

# 公益

# 周刊

## 公益诉讼检察

2022年12月22日

第078期

本刊策划 肖荣  
张国卫  
编辑 李娜  
美编 任梦媛  
校对 侯静

联系电话  
010-86423316  
电子邮箱  
lina@jcrb.com

## 一周记要

### 北京:深化生态保护补偿制度改革

《北京市关于深化生态保护补偿制度改革的实施意见》近日印发。该意见提出,到2025年,实现以生态保护成本为主要依据的分类补偿制度更加完善,以提升公共服务保障能力为基本取向的综合补偿制度有序深入,以受益者付费原则为基础的生态市场化、多元化补偿机制逐步拓展,生态保护和受益者良性互动的局面基本形成,与经济社会发展状况相适应的生态保护补偿制度体系基本完备。到2035年,形成以综合补偿为主导、分类补偿为补充、市场化与多元化补偿共同推进的生态保护补偿格局,形成适应新时代生态文明建设要求、具有首都特点的生态保护补偿制度。

### 陕西:安排部署全省林长制考核

近日,陕西省林长制办公室召开2022年度林长制省级考核动员会,安排部署全省林长制考核工作。会议强调,要按照“政治强、业务精、形象好”的要求,高质量推进林长制考核工作。考核者要科学、公正、全面、准确评价各地林长制推行情况,及时分析总结考核中遇到的新状况新问题,强化沟通协调,精准完善措施。要以考核校准工作质效,督促各级总林长、林长和林长办真抓实干、担当作为。要把准重点,奖惩分明,确保林长制有名有责有效,将“守绿、护绿、增绿、用绿、活绿”林长五责落实到位,实现“林长治”。

### 吉林:出台意见加强生物多样性保护

近日,吉林省印发《关于进一步加强生物多样性保护的意見》,进一步推进全省生物多样性保护工作,全面提高生物多样性保护水平。《意見》共分为总体要求、加快完善生物多样性保护政策法规、持续优化生物多样性保护空间格局、构建生物多样性保护监测体系、着力提升生物安全管理水平、创新生物多样性可持续利用机制、落实保障措施等7个方面21条具体内容,并明确提出将生物多样性保护成效作为党政领导班子和领导干部综合考核评价及责任追究、离任审计的重要参考,对造成生态环境和资源严重破坏的实行终身追责。

(整理:李娜 来源:《中国环境报》、国家林业和草原局政府网)

# 停止伤害! 野生动物保护公益诉讼走向升级

□本报记者 张羽 通讯员 李静文 孔冰 周津如

## 非法狩猎者

2022年初,一伙两男两女组成的所谓“药商”悄然进入贵州省毕节市一个叫梅花村的地方,他们瞄准了一种不起眼的动物——野生蚯蚓。

这伙人走村串户,将一种名为“地龙仪”的机器免费发给村民并传授使用方法——只要到野外连接上电瓶,把地仪插在土里,就能轻易捕捉到蚯蚓。他们以每斤3元至4元的价格收购后,用专业机器将蚯蚓杀掉,洗干净、晒干,然后以每斤95元的价格,通过快递发往安徽、福建等地出售。

8月26日,这起电捕野生蚯蚓民事公益诉讼案正式开庭。检察机关诉法院判令4名被告连带赔偿野生动物资源损失费17.7万余元、生态服务功能损失费3.8万余元,承担鉴定费1万元,并在国家级媒体公开赔礼道歉。毕节市中级人民法院当庭宣判,支持检察机关全部诉讼请求。

成千上万只鸟类的尸体被堆叠平铺在冷库前的一大片空地上,一辆小型的铲车停放在旁边,还有很多麻袋没有拆开。这些鸟类都死于一种名为“咪喃丹”(也称“克百威”)的高毒农药。这令人愤怒的一幕,发生在2018年秋冬黑龙江扎龙国家级自然保护区附近,被相机真实记录下来。

黑龙江省齐齐哈尔市龙沙区检察院办案检察官回忆,因为摆放下这些野生鸟类的尸体,森林公安又另外借了一个操场,打算运送过去一部分,进行分类清点。清点后发现,犯罪嫌疑人仅在短短两个月里非法猎杀了包括斑嘴鸭、琵嘴鸭在内的鸟类野生动物22种,将近2万只。如果不是被查获,它们将被当成“冻货”销往南方,进入农贸市场,并成为餐桌上的美味。

