

编者按 11月24日至25日,首届长江大保护司法论坛在湖北省武汉市举行。有关高等院校及科研机构专家学者,最高法、最高检及长江流域沿线法院、检察院有关领导,相关涉长江行政管理单位、部分企业代表、部分律师代表以及部分生态环境保护公益组织代表参加论坛。论坛深入学习贯彻党的二十大精神,围绕切实加强长江流域生态环境司法保护,为长江经济带高质量发展提供有力司法服务和保障,进行广泛、深入的交流和探讨,一致通过《长江司法保护武汉共识》。本版特别刊发《长江司法保护武汉共识》全文和青海省人民检察院检察长查庆九、最高检第八检察厅厅长胡卫列在论坛上的发言,以飨读者。

# 长江司法保护武汉共识

为深入贯彻党的二十大精神,深刻践行习近平法治思想和习近平生态文明思想,切实推进《中华人民共和国长江保护法》正确有效实施,充分彰显法治护航长江流域生态环境保护与绿色低碳发展的使命担当,在武汉出席首届长江大保护司法论坛的专家学者经过深入讨论,就全面加强长江司法保护工作形成如下共识:

**准准确理解生态环境保护与经济社会发展的辩证关系,坚持生态优先、绿色发展,将长江流域生态环境保护和修复摆在压倒性位置,坚决筑牢长江保护的司法屏障。**

**深化理念。**深刻认识人与自然和谐共生是中国式现代化的本质要求和应有之义,尊重自然、顺应自然、保护自然,切实践行绿水青山就是金山银山的理念,坚持山水林田湖草沙冰一体化保护和系统治理,坚持共抓大保护、不搞大开发。立足司法审判职能,共同保护长江流域生态环境,保

障资源合理开发利用,推进长江流域绿色低碳发展。

**公正司法。**坚持用最严格制度最严密法治保护长江流域生态环境,依法严惩破坏长江流域生态环境的违法犯罪行为,充分救济长江流域生态环境民事权益,支持并监督环境行政机关依法履职,合理发挥环境公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼作用。通过审理长江保护相关案件,有力维护和改善人民群众生活环境,大力促进长江流域绿水青山的“生态颜值”和人民生活“幸福指数”同步提升。

**系统修复。**坚持“保护优先、预防为主”原则,充分发挥预防性公益诉讼功能,将生态环境司法保护提至事中事前,避免生态环境损害的发生或扩大。加强流域生态环境司法保护、修复基地建设,积极适用补植复绿、增殖放流、劳务代偿等责任承担方式,探索“恢复性司法实践+社会化综合治理”模式。

**创新机制。**探索构建长江流域一体化司法保护机制,完善长江流域法院司法协作机制建设,有效发挥信息化手段在立案、审判、执行中的智慧

效应,提升跨区域环境诉讼服务能力。健全长江流域环境资源审判组织体系,锻造高素质专业化审判队伍,完善环境资源刑事、民事、行政案件“三合一”归口审理机制。强化全流程系统保护,完善以流域、湖域等生态功能区或者以国家公园、自然保护区等自然保护地为单位的环境资源案件跨行政区划集中管辖制度。加强长江流域内公检法司以及政府法治部门、行政执法机关、流域管理机构之间的协调联动,搭建委托送达、委托取证、委托执行、联合宣传、调研交流

和信息共享平台。

**多元共治。**坚持长江流域环境资源案件专业审判与公众参与相统一,注重专家辅助人、人民陪审员在环境资源案件事实查明、评估鉴定等诉讼活动中的作用。持续开展长江生态环境司法研究,定期发布长江保护典型案例、环境资源审判白皮书等司法信息,开展长江保护专项行动,利用多元渠道强化宣传,积极引导广大人民群众强化长江保护意识和法治观念,倾力打造长江流域生态文明建设的共治格局。

2022年11月25日

## 倾注青检之力 守护大江之源 在长江大保护中更好发挥公益诉讼检察职能

□青海省人民检察院党组书记、检察长 查庆九

□最高人民法院检察委员会委员、第八检察厅厅长 胡卫列



青海是长江、黄河、澜沧江等大江大河的发源地,素有“三江之源”“中华水塔”的美誉,是国家生态安全的重要屏障。习近平总书记对青海生态文明建设高度重视,强调“保护好青海生态环境,是‘国之大者’”“青海对国家生态安全、民族永续发展负有重大责任,必须承担好维护生态安全、保护三江源、保护‘中华水塔’的重大使命”。青海省委坚决贯彻习近平总书记重要指示精神,经中央批准,在全国首批设立了三江源国家公园,长江、黄河流域生态保护和重点生态功能区保护治理、青藏高原生物多样性保护等取得重大成就,全省湿地面积居全国首位,空气质量优良天数比例达95%以上,河流出境断面优良水质比例达到100%,均在全国领先。今年5月召开的青海省第十四次党代会明确提出“坚持生态保护优先,坚持一切产业、经济活动都必须有利于促进生态良性发展,举全省之力打造生态文明高地”的发展战略,标志着生态环境保护已经成为青海全省共识和兴省之要。

