

地方视窗

地方经验特色

(形象展示 广告宣传)

2023年11月10日

第291期

本刊策划 史绍丹
编辑 周蔚
校对 杨金辉

联系电话
010-86423591
电子信箱
jrcb60@126.com

碳汇替代性修复生态检察模式的思考

贵州省黔东南州人民检察院党组书记、检察长 金亦帆

“双碳”背景下，碳汇问题受到前所未有的重视。检察机关在办理公益诉讼案件中探索适用碳汇补偿机制，修复生态。实践中，仍存在工作路径窄、方法少、做法单一的问题，亟待研究。

一、检察公益诉讼中碳汇补偿机制及适用基础

碳汇，是指通过植树造林、植被恢复等措施，吸收大气中的二氧化碳，从而减少温室气体在大气中浓度的过程、活动或机制。

当违法者实施了破坏森林等自然资源的行为，自然资源的破坏将造成二氧化碳吸收量减少。检察机关在办理破坏生态环境资源类公益诉讼案件过程中，通过让违法者认购一定数量的碳汇，替代性修复生态功能损失，称为碳汇替代性修复生态。

《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》第12条、第13条、第15条，《最高人民法院关于人民检察院公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第20条，《最高人民法院关于审理森林资源民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第20条等，对碳汇可替代履行森林环境损害赔偿义务，碳汇补偿成为一项生

态环境资源领域重要的民事诉讼请求予以确认。

二、碳汇补偿机制适用面临的困境

“双碳”目标的提出时间短，目前检察机关适用碳汇补偿机制尚处于探索阶段，在办案中存在短板和瓶颈，主要体现在：

(一)案件类型具有局限性。检察机关办理此类案件大部分仅限于民事公益诉讼(含刑附民)案件，未延伸至行政公益诉讼。

(二)案件涉及范围狭窄。案件范围仅限于森林碳汇，对草原、湿地、海洋、土壤、岩溶等生态系统尚未涉足。林木具有吸收二氧化碳释放氧气的能力众所周知，但草原、湿地、耕地、海洋、岩层的固碳作用却不明确，如何拓展案件范围，仍需不断开拓探索。

(三)办案机制及相关制度尚未完善。检察机关将碳汇补偿机制适用于公益诉讼案件办理虽有司法解释的支撑，但是缺少具体的操作规程，如案件范围，适用条件，办案程序，与行政、刑事案件衔接等方面无章可循。

(四)碳汇量鉴定难、缺乏专业人才。司法鉴定具有严格的程序要求，

具备司法鉴定资质的机构或者人员出具的鉴定意见方能作为证据使用。目前，检察机关在办案过程中，往往遇到碳汇核算难题，通过国家资质认定机构确定的司法鉴定机构，未被明确可进行碳汇核算，未通过资质认定机构确定的相关职能监管部门出具的认定意见，能否作为证据使用存在较大争议。故司法鉴定资质认定的缺位和碳汇核算专业人才缺乏是检察机关开展办案工作的最大障碍。

(五)碳汇补偿资金使用管理制度尚未完善。一些地区因缺少公益诉讼资金专项账户，检察机关通过办案获得的碳汇损失赔偿金应存放何处，如何管理、使用、分配，如何将赔偿金用于生态资源管护，是亟需解决的问题。

(六)认购碳汇量与对行为人轻缓化处理在法理上缺乏明确性。生态修复责任旨在救济破坏生态环境资源造成的损失后果，当与刑事责任罪造成时，则成为督促行为人为及时履行修复责任的内在动力。因此，实践中行为人对修复生态环境一般被视为其具有认罪(悔罪)态度良好、人身危险性小等情况，进而对其刑罚裁量上的轻缓化处理。“双碳”背景下，一些法院将生态环境修复责任从补植复绿等措施扩大到碳汇补偿并以此作为对行为人进行轻缓化处罚的依据，但其刑法依据缺乏明确性。

