

以高质量办案推进湿地生态保护高质量发展

编者按 湿地是地球三大生态系统之一,具有丰富的资源和强大的固碳蓄水能力。时值《中华人民共和国湿地保护法》施行一周年,今年6月30日,湿地保护公益诉讼专题研讨会在四川召开,相关省级检察院及行政机关的代表受邀参加会议。本版特别刊发黑龙江、江苏、安徽等12个省级检察院关于开展湿地保护检察工作的经验材料,报道检察机关找准履职切入点、着力点,以高质量办案推进湿地生态保护高质量发展的经验做法。

黑龙江:推进跨区域生态保护联盟建设

黑龙江省湿地面积达516万公顷,有国际重要湿地12处。黑龙江省检察机关在最高检和黑龙江省委的坚强领导下,充分发挥法律监督职能,始终把湿地保护作为重大政治任务,2019年以来共批准逮捕破坏湿地犯罪211件343人,起诉1044件1424人,办理湿地保护公益诉讼案2370件。

一是聚焦重要湿地,强化重点监督,筑牢湿地保护法治屏障。全省检察机关办理涉国际湿地保护区20件、国家级湿地自然保护区和湿地公园案37件,省级湿地自然保护区案92件,重点督促整治开垦筑坝、非法采矿、私设暗管、非法狩猎等违法行为。

二是聚焦突出问题,强化专项监督,构建全省上下联动保护格局。黑龙江省检察院注重发挥检察一体化优势,聚焦湿地保护公益损害突出问题,集中开展黑土地公益保护、河湖公益保护、水源地公益保护专项监督,督促保护被非法占用或破坏的湿地1.5万

亩,督促整治水源地保护区32处。

三是聚焦重要功能,强化日常监督,推进湿地系统保护。黑龙江省检察机关重点围绕水、土、生物多样性加强湿地公益保护,办理在湿地内违法排放工业废水、超采地下水等涉水案件354件,非法开垦湿地、非法采砂等涉土案件160件,在湿地内非法捕捞狩猎、外来物种入侵等涉生物多样性案件137件。

四是聚焦配套衔接,强化协作配合,织密湿地保护制度网。黑龙江省检察院与省河(湖)长办、省林草局等部门会签4份协作指导意见,推动建立完善“河(湖、林)长+检察长”工作机制。黑龙江省齐齐哈尔、大庆和江苏省盐城三地检察机关会同扎龙保护区管理局、盐城国家珍禽自然保护区管理处签订《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》,推进跨区域生态保护联盟建设。

江苏:擦亮最美湿地生态底色

江苏湿地资源总量在全国各省(自治区、直辖市)居第六位,湿地率居第二位。湿地是水韵江苏最美生态底色。近年来,江苏省检察机关将守护大美湿地作为公益诉讼工作的重点,依法能动履职,为高水平湿地保护提供有力检察保障。

一是聚焦重点,提升湿地公益诉讼精准度。江苏省检察院组织开展守护海洋、江河湖海生态环境和资源保护等专项监督,将湿地保护作为重点内容。全省检察机关结合实际,因地制宜开展小切口专项监督。市县两级院围绕党委政府关注、群众关心的湿地保护重点、难点问题,主动提请地方党委书记、政府首长等领导“出题”,检察机关积极“答题”,破解湿地保护难题,取得较好效果。同时,全省检察机关加强上下一体、左右联动的一体化履职,助力湿地跨区域保护。盐城市检察院会同天津等6省15市检察院会签协作框架协议,共建黄(渤)海湿地检察保护联盟。

二是聚焦办案,提升湿地公益诉讼

实效性。全省检察机关创新办案理念,办理的多起案件发挥了示范引领作用。扬州市检察机关在办理督促拆除非法占用长江湿地违章建筑案中,协同行政机关制定拆除方案,推动实现湿地保护和民营经济发展共赢。盐城市检察机关诉徐某某交通肇事致野生麋鹿死亡民事公益诉讼案,传递了湿地野生动物受损,检察机关可以提起公益诉讼的鲜明导向。此外,全省检察机关借力大数据等信息技术,不断提升办案质效。无锡市新吴区检察院构建数字监督模型,及时发现湿地保护问题,同时加强与林业、水利、生态环境等行政机关信息沟通、巡查协作,共治共管,凝聚保护合力。

