

保障长江经济带发展检察论坛聚焦建立跨区域协作配合机制

跨区域协作提高了办案效率

◆本报记者陈媛媛

跨区域协同治理一直是我国流域治理中的难题之一。在日前召开的第二届服务保障长江经济带发展检察论坛上,各级检察机关聚焦“加强跨区域协作,助力一江两岸同步治理”这一主题,围绕检察机关在长江经济带跨区域协作中推动协作配合机制的落地落实、综合发挥刑事检察和公益诉讼检察职能建言献策,为长江流域污染防治提供检察保障,为服务长江经济带高质量发展保驾护航。

跨区域协作办案,为长江流域污染防治提供检察保障

江西省新余市石山水库生猪养殖造成仙女湖流域水环境污染,由于跨流域、跨行政区划等原因,历时十余年,长期未能整改,破坏长江流域生态环境。

江西省检察机关充分发挥检察一体化办案优势,指定南昌铁路运输检察院管辖。南昌铁路运输检察院通过诉前检察建议,督促相关部门切实承担起监管职责,在短期内促进跨区域生态环境问题得到了有效解决。

针对跨流域、跨区域违法排污等较复杂情形,检察机关通过指定管辖的方式由铁路运输检察院办理。“目前,上海实现了全市环境污染案件的集中管辖,湖北、云南、重庆、江西等地也对部分地区的案件实施集中管辖。下一步,各省市针对实际情况,从有利于统一标准、集中打击、促进协作的角度,继续推进管辖相对集中。”最高检第一检察厅厅长苗生明介绍说。

对跨行政区划案件实行集中管辖制度,具有排除外部干扰等诸多方面天然优势,解决了同案不同罚的问题,有利于提高类案侦办效率,有效地维护了司法公平。

经过个案实践,检察机关探索省级间“大跨”,多层次推进跨区域一体化办案。今年4月,最高检下发《关于长江经济带检察机关办理长江流域生态环境资源案件加强协作配合的意见》,进一步推动检察机关充分发挥上下一体的制度优势,促进形成刑事检察工作合力,提升检察服务保障长江经济带整体效能。

长江经济带11省市主动加强横向协同机制建设,妥善解决协同处理跨省案件管辖和线索移送问题。

如上海、江苏、浙江、安徽三省一市检察机关建立环太湖流域生态环境保护司法协作机制;四川、重庆、贵州、云南、西藏、青海六地检察机关建立了长江上游生态环境保护跨区域检察协作机制;重庆、四川、云南、贵州四省市检察机关建立赤水河、乌江流域跨区域生态环境保护检察协作机制;湖北、湖南、江西三省检察机关共同签署《关于加强新时代区域检察协作服务和保障长江经济带高质量发展的意见》。

2019年1月至10月

长江经济带11个省市检察机关对破坏环境资源犯罪案件

批准逮捕 3692件
6068人

同比分别上升
↑51%和50.46%

提起公诉 9969件
17591人

同比分别上升
↑18.24%和24.94%

2019年1月至9月

长江经济带11省市检察机关立案环境资源领域

公益诉讼案件 23060件

办理诉前程序 19307件

其中,发出民事诉前公告 1169件

向相关环境资源主管部门发出

诉前检察建议督促依法履职 18138件

对破坏环境资源的单位或个人

单独提起民事公益诉讼案件 93件

提起刑事附带民事公益诉讼案件 874件

对不依法履职的环境资源主管部门

提起行政公益诉讼案件 100件

制图徐洋

内部协调配合,刑事处罚与公益诉讼共同发力

明知铁渣是国家禁止进口的固体废物,被告宁波某贸易公司黄某某等人分工协作,于2015年10月通过制作虚假报关单进口铁渣163余吨,被上海海关查获。2018年9月18日,黄某某等人因走私固体废物被追究了刑事责任。

让他们没有想到的是,2019年6月27日,上海市检察院第三分院通过跨区域取证、运用专家辅助人、委托第三方评估等方式固定证据,向法院提起民事公益诉讼,两名被告须连带偿付非法进口固体废物的无害化处置费用110余万元。

