



在绿色大草原上奏响最美乐章

内蒙古自治区建设祖国北疆生态安全屏障的法治实践

□ 本报记者 史万森

内蒙古自治区东西直线距离2400公里，南北跨度1700公里。为了加强生态环境保护，把内蒙古建设成为我国北方重要的生态安全屏障，内蒙古加快制度创新，强化制度执行，让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线。

围绕绿色环保精准科学立法

由于受地质地貌、气候条件和地区产业特点等因素影响，内蒙古乌海市及周边地区大气环境曾经饱受工业烟尘、粉尘、扬尘的污染，曾一度被称为“黑三角”。这个区域的大气污染治理，一直被视为难啃的“硬骨头”。

2019年11月28日，内蒙古自治区十三届人大常委会第16次会议审议通过了《内蒙古自治区乌海市及周边地区大气污染防治条例》，乌海及周边地区的污染治理有了专门的地方性法规。

乌海市及周边地区大气污染防治涉及三个盟市，通过条例对大气污染防治实行统一规划、统一标准、统一监管、统一考核，建立联防联控联治协作机制。

与乌海市同为黄河流域的鄂尔多斯市也是内蒙古的资源大市，在推进绿色矿山建设过程中，煤矿开发利用水平参差不齐，土地复垦及闭坑治理面临的形势严峻，非煤矿产资源开发利用规模化程度低，共伴生资源及固体废弃物综合利用率低等问题较为突出。如何处理资源开发与环境保护的关系，始终是鄂尔多斯市积极探索并需要重点解决的问题。

2019年10月，内蒙古自治区人大常委会按照积极探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子要求，结合鄂尔多斯市的实际情况，向鄂尔多斯市人大常委会提出了立法建议，强调要在绿色矿山建设管理立法方面进行积极探索，先行先试，为绿色矿山建设提供有效管用的地方性法规。

为找准立法的着力点，提高立法的科学性、针对性和可操作性，鄂尔多斯市人大常委会多次深入矿区企业调研，组织相关政府部门召开立法工作协调会，并通过多种形式向社会各界公开征求意见建议。2020年7月23日，经内蒙古自治区十三届人大常委会第二十一次会议批准，全国首部关于绿色矿山建设管理的地方性法规《鄂尔多斯市绿色矿山建设管理条例》于当年10月1日起施行。内蒙古自治区紫钾蓝天、碧水、净土、绿色开展立法实践。《内蒙古自治区大气污染防治条例》《内蒙古自治区水污染防治条例》《内蒙古自



图为2021年3月11日内蒙古自治区科左中旗人民检察院公益诉讼检察人员来到“公益诉讼生态保护林”，即巴罕固林场和乌斯吐自然保护区进行实地勘查，履行公益诉讼检察职责。 李明慧 摄

治区土壤污染防治条例》《内蒙古自治区草畜平衡和禁牧休牧条例》……一部部法规相继诞生，为祖国北疆生态屏障建设构建起法治的四梁八柱。

突出关键问题创新执法监管

立足区情水情，内蒙古把全面推行河湖长制作为完整准确全面贯彻新发展理念的重大战略举措，牢记使命，聚焦重点，持续发力，全力推进河湖长制落地见效。全区已经建成覆盖自治区、盟市、旗县、乡镇苏木、嘎查村五级河湖长体系，1.5万余名河湖长上岗履职。

内蒙古自治区党委书记、自治区第一总河湖长石泰峰7次深入河湖管护一线调研，内蒙古自治区主席、自治区总河湖长王莉霞到任之初，第一时间赴实地调研黄河河湖管护工作，其他7位自治区级河湖长也加强巡河巡湖跟踪问效，累计巡河巡湖36人次，全区四级河湖长共巡河巡湖15.2万人次，发现河湖“四乱”等问题1249个，解决1104个。

