

编者按 5月16日,最高人民检察院与生态环境部联合在湖北宜昌召开检察机关服务保障长江经济带高质量发展研讨会。会议期间,江苏、安徽、江西、湖南、贵州、湖北六省检察院围绕高质效办案服务长江流域生态保护修复作经验交流。现将发言内容摘要如下,以资借鉴。

以高水平保护赋能长江经济带高质量发展

高质效办好公益诉讼专案 服务高水平生态环境保护

江苏省人民检察院党组书记、检察长 石时态



近年来,江苏省检察机关深入贯彻习近平总书记关于长江经济带高质量发展的重要指示精神,积极开展江河湖海公益保护专项行动,持续健全跨区域一体化协作机制。2022年3月,中央第二生态环境保护督察组在对江苏省开展督察时发现,镇江市长江干流岸线生态破坏和污染问题较为突出。同年6月,最高检将该线索交省检察院并挂牌督办。为实现长江岸线生态环境系统性保护,省检察院决定直接立案办理,采取省检察院统筹主办、相关市区县院同步办理关联案件的“1+N”办案模式。目前,案件已办理终结,共立案238件。

在办理该案中,江苏省检察机关主要有以下做法:

第一,直面岸线治理“硬骨头”。一是综合履职解决固废倾倒江滩问题。聚焦冲滩拆船、非法堆放危废等污染江滩、破坏岸线生态问题,办理相关案件52件,推动清运危险废物、固体废物14万余吨。二是上下一体解决非法排污入江问题。积极参与督察反馈长江干流企业偷排、乱排问题治理,省检察院以交办、指定管辖等方式交基层院以民事公益诉讼立案,追究排污者生态环境损害赔偿责任。三是统筹协调解决非法占用岸线问题。协同流域机构与属地政府及其职能部门形成工作合力,办理关联案件22件,推动拆除违章建筑约18

万平方米。

第二,积极借力借智。一是加强执法司法协作。省检察院与省督改办建立日常联络机制,全程跟踪整改进展、掌握问题销号情况;与省生态环境厅、省水利厅加强协作,对重点问题联合督导4次;与镇江市政府及其5家县级政府、8家市级行政机关召开圆桌会议2次。二是聚合志愿者力量。与民主党派共推“益心为公”志愿者检察云平台建设,邀请74名志愿者参与案件办理,提供智力支持。三是强化数字赋能。通过共享江苏海事局“船E行”监管数据,借助区块链技术构建法律监督模型,智能发现船舶洗舱水、油污水不规范处置等问题1.4万余条。

第三,注重“三个效果”统一。一是做实恢复性司法。追偿生态环境损害赔偿金3800余万元,采取损害赔偿、补植复绿、异地修复、劳务代偿等方式,督促做好岸线生态修复工作。与行政机关、审判机关会签协作机制,规范生态环境损害赔偿金使用,在污染原址建成79亩长江水生态资源司法修复基地。二是促进社会治理。针对办案中发现的系统性、区域性、行业性问题,省检察院向省委报送专题报告,提出5项具体工作建议;市辖区检察院制发社会治理检察建议15份,推动完善长效工作机制17项。

办理该案有几点体会:一是要增强政治自觉,把依法办理长江岸线生态环境保护公益诉讼案件作为坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”的检察实践。二是要找准履职切入点,在属地党委有力领导、督改办统筹协调下精准履职,切实做到到位不越位、帮忙不添乱。三是要发挥检察职能优势,既要发挥上下一体、左右协同优势,还要综合运用“四大检察”,解决岸线污染刑事犯罪、民事侵权、行政违法、公益损害交织难题。四是要注重系统治理,聚合行政机关、“益心为公”志愿者等多种力量,携手“共抓大保护”。

发挥一体化履职优势 推动船舶污染问题系统治理

安徽省人民检察院党组书记、检察长 陈武



近年来,安徽省检察机关深入贯彻习近平总书记生态文明思想和习近平总书记考察安徽重要讲话指示精神,聚焦长江大保护,充分发挥公益诉讼检察职能,为守护绿色江淮美好家园提供有力法治保障。2023年2月,为进一步巩固长江船舶污染治理公益诉讼专案成效,推动全省船舶污染问题系统治理,省检察院对淮河船舶污染问题以事立案。专案办理中,各地共摸排船舶污染问题线索94件,立案82件,制发检察建议70件,提起行政公益诉讼1件。通过专案办理,共推动行政机关建立船舶污染物处置机制17项、建立完善信息监控系统78处、处罚违法排污船舶42艘、处置“三无”船舶85艘、清理非法浮吊船7艘、整改违法码头37座,我省船舶污染问题得到系统性解决。该案入选最高检“高质效办好每一个公益诉讼案件,更高水平守护人民群众美好生活”典型案例。

