

# 检察公益诉讼 当好公共利益的“看护人”

本报记者 黄岩

## 既治“已病”也治“未病” 促进公益诉讼诉源治理

法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病。

据了解,检察公益诉讼从最初的主要关注个案公益损害的修复,到如今更加注重抓诉源抓前端,充分发挥制度治理效能。

罗某怎么也不会想到,自己的行为,会引发“大动作”。

2020年5月,罗某在山上砍倒了5株野生黄菠萝树,案发后,经认定砍倒的均系国家二级重点保护的野生植物。凤城市人民检察院经审查后以罗某涉嫌危害国家重点保护植物罪依法提起公诉附带民事公益诉讼。

“这都是为了更好地保护林业资源,维护公共利益。”凤城市林业草原局相关负责人介绍,今年4月经过与检察机关磋商,“林长+检察长”协作机制建立起来,林草资源生态环境司法保护、检察监督与行政执法衔接配合工作得到加强,他表示:“确实提升了林草治理效能。”

“林长+检察长”协作机制建立以来,凤城市人民检察院向林业部门移送案件线索18件,梳理林业部门移送案件线索立案监督10件,督促恢复造林2641株,恢复造林面积15.8亩。凤城市人民检察院检察长姜凤娟说:“生态环境得到了有效保护和恢复改善,‘林长+检察长’协作机制作用明显。”

“我们这儿再没有出现过欠缴国有土地出让金的现象,公益诉讼不仅为政府挽回了损失,也是对我们依法履职的支持和配合。”日前,在大石桥市人民检察院与该市国土资源局联席会议上,国土资源局相关负责人详细介绍了近三年国有土地出让金收缴情况。变化的产生,源于大石桥市人民检察院3年前制发公益诉讼检察建议后,该市国土资源局集中开展追缴欠缴国有土地出让金的专项行动。大石桥市国土资源局局长李军表示,国土资源局与检察机关建立了日常联络机制、重大情况通报制度,国有土地出让金得到及时征收。

检察公益诉讼包括民事公益诉讼、行政公益诉讼及刑事附带民事公益诉讼。其中,行政公益诉讼案件占比93%以上。

“行政公益诉讼,只有检察机关能起诉,但需先向行政机关发出检察建议。这种诉前检察建议,具有鲜明的中国特色。”省人民检察院二级高级检察官王淑刚指出,它体现了检察机关对行政权的尊重,督促行政机关积极履职、自我纠错。同时,也有助于节约司法资源,提升监督效率。

5年来,全省检察机关共制发诉前检察建议2.3万余件,行政机关回复整改率持续提升,2021年达99.7%。可以说,绝大多数行政公益诉讼案件在诉前得到解决。如果行政机关不配合咋办?“检察机关追求在诉前实现公益保护目的,但不意味不用诉讼手段。对督促仍不履行职责、不整改的现象,我们敢于亮剑,坚决提起诉讼,并把诉讼作为公开的法律课堂。”王淑刚说。

“公益保护和诉源治理都是系统工程,公益诉讼检察制度与诉源治理的价值导向高度契合。”王淑刚说,近年来检察机关注重办案职能延伸,从公益诉讼个案办理到促进面上问题的整改,再到助推立法和制度等长效机制的构建完善,体现了一种向诉源不断追溯、不断推进和深化诉源治理、从源头上减少矛盾纠纷的制度追求。

全省公益诉讼5年的发展历程,是不断促进诉源治理的过程。从最初主要关注个案公益损害的修复,到如今更加注重抓溯源、治根本、抓前端、治未病,更加充分地发挥制度治理效能。省人民检察院检察长李成林表示,不仅通过事后跟进监督抓修复、抓赔偿、抓制度完善,同时也通过诉前检察建议的方式督促行政机关自觉依法履职,实现“诉前保护公益是最佳司法状态”的目标追求。

本版照片除署名外由省人民检察院提供



一份行政公益诉讼前的检察建议,促成了违规建设工程的取缔,有效保护了抚顺清水陵南城址历史风貌。图为清水陵外貌。本报记者 杨靖岫 摄



本溪满族自治县人民检察院检察官为国家重点保护野生植物兴安杜鹃立保护牌。



沈阳市皇姑区人民检察院检察官走访化工企业,服务安全生产。

## 既要“积极”也要“稳妥” 探索公益诉讼新领域

食品药品安全关系群众切身利益。日前,辽阳市人民检察院联合市卫健委在全市范围内开展“消”字号产品公益诉讼专项监督活动,督促相关行政机关将存在问题的300余盒药品全部下架,停止销售。

