

法治头条

四省交界“九龙治水”如何破解，生态、生产、生活如何兼顾，请看——

南四湖治污记

本报记者 张璁



②

微山湖、昭阳湖、独山湖、南阳湖，被称为“南四湖”。这里作为我国北方最大的淡水湖，自古便是大运河“千里赖通波”的航运要道，如今又成了南水北调东线工程输水干线和重要调蓄水库。

南四湖，3万多平方公里的流域，1266平方公里的湖面，200多万群众沿湖生活，这里汇入了鲁苏皖豫4省8市的53条河流，一度让其成了“集中纳污区”。围绕南四湖流域治理，从4省交界的“九龙治水”、到渔民上岸的安置生计、再到沿湖企业的排放达标等，都是摆在当地党委政府面前的需要回答好的课题。

面对跨区域生态治理难题，最高人民检察院直接立案，打响了自检察机关公益诉讼制度建立以来规模最大、难度最高、社情最为复杂的一场公益诉讼治污攻坚战。

——题记

这个春节，微山湖静谧的芦苇荡里，穿梭着一个忙碌的身影。他叫化红超，是山东济宁微山县张楼镇湖兴村的村支书。因为要参加最高人民检察院召开的公益诉讼听证会，他早早起床，前往湖上渔民的住家船，挨个征求意见——关于他们世代生活的这片湖，这场公益诉讼来得太是时候、太重要了。

“这不是一个案子，它是‘打包’了200多件南四湖流域相关公益诉讼案件的一场战役。”最高人民检察院有关负责人说，这起由最高检亲自主持、“顶格”立案办理的案件，就是南四湖流域生态环境公益诉讼案(以下简称“南四湖专案”)。

联合会诊——

“多头管”“交叉管”“无人管”，跨区域治理出现治理难

南四湖难治理，难就难在跨区域。鉴于最高检2019年曾办理横跨贵州、广西、云南3省(区)的万峰湖环境公益诉讼案，彻底解决了中央环保督察两次点名仍拖而不决的网箱养殖污染问题，2021年3月，生态环境部建议最高检办理同样为跨区域治理所困的南四湖生态环境公益诉讼案。

没多久，生态环境部带队实地调研南四湖流域污染问题，最高检公益诉讼检察厅检察官吕洪涛、刘家璞随队参加了联合调研。从山东济宁到江苏徐州一路南下，检察官们愈发感到南四湖流域污染成因之复杂、治理难度之大。

南四湖曾经污染严重，湖内鱼虾基本绝迹。后来随着国家南水北调东线工程启动，大量治理围绕“救湖”迅速展开。经过流域4省长期治污攻坚的不懈努力，南四湖的生态环境质量得到明显改善。

“虽然目前南四湖流域水生态环境呈现稳中向好态势，但仍然面临着下游治污上游排污、昨天治污明天反弹的顽瘴痼疾。”刘家璞摸底时了解到，南四湖流域涉及多省、产业政策、执法标准十分复杂、混乱，边界区域权责交叉不明，“多头管”“交叉管”“无人管”情况突出，一些污染环境的个人和企业在不同区域“打游击”，在不同节点“捉迷藏”，导致南四湖生态环境出现了“一边治理，一边破坏”的乱象。

2021年4月8日，经初步调查核实，最高检直接启动公益诉讼检察立案程序，最高检副检察长担任专案办案组组长，调用最高检及山东、江苏、安徽三省四级检察机关200多名检察人员，全力投入南四湖专案。

欲治其病，先辨其症。专案办案组发现，南四湖流域涉及4省，但南四湖的湖面在新中国成立初期统一划归济宁市微山县管辖，定界原则至今未变。2003年，山东省批准成立山东南四湖省级自然保护区。按照自然保护区条例要求，山东已对保护区核心区范围内的煤矿全部依法退出开采，对缓冲区、实验区内的工业废水排放标准提出了较高要求。但山东省设定的自然保护区，并不当然列为江苏、安徽、河南等地的保护目标，如江苏徐州工业废水的排放标准虽然符合国家标准，但是低于山东制定的地方标准，安徽砀山的农村生活污水还在直排南四湖支流复新河。

