

为母亲河构筑一道坚实的法治屏障

——写在推动长江经济带发展座谈会召开五周年之际

本报记者 赵征南

世界上有一种爱，默默付出却不问收获，任你索取却不求回报，它的名字叫母爱。爱你的人，名叫母亲！

长江，不也是吗？

她是我国第一大河，以20%左右的国土面积贡献了全国近50%的经济总量。它不仅是我国总量最大的经济区，也是重要的生态宝库。但是，我们曾经只顾着自私地享受母爱，却未曾反哺，随着年华流逝，她的芳华不再——水土流失、环境污染、过度捕捞……让母亲河不堪重负。

2016年1月5日，推动长江经济带发展座谈会在重庆召开，明确提出当前和今后相当长一个时期，要把修复长江生态环境摆在压倒性位置，共抓大保护，不搞大开发。这为新时代长江经济带绿色发展定调领航，母亲河自此开启新的发展征程。

5年来，全国司法机关会同有关部门，持续强化对长江流域生态环境的司法保护，有效打击震慑了违法犯罪。最高法首次发布的《长江流域生态环境司法保护状况》白皮书显示，2016年1月至2020年6月，长江流域各级人民法院共依法审理各类环境资源刑事案件80356件，民事案件287119件，行政案件122215件，公益诉讼案件4944件以及生态环境损害赔偿案件91件。

长江保护，法治先行的理念已深入人心。

去年底，《中华人民共和国长江保护法》全文发布，并将自今年3月1日起施行，“共抓大保护、不搞大开发”被写入法律。这是我国第一部流域立法，它的出台将为生态更优美、交通更顺畅、经济更协调、市场更统一、机制更科学的“长江进行曲”提供更加有力的法治屏障。

生态环境办案方式不断创新

冬日午后，行进于南通五山滨江亲水栈道，抬眼便见碧波万顷、芦苇飘扬，侧耳可听浪花拍岸、鸟鸣婉转。入冬以来，这里成为许多候鸟青睐的越冬天堂，也是当地市民引以为豪的生态绿色廊道。

南通市生态环境局法规处负责人刘华军清楚地记得，从上世纪八九十年代起，南通14公里的长江岸线上，筑起了围墙，拉起了铁丝，人为地隔断了人与大江的联系。就在几年前，五山地区遍布着货运码头和高能耗企业，老港区、破厂区、旧小区相互交织，每日粉尘飞扬。

2016年起，五山地区关停并转，拆除河道周边违建，修复腾出岸线。在这场修复保护翻身仗所需的“弹药”中，生态损害赔偿款占据了其中一部分。这些资金通过“替代修复”的形式，参与长江大保护。

一直以来，面对长江流域的生态环境损害，“环境违法成本低、守法成本高”“企业污染、群众受害、政府埋单”的尴尬频繁出现。为了破解这一困局，流域内生态环境损害赔偿工作不断推进，并在案源筛选、现场调查、索赔磋商、鉴定评估、修复监督、资金管理、信息公开等方面展开探索。

南通市某工贸公司在未经环评审批、无危险废物经营许可证的情况下，将工业废渣直接倾倒入外部水域中，构成了环境污染犯罪，被司法机关依法追究刑事责任。

追究刑责后，污染责任就此为止了吗？

生态环境部门与属地司法机关有力衔接，磋商前置，促成这家公司主动承担责任，成功签订生态环境损害赔偿协议，由企业严格做好污染物的规范处置、场地污染调查、生态修复方案编制和生态修复等工作，并缴纳生态环境损害赔偿保证金400万元。

“生态环境损害赔偿制度对赔偿责任及其主体进行了明确，可以保证被破坏的生态环境有足够的资金来进行后续的生态修复，变‘政府埋单’为‘污染企业埋单’。”刘华军说。

除了生态环境损害赔偿，检察机

关、社会组织提起的公益诉讼也是守护长江生态的一把司法“利剑”。

福建绿家园环境友好中心在长江最大支流汉江调研时发现，某养殖项目违反环评报告和批复规定，没有通过环保竣工验收，养殖废水最终流入汉江，即向湖北十堰市中院提起环境民事公益诉讼。经法院调解，养殖场赔偿生态环境服务功能损失费，并在政府指导下投入资金进行污染治理环保技术指导。

