

以“三个必检”促进公益诉讼高质效办案

□邵蕾 冯婷婷 夏秋艳

在检察业务“大管理”格局下，高质效办好每一个公益诉讼案件是推进“四大检察”协调发展、同向发力的重要环节。最高人民检察院制定的《人民检察院案件质量检查与评查工作规定（试行）》明确各级检察院要推动实现案件质量检查与评查常态化、规范化。最高检察长应勇指出，要把质量管理融入案件办理全过程，坚持案件质量检查与质量评查相衔接，逐步做到“每案必检”。在公益诉讼检察中，根据“每案必检”的要求，落实公益诉讼案件“三个必检”，系统构建“检什么—如何检—检后运用”的公益诉讼闭环质量管理体系，能够促进公益诉讼检察高质效办案。

公益诉讼案件“三个必检”的内涵

“每案必检”机制是严把案件质量关的重要抓手。公益诉讼检察的“三个必检”，是指对每一个公益诉讼案件从规范性、精准性、可诉性三个方面进行质量检查与评查。应勇检察长强调，质量管理要侧重促进办案实体、程序、效果有机统一。公益诉讼具有案件所涉领域广、办案专业性强、案件办理全流程等特殊性质，对质量管理提出了更高要求。最高检印发的《关于推进公益诉讼检察高质效办案的意见（试行）》，提出了“以“可诉性”为核心的高质效标准。因此，可以从规范、精准、可诉三个维度提炼公益诉讼案件审查要素，明确公益诉讼案件评查的内容和标准。

规范维度下程序合法性审查。“规范性”是案件质量的基础，是确保程序公正的“底线”。现有的检察公益诉讼程序规范散见于最高检印发的《人民检察院公益诉讼办案规则》《人民检察院公益诉讼案件办理流程监控要点》等规范性文件以及各种配套实施细则中，总体而言，程序规范审查可重点审查三个要素：一是办案流程规范，重点审查办案是否超期、请示备案是否规

范、调查取证是否符合要求等；二是文书制作规范，重点审查有无制作节点文书、是否符合审批权限、是否遵循格式样本等；三是系统操作规范，重点审查是否及时、准确、完整填录案卡并禁止出现跨年补录情况。

精准维度下办案实质性审查。“精准性”是办案效果的保障，是实现“三个效果”有机统一“的抓手”。精准性在公益诉讼检察全流程办案中侧重不同：“立案环节”重点审查是否存在公益侵害事实和是否可能存在违法行为，主要是线索真实性、合法性评估以及初步调查情况等要素。“调查环节”重点审查调查和证据收集是否充分全面，主要包括是否制定调查方案、证据链完整性、证据证明力等要素。“审前程序环节”，行政公益诉讼案件重点审查检察建议或磋商内容的针对性和可操作性，包括是否被行政机关采纳、行政机关是否采取有效措施维护公益、跟进调查情况、建议内容与诉讼内容的衔接等；民事公益诉讼案件重点审查补位追究民事责任的必要性和可行性，包括适格主体提起诉讼情况、公益侵害事实认定及民事责任、行政责任与刑事责任的综合考量等。“诉讼环节”重点审查诉讼请求的准确性，包括全部诉讼请求是否获法院判决或裁定支持、是否上诉以及执行情况等。此外，还可从是否存在类案群发、公众参与程度、宣传效果等多维度评判案件办理质量。

可诉维度下案件实体性审查。“可诉性”是高质效办案的核心，是确保实体公正的“标尺”。在可诉性审查方面，要准确把握适格诉讼主体、违法行为、公益损害事实、法律明确授权的“可诉性”基本要素。具体而言，一是在适格诉讼主体方面，行政公益诉讼中重点审查被监督行政机关是否有法定职责及依据、多重监管主体情形下是否准确选择被监督对象等；民事公益诉讼中重点审查监督对象是否符合民事侵权责任主体及依据，多人侵权可进一步审查侵权主体选择和责任承担方式等。二是违法行为方面，在行政公益诉讼中，重点审查被监督行政机关是否

