

2022年9月刊

# 资源与环境法律资讯



杭州市律师协会自然资源与环境保护专业委员会编

## 目录

◆ <b>行业新闻</b> .....	<b>4</b>
全国海洋生态环境保护工作会议召开 .....	4
生态环境部研判上半年水生态环境形势，部分地区汛期污染强度大等问题不容忽视 ...	4
中国—东盟应对气候变化与生态环境对话和 2022 中国—东盟环境合作论坛在南宁开幕 .....	4
2022 年中国国际保护臭氧层日纪念大会在线召开 .....	4
中国气候变化事务特使应约与《联合国气候变化框架公约》秘书处执行秘书西蒙·斯蒂尔举行视频会议 .....	5
中国—太平洋岛国应对气候变化对话交流会在京召开 .....	5
“一带一路”绿色发展圆桌论坛举行 .....	5
生态环境部、国家发展改革委召开长江入河排污口整治工作推进会 .....	6
“中国应对气候变化这十年”暨国家气候战略中心成立十周年学术活动在京召开 .....	6
中国气候变化事务特使应约与德国气候特使摩根举行视频会议 .....	6
黄河流域历史遗留矿山污染状况调查评价工作全面启动 .....	6
生态环境部公开 2022 年第一、二季度生活垃圾焚烧发电厂环境违法行为免于处罚情况 .....	7
生态环境部通报 8 月和 1—8 月全国环境空气质量状况 .....	7
自然资源部发布《中国矿产资源报告 2022》 .....	7
生态环境部就《生态环境信息化标准体系（征求意见稿）》等两项国家生态环境标准公开征求意见 .....	8
生态环境部就《生态保护红线监管数据互联互通接口技术规范（征求意见稿）》公开征求意见 .....	8
生态环境部就《生态环境损害鉴定评估技术指南 生态系统 第 1 部分：农田生态系统（征求意见稿）》等 3 项国家生态环境标准公开征求意见 .....	9
国家能源局就《光伏电站开发建设管理办法（二次征求意见稿）》公开征求意见 .....	10
《青藏高原生态保护法（草案）》今起公开征求意见 .....	10
《野生动物保护法（修订草案二次审议稿）》今起公开征求意见 .....	11
◆ <b>法律法规及政策速递</b> .....	<b>12</b>
生态环境部等 12 部门联合印发《黄河生态保护治理攻坚战行动方案》 .....	12

生态环境部等 17 部门联合印发《深入打好长江保护修复攻坚战行动方案》 .....	12
生态环境部发布《固定污染源废气 苯系物的测定 气袋采样/直接进样-气相色谱法》等 4 项国家生态环境标准 .....	13
国务院办公厅印发《关于进一步加强商品过度包装治理的通知》 .....	13
工信部等四部门联合发布《关于开展〈国家工业资源综合利用先进适用工艺技术设备目录〉推荐工作的通知》 .....	13
住建部、发改委、国家疾控局联合发布《关于加强城市供水安全保障工作的通知》 ..	13
交通运输部修改《防治船舶污染内河水域环境管理规定》 .....	14
国家发改委、住建部、生态环境部联合发布《污泥无害化处理和资源化利用实施方案》 .....	14
生态环境部发布《环境空气中消耗臭氧层物质和含氟温室气体手工监测技术规范》和《背景大气中受控卤代化合物低温预浓缩/气相色谱-质谱法连续自动监测技术规范(试行)》 .....	15
自然资源部发布《矿产资源节约和综合利用先进适用技术目录(2022 年版)》 .....	15
<b>◆ 典型案例 .....</b>	<b>16</b>
最高人民检察院发布第四十批指导性案例 聚焦生态环境公益诉讼检察 .....	16
一、吉林省检察机关督促履行环境保护监管职责行政公益诉讼案(检例第 162 号) .....	17
二、山西省检察机关督促整治浑源矿企非法开采行政公益诉讼案(检例第 163 号) .....	23
三、江西省浮梁县人民检察院诉 A 化工集团有限公司污染环境民事公益诉讼案(检例第 164 号) .....	29
四、山东省淄博市人民检察院对 A 发展基金会诉 B 石油化工有限公司、C 化工有限公司民事公益诉讼检察监督案(检例第 165 号) .....	34
最高人民检察院发布检察机关督促整治非法采矿公益诉讼典型案例 .....	39
一、安徽省东至县人民检察院诉安徽省某新材料科技有限责任公司非法采矿刑事附带民事公益诉讼案 .....	40
二、河南省南乐县人民检察院诉吴某坤等人非法采矿刑事附带民事公益诉讼案 .....	42
三、重庆市大足区人民检察院督促整治非法采矿行政公益诉讼案 .....	44
四、山西省右玉县人民检察院督促整治非法采砂行政公益诉讼案 .....	46
五、江苏省镇江市检察机关督促整治长江非法采砂行政公益诉讼案 .....	48

---

六、广东省汕头市人民检察院督促整治保护莲花山地热资源行政公益诉讼案	51
七、湖南省益阳市人民检察院诉夏某某等人非法采砂破坏洞庭湖生态环境民事公益诉讼案 .....	53
八、甘肃省检察机关督促整治非法开采石灰岩矿公益诉讼系列案 .....	55
最高人民法院发布第四十一批指导案例 专案聚焦生态环境公益诉讼 .....	57

## ◆ 行业新闻

### 全国海洋生态环境保护工作会议召开

---

9月1日，2022年全国海洋生态环境保护工作会议召开。生态环境部部长黄润秋出席会议并讲话。会议强调，要以海洋生态环境持续改善为核心，提升海洋生态环境治理能力，协同推进沿海地区经济高质量发展和生态环境高水平保护。[>>>更多内容，点击阅读](#)

### 生态环境部研判上半年水生态环境形势，部分地区汛期污染强度大等问题不容忽视

---

2022年上半年，3641个国家地表水评价考核断面中，I—III类断面比例为85.7%，同比增加4.0个百分点；劣V类断面比例为1.1%，同比减少0.8个百分点，全国水环境质量总体持续改善。但同时，全国水生态环境不平衡不协调的问题依然突出，部分地区汛期污染强度大，消除劣V类工作滞后。[>>>更多内容，点击阅读](#)

### 中国—东盟应对气候变化与生态环境对话和2022中国—东盟环境合作论坛在南宁开幕

---

9月15日，中国—东盟应对气候变化与生态环境对话和2022中国—东盟环境合作论坛以线上线下相结合的方式在广西南宁开幕。生态环境部副部长翟青以视频形式出席开幕式并致辞。中国气候变化事务特使解振华、柬埔寨环境部国务秘书萨索培、马来西亚环境及水务部副部长奥斯曼、东盟副秘书长艾格帕、中国驻东盟使团大使邓锡军、广西壮族自治区党委常委、组织部部长王维平致辞。[>>>更多内容，点击阅读](#)

### 2022年中国国际保护臭氧层日纪念大会在线召开

---

9月16日，生态环境部召开2022年中国国际保护臭氧层日纪念大会。生态环境部副部长赵英民出席会议并讲话。[>>>更多内容，点击阅读](#)

---

## 中国气候变化事务特使应约与《联合国气候变化框架公约》 秘书处执行秘书西蒙·斯蒂尔举行视频会议

---

9月13日，中国气候变化事务特使解振华应约与《联合国气候变化框架公约》（以下简称《公约》）秘书处执行秘书西蒙·斯蒂尔举行视频会议，双方就即将召开的《公约》第27次缔约方大会（COP27）的预期成果等议题交换意见。[>>>更多内容，点击阅读](#)

---

## 中国—太平洋岛国应对气候变化对话交流会在京召开

---

9月14日，中国—太平洋岛国应对气候变化对话交流会在京召开。中国气候变化事务特使解振华与汤加、斐济、密克罗尼西亚、所罗门群岛、基里巴斯、萨摩亚、瓦努阿图等7个太平洋岛国的驻华使节就应对气候变化政策行动、第27次联合国缔约方大会（COP27）成果预期、气候变化南南合作等交换意见。外交部、生态环境部相关司局负责人参加会议。[>>>更多内容，点击阅读](#)

---

## “一带一路”绿色发展圆桌论坛举行

---

9月24日，“一带一路”绿色发展圆桌论坛举行。论坛以“共享绿色创新·共创低碳未来”为主题。生态环境部部长、“一带一路”绿色发展国际联盟联合主席黄润秋，新加坡永续发展与环境部部长、绿色联盟联合主席傅海燕视频出席活动并致辞。[>>>更多内容，点击阅读](#)

---

## 生态环境部、国家发展改革委召开长江入河排污口整治工作推进会

---

9月23日，生态环境部、国家发展改革委召开长江入河排污口整治工作推进会，就落实《长江入河排污口整治行动方案》进行部署。生态环境部副部长翟青、国家发展改革委有关司局负责同志出席会议并讲话。[>>>更多内容，点击阅读](#)

---

## “中国应对气候变化这十年”暨国家气候战略中心成立十周年学术活动在京召开

---

9月22日下午，“中国应对气候变化这十年”暨国家气候战略中心成立十周年学术活动在北京召开。中国气候变化事务特使解振华、生态环境部副部长赵英民、国家发展改革委副秘书长苏伟等国家应对气候变化领导小组成员单位嘉宾出席了本次会议。[>>>更多内容，点击阅读](#)

---

## 中国气候变化事务特使应约与德国气候特使摩根举行视频会议

---

9月21日，中国气候变化事务特使解振华应约与德国气候特使摩根举行视频会议，双方围绕当前全球气候治理进程的形势、各自气候行动进展以及对《联合国气候变化框架公约》第27次缔约方大会（COP27）预期成果等议题交换意见。[>>>更多内容，点击阅读](#)

---

## 黄河流域历史遗留矿山污染状况调查评价工作全面启动

---

近日，生态环境部印发《黄河流域历史遗留矿山污染状况调查评价技术方案》《黄河流域历史遗留矿山污染状况调查评价指导方案》《黄河流域历史遗留矿山污染状况调查评价质

量保证与质量控制技术方案》，组织沿黄 9 省区生态环境厅召开技术交流会，全面启动黄河流域历史遗留矿山污染状况调查评价工作，标志着黄河流域历史遗留矿山将迎来一次全面、系统、规模性的环境“体检”。>>>更多内容，[点击阅读](#)

## 生态环境部公开 2022 年第一、二季度生活垃圾焚烧发电厂环境违法行为免予处罚情况

截至目前，全国已有 811 家生活垃圾焚烧发电厂通过生态环境部建立的统一平台向社会主动公开自动监测数据。2022 年上半年，全国焚烧厂 5 项常规污染物日均值达标率为 99% 以上；炉温达标率（1 日内 5 分钟均值不达标不超 5 次）为 100%。自 2020 年起，生态环境部按季度统计并向社会公开全国焚烧厂环境违法行为的处理处罚情况，保障公众知情权。经统计，2022 年第一、二季度有 2 家焚烧厂存在环境违法行为。鉴于 2 家焚烧厂违法行为轻微并及时改正，地方生态环境主管部门根据相关规定免予行政处罚。>>>更多内容，[点击阅读](#)

## 生态环境部通报 8 月和 1—8 月全国环境空气质量状况

9 月 20 日，生态环境部向媒体通报了 2022 年 8 月和 1—8 月全国环境空气质量状况。1—8 月，全国 339 个地级及以上城市平均空气质量优良天数比例为 86.3%，同比持平；PM<sub>2.5</sub> 平均浓度为 28 微克/立方米，同比下降 3.4%；PM<sub>10</sub> 平均浓度为 49 微克/立方米，同比下降 7.5%；O<sub>3</sub> 平均浓度为 145 微克/立方米，同比上升 3.6%；SO<sub>2</sub> 平均浓度为 8 微克/立方米，同比下降 11.1%；NO<sub>2</sub> 平均浓度为 19 微克/立方米，同比下降 13.6%；CO 平均浓度为 1.1 毫克/立方米，同比持平。>>>更多内容，[点击阅读](#)

## 自然资源部发布《中国矿产资源报告 2022》



9月21日，自然资源部发布了《中国矿产资源报告2022》（下称报告）。报告提到，截至2021年底，全国已发现173种矿产，其中能源矿产13种，金属矿产59种，非金属矿产95种，水气矿产6种。

此外，报告显示，我国能源生产增速加快。2021年一次能源生产总量为43.3亿吨标准煤，比上年增长6.2%。能源生产结构中煤炭占67.0%，石油占6.6%，天然气占6.1%，水电、核电、风电、光电等非化石能源占20.3%。能源消费总量为52.4亿吨标准煤，增长5.2%，能源自给率为82.6%。[>>>更多内容，点击阅读](#)

## 生态环境部就《生态环境信息化标准体系（征求意见稿）》 等两项国家生态环境标准公开征求意见

为贯彻《中华人民共和国环境保护法》，推进生态环境信息化标准建设，我部组织编制了《生态环境信息化标准体系》《固定污染源基本数据集 第1部分 基础信息》两项国家生态环境标准征求意见稿，现公开征求意见。标准征求意见稿及其编制说明可登录生态环境部网站“意见征集”栏目（<http://www.mee.gov.cn>）检索查阅。

各机关团体、行业协会、企事业单位和个人均可提出意见和建议。有关意见请书面反馈我部，电子版材料请同时发至指定邮箱。征求意见截止时间为2022年10月31日。[>>>](#)

[更多内容，点击阅读](#)

## 生态环境部就《生态保护红线监管数据互联互通接口技术规范（征求意见稿）》公开征求意见

为贯彻落实《关于加强生态保护监管工作的意见》（环生态〔2020〕73号）、《“十四五”生态保护监管规划》（环生态〔2022〕15号）等有关要求，切实履行生态保护红线生态环境监督职责，加快指导和推动国家与地方生态保护红线数据的互联互通，生态环境部

组织编制了《生态保护红线监管数据互联互通接口技术规范（征求意见稿）》，9月6日公开征求意见，征求意见截止时间为10月8日。

《征求意见稿》基于生态保护红线监管台账数据库，通过软硬件系统和接口的配置与研发，以数据库结构化数据接口、文件接口、空间服务、视频流等方式，实现国家与地方在生态保护红线监管中生态破坏问题、项目审批信息、高分辨率卫星遥感影像、地面监控视频、地面观测网络等数据的在线数据交换、及时更新和协同共享，形成生态保护红线的“一个库”“一张图”“一张网”。编制本标准，指导和规范生态保护红线监管数据互联互通接口实现方式，促进生态保护红线监管数据的共享和应用。>>>[更多内容，点击阅读](#)

## **生态环境部就《生态环境损害鉴定评估技术指南 生态系统 第1部分：农田生态系统（征求意见稿）》等3项国家生态环境标准公开征求意见**

9月6日，为贯彻落实《生态环境损害赔偿制度改革方案》《生态环境损害赔偿管理规定》的要求，加快健全生态环境损害鉴定评估技术标准体系，规范生态环境损害鉴定评估工作，生态环境部组织编制了《生态环境损害鉴定评估技术指南 生态系统 第1部分：农田生态系统（征求意见稿）》《生态环境损害鉴定评估技术指南 总纲和关键环节 第3部分：恢复效果评估（征求意见稿）》《生态环境损害鉴定评估技术指南 总纲和关键环节 第4部分：土壤生态环境基线调查与确定（征求意见稿）》等3项国家生态环境标准，现公开征求意见。征求意见稿及编制说明可登录生态环境部网站（<http://www.mee.gov.cn/>）“意见征集”栏目检索查阅，意见反馈截止时间为10月8日。

本批国家生态环境标准包括《生态环境损害鉴定评估技术指南 生态系统 第1部分：农田生态系统》、《生态环境损害鉴定评估技术指南 总纲和关键环节 第3部分：恢复效

果评估》、《生态环境损害鉴定评估技术指南 总纲和关键环节 第4部分：土壤生态环境  
基线调查与确定》，主要规范生态环境损害鉴定评估工作。>>>[更多内容，点击阅读](#)

## 国家能源局就《光伏电站开发建设管理办法（二次征求意见稿）》公开征求意见

根据光伏行业面临的新形势新任务新要求，为规范光伏电站开发建设管理，促进光伏行业持续健康高质量发展，国家能源局组织起草了《光伏电站开发建设管理办法（征求意见稿）》，于2021年11月26日至12月25日进行了为期一个月的面向社会公开征求意见。根据各方反馈的意见情况，国家能源局经认真研究吸收后进一步修改完善形成了《光伏电站开发建设管理办法（二次征求意见稿）》。现再次向社会公开征求意见，时间为2022年9月5日至9月11日。

《管理办法》共七章三十三条，重点围绕光伏电站行业管理、年度开发建设方案、项目建设管理、电网接入管理及运行监测作出规定，主要适用于集中式光伏电站，分布式光伏发电管理将另行规定。。>>>[更多内容，点击阅读](#)

