



# 基层对话

## 公益赔偿金使用：规范+高效+统筹

**【主持人】** 本报记者 何南宁  
**【本期嘉宾】** 浙江省缙云县检察院 虞英  
 湖南省长沙县检察院 周程  
 湖北省十堰市郧阳区检察院 王伶俐

**主持人：**检察公益诉讼损害赔偿请求得到法院判决认可后，就有一个如何管理使用赔偿金的问题。对此，咱们有哪些经验做法？

**周程：**公益损害赔偿金主要是指民事公益诉讼（包括刑事附带民事公益诉讼）案件中，当事人履行民事赔偿责任所缴纳的资金。缴纳阶段既包括法院判决后，也包括判决前、起诉前阶段当事人根据鉴定、评估主动缴纳的赔偿金。实践中，我院一般是与县政府沟通，由县财政局提供一个专门的公益诉讼资金账户，当事人直接缴款到该账户，或者法院判决前当事人缴款到法院账户的，判决后再从法院账户划转到该账户。该账户自2020年1月使用至今，我院共收缴民事公益诉讼赔偿金243615.13元，另有404.24万元赔偿金仍在法院账户待划转。我认为，建立专门账户能更明确公益诉讼实现的效果，也有利于统一管理和使用。

**王伶俐：**的确是这样。这几年我院

办理的民事公益诉讼（含刑事附带民事公益诉讼）案件，要求当事人支付生态环境损害赔偿金的诉求均得到法院支持，目前已累积收缴公益诉讼损害赔偿金近10万元。我们也是通过和财政部门协商，申请了公益诉讼财政专户，用于收缴并管理公益诉讼赔偿金。

**虞英：**我们是在2018年9月就设立了公共利益损害赔偿金专户，将公益诉讼赔偿金作为政府非税收入全额上缴国库，纳入一般公共预算，实施专户专用，并指定由我院管理。每年，我们都将公益诉讼赔偿金使用纳入年初预算，确保公益诉讼修复及时高效。截至目前，专户共收入公益诉讼赔偿金59笔，累计149.2万元；支出30笔，累计96.7万元。

在公益诉讼赔偿金的使用上，我们也有一些特色经验。比如，部分案件无法确定实际被侵权人，我们就实行一案一策普惠式兑付。在陈某销售不符合安全标准食品刑事附带民事公益诉讼案中，陈某向在校学生销售不符

合安全标准的馒头，被法院判决支付2万元赔偿金。因无法确定具体购买者，我院与县教育局、学校等进行磋商，用赔偿金购买牛奶、苹果等食品，连续一周以营养餐的形式发放给该校所有学生，获得了公众的认可。在某电镀厂污染环境民事公益诉讼案中，我院与有关部门协商后，将35.6万元公益诉讼赔偿款兑付给行政机关，用以支付行政机关为处理该案而发生的应急处置费、鉴定费、鉴定费等等费用，解除了行政机关的后顾之忧。

另外还有一种情况是，生态环境被破坏后，在一定时间段内所承载的修复具有饱和性，对有些案件开展一次性集中修复不符合生态规律。如何系统谋划修复工作是我院推进公益诉讼赔偿金使用过程中面临且必须解决的问题。在某乡政府未依法履行古树名木保护职责行政公益诉讼案中，我院依据相关规定，将18万元公益诉讼赔偿金用于古树名木修复和古树群环境改造升级。在我们看来，将环境公益诉讼赔偿金以补植复绿、增殖放流的方式“兑付”给大自然，是践行恢复性司法的重要实践之一。

**主持人：**在公益诉讼赔偿金的管理使用上，目前存在哪些困惑和难点？

**王伶俐：**就目前我院的情况看，最大的问题是累积收缴的赔偿金大部分还“沉睡”在财政专户里。在个案中，破坏生态追缴的修复资金额度较小，生态修复的路径也不够明确，不宜“一个萝卜一个坑”地逐案零星修复。比如非法狩猎野生动物案，不可能让当事人去买野猪放归大自然。在日常讨论中，我们想到过生态异地修复的可能性，就是跨区域将零星的生态损害赔偿金综合使用。但就基层检察院而言，资金统筹力度小，很难有可行的操作办法。

