

五年立案办理生态环境和资源保护公益诉讼案件39万余件 检察公益诉讼迈向高质量发展新阶段

全国两会相关立法议案建议持续增加,最高检将加强立法研究

政法聚焦

◆本报记者陈媛媛

检察机关树立“诉前实现保护公益目的是最佳司法状态”理念

新案例

光污染防治进入地方法规

璀璨的灯光点亮城市,也影响了一些居民的正常生活休息。上海市静安区南京西路部分商户的户外电子显示屏(LED显示屏)、灯箱、灯带等照明设施夜间亮度过高;在灵石路一厂区,照明设施距地面约5.2米,对夜间驾驶车辆的司机造成干扰,市民多次投诉,但问题一直未得到解决。

2021年11月15日,上海市静安区人民检察院(以下简称静安区检察院)对上述问题予以立案办理。

由于光污染属于新的环境污染类型,现有法律法规中对行政机

关的职责规定较为笼统,目前相关领域行政执法仍处于起步阶段。

为凝聚共识,静安区人民检察院于2021年11月23日召开“城市光污染防治研讨会”,邀请上海市人民检察院、市环境科学研究院、市照明学会、司法鉴定科学研究院以及相关行业专家参加。通过研讨会,各方一致认为,要加大对光污染防治力度。当天,静安区检察院向职能部门代表公开宣告送达了检察建议书。经督促整改,涉案6个问题点位的照明设施有3个被拆除,3个调低亮度至限值以下,

关的职责规定较为笼统,目前相关领域行政执法仍处于起步阶段。

为凝聚共识,静安区人民检察院于2021年11月23日召开“城市光污染防治研讨会”,邀请上海市人民检察院、市环境科学研究院、市照明学会、司法鉴定科学研究院以及相关行业专家参加。通过研讨会,各方一致认为,要加大对光污染防治力度。当天,静安区检察院向职能部门代表公开宣告送达了检察建议书。经督促整改,涉案6个问题点位的照明设施有3个被拆除,3个调低亮度至限值以下,

已符合技术规范。

2021年12月,此案承办检察官受邀参加上海市生态环境局主办的修订《上海市环境保护条例》专家座谈会,为加强污染防治立法建言献策。2022年8月1日起,新修改的《上海市环境保护条例》正式实施,条例新增了防治“光污染”的内容,成为我国首部纳入光污染防治的地方性环境保护法规。

在2月27日的新闻发布会上,此案被作为2022年度“公益诉讼守护美好生活”典型案例之一发布。这批公益诉讼典型案例包含矿山地质环境治理、电捕蚯蚓、酸洗行业危险废物规范处置、大气污染防治等领域。

最高检第八检察厅厅长胡卫列在新闻发布会上表示,典型案例涵盖的范围事项更加拓展丰富,推动问题解决、促进标本兼治、推进系统治理更具广度、深度。

新理念

以诉前程序促进行政机关主动纠错

张雪樵介绍,2018年以来,最高检党组坚持理念引领实践并总结完善,形成了公益诉讼检察工作理念。

树立双赢多赢共赢理念,检察机关通过加强对公益损害问题的监督,助力政府部门依法行政,共同维护人民根本利益,得到各方面大力支持。

树立“诉前实现保护公益目的是最佳司法状态”理念,促进行政机关发挥主动纠错机制作用,以磋商、检察建议等非诉方式,督促协同行政机关开展前端治理,推动绝大多数案件的问题在诉前环节得以解决。

树立“持续跟进监督”理念,强调从诉前程序到提起诉讼,再到判决执行,一个环节一个环节持续跟进,把全流程改

改效果的“回头看”作为“规定动作”,让受损公益得到恢复。

检察机关坚持问题导向,以改革创新推进中国特色公益诉讼检察制度的发展完善。针对法律规定较为原则、办案实践中操作性规范不足的问题,完善办案规范;针对公益损害问题往往跨不同区域、分散治理效果不佳的问题,建立跨区域协作机制;针对公益保护协作不足的问题,强化跨部门合作机制;针对公益保护社会参与度、知晓度有待提升问题,创新社会支持机制。

胡卫列介绍,五年来,全国检察机关共立案办理相关案件39万余件,占公益诉讼案件总量的52.2%。特别是成功办理万峰湖、南四湖等一系列重大

跨区域案件,助推解决了一大批环境治理“老大难”问题。

“这些生动的案例,说明了中国公益诉讼检察制度是一项好制度。既然是好制度,就要应用得更广、更深。”据张雪樵介绍,近年来,制定检察公益诉讼的共识显著增强。全国两会明确建议制定检察公益诉讼法的议案建议持续增加,社会各界关于专门立法的呼声也越来越高。2023年,检察机关将在立法机关的指导下,进一步加强对公益诉讼检察实践成效和问题的总结研究,邀请法学界、理论界更深入广泛参与检察公益诉讼立法研究,深化相关理论和制度研究,听取意见建议,更清晰把握立法的问题导向。

