

一场保护长江的攻坚战

——长江船舶污染治理公益诉讼专案办案记

全国政协常委，最高人民法院副检察长、二级大检察官 张雪樵

Z 红色足迹

石潇江率部马渠村反顽

常红

1944年冬，国民党顽固派头子王豫民指挥部队4000余人频繁骚扰解放区。1945年1月22日，他派1500多人的“先遣队”，侵犯昌（邑）北抗日根据地马渠村一带，大肆杀害抗日军民，扬言“不让八路军有立足之地”。

得到报告后，八路军渤海军区第五军分区决定：坚决回击国民党顽固派的挑衅，以军分区独立团的第一、第四连和昌邑县独立营，在二、九区中队的配合下，消灭进犯马渠村之敌；战斗由军分区副司令员石潇江任总指挥。

战斗打响前，马渠村妇救会会长迟秋葵主动承担了侦察任务。她以送开水为由侦察敌据点的设防情况，扮成奔丧的孝妇，巧妙地躲过顽军的盘查，把情报送给了八路军。根据迟秋葵提供的据点情况，石潇江制定了作战方案。

1月24日夜，石潇江率部向马渠村发起进攻，顺利地突破了敌人的外围阵地，并完成了对顽军据点的合围。马渠村的群众纷纷组成支前队，为子弟兵运送弹药、救护伤员。

激战至凌晨4时，突击组已在据点围墙上炸开了几个缺口，参战各部队正准备组织强攻时，石潇江突然下令停止进攻，干部战士感到不解，纷纷请求立即拿下马渠村。石潇江向同志们解释

说：敌人在遭到重创、外无援兵的情况下，很可能向西南方向逃跑，如果强攻，势必付出很大伤亡代价，不如放敌人离开“乌龟壳”，再行歼灭。几句话，使大家茅塞顿开。紧接着，他命令四连从北面佯攻，其余三个连和昌邑独立营全部埋伏在据点西南三里处的油坊村孙家庄、营子一线，等候截击敌人。

第二天清晨开始，八路军一个连在村北发起佯攻。顽军见状，仅抵抗了几分钟，便从马渠村口向西南方向逃窜。当顽军进入伏击圈后，石潇江一声令下，只见十几挺机关枪、数百支步枪一齐开火。刹那间，打得顽军人仰马翻，溃不成军，当场死伤100多人。石潇江见时机已到，立即命令部队全线出击。经过一个多小时的激战，除少数逃跑外，残敌800余人被歼。

马渠村战斗后，王豫民不甘心失败，聚拢2000多人，向第五军分区主力部队扑来，扬言要把八路军“赶下海去”。石潇江率领一支部队牵着顽军“兜圈子”，把顽军累得疲惫不堪，有效迟滞了顽军的进攻。待时机成熟，石潇江立即率五个连的兵力发起反击，将顽军击溃。接着，石潇江指挥部队乘胜追击，在兄弟部队的配合下，激战数日，将进入根据地的顽军全部驱除。

解放军勇夺昌图城

赵荫荣

1947年夏季，东北战场上的战局发生了根本性的变化：国民党军由战略进攻转为战略防御，解放军由战略防御转为战略反攻，夺取了战局的主动权。解放军东北民主联军为歼灭国民党军和扩大解放区，于5月13日发起了强大的夏季攻势，对国民党军发起了猛烈反攻。其中，东北民主联军第二纵队于17日攻克怀德、歼敌5000余人后，又奉命奔袭辽宁省昌图县。

29日，二纵主力进入昌图地区。昌图县城是敌人扼守的重要据点，城四周有高2米的围墙，敌人在围墙上筑有火力发射点，围墙外有深2米、宽4米的外壕，并设有鹿砦、铁丝网，城内主要路口筑有地堡。守敌为国民党九十一师、八十八师、暂编第三师残部以及康平、通辽等地方保安部队，共4200余人。针对上述情况，二纵首长命令六师和五师东西夹击，围歼昌图守敌。战斗打响后，五师由城西北和西南突破，歼灭小河以北的敌人；六师由城东南和东面突破，歼灭小河以南的敌人；四师阻击开原方向援敌。

