

只有正确认识诉的必要、准确把握诉的条件、扎实筑牢诉的基础,将“可诉性”标准贯穿检察公益诉讼全过程、各环节,才能精准发挥公益诉讼监督效能,为守护国家利益和社会公共利益提供坚实司法保障。

以“可诉性”促进提升检察公益诉讼精准性规范性



□刘兆达

最高人民检察院党组对公益诉讼检察提出重在以可诉性促进提升办案精准性和规范性的要求,为高质效办理公益诉讼案件指明方向。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效办案的意见(试行)》(下称《意见》),进一步明确了“可诉性”的四个要素,细化了高质效办案的具体标准。以“可诉性”促进提升办案精准性和规范性,是推动实现公益诉讼高质效办案的具体路径方法,只有正确认识诉的必要、准确把握诉的条件、扎实筑牢诉的基础,将“可诉性”标准贯穿检察公益诉讼全过程、各环节,才能精准发挥公益诉讼的监督效能,为守护国家利益和社会公共利益提供坚实司法保障,彰显公益诉讼制度价值。

深刻认识诉的必要:锚定公益保护的价值坐标

党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》明确提出“加强公益诉讼”。检察公益诉讼制度从无到有,从顶层设计到实践落地,从局部试点到全面推开,如今已经驶进了专门立法的快车道。锚定公益保护价值坐标,深刻认识诉的必要,是当前发展阶段的必然要求。

“诉”反映出对国家权力的监督制约。习近平总书记强调,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。检察公益诉讼制度的设立,在于通过法律监督纠正检察机关在履职过程中发现的行政机关违法或怠于履职行为,从而维护公共利益。在公益维护中,行政机关是首要责任主体,但当行政机关拒不纠正违法行为、不履行法定职责,致使公益持续受损时,“诉”提供了一个具有强制力的纠正渠道。这样的制度设计涉及三种权力:检察机关的法律监督权、行政机关的行政执法权和审判机关的司法裁判权。由法律监督权督促行政执法权,并由司法裁



判权作为最终的确认手段予以保障,实现了权力的相互监督制约。

“诉”体现了检察监督的独特价值。检察公益诉讼的核心是保护公益、保护人民的利益,“诉”是这一功能落地的关键。检察机关作为国家的法律监督机关,依法行使调查权,通过公益诉讼履职,使受损的公益得到依法及时保护。在民事领域,为公益保护的多元主体力量实现了兜底性保障,确保公益受损不会脱管;在行政领域,督促行政机关依法履职,实现公益保护与依法行政的协同互促。

“诉”有利于司法资源的优化配置。“诉”通过明确的程序标准实现司法资源的优化配置。根据行政诉讼法规定,在检察公益诉讼履职中,通过检察建议这种非诉方式能够解决多数问题,同时要善于以“诉”的确认解决疑难争议,最大限度减少司法资源浪费。适时启动诉讼程序,能显著提升监督实效,让公益保护效果真正“看得见”。

准确把握诉的条件:恪守依法履职的边界尺度

《意见》将适格诉讼主体、违法行为、公益损害事实、法律明确授权作为公益诉讼“可诉性”四个要素,回答了“何时能诉”的关键问题。检察机关要严格依据法律规定,精准把握“可诉性”基本要素,确保每一件案件都经得起法律与历史的检验。

坚守主体适格底线,确保诉讼启动合法。主体适格是具有“可诉性”的关键条件。在行政公益诉讼中,需按照职权法定、权责一致原则,查明行政机关法定职责,厘清主次责任与履职顺序,从公益保护最大化角度确定被告。实践中,针对部分领域监管职责交叉问题,通过调取“三定”方案、法律法规依据等,明确监管主体,避免

主体认定错误。在民事公益诉讼中,严格遵循在没有法律规定的机关和组织或者法律规定的机关和组织不提起诉讼的情况下提起公益诉讼,准确界定侵权行为主体及责任主体,确保主体适格无误。

立足行为违法本质,精准界定责任性质。违法行为是具有“可诉性”的基础前提。在行政公益诉讼中,重点审查行政机关是否存在违法行使职权或不作为,结合法定职责、履职程序、整改效果等综合判断。对具有正当阻却事由或已依法全面履职的,依法不认定为违法。在民事公益诉讼中,严格依据民法典等法律规定,审查行为人侵权行为的违法性质,厘清行为与损害后果之间的因果关系,确保责任主体与应当承担的责任相对应。同时,针对新业态、新领域,注重结合法律原则与立法精神,审慎认定行为违法性,既维护法律权威,又保障创新发展。

