



2023年9月28日

第 102 期

本刊策划 肖 荣

张国卫

辑 杨璐嘉

编 编 任梦媛 美

对 杨金辉

联系电话 010-86423429 电子信箱 yanglj2023@126.com

9月23日,河西走廊—塔克拉玛干沙 漠边缘阻击战正式启动,这是继科尔沁和 浑善达克沙地歼灭战、黄河"几字弯"攻坚 战后,启动的第三大战役,标志着三大攻坚 战全面展开。这次阻击战以"防风、阻沙、 控尘"为治理目标,聚焦"风、沙、尘"的源区 和路径区,在重点风沙口、流沙入侵地、绿 洲防护缺口等重点区域,部署实施14~ 点项目,层层设防、步步为营,构筑起点线 面结合、多廊多屏交织、防治用全链条阻击 的主体框架,坚决打赢河西走廊-塔克拉 玛干沙漠边缘阻击战,打造"一带一路"干 旱区荒漠化防治示范样板。

◆生鲜食用农产品限制过度包装新国标发布

9月22日,市场监管总局(国家标准委) 发布《限制商品过度包装要求 生鲜食用农 产品》(GB43284-2023)强制性国家标准。 新国标明确了蔬菜(含食用菌)、水果、畜禽 肉、水产品、蛋共5类生鲜食用农产品是否过 度包装的技术指标和判定方法,将于2024年 4月1日起实施。过度包装指的是包装空隙 率、包装层数或包装成本超过要求的包装。 新国标针对不同类别和不同销售包装重量的 生鲜食用农产品设置了10%至25%包装空隙 率上限,生鲜食用农产品包装成本与销售价 格的比率不超过20%,对销售价格在100元以 上的草莓、樱桃、杨梅、枇杷、畜禽肉、水产品、 蛋,包装成本与销售价格的比率不超过 15%。为避免对农业生产经营活动造成不必 要的影响或产生新的资源浪费,新国标设置 了6个月的实施过渡期,并规定"实施之日前 生产或进口的生鲜食用农产品可销售至保质

●我国秸秆综合利用率超过88%

9月23日,第五届生态低碳农业研讨会 在江苏苏州举行。会议透露,我国绿色、有 机、地理标志农产品产量占比达到11%,农 产品质量安全例行监测合格率为97.6%;支 持819个县推进畜禽粪污资源化利用,畜 禽粪污综合利用率超过78%;开展地膜科 学使用回收试点,农膜回收率稳定在80% 以上;全面实施秸秆综合利用行动,秸秆综 合利用率超过88%。下一步,我国将围绕实 现农业生产、农村建设、乡村生活生态良性 循环,建设一批生态农场,开展低碳乡村培 育;构建农户内部小循环、种养产业中循 环、社会层面大循环协调互促的农业循环 体系,完善农业产业生态低碳化、生态低碳

产业化协同发展机制。 (整理:杨璐嘉 来源:国家林业和草 原局官网、新华社)

绿色,是沙海中最动人的色彩。我国是世界上受荒漠化危害较为严重的国家之一,党中央高度重视荒漠化 防治工作,把防沙治沙作为荒漠化防治的主要任务。检察机关作为荒漠化防治的参与者,公益诉讼大有可为一



一直以来,荒漠化都是全球关注的重 大生态问题,而我国是世界上受荒漠化危 害较为严重的国家之一。新中国成立以 来,特别是党的十八大以来,我国的防沙 治沙工作取得显著成效,累计完成沙化土

地治理任务2033万公顷,53%的可治理沙

化土地得到治理,重点治理区实现从"沙

进人退"到"绿进沙退"的历史性转变。

"当前,我国荒漠化、沙化土地治理 呈现出'整体好转、改善加速'的良好态 势,但沙化土地面积大、分布广、程度 重、治理难的基本面尚未根本改变。"今 年6月,习近平总书记在内蒙古自治区 巴彦淖尔市考察时指出,"我们要充分 认识防沙治沙工作的长期性、艰巨性、 反复性和不确定性,进一步提高站位, 增强使命感和紧迫感。"

