

充分发挥公益诉讼检察制度效能

□ 贾 宇



党的二十大报告特别强调“完善公益诉讼制度”，彰显了以习近平同志为核心的党中央对公益诉讼制度的高度重视，这既是对过去公益诉讼检察实践成果的充分肯定，也是对新征程上公益诉讼检察工作寄予的更高期望。完善公益诉讼制度，对检察机关而言，要积极回应、主动适应党和人民对公益诉讼检察工作的新期待新要求，切实担负起“公共利益代表”的神圣职责，以更高站位、更大力度、更实举措服务保障中国式现代化建设贡献力量。

深刻把握公益诉讼检察制度的正确方向

始终坚持党的领导。自党的十八届四中全会提出探索建立检察机关提起公益诉讼制度，到党的十九届四中全会明确拓展公益诉讼案件范围、完善生态环境公益诉讼制度，到《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》要求积极稳妥推进公益诉讼检察，再到党的二十大报告强调完善公益诉讼制度，充分表明以习近平同志为核心的党中央对公益诉讼检察制度的重视、支持和推进是一以贯之的。检察机关要始终坚持党对公益诉讼检察制度的绝对领导，将党的二十大关于公益诉讼的部署要求全面融入到检察履职办案中。

切实增强制度自信。公益诉讼检察制度是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。检察机关作为国家法律监督机关和保护国家利益、社会公共利益的重要力量，以司法强制力为后盾，加强对公益损害问题的监督，破解公益保护难题，彰显了公益保护法治化的制度优势。要深刻把握党中央对公益诉讼检察制度的定位和设计，坚持走具有中国特色的公益司法保护道路，以更加丰富和更具成效的司法实践，不断完善和发展中国特色的公益诉讼检察制度。

牢固树立系统观念。全面依法治国是一个系统工程，要整体谋划，更加注重系统性、整体性、协同性。加强公益诉讼检察工作要强化系统观念，扩大监督视野。不仅刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察之间要协同，上下级检察机关之间要联动，检察机关办案理念、方式也要融合，在检察履职中融合运用审查、调查、侦查手段，实现检察机关法律监督政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。

坚持人民至上的根本立场。公共利益从本质上来说是人民利益。公益诉讼检察制度建立之初确定的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四大领域，关系国计民生，一直是公益诉讼检察履职的“主阵地”。经过几年的发展，公益诉讼办案领域逐步拓展到英雄烈士保护、未成年人保护、安全生产、个人信息保护、军人地位和权益保障、反垄断、反电信网络诈骗、农产品质量安全、妇女权益保障等，并且仍在不断拓展、延伸。同时也要

看到，与新时代党中央对全面依法治国的要求，与人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的更高要求相比，公益诉讼检察工作仍存在一定差距。检察机关要紧盯生态环境、食药安全领域突出问题，关注“一老一小”、妇女、残疾人等特殊群体合法权益保护，聚焦人民群众急难愁盼的公益损害问题，发挥公益诉讼检察职能。

推进全过程人民民主。公益诉讼检察关系社会公共利益和人民群众切身利益，要在检察履职中扎实推进全过程人民民主。坚持“应听证尽听证”，通过召开听证会搭建交流平台，邀请人大代表、政协委员、人民监督员、社区乡镇代表等担任听证员，就公益损害、法律适用、案件处理、整改评估等问题认真听取听证员、案件当事人等相关人员意见，以群众看得见、听得懂的方式释法说理，提升司法公信力，赢得社会公众广泛认同。对于严重损害公益、群众反映强烈的新领域案件，做足做实调查取证、研究论证、民意研判等相关工作，听取人民群众意见，争取人民群众的支持。

扩大人民群众参与。完善检察公益诉讼，要让人民群众更好地参与到公益诉讼中来，激发他们公益保护的热情，发挥他们贴近基层、具备专业知识的优势，让公益诉讼成为广大人民群众共同参与与生动的实践。发挥志愿者在线索发现、专业咨询、辅助办案等方面的作用，为公益诉讼检察办案提供外脑支持、智慧支撑。增强公益诉讼检察官和志愿者之间的“黏性”，搭建各式各样的交流互动平台，加强日常联络，组建各领域专题咨询小组，向志愿者问计问需，建立健全志愿者履职保障和奖励机制，充分调动他们的积极性、主动性。

