



实地调查海口丁荣水库受污染情况。

## 海口检察机关依托生态检察职能,在保护生态环境和促进科学发展方面进行探索和实践——生态检察护航绿色崛起

### 核心提示

依法治国、生态文明建设、“一带一路”建设、国际旅游岛建设,是当前海南检察工作的时代背景。

近日,全省检察机关“绿色宝岛·生态检察”专项工作电视电话会议召开,省检察院决定在全省检察系统启动“绿色宝岛·生态检察”专项工作。

近年来,海口市检察机关依托生态检察职能,在保护生态环境和促进科学发展方面进行探索和实践,为省会海口生态文明建设提供了有力的司法保障,在一定程度上遏制了生态环境领域渎职犯罪的高发趋势,取得良好的执法效果和社会效果。

党的十八届四中全会提出的“探索建立检察机关提出公益诉讼制度”,为检察机关运用检察权提起环境公益诉讼定下基调,关于检察机关是否应为公益诉讼的主体争议尘埃落定。

加大对生态环境领域的执法监督力度,提升环境管理的法治化水平,是当前海南建设国际旅游岛,实现绿色崛起的客观要求,也是依法治国和生态文明建设的内在要求。海口检察机关正扎实开展生态检察工作,努力为全省检察机关提供可借鉴的经验做法。

生态检察工作应以查办生态环境领域职务犯罪为抓手,以公益诉讼为引领,以司法改革为契机,不断推进生态环境执法的规范化、制度化和法治化,将生态环境执法监督纳入司法管控的良性渠道,为谱写美丽中国海南篇章、海南绿色崛起担当助力。

### 1 严厉打击破坏环境刑事犯罪,严惩破坏生态行为

生态环境保护作为生态文明建设的一个重要方面,打击破坏生态环境的犯罪行为、保护环境资源对生态文明建设有着重要的意义。海口市检察机关要在开展“生态检察”工作中有作为,就要坚持以执法办案为中心,突出办案重点,严厉打击破坏生态环境的犯罪行为,全力侦查、批捕、起诉一批破坏生态环境资源的刑事案件和相关职能部门机关工作人员、监管人员贪污受贿、失职渎职等职务犯罪案件。2013年以来,全市检察机关共批准逮捕犯罪嫌疑人32人,提起公诉67人。

2013年4月,秀英区检察院派驻永兴检察室干警到东山镇上北星村走访时,村民反映有人毁

林建房,公安机关立案后却久拖不决。“我们到现场查看,拍照后立刻前往东山森林派出所查询情况,得知此案于2010年6月立案,但由于种种原因拖了三年也未结案。”永兴检察室主任符明说,这让人感到十分痛心,毁林面积还在持续扩大,已经由立案时的16.9亩发展到近300亩。检察室立即将这一情况汇报给院领导,该院立即对海口市森林公安局开展案件侦查监督工作,犯罪嫌疑人王仁东被抓捕归案,秀英区法院以非法占用农用地罪判处其有期徒刑一年,毁林行为终于得到了遏制。

2015年3月,检察室在永兴镇雷虎村走访发

### 2 加强“两法”衔接,助力生态保护

开展生态检察服务工作,立足检察职能,将生态建设融入检察工作理念,积极开展护航生态建设活动。海口市检察机关通过惩防并举,严厉打击破坏生态环境资源环境违法犯罪,深入开展专项立案监督和“两法衔接”工作,去年以来,共监督公安机关立案生态领域案件18件24人,督促行政机关移送破坏土地矿产资源、环境污染案件3件。发出建议移送涉嫌犯罪案件函4件,发出要求说明不立案理由通知书17份,发出应当立案通知书4份;监督公安机关立案4件4人,监督行政执法机关移送线索后立案4件。

加强与林业、环保等部门的沟通联系,会签了《关于加强“两法”衔接大力保护生态环境资源的实施意见》,推行“乡镇生态检察服务基地”、“补植复绿”等工作,定期召开生态综合整治工作联席会议、破坏生态环境犯罪专项监督

活动座谈会,加强与森林公安、农林局、国土局等行政执法机构的沟通,加大对林业、国土行政执法活动及森林公安执法活动的监督力度专项监督活动,针对海口毁林案件、非法占用农用地案、非法买卖集体土地案件多发,案件查处中存在有案不立、有案不究、有案不移、以罚代刑等问题,开展行政执法专项监督,共发现林业行政执法监督线索6件、土地执法监督线索4件,监督区农林局向森林公安移送案件线索3件,监督森林公安派出所立案2件。同时通过加强与行政执法机关和司法机关的联系、协调与配合,了解分析毁林案件取证难、鉴定难、破案难的成因,督促区林业行、国土局政法大队及森林公安严格按照法定程序办理毁林、占用农用地案件。落实案件移送机制、协查机制和重大案件介入调查机制,建立涉及生态环境资源案