近日,《全国防沙治沙规划(2021-2030年)》发布,其中提出,到2030年,全 国 67%的可治理沙化土地得到治理。《规 划》就今后一个阶段防沙治沙工作的总体 思路、工作重点和目标任务作出明确安 排,有助于全面、科学、系统、持续开展荒 漠化治理,高质量推进防沙治沙工作。

面对新时期党和国家提出的防沙治 沙新任务、新要求,作为荒漠化防治的参 与者,检察机关该如何作为?对此,最高 人民检察院副检察长张雪樵指出,检察机 关要站在国家治理全局,自觉以习近平生 态文明思想、习近平法治思想为世界观和 方法论,依法能动履职,以高质效办案加

强荒漠化防治司法保障。

防风固沙的草原被这样破坏

在贵州省威宁县东部,有一片"百草 坪",因此地草的种类众多而得名。草场面 积约12万亩,海拔在2400米至2800米之 间,是南方最大的天然草场和西南重要的 畜牧基地。

初夏时节,坪内百草共生,长势正旺。 家住威宁县盐仓镇团结村的牧民王老汉, 像往常一样赶着一群牛羊来到百草坪,牛 羊们肆意地享受着眼前的食物,王老汉的 脸上却透露着忧愁。"以前,百草坪的牧草 可以长到齐腰深,现在却只能长到10公分 至20公分左右,草长的速度根本跟不上牛 羊吃的速度。"王老汉说。

王老汉的话引起了威宁县检察院公 益诉讼检察部门检察官的注意。"百草坪 具有海拔高、温差大、土壤薄和喀斯特地 貌特征,生态极其脆弱,石漠化、荒漠化风 险极大。"威宁县检察院第四检察部副主 任李爱告诉记者,百草坪的生态保护问题 一直是该院关注的重点之一

2021年8月,李爱等人在百草坪附近 村庄开展了一周的调查。他们发现,近年 来,由于监督管理不到位,村民占用百草 坪草地修建永久性建筑物、擅自圈地放 牧,还有游客随意开车进入草原、随意丢 弃生活垃圾等情况长期存在,给百草坪的 生态环境造成了严重破坏。对此,同年8 月9日,威宁县检察院依法向县林业局发 出诉前检察建议,督促其积极履行对百草 坪的环境保护监管职责。

当草原上没有草时,土壤的持水保水 能力会下降,风沙及沙尘暴等就有可能随 之而来。在几千公里之外的青海省乌兰 县,同样也面临着草原荒漠化的问题。

风沙肆虐的瀚海戈壁曾是乌兰县几 代人的记忆。乌兰县土地总面积1.29万平 方公里,曾是青海省沙化土地较为严重的 地区之一。后来,随着乌兰县实施生态治 理系列工程,昔日沙地悄然变为戈壁绿 洲,生态文明建设取得显著成效。