存在违法行为，检察机关介入后行政机关的跟进履职效果，包括是否存在正当阻却事由等；在民事公益诉讼中，重点审查民事侵权行为构成要件及依据等。三是在公益损害事实方面，应明确公益与私益的界限，重点审查是否存在国家利益和社会公共利益受损情况、是否有证据证明违法行为和公益损害之间的关联性、公益侵害量化认定是否有委托鉴定或专家评估等。四是在法定领域方面，应坚持依法办案，重点审查是否属于法律明确授权的法定领域，对于属于法律法规授权之外的新领域案件应从严把握，重点审查是否有上级文件精神或地方性法规等依据，是否有办理的必要性、是否符合最高检《关于积极稳妥拓展公益诉讼案件范围的指导意见》的要求，逐级审批后立案。

公益诉讼案件“三个必检”的路径

检查和评查不是目的，而是促进高质效办案的手段和方式。不同于以往结案后的案件质量检查和抽查，“三个必检”是全周期性的质量管理模式，覆盖办结前的自查和办结后的“回头看”。“三个必检”核心要素明确了公益诉讼高质效办案的评查标准和内容，在此基础上，还需完善相应配套实施机制，推动公益诉讼案件办理质效的全面提升。

一体抓实“三个管理”，细化办案流程规范。“三个管理”体系包括全方位业务管理、全流程案件管理和全周期质量管理，在构建符合公益诉讼办案特色和规律的规范体系时应系统把握、一体抓实检察“大管理”体系。一是在业务管理方面，可以借鉴最高检通过每周开展高质效办案点培培训视频会的方式，指导高质效案件办理，明晰高质效案件标准。二是在案件管理方面，以“清单式”梳理办案标准，通过出台《公益诉讼高质效案件推荐性标准（正面清单）》形式规范案件办理。三是在质量管理方面，可以结合公益诉讼检察业务特色和办案需要制定《公益诉讼案件质量检查

工作制度》，提供实务指引。“三个管理”虽各有侧重，但密不可分，如：上海市检察院第二分院正在制作“三个管理”指引，在“公益诉讼”章节中将业务管理、案件管理、质量管理与公益诉讼检察履职融合，通过承办人案件办理、办案部门自我管理、分院业务指导三个层次内容论述，形成实体、程序、法律三个维度全流程操作指引。

数智赋能质量管理，构建质量控制体系。一是设置规范预警机制。如：可以系统梳理办案时限、节点文书等规范，制作《公益诉讼全流程监控要点》并与案管部门对接，设置预警机制，引导检察官快速定位问题、把握办案节奏，规范办案程序。二是完善个案流程规范。如：可以积极探索构建公益诉讼个案全景地图，精准配置办案期限、流程、文书等规范模块，融入上海检察“数智办案”+“数智管理”体系，全流程监控案件办理。三是构建类案办案规范。借助大数据法律监督模型，精准研判办案质效，提高公益诉讼案件的精准评查和高质效管理。

科学运用评查结果，提升办案实质效果。一是构建案件分类反馈机制，对于认定为高质效的案件，应纳入公益诉讼典型案例备选库，及时总结办案经验，做好典型案例培育工作。对于认定为合格的案件，可进一步深化案件质效，总结规范办案要点，为类案办理提供模板指引。对于认定为瑕疵或低质效的案件，要构建问题反馈和整改反馈机制，督促个案整改，并可就共性问题开展专项整改工作，避免此类问题再次发生。二是提升检察人员业务能力，落实司法责任制，明确责任主体，将评查结果纳入检察官业绩考评，作为考核重要依据，引导检察人员回归高质效办案主责主业。三是加大公众监督力度，将自我监督与外部监督融合，加强专家学者、“益监为公”志愿者、特邀检察官助理等在听证、整改效果评估、案件质量评查等环节的参与，切实提升案件专业性和影响力。

