

# 公益诉讼如何护航生态环境保护?

## 揭秘贵州省铜仁市首例涉生态流量保护民事公益诉讼案

◆本报见习记者李翔宇

贵州省江口县人民检察院诉某水资源管理有限公司生态破坏民事公益诉讼案,近日在江口县法院调解结案。日前,涉事公司在检察机关和行政主管部门的监督下,已着手开展水电站整改前期工作。

这起案件,是贵州省铜仁市首起涉水生态环境民事公益诉讼案件,也成为《铜仁市锦江流域保护条例》司法适用的典型案例。

2021年2月,铜仁市人民检察院在履行生态环境保护检察职责时发现,某水资源管理有限公司经营的江口县刘家坳水电站修建拦河坝蓄水发电,造成生态环境破坏,损害了社会公共利益。经过立案调查,江口县人民检察院提起民事公益诉讼。

对于承办案件的江口县人民检察院副检察长杨俊而言,这是自己工作11年来第一次接触这类新案件。如何用最优质的司法服务护航生态环境保护,是他在这起案件的办理过程中一直思考的问题。

### 3公里减水河段,问题出在哪儿?

刘家坳水电站于2011年12月投入运行,在江口县德旺乡冯河修建了拦水坝,通过引水管道将水坝上游河水引至水电站发电厂用于发电。

但是,拦水坝在提升水压的同时,也对河流的生态环境造成了影响。望着拦水坝和电站厂房之间长约3公里的减水河段,杨俊陷入了沉思:“减水河段的水流变小,河里的沙石裸露在外,容易出现断流。”

减水河段的出现,影响了河中生物的生存。河道一旦缺水甚至断水,水生态环境发生变化,浮游植物得不到营养补充,其数量将会骤减,从而影响河道浮游植物的丰度和分布。

除了浮游植物,河道内还生活着浮游动物和底栖动物。当减水河段出现缺水、断流、浮游植物减少时,浮游动物以及对环境更为敏感的底栖动物的栖息地面积就会缩小,种群数量也会随之减少。拦水坝坝区水位升高,水流速度降低,形成缓流型生境,黄颡鱼、拟鲶类等适应急流的底栖性鱼类就会迁出这片水域。

大坝如同一堵高墙,阻挡了鱼类畅游的河道。刘家坳水电站在修建拦水坝时未设置过鱼设施,大坝阻隔导致鱼类生境片段化,破坏了鱼类栖息地的连续性。此外,拦河坝阻隔了鱼类在上下游之间进行越冬、索饵、繁衍等行为的洄游通道,对鱼类的生存繁衍造成了不同程度的影响。

2021年7月,铜仁市农业农村局出具了《关于刘家坳水电站工程运行对太平河冯河河特有鱼类国家级水产种质资源保护区管理影响的说明》,认为水电站建成运行以来,对这片保护区特有鱼类生存环境的不利影响日益显现,其管理单位没有落实生态调水、增殖放流等生态补偿措施,也没有开展环境影响评价。

综合多方影响评估后,江口县人民检察院于2022年2月15日向江口县法院提起民事公益诉讼。

### 面对环境专业问题,司法如何破局?

在杨俊眼中,诉讼的目的并不是惩罚企业。“企业专注于自身发展,却忽略了河道原本是所有自然生物的家。我们需要共同制定一个合理的方案,既保障企业能够运营,又不影响到其他物种的生存。”

生态流量涉及专业问题,法律工作者在这方面是“外行”,最好的方法是咨询专业机构和专家,让专业的人做专业的事。

“我们调阅了专业行政主管部门的有关材料,了解刘家坳水电站周边水域的水文特点、地理状况;与生态环境主管部门和渔业主管部门进行对接,向对方了解水电站是否有环评手续、水产资源丰富度是否下降等情况。”杨俊说。