在威宁县检察院督促整治喀斯特草

原石漠化行政公益诉讼案中, 检察建议

发出一年之后,2022年7月,威宁县检

察院曾对百草坪的生态破坏问题整改情

况进行"回头看",结果发现,游客无序

旅游的现象有了明显改善,但真正严重

的违法圈地放牧问题未得到有效整改,

百草坪的生态环境仍处于持续受侵害状

态。李爱等人在现场看到, 百草坪内有

3处永久性建筑,还有5处用铁丝网围起

是为了方便放牧。其中一户牧民 1993

年时就在此建房放牧,家中饲养有几百

头牛羊,由于其他地方并没有足够的草

料供应,百草坪就成了最佳选择。"李

爱告诉记者,他们在调查中了解到,其

实牧民自身也意识到了过度放牧可能导

致土地石漠化,从而形成恶性循环,但

是他们并没有别的出路。除非政府进行

统筹谋划,开展生态移民,解除牧民的

发展和经济利益面前,生态保护从来都

不是第一位的。对此,陕西省榆林市横

山区检察院第二检察部主任张文荣也

的确,对于普通老百姓而言,在生存

后顾之忧。

深有感触

"村民在百草坪内圈地建房,主要

来的临时性建筑,均未进行有效拆除。

每年的6月,是高原最美的季节,乌兰 县本该是一片生机勃勃的样子,然而这里 的一些牧民却愁坏了——草场鼠兔害严 重,荒漠化情况不容乐观,严重影响了他 们的生活。

"我家所处的草场有大量老鼠洞,地面 的草变少了,时间一长山顶的部分草皮滑 落,露出沙子、石头……"一位牧民如是说。

2021年6月,乌兰县检察院检察长李 世槟等人走访了该县4个镇十几户牧民, 在现场看到的情况正如牧民所说,草场上 遍布着大大小小的洞,到处坑坑洼洼,本 该长草的地方几乎看不到草生长的痕迹。

经初步调查核实,2021年9月,乌兰 县检察院向相关行政监管部门发出督促 履职行政公益诉讼诉前检察建议,并在一 个月后收到了有关行政机关书面回复的 整改情况。乌兰县自然资源和林业草原局 制定了《鼠兔害防控行动方案》,向省林草 部门争取经费下达60万亩高原鼠兔害治 理项目。截至目前,完成的60万亩鼠兔害 治理项目已通过国家有关单位验收,其余 鼠兔害治理项目正在分期分批实施中,土 地荒漠化及鼠兔泛滥问题得到有效控制。

今年9月1日,最高检首次以荒漠化防 治检察公益诉讼为主题发布一批典型案 例,上述两起案例均在其中。

此次发布的典型案例中,危害荒漠 化防治的违法损害公益情形多样, 有的 在半流动沙丘低地非法倾倒废液造成防 风固沙植被大面积毁损,严重侵害沙地 生态系统,造成土壤荒漠化面积持续扩 大;有的违法砍伐防护林且未及时更新 补植;有的对防风固沙公益林管护不 力,等等。

最高检第八检察厅副厅长邱景辉认 为:"这些案例以点带面,说明将防治荒漠 化与沙地、草原、森林可持续经营、野生动 物保护等衔接耦合、统筹协调、整体推进 的系统观念和法治思维有待提升。"

济相对落后。当地村民大多是以种地为

生,靠天吃饭,遇上年成不好的时候,地里

些村民把自家承包的土地转租给他人以

赚取租金,其中有些村民甚至违法开垦林

地转租以获取更多的经济利益。"张文荣

介绍说,他们调查发现,有18个镇、街道

办事处辖区内存在非法开垦林地修建高

标准农田、种植农作物等问题,毁林开垦

导致近7000亩的林地被毁,地表植被严

重破坏,大量土地裸露,扬尘天气增多,土

化防治更没有足够的认识。"张文荣告诉

记者,对于村民的毁林行为,村干部发现

后通常会进行劝阻,但是并不能从根本上

们对经济利益的追求越是迫切。记者查

阅相关案例后发现在那些地方,人们过度

放牧,过度开采矿山、林草场、地下水,故

意毁坏公益林等各种行为屡见不鲜,只要

"大多数村民法律意识较弱,对荒漠

实践表明,越是靠近荒漠化地区,人

"近些年,国家允许土地流转之后,一

生存发展与生态保护之争

几乎没有收成。

地荒漠化严重。

阻止此类行为的发生。

有利可图,便有人铤而走险。

荒漠化治理应遵循科学标准

今年3月以来,我国陆续出现多次沙 尘天气,影响范围波及多个省份。一时间, 荒漠化防治话题引起了社会的广泛关注。

对此,中国林业科学研究院荒漠化研 究所所长吴波在《北京日报》上发表文章 称:"通过对历史资料的研究可知,沙尘天 气的产生是一种自然现象,即使没有人类 活动的干预,只要条件具备,它也会发生, 只不过人类活动的加剧会破坏原有地表 植被,从而加速沙尘天气发生的频率,或 加重其严重程度。'

