官的职责包括公益诉讼。其他单行法律规定的主要是检察院和法院有权开展的公益诉讼领域,至于具体的办案规则在法律上少有规定。检察院和法院在办案中主要依靠的是两高单独或联合出台的司法解释、司法解释性质文件、指导性案例和典型案例。由此导致的问题是:部分规则存在部门本位主义倾向、不同机构不同地区办案规则不统一、规则的稳定性、持续性不足等。因此,检察公益诉讼立法必须以推进中国特色社会主义法治体系建设为理念,能为司法机关依法办案,政府依法行政,人民群众依法守法提供直接的来源依据,有力促进中国特色社会主义法治体系的完善。



完善商业数据市场化配置的刑法保障路径

前沿观点

□ 于冲（中国政法大学教授）

党的二十届四中全会指出,加快完善要素市场化配置体制机制。商业数据作为企业创新发展的重要生产要素,代表企业的核心竞争力,尤其在数字化背景下,商业数据的权利类型、权属内涵与外延以及受侵害的时间点、空间点均同步扩张,侵犯商业秘密、非法爬取商业数据、非法获取计算机信息系统数据等违法犯罪呈现出链条化、黑灰产业化特征,需要完善和明确商业数据的刑法保障路径,为加快完善要素市场化配置体制机制提供有力的刑法后盾。

加强商业数据的要素化、具象化保护

系统把握商业数据作为要素的特有属性,加强商业数据的要素化、具象化保护。《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》分类提出土地、劳动力、资本、技术、数据5个要素领域的改革方向和具体举措,部署完善要素价格形成机制和市场运行机制。商业数据逐渐成为企业的核心竞争力与核心资产。对于商业数据的保护,应结合商业数据的特点属性进行具体化、精准化保护。

首先,对于具有商业秘密属性的商业数据,应关注商业秘密的秘点性。秘点性决定了商业秘密的民法、行政法、刑法的保护界限和保护范围,商业秘密是否具有一般的规律性,成为其是否受到法律保护的重要判断标准。对于不具有一般的公开性,并采取了合理的保密措施就应该认定属于商业秘密。

其次,关注商业数据的特殊财产性。商业数据作为企业的无形财产,其不同于有形财产,例如,商业秘密的丧失所带来的价值贬损、市场份额减少、预期利润减少等,均可以认定为企业的损失,这从某种程度上突破了刑法意义上的直接危害结果的范畴,但具有法律保护的必要性。同时,也要避免间接损失认定的过度扩大化。

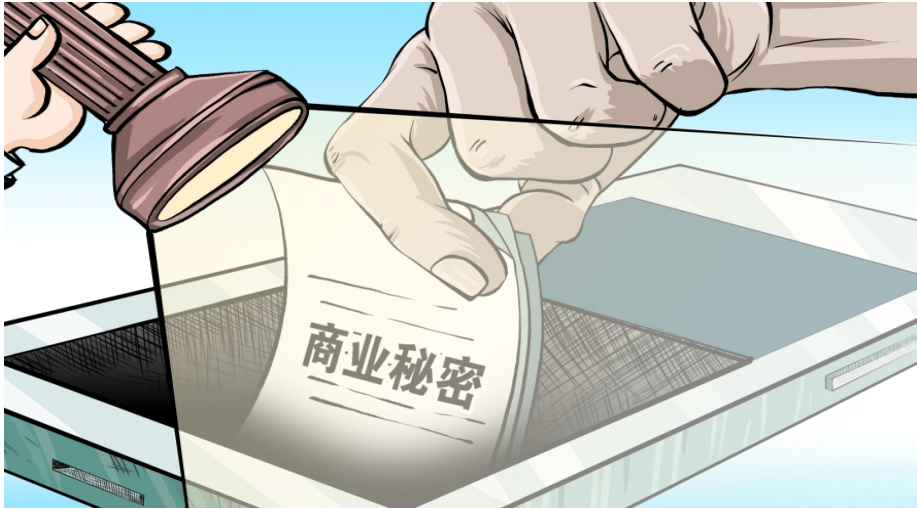
最后,关注商业数据的市场性。商业数据不像专利和发明具有特定的创造性和新颖性,实质是是具有价值属性的特有信息予以要素化。对于商业数据进行保护的同时,还应强调商业数据既是商业主体的,也是市场的,具有形成、应用的自身规律性。对于属于市场运行中的核心数据,还应避免因保护一企业的商业数据侵害其他企业的发展,避免以一企业具有商业数据而否定其他企业对同类商业数据的所有或者获益、使用的权利。既要保护商业秘密,又要避免商业秘密保护范围的过度扩大化。

