

公益诉讼换上“检察芯”成热词

——看检察机关如何撑起公共利益保护伞

□法治报记者 陈颖婷 夏天

新修订的民事诉讼法和行政诉讼法确立检察机关提起公益诉讼制度。检察机关成为公益诉讼“主心骨”后，改变了过去公益诉讼主体缺位、诉讼主体法律专业性不够的尴尬局面，公益诉讼从举步维艰到迎来曙光，成为一柄保护社会公共利益和国家利益的“巨伞”。公益诉讼成了检察工作的又一个“热词”。

日前，全国民事行政检察工作联系点经验交流会在沪召开，全国检察机关 20 个民行检察工作联系点的负责人交流了公益诉讼的最新情况。在由上海市人民检察院、复旦大学主办的一场公益诉讼机制研讨会上，如何开拓公益诉讼的案源也成为专家考虑的问题。

环境公益诉讼在全国“破冰”

濠溪河是重庆市的母亲河，然而近年来濠溪河荣昌段遭受了水质污染，原本可以畅游的河水污物横流，当地居民不由发出了“救救濠溪河！”的呼声。近日，重庆市荣昌区人民检察院提起了公益诉讼，告重庆市荣昌区古昌镇人民政府不依法履行环境监管法定职责。该案为重庆市首例检察机关提起行政公益诉讼案件。法院判决确认荣昌区古昌镇人民政府对辖区内畜禽养殖污染怠于履行监管职责违法；限其于判决生效之日起 2 个月内继续履行行政监管职责，对辖区内畜禽养殖污染进行有效的综合治理。

检察院发现，荣昌区古昌镇辖区河岸纵深 200 米陆域禁养区内长期存在畜禽养殖情况，何某等 32 户畜禽养殖户的养殖粪便等污染物未经治理直接排放，造成河水及周边环境污染，对当地居民饮用水安全造成影响。2017 年 10 月，荣昌区检察院向古昌镇政府发出《检察建议书》，建议古昌镇政府履行综合监管职责，采取有效措施制止违法养殖畜禽行为，并对养殖业污染进行综合治理。古昌镇政府于 2017 年 11 月 9 日作出书面回复，认为其在推进畜禽养殖污染治理方面

已经取得较好成效。荣昌区检察院于 2018 年 3 月 8 日回访时发现，古昌镇政府辖区内 32 户养殖户中仍有部分畜禽养殖污染未得到治理，且养殖户何某在原关闭验收区域内仍存在养殖生猪的行为。检察院为此成立了公益诉讼专案组，通过详尽的证据链佐证，赢得了这场公益诉讼。

这场公益诉讼只是荣昌区全面推进公益诉讼，保护生态环境的缩影。据荣昌区检察院相关负责人介绍，他们通过调取全区 87 条河流沿线工业、畜牧业、小作坊等污染源基础数据，发现了一批有监督价值的案件线索。针对全区 32 个集中式饮用水水源保护区内养殖污染、农业污染、工业污染、生活污染的问题，今年 6 月荣昌区检察院已向 12 个街镇发出检察建议，推动全区饮用水水源保护区生态环境根本好转。

而在上海，以环保为切入口的公益诉讼工作也在全面铺开。记者从上海市浦东新区人民检察院了解到，去年 7 月 1 日以来，该院围绕群众投诉集中的垃圾处理问题和新区“五违四必”、“中小河道整治”等政府重点工作和民生重点领域开展线索排摸，共收集公益诉讼案件线索 54 件，立案 22 件，提出诉前检察建议 8 件，推动行政机关拆除违法建筑 9913.74 平方米，清理垃圾 268988.49 立方米，平整绿化土地 126.4 亩。

从投诉热点中发现线索

某地区存在垃圾违法倾倒、违法堆放问题，周边居民怨声载道，进行了反复投诉。浦东检察院在主动实地走访中发现，这一问题源于一处农用地上违法堆放建筑渣土和生活垃圾的案件线索。在取证过程中，检察院主动向群众了解情况，询问附近地区的同类问题，并让公益诉讼热心人协助收集线索，从而发现了多处垃圾违法堆放线索。目前，浦东检察院经过调查核实，已经对三个属地镇政府启动了诉前程序。

为扩大获取线索的范围，本市积极向科技借力。浦东检察院自主研发了监督信息交互平台。依托统一业务应用系统和“两法衔接平台”数据，在

全市首创“公益行政检察监督信息交互平台”，从刑事案件和“两法衔接平台”获取线索，经排摸后发现一起违法建造厂房导致农用地遭毁坏的案件，负有监管职责的行政机关未履行监管职责，国家耕地资源持续遭到破坏，遂启动浦东检察院首例行政公益诉讼案件诉前程序。