第一,以“高站位、系统抓、促发展”为导向,推动问题治理。一是坚持系统性理念。省检察院将推动淮河污染治理作为助力大江大河系统保护的重要举措,办案中坚持做到“船—港—城”“收—接—转—处”全流程、全链条监督,将系统性理念贯穿始终。二是坚持高位推动。省检察院专题研究部署并确定一名专职检委会委员作为承办人,沿淮两市两级检

察机关同步成立专案组,协同推进专案办理。三是坚持解难题与促发展并重。将流域生态环境治理与促进经济社会高质量发展紧密结合,同步对江淮运河、芜申运河航道安全问题开展监督,推动消除相关航运安全风险隐患17处,守护长三角黄金水道。

第二,以“一体化、科技化、协同化”为抓手,破解办案难题。构建省检察院主办、相关市县院同步办理的“1+N”办案模式。如,针对废弃船舶造成水域污染、破坏寿县古城风貌问题,省检察院盯人盯案,多次组织现场办案,推动相关部门投入920万元实施岸线整治,彻底解决废弃船舶污染问题。二是科技赋能立体取证。依托“智慧公益诉讼平台”,对线索统一管理、远程指挥、即时评估。同时成立技术辅助小组,利用卫星遥感、无人机、数据检测对比等技术开展取证活动,提高办案质效。三是聚智聚力协同攻坚。主动走访省交通、水利、海事等部门,开展案件会商研判。注重借助“外脑”,主动邀请人大代表、政协委员以及专业领域特邀检察官助理、“益心为公”志愿者参与办案活动。

第三,以“精准性、规范性、可诉性”为目标,提升办案质效。一是增强办案精准性。以“最能推动问题解决”的部门为主要监督对象,认真研判监管盲区,强化溯源治理。如,针对“三无”船舶治理难题,指导蚌埠市院推动市政府成立联合认定小组,依法认定并取缔“三无”船舶23艘。二是增强办案规范性。严格案件流程管理,省检察院安排专人审查办案各环节,及时纠偏。同时,坚持以公开促公正,举行听证会36场、论证会3场。三是增强办案实效性。省检察院对重点案件和长期整改不到位的案件直接“回头看”,督促整改落实。如,针对霍邱县地方海事处对违法排污企业未全面履行监管职责问题,指导霍邱县院依法提起行政公益诉讼,以“诉”的确认推动问题解决。

抓末端、治已病,更要抓前端、治未病”“通过诉的确认,推动类案治理、溯源治理”等要求,对问题分类施策,递进式推动整改。我们积极推动在诉前解决公益受损问题。综合运用磋商、检察建议、圆桌会议等多种方式,推动专项治理、源头治理、系统治理。比如,毕节市院、金沙县院联合法院发出司法保护令,桐梓县院制发检察建议推动行政机关责令358家矿企治理污染问题、关停186家违法占用土地的临时料场。我们注重以“诉”的确认体现司法价值引领。对于逾期未整改到位的,依法提起行政公益诉讼,以监督初劲提升监督刚性。比如,赤水市院针对河道被违法占用问题提起行政公益诉讼,推动行政机关积极履职,清理违规占用的河道5公里。我们加强探索推动生态修复。针对行为人为资金短缺导致公益修复缓慢的问题,毕节、遵义探索“公益诉讼+绿色金融”模式,检察机关向人民银行通报案件信息,金融机构调查授信提供绿色金融贷款支持。为解决补植复绿难以落地的问题,赤水市院与法院、林业局建立“生态司法+碳汇”工作机制,明确“司法碳票”认购条件、程序、协作等,助推受损生态恢复。

第三,打好“组合拳”护航沿岸企业“大发展”。赤水河流域是酱香型白酒原产地和主产区,集聚众多白酒企业。我们严格落实最高检“检察护企”工作部署,主动融入地方经济社会发展大局,为酱香型白酒产业绿色发展保驾护航。比如,针对仁怀市部分酒企无证排污,我们通过行政公益诉讼,推动117家酒企改造升级并依法取得排污许可,实现保护生态和企业健康发展双赢。习水县院联合法院设立“红缨子糯高粱(贵州习水)司法保护基地”,助力白酒产业行稳致远。

