

A

破坏生态，不仅要坐牢 还要花钱修复

石扁山上的“补植复绿”，得从一年半前说起。

2018年1月3日，乐东县森林公安局接到两起报案并查明：石扁山附近村民韦某谦、陈某书为种植芒果，擅自进山毁坏34余亩植被。随后，二人被乐东县森林公安局依法刑事拘留。8月30日，案件被移送至省检二分院审查起诉。

“石扁山上的这一地块属于海南省水源保护与水源涵养II类红线区，他们怎么下得了手？监管部门是否依法履职？”在审查起诉过程中，王帮元察觉到这个问题不简单，可以作为公益诉讼案件线索。

带着疑问，11月23日，王帮元来到石扁山现场查看。触目惊心的现场，给他留下深刻印象。“四周都是绿油油的，中间就这30多亩林地光秃秃，非常醒目。”王帮元说，原本生长着大量的天然阔叶混交林，灌木林等植被，都被砍光了，地上都是枯死的树桩。

当天还下着雨，山路泥水横流，这让王帮元担忧起来：“这片林地生态功能严重丧失，如果长期保持这样的现状，极有可能引发泥石滑坡、水上流失。”

这样的担忧，正是现实的反映。“许多破坏生态环境的刑事案件，走完侦查、判决环节，要几年时间。最终，犯罪分子被判入狱，受到了应有的惩罚，但受损的生态环境得不到及时修复，荒山依旧。”省检察院第八检察部（公益诉讼检察部）主任刘本荣表示，保护生态环境资源，查处是一方面，及时修复也很关键。

12月10日，省检二分院以行政公益诉讼案件进行立案，并向乐东县林业局发出了诉前检察建议书，要求采取措施恢复林地、加强对周边公益林地的保护管理。

收到检察建议书后，乐东县林业局立即对韦某谦、陈某书下发《责令限期恢复林地现状通知书》，要求于2019年4月25日前完成补植。4月20日，考虑到韦某谦、陈某书当时已被法院判处有期徒刑，该局依法使用2人缴纳的保证金作为费用，在原地补种了3600多棵生态树种。

“目前，种下的树苗存活率超过90%，到时候这里又会重新绿起来。”亲眼目睹公益诉讼的效果，乐东县林业局九所生态公益林管理站站长张云对这个“新事物”产生了好感。张云认为，公益诉讼为林业保护开拓了新思路，“破坏生态，不仅要坐牢，还要花钱修复，看以后谁还敢乱砍树。”

2017年7月1日至2019年6月30日，海南检察机关共立案公益诉讼案件1220件，其中环境资源领域公益诉讼案件立案1013件。省检察院透露，截至今年5月底，我省通过办理公益诉讼案件，共挽回、修复被非法改变用途和占用的耕地2537.58亩；挽回被损毁国有林地1125.5亩；挽回各级集体林地中生态公益林970.07亩；督促治理恢复被污染的三亚市三亚河、玉雄水源地等面积17607.3亩。

刘本荣说，一方面，公益诉讼在督促行政机关履职的同时，也弥补了行政机关维护公共利益手段有限的短板，解决了一大批历史性“老大难”，“大家所熟知的三亚洲际酒店海上餐厅，多年来就建在三亚小东海国家级珊瑚保护区，公益诉讼出手后，顺利被拆除。”另一方面，检察机关还可以提起民事公益诉讼包括刑事附带民事公益诉讼，让违法犯罪分子承担损害公共利益赔偿的民事责任。“谁破坏，谁就要负责修复。”刘本荣表示，公益诉讼增大了破坏者的违法成本，更有力震慑了潜在的破坏者。

乐东黎族自治县九所镇赤公村石扁山，海南省检察院第二分院行政检察处副处长王帮元冒着大太阳，向山里走去。跟在他后面的，是由县林业局、九所生态公益林管理站和省检二分院工作人员组成的队伍。

两个多小时后，再次出现在山脚下，王帮元脸上挂着满意的笑容。“地里又长出了绿油油的树苗，补种存活率超过九成。”

王帮元记不清这是第几次来石扁山了。从2018年初发现林木被毁开始，为了让这里重新“复绿”，王帮元就跟这里“杠”上了，对案件以行政公益诉讼立案，差点把当地林业部门送上被告席。5月27日下午，他再次来到这里，正是对被毁林地的修复情况进行实地查验。

检察公益诉讼，是一项强化生态环境司法保护的新探索。至今年7月1日，这项工作已在海南开展整两年，那么它的进展如何？对保护生态环境资源起到怎样的作用？这项新制度，还有哪些问题亟待解决？海南日报记者就此进行了采访。

谁破坏生态，谁负责修复；谁行政不作为，谁或成被告

公益诉讼

我为绿水青山而诉

■本报记者 金昌波 通讯员 杨帆 蔡潇



总策划：曹健 韩潮光 陈嘉奋 蔡潇

执行总监：齐松梅 许世立

版式设计：张昕

H5统筹：汪洪 冉苗俊

H5文案：刘韫媛

H5设计：王婉舲

实习生：陈思玉



B “不作为慢作为”当心成被告

洪明俊是乐东县林业局副局长，检察机关介入石扁山案件后，他经历了整个案件过程。他坦言，对自己的工作生出了一些新认识。

“过去，破坏森林的现象也有发生，我们作为主管部门会依法查处。但在这次案件中，自己却成为了立案对象。”洪明俊说，“有了公益诉讼，不用说不作为，慢作为都可能会被检察机关盯上。”

