

# 公益诉讼检察“老朋友”的新体验

## ——最高人民检察院第43次检察开放日活动侧记

□本报记者 闫晶晶 单皓  
见习记者 牛秀敏

9月20日上午，伴着凉爽的秋风，最高人民检察院第43次检察开放日如约而至。这次开放日以“生态环境公益诉讼检察助力美丽中国建设”为主题，参加本次活动的大多是检察机关的“老朋友”，有关公益诉讼检察工作的全国人大代表、专家学者，还有来自各行各业的“益心为公”志愿者。

党的二十大报告提出“完善公益诉讼制度”。这次开放日中，从生态环境公益诉讼检察整体办案情况，到案例展示，再到深入交流，“老朋友”们对党中央政策部署、对公益诉讼检察又有了新认识、新体验。

### 看成效：“人民检察为人民”

虽然参加开放日活动的嘉宾们对检察工作并不陌生，但对其中一部分人来说，却是第一次走进最高检。

检察开放日的首项活动是参观人民检察史展览陈列室和最高检常委会会议室，伴随着讲解员的介绍，大家不时驻足观看并拍照记录——

“这是新一届检委会的第一次会议，会议中强调，让高质效办好每一个案件成为新时代新征程检察履职办案的基本价值追求。”

“万峰湖是我国五大淡水湖之一，当时生态环境遭到了严重的破坏，最高检成立了万峰湖专案组，这是最高检直接立案办理的第一起生态环境公益诉讼案。”

对第一次走进最高检参加开放日活动的“益心为公”志愿者、北京市律协公益专委会主任、北京市中同律师事务所执行主任欧阳继华来说，这是一次特别的体验。

“人民检察为人民。”这是欧阳继华最直观的感受。在详细了解检委会工作流程和万峰湖专案的办案过程后，他体验了检委会委员的“投票表表决权”，并按下了赞成键。

对公益诉讼检察工作来说，生态环境和资源保护既是最初确立的四个法定领域之一，也是最重要、办案数量最多的法定领域。为了让各位嘉宾有更全面的了解，最高检第八检察厅副厅长徐全胜详细介绍了全国检察机关开展生态环境和资源保护领域公益

公益诉讼工作情况。

“2017年7月以来，全国检察机关深入践行‘绿水青山就是金山银山’的理念，把生态环境和资源保护领域作为公益诉讼的重中之重来抓。”徐全胜介绍说，“截至2022年12月，全国检察机关共办理生态环境和资源保护领域公益诉讼案件40万余件，占全部案件总数的52.3%。通过办案督促恢复被毁损的耕地、林地、湿地、草原790万余亩，回收和清理各类垃圾、固体废物4700万余吨，追偿修复生态、治理环境费用102亿余元。一大批‘硬骨头’案件的成功办理，有力促进了生态环境公益保护和治理能力提升。”他还特别介绍了“益心为公”志愿者检察云平台，并表示越来越多的志愿者成为了检察办案的同盟军、公益保护的参与者。

据了解，目前，“益心为公”志愿者检察云平台已注册志愿者7.6万余名，提报案件线索1.1万件。

中央广播电视总台央视社会与法频道主任记者赵娟这一次走进最高检，不是带着采访任务来的。她有着另外一个身份——“益心为公”志愿者。

从记者到志愿者，身份发生了转变，这对赵娟来说有何不同？她直言：“感受完全不一样，以往是记录者，如今变成了参与者。角色有变，但守护公共利益的初心不改。”

常年与检察机关打交道，丰富的采访经验也让她能以更专业的角度发现问题。“希望能以自身的力量助力公益诉讼检察工作，成为社会进步的推动者。”她告诉记者。

### 看案例：“细节满满，彰显制度价值”

在案例展示环节，湖南省检察院、最高检察技术信息研究中心、江苏省检察机关相关人员或在现场或通过远程连线分别介绍了湖南省花垣县“锰三角”矿业污染综合整治案、南四湖生态环境治理案、长江船舶污染治理公益诉讼案的办理情况。