为了夺取外围制高点，六师命令十八团以1个营的兵力，利用暗夜为掩护进攻南岭。31日20时40分，六师炮兵向南岭守敌进行了猛烈射击，各分队利用炮兵射击的效果向敌发起了冲击。激

战5个多小时，全歼守敌1个加强连，俘虏百余人，胜利夺取了南岭。接着，六师五师参战各部按预定计划，迅速解决了昌图县城全部外围据点和工事，扫清了攻城障碍。

6月1日20时，二纵集中炮火对守敌设在城下、城上的工事展开轰击。20时20分，六师十八团、十七团在五师的配合下发起进攻。十八团突击队在火力掩护下，以隐蔽迅速的动作通过了100多米宽的开阔地。爆破组将围墙炸开缺口后，突击队立即冲入城内，一面肃清突破口的残敌，一面组织力量打退敌人的反扑，并向纵深进攻。与此同时，十七团尖刀连在火力掩护下实施连续爆破，已越过外壕和围墙进入大庙附近，消灭守敌一个营。

激战至2日2时，随着攻城部队相继冲入城中，残敌已被驱赶到城中心伪县政府院内和其他几个互不相连的院内。攻城部队指战员迅速将敌人包围起来，发起连续冲击。在二纵强大攻击和政治攻势下，城内守敌纷纷举手投降。拂晓前，六师十六团与五师指战员对顽抗之敌发起前后夹击，突破守敌最后一个阵地伪县政府大院。

这次攻坚战，二纵全歼昌图县城守敌4200余人（其中俘虏3820人），缴获汽车6辆，各种火炮52门，轻重机枪360挺，使昌图这座千年古城获得新生。

Z 史海观澜

苏皖边区的建设大学

吴昌荣

1944年冬，为了适应解放区对各方面干部的需要，并着手准备为抗战胜利后培养各项建设人才，中共华中局决定，在华中党校的基础上，创办华中建设大学。该校设在苏皖边区的盱眙县旧铺。校长由华中局宣传部部长彭康兼任。

大学初创，设民政、财经、文艺三系和一个干部培训班；1945年春首届招生，每系招收学生100余人，干部培训班20余人。学校干部和师生的待遇均实行供给制，伙食、衣服、生活用品由学校发给。

1945年4月，学校正式开学。彭康主持召开学校第一期开学典礼，他在讲话中全面阐述了建设大学的宗旨、校风和任务。他还告诉师生：我们正处在大反攻的前夜，兴办这所大学，就是要加速培养一批有觉悟、有文化的干部，在党的事业中发挥重要作用。

开学后，课堂上向学生主要讲授抗战形势和党的政策，并邀请党内外著名专家学者来校教授革命理论和专业知识。彭康本人主讲《中国革命和中国共产党》《关于反帝反封建斗争任务》《关于新民主主义的道路》等。教学方法是上大课、作报告，讲过之后，以小组或班为单位进行讨论，然后把争论的问题集中起来，上大课进行解答，再进一步讨论。各系、各班每天都要就某个专题进行讨论和交流，让学生在自由的气氛中踊跃发表观点。全校师生实行“上课

与工作交替”，理论与实际相结合，注重学生思考能力和工作才干培养训练，很快形成了鲜明的办学特色。

除教学外，学校还安排了丰富的实践教学活动，经常组织师生深入乡镇调查研究，了解社会实际，并深入抗日根据地参加劳动。师生们过着集体化、军事化的生活，虽然条件艰苦，纪律严格，但人人精神饱满，学习热情格外高涨。华中建设大学朝气蓬勃的景象引起广泛关注。当时，美国记者爱德华·罗尔波曾专门采访彭康，在报道中称华中建设大学是“世界上最新式的大学”。

在抗战胜利之际，第一期学生的毕业典礼如期举行。此后，华中建设大学又招收了两期学生。不久，学校迁往清江，利用以前的一所师范学校为校址，重新筹建，校长仍由彭康部长兼任。行政机构有组织科、教务科和总务科。

