

公益周刊

公益诉讼检察

2025年8月28日

第163期

本刊策划 肖荣 张国卫
编辑 陆青 美编 任梦媛
校对 赵鹏

联系电话 010-86423461
电子信箱 yanglj2023@126.com

编者按 黄河宁，天下平。2023年8月，黄河“几字弯”攻坚战正式启动。守护黄河“几字弯”顶端的乌梁素海，对打好这场战役格外重要。两年来，内蒙古自治区检察机关以高度的政治自觉、大局意识和法治担当，积极融入乌梁素海生态环境综合治理，协同各方用心用力，切实将习近平总书记关于治理和保护乌梁素海的殷殷嘱托转化为守护绿水青山的生动实践。



只为北疆这片“海”

□本报记者 陆青 沈静芳
通讯员 徐飞航

在黄河深情勾勒的“几字弯”顶端，一汪碧水如遗落人间的翡翠，镶嵌在广袤的河套平原之上。它就是“塞外明珠”之称的乌梁素海。它叫“海”，实际却是个“湖”，是黄河改道形成的河迹湖，在蒙古语中又称“红柳湖”，意为“生长红柳的地方”。它还有很多响亮的名片：地球同一纬度上最大的湿地，全球荒漠、半荒漠地区极为罕见的多功能湖泊，黄河生态安全的“自然之肾”……

这颗“明珠”的荣枯，始终牵动着习近平总书记的心。2023年6月，总书记亲临内蒙古自治区巴彦淖尔考察，殷殷嘱托：“治理好乌梁素海流域，对于保障我国北方生态安全具有十分重要的意义。乌梁素海治理和保护的方向是明确的，要用心治理、精心呵护，一以贯之、久久为功，守护好这颗‘塞外明珠’，为子孙后代留下一个山青、水秀、空气新的美丽家园。”

循着总书记的嘱托，内蒙古以系统治理绘就乌梁素海的保护治理答卷。其中，一抹“检察蓝”以其独特的法治力量，融入这宏大而精细的系统治理工程，在守护碧水蓝天的动人篇章里写下浓墨重彩的一笔。

以事立案：系统之困呼唤非常之策

今年2月，最高人民检察院发布“公益保护的‘中国方案’”典型案例，其中，内蒙古自治区检察机关“以事立案”督促整治乌梁素海流域生态环境受损问题的做法，引起人们的关注。

乌梁素海有何特殊？为何要以事立案？这还得从它与河套灌区和黄河之间的密切关系说起。黄河流经巴彦淖尔市最西端的磴口县时，经三盛公水利枢纽工程分流，通过总干渠被引入河套灌区，灌溉后，农田退水又会经灌区的12条排水干沟汇入最东端的乌梁素海，最后再经过乌梁素海最南端的泄水工程——乌毛计闸退入黄河。这样就形成了“引黄河水灌溉—农田排水—乌梁素海调蓄净化—退水进入黄河”的完整水循环系统。

这本是一项惠民工程，对乌梁素海而言却是一大挑战——作为河套灌区唯一的排水承泄区，乌梁素海接纳了灌区90%以上的农田退水和经净化处理后的城市生活污水、工业废水、山洪水。但是，随着工业快速发展和农田化肥的普遍使用，

各种废水大量进入乌梁素海，一旦超出湖区的自净化能力，湖水水质就会恶化。

“我们在2023年1月至9月的检测中发现，乌梁素海有2个断面水质为劣V类，这意味着乌梁素海的水质出现了不稳定的情况。”内蒙古自治区检察院公益诉讼检察官维英说。问题表现在水里，根子却在岸上。据维英介绍，他们经过初步调查发现，乌梁素海的污染主要来自四个方面：一是工业废水的排放；二是农业“面源污染”，即河套灌区的农药、化肥随农田退水汇入乌梁素海；三是河道内及周边堆积的生活垃圾和建筑垃圾；四是地下水的过度开采。

“造成污染的原因虽然找到了，但污染成因复杂、涉及面广、涉及领域多，若是由流域内检察机关分散监督、碎片化办案，达不到系统监督效果，难以从根本上解决问题。”维英解释说。

对于案情复杂、一时难以确定监督对象的公益损害线索，可以基于公益损害事实立案；对于江河湖泊流域性生态环境治理或者跨行政

区划重大公益损害案件线索，上级检察院可以依法直接以事立案——这是最高检直接立案办理“万峰湖专案”总结出的经验做法。那么，乌梁素海的保护治理是否也可以这样处理？

时值2023年9月，最高检副检察长张雪樵一行到巴彦淖尔市调研。针对乌梁素海流域存在的问题，内蒙古自治区检察院向张雪樵作了汇报，并积极研究保护治理方案。后经向最高检多次汇报沟通，2023年11月3日，该院决定以事立案，采取“上下一体化+横向大协作”的办案方式，对乌梁素海流域生态环境问题分层次分类别立案并开展监督。

紧接着，内蒙古自治区、巴彦淖尔市及其下辖旗县三级检察院分别组建由检察长任主办检察官的办案组，以统筹协调为主，下级院以调查核实为主，一体推进乌梁素海全流域全要素齐抓共治。

