检察公益诉讼专门立法共识显著增强

多个代表团提交关于制定检察公益诉讼法的议案

□本报记者 闫晶晶 吴贻伙

今年全国两会前夕，全国政协委员、最高人民检察院副检察长张雪樵收到了一封手写的感谢信，落款是化红超及湖兴村全体村民。化红超是山东省济宁市微山县张楼镇湖兴村的村党支部书记，南四湖专案的办理，让这个小渔村发生了巨大的变化。信中说，“我们村真正从落后的小渔村变成了远近闻名的美丽渔村，村民的精神头也越来越足，开始主动邀请亲朋好友做客了……”

因为共同参与了最高检南四湖专案的办理，全国人大代表、自然资源部中国地质调查局青岛海洋地质研究所副所长印萍和当地村民也熟悉起来。“检察公益诉讼给湖兴村带来巨大变化，我和当地的乡亲们一样，感到无比欣喜。”带着当地群众的感谢，印萍代表赴京履职。这次，她带来了一份沉甸甸的议案。

3月5日上午，十四届全国人大一次会议在北京人民大会堂开幕。当天晚上，印萍代表将自己领衔的议案递交给了大会，这份议案凝聚了山东代表团31位代表的心声——制定检察公益诉讼法。

吕世明代表

陈武代表

印萍代表

于安玲代表

李先祥代表

史玉东代表

方北松代表

陈红枫代表

在更广范围凝聚共识

记者了解到，今年全国两会开幕以来，多个代表团提交了关于制定检察公益诉讼法的议案。其中湖北、云南代表团为全团议案。安徽、河南、山东、广东、内蒙古等代表团为30位代表以上的联名议案。

实际上，十三届全国人大一次会议至五次会议期间，已有多位代表提议尽快制定检察公益诉讼法。党的二十大报告强调“完善公益诉讼制度”，对制度发展提出新的更高要求。

“研究制定出台专门的检察公益诉讼法，能够更好回应新时代人民群众对检察公益诉讼工作的新需求。”全国人大代表、中国残联副主席吕世明阐述了立法的必要性，他认为，这是贯彻落实党的二十大精神的重要举措，是满足人民群众对美好生活向往的需要，也是推动检察公益诉讼高质量发展的要求。

“检察公益诉讼和我们的生活息息相关。生活在南四湖流域，我们实实在在尝到了甜头。”全国人大代表、山东省济宁市农技推广中心副主任于安玲从2018年底开始关注南四湖自然保护区的相关问题。“南四湖地处鲁、苏、豫、皖四省交界处，不同省份管理的重点、方式、排放标准差异较大。最高检针对南四湖污染治理问题直接立案，启动公益诉讼检察程序，推动了问题的解决。”于安玲代表说。

同样存在“九龙治水，各管一段”现象的，还有万峰湖流域环境治理。2022年1月，为加强万峰湖溯源治理，云南省曲靖市检察院办理了南盘江流域生态环境保护案。“很多公益损害问题可能并非一个行政机关能够解决，特别是生态环境的整治需要多部门协同配合。曲靖市检察机关以案促改推动解决了一批突出生态环境问题，推动形成了‘党委领导，政府主导，部门联动，人大、政协、检察监督，社会参与’的治理模式。”全国人大代表，云南省曲靖市委副书记、市长李先祥表示，这次云南代表团提交全团议案，建议加快推进检察公益诉讼立法，更好促进行政机关依法行使职权，推动国家治理体系和治理能力现代化，为实现中国式现代化提供法律保障。

不仅是空气、水等可感、可见的自然环境，出行体验、日常消费、文物文化等也会影响人民群众日常生活的美好指数。近年来，吕世明代表走访全国十多个省区市，致力于无障碍环境建设。2021年、2022年，最高检会同中国残联联合发布两批无障碍环境建设和残疾人权益保障检察公益诉讼典型案例。2022年10月，无障碍环境建设法草案首次提请审议，其中对检察机关提起公益诉讼作出了规定。

