

“海洋检察”向海而兴

江苏连云港:融入国家海洋战略打造检察特色品牌

□本报记者 卢志坚
通讯员 范伟义 孙鑫鑫

江苏省连云港市是一座有着广阔海域和漫长海岸线的城市,“港、渔、景、岛、涂、能”等多种海洋资源禀赋优越,是连云港发展海洋经济的基础,更是其实现海洋强市现代化跨越的根本。

党的二十大报告指出,发展海洋经济,保护海洋生态环境,加快建设海洋强国。近年来,连云港市检察机关认真贯彻落实习近平生态文明思想,立足连云港“海上明珠、城中青山、山海相拥、城海相融”的地域特点和资源禀赋,以公益诉讼检察制度改革为契机,强化系统思维,依法能动履职,打造全省乃至全国的海洋生态检察保护样板。

聚焦盗采海砂,推动专项整治促进顶层制度建设

灌河是经连云港入海的主要河流之一。冬日的灌河口,碧波荡漾,沙鸥翔集,海天一色的秀美风光已找不到之前违法采砂的破坏痕迹了。

2018年5月,公安机关以涉嫌非法采矿罪将李某兴、时某成等5人移送至灌南县检察院审查起诉。经查,2017年3月至5月,李某兴、时某成等人在赣榆区海头镇东侧海域非法采挖并销售海砂2万余立方米,所获赃款80余万元。

“盗采海砂不仅严重破坏海洋生态环境,而且严重影响建筑工程的质量安全。”中国地质调查局青岛海洋地质研究所出具的鉴定意见指出,用海砂冒充河砂,流入建筑市场,其实是为谋“一利”而理“百害”。2019年4月,检察机关对李某兴、时某成等人以非法采矿罪提起公诉,同步提起刑事附带民事公益诉讼,诉讼请求判令5人连带承担侵权赔偿责任,并通过回填海砂等方式修复被损害的海洋生态环境,或赔偿生态环境修复费用。同时,在省级以上媒体上公开赔礼道歉。法院经过审理,全部支持了检察机关的诉讼请求,分别判处5名被告人一年五个月至二年六个月不等的有期徒刑,同时判处5人连带赔偿因采砂所造成的底层栖息生物资源损失、海砂生态价值损失、受损海床生物多样性期间损失、评估费等合计102.8万元。

检察机关在办案中发现,灌河流域存在大量未经审批、无证运营的小码头,为非法采砂提供冲洗和倒卖场所,催生了盗采海砂行为,当地港口、水利等相关部门存在履职不到位的情况。对此,灌南县检察院依法向相关职能部门发出行政公益诉讼诉前检察建议督促履职。随后,灌南、灌云等地开展了灌河流域非法码头专项整治,拆除小码头128处,恢复岸线22.2公里,修复滩涂65万平方米。2021年该案由最高检公益诉讼起诉典型案例。

这起案件中,非法盗采海砂犯罪呈现出明显的组织化、规模化特点,那么,其他非法采砂案件中是否存在这样的情况?灌南县检察院承办检察官在办案中发现,李某兴、时某成等人非法盗采海砂并非个案。“自2004年8月江苏省政府出台《江苏省长江河道采砂管理实施办法》后,内河水域采砂受到限制,导致砂石价格暴涨,在巨大的利益诱惑下,盗采海砂乱象屡禁不止,我们随即结合该案开展类案分析,发现根本原因是市场砂石短缺,拆除小码头也只是治标不治本。”办案检察官告诉记者。

为此,该院联合县建部门大力推广使用国家提倡的机制砂,促进砂石行业转型升级,并开展海砂开采行为专项调查,提出海砂保护建议,得到最高检等有关部门的重视,推动国家发改委、自然资源部、住建部于2020年4月联合制定了国家海砂开采利用规划,建立海砂开发管理长效机制。

从办理一案到促进专项整治,再到推动行业转型升级,这是连云港检察机关坚持系统思维,积极做好陆海统筹、河海共治,维护海洋生态利益的一个缩影。

近年来,连云港市检察院立足区域海洋生态特点,出台《连云港市检察机关关于推进检察一体化机制建设的实施意见》,构建市检察院统筹指挥指导,沿海三县区(灌南县、赣榆区、连云区)检察院各展所长、一体联动“一心三线”海洋保护工作格局。

