

检察公益诉讼：

发挥制度优势 守护美好生活

南四湖公益诉讼案件进入了今年的最高检工作报告。南四湖指的是微山湖、昭阳湖、独山湖、南阳湖，汇纳了鲁苏皖豫4省8市的53条河流，涉及3万多平方公里的流域，1266平方公里的湖面，200多万群众沿湖生活。因处四省交界，生态环境出现“一边治理、一边破坏”的现象，背后更是事关渔民上岸的安置生计、沿湖企业的排放达标等一系列问题。

这是由最高检直接立案，自检察公益诉讼制度建立以来规模最大、难度最高、社情最为复杂的一场公益诉讼治污攻坚战。“这不是一个案子，它是‘打包’了200多件南四湖流域相关公益诉讼案件的一场战役。”最高检有关负责人说。

2015年，处理这类案件的检察公益诉讼进入探索阶段，2017年该制度正式确立，到如今，短短七年间，检察公益诉讼从无到有，成为法治轨道上助推国家治理体系和治理能力现代化的重要举措，也闯出了解决“公地悲剧”世界难题和公益司法保护的“中国新路”。



▲ 河北省秦皇岛市海港区人民检察院检察干警为大学生普及预防电信诈骗和防范校园贷的相关法律知识

► 西藏自治区人民检察院阿里分院检察官与生态环境保护部门工作人员一起巡查河道



创建新制度

在社会转型发展过程中，侵犯消费者权益、环境污染、问题奶粉、地沟油等公共事件曾一度频发，这些问题侵权范围广、持续时间长、受害人数多，导致公共利益长期受损。与传统保护私益的诉讼不同，针对这些现象更需要没有直接利害关系的组织或个人，立足于保护公共利益提起公益诉讼。

公益诉讼最先从民事诉讼法破题。2012年8月修改的民事诉讼法规定，对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。沿着环保和消费两大主线，消费者权益保护法、环境保护法赋予了社会组织以公益诉讼权。

然而最初的破冰过去后，公益诉讼并未如愿井喷。以环境公益诉讼为例，环境损害案件取证难度大、诉讼成本高，环保组织普遍难以承担高昂的司法鉴定费用。

时代呼唤有责任、也有能力的“国家队”擎起公益诉讼的大旗。

作为法律监督机关，检察机关自诞生之日起，就代表着国家利益和公共利益。同时，检察机

关在专业人员配备、法律知识资源、调查取证职权等方面，都具有明显优势，被认为是提起公益诉讼的最适当主体。

2014年10月，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》，提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。会议强调，在现实生活中，对一些行政机关违法行使职权或者不作为造成对国家和社会公共利益侵害或者有侵害危险的案件，如国有资产保护、国有土地使用权转让、生态环境和资源保护等，由于与公民、法人和其他社会组织没有直接利害关系，使其没有也无法提起公益诉讼，导致违法行为缺乏有效司法监督，不利于促进依法行政、严格执法，加强对公共利益的保护。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。

2015年7月1日，全国人大常委会通过决定，授权最高检在北京等13个省（区、市）开展为期两年的公益诉讼试点。

探索有了来自顶层设计的依据。2015年12月，山东省庆云县人民检察院将当地原环保局诉至法院，激活了试点后的首例行政公益诉讼案。庆云县检察院在审查当地一家企业涉嫌污染

环境罪案时，发现庆云县原环保局虽早已知情涉事企业的污染行为，却违法批准其进行试生产、试生产延期，于是向该局发出了检察建议。但庆云县原环保局仍然怠于监管，因此被推上了被告席。法院支持检察机关的全部诉讼请求，并责令庆云县原环保局依法履职。

在此后的两年时间里，试点地区检察机关积极投入检察公益诉讼实践，共办理公益诉讼案件9053件，挽回直接经济损失89亿余元，督促违法企业或个人赔偿损失3亿余元。

探索新领域

多样化的试点探索充分校验了制度设计的可行性。2017年6月，全国人大常委会表决通过了关于修改《中华人民共和国民事诉讼法》和《中华人民共和国行政诉讼法》的决定，检察公益诉讼踏上了全面实施的新征程。

