

公益诉讼检察工作白皮书（2023）

发布时间：2024年03月09日

目 录

前言

一、公益诉讼检察工作基本情况

二、服务保障中国式现代化

三、守护人民群众美好生活

四、更好服务国家治理现代化

五、践行高质效办案价值追求

六、推动构建公益保护大格局

结语

前 言

检察公益诉讼制度是以习近平同志为核心的党中央决策、部署和推进的重大改革举措，以独具特色的公益司法保护“中国方案”，有力维护了国家利益和社会公共利益。党的十八大以来，在习近平法治思想的孕育和引领下，检察公益诉讼从顶层设计到实践落地、从局部试点到全面推开、从初创开拓到发展完善，成为习近平法治思想在公益

保护领域的生动实践和原创性成果。党的二十大报告明确提出“完善公益诉讼制度”，这既是党中央对制度实践的充分肯定，也是对进一步发挥制度效能的更高要求，为当前和今后一段时期工作擘画了宏伟蓝图、确定了基本路径。近几年来，公益诉讼检察法定办案领域已从民事诉讼法、行政诉讼法确定的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4个领域，持续扩展到“4+10”，在法治中国建设实践中焕发出蓬勃生机。

2023年，是全面贯彻党的二十大精神开局之年。检察公益诉讼法被纳入《十四届全国人大常委会立法规划》一类项目，公益诉讼检察面临着新的发展机遇。这一年，全国检察机关坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入践行习近平法治思想，准确把握时代发展新形势、国家治理新要求 and 人民群众新期待，以推动检察公益诉讼立法为牵引，持续为公益诉讼检察夯实基础、凝聚共识；积极践行“高质效办好每一个案件”的新时代新征程检察履职办案基本价值追求，注重以可诉性提升办案精准性和规范性；以向全国人大常委会专项报告生态环境和资源保护检察工作情况为契机，充分运用法治力量服务美丽中国建设；以“益心为公”志愿者检察云平台为重要抓手，深化协同协作，不断扩大检察公益诉讼影响力。

一、公益诉讼检察工作基本情况

2023年，全国检察机关进一步牢固树立质效优先导向，公益诉讼办案规模和质量总体呈现稳健发展良好态势，各领域办案平衡协调健康发展。

（一）公益诉讼办案规模稳健

2023 年，全国检察机关共立案办理公益诉讼案件 189885 件。从案件类型看，办理行政公益诉讼案件 167776 件，占立案总数的 88.4%，行政公益诉讼彰显独特制度价值；办理民事公益诉讼案件 22109 件，占立案总数的 11.6%。



（二）诉前整改水平保持高位

2023 年，立案后经磋商终结案件 35681 件，占行政公益诉讼立案数的 21.3%，切实用更高效方式实现公益保护目的。行政公益诉讼中提出诉前检察建议 116489 件，绝大部分案件经过诉前程序督促行政机关纠正或履行职责，回复整改率达到 99.1%，彰显中国特色司法程序设计的效能。

（三）提起诉讼质效不断提升

2023 年，全国检察机关共提起公益诉讼 12579 件。其中，提起民事公益诉讼 11303 件（含刑事附带民事公益诉讼 8654 件），占起诉总量的 89.9%；提起行政公益诉讼

1276 件，占起诉总量的 10.1%，同比 2022 年上升 76.7%。检察机关对一些诉前解决不了的问题，坚持以“诉”的确认体现司法价值引领，有效推动了一批“硬骨头”“老大难”公益损害问题整改。提起诉讼后法院支持率达到 99.96%。

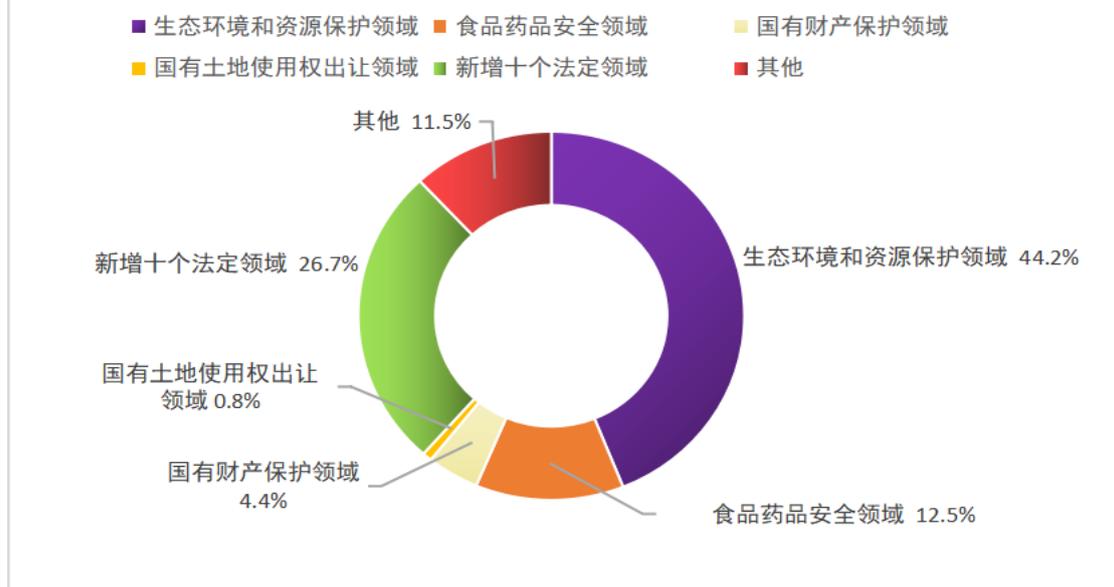
(四) 办案效果持续凸显

2023 年，全国检察机关通过公益诉讼，督促保护被污染的耕地、林地、草原、湿地约 28.9 万亩，回收和清理生产类固体废物 528.9 万吨，向污染企业和个人共索赔环境损害赔偿金 9.6 亿余元；督促查处假冒伪劣食品约 33 万千克，假药、劣药和走私药品约 8888 千克；督促保护、收回国家所有财产和权益的价值约 1560.8 亿元，收回被欠缴的国有土地使用权出让金总计约 31.5 亿元。

