



编者按

党的二十大报告强调“完善公益诉讼制度”，这既是对公益诉讼检察实践的充分肯定，更是对公益诉讼检察工作的更高期许和要求。

一盘创新棋，闯出“加速度”。五年多来，公益诉讼检察制度从部分试点到全面推开，办案领域不断拓宽，规范流程不断完善，理论研究不断深化。全国检察机关积极践行公共利益代表人职责使命，做好国家、社会公共利益的“守护者”，公益诉讼保护的“中国方案”日趋成熟，成为讲好中国法治故事的一张亮眼名片。本报今天特刊发一组相关报道，敬请关注。

□ 本报记者 赵红旗

“党的二十大报告首次单独把法治建设作为专章论述、专门部署，对公益诉讼制度发展提出新的更高要求。加快推进公益诉讼专门立法，是完善公益诉讼制度、推动公益诉讼工作向纵深发展的基本要求，也是贯彻落实党的二十大精神的具体体现。”11月18日，河南省人民检察院公益诉讼专门立法研究课题组相关负责人在接受《法治日报》记者采访时说。

自党的十八届四中全会提出探索建立检察机关提起公益诉讼制度以来，公益诉讼制度得到快速发展，成效得到社会各界关注，但相关法律法规供给不足的问题也逐步凸显，亟须进一步破解。河南省人民检察院立案办案实践，深入开展理论研究，联合最高人民法院第八检察厅、郑州大学等司法实务界和法学理论界人士，成立公益诉讼专门立法研究课题组，由河南省检察院党组书记、检察长段文龙担任课题组主持人，河南省检察院党组副书记、副检察长田凯，最高检第八检察厅副厅长邱景辉，郑州大学公益诉讼研究院执行院长张嘉军等为课题组成员。

公益诉讼亟待专门立法

“为推进高质量发展、创造高品质生活，满足人民群众日益增长的公益保护需求，国家在探索公共利益保护方面的‘脚步’从未停歇。”课题组认为，随着对公益诉讼特点规律认识的不断深化，相关法律法规供给不足的问题逐步显现，主要体现在以下几个方面，亟须通过专门立法进行破解。

一是民事、行政诉讼一般程序难以承接公益诉讼程序的特殊性，如诉前程序缺乏法律规范等。二是不同主体提起的、不同类型的公益诉讼在不同领域设置不均衡，行政机关、社会组织、检察机关三类主体衔接及支持协作不够科学。三是检察机关在公益诉讼中的职责定位不准确，调查取证保障不充分，影响公益诉讼治理效能的发挥。四是配套制度不健全，如损害赔偿金的管理使用、诉讼费的缴纳等缺乏规定，影响公益诉讼目的的实现。五是检察机关公益诉讼的规范化有待提升，积极与稳妥、数量与质效、检察权与行政权等关系统筹协调不够。六是部分制度规范之间存在冲突和不协调，如生态环境损害赔偿诉讼与公益诉讼衔接机制不畅等。

推进专门立法已有坚实基础

“从公益诉讼制度建构看，目前实体方面主要通过单行法分散授权，程序方面借助民事诉讼、行政诉讼的基本规则，并通过司法解释辅助规范。这种方式在制度初期能够发挥推动公益诉讼制度从无到有、从小到大，并为后续发展留下广阔的空间。”课题组认为，随着制度的发展，其不足也逐渐显现。由于缺乏专项立法的统领，导致相关规范体系不强，条文之间有重叠或遗漏，不能从更高层次为制度的运行提供全面保障。

谈及公益诉讼专门立法的可行性，课题组

加快推进检察公益诉讼专门立法

认为：“公益诉讼制度实践不断完善，为专门立法积累了宝贵经验。实践中逐步总结出的‘双赢多赢共赢’诉前实现保护公益目的是最佳司法状态”“持续跟进监督”等重要理念、创造性发展出磋商、检察建议及提起诉讼等有效手段，都体现了以最小司法投入获得最佳社会效益。司法机关对公益诉讼各个环节的程序设计、机制保障等也日趋完善。”

