

全面实施5年来，办案量稳步增长，办案质效不断提升——

检察公益诉讼，公共利益“看护人”

本报记者 史志鹏

2017年9月11日，第二十二届国际检察官联合会年暨会员代表大会在北京开幕。习近平总书记致贺信，指出“检察公益诉讼作为公共利益的代表，肩负着重要责任”。就在会议开幕2个多月前，十二届全国人大常委会修改民事诉讼法和行政诉讼法，正式确立检察机关提起公益诉讼制度。2017年7月1日，检察公益诉讼制度全面推开。截至目前，全国检察机关共立案公益诉讼案件67万余件，在多个领域不断拓展，取得积极法治效果和良好社会效果；深化国际合作，促进交流互鉴，国际“朋友圈”越来越大……5年来，中国检察公益诉讼摸着石头过河，正在发挥国家利益和社会公共利益“看护人”的重要角色。

积极稳妥拓展新领域

“上下忙碌整一年，水碧鱼美心欣然。”“万峰湖案”临近尾声，最高检第八检察厅主办检察官刘家璞在工作日志里写下这句话。对最高检直接立案办理的公益诉讼第一案，他至今记忆犹新。

万峰湖是中国五大淡水湖之一，地处黔、桂、滇三省（区）结合部，是珠三角经济区的重要水源，其水质状况直接关系到沿岸数十万人民的生产生活。

长期以来，非法网箱养殖及非法捕鱼等问题突出，致使万峰湖流域生态环境受损严重。中央环保督察组曾两次指出问题，但一直未能彻底解决。

“万峰湖治理难，难在跨行政区划。三地治理主体分散、步调不一、力度不同，很难形成合力。”刘家璞说。初步调查后，2019年12月，最高检决定直接启动公益诉讼检察立案程序，成立由张雪樵副检察长担任组长的专案组，刘家璞是专案组一员。

摸排线索、调查取证、制发检察建议……专案组成立后，案件办理有条不紊推进。“我们这次实现了三地联动、四级检察机关一体化办案。仅靠一地或某个层级的检察机关，都无法破解难题。”刘家璞说。

在各方努力下，万峰湖治理取得明显成效。今日的万峰湖，碧波荡漾、鸟飞鱼跃，景色如画。

在传统观念中，检察官往往站在法庭上指控犯罪，为何在“万峰湖案”中，却化身生态环境的“看护人”？

100多年前，《美国经济评论》杂志首次提出“公地治理”难题：公共资源谁都能利用，但当公共资源被滥用或破坏时，常常没有明确主体主张权益并进行救济。“通过了解‘公地治理’难题，人们更容易理解公益诉讼缘何产生。”最高检第八检察厅厅长胡卫列说，当公共利益受到侵害，没有适格主体提起诉讼，缺乏有效救济渠道或现有救济渠道失灵时，公益诉讼可以起到激活或补足制度机制不足的作用。

胡卫列介绍，从上世纪90年代末开始，多地检察机关围绕环境污染、食品安全和消费者权益等领域“试水”公益诉讼，但检察公益诉讼真正制度化的起点，是党的十八届四中全会。

从顶层设计、试点先行，到立法保障、全面推行，检察公益诉讼前进的每一步，走在“无人区”，步伐却很稳健。

江苏苏州的消防员刘磊在营救跳河轻生群众时不幸牺牲，应急管理部批准其为烈士。然而，刘磊老家湖南石门的唐某成却在微信群公然发表侮辱性言论，侵害了刘磊烈士的名誉，造成恶劣的社会影响。当地检察机关发现后，向法院提起公益诉讼，有力捍卫了英烈名誉荣誉。

在英烈保护领域的实践是检察公益诉讼拓展新领域的缩影。5年来，未成年人保护法、安全生产法、军人地位和权益保障法、个人信息保护法、反垄断法等多部法律增加检察公益诉讼条款。各地纷纷作出有益尝试，全国已有26个省级人大常委会出台加强公益诉讼检察工作的专项决定。

“边探索边总结，待条件成熟再推动公益诉讼专门立法。”胡卫列表示，我们将继续秉持积极稳妥的原则，既要确保公共利益受害时不缺席，也要把握好公益诉讼履职边界。

诉前实现维护公益目的是最佳司法状态

“检察机关提起公益诉讼是诉讼还是法律监督？”

