

13个省、市、自治区试点两年,推动解决一批困扰群众的环境问题

检察机关提起公益诉讼制度正式确立

本报记者刘晓明

经过两年试点,检察机关提起公益诉讼制度正式得到确立。2017年6月27日,全国人大常委会作出《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉和〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》,以法律形式正式授权检察机关开展公益诉讼,7月1日正式施行。

实施前夕,最高人民法院召开发布会,通报了两年来试点工作取得的成果及未来工作部署,并发布26个典型案例,更加直观地反映出实施这项制度实施成果。

关注一

试点期环境资源保护领域成为诉讼重点

2015年7月1日,十二届全国人大常委会第十五次会议作出《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民法院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》(以下简称《授权决定》),授权北京等13个省、市、自治区检察机关开展为期两年的提起公益诉讼试点工作。

在检察机关提起公益诉讼试点中,生态环境和资源保护是主要领域,两年的实践表明,试点有效保护了生态环境和自然资源,解决了一批长期困扰人民群众的环境问题,检察机关提起的环境公益诉讼已经成为保护环境重要途径。

“检察机关提起环境公益诉讼,进一步健全完善了环境保护的制度体系,加大了对环境违法行为的威慑力度,提升了环境执法机构依法行政、严格执法的意识和水平,有效改善了一些地方环境污染长期持续的局面。”最高人民检察院新闻发言人肖玮说。

来自最高人民法院的数据显示,截至2017年6月,试点地区检察机关办理生态环境和资源保护领域公益诉讼案件6527件,督促恢复被污染、破坏的耕地、林地、湿地、草原12.9万公顷;督促治理恢复被污染水源面积180余平方公里,督促1700余家违法企业进行整改。

广东省肇庆市检察院诉麦瑞标、麦瑞钟民事公益诉讼一案,在违法行为人己受到行政处罚和刑事处罚后,通过提起民事公益诉讼要求两被告连带赔偿环境修复费用40.19万元,对违法行为人形成全方位的责任追究。内蒙古自治区检察机关在“保护北疆生态屏障专项监督活动”中,督促行政机关恢复草原植被2014.59公顷,补种各类被毁林木1374株,一些长期非法开垦草原、非法采矿、采砂等行为得到了有效遏制。

同时,试点地区检察机关从生活垃圾处理、饮用水安全、食品药品卫生等关系到人民群众切身利益的方面入手,从源头上推动了一批“老大难”问题的解决。

安徽省阜南县住建局在未办理任何审批手续及建设污染防治措施的情况下,违法使用农地56.8亩堆放和处置城市生活垃圾,长达16年,累计倾倒生活垃圾70余万吨,导致垃圾场附近的河流、土地、空气受到严重污染,严重影响当地防洪安全和周边群众正常生活。阜南县检察院提起行政公益诉讼,法院当庭判决责令住建局对涉案垃圾填埋场进行无害化处理,修复区域生态环境,彻底解决了长期困扰当地群众的严重污染问题。

截至2017年6月,试点地区检察机关通过公益诉讼挽回直接经济损失89亿多元,其中,收回国有土地出让金76亿多元,收回人防易地建设费2.4亿多元,督促违法企业或个人赔偿损失3亿多元。

广东省汕头市检察院诉郭松全等4人污染土壤民事公益诉讼案件中,当地



非酸洗作业利润高、违法成本极低,即使追究刑事责任,也是刑期短、罚金少,远远不足以弥补酸洗作业给生态环境造成的损害。法院一审判决开展酸洗作业造成土壤污染的违法行为人连带赔偿环境损害损失532万余元,用于土壤修复治理,让污染者在承担刑事责任的同时,对污染造成的损失承担侵权责任,提高其违法成本,既有效弥补经济损失,也对潜在的环境破坏者予以有力警示。

关注二:

公益保护体系不断完善,形成了保护公益的强大合力

在最高人民法院民事行政检察厅厅长胡卫列看来,《授权决定》填补了行政诉讼中缺少行政公益诉讼制度的空白,为检察机关充分发挥法律监督职能作用,加强对国家利益和社会公共利益的保护提供了直接的法律依据。通过公益诉讼试点,行政机关、审判机关、检察机关这三类重要的国家治理主体有机联系在一起,通过监督、协调、配合,形成了保护公益的强大合力。

在全国首例行政公益诉讼中,山东省庆云县检察院针对环保部门监管不力,致使某污水处理厂在未通过环保设施竣工验收的情况下,长期违法生产造成环境污染的行为,提起行政公益诉讼,法院判决确认庆云县环保局行政行为违法,并责令其依法履职,宣判后污染企业被责令停产,对其他不依法履职的行政机关和污染生产企业也起到震慑作用。

