

最高人民法院 最高人民检察院

关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释

(2018年2月23日最高人民法院审判委员会第1734次会议、2018年2月11日最高人民检察院第十二届检察委员会第73次会议通过，自2018年3月2日起施行)

一、一般规定

第一条 为正确适用《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国行政诉讼法》关于人民检察院提起公益诉讼制度的规定，结合审判、检察工作实际，制定本解释。

第二条 人民法院、人民检察院办理公益诉讼案件主要任务是充分发挥司法审判、法律监督职能作用，维护宪法法律权威，维护社会公平正义，维护国家利益和社会公共利益，督促适格主体依法行使公益诉权，促进依法行政、严格执法。

第三条 人民法院、人民检察院办理公益诉讼案件，应当遵守宪法法律规定，遵循诉讼制度的原则，遵循审判权、检察权运行规律。

第四条 人民检察院以公益诉讼起诉人身份提起公益诉讼，依照民事诉讼法、行政诉讼法享有相应的诉讼权利，履行相应的诉讼义务，但法律、司法解释另有规定的除外。

第五条 市（分、州）人民检察院提起的第一审民事公益诉讼案件，由侵权行为地或者被告住所地中级人民法院管辖。

基层人民检察院提起的第一审行政公益诉讼案件，由被诉行政机关所在地基层人民法院管辖。

第六条 人民检察院办理公益诉讼案件，可以向有关行政机关以及其他组织、公民调查收集证据材料；有关行政机关以及其他组织、公民应当配合；需要采

取证据保全措施的，依照民事诉讼法、行政诉讼法相关规定办理。

第七条 人民法院审理人民检察院提起的第一审公益诉讼案件，可以适用人民陪审制。

第八条 人民法院开庭审理人民检察院提起的公益诉讼案件，应当在开庭三日前向人民检察院送达出庭通知书。

人民检察院应当派员出庭，并应当自收到人民法院出庭通知书之日起三日内向人民法院提交派员出庭通知书。派员出庭通知书应当写明出庭人员的姓名、法律职务以及出庭履行的具体职责。

第九条 出庭检察人员履行以下职责：

- （一）宣读公益诉讼起诉书；
- （二）对人民检察院调查收集的证据予以出示和说明，对相关证据进行质证；
- （三）参加法庭调查，进行辩论并发表意见；
- （四）依法从事其他诉讼活动。

第十条 人民检察院不服人民法院第一审判决、裁定的，可以向上一级人民法院提起上诉。

第十一条 人民法院审理二审案件，由提起公益诉讼的人民检察院派员出庭，上一级人民检察院也可以派员参加。

第十二条 人民检察院提起公益诉讼案件判决、裁定发生法律效力，被告不履行的，人民法院应当移送执行。

二、民事公益诉讼

第十三条 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，拟提起公益诉讼的，应当依法公告，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。

第十四条 人民检察院提起民事公益诉讼应当提交下列材料：

- (一) 民事公益诉讼起诉书，并按照被告人数提出副本；
- (二) 被告的行为已经损害社会公共利益的初步证明材料；
- (三) 检察机关已经履行公告程序的证明材料。

第十五条 人民检察院依据民事诉讼法第五十五条第二款的规定提起民事公益诉讼，符合民事诉讼法第一百一十九条第二项、第三项、第四项及本解释规定的起诉条件的，人民法院应当登记立案。

第十六条 人民检察院提起的民事公益诉讼案件中，被告以反诉方式提出诉讼请求的，人民法院不予受理。

第十七条 人民法院受理人民检察院提起的民事公益诉讼案件后，应当在立案之日起五日内将起诉书副本送达被告。

人民检察院已履行诉前公告程序的，人民法院立案后不再进行公告。

第十八条 人民法院认为人民检察院提出的诉讼请求不足以保护社会公共利益的，可以向其释明变更或者增加停止侵害、恢复原状等诉讼请求。

第十九条 民事公益诉讼案件审理过程中，人民检察院诉讼请求全部实现而撤回起诉的，人民法院应予准许。

第二十条 人民检察院对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犯罪行为提起刑事公诉时，可以向人民法院一并提起附带民事公益诉讼，由人民法院同一审判组织审理。

人民检察院提起的刑事附带民事公益诉讼案件由审理刑事案件的人民法院管辖。

三、行政公益诉讼

第二十一条 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。

第二十二条 人民检察院提起行政公益诉讼应当提交下列材料：

- （一）行政公益诉讼起诉书，并按照被告人数提出副本；
- （二）被告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证明材料；
- （三）检察机关已经履行诉前程序，行政机关仍不依法履行职责或者纠正违法行为的证明材料。

第二十三条 人民检察院依据行政诉讼法第二十五条第四款的规定提起行政公益诉讼，符合行政诉讼法第四十九条第二项、第三项、第四项及本解释规定的起诉条件的，人民法院应当登记立案。

第二十四条 在行政公益诉讼案件审理过程中，被告纠正违法行为或者依法履行职责而使人民检察院的诉讼请求全部实现，人民检察院撤回起诉的，人民法院应当裁定准许；人民检察院变更诉讼请求，请求确认原行政行为违法的，人民法院应当判决确认违法。

第二十五条 人民法院区分下列情形作出行政公益诉讼判决：

- （一）被诉行政行为具有行政诉讼法第七十四条、第七十五条规定情形之一的，判决确认违法或者确认无效，并可以同时判决责令行政机关采取补救措施；
- （二）被诉行政行为具有行政诉讼法第七十条规定情形之一的，判决撤销或者部分撤销，并可以判决被诉行政机关重新作出行政行为；
- （三）被诉行政机关不履行法定职责的，判决在一定期限内履行；
- （四）被诉行政机关作出的行政处罚明显不当，或者其他行政行为涉及对款额的确定、认定确有错误的，判决予以变更；
- （五）被诉行政行为证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序，未超越职权，未滥用职权，无明显不当，或者人民检察院诉请被诉行政机关履行法定职责理由不成立的，判决驳回诉讼请求。

人民法院可以将判决结果告知被诉行政机关所属的人民政府或者其他相关的职能部门。

四、附 则

第二十六条 本解释未规定的其他事项，适用民事诉讼法、行政诉讼法以及相关司法解释的规定。

第二十七条 本解释自2018年3月2日起施行。

最高人民法院、最高人民检察院之前发布的司法解释和规范性文件与本解释不一致的，以本解释为准。

两高发布司法解释 明确检察机关是「公益诉讼起诉人」

时间：2018年3月2日10:00 地点：最高人民检察院

王松苗：各位记者朋友，上午好！感谢大家在正月十五元宵佳节专程来参加今天上午的新闻发布会！借此机会，祝各位媒体朋友元宵快乐、生活美满、创作圆满！

今天发布会的主题是“公益诉讼，为了您的美好生活”，可以说与今天这个喜庆的日子、与我们大家对幸福生活的向往都密切相关。因为公益诉讼需要维护的就是绿水青山蓝天等老百姓最关心的切身利益，所以“你可以不关心公益诉讼，但公益诉讼却在关心你”。

为了凸显这个主题的分量，今天我们非常荣幸地邀请到几位重量级嘉宾出席新闻发布会。他们是，最高人民法院党组副书记、副院长江必新同志，环境资源审判庭庭长郑学林同志；最高人民检察院副检察长张雪樵同志，民事行政检察厅厅长胡卫列同志。

在这个幸福团圆的日子，“两高”共同举办这样一场高规格的新闻发布会，

就是要向全社会昭示司法机关坚持以人民为中心的立场与决心、作为与担当！

今天的发布会共有五项议程，一是发布《最高人民法院最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》；二是江必新副院长通报人民法院审理检察公益诉讼案件工作情况；三是张雪樵副检察长通报人民检察院开展公益诉讼工作情况；四是发布检察公益诉讼典型案例；五是回答记者提问。

《最高人民法院最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《解释》）已于2018年2月23日由最高人民法院审判委员会第1734次会议，2018年2月11日最高人民检察院第12届检察委员会第73次会议审议通过，并于今天正式发布。下面，我就司法解释有关情况向各位作个介绍。

一、“两高”联合出台《解释》的重要意义

（一）体现了人民法院和人民检察院坚决贯彻落实中央决策部署，严格执行法律，共同保护公益的履职尽责和责任担当。

党的十八届四中全会部署了“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”的改革任务，并确定由最高人民检察院和最高人民法院共同牵头落实。2017年9月11日，习近平总书记在致第二十二届国际检察官联合会年会暨会员代表大会的贺信中突出强调：“检察官作为公共利益的代表，肩负着重要责任”。习近平总书记这一重大论断进一步明确了检察机关作为公共利益代表的特殊地位和重大责任。通过检察公益诉讼，维护国家利益和社会公共利益，成为人民法院和人民检察院的共同使命。

坚持问题导向，总结试点经验，“两高”联合出台司法解释，有助于更加切实地贯彻落实四中全会决策部署，更加准确地贯彻执行民事诉讼法、行政诉讼法关于检察公益诉讼的规定，更加有效地发挥人民法院、人民检察院在保护公益方面的职能作用。

（二）丰富完善了中国特色的检察公益诉讼制度。

检察机关提起公益诉讼是民事诉讼法、行政诉讼法确立的特殊诉讼制度，拓展了检察监督的内涵和外延，是检察机关履行法律监督职能的新方式。张德

江委员长在全国人大常委会审议公益诉讼试点工作中期报告时明确要求，要“依法探索建立具有中国特色、符合检察职能特点的公益诉讼制度”。

《解释》根据民事诉讼法和行政诉讼法的规定，对办理检察公益诉讼案件的程序、检察机关的权利义务等内容作出规定，体现了检察公益诉讼不同于普通民事、行政诉讼的特点和规律，进一步丰富和完善了中国特色的检察公益诉讼制度，走出了司法保护公益的中国道路。

（三）为统一办理检察公益诉讼案件提供了操作依据。

试点期间，“两高”根据全国人大常委会授权决定，分别制定了《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》和《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》，作为试点期间办理检察公益诉讼案件的直接依据。试点实践证明，“两高”实施办法的主要内容是行之有效的，但还有一些具体程序问题需要进一步规范。《解释》在两个“实施办法”的基础上，明确并细化了检察公益诉讼案件的具体程序，为地方人民法院、人民检察院办理检察公益诉讼案件提供了统一的规范依据。

二、起草过程和主要考虑

2017年6月27日，十二届全国人大常委会第二十八次会议作出《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉和〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》后，最高人民法院和最高人民检察院加强沟通，决定由“两高”共同出台检察公益诉讼司法解释。经反复磋商，并征求全国人大常委会法工委、国务院法制办等单位意见，最高人民法院审委会和最高人民检察院检委会审议通过了《解释》。

一是以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导。在《解释》起草过程中，“两高”始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大精神，牢固树立以人民为中心的思想，充分发挥法律监督、司法审判职能作用，探索完善符合中国特色的公益司法保护制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，助力美丽中国、健康中国建设。

二是贯彻落实全国人大常委会修法精神。全国人大常委会修改民事、行政

诉讼法决定主要就检察机关提起公益诉讼的案件范围、诉前程序等问题作出了原则性规定，在立法层面对检察机关提起公益诉讼制度予以确认。《解释》以此为基础，在中央要求和法律规定的基本框架内对检察公益诉讼案件的办理和审理程序作出规定。

三是总结提炼试点实践经验。经过2015年7月至2017年6月两年的试点工作，检察公益诉讼取得了良好的法律效果和社会效果，全覆盖、多样化的试点探索使顶层设计得到全方位的检验。2017年5月，习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第三十五次会议，充分肯定了试点工作的成效，认为试点期间办理了一大批公益诉讼案件，积累了丰富的案件样本，制度设计得到充分检验，正式建立这一制度的时机已经成熟，应当为检察机关提起公益诉讼提供法律保障。《解释》总结提炼各地试点探索和实践经验，对既符合诉讼基本原则，又符合检察、审判职能特点的相关内容作出了规定。

四是求同存异，协同推进。检察公益诉讼是新生事物，立法规定比较原则，可以借鉴的经验不多，理论研究还需要进一步深化。对于实践层面存在的一些问题，“两高”坚持求同存异、协同推进的原则，能形成共识的，就在《解释》中固定下来；对于仍然存在不同认识的，在司法解释中确定一些基本原则，如“应当遵守宪法法律规定，遵循诉讼制度的原则，遵循审判权、检察权运行规律”，便于地方法院、检察院在协同推进公益诉讼的实践过程中积极探索解决方案，同时也为将来完善立法奠定基础。

