构建检察机关公益诉讼的司法程序链

鞠昌华

为加强对公共环境利益的保护，党的十八届四中全会提出了探索建立检察机关提起公益诉讼制度的改革要求。2015年7月1日全国人大常委会通过《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》，授权在生态环境和资源保护等领域开展为期两年的公益诉讼试点，并确定了北京、内蒙古等13个试点地区。最高人民检察院据此发布了《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》，提出坚持统筹谋划、积极稳妥推进环境公益诉讼。到目前为止，试点工作已开展一年，各地取得了一定成绩，但是也遇到一定的阻力和障碍。

笔者认为，有必要探索如何进一步加大试点力度，发挥检察机关环境公益诉讼重要作用，满足社会对环境公益诉讼和打击环境犯罪的要求，保护国家生态与环境安全，保护公众环境权益，推进生态文明建设。

发挥检察机关环境公益诉讼重要作用，由其依法提起环境公益诉讼，衔接环保部门和环境法庭，形成顺畅的环境司法程序链，为构建完整的环境司法体系提供检察支撑。

通过检察诉讼加大监督力度，可以实现事中矫正功能，对偏离正轨的行政行为予以及时调整补救，发挥法定监督作用，提高对遭受损害的国家利益或公共利益的救济水平。

完善的环保部门与检察机关之间的案件移交程序，是依法惩罚危害环境的犯罪行为，解决环境司法“肠梗阻”的必要条件。

1 发挥检察机关环境公益诉讼重要作用势在必行

发挥检察机关环境公益诉讼重要作用，是扭转当前环境领域违法成本低、守法成本高局面，维护环境保护法律法规权威性的需要。

我国环境领域长期处于违法成本低、守法成本高的局面，极大损害了环境保护法律法规的权威性。我国虽然早就有环境受害人对施害方提起诉讼的法律规定，修订后的《民事诉讼法》和《环境保护法》也赋予一些组织提起公益诉讼的资格。但是，由于环境案件本身诉讼费用高、当事人双方信息严重不对称、取证困难、诉讼结果难以预期的特点，使其工作难度较大，环境事件受害者和相关组织普遍缺乏能力，难以提起诉讼。这就需要由专门国家机关来开展相关工作，以有效打击环境违法行为，保护国家环境安全和公众环境权益。

发挥检察机关环境公益诉讼重要作用是在生态文明建设背景下，我国检察机关宪法定位及职责的应有之义。检察机关是天生的公共利益代表者，当公共环境安全和环境权益受到侵害的时候，检察机关理应代表国家公共利益行使诉权，捍卫国家法律的权威以及救济受害者的权利。此外，《宪法》明确规定“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”，确立了检察机关法律监督的宪法地位。因此，在行政机关滥用权力、渎职不作为等情形下，由检察机关承担起对行政违法行为的监督职责，必要时提起公益诉讼，是其履行法律监督职能的应有之义。通过检察诉讼加大监督力度，可以实现事中矫正功能，有利于对偏离正轨的行政行为予以及时调整补救，发挥法定监督作用，提高对遭受损害的国家利益或公共利益的救济水平。

发挥检察机关环境公益诉讼重要作用，还是当下生态文明建设背景下，完善环境司法程序链的需要。我国较为关注行政权的安排，前期已构建了环保部门与公安机关联合执法机制。同时，强调审批机关在生态文明建设中发挥司法作用，最高人民法院及一些地方法院陆续组建了专门的环境庭。目前，在我国整体环境法治链条中忽略了检察权这一环节，导致环保部门掌握了环境犯罪事实而难以追究，法院有了专门的环境庭，却出现无案可接的尴尬。这就需要通过发挥检察机关环境公益诉讼重要作用，由其依法提起环境公益诉讼，衔接环保部门和环境法庭，形成顺畅的环境司法程序链，为构建完整的环境司法体系提供检察支撑。

