



编者按 近日,最高检发布第四十一批指导性案例——最高检督促整治万峰湖流域生态环境受损公益诉讼案。检察机关通过履行公益诉讼职能,充分发挥统筹公益保护、建设长效机制与服务经济社会发展的独特效用。本版邀请法学专家对万峰湖专案进行深入解读,深刻阐释检察公益诉讼的制度价值,总结办案过程中形成的可复制做法和经验,以期对检察机关今后办理相关“硬骨头”案提供有益借鉴。

万峰湖专案：“一批次一案例”的检察实践与考量

四级检察机关一体化办案的生动实践

□中国政法大学教授 王灿发



从 2019 年 12 月 11 日 万峰湖专案立案,到 2020 年底案件办结,最高检发挥一体化办案优势,采取“统分结合、因案施策、一案一推”的办案模式,整合四级检察机关办案力量,以公益诉讼推动万峰湖流域污染问题解决,其中的办案经验值得总结和推广。

一、跨行政区划的环境公益诉讼需要较高级别的检察机关协调推进

由于我国生态环境管理体制条块分割,跨行政区划的环境污染和生态破坏的治理,历来是环境保护中最棘手的问题。万峰湖地处广西、贵州、云南三省(区)交界处,涉及范围广,又在经济欠发达的西部地区,污染源众多,污染原因复杂,仅靠任何一地的检察机关或者政府部门,很难解决问题。最高检根据本案的特点,以一体化方式办案,整合四级检察机关办案力量,充分发挥不同层级检察机关的职能作用,统一指挥办案活动,不仅给了地方各级检察院办案的动力和信心,也在实际上给了地方各级政府及其有关部门解决环境问题的压力。因此,由较高级别的检察机关牵头,协调办理跨行政区划的环境公益诉讼,解决地方政府长期难以解决的环境治理问题,是一个非常成功的办案经验。

之所以能够高效地协调不同行政区划检察机关一体化办案,是因为最高检与地方各级检察院、上级检察院与下级检察院之间是领导与被领导的关系,这决定了最高检可以直接给地方各级检察院分派任务,调集力量,指挥工作。检察机关办理跨行政区划环境公益诉讼案件更有优势,应

推动公益诉讼检察规则生成与运行

□山东大学教授 刘加良



作为最高检立案办理的第一起公益诉讼案件,万峰湖专案在践行以办案为中心的原则和落实检察听证、跟进监督制度方面可圈可点,为做好公益诉讼检察提供了可复制、可推广的经验,为公益诉讼检察规则的生成与运行作出了重要贡献。

一、以办案为中心的优秀样本

办案是检察机关履行法律监督职责的重要手段。以办案为中心,法律监督才有坚实的着力点、广泛的切入点和持续的发力点。公益诉讼检察拒绝不办案、排斥办简单案、凑数案、挂名案。公益诉讼检察应面向大案要案难案,尝试从更高层次推动解决跨区域、跨领域、跨行业的普遍性问题,努力从规模、质量、效率三个方面提升办案效果。

万峰湖流域涉及广西、贵州、云南三个省域,其污染具有全流域性,多头管、都可管、都不管、管不好、短期管的现象突出,单靠一省之力难以实现有效治理,这需要最高检的组织与协调,以整合办案的存量资源,注入办案的增量资源。万峰湖专案由最高检直接立案,剑指跨省域公益诉讼管辖难的问题,可为省级检察院办理跨市域公益诉讼案件以及市级检察院办理跨县域公益诉讼案件提供管辖标准方面的指引,进而为上级检察机关自办、领办、提办、交办、督办公益诉讼案件提供操作指引。万峰湖专案是解决非法网箱养殖导致的污染问题,但办案成效不限于可视化污染类问题的解决,还包括干支流等深层次污染类问题的解决,这与专案组的人员构成和以案代训的办案模式密不可分。专案组由最高检从本院及广西、贵州、云南三地检察机关抽调办案骨干组成。最高检和省检察院办案人员深入基层一线,多次现场办公,加大沟通协调力度和排除地方干扰,统筹岸上岸下和干支流治理,最高检和省检察院带头办案的引领作用得以充分发挥,最高检和省检察院办案人员的实践经验得以补足;根据一体化工作机制被调用人员的

