

公益周刊

公益诉讼检察

2025年5月22日

第153期

本刊策划 肖荣 张国卫
编辑 郭琦 任梦媛
校对 何欣

联系电话
010-86423461
电子信箱
yanglij2023@126.com

一周记要

2024年度我国中小企业发展环境总体持续优化

中国中小企业发展促进中心近日发布的《2024年度中小企业发展环境评估报告》显示,2024年度,我国中小企业发展环境总体持续优化,大部分城市发展环境较上年呈现不同程度的改善。本次评估主要从市场环境、融资环境、创新环境、政策环境等5个维度进行评价。报告显示,从5大类环境看,各参评城市的市场环境得分离散度最低,反映出各城市在营商环境上的差距持续缩小。从不同区域、不同能级城市表现来看,东、中、西部及东北地区城市,以及副省级以上城市和地级市在营商环境上的得分最为接近,整体表现均衡。在企业经营方面,2024年度中小企业营业收入水平整体保持稳定,反映上升或持平的企业数量达到六成,但企业盈利能力持续承压。专精特新中小企业体现出更强的经营韧性,64.69%的专精特新中小企业营业收入与上年相比有所增长或持平;专精特新中小企业对未来的预期更好、信心更足,63.98%的企业未来一年有创新研发计划,40.35%的企业有投资计划。

《国家储备林建设实施方案(2025—2028年)》印发

近日,国家林业和草原局、国家发展改革委联合印发《国家储备林建设实施方案(2025—2028年)》,旨在用活林草资源,壮大林草产业,做强金山银山,更加注重“提质、兴业、利民”,保障国家木材资源安全。方案以福建、广西等14省(区、市)为重点建设区域,通过中央预算内投资对国家储备林重点项目予以支持,鼓励充分利用开发性政策性金融贷款,形成中央投资、绿色金融、社会资本多元化投资格局,推进国家储备林营造、相关产业及配套基础设施建设,有效增强优质木材培育、储备和生产能力,助力乡村振兴和生态文明建设。

上海启动数字公共服务体系建设

为更好满足企业新需求,上海市数据局日前正式启动数字公共服务体系建设,旨在依托各大产业园,为有需要的企业提供数字化“套餐式”服务。相关“套餐式”服务主要面向企业提供高可用、高可信、低门槛、低成本、数字产品和服务。据悉,首批落地数字公共服务的有漕河泾新兴技术开发区、市北高新园区、南大智慧城、马桥人工智能试验区、北斗产业技术创新西虹桥基地等园区。

(整理:郭琦 来源:新华社、国家林业和草原局官网)

助力人与自然和谐共生,推进全球生物多样性保护治理迈入新征程,是检察公益诉讼的重要任务。今天是第25个国际生物多样性日,本刊特别为您呈现上海检察机关携手社会各界,破解“人鸟矛盾”,平衡鸟类保护与农业生产关系的故事。

羽翼与稻田的共生故事

□本报记者 张心恬
通讯员 潘志凡 王斯怡

水清土净,众鸟翔集。位于长江口的上海崇明岛东滩候鸟栖息地,是我国典型的河口型潮汐滩涂湿地之一,既是各类迁徙候鸟理想的栖息家园,也为周边农户提供了适宜的耕种之地。

但是,翠羽过院、燕影耕田的物候交响却出现了“杂音”——栖息地周边的农作物、水产因大量候鸟的迁徙造成减产,野生鸟类因农户拉起的防鸟网伤亡。为何会出现这种情况?如何有效解决“人鸟矛盾”?上海市检察机关通过专家研讨、公开听证等举措,携手各方共同努力,推动实现了生态保护与农业发展的“双向奔赴”。

护鸟与保收的现实矛盾

近年来,随着东滩生态环境的改善,来此栖息、越冬的鸟类种类、数量不断增加,成群结队的候鸟在迁徙过程中,将广泛分布的农田、果林、鱼(蟹、虾、鳖)塘当成“天然食堂”,造成农户种植的水稻、水果、蔬菜及养殖的水产等减产。

2024年7月,在最高人民检察院指导下,上海市检察院将此线索交由崇明区检察院办理。检察官随即开展调查,多次走访水产养殖专业合作社和相关职能部门。“我们了解到,附近农户因鸟类侵害平均减产5%至10%,严重的造成减产20%。”崇明区检察院公益诉讼检察室主任程竹松说,上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区(下称“东滩自然保护区”)周边共有水产养殖户170多家、粮食种植户80多家,养殖、种植面积达10万余亩。为防止鸟类吃掉农作物和鱼蟹,部分农户在没有统一标准规范的情况下,自行在农田、养殖水域上架起了防护网。

