区修复怎能

政府买

# 复合型办案模式的探索与启示

□刘家璞 杨学飞

南四湖是微山湖、昭阳湖、独 山湖、南阳湖等四个相连湖泊的 总称,流域面积3.17万平方千米, 涉及鲁、苏、豫、皖4省8个地市34 个县(市、区),是我国北方最大的 淡水湖。南四湖在保障南水北调 水质安全、维护区域生态系统平 衡等方面具有重要战略地位。但 多年来,由于南四湖流域四省多 地执法标准不一、管理主体分散、 协同联动不足等原因,工业污染、 水产养殖污染、生活污水直排等 问题一直未得到根治,人湖河流 及湖面水质状况不容乐观,有些 区段甚至是劣V类水质。南四湖 流域生态环境污染问题引起了党 和国家领导的关注,习近平总书 记和韩正副总理、胡春华副总理 先后作出重要批示。

为贯彻落实中央领导批示 精神,切实保护南四湖流域生态 环境,最高检依法积极履行公益 诉讼检察职责,会同相关行政机 关对南四湖流域生态环境受损情 况及污染源头等问题进行了调 查。鉴于南四湖流域的客观情 况,仅靠一省一市的努力难以实 现全面根本治理,最高检遂于 2021年4月8日对南四湖流域沿 湖(河)企业偷排、乱排等违法行 为导致生态环境受损情况以事立 案,启动公益诉讼检察程序。在 正式立案后,最高检成立南四湖 专案组,在山东、江苏、安徽下设 分组,四级检察机关对专案进行 "一体化"办理。最高检专案组负 责对全案进行组织指挥调度,各 省分组负责摸排线索,协调、指 导、办理最高检交办和指定管辖

◎检察机关公益诉讼复合型办案模式是在生态环境和资源保护等领域公共利益受 到严重侵害,案件办理需要面对污染问题跨区划、监管部门多层级、违法主体多领域、污 染源头多种类等多重困难复杂情况时,上级检察机关以事立案,组织多级、多个相关检 察机关参与,对案件办理实行统一调度部署。

◎复合型办案模式在诉源治理上的融合优势也更为明显,通过多层级、多部门的协同, 诉前检察建议与治理性检察建议的结合,既可消除整治面上的违法行为,又可深挖根治产生 问题的本源,在环境保护领域既有利于达到生态美的目标,又有利于实现对百姓富的追求。

案件,协同相关方面推动问题解 决。一年多来,检察机关发现南 四湖专案公益诉讼线索237条,立 案205件。其中最高检立案1件, 省级院立案8件,市县级院立案 196件,包括行政公益诉讼案件 185件,民事公益诉讼案件20件。

在案件办理过程中,检察机 关通过诉前磋商、制发检察建 议、支持行政机关启动生态环境 损害赔偿程序、提起民事公益诉 讼等方式,督促行政机关依法履 行监管职责,促使违法行为人承 担修复生态环境、赔偿损失等民 事责任,实现南四湖流域治理标 准基本统一,南四湖流域生态环 境明显改善,有效维护了国家利

益和社会公共利益。 检察机关公益诉讼复合型办 案模式是在生态环境和资源保护 等领域公共利益受到严重侵害, 案件办理需要面对污染问题跨区 划、监管部门多层级、违法主体多 领域、污染源头多种类等多重困 难复杂情况时,上级检察机关以 事立案,组织多级、多个相关检察 机关参与,对案件办理实行统一 调度部署,以一体化模式有效推 进的一种新型公益诉讼办案方 式。万峰湖专案是最高检首次以 复合型办案模式成功探索办理的 第一个案件,其模式和经验在南 四湖专案中得到了进一步的检 验、发展、完善和提升,在更大规 模上取得了更好的成效,实现了 一次完美的自我超越。复合型办 案模式对公益诉讼检察办案工作 有以下重要启示。

### 一、在特定条件下上级 检察院可以启动以事立案并 对办案进程进行统一调度

在生态环境和资源保护等 领域,如果公共利益遭受严重侵 害,所涉及的违法主体较多,跨 越多个行政区划,且行政机关层 级复杂,难以确定具体的监督对 象,再加上案情复杂,往往在 初始阶段无法确定具体的案件 类型,在这种情况下,上级检 察机关可基于公益损害事实以 事立案,对案件进行直接办 理。因为面对这样重大复杂的 硬骨头案件,单以某一地检察 机关之力难以完成,必须由而 且也只能由上级检察机关体现 责任担当,发挥组织协调作用, 进行统一调度。在这种办案模式 下,上级检察机关对全案负责, 统一管理案件线索,同时依据相 关法律规定,通过交办、指定管 辖等方式将办案任务分配至相 应的检察院办理,通过采取督

