责编:陈媛媛
电话:(010)67113382
传真:(010)67113772
E-mail:fz@cenews.com.cn
中国环境报

一湖连四省,分割管理导致环境污染问题难以根治,最高检直接立案,推进南四湖专案办理

# 300天换来一湖清水一路风光

◆闫晶晶 卢金增 匡雪

“生态环境的好转大幅提升了村民的幸福指数,父老乡亲的干劲儿也越来越足了。现在我们湖兴村已成为微山湖区的新亮点。”2月10日,最高人民检察院在山东省济南市召开南四湖流域生态环境公益诉讼案检察听证会。听证会上,从山东省微山县湖兴村党支部书记化红超的介绍中,能感受到这个传统小渔村重新焕发的生命力。

这场听证会由最高检副检察长、南四湖专案组组长张雪樵主持。值得一提的是,听证会在中国检察听证网,最高检视频号、抖音号等平台同步全程直播,更多的人通过网络了解到了小渔村的故事,看到了南四湖的变化。

## 一体化办案:上下联动推动流域治理

山东省微山县湖兴村,是南四湖流域一个依湖而建的纯渔民村。2021年6月,记者第一次来到这个有100多户人家的小渔村,村里正在铺设排污管网。因为远离镇驻地且四面环水交通不便,村里基础设施不够完善,生活垃圾、生活污水不仅拉低了湖兴村的“颜值”,还威胁着水体生态。

2022年1月,记者再次来到湖兴村,惊讶于这里的巨大改变:生态码头取代了船舶停靠点,院落整齐有序地排在主干道一侧;原来堆在一旁废弃的旧渔船、石磨盘、渔网等生产生活用具被重新利用成了特色装饰;家家户户装上了污水管网;原来村子周围的黑臭水体也得到了明显改善。

湖兴村,从地图上看只是南四湖流域一个小小的点,沿湖许许多多这样的村落、企业、自然环境等组成了具有重要生态地位的南四湖流域,而长期以来,流域工业污染、河流污染、农业面源和养殖污染、河道航运和生活污染等问题不同程度存在。

想要解决这些问题并不是一件简单的事。听证会上,最高检第八检察厅厅长胡卫列简单介绍了基本案情。南四湖流域位于山东、江苏、河南、安徽四省交界处,涉及34个县(市),根据水域划分区域,实行分割管理,管理的重点和方式差异较大,“多头管”“交叉管”“无人管”现象并存,一些企业和个人在不同水域“打游击”,与行政机关“捉迷藏”,躲避监管,持续实施污染环境行为,仅靠一省之力难以根治。

2021年4月,最高检决定直接立案办理南四湖流域公益诉讼案,集中检察机关办案力量,督促相关责任主体统一南四湖流域环境治理标准,合力治理流域污染。

与此同时,专案组成立了。最高检副检察长张雪樵担任专案组组长、主办检察官,直接带队办案。最高检第八检察厅和山东、江苏、安徽省四级检察机关200多名检察人员组成专案组,以一体化办案方式办理南四湖专案,最高检统筹指挥开展办案活动,相关地方各级检察院按照案件管辖开展线索摸排和相关个案的具体办理。

截至2022年1月,专案组共发现公益诉讼案件线索237条,交办山东、江苏、安徽办案分组线索233条。检察机关共立案205起,其中最高检立案1起,省级检察院立案8起,市县级检察院立案196起,包括行政公益诉讼案件185起,民事公益诉讼案件20起。

## 协同办案:以“我管”促“都管”

冬日的南四湖,重现了堪称环境质量好坏“指标生物”——有“鸟中大熊猫”之称的青头潜鸭。听证会上,南四湖专案组山东、江苏和安徽分组组长分别介绍了各自办案情况。

南四湖流域生态环境受损问题纷繁复杂,涉及工业、农业、生活和船舶码头等四大污染,专案组从近千个问题中梳理出237条案件线索,通过研究分析,发现归根结底就是因行政区划不同引发的生态环境治理不统一。

在南四湖的西岸,是江苏省徐州市沛县。专案组江苏分组组长、江苏省检察院副检察长陶国中介绍,由于历史原因,在南四湖西岸的江苏省沛县和山东省微山县交界处,两省13个乡镇有90余处“你中有我、我中有你”的“插花地”,9条河流经两省“插花地”后汇入南四湖。因为两省行政管理边界不够清晰,导致“插花地”生态环境治理的主体责任不够明确,存在相互推诿的现象。

