



全国人大代表、重庆市人民检察院党组书记、检察长贺恒扬建议:

修复生态环境也应是刑事责任承担形式

◆本报记者陈媛媛

根据《刑法》的规定,对破坏环境资源的犯罪在判处刑罚的同时,由于犯罪行为而使被害人遭受经济损失的,对犯罪分子还应根据情况判处赔偿经济损失。鉴于破坏环境资源犯罪的特殊性,刑罚与赔偿损失两种责任形式已经不能完全满足对该类犯罪行为追究责任和保护环境资源的需要。

为此,全国人大代表、重庆市人民检察院党组书记、检察长贺恒扬认为,有必要对《刑法》做出相应修改,明确刑事处罚外,应当根据情况判处承担修复生态环境、赔偿损失的责任。

修复生态环境是最直接最有效的方式

贺恒扬认为,明确修复生态环境为破坏环境资源犯罪的责任形式,是适应破坏环境资源犯罪特殊性需要。破坏环境资源犯罪对生态环境造成的损害后果与其他犯罪不同,有的体现为经济损失,大多数案件则不是以经济损失来体现,甚至无法以经济损失来衡量,无形的长期损害远远超出单纯的经济损失范畴。除了追究行为人的刑事责任之外,对于已经造成的生态环境损害,生态修复是第一位的。相对而言,赔偿损失不是最有效的方式,修复生态环境才是最直接最有效的方式。

同时,明确修复生态环境这一责任形式,是完善破坏环境资源犯罪责任体系的需要。追究破坏环境资源犯罪行为人的刑事责任,体现了对其犯罪行为的惩罚,但是被损害的生态环境仍然未修复。虽然《刑法》第三十六条规定由于犯罪行为而使被害人遭受经济损失的,对犯罪分子除依法给予刑事处罚外,并应根据情况判处赔偿经济损失,可以解决部分案件的损害赔偿问题,但赔偿损失无法涵盖修复生态环境。从“行为——责任”原理看,生态修复责任应当是生态环境损害的必然后果。《刑事诉讼法》设置了附带民事诉讼制度,《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》明确规定,人民检察院对破坏生态环境和资源保护的犯罪行为提起刑事公诉时,可以向人民法院一并提起附带民事公益诉讼。

法律和司法解释已经从程序上解决提起附带民事诉讼和附带民事公益诉讼的问题,但是可以提出什

么样的诉讼请求,法院判决时可以要求犯罪行为人承担什么形式的责任,在实体法中缺乏相应的依据。

通过在《刑法》中明确犯罪行为人为人承担生态环境修复责任,可以实现实体法与程序法协调一致,建立刑事制裁、民事赔偿与生态修复有机衔接的环境犯罪责任体系。

应通过修法确认实践探索成果

目前对于单独提起生态环境损害赔偿诉讼的,司法文件已经明确规定修复生态环境这一责任形式。

《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》,已经明确修复生态环境与赔偿损失、停止侵害、排除妨碍、消除危险、赔礼道歉等均为损害生态环境的民事责任。从顺位上看,修复生态环境是第一位的责任,受损生态环境能够修复的,人民法院首先应当判决被告承担修复责任。同时,确定被告不履行修复义务时应承担的生态环境修复费用,在受损生态环境无法修复或者无法完全修复的情形下,才判决赔偿损失。

近年来,司法机关根据办理环境犯罪案件的实际情况,在追究犯罪行为人刑事责任的同时,积极探索要求犯罪行为人采取补植复绿、土地复垦、增殖放流、缴纳生态修复费等生态修复措施,对于修复被犯罪行为破坏的生态环境发挥了积极作用。

贺恒扬认为,由于法律没有明确规定,这些探索属于“立法未行,司法先行”,生态修复的法律性质、与刑罚和其他责任形式的关系等存在争议。现在通过修改法律确认实践探索成果,解决生态修复合法性、规范性的时机已经成熟。

生态环境修复责任应有具体条文规定

为此,贺恒扬建议,有必要对《刑法》做出相应修改,明确修复生态环境为破坏环境资源犯罪的责任形式。将《刑法》第三百四十六条修改为:单位犯本节第三百三十八条至第三百四十五条规定之罪的,对单位判处罚金,并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依照本节各该条的规定处罚。增设第三百四十六条之一:由于犯罪行为而使生态环境遭受损害的,对犯罪分子除依法给予刑事处罚外,应当根据情况判处承担修复生态环境、赔偿损失的责任。