“对环境污染问题的深入分析研判表明，根源就在‘不统一’。”最高检第八检察厅厅长胡卫列说，南四湖流域跨区划的生态治理，具有流域治理的典型性特征，即“上下游不同行、左右岸不同步”，4省8市34县各唱各调，53条河流各管各摊，工业污染、农业污染、生活污染、船舶污染都存在执法标准不统一的问题。

“环境治理标准的不统一，说到底也是全局利益与局部利益、长远利益与眼前利益之间矛盾的集中反映。”专案办案组提出了破题思路——攻城先攻心，要统一执法标准，首先要统一执法思想。开展环境公益诉讼，必须在习近平生态文明思想和习近平法治思想的指引下，把各地治理环境污染的认识态度统一到坚持生态优先、绿色发展上来，把流域老百姓的生产和生活方式引导到绿水青山就是金山银山的理念上来，唯有如此，才能彻底解决南四湖环境治理标准不统一的根源性问题。

在办案过程中，南四湖专案赢得了流域各省省委省政府的大力支持，与生态环境部、自然资

源部等相关部委和地方政府机关密切合作，沿湖企业和群众积极配合，形成了强大的“朋友圈”“同心圈”“亲友团”。

很快，专案办案组直面问题，把统一流域工业废水排放标准、核心区工矿退出标准、湖区岸上生活污水治理标准、农业养殖污染治理标准和京杭大运河的南四湖航道船舶污染收集转运处置标准，作为办案的切入点和根本路径，下定决心力争实现这一底线目标。

渔民上岸——

实事求是兼顾群众生计与环保要求

南四湖污染最突出的症结是黑臭水体。但办案伊始，一道巨大的难题就摆到了面前，这么大的湖区，厂矿村庄星罗棋布，鱼塘成群芦苇成林，怎么找出黑臭水体以及各类污染源？

一筹莫展之际，专案办案组把目光投向了“天上”，搬来中国科学院空天信息创新研究院的“救生”，全流程、全方位参与办案。

“卫星遥感可以做到‘坐地日行八万里，巡天遥看一千河’。”面对南四湖的复杂情况，中科院空天信息创新研究院研究员刘朔介绍，卫星遥感非常适合对跨区域、大面积的地表进行持续的成像观测，还能采用超出肉眼感知之外的多光谱成像，像“火眼金睛”般发现一些人眼看不到的情况。在中科院专家帮助下，运用卫星遥感和大数据技术对全域污染问题进行监测、精准定位，专案办案组发现黑臭水体指数较高湖区面积占比达15%，84个疑似污染源点也被排查了出来。

以遥感卫星的“眼睛”应用为标志，检察官的实地调查取证一下子迈入了高科技时代。

2021年6月10日，微山湖上骄阳似火。专案办案组一行冒着高温来到微山县湖兴村实地调查生活污水和农业养殖污染治理情况。听完相关情况介绍后，一行人没走预定线路，而是径直走向村后鱼塘。不过百步之遥，便发现垃圾成堆，鱼塘水体发黑。

对此，随队的卫星遥感专家说，村子周边的污染情况在卫星的光学成像上非常鲜明。在卫星的精准定位下，专案办案组从主航道拐进了芦苇掩映的小河汉，只见渔民的住家船三两成群，水面不时漂浮着生活垃圾，船只一过便搅起阵阵泛黑的水波。

于是，根治住家船的生活污染问题便成了检察官与县政府磋商的重要议题。但在南四湖，让以船为家的渔民上岸是个老大难的历史遗留问题。

多年来，渔民以住家船为居住场所，吃喝拉撒都在湖区，生活垃圾和污水直排入湖，影响了南四湖的生态环境。以微山县为例，其共有以船为家的渔民约5000户、1.6万余人，涉及53个村，大多世代以渔业为生，对湖区依赖性较强，上岸问题牵一发而动全身。

记者在走访南四湖的住家船时发现，对于不上岸，渔民们形成了泾渭分明的两派。

“渔民就像鱼一样，离了水就没法活。”微山县高楼乡渭河村的化明有坦承，他们村绝大多数人都不想上岸。原来，他们往上数五六代都是渔民，一直都是靠湖吃湖，自从上世纪90年代转型养殖虾蟹后，收入更是一年好过一年。

近十年来，为了南四湖的保护，村里的渔民再难也积极响应国家号召，先是退了网围，后来又退了池塘，但仍有许多人还靠着自己的养殖技术谋生。“毕竟这把年纪了，除了养殖别的也不会，上了岸去打工会要呢？”化明有道出不少村民共同的顾虑。