## 《青藏高原生态保护法（草案）》今起公开征求意见

9月2日，《中华人民共和国青藏高原生态保护法（草案）》公布并征求意见，意见反馈截止时间为2022年10月1日。

《草案》共七章六十四条，重点围绕青藏高原生态安全格局、生态保护修复、生态风险防控等进行规定。《草案》规定，严格禁止损害生态系统功能或者不符合差别化管控要求的各类资源开发利用活动，严格限制采伐天然林，禁止开(围)垦、排干自然湿地等破坏湿地及其生态功能的行为，对重要冰川雪山实施封禁保护。>>>[更多内容，点击阅读](#)

---

## 《野生动物保护法（修订草案二次审议稿）》今起公开征求意见

---

9月2日，《野生动物保护法（修订草案二次审议稿）》公布并征求意见，意见反馈截止时间为2022年10月1日。

《草案》二审稿共五章六十三条，重点围绕野生动物及其栖息地保护、野生动物管理及法律责任进行规定。《草案》二审稿明确，禁止以野生动物收容救护为名买卖野生动物及其制品；明确在危及人身安全的紧急情况下，采取适当措施造成野生动物损害的，依法不承担法律责任；增加防止野生动物逃逸和伤人的规定；提出建立人工繁育野生动物分类分级管理制度。>>>[更多内容，点击阅读](#)

## ◆ 法律法规及政策速递

### 生态环境部等 12 部门联合印发《黄河生态保护治理攻坚战行动方案》

为深入贯彻习近平总书记重要讲话和指示批示精神,落实黄河流域生态保护和高质量发展国家重大战略,深入打好污染防治攻坚战,近日,生态环境部等 12 部门联合印发《黄河生态保护治理攻坚战行动方案》。[>>>更多内容, 点击阅读](#)

▶ [一图读懂《黄河生态保护治理攻坚战行动方案》](#)

▶ [生态环境部有关负责人就《黄河生态保护治理攻坚战行动方案》答记者问](#)

### 生态环境部等 17 部门联合印发《深入打好长江保护修复攻坚战行动方案》

为深入贯彻习近平总书记关于推动长江经济带发展系列重要讲话和指示批示精神,贯彻落实《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》和长江保护法有关要求,近日,生态环境部、国家发展和改革委员会、最高人民法院、最高人民检察院、科学技术部、工业和信息化部、公安部、财政部、人力资源和社会保障部、自然资源部、住房和城乡建设部、交通运输部、水利部、农业农村部、应急管理部、国家林业和草原局、国家矿山安全监察局等 17 个部门和单位联合印发《深入打好长江保护修复攻坚战行动方案》。[>>>更多内容, 点击阅读](#)

▶ [生态环境部有关负责人就《深入打好长江保护修复攻坚战行动方案》答记者问](#)

▶ [一图读懂《深入打好长江保护修复攻坚战行动方案》](#)

## 生态环境部发布《固定污染源废气 苯系物的测定 气袋采样/直接进样-气相色谱法》等 4 项国家生态环境标准

为支撑相关生态环境质量标准和污染物排放标准实施，近日，生态环境部发布《固定污染源废气 苯系物的测定 气袋采样/直接进样-气相色谱法》（HJ 1261-2022）、《环境空气和废气 臭气的测定 三点比较式臭袋法》（HJ 1262-2022）、《环境空气 总悬浮颗粒物的测定 重量法》（HJ 1263-2022）和《卫星遥感细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）监测技术指南》（HJ 1264-2022）等 4 项国家生态环境标准。 >>>[更多内容，点击阅读](#)

## 国务院办公厅印发《关于进一步加强商品过度包装治理的通知》

近日，国务院办公厅印发《关于进一步加强商品过度包装治理的通知》（国办发〔2022〕29号），部署强化商品过度包装全链条治理，在生产、销售、交付、回收各环节明确工作要求，特别明确到2025年，月饼、粽子、茶叶等重点商品过度包装违法行为得到有效遏制，人民群众获得感和满意度显著提升。《通知》内容全面系统，目标明确、责任清晰、操作性强，对做好新形势下商品过度包装治理工作具有重要意义。 >>>[更多内容，点击阅读](#)

## 工信部等四部门联合发布《关于开展〈国家工业资源综合利用先进适用工艺技术设备目录〉推荐工作的通知》

9月19日，工信部等四部门联合发布《关于开展〈国家工业资源综合利用先进适用工艺技术设备目录〉推荐工作的通知》。《通知》明确，拟推荐的工艺技术设备主要面向工业固废减量化、工业固废综合利用、再生资源回收利用和再制造等四个领域，并随附件发布了汇总表、申报书、实列表。 >>>[更多内容，点击阅读](#)

## 住建部、发改委、国家疾控局联合发布《关于加强城市供水

## 《安全保障工作的通知》

---

9月13日，住建部、发改委、国家疾控局联合发布《关于加强城市供水安全保障工作的通知》。《通知》围绕推进供水设施改造、提高供水检测与应急能力、优化提升城市供水服务、健全保障措施部署十项具体任务。《通知》明确，要推进居民加压调蓄设施统筹管理；由供水企业负责运行管理的加压调蓄设施，其运行维护、修理更新等费用计入供水价格；要加强供水水质检测、应急能力检测，加强供水设施安全防范；推进供水智能化管理水平，鼓励有条件的地区结合更新改造建设智能化感知装备，建设城市供水物联网及运行调度平台，实现设施底数动态更新、运行状态实时监测、风险情景模拟预测、优化调度辅助支持等功能，不断提高供水设施运营的精细化水平。[>>>更多内容，点击阅读](#)

## 交通运输部修改《防治船舶污染内河水域环境管理规定》

---

9月28日，交通运输部发布《关于修改〈中华人民共和国防治船舶污染内河水域环境管理规定〉的决定》。《决定》明确，对《中华人民共和国防治船舶污染内河水域环境管理规定》作如下修改：一、删去第四十六条第二项；增加一款，作为第二款：“船舶未按规定保存《油类记录簿》《货物记录簿》和《船舶垃圾记录簿》的，由海事管理机构责令改正，并处以1000元以上5000元以下的罚款。”二、删去第四十七条中的“第三十一条”和第五项。三、删去第四十八条中的“及落实防污染措施”。[>>>更多内容，点击阅读](#)

## 国家发改委、住建部、生态环境部联合发布《污泥无害化处理和资源化利用实施方案》

---

9月27日，国家发改委、住建部、生态环境部联合发布《污泥无害化处理和资源化利用实施方案》。《方案》提出，到2025年，全国新增污泥（含水率80%的湿污泥）无害化处置设施规模不少于2万吨/日，城市污泥无害化处置率达到90%以上，地级及以上城市达到95%以上。《方案》明确要优化处理结构，加强设施建设，强化过程管理，完善保障措施，提出积极推广污泥土地利用，推广能量和物质回收利用，推动符合条件的规模化污泥集中处理设施项目发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）。>>>[更多内容，点击阅读](#)

## **生态环境部发布《环境空气中消耗臭氧层物质和含氟温室气体手工监测技术规范》和《背景大气中受控卤代化合物低温预浓缩/气相色谱-质谱法连续自动监测技术规范（试行）》**

9月6日，生态环境部发布《环境空气中消耗臭氧层物质和含氟温室气体手工监测技术规范》和《背景大气中受控卤代化合物低温预浓缩/气相色谱-质谱法连续自动监测技术规范（试行）》。

其中，《环境空气中消耗臭氧层物质和含氟温室气体手工监测技术规范》系为做好《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》等的履约工作而制定，主要规定了消耗臭氧层物质和含氟温室气体手工监测的方法原理、试剂材料、仪器设备、样品、分析步骤、结果计算与标识、检出限、精密度和正确度、质量保证和质量控制、注意事项等内容。>>>[更多内容，点击阅读](#)

## **自然资源部发布《矿产资源节约和综合利用先进适用技术目录（2022年版）》**

为深入贯彻落实党中央国务院关于加快推进生态文明建设的战略决策部署，加快矿产资源节约和综合利用先进适用技术推广应用，切实发挥技术政策的引导作用，根据《自然资源



部办公厅关于开展矿产资源节约和综合利用先进适用技术目录更新工作的通知》(自然资办函〔2021〕2451号)要求,自然资源部组织开展了新一轮矿产资源节约和综合利用先进适用技术目录评选更新工作。经自愿申报、省级自然资源主管部门及有关单位推荐、专家评选、社会公示等程序,遴选产生了《矿产资源节约和综合利用先进适用技术目录(2022年版)》,现予以公告。《矿产资源节约和综合利用先进适用技术目录(2019年版)》(自然资源部2019年公告第60号)同时废止。《目录》包括317项技术,涵盖勘察类、煤炭类、油气类、黑色金属类等领域,侧重矿产勘探、开采、利用等全过程的清洁高效与数字化应用。[>>>更多内容, 点击阅读](#)

## ◆ 典型案例

### 最高人民法院发布第四十批指导性案例 聚焦生态环境公益诉讼检察

近日,最高人民法院以生态环境公益诉讼为主题,印发第四十批指导性案例,以更好履行生态环境检察公益诉讼保护职责,进一步细化公益诉讼检察实践操作指引。

生态环境与资源保护是检察公益诉讼的传统法定领域,也是检察公益诉讼最大的办案领域。检察公益诉讼制度实施以来,检察机关深入贯彻习近平生态文明思想,坚持“绿水青山就是金山银山”的理念,把生态环境公益诉讼工作摆在更突出位置谋划部署,把这个领域作为办案的重中之重,加大办案力度,提升办案质效。

据统计,从办案数量看,自2017年7月至2022年6月30日,检察机关共立案办理公益诉讼案件67.4万余件,其中生态环境与资源保护领域案件近34.4万件,在全部检察公益诉讼案件中的占比超过50%。从办案效果看,检察机关通过办理生态环境和资源保护领域案件,共督促恢复被毁损的耕地、林地、湿地、草原约786万亩,回收和清理各类垃圾、固体废物4584万余吨,追偿修复生态、治理环境费用93.5亿元,为推进生态文明建设和生态环境治理发挥了检察职能作用。

此次发布的第四十批指导性案例，就是对于生态环境检察公益诉讼办案实践的总结。本批发布的指导性案例共四件，分别是吉林省检察机关督促履行环境保护监管职责行政公益诉讼案、山西省检察机关督促整治浑源矿企非法开采行政公益诉讼案、江西省浮梁县人民检察院诉 A 化工集团有限公司污染环境民事公益诉讼案、山东省淄博市人民检察院对 A 发展基金会诉 B 石油化工有限公司 C 化工有限公司民事公益诉讼检察监督案。

从案件类型看，这批指导性案例既有行政公益诉讼诉前程序和行政公益诉讼起诉案例，也有提起民事公益诉讼案例，还有对社会组织提起的民事公益诉讼进行检察监督的案例。本批案例所涉领域均为生态环境保护的重点领域，涉及土壤污染治理、固体废物污染治理、危险废物污染治理、耕地及林草资源保护等不同方面，与人民群众的生活、经济社会的发展息息相关。

最高检第八检察厅厅长胡卫列介绍说，编发这批指导性案例，总结推广各地检察机关在办理生态环境公益诉讼案件中的成功经验和做法，旨在解决一些在公益诉讼实践中出现的新情况、新问题，在事实认定、证据运用、法律适用、政策把握、办案方法等方面提炼出可参照适用的规则，为检察机关办理同类案件提供指引，“一个案例胜过一打文件”，充分发挥指导性案例的示范引领作用。

## 一、吉林省检察机关督促履行环境保护监管职责行政公益诉讼案（检例第 162 号）

### 【关键词】

行政公益诉讼 生态环境保护 监督管理职责 抗诉

### 【要旨】

《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条第四款中的“监督管理职责”，不仅包括行政机关对违法行为的行政处罚职责，也包括行政机关为避免公益损害持续或扩大，依据法律、

法规、规章等规定,运用公共权力、使用公共资金等对受损公益进行恢复等综合性治理职责。

上级检察机关对于确有错误的生效公益诉讼裁判,应当依法提出抗诉。

### 【基本案情】

松花江作为吉林省的母亲河,串联起吉林省境内 80%的河湖系统,相关流域生态系统保护十分重要。吉林省德惠市朝阳乡辖区内某荒地垃圾就地堆放,形成两处大规模垃圾堆放场,截至 2017 年已存在 10 余年。该垃圾堆放场位于松花江两岸堤防之间,占地面积巨大,主要为破旧衣物、餐厨垃圾、农作物秸秆、塑料袋等生活垃圾和农业固体废物,也包括部分砖瓦、石块、混凝土等建筑垃圾。该垃圾堆放场未作防渗漏、防扬散及无害化处理,常年散发刺鼻气味,影响松花江水质安全和行洪安全。

### 【检察机关履职过程】

#### (一) 行政公益诉讼诉前程序

吉林省德惠市人民检察院(以下简称德惠市院)在开展“服务幸福德惠,保障民生民利”检察专项活动中发现该案件线索,经初步调查认为,垃圾堆放场污染环境,影响行洪安全,损害社会公共利益,遂于 2017 年 3 月 31 日对该线索立案调查。

经聘请专业机构对垃圾堆放场进行测绘,两处垃圾堆放场总占地面积为 2148.86 平方米,垃圾总容量为 6051.5 立方米。经委托环保专家进行鉴别,垃圾堆放场堆存物属于典型的农村生活垃圾,垃圾堆放处未见防渗漏等污染防治设施,垃圾产生的渗滤液可能对地表水及地下水造成污染,散发的含有硫、氨等的恶臭气体污染空气。环保专家及德惠市环境保护局出具意见,建议对堆存垃圾尽快做无害化处置。

德惠市院认为,根据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》以及住房城乡建设部、中央农办等 10 部门《关于全面推进农村垃圾治理的指导意见》(建村〔2015〕170 号)等相关规定,德惠市朝阳乡人民政府(以下简称朝阳乡政

府)对本行政区域环境保护负有监督管理职责,对违法堆放的垃圾有责任进行清运处理。

2017年4月18日,德惠市院向朝阳乡政府发出检察建议,督促其对违法堆放的垃圾进行处理。因本案同时涉及河道安全,德惠市院同步向德惠市水利局制发检察建议,督促其依法履行河道管理职责,对擅自倾倒、堆放垃圾的行为依法进行处罚,恢复河道原状。德惠市水利局收到检察建议后,对案件现场进行了勘查并调取垃圾存放位置的平面图,确认两处垃圾堆放场均处于松花江两岸堤防之间,影响流域水体及河道行洪安全,属于松花江河道管理范围,遂派员到朝阳乡进行检查督导,并责令朝阳乡政府及时组织垃圾清理。

2017年5月12日,朝阳乡政府书面回复称对检察建议反映的问题高度重视,已制定垃圾堆放场整治方案。6月5日至6月23日,德惠市院对整改情况跟进调查发现,垃圾堆放场边缘地带陆续有新增的垃圾出现,朝阳乡政府在不采取防渗漏等无害化处理措施的情况下,雇佣人员、机械用沙土对堆放的垃圾进行掩埋处理,环境污染未得到有效整治,公益持续受损。

## (二) 提起行政公益诉讼

2017年6月27日,德惠市院向德惠市人民法院提起行政公益诉讼,请求:1.确认被告朝阳乡政府对垃圾堆放处理不履行监管职责违法;2.判令朝阳乡政府立即依法履行职责,对违法形成的垃圾堆放场进行处理,恢复原有的生态环境。朝阳乡政府辩称,垃圾堆放场属于松花江河道管理范围,监管主体是水利行政机关,其依法不应承担对涉案垃圾堆放场的监管职责。

2017年12月26日,德惠市人民法院作出一审行政裁定认为,本案垃圾是德惠市朝阳乡区域的生活垃圾,该垃圾堆放场位于松花江国堤内,属于松花江河道管理范围,其监管职责应当由有关行政主管部门行使,朝阳乡政府只对该事项负有管理职责,不是本案的适格被告,裁定驳回德惠市院的起诉。

2018年1月4日,德惠市院提出上诉认为,一审裁定在认定朝阳乡政府有管理职责的前提下,认定其不是适格被告,于法无据。长春市中级人民法院二审审理认为:行政机关对生态环境行政管理职责包含两方面的含义:一是运用公共权力使用公共资金,组织相关部门对生态环境进行治理;二是运用公共权力对破坏生态环境的违法行为进行监督管理。《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条第四款规定的“监督管理职责”应当不包括行政机关“运用公共权力使用公共资金,组织相关部门对生态环境进行治理”的管理职责。朝阳乡政府不是履行“对破坏生态环境的违法行为进行制止和处罚的监督管理职责”的责任主体。检察机关引用的法律法规及相关文件仅宏观规定了乡镇政府负责辖区内的环境保护工作,但没有具体明确如何负责。因此,朝阳乡政府是否履行清理垃圾的职责不受行政诉讼法调整;朝阳乡政府不是履行对破坏生态环境的违法行为进行制止和处罚的监督管理职责的责任主体。2018年4月20日,长春市中级人民法院做出二审裁定,驳回检察机关上诉,维持原裁定。