以大屯港河为例,这条河位于江苏省沛县大屯镇和山东省微山县西平镇交界处,长期处于“都管、都不管”的状态。为解决跨省界治理难题,江苏省沛县检察院和山东省微山县检察院建立了跨区划检察协作机制,同步对大屯港河污染问题启动行政公益诉讼立案程序,分别督促属地行政机关依法履职。沛县人民检察院督促该县水利部门投入资金700多万元,清理河底淤泥,新建拦污水坝,整修堤坡岸线,并同步实施生态补水。与此同时,微山县人民检察院督促该县西平镇政府同步建设截污管网,沿岸居民生活污水全部接收后集中处理。在两地检察机关的共同努力下,目前大屯港河旧貌换新颜。

为把“插花地”污染跨区划协作治理的做法推广到整个南四湖流域,在最高检专案组统筹下,2021年12月3日,苏鲁豫皖四省检察院会签了《关于深化跨省协作配合 加强南四湖流域检察公益保护的意见》,合力将南四湖流域跨区划检察协作机制做深做实做细。

为督促生态环境损害赔偿磋商协议落地落实,检察机关与生态环境部门探索构建了“支持+配合+监督”的良性互动机制。“在工作推进过程中,检察机关主动作为,及时移送案件线索、相互通报工作进展、研究协调重大问题。”山东省生态环境厅督察专员罗辉介绍说,对流域内部分煤矿外排废水硫酸盐超标问题,各级检察机关先后向生态环境部门提出了13次检察建议。以检察建议为线索,各级生态环境部门组织开展起底式排查,累计排查企业676家,实现了流域内涉盐排放企业的全覆盖。

在山东分组组长、山东省人民检察院副检察长王效彤看来,如今南四湖一湖清水、一路风光来之不易,得益于党委政府的重视、行政机关的配合、企业群众的理解。为推动完善南四湖流域协同立法,在各部门齐心协力下,山东省检察机关率先推动公益诉讼条款写入地方性法规。

南四湖专案,也是全国人大代表、青岛海洋地质研究所副所长印萍一直关注的事情。她表示,破解南四湖社会公益保护难题,由检察机关依托公益诉讼职能,协同各履职部门,助推南四湖流域生态环境、经济发展和社会进步的长治久安,形成了公益诉讼法律监督新格局。

南四湖专案300天,不仅解决了一批违法问题,生态环境部淮河流域生态环境监督管理局已会同流域四省生态环境部门形成《南四湖流域水污染物综合排放标准》。

## 科技办案:用影像和数据说话

南四湖是个浅水湖,平均水深1.5米,如果乘船到湖上取证,会激起沉泥,影响水质,导致监测不准确,再加上湖区范围大,更加需要技术力量的支持。因此,南四湖专案专门成立了技术分组,在案件线索排查研判、调查取证、检验鉴定、成效跟踪等多个环节提供全方位、全流程、全环节的技术支持。

专案组技术分组的成立是最高检第八检察厅和检察技术信息研究中心积极探索“公益诉讼+技术”融合办案机制的一次大胆创新,办案期间联合下发了《关于加强南四湖专案技术支持工作的提示》,探索公益诉讼和技术深度融合办案模式。

为了精确办案,技术分组运用无人机对办案人员不宜进入的区域拍摄影像数据和采集水样,利用快检设备现场对水样定量分析,探索开展立案和结案办案环节的“双鉴定”方式,提升立案的准确性,保证结案的效果。为有效确认治理效果,技术分组通过卫星遥感空天信息和国家环境监测网数据相互印证。

听证会进入第二阶段,由第三方单位说明南四湖水体的监测情况。中国科学院空天信息创新研究院研究员刘朔和助理研究员邹小川说明了南四湖流域生态环境卫星遥感监测情况。现场展示的遥感光学图像中,清晰可见船舶航道、港口码头,让大家如同置身南四湖上空,用同一个卫星、同一个季节节点、同一种算法,从光学图像、黑臭水体指数、悬浮物浓度指数、富营养化指数4个维度,以一年为跨度,对办案前后的水体作了科学、详细的对比,明显看出2020年10月部分水体呈现黄绿色,为中等黑臭水体,2021年10月则整体呈现绿色为主的低指数水域。

