

公益诉讼周刊

公益诉讼检察

2023年7月27日

第096期

本刊策划 肖荣 张国卫
编辑 杨璐嘉 美编 任梦媛
校对 孙瑶

联系电话 010-86423429
电子信箱 yanglij2023@126.com

一周记要

《黄河国家文化公园建设保护规划》出台

7月17日,国家发展改革委、中共中央宣传部、文化和旅游部、国家文物局等部门联合印发《黄河国家文化公园建设保护规划》。《规划》范围包括黄河流经的青、川、甘、宁、内蒙古、陕、晋、豫、鲁9个省(区)。
《规划》提出构建黄河国家文化公园“一廊引领、七区联动、八带支撑”总体空间布局,分类建设管控保护、主题展示、文旅融合、传统利用等4类重点功能区;全面推进强化文化遗产保护传承、深化黄河文化研究发掘、提升环境配套设施、促进黄河文化旅游融合、加强数字黄河智慧呈现五大重点任务实施。

全国人大常委会启动安全生产法执法检查

为促进安全生产法全面有效实施,推动法律宣传普及,推进安全生产治理体系和治理能力现代化,全国人大常委会近日启动安全生产法执法检查。此次执法检查采取执法检查组赴地方实地检查与委托省级人大常委会检查相结合的方式。8月至9月,执法检查组赴山西、内蒙古、吉林、福建、河南、甘肃等6省(区)开展实地检查,委托北京、黑龙江、上海、江苏、江西、湖南、四川、宁夏等8省(区、市)人大常委会对本行政区域内安全生产法贯彻实施情况进行检查。

2023年“无废城市”建设工作推进会在杭州召开

7月24日,生态环境部在杭州召开2023年“无废城市”建设工作推进会。会议强调,要深入学习贯彻全国生态环境保护大会精神,进一步激发做好“无废城市”建设工作的强大动力。一是提高政治站位,加快构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的工作格局。二是坚持问题导向,聚焦解决难点堵点痛点问题,扎实推进各领域重点任务取得实效。三是发挥有效市场和有为政府作用,拓宽投融资渠道,加快工程项目落地。四是加大宣传教育力度,营造浓厚“无废”文化氛围。

全绿委办启动“双百”古树推选宣传活动

7月21日,全国绿化委员会办公室印发通知,启动开展以“探寻最美古树 守护绿色乡愁”为主题的古树名木推选宣传活动。活动拟在全国范围内推选出银杏、松树、侧柏、柏木、杉木、樟树、楠木、槐树、榆树10类树种各10株古树,共计100株,以及不限树种的100个古树群,简称“双百”古树推选宣传活动。

(整理:杨璐嘉 来源:国家文物局官网、《人民日报》、中国环境网、国家林业和草原局官网)

今年4月,最高人民法院办公厅会同第八检察厅组织邀请8位特约检察员赴山东就公益诉讼检察工作开展情况,获取了大量鲜活的案例。8位特约检察员分别来自不同的领域,他们眼中的检察公益诉讼是什么模样?采访中,记者得到了一些有趣的回答:

“最有意义的一件事”

“四面荷花三面柳,一城山色半城湖”,调研的第一站就在有着“家家泉水,户户垂杨”美誉的济南。泉水是济南的灵魂和名片,保泉护泉一直以来都是济南市检察机关开展公益诉讼工作的重点。调研结束后,特约检察员们起草了一份6000余字的调研报告。作为报告执笔人的民革中央社法委委员,中国政法大学环境资源法研究所所长、民商经济法学院教授侯佳儒在报告中提到了济南市检察院办理的一起“千泉保护案”。

济南市检察院检察官刘瑶介绍,该院以一处险被掩埋于建筑垃圾的泉水为线索立案调查,通过检察建议督促主管部门组织开展了2011年以来全市最大规模的泉水普查工作,普查泉水1209处,并将莱芜区、钢城区223处泉水同步纳入泉水名录,制定详细保护规划,完善济南市名泉档案。

