

强化跨部门跨区域协作 创新司法体制机制

# 11省市检察机关护航长江经济带发展

本报记者陈媛媛

流域生态环境和资源专项行动”……专项打击与专项监督结合,提升施策精准度。

同时,强化跨区域检察机关协同配合。安徽、上海、江苏、浙江4个省市级院联合建立长三角区域生态环境保护司法协作机制;江西、湖北、湖南3个省院共同出台加强生态环境检察异地协作的“13条意见”,深化司法协作机制,建立重大环境污染案件提前介入机制,加强调查取证协作,统一生态环境保护司法尺度和证据认定标准。

在开展专项监督的过程中,检察机关不断加大重大、典型案件的监督力度。

安徽省检察机关在长江流域安徽段环境污染系列案件发生后,提前介入案件,引导侦查取证,实行挂牌督办,全程跟踪指导,共立案监督3件4人,依法批准逮捕犯罪嫌疑人17人,已公益诉讼立案两件,系列案件办理取得初步成效;江苏省南京市鼓楼区人民检察院及时介入最高检、公安部挂牌督办的南京胜利水务有限公司污染环境案,批准逮捕9人。江苏省检察机关办理的泰州靖江“9·11”埋毒案、系列垃圾倾倒案被最高检评为优秀挂牌督办案件。

## 履行公益诉讼职能,推动解决生态环境突出问题

建设长江上游生态屏障,改善流域生态环境,是长江经济带建设面临的重要课题,各级检察机关坚持把公益诉讼作为检察监督新增长点抓好抓实。

湖南省检察机关从刑事、民事、行政角度进行“一案三查”,追究侵害公共利益行为的法律责任;贵州省检察院坚持每半月调度通报制度、检查组督办制度,专题研究、统筹解决存在的困难和问题;江苏省检察机关通过了《关于推进公益诉讼工作的指导意见》,从线索挖掘管理、调查核实及协作保护、诉前督促、生态修复等方面列出“办案工具箱”,为检察公益诉讼工作做出了制度性安排。

公益诉讼试点扎实稳妥有序推进。2017年7月~2018年5月,11个省市共受理公益诉讼案件线索16467件,立案12315件,其中民事公益诉讼立案727件,行政公益诉讼立案11588件。

同时,恢复性司法在沿江11个省市得到充分运用。

近年来,福建、江苏、浙江、重庆等地检察机关在追究违法相对人法律责任的基础上,探索建立“补植复绿”等机制。一些地方还专门设立了补植复绿、增殖放流基地。实践证明,恢复性司法有效地破解了“人坐刑期满,荒山依旧在”等问题。

## 加强“两法衔接”,推动长江经济带共建共治

2015年起,11个省市逐步建立起省、市、县三级“两法衔接”信息共享平台,检察机关与法院、公安机关和环保、国土、林业、水利、住建等行政执法部门建立了信息共享、联席会议、案件移送、案件双向咨询、备案审查和信息通报等工作机制,凝聚起了推动长江经济带发展的合力。

针对行政执法机关疏于或怠于履职等问题,四川省推动“两法衔接”工作纳入省委专项督查与省纪委对市州正风肃纪专项整治考核;“两法衔接”也被作为法治湖北建设的任务,纳入了行政执法部门年度绩效考核,为检察机关开展法律监督营造了良好的外部环境。

“两法衔接”不仅有利于检察机关刑事立案监督,也为公益诉讼提供了很好的线索来源,但在实际运行中存在不少制约。

上海市人民检察院联合市公安局、市环保局出台实施细则,制定工作规范,并在此基础上,升级信息共享平台,与行政执法机关的法人库、政法机关的涉罪人员信息库对接,推进信息综合分析应用。

下一步,11个省市检察机关将在机构改革中,明确部门负责制,同时综合运用大数据、人工智能等现代科技手段,探索“两法衔接”机制平台和“智慧检务”有效衔接贯通,切实提高信息资源共享、发案态势分析、辅助决策的能力和水平。