2019年7月31日,龙沙区法院当庭作出判决,以非法狩猎罪判处李某某等13人有期徒刑二年六个月至十个月不等,同时对检察机关提出的公益诉讼请求全部予以支持。

同样是2018年秋冬,陕西农民梁某某从同乡汪某某那里得知“这几年卖野生动物可以,供不应求”后,从网上购买了猎捕工具“弹簧套”。将“弹簧套”放在野生动物行走的路上,大型野生动物踩在弹簧地板上,活口游丝会套住踩踏腿,野生动物就跑不了了。梁某某用这种办法抓过野猪,套过原麝(国家I级重点保护陆生野生动物)。

梁某某一案中共有同案犯32人,其中26人是在禁猎区、禁猎期或使用禁用的工具猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物及省级“三有”野生动物,他们大都是明知故犯或心怀侥幸的普通人。2021年1月29日,经陕西省渭南市临渭区检察院提起公诉附带民事公益诉讼,法院分别判处有期徒刑三年不等,赔偿生态环境损失,并在省级新闻媒体上向社会公开赔礼道歉。

2020年,一条非法出售、购买海洋野生动物的黑产业链条渐渐浮出水面。涉案活体野生动物,从最初的1只玳瑁发展到全国13个省份30个城市的600余只海龟。它们是世界上最体型的海洋爬行动物、国家级重点保护动物,其中玳瑁在我国近海更是已濒临灭绝,被世界自然保护联盟(IUCN)列为“极危”物种。

徐州铁路运输检察院对该案提起公诉附带民事公益诉讼。经审查查明,海口某公司、欧某等9人3个单位,在明知海龟属于国家重点保护野生动物的情况下,未经主管部门批准,以营利为目的,在海南省海口市、文昌市等地多次非法收购,造成海洋生态损害4000余万元。

办案人员紧锣密鼓地侦查、取证、起诉、审理,但一个难题摆在所有人面前:那些涉案海龟被圈养在狭窄的水族箱或者

《生物多样性公约》第十五次缔约方大会(COP15)第二阶段会议2022年12月7日至19日在加拿大蒙特利尔召开。大会期间,中国角展示的安徽、广东生物多样性保护检察公益诉讼典型案例的中英文宣传册格外显眼。

作为破解“公地悲剧”世界难题的“中国方案”,中国检察公益诉讼在生物多样性保护中发挥的制度优势有目共睹,并且,正在从传统的注重对重点名录野生动植物的数量保护,进步和升级到强化对各类物种生态功能和生态环境的系统保护,特别是依托食品药品安全、湿地保护、黑土地保护、国家公园保护等,综合保护野生动物种群和栖息地生态系统,积累了许多实践经验。野生动物保护法修订草案即将再次提请全国人大常委会审议,检察公益诉讼能否走进这部法律?



在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会会场中国角展示的生物多样性保护检察公益诉讼典型案例宣传册。

养在并不具备海龟驯养繁殖资质的个人手中,很多已经奄奄一息。如何处置?它们能够回家吗?

## 生态补偿与修复

最高检第八检察厅向记者提供的诸多个案显示,以食用、药用为目的的非法狩猎依然是威胁野生动物生存的重要原因,并且往往延伸出涵盖猎捕、收购、运输、销售的违法链条。另外,还存在制成动物标本、非法养殖野生动物等诸多乱象。

对此,早在2020年2月24日,十三届全国人大常委会第十六次会议通过了《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》(下称《决定》)。同年,全国人大常委会又启动了野生动物保护法修订工作。这些为继续深入推进野生动物保护公益诉讼提供了新的契机。

目前,我国野生动物保护公益诉讼主要分为两大类:一类是民事公益诉讼,包括刑事附带民事公益诉讼,主要追究违法猎杀行为人的生态环境损害赔偿;另一类是行政公益诉讼,主要是通过向负有监督管理职责的行政机关制发检察建议,督促其依法履行对野生动物及其栖息地监督管理的相关职责。