当充分利用这种优势,发挥更大的作用。

二、万峰湖专案为检察机关环境公益诉讼敲响“硬骨头”作出示范

万峰湖专案在地域上跨三个省(区),在层级上涉及四级政府,甚至引起了省(区)党委的重视。在治理对象方面,涉及非法网箱养殖、水面浮房和钓台、船舶、垃圾、违法排放废(污)水等污染和破坏水环境地质环境等问题,并有相当一部分企业是当地招商引资而来或者缴税大户。通过环境公益诉讼,不只解决了个别污染源和小的违法问题,更对万峰湖的环境问题有整体的治理和改善。因此可以说,万峰湖专案为公益诉讼检察敲响“硬骨头”、善破“硬钉子”、能起大作用作出了示范和引领。只要各级检察机关善于运用法律赋权、紧密依靠党委支持、将证据收集和事实查证工作做深做细,就一定办成一些环境公益诉讼的大案要案,在生态文明建设 and 环境治理中发挥其不可替代的作用和影响。

三、磋商是解决重大、疑难、复杂行政公益诉讼案件的重要程序措施

生态环境损害赔偿制度把磋商规定为生态环境损害赔偿的必经程序。但公益诉讼磋商的磋商不是必经程序,且只适用于行政公益诉讼,方式也更为丰富。万峰湖专案为公益诉讼检察中磋商程序的采用积累了经验。

一是检察机关与有关行政部门对法律规定和职责范围的理解分歧较大时,应当进行磋商。万峰湖专案中,针对改装船无配备污水集中收集装置或过滤、净化设施导致生活污水和垃圾直排问题,百色市检察院认为百色海事局怠于履行河流域防治船舶污染的监督管理职责,但百色海事局认为改装船为钓客提供食宿稳定性为涉渔船舶,非海事监管范围。百色市检察院先后两次与百色海事局进行磋商,了解该局的主张和理由。该院将此报广西壮族自治区检察院后,自治区检察院与自治

区海事局沟通协商,最终问题得以解决。

二是涉及到县级以上政府的,应当进行磋商。万峰湖专案中几个重要问题的解决,都涉及到与县级以上政府的磋商。比如,针对西林县辖区的非法网箱养殖污染问题,西林县检察院与西林县政府进行磋商,促使县政府很快成立整治工作指挥部,组织有关行政机关对万峰湖西林水域生态环境开展综合整治。针对罗平县辖区船舶污染问题,罗平县检察院与罗平县政府进行磋商,促使县政府发布整改公告,要求相关行政机关积极履行监督管理职责。

三是需要多部门合作协同履行职责的,应当进行磋商。万峰湖专案中,检察机关对涉及多部门履职的行政公益诉讼,启动磋商程序,使各部门达成一致,合作协同履行法定职责。比如,针对隆林县辖区的非法网箱养殖污染问题,隆林县检察院与生态环境局、农业农村局进行磋商,确定由两部门共同加大清理力度,拆除非法网箱;针对兴义市部分安置区雨污未分流的污水直排问题,兴义市检察院同与此相关的住建、水务、环保及兴义市十个街道办事处等部门进行多次磋商,对未有效整改的再发出检察建议加以督促,取得了较好的效果。

检察机关在办理行政公益诉讼案件中,特别是办理重大、疑难、复杂案件,可以尽量利用磋商程序加以沟通,了解问题症结所在,被诉行政机关理由,实现“诉前实现保护公益目的是最佳司法状态”。即使磋商不成,再发检察建议或者提起公益诉讼,其根据会更加充分,也才能使起诉方立于不败之地。