“在靠近东滩自然保护区2公里的某水产养殖专业合作社,架设有6万多平方米的防护网,网上可见具有重要生态、科学、社会价值的鸟类尸体40余只。”程竹松回忆说,“我们深入走访发现,这个问题比较普遍,崇明区不少地方存在水产养殖和农业种植中使用防鸟网致使鸟类伤害的情况。”但是,野生动物保护法明确将“捕鸟网”列入禁止使用的猎捕工具。《上海市野生动物保护条例》也规定,在农田、养殖塘、经济果林等区域设置防护网的,应当向区野生动物保护主管部门报告。但因防鸟网、捕鸟网并无显著区分,亦无明确标准,相



大图:每年春秋两季,成千上万只包括白腹杓鹬在内的多种候鸟,到上海崇明岛东滩候鸟栖息地“中转”,为接下来的漫长飞行储备充足能量。张斌摄



小图:上海市崇明区检察院检察官走访东滩候鸟栖息地,了解造成“人鸟矛盾”的深层原因。

关规定在实践中落实存在难度。

崇明东滩作为“东亚—澳大利西亚”迁飞线上的重要中转站,每年往来鸟类繁多,又处于经济发展活跃、人口高度密集的长三角地区,鸟类迁徙、栖息地和农户耕种、养殖地高度重合,“人鸟矛盾”客观存在。如何平衡生态保护与民生利益,成为亟待解决的难题。

“专家研讨+公开听证”为解决“人鸟矛盾”支招

农业生产中,使用防鸟网对鸟类有何危害?因保护鸟类造成的农作物受损如何平衡?……今年2月28日,崇明区检察院在东滩自然保护区召开“崇明世界自然遗产地周边候鸟保护和雾网治理”专题研讨会,来自法学、农业学等领域的专家学者、人大代表、东滩自然保护区工作人员等应邀参会。

“防鸟网不仅会造成鸟类受伤甚至死亡,还影响生态环境和生态平衡,甚至对种群造成影响。”上海市人大代表王楷怡在2024年就关注到保护候鸟致农户受损问题,她建议有关部门通过补偿、补贴等方式解决。

“目前国内缺乏防鸟网生产标准,建议通过使用黄色、红色等显眼颜色,统一网眼材质、网孔大小等标准,减少对鸟类的伤害。”谈到防鸟网

线的生产标准,复旦大学生命科学院教授、中国动物学会鸟类学分会副主任委员马志军建议道。

“附近农户防鸟,其实还是为了生计。可以试点‘农业+生态旅游’模式,引导农户参与观鸟导游、自然教育等业态。”华东师范大学河口海岸学国家重点实验室副研究员、“益心为公”志愿者童春富在推动绿色发展、促进人与自然和谐共生和保护农户利益角度提出破解难题的对策。

专家们围绕相关议题,建议从标准制定、执法强化、法律修订三方面系统施策,破解防鸟网监管碎片化问题,推动形成生产有标可依、执法有据必依、受损有法可偿的治理体系。

崇明区检察院结合研讨内容和区域实际,委托上海海洋大学水产与生命学院教授、上海市中华鲟暨水产产业技术体系首席专家王成辉及其团队,起草了《农业生产中的防鸟网生产标准和使用规范》,围绕农业生产中防鸟网的水语和定义、使用管理等提出建议,旨在为后续科学治理提供专业支持。

一边是鸟驿站,一边是米粮仓,如何寻得两全之法?3月28日,就崇明世界自然遗产地周边野生鸟类是否因防鸟网受到伤害、相关部门有无监管职责、履职整改计划方案3个主要问题,崇明区检察院召开听证会,听取相关行政机关、河蟹养殖户

业协会、农作物生产集团及鸟类保护志愿者等多方主体的意见。

“可以看到在防鸟网上有鸟类尸体。这些线很细且有黏性,鸟被缠住后很难脱身。”刚从东滩赶来的上海市野鸟协会志愿者姜老播放了在崇明区调查时拍摄的视频,“农业生产中除了架设网线,还有很多防鸟方法。真正的防鸟网,鸟撞上去后会被弹走,是不会伤害到鸟类的。”

“我们公司5万余亩永久基本农田需要完成粮食生产任务,无法大规模让渡土地供鸟类觅食。”农作物生产集团负责人无奈地表示,“目前农户架设的传统防鸟网线仅能将损害降低53%左右,同时还存在误伤鸟类风险,至于采用无人机、声光等驱鸟技术,其成本则远超农户的承受能力。”

