

# 以高质量办案加强荒漠化防治司法保障

**编者按** 我国是世界上荒漠化最严重的国家之一，荒漠化土地主要分布在“三北”地区。这里，防沙治沙面临土地面积大、分布广、荒漠化程度重、治理难等重重关卡，制约着当地经济社会发展。今年9月初，荒漠化防治检察公益诉讼专题研讨会在内蒙古召开，14个省级检察机关和新疆生产建设兵团检察院参加会议，本版特别刊发他们开展荒漠化防治检察公益诉讼工作的经验材料，从中窥见检察机关深入贯彻习近平总书记关于加强荒漠化综合防治和推进“三北”等重点生态工程建设会议上的讲话精神，依法能动履职，以高质量办案加强荒漠化防治司法保障的实践探索。

## 北京：强化“检察+”工作模式

北京市检察机关不断深化检察公益诉讼“三诉两支”（行政公益诉讼、民事公益诉讼、刑事附带民事公益诉讼以及支持社会组织提起民事公益诉讼、支持政府及其指定的部门或机构开展生态环境损害赔偿磋商和提起诉讼）办案格局，注重加强环境公益诉讼与生态环境损害赔偿衔接，支持行政机关开展生态环境损害赔偿相关工作。

北京市检察机关强化“检察+”工作模式，率先建立省级“河长制+检察”工作机制，促使发挥公益诉讼检察职能作用、协同推进河长制内容连续6年被写入全市年度第1号总河长令；分别与北京市林长办、田长办建立“林长制+检察”“田长制+检察”工作机制；服务保障北京市生

态涵养区生态保护和绿色发展，围绕密云水库保护建立“2+1”生态检察保水机制；探索建立公益诉讼生态修复基地；签订《京津冀检察机关关于在生态环境和资源保护领域加强检察公益诉讼工作协作配合的意见》，深化三地检察机关生态环境和资源保护公益诉讼诉讼协作配合；强化大数据赋能检察战略，打通12345市民热线与12309检察监督热线，研发“公益诉讼智能线索发现分析研判平台”，与中国科学院空天信息创新研究院签署深化全面战略合作框架协议，与中国科学院大学共建数字检察研究基地，通过大数据法律监督模型有效发现线索和辅助办案。

## 天津：服务“三北”生态工程建设

近年来，天津市检察机关以落实《天津检察工作高质量发展三年规划》为契机，积极融入荒漠化综合防治和“三北”等重点生态工程大保护格局。

一是建护并重，共同守护“三北”绿色屏障。天津市检察机关积极服务保障“三北”生态工程建设。1986年天津市被列入国家“三北”防护林工程，经过30多年的建设，工程区森林覆盖率达到17.2%，增加了近10个百分点。该市检察机关积极与生态局、规划资源局、农业农村委、林业局等部门签订协作机制，推动构建“三北”防护林齐抓共管的工作格局；在全市开展“荒漠

化综合防治和‘三北’工程”公益诉讼专项行动，将“三北”防护林常态化保护纳入“林长+检察长”工作机制中。二是精准发力，织密防沙治沙“防护网”。全面开展排查，加大办案力度。如武清区检察院办理一起在耕地上种植商业草皮造成土层流失行政公益诉讼案，依法监督行政机关履职，消除了土壤沙化的风险源。三是推动开展常态化监管，做到预防与治理并重。该市检察机关加强与沙化土地监测点的协作，实时掌握监测情况，通过发挥检察监督职能推动对轻微水土流失情况进行日常监督，有效消除可能导致沙化和荒漠化的因素。

## 河北：凝聚荒漠化防治工作合力

近年来，河北省检察机关把助力首都“两区建设”作为重大政治任务，统筹山水林田湖草沙一体化司法保护和系统治理，在推动荒漠化防治中展现公益诉讼检察担当。

一是以办案为中心，强化荒漠化防治司法保护力度。河北省检察机关充分发挥公益诉讼检察职能作用，加大草原、森林等司法保护力度。如承德市检察机关依法开展坝上风电场生态环境恢复治理公益诉讼专项监督，推动恢复植被17.6万亩。张北县检察院针对耕地撂荒引发土地荒漠化问题，督促相关行政机关依法全面履职，恢复耕地3000余亩。二是加强协作配合，凝聚荒漠化防治工作合力。该