三、主要内容

《解释》共四部分二十七条，主要就以下几方面内容作出了规定：

（一）明确了检察公益诉讼的任务、原则。《解释》明确规定，检察公益诉讼的主要任务是充分发挥法律监督和司法审判职能作用，维护宪法法律权威，维护社会公平正义，维护国家利益和社会公共利益，督促适格主体积极行使公益诉讼权，促进依法行政、严格执法。在办理公益诉讼案件中，应当遵守宪法法律规定，遵循诉讼制度的原则，遵循审判权、检察权运行规律。

（二）增加了检察公益诉讼的案件类型。《解释》在民事公益诉讼和行政公

益诉讼的基础上，增加了刑事附带民事公益诉讼这一新的案件类型，明确规定生态环境和资源保护、食品药品安全领域的刑事案件中，需要追究被告人侵害社会公共利益的民事责任的，检察机关可以一并提起附带诉讼，由同一审判组织一并审理，以节约司法资源。需要说明的是，刑事附带民事公益诉讼案件，除适用刑事诉讼法关于附带民事诉讼的规定外，应当适用民事诉讼法、本解释及其他相关规定。

（三）明确了检察机关的诉讼身份。检察机关是行使公权力的国家机关，办理公益诉讼案件是履行法律监督职责的职权行为，因此，检察机关的诉讼地位具有特殊性。《解释》明确检察机关以“公益诉讼起诉人”的身份提起公益诉讼，更加合理、明确地界定了检察机关提起诉讼的身份。

（四）完善了检察公益诉讼的诉前程序。试点实践证明，检察机关提起公益诉讼的诉前程序发挥了重要的作用，调动了其他适格主体保护公益的积极性，促进了行政机关纠正违法行为的主动性，有效节约了司法资源。

《解释》保留了这一程序，同时作了些调整。《解释》规定，在提起民事公益诉讼前，检察机关应当以公告的方式告知法律规定的机关和有关组织提起诉讼，并且规定检察机关已履行诉前公告程序的，人民法院立案后不再进行公告。在提起行政公益诉讼前，检察机关应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责，行政机关应当在两个月内依法履行职责，并书面回复。

（五）细化了检察公益诉讼案件的受理程序。《解释》依据民事诉讼法第五十五条第二款和行政诉讼法第二十五条第四款的规定，细化了检察公益诉讼案件的受理条件和程序。一是落实立案登记制要求，规定人民检察院提起的诉讼符合民事诉讼法、行政诉讼法及本解释规定的起诉条件的，人民法院应当登记立案。二是明确人民检察院提起公益诉讼的条件，包括诉前程序和应当提交的起诉材料等。

（六）规范了检察公益诉讼案件的审理程序。一是明确检察公益诉讼案件的管辖法院。二是明确检察公益诉讼案件中的调查收集证据问题。三是明确检察公益诉讼案件庭前准备程序及相关诉讼文书。四是明确二审程序的启动方式

和出庭人员。

（七）明确了行政公益诉讼的裁判方式。司法实践中，人民检察院提起公益诉讼后，大多数行政机关都会采取措施、履行法定职责，从而使人民检察院的诉讼请求得以实现。《解释》规定，人民检察院撤回起诉的，人民法院应当裁定准许；人民检察院变更诉讼请求，请求确认原行政行为违法的，人民法院应当判决确认违法。同时，《解释》还以列举的方式规定了行政公益诉讼案件的裁判方式。

现在进行第二项议程，请最高人民法院党组副书记、副院长江必新同志通报人民法院审判检察公益诉讼案件工作情况。

江必新：各位记者朋友、同志们，今天发布的《最高人民法院最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《解释》）是最高人民法院、最高人民检察院贯彻党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想，落实民事诉讼法、行政诉讼法立法修改精神，完善检察公益诉讼制度的一部重要司法解释，将对加强国家利益、社会公共利益和人民群众合法权益司法保障力度，推进法治政府建设、提升国家治理体系和治理能力现代化水平产生重要而深远的影响。应该说，在推动检察公益诉讼制度发展过程中，立法机关、检察机关等发挥了十分重要的作用，也给予人民法院审理检察公益诉讼案件工作大力的支持，我们表示衷心的感谢。

下面，我就人民法院审理检察公益诉讼案件情况和贯彻落实《解释》的重点问题作一简要的介绍和说明。

一、人民法院审理检察公益诉讼案件的基本情况

建立检察机关提起公益诉讼制度是党的十八届四中全会提出的改革要求，是党的十九大关于建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的重要制度安排。最高人民法院党组高度重视检察公益诉讼审判工作，周强院长多次作出批示，要求坚决贯彻中央部署和立法精神，把检察公益诉讼审判工作作为深化司法体制改革的重大政治任务，建立专门工作机制，加大监督指导力度，切实抓紧抓好。

试点期间，周强院长亲自主持审委会研究制定《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》，亲自审定《最高人民法院关于审理环境公益诉讼案件的工作规范（试行）》等指导文件。最高人民法院积极开展审判指导，实行受理备案、台帐管理，先后召开 7 次专门工作会议，3 次下发通知，发布 3 批检察公益诉讼典型案例。

2017 年上半年，在试点期间即将届满前，最高人民法院会同最高人民检察院向立法机关提出立法建议，共同推动对民事诉讼法、行政诉讼法进行修改。全国人大常委会修法决定通过后，最高人民法院及时召开全国四级法院参加的全面推进检察公益诉讼审判工作视频会议，要求各级法院切实提高认识，忠实履行法律职责，依法审理检察公益诉讼案件，不断加强国家利益和社会公共利益司法保障。

自 2015 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日试点结束，全国法院共受理检察机关提起的公益诉讼案件 1126 件，审结 938 件。立法修改后，自 2017 年 7 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日，全国法院共受理检察机关提起的公益诉讼案件 257 件，审结 53 件。案件类型涵盖生态环境保护、消费者权益保护、国有财产保护、国有土地出让等领域。各级人民法院积极探索检察公益诉讼的审判程序，完善工作机制，提升专业化审判能力，检察公益诉讼审判工作取得了明显成效。

主要做法有：**一是紧紧依靠党委领导，确保检察公益诉讼审判工作正确的政治方向。**各级法院党组高度重视、精心部署、加强指导，为做好工作提供直接推动力。既坚持法治原则，确保审判权、检察权和行政权在法定范围内行使，又坚持原则性和灵活性相结合，兼顾检察公益诉讼的特殊性。

二是及时受理、审理检察公益诉讼案件。迅速送达诉讼材料，及时采取保全措施，具备开庭条件的及时公开开庭，裁判条件成熟的当庭公开宣判。贵州省福泉市人民法院受理的锦屏县检察院诉锦屏县环境保护局行政不作为案，在受理后 20 余天即公开开庭并当庭宣判。

三是加强监督指导和沟通协调。注重加强与人民检察院和行政机关的信息共享和沟通协调，云南高院按照“依法支持、稳步推进、积极沟通”原则与云

南省检察院建立沟通联系机制。河北高院与河北省检察院和相关行政机关联合出台文件，推动形成保护公共利益合力。各地法院建立案件指导和释明机制，依照诉讼法规定、结合案件情况，就检察机关诉讼请求、举证证明责任等进行必要的释明，共同推动审理程序顺利进行。

四是创新裁判方式、细化审理规则。江苏、山东、福建等地出台实施意见，完善案件受理、调解公告、证据调取、依职权委托鉴定以及强制执行制度。吉林、江苏等地法院创新审理裁判方式，白山法院探索了行政附带民事公益诉讼审理程序、徐州中院探索了惩罚性赔偿责任方式，连云港法院探索了增殖放流环境修复方法。注重审判工作与污染治理的衔接，对于经过诉前程序，行政机关未纠正违法行为或未依法履职的案件，依法开展释明和督促工作，促使行政机关及时履行法定职责。贵州福泉法院、山东庆云法院、安徽蚌埠淮上区法院积极协调当地党委、政府和环境保护主管部门加强对涉案污染企业的整改力度，关停涉案企业，督促被告采取有效措施，促使违法状态在诉讼过程中得以消除。

五是健全审判机制，加强队伍建设。着力构建专门化审判体系，全国法院目前共有 1000 个从事环境资源审判的审判庭、合议庭，22 个高级人民法院、162 个中级人民法院和 160 个基层人民法院成立了专门环境资源审判庭。加大监督指导力度，通过制定司法解释、归纳裁判标准、通报办案质效、发布典型案例、共同开展调研、组织业务培训等多种方式，统一检察公益诉讼案件裁判尺度。运用集中管辖、指定管辖、提级管辖等措施，确保检察公益诉讼案件得到及时公正审理。

云南将全省法院划分为 6 个司法管辖区集中管辖检察机关提起的环境民事公益诉讼案件。贵州鼓励检察机关跨行政区划提起公益诉讼，到案发地进行巡回审理，有效克服了地方保护主义的影响。加大司法公开，对有重大影响的案件邀请人大代表、政协委员、社会公众和有关部门旁听庭审。强化裁判文书说理，加强法律宣传和舆论引导，不断回应公众关切。

这些做法是制定《解释》的实践基础，也是审理检察公益诉讼案件值得推广的经验。

二、准确把握《解释》关于审判工作的新规定

《解释》对人民法院准确把握检察公益诉讼的特殊性提供了规范指引。各级人民法院要从以下三方面认真贯彻落实。

一是准确把握遵循诉讼制度的原则和适应检察公益诉讼特殊性的关系，正确适用《解释》关于检察机关诉讼地位的新规定。

人民法院审理检察公益诉讼案件应当遵守宪法法律规定，遵循诉讼制度的基本原则，遵循审判权、检察权运行规律。检察公益诉讼制度的基本法律依据是民事诉讼法和行政诉讼法。《解释》针对检察公益诉讼的特殊性对人民检察院的诉讼地位作出特别规定，体现了遵循诉讼法的基本原则和根据检察公益诉讼制度特点进行的制度创新。

对于《解释》未规定的事项，则应当适用民事诉讼法、行政诉讼法以及民事诉讼法司法解释、行政诉讼法司法解释、民事公益诉讼司法解释、消费公益诉讼司法解释等相关规定。

二是准确把握审判权与检察权、行政权的关系，正确适用《解释》关于审判程序的新规定。

《解释》坚持问题导向，妥善协调审判权和检察权、行政权的关系，在法律框架内就诉前程序、起诉条件、诉讼请求释明、行政机关依法履职情况下的撤诉、具体裁判方式、上级检察机关派员参加二审庭审等作出专门规定，对于统一诉讼程序，保障案件审理顺利推进具有重要的规范意义。

人民法院审理检察公益诉讼案件要贯彻以审判为中心的诉讼制度改革要求，在中立裁判基础上，积极发挥审判指引、评价功能，引导各方诉讼主体依法行使诉讼权利，既要支持人民检察院依法提起和参与公益诉讼活动，又要保障符合条件的其他主体依法行使诉权，也要支持鼓励行政机关及时履行法定职责，最大限度发挥检察公益诉讼制度功能。

三是准确把握发挥审判职能作用和遵循审判规律的关系，正确适用《解释》关于审判职责的新规定。

为加强国家利益和社会公共利益的司法保护力度，《解释》突出人民法院职

权作用，就依法进行证据保全、案件移送执行、诉讼请求释明、诉讼结果的告知等作出专门规定。人民法院应在尊重审判规律前提下，充分发挥审判职能作用，扩大案件审理的实际效果。同时，坚持平等保护、依法保护，充分关注各方利益主体的合理诉求，妥善协调案件审理中涉及的国家利益、社会公共利益和个体利益的关系。

三、认真贯彻执行《解释》，全面加强国家利益和社会公共利益司法保障

各级人民法院在贯彻执行《解释》过程中要注意以下三个方面的“结合”。

一是将贯彻执行《解释》与贯彻落实民事诉讼法、行政诉讼法和其他司法解释结合起来，充分发挥公益诉讼制度功能。各级人民法院既要关注检察机关作为公益诉讼起诉人的特殊主体地位，又要准确适用民事诉讼法、行政诉讼法及相关司法解释的基本制度规范，处理好检察公益诉讼中的一般规则和特殊规则的关系。充分发挥检察公益诉讼制度形成的监督合力，有效排除外部阻力和干扰，强化对违法行为人的监督、追责力度，完善国家利益和社会公共利益司法保护机制。

