公益诉讼职能及工作流程

公益诉讼职能

检察机关在履行职责中发现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负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，检察机关依法向人民法院提起诉讼。

检察机关行政公益诉讼案件办案的一般程序

（一）管辖

1．一般规定。检察机关提起行政公益诉讼的案件，一般由违法行使职权或者不作为的行政机关所在地的基层人民检察院管辖。违法行使职权或者不作为的行政机关是县级以上人民政府的案件，由市（分、州）人民检察院管辖。

2．指定管辖。上级人民检察院可以根据案件情况，在与人民法院沟通协商后，共同将行政公益诉讼案件指定辖区内其他下级人民检察院或者跨区划人民检察院管辖。

3．管辖权转移。上级人民检察院认为确有必要，可以办理下级人民检察院管辖的重大、疑难、复杂案件。

下级人民检察院认为需要由上级人民检察院办理的，可以报请上级人民检察院办理。

4．管辖权协商。上级人民检察院指定改变级别管辖或者地域管辖的，可以在起诉前与同级人民法院协商管辖的相关事宜，共同指定。

（二）立案

1．线索发现、评估和管理

（1）线索发现。行政公益诉讼案件线索限于检察机关在履行职责中发现的情形。“履行职责”包括履行批准或者决定逮捕、审查起诉、控告检察、诉讼监督、公益监督等职责。

（2）线索移送。检察机关各业务部门在履行职责中，发现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负有监管职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害，应当将案件线索及有关材料及时移送公益诉讼案件办理部门。

（3）线索评估。公益诉讼案件办理部门应当对案件线索进行初步审查评估。评估线索应当重点围绕以下内容展开：

线索的真实性，是否属于检察机关履行职责中发现的情形，违法和公益受损的情形是否真实存在。

线索的可查性，是否属于行政公益诉讼案件范围，社会公共利益受到损害的事实和程度是否可以得到查证，调查取证存在什么困难和障碍等。

线索的风险性，包括社会舆情、信访风险、引发群体性事件的风险等。

（4）线索管理。行政公益诉讼案件线索由公益诉讼案件办理部门统一管理。公益诉讼案件办理部门应当建立案件线索台账，对案件线索来源、案件类型、被监督对象、分流转办、案件承办人、审查意见、诉前程序及诉讼情况等逐一列明，实行一案一登记、一案一跟进，并对案件流转、审查意见、诉前程序、提起诉讼等节点实行层级管理。

（5）线索备案。行政公益诉讼案件线索实行备案管理制度，重大案件线索应当向上一级人民检察院备案。

2．立案条件和程序

（1）立案条件。经审查认为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负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，可能侵害国家利益或者社会公共利益，应当报请检察长决定立案。

（2）立案程序。制作立案审批表，附初步证据材料，经过初步调查的，还应附《立案审查报告》，报请检察长决定立案，并到案件管理部门登记。决定立案的，应当制作《立案决定书》。

（三）诉前程序

1．调查

（1）调查方式。检察机关的调查可以采取以下方式：查阅、摘抄、复制有关行政执法卷宗材料；询问行政机关相关人员以及行政相对人、利害关系人、证人等；收集书证、物证、视听资料、电子证据等；咨询专业人员、相关部门或者行业协会等对专门问题的意见；委托鉴定、评估、审计；勘验、检查物证、现场；其他必要的调查方式。

（2）调查前期准备。研究确定调查的思路、方法、步骤及拟收集的证据清单等，制定调查计划；收集与本案有关的法律法规、行业规范、国家和地区标准等；准备执法记录仪、相机等调查设备。

