法治日报
星期四
2025年7月24日

平安中国 05专刊

编辑/蔡长春 刘洁
美编/高岳
校对/李景红

LEGAL DAILY

从无到有再到优，检察公益诉讼十年间

平安特稿

□ 本报记者 董凡超

125份病历中，113份病历存在对未达到手术指征、不符合手术条件、有手术禁忌症的患者实施手术及违反诊疗流程实施手术等过度医疗违法行为……前不久，最高人民检察院与中国消费者协会联合发布一批消费者权益保护公益诉讼典型案例，其中湖北省黄石市人民检察院办理的某医院过度医疗侵害众多消费者合法权益民事公益诉讼案引发广泛关注。

过度医疗行为严重侵害患者人身及财产权益，严重扰乱医疗秩序，损害公共利益。在这起全国首例过度医疗民事公益诉讼案中，最高检公益诉讼检察厅全程指导办理，并召集部分省市检察院公益诉讼检察部门负责人旁听、观摩庭审。而该案作为典型案例被发布，为全国检察机关办理此类案件提供了示范，也是一个新的开始。

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”。2015年7月，检察公益诉讼试点工作正式开始。同年12月16日，山东省庆云县人民检察院对该县环保局不依法履职向法院提起了全国首例行政公益诉讼。2016年6月20日，法院一审判决支持了检察机关全部诉讼请求。同一时间段，最高检还连续发布多起基层检察机关启动检察公益诉讼实践的案例。从立法动议到制度初创，从试点实践到全面开花。这项沐浴着新时代光辉而生的制度形成了一系列标识性概念、原创性成果。

从四大领域到多维拓展

党的十八大以来，我国生态文明建设决心之大、力度之大、成效之大前所未有。生态环境和资源保护是检察公益诉讼制度最初确立的四个法定领域之一。自2017年7月该制度全面实施以来，全国检察机关已办理生态环境公益诉讼案件逾53万件，为新时代生态文明建设实现“四个重大转变”提供了有力司法保障。

大江大湖流域跨区划治理是历史性难题、世界性难题，其根源在于上下游执法标准不统一。为破解这一治理困境，最高检近年来相继直接立案办理了万峰湖流域生态环境公益诉讼案、南四湖流域生态修复公益诉讼案以及长江船舶污染治理公益诉讼案等具有示范意义的重大案件。

本着严谨、负责的态度，检察机关最初办理公益诉讼案件时秉持的原则是“稳妥、积极”，注重把法定领域做实、做好。随着立法完善，检察公益诉讼的法定领域持续拓展。2019年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“等”外探索指导原则从“稳妥、积极”调整为“积极、稳妥”。

英雄烈士保护法首次赋予了检察机关英烈保护民事公益诉讼权责，自2018年以来，六年间，检察机关办理了一批具有社会影响力的英烈名誉保护案件，引领了尊崇英烈的社会风尚。2024年9月，在最高检联合退役军人事务部发布的典型案例中，上海静安区人民检察院办理的涉陈尔晋、王曼霞烈士名誉权案创新性地要求侵权人在短视频平台发布英烈事迹宣传片并购买推广服务，该诉求获法院支持，为网络空间英烈权益保护提供了司法样本。

当前，检察公益诉讼已从最初的四大传统领域，逐步扩展至未成年人保护、妇女权益保障、个人信息保护、文物保护等新领域，构建起“传统领域稳根基、新兴领域求突破”的多元化发展格局。

从顶层设计到实践深化

实践呼唤立法，立法促进实践。2018年10月至2019年4月，修订后的人民检察院组织法和检察官法相继将公益诉讼检察职权纳入法律条文，为这项制度的运行奠定了坚实的法律基础。

制度发展既注重顶层设计，又强调精细落实。2021年7月，最高检发布《人民检察院公益诉讼办案规则》，随后针对各专业领域陆续出台配套实施细则，形成了层次分明、操作性强的规范体系。2023年，最高检党组准确把握制度发展规律，明确提出要以“可诉性”为抓手，推动公益诉讼检察工作向更高质效阶段迈进。2024年11月，《关于推进公益诉讼检察高质效办案的意见（试行）》的出台，进一步强化了以诉讼标准倒逼办案质量提升的工作导向。