将7家优秀企业列入“体检”服务“白名单” 南通通州区“六员”服务温暖助企

本报讯“感谢你们上门服务,环保服务,帮助企业‘把脉问诊’,为我们在废气治理、危废管理等方面开展个性化‘体检’。”近日,在江苏省南通市通州生态环境局局长张健亲自带领相关科室骨干走访南通森蓝环保科技有限公司时,公司总经理蒋弘毅的激动之情溢于言表。

这是一家废旧电器电子产品拆解、综合利用的高新技术企业,是南通地区唯一一家指定的电子废弃物处理企业,也是第三批全国环保设施和城市污水垃圾处理设施向公众开放单位之一。走访活动中,环保人员在公司环境教育示范基地,实地了解电子废物的处理流程、工作原理及处理效果,之后,服务团队深入企业生产一线,为企业“把脉”,条目式详细列出企业在废气治理、危废管理等方面存在的问题清单和整改方案,并零距离收集企业在项目

服务、污染物排放总量、环境管理等方面的需求,创新提出规范“人口端”、把好“出口关”的解决方案,帮助企业点燃了节能之火,拓宽了发展思路。

据了解,本轮通州区有7家企业被成功列入南通市重点优质企业“体检”服务“白名单”。为把省、市、区“营商环境提升年”和加强重点优质企业服务落到实处,通州生态环境局靠前一步,优先制定优化营商环境“六员”重要举措,即当好柔性执法的“监管员”、民标国标的“调解员”、总量指标的“协调员”、项目建设的“服务员”、绿色金融的“指导员”、环保法律的“宣传员”,轮流组织机关、分局业务骨干组成服务团队,由局领导带队主动上门服务,对接全区重点企业,通过坚持问题导向和结果导向,建立问题台账,持续跟踪调度,掌握问题解决进展。崔棋进 宁凤 李苑

服务广覆盖 执法差异化 首违免处罚 淮北刚柔相济解决涉企环境问题

本报记者潘淮报道 安徽省淮北市持续创新环境执法方式,完善制度,刚柔并济,以“执法+服务”高效解决涉企环境问题。

服务广覆盖。开展“环企直通车”“环企精准普法”等多项宣传行动,主动对接企业,帮助解决涉企环境问题920余个。建立469个重点项目环评审批调度清单,对58个项目实行豁免管理,审核186家重点企业排污许可证执行报告。截至目前,全市5个省级开发区全部完成环境影响评价和规划环评审查,130个项目共享环评审批成果。

首违免处罚。严格落实生态环境轻微违法违规为首免罚清单,在生态环境领域进一步推行包容审慎监管,宽严相济执法,对

符合判定标准的轻微违法违规行为不予行政处罚。鼓励公众参与环境违法行为有奖举报,兑现奖金3.08万元。截至目前,实施轻微违法违规行为免于处罚14起,免罚金额136万元。

执法差异化。印发《生态环境监管执法正面清单制度》,发挥示范引领、正向激励作用。截至目前,63家企业纳入“正面清单”,组建4个暖企服务工作组,对金岩高岭土、淮北大唐电厂等100多家企业进行定点帮扶。针对环境问题整改不力、环境违法行为多发、环境违法严重及偷排偷放的企业,坚持“零容忍”态度。2022年,共办理适用《环境保护法》及4个配套办法案件57起。

四单位协调联动“两法”无缝衔接 定州启动“利剑斩污”专项行动

本报记者张铭贤 通讯员赵磊 刘佳定州报道 河北省定州市近日启动“利剑斩污”专项行动,3月31日前,定州市公安、生态环境、检察院、法院等4家单位将协调联动,依法严厉打击破坏环境违法犯罪行为。

此外,定州市还将通过专项行动,深入推进行政执法与刑事司法衔接,切实强化跨区域和跨部门执法联动机制建设;完善排放不达标机动车联合监管模式,与公安机关持续深化执法协作,形成部门联合执法常态化路检路查机制;积极探索生态环境领域执法协作新模式,联手打击跨区域环境污染违法犯罪。对工作中发现的适用行政拘留、涉嫌犯罪的案件,生态环境部门将及时移送公安机关受理查处,并对公安机关侦查办案予以证据固定、检验鉴定等方面的专业支持。

处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质等行政处罚的信息并及时移交公安机关;对重大疑难复杂案件,与公安机关实行联合挂牌督办,依法从严、从重、从快打击。

专项行动期间,定州市生态环境局将坚持问题导向和目标导向,聚焦重点排污单位自动监测数据造假、涉大气污染防治、第三方环保服务机构弄虚作假、非法倾倒处置危险废物、破坏矿产资违法行为,采取环境执法、刑事执法、法律监督等多种手段,多部门协调联动推进行政执法与刑事司法衔接,严厉打击环境污染违法犯罪行为。