省检察机关通过建立“林长+检察长”“河长+检察长”协作机制，协同开展水生态环境和水资源保护专项监督。张北县检察院针对地下水资源保护问题，向当地政府和行政机关制发检察建议，推动县政府出台《张北县非法取水常态化治理工作方案》。三是以专项带全局，推动荒漠化防治取得实效。该省检察机关组织开展“燕赵山海·公益检察”护航美丽河北建设等系列专项监督，推动恢复被毁损、非法占有的耕地、草原等2.3万亩；补植复绿20余万株，督促清除处理违法堆放的固体废弃物435万吨，追偿环境损害赔偿金、治理修复费用38亿元，挽回非法开采的矿产资源价值4.2亿元。

## 山西：坚持“三高”助推荒漠化防治

山西省荒漠化、沙化土地面积达192.88万公顷，占全省总面积的12.32%。山西省检察机关认真贯彻落实习近平总书记关于荒漠化综合防治的指示要求，坚持高站位高标准高质量助推荒漠化防治。

一是以检察长办案为示范，高站位助推荒漠化防治。山西省检察院检察长杨景海带头办理督促整治庞泉沟周边无序放牧破坏林草资源行政公益诉讼案，督促恢复湿地645亩、植被150亩，示范、引领该省各级检察院检察长办理涉及荒漠化防治的重大疑难复杂案件597件，督促恢复林木、草地等植被近9万亩。二是以专项行动为牵引，高标准助推荒漠化防治。该省检察机关强化系

统观念，开展“打击水土保持违法行为、保护黄河中游生态环境”“推进自然保护区专项治理”“紧盯汾河水污染治理 助推一泓清水入黄河”等专项行动，扎实推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。其中，通过开展“打击水土保持违法行为、保护黄河中游生态环境”专项行动共立案673件，发出公益诉讼诉前检察建议358件，磋商133件。三是以典型案例为抓手，高质量助推荒漠化防治。该省检察机关坚持典型案例源头培育、精益求精，所办案件入选最高检指导性案例1件、公益诉讼典型案例21件，山西省检察院发布典型案例56件，以高质量办案推进检察工作高质量发展。

## 内蒙古：筑牢北疆万里绿色长城

内蒙古自治区检察机关坚决扛牢防沙治沙政治责任，自觉以习近平生态文明思想、习近平法治思想为指导，强监督、强协作、强治理，为北疆荒漠化防治提供坚实司法保障。

一是聚焦重点监督，加大荒漠化防治力度。内蒙古检察机关强化山水林田湖草沙一体化监督，加大破坏耕地、林地、草原、湿地、水资源等涉荒漠化防治公益诉讼案件办理力度。强化重点区域荒漠化防治监督，全力打好科尔沁沙地、浑善达克沙地歼灭战，黄河“几字弯”攻坚战，深化毛乌素沙地、库布齐沙漠系统治理。强化公益诉讼多元监督，综合运用大数据赋能，“磋商+听证”“检察+N”“个案办理一类案监督”等多元监督模式，提升监督质效。

二是凝聚共识强协作，构建荒漠化防治一体化新格局。内蒙古检察机关深化生态检察协作，构建河湖、山林、草原保护生态检察协作区，全力实现辐射全区的生态检察“大协作”。强化跨部门协作，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，推进跨区域协作，建立健全跨跨境、跨区域协作机制，促进生态环境流域域保护。三是多措并举强治理，推动恢复性司法落地见效。内蒙古检察机关以刑事打击、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；以异地修复、养殖增殖、购买碳汇、劳务代偿等多元替代性修复，保障荒漠化防治效果；以“一湖两海”“绿色矿山”等综合治理助推荒漠化防治。

## 辽宁：以系统观念保障巩固防沙治沙成果

辽宁省沙化土地达673.15万亩，虽然仅占该省国土面积的3.02%，但分布范围广。2017年以来，辽宁省检察机关坚持系统观念，以助推巩固防沙治沙成果为工作目标，积极能动履行公益诉讼检察职责，为荒漠化综合防治提供了有力的法治保障。

一是以多主体协同助力防沙治沙体系建设。辽宁省检察机关通过携手3省（区）开展绿水青山蓝天联合护航行动、建立辽河水资源和森林资源保护协作机制、开展公检法同堂培训、邀请全国人大代表担任宣传大使等形式，凝聚公益保护合力，立案办理生态环境领域案件15479件，督促恢复被毁耕地、林地、湿地、草原4.9万余亩，推动清理河道400余公里，被污