据了解,在我国,荒漠化发展最快、危 害最严重的有两类地区:一是主要位于半 干旱和半湿润区的北方农牧交错区,分布 有毛乌素、浑善达克、科尔沁和呼伦贝尔 四大沙地,这些地区由于过度放牧、过度 开垦等不合理的人类活动而荒漠化,主要 分布于内蒙古中部和东部、陕西北部等; 二是干旱区内沿内陆河分布或位于内陆 河下游的绿洲地区,由于过度利用内陆河 水或过量抽取地下水导致绿洲退化,造成

天然植被衰退和死亡,地下水位下降和湖 泊干涸等。

那么,怎样防治荒漠化?有人说:"要 防沙治沙,就应该多植树。""要将沙漠变 为森林。" ……

"其实,这里面普遍存在着一个认识误 区,'树治沙''沙变土'并不是绝对的正 确命题,什么样的沙漠需要治、怎么治, 应遵循科学的标准或满足必要的条件。"吴 波在文章中指出,科学研究证明,只有受 气候变化和人类活动影响形成的荒漠化土 地,才有可能治理和需要治理,而对于那 些天然的沙漠戈壁, 保持其原始状态和生 态系统的完整性, 让在其中生存的动植物 不被打扰,才是最好的选择。

"治理方式也并不局限于种树,应该乔 灌草结合。而且,荒漠化治理应该'以水定 绿',即恢复的植被不能超出水资源承载力。 总而言之,我们应坚持'宜林则林、宜草则 草、宜灌则灌、宜荒则荒'的原则和理念。"吴 波表示。

用好用活检察公益诉讼助力荒漠化防治

防沙治沙是一项系统工程,党的二十 大提出,要坚持山水林田湖草沙一体化保 护和系统治理。检察机关作为国家法律 监督机关、维护国家利益和社会公共利益 的重要力量,应如何答好新时代防沙治沙 这一必答题?

对此,天津大学法学院教授王小钢将 目光锁定在了检察公益诉讼制度上。在 他看来,检察院通过提起荒漠化防治公益 诉讼,可以更好地坚持系统观念,推动荒 漠化综合防治和系统治理。

"检察机关通过提起行政公益诉讼, 可以督促行政机关依法责令改正和进行 行政处罚,助力荒漠化防治;而通过提起 刑事附带民事公益诉讼和民事公益诉讼, 则可以探索生态环境损害赔偿责任的多 种履行方式,促进受损生态有效修复。"王 小钢告诉记者,就荒漠化防治而言,责令 改正与行政处罚同等重要,甚或比行政处 罚更加重要,"因为就其本义而言,责令改 正更容易实现荒漠化治理。"

贵州省威宁县检察院督促整治喀斯 特草原石漠化行政公益诉讼案,就是一起 典型的通过行政公益诉讼督促履职案。 该案中,针对行政机关前期整改不到位的 情况,2022年10月26日,该院及时提起 行政公益诉讼,请求判令威宁县林业局采 取有效措施督促拆除违法建筑、治理违法 圈地放牧等行为。

诉讼中,威宁县林业局积极开展了整 改。2022年12月2日,该院邀请人大代 表、村民代表和"益心为公"志愿者实地回 访查看整改情况,发现案涉违法建筑和圈 地放牧设施已全部拆除,原地覆土种草、 改良草地等项目也按照计划有序实施。 鉴于此,该院依法变更诉讼请求,请求确 认县林业局怠于履行监管职责的行为违 法,获法院支持。

"检察机关持续跟进监督破坏草原生 态环境问题,并以'诉'的确认体现司法价 值引领,最终深化了草原石漠化防治工 作,推动当地生态系统实现可持续发展, 极具代表性。"参与实地回访的威宁县盐 仓镇镇长、县人大代表苏艳红不禁为检察 机关点赞。

让受损的生态环境得到修复,是践行 恢复性司法理念的内在要求,也是检察公 益诉讼办案的核心价值。实践中,荒漠化 生态修复面临生态损害赔偿金收取难,以 及如何管好、用好赔偿金等问题,这需要 检察机关充分发挥民事公益诉讼的作用, 积极探索"公益诉讼+生态修复"办案模 式,促进受损生态实现有效修复

