

加强检察公益诉讼的制度保障

□ 金 梦

检察公益诉讼是具有中国特色的诉讼制度，2015年，检察公益诉讼开始试点，2017年《民事诉讼法》和《行政诉讼法》对此进行了明确，检察公益诉讼全面施行。习近平总书记指出，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。《2018—2022年检察改革工作规划》中强调，要“构建配置科学、运行高效的公益诉讼检察机构职能体系”，这是我国当前检察工作中的一项重要任务。

在我国司法实践中，检察公益诉讼作为一种新型的诉讼类型，已经积累了大量经验，形成了许多共识，在助力依法行政、保障公共利益方面发挥了越来越大的作用，但还存在规则供给不足、制度衔接不完善等问题，需要适度推进检察公益诉讼专门立法，以更加合理、科学、明确的程序规范来加强检察公益诉讼的制度保障。

尊重检察公益诉讼的客观规律，明确检察公益诉讼的目的。检察公益诉讼作为新的诉讼方式和维护公共利益的重要手段，理当遵循检察权运行和诉讼进程的基本规律，但也和普通民事诉讼和行政诉讼存在不同，这些内容需要法律予以固定。可以通过设置检察公益诉讼的立法目的条款，明确检察公益诉讼是为了最大限度地维护国家利益和社会公共利益，维护宪法法律权威，实现社会公平正义；明确检察机关在检察公益诉讼中是社会公益的代表人和法律的守护者，检察公益诉讼是为了拓展我国现有的客观诉讼空间，弥补对公共利益提供保护的制度缺口。

完善检察公益诉讼诉前程序规则，明确检察公益诉讼的主体资格和管辖原则。公益诉讼诉前沟通机制的建立健全，能够有效降低检察公益诉讼成本，节约检察公益诉讼资源。检察机关根据案件的具体情况，及时充分与行政机关进行沟通协调，需要进行诉前程序的，通过检察建议的形式努力协调落实。可以通过法律规范的形式，确认检察建议的性质和功能，把检察建议作为检察机

关提起公益诉讼的前置性程序，使其发挥影响力并具有执行力。根据公益诉讼的不同种类和不同特点，可设置不同的诉前程序规则，通过规范诉前程序敦促行政权力主体依法履行法定职责，通过总结检察公益诉讼试点过程中的经验和不足，提升检察公益诉讼诉前程序规则设置的精细化程度。在检察公益诉讼立法中，应该明确规定检察机关作为原告的权利义务内容和范围，通过法律赋予和法律拟制的方式规范检察公益诉讼参加人的主体要求和资格。检察公益诉讼的管辖范围，应以跨区域司法体制改革作为考量的背景要素，明确检察机关承担的诉讼推进责任和维护社会公益的使命。通过立法的形式，设置由公益受损地人民检察院提起诉讼的管辖原则，以达到保护公益和实现监督的双重目的。

创新检察公益诉讼的裁判方式和方法，确立检察公益诉讼的监督执行体制和机制。人民检察院是国家的法律监督机关，提起公益诉讼是检察机关履行法律监督职责的重要方式，是检察权对行政权于法有据、于理应当、于情合理的监督和制约。在裁判的方式方法上，检察机关可以就同类案件或者行政行为本身提起诉讼，审判机关也可以通过复合型的判决方式进行裁判，例如确认之诉和履行之诉的组合方式。通过立法，对该类判决的相关情况进行明确的列举规定。另外，要健全检察公益诉讼的监督机制，在区分检察机关的检察监督职能和公益诉讼职能的基础上，明确人大、

检察机关、社会公众对公益诉讼实施监督的方式和渠道。值得注意的是，由于公共利益的保护是一个长期的过程，尤其是在环境公益诉讼中，环境的修护和生态的维护需要时间，因而检察机关在后续跟踪监督执行的过程中，要特别强调与人民法院的执行部门通力协作。

