

## 最高检印发服务保障黄河流域生态保护和高质量发展意见

# 以“零容忍”态度打击破坏环境资源犯罪

◆本报记者陈媛媛

最高人民检察院日前印发《关于充分发挥检察职能服务保障黄河流域生态保护和高质量发展的意见》(以下简称《意见》)的通知,共同抓好大保护,协同推进大治理,以生态环境保护为重点,着力整治黄河流域突出问题。《意见》深入贯彻落实习近平总书记对于黄河流域生态保护和高质量发展的要求,紧紧围绕“安全黄河、生态黄河、发展黄河和文化黄河”目标,聚焦黄河流域生态保护和经济社会发展中的短板弱项,明确了检察工作思路、方向、举措和要求,加强对工作理念、工作方法、工作机制的总结和推广,供沿黄九省区检察机关参照执行。

### 依法严惩破坏黄河安全和环境资源犯罪

《意见》要求,认真履行批捕、起诉职能,以“零容忍”的态度,坚决惩治非法采矿、破坏水土保持等危害河道安全犯罪,以及污染环境、盗伐滥伐林木、滩涂围垦、乱占草原林地耕地、非法捕捞狩猎等破坏环境资源犯罪。加强与行政机关、公安机关协作配合,联合开展专项监督治理活动,及时掌握黄河流域环境资源犯罪的新特点、新动向,采取挂牌督办、现场指导、联合督查等形式加大办案力度。

此外,《意见》还指出,加强与纪委监委的协作配合,认真审查办理国家工作人员涉嫌在黄河安全、水资源保护、污染防治、环境监管过程中的贪污贿赂、渎职案件。

为维护法律制度刚性和权威,《意见》要求,常态化开展破坏黄河安全和环境资源犯罪专项立案监督,督促行政机关及时移送涉嫌犯罪案件,监督侦查机关及时立案侦查,切实防止和纠正有案不立、有罪不究、以罚代刑、降格处理等问题。加强环境资源案件刑事侦查活动监督,引导侦查取证,有效解决收集固定证据不及时、不合法,侦查质量不高等问题。加强刑事审判监督,对事实认定错误、定性错误、量刑明显不当的判决、裁定依法提出抗诉,防止环境资源刑事案件量刑不当、罚不当罪。

在强化流域生态环境公益保护上,《意见》要求,围绕党委政府和社会关注的突出问题,认真梳理和排查影响黄河安全和破坏环境资源案件线索,组织开展公益诉讼专项监督活动。积极运用行政公益诉讼、民事公益诉讼、支持起诉等方式,服务堤防工程、河道整治、滩区治理、生态修复等重大工程。深化对农业面源污染、工业污染、城乡生活污染和废弃矿山污染等问题监督,依法适用惩罚性赔偿,助推生态环境保护和修复。

### 强化跨区域环境资源案件办理

《意见》从组织领导、内外协作、工作机制等方面明确了检察机关落实服务保障黄河发展工作的保障措施。

最高人民检察院通过指定管辖、交办案件、挂牌督办、现场指导、联合督察等方式,加强对黄河流域跨省案件的指导,定期对黄河流域检察机关协作配合情况进行总结通报。各省级检察院应当加强对下级检察院的指导和监督,定期听取情况汇报,谋划部署推进措施,切实帮助解决遇到的困难和问题,确保跨区域环境资源案件办理的力度和效果。

深化内外协作。树立“一盘棋”意识,建立检察机关内部各部门办案信息共享、案件线索移送、监督措施联动机制。构建上下一体化办案机制,探索实行“线索统一管理、案件统一审批、力量统一调配”,形成上下一体、区域联动、指挥有力、协作密切、运转高效的工作格局。推动沿黄省级检察院会签黄河流域环境资源公益诉讼跨省管辖协作意见,解决黄河流域环境资源公益诉讼跨省管辖问题。加强与行政机关、审判机关、监察机关的沟通协作,以联席会议、情况通报、线索移送、联合督查等机制为抓手,形成合力,共同保护黄河流域生态环境。

