

海南省各级检察机关树立精准监督理念斩断破坏生态环境黑手

# 让公益诉讼呵护蔚蓝海洋

◆本报记者陈媛媛

辽阔的海洋遮不住罪恶的黑手。2018年,一艘运泥船从海南省海口市美兰区美丽沙一个临时码头装运建筑垃圾后,开出约一海里就开始调头,调头前船舱底部已经打开,一边行驶一边向海洋倾倒建筑垃圾,船后泛起一条黄色的水带,同时一些夹杂着塑料的垃圾漂出海面……

这一幕被海南省海口市人民检察院的无人机清晰地拍摄下来。经过一年多的调查,海口市人民检察院将中汇公司倾倒建筑垃圾、破坏海洋生态环境的行为诉至法院,要求其依法承担生态环境损害赔偿责任。

## “三多一精” 在精字上下功夫

海南省检察机关在2018年实现公益诉讼零突破后,2019年坚持“三多一精”工作理念,履行行政公益诉讼诉前程序,最多地发现问题、最多地发出检察建议、最多地促进问题解决,负责任地提出诉讼。

乐东黎族自治县莺歌海镇一家鱼粉加工厂生产时大量排放黑烟,散发浓烈的腥臭味,且污水直排。2018年9月18日,乐东黎族自治县人民检察院接到群众举报后立案进行审查。

检察机关发现,2016年12月、2017年8月,环保部门对这家鱼粉加工厂非法排放废气废水等问题做出责令停产的决定。在做出处理决定后,环保部门没有进行“回头看”,致使该加工厂未按要求整改。

2018年11月21日,乐东黎族自治县人民检察院向乐东黎族自治县生态环境局发出检察建议:责令该鱼粉加工厂停止违法行为。收到检察建议书后,乐东黎族自治县生态环境局立即责令该企业停止生产,限期完善废气、废水治理措施,并处罚款1万元整。

“在这个过程中,检察机关发挥了很大的作用,倒逼行政机关履职,督促企业积极整改。”乐东黎族自治县生态环境局污染防治科科长陈志清说。

目前,这家鱼粉厂的污染治理设施已通过了生态环境部门的验收。

海南省各级检察机关在探索公益诉讼的过程中,树立精准监督理念,对立案的环境资源领域行政公益诉讼发出诉前检察建议,相当

一部分案件止步于诉前程序。

文昌市冯家湾海域长期放置大量的“定置网”,在休渔期进行渔业捕捞。这些渔网不仅会影响航道安全,而且网眼细小严重破坏海洋渔业资源,属于禁用捕捞工具。

检察机关曾于2016年8月向当地渔政部门发出检察建议,督促整改,但未切实落实。2018年4月,当又一份检察建议书递至文昌市海洋与渔业局后,该局虽然开展了违规渔具清理专项行动,但是仍有大量“定置网”存在。

在诉前程序未能实现督促行政机关依法全面履职目的的情况下,检察机关遂向海口市海事法院提起行政公益诉讼。2019年9月19日,海口海事法院对该案进行审判,判令被告在六个月内继续履行法定职责。

办理精品案件,对今后各地办理此类案件起到了很好的引领和指导作用。秀英区人民检察院以同样事由向海口市相关行政部门发出诉前检察建议,促使海口市农业农村局专门下发整改工作方案,联合多乡镇开展执法清网行动。

2019年,海南省各级检察机关敢于碰硬,紧盯损害国家利益和社会公共利益的突出问题,参与历史遗留问题和重大公益诉讼侵害事件的处理,督促解决万泉河水源地保护区140份违法林权证历史遗留问题;推动解决定置网、近海养殖、鱼排餐饮等老大难问题;对一批盗采海砂及向海洋倾倒建筑垃圾案件提起公益诉讼,补齐了行政机关执法手段的不足。