2 需进一步加强制度建设

为有效发挥检察机关环境公益诉讼重要作用，笔者建议从以下角度加强制度建设。

首先，要明确检察机关公益诉讼权。一是提起民事公益诉讼权。多数危害环境的案件是由普通民事主体的违法行为造成的。检察机关一旦发现这类生态破坏或环境污染行为，在没有适格主体提起诉讼的情况下，应结合刑事诉讼提起民事公益诉讼，提出要求被告停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等诉讼请求。二是提起行政公益诉讼权。在国家权力中，环境保护行政权是最直接、最关键的保护地区生态环境安全的权力。因此，环保行政机关及其工作人员的一般违法行为，以及环保行政机关做出的违背公共环境利益的抽象行政行为将直接造成地区环境危害。在行政违法已直接造成严重环境和健康后果，或检察机关已提出检察建议督促其纠正但行政机关拒不纠正违法行为或者不履行法定职责，应提起行政公益诉讼，提出撤销或者部分撤销违法行政行为、在一定期限内履行法定职责、采取补救措施、确认行政行为违法或者无效等诉讼请求。

其次，要建立健全环保部门与检察机关之间的案件移交程序。完善的环保部门与检察机关之间的案件移交程序是依法惩罚危害环境的犯罪行为、解决环境司法“肠梗阻”的必要条件。为规范环保部门及时向公安、检察机关移送涉嫌环境犯罪案件，防止以罚代刑，2007年原国家环境保护总局与公安部和最高人民检察院联合发文《关于环境保护行政主管部门移送涉嫌环境犯罪案件的若干规定》。规定仅限于涉嫌环境监管失职等有关环境保护渎职等职务犯罪的案件。新《环境保护法》出台后还需要构建案件移交程序，及早明确相关程序要求。环保部门应根据自身监察执法过程中发现的相应犯罪案件或者案件线索，及时予以移交。检察机关也应当及时开展审查，决定是否立案。要及早明确相关移交技术要求。环保行政主管部门对检察院已经立案的涉嫌环境犯罪案件，应当予以配合，支持检察院的侦查和调查工作，根据需要提供相应的监测数据和其他证据材料。要及早明确违反相关程序规定的法律责任。对环保部门及检察机关执行移送不力、涉嫌渎职、造成环境损害行为得不到司法救济的，应明确其法律责任，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三，要完善检察机关民事调查权。开展民事调查是提起环境民事公益诉讼的必要支持工作。没有扎实的民事调查就没有有效的环境民事公益诉讼。民事调查通过确定环境犯罪和环境损害事实，认定环境损害范围及程度，明确责任主体，收集环境民事公益诉讼所需的证据材料。检察官会见投诉人、可能的被告人以及其他利害关系人或知情人并收集证据，调查中有权要求有关私人或公共机构提供相关信息资料和文件。环保行政主管部门也应积极配合相关民事调查，确保调查工作的顺利开展。

此外，要探索在一些地区设置专门的环境检察部门。目前，行政机构有专门环保行政主管部门，各级人民法院也积极探索建立了专门的环境庭。但是，由于缺乏专门的环境检察部门，导致环境司法出现检察瓶颈，严重影响了环境司法机制发挥作用。因此，应结合环境公益诉讼工作需要、前期试点经验和地方实际，积极探索在人民检察院设置专门的环境检察部门。

3 积极发挥检察机关作用时应防止滥用公益诉权

在积极发挥检察机关环境公益诉讼重要作用的同时，也应防止检察机关滥用公益诉权。

一是必须明确检察机关提起公益诉讼的诉前程序要求。检察机关提起公益诉讼是公力救济的最后一道防线，不可退却，亦不应滥用。因此，检察机关在提起民事公益诉讼前，应设置诉前程序，使被诉人有自我改错或及时民事赔偿的机会，督促被诉人在诉前及时纠正违法行为和开展民事赔偿，快速实现公益诉讼制度的价值目标。由于行政机关具有高效率、低成本的特点，行政机关如果立即采取行动，及时制止违法行为，可把对国家和社会造成的损失或危险减少到最低程度。因此在提起行政公益诉讼之前，检察机关应当先行向相关行政机关提出检察建议，指出其违法内容，督促其纠正违法行政行为或者依法履行职责。明确检察机关环境公益诉讼的诉前程序要求可以有效减少司法审查，节约司法资源。

