

公益周刊

公益诉讼检察

2023年2月2日
第081期
本刊策划 肖荣 张国卫
编辑 何南宁 任梦媛
校对 赵鹏
联系电话 010-86423316
电子信箱 lina@jcrb.com

珍爱湿地,守护人类的美好未来

编者按 湿地和森林、海洋是地球三大生态系统。作为“地球之肾”,湿地在涵养水源、净化水质、蓄洪抗旱、调节气候和维护生物多样性等方面发挥着重要功能,是重要的自然生态系统,也是自然生态空间的重要组成部分。中国湿地面积6600万公顷,占世界湿地的10%,位居亚洲第一、世界第四。党的十八大以来,习近平总书记多次强调湿地的重要性,对湿地的保护和恢复一直牵挂于心。2022年6月,湿地保护法开始施行。2022年10月,党的二十大报告提出“推行草原森林河流湖泊湿地休养生息”。珍爱湿地,就是守护人类的美好未来。今天,恰逢第27个世界湿地日,主题为“湿地修复”,本刊策划推出“世界湿地日”特别报道,聚焦检察机关作为公共利益的代表,在守护大美湿地中的积极作为。

公益护航「国际红树林中心」

「世界湿地日」特别报道



本报记者 韦磊 通讯员 甘晓辉 刘经纬

图①:部分全国人大代表视察生态保护联盟工作情况。
图②:福田区检察院开展“走进红树林公益诉讼小课堂”普法宣传活动。
图③:检察官走访福田红树林保护区内违法加油站拆除现场。
题图和底图均为福田红树林保护区远景。
徐华林 朱兴超摄

检察院第五检察部副主任宋子建回忆说。“除了缺乏相关理论研究和法律规定,最大的难题还有案件线索不足。”为突破线索瓶颈,福田区检察院公益诉讼团队依靠群众,借助科技,积极拓展案源。

2016年10月,福田区检察院在履职中发现,某单位未经批准,在广东内伶仃福田国家级自然保护区(以下简称“福田自然保护区”)内,凤塘河口西北侧,搭建了两层临时活动板房及篮球场等配套设施,并将保护区绿地进行水泥硬化,违法占用保护区红线用地面积2554.94平方米。该院向主管部门发出检察建议,督促其依法履职。

一个多月后,检察官回访发现,保护区内被侵占的绿地虽被填土复绿,但并没有事先铲除地面硬化的水泥,而是直接填土,不符合复绿要求。2016年12月19日,经层报最高人民法院检察院批准,福田区检察院对主管部门提起行政公益诉讼,请求责令被告依法履职,并确认被告对自然保护区红线用地被非法侵占的情形怠于履行职责的行为违法。诉讼提起后,主管部门及时整改,全面拆除占用保护区红线用地的建筑并铲除水泥地面,彻底完成复绿。福田区检察院向法院撤回责令被告依法履职的诉讼请求,保留确认被告对自然保护区红线用地被非法侵占的情形怠于履行职责的行为违法的诉讼请求。

2017年6月15日,案件开庭审理。最高人民检察院组织19个省的检察人员前往深圳,听取案件办理情况汇报并旁听庭审。经审理,法院当庭宣判确认被告怠于履职的行为违法。这是深圳第一宗宣判的行政公益诉讼案件。谈起案件的成功办理,宋子建欣慰地说:“该案不仅保护了国家级自然保护区的生态资源和环境,更坚定了我们开展公益诉讼的信心。”

在该案办理过程中,检察机关同时发现福田红树林周边的人类活动、噪音、污水等问题时刻威胁着保护区的生态安全,仅靠保护区自身力量难以彻底解决。2018年7月6日,福田区检察院联合福田自然保护区管理局,以及公安、环保、城管等12家单位,成立福田自然保护区生态保护联盟。

这是全国首个国家级自然保护区生态保护联盟,开启了司法机关、行政机关、公益组织等多方参与的开放式保护新格局。通过扩大宣传、联合监督、强化管理以及提出立法建议等多种手段,福田国家级自然保护区生态保护联盟形成了志愿保护、线索发现移交、案件预警、联合执法、信息共享、公益诉讼有机衔接等工作机制。

“生态保护联盟的成立让我们感觉到了更多同盟者,有了更有力的伙伴。我们期待和成员单位携手,更专业、更高效地做好福田自然保护区以及整

播撒公益保护的种子

“有了生态保护联盟的支持,我们最大的感触就是保护区的后台硬了、靠山牢了。”福田自然保护区相关负责人由衷感叹。

生态保护联盟成立后,一系列闭环高效的举措迅速发挥作用。成员单位之间深挖违法案件线索,认真履行保护职责,形成保护生态合力,督促关停污染保护区8年之久的洗车场、督促拆除在保护区内开办18年的加油站并复绿土地面积3555平方米、督促拆除占用保护区违规办学的学校……

生态保护联盟的工作成效得到社会各界充分肯定。最高检先后于2019年9月18日、2020年11月18日,邀请全国人大代表组成的视察团到福田国家级自然保护区实地参观考察,代表们对福田区检察院公益诉讼工作给予高度评价:“在寸土寸金的一线城市中心地带,能保留、维护好这样一处湿地公园,你们的工作实属不易!”