办好鄱阳湖湿地保护专案 以高质效履职守护“长江之肾”

江西省人民检察院党组书记、检察长 丁顺生



针对办案中发现的鄱阳湖湿地违法情形多样、管理主体众多、监管层级不一等问题,省检察院直接以事立案,推动解决跨区域划跨流域治理难题,以法治力量忠诚守护“长江之肾”,保障长江经济带高质量发展。

第一,坚持高位推进,以专案办理推动鄱阳湖流域专项治理取得实效。一是争取人大监督支持。省人大监察司法委联合省检察院赴省水利厅、省林业局等单位开展专题调研,相关单位大力支持,同步向省检察院移送了一批破坏湿地的线索。二是强化组织保障。省检察院党组专题研究制定配合开展“守牢生态安全底线”主题活动工作方案,同步部署为期一年的“鄱阳湖流域生态环境保护”检察公益诉讼专项监督活动,明确要求对破坏河湖湿地等问题开展重点监督。三是上下一体联动发力。省检察院于今年4月直接立案,由检察长担任主办检察官,同时下发工作方案,采用“1+3+N”的办案模式,由省级院检察长担任专案组组长,沿湖的九江、南昌、上饶3个市级院及11个基层院的检察长分别担任专案副组长,形成上下一体、同题共答的办案格局。

第二,紧盯“高质效办好每一个案件”目标,努力提升专案监督工作质效。一是坚持因地制宜,开

展特色监督。省检察院对各地收集的线索逐一分析研判,指导沿湖检察机关结合本地实际找准切入点,聚焦违建侵占湿地、污染湿地环境、非法放牧、破坏湿地生物多样性等问题开展特色监督。二是紧盯重点问题,办理“硬骨头”案件。省检察院跟进长江经济带生态环境警示片、中央和省生态环保督察等披露的问题线索,聚焦社会关注的湿地生态环境受损问题开展监督。三是强化湿地修复,助推综合治理。坚持把办案与修复治理工作有机结合,推动湿地修复工作取得实效。今年以来,沿湖检察机关共摸排涉鄱阳湖湿地保护领域问题线索191条,立案172件,督促回收和清理生产类固体废物3503吨,督促查获收缴非法网具、禁用渔具57件,开展增殖放流活动投放或放流鱼苗141万尾,督促修复湿地及相关水域面积635亩。

第三,凝聚共识强化协作,推动形成共建共治共享的湿地保护工作格局。一是完善公益诉讼工作机制。省检察院与省林长办联合下发《关于进一步深化“林长+检察长”协作机制的通知》,与省林业局联合印发《关于建立健全湿地保护领域行政执法与检察公益诉讼协作机制的意见》,为推动解决鄱阳湖湿地内存在的违规放牧、越野车碾压湿地等“老大难”问题提供强有力的制度支撑。二是积极借助“外脑”智慧。全省检察机关充分运用好“益心为公”志愿者检察云平台,主动邀请特邀检察官助理和湿地领域专家学者参与案件办理,为湿地司法保护提供强大助力。三是加大普法宣传力度。坚持“谁执法谁普法”,利用“世界湿地日”“世界水日”“检察公益诉讼宣传周”等重要时间节点,通过新闻发布会、公开听证等多种方式广泛宣传湿地保护典型案例和法律法规,提高公众湿地保护意识,推动湿地全面保护和有效管理。

坚持寓监督于支持 促进依法治污精准治污科学治污

湖南省人民检察院党组书记、检察长 叶晓颖



检察长担任专案组长,以民事公益诉讼为切入点直接立案领办。专案组通过深入调查,查清了渔业公司投肥养殖污染湖水的违法事实,认定渔业公司承担81%的治污责任,生态修复费用为3.1亿元。同时,督促审计部门调查水产公司与渔业公司是否存在财务牵连、人格混同,以及经营现状、现有资产等情况,为县政府与水殖公司商谈股权转让提供支撑。

二、做实释法说理,促成一元转让股权。专案组上门释法说理,阐明长期过量投肥养殖的违法性、危害性和治污法律责任,分析上市公司涉诉风险,提出整改建议,促成水产公司与渔业公司及县政府的平台公司签订《股权转让协议》,以一元价格将股权全部转让,并承诺将其应得收益全部用于东湖水环境治理。

