

全国首创检察机关向省级政府发出检察建议，直接推动伊通河全流域治理——

公益诉讼守护绿水青山

经济日报·中国经济网记者 李万祥



整整一个冬季，流经吉林省长春市的伊通河河道上，推土机、挖掘机、卡车来回忙碌，从河道里挖出一堆堆的淤泥。

伊通河是长春市饮用水源，经饮马河后汇入松花江。这条河一旦受到污染，后果不堪设想。如今，吉林省提出“加快伊通河百里生态长廊工程建设”，而冬季清淤仅是伊通河流域综合治理的一部分。

记者在长春采访了解到，在推进伊通河流域环境治理过程中，因为检察机关办理的一起公益诉讼案件，不仅使伊通河上游环境治理得到逐步改善，还促使政府部门转变了思路，推进了当地旅游业的发展。

垃圾处理厂被叫停

2月23日，雪后晴天。记者来到伊通满族自治县伊通开发区，探寻这起公益诉讼案件的缘起和经过。

在伊通开发区河北村，远远就能瞧见北山上一处高高的平台。这里是伊通县生活垃圾处理厂的填埋坑，从厂房门口一路上坡，大概百米就到。

“现在天气冷，而且垃圾上面铺了一层厚厚的渣土，已经闻不到那种恶臭了。第一次来看现场，我穿了件呢子大衣，回来后衣服上的味道三天都没散。”吉林省检察院行政检察部检察官蔡军生告诉记者。

伊通县检察院民行检察部副部长王铁柱告诉记者，2015年7月，公益诉讼试点刚刚开始，在梳理案件线索的过程中，检察机关接到居民反映伊通河有几个污染点，后经过与当地环保局、住建局、水利局等部门协商沟通，形成联合办案组开始从源头查起。

原来，这个生活垃圾处理厂边有条沟渠与伊通河相连，长约5公里。经过调查发现，自2010年起，生活垃圾处理厂未经环保部门验收即投入使用，堆放的所有垃圾均未经无害化处理，对周边空气、土壤、地表水都造成严重污染，垃圾渗滤液通过沟渠直接流入伊通河。

伊通河流域环境治理一直是吉林省环境和资源保护的重点，备受关注。发源于伊通县的伊通河全长300多公里，流经长春市、农安县等地区，流域人口有1000余万。“如果上游源头发了污染，那可就是出大事儿了。”王铁柱说。

经过3个多月的调查，伊通县检察院于2015年11月11日正式向该县住建局发出检察建议书，建议立即采取有效措施，停止垃圾处理厂对周边环境继续造成污染。

接到检察建议书的当天，刚刚上任的伊通县住建局局长李瑞兴大吃一惊。“之前，有几户人家曾向住建部门反映过污染问题，并堵截垃圾运送道路，为此，住建局给垃圾厂附近的五六户人家每户补偿了2万元。看到检察建议书后，我知道问题严重了。”

最后，经过方方面面的检查，这个运行5年、投资3000多万元的垃圾处理厂终因渗液污染而关停，原来堆放的垃圾用土填埋压实。李瑞兴告诉记者，储存在渗



2016年入冬以来，吉林省长春市加大了伊通河综合治理力度。图为长春市区内一段清淤施工现场。 本报记者 李万祥摄

滤液调节池的垃圾渗滤液已全部运到污水处理厂进行处理，生活垃圾则全部运到辽源垃圾焚烧发电厂处理。

“辽源市免费帮我们处理垃圾，伊通县只承担运输垃圾的油费，每年花费三四十万元。换做以前，伊通县自己处理垃圾每年至少得花这个数目的10倍。”伊通县环保局局长董宇恒觉得这笔账很划算。

办理一案，治理一片

“通过调查我们发现，伊通河上游的污染问题持续多年，成因复杂，污染物来源除了关停的生活垃圾处理厂外，还有化肥和农药、禽畜粪便、居民生活污水、企业生产污水等，以伊通县一县之力难以根治。”吉林省检察院行政检察部部长张书华说。