检察院把搜集到的资料交给专家,分析评估刘家坳水电站对当地生态环境的影响。但仅凭文字难以知其全貌,专家又到现场为水电站的改进工作提供建议。

“现在水坝的建设对上下游形成了阻挡,最重要的还是建好过鱼设施,对水坝进行改造。另外,针对这种不合规的情况,要让他们开展环境影响后评价,采取改进措施,到相关部门备案。”专家们的指导,杨俊一一记了下来。

刘家坳水电站整改并不只是检察院与企业间的问题,更影响到当地百姓。针对这一案件,市、县两级检察院联合举行了公开听证会,邀请市、县两级人大代表及生态环境主管部门、渔业主管部门、水行政主管部门相关人员,同时也邀请人大代表、政协委员及当地村民代表和水环境资源保护领域专家参加听证,听取各方意见,并邀请市、县两级人大代表、政协委员、监督员到会进行监督。会上,除了各部门及专家提出意见,当地村民代表也说出自己的所见所闻,描述了减水河段对当地生态的影响,希望水电站进行改造。

“听证会有助于提升检察机关办案的透明度和公信力,能够更加客观公正地办理这起案件。”杨俊也作为代表参加了会议。“这次听证会上,各方代表统一了意见,也给我们带来了很大信心,生态恢复,百姓受益,这也是我们此次公益诉讼最想看到的结果。”

当然,这一案件办理的顺利推进,也离不开涉事水资源管理有限公司的配合。检察院的目的是保护自然,维护社会公共利益。

益,涉事公司表示理解,并表示全力配合整改工作,愿意承担相应的社会责任。

经组织调解,双方达成协议,并履行了公告程序。被告某水资源管理有限公司应按照《水资源论证报告》下泄生态流量不低于1.2m<sup>3</sup>/s的要求,于2023年12月31日以前完成刘家坳水电站拦水坝过鱼设施(洄游通道)修建,并承担生态环境损害赔偿费用15万元用于修复渔业生态,另承担本案专家评估费人民币1万元。

目前,被告公司正针对修建过鱼设施,聘请第三方编制方案,待专家评审和主管部门同意后开始整改。检察院也会随时保持监督。

### 公益诉讼助力生态环境和资源保护,检察机关怎么做?

这个案子,给杨俊留下了深刻印象,也引起了很多思考。

为更好保护锦江流域生态环境资源,依法促进宜居宜业宜游绿色铜仁现代化建设,铜仁市人大制定了《铜仁市锦江流域保护条例》(以下简称《条例》)等地方性法规,检察机关作为法律监督机关带头适用和贯彻《条例》。

案件中,因水电站下泄流量不能满足下游生态需求而造成生态环境破坏,根据《条例》第三十三条第一款规定:锦江流域已建水电站,不能满足下游生态环境用水最低下泄流量的,由水行政主管部门会同环境保护行政主管部门责令限期关闭或者拆除,并依法给予补偿。检察机关充分考虑政府财政压力和企业经营意愿,为实现保护生态和服务企业合法合规经营,持续经营的双赢多赢共赢目标,通过民事公益诉讼调解解决现实难题。

党的二十大报告提出,要全方位、全地域、全过程加强生态环境保护,生态文明制度体系更加健全,完善公益诉讼制度。

如何能动履行公益诉讼检察职能护航生态文明建设?杨俊也给出了自己的答案。“一是主动融入社会治理大格局,服务绿色铜仁现代化建设,坚持把诉前实现维护公益目的作为最佳司法状态,通过磋商、公开听证等达成生态修复协议,实现公益诉讼目标;二是加强公益诉讼检察与生态环境损害赔偿制度衔接,相互补充与支持,更加有力实现生态环境保护;三是强化法治宣传和警示教育,不断提升公民守法意识和促进行政机关依法履职;四是建立健全行政执法与司法协作配合机制,强化检察机关与行政机关工作衔接与配合,形成生态环境保护合力。”

