

# 等外探索： 公益司法保护的“吴江方案”

2018年3月2日，最高检会同最高法发布的《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十一条规定：“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为……”这条规定中的“等”字曾引起了热议。检察机关就“等”字做了哪些探索？又取得了什么成效？

2019年，是苏州市吴江区检察院公益诉讼工作的探索之年，该院办理了一批“4+1”领域之外的新类型案件（下称“等外案件”）。古桥保护、流动未成年人保护、推动社区服刑人员请假统一标准等，吴江检察院对公益诉讼“等”外领域进行了生动的实践。

## 古桥保护：公益诉讼“等”外探索

吴江地区的古建筑多、古桥多，在124座各级文物保护单位和64座未定级文物保护单位中，由于历史原因和城市化进程不断推进，加之各种自然和人为因素的堆积，不少古桥保护现状不甚理想。

“当时实地调查发现，这些古桥有杂草杂树的、有乱堆乱放的，桥上有自来水管、燃气管、晒衣架，还有的桥排柱多处断裂，不少存在安全隐患。”吴江检察院第五检察部检察官许剑峰介绍说。

事实上，根据《行政诉讼法》规定，检察机关在生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域具有公益诉讼职能，但文物保护是否属于公益诉讼的范畴在当时并没有定论。

“文物保护属于检察机关公益诉讼‘等’外探索范围。”吴江检察院分析后认为，文物一般属国有财产，毁坏文物将直接损害国家和社会公共利益。因此，作为文物保护单位的古桥应当属于国有财产保护范畴，是公益诉讼保护和监督的对象。

在前期调查的基础上，吴江检察院制发了两份检察建议。建议中，详细列明当前古桥保护工作存在的问题，建议有关部门依法履行对各级文物保护单位（古桥）的保护和监管职责，全面排查，及时整改，切实消除古桥存在的各类隐患。同时，建议有关职能部门建立古桥保护长效机制，加强古桥保护宣传解释工作，防止类似问题再次发生。

检察建议发出后，引起文物局等相关职能部门高度重视。两个月内，建议中的大部分内容就得到了落实。许剑峰透露，根据公益诉讼“回头看”工作要求，目前30多座古桥已“容光焕发”“古韵重生”。

检察机关的监督权本身具有公益属性，“但诉前检察建议为主，如果不整改，可以提起行政公益诉讼。”检察官这样说。

## 社区服刑人员请假：长三角地区统一标准

去年11月18日至19日，在吴江举办的沪苏浙皖检察工作座谈会上，长三角统一社区矫正请假标准，放宽社区服刑人员请假限制。四省市检察院和司法局（局）签署《沪苏浙皖社区矫正人员外出管理办法（试行）》，细化7种请假事由，统一请假标准，为长三角地区社区矫正人员更好融入社区、回归社会提供更加人性化的便利。

## “困境儿童”吴江保护模式

苏州往北驱车40分钟，即到吴江。这里原本是一座苏南小城，后撤县成市再转区，成为苏州城的一部分。数据显示：截至2019年6月，吴江区下辖4个街道、7个镇。户籍人口83.27万人，流动人口97.92万人。“这是有居住证的，还有一部分难以统计。”接受记者采访，吴江检察院未检科检察官付雷称，在诸多无法统计的流动人口中，有相当部分是未成年人。

事实上，杨某杀子案发生后，为加强对类似由于家庭暴力等原因导致的“困境儿童”现象，吴江检察院联合当地民政等部门率先探索完善“困境儿童”吴江保护模式。

该院结合案件中暴露出的问题开展调研，发现困境流动儿童权益保障存在发现难、协调难、救助难等问题，制发困境流动儿童网格化排除、应急响应、积极干预、各部门联动救助、开展分类保护的检察建议，推动建立多部门联动救助及困境流动儿童保护区、镇、村三级网络全覆盖机制，多名困境流动儿童得以及时发现，获得救助。

