

编者按 法律文书是“高质量办好每一个案件”的基本要素,高质量的法律文书需要检察官高水平的业务技能作支撑。高质量的公益诉讼检察建议书对凝聚工作合力、增强监督刚性、提升办案质效具有重要作用。本期“观点·专题”特邀在全国检察机关优秀公益诉讼检察建议书评选活动中获奖的部分检察建议承办人,分享检察建议书制作心得与技巧,以期推动检察人员依法能动履职,有效提升法律文书标准化、规范化水平。



张晶

公益诉讼检察建议书制作要领

应切实可行,具有可操作性,不能超越行政机关的法定职责范畴。

具有衔接性。检察建议的具体内容要与之后可能提出的行政公益诉讼请求相衔接,涵盖可能提出的诉讼请求,检察建议书中未提出的建议内容,不宜在之后的诉讼请求中提出。

具有谦抑性。检察机关提出诉前检察建议,应恪守法律监督机关的职能定位,尊重行政权的依法行使,不得代行行政权。应参照《人民检察院公益诉讼办案规则》第83条第2款关于行政公益诉讼诉讼请求的相关规定,即检察建议的具体内容不予载明行政相对人承担具体义务或者减损其合法权益的事项。

坚持质效优先,提升检察建议标准化、规范化水平。高质量是检察建议由“办理”向“办复”转变的基本前提。检察建议要做到高质量,必须从提升其标准化和规范化入手,做好以下三个方面:

严把案件入口关,防止类案群发。应恪守立案标准,不盲目追求办案数量,对立案前发现的同一行政机关对多个同一性质的违法行为可能存在不依法履行职责情形的,应当作为一个案件立案调查,努力实现“办理一案,治理一片”的办案效果。芝罘区检察院在办案督促整治网络餐饮违法行为行政公益诉讼案过程中,对辖区重点商圈998家人网餐饮服务经营者的经营行为进行调查核实,对发现的8类违法行为,向行政机关发出1份检察建议,取得良好效果。

规范文书格式,做到内容完整、程序合法。办案人员要严格按照最高检印发的《人民检察院公益诉讼法律文书格式样本(2021年版)》的规范和制作要求制发公益诉讼检察建议,完整载明行政机关的名称、案件来源、国家利益或者社会公共利益受到侵害的事实、认定行政机关不依法履行职责的事实和理由等八个方面内容,并严格履行审批和报备程序。

表述清晰,层次分明,注重释法说理。使用法言法语,清晰客观表述所认定的案件事实,载明检察机关经调查认定的公益受损时间、地点、损害程度、相关违法行为人及其实施的违法行为等事项。根据行政机关职责依据的效力等级,即法律、行政法规、地方性法规、规章、规范性文件等的顺序与行政机关的法定职责,并根据时间轴客观载明行政机关履职过程以及违法行使职权或者不作为的事实。对案情复杂的案件,可使用“现查明”“另查明”“再查明”等转承词体现逻辑层次。在“本院认为”部分,要加强释法说理,尤其对行政机关的法定职责及其违法行使职权或者不作为的情况应进行充分论证,对行政机关的有关争议应进行针对性的回应,增强检察建议的说服力。

(作者单位:山东省烟台市芝罘区人民检察院)

良工不示人以朴

提升业务技能推动检察建议从『办理』向『办复』转变



朱辉

2023年8月,浙江省杭州市拱墅区检察院督促落实电价优惠政策行政公益诉讼案入选最高人民检察院第四十六批指导性案例。该案中,拱墅区检察院就“转供电”电费优惠政策落实问题向区市场监督管理局制发的检察建议,在最高检第八检察厅组织的全国检察机关优秀公益诉讼检察建议书评选中,被评为精品检察建议书。作为承办人,结合本案总结三点经验和做法。

