

加强理论实践交融互动,构建检察公益诉讼自主知识体系

——来自中国法学会检察学研究会公益诉讼检察专业委员会2025年年会的声音



□本报记者 闫晶晶

通讯员 危欢 刘辉

今年10月24日,检察公益诉讼法(草案)已正式提交全国人大常委会初次审议。11月13日,中国法学会检察学研究会公益诉讼检察专业委员会2025年年会在江西赣州召开,此时召开的年会被赋予了特殊意义和重要价值。

为深入学习贯彻党的二十届四中全会精神,认真落实大检察官研讨班工作部署,本次年会聚焦当前公益诉讼检察理论研究最前沿、最核心的问题展开研讨。会议特别设置了主旨演讲和“检察公益诉讼·可诉性·研究”两个专题论坛环节,与会专家学者和专业委员会委员们思考深入、讨论热烈,形成广泛共识。

公益诉讼检察理论与实践的深度碰撞

党的二十届四中全会审议通过的“十五五”规划建议,明确提出“强化检察监督,加强公益诉讼”。如何将全会精神落实到检察公益诉讼自主知识体系研究与办案实践上?会上的交流中,提供了更多理性、深度的思考。

最高人民检察院公益诉讼检察厅副厅长熊正认为,构建检察公益诉讼自主知识体系必须紧紧围绕检察机关法律监督的法定定位,牢牢把握公益诉讼特点规律,将“可诉性”研究贯穿始终。截至今年10月,最高检平台上架公益诉讼大数据法律监督模型263个,公益诉讼检察积极回应数字化、智能化对法律秩序和治理模式带来的挑战与重塑,为新兴领域的公益保护提供理论引领和规则指引。

“十多年来,检察机关提起公益诉讼案件的数量持续增长,诉讼范围不断拓展,公益诉讼的效能日益凸显,制度优势充分彰显。”最高人民法院环境资源审判庭副庭长李相波表示,要进一步完善检察公益诉讼的案件范围,明确检察公益诉讼的起诉标准,继续促进检察公益诉讼中的刑事、民事、行政三种责任的协同,完善公益诉讼配

构建检察公益诉讼自主知识体系必须紧紧围绕检察机关法律监督的法定定位,牢牢把握公益诉讼特点规律,将“可诉性”研究贯穿始终。

应坚持理论与实践的紧密互动,坚持实体法与程序法并重的研究导向,加强交叉学科知识融合应用的研究,还要以国际视野开展比较研究与对外交流。

推进公益诉讼检察理论研究工作,要始终聚焦司法实践,立足实际,挖掘真问题、提炼新理论,再以制度规则、办案指引等成果反哺实践,形成双向互动的良性循环。

套保障措施等。

生态环境部法规与标准司副司长燕娥介绍了生态环境损害赔偿制度。她表示,这项制度和环境公益诉讼制度相互衔接,合力推动受损的生态环境得到及时有效恢复,切实维护环境公共利益,将继续指导各地生态环境部门与检察机关建立健全长效协作配合机制,强化工作交流和技术协作,配合立法机关推进检察公益诉讼立法。

检察公益诉讼制度的发展完善离不开司法机关、行政机关的共同努力,也与专家学者提供的智力支持密不可分。

武汉大学法学院院长秦天宝说,当前生态环境法典草案与检察公益诉讼法草案并行审议,为实现“1+1>2”的治理效能,应处理好新法与旧法、实体法与程序法、一般法与特别法的关系,构建一套统一、权威、高效的公益诉讼法律体系。

“检察机关的诉讼地位是公益诉讼制度的核心问题。检察机关在公益诉讼中的定位是法律监督机关和司法机关,行使的权力是检察权。”华东政法大学教授陈育强围绕“公益诉讼中检察机关地位判定与诉讼结构展开”进行了分享。

加强检察公益诉讼自主知识体系研究

构建中国检察公益诉讼自主知识体系是一个重大课题,对此,年会专门设置了专题研讨环节。

构建中国检察公益诉讼自主知识体系是贯彻落实习近平法治思想的必由之路,是构建中国特色检察学自主知识体系的重要组成部分,也是检察公益诉讼事业高质量发展的现实需要。”最高检公益诉讼检察厅副厅长曹巍分享了自己的体会。