二是将贯彻执行《解释》与推动公益诉讼审判实践结合起来，在实践中不断探索完善检察公益诉讼制度。各级人民法院可以根据辖区实际，聚焦新制度新规定，找准司法实践中的弱项、短板问题，及时作出具有良好社会效果、具有典型意义的裁判；要及时发现《解释》运行过程中的问题，归纳总结经验，形成具有可复制、可推广意义的具体诉讼规则。努力做到既积极支持检察机关提起公益诉讼，又始终坚持审判工作的客观中立，平等保护各方诉讼主体的合法权益；既充分保障公益诉讼起诉人的诉讼权利，又准确把握检察公益诉讼后置性特点，保障法律规定的机关和社会组织的诉权，发挥检察机关支持起诉的积极作用。

三是将依法独立审判与加强沟通协调结合起来，凝聚国家利益和社会公共利益保护合力。各级人民法院要加强与检察机关、行政机关和社会组织的信息沟通和工作协调，充分利用司法建议的方式，及时反馈审判执行过程中发现的行政主管部门、企业等责任主体存在的问题，强化风险防范，促进行政机关依法行政，推进构建协调联动机制，共同加强对国家利益和社会公共利益的保护。

《解释》的发布是人民法院检察公益诉讼审判工作的新起点。各级人民法

院将以此为契机，切实增强责任感和使命感，依法履职、开拓创新，全面加强国家利益和社会公共利益的司法保障。

王松苗：谢谢江院长。现在进行第三项议程，请最高人民法院副检察长张雪樵同志通报人民检察院开展检察公益诉讼工作情况。

张雪樵：各位记者朋友，大家上午好！本次新闻发布会由最高人民法院、最高人民检察院联合召开。最高人民法院和地方各级人民法院始终对检察机关提起公益诉讼工作高度重视、大力支持，我们表示衷心的感谢！现在我向大家通报2017年7月以来检察机关全面开展公益诉讼工作的有关情况。

一、全面开展公益诉讼工作基本情况

2017年6月27日，全国人大常委会审议通过修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定，检察机关提起公益诉讼制度正式建立。经过两年试点，检察公益诉讼改革完整经历了顶层设计、法律授权、试点先行、立法保障、全面推进五个阶段，成为全面深化改革的典型样本。

7月18日，最高人民法院召开全面开展公益诉讼工作电视电话会议，曹建明检察长亲自动员部署。在各级党委领导、人大监督、政府支持下，检察机关和人民法院共同努力，工作进展顺利。从2017年7月至2018年1月，全国检察机关共立案公益诉讼案件10565件，提出检察建议和发布公告9497件，向人民法院提起诉讼272件。

与试点期间相比，全面开展公益诉讼工作有以下突出特点：

第一，各级党委、人大、政府更加重视。全国各级检察机关积极向党委、人大汇报公益诉讼重大工作部署和重点案件办理情况，争取党委和人大的领导和支持。2017年9月11日，习近平总书记在致第二十二届国际检察官联合会年会暨会员代表大会的贺信中突出强调：检察官作为公共利益的代表，肩负着重要责任。党中央、国务院《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》明确要求，行政机关应当配合检察机关对在履行职责中发现的行政违法行为进行监督；党中央、国务院《关于推进安全生产领域改革发展的意见》提出，研究建立安全生产民事和行政公益诉讼制度；国务院《土壤污染防治行动计划》、《关于完

善进出口商品质量安全风险预警和快速反应监管体系切实保护消费者权益的意见》，《中华人民共和国英雄烈士保护法（草案）》均明确要求建立检察公益诉讼制度。北京、天津、重庆、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、浙江、广东、青海等省（自治区、直辖市）党委主要负责同志对支持检察机关开展公益诉讼工作作出重要批示，充分肯定公益诉讼在国家治理体系和公益保护方面的重要作用，支持检察机关开展公益诉讼工作。吉林省委，重庆、河北、安徽、江西、广西、海南、四川等省（自治区、直辖市）党委办公厅和政府办公厅联合下发通知，支持检察机关依法开展公益诉讼工作。

第二，沟通协调更加顺畅。一是检察机关与人民法院协同努力，推动检察公益诉讼制度不断完善。最高人民检察院与最高人民法院联合制定关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释，周强院长和江必新副院长全程关注解释制订过程，作出重要指示，给予大力支持。辽宁、黑龙江、江苏、四川等省检察院、高级法院就公益诉讼案件起诉、受理等问题联合出台规范性文件。二是进一步赢得行政机关的理解和支持。各级检察机关始终坚持监督与支持并重，与有关行政机关建立常态化沟通平台。我受曹建明检察长委托先后赴国土资源部、国家林业局专题讲解公益诉讼工作。2017年12月28日，最高人民检察院与国土资源部联合印发了《关于加强协作推进行政公益诉讼促进法治国土建设的意见》，就完善检察公益诉讼制度，促进法治国土建设，达成广泛协作意见。

第三，办案重点更加突出。试点期间，基于试点的特殊要求，各试点检察机关的工作重点放在通过办案检验顶层设计是否合理、是否符合实际方面。全面开展以来，各级检察机关积极围绕中央和地方对于加强环境资源和民生保护等重要工作部署，突出办理生态环境和资源保护、食品药品领域影响人民群众切身利益，社会关切的案件。最高人民检察院下发《关于加大食药领域公益诉讼案件办理力度的通知》，要求各地重点关注食品、保健食品欺诈、虚假宣传等热点问题。四川省成都市双流区检察院重点关注网络食品经营及网络餐饮问题，督促双流区市场和监督管理局注销违法的283户食品经营个体工商户的食品经营许可证。福建、江西、贵州检察机关充分发挥公益诉讼职能作用，加大

办理环境公益诉讼案件力度，更好服务国家生态文明试验区建设。

第四，机制建设更加健全。一是建立健全一体化办案机制。安徽、福建、陕西在全省推行公益诉讼一体化办案机制，通过督办、参办、领办等方式，发挥内部合力，加大办案力度。二是建立挂牌督办制度。最高人民检察院下发《关于对一批破坏生态环境公益诉讼案件线索予以挂牌督办的通知》，对全国33起破坏生态环境公益诉讼案件予以挂牌督办，并对祁连山生态破坏事件、河北“纳污坑”事件、山西汾河污染事件等进行实地督办。三是采用专项监督方式加大办案力度。黑龙江省院部署开展了秸秆焚烧和小锅炉大气污染公益诉讼专项活动。四川省成都市检察机关开展“公益诉讼，成都检察在行动”系列活动，按领域开展“促进绿色发展”、“保护矿产资源”、“护航食药安全”等8类专项监督活动。

第五，诉前程序作用更加突出。检察机关更加注重通过诉前程序发挥作用，行政机关积整改的积极性、主动性更高，效果更好。截至2018年1月，各地检察机关共办理诉前程序案件9497件，提起诉讼272件；行政公益诉讼诉前程序中，行政机关主动整改比例比试点期间明显提高，如山东达91.7%，安徽达89.4%。福建省长乐市检察院在办理古槐镇政府不依法履行职责案件中，组织召开诉前程序圆桌会议，邀请党政机关领导、人大代表、政协委员、人民群众参与，共同研究提出整改方案，并督促责任部门加快实施，取得良好效果。江西省彭泽县检察院在办理县矿产资源管理办公室不依法履行职责案件中，建立了诉前程序“一周一联系，每周一通报”工作机制，督促县矿管办收缴采矿权出让款8900余万元。广东省检察院针对试期间发现的普遍性问题，分别对国土、林业、财政等行政执法部门发出检察建议，督促三个省直主管行政机关积极依法履职，有效健全内部监督制约机制，形成司法机关与行政机关同心保护公益的格局。

第六，检察公益诉讼队伍更加专业。一是完善办案机构，配齐办案力量。公益诉讼是新增检察职能，需要在队伍建设方面有一定的倾斜政策和特殊要求。四川省检察院明确要求基层院在内设机构改革中保留民行检察部门。浙江宁波、温州、绍兴、山东诸城、四川安岳、广西钦州钦北区等地成立专门办理公益诉讼案件的公益诉讼部（局），江西鹰潭、江苏泰州海陵设立公益诉讼调查指挥中

心。二是开展全员培训，提升办案水平。最高人民检察院领导亲自授课，并举办 8 期公益诉讼领导和业务骨干培训班，国家检察官学院和各分院所有培训班次都增加了公益诉讼的培训课程。

二、检察公益诉讼有效保护了国家利益和社会公共利益

一是有效保护生态环境。截至 2018 年 1 月，全国检察机关立案办理生态环境和资源保护领域公益诉讼案件 6335 件，督促恢复被污染、破坏的耕地、林地、湿地、草原 15.2 万亩；督促治理恢复被污染水源面积 284 余平方公里，督促 1451 余家违法企业进行整改。吉林省白城市洮北区检察院在履职中发现顾某某违法开垦国有草原 10 公顷，相关管理部门怠于履行监管职责，经诉前程序，向人民法院提起行政公益诉讼，得到了法院的支持。

二是有效保障和改善民生。全国检察机关从生活垃圾处理、饮用水安全、食品药品卫生等关系到人民群众切身利益方面入手，从源头上推动解决了一批舆论高度关注、人民群众反映强烈、对生产生活影响严重的“老大难”问题。重庆市荣昌区 87 条河流在河岸禁养区有 286 家养殖场（户），直接排放畜禽粪便及污水，造成河水及周边环境污染，26 万人饮用水安全受到影响，2017 年被环保部两次通报。2017 年 10 月，荣昌区检察院向该区 16 个镇街发出检察建议，对整改不力的古昌镇政府提起行政公益诉讼。截止目前已关闭、搬迁 265 家养殖场（户），禁养区内畜禽全面停养，河流水质得到明显改善。

三是有效挽回经济损失。截至 2018 年 1 月，全国检察机关通过公益诉讼挽回直接经济损失 87.4 亿余元，其中，收回国有土地出让金 56.7 亿余元，收回人防易地建设费 3.7 亿余元，督促收回被套取或冒领国家补贴资金 0.68 亿元。陕西省西安市雁塔区检察院通过诉前程序，督促西安市国土资源局依法与用地单位圣米兰公司完善土地用途变更手续，补缴土地出让金 6.73 亿元。

三、全面理解、准确把握《解释》精神和实质，努力推动检察公益诉讼不断取得新成效

检察机关提起公益诉讼，事关全面推进依法治国，事关国家治理能力和治理能力的现代化，责任重大，使命光荣。各级检察机关将与人民法院一起

努力，采取有效措施，贯彻落实好检察公益诉讼司法解释：**一是在学懂、弄通上下功夫。**这部司法解释是最高人民法院、最高人民检察院在党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想引领下，贯彻落实民事诉讼法、行政诉讼法立法要求，细化完善检察公益诉讼制度的一部重要司法解释，将对依法保障国家利益和社会公共利益，推进法治政府建设、提升国家治理体系和治理能力现代化产生重要而深远的影响。各级检察机关要深入学习，认真领会，准确把握《解释》精神实质。**二是正确适用《解释》新要求。**《解释》对检察公益诉讼案件办理程序作出了新的规定，各级检察机关应当按照《解释》的新要求，牢牢把握“公益”这个核心，依法、规范开展工作。**三是准确把握检察公益诉讼的特点和内在规律。**检察机关以公益诉讼起诉人提起诉讼，属于履行法定职责的职权行为，既要把握它的特殊性，又要依托现行的诉讼法律制度框架依法开展。**四是坚持问题导向，推动检察公益诉讼制度进一步完善。**对于适用过程中出现的新问题，各级检察机关应当在坚持遵循诉讼原则，遵循审判权、检察权运行规律的基础上，充分发挥主观能动性，加强沟通协调，寻求解决方案，不断通过实践探索完善具有中国特色的检察公益诉讼制度。

下一步，我们将在充分运用试点成果的基础上，着力做好以下几个方面的工作：**一是进一步加大办案力度，继续选择生态环境和食药安全领域重点案件线索进行挂牌督办，适时组织开展专项监督活动。****二是高度重视诉前程序作用。**能通过诉前程序解决的问题，尽量在诉前解决。总结推广“诉前圆桌会议”“诉前听证”等经验做法，根据公开、民主的原则，加强诉前程序的诉讼化改造。**三是完善相关机制。**建立健全公益诉讼一体化办案机制，充分发挥交办、提办、参办等办案模式的优势，形成符合公益诉讼特点和规律办案机制和办案模式。在与国土资源部加强协作的基础上，与环保部、国家林业局、食药监等部委建立健全信息共享、线索移送、联席会议等工作机制。**四是坚持问题导向，深化对检察机关提起公益诉讼特殊性的理论研究。**加强与专家学者的联系，让更多专家学者关注、了解、研究检察公益诉讼实践。适时召开公益诉讼理论研讨会，形成一批研究成果。

