

## 这次绿孔雀暂时守住了家园,下次会怎样?



邱皓/文

山水自然保护中心

经过 18 个月有余的漫长等待,昆明市中级人民法院对“云南绿孔雀”公益诉讼案作出一审判决:被告中国水电顾问集团新平开发有限公司立即停止基于现有环境影响评价下的夏洒江一级水电站建设项目。不得截流蓄水,不得对该水电站淹没区内植被进行砍伐。

在这场守卫绿孔雀家园的交锋中,保护机构取得了阶段性胜利。

然而绿孔雀和它们守护者尚未到高枕无忧的时候,因为判词还指出:对夏洒江一级水电站的后续处理,待被告新平公司按生态环境部要求完成环境影响后评价,采取改进措施并报生态环境部备案后,由相关行政主管部门视具体情况依法作出决定。

### 环评失格:不能承受之重

绿孔雀一案,似乎是主张生

态价值的保护机构与建设方对簿公堂;而实际上,保护与发展本不需要以这种针锋相对的方式对峙。根据《中华人民共和国环境影响评价法》的规定,建设方本需要依法对建设项目可能产生的环境影响进行评价,并采取相应预防措施。

也就是说,建设方应该能够通过环评流程,设计方案并采取相应措施,使自己的建设生产不会或尽可能少地对生态环境造成负面影响,实现对发展和保护的兼顾。

夏洒江水电站项目也的确按照法定流程开展了环评工作,完成环评报告书,并在 2014 年 8 月 20 日得到环境保护部批复。

然而就如自然之友在诉讼材料中所指出的,这份环评报告的陈述与实际严重不符,显然有悖于《环评法》所要求的“环境影响评价必须客观、公开、公正”原则。

在工作中我们的确经常能够听到保护工作者抱怨“环评就是走过场”,也经常有项目批建不符的报道见诸报端,在少数地区未批先建现象仍然存在。

当生产建设方罔顾环境后果,完全基于追求自身利益最大化而在环评中弄虚作假,可能带来的损失往往是不可计数的。

特别是生态类环评,因为工程一旦开工建设,生态破坏就随之发生,无论后期如何监管,生态破坏也已经发生且生态影响不可逆转。

例如水电站建设或矿业开发,如果环评没有做出客观判断,一旦项目被批复通过投入建设,被水库淹没或被矿业生产摧毁的栖息地将不复存在,生活在那里的无数生灵要么毁于覆巢之下,要么流离失所逐渐凋零;即使进行回顾性调查,也很难重构工程前的自然原貌。这样的损失,是无法用一个赔偿数额来度量的。

而对于建设方,一旦环评发现问题而陷入诉讼,其后果虽然不像前面讨论的生态影响那样有毁灭性,但损失数以亿计的先期投入也不是哪个单位可以轻易承受的。而环评单位,也会因为环评失实而承担法律责任。

### 打造法治之盾 守卫生态环境

我们能够如何使环评发挥其

应有的作用呢?毕竟绿孔雀一案水电站的后续处理,也可能根据环境影响后评价的结果来决定。

目前关注到两个可以努力的方向:一方面是从技术和信息上,为环评执行者提供更细致的支持;另一方面是加强监督与追责。

推动建立公开的、持续更新的数据库作为环评依据。试想如果有公开权威的数据库,能够方便地查找到工程建设需要规避的区域信息,如绿孔雀等重点保护动物的栖息地范围、自然保护区等,那么环评执行者和审查者都能更方便地做出判断。而目前即使是国家公园和国家级自然保护区的边界信息,都尚没有一个权威的数据库可以查询。

其实不仅是《环评法》,《环保法》和《野生动物保护法》等相关法律也都提出建立生态环境等信息,许多研究单位和保护机构也在数据收集整理方面努力,如果生态环境部门能够尽快整合这些数据信息,形成完善的数据库,会为环评提供极大的便利。

建立起细致具有可操作性的技术指标体系。在本案中,显然保护机构对工程影响区域进行了更细致的调查,获得的调查结论也更符合客观事实。如果能够建立一套野生动植物栖息地的标准调查方法和评价体系,无论是环评报告的编制者、审查方,还是公众监督者,都以其为依据,则可以避免许多类似于“淹没区是否为绿孔雀栖息地”的争议。虽然生态环境部门已发布了一系列此类文件,但整体而言尚需进一步细化,尤其是使这些技术标准对基层人员更具可操作性。

完善监督机制,加强追责。无论拥有多么权威可靠的数据库、多么细致且便捷的技术指标体系,但如果环评执行者从一开始就意图弄虚作假或避重就轻,隐瞒可能造成的生态影响而为建设方争取利益最大化,那么环评不可能是客观公正的。因此加强对环评的监察,是完成环评体制更重要的工作方向。

目前生态环境部门对环评流程的监察已相对成熟,但对于环评报告的内容,主要是生态影响和保护措施内容如何监察,至少《环评法》还没有明确规定。毋庸置疑,这是一项挑战巨大的工作——需要监察者掌握足够准确的信息对环评报告陈述的内容进行评判。

在环评之外,还普遍存在批建不符的现象:环评报告内容倒是合格,但工程建设却不按报告中提出的方案进行,这就需要监察管理不仅仅局限于报告本身,还要加强对整个工程过程中事后的监管,才能让环评这道防线真正起到作用。

如果夏洒江水电站项目的后评价仍然是在原环评报告上“小修小补”,那么显然仍会对绿孔雀的家园造成巨大的威胁!

