

检察公益诉讼法(公益诉讼法)立法列入十四届全国人大常委会立法规划第一类项目 代表建议

加快公益诉讼立法推进法治中国建设

□ 本报记者 朱宁宇

十四届全国人大常委会立法规划前不久公布,共列出79件条件比较成熟、任期内拟提请审议的第一类项目,检察公益诉讼法(公益诉讼法)位列其中。

从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,我国公益诉讼制度从无到有、从小到大,不断发展。随着公益诉讼工作的不断发展,公益保护观念的深入人心,人民群众对于公益诉讼守护美好生活的需求和愿望越发强烈,公益诉讼立法已成为司法实践中的迫切需求。

近年来,多名人大代表不断呼吁加快公益诉讼立法。今年,有关完善公益诉讼制度推进法治中国建设的代表建议被全国人大常委会办公厅确定为重点督办建议。

现有立法规范过于分散

近年来,我国的公益诉讼立法和实践进入了快车道,法律依据逐渐丰富。

2012年8月31日,十一届全国人大常委会第二十八次会议表决通过了关于修改民事诉讼法的决定,公益诉讼正式写入法律。2017年6月27日,十二届全国人大常委会第二十八次会议表决通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉和〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》,检察机关提起公益诉讼明确写入这两部法律。此外,海洋环境保护法、环境保护法、消费者权益保护法、个人信息保护法等多部法律都规定了有关公益诉讼的内容。

但在全国人大代表、民革中央常委、中国人民大学法学院教授汤维建看来,现有公益诉讼立法制度过于分散,公益诉讼立法规范还存在诸多缺陷,出台一部专门的公益诉讼立法十分有必要。首先,立法规范比较分散,而且各项规定之间存在重复性乃至冲突性条款。其次,立法内容较为松散,尚不能构成严密或较

为严密的规范体系,实际运行时存在立法空白。第三,司法解释的规定效力位阶较低,有许多认识分歧的问题无法通过司法解释求得共识。最后,公益诉讼中暴露出的一些问题,如公益诉讼范围过窄、公益诉讼案件线索受限、公益赔偿金难以有效管理和使用、公益诉讼与其他相关法律机制的衔接协同机制不够健全等,亟待通过立法解决。

具体制度设计仍需完善

公益诉讼制度全面推开以来,案件范围不断拓展,办案数量不断攀升,公益保护效果日渐明显,逐步探索出公益保护的“中国方案”。其中,检察公益诉讼是重要组成部分,今年的最高人民检察院工作报告显示,5年来立案办理公益诉讼75.6万件。

全国人大代表、天津市人民检察院党组书记、检察长陈凤超认为,公益诉讼的具体制度设计仍需完善补强。

“目前公益诉讼制度的规定过于分散,各个法律中对于公益诉讼权利行使的主体、内容方式等也不统一,概括性、宣示性条款多,具体制度设计内容较少,不利于公益诉讼制度整体效能的发挥。”陈凤超指出,目前对于提起公益诉讼的诉讼请求,实践中仍然参照民事诉讼法及相关部门法律的规定,缺少体现公益诉讼特点的惩罚性赔偿、劳务代偿、补植复绿、替代性修复等诉讼请求的明确具体规定和适用条件规制,造成公益诉讼诉请缺乏法律依据。在部分公益保护领域,如个人信息保护、反垄断等,缺少明确的法定责任承担方式,影响公益保护实效。同时,对于检察机关提起公益诉讼程序与法律规定的机关、社会组织提起公益诉讼程序之间的差异、衔接、顺位、协同等关系的制度设计仍不清晰,检察机关支持法律规定的机关或社会组织提起公益诉讼的标准、程序需要细化明确。

此外,在陈凤超看来,案件管辖、举证责任和证明标



准,与生态环境损害赔偿制度的衔接,裁判后法律监督程序、执行程序的启动和参与、公益诉讼损害赔偿金的管理和使用等具体制度,也都需要通过专门立法予以回应。

立法研究明确重点问题

随着公益诉讼观念的深入人心,公益诉讼专门立法的呼声越来越高,地方立法为进一步推进公益诉讼

国家立法奠定了丰富的实践基础,提供了可资借鉴的立法样本。同时,全国检察机关针对公益诉讼检察办案实践中的问题形成和发布了一大批公益诉讼指导性案例、典型案例和规范性文件、指导性意见,也为检察公益诉讼制度的专门立法完善提供了基础和参考。

