

公益诉讼周刊

公益诉讼检察

2023年9月14日
第101期
 本刊策划 肖荣 张国卫
 编辑 杨璐嘉 任梦媛
 校对 孙瑶
 联系电话 010-86423429
 电子信箱 yanglij2023@126.com

一周记要

开展深化气候适应型城市建设试点

近日,生态环境部办公厅、财政部办公厅、中国气象局办公室等八部门联合印发《关于深化气候适应型城市建设试点的通知》,明确在全国范围内开展深化气候适应型城市建设试点,积极探索和总结气候适应型城市建设路径和模式,提高城市适应气候变化水平。以防范气候风险为目标建设气候适应型城市,可以最大限度降低气候变化不利影响和气候风险,提高城市适应气候变化能力,对保障城市安全运行、提高城市竞争力和可持续发展潜力具有重要意义。通知明确,到2025年优先遴选一批工作基础好、组织保障有力、预期示范带动作用强的试点城市先行先试;到2030年,试点城市扩展到100个左右;到2035年,气候适应型城市建设试点经验得到全面推广,地级及以上城市全面开展气候适应型城市建设。

自然资源部曝光56个违法违规典型案例

为严格保护耕地,严守生态保护红线,督促各地坚决整改纠正违法违规问题,自然资源部日前集中公开通报56个违法违规典型案例。自然资源部表示,这些违法违规问题严重冲击耕地保护红线,危害国家粮食安全,破坏生态环境。各地要坚决守住耕地保护红线和生态保护红线,采取“长牙齿”的硬措施,坚决遏制各类耕地“非农化”、防止永久基本农田“非粮化”,夯实粮食安全根基。

保持打击野生动植物非法贸易高压态势

9月8日,国家林草局在京组织召开打击野生动植物非法贸易部际联席会议。会议深入交流打击穿山甲等野生动植物非法贸易工作进展,研究部署进一步加强穿山甲保护管理工作。会议要求,要提高政治站位,保持打击野生动植物非法贸易高压态势,继续加大对穿山甲等濒危物种制品走私的打击力度。要强化执法监管,加大对穿山甲栖息地的保护,强化巡护值守,从源头遏制野外猎捕穿山甲活动。将非法交易、运输和走私穿山甲及其制品列入各成员单位以及部门间联合执法的重点内容,各成员单位要明确职责分工,抓好责任落实,加强信息共享,强化执法协作,形成打击合力。要深入研究评估,加快穿山甲野外种群和栖息地调查监测,摸清底数。加强穿山甲人工繁育及野化放归科技攻关,努力扩大穿山甲种群数量。要加强宣传教育,积极做好政策宣传解释和舆情疏导。

民法典第1232条在法律层面明确了生态环境损害惩罚性赔偿制度。但是,有关惩罚性赔偿是否适用于生态环境民事公益诉讼,法学界存有争议,国家层面也未明确立法。在此“困境”下,检察机关如何探索、运用生态环境损害惩罚性赔偿制度?如何确定赔偿金额,既凸显惩罚的威慑意义,又保证惩罚处于合理范围?

委托专业机构进行评估并出具专家意见,就惩罚性赔偿金的认定与法院密切沟通,怀揣儿时沟渠里玩耍的美好回忆向被告释法说理……当非法倾倒化工废物的被告人李某某表示认罪认罚,愿意承担惩罚性赔偿责任,并尽最大努力赔偿生态环境损害时,山东省昌乐市检察院第四检察部主任王海涛觉得一切的辛苦都是值得的。

生态环境保护是国家治理的重大和关键问题,不仅事关党的使命宗旨,也最普惠民生福祉。习近平总书记特别强调,“要着力推动生态环境保护,像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境”。自2021年1月1日起施行的民法典,专门在侵权责任编环境污染和生态破坏责任章第1232条规定了生态环境损害惩罚性赔偿制度,充分彰显了用

法治思维和法治方式解决“环境违法成本低、生态修复国家埋单”老大难问题的决心,具有鲜明的中国特色、实践特色、时代特色。该制度的确立,对生态环境检察工作既是机遇,更是挑战。在立法供给不足、司法实践存在争议的现实面前,检察机关在践行生态环境损害惩罚性赔偿制度方面有着怎样的探索实践,又有哪些办案启示?记者进行了深入探访。