稳妥推进公益诉讼检察实践

聚焦服务大局。检察机关只有不断增强大局意识、服务意识，才能更好地发挥法律监督职能，实现自身高质量发展，要准确把握新时代发展要求，找准服务大局、为民司法的着力点，履行好公益诉讼检察职能。紧紧围绕加强生态文明建设、乡村振兴、长江经济带发展、建设海洋强国等重大国家战略，发挥公益诉讼检察职能作用，推动国家战略落地见效。

推进高水平法治建设。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。要准确认识公益诉讼是公益之诉、督促之诉、协同之诉的职能定位，践行双赢多赢共赢理念，寓支持于监督之中，推动政府部门依法行政，完善行政执法监管机制，维护公共利益。把握好检察权和行政权行使的边界，规范公益诉讼检察办案，敢于监督、善于监督，对于行政机关经督促后仍未能依法履行职责的，坚持“当诉则诉”，通过起诉实现公益保护的目的，促进行政机关依法全面履职。

提升公益诉讼办案质效。公益诉讼检察制度的评价好不好，党和政府对检察办案认不认可，人民群众对公益保护效果满不满意，最终都会落脚到一个具体案件案的成效上。检察机关要强化公益诉讼办案质效导向，找准问题、持续跟进、一盯到底，切实

解决人民群众身边的公益受损问题，让公益诉讼办案效果可知可感。以公益诉讼重特大案件标准为引导，防止监督浅表化、同质化倾向，将监督重点放在破解“硬骨头”“老大难”问题上，集中力量办理一批有影响力的典型案件。注重抓溯源治根本、抓前端治未病，结合检察办案中发现的普遍性问题，及时向党委政府提出有针对性的意见建议，充分发挥公益诉讼检察“办理一案、治理一片”的独特制度价值。

深化数字检察建设。检察机关要提高运用大数据的意识和能力，围绕重点领域，深入挖掘数据资源，排查发现监督线索，以个案办理推动类案监督，促进系统治理，提升法律监督质效。聚焦跨部门、跨层级的业务协同，持续推进公益诉讼数字监督专项治理，加强信息共享、线索移送、办案协同，在社会治理现代化建设中充分发挥公益诉讼检察职能作用。

构建公益诉讼法律规范体系

加强公益诉讼理论研究。公益诉讼检察是公益诉讼保护的“中国方案”，传统的理论不能完全解决现实的问题，域外的理论也无法完全解决中国的问题。公益诉讼检察富有成效的实践，为公益诉讼理论研究提供了源头活水，注入了鲜活的生命力。要加强公益诉讼理论研究，围绕基础理论问题、司法实践难题等开展专题研究，打造具有中国特色的公益诉讼检察理论体系，为解决公益诉讼检察发展中的问题提供方法路径。进一步加强与高校等科研机构的合作，搭建互聘互派、实践教学、理论研究、学术交流等合作平台，吸引更多专家学者关心关注、主动参与公益诉讼检察理论研究，开展专题调研，形成更多公益诉讼理论成果，凝聚理论共识，促进成果转化，充分借助“外脑”力量，就办案中遇到的专业难题，开展专家咨询论证，为公益诉讼检察办案提供智力支撑。

丰富完善公益诉讼制度规范体系。一方面，加强自身制度规范建设。认真研究公益诉讼跨区域管辖、公益诉讼惩罚性赔偿金、预防性公益诉讼等实践中迫切需要解决的问题，通过制定规范性文件、指导意见等方式指导基层办案实践。围绕公益诉讼相关领域实体和诉讼程序等问题，出台相应司法解释，规范公益诉讼检察办案。另一方面，积极争取支持，加强与行政部门协作。持续推动单行立法、地方性立法、规范性文件增补公益诉讼内容，出台更多支持公益诉讼的硬核举措。完善协同共治机制，与相关行政机关、群团组织等制定公益诉讼协作配合文件，加强沟通联络和相互支持，为公益诉讼检察发展提供良好的外部环境。

积极推动公益诉讼专门立法。对公益诉讼专门立法，能够凸显具有中国特色的公益诉讼检察制度在国家治理体系中的地位作用，进一步明确检察机关提起公益诉讼的法律监督性质和公共利益代表人的诉讼地位，完善诉讼流程和规则。当前，应加强公益诉讼专门立法研究，凝聚各方共识，加快推进专门立法工作，推动公益诉讼保护“中国方案”更加成熟、行稳致远。