王松苗：谢谢张检。现在进行第四项议程，发布检察公益诉讼典型案例。为了便于大家对检察公益诉讼工作的理解把握，我们共同梳理了 10 个典型案例，其中有 3 个诉前案例、7 个诉讼案例，因为都已经印发给大家，这里就不再一一宣读了。下面请各位记者提问。

中央人民广播电台：全面开展提起公益诉讼工作后，起诉案件数量较少，是否反映出实践面临的困难？怎样理解诉前程序和诉讼的关系？

胡卫列：您提到的是一个实际的状况。公益诉讼起诉案件数量少，诉前程序案件多，确实是全面实施以来公益诉讼全面开展以后的情况。试点期间也有同样的状况，这不是实践中的困难和问题，而是我国检察公益诉讼制度的一个鲜明的特点，反映了制度设计的内在规律。

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，而就同一案件看，又是检察机关办理公益案件的两个不同的办理阶段。诉前与诉讼，在时间上前后衔接，在作用上相互补充，共同服务于保护公益、促进依法行政这个根本目的。通过诉前程序既及时解决问题、节约司法资源；诉讼程序是诉前程序发挥作用的必要保障、强化了公益保护的刚性，这种衔接搭配是检察机关在公益保护体系中独特性作用的突出体现。

通过诉前程序推动侵害公益问题的解决，是公益诉讼制度价值的重要体现。特别是在行政公益诉讼中，提起诉讼并不是制度设计的最终目的，根本目标还是通过督促行政机关依法履职，保护国家利益和社会公共利益。

在实践中，绝大部分案件只经过了诉前程序，并未经过诉讼程序，这是因为通过诉前程序，法律规定的机关或有关组织提起了民事公益诉讼，或者相关的行政机关纠正了违法行为或依法履行了职责，国家和社会公益利益得到了有效保护，无须提起诉讼。特别是全面开展提起公益诉讼工作以来，检察机关更加注重发挥诉前程序保护公益的作用，行政机关更加重视检察机关的检察建议，积极主动进行整改。检察机关与行政机关在保护公益方面形成合力。

2017 年 12 月 28 日，最高人民检察院与国土资源部联合印发了《关于加强协作推进行政公益诉讼促进法治国土建设的意见》，双方就完善检察机关提起公

益诉讼制度，通过诉前和诉讼程序促进法治国土建设，达成多项共识。在这种情况下，办案数据体现出诉前案件多，诉讼案件少的特点。无论是诉前程序还是诉讼案件，检察机关并不仅仅关注案件数量的多少，更是在意对公益的侵害是否得到有效的排除，公共利益是否得到有效的保障。

王松苗：请继续提问。

南方都市报：试点期间的实施办法规定，检察机关提起公益诉讼免交诉讼费。刚刚颁布的司法解释对此没有规定，是否意味着检察机关提起公益诉讼需要缴纳诉讼费？

胡卫列：诉讼费用交纳是国务院主管事项，未在“两高”司法解释中规定。试点期间，国务院法制办也是公益诉讼改革任务的参与单位，试点方案对检察机关免缴诉讼费作出了规定。司法解释的制定主体是“两高”，对诉讼费用交纳问题不适宜作出规定。对此，“两高”和国务院法制办已经形成了共识，在国务院《诉讼费用交纳办法》修改前，人民法院审理人民检察院提起的公益诉讼案件，不向人民检察院收取诉讼费用；被告败诉的，诉讼费用由被告依法承担。“两高”将共同向国务院提出建议，尽快对《诉讼费用交纳办法》作出修改，对公益诉讼的诉讼费用问题作出明确规定。

王松苗：下面请继续提问。

中国日报：司法解释第四条规定人民检察院以公益诉讼起诉人身份提起公益诉讼，请问人民法院在审判工作中如何保障公益诉讼起诉人的诉讼权利？

郑学林：人民检察院在公益诉讼中的诉讼地位是关系到案件审理如何适用法律的核心问题。《解释》第四条规定：“人民检察院以公益诉讼起诉人身份提起公益诉讼，依照民事诉讼法、行政诉讼法享有相应的诉讼权利，履行相应的诉讼义务，但法律、司法解释另有规定的除外。”明确了人民检察院在公益诉讼中的地位是“公益诉讼起诉人”。

人民法院在审判工作中适用诉讼法和司法解释的规定保障检察机关诉讼权利，要注意以下几个问题：第一，关于公益诉讼起诉人的诉讼权利义务范围和内容。人民检察院是公益诉讼案件的启动主体，对于《解释》未规定的事项，

人民法院应当依照民事诉讼法、行政诉讼法规定的实施诉讼行为的期间、权利义务、行使权利及履行义务方式和程序等规则，依法保障人民检察院行使诉讼权利、履行诉讼义务。比如，依照民事诉讼法第五十一条的规定，人民检察院可以放弃或者变更诉讼请求。依照行政诉讼法第六十七条的规定，人民法院应当在收到被告的答辩状之日起五日内，将答辩状副本发送人民检察院等。

第二，关于证据保全。《解释》第六条就人民检察院在办理公益诉讼案件中的调查取证问题做出规定，其中明确需要采取证据保全措施的，依照民事诉讼法、行政诉讼法相关规定办理。根据这条规定，人民检察院在调查收集证据过程中需要提取、封存证据采取强制性保全措施的情况下，应依据民事诉讼法、行政诉讼法关于证据保全的规定向人民法院提出申请，人民法院要及时审查，符合条件的，裁定采取证据保全措施。

第三，关于起诉材料和出庭通知书。由于人民检察院是国家司法机关，代表国家利益和社会公共利益提起诉讼，《解释》对于检察公益诉讼案件的起诉材料和诉讼文书做了专门规定。适用中需要注意的问题，一是在立案受理阶段，对于提交了《解释》规定的起诉材料，特别是证明人民检察院已经履行诉前程序的材料的，应当及时登记立案，无需要求提交组织机构代码证、法定代表人身份证明书、授权委托书等身份证明材料。二是对于人民检察院派员出庭通知书载明了出庭履行的具体职责的，应按照出庭通知书的内容依法确认出庭检察人员诉讼行为的法律效力。

第四，关于二审程序和再审程序。要依照诉讼法的规定依法保障提起公益诉讼的人民检察院的上诉权，以及上级人民检察院对于生效裁判的抗诉权。

第五，关于移送执行。为了及时有效保护公共利益，《解释》第十二条规定检察公益诉讼案件的生效判决、裁定，需要采取强制执行措施的，由法院依职权移送执行，无需人民检察院申请执行。

同时，在审判工作中，应当坚持民事诉讼、行政诉讼当事人平等原则，依法平等保护各方诉讼主体的诉讼权利，保证审判程序的公正公开。

江必新：这个问题确实是我们在起草解释的过程中反复协商，听取各方面

意见最后形成的一个技术含量比较高的条款。说到技术含量比较高，第一方面体现检察公益诉讼的特点和检察机关的特殊的法律地位，它是公益诉讼起诉人。

另一方面，《解释》规定其享有的是相应的诉讼权利，履行相应的诉讼义务，“相应的”内涵丰富。诉讼活动是非常复杂的，有许多规范，如果严格按照行政诉讼法和民事诉讼法的规定，无法找到公益诉讼起诉人权利义务规定，法院如何组织审理需要给予其一个明确的角色定位。

我们通过反复讨论研究，司法解释对公益诉讼起诉人有特殊的规定的就适用《解释》的规定，没有特殊规定的就准用或者参照原告的相关规定。这个条款我认为是《解释》中的重要条款，也是我们两家充分协商达成的共识。

王松苗：下面请继续提问。

新华社：我们注意到，司法解释就两类新的公益诉讼类型做出了规定，分别是刑事附带民事公益诉讼和行政公益诉讼。请问在适用中应当注意哪些问题？

郑学林：

1. 关于刑事附带民事公益诉讼

检察民事公益诉讼针对的是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保护的违法行为。在司法实践中，我们发现一些不法者在从事这些违法活动时不但造成了社会公共利益的损害，而且还触犯了刑事法律规定，构成犯罪。当发生这类情况时，检察机关既要作为公诉人提起公诉，又可以作为公益诉讼起诉人提起民事公益诉讼，从而形成两个案件。鉴于刑事诉讼和民事公益诉讼的诉讼主体一致，基本事实相同，为节约诉讼资源，提高诉讼效率，妥善确定犯罪嫌疑人的刑事责任和民事责任，《解释》在第二十条规定了刑事附带民事公益诉讼。

人民法院审理刑事附带民事公益诉讼案件要注意以下几个问题：第一，刑事附带民事公益诉讼案件要按照民事诉讼法第五十五条第二款和《解释》的相关规定，针对破坏生态环境和资源保护、食品药品安全等领域损害公共利益的行为提起。第二，民事公益诉讼与刑事诉讼是不同案件类型，既可以附带于刑事诉讼提起，也可以根据案件实际情况独立提起。分别审理的，要注意协调好

两个案件的事实认定和责任方式。第三，要注意管辖法院和审判组织的特殊规定。刑事附带民事公益诉讼案件由审理刑事案件的人民法院管辖，并且由审理刑事案件的同一个审判组织审理。需要特别说明的是，《解释》第五条规定了检察民事公益诉讼案件由中级人民法院管辖的一般情形。而在刑事附带民事公益诉讼的情况下，当审理刑事案件的人民法院是基层人民法院时，则附带民事公益诉讼也应由该基层人民法院管辖。第四，由于刑事诉讼认定事实和证据的标准要高于民事诉讼，故刑事案件已经依法认定的事实和证据一般可以作为附带民事公益诉讼案件的免证事实。而对于刑事案件未予认定的事实和证据，如经审理已达到民事诉讼的认定标准，亦应予以认定。

2. 关于行政公益诉讼

行政公益诉讼是行政诉讼法修改后新增的案件类型，由人民检察院依法提起。从试点工作情况看，行政公益诉讼对于督促行政机关依法履职发挥了非常积极的作用。《解释》第三部分专门对行政公益诉讼的审理程序进行了规定。

人民法院审理行政公益诉讼案件要注意以下几个问题：**第一，关于行政机关在诉讼过程中履行职责，人民检察院诉讼请求全部实现的裁判方式问题。**这个问题是试点期间争议比较多的问题，主要争议在于行政机关已经履职了，还是否有必要判决确认原行政行为违法。考虑到实践中确实存在部分行政机关接到检察建议后，既不回复也不履职，未予及时保障受损国家利益和社会公共利益的情形。在人民检察院依法提起公益诉讼后，即使被诉行政机关在诉讼过程中履行了法定职责，也有必要依据行政诉讼法的规定，围绕人民检察院的诉讼请求，判决确认原行政行为违法，达到督促相关行政机关依法行政，最大限度维护国家利益和社会公共利益的目的。在此种情况下，检察机关撤诉的，依法裁定准许；检察机关变更诉讼请求为确认原行政行为违法的，判决确认原行政行为违法。**第二，关于行政公益诉讼案件的判决方式。**《解释》第二十五条依据《行政诉讼法》明确了行政公益诉讼案件的判决方式，包括判决确认违法或者确认无效、判决撤销或者部分撤销、判决履行法定职责、判决予以变更、判决驳回诉讼请求等。在具体适用中，应注意把握好判决驳回诉讼请求的适用条件。

依据《解释》第二十五条第五项规定，判决驳回人民检察院诉讼请求的情形有两个，一是同时具备“证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序，未超越职权，未滥用职权，无明显不当”条件的；二是人民检察院诉请被诉行政机关履行法定职责理由不成立的。**第三，关于裁判结果的告知问题。**《解释》规定，行政公益诉讼判决作出后，可以将判决结果告知被诉行政机关所属的人民政府或者其他相关的职能部门。目的是通过生效裁判推动行政机关树立规则意识，同时督促被诉行政机关积极履行裁判义务，及时有效维护国家利益和社会公共利益。这也是加强司法和行政协调，推动构建多元治理体系的制度安排。

江必新：关于刑事附带民事公益诉讼的问题存在一定的特殊性。在司法实践中，同时具备刑事和民事审判背景的法官并不多。而这种附带诉讼则需要同时具备两大专业领域的知识。为了适应公益诉讼的专业化审判的特殊性，我们在司法实践中，逐步探索建立了刑事、民事、行政“三合一”审理模式。也就是说，在法院设立专门的审判庭或者专门的合议庭审理相关的民事公益诉讼、行政公益诉讼以及刑事附带民事公益诉讼案件。通过专业化的审判，提升司法裁判的水平。