“下一步,铜仁市检察机关将结合贯彻党的二十大精神,围绕‘念好山字经,做好水文章,打好生态牌’的战略定位,服务全市生态文明建设,紧盯生态环境和资源保护领域人民群众反映的突出问题,以‘三区两江’生态环境公益保护为重点,为保障绿色铜仁现代化建设贡献智慧和力量。”杨俊说。



石家市“无废”菜市场已成“网红”打卡地。渝中区生态环境局供图

# 用“全域无废”理念 共建“节约”城市

◆本报记者余常海

### 垃圾不浪费 巧变“清”能源

赶在2022年寒冬来临之前,武陵山区发电功率最大的生活垃圾焚烧发电项目——黔江区生活垃圾焚烧发电厂正式点火运行。这个项目建设规模为700吨/天,如今已完成一期工程,处理量达到350吨/天,不仅极大提升了黔江区生活垃圾的处理能力,而且可实现年发电量4000万千瓦时以上。

作为重庆的特色美食区,黔江区还建立了配套的餐厨垃圾处理中心,通过“高温厌氧”工艺,将餐厨垃圾转变为清洁天然气和生物柴油,可以日处理餐厨垃圾150吨,年处理病死畜禽1800吨,年产天然气250万立方米,生物柴油2700吨。

“垃圾是放错地方的‘资源’,如今都被利用了起来。”黔江区生态环境局局长告诉记者。依托黔江区的环保产业园,黔江集中推进多类固体废物资源化循环利用设施建设,如今已建成集生活垃圾焚烧发电、餐厨垃圾资源化利用、医疗废物处置、一般工业固废填埋于一体的固体废物循环产业链,满足城市循环绿色发展的需求。

改变不仅仅在黔江。2022年,占地42亩、位于合川区渭沱镇大凤村的合川餐厨垃圾处理中心也正式运行。与其他地方不一样的是,这是合川唯一一家“智慧化”餐厨垃圾处理中心。

在处理中心中央控制室记者看到,垃圾处理全程采用智能化控制,中央控制室就是整个厂区的大脑,生产过程中的所有指令都在这里下达,实现智能远程操作。

“餐厨垃圾运抵后,先后由分拣机分选出有机质,用制浆机破碎制浆,三级旋流除砂、除油系统分离油脂,厌氧消化产生沼气,沼气进入沼气净化系统脱硫、锅炉燃烧提供蒸汽、发电车间发电上网。”技术人员向记者介绍。

“重庆主城区中心城区餐厨垃圾做到应收尽收,资源化利用率达100%。”重庆市生态环境局相关负责人向记者介绍。目前,重庆已经建设了11座餐厨垃圾处理厂,构建起覆盖城乡的餐厨垃圾片区收运处理系统,实现经济效益和环境效益双丰收。

在加大餐厨垃圾资源化利用力度的同时,重庆还不断推进原生生活垃圾和城镇污水垃圾处理产生的污泥无害化处置技术创新体系建设。

当前,重庆全市共建有82座污水处理厂、44座污泥无害化处置设施。2022年,重庆中心城区城市生活垃圾无害化处理率保持100%,生活垃圾焚烧处理率超过65%,餐厨垃圾资源化水平保持全国前列,城镇污水处理产生的污泥无害化处置率近100%。

### 工业智能化 绿色生产忙

技术与设备的科技化、智慧化,体现更多的是在工业领域。近年来,重庆市立足地方产业特色,



重庆市南岸区生态环境执法人员正在对医院的医废登记情况进行查看。余常海摄

构建起以汽车、电子等行业“零部件制造—整车(整机)生产—销售—回收—拆解—再生资源利用”循环产业链,推动拆解企业规模化、集约化发展。

长安汽车一直是重庆汽车行业的领头羊,旗下长安福特汽车有限公司自2003年投产起便开始固废管理探索,至今已建立起从源头到末端全链条固废管理措施。

长安福特汽车有限公司相关负责人向记者介绍说,以482车型为例,通过货架等周转器具,固废产生主要源头——零部件包装环节减少84%左右的包装物。

工厂将固废分为危险废物和一般工业废物两大类,大部分危险废物交由专业处置公司焚烧、回用炼油、回用包装、提炼贵金属。其中,部分危险废物自行回收利用,如安装在涂装车间的溶剂回收装置,将喷涂产生的废溶剂通过蒸馏回用到生产线,2019年回用废溶剂129.5吨,节约处置成本约30万元。