### CEN 新闻+

## 最高检发布典型案例

以民事检察监督助力黄河流域保护

本报记者陈媛媛北京报道 为配合《关于充分发挥检察职能服务保障黄河流域生态保护和高质量发展的意见》,最高人民检察院发布了典型案例。

典型案例共12件,其中刑事检察案件3件、民事检察监督案件1件、行政检察监督案件1件、公益诉讼检察案件7件。这批典型案例以生态环境保护为重点,助力整治黄河流域存在的工业废水偷排、违规采水用水、违规私搭乱建、非法占用农用地等问题,加强溯源治理,推动行政争议实质性化解,注重抓前端,以民事检察监督助力黄河流域生态环境保护,注重标本兼治,将公益诉讼办案工作与源头治理有机结合。

这批典型案例坚持理念引领,提升服务保障黄河高质量发展质效。坚持“诉前实现保护公益目的是最佳司法状态”的监督理念,充分发挥诉前磋商、检察建议等程序

优势,促进行政机关依法行政。本次7件行政公益诉讼典型案例,都是在诉前推动问题解决。同时树立“打击与保护并重”的司法理念,在办理涉企犯罪情节轻微的案件中,贯彻宽严相济政策,服务保障民营企业发展。践行恢复性司法理念,积极推动生态环境得到及时、有效的修复。

各级检察机关坚持“一盘棋”思想,加强横向协同、纵向联动、多方配合,共同抓好黄河大保护。打好刑事检察与公益诉讼检察“组合拳”,同时追究犯罪嫌疑人刑事责任与公益损害修复责任,积极发挥一体化办案优势,上下联动解决办案难题。

这批典型案例坚持理念引领,提升服务保障黄河高质量发展质效。坚持“诉前实现保护公益目的是最佳司法状态”的监督理念,充分发挥诉前磋商、检察建议等程序



## 云南出台土壤污染防治条例

增加乡镇政府土壤污染防治工作责任

本报记者蒋朝晖昆明报道 云南省第十三届人民代表大会第五次会议日前审议通过《云南省土壤污染防治条例》(以下简称《条例》),自2022年5月1日起施行。

云南省人大常委会办公厅副主任、新闻发言人王云在云南省第十三届人民代表大会第五次会议新闻发布会上介绍说,制定《条例》,是建立健全云南省土壤污染防治的配套法规,制度体系的现实需要。同时,将全省多年来土壤污染防治的管理经验上升为法规,通过制定地方性法规规范土壤污染防治行为,促进土壤环境风险得到有效管控,确保“让老百姓吃得放心、住得安心”。

云南省人大常委会高度重视土壤污染防治条例制定工作,将其列入了2021年的立法工作计划。条例制定过程中,认真贯彻落实科学立法、民主立法、依法立法要求,省人大环资委、法制委及常委会法工委提前介入,广泛开展立法调研、论证,先后多次组织召开立法论证会、座谈会,广泛听取各级人大、政府及有关部门,以及科研院所、部分专家和人大代表的意见建议。同时,立法过程中认真贯彻全过程人民民主,通过网络、书面等方式广泛征求基层立法联系点、社会公众的意见,积极

邀请人大代表参与立法调研,不断扩大人民群众参与立法,广泛凝聚立法共识。在此基础上,反复修改完善形成条例草案,于2021年11月和今年1月提请省人大常委会第二十七次会议和第二十八次会议进行了审议;期间,省人大常委会党组还报请第十一届省委常委第六次会议审议。根据省人大常委会组成人员的修改意见建议,省人大常委会同意将修改完善后的条例草案提请第十三届人大第五次会议审议。

《条例》包括总则、预防和管控、管控和修复、保障和监督、法律责任、附则,共6章60条。结合云南省土壤污染防治特点,《条例》增加了乡镇人民政府在土壤污染防治工作中的责任,明确了县级人民政府应当制定土壤污染防治实施方案的要求,建立了跨行政区域协商解决制度,细化了建立土壤污染重点监管单位名录的行业。针对云南省重金属污染防治压力较大的情况,提出了重点行业重金属污染物排放总量控制制度和强制性清洁生产审核要求。同时,细化了农药包装废弃物和畜禽养殖的要求;提出了对优先保护类耕地面积减少或者土壤环境质量下降的县(市、区)实行环评限批等限制性措施。