如何加强野生鸟类保护,防止其受到防鸟网线伤害?相关镇镇负责人分享了经验:对野鸟保护实行数字化监管,通过开发小程序、试点“数智治理积分制”等举措,鼓励村民参与护鸟行动,等等。相关行政部门针对

《深化候鸟保护的检察公益诉讼若干实务问题》(全文见第七版)

补偿机制有法可依却无法执行的现状,建议联合财政部门研究河蟹养殖生态补偿机制,通过物化补贴平衡农户成本与生态保护需求。

经过2个多小时的听证,大家一致认为,崇明全区均属禁猎区,虽然多数情况下农业生产中使用防护网不是故意猎捕,但有时客观上确实会伤害野生鸟类,损害生物多样性,侵害了国家利益和社会公共利益,相关行政机关应当采取有效措施履行监管职责。

多措并举共护生态与民生

“这场听证会是缓解生物多样性保护和农业生产矛盾冲突这一世界难题的生动实践。”最高检公益诉讼检察厅副厅长邱景辉在观摩听证会后表示,此次听证有助于凝聚各方智慧和共识,推动落实相关法律和国际公约,采取法律、科技、行政、财政等综合措施,为找到最佳解决方案提供崇明思路。

近日,在最高检公益诉讼检察厅和上海市检察院公益诉讼检察部的指导下,崇明区检察院向相关行政机关制发检察建议,要求其依法履行野生动物保护和农业生产管理职责,对该区农业生产中使用防鸟网造成鸟类伤害的情况加强监管。

“保护候鸟绝非以牺牲人民群众利益为代价,人民群众对农业生产的合理诉求亦是社会公平正义的应有之义,同样要得到充分尊重和保障。”崇明区检察院检察长潘春伟表示,接下来该院将与各行政机关加强协作,引导各方以科学化手段化解“人鸟矛盾”,做好候鸟保护的“后半篇文章”。

候鸟保护与治理是一个系统工程。除了加强线下监管,上海市检察院还指导黄浦、长宁、杨浦等区检察院加强交流磋商,在线上督促辖区电商平台禁止销售捕鸟网、设置商品上架前置拦截等,取得良好成效。

“我们的目标是在办案中实现候鸟保护与农民利益保护的平衡。实现这一目标需要社会各方共同努力,包括出台防鸟网的生产标准和使用规范,农民护鸟意识的提升和执法部门的严格执法。”上海市检察院公益诉讼检察部主任林仪明表示。

“人鸟矛盾”如何破解

公益播报 第四十期

北盘江“生态顽疾”找到治愈良方

聚焦高质量 珠江专案关联案件

开栏的话:2024年4月3日,最高人民法院立案受理珠江流域水环境治理公益诉讼专案。珠江流域七省区检察机关按照“大兵团联合作战”的一体履职模式,聚焦船舶污染、城乡水污染、农业养殖污染、“河湖”四乱、矿业污染、水土流失、生态流量监管等水环境重点领域突出问题持续发力,高质量办理了一批案件。今天起,本刊将陆续刊发高质量珠江专案关联案件背后的故事,敬请关注。

□本报记者 丁艳红
通讯员 邓道迪 刘胜凤

北盘江是珠江流域西江水系上游的重要支流,流经贵州省黔南州兴仁、贞丰、册亨、望谟、晴隆、普安等县(市),最后注入珠江干流红水河。

2024年4月3日,最高人民法院立案受理珠江流域水环境治理公益诉讼专案,并成立专案组,云南、贵州、广西、广东、湖南、江西、福建7个省级检察院各设分组,一体推进案件办理。

黔西南州检察机关闻令而动,率先部署北盘江小专项。从“九龙治水”到“握指成拳”,从“生态伤疤”到“绿色银行”,这场持续8个月的生态保卫战,不仅改写了一江碧水的命运,更探索出一条跨区域协同治理的法治新路径。

“九龙治水”下的生态环境治理困境

在晴隆县某煤矿排污口前,晴隆县检察院检察官张云向记者展示了手机里的一张环境被污染图片——一边是暗红色的矿渣废水,一边是浑浊的河道。

据张云介绍,2023年8月,该院在摸排线索时发现,该煤矿既未依规修建挡土墙,也未落实防尘措施,厂区内煤矸石堆积如山,部分露天堆放的煤矸石已出现自燃现象,浓烟裹挟着刺鼻气味飘散数里,附近居民苦不堪言。铁、锰含量超标的外排废水流入北盘江,严重污染河水。

