

黄河上游水源涵养生态环境公益诉讼检察实践思考

◆王静媛 张会锋 杨抓喜才旦

(玛曲县人民检察院，甘肃 甘南 747300)

【摘要】黄河上游水源涵养区是黄河上游重要的水源补给区域和生态功能区，生态地位很重要。检察公益诉讼在黄河上游水源涵养生态环境保护中起到了积极主动的法治保障作用。然而，受制于检察人员自身生态领域专业知识水平不高、公益诉讼检察建议“刚性”监督有差距、案件线索信息不对等等因素，检察公益诉讼监督面临一些困难。如何更好、更实地发挥公益诉讼检察职能，促进黄河上游水源涵养区生态治理保护，成为相关工作人员需要认真思考的课题。本文结合检察实践，分析了当前公益诉讼检察存在的问题和不足，探索了解决问题的对策，以期能为保障黄河上游水源涵养区建设提供实践参考。

【关键词】黄河上游水源涵养；生态环境保护；公益诉讼检察

黄河是我国的重要生态安全屏障。作为检察机关，需要思考如何立足自身检察职能，主动融入黄河上游水源涵养区建设的治理保护，更加能动、有效地发挥公益诉讼检察职责，贡献基层公益诉讼检察智慧力量。本文结合当前检察机关履职的作用、监督质效，以及存在的问题不足，有针对性地提出较为可行的措施，以期对黄河上游水源涵养区建设有所新的裨益。

一、黄河上游水源涵养区生态保护现状

黄河从发源到干流流经的地域，在上游(本文所指黄河上游即黄河发源地青海以及上游流经甘肃、四川等地区域)水源地主要是以高原草地、雪山冰川、高寒湿地等形式的生态资源为主。实现水源涵养功能的方式主要以高山草原湿地以及雪山冰川融水等为主，水源补给形式丰富，其中草原湿地支流、湖泊等补给量最大。这些珍贵的水体资源，受人为因素、气候升温等影响，使得高原积雪雪线上升、冰川退缩，水源涵养量持续下降。此外，流域内人口持续增加、人为破坏草地植被、湿地，导致区内不少支流断流、湖泊面积缩减、可供补给水源明显减少或有减少风险隐患。继而，一些生态问题频发，比如草原沙化退化、湿地干枯、鼠害、水土流失等。面对当前复杂而严峻的生态环境资源保护问题，黄河上游流域内各地行政部门、检察机关勇担责任，积极推进黄河上游水源涵养区建设，全力守护黄河上游生态环境资源。

(一) 行政部门主导大力实施生态修复保护工程

近年来，沿黄各地行政部门将生态保护修复保护作为落实黄河流域生态保护和高质量发展的“主阵地”，树牢上游意识，扛起上游责任，因地制宜、分类施策，统筹实施山水林田湖草沙一体化保护和修复工程，旨在推进黄河流域整体保护、系统修复。以甘肃为例，根据国务院《全国主体功

能区规划》，涉及甘南黄河重要水源补给生态功能区、祁连山冰川与水源涵养生态功能区、黄土高原丘陵沟壑水土保持生态功能区等国家重点功能区。针对甘肃受历史、气候等因素影响，水源涵养区生态环境脆弱、草场沙化退化、盐碱化现象严重等问题，以甘南黄河上游干流为重点，围绕草原、湿地、河流沿线生态修复、矿山生态环境恢复治理等，集中连片实施矿山修复、森林草场湿地保护、水土流失和沙化草原治理等一大批项目，以保护生态、涵养水源为重点，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，从根本上推动黄河上游生态环境持续好转。相关资料显示，2021年5月，甘南黄河上游水源涵养区山水林田湖草沙一体化保护和修复工程被列为国家第一批一体化保护和修复工程，项目总投资50.05亿元，中央补贴资金20亿，共部署200个子工程，通过开展“抑沙—护草—育林—治山—退田—养水”治理，实现黄河上游草原、荒漠、河湖、湿地等自然生态系统好转，水源质量得到改善，生态系统实现良性循环。

(二) 检察机关提供坚实的服务保障作用

在黄河上游水源涵养建设保护过程中，创新运用环境检察公益诉讼，是检察机关实践参与生态环境治理的重要手段，也是推动黄河上游生态环境治理模式向司法型治理转型，最终实现协同治理及其法治化的重要路径和现实要求。2021年，最高检发布《关于充分发挥检察职能服务保障黄河流域生态保护和高质量发展的意见》及典型案例，明确要求各级检察机关充分发挥公益诉讼检察职能，强化生态环境司法保护，提供有力法治保障。实践中，沿黄各地检察机关在对待黄河上游水源涵养区存在的生态问题，通过发挥“四大”检察职能，健全完善公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼、跨区域协作等机制，全面统筹助推水源涵养、生态修复、污染防治等保护治理工作，为黄河上游水源涵养区建设