**虞英：**这真是个两难问题。公益损害赔偿金由谁使用、用到哪，都需要妥善解决，稍有不同就会引发社会质疑；但如果怕出问题，把公益诉讼赔偿金放着不用，又有悖于公益诉讼诉讼的初衷。具体操作中，我们会面临很多细节问题。比如受损结果地如何认定，是损害的具体点位，还是损害点位所在的村域、镇域或是县域？公益诉讼赔偿金进入专户后，支取兑付审批流程繁琐怎么“破”？行政机关应急处置费用与其日常管理支出的界限如何明确？怎样评估公益诉讼赔偿金的使用效果？修复不及时导致赔偿金收取与实际修复费用之间存在差额怎么处理？

**周程：**每个问题都让人头大（笑）。对我来说，特别感到困惑的一点是，对指定管辖案件，赔偿金是否应当纳入本县账户？公益诉讼赔偿金，特别是生态环境受损的赔偿金，是基于当事人无修复能力而通过鉴定、估算后的费用缴纳来代替，或者原受损生态无法修复所产生的替代性修复手段，前提都是某地生态受损，那么相关赔偿费用也应用于该地修复或者替代性修复。但是指定管辖的案件，办案检察院、法院不是生态受损地的司法机关，赔偿金应缴纳至何地，这个还不明确。目前我们专户尚未划转过来的404.24万元就属于这种情形。还有一个问题，是如何对接其他社会组织提起民事公益诉讼的公益诉讼赔偿金，要不要统一纳入检察机关开设的账户？

**主持人：**要优化相关制度安排，各位有什么好点子？

**虞英：**我刚刚提的那些，我先来试着捋一下应对办法。一是认定受损结果地，应首选损害的具体点位，如存在该点位已被他人修复或环境承载力有限等情形，可根据替代性修复理念在损害点位之外的相近处进行修复，必要时可扩大至县域以外。二是为简化支取流程，可由负责公益诉讼修复相

关部门具体负责管理赔偿金，实现公益修复的及时高效。三是区别行政机关应急处置费用与其日常管理支出，可将费用是否用于防止公益损害继续扩大的评估，应以修复科学性为标准，邀请专业人员参与。最后，有些案件开展一次性集中修复不符合生态规律，“还旧账”要有计划、有目标。如果收取的赔偿金不足以支付修复费用，就统筹使用公益诉讼赔偿金专户的金额。

**周程：**各地检察机关都应和当地政府联系，建立各层级各属地的账户，社会公益组织提起民事公益诉讼收取的赔偿金也应纳入该账户，由检察机关和当地政府共同监管，使公益资金在阳光下运行。对于指定管辖异地损害替代性修复的资金，应划拨至生态受损地所在账户，专用于该处生态修复。

**王伶俐：**全国人大代表王建清曾就公益诉讼损害赔偿金使用问题来我院调研，我们也将工作中的困惑向王建清代表作了汇报，提出了一些想法，比如建议设立国家层面或省级层面的制度安排，统一管理公益诉讼赔偿金，积少成多办大事。也希望出台更多具体操作层面的制度，让公益诉讼赔偿金更规范高效地用起来。

## 最大限度追赃挽损，力保群众“钱袋子”

□浙江省诸暨市检察院检察长 张芸



案件办理中追赃挽损2126万余元。

搭建平台，多方合力协调追赃挽损。我院创新建立经济犯罪领域追赃挽损协调工作机制，利用基层矛盾纠纷调解中心平台资源，设立追赃挽损协调平台，邀请侦查人员、人民调解员、诉讼代理人共同参与追赃工作，积极促成社会矛盾化解。在办理周某合同纠纷案，金某被胁迫、隐瞒犯罪所得案中，11家被害企业资金紧张，金某的企业也因为金某被羁押出现经营困难。经检察官释法说理，金某表示愿意退赃。我们立即联系侦查人员、人民调解员、被害企业代表、辩护人、犯罪嫌疑人家属，通过矛盾中心协调平台协商退赃挽损事宜。金某家属赔偿11家被害企业166万元，金某被变更强制措施并依法适用缓刑。后来，金某与其10家企业建立了长期合作关系。

