

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 自筹课题

立 项 编 号 BZ24ZC159

学 科 分 类 社 科

课 题 名 称 检察公益诉讼推进市域社会治理法治化研究

项 目 负 责 人 张丽琼

项 目 参 与 人 张新忠

负责人所在单位 通江县人民检察院

联 系 电 话 18682788483

巴中市社会科学界联合会 制

检察公益诉讼推进市域社会治理法治化研究

张丽琼 张新忠¹

摘要：检察公益诉讼自确立以来，办案数量和质量都呈现优秀成果，其对国家治理和社会治理的优势作用日益凸显。作为一项具有中国特色的新职能，取得成绩的同时不忘总结经验，以期谋长久发展。本文从我国检察公益诉讼现状入手，介绍自开展一来取得的成效，进而说明检察公益诉讼对于市域社会治理的优势作用，尤其是作为独特程序价值的检察行政公益诉讼诉前程序及所取得实际效果，并为进一步优化作用提出看法和意见。以期在进一步发展的道路上，能够让检察公益诉讼职责在市域社会治理中充分发挥优势作用，为社会治理、国家建设贡献一份检察蓝。

关键词：检察公益诉讼、市域社会治理、行政公益诉讼、优势作用

一、我国检察公益诉讼现状

（一）检察公益诉讼职责的确立

党的十八届四中全会通过的《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。之后，全国人大常委会授权

¹ 张丽琼，通江县人民检察院检察长、三级高级检察官；张新忠，通江县人民检察院综合业务部主任，三级检察官。

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，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，检察公益诉讼制度就此正式建立，在全国检察机关全覆盖推开实施。**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，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。检察公益诉讼职责作为新职权，在全国检察系统开展起来，并经过沉淀和努力，取得可观的实效。

（二）近五年工作情况

全国检察公益诉讼案件办理数量稳中有进，**2019**年**11**万件，**2020**年**15.1**万件，**2021**年**16.9**万件，**2022**年**19.5**万件，**2023**年**19**万件。办案数量的增多一方面体现出来，社会群众的需求量增多，公益维护的覆盖面逐步提升。

案件办理重点逐渐突出，从开始的消灭空白项，打好案件办理的基础，服务打好污染防治攻坚战，关注对群众反映强烈的新领域公益损害的办理，实现“三个全覆盖”，到**2022**年聚焦关键领域依法能动履职，凸显公益诉讼监督效能。

案件办理领域范围不断拓展，从“**4+1**”大幅扩展到“**4+9**”。再**+8**，是指新制定或修订实施的安全生产法、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、反电信网络诈骗法、农产品质量安全法、妇女权益保障法等都对检察机关公益诉讼职责履行作出规定，可以看出检察公益诉讼办案领域还在进一步规范、延展中，以适应新时代检察工作的需求。

办案理念和社会认可度也是日渐凸显，**2018**年提出“双赢多赢共赢”理念，强调公益诉讼检察本质是助力政府部门依法行政，促进相关职能部门、主体协同合作，形成公益保护合力，共同维护国家、社会、人民根本利益。在生产安全法等法律修订或者制定时，可以看出对于检察公益诉讼的认可和肯定，将检察公益诉讼制度写入明确条文规定。全国**26**个省级人大常委会出台了加强公益诉讼检察工作的专项决定。办案理念也在实践中不断强化，社会、群众认可度也不断提升。

国际上也得到关注和好评，公益诉讼检察制度实践成效得到国际社会广泛认同。**2021**年，在世界自然保护大会、联合国生物多样性大会等重要国际会议上，最高检在与越南等国检察机关交流中，公益诉讼检察制度作为中国特色社会主义司法制度的靓丽名片，获得相关国际组织、司法界人士的关注和好评。

就本地区而言，近五年公益诉讼案件办理数量、质量、公众认可、知情度都在逐步提升，案件效果也有目共睹，比如，红色文物和文化遗产保护、城乡垃圾污水治理、野生动植物资源保护等。

（三）制度的进一步发展

党的二十大报告专门强调“完善公益诉讼制度”，这既是对公益诉讼检察实践的充分肯定，更是对公益诉讼检察工作的更高期许和更大鞭策。公益诉讼检察实践对于在法治轨道上建设社会主义现代化国家发挥了积极作用。大多数案件都在诉前环节得以解决，而且解决得很好，就是因为公益诉讼检察工作的中国特色：检察机关和政府相关职能部门都是在党的统一领导下，共同维护国家、社会、人民根本利益，推进国家治理体系和治理能力现代化。公共利益归根结底是人民利益，公益诉讼作为一项着眼于维护公共利益的司法制度，是党和国家的一项重大民心工程。为进一步完善发展公益诉讼制度，在内在理念上，就要坚持“五个必须”的原则：必须始终坚持党对公益诉讼检察制度的绝对领导；必须坚定中国特色社会主义制度自信；必须聚焦解决人民群众急难愁盼的公益损害问题；必须正确处理深化改革与法治保障的辩证关系；必须促进形成全社会公益保护合力。在实践规范上，构建完整检察公益诉讼体系，在《人民检察院公益诉讼办案规则》的基础上，推进专门立法，让检察公益诉讼与社会治理相结合，推进社会的进步。