## 创新司法体制机制,扫清发展障碍

生态环境和资源保护类案件专业性强、涉及面广、法律政策水平要求

高,办案过程中仍存在一些亟待破解的难题。不少地方反映现有法律对一些环境污染犯罪案件的规定不够明确,办理生态环境案件尤其是跨区域案件存在确定管辖难、调查取证难、司法鉴定难、法律适用难等实际问题。

试点重大环境污染案件提级管辖。四川省人民检察院会同省高级人民法院,在宜宾、乐山、雅安3市开展对污染环境罪、非法采矿罪等9种重大破坏环境资源犯罪案件提级管辖试点工作,解决破坏环境资源案件判罚尺度不一、量刑刑化问题。

探索环保刑事案件集中管辖。2016年8月,上海市人民检察院与市高级人民法院、市公安局、市司法局会签《关于上海铁路运输法院、上海铁路运输检察院有关刑事案件调整管辖的工作意见》,按照分步实施的原则,到2020年,上海市人民检察院第三分院(全国首家跨行政区划检察院)的新增管辖一审刑事案件,全部调整由上海铁路运输检察院集中管辖。

目前,破坏环境资源保护、危害食品药品安全的刑事案件集中管辖已经实现,有效破解了执法标准不统一、同案不同判的问题。

成立生态环境保护检察机构,积极开展立案监督活动。2013年,贵州省率先成立了生态环境保护检察机构,积极开展“破坏环境资源和危害食品药品安全专项立案监督活动”;2017年10月,湖南省人民检察院与省公安厅、省环保厅联合制定了《湖南省环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法实施细则》,同时成立全国首家派驻省级环保部门的检察联络室;江西省人民检察院和6个市人民检察院获批设立生态检察专门机构,建立了全省生态检察实训基地。

完善生态检察工作机制,提高办案专业化水平。11个省市检察机关以推进内设机构改革为契机,探索设立专司生态检察业务工作机构或专门办案团队,走好精细化、专业化的办案路子,着力打造一支既政治过硬、又本领高强的生态检察人才队伍;善于借助“外脑”,探索建立生态环保专家咨询制度,为司法办案提供专业支持;搜集、整理长江经济带发展的典型案例,总结推广办案经验,解决有关法律适用问题,指导各级检察机关把案件办得更好。

# 新时代需要一部生态文明促进法

常纪文

生态文明的有关内容,上至《宪法》,下至环境保护专门法律,都有不同程度涉及。但是规定分散,缺乏有机整合,不能形成明确、统一的要求,发挥的指导作用也较为局限。2018年6月,中共中央、国务院联合发布的《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》对习近平生态文明思想作出了系统阐述,在法治的时代,还需要将生态文明建设和改革的全面要求转化为法律,通过国家强制力来保障实施。因此笔者建议由全国人大制定一部专门的生态文明促进法,进一步促进生态文明体制体系的完善,满足中华文明长期繁荣昌盛的新时代需要。

## 1 生态文明促进法是部什么法?

首先是一部涉及“五位一体”的法律。制定该法应充分考虑我国当前的政治环境、经济环境、社会文化环境、生态文明建设现状以及我国参与推动全球生态环境治理、建设清洁美丽世界的努力,在现有基础上,结合现状并指出未来生态文明发展的方向和目标,使我国生态文明建设和改革更加富有可行性和前瞻性。

其次是一部以促进为手段的法律。该法应从各方面促进我国的生态文明建设,因此主要内容的规定宜粗不宜过细。当然,在监管体制方面可以作出细致的规定。《生态文明促进法》的促进法定位,可以为生态文明建设的一般法律在自己的框架内作出细致的规定留出空间。