## 四川实施“1+3”区域联动机制

监察专员与地方执法人员形成监管合力

本报记者王小玲成都报道 29个县(市、区),490个乡镇、街道;国土面积121698平方公里,占全省25%;各类自然保护区49个,总面积27854平方公里,占全省33%。这样广袤的区域,由四川省生态环境厅第四监察专员公署6个人负责,却能做到生态环境问题早发现、早提醒、早督促企业整改,这得益于创新实施“1+3”区域生态环境监察联动机制。

2021年4月,省厅第四监察专员办公室与管辖区绵阳、广元、阿坝3个市(州)生态环境局探索建立了“1+3”区域生态环境监察联动机制,利用有限资源壮大了环境监察力量,有利于地方环境执法人员与监察专员形成合力。

定期召开联席会议。第四监察专员办公室牵头,每季度采取现场调研、座谈交流等方式,在3个市(州)生态环境局轮流召开区域生态环境监察工作联席会议,主要研究落实中央、省有关生态环境保护方面的法律法规、方针政策,分析研究工作中的重点和难点问题,完成厅党组交办的其他事项,推动解决区域内重点突出生态环境问题。

实行环境信息共享。3个市(州)生态环境局将辖区重点污染源、风险源、重点排污单位、环境监测数据、生态保护红线数据、信访问题、上级反馈问题整改进度情况等信息与第四监察专员办公室共享。通过信息共享,实时掌握辖区生态环境信息动态,为辖区生态环境监察工作提供了基础信息。

实行监察资源共用。根据工作需要,绵阳、广元、阿坝3个市(州)生态环境局派出干部参加第四监察专员办公室每月开展的明察暗访等工作,协助提供检查所需物资设备。通过人力、物力等资源要素跨区域合理有效流动,既加强干部交流学习,锻炼培养环境监察能手,又使资源发挥出更大作用。

实行环境问题共查。第四监察专员办公室牵头,组织3个市(州)生态环境局不定期开展生态环境问题自查、市(州)交叉检查,每月查找问题线索不少于3件。截至2021年12月,3个市(州)生态环境局主动查找问题线索72件,及时推动完成整改。

实行环境联合执法。3个市(州)生态环境局将辖区重点污染源、风险源、重点排污单位、环境监测数据、生态保护红线数据、信访问题、上级反馈问题整改进度情况等信息与第四监察专员办公室共享。通过信息共享,实时掌握辖区生态环境信息动态,为辖区生态环境监察工作提供了基础信息。

实行监察资源共用。根据工作需要,绵阳、广元、阿坝3个市(州)生态环境局派出干部参加第四监察专员办公室每月开展的明察暗访等工作,协助提供检查所需物资设备。通过人力、物力等资源要素跨区域合理有效流动,既加强干部交流学习,锻炼培养环境监察能手,又使资源发挥出更大作用。

实行环境问题共查。第四监察专员办公室牵头,组织3个市(州)生态环境局不定期开展生态环境问题自查、市(州)交叉检查,每月查找问题线索不少于3件。截至2021年12月,3个市(州)生态环境局主动查找问题线索72件,及时推动完成整改。

实行环境信息共享。3个市(州)生态环境局将辖区重点污染源、风险源、重点排污单位、环境监测数据、生态保护红线数据、信访问题、上级反馈问题整改进度情况等信息与第四监察专员办公室共享。通过信息共享,实时掌握辖区生态环境信息动态,为辖区生态环境监察工作提供了基础信息。

实行监察资源共用。根据工作需要,绵阳、广元、阿坝3个市(州)生态环境局派出干部参加第四监察专员办公室每月开展的明察暗访等工作,协助提供检查所需物资设备。通过人力、物力等资源要素跨区域合理有效流动,既加强干部交流学习,锻炼培养环境监察能手,又使资源发挥出更大作用。

实行环境问题共查。第四监察专员办公室牵头,组织3个市(州)生态环境局不定期开展生态环境问题自查、市(州)交叉检查,每月查找问题线索不少于3件。截至2021年12月,3个市(州)生态环境局主动查找问题线索72件,及时推动完成整改。

实行环境联合执法。3个市(州)生态环境局将辖区重点污染源、风险源、重点排污单位、环境监测数据、生态保护红线数据、信访问题、上级反馈问题整改进度情况等信息与第四监察专员办公室共享。通过信息共享,实时掌握辖区生态环境信息动态,为辖区生态环境监察工作提供了基础信息。