二、检察公益诉讼与社会治理的关系

（一）社会治理的含义

社会治理是指政府、社会组织、企事业单位、社区以及个人等多种主体通过平等的合作、对话、协商、沟通等方式，依法对社会事务、社会组织和社会生活进行引导和规范，最终实现公共

利益最大化的过程。通俗来讲，就是深层次、高阶化的社会管理。为便于理解社会治理的含义，就需要理解社会治理和社会管理的区别。第一，两者覆盖的范围不同，“社会管理”在实践中涵盖的领域过于宽泛，不容易把握，就像管理事务一样，过于繁琐冗杂；“社会治理”则聚焦于激发社会组织活力、预防和化解社会矛盾、健全公共安全体系等。第二，“社会治理”相比于“社会管理”，更突出地强调“鼓励和支持各方面的参与”，强调更好地发挥社会力量的作用，而不是政府的管控。第三，“社会治理”更加强调制度建设，特别要用法治思维和法治方式化解社会矛盾，而社会管理还仅仅局限于管理动作。社会治理一词，近几年一直热度不减，也成为两会关注的热点词汇。**2021** 人民网全国两会调查热词榜第十位，**2022** 全国两会“社会治理”关注度位居第四位。这说明了人民群众对于社会治理有了更进一步的需求。

（二）检察公益诉讼监督成效

2022 年 **7** 月 **18** 日，中共中央宣传部举行的新时代检察机关法律监督工作的进展与成效发布会上，通报了近几年检察公益诉讼督促取得的成效。在此可以看出，检察机关对于社会治理的督促成效显著，公益诉讼办案督促恢复被毁损的耕地、林地、湿地、草原约 **786** 万亩，回收和清理各类垃圾、固体废物 **4584** 万余吨，追偿生态修复、环境治理费用 **93.5** 亿元；督促查处、回收假冒伪劣食品约 **182** 万千克，查处、回收假药和走私药品约 **6** 万千克；督促保护、挽回国家所有财产和权益的价值约

159.5 亿元，追缴国有土地出让金约 337.2 亿元，收回被非法占用的国有土地 5.8 万余亩。以上对于社会治理的督促成效，主要是检察公益诉讼制度实践的具体特点决定的。检察公益诉讼制度实践特点如下：一是始终坚持人民至上理念。以人民为中心，解决民生难题。“保障千家万户舌尖上的安全”“公益诉讼守护美好生活”“为民办实事 破解老大难”各种部署的专项活动中，从始至终深挖案件背后群众需求，聚焦社会、百姓密切关注的问题。二是构建体系制度，推动完善立法，进一步促进法治建设。从民事诉讼法、行政诉讼法到人民检察院组织法、检察官法，再到英雄烈士保护法、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，先后增加了公益诉讼检察条款；“两高”出台司法解释，最高检制定专门办案规则，地方人大常委会通过加强公益诉讼的专项决定，检察公益诉讼体系在建立之初后，不断丰富充实，在社会法治建设中可以看出突出成效。三是检察行政公益诉讼，充分协同共护公益。办案中，检察机关在制度上不断创新方式方法，以节约司法资源，让公益损害事件解决在诉讼前，充分体现行政公益诉讼制度优势为目的，采用以磋商、诉前检察建议、提起诉讼等方式督促行政机关依法全面履行职责，促进法治政府建设。同时，加强与行政机关的沟通、互派、协同协作机制，形成公益保护的强大合力。四是完善配套机制，运用大数据，提升保护质效。充分应用新时代新事物，融入检察办案，提升质量效果。如健全跨区域协作机制、一体化办

案促进公益损害的系统治理，运用卫星遥感、无人机、大数据、快速检测等技术强化调查保障，推广诉前圆桌会议、听证等方式强化公众参与，有力提升了公益诉讼办案质效和公信力。