三、完善碳汇补偿机制适用路径

把握总体目标，树立绿色低碳发展理念。准确把握实现“双碳”目标工作的总体要求，提高将碳汇补偿机制运用到检察公益诉讼案件中的思想认识，充分发挥检察职能，建立司法碳汇研究实践基地，为理论研究、办案实践、检察培训提供平台。

完善立法和相关规章制度，健全程序机制。建议将碳汇补偿机制写入节约能源法、电力法、煤炭法、可再生能源法、循环经济促进法等，为检察机关在办理公益诉讼案件中适用碳汇补偿机制提供充足的法律支撑。制定完善相关规章制度，细化碳汇补偿机制在检察公益诉讼案件中的适用范围、条件，引导检察机关逐步从森林固碳拓展到海洋、草原、湿地、岩溶等领域，从民事公益诉讼延伸到行政公益诉讼类别，规范办案程序机制，明确通过诉前检察建议、磋商、司法确认、起诉等方式，开展“碳汇+检察”工作，践行恢复性司法理念。

加强协作配合，解决难题，走出困境。检察机关要加强与法院、国土、林业等单位的协作配合，完善鉴定评估、线索移送等机制，解决鉴定难问题。建议国家资质认定机构在审核认

定司法鉴定机构时，增加碳汇核算资质认定，让司法鉴定更加规范。建议明确已通过国家认可的认证中心审核通过的碳汇造林项目所在地的自然资源管理部门出具的碳汇认定意见，当事人认可的，可以作为证据使用。

加快完善公益诉讼案件中碳汇补偿资金管理使用制度。加快建立较为完备的公益诉讼案件中碳汇补偿资金账户运行制度，联合法院、财政、林业、自然资源、农业等单位共同建立专门账户，明确使用范围和分配方式，按照程序审批和拨付，解决碳汇资金无序管理的问题。

构建刑事司法碳汇补偿机制操作规范。立足司法实践，建立签订承诺书责任机制、资源生态修复补偿工作机制、碳汇损失评估和鉴定机制、碳汇价值核算体系机制等，进一步规范补偿的方式、范围、核实方式等。

出台“碳票”管理办法。将“碳票”作为林地林木碳排放减排收益权的凭证，在一定行政区域内对林业碳票的发行、登记、流通、质押、抵销等进行有效的管理和监督，推动建立健全绿色生态产品价值实现机制，开辟生态优先、绿色发展的新途径。

检察长论坛

以“检察之力”融入“社会之治”

黔东南州检察机关全面贯彻习近平法治思想，立足本地犯罪结构变化和区域社会治理实际，坚持“治罪”与“治理”并重，锚定“一二三四五”工作法，着力提升犯罪治理效能。

树牢一个理念。将轻罪治理作为检察机关推进社会治理体系和治理能力现代化的抓手。黔东南州检察院调研发现，近三年来宣告刑在有期徒刑三年以下的刑事案件占83%，综合相对不起诉案件，全州轻罪刑事案件占比高达92%。为此，黔东南州两级检察机关通过专题研讨会、座谈会等交流平台，增进全体干警对轻罪治理工作的认识，树立“治罪”与“治理”并重的理念。主动向政法委汇报，牵头法院、公安、司法局联合印发工作意见，明晰相关单位职责任务，明确轻罪治理的路径、方法。

聚焦两个维度。一是办案程序提速。整合办案流程，侦查机关分时段集中移送轻罪案件，检察机关一次性开展权利义务告知、讯问及认罪认罚工作，探索刑拘直诉办案机制。采取表格要素填充式制作审查报告，广泛适用速裁程序，提升办案效率。二是依法规范行使检察裁量权，简案精办。对犯罪情节轻微、社会危害性不大、自愿认罪认罚、取得被害人谅解的初犯、偶犯、未成年人犯，依法不捕不诉；对多发易发、群众反映强烈的涉电诈、盗窃等领域的犯罪依法严厉打击。贵州省开展社会治安整治专项行动以来，黔东南州检察机关共批捕涉电诈、盗窃等社会治安重点领域犯罪

