巢湖市人民检察院

关于检察公益诉讼工作情况的报告

—— 2019年7月11日在第九届人大常委会第二十五次会议上

巢湖市人民检察院检察长 王丙坤

主任、各位副主任、各位委员：

根据会议安排，我代表市人民检察院向市人大常委会报告检察公益诉讼工作情况，请予审议。

自2015年7月公益诉讼试点工作开展以来，市人民检察院始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在市委和上级检察院的正确领导下，在市人大及其常委会的有力监督下，以维护国家利益和社会公共利益为抓手，主动融入大局，服务保障民生，积极、稳妥地推进公益诉讼工作。

一、基本情况

2015年7月至2019年6月底，我院共发现、收集和梳理公益诉讼案件线索123件，立案119件；履行诉前程序116件，其中向行政机关发出诉前检察建议112件，发布民事公益诉讼公告4件；向法院提起公益诉讼7件，其中行政公益诉讼3件、刑事附带民事公益诉讼4件。

从办案领域看，案件范围涉及生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护等多个领域，案件类型涵盖行政和民事两大公益诉讼；从办案数据看，整体办案规模和核心业务数据在合肥市检察机关业务考评中位居前列；从办案质量看，先后成功办理了合肥市首例开庭审理并宣判的行政公益诉讼案件及合肥市药品安全领域首例刑事附带民事公益诉讼案件，诉讼请求均获法院判决支持。

四年来，我市检察公益诉讼工作扎实有序开展，取得了明显的工作成效。2017年11月，《法制日报》、《检察日报》、新华社安徽分社等12家新闻媒体齐聚巢湖采访我院公益诉讼工作。2017年12月6日《检察日报》头版头条报道了我院环巢湖生态保护检察监督工作。秦皇岛市人大、重庆市政协及西藏、湘潭、阜阳等地检察机关先后前来考察学习。

二、主要做法

**（一）加强组织领导，筑牢坚实工作基础**

**提高思想认识。**深刻认识建立检察机关提起公益诉讼制度是以习近平同志为核心的党中央作出的重大战略部署，是党和人民赋予检察机关的重要职责使命，是运用法治思维和法治方式解决公益保护困境的重要制度设计，充分认识公益诉讼是新时代检察工作发展的着力点，不断增强工作的自觉性和主动性。

**强力部署推进。**高度重视公益诉讼工作，将其作为重点工作纳入“一把手”工程，制定开展公益诉讼工作实施方案，成立了以检察长为组长的公益诉讼工作领导小组。检察长靠前指挥，对重大工作直接部署、重大问题直接过问、重点环节直接协调、重要案件直接督办。定期组织召开工作推进会，调度工作进展，研究解决疑难问题，督促加大办案力度。

**充实办案力量。**高度重视公益诉讼队伍建设，在机构设置和人员配备等方面予以倾斜。我院单独设立行政与公益诉讼检察部门，即第五检察部，配备人员4人，其中员额检察官1名、检察官助理1名、书记员2名，平均年龄28岁，研究生学历1人、大学本科学历3人，法学专业3人、地质工程专业1人，为公益诉讼工作的健康发展提供了有力保障。

**（二）凝聚各方共识，构建良性工作格局**

**紧紧依靠党委领导、人大监督和政府支持。**自工作开展以来，我院主动向市委、市人大、市政府报告公益诉讼工作部署及进展情况，积极争取关注与支持。2017年，环巢湖生态保护检察监督及公益诉讼工作被列为市委全面深化改革领导小组和市委政法委工作要点。2018年，市委办公室专门印发了《关于加强行政检察监督工作的意见》，对公益诉讼工作提出明确要求。2019年4月29日，市九届人大常委会第二十二次会议审议通过了《巢湖市人民代表大会常务委员会关于支持检察机关公益诉讼工作的决定》，并在“人大讲堂”举办检察公益诉讼制度专题讲座。党委、人大、政府的关心和支持，有力推动了公益诉讼工作的健康发展。

