

公益周刊

公益诉讼检察

2022年5月26日

第058期

本刊策划 肖荣 张国卫
编辑 李娜 美编 张东魁
校对 郝涛涛

联系电话 010-86423316
电子信箱 lina@jcrb.com

一周记要

2021年查处排污许可案3500多件

近日,中共中央宣传部就经济和生态文明建设领域建设与改革情况举行新闻发布会。会上获悉,生态环境部2021年共查处排污许可案件3500多件,罚款超过3亿元。下一步,生态环境部将以排污许可制为核心,积极衔接各项固定污染源环境管理制度,努力构建企业持证排污、政府依法监管、社会共同监督的执法新格局。

重庆:累计创建节水载体4457个

近日,重庆市城市管理局透露,重庆市已累计创建各类节水载体4457个,规模以上的火电、钢铁等重点行业全部建成节水型企业。“十三五”以来,重庆市累计完成城市公共供水老旧管网改造2000公里,“一户一表”改造96万户,开展DMA分区计量(供水独立计量区)管理,有效控制了“跑冒滴漏”用水异常现象,城市公共供水管网漏损率控制在10%以内,处于全国领先水平。

四川黄河干流首个生态护岸工程开工

近日,在四川省阿坝藏族羌族自治州若尔盖县唐克镇和辖曼镇交界处,黄河干流若尔盖段应急处治工程正加快推进。这是四川黄河干流首个生态护岸工程。项目的实施,标志着黄河干流四川段系统治理、综合治理、源头治理工作拉开序幕。施工过程中落实最严环保措施,聚焦生态、水、空气、噪声和人体健康,针对不同阶段特点细化措施、规范流程,确保各项环境保护措施落实。

内蒙古强化重点流域生态环境保护

《内蒙古自治区“十四五”重点流域水生态环境保护规划》近日正式印发实施。《规划》明确了深刻把握“山水林田湖草沙是一个生命共同体”的科学内涵,突出内蒙古黄河、松花江、西辽河、海河、西北诸河五大重点流域特色,以重点流域水生态环境质量为核心,坚持污染减排和生态保护两手发力,减污降碳协同增效,深入打好水污染防治攻坚战。《规划》从提升水生态环境监管能力、加大科技支撑力度、健全完善市场化参与机制、建立完善联防联控机制等方面,提出要加强新时期水生态环境治理。

(整理:李娜 来源:中国环境报、中国新闻网)

如何化解“风”与“水”之困

广西:一体化办理涉水行政公益诉讼案

□本报记者 邓铁军
通讯员 覃孟孚

“现在水库的淤泥治理好了,困扰我们多年的烦心事终于得以解决,大家总算可以安心种地了。”经过检察机关的不懈努力,广西壮族自治区富川瑶族自治县大源冲水库周边群众心里的一块大石头终于放下了。

习近平总书记在广西考察时指出:“广西生态优势金不换。”广西检察机关牢记总书记的嘱托,以公益诉讼检察为抓手,先后开展“服务三农”“漓江流域生态环境保护”等公益诉讼专项监督活动,为生态环境保护提供强有力的司法保障。同时,为落实中央关于深化与行政区划适当分离的司法管辖制度改革要求,2021年10月,广西壮族自治区检察院决定在南宁铁路运输检察院开展跨行政区划检察改革试点工作,由南宁铁路运输检察院管辖跨地级市生态环境保护公益诉讼案件、全区行政公益诉讼起诉案件等六类案件。

督促修复富川县大源冲水库防洪灌溉功能行政公益诉讼案,就是广西检察机关开展跨行政区划检察改革试点后,首例提起诉讼的生态环境类行政公益诉讼案。办案过程中,广西三级检察机关上下联动,推动行政机关履职,清理大源冲水库淤积8万立方米,治理水库周边水土流失问题,修复水库防洪灌溉功能,切实维护了国家利益和社会公共利益。

