



检察长说案

海洋生态修复通过跨省劳务代偿进行



讲述:江苏省南京市检察院检察长 熊毅

保护海洋环境,是关乎民生福祉的大事。近年来,渔业资源开发利用过度,资源种群再生能力下降,为保护我国周边海域鱼类在夏季的繁殖生长,国家制定了海洋伏季休渔制度。然而,总有一些人为牟取非法利益,罔顾海洋生态环境,作出损害海洋生态环境的违法犯罪行为。我院办理的周某等人破坏海洋生态环境民事公益诉讼案,是江苏首例通过跨省异地劳务代偿进行生态修复的公益诉讼案件。作为案件主办人,

我回顾办案过程,总结办案经验,在此分享给全国公益诉讼同道。

对休渔期捕鱼人提起诉讼

2020年海洋伏休期间,周某、周某、周某在周某鼓动和组织下,为牟取非法利益,使用禁用工具先后四次在江苏盐城附近海域非法捕捞水产品,并将非法捕捞的水产品出售给周某,由周某贩卖至各地农贸市场。2021年,周某等三人因非法捕捞罪,被法院判处有期徒刑一年四个月到六个月不等的有期徒刑。

在休渔期使用禁用渔具非法捕捞,不仅对鱼类等水生生物资源造成损害,更破坏了海洋生态环境和生物多样性。为此,江苏省盐城市滨海县检察院决定公益诉讼立案调查。在履行公告和征询程序后,辖区内符合法律规定条件的机关和有关组织未提起民事公益诉讼,海洋环境监督管理部门也未提起海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼。滨海县检察院经前期调查核实,根据环境资源案件集中管辖的规定,将该案移送我院审查起诉。

这起破坏海洋生态环境民事公益诉讼案,是“两高”《关于办理海洋自然

资源与生态环境公益诉讼案件若干问题的规定》出台后,南京市检察院向南京海事法院提起的首例海洋环境民事公益诉讼。我作为主办检察官与一名员额检察官、一名检察官助理组成公益诉讼办案组,全面审查案件证据,分析研判案情和相关的法律适用问题。

我们认为,本案中,周某、周某、周某在禁渔期使用禁用渔具非法捕捞的行为,影响渔业资源的有效补充和资源增殖,使伏休效果遭到破坏;其采用的拖网作业影响海底生物群落或生态环境稳定,且拖网的追赶式猎捕对作业区域附近资源群体具有明显的吓阻效应,影响资源群体正常洄游路径。二人的行为严重破坏海洋生态环境,损害社会公共利益,应当承担侵权责任,符合提起民事公益诉讼条件。周某明知禁渔期禁止捕捞,仍对周某、周某非法捕捞的水产品予以收购,其行为与生态环境损害之间具有法律上的因果关系,应当承担连带责任。

科学评估海洋生态损害

海洋资源与生态环境损失赔偿范围包括预防措施费用、恢复费用、恢复

期间损失、调查评估费用,只有科学完善的鉴定、评估报告,才有助于算清侵权行为造成的“生态欠账”。我们细致研读了本案的评估报告,发现前期办案仅以实际查获渔获物的价值为基数,计算不法行为人非法捕捞造成的渔业资源损失,未能阐明非法捕捞行为对海洋生态及生物多样性造成的损害,而生态损害评估是办理公益诉讼案件的关键。

围绕海洋伏休期拖网作业、电捕捞等问题,我们与滨海县检察院、江苏省海洋水产研究所进行了多轮沟通,引导专家完善报告内容,出具合法、合理、科学的生态损害评估报告。经江苏省海洋水产研究所评估,周某等三人非法捕捞行为破坏了海洋水生生物的正常孵化、水生生物幼体的生长发育繁殖,使作业区域附近资源群体受到明显吓阻,严重破坏海洋生态环境,造成的损失达到24万余元。

周某、周某、周某接受采访时,均表示生活困难,无力进行赔偿。我们走访调查证实,周某、周某、周某的主要经济来源靠打零工,收入微薄,经济拮据,其住所地村委会也出具了三人家庭困难证明。怎样才能既让侵权人承担生态损害赔偿,又兼顾其生活困难的