办、督导等方式指导下级院办案 工作,必要时依法直接现场办案 或即时督促。在适当条件下,上 级院甚至还可以考虑给下级院 拨付一定的办案经费补助。通过 这种复合型办案模式,可以实现 一体化调配系统内的办案力量, 充分整合和发挥不同层级检察 院的力量和积极性,形成强大的 办案合力和动能。

### 二、在监督内容和履职 方式上实现新发展

在复合型办案模式下,公益 诉讼各案件类型出现新的特点 和发展。民事公益诉讼出现了 由柔向刚的趋势,对环境违法主 体多提出数额较大的惩罚性赔 偿诉求,生态损害天价赔偿不断 付诸实践,当然惩罚性赔偿案件 对证据的标准和要求也相应提 高。在行政公益诉讼案件中,检 察机关对行政机关的监督由刚 趋柔,不少案件的诉前监督程序 把磋商作为重要程序和内容,提 醒式督促履职展现有力效果,绝 大部分案件根本不用提起诉讼 即得到有效整改和修复。在行 政机关对案件事实完全认可的 情况下,相关的证据标准和要求 低于一般的行政诉讼案件。在

生态环境损害评估方面,以法律 规定的方式方法为基础,充分发 挥鉴定机构、专家意见等作用, 鉴定方法不仅借鉴传统方式,同 时探索尝试更科学简便的新方 法。在监督方式上,复合型办案 模式多采取办案督促与治理督 促综合运用,以较少的司法资 源,取得尽量大的办案成效。

#### 三、以融合思维和方式 追求最优办案效果

在复合型办案模式中,以融 合为特色的办案思维和办案方 式成为明显的趋势和方法。在 公益保护力量上,检察机关争取 党委政府的支持,与行政执法部 门强化协作,发挥公益组织的积 极性,真正达到双赢多赢共赢的 办案效果。在领域范围上,检察 机关对法定领域案件的办理与 对新领域的探索实践,相互支 撑,相互促进,实现对社会公益 最大程度的保护。在办案类型 上,以行政公益诉讼为主,民事 公益诉讼为辅,民事、行政、刑事 附带民事公益诉讼各种类型因 案制宜。在职能作用上,"四大 检察"综合运用,充分全面发挥检 察监督的功能和效用。复合型办 案模式在诉源治理上的融合优势 也更为明显,通过多层级、多部门 的协同,诉前检察建议与治理性 检察建议的结合,既可消除整治 面上的违法行为,又可深挖根治 产生问题的本源,在环境保护领 域既有利于达到生态美的目标, 又有利于实现对百姓富的追求。

(作者单位:最高人民检察 院、江苏省人民检察院)

以积极向检察机关提供民事公

益诉讼线索,为检察公益诉讼提

供专业的支持等。第三,检察机

关发现公共利益受到侵害的,要

通过发布公告甚至直接约谈等

方式,提醒甚至督促相关社会组

织提起民事公益诉讼。第四,在

相关社会组织提起民事公益诉

讼时,如果该社会组织受到能力

不足等条件制约或者人民法院

该受理而不受理的,可以向检察

机关提出申请,请求检察机关支

持其提起民事公益诉讼;检察机

关认为必要时,也可以主动支持

社会组织提起民事公益诉讼。

第五,在确实没有其他组织或个

## 案例评析

【案情介绍】 2021年1月,湖南省长沙市雨 花区检察院在办理张某、李某等人涉嫌组织、领 导、参加黑社会性质组织罪和非法采矿罪等案件 时,发现犯罪嫌疑人在长株潭城市群生态绿心非 法采矿的行为破坏了当地的生态环境和资源,损 害了社会公共利益。经过初步调查,当年4月该院 进行了刑事附带民事公益诉讼立案。

立案后, 承办检察官委托湖南省环境保护科 学研究院开展生态环境损害司法鉴定,对非法采 矿造成生态环境破坏的情况进行评估, 并确定修 复赔偿金额。经多次现场勘查取证、专家论证及 与多方会谈,检察官确认2014年至2018年期间, 张某、李某等人在长株潭城市群生态绿心非法采 矿, 毁林1.5万余平方米, 需修复矿区面积4.3万 余平方米, 非法采矿行为导致当地岩砂资源受 损,同时对当地的植被、水土、大气质量等造成 损害。2020年,为防止二次地质灾害发生,及时 修复生态环境,当地政府划拨财政资金400余万元 用于非法采矿区域支护桩的修建和复绿, 但截至 2021年4月,非法采矿区域依然没有得到有效修 复,社会公共利益仍处于持续受损害的状态。