三是聚焦修复,提升湿地公益诉讼溯源治理水平。江苏省检察机关已会同审判机关、行政机关建成生态修复基地35个,加强湿地原真性和完整性保护。通过新闻发布会、公开听证等方式,现场教育普法,提高群众对湿地保护重要性认识。

安徽:构建多层次全方位湿地保护格局

安徽省地跨长江、淮河、新安江三大流域,湿地类型多样、资源丰富。安徽省检察机关围绕推动当地能动履职,推动形成多层次、全方位的湿地生态保护格局,为湿地保护和修复工作筑牢司法屏障。

2021年以来,全省检察机关受理湿地保护领域公益诉讼案件线索245条,立案197件,制发公益诉讼诉前检察建议102件,提起诉讼56件。

聚焦重点湿地资源保护。安徽省检察机关积极推动当地重点湿地生态问题解决,加大办案力度,推动河湖湿地生态环境不断改善;建立环巢湖流域生态保护区域一体化协作机制,并成立专业化办案团队,强化环巢湖湿地综合生态保护,助力擦亮合肥“最美名片”。

服务地方转型发展大局。安徽省检察院指导皖北地区检察机关立足服务保障传统煤炭城市转型发展大局,针对地方政府利用资源枯竭矿区建设城市湿地过程中出现的环境资源保护问题,积极能动履职,助力巩固提升城

市生态环境建设与采煤塌陷区综合治理成效,让老百姓切实享受到城市转型发展释放的民生红利。

推进湿地保护系统治理。针对司法实践中湿地保护与民生保障矛盾时有发生的情况,安徽省检察院指导各地检察机关在办理重要湿地保护案件中主动汇报,以“检察建议+调研报告”形式,促成地方政府将湿地生态治理与农村人居环境整治、推进乡村振兴相结合,实现生态保护与经济发展的双赢。桐城市检察院在办理督促整治嬉子湖湿地违法养殖行政公益诉讼案中,专题向市委、市政府汇报,将湿地生态问题整改与养殖户合法权益保障相结合,推动问题得到妥善解决。

强化各方协作合力。安徽省检察机关积极加强与公安、法院、农业农村等部门沟通联系,建立快速反应机制、重点案件报告制度和定期会商、动态研判制度,助推湿地生态问题及时得到整改。

福建:“公益诉讼+生态检察”强化湿地保护

福建省检察机关积极践行习近平总书记福建工作时提出的“青山绿水是无价之宝”理念,认真贯彻落实习近平总书记对湿地保护重要指示精神,发挥公益诉讼和生态检察职能融合优势,筑牢湿地生态司法保护屏障。

一是坚持服务大局,在湿地生态保护中展现检察担当作为。福建省检察院制定出台《关于依法能动履职服务保障海洋强省建设的意见》,强化滨海湿地综合整治;在闽江河口湿地国家级自然保护区建立“湿地生态公益检察保护实践基地”,出台服务保障闽江河口湿地生态保护“十三条意见”,助力闽江河口湿地入选“国际重要湿地”名录;指导云霄县检察院与当地党委、政府落实中央环保督察反馈意见,推动提前完成退养退湿7815亩的整改任务。

二是坚持能动履职,高质量办好每一个湿地检察案件。福建省检察机关聚焦福建漳江口、闽江河口等重要湿地生态保护问题,以专项监督为抓手,着力解

决违法养殖、非法采砂、非法捕捞等突出问题;探索开展养鱼治污、增殖放流、认购碳汇等生态修复实践,督促恢复湿地面积2万余亩,引导认购碳汇2847吨。

三是坚持守正创新,推广运用湿地生态检察模式。福建省检察机关在全国首创“专业化法律监督+恢复性司法实践+社会化综合治理”生态检察模式和“生态公益并举、打击监督并重、检察行政并联、海湾陆岸并治、法治综治并施”的海洋检察“五并”立体治理模式,实现“一体化”“全链条”打破破坏湿地生态环境资源违法犯罪行为。