总之,万峰湖专案作为由最高检直接办理的一起跨行政区划的环境公益诉讼案件,成效显著,经验丰富,需要认真加以总结。一方面可以今后类似案件的办理提供指导,另一方面也可以从办理该案遇到的问题及其解决方法中提炼出诉讼规则,助力检察公益诉讼立法。



万峰湖专案的成功办理,是检察机关全面贯彻习近平生态文明思想,践行“双赢多赢共赢”发展理念,打通“两山论”的生动实践。不断发展和完善的中国特色检察公益诉讼制度在推进国家治理体系和治理能力现代化的同时,为世界范围内环境公益诉讼制度及全球环境保护工作提供了“中国智慧”和“中国方案”。

一、跨区划环境治理的当代之治

跨区划不是越区划,而是诉讼效率和办案质效的重新组合。跨区划公益诉讼检察在万峰湖专案中实现了立案方式、办案方式、结案追求方面的创新发展。同时,跨区划公益诉讼检察有利于实现诉讼定位与治理功能的统一、诉讼结果与治理实效的统一、司法办案与“三个效果”的统一。

跨区划不是越权限,而是公益诉讼检察普遍性与特殊性的有机统一。行政区划公益诉讼检察常态化与跨行政区划公益诉讼检察补充性相结合,在普遍性指导下探索跨行政区划公益诉讼检察的特殊性,充分认识到跨行政区划公益诉讼检察是对行政区划公益诉讼检察的补充和完善,二者虽不是不同检察监督方式,但是具有共同的责任担当和历史使命。

法与时转则治,治与世宜则有功。2021年7月1日起正式实施的《人民检察院公益诉讼办案规则》将跨区划管辖予以正式确认。建立跨区划公益诉讼协作机制,促进形成条块结合,上下联动的协同工作机制,通过运用法治思维和法治方式对跨区划公益诉讼中的难题进行破局,用法治途径破解了“九龙治水”而“水不治”的局面。

二、立案标准的例外探索

“以事立案”是马克思辩证唯物主义下矛盾普遍性与特殊性相结合原理的体现。有明确的被告是公益诉讼检察的普遍性要求。实践中由于生态环境案件的复杂性,被告一时难以确定,但这并不代表被告一直是不明确的状态,换言之,“以事立案”是在尊重矛盾特殊性的条件下具体问题具体分析。“以事立案”作为“以人立案”

能动履职促进诉源治理

□天津大学教授 王小钢



万峰湖专案是最高检直接立案办理的第一起公益诉讼案件,专案组能动履职,坚持以人民为中心,发挥检察一体化优势办理重大复杂案件,主动融入社会治理,发挥引领示范作用,在以下四个方面具有重要指导意义。

一、能动履职,积极探索基于生态环境严重受损事实启动公益诉讼检察立案调查

万峰湖专案中,责任主体不仅涉及水务、环保、农业农村等众多行政机关,而且涉及工矿企业、其他单位和个人等民事主体。检察院在初步调查出生态环境严重受损事实时,难以立刻确定负有监督管理职责的行政机关或违法破坏生态环境和资源保护的民事主体,若坚持只有在确定之后才能启动公益诉讼立案程序,环境公共利益就很难得不到及时有效保护。

最高检能动履职,积极探索“以事立案”模式,将维护环境公共利益的宗旨放在首位。2019年12月11日,最高检决定,基于万峰湖流域生态环境严重受损事实启动公益诉讼立案调查。之后,最高检专案组逐步调查核实不同地区、不同层级相关行政机关的监督管理职责和违法民事主体的责任,由面到线,由线到点,结合污染原因和案件事实,交由相应层级检察院办理具体的环境公益诉讼案件。万峰湖专案的这一成功经验转化为《人民检察院公益诉讼办案规则》第二十九条的规定,赋予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,基于公共利益严重

的例外和补充,能够合力保障不论违法主体是否明确都能实现尽快立案办理,保护受损公益。

“以事立案”是检察权能动主义的体现。一是创建了以对象立案为基础,特殊状态下的、规模化的、以事立案为补充的模式,实现了公益诉讼检察在立案标准上的新突破。二是在环境行政公益诉讼的风险预防领域,从立案条件及立案对象上实现了创新。

