



公益诉讼守护潮白河水清岸绿

——检察之为让“两山”理念在宝坻开花结果

■ 本报记者 张照东

11月15日,在宝坻区潮白河畔,一场野生动物放归活动顺利完成。此次放归的珍贵鸟类共15只,都是由天津市阳光野生动物收容救护中心救助救治,达到放归标准后才带到放归现场的。

该中心负责人李正说,无论是随着潮白河生态环境明显改善,潮白河流域的野生珍贵动物明显增多,还是对野生动物的保护,都与宝坻区人民检察院(以下简称宝坻区院)多年来通过公益诉讼参与潮白河环境治理密切相关。

以案促治 85件公益诉讼案件见证检察之为

潮白河,像一条卧龙,将京津冀三地紧紧地串联在一起。它发源于河北省的潮河与白河,于北京合流,再经天津东入渤海。它是京津冀地区的重要水源地之一,被誉为京东之肺,河堤两岸覆盖约5万亩的平原森林,是一道重要的生态屏障。以潮白河为主轴,以两岸生态廊道为绿脉建设的潮白河国家湿地公园,对维护区域生物多样性和改善区域生态环境具有十分重要的意义。

七八年前的潮白河可是另一番景象。“这个红虫老值钱,可以做观赏鱼和鸟的饲料,市场上好几十元一斤,捞鱼虫的摸黑干一宿,可以赚几万元钱。”在利益驱动下,在潮白河挖红虫之风盛行。宝坻区院检察官多次深夜勘察现场,现场触目惊心:上千条非法捕捞柴油船穿梭作业,用工具把河底的淤泥翻起来,再用滤网滤掉泥沙,留下红虫,水面上漂着船只漏出的柴油,船上冒着黑烟,导致河水浑浊不堪,河床严重受损。

该水域常年有2000只左右非法船只进行捕捞作业,且使用劣质柴油为燃料,废物直接排入水中。河面上还搭建有600余个由铁皮船和铁桶拼装的非法钓鱼平台,产生了大量的垃圾。非法捕捞船只和钓鱼平台的存在,既影响行洪安全,又严重污染了潮白河水域,生态环境持续遭到破坏,水面及两岸野生鸟类几乎绝迹。

获利的是极少数人,遭殃的却是潮白河,受损的是附近居住的百姓。潮白河宝坻段是国家一级行洪河道,为沿线农田提供行洪、排涝和灌溉,对宝坻区工农业发展起着非常重要的作用。潮白河水质变差,直接影响到周边水稻的种植。水稻产量下降,稻米口感变差,价格也卖不上去。

宝坻区委区政府对此非常重视,开始致力解决潮白河环境污染问题。但是多个负有监管职责的行政机关,对一个区域的环境污染问题都有管辖权,职权范围上存在重叠,导致各行政机关互相扯皮推诿,以致生态环境遭到严重破坏,社会公共利益处于持续受侵害状态,问题始终得不到解决,人民群众反映较为强烈。

潮白河生态环境保护刻不容缓,大规模捞鱼虫、非法捕鱼等行为必须遏制。公益诉讼制度的确立,让检察机关参与治理生态环境和资源保护拿到有力武器。2017年起,宝坻区院牵头解决这个问题。为了推动问题解决,先深入相关部门就检察机关的职责以及提起公益诉讼的意义进行沟通交流,消除行政机关的顾虑,争取理解和支持。向有关职能部门制发了检察建议。考虑到治理难度,同时向区政府做了专项调研报告。

宝坻区政府对治理行动高度重视,先后召开四次会议,研究制定了潮白河综合治理工作方案,成立了由主管副区长带队组成的综合执法队,从上游起向下游巡查,并全程由检察机关现场监督。在整治过程中,吊车、拖车、摇臂车、快艇齐上,经过半个月时间,2000余条非法捕捞船只及600余个非法钓台全部清理完毕。

公益诉讼的第一重点是“生态环境”,围绕这一重点,近年来,宝坻区院依法能动履职,深入推进生态环境和资源保护领域公益诉讼履职办案,立案涉河案件85件,开展诉前程序82件,提起公益诉讼3件。通过一系列公益诉讼专项监督活动,以检察建议的方式督促行政机关自我纠错,依法履职,督促治理被污染水域80余公里,拆除违法建筑16处,恢复农田20余亩,清除处理各类垃圾百余吨,检察机关服务生态文明建设取得了显著成效。