（3）调查内容。检察机关应当按照法定程序，全面、客观地调查收集证据。

一是行政机关的法定职责、权限和法律依据。包括该行政机关的职权范围，除法律、法规、规章确定的法定职责外，还应当参考地方政府制定发布的权力清单和涉及行政机关职权、机构设置的文件等；该行政机关在履行职责过程中常用的法律、法规、规章、内部规则、操作指南、流程指引及技术标准等；该行政机关对某一违法行为进行查处的法律依据、程序流程、处罚条件、适用情形及处罚措施等；不同行政机关存在职能或者权限交叉时各自的分工及职责。对于行政机关的派出机构，如其职权来源于法律、法规、规章授权，则应直接以其作为被监督对象；如其职权来源于行政机关委托，则应以委托的行政机关作为被监督对象。

二是行政机关不依法履职的事实，即违法行使职权或者不作为的过程、方式和状态。包括行政机关违法行使职权的具体环节和方式；违法行使职权的原因、手段、后果及持续性；行政许可和审批的合法性及合规性；查处违法行为的手段和程序是否依法依规；作出的行政处罚决定或者采取的行政强制措施在事实认定、法律适用和处理结果上是否依法依规；行政机关不作为的起始时间、持续时间、具体方式及履职可能等。

三是国家利益或者社会公共利益受到侵害的事实及状态。

四是其他需要查明的事实。

（4）证据收集的具体要求

询问。询问被调查人前，应当制作《询问提纲》，《询问提纲》包括以下内容：询问被调查人需要解决或者证明的主要问题；询问重点；询问策略和方法；可能出现的问题及对策等。

询问被调查人应当个别进行，且应当由两名以上办案人员共同进行。办案人员在询问被调查人前应当出示工作证。

询问被调查人，应当场制作《询问笔录》。《询问笔录》经被调查人确认无误后，由被调查人签名或者盖章。被调查人拒绝签名盖章的，应当记明情况。

物证、书证的收集。办案人员需要向有关单位或者个人调取物证、书证的，应当制作《调取证据通知书》和《调取证据清单》，持上述文书调取有关证据材料。

《调取证据通知书》应当载明被调取单位或个人的名称、调取事由、调取证据名称等；《调取证据清单》应当载明证据名称（品名）、型号（编号）、数量等，经核对无误后，双方签字，一式两份，各持一份。

 调取书证应当尽量调取原件，调取原件确有困难或者因保密需要无法调取原件的，可以调取复印件。书证为复印件的，应当注明调取人、提供人、调取时间、证据出处和“本复印件与原件核对一致”等字样，并签字、盖章。书证页码较多的，加盖骑缝章。调取物证应当尽量调取原件，调取原件确有困难的，可以调取与原件核对无误的复制件或者证明该物品的照片、录像等其他证据材料。

视听资料、电子证据的收集。确有必要向有关单位和个人调取视听资料和电子证据的，办案人员可以自行调取，也可以委托检察技术部门调取。

办案人员委托检察技术部门调取电子证据，应当向检察技术部门提交《委托技术协助书》，《委托技术协助书》应当载明案号、证据名称、取证具体要求等。

调取视听资料和电子证据应当调取原件，调取原件确有困难或者因保密需要无法调取原件的，可以调取副本或者复印件。

咨询。可以就专门性问题书面或者口头咨询有关专业人员、相关部门或者行业协会的意见。

口头咨询的，应当制作笔录，由接受咨询的专业人员签名或者盖章。拒绝签名盖章的，应当记明情况。

鉴定、评估、审计。对专门性问题认为需要鉴定、评估、审计的，可以委托具备资格的机构进行鉴定、评估、审计。

办案人员应当为鉴定、评估、审计人员提供必要的条件，及时向鉴定、评估、审计人员送交有关检材、数据和样本等原始材料，说明与鉴定、评估、审计有关的情况，并明确提出鉴定、评估、审计的目的和具体要求。

勘验。认为确有必要的，可以勘验物证或者现场。勘验人应当出示人民检察院的证件，并邀请当地基层组织或者当事人所在单位派人参加。当事人或者当事人的成年家属应当到场，拒不到场的，不影响勘验的进行。

