



# 做法治道路上的「追光者」

□本报记者 刘立新  
通讯员 李蕊

坚守为民初心，办案求极致，所办案件中有6人入选全国检察机关典型案例，12起案件入选全省检察机关典型案例；在司法体制改革的激流中实现自我突破，以双赢多赢共赢理念为指引，构建并运用“五个公开”行政争议多元化解机制，实质性化解争议，真正实现案结事了政和；



在张世光的努力下，一起因宅基地纠纷引发的行政争议案件当事人与乡政府签订行政和解协议。



在一起行政争议案件公开听证会上，张世光针对当事人边界纠纷现场进行质证说明。

潜心钻研行政检察业务，深度剖析典型案例，成为全国行政检察师资库成员，为北京、浙江等省级以上培训班授课26次；这份含金量颇高的成绩单，来自全国“人民满意的公务员”、全国优秀办案检察官、河南省新乡市检察院第七检察部主任张世光。

“人民满意，方能彰显职业价值。和那些逆行而上、出生入死的英模相比，我只是在本职岗位上做了一些自己该做的事情。”荣誉在前，张世光依然和往常一样平和冷静，眼神里透着谦卑和坚定。

## “小案”办出“大境界”

“些小吾曹州县吏，一枝一叶总关情。”行政检察案件关系民生，连通民心。

2019年春天，王某夫妻俩愁容满面地来到新乡市检察院申请行政检察监督。张世光经过初步了解得知，13年前王某因11棵树的所有权问题与李某产生纠纷，后因不满乡政府的处理决定，将乡政府告上法庭。被驳回诉讼请求后，王某向新乡市检察院申请行政检察监督。但是由于证据不足，该院在审查后作出不予支持监督申请的决定。

“张检察官，我就是争口气，解决不了问题，我们一家真的无法接受。”王某眼含泪水说出的这句话让张世光震动不已，也让他进一步反思——因为11棵树的十几年恩怨，仅仅一纸不支持监督申请决定就能了结吗？是否还有别的办法让王某夫妻俩摆脱讼累？通过多次走访调查，张世光发现虽然没有证据能够证明树是属于王某的，但是李某的证据与现实情况也存在一定矛盾，说明乡政府的确权决定并非完全

公正。抓住这一点，张世光决定双管齐下，一方面，多次联系当地政府释法说理、剖析利弊，推动当地政府接受调解；另一方面，通过面对面交流、电话、微信等方式，耐心解答王某及其家人的困惑。慢慢地，王某因多年积怨而结下的心结解开了，最终同意与乡政府和解。看到王某一家因为官司生活陷入困境，张世光又协助王某申请了司法救助金。

“这件事给我的触动很大，也成为我的办案初心——每起案件背后是群众的急难愁盼，也是他们的人生，哪怕再小也要当作‘天大的事’来办。”回忆起办案的点点滴滴，张世光坚定地说。

## 敢啃“硬骨头”

因为半亩地的事情将当地政府告上法庭，在诉讼道路上奔波了近20年的孟某，直接将一麻袋的材料扛到张世光的办公室。一番交流后，张世光发现，孟某虽年近70岁，但头脑清晰，说起案件来头头是道。

“咱们最擅长的不就是讲法条讲道理吗？”张世光从法院裁判文书采信和法律适用入手，深入分析在案证据，耐心细致地逐条向孟某解释，努力把事实讲明、把法律讲透，并就一些证据问题和孟某展开辩论。一次次的辩论让孟某心服口服：“我接受检察机关的决定，为你们的专业能力和敬业精神点赞！”

行源于心，力源于志。在部队历练过的张世光，带着军人与生俱来的责任、勇气和力量，生出一股逢水架桥、遇山开路的战力和韧劲。翻开他所办案件的卷宗，很多都是难啃的“硬骨头”——

刘某因无法办理毕业证与学校产生纠纷，35年的诉讼和信访让其成了上访“钉子户”。在向法院提起行政诉讼并被驳回起诉后，刘某向新乡市检察院申请行政检察监督。张世光从学籍管理文件中找到突破口，最终推动双方顺利和解。

赵某与邻居有宅基地纠纷，因不满镇政府处理意见，将其告上法庭。后因为要求赔偿拆除围墙经济损失和责成行政机关重新确认宅基地边界的诉求没有得到法院支持，赵某向新乡市检察院申请监督。张世光带领办案团队，反复查阅土地登记资料、走访镇政府等有关负责人，查明了案件事实，找到了纠纷根源，让这位82岁的老人在奔波29年后看到自己建房的砖瓦落地。

