



最高人民检察院第四十一批指导性案例

关于印发最高人民检察院第四十一批指导性案例的通知

各省、自治区、直辖市人民检察院，解放军军事检察院，新疆生产建设兵团人民检察院：

经2022年4月21日最高人民检察院第十三届检察委员会第九十七次会议决定，现将最高人民检察院督促整治万峰湖流域生态环境受损公益诉讼案（检例第166号）作为第四十一批指导性案例（生态环境公益诉讼主题）发布，供参照适用。

最高人民检察院
2022年9月20日

最高人民检察院督促整治万峰湖流域生态环境受损公益诉讼案

（检例第166号）

【关键词】

流域生态环境治理 跨区域公益诉讼 以事立案 一体化办案 检察听证 溯源治理

【要旨】

对于公益损害严重，且违法主体较多、行政机关层级复杂，难以确定具体监督对象的，检察机关可以基于公益损害事实立案。

对于跨两个以上省或者市、县级行政区划的生态环境公益损害，共同的上级人民检察院可以直接立案。

上级人民检察院可以采用检察一体化办案模式，依法统一调阅辖区的检察人员组成办案组，可同时在下级检察机关设立办案分组，统一工作方案，明确办案目标任务，统一研判案件线索，以交办或指定管辖等方式统一分配办案任务。上级人民检察院可以督办或者督办重点案件，上级人民检察院可以将办案中的重要问题逐级请示上级人民检察院决定，包括需要上级人民检察院直接协调解决的相关问题。

检察机关办理公益诉讼案件，对于拟采取的公益损害救济方案或者已经取得的阶段性治理成效，包括涉及不同区域之间利益关系调整的，或者涉及案件当事人以外的利益主体，特别是涉及不特定多数的利益群体和社会公众，可以通过公开听证等方式进行客观评估，或者征询对相关问题的治理对策和意见。

对于因跨行政区划导致制度供给不足等根源性问题，检察机关可以通过建立健全跨区域协同履职机制，在保护受损公益的同时，推动有关行政机关和相关地方政府统一监管执法，协同强化经济社会管理，促进溯源治理。

【基本案情】

万峰湖地处广西、贵州、云南三省(区)接合部，属于珠江源头南盘江水系，水面达816平方公里，是“珠三角”经济区的重要水源，其水质事关沿湖50多万人民群众的生产生活和珠江流域的高质量发展。多年来，湖区污染防治工作滞后，网箱养殖无序发展，水质不断恶化，水体富营养化严重，部分水域呈劣V类水质，远超过《地表水环境质量标准》(GB 3838-2002)相关项目标准限值。

2016年，第一轮中央生态环保督察第一批第六督察组在广西督察时发现：“2015年全区11个重点湖库中有5个水质下降明显”，其中包括万峰湖的广西水域。2017年，第一轮中央生态环保督察第一批第七督察组在贵州督察时发现：“珠江流域万峰湖湖区网箱面积7072亩，超过规划养殖面积2.48倍。”贵州省黔西南州、广西壮族自治区百色市政府就督察发现的问题分别组织了整改，但相关问题并未从根本上解决。此外，万峰湖流域还存在干支流工业废水直排、生活垃圾污染等问题，也直接影响着万峰湖水质，公共利益受到损害。

(一)非法网箱养殖污染。广西壮族自治区隆林县、西林县辖区内水域违法网箱养殖面积达53.6万平方米，日均投放饲料达上百吨，导致网箱养鱼库湾及其附近水域水质总氮超标，投饵后部分水域水质为劣V类水。云南省师宗县辖区内外也有非法网箱养殖情况，对万峰湖库区的生态环境造成不利影响。

(二)水面浮房、钓台等污染。隆林县、西林县辖区分别有水面浮房397个、289个，浮房大多设置厨房、卫生间、休息室等；云南省罗平县辖区有钓台等水上浮动设施154个、总面积约为1.9万平方米，浮房、钓台使用过程中产生的生活垃圾、污水直排入湖。云南省曲靖市多依河沿岸周边有多个鱼塘，养鱼产生的废水直排多依河后注入万峰湖。