农工党中央建议:

抓紧制定黄河保护法 实现全流域保护

本报记者王玮北京报道 当前,黄河流域生态保护和高质量发展面临的形势依然十分严峻。2020年全国“两会”期间,农工党中央建议强化法治保障,抓紧制定《黄河保护法》,实现全流域系统保护。

首先,强化顶层设计和法治保障,实现全流域系统保护。一是抓紧制定《黄河保护法》,以法治方式确立流域空间管控、环境总体规划、水资源管理、污染防治、生态保护与修复、环境和安全风险防范、流域综合管理等制度。二是参照长江经济带模式,在国家层面建立强有力的协调机制,由国家发展改革委牵头,尽快编制《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》,并纳入国家“十四五”规划。三是实行

上中下游差异化保护措施。上游保护生态,推进实施一批重大生态保护修复和建设工程,提升水源涵养能力。中游保持水土,大力建设旱作梯田、淤地坝等。下游保护好黄河三角洲湿地,增加生物多样性。

其次,加强科学研究,加大黄河污染治理与环境执法力度。一是生态环境、水利、科技等部门围绕制约流域生态保护的重大问题深入开展研究。二是生态环境部门加大对水、大气、土壤的治理力度,解决汾河、渭河污染。三是将生态破坏和环境问题纳入中央生态环境保护督察,严厉打击固体废物非法转移等各类违法行为。

第三,以流域安全保障为底线,以水资源总量强度双控为红

线,有效支撑流域高质量发展。一方面,水利、农业、林业等部门以水旱灾害治理为要务,优化黄土高原退耕还林还草工程,实施河道和滩涂综合提升治理工程。另一方面,水利、发改等部门开展黄河节水控水行动,加强水资源消耗总量与强度双控考核,优化调整黄河“八七分水方案”。

最后,是系统科学布局新兴产业,加快联动发展步伐。制定流域产业准入负面清单,尤其严控煤化工等项目,清理负面清单内现有产业和项目。加快“四个结构”调整,即产业结构、资源结构、能源结构、运输结构的调整,尤其是加快河套灌区、汾渭平原等粮食主产区的绿色农业发展。

民盟中央建议:

立法填补光污染监管空白 实施分区管理

本报记者王玮北京报道 光污染是“人工光各种有害影响总和的统称”。民盟中央调研后发现,作为一种新的城市环境问题,在我国还未被纳入法律体系,监管处于盲区,也导致光污染危害日益加剧。

光污染管控存在哪些主要问题?民盟中央认为,首先,相关法律法规极少,管理和监测标准缺乏。目前国内没有一部法律对光污染防治问题进行专门规范,甚至连基本定义都尚未明确。

其次,实践中光污染防治监管和执法存在较大困难。由于环境类法规中光污染防治规范细则的缺失,涉及光污染的投诉多由住建部门、城管部门依各自职责负责解决,按照城市管理、邻里纠纷调解等模式进行处理,整治效果并不理想。

第三,缺少对光污染防治、防

治方面的研究。现阶段光环境测量设备较为单一,且周围环境对其数值干扰较大,造成监测结果准确性较低,不足以充当执法证据或用于光污染诉讼侵权举证。

主要有哪些建议?一是建立健全法律法规。在《环境保护法》中明确光污染的定义、范畴,制定有关光污染的防治措施,并建立监督管理体制,实施分区管理,确定各类区域光污染的质量标准和排放标准。制定防治光污染的单行法《光污染防治法》。在立法过程中,应充分利用经济手段,进一步完善排污收费制度,制定对景观照明、娱乐场所照明等的收费制度,实现经济杠杆对光污染源的遏制效应。完善光污染侵权诉讼程序,鉴于光污染取证存在极大难度,在光污染侵权诉讼中可实行举