2019年11月22日，全国政协召开以“协同推进公益诉讼检察工作”为主题的双周协商座谈会，一位全国政协委员问道。

面对提问，最高检党组书记、检察长张军回答：“公益诉讼检察工作就是以诉的形式履行法律监督的本职。”半年后，2020年全国两会期间，张军向大会报告最高人民检察院工作时，提出“坚持把诉前实现维护公益目的作为最佳司法状态”。由此可见，维护公共利益，不一定靠“诉”解决。



▲山东省东营市近日在黄河三角洲国家级自然保护区外围毗邻海域开展涉环境公益诉讼增殖放流活动，2300万余粒贝类幼苗被放流入渤海。

周广宇摄（人民视觉）

▶浙江省湖州市吴兴区人民检察院的检察官与吴兴区市场监督管理局的工作人员一起开展食品安全公益诉讼专项监督行动。

新华社记者 徐昱摄



检察公益诉讼包括民事公益诉讼和行政公益诉讼。其中，行政公益诉讼案件占比90%以上。在民事公益诉讼中，有诉前公告程序。公告期内，一旦适格主体起诉，检察机关便不再提起诉讼。

“行政公益诉讼，只有检察机关能起诉，但需先向行政机关发出检察建议。这种诉前检察建议，具有鲜明的中国特色。”胡卫列指出，它体现了检察权对行政权的尊重，督促行政机关积极履职、自我纠错。同时，也有助于节约司法资源，提升监督效率。

5年来，全国检察机关共制发诉前检察建议52万余件，行政机关回复整改率持续提升，2021年达99.5%。可以说，绝大多数行政公益诉讼案件在诉前得到解决。

如果行政机关不配合咋办？某地一违法堆放建筑垃圾场所占地120余亩，渣土堆高近10米，存续近10年。2015年，涉案地块划入城区范围。当地检察院向城管执法局发出检察建议，督促其依法履行职责。但该局认为，渣土堆形成时该地块尚未划入城区，不属于其监管职责。检察机关认为“新官要理旧账”，于是提起行政公益诉讼。最终，法院支持了检察机关的起诉意见。

“检察机关追求在诉前实现公益保护目的，但不意味不用诉讼手段。对督促仍不履行职责、不整改的现象，我们敢于亮剑，坚决提起诉讼，并把诉讼作为公开的法治课堂。”胡卫列说。

刘家璞坦言，一开始，确实有些行政机关对检察公益诉讼有抵触情绪。可随着制度推进，很多行政机关开始主动与检察机关联系，共同解决“老大难”。湖北黄石磁湖风景区内，一居民擅自搭建房屋，向湖中直排污水，还在湖中围栏投喂养殖，破坏磁湖生态环境。由于涉及职能部门较多，该问题10余年未能解决。有了检察公益诉讼，市国土资源局主动上门请求监督。当地检察院随即向5家行政机关发出检察建议，督促联合执法，多年“顽症”终获解决。

谈到检察公益诉讼，一位行政机关负责人感慨说，它是司法手段保护公益、促进国家治理的一项重要制度安排，是推进依法行政的良药。

“推进检察公益诉讼制度发展完善，离不开各方的参与和支持。”胡卫列说，一方面包括与相关职能部门、社会组织的协调配合，另一方面，还要积极推广诉前圆桌会议、听证、公开宣告等方式，不断提升公众参与度和认可度。

讲好中国法治故事的亮眼名片

“中国正在把生态文明落到实处，探索的气候变化

检察公益诉讼更是鼓舞人心，这样的决心值得所有国家学习。”世界自然保护联盟环境法委员会主席、巴西高等法院法官安东尼奥·本杰明说。

这一幕发生在2021年9月召开的第七届世界自然保护大会。本届大会上，最高检副检察长张雪樵受邀在北京线上出席“环境守法与执法挑战”分论坛并致开幕辞。这是中国检察机关首次参加世界自然保护大会并发言。

早在实施之初，中国这一公益诉讼模式便引起国际社会关注。联合国前副秘书长埃里克·索尔海姆来中国考察环境保护时，对检察公益诉讼给予高度评价。最高检设立第八检察厅专门负责公益诉讼检察之际，巴西联邦副检察长拉克尔·道奇对此表示祝贺，认为中国检察机关已在前列。