然而，在微山县昭阳街道的猛进村，那里的村民上岸的意愿却异常强烈。“我们村是100%支持上岸的。”闫成武是猛进村的村支书，他说他们村已经纳入了渔民安居工程试点。猛进村村民与渭河村一样，都是世代以船为家，为何情况却截然相反？

闫成武说，猛进村一方面是老人多、外出务工的多，老人就医、子女上学等有现实需要；另一方

面，他们村保留下来的养殖池塘与可能安置的庄台(陆居点)不过十来分钟的路程，即使上了岸也不会对原先的生产生活带来太大影响。“渔民过去家在船上，但赶上大风大浪只能往外躲，在岸上有了房子，才真的有了遮风挡雨的家。”闫成武说。

显然，制定的政策能否保障渔民上岸后的长远生计、能否契合渔民生产生活的迫切需要，决定了以船为家的渔民上岸的意愿。

为从根本上解决问题，在南四湖专案的推动下，微山县坚持“成熟一批、上岸一批”的原则，分批实施以船为家渔民安居工程。对上岸意愿不强烈、上岸条件暂不成熟的住船渔民，政府不仅全部安装了污水收集设施，还就近建立了污水处理站，实现生活、环保两不误。

记者在渭河村看到，村里建起了两处生活污水处理站，每艘住家船上都安装了具有粉碎、自动抽水功能的集输井，将污水抽入主管网，并进入污水处理站。所有居民的生活垃圾由物业公司负责收集，统一运送到乡里的垃圾中转站，避免了固体垃圾污染。

“尽管成效显著，但也要清醒地看到，渔民生产生活方式的转变，鱼塘养殖的生态化改造，还有很长的路要走。”胡卫列说。

排污整治——

既让环境好起来，又让企业发展好

“法律必须遵守，环境必须治理，企业必须生存，怎么办？”山东省检察院副检察长王效彤面前摆着一道如何既让环境好起来，又让企业发展好的难题。

2019年，山东率先实施硫酸盐等污染物排放标准，但标准提升后，却有36家煤矿因为硫酸盐超标，需要承担法律责任。山东省检察院立案后调查发现，标准出台时，相关煤矿已建矿多年，原有设施不具备硫酸盐处理能力。可是除盐技术复杂，成本很高，企业治理积极性并不高，而且若企业一次性承担巨额赔偿，则可能马上陷入生产困境。

“36家企业年产量6000余万吨，产值400亿元，涉及7.2万职工，关系当地经济发展、社会稳定，岂能一关了之？”王效彤说，为破解两难问题，他们不但委托专业机构多次鉴定检测，还专门举行检察听证，听取人大代表、专家学者意见，并且多次与环保部门和企业座谈，了解监管难点和企业困难，“不仅支持而且监督行政机关，综合评估企业财务状况、预期收入、赔偿意愿等，制定‘一矿一策’方案”。其中山东菏泽4家煤矿采用“提标改造替代修复”方式承担了法律责任，分批投资8.5亿元，提标改造污水处理设施，而且确保排放废水优于规定的标准排放。截至目前，20家煤矿企业技术改造后达标排放，10家综合处理后零排放，6家停产整治。

“借大势，办大案，解决一些实实在在的难题。”山东省滕州市检察院检察长刘玲敏锐地发现，专案可以推动解决一些地方的老大难问题。

滕州市鲍沟镇是全国重要的玻璃深加工基地，但辖区里有12家雕刻玻璃企业，因污水处理厂除氟能力不足，生产过程中产生的部分含氟废水直接排入郭河，最终汇入南四湖。中央、省环保督察多次责令整改，但历经4年，治理效果不佳。

检察机关在监督行政机关履职时发现，关停企业虽能暂时解决污染问题，但不利于玻璃基地的长远发展，建成氟化物处理设施才是彻底解决污染问题的关键。事实上，玻璃企业污染不仅始终让环保部门悬着一颗心，而且企业本身也迫切希望建成设施，恢复正常生产。

山东省检察院、枣庄市检察院办案组多次现场督导、实地办案，并积极与地方党委、政府交流，这一问题也引起了地方党委政府的高度重视。2021年9月7日，投资4500万元的氟化物处理站主体工程竣工。目前，氟化物处理站已正式投入

