



编辑/孟绍群 李东霞
校对/陈维华

法治
观察

全国检察机关5年多办理逾70万件公益诉讼案件

溯源治理“持续跟进监督”解决公益损害难题

□ 本报记者 张昊

今天，最高人民法院举行“做好新时代公益诉讼检察”新闻发布会，通报5年来全国检察机关公益诉讼工作情况，介绍全国检察机关开展公益诉讼常态化“回头看”跟进监督工作情况，并回答记者提问。

《法治日报》记者从发布会上了解到，5年多来，检察机关办理70多万件公益诉讼案件，解决多个领域、复杂的公益损害问题。公益诉讼检察以“持续跟进监督”为办案理念，从诉前程序到提起诉讼，再到判决执行，一个环节一个环节持续跟进，并把全流程整改效果的“回头看”作为“规定动作”，努力让受损公益得到恢复。

溯源治理督促协同保护公益

据介绍，2022年以来，检察机关法定领域初步建立起“4+N”的基本业务框架，形成了以传统法定领域为核心、新增法定领域为增长点、其他新领域为补充的基本业务格局。

最高检发布的数据显示，2017年7月至2022年底，全国检察机关共制发公益诉讼诉前检察建议58.4万余件，行政机关诉前阶段回复整改率达99.8%。

最高检副检察长张雪樵介绍说，2018年以来，检察机关树立并践行“双赢多赢共赢”理念，“诉前实现保护公益目的是最佳诉讼状态”理念，促进行政机关发挥主动纠错机制作用，以磋商、检察建议等非诉方式督促协同行政机关开展前端治理，推动绝大多数案件在诉前环节得以解决。

最高检第八检察厅厅长胡卫列介绍说，最高检于2020年7月启动为期3年的“公益诉讼守护美好生活”专项监督活动。各地检察机关针对个案办理中发现的具有普遍性的问题，不断强化公益意识，溯源治理助力法治政府建设。深化对地方治理中的难点、重点及其趋势性的分析、研判，督促协同行政机关等相关责任主体积极履职，促进公益受损问题源头治理、系统解决，构建起多维、立体的公益保护体系。

胡卫列说，此外，各地检察机关探索惩罚性赔偿制度、预防性公益诉讼等，加大对损害公益行为的威慑力度，在实践中不断探索完善公益诉讼制度机制，最大限度维护国家利益和社会

公共利益。

常态化“回头看”防反弹回潮

2018年全国检察机关实现基层检察院办理公益诉讼案件全覆盖，办案量突破10万件。办案量大幅上升，给监督的精准性、规范性和实效性带来挑战。

伴随着公益诉讼检察实践的快速发展，常态化开展“回头看”跟进监督工作应运而生。2019年，最高检部署开展为期3个月的公益诉讼“回头看”活动，对2018年办理的行政公益诉讼案件进行全面审视，紧盯办案质量和整改效果，重点排查是否存在虚假整改、事后反弹回潮等问题。此后，最高检明确将开展“回头看”作为巩固公益诉讼办案成效、切实提升公益诉讼检察治理效能的重要举措。

2022年，最高检要求把“回头看”嵌入公益诉讼常规办案流程，确保每起案件都取得实效。

将已过回复整改期但未整改到位且未提起诉讼的行政公益诉讼案件作为重要内容，要求现场实地“回头看”，跟进监督落实效果……去年，最高检组织开展全国检察机关公益诉讼案件质量评查活动。

在各级检察机关常态化开展“回头看”的基础上，去年，最高检选取3类案件组织进行了专项“回头看”。省市区三级公益诉讼检察部门在办案流程中的在办未结案件38207件，重点针对诉前检察建议整改落实持续开展持续跟进监督“回头看”；省市区三级检察院2018年以来本级院已办结的重点案件92129件，重点针对经过一定时期后整改效果的巩固情况开展“回头看”；省市两级检察院对2018年以来下级院已办结重点案件30471件，重点针对经过一定时期后整改效果的巩固情况开展“回头看”。