三、加强府检联动,凝聚整改合力。专案组7次组织召开案件协调会、磋商会、座谈会、听证会,与市县政府和相关部门就水产公司退出经营、治污责任落实、生态修复治理等事项达成共识,加强协作配合。目前,已争取中央、省级专项治理资金1.4亿元。

四、推动赔偿磋商,落实治污责任。专案组派员参加磋商会议,按照“谁污染、谁担责”的原则,就责任主体、责任比例、赔偿金额、履行方式与期限等内容出具《支持磋商法律意见书》,监督支持岳阳市政府与渔业公司达成分期付款3.1亿元的赔偿协议,摆脱了“企业污染、群众受害、政府买单”的困境。

办理该案有几点体会:一是必须坚持把依法治污、精准治污、科学治污贯穿办案始终,推动解决谁来治、如何治的问题。二是必须坚持把可诉性、精准性、规范性贯穿办案始终,确保“高质效办好每一个案件”。三是必须坚持寓监督于支持,以法治的力量保障善治、促进发展。四是必须坚持把大要案变成“练兵场”,以实战实训锻造一支高素质公益诉讼检察队伍。

湖南省检察机关牢记习近平总书记考察湖南时关于“守护好一江碧水”“共抓大保护、不搞大开发”的嘱托,积极参与和推动河湖流域综合治理。2021年,中央环保督察通报指出,洞庭湖区普遍存在化肥减量工作不力的问题。通过排查,我们发现华容县东湖长期过度投肥养殖导致水质降劣V类。考虑到湖区污染程度重、污染主体多、涉及水域广、持续时间长、生态修复难,省检察院组建专案组直接立案办理,持续推动依法治污、精准治污、科学治污。目前,东湖水质连续8个月达到Ⅳ类标准,近3个月达到Ⅲ类标准。

2002年,华容县政府与某上市水产公司分别以东湖50年水面养殖权和现金出资,成立渔业公司,由水产公司控股经营。2003年至2017年,渔业公司在东湖水域投肥投药13.61万吨从事水产养殖,大规模捕捞能吸磷肥的螺蛳蚌壳等底栖动物,湖底沉积含磷淤泥0.8米至1米,有效磷总量1396吨,水体总磷严重超标,自净功能基本丧失,水质下降至劣V类。

在办理该案中,湖南省检察机关主要有以下做法:

一、坚持示范引领,深入调查研判。省检察院决定从省市县三级院抽调20余人组建专案组,由省检察院分管副检

检察履职“一盘棋” 共筑流域保护“大屏障”

贵州省人民检察院党组书记、检察长 王永金



贵州检察机关深入学习贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想,贯彻落实习近平总书记关于“共抓大保护、不搞大开发”以及贵州要守好发展和生态两条底线的重要指示精神,将最高检移交的长江经济带生态环境警示片中涉及赤水河流域问题整改作为重要政治任务,自觉强化上游担当,确保一河清水送长江。

第一,依托“小专项”构建联动治理“大格局”。我们深化一体履职要“战力”。部署赤水河流域生态保护专项行动,开展“全流域、全领域、全行业”检察监督,办理公益诉讼案件232件。省检察院针对违法建设、违法生产破坏流域生态环境等问题以事立案,三级检察院一体化办理案件77件。我们加强区域协作聚“合力”。牵头与四川、云南相关基层院签订协作意见,建立信息共享、线索移送、联合履职等机制,实现上下游联动、左右岸协同。我们创新监督方式借“外力”。研发水资源保护法律监督模型强化科技支撑,通过检察听证、专家咨询等多种方式强化智力支持,进一步提升监督的精准性。

第二,坚持“分步走”推进问题治理“高质效”。落实最高检“既要

抓末端、治已病,更要抓前端、治未病”“通过诉的确认,推动类案治理、溯源治理”等要求,对问题分类施策,递进式推动整改。我们积极推动在诉前解决公益受损问题。综合运用磋商、检察建议、圆桌会议等多种方式,推动专项治理、源头治理、系统治理。比如,毕节市院、金沙县院联合法院发出司法保护令,桐梓县院制发检察建议推动行政机关责令358家矿企治理污染问题、关停186家违法占用土地的临时料场。我们注重以“诉”的确认体现司法价值引领。对于逾期未整改到位的,依法提起行政公益诉讼,以监督初劲提升监督刚性。比如,赤水市院针对河道被违法占用问题提起行政公益诉讼,推动行政机关积极履职,清理违规占用的河道5公里。我们加强探索推动生态修复。针对行为人为资金短缺导致公益修复缓慢的问题,毕节、遵义探索“公益诉讼+绿色金融”模式,检察机关向人民银行通报案件信息,金融机构调查授信提供绿色金融贷款支持。为解决补植复绿难以落地的问题,赤水市院与法院、林业局建立“生态司法+碳汇”工作机制,明确“司法碳票”认购条件、程序、协作等,助推受损生态恢复。

