

公益诉讼周刊

公益诉讼检察

2024年12月12日

第141期

本刊策划 肖荣 张国卫
编辑 杨璐嘉
美编 任梦媛
校对 台震霏

联系电话
010-86423429
电子信箱
yanglj2023@126.com

10年间，检察公益诉讼的那些“首次”

- 2015年12月，江苏省常州市检察院对许建惠、许玉仙污染环境案向常州市中级人民法院提起民事公益诉讼。这是检察机关以公益诉讼人身份提起的**首例**民事公益诉讼案件。
- 2015年12月，山东省庆云县检察院因该县环保部门不依法履行职责，依法向庆云县人民法院提起行政公益诉讼。这是全国**首例**行政公益诉讼案件。
- 2016年3月，吉林省白山市检察院依法以公益诉讼人的身份，对白山市江源区中医院违法排放医疗污水污染环境案提起行政附带民事公益诉讼。这是全国**首例**行政附带民事公益诉讼案件。
- 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，并成立了由四级检察院检察官组成的专案组。“万峰湖专案”是最高检直接立案办理的第一起公益诉讼案件；是最高检**第一次**采用“一批一案”的形式发布的指导性案例；是**第一次**在办案现场发布的指导性案例。
- 2021年4月，最高检决定直接立案办理南四湖流域公益诉讼案。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，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。
- 2023年5月31日至6月2日，**首届**全国检察机关公益诉讼检察业务竞赛成功举办。这是公益诉讼检察诞生以来**首次**全国范围内的业务竞赛。
- 2023年12月，最高法和最高检共同召开新闻发布会，**首次**向社会联合发布行政公益诉讼典型案例，提升办理行政公益诉讼案件的精准性、规范性，引导行政机关规范用权。
- 2024年3月，最高检**首次**向社会发布《公益诉讼检察工作白皮书（2023）》。

编者按 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改革的序幕。10年来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，检察公益诉讼制度从顶层设计到实践落地，从局部试点到全面推开、健康发展，形成了公益司法保护的“中国方案”。在检察公益诉讼制度提出10周年之际，本刊推出专题报道，梳理检察公益诉讼改革的发展历程，深入检察机关公益诉讼的探索实践，以期推动检察公益诉讼高质量发展，更加有力服务中国式现代化。

10年间，公益司法保护“中国方案”日臻完善

——专访最高人民检察院公益诉讼检察厅厅长、一级高级检察官徐向春

□本报记者 杨璐嘉

习近平总书记深刻指出，检察官作为公共利益的代表，肩负着重要责任。中国检察机关是保护国家利益和社会公共利益的一支重要力量。

自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”以来，十年间，检察公益诉讼制度在我国经历了“顶层设计、法律授权、试点先行、立法保障、全面推进”五个阶段，走出一条具有中国特色的公益司法保护道路，丰富了国家治理体系和治理能力现代化的内容，实现了理论突破和制度创新，夯实了检察公益诉讼立法基础。

当前，检察公益诉讼正处于从高速增长迈向高质量发展的新阶段，它的地位和作用愈发凸显，越来越被外界熟知、认可。近日，记者就相关话题专访了最高人民检察院公益诉讼检察厅厅长、一级高级检察官徐向春。

记者：检察公益诉讼制度是习近平法治思想在公益保护领域的生动实践和原创性成果，彰显了中国特色社会主义制度的优势。今年是探索建立制度十周年，站在这一新的历史起点上回望过去，检察公益诉讼制度在习近平法治思想引领下，经历了怎样一个发展历程？

徐向春：十年来，检察公益诉讼实践快速发展，办案规模突飞猛进，办案质效不断提升，公益保护效果日益凸显，已成为服务国家治理现代化的“中国方案”。截至今年9月，全国检察机关共立案公益诉讼案件108万余件，其中，行政公益诉讼97万余件，民事公益诉讼11万余件，提起行政公益诉讼近6000件，全面助推国家治理体系和治理能力现代化。

