

## 为扎实推进检察公益诉讼立法凝聚共识

### 检察公益诉讼立法专题研讨会亮点采撷

□ 本报记者 董凡超

“要尽快推动检察公益诉讼立法，不能再搭民诉法、行诉法的‘便车’。”“在公益保护的战场上，检察机关已经成为当仁不让的主力军。”“审判是对公共利益确认，要将公益保护落到实处，必须加强对判决执行活动的检察监督。”……

近日，由中国法学会、全国人大监察和司法委员会、最高人民法院、最高人民检察院共同举办的检察公益诉讼立法专题研讨会在京召开，来自法学理论界与司法实务界的专家学者，以及关注检察公益诉讼工作的全国人大代表围绕检察公益诉讼立法中的定位和原则、受案范围和调查权配置、审判和执行等重点、难点、重点问题展开热烈讨论，形成一系列有启迪、有引领、有创新的研讨成果，为扎实推进检察

公益诉讼立法进一步凝聚了共识，提供了借鉴。

#### 顶层设计催生鲜活司法实践

探索建立检察机关提起公益诉讼制度，是党中央作出的重要决策部署。从顶层设计到实践落地，从局部试点到全面推开，从初创新拓到发展完善，检察公益诉讼制度成为全面依法治国的一个重要成果。在法治中国建设火热实践中焕发出蓬勃生机——

2014年10月，党的十八届四中全会审议通过了《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”。

2015年5月5日，中央全面深化改革领导小组第十二次会议审议通过了《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》，顶层设计成形。

同年7月1日，十二届全国人大常委会第十五次会议通过决定，授权最高检在北京等13个省、自治区、直辖市开展为期两年的提起公益诉讼试点。截至2017年6月，各试点地区检察机关共办理公益诉讼案件9053件。

2017年6月，十二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和行政诉讼法的决定，检察机关提起公益诉讼制度被明确写入这两部法律，标志着我国以立法形式正式确立了检察机关提起公益诉讼制度。

全国人大代表、空军工程大学装备管理与无人机工程学院副教授古清月认为，检察公益诉讼自2014年最初提出，到现在短短9年间，通过大量的法治实践形成了较为成熟的立法条件，列入了全国人大

常委会立法规划，这充分说明检察公益诉讼制度不仅符合全面依法治国的时代要求，同时也是民心所向。

“检察机关提起公益诉讼的实体法依据仍然不足。检察公益诉讼法的制定可以为检察机关提起公益诉讼提供明确的法律化和实体法依据，进一步完善公益诉讼的程序。”在中国法学会副会长、中国法学会民法学研究会会长王利明看来，基于检察机关的法律监督属性和司法属性，由检察机关优先介入更有利于公益侵害问题的解决。检察机关如何与相关生态环境职能部门形成联动衔接机制，如何共享信息、共同调查取证等，这些都需要立法予以明确。

中国法学会环境资源法学研究会副会长、天津大学检察基础理论研究中心主任孙佑海认为，检察公益诉讼法是一部诉讼法，要明晰检察公益诉讼的程序性规则；是一部以维护社会公共利益为目的的法，具有客观诉讼属性。立法应区别于私益保护法；是公益诉讼法律体系中的一项特别法，应结合检察机关的法律监督职责，凸显检察公益诉讼的督促性。

#### 理念创新助力提升办案质效

检察公益诉讼制度是在全面依法治国的时代背景下，运用法治思维和法治方式解决侵害公益的突出问题，助推国家治理体系和治理能力现代化的制度设计。

这项制度全面开展以来，最高检党组坚持理念引领实践并总结完善，形成了一系列公益诉讼检察工作理念。

——双赢多赢共赢。公益诉讼检察并非“零和博弈”，本质是通过加强对公益损害问题的监督，助力政府部门依法行政，共同维护人民根本利益，得到各方面大力支持。六年来，这一理念从最初的履职要求层面延展到最终效果实现层面，从对检察机关履职要求演变为多方共识。从检察机关与环境及其部门共赢扩展到立法、执法、司法等整个治理共同体共赢。

