



2021年3月10日
星期三

法学院

LEGAL DAILY

专刊主编: 蒋安杰
见习编辑: 刘秀宇
美编: 李晓军
责校: 李景红
电子信箱: angelar1102@163.com

最高检首次直接立案三十六份检察建议助推国家治理体系和治理能力现代化

人物专访



□ 本报记者 蒋安杰

3月8日,最高人民检察院检察长张军在作《最高人民检察院工作报告》中,指出“万峰湖地处黔桂滇接合部,因无序养殖、水质恶化,2016年、2017年连续两次被中央环保督察点名。防治分属管辖,效果不如人意。最高人民检察院直接立案,三地党委和政府大力支持,协同治理,联手防控,再现一湖碧水”。

记者采访时了解到,万峰湖案件是最高检直接立案办理的第一起公益诉讼案件。2017年,中央第七环保督察组指出,珠江流域万峰湖库区网箱面积7072亩,超过规划养殖面积3.93倍。为此,贵州黔东南州部署开展“清源、清网、清岸、清违”专项活动,辖区内水域环境得到改善。但由于三省(区)水域分割管理,治理主体分散、步调不一,云南罗平县和广西西林县、隆林县仍有大量违法网箱养殖,加上水面浮房、生活污水直排等因素影响,万峰湖流域生态环境污染问题一直未能全面根治。

考虑到此案涉及问题多、范围广,违法主体和行政机关分散,最高检统筹指挥,针对大规模公益受损问题通过系列交办案件的专案模式,向各相关行政机关发出诉前检察建议36份督促履职,协同三省(区)五县(市)同步发力,协同生态环境、水利、渔业等各部门同向发力,推动问题整改。

作为最高检直接立案办理的第一起公益诉讼案件,万峰湖水污染问题取得瞩目整改成效,充分彰显公益诉讼检察建议助力系统治理的独特效用。公益诉讼检察建议如何助力促进国家治理体系和治理能力的现代化?日前,《法治日报》记者特别采访最高人民检察院第八检察厅厅长胡卫列。

记者:万峰湖流域生态环境受损公益诉讼案是最高检直接立案办理的第一起公益诉讼案件,您能否谈谈办案中遇到了哪些困难和挑战?检察机关如何担当履职,让“平湖明珠”重现光彩?

胡卫列:万峰湖专案办理中检察机关面临了多重挑战:一是跨省行政区划,万峰湖是我国五大淡水湖之一,地处桂、黔、滇三省(区)接合部,是“珠三角”地区的重要水源供给地。万峰湖水域分割管理,治理过程中“上下游不同行,左右岸不同步”,涉及的违法主体和行政机关众多,三地对打击非法网箱养殖等污染环境问题执法力度不同、执法节奏不一。二是案涉公益损害严重。由于非法网箱养殖无序发展,超过环境承载能力,水体富营养化程度日趋严重,水质恶化,部分湖区为劣V类水质。万峰湖地理位置特殊,其水质状况直接关系到沿岸几十万人民的生产生活和珠江流域经济社会高质量发展。三是问题已成沉痾痼疾。万峰湖非法网箱养殖问题由来已久,经过2016年、2017年两次中央生态环境保护督察,始终未能得到全面根治。

考虑到三地任何一省区检察机关办理该案都难以统筹协同各地各部门,最高检与三地检察机关共同履行公益诉讼检察职

记者:在专案办理中是否考虑过如何确保万峰湖流域长治久清,防止出现污染反弹问题?

胡卫列:在办案过程中,专案组不就案办案,在整改湖面可视为污染问题,推动湖岸线及干支流污染问题解决的同时,积极思考实现万峰湖流域生态环境长久根本治理的对策方案,推动形成长效机制,促进系统治理、综合治理和源头治理。目前,三省(区)生态环境、水利部门联合会签《跨省流域突发水污染事件联防联控合作协议》,沿湖县(市)制定《万峰湖库区水产养殖联合执法方案》,深化跨区域多部门联合执法协作。探索“河湖长+检察长”协作机制,加强沿湖五县(市)检察院与生态环境、水利等部门的协作配合,在线索共享、调查核实、违法问题处置等方面形成合力,注重标本兼治,推动三省(区)沿湖各地联合开展地方立法保护。广西百色市、贵州黔东南州、云南曲靖市人大常委会共同签订《跨区域协同立法合作协议》。检察机关还将继续推动实现湖区一体化生态保护和修复,配合做好统一开发万峰湖生态渔业养殖等后半篇文章,在“治标”基础上实现“长治”,把绿水青山转变为金山银山。我们还将通过不定期开展“回头看”等活动,推动相关主体依法履行职责,坚决防止污染反弹,助力万峰湖流域人民群众脱贫攻坚和生态环境持续向好。

