原创性『中国方案』→国家法律制度

检察公益诉讼法明年起施行



（图片来源于网络）

11月6日，十四届全国人大常委会第二十五次会议表决通过《中华人民共和国检察公益诉讼法》，该法自2027年1月1日起施行。

中国特色公益司法保护制度 迎来专门立法

作为我国首部检察公益诉讼专门法律，这部法律共6章53条，系统列明19个法定办案领域，从舌尖上的食品安全到指尖上的个人信息，把百姓呼声最高的民生场景全部纳入专门司法保护。

此次通过的检察公益诉讼法共6章53条，首次对案件范围、管辖规则、诉前程序、调查取证、监督制约等作出全链条系统规定。法律区分行政、民事两类公益诉讼，系统列明19个法定办案领域，将文化遗产保护、个人信息保护、特定群体权益保障等统一纳入法定范围，民事公益诉讼还单独新增侵害众多劳动者合法权益情形。

原本分散在26部单行法中的条款由此实现系统整合，十余年实践形成的原创性“中国方案”上升为国家法律制度，为检察机关依法履职、人民法院依法审判提供了统一的程序遵循。

其中，个人信息保护、红色文化遗产保护等是此次纳入的重点领域。

浙江杭州临安“网络开盒”个人信息保护民事公益诉讼案，法院判令被告支付公益损害赔偿金并公开赔礼道歉，系全国首批此类生效判决；河南信阳四望山新四军五师旧址红色文化遗产保护公益诉讼案，推动革命旧址完成系统性修复。

专门立法出台前，这类案件办案依据分散于对应单行法律，缺乏统一程序规则与法定定位，法律适用标准不一。此次立法明确了全流程办案规则，也为同类案件办理提供了统一的法律遵循，也让群众遭遇个人信息批量泄露等公共利益损害时，举报线索受理门槛更低、立案依据更清晰，公益救济渠道更加畅通。

“案件领域的增加并非简单的‘扩权’，更重要的是‘责任清单’。案件范围是检察机关启动公益诉讼的必要条件之一，是检察公益诉讼可诉性要素之一。该法实施后，针对生态环境和资源保护、食品药品安全等已较为成熟的领域，应进一步深耕细作；针对特定群体权益保障、劳动者权益保障等新增领域，通过检察实践推动新增领域尽快成熟定型。”中国政法大学法治政府研究院副院长曹鎏说。

从试点到立法 公益保护“中国方案”形成

检察公益诉讼法的出台并非一蹴而就。从2015年局部试点，到2017年制度正式确立，再到今天以专门立法定型，检察公益诉讼走过十余年探索之路。

我国的检察公益诉讼制度2015年7月正式启动试点。当年，全国人大常委会授权最高人民检察院在13个省区市开展为期两年的检察机关提起公益诉讼试点；2017年6月，十二届全国人大常委会修改民事诉讼法和行政诉讼法，正式确立检察机关提起公益诉讼制度，并于当年7月1日起全面实施。

十余年间，这项具有中国特色的司法制度从局部试点到全面推开，案件领域逐步拓展至未成年人保护、安全生产、个人信息保护、反电信网络诈骗、无障碍环境建设等15个领域，几乎覆盖了国家利益和社会公共利益的方方面面。

由最高检直接立案的南四湖流域生态环境受损公益诉讼案，是制度实践的标杆样本。南四湖地跨鲁苏皖豫四省，曾因跨区域协同梗阻陷入“边治理、边污染”困局。2021年最高检启动四级一体化办案机制，推动205件涉湖案件系统整改，流域生态显著改善，该案入选联合国环境规划署典型案例库。办案中暴露的法律依据分散、管辖规则模糊、程序标准不统一等问题，也凸显了专门立法的现实必要性。

“这部法律不是单纯授权法，而是以保护公共利益为目标，以规范保障检察公益诉讼履职为主线，兼顾各方主体程序权利的特别诉讼制度。它立足检察机关法律监督职能和人民法院审判监督职能，构建起中国特色公益司法保护机制，实现公益保护、权力规制、权利保障三重价值的有机统一。”曹鎏表示。

