

浅析黄河流域“几字湾”保护的检察协作工作

●乔万岭●袁亚丽

在具体的司法实践中,黄河流域公益诉讼检察协作存在部门协作、区域协作、机构协作程度不高等问题,进一步加强黄河流域检察机关跨区域、跨部门协作,必须从凝聚检水共识、加强横向协作、深化沟通融合等方面进行破局,以推动黄河流域公益诉讼检察工作高质量发展。

一、黄河流域“几字湾”保护协作存在的问题

(一)黄河流域“几字湾”保护部门协作之困。河湖管理作为一项系统工程,其中的复杂性、多样性和不确定性非单一部门可以承担,因此需要跨部门协作。黄河流域“几字湾”的生态保护和高质量发展涉及河长办、河长制单位以及属地管理部门,缺少检察机关与行政机关、其他行政机关的密切配合,易引发多头管理、扯皮推诿等“九龙治水而水不治”等问题。检察机关与行政执法部门之间的线索移送机制和信息共享机制尚未完全建立起来,无法实现完整对接,导致案件线索的来源渠道受限,从而制约了整体工作的推进。同时,检察机关内部也存在由于不同部门之间缺乏必要的配套措施,致使案件线索移送未能有效落实。

(二)黄河流域“几字湾”保护区域协作之困。一是横向协作之困。黄河流域“几字湾”地区是黄河高质量发展的战略核心区,有着丰富的水煤资源和自然资源优势,是内蒙古的膏腴富庶之区,同时也是生态脆弱之地。由于地区之间差异大,存在跨区域协同治理难度高的问题。检察机关开展横向协作往往带有信息共享、统一执法标准的示范性意义,在开展跨区域划办案过程中,尤其需要上下游、左右岸之间以及毗邻地区之间在调查取证、督促整治等方面开展跨区域协作,以形成协同共治合力。但是,各地在协同行动中,由于目标分散、资源不对等,导致驱动力不足,并且

参与主体涉及层级较多,主体位势不平等,协调机制成本较高。

(三)黄河流域“几字湾”保护机构协作之困。黄河流域“几字湾”公益诉讼检察工作开展与人大、政协的工作衔接,主要以邀请人大代表、政协委员、人民监督员参与案件的公开听证为主要形式,代表、委员提议与检察建议的转化衔接与公益检察的紧密结合程度还不够高。检察机关在争取行政机关和群众广泛支持、营造浓厚氛围上也有待加强。

二、黄河流域“几字湾”保护协作存在问题的原因

(一)责任主体确认不清和责任认知不足导致黄河流域“几字湾”保护部门协作不畅。在司法实践中,当出现河湖公益侵害案件后,会涉及责任主体确认问题。检察机关发出检察建议后,很多行政机关回函称不是其管辖范围,互相推诿,问题迟迟得不到解决。究其原因,一是职权交叉或者责任分配不清。二是行政机关对自身责任认识不足。行政机关没有真正认识到公益诉讼工作的重要性,依然简单地把检察机关的监督等同于责任追究。

(二)机制欠缺和经费紧张导致黄河流域“几字湾”保护区域协作不强。一是由于协作机制的欠缺,不同区域的检察机关在政策落实、联合行动、部门职责方面存在不足,各地区之间利益不平衡问题突出,检察机关多以各自行政区域内反映的问题为主开展工作,并未考虑上中下游中介因素的影响。二是横向协作考评制度缺失,影响协作积极性的发挥。三是横向协作经费保障不足,制约该机制的建立和完善。办案经费紧张是长期制约检察事业发展的一个决定性因素。

(三)宣传不深入导致黄河流域“几字湾”保护机构协作不够。黄河流域“几字湾”公益诉讼检察缺乏社会认知度,检察机

关本身对公益诉讼检察工作的认识也不够到位,简单办案、机械司法依然存在。公益诉讼工作的宣传不够深入,人民群众知晓率不高。

三、加强黄河流域“几字湾”保护协作建议

(一)凝聚检水共识,破解部门协作之困。检察机关应当加强建章立制,主动研究相关运行措施,充分发挥“检察长+河湖长”的协作机制作用,纵深推进河湖“清四乱”的常态化、规范化,持续开展河湖管理保护“春季”“秋季”行动,以点带面,通过黄河流域生态保护工作站推动共享共治长效机制,与相关部门加强协作,围绕河湖生态保护的突出问题和整治难点,帮助、配合“河湖长”展开工作,对流经县域的黄河段实现监控和巡查。落实检察机关内部案件线索移送制度,对发现不属于自己管辖的案件线索及时移送的,给予必要的奖励;对发现不属于自己管辖的案件线索不及时移送甚至有意隐瞒的,给予必要的负面评价,以便在政策导向上鼓励检察官及时发现并移送案件线索。