据内蒙古自治区河长制办公室介绍，内蒙古自治

区深入推进河湖系统治理，坚持“治乱”“治病”“根治”并举，以问题为导向，组织编制了《内蒙古主要河湖管理保护重点工作台账》，进一步明确了自治区、盟市、旗县级河湖长的问题、目标、任务、措施和责任5个清单，尝试将河湖长转变为“流域长”，系统治理河湖水域岸线和水资源、水环境、水生态问题，逐步恢复河湖功能，实现永续利用。

河湖长制革除了过去“九龙治水”、各自为政的弊端，各级各部门都按照河湖长的部署和要求，解决了一批社会关注高、整治难度大的河湖管理“老大难”问题，在黄河流域水生态修复、“一湖两海”综合治理、水域岸线空间管控等方面成效显著，内蒙古河湖长制正实现由全面建立到全面见效的转变。

内蒙古自治区林业和草原局局长郝影介绍说，内蒙古自治区林草局坚持监管打击并重，资源保护管理实现新突破。在监管上，进一步完善旗县、苏木乡镇、嘎查村三级林草管护网络，启动建设草原生态保护数字化监管与服务平台，改变“人盯”“眼看”传统管护方式，开发“草原生态监测系统”，严格落实草畜平衡制

度，实现由“管畜”向“管畜”“管草”并重转变。

在打击上，林草执法部门以前所未有的力度在全国率先开展破坏草原林地违法违规行为专项整治行动，对2010年以来违法违规破坏草原林地问题全面起底，彻底整治，对重点案件实行警示约谈，挂牌督办，完成问题案件、图斑整改处置26254件，占比达84.04%，恢复草原林地植被81.31万亩，追缴罚款罚金7.35亿元。

在保护上，内蒙古自治区实行最严格的森林草原保护制度，推动出台《在矿产资源开发中加强草原生态保护的意見》，联合自治区相关部门制定了《关于实行征占用草原林地分区用途管控的通知》，对草原林地按区域发展定位实行分区管控，把林草生态保护更加聚焦到核心区域。

全区林长制推进有序有力，出台了《林长会议制度》《林长巡查工作制度》等5个配套制度，构建了“林长+检察长”协同工作机制，29435名各级林长全部到岗上任，比国家要求提前半年建成五级林长体系。

为切实加强生态环境联合执法，严厉打击生态环境违法行为，实现生态环境保护执法无缝对接，2021年8月，内蒙古自治区生态环境厅、自然资源厅、水利厅、农牧厅、林业和草原局联合印发《内蒙古自治区生态环境联合执法工作规程（暂行）》，共建山水林田湖草沙生命共同体，守护好祖国北疆生态安全。

发挥能动司法助力生态恢复

内蒙古检察机关坚持把“恢复性司法”理念贯穿案件办理全过程，除对犯罪分子实现罚当其罪的处罚外，还督促案件当事人补植复绿，修复受损的生态环境，避免“罪犯服刑，荒山依旧”，实现办案法律效果和社会效果的统一，促进生态环境高质量发展。

2021年，内蒙古自治区各级检察机关在全区范围内开展了破坏草原林地违法违规行为专项整治行动。内蒙古自治区检察院在做好规定动作的同时，积极开展自选动作，部署开展“守护北疆草原林地”公益诉讼专项监督，并积极践行“专业化监督+恢复性司法+社会化治理”的生态检察模式，通过强化专业化监督，践行恢复性司法理念、深度融入社会治理，实现生态资源保护最大化。

内蒙古自治区检察院下发了《关于深入推进内蒙古公益诉讼检察工作高质量发展的意见》和《全区检察机关破坏草原林地违法违规行为专项整治行动和“守护北疆草原林地”公益诉讼专项活动排查检查工作指引》，并联合内蒙古自治区林草局等相关厅局起

草了《破坏草原林地违法违规行为专项整治行动处置工作指引》，联合公安机关、法院制定了《关于建立破坏草原林地领域违法违规行为专项整治行动协作机制的意见》和《关于督促涉嫌破坏草原林地犯罪在逃人员投案自首的通告》，聚焦重点领域，细化排查重点、排查范围和排查步骤，健全完善线索移送、信息共享、协调配合等机制，形成监督保护合力。