## “孩子的明天不能等”

吴江地域特色明显，与上海、浙江交界，这里民营经济发达，吸引大量流动人口汇集。

眼下流动未成年人由于缺少有效监护，衍生出来的未成年人保护和预防犯罪工作压力巨大。

在付雷印象中，公安机关也时常碰到“弃婴”难题。他介绍说，孩子被遗弃，公安机关作刑事案件处理，嫌疑人会移送检方批捕。介绍一起案件，付雷感慨万千，“孩子很健康，漂漂亮亮的，好得不得了，一见亲妈就哭。我们李冬梅科长当时

说起这件事，吴江检察院第三检察部检察官夏文军坦承，当时江浙与上海步调不一致，面对的问题较为突出。

历史上，上海青浦人、江苏吴江人、浙江嘉善人的往来，生产经营活动从来没有停止过。长三角一体化上升为国家战略，在政府部门的推动下，三地间的所有断头路都得到了修复、接通，而社会各项事业的融合发展也在三地之间有序开展。

“这种一体化，在行政区划不改变的前提下，必然要有效打破各种壁垒。”夏文军透露，去年年初去嘉善和青浦去交流加强协作，发现司法衔接中还存在一些问题。“当时在江苏，社区服刑人员因就医、家庭重大变故等原因，经批准才能外出，其他理由原则上一律不予准假；而紧邻吴江的上海青浦不是这样。”

事实上，民营企业涉虚开发票被判缓刑不在少数，因本人外出请假受到严格限制，导致企业经营受到重大影响。在吴江区400多名社区矫正人员中，125人涉民营企业，接近一半的人有外出需求，当中又有98%的人为了企业的生存经营发展，要去参加各种活动。

中央大力支持民营经济发展，地处民营经济发达地区的检察机关，如何充分履行检察职能，为民营企业营造好的法治环境，是近年来各级检察机关持续推进的重点工作。

一石激起千层浪。吴江地区社区矫正民营企业“请假难”问题，得到了省检察院的高度重视，并把破解这一难题列为2019年的重点工作。其间，江苏省检察院、省司法厅在全省还组织开展了专题调研。

据介绍，长三角四省市检察、司法行政机关在协商中，就原本存在较大差异的请假标准作出统一规定。《办法》将多年来社区矫正人员外出的请假理由由“就医、家庭重大变故等原因”细化扩充为七大类情形，对社区矫正人员因生活、工作、学习等需要扩大活动范围和经营外出予以明确规定。其中将满足社区矫正人员参与投资谈判、走访重点客户、参加行业活动、签订重要合同、参加重要展会、催要业务款项等生产经营需要而外出处理的需求。

“这个办法不仅针对民营企业社区矫正人员，除生产经营需要外，诸如社区矫正人员中有结婚、生育、就学、考试、诉讼、节日探亲祭祖需要确实需离开执行地的，同样可以向司法行政部门提出申请。”

在拘留所的那一幕，让同样作为母亲的吴江检察院未检科负责人李冬梅心如刀绞，“真让人受不了啊，人怎么会麻木到这一步？”

人性思考背后的现实，抑或永远走在法律法规的前面。事实上，该案件中的孩子几经辗转之下，被人收养。但办理这类案件时，司法人同样面临尴尬，因为按照法律规定，民间私自收养得不到法律保护，但如果孩子不被收养，又必须回到福利院，成为“事实孤儿”。

付雷称，在法律层面，我国对有关收养和寄养家庭评估仍然缺少法律依据和标准。他认为，社会各系统资源不应是孤岛，哪怕出现断层，我们也要想方设法链接成大陆。虽然作为国民个体须等待和给予制度完善的时间，但眼前的现实却是孩子的明天不能等。

## “有的地方就像隔了三十年”

另一领域，未成年人犯罪现象同样不容回避。该类犯罪具有残忍性、即发性等特点。

有人呼吁降低犯罪未成年人刑龄门槛。“国家经过深思熟虑降低可以，但应该是动态的。是不是必须以年龄作为标准仍然值得商榷？”在付雷看来，降低犯罪未成年人刑龄门槛未必就能压降未成年犯罪率，“年龄降到12岁、10岁仍然可能去犯罪。”这位未检工作者表示，现行法律中对未成年犯罪以及监护人惩处相对较轻。他提出，能否将“正当防卫”相关法律条款活化升级运用，全社会营造出纠错犯罪一定要承担责任的氛围，才能切中要害。

