**主任会议文件**

**虹口区人民检察院关于公益诉讼工作的报告**

**虹口区人民检察院检察长 曾国东**

主任、各位副主任：

首先，我代表区检察院，向区人大及其常委会长期以来对检察工作的监督、指导和支持表示衷心的感谢！下面，我就开展公益诉讼工作情况进行汇报，不妥之处，请予批评指正。

2017年6月27日，全国人大常委会审议通过关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定，以立法形式确立了检察机关提起公益诉讼法律制度，对于加强和完善国家治理体系和治理能力现代化，推动全面依法治国具有重要意义。两年来，我院在区委的坚强领导和区人大的有力监督下，始终坚持以人民为中心，依法履行公益诉讼职能，各项工作不断取得新进展、新成效，公益诉讼影响力不断扩大，形成具有虹口特色的品牌亮点。

一、基本案件情况

检察机关提起公益诉讼是指针对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、英雄烈士名誉权保护等领域侵害国家和社会公共利益的情况，由检察机关提起民事或者行政公益诉讼，加强对国家和社会公共利益的保护。

工作开展以来，我院共办理公益受损线索62件；立案25件，其中民事公益诉讼4件、行政公益诉讼21件；制发诉前检察建议18件；提起刑事附带民事公益诉讼2件，移送上级院起诉2件。诉前检察建议在期限内均得到行政机关的回复和积极履职，采纳率为100%，提起诉讼案件均获得法院判决支持，办案质量和效果位居上海检察系统前列。

二、主要做法和成效

**（一）立足新时代新发展，锻造公益诉讼“虹口品牌”**

提高站位，深刻领会公益诉讼在推进全面依法治国中的重要作用，切实履行好检察机关在新时代的新使命、新担当，将公益诉讼作为院“一把手”工程和品牌特色工作进行筹划和推进。

**紧紧围绕中心工作，服务保障发展大局。**主动向区委、人大、区委政法委汇报公益诉讼重要工作、重大部署和重点案件，自觉把公益诉讼放在实现“高质量发展、高品质生活”目标任务中谋划和推进，精准发力，打造优质高效的行政监管环境。区委、区府高度重视和支持公益诉讼工作，出台全市首个区级层面《关于支持检察机关依法开展公益诉讼的意见》。

**牢牢把握“公益”核心，积极回应群众关注。**履行“公共利益代表”职责，发挥出“法治政府参谋”作用，通过办理公益诉讼案件，积极回应人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面需求，聚焦群众关心、社会关注的问题，找准契合点，把握好工作的时机、力度和效果，提供优质检察产品。

**发扬首创精神，努力形成“制度之诉、标准之诉”。**着力加强对示范性、引领性和有影响力案件的办理。办理的全市首例优秀历史保护建筑受损行政公益诉讼案，被最高检选为典型性案例发布；办理的全市首例食药品领域民事公益诉讼案，确立了惩罚性赔偿制度在上海司法的实践运用；2个案例被市院检委会作为指导案例通报，多篇经验做法被市院转发。

**（二）聚焦公益诉讼重点领域，凸显公益保护成效**

突出查办食品药品、生态环境、国有财产等领域社会反映强烈的损害公益案件。共办理食药品安全领域线索32件，环保领域线索6件，国资领域线索3件；立案调查14件。

**保障千家万户舌尖上的安全。**就生产销售“假减肥药”“假阿胶”系列案件提起刑附民公益诉讼，以网络餐饮、超市食品、饮用水安全为重点，打击侵害消费者健康的行为。严格落实行业禁入制度，督促相关部门将2016-2018年因食药品安全犯罪被追究刑事责任的26人纳入重点监管名单；督促落实网络餐饮服务监管，查处“饿了么”“美团”平台上13家网店的违法经营行为。联合区市场监管局开展学校食堂餐饮安全专项检查，对校园周边“五毛食品”开展排摸调查，保障中小学生安全健康。

**打好污染防治攻坚战。**把推动解决群众身边的生态环境问题作为重点，办理好水污染、土壤污染、固体废物污染等涉及公共利益的生态环境问题。办理东余杭路沿街商铺随意排放污水危害环境案，修复因长期排污造成的环境损害；办理青云路222街坊地块未及时清运垃圾危害环境案，督促对辖区内类似问题全面排查，建立预防和整治相结合的长效监管与工作衔接机制。

**积极追回流失国有财产。**加强与区监察委、国资委的协作配合，强化对国有财产的行政监管和民事法律保护，共办理国资领域公益诉讼3件，追回损失共计3000多万元，向国企制发完善公司治理检察建议2件，支持起诉2件。其中，办理的物华大楼部分楼层被非法侵占案，获区委、区府领导批示肯定；办理的祥德路55号国资流失案，督促收回2处被非法变卖的房屋产权。