经过“回头看”，共发现行政机关逾期未整改、整改不彻底或者反弹回潮的案件6559件，约占41%。经持续跟进监督，督促相关行政机关履职整改到位4276件；对不依法履行职责，提起行政公益诉讼849件，拟提起诉讼158件；因整改期限本身较长或存在疫情影响等客观困难，仍在持续跟进推动整改的1276件。

一体化办案破解治理难题

记者从发布会上了解到，5年来，全国检察

开启新征程良法善治崭新篇章

会主义法律体系系统性、整体性、协同性、时效性不断增强，满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度不断健全，为国泰民安奠定了坚实基础。

值得一提的是，面对来势汹汹的新冠疫情，立法机关充分彰显维护广大人民群众生命健康的使命担当，2020年，全国人大常委会制定强化公共卫生法治保障立法修法工作计划。这是全国人大常委会在5年立法规划、年度立法工作计划之外，第一次就某一领域制定专项立法修法工作计划并推动落实，筑牢人民群众生命健康安全法治防线。

立法形式更加灵活丰富多样

5年来，在保持快节奏开展工作的同时，全国人大常委会不断丰富创新立法形式，统筹运用立、改、废、释、纂等多种立法形式，发挥不同立法形式在完善中国特色社会主义法律体系中的重要作用。

一方面，立法形式更加丰富和灵活，其中，既有“大块头”，如1260条的民法典，也有“小快灵”，如32条的反食品浪费法、16条的反外国制裁法。另一方面，灵活运用“决定”方式不断强化立法的及时性、针对性，可操作性。如，采取“决定+立法”方式出台香港国安决定和香港国安法，采取“决定+修法”方式出台完善香港选举制度决定和修订香港特别行政区基本法附件一、附件二。

改革和法治如鸟之两翼、车之两轮，始终相伴而行。

5年来，立法机关主动适应改革需要，制定外商投资法、海南自由贸易港法等，在法治轨道上打造我国开放型经济新高地。此外，还采取打包修改法律、作出决定等方式，有机衔接改革发展稳定需要，发挥立法规范和保障改革的作用。

2019年，外商投资法通过不久，全国人大常委会一次性“打包”修改建筑法、消防法、电子签名法、城乡规划法、车船税法、商标法、反不正当竞争法、行政许可法8部法律，与外商投资法相衔接。2021年6月，常委会会议同时表决通过海南自由贸易港法，作出关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定，从国家立法层面为系统协调推进改革提供法律基础，推动高水平改革开放。

不断拓宽公民有序参与渠道

5年来，全国人大及其常委会坚持科学立法、民主立法、依法立法，通过一系列法律规范、制度安排和体制机制设计，把全过程人民民主贯彻到立法全链条、全方位，不断拓宽公民有序参与立法的途径和渠道，确保立法项目的确定，法律草案的起草、审议、通过等各个环节都能够听到来自人民群众的声音。

其中，受众面最广的是网上公布法律草案征求意见稿。“立法工作再紧张，立法节奏再快，

机关立案办理生态环境和资源保护公益诉讼案件39万余件，占公益诉讼案件总量的52.2%。

公益诉讼检察在助力生态文明建设过程中发挥了积极作用，并作为加强公益司法保护的中国智慧和中国特色受到广泛关注。

张雪樵介绍说，在流域治理中普遍存在“上下游不同行，左右岸不同步”等治理难题。

最高检成功办理万峰湖、南四湖等一系列重大跨区域案件，助推解决了一大批环境治理“老大难”问题。

公益损害问题往往跨不同区域、分散治理效果不佳，检察机关建立了跨区域协作机制。最高检制定出台《检察公益诉讼跨行政区划管辖指导意见（试行）》，推动建立全国重要江河湖泊跨区域行政区划公益诉讼管辖协作机制，长江流域21个省界断面已全部会签协作机制。

基层办案压力阻力较大，检察机关充分利用上下级领导体制，发挥各级院不同的优势和作用，探索建立一系列适应公益诉讼办案需要的一体化机制。最高检直接立案办理的万峰湖专案、南四湖专案均采用了一体化办案机制。