二是明确检察民事和解规范。检察民事和解通过协商承诺行为整改，完成诉讼目的，这是非常经济、高效的工具，可以避免冗长的和不必要的法庭诉讼。通过和解，解决侵害一方需要采取的补救措施，以及合适的金钱赔偿方案等。在民事案件中，检察机关以和解结案的案件远超过通过诉讼解决的案件，在消费者权益保护领域，有90%以上的案件是通过和解解决的。在环境公益诉讼中同样应明确庭前和解规范，发挥和解机制的作用，节约司法资源。当然，检察机关并非公共环境利益的完全或实体代表，因此对公益诉讼案件的实体问题不享有完全处分权，和解应经过环境权益受侵害方同意。

作者单位：环境保护部南京环境科学研究所

探索与思考

转型升级稻田变公园

◆李小军

湖南省安仁县践行习近平总书记“水稻田也是生态湿地和美景”讲话精神，努力使田园变公园。近几年来，安仁县探索开展土地综合整理工作，用生态文明促品味升级，用生态文化促发展升级，用生态产业促效益升级，建成集农田保护、农业示范、农耕体验、科普教育、旅游观光、休闲娱乐于一体的稻田公园。这一公园已创建成为国家4A级旅游景区、国家湿地公园。

由中国工程院院士、杂交水稻之父袁隆平题名的稻田公园，集基本农田保护、神农生态旅游、创新农业示范、科普教育观光、休闲娱乐体验于一体，位于安仁县永乐江镇。园区内有稻田10万余亩，以两山（熊峰山、凤岗山）、4水（永乐江、排山河、大源水库、大石水库）、10园（农耕文化园、千亩荷花园、沙滩垂钓园、水车风车园、水上游乐园、农耕体验园、鲜果采摘园、春分观鹭园、万亩绿茶园、国际养生园）为核心，按照一路一花一树、一片一景一型巧妙布局。在这里，渠道变风光带，村道变绿化带，田埂变景观带。在不破坏基本农田的基础上，改善了农田的基础设施和当地农民群众的生活环境。游客进入稻田公园，可春观油菜花、夏看映日荷、秋赏金色浪、冬踏田园雪。

用生态文明促品位升级

建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。生态文明强调以尊重和维护生态环境为出发点，以可持续发展为着力点，以生态发展为增长点。

土地综合整理工程是一项护农田、利长远、促增收的惠民工程。土地综合整治的根本目的是通过提高土地承载能力，为生态建设提供更多空间，实现资源与人类的永续发展。改善生态环境、提高生态效益，是土地综合整治的重要抓手。离开生态文明建设，土地整理效果就会大打折扣。

在我国经济转型升级的背景下，安仁县大力推进生态文明建设，并在生态文明理念下科学开展土地整理工作，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，可以从源头上扭转生态环境恶化趋势，为人民创造良好的生产生活环境。这是打破土地整理常规的创新之举。

用生态文化促发展升级

把文化的软实力转化为发展的硬实力，是安仁县在实施土地整理中走出的活棋。安仁县是个农业大县，是国家首批认定的革命老区县、国家片区扶贫重点县。要打破经济发展的瓶颈，就必须巧用文化的金钥匙。为此，县委、县政府提出要跳出农业抓农业，并作出了用文化谋突破的战略决策。

安仁县蕴藏着丰厚的文化资源，农耕文化、生态文化等已传承千年，其中生态文化是安仁县重要的文化财富。

安仁县从绿色增长和绿色消费观入手，传承和创新生态文化，助推农业发展。创建了现代农业、休闲农业与保护基本农田相结合的稻田公园。在过去土地整理要求平如镜、弯如月、直如线的基础上，增加生态休闲景点，如垂钓游玩区、田间散步小路、单车骑行绿道、乘凉休闲亭、傍水小广场等。人们可以尽情享受融入文化内涵的古桥流水、稻浪花香、绿道沙滩等。

如今的稻田公园宛如乡土渗着乡愁、乡村凝着乡情、乡俗带着乡恋的山水田园画卷。融入了生态文化的田园充满朝气、灵气。“稻田之夜”校园歌手演唱会、“稻田之喜”群众民间艺术联欢会、“稻田之花”传统花鼓戏表演会、“稻田之光”米塑龙灯大赛等把昔日田园变成了文化乐园。

用生态产业促效益升级

土地整理的落脚点是发展生态产业，做强增收支柱。安仁县十分重视把生态、绿色理念贯穿在土地整理的全过程中，用长远眼光规划，用长期目标布局，用长效机制落实。从规划、论证、布局、立项、施工等环节把拉长生态产业链条作为第一要求，使土地整理项目实现了“水土保持上台阶，农民增收上效益，环境保护上水平”的目标。