四是坚持多元共治,更大范围凝聚湿地生态保护合力。借鉴新时代“枫桥经验”成果,福建省检察院在全国首创行政公益诉讼诉前圆桌会议机制,推动有效解决湿地保护“多头治理”难题,该办案机制获评“2022年度福建省十大法治事件”。在国际湿地日等重要时间节点,福建省检察机关通过发布典型案例、召开新闻发布会等方式,开展湿地保护宣传活动。

山东:协同履职促湿地系统治理

山东省检察机关深入学习贯彻习近平总书记关于湿地保护的重要指示精神,坚持运用法治思维和法治方式,全面落实湿地保护法确立的重要制度、法定职责及配套法律法规,不断加强湿地保护,办理了一批典型案例,取得良好效果。

一是提高政治站位,争取支持理解。山东省检察院主动向党委、人大报告,推动省人大在《山东省南四湖保护条例》《山东省黄河三角洲生态保护条例》中加入公益诉讼条款;完善“代表建议、政协提案与公益诉讼检察建议衔接转化工作机制”,推动人大监督、民主监督与检察监督协同发力,合力保护湿地。比如,青岛市城阳区检察院针对人大代表反映的白沙河生态环境受损问题,通过制发检察建议督促行政机关依法履职后主动向人大代表报告。随后,人大代表依法向行政机关进一步协同履职,强化对白沙河湿地生态保护,最终推动生态环境综合整治和系统修复。

二是坚持保护优先,推动科学修复。全省检察机关通过开展“携手清四乱、保护母亲河”“服务保障黄河流域生态保护和高质量发展”“守护海洋”等公益诉讼专项监督活动,在法治轨道上推进湿地保护和修复。山东省检察院与省生态环境厅联合设立生态环境修复示范基地,积极探索跨区域湿地修复新路径。

三是强化协同履职,促进系统治理。全省检察机关聚焦完善湿地保护行政执法与刑事司法、生态环境损害赔偿与检察公益诉讼的衔接机制,凝聚湿地保护合力。比如,莱西市检察院与审计部门会签“检察+审计”协作配合意见,健全湿地保护问题线索移送机制,推动系统整治影响大沽河湿地生态的80万立方米矿山堆。全省检察机关综合运用多元化方式,督促行政机关依法履行湿地保护职责,从“一案一整改”向“一类问题治理”拓展,推动湿地保护高质量发展。

四川:加强高原泥炭沼泽湿地公益保护

四川省检察机关深入贯彻习近平法治思想和习近平生态文明思想,自觉肩负起湿地保护政治责任,结合本省生态区位,聚焦高原泥炭沼泽湿地保护,扎实开展公益诉讼工作。

一是坚持守正创新,立足检察职能提升湿地保护专业化水平。四川省检察院指导若尔盖湿地所在的阿坝州检察机关建立“鹤翔拉萨”高原湿地保护公益诉讼工作室,对重大复杂疑难案件采取一体化办案模式。在办理杨某、扎某等6人非法开采若尔盖湿地泥炭资源民事公益诉讼案件中,检察机关深入研究民法关于生态功能损害赔偿责任的规定,首次将泥炭沼泽湿地生态环境服务功能损失,具体阐释为固碳、蓄水、释氧、动物栖息地、植物生长地、生态廊道、景观美学价值受到破坏等七项内容,阐明泥炭资源在“碳汇”中的重要意义,在办案中既体现湿地所具有的经济价值,又彰显其所承载的生态、人文、美学价值。

二是坚持协同联动,探索构建湿

地生态系统多元善治格局。2022年6月,四川省检察院与省林长制办公室会签《关于建立“林长+检察长”协作机制的意见》,同年12月又与四川省自然资源厅会签《关于加强自然资源行政执法与检察监督衔接工作的实施意见》,确立了湿地保护协作机制,建立了会商沟通、信息共享、案情通报、专业技术支持等制度,通过办案推动林草部门与自然资源部门开展联合巡查执法,巡查中获取多条盗挖若尔盖湿地泥炭资源重大刑事案件线索。