此外，检察机关还通过检察公益诉讼，推动解决相关行政机关推诿、拖延等不作为或乱作为问题。

张雪樵说，去年，最高检就长江流域船舶污染专门设立专案组，和长江流域12个省市组建办案队伍，共同办理公益诉讼案件。今年1月底到2月初，最高检专案组从上海到重庆沿江而上，对长江流域船舶的生活污水、固废垃圾、含油污水的收集、转运、处置情况等进行专题调研。专案办理半年多来，发生了显著变化。接下来，针对目前存在的免费收集转运处置难点，检察机关将进一步通过办案加以推进。

胡卫列说，检察机关办理生态环境和资源保护公益诉讼案件过程中，加大了最高检、省级院自办案力度，更充分发挥省市院在一体化办案中的作用，从更高层次、更广范围、更深层次推动生态环境问题治理。总结推广“检察建议+调查报告”办案模式，结合办案积极向当地党委、政府建言献策，以“我管”促“都管”，助推系统治理和源头治理。践行恢复性司法理念，在办案中积极督促违法行为人通过消除污染、补植复绿、替代性修复等方式恢复受损的生态环境。

一段往事，饱含深情。

2009年5月，时任中央党校校长的习近平到中央党校出席春学期第二批进修班开学典礼。

在同学们合影留念后，习近平现场同时任福建省委党校常务副校长吴玉辉亲切交谈，询问福建省委党校的建设情况。

“您在福建工作时，非常关心省委党校的建设，党校的教职员都很想念您。”吴玉辉说，“您如果有到福建，再来党校看一看。”

“好！”习近平欣然应允。

2010年9月4日，在福建省委党校的校园里，吴玉辉再次看到了那个熟悉的身影——到福建调研的习近平，特意来到省委党校。

“党校是领导干部加强党性锻炼的大熔炉、提高为人民服务本领的‘大学校’。在省委党校中青班课堂上，习近平语重心长。

全过程人民民主被写入法律

人民代表大会制度是实现全过程人民民主、保证人民当家作主的重要途径和最高实现形式，发展全过程人民民主，是人大及其常委会的重要职责和光荣使命。

2021年，十三届全国人大四次会议对全国人民代表大会组织法作出修改，“全过程人民民主”首次正式入法。此后，先后对地方各级人民代表大会和地方政府组织法、全国人大常委会会议事规则等进行修改，将有关发展全过程人民民主相关重要论述、要求、措施等写入法律。

“通过在法律中明确坚持和发展全过程人民民主，为全国人大及其常委会和地方各级政权机关行使职权、履行职责、开展工作，为各级人大代表依法履职、发挥作用，提供法律依据、活动遵循和制度保障。”董卫东说。

值得一提的是，为推进科学立法、民主立法，全国人大常委会法工委设立了基层立法联系点。经过近年来的接续努力，法工委陆续建立了31个基层立法联系点和1个立法联系点，实现31个省（区、市）全覆盖。

“基层立法联系点最重要的作用就是国家立法‘直通车’。”全国人大常委会法工委办公室主任孙镇平介绍说，联系点设立以来，法工委已就152部法律草案等征求联系点意见，共15000多条，2800多条真知灼见被立法研究吸纳，仅2022年一年，法工委就11部法律草案和立法规划稿征求联系点意见近4000条。

“国家立法机关在研究立法过程中能够随时听到来自各个方面的社情民意，并将其统一于国家立法制度设计之中，从而保障国家法律更好体现人民利益，反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉。”孙镇平说。

变局之中开拓新局。伴随中国特色社会主义法律体系愈加完备，公民在经济、文化、社会等各方面权利得到更全面保障。顺应最广大人民意愿、维护最广大人民利益的良法，构筑起全面依法治国的坚固基石。

上接第一版

这一重大举措，对全面加强党对干部培训工作的集中统一领导，统筹谋划干部培训工 作，部署重大理论研讨，指导全国党校（行政学院）工作具有深远意义。

从出台《中共中央关于加强和改进新形势下党校工作的意见》，到制定和实施《中国共产党党校（行政学院）工作条例》，以习近平同志为核心的党中央把新时代党校（行政学院）工作融入党和国家发展大局，将党校（行政学院）事业不断推向前进。