关特别是试点的三个生态功能区所在地基层检察院,把生态环境公益诉讼案件作为检察办案的着力点和增长点,增加专业力量,加大办案力度。经最高人民法院批准和青海省委常委会决定,我们成立了专门管辖省内跨区域生态环境公益诉讼案件的青海省三江源地区检察院,省检察院和部分市州检察院成立专门的公益诉讼检察部门,省检察院抽调多名业务骨干加强三江源地区检察院办案力量,全省检察机关共调配34名业务骨干充实基层院公益诉讼办案一线。今年1月至10月,全省检察机关立案各类公益诉讼案件2200件,同比增长53%,其中涉生态环境类公益诉讼案件达到1006件,占公益诉讼案件总数的46%,公益诉讼案件法院判决支持率和公益损害问题到期整改率均为100%。二是常态化提供涉生态环境问题线索信息。把收集上报相关线索信息作为属地基层院一项日常工作,建立定期报送、联点直报等制度,对相关行政主管部门不履行自然资源、生态环境等行政管理职责,影响三江源等重点生态功能区生态修复的,由属地检察院直接向省检察院移送相关案件线索,推动全省生态环境公益诉讼办案数量大幅提升,今年该领域办案数量同比增长57%。

### 二、以开展公益诉讼巡回检察为牵引,强化源头治理

依托三江源地区检察院,组建由省、州、县三级检察院业务骨干组成的生态环境公益诉讼巡回检察组,采用“定期+机动”的方式,至少每半年开展1次巡回检察。一是排查发现重大案件线索。开展巡回检察前,全面分析各地上报的问题线索,确定重点领域、重点问题,以确保巡回检察能够聚焦问题、突出重点,有的放矢。今年以来,克服多轮疫情的不利影响,组织开展了1次覆盖“一片”“一圈”“一线”全域的巡回检察,相关市州检察机关开展辖区区内巡回检察58次,发现了一批跨区域、跨地域水土流失、土地沙化、草地退化等公益损害案件线索,摸排案件线索307条,立案265件,督促挽回、复垦被非法占用的耕地3400亩、清理河流河道61公里、清理修复被污染土壤15万亩、清除各类固体废物3万余吨,整治造成环境污染的企业180家,向污染企业索赔治理恢复费用1400万元。二是办理生态环境公益诉讼重大案件。对于巡回检察中发现的“三跨”重大案件线索,归口由三江源地区检察院办理或者由省检察院指定有关市州检察院管辖,有效解决这类案件因属地检察机关级别不够、管辖权有限导致的迟办、缓办或者不彻底的问题。今年以来,三江源地区检察院就已办理各类公益诉讼案件23件。长江青海流域玉树、果洛等地检察机关针对巡回检察中发现三江源地区频繁发生的“熊出没”问题线索,立案办理行政公益诉讼案件58件,推动省林长办出台治理“熊出没”问题的7项措施,设立警示标识86块,健全完善应急预案49项,有效解决了三江源地区人兽冲突问题。三是加强全省类案业务统一指导。省检察院七部(公益诉讼检察部)和三江源地区检察院通过编印办案指引、典型案例,组织“菜单式”定向培训,巡回检察期间带案下沉指导等多种方式,开展生态环境公益诉讼案件办案培训指导,帮助各地检察机关提高办案水平。

