

检察公益诉讼提升治理效能 捍卫公共利益

小案件 大治理 以“我管”促“都管”

■ 本报记者 张照东 刘彦

日前,记者从天津市人民检察院(以下简称市院)获悉,2023年,全市检察机关共收集公益诉讼案件线索1269件,立案监督1263件,制发诉前检察建议1042件,提起公益诉讼35件,办理了一批在全国范围内有影响力的重大典型案例。在环境资源保护、食药安全、平安天津建设、民生权益维护等方面起到积极推动作用,以检察之力捍卫公共利益,充分发挥了检察公益诉讼制度的政治意义、制度优势和治理价值。

堵住小漏洞 推动“绿色税制”大转变

3月26日,市人民检察院第二分院(以下简称市检二分院)同辖区四家单位联合签署《关于建立环境保护税征管协作(河西区)联席会议制度的工作规则》并召开首次联席会议。这次会议旨在搭建信息互通平台,多方联动强化绿色税制杠杆,以“绿色税制”的生态杠杆撬动经济发展的绿色转变。

这次联席会议缘起去年该院一起行政公益诉讼案。市检二分院在履职中发现某区部分在建工程单位存在未缴纳施工扬尘环境保护税的情况,遂于去年10月26日受理公益诉讼线索并立案调查,依法向税务机关发出诉前检察建议。同年12月,税务部门书面回复检察机关,全面采纳检察建议内容。经清

查补缴环境保护税40余万元,实现了该区在建项目环保税征收全覆盖。

市检二分院党组成员、副检察长曹桂芬说,环境费改税后,部分企业“钻空子”,利用税务机关信息不对称来偷税漏税。检察机关发挥公益诉讼检察监督职能,以大数据思维为牵引,以打通信息共享渠道为关键,充分发挥各单位职能作

用和专业优势,共同完善环境保护税征收协作机制,强化公益诉讼检察监督与行政执法协作,助力税务机关堵住税收小漏洞。通过提供税源信息,破解征缴难题,强化溯源治理,激励企业“少排污、不排污”。

【典型意义】

积极履行公益诉讼检察职能,构建完善多部门联动协作的工作机制,凝聚检税合力,推进构建绿色税制,有效发挥了保护国有财产与服务绿色发展的双重效能。

圆桌派

检察公益诉讼具有什么样的
监督治理功能?

市检二分院党组成员、副检察长曹桂芬:

检察公益诉讼制度是以法治思维和法治方式促进国家治理体系和治理能力现代化的重大制度安排。一方面,通过发挥公益诉讼统筹协调优势,畅通行政监管职能衔接,厘清各方监管责任、搭建协同配合桥梁、凝聚综合治理合力,提升多元主体共治的整体效能。另一方面,检察机关在办好办实个案的基础上,将办案职能向社会治理领域延伸,挖掘案件发生发展的深层次原因,实现诉源治理,促进标本兼治,实现“办理一案,治理一片”的良好效果。

天津师范大学法学院副教授刘东辉:

检察公益诉讼制度作为司法参与和促进国家治理的重大创新成果,是公益司法保护的中国智慧和方案。我曾作为听证员参与过市检二分院办理的行政公益诉讼案件的跟踪观察和听证,亲身体会是检察公益诉讼有两方面的重要意义:一是促进依法行政。检察机关通过检察建议、磋商、提起诉讼等方式,督促行政机关依法行政、严格执法、自我纠错。二是维护公共利益。检察机关聚焦民生痛点、公益受损痛点,通过民事或行政公益诉讼,形成行政机关、社会组织、检察机关与审判机关共同协作、合力维护公共利益的格局。

公益活动志愿者王志环:

我是一名公益活动志愿者,也是一名律师。作为“益心为公”检察云平台的一名志愿者,对检察公益诉讼没有特别深刻的认知,对平台是否能够充分发挥提供线索、公众监督的作用也未可知。去年冬天我参加了市检二分院关于耕地保护公益诉讼案,参与检察听证过程,有了切身体会,对检察公益诉讼有了更深的理解。目睹检察官们到田地实地勘察,召开听证会,实际监督一项措施落实情况,对每一个落实结果进行评定,最后问题得以解决,我看到了公益诉讼监督的力量。



