

检察公益诉讼有效推动“无障碍”源头治理

——对话中国人民大学法学院教授、博士生导师黎建飞



2023年12月27日，黎建飞教授在“无障碍环境建设法专家论坛”作学术报告。

□本报全媒体记者 谢文英

无障碍环境建设事关每个社会成员、每一个家庭。享受无障碍环境的便利，并非弱者或者特定群体的福利，而是公民基本权利，是标志国家和社会文明进步的重大公共利益。

法工作的专家顾问，中国人民大学法学院教授、博士生导师，中国人民大学残疾人权益保障法律研究与服务中心主任黎建飞。

记者：我注意到，您在推进无障碍环境建设法出台的过程中，多次对检察公益诉讼表示肯定。可以说，您算检察院的老朋友了。

黎建飞：是的。从2007年中国人民大学残疾人权益保障法律研究与服务中心成立至今，我从事残疾人权益保障法律研究与服务工作有19年了。按常理，这个领域与检察院似乎鲜有交集。但随着社会发展，现实生活中出现了许多现行法律难以解决的问题，这就要求法律体系更加多元化。在此背景下，诸多新的法律应运而生，新的职能也应时而生，检察公益诉讼便是其中之一。

我与检察院的密切接触，始于无障碍环境建设法起草阶段。2022年，无障碍环境建设法被列入全国人大常委会的年度立法工作计划。同年3月1日，我受全国人大社会建设委员会邀请，担任无障碍环境建设立法工作的专家顾问。最高人民检察院作为立法工作领导小组的成员单位之一，也深度参与这部法律的立法工作。

记者：在最初的无障碍环境建设法专家建议稿中，并没有检察公益诉讼相关内容。

但是，2022年10月，无障碍环境建设法（草案）提请全国人大常委会初次审议时，出现了检察公益诉讼相关内容。您能给我们讲讲背后的缘由吗？

黎建飞：从这部法律的名称就可以看出其专业性，“无障碍环境建设法”旨在解决高质量建设无障碍环境问题。在完善和修改专家建议稿的过程中，最高检公益诉讼检察厅检察官邱景辉向我们介绍了大量无障碍环境建设领域的检察公益诉讼案件，而且在每一次研讨会上都会阐述检察公益诉讼的意义，这让我们看到了检察公益诉讼的监督优势。

例如，2022年5月宣判的贵州省罗甸县检察院督促保护残疾人盲道安全行政公益诉讼案，检察机关通过此案推动整个县城进行盲道整改，这是其他法律手段难以做到的。还有当时很有名的“轮椅小仙女”因无障碍通道破损发生轮椅倾覆致死案，检察机关介入后，源头治理成效令人惊喜。

为此，我们建议，在无障碍环境建设法（草案）中增加检察公益诉讼内容，作为监督管理的兜底保障措施。这也就有了无障碍环境建设法第63条的规定：“对违反本法规定损害社会公共利益的行为，人民检察院可以提出检察建议或者提起公益诉讼。”

记者：无障碍环境建设法已经施行两年多。在您看来，效果如何？

黎建飞：我们常遇到这样的情况，如果违章停车，马上就会意识到会有监控抓拍或者交警罚款，但要是盲道被占用，却往往不知道该找谁处理，残疾人车位被占用也是如此。

什么是真正的无障碍？在国外，我曾看到一个残疾人开车去超市，他下车后自行打开轮椅进超市，购物结束后又自己摇着轮椅出来，到车边把物品放入后备箱，收起轮椅后离开离去，无需他人协助。我们追求的无障碍，正是无障碍环境建设法的立法宗旨——生活自主、生命尊严。

无障碍环境建设法的施行，对包括残疾人、老年人在内的全体社会成员参与融入社会生活、共享改革发展成果发挥了重要作用。

但总的来看，我国的无障碍环境建设整体水平与经济社会发展成就仍不匹配，存在诸多问题，面临亟待解决的困难：无障碍信息交流和无障碍社会服务还不能满足当前人民群众的实际需要，无障碍理念尚未深入人心等，都在一定程度上制约着无障碍环境建设的健康发展。令人欣慰的是，检察公益诉讼法（草案）正在审议，期待这部法律尽早出台。