聚焦公益损害核心,夯实起诉程序基石。公益损害事实是“可诉性”审查的核心要素。如果受损公益得到修复,即使存在违法行为,也不适宜提起诉讼。因此,一方面要厘清公益边界,严格区分国家利益、社会公共利益与个体利益,避免将利益纠纷纳入公益诉讼范围。另一方面,要明确公益受损形态,既包括已经发生的实际损害,也包括具有重大风险隐患,从而发挥公益诉讼风险预防功能。

遵循依法监督原则,保障诉讼规范有序。依法监督是“可诉性”的重要保障。检察机关要依照民事诉讼法、行政诉讼法及相关单行法授权,办理相关法定领域案件。目前,检察公益诉讼法草案明确检察公益诉讼案件领域为现行法律规定中的14个领域,同时新增实践中较为成熟的文化遗产保护、国防和军事利益保护2个领域,并以法律规定的其他公益诉讼案件作为兜底。随着立法不断完善,检察机关需恪守法定权限范围,始终坚持“法无授权不可为”,在法律规定范围内开展监督。

扎实做好诉的基础:筑牢案件办理的质量根基

程序是否精准规范,直接决定检察公益诉讼办案质效。黑龙江省检察机关始终将“诉”的标准贯穿公益诉讼全过程、各环节,做好线索核查、调查取证等前期工作,深入研判行政机关整改效

果,做好检察建议与诉讼请求的衔接,为诉讼提供坚实支撑。

精准研判线索,严把案件“入口关”。一是依托专项监督推动系统化线索发现。在深入推进最高检部署的“食药安全益路行”等专项监督及省院涉农检察等专项监督工作中,聚焦黑龙江省北方生态安全屏障、粮食安全“压舱石”等功能定位,找准工作结合点,针对性开展线索排查,扩大线索来源,形成具有地方特点的线索储备库。二是加强一体化审查,探索建立“可诉性”线索评估机制。对照法定领域要求,重点审查线索的“可诉性”四要素,对整改进展与起诉可能性进行预判,通过“线索筛查一起诉评估一分流办理”研判模式,提升起诉案件办理质效。

规范诉讼程序,筑牢事实“认定关”。一是以“三个管理”优化起诉案件指导流程。将公益诉讼起诉工作整体纳入“三个管理”,构建“以业务管理为统揽、案件管理为主线、质量管理为支撑”的检察公益诉讼管理模式。二是以案件质量评查机制提升起诉案件质量。对拟起诉或已起诉的案件实行全过程案件质量检查评价,从案件事实、程序、效果三个维度对事实认定、证据运用、程序适当、治理实效进行评价,倒逼案件质量提升。

强化专业赋能,守好能力“保障关”。一是坚持目标导向。制定公益诉讼高质效案件认定标准及负面评价清单,通过量化“可诉性”要素,将起诉工作与高质效办案相结合,纳入精准化管理轨道。采取“全覆盖督导+包片指导”模式,对全省16个市(分)院全覆盖督导,统一办案尺度,为高质效办理起诉案件提供稳定预期。二是坚持问题导向。加强起诉前指导与审查,对拟起诉案件开展“逐案研判+联席会议”审查模式,重点聚焦诉讼请求与检察建议的衔接逻辑、证据链完整性、行政机关履职评价等关键问题逐案研判审核,提出存在问题,给出具体指导意见,树立起诉案件正确导向。三是坚持结果导向。省院召开专项推进会,构建以“可诉性”为核心标准的办案指引,着力破解实体认定、程序把握等方面的难题,为依法规范办理行政公益诉讼案件提供具体可操作性指南,从而有效提升案件办理专业化水平。

(作者为黑龙江省人民检察院党组成员、副检察长)



□延伟

宽严相济刑事政策是党和国家长期以来坚持的一项重要刑事政策。党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》明确提出“全面准确贯彻宽严相济刑事政策”,对新时代政法工作提出更高要求。检察机关作为国家的法律监督机关和司法机关,必须深刻领悟全面准确贯彻宽严相济刑事政策的原理、责任,做实高质效办好每一个刑事案件,更好促进良法善治。