正是因为有了公益诉讼、生态环境损害赔偿等理念创新，“对环境破坏者往往只能‘一抓了事’，受损的公共利益无法获得修复”的困境一去不复返，“环境有偿，损害担责”的理念牢固树立。

跨省司法协作机制不断优化

5年来，从“生产锈带”到“生态锈带”，一个个美丽嬗变，在长江经济带相呈。这些蜕变背后，是跨部门、跨区域司法协作机制的不断改进。

在生态环境损害赔偿案件中，地方政府作为原告一般会委托生态环境部门负责具体工作。每到参与这些新工作，刘华军便会进入“极度忙碌”的工作状态。他在不断的摸索后认为，加强与司法机关的衔接成为案件推进的一个关键。

生态环境部门可以在发挥专业优势的同时，破解“相对弱势”难题。“之前的一个案件中，污染企业过往曾有拒绝监管，并殴打环保工作人员的行为。案发后，对于我们提起的损害赔偿磋商，态度也十分冷淡。在检察机关介入磋商后，企业负责人的态度出现了转变，最终签订了协议。”

另一方面，和司法机关衔接也有利于刑事民事同步推进，将赔偿情况作为司法裁判或行政处罚的重要考量因素，生态环境损害赔偿磋商成功率提升明显。

司法机关也期待这样跨部门的合作。

之前，无论是环境公益诉讼，还是生态环境损害赔偿，原被告双方对损害行为往往争议较小，但对损害及生态服务功能损失费用存在较大的分歧。

例如，在“江苏省人民政府与某化



▲小图：全国最大的硫磺码头退出前。大图：硫磺码头退出后，修复的滨江花海。

(除署名外，均受访者供图)

工公司生态环境损害赔偿案”中，原告赔偿金额的依据资源等值分析法。而被告认为原告评估方法具有随意性，应该采用虚拟等值方法，并提出“水体自净”“自然修复”“鉴定评估机构为单方委托”等观点。此外，还有专家认为“赔偿数额不够”，“只考虑水资源，没有考虑生物资源的损益”。

与损害数额争议相比，“鉴定难、费用高、周期长”同样是影响环境案件推进的掣肘，有时甚至会出现鉴定评估费用超过修复费用的状况。为此，江苏省人民检察院与省生态环境厅建立公益诉讼（环境损害）司法鉴定联合实验室，确保有专门资质机构和专业人才团队进行公益诉讼鉴定评估工作，为公益诉讼案件办理提供权威、高效的技术支持。

跨部门之外，还有跨区域的协作。长江流域的山林田湖草浑然一体，但司法管辖权受行政区划限制，如何解决跨区域污染的办案难题？关键在于探索构建以流域、湖域等生态功能区为基础，适应生态系统完整性的公共性环境资源案件跨行政区划集中管辖制度。

在上游的重庆，两江地区人民检察院于去年7月挂牌，成为全国首个专门办理跨区域生态环境和资源保护领域行政公益诉讼案件的检察院。在中游的湖北，武汉海事法院管辖省内长江干流及支流水域水污染损害等环境民事公益诉讼案件。而在下游的江苏，则在全国首创环境资源审判“9+1”机制，“9”是指按生态功能区划分设立的9家基层人民法院环境资源法庭；“1”是经最高人民法院批准设立的南京环境资源法庭，集中管辖江苏应当由中级人民法院管辖的一审环境资源案件，以及管辖不服基层环境资源法庭判决案件的上诉案件。

更大范围的协作已经展开。早在2018年9月，在最高人民法院的指导下，长江经济带11省市及青海省等12家高级人民法院共同签署《长江经济带11+1省市高级人民法院环境资源审判协作框架协议》；2019年5月，六省区市的省级人民检察院共同发布《关于建立

