自然资源资产相关法律法规解读

邓海峰
清华大学法学院
denghf@mail.tsinghua.edu.cn

主要内容

一、自然资源概念、分类、特征

二、自然资源法律体系

三、我国自然资源管理体制

四、自然资源资产的概念、分类、属性

五、自然资源资产的相关法律问题

一、自然资源的概念、分类与特征

- （一）自然资源的概念
- 1972年**联合国环境规划署**给自然资源下的定义是：在一定时间**条件下，能**够产生经济价值，提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总称。

- 1987年**我国**颁布的**《中国自然保护纲要》也**对自然资源作了概**括性**规定，即**“在一定的技术经济条件下，自然界中对人类有用的一切物质和能量都称为自然资源”**。该纲要确立的自然资**源包括土地、森林、草原和荒漠、物种、**陆地水资源、河流、**湖泊和水**库、沼泽和海涂、海洋矿产资源、大气以及区域性的**自然**环境与资源。

- **我国《宪法》第9条**规定：**“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”**国家保障自然**资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。

（二）自然资源分类

- 自然资源种类繁多，不同类型的自然资源其特性、储量、稳定性、再生性等都有很大的差异，因此对自然资源的分类也多种多样。

- 例如，根据自然资源的用途，把它们分为**生产资源、旅游资源、保健资源、科学资源**等；按照自然资源的地貌类型，将它们分为**陆地资源、海洋资源、大气资源**等。

- 一般情况下，人们按照自然资源能否再生或恢复的特性，将它们划分为**可更新资源、不可更新资源和不可耗竭资源**三大类。

1. 可更新资源

也称**可再生资源**，主要指被人类开发利用以后，还能够依靠生态系统自身的运行力量得到恢复或再生的资源，如动物、植物和微生物以及土地、水等自然资源。从理论上讲，只要对它们的开发强度不超过它们的承载和恢复力，这些自然资源就可以永续被人类所利用。

2. **不可更新资源**

又称**不可再生资源**，主要是指储量在人类开发利用以后会逐渐减少以至枯竭，而不能再生的自然资源，如矿物、化石燃料等。由于这些资源的形成是由古代生物或非生物在地壳中经过漫长的地质年代才形成的，所以相对于人类而言，它们的储量是有限的，对它们开发利用多少，它们就会减少多少。

3. **不可耗竭资源**

主要是指那些被利用后不会导致其储藏量减少，也不会导致资源的迅速枯竭的一类物质，如风力、太阳辐射和潮汐能等。这类资源的储量一般都非常巨大，且不受人类活动的影响。

- 在对自然资源的开发利用上，人类只有分别**对不同自然资源采取不同对策**，如加快运用取之不尽资源的步伐、合理使用可更新资源以及减少和节约使用不可更新资源，最大限度地利用自然资源和保护生态不受侵害，才能保持对自然资源的永续利用。

（三）自然资源特征

1. **结构的整体性：**自然资源存在于各种层次的生态系统之中，因此**自然资源也是生态系统的组成部分**。当对一定区域内某一自然资源进行开发与利用时，将直接对该区域内其他自然资源产生连锁反应。**这一特征是生态补偿制度的科学基础。**

➢ 例如，中国的煤炭资源虽然相当丰富，但是开发利用煤炭资源同时受到其他资源和生态利益的限制。当煤炭资源位于江河湖泊之下或者其他在地上具有重要价值的自然环境和资源之下时，就应当综合考虑煤炭开采所导致的生态和其他地上利益的侵害和后果。另外，水电站大坝建设对周边生态的破坏也是如此。

2. **分布的区域性：**自然资源依存于各种不同的生态系统而存在，其分布和组合有明显的区域性，呈现出很大的地区差异。自然资源的区域性特征是它们与生态系统相适应的产物，这个特征对区域经济和环境的发展具有决定性的影响。因此，在开发利用时应当注意保持自然资源区域分布的相对稳定和可持续发展。**该特征是资源属地化管理与央地资源开发收益分配的基础。**

3. **价值的多元性：**自然资源也是环境的要素和生态系统的组成部分，它们既具有为人类社会的发展创造财富的**经济价值**，又具有保持人类生存环境的质量与维护生态系统平衡的**环境价值**。即使在经济价值方面，自然资源也具有多种功能和多种用途，为人类综合利用自然资源提供了条件。**该特征是资源价格形成机制的基础。**