王松苗：因为时间关系，提问就到这里。

各位记者朋友，《最高人民法院最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》是一部重要的司法解释，对于进一步加强和规范公益诉讼案办理工作，充分利用司法手段维护社会公共利益必将起到更加重要的作用。

下一步，“两高”将就贯彻落实好司法解释共同下发通知，共同加强指导，继续探索完善具有中国特色的公益司法保护制度。检察公益诉讼制度从顶层设计、法律授权到试点先行，再到写入“两法”，直到现在的全面推进，检察公益诉讼的改革路线图成为全面深化改革的一个典型样本，必将载入法治史册。感谢新闻媒体朋友给予的高度关注与大力支持！

今天的发布会到此结束。谢谢大家！

检察公益诉讼典型案例

一、诉前程序典型案例

1. 湖南省蓝山县环保局不依法履行职责案

基本案情：蓝山县人民检察院在履行职责中发现，蓝山县新圩镇上清涵村村民廖某某在未办理国土、环保、工商等手续的情况下，在本村租用土地 86.44 亩兴建选矿厂，从 2006 年底至 2017 年 4 月持续非法选矿生产。该厂无任何污水处理设施，其中多个尾砂库无防渗措施，生产过程中排放的废水、废渣致使所占用土地产生了污染，发生了质变。蓝山县环境保护局（以下简称县环保局）作为环境保护主管部门，对其违法排污行为一直怠于履行监管职责，虽对该厂作出了行政处罚，但该厂始终未能完全履行生效行政处罚决定。直到中央环保督查组督查后，县环保局才于 2017 年 4 月 28 日联合蓝山县新圩镇政府等部门，将该选矿厂强行关停并拆除生产设备及厂房。该厂虽被取缔，但厂内的废水未进行无害化处理，尾砂也未作进一步处置，存在持续对周边环境造成污染的状况和危险，国家利益及社会公共利益仍然处于被侵害状态。

诉前程序：蓝山县人民检察院调查核实后，于 2017 年 10 月 19 日向县环保局发出检察建议，建议县环保局立即采取有效措施，对环境损害责任方廖某某选矿厂的废水、废渣进行处置，防止废水、废渣逸散，避免对环境造成进一步的污染；依法履行环境监管责任，责令相关人员尽快制定污水处理方案及土壤污染修复方案，并监督相关责任人员依方案实施。

行政机关整改情况：县环保局收到检察建议后，积极督促廖某某对被污染环境进行治理，与永清环保股份有限公司签订了技术服务合同，委托制定了《蓝山县新圩镇上清涵非法选矿厂环境污染应急处置方案》，并监督方廖某某按处置方案实施。截止 2017 年 12 月 6 日，已恢复可利用土地面积约 4000 m²，完成总量约 70%；污泥池用地恢复面积约 2500 m²，完成总量的约 25%；已沉淀处理污

水约 600m³(未中和), 现厂区剩余污水量约 15000m³。至此, 该起案件已通过诉前检察建议取得了实质效果。

典型意义: 该案在办理过程中, 检察机关通过对线索的研判、审查, 发现了环保、国土部门国家工作人员的渎职行为, 通过民行部门的督促履职、反渎部门的职务犯罪查办, 将对行政单位的监督与对国家工作人员的监督互相渗透、促进, 形成了检察监督合力。本案根植环保理念, 关注和保护生态自然环境, 对广大群众有着重要教育和宣传意义; 特别是对当地的行政机关起到了很好的警示作用, 为公益诉讼工作的开展营造了良好的氛围。

2. 成都市双流区市场监管局违法履职案

基本案情: 2016 年至 2017 年 9 月, 成都市双流区市场和监督管理局(以下简称双流区市场监管局)工作人员冯某某在双流区老渔民食品商行等 283 户个体工商户未提交登记资料及未取得任何审批的情况下, 为其办理了工商注册登记, 颁发了《营业执照》。该局根据该 283 户个体工商户提供的《营业执照》和《成都市双流区食品经营自查申请表》等资料, 又为其颁发了《食品经营许可证》。案发后, 双流区市场监管局对 283 户个体工商户登记的营业地址进行了核实, 发现均没有实体门店。该局根据《个体工商户条例》、《食品经营许可证管理办法》之规定, 于 2017 年 9 月、11 月分别作出了撤销双流区老渔民食品商行等 283 户个体工商户的注册登记及《食品经营许可证》的决定。

诉前程序: 2017 年 11 月, 双流区人民检察院民行部门通过与刑事部门内部协调沟通机制, 获得犯罪嫌疑人买卖国家机关证件案的线索。检察长召集侦监、公诉、民行部门办案人员召开案情分析会, 按照各自的职责开展调查核实工作。经调查核实发现, 上述个体工商户没有线下实体经营场所但准备从事网络食品经营, 系通过非法途径获得食品经营许可; 同时, 双流区市场监管局在撤销食品经营许可证后长时间未办理食品经营许可证的注销手续。为防范网络食品消费安全风险, 该院遂向双流区市场监管局发出检察建议, 建议其对于法定期限内未申请办理注销手续的个体工商户依职权注销其《食品经营许可证》; 为切实防止上述个体工商户在食品经营许可证被撤销后继续从事网络食品经营,

同时建议将 283 户个体工商户的工商注册登记、食品经营许可证被撤销、注销的相关信息发送有关第三方交易平台并对上述食品经营者的后续经营行为进行跟踪监督。

行政机关整改情况：收到检察建议后，双流区市场监管局高度重视，研究整改措施。注销了 283 户工商户的《食品经营许可证》，并将食品经营许可证撤销、注销情况发送至“美团”、“饿了么”等第三方平台总部，并将继续对上述食品经营者的后续经营行为进行跟踪监督，有效防范了网络食品消费安全风险。

典型意义：近年来，依托移动互联网的飞速发展，我国“网络点餐”食品外卖消费呈爆炸性增长趋势，在方便老百姓生活的同时，其中的食品卫生安全问题亦层出不穷，相关行政机关监督管理不到位的问题应当引起高度重视。检察机关依托行政公益诉讼诉前检察建议，对于督促行政机关加强对“网络点餐”及第三方平台的监督管理，有效防范网络食品消费中的安全风险，保障人民群众“舌尖上的安全”具有积极意义。

3. 西安市国土资源局不依法履行职责案

基本案情：陕西圣米兰家俱有限公司(后更名为陕西圣米兰实业发展有限公司，以下简称圣米兰公司)于 1998 年 12 月 12 日取得西安市雁塔区 149.979 亩土地的《建设用地规划许可证》。2002 年 7 月 18 日，经西安市人民政府批准，西安市雁塔区将 118.318 亩净用地出让给圣米兰公司用于建设家具生产综合楼。同日，西安市国土资源局(以下简称市国土局)与圣米兰公司签订《国有土地使用权出让合同》，出让价格为每平方米 49.5 元，出让金 3904569.02 元。圣米兰公司就上述土地办理了两份《国有土地使用权证》和《建设工程规划许可证》，但并未依照规划对土地进行开发。

2007 年 7 月，圣米兰公司向西安市规划局申请将 47.645 亩土地性质变更为商业用地，70.673 亩土地性质变更为住宅用地。2007 年 9 月 12 日，西安市规划局给圣米兰公司重新颁发了(2007)172 号《建设用地规划许可证》，同时将 1998 年发给圣米兰公司的《建设用地规划许可证》收回。但圣米兰公司未与国土部门重新签订合同，未调整土地出让金，亦未开发土地。2008 年 2 月 5 日，

市国土局作出《土地行政处罚决定书》，对该公司作出 78.0914 万元的处罚决定。2015 年 10 月 26 日，市国土局作出决定，要求圣米兰公司于 2015 年 11 月 20 日前，重新签订出让合同及补交相应出让金。2016 年 1 月 26 日，市国土局雁塔分局致函圣米兰公司，责令其立即与市国土局签订土地出让变更合同，加快手续办理速度，用地现场恢复施工，但该公司仍未按要求办理。

2015 年 6 月，西安市中级人民法院查封了圣米兰公司持有的两块土地。2015 年 10 月 21 日，西安市中级人民法院致函市国土局，指出因该院对上述查封土地正在处理，贵局无权收回土地。但可以在该土地升值或维持现值的基础上变更上述查封土地用途，否则不得变更。

诉前程序：雁塔区人民检察院在调查核实有关情况后，于 2017 年 4 月 24 日向市国土局发出检察建议，认为土地闲置造成土地资源的浪费，使有限的土地资源得不到合理、有效利用，是社会财富的巨大浪费。圣米兰公司取得土地后长期闲置，构成了对公共利益的侵害。建议该局依法切实履行监管职责，予以处置。

行政机关整改情况：2017 年 5 月 24 日，市国土局复函称，已研究部署整改：一是要求雁塔区政府、市国土局雁塔分局加快制定整改方案，尽快完成处置工作。二是积极与法院对接处置事宜。三是多方约谈圣米兰公司，告知其处置要求。四是经雁塔区政府研究同意，市国土局雁塔分局上报了整改方案，由其督促圣米兰公司完善土地用途变更手续，签订出让合同变更协议；在缴纳土地出让金、完成开工审批手续后，按照约定的期限开工建设。

2017 年 10 月 17 日，雁塔区人民检察院向市国土局发出调查函，了解整改方案的进展情况。同年 10 月 27 日，市国土局回复称：“在贵院的督促支持下，经雁塔区政府和市、区国土部门多次督促协调，圣米兰公司已按照规划办理土地用途变更手续，46.842 亩土地用途由工业(综合)变为商服，66.33 亩土地用途由工业(综合)变为住宅。我局于 9 月 12 日与该公司签订了《国有建设用地使用权出让合同变更协议》，约定合同签订之日起 60 日内付清土地出让价款共计 67311.4274 万元，2018 年 5 月 31 日之前开工。”2017 年 11 月 1 日，圣米兰公

司向西安市财政局补缴了 67311.4274 万元土地出让金。11 月 7 日，雁塔区人民检察院收到市国土局送来的圣米兰公司补缴土地出让金的票据。

典型意义：本案中检察机关充分发挥公益诉讼诉前程序灵活性和实效性的特征，督促行政机关依法行政和严格执法；主动保护公益，积极行使检察监督权，通过督促市国土局依法履职，成功盘活了处于黄金地段闲置 14 年的土地资源，使国有土地资产收益权能达到最优化，为国家收回了 6.7 亿余元土地出让金，切实保护了国家利益和社会公共利益。

二、诉讼程序典型案例

4. 吉林省白城市洮北区人民检察院诉洮北区畜牧业管理局行政公益诉讼案

基本案情：白城市洮北区人民检察院在办理刑事案件中，发现洮北区畜牧业管理局对顾某某擅自改变草原用途没有及时恢复植被的行为，未依法履行监管职责损害了社会公共利益。2015 年春季，顾某某未经任何部门审批，私自将位于镇南种羊场报好农场南侧草原非法开垦。洮北区畜牧业管理局接到群众举报后，由洮北区草原站执法人员进行了现场勘查。经勘查，被破坏草原性质为国有，面积为 10.068 公顷。2015 年 7 月 8 日，洮北区畜牧业管理局将该案移送公安机关侦查，并告知了顾某某，但未责令其将破坏的草原恢复植被。2017 年 9 月 14 日白城市公安局洮北分局以顾某某涉嫌非法占用农用地罪，将案件移送洮北区人民检察院审查起诉。至移送时，顾某某破坏的草原植被仍然没有恢复，严重破坏了生态资源，国家和社会公共利益受到侵害，洮北区畜牧业管理局对此没有采取监督管理措施。

诉前程序：洮北区人民检察院于 2017 年 7 月 28 日向洮北区畜牧业管理局发出检察建议，建议其依法履行监管职责，责令顾某某停止开垦，恢复植被。该局于 2017 年 8 月 28 日书面回复洮北区检察院称找不到顾某某，已将该案移送公安机关，履行了应尽的法定职责。该局始终未采取有效措施，恢复被破坏的草原植被。

诉讼过程：2017 年 9 月 22 日，洮北区人民检察院以公益诉讼人身份向洮

北区人民法院提起行政公益诉讼，要求确认洮北区畜牧业管理局未依法履行督促顾某某恢复草原植被的监管职责违法；请求判决该局依法履行监管职责，采取有效措施，恢复被破坏的草原植被。

洮北区人民法院公开开庭审理了此案。于2017年12月12日作出一审判决支持了检察机关的诉讼请求，判决确认洮北区畜牧业管理局未依法履行督促顾景平恢复草原植被的监管职责违法；责令该局依法履行监督、管理职责。一审宣判后，洮北区畜牧业管理局未提出上诉，判决已发生法律效力。