在深圳其他有湿地的行政区,当地检察机关也依法能动履职,护航“湿地之美”,着力办理涉湿地保护案件,斩断生态环境污染源。

华侨城国家湿地公园,是深圳首个国家级湿地公园,也是全国唯一处在现代化大都市腹地的滨海红树林湿地。当接到关于华侨城湿地公园附近餐馆夜间噪音污染、油烟污染严重的群众举报时,深圳市南山区检察院第一时间开展公益诉讼检察监督,督促相关行政机关依法履职。经过整改,涉案餐饮店全部搬离,违法建筑全部拆除,湿地公园周边环境得到有效保护。

“以前绿道附近能看到不少垃圾,现在垃圾不见了,臭味没了,放眼望去都是绿色植物,环境简直大变样。”游客马先生这样总结坪山河湿地绿道的变化。坪山河系深圳五大河流之一,流域湿地绵延15公里。此前,该湿地绿道旁的生态隔离网遭人为破坏,大范围散落着垃圾。2022年10月14日,深圳市坪山区检察院与主管部门开展磋商,督促其及时整治湿地垃圾问题。主管部门迅速协同有关单位完成整治,组织修复生态围网,完善警示标识设置,优化日常巡查制度。

在积极履行公益诉讼职能的同时,深圳检察机关还注重以法治宣传助推社会公众提升环境保护意识,全方位、多维度组织开展湿地保护法治

宣传活动,通过播撒公益保护的种子,让守护红树林、保护湿地的意识在人们心中生根发芽。

“这次亲身经历,亲眼所见,让我对那些办案数据更有感觉了,也深切感受到检察机关为保护公共利益、保护红树林湿地作出的实实在在的努力。”2019年国家宪法日当天,深圳市检察院与南山区检察院通过官方微博、微信组织网友前往华侨城湿地公园,寻访公益诉讼案件办案现场,实地查看违规餐厅关停后的复绿新貌。在活动后的座谈会上,网友们纷纷点赞。

福田区检察院不定期组织中小學生、家长组成参观团,前往福田国家级自然保护区,参加“走进红树林,公益诉讼小课堂”法治宣传活动,帮助同学们提升环境保护意识。坪山区检察院在聚龙山湿地公园内打造了一条宣传走廊,开展主题为“守护绿色湿地,构筑生态文明”的湿地保护系列活动,通过沉浸式立体普法向广大群众宣传公益诉讼检察职能。

3 专项基金与区域协作

“那是国内首部生态环境公益诉讼地方立法,是深圳市2020年度‘十大法治事件’之一,不仅明确了检察院可以对破坏红树林、滩涂等海洋生态环境的行为提起公益诉讼,还提出设立生态环境公益基金。”提起《深圳经济特区生态环境公益诉讼规定》的颁布,深圳市检察院第六检察部主任王斌仍记忆犹新。

2020年8月26日,深圳市人大常委会审议通过市检察院代拟并经多方论证、数易其稿的《深圳经济特区生态环境公益诉讼规定》,对提起公益诉讼的主体、民事公益诉讼起诉顺位、检察机关调查核实权、环境保护禁令、生态环境公益基金等予以明确,先行先试,开展探索。

2021年5月,深圳市检察院、市中级人民法院、市民政局联合牵头,经市人大常委会同意,在深圳市慈善会设立了生态环境公益基金,主要用于生态环境修复。2022年9月,深圳市检察院会同市慈善会等部门共同研究讨论基金管理相关问题,并制定了《深圳经济特区生态环境公益基金管理暂行办法》,进一步规范和细化基金管理使用。

