

立足地域特点 开展海洋生态检察保护

何建明

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视海洋生态文明建设，习近平总书记强调“要像对待生命一样关爱海洋”。近年来，连云港市检察院认真贯彻习近平生态文明思想，立足连云港“海上有岛、城中见山、山海相拥、城海相融”的地域特点和资源禀赋，以检察公益诉讼制度改革为契机，强化系统思维，依法能动履职，着力在完善工作机制、提升办案质效、促进综合治理、凝聚保护合力等方面用功发力，打造全省乃至全国的海洋生态检察保护样板，助力连云港向海发展、经略海洋。

统筹推进、一体履职，在完善工作机制上发力

构建“一心三线”工作格局。根据地域特点，统筹全市检察力量，构建“一心三线”工作格局。市检察院负责统筹指挥指导，沿海三县区灌南、赣榆、连云各展所长、一体联动。灌南县检察院根据地处灌河流域核心位置的特点，在省检察院支持下建立灌河流域环境资源案件集中管辖机制，成立专业化办案组，集中办理江苏海域环境资源刑事案件。赣榆区检察院根据地处苏鲁边界、传统渔业发达的特点，牵头苏鲁两地检察机关及相关行政机关成立苏鲁边界海洋生态修复基地，并持续参与违法违规用海清理专项行动。连云区检察院地处沿海城区，联合相关部门成立全国首家海洋生态环境保护指挥中心。

打造一体联动工作模式。出台《连云港市检察机关关于推进检察一体化机制建设的实施意见》，打造纵向贯通、横向联动的海洋检察工作模式。市检察院与各基层院之间建立涉海案件线索交办、一体办案机制，各基层院之间、两级院内设部门之间建立信息共享、线索移送、协同办案机制，实行“捕诉一体”，刑事、民事、行政、公益诉讼“四检合一”，整合内部资源力量，促进工作质效倍增。

建立执法司法协作机制。围绕办理涉海案件存在的证据标准不同、执法尺度不一等问题，市检察院与市法院、江苏海警、江苏渔政、江苏海监等执法司法机关建立联席会议制度和涉海执法司法协作机制，明确案件移送标准，统一执法尺度。围绕加强海洋公益诉讼中劳务代偿工作协作配合，市检察院与市生态环境局签订《关于海洋生态环境与资源保护民事公益诉讼案件劳务代偿的协作方案》，有效破解实践中遇到的劳务代偿标准、监督、验收等问题。

创设标准、创新方式，在提升办案质效上发力

创设检测鉴定标准。针对涉海案件特别是海洋公益诉讼案件无先例可循、无标准可依的问题，积极借智借力，大胆探索创新，创设调查取证、审查认定标准。在省检察院牵头下成立江苏检察机关海洋环境资源和生态保护鉴定实验室，与中国地质调查局青岛海洋地质研究所、江苏海洋水产研究所建立集中委托鉴定协作机制，先后创设海洋捕捞渔具鉴定标准、海砂损坏鉴定标准等，为案件办理提供了依据。

首创海洋生态修复方式。坚持恢复性司法理念，不断创新海洋生态修复方式，将增殖放流、劳务代偿等多元化生态修复方式引入司法实践。通过公益诉讼追偿海洋修复费用7.5亿元，增殖放流鱼苗2000万尾、对虾苗500万尾，有力维护海洋生态平衡。连云区检察院提起《民法典》实施后全国首例以劳务代偿方式保护海洋公益诉讼案，入选江苏省自贸办创新案例库。

首创海洋生态修复标准。积极借助专业人才和专业技术，创设海洋生态损害修复标准。在办理江苏省首例非法开采海砂公益诉讼案中，灌南县检察院邀请相关专家采用无人船、海底声呐等技术，在海砂开采现场对破坏程度进行精准勘验，首创性设立海

砂生态损害修复标准，为办理同类案件提供参考借鉴。

创设类案办理标准。及时总结、固化办案经验，创设类案办理标准，提升类案办理专业化、规范化水平。总结海洋非法捕捞案取证固证、损害评估、证据规则运用、环境修复方式及办理流程经验，制定出台《非法捕捞案件公益诉讼调查实施规则》《非法捕捞罪刑事证据规则》《海域非法捕捞检察公益诉讼办案指引》等。

能动履职、延伸触角，在促进海洋治理上发力

推动完善海洋法律制度。灌南县检察院通过办理海洋保护刑事附带民事公益诉讼案件，积极探索检察机关作为民事公益诉讼起诉主体路径，并通过全国人大代表提交议案，推动“两高”出台《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》，明确了海洋公益诉讼起诉主体及管辖法院，填补了这一海洋法制空白。

推动完善海洋管理制度。结合办案加强问题排查和风险研判，通过检察建议、专题报告等推动完善管理制度。灌南县检察院在办案中充分考虑广大渔民的生计和对海洋环境的影响，联合相关部门提交专题报告，推动农业农村部批准在江苏、山东、辽宁三省海域实施毛虾专项（特许）捕捞，切实维护渔民权益，推动完善海洋捕捞管理制度，取得显著的办案综合效果。赣榆区检察院与区司法局会签《关于涉海涉渔社区矫正对象监督管理意见》，既规范了社区矫正工作，又促进了渔业生产。

推动涉海问题综合治理。结合办案积极推动涉海问题综合治理，共推动清理近岸固体废物、垃圾和海洋油污 5.9 吨，修复岸线 22.2 公里，查获“三无”船舶 22 艘，拆解“三无”船舶及浮子筏 300 余艘。灌南县检察院依法向相关部门制发诉前检察建议，推动开展灌河流域非法小码头专项整治活动，共拆除非法码头 54 处，拆除房屋 7000 余平方米，修复滩涂 65 万平方米。

加强协作、借势借力，在凝聚保护合力上发力

搭建协作平台。市检察院与灌南县检察院牵头浙江、福建、河北等 6 省 15 家沿海检察机关，成立“一带一路”海洋生态检察保护联盟，并召开“一带一路”海洋生态发展与检察保护研讨会，加强学习交流，强化沟通协作。市检察院指导灌南县检察院牵头海警、水利、渔政等部门建立海洋生态保护联盟，组建巡海工作小组，联合开展巡海护海专项活动，重点巡查海岸线、入海排污口开发利用和环境保护情况。

建立协作机制。一方面，建立与相关职能部门协作机制。各基层院主动协调对接，普遍建立“河长+检察长”“湾长+检察长”“港长+检察长”等协作机制，构建检察监督嵌入海洋生态保护社会治理新模式。连云区检察院与区“湾长制”办公室建立“湾长+检察长”制度，利用信息化手段全面掌握入海水系动态状况，保障海洋渔业生产安全。另一方面，建立与科研机构协作机制。灌南县检察院与青岛海洋地质研究所合作建立公益诉讼专家实践基地，与江苏海洋水产研究所建立个案咨询、类案研讨和理论研究协作机制。

积极借助外脑。制定《公益诉讼专家辅助人参与办案实施办法》，从科研机构、高校、行政机关等单位聘请 25 名专家，组建全市检察机关公益诉讼专家库，为案件办理提供专业支撑和技术指导，破解海洋公益诉讼鉴定评估、生态修复难题。

加强普法宣传。创新方式方法，通过案发地现场普法、现场增殖放流、庭审直播、制作普法动漫和歌曲、对船员渔民进行集中宣讲等多种方式，大力开展海洋保护普法宣传，营造全社会共护海洋生态的浓厚氛围。赣榆区检察院结合一起非法捕捞案在渔港码头开展现场以案释法，此后当地未再发生一起类似非法捕捞案件。