

## 进一步全面深化改革与检察公益诉讼

### 前沿聚焦

张雪樵 (最高人民检察院副检察长)

检察公益诉讼制度作为习近平法治思想的原创性成果已经成为一项具有中国特色的标志性的法治实施成就。党的二十大报告专门部署了公益诉讼,十四届全国人大常委会将检察公益诉讼专门立法纳入2024年立法计划的预备项目,这部法律如果通过将成为全世界第一部检察机关公益诉讼的专门性立法,也将是一项前无古人的法治作品。为什么检察公益诉讼发展得这么快?除了顶层设计、立法供给之外,我认为,在法律实施过程中坚持问题导向、坚持改革创新至关重要。作为一项新的法律制度,只有守住立法初心,把握好法治精神,才能确保法律正确实施和法律有效实施的有机统一。

我国检察公益诉讼制度的实施,取得重大影响,主要在于行政公益诉讼,不仅是“官告官”的诉讼类型具有首创性,更重要的是在法律实施过程中,结合我国的政治体制等国情,从实际出发,解放思想,大胆创新。2017年6月,全国人大常委会修订的行政诉讼法,用增加一款的方式规定了行政公益诉讼,但没有规定专门的诉讼程序。我们知道,现有的刑事、民事、行政三大诉讼有着一个共同的特点,就是都只解决一个诉讼主体——一个自然人或者一个单位的纠纷。一件纠纷的解决,可能需要通过一审、二审、再审,检察机关抗诉,法院再审、终审,这一整套流程,成本极高,效率较低。检察公益诉讼是否也需要按照这个模式、这个框架、这个定律来办理案件呢?或者说,检察公益诉讼用什么样的程序才能推动实现国家治理体系和治理能力现代化的改革初衷和立法预期?自2020年开始,检察机关开始办理跨行政区划流域治理领域的公益诉讼。在生态环境保护治理方面,这是一个世界性难题,特别是跨省际行政区划的生态保护治理。2020年最高检办理的万峰湖专案,不到

一年的时间彻底清理了跨贵州、广西、云南3省5县(市)的网箱养殖污染问题。2021年最高检办理的南四湖专案,八个月时间治理了横跨山东、江苏、安徽、河南4省8市34县区,流域面积三万多平方公里的南四湖污染问题。南四湖是我国北方最大的淡水湖,也是北方污染程度最严重的湖泊,因为跨区域、涉及面广、成因复杂,工矿业废水排放污染、农业养殖污染、城乡生活污水污染、船舶污染等多重因素交织,污染问题始终难以根治。最高检立案后不到一年时间,湖水的水质发生了明显的变化。2022年2月10日,最高检在山东济南召开互联网直播公开听证会评估办案成效,两个半小时的听证会,在线观看人数在听证会结束时达到1200万人,并且没有一个网民对办案成效质疑。最高检办理的长江船舶污染治理专案,解决了长江经济带11省市、长江流域3500条通航干支流的船舶污染问题,长江成为全世界第一条基本实现船舶零排放的大江大河,超过了此前在船舶污染治理上最先进的莱茵河—多瑙河。检察公益诉讼的这些生动实践,有力证明了公益诉讼在破解流域治理等世界性难题上的独特成效,但是,回过头来,我们也在反思,独特的成效究竟来源于哪些程序设计?来源于哪些改革创新?

一是审前程序。传统民事、行政诉讼自法院立案受理开始,因此不少人认为只有起诉到法院,双方对簿公堂的公益诉讼才算得上公益诉讼,检察机关在起诉前通过检察建议等方式督促政府解决公益保护纠纷的还谈不上公益诉讼。刚刚列举的流域治理案例,基本上都是行政公益诉讼的审前阶段实现公益保护目的。南四湖专案,检察机关共立案办理185件行政公益诉讼案件,其中只有1件,向法院提起诉讼,其他案件都是在审前阶段解决了问题。还有20件民事公益诉讼向法院提起诉讼,但没有办理一件刑事案件,这样一个大湖的流域治理,没有一个人入刑,这在我国的环境保护司法治理中也是十分特别的。如果检察机关把公益诉讼的工作重心像三大诉讼一样放在法庭审判阶段,那么再几十倍数量的法官来审理这么多主