截至2017年6月,试点地区检察机关办理的案件中,涉及不少行政管理部,比较集中的有国土部门1851件、环保部门1596件、林业部门1422件、水利水务部门588件、人防防空部门339件、住房和城乡建设部门266件、农业部门229件、财政部门190件,涉及这8个部门的案件占全部案件量的74%。

据了解,检察机关在行政公益诉讼诉前程序中,通过检察建议督促行政机关依法履行保护公益职责,增强了行政机关依法行政的主动性积极性,而对不予整改的行政机关提起行政公益诉讼,进一步强化了诉前程序的督促效果。

吉林省白山市检察院诉白山市江源

区卫计局和区中医院行政附带民事公益诉讼案宣判后,吉林省检察院就全省范围内存在的医疗垃圾和污水处理不规范等普遍性问题,向省卫计委、省环保厅发出检察建议,推动在全省范围内对医疗垃圾和污水处理问题的全面解决。

众所周知,有些行政相对人不履行法定义务,甚至抗拒行政机关处罚,严重侵害社会正常管理秩序。检察机关通过公益诉讼介入后,情形有了不同。

武汉市洪山区青菱湖从2007年开始一直存在违法网围栏养殖,造成湖泊污染问题,当地行政主管部门虽多次监管,但由于这一问题属历史遗留问题,整改阻力较大。检察机关对行政主管部门起诉后,相关违法行为人主动配合行政执法,目前整个青菱湖长达345600米的围栏网全部被拆除,影响当地生态环境和社会稳定的不利因素得到有效消除。

民事公益诉讼案件的办理过程中,检察机关积极与相关社会组织进行沟通,注重引导、支持、建议符合条件的社会组织及时以原告身份提起公益诉讼,并在法律咨询、证据收集等方面提供专业支持和帮助,动员社会公益组织深度参与,形成行政机关、社会公益组织、司法机关同心合力保护公益的格局。

截至2017年6月,试点地区检察机关督促其他适格主体提起诉讼35件,支持起诉28件。

广东省检察院与省消费者委员会建立消费民事公益诉讼办案协作机制,江苏省检察机关与社会公益组织建立公益诉讼工作协调、信息通报、证据收集、鉴定评估、公益基金使用管理等方面的协作制度,使社会公益组织更加积极地参与到公益保护中。

江苏长青农化股份有限公司非法处置危险废物一案中,昆山市检察院深入周边省市补充调查,到企业调取鉴定样本。在与中华环保联合会达成《合作框架协议》的基础上,支持其提起民事公益诉讼。最终当事双方在法院主持下达成《监管意见书》,由江苏长青农化股份有限公司承担全部修复责任,一次性预付环境修复费用等合计5255万余元。当地政府组织实

施环境修复工程,中华环保联合会委派专家全程参与环境修复和验收工作,检察机关持续跟进污染场地环境修复监督,确保达到生态环境修复标准。

关注三:

初步形成检察机关提起公益诉讼的规范体系

应该说,试点工作对检察机关提起公益诉讼制度的可行性、合理性进行了充分检验,初步形成了检察机关提起公益诉讼的规范体系。

数据显示,试点地区检察机关以《授权决定》、试点方案和“两高”实施办法为基本制度框架,针对案件的不同特点,运用支持起诉、督促起诉、诉前建议、提起诉讼、行政附带民事公益诉讼等多种手段,共办理生态环境和资源保护领域案件6527件,国有土地使用权出让领域案件860件,国有资产保护领域案件1583件,食品药品安全领域案件83件,案件覆盖所有授权领域。

各类案件在试点地区分布均匀广泛,87个市州检察院、759个基层检察院均办理了诉前程序案件,96%的基层检察院办理了诉讼案件。

“两年来的试点工作表明,检察机关提起公益诉讼,在保护国家利益和社会公共利益方面发挥了积极作用,探索出了司法保护公益的中国道路,完善了保护国家利益和社会公共利益的法律制度体系,同时也强化了检察机关的法律监督职能。”胡卫列说。

在试点期满前,全国人大常委会于6月27日作出关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定,明确将检察机关提起公益诉讼写入这两部法律,标志着检察机关提起公益诉讼制度正式确立。

毫无疑问,全面实施检察机关提起公益诉讼制度,将给检察机关提起公益诉讼工作带来新的任务与发展机遇。肖玮指出,最高检将在深入总结试点经验的基础上,进一步加强对各级检察机关的督促指导,及时制定完善公益诉讼司法解释及相关配套文件,制定检察机关提起公益诉讼实施细则,科学谋划全面开展检察机关提起公益诉讼工作,主动加强与行政机关的沟通协调,积极稳妥推进公益诉讼案件办理工作。