三地携手 检察机关实现全流域治理

河流生态环境治理具有全流域属性,需要上中下游通力合作才能达到事半功倍的效果。在清理过程中,水务、生态环境等管理部门反映,之所以多年未予根治,是因为破坏环境的违法者在天津市和河北省往来作案,与执法者打起了“游击战”。为了根治问题,宝坻区院及时向京津冀地区检察机关通报了问题线索,让违法者无处可逃。

2020年以来,宝坻区院联合京津冀检察机关实地踏勘三地潮白河流域内是否存在倾倒垃圾、非法排污、私搭乱建、妨害行洪等情况,开展绿色巡查200余次,及时处理、解决问题,为潮白河生态环境保护开启绿色通道。

3月份,宁河区院发现在潮白河左堤宝坻与宁河交界处被倾倒大量建筑垃圾,破坏了潮白河流域生态环境。经了解,是违规搭建的鸡棚被拆除后遗留下来的,因跨区域等方面问题,一直无人清理。宁河区院把案件线索通报了宝坻区院,两家单位联合两地河长办、属地镇政府共同召开了磋商座谈会,将涉案点的建筑垃圾全部清理,行政机关建立了日常巡查机制,消除了治理盲点。此案推动宝坻区院和潮白河下游的宁河区、



被放归的东方白鹳。

初冬时节,在紧邻宝坻城区的潮白河国家湿地公园,水中畅游的鱼儿清晰可见,不时有鸟儿来此觅食,健身、休闲的市民和游人络绎不绝,宛如一幅人与自然和谐共生的生态画卷。此前,潮白河宝坻段全流域入选国家“绿水青山就是金山银山”实践创新基地,并成为天津亮丽名片。

蓟运河流经的河北省玉田县、唐山芦台经济开发区、唐山汉沽管理区的检察机关,河长办建立了宝玉石芦汉跨区域协同保护机制。

宝坻区院副检察长李小明说:“今年5月,我们院又和潮白河上游的北京市通州区、河北省香河县、三河县、大厂回族自治县的检察机关、河长办建立了大三香通宝跨区域协同保护机制。”

这样,宝坻区院利用区位优势,串联起京津冀,筑牢潮白河生态保护屏障。

“检察+”实现潮白河立体化保护

“自从有了公益诉讼,检察机关实地帮助我们解决了80多件疑难问题。行政机关单方的执法力量相对弱一点,在重大问题上,检察机关助力不小。”宝坻区河长办工作人员刘彬有感而发。

潮白河流域环境整治是个系统工程,单靠一个部门或行政机关无法完成,必须发挥各职能部门的合力,由“我来干”变“一起干”。自2020年7月,宝坻区院与区河长办建立了“河长+检察长”工作机制,实现检察机关与区河长办日常联络,联席会议、信息共享、线索移送,开展河湖生态环境和水资源保护专项行动,对全区河道、水库、湿地、沟渠、坑塘等水生态环境和水资源保护情况进行全面监督。机制建立后,每季度,两家联合巡河已经成为常态,发现问题,一份检察建议,各街镇政府很快就清理到位,少去了行政机关很多烦恼,高效率保护了生态环境。

每年的5月至7月,是潮白河流域的禁渔期。宝坻区院在严厉打击非法捕捞的同时,每年与河长办定期开展协同执法行动。去年5月,有两人在潮白河黄庄镇小辛码头村附近,使用船、电瓶、逆变器、电耙子网等工具以电鱼的方式非法捕捞鱼类等水产品时,被当场抓获。后经法院审理,违法行为人认罪认罚,同时也积极采纳检察机关提出的用购买鱼苗增殖放流的方式替代缴纳生态损害赔偿金,以达到及时修复受损水域生态环境的目的。在增殖放流活动现场,检察官为大家上了一堂生动的生态环境公益诉讼法治课,人民群众连连称赞。

除了河长办,宝坻区院还发挥“检察+”模式,联合更多行政部门“合力解决潮白河污染问题”。每年走访12个沿河街镇,定期组织对潮白河主干及支流开展巡河,及时发现水域内杂物和垃圾,检查黑臭水体问题是否存在反弹等情况,切实做到“早发现、早建议、早整改”。