- 例如，森林虽然可以作为木材使用，但是大面积森林和林木的自然生态价值还可以为人类提供清新的空气，为自然涵养水土和促进生物物种繁荣稳定。

4. **种类和数量的有限性：**目前，地球上的可更新资源正在不断被人类开发利用，多数超过它们的承载力和恢复更新范围；由于对不可更新资源开采的数量正日趋减少，加上环境污染对自然资源造成的损害，有限的自然资源种类和数量都在减少和下降。因此，对于不可更新资源（矿产资源）应当提高利用效率和减少使用；对于可更新资源的利用应当一并考虑稀缺、人口压力、风险与不确定性、福利分配以及资源耗竭等问题。**该特征是资源税费制度存在的基础。**

二、自然资源法律体系

- 自然资源法是**调整人们在开发、利用、保护和管理自然资源过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。**因此自然资源法是一个综合性的概念，它由各种自然资源单行法所组成。

- 十一届三中全会以后，我国开始从传统的计划经济逐步向社会主义市场经济过渡，对资源的利用保护也进入一个新的阶段，全国人大开始制定一些重要的自然资源的单项法律，如《森林法》、《草原法》、《渔业法》、《矿产资源法》、《土地管理法》、《水法》等。现在，我国已形成了**以宪法性规范为依据，以环境保护法和物权法为基础，以《土地管理法》、《矿产资源法》、《森林法》等单项法律为核心，以大量的行政法规、部门规章和地方性法规相配套，以国际条约为补充的自然资源保护法体系的基本框架**，这一体系框架基本覆盖了我国自然资源**开发、利用、保护和管理**的主要方面。

我国自然资源法律体系包括五个不同部分：

1. **国土整治法**

国土整治规划是各种资源利用保护规划的依据，国土整治法规定的资源利用方式和原则，对各种资源的利用、保护活动有着强制指导作用。例如《全国土地整治规划（2016-2020年）》。

2. **资源行业法**

一种自然资源的利用通常与国民经济中的某一行业或某种生产方式紧密相关。我国目前的资源行业法有《森林法》、《草原法》、《渔业法》、《矿产资源法》、《煤炭法》等。

3. **专项资源法与管理法**

一种自然资源的利用与国民经济中的许多经济活动相联系，该资源的立法主要是针对该资源的合理利用和保护，而不局限于某个行业管理的内容。如《土地法》、《水法》、《土地管理法》、《海域使用管理法》等。其承载的生产方式远多于一种。

其中**资源行业法、专项资源法与管理法是确立自然资源配置的基本规则**，是规范开发利用、保护自然资源行为的法律，是自然资源法律体系中的“主干法”。

4. 其他相关法律

- **宪法中的有关法律规定。**如《宪法》第9条规定“国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的植物和动物，禁止任何组织或个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”第10条规定“一切使用土地的组织和个人必须合理利用土地。”
- **有关合理开发利用和保护自然资源的政策、技术规范、标准等行政法规、政策法规和技术规程。**为了资源行业的发展和资源的开发、利用、保护、营造等方面而制定的社会政策和经济政策以法律的形式出现时，即形成**资源政策法。**资源政策法是针对一定时期，某一经济阶段或资源利用某一方面而进行的立法，是资源行业法和专项资源法的补充性立法，在一般情况下是特别适用的。因此，**资源政策法是自然资源法律体系中的“特别法”**。
- **污染防治法、自然保护建设法中的有关法律规定。**如《环境保护法》、《海洋环境保护法》、《水土保持法》、《水污染防治法》、《防沙治沙法》、《野生动物保护法》和《野生植物保护条例》等法律法规中有关合理开发利用和保护自然环境、自然资源的规定。

- **其他法律部门中有关自然资源保护及合理利用的规定。**由于自然资源保护涉及因素的广泛性和保护方式的综合性，许多法律、法规中都有关于自然资源保护的规定。如《刑法》中有关于“破坏环境资源保护罪”的规定，诉讼法中有关于处理自然资源各种纠纷的程序性规定。
- **有关合理开发利用和保护自然环境、自然资源的地方性法规和规章。**

5. 我国缔结或者参加的有关国际条约、公约或法律文件

- 我国与其他国家、国际组织签订、 缔结的有关自然资源利用和保护的国际协定，我国参加的有关自然资源利用和保护的国际公约，是我国自然资源法律体系的重要组成部分。迄今我国参加了**《气候变化框架公约》、《生物多样性公约》、《海洋法公约》、《世界文化和自然遗产保护公约》**等多项国际条约，其中都含有自然资源保护的规定。