结合实践发展,汤维建建议采用“全国统一立法+授权地方立法”的模式规范和拓展公益诉讼受案范围。一方面,将现有法律规定的生态环境和资源保护、食品药品

安全、国有财产保护、国有土地使用权出让保护、英烈名誉保护、未成年人保护以及个人信息保护等领域的公益诉讼作出集中列举性规定。同时,授权地方立法对安全生产、公共安全、文物和文化遗产保护、水利、市场监管、公共卫生等领域进行因地制宜立法调整,形成有序拓展公益诉讼范围的既积极稳妥又兼具地方特色的多层次、差异化梯次拓展模式,体现原则性与灵活性的有机统一。

目前,推进公益诉讼专门立法工作已经基本形成了共识。多位全国人大代表就立法重点也提出了多项建议。

调查核実は检察机关开展公益诉讼的前提性也是保障性权力。为了使调查核實行之有效,汤维建建议在公益诉讼中对调查核實进行专章系统规定,使各种调查核實具体方法方式得以明文化,使之具有可操作性,尤其是对调查核實的有效运行提供了诸多保障性措施,包括检察机关采取训诫和制止等强制性措施和查封扣押等证据保全的权力。

此外,汤维建还建议通过立法打造“三合一”公益诉讼体制和机制,建立公益修复管理人制度,明确公益诉讼惩罚性赔偿制度的适用范围和适用规则,设置公益损害赔偿金财政代管机制,构建区域性公益诉讼协同机制,构筑公益诉讼支持系统,支持社会组织提起民事公益诉讼,构建公益诉讼人才供给机制。

陈凤超建议继续加强对公益诉讼制度定位,特征等基本立法前提理论问题的研究论证,并选择合理的立法方式和立法步骤。同时,应当对于公益诉讼重点问题加强研究分析,完善制度程序设计。

全国人大代表、福建省厦门市人大常委会主任、党组书记杨国家建议制定检察公益诉讼法时对一些重点问题予以明确,包括采用概括列举及兜底方式确定办案领域,规范和保障检察机关调查取证权,明确适用惩罚性赔偿的情形,建立人大代表建议或政协委员提案向公益诉讼检察建议转化机制等。

制图/李晓军



湖北省出台红十字会条例

禁止冒用红十字会名义募捐或接受捐赠

□ 本报记者 刘欢

红十字会,从事人道主义工作的社会救助团体,一直以来都承担着赈济救灾重任。

近年来,因多起事件红十字会频遭质疑,引发广泛关注和争议。

9月27日,湖北省十四届人大常委会第五次会议表决通过《湖北省红十字会条例》(以下简称《条例》),针对红十字会组织体系、财产监管、志愿者权益保护等重点问题,一一给出明确回应。

据悉,《条例》将于12月1日起施行。

建设全领域组织体系

村是否可以建立红十字会基层组织是湖北此次立法讨论的热点问题。

湖北省人大常委会研究认为,根据法律法规和中国红十字会章程,结合部分地区红十字会建设的实践,明确有条件的村可以建立红十字会基层组织,作为组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众的重要阵地,对提升基层治理效能具有重要意义。

对此,《条例》对红十字会的组织和职责作出具体规定。

从组织架构上看,县级以上行政区域依法建立红十字会,根据实际工作需要配备专职工作人员,保障办公条件,提升履职能力,加强规范化管理。上级红十字会指导下级红十字会工作。

乡镇(街道)、村(社区)、学校、医疗机构等企业、事业单位和其他组织可以建立红十字会基层组织,并为其开展工作提供必要保障。县级以上红十字会应当加强对红十字会基层组织工作的指导,提升基层组织服务能力。

