上海法治報 www.shfzb.com.cn
2019年6月5日 星期三

搭载世界级生态岛建设“列车”

开启环资司法保护“崇明模式”之旅

□法治报记者 季张颖

地处长江入海口的崇明岛，三面临江，一面临海。这里，是长江经济带的“门户”，也是上海面向未来发展的重要战略空间和生态屏障。

近年来，围绕世界级生态岛建设，崇明岛正在提速前行。从上海首个“环境资源审判庭”到富有崇明本土特色的“生态检察官”……崇明跑出了环资司法保护的“加速度”。

正值6.5世界环境日，近日，崇明区人民法院、区人民检察院相继发布环资保护三年白皮书及北长江口生态检察白皮书。记者发现，通过近两年探索，环资司法保护的“崇明模式”已向纵深发展。

生态林成垃圾堆场 “检察蓝”助力恢复生机

2017年12月底，上海崇明检察院收到群众举报信件，反映崇明区一公益生态林中设立垃圾堆场，有关部门存在行政不作为。依法受理线索后，上海崇明检察院公益诉讼检察官办公室立即展开调查。

“当时，我们调查发现，该垃圾堆场占地约2亩，堆场上堆放的主要是建筑垃圾，堆场周边是公益生态林和农田。垃圾主要来自一家市政工程公司，该公司在此地堆放垃圾已有三四年时间。”生态检察官调查后发现，规划和土地管理部门的地籍图等证实，垃圾堆场所占土地属性为耕地，属于村集体所有，堆放建筑垃圾前处于荒芜状态，经村委会允许，该公司在此堆放建筑垃圾。

根据《中华人民共和国土地管理法》《上海市建筑垃圾处理管理规定》等法律规章的规定，国家实行土地用途管制制度，对耕地实行特殊保护，严格控制耕地转为非耕地，禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。各级人民政府应当采取措施，改良土壤，提高地力，防止污染土地。乡镇人民政府要做好所辖区域内建筑垃圾处理的源头管理工作，依法对违法行为实施行政处罚。

“因此，该公司在村集体所有的耕地上堆放建筑垃圾，虽然得到了村委会的许可，但其改变土地用途占用耕地，显然违法。”生态检察官告诉记者，更为严重的是，建筑垃圾未经处理长期堆放在耕地上，可能会对土壤造成污染，致使公益被侵害。镇政府既是土地管理的责任部门，又是建筑垃圾处理的管理部门，有权也有责对公司的违法行为进行查处。

崇明检察院立即向该地块所在镇政府制发检察建议，建议其积极履职，做好辖区内建筑垃圾处理的源头管理工作。镇政府在收到检察建议后高度重视，及时查处该公司违法行为，限期清除建筑垃圾，并积极召开建筑垃圾临时堆放点排摸工作布置会，强化土地管理。如今，在多方的共同努力下，曾经困扰多年的建筑垃圾场终于恢复了生机。

崇明检察院党组书记、检察长朱庆华，党组成员、副检察长陆平等一行在今年3月赴东风西沙水库调研 崇明检察院供图

环资案件逐年大幅上升 “家庭式犯罪”占一定比例

像这样的案例，其实只是崇明司法机关助力生态环境保护的一个缩影。据上海崇明法院环资保护三年白皮书显示，2016年6月至2019年5月，崇明法院共受理各类环境资源案件301件，办结286件。其中，行政非诉执行案件156件，占比最高达51.83%。

“虽然环境资源案件收案总数仅占全院同期收案总数的0.9%，但是三年来环境资源案件收案数呈逐年大幅上升的趋势，增幅较为明显。这反映出崇明区环境资源司法保护的需求不断增大。”

上海崇明法院副院长洪珏告诉记者，从涉案领域的分布来看，环境案件主要涉及企业违反环保“三同时”制度、畜禽养殖污染、废塑料再加工污染、餐饮浴场经营污染、育苗基质携带病菌污染、修船作业污染等多个行业领域，涉及大气污染、水污染、土壤污染、粉尘污染等多种污染类型。而资源案件主要是因滩涂、渔业等资源的开发利用引发的民事合同纠纷案件。