三、我国自然资源管理体制

- 总体上看，我国自然资源管理体制呈现**横向适度分离、纵向相对统一**的特点，即土地、森林、水等自然资源**分散在不同的管理部门，每个部门对职责范围内的自然资源实行资产管理、用途管制等相统一**的管理模式。

1. **按资源类型分部门管理。**我国目前没有统一的自然资源管理部门，按资源类型由国土、海洋、水利、农业、林业等部门分别管理。

➢ **国土资源部**承担保护与合理利用土地资源、矿产资源、海洋资源等自然资源的责任；**国家海洋局**承担保护和合理开发利用海洋、海域、海岛资源的责任；**水利部**承担保护和合理开发利用水资源的责任；**农业部**负责指导农用地、渔业水域、草原、宜农滩涂、宜农湿地以及农业生物物种资源的保护和管理，负责水生野生动物保护工作；**林业局**负责森林、湿地、荒漠和陆生野生动植物资源的保护和开发利用。此外，**环境保护部**负责指导、协调、监督各种类型的自然保护区、风景名胜区、森林公园的环境保护工作；**能源局**负责组织制定煤炭、石油、天然气、水能、生物质能等能源的产业政策和相关标准。

2. **自然资源管理部门同时承担资产管理和用途管制职责。**在我国，自然资源管理部门作为公共管理部门，既代行自然资源资产管理职能，又履行自然资源监督管理和用途管制职责。

- 例如，**国土资源部**在资产管理方面，负责矿产资源开发的管理，依法管理矿业权的审批登记发证和转让审批登记，征收资源收益；在监督管理方面，承担保护土地、矿产等自然资源的责任，负责制定并组织实施国土规划、土地利用总体规划，组织实施土地用途管制等。

3. **中央与地方实行分级管理。**宪法规定，矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源属于国家所有（法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外）。但在实际运行过程中，自然资源由中央与地方实行分级管理。根据有关法律的规定，矿产、森林、草原等**大部分自然资源由国务院行政主管部门负责全国的自然资源管理工作，县级以上人民政府行政主管部门负责本地区的管理工作；对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制。**

4. 2017年6月27日修订的**《水污染防治法》确立了“河长制”：由中国各级党政主要负责人担任“河长”，**负责组织领导相应河湖的管理和保护工作，**涉及领导干部生态损害追责与离任审计**。

四、自然资源资产的概念

- 2013年11月12日中共十八届三中全会通过的**《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》**和2015年4月25日发布的**《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》**，都对自然资源资产进行了较多的论述，特别是对自然资源资产产权制度、自然资源资产管理体制、自然资源资产负债表、自然资源资产离任审计等的论述。

- 自然资源是指天然存在、有使用价值、可提高人类当前和未来福利的自然环境要素的总和。所谓**自然资源资产，是指以自然资源形态存在的物质资产（财产），因此并非所有的自然资源都可称之为自然资源资产**。

- 自然资源要成为自然资源资产，需要具备如下**四个条件**：
- 一是**自然资源的稀缺性**。这是自然资源成为自然资源资产的基本条件。二是**自然资源具有效益**，产生现实的和潜在的经济效益、社会效益、生态效益，这是资源转化为资产的重要条件。
- 三是**产权主体明确**。如果产权主体不明确，则易导致自然资源资产的过度开发利用或收益的流失。

- 四是**产权边界清晰**，否则就不能保证资产权益的清晰，也无法在权益受到侵害时得到有效的法律救济。

- 我国《宪法》第九条对自然资源做了笼统定义：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”

- **自然资源资产即是指其中具有稀缺性、有用性(包括经济效益、 社会效益、生态效益)及产权主体与边界明确的自然资源。**

四、自然资源资产的基本属性

- 自然资源资产是在自然状态（以及伴有人工状态）存在的资产，是自然状态下的水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等资产。