破解异地劳务代偿监管难题,探索多元化生态修复方式

依海而生,向海而兴。连云港市拥有江苏最多的海岛,海洋资源丰富,海州湾渔场更是我国著名的八大渔场之一,丰富的自然资源已成为当地渔民赖以生存的基础,但非法捕

捞、过度捕捞导致海洋生物减少,严重威胁海洋生态可持续发展,保护海洋生物多样性刻不容缓。

2020年5月,海洋伏季休渔期内,孙某驾驶渔船在连云港海域使用国家禁用渔具捕捞黄蛤(俗称“黄蚬子”)2820公斤。孙某非法捕捞水产品案移送至连云区检察院后,经鉴定,孙某需承担生态修复费用7.19万元。

然而,在案件办理过程中,检察机关发现孙某家庭经济困难,无力承担涉案海洋生态修复费用。被非法捕捞行为损害的海洋生态该如何修复呢?

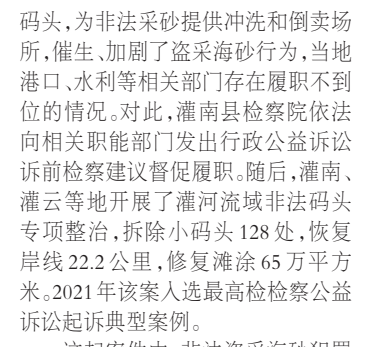
检察机关委托孙某居住地的村民委员会出具劳务代偿方案,确定孙某通过在伏季休渔期间从事湾(滩)环境公益劳务的形式替代性修复海洋生态。2021年2月5日,由连云区检察院提起的孙某非法捕捞水产品刑事附带民事公益诉讼一案,在赣榆区某村(孙某是当地人)公开审理,灌南县法院(集中管辖灌河流域涉水环境保护环境资源案件以及江苏省海域内发生的环境资源一审案件)以孙某犯非法捕捞水产品罪当庭判处其拘役四个月,缓刑六个月;判处孙某在2021年、2022年禁渔期提供环境公益劳务,共计248

天,以抵偿其应支付的生态环境修复费用,并在媒体上公开道歉。

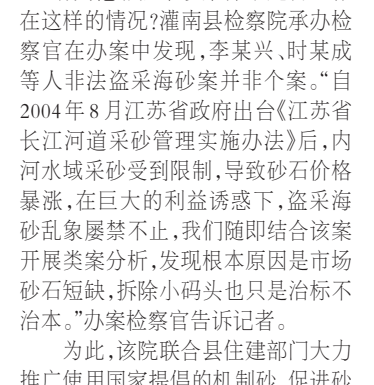
案件办结了,但劳务代偿方案执行得怎么样呢?“实务中,如何监管一直是环境公益诉讼案件适用劳务代偿修复方式的难题,因孙某的户籍所在地不在连云区,异地监管更是难上加难。”承办检察官告诉记者。对此,该院积极探索“互联网+”生态环境劳务代偿办案模式,协同市生态环境局以公益诉讼指挥平台对接江苏省湾滩综合管理系统,借助该系统的监控手段跟踪监督当事人的劳务代偿工作内容,有效解决了异地劳务代偿监管难题。该办案模式获评中国(江苏)自由贸易试验区第三批改革试点经验做法,并在全省范围内被复制推广。

结合该案的办理,2021年5月26日,连云港市检察院与市生态环境局签订《关于海洋生态环境与资源保护民事公益诉讼案件劳务代偿的协作方案》,有效破解实践中遇到的劳务代偿标准、监督、验收等问题。

“执法司法协同监管劳务代偿工作机制,切实解决了环境公益诉讼中当事人劳务代偿的监管难题。”今年11月20日,在江苏省法学会海商法



上图:2021年6月18日,连云港市检察院在燕尾港开展“守护海洋公益行”普法宣传活动,并举行现场增殖放流。



右图:2019年7月,灌南县检察院检察官对捕捞毛虾的渔具进行走访调研。



资料图片

学研究会年会上,南京信息工程大学政法学院教授冯海波表示。

近年来,连云港市检察机关坚持恢复性司法理念,不断创新海洋生态修复方式,将增殖放流、劳务代偿、固碳、降碳等多元化生态修复方式及理念引入司法实践,共通过公益诉讼追偿海洋生态修复费用7.53亿元,增殖放流鱼苗2200万尾、对虾苗2500万尾,推动清理近岸固体废物、垃圾和海洋油污6000吨,修复岸线22.2公里,有力维护了海洋生态平衡。

