关于南海区检察院开展公益诉讼工作情况的调研报告

佛山市南海区人大常委会法工委

公益诉讼是运用司法手段来保护国家利益和维护社会公共秩序，规范一切组织和个人的行为。公益诉讼制度将保障人民参加国家事务的管理，促进法治社会、法治国家的建立。2019 年 10 月，区人大常委会就南海区检察院公益诉讼工作情况开展了专题调研。调研组充分听取了区检察院的意见建议，在探讨我区开展公益诉讼工作现有成效和存在问题的基础上，对标最高人民检察院检察长张军提出的“双赢多赢共赢”的理念提出了相应的对策建议。现将有关调研情况汇报如下:

一、我区检察公益诉讼的工作概况

2018 年 1 月至 2019 年 9 月，区检察院共立公益诉讼案 438 件，占全市检察机关立案数的 45%，居首位。其中针对行政执法机关履职行为的行政公益诉讼案件立案 383 件；发出诉前检察建议 72 份，收到回复 72 份，行政执法机关均采纳区检察院的建议并制定了相应的整改措施；刑事附带民事公益诉讼案件立案 55 件，已经向法院起诉 30 件，法院已经作出判决的有 3 件，其中一件已进入执行阶段。

二、我区检察公益诉讼的工作成效

区检察院围绕区委污染防治攻坚、两违整治、维护群众舌尖上的安全以及社会矛盾多元化解等中心工作，发挥检察公益诉讼职能，在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，与行政执法部门形成工作合力，维护国家利益和社会公共利益。

（一）助力“两违”整治专项监督工作

“两违”整治是区委、区政府的中心工作之一，区检察院积极发挥检察公益诉讼的职能，通过诉前检察建议，督促有关部门依法履职，整治违法占用农用地的行为。

例如桂城平胜麻洪村的建筑垃圾违法填高低洼农用地案件，大沥、里水 8 块农用地违法占用和乱搭建案件，北江大堤违法建房案件等在区检察院发出诉前检察建议后，引起了区政府高度重视，组织国土、城管、水务、供电等部门联合执法，及时制止违建行为，拆除违法建筑，加强宣传教育，在违建现场派发宣传资料，有效实现“办理一案，治理一片”社会效果，有效遏制乱建违建现象。

（二）坚决打好污染防治攻坚战

区检察院公益诉讼工作以改善生态环境质量为核心，以解决人民群众反映强烈的突出生态问题为重点，坚决打好污染防治攻坚战。

区检察院通过启动公益诉讼程序，经过调查后，向水利、环

保部门发出检察建议。区水利、环保部门高度重视，立行立改。通过整改有效解决了平沙岛生活污水污染水源、违法经营木材加工企业等违法问题。有效保护了我区的饮用水水源地、促使了安全生产部门、环保部门制定相关措施，明确和规范了今后各镇（街道）环保部门案件的办理职责、办理时限以及案件查处和调查取证等问题，提升环保案件查处上区镇衔接、行政执法与刑事司法衔接力度。

（三）多举措保障食品药品安全

区检察院坚决落实最高人民检察院2018年8月部署的为期一年的“保护千家万户舌尖上的安全”检察公益诉讼专项监督活动，多举措保障人民群众的食品安全。

1.堵塞监管漏洞，确保网络餐饮食品安全。2019年初，启动了网络餐饮食品安全公益诉讼专项行动，对网上订餐服务平台进行调查，发现了如无食品经营许可证、食品经营许可证过期、营业执照已注销、超范围经营食品等162家网络餐饮服务提供者涉嫌12类违法违规行为。存在较大的食品安全隐患，凸显出网络时代线上餐饮监管责任的缺位。经过向区市场监督管理局发出检察建议，多次召开专项会议，下发相关通知，加强了行政部门对网络餐饮的监管，进一步规范了网络餐饮经营行为，切实保障网络餐饮的食品安全。