### 3 探索公益诉讼制度,服务生态建设

检察机关通过督促起诉、支持起诉和直接提起公益诉讼,督促、助力环保执法,使环保类法规长出铁齿铜牙,切实通过司法手段保护生态环境。党的十八届四中全会提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”,成为生态环境保护检察工作新导向。

早在2012年,美兰区检察院支持海南东寨港国家级自然保护区管理局向法院提起了全省首例环境公益诉讼。

据了解,海南东寨港国家级自然保护区,是亚洲最大的红树林类型湿地保护区,也是国际重要的湿地,总面积约5万亩,保护好红树林自然资源具有重要的现实意义。从上世纪90年代开始,政府出台政策支持鼓励发展养殖业,保护区演丰段周边

因地理位置优越养殖业逐渐兴起,特别是有不少咸水鸭养殖户占用保护区滩涂养殖,大量未经处理排出的养殖污水使保护区水域的化学需氧量、氨氮、悬浮物超标,由此产生大量钻孔生物团水虱不断钻空红树林的树根、树茎,导致红树林死亡现象日趋严重。相关部门虽已开展整治,但由于养殖规模较大和涉及利益主体众多,加之有关部门在执法上存在职能交叉,没有形成统一的执法机制,难以从根本上实现治理目的。共有58家养殖户占用保护区滩涂面积约100余亩用于养殖咸水鸭,这些养殖场陆地上有排污沟,设有排污口,污水未经处理直接排入保护区水域,造成该区域水体污染,红树林大片倒下并死亡,周边的水域又脏又臭,这一情况已严重影响到红树林的保护。

### 4 巧用“检察建议”,促进生态恢复

运用检察建议等形式,对行政主管部门规章制度建设以及执法中的瑕疵提出有针对性的发出检察建议书14份,推动行政监管执法规范化,进一步强化打击生态资源犯罪的力量。同时积极探索建立“补植复绿”机制,加强涉林行政处罚案件中的“补植复绿”措施监管,维护一方的青山绿水,建设美丽海口。

秀英区检察院在对海口市永庄水库、东山镇东升水库(两个水库都是饮用水源,其中永庄水库承担海口市西部城区30万居民饮用水供应)的专项监督调查中发现水源汇水处水质浑浊,部分水域还有大量白色漂浮物和沉淀物,附近大面积荒地里的污水呈“墨绿色”,并散发臭味。进一步调

查发现:水库周边有养猪场4家、小工厂9家直接排污进水库,靠近库区的高薪工业区,海口市陵园、中石化海榆中线加油站,在天下暴雨的情况下,大量的污水、雨水灌进水库,造成水库水质污染,严重影响海口居民饮水安全。

秀英区检察院通过撰写调研报告,找准污染的源头与原因,向区水务局、环保局、永庄自来水厂发出检察建议,督促区环保局、水务局、城市管理执法大队等部门针对污染源及违章建筑果断采取措施,拆除养猪场、搬迁小工厂,在永庄水库东段(靠近高薪工业区)建设拦水坝,对高新工业区、海口陵园、加油站的污水、雨水实行有效拦截,为保障海口市居民饮水安全,成效立竿见影。

现一毁林案线索:雷虎村委会叨仙村村民王月娥向永兴检察室干警反映:2012年2月29日下午,他们家的75株老龙眼树和榕树被人故意砍伐,家人报警后,镇林业站工作人员到场后砍树的4人才离开,案件一直没有得到处理。检察室干警与永兴镇林业站的工作人员一同再次到现场进行了核实,被砍的有老龙眼树、野生杂树、榕树等,被毁林地为10余亩。检察室将这一情况反馈到区农林局及林业执法大队,对区农林局开展行政执法监督,区农林局建设组织技术人员到现场勘察、拍照取证,经鉴定,破坏的林木的蓄积量已达到刑事立案标准,市森林公安局已立案侦查。

