

试论公益诉讼区域协作机制的构建(下)

——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

“长三角生态绿色一体化发展示范区”（以下简称“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。

现阶段公益诉讼区域协作存在的问题及原因分析

（一）区域内公益诉讼检察协作存在一定程度的“非法定性”

根据严格的法治主义，检察协作参与者的行为以及行为规范应具备法律依据，尤其跨行政区域以及跨地域管辖的法定化对法治国家来说是不言而喻的。然而，从上文来看，“长三角生态绿色一体化发展示范区”内的检察协作大多属于非法定规划，此种“非法定性”表现为法律层级不够高，法律强制力不够明确，尤其公益诉讼协作作为检察协作的一个环节，法律依据更是寥寥。区域检察协作法制基础的缺失和不完善无疑会使规划的合法性大打折扣，加大了协作实施的随意性，降低了协作的实施效果。“长三角生态绿色一体化发展示范区”落成后，不仅需要政策引导发展，同时还需要配套法律规范加以催化，运用顶层设计与法治思维多向驱动检察协作一体化进程。现阶段，区域内的检察协作问题已不能仅满足于“从无到有”，而应当进一步寻求检察协作进入深层次化阶段。然而，以时间为脉络梳理区域内以司法协作或者公益诉讼检察协作作为主要内容的规范性文件时，发现当前检察协作基础多以“软法”为主，包括备忘录、框架协议、项目协议等。此类规范性文件宣传性、引导性、政策性强，但缺乏强制性、权威性与可操作性，自然约束力不强，使诸项配套措施浮于表面，工作实效不明显。

（二）区域内公益诉讼检察协作统筹执行机构职权不明、权能低

当前，在推动示范区内公益诉讼检察协作

工作发展进程中，多以联席会议、检察论坛或者领导小组的形式部署、落实相关工作。这种组织形式多为松散、工作要求多为原则性、框架式，执行力与权威性不强。在推进检察协作时，对机制的探讨与规划远多过执行与操作。尤其，检察协作参与者之间的协调会议或者领导小组具有随机性、抽象性、规避性等特点。随机性是指协调会议召开的时间、程序等没有固定统一的规定，无法使已产生的矛盾得到及时有效的处理。抽象性是指规划过于原则、抽象，在解决具体问题时区域行政规划的可操作性不够。规避性是指对于涉及到自身利益的问题大家都有意避而不谈。虽然通过这种形式可以在一定程度上广泛征询意见与建议，尽量做到科学规划与制度构思，但更高质量的发展以及更深层次的检察协作则需要职权法定、组织架构明确的执行机构，以提高检察协作效率与政策渗透力。

（三）公益诉讼制度发展本身面临瓶颈

检察机关提起公益诉讼工作全面开展以来，总体态势是稳中有所突破。区域内检察机关办理了一批具有影响力的案件，形成了良好的社会氛围，探索了一些值得推广的经验做法，但鉴于该工作尚处于初期阶段，仍有诸多值得发展与完善的内容，主要表现在：

1.线索发现较难：履职过程中发现

线索收集是检察机关提起公益诉讼最前端的保障性工作。当前，《民事诉讼法》第 55 条以及《行政诉讼法》第 25 条规定检察机关提起公益诉讼的案件线索仅来源于“在履行职责中发现”，这在一定程度上限制了公益诉讼案件线索的发现渠道。虽然通过扩大解释可以将“在履行职责

跨区域公益诉讼协作机制的完善路径

（一）树立公益诉讼区域协作意识

认识与实践的辩证关系表明，正确的认识对实践具有巨大的指导作用。以行政区划与地域管辖作为检察工作的基本原则是检察协作的基础。在“长三角生态绿色一体化发展示范区”建设背景的引导下，跨区域检察协作应当成为区域一体化进程中的更优选择与发展路径，区域一体化不仅追求经济一体化，也追求区域内社会治理、执法标准以及司法理念统一化。因而，需要区域内各检察机关及部门，突破路径依赖，打破思维惯性，在思维认知上达成统一，跳出地方主义与本位主义的逻辑困境，顺应新形势下区域一体化发展的实践需求。在推动公益诉讼工作中，“示范区内的检察机关应树立区域协作意识，加强合作，不仅可以有效整合区域内的检察资源，节省人力、物力与财力，提高司法办案效率，更能在示范区建设中充分发挥检察机关服务保障大局的职能与作用，为区域内经济社会发展提供司法支撑。

（二）构建一体化办案模式

检察工作一体化模式能切实加强、提升检察机关办理公益诉讼案件的合力与效能。一体化办案模式可以从检察工作心理一体化和检察工作机制一体化两个层面构建。在检察心理一体化层面上，鉴于当前无论是普通刑事犯罪的跨区域性质还是公益诉讼制度本身发展的需要，都需要从顶层设计以及政策引导上帮助检察官形成检察一体的意识，从而形成内心确信，实现“心理一体”。如在日本，如果检察官“在进行追诉时发生困难，全体检察官就会群策群力，协助其进行追诉活动。不仅如此，在承办某案件的检察官因承办案件而遭遇困难或压力时，全体检察官超越法律规定的‘组织、功能一体’，在实际工作中，形成了全体检察官同甘共苦的‘心理一体’”。这种“心理一体”的形成对于地域设置、属地管辖的三地检察机关