现实,成为办案组必须面对的问题。

劳务代偿兼顾修复与赔偿

经全面调查被告的经济状况、履行能力、劳务代偿意愿等情况,我们认为,起诉要求侵权人承担生态损害赔偿费用并不是公益诉讼办案的主要目的,修复受损的生态环境才是我们致力追求的目标。任何有益于海洋生态环境修复的行为,都可以成为备选项。周某等三人因生活困难,提出通过劳务来代偿赔偿费用的请求后,考虑到伏休期海洋生态环境保护的实际需要,我们与属地行政机关沟通,我们确定了以海洋巡护公益劳动等方式来代偿部分赔偿的方案。滨海县检察院根据我院确定的方案,发挥属地检察院能动作用,与相关部门对接沟通,最终敲定监管部门,确保劳务代偿方案按计划落地执行。

我们与南京海事法院积极沟通,共同商议劳务代偿方案细节,推动被告以跨省异地劳务代偿形式承担生态损害赔偿修复责任。我们向三名被告阐释劳务代偿的背景、意义以及办法后,三人一致表示:愿意

承担民事赔偿,也愿意用劳务代偿方式抵偿部分生态环境损害修复费用。

因周某等三人的户籍地分属两省,如何选定劳务代偿履行地进行监管,成为又一新难点。跨省异地劳务代偿省内尚无先例,更未建立相关成熟的协作机制,只能先行探索。我们与三人户籍地相关部门进行沟通,确定周某在其户籍地盐城市附近海域,周某、周某在其户籍地浙江省温州市附近海域进行海洋巡护公益劳动,由盐城市和温州市相关部门进行监管。

3月17日,南京海事法院开庭审理该案,支持了我们全部诉求,当庭判决周某、周某、周某对非法捕捞水产品造成的海洋生态环境损害修复费用24万余元承担赔偿义务,其中部分可通过劳务代偿方式折抵。庭审中,我们邀请专家出庭,科普海洋伏休期捕捞的危害,引导公众增强守护海洋生态环境意识。

海洋覆盖地球70%以上的面积,是我们的生命之源。希望该案的办理,能教育人们重视海洋生态保护,共同守护海洋生物多样性,促进全社会不断提升海洋生态环境治理水平,实现经济效益、社会效益、生态效益的互促共赢。

公益诉讼,从群众身边事做起

陕西省西安市未央区检察院检察长 张柱军



公益诉讼是距离社会面最近、产生司法效益最快、最直接的检察业务。近年来,我院坚持以人民为中心,立足公益诉讼检察职能,从群众身边事、群众关心事做起,通过依法监督促进社会治理现代化建设。

关心民生,主动作为。针对部分外

卖商家未在网络平台公示食品经营许可证等问题,我向市场监管部门发出检察建议,督促其依法履职。市场监管部门对存在问题的30余家市场经营者责令改正,要求外卖平台加强对外卖商家入网提供餐饮服务资格审查,切实保护人民群众舌尖上的安全。针对某小区沿街商铺门头灯、广告灯箱涉嫌“光污染”扰民线索,我院通过现场调查、磋商座谈和制发检察建议,推动城市管理综合执法部门开展相关整改,受到群众好评。

民之所呼,我有所应。我院借助互联网广泛收集公益诉讼案件线索,做到及时发现、快速处理,积极回应网民诉求。2022年10月13日,我们接到网友反映的渭河城市运动公园存在“问题井盖”线索,立即启动调查程序。办案检察官赶到渭河城市运动公园,共排查污水、雨水等市政排水井8个,直径21厘米的小型排水井108个,发现

市政排水井内均未安装防坠设施,部分小型排水井存在井盖缺失破损问题。检察官依据调查情况与公园管理部门沟通,督促其安装缺失井盖32个,更换破损井盖20个,在8个市政排水井内加装安全防护网装置,并在排水井区域增设安全标志,加强日常巡查。

借助外力,汇聚合力。我们在未央区社会治理中心设立公益诉讼线索受理办公室,对全区653名网格员进行检察业务知识培训,收集到包括公益诉讼在内的各类法律监督线索8条。针对公益诉讼案件专业化较强的特点,我院聘请市场监管、自然资源等部门专家为特邀检察官助理。在消防安全公益诉讼专项监督活动中,检察官与特邀检察官助理联合检查高层住宅、老旧小区、商场超市等场所的疏散通道、消防通道,发现并督促整改消防安全隐患60余项。我们还邀请人大代表、政协委员、人民监督员

