

# 由“独角戏”走向“大合唱”

## ——我区公益诉讼检察工作综述

本报记者 王杰学 本报通讯员 张超



公益诉讼检察制度是以习近平同志为核心的党中央为实施全面依法治国战略、推进法治政府建设、加强公共利益保护、加快推进社会治理现代化所作的一项重要制度设计与安排,对贯彻落实习近平总书记关于贯彻新发展理念和关于治边稳藏的重要论述,促进美丽西藏、法治西藏建设,推进西藏长足发展和长治久安,具有特殊重要的意义。

自治区人民检察院党组书记、检察长朱雅频说,2017年7月公益诉讼检察制度在全国正式推开以来,我区检察机关切实履行“公共利益代表”的职责使命,推动公益诉讼检察工作成为全区检察工作转型创新发展的新增长点和最大亮点,赢得社会各界广泛点赞。

### 聚焦五大领域,依法开展公益诉讼检察工作

紧盯“五大领域”突出问题,发挥依职权主动监督利剑作用。两年来,全区检察机关共摸排公益诉讼案件线索1281件,立案630件,向社会发布民事公益诉讼公告21件,向人民法院提起刑事附带民事公益诉讼16件,提起行政公益诉讼1件。

积极构筑生态环境资源公益保护检察屏障。紧盯生态环境资源保护领域突出问题,探索建立“专业化法律监督+恢复性司法实践+社会化综合治理”为一体的生态检察新模式,共立生态环境和资源保护公益诉讼案件440件,发出诉前检察建议392件,依法提起13件刑事附带民事公益诉讼,均赢得法院判决支持;环境恢复265.666亩,补植复绿6136.4亩,种植树木37万余

株;清理垃圾3562.6吨,销毁塑料袋26.8万个;拆除违章建筑7处,督促行政机关生态投入3347.56万元。

着力保障“千家万户舌尖上的安全”和药品安全。以农贸市场、超市农畜产品、加工食品销售、网络餐饮销售和药品销售为重点,共立食品领域公益诉讼案件175件,发出诉前检察建议158件,向法院提起刑事附带民事公益诉讼1件,督促行政机关查封、扣押23.58万元的过期食品2.1吨,查扣、销毁不合格药品124盒(瓶)、注射液14箱、医疗器械37箱,并诉请启动药品召回程序。

“利剑”保护国有财产和受损社会公益。紧盯群众反映强烈的因监督主体缺位导致的公共利益缺乏法定力量保护产生的“公地悲剧”的事案例,对国有土地使用权领域突出问题立案15件,发出检察建议15件;督促追缴未批先建行政处罚款3.9万元,督促闲置土地开工5.95亩,为国家挽回损失120万元;针对国有财产保护领域突出问题立案12件,发出检察建议8件,为国家挽回损失76.842万元。

加强英烈权益检察保护。着眼于培育和践行社会主义核心价值观,摸排英雄烈士权益保护领域线索4件、立案4件,发出检察建议3件。

推进依法行政和法治政府建设。聚焦因行政执法不到位导致公共利益得不到保障的问题重点发力,把通过诉前督促整改程序来实现维护公益目的作为司法最佳状态。两年来,督促行政机关依法履职558件,相关行政机关整改率达到98.1%。检察机关启动诉前程序,行政机关仍怠于履职的,依法提起行政公益诉讼,通过诉前程序

确认行政行为违法并继续督促行政机关依法履职,如朗县人民检察院诉朗县自然资源局怠于履职案。

### 完善工作机制,构建社会广泛参与格局

全区检察机关既坚持练好“内功”,不断提升专业水平,又注重加强沟通协调,推动公益保护由“独角戏”走向“大合唱”。

专业化办案机制逐步完善。制定《公益诉讼一体化办案实施办法》,提出31条具体措施,丰富公益诉讼检察办案“工具箱”;重点培育孵化专业办案人才,提升干警专业素养;探索检察建议公开送达,增强检察建议刚性约束。

推动形成公益诉讼工作合力。积极主动请示报告公益诉讼检察工作,区委将“支持检察机关开展公益诉讼工作”列入2018年常委会工作要点,全区27个市、县(区)党委、人大、政府先后出台关于加强公益诉讼工作的意见。自治区人大常委会审议批准《林芝市生态公益林保护条例》,检察机关提起公益诉讼制度首次明确写入地方性法规;日喀则市人大常委会通过《关于加强检察公益诉讼工作的决定》。不断加强纪检监察机关、审判机关以及行政执法部门的沟通衔接,构建起保护公益系统工作框架。

积极营造公益诉讼良好舆论氛围。加大检察公益诉讼宣传力度,依托检察新媒体平台,通过集中宣传、典型案例释法说理等方式,传递西藏检察公益保护“好声音”,社会各界关注、支持公益诉讼检察工作的氛围逐步形成。