食品药品安全领域一直是公益诉讼的“规定动作”。5年来,全省检察机关以“保障千家万户舌尖上的安全”“消”字号案件办理”等专项活动为载体,共立案办理食品药品安全领域公益诉讼案件9540件,督促查处、回收假冒伪劣药品约27.8万千克,追偿食药领域损害赔偿金、惩罚性赔偿金约1.1亿元。

“检察公益诉讼不能只限于食品药品安全、生态环境和资源保护等固定领域,它需要与社会发展同步。”省人民检察院第八检察部副主任王人承说:“近年来,检察机关一直在适应社会发展需要,根据中央部署不断探索公益诉讼新领域。”

记者采访了解到,检察机关配合立法机关,积极推动新制定和修订实施的多项法律增设检察公益诉讼条款,法定领域已经拓展到“4+6”(生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让4个诉讼法明确列举的安全和英雄烈士保护、未成年人保护、安全生产、个人信息保护、军人地位和权益保障、反

垄断6个单行法授权的领域)。此外,我省还积极、稳妥探索办理网络治理、文物和文化遗产保护、老年人及残疾人权益保障等领域公益诉讼案件……

“公益诉讼新增法定领域和其他新领域的探索在更广范围、更深层次治理效能方面发挥着越来越重要的作用。”王人承说。白旗汉城遗址、永陵南城址、明长城鸭绿关址、太子城山城……新宾满族自治县风光秀美,文化悠长。但该县人民检察院在文物古迹保护工作中却发现,境内长城遗址存在档案信息不全、保护标识缺失、保护范围不明甚至遭受侵占盗掘、责任单位管护能力不足等问题。

“永陵南城址是全国重点文物保护单位,但一家电力安装公司竟在里面设立电线杆,对文物遗址历史风貌造成破坏。”新宾县人民检察院检察长冯晖介绍,向县文化旅游和广播电视局发出行政公益诉讼诉前检察建议后,行政机关采取有效措施,依法取缔了违规建设工程,目前电线杆正在陆续拆除。

文物古迹具有见证历史、承载文化的重大价值。辽宁通过公益诉讼在依法保护文物方面及时补位,深入开展文物和文化遗产保护领域公益诉讼专项监督活动,为文物古迹筑起“保护墙”。两年来,全省检察机关在

该领域共立案办理案件52件,成效明显。

辽宁红色资源丰富,记者采访发现,检察机关将红色文物保护纳入英烈纪念馆设施保护范畴。在丹东市,省、市、县三级检察机关联动开展的“抗美援朝·东北抗联”双主题专项监督活动中,立案办理了中国人民志愿军赴朝和运送物资的重要通道——鸭绿江浮桥遗址保护区,积极推动相关部门履行文物保护单位职责;在本溪市,一场跨越三地的碉堡守护行动中,沈丹铁路南芬区域被列入不可移动文物名录的金坑、柏裕碉堡终于立起了保护牌。退役军人事务部门相关人员介绍,他们配合全省检察机关对650处不可移动革命文物进行了全面排查,检察机关立案办理英烈名誉权荣誉权、英烈纪念馆设施保护、军人地位权益保障等领域公益诉讼案件,通过公益诉讼守护红色资源,捍卫英烈荣光。

那么,又该如何判定某领域是否涉及社会公共利益,是否需要纳入公益诉讼范畴呢?面对疑问,检察机关也有保障措施。王人承介绍,为了确保新领域探索时的“稳妥”,我省检察机关按照最高检制定的相关指导意见,严格把握新领域立案条件,强化办案程序保障,明确限定新领域立案条件和不宜立案的“负面清单”,严格规范新领域案件审批备案工作。

## 既要“自强”也需“合力” 发展完善公益诉讼制度

小小的中华蜜蜂,惊动了检察官。中华蜜蜂是中国独有的珍稀蜜蜂品种,2006年被列入国家和辽宁省畜禽遗传资源保护名录,意大利蜂等为其天敌。

宽甸满族自治县人民检察院在办理中发现,《宽甸满族自治县长白山型中华蜜蜂品种资源保护条例》颁布实施后,保护区周边主要路口、重要地段并没有按照条例规定设立保护标识牌;有外来蜜蜂饲养者进入保护区,并在区内饲养中华蜜蜂的天敌意大利蜜蜂,对保护区内的中华蜜蜂品种资源构成了严重威胁。

一份诉前检察建议及时向宽甸县农业农村局发出,监督中磋商,整改中配合。如今,长白山型中华蜜蜂品种资源保护标识牌在保护区内设立起来,长效保护机制也建立了起来,检察机关与县农业农村局密切配合,成立了中华蜜蜂品种鉴定专家组,对全县蜂业开展普查,有序发放蜂证。办案检察官李海宾说:“中华蜜蜂保护工作走上了法治化、规范化轨道。”

