

监督支持公益诉讼工作 维护国家社会公共利益

省十三届人大常委会第六次会议专题询问全省检察机关公益诉讼工作情况问答摘要

曲福田 (省人大常委会副主任):

2015年7月,全国人大常委会授权我省开展为期两年的公益诉讼试点工作。请问刘华检察长,我省检察机关试点任务完成得怎么样?现在试点工作已经结束,转入全面铺开,在这个过程中需要研究和解决哪些主要问题?

刘华 (省检察院检察长):

自2015年7月至2017年6月试点期间,我省南京等七个设区市的检察机关开展了为期两年的公益诉讼试点工作,共办理了公益诉讼案件572件,其中诉前程序案件508件,提起诉讼的案件64件。

我们的主要成效有:一是办理了一批有影响的案件,为推动立法提供实践样本。常州市检察院提出了以检察机关为公益诉讼人的全国第一起民事公益诉讼案。该案在调查核实的运用、赔偿标准的确定和诉讼请求的提出等方面具有较强的示范作用,入选了最高人民检察院指导案例。南京市检察院在办理一起污染环境民事公益诉讼案件中,

在全国首创了以新闻媒体发布公告的方式寻找有关公益组织提起诉讼的做法,在公告发出以后,仍然没有社会组织提起公益诉讼,检察机关才发起了公益诉讼。该做法被《两高司法解释》予以吸收采纳。二是认真履行公益代表职责,修复受损公益。两年试点期间,共推进恢复、复垦被非法改变用途和占用的耕地、林地4560余亩,督促治理恢复被污染水源面积1000余亩,督促清除处理违法堆放的各类生活垃圾23万余吨等。

当前公益诉讼工作已进入全面推进的新阶段。下一步我们将着力研究解决以下三方面问题。首先是办案效果的问题。重点围绕生态环境保护、食药安全等领域突出问题,第一步是用好诉前程序,力争在诉前使公共利益得到保护;第二步才是提起公益诉讼。在有关行政机关仍然不整改或有关社会组织不起诉的情况下,依法提起公益诉讼。其次是办案机制的问题。围绕案件发现难、调查取证难、司法鉴定难等问题,通过建立工具箱、用好公益诉讼观察员、运用司法鉴定机构库和专家库等形式,来破解难题,寻求对策。最后是办案能力的问题。一是工作理念继续更新,做到主动作为、智慧履职。二是苦练内功,打造专业化办案团队。三是加强专业培训,在实践中提升办理公益诉讼案件的水平。

高晓平 (省人大常委会委员):

检察机关作为国家的法律监督机关,负有对诉讼活动实行法律监督的职责。在公益诉讼中,检察机关参与诉讼,又监督诉讼,是否存在既当运动员,又当裁判员的情况?如何处理两者之间的关系?

汪莉 (省检察院副检察长):

2017年全国人大常委会修改《民事诉讼法》和《行政诉讼法》的方式,赋予检察机关提起公益诉讼的法律职能。在检察机关公益诉讼中,检察机关虽然是一个公益诉讼的起诉人,但是检察机关没有自身的利益,诉讼的目的是为了维护国家利益和社会公共利益。法院是

通过裁判来确认违法行为和损害事实,造成侵害人对受损的公益进行赔偿,恢复原状和进行修复,或者责令行政机关依法履职,限期整改,使受损的公益得到及时的保护。因此,在整个公益诉讼活动中,无论检察院、法院,还是行政机关都是公共利益的维护者。

虽然各自的职能在诉讼过程中有所不同,但诉讼目的都是一致的。检察公益诉讼是督促之诉,或者协同之诉。检察机关在公益诉讼中既要履行公益代表的职责,同时也要履行好《民事诉讼法》赋予的法律监督职能。不仅提起公益诉讼,还要保证诉讼的顺利进行。我的检察公益诉讼制度才刚刚起步,法律和制度都需要进一步完善。通过立法的能力能够进一步明确检察机关在公益诉讼中的地位和责任,使检察公益诉讼制度在维护国家利益和社会公共利益中发挥更好的作用。

朱劲松 (省人大常委会委员):

据了解,我省自然资源类公益诉讼案件立案整改情况较好。请问,自然资源部门在这个过程中遇到过什么样的难题,是怎么跟检察机关协调推进的,下一步还有怎样的考虑和安排?

