

关于全面开展公益诉讼工作的报告

主任、副主任、各位委员：

现在，我代表区人民检察院向区人大常委会报告全面开展公益诉讼¹情况，请予审议。

检察机关提起公益诉讼是全面推进依法治国、建设法治政府的重要举措，是十八届四中全会确定的重要改革任务。习近平总书记指出，由检察机关提起公益诉讼有利于推进法治政府建设。2015年7月，全国人大常委会授权最高人民检察院在北京、吉林等13个省市开展为期两年的公益诉讼试点。2017年6月27日，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，正式建立检察机关提起民事公益诉讼²和行政公益诉讼³制度。

一、稳步开展公益诉讼工作

区院积极贯彻落实党中央、高检院、市检察院对公益诉讼工作的部署要求，严格按照高检院的办案指南，遵循“稳妥、审慎”原则，扎实稳步开展检察机关提起公益诉讼工作。

（一）注重统一思想，凝聚内部工作动力。一是统一思想，统筹推进。区院多次召开党组会、检察委员会听取关于开展公益诉讼工作汇报并作出工作部署，成立了由检察长担任组长的全面开展公益诉讼工作领导小组，明确工作原则，制定工作方案。二是强化内部整合，促进线索移送。发挥检察一体优势，加强检察

机关内部资源整合，完善各内部业务部门之间信息共享、线索移送、案件协查、结果反馈机制，出台《关于开展公益诉讼工作内部协作配合的规定（试行）》，形成以民事行政检察部门为主导，刑事检察、社区检察、综合业务等相关职能部门积极配合的工作格局。三是建立专门办案组织，确保有序办案。按照司法体制综合配套改革要求，成立由2名检察官、2名检察官助理和2名司法警察协作配合的公益诉讼检察官办案组。民事行政检察部门与司法警察大队会签《办理公益诉讼案件协作办法（试行）》，明确检察官与司法警察在公益诉讼工作中的职责。

（二）增进各方共识，汇聚公益保护合力。检察机关提起公益诉讼工作涉及面广、法律性、政策性强，离不开各方面的关心和支持，区院把加强汇报沟通、争取领导支持、营造良好工作环境作为重点。一是争取区委领导和人大监督。我们认识到始终紧紧依靠区委的领导，依靠人大的监督，才能担负起公共利益代表的责任。区院就全面开展公益诉讼工作向区委作了书面汇报，区委领导对开展公益诉讼提出了具体要求；在“检务公开视察专线——代表走进检察院”专题活动中向近60名人大代表介绍公益诉讼制度。二是加强与行政机关的沟通互动。先后走访了区环保局、市场监督管理局、国有资产管理委员会、法制办、消保委等部门，交流检察机关开展公益诉讼的重要意义、法律依据和重点领域，说明检察公益诉讼更多的是督促之诉、支持之诉，是为了推动依法行政，更好保护国家利益和社会公共利益。同时，区院还利用

区政府行政处罚案件评查机会，向区主要行政执法部门阐释检察公益诉讼的办案流程、证据要求，争取相关部门的支持。三是争取上级业务指导。及时向市检察院汇报公益诉讼线索分析评估、立案、诉前检察建议等进展情况，所有公益诉讼案件经过市检察院审核把关，在上级院帮助和指导下，审慎稳妥推进，确保公益诉讼案件的质量。

（三）借力信息化，积极挖掘公益诉讼线索。以信息化建设作为加强和提升公益诉讼工作的重要抓手，探索建立公益诉讼案源挖掘智能辅审系统。一是用好行政复议与行政检察信息共享平台⁴，对平台中被申请人为区环保局、区市场监督管理局、区规土局、区国资委的案件逐一审查。二是开发公益诉讼案源挖掘系统，导入我院2014年至今办理的刑事案件文书和证据材料、裁判文书网上徐汇法院作出的民事判决书，构筑起一个拥有6万余条案件线索的数据池。三是运用OCR光学字符识别技术，将以非结构化数据形式存在的海量证据识别成文本等结构化数据，帮助检察官摆脱传统的逐一阅读筛选的低效工作方式，实现智能辅审功能。四是聚焦公益诉讼重点领域，建立食品药品、环境资源、公共利益等重点领域的关键词搜索引擎，提升系统自动匹配的精确度，为检察官挖掘公益诉讼案源提供有效的大数据支持。

（四）抓好办案实践，推动公益保护落地。紧紧围绕“公益”这个核心，紧贴徐汇经济社会发展大局，突出食品药品安全、生态环境保护等重点领域，加强线索排摸，依法履行诉前程序，现

已立案审查 8 件，制发诉前检察建议 2 份。一是聚焦食品安全，保障“舌尖上”的安全。通过梳理区院近三年办理的食品药品领域的刑事案件，发现应该有多名被纳入本市食品药品安全重点监管名单，而市食品药品监管网站上只有个别被纳入。经与区市场监管局沟通，发现该局因缺乏获悉刑事判决书渠道导致漏管。区院在向区市场监管局制发的诉前检察建议中，不仅建议该局依法及时履行监管职责，同时建议该局进一步完善案件跟踪机制，防止此类监管疏漏再次发生。二是聚焦生态污染防治，强化环境司法保护。收到市民关于汽车维修店噪音、灰尘和毒漆扰民举报后，立即组织力量调查核实，通过走访居委会、业委会、社区居民以及区市场监管局，与居民建立“为了公益”微信群随时收集证据，揭开了违法经营人利用空壳公司逃避处罚的面纱，向区环保局制发诉前检察建议。区环保局收到检察建议后，立即对违法行为立案调查，并对实际违法经营者作出重罚。三是聚焦弱势群体利益，努力让每一个市民感受到平等保护。收到 74 岁的老人申请对区市场监管局提起行政公益诉讼材料后，安排办案能手全面审查了申请人近 10 年间收集的有关当事人违法经营材料，随后安排 2 名检察官和 2 名司法警察对当事人展开调查，查明当事人在医院周边分发广告宣传印刷品，通过明示或暗示方式夸大其保健食品和医疗器械功效，足以影响广大患者购买相应保健食品和药品的判断，可能危及广大消费者人身、财产安全。我们将相关证据提供给区市场监管局，该局现已经查实当事人违法行为情节严重，将依法