体的公益诉讼案件,也不可能取得涉及面如此之广的治理效率。

二是一体化办案。传统司法体制设定了四级检察机关,上级领导下级,但具体办案中各司其职。四级检察机关不可能同时办理同一个案件,但上述的流域治理专案,四级检察机关执行组同步一体化办案,采用大兵团作战模式,有效破解了上下游、左右岸不同步问题,并且形成了蝴蝶效应。在长江船舶污染治理专案中,500多个基层检察院按照同一要求、统一标准同步办案,为了同一个办案目标,攥指成拳,发挥出“1+1>2”的治理效能。

三是符合督促之诉定位的诉讼请求。传统行政诉讼的诉讼请求与审理焦点多是当事人的权利减损和义务增加等纠纷问题。但行政公益诉讼办案规则明确要求检察机关行政公益诉讼案件的诉讼请求不予载明行政相对人的权利减损或义务增加事项,要求行政相对人不列为第三人。刚开始,有些观点还不大被接受。但实践证明,正因为丢下了第三人的包袱,轻装上阵,才保证了办案的高效。直到目前,检察公益诉讼案件很少进入上诉程序。聚焦解决实际问题,不以公堂上的输赢论英雄,也是检察公益诉讼高效的原因之一。

所以,改革创新是检察公益诉讼的成功之道,司法改革是法治建设的重要法宝。下一步,我们会继续坚持用改革的精神,用创新的思维应对问题,比如,拓宽公众有序参与司法渠道,提升司法公信力,让社会公众、具有专业知识的人更



多地参与到检察办案当中,解决好公益诉讼案件涉及领域广与办案力量有限、专业知识不足之间的矛盾;又如,以大数据等现代科技赋能公益诉讼案件办理,构建完善快速检测、无人机、卫星遥感等“空地”一体化技术支持体系,研发运用大数据法律监督模型解决某一行业、某一领域的系统性问题,顺应时代发展的浪潮,为办案插上科技的“翅膀”。

习近平总书记提出,“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”。实现这一目标,仅靠检察官的勤奋与智慧远远不够,需要现代科技赋能,更需要人民的广泛参与,只有集思广益,才能最大限度激发制度效能,让案件办理既公正又高效,真正实现中国式司法现代化。

(文章为作者在中国政法大学实施报告(2024)发布会上的致辞节选)

### 法界动态

#### 2024年中德劳动法论坛举行



本报讯 记者黄洁 日前,以“新科技革命·新劳动法”为主题的2024年中德劳动法论坛举行。来自国外、国内高校和学术研究机构的70余名学者参加本次论坛。

中国政法大学党委副书记黄瑞宇总结了我国劳动法领域的立法历程,认为新科技革命对劳动法学的发展提出了新的挑战,有待中外学者贡献智慧,凝聚共识。他回顾了我国政法大学与德国高校及学术机构在法学领域的深度交流与合作,希望此次论坛为中国和世界劳动法的发展作出贡献。

本次论坛分为“人工智能与劳动法”“远程工作与劳动法”“平台用工与劳动法”和“产业工人队伍建设与劳动法”四个单元。此次论坛的举办不仅为解决新科技革命背景下劳动法的相关问题提供了国际视角,更为中外劳动法的交流合作提供了桥梁和纽带。

#### 西北政法大学调解研究院揭牌仪式举行



本报讯 记者孙立昊 近日,西北政法大学调解研究院揭牌仪式暨调解理论与实务研讨会举行。

西北政法大学校长范九利表示,调解工作一直以来都是我国解决社会纠纷的重要方式,学校积极践行新时代“枫桥经验”,深度参与金融纠纷溯源治理、商事领域矛盾纠纷多元化解等领域研究与实践。调解研究院是学校整合校内外理论与实务资源力量,专门成立的实体性研究机构,旨在深入研究调解制度,探索调解实践的新模式、新方法,打造调解理论研究高地和实务创新平台,为调解工作的规范化、专业化、法治化提供理论支撑和实践指导。

西北政法大学调解研究院是为贯彻落实党的二十大精神,坚持和发展新时代“枫桥经验”,满足人民群众多元化化解需求而成立的。调解理论与实务研讨会,与会嘉宾围绕“调解理论与实务”和“调解前沿问题”两个单元进行探讨。

### 毕业典礼致辞

## 回眸法大,母校也在凝望你



许身健 (中国政法大学法律硕士学院院长)