记者：针对检察公益诉讼法（草案），您

提出了哪些意见和建议？

黎建飞：我提出六条建议，核心要点主要有两个：一是将劳动权益保障纳入检察公益诉讼范围；二是建议将老年人、残疾人、妇女、未成年人等特定群体权益保障整体性写入检察公益诉讼法。

近年来，我注意到，无论在个人信息保护领域，还是无效婚姻等社会难题、个人无法解的积难案件面前，检察公益诉讼都展现出了独特且强大的作用。实际上，劳动争议的社会属性与检察公益诉讼的公益性高度契合。从个体层面看，即便是劳动者个人的劳动争议，其影响范围至少涉及一个家庭。而群体性的劳动争议更是关乎社会稳定的重点领域，处理不当极易引发社会矛盾。因此，这类问题需要社会高度关注，也需要国家权力适度介入和干预。通过检察公益诉讼监督，可以保障经济补偿金及时、合理地发放，同时推动再就业帮扶和特定群体安置等工作落实。这既是社会稳定的重要保障，也是人民群众的强烈期盼，对于构建和谐社会具有不可忽视的作用。

检察公益诉讼在特定群体权益保障方面发挥了积极作用。例如，较好地解决了“外嫁女”征地补偿分配难题，推动“事实孤儿”补助政策落实落地。另外，随着我国“老年社会”的来临，老年人的护理和瞻养问题日益突出。如何运用公权力来保障社会成员在老年时期的安全和尊严，是亟待解决的社会问题，通过检察公益诉讼来强化养老护理的规范有序，能够充分、有效地为老年群体的体面生活提供国家力量的保障。

[对话]

鸳鸯湖里，一对对鸳鸯悠然自得

贵州凤冈：“检察+行政+社会监督”共绘生物多样性保护画卷

公益聚焦

□本报全媒体记者 丁艳红
林建安 通讯员 邓军

鸳鸯又名“中国官鸭”，系国家二级重点保护野生动物。它们本是候鸟，按照生长规律，每年3月末、4月初陆续迁到北方繁殖地，9月末、10月初离开繁殖地南迁。但在贵州省凤冈县鸳鸯湖，有一群鸳鸯没有迁徙，从候鸟变“留鸟”。

自2025年6月最高检部署开展鸟类野生动物保护专项监督活动以来，为了保护这片鸳鸯栖息地不受干扰，凤冈县检察院立足公益诉讼检察职能，督促行政机关依法履职，开展专项治理，恢复和改善鸳鸯生存环境，守护鸟类家园。

线索核查：人为干扰威胁鸳鸯生存

凤冈县鸳鸯湖地处北纬28°附近，冬暖夏凉，气候温暖湿润。2002年前后，附近村民发现有鸳鸯来此过冬，且留下来繁衍生活。之后，鸳鸯种群数量快速增多，最多时曾达到500只左右。

然而，近几年，村民们发现鸳鸯的数量减少了。2025年7月，凤冈县检察院接到群众反映，称鸳鸯湖鸳鸯栖息地存在保护不力问题，导致鸳鸯生存空间不断受到人为因素挤压。该院立即进行实地调查。“以前，可以看到鸳鸯成群地在湖面上，这两年感觉数量明显少了。有的摄影爱好者近距离拍摄鸳鸯，留下大量白色垃圾，还有的违法钓鱼者深入鸳鸯栖息地垂钓，这些都非常影响鸳鸯的正常活动、觅食和繁衍。”村民们说。

检察官调查发现，鸳鸯湖作为野生动物栖息地，未依法设置野生动物保护标志，虽然湖边的“垂钓须知”明确标注了禁止垂钓区域，但现场还是发现了违规搭建的钓鱼棚。更为严重的是，距鸳鸯栖息地核心区不足50米的地方有两处集中安葬点，是鸳鸯湖所在村于2018年、2019年分别设置的。丧葬活动上震耳欲聋的烟花爆竹声，经常引发鸳鸯应激反应。



▲贵州省凤冈县鸳鸯湖，鸳鸯在水面嬉戏。

◀贵州省凤冈县鸳鸯湖全景。

经咨询相关专业人士，噪音会影响鸳鸯群体间讯息传播、妨碍其觅食与警戒，致使鸳鸯将此处判定为“不安全”区域而主动避开。如此一来，优质栖息地面积缩小，加剧种群内部竞争，进一步影响鸳鸯种群的捕食、交流和繁衍后代。