1. 自然资源资产是社会发展的**基础性**资产，关系一个国家、一个民族或一个地区的生存和发展，关系到国家安全。
2. 自然资源资产的使用具有**排他性**，由于有形自然资源资产的使用权通常赋予给特定的主体，往往由于空间的不可重叠特性，其他主体就不能再取得相应的使用权。**因此法律通常在自然资源资产上设定物权。**
3. 自然资源资产多具有**刚性需求**的特性，这与人口增长、自然资源稀缺度不断提升相关。**因此它们的获取或供应多涉及公共利益。**
4. 自然资源资产的**替代性较差**，水、土、能、矿、生物等自然资源资产往往很难有效替代，即使替代也是渐进的、有限的、甚至不经济的。
5. 自然资源资产的**保值特性与增值特质**，这也是由自然资源资产的稀缺性、不可替代或有限替代特性所决定的，由此土地资产、森林资产等往往是保值和增值的重要领域，**需要强化对资源存量与损耗的审计。**
6. 自然资源资产具有**区位性或非遍布同质**的特性，这也是由自然资源的区域性特点所决定的。**跨国范围的资源贸易甚至诱发地缘政治问题。**

上述特性，**在自然资源资产评价、交易和管理中，应给予高度重视。**

四、自然资源资产的分类

- 自然资源资产的类别极其多样，可以有多种分类方法。

1. 按自然资源资产的**实物性质**，可分为**土地资源资产、水资源资产、矿产资源资产、生物资源资产、生态资源资产和综合性资源资产**。这其中，由于土地的空间属性，土地资源资产是最重要、最基础的自然资源资产，其他自然资源资产往往与此有高度的关联性。
2. 按自然资源资产的**使用性质**，可分为**公益性资源资产、非公益性资源资产和介于二者之间的准公益性资源资产**。公益性资源资产，顾名思义，指完全用于公共目的、不以获取经济利益为目的的资源资产。要严格禁止公益性资源资产用于非公共用途。
3. 按自然资源资产存在的**位置特性**，可分为**原位性自然资源资产**和**开采性或非原位性自然资源资产**，前者位置不可移动，如土地；后者位置可以移动，如矿产资源。在评价一个地区的自然资源资产总体状况时，应把重点放在原位性资源资产上，非原位性资源资产可通过贸易、合作等方式来获得。

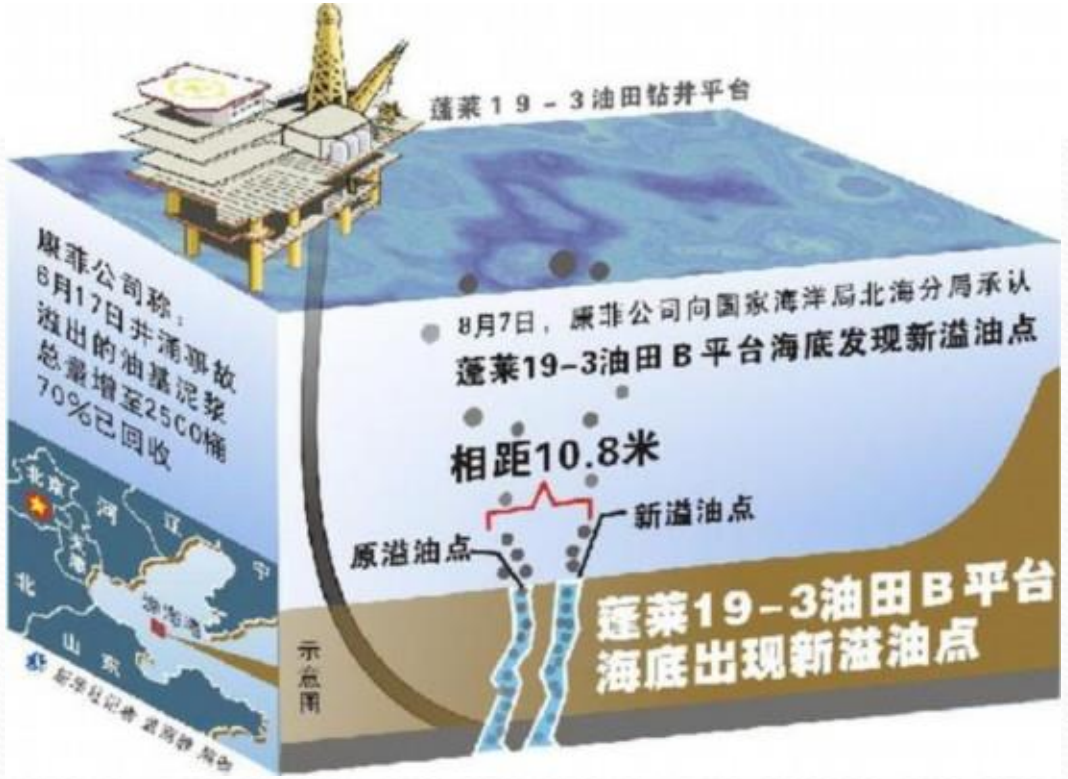
4. 按自然资源资产的**作用大小**，可分为**战略性资源资产**和**非战略性资源资产**。前者关系国计民生，是资源资产中最活跃、位置最关键、在非常态下难以从国际市场获得的资源资产；后者的作用则非基础性、关键性、战略性的。在构建国家自然资源资产管理体系、建立健全自然资源资产管理体制时，应重点关注战略性资源资产，包括耕地资源资产、水资源资产、重要能源资产、森林资源资产等。