(二)加强横向联动,破解区域协作之困。检察机关通过推进上下协同、跨区域协同是提高黄河流域生态保护检察工作整体效能的必然之举。一是建立信息共享平台和线索移送、反馈机制。加强黄河流域生态环境信息共享工作,定期交换黄河流域生态环境检察工作信息,逐步实现信息互通、资源共享。需要异地查询相关信息或者需要进行跨地区调查取证的,可以向协作方检察机关请求提供办案场所和技术装备等支持,必要时还可以协调相关部门和鉴定机构提供帮助。二是建立跨区域黄河流域重大生态环境保护案件会商和联合办理机制。对于本辖区发现的跨区域重大案件线索在层层上报上级检察机关的同时,也要向相邻区域检察机关通报案件线

索,相关检察机关应当及时提供相关信息,必要时联合派员参与案件调查。三是建立业务交流协作机制。通过联合调研、工作座谈、考察交流等方式,深入分析黄河流域生态环境和资源保护中遇到的新情况、新问题,交流办案经验,提升办案质效。同时,通过互派业务专家或者业务骨干达到相互借鉴、取长补短的目的。四是建立联合调研巡察机制。对办案中存在的问题认定、法律适用、监管热点难点、政策机制漏洞、立法完善等问题开展联合调研,共享课题调研成果。加强与相关行政机关的沟通协作,督促行政机关开展专项治理和执法活动,推动区域性难题得到有效解决,形成生态环境治理合力。

(三)深化沟通融合,破解机构协作之困。一是加强与纪委监委、审计等部门的联络,紧盯中央环保督察交办问题、纪委约谈完成督察整改进度滞后或逾期未整改的问题。二是做好最高检“益心为公”志愿者检察云平台拓展工作,促进全社会形成关心公益、参与公益、支持公益的良好氛围。三是检察机关积极参与社会治理和加强民生司法保障工作,坚持和发展新时代“枫桥经验”,注重运用检察听证等方式参与黄河流域生态保护。四是发挥公益诉讼监督、支持、补位作用,帮助党委、政府解决生态环境治理难题,做到“到位不越位、帮忙不添乱”。牢固树立“诉前实现保护公益目的是最佳司法状态”的理念,通过磋商、约谈、圆桌会议、听证等形式积极推动行政机关依法履职纠错,及时修复受损生态环境。坚持对已发检察建议和已结案件进行“回头看”,持续跟进监督,锲而不舍推动解决公益受损问题,对经过诉前程序依然不依法履职的,坚决提起公益诉讼。

(作者单位系呼和浩特市托克托县人民检察院)

新时代“枫桥经验”在黄河流域地区社会治理现代化方面的作用

●胡玮

新时代“枫桥经验”是新时期坚持党的群众路线和社会治理的重要经验,同时也是习近平法治思想在社会治理中的生动实践。作为国家法律监督机关,检察机关特别是基层检察机关,应当积极践行新时代“枫桥经验”,充分运用这种基层社会治理模式,实现社会治理的现代化,为我国社会治理提供重要的经验和启示。内蒙古呼和浩特市处在黄河流域地区,由于其历史、文化和地理等多种因素的影响,社会治理现代化面临着诸多挑战和困难。在此背景下,基层检察院需探索适合本地区特点的解决方案,作为一种重要的社会治理模式,新时代“枫桥经验”被赋予了重要的使命和意义。

一、新时代“枫桥经验”在社会治理现代化中的作用与意义

(一)新时代“枫桥经验”在法律监督机关参与现代化社会治理中的应用。传统的枫桥经验中,人民群众被视为国家社会治理的重要参与者,积极参与社会事务的讨论和决策。国家机关通过设立公开的渠道,与人民群众进行广泛的沟通和互动,了解人民群众的需求、意见和反馈,国家机关也致力于提供必要的平台和渠道,促进人民群众更好地参与社会治理。国家机关在枫桥经验中扮演着服务者的角色,致力于提供高效的、便捷的和贴心的服务,满足人民群众的需求。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》指出,人民检察院是国家的法律监督机关,是保障国家法律统一正确实施的司法机关,是保