对于创新基础理论研究的范式和方法,上海市检察院公益诉讼检察部主任林

仪明认为,应坚持理论与实践的紧密互动,坚持实体法与程序法并重的研究导向,加强交叉学科知识融合应用的研究,还要以国际视野开展比较研究与对外交流。

“检察公益诉讼法草案已提请全国人大常委会初次审议,目前正在中国人大网公开征求社会公众意见。”全国人大常委会法工委行政法室一处处长母光栋说,广泛征求社会公众意见和各有关方面意见,是科学立法、民主立法、依法立法的必然要求,也是凝聚各方面共识,更好开展自主知识体系研究的重要路径。

2023年,最高检加入全国文物安全工作部际联席会议。国家文物局督察司副司长张后武从文物和文化遗产保护视角出发,建议进一步加强协作配合,共同推动提升文物保护公益诉讼的精准性、指向性,持续完善文物保护公益诉讼的配套机制。

来自郑州大学、南昌大学的学者和安徽省委院、内蒙古自治区检察院的有关人员分别从理论和实务层面出发,对如何构建检察公益诉讼自主知识体系发表了各自的观点。

强化检察公益诉讼“可诉性”研究

最高检党组强调,健全公益诉讼检察办案规范体系,以“可诉性”提升精准性规范性。在检察公益诉讼走过十年发展历程、步入专门立法关键时期的背景下,“可诉性”是区分检察公益诉讼制度和其他制度的重要依据,也是“高质效办好每一个案件”作为检察履职办案的基本价值追求在公益诉讼领域的高度概括和集中体现。

在检察公益诉讼“可诉性”研究专题论坛中,围绕如何以“可诉性”为核心,全面充分履行检察公益诉讼法定职责,促进依法行政和国家治理,最高检公益诉讼检察厅副厅长邱景辉分享了自己的思考,要坚持

健全机制,推进质量管理长效运行。

一要构建规范化制度体系。完善案件质量评查标准。明确不同类型案件在事实认定、证据采信、法律适用、办案程序、文书制作等方面的具体要求和评分细则,确保评查结果的客观性和公正性。由案管部门牵头,联合各业务部门,根据上级检察院各业务条线案件质量检查标准,结合基层检察院实际,制定《案件质量评查细则》,区分普通案件、重大敏感案件、新型案件等类型,明确证据审查、法律适用、程序规范等项目,设置差异化评分权重,形成正面清单。建立负面清单制度,列举履职不当引发负面舆情、线上线下办案不一致、数据造假等严重扣分情形,实现问题精准定位。优化案件全流程规范。根据检察机关刑事、民事、行政、公益诉讼四大诉讼规则,绘制“四大检察”案件办理流程图,明确各环节时限要求和责任主体,设置立案(受理)一审查一起诉(抗诉、再审检察建议)等关键节点预警机制。建立类案办理指引库。针对危险驾驶犯罪、帮信犯罪、盗窃犯罪等基层高发案件以及虚假诉讼、行政公益诉讼等是否合法规范,切实把高质效办案的实体、程序、效果要求落到实处。

三要压实责任主体,强化质量管理刚性约束。一要压实检察长的统筹责任。检察长作为检察管理的第一责任人,认真履行宏观管理职责,对基层院案件整体质量工作进行决策、指导和监督。围绕办案质效,以及办案中遇到的重大情况、重要问题,定期主持召开检察委员会或检察委员会扩大会议进行分析研判,研究对策措施,总结办案经验教训,提升办案质量。统一领导案件质量评查工作。二要压实副检察长的分管责任。副检察长负责分管条线办案质量的监督、指导和把关。对分管条线检察官办理案件的审查报告、起诉书、不起诉书、抗诉书、再审检察建议等重要文书进行审核,发现质量问题提出纠正意见,并督促整改。定期研判分管条线办案质效,对存在的问题采取措施督促整改。三要压实检察官的直接责任。检察官在履行办案中的地位、作用决定其是质量管理的直接责任人。检察官始终处在办案的第一线,直接接触、收集和审查案件证据,对案件事实和证据有更加准确、全面、客观、系统的认识。这决定着检察官在办案和质量管理中具有“双重责任”,既要把案件办好,又要把控案件质量。检察官要强化自我管理,对承办的案件要逐一开展自查,并报部门负责人核对。对无自查意见的案件不予归档。四要压实案管部门的监管责任。发挥案管部门专门管理职能,压实案件质量监管责任,统筹组织实施案件质量评查工作,制订本院案件