宽严相济刑事政策蕴含传统文化与哲学原理

宽严相济刑事政策蕴含深厚文化与哲学底蕴,既有中华优秀传统文化的滋养,又有马克思主义哲学原理的指导,在推进国家治理现代化和犯罪治理科学化中发挥着重要作用。

宽严相济刑事政策是中华传统法律文化与现代法治理念的历史共鸣。中华传统文化中有“宽猛相济”“慎刑”“恤刑”等思想,如春秋时期左丘明所著《左传·昭公二十年》所言“宽以济猛,猛以济宽,政是以和”,说明古人已认识到治理国家不能一味追求严刑峻法,亦不能无原则宽纵,而要宽严互补。传统治理智慧跨越千年历史长河,仍能激荡起现代司法文明的浪花。现代法治理念强调,刑法要实现惩罚犯罪与保障人权的有机统一,在立法和司法过程中都要做到宽严相济,如刑事立法以追诉故意犯罪为原则、追诉过失犯罪为例外,而刑事司法则要求综合判断行为主观恶性和同期社会治安状况等各种因素,在法律范围内从宽或从严处罚,确保罪当其罪、罪责刑相适应。因此,宽严相济的政策表达不仅是现代法治文明理念的表征,更是我国传统治理智慧的传承。

宽严相济刑事政策是马克思主义哲学原理与中国法治实践有机结合的智慧结晶。一方面,宽严相济刑事政策体现了矛盾的对立统一规律。“宽”与“严”看似对立,实际上却不是非此即彼的对立关系,而是相互依存、互补共生的统一体。“宽”乃宽恕,国家对于过失犯罪、轻微犯罪的行为,通过不起诉、刑罚轻缓化等措施实现犯罪教育改造之目的,令其快速回归社会;“严”乃严厉,通过对从严惩处重大犯罪维护社会秩序,彰显刑罚威慑力,实现犯罪一般预防。“宽”与“严”恰如车之双轮、鸟之两翼,共同服务于犯罪治理这一整体目标。另一方面,宽严相济刑事政策蕴含了具体问题具体分析的方法论。宽严相济刑事政策坚持“宽严相济”,要求结合特定时空的治安形势、犯罪态势,动态调整宽严尺度。如在轻罪案件占比攀升的当下,国家刑事政策要侧重宽缓化治理,同时保持对重大恶性犯罪从严态势。当然,在个案中,重罪中亦有“宽”的适用空间,如在故意杀人案件中,通常应予以行为人以严惩,但对于防卫过当的故意杀人可依法从宽处罚,避免“轻罪一律从宽、重罪一律从严”的机械适用,体现了矛盾特殊性原理的司法实践。

宽严相济刑事政策的灵活性与刑法条文的稳定性功能互补。我国是成文法国家,通过制定刑法向公民明示何种行为是犯罪以及应负何种刑事责任,可以有效指引和约束公民行为,避免其触犯刑法。但因成文法固有的局限性,有时在适用中难以保障个案正义的实现,出现轻微犯罪人被判重刑等现象。而在积极刑法立法观下,强调积极介入的立法导向并不断增设新罪名,可能造成刑法对公民自由的不当干预。为了维护刑法的稳定性并防止“犯罪圈”扩张过快,需要借助刑事政策加以调适。对此,宽严相济刑事政策一方面应遵循形式法治的要求,以罪刑法定、罪责刑相适应原则为约束,确保“宽不是法外开恩,严不是法外加重”;另一方面应体现实质法治要求,通过综合考量行为人的主观恶性、悔罪表现及社会修复效果,实现刑罚个别化,彰显个案正义。如此一来,既能维护法律权威,又可兼顾社会情理,从而实现天理、国法和人情的有机统一。

检察机关在全面准确贯彻宽严相济刑事政策中的责任

检察机关在全面准确贯彻宽严相济刑事政策过程中责任重大。具体而言,检察机关应履行好以下责任:

一是刑事政策适用的精准裁量责任。检察机关在办理刑事案件过程中,应避免机械司法,牢固树立“三个善于”理念,以精细化审查方式全面查清案件事实,准确判断行为入罪情节轻重,精准把握“宽严相济”政策尺度,确保审查结果既符合法律规定,又体现个案正义。对于社会影响恶劣、危害严重的重大恶性犯罪,应在确保案件事实清楚、证据确实充分的基础上,坚决依法从快从严惩治,及时有效打击犯罪,有力回应人民群众的安全诉求。对于因民间矛盾纠纷引发的轻微刑事案件,以及未成年人犯罪等特殊类型案件,应秉持恢复性司法理念,将“教育、感化、挽救”方针贯穿办案全流程,依法采取非羁押措施、附条件不起诉等轻缓方式,促进矛盾实质性化解,帮助犯罪分子回归社会。