为此，吉林省检察院组织开展了伊通河上游污染治理的专项调研，并据此向吉林省政府发出检察建议书，建议对伊通河上游污染实施跨区域治理。据了解，这份全国首例检察机关向省级政府发出的检察建议，直接推动了伊通河全流域治理及其被纳入吉林省“十三五”发展规划纲要。

“通过伊通河公益诉讼案件，进一步强化了政府生态保护理念，我们正在研究后续整治方案，将垃圾厂的治理纳入全县预算进行长期治理。”伊通县主管环保的副县长何旭明表示，2016年末，伊通县被授予国家级“全域旅游示范县”。以此为契机，伊通县将打造伊通河景观带，通过一二三产业融合发展，把旅游业做大做强。

检察建议不是“一发了之”。吉林省检察机关适用公益诉讼诉前程序，发出检察建议书，就是要推动伊通河流域综合治理。

“结合全省检察机关在案件办理中发现的生活垃圾、医疗垃圾和污水处理不规范

范等普遍性问题，我们与省环保厅、住建厅、卫计委在全省联合开展了专项执法检查。”吉林省检察院副检察长谢茂田说。

针对环境治理需多部门协作联动、形成合力的现状，吉林省检察院分别与省环保厅、国土厅、水利厅、住建厅等8家单位签订《重大行政执法信息移送暂行办法》《关于加强协作配合的工作意见》。

以解决问题为目标，吉林省检察机关在诉前监督环节推动了一大批环境治理“老大难”问题妥善处理，取得了办理一案、治理一片、惠及一方的良好效果。例如，通过诉前程序督促行政机关恢复林地4万公顷，恢复湿地3.9万公顷，关停整改污染、违法企业19家，为国家挽回经济损失近2亿元。

其实，不只在吉林，开展公益诉讼点的其他地区也通过诉前程序，不仅充分调动了其他适格主体保护公益的积极性，而且发挥了行政机关纠正行政违法行为的主动性，有效保护了国家利益和社会公共利益。

如内蒙古检察机关督促行政机关恢复草原植被3万余亩；贵州省检察机关督促行政机关恢复耕地、林地5.8万余亩，为国家挽回经济损失7.5亿余元。

取证鉴定等难题待解

腾格里沙漠污染事件，大唐内蒙古多伦煤化工公司连续发生环境污染事件、常州外国语学校“毒地”事件……在这些环境公益热点事件或案件中，都少不了检察机关的身影，最高检还先后开展了重点督办。

2015年7月，按照全国人大常委会授权，最高检围绕生态环境和资源保护等领域，在北京等13个省、自治区、直辖市开展为期2年的提起公益诉讼试点。至2016年6月，所有试点地区均有检察机关提起公益诉讼，实现全面“破冰”。

2017年1月，最高检围绕“检察机关

提起公益诉讼”发布了5个指导性案例。最高检法律政策研究室主任万春表示，从试点情况看，检察机关提起公益诉讼从无到有，弥补了实践中一些损害公共利益案件提起诉讼的主体缺位的问题，也促进了行政机关依法正确履行职责。

据了解，检察机关除充分发挥公益诉讼诉前程序的作用外，对于无适格主体、适格主体不起诉或者行政机关仍不依法正确履职的情况，依法提起公益诉讼。截至2016年12月底，各试点地区检察机关共办理公益诉讼案件4378件，其中诉前程序案件3883件，提起诉讼案件495件。

“公益诉讼试点过程中，绝大部分的国家和社会公共利益是通过诉前程序得到有效保护的，只有部分国家和社会公共利益是通过诉讼程序得到有效保护的。”最高检民事行政检察厅厅长郑新俭说。

试点推进过程中难免会遇到问题和困难。郑新俭指出，比如思想认识不到位，工作开展不平衡，面对阻力、压力，破解难题的办法不多；人员素质能力不适应，案多人少的矛盾更加突出，线索发现、调查取证、庭审应对等素质能力有待进一步提高；配套机制不健全，公益损害鉴定、环境损害修复资金管理等方面缺乏配套机制；理论研究有待进一步加强等。

例如，在伊通河公益诉讼案中，检察机关在调查取证、公益损害鉴定等方面技术难题的解决离不开环保部门的协助。吉林省检察院还专门与省环保厅联合印发《会议纪要》，就办理公益诉讼案件中的鉴定等具体问题达成共识。