## 禁渔期多次使用禁用渔具非法捕捞水产品 东营垦利开庭审理一起公益诉讼案



本报记者李贤义报道 由山东省东营市垦利区人民法院提起公诉的孙某明等十人非法捕捞水产品案近日在东营开庭。

在2021年渤海伏季休渔期间,孙某明、孙某俊等人事先预谋,由孙某俊等多名船主使用禁用渔具“吸沙泵”,在自然保护区附近海域多次捕捞海沙子(学名兰蛤),由孙某明负责对外销售。截至案发共捕捞海沙子

4万余斤,被公安机关查获。孙某明、孙某俊等人的行为违反《渔业法》,对海底幼贝和其他底栖生物造成了损伤,严重破坏了海底生态环境。

庭审中,被告人孙某明、孙某俊等人对检察机关指控的犯罪事实供认不讳,认罪悔罪,并积极缴纳了生态损害赔偿金74万余元。该案附带民事公益诉讼当庭调解,刑事部分将择期宣判。

## 湖北多地签订联防联控协议

完善跨区域协同应对机制 保障上下游生态环境安全

### 完善跨区域协同应对机制

保障上下游生态环境安全

为强化跨区域地市对接协作,加强生态环境联合执法,湖北省跨流域上下游突发水环境污染事件联防联控协议签订活动日前在孝感市汉川市举行,与会各地明确要提升生态环境应急响应能力,共同防范减少并有效应对跨界突发水污染事件。签约活动上,孝感市生态环境局主要负责介绍了水污染防治、上下游联防联控和防范化解重大水生态环境风险等工作经验。武汉市、孝感市、荆门市、天门市、随州市等生态环境部门负责人就跨流域上下游联防联控进行交流,并集中签订了《汉北河及汉沔湖跨流域上下游突发水环境污染事件联防联控协议》(以下简称《协议》)。协议主要包括,建立联动机制、开展隐患排查、及时通报信息、开展联合监测、加强污染控制、实施协同处置、做好纠纷调处、后期处置通报、强化协商联系等10个方面的内容和要求。

会议指出,要提高政治站位,着眼全省大局,上下联动、齐抓共管,坚决把生态环境应急工作抓紧抓实;要层层压实责任,完善举措机制,健全生态环境应急工作体系,不断加强生态环境风险预警防控,加快完善突发环境事件总体预案、专项预案以及部门预案修订、评估和报备;要以跨流域上下游突发水环境污染联防联控协议签订活动为契机,加快推广“南阳实践”,完成“一河一策一图”方案编制工作,提升生态环境应急响应能力。

会议强调,要联合开展跨区域环境污染突发事件桌面推演、实战演练,完善深化细化跨部门跨区域流域生态环境风险管理和协同应对机制,检验工作机制实效,保障流域上下游生态环境安全;要进一步理清环境风险联防联控工作思路,以保护生态环境、保护人民生命财产安全为目标,筑牢生态屏障。

熊争妍

## 以环保信用惩戒手段约束污染企业,用正面清单豁免政策惠企助企

# 江苏创新执法方式优化营商环境

◆本报记者李莉

在全国率先实现环保信用评级管理,目前江苏全省环保信用参评单位达23万家;在环境监管领域建立“正面清单”,对环境信用良好的企业免于或减少现场执法检查,做到“无事不扰”;将环保治理水平领先的企业纳入应急管控豁免名单,免于执行停产限产措施……

作为环境监管的一把“戒尺”,信用评级发挥的作用日益凸显。近年来,江苏省生态环境厅充分利用环保信用评级成果,为推动江苏高质量发展和优化营商环境提供绿色助力。

### 充分运用信用惩戒,环保信用“贷”来低息贷款

2021年3月-4月,江苏某建筑公司连续3次因工程项目未经审批夜间施工被实施行政处罚,环保信用等级评定为红色,属于环境较重失信企业,被银行机构实施了差别化信贷政策。

这一切让该公司负责人懊悔不已。被行政处罚后,公司不但被生态环境部门列为重点监察对象,还同时被多家银行催缴和限制贷款,贷款受限总额近10亿元,极有可能面临资金链断裂的风险。并且在行政处罚公示期内,企业不能参加政府采购、工程招投标,经营压力巨大。