根据相关规定，凤冈县林业局对辖区内野生动物保护负有监督管理职责。2025年8月4日，凤冈县检察院向县林业局制发检察建议，建议其依法全面履行野生动物保护职责，采取有效措施，消除影响鸳鸯繁衍生息的违法行为，恢复和改善野生动物生存环境。同时，该院还建议相关镇政府针对安葬点不当选址、违法垂钓留下大量白色垃圾等问题采取措施，深入开展河湖库“清四乱”（清理乱占、乱采、乱堆、乱建）活动，恢复和改善野生动物生存环境，引导群众自觉保护野生动物栖息地。

会后，凤冈县林业局立即召开鸟类保护工作联席会，联合7部门开展加强鸟类保护和严厉打击非法采集野生保护植物专项行动，在鸳鸯栖息地周围设置鸟类保护牌3块，并联合多部门在全县开展鸟类保护巡查检查。相关镇政府组织拆除两处违规搭建的钓鱼棚，常态化清理湖区白色垃圾，劝离近距离观看鸟类者20余人次。

此外，凤冈县林业局会同相关镇政府、县民政局，多次进村入户开展群众工作，向当地村民宣讲噪声对野生动物的危害。鸳鸯湖所在村委会召开群众会议，重新规划并新选了两处集中安葬点，均远离鸳鸯栖息地核心区，同时明确禁止在鸳鸯湖湖区新增集中安葬点。

公开听证：凝聚合力破解整改难题

然而，整改并不顺利，一些村民对于安葬点重新选址存在抵触情绪。鉴于该案涉及殡葬管理等历史遗留问题，整改难度大，需要多部门协同履责。2025年8月22日，凤冈县检察院举行公开听证，邀请县人大代表、政协委员、人民监督员、村干部及群众代表参加。会上，检察官播放鸳鸯因人类燃放烟花爆竹受惊吓的相关视频，以及违法垂钓者在鸳鸯栖息地乱搭乱建钓鱼棚的视频、图片。各部门围绕安葬点重新选址、河长制落实、日常巡护、部门联动等关键问题充分发表意见，形成了“分工负责、协同配合、长效管护”的保护共识。

会后，凤冈县林业局制发检察建议，建议其依法全面履行野生动物保护职责，采取有效措施，消除影响鸳鸯繁衍生息的违法行为，恢复和改善野生动物生存环境。同时，该院还建议相关镇政府针对安葬点不当选址、违法垂钓留下大量白色垃圾等问题采取措施，深入开展河湖库“清四乱”（清理乱占、乱采、乱堆、乱建）活动，恢复和改善野生动物生存环境，引导群众自觉保护野生动物栖息地。

凤冈县林业局压实各级林长保护鸟类野生动物及其栖息地责任，将野生动物及其栖息地的保护成效纳入林长制考核；指导护林员履行保护野生动物的责任，安排1名专职护林员，专门负责鸳鸯栖息地的日常巡查和管理，及时发现和报告破坏栖息地的行为。

凤冈县水务局将鸳鸯栖息地河湖管理纳入河长制日常管护范围进行管控，申请专项资金用于日常打捞白色垃圾；相关镇政府将禁止近距离观鸟、“诱拍”等行为纳入村规民约内容，邀请当地干部群众作为志愿者开展巡查，提倡文明观鸟，规范鸟类拍摄活动，确保鸳鸯正常繁衍生息。

2025年12月25日，凤冈县检察院组织人大代表、政协委员、“益心为公”志愿者、人民监督员开展公益诉讼“回头看”活动时发现，水面上群鸟嬉戏，成双的鸳鸯一栖一游相映成趣，岸边摄影爱好者“打鸟”留下的白色垃圾已不见踪影，鸳鸯湖真正成为了鸳鸯等野生鸟类的“安全家园”。

“保护鸟类对维护生态平衡及生物多样性具有重要意义。检察机关通过开展专项整治活动，找准鸟类保护‘小切口’，以公开听证、制发检察建议等方式，推动部门履职，破解保护难题，以法治力量绘就生物多样性保护的和谐画卷，值得点赞。”遵义市人大代表李永琴表示。

建立机制：长效守护“鸳鸯家园”

