



平安特稿

检察公益诉讼制度实施十年全国办理案件逾110万件 为世界法治文明贡献“中国方案”

□ 本报记者 董凡超

滔滔运河水，十年奋进路。入冬以来，京杭大运河江苏扬州段一片繁忙，各类载有煤炭、钢材、建材等物资的船只在航道上有序穿梭，络绎不绝，展现出一派生机勃勃的景象。这里不仅流淌着千年的运河文化，更孕育着新时代的绿色司法理念。

2014年6月，中国大运河成功入选世界遗产名录。同年10月，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”。

沿河远眺，十年间，大运河沿线检察机关以案件办理为抓手，发挥公益诉讼督促、协同效能，推进大运河流域系统治理、协同治理、源头治理，助力世界文化遗产的自然风景与文化图景交相辉映，在推动解决大运河沿线文物破坏、非法建设、环境污染等方面取得显著成效。

全力服务大局

2019年，党的十九届四中全会提出“拓展公益诉讼案件范围”。2021年，党中央印发《法治中国建设规划（2020—2025年）》《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，明确要求“拓展公益诉讼案件范围，完善公益诉讼法律体系”。

各级检察机关充分发挥主动性职能特点服务党和国家工作大局，紧紧围绕服务保障长江经济带高质量发展、黄河流域生态保护和高质量发展、乡村振兴等国家战略及区域重大战略履职办案。针对办案难点堵点问题，各级检察机关积极向党委汇报争取支持，将党领导下统筹协调、综合发力的社会主义制度优势充分转化为监督刚性、办案效能。

公共利益归根到底是人民的利益，事关民生、关乎民心。最高人民检察院先后部署“保障千家万户舌尖上的安全”“公益诉讼守护美好生活”“为民办实事 破解老大难”等专项监督活动，通过履职办案真正解决人民群众的操心事、揪心事、烦心事。

拓展办案领域

2019年12月，最高检决定针对万峰湖环境受损的客观事实，以事立案，成立了由四级检察院检察官组成的专案组。“万峰湖专案”成为第一起最高检直接立案办理的公益诉讼案件。

2021年4月，最高检决定直接立案办理南四湖流域生态环境损害赔偿公益诉讼案。2022年2月，最高检首次全网直播南四湖专案听证会。在“南四湖专案”的推动下，自今年4月1日起，山东、江苏、安徽、河南四省编制的南四湖流域水污染物综合排放标准已统一实施。这是首次由国家牵头统一编制，以地方标准形式发布的流域性综合排放标准。

十年间，各级检察机关在公益诉讼办案中始终坚持党的绝对领导，坚持以人民为中心，坚

持守正创新，探索道路上的一个又一个“首次”见证了这项制度的跨越式发展。

最高检公益诉讼检察厅厅长徐向春表示，自2017年7月检察公益诉讼制度全面实施至今，全国共办理公益诉讼案件110.1万件，其中行政公益诉讼98.9万件，民事公益诉讼11.2万件，彰显了良好的制度效能。

2023年，最高检党组立足问题导向，明确指出公益诉讼检察进入新的发展阶段，重在突出“精准性”“规范性”。随着质效优先导向的不断强化，公益诉讼检察案件整体质量不断提升，办案规范性增强，办案中不仅注重个案中的公益保护，也更加注重系统治理，在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥更加重要的作用。

从办案领域看，党的十九届四中全会提出“拓展公益诉讼案件范围”后，最高检党组及时将办案新领域案件指导原则从“稳妥、积极”调整为“积极、稳妥”。近年来，检察公益诉讼办案领域已从生态环境保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等4个法定领域，逐步拓展到英烈保护、未成年人保护、安全生产、个人信息保护、军人地位和权益保障、农产品质量安全、反垄断、反电信网络诈骗、妇女权益保障、无障碍环境建设、文物和文化遗产保护等15个法定领域，基本形成“4+11+N”的履职格局。