“‘锰三角’矿业污染时间跨度长、涉及领域广、遗留问题多。接到这项艰巨任务时，我们感到‘压力山大’。如何践行习近平法治思想和习近平生态文明思想，交好‘锰三角’治理的检察答卷？”湖南省花垣县“锰三

角”矿业污染综合整治办案组的检察官杨敏向大家分享了办案的心路历程。

感慨着检察官办案的不易与智慧，接下来的第二个案例换了一个“风格”，大屏幕上展示的是南四湖卫星遥感地图，现代科技感扑面而来。以南四湖生态环境治理案为例，最高检检察技术信息研究中心的杨柳介绍了无人机航拍、快速检测、卫星遥感等技术在公益诉讼办案中的应用。

“从案例来看，最高检层面已经实现了现代科技与检察办案相结合，这是否能应用到四级检察院，尤其是基层院的办案当中？”全国人大代表，九三学社中央委员，九三学社中央法律专门委员会主任，北京信利律师事务所律师首席合伙人阎建国提出，探索推广检察机关利用大数据、高科技现代化手段以及最新影像技术等辅助办案，提高科技应用于司法实践的广度和深度。同时要发挥好检察建议的作用，把问题解决在萌芽状态。

最后一个案例展示中，会议现场视频连线了江苏省检察院江苏专案分组远程汇报了办理长江船舶污染治理公益诉讼案及“回头看”情况：“江苏省检察机关根据最高检专案部署，针对污染物接收设施不健全、转运处置不规范、‘船港城’监管脱节等问题，充分发挥公益诉讼检察职能，共立案57件。通过办案，推动新建了一批污染物接收设施、岸电设施等。”

泰兴位于长江中下游，长江泰兴段24.2公里，沿江码头企业12家，年均靠岸船舶1.3万艘次。每年接收大量船舶生活垃圾和生活污水。“我们在线索摸排中发现，长江泰兴段船舶污染物上岸后，在转运处置环节没有完全实现闭环管理。”泰兴市检察院党组书记、检察长朱华介绍了泰兴市检察院机关充分发挥大数据法律监督模型作用办理案件的情况。

“详细了解办案过程，才知道检察官办案中需要克服各种各样的难题，更体现了公益诉讼检察在助推解决环境治理老大难问题方面具有独特价值。”全国人大代表、浙江原始品牌管理有限公司行政专员黄美娟说。

### 看发展：助力公益诉讼检察行稳致远

短短半天时间，与会嘉宾进一步

了解了公益诉讼检察工作，对于实践中仍然存在的一些难点和问题，他们也结合自身研究与经验提出了“金点子”。

“检察公益诉讼切实维护了社会公共利益，解决了一批‘老大难’的问题，真正发挥了检察机关的法律监督职能。”中国政法大学教授、博士生导师、中国政法大学环境资源法研究和服务中心主任王灿发首先肯定了检察公益诉讼制度实施以来发挥的作用。对于下一步工作，王灿发建议要加快推进公益诉讼立法，探索气候变化公益诉讼。

“益心为公”志愿者，北京市园林绿化综合执法大队野保科科长胡明还身兼北京市检察院的特邀检察官助理，她从基层实践中问题的角度出发，从野生动物保护工作的角度，为生态环境公益诉讼提出了建议，进一步完善生态环境损害赔偿制度，让公益诉讼检察与刑事检察、行政检察等职能，与生态环境损害赔偿机制进行有效衔接，形成全方位公益诉讼保护格局。

“益心为公”志愿者，中国科学院生态环境研究中心高级工程师李黛青特别关注到了检察机关通过先进技术手段克服检察公益诉讼取证难等问题的举措，并给予了高度评价：“节省了人力物力，推动了生态环境公益诉讼的发展，也取得了良好成效。”她也提到了公益诉讼办案实践中存在的一个困境——鉴定难。“在确定生态损失、赔偿标准方面，可以以科研单位为依托，建立一套比较规范完整、科学统一的鉴定方法和标准。”李黛青建议说。

“健康的人可能想象不到残障人士生活的状态，检察机关公益诉讼的介入，关注到了这个特殊群体，有力促进了我国无障碍环境建设，提升残障人士和家庭的生活质量。”“益心为公”志愿者，清华大学无障碍环境发展研究院院长邵磊提出，检察机关要建立常态机制，持续跟进无障碍环境建设。

