

上海市律师协会

农村与农业业务研究委员会 法律资讯

第十八期（2023 年 5 月）

主任：翁卫国

副主任：崔嵬、刘大卫、徐纯晔

委员：敖伟、陈良宣、陈文晋、方玉宝、黄辉、黄华勋

胡乃文、李晨曦、李新星、刘华北、刘晓栋

沈春、石超、孙郑刊、孙武寅、王丽霞、王娜玉

王文文、尚德排、项民、熊敬黔、徐佳、杨晖

严久利、俞斌、于元良、张文、郑璟华、周可会

干事：刘琳、马金凤

秘书：宋昕奕

本期编辑：马金凤

目 录

第一部分：新闻/新规速递

农业农村部政策与改革司关于印发《农村产权流转交易规范化试点工作方案》的通知 1-17

第二部分：专项行动

主题：菜篮子市长负责制

农业农村部 国家发展改革委 财政部
自然资源部 生态环境部 交通运输部
商务部 国家卫生健康委 市场监管总局
中国银保监会 中国证监会 18-30
关于修订《“菜篮子”市长负责制考核办法实施细则》的通知

用好考核“指挥棒” 压紧压实“菜篮子”市长负责制——农业农村部市场与信息化司司长唐珂就修订《“菜篮子”市长负责制考核办法实施细则》答记者问 31-38

第三部分：典型性案例

主题：青藏高原生态保护

案例评析：加强青藏高原生态保护法治宣传，展示人民法院司法守护雪域高原生态环境经验成效 39-41

十大典型案例：

一、唐某良等三人非法捕捞青海湖裸鲤刑事附 42-62

带民事公益诉讼案

二、王某前祁连山森林草原失火刑事附带民事
公益诉讼案

三、杨某平等六人非法开采若尔盖湿地泥炭案

四、色某等五人盗掘古文化遗址、色某等三人
盗窃文物案

五、吾某拉、夏某白危害高原珍贵、濒危野生
动物案

六、康定某水泥有限责任公司、四川省甘孜藏
族自治州康定市某村民委员会及孟某安等八
人非法采矿案 42-62

七、北京市丰台区某环境研究所诉某铝业股份
有限公司兰州分公司环境污染民事公益诉讼
案

八、青海省某农垦（集团）有限公司诉格尔木
市某发展有限责任公司固体废物污染责任纠
纷案

九、云南省龙陵县人民检察院诉龙陵县某镇人
民政府怠于履行外来物种阻截防控监管职责
行政公益诉讼案

十、西藏自治区朗县人民检察院诉某自然资源
局怠于履行矿山修复监管职责行政公益诉讼
案

第一部分：新闻/新规速递

关于印发《农村产权流转交易规范化试点工作方案》的通知

信息所属单位：农业农村部政策与改革司

文 号：农政改发〔2023〕1号

生效日期：2023年04月14日

发布日期：2023年04月19日

内容概述：

为贯彻落实党的二十大关于畅通城乡要素流动的战略部署，贯彻落实近年中央一号文件精神、《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》和《国务院办公厅关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》要求，现印发《农村产权流转交易规范化试点工作方案》，请结合实际认真组织实施。

为贯彻落实党的二十大关于畅通城乡要素流动的战略部署，贯彻落实近年中央一号文件精神、《中共中央、国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》和《国务院办公厅关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》要求，通过试点示范提升农村产权流转交易发展质量，推动农民群众更好地实现财产权益，制定本方案。

一、总体要求

(一)指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想

为指导,全面贯彻党的二十大精神,深入贯彻习近平总书记关于“三农”工作的重要论述,完整、准确、全面贯彻新发展理念,着力推动高质量发展,主动构建新发展格局,坚持巩固和完善农村基本经营制度,坚持为农服务宗旨,畅通城乡要素流动,激活农村资源要素潜能,促进新型农村集体经济发展,探索健全交易体系、完善交易规则、加强风险防控、强化监督管理的有效路径,全面提升农村产权流转交易发展质量,为全面推进乡村振兴和加快建设农业强国提供支撑。