“在此之前所有涉及走私固体废物案件中,我们只是在行政或刑事方面进行处罚,从来没有提起公益诉讼中的民事侵权诉讼。这些进口固体废物被查获以后,无害化处置需要由国家财政支出埋单。我们认为犯罪嫌疑人仍应承担无害化处置的责任。”上海市检察院第三分院第五检察部主

任张守慧说。

2018年3月,“两高”出台《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》,明确了刑事附带民事公益诉讼案件由审理刑事案件的法院管辖,这为刑事检察与公益诉讼检察的衔接创造了良好的条件。

从效果来看,刑事附带民事公益诉讼是公益诉讼工作开展的重要方面,案件数量占比达到80%左右。为更好发挥刑事附带民事公益诉讼模式协同效应,上海、浙江、江苏、四川等地检察机关建立部门协作机制,确保刑事检察部门与公益诉讼部门的衔接配合,有效解决了基层检察机关公益诉讼线索难发现、案件数量少、成案率低的问题。

据悉,今年前三季度,四川省检察机关共办理生态环境资源保护领域的刑事附带民事公益诉讼案件200余件。

织密跨部门协作网,从单一分散合作向系统整体合作转变

破坏环境资源犯罪往往涉及面广、社会影响大,跨部门的协作联动,直接关系到案件办理效果。为有效解决这些问题,上海、湖北、安徽、贵州等多省市检察机关与公安、环保、水利、交通等部门举行联席会议、签署协作文件、建立合作机制,有效推动解决了行政执法机关与司法机关在查办污染环境案件中存在的立案标准不统一、证据标准不健全、衔接机制不顺畅等问题。

长江流域生态环境资源类案件专业性强,跨部门合作,借助“外脑”,可以有效提高办案效率,为此,多地检察机关探索建立生态环保专家咨询制度。

如上海检察机关聘请高校专家成立“公益诉讼研究中心”,聘请生态环境部门业务骨干担任特邀检察官助理,为重点领域、重大疑难案件提供支持;重庆市检察院第二分院建立长江生态检察官制度,配备32名长江生态检察官,扎实推进“一箱一机一网一库”(勘查取证箱、无人机、智慧公益网、专家库)公益诉讼智能辅助办案体系建设。

为解决生态环境资源领域案件鉴定难、费用高的问题,最高检探索破解鉴定、检测难题新路径。从今年5月起,在最高检与司法部的倡议下,已有58家鉴定机构承诺先鉴定后收费。

此外,最高检还与中国科学院成立生态环境鉴定联合实验室,部分地方检察机关与本地环境检测中心合作建立检测或鉴定机构。浙江省检察院联合省生态环境厅成立了全国首家公益诉讼(环境损害)司法鉴定联合实验室,为环境公益诉讼案件勘验取证、检测鉴定提供技术服务。

为加强部门配合,各地检察机关积极运用调查核实新手段,积极运用卫星遥感、大数据分析、无人机取证、移动指挥车等智能化取证设备和指挥系统,实现远程调查、远程指挥和即时信息存储,提升调查取证效能。江苏泰州高新区检察院发现南官河入河口存在违法建设码头,借助执法记录仪等精准收集固定证据。江苏省苏州市吴江区检察院在办理“黎里镇人民政府围湖造地案”过程中,借助卫星云图比对技术,为案件办理打下扎实证据基础。

“各级检察机关深刻认识到,建立协作配合机制,是破除长江生态环境保护检察工作难点问题的现实需要,要认真贯彻落实协作意见,加快构建长江经济带检察一体化机制,实现从单一分散合作向系统整体合作转变,从依靠地缘联系合作向依靠制度合作转变,从临时随机合作向常态规范合作转变。”最高检第八检察厅副厅长王莉总结道。

立法动态

新疆首个开发区生态环境保护条例施行

实施性立法,针对准东存在问题提出具体解决办法

本报讯 11月1日,新疆首个开发区生态环境保护条例——《昌吉回族自治州准东经济技术开发区生态环境保护条例》(以下简称《条例》)颁布施行。

据了解,《条例》于9月20日经新疆维吾尔自治区十三届人大常委会第十二次会议审查批准,《条例》确定了承担开发区生态环境保护职责的主管部门、开发区其他机构以及昌吉州生态环境主管部门和其他有关部门的职责;明确了开发区管委会与周边吉木萨尔、奇台、木垒等三县政府的区域联动工作机制;将开发区生态环境保护工作纳入昌吉州国民经济和社会发展

