

加强检察服务保障全面绿色转型

□ 邱景辉

中共中央、国务院印发的《关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》(下称“意见”),将加强法治保障作为组织实施的“压舱石”,从立法、执法、司法、守法环节明确了重点任务和具体措施。检察机关作为国家的法律监督机关、保障国家法律统一正确实施的司法机关、保护国家利益和社会公共利益的重要力量、国家监督体系的重要组成部分,充分发挥刑事、民事、行政、公益诉讼“四大检察”职能作用,为加快经济社会发展全面绿色转型提供检察保障,责任重大,使命光荣。

一、坚持检察与法治相统一,为美丽中国建设重点领域、新兴领域、涉外领域良法善治贡献力量

《意见》提出“加快推进生态环境法典和能源法、节约能源法、电力法、煤炭法、可再生能源法、循环经济促进法等法律法规制定修订工作,研究制定应对气候变化和碳达峰碳中和专项立法”。这些立法涉及全面深化改革、推动经济发展、完善社会治理、保障人民生活、维护国家安全、事关科技创新、生态文明、防范风险、新业态新模式健康发展 and 涉外法治,要坚持科学立法、民主立法、依法立法,高质量高效率地将党的主张、人民意愿转化为国家意志,以良法促善治。

检察机关立足监督保障国家法律统一正确实施的司法实践,推动解决造成国家和社会公共利益侵害或者有侵害危险的案件背后的制度缺失或漏洞、职能交叉运行不畅、机制不健全管理不到位等深层次治理问题,精准提出高质量的立法建议,有利于防止部门利益和地方保护主义法律化,有利于增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性,提高法律法规的可执行性、可操作性。

例如,福建省生态省建设25年重要成果,包括习近平生态文明思想“厦门实践”经验、长汀水土流失治理经验、三明集体林权制度改革探索,以及福建法院两院“林业碳汇”“蓝碳司法”实践、福建检察机关守护海岸线生态检察协作机制、武夷山国家公园生态保护法治教育基地、宁德“1+4+N”海洋检察工作模式等,多有检察公益诉讼参与创新实践,并积极推动将实践证明行之有效的改革经验和成果通过地方立法予以确认,为国家立法完善积累经验。

犬只伤人问题多发,违规养犬必须治理

案例解析

【案情介绍】为规范管理养犬行为,2021年,陕西省汉中市人大常委会审议通过了《汉中养犬管理条例》并经陕西省人大常委会批准实施。该地方性法规对养犬登记、流浪犬收容、养犬人饲养犬只和携犬出户时应遵守的安全保障注意义务等作出明确规定。在实施过程中,有群众反映,仍有一些犬只饲养人、管理人不遵守相关规定,存在违规饲养烈性犬、携犬出户时不牵绳等违规养犬、不文明养犬行为,犬只纠缠、咬伤、惊吓他人引发民事纠纷等情况时有发生,影响公共安全、环境卫生和社会公共秩序。

2023年3月,汉中中南郊区检察院在履职中发现,辖区城市流浪犬数量增多,犬只伤人事件频发。为查清犬只伤人事件发生的频度、范围和原因,该院进行了长时间的跟踪观察,全面收集各类犬只伤人案件信息,并通过当地疾病预防控制中心调取三年来犬伤处置台账,查明2020年以来该区每年因犬伤大咬伤、犬只伤人事件达到Ⅲ级的人数始终保持有2000人以上,甚至有市民被犬咬伤后患狂犬病亡。犬只伤人已成为当地群众反映较为强烈的社会问题。

在此基础上,南郊区检察院通过走访相关管理部门、前往公共场所现场核实、询问居民住户和部分犬只伤人案件当事人,充分掌握了犬只伤人问题具体成因。检察机关认为,当地养犬管理未形成协同共治机制,养犬法规宣传不到位,无证养犬、犬不牵绳、遗弃犬只导致流浪犬增多,不文明、违规养犬行为没有得到有效治理,对人民群众的人身安全、身体健康造成较大威胁。根据传染病防治法实施办法有关规定,公安机关、基层政府组织等部门负有养犬管理的职责,相关管理部门未履行法定职责,致使社会公共利益受到侵害。