## 以法治方式革除滥食野生动物陋习

新冠肺炎疫情发生以来,全社会再一次深刻认识个人滥食野生动物的陋习以及引发的公共卫生安全问题。不管是 17 年前的 SARS 还是今天的新冠肺炎,病毒通过野生动物感染人体的传播路径如出一辙。人们深刻认识到,在人类与野生动物之间,必须保持一个安全的距离。欲要防止大规模骇人的人类传染病疫情,首先必须切断野生动物病毒通过餐桌传播给人类的路径。

2 月 24 日,十三届全国人大常委会第十六次会议审议通过关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定。该决定以最严格的法律条文形式禁止和严厉打击一切非法捕杀、交易、食用野生动物的行为,对在全社会革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全作出最庄严的法律承诺。

当前,在全国上下全力以赴与新冠肺炎疫情进行抗争的关键时刻,由全国人大常委会通过一个专门决定,以法治方式对全面禁止野生动物交易和革除滥食野生动物的陋习进行规定和部署,十分必要。在来不及对《野

生动物保护法》《动物防疫法》等相关法律进行全面修订之前,这个决定聚焦滥食野生动物的陈年陋习,以法治方式严厉打击非法野生动物交易、斩断非法野生动物交易利益链条,深刻改变人类与野生动物相处的关系,将从源头上防范和控制重大公共卫生安全风险,为实现疫情全面依法防控和提高治理能力提供有力的立法保障。

从内容上看,这个决定大大拓展了禁止食用“野生动物”的法律调整范围,确立了全面禁止食用野生动物的法律制度。我国现行《野生动物保护法》重在野生动物的“保护”,禁止食用的范围仅限于国家重点保护的野生动物和没有合法来源、未经检疫合格的其他保护类野生动物。此决定明确规定对有重要生态、科学、社会价值的“三有”野生动物也要全面禁止食用,而且对于人工繁育、人工饲养的野生动物同样实行全面禁止食用。此外,该决定还在全面、从严禁食野生动物的原则基础之上,从实际出发对野生动物的科研、药用、展示等特殊的“非食用性”利用作出科学规定,体现了对于野生动物资源“全面禁止食用”与“合理利用”相结合的立

法原则。这既贯彻了全面从严禁食野生动物的立法精神,又不至于对我国国家畜牧业发展和野生动物资源的“非食用性”利用造成负面影响。

关于全面禁止非法野生动物交易和革除滥食野生动物陋习的专门决定,在性质上属于“有关法律问题的决定”,具有明确的法律效力。法律的权威在于实施,法律的生命力也在于实施。各级政府部门应依据法定权责,积极行动,采取各种科学严格的措施保证其得以权威高效实施。

首先,以法治方式禁止野生动物非法交易和革除滥食野生动物陋习,必须坚持立法先行,弥补法律短板和漏洞,提高野生动物资源保护与利用方面的相关立法质量。在全面梳理现行有关法律规定的规定的基础上,我们应尽快开展以下立法工作:一是将《野生动物保护法》《动物防疫法》的修改列入十三届全国人大常委会 2020 年度立法工作计划;二是积极推进《生物安全法》草案的审议和修改完善工作;三是认真评估《传染病防治法》等法律的修改完善,适时启动有关法律修改。

其次,各级政府部门坚持法



封丽霞/文

中央党校政法教研部副主任、教授

定职责、严格执法是保证实施的关键。当前,我们要聚焦公共安全的薄弱环节,找准执法工作中的“短板”和“弱项”,明确执法责任主体,在现有法律规定的基础上加强监督检查和加重处罚力度。对于野生动物交易的有形市场、网络交易、黑市交易、走私贩卖等各种非法行为和活动场所依法进行取缔、查封或关闭。对于以食用为目的的猎捕、交易、运输以及在野外环境自然生长繁殖的陆生野生动物的行为进行全面禁止。对于养殖户的经济损失,应根据实际情况给予一定补偿,积极鼓励和引导其调整、转变生产生活方式。

再次,法律的效力源自全体

人民的内心拥护和自觉守法。在我国很多地方,食用野味的饮食习惯沿革久远,根深蒂固。作为社会大众,要从这次疫情中汲取教训,树立“禁食野味,人人有责”的观念。在全面禁止食用野生动物的决定下发之后,趁着民众对于新冠肺炎疫情的劫难还记忆犹新,我们切记要痛定思痛、亡羊补牢,以法治方式防止有些人“好了伤疤忘了疼”,抑制其对于各种野味的无限食欲,强化民众对于大自然的敬畏,自觉拒绝食用野生动物,逐步形成食用野生动物可耻可恶的社会观念,推动全社会移风易俗、破除饮食习惯的民间陋习,养成科学健康文明的生活方式。