



江苏省宜兴市检察院检察官对浙江省长兴县太湖沿岸水质开展实地调查



四川省青川县检察院与甘肃省白龙江林区检察院检察官共同走访大熊猫国家公园川甘毗邻区域

跨区域公益诉讼协作

没有一个地理空间是孤独的

当污染与安全的威胁来自河的上游、湖的对岸、铁路的两侧，分属于不同的行政区划，怎么办？地理生态系统往往模糊了行政区划的边界，给生态环境系统的保护、治理与追责带来障碍。这个问题，在过去几年间困扰过无数的公益诉讼检察官。

习近平总书记在西藏考察时强调：“要坚持保护优先，坚持山水林田湖草沙冰一体化保护和系统治理，加强重要江河流域生态环境保护修复，统筹水资源合理开发利用和保护，守护好这里的生灵草木、万水千山。”

全国检察机关落实习近平法治思想，坚持生态系统一体化保护和系统治理，探索了跨区域公益诉讼协作机制。

生长的岛屿和潜伏的危机

2019年初，开头的那个问题就困扰着上海市崇明区检察院公益诉讼检察官俞欢。彼时有举报信称，崇明岛东风西沙水源地存在着严重的生态安全威胁。

“威胁”来自邻省。原来，早在2017年12月，江苏省海门市（注：现已更名为南通市海门区）交通局向海门市江山公司发放了港口经营许可，由该公司负责海门水上临时过驳区经营管理。江山公司在距崇明岛东风西沙水库不足10公里的上海市白茆沙北水道两侧从事砂石过驳作业，作业区共有浮吊40多台，作业船只长期在30至40艘，高峰时段有近百艘，船舶可能发生违章停泊、搁浅、未按规定处理生活垃圾、海轮违法过驳等情形，对东风西沙水源地存在污染风险。

然而，“问题在水里，根源在陆上。”崇明岛有着十分特殊的地理位置和行政区划，崇明本岛的大部分区域归属于上海；而原来归于海门的海永镇和江苏省启东市的启隆镇，近年来由于泥沙淤积已与崇明本岛连在一起，形成了独特的“一岛两省三地”。

正是这种特殊造成俞欢的困扰：海门过驳区水域在海事区划上归江苏海事局管辖，而东风西沙水源地则归属于上海市崇明区，崇明区检察院对这起案件有管辖权吗？

考虑到该案原则上应由海门市检察院管辖，但由于主要受害地在崇明，关乎崇明近70万老百姓的饮用水安全，崇明具有更强的解决问题的迫切性。2020年1月14日，最高检将该案跨省指定至崇明区检察院管辖。

跨省域公益诉讼既要考虑前期启动阶段要排除地方干扰的因素，又要考虑后期具体修复得依靠地方推动落实的问题。为此，崇明区检察院在办理该案过程中，与海门市检察机关密切配合。两院3次赴海门市交通局、江山公司等单位调查核实过驳区设立许可、推进措施等情况，召开了两次磋商会议，最终会签了检察公益诉讼诉前磋商备忘录。

该案在最高检第八检察厅指导下，在江苏省检察院支持下，成为沪苏合作成功办理的首例涉长江经济带跨省域行政公益诉讼案件。

截至2020年6月，海门市交通局依法注销到期的且不再受理新的浮吊作业船只港口经营许可，江山公司也终止了过驳作业，实现了海门水上临时过驳区取缔目标。

为什么要跨区域？

“跨行政区划公益诉讼检察协作，是近年来最高检指导推进破解生态环境和资源保护等重点领域治理老大难问题的重要举措。”最高检第八检察厅检察官邱景辉告诉记者。

检察机关提起公益诉讼是党的十八届四中全会作出的一项重大部署，是推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要制度安排。2017年7月1日，修订后的民事诉讼法、行政诉讼法赋予检察机关开展公益诉讼检察工作的职责，其中生态环境和资源保护是公益诉讼检察工作的重要内容。

然而，自然环境水体、生物的流动性和立体性使得传统以行政区划为基础的司法管辖遭遇了挑战。有学者撰文指出：“以行政区划作为环境司法管辖的基础，实际上人为割裂了环境保护的空间维度，使得司法权的配置与生态系统的规律相割裂，导

致跨行政区域的环境问题无论是在行政执法层面还是司法层面都不易得到解决。”

最先开展跨区域协作实践的是长江流域的生态环境公益诉讼。为全面贯彻落实习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上的重要讲话精神，2019年初，最高检提出“强化系统思维，多层次推进跨区域一体化办案。”随后，最高检出台了《关于长江经济带检察机关办理长江流域生态环境资源案件加强协作配合的意见》。

值得注意的是，这种跨区域协作的公益诉讼办案方式与环境保护法的理念一脉相承。《中华人民共和国环境保护法》第二十条明文规定：“国家建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制，实行统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施。”

检察工作不断前行，结合自身司法实践探索，确保环境保护法相关制度设计不离初衷，体现中国特色。今年7月1日起正式实施的《人民检察院公益诉讼办案规则》将跨区域管辖予以正式确认，其第十七条明确指出，最高检、省级人民检察院和设区的市级人民检察院可以根据跨区域协作工作机制规定，将案件指定或移送相关人民检察院跨行政区划管辖。基层人民检察院可以根据跨区域协作工作机制规定，将案件移送相关人民检察院跨行政区划管辖。