(三)船舶污染。西林县辖区内，有按照渔房模式进行改造的船舶50艘，配备住宿位4到12张不等，均无污水收集装置或过滤、净化设施，经营过程中产生的厨余油污、厨余垃圾以及生活污水，均直接排入湖中或倾倒在岸边。罗平县A航运有限公司(下称A公司)有7艘船舶检验不合格，22艘船舶废机油收集后未按规范进行处置造成污染。

(四)沿岸垃圾污染。水域及沿岸有多条垃圾带，主要包括塑料瓶、塑料袋、泡沫、废弃油桶、浮房拆解残余物等，随水体流动漂浮到湖面并滞留。贵州省兴义市辖区某地长期堆放大量垃圾，未配套建设防渗漏等设施，导致注入万峰湖的河流受到污染。

(五)生活和养殖污水直排。兴义市辖区两处居民安置区总占地面积637.76亩，安置户总数为1509户，安置区房屋多为自建，导致雨污混流，污水最终汇入万峰湖。

(六)企业偷排、乱排废水。贵州省普安县辖区两处小煤窑废弃矿井每天产生90余吨的酸性废水，沿坡坝、沟渠、河道汇入万峰湖。普安县B能源有限公司C洗煤厂(下称B公司C洗煤厂)在建设生产过程中未严格按照“三同时”制度(建设项目需要配置的环境保护措施

行结案审查。

凝聚保护合力。为营造良好的办案环境，有力推进案件依法办理，最高检在立案后指导三省(区)相关检察机关第一时间向地方党委和政法委报告有关情况。三省(区)党委政府主要领导对办案工作给予高度重视和支持，明确要求辖区水域所在市(州)和县(市)政府以及有关行政机关积极配合办案工作，依法解决万峰湖流域生态环境问题，严格执行相关法律法规，切实履职、协同解决辖区内污染问题。沿湖三市(州)人大常委会为解决万峰湖生态环境保护因跨行政区划带来的执法差异问题，共同签署了《跨区域协同立法合作协议》，推动实现区域立法资源共享、执法司法统一、规范。

破解办案阻力。对各分组办案中遇到的困难和阻力以及法律问题，最高检办案组要求逐级上报，由上级院履职推进问题解决。广西E集团旗下F渔业有限公司是隆林县招商引资的龙头企业，其非法养殖的网箱面积达到24万平方米，每天投入饵料30吨左右，对水体造成严重污染。针对发展与保护的矛盾问题，2020年2月17日，广西自治区检察院基于某些环节存在的思想认识问题，报请最高检明确下一步办案方向和要求。2月26日，最高检明确批复，企业的合法权益应当受法律保护，但对待经济发展中涉及的环境保护问题，应以习近平生态文明思想为指导，坚持生态优先、绿色发展先进理念，不改变清理违法网箱的办案目标，但基于新冠肺炎疫情对鲜鱼市场的影响，允许在不再投放饵料前提下适当延缓拆除网箱时限，尽可能减少生态损失。8月25日，最高检办案组深入督导发现，该公司8800余平方米网箱仍在持续投喂饵料，直接向涉案企业阐明法律责任，向县委政府主要负责人严肃指出存在问题，督促从严依法履职。9月13日，涉案企业自行拆除全部网箱。

(三)监督整改

最高检将非法网箱养殖污染等七类问题线索经由省(区)院交沿湖市(州)、县(市)两级检察院具体办理。相关检察机关在收到交办和指定管辖的案件线索后，经进一步调查，共依法立案45件，其中行政公益诉讼案件44件，民事公益诉讼案件1件。在办理行政公益诉讼案件过程中，地方检察机关严格落实“诉前实现保护公益是最佳司法状态”的办案要求，秉持双赢多赢共赢的办案理念，优先与有关行政机关就其存在违法行使职权或者不作为、公共利益受到侵害的后果、整改方案等事项进行磋商，在磋商不能解决问题的情况下，对于行政机关未依法履行职责、致使公共利益受到侵害的情形，依法制发检察建议。44件行政公益诉讼案件均在诉前程序中得到解决，其中通过磋商解决8件，通过制发检察建议解决36件。