在制度十年发展历程中，党的绝对领导始终贯穿于检察公益诉讼制度探索、确立以及拓展、完善的全过程。2014年，习近平总书记在党的十八届四中全会上指出，探索建立检察机关提起公益诉讼制度的目的，就是要使检察机关对行政机关及其工作人员的违法行为及时提出建议并督促纠正。检察机关提起公益诉讼，有利于优化司法职权配置、完善行政诉讼制度、推进法治政府建设。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，完善公益诉讼法律制度”，专门部署“积极稳妥推进公益诉讼检察”。总结实践经验，完善相关立法。2022年，党的二十大报告明确部署“加强检察机关法律监督工作”，“完善公益诉讼制度”。与此同时，40余份中共中央、国务院文件在生态环境保护、安全生产、食品安全、人权保护、文物和文化遗产保护等具体领域对公益诉讼作出规定，与时俱进指引工作重点和路径。2023年9月，《十四届全国人大常委会立法规划》已将制定公益诉讼法列入立法一类项目，推动将习近平法治思想的原创性成果法治化、制度化，成为“在法治下推进改革，在改革中完善法治”的鲜明例证。

记者：从十年的历史成长路径来看，检察公益诉讼闯出一番天地，在实践、制度和理论方面均取得瞩目成效。这些年，检察公益诉讼办案主要呈现哪些发展特点？

徐向春：在检察公益诉讼初创期及全面推开前期，办案数量是监督力度、制度成效的重要体现之一，对于制度推广及队伍办案能力提升起到重要作用。2017年制度正式入法后，2018年至2022年办案数量突飞猛进，其中2022年平均每个基层院办案超过60件。在机构和人员编制没有明显增加的情况下，办案数量达到一定量级后的持续快速增长与确保办案质量之间的矛盾逐渐凸显。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”。2023年全国共立案18.9万件，同比下降2.84%，实现办案数量首次下降。

从办案质效看，2023年以来，最高检提出正确处理办案数量规模与质量效果的关系，将工作重心逐步转移到质效提升上来。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稳中向好，办案规范性增强，办案效果从个案中公益保护转向更加注重系统治理，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，2019年党的十九届四中全会提出“拓展公益诉讼案件范围”后，最高检党组及时将办理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、文物保护等15个法定领域，基本形成“4+11+N”的履职格局。

从办案理念看，最高检党组提出将提起诉讼前督促行政机关自我纠错作为优先目

检察公益诉讼高频词



大事记

检察公益诉讼10周年

2014年10月，习近平总书记在党的十八届四中全会上就《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》起草情况向全会作说明，突出强调“由检察机关提起公益诉讼，有利于优化司法职权配置、完善行政诉讼制度，也有利于推进法治政府建设”。

2015年7月，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。

2018年3月，“两高”出台《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》，为统一办理检察公益诉讼案件提供了操作依据。

2018年10月、2019年4月，公益诉讼检察职权相继被写入修订后的人民检察院组织法和检察官法，为检察公益诉讼的发展提供了基本的法律和规范依据。

2019年10月，十三届全国人大常委会第十四次会议审议最高人民检察院关于开展公益诉讼检察工作情况的报告。

2021年7月，最高检发布《人民检察院公益诉讼办案规则》。

2023年9月，十四届全国人大常委会立法规划公布，检察公益诉讼法被列入一类项目，即“条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案”。

2015年5月，习近平总书记主持召开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试点方案》，顶层设计成形。

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“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正式建立。

2018年7月，中央全面深化改革委员会第三次会议决定设立最高检公益诉讼检察厅，为更好履行检察公益诉讼职责提供组织保障。

2019年10月，党的十九届四中全会提出“拓展公益诉讼案件范围”“完善生态环境公益诉讼制度”的明确要求。

2021年6月，《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》印发，明确要求“积极稳妥推进公益诉讼检察”。

2022年10月，党的二十大报告中明确要求“完善公益诉讼制度”，明确了公益诉讼在推进中国式现代化中的重要地位和作用。

2024年11月，最高检公益诉讼检察厅印发《关于推进公益诉讼检察高质量发展的意见（试行）》，强调以公益诉讼“可诉性”指引严把案件质量关。

标，以磋商或者检察建议等方式协同行政机关履职整改，推动绝大多数案件在审前得以解决。对一些检察建议解决不了问题、具有示范引领意义的案件，检察机关深入落实“以诉的确认实现司法价值引领”的指示精神，敢于提起公益诉讼实现公益保护目的，促进社会进步。