和相关领域专家共同参与检察听证,将听证会搬到办案现场,现场检验办案成效,切实做到以公开促公正,用听证赢公信。

防治未病,推动治理。公益受损问题往往牵涉多个部门,我院在实践中探索出“监督+协作+治理”办案模式,以诉前实现维护公益目的为最佳司法状态,全力促进源头治理。我们积极搭建沟通联系平台,与区法院就生态资源保护和建立协作机制,与区应急管理局共建安全生产领域沟通协调机制,形成治理合力。我们围绕耕地占用税征缴工作中存在的问题,牵头多家行政执法单位开展磋商,会签《关于建立健全耕地占用税征缴部门协作机制和信息交换机制的实施办法》,围绕食品安全问题,与市场监管部门会签《食品安全行政执法与检察监督协作机制》,立足法律监督本职,与行政机关共同维护国家利益和社会公共利益。

检察“工笔画”助力大湾区绿色发展

广东省广州市从化区检察院检察长 彭冬松



2022年以来,我院深入贯彻落实习近平法治思想和习近平生态文明思想,坚持“生态立检”理念,以实际行动绘就保护绿水青山的检察“工笔画”,为服务粤港澳大湾区绿色可持续发展提供了强有力的司法保障。

立足发展大局,以检察履职守护区域绿水青山。我院紧紧围绕区委建设“国家生态文明建设示范区”、争当粤港澳大湾区高质量绿色发展排头兵的总体目标,全力打造融“四大检察”于一体、“检察+行政”相协作、“检察+社会”共治理的生态检察特色品牌。2022年以来,我院共受理涉生态环境刑事案件39件,在办理刑事案件过程中,发现公益诉讼线索41件,发出行政公益诉讼磋商函、检察建议26份,真正实现“四大检察”同步介入、同步审查、同步办理。

凝聚多方合力,以职能联动筑牢生态保护防线。我院与广州大学法学院签

订合作共建协议,与广东省法学会诉讼法学研究会联合建立生态检察与公益诉讼研究基地,借力专家智慧,创新生态检察人才培养模式,提升法学研究和检察办案质效。我院还与惠州市龙门县检察院建立了高山生态环保领域跨区域公益诉讼协作机制;依托“两法衔接”平台,深化与环保、城管、林业等行政部门的沟通协调,完善情况通报、线索移送、联合调研等工作机制;深化“林长+检察长”协作制度,推动涉林行政执法与刑事司法、行政执法、公益诉讼有效衔接;与环保部门联合组建环境公益诉讼检测实验室,为相关案件办理提供专业咨询和技术指导。秉承“双赢多赢共赢”理念,我们多方搭桥,汇聚起生态保护合力。

注重监督实效,以溯本清源织密公益修复网络。我院坚持恢复性司法理念,主动延伸检察职能,强化对生态修复的全程监督。一方面,我们安排人员定期走访重点农田、河湖和自然保护区,聘请相关专业人员担任公益诉讼观察员,实现对生态环境领域案件线索的及时发现、快速反馈、协同联动。同时,我们从各行业专家群体中选聘专家咨询委员会委员,为监督生态修复工作提供智力支持。我们还联合行政机关建立粤港澳大湾区首个公益诉讼补种复绿基地,与区农业农村局签订渔业案件生态修复实施意见,联合爱鸟协会、动物观察组织等民间机构,探索增殖放流、劳务代偿、补种复绿、异地修复等多元方式,督促修复受损生态,取得良好效果。

在守正创新中彰显工作品质

福建省漳州市检察院检察长 江莉



去年以来,我院坚持把学习宣传贯彻党的二十大精神作为首要政治任务,强化守正创新,围绕最高检“质量建设年”部署,开展彰显品质年活动,通过抓办案、创品牌、强队伍大力提升检察工作品质。