园内乡村采取土地流转措施，推广“基地+农户”、“公司+农户”、“协会+农户”模式发展生态产业，使生态观光农业和生态旅游产业风生水起。园区内建起了“隆平高科”杂交水稻制种基地、中国工程院院士官春云双季稻区早熟油菜品种选育试验基地、省级龙头企业生平米业原料供应基地和省稻稻油三熟制全程机械化生产作业示范基地。同时，加强与各高校、企业合作，与湖南农大等签订战略合作协议，在园区内广泛开展农业科技试验，把稻田公园打造成农业科技示范园。

园区涌现出了60多家生态农业企业，建起了乌梅、葡萄、脐橙等生态产业基地。一些懂管理、会经营的农民也依托稻田公园大显身手，许多种田农民华丽转身变成经纪人、生意人、管理人，实现了致富愿望。

自2014年3月21日开园以来，稻田公园就引爆自驾游、乡村游，已接待北京、上海、广东等全国游客突破千万人次。稻田公园的300多辆脚踏自行车为农民带来了可观收入，一辆四轮脚踏自行车以每小时15元~30元的价格出租给游客，有的农民一天就收入上千元。此外，随着旅游业的发展，农副产品的销售收入逐年增加。农民销售的烫皮、米酒、米塑、米豆腐、牛团子等土特产收入达5亿多元。如今有1300多位农民在家门口上班就业，人均收入增长超过30%。

作者系湖南省安仁县委书记

农村垃圾治理要有效引导

◆邹晔

近年来，随着农村生活水平的提高，垃圾的总量和种类也在逐渐增多。由于村民文化程度偏低、环境意识普遍不强，垃圾随意倾倒现象随处可见。尽管有些地方对农村垃圾问题进行治理，但成效并不明显。如何持续、有效开展农村垃圾治理工作，减少农村环境污染，是建设宜居新农村中应该重视和思考的问题。笔者认为，治理农村垃圾除了要选择科学的治理方法，更要在宣传和引导上下功夫。

一是建立环保村规民约。立足每个地方垃圾产生和乱扔的现状，制定出约束力强、操作性强、群众性好的村规民约。内容上要对垃圾的收集方法、垃圾治理要求、相关惩罚等内容做出明确规定，发挥村规民约的管理和引导作用。倡导村民收集自己所产生的垃圾并运送到指定的地点处理。对于不履行或者违反村规民约的村民，要通过取消个人荣誉、通报批评等方法进行处罚，以此达到警示效果。村里的党员干部、文明家庭等要积极带头履行村规民约，做好垃圾收集和治理工作。

二是选择接地气的宣传方式。宣传方式和内容不能千篇一律，切忌照搬照抄，应考虑当地村民的文化水平、年龄阶段、媒介偏好等情况，制定出让大家“能接受、看得懂、记得住”的宣传方式和内容。对于老年人，应该在他们日常的活动集聚区开展宣讲活动。对经常使用新媒体的青年群体，应该通过微信公众号、官方微博、微视频宣传片等网络途径推送传播信息。对小孩、学生群体，应该以动漫图片或开展业余活动的方式加以引导。无论何种宣传方式，都应以垃圾分类、乱扔垃圾危害、科学的收集和处理方法等内容为主，让大家真正明白垃圾乱扔的危害、垃圾怎么分类、垃圾分类后怎么处理等相关知识，促使大家积极参与到垃圾治理的行动中来，自觉维护美好环境，养成良好的垃圾处理习惯。

三是倡导村民垃圾减量。要尽量减少农村垃圾量，倡导村民减少一次性产品和包装盒的使用，多使用再生材料制成的产品。同时，要让村民养成循环、再利用的习惯，将原本废弃的东西通过加工改造，用在其他地方，从而达到多次循环利用、减少垃圾产生的效果。

四是增强村民参与的主动性和自愿性。要增强村民参与的主动性和自愿性，除了依靠有效的宣传教育，还需采用适当的激励机制。目前，国内很多地方政府试点的垃圾兑换超市值得借鉴。村民可将垃圾袋、废纸、塑料瓶等物品拿到定点的超市，根据垃圾种类和数量兑换成相应的生活用品。还可以采用多种激励方式调动村民主动参与垃圾处理，如组织开展“垃圾变废为宝”的手工活比赛，美丽家庭、整洁庭院等评比；带领村民代表去示范乡镇参观学习等。

