

# 全区检察机关2024年 涉生态环境保护领域典型案例事例

1月3日上午,西藏自治区人民政府新闻办公室召开新闻发布会,介绍全区检察机关2024年生态环境保护检察工作情况,回答记者提问,并通报了典型案例事例。

本报记者 王香香

## 【案例一】西藏自治区检察机关督促履行地热水资源保护职责行政公益诉讼案

### 【关键词】

行政公益诉讼
地热水资源保护
资源税
资源补偿费
确认违法

### 【要旨】

针对无证开采地热水资源、未缴纳相关税费等情形,省级检察机关充分发挥检察一体化办案优势,监督行政机关依法履行监管职责;对检察建议回复期满后行政机关仍未依法履职的,检察机关以诉的方式彰显监督刚性,维护国家利益和社会公共利益。同时通过专案办理推动诉源治理,推动制定规范性文件保护地热水资源科学开发利用。

### 【基本案情】

西藏自治区各地的地热资源开发普遍存在资源浪费、国家税费受损等问题。其中,位于西藏自治区察雅县吉塘镇的吉塘温泉酒店,于2019年10月建成并对外营业。该酒店使用的温泉水来自某投资有限公司2017年6月在察雅县吉塘镇卡仁村开采的一口温泉井,深度约1718米,水温50℃。某投资公司将开采的地下温泉水出租给吉塘温泉酒店长期使用,双方于2022年1月1日签订五年温泉有偿使用协议。两企业均未办理取水许可证和采矿许可证,未安装取水计量设施,亦未缴纳水资源税费。两公司的违法行为破坏地热水资源,造成国家税费流失,侵害国家利益和社会公共利益。

### 【关键词】

行政公益诉讼检察建议
磋商
自然保护区保护
一体化办案
系统治理

### 【要旨】

针对在国家级自然保护区违法建设项目造成生态损害的历史遗留问题,检察机关依托一体化办案机制,推动不同层级行政机关依法履职,系统治理,科学修复国家级自然保护区生态环境。

### 【基本案情】

西藏雅鲁藏布江中游河谷黑颈鹤国家级自然保护区(以下简称黑颈鹤国家保护区)于2003年6月由国务院批准建立。2017年,南木林县4.6万亩人工种草(一期)建设项目在艾玛乡、茶尔乡、土布加乡3个乡6个片区实施,规划开垦土地4.6万亩,实际平整改良土地2.4万亩。其中A区东片区(艾玛乡)2020年停止种草,改为万亩马铃薯种植。项目投入国有资金近3亿元。2021年经国家森林督查停工后,被破坏的土地一直未修复。南木林县相关行政机关未依法履行保护区建设项目审批监管职责,造成黑颈鹤国家保护区生态环境被破坏。

西藏自治区人民检察院(以下简称自治区检察院)在指导昌都市人民检察院(以下简称昌都市院)、察雅县人民检察院(以下简称察雅县院)履行职责中发现各地普遍存在上述公益受损问题,自治区检察院决定以事立案,通过分步推进、全系统监督,有效规范西藏地热水资源开发利用、保障国家税费收缴。

针对吉塘温泉酒店和某投资公司未办理取水许可证和采矿许可证,未安装取水计量设施,亦未缴纳水资源税费的违法行为,昌都市院立案调查后,认为根据《最高人民法院关于对地下水热的属性及适用法律问题的答复》:地下水热(25℃以上)属于地热资源,具有矿产资源和水资源的双重属性。对地下水热的勘查、开发、利用、保护和管理应当适用《中华人民共和国矿产资源法》《中华人民共和国矿产资源法实施细则》《矿产资源补偿费征收管理规定》相关规定。某投资公司开采的地热温泉属于地下水热范畴,该公司未经审批开采使用地热水资源的行为,违反法律规定。2023年5月27日,昌都市院分别向察雅县自然资源局、水利局、税务局制发检察建议,建议察雅县自然资源局履行地热水资源监管职责,对违规开采使用地热水资源的行为进行有效监管和查处;建议察雅县水利局履行水资源监管职责,对违规取水用水问题

西藏地热蕴藏量居全国首位,地热水资源不仅是重要的水资源,也是重要的矿产资源,应当予以严格保护。检察机关全面贯彻《中华人民共和国青藏高原生态保护法》等

2023年7月,西藏自治区人民检察院(以下简称自治区检察院)在履职中发现该线索,因案情复杂,涉及历史遗留问题,需与跨层级、多部门行政机关沟通协调等因素,决定交由日喀则市人民检察院(以下简称日喀则市院)办理。2023年9月14日,日喀则市院以行政公益诉讼立案。检察机关多次与日喀则市林草部门、南木林县政府沟通,通过调取涉案区域近十年土地统计数据、实地勘察、询问走访、查阅资料,开展磋商座谈,查清案件事实,明晰各行政机关的具体职责。经查明,涉案区域原有土地多为灌木林地、未成林封育地和内陆滩涂,长有砂生槐等原生植物。项目建设单位未经草原或林业行政主管部门审核同意即开工建设。项目实施后,进行土地平整、深耕深翻,修建水塘、机耕道、机井等水利设施,抽取地下水和雅鲁藏布江水灌溉等。根据核点以及卫星遥感监测,项目用地均位于黑颈鹤国家保护区内,截至2023年2月6日,项目疑似耕作总面积约2.4万亩。