这项制度的发展充分彰显了中国特色社会主义制度的优越性。在党中央的坚强领导下，检察公益诉讼形成了多方协同、共护公益的治理格局。截至目前，全国27个省级行政区党委、政府出台专项支持意见，30个省级人大常委会制定配套决定。最高检与36家行政机关建立协作机制，实现了司法监督与行政执法的良性互动。

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，主动参与辅助检察公益诉讼办案。

制度创新呼唤立法保障。党的二十大报告明确提出“完善公益诉讼制度”的要求。2024年全国两会期间，《全国人民代表大会常务委员会工作报告》将制定检察公益诉讼法列为年度重点立法任务，标志着这项制度的法治化建设进入新阶段。

从实践探索到立法完善，检察公益诉讼正逐步走向成熟，为推进国家治理体系和治理能力现代化贡献着独特的制度力量。

从本土实践到国际示范

中国检察机关保护红树林、中华白海豚的双语宣传手册与视频，亮相《联合国气候变化框架公约》《生物多样性公约》等国际公约缔约方大会“中国角”，吸引各国参会代表驻足；检察公益诉讼英文版新媒体作品《桥》《此心安处》通过最高检英文官方网站等平台远播海外，收获诸多国际点赞；以法治之力守护长江生态的实践经验多次在国际会议上被分享，引发广泛关注……近年来，中国检察公益诉讼制度的创新实践正获得越来越广泛的国际关注与认可。

2017年9月，第二十二届国际检察官联合会年会在北京召开，“为公益服务的检察”这一主题彰显了中国在公益司法保护领域的先行探索。

2024年10月，最高人民检察院检察长应勇在新加坡发表演讲时，特别分享了药品说明书适老化改造这一典型案例。针对老年人用药安全隐患，检察机关通过公益诉讼推动药品说明书实现大字版、盲文版、语音版等无障碍改造，这一“小切口”的民生案例生动展现了中国司法制度的温度与效能。

“这件中国的小事走向了国际，成为展现中国制度自信的重要案例。”曾提出“药品说明书适老化改造”建议的全国人大代表戴茵评价道。

在国际比较视野下，中国检察公益诉讼制度具有鲜明的创新性。这一领域的制度创新引起了国际司法界的浓厚兴趣。

2022年4月，最高人民检察院副检察长张雪樵致信巴西联邦检察院副总检察长道奇，系统介绍中国检察公益诉讼制度，引起巴西方面高度关注。2023年12月，巴西高等法院大法官本杰明专程到访最高检，就流域环境治理等议题进行深入交流。中国办理的万峰湖、南四湖、长江船舶污染等典型案例，为同处大河流域的巴西提供了宝贵参考。越南最高检新任检察长阮辉进也在就任后第一时间表达了学习中国公益诉讼立法经验的意愿。

2024年10月，中国代表在国合会年会上分享的流域治理经验获得联合国副秘书长施泰纳的高度评价：“中国通过公益诉讼推动政府履行环保职责的实践，为各国探索环境司法提供了重要借鉴。”这一制度创新正在产生广泛的国际示范效应。

与此同时，中国检察机关正积极推进跨境司法合作。内蒙古检察机关与蒙古国开展界河生态保护协作，黑龙江检察机关与俄罗斯加强跨境食品安全监管等实践，正在为构建区域性公益司法保护网络积累宝贵经验。

十年砥砺，检察公益诉讼从无到有、从有到优，这一制度正在形成日益成熟的“中国方案”，为全球法治文明发展贡献着东方智慧。

立法守护检察公益诉讼制度行稳致远

□ 刘艺

公益保护存在两种不同激励路径：一条是通过经济激励借私人权益救济路径保护公益，另一条是通过赋予法律秩序恢复职责实现公益保护。2012年修订的民事诉讼法、2013年修订的消费者权益保护法、2014年修订的环境保护法先后增设了消费、环境领域的民事公益诉讼机制。这些机制授权符合条件的社会组织有权提起民事公益诉讼，仍然属于通过权益救济激励公益保护的机制。由于种种原因，此类机制的实施效果是有限的。为此，基于法律秩序恢复目的的客观诉讼意义上的检察公益诉讼应运而生。