2021年9月, 雨花区检察院提起刑事附带民事 公益诉讼,要求张某、李某等人连带承担生态环 境修复费用、生态环境修复期间服务功能的损 失、生态环境功能永久性损害造成的损失、鉴定 费用等共计1383万余元,并在省级以上新闻媒体 公开赔礼道歉。2021年12月,雨花区法院作出一 审判决,支持了检察院的诉讼请求。

长株潭城市群生态绿心地镇政府表示, 该案 的办理让违法行为人承担了应承担的生态环境修 复赔偿责任,减轻了财政负担,节约了财政开 支,也及时保护了长株潭城市群生态绿心的生态 环境和资源。以后再遇到类似的问题,他们会及 时向检察机关移送案件线索,借助公益诉讼检察 监督,避免生态环境保护中"损害主体难追偿, 修复要政府进场"的困境。

(本报记者张吟丰 通讯员罗大钧)

【评析】 长期以来,环境保护面临"企业污染,群众受害,政 府买单"的难题。一些违法行为人破坏了环境,不仅没有承担修复赔 偿责任, 反而在攫取大额利润后离场, 受害的是广大群众, 最后由政 府以取之于民的财政资金来为其修复买单。为解决类似的"公地悲 剧",检察机关对违法行为人提起刑事附带民事公益诉讼,要求其依 法承担修复赔偿责任,真正做到"谁破坏,谁修复,谁担责"。具体 而言,该案具有以下几方面典型意义。

一、服务扫黑除恶工作大局。张某、李某等人除涉嫌非法采矿罪 之外,还涉嫌组织、领导、参加黑社会性质组织罪和开设赌场罪、寻 衅滋事罪、强迫交易罪等多个罪名, 当地群众受害已久。非法采矿是 黑社会性质组织最主要的经济来源,也是扫黑除恶"打财断血"的重 点对象。该案中,检察机关提起刑事附带民事公益诉讼,不仅服务了 扫黑除恶工作大局,也是从公益诉讼角度积极推动"打财断血"工作

二、落实"谁破坏,谁修复,谁担责"原则。该案中,违法行为 人从非法采矿活动中攫取巨额利益,且未依法全面履行修复生态环境 的责任。为避免二次地质灾害和保护生态环境,地方政府划拨400余 万元财政资金用于修建支护桩和修复生态环境。检察机关提起刑事附 带民事公益诉讼, 让违法行为人承担修复赔偿责任, 为当地财政挽回

三、守护长株潭城市群生态绿心。长株潭城市群生态绿心是长株 潭都市圈打造"全国重要增长极"的生态屏障和重要保障。该案中, 非法采矿区域位于长株潭城市群生态绿心的禁止开发区内, 非法采矿 行为严重破坏了当地植被、水土、大气质量和矿产资源等, 检察公益 诉讼不但是保护生态环境和资源的重要举措,更是对该区域生态保护 和可持续发展的法治宣告。

(点评:湖南省长沙市雨花区人民检察院副检察长 张明秀)



正在修复中的矿坑

## 更好发挥社会组织在民事公益诉讼中的作用

□佟丽华

我国政治制度的人民性决 定了我国法律制度要最大限度 维护公共利益,这是我国尽快构 建公益诉讼制度的政治保障和 必然要求。随着国家发展进入 新时代,要更好满足人民群众对 民主、法治、公平、正义等美好生 活的向往,就要更加重视公益诉 讼在国家治理体系中的作用。 当前检察机关全面推进公益诉 讼制度的发展,对保障公共利益 发挥了重要作用。如何发挥社 会组织的作用,以全面构建具有 中国特色的民事公益诉讼制 度? 笔者认为,需要思考以下三 个基本问题。

### 一、检察公益诉讼不是取代 和削弱社会组织提起公益诉讼

2012年修订的民事诉讼法 明确规定了社会组织有权提起 公益诉讼的制度,该法第55条第 1款规定:"对污染环境、侵害众 多消费者合法权益等损害社会 公共利益的行为,法律规定的机 关和有关组织可以向人民法院 提起诉讼。"这是我国民事公益 诉讼立法的重大突破。2014年 党的十八届四中全会提出"探索 建立检察机关提起公益诉讼制 度",2015年中央深改组第十二 次会议明确提出,探索建立检察 机关提起公益诉讼制度。2017 年民事诉讼法、行政诉讼法进行 修订时正式确立了这一制度,具 有鲜明中国特色的检察公益诉

