

行政公益诉讼诉前程序适度司法化

给「大黑河」治理提供共赢方案

【基本案情】大黑河，发源于内蒙古自治区乌兰察布市卓资县十八台乡境内，由东向西进入呼和浩特市后汇入黄河，是黄河水系统流经河套平原最大的支流。大黑河水系在山区有固定的流路，进入平原后与灌溉渠道交汇，水系紊乱，排泄不畅，历史上曾多次暴发洪水。2016年，卓资县梨花镇东壕赖村集体和部分村民在村内设立了“壕赖富民旅游区”，旅游区依托大黑河修建了5条用于营造景观的滚水坝和2个公共卫生间，由于相关建筑均在大黑河河道管理范围线内，严重影响河流行洪。该问题被水利部黄河水利委员会列入《黄河“清河行动”内蒙古自治区“突出”问题清单》，要求限期整改。

2020年9月18日，内蒙古自治区检察院将该公益诉讼线索交呼和浩特铁路运输检察院分院办理。同年9月24日，呼和浩特铁路运输检察院分院启动行政公益诉讼办案程序，办案检察官通过无人机航拍、现场勘查、调取河道划定手册等方式，查明“壕赖富民旅游区”的滚水坝、公共卫生间未经水利部门依法审批，5条滚水坝及河道长度约854米，公共卫生间建筑面积约260平方米，河道内还堆放了约1300平方米的生活垃圾，严重影响大黑河行洪安全，污染河流水质。

防洪法和河道管理条例明确规定，禁止在河道管理范围内建设妨碍行洪的建筑物、构筑物，倾倒垃圾、渣土，从事影响河势稳定、危害河岸堤防安全和其他妨碍河道行洪的活动。2020年12月10日，呼和浩特铁路运输检察院分院依法向卓资县水利局制发检察建议，要求该单位全面履行监管职责，纠正违法行为，限期拆除辖区河道管理范围线内违法建设的滚水坝、公共卫生间等设施，采取有效措施畅通河道，消除行洪安全隐患。

2021年2月，卓资县水利局回复称，已采取措施拆除了河道内2条滚水坝及2个公共卫生间，清除了河道内垃圾。经过跟踪回访，检察官了解到，“壕赖富民旅游区”对壕赖村经济有着重要的带动作用，如果拆除剩余的3条滚水坝对村集体旅游项目和经济发展影响很大，因此村民不理解，个别村民还存在抵触情绪，行政机关履职存在阻力。

为进一步了解卓资县水利局未能全面落实整改的症结所在，督促行政机关履职到位，呼和浩特铁路运输检察院分院于2021年6月9日召开听证会，充分听取多方意见，为案件“把准脉”，以妥善处理剩余滚水坝拆除问题，尽早消除河道行洪隐患。呼和浩特铁路运输检察院检察长主持召开听证会，邀请人大代表和人民陪审员担任听证员，被建议行政机关、自治区水利厅河湖管理处、村民代表参加了听证会。

听证会上，承办检察官详细介绍案件办理情况，听证员围绕上述重点问题提问分析，并全面听取行政机关和相关单位、村民代表各自意见。听证会综合考虑行洪安全和民生经济等因素，决定延长卓资县水利局的整改时间，确保整改成效。

听证会后，卓资县水利局与村民达成了整改协议，当地县政府也主动出面扶持村集体经济的发展，提出了滚水坝拆除后改建空中旅游项目的解决方案，由政府、水利部门、村集体共同协商签订，有效解决村民就业和村集体经济发展的问题。2021年7月，卓资县水利局在整改期限内，顺利将剩余3条滚水坝全部拆除清运，确保了该河段行洪安全，实现了保护国家和社会公共利益的目的。

（本报记者沈静芳 通讯员贾桐桐）

【评析】此案为内蒙古自治区铁路运输检察院跨区域办理公益诉讼案件的典型案例，通过跨行政区划的检察监督有效破解“人、情、利”纠葛的治理难题，消除了存在五年之久的行洪安全隐患，解决了生态环境领域公益诉讼“老大难”问题。