同时,强化信息共享和案件移交移送,全面梳理排放、倾倒、

漳州芗城区为镇(街道)增配无人机 网格员参加培训考核,开启立体巡查模式

本报讯福建省漳州市芗城区生态环境分局近日为各镇(街道)增配12架小型无人机,并开展为期4天的操作集中培训。12名镇(街道)网格员经专业培训考核,取得无人机驾驶证合格证。

之后,开展了“以强带弱、以老带新”帮扶,进行实地现场操作运用,助力环保网格实现立体巡查。芗城区是漳州市的主城区,近年来,随着城市化进程加快,城区街区划分更加精细,道路数量大幅增长,产业园区及周边工业、农业、服务业等行业规模大幅提升,依靠“靠车跑、靠脚走”传统平面巡查已满足不了网格巡查需要。特别是有个别行业企业利用周边环境进行伪装、设障,偷排偷放行为更加隐蔽,环保网格员反映巡查“进不去、过不来、上不了、看不清”等问题更加突出。

石亭街道网格员洪某通过培训和实操操作后兴奋地说:“现在生态环境分局配备了无人机,可以及时发现环境污染事件,极大地提高了工作效率。”

据芗城区生态环境局相关负责人介绍,近年来,环境执法垂改后,下沉镇(街道)环境监察中队上收区生态环境局,针对一线环境巡查力量不足的实际,芗城区12个镇(街道)均设立环保站,按镇(街道)村(社区)划分三级网格,四级网格,实行配备手持终端设备和交通补助等措施。2022年,全年通过网格员上报线索上千条,转化案件18件。芗城区生态环境分局通过为镇(街道)配备无人机,环保网格巡查将如虎添翼。下一步,将开启立体网格环境巡查新模式,实现陆空一体多维度监管。

柯哲强 叶木林 曹艺祥

推行贴心服务“七个一”模式 梁山全链帮扶助企纾困

◆本报记者董若义
通讯员王正冲

近年来,山东省济宁市生态环境局梁山分局积极发扬严谨务实高效工作作风,树立“干就干好,做就做好”的精品意识,

呈递一封感谢信,动之以情

每逢岁末年初等重要时间节点,通过集中登门拜访、实地走访等方式,及时向辖区内广大企业呈递上一封感谢信,对企业严格遵守环境法规,积极承担

携带一张提醒函,晓之以理

寓环境监管于生态宣讲,融现场帮扶于一线执法。执法人员在日常开展工作时随身携带提醒函,将企业需要重点关注的方面一一标明,提醒企业加强环境风险防范,提前告知企业违法

征集一份意见书,纳之以诚

梁山分局积极探索建设“企业有呼、服务必应”体制,紧紧围绕企业发展所需所盼,在走访座谈、现场调研、实地查看等系列活动,时时开诚布公,处处虚心纳谏,不断征询企业意

制定一张攀登表,导之以方

围绕经济社会高质量发展,积极释放生态环境要素活力,对58家助企攀登企业量身定制助企攀登表,内容涵盖了环保手续办理(环评、排污许可、应急预案备案等)、固体废物规范化管理、污染治理设施运行管理、治理设

打造一支服务队,践之以行

聚力打造一支“内核服务、外延帮扶”的生态环保服务队,突出政策主导,理论引导,业务指导,实战训导,坚持以“学”为先、以“练”为本、以“新”为要、以

优化一套流程图,帮之以细

创新帮扶思路办法,建立优化高效服务运转流程图。梁山生态环境局62名工作人员全员以“事前、事中、事后”有解思维帮扶服务企业:事前列服务清单,明晰帮扶要点,以便对症施

开展一次调研行,问之以需

为更加精准指导企业实现绿色发展,助推企业“提档升级”和产业“扩链延链”,弥补环保工作短板弱项,梁山分局重点围绕专用汽车、图书印刷、稀土材料、环保产业等传统支柱和新兴绿色产业,坚持每年开展调研活动,深入了解企业情况,当好企

坚持“贴心服务,全链帮扶,助企纾困”,强劲激发生态环境活力要素,精心谋划助企措施,精准制定惠企政策,精确消除因企症结,在聚焦解决企业“急难愁盼”问题的实践中形成了“七个一”的有效工作模式。

主体责任、自觉彰显责任担当、主动治污减排表示感谢,密切了政企关系。2023年元旦期间,分批向企业现场呈递感谢信370余封。

现象、违法后果和处罚的法律依据,将各类要点送入企业脑,输入企业心,提醒企业按章操作,提前规避可控风险,引导企业加强环境管理。2022年以来,累计发放提醒函830余份。