当然，预防未成年人犯罪案件的未检工作和与之相关的社会调查工作显得尤为重要。不过，时至今日，全国各地发展水平失衡。

付雷透露，未检工作还时常要借力于上述第三方调查。该项工作通过社工组织和公益组织，承担帮教、挽救、心理辅导等活动，通常由所在地公安、检察、司法、民政等部门购买服务。

未成年人家在上海或苏州，相关调查容易得多，那么，在外地孩子怎么办？“社工去做调查比较合适。”据悉，该项社会调查涵盖涉罪未成年人和被侵害未成年人的心理状态、过往表现、家庭经济



吴江区检察院分析后认为，文物一般属国有财产，毁坏文物将直接损害国家和社会公共利益。因此，作为文物保护单位的古桥应当属于国有财产保护范畴，是公益诉讼保护和监督的对象。（吴江检察院 供图）

## “网格化”管理：发现流动未成年人

据了解，吴江检察院现有35名员额检察官，每年的案件量却达到3000余件。大量案件压力下，办理公益诉讼案件尤其是“等外案件”，需要有一颗公益心。

说到吴江地区的未成年人保护和救助流动中的困境儿童，吴江检察院未检科检察官付雷介绍，在当地检察机关的推动下，吴江目前已经有了由吴江市政法委主导各司法机关各地方管理部门参与打造的“网格化管理中心”。该中心对各社区设网格巡视员，网格员及时发出出租屋区有无流动人口特别是流动未成年人。

“网格员”属于兼职。如果使用专人又会增加社会成本。”付雷称，这项工作需要政府部门和社会力量进一步加大力度和支持力度。

据悉，这些年，吴江检察院办理公益诉讼案件主要偏向于4+1规定，但“等”字之外也开始了长足的探索。数据显示：2019年吴江检察院全年办理公益诉讼案件29件，等外案件5件。

眼下，高楼外墙都流行用外挂石材，还有空调外机支架、阳台防盗网“超期服役”现象比比皆是。事实上，以外挂石材为例，有人称质保2年，也有的保5年，另外还有的将它等同于技术标准《玻璃幕墙工程技术规范》设计使用年限为25年。

不管合同方签的质保几年，在检察官们看来，砸下来伤到人可是大事故，来不得一个“万一”。许剑峰等人准备把这些问题“打包”向住建等部门了解情况。“合适的话，会先发出检察建议。”他透露说。

## 万森 俞文杰

## 假申请。”夏文军说。

## “网格化”管理：发现流动未成年人

据了解，吴江检察院现有35名员额检察官，每年的案件量却达到3000余件。大量案件压力下，办理公益诉讼案件尤其是“等外案件”，需要有一颗公益心。

说到吴江地区的未成年人保护和救助流动中的困境儿童，吴江检察院未检科检察官付雷介绍，在当地检察机关的推动下，吴江目前已经有了由吴江市政法委主导各司法机关各地方管理部门参与打造的“网格化管理中心”。该中心对各社区设网格巡视员，网格员及时发出出租屋区有无流动人口特别是流动未成年人。

“网格员”属于兼职。如果使用专人又会增加社会成本。”付雷称，这项工作需要政府部门和社会力量进一步加大力度和支持力度。

据悉，这些年，吴江检察院办理公益诉讼案件主要偏向于4+1规定，但“等”字之外也开始了长足的探索。数据显示：2019年吴江检察院全年办理公益诉讼案件29件，等外案件5件。

眼下，高楼外墙都流行用外挂石材，还有空调外机支架、阳台防盗网“超期服役”现象比比皆是。事实上，以外挂石材为例，有人称质保2年，也有的保5年，另外还有的将它等同于技术标准《玻璃幕墙工程技术规范》设计使用年限为25年。