水库泥沙淤积,防洪屏障有危险

“检察院的工作人员来了之后,政府部门更加重视了。”富川县金峰村村民廖卫萍笑着说。

自2017年起,大源冲水库周边村民陆续到有关部门反映水库泥沙淤积影响防洪灌溉的问题,均未得到实质性解决。2020年,在多方求助无果之后,村民们抱着试一试的心态,向当地检察机关反映了困扰他们多年的难题。

富川县位于广西东北部,2019年经广西壮族自治区政府批准脱贫摘帽。据了解,长期以来,当地党委政府为实现产业升级、提振经济发展下了很大力气。位于大源冲水库旁、天堂岭之上的风力发电设施,就属于政府结合当地风力资源优势引进的开发项目。

但经过一段时间后,当地群众发现某风电公司在大源冲水库上游的天堂岭山场开发风电项目、修建道路,造成了山体植被被破坏,导致水土流失且泥沙淤积于水库中,破坏了水库的防洪灌溉功能,严重影响水库周边及下游流域的农田耕种、水库水质及水库安全。

富川县检察院迅速介入大源冲水库水土流失问题调查,并进行公益诉讼立案。调查发现,某风电公司在项目建设过程中未严格履行水土保持责任,富川县水利局在履行监管职责过程中也未有效治理水土流失及水库泥沙淤积问题。据此,富川县检察院向县水利局发出诉前检察建议,督促其尽快履职。富川县水利局在整改期限内予以回复,但实际整改效果却迟迟无法达到预期。

经广西壮族自治区检察院、南宁铁路运输检察院分院指定管辖,柳州铁路运输检察院于2021年11月19日受理了富川县检察院移送的这起行政公益诉讼案。

大源冲水库是附近6个行政村近万人的防洪屏障,同时还为下游500余亩土地提供灌溉用水。为进一步掌握案件具体情况,南宁铁路运输检察院、柳州铁路运输检察院与富川县检察院的检察官一同到水库现场调查。

立于水库之畔,山风扑面而来,映入检察官眼帘的是四面环绕的青山,以及从山脚蜿蜒至山顶的新修道路,还有高耸在山顶的一座座白色风力发电机。检察官仔细察看发现,满山葱绿之间夹杂着片片黄色(土壤因植被破坏而沙化、裸露),黄色的泥沙一路延伸,汇入山下的水库之中。在检察官的脚边,可以清晰地看到原本的水库库体因大量泥沙淤积而明显收缩。



柳州铁路运输检察院办案组到大源冲水库进行现场勘察。杨仲超摄

一体化办案+借助“外脑”,破解跨行政区划检察之难

据了解,这是广西首例行政公益诉讼起诉案件。因此,广西壮族自治区检察院高度重视,该院副院长农中校对案件办理进行直接指导,该院第八检察部负责人到柳州铁路运输检察院具体指导起诉工作,对提高调查取证和出庭应诉能力提出了明确具体的要求。柳州铁路运输检察院则抽调骨干力量组成办案组,从受案之初就注重依托一体化办案机制办理这起“硬骨头”起诉案件。

大源冲水库周边植被遭破坏、水土流失的具体情况,淤泥堆积量和生态环境损害如何计算,都无法通过现有资料和技术手段找到答案。听取柳州铁路运输检察院汇报后,南宁铁路运输检察院派出技术力量,协助现场勘察、调查取证。

“现场核实那天天下着雨……”办案组成员、柳州铁路运输检察院副院长姜凤胜回忆道,办案人员沿着泥泞的小路到达大源冲水库,站在水库边往山上走,就见裹挟着泥沙的雨水注入水库,库里的存水愈发浑浊。

水库面积较大,周边环境地势复杂,水土流失、水土保持等问

题具有较强专业性。为准确认定公益受损事实,2021年11月25日,南宁铁路运输检察院分院、柳州铁路运输检察院调集检察技术骨干,邀请广西自然资源遥感专家一起,再次前往现场进行调查。