三是坚持公众参与,推动湿地生态环境治理共治共享。四川省检察院指导阿坝州、甘孜州检察机关,根据辖区湿地资源丰富但人口密度较小、线索发现难的情况,优化“益心为公”检察云平台志愿者建设,实现从人大代表、政协委员和民主党派向生产生活一线发展志愿者转变,截至目前共有注册志愿者515人,报送案件线索59条,志愿者参与听证、专家咨询、现场评估等工作45次。

甘肃:因地施策主动扛起湿地保护责任

甘肃省分布有森林沼泽、灌丛沼泽、沼泽草地、内陆滩涂和沼泽地等多种类型的湿地,面积达118.56万公顷,占全国湿地的5%。在干旱的西北内陆高原上,湿地资源尤显珍贵,甘肃省检察机关主动扛起湿地保护责任,将湿地保护作为生态环境公益诉讼检察工作的主要内容,坚持“保护优先、严格管理、系统治理、科学修复、合理利用”的原则,践行恢复性司法理念,因地制宜施策,推动湿地管理和保护。

彰显湿地保护公益诉讼担当作为。甘肃省检察机关聚焦破坏湿地资源、污染湿地环境、侵占湿地、捕猎湿地野生动物、非法养殖、非法放牧等湿地损害突出问题,在依法监督的同时,通过“恢复性+预防性”湿地保护公益诉讼监督模式,督促有关部门采取水体治理、土地整治、植被恢复、动物保护等措施,增强湿地生态功能和碳汇功能。2020年以来,全省检察机关共办理湿地保护类公益诉讼案件86件,

发出检察建议82件,提起民事公益诉讼2件,推动治理修复湿地1.83万亩。筑牢湿地保护检察监督法治屏障。甘肃省检察院对重点问题进行专题研判,通过专项行动以点带面,推动湿地全面系统保护,并以生物多样性保护为着力点和切入点,结合地域特点开展系列专项监督。甘南玛曲黄河源湿地是青藏高原湿地,是最原始、最具代表性的高寒沼泽湿地之一。甘南州检察机关成立“黄河首曲”公益诉讼检察机制,与青海、四川周边县市检察院一体推动湿地保护和生态环境综合治理,协同推进若尔盖—甘南国家湿地公园建设。

汇聚湿地保护协同共治共管合力。甘肃省检察机关重点围绕湿地保护中容易出现“九龙治水”等问题,注重源头治理和协同治理,推动检察监督、行政执法、栖息地保护等齐发力,打出湿地保护“组合拳”。积极延伸办案职能,通过以案释法、普法宣传等方式,加强宣传和警示教育。

云南:开展溯源治理守护“彩云湿地”

云南省检察机关聚焦湿地保护修复中的重点难点问题,充分发挥“四大检察”职能作用,统筹山水林田湖草和生物多样性一体化保护,2021年以来,共立案办理涉湿地保护公益诉讼案件152件,提起诉讼15件。

一是专项带动增内力。云南省检察院部署开展金沙江流域和九大高原湖泊地生态环境保护专项监督行动,聚焦湿地、自然保护区、生物多样性等开展全水域环境资源一体化保护。玉溪市检察机关主动参与抚仙湖“雷霆行动”“湖泊治理革命”,办理“大棚房”整治和入湖河流治理等公益诉讼案件47件,确保抚仙湖水质长期稳定保持在Ⅰ类。

二是溯源治理激活力。围绕长江、珠江等六大水系和重要湖库湿地保护治理,推动溯源治理。曲靖市检察院针对万峰湖上游南盘江曲靖段干支流污水直排、河道养护、污水处理不彻底偷排生态环境问题,办理南盘江

公益诉讼专案,溯源做好最高检万峰湖专案“后半篇”文章,巩固了万峰湖及南盘江流域“水清景美”的良好生态。

三是精准施策添动力。围绕自然保护区、湿地公园等特定生态功能区生态环境保护保护和城乡绿美行动,积极开展公益诉讼检察工作,完善绿色发展的司法保障措施,促进生物资源可持续开发利用。

四是协作联系聚合力。云南省检察机关主动加强与河长办、水利、林草等部门的协调联动,采取“联合督导+检察监督”、联合发布协同共治典型案例等方式,推动“河(湖)长+检察长”“林长+检察长”机制运行,形成“1+1>2”的湿地保护叠加效应;强化跨区域保护联动,深入推动渝川黔滇藏省六省市区检察机关长江上游生态保护跨区域协作等机制的落实,与四川省检察机关探索建立了“三级”湖长+检察长”泸沽湖溯源促整改生态保护模式。