树立精品意识,充分发挥检察建议治理效能。增强“良工不示人以朴”的精品意识,将检察建议书作为检察机关对外的“金名片”,彰显司法办案的质量和效果。

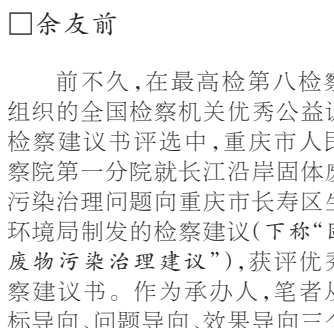
胸怀“国之大者”,在服务大局中找准检察履职的发力点。转供电是指电网企业不直接供电、抄表和收费,而由其直供户转供给终端用户并代为抄表、收费的情形。2020年初,国家发改委发布通知,要求电网企业在计收一般工商业及其他电价类别的电力用户电费时,按原到户电价水平的95%结算。拱墅区内作为转供电主体的多个产业园区、商业综合体和物业公司违反规定,在与电力终端用户结算时,未对终端用户实施电费降价、未执行阶段性电费优惠政策,涉及款项巨大。公共政策是国家通过对资源的战略性运用,协调经济社会活动,解决公共问题、达成公共目标、以实现公共利益方案的。转供电主体擅自加价、违规收取,导致降价政策红利未能足额传导至不特定多数的终端用户,非法侵占了国家政策红利补贴,违背了政策初衷,消解了国家为企业减负的政策目的,侵害了国家利益和社会公共利益。检察建议以法律监督助力行政机关规范转供电监管秩序,对更好服务保障地方经济高质量发展,具有重要意义。

坚持问题导向,持续推进社会治理难题的解决。高质量的检察建议往往着眼于服务经济社会高质量发展、防范化解重大风险、优化营商环境、助力乡村振兴等方面,与人民群众的切身利益息息相关,关乎民生、关乎民心。在坚持质量先行的工作导向下,选取具有普遍性、共同性、行业性、区域性的深层次问题,从个案办理到类案监督,再到系统治理,彰显检察建议的治理价值。在本案中,国家电价优惠政策覆盖面广、涉及主体多,政策执行过程中,电价优惠被违规截留问题具有一定普遍性、长期性。自2020年以来,国务院第七次、第八次大督查就针对多地转供电主体违规加价、不执行电价优惠政策的行为进行纠正和通报。检察机关在办理此类案件中,依法能动履职,从个案办理中总结提炼办案中可复制、可推广的经验,探索开展市域、省域范围内的专项监督活动,切实发挥检察一体化优势,通过制发检察建议推动法律监督由个案监督向类案监督拓展,全面排查整改,进而推动行业治理,努力做到办理一案、警示一片、治理一域、造福一方。

秉持工匠精神,确保检察建议的精准发力。孔子曰:言之无文,行而不远。检察建议书的制作亦如此。好的检察建议书要具备清晰明确的事实认定、准确无误的法律适用以及充分详实的论证说理。

一是加强调查核实。调查取证的合法性、真实性、完整性和强有力的逻辑关联性,有助于提高检察建议的精准度和可操作性。在获取线索后,拱墅区检察院公益诉讼检察部门快速介入,明确取证方案,成立专案组展开调查。依托杭州“转供电费码”平台,调取辖区内转供电主体“红码”用户信息,分别对相关转供电终端用户和转供电主体进行调查走访。通过询问公司负责人、财务人员等主要经手人员,调取电费明细和发票、房屋租赁合同、电费收缴清单等书证,共计调取了6家转供电主体,12家终端用户,不仅查实了举报线索中转供电主体未落实疫情防控期间的电价优惠政策问题,还查明转供电主体未落实2018年和2019年浙江省政府六次降低电价政策,吞噬政策红利,以及在电费以外收取公摊等费用,增加企业经营成本的事实,为检察建议的制发奠定了事实基础。

