

云南省人大常委会出台决定加强检察公益诉讼

# 农业面源污染行为纳入办案范围

## 法治头条

◆本报记者蒋朝晖

云南省十三届人大常委会第十三次会议于2019年9月28日表决通过了《云南省人大常委会关于加强检察机关公益诉讼工作的决定》(以下简称《决定》),并于公布之日起实施。近日,云南省人大常委会和省检察院联合召开新闻发布会,介绍《决定》相关内容,通报全省检察机关公益诉讼工作情况,并向社会公开发布十大典型案例。

### 推进检察公益诉讼面临新难题,出台《决定》势在必行

云南省人大常委会副秘书长钟灵介绍,云南自2015年经全国人大常委会授权开展公益诉讼试点工作以来,全省各级行政机关、司法机关深入开展公益诉讼工作,为生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、促进依法行政提供有力保障,在全省生态文明建设、保障改善民生和促进法治云南建设中发挥了积极作用。

五年来的实践,云南既积累了一些经验,也遇到了一些新情况,如体现全省公益保护需求的案件范围需要细化,调查取证、办案协同、衔接机制等一些难点问题需要解决,一些新的经验需要巩固。同时,针对空气污染等人民群众关心关注的民生等问题,如何更好地代表公众、代表国家来维护公共利益,也成为当前亟待解决的问题。

2018年7月,云南省十三届人大常委会第四次会议在审议省检察院关于检察机关开展公益诉讼工作专项报告和专题询问中,提出人大要进一步加强检察机关公益诉讼工作支持和监督的意见。

2018年10月,云南省委办公厅、省政府办公厅出台《关于支持检察机关开展公益诉讼工作推动全省生态文明建设和法治云南建设的意见》,对全省检察机关提起公益诉讼工作提出明确要求。

经过一年多的调查研究,今年9月28日,云南省人大常委会出台《决定》,细化和规范了检察机关提起公益诉讼制度,全面贯彻中央决策部署和省委意见,努力形成公益保护合力。

### 从办案范围、协作机制、检察建议办理等方面规范公益诉讼制度

钟灵介绍,《决定》共19条,主要从检察机关办理公益诉讼案件范围、公益诉讼工作中的协作配合机制、检察建议的办理工作3个方面细化和规范检察机关提起公益诉讼制度。

在细化检察机关重点办理的公益诉讼案件范围方面,明确八类重点办理案件范围。在细化环境资源保护等领域公益诉讼案件的基础上,围绕“公益保护”核心,将体现云南省特点的农业面源污染、放射性污染等领域中侵害国家和社会公共利益的行为纳入检察机关公益诉讼案件办理范围。

在公益诉讼工作中的协作配合机制方面,规定检察机关与监察机关、公安机关以及其他行政机关的案件线索双向移送机制;规定对干预、妨害、阻挠检察机关依法履行公益诉讼职责的,监察机关应当对违法的公职人员依法作出政务处分决定。行政机关不落实检察建议,导致国家利益和社会公共利益出现重大损失,监察机关应当对违法的公职人员依

法作出政务处分决定,对履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责,构成职务犯罪的,依法追究刑事责任。

此外,还规定行政机关应当积极做好行政公益诉讼出庭应诉工作,行政机关负责人应当出庭应诉,不得拒绝或无正当理由迟答辩举证,依法执行公益诉讼生效判决。

在检察建议办理方面,《决定》区分了综合治理检察建议和诉前检察建议两种形式。

一是规定检察机关在公益诉讼中,对有关单位在制度和程序等方面存在的问题,以及可能导致国家利益或社会公共利益损害等情况时可以发出检察建议,有关单位应及时进行整改,并向检察机关报送整改工作情况。

二是规定诉前检察建议的宣告和公告。规定诉前检察建议可以采用宣告方式送达,宣告送达可以邀请人大代表、政协委员、特约检察员、人民监督员等参加宣告。规定宣告送达以报刊、网络或新闻媒体等途径进行。

三是强化检察建议落实的刚性。比如明确对社会影响大、群众关注度高、违法情形具有典型性、所涉问题应当引起重视的诉前检察建议,可以抄送同级党委、人大、政府、监察机关以及被建议单位的上级主管机关。