## 类案分析 突出检察公益诉讼的独特作用

除了创新地利用无人机拍摄外,检察机关利用北斗系统的船舶行驶轨迹和账目往来调查取证。经过多方调查认定,海口

市美兰区美丽沙倾倒建筑垃圾的船舶所有人陈某某实际控制中汇公司,海口溯源土石方工程公司作为工程的承包方,虽然



乐东黎族自治县莺歌海镇某鱼粉加工厂在检察官、生态环境执法人员的督促下,实现生产废气废水达标排放。因为检察官进行回访。  
本报记者陈媛媛摄

知道或应知道中汇公司与陈某某倾倒垃圾入海的事实而放任不管,构成了共同侵权,却被列为共同被告。检察机关于2019年10月25日向海口海事法院提起民事公益诉讼,现已受理。

无独有偶,检察机关在办理海南省西部海域非法采砂民事公益诉讼系列案中,不仅向生态破坏实施者主张损失赔偿,还将盗采海砂的“黑帮手”船主列为索赔对象,将船舶所有人、承租人作为共同被告一并起诉。

“在以往处理此类案件的过程中,行政机关往往只能对涉事企业采取罚款和吊销相关证照的方式,检察机关通过调查认为,实际上

是涉事企业和船主双方协商、分工协作,进行有组织的运作,属于共同侵权行为,船主应对损害后果承担连带赔偿责任。”海南省人民检察院第八检察部主任刘本荣说。

针对目前海南存在的建筑垃圾(包括海滩建筑垃圾)非法倾倒、随意堆放,有效监管和处置不够的现状,海南省人民检察院形成专门的类案分析报告,报送省委。2019年8月29日,海南省委副书记、省长沈晓明做出批示,“要好好抓一抓”。

此外,司法鉴定也是公益诉讼的“拦路虎”。由于缺少对非法采砂损害生态环境的基础研究数据,很多

司法鉴定机构不愿意承担此类司法鉴定业务。

难以作司法鉴定,就转换办案思路,用专家意见辅助办案。为此,海南省人民检察院通过召开专家论证会等方式,破解公益诉讼重点、难点问题。

2019年10月31日,海南省人民检察院邀请包括海洋生态环境专家、海口海事法院院长、海口海事法院生态损害赔偿修复问题咨询论证,为后续案件起诉提供证据支持。同时,为取得法院理解和支持,检察机关积极与海口海事法院沟通,就10起涉海案件检察机关的诉权问题达成共识,解决了与法院认识上的分歧。

## 三级督办 发挥一体化办案优势

检察机关的反贪等职能、机构、人员转隶之后,一批原先负责稽查职务犯罪的检察官发挥调查能力强的优势,专职从事公益诉讼工作。

公益诉讼具有很强的专业性,对于缺乏相关法律背景的检察官具有一定难度。为搞清楚电捕渔船作业情况,临高县人民检察院副检察长王若佯装海钓爱好者的方式,乘坐渔民木船尾随电捕渔船,跟踪拍摄,调查取证。

遇到案情复杂、当地办案确有实际困难的案件,海南省检察机关建立了三级联办的制度,提请上级院监督,上级院根据案件情况,可以督办、交办、参办或者提办。截至目前,由海南省人民检察院交办(转办)案

件线索120余个。加强案件线索发现机制建设,提升办案规模和质效。

海南省各级检察机关充分利用海洋检察室、县镇检察室,构建海洋公益诉讼线索网。三亚城郊人民检察院、秀英区人民检察院、琼海市人民检察院分别设立海棠湾海洋检察室、永兴海洋检察室、潭门海洋检察室,全省设立37个基层派驻乡镇检察室,充分发挥在乡镇基层一线的公益诉讼“侦察兵”作用。

“很多地方都在为寻找公益诉讼案源发愁,海南省因为有了海洋公益诉讼线索网,最大限度地扩大了线索来源,让我们在座谈走访中就能获取案源。”海南省

人民检察院第二分院副院长张远男介绍道。

问题找准了,说透了,检察建议才会更有说服力。2019年10月12日,海南省人民检察院制定并印发了《海南省人民检察院关于公益诉讼检察建议的指导意见》,从立案、调查、适用法律、诉讼衔接、跟踪落实、公开协同等6个方面明确办案规范,提升检察建议质量。

2019年以来,海南省各级检察机关公益诉讼呈现同比上升的态势,全省检察机关共确定海洋环境保护领域公益诉讼线索154个,立案129起,诉前检察建议93起,提起民事公益诉讼13起,发挥出检察机关在保护海洋生态方面的独特作用。