为避免问题反弹，凤冈县检察院与该县林业局、法院、县公安局及镇政府等部门多次召开联席会，设立“凤冈县鸳鸯湖鸟类野生动物司法保护基地”，推动长效管理。

2025年5月，在《襄阳市古山寨保护条例》公开征求意见期间，湖北省人大代表陈德军通过南漳县检察院的代表联络机制，提出了将检察公益诉讼写入条例的明确建议。“当时到卧牛寨调研，看到裂开的寨墙和倒在草丛里的石碑，心里很不是滋味。我就想，必须得有一条更硬的法律‘鞭子’，来‘抽醒’大家对古山寨的保护意识。”事后，陈德军代表回忆道。

检察机关迅速响应。南漳县检察院联合该县文旅局等相关乡镇政府，对县域内卧牛寨、尖峰岭寨等17处重点古山寨展开系统性调查，通过实地勘测、航拍测绘、专家咨询等方式，形成了详实的调查报告。在充分论证的基础上，由襄阳市检察院向襄阳市人大常委会提出了增设检察公益诉讼条款的专门建议。

2024年3月1日，《襄阳市古山寨保护条例》正式施行，其中第二十一条明确规定：“在古山寨及相关设施受到损害时，检察机关可以依法提起公益诉讼。”

专项监督，推动落实

2024年4月，南漳县检察院针对卧牛寨

“古山寨文化之乡”响起修复锤音

□本报全媒体记者 戴小巍
通讯员 尹周航 梁圆

1月15日，湖北省南漳县卧牛寨遗址修缮工程现场，施工准备工作正在有序进行。工程人员在对一段存在险情的墙体进行最终的测绘复核，清理出的旧石料被分类码放，即将用于修复。现场传来的各种作业声响中，清晰的勘测锤音标志着这项期待已久的抢救性保护工程，即将从方案正式转入实施阶段。

这项总投资750余万元的修缮工程得以启动，源于文旅部门、人大代表与检察机关等多方力量的共同推动。

代表建言，推动立法

南漳被誉为“中国古山寨文化之乡”，现存古山寨千余座，其中卧牛寨、尖峰岭寨等6处为全国重点文物保护单位。被誉为“华夏第一山寨”的卧牛寨，规模宏大，寨墙依山势蜿蜒，具有极高的历史与建筑价值。然而，长期的自然风化和保护缺位，让山寨出现了寨墙倾斜、碑刻散落、环境杂乱等问题。

2023年5月，在《襄阳市古山寨保护条例》公开征求意见期间，湖北省人大代表陈德军通过南漳县检察院的代表联络机制，提出了将检察公益诉讼写入条例的明确建议。“当时到卧牛寨调研，看到裂开的寨墙和倒在草丛里的石碑，心里很不是滋味。我就想，必须得有一条更硬的法律‘鞭子’，来‘抽醒’大家对古山寨的保护意识。”事后，陈德军代表回忆道。

检察机关迅速响应。南漳县检察院联合该县文旅局等相关乡镇政府，对县域内卧牛寨、尖峰岭寨等17处重点古山寨展开系统性调查，通过实地勘测、航拍测绘、专家咨询等方式，形成了详实的调查报告。在充分论证的基础上，由襄阳市检察院向襄阳市人大常委会提出了增设检察公益诉讼条款的专门建议。

2024年3月1日，《襄阳市古山寨保护条例》正式施行，其中第二十一条明确规定：“在古山寨及相关设施受到损害时，检察机关可以依法提起公益诉讼。”

专项监督，推动落实

2024年4月，南漳县检察院针对卧牛寨

启动公益诉讼专项监督。办案组多次现场勘查、走访村民、调阅史料，对倾斜寨墙进行测量记录，对濒危古树进行专业鉴定。2024年7月30日，该院依法向县文旅局及属地镇政府分别发出检察建议，明确提出问题清单与整改要求。

为确保检察建议落到实处，检察机关先后三次组织召开由人大代表、行政机关和属地乡镇代表、文物专家参加的协调推进会。在持续跟踪监督下，相关单位对卧牛寨开展了抢救性保护：清理各类垃圾12吨，对480年树龄的濒危杨柳实施树洞修复与综合复壮，在寨区主要出入口设置8块保护标识与安全警示牌，并建立了文保员日常巡查与检察官定期回访相结合的长效机制。

