

创新检察工作 破解流域治理难题

张 立

习近平总书记深刻指出：“山水林田湖是一个生命共同体，对山水林田湖进行统一保护、统一修复十分必要。”山水林田湖系统是自然形成的复杂的系统，但基于行政区划的划分，生态系统的治理问题涉及上下游、左右岸、不同行政区域和不同行业管理，更是一项复杂的系统工程，其中依法治理处于最基础性的地位。党的十八届三中全会提出“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”，党的十八届四中全会提出“探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件”。2017年以来，灌南县检察院创新检察工作机制，设立连云港灌河流域环境资源巡回检察部，对灌河流域和江苏海域环境资源案件实行集中管辖，有效维护国家和社会公共利益。

突破传统模式，探索以流域为核心的集中管辖。以流域为核心的集中管辖，其理念之新在于突破传统的属地管辖，突破以行政权为主导的流域管理模式，保障检察院能够充分严格行使各项监督职责。通过对生态环境原有区域整体性的宏观把控，破除上游污染、下游受害的情形，解决行政区域之间的污染转移与资源配置之间的问题。在司法改革和检察改革的双重背景下，办案压力和办案资源不平衡的现状依然存在，跨行政区划检察院集中办理特殊案件可以整合检察院、检察官、配套设施等资源，使原先分散化的检察资源集中化，起到“1+1>2”的整体效果。以灌河流域为例，这里是苏北典型且唯一的山水林田湖海生态系统，流域内涉及连云港全市和盐城市滨海县、响水县、阜宁县，淮安市淮阴区、涟水县三市11区县。按照传统的属地管辖，不同的司法机关对于各自办理的司法案件会存在标准有偏差，对于涉及多个行政区划的案件，会存在专业化不足、协同治理、修复难等问题。而设立集中管辖机制，通过专门化的集中管辖机构配备专门化的检察队伍，在确定裁判规则、引领社会价值方面具有重要意义。通过集中管辖培养具有专业知识的检察官，提高办案效率和质量，保持检察官和律师的活力，并提高社会对环境资源领域问题的关注。



加强协同共治，完善检察机关与流域内行政机关、审判机关的衔接机制。流域保护不能单打独斗，需要整合、集中各方面的力量和优势，协同共治。由此，有效扭转流域环境资源案件线索发现难、立案难、取证难、执法难、追诉难等不利情况，提高流域生态司法保护的效果。协同共治可从两个方面着力，通过“区域联动、部门协作”为跨区流域治理保驾护航。检察机关在办理环境资源刑事案件领域地位特殊，在

案件发生时可以提前介入，可以同步审查是否存在损害社会公共利益的行为，在审查起诉过程中可以同步对相关行政机关开展监督，在案件判决后可以开展执行监督。“刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察”职能体系，是中国特色社会主义检察制度自我完善的最新成果。已经开展了破坏环境资源犯罪的立案监督、督促行政执法机关及时移送涉嫌犯罪案件，监督侦查机关及时立案查处，着力防止和纠正有案不立、有罪不究、以罚代刑、降格处理等问题。通过对环境资源案件集中管辖，检察机关可以以流域为核心，建立流域内的行政、司法有效衔接机制，不断破解流域治理难题。一是建立与环境执法部门、环境资源审判机关工作协商和衔接机制。建立定期会商交流和信息通报机制、线索移送和重大案件协作机制，统一流域案件裁判尺度机制和法律适用等，建立线索双向移送机制，引入司法手段促进流域管理、流域安全。二是建立生态环境损害赔偿诉讼与公益诉讼线索信息共享衔接机制。对于涉及损害国家利益或社会公共利益的，检察机关与损害结果发生地的地方政府建立信息通报制度，协商公益保护诉讼途径，确保将生态保护落到实处。

找准关键抓手，以公益诉讼为核心推动流域内生态治理。2017年6月，全国人大常委会立法明确赋予检察机关提起公益诉讼的权力。2017年9月，习近平总书记在致第二十二届国际检察官联合年会的贺信中突出强调“检察官是公共利益的代表”。检察官通过公益诉讼职能来解决流域内生态治理难题具有优越性。我们抓住公益诉讼的牛鼻子，树立多赢共赢理念，推动问题解决。用好诉前检察建议和提起诉讼两大手段，尤其是把通过诉前程序实现维护公益目的作为司法最佳状态，坚持“督促之诉、协同之诉、补充之诉”原则。检察机关通过行使在刑事案件办理中的主导权，同步开展刑事附带民事公益诉讼，发出行政公益诉讼诉前检察建议开展行业治理具有独特的优势。一方面能够合理配置司法资源，提高诉讼质量和效率。特别是借助刑事侦查可以有效解决民事公益诉讼取证难的问题。另一方面，对未追究刑事责任的其他共同侵害人一并追究民事责任，实现刑事追诉与民事制裁有机结合，比分别提起刑事诉讼和民事公益诉讼更有威慑力。在做好刑事案件办理的同时，可以通过案件推动流域生态恢复。灌南县人民检察院在办理李某某等人非法采砂案件时，敏锐发现存在以航道清淤为名大肆盗采海沙的情况，及时发出检察建议，监督本县拆除45个非法小码头。针对案件中存在破坏海洋生态问题，邀请专家对海洋生态环境破坏情况进行了评估，在刑事案件起诉时同步提起了刑事附带民事公益诉讼。

注重人才培养，聚力打造一支专业高效的办案团队。流域综合治理的效率和效果最终取决于专业化水平，专业化的关键在于培养专业化人才队伍。灌南县人民检察院在试行对灌河流域环境资源案件集中管辖的过程中，着力提升办案干警的专业化水平，聚力团结相关领域的专家、学者，通过建立办案机制提高办案效率。针对诉前事实调查环节对环境污染范围、侵权损失、修复成本等鉴定涉及费用高但各相关部门均无此项预算科目的问题，在全市率先建立公益诉讼专项基金。与江苏海洋水产研究所、青岛海洋地质研究所等单位建立常态化联系，在对江苏省近10年来最大非法捕捞水产品案件起诉开庭时，邀请专家出庭作证，将法庭现场变成了一场生动的法治课。建立专门的办案团队，刑事、民事、行政、公益诉讼“四合一”办理公益诉讼案件，综合履行刑事处罚、民事补偿、行政督促各项职能，避免刑事、民事多头办理，理清了各自职责。

引导公众参与，让人民群众加入到流域生态保护中来。建立跨行政区的巡回检察机制，是要全方位立体化地保护生态环境，实现“办理一案、教育一片、引领一行”。首先要做好案件信息公开，让人民群众通过案件了解生态治理相关情况。灌南县检察院在江苏省近10年来最大非法捕捞水产品案起诉当天，邀请20余家国家主流媒体记者到院，召开新闻发布会，随后相关案件信息被56家国家级主流媒体报道，中央电视台今日说法在两会期间对案件进行了报道。其次，要发动人民群众举报环境污染和生态破坏线索。各地有为数众多的公益志愿者、观察员、网格员，可以通过“随手拍”等便捷工具和第三方评价等方式积极参与检察公益诉讼，可以通过聘请公益诉讼观察员等方式，让人民群众参与到生态线索举报。最后，让人民群众参与到生态修复中来。在生态修复方案的制定过程中，可以设计几套方案征求周边群众意见，力求

修复的方案是最符合人民群众期待的方案。在生态修复方案的执行中，也可以发动人民群众监督，对修复的力度、修复的效果进行监督，保证受损的公共利益得到修复。