2.区检察院依法向区农业农村局发出检察建议，促使区农业农村局出台相关文件，督促加强检测防控力度，保证水产品合格

上市；规范不合格农产品处置程序，严防不合格农产品上市销售，切实保障“从田间到餐桌”的食品安全。

（四）形成追偿挽损“绿色通道”，解决公益维护的后顾之忧

公益诉讼有效解决了公益损害发生后“个人违法、政府埋单”问题，为政府追偿处置环境污染、食品安全事故投入提供了有效路径。同时由于有公益诉讼这个“托底之网”，各方治理公益损害的责任感显著增强，时效性明显提高，有利于形成违法者为主、其他社会力量补充的损害治理格局，有效避免公共利益走向“公地悲剧”。目前，区检察院与区法院联合签署了《刑事附带民事公益诉讼案件协调机制》，完善和规范了公益诉讼案件办理工作，探索公益诉讼案件强制执行程序，已对 30 宗案件提起了刑事附带民事公益诉讼。

三、存在问题

从调研情况看，区检察院、各职能部门及镇（街道）严格按照上级检察机关和区委的相关要求，在开展公益诉讼方面做了大量工作，取得了明显成效。但同时，我们在调研中也发现一些存在问题，制约了我区公益诉讼工作的进一步发展，主要表现为：

（一）部门联动执法机制、信息共享有待进一步完善

在执法工作中，各单位因自身工作难点与规范化要求，造成：联合执法和职能工作融合不够，部门单打独斗多，落实联动措施情况时好时坏；信息共享相对滞后违法行为控制不够及时；对拒执抗法的打击力度不够强等。执法工作的措施有待深化拓展，在沟

通协调方面不够紧密，有待进一步加强。信息化工作统筹协调水平有待进一步提高，对新型违法行为的发现和控制手段不足，影响工作效果。区级行政部门对镇（街道）的指挥监督力度不够，工作标准不明，相互衔接机制不畅，导致在环保、土地、食药品等执法领域上下思想不一、力度不一、标准不一。

（二）对公益诉讼的认识、运用不足

部分行政执法部门对行政公益诉讼存在认识偏差，未能树立正确的理念，未从检察机关履行宪法和法律赋予的法律监督职能角度，从推动区委中心工作、协力促进社会治理的角度看待行政公益诉讼诉前检察建议工作，认为收到检察建议是对自身工作的否定，担心影响工作考核。造成有的部门仅是书面回复表明态度，但没有扎实开展后续的整改措施；有的部门收到建议后未进行认真研究，讲困难多想办法少，整改措施笼统、整改方式程式化，造成检察建议落实效果不理想。另外，行政执法部门和村民自治组织等对于符合检察公益诉讼领域并已对国家利益、社会公共利益构成损害的案件，可以通过检察机关提起民事公益诉讼，向实施损害行为方及时追讨损害赔偿；对于向破坏农用地的用地人可以提起违约、侵权责任之诉，通过民事判决强制违法者修复被毁的农用地等方面手段的认识还未到位。

（三）公益诉讼专项资金的管理使用尚未明确

检察院设立了专项公益诉讼资金账户，但上级检察院对专项资金亦尚未出台相关规定，该项资金在涉及鉴定费、胜诉后赔偿

金的收缴、使用和监管方面尚在探索阶段，还未形成比较成熟的模式。区检察院对资金的管理和使用感到困惑。

（四）行政监管方法滞后，处罚力度和措施有待进一步加强和完善

随着网络餐饮、网络购物等平台的发展，传统线下抽查的监管手段在效率和覆盖面上都难以适应“互联网+”时代网络经营者快速增长、经营状态变化快的特点，造成行政执法部门发现、监管不规范经营行为难度增大。现时公益方面违法犯罪普遍呈现“链式”发展态势，大部分案件需要环保、运输、城管、公安等多个职能部门协调联动、联合执法，对于某一环节的对点打击，难以起到源头治理成效。部分行政执法部门存在重处罚企业、轻处罚个人，重经济处罚、轻其他形式处罚的现象，没有形成组合拳。对拒不履行行政处罚决定或履行不到位的缺乏“后半篇文章”，导致行政执法的权威性、有效性不足。如挖损农田、破坏林地、非法改变土地用途等行为，没有督促复垦补植或恢复耕种，导致边治理边违法，处罚决定成一纸空文。