内蒙古自治区103个基层检察院实现破坏草原林地、非法占用农用地、污染环境和非法批准、征用、占用土地罪等刑事案件自查全覆盖，专项整治行动期间累计自查各类案件8300件。内蒙古自治区检察院还组织开展了督导互查工作，对发现的实体、程序不规范等问题案件，及时反馈，各盟市检察（分）院全部认领，并采取有效措施推动问题整改，提升案件质效，实现以专项引领推动内蒙古生态检察模式助力公益保护效果最大化。

为破解公益损害“轻刑化”与损害修复“高成本”之间的矛盾，内蒙古自治区检察机关率先在生态环境领域实行刑事案件、民事监督案件、行政案件一并审查，审查逮捕、审查起诉，行政和民事公益诉讼四项职能统一由公益诉讼部门履行的办案模式，将刑事处罚与认罪认罚、生态修复相结合。

2021年，兴安盟科右中旗检察院依法对霍林郭勒市某煤业公司非法占用草原、耕地行为提起刑事附带民事公益诉讼，要求该公司承担侵权损害赔偿責任，支付生态修复费用66.80万元的一倍惩罚性赔偿133.60万元。科右中旗法院依法判决支持了检察机关诉讼请求，案件判决后，该煤业公司全额支付了各项赔偿款项。

内蒙古自治区人民检察院第八检察部主任张云龙介绍说，该案是民法典实施以来内蒙古检察机关提出的首例破坏生态环境惩罚性赔偿的公益诉讼案件，检察机关运用民法典中的“惩罚性赔偿条款”，提高侵权行为人的违法成本，形成强有力法律震慑。

在持续推进“一湖两海”、黄河流域重点流域区域治理的司法保障工作中，内蒙古相关地区人民法院在呼伦湖、乌梁素海等重点区域设立法律服务工作站开展巡回审判、环保宣传、法律咨询等司法便民服务，加强与检察、公安、林业、生态环境等相关职能部门的协调配合，建立联动保护机制，全区法院坚持恢复性司法理念，守住生态保护红线，促进生态环境修复和自然资源合理开发利用，充分发挥环境保护禁止令的作用，立足不同环境要素的修复要求，探索多元化生态修复方式，取得了良好效果。

多措并举保护好耕地中的“大熊猫”

黑龙江省黑土地保护利用迈入法治化轨道

□ 本报记者 崔东凯 张冲

在北纬44度的东北平原上，有一片被称为“黑土地”的神奇沃土，性状好，肥力高，平均厚度仅有30公分，每1公分的形成都需要200至400年，黑龙江是农业大省，更是黑土地大省，黑土地面积占全国总面积的45.7%，其中典型黑耕地面积占东北典型黑耕地总面积的56.1%。全省粮食总产量占全国的1/9，承担着保障国家粮食安全的重大政治责任。

为切实加强黑土地保护利用，维护国家资源安全、生态安全、粮食安全，2021年12月23日，黑龙江省十三届人大常委会第二十九次会议审议通过《黑龙江省黑土地保护利用条例》（以下简称《条例》），于2022年3月1日起施行。

加快黑土地保护立法步伐

哈尔滨五常市被称为“中国优质稻米之乡”，凭借肥沃土地，生产出的“五常大米”闻名遐迩。然而，它的价值也让很多人动了“歪脑筋”。2021年3月，在该市沙河子镇一些不法分子打起了盗采黑土的主意，损害当地农田生态系统及耕地种植条件。

发现这一线索后，哈尔滨市检察院立刻指派刑事检察办案人员赶赴一线指导办案。经过对土壤快速检测分析，被盜挖的物质为泥炭土，是珍贵的矿产资源，也是五常大米生产的营养保障。为了保护黑土资源和“地方品牌”的营商基础，哈尔滨市检察院检察长王金力多次就案件办理、泥炭土资源保护提出重要指导意见。