“以事立案”是成本收益分析原则和比例原则的体现。生态环境的脆弱性和不可逆性意味着修复的高成本和高风险,生态系统功能丧失期间的损失更是无法估量,“以事立案”介入时间的先后与投入成本高低是成正比的,但具体的介入节点要谨慎考虑。从比例原则角度来看,“以事立案”体现了必要性和均衡性,有助于最大限度减少环境公益的损失,达到相同有效性手段下的最小损害效果。

三、一体化办案模式的重新解读

最高检直接立案办理的万峰湖专案,完成了从国家层面对跨行政区划公益诉讼检察协作机制的确认与推动,体现了马克思主义的系统优化原理——统筹考虑,优化组合,运用综合的思维方式来处理整体与部分、部分与部分之间的关系。

在万峰湖专案中实现的跨区划公益诉讼检察一体化协同办案机制,并非物理融合层面的一体化,而是一种有机融合,目的是实现办案功能的一体化。除了可以实现办案人员力量的补充,最大的优势是可以充分发挥省级院、分州市院、县级院各自的职能作用,最大程度节约了司法资源,达到了检察一体化“n+1>n”的融合效果。

四、合作式环境治理的创新

检察机关在万峰湖专案办理的全过程中,在以人民为中心的发展思想引领下,与行政机关、社会主体积极开展磋商、听证等形式的协商对话,在平等对话中找出环境问题的症结所在,从而使环境公益得到了更好的维护。这是对传统环境治理理念的创新,标志着合作式、开放式新型环境治理模式的到来。

检察机关落实“诉前实现公益保护是最佳司法状态”的办案理念,优先与有关行政机关就其是否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“点到为止”的对话程序中,通过交换意见达成“最大公约数”方案,在制度正常运转下以“无讼”

之名实现“诉讼”目的。从实践效果来看,万峰湖专案中,大多在诉前程序已实现了环境治理的目的,也验证了合作式环境治理的有效性。

最高检通过检察听证的结案方式评估办案成效,凝聚治理共识,与各相关主体在对话协商的基础上开展合作,以实现公共行政效能的最大化,构筑起以行政力量为第一线、检察力量与司法力量为第二线、社会公众全程参与监督的环境公益保护模式。

五、丰富习近平生态文明思想的实践内涵

万峰湖专案是习近平法治思想和习近平生态文明思想的具体落地。一方面,在习近平法治思想的引领下,检察机关在办案过程中坚持党的领导,在以人民为中心的发展思想引领下,与行政机关磋商办案,在公开听证中充分发挥人民群众的主体作用,在法治轨道上实现了立案模式、办案模式和结案追求的创新,在保证全面依法治国正确方向的前提下推进良法善治;另一方面,检察机关在习近平生态文明思想的引领下,把握马克思主义自然生态哲学智慧,在尊重自然客观规律的基础上充分发挥主观能动性,实现了从整治环境到推动生态产品价值的纵深发展。

本案中,万峰湖流域三地政府在检察机关的督促下,在生态优先、科学养殖的前提下探索生态养殖,正在成为跨区划公益诉讼中检察机关助力“绿水青山就是金山银山”的生动实践,提供了打通“两山论”的路径和经验,为走生态优先、绿色发展之路树立了具有实践指导意义的典范。

六、推进国家治理体系和治理能力现代化

公益诉讼检察体现了全面深化改革、全面依法治国背景下,以法治方式推进国家治理的制度价值。跨区划公益诉讼检察不仅是一项司法制度,更代表了社会治理理念的更新、社会治理模式的转型,有效弥补了政府权力的单向性、有限性以及社会事务的复杂性所带来的履职不力,有利于提升多元主体共治的系统性、协同性、整体性,有利于提高国家治理效能。