强化质效优先

初冬时节，山西省兴县人民检察院干警再次来到长城脚下，确认辖区北齐长城遗址保护范围内的违法建筑和垃圾已被全部拆除、清运，遗址周边已安装防护网和警示牌，周边的生态环境得到有效修复。

今年春天，兴县检察院干警来到北齐长城遗址所在的瓦窑和魏家滩两个乡镇，通过现场拍照、无人机航拍取证和询问当地长城保护员等方式，对长城遗址保护情况进行实地调查。在现场，兴县检察院干警发现，受自然侵蚀、人为破坏等诸多因素影响，长城遗址均存在不同程度的损害。针对此种情况，兴县检察院进行公益诉讼立案，向有关部门发出检察建议，建议其完善长城遗址的防护措施，依法禁止、处罚破坏长城遗址的行为。在对检察建议落实情况进行跟进调查的过程中，兴县检察院干警发现相关部门在规定时间内只制定了书面措施，并无实质性整改，社会公共利益仍处于受侵害状态。

对此，兴县检察院依法向法院提起行政公益诉讼。法院开庭审理后，该院持续跟进监督，督促被告履行职责，最终确保公益损害得到修复。

最高检党组多次强调，必须紧紧扭住“可诉性”这个关键，持续提高“精准性”和“规范性”。实践中，各地检察机关坚持质效优先，精准规范，准确把握“可诉性”，敢于以“诉”的确认体现司法价值引领，更好发挥公益诉讼治理效能。

十年间，各级检察机关树立将审前督促行政机关依法履职作为优先目标的理念，以更高效率、更低成本争取最佳办案效果。向行政机关提出检察建议79万件，绝大多数行政机关自我纠错，回复整改率98.8%。对于到期未整改案件，则坚持以“诉”的确认体现司法价值引领，向法院提起行政公益诉讼6176件，99.09%得到裁判支持。

坚持改革创新

流经四川省资阳市雁江区，内江市资中县

的老江堰溪是长江一级支流沱江的支流。今年3月，资中县人民检察院发现老江堰溪中段水环境严重污染，水质不符合灌溉水源标准。该院经初步调查发现，案涉行政职能部门较多且职责存在交叉。该院在调查取证过程中，还邀请具有专业知识的“益心为公”志愿者辅助提供智力支持。

资中县检察院同步向内江市人民检察院汇报案件情况，内江市检察院派员参与现场勘验和水质检测工作。资中县检察院随即对相关部门以行政公益诉讼立案，依法制发检察建议，督促加强对非规模化畜禽养殖的监督管理。被建议单位高度重视，全面整改到位。

为在司法实践中践行全过程人民民主，引导公众有序有序参与检察公益诉讼，2021年以来，最高检部署建设“益心为公”志愿者检察云平台，在中央统战部和各民主党派中央的大力支持下，各地民主党派成员纷纷加入“益心为公”志愿者队伍，汇聚公益保护合力。特别是在长江生态环境保护中加强民主监督和检察监督的协同，围绕重点领域污染治理、生物多样性保护、保障长江流域自然资源安全等方面贡献了力量。

十年间，各级检察机关坚持在办案实践中改革创新，充分发挥大数据法律监督模型以及无人机、卫星遥感等现代科技的赋能作用，构建了办案助力支持体系。

在健全办案规范体系方面，最高检配合立法机关加快推动检察公益诉讼专门立法。在强化办案示范引领方面，最高检直接立案办理的长江流域船舶污染专案，药品说明书“适老化”改造、外卖骑手权益保护等专案，均彰显出独特的制度效能。

“下一步，我们将以检察公益诉讼立法为契机，积极推动将‘高质量办好每一个案件’的检察履职办案基本价值追求，在公益诉讼领域具体化、实践化。一体抓实抓好‘三个管理’，探索新的业务管理模式，以更高水平管理促进高质量办案，推动公益诉讼检察在新起点上向更高质量发展。”徐向春表示。

漫画/高岳

□ 本报记者 董凡超

12月20日，检察公益诉讼十周年座谈会在最高人民法院举行。来自相关职能部门负责同志、理论界和实务界的专家，聚焦持续推进检察公益诉讼制度机制健全完善等内容进行了深入探讨。