(二)工作目标。2023 年启动试点工作,试点期为 2023—2024 年,由全国农村集体产权制度改革部际联席会议办公室按照本方案组织开展全国试点,指导各地立足实际,因地制宜探索农村产权规范化流转交易机制,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府在规划引领、运行监管、政策支持等方面的积极作用,争取通过 2 年的努力,试点地区逐步构建起比较健全的农村产权流转交易体系和符合行业发展特点的监管机制,形成一套覆盖主要交易品种的标准化交易规则,探索一批健康规范可持续发展模式,农村产权流转交易发展水平得到明显提升。

二、试点任务

(一)健全交易体系。统筹利用各类相关交易服务场所、机构和平台,健全农村产权流转交易体系,重点是统筹利用现有交易服务机构、提升交易服务功能、完善信息平台、加强

政策服务。

(二)完善交易规则。明确入场交易条件、丰富入场交易品种、完善各品种交易规则,规范交易申请、委托受理、信息公告、受让受理、组织交易、交易中(终)止、组织签约、交易(合同)鉴证、档案管理等程序。

(三)加强风险防控。指导交易服务机构加强内控建设,严格规范金融服务行为,加强信息系统风险防控,确保农村产权流转交易规范进行。

(四)强化监督管理。建立健全由相关部门组成的农村产权流转交易监督管理委员会工作机制,完善议事规则、监管程序等工作制度,严格按照职责分工落实工作职责。

三、组织实施

(一)方案编制。试点可以整省(自治区、直辖市)、整市(州)或整县(市、区)开展。开展试点的地区要围绕健全交易体系、完善交易规则、加强风险防控、强化监督管理 4 项试点任务,参照《农村产权流转交易规范化试点建设参考》(见附件 1)编制试点实施方案(具体格式见附件 2)。鼓励各省(自治区、直辖市)参照全国试点开展省级试点。

(二)试点申报。整省(自治区、直辖市)试点实施方案,由省级农业农村部门牵头编制并报请省级人民政府同意后,以正式文件报全国农村集体产权制度改革部际联席会议办公室。整市(州)、整县(市、区)试点实施方案,经本级人民政府

同意后逐级上报省级农业农村部门,省级农业农村部门会同有关部门初审后,以正式文件报送全国农村集体产权制度改革部际联席会议办公室。申报整市(州)试点的,每省(自治区、直辖市)不超过 2 个;申报整县(市、区)试点的,每省(自治区、直辖市)不超过 5 个。鼓励申报整省(自治区、直辖市)试点的地区,在健全交易体系、完善交易规则、加强风险防控、强化监督管理 4 项试点任务基础上,结合实际申报具有突破性创新内容的整市(州)、整县(市、区)试点。鼓励有条件的农村改革试验区、农业现代化示范区、国家乡村振兴示范县申报承担试点任务。各省份试点申报材料由省级农业农村部门于 2023 年 5 月 31 日前统一报送至全国农村集体产权制度改革部际联席会议办公室。

(三)开展试点。全国农村集体产权制度改革部际联席会议办公室组织召开专题论证会,对省级农业农村部门申报的各级试点实施方案进行论证后组织批复。试点地区农业农村部门要会同有关部门加强对试点工作的指导和服务,确保试点工作规范有序开展。农业农村部将会同有关部门加强对地方试点工作的指导,并建立试点地区、试点单位间的交流机制,及时研究问题、总结经验。

(四)成果应用。省级农业农村部门要会同有关部门通过示范引领、典型推介、政策转化等方式加强成果推广应用。全国农村集体产权制度改革部际联席会议办公室将适时组

组织开展试点成果评估,并加大成果交流和推广应用力度,示范带动全国农村产权流转交易规范发展。

四、保障措施

(一)加强组织领导。各地有关部门要把试点工作作为深化农村集体产权制度改革、畅通城乡要素流动、发展新型农村集体经济和保障农民财产权益的重要抓手,摆在全面推进乡村振兴和加快建设农业强国的重要位置,切实加强组织领导,完善工作机制,明确职责分工,部门密切配合,确保试点取得成效。