贡献了积极的法治力量。其中，公益诉讼检察在具体治理保护过程中，提供了更为特色、突出的监督保障作用。例如，行政诉讼法赋予检察机关“诉”的权利，旨在督促行政机关依法履行法定职责，帮助行政执法机关手持“法治之剑”，强化执法“刚性”，促使环境整治问题向司法治理转型。实践中，检察公益诉讼在黄河上游水源涵养区建设过程中发挥了显著的积极作用，但在具体办案过程中仍然存在着诸多难题。

二、生态环境公益诉讼检察面临的困难和不足

(一) 公益诉讼检察监督切入点不多、案源线索来源受到限制

首先，尽管公益诉讼检察始终致力于黄河上游水源涵养区的生态保护，但检察官自身生态领域专业知识水平不高，这使得在处理与黄河上游水源涵养区生态保护相关的检察公益诉讼时，难以准确把握法律法规的界定和生态损害问题的实质性条件，可能导致一些重要的生态损害问题被忽视或处理不当。其次，环资类案件的集中管辖机制进一步限制了检察公益诉讼的监督切入点。由于案源线索的来源受到限制，在获取和审查与黄河上游水源涵养区生态保护相关的公益诉讼案件时，可能导致部分重要案件线索被忽视。总体而言，在推进黄河上游水源涵养区生态保护检察公益诉讼的过程中，需要努力提高自身的生态领域专业知识水平，并寻求更为广泛和多元的案源线索来源方式，以确保黄河上游水源涵养区的生态保护得到有效的法律监督和维护。

(二)“刚性”监督落实与协作配合的困境

面对特殊、复杂的青藏高原、黄河上游生态环境资源，以及生态保护观念落后、制度保障不够等客观现实，由于各相关部门和机构对黄河上游水源涵养区生态保护的认知和理解存在差异，导致在检察公益诉讼的实际推进中，刚性监督与各相关部门的协作配合出现矛盾。例如，在黄河上游水源涵养区的水土流失治理中，检察公益诉讼需要强调法律规定标准和要求，而相关部门可能更加侧重于技术或经济的可行性，这样的差异导致了双方在合作中的矛盾和冲突。同时，生态保护涉及的利益相关者众多，从地方行政部门到项目投资，都有着不同的利益诉求和关注点，这也为检察公益诉讼在黄河上游水源涵养区生态保护中的“刚性”监督增加了难度。总的来说，在推进黄河上游水源涵养区的生态保护检察公益诉讼中，既要充分发挥“刚性”监督的法律优势，又要妥善处理与相关部门和利益相关者之间的关系，以确保黄河上游的生态保护得到更加有效实施。

(三) 检察机关公益诉讼融入度不够

在推动黄河上游水源涵养区生态保护检察公益诉讼的过程中，面临的核心问题之一是公益诉讼检察的融入度还不够深入。尽管黄河上游水源涵养区的生态保护对于国家的生

态安全和人们的生活质量都有重要意义，但在实际操作中，检察机关在与相关生态保护部门、企事业单位及社会组织的互动中，尚未形成高效、紧密的合作机制。出现这一问题的原因有多个方面。首先，黄河上游水源涵养区生态保护的任务繁重，涉及的领域广泛，而检察公益诉讼在其中所占的比重相对较小，导致在生态保护整体战略中的地位不够明确。其次，由于黄河上游水源涵养区生态保护的复杂性，检察公益诉讼需要涉及多个部门的合作，但目前在信息共享、任务分工、责任界定等方面仍存在一些模糊和不足。因此，迫切需要进一步提升公益诉讼检察的融入度，强化与相关部门和组织的合作，确保公益诉讼检察真正发挥生态保护的关键作用。

三、提升生态环境公益诉讼检察实效的策略

(一) 及时转变司法理念，磋商程序的合理运用

面对上述问题，及时转变司法理念和磋商程序的合理运用显得尤为关键。首先，黄河上游水源涵养区的生态保护并非仅是单一法律问题，而是一个涉及生态学、经济学、社会学等多学科的复合问题，因此，检察机关在处理相关的公益诉讼时，应及时转变理念，从单纯的法律应用转向多学科交叉的综合分析，这样才能确保检察公益诉讼的深度和广度。其次，考虑到生态保护涉及的利益主体多、问题复杂，单纯依赖司法程序可能难以解决所有争议，此时，磋商程序的合理运用显得尤为重要。检察机关应主动与相关生态保护部门、企事业单位、社会组织等进行磋商，及时解决在生态环境资源领域出现的争议和问题，以实现黄河上游水源涵养区生态保护效果的最大化。通过以上策略，不仅能够有效破解黄河上游水源涵养区生态保护检察公益诉讼中的困难，还能为黄河上游水源涵养区的生态保护提供更加有力的法律支持，进一步促进黄河保护法的实施和生态文明建设的深入推进。