护国家利益和社会公共利益的重要力量,是国家监督体系的重要组成部分,在推进全面依法治国、建设社会主义法治国家中发挥着重要作用。在切实加强民生司法保障方面,该意见又专门提出坚持和发展新时代“枫桥经验”,健全控告申诉检察工作机制,完善办理群众信访制度,引入听证等方式审查办理疑难案件,有效化解矛盾纠纷,这对新时代“枫桥经验”赋予了更加具体的新的定义。对于基层检察机关而言,发展和践行新时代“枫桥经验”,在于深入推进检察环节社会治安综合治理,追求矛盾纠纷的源头治理,完善预防矛盾和化解矛盾的相关机制,以新的理念、新的方式促进矛盾纠纷化解。新时代“枫桥经验”要求不仅注重及时解决当前矛盾纠纷,还注重修复因矛盾纠纷受损的社会关系,最大程度彰显“以和为贵”的传统文化价值,努力避免类似矛盾纠纷的再次发生,更要避免类似矛盾纠纷的向上发展、越级反映。这与检察机关追求政治效果、社会效果、法治效果的目标不谋而合,在实现社会治理现代化的过程中,体现司法机关对治理社会的基础和保障作用。

(二)新时代“枫桥经验”在黄河流域地区的检察应用。黄河流域地区的历史文化底蕴深厚、资源物产丰富,但存在着农村地区与城市地区比例不均衡、整体发展水平不充分、中心城市创新发展带动能力不强等先天不足的地域特征,呼和浩特市是连接华北和西北的交通枢纽,也是黄河流

域地区的重要城市,黄河流域存在的上述特征,在呼和浩特地区同样有所体现。作为法律监督机关,检察机关承担着维护国家和社会大局稳定、维护社会公正、保护人民权益等职责的同时,也承担着引领社会法治意识、服务保障经济社会高质量发展等社会治理职责。结合黄河流域地区的特点,检察机关有必要思考如何积极参与基层社会治理工作,为化解矛盾纠纷、预防和打击犯罪提供有力支持和法治保障。具体到检察工作中,最能体现新时代“枫桥经验”发挥作用的就是化解信访矛盾,以呼和浩特市某地区为例,该地区人口数量为70余万人,但2020年至2023年上半年,仅该区一检察机关就受理各类信访案件1200余件,信访数量庞大,在这样的信访压力下,运用新时代“枫桥经验”结合本地区实际,一方面积极倡导“互助共建、调解优先、和谐共处、公正文明”四个方面的理念,促进社会和谐稳定,提高社会治理现代化质效。另一方面,加强对基层社会治理的参与和监督,及时有效介入矛盾纠纷,从根本上化解社会矛盾,维护社会秩序。

二、新时代“枫桥经验”服务黄河流域地区社会治理现代化的建议

(一)加强社会治理现代化的理念和理论研究。社会治理现代化作为复杂的系统工程,需从多个方面进行研究和探讨,包括政治体制、法律法规、公共服务、社会组织等多个方面。在此过程中,对新时代“枫桥经验”的理念和理论研究需得到更充分

的重视,尤其要思考其对黄河流域地区能够充分发挥作用的方法论,以期其在基层社会治理中能提供更丰富的案例和数据支持。在此基础上,需在制度上加强对社会矛盾和纠纷的预防和处理,对重点地区和重点人群的特殊保障措施等,增强对社会治理现代化的制度建设和科技支撑,推动社会治理现代化向更高水平发展。

(二)推进基层检察机关的矛盾化解能力建设。加强基层检察机关的现代化能力建设,进一步提高其矛盾化解能力和社会治理能力。基层检察机关要充分运用数字化技术,改变传统线索来源不足、线索发掘不够、法律监督滞后的被动局面,运用数据建模等现代化手段,收集、筛选、分析海量的数据,拓宽司法救助线索和信访案件排查的发现渠道,将检察院法律监督工作从事后的、断点式的监督,转变为实时的、线性连贯的监督。

(三)充分发挥新时代“枫桥经验”的作用。依托新时代“枫桥经验”的理念和做法,强化社会组织的参与和监督,使之在黄河流域地区的社会治理现代化中发挥重要作用。新时代“枫桥经验”强调以公正法治为基础,提升社会治理的透明度和公正性,结合黄河流域地区的区域特点,发动市民组织以及农村村民组织等各类社会组织的能动性,增强社会力量的参与和支持,使社会治理更加现代化、法治化。

(作者单位系呼和浩特市新城区人民检察院)