# 既要有硬度 也要有温度

按日计罚近七百万,民勤县给排水管理站污水处理厂认罪

◆本报记者李贤义 吴玉萍

“行政处罚后,执法人员没有以罚代改、一罚了之,而是积极协助查找超标原因,督促整改,确保污水处理设施正常运行,实现达标排放。”刚中带柔,服务企业,我觉得这是该案的一个亮点。”在接受采访时,甘肃省生态环境厅的一名执法人员就此强调了不止三遍。

以前执法人员进门,就是挑毛病、写罚单,现在帮着解疙瘩、出主意,执法方式有了很大的转变。

## 以在线监测数据为依据,集体审查决定,程序严谨,定性准确

甘肃省武威市民勤县办结的这起污水处理厂超标排污按日连续计罚案,违法事实清楚,法律定性准确,案卷表述规范,作为生态环境部通报的六个典型案例之一,受到了表扬肯定。

“按日连续处罚案件程序复杂,包括初次处罚、责令改正、处罚信息公开、复查、做出按日连续处罚决定、再复查、罚款延期缴纳等流程。”参与此案的一名负责人介绍,该案收集证据手段合法,有相应的在线监测数据作为处罚事实依据。在作出行政处罚决定前,告知当事人有关事实、理由、依据和当事人依法享有的权利。同时,在政府网站依法向社会公开了原行政处罚决定和责令改正违法行为决定等相关信息。此外,还在法定期限内进行了复查。

在本案办理过程中,武威市生态环境局民勤分局集体审查处罚决定、规范调查取证方式和程序,并明确要求,证据收集、认定及证据材料要符合法定形式要件,证据全面充分、相互印证,能够有效证明当事人违法行为、违法事实、性质、情节和后果。

据了解,该案是《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国水污染防治法》和《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》实施以来,民勤县首次实施按日连续处罚和落实四个配套办法的环境行政处罚案件。

## 设身处地为企业发展着想,同意延期缴纳罚款

作为全国生态环境最为脆弱的地区,民勤县对违法者“拒不改正”行为实施了按日连续计罚,对违法者实施严厉处罚,不仅有效维护了法律权威,严厉打击了环境违法行为,而且对规范企业生产经营行为起到了积极促进作用,也体现了对违法者形成了强大震慑,充分体现了当地生态环境部门敢于执法亮剑、敢于碰硬动硬、坚决打赢污染防治攻坚战的决心和信心。

同时,本案实现了执法刚性与柔性的有机统一。武威市生态环境局民勤分局了解到,该单位污水处理厂二期改扩建工程项目正在实施中,立即缴纳罚款确实存在资金困难,遂依据《中华人民共和国行政处罚法》《环境行政处罚办法》有关规定,同意该单位延期缴纳罚款。

之后,涉事单位足额缴纳了罚款,最终实现了法律效果与社会效果的有机统一。

一味追求严格执法,或者一味强调柔性执法,会陷入所谓“合法不合理”“合理不合法”的矛盾境地。解决这个问题,必须用好柔性执法,处理好法、理、情的关系。在政策允许的范围内,当地分局设身处地为企业发展着想,充分显示了“以人为本”的执法理念。上述负责人强调,法律实施既要有硬度,还要有温度;执法要避免人情化,但也要注重人性化。