**扎实开展公益专项行动。**根据最高检部署，聚焦民生领域开展医疗卫生、保健品乱象、舌尖上安全、生态环境保护等5个专项行动，参与第二轮中央环保督察，从群众关心关注的小事、实事、身边事做起，以“看得见”的方式抓实督促整改，提升人民群众的获得感、满意度，收到群众赠送锦旗2面。开展检察建议落实情况“回头看”专项督查，对2018年制发的检察建议跟踪回访，逐一核查，确保相关部门履职到位。

**（三）深化社会治理创新，加强公益诉讼“等”外探索**

发挥公益诉讼在推进社会治理创新中的积极作用，针对文化传承保护、城市公共安全、文教医疗等领域侵害公益问题，积极稳妥开展“等”外探索，共查办各类线索21件；立案调查11件。

**擦亮文化品牌，加强历史建筑保护。**办理了全市首例优秀历史保护建筑公益诉讼案，针对德邻公寓因破坏性装修遭受损害，协同监管部门督促产权人按照要求进行修缮，恢复历史建筑保护原貌。结合办案走访区房管局、文化局等，对区域内历史建筑保护现状开展调研，为市人大修订《上海市历史风貌保护区和优秀历史保护建筑条例》提供了案例样本。市院专门组织、邀请全国和市级人大代表对德邻公寓修缮恢复情况进行实地督查。

**关注公共安全，助力社会治理创新。**针对老旧居民小区众多、社区治理情况复杂等情况，先后办理了架空高压电线与树木缠绕、高层建筑装饰性构件高空坠落危害公共安全等案件，通过召开公开听证会、协调多部门联合执法、意见征询、现场处置等促进问题解决。在办理居民用电安全案件中，同时向电力部门制发检察建议，推动开展安全检查，与街道建立常态化联动工作机制。

**关爱幼儿成长，规范托育行业监管。**托育机构违规经营侵害幼儿的报道屡屡引发舆情，我院通过专项调查，督促相关部门联合查处、整改10家无照、超范围经营的托育机构。结合办案提交《关于虹口区营利性托育机构监督管理现状的情况报告》，推动各方落实联席会议机制，建立幼儿托育服务信息管理数据库，加强协作联动、信息共享和综合执法，促进托育行业健康发展。

**（四）司法执法良性互动，协作双赢多赢共赢**

检察、行政机关在全面依法治国中承担的职责不同，但目标和方向一致。我院坚持以发现和解决问题为目的，注重监督、沟通、协调有机统一，通过检察建议的方式将问题解决在诉前阶段，以最小的司法投入获得最佳效果、最佳状态。

**沟通走访，主动对接行政执法和监管部门。**积极对接行政执法、监管部门和社会组织，宣传公益诉讼这一新的法律制度，建立相关工作机制。走访区环保局、市场监管局、房管局、教育局等，组织区域内河道治污、食药品安全、历史建筑保护、托育机构监管情况专题调研，与区国资委、建管委、城管局、消防支队、城运中心、街道座谈交流。在区消保委挂牌设立全市首个公益诉讼检察官办公室，会签合作协议，完善工作衔接。

**协作配合，建立与监察、审判机关的工作衔接。**与区监察委会签《关于案件线索移送反馈机制的意见（试行）》，在全市率先建立案件线索双向移送反馈机制，加强国资保护。与区法院会商公益诉讼庭审程序的具体问题，在办理全市首例刑附民公益诉讼案中，就分案起诉、出庭规则、公益损害计算、诉讼请求以及判决后惩罚性赔偿金的处置问题充分协商，达成一致。

**提质增效，多措并举助推解决行政执法难题。**围绕基层行政执法监管中的难点、堵点，以及多部门联合执法中的协调配合问题，通过召开联席会议、公开听证、公开宣告等多种方式灵活开展公益诉讼，推动诉前程序的司法化，提升公众参与度与公信力。注重以个案办理推动行业和区域的集中整治，督促开展同类问题排查、建立工作衔接机制、制发综治类检察建议等，做到“办理一案、治理一片”。

**（五）加强专业化建设，提升公益诉讼办案水平**

在机构改革中成立第五检察部，选调具有民事、行政专业背景的人员配强队伍，优化公益诉讼办案组织，检察长、分管检察长直接研究部署工作、带头办理案件，带动公益诉讼走上快车道。

**“请进来”“走出去”，强化专业化人才培养。**成立全市首个公益诉讼专家委员会，通过参与课题研究、听庭评议、专项督查以及各类研讨会、座谈会等，为公益诉讼提供专业性指导，发挥 “智库”作用。组织参加最高检、市院开办的公益诉讼培训班，与上海财经大学法学院合作开设专题研修班，坚持边办案、边学习。实行“法学+X”计划，与市检二分院、区市场监管局签署挂职培训协议，派员进行脱产3-6个月的挂职锻炼和跟班学习。

**加强理论研究，完善公益诉讼办案机制。**针对制度供给不足和实务中的重点、难点问题，成立公益诉讼专业化研究小组，撰写论文5篇。承担了最高检“惩罚性赔偿机制”和“文物保护公益诉讼”2项重点研究课题，均在全国“检察公益诉讼研讨会”上交流。结合办案撰写的《检察民事公益诉讼惩罚性赔偿机制研究》，获“2019年度上海检察理论研究年会一等奖”。