“检察公益诉讼从顶层设计到实践落地，从局部试点到全面推开，‘十年磨一剑’，走出了一条具有中国特色的公益诉讼司法保护道路……”全国妇联党组书记、副主席、书记处第一书记黄晓薇表示，最高检把检察公益诉讼作为妇女儿童权益保护的刚性手段，与全国妇联同题共答、同向发力。双方强力推动，在新修订的妇女权益保障法、未成年人保护法和新制定的农村集体经济组织法以及25部妇女儿童地方性法规中均增设检察公益诉讼条款，妇女儿童权益保护公益诉讼从“等外探索”变为“法定之责”。

最高人民法院党组成员、副院长贺小荣表示，最高法与最高检联合发布检察公益诉讼、海洋公益诉讼等司法解释，最高法发布环境公益诉讼、消费公益诉讼等多部司法解释，构建起务实管用、严密高效的公益诉讼规则体系。十年的检察公益诉讼实践为公益诉讼立法提供了坚实的实践经验支撑。人民法院将牢牢把握高质量发展首要任务，与检察机关协同发力，履职尽责，努力在更高水平、更广领域、更深层次上谋划和推进公益诉讼审判工作，切实把中国特色公益诉讼制度优势转化为推动经济社会高质量发展的司法效能。

自然资源部党组成员、国家自然资源副总督察陈竺认为，检察公益诉讼制度体现了以法治思维和法治方式推进国家治理体系和治理能力现代化的“中国智慧”，彰显了独具特色的公益司法保护“中国方案”，有力维护了国家利益和社会公共利益，受到了世界关注。在推动自然资源系统更好履行“两统一”职责，促进“山水林田湖草沙”一体保护，更有力保障经济社会发展等方面发挥了非常重要的作用。

2014年10月，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”，拉开了检察公益诉讼制度健全完善的序幕。

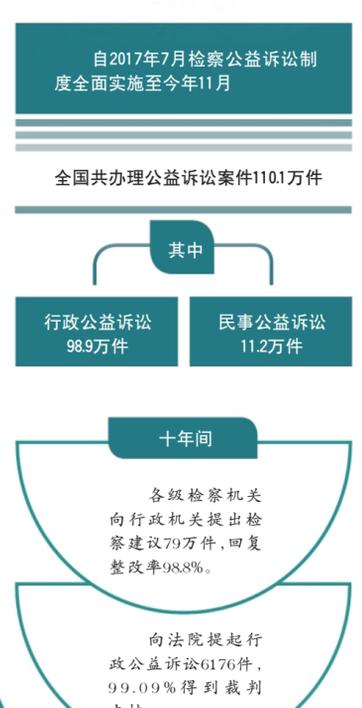
生态环境部党组成员、副部长于文说，这十年检察公益诉讼稳步发展，也是生态文明建设和生态环境保护认识最深、力度最大、举措最实、推进最快、成效最显著的十年。全国生态环境系统立足自身职责，全面加强同各级检察机关在检察公益诉讼方面的协作配合，携手合作，攻坚克难、稳步前行，充分发挥了部门协同的优势，共同践行了新时代建设美丽中国的历史使命。

于文表示，生态环境损害赔偿与检察民事公益诉讼联系密切，是在美丽中国建设进程中维护人民环境权益、推动绿色发展的重要并行机制。最高检联合生态环境部于今年9月印发《关于加强生态环境损害赔偿与检察公益诉讼衔接的意见》，进一步加强两部门工作的衔接协调，形成制度合力。目前，生态环境部正在联合最高检等11家单位研究编制《关于深入推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》，设置专章专门规定生态环境损害赔偿和检察公益诉讼的衔接，将为案件办理提供有力支撑。