综合价值取向、制度取向、协调取向等因素,决定了跨区划公益诉讼检察是一项投入小、成效大、阻力少、点赞多、具有中国特色的司法制度,为解决“公地悲剧”这一世界性难题提供了“中国方案”,同时顺应了推进国家治理体系和治理能力现代化的时代要求。

受损事实启动立案调查的裁量权。

二、融合履职,充分发挥上下级检察院基于检察一体化优势的协同增效作用

万峰湖专案中,最高检以一体化方式办理环境公益诉讼案件,整合四级检察机关办案力量,充分发挥上下级检察院的协同增效作用。最高检从本院及三省(区)检察机关抽调办案骨干共同组成专案组,三省(区)分别组建专案分組。

一方面,最高检以事立案的为立案,下级检察院以违法主体立案的为立案,主案与个案统分结合、因案施策,一体推进万峰湖流域环境公益诉讼案件办理。最高检以发出交办函方式,将具体行政公益诉讼案件线索交可能未依法履行监督管理职责的行政机关对应的同级检察院办理,或者将具体民事公益诉讼案件线索交违法行为发生地、损害结果地或者违法行为人住所地的基层检察院办理。

另一方面,最高检给予下级检察院大胆尝试的办案空间,取得了良好的办案成效。办理具体案件的下级检察院也能够遇到难题时及时请求上级检察院的帮助和指导。下级检察院在办案中遇到其难以克服的困难和阻力时,由上级检察院协调同级行政机关解决具体问题。

三、主动融入社会治理,有效开展检察、行政协作型诉前程序中的沟通磋商

一般而言,基层检察院办理环境行政公益诉讼诉前程序案件,有时仅作出制发检察建议的“规定动作”,欠缺自主性和灵活性,在检察院和行政机关之间难以形成保护环境公共利益的合力。这种诉前程序往往呈现单向的特征,负有监督管理职责的行政机关有时将检察院看作对立方,不积极配合检察院调查收集证据,甚或采取消极对抗的态度。受制于对立情绪或信息不对称的单向性诉前程序,使得本来通过事前沟通磋商就能依法履行监督管理职责,进而实现保护环境公共利益目标的案件进入到诉讼程序,最后却因为诉

讼过程中相关行政机关依法履行监督管理职责,进而使得检察院撤回起诉或变更诉讼请求为确认违法。

万峰湖专案中,最高检专案组统一立案要求,下发有关立案、调查、磋商、检察建议等关键环节的办案提示。地方各级检察院积极与相关行政机关就其是否存在违法行使职权或者不作为、生态环境严重受损的事实、整改方案等事项进行磋商。检察、行政协作型诉前程序中的沟通磋商,有助于检察机关了解案件的全貌,行政机关采取的措施、履行监督管理职责的情况,面临的困难或阻力问题等。因此,地方各级检察院在最高检专案组的统筹指导下,有效开展检察、行政协作型诉前程序中的沟通磋商,形成了诉前调查取证、沟通磋商和检察建议层层递进的协作型办案模式。其中,诉前沟通磋商的成功经验后来转化为《人民检察院公益诉讼办案规则》第七十条的规定。

此外,最高检在立案后要求三省(区)检察院第一时间向地方党委政府报告案件有关情况,争取党委政府的支持,形成协同保护环境公共利益的合力。最高检进而协调推动沿湖五县(市)联合执法监管和统一生态渔业开发,坚持保护优先、协同保护的原则,强化协作配合,为万峰湖流域生态环境持续改善提供法治保障。

四、坚持以人民为中心,主动召开检察公开听证会,推动办案质效评估机制建设

万峰湖专案中,地方各级检察院通过公开听证会评估办案质效,并将听证意见作为依法办理环境公益诉讼案件的重要参考。针对非法网箱养殖造成的污染问题,隆林县、西林县检察院督促相关行政机关依法履职,在拆除养殖网箱后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实地巡回检查。相关辖区非法网箱养殖污染问题整治成效明显,生态环境得到恢复。