二是刑事司法全流程监督制约责任。刑事司法全过程参与、全流程监督制约,是检察机关的基本职责。应进一步强化检察监督,确保宽严相济刑事政策得到统一正确实施。加大侦查活动监督力度,引导侦查机关对重大刑事案件依法全面收集证据,对轻微刑事案件规范适用强制措施,防止侦查权滥用。加强审判活动监督,对于量刑畸轻或畸重的判决依法提出抗诉,及时纠正严重违法失当的司法判决,确保量刑均衡和公正。聚焦减刑、假释等关键环节加强刑罚执行监督,确保宽严相济刑事政策在国家刑事司法活动最后环节不折不扣落实。

三是刑事犯罪治理的协同推进责任。法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病。检察机关应突破传统的“就案办案”思维局限,积极参与社会治理。一方面,依法充分行使检察职权,合理运用附条件不起诉等轻缓化司法措施,有效修复因犯罪行为受损的社会关系,减少社会矛盾与对立情绪,促进社会和谐稳定;另一方面,针对在办案中发现的制度性、机制性治理漏洞,及时向相关部门制发社会治理检察建议,推动从源头上预防和减少违法犯罪。此外,还应建立、完善与基层社区组织、公益服务机构以及其他社会力量紧密协作联动工作机制,积极构建多方参与的“检察+”协同共治模式,推动工作模式从“治罪”到“治理”转型升级。

(作者为陕西省神木市人民检察院党组书记、检察长)

深刻领悟原理明晰责任 全面准确贯彻宽严相济刑事政策

在一体抓实“三个管理”、推动高质效办好每一个案件过程中,各级检察机关检察委员会应明确其具体职责,坚持对重要业务工作和重大、疑难、复杂案件进行民主决策、集体监督,提高议事质量和办案质效。

强化检察委员会在“大管理”格局中的责任担当

一体抓实“三个管理” 高质效办好每一个案件

□武汝廷

检察委员会是人民检察院的办案组织和重大业务工作会议决策机构。在构建检察“大管理”格局、一体抓实“三个管理”、推动高质效办好每一个案件过程中,各级检察机关检察委员会应当明确其具体职责,坚持对重要业务工作和重大、疑难、复杂案件进行民主决策、集体监督,提高议事质量和办案质效。

研究制定检察业务重要数据目录,强化数据安全治理

检察委员会应当研究制定本地区检察业务重要数据目录,建立健全分级分类保护机制,加强数据安全治理。

全国各级各地检察机关数据资源千差万别,利用价值也各不相同。编制好符合本地、本单位实际的检察业务重要数据目录,是高效利用数据的前提。各级各地检察机关检察委员会应认真开展调查研究,从服务党和国家发展大局、服务当地经济社会发展全局、服务检察机关中心工作的高度,结合本地、本单位检察工作实际,研究制定本地区、本单位检察业务重要数据目录。这些重要数据目录应紧紧围绕经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局谋划、研究、设计,应结合检察机关“四大检察”各业务条线依法履行法律监督职责的要求对数据进行管理、收集、利用。

检察委员会应教育引导检察人员树立和培养数据思维,强化数据意识,加强数据管理,提高数据利用价值。积极推动实施数字检察战略,建立健全检察业务数据分级分类保护机制,加强数据安全治理,确保办案安全。应有效利用全国检察业务应用系统现有数据,并在办案中不断拓展其利用范围。主动寻求与其他部门进



行数据共享和业务联动,进一步提升数据利用效果。随着数字检察工作的推进,数据生产要素的特征更加明显,数据将成为提升检察机关社会治理能力的重要引擎。建立健全数据资源利用机制,依托大数据强化案件办理和案件管理,努力实现由个案办理向类案治理转变,逐步把数据资源利用融入社会治理体系。