（作者单位：上海市人民检察院第二分院）

食品安全公益诉讼惩罚性赔偿金管理使用困境及应对

□刘勇

随着食品安全公益诉讼办案的常态化，惩罚性赔偿的司法适用呈现规模化趋势。但是，赔偿体量的持续增长与管理机制的相对滞后形成突出矛盾，实践中普遍存在食品安全公益诉讼惩罚性赔偿金长期滞留监管账户、使用方向不明、公众监督缺位等现象，既影响公益修复实效，亦削弱司法公信力。

一、食品安全公益诉讼惩罚性赔偿金管理使用的现实困境

一是法律性质认知分歧。实务中，大家对惩罚性赔偿金的法律属性认识不一，部分观点强调其惩戒违法功能，主张参照行政处罚资金的管理模式；另有意见突出其公益补偿性质，要求建立独立于财政体系的运行机制；折中立场则认为其兼具惩罚与修复双重属性。惩罚性赔偿金的法律属性界定不清导致管理路径严重混乱，实践中既有将其纳入财政非税收入体系的做法，也有委托社会组织对其进行管理的尝试，均因缺乏明确法律依据而面临合规性质疑。法律属性认知的分歧不仅造成管理标准不一，更阻碍了资金效用的发挥，亟须通过立法予以厘清。

二是管理体系尚未健全。现行管理机制存在系统性缺陷，保管机构权责错位问题突出，资金长期滞留账户执行账户，保管主体既无管理权限又无履职能动性；财政管理模式导致专项资金异化，纳入国库管理后脱离建

立检察公益诉讼制度的初衷，资金难以回流到食品安全领域；委托第三方管理机制存在失范风险，面临法律授权缺失、专业能力不足、监督机制薄弱三重困境。这些结构性缺陷致使惩罚性赔偿金长期处于“无人敢管、无处可用”的僵局，阻碍了公益修复目标的实现。

三是使用规则严重缺失。资金使用环节存在三重制度空白，即使用范围缺乏法定边界，对于是否可用于支持个体维权、风险监测等拓展性用途存在持续争议；审批流程缺乏规范依据，资金动用需常需多部门协商，职责不清导致程序空转；监督机制保障严重不足，资金收支未建立强制公示制度，社会监督完全缺位。这种规则真空不仅造成大量资金沉淀闲置，更引发公众对公益诉讼实效的质疑，削弱司法公信力。

四是责任协调机制空白。当被被执行人财产不足时，三类责任清偿冲突凸显结构性矛盾。消费者个体损害赔偿诉求体现民生权益保障需求，公益诉讼惩罚性赔偿主张关乎公共利益修复，行政执法罚款款项追缴涉及政府监管权威。由于缺乏法定清偿顺位规则，执行程序常陷入僵局：既可能导致受损消费者无法及时获偿，也可能致使公益修复资金落空。这种制度空白不仅影响个案公正，更阻碍食品安全治理体系的协同运行，亟待建立层次分明的责任实现梯次。

二、制度完善的系统路径

一是明确法律定性与管理原则。

建议通过专项立法明确惩罚性赔偿金

的“食品安全公益修复基金”属性，严格区别于行政处罚资金，禁止将其纳入财政一般预算。在此基础上构建三项核心管理原则：专款专用原则，要求资金限于食品安全公共治理领域，涵盖风险监测、损害修复、能力建设等核心方向；检察监督原则，赋予检察机关全流程监管权，从资金归集、预算编制到项目验收实施穿透式监督；阳光运行原则，强制要求建立年度审计、支出公示、公众查询三重公开机制。三项原则形成立法定性、用途锁定、监督闭环的有机整体，为资金管理奠定法治基石。

