司法改革新亮点

本报记者 李万祥

保护社会公共利益 监督行政违法行为

——最高检相关负责人解读检察机关提起公益诉讼改革试点方案

5月5日，中央全面深化改革领导小组第十二次会议审议通过了《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》（下称《方案》）。7月1日，十二届全国人大常委会第十五次会议作出《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》。7月2日，最高人民检察院公布了《方案》。日前，围绕《方案》有关问题，记者采访了最高检相关负责人。

这位负责人指出，近年来，生态环境污染、危害食品药品安全等侵害社会公共利益的事件时有发生，社会各界呼吁检察机关通过提起公益诉讼维护社会公共利益的要求日益强烈。在国有资产保护、国有土地使用权出让、生态环境和资源保护等领域，一些行政机关违法行使职权或者不作为使国家和社会公共利益受到侵害，由于我国目前保护国家和社会公共利益的法律制度还不十分完备，对此类违法行政行为缺乏有效监督。为加强对国家和社会公共利益的保护，强化对行政违法行为的监督，党的十八届四中全会决定明确要求："探索建立检察机关提起公益诉讼制度"。通过建立检察机关提起公益诉讼制度，充分发挥检察机关法律监督职能作用，促进依法行政、严格执法，维护宪法法律权威，维护社会公平正义，维护国家和社会公共利益。

记者：检察机关提起公益诉讼有什么优势？检察机关提起公益诉讼的范围是如何确定的？

最高检相关负责人：公益诉讼是指对损害国家和社会公共利益的违法行为，由法律规定的国家机关或组织向人民法院提起诉讼的制度。与其他诉讼主体相比，检察机关作为国家法律监督机关，不牵涉地方和部门利益，适合代表国家和社会公共利益提起诉讼；检察机关拥有法定的调查权，有利于调查取证和解决举证困难问题；检察机关能够从大局出发，审慎地行使公益诉权，避免影响到正常的行政秩序；检察机关具有专业法律监督队伍，能够高效、准确地配合人民法院进行诉讼，可以大幅度降低司法成本。

试点阶段，根据民事诉讼法第55条的规定，《方案》将民事公益诉讼的案件范围确定为检察机关在履行职责中发现的污染环境、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案件。根据十八届四中全会决定，《方案》将行政公益诉讼的试点案件范围确定为生态环境和资源保护、国有资产保护、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不作为，造成国家和社会公共利益受到侵害的案件。重点是对生态环境和资源保护领域的案件提起行政公益诉讼。

公益诉讼案件中，检察机关以"公益诉讼人"的身份提起诉讼，目的是为了加强对"公益"的保护。这一称谓，既与检察机关在刑事诉讼中的传统称谓相区分，又保持了内在的一致性。

记者：检察机关提起公益诉讼作为保护公共利益的一种方式，与检察机关其他保护公共利益的职能之间如何协调？

最高检相关负责人：检察机关是国家的法律监督机关，在公共利益的维护方面，主要通过行使法律监督权，监督行政机关依法实现、发展和维护公共利益。提起公益诉讼是检察机关履行法律监督职责的一种方式和手段，检察机关所行使的只是监督权，而不是处置权。

检察机关可以综合运用多种手段保护国家和社会公共利益。对于侵害国家和社会公共利益的公民、法人和其他组织，既要依据刑事法律追究其犯罪行为，又要依据民事法律通过提起民事公益诉讼的方式，达到停止侵害、消除影响、赔偿损失的效果；而对于那些违法行使职权或者不作为的行政机关及其工作人员，除了依法追究其刑事责任外，还应当依据法律法规，通过检察建议、提起行政公益诉讼等方式，督促其依法履行职责。因此，无论是追诉刑事犯罪，还是提起民事公益诉讼或者行政公益诉讼，都是检察机关保护国家和社会公共利益的有效手段，这些手段依据不同的法律，发挥不同的功能，相辅相成，不可偏废。

行政机关是国家和社会公共利益的代表者和保护者，依法承担着维护、实现和发展国家和社会公共利益的重任。检察机关作为国家的法律监督机关，对那些违法损害国家和社会公共利益的行为，应当履行法律监督职能。提起公益诉讼，只是检察机关履行法律监督职能的一种方式，其目的是维护公共利益和监督依法行政。在维护国家和社会公共利益上，行政机关和检察机关行使职权的出发点和侧重点虽有所不同，但目标都是一致的，都是为了将体现人民意志的法律付诸实施，达到保护国家和社会公共利益的目的。