“检察机关充分利用公益诉讼手段,不仅仅解决个案中的问题,还通过个案办理推动泉城保护。这正是在法治轨道内推进国家治理体系和治理能力现代化的生动实践。”侯佳儒说。

在这一点上,特约检察员们感受非常一致。从山东调研回来后,民进中央委员、科技医卫委员会副主任,中国农业大学食品科学与营养工程学院教授、葡萄酒科技发展中心主任黄卫东把调研中收集的资料都带了回来,在办公室也会不时翻看。在他看来,这次调研是他作为最高检特约检察员做的最有意义的一件事。“以个案办理推动各方关注和保护,推动社会治理。”记者看到,在泰安市检察院的工作汇报材料上,黄卫东密密麻麻记满了笔记。

山东省泰安市,位于“五岳独尊”的泰山脚下,境内黄河流域面积占山东省的47.5%。泰安市检察机关针对泰山文化、自然遗产保护中的地域管辖与职能混杂、行刑衔接机制不畅等问题,组建常态化工作专班,统一协调、办理涉泰山保护案件,并分专题、分领域开展公益保护专项行动,形成对泰山古树名木、文物和文化遗产保护的“法治之盾”。“泰山是世界文化与自然‘双遗产’,竟然有人因为迷信在泰山石刻

“坚定制度自信,服务保障国家战略实施”

沿黄临山,山东省“山水林田湖”自然禀赋得天独厚。黄河自山东流入渤海,遍布山东的湖泊和河流为农业发展提供了有利条件,使山东成为全国的“菜篮子”。在九三学社中央医药与卫生委员会副主任、北京大学口腔医院第二门诊部主任唐志辉看来,山东公益诉讼检察工作在服务黄河国家战略、海洋强国战略、乡村振兴战略等方面都作出了可贵探索,成效显著。

积极推动国家战略落地是公益诉讼检察工作的重要使命。记者了解到,围绕黄河国家战略,山东省检察院联合山东黄河河务局出台意见,组织黄河“清四乱”回头看联合巡查,开展黄河流域生态保护和高质量发展公益诉讼检察专项监督活动。在“守护海洋”公益诉讼专项监督活动中,山东省检察机关通过办案共追偿生态环境损害赔偿金1.1亿元,督促清理沿海滩涂固体废物、垃圾6万余吨,封堵、治理排污口16个,增殖放养7400余万尾。

民盟中央法制委员会主任,北京航空航天大学高研院院长、教授龙卫球表示,近年来,山东检察机关积极服务和保障地方经济社会健康发展,发挥了重要作用。其中最突出的是在生态环境领域,抓手沿黄临山的地理定位,推动“千泉之城”“泰山‘融’保护”等山东公益诉讼品

牌的形成,值得学习和推广。

在一起中央环保督察挂牌督办的钢渣非法占用农用地案件中,张某某长期占用耕地堆放钢渣,45万吨钢渣占用40余亩耕地。济南市钢城区检察院依法启动刑事附带民事公益诉讼程序,钢城区法院以非法占用农用地罪判处被告人张某某有期徒刑一年二个月,并处罚金3万元,同时支持检察机关的民事公益诉讼请求,要求其依法承担钢渣的清除费用以及治理费共计243万余元。

案子判了,三座“钢渣山”却依然矗立在那儿,清理工作面临很大阻碍,当地百姓也非常无奈。执行法官坦言:“张某某拒不自行清理,只能依法查封涉案钢渣,按照执行程序进行法律评估、拍卖等,周期较长,而且因为钢渣价值较低,没有人会竞买,导致执行程序空转,确实没有更好的办法。”

自然资源部门的工作人员也犯了难,法院查封了涉案钢渣,无行政强制执行权的行政机关也无法有效推动治理进程。

针对各部门反映的诸多问题,钢城区检察院积极组织召开联席会议进行磋商,建议法院采取灵活执行措施,各职能部门积极协助执行。通过会议协商,法院解除了对钢渣的查封措施,决定由张某某限期自行清除钢渣。经过多方努力,困扰钢城百姓8

“这次调研可比写一篇论文有用多了。”

“检察员们这么可爱,公益诉讼办案故事这么精彩,拍成影视剧应该很好看!”