见,认真听取意见建议,广泛吸纳智慧经验,鼓励企业抓住时机,用好政策,激活动力,优化要素,共商深谋环保经济双赢之道。2023年元旦期间,共征求了企业35条诉求。

施技术帮扶、重污染天气管控等,提供政策帮扶和技术指导,帮助企业少走弯路,扩大生态环境帮扶积极效应,赋能企业集智创优、扩容增绿,指导企业落实各项环保措施,解决企业环保难题。

“帮”为重,实行差异化执法监管和精准帮扶,主动为企业送技术、送方案、送政策。2022年以来,先后服务企业780余家,累计帮扶企业解决340个问题。

业家的左膀右臂。2022年,集中开展“走近‘两会’代表委员,助力黄河流域生态保护和高质量发展”主题走访活动,向企业征建议、讲政策、送支持,解难题、化症结、促发展,累计走访代表委员22人,调研企业82家(次)。



针对上海市某公寓楼屋顶空调设备存在噪声扰民问题的投诉,上海市黄浦区生态环境局执法大队执法人员一方面抓好督促整改,主动靠前指导帮助空调所属公司制定噪声治理提升改造方案;另一方面积极调解,推动商居双方达成共识。图为接诉后执法人员第一时间赴现场进行调处。 吴亦隆摄

“建设项目”如何正确理解与认定?

◆梁文静

《环境影响评价法》第三十一条及《建设项目环境保护管理条例》第二十三条等规定了“未批先建”“未验先投”等环境违法行为应当给予行政处罚的情形,其适用前提之一是涉案项目属于建设项目。那么,在环境执法中如何正确理解并判定是否属于“建设项目”?

目前,环境管理法律法规并未对建设项目的定义作出明确规定。自1979年颁布的《环境保护法(试行)》首次确立建设项目环境影响评价制度以来,以后陆续制定的各项环境法律、行政法规,均含有建设项目环境影响评价的原则规定,但对于建设项目的内涵则没有作出明文规定。《原国家环境保护总局关于执行建设项目环境影响评价制度有关问题的通知》曾专门明确,《建设项目环境保护管理条例》所称的“建设项目”是指:按固定资产投资方式进行的一切开发建设项目,包括国有经济、城乡集体经济、联营、股份制、外资、港澳台投资、个体经济和其他各种不同经济类型的开发活动。但这份规范性文件已于2016年7月废止(详见《关于废止部分环保部门规章和规范性文件的通知》)。此后,《建设项目环境影响评价分类管理名录》又界定了“建设项目”的范畴:纳入本名录中的建设项目,是指在开发建设、运营和退役过程中,人类活动导致环境要素发生变化(包括有利和不利)的开发建设工程。

笔者认为,“建设项目”的内涵应作广义理解。《建设项目环境影响评价分类管理名录》(2021年版)列明了五十大类、173小类项目的环评类别,所列项目既有工程项目、建筑物建设,还包括设施、设备的建设安装等。如《环境影响评价法修改解读与释义》指出,建设项目包罗万象,大到投资上百亿元、上千亿元的水电站、核电站、高铁,小到投资数万元的餐饮以及一般社区服务项目。上海市第一中级人民法院对于“上海驰通电器有限公司与上海市崇明区生态环境局环保二审行政案”的裁判认为:在法律、行政法规对建设项目的内涵没有作出直接、明确规定的情况下,应当结合法律、行政法规的立法目的和相关法律体系的制度构架来理解法律术语的含义。根据《建设项目环境保护管理条例》第一条的规定,这一条款的立法目的是防止建设项目产生新的污染、破坏生态环境……上诉人所从事的电流互感器生产属于《管理名录》中所列的“电气机械及器材制造”项目,且这一《管理名录》中所列项目不仅仅

限于建筑物的新建、改建、扩建或安装大型设备。

建设项目环境影响评价类别的判定应按照《建设项目环境影响评价分类管理名录》并结合其生产工艺、产品及项目对环境的影响程度等因素进行综合考虑。如“崔冬芬与台州市生态环境局、台州市人民政府行政监察一审行政案”,法院裁判认为:《建设项目环境影响评价分类管理名录》第十一大类“造纸和纸制品业”,对“纸浆、溶解浆、纤维浆等制造;造纸(含废纸造纸)”,规定依法应当编制环境影响报告书,原告从事草纸加工生产属第十一大类“造纸和纸制品业”,应当编制环境影响报告书。又如对于“唐丽军、原元江市环境保护局环境保护行政案”,法院认为:建设项目的珍珠养殖是借用外物,在大水域中固定一小水域对珍珠载体母贝进行投饵养殖,符合网箱、网围等投饵养殖的要害,本案珍珠养殖行为应属于网箱、网围等投饵养殖行为,应当认定为建设项目……申请人在这一水域进行珍珠养殖,对这一水域环境有可能造成影响,应当提交《建设项目环境影响报告书》。

作者单位:广东省惠州市生态环境局