在提升办案质效中彰显品质。案

件质量是检察工作的生命线,我们紧盯最高检设定的案件质量评价指标,实施“一把手”工程,由“一把手”带头研究指标、分析数据,抓实业务态势月通报、季分析制度,层层压实责任,强化指标的“指挥棒”地位。工作中,我们紧盯指标动态,强化问题导向,及时分析研判,针对指标反映出的差距,引领检察人员大胆落实少捕慎诉慎押刑事司法政策,认罪认罚从宽制度等,并联合公安、法院等建立侦查监督与协作配合、民事行政检察监督衔接配合等机制,持续提升办案质效。2022年,在60项案件质量评价指标中,我院有43项进入全省前三,其中26项位居全省第一。

在打造亮点品牌中彰显品质。亮点品牌是检察工作成效的代表性反映,基于这一认识,我们积极开展“一院一品、一部门一特色”创建活动,建成漳州市检察院品牌亮点展示馆,激

活工作新动能。比如,在未成年人检察工作中,我们针对留守儿童易受侵害且难发现的问题,开创“春蕾安全员”机制,联合妇联、民政部门,组建以检察官为主导,以村(社区)妇联主席、儿童主任为主体的春蕾安全员队伍,建立“分级保护+跨部门联动+社会化救助”机制,打造未成年人身边的守护岗。在前期成功实践基础上,我们将该经验复制到校园,设立“线上线下”并行的“青春护航信箱”,方便学生反映线索,及时提供保护。仅2022年,我们就发现相关线索50条,及时阻断侵害并刑事立案7件,帮助6000余名儿童得到有效管护。“春蕾安全员”机制在全省推广,工作成效得到全国人大常委会、最高检、民政部、全国妇联的关注与肯定。此外,我们还积极培塑“山海情”生态检察、“检心为民”民生检察、“检察益企”等新品种,引领带动了漳州检察工作高质量发展。

在建设过硬队伍中彰显品质。我们始终将政治建设摆在队伍建设首位,认真学习宣传贯彻党的二十大精神,要求“首题必政治”,引领干警深刻领悟“两个确立”的决定性意义,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。为贯彻落实党中央对支西援藏的重大战略部署,我院首创检察技术“云”援藏机制,为西藏昌都市检察机关办理人身伤害案件提供技术支持,“云”审查案件59件60人。为强化业务学习,我们在谷文昌干部学院设立福建省首个市级党校检察公益诉讼研学基地,建立检察官听庭评议机制,推进公检同堂培训,抓实各类业务竞赛、岗位练兵活动,着力提高干警履职能力。目前,我院已有8人次获评全国优秀办案检察官、全国优秀公诉人等,3人次入选全国检察机关人才库,潘进格同志作为福建检察机关唯一代表获得全国“人民满意的公务员”称号。

让驻所检察更有“智慧”

山东省诸城市检察院检察长 刘水平



近年来,为全面加强司法规范化建设,进一步提升司法规范化水平,我院以“智慧驻所”三项创新机制为抓手,持之以恒推进驻所检察监督规范化建设。我院驻所检察室先后被最高检授予“二级规范化检察室”“一级规范化检察室”等荣誉。

以培育“鹰眼精神”为关键点。近年来,我院将驻所检察工作列入“一把手”工程,在探索和实践过程中培育起“鹰眼精神”,即驻所检察室的视线如鹰眼一般,盯紧检察监督各项工作,以高度的政治站位、科学的工作理念、规范的监督程序、精准的智能手段、不懈的常态管理,完成职责范围内一切任务。“鹰眼精神”的内涵可以用“五度”来概括:以强烈的政治责任感对待驻所检察工作,即高度;细致入微注重监督的每个细节,即精度;做好在押人员档案全流程管理,即纯度;及时发现并快速处理每一处安全隐患,即速度;持续开发利用新的有效监督手段,即韧度。

我院将“智慧检察”与驻所检察工作深度融合,自主研发了驻所检察信息管理系统,使驻所检察人员可以快速完成在押人员信息填报工作。填报后,系统将自动生成相关检察日志和在押人员台账,完成信息归档,对处于不同诉讼阶段人员的相关数据进行分类统计并形成图表,围绕羁押期限设置即将到期、已经超期两类提醒,实现自动预警。通过生成在押人员情况一览表,对不同人员进行分类显示和自动调整,以颜色对比进行到期预警提示。驻所检察信息管理系统使驻所检察工作实现了由被动监督向主动监督、静态监督向动态监督、结果监督向过程监督的转变。