为畅通群众举报路径，除群众来访、来信等传统举报方式外，浦东还开通了举报热线电话和电子邮箱。浦东检察院网站也开通了专门的公益诉讼网上举报平台，微信“随手拍”举报平台也正式上线。群众通过“浦东检察”微信公众号上的“随手拍”平台，上传照片和必要的文字说明，就能对发现的公益诉讼线索进行举报。



崇明东滩，一大群野鸭在巡逻的边防战士们面前飞过

记者 王湧 摄

创新取证方式方法

在公益诉讼工作中，检察机关借助专业机构的专业优势，突出证据的权威性和专业性。近期，通过群众举报和现场排查，浦东新区发现多处河道被侵占。浦东检察院根据去年办理该类案件的经验，委托城管执法局水务执法大队对被侵占的河道水域面积进行丈量，向浦东新区河道管理事务中心咨询河道因水域面积变小、储水量减少给防洪防汛以及引排水工作带来的安全隐

患，证明生态环境资源遭到破坏。

在启动公益诉讼的同时，检察机关还跟进调查整改落实情况。浦东检察院发出诉前检察建议后，行政机关均及时主动与浦东检察院进行沟通。收到书面回复后，浦东检察院对整改情况和公益受侵害情况进行跟踪，以切实解决问题为导向，定期复查现场，持续跟踪评估整改效果，确保行政机关的整改措施真落地、真实施、真有效，受损公益得到修复。

制度保障公益诉讼效果落地

环境综合治理是一项系统工程，作为上海自贸区配套改革的浦东城市管理综合执法体制改革后，包括环境保护、规划土地水务、市容环卫、交通路政管理等方面的 1232 项行政处罚事项集中于浦东新区城管执法局。同时部分事权下放到镇，城管执法局对各镇城管执法中队进行业务指导和监督。为有效开展工作，浦东检察院与新区城管执法局签订了《关于建立公益诉讼协作机制的工作协议》，做到信息共享、沟通会商、调查取证协作配合、联合

开展专项活动以及整改落实反馈，为顺利推进工作提供制度保障。

为确保公益诉讼的办案效果，浦东检察院探索设立公益诉讼检察官办公室，加强专业化新型办案组织建设。在深入推进司法体制综合配套改革和检察机关内设机构改革的背景下，浦东将在民事行政检察部门首批设置公益诉讼检察官办公室。

据了解，公益诉讼检察官办公室以办理公益诉讼案件为主，主要承担线索收集、调查核实、诉前程序、提起诉讼等公益诉讼办案工作。

相关案例



2017 年 11 月中至 2017 年 12 月 6 日期间，顾某在上海崇明区挂网捕获乌鸫、白腹鸫等 37 只野生鸟，捕杀后食用。其中，白腹鸫列入《国家“三有”保护动物名录》、乌鸫列入《上海市重点保护野生动物名录》。

检察机关表示，顾某的行为违反了我国《野生动物保护法》，破坏了国家野生动物资源，造成国家经济损失，损害了社会公共利益。上海铁路运输检察院已于今年 3 月 30 日向上海铁路运输法院提起刑事附带民事公益诉讼，请求判令被告人顾某赔偿国家经济损失，并公开道歉。

专家视点

线索变被动共享为主动“争享”

“巧妇难为无米之炊，没有案源，检察公益诉讼想开展起来不容易。”这是一些检察官的隐忧。

对此，市人大代表、上海君悦律师事务所首席合伙人刘正东表示，目前公益诉讼线索有两种发现方式。“一种是依职权，在试点办法里有讲到——人民检察院履行职责和业务职能部门履行职责，这就是要通过我们的工作来发现。但这是有限的。因为检察机关过去一直是以刑事为主要工作，民事和行政的线索实际上在工作中是很难发现的。”刘正东说。

而另一种方式，刘正东指出，是依申请。但对这一领域，他认为检察机关可像反贪工作一样，建立一整套的控告、受理处理机制。“怎么去扩大公众申请的线索，怎么去对待公众申请的线索，我觉得将来在处理申请方面，有很多是需要制度化的。”

“公众里有三种人是可以重点关注的，”刘正东指出，“一是在实际操作中会有发现的利害关系人，如相邻者，包括环境污染的相邻者，如工厂污染环境的相邻居民；二是消费者，消费者涉及的比如食品安全等等；三是竞争者，比如说现在涉及国有资产的、土地所有权出让的案件，有很多是竞争者提供线索。”

当前是一个信息化的社会，身处这一时代，检察机关如何才能发挥时代优势，掌握更多公益诉讼线索信息？刘正东指出，如果只是被动地等待分享，是不够的，还要主动去争享。

“例如，行政机关有很多信息，很多社会机构、社会团体也有很多信息，但是他们因为工作很忙，可能还没有形成公益诉讼提供线索的意识，例如消保委，消费者对食品安全等方面肯定有很多线索。另一个是媒体，媒体手里的线索也很多。我认为，像市场监督管理局、消协、媒体，检察机关都可以去走访，可以有针对性地共享他们的信息。”刘正东说。