

编者按 河湖流域保护治理是系统工程,以长江、黄河流域为代表的跨区域生态环境治理,重点、堵点、难点在于上游污染行为产生与下游损害结果发生的时间、空间错位,进而造成上游管不愿管、下游想管不能管的“上下游不同步”治理僵局。同时,区域间治理步调和力度不统一,导致出现“左右岸不同行”现象。最高人民检察院第八检察厅从生态系统整体性和流域系统性出发,聚焦河湖保护治理中的“九龙治水”现象,2022年对长江、黄河流域五起跨区域生态环境公益诉讼案件线索挂牌督办,推动相关部门由“各自为政”转变为“多方联动”,取得积极成效。

“九龙治水”难题如何解

最高检挂牌督办五起跨区域生态环境公益诉讼案件线索

□本报记者 闫晶晶 单鸽



妨碍行洪安全,数千吨重浮舟搬出河道

线索内容:“黄河干流河南省濮阳市、山东省菏泽市交界河段浮舟侵占河道岸线。”

2021年8月下旬至10月中旬,黄河中下游地区连续出现多场强降雨,黄河干流9天内相继出现3次编号洪水。这一年的黄河汛期期间,原本作为2012年东明黄河大桥大修期间临时使用的浮舟、拖轮等设施,因多年未按要求清除出黄河河道,被冲离原停放地点,G106东明黄河公路大桥下游河道临水岸边出现了9组长33米、宽36米、重380吨的拆解浮舟及1艘拖轮,严重侵占河道岸线,妨碍黄河行洪安全,损害社会公共利益。

记者了解到,东明黄河大桥大修时即明确,“大修完成后,建设单位应拆除浮桥及其附属设施。”然而大桥修建完成后,浮桥公司仅对临时黄河浮桥进行了拆除,未将附属设施浮舟等清除出黄河河道管理范围。该问题涉及河南省濮阳县和山东省东明县,存续时间较长。长期以来,河南黄河河务局等相关部门多次督促浮桥公司改正违法行为,并对其处以行政处罚。但浮桥公司仅缴纳了罚款,一直未将浮舟和拖轮撤离黄河河道。

2022年1月,依托“河长+检察长”协作机制,河南省河长办、河南黄河河务局先后将水利部督办的该问题线索移送河

南省检察院。最高检了解到该情况后,于2022年3月中旬将相关案件线索转交山东省检察院并挂牌督办。后山东省检察院将该线索交由菏泽市检察院办理。

菏泽市检察院了解到,该市东明县自然资源和规划局明确案涉浮舟停靠地不在东明县内,不归其管辖,但1艘废弃浮桥拖轮位于东明县内。经查,经东明黄河河务局督促,东明县交通运输局已将废弃浮桥拖轮清除。

河南省检察院、河南省检察院郑州铁路运输分院多次与濮阳县政府、河南濮阳第一河务局等行政机关磋商,厘清行政监管职责。根据相关法律法规,濮阳县政府

作为属地政府对辖区黄河河道管理、保护、治理和防洪工作负有监管职责。2022年4月,河南省检察院郑州铁路运输分院向濮阳县政府发出诉前检察建议,督促其在汛期前将浮舟撤离河道,确保河道行洪安全。

濮阳县政府按照检察建议进行了整改,侵占河道的9组浮舟全部出河上岸,所有浮舟切割后共计3300吨钢铁全部清运完毕,河道恢复原貌。

“该案的成功办理,充分体现了河南省检察机关服务保障黄河重大国家战略实施的政治自觉和责任担当。”2022年5月31日,黄河水利委员会致信河南省检察院,对推动完成案涉浮桥整治表示感谢。

雨污不分致水体污染? 推动管网分流修整

线索内容:“山西省沁水县存在雨污不分、管网跑冒滴漏、污水从管道观察孔外溢以及污水处理厂处理量不足,运行不稳定等问题,造成沁河水体污染。沁河水自沁水县流入位于下游的河南省济源市克井镇河口村水库,降低水库水质。”