——以诉前督促行政机关自我纠错为优先目标。实践中，检察机关充分运用党领导一切这个最大的政治优势，积极有力促进行政机关发挥主动纠错机制作用，以磋商或者检察建议等非诉方式督促行政机关依法履行职责，推动绝大多数案件在诉前环节得以解决。2017年7月至2022年底，全国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%。

——持续跟进监督。为保证办案效果，检察机关注重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。同时要求从个案办理延伸到类案和区域整治，并促进形成和完善长效治理机制。

实践中，提起公益诉讼作为检察公益诉讼监督的“后盾”，一方面增强了诉前检察建议的监督刚性；另一方面对于“硬骨头”“老大难”案件，能够更有效推动问题整改，检察机关生动丰富的司法实践，为制定检察公益诉讼法提供了高质量的实践样本。

“检察一体化的体制优势，让公益诉讼办案能够克服地方主义的弊端，有效杜绝诉讼主客场的乱象。”曾经在检察机关挂职的经历，让中国法学会行

政法研究会副会长、清华大学法学院教授余凌云对公益诉讼办案有着全面的观察。他认为，行政公益诉讼往往解决的是“硬骨头”，从实效上来看，检察建议发给地方政府，往往更有助于问题的解决。“建议在立法中明确，在向职能部门制发检察建议时，同时抄送当地政府，或者上一级的主管部门。”余凌云说。

中国法学会环境资源法学研究会副会长、中国政法大学民商经济法学院副院长于文轩表示，检察公益诉讼立法，应充分吸收现有立法和司法解释的经验，要特别注重环境行政公益诉讼与环境民事公益诉讼程序的衔接机制，实现不同制度之间的协同，这有助于处理好各类公益诉讼之间的关系。

尽管检察公益诉讼的案件范围在积极稳妥地不断拓展，中国法学会行政法学研究会秘书长、黑龙江大学校长王敬波还是认为，由于立法的相对滞后性和公益的现实变动性，客观上一定存在现有立法难以涵盖所有公共利益的情况。为此，王敬波提出，可以综合考量公益诉讼案件类型化的界定标准，比如利益标准，行政权与检察权的选择顺序标准等。

#### 倾心尽力服务大局呵护民生

大道如砥，初心不怠。公益诉讼全面推进中，检察机关始终围绕中心服务大局，充分发挥公益诉讼检察促进国家治理独特制度效能。

检察机关依法履行“公共利益代表”职责，检察公益诉讼办案质量持续增长、履职领域不断拓展、制度规范日趋完善，制度运行成效显著。

从办案数量来看，2018年，全国检察机关办理公益诉讼案件突破10万件，2019年为11万余件，2020年达到15万余件，2021年为16.9万件，2022年为19.5万件。

从办案领域来看，检察公益诉讼的法定领域从民事公益诉讼、行政诉讼法授权时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，拓展到包括英雄烈士保护等“4+10”领域，并继续向文物保护等新领域拓展。

从办案效果来看，2017年7月至2022年6月底，全国检察机关通过办理公益诉讼案件，督促恢复被毁坏的耕地、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93.5亿元；督促保护、收回国家所有财产和权益的价值约159.5亿元……

“作为中国司法制度的一张亮丽名片，检察公益诉讼制度是一项重大的民心工程，从绿水青山到衣食住行，已经融入群众生产生活的方方面面。”全国人大代表、中铁六局丰桥桥梁有限公司石家庄项目部副经理王志刚认为。

“作为检察公益诉讼制度全面施行至今始终坚守在办案一线的检察官，我对立法充满期待。”浙江省人民检察院第八检察部副主任胡丽娟说，“检察公益诉讼通过公众参与的‘人民性’践行司法为民。工作中，我们经常邀请人大代表、政协委员、‘益心为公’志愿者、人民监督员等参与和监督办案，包括提供线索、辅助调查、专业咨询、公开听证、成效评估、回头看等多个环节，将法律监督与司法相结合，以高质量的履职践行全过程人民民主，更好维护国家利益和社会公共利益。”