该案经媒体报道后，也引起了黑龙江省委、省政府的高度重视。

黑龙江省人大法制委主任委员、常委会法工委主任时鹏远告诉记者，2021年5月23日，黑龙江省委副书记、省长胡昌升主持召开专题会议，组成立法工作专班，就黑土地保护利用立法工作进行研究，以“决定+条例”的方式加快立法步伐。经省委同意，将《黑龙江省黑土地保护利用条例》增列为省人大常委会2021年度立法工作计划中的年内审议立法项目。

为确保立法质量和效率，黑龙江省人大农林委、常委会法工委提前介入，与省司法厅、省农业农村厅、省自然资源厅等部门协同推进法规起草工作，向省直有关部门和十三个市（地）人大常委会（工委）征求意见。通过省人大常委会网站向社会公开征求意见，组织召开立法座谈会、专家论证会，认真听取各方面意



图为2021年9月26日，红兴隆检察院公益诉讼部门干警实地查看辖区内蒙某矿塌陷地集中复垦区施工现场。 赵志超 摄

见建议。省组织召开立法专题会议、省政府常务会议、研究部署并讨论通过《条例》（草案）。省人大常委会多次召开黑土地保护利用立法专题会议，研究，听取立法工作情况汇报，提出立法修改意见。

“《条例》坚持问题导向，对全省黑土地的范围作出明确清晰的内涵定义，并与耕地保护条例有机衔接起来，体现了系统观念，为今后依法加强黑土地保护利用指明了方向，提供了法治保障。”时鹏远说。

办理全国首例“轮作休耕”案

近年来，由于长期过度开垦，种养失衡，造成黑龙江省三江、松嫩平原中东部玉米连作土壤养分偏耗大，土壤有机质普遍下降，耕作层不优，犁底层变厚；大小兴安岭和东部浅山区土壤贫瘠，水土流失严重；松嫩平原西部风蚀严重、干旱，土壤沙化，肥力低；三江、松嫩平原中南部土壤酸化加剧，养分低，井灌区地下水位下降等问题。另一方面，黑土地保护工作也面临数量、质量和生态安全的多重挑战，黑土地利用过程中由于重用轻养的问题比较突出，造成黑土地“变

少、变薄、变硬”。与此同时，在保护工作中还存在对违法行为发现、处理不及时，群众对黑土地保护意识还有待提高等方面的实际问题。

时鹏远在接受《法治日报》记者采访时说，黑土地形成需要日积月累，黑土地保护与利用也非朝夕之功，必须妥善处理好黑土地保护与利用的关系，坚持在保护中利用，在利用中更好地保护。

2021年5月，红兴隆人民检察院在开展黑土地公益保护法律监督专项工作中，利用卫星遥感技术排查发现辖区一处本该轮作休耕提升肥力的黑土地上种满了农作物。

同年6月21日，在听取红兴隆检察院汇报后，黑龙江省检察院农垦分院（简称农垦分院）将此案升级办理，充分发挥两级院一体化办案优势，抽调骨干力量组成工作专班调查取证，查明2018年某农场居民张某志600亩耕地未按政策休耕，却领取了国家休耕补贴资金的事实，根据《中华人民共和国土地管理法》《农业部 财政部关于做好2018年耕地轮作休耕制度试点工作通知》等规定，各级政府引导因地制宜轮作

休耕，改良土壤，提高地力，防止土地荒漠化、水土流失和土壤污染。当地农业农村局作为县城轮作休耕的监督管理行政机关，对该农场违规向张某志轮作休耕专项补贴资金30万元的行为，未依法监管也未进行相关行政处罚，存在怠于履职的情形，造成国有财产流失，损害了国家利益。

2021年6月24日，农垦分院邀请黑龙江省人大代表、人民监督员和法学专家对案件焦点问题举行公开听证，主动接受社会监督。听证会后，检察机关与当地农业农村局等相关单位召开行政公益诉讼诉前圆桌磋商会，并达成共识，签署了会议纪要。涉事单位迅速研究制定整改措施，30万元休耕补贴资金被及时追回。

据农垦分院第六检察部副主任许久磊介绍，该案为全国首例轮作休耕公益诉讼案件，为此农垦分院向立法起草专班提出构建黑耕地轮作休耕法律制度，并且将黑土地保护利用检察公益诉讼明确写入《条例》的立法建议，被采纳吸收。

