■人大聚焦

公益诉讼如何开出“申城之花”

市人大专题调研上海公益诉讼工作

□法治报记者 陈颖婷

检察公益诉讼制度，是党的十八届四中全会作出的一项重大改革决策，也是以法治思维和法治方式推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要制度安排。上海作为司法体制改革的前沿阵地，公益诉讼制度又在这片土地上开出了什么样的花朵，还有哪些瓶颈问题需要攻克呢？近日，市人大监察与司法委员的一份专题调研报告给出了答案。

上海立案受理公益诉讼案件746件

从调研情况看，本市检察机关认真按照中央、市委和最高检部署要求，把公益诉讼作为新时代检察工作创新发展的重要内容，积极作为、依法履职、探索创新，为促进依法行政、保护国家利益和社会公共利益发挥了重要作用。共研判案件线索2801件，立案受理公益诉讼案件746件，提出检察建议或发布公告427件，提起诉讼29件，检察公益诉讼工作实现良好开局。

市检察院研究制定了《加强新时代民行公益诉讼检察工作实施意见》，相继出台有关制度规定，细化和完善执法办案的操作流程。同时，加强机制建设。与法院、相关政府部门加强沟通配合，联合出台文件，定期召开会议，健全完善信息共享、线索移送、案件协调等机制，为检察公益诉讼工作的开展营造良好外部环境。

同时，上海与长江经济带、长三角地区检察机关建立跨区域协作机制，积极参与长江经济带生态环境治理。通过完善行政执法与公益诉讼检察衔接机制。各级检察机关与59家行政机关签署了加强线索移送、调查取证、损害评估、技术支持等方面的协作协议，着力解决法律适用和履职尽责具体标准等问题。

难点一：对公益诉讼认识不足

调研组发现，实践中就案办案、机械办案，不善监督、监督不准、监督不规范等问题仍然存在，对诉前程序社会治理价值的认识还不够充分。有的检察人员担心办案影响与行政部门的关系，对一些本应依法提起公益诉讼的案件，或等待观望或采取其他方式“软处理”。

有的行政机关主动接受检察监督的意识不够强，对检察公益诉讼存在不重视、不配合的问题，个别行政机关对检察机关发出的检察建议，存在消极整改、不及时反馈等情况。

与此同时，社会知晓度和参与度不高。问卷调查显示，大部分受访者对检察公益诉讼制度不太了解或知之甚少。仅有9.31%的受访者表示经常关注公益诉讼，且其中大多为司法工作人员，尚未形成有利于公益诉讼工作的环境和氛围。

难点二：公益诉讼案件结构不够合理

从案件类型看，本市检察机关办理的公益诉讼案件，以民事公益诉讼案件居多，尚无行政公益诉讼案件。而且办理的民事公益诉讼案件中，多为刑事附带民事公益诉讼案件，单纯的民事公益诉讼案件比较少。从分布领域看，涉及国有土地使用权出让、国有财产保护、英雄烈士保护等法定领域的办案力度有待进一步加强。从起诉主体看，社会组织参与度较低，检察机关很少使用督促起诉、支持起诉等法定履职方式，至今尚无此类案件。

值得一提的是，调研过程中，有关各方对加强调查核实权法律保障的呼声比较高。现行法律和司法解释赋予检察机关调查核实权，但规定比较原则，缺乏相应的程序和手段作为保障。

而部分检察建议监督刚性不足，加之有些检察建议调查不够、说理不透、质量不高，跟踪不力，影响了诉前程序作用的发挥。

此外，目前尚未建立统一的公益诉讼基金，公益诉讼案件判决的费用无处归口，也缺乏规范的管理使用办法。

建议：提高办案质量，维护司法公信力

调研组建议，严格狠抓执法办案。围绕生态环境和资源保护、食品药品安全等人民群众密切关注的重点领域，持续加大办案力度，提高办案质量，力争办出一批重大社会影响和引领示范作用的典型案件。

同时，要紧扣公共利益属性，积极稳妥拓展案件范围，努力探索“等外”案件的办理机制，优化诉讼案件结构。要深入研究跨行政区划公益诉讼工作，明确适格主体，探索公益诉讼新途径。

此外还要更加注重发挥诉前程序作用。把“诉前实现保护公益目的是最佳司法状态”理念贯穿办案工作始终，加强诉前程序司法化的改革探索，切实提高诉前检察建议质量，通过检察建议推动、激发行政机关履行职能的积极性，实现维护行政权威、司法权威和法治权威的多赢。对拒不整改、消极整改的，要依法提起诉讼。

同时，要抓好后续跟踪监督，特别是生态环境类案件，要严格监督相关主体及时修复受损的生态环境。支持社会组织提起公益诉讼。统筹发挥检察机关自行提起公益诉讼、支持社会组织提起公益诉讼两方面作用，既要主动担当，又可采取提供法律咨询、提交书面意见、协助调查取证等方式，支持社会组织提起公益诉讼，共同担负起维护公共利益的法律责任。

■代表风采

张耀：“烦恼告诉我，满意您带走”

□虹口人大供稿

自从当选虹口区十六届人大代表以来，张耀始终怀着一颗赤子之心，努力当好群众与政府之间的桥梁和纽带。他高度关注民生需求，经常深入选区、广泛联系选民，通过提交高质量的代表建议，助推选民身边急难愁盼问题的解决，赢得了选民的认可。

