

# 直面公益诉讼 砥砺法治建设

顾岳良

公益诉讼,对于大多数行政机关来说,既熟悉又陌生。在不断推进法治建设的过程中,我们已经习惯了行政诉讼和民事诉讼的概念,对公益诉讼似乎没有引起足够的重视,尤其是近年来试行的检察公益诉讼,不少地方的行政机关不仅无动于衷,甚至存有抵触情绪。

## 春潮带雨晚来急:公益诉讼面对面

检察公益诉讼,是推进法治中国法治政府的重要举措,是深化依法行政依法理财的重中之重。各级财政部门应当以法定职责必须为、法无授权不可为的法治思维和法治方式,充分认识公益诉讼在自查自纠和督促履职的现实意义。

(一)检察公益诉讼的由来。党的十八届四中全会提出,要探索建立检察机关提起公益诉讼制度。2017年6月,十二届全国人大常委会第二十八次会议审议通过了修改行政诉讼法的决定,明确规定“人民检察院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,人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”由此,检察公益诉讼制度在我国正式建立。

(二)检察公益诉讼的特性。检察公益诉讼,是指人民检察院根据法律的授权,对侵犯国家利益、社会公共利益或不特定的他人利益的行为,向人民法院起诉,由人民法院依法追究相对人法律责任的诉讼活动。从法理和实操的角度分析,检察公益诉讼具有鲜明特性:一是诉讼主体分明。检察机关以公共利益的代表人和维护人的合法身份,直接起诉行政机关或相对人。二是诉讼目的鲜明。检察机关通过寻找适格的被告主体,旨在修复已经受损的公益项目,保障公共安全和公共利益。三是建议内容详明。检察建议通常会明示检察问题的来源或起因,应当消除的隐患及违法现象,治理防范的具体意见和回复时间,提出建议所依据的事实和法律法规。四是诉讼程序威明。一般要经过下达检察建议、回复落实措施、出庭应诉答辩和法院依法裁决等。五是追责问责严明。检察机关可以向人民法院提出要求行政机关停止侵害、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。如发现国家工作人员涉嫌贪污贿赂、渎职侵权等职务

犯罪线索的,应当及时移送职务犯罪侦查部门;发现其他刑事犯罪线索的,应当及时移送侦查监督部门。

(三)财政领域公益诉讼的案情概况。从财政领域公益诉讼立案情况来看,主要涉及国有财产监管保护、国有土地使用权转让、城市建设相关费用收取和各类财政专项补贴资金监管等领域,其中财政专项补贴资金监管类案件占总数的89%,且涉案财政部门均存在职责履行不到位的问题。

## 有田不耕仓禀虚:违法履职不作为

通过对财政领域公益诉讼案件的全面梳理,可以发现:部分市县财政部门不依法履行职责,存在财政管理缺位、越位现象,由此带来的慢作为、不作为甚至乱作为的个性问题,已经直接危及到财政资金和财政干部的双安全。主要表现在以下五个方面:

一是职责界定不清。如,某设区市市财政局(旅游局)因旅游专项补贴资金200万元被骗,作为共同被告出庭应诉,法院裁决财政局继续履职。该市财政局之所以败诉,一个重要原因是财政资金管理方法中没有明确界定财政部门和业务主管部门的管理职责,存在“会同”“共同”“配合”等表述。检察机关和法院认为,财政部门既负责资金管理,又参与项目评审、竣工

验收等工作，财政局应当对财政资金被骗行为负责。

二是程序意识不强。如，某县发改委和财政局在申报专项资金过程中，对企业伪造环评文件、虚报固定资产投资投入审核不严，导致170万元工业中小企业技术改造资金被骗。在发改委副主任被判受贿罪入刑后，县财政局曾多次向涉事公司催讨，但未留下程序性资料。检察建议下达后，又未采取实质性措施，目前正面临公益诉讼的风险。这种规定程序不履行、规定动作不到位的情况，在不少财政部门几乎习以为常。由于全程留痕可追溯的意识薄弱，造成程序瑕疵和相应的责任承担，从法理上讲无可厚非。