**落实普法责任，加强公益诉讼对外宣传。**参与《检察长在线》《平安上海》访谈专栏、专题片拍摄、“两微一端”宣传等，举办公益诉讼“新闻发布会”“检察开放日”活动，邀请人大代表、居民代表和媒体共同参与，扩大公益诉讼的外界知晓度和影响力。深入社区、市民驿站、法援中心开展宣传，密切联系人大代表、社区群众，借助12345市民热线、12315消费投诉、公益诉讼举报平台，发现收集公益受损线索。

三、存在的问题和下一步工作打算

两年来，我们探路过河，敢闯敢试，积累了经验，也取得了一定成效。但我们也清醒地认识到，工作中还存在一些问题和不足需要加以解决：**一是**公益诉讼争取外界支持还不够，有的行政机关对公益诉讼属于“督促之诉”的功能定位不够清晰，形成工作合力还有待加强；**二是**公益诉讼领域还不够宽，案件范围还不够广，“等”外探索力度还需要加强，参与社会治理的效能也有待进一步发挥；**三是**检察机关与行政执法、监管部门的信息共享、线索移送、协作配合机制还未有效建立，食药、环资刑事案件集中管辖后与公安、行政监管部门的衔接机制需要重新构建。**四是**公益诉讼办案机制还有待规范，队伍专业化能力还不够高，能力短板需要补齐，人才建设需要进一步加强。

下阶段，我院将针对上述不足，着力破解难题、补齐短板，积极落实人大审议意见，发挥好公益诉讼作为检察工作新时期再出发的重要驱动作用。重点做好以下几个方面：

**（一）围绕服务发展大局，凝聚公益保护合力**

认真贯彻落实区委区府《关于支持检察机关依法开展公益诉讼工作的意见》，强化国家利益和社会公共利益保护，坚持把公益诉讼作为推进法治政府建设，提升社会治理体系和治理能力的重要举措。主动与行政机关、部门、社会组织建立协作机制，形成新的工作“结点”，在法律法规适用、政策理解把握方面加强研判，达成共识；在线索初查、立案调查等方面加强沟通，相互配合；在证据收集、技术鉴定等方面加强协作，相互支持。通过诉前检察建议推动行政部门主动履职，建立与被监督单位的常态化沟通协商机制，共同提升社会治理的能级水平。

**（二）聚焦重点难点领域，提升公益保护力度**

找准城区管理、治理难点，着重办理侵害国有资产、环境资源、食药品安全等侵害国家和社会公共利益的案件；积极稳妥探索“等”外公益诉讼，对符合立法精神、群众反映强烈的城市公共安全、生产安全、防灾减灾、文化传承保护、文教医疗卫生等领域着力推进；加强对互联网侵权、大数据保护、个人信息安全、金融安全、垄断危害市场等公益侵权调研分析，在与相关部门沟通协作的基础上进行个案探索，办出具有示范性、引领性的典型案件。通过向党委、人大专题报告、向上级院请示汇报、征求专家学者意见等方式争取支持和指导，努力形成可复制、可推广的经验做法。

**（三）完善创新工作机制，不断提升社会影响力**

做好信访举报线索的分析研判，加强与法院、律所、行政机关、社会组织的主动对接和信息共享，借助市民热线、消费投诉热线、举报平台等大数据，分析发现捕捉案件线索。充分发挥诉前程序作用，加强调查核实权的实际运用，增强检察建议的刚性、精准性和可操作性。加强办案机构建设、一体化办案、区域联动等方面探索研究，灵活运用提起诉讼、督促起诉、支持起诉、督促履职等多种方式开展工作，完善公益诉讼规范化办案机制。发掘培育精品案例，向社会推介、宣讲典型案例、有效举措和经验做法，讲好检察公益故事。

**（四）推进队伍专业发展，建强高精尖业务团队**

持续深化 “法学+X”人才培养机制，以实务技能为内容、以实战训练为依托抓好培训，提升法律适用、线索发现、调查核实、出庭应诉等核心能力。加强公益诉讼专业团队建设，组织业务竞赛、岗位练兵，培养业务领军人才，助力能力突出、业绩优异、基础较好的同志成长为在全市乃至全国有影响力的业务专家。依托公益诉讼专家委员会，发挥专家智库在案件办理、理论调研、业务培训、技术咨询等方面的作用，邀请行政机关、执法单位、研究机构等共同参与，探索建立特邀检察官、检察官助理和专业人员辅助办案机制，提高专业化办案水平。

主任、各位副主任，我们将在区委的领导下，在区人大的监督下，紧紧依靠政府的支持和各行政部门的配合，切实履行好公益诉讼职责，努力开创公益诉讼工作新局面，为促进虹口区域经济社会全面发展提供有力的司法保障！