### 将探索建立检察公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼衔接机制

云南省检察院副检察长施建邦介绍,检察公益诉讼工作开展以来,云南省充分发挥检察机关在保护国家利益和社会公共利益方面的职能作用,在突出重点办理公益诉讼案件、部署专项监督提升公益保护质效、转变理念强化公益保护效果等方面取得一定成效。

2018年8月,云南省部署开展了金沙江流域7个州(市)及昆明铁路机关为主体、为期两年半的“金沙江流域(云南段)生态环境和资源保护专项监督行动”。以金沙江水资源保护、岸线资源保护及森林草场、野生动植物保护领域侵害公共利益的行为为重点,集中查办了一批非法采石采砂、非法围租养殖、非法倾倒建筑垃圾、盗伐滥伐林木、非法捕杀野生动物及贩卖野生动物制品的公益诉讼案件。

为强化保护效果,今年将“专项监督”的范围延伸到九大高原湖泊的保护治理。

按照最高检服务和保障长江经济带发展的部署,云南省2018年还参与了贵州、四川、重庆等省市检察院建立赤水河、乌江流域跨区域生态环境保护检察协作机制并开展巡河活动。

2019年4月,云南省检察院牵头渝川黔藏青检察院建立六省(市、区)长江上游生态保护跨区域协作机制,并在大理召开联席会议,会签协作机制文件,共担长江上游责任。

8月,云南省与四川省共同开展三级“湖长+检察长”泸沽湖巡湖调研,研究落实《川滇两省共同保护治理泸沽湖“1+3”方案》的协作机制,形成共同保护合力。

施建邦表示,当前,全省检察公益诉讼实践中还存在诸多亟待解决的问题,《决定》的出台,在全省检察公益诉讼发展史上具有里程碑意义,省检察机关将以此为契机,抓好《决定》学习宣传,以案为中心全面履职,推动全省公益诉讼工作取得新的更大成绩。

施建邦透露,云南还将部署开展生物多样性保护专项监督行动,落实好与监察机关、审判机关的工作衔接机制,探索建立检察机关公益诉讼与行政机关生态环境损害赔偿诉讼衔接机制,同时综合发挥刑事、民事、行政检察和公益诉讼“四大检察”职能作用,努力实现惩治犯罪与修复生态、纠正违法与源头治理、维护公益与促进发展相统一。



山东省青岛市生态环境综合行政执法支队胶州大队日前开展重点涉水企业专项检查工作,共出动执法人员90余人次,开展涉水企业执法检查46家次,对9家在线监控企业上月的历史监测数据进行了复查,未发现超标排污、偷排偷倒等环境违法行为。图为执法人员来到位于青岛市里岔镇的青岛牧城门业股份有限公司表面处理车间,查看废水处理设施运行情况。 本报通讯员杨坤摄

# 早日立法明确企业环境管理员制度

◆丁岩林 陈梦琪

目前,各国在加强生态环境保护,推进可持续发展时所采取的普遍做法是强化企业的环境保护主体责任,企业环境责任的落实一般都是通过投入资金、更新设备和加强管理来进行。在这些措施中,企业一般更倾向于前两种,往往忽视在管理上下功夫。因此,如何构建一个行之有效的企业环境管理专员制度就成为强化企业环境责任的重要课题。

笔者建议,在全面依法治国的今天,我国宜参照安全生产法中对企业安全生产管理员进行立法规制的方式,同样以立法形式明确企业环境管理专员制度的设计细节,明确相关人员的责、权、利,明确从业人员取得从业资格的条件和方式,以稳定从业人员队伍,提高环境监管效率,进而推动企业环境管理专员制度的发展。

### 建议一: 明确专业素质和能力要求

历史上,在我国企业环境监督员试点过程中,由于监督员水平参差不齐,导致各地成效不一,因此,若要构建起企业环境管理专员制度,必须明确担任企业环境管理专员所应具备的各项基本能力和素质。

虽然国务院为了给大中专毕业生就业创业和去产能中人员转岗安置创造便利条件,取消了一大批准入类及水平评价类职业资格,但取消职业资格不是取消岗位和职业标准,对于企业环境管理专员这样专业性较强的职业,笔者认为应当研究完善企业环境管理人才职业等级认定政策,或者将企业环境管理专员的水平评价工作交由专门的机构负责,并制定相应的培养培训、选拔使用、激励保障、认定统计等激励措施,鼓励企业任用具有一定职业技能等级认定的专业人才进行环境保护管理,对提供技术咨询、实施环境监测和污染治理等环保相关服务的第三方企业制定严格的职业技能人才组成标准。