(二)健全工作体系。省级农业农村部门要切实发挥牵头作用,统筹协调有关部门形成合力,积极推动建立健全省、市、县级农村产权流转交易监督管理委员会工作机制,制定工作制度,开辟项目资金渠道,加大人员队伍培训力度,并切实发挥农村产权流转交易监督管理委员会作用,形成纵向上衔接、横向上一体的工作格局。积极探索有效实现路径,逐步推动农村产权流转交易纳入统一公共资源交易平台体系。

(三)加强宣传引导。各级农业农村部门要会同有关部门及时总结试点经验,切实加强试点成果宣传推介。适时开展案例发布、范例交流、现场观摩等活动,推广可看、可学、可复制的农村产权流转交易规范化发展路径模式。要加强实践研究和政策宣传,不断提高干部群众思想认识,努力凝聚社会共识,为农村产权流转交易规范化发展营造良好氛围。

附件:

- 1.农村产权流转交易规范化试点建设参考
- 2.农村产权流转交易规范化试点实施方案(编写提纲)

附件 1

农村产权流转交易规范化试点建设参考

近年来，各地农村产权流转交易发展较快，取得明显成效，探索和积累了宝贵经验。全国农村集体产权制度改革部际联席会议办公室在深入总结各地经验基础上，依据《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、《中共中央、国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》、《乡村建设行动实施方案》、《国务院办公厅关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》等文件要求，以及法律法规相关规定，研究制定了农村产权流转交易规范化试点建设参考，供试点地区参照。

一、健全交易体系

（一）交易机构。充分利用现有公共资源交易中心、农村土地承包经营权流转服务中心、农村集体资产管理服务中心、林权管理服务中心和林权产权交易场所等农村产权流转交易场所的交易服务功能，根据当地实际，理顺不同层级农村产权流转交易场所、机构和服务平台的关系，采取多种形式合作共建，构建省市县多级联动、互联互通、有机衔接的农村产权流转交易服务机构体系，实现资源共享、功能互补、

协同发展。鼓励有条件的地方探索不同区域间市场联合与合作。

（二）交易服务。引导农村产权流转交易服务机构充分发挥信息传递、价格发现、交易中介等方面的功能，为农户、家庭农场、农民合作社、农村集体经济组织、涉农企业等主体流转交易农村产权提供标准化、专业化、便利化服务。鼓励农村产权流转交易服务机构主动适应交易主体、目的和方式多样化需求，积极引入法律咨询、资产评估等专业化第三方服务，积极与银行保险机构共享信息，为银行保险机构开展抵押合同签订、抵押物处置交易业务提供便利。

（三）信息平台。积极推动完善信息系统，鼓励有条件的地方整合各类流转服务平台，统筹推进省级信息系统建设。加强区块链、大数据等现代信息技术应用，推进农村产权流转交易数字化管理，使信息系统有效承载线上资料审核、网络实时竞价、信息发布查询、电子档案存档以及交易鉴证出具等多种功能。研究制定不同平台间数据共享标准，打通数据共享接口，在保证信息安全的前提下，有序推进系统互联对接，逐步推动建立纵向贯通、横向联动、高效共享的农村产权流转交易信息共享体系。推进与不动产登记机构业务协同和系统联动，实现农村产权流转交易信息与不动产登记信息实时互通共享。

（四）政策服务。建立健全农村集体资产监督管理体系，

配备与工作相适应的专业人员，健全农村产权流转交易设施，加强农村集体资产监督管理和农村产权流转交易政策服务，维护农民和交易主体合法权益。注重发挥农村基层经营管理职能作用，有条件的地方可依托乡（镇、街道）农村经营管理部门建立农村产权流转交易工作站，依托村集体经济组织建立服务点，确保农村产权流转交易政策服务直达农户。鼓励有条件的地方探索完善政府购买公益性服务、公益性业务奖补等支持政策。