由于当时办学条件的限制和解放区迫切需要大量干部，因而决定暂设预科生，学习期限为3个月。这期预科共招生1000余名，分编为9个队，每队100多人。队设队委会，由队委主任、队长、指导员组成。每个队有党支部，支部书记由指导员兼任。教学内容和教学方法与上一届基本相同。

1946年3月，按照中共华中局指示，学校400余名师生行军北上到临沂，组建临沂山东大学。

Z 亲历·亲见·亲闻

2022年5月，最高人民法院决定对长江船舶污染问题以事立案，经过两年时间的推动，今年5月，该案正式办结。

据统计，项目期间，检察机关共摸排线索652条，立案602件；其中行政公益诉讼592件、民事公益诉讼10件，提起公诉16件，均获法院判决支持。

通过办案，督促11省市地方行政机关在长江流域3500条通航干支流所有码头基本实现船舶污染统一收集处置。

张雪樵作为长江船舶污染治理公益诉讼专案组组长，全程参与案件的办理，见证了长江岸线环境在日复一日的努力中发生的可喜变化。



▲专案组在重庆向船主了解接收船舶污染物收费情况

破与立

长江，横跨中国东中西三大区域，是我国流程最长、水量最大的河流，也是世界上运量最大、运输最为繁忙的水运大通道。与此同时，长江航运中的船舶污染问题也日趋显现，影响长江经济带绿色发展。

长江水系运输船舶9万余艘。在陆地上，污染物进入垃圾处理厂和污水处理厂处置，在长江上，船舶产生的海量污染物去了哪里？近年来，各地各部门都致力于长江大保护，为什么船舶污染治理难题始终难以攻克？

流域治理是一个世界性难题。从检察机关日常办理的涉长江生态环境污染案件情况来看，长江保护法实施后，船舶污染防治工作得到有力推动，但是长江有3500多条通航支流，流域港口众多、监管分散、责任不清，船舶污染问题仍未根治。

这是一项保护长江的攻坚战。立案之初，最高检党组专门研判长江船舶污染治理的形式与任务。这一问题所涉面积之广、地位之重、难度之大，以及需要办案投入的力量之多，前所未有，这个“硬骨头”能啃下来吗？

近年来，在最高检党组领导和直接指挥下，我和专案组一起办理了万峰湖专案、南四湖专案等，案件的成功办理给我们提供了有益经验，也印证了我国公益诉讼制度的优越性。

2017年，中国检察事业迎来一个重要历史机遇，中国特色社会主义司法制度取得一项重要创新成果——检察机关提起公益诉讼制度正式确立。

检察公益诉讼制度是由党中央和习近平总书记亲自决策、部署和推进的重大改革举措，是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的一项制度。这项制度从试点开始，就把生态环境和资源保护作为首要的领域办理。

对于检察公益诉讼来说，解决国家治理中的难点、堵点，哪里有困难往哪里冲，正是制度价值所在。

摆在面前的现实问题已经迫在眉睫。2021年长江经济带生态环境警示片和第二轮中央生态环境保护督察反映的问题触目惊心：比如，已发放港口经营许可证的码头中，半数以上未取得相关环保手续，有的水污染防治设施不完善，未落实危险废物管理要求，对长江生态和水质安全构成威胁；船舶相关企业作业区油污遍地，船坞内废水收集设施停用直接将含油污水入长江；还有的企业使用国家明令禁止的冲滩方式进行船舶拆解，甚至将带有油污的船舶部件和废弃物直接浸泡在江水中。

最高检直接立案办理势在必行，不能在“需不需要”“将会怎样”的犹豫中延宕。为此，我们调配检察业务骨干开展初期工作，全面排查梳理船舶污染物处置不规范、港口配套设施不完善、收费模式违规以及船舶拆解污染环境等问题，充分研判立案后面临的问题困难和推进思路。