2014年10月，党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，首次明确提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”的重大改革部署。这一决策倡导开辟了中国特色公益司法保护机制——检察公益诉讼制度。2015年7月，全国人大常委会授权最高人民检察院在13个省、自治区、直辖市开展为期两年的公益诉讼检察试点工作。2017年6月27日，十二届全国人大常委会第二十八次会议通过关于修改《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》（以下简称“两大诉讼法”）的决定，在“两大诉讼法”中设立检察公益诉讼条款，标志着我国检察公益诉讼制度正式确立。

2020年9月，最高检印发《关于积极稳妥拓展公益诉讼案件范围的指导意见》，将办案指导原则从“稳妥、积极”向“积极、稳妥”转变，办案范围也逐步增加至“4+11+N”格局。从公共利益类型来看，检察公益诉讼保护的公益类型扩展到众多个人利益、集体利益和特定群体利益。这表明我国检察公益诉讼是一项保护所有国家利益和社会公共利益（以下简称“两益”）类型的司法保护机制。当然，这项公益司法保护机制坚守独特定位，即作为传统公益保护机制的补充性机制而非替代机制。只有其他机制无法保护且案件线索来自检察机关的履职范围内，才纳入检察公益诉讼的办案范围。这就意味着检察机关在公益保护的同时也会发现传统保护机制失灵或者违法的问题。检察机关作为“两益”保护的特别代表人，既保护受损的“两益”也监督各种法律关系，符合宪法对其法律监督机关的定位。于是，检察公益诉讼成为我国公益保护的重要机制，其与其他机制之间形成了有机团结并协同发力的公益保护大格局。

2017年7月至2025年3月，全国检察机关共立案办理公益诉讼案件114.4万件。除法定授权领域之外，检察机关还在公共安全、消费者权益保护、国防和军事利益保护、老年人权益保障、劳动者权益保障等新领域立案办案，积极回应人民群众对美好生活的期待。2024年11月，最高检印发《关于推进公益诉讼检察高质效办案的意见（试行）》，强调以公益诉讼“可诉性”指引严把案件质量关，与时俱进完善公益诉讼检察业务管理新模式。检察公益诉讼领域的智慧检察建设成绩斐然，通过大数据、人工智能等赋能线索发现、证据固定、决策支持全流程，重塑了案件线索来源渠道，丰富了风险预警评判能力，借助无人机、快检设备增强了调查实力，打通了跨部门跨区域协同的数据壁垒。部分发达地区已形成了“感知—分析—决策—治理”的全链条智能办案体系。

检察公益诉讼革新了传统公益保护范式，创新了我国公益保护手段。检察公益诉讼立法应勇于担当，坚守这项制度属补充性公益保护的制度定位，明确与约束司法权力行使的范围，界定刑事附带民事公益诉讼、行政公益诉讼与民事公益诉讼的关系，优化诉前程序与诉讼程序的衔接机制、确立检察公益诉讼高质效办案标准，创新适用于客观诉讼的判决类型，全面展现这项深具中国特色的法治制度的优势和特色。

检察公益诉讼制度是中国法治建设砥砺奋进的缩影，也是深具社会主义法治特色的创新机制。创新并非永无止境，还需要有定力与边界。检察公益诉讼的立法是守护检察公益诉讼制度行稳致远的最强约束和最终保障。这项任务不仅神圣光荣更是艰巨伟大。