1. 非法网箱养殖污染问题

针对广西西林县辖区的非法网箱养殖污染问题，2020年2月，隆林县政府成立万峰湖库区环保专项整治指挥部，清理万峰湖隆林县辖区的非法网箱和水面浮房。因鲜鱼存量大及新冠肺炎疫情影响等原因，拆除非法养殖网箱进度缓慢，截至同年5月，仍有25.4万平方米网箱未拆除。5月27日，隆林县检察院就此对隆林县生态环境局和县农业农村局立案开展行政公益诉讼。6月4日，广西自治区政府召开万峰湖流域生态环境整治工作会议，要求坚决清理万峰湖污染源。百色市政府明确下达网箱、浮房拆除的最后期限，隆林县政府组织责任单位及相关部门集中开展整治行动。9月11日，隆林县检察院进一步加大工作力度，向隆林县生态环境局和县农业农村局发出检察建议，督促其彻底清理万峰湖隆林县辖区剩余非法网箱。9月13日，万峰湖隆林县辖区前述非法养殖网箱全部拆除。

针对广西西林县辖区的非法网箱养殖污染问题，2020年1月21日，西林县检察院与县政府进行磋商，确定由西林县立即成立整治工作指挥部，组织有关行政机关对万峰湖西林县政府生态环境开展综合整治。1月24日，西林县政府组织农业、生态环境、水利、林业、渔湖乡镇等部门深入库区开展整治工作。历时近3个月，西林县累计投入231.9万元，出动人员4370人次，拆除了辖区全部非法养殖网箱6.3万平方米。

针对云南师宗县辖区的非法网箱养殖污染问题，2020年10月15日，师宗县检察院对师宗县农业农村局立案开展行政公益诉讼，并多次与该局就非法网箱养殖的现状、执法情况和治理方案等进行磋商。11月2日，师宗县检察院向县农业农村局发送检察建议，要求其根据相关法律法规规定，结合该局的工作职责和“三定”方案等规定依法履职，取缔南盘江干流龙庆乡凤凰谷电站附近以及干流的非法养殖网箱，依法处理网箱养殖造成损害生态环境的遗留问题。11月3日，师宗县农业农村局会同县水务局、交通局、龙庆乡政府召开南盘江凤庆段综合整治工作推进会，严格按照程序依法依规拆除网箱。截至2020年11月14日，共拆除2175平方米非法养殖网箱。

办案成效。为评估非法网箱养殖整治效果，2020年9月23日至25日，隆林县、西林县检察院分别召开公开听证会，邀请全国人大代表、政协委员、人民监督员作为听证员到万峰湖隆林县、西林县辖区水域实地巡查检查，听证员一致认为相关辖区非法养殖网箱污染问题整治成效明显，生态环境得到恢复。

案调查，7月8日向普安县楼下镇政府发出诉前检察建议，建议其依法履行法定职责，对两处历史遗留废弃小煤窑矿井废水水污染环境问题进行有效治理。同时，黔西南州检察院授权普安县检察院向黔西南州生态环境局发出诉前检察建议，要求该局依法履行环境污染防治法定监管职责，收到检察建议后，黔西南州生态环境局、楼下镇政府投入资金20余万元，对案涉两处矿井废水水污染环境问题进行初步治理和修复。普安县政府召开专题会议研究部署整治措施，邀请专家现场勘查，并编制废弃小煤窑矿井废水水污染环境问题的治理技术方案。截至目前，共投资830万元，已修建完毕5个沉淀池，污水经过多级沉淀已实现达标排放，废弃矿井水污染的问题已得到有效治理。

针对对普安县B公司C洗煤厂污水直排问题，2020年6月20日，普安县检察院立案开展行政公益诉讼，8月10日向楼下镇政府发出诉前检察建议，督促该镇政府依法履行环境污染防治主体责任，对普安县B公司C洗煤厂直排马别河河污染问题进行有效治理。同时针对对洗煤厂直排废水污染土地问题，2020年11月9日，黔西南州检察院以民事公益诉讼立案。2021年9月2日，该院依法向州中级人民法院提起诉讼，请求判令B公司对污染的土地进行修复治理，并承担消除污染隐患，直至验收通过；承担本案开展生态环境损害调查评估费用26万元；就其污染行为在黔西南州州级媒体向社会公众公开赔礼道歉。2月17日，经法院主持，黔西南州检察院与被告达成调解协议，B公司对检察机关的诉讼请求全部予以认可，现已履行完毕。