刘聪 (省自然资源厅厅长):

在工作当中我们遇到的难题主要有两个:一是边界不清晰。如何处理合法与合理的监督边界、现行执法标准与历史遗留衔接等问题还有待深入研究。二是机制不健全。如在罚没物品移交、涉嫌犯罪案件移交以及非诉移交等问题上,还有待建立部门之间更为顺畅的衔接机制。

工作推进中,我们在思路、制度等方面

形成了组合拳:一是坚持全省一盘棋,建立了省厅总抓、市县落实的推进思路。二是强化制度保障。联合省检察院出台了《关于共同推进公益诉讼不断提升国土资源执法工作水平的意见》,这是全国系统首个规范公益诉讼的文件。联合省高院开展自然资源类公益诉讼课题研究。三是健全工作机制,在横向上建立了联席会议机制,在纵向上建立了报告、统计、分工和通报机制。四是提升能力水平,多次分赴省检察院、省法院专家开展专题培训。

下一步我们依据省委《关于支持检察机关公益诉讼的工作意见》,主要做好三方面工作:一是严格落实落实,严把案件入口和整改关口,确保案件大部分在诉前程序妥善解决。二是进一步完善制度机制,督促系统抓紧联合检察机关出台制度文件,建立健全联席会议机制,确保制度和机制双落地。三是加强基础研究,加快相关课题研究成果的转化应用。

胡维平 (省人大常委会委员):

非法采砂会产生很多严重危害,在检察公益诉讼制度建立、非法采砂刑刑形势下,我省非法采砂行为有没有得到有效遏制?水利部门在打击非法采砂方面有什么措施?对非法采砂造成的湖底荒漠化等问题有什么对策?

朱海生 (省水利厅副厅长、省水利工程建设局局长):

目前,我省非法采砂活动得到有效遏制,总体态势平稳可控、稳定向好。长江沿线非法采砂案发率从2002年每年查处140多起逐步下降至近年来的100起左右,洪泽湖、骆马湖水域基本保持零盗采。双沟等、湖荡采砂船舶和运砂船清缴。当前,我省打击非法采砂工作已经取得了决定性胜利,但是形势依然严峻,一旦思想上和工作上有所松懈,很可能引起非法采砂反弹。

水利部门在打击非法采砂方面,采取了六条措施:一是以全面实施河长制为契机,积极构建以行政首长负责制为核心的采砂管理责任体系,层层压实督察管理责任。二是联

根据省人大常委会年度工作安排,省十三届人大常委会第六次会议听取了省检察院关于全省检察机关公益诉讼工作情况的报告。11月23日上午,在分组审议的基础上召开联组会议,就此开展专题询问。

省人大常委会副主任曲福田主持会议,并首先提问。9位常委委员、3位省人大代表围绕自然资源保护、生态环境保护、国有财产保护、食品药品安全保障相关公益诉讼以及公益诉讼试点工作成果、案件线索发现、生效判决执行等方面问题分别提问。省检察院检察长刘华及省法院、省检察院和省政府有关部门负责同志到会应询,并对相关问题一一作答。

省人大常委会常务副主任陈震宇在会议结束时讲话,希望全省检察机关和各相关部门坚持问题导向,对常委会组成人员和代表提出的意见认真研究,以本次专题询问为契机,及时总结试点以来工作经验,充分发挥诉前程序重要作用,切实加强公益诉讼办案队伍建设,建立健全检察公益诉讼协作机制,推动检察机关公益诉讼工作迈上新台阶。

陈峥 (省人大常委会委员):

生态环境保护是检察公益诉讼的重要领域。请问省生态环境厅,我省在生态环境保护方面还存在哪些容易引发国家利益和社会公共利益受到侵害的突出问题,如何解决这些突出问题?

于红霞 (省生态环境厅副厅长):

从我省情况来看,主要存在三个突出问题:一是难以预见的突发环境事件,有其偶

孔繁芝 (省人大常委会委员):

我省在食品药品监督管理工作中还存在那些薄弱环节?有没有相应的措施来预防和处置食品药品安全事件?对于涉及食品药品安全的公益诉讼案件,如何发挥监管部门作用,做好与检察机关的协作配合?