二是合理确定责任主体。从促



余友前

前不久,在最高检第八检察厅组织的全国检察机关优秀公益诉讼检察建议书评选中,重庆市人民检察院第一分院就长江沿岸固体废物污染治理问题向重庆市长寿区生态环境局制发的检察建议(下称“固体废物污染治理建议”),获评优秀检察建议书。作为承办人,笔者从目标导向、问题导向、效果导向三个维度,谈谈制作高质量公益诉讼诉前检察建议书的技巧。

目标导向:把准制发目标,明晰思路 and 理念。根据行政诉讼法第25条第4款规定,检察机关制发诉前检察建议的目标是通过纠正行政机关违法行使职权或者不作为,保护国家和社会公共利益。制作诉前检察建议书的思路应与之相契合,通过阐明行政机关未依法履职,致使国家利益和社会公共利益受到侵害的事实,进而提出检察建议,督促行政机关依法履职,实现公益保护。鉴于监督对象、事项、目标等的特殊性,制作检察建议书时还应坚持“精准监督”“规范监督”等监督理念,以便达到三个效果的有机统一,更快、更好、更高效地保护公益。

问题导向:立足实践,找准问题,明晰规范性。实践中,部分诉前检察建议书存在质量不高的问题,主要表现为:案件事实阐述不清楚、不准确;证明行政机关法定职责的法律法规等引用不准确或过于冗长;行文拖沓,说理性不强等。针对这些常见问题,制作时应注意把握以下几点:

事实认定和法律适用精准。其一,公益受损情况的撰写要将前因后果写清楚,具体受损的范围、数量、程度等尽量精确。在固体废物污染治理建议中,对水污染的浓度、

聚焦“精、准、实” 打造提高办案质效重要抓手

环境、助力乡村振兴等方面,与人民群众的切身利益息息相关,关乎民生、关乎民心。在坚持质量先行的工作导向下,选取具有普遍性、共同性、行业性、区域性的深层次问题,从个案办理到类案监督,再到系统治理,彰显检察建议的治理价值。在本案中,国家电价优惠政策覆盖面广、涉及主体多,政策执行过程中,电价优惠被违规截留问题具有一定普遍性、长期性。自2020年以来,国务院第七次、第八次大督查就针对多地转供电主体违规加价、不执行电价优惠政策的行为进行纠正和通报。检察机关在办理此类案件中,依法能动履职,从个案办理中总结提炼办案中可复制、可推广的经验,探索开展市域、省域范围内的专项监督活动,切实发挥检察一体化优势,通过制发检察建议推动法律监督由个案监督向类案监督拓展,全面排查整改,进而推动行业治理,努力做到办理一案、警示一片、治理一域、造福一方。

秉持工匠精神,确保检察建议的精准发力。孔子曰:言之无文,行而不远。检察建议书的制作亦如此。好的检察建议书要具备清晰明确的事实认定、准确无误的法律适用以及充分详实的论证说理。

一是加强调查核实。调查取证的合法性、真实性、完整性和强有力的逻辑关联性,有助于提高检察建议的精准度和可操作性。在获取线索后,拱墅区检察院公益诉讼检察部门快速介入,明确取证方案,成立专案组展开调查。依托杭州“转供电费码”平台,调取辖区内转供电主体“红码”用户信息,分别对相关转供电终端用户和转供电主体进行调查走访。通过询问公司负责人、财务人员等主要经手人员,调取电费明细和发票、房屋租赁合同、电费收缴清单等书证,共计调取了6家转供电主体,12家终端用户,不仅查实了举报线索中转供电主体未落实疫情防控期间的电价优惠政策问题,还查明转供电主体未落实2018年和2019年浙江省政府六次降低电价政策,吞噬政策红利,以及在电费以外收取公摊等费用,增加企业经营成本的事实,为检察建议的制发奠定了事实基础。