办案成效。通过公益诉讼办案，共推动完善、新建流域辖区内污水处理设施、垃圾压缩中转站等53个，干支流工业废水直排问题得到有效解决。

7. 破坏水文地质环境问题
针对隆林县D公司破坏沿岸岸水问题，2020年6月23日，隆林县检察院立案调查。6月26日，该院分别与县水利局、天生桥镇政府进行磋商，督促其依法履行监管职责。9月23日，隆林县水利局、天生桥镇政府答复整改情况：已依法设置在780水位线下弃置固体废弃物；及时对在780线下施工可能造成的岸坡水土流失问题采取防护措施。经办案组实地查看，受损公益确已得到恢复。

办案成效。检察机关通过公益诉讼办案，依法督促有关行政机关对万峰湖流域的船舶加强监管，违法违规生产经营造成污染问题得到实质性整改。

4. 垃圾污染问题

针对西林县、兴义市辖区湖面存在的漂浮垃圾难以确定管辖问题，2020年9月27日，最高检通过指定管辖交广西西林县检察院办理。9月30日，西林县检察院立案；10月19日向西林县生态环境局制发诉前检察建议，督促其依法履行监管职责，及时清理湖面垃圾。相关职能部门积极行动，落实检察建议要求。11月19日，经办案组实地查验，原有漂浮垃圾已全部清理，受损公益已得到恢复。

案调查，7月8日向普安县楼下镇政府发出诉前检察建议，建议其依法履行法定职责，对两处历史遗留废弃小煤窑矿井废水水污染环境问题进行有效治理。同时，黔西南州检察院授权普安县检察院向黔西南州生态环境局发出诉前检察建议，要求该局依法履行环境污染防治法定监管职责，收到检察建议后，黔西南州生态环境局、楼下镇政府投入资金20余万元，对案涉两处矿井废水水污染环境问题进行初步治理和修复。普安县政府召开专题会议研究部署整治措施，邀请专家现场勘查，并编制废弃小煤窑矿井废水水污染环境问题的治理技术方案。截至目前，共投资830万元，已修建完毕5个沉淀池，污水经过多级沉淀已实现达标排放，废弃矿井水污染的问题已得到有效治理。

针对对普安县B公司C洗煤厂污水直排问题，2020年6月20日，普安县检察院立案开展行政公益诉讼，8月10日向楼下镇政府发出诉前检察建议，督促该镇政府依法履行环境污染防治主体责任，对普安县B公司C洗煤厂直排马别河河污染问题进行有效治理。同时针对对洗煤厂直排废水污染土地问题，2020年11月9日，黔西南州检察院以民事公益诉讼立案。2021年9月2日，该院依法向州中级人民法院提起诉讼，请求判令B公司对污染的土地进行修复治理，并承担消除污染隐患，直至验收通过；承担本案开展生态环境损害调查评估费用26万元；就其污染行为在黔西南州州级媒体向社会公众公开赔礼道歉。2月17日，经法院主持，黔西南州检察院与被告达成调解协议，B公司对检察机关的诉讼请求全部予以认可，现已履行完毕。

办案成效。通过公益诉讼办案，共推动完善、新建流域辖区内污水处理设施、垃圾压缩中转站等53个，干支流工业废水直排问题得到有效解决。

7. 破坏水文地质环境问题
针对隆林县D公司破坏沿岸岸水问题，2020年6月23日，隆林县检察院立案调查。6月26日，该院分别与县水利局、天生桥镇政府进行磋商，督促其依法履行监管职责。9月23日，隆林县水利局、天生桥镇政府答复整改情况：已依法设置在780水位线下弃置固体废弃物；及时对在780线下施工可能造成的岸坡水土流失问题采取防护措施。经办案组实地查看，受损公益确已得到恢复。

