

# 珍爱湿地,检察公益诉讼在行动

2022年2月2日,第26个世界湿地日,主题是“珍爱湿地人与自然和谐共生”。

1992年3月1日,中国加入《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》,简称湿地公约。作为中国缔约30周年的重要成果,《中华人民共和国湿地保护法》将于2022年6月1日起施行。

2022年11月21日至29日,同样以“珍爱湿地人与自然和谐共生”为主题的第十四届湿地公约缔约方大会将在湖北武汉举办。这是中国首次承办该国际会议。会上将落实联合国2030年可持续发展议程,审议湿地公约发展战略等重大事项。

习近平总书记强调,中国已成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者。

2022年,将见证中国在湿地保护领域,从参与者到贡献者再到引领者的高质量和加速度。

中国特色的检察公益诉讼,作为监督保障国家法律统一正确实施的重要举措,也将为湿地保护谱写新的篇章。

## 碳汇能力:应对气候变化提出更高要求

2022年1月24日,习近平总书记在中共中央政治局第三十六次集体学习时强调,深入分析推进碳达峰碳中和工作面临的形势任务,扎扎实实把党中央决策部署落到实处。其中特别指出,要推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,巩固和提升生态系统碳汇能力。要积极参与和引领全球气候治理。秉持人类命运共同体理念,以更加积极姿态参与全球气候谈判议程和国际规则制定,推动构建公平合理、合作共赢的全球气候治理体系。

习近平总书记强调的生态系统碳汇能力,在泥炭沼泽湿地和红树林湿地中尤为显著,需要特别保护。

保护红树林湿地,最高人民检察院在2019年2月部署开展的“守护海洋”检察公益诉讼专项监督活动已经纳入办案重点。2020年9月,黄(渤)海湿地公益保护检察研讨会在江苏盐城召开。沿海检察机关办理的红树林等湿地保护公益诉讼案件,引起社会对湿地生态功能越来越多的关注。

2019年12月,广西防城港市检察机关查明,港口区倒水坳大桥南部约500米的兴港华府对面、北部湾大道西面连接海湾处,持续存在生活污水通过雨水管道直排入海行为,形成黑臭污染带,危害763.38平方米海湾红树林湿地的生态环境和生态功能。经过行政公益诉讼诉前磋商,督促城市管理监督局责令违法主体整改,堵塞偷排管道,并通过个案办理推动同类问题系



黑龙江扎龙国际重要湿地蓝天秀水鹤翱翔

统治理,提升城市黑臭水体治理能力,加大城市雨污分流管网改造力度。

福建省福鼎市前岐柯湾、店下巽城、佳阳罗厝红树林湿地2017年被列入《福建省第一批重要湿地保护名录》。2020年5月,福鼎检察机关针对三处湿地存在旧木制渔排、海上养殖泡沫、废弃渔船等海漂垃圾泛滥,侵占湿地滩涂围网养殖,生活垃圾随意丢弃堆放,未设立保护标志等违法情形,依法向市林业局、自然资源局提出诉前检察建议,督促依法履职,修复红树林资源,改善周边环境,并推动整治全市滨海湿地围垦占用、污染、过度捕捞、外来物种入侵等问题。

过去检察机关在生态环境和资源保护领域监督纠正破坏红树林湿地及其生态功能的违法行为,如今在湿地保护法中有了更加明确的禁止性规定。如,禁止排放不符合水污染物排放标准的工业废水、生活污水及其他污染湿地的废水、污水,倾倒、堆放、丢弃、遗撒固体废物;禁止过度施肥、投药、投放饵料等污染湿地的种植养殖行为等。下一步,保护红树林湿地的检察公益诉讼,将拓展应对气候变化的效能,更加关注碳汇功能。

2021年12月16至17日,最高人民检察院与欧洲环保协会共同举办“生物多样性保护暨预防性检察公益诉讼研讨会”,邀请来自联合国、欧盟、巴西、英国、芬兰、荷兰、哥斯达黎加、比利时、越南和中国的法官、检察官、环境执法机构、专家学者以及环境社会组织代表,通过典型案例分享生物多样性保护领域的最佳实践和成功经验,并就预防性、惩罚性原则在公益诉讼中的适用展开讨论。

研讨会上,四川省检察院第八检察部余晶晶副主任讲述了在世界著名泥炭沼泽湿地若尔盖,检察机关建立鹤翔兰萨湿地保护公益诉讼工作室,保护生态环境和资源的故事,并建议进一步加强对泥炭沼泽湿地的法律保护。

若尔盖湿地在阿坝县贾洛镇巴洛村区域约200吨泥炭被盗挖,4.9亩植被面积被破坏,三名盗挖者被县林草局罚款并责

令修复。检察机关跟进监督发现盗挖泥炭形成的深坑回填率不足20%,公益损害持续,遂于2020年9月发出诉前检察建议,督促协同县林草局监督盗挖者回填修复、播撒草种,两个月后确认受损泥炭资源和生态环境得到有效修复。检察机关与林草部门还共同制发《保护泥炭地·呵护大草原》倡议书,走进牧区开展巡回法治宣传,增强藏区群众对泥炭资源保护和黄河上游水源涵养地保护的法治意识。

检察实践为立法完善提供了依据。湿地保护法规定,泥炭沼泽湿地所在地县级以上地方人民政府应当因地制宜,组织对退化泥炭沼泽湿地进行修复,并根据泥炭沼泽湿地的类型、发育状况和退化程度等,采取相应的修复措施。