课题组表示，公益诉讼制度规范体系逐渐成熟，为专门立法奠定了坚实基础。党内规范性文件引领公益诉讼立法方向，基本法律和单行法律正式确立公益诉讼制度，解决了公益诉讼制度合法性、程序正当性等问题，为工作开展提供基础条件。地方性法规和司法解释丰富了公益诉讼法律规范体系，已有27个省级人大常委会就公益诉讼立法出台专项决定。最高法院、最高检也陆续出台相关公益诉讼司法解释，对公益诉讼程序规范进行补充完善。

建议先行制定检察公益诉讼法

“推进公益诉讼专门立法工作已基本形成共识，但现阶段制定一部系统完备、规模宏大、囊括各类主体的公益诉讼立法难度较大。”课题组建议，遵循现代法典编纂一般规律及我国公益诉讼制度特点，当前应先行制定一部检察公益诉讼法。

“目前，理论界对于公益诉讼中不少问题仍存在争议，如果制定一部统一的公益诉讼法，意味着需要在法律中对涉及公益诉讼的诸多问题和争议达成共识，这需要花费较长时间。而且，检察机关提起的公益诉讼与社会组织、行政机关提起的公益诉讼在身份定位、案件范围、诉讼领域、程序设计等方面存在巨大差异，如不同主体在诉讼中称谓、权利义务配置不同，案件范围更是差别很大。”

课题组认为，从近年我国公益诉讼实践来看，行政机关和社会组织能够提起公益诉讼的范围较窄，且数量有限。检察机关提起公益诉讼的领域、类型、数量远大于其他主体提起的公益诉讼，九成以上公益诉讼案件在诉前实现维护公益目的，九成以上公益诉讼案件为行政公益诉讼案件。在其他主体提起公益诉讼制度尚未发展成熟之时，可以对较为完善的检察公益诉讼先行立法。不仅如此，针对检察公益诉讼制定一部单行法，立法周期短、难度小。近年来，在最高检和最高法院的努力和推动下，针对检察公益诉讼陆续出台了系列司法解释和规范性文件，特别是制定实施《人民检察院公益诉讼办案规则》，为制定检察公益诉讼法提供了相对成熟的经验，为专门立法奠定了坚实基础。

课题组建议，为规范检察机关调查取证行为，确保证据的正当性与合法性，应当对其调查取证权作出更加明确具体的规定，明确行使调查取证权的内容、程序和保障措施，同时增加行政公益诉讼诉前检察建议刚性，防止行政机关敷衍回避、虚假回复，立法应明确行政机关对检察建议的回复义务并予以细化。

惟愿干鱼游江忙

□ 沈俊

我的家乡在美丽的长江入海口，犹记得小时候，退潮时常可以看到小螃蟹，被誉为“长江第一鲜”的刀鱼那时还是家常的时鲜美味。近几十年来，受高强度人类活动影响，长江水域生态功能显著退化。自全面禁捕退捕启动以来，作为长江第一港的张家港，占江苏全省长江岸线总长18%，成为落实“十年禁渔”的主战场。

2018年3月至6月，在长江禁渔期内，夏某某等人在长江太仓、崇明等段水域，多次使用国家禁用的电拖网、刀鱼网等工具，采用发射超声波、电击等手段非法捕捞，并事先预谋，由俞某负责销售，捕获长江刀鱼等渔获物2185公斤，价值20余万元。

案发后，我院办案团队围绕案件事实，对犯罪行为的精准定性，全链条打击非法捕捞（运输、出售水产品行为）。考虑到夏某某等人的非法捕捞行为

为已造成生态资源重大损失，除追究刑事责任外，还必须追究生态环境损害民事赔偿责任。

经走访多家鉴定机构，委托专家评估，我们审慎确定了渔业资源恢复和生态环境修复费用为412888元。随后我院以夏某某等人涉嫌非法捕捞水产品罪，向审判管辖法院提起公诉附带民事公益诉讼，并诉请包括收购者在内的5人承担生态环境修复费用，向社会公开赔礼道歉，被法院判决支持。其间，经过耐心释法说理，详细阐释非法捕捞的危害，5人认罪悔罪，主动退赔。

案件虽然办结，但是如何实现法律效果、政治效果、社会效果的统一？经过办案团队集体讨论研究，我们针对案件中“捕一购一销”等环节暴露的问题，向渔业行政主管部门制发检察建议，推动开展专项整治，阻断非法捕捞渔获物销路；针对本案及近年同类案件中存在的非法捕捞工具多从某知名电商平台购入的问题，向该电商平台制发检察建议，建议落实管理责任，及时清除相关违法违规信息，遏制非法捕捞工具泛滥。