为政之要，惟在得人。作为干部成长的摇篮，党校重任在肩。

2020年10月，一堂主题聚焦年轻干部要提高解决问题能力的开幕式在中央党校（国家行政学院）举行。

开幕式的主讲人，正是习近平总书记。

虽然已过去两年多时间，但这堂“开学第一课”仍让2020年秋季学期中青班学员、中国中医科学院西苑医院院长刘震记忆犹新。

“2个多小时的授课，既有系统的理论教育，也有结合自身经历的实践指导，引发了同学们一阵又一阵的掌声。”刘震说，“最突出的感受是，总书记十分了解年轻干部，十分关心大家在党校的学习效果。”

建设忠诚干净担当的高素质干部队伍，关乎党的命运、国家的命运、民族的命运、人民的福祉。

无论是强调必须练好内功、提升修养，还是要求提高政治能力、调查研究能力、科学决策能力、改革攻坚能力、应急处突能力、群众工作能力、抓落实能力，抑或是提出发扬斗争精神、增强斗争本领……

习近平总书记一如既往地将着眼点放在育人这一核心问题上，为党校“培养什么人”指明了前进方向。

细致入微的关心关怀——“党校工作只能加强，不能削弱”

一段往事，饱含深情。

2009年5月，时任中央党校校长的习近平到中央党校出席春学期第二批进修班开学典礼。

在同学们合影留念后，习近平现场同时任福建省委党校常务副校长吴玉辉亲切交谈，询问福建省委党校的建设情况。

“您在福建工作时，非常关心省委党校的建设，党校的教职员工都很想念您。”吴玉辉说，“您如果有到福建，再来党校看一看。”

“好！”习近平欣然应允。

2010年9月4日，在福建省委党校的校园里，吴玉辉再次看到了那个熟悉的身影——到福建调研的习近平，特意来到省委党校。

“党校是领导干部加强党性锻炼的大熔炉、提高为人民服务本领的‘大学校’。在省委党校中青班课堂上，习近平语重心长。

一诺千金，悠悠牵挂。

“党的十八大之后，我已不再兼任中央党校校长了，但我对中央党校很有感情。”

2013年3月1日，习近平总书记在中央党校重要讲话中的深情话语，至今仍让无数党校人为之动容。党校工作，始终是习近平心中深远的牵挂。

“他深入党校，同学员共进‘草米饭’便餐，还自己到党校食堂吃饭，不要任何特殊照顾。他多次到党校为学员讲课，阐明形势、解析政策……”

这是习近平在福州工作期间，时任福州市委党校常务副校长缪慈潮所写的一篇回忆文章中的片段。

在担任福州市委书记的6年中，习近平10次到福州市委党校为学员上课、现场办公，4次召开市委常委会研究党校工作，为党校办了大量实事好事。

在福州工作期间，习近平还兼任福州市委党校校长三年零两个月，对市委党校请示报告的重大事项，均一一认真审阅，提出要求。

在浙江工作时，时任浙江省委书记的习近平专程来到浙江省委党校新校园建设工程现场，亲自宣布工程开工，还戴上手套，挥锹铲土，为建设工程奠基。

兼任中央党校校长期间，为支持边疆、民族、欠发达地区党校建设，习近平亲自从工资中拿出3000元捐给西藏党校……

在党的十七大后兼任中央党校校长的5年间，习近平到中央党校出席各种活动58次，多次与校委会成员座谈、听取汇报，数十次对党校各方面工作作出重要批示。

特别是他19次出席中央党校开学典礼，每次围绕一个专题讲授“开学第一课”。中央党校在此基础上编辑整理

让党的旗帜高高飘扬

《习近平党校十九讲》，成为了每位党校学员的“必读书目”。

春回大地，万象更新。

2023年2月7日，立春刚过，走进中央党校（国家行政学院）校园，处处可以感受到学习、思考、求索的热潮。

这天，新进中央委员会的委员、候补委员和省部级主要领导干部学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想在中央党校（国家行政学院）开班。办班方案由习近平总书记亲自审定。