## 开展检察公益诉讼立法正当其时

### 专家学者共话检察公益诉讼立法要点

必要性、可行性和紧迫性。

近年来，众多全国人大代表、全国政协委员提出有关完善公益诉讼制度的议案提案，今年十四届全国人大一次会议上，近700名全国人大代表提出了关于检察公益诉讼立法的建议。

为什么要制定一部检察公益诉讼法？中国法学会副会长、中国政法大学校长马怀德认为，检察公益诉讼的本质是“客观诉讼”，而现行的民事和行政诉讼是“主观诉讼”，把客观诉讼的条款揉到主观诉讼的法律中是不衔接、不协调的。“应该把公益诉讼的相关条款从民事和行政诉讼法中抽离出来，进行单独立法。”马怀德说。

中国法学会行政法学研究会副会长、中国法学会立法学研究会副会长湛中乐表示，作为一种新型的诉讼类型，检察公益诉讼在未来的发展还有赖于更加合理、科学、明确的程序规范，探索检察公益诉讼单独立法正是立足经验、谋求发展的关键一步，是完善公益司法保护中国方案的必要举措。

中国法学会副会长、中国法学会民法学研究会会长王利明认为，目前检察公益诉讼经验积累相对更多一点，而且检察公益诉讼法涉及的范围相对小一点，问题也比较集中，针对性更强，所以先制定一部检察公益诉讼法，然后通过实施、摸索、总结经验，在这个基础条件成熟的时候，再制定一部统一的公益诉讼法。

#### 增强检察公益诉讼立法系统性

当前，包括民事诉讼法、行政诉讼法、民法典等在内的多部法律都对检察公益诉讼制度作出

了明确规定。近年来，最高人民法院、最高人民检察院联合印发《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》《关于办理海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》等文件；最高检发布《人民检察院公益诉讼办案规则》，为办案提供了全流程、体系化的规范依据。

“为确保法律好用、管用、够用，要坚持科学立法，增强这项立法的系统性、整体性和协同性，应当被额外强调。”中国法学会立法学研究会常务副会长、中国人民大学教授冯玉军告诉记者，相对于传统的私益诉讼，公益诉讼更加复杂，存在难以处理的一系列法律制度难题，因此增强其立法的系统性非常重要。

“现在的公益诉讼制度是分别规定在若干个法律中，但是要从法律统一的高度和要求来看，这种分散立法不利于制度的发展，必须有相对统一、完整、体系化的制度安排，从实践要求来看，现行的立法也不能满足实践发展。”马怀德说。

#### 应为案件范围提供明确指引

近十年间，检察公益诉讼从无到有，从基层自发探索到成为法律制度，从学习和借鉴他国经验到发展到具有鲜明特征、依托本土资源的中国特色，取得了令人瞩目的成就。

截至目前，检察公益诉讼在法定办案领域上形成了“4+10”格局，其中，“4”，即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4个诉讼法明确列举的领域；“10”，即2018年以来，全国人大常委会修改、制定相关法律时，通过单行法的形式进一步增加了10个新领

域，有英雄烈士保护领域、未成年人保护领域、军地地位和权益保障领域、安全生产领域、个人信息保护领域等。

目前，有27个省、自治区、直辖市分别对检察公益诉讼工作作出规定，这些地方性法规除规定上述“4+10”领域外，进一步明确积极探索公益诉讼新领域，诸如文物和文化遗产、互联网领域、弘扬社会主义核心价值观、防灾减灾、应急救援的领域等，已经呈现出“4+N”的开放态势。