贯彻恢复性司法理念是野生动物保护公益诉讼的核心,这就要求办案人员在确定生态环境损害赔偿数额时,不仅要考量野生动物物种的个体灭失与经济价值,还要着眼于栖息地和生态系统的修复。

在贵州毕节电捕野生蚯蚓案中,由于案件类型新,确定损失数额难,甚至惊动了“国家队”坐镇指挥。最高检第八检察厅委托北京大学生命科学学院就本案造成的野生动物资源损失和生态服务功能损失出具专家意见,移送毕节市检察院作为证据提交法院。办案单位还委托具有司法鉴定资质的第三方机构出具鉴定意见,对刘某等人造成的野生动物资源损失和生态服务功能损失进行确认。

在陕西渭南猎捕野生动物案中,检察机关贯彻“环境有价、损害担责”的原则,要求违法行为人赔偿野生动物资源损失,法院判令32名被告人共同承担160余万元生态环境损失赔偿金,让非法狩猎者“痛到不敢再犯”,有效震慑了潜在违法者。

这些生态环境损害赔偿金应当专款专用。据齐齐哈尔市龙沙区检察院副检察长侯禹岐介绍,发生在扎龙国家级自然保护区的毒杀鸟类野生动物案中,13名被告人的赔偿款全部到位后,被委托给扎龙国家级自然保护区

管理局管理,主要用于购买监控设备、招募野生动物保护志愿者等。

幸运的是,还有一些损害可以弥补。

在非法交易海龟破坏海洋生态环境案中,还有大部分海龟存活。最高检决定采取“诉放分离”的方式,联合公安机关、农业农村部门、中国野生动物保护协会水生野生动物保护分会、中国海龟保护联盟以及海南省有关部门等,将全国各地的268只涉案海龟运往海南救治,并在经过野化训练后向南海西沙群岛海域放归了其中189只。

“相关刑事案件证据固定,涉案海龟生存状态也面临大问题。经过研究,我们逐步达成共识,海龟的救护与保护,应该和办案放在同等重要位置,这也是一个全新的办案理念。我们应该积极推动海龟的救护与放归。”最高检第八检察厅厅长胡卫列说。

## 栖息地

“大熊猫被非法猎杀的可能性是很低的。”四川省青川县检察院副检察长冯文杰说。

青川县大部分区域属于大熊猫国家公园。大熊猫国家公园由四川省岷山片区、四川省邛崃山—大相岭片区、陕西省秦岭片区、甘肃省白水江片区组成。2018年,大熊猫国家公园管理局正式成立。2021年,大熊猫国家公园被列入第一批国家公园名单,是国家宝们最重要的栖息地。

2022年8月,十三届全国人大常委会第三十六次会议分组审议了野生动物保护法修订草案二审稿,并向社会发布了征求意见稿。其中,有关栖息地保护的内容引发了社会高度关注。

“在我们青川出现过一些大熊猫栖息地保护问题,一是大熊猫伴生动物被猎杀,譬如麂、扭角羚、黑熊等,相当于邻居和朋友被杀害,这可能造成大熊猫被误伤、受惊吓等损害后果;二是大熊猫受人类活动影响而遭受侵害,例如过度采笋导致熊猫食源减少、在大熊猫国家公园核心区修建不合理的人工设施导致动物通道受损,影响动物繁衍、走亲等;三是人畜活动影响,如家畜携带的犬瘟热病毒可能传染给大熊猫,人为失火导致大熊猫生活环境遭受破坏等状况。”冯文杰介绍。

自2020年以来,青川县检察院公益诉讼检察部门围绕大熊猫国家公园开展了多项法律监督活动,办理了一系列案件,为大熊猫守住这片最后的栖息地。如有的养殖场长期在唐家河国家级自然保护区(与大熊猫国家公园部分重合)内违规放牧,破坏了大熊猫、扭角羚、小麝、毛冠鹿等野生动物生存环境。保护区管理局不具备行政执法权,遂两次向当地林业局报告,但均未获依法处理。青川县检察院依法向青川县林业局发出检察建议,并多次组织县林业局、县农业农村局、唐

