推动检察公益诉讼更好守护公共利益

□叶 青

2026年11月6日，第十四届全国人大常委会第二十五次会议表决通过了《中华人民共和国检察公益诉讼法》（以下简称《检察公益诉讼法》），检察公益诉讼从此有了专门的法律依据。检察公益诉讼，是为了保护国家利益和社会公共利益，由人民检察院通过提起公益诉讼，督促行政机关依法履行职责，或者要求自然人、法人、非法人组织承担相应责任的一项法律制度，包括行政公益诉讼和民事公益诉讼两种类型。早在2014年，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》，提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。经过多年探索实践，这项制度从试点到全面推开，在生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护等领域取得积极成效。制定《检察公益诉讼法》，将实践中行之有效的做法固定下来，将分散的规范统一起来，将推动检察公益诉讼进一步稳定运行，更好守护公共利益。

检察公益诉讼实践发展的有力保障

第一，为公益诉讼制度运行提供统一的规范依据。检察公益诉讼的规则体系是在实践探索中逐步形成的，一段时间以来，全国统一立法的缺失，在一定程度上制约了制度效能的稳定释放。例如，过去涉及公益诉讼的单行法、司法解释、政策文件等数量较多，各机关、各地分散立法，法律体系内部结构较为碎片化，不同规范之间对同一事项的表述差异较大，增加了法律在实践中的适用难度；又如，针对个人信息保护、电信网络诈骗等新业态公益侵权行为，缺乏及时的法律规定，影响了公益保护的及时性和覆盖面。此次专门立法统一了制度框架，为上述问题的解决提供了规范依据。

第二，有利于更好保护国家利益和社会公共利益，维护广大人民群众的合法权益。公益保护是一个国际性难题，由于利益的公共性、有起诉权的主体不明确等问题，纳入司法保护存在困难。根据传统的诉讼理论，原告起诉必须基于自己的权益受到侵害，而公共利益受损后往往缺乏适格且有意愿的起诉主体。社会组织虽然在一定条件下可取得诉权，却由于取证难、成本高、专业力量不足等问题，实际起诉者数量很少。检察机关以法律监督机关的身份介入，成为起诉的主体，填补了公益保护的缺失和漏洞。《检察公益诉讼法》的出台明确了起诉主体、起诉条件、受案范围、运行流程等事项，为公益诉讼的开展提供了具体的司法标准。

第三，有利于推动提升相关领域治理效能。检察公益诉讼的价值不仅在于办理具体案件，更在于通过个案办理发现治理漏洞、推动一类问题和一个领域的系统整改，把法律监督嵌入日常治理之中。自推进公益诉讼试点以来，我国检察机关积极探索、依法履职，通过办理公益诉讼案件，督促行政机关依法全面履职，推动解决了一批长期存在的治理难题。此次立法巩固检察公益诉讼制度发展成果和治理成效，有利于更好发挥其在推动依法行政、促进系统治理中的制度功能。