### 三、以开展生态环境公益损害专项整治活动为载体,整治突出问题

针对在巡回检察和办理生态环境案件中涉及的涉及面广、成因复杂、

危害严重的生态环境突出问题,推动有关地方和部门开展专项治理活动,在一定时间内集中力量整治消除累积的突出问题,助推重点生态功能区生态环境持续改善。一是以案开路,造声势强震慑。针对巡回检察中发现的突出问题,整合收集掌握案件线索,协调有关地方检察机关集中办理一批涉相关领域刑事案件和公益诉讼案件,为下一步开展相关领域集中整治做好工作上和社会舆论上的准备。二是督促主管部门依法履职。结合办案案件分析查找存在问题的深层次原因,通过制发检察建议,开展执法检查、检地磋商等方式,推动有关行业领域行政主管部门切实履行法定职责,组织开展专项整治行动,集中解决一批突出问题。今年以来,先后促成有关部门开展守护好长江黄河青海流域健康安澜、守护好我们的国家公园、助力长江青海流域治污治劣治渔工作等专项活动,办理涉及长江干支流行行政公益诉讼案件105件,发出检察建议87份,督促拆除沿岸违建59处、封堵排污口38处。三是推动构建长效机制。通过开展专项整治活动,我们先后与18家行政主管部门围绕长江黄河保护、国家公园建设、野生动物保护、人兽共患传染病防治和防治外来物种侵害等重点领域工作,建立23项公益诉讼检察与行政执法衔接机制,同时,推动有关部门制定完善相关领域管理规范性文件47个,有力推进了生态环境问题的源头治理和制度防范。今年8月,巡回检察组在玉树三江源地区巡回检察时发现偷捕野牦牛用于与家养牦牛配种的案件,经线索串并发现多地已发生同类案件,目前查实偷捕野牦牛23只,并涉及多家主管部门不依法履职和多家牦牛养殖企业不合规经营的问题。对此,我们经认真研究,通报省农业农村厅、乡村振兴局等部门,在全省部署开展“强化野牦牛公益诉讼保护”专项活动,目前该项活动正在按工作方案有序推进中。

万里长江浩荡东行,流经多个省份,滋养半壁华夏,是中华民族的生命源流。党的二十大对推动绿色发展、促进人与自然和谐共生作出重大战略部署,长江保护法从实现中华民族伟大复兴的高度,对加强长江流域生态环境保护作出了庄严法律规定。保护好长江生态环境,让一江碧水永向东流,是我们共同的历史责任。在此,我愿就共同推进长江大保护战略提出如下倡议:

一是探索各地域司法保护模式。长江流经省份众多,上、中、下游地域自然禀赋、经济发展、人文环境多有差异,面临的问题和保护的重点也有差异,面临的问题和保护的重点也有差异。建议流域各地司法机关结合实际、立足职能,积极探索具有地域特色、体现职能优势、适应本地长江大保护实际需要的工作模式,不断增强长江司法保护的针对性和实效性。

二是加强全流程域司法协同。人民检察院和人民法院作为国家司法机关,在长江司法保护中面临共同任务、肩负共同责任。建议流域各地检察机关加强沟通协调,在涉长江司法保护领域统一司法理念、统一司法政策、统一办案标准、协同司法行动,形成长江大保护司法合力。

三是加强全流域区域司法协作。长江上、中、下游密切相连,长江大保护是典型的跨区域、跨地域、跨领域“三跨”问题,需要流域各省份密切协作。建议以长江大保护司法论坛为平台,探索构建全流域区域司法协作机制,加强信息共享、数据互联和工作联动、治理协同,为长江大保护持续提供司法智慧和司法方案。



党的二十大在对法治建设作出的新部署中,明确提出了“完善公益诉讼制度”的要求。检察机关提起公益诉讼制度是在习近平法治思想指引下孕育、成长和发展的。以习近平同志为核心的党中央始终对公益诉讼高度重视、寄予厚望,为制度发展领航定向、提供保障。从2014年十八届四中全会提出制度构想,经过试点到修法全面实施,再到十九届四中全会提出“拓展公益诉讼案件范围”“完善生态环境公益诉讼制度”,有40多个中央层面的文件直接涉及公益诉讼检察,这一系列决策部署,充分体现党中央对公益诉讼实践和制度价值的认可,对更好保护公共利益、促进法治政府建设,完善国家治理体系给予新期待。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以前所未有的力度抓生态文明建设,谋划开展了一系列根本性、开创性、长远性工作,推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。公益诉讼检察制度也在这个时代背景下应运而生。生态环境和资源保护是最初确立的“四个法定领域”之一。五年來,全国检察机关深入践行“绿水青山就是金山银山”的理念,把环境资源领域作为公益诉讼的重中之重来抓,共办理环境资源保护领域公益诉讼案件35.8万件,占全部案件总数的53.4%。我们坚持以诉的形式履行法律监督职责,通过磋商、发送检察建议、提起诉讼、支持起诉等方式,督促行政机关依法履行生态环境保护监管职责,向违法行为人追偿修复生态、治理环境费用93.5亿元,成为生态环境治理体系中的一支重要新生力量。在全面实施五年的实践中,环境资源保护毫无疑问是公益诉讼最重要的领域,不仅办案数量最大,而且案件类型最丰富,覆盖面最广,包括了生态环境资源领域的方方面面,有了不少像万峰湖、南四湖那样具有重大影响的大案,解决了诸多掺杂着跨行政区划等复杂因素、长期得不到解决的生态保护难题,并通过从个案办理到类案整治再到机制建设,在促进生态环境保护方面发挥了积极的作用。环境资源保护也是相对比较成熟的公益诉讼领域,最集中体现了公益诉讼诉讼的制度成效、价值功能、工作理念和运行机理,为其他领域的检察公益诉讼探索发展提供了实践样本,为进一步完善公益诉讼制度积累了实践经验。可以说,中国公益诉讼检察既是公益诉讼保护的“中国方案”,也是落实习近平生态文明思想的重要创新成果。公益诉讼检察实践的蓬勃发展和独特制度价值,越来越得到社会各界的关注和认同。在国际司法交流中,不少外国专家指出,这是具有世界影响的生态文明司法创新。