公益诉讼检察改革进入转型升级、迈向高质量发展的关键阶段，这项新的制度也仍然处于完善发展的道路上。这条路上有越来越多各界人士的关注与支持，中国特色社会主义检察公益诉讼制度必将行稳致远。

(本报北京9月20日电)

(上接第一版)

经历了顶层设计、法律授权、试点先行、立法保障、全面推进五个阶段，检察机关提起公益诉讼制度改革成为全面深化改革的典型样本，走出了一条具有中国特色的公益诉讼保护道路。

从办案数量来看，2018年，全国检察机关办理公益诉讼案件突破10万件，2019年为11万余件，2020年达到15万余件，2021年为16.9万件，2022年为19.5万件。

从办案领域来看，检察公益诉讼的法定领域从民事诉讼法、行政诉讼法授权时的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，拓展到包括英雄烈士保护、未成年人保护、安全生产、军人地位和权益保障、个人信息保护、反垄断、反电信网络诈骗、农产品质量安全、妇女权益保障、无障碍环境建设等“4+10”领域，并继续向文物保护等新领域拓展。

从办案效果来看，2017年7月至2022年6月底，全国检察机关通过办理公益诉讼案件，督促恢复被毁损的耕地、林地、湿地、草原约786万亩，回收和清理各类垃圾、固体废物4584万余吨，追偿修复生态、治理环境费用93.5亿元；督促查处、回收假冒伪劣食品约182万千克，查处、回收假药和走私药品约6万千克；督促保护、收回国家所有财产和权益的价值约159.5亿元，追缴国有土地出让金约33.72亿元，收回被非法占用国有土地568.7万亩……

### 理念创新助力办案质效提升

一组组数据的背后是数十万案件的支撑。与工作开展初期相比，如今公益诉讼检察的发展逐步由过去的高增速发展转向质量效益优先的高质量发展，在积极稳妥拓展领域范围基础上更加突出各个重点领域深耕细作。

在今年的大检察官研讨班上，最高检党组书记、检察长应勇指出，公益诉讼检察重在突出“精准性”“规范性”，突出抓好法定领域办案工作，多办有影响、效果好的案件，敢于以“诉”的确认体现司法价值引领。

如何实现高质量发展，上级检察机关不但要创新理念，更要带头办案。仅2021年，最高检就直接立案办理公益诉讼案件6件，各省级检察院直接立案办理案件104件，实现了省级检察院自办案件立案全覆盖，推动

了一系列重大公益受损问题得到解决。

2020年12月24日，最高检直接办理的公益诉讼第一案——万峰湖专案召开公开听证会并宣布结案。

专案虽已结案，但并没有彻底画上句号。结案后，广西、云南、贵州三地检察机关持续开展“回头看”，继续办理了一批保护万峰湖流域生态环境的公益诉讼案件，确保环境污染问题不反弹。

检察公益诉讼是督促之诉、协同之诉，在办案中又是如何体现？制度全面开展以来，最高检党组深刻领会习近平总书记关于检察公益诉讼的系列重要论述和指示精神，坚持理念引领实践并总结完善，形成了一系列公益诉讼检察工作理念：

——双赢多赢共赢。公益诉讼检察并非“零和博弈”，本质是通过加强对公益损害问题的监督，助力政府部门依法行政，共同维护人民根本利益，得到各方面大力支持。六年来，这一理念从最初的履职要求层面延展到最终效果实现层面，从对检察机关履职要求演变为多方共识，从检察机关与政府及其部门共赢扩展到立法、执法、司法等整个治理体系共赢。行政机关从最初的不理解到支持配合，再到主动要求监督、寻求公益诉讼在行政执法手段不足时提供法治赋能，彰显党中央推进全面依法治国的巨大成效。