建立健全检察公益诉讼激励机制，实现双赢多赢共赢的价值理念。公益诉讼的目的是最大限度地维护国家利益和社会公共利益，其判决的效力具有示范效果。可以在法律规范中设置具体的公益诉讼激励条款，适当明确奖惩方式和激励制度。检察公益诉讼是督促之诉，更是协同之诉，其核心价值是对公益的有效保护，有效推进智慧检务，最终实现双赢、多赢、共赢。从诉讼衔接机制上，应当进一步健全人民检察院与人民法院、行政机关的工作协同机制，充分运用大数据、云计算、人工智能等技术建立公益诉讼与行政执法、司法裁判的衔接平台；在诉讼体系上，检察公益诉讼需要在法律规范和司法实践层面分别与行政诉讼、民事诉讼、刑事诉讼进行衔接，以充分实现诉权、兼顾社会效果、最大限度地维护公益为价值追求。



（上接1版头条）这是新发展阶段浙江把握新机遇、应对新挑战的战略需要，是浙江创造新发展优势、继续走在前列的必然要求，是浙江必须扛起的使命和责任。这一奋斗目标的内涵治理现代化实现“十个现代化先行”，即数字赋能现代化先行、产业体系现代化先行、科技创新现代化先行、农业农村现代化先行、对外开放现代化先行、省域治理现代化先行、文化建设现代化先行、生态文明现代化先行、公共服务现代化先行、人的现代化先行。具体目标为打造“四高地两区一家园”，即经济高质量发展高地、三大科创高地、改革开放新高地、新时代文化高地、美丽中国先行示范区、省域现代治理先行示范区、人民幸福美好家园。到2035年浙江将基本实现高水平现代化，成为新时代全面展示中国特色社会主义制度优越性的重要窗口。

三是明确“五大历史使命”，努力为全国改革多探路、创新多闯关、发展多破题。我们着眼提高工作的战略性、前瞻性、科学性、协同性、能动性，科学把握新发展阶段的浙江特征，以“三个地”的政治站位，认真回答新时代新阶段浙江“肩负什么新的历史使命、怎样实现历史使命”的重大课题，明确了新发展阶段浙江必须扛起的“五大历史使命”。第一，书写忠实践行“八八战略”的新篇章，构建深化“八八战略”的目标体系、工作体系、政策体系、评价体系，推动“八八战略”形成理论付诸实践、实践上升到理论、理论再付诸实践的迭代深化和螺旋上升。第二，展示奋力打造“重要窗口”的新成果，进一步丰富、拓展、深化“重要窗口”的内涵，对内出经验、出成果、树标杆，对外多参与、多发声、展形象。第三，展现探索构建新发展格局有效路径的新担当，持续提升高端要素集聚、协同、联动能力，持续推动扩大内需，打造国内大循环的战略支点、国内国际双循环的战略枢纽。第四，开启争创社会主义现代化先行省的新征程，率先建设面向全国、融入全球的现代化经济体系，率先推进省域治理现代化，率先推动全省人民走向共同富裕。第五，提升党员干

部队伍推进现代化建设的新能力，提高贯彻新发展理念、构建新发展格局的能力，使全省党员干部真正面向现代化、适应现代化、引领现代化。

四是部署“十三项战略抓手”，加快形成一批系统性突破性标志性成果。我们聚焦高质量、竞争力、现代化，谋划了必须抓紧抓牢的具有牵动性、创新性、突破性的“十三项战略抓手”，也就是：着力打造“互联网+”、生命健康、新材料三大科创高地，以超常规举措打造全域创新体系；着力打好构建新发展格局组合拳，为全国形成新发展格局勇当开路先锋；加快建设全球先进制造业基地，不断推动制造业质量变革、效率变革、动力变革；以数字化改革撬动各领域各方面改革，努力实现省域治理科学化、精准化、协同化、高效化；打造一批有辨识度有影响力的法治建设成果，努力建设法治中国示范区；加快形成上下贯通、县乡一体的整体治理格局，推动全省各级党政机关执行有力、运转顺畅、彰显效能；高水平绘好新时代“富春山居图”，加快建成美丽中国先行示范区；念好新时代“山海经”，促进区域发展更加协调；实施新时代文化浙江工程，不断提升浙江文化的引领力、创造力、传播力、服务力、竞争力；率先构建推进共同富裕的体制机制，不断满足全省人民对美好生活的向往；完善风险闭环管控的大平安机制，切实拧紧风险防范化解的管控闭环；深入推进清廉浙江建设，营造山清水秀的政治生态；构建党建统领的整体智治体系，建立健全保障“两个维护”的制度机制，推动新时代浙江加强党的全面领导和全面加强党的建设再上新台阶。