守护长江母亲河是我们义不容辞的责任。在办好案件、深化治理的同时，我们将坚持在办案中普法，助力“十年禁渔”政策更好落地见效。

（作者系江苏省张家港市人民检察院检察官，本报记者董凡超整理）

努力打造公益司法保护的“中国方案”

检察机关全面开展公益诉讼工作纪实

向改革创新要动力

□ 本报记者 董凡超 杜洋

许多年后，家住万峰湖畔的贵州省黔东南布依族苗族自治州兴义市南盘江镇红椿村村民韦文友还会回想起2019年11月的那个上午。

当时，群山深处的万峰湖湖面上飘着一股刺鼻的腥臭味儿。一行远道而来的检察官沿湖走街串巷，调查水体污染情况，他们身着检察制服和胸前佩戴的检徽让韦文友过目难忘。此后不久，有消息传来——最高人民法院决定直接对万峰湖流域生态环境受损问题启动公益诉讼检察立案程序，最高检有关负责人担任主办检察官，沿湖三省(区)检察机关同步开展线索摸排、调查取证、制发检察建议等工作。

这是真正的“硬骨头”案件。万峰湖相关养殖污染问题在2017年被中央环保督察组列为重点问题，但因三省(区)执法不统一，直到2019年仍未得到根本解决。最高检迎难而上，立案得到三省区党委机关的大力支持，推动形成了跨区域协同治理、行政机关和司法部门协同治理的合力。如今，湖上纵横交错的非法网箱和浮房已经不见踪影，韦文友一家也积极响应政策退渔还湖、转产上岸。

高峡出平湖，江天即寥廓。

伴随近年来检察公益诉讼工作的深入推进，双赢多赢共赢理念日益深入人心，更多共建、共治、共享的成果惠及更多群众。检察机关作为国家法律监督机关和保护国家利益、社会公共利益的重要力量，正在努力打造公益司法保护的“中国方案”，不断为保障中国式现代化作出新的检察贡献。

高位推动开拓进取
创新公益诉讼检察工作理念

聆听岁月，我国的公益诉讼制度可追溯至新民主主义革命时期。1939年的《陕甘宁边区高等法院组织条例》和1941年的《晋冀鲁豫边区高等法院组织条例》中，都有关于检察员作为诉讼当事人或公益代表人参与诉讼的规定。

从20世纪90年代末开始，多地检察机关围绕环境污染、食品安全和消费者

权益等领域“试水”公益诉讼。2014年10月23日，党的十八届四中全会通过了《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“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。9个月后，全国人大常委会授权最高检在13个省市区开展为期两年的检察机关提起公益诉讼试点工作。

2017年6月27日，全国人大常委会会议表决通过了关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定，检察机关提起公益诉讼被明确写入这两部法律。

2019年10月31日，党的十九届四中全会进一步提出要求：拓展公益诉讼案件范围，完善生态环境公益诉讼制度。

2021年6月15日，《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》再次强调：积极稳妥推进公益诉讼检察。

2022年10月16日，党的二十大报告提出：加强检察机关法律监督工作，完善公益诉讼制度。

……

凡益之道，与时偕行。从顶层设计、试点先行，到立法保障、全面推行，检察公益诉讼前进的每一步都蹄疾步稳。

围绕中心服务大局
释放公益诉讼检察制度效能

长江江豚自然种群数量较2017年的1012头有所恢复；武汉江段等一些过去的分布空白区也发现了江豚的身影……近日常见出平湖，江天即寥廓。

伴随近年来检察公益诉讼工作的深入推进，双赢多赢共赢理念日益深入人心，更多共建、共治、共享的成果惠及更多群众。检察机关作为国家法律监督机关和保护国家利益、社会公共利益的重要力量，正在努力打造公益司法保护的“中国方案”，不断为保障中国式现代化作出新的检察贡献。