法治动态

常熟以老带新增强执法能力

弥补乡镇环境监管短板

本报通讯员黄群飞 记者闫艳苏州报道“今天刚下过雨,咱们去看看雨水口情况。”近日的一次夜间执法中,江苏省常熟市环境监察大队执法人员王凯晨对海虞镇综合执法局一中队队员丁高强说道。

这是丁高强第一次参与夜间环境执法行动。常熟市在启动新一轮环境执法大练兵以来,通过以老带新的方式,让乡镇综合执法局人员在执法中迅速成长起来,不断提升环境执法水平。

6月13日晚,常熟市一名为“碧水行动”的夜间专项执法正式拉开帷幕。当晚近100名执法人员分成20个检查组,采取双随机方式,对60家污染排放企业进行了突击检查。丁高强跟随其中一组检查了海虞镇的3家污水处理厂。

“有的企业因为‘雨污分流’做得不好,雨水中会夹带有污染物,所以要重点检查他们的雨水口,防止污染物排放。”王凯晨对丁高强说道。

来到企业的在线监测室,“虽然在线仪已与市环保局联网,但企业会修改在线仪的曲线等设置,影响实际上传数据,所以还需要现场检查在线仪防止这种情况。”王凯晨告诉丁高强。

一场夜查下来,丁高强在回程的

车里,借助昏暗的灯光,记录下今天夜查时“师傅”们所说的注意事项。

“在此之前,我们常把重点放在企业内部的污染治理设施是否正常运行上,主要看在线仪上数据是否达标。这次夜查,让我积累了不少实用的执法经验,可以更好地运用到以后的执法工作中。”丁高强告诉记者,“像这种刚下完雨的天气,可以从企业的外部环境来发现其存在的问题,雨水口就是一个很好的例子。今后面对安装在在线监测仪的企业,我会更关注曲线设置以及系统中各时间段的记录,了解企业污染治理设施的运行达标情况,防止企业弄虚作假。”

“通过这种手把手带帮,可以快速提高乡镇综合执法局人员的实际工作能力,有利于培养一批善于现场执法的监管能手,弥补乡镇环境监管这块短板,使得大量环境问题在基层得到解决,打通环境监管最后一公里。”常熟市环保局副局长刘玮告诉记者。

据了解,2015年5月以来,常熟市大力推进镇域综合执法试点工作,放下了包括39项环境保护行政处罚权在内的328项行政处罚权,同时大力推进环境网格化管理,每个乡镇均建立起了一支网格化环境监管队伍。

永年整治提升标准件产业

已取缔淘汰339家涉酸涉煤企业

本报记者张铭贤 通讯员常颂山邯郸报道 河北省邯郸市永年区近日启动标准件产业整治提升工程,截至目前,永年区339家涉酸涉煤标准件生产企业全部取缔淘汰到位。

永年区标准件产业年产值189亿元,占全国市场份额45%以上,是全国最大的标准件生产基地。但由于普通单体规模小、龙头企业少;部分企业工艺落后,产品档次偏低;附加值不高;污染环境、手续不全等行业“瓶颈”日益突出,河北省“散乱污”企业集中整治开展后,将永年标准件推上了“风口浪尖”。

为进一步规范标准件企业,5月下旬开始,永年区启动了标准件产业

整治提升工作,对所有不符合产业政策、不符合产业布局规划、生产设备(或工艺)落后、污染排放不达标,涉气、涉酸、涉煤的,土地、环保、工商、质监等手续不全的标准件生产(加工)企业,坚决进行关停,对生产设备贴封条,严防复工生产。

对未完成规范提升任务私自撕掉封条复工生产的,严厉打击,严格按照“两断三清”(断水、断电、清原料、清设备、清产品)标准进行取缔。

截至目前,永年区339家涉酸涉煤标准件生产企业全部取缔淘汰到位,标准件产业整治提升取得阶段性成果,为标准件产业绿色发展夯实了基础。

养殖废水直排天门河

天门一养殖场被罚8万元

本报讯 记者近日从湖北省天门市环保局获悉,因擅自闲置污染防治设施,天门市渔薪镇天顺养殖场被市环保部门依法查处并处罚金8万元。

天顺养殖场是一家规模养殖场,生猪存栏量2000头。今年3月,天门市环保部门在检查时发现,养殖场在未经许可的情况下,将污水处理所有设备断电,擅自闲置水污染防治设施,使得养殖废水未经处理直接排放到天门河。