二、完善交易规则

（五）交易品种。法律没有限制的品种均可入场流转交易，流转交易的方式、期限和流转交易后的开发利用必须遵循相关法律、法规和政策规定，严守非金融化、非证券化、非期货化的底线。在确定入场交易品种时，应结合当地资源禀赋、资产形成属性和相关法律法规及政策要求进行科学论证，根据农村产权要素性质、流转范围和交易需要，分类制定统一的流转交易规则，经本级农村产权流转交易监督管理委员会同意后实施。现阶段的交易品种主要包括：农户承包土地经营权、林权、“四荒”经营权、农村集体经营性资产、农业生产设施设备、小型水利设施使用权、涉农知识产权，以及农村建设项目招标、产业项目招商和转让等其他符合法律、法规和政策要求的交易品种。一定标的额以上的农村集体资产流转按规定进入市场公开交易，工商企业等社会资本

流转农村土地和较大规模流转农村土地按规定进场交易，防止暗箱操作。在法律、法规和政策允许框架下，结合农村宅基地制度改革试点，探索农村宅基地和房屋进场租赁交易。

（六）交易主体。凡是法律、法规和政策没有限制的法人、自然人及个人独资企业、合伙企业等非法人组织均可参与流转交易，具体准入条件按照相关法律、法规和政策执行。农村产权流转交易的出让方应是产权权利人或受托人。对工商企业进场流转交易，应依据相关法律、法规和政策，加强准入监管和风险防范。试点地区应依法依规制定和完善交易主体行为规则，严禁隐瞒信息、操纵交易等违法违规行为，确保交易行为公开、公正、规范。

（七）交易申请。出让方向农村产权流转交易服务机构提交交易申请及相关材料，主要包括农村产权流转交易申请书、出让方主体资格证明、产权权属证明、交易标的基本情况，并对材料的真实性、有效性承担法律责任。按照农村集体资产管理有关要求，需履行民主决策程序的应提交民主决策材料，需通过审核审批程序的应提交相关审批材料，以及法律、法规和政策规定需要提交的其他材料。

（八）委托受理。农村产权流转交易服务机构按照规范的交易制度，对出让方提交的交易申请材料进行审核，符合法律、法规和政策要求的出让申请予以受理，并明确告知具体受理期限。鼓励农村产权流转交易服务机构为农民群众提

供便利化的公益性服务。

（九）信息公告。农村产权流转交易服务机构应通过适当方式公告交易项目基本信息，广泛征集受让需求。信息公告应符合国家法律、法规及相关政策规定，项目信息公告期限原则上应与属地农村经济事务信息公示期相符。

（十）受让受理。在信息公告期内，意向受让方应向农村产权流转交易服务机构提交受让申请相关材料，主要包括受让申请书、受让方主体资格证明、相关权利人或受托人同意受让的有效证明、受让方资信证明及法律、法规和政策规定需要提交的其他材料，并对材料的真实性、有效性承担法律责任。农村产权流转交易服务机构应向意向受让方明确告知受让申请的具体受理期限。交易项目设置交易保证金的，应遵守交易保证金法律、法规和相关政策规定。

（十一）组织交易。农村产权流转交易可以采取公开竞价（包括拍卖、招投标、网络竞价以及其他竞价方式）、协议出让和国家法律、法规规定的其他方式进行。属于政府采购管理范围的，按照政府采购相关法律制度规定执行。属于依法必须招标的工程建设项目，出让方选择招投标交易的，应同时披露评标方法和标准，并按照《中华人民共和国招标投标法》及有关规定组织实施；采取拍卖交易的，应按照《中华人民共和国拍卖法》及有关规定组织实施。成交结果应以适当方式公示。

（十二）交易中止与终止。出现产权争议、交易纠纷、不可抗力等导致交易无法继续进行的情形，经出让方、受让方或第三方提出申请并经农村产权流转交易服务机构审核通过后，可以中止或终止交易，也可以在符合交易条件时恢复交易。交易中止、终止和恢复都应发布公告。无正当理由申请中止或终止交易，给交易任何一方造成经济损失的，申请人应承担相应法律责任。

