

试论公益诉讼区域协作机制的构建(上)

——以长三角生态绿色一体化发展示范区为视角

□郑永生 张元琦

公益诉讼案件的办理在长三角生态绿色一体化发展背景下,既面临着挑战,也迎来了机遇。而跨区域的检察协作作为公益诉讼制度的自我完善与发展提供了可供探索的路子。公益诉讼制度的核心特征与区域协作发展目标的一致性以及跨区域协作发展所带来的“1+1>2”的效应,为公益诉讼跨区域协作的引入与发展提供了正当性基础。相关法律法规的出台以及实践的探索也起了“奠基”作用。但当前的公益诉讼跨区域检察协作机制普遍存在法律依据效力低,协作统筹执行机构职权能低的问题,公益诉讼本身也面临着制度困境,都倒逼检察机关探寻跨区域检察协作完善路径。通过树立公益诉讼区域协作意识、构建一体化办案模式、创新线索排摸与线索处理方式以及加强人才队伍建设等内容,可有效协同实现区域内检察机关至社会公益保护目标。

“长三角生态绿色一体化发展示范区”(以下简称为示范区)的建设,作为贯彻新发展理念“样板间”,意味着在坚持生态和绿色的前提下,体现“高质量”与“一体化”发展是关键,也意味着示范区作为全国深化改革的“试验田”、跨区域制度创新和政策突破的“先行者”,社会各领域都将加强沟通交流与协作。在此背景下,服务保障好这一国家战略自然成为示范区内各检察机关应当肩负的重要职责和历史使命,加强示范区内的检察协作也成为客观趋势和必然要求。其中,探索建立公益诉讼区域协作机制是为突破点之一。检察机关提起公益诉讼的实践,总体来看已完成顶层设计、法律授权、试点先行、立法保障、全面推进五个阶段,初步形成具有中国特色的公益诉讼探索模式,助推司法体制改革取得显著成效。但作为一项实践探索超前于理论研究与制度构建的检察职能,不仅制度本身暴露出一些问题,同时在区域一体化背景下更是面临着理论创新与制度完善等多方面瓶颈。因而,在区域一体化建设中,探索建立公益诉讼区域协作机制既有现实必要性,又有制度自我发展的紧迫性。一方面,示范区的落成催化公益诉讼朝着区域协作方向发展,另一方面,公益诉讼区域协作发展又反作用于示范区建设并倒逼公益诉讼制度自我发展。

公益诉讼区域协作之正当性探讨

公益诉讼区域协作在一体化背景下,有理论支撑及法律规定的正当性,同时也有突破制度发展的路径依赖的适时性,主要体现在:

(一) 公益诉讼案件的核心特征与区域协作发展目标具有一致性

公益诉讼的核心在于“公益”,具有涉众性、团体性与普遍性特征,它反映了某群体或某地区的共同利益诉求。而这些共同利益诉求并不因行政区划存在差别,相反,会促使公益诉讼附带有跨区域特征,包括诉讼参与人的跨区域性或保护法益的连片跨区域性质,如食品安全犯罪中侵害众多消费者合法权益,其中涉案消费者群体可能跨省市分布;又或者破坏生态环境资源保护类犯罪,被破坏的生态环境与资源介于不同辖区之间等。因而,公益诉讼背后所反映的共同利益诉求对区域协作提出了现实要求。

区域一体化背景下,区域协作的发展目标和价值追求在理论与实践上都契合公益诉讼制度发展的内在逻辑。以示范区区域间检察协作为例,横向联合式检察协作是指示范区内检察机关通过共同行为,也可抽象分为同向行为与交互行为,积极主动参与示范区内的检察事务,以期达到设定的共同目标。其中,同向行为以追求示范区内共同福祉、共同价值为终极目标,其行为对象多表现为公共目标政策,如共同研究制定示范区内环境综合治理的检察公益诉讼行动方案、共同服务和保障营商环境、共同维护示范区知识产权,联动开展扫黑除恶



资料照片



资料图片

恶专项行动,努力构建维稳保障机制等。交互行为以提高司法办案效率、有效整合司法资源为目标,其行为对象多以司法办案中的具象事务为主,如实现示范区内异地调查取证、法律文书流转送达等方面。无论是同向行为还是交互行为,都以政策、目标共通性为基础和前提。无论依托同向行为还是交互行为,都对公益诉讼的发展有着巨大的引导和推动作用。