此外,通过科技赋能,节约检察资源,提升监督水平,由“埋头苦干”变为“科技巧干”。宝坻区院每月对潮白河水域的含氧量、氨氮含量等指标进行随机采样;每季度通过无人机飞巡方式,对水面、河岸等进行实时航拍,利用高科技智能化检测,让调查取证降本增效。科技赋能为公益诉讼插上“智慧翅膀”。

打开思路 生态损害赔偿金有了好去处

初冬之季,正是候鸟南飞迁徙的旺季,也是李正与几位志愿者最忙的时候,因为这段时间不时有迁徙中受伤的鸟儿被大部队落下。他和伙伴们主要工作就是发现、收容、救治。宝坻潮白河流域及周边地区受伤的野生动物,等它们具备野外独立生活能力、符合放飞条件时,再集中放飞。

李正向记者介绍说,近年来随着潮白河生态环境的明显改善,附近流域的野生动物明显增多,像猎隼、中华秋沙鸭、彩鹳、东方白鹳这些多年不见的国家一级重点保护动物都回来了,还有震旦鸦雀、黑脸琵鹭等国家二级重点保护动物。2022年11月,李正筹建了公益性质的天津市阳光野生动物收容救护中心,旨在及时发现、收治、放生野生动物。这些工作主要是由他个人和志愿者完成,没有任何报酬,所有费用都是自己承担。

2023年,宝坻区男子米某使用弹弓、钢珠、手电、热成像仪

非法猎捕树麻雀39只、白头鹀10只、雉鸡1只。宝坻区院对此案提起公益诉讼,米某按照判决赔偿了野生动物资源损失1.5万元。但是,怎么用好这笔钱,检察官可犯了愁。由于现有法律法规未对赔偿费用的使用、管理和监督作出规定,再像以往一样增殖放流,与案件的性质不相吻合。经多次调研,与区农业农村委员会协商座谈后,宝坻区院找到了天津市阳光野生动物收容救护中心。检察官看到救助中心的环境以及医护人员的耐心细致,决定把赔偿金交到他们手中,用于野生动物的保护和救助,专款专用、专账管理。

李正介绍,作为一家纯公益性野生动物保护组织,目前,他们共收到3笔来自宝坻区院生态损害赔偿金共计23484.75元。这些钱对该中心无疑是雪中送炭,可以更好地救治受伤的野生动物。该中心成立以来共收容救护野生动物500余只,其中国家重点保护野生动物110只,在全市野生动物保护工作和对推动生态文明建设起到了积极作用。

宝坻区院第五检察部主任张桂彬说:“辖区内潮白河流域湿地面积达3400余公顷,生态用水达标率100%,野生植物达300余种,野生动物286种,其中国家级野生保护鸟类就有17种;对水域环境要求比较高的潮白河银鱼等土著鱼类得到恢复性繁殖和增长,这些都印证了潮白河的生态环境日趋向好。我们涉及潮白河的公益诉讼案件也明显减少,这是大家乐于看到的。”

“两山”理念在这儿生动实践

记者漫步在潮白河国家湿地公园,看到这儿水质好了,岸边绿了,珍贵的鸟儿又回来了,到此休闲旅游的市民和游客络绎不绝,展现了一幅“落日与孤鹳齐飞”的美丽生态画卷。

我们既要绿水青山,也要金山银山,绿水青山就是金山银山。挖鱼虫、非法捕捞的目的都是为了赚钱,只是走错了途径,破坏了环境,违反了法规。借助治理好的潮白河生态环境,让流域附近的居民富起来,是对“两山”理念最生动的实践。

近几年,宝坻区依托潮白河流域水资源、水生态和水环境优势,推动上下游各镇村联动,做大做优“稻”文章,积极发展大口黑鲈、鳊鱼等名特优水产养殖和稻蟹、稻虾等立体综合种养,打造特色生态农业。小辛码头村水稻种植大户韩立华说,“现在水质好了,我们村的水稻长得也好了,平均亩产提升了300多斤。水好还能套养螃蟹,每亩地又增收400元左右。”

好水、好土、好生态,还得充分利用起来,宝坻区推动生态文旅融合发展,让生态优势源源不断转化为发展优势,让拥有潮白河的宝坻成为文旅兴旺的“宝地”。小辛码头村党支部书记、村委会主任任奉国说:“这几年,潮白河环境越来越好,我们也顺势大力发展乡村旅游,建成了小辛码头、李官庄等休闲旅游村,累计51户农家院,年均接待游客50万人次,旅游产值达5000万元,同时还带动了村民就业。今年,我们还举办了20多场的鱼赛事,吸引了更多市民。”