三是监管履职不到位。如，某县财政局出资成立担保公司，对某乡政府违规再担保500万元。案发后，虽与乡政府签订了还款协议书，并追回了150万元财政资金。检察机关认为，财政局违法担保政府贷款，对所属担保公司监管不力，对国有财产保护不力，对被骗取财政资金的行为，强调各种客观原因，甚至为违法举借政府债务找理由，对这种履职慢作为、监管不到位的责任追究，势在必行。

四是处理处罚不执行。如，有两家蔬菜种植专业合作社借用他人承包经营地、虚报项目用地，通过项目主管部门县农委审核，向省农委推荐申报项目，套取项目补贴资金共计252万元。县农委副主任被判玩忽职守罪。县财政局虽然已向两合作社下达了行政处罚决定书，但是检察建议认为，财政机关未穷尽职务手段追回财政资金。在实践中，很多财政部门对发现的财政违法行为，能够及时作出处理处罚决定，但对处理处罚结果不跟踪、不督促、不落实，更不向法院申请强制

执行，造成资金难以追回，处罚决定无法执行。这种文书一发了之、处理一罚了之的情形，值得反省。

五是检察建议不落实。如，某县财政局对检察机关下达的7份检察建议，仅仅向检察院复函，表示将予以追回财政资金，但并未采取实际行动。不少财政部门对检察机关诉前检察建议不够重视，对于建议中指出的问题置若罔闻，错失了在诉前程序终结案件的时机，导致公益诉讼的败诉以及后续的人员追责。需要说明的是，检察建议有别于司法建议，正如财政监督决定与审计监督决定一样，很多人不知道检察建议是督促财政机关自我纠错、依法履职的诉前程序。

### 甲光向日金鳞开：程序至上法风险

随着法治中国建设的不断推进，各级财政机关必须以人民利益为中心，以道德操守为底线，以防范风险为准绳，全力推进财政法治建设标准化管理。

(一)自觉提高政治站位。各级财政机关要从讲政治规矩、守政治纪律的高度，要从规范重大决策和防范重大风险的角度，充分认识检察公益诉讼的目的作用，重视发挥诉前程序自行纠错的功效，全面履行法定职责，推动问题得到实际解决。

(二)主动接受人大监督。各级财政机关要像对待财政预算收支管理那样，应当主动接受人大的法律监督，及时报告公益诉讼动态和了解问询质询内容，做到有问必答，有案必办。同时，还要主动回应社会公众的利益诉求和舆论期许。

(三)夯实诉讼主体责任。各级财政机关要明确涉案内设机构必须承担主体责任，其主要负责人为公益诉讼

第一责任人，内设法治机构要做好组织协调和应诉管理工作。将公益诉讼结果纳入机关年度综合考评，确保守土有责，失职必究。

(四)强化资金项目管理。各级财政机关要高度重视财政专项资金管理辦法的立法管理工作，真正做到一项资金一个办法，厘清资金管理与项目管理的法定界限，明确财政部门与主管部门的法定职责，确保财政监管不缺位、不越位，从制度层面保证财政机关依法履职，在程序管理中杜绝法律风险。

(五)动态关注履职风险。各级财政机关要通过建立公益诉讼案件专报制度，及时掌握全系统发案情况，动态关注财政履职风险领域。要将公益诉讼结果纳入财政法治建设标准化管理指标体系，对法院判决确认违法或者要求继续履职的，实行一票否决，强化财政干部依法履职的法治意识。

(六)创新案例分析方法。各级财政机关要将公益诉讼列入年度涉法涉诉案例分析会的主要内容，邀请检察、法院的一线法官进行实操指导，全面认识公益诉讼的诉前程序，深刻剖析案件成因和履职风险。要通过以案说法，不断强化公益诉讼的风险意识，努力提升依法履职的能力水平。

(七)督促落实检察建议。各级财政机关要认真配合检察机关，切实重视检察建议。对处于诉前程序且不积极落实检察建议的，省厅将采取上门督促、约谈整改等方式，协助检察机关督促整改工作。要依法依规穷尽职务手段，最大限度地降低财政资金和国有财产的跑冒滴漏，切实维护公共财政的阳光形象。□

(作者单位：江苏省财政厅)

责任编辑 张小莉