第三,打好“组合拳”护航沿岸企业“大发展”。赤水河流域是酱香型白酒原产地和主产区,集聚众多白酒企业。我们严格落实最高检“检察护企”工作部署,主动融入地方经济社会发展大局,为酱香型白酒产业绿色发展保驾护航。比如,针对仁怀市部分酒企无证排污,我们通过行政公益诉讼,推动117家酒企改造升级并依法取得排污许可,实现保护生态和企业健康发展双赢。习水县院联合法院设立“红缨子糯高粱(贵州习水)司法保护基地”,助力白酒产业行稳致远。

系统推进重点湖泊治理 助推长江生态保护提质增效

湖北省人民检察院党组副书记、常务副检察长 金鑫



2023年以来,湖北省检察机关认真学习贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记关于推动长江经济带高质量发展、视察湖北系列重要讲话和指示批示精神,聚焦重点湖泊跨区域治理难题,学习借鉴最高检办理南四湖、万峰湖专案经验,坚持一体履职、系统治理、协同推进,共办理涉湖泊案件1162件,助推长江经济带高水平保护和高质量发展。

第一,坚持一体履职,以组织之能推动湖泊治理全面起步。一是突出专项带动。组织开展“助力流域综合治理,推进长江经济带高质量发展”专项工作,成立以党组书记、检察长为组长的专项工作领导小组,将洪湖、梁子湖、斧头湖等24个国控和省控重点湖泊治理作为专项工作的重要内容,并对中央环保督察反馈的湖泊问题进行挂牌督办。二是注重全面履职。指导市县两级院强化内部线索移送、信息互通共享,形成“四大检察”整体联动、融合履职的工作格局。三是创新工作机制。探索建立“属地+交叉+巡回”检察办案模式,抽调骨干组建交叉巡回检察组并建立临时党支部,分组开展专门调查、负责专项跟进、组织专题研究,并对已结案件开展“回头看”,对新发现问题线索由省检察院统一交办、督办。

第二,坚持系统观念,以统筹之法提

升湖泊治理工作质效。一是统筹保护和发展的常态化组织开展“以政治说办案、讲政治”活动,引导检察官在监督办案时注重背景、析原因、看影响、察风险,恰当运用法律政策,依法妥善推进办案。二是统筹岸下和岸上。聚焦湖泊岸线治理,截污控污、生态系统结构改善等重点任务,统筹推进解决污水直排、畜禽和水产养殖、农业面源污染、自净功能退化等问题。三是统筹办理和治理。联合省高级人民法院、省生态环境厅等8家单位建立检察公益诉讼与生态环境损害赔偿衔接机制、赔偿金管理机制;探索开展相对不起诉社会自愿服务试点,对拟作不起诉决定的案件当事人,引导其参与巡江巡湖、巡山护林等公益服务;制发检察建议253份,并推动将检察建议纳入法治督察范围,促进标本兼治。

第三,坚持协同推进,以能动之为凝聚湖泊治理工作合力。一是强化府检联动。联合省生态环境厅、省公安厅等单位印发《湖北省生态环境行政执法与刑事司法衔接办法》;积极邀请生态环境、自然资源等部门业务骨干担任特邀检察官助理,为偷漏缴环保税等涉湖泊治理大数据法律监督模型,通过推送线索立案案件287件。二是促进区域协作。指导武汉、鄂州、荆州、荆门等地建立梁子湖、长湖生态检察区域协作机制,指导公安县检察院与湖南省澧县检察院建立牛浪湖检察公益诉讼跨区域协作机制,形成聚合效应。三是凝聚社会共识。探索建立代表建议、政协提案与公益诉讼检察建议衔接转化机制,通过人大监督和政协民主监督推动湖泊治理问题有效解决;充分发挥“益心为公”志愿者检察云平台作用,依靠公众力量发现案件线索2579条;健全完善检察听证、圆桌会议等机制,畅通公众参与湖泊治理渠道。

本版文稿统筹:王昱璇 摄影:闫昭