办案成效。检察机关通过公益诉讼办案，依法督促有关行政机关对万峰湖流域的船舶加强监管，违法违规生产经营造成污染问题得到实质性整改。

4. 垃圾污染问题
针对西林县、兴义市辖区湖面存在的漂浮垃圾难以确定管辖问题，2020年9月27日，最高检通过指定管辖交广西西林县检察院办理。9月30日，西林县检察院立案；10月19日向西林县生态环境局制发诉前检察建议，督促其依法履行监管职责，及时清理湖面垃圾。相关职能部门积极行动，落实检察建议要求。11月19日，经办案组实地查验，原有漂浮垃圾已全部清理，受损公益已得到恢复。

办案成效。检察机关通过公益诉讼办案，依法督促有关行政机关对万峰湖流域的船舶加强监管，违法违规生产经营造成污染问题得到实质性整改。

4. 垃圾污染问题
针对西林县、兴义市辖区湖面存在的漂浮垃圾难以确定管辖问题，2020年9月27日，最高检通过指定管辖交广西西林县检察院办理。9月30日，西林县检察院立案；10月19日向西林县生态环境局制发诉前检察建议，督促其依法履行监管职责，及时清理湖面垃圾。相关职能部门积极行动，落实检察建议要求。11月19日，经办案组实地查验，原有漂浮垃圾已全部清理，受损公益已得到恢复。

办案成效。检察机关通过公益诉讼办案，依法督促有关行政机关对万峰湖流域的船舶加强监管，违法违规生产经营造成污染问题得到实质性整改。

4. 垃圾污染问题
针对西林县、兴义市辖区湖面存在的漂浮垃圾难以确定管辖问题，2020年9月27日，最高检通过指定管辖交广西西林县检察院办理。9月30日，西林县检察院立案；10月19日向西林县生态环境局制发诉前检察建议，督促其依法履行监管职责，及时清理湖面垃圾。相关职能部门积极行动，落实检察建议要求。11月19日，经办案组实地查验，原有漂浮垃圾已全部清理，受损公益已得到恢复。

办案成效。检察机关通过公益诉讼办案，依法督促有关行政机关对万峰湖流域的船舶加强监管，违法违规生产经营造成污染问题得到实质性整改。

4. 垃圾污染问题
针对西林县、兴义市辖区湖面存在的漂浮垃圾难以确定管辖问题，2020年9月27日，最高检通过指定管辖交广西西林县检察院办理。9月30日，西林县检察院立案；10月19日向西林县生态环境局制发诉前检察建议，督促其依法履行监管职责，及时清理湖面垃圾。相关职能部门积极行动，落实检察建议要求。11月19日，经办案组实地查验，原有漂浮垃圾已全部清理，受损公益已得到恢复。

办案成效。检察机关通过公益诉讼办案，依法督促有关行政机关对万峰湖流域的船舶加强监管，违法违规生产经营造成污染问题得到实质性整改。

4. 垃圾污染问题
针对西林县、兴义市辖区湖面存在的漂浮垃圾难以确定管辖问题，2020年9月27日，最高检通过指定管辖交广西西林县检察院办理。9月30日，西林县检察院立案；10月19日向西林县生态环境局制发诉前检察建议，督促其依法履行监管职责，及时清理湖面垃圾。相关职能部门积极行动，落实检察建议要求。11月19日，经办案组实地查验，原有漂浮垃圾已全部清理，受损公益已得到恢复。

办案成效。检察机关通过公益诉讼办案，依法督促有关行政机关对万峰湖流域的船舶加强监管，违法违规生产经营造成污染问题得到实质性整改。

4. 垃圾污染问题
针对西林县、兴义市辖区湖面存在的漂浮垃圾难以确定管辖问题，2020年9月27日，最高检通过指定管辖交广西西林县检察院办理。9月30日，西林县检察院立案；10月19日向西林县生态环境局制发诉前检察建议，督促其依法履行监管职责，及时清理湖面垃圾。相关职能部门积极行动，落实检察建议要求。11月19日，经办案组实地查验，原有漂浮垃圾已全部清理，受损公益已得到恢复。

办案成效。检察机关通过公益诉讼办案，依法督促有关行政机关对万峰湖流域的船舶加强监管，违法违规生产经营造成污染问题得到实质性整改。

4. 垃圾污染问题
针对西林县、兴义市辖区湖面存在的漂浮垃圾难以确定管辖问题，2020年9月27日，最高检通过指定管辖交广西西林县检察院办理。9月30日，西林县检察院立案；10月19日向西林县生态环境局制发诉前检察建议，督促其依法履行监管职责，及时清理湖面垃圾。相关职能部门积极行动，落实检察建议要求。11月19日，经办案组实地查验，原有漂浮垃圾已全部清理，受损公益已得到恢复。