典型意义：检察机关提起公益诉讼的前提是公共利益受到侵害，非法开垦草原的违法行为，使草原的生态服务功能遭到毁坏，侵害了公共利益，通过提起公益诉讼，有利于督促行政机关依法行政，恢复被破坏的草原植被，对保护自然环境和生态安全具有重大意义。

5. 江苏省泰州市高港区人民检察院诉高港区水利局行政公益诉讼案

基本案情：2014年至2015年期间，泰兴市江汉水利工程有限公司在长江河道内未经许可非法采砂317430.1立方米。泰州市高港区水利局工作人员对江汉公司的非法采砂行为采取“不予处罚或单处罚款”的方式，帮助江汉公司规避监管，免于缴纳长江河道砂石资源费。

诉前程序：泰州市高港区人民检察院发现高港区水利局不履行水行政管理法定职责后，于2016年10月24日向高港区水利局发出督促履职令，督促高港区水利局依法查处江汉公司非法采砂行为。收到督促履职令后，高港区水利局一直未依法查处。

诉讼过程：泰州市高港区人民检察院于2016年12月16日提起行政公益诉讼，请求确认高港区水利局不及时查处江汉公司非法采砂的行为违法，并判决责令高港区水利局依法查处江汉公司的违法行为。

江苏省泰州医药高新技术产业开发区人民法院审理认为，泰州市高港区水利局收到人民检察院督促履职令知晓江汉公司的非法采砂行为后，在规定期限内未对江汉公司的非法采砂行为进行查处，其不作为不仅导致国家矿石资源费的流失，还使得非法采砂活动对长江生态、水文及航道安全的破坏未得到有效

遏制，社会公共利益依然处于受侵害状态，泰州市高港区水利局不履行长江采砂监管法定职责行为违法。遂判决责令泰州市高港区水利局对江汉公司非法采砂行为作出处理。

判决生效后，泰州市水利局于 2017 年 11 月 7 日对江汉公司处以罚款 25 万元的行政处罚。

典型意义：本案系泰州市长江非法采砂行政公益诉讼系列案之一。长江非法采砂行为不仅导致国家资源的流失，无序采砂还严重影响长江航道和防洪堤坝安全，危害社会公共利益。行政机关尽职履责，及时对非法采砂行为进行惩戒是有效遏制违法行为的重要保障。检察机关在履行职责过程中发现水利行政执法机关工作人员存在放任违法行为、帮助逃避监管的现象后，及时发出督促履行令，在相关职能部门依然不履行职责的情况下，及时提起行政公益诉讼。通过环境行政公益诉讼，责令相关职能部门对违法行为及时进行查处，发挥对违法行政行为的司法监督功能，进一步健全了生态环境法律保护机制，提升了生态环境法律保护效果。

6. 福建省清流县人民检察院诉清流县环境保护局行政公益诉讼案

基本案情：刘某未经审批焚烧属于危险废物的废电子电器产品、废弃的印刷电路板等，熔炼金属锭。2014 年 7 月 31 日，清流县环保局执法人员到现场调查，责令刘某立即停止生产，并查扣现场堆放的电子垃圾，存放于附近的养猪场。同年 8 月 7 日、9 日，清流县环保局将扣押的电子垃圾转移至东莹公司仓库贮存保管并过磅称重为 28580 千克。同年 9 月 2 日，清流县公安局对刘某涉嫌污染环境罪立案侦查。2015 年 7 月 7 日，清流县检察院对刘某作出不起诉决定。2015 年 5 月 12 日，清流县环保局租用没有危险废物经营许可证资质的九利公司仓库并将电子垃圾转移贮存。

诉前程序：清流县检察院于 2015 年 7 月 9 日向清流县环保局发出检察建议，督促其对扣押的电子垃圾严格按照法律规定进行处置并对焚烧电子垃圾残留物进行无害化处置。清流县环保局回复称对已扣押的电子垃圾等危废，将严格按照法律、法规的规定，交有处置危废资质的单位处置。但据清流县检察院调查，

清流县环保局作为该县环境保护法定监督管理机构，未按要求对扣押的电子垃圾及焚烧现场进行无害化处置，只是对废弃电子垃圾进行了转移贮存，将扣押的电子垃圾贮存在九利油脂有限公司仓库中，始终未对刘某作出行政处罚，不仅不利于生态环境的保护，还可能对生态环境造成二次污染。

诉讼过程：清流县人民检察院向人民法院提起行政公益诉讼，请求：1. 确认清流县环保局行政行为违法；2. 判决清流县环保局依法履行职责。本案诉讼期间，清流县环保局对刘某作出行政处罚，并将案涉电子垃圾交由福建德晟环保技术有限公司处置。

明溪县人民法院审理认为，依据《国家危险废物名录》的规定，本案的电子垃圾属于危险废物。清流县环保局作为地方环境保护主管部门，具有对本行政区域环境保护及固体废物污染环境防治工作实施统一监督管理及依法处置的职责。清流县环保局在明知案涉电子垃圾属于危险废物，具有毒性，理应依法管理并及时处置的情形下，既没有依法处置危险废物，也没有联系有资质的企业代为处置，而是将危险废物自行转移且租用不具有危险废物经营许可证资质的企业贮存。人民检察院向清流县环保局送达检察建议书后，清流县环保局依然拖延履行职责，未及时将危险废物交由有资质的企业处置，清流县环保局的上述行为已构成违法。遂判决确认清流县环境保护局未依法处置危险废物的行为违法。

典型意义：本案系全国首批行政公益诉讼案件之一。人民法院在本案审理中，遵循诉讼法的基本原则和基本制度，并就人民检察院在公益诉讼中的地位、举证责任的分配、庭审规则等问题进行了有益探索和尝试。本案的审理促使被诉行政机关主动纠正违法行为，及时对违法行为人作出行政处罚并依法处置危险废物，防止对环境的持续不利影响，有效发挥了行政公益诉讼督促行政机关依法履职的积极作用。本案诉讼期间，被诉行政机关履行了法定职责，人民法院依据人民检察院的诉讼请求，判决确认原行政行为违法，有利于督促行政机关进一步提高依法行政意识，发挥公益诉讼裁判的引导示范作用，最大限度维护国家利益和社会公共利益。本案的判决也强调了对于“电子垃圾”这种具有

毒性、污染环境的危险废物应当依法妥善处置，促使公众、企业、政府重视“电子垃圾”的危害，共同参与到有效防范和依法处置危险废物、保护生态环境的行动中，对危险废物案件的处理具有一定的示范意义。

7. 贵州省江口县人民检察院诉铜仁市国土资源局、贵州梵净山国家级自然保护区管理局行政公益诉讼案

基本案情：2005年，铜仁市国土局向紫玉公司颁发采矿许可证，许可其在梵净山国家级自然保护区进行采矿，梵净山保护区管理局亦对紫玉公司的采矿行为予以认可。紫玉公司在没有办理环境影响评价、安全生产许可、占用林地许可、生物多样性影响评价的情况下，边建设边生产，置报批的开采方案不顾，采取爆破方式破坏性开采，资源毁坏率达80%、产生90%以上的废渣碎石，还将部分矿洞转让给当地村民组，造成资源巨大浪费、生态环境严重破坏，保护区内堆积长数百米、宽数十米、深度难以测算的尾矿废渣，压覆植被，形成地质灾害隐患。2016年6月采矿权期限届满，铜仁市国土局接收了紫玉公司延续采矿权申请并收取了相应费用。

诉前程序：2016年10月26日，江口县检察院向铜仁市国土局发出检察建议书，要求依法撤销向紫玉公司颁发的证号为5222000610002的采矿许可证。2016年11月25日，铜仁市国土局回复称：“江口县德旺乡坝梅村杨家屯-上堰沟紫袍玉带石矿采矿权行政行为合法，依法不应当撤销。已暂停办理紫玉公司的江口县德旺乡杨家屯-上堰沟紫袍玉带石采矿许可证延续登记手续”。

2016年10月26日，江口县检察院向梵净山保护区管理局发出检察建议书，要求该局根据《中华人民共和国自然保护区条例》第三十五条的规定依法对紫玉公司作出处理。2016年11月29日，梵管局回复称：该局所属闵孝总站于2007年7月24日向紫玉公司下达停工通知，2009年该局责令紫玉公司恢复被占林地，2011年12月至2014年12月该局在保护区设三个点监守值班。2016年11月29日，江口县检察院工作人员到江口县德旺乡坝梅村大火堰组杨家屯-上堰沟紫袍玉带石矿区实地查看，发现该公司未拆除土地上建筑物和对矿区进行恢复原状，导致国家和社会公共利益仍处于受侵害状态。

诉讼过程：江口县人民检察院遂向遵义市播州区人民法院提起行政公益诉讼，请求：1. 确认采矿许可行为违法；2. 确认铜仁市国土局、梵净山保护区管理局怠于履行监督管理法定职责的行为违法；3. 责令铜仁市国土局、梵净山保护区管理局履行环境治理监管职责。诉讼中，铜仁市国土局编制了环境治理方案并责令紫玉公司限期治理，但治理工程尚未开工。

遵义市播州区人民法院审理认为：铜仁市国土局作为铜仁市人民政府地质矿产行政主管部门，应当依法履行其权限范围内的矿业权设置、审批登记、矿山运营及停用后治理等监督管理职责。梵净山保护区管理局作为梵净山国家级自然保护区管理机构，应当在法律法规授权及相应行政主管部门委托的权限范围内正确履行自然保护区管理职责。梵净山保护区管理局、铜仁市国土局在未取得国务院授权的行政主管部门同意，未办理环境影响评价的情况下在自然保护区设置采矿权并许可紫玉公司采矿的行为违法。对紫玉公司破坏性开采，浪费矿产资源、破坏生态环境等行为，铜仁市国土局和梵净山保护区管理局均怠于履行监督管理法定职责，并有滥用职权许可其违法开采的行为，应确认违法。遂判决：1. 确认铜仁市国土局为紫玉公司颁发许可证行为违法；2. 确认铜仁市国土局和梵净山保护区管理局在对紫玉公司违法开采行为怠于履行监督管理法定职责的行为违法；3. 由铜仁市国土局对紫玉公司矿山环境修复治理工程履行监督管理职责至环境修复治理工程验收合格；由梵净山保护区管理局对环境修复治理工程进行全程监督管理。

宣判后，第三人紫玉公司不服提起上诉。二审判决驳回上诉，维持原判。

典型意义：本案涉及国家级自然保护区矿产资源和生态环境的保护。紫玉公司所开采矿区处于自然保护区内。铜仁市国土局、

梵净山保护区管理局违法发放采矿许可证并怠于履行监管职责，致使自然保护区生态环境遭到严重破坏，矿产资源遭到极大浪费。本案判决确认铜仁市国土局、梵净山保护区管理局违法并要求其依法履行职责，监督紫玉公司修复受损生态环境，对于加强自然保护区生态环境和自然资源保护，矫正“靠山吃山”“牺牲环境谋发展”的错误发展观，树立绿色发展理念，坚守生态红线，还

自然以宁静、和谐、美丽具有重要意义。

8. 山东省聊城市人民检察院诉路荣太民事公益诉讼案

基本案情：2014年12月至2015年10月，路荣太在未经相关部门审批且不具备清洗资质的情况下，使用强碱洗刷机油桶，并将未经无害化处理的强碱废液直接排入私自挖掘的渗坑内，对渗坑周边及地下土壤造成污染。淄博市周村区公安分局根据举报线索，并经对涉案地的排放液体取样鉴定，以路荣太涉嫌污染环境罪将其逮捕，并移送检察机关提起公诉。2016年12月20日，淄博市周村区人民法院以污染环境罪判决路荣太承担刑事责任。

诉前程序：淄博市检察院向淄博市民政局进行查询，根据《环保法》相关法律规定，目前淄博市辖区内没有符合提起民事公益诉讼条件的公益组织，且无法律规定的机关提起民事公益诉讼。

诉讼过程：2017年3月17日，聊城市人民检察院根据山东省人民检察院的指定，依法向淄博市中级人民法院提起诉讼，请求依法判令路荣太消除危险、恢复原状；若不能恢复原状，则应赔偿生态环境修复费用并承担鉴定费及相关损失。

淄博市中级人民法院审理认为，路荣太因环境污染犯罪行为造成涉案地环境污染，事实清楚，证据充分。聊城市人民检察院要求路荣太承担污染治理及生态修复的相关费用，于法有据，判决路荣太在本判决生效后十日内，将污染治理及生态修复费38400元支付至山东省生态环境损害赔偿资金账户。