张耀代表深知，人大代表的履职如果离开了选民的理解和支持，就成了无源之水。当选人大代表以后，他经常利用节假日走访选区，了解选民的实际困难。他常对选民说，“麻烦告诉我，满意您带走”。许多选民也把他当成自己的亲人，主动把自己的揪心事、烦心事告诉他。在区十六届人大一次会议召开前，张耀发现江湾镇沽源路107号和109号尚未接上天然气管道，二十余户居民都在使用液化气钢瓶，有的还是通过非正规渠道购买，不仅生活不方便，而且存在一定的安全隐患。为此他逐一走访了每一户居民，了解具体情况，并在人代会上提交了《关于改造并着实解决沽源路107号和109号居民楼使用管道天然气的建议》。相关部门对这件代表建议高度重视，迅速开展调研，认真研究现实可能和解决方案，最终将这一问题列入成套率改造方案中。

张耀代表不仅认真学习代表履职相关的政策和法规，而且善于分析思考，对于发现的问题进行细致地调查核实，从而提出高质量的代表建议。近年来，江湾地区的加装电梯工作走在了全区的前列。随着这项工作的推进，他发现了一些共性的问题。比如安装电梯以后，原来各楼层的房屋价值会发生不同变化，需要针对不同楼层的居民设计合理的费用承担比例；政府应做好角色定位，确保有足够的经费来维持电梯的长效运转。他结合自己的调研和思考，在《关于老旧公房加装电梯可能触发的未来矛盾及其对策建议》的代表建议中，提出了加强证据固定、改变各楼层出资比例、政府仅负责托底，不宜大包大揽、新闻报道要适度等具体建议。对于这些具体建议，相关部门逐一予以认真答复，并主动吸纳到工作中，进一步提高了加装电梯工作的科学性、有效性和可持续性。

在闭会期间，张耀代表积极参加区人大常委会和街道人大工委组织的各类培训和视察、座谈、调研等活动。他感到，这些活动夯实了履职基础，开拓了视野。作为传媒企业的负责人，他特别关注文化虹口建设。在《建议从发展推动海派文化的角度保护和打造沪上小众文化地标》的代表建议中，他提议有关部门从推动海派文化发展的高度，通过加强梳理摸底、党建引领、政策扶植、注入公益元素和旅游元素等方式，打造和维护一批类似汉源书屋、季风书店、大众书局等文化地标，以进一步保留历史文脉，传承海派经典。由于做了充分的准备和认真的思考，他的分析有理有据、建议合情合理，被相关部门采纳。

■人大直通车

全国人大宪法和法律委员会、常委会法制工作委员会考察长宁

本报讯 近日，全国人大宪法和法律委员会副主任委员徐辉、全国人大常委会法制工作委员会副主任许安标一行赴长宁新锦华再生资源产业园调研可回收垃圾中转及处理情况。上海市人大常委会法工委主任丁伟、全国人大常委会法工委行政法室副主任张桂龙、上海市绿化市容局副局长唐家富、长宁区人大常委会副主任夏利民陪同调研。调研中，全国人大领导实地参观了新锦华可回收垃圾二次分拣、废纸加工等作业区，并就相关流程和环节进行了详细询问。

松江人大召开服务“三农”工作座谈会

本报讯 2019年12月24日下午，松江区人大常委会召开服务“三农”工作座谈会。区人大常委会主任唐海东出席会议并讲话。副主任任向阳主持会议。由区人大农业与农村工委分工联系的部分市属在松涉农单位负责人应邀参加会议，共谋“三农”发展。

会上，区农业农村委从“农业强”“农村美”“农民富”三个方面通报了2019年围绕实施乡村振兴战略开展的几项重点工作，并介绍了2020年工作打算。区人大常委会农业与农村工委通报了2020年重点监督项目计划安排。区气象局、农商银行松江支行、安信农保松江支公司等单位分别就各自专业领域内服务全区“三农”工作的做法和设想进行沟通交流。

黄浦区人大常委会教科文卫、侨民宗工委召开全体会议

本报讯 2019年12月24日，黄浦区人大常委会教科文卫、侨民宗工委召开全体会议。区人大常委会副主任吴力坚参加会议。

会议主要传达了近期市区人大教科文卫、侨民宗工作例会精神，并总结当年两工委工作，进一步思考谋划2020年工作重点。会上，大家还集中学习了《中华人民共和国职业教育法》《上海市职业教育条例》等法律法规，国务院今年发布的《国家职业教育改革实施方案》，上海市政府办公厅印发的《上海职业教育高质量发展行动计划（2019-2022年）》，围绕推进黄浦职业教育改革与发展、促进更充分更高质量就业等专题内容进行了热烈的交流讨论，为黄浦区二届人大七次会议专题审议工作集思广益，做好充分准备。

金山区人大社会建设委员会召开工作例会

本报讯 2019年12月14日，金山区人大社会建设委员会召开工作例会。区人大常委会副主任周俭出席会议并讲话。

会议总结了社会委2019年7月30日成立以来的工作，对2020年工作计划进行讨论，并作部署。与会人员围绕2019年工作，特别是养老服务调研工作进行了专题研究，并就2020年社会委调研课题选题及一些具体事项展开热烈讨论。

区人大社会建设委员会全体委员参加了本次会议。