办案成效。检察机关通过公益诉讼办案，依法督促有关行政机关对万峰湖流域的船舶加强监管，违法违规生产经营造成污染问题得到实质性整改。

4. 垃圾污染问题
针对西林县、兴义市辖区湖面存在的漂浮垃圾难以确定管辖问题，2020年9月27日，最高检通过指定管辖交广西西林县检察院办理。9月30日，西林县检察院立案；10月19日向西林县生态环境局制发诉前检察建议，督促其依法履行监管职责，及时清理湖面垃圾。相关职能部门积极行动，落实检察建议要求。11月19日，经办案组实地查验，原有漂浮垃圾已全部清理，受损公益已得到恢复。

办案成效。检察机关通过公益诉讼办案，依法督促有关行政机关对万峰湖流域的船舶加强监管，违法违规生产经营造成污染问题得到实质性整改。

4. 垃圾污染问题
针对西林县、兴义市辖区湖面存在的漂浮垃圾难以确定管辖问题，2020年9月27日，最高检通过指定管辖交广西西林县检察院办理。9月30日，西林县检察院立案；10月19日向西林县生态环境局制发诉前检察建议，督促其依法履行监管职责，及时清理湖面垃圾。相关职能部门积极行动，落实检察建议要求。11月19日，经办案组实地查验，原有漂浮垃圾已全部清理，受损公益已得到恢复。

办案成效。检察机关通过公益诉讼办案，依法督促有关行政机关对万峰湖流域的船舶加强监管，违法违规生产经营造成污染问题得到实质性整改。

4. 垃圾污染问题
针对西林县、兴义市辖区湖面存在的漂浮垃圾难以确定管辖问题，2020年9月27日，最高检通过指定管辖交广西西林县检察院办理。9月30日，西林县检察院立案；10月19日向西林县生态环境局制发诉前检察建议，督促其依法履行监管职责，及时清理湖面垃圾。相关职能部门积极行动，落实检察建议要求。11月19日，经办案组实地查验，原有漂浮垃圾已全部清理，受损公益已得到恢复。

办案成效。检察机关通过公益诉讼办案，依法督促有关行政机关对万峰湖流域的船舶加强监管，违法违规生产经营造成污染问题得到实质性整改。

4. 垃圾污染问题
针对西林县、兴义市辖区湖面存在的漂浮垃圾难以确定管辖问题，2020年9月27日，最高检通过指定管辖交广西西林县检察院办理。9月30日，西林县检察院立案；10月19日向西林县生态环境局制发诉前检察建议，督促其依法履行监管职责，及时清理湖面垃圾。相关职能部门积极行动，落实检察建议要求。11月19日，经办案组实地查验，原有漂浮垃圾已全部清理，受损公益已得到恢复。

办案成效。检察机关通过公益诉讼办案，依法督促有关行政机关对万峰湖流域的船舶加强监管，违法违规生产经营造成污染问题得到实质性整改。

【指导意见】

1. 对于案情复杂，一时难以确定监督对象的公益损害线索，可以基于公益损害事实立案。生态环境和资源保护领域中的重大公益受损问题往往涉及多个侵权违法主体，还可能涉及多地多层次多个行政机关，一时难以确定具体监督对象，如果查证清楚再行立案，难免迁延时日，使公益损害继续扩大，影响公益保护的及时性、有效性。人民检察院即使尚未查明具体违法履职的行政机关，或者实施具体侵害公益的民事违法主体，也可以基于公益损害事实及时立案。《人民检察院公益诉讼办案规则》第二十九条对此作了明确规定。

2. 对于江河湖泊流域性生态环境治理或者跨行政区划重大公益损害案件线索，上级人民检察院可以依法直接立案。跨两个以上省、市、县级行政区划的生态环境和自然资源公益损害，被诉行为是治理环境，各地执法标准不一，治理进度和力度不同，由具有管辖权的各个基层人民检察院直接立案难度较大，对此，所涉行政区划共同的上级人民检察院可以直接立案。