问题共答：监督协同中啃下“硬骨头”

发现问题不易，推动整改更是难啃的“硬骨头”。污染往往积弊已久，整改牵涉多方利益，检察监督如何找到平衡点？

从临河区检察院驱车来到该区域某村的一处固体废物污染案现场，只需要半小时。现场可以看到一片用铁皮围挡起来的玉米地，笔直粗壮的玉米秆长得比人还高，与玉米地一路之隔就是河套灌区的一条排干沟渠。谁能想到，眼前这片玉米地曾经是一处面积达13.95亩、固体废物重量约1万吨的垃圾场。“第一次来这里时，各种生活垃圾、建筑垃圾遍地都是，堆积得有1米多高，周围没有任何防扬散、防流失、防渗漏措施。更严峻的是，四排干沟近在咫尺，垃圾废渣与渗滤液随时可能随水流入乌梁素海。”临河区检察院办案检察官王枫说。

据了解，河套灌区的七级灌排系统像毛细血管一样贯穿整个河套平原，12条排干沟中，有9条通过总排干沟汇入乌梁素海，其余3条直接连通乌梁素海。任何一处的污染都可能影响整个流域。

案件事实很清楚，监管责任主体也很明确，但整改是个大难题。2024年1月，临河区检察院制发检察建议书，相关职能部门虽在法定期限内予以回复，却未对固体废物进行清理。于是，该院依法提起行政公益诉讼，以“诉”的方式增强履职刚性。

“其实我们也清楚，要清理这么一大片垃圾场，行政机关也有难处，人财物一时都很难到位。”王枫说。为了尽快解决问题，该院主动与相关职能部门沟通，了解其履职中存在的难点问题，并积极协调解决。

最终，行政机关全面履职，投入大量资金开展垃圾场清理工作。清理期间，数十辆垃圾转运车来回跑了几十趟，深挖固体废物1.4米，清理固体废物8964立方米。清理之后，又外购土方回填，确保土地恢复到正常状态。由此，法院依法裁定该案终结诉讼。

为了防止再有垃圾倾倒入此，临河区检察院积极与城关镇政府及某村村委会沟通，动员村民个人承包该片土地，种植玉米等作物，通过“以地养地”的方式促进土地生态功能修复。同时，落实“谁种地谁管护”的原则，由种植户负责巡查该区域流域内的固体废物污染问题，以实现常态长效。

山水共治：从一湖碧水到万里青绿

乌梁素海流域的西部是浩瀚的沙漠，南部是奔腾的黄河，东部是葱郁的乌拉山国家森林公园，北部是连绵的阴山山脉和辽阔的乌拉特草原，中部是沃野千里的河套平原。它们与乌梁素海相互影响、共同作用，形成了一个山水林田湖草沙共融共生的生命共同体。

习近平总书记多次强调，要坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。这些年来，内蒙古检察机关始终牢记这一使命，在乌梁素海的保护上也确是这么做的。

乌梁素海矿业公司，在未办理草原原占用手续的情况下违规占用天然草原，乌拉特前旗林业和草原局于2024年1月对该公司作出行政处罚，要求其缴纳罚款并恢复草原植被。同年5月10日，内蒙古自治区环保督察组发现，该公司堆放的砂石料仍存在占用草原情形。

收到该案线索后，乌拉特前旗检察院检察长杨弘年主动“带头办案”，

经实地走访，多方调查发现了问题所在——涉案公司已于2017年停产，资金短缺，且该公司负责人生病住院，没钱也没能力处理涉案砂石料。林草部门虽有监管意愿，但自行处理也存在客观困难。

如此一来，机械地要求行政机关履职或处罚企业，难以换来草原的复绿。一场特别的协调会因此召开，乌拉特前旗公安局、旗林草局、旗检察院及涉案企业负责人被检察院请到一起。“大家坐在一起，就是要解决问题。”杨弘年首先表明态度，随之将法理、情理、现实困难一一摊开。

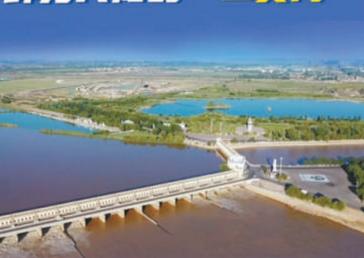
没有推诿指责，只有共寻良策。最终，各方厘清责任，制定方案：由城投公司协助清理砂石料，林草部门负责监督指导，企业承担植绿责任。很快，草原上2万余吨砂石料堆消失了，草籽播撒在平整的土地上，静待新绿萌发。

(下转第六版)

相关视频

题图、底图均为乌梁素海

鲜为人知的“二黄河”



公益播报

第五十期

溯源调查：阡陌纵横间追寻污染踪迹

专案办理中，水质检测是检察机关开展调查取证的一项重要内容。这本是一项常规工作，实际干起来却让检察官犯了难。

“乌梁素海并非孤立存在的，而是与渠系纵横的河套平原、黄河湿地、众多湖泊共同构成了乌梁素海流域。如此一来，开展水质检测本身就是个大工程，更难的还是得排查污染源。”袁鹏是巴彦淖尔市检察院公益诉讼办案人员，他告诉记者，实际排查中很难“抓现行”，即便检测出某处水源污染物含量超标，也很难证明到底是什么导致超标，只能