记者：检察机关提起公益诉讼涉及社会关注的热点问题，检察机关如何确保该项改革的稳步推进？

最高检相关负责人：公益诉讼案件与民生领域联系紧密、社会关注度高。为确保检察机关提起公益诉讼改革试点工作稳步推进，检察机关将采取以下措施：一是加强沟通协调。最高人民检察院将加强与全国人大常委会法工委、国务院法制办等部门的沟通联系，并积极与最高人民法院协商，共同加强对改革试点工作的部署、推进和监督检查，使改革试点的各项工作有序开展。二是坚持稳妥推进。既强调立足法律监督职能，严格规范行使检察权，确保改革试点在法律框架和授权范围内依法推进；又强调紧紧围绕国家和社会公共利益的保护，实现检察机关提起公益诉讼案件政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。三是建立审批制度。地方人民检察院拟决定向人民法院提起公益诉讼的案件，一律先行层报最高人民检察院审批。四是加强指导和规范。最高人民检察院将在总结试点经验的基础上，全面评估改革试点的实际效果，积极推动相关法律的修改完善。

链接

上海消保委针对三星及欧珀提起消费维权公益诉讼

首获法院受理 中消协表态支持

本报讯 记者余颖报道：就上海市消费者权益保护委员会对三星手机、OPPO手机提起的消费维权公益诉讼，中国消费者协会新闻发言人刘敏日前表示，中消协支持上海消保委履行法定职责，依法就损害众多消费者合法权益的行为提起公益诉讼，也为一切依法维护消费者权益的行为"点赞"。

今年年初，上海市消费者权益保护委员会委托专业机构对手机多项性能开展了比较试验。比较试验发现，受试手机除系统软件外，均不同程度地预装了各类软件，最多的达到71个，少的也有近30个。其中，欧珀X9007和三星SM-N9008S手机不可卸载软件数量位列前两名。欧珀手机总共预装了71个软件，其中不可卸载软件数量达47个，是所有受试手机中最多的。三星手机为44个，且所有预装软件均不可卸载。

7月1日，上海市消保委就手机预装应用软件安装情况不告知、无法卸载等损害消费者权益问题，分别将天津三星通信技术有限公司、广东欧珀移动通信有限公司，起诉至上海市第一中级人民法院，请求法院判令被告在其所销售智能手机外包装或说明书中明示手机内预装软件的名称、类型、功能、所占内存，同时请求法院判令被告为其所销售智能手机内预装应用软件提供可直接卸载的途径。目前，法院已受理这两起公益诉讼案件。这是国内首次被受理的消费维权公益诉讼。

刘敏表示，新《消法》实施以来，中消协和全国消协组织，在各界支持下，积极收集相关案件，开展了深入的理论研究和实务探索。此次上海消保委针对三星、OPPO手机预装软件无法卸载提起的公益诉讼，以及此前浙江省消保委针对实名制购票乘车后遗失车票的消费者必须全额补票所提起的公益诉讼（迄今未获受理）都是全国消协组织落实消费维权公益诉讼职责的一部分，也为消协组织开展公益诉讼作出了有益探索。

刘敏同时承认，消费维权公益诉讼针对的是侵害众多消费者合法权益的行为，涉及社会公共利益维护，诉讼对象大多涉及垄断行业和强势企业，可能遇到各种压力、困扰。下一步，中消协和各地消协将继续强化履行《消法》赋予的各项职责，促进消费维权公益诉讼制度的落实，坚定维护广大消费者的合法权益，克服困难，坚定不移地推动保护消费者权益工作的进步。

检察机关提起行政公益诉讼制度正式试水

章志远

继党的十八届四中全会提出"探索建立检察机关提起公益诉讼制度"之后，中央全面深化改革领导小组第十二次会议审议通过了《检察机关提起公益诉讼试点方案》。在经全国人大常委会授权之后，检察机关提起行政公益诉讼制度将正式试水，一种具有中国本土特色的行政公益诉讼模式也即将生成。

尽管国家层面不断对检察机关发挥公益诉讼职能提供了政策性、方向性支持，各级检察机关在提起行政公益诉讼实践方面也展开了积极探索，但理论和实践中的争议仍然存在。在检察机关提起行政公益诉讼的启动之际，从多个层面证实这一模式的比较优势对于消解争议、统一认识具有重要的现实意义。