根据《中华人民共和国自然保护区条例》第二十六条、第三十二条,《中华人民共和国城乡规划法》第四十一条,《中华人民共和国

国家级自然保护区是青藏高原自然保护地体系的重要组成部分。对发现的国家级自然保护区被破坏的历史遗留问题,西藏两级检察机关

进行查处,督促企业缴纳水资源费;建议察雅县税务局督促违法企业依法缴纳地热水资源税。检察建议回复期满,察雅县税务局依法全面履行监管职责,收缴地热水资源税及滞纳金共计2万余元。察雅县水利局和自然资源局仅作出责令停止违法行为的决定,未依法作出罚款、没收违法所得、征收水资源费等行政决定,存在履职不到位的情形,国家利益持续处于受侵害状态。

2023年8月26日,昌都市院将察雅县自然资源局、察雅县水利局未依法履职的2件行政公益诉讼案依法移送至察雅县院审查起诉。9月25日,察雅县院向察雅县人民法院提起行政公益诉讼,请求确认二被告对吉塘镇卡仁村地热水资源被非法开采使用的违法行为未全面履行监管职责的行为违法;判令二被告继续履行法定职责,依法查处无证开采、使用地热水资源的行为。法院受理后,察雅县水利局、自然资源局开展联合执法,对温泉井及相关设备进行查封,对两家企业无证开采、使用地热水资源的违法行为作出相应的行政处罚、收缴违法所得,检察机关提出的履职责任的诉讼请求已全部实现。

同时,自治区检察院针对省域范围内的资源浪费、国家税费受损问题,加强对相关行政机关的监督力度,推动规范西藏地热水资

### 【典型意义】

法律规定的青藏高原水资源应当坚持科学开发,合理利用,充分发挥水资源的综合效益,保障用水安全和生态安全的要求,通过督促相关行政机关依法履职和制定规范性

水法》第十二条第四款、第六十九条等规定,日喀则市院于2023年10月10日、2024年2月8日分别向南木林县林草、自然资源、建设规划、农业农村、水利部门等多家行政机关公开宣告送达6份检察建议,建议按照各自职责及时修复保护区生态、撤销许可、纠正违法行为、保护国有财产。南木林县相关行政机关收到检察建议后,回复将通过系统治理,科学修复黑颈鹤国家保护区受损土地。

自治区检察院在指导日喀则市院办案中发现,西藏自治区林草和草原局(以下简称自治区林草局)于2015年2月10日批复同意在南木林县艾玛乡恰热村实施人工种草项目,该地块属于上述项目的A区东片区(艾玛乡),在黑颈鹤国家保护区范围内。2021年1月28日,日喀则市林草部门曾就上述项目A区东片区(艾玛乡)改种万亩马铃薯种植项目问题向自治区林草局请示但未得到答复。针对在履行国家级自然保护区监管职责中的错误审批行为、对国家级自然保护区被破坏时的不作为等问题,自治区检察院根据《中华人民共和国自然保护区条例》第二十一条、第二十六条,《西藏自治区实施<中华人民共和国自然保护区条例>办

按照“必须坚持生态保护第一”的新时代党的治藏方略要求,充分运用公益诉讼检察监督手段,通过召开座谈会、磋商会、公开送达检察建议等形式,

源开发利用,保护地热水资源安全。2023年10月8日、11月2日和3日,自治区检察院分别向国家税务总局西藏自治区税务局(以下简称自治区税务局)、西藏自治区自然资源局(以下简称自治区自然资源局)和西藏自治区水利厅(以下简称自治区水利厅)发出磋商函,建议行政机关对地下开采地热水资源无序开发、无证开采,地下资源税费未及时收缴等监管不力问题予以整改,建议加强与相关部门建立工作配合机制形成监管合力、推动地方性立法规范建设等。

11月29日,自治区检察院检察长主持召开与自治区水利厅、自然资源局、税务局的磋商会,对行政机关两个有争议和疑义问题提出解决办法,提出《关于对西藏地热资源开发利用制定地方性法规规章或规范性文件予以规范的建议》。磋商会后,三行政机关均按照磋商意见积极整改,全面排查地热资源开发利用情况、开展地热水资源取用秩序清理整顿,并将此项工作纳入2024年度最严格水资源管理制度考核内容。全区地热资源经营户共113户,其中110户已办理税务登记证,入库税款161万元。西藏自治区发改委(能源局)起草的《关于促进西藏自治区地热能开发利用的实施意见》已于2024年2月21日出台,全面规范西藏地热水资源开发利用监管和资源税费收缴。

文件全面规范西藏地热水资源开发利用。在检察建议发出后相关问题仍未得到有效整改时,以诉的方式督促行政机关依法全面履职。

法》第十六条等规定,于2023年10月8日以行政公益诉讼立案,10月31日与自治区林草局召开磋商会并发出磋商函。自治区林草局于12月12日复函称,将进一步加强对下级林草部门请示事项的审批,加强对国家级自然保护区监管,指导和督促南木林县在生态影响论证的基础上进行整改,科学合理修复受损生态环境。

2024年1月12日,自治区林草局召开“南木林县4.6万亩人工种草(一期)建设项目区域生态修复项目评审会”,邀请专家对修复方案进行评审,根据《中华人民共和国青藏高原生态保护法》第十八条规定的实行自然恢复为主、自然恢复与人工修复相结合的系统治理原则,决定对评估需要修复的5346亩保护区实施人工修复,其他可以自然恢复。当前,在南木林县政府主导下,南木林县各行政机关全面落实检察建议要求,根据修复方案,已投入350余万元开展植树、种草等生态修复工作;同时,依法撤销项目建设规划许可证、建设项目用地预审意见;对破坏保护区的违法行为作出罚款5万元行政处罚;项目购置的机械设备固定资产登记工作已初步完成,固定资产补录和机械设备维修工作正在进行中。

督促行政机关纠正违法审批行为,查处违法破坏生态行为,科学修复受损保护区生态环境,为青藏高原生态环境保护作出检察贡献。

### 【典型意义】