而在上海崇明检查法院发布的《北长江口生态检察白皮书》中，破坏环境资源犯罪案件同样也存在着一些共性的问题。比如家庭式、团伙式共同犯罪占有一定比例，以崇明地区去年发生的46件非法捕捞水产品案为例，其中就有13件为共同犯罪。“家庭式、团伙式共同犯罪分工明确、配合默契、灵活机动，且多于夜间或清晨作案，极易躲避行政执法机关的监管处罚。”

记者注意到，从作案手法来看，还是偏向于比较原始的方式。白皮书指出，非法捕捞水产品、非法狩猎、污染环境等犯罪案件中，犯罪嫌疑人多采用电击捕捞水产品、架设挂网诱捕或用农药浸泡过的稻谷毒杀鸟类、向长江铺设暗管排污、私自处理、填埋固体废物等方式作案，犯罪成本低廉、手段原始，且危害后果短期内不可逆。

上海崇明法院环境资源审判庭成立仪式 崇明法院供图

2016年6月6日，上海崇明法院在上海法院系统率先成立环境资源审判庭 崇明法院供图

“专家外脑”技术补位 司法衔接行政执法

2016年6月6日，上海崇明法院在上海法院系统率先成立环境资源审判庭，实行“四合一”归口审理模式，集中办理涉环境资源的刑事、民事、行政、执行案件。去年7月，随着基层法院内设机构改革落地，崇明法院在民事审判庭加挂环境资源案件审判庭牌子，并组建了由分管院长负责的环境资源新型审判团队，推动扁平化管理，巩固和深化环境资源审判组织专门化建设。

环境资源案件的高度技术性、复杂性，对环境资源审判队伍建设提出了更高的要求。去年，在审理的一起因使用受病菌侵害的花菜基质引发的赔偿案件中，基质带菌是否污染土壤，与花菜绝产是否存在因果关系，这些高度技术性的问题接踵而至。如何才能弥补法官专业技术的不足？

上海崇明法院遂借鉴国外“技术法官”制度，在合议庭组成人员上寻找突破口，让具有技术背景的人民陪审员参与到案件审判中，为法官裁判提供智力支撑。去年5月，上海崇明法院正式成立上海首个环资审判咨询专家库，8名全国环资法学领域的权威专家受聘担任“专家外脑”。

除了专业力量的补位之外，司法保障联动化也同样重要。接手上海崇明法院环资审判工作半年多的沙卫国庭长对此深有感触，“要与环保、农委、规土、水务等职能部门建立常态长效联动机制，构建协力推动环资保护的大格局。”

记者获悉，在审判实践中，上海崇明法院与区生态环境局、农业农村委员会、水务局等单位建立了常态化协作联动机制。“像畜禽养殖场的腾退一直是执行‘硬骨头’，我们与区农委等部门积极沟通，通过区农委与养殖户达成退养补偿协议等方式，顺利腾退污染环境的养殖场，有力推动全区畜禽规范养殖工作。”

另外，针对环境资源案件跨地区性、跨流域性的特点，上海崇明法院还在推动建立长江口生态环境跨区域司法协作机制，促进生态环境的系统保护。

建生态检察“绿色通道” 加大生态“黑名单”应用

这种“一盘棋”的建设模式，在检察机关同样得到了很好的探索：由上海崇明检察院在全市首创的检察官派驻区河长办制度目前已在全市推广，该院还与区农委、规土、水务等8家单位会签《公益诉讼协作协议》，形成信息互通、资源共享、分工协作的专业化模式，截至目前发现并移送公益诉讼线索40余件，立案9件。

上海崇明检察院副检察长陆平告诉记者，围绕群众对蓝天碧水净土的新期待，崇明检察院还在积极推进司法办案和社会治理同步落实。“我们实行涉环境资源类案件刑事、民事行政公益诉讼、案后治理一体化办理模式，确保同步介入、同步监督、同步治理。”

在探索多元化监督方面，崇明检察院持续开展“破坏环境资源犯罪”专项立案监督活动，与公安等部门协作，强化对相关领域案件的发现、移送和查办，2017年以来，提前介入破坏生态环境案件13件，办理涉环境资源案件9件14人。