### 核心提示

2017年7月以来,我区检察机关推动公益诉讼检察工作成为全区检察工作转型创新发展的新增长点和最大亮点,紧盯“五大领域”突出问题,积极构筑生态环境资源公益保护检察屏障,着力保障“千家万户舌尖上的安全”和药品安全,“利剑”保护国有财产和受损社会公益,加强英烈权益检察保护,推进依法行政和法治政府建设等,切实履行好“公共利益代表”职责,维护好国家和社会公共利益。



2019年9月18日,由朗县人民检察院提起的西藏首例行政公益诉讼案在朗县人民法院一审宣判(资料图片)。

自治区人民检察院提供

### 不断持续用力,强化公益诉讼检察产品供给

“全区检察机关坚守不断满足新时代人民群众对美好生活需求的初心使命,紧盯履行‘公共利益代表’职责诸多不适应问题,以检察机关的自我革命来推进把党和国家关于法律监督的制度优势转化为治理优势的社会革命。”朱雅频说。

进一步推动形成公益保护共建共治共享格局。着眼于推进美丽西藏、法治西藏建设,更加自觉地把公益诉讼检察工作置于全区大局中谋划推进,不断提升运用法治思维和法治方式破难题、解新题、开新局的能力。

不断提升公益诉讼检察专业水准。聚焦公益诉讼保护“需求侧”,改革检察公益诉讼“供给侧”,按照“数量是基础,质量是关键,优化结构是重点”的要求,进一步强化公益诉讼检察工作的有效供给。

更加自觉接受人大和社会各界监督。紧紧依靠人大的监督和支持开展工作,主动向人大及其常委会报告工作、接受审议和质询,适时推动启动地方相关立法。加强与各级人大代表和社会各界的沟通联络,主动邀请其参与督促整改、观摩公益诉讼庭审和案件评议、公开听证等工作,确保依法正确履职。

朱雅频表示,下一步,全区检察机关将认真贯彻落实区委和高检院的决策部署,按照自治区人大常委会的审议意见,完善思路、强化举措、补齐短板,切实履行好“公共利益代表”职责,维护好国家和社会公共利益,为西藏长足发展和长治久安提供有力司法保障。

# 履行好「公共利益代表」职责

王旭东

公益诉讼是法律赋予检察机关的一个新的职能,也是检察机关服务经济社会发展的一个新的着力点。

2017年以来,全区检察机关认真贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想,着眼西藏生态环境状况的实际,以建设美丽西藏、法治西藏为出发点和落脚点,秉承“提起诉讼是办案,督促履职也是办案”的理念,切实发挥公益诉讼发起者、协调者、监督者、保护者的作用,在先行试点的基础上,全面推进公益诉讼检察工作。

下一步,全区检察机关要进一步提高政治站位,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,牢记总书记“检察官作为公共利益的代表,肩负着重要责任”的殷切嘱托,将公益诉讼工作自觉融入自治区经济社会发展大局,为服务保障打好“三大攻坚战”提供有力的法治保障。

首先,要进一步推动形成公益保护共建共治共享格局。以增强治理体系和治理能力为目标,牢固树立“公益诉讼双赢多赢共赢”理念,完善行政执法与行政检察、行政执法与刑事司法衔接机制,逐步实现数据联网、信息共享、线索通报、案件移送和协作办案。建立与法院和行政机关互派人员挂职学习交流机制,实现治理资源共享、职能履行融合的公益保护格局。

其次,要不断提升公益诉讼检察专业水准。聚焦公益诉讼保护“需求侧”,改革检察公益诉讼“供给侧”,按照“数量是基础,质量是关键,优化结构是重点”的要求,进一步强化公益诉讼检察工作的有效供给。强化公益诉讼专业问题研究,重点加强对已起诉个案、诉前程序、行政机关采纳检察建议情况的调研分析,不断深化对检察公益诉讼的规律性认识。

最后,要自觉接受人大和社会各界监督。紧紧依靠人大的监督和支持开展公益诉讼检察工作,主动向人大及其常委会报告工作、接受审议和质询,适时推动启动地方相关立法。加强与各级人大代表、政协委员和社会各界的沟通联络,虚心听取对公益诉讼检察工作的意见建议。深化公益诉讼检察公开,自觉接受群众监督,为实践好、发展好公益诉讼检察制度提供西藏智慧,为推进社会治理体系和治理能力现代化贡献检察力量。



2019年5月9日,林芝市巴宜区检察院生态保护无人机巡查队正式组建,这是西藏组建的首个生态保护无人机巡查队。图为生态保护无人机巡查队授旗仪式现场(资料图片)。

自治区人民检察院提供



林芝市检察机关:

## 健全公益诉讼一体化机制

本报巴宜电(记者 王杰学 通讯员 张超)2017年7月全面开展公益诉讼工作以来,林芝市检察机关主动谋划,积极作为,推动公益诉讼检察工作有力有序有效开展。截至目前,共收集公益诉讼案件线索338条,立案160件。