生态一天比一天好,以检察之力守护生态之美的工作还在推进。“公益诉讼检察”以案促治是检察机关发挥法律监督职能,深度参与社会治理的有效方式。宝坻区院将继续发挥检察公益诉讼职能,强化法律监督职责,立足潮白河水资源、水生态环境保护及水污染、河道治理等方面问题,积极与北京、河北检察机关密切配合,以跨区域检察公益诉讼助力河流保护和高质量发展。”宝坻区院检察长张国岩说。



联合巡查。



工作人员进行放归。



宣传生态环境保护知识。



对违法行为调查取证。

本版照片均由受访者提供

专家观点

检察公益诉讼让环保法长出“牙齿”

天津大学中国绿色发展研究院副院长 教授 博士生导师 王小钢

作为我国环境保护领域的综合性、基础性法律,环境保护法于1979年试行,1989年正式颁布,几乎与改革开放一路相伴走到今天。改革开放四十多年来,我国在经济、政治、社会、文化和生态等各个方面事业都取得了巨大进步。遗憾的是,因位于经济发展、轻环境保护,我国曾经付出了不小的生态环境代价。被称为“史上最严环保法”的新环境保护法自2015年1月1日起施行,加大了对环境违法犯罪的治理。检察公益诉讼制度的出现,让环保法长出“牙齿”,让惩治更有力量。

2017年6月27日,检察机关提起公益诉讼明确写入民事诉讼法和行政诉讼法这两部法律,这标志着我国以立法形式正式确立了检察机关提起公益诉讼制度。这对于全面依法治国,特别是强化生态保护、促进依法行政、完善中国特色社会主义司法制度具有重大意义。

检察公益诉讼在生态环境和资源保护方面发挥着不可替代的作用。在生态环境和资源保护上,由于行政部门条块分割,常因部门分工或监督管理权限等原因而执行不到位,甚至出现相互“踢皮球”现象。检察机关通过行政公益诉讼督促协调相关行政部门共同解决生态环境问题,可以发挥“督政”功能。因此,检察公益诉讼是“督促之诉”“协同之诉”“补位之诉”。

检察公益诉讼制度正式确立以来,全国公益诉讼案件数据表明,通过行政公益诉讼监督行政机关履职,可以促使绝大多数生态环境和资源保护领域公益诉讼案件在诉前实现公益保护目的,彰显中国特色公益诉讼检察制度的效能。同时,检察民事公益诉讼,尤其是刑事附带民事公益诉讼,可以在制裁污染环境、破坏生态的企业和个人的同时要求责任企业和个人修复受损生态环境,彰显检察机关坚持打击刑事犯罪与赔偿损失、修复生态并重的办案理念,有助于节约司法成本,提高司法效能,增强生态环境和生物多样性的司法保护力度。

具体到潮白河流域,检察机关的介入对该流域生态环境和资源保护具有十分重要的意义。潮白河涉及京津冀三地的生活用水、生产用水、生态用水和雨季行洪。单一行政部门监管或者各地分别治理难以有效根治潮白河流域的环境问题,生态破坏问题。三地检察机关跨区域合作办案治理潮白河流域生态环境问题,以检察公益诉讼为抓手,可以督促多家监督管理部门依法履行生态环境和资源保护职责,在检察机关和行政机关之间形成有效“督政—履职”机制,促进跨省流域生态环境治理。这既是能动履职守护民生福祉的需要,也是京津冀协同发展战略的体现,还是潮白河流域乃至海河全流域生态文明建设的需要,其形成的成功经验值得其他地方借鉴。

检察机关坚持诉前实现公益保护,一体化办案协同推进,深化以案促治,统筹发挥跨行政区域协作功能,促进跨省流域生态环境综合治理。公益诉讼制度已成为检察机关促进生态文明建设的重要法治保障手段,推动解决一批突出生态环境问题,形成公益保护领域独树一帜的“中国方案”,有力地助推了生态环境和资源保护高水平治理。

在检察机关持续探索下,检察公益诉讼进入从高速发展迈向高质量发展的新阶段,已从生态环境和资源保护等4个法定领域扩展为“4+11”的履职格局,成为全面依法治国的一个重要成果,在法治中国建设进程中焕发出蓬勃生机。完善检察公益诉讼制度,可以实现经济社会发展和生态文明建设同频共振。



潮白河国家湿地公园。