不管合同方签的质保几年，在检察官们看来，砸下来伤到人可是大事故，来不得一个“万一”。许剑峰等人准备把这些问题“打包”向住建等部门了解情况。“合适的话，会先发出检察建议。”他透露说。

## 万森 俞文杰

# 聚力守护碧水蓝天

近年来，苏州市吴江区检察院积极履行刑事制裁、公益维权、综合治理三大检察职能，凝聚内外合力治水护水，切实维护辖区水环境权益。

## 公益维权：事前排查与事后督促一个不少

吴江区水域面积占全区总面积近三分之一，属于典型的江南水乡，水污染防治任务重。为解决公益诉讼线索发现难问题，2017年以来，该院先后与区环保等部门建立环保领域公益诉讼联动协作机制，在区网格化社会治理联动指挥平台内增设“检察监督”模块，对行政执法全过程动态监控。仅2018年，就通过监控摸排排出各类水环境污染线索17条，督促有关行政机关移送刑事立案5件。

对排查出的问题，该院坚持深入调研并及时向地方党委政府报告。2019年3月24日，该院向当地党委政府和上级检察机关报送《关于古桥保护情况的调研报告》，针对该区众多古桥历史风貌和周边环境存在保护隐患等现状，从加大环境执法力度、加强执法与检察、司法协作等方面提出加强古桥及周边环境保护的报告，受到有关部门的高度重视。

2019年4月29日，针对整治过程中发现的排水许可审核、污水排放监管等方面存在问题，该院向吴江区水务局发出检察建议书，该建议得到吴江区水务局的高度重视，并及时反馈了整改方案。2017年以来，该院还先后针对侵占河道湿地、异地倾倒污泥等违法行为，提起8件行政公益诉讼诉前程序检察建议，并督促有关部门进行了及时整改。

## 刑事制裁：大公司小作坊一个不漏

为实现对水污染犯罪的精准、高效打击，吴江检察院结合内设机构改革整合检察资源，专门成立了食品药品和环境资源环境犯罪检察部，组建专业化检察官办案团队，推进类案办理专业化。2017年以来，该院共办

理涉及太湖等辖区水域水污染犯罪案件28件48人，其中涉及有毒重金属污染物偷排、废水污染地下水、污水直排外环境等多种污染类型。

对于重点排污企业坚持重点打击，从严查处。吴江GLG染色砂洗有限责任公司（以下简称“GLG公司”）通过伪造监测数据等手段逃避监管，该院依托环保部门、专家智库等检察“外援”及时固定证据、查清事实，并通过有管辖权的公诉机关提起公诉，GLG公司被法院以环境污染罪判处有期徒刑10万元，三名责任人员分别被判处罚金。

在打击重点排污“大户”的同时，该院对小作坊排污行为也决不手软。犯罪嫌疑人吕某启用已关闭的金属牌子蚀刻作坊，排放含有大量重金属污染物的生产废水。该院发现线索后，及时介入调查取证，并以涉嫌污染环境罪，对吕某提起公诉。

## 综合治理：部门联姻与区域协作一个不落

吴江检察院积极完善行政执法和检察监督协作机制，积极参与水环境综合治理，形成保护合力。吴江区于2015年建立了区、镇（区）、村（社区）三级河长制体系，共计605名河长上岗履职。2018年7月，该院在区河长办设立了检察官联络点，聘请人大代表、政协委员、党代表共60人担任“民间河长河湖督察官”，共同构建落实河长制工作监督网络。

近年来，该院专门组织抽查吴江区内600余家餐饮商户在经营期间污水排入管网情况，对发现的餐饮机构无证排污等违规行为进行个别约谈，联合水务部门督促整改。各级参与吴太湖流域北麻漾填湖造地整改，督促帮助完成湿地修复4万余平方米。