信用惩戒像一把利剑让企业感受到了切肤之痛,该公司痛定思痛,采取一系列整改措施,组织全体员工专题学习环境法律法规,加强各个施工现场监督管理,夜间施工严格落实审批手续,不再触碰法律红线。截至2021年10月,该公司未再出现环境违法行为,行政处罚公示期满,环保信用得到修复,企业经营重新走上正轨。

据悉,江苏环保信用评级工作已有多年基础。2000年,原江苏省环境保护厅在全国第一个开展企业环境行为评级,确立绿蓝黄红黑五色等级制度。2013年,出台企业环保信用评级管理办法及标准;2015

年,首个实施环保信用差别电价政策;2019年1月,江苏省生态环境厅实施《江苏省企业环保信用评级暂行办法》,在全国率先实现环保信用评级;对环保信用等级为绿色的企业单位予以积极的信贷支持;对环保信用等级为黄色的企业单位严格贷款条件;对环保信用等级为红色、黑色的企业单位予以限制授信,在其环保信用等级提升之前,不予新增贷款,并视情况逐步压缩贷款,直至退出贷款。

在江苏,银行业金融机构对环保信用等级为绿色的企业单位予以积极的信贷支持;对环保信用等级为黄色的企业单位严格贷款条件;对环保信用等级为红色、黑色的企业单位予以限制授信,在其环保信用等级提升之前,不予新增贷款,并视情况逐步压缩贷款,直至退出贷款。

### 出台“正面清单”,“无事不扰”与“技术帮扶”结合

既要严格执法,约束污染企业,维护群众健康和环境安全,又要优化执法方式,促进企业自觉守法。监管的力度和服务的温度如何兼顾?

2021年6月,江苏省生态环境厅印发《江苏省生态环境监管执法正面清单实施方案》,按照分类监管、差异化监管的要求,切实减少和规范对企业现场检查。

为规范正面清单工作制度,江苏省生态环境厅专门从实施范围、基本条件、纳入程序、动态调整、分类监管等方面构建了一整套完整流程,弥补以往制度中纳入企业行业单一、标准不一、动态更新慢、成果应用少等缺陷。

值得关注的是,为避免清单“终身化”,杜绝“一纳了之”情形,江苏还建立了清单动态调整机制,对正面清单内外企业实施严格的“差别化”管理,充分体现“干好干坏不一样”。对正面清单企业,逐步推行财

税、金融、信用评级等方面联合激励,采取减少现场检查频次等9项正向激励措施。

此外,为最大限度地减少人为行政干预,充分发挥企业污染防治的主观能动性,江苏省生态环境厅还鼓励有条件的设区市依托现有“自查自纠”、排污许可证管理等系统,采取大数据等信息化手段创新正面清单纳入程序,推动传统的“行政主导名单”向“算法生成清单”转变,并在“环保脸谱”中嵌入“自我管理”工作模块和正面清单企业标识。

记者了解到,江苏部分地区还将正面清单制度主动融入疫情防控工作中,如常州市天宁区生态环境局针对疫情期间清单内6家医疗机构,加大帮扶力度,建立天宁医院管理群,及时共享信息,对医院污水、医疗废物等日常管理开展“云指导”服务,向医院下发医疗废物、医疗废物指导意见,督促重点医院开展医废操作工人开展个人防护培训。

江苏各级生态环境部门还注重执法与服务相结合,强化技术帮扶和普法宣传。一方面,结合落实疫情防控要求,通过网站、微信等“不见面”方式服务企业,提高企业对正面清单管理工作的知晓度,部分地区还将监督执法正面清单企业培育纳入结对共建活动,实现党的建设与企业发展的良性互动。另一方面,采取主要领导带队和邀请专家相结合的方式,对辖区内正面清单企业开展“体检式”现场帮扶,督促企业提高环境管理水平,切实做到“执法非现场、监管不缺位”。

截至目前,江苏已有2359家企业纳入正面清单管理。

### 从倒逼转向激励,推行应急管控豁免惠企助企

正向激励,惠企助企。江苏省生态环境厅以“信用惠企”为出发点,助推守信企业获得优惠措施;以“信用利企”为着力点,结合环境信用状况实行差异化监管,落实差别化水价、大气管控豁免等政策,多渠道