二是合理确定责任主体。从促

把准“三个导向” 制作高质量诉前检察建议书

固体废物堆存的体量、占地面积等进行了精确认定。办案中,可以运用无人机航测,通过专业测绘软件融合比土地规划性质矢量量图,精准认定地类性质和占地面积等。其二,行政机关法定职责情况的撰写,注意引用核心法律法规规章等的关键条款,避免冗长,概述时可以使用总分结构,清晰明了。固体废物污染治理建议中,行政机关法定职责涉及环境保护法等多部法律法规规章,《重庆市环境保护条例》等多部地方性法规及相关规范性文件,针对案涉固体废物污染、扬尘污染,该检察建议书只援引了环境保护法、固体废物污染环境防治法、大气污染防治法的关键条款,且鉴于上位法足以认定行政机关监管职责,可以不再援引地方性法规和规范性文件,避免行文拖沓冗长。其三,行政机关未依法履职情况的撰写,需要列明其应为而不为的具体情形。固体废物污染治理建议中,列明了该局未及时发现制止违法行为、未开展有效监管,对整改后续治理未作要求,对整改产生的二次污染未进行全面有效监管等,让行政机关更加清晰明了,也为后续整改提供思路。

逻辑论证严密。诉前检察建议书行文逻辑体系是:先阐述公益受损的事实,然后罗列行政机关的监管职责,再列明行政机关未依法履职的情形,最后论述行政机关未依法履职与公益受损之间的因果关系。其中,每一部分亦需展开论证,有层次、有条理地阐明客观事实。固体废物污染治理建议中,关于公益损害,运用了水、大气、土壤污染等多个论据进行论证;关于行政机关未依法履职,运用了其日常监管、整改监管不到位及后续治理未提要求等多个论据进行论证。

说理透彻充分。撰写时可以围绕公益损害、行政机关未依法履职与公益受损的因果关系等展开说理,坚持法、理、情相结合,既要有高度,又要有深度和针对性。固体废物污染治理建议中,结合中央环保督察提升说理的高度,围绕水、大气、土壤污染损害公益,及其与行政机关未依法履职的因果关系说理,使行政机关更加信服,易于接受。

行文简明扼要。用语开门见山,直陈其事,围绕主题,删繁就简。因案件经中央环保督察,市、区多部门相继介入,同时两家企业涉及违法行为,并伴有历史原因等情况,固体废物污染治理建议书中仅用四个段落交待案件的前因后果和公益损害交代清楚,简明扼要地还原了事件原貌。

效果导向:从推动整改角度把握具体建议预期效果,明晰精准性。诉前检察建议书提出的具体建议,是为了促进依法行政,实现保护公益的效果。撰写时可以结合案件事实,重点围绕预期现实效果,注重精准性,需要注意以下几点:

合法性。诉前检察建议是通过督促行政机关依法行政保护公益,检察建议具体内容应当符合法律法规规章等规定,属于行政机关职权范围。同时,还应尊重行政机关的首次判断权和自由裁量权,保持司法谦抑性。

可行性。检察建议具体内容应聚焦公益保护,充分考虑行政机关履职手段的有限性、程序性以及客观障碍等情形,提出明确具体、便于操作执行的建议。固体废物污染治理建议中,建议被监督单位完善整改方案,落实整改过程中的监管职责、督促业主建设规范化的贮存堆场等,均明确具体,行政机关可以直接对照操作执行。

可诉性。《人民检察院公益诉讼办案规则》第75条规定,检察建议书的建议内容应与可能提起的行政公益诉讼诉讼请求相衔接。在撰写具体建议内容时,可参照行政诉讼法第70条、第72条、第74条、第75条、第77条等规定研判其是否具有可诉性。

(作者单位:浙江省杭州市拱墅区人民检察院)



逢政 吕婷斐

以高质量检察建议 助力维护群众“头顶上的安全”

院以高空坠物危害城市公共安全为切入点,准确把握公益与私益保护的界限,既不因产权私有而否定公益受损的事实,也不超越、代替民事主体直接对私权利予以处分,正确把握公益诉讼检察法定职责,保护人民群众的公共利益,撬动城市治理难点,助推国家治理体系和治理能力现代化。

