

环境公益诉讼面临多重困境

随着公益诉讼领域的不断扩展,破坏水源地、非法捕捞、盗采海砂等危害生态环境、损害公共利益的行为逐步纳入到检察机关的办案范围。近年来,基层检察机关直面以上“老大难”问题,提起各类公益诉讼,令百姓拍手叫好。而半月谈记者采访了解到,调查取证难、公益损害鉴定难、检察建议刚性不足……一系列难题和困境正在妨碍检察机关的办案成效。

调查权没有制度保障

海口海事法院近期公开审理了海南省首例海洋环保民事公益诉讼案件,判令被告赔偿环境污染损害860多万元,并在媒体上公开道歉。对此,海口市秀英区人民检察院检察官助理刘佳灵长舒了一口气:“那么多天的蹲守和走访,值了!”

对于这类公益诉讼案件,检察官的调查取证工作绝非易事,既不能让当事人双方自行举证,也不能像警察一样可以合法使用暴力。刘佳灵告诉半月谈记者,他们取证调查,就像记者暗访一样。

2018年10月下旬起,海口市政府12345热线多次接到市民举报,称海口美丽沙附近海域有运泥船倾倒建筑垃圾,海口市秀英区人民检察院随后以此为线索展开调查。

“该海域外是个建筑工地,院墙围得严严实实,我们根本进不去,强闯又怕打草惊蛇。”刘佳灵说,在长期蹲守的基础上,她和同事利用无人机和无人船拍摄到:海南中汇疏浚工程公司的一艘运泥船多次在近海运送建筑垃圾,船尾的滚滚淤泥在海面形成一条条长长的尾巴。

“这些照片和视频成了证实被告实施非法倾废行为的关键证据。”刘佳灵

说,如果采取正常调查手段,违法者根本不会理他们,他们也拿违法者没办法。

这样的调查困境因何产生?文昌市检察院第四检察部主任林芳明认为,主要是目前检察官的调查权没有制度保障,被调查对象没有配合调查的法定义务,法律也没有明确不配合取证的后果。“有些部门对公益诉讼检察制度存在误解,对检察机关调查取证持抵触情绪,不配合甚至阻挠。”林芳明说。

文昌市检察院龙楼检察室检察官李豪表示,随着公益诉讼领域不断扩展,许多领域涉及的专业知识和法律法规要边干边学,特别在收集证据时缺乏技术侦查能力和相关设备,他们普遍有本领恐慌之感。

公益损害量化难修复难

对于环境公益诉讼,检察官们还面临一个棘手问题,即:如何量化损害的价值、确定赔偿的标准?

以上述非法倾倒建筑垃圾为例,经评估,涉案船舶倾倒入海的建筑垃圾中含有镉、汞、镍、铅、砷、铜等有害有毒物质。当地政府相关部门对倾倒数量认定前后就有3个版本:海口市海洋局举办行政处罚听证会,笔录显示违法倾倒的总量为7580.56立方米;海口市自然资源和规划局认定的倾倒入量为15791.616立方米;而受检察机关委托、生态环境部华南环境科学院评估鉴定的倾倒入量为69360立方米。几个版本数据间最大相差有9倍多。

“不少公益侵害、损害现有技术难以科学量化,请司法鉴定机构鉴定费用高,检察机关难以承担,而且专家意见能否作为合法证据还不确定。所幸,在此案中,被告提出抗辩,一审法院仍采信了专

家意见。但被告提起上诉,二审怎么判还不好说。”海南省人民检察院第八检察部主任刘本荣说。

同样的问题也存在于非法盗采海砂案件中,非法盗采海砂近年来在海南愈演愈烈,一个重要的原因就是未追究违法者损害环境的赔偿责任,海洋执法部门仅通过行政处罚进行打击,这样的违法成本远远低于采砂收益。而要想鉴定盗采海砂对海洋环境造成的影响,海南省内有资质的机构不全,对其中涉及的特殊情形难以鉴定。

“生态修复费用是多少、赔偿金归谁、怎么管理使用、怎么修复等问题缺乏配套机制,一些执法部门对追究损害赔偿认识不一,积极性不高。”海南省人民检察院第二分院第五检察部副主任王帮元说。

