

检察机关提起公益诉讼改革试点方案

为贯彻落实党的十八届四中全会关于探索建立检察机关提起公益诉讼制度的改革要求，现就检察机关提起公益诉讼改革试点提出如下方案。

一、目标和原则

按照《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的改革部署，积极探索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。

（一）坚持改革正确方向。坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，发展完善中国特色社会主义检察制度，坚定不移走中国特色社会主义法治道路。

（二）立足法律监督职能。坚持检察机关职能定位，把握提起公益诉讼的条件、范围和程序，既强化对公共利益的保护，又严格规范行使检察权。

（三）有效保护公共利益。针对生态环境和资源保护等领域侵害国家和社会公共利益的情况，及时提起民事或行政公益诉讼，加强对国家和社会公共利益的保护。

（四）严格依法有序推进。根据民事诉讼法、行政诉讼法等法律的有关规定和全国人大常委会的授权决定，确保改革试点在法律框架和授权范围内开展，维护法制的统一和权威。

二、主要内容

（一）提起民事公益诉讼

1. 试点案件范围。检察机关在履行职责中发现污染环境、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行为，在没有适格主体或者适格主体不提起诉讼的情况下，可以向人民法院提起民事公益诉讼。

2. 诉讼参加人。检察机关以公益诉讼人身份提起民事公益诉讼。民事公益诉讼的被告是实施损害社会公共利益行为的公民、法人或者其他组织。检察机关提起民事公益诉讼，被告没有反诉权。

3. 诉前程序。检察机关在提起民事公益诉讼之前，应当依法督促或者支持法律规定的机关或有关组织提起民事公益诉讼。法律规定的机关或者有关组织应当在收到督促或者支持起诉意见书后一个月内依法办理，并将办理情况及时书面回复检察机关。

4. 提起诉讼。经过诉前程序，法律规定的机关和有关组织没有提起民事公益诉讼，社会公共利益仍处于受侵害状态的，检察机关可以提起民事公益诉讼。检察机关提起民事公益诉讼，应当有明确的被告、具体的诉讼请求、社会公共利益受到损害的初步证据，并应当制作公益诉讼起诉书。

5. 诉讼请求。检察机关可以向人民法院提出要求被告停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等诉讼请求。

（二）提起行政公益诉讼

1. 试点案件范围。检察机关在履行职责中发现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者不作为，造成国家和社会公共利益受到侵害，公民、法人和其他社会组织由于没有直接利害关系，没有也无法提起诉讼的，可以向人民法院提起行政公益诉讼。试点期间，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。

2. 诉讼参加人。检察机关以公益诉讼人身份提起行政公益诉讼。行政公益诉讼的被告是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违法行使职权或者不作为的行政机关，以及法律、法规、规章授权的组织。

3. 诉前程序。在提起行政公益诉讼之前，检察机关应当先行向相关行政机关提出检察建议，督促其纠正违法行为或者依法履行职责。行政机关应当在收到检察建议书后一个月内依法办理，并将办理情况及时书面回复检察机关。

4. 提起诉讼。经过诉前程序，行政机关拒不纠正违法行为或者不履行法定职责，国家和社会公共利益仍处于受侵害状态的，检察机关可以提起行政公益诉讼。检察机关提起行政公益诉讼，应当有明确的被告、具体的诉讼请求、国家和社会公共利益受到侵害的初步证据，并应当制作公益诉讼起诉书。

5. 诉讼请求。检察机关可以向人民法院提出撤销或者部分撤销违法行政行为、在一定期限内履行法定职责、确认行政行为违法或者无效等诉讼请求。

（三）其他事项

1. 试点期间，地方人民检察院拟决定向人民法院提起公益诉讼的，应当先行层报最高人民检察院审查批准。

2. 提起公益诉讼，检察机关免缴诉讼费。

3. 提起公益诉讼，试点方案没有规定的，适用民事诉讼法、行政诉讼法及相关司法解释的规定。

三、方案实施

（一）立法机关授权。提请全国人大常委会 2015 年 6 月授权，自 2015 年 7 月起开展改革试点，试点期限为两年。

（二）积极开展试点。2015 年 7 月，根据全国人大常委会的授权和改革试点方案，制定出台试点实施办法，并选择北京、内蒙古、吉林、江苏、安徽、福建、山东、湖北、广东、贵州、云南、陕西、甘肃 13 个省、自治区、直辖市开展试点。

（三）推动相关法律修改完善。及时总结试点经验和成效，积极推动相关法律法规的修改完善。

四、工作要求

一要坚持统筹谋划。加强顶层设计，确立检察机关提起公益诉讼的基本制度和规范，统筹规划具体时间表和路线图。按照可复制、可推广的要求，鼓励试点地区发挥首创精神，推动制度创新。

二要积极稳妥推进。探索建立检察机关提起公益诉讼制度，既要积极推动，加强对试点工作的指导和督促；又要稳妥慎重，严格程序，努力确保法律效果和社会效果的统一。要逐步形成成熟的经验，再推动立法完善。

三要加强协调配合。各试点单位要加强请示报告和沟通协调，积极争取地方党委、人大、政府和有关部门的支持，建立与人民法院的协调配合机制，共同推进改革试点工作稳步开展。

四要注重宣传引导。既要及时宣传改革试点的好经验、好做法和取得的成效；又要把握宣传策略，严格宣传纪律，正确引导社会预期，为改革试点营造良好的舆论环境。