实推动关系当地人民群众切身利益的污染问题解决,在能否结案问题上,通过公开听证引入公众参与,整改成效不满意让人民群众说了算。三是坚持依法规范履职。检察公益诉讼是一项具有中国特色的司法制度,既有严格规范、公开透明的程序要求,增强了司法办案的公信力,也有司法强制力、权威性的刚性保障。检察机关在办案中严格依法开展调查取证,提出检察建议,督促行政机关自我纠错,以提起诉讼作为后盾。四是坚持协同共治。检察机关是法律监督机关,并不是污染治理的直接主体,是通过督促行政机关依法履职促进协同治理、系统治理。正是在全面依法治国、全面从严治党全面推进国家治理现代化的大背景下,检察公益诉讼才能真正发挥出自身的制度优势,推动解决治理难题。

记者:据了解,全国检察机关2020年办理公益诉讼案件首次超过15万件。万峰湖专案仅仅是公益诉讼办案的一个缩影,您觉得公益诉讼案件办理应当在哪些治理环节着力才能更好发挥制度效能?

胡卫列:当前,公益诉讼检察工作已经转向更加注重办案质效、更好发挥制度效能的发展阶段。我们要求全国检察机关要更加注重办理公益受损严重、社会反映强烈、长期得不到解决、相关部门存在职能交叉等的重大案件。一是在制度僵化领域发挥激活作用。不是所有侵害公益问题都应当由公益诉讼来管,检察机关应重点监督那些没有适格主体、没有有效救济渠道或现有救济渠道失灵的公益受损情况。从检察监督角度协助行政机关共同破解治理难题,起到激活或者补足制度机制的作用。二是在相关制度机制之间功能难以联通时发挥衔接润滑作用。实践中,很多公益受损问题往往涉及多个部门且职能存在交叉,易出现“九龙治水”疏漏或者必须齐抓共管的“老大难”问题,需要多方协调才能解决。公益诉讼具有统筹协调、督促多部门综合治理的独特优势,凝聚双赢多赢共赢的共治力量,提升多元主体共治的整体效能。三是在制度存在漏洞时推动制度完善。检察公益诉讼本质是助力政府依法行政,共同维护国家和社会公共利益。检察机关不仅要把公益诉讼的个案办好办实,还要将办案职能向社会治理领域延伸,从更高层次、更广范围、更深层次查找社会管理的漏洞和短板,注重源头治理,推动健全完善相关行业、领域治理体系,促进标本兼治。

记者:作为在习近平法治思想指引下孕育和发展起来的一项崭新而富有蓬勃活力的检察制度,站在“十四五”规划开局之年这新的发展基点上,您对制度发展有何展望?

胡卫列:2021年,全国公益诉讼检察部门将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本指引,积极践行习近平法治思想,准确把握时代发展新形势、国家治理新要求 and 人民群众新期待,注重系统观念、法治思维、强基导向,以扎实实践成效不断拓展公益诉讼发展空间,进一步深化制度机制探索,推动新时代公益诉讼检察工作高质量发展。一是围绕中心大局和人民美好生活,不断提升融入服务国家治理的制度效能,持续服务保障长江经济带高质量发展,配合抓实长江保护法实施,积极融入长江流域十年禁捕工作,加强长江、黄河等大江大河和重要湖泊湿地生态环境保护公益诉讼,持续做好海洋公益诉讼工作,主动融入服务乡村振兴战略,深入开展为期三年的“公益诉讼守护美好生活”专项监督活动,做深、做细、做透生态环境和食品安全领域的案件,注重办案方式,服务保障“六稳”“六保”工作。二是坚持以规范化建设为抓手,着力提升公益诉讼检察工作品质,更好地发挥社会治理效能。坚持以稳数量、调结构、提质效、拓领域为目标,持续加大最高检、省级院自办案件办理力度。出台公益诉讼