同时,各地方、各行业相关的机构也可以根据地方和行业实际制定环境管理专员的任职标准。这样一来,原有的环境管理技术人员、技能人才在职业发展通道上不会受到大的影响,也使得企业环境管理专员更加专业化,从而胜任本职工作。

此外,还应当确定设置环境管理专员的企业规模、行业等范围,并按照行业特点确定应当设置的环境管理专员的级别及数量,从而通过强制性手段将这一制度落到实处。

### 建议二: 明确职责与义务

一般来说,企业环境管理专员主要应当承担以下职责和义务:

- 一是组织或者参与拟订本单位环境管理规章制度、操作规程和环境事故应急救援预案。
- 二是整理企业与排污有关的生产数据、排污数据等,填写排污申报表、环境统计报表。
- 三是开展企业环境管理工作,包括根据排污许可证中的规定和要求进行排污,并执行自行监测、台账记录和报告制度,以及进行污染物处理设施的检查和维修等,填写监测记录、撰写监测报告等,并根据监测数据及时与企业领导沟通,在必要时向企业领导提出生产调整的建议,以保证污染物排放达标,同时对产生的废弃物进行管理,及时排查环境事故隐患,提出改进环境管理的建议。
- 四是配合生态环境主管部门提供规定的材料,包括监测报告、排放数据以及其他要求的证明材料,环境管理专员提供的材料应当规范、完整,并且对提交的材料负责。
- 五是参与编制本单位环境应急预案演练,组织并且参与本单位环境应急预案演练。

### 建议三: 明确法律责任

一方面,企业环境管理专员由于其身份和

地位的特殊性,在其未按照规定履行相应的法定职责时也应独立承担一定的法律责任,从而避免其与企业沆瀣一气,损害环境。

另一方面,环境保护法以及大气污染防治法、水污染防治法等单行法律法规中都对一些特定的污染环境行为规定了双罚制,有着相应的责任条款。特别是2015年以来,根据环境保护法和《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》的规定,对于一些较为严重的环境违法行为,对于直接责任人员实行行政拘留甚至涉嫌刑事犯罪的还要移送司法机关。

笔者认为,应当设置不同职位、不同等级企业环境管理专员的法律责任,确立由上至下的责任承担程度,从而确保其能够主动协助行政机关获取该企业环境管理的有关信息,使其积极参与到企业环境管理过程中,及时采取相关措施和手段有效预防和防止企业环境污染,并及时上报有关部门做登记和备案。当企业存在环境违法行为时,能够方便行政机关实现责任到人。

同时,还应当根据现实情况,明确企业环境管理专员应当被认定为履职尽责的情形,例如因不能预见、不能避免并不能克服等不可抗力因素,导致企业环境管理专员未能依法履行职责;因标准缺失或者现有科学技术水平的限制不能发现存在的问题,导致发生环境污染的;按照事发当时法律法规和有关规定,不应当追究责任的等情形。

还应当明确对企业环境管理专员从轻、减轻或者予以免责的具体情况,如在处置突发事件或者执行其他急难险重任务过程中,临机决断,主动担当作为,出现失误或偏差的;在创造性开展工作过程中,因国家政策调整或有关部门相关要求发生变化,或者受其他客观条件限制,出现失误或者偏差的;在落实国家或者有关部门相关要求过程中,因尚未规定具体工作方法或无先例可循,先行先试出现失误或者偏差,或者处于公心,担当尽职,出现失误或者偏差的等情形。

### 建议四: 明确第三方机构介入时应承担的责任与义务

在国内外,环境管理质量体系的认证以及环境管理人员职业资格鉴定工作,都有第三方机构的参与。企业环境管理专业性技术性强,管理水平和效果直接关系到公众利益及环境质量。生态环境主管部门通过委托第三方的方式,促进企业提高自主环境管理水平,正是简政放权、放管结合的体现。

第三方介入是服务于环境监管执法改革的需要,是服务企业环境管理体系建设的需要,也是服务于企业环境管理人才建设的需要。构建企业环境管理专员制度,无论是从企业人员职业资格、教育培训,还是企业环境管理业务,方方面面都涉及第三方,因此,从制度层面对第三方的责任与义务进行规制也是题中应有之义。