二是构建分层管理模式。可以建立“省级统筹托管+多元协同监督”的双层管理架构：在操作层实行省级专户集中管理，由省级消费者权益保护组织等法定公益机构开设专用账户，通过省级统筹破解基层管理碎片化难题，确保资金管理的专业性与延续性；在监督层组建跨部门监督委员会，由检察机关牵头，联合审判机关、市场监管部门、审计机构及专家代表，运用区块链技术建立资金流转实时追踪系统，对重大支出实行“一案一议”集体决策机制。该模式既能保障管理效能，又能通过分权制衡防范运行风险。

三是细化使用规范体系。聚焦资金使用全链条开展规范化建设，使用维度要明确五大方向：生态环境修复治理、区域性风险监测防控、监管执法能力提升、消费者权益援助、全民科普教育，形成从源头治理到终端防控的闭环支持体系。审批机制要建立“三阶

过滤”流程：申报主体提交项目计划书后，由独立第三方评估机构进行专业性论证，监督委员会依据评估结果进行终审决策，对重大事项引入听证程序。可以同步设立食品安全突发事件应急拨款通道，确保紧急状态下24小时内资金到位。通过标准化流程设计，可以实现公益投入精准化、高效化。

四是健全协调保障机制。要构建责任实现与公众监督的保障网络。清偿顺位规则要确立“消费者个体损害赔偿→惩罚性赔偿→行政处罚款”的梯次清偿序列，当被执行人财产不足时自动激活顺位分配程序。要监督公示体系实施全周期透明化管理：案件裁判文书载明资金托管主体及查询方式；年度使用计划提前30日公示并征集公众意见；季度收支明细及年度审计报告在省级检察院官网专栏发布。要探索建立公益诉讼手机应用，开通资金使用效果在线评价通道，形成“专业监督+社会监督”的双重制约机制。

惩罚性赔偿金管理使用机制建设，是检察公益诉讼制度从裁判中心走向效果中心的关键跃升。检察机关作为公共利益的守护者，应当协同立法机关完善制度设计，与行政部门健全协作机制，引导社会力量参与监督管理，使每一分增强检察建议的刚性效力。检察机关在制发检察建议时可同步抄送被建议单位的上级行政机关或主管部门，并向上级检察机关备案，必要时由上级检察机关跟进监督，形成监督合力。对于不能落实检察建议内容的，要敢于提起诉讼，充分发挥警示教育作用。但对于问题“反弹回潮”案件，检察机关提起诉讼时必须满足一定条件，即遵循主体同一性、地点同一性及问题同一性，不满足上述条件的需另案处理。为了保障被建议单位的异议权，可在程序上设置行政机关的起

（作者单位：贵州省纳雍县人民法院）

□杨弘年 白龙 刘啸

数字时代，个人信息安全已成为人民群众普遍关心的现实问题。2021年11月1日，个人信息保护法正式施行，明确将个人信息保护纳入检察公益诉讼的法定范畴。本文将围绕公益诉讼检察在履行个人信息保护职责的司法实践中遇到的现实困境展开讨论，从强化配套制度支撑、加强调查取证权刚性等方面提出相应的完善路径，以期为个人信息保护领域公益诉讼制度的进一步完善，提供切实有益的方案。

一、面临的问题

一是基层行政监管职能交叉、重叠，公益诉讼监督发力难。在个人信息保护工作中，行政监管环节至关重要。目前，我国国家层面对于网络行业的监管部门主要有三个，分别为国家互联网信息办公室、工业和信息化部、公安部。国家网信办具有落实互联网方针政策，查处违法违规网站的职能；工业和信息化部则是进行宽泛的互联网管理行为；公安部的职能重点在于打击互联网违法犯罪行为。然而，实践中常常出现模糊地带。例如，当某电商平台违规收集用户消费记录并用于精准营销时，既涉及互联网信息内容的合规性问题，属于国家网信办的监管范畴，又与互联网服务企业的经营管理相关，可能归工业和信息化部监管；若该行为涉嫌侵犯公民个人信息，还可能触及公安部打击违法犯罪的职能范围。由此，行政监管可能陷入“多头管、都难管”的困境。检察机关在办案中，往往需要花费大量时间和精力去厘清责任归属，在调查过程中还可能因部门间协调不畅延误办案时机。