开班式上，面向党内“关键少数”，习近平总书记深刻阐述了中国式现代化的一系列重大理论和实践问题，引发学员们深入地思考。

党的十八大以来，每年到中央党校省部级主要领导干部专题研讨班为学员讲授“开班第一课”，已成为习近平总书记的“固定日程”——

2022年1月，出席省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届六中全会精神专题研讨班开班式，强调继续把党中央精神学习教育宣传引向深入，更好把握和运用党的百年奋斗历史经验；

2021年1月，出席省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精 神专题研讨班开班式，强调深入学习坚决贯彻党的十九届五中全会精神，确保全面建设社会主义现代化国家开好局；

……

党的十八大以来，习近平总书记10次在中央党校举办的省部级主要领导干部专题研讨班上发表重要讲话，6次出席中青年干部培训班开班式并发表重要讲话。

育才造士，为国之本。

从地方到中央的工作经历，让习近平深知我们党要在中国长期执政，必须源源不断培养造就一大批德才兼备的执政骨干。

党校的作用，至关重要。

从亲自审定、圈阅开班方案和总结报告，到要求各级领导同志到党校讲课、作报告……

习近平总书记以多种形式关心、关注着中央党校和党校工作，身体力行，以上率下，推动中央党校和地方各级党校工作一步一个脚印向前推进，不断谱写党校事业改革发展的新篇章。

矢志远大的崭新篇章——“努力开创党校工作新局面”

春风至，松涛鸣。

在中央党校主楼北广场的一株巨大雪松前，一座高4.5米的雕像格外引人注目。

这座名为“战友”的雕像，由马克思坐像和恩格斯立像组成，两位“战友”一坐一立，神态安详、目光深邃。

习近平总书记深刻指出，坚持党校姓党，首先要坚持姓“马”姓“共”。

2015年12月26日，经党中央批准，中央党校马克思主义学院正式成立。

这一新成立的学院，主要负责马克思主义理论、改革开放和社会主义现代化建设重大理论和现实问题的研究、决策咨询及相关学科的教学科研工作。

“中央批准中央党校成立马克思主义学院，就是坚持党校姓‘马’姓‘共’之举。”习近平总书记掷地有声的话语，让习近平心中的殷切期望。

从以学习习近平新时代中国特色社会主义思想为首要任务深化教学改革，到按照党中央要求，突出党校特点，深入开展一系列学习教育；

从实施马克思主义理论骨干人才培养计划、青年教师基本文献研读工程，到坚持从严治校，不断巩固风清气正的政治生态……

党的十八大以来，中央党校和地方各级党校坚持一切教学活动、一切科研工作，一切办学活动都坚持党性原则，遵循党的政治路线，把党校姓党全面贯彻贯穿党校工作始终。

淬炼党性，方能砥砺初心。习近平总书记指出，“党性教育要注重发挥先进典型作用，多讲革命英烈士和英雄人物的崇高风范”。

在中央党校（国家行政学院）中共党史文献中心，两册字帙纸页泛黄，封面文字雄健苍劲。“此书为杜理卿同志由冀察晋解放区于一九四四年十二月二十六日送至延安”，为采集运送书报杂志，“只在晋西北一地，今年就牺牲了五个交通。为了纪念交通人员的功绩，为了纪念死难烈士的英灵，我们要十分珍惜这些用血肉换来的书籍。”这些文字记录着不能遗忘的峥嵘岁月。

自2021年底正式启动以来，中共党史文献中心让众多珍贵党史文献有了安身之所，一面面书墙，一排排档案柜，散发耀眼的真理光辉，照亮尘封的历史记忆。

“一批批学员走进中心参观学习，在丰富的史实、翔实的细节中受感染、得教益、叩问初心、坚定信念。”中央党校（国家行政学院）图书和文化馆书记刊借阅室主任杜敏说。

习近平总书记强调，党性教育是共产党人修身养性的必修课，也是共产党人的“心学”。

2020年9月29日上午，中央党校（国家行政学院）厅局级公务员任职培训班（第7期）全体学员齐聚大礼堂一层大厅，等待着一场特别的“生日会”。

“我志愿加入中国共产党，拥护党的纲领，遵守党的章程……”