完善检察公益诉讼的制度安排

在总结先前已有的成文规则基础上，结合公益诉讼实践的最新发展，《检察公益诉讼法》增设了许多创新性的条款，使有关规则更加系统，且更加契合公益诉讼的特点。

一是拓展了公益诉讼的受案范围。在受案类型上，对当前司法实践中已经探索成熟的领域予以固化，具体包括生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域，并明确将文化遗产保护、国防利益保护和军人权益保障领域纳入受案范围。二是明确了具有管辖权的司法主体。规定了公益诉讼的级别管辖和地域管辖，既对一审案件的法院层级作出原则安排并保留必要例外，又根据公益损害发生地和行政机关职责所在地确定管辖，使案件办理与公益损害发生地、行政机关职责所在地相衔接。三是强化了检察机关的立案调查职权。立案调查是公益诉讼程序的起点，法律授权检察机关采取询问、勘验、检查、鉴定，查阅、复制、调取有关文件和资料等必要的方式收集证据，有关单位和个人应当予以配合协助，并明确拒绝、阻碍调查的法律责任，同时划定不得采取限制人身自由或者查封、扣押、冻结财产等强制措施的边界。四是分类建立各具特色的办案流程。明确行政公益诉讼以检察建议为起诉前置程序，行政机关已采取整改措施、依法履行职责的，检察机关应当作出终结案件决定，不以提起诉讼为必要；民事公益诉讼将检察机关置于补充起诉位置，起诉前应当公告或者以其他方式督促、告知，并设置终结程序以避免重复追诉。五是细化公益诉讼的审理程序。将诉讼请求类型化，改变了过去民事公益诉讼请求直接沿用一般民事诉讼请求类型的做法，要求实行合议庭审理，并确认诉前调查收集的材料可以作为证据使用，明确检察机关对公益受损事实负有举证责任、被告可以提供反驳证据，明确检察机关对裁判不服以抗诉方式启动二审，进一步厘清了检察机关在公益诉讼中的诉讼地位。六是强化了执行的可操作性。针对拒不履行生效裁判的情形，就提请执行、移送执行以及向有关行政机关通报等作出规定，并对民事执行中的和解与代为履行作出安排，推动受损公益得到实际恢复，实现公益诉讼的目标。

统筹推进法律的贯彻实施

《检察公益诉讼法》对检察公益诉讼作出系统规定，涉及检察机关、审判机关、行政机关等多个环节。新法实施后，既有规范如何与新法衔接、跨部门协作如何顺畅运行、公众参与和人大监督如何落到实处，都是需要认真对待的问题。

一是以新法为基准，及时清理旧的规范制度。《检察公益诉讼法》出台前，已有26部单行法对相关领域公益诉讼作出规定，另有地方出台的专门规定，这些规定与新法的要求并不完全一致。新法正式实施之前，有必要尽快清理旧的司法解释、法规和地方性规定。例如及时废除或修改旧规中法院和检察院管辖级别不一致、中院管辖等内容，避免规则适用的冲突，有效解决有关法律规范之间的不协调问题。此外，对于尚处变动状态的新领域，此次立法未作详细规定的，仍可适用其他规范，但不得与法律规定的基本原则相抵触，确保法律适用的统一性。

二是建立跨部门的公益保护协作机制。《检察公益诉讼法》将检察机关在公益诉讼中的角色定位为补充起诉。也就是说，公益保护并非只有检察机关一条渠道，法律规定的有关机关和社会组织可以起诉的，应当优先由它们提起诉讼；检察机关主要在有关主体没有起诉或者无法起诉时依法介入，诉讼是督促和补救手段，而不是首选方式。这一定位决定了公益保护需要各方面协同配合。在信息沟通方面，法律虽规定以公告方式督促其他主体履职，但检察机关不仅应当依法公告，也应当及时掌握相关案件信息，可联合司法、民政、环保等部门建立案件办理通报机制，便于检察机关及时了解案件情况。在协作取证方面，法律规定其他机关应协助检察机关取证，这需要通过明确的协作规范和操作流程落到实处，把“应当配合”转化为可操作的衔接规则。在协同执行方面，公益保护涉及检察、公益组织、民政、市场监管等多个部门，需要进一步健全各机关之间的协同机制，确保公益保护形成多方共治的局面。对于跨行政区划的流域治理、生态保护等事项，还应依托上级检察机关统筹协调，把一体化办案机制的作用发挥出来。

三是落实公众参与和人大监督制度。法律要求积极引导民众参与公益保护，赋予人大对公益诉讼开展情况进行监督的权力，形成公益保护的调查、起诉、执行和监督的闭环。检察机关可以开展定期宣讲，积极向社会公众宣传公益诉讼的法律知识，让更多民众知晓和参与。利用检察服务平台，开设公益诉讼线索受理窗口，便于公众提供线索。此外，公益诉讼开展情况可列入检察院、法院等机关的年度工作报告，向各级人大常委会进行专项报告，主动接受人大的监督。