2025年6月，卧牛寨修缮保护方案得到湖北省文旅厅正式批复。目前，总投资750余万元的一期修缮工程即将进入实质性施工阶段。

2025年秋季，一支由当地村民、退休教师和摄影爱好者组成的35人志愿者守护队伍正式组建，并开始定期巡护。

如今，古山寨的保护正沿着法治的轨道，走向更专业、更可持续的未来。

“络站+检察监督”协作机制。通过这一机制，人大代表走访时收集到的古山寨墙体裂痕、违规动土等民意线索，可规范化转化为公益诉讼案件线索；检察机关在办案中发现的普遍性问题，也能借助代表建议的渠道推动源头治理，实现“建议案件化办理”与“案件建议化延伸”的双向赋能。

2025年下半年，综合多个人大代表联络站的建议，南漳县检察院联合文旅、应急管理、林业等多个部门，对县域内尖峰岭寨、春秋寨等5处古山寨开展了为期两个月的安全隐患联合排查专项行动，共推动整改墙体松动、消防设施缺失、旅游线路安全隐患等20余项具体问题。同时，该院联合襄阳市检察院制作保护古山寨的相关视频，深入村镇开展“以案说法”“小小文保员”等普法活动，越来越多的村民和文史爱好者加入保护队伍。

2025年秋季，一支由当地村民、退休教师和摄影爱好者组成的35人志愿者守护队伍正式组建，并开始定期巡护。

如今，古山寨的保护正沿着法治的轨道，走向更专业、更可持续的未来。

把民生工程升级为“安心工程”

淄博张店：高质效办理代表建议压实加装电梯管理责任

□本报全媒体记者 张鹏 通讯员 张鹏飞 邓潇颖

老旧小区改造加装的电梯，曾面临“看似都管、实则无人负责”的困境。就此，山东省淄博市张店区检察院将人大代表建议精准转化为检察建议，推动压实辖区76部加装电梯管理责任。近日，在受邀进行回访时，看到自己的建议转化为实实在在的成效，张店区人大代表、世纪花园社区党委书记邵涛感慨道：“加装电梯这项民生工程，终于实至名归地升级成了我们期盼的‘安心工程’！”

加装电梯是惠民利民的民生工程。随着老旧小区改造的推进，张店区世纪花园社区也加装了17部电梯。令邵涛忧虑的是，“电梯天天用，安全却‘悬空’。”这份忧虑源于一起令人揪心的安全事件——2025年1月，该社区发生一起老年人被困电梯20多分钟，呼救无应答的事件。

2025年3月，邵涛将此线索反映至张店区检察院。检察机关第一时间立案办理，一场守护居民“上下楼”安全的行动就此启动。据办案检察官介绍，他们通过调查发现，全区87部加装电梯中，竟有76部登记在业主个人或全体业主名下。业主缺乏专业管理能力，加之市场监管、住建、街道等多部门职责交织，导致电梯陷入管理困境。

面对监管困局，张店区检察院将邵涛的代表建议转化为公益诉讼检察建议，以法治方式推动系统治理。2025年5月，该院向当地市场监管部门制发检察建议，建议其及时变更既有住宅加装电梯“使用单位”，落实加装电梯的安全管理责任，加强电梯日常管理，弥补安全管理漏洞。同时，该院检察长李振带队深入辖区10个小区走访调研，倾听群众真实诉求，收集居民对应急处置措施的意见和建议。

在此基础上，该院与区市场监管局、综合行政执法局联合会签《关于进一步规范既有住宅加装电梯使用管理工作的实施意见》，对电梯所有权人、电梯使用单位等的安全主体责任进行明确，厘清市场监管、综合执法、乡镇、街道等部门安全监管责任，推动电梯管理走向规范化、常态化。

2025年7月，该院召开办案工作现场会，邀请人大代表、人民监督员、行政机关注代表、居民代表实地查看整改进展。看着电梯轿厢内新张贴的安全标识，社区居民姜先生说：“电梯有了明确管理单位，维保信息一目了然，我们心里踏实多了！”

据了解，截至目前，张店区有35台加装电梯的使用单位已依法变更为小区物业公司，其余41台也已协商由专业物业公司或电梯公司接管。