“近年来，水行政执法与检察公益诉讼双向奔赴、结伴同行，从局部探索到全面推开，从初创新开拓到走深走实，在法治轨道上凝聚起保障国家水安全磅礴力量，推动水事秩序持续向好，实现了双赢多赢共赢。”水利部副部长程清说，治水兴水是生态文明建设的重要组成部分，关乎人民福祉，关乎民族长远发展。近年来，与检察公益诉讼协作的生动实践证明，检察公益诉讼制度根植于中国特色社会主义制度，符合我国国情，对推动国家治理体系和治理能力现代化具有独特优势，希望进一步总结和提炼实践经验，构建更加完善的中国特色生态环境公益司法保护体系。

“2023年9月，检察公益诉讼专门立法被写入第十四届全国人大常委会立法规划，这标志着我国检察公益诉讼专门立法迈入加速阶段。专门立法是顺应时代发展趋势，推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措，也是检察机关履行法律监督职责，依法维护公共利益的必然要求。”中国政法大学校长马怀德建议，要注重检察公益诉讼起诉前程序和诉讼程序的规范建构。一方面，检察公益诉讼具有将多数案件在起诉前就妥善解决的显著特征，而民事诉讼法和行政诉讼法并未提供起诉前程序的依据。因此，需要在立法中对立案、调查、制发检察建议、督促整改等诉前程序作出明确的规定。通过立法落实为具有明确性、可操作性的制度安排。另一方面，检察公益诉讼是保障公共利益的最后一道防线。在起诉前程序的各项举措不足以使公共利益得到充分保障时，必然将转入诉讼程序，这就需要明确相应的诉讼制度安排。如检察公益诉讼的审理方式、裁判方式、执行方式等问题，都需要在检察公益诉讼立法中予以明确。

持续推进检察公益诉讼制度健全完善 多方共话检察公益诉讼十周年



《黑龙江省调解条例》施行近一年有效提升社会治理效能

前移调解阵地化解矛盾 助力冰雪旅游火爆出圈

□ 本报记者 崔东凯 张冲

创新人民调解模式

“为什么我不能在景区观看冰秀表演，请给我理由！”今年1月初，新加坡籍游客王先生到哈尔滨冰雪大世界客服部投诉未能观看冰秀表演。设在景区内的调解室工作人员第一时间接待了王先生，调解员用一杯温水稳定了当事人的情绪，经过耐心沟通，让王先生了解清楚出于安全考虑秀场对观众人数有限制性的规定，同时园区为王先生改进了其他游乐项目，一场矛盾纠纷就此烟消云散。

2024年1月1日，全国首部地方调解条例——《黑龙江省调解条例》（以下简称《条例》）开始施行。《条例》施行后，在全省范围内落地生根，对于加强和规范调解工作，有效化解社会矛盾纠纷，提升社会治理效能，维护社会和谐稳定发挥了重要作用。

今年1月至10月，全省各类调解组织调解案件同比增长10%。在年初中央政法委开展的全国群众安全感调查排名中，黑龙江位居东北四省（区）第1位，黑龙江省委书记刘国涛作出批示，对矛盾纠纷排查化解工作予以肯定。

大庆市坚持和发展新时代“枫桥经验”，经过多年实践，探索出大庆人民调解“4543”模式，即搭建“四级平台”、凝聚“五方力量”、突出“四化标准”、强化“三重保障”。大庆市司法局贯彻落实《条例》并以此指导实际工作，以基础建设规范化、平台打造品牌化、纠纷防控项目化的“三化”标准为路径，不断推动“4543”大庆模式再提升。

运用人民调解“3210”模式成功让老百姓以零成本、最快速度解决问题，是大庆人民调解“4543”模式不断创新发展的一个缩影。

“太快了！我做梦都想不到当天就能拿到产权证……”大庆市肇源县居民王女士说。王女士的爱人去逝后，留下三处房产，家人协商一致由王女士继承。今年4月，王女士与家人在肇源县人民调解中心签订协议，当天取得肇源县人民法院的司法确认并拿到房产证。