仅2022年以来，新修订或者制定的反垄断法、反电信网络诈骗法、农产品质量安全法、妇女权益保障法等单行法都对检察机关提起公益诉讼作出规定。吕世明代表认为，在目前单行法分别授权的立法模式下，相关规范体系性不强，在司法实践过程中存在法律适用困难。例如检察公益诉讼程序的特殊性难以涵盖在民事、行政诉讼的一般程序中；检察机关在公益诉讼中的职能定位存在争议，此外还存在调查取证权保障不充分等问题，需要尽快推进检察公益诉讼专门立法予以解决。

检察公益诉讼专门立法具有可行性

全国人大代表，安徽省检察院党组书记、检察长陈武领衔提交的议案中认为，相较于制定一部涵盖不同主体、不同案件范围、不同诉讼领域的公益诉讼法，难免存在立法周期长、技术难度大等问题，制定一部单行的检察公益诉讼法相对而言立法周期短、难度小，更符合当前的实际需要。

检察公益诉讼制度全面实施五年多来，各地司法实践为专门立法提供了丰富的样本。五年多来，全国检察机关办理了70多万件公益诉讼案件；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到99.8%。

实践中，检察机关逐步总结出“双赢多赢共赢”“诉前实现保护公益目的是最佳司法状态”“持续跟进监督”等重要理念，综合运用诉前检察建议，提起民事公益诉讼、行政公益诉讼、刑事附带民事公益诉讼，督促、支持民事公益诉讼等办案方式，探索惩罚性赔偿，强化预防性功能，践行恢复性司法，为专门立法奠定实践基础。

内蒙古自治区是检察公益诉讼制度首批试点地区之一。作为内蒙古代表团这份议案的领衔人，全国人大代表，内蒙古蒙牛乳业（集团）股份有限公司研发创新部党支部书记、研发总监史玉东谈及提出这个议案的初衷时说，检察机关通过检察建议、提起诉讼的方式积极参与森林和草原资源保护、煤炭资源领域专项整治和河湖流域治理，取得了显著成效，充分展现了检察公益诉讼制度在维护国家和社会公共利益、督促依法行政、强化司法权威、推动国家治理方面独特的制度优势。

检察公益诉讼法定领域“版图”在逐步扩大，初步建立起“4+N”的基本业务框架，形成了以传统法定领域为核心、新增法定领域为增长点、其他新领域为补充的基本业务格局。“检察公益诉讼监督成效受到湖北各界的广泛关注和肯定。”全国人大代表、湖北省荆州文物保护中心主任方北松举例说，检察机关落实长江大保护战略，办理了一大批生态环境和资源保护领域公益诉讼案件，同时在文物保护等新领域也发挥了重要作用。他也期待着推进检察公益诉讼立法，以让这项制度在更广阔的空间有更大作为。

近年来，除多部单行法新增了检察机关提起公益诉讼的条款外，最高法、最高检也联合发布了多个司法解释，同时已有29个省级人大常委会出台加强检察公益诉讼工作的专项决定，这些均为专门立法提供了重要的规范基础。

在中国知网以“公益诉讼”为关键词，可以检索到大量文章，这些研究成果分别从公益诉讼的基本理论、不同类型、运行效果等多方面进行了深入系统的研究，为公益诉讼立法奠定了理论基础。

展现中国特色社会主义司法制度之力

各代表团提交的议案中，一些议案对于检察公益诉讼立法总体框架设计提出了思路。作为公益司法保护的“中国方案”，检察公益诉讼制度是一项具有鲜明中国特色的社会主义司法制度。湖北代表团提交的议案中，对于立法的总体思路，特别提出要体现中国特色，保持一定的开放性和前瞻性。

在检察公益诉讼法的具体内容方面，安徽代表团议案提出，应当涵盖明确的检察公益诉讼受案范围；完善检察公益诉讼管辖制度；完善检察公益诉讼调查取证制度；完善行政公益诉讼诉前程序机制；完善检察公益诉讼审判程序等内容。