如果说卫星的眼睛是一把标尺,那中国环境监测总站的水质监测则是一把放大镜。中国环境监测总站水生态环境监测室副主任李文攀从高锰酸盐指数、氨氮、总磷3个重要的水质指标,也是以一年为跨度,作了办案前后的数据比照,总体结论与卫星遥感图像相互印证。

## 公开听证:明确下一步履职方向

本次听证会共邀请5名与该案无利害关系的全国人大代表和专家学者担任听证员,同时还邀请了相关行政机关、企业代表以及南四湖流域渔民代表等参加听证。

南四湖难治理,难就难在执法标准的不统一。接下来,参会代表分别围绕废水污染治理标准不统一、船舶污染处理标准不统一和农业养殖污染治理标准不统一等根源性问题发表意见。

“统一标准的问题比较复杂和敏感,关系到地方和企业切身利益,在工作过程中遇到了一些难点问题。比如区域划分问题,这涉及标准的针对性是否强,能否体现精准治污的问题。”生态环境部淮河流域生态环境监督管理局副局长周结斌坦言道。

“下一步,希望检察机关充分发挥公益诉讼职能,持续跟进监督南四湖流域生态保护长效治理,推动尽快在国家层面出台专门立法。”全国人大代表、山东省济宁市农产品质量监督检测中心主任于安玲同时提出,关注湖区群众退渔后的再就业问题,建议视情发展一些公益岗位等。

“要做好生态环境赔偿资金的合理使用,保障上岸渔民的生活。”对于湖区群众退渔问题,生态环境部环境规划院生态环境风险损害鉴定评估研究中心研究员於方也在关注。她表示,持续推进流域环境治理,目前还面临很大压力,农业农村生活污水、规模化养殖污染等问题需要持续关注。

“检察听证,让方方面面利益相关者充分参与进来表达诉求,展现了检察机关客观公正立场,同时提高办案质效,节约司法资源。”武汉大学环境法研究所所长、二级教授秦天宝建议,生态渔业养殖等要进一步统一标准,也推动自然保护区范围划定更加科学完善。

诚如听证员们所言,南四湖流域生态环境反弹的压力还很大,比如渔民生产生活方式的转变,还需要政策、技术支持,还有很长的路要走。张雪樵在对听证会进行总结时表示,老百姓的生计问题是天大的事。要进一步认识摆在面前的问题,坚持双赢多赢共赢的监督理念和协同之诉的职能定位,对长效治理问题持续跟进监督,进一步巩固南四湖流域生态环境持续向好的态势,为建设美丽、富饶的国之大湖持续努力。

政法聚焦

CEN 法治动态

# 内蒙古规范生态环境损害赔偿

跨盟市损害赔偿由自治区政府管辖

**本报讯** 内蒙古自治区人民政府办公厅日前印发《内蒙古自治区生态环境损害赔偿工作规定(试行)》(以下简称《规定》)。《规定》适用于内蒙古自治区行政区域内生态环境损害赔偿案件调查、生态环境损害鉴定评估、赔偿磋商、修复监督管理等工作。

《规定》明确,内蒙古自治区人民政府,盟行政公署、市人民政府为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人。跨省(自治区、直辖市)的生态环境损害,由内蒙古自治区人民政府商相关省级人民政府开展生态环境损害赔偿工作;自治区内跨盟市的生态环境损害,由内蒙古自治区人民政府管辖;其他生态环境损害,由损害后果发生地的盟行政公署、市人民政府管辖。

按照《规定》,赔偿权利人及其指定的部门或机构对拟提起索赔的案件线索应当及时开展调查,可以同时告知相关人民法院和检察机关。经过调查发现需要启动生态环境损害赔偿的,赔偿权利人指定的部门或机构报请本部门或机构负责人同意后予以立案。赔偿权利人指定的部门或机构办理生态环境损害赔偿案件,应当视情形组织开展生态环境损害鉴定评估或简易评估认定。需要启动生态环境修复或损害赔偿的,赔偿权利人指定的部门或机构根据生态环境损害鉴定评估报告或者参考专家意见,按照“谁损害、谁承担修复责任”的原则,就修复启动时间和期限、赔偿责任承担方式和期限等具体问题与赔偿义务人召开磋商会议。案情比较复杂的,在首次磋商前可以组织沟通交流。