勘验人应当将勘验情况和结果制作笔录，由勘验人、当事人和被邀参加人签名或者盖章。

（5）调查的保障

检察机关在调查过程中，经风险评估或现场观察可能发生妨碍调查行为的，应当由司法警察协助调查。调查过程中应当使用执法记录仪等录音录像工具。

对于拒绝配合调查的，检察人员应当警告其可能妨碍公务的法律后果。

对于干扰阻碍调查活动，威胁、报复陷害、侮辱诽谤、暴力伤害检察人员的，应当根据中共中央办公厅、国务院办公厅《保护司法人员依法履行法定职责规定》第十七条的规定，依法从严惩处。

2．审查

（1）审查内容。检察机关审查行政公益诉讼案件，应当查明：行政机关的法定职责、权限和法律依据；行政机关违法行使职权或者不作为的证据；国家利益或者社会公共利益受到侵害的事实及状态；行政机关违法行使职权或者不作为与损害后果之间存在因果关系；其他需要查明的内容。

（2）讨论及审批程序。行政公益诉讼案件由检察官办案组办理。审查终结的，应当制作《诉前审查报告》并明确提出是否发出检察建议或终结审查的处理意见，并经集体讨论。集体讨论形成的意见，应当报检察长决定。检察长认为必要的，可以提请检察委员会讨论决定。

（3）审查期限。办理行政公益诉讼案件拟作出终结审查或者提出检察建议决定的，应当自决定立案之日起三个月内办理终结。有特殊情况需要延长的，报经检察长决定。

检察机关办理行政公益诉讼案件，鉴定、评估、审计期间及报送审批期间不计入审查期限。

（4）审查决定。对审查终结的行政公益诉讼案件，应当区分情况作出下列决定：终结审查；提出检察建议。

3．终结审查

经审查，有下列情形之一的，检察机关应当终结审查：经审查不存在行政机关违法行使职权或者不作为，造成国家利益或者社会公共利益受到侵害情形的；行政机关在检察机关向其提出检察建议前已依法履行职责，国家利益或者社会公共利益已经得到有效保护的；其他应当终结审查的情形。

终结审查的，应当制作《终结审查决定书》。

4．检察建议

经过调查，发现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负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。

（1）检察建议的对象

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负有监督管理职责的行政机关和法律、法规、规章授权的组织。

对于同一侵害国家利益或者社会公共利益的损害后果，数个行政机关均存在未依法履行职责情形的，可以分别发出检察建议。同一行政机关对同类多个违法事实存在未依法履行职责情形的，可以合并为一案发出检察建议。

（2）检察建议的内容

检察建议书一般应当包括以下内容：被监督对象的名称；案件来源及监督目的；检察机关调查查明的案件基本情况，检察机关认定的被监督行政机关违法行使职权或者不作为的事实；被监督行政机关行政行为构成违法行使职权或者不作为的理由和法律依据；检察机关提出检察建议的法律依据；建议的具体内容；告知被监督行政机关在收到检察建议书后两个月内依法履行职责并书面回复办理情况，但出现国家利益或者社会公共利益损害继续扩大等紧急情形时，人民检察院可以要求行政机关在十五日内依法履行职责；其他需要说明的情形。

（3）送达

提出检察建议的，应当制作《检察建议书》，并在七日内发送被监督的行政机关。《送达回证》应当由行政机关相关人员签字或加盖公章。

（4）回复

行政机关应当在收到检察建议书之日起两个月内或者紧急情形下的十五日内依法履行职责，并将办理情况及时书面回复人民检察院。

（5）跟进调查

检察机关收到行政机关书面回复的，应当及时对行政机关纠正违法行为或者依法履行职责情况，以及国家利益或者社会公共利益受到侵害的情况跟进调查。根据案件需要，检察机关可以及时就有关情况与行政机关进行沟通，听取意见。