对当事人从重处罚。另外，针对违法经营人通过会议销售方式向信息不对称的老年人推销质次价高的羊奶粉、牛初乳、虫草等保健品行为，排摸违法经营点 5 处，将在掌握确凿证据后立案处理。

二、存在的问题与面临的困难

区院公益诉讼工作虽然取得了一定的成绩，但与新时代人民群众的新期待、检察法律监督的新任务、新要求还有差距。主要表现在以下方面：

一是社会认知不高，没有形成公益保护合力。检察公益诉讼是一项新业务，其主体定位、法理基础、诉讼规律、诉讼规则等方面还有待深化完善。检察机关、行政机关、社会组织、人民群众需要加深认识，凝聚共识，形成全社会关注、支持公益诉讼工作的氛围，形成共同开展公益诉讼的合力。

二是信息渠道不畅，不能及时掌握公益受损事实。目前公益诉讼案件来源主要是对历年涉及食品、药品类刑事处罚案件的梳理排查，基于单位、公民举报的立案案件只有 2 件。检察机关与行政执法机关开展公益诉讼信息共享、线索移送机制尚未完全建立。

三是办案能力不够，需要在实战中不断提升。一方面我们对行政机关执法依据即行政机关在实践中形成的规范性文件或规则不太熟悉，导致对行政执法工作的监督标准、条件的把握上不够准确；另一方面是没有以往办案经验可以借鉴，在实践中是边学习边办案，边探索边提高。

三、下一步工作措施

下阶段，区院将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，提高政治站位，始终坚持以人民为中心的发展思想，紧紧依靠党的领导和人大监督，切实提升公益诉讼工作责任感和使命感，全面深化检察公益诉讼，实现双赢多赢共赢。

一是深刻领会习近平总书记关于检察机关开展公益保护的指示精神，紧紧依靠党的领导和人大监督，进一步宣传、阐释好这项工作的重大意义，营造更良好的工作氛围、凝聚更广泛共识。

二是主动向区委汇报、与区府沟通，当好区委和政府的法治参谋，共同研究需要通过检察机关公益诉讼途径解决的问题，然后针对性加大工作力度，促进依法行政。

三是进一步完善与行政执法机关协作机制，努力将检察监督引入区网格管理中心市民诉求办理环节，探索建立监督与支持并重的良性互动关系，实现检察监督与行政执法双赢多赢共赢。

四是借力“全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战”、“保障千家万户舌尖上的安全”检察公益诉讼专项监督等专项行动，办理一定数量的有影响案件，提升检察监督的精准度和影响力。

五是以深化司法体制改革为契机，针对专业知识缺乏和素质能力不足的短板，通过专题研讨、案件实训、庭审观摩等方式，有针对性开展培训，提升办案能力和水平，保证办案质量和效果。

六是充分利用媒体、“徐汇检察”微信公众号、门户网站、检察开放日等多方渠道平台，重点向行政机关、有关组织、人民群

众宣传检察机关开展公益诉讼的立法目的、重要意义、具体规定和主要做法，积极争取社会各方对公益诉讼的支持，推动公益诉讼工作健康发展。

主任、副主任、各位委员，区人大常委会专门听取和审议检察机关开展公益诉讼工作报告，充分体现了对检察工作的高度重视，必将有力促进检察公益诉讼。区院将以本次审议为契机，紧紧围绕徐汇经济社会发展大局，以等不起的紧迫感、慢不得的危机感、坐不住的责任感，不断深化公益保护、依法履行监督职责，为促进依法行政，公正司法作出新的更大贡献！

¹ **公益诉讼**：是指法律规定的机关和有关组织，根据法律的授权，对违反法律规定，侵害国家利益或社会公共利益的行为向法院起诉，由法院依法判处承担法律责任的活动。目前我国公益诉讼按照提起的主体分为一般公益诉讼和检察机关提起公益诉讼。前者是指对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的政府机关和环保公益组织、消费者协会等有关组织可以向人民法院提起公益诉讼。检察机关提起公益诉讼则指检察机关针对侵犯社会公共利益的行为以及造成国家利益或社会公共利益损害的行政机关的行政违法行为，通过诉前程序提出检察建议、向人民法院提起诉讼的方式进行监督，履行法律监督职能。具体包括检察机关提起民事公益诉讼和检察机关提起行政公益诉讼。检察机关提起公益诉讼包括诉前程序、提起诉讼两个阶段，两个阶段的工作都属于公益诉讼工作的范畴。

² **检察机关提起民事公益诉讼：**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。

³ **行政公益诉讼：**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 **行政复议与行政检察信息共享平台：**在区政府的大力支持下，区检察院在区“行政复议服务云平台”中嵌入检察监督功能，通过“复议信息化”、“智能辅助”、“督办一体”、“数据统计分析”四大模块，实现了区检察院、区政府对行政复议案件的资源共享。该平台于2017年8月24日启动，在全国属于首创。