截至2020年底,保护区内中华蜜蜂种群数量已由2018年的2.5万群发展到约3.3万群。目前,保护区内中华蜜蜂品种资源在有效保护的基础上正稳步发展。一个案例胜过一打文件。

记者了解到,5年来,全省检察机关共立案办理生态环境和资源保护领域公益

诉案件14419件,督促恢复被毁损的耕地、林地、湿地、草原约4.9万亩,回收和清理各类垃圾、固体废物约183万吨,追偿修复生态、治理环境费用约9600万元。记者采访发现,康平县人民检察院办理了一起逾期10年未及及时补种林地、损害三北防护林和国家级公益林案件,有效防止当地脆弱的生态环境再遭破坏。大连市旅顺口区人民检察院督促拆除老铁山国家级自然保护区核心区一处存在6年多、建筑面积5000多平方米的违法违规建设项目。营口市老边区人民检察院通过依法督促相关行政机关履行环境保护监管职责,在当地政府的大力支持下,推动建立了各职能部门齐抓共管的工作机制,取缔和改造不符合国家规定的燃煤小锅炉100余个。凌海市人民检察院在办理200余家石材加工企业未建环评无防护措施污染环境案过程中,建议行政机关改变“以罚代管”的陈旧管理模式,对涉案企业采取先停工后整改再开工的解决方案,实现了“经济发展、生态保护双赢”的办案效果。

谈到检察公益诉讼,一名行政机关负责人感慨地说,它是司法手段保护公益、促进国家治理的一项重要制度,是推进依法行政的良药。

“推进检察公益诉讼制度发展完善,离不开检察机关的努力,也离不开各方的参与支持。”省人民检察院第八检察部主任邹德芳说,一方面包括与相关职能部门、社会组织的协调配合;另一方面,还要积极推广诉前圆桌会议、听证、公开宣告等方式,不断提升公众的参与度和认可度。

更充分的公众参与,是推动检察公益诉讼健康发展的必由之路。

2018年,省人民检察院与辽宁省8890综合服务平台(原省民心网)建立群众反映问题信息共享平台,及时发现和推动解决人民群众反映强烈的公益问题。

2020年,省人民检察院与辽宁大学建立“辽宁公益诉讼检察研究基地”,协同开展公益诉讼检察理论和公益诉讼立法研究。

2021年,省人民检察院组织开展了“公益所需”专项活动。

5年的时间,全省检察机关先后组织公开听证287场次,聘请公益诉讼志愿者1300余名。

邹德芳表示,公益诉讼集中体现了人民群众意愿,切实维护了人民群众权益,在法治实践中持续提升公民法治素养,让依法工作生活真正成为一种习惯。



更多精彩内容  
扫码观看

### 观与思

## 重心在协同 核心在保护

黄岩

他们行走在河涌堤岸,多措并举守护辽宁青山绿水;他们穿梭于城市街巷,逐一排查,让“霸道”回归霸道;他们深入厂矿车间,紧盯安全生产“防线”……在维护社会公众利益的许多场景中,都有检察官的身影,小至柴米油盐,大至生态环境、城乡面貌,经过数年不断探索和发展,辽宁检察机关聚焦群众身边事,已成为人民群众美好生活的守护者。

梳理全省检察公益诉讼的数据,可以发现,办案数量稳步增长,办案质效不断提升。更可喜的是,检察机关还准确把握公益诉讼的核心要义,把“诉”作为形式,把重心放在了依法推动解决人民群众反映强烈的痛点堵点问题,守护公共利益之上,他们将诉前督促整改作为公益诉讼工作的重心,努力通过诉前程序消除公共权益损害。

公益诉讼不是为了争输赢,更不能以监督者之名居高临下,而是在法律的范畴内解决问题、维护公益。检察机关既不“包打天下”,避免越位干扰行政机关正常履职;又不搞一团和气,对存在的问题视而不见。他们充分发挥督促作用,协助政府解决社会治理难题。从实践中不难看出,行政机关对公益诉讼工作的态度,是积极的,是配合的,有的还主动争取,公益诉讼的效果不断显现,作用不断放大。

正因如此,检察公益诉讼工作在辽宁5年的发展历程,是不断促进诉源治理的过程,是由点及面的权益守护过程,更是润物无声的法治教育过程。随着公益诉讼的不断推进,必将为人民群众美好生活提供更强法治守护,书写更加优异的答卷。