（三）检察公益诉讼对社会治理的作用

《人民检察院公益诉讼办案规则》中第二条：“人民检察院办理公益诉讼案件的任务，是通过依法独立行使检察权，督促行政机关依法履行监督管理职责，支持适格主体依法行使公益诉权，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，促进国家治理体系和治理能力现代化。”这就明确说明检察公益诉讼的任务是为了促进国家治理体系和能力的现代化。公益诉讼发挥社会治理作用的独特优势。尤其是在行政公益诉讼中，检察机关对行政机关开展行政公益诉讼。从外表来看，像是司法权对行政权的一种介入，但是行政权的行使如果放任其自然运行，会出现执法怠惰，特别是当前社会面临治理难题增多、精细度增强，人力财力短缺等问题，有关行政机关如果不能及时提升社会治理和服务水平，对其缺乏务实有效的监督，是无法适应新形势下的治理要求和服务需求的。此外，我们的行政权采取的管理方式总体是“条块分割 以块为主”，而当下不少新兴领域属于职能机构交叉的灰色地带，有关机关可以以正当理由拒绝进行管理或者粗放管理，甚至不予管理。放任不管、胡乱作为势必造成“公地悲剧”，损害国家利益和社会公共利益，也损害行政执法的权威。因此，行政公益诉讼检察作为一种协作式的法

律监督具有必要性和可行性，在全面依法治国的新时期可以且应当大有作为，另外检察监督相对舆论监督、媒体监督等方式具有一些独特的巨大优势：一是公益诉讼以客观案件为载体。检察机关对特定领域行政行为的监督权是通过办案的方式进行的，这种监督不是空泛、漫无边际的，而是必须以某个具体的案件、某项真实受损的公共利益为媒介。检察机关并非行政权运行中的任何当事方，没有狭义的利害关系，因而能够更加客观公正的看待事件的原委和本质，能够严格以法律为准绳去裁判责任所在。检察建议要起到助推社会治理的作用，是必须有杠杆的，而这个杠杆就是我们具体的问题，具体的案件。同时，案件办理过程中的公开听证，公开宣告制度的事实，更加让案件透明化、社会参与度高，让案件办理结果更客观、更让群众接受。二是公益诉讼以专业法律为支撑。检察机关本身就是法律监督机关，对法律的理解更加系统全面，也肩负着监督法律正确实施和适用的法定职责。在立案、审查、检察建议、诉讼等各个办案阶段，检察机关均严格按照法律规定调查取证，严格按照法律规定的行政机构职责和法律对社会公共利益的保护规范去推进案件办理，所制发的检察建议无论是内容还是程序均经得起法律推敲，以此督促行政机关面对职权应为尽为。此种监督方式可以为行政权的行使提供较为全面的法制保障，强化其依法行政的法理思维，防患于未然也防止其出现更大的不可挽回的社会损害，让各方社会力量都做到知法、守法、用法。三是公益诉讼以务实共赢为目标。公益诉讼的

成功推行，基础在认同，本质上它是一种监督之诉、协同之诉。检察机关通过法律手段指出问题、明确责任的同时，更要站在自身立场、利用自身专业定位，对涉及多部门职能交叉的共性问题，要积极应用检察智慧，积极进行斡旋、协调及总结上报，争取党委政府支持，与相关机构共商源头治理的治本之策。

三、进一步发挥优势作用的路径

（一）明确检察公益诉讼方向

检察公益诉讼是由党中央和习近平总书记亲自决策、部署和推进的。这项在推进国家治理体系和治理能力现代化的探索中应运而生的制度，从公益的司法保护角度为我国社会治理做出了贡献。根据本地区实际情况，突出治理效果，为了公益诉讼的进一步发展最优的作用，需要明确下一步方向。

其一，充分维护人民根本利益，解决人民群众的急难愁盼问题。公益诉讼坚持以公益保护为核心，就是落实以人民为中心理念的根本体现，切实维护了人民的根本利益。案件办理要重点聚焦本地区丰富的红色资源和生态环境资源，针对市域社会治理和革命老区振兴发展探索新领域案件。

其二，促进各方协同共治，充分体现制度优势。公益保护是一个系统工程，检察公益诉讼为各类公益保护主体协作保护公益提供了制度平台，检察机关与各机关按照各自的职能定位参与到公益诉讼中来，协同推进公益诉讼发展。加强地区协同共治制度，不局限于法治政府考核一项，可以扩展机制构建。

其三，遵循法治原则，突出中国特色。严格遵循法治原则，杜绝照搬照抄，立足于中国的社会制度、政治制度、司法制度，立足于中国的民情、社情、国情。

（二）法律监督合法合理

行政公益诉讼是最能彰显制度价值的案件类型，办案环节中，设置了诉前程序，诉前作为一种监督属性的程序而言，是以检察建议的方式督促行政机关依法履职，确立“诉前实现保护公益目的是最佳司法状态”的目标追求，充分发挥其独特程序价值。所以，诉前程序作为重要的监督发力点，在案件办理中不能就案办案，而要着眼于促进国家和社会治理，深刻分析公益受损原因，注重法律的适用和对行政机关行政权行使的合理尊重，并对症下药、标本兼治、巩固成效，努力做到办理一案、警示一片、治理一域、造福一方。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。实践中，行政机关高度重视检察机关的检察建议，积极主动进行整改。以 2023 年为例，检察机关发出诉前检察建议 11.6 万件，行政机关整改回复率 99.1%，更多问题诉前即获解决。例如，通江县检察院办理的“通江银耳”商标保护案，用诉前程序推动市场监管部门加强银耳商标保护、建立健全知识产权保护制度，推动银耳商标系统保护、源头保护，助力“通江银耳”百亿级产业发展，相关经验做法被人民代表报刊发。