**不断强化与相关职能部门的协调互动。**加强与行政机关的常态化沟通，通过组织座谈、召开联席会议、邀请观摩庭审等形式，增强行政机关对公益诉讼工作的理解和配合，促进解决具体问题。建立健全工作衔接机制，与自然资源、生态环境、市场监管等行政部门会签《关于建立行政执法与行政检察相衔接工作机制的实施意见》，明确监督的内容、程序和手段，建立联席会议和工作联系机制、信息共享和案件通报制度，拓宽公益诉讼案件线索来源。主动与市人民法院对接，多次就公益诉讼法律适用、审判程序及个案办理进行交流，统一司法尺度和标准，推动公益诉讼案件依法规范办理。

**努力营造良好的外部环境和氛围。**为了让社会公众能够充分了解检察公益诉讼这项检察新职能，不断加强公益诉讼工作宣传。依托新闻媒体、微信微博、门户网站等平台，通过印发宣传材料、编发手机报、举办法制讲座、开展公益诉讼宣传周及检察开放日活动等多种形式，广泛深入宣传检察公益诉讼的职能作用，持续扩大辐射面和影响力，不断提高人民群众的知晓度和认同感，争取社会各界的关注和支持，努力为检察机关有效开展公益诉讼工作营造良好的外部环境和氛围。

**全面深化检察机关内部工作职能整合。**不断完善内部协作机制，切实加强公益诉讼部门与各业务部门的工作衔接。为实现打击犯罪与公益诉讼的无缝对接，公益诉讼与刑事检察、控告申诉、案件管理部门紧密合作，建立公益诉讼案件线索梳理、移送、办理、反馈等横向协作机制，实现信息共享、双向互动。建立健全办案协同机制，加强公益诉讼与检察技术、法警部门的配合，增强调查核实、固定证据能力水平。定期组织召开公益诉讼案件业务交流会，介绍办案情况，研讨疑难问题，形成监督合力，提高办案质量。

**（三）强化服务大局，全面突出公益核心**

**围绕服务打赢污染防治攻坚战，打造环巢湖生态保护监督品牌开展公益诉讼。**结合环巢湖污染防治、山林修复、湿地保护、渔业资源保护、野生动物保护、固体垃圾整治等热点，主动排查违法排污、非法捕捞、非法狩猎、滥伐盗伐林木、非法采矿等破坏生态环境和资源保护行为，积极开展公益诉讼，注重修复治理，倾力守护“绿水青山”，打造环巢湖生态保护检察监督品牌。四年来，共发现生态环境和资源保护领域公益诉讼案件线索13件，发出诉前检察建议11份，依法向法院提起行政公益诉讼1件，督促整治违法排污企业11家，督促清运垃圾杂物1200余吨，拆除“迷魂阵”等非法捕鱼设施20余处，督促恢复各类土地3453亩，补种林木9000余株，放飞濒危野生鸟类191只。

**围绕服务创建食品安全示范城市，守护群众“舌尖上的安全”开展公益诉讼。**聚焦食品生产非法使用添加剂、网络外卖餐饮不规范、保健化妆类假药劣药等老百姓关心关注的重点领域，主动加强与市场监管部门等相关行政机关的沟通和联系，积极梳理、排查案件线索，加大办案力度，开展“保障千家万户舌尖上的安全”专项检察监督活动，切实发挥公益诉讼维护食品药品安全的积极作用。2017年，在办理王某、孙某销售假药刑事案件中，发现已有800余瓶假药流入市场，侵害了不特定消费者的生命健康权，我院依法向法院提起诉讼，成功办理了合肥市药品安全领域首例刑事附带民事公益诉讼案件。四年来，共发现食品药品安全领域公益诉讼案件线索98件，发出诉前检察建议92份，依法向法院提起公益诉讼4件，督促整治销售不合格食品企业96家，监督整顿规范网络餐饮外卖平台商户82家。