（作者系浙江省人民检察院党组书记、检察长）

社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式，为了更好地回应现代化建设的新要求和人民对民主的新期待，需要着力推进“有事好商量”协商议事工作制度化、规范化、实效化，切实把协商民主制度优势转化为治理效能。

立足“众人事”，明确协商议事选题，精准回应人民群众的现实需求。确立议题的过程就是一个精准识别和及时回应群众需求的过程。为此，一是要建立健全群众需求的识别与管理机制，对群众需求进行调研、了解、分类、引导、整合、筛选和排序，按照轻重缓急，促成符合“最大公约数”的民众意愿进入协商议程。二是坚持走群众路线，从群众中来，到群众中去。从群众中来，就是要坚持从人民群众和基层实践中去寻找和发现选题，同时鼓励人民群众主动建言献策，积极参加选题方案的征集。“知屋漏者在宇下，知政失者在草野。”为了征集到切口适当、针对性强、与群众切身利益密切相关的议题，就要深入基层、深入群众，开展实实在在的调查研究，了解群众的急难愁盼问题，真正做到知民情、问民需、解民忧。到群众中去，就是将初步征集的选题方案及时公示或告知群众，同时进一步征询人民群众的意见与建议，在此基础上优化和完善选题。三是不断拓展议题征集的方式与渠道。一方面要做好对新技术、新媒体的专业化管理与运营，去粗取精、去伪存真，从海量数据中有效提取和汇聚协商议题信息；另一方面要防止对信息技术过度依赖，应充分考虑老年人等群体在使用科技产品时面临的困难和问题，通过走访、座谈等线下方式听取其对协商议事选题的意见建议，确保不同利益诉求得到均等化表达。

聚焦“好商量”，规范协商议事流程，不断提升协商成果的转化落实。一是完善协商前调研和信息公开制度，建立协商议事的共识基础。协商议题确定了协商议事的基本内容和主要方向，但议题的具体细节比如政策规定、现实情况以及群众意见建议等并不明确，这就要求相关部门在协商议事前要坚持问题导向，深入基层和群众开展针对性调研，准确把握议题的现实情况，全面了解群众的真实需求。比如，对城镇老旧小区改造议题的协商，就应当了解城镇老旧小区改造的相关政策、相关小区建设现状、存在问题以及居民的期望与要求等。同时，对于协商议题中的难题，应主动向党委政府报告相关情况，提前与相关部门研究可行性解决方案。此外，应坚持协商前的信息公开和告知制度，把协商议事的事项内容、参与对象、时间地点、主要议程等信息提前告知社会公众特别是利益相关群体，确保群众对协商议题及其具体内容广泛知情。

二是规范协商议事的运行流程，确保协商议事科学有效推进。按照“科学合理、规范有序、简便易行、民主集中”的基本要求，确保协商议事有章可循、有制可依。根据协商渠道和协商议题不同，通过单位推荐、联名推荐、个人自荐等方式，科学选定协商议事的召集人、参与者，在保证参与人员适度数量的同时，确保参与主体的广泛性、代表性，尤其要确保群众代表占有一定比例。

三是规范协商议程、会议纪律和议事规则，构建公开平等的协商议事环境。协商中，要确保让群众代表先发言、多说话，促进不同参与主体意见得到自由表达、充分讨

把「好商量」的事情

□ 刘 召

论和理性辩论，做到相互尊重、平等协商而不强加于人，遵循规则、有序协商而不自说自话，体谅包容、真诚协商而不偏激偏执，形成既畅所欲言、各抒己见，又理性有度、合法依章的良好协商氛围。

四是完善协商成果的梳理和报送制度。协商过程应有专人全程完整记录和存档，协商后应及时汇总整理协商意见建议，以协商建议、纪要或其他形式向党委政府及有关部门报送协商议事成果，明确报送的流程、期限以及跟进举措等细节问题。