督促为主 诉讼兜底 低成本解公益难题

超过98%的行政公益诉讼案件在诉前阶段完成整改，这是中国检察公益诉讼最鲜明的制度特色。新通过的检察公益诉讼法，一方面细化诉前程序规则、强化调查取证刚性，另一方面完善全链条监督制约机制，构建起兼具治理效率与权力规范的完整制度闭环。

湖南猛洞河流域的治理，是诉前协同治理的典型样本。猛洞河分属两个县域，上下游治理标准不一，煤矿矿涌水直排、废渣堆存等问题长期难以根治。检察机关没有直接起诉，而是依托一体化办案机制，分别向两地行政机关发出诉前检察建议，督促协同整改，最终上下游形成治理合力，流域生态得到系统性修复，案件全程没有进入诉讼程序。

数据印证了这一模式的治理效能：2015年至2025年，全国检察机关共发出诉前检察建议88.6万余件，回复整改率高达98.5%。

与此同时，“谁来监督监督者”也始终是社会公众关注的焦点。此次立法在赋予检察机关履职手段的同时，也设置了多层监督制约机制，清晰划定权力运行边界。

法律专章细化了诉前程序规则，明确检察建议必须载明违法事实、整改建议、整改期限等法定内容；同时系统赋予检察机关调查核实权，规定了询问、勘验、调取有关文件和资料等法定调查方式，并明确不得采取限制人身自由、查封扣押冻结财产等强制措施，既保障办案需要，又严守权力红线。

新法实施后，绝大多数公益损害问题仍将以最低司法成本在诉前化解。调查权法定化强化了监督刚性，监督制约机制保障权力规范行使，这套兼具效率与公正的设计，推动公益保护制度优势持续转化为实实在在的治理实效。

（来源：央视新闻）

评论

检察公益诉讼向“精细规制”升级

督促跨流域协同治理，推动城市盲道改造畅通无碍，司法守护群众“舌尖上的安全”……近年来，公益诉讼，特别是检察公益诉讼，在保护公共利益方面发挥着至关重要的作用。

11月2日至6日，十四届全国人大常委会第二十五次会议举行，检察公益诉讼法草案提交会议三审——从2015年试点到全面推开，从散见于单行法的规定到此次专门立法，检察公益诉讼的实践探索日渐有了系统完备的法治保障。

检察公益诉讼制度自诞生之日起就瞄准公共利益受损时“维权主体缺位、行政监管乏力”的痛点，十余年来从生态环境和资源保护、食品药品安全等，逐步拓展至英雄烈士保护、个人信息保护、安全生产等多个领域，全国办案量累计突破百万件：万峰湖流域公益诉讼案打破跨省治理碎片化困局；多地个人信息保护公益诉讼制衡平台数据霸权——检察公益诉讼以法治手段解决了一大批“没人管、管不好”的公共利益问题，成为国家治理体系中独具特色的一环。

但与此同时，案件领域边界模糊、诉前程序规范不足、权力监督机制待完善等问题逐步显现。例如，民事诉讼法、行政诉讼法、生态环境法典和个人信息保护法等专门法律，对各领域检察公益诉讼作出了授权性规定，可大多过于原则，无论从可操作性、完备性还是效力层级上，都已无法匹配实践需求。制定一部专门、系统的检察公益诉讼法，将成熟经验上升为稳定制度，成为司法实践的必然要求。

正因如此，此次检察公益诉讼专门立法特别聚焦推动相关制度从“粗放规定”向“精细规制”升级。草案的主要内容，对准的就是最需要精准规范的环节。比如，优化诉前程序、增设公告例外情形，既坚持“诉前实现保护公益目的是最佳司法状态”，将绝大多数公益损害化解在萌芽状态，又通过细致规则坚持“诉前程序有时限、有顺序、有边界”。充实对检察公益诉讼工作的监督规定，更体现了一种制度自觉：践行“监督者更要受监督”的法治原则，从源头防范权力越位与职能泛化，确保公益诉讼检察权始终在法治轨道上运行。