**围绕服务改革发展成果惠及人民群众，保障国有财产不受侵犯开展公益诉讼。**始终从维护人民群众利益角度出发，依法开展国有财产保护领域公益诉讼工作，守护好“全体人民的共同财富”。认真梳理检察机关查办的职务犯罪案件，聚焦脱贫攻坚、美丽乡村建设、征地拆迁、安置补偿等民生领域，对于违法行使职权致使专项补贴、补助等财政资金被骗取，以及虚构事实套取拆迁安置房和补偿款等致使国有财产遭受侵害的情形进行重点监督，推动行政机关及时纠正违法行政行为，加强国有资产监管。四年来，共发现国有财产保护领域案件线索5件，发出诉前检察建议9份，依法向法院提起行政公益诉讼2件，法院均判决支持检察机关诉讼请求。

**围绕服务加快法治政府建设，促进行政机关依法行政严格执法开展公益诉讼。**坚持双赢多赢共赢理念，以问题解决为导向，以诉前监督为基础，以提起诉讼为保障，不断助推行政机关依法行政。严格落实最高人民检察院出台的《人民检察院检察建议工作规定》，充分发挥诉前程序的作用，规范诉前检察建议制发、备案程序，在办案中更加注重监督的精准和建议的质量，推动行政主体履责纠错，并注重通过“回头看”对整改情况的跟进监督，达到解决问题、保护公益的最终目的。对行政机关整改不到位的，依法向法院提起行政公益诉讼，强化监督刚性。四年来，我院共办理行政公益诉讼诉前程序案件112件，相关行政机关收到检察建议后及时回复、积极整改104件，诉前检察建议采纳率为100%，整改率92.86%。依法提起行政公益诉讼3件，我院诉讼请求均得到法院判决支持。

三、存在的困难和问题

**（一）思想观念仍待转变**

监督不是你错我对的零和博弈，也不是高人一等，监督与被监督，目标是一致的，赢则共赢，损则同损，但部分机关对检察公益诉讼工作理解不够。检察机关调查取证时，相关单位和个人不了解公益诉讼的内涵和意义，缺乏公益保护意识，抱着多一事不如少一事的心态，对检察办案支持、配合不够。

**（二）协作机制有待完善**

公益诉讼工作机制虽已初步形成，但仍需进一步健全和完善。检察机关和行政机关在信息深度共享、案件研讨会商、协助鉴定评估、开展联合执法、整改成效跟踪等方面需深入合作。与审判机关在案件评估、裁判落实等领域有待健全机制。与监察机关在线索双向移送、办案协作机制上需要进一步深化。

**（三）办案保障亟待加强**

公益诉讼现有法律规定较为原则，诸多事项缺乏明确规范，实践中对一些案件认定难、争议大。现阶段尚未建成完善的线索来源渠道，线索信息获取不及时、摸排效率低。调查取证中依赖被调查对象的自觉配合，缺乏强制性措施，手段单一、有限。此外，公益诉讼专业鉴定机构少、费用高的现象突出，也严重制约了公益诉讼工作的开展。

四、下一步工作打算

下一步，我院将以此次报告为契机，紧紧依靠市人大及常委会的监督和支持，认真贯彻落实市人大常委会关于支持检察机关公益诉讼工作的决定，聚焦公益保护核心，立足司法办案，依法规范履职，扎实稳步全面推进公益诉讼工作。

**（一）提高政治站位，进一步增强政治意识和责任意识**

切实提高政治站位，始终围绕党中央的重大决策部署来谋划检察公益诉讼工作，认真贯彻落实习近平总书记对公益诉讼工作的一系列重要指示精神，紧紧依靠党委领导、人大监督和政府支持，自觉把公益诉讼工作融入全市工作大局，找准工作切入点和着力点，更好地服务于巢湖经济社会发展。

**（二）加大宣传力度，持续营造良好外部环境和舆论氛围**

加强对公益诉讼工作的宣传报道，广泛传播公益保护理念，引导社会各界和人民群众积极参与、配合检察公益诉讼工作。以办案促宣传，积极回应人民关切，及时公布典型案例，努力实现“一个案例胜过一打文件”的效果。探索对阻碍、干扰检察机关开展公益诉讼工作的单位和个人予以曝光或追究。