### (三) 提出抗诉

吉林省人民检察院经审查,于2018年6月25日向吉林省高级人民法院提出抗诉,抗诉理由为二审裁定适用法律错误:一是现行行政诉讼法律体系对“监督管理职责”未做任何限定和划分,而二审法院将行政机关的法定监管职责区分为治理职责和对违法行为的监管职责,二审裁定提出的“目前行政诉讼有权调整的行政行为应当限定在行政机关运用公共权力对破坏生态环境的违法行为进行监督管理的范围内”,是对“监督管理职责”进行限缩解释,与立法原意不符;二是将行政机关的职责区分为治理职责和对违法行为的监管职责,没有法律依据,属于适用法律错误;三是法律、行政法规、地方性法规以及从省级到县级关于生态环境保护工作职责的文件,都明确规定了乡镇人民政府对于辖区环境卫生的监管职责,朝阳乡政府对其乡镇辖区存在的生活垃圾处理负有监管职责。

2019年5月29日,吉林省高级人民法院对本案组织了听证,吉林省人民检察院和德

惠市院、朝阳乡政府共同参加了听证会。同年 12 月 30 日，吉林省高级人民法院经审理作出再审裁定认为：本案争议的焦点是朝阳乡政府对其辖区范围内环境卫生是否负有监督管理职责。环境是典型的公共产品，环境卫生的“监督管理职责”具有一定的复杂性，并非某一行政部门或某级人民政府独有的行政职责。因此，对于垃圾堆放等破坏辖区范围内环境卫生的行为，乡级人民政府应当依法履行“监督管理职责”。本案中，案涉垃圾堆放地点位于朝阳乡辖区，朝阳乡政府具有“监督管理职责”，德惠市院提起的公益诉讼符合《中华人民共和国民事诉讼法》规定的起诉条件，本案应予实体审理。法律、法规、规章或其他规范性文件是行政机关职责或行政作为义务的主要来源，这其中无论是明确式规定，或者是概括式规定，都属于行政机关的法定职责范畴，二审沿用“公益诉讼”思路审理“公益诉讼”案件，忽略了环境保护的特殊性，对乡级人民政府环境保护“监督管理职责”作出限缩解释，确有不妥，本院予以纠正。裁定：支持吉林省人民检察院的抗诉意见，撤销一审、二审裁定，指定德惠市人民法院重新审理。

2020 年 9 月 18 日，德惠市人民法院重新组成合议庭审理本案。在此期间，朝阳乡政府对案涉垃圾堆放场进行了清理，经吉林省、长春市、德惠市三级人民检察院共同现场确认，垃圾确已彻底清理，但因朝阳乡政府对其履职尽责标准仍然存在不同认识，德惠市院决定撤回第二项关于要求朝阳乡政府依法履职的诉讼请求，保留第一项确认违法的诉讼请求。2020 年 12 月 28 日，德惠市人民法院作出行政判决认为，对于垃圾堆放等破坏辖区内环境卫生的行为，乡级人民政府应当依法履行“监督管理职责”，本案符合法定起诉条件。朝阳乡政府对辖区内的环境具有监管职责，在收到检察建议后未及时履行监管职责进行治理，虽然现在已治理完毕，但德惠市院请求确认朝阳乡政府原行政行为违法，于法有据。判决：确认朝阳乡政府原不依法履行生活垃圾处理职责违法。朝阳乡政府未提出上诉，该判决已生效。

### 【指导意义】

（一）正确理解行政机关的“监督管理职责”。《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条第四款规定的“监督管理职责”，不仅包括行政机关对违法行为的行政处罚职责，也包括行政机关为避免公益损害持续或扩大，依据法律、法规、行政规章和规范性文件相关授权，运用公共权力、使用公共资金等对受损公益进行修复等综合性治理职责。检察机关提起行政公益诉讼，其目的是通过督促行政机关依法履行监督管理职责来维护国家利益和社会公共利益。行政公益诉讼应当聚焦受损的公共利益，督促行政机关按照法律、法规、行政规章以及其他规范性文件的授权，对违法行为进行监管，对受损公益督促修复；在无法查明违法主体等特殊情形下，自行组织修复，发挥其综合性管理职责。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中华人民共和国环境保护法》等法律赋予基层人民政府对辖区环境的综合性管理职责，对于历史形成的农村垃圾堆放场，基层人民政府应当主动依法履职进行环境整治，而不能将自身履职标准仅仅限缩于对违法行为的行政处罚。

（二）检察机关提起行政公益诉讼后，行政机关认为其不负有相应履职义务，即使对受损公益完成修复或治理的，检察机关仍可以诉请判决确认违法。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第八十一条对于行政机关在诉讼过程中履行作为义务下适用确认违法的情形作了规定。《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十四条规定：“在行政公益诉讼案件审理过程中，被告纠正违法行为或者依法履行职责而使人民检察院的诉讼请求全部实现，人民检察院撤回起诉的，人民法院应当裁定准许；人民检察院变更诉讼请求，请求确认原行政行为违法的，人民法院应当判决确认违法。”进一步明确了行政公益诉讼中确认违法的适用情形。据此，在行政公益诉讼案件审理过程中，行政机关认可检察机关起诉意见并依法全面履行职责，诉讼请求全部实现的，检察机关可以撤回起诉。但若行政机关对其法定职责及其行为违法性认识违背法律规定，即使依照诉讼请求被动履行了职责，检察机关仍可以诉请判决确认违法，由人民法院

通过裁判明确行政机关的行为性质，促进形成行政执法与司法共识。

### 【相关规定】

《中华人民共和国行政诉讼法》(2017年修正)第十三条、第二十五条第四款、第九十一条、第九十三条第一款、第二款

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(2015年修正)第六十一条(现为2022年修正后的第七十六条)

《中华人民共和国环境保护法》(2014年修订)第六条第二款、第十九条、第二十八条第一款、第三十三条第二款、第三十七条、第五十一条

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(2016年修正)第三十九条、第四十九条(现为2020修订后的第四十八条、第五十九条)

《村庄和集镇规划建设管理条例》(1993年施行)第六条第三款、第三十九条

《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(2018年施行)第二十一条、第二十四条(现为2020年修正后的第二十一条、第二十四条)

最高人民法院关于适用<中华人民共和国行政诉讼法>的解释》(2018年施行)第八十一条

《人民检察院公益诉讼办案规则》(2021年施行)第九条、第六十四条

《吉林省环境保护条例》第十五条(2004年修正)(现为2021年实施的《吉林省生态环境保护条例》第五条第三款)

## 二、山西省检察机关督促整治浑源矿企非法开采行政公益诉讼案(检例第163号)

### 【关键词】



行政公益诉讼诉前程序 重大公益损害 矿产资源保护 分层级监督 生态环境修复

### 【要旨】

检察机关办理重大公益损害案件，要积极争取党委领导和政府支持。在多层级多个行政机关都负有监管职责的情况下，要统筹发挥一体化办案机制作用，根据同级监督原则，由不同层级检察机关督促相应行政机关依法履行职责。办案过程中，可以综合运用诉前检察建议和社会治理检察建议等相应监督办案方式，推动形成检察监督与行政层级监督合力，促进问题解决。

### 【基本案情】

山西浑源 A 煤业有限公司（以下简称 A 煤业公司）、山西浑源 B 露天煤业有限责任公司（以下简称 B 煤业公司）等 32 家煤矿、花岗岩矿、萤石矿等矿企，分别地处恒山国家级风景名胜区、恒山省级自然保护区和恒山国家森林公园及周边（以下简称恒山风景名胜区及周边）。上述矿企在开采和经营过程中，违反生态环境保护 and 自然资源管理法律法规，无证开采、越界开采，严重破坏生态环境和矿产、耕地及林草资源。其中，A 煤业公司矿区在未办理建设用地使用手续的情况下非法占用农用地，造成农用地大量毁坏，涉及耕地面积达 9305 亩。B 煤业公司等其他矿企也分别长期存在越界开采煤炭资源，违反矿山开发利用方案多采区同时开采，未经审批占用耕地、林地等违法行为，违法开采造成生态环境受损面积达 8.4 万余亩，经济损失约 9.5 亿元。

### 【检察机关履职过程】

#### （一）线索发现和立案调查

2017 年 12 月，山西省人民检察院（以下简称山西省院）通过公益诉讼大数据信息平台收集到多条反映浑源县矿企破坏恒山风景名胜区及周边生态环境和自然资源的线索，报告最高人民检察院（以下简称最高检）后，最高检挂牌督办。山西省院启动一体化办案机制，

统筹推进省市县三级检察院开展立案调查。

检察机关通过调取涉案地区卫星遥感图片和无人机航拍照片,初步查实恒山风景名胜区及周边露天开采矿企底数、生态破坏面积等基本情况。经委托专门鉴定机构现场勘查测绘,针对不同矿企制作现场平面图、三维建模图等,检察机关摸清了生态环境和资源遭受破坏情况并及时固定证据。初步认定,A煤业公司、B煤业公司等矿企长期实施非法采矿、非法占地、非法排污及无证经营等违法行为,使当地煤炭、花岗岩等矿产和耕地、林草资源遭到严重破坏。2018年9月3日,浑源县人民检察院(以下简称浑源县院)决定作为公益诉讼案件立案办理,此后相关检察院也经指定管辖先后依法立案。

## (二) 督促履职

根据查明的违法情形及损害后果,并结合行政机关法定职责,检察机关研判认为自然资源、林草、生态环境、应急管理、水务、市场监管部门及乡、镇政府等行政机关负有监管职责,且不同的矿产资源、林地权属及矿企的违法行为由不同层级的行政机关监管。其中,煤矿、花岗岩矿分别由省级和市级自然资源部门颁发采矿许可予以监管;矿企破坏林地的违法行为分别由市级、县级林草部门监管;矿企违法占地、未取得安全生产许可证生产、非法倾倒固体废物、无营业执照经营等违法行为分别由县级自然资源、应急管理、生态环境、市场监管等部门监管。

多年来,上述相应的行政机关对涉案矿企的违法行为曾采取过罚款、没收违法所得、责令退回本矿区范围内开采、下达停工通知和停止违法违规生产建设行为通知等监管治理措施,但生态环境和自然资源受损状况并未改观甚至日益加剧。2018年8月至12月,大同市两级检察机关针对花岗岩矿、萤石矿、粘土砖矿企业实施的破坏生态环境和自然资源违法行为,根据同级监督的原则,分别向负有监督管理职责的相应行政机关发出检察建议,督促

对涉案矿企违法行为依法全面履行监管职责。

因该案涉及矿企数量众多，违法和公益损害的情形多样，涉及不同层级多个行政机关，为有效推进案件办理，大同市人民检察院（以下简称大同市院）发挥一体化办案优势，统筹辖区办案资源，除浑源县院外，还将该案相关具体线索分别指定辖区多个县级检察院管辖。根据大同市院的指定，云冈区检察院就 A 煤业公司剥离废渣石随意堆积污染环境违法情形，于 2018 年 10 月 15 日向浑源县生态环境部门制发诉前检察建议，建议其依法履职，督促该矿采取有效防范措施，防止固废污染环境。同年 12 月 10 日，生态环境部门回复已完成对剥离废渣石等固废的整治并建立矿山监管长效机制。广灵县、左云县、平城区、天镇县检察院根据大同市院指定，先后向大同市国土资源局、林业局，浑源县国土资源局、林业局、安监局以及浑源县青瓷窑乡、干佛岭乡政府等行政机关发出诉前检察建议并持续跟进，相关行政机关均按期回复，查处整治、植被恢复等整改任务都已落实到位。

山西省自然资源厅系 A 煤业公司、B 煤业公司等 5 家涉案煤矿企业采矿许可证发证机关，对涉案煤企的违法行为负有监管职责。2019 年 1 月 21 日，山西省院向山西省自然资源厅发出行政公益诉讼诉前检察建议，督促其对涉案煤矿企业破坏资源环境和耕地的违法行为依法全面履行监管职责。1 月 29 日，山西省自然资源厅函复山西省院，对被非法占用的耕地和基本农田及时组织补划工作，协调开展技术评审。该厅派员赴大同市、浑源县对接查处整治和生态修复工作，全程指导浑源县矿山地质环境恢复、综合治理规划、露天采矿生态环境治理修复可行性研究、勘察设计制定、生态环境治理修复工程实施等工作。3 月 19 日，该厅书面回复山西省院，已在全省开展严厉打击非法用地用矿专项行动，并组织对破坏资源的鉴定工作，建议动用 5 家煤矿企业预存的 5500 万元土地复垦费用直接用于生态修复，并联合省财政厅下达专项资金支持浑源县开展露天矿山生态修复。

鉴于相关违法行为具有一定的普遍性和典型性，且损害重大公共利益，为督促相关省级

行政机关加大对下级主管部门的行政执法监督和指导力度，2019年1月29日，山西省院向省市场监督管理局、省应急管理厅、省生态环境厅、省林业和草原局等行政机关发出社会治理检察建议，建议上述机关分别针对涉案煤矿无安全生产许可证开采经营、无环评手续非法生产、擅自倾倒堆放固废、违法占用林地等违法行为督促大同市、浑源县有关部门依法及时查处。上述四厅局迅即向大同市、浑源县通报情况并实地督导，在项目规划、资金筹措、技术支持、法规适用等方面跟踪指导并相互配合，确保生态修复有序推进。

鉴于案情重大复杂，山西省院在办案过程中及时就案件进展情况向最高检和山西省委请示汇报，最高检持续进行督办，山西省常委会专题研究并成立整治浑源县露天矿山开采破坏生态环境专项工作领导小组，扎实推动相关整改工作。

### （三）综合整治成效

相关行政机关收到检察建议后，均在法定期限内予以回复，依法全面履职，整治涉案矿企违法违规行为，积极推进生态修复。通过采取注销采矿许可证、拆除、搬迁等措施，使涉案矿企违法违规开采及破坏环境资源违法行为得到全面遏制，部分花岗岩矿和粘土砖矿已完成搬迁拆除或注销，对涉案5家煤矿根据违法违规情形责令逐步分批分期退出。

在该案办理过程中，检察机关根据调查核实掌握的证据，就有关公职人员不依法履行监管职责、大面积耕地被非法占用等情况进行研判，向纪检监察机关移送公职人员违纪违法线索92件，其中77人受到党政纪处分，9人被追究刑事责任；向公安机关移送涉嫌非法占用农用地等涉嫌犯罪线索31件，公安机关立案侦查35人，检察机关向人民法院提起公诉30人。

当地政府制定了恒山风景名胜区及周边生态修复整治方案，提出“一年见绿，两年见树，三年见景”的生态修复目标。截至2021年底，修复工程完成矿山生态治理面积5.39万亩，其中恢复林地耕地1.1万亩，栽种各类树木348.55万株，铺设各类灌溉管网16.525万米，

累计投入 10 亿余元。其余受损生态也在按修复整治方案因地因势治理中。

### 【指导意义】

（一）统分结合，分层级精准监督，推动受损生态全面修复。重大公益诉讼案件往往涉及到不同层级的多个行政机关，检察机关要统筹发挥一体化办案机制作用，在全面查清公益损害事实和相应监管机关的基础上，上级检察机关加强督办指导，采取统分结合的办法立案办理，由不同层级检察机关对应监督同级行政机关，督促不同行政机关各司其职，促进受损公益得到全面修复。

（二）多措并举，综合运用诉前检察建议和社会治理检察建议，推动行政机关上下联动。

《中华人民共和国人民检察院组织法》第二十一条规定，人民检察院行使法律监督职权，可以向有关单位发出检察建议。《人民检察院检察建议工作规定》第十一条规定，“人民检察院在办理案件中发现社会治理工作存在下列情形之一的，可以向有关单位和部门提出改进工作、完善治理的检察建议……（四）相关单位或者部门不依法及时履行职责，致使个人或者组织合法权益受到损害或者存在损害危险，需要及时整改消除的。”根据上述规定，针对整改难度大、违法情形具有普遍性的重大公益损害案件，检察机关在通过制发诉前检察建议督促负有直接监督管理职责的行政机关依法履职的同时，可以向负有领导、督促和指导整改工作的上级行政机关发出社会治理检察建议，通过诉前检察建议和社会治理检察建议的结合运用，推动行政机关上下联动，形成层级监督整改合力，促进受损公益尽快得到修复。

（三）综合治理，争取党委领导、政府支持，协同发挥公益诉讼检察与刑事检察职能作用，并与纪检监察、公安等机关有效衔接配合。检察机关办理重大公益诉讼案件过程中，要积极向党委报告重大情况，争取政府支持，统筹推进整改工作。对发现的涉嫌犯罪或者职务违法、违纪线索，应当及时移送公安、纪检监察等有管辖权的机关依法惩治破坏环境资源等犯罪及其背后的职务犯罪，强化公益保护的整体效应。