——诉前实现保护公益目的是最佳司法状态。实践中，检察机关充分运用党领导一切这个最大的政治优势，积极有力促进行政机关发挥主动纠错机制作用，以磋商或者检察建议等非诉方式督促协同行政机关开展前端治理，推动绝大多数案件在诉前环节得以解决。2017年7月至2022年底，全国共制发公益诉讼诉前检察建议58.4万余件，行政机关诉前阶段回复整改率达99.8%。

——持续跟进监督。为保证办案效果，检察机关注重从诉前程序、到提起诉讼再到判决执行，一个环节一个环节持续跟进，并把全流程整改效果的“回头看”作为“规定动作”，努力让受损公益得到恢复。同时要求从个案办理，延伸到类案和区域整治，

并促进形成和完善长效治理机制。

值得一提的是，实践中，提起诉讼作为检察公益诉讼监督的“后手”，一方面增强了诉前检察建议的监督刚性；另一方面对于“硬骨头”“老大难”案件，能够更有效推动问题整改。起诉案件的办理能够以“诉”的确认更好实现司法价值引领，有利于推动公益诉讼办案各环节质效提升。最高检曾专门发布一批检察公益诉讼起诉典型案例，对于公益诉讼实践中一系列典型性、普遍性问题给出了具有指引性的法律认定标准。

### 倾心尽力服务大局呵护民生

2023年正月初八，为加快推进长江流域船舶污染治理公益诉讼专案办理工作，最高检副检察长、专案组组长张雪樵带队赴长江沿线六省(市)开展实地调研和重点案件督办工作，推动实现多部门协同，全流程联动治理。

公益诉讼全面推进中，检察机关始终围绕服务中心大局，充分发挥公益诉讼检察促进国家治理独特制度效能。

比如大江大河的保护治理，管根本、管长远的还要靠制度、靠法治。近年来最高检连续召开服务保障长江经济带发展检察论坛，今年4月联合水利部举办首届服务保障黄河国家战略检察论坛，构建水行政执法与刑事司法、检察公益诉讼相衔接的生态保护大格局，助力推动黄河流域生态保护和高质量发展。一系列跨区域司法保护协作机制已建立，一大批案件的办理让长江、黄河流域生态环境肉眼可见地变好。

比如主动服务乡村振兴战略。江苏、河南、江西等地检察机关聚焦乡镇农田灌溉设施、农业废弃物回收处置、农村人居环境整治、乡镇桥梁安全等突出问题，持续加大公益诉讼办案力度，激发乡村振兴动能。最高检与农业农村部、乡村振兴局建立协作机制，指导各地检察机关围绕农村耕地保护、人居环境整治、食用农产品安全、精准识贫扶贫等活动，开展服务“三农”专项监督活动，加大办案力度。

公共利益归根结底是人民的利益，公益诉讼作为一项着眼于维护公共利益的司法制度，从政治上看是一

项党的民心工程。

为此，最高检先后部署“保障千家万户舌尖上的安全”“公益诉讼守护美好生活”“为民办实事 破解老大难”公益诉讼质量提升年等专项监督活动，这些活动聚焦人民群众在生态环境、食品药品安全、安全生产等方面的最切身需要，解决人民群众的操心事、揪心事、烦心事，助力厚植党的执政基础。

2022年，江苏、云南等地检察机关积极参与打击整治养老诈骗专项行动，江苏省检察机关共立案办理虚假宣传销售保健品等民事公益诉讼案件38件，向行政机关制发诉前检察建议12件。

江西省检察机关深入推进无障碍环境建设公益诉讼专项监督，共立案办理相关案件346件，发出诉前检察建议280件，督促清除盲道障碍物3804处，增设、完善停车位、卫生间、电梯、引导标识、坡道、低位服务台等无障碍公共设施3562处。

此外，各地检察机关围绕公共安全、水资源保护利用、特定群体权益保护、非法采矿、违规销售激素、麻醉、精神药品等方面开展系列专项监督活动，解决了一大批涉民生领域的突出问题。

### 打造一支公益诉讼检察精英

5月31日至6月2日，第一届全国检察机关公益诉讼检察业务竞赛举办，经过激烈比拼，江苏省无锡市锡山区检察院检察官莫斯敏等10人荣获“全国检察机关公益诉讼检察业务标兵”称号。