一点点地溯源排查。

在巴彦淖尔市临河区双河镇团结村，距离黄河不到一公里的地方，有一个保护黄河生态环境工作室，里面有一间办公室摆满了公益诉讼快检设备，办公室墙上有一幅图极为引人注目。

图上展示了乌梁素海流域整个河套灌区的七级灌排沟渠，其中重要的排干沟渠线都被标注成了亮色，每条线上还标注有数量不等的红、蓝、白三色小圆点，圆点旁边是办案人员手写的文字说明。

“如果某处水质初检和复检都不合格，我们就会在图上标注红色，表示需重点排查。若只是初检不合格，则会标注白色。标注为蓝色的，表示总氮超标，需继续监测。”袁鹏介绍说。

对于排查难，袁鹏深有感触。他向记者讲述了一次艰难的排查经历：他们在检测到某处水质有问题后，经排查发现某企业有排污嫌疑，但好几次实地去厂区及其附近调查，都没有发现排污口。最后经过反复的排查才发现，排污口藏在厂区后面一处极其隐蔽的位置，采用的是暗管排污，且白天不排，只有晚上才排。

像这样的情形，办案人员经历过多次。也正是因为坚持不懈地、一

遍遍地排查，他们才能做到不放过每一个排污点，精准确定污染源。2023年以来，巴彦淖尔市检察院依托公益诉讼快速检测实验室，对乌梁素海流域内38个固定水质监测点及分支干沟开展了水质检测，采样200余次，做水质检测900余次，为专案办理提供了扎实的证据支撑。

当然，除了水质检测，群众的广泛参与也为检察机关开展调查取证提供了强大助力。临河区检察院依托保护黄河生态环境工作室与双河镇政府及黄河沿岸的12个村委联手，加强农业面源污染防治普法宣传，并选聘22名“益心为公”志愿者，定期反馈违法线索；乌拉特中旗检察院、乌拉特后旗检察院聘任“公益守护人”积极参与生态环境保护工作；杭锦旗检察院依托公益诉讼“随手拍”，拓宽环境污染线索反馈渠道。

此外，检察机关还积极向科技借力，比如构建大数据法律监督模型、运用无人机拍摄等，为公益诉讼线索发现、追溯分析和调查取证提供了极大助力。

通过一系列强有力的举措，2024年，检察机关针对乌梁素海流域的环境污染问题共立案办理公益诉讼案件153件，其中行政公益诉讼144件，刑事附带民事公益诉讼9件。

记者手记

结案并非终点

乌梁素海水域面积约293平方公里，流域面积约2.75万平方公里。打开地图，你会发现，乌梁素海西边有三大沙漠：腾格里沙漠、乌兰布和沙漠、库布齐沙漠。随着乌梁素海流域生态环境持续向好，三大沙漠东进的步伐得到有效遏制，呼和浩特、包头乃至京津冀的生态和气候也得到了保护。不仅如此，作为河套平原引黄灌溉的最后一道关口，乌梁素海还发挥着黄河水量调节、水质净化、防凌防汛等重要功能。可以说，守护乌梁素海就是在筑牢北方生态安全屏障，也是在守护黄河安澜。

生态治理非一日之功，而是一场需要接力、永不停歇的马拉松。采访中，记者时刻感受到当地检察人对于乌梁素海保护的重视，以及生长在这片土地上的安逸与自豪。也因此，专案虽结束了，但对于乌梁素海的保护治理还在继续——

巴彦淖尔市检察院办案人员还是一如既往地开展水质检测，实地排查污染源，有时一走就是五六百公里，一走就是两三天；

临河区检察院保护黄河生态环境工作室里，还是有专人值班，关于黄河保护、污染防治的普法宣传也从未停止；

乌拉特前旗检察院公益诉讼办案人员也还是经常去乌梁素海周边走一走、看一看，有时驻足与游客交谈，有时拿笔不停地记录着什么……

为持续做实乌梁素海流域生态治理“后半篇文章”，今年以来，巴彦淖尔市检察机关已将监督目光从乌梁素海本体延伸至滋养它的中小河流、乡村河湖，2025年至今已排查相关案件线索56件，立案48件。这绵绵用力、久久为功的努力，正是对习近平总书记殷殷嘱托的坚定回应。

乘车穿行在丰饶的河套平原上，只见绿荫如盖，果实初成，广袤的田野上孕育着丰收的希望。在这片充满生机的土地上，“检察蓝”与“生态绿”的交响，正谱写着一曲新时代生态文明建设的壮美乐章。



▲内蒙古自治区乌拉特前旗检察院办案人员在乌梁素海进行水质检测取样。

▼内蒙古自治区检察机关乌梁素海流域生态环境综合治理专案组根据水质检测情况分析排查重点线索。