一是灵活运用“检察建议”“诉前磋商”“公开听证”“跟踪监督”等办案模式。本案涉及社会公共利益和村民经济利益的冲突，人情与法理交织，行政机关推进整改存在较大难度。检察机关在案件办理中，以诉前磋商统一相关行政部门的思想，推动行政部门认领问题，依法履职；以公开听证广泛听取各方意见，明晰责权、分清是非、全面释法；以跟踪监督，督促相关单位严格执法、全面履职，最终保障了公益诉讼目的。

二是注重以人民为中心。洪水虽然无情，但检察机关在办案中却不是无情、机械办案，而是更加注重以人民为中心，本着服务大局、振兴乡村经济的原则，在考虑社会公共利益的同时，也不忽视村民的个人利益，拿出村集体经济发展的替代方案，有效保障了村民经济利益，支持和发展了村集体经济，真正实现了维护公益和保障民生的共赢，体现了法的刚性和检察的温度。

（点评）内蒙古自治区人民检察院呼和浩特铁路运输分院第二检察部副主任白晓敏）

有之义。最高人民检察院《检察公益诉讼工作细则》规定，对涉及公共利益的，检察机关应主动向社会公开。因此，诉前程序全过程一般应向社会公开，允许新闻媒体公开报道。公开内容主要包括诉前检察建议形成过程以及建议理由、依据和结果，诉前检察建议公开可以使社会公众全面了解其制发过程和依据等，从而对诉前程序进行外部制约和监督。

其三，在诉前程序引入公开听证。检察机关通过公开听证听取行政机关、违法行为人、人民监督员和专家等多方主体意见，有利于全面、客观、准确了解案件事实，有利于诉前程序的针对性和实效性。公开听证使检察机关作为中立者进行裁决，削弱了检察机关履行实质化断权的单方、书面和行政化色彩，符合司法权运行的公开性、亲历性、多方参与等特征，有利于提升诉前程序的科学化和公信力。

其四，完善行政公益诉讼检察建议落实效果第三方评估机制。对行政公益诉讼检察建议落实过程和结果，检察机关通过专家论证、人大代表参与、媒体监督等方式听取第三方意见，据此决定后续是否提起诉讼或者作出终结审查决定，有利于提升对诉前程序实效的监督。

其五，完善公益诉讼技术支持体系。公益诉讼的线索排查、调查取证、效果评估等环节对技术要求较高，仅依靠检察机关无法高效完成办案过程。检察机关应借助专业人士，推动公益诉讼与技术深度融合，提升其专业性、科学水平，防止单方作出决断，避免对检察机关“外行监督内行”的质疑。

（作者单位：最高人民法院、山东省人民检察院）

办理诉前程序案件。应尽快对磋商进行法定化规范，避免出现检察权滥用的风险。

诉前程序的社会化运行

公民参与司法，对司法公正、司法民主、司法公信力以及司法能力提升均具有促进作用。一直以来，检察机关都面对既当“运动员”又当“裁判员”的质疑。检察权作为一种国家公权力，并非对权力扩张和权力滥用天然免疫。相较于自我监督，引入外部监督更有利于检察机关消除外部对其“谁来监督监督者”的质疑，而吸纳公民参与诉前程序是检察机关主动引入外部监督的最有效的方式，既符合司法民主和司法公开的要求，也符合公益诉讼协同、督促之诉的独特属性。

其一，对突出的公益受损问题是否通过诉前程序解决，听取公众意见，进行民主决策。对公益诉讼检察语境中“公共利益”范围的界定，应恪守法定主义，但在缺乏法律规定的情形下，检察机关不应以缺乏依据为由拒绝受理群众反映强烈的公益受损问题。但是，也不能片面依靠立法来克服这种现实局限。国家利益和社会公共利益的享有主体本质上就是社会大众，检察机关更应秉持能动司法理念，借助公众参与提升检察机关通过诉前程序介入的正当性。