规划;明确了大气、噪声、固体废物、排污、自然保护等方面的管理措施。

准东开发区管委会主任任建品介绍,2017年,根据中央环保督察组提出的“准东生态环境薄弱,应当加强准东开发区地区生态环境保护地方性法规的立法工作”要求,昌吉州人大常委会决定将准东开发区生态环境保护立法列入地方性法规立法计划。在昌吉州政府的组织、指导和协调下,由准东开发区管委会牵头,昌吉州生态环境局协助,相关县市和部门配合,共同起草完成《条例》。

《条例》制定涉及环保综合类、水体环境、大气环境、

噪声振动、固体废物、环保科技等领域的法律法规和政策,属于实施性立法。《条例》针对准东生态环境存在问题,提出具体解决办法,是新疆首个在开发区中颁布施行的生态环境保护条例,也将推进新疆生态环境保护工作。

神华新疆吉木萨尔能源有限责任公司党委委员李庆军说,《条例》的颁布施行,为企业进一步做好在驻地的生态环保工作提供了有力抓手,企业在生产中严格遵守《条例》规定,在抓好企业发展的同时,做好生态环境保护工作。

陈奕皓 马伊宁 王前喜

陕西煤炭石油天然气开发保护条例12月1日起实施

首次将“三线一单”纳入立法

本报讯 2019年9月27日,陕西省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议修订通过《陕西省煤炭石油天然气开发生态环境保护条例》(以下简称《条例》),首次将“三线一单”纳入立法,通过地方人大立法确立了“三线一单”的法律地位。

《条例》明确,省人民政府及其有关行政主管部门在编制能源发展规划和矿产资源开发规划时,应当按照本省国土空间规划、生态环境保护规划以及本省确定的生态保护红线、环境质量

底线、资源利用上线和生态环境准入清单要求,合理确定煤炭、石油、天然气开发区域、规模和强度。

《条例》要求树立绿色发展理念,正确处理生态环境保护与煤炭、石油、天然气开发的关系,将“三线一单”作为确定煤炭、石油、天然气开发区域、规模和强度的硬约束。

《条例》的实施,是陕西省委、省政府贯彻落实党中央、国务院关于生态文明建设和生态环境改革部署的具体举措,为陕西构建“区域—规划—项目”环评联动的高质量高效率源头防控体系提

供了有力的法制保障。

目前,陕西省按照国家明确的技术规范和指南,“三线一单”编制工作扎实推进,已初步完成全省“三线”及落图、环境管控单元和生态环境准入清单,其中榆林市“三线一单”编制已形成初步成果。

下一步,陕西将严格按照《条例》要求,明确把“三线一单”要求作为生态环境保护的硬约束,加快各层面衔接,完善并应用好“三线一单”成果,助力打好污染防治攻坚战,服务陕西经济高质量发展。

李强

淄博发布首批轻微违法免罚清单

对企业9类首次违法行为实行免罚

本报见习记者王文硕 通讯员高志传 刘巨贵淄博报道 山东省淄博市生态环境局日前根据《山东省《关于进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权的指导意见》》相关要求,梳理形成全市生态环境系统《依法不予行政处罚的轻微环境违法行为目录清单(第一批)》(以下简称《清单》),对9类首次轻微环境违法行为实行免罚。

根据《清单》,凡是首次发现建设项目需要配套建设的环境保护设施未经验收,污染防治设施已按环评要求建设完成并正常运行,投入生产未超过6个月、且达标

排放,企业处于验收阶段的,可以免罚。

对首次发现建设项目未依法备案环境影响登记表,经责令改正后5个工作日内按要求完成备案;未按规定安装、使用自动监测设备或未与生态环境主管部门联网,经责令限期改正后及时改正,且期间污染物达标排放;超标排放污染物,常规污染物单因子超标倍数≤0.1倍,当日完成整改等环境违法行为实行免罚。