司法解析

□ 何帆 (最高人民法院国际合作局副局长)

最高人民法院院长周强在3月8日所作的《最高人民法院工作报告》中提到,人民法院将通过构建中国特色、世界领先的互联网司法新模式,为全球互联网法治发展积极贡献中国方案。那么,我国互联网司法是否已居于“世界领先”行列?在此过程中,“中国特色”又如何体现呢?



从“跟跑”到“领跑”

其实,制度优势也好,领先地位也好,都是在现实比较中显现出来的。近五年来,我深度参与了设立互联网法院,完善在线诉讼规则等工作,也主持过一些与外国法院、国际组织的专题研讨、综合外方反馈、工作体会和比较研究,我们完全可以自信地判断:中国互联网司法的发展已从“跟跑”走向“领跑”,在网络空间治理上的话语权也从“照着说”发展到“带着说”。

之所以如此,首先源自我国在数字经济发展上的全球领先地位。截至目前,我国网络零售

额已连续八年全球第一,网络支付使用率近九成,数字货币试点进程全球领先,数字经济规模近40万亿元。全球领先的数字化覆盖程度、经济体量、产业样态,延伸到司法领域,导致许多纠纷类型、解决方案和配套规则都是全新的,在发展起点上就位于“第一方阵”。例如,正是因为我国人工智能技术应用广泛,人工智能“作品”的著作权纠纷才可能进入法院。也正是由于在线视频产业发展迅速,“黄金VIP会员”付费“超前点播”热播剧案才会引起公众瞩目。

比较优势哪里来

具体而言,在互联网司法领域,我国在专门审判机构、技术应用深度、在线诉讼规则、司法治理能力四个方面,均已显现出强大的比较优势。

一是在组织机构设置上领先。事实上,早在10年前,就有部分国家酝酿设立在线法院,但最终因经费问题搁浅。相比之下,我国发挥“集中力量办大事”的制度优势,由习近平总书记主持中央深改委会议,通过了设立和增设互联网法院的方案,于2017年8月在杭州设立全球首家互联网法院,2018年9月又增设北京、广州互联网法院。三家互联网法院设立以来,接待过50多个国家、地区和国际组织的来宾,被国际法院院长优素福评价为“未来司法模式的蓝图”。此外,上海、深圳、成都、厦门等地法院也都设立了互联网审判庭或审判团队,经过实践锤炼,全国法院已经建成一大批具备互联网思维、熟悉互联网产业、精通互联网技术与审判业务的专家型法官。

二是在技术融合应用上领先。在许多发达国家,技术条件已经具备,但因法院态度保守,对在线审理总体持排斥态度。一个明显例子是,2020年5月,美国联邦最高法院才勉强接受了音频形式的“电话庭审”,尽管疫情汹涌,部分国家的法院还是宁愿“关门歇业”,也仅在减刑、假释案件适用“远程视频听证”。而在我国,在线诉讼已在各个审判领域广泛适用。尤其是此次疫情发生后,在线诉讼在全国法院落地开花,大显身手,实现了“审判执行不停摆、公平正义不止步”。此外,大数据、人工智能、区块链等新兴技术,也陆续在

司法领域找到应用场景,形成落地标准。

三是在配套诉讼规则上领先。2020年,全国法院在线立案1080万件,在线开庭85.6万场。这么庞大的案件体量,必然需要配套规则指引。2020年年初,在线诉讼刚开始全面推广时,网上出现过很多反映在线庭审“乱象”的视频:有穿着睡衣开庭的,有开庭吃东西的,还有边骑摩托车边参加庭审的。也有下级法院请示:法官能否在家主持在线庭审?在线庭审是否要求当事人起立?如何防止证人在线作证免受干扰?等等。针对这些问题,我们印发了加强和规范在线诉讼的通知,初步明确了在线诉讼规则,指导各地法院完善在线诉讼指引。目前,最高人民法院正制定关于在线办理案件的司法解释,已完成面向全社会征求意见的工作,将于上半年正式印发。