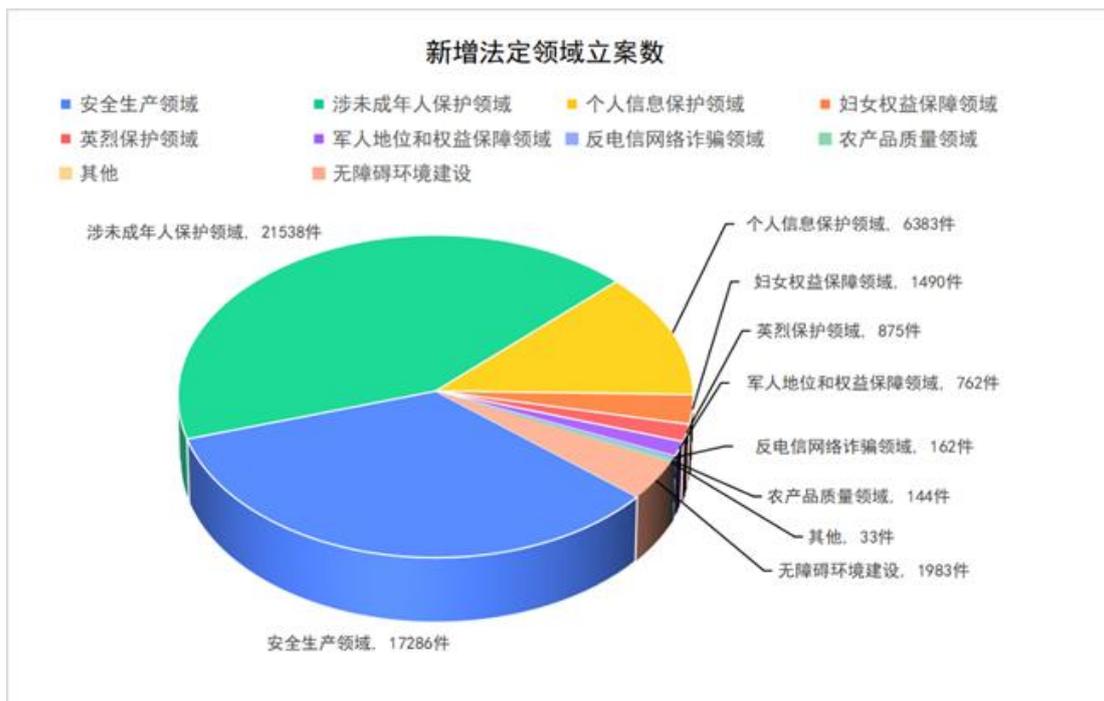
(五) 各领域办案平衡协调发展

一是四大传统法定领域“基本盘”稳健。2023 年，全国检察机关共办理四个领域案件 117414 件，占公益诉讼总数的 61.8%。其中，生态环境和资源保护领域 83924 件、食品药品安全领域 23754 件、国有土地使用权出让领域 1468 件、国有财产保护领域 8268 件，分别占公益诉讼总数的 44.2%、12.5%、0.8%和 4.4%。

全国检察机关各领域立案数



二是新增法定领域快速发展。全年共办理新增十个法定领域案件 50656 件，占公益诉讼总数的 26.7%。其中，安全生产 17286 件，涉未成年人保护 21538 件，个人信息保护 6383 件，妇女权益保障 1490 件，英烈保护 875 件，军人地位和权益保障 762 件，反电信网络诈骗 162 件，农产品质量 144 件，无障碍环境建设 1983 件等。



三是其他新领域积极稳妥探索。全年共办理其他新领域案件 21815 件，占公益诉讼总数的 11.5%。其中，公共安全 8489 件，文物和文化遗产保护 2734 件，消费者权益保护 1188 件，国防和军事利益保护 440 件，知识产权保护 873 件，更全方位维护国家利益和社会公共利益。

二、服务保障中国式现代化

2023 年，全国检察机关始终以公益诉讼检察担当融入、服务和保障重大国家战略实施，为经济社会高质量发展提供有力司法保障。

（一）落实习近平生态文明思想，助力美丽中国建设

2023 年 10 月，最高人民法院向十四届全国人大常委会第六次会议报告关于人民检察院生态环境和资源保护检察工作情况。报告充分展示了检察公益诉讼发

挥职能作用取得的成效，获得充分肯定。一年来，全国检察机关自觉服务深入打好污染防治攻坚战，全面守护山水林田湖草沙“生命共同体”。

1.深入打好蓝天保卫战。全年共办理大气污染防治领域公益诉讼案件 5800 余件。新疆、兵团检察机关开展“乌-昌-石”大气污染防治公益诉讼检察专项监督活动，共办案 91 件。陕西省检察院部署开展关中地区大气污染防治专项监督，推动整治燃煤、工业、机动车、扬尘等污染。落实应对气候变化国家战略，加大对温室气体排放、高耗能高碳排放项目建设、破坏固碳释氧功能等领域问题办案力度，助推减污降碳协同增效。最高检发布检察机关服务保障碳达峰碳中和典型案例 10 件。探索适用认购碳汇方式替代生态环境损害修复。福建检察机关在 163 件案件中运用碳汇开展替代性修复，引导认购林业碳汇 1.69 万吨、海洋碳汇 1.81 万吨。

