

# 公益诉讼周刊

## 公益诉讼检察

2022年6月30日

第061期

本刊策划 肖荣  
张国卫  
编辑 李娜  
美编 任梦媛  
校对 何欣

联系电话  
010-86423316  
电子邮箱  
lina@jrb.com

检察公益诉讼全面推开五周年——

# 一盘创新棋 闯出“加速度”

公益保护只有进行时、没有完成时，公益诉讼检察工作只有更好、没有最好。检察公益诉讼全面推开的五年，是收获满满的既往节点，更是朝气蓬勃开启新篇章的闪亮起点。今天，本刊推出检察公益诉讼全面推开五周年专刊，回顾、总结、展望，深入贯彻落实党中央决策部署和习近平生态文明思想、习近平法治思想，更好实现公益诉讼检察工作高质量发展。

□本报记者 李娜

如果把五年的时间放在历史长河中，那就是稍纵即逝的一瞬间。但对于一项全新的制度，五年的时间足够它成长壮大。

至今，检察公益诉讼已经全面推开五年。五年间，公益诉讼检察不断更新理念、完善机制、探索新领域新范围，办案数量逐年稳步上升，案件范围不断拓展，办案质效不断提升，公益司法保护的“中国方案”日趋成熟。

**加强公益保护：人民的需要是“硬核”**

风好正扬帆。任何一项重大制度的诞生与发展，都与时代的脉搏息息相关，与人民紧密相连。

2018年7月6日，习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第三次会议。会议强调，设立最高人民检察院公益诉讼检察厅，要以强化法律监督、提高办案效果、推进专业化建设为导向，构建配置科学、运行高效的公益诉讼检察机构，为更好履行检察公益诉讼职责提供组织保障。当晚，央视《新闻联播》就播出了这个让数亿观众好奇、令近万名公益诉讼检察人员骄傲的消息。党中央对公益诉讼的重视可见一斑。

历史的指针再向后回拨，人们可以清晰看见一条检察公益诉讼孕育成长的轨迹：2014年10月23日，党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题

的决定》，明确提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。习近平总书记就此专门作了说明，深刻阐明了设立检察公益诉讼制度的初衷和目的。9个月后，全国人大常委会授权最高检在13个省区市开展为期两年的检察机关提起公益诉讼试点工作。2017年6月27日，全国人大常委会审议通过修改民事诉讼法、行政诉讼法的决定，检察机关提起公益诉讼明确写入这两部法律。2017年7月1日，在党的生日这一天，检察公益诉讼制度正式建立，在全国检察机关全面推开。

五年间，随着最高检专门成立公益诉讼检察厅，随着公益诉讼检察与刑事检察、民事检察、行政检察一起被写入全国人大常委会通过的决议，随着英雄烈士保护法、安全生产法、个人信息保护法、军人地位和权益保障法、未成年人保护法、反垄断法等越来越多法律授权，公益诉讼检察一路“快马加鞭”，高速发展——自2017年7月全面推开至2021年底，办案规模逐年稳步提升，全国检察机关办理公益诉讼案件从2018年的11万余件增加到2021年的16.9万件。

习近平总书记指出：“要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到全面依法治国各领域全过程。”作为贯彻落实习近平法治思想的生动实践，检察公益诉讼始终与新时代人民群众美好生活新需要联系在一起——2018年8月，最高检部署开展为期一年的“保障千家万户舌尖上的安全”检察公益诉讼专项监督活动，聚焦农贸市场及校园周边食品、网络餐饮等五大

重点领域开展监督；2020年6月，最高检部署开展为期三年的“公益诉讼守护美好生活”专项监督活动，围绕生态环境和食药安全领域公益损害突出问题打持久战、攻坚战；2021年8月，最高检部署开展“为民办实事 破解老大难”公益诉讼质量提升年专项活动……

截至目前，最高检已先后发布24批公益诉讼典型案例，涵盖野生动物保护、文物与文化遗产保护、服务乡村振兴助力脱贫攻坚、生物多样性保护、残疾人权益保障等领域，每一起典型案例都体现了公益诉讼检察以人民为中心的初心与担当。