在凛冽的山风中,无人机顺利升空,精确地采集检察机关办案所需的各项数据资料。在专家助力下,办案人员用无人机航拍、RTK定位测距、卫星图片比对等技术手段,收集整理涉案区域历年遥感影像成果,获取了水库不同年份的库容量、泥沙淤积面积等关键数据。测量报告显示,2021年水库水面面积约3.7万平方米,淤泥面积约8377平方米。

为科学论证水库泥沙淤积的问题,办案人员又聘请南宁水利电力设计院的专家,对水库及其周边水域的水土流失情况出具专家意见书,明确水库泥沙淤积主要由于库区上游山体存在严重水土流失情况,水库上游沟水挟带的泥沙冲入水库内堆积而成。

经现场勘察、调查取证,办案人员确认大源冲水库淤积的泥沙仍未清理,水库生态环境修复已刻不容缓。2021年11月30日,柳州铁路运输检察院就案提起诉讼。

“我们怎么就成了行政公益诉讼案的被告?”收到起诉书后,富川县水利局深感意外。

在这起跨行政区划管辖的行政

公益诉讼案件办理过程中,富川县检察院不仅及时做好案卷移送、证据补证工作,还在公益诉讼起诉人和被诉行政机关之间很好地发挥了沟通桥梁的作用。通过该院积极协调,富川县水利局充分理解了行政公益诉讼起诉案件的法律意义,作为公益诉讼起诉人的柳州铁路运输检察院也充分掌握了案件细节:在风电项目建设过程中,某风电公司曾经就水土流失问题对周边村民进行一定的经济补偿,并曾经建有拦沙坝等水土保持设施,但拦沙坝因日久失修已被水流冲毁,一直未能得到修复;富川县水利局在接到诉前检察建议后曾组织开展水库清淤工作,但由于资金短缺,加之所清理的泥沙经自然资源部门认定系“含有大量矿产资源,应经过法定程序方能处理”,跨部门协调存在困难,最终造成水库清淤工作暂停。

整治效果令人满意,果断撤诉

作为此案的主办检察官,柳州铁路运输检察院检察长伍滨江一直坚守在办案一线,“我们应当坚持精准监督和能动履职,充分发挥政治智慧、法律智慧、检察智慧,推进案件圆满解决”。

伍滨江带领办案人员前往柳州铁路运输法院,围绕跨行政区划检察改革所涉及的行政公益诉讼案件起诉问题进行沟通协调,与法院就规范案件立案标准、程序节点衔接、法律文书制发等问题达成共识。同时,针对被诉行政机关和相关企业所反映的情况,伍滨江亲自带队前往富川县,与县委主要领导就案前沟通进行交流。县委主要领导高度重视,指派县委政法委领导跟进协调相关工作。在当地党委政府的支持下,大源冲水库清淤工程顺利立项并实施,某风电公司关于水库周边水土保持设施的方案也及时通过了相关部门的审核。

2021年12月,富川县水利局组织开展大源冲水库清淤工作。经过20余天的施工,共清除淤积泥沙8万立方米。某风电公司完成了拦沙坝的修复,并按水土保持方案要求

对植被进行复绿修整。经第三方评估机构评估,大源冲水库防洪灌溉功能基本恢复。富川县水利局据此向检察机关申请,希望撤回起诉。

大源冲水库水土流失问题整改成效如何?是否符合撤回行政公益诉讼起诉条件?检察机关决定邀请各界代表和相关领域专家议一议、评一评。

今年1月20日,柳州铁路运输检察院组织召开拟撤回起诉公开听证会。听证会邀请人大代表、政协委员、人民监督员和水利专家等作为听证员,富川县水利局、第三方评估机构和村民代表到场参会,富川县20多家行政执法等单位派员到场旁听。经过听证和评议,听证员一致赞同检察机关对该案拟撤回起诉的处理意见。结合听证会评议意见,1月24日,柳州铁路运输检察院向法院申请撤回起诉,该案得以顺利办结。