曹桂芬



刘东辉



王志环

检察公益诉讼如何为社会
治理注入“新动能”

市检二分院党组成员、副检察长曹桂芬:

2017年7月以来,市检二分院在最高检、市院的领导下以高质量公益诉讼检察履职抓源治本,创新检察公益诉讼“调研先行一个案切入一类案推动—综合治理—经验总结”的五步工作法,着力构建多元互动、多主体参与、共治共建共享的社会治理新格局,做实民心检察,助力实施天津高质量发展“十项行动”。

践行“绿水青山就是金山银山”理念,率先办理本市首例检察机关提起的民事公益诉讼案件。强化京津冀协作,牵头京津冀晋6家检察机关签订大清河流域生态环境和资源保护检察协作机制,主动融入环境公益大保护格局。办理张某侵害袁隆平院士名誉、荣誉民事公益诉讼案,弘扬社会主义核心价值观。严守耕地保护红线,督促行政机关有力解决全市耕地“非农化”“非粮化”问题。推动行政机关出台规范性文件9件,做好市域治理大文章。

为构架公益保护大格局,市检二分院壮大公益诉讼观察员、“益心为公”志愿者队伍,强化其在线索提供、专业支持、协助办案等方面的作用。通过党建共建、机制会签等强化交流协作,搭建职能联动桥梁,积极拓展与12315消费者投诉举报专线、12338妇女维权热线、12345便民服务热线等渠道的协作,强化与行政机关、社会团体组织等的配合,汇聚公益保护合力。拓宽公益诉讼“随手拍”这一便民渠道,从群众诉求中找准社会治理堵点,聚焦民生关切,解决群众急难愁盼,办理了一批涉及民生利益的公益诉讼案件。

天津师范大学法学院副教授刘东辉:

目前检察机关办理的公益诉讼案件正在实现由个案办理到综合治理,从过程监督到源头治理的转变,公益诉讼在诉源治理中的作用越来越凸显。相信公益诉讼立法的推进,深化“检察+”协作模式,在暖民心、办实事等方面有更大的空间和优势,提升城市社会治理现代化水平。

公益活动志愿者王志环:

前几天在市检二分院参加了一次环保税征收首次联席会,这次联席会打开了我研究环境公益诉讼的新思路。环境公益保护不应当局限于诉讼,更多的应当是预防。环保税征收联席机制是一种有创新、可复制的预防机制。

检察机关充当公共利益的代表,就是通过自己的介入,把没人管的事管起来,以“我管”促“都管”,创新机制,为社会治理注入新动能。

一个小功能 解决视障人士大难题

日前,记者在心之光无障碍交流中心见到王慧,他正与视障朋友、技术人员探讨天津公交App语音站牌功能如何进一步优化。他对记者说,别看只是增加了这么个小功能,可是解决了视障人士的出行大难题。

王慧说,目前全市持证视障人士有3万多名,公交车是他们出行的重要交通工具。因为主要借助听觉获知公交车进站信息,公交车外语音报站成为视障人士日常公交出行必备条件。有的视障人士因为部分公交车没有车外语音报站,错过了一趟又一趟车。该问题由来已久,有的公交线路有车外语音报站,但因公交站附近居民投诉被迫取消,天津市交通运输委员会作为行政主管部门亦多次进行整改,但相关问题始终未能彻底解决。

王慧除了是位视障人士,还拥有律师、盲协主席、“益心为公”志愿者等多重身份,持续关注着这个问题。2022年,他与视障朋友一起将此问题向残联、检察机关反映。

市院受理案件线索后开展调查,2022年10月8日,以行政公益诉讼立案。根据《天津市无障碍环境建设管理办法》《天津市客运公共交通管理条例》《天津市无障碍设计标准》相关规定,与天津市交通运输委员会开展磋商,并组织天津市公交集团、天津市残疾人联合会参与,就视障人士权益受损事实、问题整改方案等充分讨论,邀请“益心为公”检察云平台志愿者全程参与,积极探索解决方案。经磋商,确定了兼顾公交线路周边群众与视障人士两方权益的整改思路,升级现有“天津公交App”,