王越 (省市场监督管理局党组成员、省药品监督管理局局长):

问题疫苗案件发生后,省药品监督管理局高度重视,紧急行动,开展了全方位检查,制定了配套防控措施,督促各地举一反三,压实各级监管责任,以确保我省疫苗安全。目前,食品药品监管薄弱环节主要集中在

突发性、不确定性、爆发性,容易导致国家公共利益受到损害。为此我们采取多管齐下的手段加以遏止。三是环境监管力量薄弱,尤其是基层环境监管力量与担负的任务极不匹配,导致环境应急能力建设,强化重点领域管控,加强对企业环境应急培训,深化跨区域、跨区域联动,利用大数据平台和卫星遥感等技术,分区域建立环境应急物资储备库,大力提高环境应急能力。

二是工业固废,包括建筑垃圾、生活垃圾非法跨区域倾倒。比如近年来发生的上海、浙江犯罪嫌疑人向我省太湖一级保护区和长江水域非法倾倒建筑垃圾和生活垃圾。另外,德士达(南京)染料公司生态环境损

宋国华 (省人大常委会委员):

我省检察机关办理了至少基层人防部门违法违规减免、缓缴人防费方面的公益诉讼案件。对此类损害公共利益的行为,省人防办有什么针对性的措施来解决这样的问题?

戴跃强 (省人防防空办公室主任):

基层部门违法违规减免、缓缴人防易地建设费的审批和收费环节进行重点督查,发现问题及时反馈,督促整改。二是加大人防工程建设和人防费征收管理力度,规范人防工程建设和人防费征收管理。三是健全工作机制,加强人防工程建设和人防费征收管理的协调配合。

王越 (省市场监督管理局党组成员、省药品监督管理局局长):

问题疫苗案件发生后,省药品监督管理局高度重视,紧急行动,开展了全方位检查,制定了配套防控措施,督促各地举一反三,压实各级监管责任,以确保我省疫苗安全。目前,食品药品监管薄弱环节主要集中在

16件。未修复的原因有以下四种:一是当事人经济困难无力承担;二是修复资金存在缺口;三是补种复绿的时间没有到;四是当事人不履行修复协议;五是未制定修复方案;六是没有落实修复单位。判决当事人承担环境损害赔偿支付到位的有70件,一共有5700多万元,没有到位的5件,赔偿金未执行到位的原因是当事人经济困难。

关于食品药品公益诉讼案件的执行情况。全省法院审结53件食品药品类公益诉讼案件,判处罚金、赔偿金40件,执行到位的30件,一共82万多元,未执行到位的10件,金额81万。未执行到位的原因一是被告人家庭贫困,无力承担;二是被告人不及时履行缴纳罚金的义务。是行政公益诉讼的执行情况。审结的36

件案件中,确认行政机关违法的18件;判决行政机关履行法律职责的18件,履行到位的17件;三是补种复绿的时间没有到;四是当事人不履行修复协议;五是未制定修复方案;六是没有落实修复单位。判决当事人承担环境损害赔偿支付到位的有70件,一共有5700多万元,没有到位的5件,赔偿金未执行到位的原因是当事人经济困难。

关于食品药品公益诉讼案件的执行情况。全省法院审结53件食品药品类公益诉讼案件,判处罚金、赔偿金40件,执行到位的30件,一共82万多元,未执行到位的10件,金额81万。未执行到位的原因一是被告人家庭贫困,无力承担;二是被告人不及时履行缴纳罚金的义务。是行政公益诉讼的执行情况。审结的36



顾正中 (省人大常委会委员):

从目前基层检察机关的实践来看,线索来源少是办理公益诉讼案件的一大困扰。除了接受群众举报控告之外,检察机关在线索发现上还采取了哪些措施?取得了什么成效?