运行，多年难治的超标排放问题终于得到解决。

清理“死角”——

跨区域协作避免各自为政

由于历史原因，南四湖沿岸鲁苏两省所辖乡镇、村庄犬牙交错，导致此处“插花地”“飞地”众多，也成为一直以来南四湖生态保护的“死角”。

江苏沛县检察院第五检察部副主任郝敬辉，至今仍对一次到沛县和微山县交界“插花地”办案时的经历记忆犹新。原来，那天他们来到最高检交办的某企业涉嫌污染环境案现场调查核实证据时，因企业主认为该企业在山东境内，江苏的检察院无权调查，十来个人围住了沛县检察院和生态环境局的公务车辆。法不能向不法让步，郝敬辉当即下车一番普法说理，晓以利害，围拦人群听劝散去。事后，根据调查核实的证据，该案也顺利报最高检移送山东检察机关办理。

解决“插花地”的污染治理难题，已刻不容缓的地步。大屯港河为南四湖的主要支流之一，位于沛县大屯镇和微山县西平镇交界处，长期处于“都管、都不管”状态，造成大屯港河沿岸“散乱污”企业汇集，生活污水直排问题突出，因污染严重被当地群众称为“牛奶河”。

为解决跨省界治理难题，江苏省沛县检察院和山东省微山县检察院建立了跨区域检察协作机制，同步对大屯港河污染问题启动行政公益诉讼立案程序，分别督促属地行政机关依法履职。

沛县检察院督促该县水利部门投入资金700多万元，清理河底淤泥、新建拦污闸坝、修整堤坡岸线，并同步实施生态补水。与此同时，微山县检察院督促该县西平镇政府同步建设截污管网，沿岸居民生活污水全部接收后集中处理。目前，河流水质显著改善，大屯港河旧貌换新颜。

2021年12月3日，在最高检办案组统筹下，苏鲁豫皖4省检察院会签了《关于深化跨省协作配合 加强南四湖流域检察公益保护的若干意见》，把“插花地”污染跨区域协作治理的做法推广到整个南四湖流域。

当“各管一段”遇上了流动的船舶，治理难度又是陡增。

南四湖作为京杭大运河上南北交通的繁忙水道，自古舟舸如织、商旅不绝。据统计，南四湖流

域仅山东境内就有码头58处，内河运输船舶近8000艘，船舶污染不是个小问题。然而，尽管鲁苏皖豫同属南四湖流域，但山东、河南不属于长江经济带，因此未纳入长江经济带船舶水污染物联合监管与服务信息系统，监管出现了“盲区”。

“船舶污染有流动性、隐蔽性、随意性，如不实现统一监管，异地偷排问题无法彻底解决。”刘家璞表示，有了公益诉讼的助推，山东省交通厅升级改造“山东e交付”系统，将流域多市纳入同一平台监管，让船舶和港口码头污染得到了有效治理。

听证问效——

治理成效由全社会评判监督

截至2022年1月，南四湖专案共摸排案件线索237条，交办各分组案件线索233条，共立案205件，其中行政公益诉讼案件185件，民事公益诉讼案件20件；除此之外，各分组还主动立案查办涉及南四湖流域公益诉讼案件119件。

在安徽砀山县，办案推动了近40年未曾治理的复新河的疏浚、清污，河道重现久违的欣欣向荣；在徐州，某气体公司违法建设案得到妥善处置，原厂区全部拆除并复耕完毕……截至2022年1月，南四湖专案共督促拆除沿湖违章建筑、违法养殖1621处，清理污染和非法占用的河道275公里，督促推动赔偿权利人与企业达成生态环境损害赔偿磋商协议金额8.52亿元……

2月10日，山东济南，南四湖专案公开听证会启动。这是检察机关首次以全程网络直播公开听证的形式，让南四湖治理成效接受全社会检验。

听证会上，最高检及各省办案组介绍情况后，一个共同关注的问题是，历时300多天，案件办了不少，南四湖整治成效的“含金量”究竟如何？为此，现场请来专家用数据说话。

中科院空天信息创新研究院助理研究员邹小川启动系统，将卫星遥感影像投放到大屏幕上。“红色代表指数高，黄色代表指数中等，绿色代表指数低。”邹小川对比2021年10月与上年同期卫星遥感监测数据，根据黑臭水体指数、水体悬浮物浓度和水体富营养化程度三项典型指标，发现南四湖从专案办理前的黄绿色、部分区域甚至红色，如今转为了以绿色为主。