加快打造一支政治过硬、具有领导现代化建设能力的浙江党员干部队伍

事业成败关键在人，关键在领导干部。新发展阶段，我们学习贯彻党的十九届五中全会精神，争创社会主义现代化先行省，必须把提高政治能力摆在首

位，打造一支与高水平全面建设社会主义现代化相匹配的浙江党员干部队伍。

一要坚持系统观念。系统观念是具有基础性的思想和工作方法。党的十九届五中全会把坚持系统观念作为“十四五”时期经济社会发展必须遵循的五大原则之一，为做好工作提供了方法论指引。我们要加强赢得主动、赢得优势、赢得未来的战略修炼，善于从全局视角谋划问题、善于从长远眼光思考问题、善于从整体格局把握问题，做到有识变之智、应变之方、求变之勇。

二要全面创新思维。问题是创新的起点，也是创新的动力源。我们要坚持问题导向，把发现问题、研究问题、解决问题作为推动创新的契机，厚植利民为本、法治为基、整体智治、高效协同的理念，完善系统谋划、专班运作、比学赶超、政策激励的机制，坚持生成性学习、保持创造性张力，进一步打开思想空间、认知空间、发展空间。

三要提高科学素养。经过这次抗疫斗争实践，我们更加深刻认识到，发扬求真务实的科学精神、依靠科学技术战胜大灾大疫至关重要。我们要始终尊重规律、尊重科学，向科学要答案、要方法，掌握前沿科技知识，培养科学理性精神，特别是主动适应社会分工精细化专业化要求，下大力气提升自身的专业知识、专业能力、专业素养、专业精神。

四要提升执行能力。一分部署，九分落实。要营造唯实惟先、善作善成的团队文化，掌握综合集成、迭代升级、久久为功的方法，综合运用经济手段、行政手段、法治手段和现代科技手段，确保科学精准抓执行、高效闭环抓落实。

五要增强斗争本领。只有发扬斗争精神、提高斗争本领，才能更好应对当今世界百年未有之大变局，不断夺取伟大斗争新胜利。我们既要敢于斗争，更要善于斗争，着力提高统筹发展和安全的能力，增强“一叶知秋意”的敏锐性和鉴别力，切实把问题解决在未发之时、萌芽之初，确保社会大局和谐稳定。

公正与效率是司法的永恒价值追求，也是司法体制改革的“落脚点”和“试金石”。如何解决司法能力不足与人民群众对司法服务需求不断增长之间的矛盾是司法机关面临的重要挑战。如何在司法领域处理好公正与效率之间的关系，成为司法体制改革面临的重要课题，这要求司法机关坚持以人民为中心，把追求社会公平正义作为崇高价值，在更高层次实现公正与效率的统一。

实现公平正义是司法的本质要求。公平正义是中国特色社会主义的内在要求，是新时代中国特色社会主义的重大实践主题，是国家治理体系和治理能力现代化的基本价值取向，也是司法体制改革的根本价值追求。司法公正主要指的是司法机关适用法律、解决纷争的公正，司法改革追求程序公正，而程序公正的逻辑前提是存在制度正义。习近平总书记强调，要“努力克服人为因素造成的有违公平正义的现象，保证人民平等参与、平等发展权利”，而要实现人民平等发展的权利，制度是重要的保证。要想实现社会公平正义，必须先有符合正义的法律，也就是良法善治。所以，寻求司法公正，首先应当建立合理有效的制度，然后才是依靠程序公正来实现社会公平正义，最终实现司法公正和社会公平正义的统一。

司法公正包含着对司法效率的要求。诚然，遵守程序公正，致力于程序公正是司法机关的安身立命之本，如果司法个案只追求效率而忽视程序公正，那这样的司法行为就不具有正当性。但在追求程序公正的同时，司法也必须追求效率。司法效率是指通过充分、合理运用司法资源，降低司法成本，以最小的司法成本获得最大的成果。