嫌疑人204人，提起公诉343人，批捕率70%，起诉率71%。

瞄准三个环节。一是诉前主动作为。“治未病”。依托政法大走访、街面联巡等，扎实开展矛盾纠纷排查化解和法治宣传工作。2023年，两级检察机关排查化解矛盾纠纷和安全隐患60余起。二是诉中严把事实、证据、法律关，“小案不小办”“轻罪不轻视”。充分利用侦查监督与协作配合办公室的桥梁作用，通过介入侦查、案件会商，有效推动公安机关提升侦查案件的质量，今年存疑不诉率降至0.3%。三是做实不诉“后半篇文章”。对于酌定不起诉的案件，合理适用训诫、具结悔过等非刑罚措施。对需要给予行政处罚的被告人，及时向相关行政机关制发检察意见书，及时跟进意见办理。对于办案中发现的社会治理漏洞，充分运用检察建议堵塞漏洞促进诉源治理，今年以来，共制发社会治理检察建议112份。

把握四项重点。一是办案中注重分析案件起因、矛盾源头，通过公开听证、民间调解等，积极引导，促成案件当事人双方达成和解，做到“案结事了人和”，刑事和解率维持在20%。二是将释法说理贯穿办案全过程，既把“事理”查清，也把“法理”讲明，提升司法公信力。三是将退赃退赔情况作为捕与不捕、诉与不诉以及提出量刑建议的重要情节予以考量，协同侦查机关加大追赃退赔力度，最大限度维护好被害人的财产权益，追赃挽损率达60%。四是选取群众关注度高、群

众身边经常发生的典型案例制作成宣传展板和视频，深入乡村、学校、集市开展法治宣传教育，提高广大群众法治意识，引导广大群众遵纪守法。

建立五项机制。一是推行轻微刑事案件赔偿保证金提存制度，有效解决轻微刑事案件中因种种原因不能达成赔偿合意，或者被告人被羁押或者被判处实刑后，不愿意赔偿而致判决落空问题。二是实施轻微刑事案件涉罪人员参与社会公益服务机制，轻微刑事案件涉罪人员自愿开展社会服务，经考察评估合格后，作为宽缓处理的参考依据。三是探索审查逮捕案件社会危险性量化评估办法，将案件事实、涉案性质、情节进行指标量化，评估得分，评估结论作为犯罪嫌疑人的羁押必要性审查的重要参考依据。四是运用定制化研发的非羁押人员监管系统，以“非羁押码+电子手环”的方式对非羁押人员进行24小时在线监管。五是规范刑行衔接，制定不起诉案件适用非刑罚处罚措施操作规范，明确对被不起诉人予以训诫或者责令具结悔过，让其赔礼道歉、赔偿损失，建议行政处罚的适用标准和程序，确保刑行衔接规范有序。五项制度实施以来，全州诉前羁押率降至19.6%，未出现犯罪嫌疑人在案影响诉讼的情况，对酌定不起诉案件均规范开展了训诫工作，对其中25名被不起诉人以检察意见的形式移送主管行政部门予以行政处罚，轻罪治理成效显著。(黄俊保)

三个统筹，推动政治与业务深度融合

黔东南州检察院把开展“透过业务看政治讲忠诚”活动作为深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育的重要举措，以“三个统筹”推动活动走深走实，推动政治与业务深度融合，实现“高质效办好每一个案件”。

一是统筹任务落实。全州检察机关按照各业务条线和各党支部每月开展1次活动，每名检察官每年宣讲1个

案件，各级院每年开展1次全院范围内的集中讲评的要求推动工作落实。截至目前，全州检察机关共开展“透过业务看政治讲忠诚”活动112场次，主讲人数146人，其中，院领导主讲41人。