2023年5月9日,南郊区检察院对养犬管理问题提起行政公益诉讼,并邀请汉中市公安局南郊分局、南郊区城市管理局等单位召开磋商会,共同研究强化养犬大执法、完善养犬管理工作机制等问题。5月30日,南郊区检察院向相关部门发出检察建议,督促其依法依规履行养犬管理职责,落实《汉中养犬管理条例》关于设立犬只收容所并强化流浪犬、走失犬、无证犬等犬只收容、认领和处置等管理工作的规定,并鼓励社会组织、志愿者充分发挥作用,参与犬只救治工作,引领、倡导等救助活动等。

收到检察建议后,汉中市公安局南郊分

以提起惩罚性赔偿诉讼请求”。这对于贯彻落实《意见》的上述部署要求,具有示范意义。

二、坚持贯通监督,加强对全面绿色转型中招投标环节的风险防控

《意见》要求“建立健全绿色产品认证、采购、制造标准规范”“优化政府绿色采购政策,拓展绿色产品采购范围和规模,适时将碳足迹要求纳入政府采购,引导企业执行绿色采购指南,鼓励有条件的企业建立绿色供应链,带动上下游企业协同转型”。由此可见,政府绿色采购将持续拓展,相应的招投标监管问题甚至廉政风险需要强化监督。

二十届中央纪委三次全会明确提出,坚持个案查处与系统整治相结合,深化整治金融、国企、能源、烟草、医药、基建工程和招投标等权力集中、资金密集、资源富集领域的腐败。

国家发展改革委、工业和信息化部、住房和城乡建设部、交通运输部、水利部、农业农村部、商务部、市场监管总局联合出台的《招标投标领域公平竞争审查规则》自2024年5月1日起施行。其中规定,政策制定机关不得要求招标人依照本地区创新产品名单、优先采购产品名单等地方性扶持政策开展招标投标活动。

2024年5月2日出台的《国务院办公厅关于创新完善体制机制推动招标投标市场规范健康发展的意见》明确要求,完善招标投标行政监管部门向纪检监察机关、司法行政机关等移送线索的标准和程序,推动加大巡视巡察、审计监督力度,将损害国家利益或者社会公共利益行为的线索作为公益诉讼线索向纪检监察机关移送,将串通投标情节严重行为的线索向公安机关移送,将党政纪、国有企事业单位、人民团体等单位公职人员利用职权谋取非法利益和受贿行为的线索向纪检监察机关移送,建立移送线索办理情况反馈机制,形成管理闭环。

检察机关有必要将全面绿色转型中的招投标活动,特别是《意见》中列举的“钢铁、有色、石化、化工、建材、造纸、印染等行业”的采购环节,纳入国有财产保护领域公益诉讼的工作重点,加强与刑事、民事、行政检察的衔接协同,充分利用大数据法律监督模型,有效惩治和预防串通招投标等刑事犯罪,及时发现并纠正民事、行政诉讼中涉及违法招投标损害国家利益或者社会公共利益的错误裁判和审判执行违法行为。同时,完善与其他机关衔接顺畅的协作机制,推动建立与公安、法院、纪检监察机关以及财政、

局开展了专项整治活动,对主城区内违规养犬和流浪犬问题进行专项治理,发放宣传资料2000余份,制作犬只登记证和登记牌5000套,并联合相关单位开展入户普查登记犬只信息2166条,办理犬只证509件。南郊区城市管理局积极配合公安机关的执法活动,在多个小区开展专门宣传活动,倡导居民及时清理宠物粪便,守护美好家园。相关组织亦采取措施,协同当地派出所加强对流浪犬只的管理,辖区养犬问题得到较大改善。今年3月,该院入选最高人民检察院发布的推动社会主义核心价值观融入法治建设相关典型案例。

(整理:本报记者邵睿)

【评析】检察机关充分发挥检察职能作用,紧扣社会热点问题,通过长期跟踪观察、大面积调查取证,查明犬只伤人相关事实和具体成因,并通过诉前磋商、制发检察建议等方式督促行政机关依法履职,加强协作配合,切实回应人民关切,为引领法治风尚、塑造社会主义核心价值观发挥出积极作用。