二是公益诉讼检察调查取证权刚性不足，主动履职能力受限。司法实践中，侵害公民个人信息的相关证据常以数据形式存储于手机、电脑、硬盘等各类电子载体中，办案时查找和恢复这些数据需要一定的时间和专业能力。《人民检察院公益诉讼办案规则》《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》等明确规定了检察机关办理公益诉讼案件有调查取证权，但未规定不配合检察机关调查取证的罚则，致使公益诉讼调查取证权缺乏刚性，这很可能导致检察机关在办理公益诉讼案件时无法获取或错过能够证明违法行为的实证。

三是对侵犯公民个人信息行为的行政惩戒力度不足，公益诉讼监督效果不佳。个人信息保护法虽明确了侵犯公民个人信息行为的法律责任，但实际执行面临诸多问题。其中，根据该法第66条规定，违法处理个人信息的法律责任包括责令改正、给予警告、没收违法所得以及责令暂停或者终止提供服务等，对拒不改正者才能对相关人员进行罚款。司法实践中，检察机关提出个人信息保护行政公益诉讼检察建议，督促相关职能部门依法履行监管职责，对违法行为进行惩处，但由于行政机关处罚力度有限，存在震慑力不足的现实窘境。相比于侵犯公民个人信息获得的利润，违法行为人违法成本过低。

四是惩罚性赔偿存在争议，赔偿金管理和使用混乱。通过裁判文书网查阅个人信息保护刑事附带民事公益诉讼案件可以发现，基本案情、违法行为、非法所得等犯罪情节基本相同的案件，办案检察机关提出的诉讼请求并不完全一致，有的提出了惩罚性赔偿请求，有的未提出，造成同案不同判情况发生。同时，各地检察机关对于惩罚性赔偿金的归属也不统一，有的上缴国库，有的由自己管理，还有的未注明赔偿金具体给付对象，归属不明导致赔偿金管理和使用混乱，进而影响赔偿金公益性的发挥。

二、完善的途径

（一）完善法律配套机制，充分发挥公益诉讼预防性保护职能。实践中，个人信息领域公共利益受损，很难通过事后的监督、管理、惩戒来进行恢复，因此，应进一步完善配套机制，发挥公益诉讼的预防性功能，为个人信息保护提供有力支撑。一是建立个人信息收集审查批准制度。对于企业、单位或有关组织收集个人信息数据及收集范围进行必要性审查，把好个人信息数据行政监管的最前端关口。二是建立健全个人信息数据使用备案制度。对企业、单位或有关组织使用个人信息数据进行行政备案，保证个人信息的使用受到全流程监管，行政监管有迹可循。三是明确行政监管主体。通过完善地方性法规、地方政府规章等下位法，进一步细化个人信息保护的具体监管部门和监管职责，使检察机关能够第一时间厘清权责开展精准监督，从而以更高效率、更低成本实现个人信息保护的最佳效果。

（二）强化调查取证权，提升公益诉讼检察履职能力。以检察公益诉讼立法为契机，进一步明确检察机关公益诉讼调查取证权的内容、程序和保障措施。一方面，在证据难以获取或容易灭失等紧急情形下，可赋予检察机关采取查封、扣押、冻结等强制措施的权利；另一方面，对不配合、阻挠调查取证的行为设定明确的法律责任，授权检察机关对妨碍司法秩序的行为人采取训诫、罚款等措施，保障调查取证工作的顺利进行。今年1月，江苏省人民代表大会常务委员会出台关于加强检察公益诉讼工作的决定，明确检察机关开展调查核实，可以采取行政权收集、提供相关证据，也可以自行调查核实，并明确规定了检察机关可以采取的7种具体调查方式，特别规定“对可能灭失或者以后难以取得的证据，经检察机关负责人批准，可以先行登记保存，并在五个工作日内作出处理决定”。同时，该决定还规定，有关机关正在调查的行政违法或者刑事犯罪案件需要依法提起公益诉讼的，检察机关可以商请有关机关在调查时一并收集、保全公益诉讼案件证据。江苏的做法为解决公益诉讼检察调查核实面临的困境提供了参考。