围绕中心服务大局
释放公益诉讼检察制度效能

长江江豚自然种群数量较2017年的1012头有所恢复；武汉江段等一些过去的分布空白区也发现了江豚的身影……近日常见出平湖，江天即寥廓。

伴随近年来检察公益诉讼工作的深入推进，双赢多赢共赢理念日益深入人心，更多共建、共治、共享的成果惠及更多群众。检察机关作为国家法律监督机关和保护国家利益、社会公共利益的重要力量，正在努力打造公益司法保护的“中国方案”，不断为保障中国式现代化作出新的检察贡献。

放眼全国，大江南北竞帆弄潮，创新成效不断涌现。各地检察机关不断以更多探索性、创新性、引领性的公益诉讼工作成果，多维诠释“双赢多赢共赢”的丰富内涵。

——服务黄河流域生态保护和高质量发展，最高检联合水利部推动沿黄九省(区)河长办和检察机关共同开展“携手清四乱、保护母亲河”专项行动，依法清理整

治河道内“四乱”问题9544个，督促清理污染水域面积3.6万亩。

——助力打好疫情防控阻击战，最高检第八检察厅下发系列工作指引，引导各地按照党中央和地方政府疫情防控工作部署，统筹做好疫情防控与司法办案工作。

——因地制宜服务区域重大战略和本地中心工作，北京市人民检察院部署开展危化品安全生产、无障碍环境建设专项监督活动，服务保障北京冬奥会和冬残奥会。黑龙江、吉林、辽宁检察机关落实最严格的耕地保护制度，深入开展黑土地保护相关公益诉讼专项活动。

坚持以人民为中心
能动履职守护群众美好生活

2021年，山西省太原铁路运输检察院在办理一起刑事案件中发现，某医院医师王某违规开具精神药品处方，导致犯罪嫌疑入轻易买到氯硝西泮药品，用于实施抢劫犯罪活动，遂逐级上报至山西省人民检察院。同年5月，省检察院通过启动行政公益诉讼督促推动省卫健委整治规范医疗秩序。

利民之事，丝发必兴。

从“脚下安全”到“舌尖安全”，从绿水青山到蓝天白云，从个人信息安全到网络安全……全国检察机关以人民为中心，依法能动履行公益诉讼职责，向社会治理的“堵点”“盲点”发力，将检察职能延伸到背后的制度缺失、管理不到位等治理问题。

2018年8月，最高检部署开展为期一年的“保障千家万户舌尖上的安全”检察公益诉讼专项监督活动，聚焦农贸市场及校园周边食品、网络餐饮等五大重点领域开展监督；2020年6月，最高检部署开展为期三年的“公益诉讼守护美好生活”专项监督活动，围绕生态环境和食品安全领域公益损害突出问题打持久战、攻坚战；2021年8月，最高检部署开展“为民办实事 破解老大难”公益诉讼质量提升年专项活动等。

公益诉讼检察工作全面发展五年来，最高检先后发布35批公益诉讼典型案例，涵盖野生动物保护、文物与文化遗产保护、服务乡村振兴助力脱贫攻坚、生物多样性保护、残疾人权益保障等领域，每一典型案例都体现了公益诉讼检察以人民为中心的初心与担当。

推动制度发展完善
丰富拓展公益诉讼内涵外延

2021年2月，最高检指导江苏省检察机关办理了网络大V“辣笔小球”诋毁卫国戍边烈士案。该案是“刑法修正案(十一)”实施后，检察机关适用侵害英雄烈士名誉、荣誉罪罪名办理的第一起案件。

“辣笔小球”不仅被追究刑事责任，还被以附带民事公益诉讼的方式追究了法律责任。此案的亮点之一就是刑事检察和公益诉讼依法协同履职，维护社会公共利益。

“此案为将来的同类型案件办理起到了指导和引领作用，会有力带动检察公益诉讼办案总体质量提升。”作为此案的主办检察官，江苏省南京市人民检察院法律政策研究室主任李勇对《法治日报》记者说。

记者了解到，2019年11月至2022年6月，全国检察机关共办理新领域案件10万余件。其中，办理公共安全领域3.7万件，文物和文化遗产领域1万余件，特殊群体权益保护5000余件，个人信息领域4000余件，回收和清理各类垃圾、固体废物4584万余吨，追偿修复生态、治理环境费用935.5亿元。

