

# 公益诉讼周刊

## 公益诉讼检察

2022年4月14日

第054期

本刊策划 肖荣 张国卫  
编辑 郭琦  
校对 何欣

联系电话 010-86423501  
电子邮箱 lina@jcrb.com

## 一周纪要

### 《环境影响评价技术导则 生态影响》修订印发

近日,生态环境部印发了《环境影响评价技术导则 生态影响》(HJ 19-2022),这是进一步强化建设项目环评源头预防作用、指导和规范生态影响评价工作的重要举措。本次发布的《导则》是在《环境影响评价技术导则 生态影响》(HJ 19-2011)基础上进行的修订,修订内容充分衔接了长江保护法、湿地保护法和《国务院关于进一步加强生物多样性保护的意见》等法律政策的新要求,增强了指导性和操作性,适度简化了部分污染影响类项目生态影响评价要求,助力遏制生态形式主义。

### 全国海警机构查获涉砂案件109起

近年来,河砂资源紧缺,机制砂产量不足,淡化海砂成为部分地区建筑用砂市场的重要补充。中国海警局针对砂石供需矛盾突出、盗采海砂易发多发情况,常态开展非法采砂综合打击整治,加大管控力度。据统计,今年1月至3月,全国海警机构共查获各类涉砂案件109起,查获海砂27万余吨、船舶98艘,涉案人员593人。

### 启动“六五环境日”网络宣传活动

4月6日,在2022年“六五环境日”倒计时60天之际,“相约2022六五环境日”网络宣传活动在京启动。活动紧密围绕“共建清洁美丽世界”2022年“六五环境日”主题,涵盖“小山小水迎六五”网络宣传、生态环境特邀观察员寄语环境日、环保歌曲传唱、朋友圈看六五、六五环境日线上答题、六五环境日海报大联展、六五微博互动、六五环境日国家主场活动直播等8项内容,推动全社会共建地球生命共同体。

### 2021年公共采购超45万亿元

近日,中国物流与采购联合会发布《中国公共采购发展报告(2021)》。2021年,我国公共采购总额超过45万亿元,其中国有企业相关投资性、经营业采购业务增长较快,通过公共资源交易平台开展的工程招标投标、政府采购、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易四大领域的交易项目数共计116.6万个,同比增长6.48%,交易金额共计19.69万亿元。(整理:郭琦 来源:生态环境部官网、人民网、央视网)



□本报记者 肖荣  
见习记者 郭琦

小区电动车“飞线充电”让人忧心,诉前磋商督促综合治理;盲道变成临时停车场,圆桌会议推动无障碍建设;网络餐饮店未依法公示食品经营许可证等证照信息,检察建议要求职能部门落实监管……

防患于未然。近年来,检察机关不断拓展公益诉讼案件范围,不仅法定领域从传统“4+1”变成了现在的“4+5”,监督对象也从“已造成公益损害的”拓展到“损害还没发生但存在损害公益重大风险的”,通过诉前磋商、圆桌会议、检察建议等方式能动履职,加强预防性公益诉讼,不断推动从源头解决公益损害问题。

### 预防公益受损,是出发点也是落脚点

时间回到2014年10月。党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(下称《决定》),《决定》提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。习近平总书记在作关于《决定》的说明时强调,“在现实生活中,对一些行政机关违法行使职权或者不作为造成对国家和公共利益侵害或者有害危险的案件,如国有资产保护、国有土地使用权转让、生态环境和资源保护等,由于与公民、法人和其他社会组织没有直接利害关系,使其没有也无法提起公益诉讼,导致违法行政行为缺乏有效司法监督,不利于促进依法行政、严格执法,加强对公共利益的保护。由检察机关提起公益诉讼,有利于优化司法职权配置、完善行政诉讼制度,也有利于推进法治政府建设。”

“依据习近平总书记当时设计公益诉讼制度的初衷,行政公益诉讼其实是包含着预防性诉讼内容的。但是,作为改革项目,预防性公益诉讼的原则和理念落实到诉讼制度和司法实践还需要研究和探索,因此从检察公益诉讼开始试点到全面推开,全国层面的法律并没有明确授权检察机关针对‘有侵害公益危险的案件’提起公益诉讼,直到安全生产法规定公益诉讼案件范围包括‘重大事故隐患’。”最高人民法院第八检察厅厅长胡卫列告诉记者。