专家认为，在行政公益诉讼案件中，由检察机关承担全部举证责任不现实，建议适用行政诉讼法的相关规定，由行政机关对作出行政行为的事实依据和规范性文件依据承担举证责任，检察机关负责提供该行政行为造成的损害事实或者可能造成的损害等相关证据。

人鸟共划生态红线

本报记者 张允强



辽宁省丹东市鸭绿江口湿地成千上万只鸻鹬鸟类。 刘海东摄

去年11月，一只身背GPS的科研金雕从大连蛇岛老铁山自然保护区放飞，一路飞至丹东的大孤顶子山栖息越冬。

从黄、渤海交界处的老铁山，到地处黄海最北端的大孤顶子山，这只金雕用最自然的方式为自己绘制出了“生态线”。

巧合的是，去年12月，辽宁省几乎也在同样两个点之间划出了一条生态红线——“西起大连老铁山西角黄渤海分界线，

东至鸭绿江口”，这是辽宁《关于在黄海实施海洋生态红线制度的意见》中明确规定划定的生态红线。

“起点位于辽宁大连旅顺口的老铁山国家级自然保护区，是东北亚候鸟迁徙的重要通道，每年有数百万只候鸟途经此地，生态环境极佳。”辽宁蛇岛老铁山国家级自然保护区管理局科研科科长王平平说。“终点在丹东大孤顶山一带，生态环境好，山林

茂密，即使在冬季，金雕也可以捕食到野鸡、野兔等食物”。

记者了解到，从去年3月起，辽宁省海洋与渔业厅启动黄海海洋生态红线选划工作，经过基础数据资料搜集、外业调查、实地走访、专家审查，历时9个月编制完成《关于在黄海实施海洋生态红线制度的意见》，划出了这条生态红线。

据了解，生态红线区总面积6796.9平方公里，其中禁止开发区16个，限制开发区36个，大陆自然岸线332公里、海岛自然岸线456公里。

辽宁省海洋渔业厅相关负责人表示，通过划定生态红线区，辽宁省将确保到2020年，黄海近岸海域水质优良比例控制在95%左右，确保全省近岸海域水质优良比例达到82%。

鸟为自己选择了栖息地，人则将在划定的生态红线区内完成以下任务：实施生态红线区的分区分类管控和生态保护与整治修复，建立生态红线区监测评价体系，加强生态红线区综合执法，提升应急能力，落实海洋生态红线保护主体责任，探索海洋生态红线区管理投入机制。

据介绍，辽宁将对海洋自然保护区、海洋特别保护区等区域按规定划入禁止开发

区，禁止一切与保护无关的工程建设活动，禁止围填海、采挖海砂等矿产资源开发、设置直排排污口、炸岩炸礁、填海连岛、实体坝连岛、沙滩建造永久建筑物等改变生态红线区自然属性和影响生态红线区海洋环境质量控制目标的开发利用活动，对河口、海湾等重点生态功能区的生态环境进行调查研究和环境容量评估，探索建立相应海域的总量控制模式，按环境容量实施生态红线区管控；实施重点区域生态环境整治与修复，开展海域、海岛、海岸带、河口、湿地、受损生态区、渔业资源保护区域的修复与整治，逐步恢复受损的海洋生态系统，并重点加强对无居民海岛鸟类、生态林、自然景观和原始地貌的保护。

据了解，渤海生态红线划定后，当地的生态环境大为改观，对确保渤海生态安全，实现人海和谐，促进环渤海地区经济社会可持续发展起到极大促进作用。

此次划定黄海海洋生态红线，标志着辽宁省海洋生态红线制度全面建立。“这为辽宁省海洋生态保护工作的科学开展提供了制度保障，为全省经济社会可持续发展、实现人海和谐发展奠定坚实基础，必将进一步推进我省海洋生态文明建设进程。”辽宁省海洋渔业厅相关负责人说。

据了解，渤海生态红线划定后，当地的生态环境大为改观，对确保渤海生态安全，实现人海和谐，促进环渤海地区经济社会可持续发展起到极大促进作用。