件快侦、快捕、快诉的“绿色通道”,及时解决生态环境保护中遇到的突出问题,共同推进行政执法与刑事司法有效衔接。

海口市检察院检察长李思阳认为发挥检察监督职能作用,生态检察工作要出具三个法器:一是“督政”,约谈环境侵权责任人或利用检察建议、纠正违法通知书等手段督促环境执法部门依法履职,及时移送案件,防止以罚代刑,有罪不究。同时,以“督政”来传导压力,形成倒逼机制,破解环保执法的不作为、无作为等“庸政懒政”问题;二是“督案”,对公安机关依法开展立案监督,防止公安机关有案不受、有案不立,纵容犯罪行为;三是“督审”,对法院审理环境侵权案件的程序、适用法律、执行情况依法开展监督,防止不公正的审判,维护环境执法的正义性。

美兰区检察院根据省高级法院环境资源民事公益诉讼试点工作相关规定,以支持保护区管理局提起环境公益诉讼的方式,形成行政、司法手段并举的综合治理局面,改变行政执法方式单一、综合治理效益不高的问题。

同时,该院向法院提起了全省首例环境公益诉讼,请求判令李某停止在保护区范围内养殖禽类及污染保护区水域的侵害行为,拆除非法养殖的生产设施,恢复原状及支付相关治理费用。最后在法院主持下,李某与保护区管理局签订了调解协议,自愿将养殖场搬出保护区,2012年8月28日,这起轰动一时的环境公益诉讼以各方满意的调解结案,长期以来的咸水鸭养殖污染红树林水环境问题得到圆满解决。

2014年,龙华区检察院对南渡江流域非法采砂船沉船事故开展了调查,继而在调查中发现因非法采砂造成了河道沿岸的耕地资源的严重破坏,而区水务、国土部门仍因职能交叉相互推诿,存在行政不作为的情形。为此,龙华区检察院向国土、水务部门发出了检察建议,要求加大联合执法力度,切实保护流域生态环境资源,积极促成当事人达成补植协议,对受损的生态林进行“补植复绿”。目前,辖区南渡江流域的20多家非法采砂场已全部叫停,清除非法堆放点几十处,恢复土地使用面积260多亩,恢复率达90%左右,辖区内的流域环境得到改善,周边水土流失、植被破坏等现象得到遏制,生态环境正逐步恢复。



把法律宣传带进旧州镇仁让村大棚,确保惠农政策惠及百姓。

### 5 形成合力,构筑生态保护的制度屏障

海口市检察院目前正在编撰生态检察工作手册,理清工作责任和要求,依法依规开展生态保护工作。同时,开展生态检察专题调研,认真梳理海口在环境保护方面存在的突出问题,建立生态检察台账,逐项督促相关部门履职解决。

1、引进社会力量形成合力。主动向党委、人大等领导机关汇报工作开展情况,积极与人大、政协等部门沟通联系,争取有力支持,调动企业、志愿者、社会爱心人士积极性,邀请环境检测机构、相关专家等形成监督合力,共同开展生态保护工作。

2、创新监督方式保护性执法。一方面,打击破坏生态环境犯罪的同时进行保护性执法,重点要落在生态环境的恢复上。比如对滥砍滥伐林木的犯罪,可要求责任人补种树苗,恢复生态,并实行宽严相济执法监督策略,鼓励适时、酌情“以补代罚”。另一方面,从单纯监督环保执法的违法性到兼顾生态利益补偿机制的建设和实效方面。结合生态检察工作的特点,积极深入调研,为完善生态利益补偿相关立法建言献策,催促责任单位或责任人严格执行生态利益补偿制度,让生态效益补偿真正落实到保护者身上,使得“守住青山就等于守住财富”成为一种常态。

3、树立生态环境资源司法保护意识。开展专项宣传行动,动用各种手段,通过剖析典型案例、公开法律文书、开设微信公众平台等形式,进行有关法律法规及环保知识的教育宣传,增强社会对环境保护的感知度。建设环境法治文化,检察机关发挥“打击—预防”一体化功能,教育和引导社会大众对生态环境资源法治文化的认同,形成环境法治观、生态文明观。培养相关专业人才,检察机关应积极开展生态环保检察工作业务培训,有编制的鼓励招录环境法学类专业人才,做好生态环境方面的检察队伍建设,努力培养一批精通生态环境资源保护类案件办理的专家型、复合型人才。

4、建言献策推进生态环境立法。司法监督应与立法形成良性循环。海口市检察院正通过梳理分析生态检察工作中遇到新情况新问题,尤其是在生态利益补偿制度、生态资源的有偿利用机制、保护性司法以及刑法的《立案标准》中一些瑕疵条款等方面,形成调研报告,为国家层面的立法或海南特区立法建言献策。在此基础上不断推进环境治理的规范化、制度化和法治化。  
(本版文图/品观 艳华)



海口市检察院召开关于破坏生态环境犯罪专项监督活动座谈会。