近年来,检察机关一直在探索预防性公益诉讼。目前,有的省份已经通过地方性立法支持检察机关提起预防性行政公益诉讼。如《浙江省人民代表大会常务委员会关于加强检察机关公益诉讼工作的决定》规定,“发现国家利益和社会公共利益存在被严重侵害风险隐患的,可以向行政机关发送检察建议,督促其采取措施消除隐患”“行政机关不依法履行职责的,检察机关应当依法提起行政公益诉讼”。另外,陕西、广东、云南等地也将预防性公益诉讼纳入有关检察公益诉讼的地方性立法之中。

党的十九届四中全会提出“拓展公益诉讼案件范围”和“完善生态环境公益诉讼制度”后,最高检将预防性公益诉讼纳入拓展公益诉讼案件范围的重要内容,把预防性环境公益诉讼列为完善生态环境公益诉讼制度的重点任务。在最高检第八检察厅主办检察官邱景辉看来,用最小的治理成本实现最精准的风险防控是国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。公益诉讼制度设计的初衷就是预防为主,“公益诉讼的预防功能应当成为治理效能的硬核。通过及时发现并纠正可能造成公益侵害危险的行政违法行为,进而督促强化对民事违法风险的行政监管。抓前端、治未病,要从出发点和落脚点两个方面去坚持预防为主。”

实践中,怎么判断违法事实存在侵害公益的风险?这种风险有多大,检察机关才可以进行预防性公益诉讼立案?邱景辉认为,要基于作为常识的经验教训、相关案例确立的发展规律以及风险防控、应急管理确立的等级标准等进行综合判断。“比如,养老机构突出,全社会同仇敌忾,如何防范养老服务领域的公益侵害危险呢?首先要防止老年人被诈骗犯罪锁定,重点加强对老年人的个人信息保护,督促有关部门堵塞监管漏洞;同时要防止老年人被消费欺诈诱惑,着力整治广电机和网络视听节目服务机构发布虚假广告等;还要防止老年人被风险投资套牢,协同整治养老服务领域预付消费乱象,加强对养老金融产品的监管。这些预防性公益诉讼,多数可以在诉前实现预防功能。”他举例说。

“做好预防性公益诉讼并不容易,比如,通过什么样的合理推导才能得出违法行为有导致公益损害风险的结论,怎么让各方认可这个结论等。”全国政协委员、北京市金诚同达律师事务所创始合伙人刘红宇非常关注公益诉讼理论和实务研究,她认为,检察机关的当务之急是转变观念和工作方式,借助公益志愿者、环保人士和专家外脑等,提高公益诉讼检察的线索发现能力、调查取证能力。

### 法庭上,被告辩解“没有发生过一起食品安全事故”

回忆起自己办理的一起食品安全行政公益诉讼立案案时,湖北省恩



# 党的十九届四中全会提出,“拓展公益诉讼案件范围”。近年来,检察机关将预防性公益诉讼作为拓展公益诉讼案件范围的重要措施,及时消除可能损害公益的重大风险,有效促进了源头治理——

## 预防性公益诉讼:从“治已病”到“治未病”

图片来源:新华社

施州检察院第六检察部副主任谭支差用了“曲折”二字。

2019年9月,恩施州下辖的宣恩县检察院在履职中发现,两家外卖平台及其人网餐饮服务提供者未在网公示量化分级信息,且部分人网餐饮服务提供者未公示食品经营许可证。为消除食品安全隐患、增强企业自律、保护消费者的知情消费权益、提高监管效率,行政部门要依法进行餐饮服务食品安全等级评定,餐饮服务单位必须公示等级评定信息(量化分级信息)。据此,宣恩县检察院向县市场监管局发出检察建议,但对方并未按照检察建议全面整改。2020年5月,该院向法院提起行政公益诉讼,请求判令县市场监管局对两家外卖平台依法履行监督管理职责。

“被告不服,在一审庭审时还说他们没有接到一起关于外卖的投诉,也没有发生过一起食品安全事故。一审判决支持检察院诉请后,县监局以适用法律错误等为由提出上诉。2021年3月,二审法院判决维持原判。”谭支差告诉记者,如何论证违法事实对公益造成的潜在危害,是预防性公益诉讼的难点,因为它无迹可寻,并不像污染指数超标或者国有财产损失数量那样是明显的。

当时,谭支差和同事们主要是从两个方面进行论证。第一,食品安全隐患一旦发生直接损害后果为评定标准,且案涉的不公示行为本身就会导致食品安全隐患的存在。第二,不公示行为违反了法律规定。按照《食品安全法》和《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》的规定,商家的食品经营许可证和量化分级信息是必须要公示的。对未公示行为宣恩县市场监管局没有任何处罚,就是履职不到位的体现。