2.深入打好碧水保卫战。2023 年 4 月 12 日，最高检在河南郑州举办首届服务保障黄河国家战略检察论坛，部署检察机关服务保障黄河生态保护治理攻坚战。最高检、水利部联合启动黄河流域水资源保护专项行动。其间，沿黄 9 省（区）检察机关聚焦未经许可取水、超许可水量取水等问题，办理案件 670 余件，推动解决了一批黄河流域节水控水突出问题。最高检指导沿黄 9 省（区）检察机关因地制宜开展流域生态环境多层次保护，上游注重水源涵养功能保护，中游注重荒漠化治理，下游注重滩区保护等，形成保护合力。内蒙古自治区检察院部署开展“助力荒漠化综合防治”公益诉讼专项监督行动，全力打好黄河“几字弯”攻坚战。山东省东平县检察院针对黄河滩区乱建乱占违法养殖等损害公益行为，督促多部门协同履职，推动解决历时 15 年占地 150 余亩的滩涂违法养殖历史遗留问题。最高检组织对 2022 年长江经济带、黄河流域生态警示片反映的 234 条问题线索集中交办，并对其中 16 起重点线索挂牌督办。以推进最高检立案办理的长江流域船舶污染治

理专案为抓手，重点助力解决需上下游联动、岸上岸下有效衔接的长江流域综合治理突出问题。召开海洋公益诉讼检察研讨会，部署贯彻落实新修订的海洋环境保护法，联合最高人民法院发布9件海洋自然资源与生态环境检察公益诉讼典型案例。指导沿海各地检察机关围绕保护海洋生态环境、守护海洋自然资源、护航海洋经济高质量发展等集中发力，助力海洋综合保护。

3.深入打好净土保卫战。最高检与自然资源部建立公益诉讼检察与土地执法查处协作配合机制。联合农业农村部开展“公益诉讼助力高标准农田建设”专项监督活动，深入排查整治选址不合规、质量不达标、建后管护不到位、建设资金流失、“非农化”等问题。截至2023年12月，全国检察机关共办理相关公益诉讼案件1426件。江西检察机关开展耕地保护公益诉讼专项活动，督促挽回、复垦被非法改变用途和占用的耕地3.6万余亩。黑龙江、吉林、辽宁检察机关深入开展保护黑土地公益诉讼监督活动，守护好“耕地中的大熊猫”。吉林省检察机关在“检察长巡田”工作中发现外来入侵物种破坏黑土地资源公益损害问题，督促清除域内7.9万亩豚草。最高检发布湿地保护和荒漠化防治检察公益诉讼典型案例，引导各级检察机关加大办案力度，推动生态系统化治理和一体化保护。

(二) 落实习近平文化思想，助力守护好中华文脉

全国检察机关认真贯彻落实习近平文化思想，深刻把握中华文明突出特性，深刻理解“两个结合”重大意义，充分发挥职能作用助力保护好文物和文化遗产。

1.因地制宜开展大运河、长城、农耕文化、非物质文化遗产保护等“小专项”。最高检结合文物和文化遗产保护丰富性、地域性特点，指导各地结合本地特色以“小专项”形式积极探索。部署沿大运河8省（市）检察机关开展大运河保护专项办案。江苏省扬州市

广陵区检察院督促属地政府、水利部门等联合履职，与涉案企业良性沟通，推动解决长达8年的非法占用河道公益损害问题。河北、甘肃、陕西、内蒙古、北京等地积极加大长城保护办案力度。山西、河北、内蒙古三地建立跨区域长城保护检察协作机制，破解“边界”保护难题。贵州、山西等地组织开展非物质文化遗产公益诉讼保护专项，办理保护苗族银饰锻制技艺、莜面栲栳栳制作技艺等一批案件。最高检指导浙江、江苏、内蒙古等地检察机关总结推广全球重要农业文化遗产、世界灌溉工程遗产保护典型案例和成功经验，并推出系列新闻报道。

2.加大各类文物保护办案力度，捍卫中华文明瑰宝。最高检指导各地深入落实习近平总书记关于石窟寺保护利用重要指示精神，协同文物执法部门全面推进石窟寺保护利用。山西省大同市云冈区检察院针对煤炭露天堆放产生煤尘污染、破坏云冈石窟及周边文物等问题，督促行政机关依法履职，推动设立云冈石窟文物保护检察室，形成长效协同保护机制。青海省西宁市城中区检察院督促保护宏觉寺行政公益诉讼案中，针对使用人不履行修缮义务导致作为历代汉藏文化交流互动桥梁的重点文物出现损毁灭失风险问题，通过公开听证、检察建议等促使行政机关及时开展抢救性修复。北京市东城区检察院与北京军事检察院开展军地协作，针对北京市级文物保护单位，位于中轴线申遗缓冲区的中国现存古建筑中唯一完整的明朝建筑群“禄米仓胡同73号”存在的诸多危害文物安全、损坏文物历史风貌问题，督促行政机关全面启动保护管理。广东、福建等地检察机关部署开展涉侨涉台文物保护“小专项”，协同文物保护部门破解职责不明、养护不力、利用不足等难题。广东省江门市、汕头市等侨乡检察机关办理了汀江圩华侨近代建筑群、福成批局旧址等文物保护行政公益诉讼案，几年来办案成效得到多国侨领认可赞扬，海外侨胞踊跃捐赠修缮款项。

3.助力城乡历史文化保护，留住记忆和乡愁。最高检、住房城乡建设部联合印发《关于在检察公益诉讼中加强协作配合依法做好城乡历史文化保护传承工作的意见》。各地积极开展历史文化名城、城市优秀建筑、传统村落保护专项行动。河北省蔚县检察院在开展历史文化名村保护专项活动中，紧盯古建筑修缮、标志牌设立、人居环境改善等开展监督成效显著，入选国家文物局评选的“第五届最美文物安全守护人”优秀团队。上海市检察机关立足海派文化、江南文化的城市文化特点，加强“一江一河”沿岸工业遗迹、衡复历史风貌区等重点领域保护。安徽省歙县检察院针对履职中发现滩培村内存有古民居濒临倒塌、传统村落风貌遭受破坏等问题，督促行政机关落实监管职责，促进黄山市传统村落保护利用纳入 2024 年地方人大立法计划。