总之,企业环境监督员制度在我国已成为过去式,如今,应从法律上确立企业环境管理专员制度的合法性,同时以法律法规的形式确定相关管理细则,按照中国的具体情况,结合我国现有的环境保护法律制度,建立一套符合我国企业环境管理体系,增强企业环境保护和污染防治责任和能力的。笔者相信,这对于我国今后更好地解决环境问题将大有裨益。

丁岩林系西北政法大学经济法学院副教授、陈梦琪系西北政法大学法律硕士教育学院2018级研究生

### 新闻回放

## 省级人大常委会出台决定有何意义?

◆本报记者王玮

在最高检10月10日召开的“坚持以人民为中心 全面推进公益诉讼检察工作”新闻发布会上,有媒体问到,近期一些省级人大常委会审议通过了《关于加强检察公益诉讼工作的决定》,请问这对开展检察公益诉讼工作有何意义?

最高人民检察院检察委员会委员、第八检察厅厅长胡卫列表示,检察公益诉讼作为一项年轻的制度,目前仍然在探索发展过程中,还面临不少需要从法律政策层面、用改革的方法推动解决的问题。

胡卫列说,由省级人大常委会出台关于加强检察公益诉讼工作的决定,既能提高社会各界对检察公益诉讼工作的重要性认识,给予更多支持协助,又能有效解决检察公益诉讼工作面临的实际问题和困难,还可以为完善公益诉讼法律制度提供样本、积累经验。

胡卫列介绍,截至目前,全国有河北、内蒙古、吉林、黑龙江、湖北、云南、广西、山东、湖南等9省(区)

### 新闻链接

## 云南九大高原湖泊条例今年年底前修订完成

本报记者蒋朝晖昆明报道 云南省十三届人大常委会第十三次会议日前在昆明召开,本次会议分组审议审查了《云南省生态文明建设排头兵促进条例(草案)》等法律法规及单行条例,审议了多个专项报告。

本次会议的多项议程涉及生态环境保护立法,包括首次审议《云南省生态文明建设排头兵促进条例(草案)》,审议审查阳宗海、洱海等高原湖泊保护条例修订草案等。

会议表决通过了《云南省气候资源保护和开发利用条例》《云南省星洲湖保护条例》;表决批准了《普洱市河道采砂管理条例》《云南省大理白族自治州洱海保护管理条例》《云南省大理白族自治州苍山保护管理条例》;表决通过了《云南省人民代表大会常务委员会关于加强检察机关公益诉讼工作的决定》。

云南省人大常委会组成人员在审议时认为,从地方立法层面促进生态文明建设,既是推动全省生态文明建设工作的客观需要,也是贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记对云南工作的重要指示精神,实现“三个定位”战略目标,把云南建设成为中国最美丽省份的重要举措。

会议强调,要进一步发挥立法引领作用,全面统筹生态文明建设各项制度举措;要结合地方实际,提高相关法规的针对性和可操作性,严守生态保护红线,为高原湖泊治理、自然资源保护提供有力法治保障。

据了解,云南省人大常委会将于2019年底前完成对九大高原湖泊保护条例的修订工作。

人大常委会出台决定。一些市县级人大常委会也出台了支持公益诉讼的规范性文件。

胡卫列说,这些文件务实管用,针对公益诉讼检察工作面临的困难和问题,对检察公益诉讼的职责范围和工作重点,调查核实权的保障,检察建议的规范、送达和监督,政府、行政机关、审判机关的责任和协作机制建设,以及司法鉴定、经费保障、队伍建设等都作了规定。

不少地方根据有关法律和中央文件精神,结合当地实际,作出了一些特色和规定。胡卫列举例,有的对公益诉讼鉴定评估、赔偿金管理使用等问题作出回应。比如推行先鉴定后付费机制,明确行政机关意见、专家意见的证据效力;探索建立检察公益诉讼赔偿金管理机制和办法,确保赔偿款项依法用于公益修复或者赔偿。

有的明确了政府及其行政部门在支持配合检察公益诉讼工作中的责任义务,将其依法支持配合检察机关公益诉讼工作情况作为法治政府建设考核的重要内容。