二审宣判后,被告单位积极履职,相关量化分级信息一直在动态公

示中。邱景辉认为,刑法将食品安全犯罪作为行为犯、危险犯,体现了预防为主。检察机关在食品安全领域探索开展预防性公益诉讼,顺理成章,也是落实食品安全“四个最严”,满足人民群众对食品安全最基本诉求的能动履职。

### 汛期将至,尾矿库面临重大污染和安全风险

清流县位于福建西部,是革命老区。依据《国务院关于新时代支持革命老区振兴发展的意见》中“开展尾矿库综合治理”的要求,2021年初,清流县检察院对全县停用超过3年但未进行销库治理的尾矿库进行了摸排。摸排发现,地处清流县余朋乡的华龙矿业有限公司乌石垄尾矿库,占地96亩,坝高31.8米,库容35.6万立方米。

“我们用无人机取证,发现乌石垄尾矿库上游汇水面积较大,矿区周围地表水都是浑浊状,虽然还没有对周边环境形成重大污染,也没有对下游数万余群众的生产生活造成实质性影响,但如果不销库,汛期将面临很大的安全风险。”该院第二检察部副主任刘珍告诉记者。

据了解,尾矿库是用于堆存矿山进行矿石选别后排出的尾矿或其他工业废渣的场所,通过筑坝拦截谷口或围地构成,防止尾矿向江、河、湖、海、沙漠及草原等处任意排放。可以说,尾矿库是矿山企业最大的环境保护工程项目,但也是矿山企业生产最大的危险源,一旦失事将给工农业生产及下游人民生命财产造成巨大的灾害和损失。

2021年4月2日,清流县检察院进行行政公益诉讼立案。“当时,我们本想聘请专业机构出具风险鉴定报

告,然后发检察建议,但马上就到汛期了,很可能鉴定意见还没出来,就已经发生隐患了。”据刘珍回忆,鉴于该案涉及较多行政部门、尾矿库销库治理工作耗时长、整改难度大等现实困难,4月13日该院组织县生态环境、水利、应急管理、自然资源等相关部门和余朋乡政府召开圆桌会议,通过诉前磋商方式分析研判销库治理问题,确定了由县政府兜底处理的整治方案。

“我们一直持续跟进监督,督促职能部门依法履职,确保在规定的工期内完成尾矿库销库工程,从源头上彻底消除尾矿库污染源和安全隐患。”清流县检察院检察长王健斌说。截至目前,乌石垄尾矿库尾砂回采已完成19%。

2021年9月9日,这起案件入选最高检发布的“公益诉讼守护美好生活”专项监督活动典型案例。

这批典型案例的发布文件显示,该案关键词为:行政公益诉讼诉前程序、生态环境领域、预防性公益诉讼、诉前磋商和圆桌会议。该案不仅涉及环境保护风险预防,更涉及消除安全生产风险隐患。安全生产有很多明确的禁止性规定,行政部门是否监管到位比较容易判断,这使得安全生产领域的预防性公益诉讼开展得较早,办理起来也相对顺利。近年来,针对电动车“飞线充电”、铁路沿线违建、加油站“扫码”等公益诉讼监督,就都属于安全生产领域的预防性公益诉讼。

### 环保禁止令,预防性环境公益诉讼的新契机

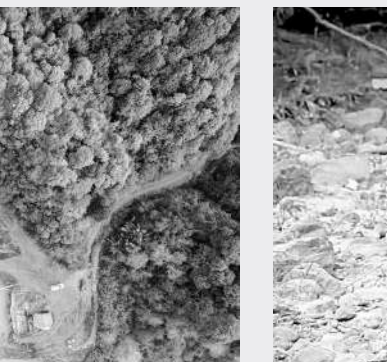
生态环境、资源保护是公益诉讼检察的重要领域,相关案件一直占比较高。作为贯彻落实习近平总书记“用最严格制度最严密法治保护生态



2021年8月,湖北省宣恩县检察院联合行政机关工作人员对辖区食品生产、销售主体开展食品安全检查。



2021年初,福建省清流县检察院运用无人机对乌石垄尾矿库进行航拍,发现尾矿库上游汇水面积较大,矿区周围地表水都是浑浊状。



2017年3月,某环保组织在云南怒龙河自然保护区附近进行野外调查时,发现绿孔雀栖息地恰好位于在建的红河(元江)干流漫滩一级水电站的淹没区,由此引发全国首例预防性环境公益诉讼“云南绿孔雀案”。(云南省楚雄州委宣传部供图)