问题导向、目标导向、需求导向,进一步增强以“可诉性”为核心的价值导向;从落实司法责任制反向思考检察建议(检察意见)刚性对办案人员提出的高标准严要求;加强可诉性的中外比较研究等。

江西省赣州市检察院检察长刘立斌分享了赣州检察机关的办案成效。据介绍,2024年以来,赣州检察机关对于检察建议未整改到位、行政机关怠于履职的,当诉则诉,共依法提起行政公益诉讼35件,无撤回起诉案件,已结案件全部获法院裁判支持,通过“诉”的确认推动问题整改,不断提升检察监督刚性。

“从水利执法和检察公益诉讼协作来看,确实有很多行政公益诉讼案件。对检察公益诉讼‘可诉性’的探讨非常有必要。”水利部法规司副司长王建平表示,目前协作机制已全面落地,协作的广度与深度全面加强,提升了水利部门人员的法治素养和对检察公益诉讼的认识,推动各级水利部门不断压实落实行政执法主体责任。

全国人大监察和司法委员会司法室二级主任科员湛天驹表示,要以检察公益诉讼“可诉性”问题研究为指引,进一步明确检察公益诉讼“管什么”“怎么管”,进一步加强对检察公益诉讼工作的监督管理,共同推动检察公益诉讼工作高质量发展,发挥检察公益诉讼制度在国家治理体系和治理能力现代化建设中的重要作用。

检察公益诉讼“可诉性”是办案的基本要求,目的就是确保案件办理精准、规范。研讨中,来自河南省检察院、湖南省检察院、湖北省检察院和湘潭大学的实务工作者和专家围绕检察公益诉讼“可诉性”的特殊性、构成要素等内容进行了深入探讨,对于检察公益诉讼“可诉性”贯穿案件办理全流程、检察机关作为法律监督机关启动审前程序时即需要对“可诉性”进行审查有了更加明确的认识。

“推进公益诉讼检察理论研究工作,要始终聚焦司法实践,立足实际,挖掘真问题,再以制度规则、办案指引等成果反哺实践,形成双向互动的良性循环。”最高检公益诉讼检察厅厅长徐向春表示,下一步,要结合党中央和最高检重大部署、重点任务、重要决策,积极发挥示范引领作用,增强研究的积极性和主动性,持续关注公益诉讼检察学基础理论、基本制度、运行机制等方面,立足实践“多出好成果”,有力促进公益诉讼检察理论与实践相互交融。



□王延祥 张力捷

习近平总书记关于新质生产力的重要论述,为推动高质量发展和中国式现代化指明了前进方向。党的二十届四中全会提出,加快高水平科技自立自强,引领发展新质生产力。优化重大生产力布局,发挥重点区域增长极作用。发展新质生产力是一个系统工程,生产力的发展既受生产力的要素组合及其变动的影响,也受一定生产关系以及上层建筑的影响。法治作为上层建筑的重要组成部分和核心竞争力,对于护航新质生产力具有重要作用。探索开展知识产权保护、金融安全、网络安全领域“四大检察”的综合履职,“一案四查”联动发力,能够为推进新质生产力的发展提供坚实的法治保障。

知识产权检察融合履职。新质生产力的特点是创新,关键在质优,是符合新发展理念的先进生产力质态。党的二十届四中全会提出,“要加强原始创新和关键核心技术攻关,推动科技创新和产业创新深度融合”。知识产权涵盖发明、专利、版权、商业秘密等创新成果,随着数字经济的发展,出现了新技术、新产业、新业态、新模式等新兴领域的知识产权。知识产权与创新密切相关,保护知识产权就是通过保护创新助力发展新质生产力。第一,将司法保护延伸到创新的最前沿。检察机关开展知识产权刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察综合履职和司法保护,有利于不断开辟新赛道、新动能,促进新质生产力的发展。第二,组建知识产权检察的专业办案机构。以专业化团队推进刑事案件适时介入,打击侵权假冒,探索刑事附带民事诉讼;以民事支持起诉、民事和行政公益诉讼,全链条开展“四大检察”立体司法保护。在严格保护的同时,也要防止滥用权利,把握保护智力权利与公共利益的关系,促进利用和改进提升,营造公平竞争的创新环境。第三,完善核心技术知识产权保护的整体工作机制。将检察履职办案融入知识产权创造、运用、管理的各环节,提升科技策源领域法治供给,完善原创性、引领性、战略性科技成果综合保护机制。