“检察机关通过检察建议、提起诉讼等方式,多次督促行政机关加强履职,且富川县水利局在检察机关起诉到法院后,采取了一系列有效措施加强整改,水库周边群众对整改成效是满意的,群众满意才是硬道理。”人民监督员韦江溢说。

“我们将进一步依法依规加强履职,十分感谢检察机关对我们的监督和指导。”富川县水利局局长蒋兵在听证会上诚恳表态。

以公开促公正,不仅达到了“办理一案影响一片”的目的,也在社会层面进一步凝聚了公益保护合力。“我们意识到要正确处理好绿水青山和金山银山的关系,在开发企业项目时,要做好生态环境保护等各方面工作,提高企业社会责任。”某风电公司经理在检察机关回访时如是说。

“我们办理行政公益诉讼案件,起诉不是目的,而是要以追求极致的精神实现公益保护这一最高目标。现在,天堂岭的山头绿意盎然,水库碧波荡漾,让人欣慰。”伍滨江深有感触地说。

今年3月,该案入选最高检发布的检察公益诉讼“回头看”跟进监督典型案例。



上图:富川县大源冲水库航拍图。

右图:南宁铁路运输检察院分院、柳州铁路运输检察院与富川县检察院检察官共同到大源冲水库,利用无人机开展现场勘察。

李建威摄

韦秦宁摄



强化跟进监督理念 做好公益诉讼检察

□最高人民法院第八检察厅主办检察官 易小斌



2022年3月3日,最高检首次发布以“回头看”跟进监督为主题的8件公益诉讼典型案例。本案是其中唯一涉及水行政执法的代表性案例,在检察公益诉讼案件范围理

解、“回头看”运用、跨行政区划管辖、撤回起诉标准把握等方面都有借鉴意义。

一、开展涉水领域公益诉讼既有法律依据,又有现实需求。水行政执法涉及的河湖水域、水资源、水土保持、水利工程设施管理等,均与生态环境和资源保护密切相关,属于公益诉讼法定范围。同时,水资源、水生态、水环境、水灾害治理工作事关公共利益,这些领域存在的问题往往涉及部门多、原因复杂、治理难度大。开展涉水领域公益诉讼既能促进水行政相关部门依法全面履职,还有助于破除协同治理不足问题。本案中,检察机关提起诉讼后,当地政府高度重视,立即研究大源冲水库清淤及水土保持相关工作,支持水利局依法

履职。

二、常态化开展“回头看”,持续跟进监督推动问题解决。公益诉讼涉及问题复杂、牵扯面广,整改难度大、周期长,需要一个环节一个环节地持续跟进,一盯到底。检察机关把“回头看”融入公益诉讼办案“全流程”,就是要强化质效导向,持续跟进监督推动问题解决,把公益诉讼做实做规范。本案中,诉前检察建议发出后,水利部门未在法定期限内全面履职,受损公益未得到有效恢复。属地检察机关围绕相关职能部门互相推诿等因素,未能及时提起诉讼。广西壮族自治区检察院在开展行政公益诉讼检察建议“回头看”时发现该情况,立即派员实地督导,并及时指定柳州铁路运输检察院管辖,推动

久拖未决的水库泥沙淤积影响防洪灌溉问题及时解决。

三、运用跨行政区划管辖机制破除行政公益诉讼起诉难问题。广西壮族自治区高级人民法院、自治区检察院、公安厅联合印发《关于广西开展跨行政区划检察改革试点及调整案件管辖范围的通知》,确定由当地铁路运输检察院集中管辖全区行政公益诉讼起诉案件。柳州铁路运输检察院受案后,仅用时11天就完成审查起诉工作,有效破解了属地管辖提起诉讼难问题。检察机关提起行政公益诉讼的目的是维护国家利益和社会公共利益,不是为诉而诉。柳州铁路运输检察院提起诉讼后,在行政机关已经依法履行职责、诉讼请求已经全部实现的情况下,经公开听证依法撤回起诉。