“目前法律关于检察公益诉讼适用惩罚性赔偿方面并无明确规定，特别是有关提起惩罚性赔偿倍数及赔偿金折抵等问题，实践中各地尺度把握不一，建议立法予以明确。”全国人大代表、安徽省生态环境科学研究院副院长陈红枫多次参加公益诉讼案件生态环境损害鉴定工作，她的建议在议案中也有所体现。

“实践中还有符合法定条件的社会组织也可提起公益诉讼，但是因为在证据的获得等方面缺乏专业指导，其公益保护作用发挥有限，远远不能满足现实需要。”陈红枫代表认为，检察公益诉讼不仅起诉规模远远超出社会组织提起的公益诉讼，且监督方式手段更加多元、监督治理成效更加丰硕。

念念不忘，必有回响。采访中，多位代表长期以来都关注、参与过检察公益诉讼工作，他们的议案建议代表了更大范围人民群众的心声。

对于村民的来信，张雪樵表示，湖兴村的巨大变化是南四湖公益诉讼专案实效的一个缩影，村民的感谢信实质是对公益诉讼制度的肯定和支持，归根结底是对习近平生态文明思想和习近平法治思想的衷心拥护。检察公益诉讼专门立法的呼声越来越高，检察机关必将以依法充分正确履职的实际行动，回应代表的期望和重托，为人民群众美好生活贡献检察力量！

（本报北京3月8日电）

重磅

代表委员看检察

全国人大代表、柳州工学院语言文化与国际教育学院副院长董月琳：

让检察好故事“飞入寻常百姓家”

此前，我对检察工作了解不多，当地检察机关积极向我介绍检察工作，非常暖心，令我十分感动，我为检察机关自觉主动接受人民监督点赞。作为一名母亲和教师，我对未成年人保护工作十分关注，尤其是未成年人文身治理，从“未成年人文身不是私事和家事，是关系到未成年人身心健康的大事”的态度中，我深刻感受到了检察机关司法为民的情怀。我希望检察机关在妇女儿童权益保护、老年人权益保护等方面持续发力，同时做好案例宣传，把检察故事讲好，使其更好“飞入寻常百姓家”，让人民群众更加了解检察工作、更加支持检察工作、更充分监督检察工作。

全国人大代表、郑州外国语学校校长、河南省郑州市教育局局长王丽娟：

携手共护未成年人健康成长

关心保护未成年人健康成长是全社会的共同责任。很早之前，我们就联合河南省郑州市检察院下发了《关于联合开展向全市中小学选派法治副校长活动的实施方案》，大力开展法治宣传教育活动。近年来，我们与检察机关等部门建立了联席会议制度，通报工作情况，携手解决未成年人保护的难点、痛点问题。党的二十大报告明确要求“保障妇女儿童合法权益”，希望检察机关继续依法能动履职，充分发挥刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察等职能作用，在守护校园安全、做好“控辍保学”、防范校园暴力和欺凌、推进法治教育、严守入职关口等方面持续发力，携手各方一起守护祖国未来。

全国人大代表、河南省泌阳县夏南牛科技开发有限公司董事长兼总经理祁兴磊：

开展公益诉讼做好红色文化资源保护

我了解到，我们当地检察机关近年来办理了红25军长征转战泌阳红色文化资源保护、红28军泌阳铜山五道岭会议旧址保护、陈香斋烈士旧居保护等一批英烈权益保护和红色文化资源保护行政公益诉讼案件。这些稀缺的、独有的、不可再生的红色文化资源是泌阳的红色文化名片，也是宝贵的精神财富，对于传承红色基因、赓续红色血脉、弘扬革命传统意义重大！希望检察机关以公益诉讼为剑，依法督促相关行政机关全面履职，捍卫英烈权益，维护英烈荣光，保护好红色文化资源，守护好红色记忆，积极推进红色文化资源公益保护常态化机制建设，不断提高红色文化资源保护工作法治化水平。