二是统筹活动形式。讲评不拘于形式，把讲评活动同日常党建工作统筹起来，与“三会一课”、主题党日等融合起来，增强活动针对性实效性，使广大

检察干警能够积极主动参与，做到“两不误、两促进”。

三是统筹宣传引导。统筹两级院新媒体矩阵，广泛宣传“透过业务看政治讲忠诚”活动。全州检察机关共发布“透过业务看政治讲忠诚”简报信息68条，其中11条得到中央主流媒体采用报道，30条被省级主流媒体采用报道。(傅钰喻 王腾飞)

智慧平台助力精准帮教迷途少年

“未成年人杨光(化名)存在无故夜不归宿、多次旷课逃学等不良行为，评定等级为C，建议将其信息推送至居住地村委会及学校，并责令监护人加强家庭教育……”

贵州省三穗县检察院接到“青禾护卫”未成年人违法犯罪预防治理平台(下称“青禾护卫”平台)推送的信息后，立即联合司法社工开展线下走访，制定个性化精准帮教方案。

如何对罪错未成年人适用与其相匹配的干预措施，以实现罪错预防，促进罪错未成年人回归正常生活?今年初，该院研发了集犯罪预防、精准帮教、家庭教育、社会治理四大功能于一

体的“青禾护卫”平台，借助平台打破各单元间的数据壁垒，通过归集县域范围内“不良行为、严重不良行为、涉罪”三类罪错未成年人数据，进一步采集罪错未成年人在校表现、成长经历、社会关系等情况，由平台进行精准分级评估，提供个性化矫治方案。同时，该院推动当地未保委出台《三穗县涉案未成年人帮教实施方案》，通过整合多方力量组建帮教团队，定期评估帮教效果，及时调整帮教方法，在帮教考察期届满一周前出具《帮教效果评估报告》，依法对罪错未成年人作出解除帮教、延长帮教期限、责令加强监护教育或送往专门学校等决定。通过

“监督模型线上分析+帮教团队线下活动”，实现对罪错未成年人的全方位教育矫治。

据悉，今年以来，黔东南州检察机关积极探索预防未成年人犯罪新路径，以凯里、三穗、天柱为试点，对罪错未成年人探索建立“红黄绿”精准帮教评估机制，在涉未成年人案件中全面引入社会服务、联系民政、团委、妇联等单位参与教育矫治，实现社会化帮教与预防犯罪的有效衔接。截至目前，共联合相关部门建立工作机制10余个，对罪错未成年人开展精准帮教253人次，助推60余名罪错未成年人重回生活正轨。(邓可 杨荣欣)

扎实推进“百千万”行动 全面助力黔东南发展

自2023年2月贵州省检察院部署开展“充分发挥检察职能服务保障‘四区一高地’建设专项行动”以来，黔东南州检察机关以联系“百个”产业园区、服务“千家”民营企业、助力“千村”提升发展能力、守护“万户”安宁行动

为抓手，依法能动履职，进企业、入农户，确保在服务黔东南经济高质量发展、助力乡村振兴上出真绩。

截至目前，州、县两级检察院共定点联系产业园区17个，派出18名班子成员担任法治副园长，召开“两

长”座谈会20余场，到园区开展工作40余次，帮助园区解决涉法问题20余个，为企业定制定法治套餐10余个，选派160余名干警到村担任法治副主任，培训村民3000余名，提供法律服务100余次。(曹芸)



贵州省黔东南州三穗县检察院联合公安、法院、社工人员对9名罪错未成年人开展联合帮教。周武嘉/摄

出实招追缴行贿案件不正当利益

2018年以来，黔东南州检察机关在办理职务犯罪案件过程中，对12起行贿案件开展不正当利益追缴工作，促成被告人退缴违法所得不正当利益资金共计1.2亿余元。

一是注重研判引导，深挖不正当利益追缴线索。黔东南州检察机关在办案中注重研判不正当利益追缴线索，对于存在追缴可能的，加强监督检查会商，全面引导监察机关围绕不正当利益来源、性质、用途及价值等收集固定证据，综合审查判断是否应当依法追缴或者纠正。