环境”要求的一项重要举措,预防性环境公益诉讼也是预防性公益诉讼的重点。

早在2019年11月,最高检就与欧洲环保协会联合在江苏、贵州、云南等地就预防性公益诉讼进行了为期一周的考察调研并形成了专题调研报告。报告认为,预防性环境公益诉讼是检察公益诉讼制度未来制度创新的重要方向。次年11月,双方持续合作,赴湖北、海南、广西等地联合调研,形成了4万余字的《深化推进检察机关提起生态环境预防性公益诉讼调研报告》。

“行政公益诉讼制度应当允许检察机关依据预防性环境法律制度,对行政机关不依法履行风险监管职责的行为提起诉讼。”长期关注预防性环境公益诉讼的北京大学法学院助理教授吴凯杰认为,由社会组织提起的民事公益诉讼受限于侵权诉讼本质,在预防环境风险上面临难以克服的固有局限。相较于民事公益诉讼,检察机关提起行政公益诉讼能够借助现行立法确立的预防性制度共识、调动行政机关的风险监管积极性,更加契合发挥预防功能的需要。其中,诉前检察建议等诉前程序在协同各方力量、尽早消除风险上具有优势,应当作为预防环境风险的优先选择。

采访中,吴凯杰介绍了全国首例预防性环境民事公益诉讼“云南绿孔雀案”。该案中,漫滩水电站项目事先获得了环境影响评价许可,但因绿孔雀等国家重点保护动植物未被纳入评价范围,导致环境影响评价不充分,未能预测到水电站一旦蓄水将淹没绿孔雀种群的栖息地,严重威胁绿孔雀的生存繁衍,且水电站配套工程将破坏当地珍贵的干热河谷季雨林生态系统。北京市朝阳区自然之友环境研究所提起公益诉讼。一、二审法院均认为,该项目存在损害社会公共利益的重大风险,支持原告诉请,判令建设单位暂停可能的危险行为等。

环境影响评价,是指建设项目在实施或开工建设之前,必须要对它的的环境影响进行预测、分析与评估,并提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施。显然,环境影响评价是预防环境违法行为的关键保障。但是,近年来,建设项目因为环境影响评价不过关或未取得环境影响评价就提前开工等损害生态环境的事例屡见不鲜。就在不久前,中央生态环境保护督察通报曝光了内蒙古自治区乌拉特前旗铁矿等违法违规开采导致生态破坏严重问题。

怎么克服类似“云南绿孔雀案”中的环境影响评价“缺陷”或防止有人未取得评价就提前开工?邱景辉说:“一方面,环境影响评价要把公开征求社会各界意见做到刚性,这就需要检察机关跟主管部门在信息衔接共享方面做得更到位。另一方面,刑法修正案(十一)将故意提供虚假环境影响评价的行为纳入刑法规制,检察机关可以借此加强对环境影响评价及其关联的规划、许可行为的监督。”

“目前检察机关提起的预防性环境公益诉讼数量较少,生态环境检察公益诉讼主要是针对环境污染、生态破坏后果提起的惩罚之诉、修复之诉,鲜有在事前的规划、环评、许可等阶段提起的公益诉讼或诉前程序案件。”邱景辉坦言。

让吴凯杰、邱景辉等人高兴的是,检察机关提起预防性环境公益诉讼工作迎来了新契机:继《国家人权行动计划(2021—2025年)》提出“探索开展预防性环境公益诉讼,研究制定环境保护禁止令制度相关规则”之后,2022年1月1日起实施的《最高人民法院关于生态环境侵权案件适用禁止令保全措施的若干规定》明确规定,包括检察机关在内的国家规定的机关或者法律规定的组织,对于正在实施或者即将实施污染环境、破坏生态行为,不及时制止将使生态环境受到难以弥补的损害,可在提起诉讼前向有管辖权的法院申请作出禁止令,法院应当在接受申请后48小时内裁定是否准予。

“既然明确了哪些可以采取禁止令措施,我们就应该主动地去适用,并且把它用足用好。”邱景辉期待检法两家形成合力,共同在湿地保护、生物多样性保护、应对气候变化等领域探索预防性公益诉讼。“对于环境民事公益诉讼来说,如果能够在起诉之前就通过禁止令措施及时停止侵害、消除危险,将极大提升民事公益诉讼的效率价值。这有利于与环境行政公益诉讼形成优势互补。”