家河国家级自然保护区管理处进行磋商,最终确定由县林业局向两养殖户下达责令整改通知书,责令两养殖户停止在保护区内放牧。

不仅在内地,海洋生物也面临着类似的栖息地保护难题,譬如垃圾。“大连斑海豹国家级自然保护区”被列入《湿地公约》国际重要湿地名录。2022年初,辽宁省大连市甘井子区检察院在履职时发现,斑海豹保护区界标、宣传牌沿线堆放了大量塑料袋等生活垃圾,海岸沿线的草丛中林中也堆放了成片的塑料袋、包装盒等废弃物,长时间无人清理,不但对土壤环境造成污染损害,还破坏了斑海豹国家级自然保护区的近海水质和周边海洋生态环境,严重威胁到了斑海豹的生存。甘井子区检察院依据《大连市人民政府办公室关于进一步加强斑海豹保护管理工作的意见》,向有关部门发出检察建议。

斑海豹被称为“辽东湾”的精灵,是唯一能在中国海域进行繁殖的鳍足类海洋哺乳动物,现为国家一级重点保护野生动物。甘井子区检察院办案检察官肖红指出:“野生动物保护的核心就是栖息地保护。斑海豹作为渤海和黄海海洋生态系统的旗舰物种,保护它们的生存环境就是保护斑海豹,保护斑海豹就是推进我国生物多样性保护和生态文明建设。”

## 生物多样性

尽管“没有买卖就没有伤害”这句话在近二十年来因为野生动物保护意识的日益提高,已经广为人知,但伤害为何并未彻底停止?

“近几年,村上每年都做野生动物保护的宣传工作,张贴公示,明确说明不准猎捕、杀害野生动物,严厉打击违法者。”梁某某被抓后,承认知道自己的行为触犯了法律,但“抓捕些野货,挣点钱过年”的想法还是让他铤而走险。

前文所述的三起非法猎捕野生动物案件中,除了少数有意识地组织贩卖、猎杀的主犯,大部分非法猎捕者都是当地普通村民。让他们很困惑的是:抓几条蚯蚓或者杀几只野鸭子,都是很常见的,能有什么罪过?

答案是,你以为非常普通的那些物种,可能对于维护生物多样性和生态平衡具有重要生态价值、科学价值和社会价值。

生物多样性是一个生态学术语,是生物(动物、植物、微生物)与环境形成的生态复合体以及与此相关的各种生态过程的总和,包括生态系统多样性、物种多样性和基因多样性三个层次。

“采用电击等方式对土壤中蚯蚓进行捕杀,无论个体大小全部受到影响,是一种灭绝性的捕杀行为,对生态系统造成持续的、难以逆转的影响。蚯蚓作为一类古老的土壤动物,作为生态系统的重要物质分解者,是土壤可持续利

用的关键物种,其功能的充分发挥是生态系统物质良性循环的有力保证。对于大自然中的蚯蚓应该加以保护,维护其对生态系统的自然修复能力。”贵州省林科院专家在案件审理中证实。

“大量捕杀鸟类,会严重影响野生鸟类的种群及其所在的生态系统功能,导致野生鸟类种群下降,影响鸟类的虫害防治、种子传播及扩散等生态服务功能的发挥。”黑龙江省扎龙国家级自然保护区管理局在其出具的生态损失评估意见中指出了这一点。

为了实现对生物多样性的有效司法保护,“国家队”也正在出手。

2022年7月22日,最高检第八检察厅在总结近期江苏、贵州、黑龙江、吉林、浙江等地办理电捕蚯蚓公益诉讼案件经验的基础上,正式启动溯源治理“绝户式”电捕野生蚯蚓入药黑色产业链的专案工作,同时剑指野生蚯蚓和电捕蚯蚓机的产供销“一条龙”。

《中华人民共和国黑土地保护法》颁布后,全国人大常委会委员陈国强表示,蚯蚓对保护黑土地的重要意义是显而易见的,检察机关的督办案已经引起相关部门的重视,在制定条例或实施细则时会采纳有关蚯蚓保护的立法建议。

江苏省淮安市检察院在办结相关案件后,于2022年7月5日向市人大常委会报送了《关于修改完善〈江苏省野生动物保护条例〉将蚯蚓明确为保护对象的建议》。7月21日,农业农村部生态总站、国家市场监督管理总局、国家林草局动植物司联合调研组赴淮安市下辖的涟水县调研野生蚯蚓保护工作。调研组指出,全国人大常委会将对野生蚯蚓保护法进行修改,涟水县检察机关做了一件好事。

最高检第八检察厅副厅长邱景辉认为,中国通过立法、司法、执法加强对野生蚯蚓的保护,反映出中国的生物多样性保护已经从传统的注重对重点名录野生动植物的数量保护,进步和升级到强化对各类物种生态功能和生态环境的系统保护。

## 诉讼之外

“现在扎龙国家级自然保护区还有非法狩猎现象吗?”