民事公益诉讼惩罚性赔偿写入全国生态安全领域首部综合性地方法规

“天苍苍,野茫茫,风吹草低见牛羊。”作为祖国的北大门,内蒙古自治区横跨“三北”(西北、华北及东北),是我国北方面积最大、种类最全的生态功能区。

生态环境事关民生福祉,绿水青山离不开法治护航。2023年7月31日,内蒙古自治区十四届人大常委会第五次会议审议通过了《内蒙古自治区建设我国北方重要生态安全屏障促进条例》(下称《条例》),以地方立法的形式推进人与自然和谐共生。尤其值得一提的是,在保障措施方面,《条例》第95条明确规定,“人民检察院应当督促、支持法律规定的其他国家机关对破坏生态环境和自然资源行为提起损害赔偿诉讼。人民检察院依法提起环境民事公益诉讼,可以提起惩罚性赔偿诉讼请求。”

“建设我国北方重要生态安全屏障,是习近平总书记给内蒙古部署的五大任务之一。完成这个重大任务,离不开司法保障,也离不开公益诉讼制度职能作用的发挥。”内蒙古自治区人大常委会、自治区检察院副主任委员郑锦春告诉记者,在《条例》草案征求意见期间,自治区人大听取了自治区部分基层和市级检察院意见,征求了自治区检察院检察长李永君和分管副检察长的意见。在调研、

论证、修改完善、审议等环节,他们一直与最高检第八检察厅保持密切联系,从顺应立法完善和司法改革方向等层面征求意见。《条例》第95条两款内容采纳了最高检第八检察厅提出的建议,充分发挥检察机关公益诉讼督促之诉、协同之诉的作用,体现检察机关对生态环境保护的法治价值导向。”郑锦春说。

“《条例》提出检察机关依法提起环境民事公益诉讼可以提起惩罚性赔偿诉讼请求,具有创设规则和司法价值引领意义!”最高检第八检察厅副厅长邱景辉对后续的落地落实、复制推广充满期待。

《条例》第95条的立法依据是什么?对此,邱景辉分析指出,习近平总书记在党的十八届四中全会上作关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明时强调“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”“这项改革可以从建立督促起诉制度、完善检察建议工作机制等入手”,修改后的民事诉讼法第58条第2款规定了检察机关支持法律规定的机关、组织提起相关诉讼的规定,同时,结合加强生态环境和资源保护领域检察公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼衔接协同的司法需求,《条例》明确提出建立督促、

支持起诉制度,有利于更好地贯彻落实总书记和党中央关于检察公益诉讼制度和生态环境损害赔偿制度的改革部署,能够增强生态环境保护法治司法合力。

邱景辉进一步解释道,《法治中国建设规划(2020—2025年)》明确指出,“完善公益诉讼法律制度,探索建立民事公益诉讼惩罚性赔偿制度”。民法典第1232条仅规定生态环境被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿,最高人民法院出台的《关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》(下称《解释》)也只明确国家规定的机关或者法律规定的组织作为被侵权人代表请求判令侵权人承担惩罚性赔偿责任的可以参照处理,并未明确检察机关相关履职的“法定身份”。为补强法律供给,解决适用争议,内蒙古地方立法先行先试,将为国家层面立法完善积累经验。

“《条例》为公益诉讼检察相关履职带来了更大‘底气’。”内蒙古自治区检察院第八检察部主任张云龙认为,《条例》第95条既是对检察机关公益诉讼“权利”的明确,更是对检察机关督促和支持起诉“义务”的要求,为内蒙古公益诉讼自身发展和助力我国北方重要生态安全屏障建设提供了更为深入更为具体的地方立法遵循。

在探索中前行,在实践中发展

“生态环境损害具有累积性、潜伏性、缓发性、公害性等特点,生态环境领域违法成本低问题突出。”接受记者采访的专家、检察官一致表示,依法提高环境违法成本,严惩生态环境违法行为,让恶意侵权人承担超出实际损害数额的赔偿,发挥法律惩罚、震慑、预防的功能显得尤为迫切。

事实上,民法典颁布实施以来,有关惩罚性赔偿是否适用于生态环境民事公益诉讼的理论探讨,法学界一直存有争议。支持者认为,检察机关作为公共利益的“守护者”,在履行公益诉讼检察职能时提出惩罚性赔偿的诉讼请求为应有之义。质疑者则认为,惩罚性赔偿虽然有着积极的功能,但生态修复责任与惩罚性赔偿一旦并用可能违反比例原则,加重企业负担,可能有引起滥诉的风险。