染水域面积1100余亩。二是以防护林保护为重点助力科尔沁沙地歼灭战。通过探索建立多层次“林长+检察长”工作机制，加大涉林案件办理力度，如沈阳检察院开展专项行动督促恢复林地2万余亩。三是以专项行动为牵引助力各类资源保护。辽宁省检察机关开展“保护黑土地 守护大粮仓”专项行动，共立案1422件，追索损失1300余万元。辽河检察机关推动湿地缓冲区409口油气井按计划退出、拆除496处废弃电力设施。四是以水环境保护助力山水林田湖草沙一体化治理。辽宁省检察机关开展“水环境保护”“守护海洋”等专项监督，如大连检察机关推动行政机关开展非法取用地下水专项整治行动。

## 吉林：因地施策统筹布局

2020年以来，吉林省检察机关以务实举措助力荒漠化防治、守护我国北方生态安全屏障。

一是坚持因地制宜，统筹布局“一盘棋”。吉林省检察机关聚焦荒漠化重点区域，通过检察履职督促补种防风固沙林71万余株，恢复耕地252亩；结合东部多林区特点开展“守护虎啸山林”专项行动，督促恢复林地3315亩；针对中部松花江流域水资源富集特点实行“河长+检察长”工作机制，促进以水定绿；针对西部多草原特点，加大草原保护办案力度，督促恢复草原40237亩。二是坚持一体办案，合力拧成“一股绳”。吉林省检察院设立公益诉讼一体化指挥平台，组建黑土地保护等5个团队，完善“四大检察”综合

履职机制，并与黑龙江、内蒙古等地检察院建立区域协作机制，持续增强合力。三是坚持效果导向，树起高质量“一面旗”。通过优化“大案精办+小案快办”机制，辽源市检察院28小时内督促解决某处水污染问题。加强“恢复性+预防性”司法，以常态化“回头看”确保案实效。四是坚持诉源治理，做实最后“一公里”。建立“一府两院”联动机制，推动将社会治理检察建议落实情况纳入全面依法治国和平安吉林建设考评，通过依法发黑土地等大数据模型筛查线索300余件，聘请荒漠化防治专家等担任特邀检察官助理，通过“益心为公”检察云平台吸收志愿者2600余人，形成“府院联动、社会共治”新格局。

## 黑龙江：将沙化防治纳入整体保护

近年来，黑龙江省检察机关深入贯彻落实习近平生态文明思想，充分发挥法律监督职能，将沙化防治纳入整体保护，取得良好成效。

一是聚焦重点治理，筑牢土地沙化防治法治屏障。黑龙江省检察院指导大庆、齐齐哈尔检察机关围绕科尔沁沙地歼灭战办案，重点督促整治破坏山林草原、水资源及沙化土地行为，办理非法占用林地、草原等案件129件，非法取土挖沙等案件134件，非法采伐防风固沙林等案件31件。二是聚焦专项监督，构建立体生态保护格局。黑龙江省检察院深入开展黑土地公益保护专项行动，督促恢复被非法占用或破坏的耕地、林地等各类土地资源6.92万亩，相关案件被最高

检评为典型案例；持续开展河湖湿地公益保护专项行动，2019年以来督促治理恢复被污染水源地32处、清理被污染和非法占用的河道5214.7公里，开展生态环境领域专项监督24个。三是聚焦配套衔接，完善生态保护机制。黑龙江省检察院积极推动行政执法与检察公益诉讼衔接，与省林草局等单位会签《关于加强涉林行政执法与刑事司法 行政执法与检察公益诉讼衔接 依法严厉打击破坏森林资源违法犯罪行为的指导意见》，与省河湖长办公室及成员单位联合印发《关于加强河湖管理领域执法协同联动的意见》，与吉林省、辽宁省、内蒙古自治区检察院建立跨地区森林资源保护检察监督协作机制，深化跨地区检察协作。

## 贵州：“三不放”督促石漠化治理

贵州省检察机关充分发挥公益诉讼检察职能作用，在调查取证、跟进监督、前端治理三个方面紧抓不放，为石漠化治理提供有力的司法服务保障，2018年以来共办理相关案件454件，督促石漠化治理面积3.2万余亩。

贵州省某县检察院在办理督促整治喀斯特草原石漠化行政公益诉讼案中，持续跟进履职，推动了问题彻底整改。一是对调查取证紧抓不放，确保监督精准。办案检察官通过现场勘查、无人机取证、走访群众、比对草原执法图片等方式，查明修建永久性建筑、违法圈地放牧、违法碾压草原等行为致使草原石漠化加剧。随后，该院向被监督单位提出有针对性、可操作公益诉讼诉前检察建议。二是对跟