“自从办理了李某某等13人非法狩猎刑事附带民事公益诉讼案之后,就没有发现过这类刑事案件了。”侯禹岐告诉记者。

对于一线公益诉讼检察官们来说,一个案件的完结并不意味着工作的结束。在依法能动履职的框架下,一些更深层次的保护也正在推进。

“皮之不存,毛将焉附?”侯禹岐引用了一句古语。基于野生鸟类的自然迁徙属性,2022年8月18日,黑龙江省齐齐哈尔市、大庆市和江苏省盐城市三地检察机关建立生态检察区域协作机制,会同扎龙国家级自然保护区管理局、盐城国家级珍禽自然保护区管理处共同签订《关于加强生态检察区域协作服务和保障扎龙、盐城国家级自然保护区生态文明建设的意见》,充分发挥检察职能作用,积极推进跨区域生态保护联盟建设,加大生态司法保护力度。

基于大熊猫野外生存对生态系统的极高要求,为了落实“谁执法谁普法”的普法责任制要求,青川县检察院正在积极协调相关单位,推动建立大熊猫国家公园生物多样性保护法治教育基地。该基地旨在打造“专业人员宣传+志愿者宣传+涉案人员义务宣传”相结合的专门阵地,面向社会开展涉国家重点保护物种栖息地的生态教育、科普宣传、法治教育、警示教育。

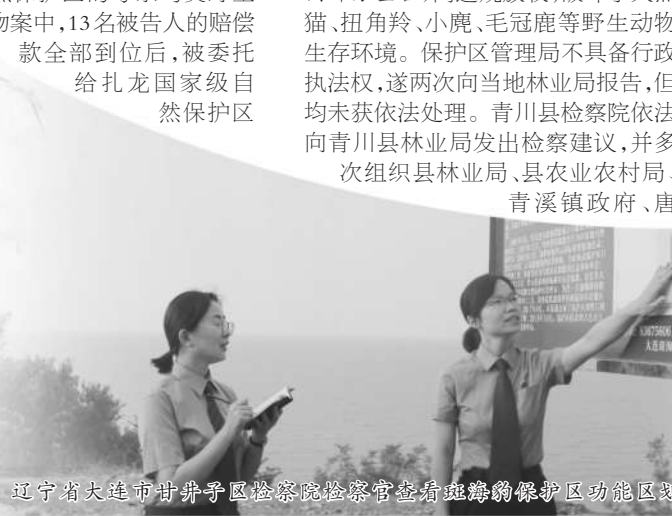
党的二十大报告提出:“提升生态系统多样性、稳定性、持续性。以国家重要生态功能区、生态保护红线、自然保护区等为重点,加快实施重要生态系统保护和修复重大工程。推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设。”

胡卫列厅长表示,不断推动、加强野生动物保护工作是检察机关落实习近平生态文明思想的重要体现。希望通过检察公益诉讼监督办案,积累一批典型案例,协同促进国家有关部门强化监督管理,合力推动国家相关立法强化法律保障,持续推进国家治理体系和治理能力现代化。

“级野生动物保护工作是检察机关落实习近平生态文明思想的重要体现。希望通过检察公益诉讼监督办案,积累一批典型案例,协同促进国家有关部门强化监督管理,合力推动国家相关立法强化法律保障,持续推进国家治理体系和治理能力现代化。”



黑龙江省齐齐哈尔市龙沙区检察院检察官张璐璐给宣传员。



辽宁省大连市甘井子区检察院检察官查看斑海豹保护区功能区划图。



四川省青川县检察院检察官在修复地进行生态修复验收。