证责任倒置。

二是制定光污染技术规范和标准。结合光污染自身特点,分类分区,单独针对诸如人工光源、造成光污染的玻璃幕墙等制定《光污染认定技术规范》、《光环境质量标准》以及《光污染环境标准》,从源头遏制光污染的产生。同时,针对不同光源监测、数据分析,制定细致明确、可操作性强的技术规范。

三是加强城市建设相关规划管理。严格执行环境影响评价制度,将环境影响评价、“三同时”制度等环保制度充分贯彻到光污染领域。

四是加强对光污染防治技术的应用性研究。建议相关部门成立研发专项基金,牵头组织专家学者围绕光污染防治、防治,开展技术研究,为光污染防治提供技术支持。



上海为中华鲟保护专门立法

系全国首个针对长江流域单一物种的地方性法规

◆本报记者蔡新华
见习记者丁波

上海将与长江流域其他地区相关部门开展执法合作,共同保护“国宝”中华鲟。这是记者日前从上海市十五届人大常委会第二十二次会议表决通过的《上海市中华鲟保护与管理条例》(以下简称《条例》)中获得的信息。《条例》系全国首部对长江流域特定物种保护的专门立法,于今年6月6日起正式施行,这对加强上海“生态之城”建设,进一步完善上海的野生动物保护体系都有着重要意义。

上海市人大立法部门相关负责人表示,立法保护中华鲟,是区域性行政立法协作机制的创新,也是贯彻落实“长江大保护”、推进生态文明建设的创新。

明确渔业部门负责中华鲟保护,建立收容救护体系

《条例》全文包括总则、保护措施、监督管理、区域协作、法律责任、附则等六章四十条,确立了政府统一领导、部门分工负责、全社会共同参与的体制。明确渔业部门负责上海市中华鲟保护工作,组织或者协调开展相关行政执法、生态修复、收容救护等工作;其他有关部门按照各自职责,共同做好中华鲟保护相关工作。

《条例》规定,渔业部门建立与绿化市容、生态环境等部门的协调机制,并加强与司法机关的工作衔接,依法及时打击危害中华鲟保护的违法犯罪行为。

在完善物种保护措施方面,《条例》明确,增加种群数

量的相关措施,规定通过人工繁育、增殖放流等措施,加强中华鲟保护,促进种群数量增加。个人和单位对中华鲟的救助责任,建立健全中华鲟收容救护体系。

同时,《条例》明确从严管理中华鲟的捕捉,禁止捕捉、杀害中华鲟,因特殊需要必须捕捉的,应当依法取得特许捕捉证。

在加强监督管理方面,《条例》要求,市渔业部门每年制定中华鲟保护与管理检查计划,并会同自然保护区管理部门开展检查和指导工作。

《条例》规定,单位或者个人发现危害中华鲟及其栖息地的违法行为的,可以投诉举报,对于在中华鲟保护

工作中做出显著成绩的,依法给予奖励。同时,要建立中华鲟保护与管理年度报告制度。每年向社会报告中华鲟资源状况、人工繁育、增殖放流、收容救护等情况。

《条例》还设专章对中华鲟保护区区域协作作了规定:一是开展中华鲟保护与管理区域协作。与长江流域其他地区相关部门开展执法合作,共同打击相关违法行为。二是加强科研合作。协同开展中华鲟资源调查和栖息地环境监测,共同研究中华鲟保护与管理的重大问题。三是强化中华鲟救助合作。与长江流域其他地区相关部门共享收容救护设施设备与技术资源,共同提升收容救护水平。

保护范围扩大,与长江流域城市共同保护

该负责人介绍,此前,国家层面和农业农村部也有涉及中华鲟保护的相关法律法规,但实施过程中,对“保护怎么样的”“怎样保护”没有明确的规定,法律执行很困难。上海市府也制定相应规章,侧重于中华鲟栖息地的保护管理。但从中华鲟等水生生物种群资源保护出发,保护区所保护的面积、功能和效果还远远不够。

对此,2017年初,上海市人大启动中华鲟立法调研,当时争议声不少,但经过现场调研,看到长江口中华鲟自然保护区虽是国内基础设施条件最佳的保护区之一,但是面积规模很小,人大立法工作者产生了对中华鲟生

