

检察公益诉讼专门立法正当其时

□ 田 凯

好经验、好机制、好做法尽快固化下来，及时将其上升为法律，促进公益诉讼制度行稳致远。

专门立法应充分体现中国特色

检察公益诉讼制度是实践证明行之有效的公益保护“中国方案”。党的二十大报告专章部署“坚持全面依法治国，推进法治中国建设”，明确要求“加强检察机关法律监督工作”“完善公益诉讼制度”。十四届全国人大常委会近期公布立法规划，“检察公益诉讼法”正式列入一类项目，即条件比较成熟、任期内拟提请审议的法案。及时通过立法将习近平法治思想在公益保护领域的生动实践和原创性成果法治化、制度化，是贯彻落实党的二十大精神的重要举措。

近年来，我国公益诉讼立法扎实推进。2012年，修改后的民事诉讼法正式建立公益诉讼制度。2017年修改后的民事诉讼法、行政诉讼法授权检察机关提起公益诉讼，正式建立了中国特色的检察公益诉讼制度。随着立法实践的发展，环境保护法、个人信息保护法等22部法律都规定了公益诉讼条款，为推进检察公益诉讼专门立法奠定了坚实基础。

但是，随着检察公益诉讼实践不断深化，相关法律规范供给不足的问题逐步显现，需从更高层次予以法治化、制度化。

首先，立法规范比较分散，概括性、宣示性条款多，具体制度设计内容较少，不利于公益诉讼制度整体效能的发挥。

其次，立法内容尚不能构成严密或较为严密的规范体系，实际运行时存在立法空白，能够集中体现检察公益诉讼制度监督治理特点的实体和程序机制缺乏明确规定，案件管辖、举证责任和证明标准、裁判后法律监督程序、执行程序等的启动和参与等具体制度，也都需要通过专门立法予以回应。

最后，公益诉讼司法实践中暴露出的一些问题，如公益诉讼案件调查手段受限、公益赔偿金难以有效管理和使用、公益诉讼与其他相关法律制度的衔接协同机制不够健全等，也亟待通过立法解决。基于此，进行检察公益诉讼专门立法非常必要，应当把实践中成熟的

一是植根中华优秀传统文化。检察公益诉讼制度是“两个结合”的重要成果，是具有中国特色的司法制度。不同于西方国家主要通过公民、团体提起诉讼弥补政府管理缺陷的情况，我国传统上主要依靠公权力保护公共利益，来解决人民群众对政府公共服务具有较强心理依赖的问题。从这个角度讲，检察公益诉讼制度的创设是在中华优秀传统文化滋养下进行的。其发展和完善也要注意扎根在中华优秀传统文化文化中，更加充分吸收中华优秀传统文化文化中“以民为本”“德法相济”“天下无讼”“以和为贵”等有益内容，确保立法更符合中国国情、更为人民群众所接受。

二是贯穿中国特色权力制约监督机制的核心内容。从制度设计上看，我们在党的领导下，在人民代表大会制度这个政体下，执法司法机关在履职中互相配合、互相制约。这是中国特色社会主义政治制度、法律制度、司法制度的一大特色。检察行政公益诉讼是司法监督行政的有力方式，也需要体现这一制度特色。从这个意义上讲，通过检察公益诉讼开展法律监督，与其他执法司法机关追求的目标是共同的、价值是一致的，监督者与被监督者之间只是法律上、工作中分工不同、职能不同，本质上是要通过法律监督，帮助被监督者补齐短板、解决问题。因此，推动检察公益诉讼专门立法，要把协同治理的监督理念作为重要原则，在立法文本中充分体现，通过细化诉前磋商程序、明确诉前检察建议落实标准和成效评估机制、妥善处理诉前检察建议和提起公益诉讼的关系等，健全完善中国特色权力制约监督体系。

三是把准检察机关是政法机关、司法机关更是法律监督机关的定位。我国检察机关是党领导下的政法机关、保障国家法律统一正确实施的司法机关，是国家监督体系的重要组成部分，各项检察职能内在统一于法律监督这一宪法法律赋予的根本职责。推动检察公益诉讼专门立法，要充分体现检察履职的司法属性、法律监督属性，建立检察公益诉讼独立的诉讼体系，通过明确检察机关的诉讼主体地位、证据标准和证明责任、诉前程序、诉讼程序及诉讼监督程序等内容，赋予检察机关符合宪法规定的法律监督机关定位、并且不同于普通诉讼主体的权利义务和一定的监督约束刚性，从而实现对违法行为的有效司法监督，推动检察公益诉讼制度更加完善。

五是多元开拓新产品。新产品主要是指采用新技术、新设计、新材料、新工艺等生产的全新型产品或改进型产品，突出表现为科技含量高、品牌附加值高、产业关联度高、市场占有率高。当前，河南的制造业多数仍处于产业链前端、价值链低端，初级产品占比高，品牌影响力不强。我们将面向人民群众多层次多样化消费需求，深入实施增品种、提品质、创品牌“三品”战略，不断扩大高质量产品和服务供给，加快提升供给和需求的适配性。坚持向高端化跃升，按照人有我优、人优我新、人新我特的思路，加强高精尖产品产业深度谋划与布局，加快构建产品选型、材料开发、工艺适配、批量生产、示范