最高人民法院印发的《关于深化司法责任制综合配套改革的实施意见》，提出要着力构建完善“权责利效”四位一体的审判权力运行体系，其中的“效”就是指审判质量与效率。当前，随着经济社会快速发展，各类矛盾纠纷日益多发，人民群众对公平正义的需求日益增长。与此同时，现行的司法资源配置模式还不能有效适应持续快速增长的案件数量和人民群众对司法公正的期待。在这种情况下，司法机关如果一味遵循程序公正，不计司

法成本，不利于尽快修复被侵害的法益和被破坏的社会关系，也可能造成司法结果违背常理，偏离社会公平正义轨道的结果。比如，案件办理久拖不决，耗费司法资源和社会资源，这也可能牺牲社会公平正义。因此，司法机关在追求公正的同时，要追求司法效率。

提高审判效率就是严格遵守审理期限，杜绝超审限案件。法官在审理期限内公正地审结案件，使当事人尽快解决纠纷，使合法权益得到有效的法律保障，才能做到严格意义上的公正。但是法律规定的审理期限，是审理案件各个阶段可持续的最长时间，对于个案来讲，在法定期限内仍然需要合理缩短诉讼周期，提高诉讼效率。

优化司法过程。实现公正与效率相统一，要提高司法过程自身的效率，以最小的诉讼成本实现司法公正，使当事人付出最小的成本实现自身的权利。在办理案件过程中，应首先坚持客观公正的立场，在切实保护当事人权利和权益的同时，再通过提高办案能力，减少诉讼环节、节省当事人资源和司法资源，让当事人切身感受到司法机关办案过程中的公平正义和效率。一方面，通过节省诉讼资源和司法资源，尽可能有效地处理案件。另一方面，通过努力提高办案能力，减少办案环节，从而突出办案效率。

当前，司法改革在追求程序公正的同时，通过科学化管理，节约司法资源，减少办案环节，提高司法质量，进而提升司法公信力和人民群众获得感。例如，“案-件比”制度通过高质量的检案办案，在有效、及时打击犯罪和保障人权的同时，赢得人民群众的信任 and 认同。通过“案-件比”制度，司法机关在公正的基础上兼顾效率，减少人民群众讼累，同步实现程序正义和实体正义。再如，落实好案件繁简分流机制，做到该繁则繁、当简则简、繁简得当，也提高了司法效率。

关注司法的社会效果。司法体制改革的最终效果要体现在审判质效、司法公信力和人民群众获得感的提升上。切实化解矛盾、有效定纷止争，这也是司法效率的体现。因此，实现公正与

如何在司法领域实现公正与效率的统一

□ 那艳芳

效率相统一，要关注司法的社会功能，使司法获得人民群众的认同和良好的社会效果。

关注司法的社会功能，一方面，应当保障每一个当事人平等的诉讼权利，为此，可以通过推进司法救助，对无法及时有效获得赔偿的被害人等给予适当救助。对一些当事人不服司法机关处理决定的案件，通过检察听证的方式对案件公开审查，化解矛盾。另一方面，要大力提升司法人员的素质，既要严格遵照法律规定调处纠纷，又要把社会需求、社会价值和变化等因素纳入其中加以衡量，真正做到案结事了。



（上接1版二条）要把服务创新驱动作为组织工作的逻辑起点，切实增强做好新时代人才工作的责任感和紧迫感，把人才工作摆在更加突出的位置来抓。以更大力度抓“人才第一资源”，力争使山西人才的总量和质量达到全国平均水平。以更大力度抓“一流创新生态”。创新生态是由企业、高校、科研院所等多个创新主体相互支撑、协同创新、创造价值、共生演进的网络系统。要把党政机关变为推动创新的“作战队伍”。同时，围绕事业单位重要性改革，推动更多机构编制资源向教育、医疗等民生领域和科研院所、研发机构等创新领域倾斜。建立开发区管理机构级别动态调整机制，加大简政放权力度，促进开发区创新发展。加强领导干部科研诚信建设，以“关键少数”带动“绝大多数”，营造诚实守信、追求真理、崇尚创新、鼓励探索、勇攀高峰的良好科研氛围。