发展与长远

船舶污染治理难，难在哪里？在我看来有三个：一是涉及长江经济带11省（市），“上下游不同步、左右岸不同行”，仅靠局部发力，难以根本解决。二是涉及诸多行政部



▲专案组在江苏查看船舶污染物接收设施建设情况

门，基础设施建设需要资金，工作力度、措施、标准难以协调，衔接不畅。三是涉及国家部委、地方政府及其部门职责，需要推动“上下联动、齐抓共管”。对此，必须发挥最高检的监督层级优势、管辖优势和统筹协调优势，推动不同地区、不同层级、不同部门统一采取行动和措施，从根本上解决问题。

2022年5月26日，最高检决定成立专案组，最高、省（直辖市）、市、县（区）四级共531家检察院运用“大兵团作战”办案模式，分层监督、一体化履职。希望以此促进各方一起行动，达到多元主体各归其位、各司其职、各尽其责的协同治理效果。

为推动专案办理，2023年春节后上班的第二天，我和最高检专案组成员一行从长江入海口的上海开始沿江西行，八天七夜，近3000公里的行程，在上海、江苏、安徽、江西、湖南、重庆等6省市长江沿线的码头、企业、船舶上，我们看到了一些船舶治理的变化，也发现了一些问题。

在安庆市迎江区九号码头调研时，不少群众在此乘轮渡前往对岸。这是安庆市主城区通往池州市的唯一轮渡客运通道。我们看到，趸船上已安装污水存储柜。在案件办理前，这里也是未安装污水接收存储装置的，属于污染监管空白地带。

长江船舶污染既是流域治理问题，也是行业治理问题，涉及的法律政策问题较为复杂。案件的办理必须以科学治污、依法治污、精准治污为目标。

长江保护法规定，长江流域县级以上地方人民政府应当统筹建设船舶污染物接收转运处置设施，但上海市检察院办案组此前查明崇明岛共有21家外港码头，除了一家码头正在建设接收设施外，其余码头均未建设，码头采取的几乎都是与具备资质条件的接收公司签订协议，委托对方移动接收污染物的做法。而实际操作中，有的码头不具备接污能力，也没有签订委托协议。

“污水处置费用如何收取？”这是我们每到一地调研都询问的问题。接污船是否向船舶方收费直接关系到船民交付污染物的积极性。通过深入询问，我们了解到，上海对黄浦江内河航道上航行的船舶污染物接收免费，而船舶一旦驶入外港，便会按照外港海轮的标准，对船舶收取高额污染费，这令我们感到担忧。这种以水域位置来决定是否向船舶收费的做法，

并不利于长江内河船舶污染物的防治。

调研的最后一站是重庆市涪陵区的黄旗港，港口停着长江航运集团公司的一艘货船，跑四川泸州到上海这条线。船员带我们到了船舱，当天正值元宵节，船员们正在准备午饭。

我问起船上厨房、生活污水怎么处理时，船长带我们看了船上配备的油水分离器、污水收集箱及铅封装置、船舶污染物接收记录表。

之后在港口负责人那里，我们也听到了他的心声：“设施设备建设和管理、船舶污染物转运处置费用等方面存在一定困难。”我们更加意识到，这是办案必须要解决的问题之一。

综合来看，主要存在几方面问题：船舶污染物处置不规范。船舶污染物收转运记录不实，对船舶污染物收转运的监管，上岸前和上岸后未形成闭环管理，监管部门缺乏统筹协调；港口码头、船舶污染物接收转运及处置设施建设不完善、运行不佳；港口码头接收船舶污染物收费标准不统一影响船舶污染物处置效果；“船E行”信息系统未互联互通。

比如反映较多的收费标准问题：长江宜昌段接收含油污水按照200元-300元/次的标准收费，生活污水则免费接收；长江荆州段接收生活污水按照150元/吨收费，含油污水则免费；长江武汉段接收含油污水价格上涨较快，目前每吨收费为2200元-2500元/吨，企业反映较大。负责从船舶转运污染物至码头的接驳船在有的地方收费，有的地方则免费不收。