“公益诉讼检察走到人民群众中去,人民群众也走近检察员。”

上乱涂乱画,祈求能转运。”采访中,黄卫东向记者讲述了调研中了解到的案例。据了解,泰山有国家级文物保护单位5处、山东省级文物保护单位11处,黄卫东提到的案件中,被涂抹的碑刻具有特殊的历史文化价值。泰山保护工作专班检察官宁静介绍,被涂抹的碑刻均属于全国文物保护单位,根据山东省文物鉴定中心出具的鉴定意见,该涂抹行为对文物本体造成一定程度的破坏,因此涉嫌故意损毁文物罪。今年3月,泰安市泰山区检察院对该案提起刑事附带民事公益诉讼,法院全部支持检察机关诉求,判令张某某、李某赔偿生态环境服务功能损失7万余元。宁静介绍,该案还探索通过异地公益劳务代偿的方式履行判决内容,让公益“破坏者”变成“守护者”。

此外,泰安检察机关还在业务应用系统对“四大检察”涉泰山案件增设“涉泰山保护”电子标签,全市范围内共享案件信息,推进“一体化提前介入、一体化调查取证、一体化联席会商、一体化起诉追责”全流程办案。

年之久的“老大难”问题得到了解决,40余亩土地全部复垦。

公益诉讼作为督促之诉和协同之诉的双重制度优势在该案中得到了充分发挥。特约检察员一致认为,应坚定制度自信,检察机关在公益诉讼中坚持“双赢多赢共赢”等理念,激活、弥补了现有制度机制中失灵、僵化、遗漏等环节,完善了国家治理制度体系,是中国式现代化治理体系的重要制度创新。

山东公益诉讼检察的顺利开展,也得益于一系列制度创新和改革探索。山东省检察院与省财政厅、省自然资源厅、省水利厅等单位,围绕检察公益诉讼协作配合机制会签文件15份,与生态环境厅会签检察公益诉讼与生态环境损害赔偿衔接意见,从省级层面健全有关制度机制。济宁、枣庄、威海等地检察机关会同当地林长办、公安、法院等部门,建立“林长+检察长+警长+法院院长”制度,创新建立行政执法、刑事侦查、检察监督和司法审判同向发力的林草资源保护新格局。

针对泰安市检察院提出的“刑事法益+公共利益一体化保护”工作理念,侯佳儒认为,可以将检察公益诉讼视为现代国家治理、社会治理的一种特殊制度,将理念拓展为“刑事法益保护+公共利益保护+社会治理创新”。

“很强的政治性,广泛的人民性”

“人民的拥护就是最大的荣誉。检察机关办理的公益诉讼案件都与人民群众密切相关,以公益诉讼的方式,解决了许多领域长期存在的严重影响人民生活的难题。我们感受到法律是有温度的,检察员们是有情怀、有智慧、勤奋工作,努力解决问题的一群人。”这次的调研让九三学社中央教育文化委员会副主任、国家广播电视总局发展研究中心国际传播研究所所长朱新梅看到了检察机关、检察员的另一面。让朱新梅印象最深的是“南四湖专案”。这是一起由最高检立案办理的公益诉讼案件,“南四湖”流域涉及鲁、苏、豫、皖4省8个地市34个县(市、区),山东也是专案办理的“主战场”。如今焕然一新的小渔村,似乎已经让人记不起这片土地旧时的样子。枣庄市检察院检察官王莉娜告

诉记者,在办理“南四湖专案”中某煤矿企业外排水硫酸盐超标案时,办案人员一次又一次深入厂矿企业,倾听企业面临的现实困难,细致阐释讲解“南四湖专案”重大意义及硫酸盐水排放标准等相关问题,促成辖区内涉及的煤矿共投入1亿余元对硫酸盐水处理设备设施进行了整改。

“南四湖专案”取得了良好的效果,从个案办理到类案、区域整治,枣庄市检察院持续跟进监督,促进形成和完善长效治理机制。比如针对枣庄、济宁、徐州三地南四湖流域船舶和港口码头执法标准不统一、执法机制不健全、执法信息共享不畅、检察监督不及时等问题,枣庄市检察机关会同交通运输部、生态环境部等行政机关共9个部门会签了《南四湖流域船舶和港口码头生态环境治理协同执法框架协议》等。