4.强化红色资源保护力度，助力赓续红色血脉。最高检持续推进加强革命文物、红色文化遗产以及英雄烈士纪念设施保护、管理和运用，构建长效机制，做好红色资源保护“后半篇文章”。辽宁检察机关办理“抗美援朝”鸭绿江浮桥保护案，成功推动三级文物部门完成浮桥省级文物保护单位标志碑树立、档案完善工作，并全面启动对浮桥本体的抢救性保护。西藏自治区芒康县检察院开展公益诉讼保护红色革命遗迹专项活动，督促对爱国人士邦达·多吉故居“邦达仓”进行全面修缮。山东省宁阳县检察院督促行政机关对汶河阻击战中牺牲的 200 余名解放军战士散葬烈士陵园开展集中管护，运用技术手段核查烈士身份，帮助英烈回归故土。

(三) 落实习近平强军思想，助力维护国防和军事利益

2023 年是军地开展公益诉讼协作五周年，军地检察机关围绕影响军用机场净空安全、危害军事用海安全、干扰军队演训、阻断指挥通信光缆等加大办案力度，助力服务强军目标、服务备战打仗、服务依法治军。

1.持续深入开展空军机场净空保护专项行动。最高检、军事检察院、空军有关部门多次召开联席会议，坚持“一案一策”深入推进专项行动有序开展。三方组成联合调研组，先后赴甘肃、辽宁、湖南等地调研督导，督导重点案件办理。辽宁检察机关针对最高检交办某军用机场应急起飞跑道净空安全线索，与军事检察机关和地方政府协同联动，推动案涉搬迁工作全面完成，消除了影响部队飞行训练的安全隐患。内蒙古自治区赤峰市检察院针对某军民合用机场一定范围内违规饲养、放飞鸽子问题，依法开展公益诉讼，推动解决机场周边鸽群危害飞行安全问题。

2.加大军事设施保护办案力度。昆明军事检察院与贵州省贵阳市花溪区检察院提起全国首例军事设施保护领域行政公益诉讼，被评为“2023 年度十大法律监督案例”。内蒙古自治区阿拉善左旗检察院、宁夏回族自治区青铜峡市检察院与永宁县检察院共同建立贺兰山区域军事设施保护检察协作机制，促进跨区域协作。

3.助力保障人防工程安全。最高检指导各地聚焦人防工程维护管理不当、擅自变更许可审批明确的用途等突出问题，部署人防工程领域专项监督活动。安徽省军地检察机关密切协作，有效推动解决一批人防工程防护密闭门无法正常启闭、渗水漏水、墙体被破坏等公益损害问题。贵州省遵义市检察院、昆明军事检察院联合办理涉人防设施公益诉讼 10 件，联合制发检察建议 5 份，推动 15 处人防设施得以维护。浙江省检察机关会同杭州军事检察院开展人防工程安全保护专项监督行动，办案 50 余件。

(四) 落实习近平经济思想，服务经济社会高质量发展

全国检察机关聚焦国有财产保护、国有土地使用权出让、反垄断与反不正当竞争、知识产权等领域公益损害问题，持续加大办案力度，护航服务高质量发展。

1.助力国有财产“颗粒归仓”。内蒙古自治区检察机关共立案办理国有财产保护和国有土地使用权出让领域公益诉讼案件 410 件，督促收回欠缴的国有土地使用权出让金 287.8 万元，保护、收回国家所有财产和权益价值 19.5 亿元。江苏省徐州市鼓楼区检察院办理网红主播偷逃税款行政公益诉讼案，推动税务部门开展网络直播行业专项税务稽查活动，共查补税款及滞纳金 3100 余万元。广西壮族自治区合浦县检察院结合办案，以“检察建议+专题报告”形式推动税务部门与相关行政机关建立健全耕地占用税税收协作机制，追缴税款 3239 万余元。贵州省金沙县检察院针对公租房使用管理中存在违规占用、长期闲置、应退未退等问题，促进行政机关清退被违规占用的公租房 1215 套，维护国有财产价值 2 亿余元，收回欠缴租金 188 万元。

2.助力反垄断和反不正当竞争。加大反垄断公益诉讼办案力度，协同反垄断机构，依法治理排除、限制竞争、垄断协议及经营者集中等垄断行为，维护市场公平竞争。山东省菏泽市检察院针对本地共享单车领域存在的行政性垄断问题开展监督，督促行政机关废止原协议，引进其他 3 家共享单车运营商进入本地市场，有效促进公平竞争，推动当地共享单车行业健康发展。

3.助力知识产权保护。最高检指导各地服务保障品牌强国建设，全面加强对地理标志、传统品牌和老字号的司法保护。辽宁、山西、重庆、陕西等地检察机关根据各地地理标志注册和使用情况，针对“丹东草莓”“沁州黄小米”“涪陵榨菜”“汉中仙毫”等进

行保护。指导各地加强文化领域的版权保护，尤其注重保护传统文化。江西省景德镇市检察机关建立全国首家陶瓷文化遗产和知识产权检察保护中心，出台《关于加强陶瓷文化遗产和知识产权保护服务国家试验区建设的实施意见》。

三、守护人民群众美好生活

全国检察机关牢记习近平总书记关于“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”的殷殷嘱托，围绕民生领域重点，加大监督力度，增强人民群众获得感、幸福感和安全感。

（一）织密食品药品安全“防护网”

严格落实习近平总书记关于食品药品安全“四个最严”要求，深入推进食品药品安全领域公益诉讼检察工作，切实保障人民群众“舌尖上的安全”。

1.从“传统”到“网络”，关注新业态涉食品药品安全问题。积极回应社会新关切，最高检指导各地关注解决网络营销、社区团购、医美行业虚假宣传等食品药品安全领域新业态新问题。浙江省海宁市检察院针对社区团购存在“三无”食品问题，向市场监督管理局制发检察建议，督促查处违法行为，促进社区团购食品安全问题全面整治。广东省江门市检察机关聚焦网络餐饮食药安全、冷食类食品、医疗美容等领域问题依法开展公益诉讼监督办案，追偿食品药品惩罚性赔偿金约 1.95 亿元。四川省自由贸易试验区检察院针对食品盲盒未公示食品安全相关信息侵害消费者知情权且存在食品安全隐患等问题，向市场监管部门制发检察建议，督促查处违法行为，规范盲盒食品生产经营秩序。内蒙古自治