（三）巩固法律监督履职成效

检察机关坚持以办案为中心,做实法定领域,打好生态环境、食药安全等重点领域的攻坚战、持久战;聚焦国家和地方重大战略和部署,找准服务党委政府中心大局的着力点,充分发挥重大案件办理的引领示范作用,不断提升办案质效。办案是对疑问最好的解答,巩固成效才是督促履职、提升治理能力的长久之计。一是主动报告,争取支持。主动向党委、人大报告检察建议工作情况,积极争取政府支持,推动出台加强检察建议工作的意见或决议,将检察建议的回复、落实情况纳入党委、政府目标绩效考核体系,设置人大代表、政协委员的检察公益诉讼意见箱,对人大、政协所提议的检察公益诉讼线索高度重视,更好发挥检察建议促进社会治理的积极作用。二是加强协同治理机制。树立行政机关、执法司法机关建立健全信息共享、线索移送、协查配合、联席会商等互相配合机制意识,多措并举、内外协同,促进解决社会治理深层次问题,共筑长治久安基石。三是优化检察建议运行机制。通过优化程序设计、健全管理机制、创新督促落实制度,以规范的程序保证检察建议的质量,以科学的管理促进检察建议良性发展,以有力的督促落实提升检察建议刚性。

（四）推动专门立法完善制度

合理推进公益诉讼专门立法是完善公益诉讼制度的基本要求,也是深入贯彻落实党中央和习近平总书记部署、完善检察公益诉讼制度一系列重大改革决策的具体要求。党的二十大报告强

调完善公益诉讼制度,充分体现党中央对检察机关作为国家法律监督机关和公共利益代表,在公益诉讼中肩负重大责任、发挥主导作用的制度安排是一脉相承的,对通过立法完善和保障检察公益诉讼制度高质量发展的法治要求是与时俱进的。在实践中,推进专门立法也是势在必行。公益诉讼检察法定领域呈现“4+9……”扩展态势,相关单行法持续增设检察公益诉讼条款,充分说明人民群众美好生活需求、党和国家治国理政要求,说明作为检察机关要前瞻性思考、全局性谋划、整体性推进公益诉讼法律制度的完善。同时,在实践办案过程中,关于公益诉讼的法律规范基本上是授权性的、原则性的规定,司法解释、地方立法具有自身局限性,无法有效、及时解决理论界、实务界关于检察公益诉讼的法律监督属性、客观诉讼定位等制度机理方面的问题,法律规范之间不协调、不充分等问题逐渐显现,无法支撑和规范公益诉讼诉前程序、中国特色公益诉讼检察制度、司法制度……这些情况都迫切期待国家优化顶层设计、通过专门立法保障公益诉讼权能统一规范高效运行,进而实现治理能力和治理水平的现代化。就本地而言,应该加强地方性规章制度的建设,构建强化治理体系,突出行政权能动为主,法律监督为辅且有强制效力的运行机制。

四、结语

近年来,各级检察机关将检察履职自觉融入国家治理和社会治理,通过检察建议以点带线、以线拓面,在促进社会治理、助力

更高水平平安建设、法治建设方面取得积极成效,检察建议助推社会治理的价值凸显。检察公益诉讼是推进依法行政的良药,促进国家治理的一项重要制度安排,能够帮助解决仅凭单个或部分行政机关难以推进和落实的公益保护难题,推动制度完善、隐患消除、漏洞堵塞,更好的为地区社会治理和经济发展提供检察动力。

【参考文献】

[1] 学术期刊,《国家治理视野下的公益诉讼检察制度》,《国家检察官学院学报》,2020年2期。

[2] 学术期刊,《监察体制改革下的检察机关“主业主责”》,《时代法学》,2020年3期。

[3] 学术期刊,《从公益诉讼:到基层探索顶层立法》,《法治与社会》,2019年12期。

[4] 学术期刊,《新时代检察公益诉讼理论及实践》,《区域治理》,2019年。

[5] 学术期刊,《我国行政公益诉讼立法难题与司法应对》,《东方法学》,2018年2期。

[6]《最高检:五年来共立案公益诉讼案件67万余...》。