另有统计数据显示，自2017年7月至2022年6月底，全国检察机关立案公益诉讼案件67万余件，其中，民事公益诉讼5.8万件，行政公益诉讼61.4万件。共督促恢复被毁损的耕地、林地、湿地、草原约786万亩，回收和清理各类垃圾、固体废物4584万余吨，追偿修复生态、治理环境费用935.5亿元。

勇开“顺风船”、击鼓“再奋楫”。全国检察机关正以高度的政治自觉、法治自觉、检察自觉推动公益诉讼检察办案数量逐年稳步上升，案件范围不断拓展，办案质效持续提升。在完善公益诉讼制度的生动实践里，“中国之治”的光彩和“中国之制”的优势将会更加彰显。

图① 近日，浙江省长兴县人民检察院公益诉讼检察科走进被誉为“世界古银杏之乡”的小浦镇入都芥，向村民、游客介绍检察机关公益诉讼职能，增强群众法律意识。

本报记者 王春 本报通讯员 沈韵卓 摄

图② 近日，贵州省盘州市人民检察院检察官在办案食品质量安全领域公益诉讼案件过程中进行调查取证。

张海辰 摄

高质量推进完善检察公益诉讼规范体系

□ 刘艺

检察公益诉讼制度全面推开五年多来，在政府部门依法行政、维护国家利益和社会公共利益方面发挥了重要作用。为推进全面依法治国作出了积极贡献。但与推进全面依法治国作出了积极贡献。但与推进全面依法治国作出了积极贡献。但与推进全面依法治国作出了积极贡献。

法治不是僵化的规则堆砌，而是在变化中不断调适的动态体系，需要坚持以实践为基础，建构理论与实践高度统一的检察公益诉讼规范体系。实践是检察公益诉讼规范完善的抓手，高质量的实践以明晰理论和健全规范的指引为前提，作为一项

具有中国特色的司法制度，检察公益诉讼的法律规范应来源于实践又高于实践，在动态的过程中建构起能够引领、指导实践的高质量体系。应升华实践经验，提炼行政公益诉讼、民事公益诉讼、行政公益诉讼附带民事公益诉讼、刑事附带民事公益诉讼的理论内涵，在此基础上建构理论与实践高度统一的检察公益诉讼规范体系。

需要坚持以“人民为中心”的法治思想，建构符合人民需求和社会主义建设需要的检察公益诉讼规范体系。规范体系的要求。随着检察公益诉讼实践的开展，检察公益诉讼规范体系总体上供给不足。法、检分别发布的审理规则与办案规则，检察机关自己公布的诉前程序规则与行政机关收到检察建议之后的内部程序规定之间

仍然缺乏整合性。由于检察公益诉讼规范是众多主体在实践中依托各种改革逐步建构起来的，因此存在内生的分散化和多样化特质。提高检察公益诉讼规范体系整体性最直接的办就是进行专门立法。而科学立法的前提是坚持以“人民为中心”，摒弃各部门的本位主义，在统一的规范体系中确定审理与办案、监督与履职的职责配合与职权边界，理顺行政管辖、法院管辖与检察院管辖的分离与统一问题等。

需要坚守“公益保护”的初心，建构能够高效修复法律秩序和维护公益的检察公益诉讼规范体系。检察公益诉讼是以法律监督为出发点，以恢复法律秩序为路径的公益司法保护。随着案件数量快速增加，“具体公益保护”与“制度公益维护”的办案目的合二为一，但随着安全生产法等相关

法律出台，监督依法行政替代公益保护成为主要办案导向。公益诉讼制度的初心是避免“公地悲剧”，维护社会主义的核心价值。因此，区分公益诉讼与主观诉讼、公益诉讼以及代表人诉讼的适用条件，既可以防止公益诉讼泛化的现象，也可以激励社会组织、自然人、法人积极参与公益维护。坚守“公益保护”的初心，可以摒弃各参与主体对公益诉讼工作的顾虑，真正化解法难题和制度困境，降低公益诉讼的发展阻力与瓶颈。坚守初心，着力建构那些能够有效恢复法律秩序和维护公益的诉讼机制，才能进一步建构起权责对应、关系平衡的检察公益诉讼规范体系，真正实现符合法治理念的“双赢多赢共赢”局面。

（作者系中国政法大学法治政府研究院教授，本报记者鲍静整理）