二是强化内外联动，凝聚不正当利益追缴合力。一方面，坚持检察一体化办案，对于重大疑难行贿案件，通过“双专班”“三同步”的工作模式，上下联动，形成州县两级检察机关追缴不正当利益

的内部工作合力；另一方面，加强与监察机关、审判机关的沟通联系，通过提前介入、疑案会商等机制，形成推动不正当利益追缴的外部工作合力。

三是落实宽严相济，有效督促不正当利益退缴。办案中坚持宽严相济刑事政策，将不正当利益追缴与自愿认罪认罚相结合，把行贿人是否主动退缴或者主动配合纠正不正当利益作为重要量刑情节予以审查，对于主动全额退缴行贿不正当利益的，依法提出从宽处罚量刑建议。结合法律、刑事司法政策对行贿人及其亲属充分开展释法说理，让行贿人充分认识到退缴不正当利益是其法律责任和获得从宽处理的机会，真诚认罪服法；让其亲属明辨是非，主动配合退缴违法所得。(代义梅)

检察官帮她领到了赔偿款

2023年9月8日，陆某早早来到从江县检察院，将一面锦旗和一封红彤彤的感谢信递到检察官手上，“感谢你们帮我们解决了十几年的糟心事”。

2007年7月，陆某的母亲奶某在其自留地上修建房屋(此时该地不属于城乡规划区)。2019年12月，铁路部门认为该房屋危及行车安全，经协商，奶某自行拆除部分房屋，仅剩一层没有盖顶的砖土混结构房。奶某将房屋封顶改建(此时案涉房屋已属于城乡规划区范围内)。2021年2月，镇政府“两违”工作组发现后，认为改建房屋属于违建，劝奶某自行拆除。奶某认为该房屋建设手续合法，后来，镇政府联合相关部门拆除了该房屋。

2021年7月，奶某将当地镇政府、县综合行政执法局起诉至法院。法院最终认定强制拆除房屋违法，奶某被拆除房屋并不全部属违章建筑。奶某认为其房屋建设和改建行为合法，不服判决，遂向黔东南州检察院申请监督。该院经审查认为，法院判决认定

事实清楚，适用法律准确，遂依法作出不予支持监督申请决定，并持续关注此事后续进展。2022年9月，奶某依法向法院提起行政赔偿诉讼，后因同意调解撤回起诉。但由于多次调解未达成一致意见，奶某于今年6月再次提起行政赔偿诉讼。

法院受理后，检察机关依法介入，联合法院多措并举促案件化解。一是厘清赔偿范围，明确赔偿项目、赔偿标准及赔偿数额。二是针对涉案部门支付能力不足问题，检察机关主动向县委县政府汇报，指明争议症结、争议化解的必要性，得到县政府的大力支持。三是解开奶某心结。承办检察官多次入户与其摆事实、讲道理、聊家常，慢慢解开其心结，使其于2023年9月5日在法院的主持下签订了调解协议。经检察机关多次与有关部门沟通对接，奶某拿到了赔偿款，自此，困扰奶某一家的行政争议得到圆满化解。(余金星 梁瑞壮 石庆霞)

带着问题去 带着思路回

自2022年贵州政法大走访工作开展以来，黔东南州检察机关将“入村寨进社区走企业访群众”政法大走访与新时代人民群众对检察工作的新时期深度融合，秉持“带着问题去、带着思路回”的实干态度，已派出走访人员6887人次，累计走访群众12920户，走访村寨237个，走访社区

50个，走访重点企业149个，走访学校133个；收集问题线索或意见建议13条，已解决13条，解决群众困难3个。

下一步，黔东南州检察机关将继续常态化开展好大走访活动，宣传促发展的政策方针，倾听民情民意，督促解决问题。(傅钰喻 王腾飞)

工作靓点