加强商业数据的产业化与分类分级化保护

商业数据保护应嵌置于市场化运行过程中,加强商业数据的产业化与分类分级化保护。党的二十大报告指出,加快实施创新驱动发展战略,加强知识产权保护保障。《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》从数据产权、流通交易、收益分配、安全治理4个方面提出20条政策举措,加快构建我国数据基础制度体系。对于商业数据的刑法保护,既要关注商业数据产业性和链条性,又要关注违法犯罪节点性,加强商业数据作为要素的分类分级保护力度。

从分类上讲,加强重点技术领域、重要产业领域商业数据的保护,实现对重点技术领域的商业数据保护力度,重点打击涉及高新技术、关键核心技术、事关企业生存和发展的侵犯商业秘密违法犯罪、非法获取计算机信息系统数据犯罪,重点打击涉及国家安全领域商业数据的违法犯罪行为。

从分级上讲,加强企业不同层次、不同类型商业数据的差异化保护。作为刑法保护层面的商业数据,作为侵权层面保护的商业数据,实现企业发展与市场发展之间的平衡,制定高科技行业、基础前沿产业、战略性新兴产业的商业数据保护规则、指引和标准。在商业数据保护的产业化思路,需要明确作为市场运行过程中的核心要素,其对于不同的产业类型、同一产业类型中



不同的产业主体,或者对于不同类型的信息数据载体,在是否属于商业秘密,是否构成侵犯商业秘密罪、非法获取计算机信息系统数据罪等罪名的行为认定上,均具有较大差异。因此,对于侵犯商业秘密违法犯罪、非法获取计算机信息系统数据犯罪的认定,应当根据不同的企业类型、不同的商业秘密类型、不同的案发节点,将其统一纳入市场中进行综合的、实质的判断和认定。

加强商业数据保护协同机制建设

商业数据保护的公私合治与主体联动,加强商业数据保护的技法结合与协同机制建设。近年来,侵犯商业秘密违法犯罪、非法获取计算机信息系统数据犯罪等行为在立案和判决数量上稳步增加,这体现了国家和企业逐渐对商业数据保护的重视。但由于侵犯商业秘密违法犯罪、非法获取计算机信息系统数据犯罪等行为同侵犯公民个人信息犯罪一样,具有私权利属性,对于本身作为秘密的对象单一依靠公权力进行保护,具有技术上的难度和保护的不及时性。对此,需要加强商业数据保护的公私合治。

一方面,为了最大限度地加强对商业数据的保护,被害企业应发挥对商业数据占有和熟悉的

优势地位,协助司法机关较完整地进行证据搜集,加强企业主动发现侵权违法犯罪的内部机制建设,并与司法机关打击侵犯商业秘密违法犯罪之间实现程序联动。例如,在侵犯商业秘密犯罪高发的时间点上,加强企业技术防控和监管,对于诸如人才流动节点等层面加强侵犯商业秘密违法犯罪的行为的事前防控。

另一方面,在商业数据的价值或者权属节点判断上,以侵犯商业秘密罪为例,经营信息本身具有组合的复杂性,经营保护的时间差,虽然我国当前对商业的创意和管理制度也作为经营信息进行保护,但是否属于行政法、刑法意义上的商业秘密,仍然需要商业秘密价值的鉴定,相应鉴定结论作为立案依据可以缓解侵犯商业秘密罪立案难的问题。

作为判定侵犯商业秘密是否成立的依据之一,在商业数据刑法保护的机制建设上,应当体系化开展侵犯商业秘密、非法获取计算机信息系统数据等违法犯罪发现机制与惩治机制的同步建设,加强商业数据保护内部机制与外部机制的有效协同,加强商业数据保护机制与共享机制的同频共振,最终实现立足于商业数据产业属性与资产属性基础上的体系化保护。

前沿关注

□ 张宇舟

随着共建“一带一路”走深走实,越来越多的国内职工随中资企业走出国门,为当地经济发展和中国与当地民间交流作出贡献。然而,由于语言不通、法律文化差异等因素,导致海外职工权益受到侵害时维权困难。党的二十大报告提出,“维护我国公民、法人在海外合法权益”。工会作为中国共产党联系职工群众的桥梁和纽带,已将海外职工纳入服务范围。然而,工会受我国法律和劳动行为地法律规制不便“出海”维权。为破此局,工会应将国内作为维权主战场,深化与国外工会合作,推动完善涉工涉外立法。为避免歧义,本文所称“海外职工”指与我国境内用人单位建立劳动关系后被派往用人单位海外子公司或项目的中国劳动者,不包括海外中资企业在当地或第三国招聘的员工。