《规定》还明确,赔偿权利人指定的部门或机构应当加强对生态环境损害修复的监督管理。赔偿权利人指定的部门或机构收到修复项目主体提交的评估申请后,组织鉴定评估机构等对受损生态环境修复效果进行评估,确保生态环境得到及时有效修复。未通过评估的,修复项目主体应当按照修复要求进行整改,及时申请复查。赔偿义务人不履行或者不完全履行经司法确认的赔偿协议,赔偿权利人及其指定的部门或机构可以向有管辖权的人民法院申请强制执行。对于赔偿义务人不履行或者不完全履行义务的情况应当纳入社会信用体系,在一定期限内实施市场和行业禁入、限制等措施。 李俊伟

# 新疆开展兵地联合实战比武

帮扶指导重点区域大气污染源问题解决

**本报讯** 新疆维吾尔自治区生态环境厅近日联合新疆生产建设兵团生态环境局组织开展了第三轮次重点区域大气污染源兵地联合指导帮扶暨联合实战比武,进一步强化兵地同防同治,有效应对采暖期重点区域空气污染严峻形势,引导企业守法生产经营。

时至大寒,气温已低至-15℃,4名阿克苏地区生态环境执法人员冒着严寒,深入五家渠市、阜康市的多家企业开展夜间检查,脸冻红了,手冻木了,睫毛发梢挂满了冰珠,却丝毫未影响到执法人员。这是新疆兵地生态环境部门第三轮次联合实战比武的一幕。

这次联合指导帮扶共抽调人员35名,组成6个指导帮扶组,通过兵地交叉、地州市(师)交叉方式,对“乌—昌—石”“奎—独—乌”区域涉气企业大气污染物排放情况、在线监测设施运行情况、大气污染治理设施建设运行情况、排污许可制度落实情况、重污染天气应急减排措施落实情况等5项重点内容开展指导帮扶,同时对前两轮次反馈问题整改情况进行后督查。

据悉,自治区生态环境厅对本轮次发现的问题将通报各相关地州市(师)生态环境局,由属地落实生态环境保护主体责任,逐条抓好整改落实,明确整改时限,确保在规定的时限内完成整改任务。 杨涛利

# 青海打击野生动物非法贸易

清风行动共查办8起案件,打掉3个犯罪团伙

**本报通讯员夏连琪 刘红西宁报道** 2021年,自青海省开展“清风行动”以来,共查办野生动物案件8起、打掉犯罪团伙3个,处理违法犯罪人员10人,收缴野生动物9只,收缴非法收购的国家二级保护动物藏原羚角两根,收缴马鹿鹿茸7根、其他野生动物制品119件,查获非法猎具渔具13个(张、台),没收违法所得1.764万元。

据了解,2021年青海省全面开展代号为“清风”的打击野生动物非法贸易联合行动,重点督查州县级部门联合机制建立情况,非法猎捕、出售、收购、利用、食用、进出口野生动物及其制品情况,非法捕捞长江、黄河、青海湖等重要流域天然渔业资源情况及违法案件查处等,严厉打击破坏野生动物资源违法犯罪行为,有效遏制非法猎捕、杀害、出售、收购、运输、食用、经营利用、进出口等野生动物违法犯罪活动。

期间,青海省还组织全省14.5万名生态管护员在国家公园、自然保护地野生动物重点分布区开展“清套、清网、清夹”活动,在黄河流域、环青海湖、祁连山等野生动物重要栖息地开展迁徙候鸟护飞行动,加大巡护巡查力度,严防发生捡拾鸟蛋和猎捕鸟类等野生动物的违法行为,为野生动物营造出了安全适宜的栖息环境。

■编者按

**由生态环境部生态环境执法局联合中国环境报社,面向全国生态环境系统开展的“我的帮扶故事”主题有奖征文活动,于2月8日正式启动。**

**这些投稿作品以“我的帮扶故事”为主题,围绕大气监督帮扶、排污口排查整治、统筹强化监督、重点排污单位自动监测设备运行情况专项监督帮扶工作等内容展开,展现了近年来生态环境系统执法工作的新方法、新风貌和新经验。**

**从即日起法治版将陆续择优刊发这批征文。**

我的帮扶故事

# 火眼金睛发现痕迹 深挖线索揪出暗管

◆韩笑

赤水河是长江上游唯一一条干流尚未修建闸坝、仍然保持着自然流态的大型一级支流,是长江鲟、胭脂鱼等珍稀特有鱼类的重要栖息地。为深入贯彻习近平总书记关于长江流域生态环境保护修复的一系列重要指示精神,2021年10月,生态环境部启动了赤水河流域入河排污口排查工作,抽调多个省市精兵强将,同步开展水环境质量监测、入河排污口排查以及环境问题执法检查。