**【相关规定】**

《中华人民共和国人民检察院组织法》（2018年修订）第二十一条

《中华人民共和国行政诉讼法》（2017年修正）第二十五条第四款

《中华人民共和国矿产资源法》（2009年修正）第二十九条、第四十条、第四十四条、第四十五条

《中华人民共和国煤炭法》（2016年修正）第二十一条、第二十二条第一款、第二十六条

《中华人民共和国土地管理法》（2004年修正）第七十四条、第七十六条第一款、第八十一条（现为2019年修正后的第七十五条、第七十七条第一款、第八十二条）

《中华人民共和国森林法》（2009年修正）第十五条第一、三款、第十八条第一款、第四十四条第一款（现为2019年修订后的第十五条第三款、第三十七条、第七十四条第一款）

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》（2016年修正）第十七条第一款（现为2020年修订后的第二十条第一款）

《安全生产许可证条例》（2014年施行）第三条第三款、第四款

《风景名胜区条例》（2016年施行）第二十六条

《中华人民共和国矿产资源法实施细则》（1994年施行）第八条第二款、第四款

《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（2018年施行）第二十一条第一款（现为2020年修正后的第二十一条第一款）

《人民检察院检察建议工作规定》第十一条（2019年施行）

**三、江西省浮梁县人民检察院诉A化工集团有限公司污染环境民事公益诉讼案（检例第164号）**

**【关键词】**

民事公益诉讼 跨省倾倒危险废物 惩罚性赔偿 侵权企业民事责任

**【要旨】**

检察机关提起环境民事公益诉讼时，对于侵权人违反法律规定故意污染环境、破坏生态致社会公共利益受到严重损害后果的，有权要求侵权人依法承担相应的惩罚性赔偿责任。提出惩罚性赔偿数额，可以以生态环境功能损失费用为基数，综合案件具体情况予以确定。

**【基本案情】**

2018年3月3日至7月31日，位于浙江的A化工集团有限公司（以下简称A公司）生产叠氮化钠的蒸馏系统设备损坏，导致大量硫酸钠废液无法正常处理。该公司生产部经理吴某甲经请示公司法定代表人同意，负责对硫酸钠废液进行处置。在处置过程中，A公司为吴某甲报销了两次费用。吴某甲将硫酸钠废液交由无危险废物处置资质的吴某乙处理。吴某乙雇请李某某，由范某某押运、董某某和周某某带路，在江西省浮梁县寿安镇八角井、湘湖镇洞口村两处地块违法倾倒30车共计1124.1吨硫酸钠废液，致使周边8.08亩范围内土壤和地表水、地下水受到污染，当地3.6公里河道、6.6平方公里流域环境受影响，造成1000余名群众饮水、用水困难。经鉴定，两处地块修复的总费用为2168000元，环境功能性损失费用为57135.45元。

**【检察机关履职过程】**

江西省浮梁县人民检察院（以下简称浮梁县院）在办理吴某甲等6人涉嫌污染环境罪刑事案件时，发现公益受损的线索。浮梁县院即引导侦查机关和督促生态环境部门固定污染环境的相关证据，同时建议当地政府采取必要应急措施，防止污染进一步扩大。办案过程中，委托鉴定机构对倾倒点是否存在土壤污染以及生态修复所需费用、环境功能性损失费用等进行司法鉴定。经江西求实司法鉴定中心鉴定，浮梁县两处倾倒点的土壤表层均存在列入《国

家危险废物名录》（2016年版）中的危险废物叠氮化钠污染，八角井倾倒点水体中存在叠氮化钠且含量超标 2.2 至 177.33 倍不等，对周边约 8.08 亩的范围内环境造成污染；两处地块修复的总费用为 2168000 元，环境功能性损失费用为 57135.45 元。

浮梁县院经审查，对吴某甲等 6 人提起刑事诉讼。2019 年 12 月 18 日，浮梁县人民法院以污染环境罪判处被告人吴某甲等 6 人有期徒刑六年六个月至三年二个月不等，并处罚金 5 万元至 2 万元不等。一审宣判后，吴某甲、李某某不服提出上诉，2020 年 4 月 7 日，江西省景德镇市中级人民法院裁定驳回上诉，维持原判。

#### （一）民事公益诉讼诉前程序

根据“两高”司法解释规定，民事公益诉讼由侵权行为地或者被告住所地中级人民法院管辖。因本案的环境污染侵权行为发生地和损害结果地均在浮梁县，且涉及的刑事案件已由浮梁县院办理，从案件调查取证、生态环境恢复等便利性考虑，应继续由浮梁县院管辖民事公益诉讼案件。经与江西省高级人民法院协商，江西省人民检察院 2020 年 6 月 22 日将本案指定浮梁县院管辖，江西省高级人民法院将该案指定浮梁县人民法院审理。7 月 1 日，浮梁县院对本案立案审查并开展调查核实，同时调取了刑事案件卷宗和相关证据材料。

2020 年 7 月 2 日，浮梁县院发布公告，公告期满后没有适格主体提起诉讼。

#### （二）提起民事公益诉讼

2020 年 11 月 17 日，浮梁县院以 A 公司为被告提起民事公益诉讼，诉请法院判令被告承担污染修复费 2168000 元、环境功能性损失费 57135.45 元、应急处置费 532860.11 元、检测费、鉴定费 95670 元，共计 2853665.56 元，并在国家级新闻媒体上向社会公众赔礼道歉。

浮梁县院经审查认为，A 公司工作人员将公司生产的硫酸钠废液交由无危险废物处置资质的个人处理，非法倾倒在浮梁县境内，造成了当地水体、土壤等生态环境严重污染，损害



了社会公共利益。案件审理中，因《中华人民共和国民法典》已于2021年1月1日正式实施。虽然案涉污染环境、破坏生态的侵权行为发生在《民法典》施行前，但是侵权人未采取有效措施修复生态环境，生态环境持续性受损，严重损害社会公共利益，为更有利于保护生态环境，维护社会秩序和公共利益，根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉时间效力的若干规定》第二条规定，“民法典实施前的法律事实引起的民事纠纷案件，当时的法律、司法解释有规定，适用当时的法律、司法解释的规定，但是适用民法典的规定更有利于保护民事主体合法权益，更有利于维护社会和经济秩序，更有利于弘扬社会主义核心价值观的除外”。A公司生产部经理吴某甲系经法定代表人授权处理废液，公司也两次为其报销了产生的相关费用，吴某甲污染环境的行为应认定为职务行为，A公司应承担环境污染的侵权责任。因公司工作人员违法故意污染环境造成严重后果，为更加有力、有效地保护社会公共利益，根据《民法典》第一千二百三十二条之规定，A公司除应承担环境污染损失和赔礼道歉的侵权责任外，还应承担惩罚性赔偿金。

2021年1月3日，浮梁县院依法变更诉讼请求，在原诉讼请求基础上增加诉讼请求，要求A公司以环境功能性损失费的3倍承担环境侵权惩罚性赔偿金171406.35元。

### （三）案件办理结果

2021年1月4日，浮梁县人民法院公开审理本案并当庭依法判决，支持检察机关全部诉讼请求：1.被告于本判决生效之日起十日内赔偿生态环境修复费用2168000元、环境功能性损失费用57135.45元、应急处置费用532860.11元、检测鉴定费95670元，并承担环境污染惩罚性赔偿171406.35元，以上共计3025071.91元；2.被告于本判决生效之日起三十日内对违法倾倒硫酸钠废液污染环境的行为在国家级新闻媒体上向社会公众赔礼道歉。

一审宣判后，被告未上诉。判决生效后，被告主动将赔偿款缴纳到位。为修复被污染的

环境，2021年9月，浮梁县人民法院将被告缴纳的环境修复费用委托第三方依法公开招标确定修复工程施工主体，并邀请当地政府、环保部门和村民进行全程监督，目前被倾倒点生态环境修复治理已经完成。

### 【指导意义】

（一）检察机关提起环境民事公益诉讼时，可以依法提出惩罚性赔偿诉讼请求。《民法典》在环境污染和生态破坏责任中规定惩罚性赔偿，目的在于加大侵权人的违法成本，更加有效地发挥制裁、预防功能，遏制污染环境、破坏生态的行为发生。《民法典》第一千二百三十二条关于惩罚性赔偿的规定是环境污染和生态环境破坏责任的一般规定，既适用于环境私益诉讼，也适用于环境公益诉讼。故意污染环境侵害公共利益，损害后果往往更为严重，尤其需要发挥惩罚性赔偿的惩戒功能。检察机关履行公共利益代表的职责，在依法提起环境民事公益诉讼时应当重视适用惩罚性赔偿，对于侵权人违反法律规定故意污染环境、破坏生态造成严重后果的，可以请求人民法院判令侵权人承担惩罚性赔偿责任。

（二）检察机关应当综合考量具体案情提出惩罚性赔偿数额。基于保护生态环境的公益目的，检察机关在确定环境侵权惩罚性赔偿数额时，应当以生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致的损失、生态环境功能永久性损害造成的损失等可量化的生态环境损害作为计算基数，同时结合具体案情，综合考量侵权人主观过错程度，损害后果的严重程度，生态修复成本，侵权人的经济能力、对案件造成危害后果及承担责任的态度、所受行政处罚和刑事处罚等因素，提出请求判令赔偿的数额。

（三）检察机关可以要求违反污染防治责任的企业承担生态环境修复等民事责任。我国对危险废物污染防治实行污染者依法承担责任的原则。危险废物产生者未按照法律法规规定的程序和方法将危险废物交由有处置资质的单位或者个人处置，属于违反污染防治责任的行为，应对由此造成的环境污染承担民事责任。同时，根据《民法典》第一千一百九十一

条关于用人单位的工作人员因执行工作任务造成他人损害的,由用人单位承担侵权责任的规定,企业职工在执行工作任务时,实施违法处置危险废物的行为造成环境污染的,企业应承担民事侵权责任。因承担刑事责任和民事责任的主体不同,检察机关不能提出刑事附带民事公益诉讼的,可以在刑事诉讼结束后,单独提起民事公益诉讼,要求企业对其处理危险废物过程中违反国家规定造成生态环境损害的行为,依法承担民事责任。

### 【相关规定】

《中华人民共和国民法典》(2021年施行)第一百二十条、第一百七十八条、第一百七十九条、第一千一百九十一条、第一千二百二十九条、第一千二百三十二条、第一千二百三十四条

《中华人民共和国环境保护法》(2014年修订)第六条、第四十八条

《中华人民共和国民事诉讼法》(2017年修正)第五十五条第二款(现为2021年修正后的第五十八条第二款)

《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(2018年施行)第十三条(现为2020年修正后的第十三条第一款、第二款)

《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(2020年修正)第十八条、第十九条、第二十条、第二十一条、第二十二条

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉时间效力的若干规定》(2021年施行)第二条

《人民检察院公益诉讼办案规则》(2021年施行)第九十八条

《最高人民法院关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》(2022年施行)第十二条

## 四、山东省淄博市人民检察院对 A 发展基金会诉 B 石油化工有限公司、C 化工有限公司民

## 事公益诉讼检察监督案（检例第 165 号）

### 【关键词】

社会组织提起公益诉讼 和解协议 调查核实 书面异议

### 【要旨】

人民检察院发布民事公益诉讼诉前公告后，社会组织提起民事公益诉讼的，人民检察院应当继续履行法律监督机关和公共利益代表职责。发现社会组织与侵权人达成和解协议，可能损害社会公共利益的，人民检察院应当依法开展调查核实，在人民法院公告期限内提出书面异议。人民法院不采纳书面异议而出具调解书，可能损害社会公共利益的，人民检察院应当依法提出抗诉或者再审检察建议。

### 【基本案情】

2014年4月至9月间，B石油化工有限公司（住所地山东省寿光市，以下简称B石化公司）、C化工有限公司（住所地山东省高密市，以下简称C化工公司）分别将125车5107.1吨、70车2107.2吨废硫酸交由不具有危险废物处置资质的个人，违法倾倒至山东省淄博市淄川区岭子镇台头崖村附近废弃煤井和渗坑中，造成严重环境污染。2017年3月1日，淄博市淄川区人民检察院以被告单位B石化公司、C化工公司、被告人刘某等14人犯污染环境罪向淄博市淄川区人民法院提起公诉。2020年3月23日，淄博市淄川区人民法院判决两被告企业犯污染环境罪，分别并处罚金1000万、600万元，其他被告人被依法判处有期徒刑一年十个月至六年十个月不等，并处罚金两万元至四十五万元不等。

淄博市淄川区人民检察院在办理上述刑事案件中发现B石化公司、C化工公司等污染环境的行为已严重损害社会公共利益，依法于2018年1月26日将该公益诉讼案件线索移送淄博市人民检察院（以下简称淄博市院）。2018年3月20日，淄博市院依法立案并发布民事公益诉讼诉前公告。2018年4月，A发展基金会向淄博市中级人民法院提起民事公益

诉讼,请求两被告企业承担环境侵权责任,具体赔偿生态环境损害费用以鉴定或评估报告为准,未请求其他侵权人承担环境侵权责任。

经淄博市环境保护局淄川分局委托,山东省环境保护科学研究设计院于2017年8月出具检验报告,评估被污染场地的生态环境损害费用为14474.18万元。2019年12月,淄博市中级人民法院根据淄博市公安局淄川分局查明的事实及上述检验报告,鉴于涉案环境污染系两被告以及河北省三家单位倾倒废硫酸共同造成,综合考量两被告非法倾倒污染物的数量及生态环境恢复的难易程度、防治污染设备的运行成本、被告因侵害行为获得的利益以及过错程度等因素,作出一审判决:两被告因非法倾倒造成涉案地环境污染,应承担生态环境修复费用和生态环境服务功能损失费,由B石化公司承担生态损害赔偿金6000万元,由C化工公司承担生态损害赔偿金3000万元,分别支付至山东省生态环境损害赔偿资金账户。

B石化公司不服一审判决,上诉至山东省高级人民法院。二审期间,A发展基金会、B石化公司、C化工公司三方达成和解协议:A发展基金会同意B石化公司、C化工公司在分别承担6000万元和3000万元生态损害赔偿金范围内自行修复所损害的生态环境。如按照修复方案完成修复工作,A发展基金会不再要求B石化公司、C化工公司承担生态损害赔偿金等。三方当事人请求法院对和解协议效力予以确认,2020年10月9日,山东省高级人民法院对该和解协议予以公告。

### 【检察机关履职过程】

淄博市院在和解协议公告期间得知协议内容,认为该和解协议未达到有效修复受损生态环境的目的,如被法院司法确认,社会公共利益可能受到严重损害,遂向山东省人民检察院报告。山东省人民检察院经审查,确定了“调查核实、提出异议、跟进监督”的工作指导意见。

检察机关通过向生态环境部门调取《山东省生态环境损害修复效果后评估工作办法》等

文件资料,对被污染地进行现场勘验,询问当地村民,就环境修复问题咨询专业机构意见等方式调查取证,初步证明被污染地一直未修复,和解协议可能无法实现修复目的,损害社会公共利益。

检察机关会同市、区两级生态环境部门召开专家论证会,委托山东大学、山东省环境保护科学研究设计院等单位环保领域专家实地查看被污染现场,就和解协议实质内容、修复可行性、是否违反法律规定以及是否足以保护公共利益等进行论证。专家意见认为,和解协议在未对被污染地是否具有实际修复可行性论证的前提下,随意约定侵权人自行修复受损环境,并约定侵权人完成自行修复后不再承担生态损害赔偿金,缺乏第三方有效参与和监督,从程序上不足以保证社会公共利益切实得到应有保护。

经调查核实,检察机关认为和解协议不能确保受损生态环境得到有效修复,将损害社会公共利益。一方面,受损环境是否具有实际修复的可行性应在调查论证的基础上确定,不能由和解协议随意约定。山东省环境保护科学研究设计院出具的《淄川区岭子镇台头崖村污染环境案环境损害检验报告》证明,本案污染现场的环境损害范围已无法准确估算。A发展基金会与两涉案企业约定企业自行修复受损环境,不再承担生态环境损害赔偿金,可能损害社会公共利益。另一方面,案发6年多来,两涉案企业始终未出具任何修复方案,也未实际承担任何其它损害赔偿责任。和解协议未确定环境修复方案,由地处外地的侵权企业自行修复受损环境,缺乏当地环境保护部门和被污染地村民等第三方有效参与和监管,修复时间(协议约定5年内完成修复)和修复效果无法保证。

2020年11月9日,根据《最高人民法院关于审理环境公益诉讼案件的工作规范(试行)》第二十九条的规定,淄博市院会同淄博市生态环境局向山东省高级人民法院提出书面异议,指出和解协议内容达不到使受损生态环境得到有效修复的目的,可能损害社会公共利益,法院依法不应据此出具调解书;并将专家论证意见、走访当地村民以及政府工作人员调