再次是一部综合性和协调性的法律。“生态文明”在法律上的定义缺失,这在一定程度上限制了生态文明

建设和改革的法制发展。只有明确生态文明的“生产发展”“生活富裕”“生态良好”基本内涵,才能发挥这部法律在经济法学、民商法学、行政法学、社会学、环境法学方面的价值指引作用,体现其综合性和协调性。还是一部将推进国内生态文明建设和共谋全球生态文明建设相结合的法律。内容设计方面,要有涉及中国参与国际生态文明建设的条文,体现我国在哪些方面是参与者,在哪些方面是引领者;在哪些方面需要积极参与,在哪些方面需要表明态度。例如,中国目前已经是全球气候变化应对和野生动物保护领域的引领者,这可以在该法中阐明。在这些方面甚至更多领域,应明确我国将持续发挥更大的作用,这将为我国参与国际环境治理与生态文明建设打下基础,更好地履行大国责任,做好大国榜样。

## 2 法律体系如何构建?

在《生态文明促进法》立法指导和依据方面,目前,产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系在国家和地方层面正在不断建立和健全,这为法律的制定提供了充实内容。

制定该法,还应依据国家生态文明建设改革的文件要求,紧扣以下两个方面内容:一是以习近平生态文明思想为指导,确立五大生态文明体系,设计中国生态文明建设和改革的基本原则,构建生态文明建设和体制改革的主要制度。二是系统梳理党的十八大以来中央发布的有关生态文明建设的重大文件以及到目前为止生态文明工作取得的160项改革成果,归纳出共识性和规律性内容,充实到法律主要内容之中。

在基本原则和主要制度方面,对于基本原则,《生态文明促进法》作为一部基本法律,应当构建自己的体系。这个原则体系的适用范围应当更加广泛,超越环境保护法的原则体系。习近平生态文明思想的“八个坚

持”体现了这种超越性,应当纳入该法。但是这“八个坚持”在法律上是价值理念还是基本原则,需要探讨。再有法律不同于政策文件,它由法律规范组成,体现判断性和规范性,因此“八个坚持”还需要以法言法语的形式予以转化。

对于主要制度,《生态文明促进法》制定时,要以习近平生态文明思想及中央生态文明建设和改革文件为指导,围绕蓝天、碧水、净土、生态保护修复、产业结构调整、企业提质增效等方面,开展绿色政治、绿色经济、绿色社会、绿色文化等方面规范体系的构建。

## 3 具体内容如何设计?

在立法的具体内容方面,建议按照我国立法框架的设计惯例,围绕2018年5月召开的全国生态环境保护大会提出的五大体系,即生态文明体系、生态经济体系、目标责任体系、生态文明制度体系、生态安全体系,开展具体条款的设计和具体内容的组织工作。

在立法目的方面,应当把“五位一体”写进去,体现生态文明的地位和作用。当然,作为“绿色”法律,该法在第一条中应当阐明通过生态环境保护促进可持续发展目的。

在生态文明定义方面,应当予以科学的界定。明确了概念才能划定框子,为该法所有的条文设计和内容部署打好基础,也为生态文明法律体系的形成奠定基础。

在思路和方法方面,应当明确生态文明建设的目标、战略、任务、路径和方法,完整地体现“绿水青山就是金山银山”的思想,展示“在保护中发展、在发展中保护”的保护优先、绿色发展思路,提出2020、2035和2050年的阶段性生态文明建设和改革目标。

在管理体制方面,生态文明建设不只是生态环境、自然资源等少数部门的职责,按照“一岗双责”的要求,还涉及到其他相关部门,部门交叉很难避免,因此该法要明晰各部门职责,变成各地方、各部门共同参与的事项,形成各方面和各层级合力。

在治理体系方面,要建立生态文明的国家治理体系,发挥各方面作用,特别要强调公众的参与和司法的监督,发挥它们在生态文明权力、权利和利益平衡格局中的作用。由于国家法律法规难以规定地方各级党委的职责,可以尝试性地原则规定“环境保护党政同责、一岗双责、失职追责、终身追责”。

实国情和所面临的问题,治标和治本相结合。要针对现有经济、民事、行政等法律体系开展生态化工作,同时也要推进生态产业化。生态文明的法律,既要强调“绿水青山就是金山银山”,设计制度大力保护生态环境和生态安全,也要致力于如何使“绿水青山”转变成“金山银山”,通过产权改革和激励措施调动绿色发展的积极性。