（作者系中国政法大学教授）

平安影像

图① 7月15日，新疆阿勒泰边境管理支队恰勒什海边境派出所民警前往北沙窝区域开展巡边踏查。 本报通讯员 石晓坤 杨超 摄

图② 7月16日，四川省绵阳市公安局特巡警支队巡逻一大队民警在涪城区南河五六社居民区进行巡逻。 本报通讯员 唐超 摄

宣城法院运用“补植复绿”方式修复生态环境

昔日荒坡今披绿装

□ 本报记者 范天娇
□ 本报通讯员 洪 骏 王皓

在全省率先建立生态环境审判技术调查官制度；推动签订全省首批林业碳票认购协议；发布全省首份扬子鳄司法保护令并竖牌公告……近年来，安徽宣城两级法院立足环境资源审判职能，在完善审判专业化体系、推动生态环境修复、保护生物多样性上不断创新举措，为绿水青山构筑起坚实的司法保护屏障。

宣城是“国家园林城市”“国家森林城市”，境内两江九河奔流，黄山与天目山余脉交汇，湖光山色交相辉映。

为守护好这片“山水画廊”，2024年，宣城市中级人民法院在严惩污染环境、破坏生态违法犯罪行为的同时，注重专业化审判能力建设，制定出台环境资源案件“三审合一”审判的若干意见，打破传统分案壁垒，统一归口审理涉环资刑、民、行案件，并创新“要素式审判”方法，提升审判质效。同年，在全省率先建立生态环境审判技术调查官制度并组建专家库，来自环保、林业、水利、地质等领域的专家，直接参与案件事实调查和技术认定，进一步提升生态审判的专业化水平，让裁判结果更有公信力。

2024年，全市法院共审理涉环境资源案件134件，平均审理周期缩短至42天。其中，涉江河、保护区及重要山体内的非法采砂、盗伐、狩猎、捕捞等案件数量持续下降。陈某等人非法排放固体废物案入选2024年度全国法院优秀案例。

惩戒非终点，助“受伤”的山水重焕生机方显司法要义。宣城中院积极践行“恢复性司法”，推动签订全省首批林业碳票认购协议，审理全省首例碳汇认购案，为生态环境修复提供了新的路径和方式。宣城中院还携手宣城市人民检察院、宣州区政府在宛陵林场共建宣城市生态环境公益保护基地，进一步完善林业资源破坏案件的生态赔偿路径，形成“原地补植复绿+异地补种+碳汇认购”的修复闭环。

2024年以来，全市两级法院运用“补植复绿”等方式修复生态环境，判决支付生态修复费用721万元，责令补种树木8000余株，昔日荒坡再披绿装。

宣城法院强化跨部门跨地域联动共治，就涉林违法案件刑民行责任衔接问题向林业部门发出司法建议，推动林业部门梳理并整改问题线索47件次。宣城中院与上海市第三中级人民法院、江苏省南京市中级人民法院、浙江省杭州市中级人民法院等共签《长三角环境资源司法协作框架协议实施细则》，在司法协助、审判执行、交流合作等方面开展司法协作。

让生态保护理念深入人心，是司法工作的重要一环。宣城中院坚持保护优先、预防为主原则，去年6月5日，在安徽扬子鳄国家级自然保护区的红星、杨林等七个片区，发布了全省首份扬子鳄司法保护令并竖牌公告，为扬子鳄的生存、繁衍提供全方位司法保护。此外，宣城两级法院常态化开展环境资源保护普法宣传，实行“巡回审判+以案释法”模式，将法庭移至案发地、村头树下、江河岸边、古村之畔。2024年以来，全市开展环资案件巡回审判42次，旌德县人民法院环境资源类案件全部实现巡回审判。

在青弋江的波光里，在古村落的墙垣下，守护绿水青山的共识在百姓心中生根发芽。

南沙出入境边防检查站提供优质通关服务

进口水果从这里“抢鲜”上市

□ 本报记者 张晨

7月2日，在刚刚启用的广州南沙港国际船员换班中心，10余名外籍海员经南沙出入境边防检查站“一站式窗口”登陆，从身份核验、物品检查到通关放行，仅用时不到8分钟，即实现“离船即通关”，较传统换班模式提速70%。