长江是中华民族的母亲河,也是中华民族走向伟大复兴的重要支撑。长江经济带生态地位突出,保护好长江流域生态环境是推动长江经济带高质量发展的前提。习近平总书记反复强调,“共抓大保护,不搞大开发”“坚定不移走以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子”。全国检察机关深入学习贯彻习近平总书记关于长江经济带发展的重要指示精神,聚焦长江流域生态环境突出问题,依法能动履行公益诉讼检察职能,

助推长江经济带绿色发展、高质量发展。我们坚持把服务保障长江经济带发展作为一项长期的战略性任务。最高检党组明确提出“主动监督、智慧履责、铁面司法”工作要求。组织召开长江经济带检察工作座谈会,提出10项检察举措,部署专项监督活动,督办重点案件等方式,指导沿江检察机关因地制宜开展办案工作。开展“公益诉讼守护美好生活”“为民办实事、破解老大难”等公益诉讼专项监督活动,针对水体污染、固体废物污染、尾矿污染、野生动物保护违法等问题,办理一批典型案例,推动生态环境治理。截至10月底,共计受理线索236条,立案198件。湖北省检察机关开展“保护生态环境、促进绿色发展”专项活动,共办理相关公益诉讼案件2638件,督促恢复治理水域450.15余亩、补植复绿3223.2亩、清理长江干支流河道67.5公里。

我们持续加大长江生态环境保护公益诉讼力度。最高检聚焦破坏长江生态环境的突出问题,采取出台指导意见、部署专项监督活动、督办重点案件等方式,指导沿江检察机关因地制宜开展办案工作。开展“公益诉讼守护美好生活”“为民办实事、破解老大难”等公益诉讼专项监督活动,针对水体污染、固体废物污染、尾矿污染、野生动物保护违法等问题,办理一批典型案例。持续把中央生态环境保护督察、长江经济带生态环境警示片反映的问题线索作为监督重点,集中交办、督办、协同推动问题整改。近三年来,沿江检察机关共办理环境资源保护领域公益诉讼案件33961件。今年5月,最高检对长江船舶污染问题以事立案,四级检察院联动、一体化履职,力求实现长江船舶污染问题系统治理。截至10月底,共计受理线索236条,立案198件。湖北省检察机关开展“保护生态环境、促进绿色发展”专项活动,共办理相关公益诉讼案件2638件,督促恢复治理水域450.15余亩、补植复绿3223.2亩、清理长江干支流河道67.5公里。

我们深入践行恢复性司法理念。积极推行“专业化法律监督+恢复性司法实践+社会化综合治理”生态检察模式,在办案中督促违法行为人通过清除污染、补植复绿、替代性修复等方式恢复受损的生态环境。江苏省南京市鼓楼区检察院在办理诉讼标的高达4.7亿元的某水务有限公司污染环境刑事案件附带民事公益诉讼案中,提出“现金赔偿+替代性修复”生态损害赔偿新模式,并促进案件成功调解结案,实现保护长江生态环境和服务经济社会发展的有机统一。江西省检察机关推广增殖放流等生态救济方式,合计放流各类幼鱼1000余万尾。坚持既治末端,也重前端,就办案中发现的治理短板漏洞,向当地党委、政府建言献策,推动完善相关行业、领域、区域治理机制。江西省检察机关总结推广“检察建议+调查报告”办案模式,对办案中发现的社会治理共性问题,行政执法难点问题形成调查报告20篇,为党委、政府加强系统治理提供法治参考。