“崇明是长江‘共抓打保护，不搞大开发’的最后一公里，生态环境保护对崇明意义重大。”但崇明检察院发现，目前，生态检察工作还存在一些问题，比如检察监督刚性有待提升，与行政执法衔接机制尚需完善，生态修复机制还需加大探索。“未来，我们还要深化检察机关上下联动、左右互动，形成全流程、全链条的生态环境保护闭环，用足用好“两法衔接”平台，同时加大生态“黑名单”、生态环境地图、生态信用评级、诉前磋商、劳役代偿、赔偿金使用监管等前沿性问题的探索，推进恢复性司法在实践中的应用，促进生态功能修复。”

（上接A1-B1中缝）

序号	车牌号	车型
88	/2/11/30	电动车
89	/2/11/31	电动车
90	/2/11/32	电动车
91	/2/11/33	电动车
92	/2/11/36	电动车
93	/2/11/37	电动车
94	/2/11/39	电动车
95	/2/11/41	电动车
96	/2/11/42	电动车
97	/2/11/43	电动车
98	/2/11/44	电动车
99	/2/11/45	电动车
100	/2/11/46	电动车
101	/2/11/47	电动车
102	/2/11/48	电动车
103	/2/11/51	电动车
104	/2/11/52	电动车
105	/2/11/53	电动车
106	/2/11/54	电动车
107	/2/11/55	自行车
108	/2/12/1	电动车
109	/2/12/2	电动车
110	/2/12/6	电动车
111	/2/12/9	电动车
112	/2/12/11	电动车
113	/2/12/12	三轮车
114	/2/12/13	三轮车
115	/2/12/14	电动车
116	/2/12/15	电动车
117	/2/12/16	电动车
118	/2/12/17	电动车
119	/2/12/18	电动车
120	/2/12/19	电动车
121	/2/12/21	电动车
122	/2/12/22	电动车
123	/2/12/23	电动车
124	/2/12/24	电动车
125	/2/12/25	电动车
126	/2/12/26	电动车
127	/2/12/27	正三轮
128	/2/12/28	电动车
129	/2/12/31	电动车
130	/2/12/32	电动车
131	/2/13/1	电动车
132	/2/13/3	电动车
133	/2/13/6	电动车
134	/2/13/7	电动车
135	/2/13/8	电动车
136	/2/13/10	电动车
137	/2/13/11	电动车
138	/2/13/15	电动车
139	/2/13/16	电动车
140	/2/13/17	电动车
141	/2/13/18	电动车
142	/2/13/19	电动车
143	/2/13/20	电动车
144	/2/13/23	电动车
145	/2/13/24	电动车
146	/2/13/25	电动车
147	/2/13/26	电动车
148	/2/13/27	电动车
149	/2/13/28	电动车
150	/2/13/31	电动车
151	/2/13/32	电动车
152	/2/13/34	电动车
153	/2/13/35	电动车
154	/2/13/37	电动车
155	/2/13/38	电动车
156	/2/13/39	电动车
157	/2/13/40	电动车
158	/2/13/41	电动车
159	/2/13/43	电动车
160	/2/13/44	电动车
161	/2/13/48	电动车
162	/2/13/50	电动车
163	/2/13/51	电动车
164	/2/13/53	电动车
165	/2/13/54	三轮车
166	/2/13/55	电动车
167	/2/13/56	电动车
168	/2/13/57	电动车
169	/2/13/58	电动车
170	/2/13/61	电动车
171	/2/13/62	电动车
172	/2/13/63	电动车
173	/2/14/1	三轮车
174	/2/14/2	电动车
175	/2/14/4	电动车
176	/2/14/5	电动车
177	/2/14/8	电动车
178	/2/14/10	电动车
179	/2/14/12	电动车
180	/2/14/13	电动车
181	/2/14/14	电动车
182	/2/14/15	电动车
183	/2/14/18	电动车
184	/2/14/19	电动车
185	/2/14/20	电动车
186	/2/14/21	三轮车
187	/2/14/22	电动车
188	/2/14/25	电动车
189	/2/14/26	电动车
190	/2/14/28	电动车
191	/2/14/29	电动车
192	/2/14/31	电动车
193	/2/14/35	三轮车
194	/2/14/36	电动车
195	/2/14/37	电动车
196	/2/14/39	电动车
197	/2/14/41	电动车
198	/2/14/42	电动车
199	/2/14/43	电动车

（续转A3-B3中缝）