- 对于自然资源资产的分类，**有助于认识各类资源资产的功能和特点，有助于采取差异化的管理对策**。

- **对于生态系统服务功能是否应纳入自然资源资产范围，需要进一步明晰。**长期的地位不定，当生态服务功能受到损害时，无法行使损害赔偿请求。

蓬莱溢油事故赔偿

- 中新网（2012年）4月27日电 国家海洋局今天公布蓬莱19-3油田溢油事故处理的最新进展，康菲公司和中国海油总计赔偿16.83亿元人民币。
- 其中，康菲公司出资10.9亿元人民币，赔偿本次溢油事故对海洋生态造成的损失；中国海油和康菲公司分别出资4.8亿元人民币和1.13亿元人民币，承担保护渤海环境的社会责任。

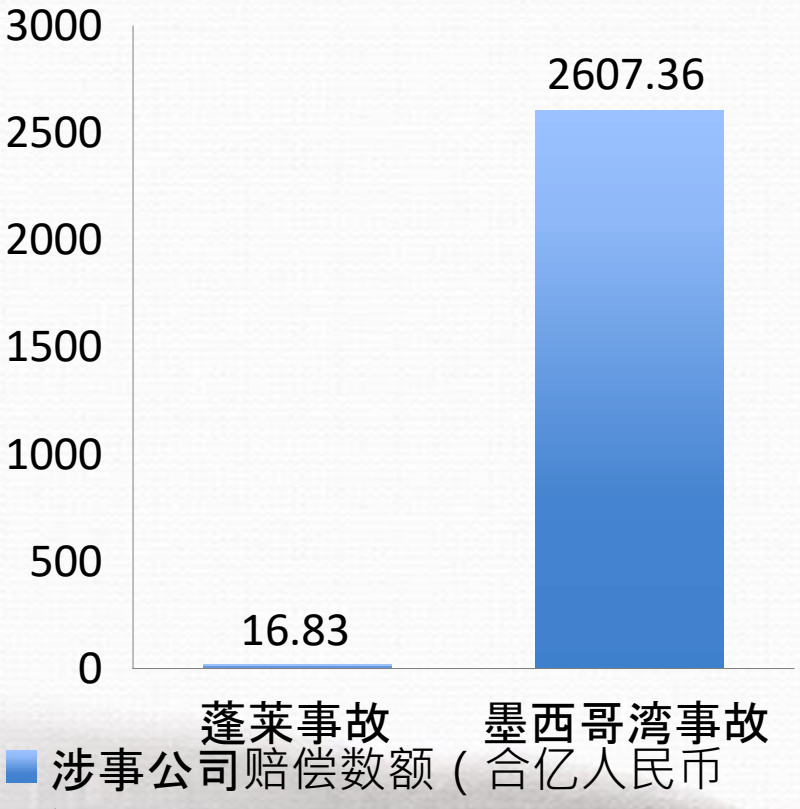


蓬莱19-3溢油事故造成面积约6200平方公里的海域海水污染。

美国墨西哥湾溢油事故赔偿

- 英国石油公司深水地平线溢油事故泄漏原油约78万立方米，污染海洋面积约6.5-18万平方公里。截至2012年11月15日，英国石油公司已承诺出资420亿美元用于解决该起事故所造成的各种法律责任。

触目惊心的对比



蓬莱事故	墨西哥湾事故
康菲公司出资10.9亿元人民币，赔偿本次溢油事故对**海洋生态造成的损失**；中国海油和康菲公司分别出资4.8亿元人民币和1.13亿元人民币，**承担保护渤海环境的社会责任**。资金将用于**渤海生态建设与环境保护、渤海入海石油类污染物减排、受损海洋生境修复、溢油对生态影响监测和研究等**。	其中45.25亿美元用于**联邦司法部的刑事起诉和解费**；78亿美元用于受事件影响的**个人赔偿**；80亿美元用于**事故抢险**，13亿美元用于**政府机构的额外行政支出**，其余近200亿美元基金用以支付**后续赔偿请求和生态损害的赔偿与修复费用**。