检察机关提起行政公益诉讼是国家治理体系和能力现代化的题中应有之意。国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现，法治则是治国理政的基本方式。国家治理法治化是一项复杂而艰巨的社会系统工程。人民检察院是我国宪法所明确规定的"国家的法律监督机关"，检察机关法律监督职能的充分发挥，不仅有助于形成"严密的法治监督体系"，而且能够提升行政权力的运行效能，促进国家和社会良法善治的实现。相比较柔性的检察建议而言，检察机关提起行政公益诉讼具有更为明显的刚性色彩，目的就在于充分发挥检察机关的法律监督职能作用，促进行政机关依法行政、严格执法，加强对国家利益和社会公共利益的保护。及时启动检察机关提起行政公益诉讼，对于修复检察制度在国家治理体系中的应有地位、提升检察机关的法律监督能力都具有重要的现实意义。换言之，在行政公益诉讼的启动主体上，检察机关具备天然的体制优势。

检察机关提起行政公益诉讼是法治政府建设双轮驱动的内在要求。党的十八大和十八届三中全会已经明确将"法治政府基本建成"的时间推后到2020年。从目前的法治建设实践来看，基本建成法治政府可谓时间紧迫、任务繁重、差距明显。党的十八届四中全会提出"努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系，增强监督合力和实效"的战略构想，旨在完善法治政府建设的外部驱动机制。将行政检察监督的触角向前延伸、不断加强对行政执法活动过程的监督一直是全国检察机关的努力方向。近年来，一些地方的检察机关针对行政活动过程中的违法作为或不作为发出检察建议、督促行政机关自我纠错的改革创举就值得肯定。在基本建成法治政府已经进入倒计时的关键时刻，适时启动检察机关提起行政公益诉讼，无疑能够形成检察和审判"合力"监督行政权力运行的局面，进而倒逼法治政府建设的提速。及时启动检察机关提起行政公益诉讼，是法治政府建设内部和外部双轮驱动的必然要求。换言之，在行政公益诉讼的启动主体上，检察机关具备天然的制度优势。

检察机关提起行政公益诉讼是其自身拥有各类有利资源的必然结果。作为国家有机体重要组成部分的检察机关拥有充足的人力物力基础，能够有效履行宪法和法律所赋予的监督职责。在过去几年民事公益诉讼的制度实践中，检察机关提起的案件同样居多。在行政公益诉讼中，检察机关凭借其国家法律监督机关的特殊身份和法律地位，同样能够势均力敌地与被诉行政机关在法庭上进行抗衡。就我国当下社会组织的发育程度而言，总体上还不够成熟，要么因缺乏官方支持而陷入发展困境，要么因官方背景深厚而失去监督动力。就公民个人而言，提起行政公益诉讼确有公众参与的价值意蕴，但在公民个人维护私益都尚且存在诸多困难时，又谈何容易通过向人民法院起诉去维护公益？可见，在行政公益诉讼的试点探索阶段，还是应当坚持检察机关相对于社会团体和公民个人提起行政公益诉讼的优先地位，切实提高行政公益诉讼制度运行的质量。换言之，在行政公益诉讼的启动主体上，检察机关具备天然的组织优势。

需要指出的是，肯定检察机关提起行政公益诉讼的优先性，并不是完全排除公民个人和社会组织对提起行政公益诉讼权利的分享。事实上，就具体的个案而言，通过诉讼方式对违法的行政行为加以纠正，确实是一种成本较高的监督方式。同时，国家机关之间的抗衡有可能延误公共利益维护的最佳时机。为此，在行政公益诉讼制度的试点过程中，可以规定人民检察院认为行政行为侵害国家利益或者社会公共利益的，可以向作出行政行为的行政机关提出要求予以纠正的检察建议；行政机关逾期未按要求纠正的，人民检察院才可以提起行政公益诉讼。同时，为了防止检察机关怠于履行提起行政公益诉讼的职责，还可以规定公民个人或者社会组织认为行政行为侵害国家利益或社会公共利益的，可以直接向行政机关提出建议，或者申请人民检察院提起行政公益诉讼。如果行政机关不答复或者人民检察院不提起诉讼时，公民个人或社会组织则有权启动行政公益诉讼。通过这种灵活而务实的规定，就能够最大限度地发挥检察机关提起行政公益诉讼的比较优势，避免出现"不愿"、"不敢"、"不能"监督行政机关的局面，充分展现诉讼手段在维护公益中的力量。