依法履责, 守牢维权国内主战场

根据《商务部关于加强对外投资合作在外人员分类管理工作的通知》,“对外承包工程企业可以向其在境外承揽的工程项目派遣所需人员,但必须已经与所派人员签订《劳动合同》”“对外投资企业可向其境外企业派出已经与其签订《劳动合同》的自有员工”。《劳动合同》可初步证明被派往海外的劳动者与国内用人单位存在劳动关系。他们有权依据《中华人民共和国工会法》《中国工会章程》申请加入中国工会,成为工会会员。中国工会依中国法律在中国设立,未在别国登记不属于该国法律意义上的工会,更不能在该国行使我国法律赋予的职权。因此,工会应将国内作为为海外职工维权的主战场。

第一,发挥监督协调职能,强化源头预防。一是将海外职工纳入工会对境内企业劳动用工检查范围,运用“一函两书”保障海外劳工合法权益,预防化解劳动用工风险。二是加强工会系统与我国驻外使领馆、企业驻外机构协调对接,动态掌握海外职工工作、生活、身心健康状况,建立海外劳务纠纷预警机制。三是充分利用三方协商、政府联席会议等机制协同解决海外职工实际困难,预防化解矛盾纠纷升级。

第二,加强组织引领,丰富“云”上维权服务。依托大数据技术建立“海外职工服务云平台”,对海外职工提供个性化培训、心理关爱,畅通维权渠道,引导职工理性维权。

第三,开展专项集体协商,夯实国内维权基础。由行业工会或企业工会代表海外职工与用人单位开展专项集体协商,以集体合同的方式确定海外职工享有的劳动报酬和纠纷解决方式。劳动报酬方面,除通常的劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生等内容外,还应结合行业特性和外派目的地规定国外社保缴纳、人身意外伤害保险、外派补贴、回国安置等标准和待遇,明确我国与外派目的地标准待遇存在差异时应就高不就低。纠纷解决方面,劳动行为发生在境外,使海外职工和国内用人单位的法律关系具有涉外属性。国内司法实践对涉外劳动争议的管辖权和法律适用问题存在分歧。建议在集体合同中明确职工外派期间与国内用人单位的劳动纠纷受中国法院管辖,适用中国法律,方便海外职工国内维权。

加强合作, 开辟海外维权通道

应积极与我国有重大项目、海外职工聚集的国家或地区工会开展交流与合作,借助当地工会力量维护海外职工权益。一是与国外工会建立有效的信息交流、经验分享机制,了解该国或地区劳资关系状况,典型冲突类型、当地工会的维权方式及效果,在职工派出前做好培训工作。二是与国外工会建立有效的合作机制与维权通道,介绍海外职工通过当地合作工会进行维权,条件成熟时与国外工会互建职工维权服务站。三是总结推广地方总工会外事工作创新案例经验,积极构建与国外工会高层对话机制,为跨境维权工作铺路。

完善涉工涉外立法, 筑牢海外职工权益基础

一是把握修法机会明确工会职责。我国尚未制定维护海外公民权益的专门性法律。《对外劳务合作管理条例》《对外承包工程管理条例》旨在规范对外贸易活动,规定对外劳务合作企业、对外承包工程单位对劳务人员和外派人员在签订合同、提供培训、办理出境手续、购买人身意外伤害保险等方面义务。两个条例明确国务院商务主管部门为监督管理机关,国务院有关部门各司其职,并未提及工会的作用。这样的制度设计下,工会在对外劳务合作和对外承包工程外派用工监督领域缺乏直接法律依据。建议把握国务院修订《对外劳务合作管理条例》的机会,在制度上落实工会对对外劳务合作企业海外用工(与对外劳务合作企业签订劳动合同的劳务人员)的监督职责,为工会参加涉外劳务联合检查、参与涉外劳务纠纷解决获取法律授权。同时,建议组织开展劳务人员劳动权益状况调研,从劳务人员的切身需求出发提出修订建议。二是启动劳动法域外效力研究工作。国内法的域外适用是指一国国家机关基于具有域外效力的国内法对发生在本国领土外的行为进行规制。国内法的域外效力是其域外适用的前提和基础。我国劳动法未规定域外效力,且将劳动关系中的用人单位限定为境内单位,劳动者与中资企业海外公司的劳动关系因用人单位不满足“境内”单位的要求而不受我国法律保护。建议未来制定劳动法典时以“属人主义”为理论基础,将受中国境内单位“控制”的境外用人单位纳入规制范围,使海外职工与中资企业海外公司的劳动关系也能得到国内法的保护。

(作者单位:中国劳动关系学院)