实际上,在最高检正式交办线索之前,山西省晋城市检察院已经注意到了污水管网倒灌污染水体的线索,并采取行动督促治理。2022年5月,同样收到交办线索的河南省检察院将该线索移交给了河南省检察院济源分院,并指导济源分院积极与晋城市检察院加强协作配合。在两地检察院的协作下,案件办理进展迅速。2022年7月,晋城市检察院调查核实发现,沁河沁水县的断面水质已有明显改善。

随后,河南省检察院第八检察部与山西省检察院第八检察部联合开展了实地督导,持续跟进监督整改。目前,晋城市检察院对晋城市沁水镇污水处理厂违法将未经处理的废水直排河道,严重污染河道水质安全。这些案件线索同时也移交给了晋城市检察院。晋城市检察院会同市水务、生态环境等部门实地走访核查,后将线索交由阳城县检察院集中办理,推动问题整改。

“原则同意某工程设计有限公司编制的《沁水县嘉峰镇污水主管网洪涝灾害灾后修复工程初步设计》……”看到沁水县政府审批服务管理局的一份批复后,晋城市检察院办案检察官韩娜舒了一口气。这份批复意味着嘉峰镇现有的污水主管网将进行整改修复,而管网问题导致生活污水倒灌沁河的老问题将得到彻底解决。

随后,河南省检察院第八检察部与山西省检察院第八检察部联合开展了实地督导,持续跟进监督整改。目前,晋城市检察院对晋城市沁水镇污水处理厂违法将未经处理的废水直排河道,严重污染河道水质安全。这些案件线索同时也移交给了晋城市检察院。晋城市检察院会同市水务、生态环境等部门实地走访核查,后将线索交由阳城县检察院集中办理,推动问题整改。

河水清了,村民的困扰解决了

线索内容:“贵州省习水县养殖污水排放致重庆市黔江区打通镇双坝河环境污染。”

“不臭了,不臭了。”提起双坝河近来的变化,重庆市黔江区打通镇双坝河村民的第一反应是“水质终于变好了”。

双坝河是黔江的支流,而黔江发源于贵州省,为长江上游南岸支流。长期以来,贵州省习水县寨坝镇三联村的松林岗养猪场和毛坝坪养猪场常常趁夜晚和暴雨时向双坝河直排养殖污水,污水流入黔江区打通镇,严重影响了双坝河群众的生产生活用水安全。

排污地在贵州省,污染地却在重庆市。如何才能有效办案,解决污染问题?为深入推动解决跨区域生态环境治理难题,2022年5月,最高检第八检察厅下发《关于对长江、黄河流域五起跨区域生态环境公益诉讼案件线索挂牌督办的通知》,其中就涉及习水县养殖污水排放致黔江区打通镇双坝河环境污染的案件线索。

贵州省检察院第八检察部四级高级检察官袁石坚告诉记者,接到最高检交办线索后,办案检察官第一时间进行了实地调查,发现松林岗养猪场修建了粪污处理设施,但粪污处理池有渗透状况,存在环境污染问题;毛坝坪养猪场目前已关停,已不存在污染源,但尚有部分粪污未进行无害化处理。

对此,习水县检察院对怠于履行环境污染监管职责的寨坝镇政府进行了立案调查,并向黔江区检察院致函,委托其同步收集双坝河河水污染证据以及污染给当地群众生产生活造成影响的情况。

“收到委托函后,我们多个部门一起到涉案地开展联合监督,通过现场察看养殖场生产排污情况、双坝河河流污染情况以及询问当地群众等方式梳理问题,并针对存在的问题召开两地跨省跨流域污染

公益诉讼联席会。”黔江区检察院检委会委员、第五检察部主任刘小平告诉记者。

收集问题后,习水县检察院与寨坝镇政府就松林岗养猪场和毛坝坪养猪场污染整改问题召开诉前磋商座谈会,并达成共识——针对已停产的毛坝坪养猪场,督促企业做好剩余粪污收运处理工作;针对尚在生产的松林岗养猪场,加快粪污处理设施的改造完善进度,避免污染扩大化。