区鄂尔多斯市检察院联合九部门开展专项工作，重点监督医美行业违规宣传、违规经营等行为，向行政机关制发检察建议 7 件。

2.从“办理”到“治理”，提高食品药品安全领域办案质效。最高检组织开展抗（抑）菌制剂非法添加整治专项监督活动，共立案 2500 余件，制发检察建议 1500 余份，督促行政机关查处涉案产品共计 60 余万件，约 7.3 吨，价值 1700 余万元；督促查处涉案企业近 5600 家，罚款 1100 多万元。各级检察机关在办案中更加注重从个案办理中发现行业监管中的普遍性问题，推动行政机关开展专项整治，完善制度机制，实现源头治理。云南省普洱市检察机关开展督促整治网络平台不规范销售处方药专项行动，督促整治网络违法开展药品销售业务的药店（药企）共计 336 家，推动完善网络平台销售处方药管理制度。江西省赣州市检察院针对部分月子中心存在食品安全、无证诊疗、虚假宣传等问题制发检察建议，推动职能部门对全市 36 家月子中心排查整治。

（二）筑牢信息网络“防火墙”

聚焦网络时代公民个人信息保护更高需求，扎实开展个人信息保护和反电信网络诈骗领域公益诉讼。

1.加强个人信息保护。最高检与工信、网信部门建立个人信息保护工作联系、协作机制。上海市检察院立案办理的督促整治手机 APP 侵害公民个人信息案，督促相关职能部门积极整改并开展专项检查，取得良好监督效果。山东省青岛市市北区检察院对跨境“裸聊”恶势力非法获取公民个人信息 1600 余万条违法行为提起刑事附带民事公益诉讼，在有效保护个人信息的同时推动青岛市反诈平台建设。内蒙古自治区乌兰浩特市检察院运用

公益诉讼大数据应用平台筛查和实地走访等方式，累计排查涉及不当公开的个人敏感信息7万余条，督促14个乡镇街道及2家机关单位规范政务信息公开。

2.协同防治电信网络诈骗。最高检与公安、工信部门就电信网络诈骗领域开展密切协作配合，针对源头风险防范充分发挥公益诉讼独特职能作用，督促相关行政主管部门依法履职，促进诉源治理。江苏省南通市检察院针对“空壳公司”批量申请固话诈骗问题，制发检察建议，督促行政机关加强入网审核，及时清退状态异常的市场主体。贵州省贵阳市南明区检察院针对涉电信网络诈骗“空壳公司”营业执照和对公账户监管不到位公益损害问题，督促市场主体登记机关落实监管责任，依法对涉案企业撤销登记，减少涉电信网络诈骗犯罪滋生土壤。

(三) 拧紧生产生活“安全阀”

在统筹高质量发展和高水平安全中依法能动履职，切实守护人民群众生命财产安全。

1.聚焦重点领域加大办案力度。最高检指导各地扎实推进燃气、建设工程、交通运输、消防、矿山、危化品等领域办案，助推从源头上防范化解重大安全隐患。四川省成都市检察机关构建瓶装液化气行业安全生产类案监督模型，办理瓶装液化石油气非法掺混等公益诉讼案件19件，推动行政机关查处相关违法行为96起，暂扣瓶装液化石油气钢瓶3503只。黑龙江省检察机关部署开展全省校园场馆安全公益诉讼专项监督，对全省3343所中小学3903个校园场馆进行排查，制发检察建议88件，督促行政机关消除安全隐患并形成校园安全管控长效机制。

2.积极创新工作方式方法。山东省滕州市检察院坚持“类案监督思维”，部署开展“危化品安全公益诉讼专项监督活动”，探索形成了“三融合、三举措、三平台”安全生产监督新模式，推动安全生产事故源头预防。江苏省宝应县检察院针对荷藕企业有限空间安全隐患，制发检察建议，督促实现安全生产标准化整改和分级监管，推动省荷藕行业协会出台《有限空间综合应急预案》。

3.持续跟进监督“回头看”。紧盯持续整改效果，对诉前整改不到位、符合起诉条件的，依法提起诉讼。贵州省检察机关对168件安全生产领域公益诉讼案件开展“回头看”，发现反弹回潮情形2起，均依法提起诉讼，推动涉案问题得到彻底解决。

(四) 撑起特定群体“保护罩”

全国检察机关持续深化对妇女、老年人、残疾人、军人、新业态劳动者、农民工等特定群体权益保护，充分彰显检察公益诉讼制度优势。最高检立案办理药品说明书适老化无障碍改造公益诉讼案，会同住房和城乡建设部、中国残联共同举办“让爱无‘碍’ 共享美好生活”新闻发布会，联合发布一批无障碍环境建设检察公益诉讼典型案例。严格贯彻实施修订后妇女权益保障法，指导地方检察机关针对妇女就业歧视、女职工特殊劳动保护不到位等问题，加大公益诉讼办案力度。江西省检察院针对相关企业未按照规定安置残疾人就业且未缴纳残疾人就业保障金问题依法立案，督促有关行政机关追缴残疾人就业保障金5725万余元，推动征集残疾人就业岗位1000余个。助力新业态劳动者权益保障，最高检加强与全国总工会的交流协作，联合会签《关于协作保障劳动者合法权益的会议纪要》并强化部署落实。天津市检察院与市总工会签订《关于建立职工劳动权益保障协作配合工作机制的意见》等。