长江上游生态环境保护跨区域检察协作机制的意见》……

长江全流域以及重点区域的司法协作模式已经初步形成。

“长江的治理与保护具有系统性、整体性、协同性。司法协作的着眼点在于系统保护、一体保护，避免同案不同判、碎片化保护等现象的发生。”南京环境资源法庭庭长陈迎说。

修复为核审判理念不断凸显

目前，在南通的生态环境损害赔偿案件中，90%以上的案件是通过磋商而非诉讼程序完成的。“诉讼并非解决环境问题的唯一途径，它耗时耗力耗钱，会‘慢’一些。而磋商更加便捷，也有利于更快地将资金投入后续修复中。”刘华军说。

很多人说，赔偿只是手段，修复才是目的。长江流域各地司法机关立足不同生态环境要素的修复需求，探索使用补种复绿、增殖放流、护林护鸟、劳务代偿、技改抵扣等多样生态修复补偿方式，实现维护法律权威与修复长江生态相统一。

在重庆合川区，两件非法捕捞案件当事人按公益诉讼中确定的修复方案买来20余万尾鱼苗，和多名人大代表、法官、检察官一起投放到嘉陵江中，开展增殖放流生态修复活动。泰州市环保联合会提起的1.6亿元环境民事公益诉讼案，二审法院继续支持一审赔偿数额，同时提出技改抵扣方案，即在判决生效之日起一年内，如企业能够通过技术改造对副产酸进行循环利用，明显降低环境风险，且一年内没有因环境违法行为受到处罚的，其已支付的技术改造费用在一定条件下，可向泰州中院申请在延期支付的40%额度内抵扣。

与此同时，各级法院还探索建立生态修复基地，打造生态环境司法保护平台。

南京环境资源审判长江新洲研究修复基地内，水生植物资源库、沼生植物资源库、水生植物资源库已启动建设。未来，如果长江下游河道污染，导致水生植物受损，在进行修复时就可以调用基地的种子资源和苗圃。

“一般来说，污染在哪里，就在哪里修复。但确实存在环境受到损害后，找不到修复项目和地点的情况。此时，可以在整个系统中寻找另外一个地方继续治理。”陈迎说。

受访中，不少专家也对“异地修复”“替代修复”表达了支持，“修复资金可以用在环境公益上”。

“亿元、千万级别的‘天价’案件，近年来经常见诸舆论，但即便这些‘天价’赔偿，与环境修复所需要的实际资金比起来，还是九牛一毛。更何况，许多环境破坏一旦实施，根本无法修复。”刘华军说。

因此，不能仅仅将“谁破坏、谁修复”当做办案的“最终目的”，“不破坏”不是更好吗？

破坏环境容易，不到一代人就可以；修复环境太难，甚至需要几代人的努力。因此，长江流域司法实践的最终着眼点依然应该放在预防和保护上，阻止环境违法行为的发生。

专家访谈

《长江法》应处于“龙头法”地位

——访复旦大学环境资源与能源法研究中心主任张梓太

文汇报：法治保障在长江大保护的体系框架中居于何种地位？

张梓太：依法治江是长江大保护体系中根本性制度安排。基于生态文明建设，推进绿色发展，也是基于推进依法治国和治理体系现代化，我们将对长江的保护都必须在法律规定的范围内展开。我们不能再像过去那样，用一些临时性的举措，以部门利益或地区利益为导向，采取一些碎片化的政策措施，“九龙治水”很难起到全流域的整体性效果。

文汇报：《中华人民共和国长江保护法》（以下简称《长江法》）的出台对长江大保护有何意义？

张梓太：之前环境领域的立法多为针对一个要素或介质立法，比如水污染防治法，目的比较明确，相应的制度设计更加容易。而《长江法》涉及区域大、面积广、人口多，尤其需要统筹协调上中下游之间、中央与地方之间、不同行业之间、不同法律之间的关系，因此立法显得更为复杂。