许久磊说，本起案件的案值虽然不大，但检察机关在办理过程中受到了很多启示，总结了不少经验，特别是与省农科院遥感所签订合作框架协议，将在办理涉及黑土地保护等案件中长期提供卫星遥感信息技术支持。

黑土地保护迈入法治轨道

黑土地的依法保护，是一项功在当代、利在千秋的大事。从黑土地保护利用实践看，为解决好黑土地保护利用工作中的“单打独斗”和“各自为战”情况，必须建立和强化黑土地长效保护机制，构建严格规范的责任体系，用刚性的制度约束，扎实做好黑土地保护利用工作。

黑龙江早在2016年就制定了《黑龙江省耕地保护条例》，对黑耕地起到了一定保护作用，但黑土地除耕地外还广泛分布在林地、草原、湿地、河湖泊等范围内，相关规定分散在不同层级、不同领域的法律法规当中，且没有直接的有关黑土地上的立法，在一定程度上还存在职能交叉、法律责任不明确等问题。

2021年5月，佳木斯市汤原县检察院在开展“黑土地保护”专项行动中，向社区、村屯网格员广泛征集案件线索，该院检察长陈旭告诉记者，专项行动中共有72名网格员向检察网格联络员反映农药包装废弃物造成的环境危害等农村面源污染线索23条，盗采盗伐林木损害生态环境线索3条，经核查后，共督促整治侵

占集体土地违章建筑1474平方米，恢复被毁耕地、林地、草原、湿地等合计45亩，督促整改畜禽养殖户污染问题65家，规范农药经销商违规行为1165家，推动农业面源污染综合防治。

黑土地形成需要日积月累，黑土地保护与利用也非朝夕之功。必须妥善处理好黑土地保护与利用的关系，坚持在保护中利用，在利用中更好地保护。时鹏远在接受采访时告诉记者，《条例》明确规定，县级以上人民政府应当建立黑土地保护利用工作联席会议制度，自然资源主管部门作为牵头部门，会同农业农村等有关部门通过联席会议协调解决工作中的重大问题；实施田长制，林长制和河湖长制时，应当明确和落实黑土地保护责任，实施田长制应当按照行政区划和属地管理的原则，设置省、市、县、乡、村和网格，户七级田长；农业生产经营者应当加强农田基础设施建设，采取提升耕地质量和改善农田生态环境的养护措施，依法保护和合理利用耕地。

《条例》规定，乡（镇）人民政府、街道办事处应当对黑土地保护利用情况进行日常监督管理，协助组织实施黑土地保护工作；村民委员会、农村集体经济组织应当对黑土地保护利用情况实施巡查，配合有关部门和乡（镇）人民政府、街道办事处做好黑土地保护利用工作。

黑土地保护利用是一项长期而艰巨的任务。记者注意到，《条例》进一步夯实了主体责任，增强黑土地保护的积极性和主动性，把保护责任与奖惩激励机制相挂钩，明确规定县级以上人民政府应当建立黑土地保护激励机制，通过实施项目，保护试点和发放补贴资金等扶持政策，提高黑土地所有权人、承包人、经营权和有关管理单位保护黑土地的积极性。未尽到黑土地保护责任的，可以不予发放相关补贴资金；对于未尽到耕地保护责任的，可以将相关补贴资金交由有关农村集体经济组织用于耕地保护支出，国家另有规定的除外。同时，为调动组织和个人保护黑土地的积极性，强化黑土地保护力度，《条例》进一步明确，县级以上人民政府应当对在黑土地保护工作中作出显著成绩的组织和个人，按照国家、省有关规定给予表彰和奖励。

今年3月1日起正式施行的《条例》共8章68条，分为总则、保护利用规划、保护与修复、建设与管理、监测与评价、监督管理、法律责任、附则，突出针对性和权威性，标志着黑龙江省黑土地保护利用工作迈入法治化、规范化轨道。