四、更好服务国家治理现代化

检察公益诉讼是服务国家治理现代化的公益司法保护“中国方案”。全国检察机关充分发挥制度效能，坚持问题导向，创新工作机制，在更深层次促进国家治理。

（一）聚焦综合治理难题发挥职能作用

检察机关针对跨区域、跨流域、跨部门公益损害问题，统筹发挥一体化办案、跨区域协作、专项监督引领作用，促进相关领域综合治理。一是在流域综合治理方面，最高检发布“检察公益诉讼助力流域生态环境治理典型案例”7件，为流域案件办理提供参考指引。各级检察机关依托国家重大区域发展战略，完善区域检察协作机制，联动开展线索发现、移送处理、同步监督等工作，推动解决跨区域、跨流域生态环境和资源保护问题。湖北省检察院从流域生态系统的整体性、全局性出发，突出长江、汉江、清江三大流域统筹治理，探索完善“属地检察+交叉检察+巡回检察”模式，统筹上下游、左右岸、干支流，助力跨流域、跨区划突出问题整治。广东省检察院与福建、江西、湖南等省检察院联合建立粤闽赣毗邻区域、北江中上游流域生态环境公益诉讼省际协作机制。二是在矿业污染综合治理方面，针对污染往往时间跨度长、违法主体多、涉及领域广、遗留问题多、行政机关职责不清等难题，检察机关通过指定管辖、分级立案排除阻力等开展调查，督促不同层级、多个部门全面履职，依法追究违法主体生态损害责任。湖南省检察院办理的“锰三角”矿业污染治理案，涉及环境污染、资源破坏、安全生产风险、水土流失、农产品质量税费欠缴等多重公益损害问题。检察机关发挥行政公益诉讼督促协同作用同时，督促支持政府开展生态环境损害赔偿，为矿业污染综合治理提供了法治样本。

（二）依法能动履职推动诉源治理

不仅关注个案公益修复，更注重通过类案监督主动发现治理短板漏洞。一是从具体公益侵害和侵害危险整改，到系统问题整治。山西省晋城市检察院以整治矿用人员定位系统设备安全隐患为切入点，以点带面推动行政机关对全市 115 座正常生产建设煤矿开展为期 4 个月的专项检查，构建全流程管控、全方面检查、全覆盖监管工作机制，有效防范煤炭行业安全生产隐患。贵州省检察机关督促加强对报废汽车回收拆解行业的监督，推动汽修企业规范汽车报废程序，防止营运车辆“带病上路”。二是通过个案办理推动相关部门厘清职责，有效破解“九龙治水而水不治”难题。江西省崇义县检察院针对上堡梯田农业文化遗产、灌溉工程遗产保护中存在的主体职责交叉、保护标准不明确等问题，推动多部门厘清职责、协同治理，助力将“双遗产”纳入文物保护单位管理，促进文化遗产整体和长效保护。三是以案件办理推动形成地方立法等长效机制，完善相关行业、领域、区域治理制度。江苏省镇江市检察院加强预付卡消费领域金融乱象整治，通过办案推动市政府办公室发文，由 17 家单位建立镇江市单用途预付卡管理联席会议制度，稳步推进建设市级预付卡监管平台。湖南省株洲市检察院推动市人大常委会将公益诉讼纳入《渌水保护若干规定》《电力设施保护若干规定》《物业管理若干规定》《株洲市公共安全视频图像信息系统管理条例》等地方立法。

（三）发挥公益诉讼预防性功能做好前端治理

一是注重从已发生公益侵害向前端延伸，探索预防性公益诉讼。最高检直接办理的快递包装固体废物污染环境案，从循环包装入手，协同督促行政主管部门、快递龙头企业、包装生产企业和电商平台在试点城市推动前端治理，联合相关部门推动出台《深入推进快递包装绿色转型行动方案（2023-2025 年）》。江西省宜春市检察机关针对部分危险货物运输企业和运输车辆关闭车载 GPS 动态监管终端逃避监管、未制作危货运输单、非法运输

烟花爆竹等违法问题，在督促相关职能部门依法履职的同时，推动公安、交通运输部门共享危险货物办证、车辆在线监控等数据，有效堵塞监管漏洞，切实消除道路安全隐患。二是针对金融证券、网络监管等新领域、新业态公益保护难题，发挥公益诉讼的主动履职特点，以“我管”促“都管”。江苏省宿迁市检察院针对相关电竞酒店提起民事公益诉讼，诉请电竞酒店禁止向未成年人提供互联网上网服务，并在国家级媒体上公开赔礼道歉，法院判决支持检察机关的全部诉讼请求，并推动文旅、公安部门联合下发《关于加强电竞酒店管理中未成年人保护工作的通知》。河北省任丘市检察院在推动盲盒治理工作中，向市场监管部门制发检察建议，并通过社会治理检察建议、致家长信函、指导学校加强教育引导、建立联动机制等方式，以司法保护推动家庭、学校、社会、政府协同发力形成共治格局。

（四）创新方式方法更好释放治理效能

一是在修复方式上创新服务治理。山东省检察院出台《关于生态环境和资源保护领域公益诉讼检察适用替代性修复的指导意见》，22件公益诉讼案件适用补植复绿、增殖放流、劳务代偿等替代性修复方式。二是在工作机制上创新服务治理。江西省检察机关持续深化“检察建议+调研报告”办案模式。2023年全省运用该模式，共呈报调研报告119份，其中103份获地方主要领导批示118次，推进耕地保护、污染治理、安全生产、个人信息保护、食品药品安全等领域诉源治理。

五、践行高质效办案价值追求

围绕“高质效办好每一个案件”的检察履职办案基本价值追求，全国检察机关落实以可诉性来提升精准性和规范性，持续提升公益诉讼检察办案质效。

（一）聚焦案件办理，破解难题提质增效

1.强化调研指导。最高检在全面扎实开展实地调研基础上，梳理各地在具体领域和办案环节中存在问题，形成《关于公益诉讼办案质效的调研报告》。通过统一业务应用系统数据筛查等方式，针对办案中常见多发的低质效典型问题，以督导会、负面通报等形式作出工作提醒。定期开展专项督导，抓实有代表性高效公益诉讼案件办理。自2023年9月起每月召开一次督导会，对各省级检察院自办案件逐案点评，并适时下发工作提示和办案动态等；同时压实省级检察院督导本辖区内市、县两级检察院办理有代表性高效案件的责任，推动办理一批具有影响力和示范引领价值的高效公益诉讼案件。