着力“商量好”，确保协商议事成效，积极推动协商成果的转化落实。“有事好商量”协商议事工作的最终成效体现为协商议事成果的采纳、落实和反馈，即协商成果转化到党委政府决策的具体情况。其中，“三张清单”及其监督问效非常关键。一是商量好的议题要形成协商建议清单。协商建议清单要有“含金量”，相关建议应指向“真问题”，同时又要具有较高的可行性、可操作性。为此，协商议事召集人在提交建议清单之前，应在协商结果或协商共识的基础上，充分发扬民主、广泛征求各方面意见，确保建言建到点子上，议政议到关键处。二是在协商建议清单基础上形成责任落实清单。根据协商建议清单，针对协商议事过程中反映的问题，属地党委政府第一时间制定责任落实清单，明确相关事项的实施主体、责任人、完成时限以及实施计划，全力推进意见建议办理。三是责任清单的完成情况要形成反馈清单。相关部门在完成责任清单后应制定结果反馈清单，及时向协商议事召集人反馈责任清单完成情况，并以适当方式向社会公开，接受各方面监督。协商议事组织机构应围绕协商建议中的重点难点问题和协商建议清单的落实情况，通过民主监督、调研视察、民主评议等形式对协商议事工作进行全程检查和督促，对责任落实不到位的部门单位要限期整改。

发展 全过程人民民主

实力的中国企业“走出去”。

1996年7月，江泽民同志在河北省唐山市考察工作时指出，要加紧研究国有企业如何有重点有组织地“走出去”，做好利用国际市场和国外资源这篇大文章。1997年12月，在会见全国外资工作会议代表时，江泽民同志首次把“走出去”作为一项国家重大战略提出来，强调“我们不仅要积极吸引外国企业到中国投资办厂，也要积极引导和组织国内有实力的企业走出去，到国外去投资办厂，利用当地的市场和资源。视野要放开一些，既要看到欧美市场，也要看到广大发展中国家的市场”“这是一个大战略，也是对外开放的重要战略，也是经济发展的重要战略”。1998年2月，在党的十五届二中全会上，江泽民同志提出，为应对亚洲金融危机的冲击，“要有领导有步骤地组织和支持一批有实力有优势的国有企业走出去，到国外主要是到非洲、中亚、中东、东欧、南美等地投资办厂”。“既要‘引进来’，又要‘走出去’，这是我们对外开放基本国策两个紧密联系、相互促进的方面，缺一不可”。

2000年1月，江泽民同志在中央政治局会议上要求“抓紧研究和实施‘走出去’的开放战略”，强调“这同西部大开发一样，也是关系我国发展全局和前途的重大战略之举”。同年2月，在广东考察工作时，他进一步指出，“实施‘走出去’战略的条件更具备了，要求也更迫切了”“必须不失时机地‘走出去’，让我们的企业到国际经济舞台上施展身手。这个战略实施好了，对增强我国经济发展的动力和后劲，促进我国的长远发展，具

有极为重大的意义”。2000年10月，党的十五届五中全会提出，要以更加积极的姿态，抓住机遇，迎接挑战，趋利避害，不断提高企业竞争能力，进一步推动全方位、多层次、宽领域的对外开放。实施“走出去”战略，努力在利用国内外两种资源、两个市场方面有新的突破。

根据党中央的决策部署，我国的对外开放从过去的侧重引进为主，发展为“引进来”和“走出去”相结合，积极参与国际合作，促进了开放型经济的发展。我国经济进一步融入经济全球化进程，获得了更广阔的发展空间。

江泽民同志作为党的第三代中央领导集体的核心，总揽全局、审时度势，紧紧把握经济全球化不断加快的趋势，对中国特色社会主义经济建设提出许多重要论断，制定和实施科教兴国、可持续发展、西部大开发、“引进来”和“走出去”相结合的跨世纪发展战略，对于中国特色社会主义事业产生了重大而深远的影响。

站在新的历史起点上，党的二十大就“深入实施科教兴国战略”“坚持可持续发展”“推动西部大开发形成新格局”“推进高水平对外开放”等重大问题作出了新的科学谋划和部署。前进道路上，全党全军全国各族人民要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，深入贯彻落实党的二十大精神，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，弘扬伟大建党精神，坚定信心、同心同德，埋头苦干、奋勇前进，为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴而团结奋斗。