以维护在押人员合法权益为落脚点。我院不断探索驻所检察工作新方法,研究开发了检察官电子约见系统。通过看守所发放的个人信息腕带,安装在监室内的被监管人员自助终端,以及看守所区域人员动态管理系统,在押人员可以向检察官预约专用手机和我院部署在检察工作网上的驻所检察信息管理系统发送预约信息。经由信息化通道,在押人员的约见信息将第一时间被驻所检察室接收到。同时,驻所检察信息管理系统也提供了预约处理相关功能,可以将预约和处理情况自动记入检察日志。我们将电子约见系统接入驻所检察信息管理系统,使该系统能完整记录约见过程,对约见人及谈话内容进行保密,并提供全天24小时在线服务。信息化约见架起在押人员与驻所检察室沟通联系的桥梁,有利于检察官充分履行法律监督职能,依法维护在押人员合法权益,展现司法人文关怀。

行政检察监督坚持“与民同行”

湖北省十堰市张湾区检察院检察长 汪朝晖



民心就是最大的政治。近年来,我院坚持“与民同行”,把行政检察监督融入经济社会高质量发展大局,用心用情用力办好群众身边案,让公平正义可见可感。

以“我管”促“都管”,合力破解生态环境领域执法难题。针对辖区“山坡菜

园”治理难的问题,我院通过制发诉前检察建议,提起行政公益诉讼等方式,督促区林业局充分履行监管职责,积极修复山体植被。监督工作中,我院坚持“确保百姓安全,守住林地红线”原则,推动区林业局转变执法理念。3年多来,该局运用24小时“云监管”、护林员定期巡查、作出行政处罚等手段多管齐下,使辖区“山坡菜园”从原来的468亩缩减至80亩,整改工作得到当地居民的认可,为下一步长效治理奠定了基础。在我看来,每一起行政检察监督案件的背后,都是民生所系、民心所向。为此,我院立足检察职能,坚持从个案切入开展类案监督,实现以“我管”促“都管”。我们先后与区河长办、区林长办会签“河湖长+检察长”“林长+检察长”协作机制,5年来办理生态环境领域行政检察案件138件,实现了行政执法与检察监督同向发力。

在延伸监督触角,切实维护国家和社会公共利益中彰显检察担当。2022年1月,汤某经营的酒店因聘用3名童工,被张湾区人力资源和社会保障局罚款2万元。收到行政处罚决定书后,汤某立即结清3名童工的工资,将其送交监护人,取得监护人的谅解。但受疫情影响,汤某的酒店生意一落千丈,无力承担行政处罚作出的行政处罚。我院获悉线索后介入监督,邀请人大代表、政协委员、人民监督员围绕汤某是否可以从轻处罚召开听证会。会上,办案检察官和听证员联合释法说理,促成汤某与行政机关达成和解。区人力资源和社会保障局决定对涉案酒店从轻处罚,汤某当场用手机银行转账1万元罚款到该局指定账户上。实践中,我院不断创新发展新时期“枫桥经验”,通过依法履职最大限度帮助企业“松绑减负”,通过推动行政争议实质性化解实现“案结事了、人和政通”。

在延伸监督触角,切实维护国家和社会公共利益中彰显检察担当。2022年,临近城镇垃圾处理费征收改革一周年之际,我院与相关职能部门沟通了解情况,发现2021年度全区城镇垃圾处理费应征592万元,但截至当时仍有104万余元缺口。为确保国有资产应收尽收,我院立即向区税务局发出检察建议。收到检察建议后,区税务局高度重视,深入分析城镇垃圾处理费征收过程中存在的问题,联合我院、区财政局、区城市管理局综合执法局共同规范征收模式。同时,区税务局与我院会签《关于建立法律监督工作协作配合机制的意见》,为城镇垃圾处理费规范征收提供法律保障。2022年9月底,欠缴的104万余元垃圾处理费全部追缴到位并收入国库。近年来,我院主动延伸触角,积极开展行政检察监督,针对问题突出的行业、事项开展专项监督活动,有力推动了系统治理和溯源治理,共挽回国有资产992万余元。

帮企业“松绑”,让市场主体从优质