“把工作当事业、把责任担当。啃‘硬骨头’、解‘死疙瘩’，就是要千方百计降低群众不该有的诉讼成本，让群众有实实在在的获得感。”张世光表示。

## 抓住“牛鼻子”实现新突破

在“四大检察”中，行政检察是“短板”中的“短板”。如何在行政检察这个薄弱领域实现自我突破？

2019年4月，出任第七检察部主任的张世光抓住“程序空转”这个“牛鼻子”，把目光放在了行政争议实质性化解上。正在此时，一起行政争议案件进入张世光的视线。由该案引发的8起诉讼先后经历法院11次一审、8次二审、2次再审和乡政府2次调解，持续7年仍未得到彻底解决。时间久远、案情复杂让张世光一时找不到突破口。

在一次座谈会上，新乡市检察院副检察长陈顺芝对张世光说：“咱们不妨试试公开听证！”张世光听后立刻着手准备。2019年8月，新乡市检察院就这起行政争议案件召开公开听证会，邀请高校教授、资深法官、律师、政府机关代表等参加。经过各方释法说理，当事人与乡政府代表当场表示同意就案和解。

张世光由此找到了实质性化解行政争议的切入点，并带领办案团队探索构建出公开听证、公开宣告、公开审查、公开送达、公开回复“五个公开”行政争议多元化解机制，将行政检察工作置于社会关注的镜头下、人民监督的目光中，先后成功化解127起行政争议，真正做到案结事了政和。

“每次办完案件我都会细细思索、总结经验，努力把好的做法变成习惯，把经验转化为能力。”张世光是这么说的，也是这么做的。

带头建立行政检察大数据智能辅助监督平台，把行政执法行为和行政非诉执行的全过程纳入监督范围，打破行政执法“数据壁垒”；在省级以上培训班授课26次，所讲课程入选全国行政检察业务培训师资库；作为最高检讲师团成员远赴西藏开展巡讲支教，“吸氧码字”成了最特别的体验……多思多想多做多练，成就了张世光不俗的成绩单。

“和他在一起，他就会影响你。”在张世光的同事们看来，他就像一缕光，在自己做法治道路上的“追光者”的同时，也照亮着大家的前行路。

## （上接第一版）

“最高检直接立案究竟有何优势，发挥了怎样的作用，指导性案例要讲清楚，写明白！”大家在讨论中认为，“万峰湖专案”凸显最高检直接立案的两方面优势：一是凸显办案力度，彰显责任担当。“万峰湖专案”中，最高检抽调精干力量组成专案组，分管副检察长担任专案组组长，直接组织、指挥办案活动。按照司法责任制改革要求，让检察长首先成为名副其实的检察官。二是发挥检察一体化优势，整合多地、各级检察机关办案力量，充分发挥流域内检察机关一体办案的优势。最高检第八检察厅从三省（区）检察机关抽调办案骨干共同组成专案组，三省（区）检察机关分别组建办案组，负责摸排线索、办理最高检交办和指定管辖的案件。同时，采取“统分结合、因案施策、一体推进”的办案模式，最高检专案组统一研判案件线索，以交办、指定管辖等方式统一分配办案任务、调配办案力量，以案件审批、备案审查等方式把关办案质量，明确办案要求和时间节点，统筹推进全案办理进度，兜底解决各地方办案不能破解的办案困难和阻力。

“以事立案！”研讨中，大家不约而同指出，“万峰湖专案”办理一个鲜明的特点就是以事立案。专案组经初步摸排，认为万峰湖流域跨省（区）环境污染情况客观存在，但万峰湖涉及三省（区）五县（市），地域广，相关责任主体涉及水务、环保、农业农村等多个行政部门，相关工矿企业、单位、个人多个民事主体，若按传统的以监督对象立案模式，很难通过初步调查短时间内确定具体侵权人或负有监督管理职责的行政机关，国家利益和社会公共利益不能得到及时有效的保护。为此，专案组探索创新以事立案，将国家利益和社会公共利益摆在首位，提出对万峰湖流域跨省（区）生态环境受损问题立案调查。在最高检以事立案的同时，该案的具体办理还结合了对明确的监督对象和特定公益诉讼类型由省、市、县级检察机关分别立案的形式，形成了上级检察院以事立案为主案，下级检察院以监督对象立案为个案，主案与个案统分结合、因案施策、一体推进的办案方式；对行政公益诉讼案件线索，以下发交办方式交由与主管行政机关对应的同级检察院办理；对民事公益诉讼案件线索，以交办方式交由违法行为发生地、损害结果地或者违法行为人住所地的基层检察院办理；对两个检察院都有管辖权的，或存在管辖争议的，以指定管辖方式交由最有利于保护公益的检察院办理。该案中，地方检察机关在收到交办或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1件。大家认为，在国家利益或者社会公共利益受到严重侵害，行政监管主体和违法行为人较多且暂时无法确定具体监督对象，如果不立案则受损公益得不到及时有效保护的情况下，检察机关可基于公益损害事实立案，依法及时进行调查，全面查清案件事实，确定责任主体，固定相关证据。同时，为实现办案目标，上级检察院可以将具体案件线索交由行政机关对应的同级检察院或者违法行为发生地、损害结果地或者违法行为人住所地的基层检察院办理，由下级检察院依法针对具体的监督对象以特定公益诉讼类型立案。