仅2018年，全国检察机关就立案办理民事公益诉讼4393件、行政公益诉讼108767件。截至2018年11月，全国基层检察院实现了公益诉讼办案“全覆盖”，单独的公益诉讼部门即第八检察厅在最高检内设机构改革中应运而生，检察公益诉讼迎来“爆发式”发展。

在此基础上，2019年，党的

十九届四中全会提出“拓展公益诉讼案件范围”。最高检强调不仅要法律明确赋权领域案件办好、办扎实，还要积极办理群众反映强烈的其他领域公益诉讼案件，为健全完善立法提供实践依据。

公共利益不能等！这些新探索领域有的涉及特殊群体，如北京市海淀区检察院针对向未成年人销售香烟问题，发出公益诉讼检察建议，推动职能部门整改，促进在全市范围开展集中整治，助力为学生创造无烟成长环境。

有的新领域专业性很强，如2019年以来，江苏省苏州市吴中区检察院针对辖区古墓葬保护现状，先后向相关文物保护单位制发了6份检察建议。董份、韩世忠、王鏊、秦仪等先贤的墓地和祠堂，陆续得以修缮完善。

有的新领域面向新的时代命题，如针对手机App违规收集个人信息问题突出、网络侵害肆虐等问题，多地检察机关加大公益诉讼办案力度，推动个人信息保护法落地落实。

而这些新领域公益损害问题共同的特点是：国家利益或者社会公共利益遭受严重侵害或者存在重大侵害危险，人民群众反映强烈；现有行政执法制度机制严重失灵或者存在明显短板；

没有其他适格主体可以提起诉讼，难以通过普通民事、行政、刑事诉讼有效实现公益保护等。

新领域的拓展使公益诉讼检察工作迈上了新台阶。2020年，全国检察机关对群众反映强烈的新领域公益损害问题立案2.7万件，公益诉讼检察的“等”外领域探索，有些已在法律层面落地实施。比如未成年人保护法和个人信息保护法等，都专门设立了公益诉讼条款。

彰显新效能

“检察机关办理公益诉讼案件不能就案办案，而要着眼于促进国家和社会治理，在办案过程中深刻分析公益受损原因，努力做到办理一案、警示一片、治理一域、造福一方。”最高检第八检察厅厅长胡卫列说，检察机关要通过办案督促行政机关等主体更好地履行法定职责，激活现有公益保护机制，形成公益保护合力，推动治理体系进一步完善。

近年来，检察机关一直在探索预防性公益诉讼，监督对象也从“已造成公益损害的”拓展到“损害还没发生但存在损害公益重大风险的”。

2019年9月，湖北省恩施州下辖的宣恩县检察院发现，两家外卖平台及其入网餐饮服务提供者未在网上公示量化分级信息，且部分入网餐饮服务提供者未公示食品经营许可证。宣恩县检察院向县市监局发出检察建议，但对方并未按照检察建议全面整改。2020年5月，该院向法院提起行政公益诉讼，请求判令县市监局对两家外卖平台依法履行监督管理职责。

“被告不服，一审庭审时说他们没有接到一起关于外卖的投诉，也没有发生过一起食品安全事故。”恩施州检察院第六检察部副主任谭支差和同事们论证：第一，食品安全隐患不以发生直接损害后果为评定标准，且案涉的不公示行为本身就导致了食品安全隐患的存在。第二，不公示行为违反了法律规定。最终法院判决支持检察院诉请。

在最高检第八检察厅主办检察官邱景辉看来，用最小的治理成本实现最精准的风险防控是国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。“公益诉讼要通过及时有效发现并纠正可能造成公益侵害危险的行政违法行为，进而督促强化对民事违法风险的行政监管。抓前端、治未病，要从出发点和落脚点两个方面去坚持预防为主”。

检察公益诉讼聚焦群众身边事，回应公共诉求，经过几年不断探索和发展，已经成为人民群众美好生活的守护者。

(据《光明日报》)