其二，探索行政公益诉讼检察建议公开化。以公开为原则、不公开为例外，是司法公开应

◎行政公益诉讼诉前程序适度司法化是诉前程序双重属性的基本要求，也是实现诉前程序价值功能的必然选择，更是突破诉前程序实践困境的现实需要。

◎吸纳公民参与诉前程序是检察机关主动引入外部监督的最有效的方式，既符合司法民主和司法公开的要求，也符合公益诉讼协同、督促之诉的独特属性。

要点提炼

诉前程序的规范化再造

行政公益诉讼诉前程序的规范化再造，具体包括提升检察建议质量、保障行政机关异议权以及主动接受内部监督。

一是提升检察建议质量。制发检察建议是检察机关的法律监督行为，应以事实为依据，以法律为准绳，符合法治理性要求。一方面，事实认定精准化。检察机关应在全面调查核实的基础上，列明公益受损、行政机关违法以及二者之间在关联关系的证据。另一方面，法律适用精准化。行政公益诉讼检察建议的法律依据就是通常所说的“以法律为准绳”，即检察机关判断案件的法律规范，包括正式法律渊源和非正式法律渊源。总之，行政公益诉讼检察建议的内容应符合检察机关的法律监督职能定位，从法律层面建议行政机关履行监管职责，建议内容应属于实施法律规范的范畴，而非泛化的不具有法律属性的一般管理内容。

诉前程序的仪式化表达

司法在现实生活中的重要地位以及功能发挥，需要安排具有标榜意义的仪式进行烘托，因此对诉前程序进行适度的仪式化表达必不可少。仪式化表达主要包括行政公益诉讼检察建议等文书制作的仪式化和文书送达的仪式化。通过司法仪式的集中表达，既有利于彰显检察权的权威性，又有利于对诉前程序中检察机关的实质处断权予以制约。

文书制作仪式化，指行政公益诉讼检察建议等法律文书在形式上的严肃性、正式性。行政公益诉讼检察建议的制作主体统一是检察院而非检察院内设机构，文书格式严格遵循法律文书规范，采用正式法律文书封皮等。文

二是保障行政机关的异议

性公益诉讼，应将立足点定位于监督行政机关依法履行职责，对民事主体应该保持权力克制，不能越位、代替行政机关履职。再次是履责方式多样化原则。检察机关开展预防性公益保护，要充分运用行政公益诉讼、民事公益诉讼多种诉讼形式，甚至是要大胆创新，延长保护链条，尽早参与、了解行政执法过程，将环境损害的可能性降到最低。

二、延伸链条开展预防性环境公益保护

一是建立“N+检察长”工作机制，参与早期环境执法。党的十八大以来，党中央高度重视生态文明建设，将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，并提出了绿色发展理念。习近平总书记在生态文明建设整体视野提出了“山水林田湖草是生命共同体”的重要论断。为全面贯彻落实习近平生态文明思想，中央及相关省、市分别出台了林长制、河长制的要求及实施意见，构建长效工作机制，全面履行林田河湖保护管理责任。各地检察院围绕如何将生态保护优先、预防

为主的理念落到实处，纷纷探索开展了“河长+检察长”“林长+检察长”“树长+检察长”“湾长+检察长”等协作保护机制，将法律监督工作延伸到行政执法过程中，为提前参与和介入生态环境保护打开了通道。

二是构建“行政+司法”办案格局。主要包括：建立线索移送机制，行政机关在行政执法中发现涉嫌犯罪、损害社会公共利益等线索的，应及时移送同级检察机关；检察机关对于不构成犯罪但依法应当给予行政处罚的，应及时移送行政机关。建立提前介入和磋商机制，行政机关就涉及生态环境损害情况及违法行为与检察机关，或发现可能损害社会公共利益、涉嫌犯罪的案件线索时，可以邀请检察机关提前介入；检察机关在办理生态环境公益诉讼案件制发检察建议前，可以与相关行政机关进行磋商，加强沟通，争取调取取证协作协同合作，即检察机关在办理涉生态环境保护公益诉讼案件时，遇到专业性技术问题，可到相关行政机关调查取证、技术支持等方面的配合。建立重大疑难案件的集体会商