群众参与、专家支持、跨地协同,壮大海洋环境治理“朋友圈”

海洋保护是一项系统工程,需要各方群策群力,方能共建共治共享“海洋蓝”。这一思路早在2018年连云港市检察机关办理的山东荣成某渔业有限公司和王某、何某等19人非法捕捞水产品案中有所体现。

该案是江苏海域近年来破获的最大集团化、组织化非法捕捞水产品案,被告人在禁渔期使用禁用网具在山东、福建、浙江、江苏等省沿海海

域非法捕捞水产品,数量达800余万公斤,价值1300余万元。2020年8月4日,法院二审宣判,荣成某渔业有限公司被处罚金2000万元,被告人王某、何某等19名被告人分别被判处有期徒刑一年至三年不等的刑罚。

办案过程中,为有效修复受损生态,检察机关邀请渔业、海洋、矿藏等领域30名专家学者组建专家咨询委员会,经过反复论证,提出了多元化生态修复方案。目前,该院已连续三年联合相关部门增殖放流海蜆40万尾,小黄鱼、牙片鱼等鱼苗300余万尾,对虾苗2000万尾,有效改善了当地海洋生态环境。

“海洋生态损害赔偿、生态修复极具专业性。实践中,连云港市检察机关积极发挥专家‘外脑’作用,邀请专家参与涉海案件办理已成为常态。”连云港市检察院副检察长唐张介绍。2019年,该院组建全市公益诉讼专家库,制定公益诉讼专家辅助人参与办案实施办法,从科研机构、高校、行政机关等单位聘请25名专家担任专家库成员,为案件办理提供专业支撑和技术指导。

公益诉讼专家库的成立,为海洋自然资源与生态环境保护法律体系的完善提供了智力支持。在办理这起案件时,相关法律尚未明确在海洋环境监督管理部门不提起民事公益诉讼时,检察机关能否直接提起刑事附带民事公益诉讼。

“刑事附带民事公益诉讼对于刑事案件具有依附性,应尽快明确海洋生态保护领域公益诉讼案件的起诉主体资格。”全国人大代表、连云港市检察院公益诉讼专家库成员印萍参与了上述非法捕捞水产品案的鉴定工作,根据连云港市检察机关办理此案的经验,她形成了《关于进一步明确海洋生态环境保护领域民事公益诉讼案件起诉主体的建议》,并提交2021年全国两会审议,最终推动“两高”出台《关于办理海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件若干问题的规定》,为明确海洋生态领域公益诉

讼案件起诉主体提供了样本案例。海洋生态资源具有整体性和区域性特点,而连云港市检察机关办理上述案件时,各地检察机关办理涉海公益诉讼工作尚处于起步阶段,存在鉴定难、鉴定贵、修复难等问题,亟须沿海检察机关群策群力,加强研究,尽早海洋生态保护前沿领域破题。当年,连云港市检察院与灌南县检察院牵头浙江、福建、河北等6省15家沿海检察机关,成立“一带一路”海洋生态检察保护联盟,并召开“一带一路”海洋生态发展与检察保护研讨会,实现优势互补、联防联控。

在凝聚检察“护海”合力的同时,连云港市检察机关还积极开启与其他职能部门的横向协作联动。市检察院指导灌南县检察院牵头海警、水利、渔政等部门建立海洋生态保护联盟,组建巡海工作小组,联合开展巡海护海专项活动,重点巡查海岸线、入海排污口的开发利用和环境保护情况,目前已开展巡查活动6次,制发检察建议7份,推动整改问题11项,立案5件。

此外,连云港市检察机关通过案发地现场普法、公开听证、增殖放流、制作普法微动漫等方式,大力开展海洋生态保护普法宣传,营造全社会共护海洋生态的浓厚氛围;同时,积极发挥群众地熟、人熟的优势,邀请群众参与海洋生态保护。2019年,连云区检察院针对海洋环境污染及资源损害线索排查和调查取证难题,聘任覆盖全区45个乡镇的46名公益诉讼网格员,协助发现公益诉讼案件线索。三年来,公益诉讼网格员的足迹踏遍了全区20余条入海沟洳。