《长江法》是我国第一部流域专门法律，对于构建保护母亲河的硬约束机制，促进资源合理高效利用，保障生态安全，实现人与自然和谐共生、中华民族永续发展，具有重大意义，非常及时。

“长江流域经济社会发展，应当坚持生态优先、绿色发展，共抓大保护、不搞大开发”——这明确了保护是《长江法》的最高宗旨，同时它又不单单涉及保护，还要协调绿色发展，这也是它之前环境立法一元目标的不同之处。

文汇报：有了《长江法》之后，如何做好它与现行法律体系的衔接？

张梓太：《长江法》出台之前，保护长江的法律法规也是十分丰富的。《长江法》出台后如何处理它与这些法律、行政法规以及大量的地方性法规之间的关系，是当前亟待解决的一个问题。

《长江法》以宪法为立法依据，遵循宪法的基本原则；同时，它与民法、刑法等其他法律也保持法律体系内部的和谐统一。通过《长江法》“法律责任”部分也可以看出，《长江法》根据实际需要，把法律责任的重点放在完善行政责任方面，对于刑事责任和民事责任则强调与现行的民法典和刑法保持一致。

作为一部专门性法律，《长江法》是调整具体特定问题而非普遍问题的特定流域性环境立法，是我国环境保护立法相关制度、体制、执法在长江流域的具体化，因此要注重与水污染防治法、水法、防洪法等保持一致。如果有不一致的地方，未来其他

一般单行法相应条款应参照《长江法》加以修订。

我认为，在未来的衔接过程中，《长江法》应处于长江保护的“龙头法”地位。

文汇报：在司法护航一江清水的过程中，为加强司法协作，有没有必要建立统一的审判机构，比如长江生态法庭？

张梓太：建立区域协调协作机制，是《长江法》的一大亮点。在长江大保护中，下一步工作的关键之一就是“共抓大保护”中的“共”字。

长江保护不可能是一省一市的“家务活”，而需要流域上下“一盘棋”的共治共理，是一个全流域的系统工程。在法治层面，要求将“九龙治水”变为“一龙管江”，增强司法保障的系统性、整体性、协同性。

我们需要在更高格局、更大范围内构建统一的司法保障体系，比如明确统一的司法办案依据、司法裁判标准，做到类案同判、资源共享。至于要不要设立统一审判机构，各种方案都可以探讨。

既可以在现有的基础上继续加强各级法院间的协作，目标是破解区域局限、裁判标准不统一等问题。

也可以考虑设立长江生态法庭，或者是最高法院管辖的长江巡回法庭。这些举措有助于凝聚专业化水平更高的审判力量，集中统一行使长江流域环境资源类案件的管辖权，构建长江流域一体化、专门化、跨行政区划的司法保护机制。

文汇报：对于长江流域的环境司法实践，部分生态环境基层工作人员在推进工作时，往往遇到“两难困境”：做得少，履职不到位；做得多，可能会涉及过严监管不到位，导致“引火烧身”。对此，您有什么好的建议？

张梓太：推进生态环境损害赔偿制度的前行，是我们坚持努力的方向。这是新生事物，遇到了一些制度安排前没有遇到过的问题，诉讼与问责的互动关系便是其中之一。目前，制度前行的速度有待提升，我们需要完善问责机制，打破既有的两难困境，并使天平的方向向“积极索赔”倾斜。

我们应出台生态环境行政问责的免责规定，构建生态环境领域干部容错的纵深机制，最大限度地保护和调动环保工作人员的积极性和主动性；同时，完善生态环境行政问责的救济机制，对采取积极索赔和磋商并取得生态环境损害及时修复成果的，应当允许将功补过，减轻或免除责任。

从目前的环境公益诉讼案件中可以看出，检察机关发挥了很大的作用，成为许多案件的原告。其实，凭借专业的技术水平和对相关领域的了解，承担“更重”角色的应该是生态环境管理部门，因此，必须把诉讼与问责的关系处理好，更好地发挥生态环境管理部门的作用。



▲船舶行驶在长江秭归段。

新华社发