企业首次因突发故障导致污染防治设施不正常运行,及时报告并采取停、限产措施减少污染物排放;排污单位环境信息未及时公开或

公开内容不全,经责令改正后5个工作日内按要求完成整改;不设置危险废物识别标志,存在未张贴或未规范张贴危险废物贮存场所标签、标志等危险废物管理不规范行为,经现场检查指出后立即改正等情形予以免罚。

针对未密闭易产生扬尘的物料或未采取有效措施防治扬尘污染,堆放面积在50平方米以内,经责令限期改正后及时完成整改;未按规定收集处理焊接烟气,不正常使用焊烟收集处理设施,焊机不超过两台,经现场检查指出后立即改正的,首次发现,应当免罚。

智慧环保

“以前大气污染排查就像‘盲人摸象’,‘老人’靠经验、新手靠运气,现在一查就准。”在郭氏鞋业排查现场,福建省莆田市城厢区生态环境局执法人员林海,指着手机APP兴奋地对笔者说。

在莆田市,“智变”不仅引领着环境监管方式的质变,更催生了环境质量的蜕变:从去年9月的全省9个设区市环境空气质量倒数第三,到今年同期的全省第一,莆田正亮出智慧环保利剑。

全智能监管 双渠道监察 多方位研判

“热点网格”智护“莆田蓝”

强化支撑,污染“一网打尽”

瞄准臭氧问题日益凸显这一短板,莆田市立足福建省生态云平台,结合当地产业布局 and 实际需求,进一步拓展功能应用,探索建立大气污染臭氧热点网格精细化监管平台(以下简称“平台”),布下天罗地网,将污染“一网打尽”。

抓住“牛鼻子”,夯实“硬支撑”。平台

综合分析卫星遥感、气象、水文等跨行业大数据资源,将占全市污染排放80%的重点区域,划分为47个3km×3km热点网格,每个网格内布设2台~4台监测设备,对网格内的臭氧、VOCs、PM_{2.5}等6项指标及主要气象参数进行实时监测,全面全域感知空气质量状态,目前,项目一期12个网格

已全面投入使用。

在此基础上,平台自动汇集地面微站数据、工商用电数据、走航数据、污染源清单等相关数据,运用卫星地图、风场等多源大数据融合,结合人工智能技术,将污染源精准定位到500米×500米范围内,实现对短时和长时排放污染源的实时报警和精准溯源,确保重点污染排放说得清、看得见、管得住。

闭环管理,处置“一实到底”

“以前对于网格员到底是深入实地排查,还是敷衍了事,我们心里也没底。现在通过平台,不仅网格员的运动轨迹一目了然,我们还能通过调阅现场图片,了解处置情况。”莆田市有关环境执法人员介绍。

打破以往对一线排查监管不了解、不掌握的问题,莆田市在全省率先建立了热点网格监管“平台+手机APP”双渠道监察管理模式,形成报警信息实时推送、网格员(执法人员)携带移动设备及时检查、整改

和反馈的闭环管理模式,发挥热点网格的最大效能,助力环境执法从粗放型向科技型转变。

同时,平台还建立了考核机制,对超时未能抵达现场,以及长时间超标、没有进行有效处置的网格进行通报,进一步压实属地责任,让监管更接地气、更具实效。

智慧监管,天地“一体防控”

莆田市不仅着眼于日常监管,在污染天气应急管控上,也利用平台因地制宜、对症下药,推动臭氧防控做精、做准、做实。

根据风场情况等相关信息,重点检查上风向区域的报警网格和污染企业,按照“黑白”名单开展精准管控,减少对企业正常生产的影响,不搞“一刀切”。同时,开展大气环境立体走航,监察人员随车走航,遇到异常点位及时执法,并对管控后点位排放情况进行复测,实现“点—线—面”立体监测监管。

从曾经深受臭氧之困,到如今“气质”怡人,平台成效显而易见。今年1月~9月,莆田市臭氧超标天数7天,比去年同期减少19天,各种“莆田蓝”美图屡屡刷爆微信朋友圈,在近日召开的全国环境互联网会议上,平台被评选为智慧环保十大创新案例。

林祥瑞