（十三）组织签约。在确定受让方后，交易双方在农村产权流转交易服务机构组织下签订流转交易合同。合同签订应遵守国家法律、法规及相关政策规定，合同内容应符合出让公告条件。农村土地经营权流转应参照《农村土地经营权出租合同（示范文本）》和《农村土地经营权入股合同（示范文本）》，签订规范合同。交易双方应在确定受让方之后一定期限内完成合同签订，具体期限根据相关交易规则和交易项目实际情况确定。在合同签订后，交易双方选择通过农村产权流转交易服务机构结算交易价款的，应根据出让公告和相关交易规则进行价款结算。

（十四）交易鉴证。农村产权流转交易合同审核通过和签订后，农村产权流转交易服务机构应出具产权交易鉴证书。鉴证书内容应能反映项目的基本信息，且所载内容应与产权出让公告、产权交易合同保持一致。试点地区可结合实际，在法律、法规及相关政策允许框架下，审慎稳妥探索

交易鉴证在产权融资抵押合同签订以及动产、知识产权权属变更等方面的有效应用。

（十五）归档备查。农村产权流转交易完成后，农村产权流转交易服务机构应将交易过程中形成的所有具有保存价值的文字、图表、声像、电子数据等原始记录，按照有关档案法规、标准进行收集、整理、归档，并集中统一保管备查。

三、加强风险防控

（十六）交易机构内控建设。指导和督促农村产权流转交易服务机构建立健全权责明确的内部监督管理和风险管控制度，制定规范的内部章程、交易资金管理、信息披露、财务管理、风险管理、纠纷调解、数据和档案管理、第三方服务行为等规则；加强员工道德教育和自律管理，对关键业务岗位实施重点监督；定期向农村产权流转交易监督管理委员会报送经营数据和财务报表等数据信息，并建立信息公开披露制度，在官网公示交易规则及与交易相关制度、交易品种、收费项目和收费标准、经营中发生的重大突发事件等信息。

（十七）金融服务风险防控。鼓励农村产权流转交易服务机构积极对接银行保险机构，与银行保险机构共享信息，为银行保险机构开展抵押合同签订、抵押物处置交易业务提供便利。禁止农村产权流转交易服务机构直接开展保险、信

贷等金融业务，严禁开展连续集中竞价交易和非法证券期货活动，不得开展为非标债务融资产品提供登记备案服务等具有金融基础设施属性的业务。严格规范招标投标交易担保行为，严禁巧立名目变相收取没有法律法规依据的保证金或其他费用；推广保函（保险），鼓励使用电子保函，降低电子保函费用；规范保证金收取和退还，不得非法扣押、拖欠、侵占、挪用各类保证金。加强日常交易资金管理，实行专户储存、专账核算、专款使用，切实防止挪用日常交易资金违规开展金融活动。

（十八）信息系统风险防控。农村产权流转交易信息平台建设与运维应严格遵守《中华人民共和国网络安全法》、《中华人民共和国数据安全法》、《中华人民共和国个人信息保护法》、《关键信息基础设施安全保护条例》等有关法律法规规定，健全交易系统日常维护、运行监测、数据备份等机制，按期进行信息安全等级保护测评，加强全流程数据安全管控，严防规模级数据信息泄露，确保系统运行安全稳定。严禁非法处理个人信息。

四、强化监督管理

（十九）工作机制。落实《国务院办公厅关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》要求，成立由农业农村部门牵头，有关部门为成员单位的农村产权流转交易监督管理委员会，成员单位原则上包括农业农村、发展改革、财政、

自然资源、住房城乡建设、水利、林草、金融、公共资源交易平台整合工作牵头部门等，具体成员单位由地方根据实际情况确定。农村产权流转交易监督管理委员会办公室设在农业农村部门，地方人民政府有明确规定的从其规定。

（二十）工作职责。农村产权流转交易监督管理委员会承担组织协调、政策制定等方面职责，负责对本地区农村产权流转交易进行指导和监管。农业农村部门要切实履行监督管理委员会办公室职能，发挥牵头组织协调作用，承担会议召集、沟通联络、督促落实等日常工作职责，协调推进农村产权流转交易重点工作。各成员单位应按照职责分工，指导和推动农村产权流转交易服务机构完善制度规则、规范交易行为、提升建设水平。