3. 发挥检察一体化优势，上、下级人民检察院统筹结合，充分发挥各自的职能作用。上级人民检察院可以采用检察一体化办案模式，依法统一调阅辖区的检察人员组成办案组，或者在上级人民检察院设立办案分组。上级人民检察院制定办案方案，明确办案目标、办案形式、办案步骤、办案要求等方式，统一把握案件进度、标准，通过案件审批、备案审查等方式把关具体案件立案、调查、磋商、制发检察建议、听证、提起诉讼等关键办案环节，统筹指挥开展办案活动。对于具体的违法和公益损害线索，基于下级人民检察院更熟悉本辖区情况，监督同级行政机关更直接，具体等办案实际，上级人民检察院可以交办或者指定管辖等方式交由下级人民检察院立案办理。下级人民检察院对于办案中发现难以处理的重要问题，包括需要上级人民检察院直接协调解决的相关问题，可通过请示交办和指定管辖的上级人民检察院决定。直接立案的上级人民检察院对下级人民检察院请示的、案件办理中的重大问题承担兜底统筹的主体责任。从而形成上级人民检察院以诉立案为主案，下级人民检察院以监督对象立案为从案，主案与从案统分结合、因案施策、一体推进的办案模式。

4. 发挥检察听证作用，评估办案成效，凝聚治理共识，提升办案效果。检察机关办理公益诉讼案件，往往关系到行政执法监督、经济社会管理的主要事项，具体涉及案件当事人以外的多元利益主体，包括行政管理对象，特别是可能涉及不特定多数的利益群体和社会公众，或者涉及不同区域之间重大利益关系的调整等。对于公益诉讼的阶段性治理成效，通过公开听证会等方式征询相关主体代表的意见，对公益损害救济状况、办案成效进行评估，有利于形成共识，提升公益保护的实效；对于尚未有实践经验或者具有探索性质的治理对策，也有必要借助公开听证听取各方面意见，确保治理措施的合法性和可行性，更好践行公益保护为了人民、依靠人民的理念，更好落实“谁执法谁普法”普法责任制，实现“办理一案、警示一片、教育影响社会面”的良好办案效果。

5. 以跨区域流域治理问题为导向，建立常态化跨区域保护机制，推进溯源治理。“上下游不同步、左右岸不同行”等流域治理问题的根源在于跨行政区划管理制度机制的供给不足或者不完善，导致公益损害现象在取得治理成效后仍存在反弹隐患。检察机关可以通过建立健全跨区域协同履职机制，在保护受损公益的同时，协调、推动有关行政机关和相关地方政府统一监管执法，协同强化经济社会管理，促进溯源治理。万峰湖流域因为多头管理、难以管理，都不管理现象突出，导致养鱼污染严重，只有通过沿湖五县(市)统一、严格规范下的生态养殖，统一综合执法和检察协同督促，才可能有效根治违法养殖导致污染，守住一湖碧水，才可能通过科学利用湖泊资源，助力脱贫区域乡村振兴，造福一方百姓，打造绿水青山就是金山银山的样板。

【相关规定】

《中华人民共和国人民检察院组织法》(2018年修订)第二十四条

《中华人民共和国行政诉讼法》(2017年修正)第二十五条第四款

《中华人民共和国环境保护法》(2014年修订)第六条、第十条、第五十一条

《中华人民共和国渔业法》(2013年修正)第十一条、第四十条

《中华人民共和国水污染防治法》(2017年修正)第四条、第九条、第十九条、第三十三条、第三十八条、第四十二条、第四十九条、第八十五条

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(2016年修正)第十七条(现为2020年修订后的第二十条)

《中华人民共和国土壤污染防治法》(2019年施行)第五条、第七条、第八十七条

《城镇排水与污水处理条例》(2014年施行)第五条、第二十条

《建设项目环境保护管理条例》(2017年修订)第十五条

《人民检察院检察建议工作规定》(2019年施行)第十条

《人民检察院公益诉讼办案规则》(2021年施行)第十七条、第二十九条

《人民检察院审查案件听证工作规定》(2020年施行)第四条、第五条