“创新不能止于个案！”一位检察委员会的发言得到大家认同：不仅要以前瞻性案例指引办案方式创新，更要推动制度与规则的与时俱进。要通过指导性案例不断强化“规则意识”，已有明确规则的，就用案例体现对规则的遵守和执行；规则不完善的，就要通过案例促成规则的健全与完善。“万峰湖专案”是最高检首次探索以事立案方式办理的公益诉讼案件，专案办结后，湖北、广西、贵州等地检察机关将以事立案推广到相关个案办理中，最大程度保护受损公益，取得突破效果。2021年7月，最高检制定的《人民检察院公益诉讼办案规则》正式施行，第29条对以事立案作出了明确规定：“对于国家利益或者社会公共利益受到严重侵害，人民检察院经初步调查仍难以确定不依法履行监督管理职责的行政机关或者违法行为人，也可以立案调查。”检委会讨论认为，此案办理为以后在类似案件中如何运用该规则提供了范本，指导性案例就要将以事立案的意义讲清楚，以此案例为指导，遵循、用好以事立案的规则。

## 遵循原则：以最有利于公共利益维护的原则指导办案

公益诉讼检察履职中，检察机关可以提出生态环境领域惩罚性赔偿吗？经充分讨论，某地检察机关诉某公司污染环境民事公益诉讼案，检察机关提出了惩罚性赔偿的诉讼请求，得到法院判决支持，检委会一致认同，认为该民事公益诉讼诉求，充分体现了以最有利于公共利益维护的原则办理生态环境公益诉讼案件。民法典第1232条规定，侵权人违反法律规定故意污染环境、破坏生态造成严重后果的，被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。大家在讨论中认为，这一规定属于环境污染防治和生态破坏责任的一般规定，并未将生态环境侵权惩罚性赔偿制度适用范围限于生态环境私益侵权。民法典的相关规定是落实“对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度”的要求，加大侵权人的违法成本，发挥惩罚性赔偿制裁、预防功能以遏制污染环境、破坏生态的行为。检察机关适用民法典在生态环境民事公益诉讼中主张侵权人承担惩罚性赔偿责任，更能体现公益诉讼检察维护社会公共利益的宗旨。检察机关着眼于落实习近平生态文明思想，适用相关规定，能够更好地贯彻民法典的绿色原则，得到了人民法院裁判支持。2022年1月发布的《最高人民法院关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》第12条明确规定：“国家规定的机关或者法律规定的组织作为被侵权人代表，请求判令侵权人承担惩罚性赔偿责任的，人民法院可以参照前述规定予以处理。”

大家通过这一案例总结出，检察机关提起环境民事公益诉讼时，对于侵权人违反法律规定故意污染环境、破坏生态造成社会公共利益受到严重损害后果的，有权要求侵权人依法承担相应的惩罚性赔偿责任。提出惩罚性赔偿数额，可以以生态环境功能损失费用为基数，综合案件具体情况予以确定。讨论中，还有一起民事公益诉讼检察监督案引起大家高度关注。某协会以社会公益组织名义对某地两家污染环境的企业提起民事公益诉讼，法院一审判决要求两企业承担生态环境修复费用和环境功能损失费用。其中一家企业不服上诉。二审期间，某协会与被告两家企业达成和解协议，同意两企业在承担相应生态环境损害赔偿金范围内自行修复受损的生态环境。按照修复方案完成修复工作，协会不再要求两被告承担生态损害赔偿金等。法院对该和解协议予以公告。检察机关知悉后，认为该和解协议难以保证实现有效修复受损生态环境的目的，如被司法确认，社会公共利益可能受到严重损害。检察机关确立了“调查核实、提出异议、跟进监督”的思路。经过深入调查核实，检察机关联合当地生态环境局向法院提出书面异议；和解协议内容达不到使受损生态环境得到有效修复的目的，可能损害社会公共利益，法院不应据此出具调解书。最终，二审法院对和解协议效力不予确认，并判决驳回上诉，维持原判。判决生