立足双赢多赢共赢,提高政治站位。全市检察机关积极向当地党委和人大汇报公益诉讼工作,取得理解与支持。各基层检察院结合本地实际,推动县(区)人大、政府制定文件或下发通知支持检察公益诉讼,覆盖面达87.5%。米林县、朗县、工布江达县检察院还与当地监察委、国土、环保等行政执法机关会签推进公益诉讼工作联席会议制度;米林县、波密县针对网络餐饮未“亮照经营”问题向当地食药监发检察建议,实现制发一个建议、堵塞多个漏洞、解决全市一批问题的良好效果。建立健全公益诉讼“一体化”机制,充分发挥检察联络室联络平台作用,加强与侦查机关、审判机关和相关行政机关的工作衔接,促进形成服务保障合力。

突出示范引领,建好“一把手”工程。检察长和主管副检察长亲自靠

山南市检察机关:

## 拓宽案件线索来源渠道

本报泽当电(记者 王杰学 通讯员 张超)两年多来,山南市检察机关坚持以司法办案为中心,创新机制,精准发力,扎实推动公益诉讼工作稳步开展。截至目前,全市两级检察机关发现公益诉讼案件线索427个,立案253件,发出检察建议223份,提起刑事附带民事公益诉讼1件。

创推“三合一”工作机制。“三合一”即:“一人联系一个行政机关,一人研究一个领域,一人联系一个县院。”每个案件由负责联系该县检察院、负责该领域、负责联系该相关行政机关的三名干警组成办案小组,实行“一竿子插到底”的办案模式,全程指导。同时,充分发挥市检察院“前沿指挥部”和基层检察院“主阵地”作用,各办案组共同评估、研判公益诉讼案件的10余件,形成了市县一体、力量集中的良好格局。

实行“民益联络员”工作机制。为切实解决公益诉讼案源少、线索发现难的问题,琼结县院始终围绕“公益”这个核心,主动作为,积极协调各方力量,在所属4个乡镇均设立了“民益联络员”,

充分发挥民益联络员“千里眼”“顺风耳”的作用,拓宽公益诉讼案件线索来源渠道。目前,这一做法正在山南市两级检察机关推广。

着力开展“雅江专项保护活动”。紧紧围绕山南市委对生态环境保护工作系列部署要求,山南市检察院审时度势出台了《山南市检察机关关于开展雅鲁藏布江流域生态保护专项活动实施方案》,对专项范围内雅江流域污染案件进行了重点治理,在专项活动中共梳理案件线索60件,立案27件,履行诉前程序25件,被监督单位已积极整改,共清理生活垃圾约260吨(占地约130亩),清理固体废物约123吨,为山南生态环境保护提供了保障。

落实“一体化”办案机制。按照自治区检察院“一体化”办案机制要求,去年山南市检察院抽调6名民行业务专家赶赴日喀则市,指导5个基层院办理公益诉讼案件7件,发出检察建议9份,严格办案程序,确保案件质量,圆满完成日喀则市检察机关公益诉讼“消除空白”任务。同时,借助“双百计划”中安徽、湖南、湖北三省援藏干部到山南检察机关开展工作的契机,安排援藏民行业务专家全面指导公益诉讼工作。

昌都市检察机关:

## 聚集生态民生 强化法律监督

本报昌都电(记者 王杰学 通讯员 张超)两年多来,昌都市检察机关把公益诉讼作为服务大局、司法为民、促进法治建设的重要抓手,切实强化法律监督,着力维护国家利益和社会公共利益。全市检察机关共发现公益诉讼线索130件,立案公益诉讼案件90件,办理刑事附带民事公益诉讼案件7件,向有关行政单位发出诉前检察建议81份,在法定期限内整改并回查77件。

围绕服务创建国家生态园林城市,聚焦生态环境和资源保护领域开展公益诉讼。全市检察机关主动对接蓝天、碧水、净土三大“保卫战”,针对环境污染突出问题,向相关部门发出检察建议,监督行政机关依法履职。共办理生态环境和资源保护领域公益诉讼案件46件,督促清理违法堆放各类垃圾、固定危废400余吨;补植复绿12.695亩,种植285棵树,挽回被损林地22亩,拆除违章建筑7处,关停10家砂石场。对因特定主体的违法行为导致生态环境受损的案件,依法提起刑事附带民事公益诉讼,其中非法捕猎、杀害珍贵、濒危野生动物案5件,盗伐林木案2件。针对昌都市内非法销售野生保护鱼类的情况发出检察建议,

要求相关部门加强渔业执法,出台相关野生鱼类保护办法。同时,深入贯彻落实川滇黔藏青六省(市、区)签订的《长江上游生态环境保护检察协作机制》,决定从2019年6月至2020年12月在江达、贡觉、芒康三个检察院开展“金沙江流域(西藏段)生态环境和资源保护”专项监督活动,着力为长江绿色发展提供优质司法保障。

围绕服务创建全国文明城市,聚焦英烈权益保护领域开展公益诉讼。聚焦英烈权益保护,引导全社会尊敬英雄、崇尚英雄、崇德向善。深入贯彻落实《中华人民共和国英雄烈士保护法》,针对英雄烈士纪念馆、烈士陵园等,办理英烈权益保护领域公益诉讼案件1件,11个县(区)检察院对昌都市13处烈士陵园进行摸排检查13次,督促相关行政机关依法修缮、维护。