依照相关法律规定,天门市环保局对这个养殖场依法进行查处,并责令其立即整改,恢复污水处理设施正常运转。

去年11月,天门市启动“两河”

流域畜禽养殖污染整治工作,按照工作方案,天门河、汉北河两岸200米范围内为禁养区。据摸底调查,“两河”流域禁养区内共有养殖场268家。截至目前,已经关停147家,清栏42家,正准备拆除。

相关负责人表示,针对群众反映强烈的畜禽养殖污染问题,天门市环保局执法人员通过与养殖户座谈,开展宣传等方式,督促养殖场尽快按要求关停或搬迁,同时对部分存在环境违法行为的规模养殖场进行依法查处。天门市环保局将加大对禁养区内畜禽养殖污染的执法力度,督促纳关关停计划的养殖户如期关停。

孙瑾 肖依娜

沂源智能“天网”监管全覆盖

前五个月共发现并处置环境案件220个

本报见习记者王文硕沂源报道 山东省淄博市沂源县以发现环境问题为创新改革的突破口,在全市率先构筑“互联网+三级网格(县、乡、村)”的智能“天网”环境监管模式,完善了环境监管体系,有力地预防和打击了环境违法行为。

沂源县“天网”环境监管工程重点围绕“管无死角、查无漏点、督无缺项、三级连通、部门联动”核心,依托“网上办公、互联网监管、数据共享”等新模式,抓好“人管”、“物管”、“技管”,编织一张环境监管“天网”。

沂源县成立由县委、县政府主要领导任组长的网格化环境监管领导小组,将全县行政区域划分为“县、镇、村”三级环境监管网格,建立二级网格1个、三级网格13个、四级网格586个,设置网格监管员

2124名,保证网格监管工作全天候、无缝隙。

今年1月~5月,沂源县各级监管网格发现并处置环境案件220个。

沂源县还投入环境监管资金1619余万元,用于环境监控中心、信息共享中心、环保电表、移动执法、网格监管等项目建设,为环境监管提供坚实的物质保障。

同时依托全县环境监控中心,安装污染源在线监控设施103套,安装高清摄像头141个,视频监控系统7套、高空视频监控中心1套,将43个重点污染源纳入监管平台,将23家企业在线监测数据联网上传,在线监控覆盖重点工业污染源、环境重点敏感区、河流出境断面等范围,实时监控企业排放情况、大气和水环境质量变化趋势。

环境治理就是要走群众路线

徐小怙 褚方樵

江苏省南京市“两减六治三提升”专项行动办公室近日面向全市公开进行有奖线索举报,凡经核实且由南京电视台曝光的,举报人每次可得1000元奖金。有奖举报刚刚出炉,今后是应者云集还是应者寥寥尚有待观望,但是政府这种主动借助社会力量的做法值得点赞——环境治理,就是要走群众路线。

都说环境执法难,难在何处?其一,环境违法行为通常具有隐蔽性。今年上半年曝出的南京“梅钢污泥倾倒事件”,事发地七拐八绕极其隐秘,若非周边村民举报,单靠环保部门日常巡查何时才能发现?

其二,环境执法力量相对薄弱。与肩负的重担不相匹配的是,基层环境执法人员数量往往捉襟见肘。十米人的队伍,在日常的巡查工作中更像工兵那样排雷,消除环境隐患;关键时刻还要像消防兵般灭火,应对突发事件。人手不足,带来的更是数不清的“5+2”、“白加黑”。

其三,环境宣传力度不够。一项政策,一部法规要想落地生根,与人民群众的理解支持分不开。然而由于环境宣传的不足,执法人员往往会遇到无形的阻力。“化工厂关不了,关课堂于倒积极。”——这是笔者跟随执法人员查处一处燃煤锅炉深堂时周边群众

的质疑,基层环境执法的困难可见一斑。

环境执法其实也不难,上述难处有一个通解,那就是发动群众的力量。南京此次采取有奖举报,就是做出了勇敢的尝试,思维模式从单纯的“执法者”转变为“管理者”。政府把身子俯低了,群众的声音就高了。当城里每一位市民都成为环保部门的眼睛,环境违法行为将无处可藏,环境执法队伍也变得空前强大,环境保护意识更会深入每一位市民的内心。

要说改进之处,南京的有奖举报要求举报人提供身份证,这就对保密工作提出很高要求,切不可泄露举报人隐私。这里不妨借鉴一下山东临沂,匿名

举报人可编写一组6位数字密码告知受理部门,以便领取奖金时核对,不仅可防奖金冒领和错领,还保护了举报人权益。总之,无论采取何种方式,一定要让群众这奖领得安心,这条环境治理的群众路线政府才能走得放心。