在工作监督方面,要与党中央、国务院下发的生态文明文件相衔接,强化评价与考核、自然资源离任审计、领导干部生态环境损害责任追究等相关制度,进一步巩固中央环保督察和绿色发展指数评价等工作成果。例如可在《生态文明建设目标评价考核办法》的基础上,对评价标准与考核办法等作出总体规定。在追责方面,可以仅作出一个衔接性的原则规定,这样可以发挥中共中央、国务院《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》的保障作用。

另外,法律制定中除了要设计与相关党内法规的衔接规定外,其实施还需要配套性地制定相关的法规、规章、标准、行动计划。只有这样,我国的生态文明建设和体制改革才能制度化、规范化、程序化、体系化。

作者系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长

# 辽宁细化行政执法与刑事司法衔接

## 将法院纳入衔接机制,建立案件移送双向多主体模式

本报记者张茉沈阳报道 记者近日从辽宁省环保厅获悉,辽宁省检察院与省法院、省公安厅、省环保厅联合制定了《辽宁省环境保护行政执法与刑事司法衔接工作实施办法》(以下简称《办法》)。

相关负责人表示,《办法》的亮点在于结合辽宁省环境保护行政执法与刑事司法衔接工作实际,创造性地将人民法院纳入衔接机制,发挥其司法保障功能,形成了完整的衔接工作链条。

《办法》明确规定了人民法院在环境资源审判,特别是在环境公益诉讼案件审理过程中发现的环境违法犯罪行为线索应及时向环保部门和公安机关移送;要研究制定涉嫌环境犯罪案件的优先办理、快速办理工作机制;要依法加大财产刑的适用和执行力度。

《办法》共计七章六十一条近万字,内容丰富、可操作性强,明确了职责分工、信息发布的内容,细化了工作原则、法律监督、证据收集和使用、协作机制等规定。

《办法》丰富了国家关于案件移送的相关规定,按案件性质分为涉嫌犯罪案件移送、行政拘留案件移送和行

政违法案件移送三类,建立了案件移送双向多主体模式。

《办法》详细规定了“两法衔接”联席会议临时召集的具体情形,以及环保部门在调查涉嫌环境犯罪案件过程中,可商请提供支持和协助的具体情形,有利于推动各部门之间形成合力,对重大、疑难环境案件和应急事件进行迅速、有效处理。同时,《办法》还规定了环保部门和公安机关在调查涉嫌环境犯罪案件中,对跨行政区域案件的处理原则,有效解决了跨行政区域案件查处主体不明晰的问题。

当前,“蓝天、碧水、净土”已成为重要的民生需求,人民群众对高质量生态环境的期盼日益强烈。辽宁省环保厅相关负责人表示,《办法》的出台将进一步推动辽宁“两法衔接”机制建设深入发展,有效促进辽宁生态文明建设,切实维护好辽宁人民群众环境权益;更将成为强化环境执法、震慑环境犯罪、维护法律权威的重要举措,同时也将是推进部门齐抓共管、实现环境保护行政执法与刑事司法的有效互补,增强环境执法合力、有效解决突出环境问题的重要抓手。



图片新闻



▲为落实《北京市蓝天保卫战2018年行动计划》,北京市环保、公安、城管执法等多部门日前下沉到街道、乡镇,开展“点穴式”联合执法,旨在“把脉问诊”,帮助街道、乡镇分析影响空气质量的原因;聚焦“攻坚点穴”,集中执法力量,严厉查处污染大气环境的违法行为,形成震慑。

▲山东省东营市环保、公安、交通三部门日前联合开展重型柴油车污染管控联合执法行动,对车辆排放尾气浓度进行现场检测,并对车用尿素使用情况进行检查,严查严惩不符合排放标准的车辆。图为监测人员顶着烈日对柴油车进行检测。 韩小刚 王文硕摄