## 系统治理:发挥检察公益诉讼制度优势

湿地保护法开宗明义:湿地保护应当坚持保护优先、严格管理、系统治理、科学修复、合理利用的原则,发挥湿地涵养水源、调节气候、改善环境、维护生物多样性等多种生态功能。

在中国政法大学环境资源法研究所所长于文轩看来,湿地保护法充分尊重现有的与湿地保护相关的行政管理实践,为林草部门牵头,自然资源、水行政、住房城乡建设、生态环境、农业农村等其他相关部门按职责分工负责的管理体制和协同保护提供了明确的法律依据,为综合性生态系统保护立法提供了一个成功范例。

这也为检察机关精准办理湿地保护公益诉讼案件明确了监督对象,指引了协同保护的方法路径。

近年来,各地检察机关通过磋商、听证、检察建议、提起行政公益诉讼,督促协同相关行政机关依法履行湿地保护监督管理职责,为湿地保护法的统一正确实施积累了法治经验。

红碱淖是中国面积最大的天然沙漠淡水湖,2018年经国务院批准,设立以红碱淖湖泊、湿地生态系统和珍稀濒危鸟类遗鸥为主

要保护对象的湿地类型国家级自然保护区。2019年7月,陕西省神木市检察院针对保护区内违法放牧破坏生态环境行为,向林业、环保、农业农村、镇政府、派出所、红碱淖管理局制发检察建议,促成林业局牵头出台《关于研究红碱淖自然保护区内封山禁牧有关事宜的会议纪要》,共同保护红碱淖生态环境。

福建泉州湾河口湿地省级自然保护区成立前,有渔民在未取得使用海域审批手续的情况下擅自围堰养殖,破坏生态环境。因属于历史遗留问题,长期未能有效解决。检察机关制发诉前检察建议后,行政机关与涉案渔民签订补偿协议,但未督促渔民完全退出养殖,拆除围堰,恢复滩涂原状。检察机关提起行政公益诉讼后,法院于2019年3月判决责令被告行政机关依法履行对涉案海域被非法占用的监管职责。在当地党委、政府的大力支持下,符合条件的渔民获得海域补偿款,562宗围堰养殖清退,1399多亩无证用海退还。

2022年1月25日,最高检发布《关于充分发挥检察职能服务保障黄河流域生态保护和高质量发展的意见》,要求坚持从黄河流域生态环境系统性和完整性出发,紧盯黄河上游水源涵养能力建设、中游水土保持、下游湿地保护和生态治理中的短板弱项,办理一批有影响的公益诉讼案件,助推水安全和水资源优化利用。结合贯彻落实最高检与国务院九部委《关于在检察公益诉讼中加强协作配合依法打好污染防治攻坚战的意见》,加强与沿黄九省(区)河长办、水利等部门的协作配合。结合办案,协助有关部门着力解决九龙治水、分头管理问题,完善黄河流域管理体系和相关立法。

可以期待,检察机关立足检察公益诉讼作为督促之诉、协同之诉、公益之诉的功能定位,坚持把诉前实现维护公益目的作为最佳司法状态的价值追求,以长江、黄河等流域治理为重点和样板,将在山水林田湖草沙一体化保护和系统治理中进一步发挥制度优势。而湿地保护检察公益诉讼,将浓墨重彩、锦上添花。

## 预防为主:探索适用禁止令保全措施

桃山湖国家湿地公园位于黑龙江省七台河市桃山区,承载着许多人的记忆和乡愁。2019年5月,目睹某公司将湿地池塘内的2000多立方污水抽出排放到桃山水库,即将造成湿地池塘水源枯竭,一位领导干部向当地检察长求助。检察机关第一时间指派公益诉讼检察官赶到现场进行实地勘察,制止违法行为,并确定湿地坐标。随后向林草部门制发检察建议,督促采取补救措施,回灌部分湿地。

类似案件让检察机关对环境保护禁止令制度充满期待。

在2019年全国两会上,全国人大代表、重庆市检察院检察长贺恒扬建议建立环境检察公益诉讼禁止令制度,即:检察机关在办理生态环境公益诉讼案件过程中,发现正在发生的、不立即制止将产生不可逆的严重后果,损害社会公共利益的环境违法行为,向法院申请环境保护禁止令,法院审查后作出裁定,责令违法行为人立即停止违法行为。违法行为人不履行裁定的,法院可给予司法拘留或罚款。

该建议在重庆等地已经转化为司法制度,探索试行。

2022年1月1日施行的《最高人民法院关于生态环境侵权案件适用禁止令保全措施的若干规定》,明确包括检察机关在内的国家规定的机关或者法律规定的组织,对于正在实施或者即将实施污染环境、破坏生态行为,不及时制止将使生态环境受到难以弥补的损害,可在提起诉讼前向有管辖权的法院申请作出禁止令,法院应当在接受申请后48小时内裁定是否准予。

随着湿地保护法和禁止令司法解释的实施,中国将能够更加有力地保护湿地,更好地利用基于自然的解决方案,进一步应对气候变化、保护生物多样性。湿地保护法规定,对于造成生态损害的责任人,国家规定的机关或者法律规定的组织有权依法请求违法行为人承担修复责任、赔偿损失和有关费用,这与环境保护法所规定的公益诉讼制度相契合,将在中国环保组织以及检察机关公益诉讼部门的积极推动下,为中国的湿地保护作出重大贡献。

依据湿地公约,缔约方大会可以讨论公约执行情况,增补和修改国际重要湿地名录,审议国际重要湿地生态特性变化的资料,就保护、管理和合理使用湿地及其动植物问题提出建议,要求有关国际机构就涉及湿地的国际问题提出报告和提供统计资料,通过其他建议或决议来促进公约的执行。

期待检察公益诉讼为中国以更加积极姿态参与湿地公约等国际规则制定贡献力量,让中国之治引领全球治理。

(据《人民监督》)