

## 公益诉讼检察与疫情“源头”防控

中国人民大学法学院教授、比较行政法研究所所长 杨建顺

此次新型冠状病毒感染的肺炎疫情的爆发和蔓延，对检察机关如何发挥职能作用为疫情“源头”防控提供服务和保障提出了新课题。检察监督应当遵循合法原则和“量力而行”的原则。服务于防控疫情进行法律监督，应当着眼于促进制定和完善相应法律、法规和规章，完善相关程序，以及为行政机关履行相应职责提供保障等方面，切实做到监督不越位、尽职不失职。

防控新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作，需要依法、及时而有效地展开。在此过程中，为了妥善处理涉及疫情的相关案件，要求检察机关切实发挥好司法服务和保障的职能，通过公益诉讼和检察建议等方式，监督行政机关和相关社会团体依法全面履行职责，实现疫情“源头”防控。

党的十八届四中全会审议通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出要“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。民事诉讼法和行政诉讼法的修改，以及英烈保护法的制定，相继确立了限定性的检察机关公益诉讼制度，即目前我国检察公益诉讼的范围主要是“4+1”，包括“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”，侵害国家利益或者社会公共利益的行为，加上“侵害英雄烈士的姓名、肖像、名誉、荣誉，损害社会公共利益的行为”。数年来，各级检察机关为解决公共利益保护问题而依法推进公益诉讼，切实维护了广大人民的利益。随着经济社会快速发展，人民群众对公益保护的需求日益增多，探索“等”外领域公益保护便成为新时代检察公益诉讼的理论和实践所面临的共同课题。

党的十九届四中全会审议通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，提出要“拓展公益诉讼案件范围”。最高人民检察院以贯彻落实党的十九届四中全会精神为契机，以积极、稳妥的态度，致力于探索“等”外领域检察公益诉讼案件范围。此次新型冠状病毒肺炎疫情的爆发和蔓延，对检察机关如何发挥职能作用为疫情“源头”防控提供服务和保障提出了新课题。最高人民检察院下发《关于认真贯彻落实中央疫情防控部署坚决做好检察机关疫情防控工作的通知》（下称《通知》），要求全国检察机关充分发挥各项检察职能，为社会各界有效开展疫情防控，打赢疫情防控阻击战营造有利司法环境。《通知》要求，要结合公益诉讼检察职能，积极开展源头防控，在对非法捕猎国家保护的野生动物的行为予以严惩的同时，注意发现野生动物保护中存在的监管漏洞，积极稳妥探索拓展野生动物保护领域的公益诉讼，注意发现生鲜、肉类市场检验检疫中存在的漏洞，及时提出检察建议，促进完善相关治理措施。探索拓展公益诉讼案件范围，是党的十九届四中全会作出的一项重大部署，是推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要制度安排。认真贯彻落实《通知》的上述要求，不仅有助于探索推进传染病防治“等”外领域公益诉讼案件范围和完善相关检察建议制度，而且对于推进法治政府建设、提升国家治理能力和治理体系现代化水平，都将产生重要而深远的影响。

在生鲜、肉类市场检验检疫领域，建立健全检察建议制度，督促行政机关依法履行职责，理论上和实践中都不存在困难。就探索野生动物保护领域的公益诉讼而言，应当从全面展开法律监督职能的角度对“人民检察院在履行职责中发现”之表述作扩张解释，并对“致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的”内涵和外延予以廓清。这里所探讨的检察公益诉讼主要面对行政机关，对其进行法律监督，应当树立尊重行政首次判断权的观念，但不应有畏难情绪。在这方面，最高人民检察院已明确提出并积极实践双赢多赢共赢理念，注重工作协同，完善信息共享、案件线索移送、调查取证配合、专业技术支持等工作机制。

我国公益诉讼是以法律的明确规定为适用前提的，当然，这并不排斥依法进行的相应探索。检察监督应当遵循合法原则和“量力而行”的原则。服务于防控疫情进行法律监督，应当着眼于促进制定和完善相应法律、法规和规章，完善相关程序，以及为行政机关履行相应职责提供保障等方面，切实做到监督不越位、尽职不失职。在野生动物保护和检验检疫等方面，我国已有野生动物保护法、出入境动植物检疫法、陆生野生动物保护实施条例等法律法规。应当将这些规定与传染病防治法、刑法、突发事件应对法以及《传染病防治法实施办法》《突发公共卫生事件应急条例》等法律法规的规定相结合，全面展开抗击疫情领域的法律监督职能。

新型冠状病毒肺炎疫情爆发以来，在中央应对新型冠状病毒肺炎疫情工作领导小组的正确领导下，各方面统筹协调、通力合作，有效抑制了疫情进一步扩散，受到世界卫生组织的肯定和赞扬。但是，疫情的扩散也需要认真检视。其中的重要原因是否就有相关行政机关没有做到依法全面履行职责，是否也有些社会团体没有做到依法有效推进相关工作，以及有些制度设计本身存在漏洞等问题。经过抗击 SARS 的考验，我国疫情防控的法规范已相对完善，在应急管理体制和职责划分、突发事件应急预案的制定和启动、突发事件的监测和预警、突发事件的报告和公布、应急处理措施和财政支持等方面，以及不同机关与地区之间的协调，信息的收集、报告与发布，对密切接触者与疫区的控制，对患者与疑似病人的医疗救助保障等，都有相应的法规范支持。然而，此次抗击疫情过程表明，已有的应对突发公共卫生事件的相关制度、机制和法规范尚未得到有效运行。在众志成城、抗击疫情的形势下，检察机关正积极发挥自身职能作用，提供相关服务和保障，促使相关部门依法积极作为。为疫情“源头”防控提供服务和保障，便是检察机关发挥公益诉讼检察职能之“国家利益或者社会公共利益”性的支撑。