推广等全链条生产配套体系，让优势产品质量更优、竞争力更强。坚持向智能化延伸，深入实施智能制造工程，推动数字技术、网络技术和智能技术渗透融入产品研发、设计、制造的全过程，大力发展智能终端、智能家电、智能（网联）汽车、智能服务机器人等智能新产品。坚持向绿色化转型，深入实施绿色制造工程，在产品的设计、生产、销售、使用等环节融入绿色理念，积极开发和推广绿色电子、绿色建材、绿色家电等新产品。坚持向个性化拓展，支持企业从产品生产导向转变为用户需求导向，紧盯个性化、多样化、时尚化、体验化新型消费发展趋势，在更多消费细分领域实现多品种、小批量、定制化生产。坚持向品牌化聚焦，深化品牌创建行动，加强品牌体系塑造，打造更多走向全国、走向世界的河南品牌。

专门立法应以保护国家利益和社会公共利益为核心

检察公益诉讼守护的是国家和人民的利益，必须毫不动摇坚持以人民为中心。推动检察公益诉讼专门立法，从履职领域上要始终聚焦解决群众操心事、烦心事、揪心事，从履职程序上要切实保障人民群众的知情权、参与权、监督权。比如，可以适当扩大公益诉讼案件线索来源范围，增加人大代表建议、政协委员提案等线索来源方式，确保检察履职积极回应群众急难愁盼。又如，可以进一步丰富人民群众参与公益诉讼的形式和载体，通过明确规定公开听证、实质性参与案件办理、接受人民群众监督等机制，让人民群众成为检验检察公益诉讼成效好坏的“判卷人”。

同时，服务保障经济社会发展是检察公益诉讼职能作用的重要体现。近年来，顺应经济社会发展需要，检察公益诉讼法定授权案件范围不断拓展，已不限于制度建立之初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个领域，在实现公共利益全面保护方面迈出坚实步伐。推动检察公益诉讼专门立法应将这些拓展的成果予以吸收固化，着眼聚焦人民群众反映强烈、公益损害多发的领域进行前瞻性、全局性谋划，有效回应人民群众对经济社会发展的现实需求。

坚持以人民为中心，在立法技术上主要体现在坚持列举与兜底相结合。对公共利益的范围进行界定是专门立法的一项重要内容。目前单行法“碎片化”授权模式，不仅导致司法实践难以满足公益保护需求，也使得检察公益诉讼在案件范围等方面受到质疑，影响了办案质效。因此，法律在规定案件范围时宜采取列举与兜底相结合的方法，对于当

前阶段公益受损严重、社会反映强烈的领域进行重点列举，鼓励检察机关集中力量优先办理这些领域的案件；对于社会发展变迁中可能再出现的公益损害领域，可以通过概括兜底的方式留下空间，方便后续立法、修法。

专门立法应致力于推动国家治理体系和治理能力现代化

检察公益诉讼是检察机关以诉的形式履行法律监督职责。推动检察公益诉讼专门立法，是提升检察机关工作质效的基础和保障。因此，推动检察公益诉讼立法应当着力于法律监督实效的提升。除基本的实体、程序规定外，还应在更好履行公益诉讼检察权方面完善相关配套措施，赋予检察机关调查取证强制措施，明确行政机关检察建议落实回复义务，强化检察监督与监察监督衔接配合，切实推动检察机关在履职办案中释放制度效能，更好发挥法律监督实效。

与此同时，应当注重运用法治思维和法治方式深化改革、破解难题、促进规范。法治思维和法治方式既是检察履职的基本遵循，也是督促行政机关履职尽责的目标和方向。推动检察公益诉讼专门立法，一方面，要注意通过检察公益诉讼引导行政机关更加注重系统治理、诉源治理，运用法治力量破解改革发展中存在的公益保护突出问题。另一方面，要注意明确检察权行使边界。比如，在检察民事公益诉讼中，要理顺与其他主体提起公益诉讼、与生态环境损害赔偿诉讼的衔接配合；检察行政公益诉讼则要尊重行政管理的自身特点和规律，既不能代替行政机关履行公益保护职责，也不能干预行政机关正常履职。

检察公益诉讼立法是世界法治史上前无古人的创举，是进一步发展中国特色社会主义法律体系的题中之义，也是推动国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。通过推动检察公益诉讼专门立法，将习近平法治思想在公益诉讼保护领域的原创成果法治化、制度化，推动形成中国特色社会主义法治体系和话语体系，必将进一步增强我们的制度自信，有力提升我国在国际社会的法治影响力。