我们加强长江经济带检察办案跨区域协作。最高检制定实施《关于长江经济带检察机关办理长江流域生态环境公益诉讼跨行政区划管辖指导意见》等文件,推动建立跨省办案协作机制,打好保护长江生态环境上下游、左右岸、干支流检察“组合拳”。去年2月,最高检召开专题会议,推动建立长江流域省界断面跨行政区划管辖行政公益诉讼协作机制。截至2021年7月底,长江流域19个省级检察机关及相关地市级检察机关陆续形成共21个协作机制,实现省界断面全覆盖。沿江检察机关就长江流域非法捕捞、污染物流放、垃圾倾倒、渔业养殖、水上运输、堤岸防护等开展信息共享和联合监督,形成全流程、跨区域保护合力。

我们着力激活共抓“大保护”治理效能。注重与刑事检察等协同、联动,统筹发挥各项检察职能的综合作用。主动争取党委领导、人大监督与政府支持,湖北等9个长江经济带省级人大

常委会作出加强检察公益诉讼工作的决定。深化落实最高检与生态环境部等九部委会签的《关于在检察公益诉讼中加强协作配合依法打好污染防治攻坚战的意见》,在推动扩容环境司法鉴定机构、联合建立检测实验室、完善快速检测体系等方面下功夫,破除环境损害鉴定难、鉴定贵问题。今年5月,最高检联合水利部印发《关于建立健全水行政执法与检察公益诉讼协作机制的意见》,构建会商研判、专项行动、线索移送、调查取证、案情通报、信息共享等机制,共护美丽河湖、绿水青山。加强生态环境损害赔偿与检察公益诉讼衔接,江西等4个省级检察院单独或联合其他部门出台相关机制,监督支持生态环境等部门开展生态环境损害赔偿磋商和诉讼。重庆市检察院第四分院支持生态环境部门提起当地首例生态环境损害赔偿诉讼,排污企业被判赔偿生态环境修复费、功能损失费等共计3175余万元。最高检研发“益心为公”志愿者检察云平台,首先在长江经济带11省(市)进行试点,与各民主党派、长江保护民主监督衔接互动,借助外脑智慧,吸纳社会各界共同参与,更好保护国家利益和社会公共利益。截至目前,平台共录入志愿者2万多名,提交案件线索近3000条,发起案件咨询186件。

党的二十大报告强调,推进“长江经济带发展”,并要求“统筹水资源、水环境、水生态治理,推动重要江河湖库生态保护治理”。我们在办案中也注意到,长江生态保护修复还面临一些问题需要深入推动解决。一是各地落实大保护要求水平不一。各地区地理位置、经济发展水平、产业结构等差异较大,生态环境保护水平有差异,极易导致治理步调不统一。二是长江生态环境保护配套性法律规范有待完善。长江保护法在一定层面上是“综合协调性”法律,一些规定还较为原则,需要相关法律法规配套衔接,有的概念界定需要进一步明确,才能更好地发挥作用。三是跨区域跨部门协作有待健全完善。上下游协调联动、左右岸同步进行、多部门畅通协作等仍需加强。比如,行政执法与检察办案衔接、信息共享有待加强。这些问题的解决,需要从习近平生态文明思想、习近平法治思想中探寻思路方法,统筹处理好经济发展与环境保护的关系,把“生态优先、绿色发展”要求落到实处。

检察公益诉讼是丰富和发展中国特色社会主义社会主义司法制度的创新制度设计,虽然由检察机关提起,但行政机关和人民法院同样是公益诉讼程序不可或缺的主体,是公益诉讼制度功能实现的重要的、关键的环节。公益诉讼已经得到了行政机越来越多理解、支持和欢迎,行政机关与检察机关在公益诉讼中的良性互动已经成为中国特色检察公益诉讼制度的鲜明特征;人民法院不光是制度的实践者,更是制度探索发展的推动者。“两高”通过司法解释等规范性文件不断回应实践中的问题,推动构建、完善公益诉讼的程序制度设计,地方各级人民法院通过个案办理、机制建设等极大地丰富了公益诉讼的实践,为明确检察公益诉讼的领域范围、证据制度、程序规则等进行了非常有价值的探索,为构建中国特色的检察公益诉讼制度奠定了实践基础。学术界的专家学者们、新闻媒体、社会公众组织,还有广大的人民群众,都是公益诉讼的热情支持者、参与者,为公益诉讼的发展作出了积极的贡献。

满眼生机转化约,天工人巧日争新。作为在新时代应运而生的崭新事物,检察公益诉讼仍然处于完善发展的道路上。这是一项我们大家共同的事业,期待大家给予更多的关注、支持,共同打造环境公益保护中国方案和中国司法文明的新名片,为长江经济带绿色高质量发展、为中国式现代化贡献力量。