效后，检察机关对相关生态环境损害赔偿金执行情况进行持续跟进监督。这是一个全新的办案领域：检察机关既没有起诉，也没有支持起诉，但履行了监督职责。大家在讨论中指出，生态环境公益诉讼是一项系统工程，不能仅靠检察机关单打独斗，需要凝聚社会力量包括发挥社会组织的作用共同做好公益诉讼保护工作。但是当相关职能部门或主体不能充分履行公益保护职责时，负有法律监督职责的检察机关不能当“甩手掌柜”，要主动履职、自觉担当——社会组织提起民事公益诉讼后，存在无正当理由变更、撤回部分诉讼请求或与侵权人达成和解协议，致使社会公共利益不能得到有效保护，也应基于公益诉讼案件的法定职责依法进行监督。该案中，如果等待法院确认协议之后，再进行诉讼监督，公益损害有可能不可逆或者扩大，人民群众的利益就得不到及时维护。

## 人民立场：“从政治上看”把以人民为中心落实到公益维护中

“公共利益归根结底是人民的利益！”讨论中，大家形成一个鲜明的共识：公益诉讼检察工作具有极强的政治性，它是以习近平同志为核心的党中央部署的重大改革举措，也是紧紧围绕服务经济社会大局而开展工作的重要经济法律制度，是一项厚植党的执政基础的民心工程。“能动”履行公益诉讼检察职责，必须切实做到“从政治上看”！一位长期从事公益诉讼检察工作的检委会委员认为，政治性是公益诉讼检察的天然属性，讲政治则是确定公益诉讼检察办案重点的重要指引，同时也是攻坚克难的重要智慧、解决问题的方法和保障。这样的观点，在讨论山西省检察机关督促整治浑源露天矿非法开采行政公益诉讼案中引起了共鸣。

该案中，矿企违规开采严重破坏生态环境和矿产、耕地及林草资源，既影响了当地经济社会发展大局，也影响了人民群众的生产生活，最高检挂牌督办，四级检察院共同发力办理侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》第12条明确规定：“国家规定的机关或者法律规定的组织作为被侵权人代表，请求判令侵权人承担惩罚性赔偿责任的，人民法院可以参照前述规定予以处理。”

“只有把握好公益诉讼检察的政治性，真正融入大局、为民司法，才能得到各方面支持，实现办案政治效果、法律效果、社会效果的有机统一。”大家表示，要用好这些深刻领悟把握政治性的指导性案例，引领公益诉讼检察人员“从政治上看”，把以人民为中心落得更实。

“从政治上看”还要以国之大者的政治站位办案，促进社会治理理念的更新，促进法治政府建设，促进全面依法治国的深入！”在吉林检察机关督促履行环境保护监管职责行政公益诉讼案的讨论过程中，大家感受到了公益诉讼检察办案起诉一件、教育一片、治理一方的普法效果和治理效果。该案办理中，某乡政府在诉讼期间对涉案垃圾进行了全面清理，检察机关撤回要求依法履职的诉讼请求，保留确认违法的诉讼请求。因为如果直接撤诉，对乡政府法定职责认定方面的分歧争议没有完全厘清，后续可能还会有类似的情况和案件发生。基于此，检察机关保留确认违法的诉讼请求，通过法院裁判明确了行政机关的法定职责，促进形成执法司法共识。大家在讨论中指出，要通过这一指导性案例向全社会诠释清楚：行政诉讼法第25条第4款中的“监督”管理职责”，不仅包括行政机关对违法行为的行政处罚职责，也包括行政机关为避免公益损害持续或扩大，依据法律、法规、规章等规定，运用公共权力，使用公共资金等对受损公益进行恢复等综合性治理职责。

权威 检察资讯 专业法治 视角

2023年《检察日报》征订工作正在进行中 全国各地邮局均可订阅 邮发代号：1-154 全年订价398元

地址：北京市石景山区香山南路109号 邮编：100144 传真：(010)86423503 86423653 总编室：(010)86423352 出版发行部：(010)86423399 订阅发行：全国各地邮局 定价：每份2.00元 全年398元 印刷：工人日报社(北京市东城区安德路甲61号)