巧用制度，量刑建议督促退赃。我们坚持宽严相济刑事司法原则，积极运用认罪认罚从宽制度引导涉案

人员主动退赃，并将退赃情况作为追究刑事责任和提出量刑建议的重要依据。在办理顾某销售假冒注册商标的商品案中，办案检察官搭起被侵权企业与顾某的沟通平台，促使顾某自愿认罪认罚，主动退还违法所得并赔偿被侵权企业损失，获得企业谅解。综合全案情况，我院对其作出相对不起诉决定。2021年以来，我院对积极退赃退赔的44名经济犯罪案件嫌疑人作出不起诉决定，对55名嫌疑人建议适用缓刑。

扩大范围，将涉案非犯罪人员纳入退赃对象。经济犯罪案件尤其是涉众型案件中，存在一部分未被追究行政、刑事责任，却从犯罪活动中获得一定非法利益的人员。为此，我院明确规定将经济犯罪领域犯罪嫌疑人、相关违法犯罪行为人、非善意取得赃款赃物持有人均列为追赃挽损工作对象。对非善意取得赃款赃物持有人，我们一方面联合公安机关，积极劝说其主动退出违法所得，同时在

查明退赃财物来源、明确处置意愿后，直接建议法院在判决中对相关财物依法处理。在傅某、陈某等人非法吸收公众存款案中，我院对涉案非犯罪人员王某、翟某退赃的钱款进一步明确来源及处置意向，将款项依法发还被害人。

拓宽路径，积极追缴挽回国家损失。在一些涉税案件中，由于税务主体被注销，导致税务部门无法追缴税款。我院转变思路，拓宽税款追缴路径，通过召开退赃挽损协调会等措施，全力挽回国家损失。以俞某虚开增值税专用发票案为例，俞某将发票虚开给某某的空壳公司，造成国家20余万元税款损失，从中获得2万元好处费。听办案检察官阐述退赃挽损机制后，俞某第一时间退缴了个人非法获利，并主动提出要弥补国家损失。因某某经营的空壳公司被注销，税务机关无法收取税款，我院就这一问题与税务部门协调，代收俞某补缴税款并直接上交国库。

## 嵌入式监督帮助失足孩子重拾人生

□江苏省宜兴市检察院检察长 张志钢



构建一体化监督。我院与市司法局签订《关于在未成年人社区矫正工作中加强协作配合的若干意见》，在社区矫正中心设立检察官办公室，围绕“入矫、监管、变更、解矫”四个环节，全程监督未成年人社区矫正监管执法活动，做到一人一档，目前已开展社区矫正监督41次。围绕未成年人社区矫正工作程序、监护状态、社会交往，我们设计“菜单式”模板，让检察官监督的放矢。例如，检察官在监督中发现多名未成年矫正对象曾至某KTV消费，在对矫正对象进行训诫教育的同时，制发公益诉讼检察建议，推动80家歌舞娱乐场所开展专项整治。我们建立“1+3+N”多元协同的一体化未成年人综合保护机制；牵头会签《关于建立生态环境领域公益诉讼协作机制的办法》《关于建立公益诉讼领域检察公益诉讼协作机制的意见》；在疫情防控期间创新方式方法办理涉企案件，帮助民营企业顺利复工复产；积极投身城市生态和

助力精准化矫治。以“政府牵头、企业搭台、协会唱戏”形式，我院联合市司法局、市青少年权益保护协会设立未成年人损害修复基地。该基地配有心理疏导室、心理沙盘、活动室等硬件设施设备，定期邀请心理咨询师、家庭教育指导师、律师提供心理疏导、亲职教育。检察官通过办案，对涉案未成年人的成长经历、犯罪成因了解较为透彻，可以将涉案未成年人帮教工作后延至社区矫正阶段，向市司法局制发个性化矫正建议，助推精准矫治。目前，我们制发的5份矫正建议方案已得到落实。我们还充分发挥社会力量，依托市青少年权益保护协会，动态评估矫正效果，适时补充调整方案，开展心理疏导、心理测评、法治教育和谈心谈话等帮教工作80余次，促进未成年矫正对象顺利回归社会。