王帮元介绍，2017年以来，省检二分院共办理公益诉讼案件33件，包括生态环境领域28件、食品药品安全领域5件，其中行政案件就有16件，“行政机关占比较大”。

“事实上，从全省目前办理的1200多件公益诉讼案件来看，60%以上是行政机关不作为、怠于履职的。”刘本荣表示。

对于经检察机关提出检察建议后，行政机关仍不依法完全和正确履行职责的，检察机关将依法起诉。2018年12月27日下午3时，海南省第二中级人民法院第三法庭里，昌江黎族自治县城市管理局、县综合行政执法局公益诉讼案件开庭审理。

这是一起因建筑垃圾乱堆乱放引发的“官告官”案。

2018年1月，昌江县检察院在生态巡查过程中发现，辖区石碌镇水头村村道旁边地块存在大量非法倾倒、堆放的建筑垃圾，破坏了生态环境。

“该地块利用现状为水田，出现如此大量的建筑垃圾，是长期私自倾倒、堆放而形成，相关执法部门未对非法倾倒、堆放建筑垃圾的行为及损害后果进行处理，损害了社会公共利益。”办案检察官李光甫表示。

2018年4月3日，昌江县检察院向昌江县城管局发出督促履行职责的检察建议。

检察建议发出后，执法部门采取了相关措施。但令昌江县检察院没想到的是，2018年9月3日，该院派出干警对该处建筑垃圾堆放点进行勘验检查，发现现场仍裸露堆放着大量建筑垃圾。

“检察建议已经发出半年时间，一个垃圾堆放点，为何如此难解决？”带着疑问，10月11日，省检察院、昌江县检察院联合对该涉案地块展开调查。调查中，检察官发现不仅原有的建筑垃圾仍然存在，还出现了不少新增的建筑垃圾，现场也没有设置警示牌或张贴告示。

这一次，昌江县检察院动了真格——

2018年11月23日，该院将昌江县城市管理局起诉至海南二中院。考虑到机构改革和职能划分后，部分相关职能划至新成立的县综合行政执法局，该

院同时把昌江县综合行政执法局作为被告。

庭审中，诉辩双方充分表明了各自的观点。昌江县城管局一再表示，其已于收到检察建议后，积极履行了职责。县综合行政执法局则称，该局只有处罚权，没有监管权。

但公益诉讼起诉人的态度十分坚决：行政执法部门怠于履行职责，对非法倾倒、堆放建筑垃圾违法行为持续存在、损害后果持续扩大负有不可推卸的责任。

2019年4月1日，海南二中院依法对该案作出判决：确认被告昌江县城管局、县综合行政执法局对石碌镇水头村村道旁边地块非法倾倒、堆放建筑垃圾的行为没有全面履行建筑垃圾监管职责的行为违法。

“检察机关提起公益诉讼，一个重要的初衷就是监督行政机关依法行政。”刘本荣说，“以罚代刑、选择性执法等现象不同程度存在于执法单位，公益诉讼的目的就是督促纠正这些不符合法律规定‘的习惯性’做法。”

C 鉴定难亟待破题

3000多株树苗，让石扁山上慢慢地又绿起来了。看到这片曾经人为造成“伤口”逐渐弥合上，王帮元内心感到欣慰，同时还有几分复杂：“要是每一次破坏，都能顺利得到修复就好了。”

王帮元的忧虑，是有根据的。

“在实际办案中，有一些被告对基本的环境修复责任都履行不积极，更不用说承担鉴定费，这为最后的执行带来了不确定因素。”

这样的例子有许多。2018年10月26日下午，由省检一分院办理的一宗污染环境民事公益诉讼案宣判，法院依法判决被告给付环境侵权各项赔款97万余元，其中鉴定费为26.8万元，占比近三成。

“在刑事附带民事公益诉讼中，检察机关承担举证责任，损害后修复费用是多少，这是法庭上必须回答的问题。”海口市检察院民行处副处长樊光裕表示，这充分凸显了环境损害司法鉴定的

重要性，“但动辄数万元甚至几十万元、上百万元的鉴定费，为检察公益诉讼开展带来了一定风险。”

如何解决这一问题？樊光裕认为，可以尝试借鉴法律援助工作机制，成立司法鉴定公益机构，同时设立公益诉讼支持专项基金，“至少要解除办案人的后顾之忧。”

鉴定难，除了高额的司法鉴定费用，也与鉴定能力有关。樊光裕告诉海南日报记者，在此前办理的盗伐珍稀树种案中，第一个难题就是“珍稀树木遭受破坏后如何恢复原状”。

他携带涉案样本先后前往海南大学、海南省林业科学研究所，得到的答复均是：不知如何修复。

与现实相对应的是，海南环境损害司法鉴定力量并不薄弱。2019年1月16日，司法部更新各地环境损害司法鉴定机构名册，在全部103所中，海南省有18所，数量只低于云南省的20所。

“可见，提升司法鉴定供给能力十分必要。”樊光裕建议。

采访中，许多办案人员反映，检察机关办理公益诉讼案件时，调查手段较少。“有时遇到相关当事人不予配合调查的情况，并无配套的强制措施，只能来回沟通。”王帮元说。

据悉，为切实开展好公益诉讼工作，今年1月，最高人民检察院联合多个国家部委出台《关于在检察公益诉讼中加强协作配合依法打好污染防治攻坚战的意见》，明确提出与有关部门协商，探索将鉴定评估费用列入财政保障。

今年6月，司法部印发《关于进一步做好环境损害司法鉴定管理有关工作的通知》提出，环境公益诉讼中的环境损害司法鉴定，可先鉴定后收费。

“关键是把这些政策落到实处，为检察机关办理环境公益诉讼案件提供有力支持。”刘本荣说。

(本报海口7月11日讯)

检察官和林业工作人员一起对被毁林地进行“补植复绿”。(省检察院第二分院供图)