（作者系华东政法大学教授、博士生导师）

权威发布

最高法

成立"一带一路"司法研究中心

本报讯 记者李万祥报道：7月8日，最高人民法院"一带一路"司法研究中心成立仪式暨中国法学会"深入研究党的十八届四中全会精神"重点专项课题座谈会在京举行。据悉，"一带一路"司法研究中心作为最高人民法院加强涉外民商事审判理论和实践互动的重要平台，将坚持高标准定位，以建设一流智库为目标，充分发挥好参谋助手作用，为"一带一路"建设提供有力智力支持。

"一带一路"建设对法治保障提出了更高要求，对人民法院的审判执行工作和法学理论研究提出了新课题。据介绍，最高法成立"一带一路"司法研究中心将充分发挥专家优势作用，密切关注亚洲基础设施投资银行、丝路基金建设等工作进展和相关国际组织动态，通过搭建与有关部门的沟通交流和信息共享机制，深入研究相关领域发展趋势。这将有利于规范、统一裁判尺度，推进理论研究和司法实践。

中国法学会表示，将与最高人民法院开展研究合作，实现资源共享，共同提高研究水平，不断为"一带一路"建设提供理论指导和学理支撑。

最高检

健全重大冤错案件监督纠正机制

本报讯 记者李万祥报道：最高人民检察院检察长曹建明8日在大检察官研讨班上强调，各级检察机关要结合查办的职务犯罪案件，深入分析系统性、塌方式腐败案件发生的原因、特点、规律，积极开展职务犯罪预防工作，坚决遏制腐败增量。

据介绍，今年以来，检察机关围绕"一带一路"、京津冀协同发展、长江经济带等重大战略实施开展专项预防，最高检会同国家发改委部署在招标投标领域全面推行行贿犯罪档案查询。今年前5月，检察机关抓获在逃职务犯罪嫌疑人254人。

会议强调，下半年，各级检察机关要坚决贯彻中央部署，扎实开展职务犯罪国际追逃追赃工作。积极参与"天网行动"，紧紧盯住重点人、重点案不放，对最高检挂牌督办的案件要逐件清理、逐人落实，综合运用引渡、遣返、劝返、境外追诉和执法合作、启动违法所得没收程序等多种措施，加快步骤、加大力度，努力取得更大成效。

会议指出，近年来，检察机关规范派员出席减刑、假释案件庭审监督工作，深入开展减刑假释网上协同办案平台试点等，逐步建立起"减假暂"检察监督常态化机制。今年1至5月，各级检察机关共向人民法院提出刑事抗诉2047件。

据悉，今年10月，全国人大常委会将听取最高检关于刑罚执行监督工作的专项报告。

生活中的法

用户被骗告银行 银行尽责赢官司

江苏苏州市民张某因遭遇电信诈骗，损失存在银行卡内的12万元，遂一纸诉状将银行告上法院。法院经审理认为，银行已经尽责，无需承担赔偿义务。

2014年3月28日，张某在某银行办理了一张借记卡并签约安全管理工具U宝，同时开通手机银行、个人网银服务。办理业务时，张某书面承诺已完全了解电子银行等各项服务协议内容，并在银行向其出示的《风险提示书》上签字确认。

谁知，张某在两天后就向公安机关报案称，其接到自称是深圳公安局工作人员的电话，以涉嫌贩毒为由要求其接受资金清查，然后其按照对方指示进入指定网站并输入银行卡号、密码、身份证号码等信息，接着他的手机就收到银行卡通过网上银行被转走12万元的信息。

对此，张某认为银行未尽到保护储户资金安全的责任，遂将银行诉至法院，要求赔偿其损失。法院经审理认为，张某在办理银行卡相关业务时签订了协议，银行也就电信诈骗等风险进行了提示。而网上银行转账需要的银行卡号、密码、U宝密码等信息，均由张某在接到陌生来电之后按照对方指示据实填入，且在转账后银行及时通过短信告知账户变动信息，故银行已尽到相应的管控义务，对于张某的资金损失不应承担赔偿责任。

（宋华俊 俞水娟）

连日来，江苏公安边防总队连云港边防检查站针对辖区口岸出入境船舶增多的实际，加大口岸限定区域管控力度，确保口岸地区安全稳定。图为连云港边检站官兵在港口区域巡逻。 周亮 刘益辉摄

本版编辑 许跃芝

社址：北京市西城区白纸坊东街2号 读者服务窗：dzzs@ced.com.cn 010-58393509 查号台：58392088 邮编：100054 传真：58392840 定价：每月24.75元 每份：1.00元 广告许可证：京西工商广字第8166号 广告部：58392178 发行部：58393115 昨日（北京）开印时间：3:00 印完时间：4:00 本报印刷厂印刷