2.强化上级院引领。最高检带头发挥头雁效应。长江流域港口众多，因船舶流动、监管分散、责任不清，船舶污染治理难。最高检经调查核实，决定对长江船舶污染问题以公益诉讼立案，采取最高检负责主案、长江经济带11省（市）检察机关同步办理关联案件的“1+N”办案模式，分层监督、整体推进。截至2023年底，共摸排线索632件，立案办理575件，推动新建和改造船舶防污染设施、完善船舶拆解监管体系，优化船舶污染物接收收费模式和价格，促进多部门协同、全流域联动治理。此外，最高检还直接立案办理了互联网小微型客车租赁行业安全生产隐患、外卖骑手权益保护等案件，着力解决新领域、新业态的公益损害问题。各省级检察院积极啃“硬骨头”、破解新类型公益损害难题。江苏省检察机关聚焦“重点地区、重点月份、重点时段”办理噪声污染治理专案，集中解决了一批群众反映强烈的噪声污染问题，推动13个设区市政府制发文件明确噪声监管责任部门；案件办理后噪声污染信访投诉量同比下降约30%，省域声环境质量得到改善。

3.强化典型示范。及时总结提炼典型案例，推广更多更好公益诉讼检察实践样本和经验。最高检持续巩固深化“为民办实事 破解老大难”公益诉讼质量提升年专项活动成果，从2905件“千案展示”案例中筛选推荐出100件“百案评析”和10件“十案示范”案例，供各地参考借鉴。以“守护国财国土、助推惠民政策落实”为主题，发布第四十六批指导性案例；发布无障碍环境建设、文物和文化遗产保护、食品药品安全、个人信息保护、耕地保护等领域典型案例23批218件。

(二) 完善机制建设，为高质效办案提供规范保障

1.进一步明确高质效案件认定标准。引导和鼓励各省级检察院探索形成符合本地特点和工作实际的高质效案件标准，深入推进高质效办案规范建设。北京市检察院、辽宁省检察院专门制定文件，明确高质效案件评价标准；浙江省检察院修改完善公益诉讼重特大案件标准，出台《以高质量解题推动公益诉讼高质效办案十条意见》。

2.打造不同层次的办案规范体系。最高检制定非法采矿、土壤污染等领域检察公益诉讼办案指引。河北省检察院针对生态环境和资源保护领域中的大气、水、耕地、矿产、湿地、草原、森林、海洋等8种具体类型分别制定公益诉讼办案指引。上海市检察院聚焦立案标准、取证要求、证据标准、诉前程序、庭审应对等问题，制定出台3个办案指引，对办案全流程各环节做出规范。吉林省检察院深化“小案快办”机制，制定实施《关于依法快速办理简易行政公益诉讼案件的暂行规定》。

(三) 强化科技赋能，为高质效办案提供支撑

科技赋能是实现检察公益诉讼现代化的重要发力点。全国检察机关注重向大数据要生产力，落实以数字检察“关键变量”实现高质量发展“最大增量”。

1.探索建设公益诉讼大数据应用平台。全国多地积极打造公益诉讼智能辅助办案平台，破解线索发现来源渠道和查证机制单一等问题。河北省检察院建成贯通全省三级检察院的公益诉讼检察大数据智能化应用平台，实现案源数据“一池汇聚”、办案“一体指挥”、模型“一键共享”、专项“一图浏览”、成效“一屏展示”。广东省肇庆市检察院充分开发、整合、运用检察机关办案数据资源，实现政务信息、行政执法数据等共享常态化。

2.深化运用大数据法律监督模型。通过法律监督模型最大程度激发“数据”对公益诉讼检察办案效能的放大和倍增作用。陕西省检察院专门印发《关于加强生态环境和公益诉讼数字检察工作的通知》，指导构建生态环境领域公益诉讼大数据监督模型4类29个。浙江、北京两地检察机关将成品油运输车辆轨迹、运输油量与成品油经营企业缴税油量进行大数据比对，通过该监督模型督促追缴税款5亿余元。山西省检察院针对辖区内企业超许可取用地下水、未依法安装计量设施、未依法缴纳水资源税费等违法现象，推广应用水资源保护法律监督模型，在全省范围内发现相关线索985条，办理类案15件。

3.强化技术手段辅助办案。积极应对检察公益诉讼案件涉及领域越来越广、专业程度越来越高的新挑战新要求，加快打造以卫星遥感、无人机航拍、快速检测为代表的检察公益诉讼技术支持体系。北京市密云区检察院以北斗导航卫星遥感数据为基础，对地点偏僻、手段隐秘的环境违法行为进行排查，摸排线索48条并全部立案。上海市检察院自主研发并完善公益诉讼全息办案智能辅助系统，积极运用卫星遥感、3D建模、可信时间戳

等技术手段辅助办案，有效解决线索发现难问题。辽宁省辽河市检察院与中石油辽河油田安全环保技术监督中心共建公益诉讼检测实验室，该实验室自成立以来协助开展委托检测和实验室分析并出具数据 140 余个。

六、推动构建公益保护大格局

公益保护是一项系统工程。全国检察机关积极推动构建与其他国家机关、社会组织密切协作，社会公众广泛参与的公益保护格局，促进双赢多赢共赢。

（一）积极争取党委、人大、政府和政协支持

始终坚持党对检察工作的绝对领导，紧紧依靠党委领导、人大监督、政府支持和政协民主监督，将中国特色社会主义政治制度优势转化为检察公益诉讼治理效能。截至目前，全国共有 27 个省级党委、政府出台支持公益诉讼检察工作的意见，29 个省级人大常委会出台加强公益诉讼检察工作的决定。江苏省检察院推行“六长出题”工作机制，全省 119 家市、县检察院主动对接地方党委书记、人大常委会主任、政府首长、政协主席、政法委书记、检察长，提请“出题”625 题，涉及 680 项公益保护事项，据此开展专项监督 477 项、办理案件 2573 件，赢得社会广泛关注、认可。