以内蒙古自治区乌审旗检察院诉宁 夏某油气技术服务有限公司、李某某等四 人污染环境刑事附带民事公益诉讼一案 为例。该案中,涉事公司把污水运输业务 交给李某某负责,后李某某为节省运输成 本,将污水倾倒至毛乌素沙地腹部半流动 沙丘低地,导致植被枯死,且地下水中总 固体(全盐量)超标。鉴于此,检察机关通 过采取督促行政机关编制生态修复方案、 委托专业机构对案涉地块损害程度进行 鉴定、提起刑事附带民事公益诉讼等方 式,依法追究违法行为人的生态修复责 任。为解决生态修复资金收取及监管难 题,检察机关还联合相关部门推动设立专 门账户,并持续跟进监督案涉地块恢复治 理情况,确保案涉赔偿金用于生态恢复治 理,使受损沙漠生态环境得到修复。这为 今后检察机关办理类似案件,管好用好赔 偿金,提升生态修复工作质效提供了有益 借鉴和参考。

在促进荒漠化生态修复中,检察公益 诉讼实际上起到了很重要的补位作用。 "在许多类似案件中,行政主管部门往往 存在以罚代管的情形。即便案件到了司 法机关,如果检察机关仅提起刑事公诉, 相对应地,法院判决也只会判处刑期和罚 金,而对于受损生态如何修复却是无能为 力,此时就需要检察公益诉讼来补位。"河 南省尉氏县检察院第四检察部主任朱永 宏对此深有感触。

在朱永宏办理的一起案件中,尉氏县 检察院通过大数据法律监督模型发现,该 县林业主管部门在查处毁林违法案件时, 仅对违法行为人作出行政处罚,或将案件 线索移送公安机关,却未及时监督违法行 为人补种树木,案涉地区防护林缺失造成 周边近千亩固沙草地草枯死,土质趋于沙

化,部分地域甚至出现流动沙丘吞噬农田 的情况。今年3月,该院通过检察公益诉 讼履职,推动29件涉林违法案件被毁林 地全部完成补种并验收合格,修复防风固 沙林约23亩,新栽植林木1.5万余株。以 办理此案为契机,该院还与尉氏县林长办 联合制定《关于全面推行"林长+检察长" 工作方案》,建立健全行政执法与司法衔 接信息共享机制,形成县域内林草湿等生 态资源保护合力。

令人欣慰的是,实践中,各地检察机 关纷纷探索以内部协同、区域联动、跨部 门协作等形成荒漠化防治聚合效应。比 如,内蒙古自治区检察机关积极强化"四 大检察"一体履职,实现刑事打击、行政督 促履职、民事责任承担相结合,推动生态 环境全面修复;通过跨部门联动,加强与 公安机关、审判机关、行政机关的沟通协 作,形成执法司法合力;积极推进跨区域 协作,建立健全跨国境、跨区域协作机制, 促进生态环境全流域保护,构建荒漠化防 治一体化新格局。

"高质效办好每一件荒漠化防治检察 公益诉讼案件,需要强化目标协同、部门 协同、区域协同、政策协同,需要借助更加 专业的智力、科技、数据支持,需要加强科 普和法治宣传,鼓励、引导公众参与,打攻 坚战、持久战。"邱景辉表示,下一步,检察 机关将认真贯彻落实党和国家关于推进 荒漠化、石漠化、水土流失综合治理的重 点部署,积极稳妥多办、办好有重大影响、 示范作用的典型案件,通过鄂尔多斯"库 布其国际沙漠论坛"等国际平台,向世界 展示中国履行《联合国防治荒漠化公约》 的政治决心和法治担当。

图①:内蒙古自治区乌审旗检察 院检察官跟进监督涉案地块恢复情况。

图②:陕西省榆林市横山区 检察院检察官实地查看雷龙湾 镇被毁林地复植情况。

图③:贵州省威宁 县检察院检察官利用 无人机调查取证。