（五）宣传力度有待提高

检察机关对于公益诉讼的宣传面还不够广、宣传力度还不够大。公益违法案件形式多、手段多，不断复杂化，职能部门和群众对于公益诉讼的认识还比较片面、了解不深，未能领会公益诉讼的精神实质，对公益诉讼的定性和理解把握不够准确。不利于公益违法案件的发现、执法、处罚、追偿和后续的跟踪监督。新

媒体运用的效能未能充分发挥，宣传渗透仍有进一步提升的空间，宣传的社会覆盖面和受众人群未够广泛，社会、村居宣传覆盖不足等问题。

四、几点建议

（一）强化宣传，提高对公益诉讼检察建议工作的认识和重视

加强对行政公益诉讼诉前检察建议工作的宣传力度，让更多群众和部门了解检察建议的设计初衷以及具体工作情况，减少对检察建议工作的抵触和担忧情绪，形成全社会了解并支持检察机关检察建议工作的良好局面。结合检察建议办理情况，强化对典型案例的宣传，以教育引导群众，提升群众法治意识，促进法治南海建设。加强督查考核，充分发挥绩效考核指挥棒作用，将检察建议作为重要信息源和数据源，从中发现相关部门执法不规范、不到位线索，并将落实检察建议纳入绩效评价体系，助推检察建议落到实处、起到实效。

（二）不断丰富执法手段，提升执法力量

综合运用“大数据”信息技术，打通基层网格员巡查、执法力量巡查、群众和社会组织发现等网络，推动区、镇（街道）、村、组四级联动，着力解决检查对象和人员名录更新滞后、违法犯罪发现不及时等问题，形成打早打小、群防群治格局。用好用足现有执法力量，加强队伍素质、业务水平培训，提升执法素质，强化区镇联动、上下衔接，加强对镇（街道）执法力量的工作指导，

明确工作标准，形成上下一盘棋工作格局。根据各部门管理幅度、社会形势变化等，调整各部门执法力量、区镇资源分配，增配执法力量，着力解决执法力量不足问题。

（三）树立正确的执法导向，强化综合治理

加强执法监督力度，相关行政部门不能一罚了之，在相关行政处罚决定作出后要积极跟进处罚执行情况，对拒不执行或仍继续违法的应积极采取措施，通过向相关部门报告、向主管部门和社会通报、申请法院强制执行等手段，促进处罚决定落实。加强对已整改问题的巡查监管，加大对相关典型案例的宣传力度，树立执法权威，增强执法效果。各部门在查处违法犯罪时，注重打击、治理与预防相结合，提升性质执法主动性，拓宽覆盖范围，增强工作效能，提升社会效果；同时，注重学习借鉴、制度创新，破解国土、环保等领域执法难题。对比较简单或紧急的案件，收到检察建议的部门尽早予以落实、回复，避免延误扩大损失。加强对每个案件的后续跟踪监督，采取相应的措施或以取得效果的，及时向上级机关和区检察院反馈，共同协商应对面临困难和整改计划，以提高检察建议落实的刚性、时效性、实效性。

（四）健全公益诉讼联动机制，加强信息共享

各部门主动利用公益诉讼，形成工作合力，共同解决重点、难点问题，回归公益诉讼制度设计的初衷。可以采取公开宣告、会议、会商研究、支持协作等多种形式，协同推动问题在诉前程序阶段解决，利用公益诉讼程序解决个别部门难以单独解决的问

题。建立健全公益诉讼联动机制。各镇（街道）、职能部门，安排专人负责，及时向区检察院提供行政执法信息平台中涉及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的行政执法信息和案件信息，定期召开联席会议，共同研讨解决办案中存在的问题。可以发挥网格员对违法用地、餐饮食品安全、环境污染防治方面的监管作用。利用网格化管理中心的监管数据构建网格化管理+公益诉讼案件办理的信息共享平台，实现公益诉讼与网格化综合管理合作共赢的工作模式，充分发挥检察公益诉讼在督促行政机关依法履职和维护社会公共利益的监督作用。

（五）探索公益诉讼专项资金的管理使用

在高检院完成顶层设计，出台相关规定之前，可由区政府统筹明确过渡期的管理办法，规范指引对胜诉后如何使用赔偿金用于承担恢复损害公益的费用，如何用于其他公益诉讼案件鉴定费、律师费等经费支出。

2019 年 10 月 25 日