存处境的同情与理解。

2019年4月,上海市人大再次组织到长江口去实地调研。经了解中华鲟的生存状况及其特殊而不可替代的保护价值后,工作人员普遍认为,出台保护中华鲟的法规就是最好地落实长江大保护战略。经过多次交流磋商,立法角度也将原来保护范围从保护区调整到整个长江流域。

此后,上海市人大、市政府建立了双组长制,立法正式进入快车道。征求意见过程中,一些部门对立法保护与地域发展空间关系提出疑问。市人大很快确立“保护前提,但也要为发展留足空间”原则,市政府常务会议即通过了草案稿。

新冠疫情的暴发,也加速了这部法的进程。大家清醒地认知:人与动物应该和谐相处,立法保护中华鲟正当其时。2020年3月,上海市人大一审将《上海市长江中华鲟保护条例(草案)》名称里“长江中华鲟”改为“中华鲟”。5月13日,《上海市中华鲟保护管理条例(草案)》提交二审,次日全票表决通过。

该负责人还着重提到,“区域协作”的问题,上海市人大还专门派人到江苏、安徽、湖北等地征求意见,获得了其他兄弟省份的大力支持。全国人大也鼓励,这是上海带头做的探索,将为下一步立法提供有价值的借鉴。



上海对非法猎捕中华鲟案 提起公益诉讼

要求赔偿资源损失4万元

并向社会公众赔礼道歉



图为检察机关现场调查渔船非法捕捞情况。
上海铁路运输检察院供图

本报记者蔡新华 见习记者丁波上海报道 记者从上海铁路运输检察院获悉,该院日前对长三角首例非法猎捕中华鲟案提起公诉,要求侵权人赔偿公益诉讼损失4万元并向社会公众赔礼道歉。

据了解,案件发生在2019年8月7日凌晨,上海市崇明区渔政管理检查站执法人员在水域巡逻发现,一条渔船正在非法捕捞,执法人员立即上船进行了检查,在渔船的冰库里查获了大量当天捕捞的各色鱼类。而在对鱼进行分类登记时,有一条全长60厘米、重1.87斤特别的鱼引起了执法人员注意。捕捞者称,这条特别的鱼是在佘山岛北侧海域所

得,之后他便将其放进了船上的冰箱里,准备留作食用。经上海市长江口中华鲟自然保护区管理处工作人员辨认,这条有着尖尖吻部、梅花状陷器的鱼极似国家一级保护动物中华鲟。一旦确认,依据《刑法》,捕捞者的行为就涉嫌非法猎捕濒危野生动物罪。

上海铁路运输检察院相关负责人介绍,为确认这条特别的鱼的身份,认定犯罪嫌疑人犯罪事实,今年2月,他们将鱼送到了上海市司法鉴定科学研究院,交由环境损害司法鉴定研究室与法医物证学研究室联手对鱼种类进行鉴定。法医物证学研究室系首次接受认定工作,没有参照依据,创造性地将核基因和线粒体基因的两个目标区域作为检测区进行比对分析,得出结论,四条序列均与中华

鲟相似度最高,相似性为99.85%~100%,从DNA上验证其为中华鲟。司法鉴定人对鉴定材料进行了外部形态学检查发现,这条鱼体具有长梭形,头部呈三角形,吻较尖,尾鳍歪型,上叶大,下叶小,头部腹面有许多梅花状陷器等特征,通过与《中华鲟》(GB/T 32781-2016)标准比对,再次确认这条鱼与中华鲟特征相一致,比对各种形状指标,这条鱼的年龄在0+~1+龄间。

此外,办理案件时,他们还多次走访价格认证机构,咨询沟通中华鲟的整体价值,前往上海市水生野生动植物保护研

究中心等单位走访调研中华鲟的情况,明确中华鲟具有重要的自然价值。

该负责人指出,检察机关以非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪对犯罪嫌疑人提起公诉的同时,对侵权人非法猎捕、杀害中华鲟依法提起附带民事诉讼,一方面是让被告人承担侵权责任,警示其他渔民。另一方面也是为保护生态资源,建设美丽家园增添了坚实的司法保障。下一步,他们将根据近期上海市人大研究通过的《上海中华鲟保护管理条例》研究出更细致的措施,全力为保护“国宝”中华鲟提供司法保障。