（三）健全民事公益诉讼检察建议制度，强化公益诉讼监督力度。对于承担一定公共管理职能和重要社会责任的网络运营者、电子商务平台经营者，以及在防止和减少生产安全事故中承担主体责任的生产经营单位，检察机关在办案中发现其在个人信息保护方面存在问题和漏洞，可以提出民事公益诉讼检察建议。若其拒不整改或整改不到位，检察机关可提起民事公益诉讼要求其承担民事责任，以此补强行政惩戒力度不足的问题，推动企业建立健全内部数据安全管理制度，实现公益诉讼的多元化监督。

（四）规范惩罚性赔偿金管理使用机制，加大侵犯个人信息者的违法成本。可以参考消费者权益保护法中关于惩罚性赔偿的相关规定，明确个人信息保护领域公益诉讼惩罚性赔偿金的适用范围、数额认定及其与刑事罚金、行政处罚款的关系，并通过司法解释等进行规范。同时，要规范惩罚性赔偿金的管理使用。在管理上，可以由司法机关与相关部门联合设立基金或者开设财政专户，专门管理惩罚性赔偿金。在使用上，应确保惩罚性赔偿金最大程度回归公益领域，由行政主管部门专款专用。

（作者单位：内蒙古自治区乌拉特前旗人民检察院）

个人信息保护检察公益诉讼的完善路径

□马军

行政公益诉讼检察建议是检察机关督促履职的法定手段，具有鲜明的法律监督属性，与行政公益诉讼程序共同构成了维护国家及社会公共利益的梯次结构，是中国特色检察公益诉讼自主知识体系的重要组成部分。在当前加快推进检察公益诉讼专门立法的背景下，通过检视司法实践中行政公益诉讼检察建议存在的问题，进一步优化工作机制，提升办案质效，对于完善检察公益诉讼制度具有重要意义。

一是明确行政公益诉讼检察建议的约束效力。目前，宪法和人民检察院组织法均未对行政公益诉讼检察建议作出明确规定，难以以为司法实践提供有力支撑。地方性法规和司法解释虽然有所涉及，但其效力层级较低，发挥作用有限。要提升、增强、巩固行政公益诉讼检察建议刚性，首先需要做好规范层面的工作，即明确行政公益诉讼检察建议的约束效力。详言之，需要善解决好检察权与行政权的履职边界问题，在遵循“行政优先”的基础上，通过法律推理论证案件事实，提出相应的解决方案。同时，还要在更高层

检察公益诉讼专门立法背景下行政公益诉讼检察建议的优化

级的法律规范中赋予检察机关充分的调查核实权，并明确检察机关对妨碍取证的行为可采取司法强制措施，切实提升调查核实的针对性、权威性、警示性，便于后续工作的开展。

二是明确行政公益诉讼检察建议的制发次数。立法和司法行为应当具有可预测性，并具有一定的稳定性和安定性。行政公益诉讼检察建议的制发应严格恪守准确性、及时性、必要性等原则，对于同类问题同一机关原则上应以制发一次检察建议为限，例外情形下可多次制发。主要考量是检察建议作为法定监督方式，其效力一旦制发就自然产生，非因法定事由不得撤销或变更。因此，检察机关在办理案件过程中，应当尽量坚持只制发一次，对于检察建议存在瑕疵或因客观形势变化需调整建议内容的，可以再次制发。希望通过多次制发检察建议以实现督促行政机关依法履职之目的，显然与起诉前程序的价值意旨相悖，亦在一定程度上