进监督紧抓不放，确保整改实效。该院发现部分问题经多次督促仍未整改到位，遂提起公益诉讼，要求被监督单位持续督促“做工作”、制订整改方案、编制实施“百草坪岩溶地区石漠化综合治理项目”，并邀请人大代表、村民代表和具有石漠化防治专业知识的“益心为公”志愿者，实地查看整改情况。三是对前端治理紧抓不放，确保防患于未然。该院通过向法院申请司法保护令，设立“草原生态环境保护检察联络站”、邀请12名护林员为“益心为公”志愿者等方式，与法院、林业局会签《关于加强“百草坪”草原生态环境保护协作配合的意见》，构建“司法保护+行政监管+公众参与”的草原生态环境保护机制。

## 陕西：探索跨区划生态保护新模式

近年来，陕西省检察机关聚焦荒漠化防治问题，发挥生态环境检察融合履职优势，取得一定成效。陕西省委书记赵一德对检察机关助力荒漠化防治工作批示予以肯定。

一是设立专门机构，探索荒漠化防治新路径。陕西省检察院公益诉讼检察部加挂生态环境检察部牌子，市县级检察院成立生态环境检察专门化办案团队，设立陕北高原地区检察院等4个跨区划检察院，管辖涉秦岭、黄河流域生态保护的跨区划公益诉讼案件及地方检察院怠于或不便于检察监督职责的案件。建立全国首个生态环境检察指挥平台，实现案件线索“一网汇集、一网交办、一网调度”。二是依法能动履职，力促荒

漠化防治取得新成效。推广“刑事打击+公益诉讼+警示教育+生态修复”四位一体办案模式，与相关单位联合建立生态修复基地、检察公益林等60万余亩。今年以来，该省检察机关共办理涉及荒漠化的审查起诉案件170件，办理公益诉讼案件90件。三是深化协作联动，构建荒漠化防治新格局。陕西省委政法委等部门印发《关于进一步加强检察建议办理工作促进社会治理法治化的意见》，将检察建议办理纳入目标责任考核。该省检察机关与行政机关建立沟通协同机制281项，其中省检察院与40余家行政机关建立“田长+检察长”等26项机制，与7家环保组织签署合作协议，构建“检察+社会”环境保护合作模式。

## 甘肃：守住前沿阵地遏制风沙危害

甘肃省大部分地区处于我国“两屏三带”生态安全战略格局的“北方防沙治沙带”，是全国重要的生态安全屏障和遏制风沙危害的前沿阵地。甘肃省检察机关深刻认识到加强荒漠化综合防治工作的重要意义，将防沙治沙纳入检察机关服务生态环境司法保护重要内容。

2020年以来，甘肃省检察机关办理涉荒漠治理生态环保公益诉讼案件351件，发出公益诉讼诉前检察建议264件，提起诉讼66件。一是紧盯要素生态保护。重点监督破坏林木资源、过度放牧、超载放牧等极易造成土地荒漠化和沙化的行为，并以中央、省级生态环保督察反馈的问题及黄河流域生态环境警示片反映的问题为突破口，重点排查向沙

漠、戈壁滩直排生产废水等线索，保护戈壁生态。二是携手共筑防沙治沙司法屏障。聚焦加强黄河上游水源涵养和水资源节约集约利用，联合黄河上中游管理局等部门建立协作机制，先后开展保护母亲河、河湖安澜等专项行动，加强与内蒙古、陕西、青海、宁夏、新疆等相邻省份检察机关的协作，督促抓好重点区域天然林草植被的封育封禁保护，确保沙源不扩散。三是注重沿沙地域生态修复。实行“专业化监督+恢复性司法+社会化治理”工作模式，酒泉、武威、张掖等地检察机关通过涉沙公益诉讼案件办理，与地方政府、行政机关、审判机关共建17个生态修复基地，助力受损生态环境及时修复治理。

## 青海：建章立制守护生态高地

青海省检察机关充分发挥公益诉讼检察职能，积极运用法治方式助推草原荒漠化治理。

一是加大惩治破坏生态环境刑事犯罪力度。青海省检察院与省公安厅等单位会签行政执法与刑事司法衔接办法，开展破坏生态环境资源犯罪立案监督专项活动，2020年以来共起诉涉草原等犯罪87人。2021年，三江源地区检察院成立，集中管辖全省跨区域环境资源类公益诉讼和刑事案件。2022年以来，三江源地区检察院办理环境资源类公益诉讼和刑事案件45件。二是大力加强生态环境公益诉讼巡回检察。2022年2月，在三江源地区、环青海湖区域、祁连山南麓青