尤为必要，能够实现检察机关之间主动的加强信息的沟通与交流、资源的整合与共享，有利于推动检察一体化机制“区域协作”的真正实现。

在检察工作机制一体化层面，内容可以分为三方面：一是内部组织机构一体化，增强院内各业务部门的协作配合。通过信息共享、线索移送、案件协办等方式，形成以专门办理公益诉讼案件部门为主导，其他业务部门协作配合的公益诉讼案件办理模式。二是同一行政区划内的检察机关上下级一体化，是公益诉讼案件办理在纵向上形成合力的关键。通过上级院的同步跟进与同步指导，明确开展公益诉讼的工作思路，同时下级院在办理案件的过程中做好沟通、汇报、反馈工作；可以有效激活下级院尤其是基层院的作用；三是跨区域横向向检察协作一体化，若内部组织机构一体化、同一行政区划内的检察机关上下级一体化是基础，那横向向检察协作就是升华。在地域管辖和行政区划司法执法背景下，示范区内各级检察机关建立有效的公益诉讼检察协助机制十分必要。通过设立常设机构实现公益诉讼检察协作的强制性长效性，如设立检察协作办公室，区域内各级检察机关派员参与工作，开展日常工作的联系与沟通，负责公益诉讼案件线索的收集、建档、流转与分配，并在此基础上形成跨区域信息共享机制；加强区域内的联动机制，针对疑难复杂案件，抽调各地精英力量组成专案组，形成办案合力，整合办案资源，专案查办，扫描区域内资源及时调配、共享的目的；通过互派、互邀人员参加有关案情通报会、经验交流会或者工作论坛等方式形成公益诉讼案件联合调查机制等。

（三）创新线索排摸与线索处理方式

一是建立公益诉讼线索统一数据库，实现线索统一收录、转移。允许跨区域公益诉讼线索收集与移送。笔者建议，应当突破“小”地域管辖的限制，只要属于示范区区域内“大”地域管辖范围内的公益诉讼案件线索，三地检察机关都应当受理，由控申部门专门负责线索处理，并及时上传统一线索数据库，做好案件线索登记、录

过程中”理解为检察机关全业务内容，但鉴于信息共享以及线索转换机制尚不健全，公益诉讼案件线索仍然收集渠道单一、数量少、质量低。

2.调查取证较难：成案率低

作为一项新兴的检察业务，同时涉及民事、行政、刑事业务系属常态，对案件事实的分析、研判与证据的甄别、把握要求也随之提高，因而调查取证更成为公益诉讼工作的重中之重，其质与量直接决定着公益诉讼案件线索的转化率以及成案率。同时，在公益诉讼工作中，检察机关一般是对行政执法机关、社会团体组织职责的“敦促”与“补强”，涉及职权干预，相对来说阻力较大。虽然“两高”司法解释规定检察机关在办理公益诉讼案件时，具有调查收集证据的权力，但相对于其他检察业务而言，具体调查取证措施明显缺乏强制性，使得检察机关在取证中处于被动地位，效果往往不佳。

3.队伍能力较低：供不应求

公益诉讼属于新兴检察业务，存在多项业务交织的现象，涉及专业知识面广，因而对公益诉讼工作检察人员的素能要求是全面的。在以业务为基础设立检察机关内设机构的背景下，希望通过案件专业化助推实现检察官专业化与机构专业化，以确保办案高效性与检察机关的主导作用，但同时却也造成不同部门之间业务壁垒明显，在一定程度上存在“隔行如隔山”的现状；再加上内设机构改革，将民事检察、行政检察与公益诉讼业务统归于一个部门，但三块业务内容原则上并不直接关联，尤其传统的民行检察业务是以审查为中心的思维模式，而公益诉讼业务则更强调以调查和抗辩的思维模式，观念的适应与转换对检察人员考验较大。

人、初查、分类、转移工作，提高案件线索利用率。

二是利用检务智慧优势排摸线索。全面构建以办案为中心的、以开放共享为导向的智慧检务应用层生态。推进智能辅助办案系统建设；推进跨部门数据共享和业务协同；升级优化统一业务应用系统；构建便民智慧服务平台；优化高效智慧管理平台。加快建立数据资源体系；切实加强数据资源管理；科学开展大数据分析应用。

三是创新案件线索机制。首先建立委托调查取证机制。相互之间开通调查取证互助案件联络窗口，指定专门的联络人员负责收取异地转来的委托案件。在办理过程中加强案件的流程管理，建立专项数据采集库，并及时将调查结果反馈至委托检察机关。其次辅以科技手段高效、有效调查取证。通过启用无人机、巡回工作站、海事巡逻艇以及卫星云图等方式，收集有关违法事实以及损害公共利益的事实与证据。最后建立专家辅助人员制度。为解决公益诉讼案件鉴定难、鉴定贵问题，建立跨区域共享专家库，成立“专家咨询委员会”，聘请相关领域具有行业资质的专家，根据案件和证明内容出具专家意见，证明社会公益利益受到侵害的事实。

（四）加强人才队伍建设

坚持双赢多赢共赢理念，善于运用监督智慧，主动争取支持，打造专业化公益诉讼检察队伍，与行政执法部门加强协调配合、构建良性互动的工作机制，高质量开展公益诉讼。同时优化队伍结构，强化素能培训。专门成立公益诉讼工作领导小组及公益诉讼办案工作组，分管领导亲自参与办案，有效整合内部机构人员，优化检察干警的知识结构。主动适应公益诉讼发展形势，努力响应社会民生的需求，在抓好日常自主学习的同时，积极派员参加公益诉讼骨干培训班，推动民事行政检察队伍专业化建设。

（作者简介：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）