一张保护网织就,连云港市检察机关纵向贯通、横向联动的海洋检察工作模式逐步形成。

连云港市检察院检察长何建明表示,“下一步,我们将持续打造‘海洋检察’特色品牌,在保障海洋安全、护航海洋经济、保护海洋生态等方面大胆探索和实践,为连云港向海发展、经略海洋提供司法保障。”

广告

专家点评

发挥检察职能优势助推海洋环境治理现代化

□上海海事大学法学院副教授 王慧

近年来,我国大力发展海洋经济。受全球变暖的巨大影响,我国的海洋环境保护未来将面临诸多挑战。针对保障海洋安全、保护海洋资源和服务海洋经济的法治需求,检察机关在相关领域开展了积极探索,且积累了丰富的司法实践经验。

从我国海洋环境治理的实效看,我国海洋环境行政机关在履职过程中存在诸多不足,如海洋环境管理机构数量多导致集体不负责任现象突出,以及海洋环境管理碎片化导致管理效果不佳。检察机关通过积极发挥对海洋环境行政机构的监督作用,可以有效督促其认真履行法定职责,依法保护海洋环境。

海洋环境污染的类型多种多样,陆源污染、空气污染、船舶污染等诸多污染源对海洋环境构成威胁。针对污染海洋环

境的有效保护需要国际合作,不少涉外案例的办理往往与国家海洋环境权益保护密不可分。检察机关作为“一府两院”的重要成员,在办理涉及国家海洋环境权益保护相关案件时,相比其他社会主体具有一定的比较优势,能更加全面维护国家海洋环境权益及更广泛的海洋权益。

“海洋检察”通过为国家海洋环境治理提供有效的司法服务和司法保障,保护海洋环境健康,维护国家海洋秩序,保障国家海洋权益,在我国海洋环境治理中发挥着积极作用,有助于国家海洋环境治理体系和治理能力早日实现现代化。

海洋环境保护通常具有较强涉外特性,海洋虽有政治边界但没有环境边界,海洋环

海洋生态综合保护需要打击违法与优化政策同行

□江苏省海洋水产研究所党委书记、研究员 仲霞铭

连云港海州湾海域自然生态环境、生态系统非常特别,其中毛虾是该区域非常知名的特色资源。该区域毛虾因个头大、品质高、售价贵,历来是市场的“抢手货”,捕捞毛虾是当地渔民的主要收入。每年六月中旬至七月中旬,是捕捞毛虾的最佳时节。而进入本世纪后,我国海洋伏休政策进行了一系列调整优化,捕捞毛虾的渔具张网被确定为禁用渔具。为此,自2010年起当地政府就一直在努力争取,希望为捕捞毛虾“开个口子”,但因受限于《江苏省渔业管理条

例》所规定的“底扒网”为禁用渔具的明文规定,始终未果。2019年,我们团队接到连云港市检察机关委托的“底扒网捕毛虾案”渔具鉴定。围绕该案中所用的捕捞毛虾的“多锚单片张网”是否等同于“底扒网”这一核心问题,我们团队展开了走基层、访渔民、察渔具等系列行动,最终拿出清晰的论据,证明该渔具不能等同于“底扒网”的事实,在渔政专家公示无异议后,又得到了各级管理层的认同。2020年,经农业农村部批准,江苏成为首个伏休期特

许捕捞毛虾的省份。2021年起,江苏的毛虾特许捕捞模式推广到了山东、辽宁。2020年以来,连续3年,连云港每年毛虾专项(特许)捕捞新增产值约3亿元至5亿元。

通过长期调研,我们发现,非法捕捞是催生海洋渔业资源衰退和生态问题频发的重要原因。保护生态资源,从消除负面入手,加大打击力度是必要的,但远远不够。如何利用有利的区域生态条件,用科学和智慧将区域优势转化为民生福利,把“以人民为中心”理念落到实处,才是根本落脚点。

2023年《检察日报》征订工作正在进行中 全国各地邮局均可订阅 邮发代号:1-154 全年订价398元

权威 检察 资讯

专业法治 视角

2023年《检察日报》征订工作正在进行中 全国各地邮局均可订阅 邮发代号:1-154 全年订价398元