六月是收获的季节,饱满的麦穗表达着丰收的喜悦。此时的中国政法大学校园,也是鲜花灿烂,气氛热烈,你们经过三年矢志勤学,顺利毕业,可喜可贺。记得在三年前的开学典礼上,我对大家说“法大父爱如军部”,也对大家提了四点希望,那就是好奇心、想象力、勇敢正直和身心健康。这些是我对大家的美好期望,不知道大家做到了没有。我知道你们90后、00后的处事习惯是“别人说的话,随便听一听,自己做决定”。

我也知道,这三年大家过得并不轻松。你们经历过疫情,闭环管理,体验过早醒不休、全天满课,高强度周末复习准备过高密度闭卷考试,针对性的专业课程学习和个性化的长期专业实践巩固了法学理论知识,提高了法律实务能力。你们吹过昌平“一年只到两次、一次到半年”的军都山风,听过小月河畔的溪流淙淙,也看过西土城遗址公园的草绿花红。

“春雨如酒柳如烟”的蓟门烟树已经繁盛茂密,“杨柳依依”却也始终留不住你。临别之际,我想再带着大家回看你们学习生活过的校园。

从昌平校区南门一进院,主楼下的法镜就映入眼帘。外方内圆的镜子形象,取自古代“明

镜高悬”的正义理念,寓意着“不以规矩,不能成方圆”,体现着法律的威严。唐太宗李世民说:“以铜为镜,可以正衣冠;以史为镜,可以知兴替;以人为镜,可以明得失。”讲的是人要有镜鉴意识,时常反省察自己。所以,希望你们无论在什么时候,都可以做到“法心如秤”“心如明镜”。

与法镜的位置对称,在大礼堂门口伫立着法大校训宝鼎。鼎为神器,铸鼎铭文记事是我们中华民族自古以来特有的庄严方式。“厚德、明法、格物、致公”的校训精神是法大精神谱系的核心要义,塑造着一代代法大人的气质和品格。你们历经三年学习,想必对这八字箴言有着越来越全面、越来越深刻的理解和阐释。

顺着法镜和校训宝鼎中间的宪法大道望去,拓荒牛在学校的中心位置巍然耸立,象征着攻坚克难、开拓进取的法大人俯首打拼、辛勤耕耘的拼搏精神。如今的拓荒牛成了昌平校区的地标性雕塑,有校友说曾看到“今晚六点牛前见”的法大独特暗语而泪流满面。一代代法大人像拓荒牛一样默默耕耘在建设法治国家、法治政府、法治社会的伟大实践中,为推进全面依法治国贡献着自己的智慧和力量。

宝鼎和拓荒牛,简称“鼎牛”,谐音“顶牛”,意思是争执不下,俗话说就是“较真儿”,这也与象征着法律的神圣拥有异曲同工之妙。法律人应当有明辨是非、毫厘不差的价值追求,有的时候在有些人看来就是非黑即白、锱铢必较,其实不然,我们追求的是定分止争、良法善治。

我们在面对纷繁复杂的事实与证据的时候,厘清法律关系并作出合乎法理人情的精准判断也确实殊为不易。我建议你再往法大校园深处走走,看看法治广场上的《苏格拉底之死》

和《世界人权宣言》,你要明白程序正义和结果正义的辩证关系,你也要清楚个人权利和公共权力的边界分野。

看了昌平校区,再来看海淀校区。你们即将从法大出发,起航驶向更为辽阔的远方。可能你们每天都会路过由“明法碑”和“扬帆碑”组成的雕塑群,这也代表着老师的衷心祝愿,希望你们“长风破浪会有时,直挂云帆济沧海”。“扬帆碑”的帆顶是尖的,中间是代表着水珠的圆球。我认为,帆尖代表着法律人的锐意进取,是面对不公与邪恶时拍案奋起的“吾剑未尝不利”;圆球代表着法律人的圆融,是解决困难和矛盾时灵活转圜的智慧与善意。

法大校园里还有很多文化景观,这里就不再一一赘述了。你们都有独特的法大故事,每个人心里都有美好的法大记忆,正是一个个故事,一段段记忆交织成了法大人的精神气质,正是一批批、一代代法大人的拼搏进取汇聚成了中国法学教育最高学府的综合实力。“凡我在处,皆是法大。”我也常常在想,法大究竟是什么,或者说法大巍峨群像里应该有什么。应该有像钱端升先生、谢觉哉先生这样筚路蓝缕、以启山林的初创者,应该也有像陈光中先生这样身体力行、躬耕法治的传灯者,更应该有像你这样薪火相传、赓续奋斗的继任者。唯有如此,法治之火才能“贯古今,串未来,莹莹光无尽”。

