



《中国商报·法治周刊》  
官方微信平台



扫一扫 更精彩

# 中国商报

## 法治周刊

2020年7月23日 星期四 总第7268期 邮发代号 1-18



《中国商报·法治周刊》  
官方微信平台



扫一扫 更精彩

拓展检察监督新格局 实现保护公益目的

# 检察公益诉讼全面实施三周年 期待专门立法

本报记者 李海洋

7月1日下午，在湖北省黄石市上窑轮渡码头水域，在黄石港区人民检察院、长江航运公安局黄石分局联合组织下，非法电捕鱼被告人曹某某、方某某将6万尾鱼苗放流至长江，履行生态修复赔偿义务，为长江生态系统注入新的活力。

3年前的2017年7月1日，检察公益诉讼制度全面实施，截止到现在，检察公益诉讼制度全面实施3周年。

参与了检察公益诉讼制度从无到有每一个关键节点的最高检第八检察厅检察官刘家璞说，检察公益诉讼制度从开始的有人质疑到现在“四面开花、全面落地”，已成为检察机关“四梁十柱”的重要组成部分，成为了中国之治、中国智慧的一个亮点。

### 得益的是老百姓

3年前，检察公益诉讼对于山东省威海市遥遥渔港渔民周大强来说，还是一个陌生的法律词汇，但当地检察机关办理非法捕捞公益诉讼案件后，他兴奋地说：“非法捕捞少了，守法的渔民增收了，海鲜也便宜了。”

检察公益诉讼是在2015年渐渐进入公众视野的。2015年7月，全国人大常委会授权最高检在部分地区开展公益诉讼试点工作。同年，最高检在全国13个省、自治区、直辖市开展公益诉讼试点。2017年6月，全国人大常委会通过了修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定。公益诉讼检察工作自2017年在全国检察机关全面推开。2018年、2019年相继修订人民检察院组织法、检察官法，明确了人民检察院依照法律规定提起公益诉讼的职权。

最高检第八检察厅厅长胡卫列表示，检察公益诉讼设置诉前程序，以检察建议的方式督促行政机关自我纠错、依法履职，确立“诉前实现保护公益目的是最佳司法状态”的目标追求，充分展现了公益诉讼独特的程序价值。

“检察建议很管用！”北京市门头沟区雁翅镇居民崔春宁对检察公益诉讼制度治理环境的效果感受很深。

永定河流经雁翅镇30多公里，

以前河边甚至河道中随意乱倒乱堆垃圾的现象很严重，而处理这些垃圾需要很大一笔资金，大家感觉很棘手。检察公益诉讼制度推开后，雁翅镇将相关情况反映给北京市门头沟区人民检察院。很快，门头沟区检察院通过公益诉讼诉前检察建议推动解决了这个“老大难”问题。

不仅老百姓觉得“检察建议很管用”，就连行政机关也觉得“检察建议很管用”，有的行政机关甚至主动上门请检察机关监督。

湖北省黄石市某风景区有一处多年未拆的违法建筑。该市国土局主动要求检察机关对有监管职责的行政机关同步监督。检察机关向5个相关行政机关发出检察建议后，5个单位迅速召开联席会议，召集150人的综合执法队，5个小时之内就把这处违法建筑进行了拆除，还把周边15亩湖面的非法养殖点一并清理了。

为什么一纸检察建议书会成为“撬动巨石的杠杆”？最高检副检察长张雪樵表示，绝对不是检察机关高人一等，而是检察公益诉讼运用了法治思维，将依法行政、公正司法、尊法守法的主线贯穿始终，彰显了社会治理的法治化。

公益诉讼检察工作全面铺开以来，最高检先后组织开展了“携手清四乱，保护母亲河”“守护海洋”、汾渭平原大气污染防治等专项监督活动，组织长江沿线检察机关协同开展长江大保护，办理了安徽芜湖跨省倾倒固体废物、嘉陵江上游尾矿污染水源等一批重大案件，助力打赢蓝天、碧水、净土保卫战。