近年来,科技的进步也为行业管理插上了“智慧”的翅膀。不久前,由璧山区生态环境局主导的璧山区“固废云”系统项目正式启动建设。璧山区生态环境局相关负责人告诉记者,“固废云”系统包括璧山区固废管理数据资源中心,支撑“固废云”平台运行的应用支撑平台,面向涉废企业的企业统一门户和面向生态环境管理用户的环保统一门户以及云填报、云监管、云交易、云信用、云咨询等5个推进固废监管和企业服务的业务应用。

项目利用物联网、大数据等先进技术手段,增强服务和管理的预见性和主动性,在当前固废监管基础上深化应用,扩大涉废企业数据采集,建立固废作业全过程智能监管系统,形成全过程链条式闭环管理体系,覆盖危险废物、一般工业固废和医疗废物管理的全流程业务,实现涉废业务的精细化管理。

一直以来,强化信息管理是重庆建设“无废城市”的重要手段。

2022年,重庆通过建成固体废物污染防治大数据平台,建立危险废物产生单位、自行利用处置设施等“五张清单”,覆盖企业达到3.1万家。全面实施电子转移联单制度,670家重点企业和116家二甲以上医疗机构实施精细化管理,93个尾矿库渣场环境信息实现矢量化、图形化、信息化。

### 川渝两地情 “无废”“一盘棋”

“全域无废,川渝共建。”在保障各自辖区内固体废物处理时,重庆还时刻与四川省保持着紧密联系,让“节约战略”从多面延伸至全域。

2022年,随着成渝地区双城经济圈建设的深入推进,川渝两地在生态环境领域的合作再进一步,携手布局“无废城市”建设,以“一盘棋”思维,从生产生活全过程入手,全面提升固体废物减量化、资源化、无害化水平,推进城市固体废物精细化管理,致力让绿色成为城市发展的最亮底色。

事实上,在成渝地区双城经济圈建设起步之初,川渝两地生态环境部门就已开始共同发力,助力“无废城市”建设。

2020年4月,在川渝生态环境保护工作联席会议第一次会议上,重庆市生态环境局、四川省生态环境厅共同签订了《深化川渝两地大气污染联防联控协议》《危险废物跨省市转移“白名单”合作机制》《联合执法工作机制》,开启了成渝地区双城经济圈生态共建、环境共护的新篇章。

这两年,川渝两地积极落实联防联控机制,深化拓展危险废物跨省市转移“白名单”制度,联合打击“固危废”非法转移、倾倒等违法行为,携手共护长江上游生态安全取得积极进展,这也为川渝两地共同推进“无废城市”建设创造了条件。

位于大足区的重庆中天电子废弃物处理有限公司,主要负责重庆市主城区范围内的电子废弃物综合处理、处置业务。在拆解车间里,一台台废旧电器在生产线上经过10多道工序处理后,拆解分选出了电路板、电源线等电子零部件。

“公司主营废弃电子产品的回收、拆解与再利用。”中天电子公司环保部部长陈冬说,公司每年产生危废大约5000吨,部分需要运往四川、云南等地处置,过去危废跨省转移审批程序复杂,给企业带来不小的经营压力。

“白名单”合作机制建立后,中天电子公司不

仅感受到审批的便利,固废库存压力也减轻了许多。“如今,产生的固废几乎能达到‘周清’甚至‘日清’”。2022年,公司回收废弃电器电子产品超过150万台,跨省转移处置危废超过700吨。”陈冬说。