讼制度正式建立和发展起来。 从我国公益诉讼发展的历程可 以看到:首先,国家充分认识到 了公益诉讼对保障公共利益的 重要作用,在立法中确立了公益 诉讼制度。其次,由于公益诉讼 需要耗费大量人力、财力,对专 业要求很高,真正具备提起公益 诉讼能力的社会组织很少,人民 法院受理的有关机关和组织提起 的公益诉讼很少。为了强化对公 共利益的保护,中央审时度势,提 出建立检察公益诉讼制度。可以 说,国家大力发展检察公益诉讼, 不是要取代和削弱社会组织提起 公益诉讼,而是要弥补社会组织 提起民事公益诉讼能力的不足, 完善公益诉讼制度,以法治手段 更好保障公共利益。

#### 二、扩大民事公益诉讼案由 及社会组织范围,全面推进民事 公益诉讼制度发展

尽管检察公益诉讼在立法 最高法统一社会组织提起民事公 讼案件的解释,可以比较清晰地 提起公益诉讼。随着全球化的发 技术上长期存在"等内"和"等 益诉讼的资格标准,适度降低成 定位社会组织和检察机关在民 展尤其是国家之间基于利益发生 外"的争论,但梳理我国当前的 法律,立法机关越来越多地使用 "等外"来概括那些无法详细列 举的行为。如民事诉讼法第55 条第1款关于公益诉讼的规定, 就属于这种情况,只列举了"对 污染环境、侵害众多消费者合法 权益"两种情形,但这种规定显 然不能机械地理解为只能对上 述两种情形才可以提起民事公 益诉讼,近年来的民事公益诉讼 司法实践也早就突破了上述两 类案由。2019年10月党的十九

届四中全会更是明确提出"拓展 公益诉讼案件范围",这是新时 代党对检察机关和社会组织进 一步探索扩大公益诉讼范围的

民事诉讼法并未明确规定 哪些类型的机关和组织有权提 起民事公益诉讼。根据最高法 《关于审理环境民事公益诉讼案 件适用法律若干问题的解释》第 2条、第5条规定,有资格提起环 境民事公益诉讼的社会组织要 符合三个核心标准:一是社会组 织要在设区的市级民政部门登记 注册;二是社会组织成立期限要 满五年;三是在过去五年没有违 法记录。目前这一规定只适用于 环境民事公益诉讼,对就其他损 害社会公共利益行为提起民事公 益诉讼的社会组织资格没有规 个人并未提起诉讼时,检察机关 定。从鼓励和支持社会组织提起 民事公益诉讼的角度出发,建议 立期限满五年的要求。

### 该良性互动,共同推动民事公益 应该与社会组织加强合作,共同

诉讼制度的发展 当前,对这个问题研究还很 不够,司法实践中也缺乏有价值 极履行职责,依法对损害社会公 的探索。根据最高法、最高检在 2020年12月修订的《关于检察 讼,也要积极支持检察机关提起 公益诉讼案件适用法律若干问的民事公益诉讼。社会组织根 题的解释》"一般规定"之第2条 植于民间,对民生以及公共利益 规定,人民法院、人民检察院办 受损等情况有着更直观的感受, 理公益诉讼案件主要任务之一 是"督促适格主体依法行使公益

诉权"。与此相对应,该解释在 "民事公益诉讼"部分特别规定 了诉前公告制度。也就是说,人 民检察院在履行职责中发现破 坏生态环境和资源保护,食品药 品安全领域侵害众多消费者合 法权益,侵害英雄烈士等的姓 名、肖像、名誉、荣誉等损害社会 公共利益的行为,不是直接就提 起公益诉讼,而是在提起公益诉 讼前,"应当依法公告,公告期间 为三十日。"公告期满,法律规定 的机关和有关组织、英雄烈士等 的近亲属不提起诉讼的,人民检 察院可以向人民法院提起诉 讼。这种诉前公告的制度表明 了检察机关对公益诉讼的一种 态度,也就是只有在公共利益受 到侵害,相关机关、社会组织或 才会提起民事公益诉讼。

从上述"两高"关于公益诉 多数国家,都主要是由社会组织 事公益诉讼中的关系:第一,两 的纠纷日益增多,在其他国家不 三、社会组织与检察机关应 者是互相补充的关系,检察机关 推动民事公益诉讼法律制度的 发展。第二,社会组织不仅要积 共利益的行为提起民事公益诉 更容易发现公益诉讼线索,在某 些领域也具备相关专业知识,可