西藏:服务国家生态文明高地建设

习近平总书记强调,“保护好西藏生态环境,利在千秋,泽被天下”。近年来,西藏检察机关高度重视湿地保护工作,办理了湿地保护公益诉讼系列案件,取得显著成效。

一是深入贯彻习近平生态文明思想和新时代党的治藏方略,将湿地保护公益诉讼工作融入工作大局。西藏检察机关着力探索惩治犯罪与修复生态、纠正违法与源头治理、保护生态与促进高原经济高质量发展相适应的特色生态检察,推动创建国家生态文明高地。同时,西藏检察机关推动落实“河湖长+检察长+警长”工作机制,加大湿地保护领域线索排查力度。目前,西藏检察机关正在开展“亚洲水塔”保护专项行动,加强对涉湿地案件办理。

二是落实检察一体化办案机制,强化办案协调联动。为促进行案件办理,西藏检察机关建立了全区统一的公益诉讼办案指挥体系,由自治区检察院加强协调,发挥市级检察院承上启下作用,组建办案团队下沉一线指导办案,三级院联动解决办案中遇到的难题。针对

南木拉湿地因修建人工引水渠而干涸一案取证难度大等问题,自治区检察院协调中国科学院利用卫星遥感技术解决取证难题,日喀则市检察院主动协调获得当地党委政府支持,仲巴县检察院在自治区、市检察院的指导下开展监督工作,最终推动解决湿地干涸沙化问题。该案于今年7月入选最高检发布的湿地保护公益诉讼典型案例。

三是深化“专业化监督+预防性保护+社会化治理”生态检察模式,积极推进溯源治理。西藏检察机关注重提前介入、主动预防,推动湿地保护源头治理。创新以预防性保护为目的办案思路,以“检察建议+调研报告”等形式,促进相关行业、领域、区域加强系统治理。注重湿地保护法治宣传,做好释法说理,努力解决好湿地水源保护与人民群众生产生活之间的矛盾。为贯彻落实青藏高原生态保护法,自治区检察院于今年5月联合西藏大学率先成立青藏高原生态保护司法保障研究中心。

新疆:坚持恢复性司法理念加强湿地保护

新疆虽然地处内陆、气候干旱,但湿地资源丰富,呈现分布广、类型多、面积大的特点,主要分布在阿尔泰山、天山、昆仑山、阿尔金山和塔里木盆地、准噶尔盆地。近年来,新疆检察机关充分发挥法律监督职能,不断强化湿地保护公益诉讼工作。

一是各级检察机关高度重视,精心组织实施。2020年至2021年,新疆检察机关在全疆组织开展了湿地保护专项行动,办理湿地保护案件100余件,一大批湿地保护不到位的问题得到及时解决。

二是完善协作机制,形成保护合力。今年4月,新疆自治区检察院与自治区水利厅、自治区自然资源厅分别会签了加强公益诉讼检察和行政执法的协作意见,健全了公益诉讼检察与水利、自然资源行政执法之间的信息共享、线索移送、配合调查等衔接机制,为全疆各级检察机关、行政部门之间在湿地保护上形成合力补齐制度短板。

三是综合施策,坚持恢复性司法理念。新疆检察机关在办案中注重贯彻恢复性司法理念,以生态修复为监督重点加强湿地保护。如木垒县检察院针对牧民私自在干旱萎缩的湿地水源处架设围栏严重影响野生动物饮水的行为,督促行政机关及时拆除围栏,为栖息于湿地的野生动物打开生命通道。

四是加强普法宣传,倡导公众参与。新疆检察机关在办理湿地保护公益诉讼案件中,围绕生态文明、湿地保护等主题开展立体化普法宣传活动,使湿地周围的人民群众广泛加入到湿地保护工作中来。乌鲁木齐市达坂城区检察院邀请湿地周边居民担任人民监督员,共同参与调查取证、听证、确认整改效果等公益诉讼案件办理流程,使群众对湿地保护的重要性有了更为直观的感受。