那么,检察机关办案中是如何探索、运用生态环境损害惩罚性赔偿制度的呢?今年8月15日,是首个全国生态日。这一天,最高法、最高检联合发布了一批生态环境保护公益诉讼典型案例。记者注意到,作为十起典型案例之一的“山东潍坊昌乐市人民检察院诉李某某环境污染刑事附带民事公益诉讼案”便是一起涉生态环境惩罚性赔偿的典型案例。

作为案件承办人,昌乐市检察院第四检察部主任王海涛向记者坦言,该案办理初期,并没有考虑适用惩罚性赔偿,“案发后,李某某花费6万余元,委托专业公司对危险废物排放口附近的11.28吨危险废物进行了处置。经潍坊市生态环境局昌乐分局鉴定,水质符合规定的标准。”

为了推动该案高质量办理,最大限度修复生态环境,昌乐市检察院委托山东大学生态环境损害鉴定研究院专家对涉案的生态环境损害情况进行专业评估。山东大学生态文明与环境资源法治研究中心主任、法

学院教授张式军评估认为,因该案中的危险废物会随着河水流动流入渤海,造成生态环境功能不可逆转的损失,李某某处置的危险废物只局限在排污口附近的污染河床,并未进行全流域修复。同时,他认为,李某某污染环境、破坏生态的行为违反了法律规定,在主观上具有故意,且侵权行为造成严重后果,符合生态环境侵权惩罚性赔偿责任的适用要件。

“如何将法律条文落实到实践,做到良法善治,是能动履职还是就案办案,我们当时非常纠结。”王海涛回忆道,内部讨论案件时,有人提出就案办案不会出错,检察官不会担责,但院领导认为越是争议的地方,越要凸显检察人员能力素质与使命担当。最终,在张式军教授的指导下,法学理论、司法办案与专业领域知识实现了有机融合,检察机关果断对李某某提起惩罚性赔偿诉讼请求。

就惩罚性赔偿事宜,王海涛耐心地李某某进行了释法说理,列举其行为的客观过错、损害行为及损害后果的相关证据。作为一名土生土长的昌乐人,王海涛还与李某某共同回忆小时候在清澈河水中钓鱼、捉虾、游泳的情形,这令李某某内心受到极大触动。李某某表示,愿意承担惩罚性赔偿责任,并尽最大努力赔偿生态环境损害。

2023年2月16日,昌乐市法院作出刑事附带民事判决,认定李某某构成污染环境罪,鉴于其具有认罪认罚、赔偿损失、承担惩罚性赔偿金等情节,依法对其从宽处罚,判处有期徒刑三年,缓刑五年,并处罚金18万元,并支持了附带民事公益诉讼的全部诉讼请求。目前,该判决已生效。

与行政机关、法院建立沟通协作机制,凝聚惩罚性赔偿制度适用共识;创新替代性修复机制,审慎提出认购“碳汇”替代生态环境惩罚性赔偿;采取“惩罚性赔偿+司法确认”

的方式,通过向当事人释法说理,让其自愿承担责任,确保生效裁判落到实处……民法典正式提出生态环境损害惩罚性赔偿制度后,身处全国首批入选的国家生态文明试验区,贵州检察机关公益诉讼检察部门围绕生态环境领域民事公益诉讼惩罚性赔偿工作积极探索,促进提高生态环境领域民事公益诉讼惩罚性赔偿的执行率,使生态环境修复责任得以真正落实。

2021年7月,贵州省毕节市检察院在办理某公司破坏生态环境民事公益诉讼案时,发现该公司占用耕地修建炸药库,对耕地造成了永久性的破坏。通过查询该公司的“基础信用报告”,该院发现该公司有多项环境污染和生态破坏的行政处罚记录,证实其主观恶性大,后果严重,仅让其赔偿生态资源损失,不足以体现惩罚、震慑、预防作用。

2021年9月,毕节市检察院专门举行公开听证,邀请人大代表、政协委员、人民监督员、行政执法人员、企业代表等参加并发表意见。听证员一致认为,涉案公司应承担生态修复责任并赔偿生态功能损失费、缴纳惩罚性赔偿金,同意检察机关提起民事公益诉讼。

“上述案件办理时,最高法《解释》并未出台,关于惩罚性赔偿金的计算基数、计算方法没有明确规定,确定赔偿金额成为案件办理的最大难题。”贵州省检察院第八检察部主任肖俊告诉记者。

经咨询专家意见,毕节市检察院与法院沟通协作,综合考量违法成本、地方经济水平、违法行为人的生态修复意愿、履行能力等因素,向法院提出惩罚性赔偿的诉讼请求,并与法院一起向违法公司释法说理,促使其全部同意检察机关诉讼请求,并及时全面履行到位。

生态环境损害惩罚性赔偿:好制度如何才能稳妥落地?