汪莉 (省检察院副检察长):

我们省检察院起草出台了《江苏省人民检察院关于推进公益诉讼工作的指导意见》,对线索管理做出了规定。为基层检察机关更好地开展公益诉讼工作提供了“工具箱”。在线索发现方面的主要措施包括:

一是完善举报机制,让人民群众能够更多地参与到公益保护中来,建立了全省统一的12309公益诉讼举报电话,搭建了“公益眼”随手拍等移动在线举报平台,鼓励群众举报。二是建立巡查机制,基层检察机关要到辖区内化工企业密集区、

环境污染高发区以及盗伐滥采各类资源的重灾区进行巡查,发现问题要及时进行反馈,并督促行政机关依法履职。

三是建立公益诉讼观察员制度,主要从社会综治网格员和其他热心人士中选聘公益诉讼观察员,比如南京、泰州、淮安、镇江等地都聘请了热心人士、专业人士、综治网格员及

与污染多发区的群众兼任公益诉讼观察员,从基层寻找突破口,进一步拓宽我们公益诉讼案件的发现渠道。四是建立公益诉讼的信息管理平台,即线索收集、线索管理以及线索应用的大数据库,同时我们通过这个平台与行政执法部门进行对接。综合运用大数据、互联网以及人工智能,提高发现线索的能力。目前这个平台才刚刚建立,在镇江江试运行了半年多的时间,已经初见成效。

除了以上措施,我们正在研究建立全省范围内的分级分层的线索统一管理机制、线索筛选分析评估制度、线索跟踪督办制度等三项机制。

顾正中 (省人大常委会委员):

对办理公益诉讼案件中发现的公职人员涉嫌违法违纪的线索,检察机关有没有与纪检监察机关建立信息共享、通报机制,并采取相应的措施?

汪莉 (省检察院副检察长):

检察机关在办理公益诉讼特别是行政公益诉讼的过程中确实发现公职人员涉嫌违法违纪的线索,对于发现的线索,我们会及时移送纪检监察机关。但这种移送并不是单向的,而是双向的,纪检监察机关也会在办案中发现有关公益诉讼案件的线索也会及时移送检察机关。在实践中,我们与纪检监察机关逐步建立了有关公益诉讼的日常联络机制、信息互通机制、联席会议机制和证据交换机制,在强化线索发现、移送、磋商、处置等方面形成了合力。目前全省有30个检察院与同级纪检监察机关就职务犯罪、检察公益诉讼案件线索双向移送会签了文件并建立了日常协作机制。

王海英 (省人大代表):

到目前为止,全省各级财政部门有没有因为国有资产、资金监管管理方面的问题被检察机关提起公益诉讼的?可能出现的问题、风险、挪用专项资金等问题,财政部门是如何加强审计、监管的?

沈益锋 (省财政厅副厅长):

我自自开展公益诉讼以来,目前涉及到财政部门的公益诉讼案件共54件,涉及单位均为市辖区基层财政部门,财政资金监管类案件占到总数的89%。目前6件正式诉讼案件已经全部审结并生效,48件诉前程序案件,有37件已经履职到位,尚有11件目前正在履职。

曹立志 (省人大代表):

检察机关公益诉讼案件有一些是涉及非法捕捞水产品的。请问对这类问题是如何监管的?对已经被破坏的生态环境,修复情况怎么样?

陶长生 (省农业农村厅副厅长、省扶贫办主任):

我们主要采取五项措施加强日常工作:一是加大执法力度。严格执行长江、淮河流域的禁渔制度和海洋的伏休制度。统筹组织开展综合执法行动和专项执法检查,依法打击禁渔期内各类违法违规捕捞行为,较好地维护了长江、淮河流域和近海的禁渔秩序。二是强化两法衔接,建立渔业行业行政执法与刑事司法相衔接的工

王宝红 (省人大代表):

目前检察机关提起的公益诉讼主要集中在生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护等方面。其他涉及国家利益和社会公共利益的领域,如文物保护、公共安全保护等,检察机关是否能够有所作为?

刘华 (省检察院检察长):

根据法律规定,我们检察机关的诉讼范围在生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护和国有土地使用权出让这四大领域,又增加了一个英烈保护领域,就是“4+1”。但现行的法律在表述公益诉讼范围的时候加了一个“等”字。我们把这个“等”理解为检察机关履行公益诉讼的职责预留了空间。您刚刚说的两个很重要的领域的公

近几年来,我们在资金资产管理方面采取了一些措施:

首先是强化制度建设。近年来省委省政府高度重视,我们在省人大大力支持下,先后出台了《非税收入管理条例》《财政监督条例》《省财政专项资金管理办法》等地方性法规和规章,同时按照“一项资金一个管理办法的原则,以规范性的文件形式出台了200余件专项资金管理办法,为国有资产财政资金的安全提供了有力的制度保障。