**更新理念：强化治理效能，从源头解决公益损害问题**

“双赢多赢共赢”“诉前实现维护公益目的是最佳司法状态”“持续跟进监督”……五年间，检察公益诉讼坚持“公益之诉、督促之诉、协同之诉”的职能定位，不断更新办案理念，努力实现办案的政治效果、法律效果和社会效果相统一，以自身高质量发展助力国家治理体系和治理能力现代化。

“之前行政机关不理解，觉得我们是在找茬，现在他们主动找上门来，希望由我们督促解决社会治理难题。”湖南省长沙市雨花区检察院第五检察部主任罗大钧对“双赢多赢共赢”的理念深有感触。

2021年，雨花区一居民区出租房内，电动车飞线充电引发火灾，火灾造成住户2死13伤的严重后果。罗大钧和同事们调查发现，区内多个小区飞线充电现象严重，存在较大消防安全隐患，当即决定立案并开展“飞线充电公益诉讼专项监督行动”。当他们把检察建议送达雨花区消防救援大队时，消防救援大队工作人员却“面露难色”……

消防部门虽对消防安全隐患具有法定监管职责，但问题的根本解决需要统筹多部门协同发力。为此，承办检察官与消防部门进行了深入磋商，同时向乡镇街道制发检察建议，并和公安机关及住建部门进行磋商，督促多部门支持和配合消防部门履职。检察官的真诚释法和多方推动换来了消防救援大队对公益诉讼监督的理解配合，时隔不久，消防救援大队就送来了一份99页的飞线充电整治情况报告，并主动联合相关部门共同开展辖区消防隐患排查活动。

今年1月12日，雨花区委政法委组织区内47家行政机关召开“雨花区公益诉讼工作推进会”，宣布将“公益诉讼”新增为区行政机关绩效考核指标。从不愿意提供线索到主动寻求法治赋能，如今的雨花区多家行政机关与检察机关公益诉讼实现了同频共振。

公益，说到底就是人民的利益。检察公益诉讼要高质量发展必须直面群众的急难愁盼，通过能动履职向社会治理的“堵点”“盲点”发力，将检察职能延伸到背后的制度缺失、管理不到位等治理问题。这其中，溯源治理是关键。

“诉前实现维护公益目的是最佳司法状态”，这一理念强调的正是公益受损问题的“前端化解”。“作为检察公益诉讼制度主体的行政公益诉讼，在制度设计上是非诉讼机制和诉



讼机制的有机结合，先制发检察建议再提起诉讼，不整改才提起诉讼。”最高检第八检察厅厅长胡卫列曾经撰文指出，司法实践中，行政机关诉前整改率始终保持在95%以上，绝大多数案件在诉前通过非诉讼机制得到了解决。

行政公益诉讼诉前检察建议质量高不高？行政机关是否整改到位？整改后有无反弹？要不要提起诉讼？……为做好溯源治理“关口把控”的工作，2019年最高检组织全国检察机关集中开展公益诉讼案件“回头看”活动，对2018年制发的10万余件诉前检察建议持续落实情况进行评查，体现了“持续跟进监督”的办案理念。今年3月，最高检专门发布8起检察公益诉讼“回头看”跟进监督典型案例。

所有这些理念，都源于对以法治方式助推国家治理现代化的深刻洞见。“这些年，我真切感受到公益诉讼检察官主动服务和保障大局，在维护国家利益和社会公共利益方面付出的努力。周围是青山绿水，我们能安居乐业，老百姓才是最大赢家。期待公益诉讼检察官能不断提升参与社会治理的水平，让我们更多感受到检察公益诉讼新理念带来的司法红利。”采访中，全国人大代表、山东兰田投资控股有限公司党委书记王士岭表达了他的期待。

**完善制度机制：规范化上“精装修”**

“逢山开路，遇水架桥。”公益诉讼检察无章可循，抬脚的第一步都是探索和创新，落脚后的每一次思考和总结都向着规律性的认知靠近。在实践的推动下，圆桌会议、诉前磋商、“河湖长+检察长”、跨区域协作等公益诉讼检察工作机制和制度应运而生。

万峰湖是珠三角经济区的重要水源，却长期遭遇“生态环境严重受损之殇”。2019年12月，最高检决定立案办理万峰湖流域生态环境受损公益诉讼案。此案中，重大公益受损涉及面广，难以及时确定监督对象及公益诉讼类型，如果按照以往以监督对象立案，很可能影响公益保护效率。为此，最高检创新了办案模式，规定上级检察院以事立案；下级检察院以监督对象立案；上下联动、因案施策、一体推进。