“检察机关的参与对沿海截污工作推动力度非常大，行政部门工作进展顺利，得益的是老百姓。”山东省青岛市崂山区城市管理局局长李文说，在检察机关的参与下，当地部分生活污水直排入海污染海洋、影响生活的问题得到了解决。

### 加速“等”外探索

目前，法律规定的检察公益诉讼领域主要集中在“4+1”上——生态环境与资源保护、食品药品安全、国有土地使用权、财产保护领域和烈士名誉荣誉保护等。

围绕“4+1”领域，全国检察机关办理了众多具有典型意义的案件。但大家对检察公益诉讼制度还



去年以来，多地纷纷出台加强检察机关公益诉讼的决定，授权检察公益诉讼“等”外探索，开启“等”外探索加速度，检察公益诉讼适用领域扩展至未成年人权益保护等。图为江苏省海安市人民检察院检察官前不久与某小学留守儿童一起开展“同舟共济，检护明天”活动。

CNSPHOTO 提供

有更多期待。

空军工程大学装备管理与无人机工程学院讲师古清月表示，检察公益诉讼可以在加强文物和文化遗产保护中大有作为。黑龙江省同江市同江镇中心校教师刘蕾则期待，检察机关可以通过磋商意见或者检察建议督促相关责任主体履职，以激活现有的反家暴治理机制。

最高人民检察院检察长张军此前指出，社会各方面希望能够在“等”外做一些探索。党的十九届四中全会提出要“拓展公益诉讼案件范围”。为进一步落实中央的要求，最高检将检察公益诉讼“等”外探索原则从“稳妥、积极”调整为“积极、稳妥”。

去年以来，重庆、湖北、陕西、云南等地纷纷出台加强检察机关公益诉讼的决定，授权检察公益诉讼“等”外探索，开启“等”外探索加速度。从安全生产到公共卫生，从未成年人权益到公民个人信息安全，检察公益诉讼适用领域不断扩展。

江苏省无锡市锡山区人民检察院第四检察部副主任莫斯敏说，去年，锡山区检察院办理公益诉讼案件量快速增长，达到40件，其中19件为“等”外领域案件，涉及违建、文物保护、加油站安全等领域。

“我们对‘等’外领域持积极开放的态度。”莫斯敏说，只要涉及群众关注的公共利益、相关职能部门确实存在行政履职欠缺，锡山区检察院就会通过诉前检察建议的方式，推动相关部门依法行政，助力公益诉讼问题的解决。

重庆市人民检察院第五分院深耕“等”内地、精耕“等”外田，将公共安全、互联网公益保护、文化遗产和国家安全尊严保护以及未成年人、妇女权益保护和消费者、投资者权益保护作为拓展案件范围的重点领域，去年以来办理“等”外案件38件。

自去年9月底以来，云南省腾冲市人民检察院已办理“等”外公益诉讼案26件，涉及公共卫生安全、人民币图案保护、边境国防和军事利益保护等领域。“这些案件都涉及人民群众反映强烈的国家利益、公共利益。”腾冲市人民检察院第三检察部主任王家述说。

值得关注的是，目前有多地通过地方立法的方式，为扩大检察公益诉讼案件范围等工作提供法治支撑。

比如，5月15日，浙江省人大常委会通过关于加强检察公益诉讼工作的决定。在办案范围上，除了明确生态环境和资源保护、食品药品安全等领域公益诉讼案件，该决定还提出，积极稳妥探索安全生产、个人信息保护、公共卫生安全等领域公益诉讼案件以及法律法规规定的其他领域公益诉讼案件。

6月18日，上海市人大常委会通过关于加强检察公益诉讼工作的决定，7月1日开始施行。在现有生态环境和资源保护等领域的基础上，上海根据自身特色新增涉及城市公共安全、金融秩序、知识产权、个人信息安全、历史风貌区和优秀历史建筑保护等公益诉讼领域。同时，还为未来制度探索留出充足空间，鼓励检察机关在更多领域创新试错。