今年是中国（广东）自由贸易试验区广州南沙新区片区挂牌十周年，也是《广州南沙深化面向世界的粤港澳全面合作总体方案》实施三周年。南沙出入境边防检查站驻守在全国单一港区集装箱吞吐量前三的南沙港，助力南沙从“买卖全球”迈向“链通全球”的贸易新格局，为粤港澳大湾区建设贡献移民管理力量。

服务“中国智造”加速出海

5月15日，南沙汽车口岸，全国最大光伏能源+LNG双燃料汽车滚装船“远海口”轮迎来首航，搭载约4000台中国新能源汽车，驶向“一带一路”共建国家。

眼看万吨巨轮“说走就走”，口岸负责人李经理赞叹道：“边检高效办理船舶移泊和出境手续，就是通关加速器！”

据了解，这是今年第175艘次汽滚船出海，南沙口岸上半年已出口汽车20余万辆，同比增长56.5%。

“我们的工作，就是助力‘中国智造’加速出海。”南沙边检站站长叶元丰介绍说，该站在粤港澳大湾区首创“船舶边检查验零待时”、新能源汽车“全链条”通关模式，确保出口汽车抵港前72小时进入堆场，到港即可整车滚装作业，同时运用电子围栏、智能红外系统等新装备新技术，实现“无感化”智慧监管，极大提升了通关效率。

《法治日报》记者了解到，这项便利化措施助力南沙汽车口岸2024年装卸量突破1150万辆，稳居全国第一，入选广东省促进跨境贸易便利化典型案例，“船舶边检查验零待时”举措还获评国务院深化服务贸易创新发展试点“最佳实践案例”，在全国复制推广。

助力“鲜果门户”链接全球

4月26日晚，馥郁的果香弥漫南沙港，1100吨泰国金枕榴莲乘“榴莲快航”如约抵达，拉开广州榴莲嘉年华序幕。

鲜食榴莲的黄金期只有10天，每一颗果实都在与时间赛跑。为此，南沙边检站化身“护鲜使者”，提供“7×24小时”随到随检、网上预约通关、预检无异常即靠港作业、一次性登临检查、一次办结出入境手续等一系列配套服务，最大限度简化边检手续，缩短通关时间。

“有了护鲜通道，我们的黄金果能轻松抢赢时间。”某榴莲进口企业经理王先生说，榴莲从货轮靠泊到“登陆”水果市场，仅需2小时。南沙边检站执勤三队队长龚奇月介绍称，上半年，该站已保障79艘次榴莲、车厘子“专线”顺畅通关，累计接卸量达23.3万吨，助力南沙港连续5年荣膺全国榴莲、车厘子等水果进口最大海运口岸，成为国内大循环链接亚拉陆海新通道的“鲜果门户”。

不仅如此，在南沙边检站优质通关保障下，南沙港207条航线畅通全球，2024年集装箱吞吐量突破2000万标箱，为大湾区世界级航运枢纽建设注入强劲动能。

擦亮邮轮经济“黄金名片”

2024年12月18日，随着2500名游客登上“爱达·地中海号”邮轮，开始广州往返日本的旅行，全国规模最大的邮轮母港综合体南沙国际邮轮母港进入常态化运营。

邮轮经济，是南沙重点打造的高水平开发开放“黄金名片”。聚焦这一目标，南沙边检站立足“卓粤·边检”南沙领航区建设，不断创新国际邮轮服务管理模式，全面落实乘邮轮入境外国旅游团15天免签、240小时过境免签及邮轮旅客免留存指纹、免盖出入境验讫章等便利措施，运用“智慧邮轮系统”，实现邮轮员工“刷脸”通行，并在全国首推邮轮旅客入境“扫码通关”，将通关速度进一步提升50%，口岸查验设备数质量和通关效率均居全国前列。

“从抵达邮轮母港到登上邮轮，一路都是‘刷脸’通行，非常丝滑，整体通关感受非常好！”来自深圳的旅客杨女士致电国家移民管理局12367服务平台，对此赞不绝口。记者了解到，邮轮常态化运营以来，南沙边检站已高效验放出入境人员14万余人次，数量居全国第二，助力粤港澳大湾区文旅新高地建设。