四是网络司法治理上领先。不管技术应用如何“高大上”,案件裁判才是司法实力和治理能力的体现。五年来,全国法院审理了一大批新类型互联网案件,实现了以司法裁判定标尺、明边界、促治理,通过审理大量前沿性、新类型案件,我们探索确立了公共数据、虚拟财产、数字货币、智能作品等新客体的保护规则,依法规范直播带货、付费点播、知识分享等新兴业态,严厉打击暗刷流量、不当采信、网络刷单、空包洗钱等网络灰黑产业,清晰界定网络平台的主体责任和权利边界,有力推动了数字经济的创新发展。许多裁判在全球具有首案示范效应,有效提升了我国在互联网治理领域的国际话语权和规则制定权。

“中国特色”牵引模式更新

在互联网司法发展过程中,“中国特色”主要体现在以下三个方面:

一是坚持以人民为中心的发展思想。在线诉讼的价值取向,是便利百姓参与诉讼,降低群众诉讼成本,而不是只图法院省事、法官方便。例如,2020年,全国在线立案的1080万起案件中,当事人8小时之外提交的占23.6%,非工作日提交的占10%,真正做到了“群众少跑腿、数据多跑路”,但法官的工作量还是“实打实”的。另外,在推进在线诉讼过程中,我们始终强调要尊重当事人的选择权,严禁强制在线。如果线上审理不利于查明事实、还原真相,为了追求结果公正,必须实事求是,转为线下审理。在适用电子送达过程中,也坚持以当事人同意为基本前提,不能因为诉讼程序从“线下”搬到“线上”,就减损当事人的诉讼权益。

二是坚持开放包容与审慎稳妥相结合的发展思路。许多外国法院由于观念保守,始终不愿意推动互联网技术与诉讼制度相融合。我国在互联网司法方面并非起步最早,但我们能够秉持积极开放的态度、敢为人先的作风,以自我革命的勇气走出观念窠臼,摆脱习惯束缚,“使互联网这个最大变量变成事业发展的最大增量”。事实上,在最早探索卷宗电子化、在线调解、电子商务法庭时,也有法官持排斥抵触情绪,认为“在线”影响了司法权威、损害了法庭威严,但随着改革逐步深入,大家普遍尝到了新技术的“甜头”,从“要我用”变为“我要用”,甚至参与到“让技术和平台更好用”的行列。在苏州法院,许多在线诉讼,存证的新技术、小程序,都是由一线

法官参与研发、开发设计的,数字化已经成为法官工作习惯的重要组成部分。另一方面,对新技术的深度应用,我们也始终坚持审慎稳妥的推进思路,真正做到成熟一个、推广一个,在研究论证时加强风险研判,做好权利保障。对于人工智能在司法领域的适用,我们也始终强调其辅助地位,决不能替代或误导法官决策。

三是坚持顶层规划和基层创新相结合的发展路径。在与外国法官交流过程中,许多人反映,中国互联网司法之所以发展迅速,主要动因在于这项工作是由最高人民法院“自上而下”统筹推进的,而不是下级法院自行其是、各自为战。这个评价有其合理之处。的确,我国互联网司法的发展从来就不是一个“野蛮生长”的过程。党的十八大以来,最高人民法院就将推动互联网司法发展纳入深化司法体制改革的整体规划,通过“四五改革纲要”和“五五改革纲要”,明确了互联网司法建设的总体方向、主要领域、关键举措和推进步骤,从裁判文书上网、审判流程公开、电子卷宗同步生成等基础措施起步,循序渐近开展。另一方面,互联网技术是新生事物,不可能一开始就“强推硬上”,在做好顶层规划的同时,我们也积极鼓励基层创新,通过设立三家互联网法院,开展“中国移动微法院”试点等,在审判方式、平台建设、程序规则、技术应用上积极探索,开拓创新,逐步推广应用各地成熟经验和做法,推动互联网司法建设体系化、制度化、规范化,形成顶层设计和基层探索良性互动的发展格局,服务保障数字经济发展。



如何理解『中国特色 世界领先』的互联网司法新模式