2022年7月30日,寨坝镇政府督促松林岗养猪场通过减量生产和改造完善粪污处理设施等方式对生产粪污进行防治,并于同年10月就涉案问题整改情况回复习水县检察院。

在随后的跟进监督中,习水县检察院发现,涉案养殖场的污染问题已得到有效遏制,群众反映的粪污直排问题也已得到解决。

为了确认水质,习水县检察院专门委

托县生态环境监测站,就双坝河水质进行监测。报告显示,所测项目均达到了《地表水环境质量标准》水体标准限值要求。

随后,习水县检察院向该县相关职能部门制发社会治理检察建议,建议做好全县畜禽养殖场废弃物综合利用指导和监管工作,并结合黔江生态环境保护的实际需要,推动贵州省习水县检察院、桐梓县检察院与重庆市黔江区检察院联合建立《关于大娄山生态环境和红色资源保护公益诉讼检察跨区域协作工作意见》,为筑牢大娄山生态屏障提供有力保障。

今年3月29日,检察机关以现场公开听证方式对双坝河污染整治情况进行“回头看”,并邀请当地村民、人大代表等参与听证。经过听证,大家一致认为,双坝河环境污染问题已得到全面整治,支持终结案件。

“检察机关办案后,这河水变清多了,也没臭味了,到河边散步的人也变多了。”听证会上,群众代表如是说。

上游吹来煤尘,跟踪监督整治

线索内容:“河南安徽交界处刘湾港附近某搅拌站侵占河道,影响河道行洪安全,且存在污染下游水质的安全隐患;小码头露天堆放煤矸石,未采取相应环保措施,河面上漂浮有明显油污,风力较大时,周边居民反映有扬尘污染现象。安徽省界首市市民的饮用水是以沙颍河水为水源的地表水,煤粉颗粒飘至沙颍河中,存在影响周边居民饮水安全的隐患。”

刘湾港,位于河南省沈丘县刘湾镇,紧邻安徽省界首市区,年吞吐量在100万吨左右。这里是公路、铁路、水运三位一体的联运中转枢纽,豫、皖、晋三地的煤炭、粮食通过这里,再经淮河、京杭运河、长江直达黄海、东海等地。沙颍河河道两岸有搅拌站、运煤小码头等。

因为刘湾港码头处于两省交界处,对

于它的归属,当地村民也说不清楚,有的说属于河南省,有的说属于安徽省。界首市检察院第四检察部主任闫永告诉记者,他们前期调查核实时,曾专门向行政机关咨询确认该码头属于河南省。对于环境污染的问题,安徽省检察机关也无法立案。这条线索就这样被层层报至最高检。

河南省检察院第八检察部收到最高检转交督办的线索之后,开展了调查核实。经现场查看,货场内堆放着散装煤炭,但未完整覆盖防尘网等设施;经铁路运输到该码头的煤炭在转运装船的过程中,没有使用全封闭的传输带运输,而是使用铲车装卸、汽车转运。虽然现场有喷淋设施喷水防尘,货场内洒水车来回喷水抑尘,但码头内地面、道路上均不同程度留有散落的煤炭,存在扬尘污染隐患。而搅拌站主体工程建设在沙颍河河堤内侧

河道上,确实存在侵占沙颍河河道、影响河道行洪等情况,给河水带来污染隐患。

界首市检察院在配合办案调查核实期间,发现线索中提到的搅拌站上游2公里处还有一个搅拌站,同样存在侵占沙颍河河道、影响河道行洪的情形。界首市检察院将该线索转交河南省沈丘县检察院一并予以监督。

2022年6月至7月,经层报河南省检察院批准,沈丘县检察院对负有河道环境污染防治监管职责的沈丘县水利局、付井镇政府分别立案调查,并制发诉前检察建议。

2022年8月8日,在河南省检察机关的依法督促下,沈丘县水利局责令两个搅拌站企业立即拆除河道内违建建筑物、构筑物,并分别对两个企业作出罚款7万元的行政处罚决定。

上游污染下游遭殃? 检察建议助力溯源治理

线索内容:“四川省安岳县姚市河安岳段存在安岳县工业园区污水处理厂废水直排、安岳县长河源镇污水管网收集不全污水直排、畜禽养殖等情形,致使河道底泥发黑,水质恶臭,河流水质常年为IV类,影响姚市河重庆市潼南区段水质。”