查笔录、生态环境损害结果地所在村村委会诉求书、相关刑事判决书等证据提交山东省高级人民法院。

山东省高级人民法院经审查认为,淄博市人民检察院和淄博市生态环境局在和解协议公告期间提出异议,故对和解协议效力不予确认。2020年12月10日依法作出民事判决,认为原审判决认定事实清楚,适用法律正确,B石化公司的上诉请求不能成立,不予支持,判决:驳回上诉,维持一审判决。

判决生效后,检察机关督促法院加大执行力度,并主动对接生态环境和财政部门,对已执行到账的生态环境损害赔偿金使用跟进监督,确保用于修复受损的生态环境。

### 【指导意义】

对于检察机关依法立案的民事公益诉讼案件,社会组织在公告期间提起民事公益诉讼的,检察机关应当继续关注,并依法履行法律监督机关和公共利益代表的相应职责。根据《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二条规定:

“人民法院、人民检察院办理公益诉讼案件主要任务是充分发挥司法审判、法律监督职能作用,维护宪法法律权威,维护社会公平正义,维护国家利益和社会公共利益,督促适格主体依法行使公益诉权,促进依法行政、严格执法。”对于社会组织依法提起民事公益诉讼的,检察机关可以督促其依法行使公益诉权。对损害后果严重、社会影响较大、社会组织诉讼能力较弱等情形,检察机关可以采取提供法律咨询、向人民法院提交支持起诉意见书、协助调查取证、派员出席法庭等方式支持起诉。对于社会组织和侵权人达成和解协议的,检察机关应从合法性、可行性、有效性等方面进行审查,对可能损害社会公共利益的,在协议公告期间届满前发现的,应当向人民法院提出书面异议。人民法院未采纳检察机关提出的书面异议而出具调解书,可能损害社会公共利益的,检察机关应当依法提出抗诉或者再审检察建议;在协议生效后发现的,应当依职权主动开展监督。

### 【相关规定】

《中华人民共和国民事诉讼法》（2017年修正）第五十五条第二款、第二百零八条（现为2021年修正后的第五十八条第二款、第二百一十五条）

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》（2015年施行）第二百八十九条（现为2022年修正后的第二百八十七条）

《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（2018年施行）第二条（现为2020年修正后的第二条）

《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（2015年施行）第十一条、第二十五条（现为2020年修正后的第十一条、第二十五条）

《人民检察院公益诉讼办案规则》（2021年施行）第九条、第二十八条、第一百零一条、第一百零二条、第一百零三条

《最高人民法院关于审理环境公益诉讼案件的工作规范（试行）》（2017年施行）第二十八条、第二十九条

## 最高人民法院发布检察机关督促整治非法采矿公益诉讼典型案例

9月14日，最高人民法院发布检察机关督促整治非法采矿公益诉讼典型案例，展现检察机关保护矿产资源的经验做法，引导各级检察机关持续深入发挥公益诉讼检察在资源保护领域的独特作用，同时以生动的法治案例进行社会宣传教育，引导各界更加关注并进一步做好矿产资源保护工作。

本批发布的典型案例，包括重庆市大足区检察院督促整治非法采矿行政公益诉讼案、山西省右玉县检察院督促整治非法采砂行政公益诉讼案等8件，其中有5件行政公益诉讼案件、1件民事公益诉讼案件、2件刑事附带民事公益诉讼案件；5件是提起



诉讼的案例，3件是诉前程序案例。8件典型案例中，线索来源既有群众举报的，也有检察机关在履行职责中自行发现的，还有中央生态环境保护督察移送的，涉及煤炭、石灰岩、砂石、地热等多种矿产和资源种类。检察机关履职方式方面，既有提出检察建议、提起行政公益诉讼、提起单独民事公益诉讼或刑事附带民事公益诉讼等方式，也包括推动行政机关开展生态环境损害赔偿磋商等，以多种途径和方式来维护矿产资源领域的国家利益和社会公共利益。

最高检检委会委员、第八检察厅厅长胡卫列表示，作为法律监督机关和公益守护者，检察机关在办理矿产资源保护案件过程中，围绕中心服务大局，依法能动履职，更深层次融入国家治理，通过自身的高水平履职，统筹推进生态环境、资源保护与经济社会高质量发展。

## 一、安徽省东至县人民检察院诉安徽省某新材料科技有限责任公司非法采矿刑事附带民事公益诉讼案

### 【关键词】

刑事附带民事公益诉讼 非法采矿 长江保护 惩罚性赔偿 应急修复

### 【要旨】

针对损害生态环境违法行为，检察机关应当及时督促责任主体进行生态修复，同时可以主张生态环境修复费用和惩罚性赔偿金，提高违法行为成本。

### 【基本案情】

大历山毗邻长江，是安徽省省级风景名胜区，是东至县的生态屏障，具有重要的生态价值。安徽省某新材料科技有限责任公司（以下简称A公司）开采的石灰石矿山位于大历山省级风景名胜区内，该公司长期超规模开采，造成大面积生态破坏，严重

损害社会公共利益。

### 【调查和诉讼】

《2020年长江经济带生态环境警示片》披露了A公司非法采矿问题，最高检将该线索逐级交至安徽省池州市东至县人民检察院办理，东至县检察院于2021年3月5日立案后，多次联合县自然资源和规划局、公安部门实地勘察，查明：第一轮中央生态环境保护督察整改要求2017年底前关闭该矿山并开展矿山地质环境治理，但A公司治理过程中仍然非法开采。

经安徽省地质矿产勘查局324地质队核算，A公司超采矿石93.27万吨，东至县价格认证中心认定价格2798.1万元。安徽大学作出的生态现状调查报告指出，A公司非法采矿导致矿坑土地生态系统结构和功能失调，生物生产能力下降，易发生山体滑坡、泥石流等地质灾害。江苏省岩土工程公司等机构出具了《A公司地质环境恢复治理提升工程设计预算书》，对A公司非法采矿行为造成的生态环境修复、“景观提升”费用进行了评估。

东至县检察院审查认为，A公司非法采矿行为损害后果严重且行为人具有明显故意，可以按照民法典规定提出惩罚性赔偿，遂以东至县价格认证中心认定的A公司超采矿石财产损失2798.1万元为基数，结合被告人认罪认罚情况、经济状况等因素，提出5%的惩罚性赔偿金共计139.91万元。

2021年5月11日，东至县检察院向东至县人民法院提起刑事附带民事公益诉讼，在依法追究A公司、邵某平非法采矿刑事责任的同时，诉请判令A公司及其实际控制人邵某平连带赔偿因非法采矿行为导致的生态修复、评估鉴定、惩罚性赔偿金等共计2872.6667万元。10月15日，东至县人民法院作出刑事判决，A公司、邵某平犯非法采矿罪追究刑事责任并处罚金，追缴A公司违法所得2798.1万元；同时作出刑事

附带民事判决，支持了检察机关刑事附带民事公益诉讼请求。A公司不服一审判决，提出上诉，2022年2月7日，池州市中级人民法院裁定驳回上诉，维持原判。

在该案调查阶段，东至县检察院考虑诉讼时间长，如不及时进行修复，环境损害将进一步扩大，遂与有关职能部门通过圆桌会议的方式，督促A公司加快环境治理工程进度，促成政府垫资890万元用于应急修复治理，在本案起诉前即完成了矿山基础修复和部分生态复绿。2021年12月，池州市人民检察院组织部分省人大代表、人民监督员、专家视察涉案现场修复情况。目前，案涉矿山修复治理工程经验收合格。

### 【典型意义】

检察机关确定民事公益诉讼请求时，综合考虑生态环境损害情形、行为人主观故意等多方面因素提起惩罚性赔偿请求，并依据生态修复成本、被告人认罪态度及经济情况确定了惩罚性赔偿金比例，体现了民法典严格保护环境资源的立法精神。检察机关充分发挥公益诉讼职能，在刑事证据固定后，灵活运用圆桌会议等方式，促成职能部门和行为人及时开展生态环境修复工作，有效保护受损生态环境。

## 二、河南省南乐县人民检察院诉吴某坤等人非法采矿刑事附带民事公益诉讼案

### 【关键词】

刑事附带民事公益诉讼 矿产资源保护 非法采矿 第三方鉴定 专家意见

### 【要旨】

对破坏矿产资源犯罪行为造成国家利益和社会公共利益损害的，检察机关在追究被告人刑事责任的同时，依法提起刑事附带民事公益诉讼，要求违法行为人依法承担民事责任，加大了违法犯罪成本，维护了国家利益和社会公共利益。

### 【基本案情】

擅自在耕地上挖砂，破坏种植条件的行为是土地管理法明确禁止的行为之一。

2019年7月至9月，吴某坤、吴某存、吴某胜共谋以吴某胜的名义承包了河南省濮阳市经济技术开发区新习镇西别寨村14亩集体农用地。三人违反矿产资源法的相关规定，在未取得采矿许可证的情况下，从该土地挖砂售卖。2019年10月至2020年1月，马某某支付吴某坤等人相关费用后，继续在该土地内挖砂售卖。吴某坤等四人违法行为造成农用地地表耕植层明显受损，土地原有功能被破坏，原始地形地貌改变严重。

### 【调查和诉讼】

河南省南乐县人民检察院刑事检察部门在履行审查批准逮捕职责时，发现公益诉讼案件线索并移送该院公益诉讼检察部门。南乐县检察院于2021年2月2日立案并发出诉前公告。

南乐县检察院随即开展调查核实，会同县公安局、省煤炭地质勘察研究总院、省自然资源厅等部门工作人员多次到案涉地块实地勘察，测量受损土地面积，查看受损状态，走访周边群众。由于非法采砂破坏面积较大，部分区域回填有建筑垃圾，为得出更加严谨的测量数据，办案人员与河南省煤炭地质勘察研究院沟通后决定在回填建筑垃圾区域采用钻探方案测量数据，并邀请自然资源、农业、水利、土壤方面专家进行现场指导。经河南省国土资源科学研究院鉴定，吴某坤等人非法采砂2.2万立方米，造成矿产资源破坏价值人民币60.6万元。综合测量数据、走访调查情况，南乐县检察院与相关行政机关研究制定了土地复垦方案，并经省煤炭地质勘察研究总院组织专家评估，确定案涉地生态环境修复费用为344.7万元。

公告期届满，没有法律规定的机关和组织向人民法院提起民事公益诉讼。2021年7月5日，南乐县检察院依法向南乐县人民法院提起刑事附带民事公益诉讼，诉请判令吴某坤等四人共同承担生态环境修复费用344.7万元。9月15日，南乐县人民法

院围绕损害认定、生态修复等问题召开庭前会议，并于2021年11月23日、2022年1月10日公开开庭审理，四被告人当庭认罪并表示愿意承担生态修复费用。2022年1月17日，南乐县人民法院作出一审判决，被告人吴某坤、吴某存、吴某胜、马某周分别被判处有期徒刑一年至一年三个月不等的有期徒刑，并处人民币二万元至四万元不等的罚金，没收违法所得人民币42万元；被告吴某坤等四人连带承担生态环境修复费用人民币344.7万元，支持了检察机关全部诉讼请求。吴某坤等四人均未提出上诉，判决已生效。

南乐县检察院结合案件办理情况及时向上级检察机关报告，濮阳市检察院联合市中级人民法院、市自然资源和规划局联合发布《关于在土地执法、司法领域加强协作配合的意见》，为濮阳地区遏制、打击非法采矿行为奠定基础。

### 【典型意义】

办理非法采砂案件时，检察机关充分发挥公益诉讼检察职能，采取“刑事追诉+公益诉讼”一体监督模式。与公安机关、行政机关密切配合，借助第三方鉴定机构、专家力量，客观认定矿产资源损害事实，科学评估矿产资源破坏价值及生态环境修复费用，既依法惩治非法采矿犯罪行为，又依法追究违法行为人的生态修复责任，加大了行为人的违法犯罪成本，有效避免了“个人违法、政府买单”现象发生。

## 三、重庆市大足区人民检察院督促整治非法采矿行政公益诉讼案

### 【关键词】

行政公益诉讼诉前程序 矿产资源保护 支持起诉 综合运用多种监督手段  
生态环境损害修复

### 【要旨】

针对非法开采矿产资源的违法犯罪行为，检察机关综合运用多种监督手段，积极

督促行政机关依法全面履职，同时追究违法行为人民事侵权责任，切实保护国家利益和社会公共利益。

### 【基本案情】

巴岳山位于重庆市大足区、铜梁区、永川区三地交界处，蕴藏着煤、石灰石、砂岩、锗等多种矿产资源，是渝西地区的重要生态屏障。2013年以来，周某某、杨某某、李某某等人先后以合伙入股、单独组织等形式，长期在巴岳山大足区境内多地开展非法采矿活动，造成矿产资源、林业资源和生态环境严重破坏。在较长时间内相关行政机关未能有效制止前述违法行为，致巴岳山私挖乱采现象屡禁不止，国家利益和社会公共利益受到侵害。

### 【调查和诉讼】

2017年下半年，重庆市大足区人民检察院收到市区两级人大代表和当地群众反映后，立即走访相关部门和乡镇街道进行核实，并多次派员到现场勘验测绘，收集固定公益受损证据，于同年11月16日正式立案。

经调查，周某某、杨某某、李某某等人自2013年起在巴岳山朝天洞等多地，租赁挖掘机、卡车等设备，采用开路扩道、挖山取土、集中转运等手段，非法采挖炭质页（泥）岩贩卖牟利，造成国家矿产损失、山体损毁，大量林木破坏、岩土裸露，导致山体存在滑坡风险。经委托有关专业机构鉴定，上述盗采行为共计采挖矿产资源4.6万吨，导致8处采挖点累计24.2亩林地生态环境受损，经济损失达450余万元。为获取非法采矿利益，周某某等人还与其他盗采人员聚众斗殴，并以暴力、威胁等方式阻碍当地行政机关执法和国有林场护林工作开展。

为督促有关行政机关依法履职，大足区检察院于2017年11月29日分别向原大足区国土资源和房屋管理局（以下简称原区国土房管局）、大足区林业局（以下简称

区林业局)发出诉前检察建议,要求上述单位加强联合执法,严肃查处非法采矿作业和毁林行为。原大足区国土房管局、林业局收到检察建议后,立即制定整改方案,采取严惩私挖乱采行为、增设警示警告标识、阻断重型机械上山通道、开展群众宣传教育等措施,在有效遏制了巴岳山非法采矿现象。在大足区检察院督促下,原大足区国土房管局于2018年1月4日将涉嫌非法采矿犯罪的周某某等人移送公安机关作为涉恶线索侦办。2019年4月23日,大足区检察院依法对周某某等人提起公诉,法院以非法采矿罪判处周某某等人一年六个月至三年六个月不等的有期徒刑。

大足区检察院于2018年5月17日启动刑事附带民事公益诉讼程序。同年6月27日,大足区人民政府出台工作方案,明确由区国土部门委托专业机构实施生态修复和环境治理,并提起生态环境损害赔偿诉讼。大足区检察院遂将该案转为支持起诉程序,支持区国土部门起诉并派员出庭。2020年9月23日,重庆市第一中级人民法院判决支持行政机关全部诉讼请求和检察机关出庭意见,判令周某某等被告按照各自参与非法采矿的情况对140.52万元生态环境损害赔偿费用及评估费用、诉讼费,承担连带赔偿责任。

### 【典型意义】

检察机关聚焦人大代表、群众反映强烈的突出问题,以行政公益诉讼为主,综合运用多种监督手段督促行政机关依法履职,同时追究违法行为人生态环境损害赔偿责任。在办案中,注重加强检察公益诉讼制度与刑事检察制度、生态环境损害赔偿制度的有机衔接,从检察公益诉讼案件中深挖“涉恶”案件线索,通过依法严格追赃挽损,实现对恶势力团伙“打财断血”,实现良好的办案效果。

## 四、山西省右玉县人民检察院督促整治非法采砂行政公益诉讼案

### 【关键词】

行政公益诉讼诉前程序 矿产资源保护 非法采砂 持续监督 协同共治

### 【要旨】

检察机关充分发挥行政公益诉讼检察职能，以诉前检察建议推动政府对非法采砂行为统筹有序整改，同时持续跟进监督，增强检察建议监督刚性。

### 【基本案情】

山西省右玉县杨千河乡大沙河是黄河一级支流红河的重要组成部分。右玉县 A 砂厂、B 砂厂等 10 家采砂厂在未取得《采矿许可证》《河道采砂许可证》的情况下，在大沙河河道进行非法采砂，开采出的砂料达 26000m<sup>3</sup>，占用河道范围长约 4000 米，宽约 150 米，不仅侵害了矿产资源，还破坏了沿岸的生态环境。

### 【调查和督促履职】

2017 年 11 月 22 日，山西省右玉县人民检察院接到群众举报后，依法立案调查。检察机关通过实地调查、查阅资料、询问采砂厂负责人、无人机航拍等方式查明：近年来，A 砂厂、B 砂厂等 10 家采砂厂在未取得采矿、采砂审批手续的情况下，在大沙河河道非法采砂，无序开采和破坏性开采导致大沙河河道、堤坝和岸边土地受到不同程度的破坏，河道内形成深浅不一的砂坑，有的砂坑达 3 米多深、10 米多宽；采砂设备和阻水弃料共同作用导致河道改向；河岸上随地搭建临时房舍，砂料堆积如山。另查明县国土资源局、县水利局和杨千河乡政府负有监管职责。