从职责上看,《条例》详细列举县级以上红十字会应履行的职责,也对红十字会基层组织的职责进

行明确。

红十字会基层组织应当积极发展会员、志愿者,宣传普及红十字知识,健康知识,举办急救培训,开展人道救助以及其他符合红十字会宗旨的活动。

此外,红十字会基层组织应当发挥红十字会社区服务站、红十字会救助站、博爱家园等工作阵地和平台的作用,参与基层治理,联系和服务基层群众。

加强全方位财产监管

近年来,频发的贪腐丑闻严重影响公众对红十字会的信任,进一步规范募捐和接受捐赠行为,建立健全全方位财产监管体系,也成为湖北此次立法的重中之重。

《条例》明确,县级以上红十字会可以依法开展公开募捐和定向募捐,红十字会基层组织可以协助县级以上红十字会开展募捐和接受捐赠,不得自行开展募捐和接受捐赠。禁止红十字会以外的单位和个人以红十字会名义开展募捐和接受捐赠。

红十字会以外的单位和个人以红十字会的名义开展募捐或者接受捐赠的,造成损害的,依法承担民事责任;构成违反治安管理行为的,依法给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

严把入口同时要加强对内部监督。

《条例》强调,县级以上红十字会应当将接受的捐赠财产和其他财产分开管理,独立核算,建立财务管理制度,健全内部控制、审计公开和监督检查等捐赠财产管理制度,健全内部监督制约机制,保障捐赠财产的安全和合理使用。

红十字会应当及时聘请依法设立的独立第三方机构,定期对捐赠财产的收入和使用情况进行审计。审计结果向红十字会理事会和监事会报告,并向社会公布。接受境外捐赠的应当进行专项审查监督。

县级以上红十字会应当完善信息公开制度,依法将组织信息、财务信息、业务活动信息、捐赠财产收支

信息等信息及时在统一的信息平台向社会公布,并建立投诉、举报受理和反馈机制,接受社会监督。

此外,县级以上人民政府应当加强对红十字会活动的监督,建立绩效考评和问责机制,严格实行责任追究。财政、审计等部门应当加强对红十字会财产的收入和使用情况的监督。民政部门应当加强对红十字会接受社会捐赠及其使用情况的监督。

鼓励全社会参与公益

发展红十字会事业离不开广大人民群众的积极参与和无私奉献。

《条例》要求,县级以上人民政府应当支持红十字会参与和推动无偿献血、遗体和人体器官捐献工作,参与开展造血干细胞捐献相关工作,组织制定和落实捐献及其相关人员的奖励、优待政策。

获得国家无偿献血奉献奖、无偿献血志愿服务终身荣誉奖、无偿献血造血干细胞奖的个人凭相关证件,可以免费乘坐城市公共交通工具,免费游览实行政府定价管理的景区,在政府举办的医疗机构就诊时可以免交普通门诊诊查费自费部分,享受绿色通道和优先服务。

此外,进行现场救助、紧急救援和成功捐献造血干细胞的志愿者,符合条件的,应当纳入社会公益表彰或者见义勇为奖励范围。

《条例》同时要求,县级以上人民政府应当将红十字会志愿服务工作纳入志愿服务体系,建立完善激励机制,鼓励自然人、法人和非法人组织参与红十字会志愿服务,为红十字会志愿服务提供必要保障,维护志愿者合法权益。

有关部门和单位应当依法将慈善捐赠、志愿服务等信息纳入相关主体信用记录,健全信用激励机制。县级以上精神文明建设指导机构应当将红十字会应急救援、志愿服务、无偿献血、遗体和人体器官捐赠、造血干细胞捐献等工作纳入精神文明建设内容。

丽水人大监督推动司法公正感受度提升 让人民群众对公平正义更“有感”

□ 本报记者 王春 □ 本报通讯员 姚娟

浙江省委组织部近日公布了全省第一批、第二批实施三个“一号工程”典型案例。(加强法治保障 推进执行积案出清——丽水市发挥党委领导优势为营商环境提供最强法治保障)入选第二批典型案例,是目前全省法院系统唯一入选案例。

近年来,丽水市以打造全国法治服务营商环境山区样板为目标,在全国率先从党委层面部署司法公正感受度提升工作,建立人大、法院等单位共同发力、协同配合的工作体系,深入践行全过程人民民主理念,并健全完善“党委领导、政法委协调、人大监督、政府支持、法院主办、部门联动、社会参与”的综合治理执行难攻坚格局,全力兑现群众胜诉权益,打通法治营商环境“最后一公里”。