国家发展改革委、财政部、住房城乡建设部、生态环境部、水利部虽然于2020年发布了《关于完善长江经济带污水处理收费机制有关政策的指导意见》，但从办案中情况看，污水处理各地自行定价，而且在船舶污染物处置上的价格杠杆作用有待进一步加强。

局部与整体

在整个案件办理过程中，检察机关与政府部门虽分工不同，但服务人民、追求法治的目标一致，公益诉讼并非“零和博弈”。检察机关与行政机关一起共商长江船舶污染治理问题的解决路径，就是要打破局部思维，运用整体思维、系统思维去谋划、推动、落实，实现船舶污染源头的控制、综合防治和系统治理。

检察机关主动向同级党委、人大汇报，江苏、安徽、重庆等省（市）党委领导作出批示，为专案推进提供

有力支持。针对《关于加强长江船舶污染治理工作的指导意见》中明确由省级政府研究制定的船舶污染物收费标准等政策性问题，省级检察机关结合省政府、省级机关重点工作安排，通过走访、座谈、磋商等方式，推动出台省级规范性文件。

在横向协作上，检察机关与同级水行政执法部门、河长制办公室、生态环境、交通、海事等部门强化协作联动，四川省检察机关主动与行政机关座谈交流百余次，上门问需问计，厘清长江船舶污染整体脉络，明确检察监督重、难点；安徽省检察院主动走访省交通厅、海事局等部门，听取工作建议，调取淮河（安徽段）通航水域、各类船舶、码头设施流、污染物收集、转运、处置公司信息、遥感问题图斑等资料，明确专案办理方向等。

需要最高检层面做的工作也很多。对于涉及国家部委的职能履行和政策调整，需要统筹推动跨地区、跨部门协同履职的难题，我们专案组成员先后4次与有关部委和长江经济带11省市有关部门座谈，听取意见。针对一些需要攻坚克难的重点问题，直接督促推动解决。比如，在专案后期，长江干支流船舶生活垃圾接收基本实现全覆盖，但湖北省丹江口市某公司船舶污染物接收服务收费标准高，隐性收取船舶生活垃圾接收费用。对此，我们决定由最高检挂牌督办，经各方努力，最终实现全免费。

经过四级检察机关与行政部门的共同努力，长江船舶污染物零排放基本实现，港口码头配套设施不断完善，免费接收船舶生活垃圾政策全面落实，船舶拆解有效规制，“船一港一城、接收一转运一处置”实现全流程监管，形成了布局合理、衔接顺畅、运转高效、监管有力的船舶污染治理新格局。目前看来，立案目标已实现，受损的公共利益已得到有效保护。

检察公益诉讼介入船舶污染治理，直接任务是立案办理一批典型案件、推动解决一批突出问题，但绝不是停留在就案办案层面，最终目标还是要推动全面提升长江船舶和港口污染治理体系和治理能力。

为期两年，办案终于取得成效。在松了一口气的同时，也再次思考成功的原因。对于上下游、左右岸、干支流治理的世界性难题，我们只有以习近平生态文明思想、习近平法治思想为指导，才能把这个难题彻底治理好。

今年4月29日，专案组邀请国家发展改革委、生态环境部、住房城乡建设部、交通运输部水运局和长江航务管理局相关司局召开了磋商座谈会，对下一步顶层设计层面完善相关制度规范达成共识。

5月16日，最高检和生态环境部联合召开服务保障长江经济带高质量发展研讨会，会上通报了船舶污染治理公益诉讼专案的情况。案件的办理成效得到了与会代表的肯定，也得到了社会的高度关注，最高检官微发布的办案信息迅速达到“10万+”。多一份关注，便多一分守护长江的力量。

至此，该案正式办结。下一步我们还将持续推动国家层面政策的出台，关注长江流域环境治理情况。

看长江，也是看中国。中华民族千百年来磨难与辉煌、中国改革开放40年的跋涉与奋斗、新时代的新理念与新气象，都在纵贯6300千米的长江上留下了印记。今天，越来越多的蓝天碧水舒展在生态文明的画卷上，顺势而为，方能行稳致远。