海片区三个区域试点开展生态环境公益诉讼巡回检察。一年来，相关市州检察院开展辖区区内巡回检察79次，立案463件，督促复垦被非法占用的耕地5600亩、清理被污染河道94公里、清理修复被污染土壤19万亩。三是不断加强公益诉讼检察内外协作。2020年以来，围绕草原鼠害防治、荒漠化治理等重点问题，该省检察机关共办理相关公益诉讼案件95件，先后与18家行政主管部门围绕重点领域合作，建立23项公益诉讼检察与行政执法衔接机制，推动有关部门制定完善相关领域管理规范性文件47个，有力推进草原生态环境问题源头治理和制度防范。

## 宁夏：主动参与维护生态安全

宁夏是我国荒漠化和沙化较为严重的省区之一，也是全国唯一省级防沙治沙综合示范区。近年来，宁夏检察机关主动参与维护生态安全，依法能动履行公益诉讼检察职能，助力提升荒漠化综合防治效能。

一是突出重点，强化系统治理。宁夏检察机关聚焦黄河、贺兰山、六盘山、罗山“一河三山”，坚持用系统思维统筹推进荒漠化综合防治和防沙治沙，推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，办理涉及山水林田湖草沙公益诉讼案件3165件。二是部署专项，强化精准治理。宁夏检察机关陆续部署黄河保护综合治理、湿地保护、助力贺兰山环境整治、六盘

山生态环境和资源保护等公益诉讼专项行动，办理了一批典型案例。三是充分履职，强化依法治理。宁夏检察机关积极建立和落实“河长+检察长+警长”“林长+检察长”等长效机制，凝聚“共抓、共管、共治、共享”保护合力，采用公开宣告送达、召开联席会议、磋商等形式，督促行政机关依法履职、依法整改。如中卫市检察机关在生态环境损害赔偿领域，加强与相关行政机关协作配合，就赔偿范围确定、惩罚性赔偿适用、索赔磋商程序等问题提出法律意见，指导赔偿权利人与义务人达成赔偿协议，赔偿义务人主动履行3331万余元赔偿责任。

## 新疆：大力保护生态环境资源

五年来，新疆维吾尔自治区检察机关充分发挥公益诉讼检察职能作用，立案办理生态环境与资源保护领域公益诉讼案件11736件，其中行政公益诉讼11393件，民事公益诉讼343件。

一是森林保护有力。新疆检察机关通过办案，督促挽回被毁国有林地8.44万亩、集体林地中生态公益林2.58万亩。二是草原保护得力。新疆检察机关督促各方主体落实节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，通过履行公益诉讼监督职责督促恢复被非法开垦和占用的草原超过6万亩。三是耕地保护发力。新疆检察机关部署“防治农田白色污染”专项监督活动，针对农田废弃薄膜处理不

当、秸秆焚烧等突出问题，制发检察建议，推动保护被污染土壤66.38万亩，督促挽回、复垦被非法改变用途和占用的耕地1988.5亩。四是水资源保护给力。新疆检察机关把整治黑臭水体、水源地保护、水资源费收缴、河湖安全、湿地保护作为监督重点，通过办案督促治理恢复被污染水源地171处、清理污染和非法占用的河道1.32万公里、清理被污染水域面积9400余亩。五是野生动物保护聚力。新疆检察机关部署开展“野生动物保护专项行动”，对内加强与刑事检察部门衔接协作，对外加强与行政机关的协作配合，办理各类野生动物保护案件274件。

## 新疆兵团：着力改善生态环境

新疆生产建设兵团检察机关认真贯彻落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》及兵团党委实施意见，持续推动兵团公益诉讼检察工作高质量发展。

一是加强组织领导，高位推动工作。2018年以来，兵团检察院先后10次向兵团党委请示报告公益诉讼检察工作重大事项，兵团党委有关负责同志多次作出批示。二是坚持服务大局，依法能动履职。兵团检察机关主动融入服务保障兵团经济高质量发展大局，依法能动履职，着力改善兵团生态环境，守护辖区蓝天碧水净土。三是优化机制建设，发挥职能作用。兵团检察机

关制定印发《兵团检察机关公益诉讼办案一体化机制建设暂行规定（试行）》，充分发挥一体化机制作用，推动实现检察机关内部资源优化配置和信息共享。四是强化系统观念，凝聚保护合力。兵团检察机关强化与生态环境、自然资源等部门沟通协作，会签《关于加强协作建立机制共同推进公益诉讼的意见》等8个涉生态环境保护文件，共同推动辖区生态环境治理。五是聚焦办案质效，补足工作短板。兵团检察院坚持正确的办案质效导向，常态化开展“回头看”，对生态环境相关案件质效进行全面评查，倒逼提升办案质效。