在履行职责方式上,可以统筹运用诉讼与非诉讼的多种监督措施,提升法律监督效能,助力发展新质生产力。

金融检察融合履职。金融是国民经济的血脉,金融安全是国家安全部系的重要组成部分。要以金融支持引领科技创新。金融涉及银行、证券、保险、信托等业务,专业化程度强,探索“四合一”综合履职,有利于在市场化和法治化轨道上推进金融创新发展,准确界分金融创新和违法犯罪,以金融制度安排服务于科技成果转化和高新技术发展。同时,科技金融涉及政府财政支持、科技贷款、资本市场、风险管理等,“四大检察”综合履职,有利于与“一行两会”等监管部门强化行刑反向衔接,形成金融风险防控齐抓共管、群防群治。要将打击金融犯罪与源头治理相结合。从严惩处涉众型犯罪以及金融机构信贷领域犯罪。运用白皮书、风险提示,关注和化解私募基金、网贷平台、区块链等领域犯罪风险,维护金融安全。推进金融领域社会治理,加大对证券、期货、保险以及衍生品等领域的金融违法犯罪的惩治力度,促进“五大金融”依法依规运行。要以检察融合履职弘扬中国特色金融文化。检察机关要通过履行职责办案,推广案件中涵摄的法治信仰和法律文化,以文化的浸润滋养,规范社会引领社会行为,推动金融高质量发展。

网络检察融合履职。党的二十届四中全会提出“加快建设网络强国”。网络检察属于非接触类犯罪,针对近年来上升快、发案多、损失大的情形,可以积极探索网络检察“四合一”综合履职。最高检2023年印发的《关于加强新时代检察机关网络法治工作的意见》指出,“要统筹运用刑事、民事、行政、公益诉讼检察监督,强化一体履职数据赋能,协同推进网络空间综合治理。”网络检察融合履职,其法理依据包括:第一,网络空间是现实社会的延伸,是亿万民众的精神家园。生产力不仅包括物质生产力,还包括生产精神文化产品与提供精神文化服务的“精神生产力”。在数字和知识经济时代,精神生产力影响着社会的整体生产力系统。网络检察“四大检察”综合履职,构建良好网络生态,共建网上美好家园,能够转化为直接的物质生产力并促进人的全面进步。第二,网络综合治理,需要运用刑事、民事、行政等手段综合整治。网络违法犯罪,涉及民法、行政和刑事责任的界分。同时,最高检2020年《关于积极稳妥拓展公益诉讼案件范围的指导意见》,提出积极稳妥办理网络侵害等领域公益损害案件。最高检2023年《关于全面履行检察职能推动民营经济发展壮大的意见》,要求积极探索网络治理领域检察公益诉讼办案。因此,网络检察综合履职契合实践需求。第三,探索网络检察融合履职,应当借鉴并吸收先进经验。目前未成年检察“四合一”综合履职比较成熟,部分地方的法院,也实行涉网案件集中管辖,可以吸收其在履职办案和专业化团队中的经验。同时,随着互联网的发展,很多违法犯罪都具有网络要素,为此,一方面要构建“四大检察”同向发力的立体式、全方位监督模式,另一方面要遵循“两便原则”,即方便司法机关办案、方便群众诉讼,既打击网络违法犯罪,又保护当事人合法权益。