“我们县里没有公证处，群众办理不动产业务非常不便，县司法局对人民调解进行深入研究后与县法院、自然资源局联手创新推出通过人民调解方式开展不动

产继承、转移、登记业务的‘3210’模式，即‘3’部门联动，‘2’流程优化，‘1’站式办结，‘0’目标导向。”肇源县人民调解中心主任刘绍轩告诉《法治日报》记者，“经过司法确认的调解协议书具有与公证书、法院判决书同等的法律效力。截至目前，已成功办理此类案件1200余件。”

打造行业调解品牌

在调解伊春市某公司与中铁某局租赁合同纠纷中，调解员王亮运用“稳情绪、听陈述、查政策、定责任、调矛盾”的“五步”调解法，成功化解了双方积怨已久的纠纷，使得一度停滞的高铁施工顺利进行。

“家有一老，如有一宝。我们老干部人头脑熟、地头熟、情况熟，在调解工作中具备天然优势。”有着33年司法行政工作经历、退休后被铁力市人民调解中心选聘为“银龄调解员”的王亮自豪地对记者说。

黑龙江省司法厅人民参与和促进法治工作处处长魏志学告诉记者，《条例》施行后，黑龙江结合地方特色，充分打造行业调解特色品牌，“银龄调解员”就是典型代表。目前，全省1100余名“银龄调解员”用实际行动践行了“退休不褪色、离岗不离党”的誓言，自5月至今

共成功调解各类矛盾纠纷4300余件。

记者还了解到，除了“银龄调解员”之外，黑龙江先后设立特色农业调解室47个，新业态调解室59个。在冰雪旅游“火爆出圈”时，为了前移旅游纠纷调解“阵地”，省内多个景区设立特色旅游调解室63个，调解旅游纠纷1480件，同比增长208%。黑龙江省司法厅会同省银保监局指导设立银行保险消费争议调解中心，实现全省各市（地）调解组织全覆盖，累计调解涉贷款、信用卡、理财、保险等各类金融纠纷6400余件，涉及金额3.2亿元；主动服务自贸试验区建设，在哈尔滨、黑河、绥芬河三个片区建立涉外商事调解组织，组建全省“商事调解联盟”，实现调解资源跨区域共享，化解21起对俄贸易纠纷，涉及金额4300余万元。

实质化解行政争议

2017年，汤原县某公司职工王某在为公司铲车清理积雪时不慎受伤，造成右侧跟骨粉碎性骨折。王某申请县人社局出具了《工伤认定决定书》，但某公司并不认可，并举报王某涉嫌诈骗。王某与某公司之间矛盾激化升级。

“七年间，王某与某公司之间共发生三次行政复议和多起劳动仲裁及民事诉讼。”佳木斯市司法局副局长秦鹏飞告诉记者，今年佳木斯市行政争议化解中心在接到王某和某公司的共同申请后，经过近2个月的耐心调解，促成双方于今年9月签订了《和解协议》，某公司最终同意给付王某12万元工伤赔偿金。王某与某公司分别撤回行政复议申请、劳动仲裁及民事诉讼，实现了“一案结，多案消”的良好社会效果。

为充分发挥行政争议化解中心主渠道作用，将调解贯穿行政复议工作全过程，今年5月，黑龙江省出台《黑龙江省行政争议化解中心调解办法》，进一步提高行政争议预防和化解质效。今年以来，全省行政复议案件10210件，受理8830件，调解2256件，其中受理前调解411件，同比增长100%；审理中调解1845件，同比增长65.6%，超过九成行政争议在行政复议程序中得到实质性化解。

与此同时，黑龙江充分发挥仲裁便捷、高效的优点，先后在哈尔滨、牡丹江、七台河、绥化等地建立知识产权、金融、农业经济贸易、冰雪旅游冰雪体育、生态环境、军民融合领域专业仲裁院。

省司法厅指导有条件的仲裁机构设立商事调解组织，将调解贯穿于仲裁立案、受理等全过程，综合运用调解、和解等手段多元化解纠纷，提高快速结案率、自愿和解率和自动履行率。

今年以来，全省仲裁案件通过调解、和解方式结案1717件，占受案总数的23.3%，同比增长13%。