进一步健全完善检察业务数据分析研判会商机制

检察委员会要进一步健全和完善检察业务数据分析研判会商机制。检察业务数据分析研判会商机制,是检察机关业务工作的晴雨表。检察委员会应进一步健全和完善检察业务数据分析研判会商机制,形成业务数据分析研判会商常态化工作机制。地市级以上检察机关可每季度针对本单位办案质效开展一次分析研判会商,发现和解决办案中存在的问题,及时纠正工作偏差,精准校正检察业务发展方向,促进“四大检察”全面协调发展。基层检察机关可根据本院办案实际情况适时进行办案质效分析研判会商。通过会商,注重研究检察业务数据所反映的司法理念、司法规律、司法价值,及时发现办案中存在的倾向性、苗头性、异常性、典型性问题,精准把握检察业务工作动态和发展趋势,深入研究检察业务数据背后的国家安全、社会稳定、社会治理、法治建设等方面问题,有针对性地提出改进措施。

要把检察业务数据分析研判与业务应用系统办案流程监控结合起来,及时

把流程监控中发现的问题纳入业务数据分析研判内容。要深化流程监控结果运用,把流程监控结果纳入案件质量评查、检察官绩效考核和检察督察范围,加强数据分析研判,从中发现问题线索。同时,结合本地、本单位实际,积极探索创新,不断完善流程监控工作,为检察业务数据分析研判会商和办案质效分析提供科学依据。

对重要案件和重大事项决定落实情况 进行指导和监督管理

检察委员会应当对重要案件、重大业务进行研究,作出决策,对重要案件和重大事项的决定落实情况进行指导和监督管理。

根据《人民检察院检察委员会工作规则》(下称《工作规则》)第8条规定,涉及国家重大利益和严重影响社会稳定的案件,拟报最高检核准追诉或者核准按照缺席审判程序提起公诉的案件,拟提请或者提出抗诉的重大、疑难、复杂案件等应提交检察委员会讨论决定。检察委员会讨论案件,办案检察官对其汇报的事实负责,检察委员会委员对本人发表的意见和表决负责。检察委员会讨论决定重大、疑难、复杂案件,承办该案件的检察官应及时执行检察委员会的决定。

根据《工作规则》第9条规定,在检察工作中贯彻执行党中央关于全面依法治国重大战略部署和国家法律、政策的重大问题;贯彻执行本级人民代表大会及其常务委员会决议的重要措施;拟提交本级人民代表大会及其常务委员会的工作报告;最高检属于检察工作中具体应用法律的问题进行解释,发布指导性案例等重大事项应提交检察委员会讨论决定。检察委员会在对上述重大事项进行研究讨论的过程中,应加强调查研究,提高决策的科学性和精准性。同时,及时总结检察业务工作和办案经验,不断完善检察业务和办案规范指引,为业务部门提供指导性意见。通过讨论和决定上述重大事项,加强对重大事项决策的监督管理,确保检察工作方

向正确、措施得力、效果明显。

建立健全学习指导性案例机制

检察指导性案例是指引正确适用法律、促进严格公正司法的“样本”。应当建立健全检察委员会集体(扩大)学习指导性案例机制,将指导性案例作为检察官、检察助理和书记员业务培训的重要内容。

为加强与规范检察机关案例指导工作,发挥指导性案例对检察办案工作的示范引领作用,促进检察机关严格公正司法,保障法律统一正确实施,最高检根据人民检察院组织法等法律规定,结合检察工作实际制定了《最高人民法院关于案例指导工作的规定》(下称《规定》)。《规定》强调,检察机关指导性案例由最高检发布,并对指导性案例应符合的条件作了明确规定。近年来,最高检积极推动指导性案例工作,截至目前,已发布59批243件指导性案例。各级检察机关应当参照指导性案例办理类似案件,可以引述相关指导性案例进行释法说理,但不得代替法律或者司法解释作为案件处理决定的直接依据。同时,最高检建立指导性案例数据库,为各级检察机关和社会公众检索、查询、参照适用指导性案例提供便利。《规定》还特别强调,“各级人民检察院应当将指导性案例纳入业务培训,加强对指导性案例的学习应用”。由此,检察委员会可建立健全检察委员会集体(扩大)学习指导性案例机制,并将指导性案例列为检察官、检察助理和书记员业务培训的重要内容。参加检察委员会集体学习是各级检察机关检察委员会委员的重要职责之一,检察委员会委员应当遵守包括参加指导性案例学习培训在内的检察委员会各项规章制度,以统一司法标准,提高办案质效。

【作者为新疆生产建设兵团人民检察院第十四师分院党组书记、检察长。本文系新疆生产建设兵团人民检察院2025年重大课题研究“检察机关一体抓实‘三个管理’、构建‘大管理’格局,推动高质效办案的路径研究”(课题编号:BJ2025A02)的阶段性研究成果】