

检察公益诉讼调查(下)

# 公益诉讼不是检察机关的“独角戏”—— 从一家“发声”到千家“回应”的大合唱

本报记者 侯永锋 刘 乐

**提要** 2018年1月至11月底,我省检察机关共发出诉前检察建议3907件,提起公益诉讼69件。

两个数字为什么相差如此悬殊?

这说明,实践中大部分案件只经过诉前程序,并未到达诉讼程序。

作为一项起步不久的制度设计,检察公益诉讼是“督促之诉”“协同之诉”,检察机关不能唱“独角戏”,不可能一家单打独斗解决问题。想要行稳致远,检察机关必须主动加强与行政机关的良性互动。

从一家“发声”到千家“回应”,在探索公益诉讼的路上,我省检察机关如何设法凝聚共识,争取更多支持,让越来越多的行政机关从“不知道”“不理解”“不接受”到“积极响应”“共同行动”,努力形成公益保护的整体合力?

公益诉讼是检察机关的一项新业务,推动工作扎实有效开展,线索来源、有效取证、推动执行,每一关都面临挑战,检察机关如何运用法律智慧破解?

请看本报调查——

## 引子

提起庄河市检察院办理的海洋污染公益诉讼案,省检察院民事行政检察三处处长徐娟有一肚子话要说。

首先,此案办得漂亮——积极回应了群众的诉求,充分体现了以维护公益为核心的检察公益诉讼工作在打赢污染防治攻坚战中的重要职能作用。

“庄河市环保局收到检察建议后,立案调查并约谈涉案公司负责人,并下达了行政处罚决定。企业在行政机关的监督下增加了污水处理设备,拆除了暗管,全部改为明管排水,并将企业旁边沟渠内及下游黑臭淤泥清理干净。”徐娟告诉记者,“庄河市黑岛镇大于屯村多年无人管理的1000余亩流域面积得到了有效治理。”

其次,此案取证难度大——在得到涉案企业将不加处理的废水偷排到周边海域造成污染这一线索时,检察机关必须破解一个难题,损害人的损害行为隐蔽,即使环保主管部门在正常履职中也没掌握确凿证据。庄河市检察院的办案人员只能通过夜间蹲点守候,发现企业的偷排行为并固定证据,确保后续公益保护工作的顺利开展。

“公益诉讼对我省检察机关来说属于新业务,案件一般比较复杂敏感,社会高度关注,这要求各级检察机关不仅要严把案件质量关,还应将提起诉讼与跟进监督相结合;把争取行政机关的理解支持作为工作重点,加强沟通联系,加强情况通报。这样,公益诉讼才能行稳致远。”徐娟说。



检察官就某企业污染问题进行实地核查。



检察官就一起非法采砂案进行业务探讨。

## 早发现早介入早审查 争取办案主动权很关键

记者了解到,营口检察机关的行政公益诉讼案件立案数、发出诉前检察建议和起诉案件数均居全省第一,维护公共利益的效果令人欣喜,但营口市检察院民行处处长杨晓云直言,从代表国家提起公诉的公诉人到代表公共利益提起公益诉讼的公益诉讼起诉人,新角色面临不少新挑战。

“检察公益诉讼是在摸着石头过河,一开始真有些‘本领恐慌’。”杨晓云感慨,“就说案件的线索来源吧,最初县区检察院真不会找,主要靠市检察院帮助寻找。”

和营口类似,全省检察公益诉讼案件的线索来源主要是“在办案中依职权发现”。丹东市检察院公益诉讼办案组负责人李丹解释,比如说从以往大量的刑事案件、渎职案件中寻找、梳理、甄别。

“如今,案件的线索来源对我们来说已不是最挠头的问题,破解的方法是检察机关‘上下一盘棋’,整合内部办案力量,建立沟通协调机制,做到案件线索早发现、早介入、早审查,实现各个部门之间优势互补,争取办案主动权。”杨晓云说。

为及时有效地获取案件线索,我省检察机关可谓下足了功夫。除了在履行职责中主动摸排线索,还强化部门之间的信息共享,注重发挥社会力量搜集线索。

注重利用对外联络平台摸排案件线索,省检察院与省民心网建立了信息共享平台,及时了解人民群众反映强烈的突出公益问题,从中筛选案件线索。庄河市检察院办理的海洋污染公益诉讼案,辽阳市弓长岭区检察院办理的汤河水库周边