1省和7省的对话

“君住长江头，我住长江尾。”从崇明岛溯江而上，地处长江和黄河干流流经地的四川是一个极具地理标志性的省份。

与重庆、陕西、甘肃同饮的嘉陵江，与西藏、青海共享的青藏高原，与甘肃共护的若尔盖湿地，与陕西、甘肃毗邻的大熊猫国家公园，与云南相望的泸沽湖，与贵州、云南相连的赤水河……四川省检察院第八检察部副主任余晶晶娴熟地向记者介绍起四川与周边7省交界处的自然生态环境，嘴里不时地蹦出一些地理专业名词。

赤水河是长江上游重要支流，流经云贵川三省，是四渡赤水的“英雄河”，也是生产茅台、郎酒的“美酒河”。2019年3月18日，贵州省习水县检察院在巡回过程中发现河对岸四川省古蔺县太平镇团结村一企业违法排污污染赤水河，并于次日将线索移送古蔺县检察院。古蔺县检察院随即立案调查，查明因古蔺县生态环境局怠于履职导致渗漏的污水流入赤水河，于是向相关行政机关发出检察建议。

2020年12月9日，四川涪江三星电站附近一采砂船在作业过程中发生柴油泄漏，事发点距离下游国考玉溪断面（国家地表水环境监测网节点被称为国考断面）14公里，事发地水域有重庆市潼南区米心镇饮用水水源地。重庆市潼南区检察院根据与四川省蓬溪县检察院等检察机关会签的《涪江、琼江流域生态环境保护公益诉讼检察工作协作意见》，将案件线索移送蓬溪县检察院办理。蓬溪县检察院当即前往现场，通过开展现场调查、调取应急监测报告、与相关部门交流意见等形式查清污染事实，及时消除污染隐患，并开展行政公益诉讼立案调查，调查中发现相关部门在船舶污染防治、河长制履行和河道采砂管理等方面存在履职不到位的情形，随即向行政机关制发检察建议。

大熊猫国家公园横跨川陕甘三省。四川省青川县检察院在办理首例大熊猫栖息地保护行政公益诉讼案后，于2020年9月15日，与四川省平武县检察院、甘肃省文县检察院及大熊猫国家公园广元管理分局唐家河站、绵阳管理分局平武总站和大熊猫祁连山国家公园甘肃省管理局白水江分局签订《关于建立大熊猫国家公园跨区域保护协作机制的意见》，两地共同开展实地走访、调查取证工作，保护大熊猫及其栖息地。

以案件为标杆，以机制为引擎。据了解，2019年以来，四川与渝、黔、滇、藏、青、陕、甘等省（区、市）就长江、黄河、金沙江、赤水河生态环境保护分别建立了跨区域检察协作机制，办理跨区域公益诉讼案件44件。

“没有一个地理空间是单独

存在的。”余晶晶感叹：“理想的野生动植物栖息地是完整的，而不能是碎片化的。生态保护需要源头治理、系统治理和全面治理，不能各自为政，也不能单独抽离出来，需要所有力量的合作推动。”

从生态环保到铁路安全

今年9月，最高检发布了第二十九批指导性案例，旨在“将地方实践中相对比较成熟的有益探索总结提炼成具有普遍意义的指导性规则，能够指导、规范和引领办案实践”。其中，就有一起跨区域协作公益诉讼案例。

郑西高铁穿越河南、陕西两省，是中原大地的交通要路。然而，河南省三门峡市陕州区菜园乡、湖滨区交口乡部分村民在南交口大桥桥梁南北两侧、距桥墩不足100米处，分别修路筑坝、填土造田，造成桥梁南侧（上游）塘坝内蓄水约1万立方米，存在汛期溃坝冲击桥梁的风险；北侧（下游）形成堰塞湖，浸泡高铁桥墩，造成高铁运营重大安全隐患。该案由河南省检察院指定郑州铁路运输分院管辖。

经过调查，郑州铁路运输分院依法向三门峡市政府发出行政公益诉讼诉前检察建议：一是督促行政主管部门、国土资源主管部门和安全生产监督管理部门全面履行法定职责，对上下游填土筑坝、修建影响高铁桥梁安全设施的行为依法进行处罚。二是制定符合铁路安全标准的根本性整治方案，消除高铁运营安全隐患。

跨越山水守护你

三年来，检察系统在跨区域公益诉讼协作方面取得斐然的成绩。最高检运筹帷幄，从国家层面对跨区域公益诉讼协作机制进行确认与推动，2019年12月直接立案办理了水域跨越广西、云南、贵州三省（区）的万峰湖流域生态环境受损公益诉讼案，今年4月又决定对山东、江苏、河南、安徽交界处的南四湖流域生态环境问题立案。各省级、市级检察院积极加强与周边省市的协作机制建设，筹划具备典型区域特色的跨区域公益诉讼协作机制。基层院通过办理一批有影响力的案件树立实践标杆。

“崇明岛的案件我们前后办了两三年，因为疫情再加上跨区域，作为基层院感觉难度比较大。”即使已经结案一段时间了，俞欢提起来依然感慨万分：“遇到过很多当时还在探索阶段的法律问题，例如因为损害还未发生，在认定损害发生的因果关系时分歧就很大。也涉及很多水利、航运、航海、海事等专业领域问题，需要做大量与行政机关磋商的工作。”

尽管前路坎坷，检察官们依然干劲十足，担当前行。崇明岛周边的检察机关正在联手办理一起外来物种入侵影响生物多样性的案件，而四川省检察机关已经在谋划以古蜀道保护为核心的跨区域保护工作。

星星之火，终将照亮生态保护的整体天空。

（据《检察日报》）