突出“治理能力”，以组织体系现代化引领社会治理现代化。要把坚持党的全面领导作为首要原则，一体推进各层级各领域党组织建设，完善上下贯通、执行有力的组织体系，重点从制约基层党组织建设的“人、治、物、效”四个方面问题重点突破，推动基层党组织建设全面进步全面过硬。“人”的方面，重点是强头雁、带班子，加强各领域班子选配、队伍选育、能力培训和管理监督，充实基层工作力量，持续整顿软弱涣散基层党组织，把基层干部队伍建设得更加坚强有力。“治”的方面，重点是抓好中央相继出台和修订的一系列基层党建方面的条例法规，分领域整体推进农村、城市、机关、国有企业、学校、公立医院、科研院所、“两新组织”等基层党组织建设，把制度规定转化为治理效能。“物”的方面，重点是拿出真金白银的保障

措施，落实好服务群众专项经费、党员活动经费、村“两委”主干报酬，完善社区工作者等级薪酬体系，进一步发展壮大农村集体经济，让基层治理资源更充足、手段更丰富、服务更高效。“效”的方面，重点是改进述职评议考核方式，实行基层党建工作“量化评价”，用脱贫攻坚、乡村振兴、转型发展、“五型”机关（政治机关、枢纽机关、服务机关、参谋机关、督办机关）、“三零”（零上访、零事故、零案件）单位创建等重大工作的成效检验党建工作效果，坚决防止形式主义。

突出“领导保证”，以各级党组织战斗力的大幅提升助推高质量发展。党的组织路线是为党的政治路线服务的。要抓住政治建设这个统领。把加强党的创新理论武装作为首要任务，持续巩固深化“不忘初心、牢记使命”主题教育成果，大力实施理论“铸魂”工程，突出抓好习近平新时代中国特色社会主义思想教育培训，抓好党的十九届五中全会精神轮训。把考察了解“两个维护”实际表现作为第一位要求，切实把好干部选任“第一关”。细化落实领导班子综合分析研判制度，加强政治监督和政治督查，推动各级领导班子和党员干部不折不扣贯彻落实习近平总书记重要指示精神 and 党中央决策部署，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。要抓住集中换届这个契机。明年省市县乡村集中换届，换届年恰逢“转型出雏型”开局年。要按照党中央的统一部署，周密谋划安排、精心组织实施、严明纪律规矩，确保绘出好蓝图、选出好干部、配出好班子、树立好导向，真正焕出新气象、焕出战斗力、焕出新局面。健全完善干部选育管用全链条，突出

关键少数，抓实干部业绩考核评价，推动形成能者上、优者奖、庸者下、劣者汰的正确导向。要抓住建党百年这个节点。认真总结和学习运用中国共产党100年的宝贵经验，扎实开展“四史”教育，教育引导广大党员干部坚定理想信念、牢记初心使命、矢志不渝奋斗。精心组织实施好表彰推荐、走访慰问、典型宣传、专题党课、主题党日等活动，营造崇尚先进、争做先锋的浓厚氛围。高质量抓好发展党员工作，特别要做好从有影响力的高端人才中发展党员工作，统筹做好从产业工人、青年农民、高知群体、大学生及“两新组织”从业人员等重点群体中发展党员工作，把更多优秀分子凝聚在党旗旗下。

强化树牢“大组织观”，集聚优质组织资源服务构建新格局

党的力量来自组织。进入新时代，开启新征程，我们必须更加重视党的组织体系建设，不断增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，把党员组织起来，把人才凝聚起来，把群众动员起来。机构改革后，组织部门在过去组织、干部、人才“三驾马车”基础上，统一管理公务员、机构编制工作，组织工作的外延更宽，可调配的资源更多。相应地，围绕中心、服务大局的责任也越大。我们必须坚持仗怎么打，力量就怎么调配，以“大组织观”统筹配置各类资源，集中优势兵力打攻坚战、歼灭战。要最大限度统筹调动组织、干部、人才、公务员、机构编制等各领域资源，推动组织工作更好地服务和保障中心工作。

〔作者系山西省委常委、组织部部长，山西省委党校（行政学院）校长（院长）〕