姚市河属琼江一级支流、涪江二级支流,源于四川省安岳县,经重庆市潼南区汇入琼江。四川省检察院收到最高检督办线索后,交由安岳县检察院办理。

安岳县检察院办案检察官告诉记者,他们在调查核实中发现,姚市河安岳段水质污染的煤炭,采取全部覆盖防尘网等措施防治扬尘污染。同时在煤炭转运传输带周围安装了全密闭的防尘网,在界首市对面对面全部加装了10米高的防尘网,装卸作业中也加大了洒水、清扫次数。

今年1月,界首市检察院与沈丘县检察院对整改情况开展“回头看”,确认相关违建已经拆除到位,且未发现有粉尘污染问题。至此,该线索所涉及的防洪安全隐患以及水污染、扬尘污染等问题已得到有效整治。据了解,近期,安徽省检察机关将联合河南省属地检察机关进行跟踪监督,加强水质监测,确保污染问题不反弹。

讼案件6件,针对不同问题向相关行政机关发出检察建议6份,发出社会治理检察建议1份。

检察建议发出后,安岳县县委县政府高度重视,成立了姚市河污染防治专项工作领导小组,由县委书记任组长,下设城镇污水管网整治、污水处理设施整治、工业企业问题整改、农业面源污染整治、河段内源污染整治等5个专班;同时,由县政府牵头,各职能部门分别负责与潼南区相关单位的沟通联动,聚焦污染防治中存在的跨区域、跨流域问题进行共研共治。

在办案过程中,四川省检察机关与重庆市检察机关对督办案件涉及的问题开展常态化沟通联络,互通案件信息,督促行政机关采取全面整改措施,确保受损的公益得到有效修复。

目前,安岳县政府投入资金用于全面推进姚市河小流域水质达标8个攻坚项目,其中污水应急处理设施建设和重点河段沿岸改造等2个项目已按期完成。污水收集管网、生活污水处理厂、占地785亩的9家水产养殖场整治、4户30余亩水产养殖退出等6个项目将在2023年12月底完成整改,目前整改工作正在有序推进。据国控断面监测数据通报:今年1月19日,姚市河(白沙出境断面)监测数据为Ⅲ类,水质已明显改善。

深化一体化办案机制 促进河湖流域治理

党的二十大报告强调,统筹水资源、水环境、水生态治理,推动重要江河湖库生态保护治理。

针对河湖流域保护治理,检察机关统筹兼顾、整体施策,推动不同地区、不同部门、不同层级协同发力。在这些办案实践中,检察机关深化运用一体化办案机制,最高检、省级检察院指挥部署,推动上下游检察机关建立健全用好跨流域协作机制,形成污染地督促整治和受污染地效果监测验收的公益诉讼格局,合力打破行政区划监管壁垒。对流域污染监管权属不明、治理步调不一致等情形,检察机关深入调查核实污染原因,找到行政监管堵点、痛点,督促有关行政机关相互配合、系统施治,解决环境污染多头治理、协调联动不足等导致的“九龙治水”问题。

下一步,我们将牢固树立“一盘棋”思想,推动完善流域线索移送、管辖协调、办案协作、信息共享等机制,坚持以专项监督活动和重点案件为抓手,切实抓好黄河流域水资源保护专项行动实施,深度排查整治黄河流域违法取水问题,推动健全管理长效机制;抓实最高检长江流域船舶污染治理公益诉讼专案办理工作,指导各专案组聚焦船舶污染物接收设施建设、接收价格标准以及船舶拆解监管政策等问题攻坚,助力实现源头控制、综合防治和系统治理。

(最高人民检察院第八检察厅主办检察官 易小斌)



▲2022年8月2日,检察官在沁河河口村水库现场查看水质情况。

▲2022年11月17日,检察官在重庆市潼南区崇龛镇老店村对姚市河污染问题开展调查。