“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。”2021年12月,丽水市委召开法院工作会议,在全国率先从党委层面部署司法公正感受度提升工作,提出“将全市法院司法公正感受度提升工作打造成为一张具有丽水辨识度的金质名片”目标。

“我们坚持问题导向,实施有效监督,对司法公正感受度提升工作开展情况进行专题调研和监督。”丽水市人大监察和司法(工作)委员会有关负责人介绍,通过深入走访市、县(市、区)两级法院和基层代表、诉讼当事人、普通群众,多次到基层代表联络站、基层“共享法庭”、部分律所及相关部门征求意见建议,针对审判质效、胜诉权益、协作机制存在的问题形成调研报告。

2022年11月,丽水市五届人大常委会第六次会议听取和审议了市法院司法公正感受度提升工作开展情况报告,提出了增强大局意识,强化队伍建设,提高审判质效,努力提升群众满意度,加大执行力度,全力兑现胜诉权益,密切协作配合,合力化解矛盾纠纷等审议意见,有力地推动了司法公正可看、可触、可感。

通过对司法公正感受度提升工作的有效监督,实现了诉讼体验进一步提升,如开展“立审执破一件事”“人民法庭一件事”“诉讼调解一件事”“人才科技解纷一件事”等系列“小切口”改革,尽量用一个案件解决一个纠纷,今年上半年全市法院自动履行率同比上升15.7个百分点,调解案件自动履行率73.6%,居全省第一;实现司法认同进一步提高,工作开展以来,全市法院服判息诉率92.07%,全省第一;实现胜诉权益进一步兑现,全市法院执行标的平均到位率居全省第一;实行司法公信进一步增强,“司法公正在线”上线以来,全市法院共赋码案件8.7万余件,收到评价14683条,意见建议2498条,来信来访同比减少61.6%。特别是开展“涉侨解纷一件事”机制创新,借助丽水侨乡“窗口”优势,充分彰显中国特色社会主义司法制度的优越性,得到最高人民法院和中国侨联领导的充分肯定。

值得一提的是,去年丽水人大组织开展以“尊崇弘扬宪法精神,践行全过程人民民主”为主题的国家宪法日活动,通过实地察看“司法公正在线”数字化应用场景建设情况、三专人员交流体会、审判人员宪法宣誓,使全市法院司法公正感受度提升工程情况专项

监督内容更加多元化,具体化。“谢谢法官和人大代表帮忙协调,让我还清了欠款,了却了这桩困扰我们近十年的心事。”近日,被执行人李先生特意来到龙泉法院,给执行员周宝伟送上一封手写的感谢信。

原来,2013年李先生向申请人借款7万元,后因无力偿还被起诉至龙泉法院。法院判决后,李先生名下无财产可供执行,且本人下落不明,案件一时难以推进。今年,法院持续开展“终本案件出清”专项攻坚行动,对包括该案在内的一批老案件进行交办并合力化解。

经各方了解,李先生在杭州回收废品,虽然他有还款意向,但因收入微薄,生活拮据,案件履行困难。其间,龙泉市屏南镇人大代表周宝伟于李先生的协助法院干警一同开展协调,申请人支持于李先生的情况下,表示愿意放弃利息。于是李先生同儿子筹集7万元,一次性还清债务,这桩历时10年的债务纠纷顺利化解。

李先生的经历并非个案。今年丽水持续开展“终本案件出清”专项攻坚行动,在2022年出清1万件终本案件目标的基础上,再出清两万件终本案件。同时,丽水人大将持续推进司法公正感受度提升工程列入今年监督议题,并通过专项调研和监督找问题、找原因、找措施,形成制度成果,推动执行破难工作经验制度化、长效化、数字化。

近日,在松阳县十三届人大常委会第八次会议上,表决通过了《松阳县人民代表大会常务委员会关于切实解决执行难问题的决定》,该决定为推进松阳县法院执行工作,切实解决执行难提供了强有力的支持。松阳县人大常委会还引入人大代表担任“执行监督员”参与社会治理的工作探索。由县法院在全县19个乡镇各聘任1名县人大代表担任执行监督员,推动人大代表跟踪执行,随案监督、协助和解、协调化解的常态化,发挥人大代表对执行工作的关心、监督和支持作用,助力切实解决执行难问题。