2017 年 12 月 10 日，右玉县检察院分别向县国土资源局、县水利局和杨千河乡政府发出诉前检察建议书，建议县国土资源局制止非法采矿行为，责令采砂厂限期拆除占用土地上的违建房舍和其他设施，恢复土地原状；建议水利局立即制止非法采砂行为，对河道进行修复；建议杨千河乡政府加强对辖区矿产资源的管理和保护，配合相关部门完成生态修复治理工作。



2018年1月,上述行政机关分别书面回复,因涉案部分采砂厂历经多次转让,经营主体的责任不易精准确定,且恰逢寒冬时节,河面结冰整改困难较大,拟于冰面解冻后再推进整改工作。右玉县检察院向上级检察机关请示案件延期,同时向县委县政府作专题汇报,推动成立了“右玉县生态环境资源及国家和社会公共利益保护工作领导小组”,统筹开展整改工作。5月初,水利、国土等10余个部门联合行动,对案涉采砂厂开展集中整治。6月3日,行政机关分别书面回复,案涉10家非法采砂厂已全部取缔,没收了开采出的砂料,填埋采砂坑、削缓岸坡,河道基本恢复功能。

2018年7月,右玉县检察院开展公益诉讼案件“回头看”时发现,案涉采砂厂虽已全部取缔,但部分河砂弃料随意堆积,采砂坑回填较浅,受损堤岸及破坏的土地未恢复原状,遂召开座谈会,督促相关行政机关完成整改。在检察机关及相关行政机关共同推动下,右玉县政府于8月初引入第三方企业启动立项治理工作。检察机关持续跟进监督,大沙河非法采砂生态环境修复工程于2021年6月通过验收。经过三年治理,非法采砂产生的垃圾得到有效清理,开采形成的砂坑已回填平整,修筑堤坝7600米,两岸种植树木6000余株,受损生态环境得以全面修复。右玉县政府以该案为契机,在全县开展非法采砂专项整治行动,共取缔非法采砂厂15家,拆除违建房舍1800多平方米、洗砂船等机械设备30余件,恢复河道165万平方米。

### 【典型意义】

检察机关办案时不仅要依法监督行政机关履职,还应积极争取党委政府支持,统筹行政机关合力解决非法采矿和生态修复难题。针对实际整治效果与整改目标仍有差距的情况,持续跟进监督,联合多方力量促进精准施策、全面整改,体现了检察机关服务保障黄河流域生态保护和高质量发展的检察担当。

## 五、江苏省镇江市检察机关督促整治长江非法采砂行政公益诉讼案

**【关键词】**

行政公益诉讼 非法采砂 以类案形式起诉 督促继续履职

**【要旨】**

对于行政机关同类违法行使职权或者怠于履职行为，损害国家利益或者社会公共利益的，检察机关可以类案形式提起行政公益诉讼，节约司法资源。行政行为属于“重大且明显违法”情形的，检察机关可以提出确认行政行为无效、责令继续履职的诉讼请求。

**【基本案情】**

长江中的江砂是宝贵的非金属矿产资源，盗采江砂不仅影响河势稳定，危及防洪和通航安全，还威胁长江生态环境。2016年前后，江苏省镇江市水利局、扬中市水利局在履行长江采砂监管职责过程中，存在对非法采砂案件降低处罚标准、遗漏“没收违法所得”“没收非法采砂机具”等处罚事项、对缓缴罚没款申请未经调查即批准等26项行政违法情形。两级水利部门共有621件行政处罚案件涉及上述问题，致使国家罚没款损失3700余万元。

**【调查和督促履职】**

2017年3月，江苏省镇江市人民检察院在办理相关案件过程中，发现该市水利部门在对长江非法采砂系列案件处罚时存在违法情形，将案件线索移送公益诉讼检察部门。镇江市检察院组织辖区内京口区人民检察院、扬中市人民检察院开展长江资源保护公益诉讼专项监督行动，并于2017年9月立案调查。

立案后，检察机关向水利部门调阅长江非法采砂行政处罚案卷材料，发现621件存在遗漏行政处罚事项、低于法定标准处罚、处罚决定未予执行等问题，行政机关上述未依法履职行为，一定程度上放纵了对长江资源及生态造成严重损害的非法采砂行

为。

2018年4月26日、4月27日，京口区检察院、扬中市检察院分别向镇江市水利局、扬中市水利局发出诉前类案检察建议，督促相关行政机关纠正违法行为，依法履行法定职责。5月10日，江苏省人民检察院决定对该系列案件予以挂牌督办。

水利部门收到检察建议后，成立纠正违法工作小组，制定整改方案，采取向当事人制发缴款通知书、申请法院强制执行等方式，整改了63件履职不到位案件，但其余案件仍未得到纠正。

### 【诉讼过程】

经报江苏省检察院同意，2019年6月29日，京口区检察院向江苏省江阴市人民法院以类案形式提起行政公益诉讼2件，诉请判令确认镇江市水利局行政处罚决定遗漏处罚事项、未在法定期限内申请法院强制执行的行政处罚决定违法。2019年7月8日扬中市检察院向江阴市人民法院以类案形式提起行政公益诉讼3件，诉请确认扬中市水利局相关行政处罚无效，并责令其对非法采砂等违法行为依法履行职责。

2020年10月21日，法院对5起案件同时作出判决，检察机关的诉讼请求全部得到支持。判决后，水利部门引以为戒，加强对长江非法采砂的打击力度和执法规范化建设，依法查处非法采砂等案件216件，申请法院强制执行13件，收缴罚没款共计515.9万元。

办案过程中，检察机关与水利部门多次召开座谈会，推动水利部门出台《水行政执法行为规范》《关于加强和规范行政执法相关工作的意见》等文件，进一步规范了水行政执法行为。2020年10月，检察机关与水利等部门召开工作联席会，积极探索“网格长+河长+检察长”江砂监管新模式，推动形成保护合力。

### 【典型意义】

对于行政机关违法行使职权、怠于履职等行政违法行为，检察机关通过行政公益诉讼诉前程序与提起诉讼相结合，探索以类案形式起诉，通过确认行政行为无效、责令继续履职等方式，推动行政机关以点带面、以案为鉴，依法履职，达到“办理一案，影响一片”的良好效果。此外，通过检察监督履职，推动建立长效机制，形成了执法司法合力。

## 六、广东省汕头市人民检察院督促整治保护莲花山地热资源行政公益诉讼案

### 【关键词】

行政公益诉讼诉前程序 地热资源保护 非法开采地热 数据分析 专项治理

### 【要旨】

检察机关通过数据分析辅助办案，将相关信息和数据进行比对，精准筛选出涉案违法经营信息，以检察建议督促行政机关开展专项整治工作。

### 【基本案情】

莲花山位于广东省汕头市澄海区莲华镇碧砂村内，素有“古赢州东南之秀者”的美称，具有丰富的地热资源。莲花山周边存在未经行政审批擅自砍伐植被，违法建设温泉浴池、房屋等经营场所等情形，导致大量地热资源流失、大面积山体植被被破坏，不仅侵害了矿产资源，还破坏了周边的生态环境。当地群众十年间对非法开采地热资源的行为持续举报投诉，但清除复绿工作进展缓慢。

### 【调查和督促履职】

广东省汕头市人民检察院在履职过程中发现案件线索后，开展了初步调查，一是在多个旅游类网站、APP 查询收集莲花山及其周边的温泉旅游、休闲、住宿等经营信息；二是收集群众对莲花山非法开采地热资源和违法建设的举报投诉信息；三是向相

关行政监管部门调取地热资源采矿权许可资料。通过对三方信息数据分析，精准筛选出 10 余条涉嫌非法开采地热资源的经营信息。办案人员前往经营场所地以考察温泉经营市场情况等为由进行实地调查核实，查明了多家涉及温泉旅游、休闲、住宿等经营者未办理农用地转用审批手续违法建设，或未取得采矿许可证非法开采地热资源等情况。

汕头市检察院于 2020 年 6 月 30 日立案并向汕头市自然资源局发出诉前检察建议，建议该局依法对莲花山周边大规模破坏植被非农建设、非法开采地热资源等行为进行查处。汕头市自然资源局收到检察建议后，推动澄海区人民政府、澄海区莲华镇人民政府制定整治工作方案并认真落实整改，对违法建筑进行拆除，对已拆除的用地进行复绿。8 月 20 日，汕头市自然资源局书面回复，案涉非法开采地热资源的泉眼已全部封堵。同年 10 月底，汕头市自然资源局再次书面回复，案涉地的非法农转非、开采地热资源问题已全部整改完成。

为确保整改效果，汕头市检察院开展“回头看”，强化跟进监督。截至 2020 年 12 月底，共督促清理拆除违法建筑 69 处，填埋封堵用于非法开采地热资源的泉眼 35 处，莲花山周边破坏地热资源和生态环境的“顽疾”得到根治。在该案成功办理的基础上，2020 年 12 月，广东省人民检察院在全省范围内开展了地热资源保护专项行动，通过检察履职保护地热资源科学、有序、合法的开发利用。

### 【典型意义】

检察机关强化科技办案，探索向数据要证据，通过对收集的多方信息进行数据分析、对比，精准筛选涉案经营项目信息，获取办案所需证据，进而精准监督、持续监督，督促相关行政机关全面充分履职。在成功办理个案的基础上，在全省开展专项保护活动，进一步扩大了办案成效。

## 七、湖南省益阳市人民检察院诉夏某某等人非法采砂破坏洞庭湖生态环境民事公益诉讼案

### 【关键词】

民事公益诉讼 非法采砂 共同侵权 二审共同出庭

### 【要旨】

对于多人参与的非法采矿破坏生态行为，检察机关通过司法鉴定量化公益损害程度，以共同侵权人各自参与范围认定连带责任数额，同时探索上下两级检察机关在检察民事公益诉讼二审程序中的诉讼地位和出庭职责。

### 【基本案情】

下塞湖地处洞庭湖腹地，是洞庭湖湿地的重要组成部分，大部分区域位于南洞庭湖省级自然保护区试验区及横岭湖省级自然保护区试验区。2016年6月至11月，夏某某等人为牟取非法利益，分别驾驶九江采158号、湘沅江采1168号、江苏籍999号等采砂船至下塞湖区域未经许可非法采砂，获利2243.333万元，其非法采砂行为还对洞庭湖生态环境造成了破坏。夏某某等人因非法采矿罪，被刑事生效判决分别判处有期徒刑五年至一年六个月，并追缴非法所得。

### 【调查和诉讼】

湖南省益阳市人民检察院在办理夏某某等人涉嫌非法采矿罪刑事案件时发现本案线索，2019年3月26日，对夏某某等15人非法采砂一案以民事公益诉讼立案，7月24日发布诉前公告，期满后没有适格主体提起诉讼。

湖南省人民检察院抽调经验丰富的检察官组成专案领导小组，指导案件办理。益阳市检察院立案后迅速梳理从刑事案件获取的证据，明确办案思路，结合三条采砂船的不同获利金额、不同或交叉的参与人员，来认定不同违法行为人在共同侵权中应承

担责任的份额，并委托司法鉴定机构对资源受损情况、修复费用等进行鉴定。

经鉴定，夏某某等人非法采砂行为未发生在规划的采砂区，造成生态环境影响的空间范围共计约 9.9 万平方米，造成水生生物资源受损，河床结构改变，水源涵养量减少，对洞庭湖湖区和河道地形地貌、岸带稳定性、水文情势和水生生物等产生不利影响，修复水生生物资源受损、河床结构与水源涵养等受损所需的费用合计 873.579 万元。

2019 年 9 月 12 日，益阳市检察院向益阳市中级人民法院提起民事公益诉讼，请求判令夏某某对其非法采砂行为所造成的生态环境损害 873.579 万元承担赔偿责任，其他 14 名被告依据其具体侵权行为实际获利和造成损失的情况，按照比例分别承担连带责任。益阳市中级人民法院经审理后作出一审判决，支持了检察机关的诉讼请求。被告王某某不服提出上诉。

由于绝大部分原审被告已被追究刑事责任并分散于各地服刑，为了充分保障其民事诉讼权利，湖南省检察院建议湖南省高级人民法院委托各监狱向原审被告送达有关诉讼文书，并征求其意愿由本人或委托代理人出庭，对原审被告要求本人出庭的进行在线“云开庭”。该案是湖南省首例检察民事公益诉讼二审案件，湖南省检察院与省高级法院就庭审程序等相关问题进行了细致沟通，明确省、市检察机关同时出庭。益阳市检察院以被上诉公益诉讼起诉人的身份派员出庭，湖南省检察院以上一级检察机关履行二审出庭职责，全程参与法庭调查、辩论等庭审活动，发表的出庭意见被法院全部采纳。全程旁听庭审的全国人大代表、政协委员均对庭审效果予以了肯定。

2020 年 12 月 29 日，湖南省高级人民法院作出（2020）湘民终 1862 号民事判决：驳回上诉，维持原判。该案先后入选最高人民法院 2020 年度环境资源典型案例、最高人民法院第 31 批指导性案例。

### 【典型意义】

检察机关坚持恢复性司法理念，一体化推进办案，通过司法鉴定，合理确定违法行为所导致的生态环境损害赔偿数额，在此基础上准确认定共同侵权的被告在各自侵权损害范围内按比例应承担的连带赔偿责任。二审开庭前与法院协商一致，推动二审庭审实质化，对提起公益诉讼的检察机关及其上一级检察机关在二审中的诉讼地位进行了有益的探索。

## 八、甘肃省检察机关督促整治非法开采石灰岩矿公益诉讼系列案

### 【关键词】

行政公益诉讼诉前程序 矿产资源保护 中央生态环境保护督察 生态损害赔偿衔接 惩罚性赔偿

### 【要旨】

充分发挥检察机关一体化办案机制优势，通过“行政+民事”公益诉讼，灵活运用磋商、听证、圆桌会议等多种监督手段，与中央生态环境保护督察、生态环境损害赔偿制度有效衔接，有效保护国家矿产资源和矿山生态环境。

### 【基本案情】

甘肃省漳县 A 公司系某央企所属企业的全资子公司，主要从事水泥生产。2011 年 3 月至 2020 年 5 月，该公司持续对漳县苟家寨石灰岩矿越界开采，面积为 36.19 公顷，开采量为 2014.5 万吨，国家矿产资源受损严重，矿山生态环境也遭到破坏。因越界开采，该公司曾被原漳县国土资源局处罚三次，累计罚款 25.308 万元。但相关罚款非严格依法作出，处罚数额明显偏低，处罚力度明显偏弱，导致该公司连续近十年违法开采。

### 【调查和督促履职】



第二轮中央生态环境保护督察发现漳县 A 公司在环保方面的问题后，于 2020 年 11 月将案件线索通报至最高人民检察院。最高检于 2020 年 12 月 2 日向甘肃省人民检察院下发交办函，并决定对案件进行重点督办、全程指导。

收到最高检交办的线索后，甘肃省检察院成立专案组，经初查发现，甘肃省自然资源厅对漳县 A 公司违法行为的行政处罚中未考虑石灰岩矿石本身的价值，存在处罚不到位的问题；漳县自然资源局在矿山监管中存在以罚代管、执法不规范、重复处罚的情况；定西市自然资源局作出涉矿行政许可时未履行法定职责；漳县政府未全面履行矿山监管职责。针对上述情况，最高检统筹协调甘肃省三级检察机关细致核查，明确办案思路，分级分类进行立案监督。

2021 年 9 月 18 日，甘肃省检察院对省自然资源厅以行政公益诉讼立案审查，同时又制定三级院《工作方案》和《任务清单》，指导定西市人民检察院、漳县人民检察院分别对定西市自然资源局、漳县人民政府和漳县自然资源局以行政公益诉讼立案。

同年 9 月 30 日，甘肃省检察院与省自然资源厅召开诉前磋商会议，形成《磋商会议纪要》，省自然资源厅据此委托第三方对越界开采动用资源储量所有者权益进行评估。

同年 11 月 19 日，甘肃省检察院对委托甘肃省生态环境科学设计研究院作出的《漳县水泥有限公司生态环境损害鉴定评估报告》（以下简称《评估报告》）组织公开听证，经行政机关、评估机构、听证员共同评议，认定《评估报告》可以作为处罚依据。2022 年 1 月 14 日，省自然资源厅根据《评估报告》对 A 公司作出罚款 1792 万余元的补充处罚决定，该公司全部予以认缴。