诉前检察建议屡屡沦为“一纸空文”

对于损害公共利益的问题,通过“对簿公堂”以法律判决来强制解决只是路径之一,通过诉前检察建议督促有关部门和个人整改则是更为常用的手段。但目前,诉前检察建议,效果并不理想。

文昌市冯家湾海域长期放置大量“绝户网”非法捕鱼,文昌检察机关先后于2016年、2018年两次向文昌市海洋与渔业局发出诉前检察建议。但该局重形式、轻效果,收到诉前检察建议后并没有全面履职,致使辖区海域定置网非法捕捞现象长时间、大面积存在。

为此,检察机关只好向海口海事法院提起行政公益诉讼,请求确认被告行政行为违法,海洋渔业部门遂被判令其在6个月内整改落实。“不触及痛处,谁都

不会重视。”负责整改工作的文昌市农业农村局局长洪忠师说。

在海南西部临高县的一次违法建筑占用海防林的调研中,检察机关发现两家船厂未经审批非法占用林地,向临高县综合行政执法局发出诉前检察建议。该局虽回复了检察机关,但并未对两船主抗拒行政处罚的行为进行查处,也未对两造船厂进行拆除。

万泉河水源地牛路岭自然保护区多年来存在套种槟榔等经济林上万亩,“蚕食”天然林现象,保护区生态遭到大面积破坏。但在检察机关发出检察建议近一年半时间内,原林业主管部门琼海市农林局、现琼海市自然资源和规划局,虽就此开展了一些调查,向部分违法者发出了整改通知书,但未依法作出行政处理,也未按检察建议采取有效措施制止违法行为,更没有切实可行的综合整治方案。不得已,检察机关只能提起诉讼。

刘本荣说,一些公益诉讼案件办理起来遭遇的阻力大,难以突破,部分行政机关工作人员担心被追责、影响政绩,对检察建议书敷衍塞责甚至不配合,公益诉讼成效整体上面临很大的反弹风险。

海南省人民检察院副检察长李顺华认为,要啃下公益侵害这块硬骨头,通过一份检察建议、一场案件起诉往往难以奏效,仅运用诉前检察建议、起诉、支持起诉等法定方式也有明显局限。海南检察机关正探索“调查报告+检察建议”“个案监督+类案监督”“行政公益诉讼案件起诉+借势发力”“民事公益诉讼+回头督促”“办案+联席会议”等方式,用组合拳打好捍卫公益之战。据新华社电

新华社北京7月31日电(记者胡璐)如果没有多年前风中摇曳的那几株青蒿,屠呦呦不会发现青蒿素,为世界带来了一种全新的抗疟药;如果没有野生稻基因留存,袁隆平无法培育杂交水稻,为14亿中国人的口粮安全带来一份沉甸甸的保障。

当前,我国正在就《国家重点保护野生植物名录》向社会公开征求意见,也将进一步加大野生植物保护力度。为什么要修订和调整名录?我国野生植物保护面临怎样的形势?未来将如何保护?记者进行了深入采访。

我国持续加强野生植物保护

国家林草局野生动植物保护司副司长贾建生介绍,我国是全球植物多样性最丰富的国家之一,拥有高等植物3.5万余种,约占世界总数的10%,其中超半数物种是中国特有。

“野生植物是宝贵的自然资源和战略资源,在保护生物多样性、维持生态平衡、发展生物产业、满足人类物质文化需求等多个方面发挥着重要作用。”贾建生表示,一个物种就是一个基因库。随着科技进步,潜在的基因价值为人类的未来带来无限可能,反之,如果物种基因还未开发就永远失去,这种损失无法估量。“保护野生植物,守护遗传多样性,就是保护我们更加美好的明天。”

作为自然生态系统的重要组成部分,野生植物的物种变化还可能引发其生存网络的连锁反应,导致一系列物种灭绝甚至生态系统的不稳定,发生生态灾害。有研究表明,一种植物往往伴生着10-30种