环境污染公益诉讼案的线索,就是从这一信息共享平台上获取的。

探索建立一体化工作机制,是我省检察机关提升公益诉讼办案能力的另一个突破口。

李丹所在的丹东市检察院公益诉讼办案组,专门负责全市两级检察机关公益诉讼案件的指导与办理,对跨地区或特别重大、群众反映强烈的公益诉讼案件进行统一指挥,充分发挥一体化办案机制作用。她理解,积极灵活运用交办、联办、提办、帮办、督办“五位一体”办案模式,最大的好处在于整合办案资源,提升工作质量。

目前,省、市两级检察院都成立了公益诉讼办案指导中心,统一梳理、研判、管理案件线索,统一调配办案力量,统一指挥重大疑难案件办理。

“同时,实行公益诉讼案件逐案逐级报备报批的一案三级联动制度,省检察院出台专门文件,促进检察机关内部协作,进一步整合检察机关内部力量,有助于各部门拧成一股绳合力办案。”徐娟介绍,目前我省市县两级检察院共建立内部协作机制55个。

此外,我省各级检察机关还积极探索建立跨区域协作机制。如省检察院与河北、山西、内蒙古自治区检察机关共同组织开展了“祖国北部绿水青山蓝天联合护航行动”,与黑龙江、吉林、内蒙古检察机关建立了辽河流域水资源保护、森林资源保护检察监督协作机制。铁岭市、朝阳市检察院分别与吉林四平市、河北承德市和内蒙古自治区赤峰市检察院建立了公益保护跨地区协作关系。

## 监督与支持并重 把工作重心放在诉前程序

2017年7月至2018年11月底,我省检察机关立案4321件,发出诉前检察建议3953件,提起公益诉讼69件。

“进入诉讼程序的公益诉讼案件为何这么少?”记者不解。

“通过诉前程序推动侵害公共利益问题的解决,是公益诉讼制度价值的重要体现。”徐娟进一步解释,“特别是在行政公益诉讼中,检察机关对行政机关提起诉讼并不是制度设计的最终目的,根本目的还是通过督促行政机关依法履职,保护国家利益和社会公共利益。”

“在实践中,检察机关突出公益诉讼‘督促之诉’的属性,把公益诉讼工作的出发点和落脚点放在督促履职、纠错方面,把工作重心放在诉前程序,主动加强与行政机关的良性互动,既可以通过诉前程序及时解决问题,又可以节省司法资源。”杨晓云告诉记者,我省检察机关千方百计增强外部合力,始终坚持监督与支持并重,采取与有关

行政机关建立常态化沟通平台等多种方式,推动检察公益诉讼工作高效开展。

在丹东,检察机关寻求行政机关的支持和理解,摸索出了行之有效的“三招”。

第一招是召开联席会议,加强统筹协调。

2018年7月,有群众反映宽甸满族自治县饮用水水源地存在安全隐患。县检察院闻讯而动,前往现场勘查,发现不少群众在水源地洗衣服、刷车、烧烤、放生……该案涉及行政违法单位多,职能交叉,问题复杂且时间紧迫,检察机关立即向宽甸县政府反映了此事。县政府特事特办,在县检察院召开联席会议,环保、税务、住建、公安、政府等单位主要负责人全部到会,各相关单位交换了意见和建议,最终达成了共识,建立健全了水源地巡查制度,启动了水资源开发保护综合规划。

第二招是约谈行政机关,明确

整改要求。

在开展“国有财产保护专项行动”中,为确保检察建议得到落实,东港市检察院对相关行政机关主要负责人进行约谈,通报调查情况,并提出具体整改要求和解决意见方案。通过约谈,各单位对公益诉讼有了更深刻的认识,找准了问题症结所在,消除了抵触情绪,达成了监督共识。短短两个月时间,检察建议均得到回复,各单位形成了切实可行的追缴方案。

第三招是主动沟通协调,推动解决难题。

在开展“保护抗美援朝英烈及纪念设施专项行动”中,丹东市检察院主动出击对辖区内20余处文物设施及场所逐一进行走访排查,发现个别烈士陵园存在园区管理不到位、个别英烈纪念文物上的刻字残缺不全等现象。