随后，定西市检察院分别向定西市自然资源局、漳县政府，漳县检察院向漳县自然资源局发出检察建议，督促其依法、规范履行各自矿山监管职责。被建议单位均认

真进行整改，开展了系列专项整治活动，深入推进了矿山治理。

此外，甘肃省检察院对漳县 A 公司破坏生态环境违法行为以民事公益诉讼立案。后据定西市政府开展生态环境损害赔偿磋商的应用，甘肃省检察院要求定西市检察院对行政机关依法监督、提供法律咨询与协助。通过开展生态损害赔偿磋商，定西市生态环境局与漳县 A 公司达成赔偿协议并由法院作出司法确认，漳县 A 公司承担了生态环境服务功能损失及其 5 倍的惩罚性赔偿共计 3651.64 万元，矿山生态恢复治理工程也通过了验收。

在办案过程中，甘肃省检察院与省生态环境厅会签了《关于建立生态环境损害赔偿与检察公益诉讼工作协作机制的实施意见》；定西市检察院与定西市财政局等 8 部门制定了《定西市生态环境损害赔偿资金管理办法》，将办案成果制度化。

### 【典型意义】

对于中央生态环境保护督察交办的“硬骨头”案件，在最高检统一指挥下，四级检察机关依法能动履职，充分利用检察一体化办案机制，形成推动重大案件办理的强动能。通过“行政+民事”公益诉讼并行的方式，在督促行政机关作出补充处罚、依法履行监管职责的同时，追究企业民事侵权责任，督促对受损的环境进行治理，进一步提升办案质效。探索检察公益诉讼与中央生态环境保护督察、生态环境损害赔偿制度有效衔接，形成纠错共治合力。

## 最高人民法院发布第四十一批指导案例 专案聚焦生态环境公益诉讼

9 月 22 日，最高人民法院发布《关于印发最高人民法院第四十一批指导性案例的通知》，公布最高人民法院督促整治万峰湖流域生态环境受损公益诉讼案，作为第四十一批指导性案例（生态环境公益诉讼主题）发布，供参照适用。

万峰湖是“珠三角”经济区的重要水源，但由于非法网箱养殖、生活和养殖污水、企业偷排乱排废水等原因，流域生态环境遭到严重破坏。鉴于万峰湖地跨三省（区），上下游、左右岸的治理主张和执行标准不统一，仅由一省（区）检察机关依法履职督促治理难以奏效，最高检决定基于万峰湖流域生态环境受损的事实直接进行公益诉讼立案，启动一体化办案机制，对一系列污染源督促整改，并对该案组织公开听证。本案对于难以确定监督对象的、跨行政区划重大案件公益诉讼立案具典型意义，为发挥检察一体化优势、发挥检察听证作用等起到指导作用。

### 【关键词】

流域生态环境治理 跨区划公益损害 以事立案 一体化办案 检察听证 诉源治理

### 【要旨】

对于公益损害严重，且违法主体较多、行政机关层级复杂，难以确定具体监督对象的，检察机关可以基于公益损害事实立案。

对于跨两个以上省或者市、县级行政区划的生态环境公益损害，共同的上级人民检察院可以直接立案。

上级人民检察院可以采用检察一体化办案模式，依法统一调用辖区的检察人员组成办案组，可同时在下级检察机关设立办案分组，统一工作方案，明确办案目标任务，统一研判案件线索，以交办或指定管辖等方式统一分配办案任务。上级人民检察院可以督办或者提办重点案件，下级人民检察院可以将办案中的重要问题逐级请示上级人民检察院决定，包括需要上级人民检察院直接协调解决的相关问题。

检察机关办理公益诉讼案件，对于拟采取的公益损害救济方案或者已经取得的阶段性治理成效，包括涉及不同区域之间利益关系调整的，或者涉及案件当事人以外的利益主体，特别是涉及不特定多数的利益群体和社会民众，可以通过公开听证等方式进行客观评估，或者

征询对相关问题的治理对策和意见。

对于因跨行政区划导致制度供给不足等根源性问题,检察机关可以通过建立健全跨区域协同履职机制,在保护受损公益的同时,推动有关行政机关和相关地方政府统一监管执法,协同强化经济社会管理,促进诉源治理。

### 【基本案情】

万峰湖地处广西、贵州、云南三省(区)接合部,属于珠江源头南盘江水系,水面达816平方公里,是“珠三角”经济区的重要水源,其水质事关沿岸50多万人民群众的生产生活和珠江流域的高质量发展。多年来,湖区污染防治工作滞后,网箱养殖无序发展,水质不断恶化,水体富营养化严重,部分水域呈劣V类水质,远超《地表水环境质量标准》(GB 3838-2002)相关项目标准限值。

2016年,第一轮中央生态环保督察第一批第六督察组在广西督察时发现:“2015年全区11个重点湖库中有5个水质下降明显”,其中包括万峰湖的广西水域。2017年,第一轮中央生态环保督察第一批第七督察组在贵州督察时发现:“珠江流域万峰湖库区网箱面积7072亩,超过规划养殖面积2.48倍”。贵州省黔西南州、广西壮族自治区百色市政府就督察发现的问题分别组织了整改,但相关问题并未从根本上解决。此外,万峰湖流域还存在干支流工业废水直排、生活垃圾污染等问题,也直接影响着万峰湖水质,公共利益受到损害。

(一)非法网箱养殖污染。广西壮族自治区隆林县、西林县辖区内水域违法网箱养殖面积达53.6万平方米,日均投放饲料达上百吨,导致网箱养鱼库湾及其附近水域水质总氮超标,投饵后部分水域水质为劣V类水。云南省师宗县辖区内也有非法网箱养殖情况,对万峰湖库区的生态环境造成不利影响。

(二)水面浮房、钓台等污染。隆林县、西林县辖区分别有水面浮房397个、289个,

浮房大多设置厨房、卫生间、休息室等；云南省罗平县辖区有钓台等水上浮动设施 154 个，总面积约为 1.9 万平方米，浮房、钓台使用过程中产生的生活垃圾、污水直排入湖。云南省曲靖市多依河沿岸周边有多个鱼塘，养鱼产生的废水直排多依河后注入万峰湖。

（三）船舶污染。西林县辖区内，有按照浮房模式进行改装的船舶约 50 艘，配备住宿床位 4 到 12 张不等，均无污水集中收集装置或过滤、净化设施，经营过程中产生的厨余油污、厨余垃圾以及生活污水，均直接排入湖中或倾倒岸边。罗平县 A 航运有限公司（简称 A 公司）有 7 艘船舶检验不合格、22 艘船舶废机油收集后未按规定进行处置造成污染。

（四）沿岸垃圾污染。水域及沿岸有多条垃圾带，主要包括塑料瓶、塑料袋、泡沫、废弃油桶、浮房拆解残余物等，随水体流动漂浮到湖面并滞留。贵州省兴义市辖区某地长期堆放大量垃圾，未配套建设防渗漏等设施，导致汇入万峰湖的河流受到污染。

（五）生活和养殖污水直排。兴义市辖区两处居民安置区总占地面积 637.76 亩，安置户总数为 1509 户，安置区房屋多为自建，导致雨污混流，污水最终汇入万峰湖。

（六）企业偷排、乱排废水。贵州省普安县辖区两处小煤窑废弃矿井每天产生约 90 余吨的酸性废水，沿坡梗、沟渠、河道汇入万峰湖。普安县 B 能源有限公司 C 洗煤厂（简称 B 公司 C 洗煤厂）在建设生产过程中未严格按照“三同时”制度（建设项目需要配置的环境保护设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用）、未落实“三防”（防扬散、防流失、防渗漏）措施，导致大量煤矸石、煤泥及煤渣中的有害物质经雨水冲刷后渗漏造成土壤污染，汇入万峰湖污染水体。

（七）破坏水文地质环境。隆林县辖区 D 渔港有限公司（简称 D 公司）在 780 水位线下施工，改变水文情况，造成岸坡泥土松动，可能存在引发水土流失、泥石流等自然灾害的风险。

## 【检察机关履职过程】

### （一）依法立案

2019年11月，贵州省人民检察院向最高人民检察院（以下简称最高检）反映了万峰湖流域生态环境污染公益诉讼案件线索。

最高检初步调查查明，万峰湖流域污染问题由来已久，经中央生态环境保护督察，近年来，贵州省黔西南州部署开展了“清源、清网、清岸、清违”专项活动，云南省、广西自治区所辖湖区也陆续开展了治理行动，但由于三省（区）水域分割管理、治理标准、步调不一等原因，流域污染问题未能根治，此起彼伏，不时反弹蔓延。

最高检认为，万峰湖流域污染问题涉及重大公共利益，流域生态环境受损难以根治的重要原因，在于地跨三省（区），上下游、左右岸的治理主张和执行标准不统一，仅由一省（区）检察机关依法履职督促治理难以奏效。为根治污染，有必要由最高检直接立案办理。鉴于该案违法主体涉及不同地区不同层级不同行政机关，数量较多，如采取依监督对象立案的方式，不仅形成一事多案，且重复劳动、延时低效，公共利益难以得到及时有效保护。综合考虑本案实际，2019年12月11日，最高检决定基于万峰湖流域生态环境受损的事实直接进行公益诉讼立案。

### （二）一体化办案

最高检启动一体化办案机制，组建由大检察官担任主办检察官的办案组，从本院及三省（区）检察机关抽调办案骨干作为办案组成员；三省（区）分别组建办案分组，负责摸排污染源线索、办理最高检交办和指定管辖的案件。由此整合四级检察机关办案力量，充分发挥不同层级检察机关的职能作用。

2020年1月13日，最高检向三省（区）人民检察院印发《万峰湖流域生态环境受损公益诉讼专案工作方案》，确定了“统分结合、因案施策、一体推进”的办案模式。最高检

办案组统一研判案件线索，以交办、指定管辖等方式统一分配办案任务、调配办案力量，以案件审批、备案审查等方式把控办案质量，以下发通知、提示等方式统一开展指导，助力各办案分组破解办案困难和阻力，统筹全案办理进度。

统一研判案件线索。在办案过程中，各办案分组摸排并上报案件线索 61 条，主要包括非法网箱养殖、水面浮房和钓台、船舶、垃圾、违法排放废（污）水等污染和破坏水文地质环境等问题，涉及生态环境、农业农村、水利、交通运输等行政机关。因万峰湖流域污染问题涉及的行政机关多为基层，地方检察机关更熟悉本辖区情况，开展调查更及时、更便利，最高检办案组依据公益诉讼相关管辖规定，对案件线索统一研判并分类处置，统一分配办案任务。

对一般行政公益诉讼案件线索，交可能未依法履职的行政机关所对应的同级人民检察院办理；对民事公益诉讼案件线索，交违法行为发生地、损害结果地或者违法行为人住所地的市级检察院或者基层检察院办理；对两个检察院都有管辖权的，或存在管辖争议的，以指定管辖方式交最有利于公益保护的检察院办理。2020 年 4 月和 8 月，最高检以交办、指定管辖等方式，将 47 条案件线索分两批交地方检察机关办理。鉴于该案是最高检立案的公益诉讼案件，最高检根据相关财务规定，对于地方检察机关的相关办案工作，给予了办案经费支持。

统一办案目标。鉴于非法网箱养殖是导致万峰湖流域污染的主要原因，也是万峰湖污染攻坚战中拖延多年想解决仍未解决的“硬骨头”，最高检立案后将全面清理万峰湖湖区非法养殖网箱明确为首要办案目标，通过履行公益诉讼检察职责，督促有关行政机关依法履职，让违法主体承担恢复原状等相应民事责任。2020 年 9 月，非法养殖网箱已全部被拆除。办案进程中，为强化并落实诉源治理，最高检办案组将治理干支流污染、工矿企业污染、生活污水直排等问题新增为办案重点任务。

统一办案要求。为规范案件办理，最高检办案组下发有关立案、调查、磋商、检察建议、提起诉讼等关键环节的办案提示，把好办案质效标准。为确保办案节奏一致，最高检办案组先后五次召开办案推进会和案情分析会，了解问题困难，听取意见建议，提出工作要求。为确保办案质量、统一结案标准，2020年12月，最高检办案组对各办案分组办理的案件逐一进行结案审查。

凝聚保护合力。为营造良好的办案环境，有力推进案件依法办理，最高检在立案后指导三省（区）相关检察机关第一时间向地方党委和政法委报告有关情况。三省（区）党委政府主要领导对办案工作给予高度重视和支持，明确要求辖区水域所在市（州）和县（市）政府以及有关行政机关积极配合办案工作，依法解决万峰湖流域生态环境问题。沿湖三市（州）党委政府认真落实省（区）党委政府的指示要求，与检察机关密切配合，形成协同保护合力。沿湖五县（市）党委政府和相关行政机关高度重视办案中发现的问题，严格执行相关法律，切实履职，协同解决辖区内污染问题。沿湖三市（州）人大常委会为解决万峰湖生态环境保护因跨行政区划带来的执法差异问题，共同签署了《跨区域协同立法合作协议》，推动实现市域间立法资源共享、执法守法统一、规范。

破解办案阻力。对各分组办案中遇到的困难和阻力以及法律问题，最高检办案组要求逐级上报，由上级院履职推进问题解决。广西E集团旗下的F渔业有限公司是隆林县招商引资的龙头企业，其非法养殖的网箱面积达到24万平方米，每天投入饵料约为30吨左右，对水体造成严重污染。针对发展与保护的矛盾问题，2020年2月17日，广西壮族自治区检察院基于某些环节存在的思想认识问题，报请最高检明确下步办案方向和要求。2月26日，最高检明确批复，企业的合法权益应当受法律保护，但对待经济发展中涉及的环境保护问题，应以习近平生态文明思想为指引，坚持生态优先、绿色发展的先进理念，不改变清理违法网箱的办案目标，但基于新冠肺炎疫情对鲜鱼市场的影响，允许在不再投放饵料前提下适当延



缓拆除网箱时限，尽可能减少企业损失。8月25日，最高检办案组深入督导发现，该公司约8800余平方米网箱仍在持续投料喂养，直接向涉案企业阐明法律责任，向县政府主要负责人严肃指出存在问题，督促从严依法履职。9月13日，涉案企业自行拆除全部网箱。

### （三）监督整改

最高检将非法网箱养殖污染等七类问题线索经由省（区）院交沿湖市（州）、县（市）两级检察院具体办理。相关检察机关在收到交办和指定管辖的案件线索后，经进一步调查，共依法立案45件，其中行政公益诉讼案件44件，民事公益诉讼1件。在办理行政公益诉讼案件过程中，地方检察机关严格落实“诉前实现公益保护是最佳司法状态”的办案要求，秉持双赢多赢共赢的办案理念，优先与有关行政机关就其存在违法行使职权或者不作为、公共利益受到侵害的后果、整改方案等事项进行磋商。在磋商不能解决问题的情况下，对于行政机关不依法履行职责，致使公共利益受到侵害的情形，依法制发检察建议。44件行政公益诉讼案件均在诉前程序中得到解决，其中通过磋商解决8件，通过制发检察建议解决36件。

#### 1. 非法网箱养殖污染问题

针对广西隆林县辖区的非法网箱养殖污染问题，2020年2月，隆林县政府成立万峰湖库区环保专项整治指挥部，清理万峰湖隆林县辖区的非法养殖网箱和水面浮房。因鲜鱼存量及新冠肺炎疫情影响等原因，拆除非法养殖网箱进度缓慢，截至同年5月，仍有25.4万平方米网箱未拆除。5月27日，隆林县检察院就此对隆林县生态环境局和县农业农村局立案开展行政公益诉讼。6月4日，广西壮族自治区政府召开万峰湖生态环境问题整治工作会议，要求坚决清理万峰湖污染源。百色市政府明确下达网箱、浮房拆除的最后期限，隆林县政府组织责任单位及相关部门集中开展整治行动。9月1日，隆林县检察院进一步加大工作力度，向隆林县生态环境局和县农业农村局发出检察建议，督促其彻底清理万峰湖隆林县辖

区剩余非法网箱。9月13日，万峰湖隆林县辖区前述非法养殖网箱全部拆除。

针对广西西林县辖区的非法网箱养殖污染问题，2020年1月21日，西林县检察院与县政府进行磋商，确定由县政府立即成立整治工作指挥部，组织有关行政机关对万峰湖西林水域生态环境开展综合整治。1月24日，西林县政府组织农业、生态环境、水利、林业、沿湖乡镇等部门深入库区开展整治工作。历时近3个月，西林县累计投入231.9万元，出动人员4370人次，拆除了辖区全部非法养殖网箱6.3万平方米。

针对云南师宗县辖区的非法网箱养殖污染问题，2020年10月15日，师宗县检察院对师宗县农业农村局立案开展行政公益诉讼，并多次与该局就非法网箱养殖的现状、执法情况和治理方案等进行磋商。11月2日，师宗县检察院向县农业农村局发送检察建议，要求其根据相关法律规定，结合该局的工作职责和“三定”方案等规定依法履职，取缔南盘江干流龙庆乡凤凰谷电站附近以及干流的非法养殖网箱，并依法处理网箱养殖造成损害生态环境的遗留问题。11月3日，师宗县农业农村局牵头会同县水务局、交通局、龙庆乡政府召开南盘江师宗段综合整治工作推进会，严格按照程序依法依规拆除网箱。截至2020年11月14日，共拆除2175平方米非法养殖网箱。