“对于当下单行立法明确规定的公益诉讼案件范围应在该立法中明确规定，同时检察公益诉讼对国家利益和社会公共利益的保护应分清主次，鼓励检察机关集中力量优先办理对公益受损严重、社会反映强烈的领域的案件。”郑州大学检察公益诉讼研究院执行院长张嘉军说。

“检察民事公益诉讼案件范围的设置缺乏统一标准，呈现出碎片化的特征，当前立法难以从全局上为检察民事公益诉讼案件范围的设置提供明确指引。”中国法学会民事诉讼法学研究会常务副会长、北京大学法学院教授潘剑锋说。

潘剑锋认为，检察民事公益诉讼案件范围关乎着检察院能在多大范围内行使社会治理检察职能，补充传统行政执法效果不足的问题，因此对于案件范围的设置，需要对现行法律的有关规定进行检视，考虑设立一部统一的法律来作出明确规定，在法律进一步扩大检察公益诉讼的范围时，考虑遵循平衡原则的适用。

与会专家学者纷纷表示，考虑到社会发展及法律变迁，应通过概括兜底的方式留下发展空间，方便后续立法、修法工作的开展。

□ 本报记者 李娜  
□ 本报通讯员 骆明 代瑜

出台12项重点措施，建立主动联系服务机制，成立“联合宣防专业队”“联合安检专家团”，在重大项目设置警务室推行“延时”服务、“掌上”服务……今年以来，山东省济宁市公安局主动融入现代化强市发展大局，聚焦重大项目，以“干在大局需要处、办好群众急难事”为要求，着力锻造“谋在前、防在前、服务在前”的护航品牌，为保障全市高质量发展贡献公安力量。

“我们立足主业履职尽责，在护航重大项目、保障企业发展、打造平安环境、创新利企举措上展现公安担当，实实在在为企业办实事、解难题。”济宁市副市长、市公安局局长李海洋告诉《法治日报》记者。

#### 坚持谋划在前 建立主动联系机制

为进一步服务保障企业发展，今年初，济宁市公安局把服务保障重大项目列为牵动全年的“十三项重点工作”之一，在全警开展“护航新发展我们怎么办？”大讨论活动。

在深入调研、找准问题的基础上，济宁市公安局研究制定了服务经济社会高质量发展12项重点措施、联系服务重大项目工作机制，成立了联系服务重大项目工作专班，市公安局党组成员、部分警种主要负责人、县级公安机关班子成员和刑警、治安、法制、网安、技侦、物证、鉴识、法制、督察、信访、警务保障、装备、财务、后勤、警务保障、法制、督察、信访、警务保障、装备、财务、后勤等部门负责人，37个重大项目，落实常态联络、风险隐患排查、突出犯罪打击整治、周边秩序维护、8项措施，集全警之力、汇全警之智、尽全警之责，确保各项服务保障措施从严从细落实。

济宁市公安局完善“领导包靠+项目警长”工作模式，实行局长、所长、警长“三长包保制”，将每季度的第一个周三定为“联系日”，承担联系服务的领导干部主动深入重大项目一线开展调研、平安走访活动，指导企业加强内部安保，防范重大风险，为重大项目提供“一对一、点对点、面对面”的“贴身服务”，做到“定期能走访、有事能联系、办事有结果”，为全市重大项目快落地、快开工、快投产、快见效营造优质治安环境。

#### 坚持防范在前 持续优化营商环境

“工程进展怎么样了？还顺利吗？”5月23日上午，在中建五局三贾棚户区改造项目现场，济宁市公安局高新区分局三贾派出所民警一边走访查看，一边仔细检查项目现场疏散通道及安全出口是否畅通，消防器材是否配备齐全，督促项目负责人严格落实安全责任制，守牢安全生产底线。

济宁市公安局坚持把“防风险、防案件、防事故”作为服务保障项目建设的着力点，聚焦重点领域、重点区域、重点治安问题，开展突出犯罪攻坚、民生问题整治、安全隐患治理等“五场战役”，全力开展夏季治安打击整治行动，为项目生产经营营造了良好社会治安环境。济宁市公安局主动防范风险隐患，创新推行市、县、派出所三级领导干部下访接访，组建市县两级公安机关“联合宣防专业队”和“联合安检专家团”，举办“警营开放日”“警企共建”等主题活动，共排查各类风险隐患411个、矛盾纠纷5226起。