人才是第一资源,检察融合履职,离不开检察人才矩阵的支撑。新质生产力是一个革命性的概念,这一概念中的“新”,不仅是技术工具的革新,更是发展理念的创新。“质”是指创造性、可持续发展。党的二十届四中全会提出,“统筹教育强国、科技强国、人才强国建设,不断催生新质生产力”。综合履职中的刑事、民事、行政、公益案件的证据标准、裁判标准不一样,对办理同一案件的检察官来说,首先是知识储备和综合技能的挑战。因此,发展新质生产力,第一要素仍然是人,要培养高素质的检察官队伍,打造知识型、复合型、创新型检察人才。一是精育才。根据融合履职“靶向施策”,锻造一批“全能通”高手。二是倾心固才。以事业、感情留人,营造公平竞争氛围和人才激励机制。三是诚心引才。加快多层次多领域的紧缺型人才引进,不拘一格搭建人才高地,从而以检察之为引航法治之路,为加快发展新质生产力提供法治保障。

（作者单位:上海市人民检察院第二分院）

做实检察融合履职推动新质生产力发展

以高水平案件质量管理促进建质效办案



□袁梓嘉

案件质量直接关系人民群众对检察工作的满意度和对司法公正的获得感。案件质量管理不仅能提升个案质量,也能促进提升整体司法质效和公信力。基层检察院应在充分认识案件质量管理价值功能的基础上,坚持问题导向,优化工作路径,以高水平管理促进建质效办案。

一是强化价值导向指引。一要树立“全周期管理”理念。案管部门要强化“质量链”意识,将案件质量管理贯穿受理、侦查(调查)、审查、决定、评查、整改全过程,强化受案审查,加强流程监控,严格质量评查,跟踪整改落实,移送追究责任,健全“事前预防、事中监控、事后整改”的案件全周期监管机制,实现从受理到归档的全周期“精、准、细、严”闭环管理。业务部门要抓好案件实体处理的实时管控。检察官落实好质量管理直接责任人责任,对前序环节质量进行初步审查,发现明显问题向反馈,防止各管一段,纠正跨阶段质量问题。二要树立“数据质重”理念。在案件办理、管理过程中,要把质量放在更加突出的位置,将数据研判与实体质量并重,通过实施流程标准化、监督智能化,实现办案质量与效率的双提升。

二是厘清“三个管理”辨证关系,构建协同共治格局。一要做好业务管理,把准质量方向。业务管理围绕“四大检察”全面协调充分发展、法律监督格局巩固深化、检察业务均衡发展等,着重对检察业务发展理念、运行方向、发展态势、业务结构进行分析研判,加强办案质效分析,发现各类业务案件质量存在的普遍性问题及深层原因,提出对策建议,从宏观上指导和改进案件质量。二要做实案件管理,推动整体质效提升。案件管理重点在对案件受理、分配、办理流程、办案期限等的全方位管理,包括办案组织设置、办案职权划分、办案监督管理等,推动把司法责任制落实到每一个案件和案件办理的每一个环节,提高案件质量。通过对宏观案件质效分析与微观案件质量评查有机结合,推动健全办案质效研判发现问题、开展案件检查评估、解决案件质量、加强监督督办解决问题、落实司法责任预防惩戒问题等全链条机制,推动

质量评查年度计划,构建“常规评查+重点评查+专项评查”模式。邀请检察官、案管部门、纪检监察等部门参加,联合检务督察部门对整改情况实地督查,杜绝表面整改。针对个案流程监控、案件质量评查、检察官业务数据监管中发现的问题,通过预警提醒、制发流程监控通知书、督促整改瑕疵案件等措施确保高质效办好每个案件。

四是健全机制,推进质量管理长效运行。一要构建规范化制度体系。完善案件质量评查标准。明确不同类型案件在事实认定、证据采信、法律适用、办案程序、文书制作等方面的具体要求和评分细则,确保评查结果的客观性和公正性。由案管部门牵头,联合各业务部门,根据上级检察院各业务条线案件质量检查标准,结合基层检察院实际,制定《案件质量评查细则》,区分普通案件、重大敏感案件、新型案件等类型,明确证据审查、法律适用、程序规范等项目,设置差异化评分权重,形成正面清单。建立负面清单制度,列举履职不当引发负面舆情、线上线下办案不一致、数据造假等严重扣分情形,实现问题精准定位。优化案件全流程规范。根据检察机关刑事、民事、行政、公益诉讼四大诉讼规则,绘制“四大检察”案件办理流程图,明确各环节时限要求和责任主体,设置立案(受理)一审查一起诉(抗诉、再审检察建议)等关键节点预警机制。建立类案办理指引库。针对危险驾驶犯罪、帮信犯罪、盗窃犯罪等基层高发案件以及虚假诉讼、行政公益诉讼等是否合法规范,切实把高质效办案的实体、程序、效果要求落到实处。