回复期满后，行政机关没有回复的，检察机关应重点围绕检察建议的内容，对行政机关是否依法全面履行职责，国家利益或社会公共利益是否得到有效保护进行调查。

5．审批程序

经过诉前程序，应当制作《起诉审查报告》，提出具体处理意见，集体讨论后，报经检察长决定。检察长认为有必要的，可以提请检察委员会讨论。

拟决定向人民法院提起行政公益诉讼的，应当在检察建议回复期满之日起两个月内办理终结。有特殊情况需要延长的，报经检察长决定。

省级检察院可以根据本地情况，建立拟起诉案件审批、备案制度。对于重大、疑难、复杂的公益诉讼案件，可以按照《人民检察院案件请示办理工作规定（试行）》的相关规定向最高人民检察院请示。

拟决定不提起诉讼的，应当制作《结案决定书》，并在七日内发送行政机关。

（四）提起诉讼

检察建议回复期满后，行政机关没有纠正违法行为或者没有依法全面履行职责，或者没有回复，国家利益或者社会公共利益持续处于受侵害的，检察机关以公益诉讼起诉人的身份依法提起行政公益诉讼。

1．起诉条件及提交材料

（1）起诉条件：经过检察建议程序，行政机关仍未依法履行职责，国家利益或者社会公共利益持续处于受侵害状态的，人民检察院依法提起行政公益诉讼。

行政机关未依法履行职责的情形主要有：行政机关收到检察建议后，明确表示不进行整改的；行政机关虽回复采纳检察建议并采取整改措施，但实际上行动迟缓、敷衍应付、没有作为的；行政机关仅部分纠正行政违法行为的；行政机关虽采取了履职措施，但履职仍不完全、不充分，无法达到监管目的，且没有进一步行使其他监管职权等情形。

对于行政机关已经依法启动行政处罚的立案、调查等程序，尚处于作出行政处罚的法定期限内，则应看其是否在法定期间内作出行政处罚决定，是否存在客观障碍，不能一概认定为未依法履行职责。

对于一些特殊情形，如恢复植被、修复土壤、治理污染等，行政机关主观上有整改意愿，但由于受季节气候条件、施工条件、工期等客观原因限制，行政机关无法在检察建议回复期内整改完毕的，应当继续跟进调查。行政机关回复将采取明确可行的措施，制定有详细的计划和目标，并积极准备前期工作的，检察机关应对方案的可行性进行审查，必要时可以咨询专业人员的意见，认为方案切实可行的，暂不提起行政公益诉讼；如在合理期限内仍未整改到位，国家利益或者社会公共利益持续处于受侵害状态的，应当提起行政公益诉讼。

对于行政机关回复本案已经过刑事处罚，不应再进行行政处理的，办案人员应继续查找法律、行政法规等规定，如查实行政机关还可以通过继续履行行政监管职责有效保护国家利益或者社会公共利益的，应当提起行政公益诉讼。

（2）起诉应提交的材料：行政公益诉讼起诉书，并按照被告人数提出副本；被告违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的证明材料；检察机关已履行诉前程序，行政机关仍不依法履行职责或者纠正违法行为的证明材料，包括检察建议书以及行政机关的书面回复等材料。检察机关提起行政公益诉讼无须提供组织机构代码证、法定代表人身份证明、授权委托书等材料。

《行政公益诉讼起诉书》具体包括以下内容：起诉机关，需要列明起诉的检察机关，无需注明检察长、单位地址、组织机构代码、委托权限等；被告单位名称、地址、法定代表人或负责人姓名、职务等；诉讼请求，写明具体的诉讼请求，诉讼请求的内容应当与检察建议书的建议内容相匹配，检察机关可以向人民法院提出撤销或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；事实和理由，写明案件线索来源、检察机关审查认定的被告违法行使职权或者不作为的事实、国家利益或者社会公共利益受到侵害的事实和有关证据、检察机关诉前程序及被告回复情况等；被告行政行为构成违法行使职权或者不作为的理由和法律依据、检察机关提起行政公益诉讼的法律依据等。