（作者系中国法学会检察学研究会副会长、华东政法大学华东检察研究院院长）

依法治国

充分发挥协商民主在基层社会矛盾化解中的独特作用

□王素娟

习近平总书记指出：“基层产生的社会矛盾，无论其表现形式多么复杂多样，就其性质而言绝大多数还是表现为人民的内部矛盾。”基层往往是产生社会矛盾的源头，也是化解矛盾的第一线。伴随我国经济社会结构深刻变革、利益格局深刻调整，基层社会矛盾呈现成因复杂化、类型多样化的鲜明特征，但本质上还是人民内部矛盾，完全可以通过平等对话、沟通协商加以解决。协商民主通过制度化参与和有序表达，把群众的合理诉求吸纳进来，有助于把矛盾化解建立在充分知情、平等讨论和形成共识的基础上。

协商民主的运行机理与矛盾化解的内在规律高度契合，能够从矛盾生成、演变、解决各环节持续发挥作用，使对抗转向对话、分歧转向共识。具体而言主要是以下方面。一是有助于促进矛盾源头预防。协商的过程，既是发扬民主、集思广益的过程，也是解疑释惑、统一思想的过程。群众对决策背景了解得越充分，对公共事务的参与越深入，因信息不对称和主观猜疑而产生的对立就越少，矛盾也就更有可能在萌芽状态得到疏导。二是有助于推动利益分歧实质化解。矛盾纠纷往往表面上是具体利益之争，背后则交织着事实认定、规则理解和情绪对立。协商民主为各方提供平等表达、理性沟通的制度化方式。通过反复沟通，找到各方都能接受的最大公约数，矛盾化解方案往往更具有群众基础，更体现群众意愿。三是有助于修复社会关系。矛盾化解不仅要解决具体争议，还要尽可能消解因纠纷形成的对立情绪。基层矛盾多发生在熟人之间或长期共处的利益相关方之间，如果只解决利益问题而忽视思想凝聚，矛盾就可能反复。协商民主为各方提供的不仅是表达诉求的渠道，也是相互倾听、相互理解的场合。在充分商量中，各方有机会了解对方的处境和合理关切，在共同面对问题的过程中重建信任，有助于社会和谐稳定。近年来，各地推动协商民主向基层延伸，把协调利益、防范化解矛盾纳入协商议事实践，形成了各具特色的探索。实践表明，协商民主在尊重差异、包容多样的基础上，通过平等对话、充分沟通、理性协商的方式，使矛盾化解建立在各方理解、认同和自觉履行之上，能有效提升矛盾化解质效。

规范协商运行，确保矛盾化解有序进行。与一般公共议事相比，矛盾化解中的协商更容易受到利益冲突和情绪对立影响，参与主体多元，利益关系交织，表达能力、资源占有和信息掌握程度也不尽一致。如果协商事项不清、程序不严、责任不明，协商就难以有序开展。因此，越是涉及利益调整，越要强调规范有序。一方面，结合实际明确协商事项和范围，确保直接利害关系人能够充分表达意见，涉及公共利益和集体权益的，应当有相应代表参与；对表达能力较弱、信息掌握不足的一方，通过信息公开和专业支持保障其平等参与。另一方面，围绕矛盾化解需求细化协商各环节安排。做好协商准备工作，向参与主体送达议题材料、相关政策依据与事实信息，预留充足时间供各方梳理诉求，可视情先期开展沟通疏导，缓和对立情绪；组织现场议事时，明确议题、发言次序与讨论边界，引导各方围绕事实、政策与诉求理性表达，避免脱离争议焦点、陷入情绪化争执，如实记录各方意见、分歧焦点以及达成共识的内容，留存议事档案；协商结束后，及时向参与主体和利害关系人通报协商情况，梳理共识内容，明确后续跟进安排，同步做好材料归档，依靠严谨的程序安排稳定各方预期，助力矛盾平稳处置。