## 案里 案外

## 甘肃省武威市民勤县 给排水管理站污水处理厂超标排污案

### 2018年

12月18日下午,发现民勤县给排水管理站污水处理厂总排口氨氮、总氮浓度日均值超过了《城镇污水处理厂污染物排放标准》,两项指标均超标12天。

12月18日,下达《责令改正违法行为决定书》。

12月21日,送达《行政处罚事先(听证)告知书》,确定罚款金额39.71万元。

12月27日,下达《行政处罚决定书》。

### 2019年

1月3日,复查发现仍存在超标违法排放氨氮、总氮等水污染物的行为。

1月4日,再次送达《责令改正违法行为决定书》。

1月21日,送达《按日连续处罚事先(听证)告知书》。

1月21日,复查发现,总排口各项水污染物达标。

1月28日,下达《按日连续处罚决定书》:自2018年12月19日至2019年1月3日共计16天,罚款635.36万元。

2月12日,鉴于其二期改扩建工程项目尚在实施阶段,缴纳罚款资金存在困难,下达《同意延期缴纳罚款告知书》。

2月22日,该单位依法履行行政处罚决定,足额缴纳了两笔罚款,共计675.07万元。

吴玉萍整理 徐洋制图

## CEN 执法案例

# 跨省倾倒两千余吨工业固废

平邑抓获九名涉案人员,两名被批捕

本报见习记者王文硕 通讯员杨燕平报道 山东省平邑县生态环境、公安两部门经过周密调查取证,日前破获了一起跨省非法倾倒工业固废污染环境案件,抓获涉案人员9名。

2019年8月12日,临沂市生态环境局平邑县分局向平邑县公安局移送一起环境违法案件:在平邑县仲村镇北仲一村农用地内,有人非法倾倒危废垃圾并掩埋覆盖,严重污染当地环境。

接到案件后,平邑县公安局立即成立专案组,并联合临沂市生态环境局平邑县分局多次勘查现场,取样送检。

在搜集犯罪嫌疑人违法犯罪证据的同时,执法人员通过大量的走访摸排,逐步摸清了犯罪团伙的人员构成及组织架构。随后,专案组先后赶赴淄博、潍坊等地以及江苏、浙江等省份抓获涉案人员。

调查发现,自2019年3月以来,在没有任何资质的情况下,犯罪嫌疑人刘某等人违反国家相关规定,非法从江苏省昆山市等地运输工业固废2000余吨到平邑县仲村镇北仲一村农用地随意倾倒和填埋,严重污染环境,其行为已构成污染环境罪。

目前,9名涉案人员均已被公安机关刑事拘留,其中两名经检察机关批准后被逮捕,案件正在进一步调查之中。

## 周末晚上真的是环境执法监管盲区吗?

# 撕封条擅自复产“回马枪”逮个正着

金华一点塑加工企业负责人被行政拘留5日

本报通讯员朱盼盼 杨伟记者朱智翔 晏利扬金华报道 本以为企业被封封条后就不会再被查,却被生态环境部门杀了个“回马枪”,逮了个正着。日前,浙江省金华市浦江县一家点塑加工企业负责人因擅自撕毁“环保封条”被依法行政拘留。

“企业因擅自恢复生产被依法查处,这在浦江尚属首例。”金华市生态环境局浦江分局相关负责人介绍。

据介绍,在近期开展的一次生态环境执法行动中,浦江生态环境执法人员对该点塑加工企业进行了突击检查。

根据《中华人民共和国大气污染防治法》第三十条规定,执法人员依法对该企业进行了查封,责令其立即整改。

3天后的周六晚上,浦江生态环境部门组织实施了执法检查“回头看”,对环境违法企业开展后督察,在督促企业落实整改的基础上,进一步封堵“节假日”“夜晚”等环境违法分子认为的监管“时间盲区”。

当生态环境执法人员来到该企业时,企业大门上的“环保封条”已被撕毁,车间内灯火通明,机器轰鸣。企业不仅恢复了生产,而且生产产生的废气仍在不停直排,整改工作并未落实。

对此,浦江生态环境部门立即会同公安机关进行联合调查取证,并传唤了该企业负责人。

门查封后还会再来检查,而且是在周末的晚上。我心存侥幸,只想到赚钱,没有考虑到环境保护和遵纪守法,教训深刻。”在事实和证据面前,该企业负责人懊悔不已,并对自己的违法行为供认不讳。

目前,该点塑加工企业负责人因涉嫌阻碍环境执法的违法行为,已被浦江公安机关依据《中华人民共和国治安管理处罚法》第六十条规定,行政拘留5天。

“下一步,我们还将常态化开展生态环境执法检查行动和后督察,尤其是在节假日、夜晚等环境违法行为易发高发时段会进一步加大执法检查力度,保持生态环境执法高压态势。”浦江分局相关负责人提醒,奉劝广大企业主莫怀侥幸心理,自觉遵守生态环境保护法律法规。