从办案能力看，随着公益诉讼办案程序的不断规范、办案领域的不断拓展，检察人员办案能力不断提高。在办案力量方面，一些地方检察机关建立检察人才库和公益诉讼指挥中心，以及通过建立专业化团队等方式互相协作、取长补短，优化办案力量，提升办案质效；在装备技术方面，通过加强在技术、装备等方面的统一调度、合作共享，充分利用水质检测、土壤检测、卫星遥感等检察技术资源，加强检察技术与公益诉讼办案的深度融合；在深化数字检察方面，积极推动大数据法律监督模型和平台的推广及应用，在各地有力突破某一领域类案监督的基础上，及时总结、提炼经验，最高检对全国各地数字检察建设加强统筹，通过发布推广使用大数据模型的通知，促使各地推广使用和深化。

从办案效果看，社会认同持续增强，国际影响力与日俱增。过去几年，最高检先后部署“保障千家万户舌尖上的安全”“守护美好生活”等专项监督活动，聚焦解决人民群众的操心事、揪心事、烦心事，提升对检察公益诉讼制度的认同感。国内得到人民广泛认同的同时，中国检察公益诉讼制度也获得相关国际组织、司法人士热情关注和普遍好评，亮相世界自然保护大会、联合国生物多样性大会等重要国际会议，被称为“独具特色的中国智慧”。

从理论研究看，检察公益诉讼制度经过十年发展，关于理论研究成果越来越多，尤其是随着检察公益诉讼法启动立法程序后，更是掀起一股热潮。相关理论研究涉及检察公益诉讼制度的发展沿革、中外比较、实践成效等各方面，围绕检察公益诉讼的定位、立法原则、受案范围、调查权配置、审判与执行等关键问题深入开展理论分析，夯实检察公益诉讼立法理论基础；回应“高质效办好每一个案件”新时代新征程检察履职办案基本价值追求和实践需求，在理论层面回应公益诉讼办案高质效内涵的机理、逻辑、标准，提出可行的解决方案和对策建议，助推高质效办案取得实效；发掘和总结中国特色公益保护的实践经验，概括提炼原创性、标识性的概念、观点、理论，逐渐形成中国检察公益诉讼制度话语体系、学术体系。

记者：当前，公益诉讼检察发展正随着社会历史潮流的不断发展与检察改革的深入推进，持续“答新题”“解难题”。“高质效办好每一个案件”是新时代新征程检察履职办案的基本价值追求，面对最高检党组这一新要求，公益诉讼检察该如何落实？

徐向春：检察公益诉讼制度得到党中央认可、人民群众拥护、社会各界认同、国际社会赞誉，这就要求我们以习近平法治思想为指导，以检察公益诉讼专门立法的推进为契机，进一步做优做强公益诉讼检察工作，继续走更高质量的发展之路，推动公益诉讼制度在国家治理中发挥出更加重要的作用。

一是以公益诉讼“可诉性”提升办案“精准性”“规范性”。对于公益诉讼检察办案而言，要牢固树立质效优先导向，以公益诉讼“可诉性”指引严把案件质量关，保障实体公正，准确把握“适格诉讼主体”“违法行为”“公益损害事实”“法律明确授权”四个要素，不断提升公益诉讼检察办案的精准性、规范性，多办典型的、有影响的、能够体现公益诉讼制度价值的案件。

二是严格规范公益诉讼各环节程序操作。强化调查意识和科技赋能意识，用“诉”的标准做好调查取证工作，加强对行政机关回复内容的实质性审查和调查，以亲历性保障准确性、时效性。准确界定磋商案件的边界，防止逢案必磋商，持续跟进监督检察建议落实情况，重点关注到期未整改到位仅通过反复“回头看”或提示函等方式督促履职的案件，严格规范适用中止审查的条件和程序，推动“当诉则诉”。对已经生效裁判文书的内容进行实质性审查，及时跟进案件执行情况。

三是积极延伸公益诉讼办案效能。不断强化类案发现与研究意识，及时总结类案发案规律特点，分析研判案件反映出的长期性、普遍性、多发性及行政监管职能存在交叉等问题推进办案，统一同类案件法律适用尺度，促进行政机关开展专项整治、推动全面整改，实现公益整体、系统、综合保护。

四是健全符合检察公益诉讼自身特点的办案规范体系。配合立法机关加快推动检察公益诉讼专门立法，并及时制定或修订与之配套的相关司法解释，针对当前检察公益诉讼立法中未涉及的军事检察、未成年人检察、专门检察等相关内容，将在立法中留下接口，以备后续与相关法律、法规的配套衔接。针对公益诉讼案件重要实体和程序问题或重要办案环节，有计划、有步骤形成相关规范性文件指引。

（图题来源：新华社）

以人民的名义守护公益