“按照‘就近转移、风险可控’原则,‘白名单’制度现已拓展延伸至贵州省、云南省。”重庆市生态环境局固体废物与化学品处处长吕俊强告诉记者。2022年,重庆持续深化与云、贵、川等周边省市的危险废物跨省市转移“白名单”机制以及危险废物联防联控机制,积极服务危险废物产废企业和利用企业。

截至目前,重庆、四川、贵州、云南4省(直辖市)纳入“白名单”的危险废物已达9类,涉及70余家企业,较2020年分别提升166.7%、240%,共审批危险废物跨省(直辖市)转移联单135件,审批转移量近5万吨。

值得一提的是,重庆与四川签订成渝地区双城经济圈“无废城市”共建协议,推动川渝两地资源共享、资质互认、区域联动、应急协作、执法协同、信息互通、人员交流,两省(直辖市)政府联合印发了《关于推进成渝地区双城经济圈“无废城市”共建的指导意见》。

“川渝共建‘无废城市’,涵盖十大任务。”吕俊强表示,未来,川渝将以制度改革为核心,由固体废物入手,聚焦工业、农业、建筑业、生活四大领域,围绕理顺各类固体废物全过程管理体制机制,从强化制度、技术、市场、监管、全民行动“五大体系”开展路径探索,将固体废物减量化、资源化和无害化的需求融入社会治理、产业布局和产业结构升级、公共意识提高和思想文化建设各层面,真正做到“全域无废,川渝共建”。

### 循环促节约 成就幸福城

川渝两地的共同协作,根本在于促进“节约”城市的形成和发展,这于国家来说是战略,于老百姓来讲收获的则是实实在在的“幸福”。

各类蔬菜瓜果摆放整齐,不宽的路面干净整洁,就连不要的瓜皮菜叶也归置有序……重庆市渝中区石灰市菜市场,是远近闻名的“网红”菜市场。

“这里环境干净整洁,买菜也舒心。”家住重庆渝中区较场口的居民李雯雯连声称赞,每天舒心买菜成为她的“小幸福”。

“瓜皮菜叶都不是垃圾,回收后可以制成营养土再利用。”石灰市菜市场的负责人告诉记者,作为重庆“无废菜市场”的试点,这里的果蔬垃圾实现100%就地资源化利用。同时,菜市场环境卫生改善明显,还成为城市的网红打卡点。

重庆市渝中区生态环境局副局长唐庚岩告诉记者,通过改造菜市场与原有废弃停车场,建设5吨/日处理容量的厨余垃圾处理设备,菜市场每天产生的5吨果蔬垃圾,可就地转化为0.75吨营养土,不仅减轻了菜市场垃圾存储和转运压力,每年还可产生有机肥经济效益约5万元。

在重庆,像石灰市菜市场这样的“无废城市细胞”还有很多。重庆永川区结合节约型机关、文明工地、绿色工厂等创建工作,打造“无废机关”“无废工地”“无废工厂”;长寿区建设“无废钢厂”,打造钢铁行业循环经济,推动含油金属资源化利用;南岸区、两江新区打造“无废公园”“无废景区”,利用枯枝落叶制备有机肥,使用废弃品制作手工艺品,实现废物资源再利用……

如今,重庆立足生产生活常见情景,营造共建共享氛围,与绿色创建活动有机结合,建成“无废城市细胞”680多个,覆盖衣食住行各领域,形成多元参与、良性互动的全民行动体系,推动公众形成绿色生活方式,“无废城市”理念得到公众广泛认同。

2023年,重庆市将“全域无废、川渝共建”相关要求,纳入《重庆市固体废物污染防治条例》,探索开展固体废物跨区域转移处置补偿机制、危险废物环境责任保险等制度研究。

同时,还将持续推进毗邻地区利用设施共享,强化与成都“双核”“无废”联动,四川广安市融入重庆都市圈“无废”共建、高竹新区联合建设等。

“节约”型社会也与“无废城市”一样遵循着循环往复、环环相扣理念,节约、集约化的“无废城市”也与人们的日常生活息息相关,每个人都是“节约战略”的参与者,更是受益者。