【评析】检察机关充分发挥检察职能作用,紧扣社会热点问题,通过长期跟踪观察、大面积调查取证,查明犬只伤人相关事实和具体成因,并通过诉前磋商、制发检察建议等方式督促行政机关依法履职,加强协作配合,切实回应人民关切,为引领法治风尚、塑造社会主义核心价值观发挥出积极作用。

【评析】检察机关充分发挥检察职能作用,紧扣社会热点问题,通过长期跟踪观察、大面积调查取证,查明犬只伤人相关事实和具体成因,并通过诉前磋商、制发检察建议等方式督促行政机关依法履职,加强协作配合,切实回应人民关切,为引领法治风尚、塑造社会主义核心价值观发挥出积极作用。

【评析】检察机关充分发挥检察职能作用,紧扣社会热点问题,通过长期跟踪观察、大面积调查取证,查明犬只伤人相关事实和具体成因,并通过诉前磋商、制发检察建议等方式督促行政机关依法履职,加强协作配合,切实回应人民关切,为引领法治风尚、塑造社会主义核心价值观发挥出积极作用。

佛山分公司与你方之间关于保险人位或侵权的仲裁一案,案号为(2024)穗仲案字第1747号。因你方下落不明,现依法向你方公告送达仲裁通知单、仲裁申请书及其证据材料。仲裁庭:金融仲裁庭,仲裁员:陈伟,选定仲裁员的函、仲裁通知单,自公告之日起30日内向你方送达。逾期视为送达。于2024年10月10日10时30分在本院第六仲裁庭开庭审理本案,签收裁决书的时间为2024年11月26日。逾期视为送达(见本公告后至到本案签收上述材料,开庭以及签收上述材料地址:广东省佛山市顺德区佛山新城天虹大厦46号信义楼第十六层)。

佛山分公司与你方之间关于保险人位或侵权的仲裁一案,案号为(2024)穗仲案字第1745号。因你方下落不明,现依法向你方公告送达仲裁通知单、仲裁申请书及其证据材料。仲裁庭:金融仲裁庭,仲裁员:陈伟,选定仲裁员的函、仲裁通知单,自公告之日起30日内向你方送达。逾期视为送达。于2024年10月10日10时30分在本院第六仲裁庭开庭审理本案,签收裁决书的时间为2024年11月26日。逾期视为送达(见本公告后至到本案签收上述材料,开庭以及签收上述材料地址:广东省佛山市顺德区佛山新城天虹大厦46号信义楼第十六层)。

佛山分公司与你方之间关于保险人位或侵权的仲裁一案,案号为(2024)穗仲案字第1748号。因你方下落不明,现依法向你方公告送达仲裁通知单、仲裁申请书及其证据材料。仲裁庭:金融仲裁庭,仲裁员:陈伟,选定仲裁员的函、仲裁通知单,自公告之日起30日内向你方送达。逾期视为送达。于2024年10月10日10时30分在本院第六仲裁庭开庭审理本案,签收裁决书的时间为2024年11月26日。逾期视为送达(见本公告后至到本案签收上述材料,开庭以及签收上述材料地址:广东省佛山市顺德区佛山新城天虹大厦46号信义楼第十六层)。

佛山分公司与你方之间关于保险人位或侵权的仲裁一案,案号为(2024)穗仲案字第1746号。因你方下落不明,现依法向你方公告送达仲裁通知单、仲裁申请书及其证据材料。仲裁庭:金融仲裁庭,仲裁员:陈伟,选定仲裁员的函、仲裁通知单,自公告之日起30日内向你方送达。逾期视为送达。于2024年10月10日10时30分在本院第六仲裁庭开庭审理本案,签收裁决书的时间为2024年11月26日。逾期视为送达(见本公告后至到本案签收上述材料,开庭以及签收上述材料地址:广东省佛山市顺德区佛山新城天虹大厦46号信义楼第十六层)。

佛山分公司与你方之间关于保险人位或侵权的仲裁一案,案号为(2024)穗仲案字第1749号。因你方下落不明,现依法向你方公告送达仲裁通知单、仲裁申请书及其证据材料。仲裁庭:金融仲裁庭,仲裁员:陈伟,选定仲裁员的函、仲裁通知单,自公告之日起30日内向你方送达。逾期视为送达。于2024年10月10日10时30分在本院第六仲裁庭开庭审理本案,签收裁决书的时间为2024年11月26日。逾期视为送达(见本公告后至到本案签收上述材料,开庭以及签收上述材料地址:广东省佛山市顺德区佛山新城天虹大厦46号信义楼第十六层)。