（作者系河南省人民检察院党组书记、副检察长）

基层公共法律服务如何做到靶向供应

□ 秦小建 明仁

公共法律服务是政府公共职能的重要组成部分，是保障和改善民生的重要举措，是全面依法治国的基础性、服务性和保障性工作。推进公共法律服务体系建设，对于更好地满足人民群众日益增长的法律服务需求，增强人民群众法治获得感、幸福感、安全感具有重要意义。当前，公共法律服务领域最主要的矛盾之一是供给与需求之间的矛盾，表现为供给不能有效满足需求，这就需要通过不断推进公共法律服务的精细化、精准化，根据不同类型公共法律服务具体特点、社会需求和法治实践要求，真正为人民群众提供贴身、贴心、周到、管用的法律服务。

随着我国法治建设进程的推进，法治已成为党治国理政的基本方式，党和国家各项工作全面纳入法治轨道，法律服务也日益成为各类主体的普遍需求，但这些需求呈现出多层次、多领域、个性化的特点，对服务质量的要求不断提高。因此，向社会大众提供公共法律服务需精益求精，最大限度利用公共法律资源，促进公共法律服务资源集约式开发利用、协同增效，提高公共法律服务资源的使用效率，为人民群众提供更为及时有效的法律帮助，真正了解群众“急难愁盼”，为经营主体“把脉问诊”，做到公共法律服务的靶向供应，切忌大而化之、泛泛而论。但当前，在少数地区的法治实践中，公共法律服务存在方式单一、形式化等问题，缺乏针对性和实效性。提升公共法律服务精细化水平，需要在梳理具体法律问题和法律需求的基础上，根据法律需求的层级、类别、阶段进行，做到分级解决矛盾、分类处置纠纷、分段供给服务。

构建不同层级纠纷解决的衔接机制。社会矛盾纠纷的性质、形式、对抗程度不同，解决纠纷的手段、方式也必然应当是多元的。公共法律服务要聚焦矛盾纠纷“诉讼化”及“诉讼增量”的解决，并促使矛盾纠纷预防化解阶段分明、层次有序、主体明确、职责明晰。分层级进行公共法律服务有助于各种法治力量各尽其能、协同发力，实现服务精细化。例如，可将问题细致分为“小事大事难事”，根据具体复杂程度交由不同部门处理，对于那些属地性强、与人民群众生产生活密切相关的纠纷，优先考虑通过人民调解组织来化解。社区村集体中“法律明白人”等力量，更能解决老百姓身边的问题，是提供公共法律服务的“排头兵”，有助于将大量琐碎细小的纠纷解决在基层、消灭在萌芽阶段。那些相对难办、权利义务关系错综复杂的法律问题，则需行政司法介入，为人民群众维护合法权益提供便利渠道。分级资源有助于整合资源，促进不同治理力量“各显神通”。

注重公共法律服务的分类供给。随着经济社会发展，行业性、专业性矛盾纠纷呈现出多发、易发态势，公共法律服务应针对不同群体、不同领域，对其差异化法律需求进行梳理分类。为一方面，可将矛盾纠纷分为医疗、家事、交通、用工等各个类型，每种类型均安排专门人员进行处置，如在道路交通事故领域，除专业人民调解外，还可同时引入公证服务和律师服务，保障当事人合理诉求。另一方面，外来务工人员、农村留守老人儿童、城市灵活就业人员等不同群体，都有其特异性、相对集中的法律需求，对其

提供公共法律服务就应当分类整合，由专业人员精准施策。与此相适应，公共法律服务队伍建设也应从政府与社会力量的职能出发，明确各主体在公共法律服务体系中的地位与功能，在此基础上进行合理的精细化、专业化分工。

促进公共法律服务分段实现。社会矛盾纠纷的实质化解从来不是就事论事，“头痛医头，脚痛医脚”。公共法律服务不仅要帮助人民群众在权利受到侵害时得到有效法律救济，而且应总结经验、防患于未然，这体现了公共法律服务提供者的智慧。分段治理讲究在矛盾的事前、事中、事后三个阶段统一施策、系统应对，既应做到具体纠纷的有效解决，也应注重矛盾处理的事前干预和事后回访。社会公众有了法律需求，随之提供公共法律服务，解决具体法律问题，这是公共法律服务的直接表现。但精细化的公共法律服务，应既关注为什么会产生这种法律需求，这种需求背后是否存在治理失策或管理缺位，能否通过反映相关线索，推动更多法治力量向引导端和疏导端用力，又关注处理了具体矛盾纠纷后，当事人是否真正信服法律，同样的问题会不会再次发生，如何在下一次法律服务上做得更好。促进公共法律服务分段实现，一是落实好“谁执法，谁普法”，将法治宣传和法治实践结合起来，不断提升普法宣传的针对性和实效性，提升群众自身规避风险、解决问题的能力。二是将行政复议、行政裁决、调解、仲裁等非诉讼法律手段挺在前面，注重运用公证、司法鉴定、法律援助、公职律师等法律服务制度在固定证据、确权、合规、风险防范预警等方面具有的预防性功能，加强预见、预判和排查各种风险的能力。三是及时回访，针对老百姓因案件结下的“心结”，研究彻底解决问题的思路 and 方案，主动回应群众的合理期待，切实解决当事人的现实困难和需要。