完善协商成果转化衔接机制，提升矛盾化解实效。经过协商达成的合意，依靠各方自愿认同，本身不具有强制约束力。协商能不能真正化解矛盾，还需要打通协商成果的转化通道，使协商形成的共识能够进入相应程序、获得规范确认、得到有效落实。例如，在物业治理、邻里关系、集体收益分配、劳动关系等纠纷中，可以先通过协商厘清争议焦点、梳理各方关切，经协商达成一致意见的，可以引导当事人将协商共识提交人民调解组织，由人民调解委员会依法主持制作调解协议；协议符合法律规定且双方当事人自愿的，可以向人民法院申请司法确认，赋予协议强制执行力。例如，有的地方探索“政协+法院”机制，发挥政协委员联系面广、善于协商的优势，并使协商成果及时得到确认和执行。同时，协商应当保障群众依法维护自身权利。经过充分沟通，分歧仍然无法弥合的，应当及时告知当事人采取仲裁、诉讼等法定救济路径，引导、支持其在相应程序中主张权利，不能以协商替代法定程序，更不能限制群众依法维权。

加强协商能力建设，提高化解矛盾的专业水平。矛盾纠纷涉及事实认定、政策适用、利益平衡和情绪疏导，协商组织者的能力水平直接影响协商质量。其一，提升议题研判能力。协商开展之前，应当对矛盾性质、利益结构、涉及范围和潜在风险进行充分研判，分清哪些是事实争议，哪些是利益分歧，哪些是政策理解问题，哪些属于依法应当由专门机关处理的事项。对涉及面广、专业性强、风险较高的事项，还应当做好风险应对预案。其二，提升组织引导能力。通过协商化解矛盾，参与者往往带有对立情绪和既定立场，协商组织者应当熟悉相关政策法规，了解基层实际，善于做群众工作，能够把握协商的方向和节奏，在意见分散时归纳出可讨论的议题，在立场分歧明显时把讨论引向事实和规则层面，使协商始终围绕解决问题推进。其三，强化专业支撑力量。对法律关系复杂、专业性较强的矛盾纠纷，可以吸纳法律工作者、人民调解员、社会工作者及相关行业专业人员参与，为各方提供政策解释、法律意见和专业支持，增强协商化解矛盾的科学性、精准性和有效性。

培育理性包容的协商文化，厚植矛盾化解的社会基础。协商民主在矛盾化解中能否持久发挥作用，不仅取决于制度和程序，也取决于社会是否具备理性包容的协商文化。矛盾化解中的协商，面对的是具体的利益分歧和情绪对立，尤其需要群众对协商本身的认同、对规则的尊重和对不同意见的包容。一方面，增进群众对通过协商化解矛盾的认识和信任。一些地方通过典型案例宣传、通俗读本编写、专题宣讲等方式，以真实案例展示协商如何解决民生难题、化解社会矛盾，提升了居民的参与意愿。另一方面，在基层治理实践中推动协商习惯的养成。把协商融入村（社区）公共事务、民生项目实施、自治规范完善等工作，使群众在持续参与中熟悉规则、形成习惯。基层干部、政协委员、议事代表应当发挥示范作用，主动做好情绪疏导、政策宣讲，把协商精神融入基层治理实践之中。

发展全过程人民民主

筑牢对外投资安全的法治屏障

□郑继汤

越是扩大开放，越要统筹发展和安全，牢牢守住安全底线。当前，我国在对外投资规模持续壮大的同时，海外经营面临的法律风险也同步上升，有的国家调整外资安全审查规则、设置投资限制，我国企业在海外经营中面临准入约束、资产处置以及合规压力等方面的法律挑战，企业出海的权益保障需求更加迫切。

与这一需求相比，我国对外投资领域的法治供给仍有不足。长期以来，对外投资管理多依托部门规章和规范性文件，缺少统一的制度统筹，企业出海缺少系统化、常态化的法律支撑，在遭遇投资壁垒或权益受损时，有时难以找到明确的法律依据和有效的救济渠道。今年，《国务院关于对外投资的规定》（以下简称《规定》）正式施行，这是我国首部专门规范对外投资的行政法规，在支持投资者依法自主开展对外投资的同时，加强风险防控和权益保护，为企业在海外依法经营、依法维权提供了基础制度依据。在此基础上，对外投资法治保障还需要在实施层面进一步落实相关制度安排，在反制工具、风险预警、争端化解等方面形成有效机制，使企业在海外经营中能够获得明确、可及、有效的法律保护和救济渠道。