作为万峰湖专案组的主要成员，

最高检第八检察厅主办检察官刘家璞告诉记者：“我们在立足公益保护的同时，还推动滇黔桂三地深化长效机制建设，以发展绿色农业、民俗旅游等方式协同开发万峰湖，切实解决沿岸群众生活问题，为万峰湖流域经济社会高质量发展贡献检察力量。”

实践的不断探索创新为顶层设计提供了丰富的样本。2021年7月，最高检发布《人民检察院公益诉讼办案规则》（下称《办案规则》），将经实践检验有效的制度机制涵盖其中，为公益诉讼办案提供全流程、体系化的规范依据。与此同时，最高检出台了《人民检察院公益诉讼检察部门办理英雄烈士保护民事公益诉讼案件工作指引》，与最高法共同制定了《关于办理海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件若干问题的规定》等，健全完善公益诉讼机制。

2021年最高检还发布了有关公益诉讼检察工作主题的二十九批指导性案例，为相关案件的办理提供了重要指引。2021年又有2个省级人大常委会就检察公益诉讼出台专项决定，截至目前已有26个省级人大常委会就检察公益诉讼出台专项决定。

2021年4月8日，最高检对南四湖流域生态环境受损情况直接启动公益诉讼检察立案程序。从万峰湖到南四湖，最高检直接办理案件的步伐又向前迈了一大步：在《办案规则》的基础上，南四湖专案办组就线索摸排、立案、调查取证等关键环节制定12份办案工作提示，集中检察办案“优势兵力”，啃下了流域综合污染物排放标准不统一、船舶码头污染执法标准不统一等仅靠地方检察机关难以突破的“硬骨头”。

问题从实践中来，答案从实践中找寻。《办案规则》解决了一部分难题，对于其未能给出答案的问题，如食品安全公益诉讼案件中惩罚性赔偿款的处置问题，怎么办？浙江省松阳县检察院副检察长阙福亮告诉记者，该院在办理一起相关案件时，牵头联合县法院、县财政局、县审计局等单位制定了《食品消费类民事公益诉讼损害赔偿金管理办法（试行）》，创新提出以公告方式督促消费者提出参与分配赔偿款的请求程序，公告期内没有提出分配请求的消费者，仍然可以在公告期满之日起三年内提出参与分配请求，确保将众多消费者权益置于优先地位。

（下转第六版）

## 01 高层部署不断推进

2017年7月1日，全国人大常委会修改的民事诉讼法和行政诉讼法正式实施，正式确立检察机关提起公益诉讼制度。

2018年3月，“两高”发布《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》，完善检察公益诉讼制度。

2018年7月，中央全面深化改革委员会决定设立最高人民检察院公益诉讼检察厅。

2019年1月，最高检会同生态环境部等九部委联合印发《关于在检察公益诉讼中加强协作配合依法打好污染防治攻坚战的意见》。

## 02 案件范围不断拓展

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”。

2020年9月，最高检印发《关于积极稳妥拓展公益诉讼案件范围的指导意见》，提出要积极、稳妥办理安全生产、公共卫生、生物安全、妇女儿童及残疾人权益保护等领域公益损害案件。

2021年6月，党中央印发《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，明确要求检察机关积极稳妥拓展公益诉讼案件范围。

2022年1月，全国检察长会议提出，要积极、稳妥重点办理网络治理、金融证券、知识产权、文物和文化遗产保护、妇女儿童权益保障等领域公益诉讼案件。

## 03 检察公益诉讼法律授权不断增加

英雄烈士保护法、未成年人保护法、军人地位和权益保障法、安全生产法、个人信息保护法、反垄断法

图①：山东省东营市垦利区检察院联合相关部门进行公益诉讼增殖放流。  
图②：内蒙古自治区清水河县检察院检察官向明长城保护员了解长城保护现状。  
图③：四川省红原县检察院检察官到牧民身边开展公益诉讼法治宣传。



本报记者郭树合 通讯员王艳青摄  
本报记者沈静芳 通讯员潘彦成摄  
本报通讯员赵祿超摄