(二) 加强内外部沟通协作，保障监督理念的落实

加强内外部的沟通协作，不仅能够打破案源匮乏、监督点不多的窘境，还能够促实现线索移送、信息共享、保护合力等监督效果。首先，生态保护涉及多方面的法律规定与行政管理，而环境执法部门作为直接参与黄河上游水源涵养区生态保护的关键部门，持有大量实地执法的第一手数据。为了提高检察公益诉讼的针对性和有效性，检察机关应积极与行政执法机构建立稳固的信息共享机制，这样才能够第一时间得到各类生态损害问题的反馈与处理进程，精准性、规范性监督的局面才能打开。例如，每年与行政执法机关开展联合检查、督查，每次都会在检查中第一时间发现生态环境资源受损的案件线索，且这些线索是最能直观感受到公益受损的结果，之后的工作便是调查取证，督促行政机关依法履职，依法守护生态环境资源。其次，作为生态环境资源

的行政管理方，如自然资源、水务、环保等部门，其手中大量持有生态修复防治的第一手数据。作为监督方的检察机关，为了实现精准监督，要在上述数据中发现公益受损的线索，更好地把控、切入公益诉讼检察监督，从而实现黄河上游的长期、可持续保护。最后，面对环资类集中管辖的限制，应做好内部信息共享，不断克服困难，通过“四大检察”的充分履职，更好形成黄河上游水源涵养区生态保护的司法保护合力，让检察智慧和力量更好地服务于黄河流域的生态环境保护。

(三)以办案促提升，以监督促落实

黄河上游水源涵养区生态保护是一项长期的法律任务，不能一蹴而就。因此在公益诉讼检察的监督过程中，每一次的反思总结是以办案促提升的重要途径，每一次的回访调查是以监督促落实的重要手段。只有通过深入挖掘案件办理过程中出现的问题与短板，不断反思总结提炼，同时做好案件的回访调查，防止各类问题的反弹回潮，才能不断提升公益诉讼的监督“刚性”，继而逐步提升案件办理质效。此外，检察机关应积极借鉴先进地区和周边县市对黄河上游生态保护检察公益诉讼方面的成功经验，及时完善自身的办案模式和策略，确保每一件公益诉讼案件都能为黄河上游水源涵养区的生态保护贡献实实在在的司法保障。总之，通过做好反思总结、回访调查工作，采取“以办案促提升，以监督促落实”的模式，才能更高效地推进黄河上游水源涵养区检察公益诉讼，从而为生态保护提供坚强的法治支撑。

(四)加大检察机关公益诉讼融入度

黄河上游水源涵养区生态保护检察公益诉讼不仅是一个地域性的课题，更是一个基层检察机关如何更加深度融入地方生态文明建设的法治议程，因此检察机关在这一领域的介

入必须具有前瞻性和广泛性。首先，检察公益诉讼应积极参与到黄河上游水源涵养区的生态保护监督执行和法律实施的各个环节，确保监督效果为生态保护提供有力的法律支撑。其次，检察公益诉讼在黄河上游水源涵养区生态保护中的角色应进一步明确，积极与生态环境、自然资源等部门建立紧密的监督合作关系，共同策划、推进黄河上游水源涵养区的生态保护工作，逐步使检察公益诉讼在这一过程中的作用得到最大化。最后，还需进一步加强自身队伍的专业能力提升，以确保在具体的办案中能够准确、迅速地应对各种问题。总之，通过加大检察机关公益诉讼的融入度，才能更有力地推动黄河上游水源涵养区的生态保护工作，为实现黄河上游的持续、健康发展提供坚强的司法保障。

参考文献：

- [1]向君,刘晓云.甘南黄河上游水源涵养区建设研究[J].兰州文理学院学报(社会科学版),2021,37(05):88-93.
- [2]李芳.黄河上游水源涵养区径流变化及其影响因素研究[D].兰州:兰州大学,2022.
- [3]宋君华,胡勇.黄河流域公益诉讼检察协作的困境与破局[J].中国检察官,2023(15):60-63.

作者简介：

王静媛(1980—),女,藏族,甘肃甘南人,硕士,三级高级检察官,研究方向:法律。

张会锋(1984—),男,汉族,甘肃天水人,本科,四级高级检察官,研究方向:法律。

杨抓喜才旦(1990—),男,藏族,甘肃武威人,本科,三级高级检察官,研究方向:公益诉讼检察。