振安区检察院积极与相关部门沟通,多次召开协调会,商讨迁移方案,目前已将一些烈士墓迁移

至振安区烈士陵园内。

元宝区检察院积极督促行政机关申请维修基金25万元,修缮抗美援朝烈士陵园,目前十多项改造项目已完工。

在大连市普兰店区、沙河口区,铁岭市银州区,检察机关向自然保护区管理局、市场监督管理局、环保局等单位派驻了检察室或工作站,进一步加强行政执法与刑事司法、行政公益诉讼的衔接。

“公益诉讼制度不是挑行政机关的毛病,而是督促行政机关依法正确履行职责,通过法律手段阻止侵害、挽回损失,检察机关与行政机关目标是一致的。”徐娟告诉记者,目前检察机关比较通用的办案原则是,能诉前程序解决的尽量诉前程序解决,诉前程序实在解决不了的再提请进入诉讼程序;即使进入诉讼程序也要特别注意沟通和说理,让被起诉的行政部门心服口服,达到良好的办案效果,督促行政机关依法履职。

## 大数据、无人机、“随手拍” 为公益诉讼插上“科技翅膀”

起飞、航行、拍摄……2018年4月,营口市老边区检察院在秦白河调查取证时,为了更全面、客观地反映河流污染情况,使用无人机航拍设备拍摄涉案现场。

“使用无人机航拍技术对公益诉讼案件进行现场调查取证,目的就是利用无人机覆盖范围广、精准定位、立体航拍、全景扫描、动态跟踪等优势,有效提升案件证据取得的时效性,节省时间和人力成本。”杨晓云告诉记者,借助无人机,办案人员还可以全面、直观地掌握生态环境及资源破坏的整改治理情况,为依法高效办理公益诉讼案件提供重要依据。

无人机,已成为检察机关采用科技手段推进公益诉讼的“取证利器”。

目前,沈阳、大连、鞍山、锦州、营口、铁岭等地利用无人机、多功能办案车等高科技办案工具,使现场勘查取证工作实现了由“平面化”向“立体化”的跨越式发展。

公益诉讼作为检察机关的一项新业务,存在案源瓶颈导致公益保护不到位及调查难、取证难等实务问题。为此,我省各级检察机关积极应对挑战,以问题为导向,探索信息共享平台、大数据等现代科技以及检察机关和有关部门鉴定系统的综合运用,提高线索发现和调查取证水平,提升检察公益诉讼工作的司法规范化和专业化水平。

目前,全省检察机关正在推进“智慧检察”建设。其中,沈阳市检察院正在积极研发公益诉讼办案平台软件,探索利用大数据从互联网抓取相关数据进行分析、去错、提炼,形成公益诉讼线索。

从2018年5月起,沈阳市检察院在其微信公众号同步推出“公益诉讼随手拍”栏目,为市民开通守护公益的绿色通道。市民发现公益损害事件线索,可以拍下现场照片,进入“沈阳检察”微信公众号,在“公益诉讼随手拍”相应的类别里上传照片、视频和留言,为守护公益尽一分力量。

2018年6月28日,铁岭市银州区检察院公益诉讼案件线索举报平台“随手拍”正式上线,实现了公益诉讼案件线索社会化采集和智能化取证的深度融合。

据介绍,“随手拍”公益诉讼案件线索举报平台依托银州区检察院公众号,设专人管理,对群众举报的公益诉讼线索属公益公益诉讼案件范畴的,实行当日受理当日反馈,受理后七日内告知办理情况,法定时间内告知案件办理结果的制度。

银州区检察院相关负责人告诉记者,平台在程序设计上力求自动定位举报地点,对公益诉讼案件线索所在地进行锁定;自动切入手机导航,便于检察干警及时赶赴现场调查取证;自动登记线索属性,形成相应数据库,对同一问题或同一地点存在多次举报的,后台将引导干警进行重点关注,必要时进行重点领域监督。

应对新挑战,适应新角色,全省各级检察机关整合各方力量,对公益诉讼工作的规律性认识不断深化,工作机制不断建立健全。

“公益保护是一个系统工程,不仅需要行政、审判、检察机关通过行使职权进行保护,也需要公民、法人、社会组织等积极参与。要当好‘公共利益守护者’,检察机关必须敢啃硬骨头,针对损害公益和国计民生的重大案件履行好监督职责。”省检察院副检察长柳志清说。

本文照片由丹东市检察院提供

## “讲文明树新风”公益广告



带福回家

中国精神 中国形象 中国文化 中国表达

中国圆梦  
家家有福

中国网络电视台制 河北蔚县 王文林剪纸