推行人性化帮扶。为改善家庭教育土壤，2020年以来，我们帮助解决单亲

家庭未成年矫正对象失管失教、亲职沟通障碍等问题30余个，筑牢家庭教育防火墙。以许某案为例，我们分析其误入歧途与许父教养不当有密切关系，便建议司法局引入家庭教育指导师对许某及其父开展指导，促使许某顺利回归家庭。为引导涉案未成年人树立健康人格，我们联合市司法局，邀请心理咨询师在入矫阶段为未成年社区矫正对象开展心理测评，进而开展心理疏导。我们发现孙某入矫后出现情绪低落、不愿与人交流的情况，立即建议矫正中心安排心理咨询师定期疏导，现孙某已在企业顺利就业。我们还与人社部门、民间志愿团体合作开展“关爱未成年人健康成长”行动，由民间志愿团体提供培训机会并指导就业，企业提供就业岗位，共开展技能培训30次，安置人员10人，让矫正对象真切感受到社会的关爱，从此远离犯罪。

## “五共融五促进”释放高质量发展动能

□山东省乳山市检察院检察长 李洪新



的先进理论与检察创新工作理念共促进。我们结合党史学习教育活动，组织干警参观马石山十勇士纪念馆和胶东育儿所，开展老党员讲故事、退休老干部讲检察史等主题活动，运用党理论中心组学习、领导干部讲党课、实地观摩交流等形式，教育广大干警强化思想淬炼、提高政治能力。

“宗旨+本职”共融，实现遵循党的为民服务宗旨与精准检察履职共促进。我院组织人员成立6个调研小组，深入基层和企业走访，精准掌握群众需求。随后，我们着力构建“1+3+N”多元协同的一体化未成年人综合保护机制；牵头会签《关于建立生态环境领域公益诉讼协作机制的办法》《关于建立公益诉讼领域检察公益诉讼协作机制的意见》；在疫情防控期间创新方式方法办理涉企案件，帮助民营企业顺利复工复产；积极投身城市生态和

海洋环境保护，推动“河湖湾长+检察长”制度落实，开展守护绿水青山、群众“脚下安全”等公益诉讼专项行动。

“党纪+纪纪”共融，实现严守党章党规党纪与检察纪律共促进。在贯彻落实《中国共产党政法工作条例》基础上，我们严格执行“三个规定”和重大事项请示报告制度，完善党组会、检察长办公会议事规则和《“三重一大”实施细则》。在政法队伍教育整顿期间，我们更新检察文化走廊，在楼梯两侧悬挂格言警句。围绕检察机关运行的重点领域和关键环节，2021年综合运用流程监控、评查通报等举措，开展案件质量评查3次，评查案件139起。

“四自+四化”共融，实现党的自我革命精神与检察队伍建设共促进。我们将营造自我革新氛围、丰富自我提升方法、抓实自我净化载体、明确自我完善标准与检察队伍建设“四化”相

结合，实施“青苗工程”并创建“青春学堂”，建立导师带徒、跟班学习、跨岗交流等机制，激励青年干警成长成才。三年来，我院青年干警承担了17项省市级和本院检察课题，形成理论调研文章20余篇。

“示范+模式”共融，实现发挥党员先锋模范作用与乳检品牌培育共促进。我院与全市30家民营企业建立常态联系，以“党组成员+部门负责人+业务骨干”结构组建6个服务企业工作组。同时，我们完善“机关党委+党支部+党小组”架构，结合党支部换届选举，将综合素质高、富力强的中层正职推选为支部书记，围绕“一支部一特色、一部门一品牌、一条线一亮点”思路，实行有规划、有步骤、有目的的“乳检品牌”创建工程。三年来，我们培育综合或专项创新亮点、品牌项目26个，获市级以上荣誉18项。

## 躬身入局以身作则

□河南省西华县检察院检察长 马灵钧



近年来，我院三次被最高检表彰为全国先进基层检察院，连续六届荣获“省级文明单位”称号，多次被省院评为综合考评先进院。这些成绩，凝结着全院干警的心血汗水，也与院党组躬身入局，以身作则息息相关。正所谓“行动是无声的命令，身教是最好的榜样”。

带头抓好学习，固本强基。我院党组带头学习习近平新时代中国特色社会主义思想、习近平法治思想、习近平总书记“七一”重要讲话精神和党的十九届六中全会精神，做到先学一步、学深一层，2021年组织党组理论学习中心组集中学习12次，并带头抓好政法队伍教育整顿第一环节各项学习任务。在政法队伍教育整顿第一阶段总结大会上，我院代表全市检察机关作了典型经验介绍，被表彰为“全市十佳政法单位”。院党组带头学习，夯实了理论根基，确保了检察工作正确的政治方向。