**（三）加强沟通协调，着力健全公益诉讼工作长效机制**

主动对接，深化与行政机关在信息共享、调查取证、技术咨询、整改落实等方面的协作。与审判机关就法律适用、证据规则、庭审程序等实务问题深入沟通，推动相关机制完善。加强与监察机关在案情通报协作、公益诉讼线索与违法违纪线索双向移交等方面的衔接。积极争取财政支持，落实公益诉讼办案经费保障，探索设立公益诉讼赔偿金专项账户。

**（四）加大办案力度，认真履行监督职责维护公共利益**

加快推进公益诉讼信息化建设，鼓励群众积极举报，拓宽案件线索来源。细致开展调查取证工作，确保事实清楚明确、证据确实充分。及时、准确提出诉前检察建议，督促自行整改，充分运用诉前程序推动问题解决。扎实做好出庭起诉工作，确保公益诉讼质量。抓好案件后续跟踪，加强对落实情况的监督，督促相关主体切实整改到位。

**（五）强化队伍建设，不断提升公益诉讼办案专业化水平**

进一步加强思想建设，引导干警坚定理想信念，激发创先争优热情，始终做到勇于担当、奋发有为。不断健全公益诉讼检察办案组织，整合办案资源，持续配强配优办案力量。有针对性地强化干警素能培训，切实提升线索发现能力、调查取证能力、庭审应对能力，努力打造一支专业化的公益诉讼队伍。

主任、各位副主任、各位委员：

市人大常委会专题听取和审议市检察院公益诉讼工作专项报告，体现了对公益诉讼工作的高度重视、有力监督和大力支持。我们将认真落实本次会议审议意见，紧紧围绕全市发展大局，忠诚履职，开拓创新，不断加强和改进公益诉讼工作，在维护国家利益和社会公共利益方面做出应有的贡献，努力为加快建设生态绿色的山水名城和创新开放的产业新城提供更加有力的司法保障！

以上报告，请予审议。

附件：

**1．检察公益诉讼发展历程：**2014年10月，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”。2015年7月1日，十二届全国人大常委会授权最高人民检察院在安徽等13个省、自治区、直辖市开展为期两年的公益诉讼试点。合肥市是我省8个试点地区之一。2017年6月27日，十二届全国人大常委会通过修改《民事诉讼法》和《行政诉讼法》的决定，以立法形式确立了检察机关提起公益诉讼制度，并于同年7月1日在全国施行。

**2．“四大检察”：**即刑事检察、民事检察、行政检察和公益诉讼检察。2019年全国检察长会议提出，要全面学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，主动适应形势发展变化，深化内设机构改革，通过做优刑事检察工作、做强民事检察工作、做实行政检察工作、做好公益诉讼检察工作，推动“四大检察”全面协调充分发展。

**3．检察公益诉讼：**检察公益诉讼分为民事公益诉讼和行政公益诉讼。

《民事诉讼法》第五十五条第二款规定：“人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，在没有法律规定的机关和组织或者法律规定的机关和组织不提起诉讼的情况下，可以向人民法院提起诉讼。法律规定的机关或者组织提起诉讼的，人民检察院可以支持起诉。”

《行政诉讼法》第二十五条第四款规定：“人民检察院在履行职责中发现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负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”

**4．诉前程序：**诉前程序和诉讼程序是检察机关办理公益案件的两种不同的办案方式。

根据《民事诉讼法》的规定，人民检察院在履行职责中发现损害社会公共利益的行为，拟提起公益诉讼的，应当依法公告，督促、支持法律规定的机关和有关组织提起公益诉讼。公告期间为三十日。公告期满，法律规定的机关和有关组织不提起诉讼的，人民检察院可以向人民法院提起诉讼。

根据《行政诉讼法》的规定，人民检察院在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关应当在收到检察建议书之日起两个月内依法履行职责，并书面回复人民检察院。出现国家利益或者社会公共利益损害继续扩大等紧急情形的，行政机关应当在十五日内书面回复。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。