三要压实责任主体,强化质量管理刚性约束。一要压实检察长的统筹责任。检察长作为检察管理的第一责任人,认真履行宏观管理职责,对基层院案件整体质量工作进行决策、指导和监督。围绕办案质效,以及办案中遇到的重大情况、重要问题,定期主持召开检察委员会或检察委员会扩大会议进行分析研判,研究对策措施,总结办案经验教训,提升办案质量。统一领导案件质量评查工作。二要压实副检察长的分管责任。副检察长负责分管条线办案质量的监督、指导和把关。对分管条线检察官办理案件的审查报告、起诉书、不起诉书、抗诉书、再审检察建议等重要文书进行审核,发现质量问题提出纠正意见,并督促整改。定期研判分管条线办案质效,对存在的问题采取措施督促整改。三要压实检察官的直接责任。检察官在履行办案中的地位、作用决定其是质量管理的直接责任人。检察官始终处在办案的第一线,直接接触、收集和审查案件证据,对案件事实和证据有更加准确、全面、客观、系统的认识。这决定着检察官在办案和质量管理中具有“双重责任”,既要把案件办好,又要把控案件质量。检察官要强化自我管理,对承办的案件要逐一开展自查,并报部门负责人核对。对无自查意见的案件不予归档。四要压实案管部门的监管责任。发挥案管部门专门管理职能,压实案件质量监管责任,统筹组织实施案件质量评查工作,制订本院案件

审批、检察长审定。对涉黑恶、信访等案件实行“一案三查”,同步开展质量评查、廉政风险排查、办案效果评估,加强案件检视。开展案件质量讲评,对评定为优秀、瑕疵、不合格等次的案件,邀请业务专家或业务骨干点个案、讲类案,既讲问题,又交流办案经验和工作方法,促进相关人员认对案件,又提醒其他办案人员举一反三提升办案质量。建立以案件质效回头看、负面评价案件逐案检视为载体的反向审视工作机制,全面检视检察办案中存在的履职不到位而造成的案件质量问题,督促承办检察官、办案部门纠正错误,补正瑕疵,提高办理质效。三要强化数字赋能管理。优化检察业务应用系统。针对检察业务应用系统存在的问题,及时向上级检察机关反馈,推动系统的优化升级。简化操作流程,提高系统的易用性和稳定性,减轻办案人员的工作负担,提高办案效率。深化大数据与人工智能应用。积极探索大数据、人工智能等技术在案件质量管理和风险预警中的应用。在保障信息安全的前提下,在检察业务系统部署AI大模型,通过大数据分析,对案件办理中的异常数据进行实时监测和预警,及时发现潜在的案件质量问题。建设智能辅助平台。部署法律文书智能纠错系统,自动识别法律条文引用错误、当事人信息遗漏等问题。开展量刑建议辅助模块,整合本地区三年判决大数据,生成可视化量刑区间参照。构建质量数据池。建立案件质量电子档案,关联承办人信息、评查结果、整改情况等数据,实现质量追溯。运用人工智能生成质量态势分析报告,自动识别证据收集、法律适用等高质问题,提出提高办案质量举措。四要构建外部协同治理格局。深化侦查监督,充分发挥侦查监督与协作配合办公室职能,与公安机关共建证据标准指引手册,统一常见罪名证据标准。建立类案分歧协调机制,定期与法院召开联席会议,解决证据标准、量刑尺度差异。引入外部监督力量,组建特约评查员库,吸纳法学专家、资深律师参与重点案件质量评查。邀请人大代表、政协委员、人民监督员等参与案件质量评查活动,听取其对案件质量的意见和建议,增强评查工作的透明度和公信力。对于外部监督人员提出的问题和建议,认真研究采纳,及时反馈处理结果,不断改进案件质量管理工作。

（作者为四川省长宁县人民检察院党组书记、检察长）