典型意义：本案是针对自然人实施的环境违法行为提起的民事公益诉讼案件。个人环境侵权行为具有行为隐蔽、污染周期长、监管困难的特点，由检察机关提起公益诉讼十分必要。通过对污染者环境污染行为的司法处理，加大其违法成本，有利于警示与威慑潜在的环境污染行为人。本案充分考虑路荣太作为自然人缺乏环境修复能力的客观事实，没有机械地判决其修复环境，而是依据环境保护主管部门对涉案地环境污染情况依法作出的生态修复实施意见，依法判令其支付生态修复资金到山东省生态环境损害赔偿资金账户，用于今后对涉案地的生态环境进行修复及补偿。本案的裁判结果既体现了法律对环境污染

行为的有效惩治，又确保判决内容具有实际可执行性，具有一定示范意义。

9. 云南省普洱市人民检察院诉云南景谷矿冶有限公司民事公益诉讼案

基本案情：2015年3月7日20时，景谷公司选冶厂8号料液输送管道发生断裂，导致硫酸铜料液通过排洪道泄漏，造成白象村民委员会和民乐村民委员会的部分农田、菜地被污染，并导致民乐镇部分河段鱼类死亡。景谷县环保局于2015年3月8日作出行政决定书，要求景谷公司停业整改，并于同年4月7日发出行政处罚决定书，对企业作出罚款16万元的行政处罚。

污染事故发生后，景谷公司与受害村民就污染造成的直接经济损失达成赔偿调解协议，景谷公司共计赔偿受害村民514928元。经景谷县环保局委托，云南德胜司法鉴定中心于2015年12月14日出具司法鉴定意见，认为此次环境污染损害数额量化结果为1358300元，其中包括：农田环境污染损害费用为528600元；生态环境损害修复费用为829700元。该鉴定数额不包含景谷公司通过调解协议赔偿受害村民的款项。景谷县环保局为此支出鉴定费400000元。

诉前程序：普洱市人民检察院经向普洱市民政局、普洱市环境科学学会调查查明，在普洱市辖区内没有符合《环境保护法》第五十八条规定具有诉讼主体资格的社会组织。普洱市民政局出具了情况说明，普洱市环境科学学会出具了证明。

诉讼过程：普洱市人民检察院向普洱市中级人民法院提起诉讼，请求：1. 判令景谷公司赔偿生态环境损害修复费用829700元至普洱市财政局指定的账户；2. 判令景谷公司支付司法鉴定费400000元至景谷县环保局。

诉讼过程中，普洱市人民检察院与景谷公司自愿达成调解协议：1. 由景谷公司赔偿生态环境损害修复费用829700元至普洱市财政局指定的账户；2. 景谷公司支付司法鉴定费400000元至景谷县环保局；3. 案件受理费15866元，减半收取7933元，由景谷公司负担。人民法院将民事公益诉讼起诉书、调解协议在法院公告栏、《人民法院报》《普洱日报》进行了为期三十日的公告。公告期满后未收到任何意见或建议。人民法院经审查，认为调解协议不违反法律规定，不损害社会公共利益，遂于2017年1月16日出具民事调解书。调解书现已全

部履行完毕。

典型意义：本案人民法院受理案件后，多次召开庭前会议，坚持案件审理以保护生态环境和资源为原则，以保护当地群众生产生活为重点，严格做到疑难问题及时讨论、新问题及时沟通，保证案件得到公平、合理、高效地审理。案件开庭审理时，邀请云南省相关检察机关及地方人大、政府、政协负责人进行了旁听，通过以案释法有力推动了当地政府依法行政，提升了公众的环保意识，取得了良好的社会效果。本案充分协调各方当事人，以修复环境为目的，以被告全额进行赔偿的调解方式结案，达到法律效果与社会效果的有机统一，为完善生态环境资源纠纷多元化解决机制的提供了实践样本。

10. 湖北省利川市人民检察院诉吴明安、赵世国、黄太宽刑事附带民事公益诉讼案

基本案情：2017年3月25日，吴明安、赵世国将湖北省利川市元堡乡朝阳村村民刘某家的一头死因不明并经深埋处理的成年母牛偷偷挖出，分割后将四个牛腿(共计150斤)和牛头以2300元的价格销售给在毛坝集市专门从事牛肉销售生意的黄太宽，该批牛肉经黄太宽以每斤18元至20元不等的价格销售给附近村民及毛坝集市上的不特定消费者，销售获款2890元。

2017年4月6日，吴明安、赵世国又以同样的方式将吴明安自家当日深埋的一头死因不明的成年母牛挖出，以1800元销售给黄太宽，黄太宽将102斤牛肉在毛坝集市上以每斤18元至20元的价格销售给不特定的消费者，销售获款2000元。

吴明安、赵世国、黄太宽三人两次销售死因不明的牛肉共计获得销售价款4890元。利川市食品药品监督管理局组织有关专家就病死牛肉的危害后果进行认定，结论为：吴明安、赵世国、黄太宽等人经营销售死因不明的牛及其制品，足以造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾病。

2017年5月，利川市人民检察院通过网络发现一段村民挖掘被埋死牛的视频，即将该线索反馈该市食药监局，督促其依法履行监督职责，并联合展开调查。6月22日，利川市人民检察院启动立案监督程序，监督利川市食药监局将

该案移送利川市公安局办理，同步监督利川市公安局依法立案侦查。同年8月1日，利川市人民检察院发现吴明安等三人生产销售不符合安全标准的食品可能损害社会公共利益，决定立案审查。

诉前程序：2017年8月8日，利川市人民检察院在检察日报发出公告，督促适格主体提起民事公益诉讼，公告期满后没有其他适格主体对该案提起诉讼，社会公共利益持续处于受侵害状态。

诉讼过程：2017年11月22日，利川市人民检察院向利川市人民法院提起刑事附带民事公益诉讼，诉请判令吴明安、赵世国、黄太宽共同支付牛肉销售价款十倍的赔偿金48900元，并在利川市市级公开媒体上赔礼道歉。

2017年12月8日，利川市人民法院公开开庭审理本案并当庭宣判。该院认为，吴明安等三人的行为损害了不特定消费者的生命健康权，除应受到刑事处罚外，还应承担相应的民事侵权责任，利川市人民检察院依照法律规定提起刑事附带民事公益诉讼，是维护社会公益的一种方式，程序合法，请求得当有据。在认定三人构成生产、销售不符合安全标准的食品罪，分别处以不同刑期的刑罚、罚金、追缴违法所得、禁止在缓刑考验期内从事食品生产、销售及相关活动的同时，判决：吴明安等三人赔偿人民币48900元并在利川市市级公开媒体上赔礼道歉。赔偿款付至利川市财政局非税收入汇缴结算户。

目前，吴明安等三人已于2017年1月23日在利川市电视台视点栏目公开道歉。赔偿款已部分执行到位，余款正在执行中。

典型意义：该案是检察机关提起的全国首例法院判决支持惩罚性赔偿的食品安全领域民事公益诉讼案件，也是检察机关综合运用检察职能加强对行政机关违法不行使职权、公安机关刑事立案监督和对违法犯罪行为人刑事责任和民事责任追究的典型案件。本案首次提出了惩罚性赔偿的诉讼请求并得到法院支持，以刑事附带民事公益诉讼的方式提起诉讼，并提出在当地公开媒体上赔礼道歉，节约了司法资源，提高了司法效率。是综合运用检察职能办案的优秀范例。同时，加强了对行政机关违法行使职权的监督和对行为人刑事责任、民事责任的一并追究，最大限度地维护了社会公共利益。

最高人民法院 国土资源部

关于加强协作推进行政公益诉讼促进法治国土建设的意见

各省、自治区、直辖市人民检察院、国土资源主管部门，解放军军事检察院、解放军土地管理局，新疆生产建设兵团人民检察院、国土资源局：

为贯彻落实中央关于检察公益诉讼改革部署，进一步完善检察机关提起公益诉讼制度，促进法治国土建设，最高人民法院、国土资源部结合工作实际，形成如下协作意见：

一、充分认识行政公益诉讼制度的重大意义

（一）有利于加快推进国家治理体系和治理能力的现代化。探索建立检察机关提起公益诉讼制度是党中央作出的重大决策，是“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的内在要求。检察机关提起行政公益诉讼弥补了诉讼主体的缺位，促进了行政机关依法履行职责，有效保护了国家利益和社会公共利益。行政公益诉讼制度的确立，对于加强公益保护，促进依法行政，对于健全检察监督体系，强化法律监督职能，对于发展完善中国特色社会主义司法制度，完善国家治理体系，提高治理能力，都具有重要意义。

（二）有利于加快推进生态文明建设和法治国土建设。习近平总书记反复强调，要像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境。通过检察机关的外部监督，能够更好地促进各级国土资源主管部门依法行政，更好地保护国土资源和生态环境，重塑外部执法环境、调整内部工作机制、降低廉政风险，全面促进法治国土建设。

二、正确把握行政公益诉讼制度的深刻内涵

（三）保护公共利益是检察机关提起行政公益诉讼制度的核心要义。“公益”是检察机关提起公益诉讼制度设计的出发点，也是制度运行的落脚点。要全面理解、准确把握公益的内涵和外延，明确国土资源领域国家利益和社会公共利

益受损的主要表现形式，把重点放在人民群众反映强烈的突出问题上，加强对严重侵害公益行为的监督。

（四）检察机关提起行政公益诉讼是督促之诉、协同之诉。行政机关是保护国家利益和社会公共利益责任的主要承担者。检察机关不论是提出检察建议还是提起行政公益诉讼，都旨在督促行政机关依法正确履行职责，依法解决侵害公益的突出问题。在保护国家利益和社会公共利益方面，检察机关与行政机关目标一致，要在监督中体现支持，把监督融入支持之中。

三、依法规范行使职权

（五）检察机关审慎行使权力，依法规范监督。检察机关提起行政公益诉讼，实质上是司法权对行政权的制约，敏感而复杂，而且行政管理还具有自身特点和规律。检察机关既要加强监督制约，又要审慎行使权力。要严守检察权边界，严格在法定范围内依法履行职责，依法规范调查取证，坚持合法性审查原则，不自我扩权，不越权解释，确保检察监督在法治轨道上运行。

（六）国土资源主管部门积极作为，依法履行职责。国土资源主管部门要全力配合检察机关开展公益诉讼工作，对于检察机关指出的违法行为，依法积极作为，确保公益得到有效保护。严格执行重大决策程序规定及合法性审查制度，公正、文明、规范执法。加强公益诉讼个案剖析和类案研究，研判执法风险点，对问题集中领域进行源头治理，促进规范执法。要按照“谁作为、谁负责”的原则，明确承办原行政行为的业务机构为行政公益诉讼承办机构。接到检察建议书后，国土资源主管部门要立即明确承办机构，由承办机构按照检察建议书的要求组织落实整改；进入诉讼程序的，承办机构要按照《国土资源行政应诉规定》的要求积极参与诉讼，并及时将国土资源管理工作中存在的问题进行梳理和总结，不断规范和改进工作，国土资源法制部门积极配合，提供相关法制保障。

四、充分发挥诉前检察建议功能

（七）检察机关充分发挥诉前程序作用，及时有效保护国家利益和社会公共利益。诉前程序是检察机关提起公益诉讼制度的重要内容，也是检察机关保

护公益的法定手段。检察机关提起行政公益诉讼的根本目的是督促行政机关依法履行职责，有效保护国家利益和社会公共利益。各级检察机关要把诉前程序和提起诉讼两个阶段、两种方式放到同等重要的位置，积极通过诉前程序推动国土资源主管部门主动履职纠错，主动保护公益，形成严格执法和公正司法良性互动，共同促进公益损害问题及时有效解决。

（八）国土资源主管部门主动接受监督，积极整改落实。在收到检察建议书后，国土资源主管部门要认真自查，确属履职不到位或存在不作为的，应当积极采取有效措施进行整改，并在规定时间内书面反馈；因客观原因难以在规定期限内整改完毕的，应当制定具体可行整改方案，及时向检察机关说明情况；不存在因违法行政致国家利益和社会公共利益受损情形的，应当及时回复并说明情况。