丰富投资法律反制工具箱，筑牢对外开放安全底线。面对境外不当投资管制，法律反制工具的完备程度直接关系到国家维护投资者权益的能力。《规定》在既有反制法律框架基础上，将反制工具进一步向投资领域延伸，明确投资者在投资目的国家（地区）遭遇与贸易有关的投资壁垒或者其他投资经营障碍的，国务院商务主管部门可以自行或者会同国务院其他有关部门组织开展调查，并根据调查结果采取相应措施。这为企业遭遇不合理投资限制时提供了法律救济的工具。在具体实施中，一方面，应进一步规范投资壁垒调查运行程序。总结近年来针对外国歧视性补贴规则和限制性监管措施开展壁垒调查的实践经验，进一步研究明确歧视性安全审查、市场准入限制、不当资产处置等典型壁垒类型的认定标准。同时，完善听证、信息公开、利害关系方陈述申辩等程序，保障企业依法申请立案并获取案件信息。另一方面，可探索建立分层递进的反制措施适用机制。我国反外国制裁法及其实施规定已明确反制措施的种类和执行机关，为反制工作提供了基本法律依据。在此基础上，可结合对外投资领域的特点，根据歧视性措施的性质、影响范围和损害程度，合理确定反制措施的适用层级，使反制力度与侵害程度相适应，并严格遵循法定程序，做到程序正当、于法有据。

健全全流程风险预警机制，织密海外权益事前防护网络。海外投资法律风险的防范，需要将制度保障的节点从事后救济向事前延伸。《规定》要求，国务院有关部门加强对外投资监测预警和风险评估，及时发布有关国家（地区）安全状况，提示投资风险，指导和帮助投资者做好安全风险防范，维护国家海外利益和投资者合法权益。目前，国家层面海外综合服务平台已上线运行，商务部也连续多年组织编写《对外投资合作国别（地区）指南》，为企业了解投资目的地法律环境提供了基本参考。但从企业实际需求看，对国别法律风险的研判还不够系统，信息更新的及时性也有待提升，企业在投资决策和境外运营中获取专业法律支撑的渠道仍然有限。下一步可从以下方面推进。一是统筹涉外投资主管部门、驻外使领馆、行业商会和境外重点经营主体的数据资源，逐步丰富境外投资法律风险信息的来源和内容，重点跟踪各国外资审查、资产征收、监管处罚等领域的法律法规与典型判例，形成分级国别法律风险信息，配套相应的合规指引。二是依托全国海外综合服务站点等，持续跟踪各国投资立法调整和涉外司法动向，针对“长臂管辖”、跨境数据合规、供应链监管等新型风险，加强专项法律研判，为企业项目立项、境外运营提供法律论证支撑。三是注重梳理应对东道国政府违约、资产不当征收、歧视性监管的维权实践，以适当方式向企业推送，帮助其增强合规意识和风险防范能力，引导企业在境外投资中建立内部合规审查机制。

构建多元协同争端化解体系，打通跨境维权法治通道。当前，我国企业在海外遭遇投资争议后，维权渠道分散、专业法律供给不足、政企联动不畅等问题较为突出，需进一步健全调解、仲裁、外交保护等渠道衔接配合的维权格局。一方面，强化跨境投资争议解决的专业平台支撑。深化与国际投资争端解决机构的务实协作，发挥专业机构和专家在争议解决中的作用，探索为中小投资者提供成本相对较低、程序相对便捷的非诉讼维权渠道。另一方面，政府部门、行业组织、保险机构等在支持企业维权方面的协同配合有待进一步加强。驻外使领馆可为企业了解东道国法律环境提供咨询；行业商会可协助企业归集维权诉求、固定关键证据，并协助企业联合聘请律师；商务、外交、司法部门可加强跨部门协调，针对重大群体性投资争议，通过适当渠道开展交涉；保险机构可在风险保障、损失分担等方面发挥积极作用。通过上述方面的协同配合，共同做好跨境投资争议应对和权益保护相关工作。同时，培育国际化涉外法律服务机构，支持律师事务所、仲裁机构拓展跨境投资合规和维权业务，降低中小企业获取海外法律服务的成本，使企业在遭遇投资争议时能够获得专业、有效的法律支持。

议政论法