2．诉讼请求

检察机关可以提出确认行政行为违法或者无效、撤销或部分撤销违法行政行为、履行法定职责等诉讼请求。

（1）确认行政行为违法或无效，主要适用于以下三种情形：一是行政行为应当撤销，但撤销会给国家利益或者社会公共利益造成重大损害；二是行政行为违法，但不具有可撤销内容；三是行政行为有实施主体不具有行政主体资格或者没有依据等重大且明显违法情形。该诉请一般表述成“确认被告未依法履行某某职责行为违法”。在要求确认违法的同时，可以一并要求行政机关采取补救措施。

（2）撤销或部分撤销违法行政行为，适用于行政行为主要证据不足，适用法律、法规错误，违反法定程序，超越职权，滥用职权，明显不当六种情形；符合《中华人民共和国行政诉讼法》第七十条规定情形的，可以一并要求行政机关重新作出具体行政行为。

（3）责令履行法定职责，适用于行政机关不履行或不全面履职法定职责，判决履行仍有意义的情形。在诉讼请求中一般无需列明要求行政机关履行职责的期限，可由法院在裁判中确定合理期限。该诉请一般表述为“责令被告依法履行某某职责”。

（4）变更行政行为，适用于被诉行政机关作出的行政处罚明显不当，或者其他行政行为涉及对款额的确定、认定确有错误的，可以提出变更行政行为的诉讼请求。

检察机关提起行政公益诉讼的诉讼请求核心是督促行政机关履行职责以维护国家利益和社会公共利益。如果在诉讼过程中，行政机关履行职责、国家利益或者社会公共利益得到维护并使得检察机关的诉讼请求全部实现的，检察机关可以将责令履职的诉讼请求变更为确认违法。

3．诉讼费

检察机关提起行政公益诉讼，不交纳诉讼费用。

4．保全

（1）财产保全。对于可能因被告一方的行为或者其他原因，使判决难以执行或者造成与国家利益或者社会公共利益相关的其他侵害情形，检察机关可以建议人民法院对被告财产进行保全。

根据检察机关建议，人民法院采取保全措施的，检察机关无需提供担保。

（2）证据保全。在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，检察机关可以在诉讼过程中建议人民法院保全证据。

5．庭前准备

（1）庭前会议

根据案情需要，可以建议法院适时召开庭前会议，组织证据交换，归纳争议焦点，规范庭审程序，并就双方出庭人员、合议庭组成、人民陪审员等问题达成共识，提高庭审效率。

（2）制作庭审预案

庭审预案的主要内容：行政公益诉讼起诉书；庭审模式及争议焦点；举证提纲；法庭调查环节发问提纲；辩论提纲；针对被告发问预案；最后陈述意见；相关法律规定。

举证提纲部分需要注意的事项：证据应分类出示，包括证明提起公益诉讼的检察机关是适格主体的证据，即案件系履行职责中发现，且属于本院管辖；证明行政机关的主体资格及具有法定职责的证据，即行政机关统一社会信用代码、机构设置文件、各级政府权力清单、关于调整职责范围的文件、行政机关法人证书、组织机构代码、有关规定行政机关职责的法律法规规章等；证明行政机关违法行使职权或者不作为的证据；证明检察机关已经履行诉前程序的证据，即检察建议书、送达回证等；证明国家利益或者社会公共利益仍处于受侵害状态的证据。

检察机关针对被告举证内容的质证意见需要注意的事项：行政公益诉讼中，行政机关应按照行政诉讼法的规定，对其作出的具体行政行为的合法性承担举证责任。在规定的举证期限内，行政机关不提供或者无正当理由逾期提供证据的，视为被诉具体行政行为没有相应的证据。检察机关在质证时应重点关注：行政机关作出具体行政行为时，执法主体、认定事实、执法程序和执法依据等是否有证据证实；收到检察建议后，行政机关是否回复，是否履职或采取整改措施；提起诉讼后，行政机关是否履职或采取整改措施等。