▶贵州省剑河县检察院办理一起盗割楠木刑事附带民事公益诉讼案时,要求被告承担惩罚性赔偿金等150万余元。图为检察官现场调查。本报通讯员林建安 颜金燕摄



▶黑龙江省哈尔滨道外区检察院在办理一起私自倾倒污泥民事公益诉讼案中,要求被告承担惩罚性赔偿责任。图为检察官在现场调查取证。本报记者张兴民 通讯员王福全摄



▶内蒙古自治区锡林郭勒盟、乌拉盖管理区两级检察院办理了一起破坏草原公益诉讼案,提出惩罚性赔偿等诉讼请求,均获法院支持。图为检察官勘察现场。本报通讯员赵丽园摄



▶浙江省舟山市检察院在办理一起非法捕捞破坏海洋生态环境公益诉讼案时提出惩罚性赔偿等诉讼请求,得到法院支持。图为放生非法渔获物。本报通讯员夏梦摄



“惩罚性赔偿不能成为‘一纸空文’!”肖俊表示,《解释》施行后,明确惩罚性赔偿数额,应当以生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致的损失、生态环境永久性损害造成的损失数额作为计算基数,且一般不超过两倍。有了计算基数和

惩罚性赔偿助力守护“世界屋脊”

标准,在法律适用过程中还要考虑过错与责任相一致的原则。民法典实施后,贵州省检察院陆续指导全省检察机关探索办理了65件生态环境民事公益诉讼惩罚性赔偿案件,涉及金额200余万元,均获得法院支持。截至目前,大部分已履行到位。

青藏高原是世界屋脊、亚洲水塔,是地球第三极,生态保护地位特殊,立法意义重大。青藏高原生态保护法自今年9月1日起施行。作为青藏高原与长江中下游平原的过渡地带,四川省的生态环境质量与青藏高原生态环境质量密切相关。

四川省阿坝藏族羌族自治州位于青藏高原东南缘,辖区内的若尔盖湿地是长江、黄河上游的重要水源涵养地,也是青藏高原的重要碳库,是世界上面积最大、保存最完好的高原泥炭沼泽湿地。近年来,个别不法分子利欲熏心,盗挖泥炭牟取暴利,给高原生态环境造成了不可估量的损失。

2021年11月至12月,杨某某等6人在若尔盖县、红原县分批盗挖泥炭1600余立方米。今年3月,阿坝州检察院提起刑事附带民事公益诉讼,要

求6人承担恢复地表及植被覆盖责任,并赔偿生态环境侵权惩罚性赔偿金、鉴定费。“鉴于6人的行为已经被法院认定构成破坏环境资源保护犯罪,符合《解释》第7条第1项对于破坏生态‘故意’的认定,且盗挖泥炭行为造成了无法修复的永久性损害,结合侵权行为地位于若尔盖湿地的特殊生态区位,检察机关以生态环境功能永久性损害造成的损失数额作为计算基数,提起了一倍的惩罚性赔偿要求。”四川省检察院第八检察部副主任邓迎辉说。

“生态环境损害惩罚性赔偿制度体现了‘最严’的法治态度。”邱景辉表示,通过上述案件的办理,可以有力震慑进而预防破坏生态环境违法犯罪冲动,也宣示了生态保护与公益修复的极端重要性,是保护青藏高原生态环境和自然资源的成功实践。

“生态环境损害惩罚性赔偿制度体现了‘最严’的法治态度。”邱景辉表示,通过上述案件的办理,可以有力震慑进而预防破坏生态环境违法犯罪冲动,也宣示了生态保护与公益修复的极端重要性,是保护青藏高原生态环境和自然资源的成功实践。

“生态环境损害惩罚性赔偿制度体现了‘最严’的法治态度。”邱景辉表示,通过上述案件的办理,可以有力震慑进而预防破坏生态环境违法犯罪冲动,也宣示了生态保护与公益修复的极端重要性,是保护青藏高原生态环境和自然资源的成功实践。

(下转第六版)