二是理清了监管职责。一是理清国有资产监督管理职责,财政部门负责行政事业单位国有资产、财政作为出资人的企业国有资产的管理。二是理清专项资金监管职责,财政部门履行资金预算安排、预算执行和绩效管理

职责,主管部门负责立项审核、项目实施、资金核算和竣工验收。三是建立预算绩效管理体,按照中央和国务院的要求,建立全方位全覆盖的预算绩效管理体系,确保每一笔资金花得其所、用得安全。

下一步,除了保障检查系统公益诉讼所需要的经费以外,我们财政系统的监管工作主要做好这两个方面:

一是启动江苏省省级财政专项资金管理办法的修订立法工作,目前正在进行评估,今年下半年评估结束以后,明年提请列入立法计划。主要是进一步理清财政部门、主管部门和项目实施单位的职责,确保财政监管到位。

二是将公益诉讼纳入法治财政标准化管理体系,建立公益诉讼专报制度,将公益诉讼结果纳入考核指标体系,对法院判决确认违法或者要求继续履职的,实行一票否决,强化依法履职的责任意识。

等两个专题宣传项目,努力做好以案说法、信息互享上实现突破。今年在海洋伏休期间,全省各级海洋渔业部门已经向公安、海事等机关移送涉渔涉刑刑事案件400多起,切实提高了我省依法治渔的工作水平。三是坚持源头治理。采用陆海协同、扣紧禁渔等形,坚决遏制海洋涉渔“三无”渔船无序蔓延的势头。今年以来,清除海洋涉渔“三无”渔船65艘,清除地笼网、底扒网及小于最小网目尺寸标准的拖网、扒网等非法渔具300余件。四是完善配套制度。与公安、海事等水上执法部门的协调配合,组织开展专项或联合执法行动,着力保护水生生物资源。五是强化宣传教育和注重新媒体平台建设,精心制作伏休休渔政策解读和“亮到2018伏休快讯

公益诉讼问题,一个是文物,我们理解文物的保护应该属于公益保护的范畴。包括了《环境保护法》中的环境权,其实我们江苏检察机关已经开始进行探索。比如说南京的秦淮河段提起的全省首例文物保护的行政公益诉讼,首先到到明城墙的行政公益诉讼工作,涉及到明城墙的保护。我们推动南京市开展了全市文物保护单位的工作部署,加强了明城墙申遗工作助力。另外,苏州也进行了探索,苏州园林是中国私家园林的典范。苏州检察机关在履职过程中先介入了盘门古城墙倒塌、平江河清淤等多起行政公益诉讼案件,推动苏州市人大常委会制订了《苏州市古城墙保护条例》。

至于检察机关对涉及公共安全领域的保护,我们既有打击犯罪的刑事检察职能,也有通过提起民事公益诉讼进行探索。也是因为检察机关提起公益诉讼都要遵循法律的规定,所以也请各位代表关注,推动国家的立法,拓展检察机关公益诉讼的法定范围。

今后,我们检察机关在实践中将继续履行保护来实现保护。比如,对于目前比较突出的抢车位司机向盘问题,我觉得这个问题值得研究。因为抢车位盘如果造成车祸人受伤的,严重危害公共安全,有可能会受到行政处罚或刑事处罚。但有的抢车位盘还能够不上行政处罚,难道这种情况就不用谈责,不用制止吗?我想在这方面我们检察机关能不能适度地介入一下,以维护公共安全的目的对这种行为提起公益诉讼,代表国家进行追责,也在一定程度上能阻止这样的行为。正如我们对英烈保护一样,也是通过提起公益诉讼,推动国家立法,拓展检察机关公益诉讼的法定范围。

至于检察机关对涉及公共安全领域的保护,我们既有打击犯罪的刑事检察职能,也有通过提起民事公益诉讼进行探索。也是因为检察机关提起公益诉讼都要遵循法律的规定,所以也请各位代表关注,推动国家的立法,拓展检察机关公益诉讼的法定范围。

人民与代表

(第167期)

江苏省人大常委会办公厅 新华日报 合办