有损检察建议的权威性。“一次制发”契合行政公益诉讼“双阶构造”的实质目的，但行政机关收到检察建议后仍不依法履职的，检察机关可直接提起诉讼，增加检察建议的刚性效力。在特殊情况下，行政机关的履职状态具有持续性，其虽然履行了监管职责并采取了整改措施，但问题“反弹回潮”的情况时有发生，此时便需判断是否达到全面履职的标准，对于符合“直接提起诉讼”条件的案件，不再重新制发检察建议。

三是明确行政公益诉讼检察建议跟进监督机制。检察建议的最终落脚点在于行政机关的采纳与落实上。虽然《人民检察院公益诉讼办案规则》第77条规定了跟进调查制度，但由于缺乏更加细化的操作标准，实践中做法不一，为了更好实现维护国家利益及社会公共利益的目的，防止被建议单位长期处于被诉状态，检察机关要在督促的同时积极配合行政机关落实检察建议，充分运用

磋商、走访询问等方式，及时了解受损公益恢复状况，全面掌握被建议单位履职情况，共同研判落实检察建议所面临的困难及原因，为行政机关提供力所能及的帮助。此外，还要加大对检察建议的跟踪督促力度，持续关注检察建议制发后行政机关是否存在新的违法行为，适时调整监督方案确保与后续可能提起诉讼的诉讼请求相衔接。为了进一步增强检察建议的刚性效力，检察机关在制发检察建议时可同步抄送被建议单位的上级行政机关或主管部门，并向上级检察机关备案，必要时由上级检察机关跟进监督，形成监督合力。对于不能落实检察建议内容的，要敢于提起诉讼，充分发挥警示教育作用。但对于问题“反弹回潮”案件，检察机关提起诉讼时必须满足一定条件，即遵循主体同一性、地点同一性及问题同一性，不满足上述条件的需另案处理。为了保障被建议单位的异议权，可在程序上设置行政机关的起

诉前参与权；对拟提起诉讼的案件，检察机关应当在提起诉讼3日前书面告知行政机关，行政机关可在3日内提出书面异议，检察机关经核实后决定是否提起诉讼。

四是明确行政公益诉讼检察建议与诉讼请求的衔接制度。《最高人民法院关于全面深化检察改革、进一步加强新时代检察工作的意见》提出要“加强检察建议与提起诉讼有机衔接”。《人民检察院公益诉讼办案规则》第75条亦规定了两者的衔接要求，即检察建议的内容应当与可能提起的行政公益诉讼请求相衔接，检察建议未提出的主张不能出现在诉讼请求之中。可见，当前关于检察建议与诉讼请求的衔接采取了实质标准，诉讼请求的确立应以检察建议为基础，倘若超出了范围，则应当提供相关材料予以说明，否则将会面临不予受理或驳回起诉的境遇。具体而言，在衔接时限上，可参考行政诉讼法第46条的规定，以行政机关回复检察建议之日或检察

建议整改回复期限届满之日作为计算起诉期限的起点，并设置一般起诉期限和特殊情形下的最长保护期限。考虑到行政公益诉讼诉案件的复杂性，可将一般起诉期限设定为一年，特殊起诉期限可根据行政机关履职情况确定，为国家利益或社会公共利益的恢复设置一定的缓冲期。在衔接标准上，两者必须是基于“同一事实”，并侵害了“同一公益”，结合行为要件和结果要件进一步细化行政机关“依法履职”的标准，只要行政机关积极穷尽了相关措施，并尽最大努力恢复受损公益，便可认定其履行了法定职责。在衔接内容上，一般要求诉讼请求不得超出检察建议的内容，但若是检察机关在制发检察建议时遗漏了部分行政违法行为为或之后出现新的违法行为，对于检察建议遗漏的部分违法行为，能够协商补正的，可以通过补正通知书解决，不能协商补正的，要重新制发检察建议。对于新的违法行为，在提起诉讼时需要考察其与原来的违法行为为是否属于同一类别，若是同一类别，只需补充说明即可；若不是，对于新出现的违法行为为则需另行制发检察建议。

（作者单位：甘肃省人民检察院兰州铁路运输分院）