机制，对于相关法律实施中的法律适用问题、跨区域案件管辖问题等疑难事项，由检察机关与相关行政机关集体会商，共同研究解决。

三是联合开展公益保护调查行动。检察机关可以联合水务、林草、国土资源、生态环境等相关职能部门定期开展检查督查工作，相关行政机关在开展专项检查、专项整治、专项行动时，检察机关也应该积极参与。通过联合行动，检察机关及时发现违法犯罪线索，促进行政与司法有效衔接，将违法行为及损害扼制在小、解决在早。

三、充分发挥公益诉讼职责开展预防性环境保护

一是以开展行政公益诉讼为主要履职方式。检察机关在面临生态环境遭受重大损害危险但损害尚未发生时，应该把握检察公益诉讼的制度设计初衷，优先开展行政公益诉讼，通过督促行政机关依法履职、依法提起诉讼及支持起诉等方式，监督行政机关依法履职。

二是以提起民事公益诉讼方式为补充。检察机关开展民事公益诉讼，要严格遵循立法原意，坚持补位原则，在法律

规定的机关和组织都不提起民事公益诉讼的情况下，才可以替补出场。开展民事公益诉讼时，检察机关需要着重加强对重大风险的调查取证。预防性环境公益诉讼的核心要素是具有重大风险，重大风险是指对环境可能造成损害危险的一系列行为及行为可能带来的损害后果。在行为尚未实施或者已经实施但损害后果尚未显现的情况下，检察机关要围绕行为本身及行为可能带来的、尚未明确或者无法具体确定的环境危害进行事前预测、分析和评价，必要时可以借助专家及行政主管部门的专业知识也意

以该以提出诉求、分析评价，必要时可以借助专家及行政主管部门的专业知识也意以该以提出诉求、分析评价，必要时可以借助专家及行政主管部门的专业知识也意

三是加强与司法机关的沟通，统一认识。检察机关应围绕民事公益诉讼主要是针对已经造成实际损害的违法行为，在开展预防性诉讼过程中，诉讼理念、程序规则、责任方式等均与传统诉讼不同，需要做好与法院的沟通工作。

（作者为江苏省南京市人民检察院第七检察部副主任、全国检察机关优秀调研骨干人才）

丰富预防性环境公益诉讼的形式与内容

程晓燕

环境污染、生态资源破坏往往具有不可逆性，被污染的环境、被破坏的生态资源难以恢复，事后的经济补偿、替代性修复等都不足以弥补对生态环境造成的损失。因此，对此类行为应注重防患于未然，真正实现环境保护的目的。环境公益诉讼制度应当具有预防生态损害的功能，但从已结案的环境公益诉讼案件来看，我国目前的环境公益诉讼检察实践具有明显的事后救济特征。鉴于此，笔者认为，检察机关作为法律监督机关，在生态环境保护中贯彻预防性诉讼理念是职责所在，检察机关开展预防性环境公益诉讼工作的形式和内容应该更加丰富。

一、检察机关开展预防性环境公益诉讼的基本原则

首先是生态优先原则。检察机关要把对生态环境的保护放在重中之重的位置，坚持节约优先、保护优先、预防为主，充分运用检察职能守护自然生态安全边界。其次是权力谦抑原则。检察机关开展预防

交上诉状及副本，上诉于黔南布依族苗族自治州中级人民法院。贵州省委安委办

贵州省安顺市中级人民法院

贵州省安顺市中级人民法院

福建省漳州市芗城区人民法院

福建省漳州市芗城区人民法院

福建省漳州市芗城区人民法院

福建省漳州市芗城区人民法院

福建省漳州市芗城区人民法院

余德容”。特此公告。

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

安徽省高级人民法院

河北省永清县人民法院

河北省永清县人民法院

河北省永清县人民法院

河北省永清县人民法院

河北省永清县人民法院

河北省永清县人民法院

河北省永清县人民法院

安徽省平桥区德生生态农业科技开发有限公司

安徽省平桥区德生生态农业科技开发有限公司

安徽省平桥区德生生态农业科技开发有限公司

安徽省平桥区德生生态农业科技开发有限公司

安徽省平桥区德生生态农业科技开发有限公司

安徽省平桥区德生生态农业科技开发有限公司

安徽省平桥区德生生态农业科技开发有限公司