为落实长三角一体化发展战略，该院还积极加强与青浦、嘉善等周边地区跨区域生态环保协作，三地检察机关联手建立太湖流域生态资源检察公益诉讼协作机制，并建立跨区域公益诉讼协作办理绿色通道，提升办案效率。 陈炬

# 刑事责任年龄到底该不该降？

近日，苏州某校学生用裸照向同学敲诈勒索的事件引起了社会关注，不禁让人想起前些时日由于《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》的修改，而再一次成为舆论焦点的“降低刑事责任年龄起点”话题。

刑事责任年龄并非自古有之，而是现代法治理论的产物。正如西方法谚有云：“滥用刑罚从来没有使人弃恶从善”，它认为人只有到达一定年龄，具有认识是非善恶和自觉支配自己行为的能力时，才能要求对自己的犯罪行为负刑事责任。而未成年人囿于年龄，生理和心理均未成熟，对自身的控制、辨认能力不足，因此对追究未成年人刑事责任应予以限制。

我国早在1979年就明确14周岁以下完全不负刑事责任、已满14周岁不满16周岁负有限刑事责任、16岁以上负完全刑事责任，这一规定相沿至今。放眼当今世界，各国刑事责任年龄设置虽有所差别，但大部分都不高，全球最低的美国俄克拉荷马州仅为7岁。

这些年，为了应对犯罪低龄化的趋势，很多国家都加大了惩治力度，域外立法实践已从强调“保护为主”到“惩罚教育并重”，这其中就包括调整刑事责任年龄起点。

如今，随着改革开放40多年来经济的飞速发展，国人的文化教育水平也不断提升，未成年人认知能力、控制能力、辨认能力都已今非昔比。基于改革开放初期国情制定的刑事责任年龄起点，或许已无法与时代发展相匹配，也不符合刑事立法的适时性原则。

尤其值得注意的是，刑事责任年龄制度本是为保护心智未成熟的未成年人，而现实中却出现了未成年人利用这道“护身符”实施犯罪。如安徽两名少年在多地盗窃作案40余起被抓后，不仅毫无悔改之意，还称：“我知道法律规定，我不会坐牢的，我还能再偷400天。”这种利用法律漏洞破坏法律权威的犯罪行为，显然违背了制度设立的初衷。

有观点提出，“如果刑事责任年龄降到12岁，是不是还要再降到10岁，那什么时候能到底？”还有的人认为，“民法中将无民事行为能力年龄下调至8岁对应的是民事行为能力，而刑事责任对应人身自由甚至生命，两者不能类比。”但要知道，行为人对自身行为的认知能力是《民法总则》修改下调年龄的依据，其逻辑上的正确性不应否认。

此外，还存在诸如“未成年人犯罪是由家庭监护、学校教育、社会治理多重因素造成的，还要依靠社会、制度的协同治理”等见解。虽无不合理之处，但事实上防范未成年人犯罪的发生与通过刑事审判对犯下严重罪行的未成年人进行惩处并不矛盾。

而且，刑事责任年龄的降低，也并不一定意味着刑罚措施的必然运用。发达国家因为分级处遇措施较为完善，对于涉罪未成年人，即便达到刑事责任年龄，往往更多地是给予教育、感化、挽救的方针也是契合的。

当然不能指望降低刑事责任年龄会成为减少未成年人犯罪的“特效药”，但它应该成为应对未成年人犯罪新形势的一个必要选项。因为在探讨是否应降低刑事责任年龄的问题上，不应忽视的一点是，那些被未成年人伤害的通常是也是未成年人，他们也是一个家庭的希望和寄托，相较之下，也更应为无辜，我们不能让被害人家流血又流泪的案件重复上演。否则，就正如悲观论者所述，“历史的残酷性就在于，它以或动或静的姿态展示在人们面前，但后来的人们却无法改变什么，那些被侮辱和背叛的人的呐喊永远在历史的长廊里回响！” 俞文杰



伴随人口流动，又必须将未检工作放置在一个社会系统中进行考量。付雷认为，未成年人保护工作，让社会资源的岛屿连成大陆是最为紧迫的事。（吴江检察院 供图）