“功以才成，业由才广”，最高检坚持把队伍建设作为战略性、基础性工程，以精益求精、止于至善的要求，提升业务素质，为公益诉讼检察工作提供强有力的人才和智力支撑。

——优化案件质量评价，坚定发展方向。推进公益诉讼检察工作规范化运行，突出质效优先工作导向，推动公益诉讼检察工作高质量发展。海南省检察机关积极构建公益诉讼检察办案数量、质量、效果、效率“四位一体”的办案评价体系。

# 拒绝光污染，守护“暗夜星空”

本报讯(记者马会平 王丽坤 通讯员陈殊) 在青海省海西蒙古族藏族自治州茫崖市冷湖镇的赛什腾山上，有一个天文观测基地。记者近日从当地检察院了解到，为了维护天文观测基地星空的“纯净”，检察机关通过履行行政公益诉讼职能，推动相关职能部门对光污染隐患问题开展整治。

赛什腾山因常年植被覆盖度低、空气稀薄、人口极少和未被污染等特殊地理条件，成为整个亚欧大陆上最优质的天文观测台址之一。2022年，总投资近20亿元的9项天文望远镜项目落户冷湖天文观测基地。

天文观测基地吸引着越来越多的游客驻足冷湖。根据以往经验，天文观测台址会因为灯光与粉尘污染等原因，不得不在运行一定时间后重新选址。为了避免冷湖观测基地也走上这样的老路，当地政府不断推动完善相关保护措施。今年1月，《海西蒙古族藏族自治州冷湖天文观测环境保护条例》正式颁布实施，规定以冷湖天文观测基地选址点位几何闭合区域边界向外50公里内的区域均为暗夜保护核心区，冷湖镇被全部划定在此区域内。

海西州西部矿区检察院在履职中发现，随着旅游业的快速回暖，冷湖镇辖区已建成营业和正在建设中的酒店数量急剧上升，酒店室外装饰灯设计密度较大，且亮度高，酒店点位光源影响天文观测基地光学观测环境，存在光污染隐患。今年7月，该院启动行政公益诉讼立案程序，并依据相关规定，依法向属地行政主管部门发出检察建议，建议其依法履行监管职责，督促相关酒店对问题点位光源造成的光污染问题及时整改。

行政机关在收到检察建议后立即开展核查，针对存在的光污染隐患问题开展专项整治，共下发责令整改通知书6份。截至目前，相关酒店已将问题点位光源进行处理，关闭了亮度较高的灯，并将装饰灯的密度进行了调整。

据悉，海西州检察院、西部矿区检察院与州科学技术局、冷湖科技创新产业园区管委会为此会签了《关于加强冷湖天文观测环境保护协同联动的意见》，积极构建冷湖天文观测基地观测环境保护行政执法与公益诉讼检察衔接配合机制，运用法治方式守护好“暗夜星空”。

(上接第一版)“自洗钱”犯罪事实已经查明且确有必要时，也可以将“自洗钱”犯罪事实列入

起诉意见书相应职务犯罪事实中叙明，移送检察机关审查起诉；发现涉案人员涉嫌“他洗钱”的，应当及时将洗钱犯罪事实移送有管辖权的公安机关。公安机关依法打击各种洗钱和地下钱庄犯罪，摧毁源头性犯罪组织和职业化犯罪团伙，阻断非法资金流转通道，切实追缴犯罪所得及其收益。如发现可疑线索应当追踪相关资金来源和去向，及时收集固定证据，查明洗钱犯罪事实，及时移送检察机关审查起诉。办案中发现公职人员违纪违法或者涉嫌相关职务犯罪线索，及时移送监察机关，其中涉及司法工作人员利用职权实施的刑讯逼供、徇私枉法等侵犯公民权利、损害司法公正犯罪的，可以同时通报检察机关。检察机关切实履行法律监督职责，加强对洗钱刑事案件立案、侦查和审判活动的监督。在提前介入、审查起诉贪污贿赂案件中，应当同步审查是否存在洗钱犯罪线索，经审查发现洗钱犯罪线索的，建议监察机关统筹处置，或者将洗钱犯罪线索移送公安机关并通报监察机关。对监察机关移送起诉的贪污贿赂犯罪案件，发现遗漏认定洗钱犯罪，但事实清楚、证据确实、充分，符合起诉条件的，经征求监察机关、有管辖权的同级公安机关意见后，没有不同意见的，可以与贪污贿赂犯罪一并提起公诉。