增加语音报站功能。

2023年5月21日“全国助残日”,市院联合多部门开展“天津公交App”语音报站功能实地测试体验活动,大家全程佩戴眼罩,与视障人士代表一起沉浸式测试体验。经体验,参与测试人员普遍反映“天津公交App”语音报站功能非常便利,公交车进站时系统会震动并循环语音播报,能够帮助他们准确、便捷乘坐公交车。

该案件被最高检、住建部、中国残联联合评为无障碍环境建设检察公益诉讼典型案例。

【典型意义】

以信息化手段推动解决信息无障碍“老大难”问题,为视障人士权益保护提供了高效便捷的解决方案,兼顾了普通人群基本诉求,在“助残”的同时实现了“适老”。



在办理视障人士公交出行公益诉讼案时,市院检察官现场调查。



在办理耕地非农化公益诉讼案时,市检二分院检察官现场调查。
本版图片由受访单位提供

【典型意义】

民以食为天,粮食安全是民生之命脉,国之大事。耕地是粮食生产的命根子,守住耕地红线是保障粮食安全的前提和基础,是关系国计民生的头等大事。检察机关发挥公益诉讼检察监督作用精准履职,守牢耕地红线、护航粮食安全。

一个小线索 保护粮食生产大安全

“张大爷,根据国家法规政策,耕地应该用于粮食生产,尤其您家的地属于永久基本农田,更得种植粮食啊。”

“那你说我现在种的草皮怎么办?直接铲了?前期花的钱你们管吗?再说,种粮食才有几个钱?”

“大爷您放心,不会让您遭受经济损失的。现有草皮您继续种植,等这批草皮收成了,咱再耕种粮食。现在国家政策鼓励种植粮食,有相应补贴,而且现在种草皮的收益逐年降低,咱们一起来算算,种哪种粮食作物收益更高,好不好?”

这次对话发生在去年夏天静海区的一个村子,一名检察官拉着村里一位老者的手,语重心长地做工作。

2023年4月,市检二分院检察官在调研中得知静海区有村民将耕地用来种植草皮。这种情况并不少见,但一直没有被重视起来。出于职业敏感,检察

官认为这个线索可能关乎粮食安全,于是第一时间向领导汇报。分管检察长高度重视,要求实地查看农村耕地,查清案件事实。

检察官走访了静海区数十个乡镇,深入各田间地头查找耕地种植草皮的线索,得知耕地种植草皮时间可追溯至2015年。因为收成时间短,收益高,一开始是一些企业承包土地种植草皮,后来村民看到好处,也跟着种植,造成耕地非农化、非粮化现象蔓延。

经向相关行政机关、农学专家请教,检察官发现耕地种植草皮的危害远远不只是没有耕种粮食这么简单,其最大的破坏性在于草皮的每次收割会连带土壤表层土层一起收割出售。草皮每年成熟三到四次,这意味着每年会剥离三至四次土壤层,对土地质素造成了极大破坏。耕地保护刻不容缓,市检二分院立即开展公益诉讼立案调查,并成

立了以分管检察长为主办检察官的办案组。

除了静海区,天津市其他涉农区会不会也有相同问题?通过构建“基于卫星遥感的占用耕地种植草皮监督模型”,检察官利用大数据确定占用耕地种植草皮地块并固定证据,然后一一走访查明实情。

去年12月,在非法占用农耕地种植草皮整改效果监督听证会上,几位村书记激动地向检察官介绍土地复耕情况:“我们村之前的‘问题土地’已经全部复耕啦!现在的冬小麦长势良好。”