全国人大代表、广西壮族自治区林业生态工程质量管理中心主任覃建宁：

用最严密法治服务保障生态文明建设

绿水青山就是金山银山。我们广西山清水秀，生态优势明显。我了解到，五年来，广西检察机关依法起诉破坏环境资源犯罪16309人，办理生态环境和资源保护领域公益诉讼案件12115件，督促治理被污染土地、林地、水域20.95万亩，还专门出台漓江生态环境全流域、立体化保护16条举措，在推动绿色发展上作出了很大的努力。我建议检察机关全面加强漓江流域生态环境保护和北部湾红树林综合保护，紧盯全区生态环境综合治理中的薄弱环节和人民群众反映强烈的突出问题，推动环境保护行政执法与刑事司法衔接，用最严密的法治服务保障生态文明强区建设，护航绿色发展行稳致远。

（本报记者郭荣荣 邓铁军 刘立新/文）

全国人大代表董明珠：

惩治恶意专利诉讼保护创新发展

本报北京3月8日电（记者刘亚）“任何时候，知识产权保护对于企业、国家来说都是一个重要的议题。随着我国强化知识产权保护政策的实施，诉讼已经成为保护知识产权的重要途径之一。”全国人大代表、珠海格力电器股份有限公司董事长董明珠接受本报记者采访时表示。

董明珠代表指出，有部分企业存在不以使用和提升创新为目的，故意将现有技术申请专利获得专利权，进行恶意诉讼的现象；或是低价购买原权利人淘汰的、即将过期、具有严重瑕疵的专利，以索要高额许可费，滥用专利权。

“专利恶意诉讼违背了专利制度设计的初衷，破坏了国家鼓励自主创新的氛围。”董明珠代表建议，进一步提高专利审查标准，提升专利质量；追究恶意专利诉讼主体的民事侵权责任，建立对恶意诉讼的惩罚性赔偿制度。

“国家有关部门应进一步完善专利维护、审查程序，在专利相关的各个环节做到专业、严谨，司法机关在办理知识产权案件时应多听取国内相关专家的意见。”董明珠代表表示。

陈洁英代表：

以检察建议助推诉源治理成效凸显

本报北京3月8日电（记者郭荣荣 邓铁军）“最高检工作报告指出，既抓末端治已病，更抓前端治未病，在深化诉源治理中践行人民至上。我深感赞同。近年来，检察机关坚持把诉前实现维护公益目的作为最佳司法状态，以磋商、诉前检察建议促进源头治理，绝大多数案件在诉前解决，以最小司法投入获得最佳社会效果，实现了‘双赢多赢共赢’。”在接受记者采访时，全国人大代表，广西壮族自治区归国华侨联合会党组书记、主席陈洁英为检察建议的良好社会成效点赞。

“检察机关不是就案办案，而是在办好个案的基础上，深挖彻查个案、类案发生的原因，积极推动社会治理，通过办理一案、治理一片，防止相关案件反复发生。”陈洁英代表谈到，广西检察机关曾办理过一起督促整治废弃农资包装物污染行政公益诉讼案，既解决了废弃农资包装物回收难、处置难等农业面源污染防治难题，又推动探索废弃农资包装物回收闭环管理模式，建立了长效综合治理机制，效果非常显著。

2018年以来，最高检围绕防治校园性侵、强化金融监管、严防窨井“吃人”、强化寄递安全监管、强化安全生产监管等主题，先后向有关国家机关制发了一号到八号检察建议。

“这些检察建议我都很关注，如检察机关在抓‘一号检察建议’落实过程中，探索建立的强制报告、入职查询制度，都在未成年人保护工作中发挥着举足轻重的作用，因为效果好还上升成了法律规定。”陈洁英代表表示，今年是贯彻党的二十大精神的开局之年，希望检察机关继续以办案为抓手，更加自觉扛起社会治理的检察担当。

编辑 高扬 校对 杨金辉