《意见》提出要建立健全案件会商、信息共享机制。监察机关、检察机关、公安机关可以就重大、疑难、复杂案件中的问题进行会商，依法精准打击洗钱犯罪，加强信息化、智能化建设，运用大数据等技术逐步推进跨部门大数据协同办案，实现案件的网上受理、流转。加强洗钱工作重要数据和情况的分析研判，建立健全企业信息、简报、通报、重大案件、工作举措等共享交换机制。推动建立涉洗钱犯罪案件银行账户交易、第三方支付、数字人民币交易快速查询通道，服务支撑基层执法办案。

《意见》提出要强化协同作战机制。监察机关、公安机关在查办案件中发现洗钱犯罪的，检察机关可以按照有关规定提前介入，强化协作配合等方式，就证据收集、事实认定、案件定性、法律适用等提出意见。对社会关注的重大、疑难、复杂、敏感案件，上级监察机关、公安机关、检察机关可以联合挂牌督办。承办案件的监察机关、公安机关、检察机关应当严格按照督办要求，做好案件办理工作，在案件办理关键节点和取得重大进展时及时报告。

《意见》提出要深化源头治理。坚持标本兼治，系统治理，做好办案“后半篇文章”。在办理洗钱犯罪及相关上游贪污贿赂犯罪案件过程中，发现金融机构、非银行支付机构等反洗钱义务机构存在管理漏洞和风险隐患的，应及时向中国人民银行及其分支机构、金融监督管理部门、证券期货监督管理部门、外汇管理部门等负有监管职责的部门通报情况，从组织领导、制度机制、方法举措等方面提出整改建议，实现办理一案、警示一片、治理一域的综合效果。

同区域、分散治理效果不佳的问题，建立跨区域协作机制。最高检制定出台了《检察公益诉讼跨行政区划管辖指导意见(试行)》；推动建立全国重要江河湖泊跨区域划行政公益诉讼管辖协作机制，长江流域21个省界断面已全部会签协作文件。

——针对基层办案压力阻力较大的问题，完善一体化办案机制。如江西省检察院制定了《关于建立公益诉讼一体化办案机制的指导意见(试行)》，优化以省级检察院为龙头、市级检察院为主干、基层检察院为基础的上下一体、统一指挥、统一调配、运转高效的办案格局。上海市检察院制定调用辖区检察官人员办案细则、案件质效评定办法、线索平台管理规章等文件，建立一体化办案、繁简分流、简案快办、案件质效评定等机制。

### 司法实践为专门立法奠定坚实基础

“检察公益诉讼专门立法之后，我们办案的底气就更足了，实践中存在的调查取证、阅卷等难题也有望得到很好的解决。”今年9月7日，十四届全国人大常委会立法规划发布，检察公益诉讼法被列入一类项目。谈到此事，湖南省检察院第八检察部主任姚红难掩内心的激动与期待。

检察公益诉讼是一项新制度，检察机关坚持实践探索与理论创新同步推进，为检察公益诉讼专门立法奠定了坚实基础。

目前，包括民法典在内的22部法律对检察公益诉讼制度作出了明确规定。2018年3月，“两高”联合印发《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》。为规范海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件办理，“两高”于2022年5月联合印发《关于办理海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件若干问题的规定》。针对公益诉讼检察办案实践中存在的规范依据分散、操作性不强等问题，最高检于2021年7月发布实施《人民检察院公益诉讼办案规则》，为办案提供了全流程、体系化的规范依据。此外，29个省级人大常委会作出加强公益诉讼检察工作的决议或决定，为当地检察机关、审判机关积极稳妥探索拓展提供了依据。

同时，在办案中，检察机关坚持问题导向，不断创新工作机制，也为专门立法探索了很多成功经验。

——针对公益损害问题往往跨不