毋庸置疑，“检察公益诉讼”是中外司法交流高频词，已成为讲好中国法治故事的亮眼名片。去年12月，在最高检与欧洲环保协会共同举办的“生物多样性保护暨预防性检察公益诉讼研讨会”上，多国法官、检察官、专家学者称赞此举是中国在生物多样性保护领域的成功实践。

对中华鲟自然保护区的保护就是一个例子。长江湖北宜昌中华鲟自然保护区是中华鲟重要的产卵场，但核心区不少居民使用钓网等非法捕鱼，附近约一公里长江堤岸被改为菜地，建设违规构筑物，严重影响中华鲟繁衍生态。

“我们了解相关线索后，逐级交办，由湖北宜昌西陵区人民检察院办理。”刘家璞介绍，在向多家行政机关发出检察建议后，一次综合整治拉开帷幕，污染情形逐步改善。为建立保护长效机制，当地政府发布通告，明确对长江湖北宜昌中华鲟自然保护区范围实行永久禁捕。

“以前有可能侧重保护野生动物本身，如今我们同样重视对动物栖息地的保护。”刘家璞说，这反映出中国检察官在生物多样性保护理念上的变化与进步。

相较国外，中国公益诉讼有啥不同？英国环境署首席环境检察官安妮·布鲁斯南表示，在英国，只有个人和社会组织可以提起公益诉讼，但面临诉讼资源等方面的困难。通过中国公益诉讼的实践，看到了由检察官提起公益诉讼的优势。

除了生态环境，中国检察机关还积极探索无障碍环境建设等领域的公益诉讼，保护弱势群体合法权益。“检察公益诉讼在生态环境保护、人权保护等领域具有独特功能与价值，正在展示出越来越旺盛的生命力。”胡卫列说。

公益诉讼有力量

● 维护英烈名誉荣誉



年轻人在北京一家影院观看电影《长津湖》的海报。新华社记者 李欣摄

今年5月，海南省三亚市城郊人民法院对被告人罗某某侵害英雄烈士名誉、荣誉暨刑事附带民事公益诉讼一案依法公开宣判。法院经审理查明：2021年10月，被告人罗某某为博取关注，使用微博发布帖文，侮辱在抗美援朝长津湖战役中牺牲的中国人民志愿军英雄烈士。法院认为，被告人罗某某在互联网上侮辱英烈，其行为已构成侵害英雄烈士名誉、荣誉罪。罗某某具有自首情节，自愿认罪认罚，愿意赔偿公益损害赔偿金8万元，法院予以认可。公诉机关对罗某某判处有期徒刑7个月的量刑建议适当，法院予以采纳。

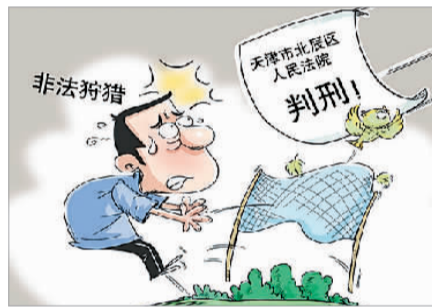
● 打击非法占用农用地



王鹏作（新华社发）

去年5月，贵州省毕节市中级人民法院公开开庭审理一起非法占用耕地案件并当庭宣判。据了解，2017年，原黔西县某砂石有限公司在未按规定办理农用地审批手续的情况下，长期非法占用农用地用于采砂。2020年12月18日，毕节市人民检察院依法对该砂石公司提起民事公益诉讼。法院判决被告立即停止对农用地的非法占用，限期复垦修复并经毕节市自然资源和规划局验收合格。该公司法定代表人张某当庭表示对判决无异议。目前，被非法占用的农用地已完成修复，并种上了农作物。