“关闭排污口100个,处理固废、危废2.7万吨,处理黑臭水体412处,拆除违法养殖956处……”朱新梅细细列举着这些办案数据,她认为,这个案件充分体现了公益诉讼在推动环境治理、建设生态文明、实现经济社会高质量发展方面发挥的不可替代的重要作用。

在此之前,民进会员,中国证监会科技监管工作委员会副主任张野对于公益诉讼的了解主要是每年在全国两会上听取最高检对于公益诉讼检察工作的总结,以及工作中接触到的一些法律实务。

“这次调研时间虽然不长,但看到了山东省、市、县三级检察机关公益诉讼办案实践,对公益诉讼形成了更全面的认识。”他认为,检察公益诉讼是一项具有鲜明中国特色的制度,既可以体现出很强的政治性,也可以具有广泛的人民性。只有在

拥抱山海,共赴公益之约

最高检特约检察员眼中的检察公益诉讼

□本报记者 闫晶晶



中国特色社会主义制度下,这两者才能达到高度统一,更有效、更准确、更深层次地解决关乎广大社会群体的公益性问题。

广泛的人民性,体现在每一件为民办实事的案件当中。济南市检察院积极回应群众来信,向广电部门发出检察建议,推动济南广播电视台、山东广播电视台开展“铁拳行动”,严查“神医神药”虚假广告;淄博、枣庄、东营开展饮用水安全专项活动,济宁、泰安、德州等地开展农贸市场食品安全、商超散装食品安全、冷链食品安全、快递寄递隐患专项监督行动,维护群众“舌尖上的安全”……

民建中央人口医药卫生委员会副主任、中国政策科学研究会副秘书长叶日者从2015年公益诉讼试点初期就开始关注这项工作。在他看来,行政

公益诉讼是检察公益诉讼工作开展的重点。公益诉讼制度设计的初衷就是以预防为主,通过个案办理,发现具有普遍性的问题,促进解决监管缺失、衔接不畅等体制机制方面的治理问题,促进依法行政。“办案实践中,检察机关坚持既依法督促又协同履职,与行政机关形成了新型监督关系。”叶日者说。

“公益诉讼检察工作使命崇高,任务艰巨,更是未来可期。”全国工商联常委、全联并购公会会长、尚融资本创始管理合伙人尉立东表示,希望能通过提升公益诉讼检察影响力,构建协同发展格局,凝聚共识,在更宽视野、更高层次推动形成多元主体协同保护的社会治理格局,让具有鲜明中国特色的检察公益诉讼制度,成为讲好中国法治故事的一张亮眼名片。

“加快检察公益诉讼专门立法”

通过调研,特约检察员们一致认为,公益诉讼检察工作的制度设计不仅得到了实践的验证,而且在实践探索中不断丰富和发展,彰显出独特的制度价值和生命力。同时,特约检察员们在调研情况与个人关注角度出发,提出了意见建议。其中谈到最多的,就是加快检察公益诉讼专门立法。

“专门立法已经形成共识。”尉立东表示,现有公益诉讼法律条文散见于多部法律和司法解释,导致“法出多门”,呈现碎片化、不系统、不全面、不充分,且存在规则分散、内容模糊、衔接不足等缺陷,严重制约公益诉讼进一步发展。

侯佳儒从法律专业角度提出建议,他认为,考虑到现有检察公益诉讼制度规定较为原则,在解决实际问题时还需要进一步细化,提高可操作性。建议通过公益诉讼立法,健全和

完善目前公益诉讼的具体制度规定。例如,明确公益受损、公益修复的判定标准,加强调查核实的刚性措施等。

“进一步理顺检察公益诉讼办案的体制机制,健全完善检察公益诉讼配套制度,比如公益诉讼损害赔偿鉴定难,缺乏公益损害赔偿金以及惩罚性赔偿的管理机制……”对于实践中的难点问题,特约检察员们各自提出了相关意见建议。唐志辉认为,检察公益诉讼应立足自身制度定位,继续拓展适用场景和领域,同时需要科学合理限定检察公益诉讼的受案范围。张野也表示,公益诉讼的核心是体现其公益性,如何界定公益诉讼的范围是未来公益诉讼能否发挥关键性作用的前提。