在你们启程以前,作为老师总盼你珍重千万,话到嘴边也只是想再叮嘱二三。

一是你们要不断提升专业能力。法学是专业性极强的学科,法律硕士尤其如此。著名的管理学大师戴明在《专业主义》一书中把专业能力分为先见、构思、讨论和适应矛盾四

个层面的能力。先见是指打破思维定式,享受变化并接受必要的失败,保持一种积极的紧张感,对事业倾注全力;构思是指从具体的问题和要达到的目标入手,不断试错,快速迭代,小步快跑;讨论要求养成“问题面前人人平等”的观念,以平和的态度学会倾听,讨论必须合乎逻辑;适应是指不要把真理的反面看成谬误,养成从相对立的角度看待问题。只有具备这四素养,才可以称之为专业的法律人。

二是你们要不断提升实践能力。古人云:不闻不若闻之,闻之不若见之,见之不若知之,知之不若行之。这是出自《荀子·儒效》中的一句话,意思是没有听到不如听到,听到不如看到,看到不如了解,了解它不如实践,学习到了实践就终止了。“纸上得来终觉浅,绝知此事要躬行。”刀在石上磨,人在事上练,只有在丰富的法律实践中反复锤炼琢磨,才能更好地体会法律规范的个中真意。

三是你们要不断提升公共服务能力。法律职业在一定程度上也是公共服务行业,我想多数同学学习法律的初心应该都不是办大案、挣大钱。努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义,就是对我们法律人提升服务能力时代召唤。

“追风赶月莫停留,平芜尽处是春山。”一山有一山的错落,一句有一句的平仄。你们即将以法大人的名字奔赴各地,法大也将被你们赋予更多新的含义。回眸法大,母校也在凝望你,虽然不想说再见,但还是要挥手告别。大家带着母校的叮咛与嘱托,整装出发吧!

向前看,前路漫漫亦灿灿,回头看,轻舟已过万重山。

(文章为作者在中国政法大学法律硕士学院2024届研究生毕业典礼上的致辞节选)

#### 甘肃政法大学举行2024年大学生暑期“三下乡”社会实践活动出征仪式



本报讯 记者赵志锋 日前,甘肃政法大学举行2024年大学生暑期“三下乡”社会实践活动出征仪式暨安全教育培训会。

甘肃政法大学副校长唐伟尧为2024年大学生暑期“三下乡”社会实践活动专项团队代表授旗并讲话。他强调,学校相关部门要按照上级单位有关文件要求,不断完善实践育人长效机制,学生要以实现中华民族伟大复兴为己任,在实践中践行青春使命,在服务社会中彰显人生价值,做志向远大的新时代好青年;要在艰苦环境中磨炼意志品质,在实践和向群众学习的过程中增长才干,做艰苦奋斗的新时代好青年;各实践团队要突出主题,彰显特色,安全有序,努力提升活动质量和影响力,要深化活动成果,展现新时代青年的风采和力量。

#### 2024年天津大学博士生论坛——法学学科分论坛举行



本报讯 记者张弛 近日,2024年天津大学博士生论坛——法学学科分论坛在天津大学法学院举行。

天津大学法学院院长孙佑海回顾了天津大学法学院的历史发展以及天津大学法学院复建九年以来取得的一系列成绩,他要求学生:第一,目标要远大,虽年龄尚轻但怀揣未来希望,需志存高远;第二,注重实际研究,提升学术性;第三,勇于创新实践,积极探索;第四,秉持服务社会发展的精神,将所学运用到实践,为经济社会活动贡献力量,助力国家各方面事业发展。他希望,与会专家学者以及同学在此次论坛上要充分交流、深入探讨,为法学研究贡献力量。

天津大学研究生院综合管理办公室主任顾雨竹表示,本次论坛旨在汇聚法学力量,推动创新,提升学术水平,为法治建设作出贡献。学校积极推进交叉融合人才培养模式,提升学生能力。她对本次论坛提出三点建议:第一,加强政治引领,培养复合型法学人才;第二,鼓励创新研究,推动法学研究的深入发展;第三,强化实证研究,实现理论与实践的有机结合。