（二）深化与行政、司法机关等部门协作配合

不断增强与相关部门沟通协作，形成监督、协作的联动网络。一是推动与司法机关更高层次、更广领域的协作交流。最高检联合最高法首次向社会共同发布行政公益诉讼典型案例，在首个“全国生态日”发布生态环境保护检察公益诉讼典型案例。联合最高法、公安部、水利部等部署开展长江河道非法采砂专项打击整治、河湖安全保护专项执法行动。

海南省检察院第一分院与海口海事法院签署《关于共建海洋环境资源司法保护协作机制的备忘录》。二是搭建多方协同机制，凝聚公益保护合力。最高检会同国家林草局健全行政执法与检察公益诉讼协作机制，携手抓实林草湿荒保护治理。各级检察机关积极探索联合生态环境、自然资源等主管部门会签协作配合机制，建立河（湖、林）长+检察长协作治理机制。湖北省检察机关联合发改委、生态环境等 14 家省直单位会签长江保护修复攻坚战三年实施方案，联合经信、自然资源等 17 家省直单位会签做好生态环境保护工作的实施意见。青海省检察院与省自然资源厅等 7 家单位联合建立“中华水塔”守护人+公共利益代表机制，致力构建协同“护塔”生态保护格局。最高检会同国家疾控局等六部门联合印发《关于开展抗（抑）菌制剂突出问题专项整治工作的通知》。针对特殊群体利益保护，河南、云南、陕西、重庆、吉林等地检察机关与当地妇女联合会建立协作机制，实现专业化办案与社会化保护配合衔接；广东省检察机关与市残疾人联合会签署协作机制，共筑残疾人权益保护网。上海市检察院第二分院与市消保委等组织签订合作协议探索建立消费公益诉讼专项基金。

（三）汇聚社会力量共同参与公益保护

持续丰富社会公众参与形式与载体，自觉接受群众监督，有效夯实公益诉讼群众基础。一是深化“益心为公”志愿者检察云平台运用。2023 年在全国全面推广上线以来，全国检察机关共招募、聘请“益心为公”志愿者 11 万余人，志愿者通过平台提报并推送至检察办案系统的线索共 1 万余条。各级检察机关通过公益诉讼案件专家咨询网共发起案件咨询、邀请参与听证、邀请跟踪观察共计 1.9 万余件。二是健全完善代表建议、政协提案与公益诉讼检察建议衔接转化机制。湖南省张家界市检察院将检察建议转化为市人大重点处理建议督办件，推动市政府投入 2370 余万元启动永定城区污水处理提质增效工程建

设。四川省泸县检察院根据政协委员关于加强龙桥群文物保护的提案，就辖区内 13 座龙桥垮塌、构件缺失等问题，督促主管部门投入 1046 万元对龙桥进行修缮。上海在全国率先出台《公众代表参与公益诉讼案件办理的指导意见》。

(四) 加快推进检察公益诉讼立法

2023 年是推动检察公益诉讼立法开局之年，专门立法工作驶入快车道，取得积极进展。一是检察公益诉讼立法研究持续深入。最高检应勇检察长提出“公益诉讼检察是习近平法治思想在公益保护领域的生动实践和原创性成果”，并在《学习时报》头版头条刊发署名文章，全面梳理了党中央对检察公益诉讼改革的系统部署，深入分析了检察公益诉讼作为世界法治文明“新样本”“新形态”的实践特色，总结提炼了检察公益诉讼独具中国特色的制度特点，科学回答了制定检察公益诉讼法的现实必要性、可行性和紧迫性。9 月 21 日，会同全国人大监察司法委、最高法、中国法学会联合举办检察公益诉讼立法专题研讨会，邀请多位知名专家学者就检察公益诉讼实践发展、制度建设和理论研究中重点问题开展专题研讨。专家学者在学术研讨中也从不同角度分别进行了论述，认为检察公益诉讼制度是一项中国影响世界的具有创举意义的制度，是习近平法治思想的原创性成果和重要组成部分，具有重大制度创新价值。此外，学术界对检察公益诉讼立法高度关注，多所高校研究形成立法专家建议稿。高质量的理论研究既是对实践经验的总结提炼，也为检察公益诉讼立法提供坚实的理论支撑。二是深入调查研究。坚持问题导向，最高检与最高法通过工作交流会商会等方式就检察公益诉讼立法进行广泛交流和协同研究，并就立法涉及的重点难点问题开展联合调研；与司法部召开工作交流会商会共同推进立法研究。最高检通过各种形式收集地方检察机关立法需求和建议，全面梳理汇总司法实践中需要通过立法解决的突出问题，有必要通过法律形式固定的成功经验，以及检察公益诉讼不同于其他诉讼

的特殊规律等，丰富立法实践样本。三是检察公益诉讼立法进程加快推进。年初政法领域立法规划明确做出了部署，9月《十四届全国人大常委会立法规划》将检察公益诉讼法列为一类项目；最高检组织力量形成《检察公益诉讼法（建议稿）》，10月27日，中国法学会专门召开立法专家咨询论证会对建议稿条文进行逐条论证；12月6日，最高检与最高法、司法部、自然资源部、生态环境部、水利部、应急管理部、市场监管总局等七部门共同召开起草工作座谈会，听取各方意见；12月20日，全国人大监察司法委正式启动立法程序。

结 语

2024年，是探索建立检察机关提起公益诉讼制度十周年。十年来，全国检察机关深刻理解领悟习近平总书记对检察公益诉讼工作系列重要指示，用扎扎实实的办案成效丰富了习近平法治思想的检察实践。下一步，全国检察机关将以推动检察公益诉讼专门立法为契机进一步做强公益诉讼检察，聚焦精准规范，持续推动传统法定领域办案提质增效；积极稳妥拓展，有重点分层次加大新增领域办案力度；推动巩固提升，健全完善公益诉讼机制建设；持续强基固本，提升公益诉讼检察专业化水平，自觉为大局服务、为人民司法、为法治担当，为服务保障中国式现代化贡献更多公益诉讼检察力量。