活动开始时，全体党员面对鲜红党旗举起右拳，重温入党誓词。

短短80字，严肃、激动、自豪的情绪在每个脸上流露，紧握的拳头坚定有力，铿锵的誓言整齐划一。

习近平总书记曾深刻指出，不论担任何种职务、从事何种工作，首先要明白自己是一名在党旗下工作过誓的共产党员，要用入党誓词约束自己。

“在党的最高学府中度过自己的‘政治生日’，足以让我铭记终生。”回忆起当时的场景，四川成都市委副书记陈彦夫激动地说，“在党旗下重温入党誓词、叩问初心，无疑是最好的党性教育。”

一手丰富和升华党性教育，一手夯实理论知识基础。

党的十八大以来，中央党校和地方各级党校多措并举，持续发力，使马克思主义理论教育主阵地和党性锻炼大熔炉作用充分发挥——

始终把习近平新时代中国特色社会主义思想作为理论教育的中心内容，从问题入手，理论贯通，实践深化，世界意义等方面讲全讲准，讲深讲透；

把党性教育贯穿干部教育培训全过程，突出旗帜鲜明讲政治，坚决做到“两个维护”的要求，完善内容，丰富形式，党性教育针对性实效性不断增强；

把着力提高教学质量作为重中之重，引导全校教学工作牢固树立“教学第一”的理念……

进入新时代，中央党校办班规模和培训学员数量创历史新高，合计超过8.8万人次，理论教育、党性教育水平不断提升。

“为什么要走好新时代的‘赶考路’？”

“为什么要推进经济高质量发展？”

“为什么要将全面深化改革进行到底？”

……

2022年10月，以“以‘理’服人：十年的‘十个为什么’”为主题的短视频“思客讲堂·党校公开课第二季”刷屏网络。

这一迎接党的二十大的理论报道现象级产品由中央党校（国家行政学院）110位青年教师担纲主讲，以鲜活生动的语言“圈粉”无数，全网阅读量突破5亿。

“群众在哪里，理论传播就跟进到哪里。”产品出品人、中央党校（国家行政学院）科研部主任林葆华表示，作为理论工作者，既要扎扎实实研究问题，也要生动宣传阐释理论，使党的创新理论真正贴近群众、走进群众。

“党校姓党，决定了党校科研要紧紧围绕党的中心工作展开，在党的思想理论研究方面有所作为，为坚持和巩固党对意识形态工作的领导，巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位作出积极贡献。”对于党校提升科研能力和水平这一重要问题，习近平总书记提出明确要求，指明发展方向。

进入新时代，围绕党的中心工作，中央党校发挥优势、多方发力，不断提升理论创新和理论传播能力。

深入研究阐释习近平新时代中国特色社会主义思想，从学术基础、实践导向、国际视野、历史维度四个着力点不断推进研究深化，引领全党全社会更好学习贯彻当代中国马克思主义、21世纪马克思主义；

聚焦党和国家事业发展的重大理论和实践问题，意识形态领域重大问题开展研究，积极推进话语体系建设，创新理论阐释传播形式；

紧紧围绕党和国家工作大局，扎实推进智库建设，开展前瞻性、对策性研究……

党的十八大以来，中央党校和地方各级党校根据时代化和实践发展，聚焦党和国家中心工作，加强理论总结，理论创新，理论传播，弘扬主旋律，传播正能量，使党校成为出思想、出成果、出人才的重要阵地。

90年光阴流转，90载春华秋实。

在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，中央党校（国家行政学院）和地方各级党校（行政学院）必将发扬党校的光荣传统，为加强干部教育培训、推进党的理论建设，为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴作出新的更大的贡献。

新华社北京2月27日电