（二十一）工作制度。农村产权流转交易监督管理委员会应制定完善的议事规则、监管程序等工作制度，充分运用现代信息技术手段，加强对农村产权流转交易动态监测，及时查处各类违法违规交易和容易引发金融风险隐患的行为。应建立农村产权流转交易年度评估制度，每年对当地农村产权流转交易规范运行情况开展自查评估，并向上一级农村产权流转交易监督管理委员会提交年度评估报告。省级农村产权流转交易监督管理委员会每年应向省级人民政府报告工作。

附件 2

农村产权流转交易规范化试点实施方案

（编写提纲）

一、试点地区

×××省（自治区、直辖市）×××市（州）×××县
（市、区）

二、基础条件

（一）试点地区基本情况：行政区划、自然资源及国民经济社会发展基本情况、农业农村经济发展总体情况。

（二）农村产权流转交易发展情况：交易服务机构数量、布局及农村产权流转交易情况、农村产权流转交易规范化建设取得的成效及目前存在的短板弱项。

（三）工作基础与优势条件：主要包括相关工作基础及优势，配套支持政策条件等。

三、思路目标

阐述开展试点的总体思路，提出试点所要达到的目标，包括总体目标和具体指标。

四、试点任务

应按照《农村产权流转交易规范化试点工作方案》所列试点任务，参照《农村产权流转交易规范化试点建设参考》进行设计，也可根据实际需要自主增加其他试点任务。

五、进度安排

试点期限为 2023—2024 年，分年度的具体工作进度及

安排。

六、预期效果

围绕试点任务，阐述所能达到的预期成效，可从激活农村各类资源要素潜能、促进新型农村集体经济发展、赋予农民充分的财产权益等方面进行分析。

七、保障措施

（一）加强组织领导：如成立试点工作领导小组、明确试点工作负责人、建立工作机制等。

（二）政策措施支持：金融、保险、人才等方面支持政策措施。

（三）强化宣传培训。

第二部分：

专项行动主题----菜篮子市长负责制 关于修订《“菜篮子”市长负责制考核办法 实施细则》的通知

（农市发[2023]1 号）

各省、自治区、直辖市人民政府：

为贯彻落实《国务院办公厅关于印发“菜篮子”市长负责制考核办法的通知》（国办发〔2017〕1 号）的要求，进一步压实“菜篮子”市长负责制，农业农村部会同国家发展改革委、财政部、自然资源部、生态环境部、交通运输部、商务部、国家卫生健康委、市场监管总局、中国银保监会、中国证监会等“菜篮子”食品管理部际联席会议成员单位修订了《“菜篮子”市长负责制考核办法实施细则》。现印发给你们，请遵照执行。

农业农村部 国家发展改革委 财政部
自然资源部 生态环境部 交通运输部
商务部 国家卫生健康委 市场监管总局
中国银保监会 中国证监会

2023 年 2 月 27 日

“菜篮子”市长负责制考核办法实施细则

第一章 总则

第一条 根据《国务院办公厅关于印发“菜篮子”市长负责制考核办法的通知》（国办发〔2017〕1号），制定本实施细则。

第二条 本实施细则适用于考核各直辖市、计划单列市和省会城市“菜篮子”市长负责制落实情况。

第三条 考核采取“基础分+绩效分”的方式，满分为100分，结果分为4个等级。得分90分以上为优秀，75分以上90分以下为良好，60分以上75分以下为合格，60分以下为不合格（以上包括本数，以下不包括本数）。

第四条 考核工作每两年为一个考核期，考核得分根据考核期内第二年各项指标数据计算。2017年1月1日至2018年12月31日为首个考核期，以此类推。

第二章 生产能力

第五条 蔬菜面积（6分）。指本市各种蔬菜（含食用菌，不含西甜瓜、马铃薯、草莓）的菜地最低保有量、播种面积和设施生产情况。考核年度城市全市常住人口人均菜地保有面积不低于3厘（不考虑复种），得1分，否则不得分。蔬菜播种面积达到前3年平均值98%得基础分3分，每降低1个百分点扣1分，最多扣3分；每提高1个百分点得绩效分0.5分，直至满分4分；不足1个百分点的，同比例加分或