生物物种。一旦一种植物灭绝了,10-30种生物都会受到牵连和影响。

也正因此,多年来我国持续加强野生植物保护,1999年发布《国家重点保护野生植物名录(第一批)》,对200多种我国天然生长的珍贵植物和具有重要经济、科学研究、文化价值的珍稀濒危植物进行保护。

全国还设立了1.18万处自然保护区,保护了90%的植被类型和陆地生态系统、65%的高等植物群落;建立200余个植物园和树木园,保护了2万余种乡土植物,约占乡土植物总数的65%,其中约200种珍稀植物开展了野外回归。

通过对德保苏铁、华盖木、百山祖冷

野生植物保护名录正在调整

杉、天台鹅耳枥、普陀鹅耳枥等近百种极小种群野生植物实施抢救性保护,以及野生稻和野大豆等农作物野生近缘种的就地保护,部分濒危野生植物种群数量逐步恢复。

环境破坏、过度利用导致野生植物保护形势严峻

中国科学院植物研究所研究员覃海宁说,虽然保护力度不断加强,但珍稀濒危野生植物通常是一些数量少、分布狭窄和对环境依赖性较强的物种。多年经济快速发展导致环境破坏,再加上一些公众由于了解不足、商业化驱动对野生植物乱采滥挖,我国野生植物保护形势非常严峻。在我国3万多种高等植物中,有3000

多种处于受威胁或濒临灭绝的境地。

多位专家表示,在此背景下,尽快更新、调整保护名录,向公众客观展示当前野生植物物种的濒危状况,为政府制定保护政策、实施执法提供可靠依据,尤为重要。

以兰科植物为例,我国是世界上兰科植物最丰富的国家之一,但由于兰科植物并未列入名录,缺乏规范化保护和管理,流通到市场上的野生兰科植物又给部分经营者带来可观利润,导致野生兰科植物资源被过度采挖,其中以杓兰属、兜兰属、野生石斛以及国兰中地生种类尤其严重。

覃海宁说,根据近年来我国野生植物资源消长情况和保护进展,《国家重点

保护野生植物名录(征求意见稿)》共收录468种和25类野生植物,一级保护53种和2类,二级保护415种和23类,“收录的物种数量增加一倍以上,保护范围明显扩大。”

“物种在名录中得到体现,才能在执法行动中更好落实保护。”贾建生说,修订名录是我国加强野生植物保护的重要举措。待征求意见结束后,我们会充分听取公众意见,综合执法能力等多种因素进行合理调整,落实保护举措。

健全法律体系,共同守护野生植物

专家认为,野生植物保护是一项长期系统性工程,需要进一步健全法律法规,也需要每一个人加强认识,从自我做

起,共同保护野生植物。

“虽然我国已初步建立了野生植物保护法律法规体系,但目前对乱采滥挖野生植物、无节制开发及不合理利用导致对国家生态安全与生物安全存在潜在影响的行为,缺乏法律法规的规范和约束。”贾建生说,名录调整出台后,将跟进启动修订野生植物保护条例,并鼓励各省出台相应的法律法规,从法律上为野生植物“保驾护航”。此外,在继续加大力度对珍稀濒危野生植物开展就地、迁地、野外回归等保护措施的基础上,还将进一步强化执法,加大打击野生植物违法犯罪力度。

覃海宁说,名录是保护野生植物的重要抓手,应该建立一套稳定的珍稀濒危植物保护跟踪及更新体系,包括建立权威的物种信息系统,组建由专家和政府部门代表及各界人士参与的名录编制委员会、制定保护名录入选标准和退出机制以及意见反馈路径等。“及时更新调整名录,有利于更科学、有效率地保护野生植物资源。”

北京林业大学自然保护区学院教授张志翔表示,保护野生植物,归根结底是要逐步树立人与自然和谐相处的理念。要将野生植物保护融入以国家公园为主体的自然保护地体系建设中,并在全社会加强野生植物科普宣传工作,让每一个人都成为参与者、行动者。

“我们不仅要保护野生植物,也要保护它的生长环境;不仅要约束自我不破坏野生植物资源,也要从消费端发力,拒绝来自乱采滥挖的珍稀濒危野生植物,以及以珍稀濒危野生植物为原料制成的消费品。”张志翔说。