辩论提纲部分需要注意的事项：辩论提纲是检察机关充分阐述己方提出诉讼请求的法律依据的重要环节，应当结合证据着重分析各项诉讼请求所依据的法律条文，充分展开论述。通常的辩论焦点有：该行政机关作为被告是否适格；行政机关是否有法定职权；国家利益或者社会公共利益是否受到侵害；行政机关是否充分履职等。

最后陈述意见部分需要注意的事项：应当简明扼要的概括案件的关键事实和法律适用，同时强调促进依法行政、助推法治政府建设、维护国家利益或者社会公共利益这一根本目的，力求实现一定的教育警示效果。应当结合庭审中的情况变化，不拘泥于预案中准备的原稿，及时调整。

6．出席一审法庭

（1）出庭人员及手续

人民法院开庭审理检察机关提起的行政公益诉讼案件，检察机关应当派员以公益诉讼起诉人身份出庭履行职责，参加相关诉讼活动。

检察机关应当在收到人民法院发送的出庭通知书之日起三日内向人民法院提交派员出庭通知书。派员出庭通知书应当写明出庭人员的姓名和法律职务以及出庭履行的具体职责。

（2）出庭职责：宣读行政公益诉讼起诉书；对检察机关调查收集的证据予以出示和说明，对相关证据进行质证；参加法庭调查，进行辩论并发表出庭意见；依法从事其他诉讼活动。

检察人员发现庭审活动违法的，应当待休庭或者庭审结束之后，以检察机关的名义提出检察建议。

（3）提供证据的责任

行政机关对其作出的行政行为的合法性承担举证责任。

检察机关对以下事实提出证据加以证明：一是证明起诉符合法定条件；二是行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的事实；三是检察机关已履行诉前程序，行政机关仍不依法履行职责或者纠正违法行为的事实。

（4）调解

行政公益诉讼案件不适用调解。

（5）变更诉讼请求

适用条件：行政公益诉讼案件审理过程中，被告依法履行职责而使检察机关的诉讼请求全部实现的，检察机关可以变更诉讼请求，请求判决确认行政行为违法；以及符合《行政诉讼法》关于变更诉讼请求的其他情形。

程序：庭审过程中，当发生需要变更诉讼请求情形时，出庭人员应当向法庭说明原因，要求休庭。拟决定变更诉讼请求的，应当报经本院检察长决定后制作《变更诉讼请求决定书》提交人民法院。

（6）撤诉

适用条件：行政公益诉讼案件审理过程中，被告依法履行职责而使检察机关的诉讼请求全部实现的，检察机关可以撤回起诉。

程序：庭审过程中，当发生需要撤回起诉情形时，出庭人员应当向法庭说明原因，要求休庭。拟决定撤回起诉的，应当层报省级人民检察院审查批准。有重大影响的案件、省级人民检察院办理的案件拟决定撤回起诉的，应当层报最高人民检察院审查批准。批准后，制作《撤回起诉决定书》提交人民法院。

撤诉应当从严把握。撤诉后，检察机关应当进行后续跟踪监督，保证行政机关切实履职到位，巩固行政公益诉讼的效果。

（五）二审

检察机关认为一审未生效裁判错误的，可以向上一级人民法院提起上诉。

人民法院审理第二审案件，上一级人民检察院可以派员与提起公益诉讼的人民检察院共同出庭。

（六）执行

1．启动方式

行政公益诉讼判决、裁定发生法律效力，而行政机关未按判决、裁定确定的义务履行的，由人民法院移送执行。

2．费用

检察机关不交纳执行费用。

（七）诉讼监督

检察机关应当根据《中华人民共和国行政诉讼法》的规定依法履行对行政公益诉讼审判、执行活动的监督职责。