查清事实,运用系统观念推动个案办理向诉源治理转变。首先,查清事实,找准问题,线索摸排由点及面。闵行区检察院从最初的一条线索、一个小区,到全区6个街镇、8个小区,再到300个门牌单元、6000余户居民,综合搜集市民举报投诉、新闻媒体报道和行政机关反映的情况等线索,对全区同类情况进行梳理排摸,摸清共性问题与个性差异。其次,摸清底数,夯实证据,打牢检察建议制发基础。通过扎实的调查核实,全面查清外墙材料使用情况、高坠隐患点位、受影响居民数、报修及投诉情况、人伤物损事故、是否采取应急防范措施等信息,形成具体准确数据,通过数据将公共利益受损情况予以量化,确定公益受损程度、价值,完善证据体系,为后续制发检察建议夯实基础。再次,通过对同类问题全面梳理、系统分析,制发有针对性的高质量检察建议,通过一次性检察监督,督促同类问题集中整改。最后,以个案办理推进诉源治理,注重延伸办案效果。针对办案中发现的制度漏洞,法律适用困难,同步通过召开研讨会、撰写调研报告等形式,促进立法完善,法律适用精准。同时,还争取地方党委和人大

支持,推动相关治理机制完善升级,着力破解社会治理中的痛点、难点、堵点。

狠抓质量,提升检察建议针对性和精准性。公益诉讼检察重在突出“精准性”和“规范性”。一要保证检察建议要旨精准。针对高坠问题,闵行区检察院准确区分公共利益与业主私人利益间的界限,以维护公共利益作为履职出发点,判断行政机关履职是否到位的标准,对权利人处分私益的行为保持谦抑性,确保检察建议核心要义的“精准性”。二要确保制发对象精准。通过对相关法律法规、行政机关的执法权力清单和责任清单的审视,明确政府属地监管责任、行业管理责任及其他主体责任。对于各行政机关存在监管职权交叉或公益保护路径尚不明确等情况,借助沟通协商会、公开听证会等方式明晰行政机关的权责划分,督促各单位形成整改合力,共同解决城市治理顽疾。三要提升检察建议的针对性、措施的专业性及可操作性。面对专业性较强的领域,在办案各环节注重听取专家意见,针对不同小区分别采用无机保温砂浆、保温板、瓷砖等不同材料的外墙,通过走访调研职能部门和专业机构,邀请具有专门从业资格或专业知识的代表委员、人民监督员、特邀检察官助理、“益心为公”检察云平台志愿者参与办案等形式,增强检察建议的精准性、专业性和可操作性。在应急措施和维修方案上尽可能分类施策,做到真解决问题、解决真问题。

(作者单位:上海市闵行区人民检察院)

打造高质量公益诉讼检察建议要在找准问题、查清事实、狠抓质量、落实整改四个环节上持续发力。上海市闵行区检察院就外墙脱落高坠隐患危害公共安全问题向区住房保障和房屋管理局制发的检察建议(获评优秀检察建议书),事实认定清晰,法律适用准确,论证说理充分,内容具有可操作性,着力实现从“办理”向“办复”转变。在此,就检察建议书制作,谈三点思路。

找准问题、锚定方向,聚焦群众急难愁盼。随着城市快速更新发展,高层建筑已成为人民群众居住的重要载体。高层建筑外墙装饰装修材料脱落被称为“悬在城市上空的痛”。因脱落原因复杂、房屋属性多元、监管责任交叉、相关主体责任分歧较大,容易导致隐患久拖不决,甚至造成严重危害,逐渐演变为群众急难愁盼的问题。根据我国民法典的相关规定,建筑物专有部分以外的外墙、屋顶、电梯、无障碍设施等共有部分系全体业主共有,对其维修、更新、改造是为了维护业主的共有权,具有特定性、属私益范畴;但因建筑物质量、使用、管理不当等原因产生高坠风险危及城市公共安全的,则具有不特定性,属社会公共利益范畴,故而进入检察机关公益诉讼职能管辖范围。闵行区检察