● 保护野生动物



王鹏作（新华社发）

去年6月，天津市北辰区人民法院审结一起非法狩猎刑事附带民事公益诉讼案件。据了解，2020年10月，被告人罗某使用粘网等禁捕工具，多次在北辰区捕捉野生鸟类共计400余只。北辰检察院作为公诉机关向北辰法院提起公诉的同时，作为公益诉讼起诉人一并提出了刑事附带民事公益诉讼，请求判令被告罗某因捕杀野生鸟类造成的国家野生动物资源损失人民币14.37万元。庭审中，被告人充分认识到自己行为的危害性，表示认罪认罚。北辰法院依法以非法狩猎罪判处被告人罗某有期徒刑一年三个月。

● 强化儿童个人信息网络保护



张贤达作（新华社发）

去年3月，浙江省杭州市余杭区检察院诉国内某知名短视频公司侵犯儿童个人信息民事公益诉讼案。

据了解，该公司在开发运营该公司APP的过程中，未征得儿童监护人有效明示同意允许注册儿童账户，并收集、存储儿童个人信息，同时也没有采取技术手段对儿童信息进行专门保护。余杭区检察院向杭州互联网法院提起民事公益诉讼，请求判令某公司立即停止实施利用该公司APP侵害儿童个人信息的侵权行为。诉讼期间，检察机关积极推动某公司立行立改，明确了落实整改措施的具体时间表。双方依法达成和解协议结案。（本报记者 彭训文整理）

中国特色检察公益诉讼制度，是一项推动国家治理体系和治理能力现代化的重大民心工程和人权保障制度。它植根于中国国情、政情、社情，传承了“天下大同”“无讼”等中华优秀传统文化基因，秉持双赢多赢共赢、诉前实现维护公益目的作为最佳司法状态等先进理念，以督促之诉、协同之诉，发挥激活、补漏、兜底作用，破解“九龙治水”难题和“公地悲剧”，形成了公益司法保护的创新方案。

2017年7月1日，全面施行检察公益诉讼制度以来，中国检察机关立足法律监督职能，综合运用磋商、提出检察建议、提起公益诉讼和督促、支持适格主体提起民事公益诉讼等方式，发现并纠正行政机关违法行使职权或者不作为，惩治和预防对公共利益造成侵害或者侵害危险的违法行为，用67万余件公益诉讼案件的生动实践，维护国家利益和社会公共利益，维护社会公平正义，维护宪法和法律权威，推

走出一条中国特色公益司法保护之路

邱景辉

进法治政府建设，促进国家治理体系和治理能力现代化。

5年来，中国检察机关坚持以人民为中心，以公益为核心，坚持把尊重和保障人权贯穿监督办案全过程，为维护好人民幸福生活最大的人权强化法治保障，着力解决人民群众急难愁盼问题。通过不断深化“公益诉讼守护美好生活”“为民办实事、破解老大难”专项行动，不断实现“让天更蓝、水更清、空气更清新、食品更安全、交通更顺畅、社会更和谐有序”。比如，在打好蓝天碧水净土保卫战的基础上，积极拓展噪声污染、光污染防治和气候变化应对、生物多样性保护，促进人与自然和谐共生；严格

贯彻食品药品安全“四个最严”要求，重点针对伴随网络餐饮、电子商务、直播带货等新业态出现的新型公益侵害和风险隐患，精准监督、集中整治，全力保障“舌尖上的安全”；加强英雄烈士保护、文物和文化遗产保护，以国家名义守护中华民族精神家园，让中华文化走向世界，让全球华人记住乡愁；以网络治理为重点，进一步加强妇女儿童权益保障；以无障碍环境建设为切入点，切实加强残疾人、老年人权益保障，推动建设全民全龄友好社会，做好全生命周期关爱保护，不断提升人民群众的获得感、幸福感、安全感，为法治中国、平安中国、美丽中国、健康中国、数字中国建设乃至全球治

理贡献公益检察力量。5年来，中国检察机关紧紧依靠人民群众提供发展动力和创新源泉，持续增强检察公益诉讼制度的生命力。积极稳妥拓展案件范围，从立法授权时的生态环境和资源保护、食品药品安全、国有土地保护、国有土地使用权出让4个法定领域，不断向英烈权益保护、未成年人权益保护、安全生产、军人地位和权益保障、个人信息保护、反垄断等“4+N”拓展。增强公益诉讼检察与中央环保督察、审计等监督制约机制的协同协作，落实“法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病”，以检察履职、监督办案的“我管”，促各方履

新视角