【评析】检察机关充分发挥检察职能作用,紧扣社会热点问题,通过长期跟踪观察、大面积调查取证,查明犬只伤人相关事实和具体成因,并通过诉前磋商、制发检察建议等方式督促行政机关依法履职,加强协作配合,切实回应人民关切,为引领法治风尚、塑造社会主义核心价值观发挥出积极作用。

三、坚持诚信原则,强化对绿色金融的监管

防止绿色转型过程中的套色、变色、染色、褪色,需要严密的法治监督体系确保政策、标准、认证、产品、采购等流程和要素真正绿色,关键在驱动绿色转型的绿色金融坚持本色。

《意见》专门对“丰富绿色转型金融工具”提出具体要求,如“研究制定转型金融标准,为传统行业领域绿色低碳转型提供必要的金融支持。鼓励银行在合理评估风险基础上引导信贷资源绿色化配置”等。到2030年,“支持绿色发展的政策和标准体系更加完善”是《意见》明确的主要目标之一。

结合《意见》中关于“加强绿色产品认证与标识体系建设,完善能效、水效标识制度,建立产品碳足迹管理体系和产品碳标识认证制度”等规定,检察机关有必要在持续会同公安、生态环境部门保持对重点排污单位自动监测数据弄虚作假污染环境犯罪的高压严打态势的同时,强化对绿色产品和服务认证管理、认证机构监管的法律监督,并依据《最高人民法院关于开展发挥检察职能作用 依法服务保障金融高质量发展的意见》,积极稳妥探索开展绿色金融领域公益诉讼。

“ESG”(Environmental, Social and Governance)评价体系等涉外法治建设需要,弘扬诚实守信的金融文化,结合信息披露和环境影响评价等机制探索预防性公益诉讼,重点加强“高能耗、高排放”项目投资风险防控。研发应用旨在惩治预防“漂绿”行为的绿色金融检察公益诉讼大数据法律监督模型,融合生态环境和资源保护、国有财产保护、金融证券领域检察公益诉讼业务,探索跨领域跨部门协同办案、跨环保、财税、金融等专业统筹研究解决方案,努力保障国家支持绿色发展的政策和标准体系依法构建、运行,绿色转型金融工具在诚信环境中发挥应有的作用。

全面绿色转型的全方位、全领域、全地域、全链条保障的需求也将向着全系统、全链条、全过程不断拓展。立足法律监督本职,对照《意见》找准切入点和着力点,应当成为各级检察机关每位检察人员的必修课、基本功。

(作者系最高人民检察院公益诉讼检察部

副厅厅长)

【评析】检察机关充分发挥检察职能作用,紧扣社会热点问题,通过长期跟踪观察、大面积调查取证,查明犬只伤人相关事实和具体成因,并通过诉前磋商、制发检察建议等方式督促行政机关依法履职,加强协作配合,切实回应人民关切,为引领法治风尚、塑造社会主义核心价值观发挥出积极作用。

审计、税务、市场监管等部门的信息共享、快速查办、线索移送、执法联动等工作机制,提升招投标腐败同查同治合力。

三、坚持诚信原则,强化对绿色金融的监管

防止绿色转型过程中的套色、变色、染色、褪色,需要严密的法治监督体系确保政策、标准、认证、产品、采购等流程和要素真正绿色,关键在驱动绿色转型的绿色金融坚持本色。

《意见》专门对“丰富绿色转型金融工具”提出具体要求,如“研究制定转型金融标准,为传统行业领域绿色低碳转型提供必要的金融支持。鼓励银行在合理评估风险基础上引导信贷资源绿色化配置”等。到2030年,“支持绿色发展的政策和标准体系更加完善”是《意见》明确的主要目标之一。