“与上年同期相比，2021年8月湖体点位二级坝水质由五类好转至三类，14个人湖河流站点呈现好转或明显好转。”中国环境监测总站水生态环境监测室副主任李文攀认为，南四湖流域水环境质量改善，专案推动效果明显。

听证会期间，听证员、行政机关代表、企业代表、群众代表还有不少关心的问题：——流域治理标准统一了吗？

“通过办案推动，除了生态环境部淮河流域生态环境监督管理局已会同流域4省生态环境部门，形成《南四湖流域水污染物综合排放标准》，江苏方面已经同意按自然保护区条例要求有序退出煤矿。”胡卫列说，如今公益诉讼检察也写入《山东省南四湖保护条例》。

——渔民们退渔还湖后的生计怎么办？

“如今，我们的渔村美了，环境好了，但也面临新挑战。”化红超作为群众代表说，改变村民们原来的生产生活习惯，重点是要找到一条既让老百姓过上好日子，又不破坏湖区生态的新路子，引领村民做到科学捕捞、生态养殖。

“保护环境有力度，关注民生有温度。”徐州铜山区副区长吴园园提到，除了办案中用大量细致耐心的工作，解开村民退渔还湖的思想疙瘩，党委政府还出台多项措施帮助渔民，涵盖安置新村建设、再就业培训、打造农业文旅休闲观光项目等。

——办案效果能管多久？

“跨界的湖域水环境治理是个世界性难题。”全国人大代表、青岛海洋地质研究所副所长印萍肯定专案成效的同时也意识到，当前整治才真正进入了攻坚期，“最难啃的”骨头“还在后面，希望检察机关持续监督发力、形成长效机制。”

会后，根据听证意见，专案办案组对南四湖专案中的205件个案作结案处理——但南四湖的治理还未结束。

“4个湖难住4个省，作为根源问题的四项治理标准，目前主要聚焦在农业养殖的生态化改造。”最高检有关负责人说，行百里者半九十，超过湖面一半以上的鱼塘的生态养殖将是最难的一道考题，“检察机关的公益诉讼还不能喘口气、歇歇脚，必须与各有关方面持续形成治理合力，南四湖才会建成美丽之湖、富饶之湖。”

图①：南四湖专案办案组检察官与技术人员开展检验鉴定。 资料图片
图②：2022年1月19日，南四湖专案办案组乘船在微山湖上现场办案。 本报记者 张璁 摄
版式设计：沈亦伶

记记者手记

用法律监督实现共赢

围绕南四湖治污近半年的采访，最有感触的是实现人与湖和谐共生的治理智慧。从表面看，无论是渔民的转产上岸，还是企业的污染治理，再或是解决跨区域湖泊的“九龙治水”等等，密集人口与脆弱生态之间，似乎天然充满冲突对立。

南四湖专案办案特点恰恰不在对立，而在协同。与许多人的想象不同，检察公益诉讼九成以上都没有走到对簿公堂，却同样实现了公益保护的监督效果。检察公益诉讼的成功密码就在办案以“双赢多赢共赢”为目标，坚持把诉前实现维护公益目的作为最佳司法状态。比如，有时各地发展水平不同，生态诉求不一，这时检察公益诉讼就是协调彼此的“黏合剂”；有时行政机关碰上难题想解决却有顾虑，这时检察公益诉讼就能推一把；有时公共利益受损

却没人代表，这时检察公益诉讼就会补好位。

采访中，记者还见证了党委政府的鼎力支持、遇到过人大代表的日夜奔走、感动于环湖群众的积极配合……所有这些努力都在绿水青山这个共同的目标下凝聚起来。检察公益诉讼作为极具中国特色的司法制度，在推进国家治理体系和治理能力现代化的探索中应运而生，为破解公益保护的世界性难题提供了中国方案、贡献了中国智慧。

当然，公益保护不可能一劳永逸，南四湖治理的“后半篇文章”更为关键。如何让“绿水青山”变成群众的“金山银山”？如何建立长效机制，让办案成果持续巩固？这其中还有许多未竟的工作、难啃的“硬骨头”。但只要开拓创新、久久为功，湖美民富的目标就一定能够实现。