办案成效。为评估非法网箱养殖整治效果，2020年9月23日至25日，隆林县、西林县检察院分别召开公开听证会，邀请全国人大代表、政协委员、人民监督员作为听证员到万峰湖隆林县、西林县辖区水域实地巡湖检查，听证员一致认为相关辖区非法养殖网箱污染问题整治成效明显，生态环境得到恢复。检察机关通过办案，共督促有关行政机关拆除非法养殖网箱53.6万平方米，彻底解决该类污染。

## 2. 水面浮房、钓台等污染问题

针对水面浮房、钓台等污染问题，2020年1月，广西西林县检察院与县政府及相关部门进行磋商并促进整改。罗平县政府发布万峰湖流域罗平段治理通告，组织水务、环保、农

业农村、鲁布革乡政府等部门单位开展联合整治，共拆除水面浮房、钓台等水上浮动设施120个。

办案成效。检察机关通过公益诉讼办案，督促有关行政机关拆除水面浮房、钓台等设施899个，劝返万峰湖垂钓人员500余人，彻底清理浮房、钓台问题。

### 3. 船舶污染问题

针对为钓客提供食宿服务的改装船生活污水直排和垃圾污染问题，2020年10月16日，广西百色市检察院对百色海事局立案开展行政公益诉讼。经磋商，双方就海事局是否负有监管职责未达成一致意见。百色市检察院认为，本案改装船舶的用途系供钓客住宿以及从事其他活动，性质上应为农（自）用船舶，不属于渔业船舶，根据法律等相关规定，由海事部门对船舶污染负总监管责任，农（自）用船舶和“三无”船舶的污染应由海事部门监管。而百色海事局认为，根据2020年6月30日农业农村部渔业渔政管理局发布的《休闲渔船管理办法（征求意见稿）》规定，本案改装船“是为了向钓客提供食宿”，符合上述休闲渔船的定义，其涉渔导致的污染应由农业农村部门负责监管。

为推进案件依法办理，百色市检察院举行专家论证会、听证会，一致意见认为，海事部门负有船舶排污监管职责。百色市检察院据此再次与百色海事局磋商，仍未达成共识。根据一体化办案要求，广西壮族自治区检察院接到报告后开展跟进监督，与广西海事局沟通协商达成共识，进而督促百色海事局对违法改装船舶造成水体污染情况进行整治，拆除了船舶违法改装设施，消除了污染源。

针对罗平县辖区A公司船舶污染问题，2020年4月，罗平县检察院与县政府开展磋商。4月15日，县政府发布整改公告，相关行政机关积极履行职责，对万峰湖水面上客船和农（自）用船进行定期检查，督促废旧机油依法依规处置，防止造成环境污染。

办案成效。检察机关通过公益诉讼办案，依法督促有关行政机关对万峰湖流域的船舶加

强监管，违法违规生产经营造成污染问题得到实质性整改。

#### 4. 垃圾污染问题

针对西林县、兴义市辖区内湖面存在的漂浮垃圾难以确定管辖问题，2020年9月27日，最高检通过指定管辖交广西西林县检察院办理。9月30日，西林县检察院立案；10月19日向西林县生态环境局制发诉前检察建议，督促其依法履行监管职责，及时清理湖面垃圾。相关职能部门积极行动，落实检察建议要求。11月19日，经办案分组实地查验，原有漂浮垃圾已全部清理，受损公益已得到恢复。

针对万峰湖流域干支流河道及沿岸的垃圾问题，办案组统一部署相关检察机关属地管辖办理案件。云南陆良县检察院对辖区内的南盘江干流和支流进行全线巡查，于2020年10月21日立案后，经与县水务局进行磋商，确认违法事实。11月2日，向县水务局发出诉前检察建议，建议其依法全面履行对本辖区内河道的监督管理职责，做好日常水面漂浮物的清理打捞工作。截至11月9日，县水利局协同相关乡镇政府累计组织出动人员2000余人次，清理河道漂浮垃圾2929.8吨。同时以清运漂浮垃圾为契机，在全县境内南盘江流域范围593个自然村建立了垃圾清运制度，建立健全河道保洁长效机制，组织开展河道日常保洁工作。

贵州兴义市检察院于2020年5月26日和6月1日分别对市综合行政执法局（兴义市城市管理局）、洛万乡政府立案调查。6月5日、10日分别向两行政机关发出检察建议，督促依法对行政区域内生活垃圾收集、运输、处置等各个环节监督管理，对污染的土地进行治理，恢复该地块原状。贵州安龙县检察院摸排发现辖区内万峰湖流域沿岸存在游湖、垂钓等产生的生活垃圾违法倾倒问题，依法对万峰湖镇政府公益诉讼立案，制发检察建议，督促其对辖区内万峰湖流域的污染物进行清理，同时加强宣传，引导群众文明游湖、垂钓，妥善处理废弃垃圾。上述案件中被监督单位都认真落实了整改要求。

办案成效。检察机关通过公益诉讼办案，督促有关行政机关清理湖面 8.1 平方千米、垃圾 22 万吨，干支流沿岸垃圾污染问题得以全面解决。

#### 5. 生活污水直排问题

针对兴义市部分安置区雨污未分流污水直排问题，2020 年 5 月 21 日，兴义市检察院向市委专题汇报。兴义市委、市政府立即组织住建、水务、环保及兴义市十个街道办等部门召开专题会议，组织普查发现全市存在问题的雨污管网总计 669 公里。就未有效整改违法问题，7 月 8 日，兴义市检察院以公开宣告的方式，向市水务局、桔山街道办事处送达诉前检察建议，督促依法履职整改。收到检察建议后，兴义市水务局、兴义市桔山街道办事处高度重视，以积极姿态开展整改，投入必要财政资金启动城市雨污分流工程，完善雨污分流设施，解决支管错搭乱接问题等，修复了污水收集系统。

#### 6. 沿湖（河）工矿企业废水污染问题

针对贵州普安县楼下镇废弃矿井水污染问题，2020 年 6 月 23 日，普安县检察院立案调查，7 月 8 日向普安县楼下镇政府发出诉前检察建议，建议其依法履行法定职责，对两处历史遗留废弃小煤窑矿井废水污染环境问题进行有效治理。同时，黔西南州检察院授权普安县检察院向黔西南州生态环境局发出诉前检察建议，要求该局依法履行环境污染治理法定监管职责。收到检察建议后，黔西南州生态环境局、楼下镇政府投入资金 20 余万元，对案涉两处矿井废水污染环境问题进行初步治理和修复。普安县政府召开专题会议研究部署整治措施，邀请专家现场勘查，并编制废弃小煤窑矿井废水污染环境问题的治理技术方案。截至目前，共投资 830 万元，已修建完毕 5 个沉淀池，污水经过多级沉淀已实现达标排放，废弃矿井水污染的问题已得到有效治理。

针对普安县 B 公司 C 洗煤厂污水直排问题，2020 年 6 月 20 日，普安县检察院立案开展行政公益诉讼，8 月 10 日向楼下镇政府发出诉前检察建议，督促该镇政府依法履行环境

污染治理主体责任，对普安县 B 公司 C 洗煤厂直排马别河的污染问题进行有效治理。同时针对洗煤厂直排废水污染土地问题，2020 年 11 月 9 日，黔西南州检察院以民事公益诉讼立案。2021 年 9 月 2 日，该院依法向州中级法院提起诉讼，请求判令 B 公司对污染的土地进行修复治理，并从源头消除污染隐患，直至验收通过；承担本案开展生态环境损害调查评估费用 26 万元；就其污染行为在黔西南州州级媒体向社会公众公开赔礼道歉。2 月 17 日，经法院主持，黔西南州院与被告达成调解协议，B 公司对检察机关的诉讼请求全部予以认可，现已履行完毕。

办案成效。通过公益诉讼办案，共推动完善、新建流域辖区内污水处理设施、垃圾压缩中转站等 53 个，干支流工业废水直排问题得到有效解决。

#### 7. 破坏水文地质环境问题

针对隆林县 D 公司破坏沿岸水土问题，2020 年 6 月 23 日，隆林县检察院立案调查。6 月 26 日，该院分别与县水利局、天生桥镇政府进行磋商，督促其依法履行监管职责。9 月 23 日，隆林县水利局、天生桥镇政府答复整改情况：已依法处置在 780 水位线下弃置固体废弃物；及时对在 780 线下施工可能造成的岸坡水土流失问题采取防护措施。经办案组实地查看，受损公益确已得到恢复。

办案成效。检察机关通过公益诉讼办案，共督促相关行政机关组织拆除占用河堤的违章建筑 1144 平方米。

#### (四) 公开听证问效求计

由于万峰湖流域生态环境受损涉及三省（区）五县（市），管理主体分散、利益诉求多元，各方认识不一，为了评估整改效果、凝聚治理共识，自觉接受社会监督，2020 年 12 月 24 日，最高检办案组对该案公开听证，沿湖三市（州）政府和五县（市）政府负责人以及群众代表作为案件当事人；邀请全国人大代表、专业人员作为听证员参加听证；邀请生态

环境部、水利部、农业农村部相关代表列席听证会。听证会议题包括两方面：一是案件是否取得整治网箱养殖污染等成效；二是探讨开展渔业生态养殖保护生态的可行性，以及如何通过统一管理等方式实现依法规范治理。

听证员和其他听证会参加人员充分肯定了案件办理取得的成效，形成了下一步沿湖五县（市）统一开展生态养殖、协同规范治理、推动万峰湖流域生态环境持续向好的共识。最高检办案组结合听证意见，综合考虑受损社会公共利益经整治得到有效保护的实际情况，对该案作出了终结案件决定，同时推动五县（市）联合执法监管和统一生态养殖，守好沿岸绿水青山、变成金山银山，造福沿湖人民群众。

通过办案督促整治，万峰湖生态环境污染问题得到有效整改，湖面非法养殖、沿湖岸线及干支流污染等问题得到有效解决，水质持续好转。2020年12月，三省（区）共用自动检测设备对万峰湖库区国控断面监督点每月1次的断面水质检测结果表明，万峰湖水质均达到或优于《地表水环境质量标准》（GB3838-2002）Ⅲ类水质；2022年二季度，万峰湖水质均达到Ⅱ类以上，多数监测点水质已为Ⅰ类。

#### （五）诉源治理

为从源头预防污染问题发生，形成跨区域划保护合力，推动解决万峰湖流域统一执法、统一生态养殖等可持续发展问题，2021年1月，最高检办案组指导三省（区）检察机关对案件办理效果开展“回头看”工作，跟踪了解整改落实情况，并指导沿湖三市（州）检察院共同签署了《关于万峰湖流域生态环境和资源保护协作机制（试行）》，强化公益诉讼检察职能对万峰湖的生态保护作用。2021年6月、8月和9月，最高检办案组三次赴沿湖五县（市）调研，推动相关政府部门坚定绿色发展理念，消除分歧，统一执法监管、统一生态养殖，形成共管、共治、共建、共享的新发展格局。2021年12月，五县（市）检察机关就建立黔桂滇三省（区）五县（市）万峰湖联合检察机制达成一致意见，联合制定《关于万峰湖流域

生态环境检察公益诉讼案件跨区划管辖暂行办法（试行）》。2022年3月，五县（市）党委政府决定成立联合执法指挥部，并会签《关于成立黔桂滇三省（区）五县（市）万峰湖联合执法指挥部的通知》，对湖区实行统一联合执法监管。2022年6月，五县（市）党委政府就万峰湖大水面生态养殖项目达成共识，并会签《黔桂滇三省（区）五县（市）万峰湖产业发展框架协议》，合作成立“黔桂滇万峰湖渔业开发有限公司”，携手走上万峰湖流域长效保护、绿色发展和乡村振兴之路。

### 【指导意义】

1. 对于案情复杂、一时难以确定监督对象的公益损害线索，可以基于公益损害事实立案。生态环境和资源保护领域中的重大公益受损问题往往涉及多个侵权违法主体，还可能涉及多地多层级多个行政机关，一时难以确定具体监督对象，如果查证清楚再行立案，难免迁延时日，使公益损害继续扩大，影响公益保护的及时性、有效性。人民检察院即使尚未查明具体违法履职的行政机关，或者实施具体侵害公益的民事违法主体，也可以基于公益损害事实及时立案。《人民检察院公益诉讼办案规则》第二十九条对此作了明确规定。

2. 对于江河湖泊流域性生态环境治理或者跨行政区划重大公益损害案件线索，上级人民检察院可以依法直接立案。跨两个以上省、市、县级行政区划的生态环境和自然资源公益损害，被公认为是治理难题，各地执法标准不一，治理进度和力度不同，由具有管辖权的各个基层人民检察院直接办案难度较大，对此，所涉行政区划共同的上级人民检察院可以直接立案。

3. 发挥检察一体化优势，上、下级人民检察院统分结合，充分发挥各自的职能作用。上级人民检察院可以采用检察一体化办案模式，依法统一调用辖区的检察人员组成办案组，或者在下级人民检察院设立办案分组。上级人民检察院统一制定办案方案，明确办案目标、办案形式、办案步骤、办案要求等内容，统一把握案件进度、标准，通过案件审批、备案审



查等方式把关具体案件立案、调查、磋商、制发检察建议、听证、提起诉讼等关键办案环节，统筹指挥开展办案活动。对于具体的违法和公益损害线索，基于下级人民检察院更熟悉本辖区情况，监督同级行政机关更直接、具体等办案实际，上级人民检察院可以以交办或者指定管辖等方式交由下级人民检察院立案办理。下级人民检察院对于办案中发现并难以处理的重要问题，包括需要上级人民检察院直接协调解决的相关问题，可逐级请示交办和指定管辖的上级人民检察院决定。直接立案的上级人民检察院对下级人民检察院请示的、案件办理中的重大问题承担兜底统筹的主体责任。从而形成上级人民检察院以事立案为主案，下级人民检察院以监督对象立案为从案，主案与从案统分结合、因案施策、一体推进的办案模式。

4. 发挥检察听证作用，评估办案成效，凝聚治理共识，提升办案效果。检察机关办理公益诉讼案件，往往关系到行政执法监管、经济社会管理的主要事项，具体涉及案件当事人以外的多元利益主体，包括行政管理对象，特别是可能涉及不特定多数的利益群体和社会民众，或者涉及不同区域之间重大利益关系的调整等。对于公益诉讼的阶段性治理成效，通过公开听证会等方式征询相关主体代表的意见，对公益损害救济状况、办案成效进行评估，有利于形成共识，提升公益保护的实效；对于尚未付诸实践或者具有探索性质的治理对策，也有必要借助公开听证听取各方面意见，确保治理措施的合法性和可行性，更好践行公益保护为了人民、依靠人民的理念，更好落实“谁执法谁普法”普法责任制，实现“办理一案、警示一片、教育影响社会面”的良好办案效果。

5. 以跨区划流域治理问题为导向，建立常态化公益保护机制，推进诉源治理。“上下游不同步、左右岸不同行”等流域治理问题的根源在于跨行政区划管理制度机制的供给不足或者不完善，导致公益损害现象在取得治理成效后仍存在反弹隐患。检察机关可以通过建立健全跨区划协同履职机制，在保护受损公益的同时，协调、推动有关行政机关和相关地方政府统一监管执法，协同强化经济社会管理，促进诉源治理。万峰湖流域因为多头管理、难以

管理、都不管理现象突出，导致养殖污染严重，只有通过沿湖五县（市）统一、严格规范下的生态养殖，统一联合执法和检察协同督促，才可能有效根治违法养殖导致污染，守住一湖碧水，才可能通过科学利用湖泊资源，助力脱贫区域乡镇振兴，造福一方百姓，打造绿水青山就是金山银山的样板。

### 【相关规定】

《中华人民共和国人民检察院组织法》（2018年修订）第二十四条

《中华人民共和国行政诉讼法》（2017年修正）第二十五条第四款

《中华人民共和国环境保护法》（2014年修订）第六条、第十条、第五十一条

《中华人民共和国渔业法》（2013年修正）第十一条、第四十条

《中华人民共和国水污染防治法》（2017年修正）第四条、第九条、第十九条、第三十三条、第三十八条、第四十二条、第四十九条、第八十五条

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》（2016年修正）第十七条（现为2020年修订后的第二十条）

《中华人民共和国土壤污染防治法》（2019年施行）第五条、第七条、第八十七条

《城镇排水与污水处理条例》（2014年施行）第五条、第二十条

《建设项目环境保护管理条例》（2017年修订）第十五条

《人民检察院检察建议工作规定》（2019年施行）第十条

《人民检察院公益诉讼办案规则》（2021年施行）第十七条、第二十九条

《人民检察院审查案件听证工作规定》（2020年施行）第四条、第五条