2021年10月22日,由四川省绵阳市和重庆市执法人员共同组成的习水片区执法2组在遵义市习水县检查期间,途经该县东皇街道双黄公路时发现,公路边沟外壁上有一处白色溢流痕迹。执法人员立即对该痕迹所在位置进行检查,发现该痕迹源自习水县鸿达石材加工厂车间外壁的一处排口。

图为环境监测人员对污水收集池进行监测采样。 韩笑摄

执法人员随即打开执法记录仪,进入该加工厂进行检查,该厂工人正在进行生产作业。经现场调查,该厂主要从事石材切割打磨,加工废水裹挟石材粉尘流入车间收集沟后,汇入收集池循环使用。但是该厂在收集沟一角开凿有一条直通车间外公路边沟内的溢流沟,部分加工废水通过该溢流沟直接流入外环境。

随着调查的进一步深入,执法人员在该厂发现了另一处用水泥预制板遮盖的循环水收集池,周围并无溢流痕迹。但是执法人员敏锐地发现了问题:该收集池紧邻山壁,周围并无围挡,且上方雨棚遮挡不全,雨水不可避免地会进入其中,那么多出来的水到哪里去了?于是,执法人员要求工人打开预制板,一根直径110mm的PVC管立刻暴露在眼前。经过询问,该厂负责人直言不讳:该PVC管为转向下方的弯管,当循环水池达到一定水位时,会由此管溢流至山体石隙内。

根据《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》第五条第二款:“暗管是指通过隐蔽的方式达到规避监管目的而设置的排污管道,包括埋入地下的水泥管、瓷管、塑料管等,企业以及地上的临时排污管道”,该企业设置的溢流管和明沟渠符合私设暗管的情形。企业以上行为,已违反《水污染防治法》第八十三条第三款“利用渗井、渗坑、裂隙、溶洞,私设暗管,篡改、伪造监测数据,或者不正常运行水污染防治设施等逃避监管的方式排放水污染物”的规定。

由于该厂位置距离习水县东风水库最近位置仅仅200余米,渗入山体及溢流边沟的废水将对水库造成污染。当地生态环境部门执法人员当即对该公司负责人、工人进行询问并制作询问笔录、勘验笔录,相关责任人对私设暗管将溢流废水排至外环境的违法行为供认不讳;监测人员对车间溢流口、两个收集池进行了监测采样。

这或许只是众多执法行动中的小小一幕,但是从发现溢流痕迹到发现暗管都提醒我们:执法人员在工作中一定要周密细致、梳理线索,对存在可疑的行为、线索要刨根问底、深挖细查,不放过一丝蛛丝马迹,才能不断发现问题。

**作者单位:四川省绵阳市生态环境保护综合行政执法支队**

虚假维修机动车尾气排放装置

# 杭州一家维修机构M站被摘牌

**本报记者钟兆盈 通讯员姜衡杭州报道** 浙江省杭州新浦汽车修理有限公司日前因存在机动车尾气排放装置虚假维修行为,被禁止M站数据接入,且两年内不得再次申请。这是杭州市自2018年建立实施机动车检验与维修(I/M)制度以来首个被摘牌的维修企业,也是在全省范围内M站虚假维修退出机制的首次实施。

I/M制度,是指对于排放检验超标的机动车,需到具有资质能力的机动车排放维修机构(M站)进行维修,合格后凭维修竣工证明到机动车排放检验机构(I站)复检,排放达标后方可上路行驶。为进一步规范全市I/M制度建设,杭州市生态环境、交通运输等部门联合采取信访投诉线索追查、超标机动车检测数据倒查等方式,对M站虚假维修行为进行专项执法检查。

此次对杭州新浦汽车修理有限公司违法行为的查处也正是源于一起反映维修企业乱收费的投诉件。根据投诉反馈的问题线索,该公司在机动车尾气排放装置修理中存在大量明显低于正常市场价格的维修行为,结合市交通运输局提供的该企业2021年维修上传信息,利用机动车排放检验系统开展线上检查发现,存在数据异常,疑似虚假维修。

为进一步查证违法行为,今年1月下旬,相关部门到该企业开展联合监督检查,执法人员根据维修数据信息逐一查对相应维修配件的进出库记录发现,所需配件存在大量缺口,涉嫌虚假维修。经查实,该企业主对该违法行为供认不讳。