重大项目建设到哪里，警务保障就跟到哪里。高新区分局以“百警护航双百工程项目建设行动”为抓手，组织民警到企业走访，发放警企联系卡，定期召开警企共建座谈会，力所能及为企业解决困难。经开区分局组织开展“金盾护企”普法宣传活动，向辖区企业宣讲涉企违法犯罪、反诈及交通安全出行等法律法规、防范常识。梁山县公安局主动对接梁山港两个重大项目，强化对外联系，定期走访，实行“三环相护”，助力港口项目建设。

济宁市公安还落实网格化巡防机制，完善“空地一体化”巡防格局，开展“警灯闪烁”“暑期守护”等专项行动，统筹特巡警、交警、所在地派出所力量，组建了640人的应急处突尖刀队，针对性加强项目周边治安巡逻防控，全面提升了见警率、管事率。今年以来，济宁实现涉项目重大刑事案件“零发生”。

#### 坚持服务在前 提供周到满意服务

为打通服务企业和服务群众的“最后一公里”，济宁公安持续深化“放管服”改革，全力推动窗口服务向“一窗式”“全科化”转变，推出一系列便民利企新政策新举措，有力服务经济社会发展大局。

济宁市公安优化“一窗通办”模式，实行“前台综合受理，后台分类办理，统一窗口出件”，涵盖驾驶证补换领等50余项服务事项，设置“全科通办”窗口58个，占窗口总数的91%，真正变“一事跑多窗”为“一窗办多事”，今年以来共服务企业1500余家，群众49万余人。

济宁市公安还拓展“互联网+”服务深度，升级打造集信息发布、网上办事、解读回应、投诉举报于一体的济宁“微警务”服务应用平台，上线户籍、出入境、车驾管等领域12大类148项服务事项；深化“一网通办”暨“无证证明城市”建设，14个行政许可事项实现居民身份证、营业执照、行驶证等证照“免提交”。

为推进服务便利化升级，济宁公安推行车管便民利民“线下星期六”服务，方便群众周末办事；推出10项出入境便利措施，建立“移民事务服务中心”，推行“一窗通办、并联办理”，为外籍人员办理签证延期、工作许可、居留许可等业务630余件次；开通全类户迁迁移和居民身份业务“跨省通办”，更好地满足企业和群众异地办事需求。

变「一事跑多窗」为「一窗办多事」  
济宁公安擦亮「谋在前防在前服务在前」护航发展品牌



□ 本报记者 杜洋

经过近十年的发展，我国公益诉讼整体从顶层设计到实践落地，从局部试点到全面推开，聚焦群众急难愁盼，解决了一批群众的操心事、烦心事、揪心事，特别是检察公益诉讼制度建立以来，检察机关能动履职，有力维护国家利益和社会公共利益。

检察公益诉讼专门立法有无必要性？这部法律该遵循怎样的立法原则？公益诉讼案件的受案范围有哪些？近日，检察公益诉讼立法专题研讨会在京召开，参与本次研讨会的专家学者围绕上述问题，从不同角度展开深入研讨，通过交流凝聚共识，强化检察公益诉讼立法共识。

#### 单独立法更好维护公共利益

《法治日报》记者从研讨会上了解到，在公益诉讼实践中，检察公益诉讼案件占全部公益诉讼案件总数的95%以上，行政公益诉讼案件又占检察公益诉讼案件总数的90%左右，已形成以检察公益诉讼为主的公益诉讼基本格局。然而，随着检察机关公益诉讼工作的深入开展，制度供给不足的问题愈发凸显，直接影响到人民群众的获得感，因此制定检察公益诉讼法更具现实