人提起诉讼,社会公共利益又确 实受到侵害的,检察机关可以依 法向人民法院直接提起民事公 益诉讼。 最后要提出的是,在其他大 可避免将会出现社会组织针对中 国企业甚至国有资产提起公益诉 讼的案件。这将是一种复杂的局 面,但中国了解、熟悉相关公益诉 讼的社会组织少之又少,因此,支 持社会组织积极参与国内公益诉 讼,不仅是更好维护公共利益的

公益诉讼的需要。 (作者为北京青少年法律援 助与研究中心主任)

需要,也是支持中国社会组织健

康发展、在必要时积极参与涉外

### 检察日报 2022 年 4 月 28 日(总第 9864期)

魏井林、梁兴惠、孟凡忠:本院受理原告内蒙

张宝龙:本院受理原告内蒙古开鲁农村商业 是行股份有限公司诉你等金融借款合同纠纷案, 民依法向你送达应诉通知书,起诉状副本、告知权

商业银行股份有限公司诉你们金融借款合同纠纷 你公告送达起诉状剧本、应诉通知书、举证通知案、现依法向你送达应诉通知书。起诉状剧本、告 书、诉讼权利义务告知书。合议庭组成人员通知书知权利义务,举证通知书、开庭传票。自公告起 及座传票。自公告起 去公告发出之日起经过30日即视30日视为送达。提出答辩状和举证期限为公告涉为送达,提出答辩状和举证的期限均为公告送达

庭甲埋, 週期将依法餘階判决。 杜吉超、韩吉章: 本院受理原告:孙文芳诉你们 建筑设备租赁合同纠纷一案,现依法向你,无齿送 起诉状确本,应诉通知书,举证通知书,开庭传 票及民事裁定书。自公告起30日即视为送达。提 出签翰华和展证相阻每头次本细述。

王晓巍、张丹、大连逸轩垒双角限公司: 4 PR. 受理申请执行人李瑞伟申请执行被执行人王晓巍、张丹、大连逸轩经贸有限公司金融借款合同纠纷一案本院于2022年4月24日作出(2021)辽 0603 执 2159 号之四执行裁定书,裁定以物抵债。现依法向你、你公司公告送达本院(2021)辽 0603 执 2159 号之四执行裁定书,同时通知王晓巍、张丹于

辽宁省丹东市振兴区人民法院

起明利:原告王军与你劳务合同纠纷不紊民间 现依法向你公告送达(2022)内03的分案民初 611号民事判决书(被告于判决生效后的的期间原向 611号民事判决书(被告于判决生效后的期间原向 64分付金钱之务,应依法加倍支行延延履行的通信 债务利息。全人是一个人工作,不会是一个人工作, 15日内向本院递交上诉状及副本,上时于赤法院 和规为法达。如开张进入工作、本判决发生法院 为大人民法院。 为"黄伯区"的人民法院。 为"黄伯区"的人民法院。 为"黄伯区"的人民法院。 为"黄伯区"的人民法院。 为"黄伯区数汉旗人民法院

出各拜状期限为公告期兩后15日和罕证期限为各 辨期满后15日,定于举证期满后第3日9时代假 日顺延)在本院金峰经济开发区法庭第五审判法 庭开庭审理,逾期将依法缺席裁判。 福建省漳州市参城区人民法院 称2592号民事判决书。自公告之日起30日内来 福建省漳州市参城区人民法院 东院金峰经济开发区法庭领取,逾期视为送达。

玩я凹甲利廷开庭甲程,週期付官依古畎吊利代。 **海儿看餐量局印机了区人比法院 李瑞雪:**本院受理欺焕诉何实卖合同纠纷一 副本,上诉 **张淑萍:**本院受理陈焕新与你民间借贷纠纷一 案,现依法向你公告送达起诉状副本、应诉及举证 法律效力。

一案,现依法向你公告送达起诉状副本、应诉及举案已审结。现依法向你公告送达(2022)闽0602民通知书、适用程序通知书、诉讼风险提示书、送达证通知书、开庭传票。自公告之日起30日积为送 初880号民事判决书。自公告之日起30日内来本地址确认书、廉政监督卡和开庭传票。自公告之达。提出答辩和举证期限为公告期满后15日和30 院立案庭领取,逾期视为送达。如不服本判决,可日起经30日视为送达。提出答辩状和举证限期为日内,定于举证期满后第3日日内。定于举证期满后第3日日法庭开庭审理,逾期将依法缺席判决。