带头办案，力行表率。院党组成员

2021年共办理案件10件，在办案中严控细节、精益求精，发挥表率作用。以我办理的高某诈骗案为例。高某在职工医保，高某生病住院后，医院为其报销了5万余元医疗费用。高某回到老家，得知父母为其缴纳了新农合基金，就在西华县医保部门及报销医疗费用2万余元。得知自己的行为涉嫌犯罪后，高某于公安机关立案前便将多额的报销款全额退还。综合全案事实和证据，我们认为高某不了解医保政策，重复报销行为情节显著轻微，不宜认定为犯罪，建议公安机关撤案，办好了这起群众身边的小案。

带头服务大局，倡导奉献。2021年，我院班子成员到分包企业调研，为企业解难题13件次。政法队伍教育整顿刚刚结束，一场罕见的贾鲁河、沙颍河汛情接踵而至，我院党组按县委统一部署，日夜坚守在防汛一线，带领干警巡堤、巡堤、紧急处置双狼沟险情，指导协助转移群众5600多人，号召干警捐款捐物价值2.8万元。疫情来袭，我们在联系乡镇、分包小区、扶贫乡村助力疫情防控，舍弃所有周末和节假日。来西华工作的10个多月时间里，我到全县乡镇办事处调研走访，30多次深入基层。李大庄乡11个贫困村，我去了4次，为灾后重建、脱贫攻坚后评估、美丽乡村建设做了些实事。因公牺牲在工作岗位的院委会委员、检察一部主任朱金超，其先进事迹更是引起中原大地引起强烈反响。心中有百姓，脚下有泥土，这是我院班子的作风，也是全院干警的作风。

## 强化监督合力守护好一江碧水

□湖南省临湘市检察院检察长 陈尧



近年来，我院认真贯彻落实习近平生态文明思想，充分发挥检察职能，多举措强化检察监督，提高生态环境领域办案质效，审查起诉破坏环境资源刑事案件108件277人，办理生态环境领域公益诉讼案件36件，为全市生态文明建设提供了坚实司法保障。

建章立制，夯实生态保护工作基础。良好生态环境是最普惠的民生福祉，基于这一认识，我院以公益诉讼和刑事检察为抓手，不断加大生态环境保护力度。一方面，我们积极争取地方党委和政府支持，促成支持检察公益诉讼工作的文件相继出台。同时，我们积极构建打击破坏生态环境刑事犯罪联动网络，利用联席会议制度建立跨部门合作长效机制。例如，我们加强与河长办的沟通协作，出台“河（湖）长+检察长”协作机制，对市域14个河湖实现全覆盖，以行政司法合力守护好一江碧水。

强化担当，以公益诉讼守护碧水蓝天。一是拓展案件线索来源，进一步畅通公益损害和诉讼违法举报渠道，争取群众支持参与，同时要求相关单位及时移送案件线索。二是充分运用检察建议，坚持双赢多赢共赢理念，把检察建议作为保护生态环境的重要手段，争取把问题解决在诉前环节。三是充分发挥生态修复赔偿金的作用。针对生态环境已遭到破坏的情况，我们通过提起刑事附带民事公益诉讼，推动生态损害赔偿请求得到法院采纳，既有助于修复生态环境，也对相关违法犯罪形成威慑。

重拳出击，严惩破坏生态环境犯罪行为。我院着力提升办案质效，保持对破坏生态环境刑事犯罪的高压态势，办理了全国扫黑办挂牌督办的“7·24专案”等有影响力的案件。王某等19人黑社会性质组织长期盗采长江河砂，涉案金额逾5000万元，严重破坏了长江生态环境。我院抽调精锐骨干成立专案组，提前介入引导侦查，及时移送涉案“保护伞”线索至市扫黑办，成功打掉该黑社会性质组织，保护了长江生态安全。

源头治理，多形式进行普法宣传教育。加强生态环境保护，既要大力惩治违法犯罪，更需防患于源头。为此，我们积极开展送法进校园活动，以学生带动家长，引导公众提升法治观念和生态保护意识；同时深入乡镇、农村，宣传环境保护法和野生动物保护法等知识。在办理雷某等30余人非法猎捕野生动物案后，我们立即开展以案释法宣传教育，动员全社会参与到生态保护行动中来。