〔作者系中央党校（国家行政学院）科学社会主义教研部主任、教授〕

（上接1版）1993年3月，全国人大常委会成立环境保护委员会。政府实行严格的资源管理制度，制止乱占耕地，实行节约用水和水价改革，治理整顿矿业开采。在1997年新修订的刑法中，增加了“破坏环境资源保护罪”的规定，为强化环境监督执法、制裁环境犯罪行为，提供了强有力的法律依据。从1997年起，环境保护被纳入中央工作会议议题。另一方面，大力加强生态建设、环境污染治理和灾害防御工作。国家先后实施了三北防护林体系建设、天然林保护、退耕还林（还草）、京津风沙源治理、湿地保护与修复、野生动植物保护以及自然保护区建设等一系列工程，在我国生态建设中发挥了重要作用。

制定西部大开发战略

我国幅员辽阔，不同地区自然环境和发育条件差异较大，自古以来存在发展不平衡的问题。新中国成立后，毛泽东同志在《论十大关系》中提出，要处理好沿海工业和内地工业的关系。1988年9月，邓小平同志提出“两个大局”的战略构想，即“沿海地区要加快对外开放，使这个拥有两亿人口的广大地带较快地先发展起来，从而带动内地更好地发展，这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局。反过来，发展到一定的时候，又要求沿海拿出更多力量来帮助内地发展，这也是个大局。那时沿海也要服从这个大局”。1992年初在南方谈话中，邓小平同志更明确地提出：“可以设想，在本世纪末达到小康水平的时候，就要突出地提出和解决这个问题。”

1995年12月中下旬，江泽民同志在陕西、甘肃考察期间，就开始思考和酝酿加快西部地区的开发和发展问题，提出要通过国家的大力扶助，通过其他地区特别是比较发达地区的多方支援，努力加快西部地区的发展步伐。1997年8月，江泽民同志在《关于陕北地区治理水土流失，建设生态农业的调查报告》上批示，要求齐心协力大抓植树造林，绿化荒漠，再造一个山川秀美的西北地区。1998年5月，江泽民同志提出，“要进一步研究如何加快中西部特别是西部地区的开发步伐”，强调“现在离下个世纪中叶全国基本实现现代化，只有五十年了，逐步加快开发西部地区，是时候了”。世纪之交，随着人民生活总体上达到小康水平，综合国力显著增强，国家支持西部地区加快发展的条件基本具备，时机已经成熟。

1999年6月，在中央扶贫开发工作会议上，江泽民同志进一步指出，加快中西部地区发展步伐的条件已经具备，时机已经成熟，“从现在起，这要作为党和国家一项重大的战略任务，摆到更加突出的位置”。这次会议后，江泽民同志到陕西等地考察，在西安召开的西北地区国有企业改革和发展座谈会上，首次明确提出“西部大开发战略”，指出实施西部地区大开发，是全国发展的一个大战略、大思路。“实现了这个宏图大略，其经济、文化、政治、军事、社会的深远意义，是难以估量的。全党同志和全国上下必须提高和统一认识。没有西部地区的稳定就没有全国的稳定，没有西部地区的小康就没有全国的小康，没有西部地区的现代化就不能说实现了全国的现代化。”

1999年9月，党的十五届四中全会作出国

家要实施西部大开发战略的决定，要求通过优先安排基础设施建设、增加财政转移支付等措施，支持中西部地区和少数民族地区加快发展。2000年1月，国务院成立西部地区开发领导小组，该小组在有关部门进行大量调查研究基础上，提出了实施西部大开发战略的初步设想。同年10月，党的十五届五中全会要求坚持从实际出发，积极汲取、量力而行，统筹规划、科学论证，突出重点、分步实施，力争用五到十年时间，使西部地区基础设施和生态环境建设有突破性进展，西部开发有一个良好的开局，西部大开发战略的实施全面启动。2001年3月，第九届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》，具体规定了“十五”时期实施西部大开发战略的目标、方针、主要任务等。为支持西部大开发，国务院制定出台有关财税、金融、外资外贸、吸引人才和科技教育等方面的具体政策，加大对西部地区财政转移支付的力度，扩大西部地区公共投资规模，西部地区基础设施建设步伐明显加快，有力推动了当地经济社会发展。

制定“引进来”和“走出去”相结合的开放战略

进入20世纪90年代中期以后，随着我国改革开放的不断深入和整体经济实力的提升，在经济全球化加速推进的新形势下，我国对外开放在积极“引进来”的同时，也大胆鼓励有