与其他法律的系统衔接，则体现出系统性治理智慧。其中，最引人注目的就是与生态环境法典相衔接。法典解决的是“保护什么、谁来保护”的实体规则，检察公益诉讼法则要回答“怎么诉、诉到什么程度、诉权如何被约束”的程序规则问题。以司法监督倒逼监管归位，以损害赔偿矫正市场失灵，推动生态损害系统治理，“实体定义务、行政强监管、司法明救济、监督促落地”的法治闭环构建起来。这种权责清晰、联动协同的制度设计，为其他领域保护提供了可复制的范式。

法治是公共利益最坚实的屏障。检察公益诉讼能发挥优势，恰恰在于坚持“督促之诉、协同之诉”而非“替代行政机关履行治理责任”的定位。立法越是清晰地划定案件范围、诉前程序、调查权限和监督机制，检察公益诉讼就越能释放其治理势能。以专门立法固根基、扬优势、补短板、强弱项，必将推动检察公益诉讼守护好国家利益和社会公共利益，持续彰显中国之治的制度优势。

（来源：《人民日报》）

声音



张雪樵（最高人民检察院副检察长）：
检察公益诉讼制度具有鲜明中国特色

检察公益诉讼包括行政公益诉讼和民事公益诉讼，都是作为国家治理体系和治理能力现代化的制度安排而发挥着促进法治建设的作用。与域外检察机关提起公益诉讼制度相比较，我们的检察公益诉讼制度有三个鲜明的中国特色：

第一个中国特色就是检察公益诉讼办案的法定领域与国外检察机关提起民事公益诉讼的领域集中在生态环境相比较，他们的领域比较单一，我们的检察公益诉讼领域在不到十年的时间内，一部生态环境法典、两部诉讼法，还有二十三部单行法规定了检察公益诉讼的法定领域达到了15项，出现了罕见的检察公益诉讼“立法现象”。这次检察公益诉讼法在原有法定领域的基础上经过整合又扩展到19项，彰显了检察公益诉讼的人民立场，在更多领域“满足人民群众对美好生活的向往”这一立法宗旨得到进一步弘扬。

第二个中国特色是检察公益诉讼法专门规定了审前程序。一般来说传统诉讼是从法院受理案件开始，但我们的检察公益诉讼法专门对检察机关在起诉之前开展调查取证进行了授权规定，填补了立法空白，有效地解决了检察机关“法无授权不可为”的调查之难。检察公益诉讼法在“提起诉讼”这一节，专门就检察机关在提起诉讼之前要与行政机关就公益损害和行政违法的纠正等进行沟通，在起诉之前还要制发检察建议等审前程序作了规定并加以完善。在审前阶段能够通过检察机关的督促，使行政机关及时保护公共利益，在审前实现公益保护的最佳状态，这有利于以司法公正高效来保障国家治理体系和治理能力现代化，也契合了“以和为贵”“天下无讼”的中华优秀传统文化。

第三是将检察机关法律监督地位贯穿于程序设计。除了授权检察机关开展调查、提起诉讼、对法院的公益诉讼执行活动进行法律监督，还专门规定了检察机关以抗诉的方式来启动第二审程序。为什么这么规定？因为检察机关是法律监督机关，宪法规定上级人民检察院领导下级人民检察院这一个制度设计，就是检察机关以抗诉的方式启动二审，并且由第二审人民法院的同级检察院派员出席法庭。这个程序设计有利于检察公益诉讼融入同级党委监督、人大监督、监委监督、司法监督的社会主义法治监督体系中，有利于破解不敢监督、不善监督的困境，凝聚公益保护司法合力。

（来源：检察日报）

责编/杨雨青 版式/李昂 校对/吴玲