我国有关生态损害求偿立法的缺陷

1. 将环境界定为影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总和。
   - 由于环境法对环境概念的界定其侧重强调各种环境要素的**静态配置，而忽视它们彼此之间的动态影响以及生态系统间的内在调节机制**，致使在发生海洋生态损害的场合，以生态系统服务功能为代表的**生态系统机能损害难以获得承认**。
   - 将**环境作为无主物**的定性则直接抽空了国家行使生态损害求偿权的权利基础，甚至出现极具讽刺意味的后果—**国家无法行使求偿权**。
2. 由于环境本身不属于财产，因而在大陆法系国家基于环境或生态损害而产生的绝对权（人身权与财产权）以外的利益损失便只能被界定为“**纯粹经济损失**”。 由于该类损失在实践中难以认定，也为了控制侵权人的责任范围，因此各国立法通常均将由环境损害引发的纯粹经济损失视为不予赔偿的领域。

解决方案

- 1989年艾克森瓦尔迪兹号在美加交界的威廉王子湾油污损害之后，1990年的美国石油污染法突破了视环境为无主物的障碍，规定生态系统服务功能是一种自然资源，从而为美国各级政府行使生态环境损害求偿权确立了依据。

- 要想破解上述法律缺陷，实现法律的生态友好化，需要将生态环境降解、吸纳、稀释、溶解污染物的功能与生态系统的自己净化能力（**生态系统服务功能）纳入自然资源资产范围，**为我国的资源管理提供法律依据。为生态功能损害求偿确立法律依据。

五、自然资源资产的管理体制相关问题

- 《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》提出“**健全自然资源资产产权制度和用途管制制度**”、“**有序推进国家自然资源资产管理体制改革**”、“探索编制自然资源资产负债表，对领导干部实行自然资源资产离任审计”、“实行资源有偿使用制度”等体制建设和改革方向。由此，加强自然资源资产管理成为遏制自然资源资产流失、应对当前生态环境危机、助推经济社会可持续发展的重大任务。

自然资源资产管理体制存在的问题

1. **政府市场关系未理顺。**突出表现在：将资产管理(确保保值增值)与资源监管(规制市场失灵)混为一谈；有偿使用范围有待扩大，出让方式有待完善，市场化出让程度低(如海域使用权)；资源市场化定价机制不健全，资产价值评估制度不完善；缺乏全国统一的资源交易体系和交易信息平台。

2. **管理主体不到位，权益未落实。**所有者权利谁来行使不清晰，如国有土地所有权由国务院行使，实际中由地方政府资源管理部门代为行使，导致所有权与管理权不分，极易造成资产流失；再如部分重点国有林区名为国家所有，实践中却沦为地方和企业自管自用。

3. **组织架构不合理、效率低下。**机构分散、条块分割、多头管理问题突出，综合协调效果不佳，导致重复建设、资源浪费、信息不畅、信息打架、互相扯皮等问题严重。

4. **权力分配不合理，央地关系未理顺。**中央与地方政府管理目标与绩效的差异性，导致委托代理机制失灵；央地财权事权不匹配，中央审批事项多，事中事后监督管理常不到位；同时，资源收益分配在各级政府并不合理，资源所在地政府往往承担更多事权。

5. **监督与问责机制不健全。**重资产处置、收益管理，轻后期监督管理问题严重；内部监督为主的多元监督体系未建成；责任追究制缺位，处置不力、违法成本低。

我国自然资源资产管理对策建议：

1. 在管理依据上，要**加快修订完善**土地管理法、矿产资源法、水法、草原法、森林法等资源法律法规，研究制定海洋基本法，加强自然资源综合立法。
2. 在组织架构上，在**中央层面，或在国务院设立国有自然资源资产管理委员会，加强部门综合协调，或成立大的自然资源部甚至资源环境部**，在部门内设自然资源资产管理机构和资源监管机构，分别承担所有者职能和管理者职责；在地方层面，**地方政府可参照中央政府设置相应资产管理机构。**
3. 在职能定位上，要**明确区分自然资源资产管理部门与监管部门的职能**。国有自然资源资产管理机构主要职责是维护国家自然资源资产主权、管理经营性自然资源资产、代管非经营性自然资源资产、管理规划全国自然资源资产等。
4. 在权力分配上，要**明晰中央与地方政府在自然资源资产管理体系中的责任与权利关系、事权与财权关系，对国有自然资源资产实行分级授权管理**。中央政府授权国家自然资源资产管理部门代表国家行使国有自然资源终极所有权，重点做好战略性资源以及跨省、跨流域等资源资产 管理工作，省级政府授权省级甚至以下资源资产管理部门做好辖内资源资产管理工作。