针对违法行为查处、土地出让、耕地保护、矿产资源开发、矿山地质环境恢复治理等方面问题，要按照是否采取有效措施制止违法行为、是否全面运用行政监管手段、国家利益或者社会公共利益是否得到了有效保护等作为履职尽责的标准，进行认真自查，应当做到：发现并及时制止、责令停止违法行为，全面运用法定措施，要求相关义务主体依法履行法定义务，如果仍然拒不履行的，依照有关规定及时向本级政府、上一级国土资源主管部门及有关部门报告和通报；向有关部门移交依法没收的建筑物或其他设施；依法向有关部门进行移送违法犯罪线索；依法申请法院强制执行等。采取上述措施后，国家利益和社会公共利益仍未得到有效保护的，国土资源主管部门要及时向检察机关说明情况，由检察机关依法处理。

五、准确把握法律监督职能定位，依法参与相关诉讼活动

（九）始终坚持法律监督这个宪法定位。提起诉讼是检察机关提起公益诉讼制度的核心环节，也是法律赋予检察机关保护公益的刚性手段，是检察机关的法定职责。检察机关提出检察建议后，国土资源主管部门未依法履行职责，国家利益和社会公共利益没有得到有效保护的，应当依法向人民法院提起诉讼。诉讼过程中，既要遵循公益诉讼规律，又要遵循法律监督规律，实现两者有机

结合。

(十) 依法参加行政公益诉讼庭审活动。各级国土资源主管部门，应充分维护自身所享有的权利，依法履行所应承担的义务。要认真做好行政公益诉讼应诉准备工作，根据诉讼类型和具体请求积极应诉答辩，对于纠正违法行政行为一类诉讼，应围绕履职行为是否事实清楚、程序是否合法、依据是否充分予以答辩；对于不作为一类诉讼，应围绕是否属于职责范围、是否已经履职以及履职是否适当进行答辩。对于国家利益或社会公共利益受到损害的情形，在诉讼过程中要继续推动问题整改落实，力争实质解决。对于法院作出的生效判决，国土资源主管部门要严格执行，及时纠正违法行政行为或主动依法履职，防止国家利益或社会公共利益继续受到损害。

六、加强检察机关与国土资源主管部门的协作配合

(十一) 建立案件信息共享平台。各级检察机关与国土资源主管部门要探索建立行政检察与行政执法衔接的信息平台，选择部分地方进行试点，有序推进，共享国土资源领域违法信息、检察机关已办公益诉讼案件信息等数据信息，实现国土资源主管部门发现公益诉讼案件线索及时移送检察机关、检察机关发现国土资源主管部门可能存在履职问题时提前预警、启动公益诉讼程序网上告知等功能。

(十二) 建立重大情况通报制度。为切实保护国家利益和社会公共利益，及时处置突发性、普遍性等重大问题，探索建立重大情况通报制度，任何一方获得的涉及国土资源行政执法及公益诉讼的重大舆情，应当及时相互通报，共同研究制定处置办法，回应社会关切。

(十三) 建立联合开展专项行动制度。双方开展的涉及对方工作范围的专项行动等，可邀请对方参与，充分发挥检察机关公益监督、刑事司法等职能，充分发挥国土资源主管部门行政执法、勘验检查、卫星遥感等职能和技术优势，形成工作合力，共同促进国土资源领域依法行政工作。

(十四) 建立联合培训制度。举办相关培训时，可以为对方预留名额，或邀请对方单位领导或办案骨干介绍情况，定期开展业务交流活动，共同提高行

政执法和公益监督能力。

(十五) 建立联席会议机制。最高人民检察院与国土资源部建立联席会议制度，双方定期或不定期召开联席会议，共同研讨国土资源领域涉及公益诉讼工作中存在的具体问题，对于达成一致的事项，以会议纪要等形式予以明确，指导和推动行政公益诉讼工作。检察机关对国土资源主管部门存在的系统性、领域性问题，可以集中提出意见建议；国土资源主管部门可以对检察机关执法中出现的问题，提出改进意见建议。

(十六) 建立日常联络机制。双方各确定一名联络员，负责两个部门之间的日常联络及文件传输等工作。

七、加强组织领导，协同推进行政公益诉讼和依法行政工作

(十七) 认真组织学习。各级检察机关和国土资源主管部门要深入学习习近平总书记关于建立检察机关提起公益诉讼制度的系列重要指示精神，全面把握党中央重大决策部署和修改后行政诉讼法要求，切实增强政治责任感和历史使命感，全面贯彻落实检察机关提起行政公益诉讼制度，全面推进依法行政，全面保护国家利益和社会公共利益。

(十八) 加强组织领导。各级检察机关和国土资源主管部门要强化服务大局意识，积极争取党委领导、人大监督和政府支持。要高度重视检察机关提起行政公益诉讼工作，主要负责人要亲自过问行政公益诉讼工作，为依法行政和行政公益诉讼工作提供组织保障、人员保障和后勤保障。

各省（区、市）检察机关、国土资源主管部门贯彻落实本意见的情况，请及时向最高人民检察院、国土资源部报告。

最高人民检察院 国土资源部

2017年12月27日

最高人民法院

关于加大食药领域公益诉讼案件办理力度的通知

各省、自治区、直辖市人民检察院民事行政检察部门，解放军军事检察院民事检察厅，新疆生产建设兵团人民检察院民事行政检察处：

为贯彻落实全国检察机关民事行政检察工作座谈会精神，充分发挥检察机关在“实施健康中国战略”方面法律监督职能作用，现就加大食品药品安全领域公益诉讼案件办理力度有关问题通知如下：

一、加强食药领域公益案件线索摸排工作

党的十九大报告提出“实施健康中国战略”，这是以习近平同志为核心的党中央坚持和发展新时代中国特色社会主义的一项重要制度安排。各级民行检察部门要坚决贯彻中央决策部署，全面、系统、准确地理解“实施健康中国战略”的核心要义和基本思路，充分发挥检察机关法律监督职能作用，进一步加大食药领域公益案件办理力度，确保人民群众“舌尖上的安全”。

案件线索是公益案件程序启动的起点，能否及时准确发现案件线索，对办理公益案件至关重要。各级民行检察部门要高度重视案件线索摸排工作，畅通食药领域公益案件线索发现渠道。

一是要加强与侦查监督部门的联系，重点关注“危害食品药品安全犯罪专项立案监督活动”挂牌督办的案件，从中发现案件线索。

二是要充分利用“两法”衔接平台。“两法”衔接平台经过几年的运行，已经初具规模，并在行政执法与刑事司法衔接方面发挥了重要作用。各地要积极争取衔接平台向民行部门开放端口，及时了解食品药品安全领域行政执法信息，积极从平台上发现有价值的案件线索。

三是要搭建行政执法与行政检察信息共享平台。“两法”衔接平台主要涉及行政执法和刑事司法的衔接问题，民事行政检察部门与行政执法的衔接、沟通

有不同要求。各地要根据曹建明检察长讲话要求，率先在食品药品安全领域探索建立行政执法与行政检察衔接平台，全面获取食药监、质检、工商等行政机关执法信息，扩大食药领域案件线索的发现渠道。

四是要重视从新闻媒体上发现案件线索。新闻媒体曝光的案件线索往往是人民群众高度关注的案件。要保持对新闻媒体的敏感性，及时从新闻媒体的报道中发现食药领域案件线索。五是要注重从群众举报中获取案件线索。要密切联系群众，充分利用检察机关的控告举报职能，加强宣传，鼓励群众举报公益案件线索。

当前，要结合《国务院食品安全办等9部门关于印发食品、保健食品欺诈和虚假宣传整治方案的通知》要求，把食品、保健食品欺诈和虚假宣传问题作为线索摸排工作的重点。要重点关注未经许可生产经营食品和保健食品以及食品和保健食品标签虚假标识声称违法行为，重点关注利用网络、会议营销、电视购物、直销、电话营销等方式违法营销宣传、欺诈销售食品和保健食品违法行为，重点关注未经审查发布保健食品广告以及发布虚假违法食品、保健食品广告违法行为，重点关注食药监、质检等监管部门在食品、保健食品欺诈和虚假宣传等问题监管方面的不作为、乱作为等行政违法行为。在办理该领域的公益案件时，民事公益诉讼中要重点关注涉嫌欺诈和虚假宣传的食品和保健食品生产经营者、广告经营者、广告发布者和广告代言人的违法行为，行政公益诉讼中要重点关注食药监、质检、工商、新闻出版广电管理等部门在监管过程中是否存在违法行使职权或不作为的情形。

要结合《国务院关于完善进出口商品质量安全风险预警和快速反应监管体系切实保护消费者权益的意见》的要求，加强食品药品安全领域质量安全公益诉讼工作，重点关注食品药品安全领域进出口商品质量方面存在的假冒伪劣、隐瞒缺陷或不按规定召回等违法行为，重点关注质检等部门在商品质量安全监管方面存在的违法行使职权或者不作为的违法情形，切实保护消费者合法权益。

二、全面调查取证，充分发挥检察建议作用

诉前程序是检察机关提起公益诉讼的必经程序，各级民行检察部门要严格

执行诉前程序相关规定，在充分调查清楚相关违法事实的基础上严格履行诉前程序。

一是要全面调查收集证据。诉前调查对于查明案件事实、发出诉前建议以及提起诉讼都至关重要。各级民行部门要充分运用各种调查手段，全面调查清楚案件事实后履行相关诉前程序，确保诉前程序认定的案件事实与提起诉讼认定的案件事实基本一致。对于食品药品安全领域涉及的行政机关违法行使职权或者不行使职权的情形，不能再按照督促履职案件的程序要求进行办理，必须按照检察机关办理公益诉讼案件的相关程序规定，在立案、调查后才可以发出检察建议。

二是要严格确定检察建议的具体内容。检察建议书是检察机关的对外法律文书，建议内容要清楚，说理要充分。建议内容要于法有据，要有可操作性，要与提起诉讼时的诉讼请求相匹配。

三是要加强与行政机关的沟通。发出检察建议后，要积极与食药监、质检等行政机关加强联系，及时了解行政机关履行职责情况。要加强跟进监督中的机制创新，推动行政机关有效解决危害食品药品安全问题，共同保护社会公共利益。

三、妥善用好诉讼监督方式，有效保护社会公共利益

检察机关提起公益诉讼制度的确立，进一步强化了检察建议等诉前程序的监督效力。经过诉前程序，消费者协会等组织不提起诉讼的；食药监、质检等行政机关不依法履行职责，社会公共利益仍然处于受损害状态的，检察机关要坚决提起诉讼。诉讼过程中，要争取党委、人大的领导支持，加强与人民法院的沟通协调，确保公益诉讼案件审理过程充分体现检察机关作为法律监督机关的特殊性。对于食药领域的民事公益诉讼案件，可以探索提出惩罚性赔偿的诉讼请求，增加违法行为人的违法成本，从根本上遏制食药领域侵害社会公共利益的违法行为。

四、加强与行政机关联系，建立常态化沟通协调机制

各级民行检察部门要进一步加强与食药监、质检等行政机关的联系，建立

完善常态化沟通协调机制。一是**建立日常联络机制**。要建立联席会议机制和联络员制度，加强日常工作的交流与信息共享。二是**建立信息共享机制**。要充分利用“两法”衔接平台，积极构建行政检察与行政执法衔接平台，及时了解掌握食药领域行政执法信息。要定期就重大工作部署、信息情况进行交流，及时通报重大案件情况。要在线索发现、调查取证、技术支持等方面加强协作。三是**联合出台会议纪要或规范性文件**。要与食药监、质检等行政机关增进了解，就行政执法和检察监督相关问题达成共识，共同促进依法行政，推动法治政府建设。

五、加大宣传力度，营造良好舆论氛围

食品药品安全关系人民群众切身利益，社会各届高度关注。在加大办案力度的同时，各级民行检察部门要加强宣传工作，突出宣传检察机关办理危害食品药品安全公益诉讼案件的好经验、好做法，重点宣传取得良好政治效果、法律效果、社会效果的典型案例和检察机关在办案过程中涌现出来的先进典型。对于人民群众广泛关注、有较大影响的案件，要及时公开案件信息，回应社会关切。通过宣传，正确引导社会预期，为检察机关办理食品药品安全领域公益诉讼案件营造良好舆论氛围。同时，要严肃宣传纪律，把握宣传特点和方法，坚决杜绝不当炒作。

请各省级院民行部门加强对食药领域公益诉讼案件办案工作的指导、督办，于每月 25 日前向民行厅报送食品药品安全领域案件线索、立案情况、诉前诉讼典型案例及工作中的经验做法。工作中遇到的有关问题请及时上报民行厅。联系人：解文轶，联系电话：65205462。

最高人民检察院民事行政检察厅

2017 年 12 月 8 日