破解执行难问题,基层人大有办法。云和县石塘镇成立了由人大代表、各村书记、网格员等组成的工作专班,开展辖区清除终本库行动。时隔半年多,目前已取得一定成效,辖区内所有终本案件完成进度已达80.4%。人大新碧街道工委积极探索新时代人大监督执行工作的新思路,建立“代表联络站+执行监督”新模式。依托新碧人大代表联络站,密切人大代表与新碧法院工作的联系,建立健全选区负责制,依据选区及被执行人分布情况划分13个片区,引导动员人大代表积极参与基层治理,先后有10多名代表在代表联络站参与信访调解,终本出清等工作30余次。依靠党委领导,在各方联动配合下,全市执行积案出清工作开展以来,累计出清积案20125件,涉及款项365412元,其中10年以上4983件,20年以上956件。

接下来,丽水人大将紧紧抓住数字赋能,探索创新建立人大监督推动司法公正感受度提升常态化工作机制,充分发挥各级人大代表作用,助推解决执行难问题,助力人大代表所在选区“无失信被执行人村(社区)”信用体系建设,并通过助推执行终本案件出清典型案例等,切实降低老百姓的诉讼解纷成本,提高裁判兑现率,全力助推司法公正感受度提升工作。

安徽省人大常委会听取法院行政审判工作报告

探索行政诉讼审前和解机制推动行政争议实质性化解

□ 本报记者 范天娟

安徽省十四届人大常委会第四次会议近日听取了省法院行政审判工作情况的报告(以下简称报告)。报告指出,针对行政诉讼案件“两高一低”问题,全省法院积极探索行案了结了政通人和的理念,充分运用协调、和解、调解等多元解纷机制,并探索行政诉讼审前和解机制,着力推动行政争议实质性化解,“法结”“心结”一起解。

2018年至2023年6月,全省法院共受理各类行政诉讼案件98061件,审结94597件;审查非诉行政执行案件23992件,审结23874件。

行政诉讼案件上诉率高,申请再审率高,服判息诉率低,一直是行政审判的难题。报告指出,全省法院强化行政争议实质性化解,对于起诉到法院的案件,法院就应当提起的案由、适用的程序等,加强释明引导,防止因诉讼请求不当被驳回,无法得到救济。对上

诉、申诉案件,加强对事实认定是否清楚、法律适用是否准确以及办案是否有瑕疵的审查,防止简单驳回、程序空转,并探索行政诉讼审前和解机制,在查清事实、分清是非、合法自愿的前提下,引导行政机关自行纠正违法行政行为,合理补偿赔偿行政相对人。2023年1月至6月,全省法院通过调解、和解等方式实质性化解行政争议1188件,占同期审结一审行政案件的27.4%,同比上升4个百分点。

行政机关负责人特别是“一把手”出庭应诉,对于推动行政争议实质性化解,提高行政机关依法行政意识具有重要作用。报告指出,围绕推动行政机关负责人出庭应诉,安徽省高院联合省司法院出台系列文件,建立约谈、通报、考核等机制,让老百姓“告官能见官”,行政机关负责人“出庭又出声”。2021年6月起至今,全省行政机关负责人出庭应诉率保持100%;2022年“一把手”出庭应诉率14.63%,今年上半年提升至20.57%,此项

工作走在全国前列。

为预防和减少行政争议,全省法院还积极推进诉源治理,着力“抓前端、治未病”,加强审判执行态势的分析研判,针对案件审理中发现的行政执法问题、社会治理问题,类案多发问题等,向行政机关发出司法建议559件。自2018年起,全省法院建立并落实行政审判“白皮书”制度,每年对行政案件梳理和分析,共发布行政审判“白皮书”98份,着力发挥其法治“体检报告”的作用。

值得一提的是,去年丽水人大组织开展以“尊崇弘扬宪法精神,践行全过程人民民主”为主题的国家宪法日活动,通过实地察看“司法公正在线”数字化应用场景建设情况、三专人员交流体会、审判人员宪法宣誓,使全市法院司法公正感受度提升工程情况专项