5. 在问责机制上，要**加强行政执法监督，建立健全对资产管理机构的多元监督机制**；要**扩展公众获取有关政府信息的渠道**，完善规范公众参与有关资源资产管理问题的形式，调查、谈判、听证和举报等制度，**确立公众参与制定有关政策法规的程序**，加强立法监督，完善司法监督；要高度重视政府资源资产管理机构内部监督，同时，**创新资产监督管理工作手段，加强检查评估、合同备案、信息披露、联席会议、约谈约访等手段的综合运用，落实管理问责制，与监察、审计等部门建立资源资产监督管理联动机制**；建立绩效管理考核评价机制，制定资源资产管理工作绩效评价方法，健全资源资产管理机构内部考核体系和奖惩制度，探索建立资源资产监督管理第三方评估和听证制度。

五、自然资源资产受侵害时的法律救济

- 中国目前的自然资源资产纠纷解决途径主要有：**行政、仲裁、诉讼、调解、和解**方式。

- 2012年修订的**《中华人民共和国民事诉讼法》**增加了“法律规定的机关和组织”可以提起环境民事公益诉讼。
- 2014年修订的**《中华人民共和国环境保护法》**特别授权符合条件的社会组织可以提起环境公益诉讼。

  第五十八条：对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，符合下列条件的**社会组织**可以向人民法院提起诉讼：

  （一）依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记；

  （二）专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。

  符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼，人民法院应依法受理。

  提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。

案例：自然资源管理中的司法救济

- 随着工业化和城市化的大规模发展，由环境污染和生态破坏所造成的环境破坏现象日益成为社会瞩目、公众关切的社会问题。水污染责任纠纷出现的越来越多，例如泰州环境污染案、上海市松江区叶榭镇人民政府诉蒋荣祥等水污染责任纠纷案、中华环保联合会等与贵阳市乌当区定扒造纸厂水污染责任纠纷案等等。
- **“泰州环境污染案”是关于水污染纠纷案件**。2012年1月至2013年2月间，在泰州市泰兴市经济开发区内从事化工产品生产的常隆、锦汇、富安、施美康、申龙、臻庆等6家公司将生产后的副产品盐酸交给无危险废物处理资质的公司和个人偷排进泰兴市泰运河、泰州市高港区古马干河，数量多达2.5万吨，致水体严重污染，造成重大环境损害，后经群众举报、相关部门调查，犯罪嫌疑人被抓获。2014年8月，泰州泰兴市人民法院以环境污染罪判处涉案的14人有期徒刑二至五年不等，并处罚金16万至41万元。随后，**泰州市环保联合会又以公益组织身份，向江苏省泰州市中级人民法院提起环保公益诉讼**。

行政执法不力

- 此案也暴露出**环境行政机关在环保案件中的执法不力**问题。
- 各地区环境保护主管部门负责调查处理重大环境污染事故的生态破坏事件及环境污染纠纷问题；处理和接待群众来信来访；组织和协调全市重点流域水污染防治工作；负责环境监理和环境保护行政稽查；组织开展全市环境保护执法检查活动。
- 但是在泰州环境污染案中，在污染者向水体中偷排废酸持续一年时间中，**环境保护主管部门并没有行使职权对这些污染者进行处罚，从而造成污染范围扩大，环境损失严重的结果**。
- 为了纠正行政机关在环保案件中屡屡不作为的弊病，十八届四中全会提出，检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为，应该督促其纠正，**探索建立检察机关提起公益诉讼制度。**

行政公益诉讼制度在我国的初步建立

- 《全国人大常委会关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定》于2017年6月27日通过，自2017年7月1日起施行。其中将《行政诉讼法》第二十五条增加一款，作为第四款：“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”该修改标志着行政公益诉讼制度在我国初步建立。

谢 谢！