为当好公共利益代表,深圳检察机关还着眼于服务深圳全球海洋中心城市建设工作大局,在红树林保护

基础上,推动办案机制改革,支持前海蛇口自贸区检察院探索建立海洋检察体系。

2020年6月5日、7月29日,深圳市检察院先后印发通知,建立环境资源类刑事检察与公益诉讼检察一体化办案机制,决定辖区环境资源类一审刑事案件统一由龙岗区检察院集中受理。在各方支持下,2022年8月1日起,深圳前海蛇口自贸区检察院开始集中办理全市涉海洋刑事、民事、行政、公益诉讼检察案件,并在此基础上推动建立海洋检察协作机制,与审判机关的沟通机制、专业协作机制、邻海协作机制,积极探索粤港澳大湾区海洋生态环境保护合作,参与构建海洋中心城市司法体系建设。

“希望两地检察机关共同保护好生态环境与自然资源,努力办出一批有示范效应的典型案例。”2023年1月11日,深圳市检察院与惠州市检察院会签《大鹏湾—大亚湾区域岸线及海域生态环境和自然资源保护公益诉讼检察跨区域协作机制》。

依托前海蛇口自贸区检察院海洋公益诉讼协作机制,深圳检察机关在深圳西部海域研究推进环珠江口“黄金内湾”协作,在东部海域搭建“大亚湾—大鹏湾”协作机制,加强与港澳地区的区际沟通磋商,推动建立较为完善的粤港澳大湾区海洋保护模式。探索建立“三位一体”海洋公益保护共同体,构建以检察机关为主导、“检察+行政机关+民间组织”三位一体的海洋公益保护共同体;加紧研究制定海洋公益诉讼观察员制度,引入社会力量助力海洋检察业务发展;在打击涉海洋刑事犯罪的同时,以附带民事公益诉讼的方式对海洋环境进行修复。

习近平同志在党的二十大报告中指出:“必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。”深圳检察机关将继续坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本指引,全面落实党的二十大精神,永葆“闯”的精神、“创”的劲头、“干”的作风,为实现“率先打造人与自然和谐共生的美丽中国典范”发展目标、建设中国特色社会主义法治先行示范城市贡献检察力量。



深圳湿地保护相关视频

检察公益诉讼助力湿地保护

□张明祥

“世界湿地日”是一个全球性宣传活动,每年2月2日举行,以强调湿地的价值。这一天也是《湿地公约》的周年纪念日。2021年,联合国大会将“世界湿地日”指定为联合国国际日,邀请所有193个联合国会员国、观察员组织和利益攸关方参加纪念活动。2023年“世界湿地日”的主题为“湿地修复”。该主题强调了优先恢复湿地的迫切需要,呼吁采取措施,恢复和复原退化的湿地。目前,湿地的消失速度是森林的三倍,1970年以来,全世界超过35%的湿地已经退化或消失。

随着经济的快速发展,湿地保护和利用的矛盾仍然存在,湿地遭受非法侵占、围垦、污染等现象时有发生。据估计,我国有40%的重要湿地受到严重退化的威胁,历史上湿地资源丰富的长江中下游地区、三江平原、松嫩平原及若尔盖沼泽、东部沿海滩涂、河口三角洲及红树林等区域湿地都面临退化、消亡的危险。

探索建立检察机关提起公益诉讼制度,是党的十八届四中全会作出的一项重大部署。在以习近平总书记为核心的党中央领导下,检察公益诉讼制度从顶层设计到实践落地,从局部试点到全面推开、健康发展,形成公益诉讼保护的“中国方案”,得到广泛关注与高度认同。可以说,检察公益诉讼是中国特色社会主义法律制度、司法制度创新发展的重大成果。

近年来,检察机关在办理破坏湿地案件中,坚持贯彻恢复性司法理念,通过提起行政公益诉讼,督促行政机关依法全面履职,推动受损湿地修复;通过提起或者支持民事公益诉讼,追究侵害湿地违法主体的生态损害赔偿赔偿责任。同时,检察机关还发挥一体化办案机制作用,综合运用诉前检察建议、社会治理检察建议等监督方式,推动行政机关上下联动,保障受损湿地得到修复,形成“办理一案、治理一片”的示范效应。

实践中,检察机关充分发挥公益诉讼在湿地保护方面的独特优势,因地制宜开展湿地保护公益诉讼过程中坚持系统治理,突出受损湿地的恢复和对红树林、泥炭沼泽湿地的特别保护,践行恢复性司法理念,倡导预防性司法。在检察机关积极参与下,2022年,我国大力推进湿地保护法治实施,出色完成《湿地公约》COP14大会筹办工作,全面加强湿地生态保护修复,着力提升保护监管水平,深入开展《湿地公约》履约工作,将湿地保护事业推向高质量发展的新高度。

(作者系北京林业大学教授,国家林草局自然保护区研究中心秘书长)