在市检二分院及静海、武清等区院推动下,各涉农区将占用耕地种植草皮问题列入耕地保护“田长制”重要内容,天津市农委因此研究起草《天津市工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权资格审查、项目审核和风险防范管理办法》,进一步防止流转耕地改种非

一次小提速 消除山区安全隐患

“在这住了几十年,一到汛期下雨,后山的碎石就崩落下来,屋墙、空调室外机都曾被砸坏过,全家人只能临时搬到村委会去住,很不方便。”蓟州区许家台镇卢家峪村的胡大爷指着房前的一条沟河说,“前几天天下大暴雨,这里的河水都满了,幸亏我们提前搬走了,以后也不用担惊受怕了。”

这是去年天津市人民检察院第一分院(以下简称市检一分院)、蓟州区人民检察院(以下简称蓟州区院)、天津市规划和自然资源局蓟州分局的工作人员,乘车来到卢家峪村,对蓟州山区地质灾害安全隐患行政公益诉讼案进行“回头看”时遇到的场景。

该村两面临山,草木葱郁,但山体

属于白云岩,脆硬易风化。山石一旦遇水更易崩解,大大小小的石头从山上滚落下来,不时击中一些靠山而建的村民房屋,人身、财产存在严重安全隐患,一直是当地百姓和政府的一块心病。

2022年年底,天津市审计局依托公益诉讼协作机制将案件线索移送市院第七检察部。线索显示,蓟州部分山区存在地质灾害安全隐患,受影响村民长期未搬迁,危及群众生命财产安全。市院立即启动三级联动机制,由市院挂牌督办,确定办案思路、治理路径,统一办案标准,全程跟进指导。市检一分院组建专案组,蓟州区院协同配合。经10余次深入山区,三

级院对所有的安全隐患点位进行逐个调查取证,并摸清了底数。

经查,蓟州区列入市政府2019年整改提升计划中的多处安全隐患点位,除已采取工程治理、生态修复等防范措施外,仍有9处12户村民没有避险搬迁。这些点位都存在风险隐患大、治理难度高、搬迁费用多等问题。

为抢在汛期前,消除安全隐患,尽快完成避险搬迁,检察机关加快办案进度,与规划部门和地方政府进行了诉前磋商。有关部门均表示,要切实承担起履行地质灾害预防治理责任,全力落实避险搬迁任务,建立健全地质灾害防治工作长效机制。

为破解搬迁资金紧张这一堵点,蓟

一次小走访 推动人居环境改善

去年1月,静海区人民检察院(以下简称静海区院)检察长走访基层时发现,辖区春曦道静壹城、禹州尊府门口七八个污水井排水不畅,夹杂排泄物、厨余物的生活污水大量外溢,严重影响群众日常出行,此问题持续3年未能解决。

经初查,静壹城、禹州尊府现有住户5000余户,日常生活污水排放量大,小区生活污水管道运行水位低于污水处理设施管道水位,致使生活污水不能排放。经了解,静海区生活污水的监督

管理单位为静海区城市管理委员会,但案涉小区建成伊始就存在上述问题,住建部门一直未能将生活污水处理权属移送城管部门,而是由建设监管单位即静海区住房和城乡建设委员会负责维护管理。近年来污水处理主要由区住建部门依靠抽水车将井内污水尽量抽走,但隔天生活污水续满管道又会重新外溢,未能从根本上解决问题。

同年2月,静海区院依法立案审查,区院检察长多次带队走访相关部门进行调研,积极与职能部门开展磋商,并

组织召开听证会厘清相关机关职责,促进进行政机关协作配合、尽责履职。

同年3月16日,静海区院向水务、住建、街道办事处3家行政机关制发诉前检察建议,督促其依法履职。收到检察建议后,3家机关高度重视并开展多轮磋商,确定由区住建委牵头新建片区污水提升泵站,将片区污水引入华静污水处理厂处置,泵站建成验收合格后移交区水务局和城管委进行监管。历时两个月,耗资近1000万元的污水处理泵站及附属管道设施已经建设完成并投入