作者单位：浙江省开化县环保局

局长论坛

全面加强环保系统自身建设

◆江苏省泰州市环境保护局 钱忠

当前，改善环境质量的任务依然艰巨，加快补齐生态环境短板面临巨大压力，需要付出极其艰苦的努力。如何处理好经济发展与环境资源不足的矛盾、缩小环境质量状况与老百姓环境需求的差距、调整环境管理方式与环境风险防控之间的不适应，是当前和今后一段时期摆在环保人面前的重大命题。

打铁还需自身硬。作为环保一线工作者，只有牢牢把握深化改革的契机，既抓好改革措施的落地生根，又强化人才队伍保障，才能迎难而上，实现环保事业历史性突破。为此，江苏省泰州市立足当前、着眼长远，以“四提高、两加强”（提高专业化、规范化、科学化、信息化水平，加强作风效能和党风廉政建设）为目标，全面加强环保系统自身建设。

加强能力建设，提高环保工作专业化水平。不断创新人事工作机制，激发干部队伍活力，注重专业人才培养，全面加强机关人员素质和专业队伍建设。泰州市环保局加大标准化建设力度，推进环境监察、监测现代化建设，着力提高环保部门业务能力和创新水平，力争打造一支具有核心竞争力的环保队伍。到2018年，泰州市环保局人员本科以上学历的比例要达到95%以上。环保部门负责人原则上应具备环保业务工作背景，新进人员原则上必须满足“环保及相关专业全日制本科以上学历”的门槛。

制定实施年度集中教育培训计划，完善与高校的合作机制。持续开展党员固定学习日、业务讲堂、青年论坛等活动，实施新招录公务员培训、干部初任培训、中层干部轮训等各项培训制度，不断增强依法行政、宏观决策和工作创新能力，进一步提高政治思想、业务知识、电子信息和媒体应对能力。同时，严格执行《党政领导干部选拔任用工作条例》，强化德才兼备、以德为先的用人导向。以推进省以下环保机构监测监察执法垂直管理试点工作为契机，制定挂职锻炼、轮岗交流管理办法，加强年轻干部和业务骨干培养选拔。

完善审批、执法、管理等方面工作制度，实现环保工作高效、合理、有序运转。建立重大行政执法决策机制，依法规范执法程序和自由裁量权，完善环境信访工作细则，避免行政执法随意性。完善重点区域、重点行业、重点时段环境应急常态化巡检机制，全面推行岗位应急卡制度。主动适应审批制度改革和行政权力下放的趋势，进一步落实行政审批“三集中、三到位”工作要求，明确环保审批时限、审批流程，完善服务窗口工作制度。

全面推进改革创新，加强环境治理的针对性、有效性，提升环保服务经济社会发展的水平和解决重点、难点环境问题的能力。开展绿色考核体系试点工作，在部分生态资源丰富、生态禀赋较好的乡镇试行差别化考核，调整生态环境和GDP考核比重。建立生态文明考核和责任追究机制，会同有关部门探索市（区）、乡镇党政领导干部环保实绩公示和自然资源资产离任审计工作，强化党政同责、一岗双责、终身追责。全面推广刷卡排污和排污权质押贷款，建立排污权交易二级市场机制。实行排污许可“一证式”管理，到2018年排污许可证管理制度要覆盖全市80%以上的重点污染源。

加快推进智慧环保平台、环保大数据建设和应用，为实现科学决策、高效管理、便民服务提供有效的信息化保障。2016年底前，实现全市移动执法平台全覆盖。加强资源环境动态监测，优化监测站点布局，扩大监测范围，实现各级环境质量动态监测信息互联共享和市级各相关部门数据相互采集。

持续推进机关作风效能建设，深入落实全面从严治党要求，并形成长效工作机制，不断夯实机关党建和精神文明建设基础。设立作风效能建设“奔牛奖”，进一步完善考核评议机制和奖惩公示制度，强化对考核评议结果的运用。加大“环保卫士”服务品牌创建力度，努力提升执法服务品牌的群众满意度。

本栏目由
聚光科技
特约刊登