### 呼吁专门立法

全国政协常委、国务院参事甄贞建议，在鼓励、引导各地探索实践的基础上，有序推动民事诉讼法、行政诉讼法的修改，扩大公益诉讼受案范围。同时，加快研究对公益诉讼

单独立法的必要性和可行性，适时针对公益诉讼单独立法，从而持续推动检察公益诉讼制度的完善。

黑龙江省齐齐哈尔市公安局禁毒支队缉毒二大队大队长魏春建议，要积极探索公益诉讼专门立法，在前期司法实践和配套规定运行成熟后，单独制定公益诉讼法。

浙江省人民检察院检察长贾宇表示，随着实践深入，存在检察机关提起公益诉讼的性质和法律地位等基本问题法律未明确、公益诉讼调查取证手段不足、向法院起诉前的程序法律空白等诸多问题。对此，建议最高检加强与全国人大常委会沟通联系，促成将公益诉讼专门立法纳入全国人大常委会立法计划。

从局部试点到全面推开，从顶层设计到实践落地，作为公益诉讼保护的“中国方案”，公益诉讼检察制度受到广泛关注。

如今，迈进全面实施第4个年头，检察公益诉讼开始追求阶梯式前进，更加看重办案质效和规范。湖南省人民检察院第八检察部副主任姚红说：“老百姓说我们是群众利益的守护者、代言人，这是肯定和期待，更是鼓励和鞭策。”

### 延伸阅读

#### 检察公益诉讼三年成就

最高人民检察院发布的数据显示，检察公益诉讼制度自2017年7月全面开展至今，全国检察机关共立案办理公益诉讼案件31万余件，其中，行政公益诉讼29万余件、民事公益诉讼1.8万余件。

3年来，检察机关共办理诉前程序案件27万余件，其中向行政机关发出诉前检察建议26万余件、发出民事公益诉讼公告1万余件；提起诉讼1万余件。行政机关对诉前检察建议的到期整改回复率超过96.9%。

从公益诉讼检察“4+1”领域情况看：检察机关办理生态环境与资源保护领域案件17万余件，占办案总数的54.9%，督促恢复被毁损的耕地、林地、湿地、草原427万余亩；办理食品药品安全领域案件8万余件，占办案总数的28%，督促查处、回收假冒伪劣食品100万余千克，督促查处、回收假药和走私药品5万余千克；办理国有土地使用权出让领域案件5000余件，占办案总数

的1.85%，督促收回国有土地出让金268亿余元；办理国有财产保护领域案件2.9万余件，占办案总数的9.51%，督促保护、收回各类国有财产价值70亿余元；办理英雄烈士名誉荣誉保护领域案件70余件。

相对于私益诉讼，公益诉讼具有制止“公地悲剧”发生的重要作用。在我国，检察机关作为国家法律监督机关，本身就肩负行使检察权追究犯罪、维护国家和社会公共利益职权的职责，在运用法律、监督执行方面，比其他公益诉讼主体更具优势。

全国人大常委会副委员长郝明金指出，实践证明，检察机关参与公益诉讼对于完善公益诉讼制度、保护公共利益不受侵犯、完善中国特色社会主义司法制度具有重大意义。

“检察公益诉讼制度的生命力不只是写在法律当中，更重要的是真正能帮助老百姓解决问题。”中国社科院法学所研究员周汉华说。



### 检察公益诉讼历程

- 检察公益诉讼是在2015年渐渐进入公众视野的。2015年7月，全国人大常委会授权最高检在部分地区开展公益诉讼试点工作。同年，最高检在全国13个省、自治区、直辖市开展公益诉讼试点。
- 2017年6月，全国人大常委会通过了修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定。公益诉讼检察工作自2017年在全国检察机关全面推开。2018年、2019年相继修订人民检察院组织法、检察官法，明确了人民检察院依照法律规定提起公益诉讼的职权。



7月以来，吉林省集安市万亩油菜花向阳盛开，如期迎来新一轮旅游高峰。为全面打造安全景区，近日，吉林省通化边境管理支队凉水边境检查站执勤民警们创新推出“旅游110”工作机制，在景区内通过发放宣传单、悬挂安全提示、张贴安防宣传画报等形式开展边境法规宣传。图为巡查现场。 郑博文 付新明 韩秉儒/摄