(二) 区域间横向检察一体化理论追求“1+1>2”的效果

检察一体化理论是一个极富活力与弹性的概念。它是检察机关为解决检察工作中的实际问题,按照检察工作整体性、统一性的要求,对检察工作机制进行的改革和创新,是检察工作一盘棋思想。从构成要素角度进行分析,检察一体化包含四个组成部分:一是检察机关对外独立行使职权,不受其他主体干扰;二是纵向上下级检察机关与职级之间的领导与被领导关系;三是不同地域间检察机关横向协作关系;四是检察官独立原则。在“长三角生态绿色一体化发展示范区”建设背景下,突出强调示范区内横向检察协作,是发挥检察机关整体实力,有效整合检察资源的有效途径。

区域间横向检察一体化理论蕴含着系统论的思想。贝塔朗非提出,系统是一个有机整体,系统内的各要素并非简单的相加或机械的组合,系统内各要素有效整合的效益大于各要素独立发挥作用的效益。示范区内各检察机关及其内设部门作为公益诉讼跨

区域协作的组成要素,注重发挥其各自作用,并注重整体效应,追求一加一大于二的效果。同时提高公益诉讼效率、降低公益诉讼成本也是衡量示范区内公益诉讼工作成效的重要指标。在当前“长三角生态绿色一体化发展示范区”的大背景下,三地人、财、物流动性增强,经济社会联系日益紧密,社会运转速度日益加快,加之互联网信息技术的发展,跨地域的公益诉讼案件势必增多,检察机关跨地区办案的情况越来越多,以前那种各自为战的模式已经不能适应当前示范区检察办案的现实需要。公益诉讼区域检察协作可以将分散的检察资源充分合理地整合利用起来,通过优化资源配置,形成工作合力,从而降低执法办案成本,提高诉讼效率,有效推动公益诉讼工作取得突破与发展。

(三) 跨区域办理公益诉讼案件具有法律依据与制度基础

2013 年 11 月,党的十八届三中全会提出“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度,保证国家法律统一正确实施”。2014 年 6 月,最高人民法院提出将进一步推动“探索建立与行政区划适当分离的环境资源案管辖制度”。之后,党的十八届四中全会明确提出要“探索设立跨行政区划的人民法院、人民检察院,办理跨地区案件”。无论从国家政策层面还是实践探索层面,环境资源保护的相关法律为跨区域公益诉讼案件的办理提供了一定的依据。同时,如上海等地都对跨区域办案模式进行了诸多有益的探索。2014 年 12 月 28 日,上海市人民检察院依托上海铁路运输检察院分院成立全国“首家”跨行政

区划检察院,职能包括上级院指定管辖的跨区域重大职务犯罪案件、跨地区的重大环境资源保护和重大食品药品安全刑事案件等。北京、重庆、江苏等地也进行了类似的探索。可见,跨行政区划司法改革,是当前提高司法办案效能,节约司法办案成本的重要举措与创新探索。

在此背景下,在实现对示范区向更高水平、更高质量方向推进的重要指示与总体要求部署过程中,三地检察机关也开展了一系列跨区域办案机制探索:青浦区人民检察院、浙江省嘉善县人民检察院、江苏省苏州市吴江区人民检察院依托彼此间毗邻的地理位置优势,联合签署《青嘉吴检察机关服务长三角区域一体化发展备忘录》,确定七大重点合作领域,涵盖“四大检察”方面。又在《备忘录》框架下又落地成立四项检察协作子项目,其中包括《太浦河流域生态资源公益诉讼协作机制》,三地检察机关能动性地开展环太湖流域生态资源公益诉讼检察协作,在日常工作联络、信息资源共享、案件办理、生态修复、业务交流等方面建立全面的协作机制,明确充分发挥公益诉讼职能,全面加强对太浦河等生态环境保护。三地依托苏州检察机关公益诉讼巡回工作站、海事巡逻艇和无人机设备,联动协同,联合取证,主动打破公益诉讼线索摸排区域限制,积极打造区域信息共享机制,合作建立重大案件协作机制以及损害公益证据体系,形成“一体化办案”新模式。

(作者簡介:郑永生,上海市青浦区人民检察院党组书记、检察长;张元琦,上海市青浦区人民检察院第六检察部检察官助理)