北盘江涵盖黔西南州7个县(市),其他地方有没有类似问题?检察官经走访发现,在兴仁市某煤矿,渣场内排入环境中的淋溶废水,污染因子铁检测值严重超标。在安龙县某金矿,超标淋溶水直排到安龙县城及7个乡镇(街道)约30万人的饮水安全和8万余亩农业灌溉用水安全造成严重威胁……

除工业污染外,还有生活污染。在普安县贵城河畔,检察官发现,污水管网建设严重滞后,县城部分生活废水直排入江。部分水流平缓的河段,垃圾附着在两岸水面上。

“北盘江流域生态环境治理从未停歇。”某行政机关负责人说,“我们也在推动相关治理工作,但效果一直不好,主要原因是跨区域导致的政令不统一,执行标准不统一。”

污染主体跨行政区、污染类型交织叠加,仅靠某个基层检察院难以破局。2024年4月3日,最高检立案受理珠江流域水环境治理公益诉讼专案,北盘江相关问题被并入专案挂牌督办。

2024年4月16日,黔西南州检察院以事立案,该院检察长担任主办检察官,抽调各基层检察院办案骨干组成办案团队,一体推进北盘江流域生态环境治理。

在最高检、省检察院的指导下,20名办案骨干组成8个办案组,深入18条河流、10个矿山,形成49份影像证据链;调用67架次无人机航拍,排查330个疑似排污口;依托7个水质监测点的专业报告精准锁定问题。最终查明,北盘江流域存在工矿排污、城乡污水直排、养殖污水排放、水面垃圾污染等问题,相关行政机关未采取有效措施修复生态或行政主管部

门履职不到位,损害了国家利益和社会公共利益。

一场与污染赛跑的立体化战役

“北盘江流域问题复杂,监管主体不一,只能通过各县(市)统一联合执法和检察协同督促。”为推动问题解决,黔西南州检察院综合运用圆桌会议、专题报告、制发检察建议、提起公益诉讼等方式,推动地方政府及相关部门凝聚共识,其中发出检察建议38件,提起民事公益诉讼9件,磋商7件,支持起诉2件。

涉矿污染治理突出,是北盘江小专项整治的重点和难点。黔西南州检察院通过对全州矿业污染问题进行分析研判,发现主要有职能交叉、管不好,对历史问题不愿管等问题。

针对职能交叉的问题,晴隆县检察院召集生态环境、林业等部门座谈磋商,将污水直排治理、尾矿治理、矿山修复等问题逐一落实到具体部门,并建立联席会议机制解决履职争议。针对辖区无主煤矿存在的煤矸石治理不规范历史遗留问题,该院联合生态环境部门向县委、县政府报告后,县委决定由该县能源局牵头,辖区乡镇配合治理,共清除煤矸石1300方、开展矿山修复6亩。

针对安龙县某金矿“新旧企业责任推诿”难题,安龙县检察院通过检察建议推动相关行政机关依法履职,相关行政机关投入650万元建设淋溶水收集池,实现淋溶水处理后循环使用,回用率达100%,原排污沟渠pH值恢复至正常值。

涉矿企业污染问题涉及很多专业领域,对检察官也是一个挑战。“只有全面查清污染事实、损害后果等基本情况,按照‘可诉性’要求合理提出追缴、追偿、修复、治理等建议内容,才能让行政机关可操作。”兴仁市检察院检察官雷廷廷介绍,该院针对某煤矿企业煤矸石污染问题,向兴仁市生态环境部门制发检察建议,督促其对涉案煤矿违法行为进行查处,对方及时有效予以整改。

黔西南州检察院副检察长岑卫介绍,

涉矿污染治理取得黔西南州两级党委、政府的高度重视,最终形成政府主导、部门配合、协调联动的治理格局,合力推动治理矿山排污220处、尾矿治理5处、修复矿山11座,修建截流沟2万余米、淋溶水收集池4个、地板硬化880平方米,清理矿渣约20万平方米。

生活垃圾污染治理是第二大难题。依托府院联动机制,黔西南州检察院与该州生态环境局联合出台损害赔偿实施方案,形成“检察建议+执法督察+生态修复”闭环;推动政府投入9000多万元,新建11座处理池,一体化提升泵站1座,清理被污染水域250余万平方米。

写在绿水青山间的检察答卷

“一体化履职推动北盘江污染问题全面治理”“污染治理成效十分明显”……2024年11月22日,北盘江污染治理案公开听证会上,人大代表、政协委员、“益心为公”志愿者等听证员纷纷发言。

“公益诉讼不是终点,而是生态治理的新起点。为守住一湖碧水,助力脱贫



北盘江风景图。