结合《意见》中关于“加强绿色产品认证与标识体系建设,完善能效、水效标识制度,建立产品碳足迹管理体系和产品碳标识认证制度”等规定,检察机关有必要在持续会同公安、生态环境部门保持对重点排污单位自动监测数据弄虚作假污染环境犯罪的高压严打态势的同时,强化对绿色产品和服务认证管理、认证机构监管的法律监督,并依据《最高人民法院关于开展发挥检察职能作用 依法服务保障金融高质量发展的意见》,积极稳妥探索开展绿色金融领域公益诉讼。

“ESG”(Environmental, Social and Governance)评价体系等涉外法治建设需要,弘扬诚实守信的金融文化,结合信息披露和环境影响评价等机制探索预防性公益诉讼,重点加强“高能耗、高排放”项目投资风险防控。研发应用旨在惩治预防“漂绿”行为的绿色金融检察公益诉讼大数据法律监督模型,融合生态环境和资源保护、国有财产保护、金融证券领域检察公益诉讼业务,探索跨领域跨部门协同办案、跨环保、财税、金融等专业统筹研究解决方案,努力保障国家支持绿色发展的政策和标准体系依法构建、运行,绿色转型金融工具在诚信环境中发挥应有的作用。

全面绿色转型的全方位、全领域、全地域、全链条保障的需求也将向着全系统、全链条、全过程不断拓展。立足法律监督本职,对照《意见》找准切入点和着力点,应当成为各级检察机关每位检察人员的必修课、基本功。

(作者系最高人民检察院公益诉讼检察部

副厅厅长)

【评析】检察机关充分发挥检察职能作用,紧扣社会热点问题,通过长期跟踪观察、大面积调查取证,查明犬只伤人相关事实和具体成因,并通过诉前磋商、制发检察建议等方式督促行政机关依法履职,加强协作配合,切实回应人民关切,为引领法治风尚、塑造社会主义核心价值观发挥出积极作用。

行政公益诉讼第25条规定,“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。”目前,普通行政诉讼受案范围虽已从具体行政行为变为行政行为,但事实上除行政协议、行政事实行为外,主要仍是具体行政行为。由于法律未对行政诉讼法第25条中“监督管理职责”的性质和类型加以限定,导致实践中出现认识分歧,有时会将普通行政诉讼的受案范围适用于行政公益诉讼,检察机关提起的行政公益诉讼因此被法院裁定不予受理或驳回起诉。笔者认为,可从“监督管理职责”这一核心切入点,从现有法律法规及司法实践两个层面,对行政公益诉讼的可诉行政行为进行阐释。

一、从监督管理职责看行政公益诉讼的可诉行政行为

一是监督管理职责的内涵。我国出现“监督管理”一词的法律繁多,其内涵较为丰富。如环境保护法在第二章“监督管理”部分,通过设置专章的方式体现相关机关的监督管理职责,该法第10条规定,国务院环境保护行政主管部门、县级以上地方人民政府环境保护主管部门分别对全国、本行政区域环境保护工作实施统一监督管理;该法第24条、第25条规定了县级以上人民政府环境保护主管部门及其委托的环境监察机构和其他负有环境保护监督管理职责的部门的监管手段,即有权对排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者进行现场检查,可以查封、扣押造成环境物品排放的设备、设施。可见,“监督管理”一词既可用于确定宏观意义上的管理职责,也可用于概括行政机关的各类监管手段和措施。从组织法上看,监督管理职权的内容非常广泛。根据地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法规定,县级以上地方人民政府的职权共有11项,乡镇人民政府的职权有7项。从内容上看,既包括宏观的领导、保障、服务等职能,也包括具体的政策制定、执行和管理职能;既包括广义上法律的规定,还包括法律确认或认可的职责或义务,如行政机关的注意义务、附随义务,基于行政机关的先行行为、行政协议而形成的职责等。

二是履行监督管理职责的行政行为。从现有法律规定来看,履行监督管理职责的行政行为包括行政处罚、行政许可、行政强制、行政协议、行政规划、行政决定、行政命令、行政指导、行政允诺等,既包括直接作出与行政相对人发生法律关系的行政行为,也包括制定行政规划、实施重大项目、出台规范性文件等不直接与行政相对人发生法律关系的行政行为,即非具体行政行为。当前具体行政行为与抽象行政行为的界分不能涵盖所有的行政行为类型,如行政决策中的