

■主持人
曹杰 青浦区人民检察院副检察长
■嘉宾
秦绪栋 长三角生态绿色一体化发展示范区吴江汾湖法庭庭长
万力 上海市人民检察院检察官
褚涓 华东政法大学副教授、硕士研究生导师
张梓太 复旦大学法学院教授、博士研究生导师

即将实施的《生态环境法典》强调强化检察监督和跨区划、跨部门的履职联动。检察公益诉讼如何准确把握法典精神，破解跨区划履职障碍，助力提升流域跨界水体生态环境司法保护质效，是需要进一步探究的问题。

检察公益诉讼的协同治理路径

秦绪栋：长三角生态绿色一体化发展示范区本身就是基于协同治理理念设立的，现在很多协作都是通过协议的方式进行，这些协议大多是倡导性的，没有强制约束力。

为了解决这个问题，示范区内法院这几年一直在探索一种新的协作模式，每年聚焦一个具体主题解决实际问题，今年的主题是跨区域野生动物保护。

通过这种“小切口”解决“大问题”的方式，我们不仅有效化解了具体的治理难题，也实质性地推

动了跨区域协作机制的建立与完善。

万力：今后，可能需要将流域跨区域检察公益诉讼协作纳入流域共治整体制度框架，明确协作的主体、内容、程序以及保障措施，保障机制的稳定性，如青浦等院参与的长三角一体化示范区的建设，打通了各区域、各领域、各主体之间的壁垒，一体化考虑相关制度安排和协作内容，让协作机制能够持续发挥作用，真正以检察公益诉讼为纽带，牵起不同属地、不同部门的监管职责，推动形成流域共治的合力。

生态环境损害赔偿和检察公益诉讼

褚涓：生态环境损害赔偿和检察公益诉讼之间，不应简单理解为“谁优先、谁替代谁”的关系，尤其在流域共治的背景下，两项制度之间是行政治理与司法治理之间的协同关系。

行政机关的优势在于掌握专业资源、修复资源和行政协调能力；而检察公益诉讼的优势则在于跨区域监督、程序整合和公共利益代表功能。对于跨流域跨区域的案件，重要的是如何建立统一的线索移送、统一调查取证、统一损害认定、统一修复监督的协同治理机制，根据案件具体情况以及行政机关和检察机关各自的比较优势，确立合适的协作模式。

张梓太：生态环境损害赔偿与检察公益诉讼是两种完全不同的制度，前者保护国家利益，后者保护公共利益，虽然我们目前没有对国家利益和公共利益作出明确区分，但并不影响两者独立。我深度参与了生态环境损害赔偿制度的学理研究与落地论证，制度的初衷就是要通过法律手段推动生态环境的修复，重点不是赔偿，而是修复，未来将形成“生态补偿+生态赔偿+生态修复”三位一体的制度体系。《生态环境法典》将生态系统功能保护正式纳入法律保护范围，检察机关可特别关注生态系统功能的重大风险，探索预防性公益诉讼，因为这一块没有具体的个人或组织会为之主张权利，只有检察机关能够代表公共利益提起诉讼。

『流域共治』中的检察公益诉讼



AI 生图

预防性公益诉讼

万力：《生态环境法典》确立了预防为主的核心原则，在第三百三十条、第一千零七十九条等条款规定了流域源头治理、禁止令等内容。

推动流域预防性公益诉讼，需要把握以下三点。

首先，要明确预防性公益诉讼的启动标准，对于跨流域建设项目，要根据专业评估结论，确认存在发生重大生态损害的现实可能性，如果符合“重大风险”的判断标准，即使损害尚未实际发生，检察机关也可以依法启动预防性公益诉讼程序，反之则不应启动程序，避免权力的滥用。

其次，要合理运用法律赋予的司法手段，检察机关可以在提起民事公益诉讼时，一并申请禁止令，要求违法主体停止可能引发风险的建设、排污行为，也可以通过行政公益诉讼提出检察建议的方式，督促负有监管职责的跨区域各行政机关联动开展风险排查，提前落实监管措施，从源头上阻断风险的跨区域传导。

此外，还

可依托流域跨区域协作机制，建立跨区域生态风险的共享预警机制，上下游检察机关提前对接流域内新建项目的监管信息，对可能影响下游生态安全的项目，共同开展风险评估，联动启动预防性监督。

褚涓：预防性环境民事公益诉讼的典型代表是“云南绿孔雀案”和“川陕哲罗鲑案”。未来，检察机关也可采取类似的路径，针对上游新建重污染项目提起预防性环境民事公益诉讼，要求停止建设、停止排污或采取风险防控措施，在损害实际发生之前就提前介入。

但我认为，更优的路径是通过行政公益诉讼来实现关口前移。在社会组织针对建设项目提起的预防性环境民事公益诉讼中，一个共同的策略是将环评文件编制机构列为共同被告，要求环评文件编制机构与建设单位承担连带责任，虽然目前只有少数案件支持了这一诉求，但这给我们提供了一个很好的思路，检察机关可以针对行政机关的环评审批、排污许可等具体行政行为通过行政公益诉讼程序进行监督，这样可以在项目开工建设之前就介入监督，避免更大的社会资源浪费。

（发言整理：青浦区人民检察院 王洁 董翔婷 静安区人民检察院 王嘉）