扣分（下同）。因地制宜积极发展日光温室、塑料大棚等设施蔬菜生产，推进老旧设施提档升级，增强城市蔬菜生产能力，得 1 分，否则不得分。

数据来源：市人民政府文件及相关材料，省统计局或市统计局数据

第六条 蔬菜产量（6 分）。指本市生产的各种蔬菜（含食用菌，不含西甜瓜、马铃薯、草莓，也不含蔬菜加工产品）的产量，考核年度蔬菜产量达到前 3 年平均值 98%得基础分 4 分，每降低 1 个百分点扣 1 分，最多扣 4 分；每提高 1 个百分点得绩效分 0.5 分，直至满分 6 分。

数据来源：省统计局或市统计局数据

第七条 肉类产量（9 分）。指本市猪肉或牛羊肉的产量。乌鲁木齐、银川、西宁、拉萨、呼和浩特 5 个城市（以下简称“5 个城市”）考核牛羊肉产量，其他 31 个城市考核猪肉产量。考核年度城市猪肉或牛羊肉产量达到前 5 年平均值得基础分 4 分，比平均值每降低 1 个百分点扣 0.2 分，最多扣 4 分；比平均值每提高 1 个百分点得绩效分 0.2 分，直至满分 6 分。考核年度城市猪肉人均产量达到 31 个城市前 5 年人均产量平均值 80%以上得 3 分、50%-80%得 2 分、低于 50%得 1 分。考核年度城市牛羊肉人均产量达到 5 个城市前 5 年人均产量平均值 80%以上得 3 分、50%-80%得 2 分、低于 50%得 1 分。西宁、拉萨肉类产量总分计 15 分（两市水产品养

殖面积与产量分值 6 分计入肉类产量考核），考核年度城市牛羊肉产量达到前 5 年平均值得基础分 8 分，比平均值每降低 1 个百分点扣 0.4 分，最多扣 8 分；比平均值每提高 1 个百分点得绩效分 0.4 分，直至满分 12 分；牛羊肉人均产量达到 5 个城市前 5 年人均产量平均值 80%以上得 3 分、50%-80%得 2 分、低于 50%得 1 分。

数据来源：省统计局或市统计局数据

第八条 水产品养殖面积与产量（6 分）。指本市海水和淡水养殖面积与产量情况。考核年度养殖面积达到前 3 年平均值 95%得基础分 1 分，每降低 1 个百分点扣 0.1 分，最多扣 1 分；每提高 1 个百分点得绩效分 0.2 分，直至满分 2 分。考核年度养殖水产品产量达到前 3 年平均值 95%得基础分 3 分，每降低 1 个百分点扣 0.3 分，最多扣 3 分；每提高 1 个百分点得绩效分 0.2 分，直至满分 4 分。西宁、拉萨不参与此项考核。

数据来源：省级渔业主管部门数据

第三章 市场流通能力

第九条 鲜活农产品运输“绿色通道”等政策落实（1 分）。职责范围内，严格落实物流保通保畅、便利货车进城、鲜活农产品运输“绿色通道”等政策要求，保障菜篮子产品高效运输，得 1 分，否则不得分。

数据来源：交通运输部舆情监测或举报受理，市人民政

府文件及相关材料

第十条 批发市场规划布局（1分）。指本市对“菜篮子”产品产销地批发市场进行科学规划布局并组织实施。将城区“菜篮子”产品销地、集散地批发市场建设纳入国土空间规划并按规划实施，得0.5分，否则不得分。郊区“菜篮子”产品产地批发市场有规划布局并实施，得0.5分，否则不得分。

数据来源：省人民政府或市人民政府规划文件及相关材料

第十一条 批发市场建设（10分）。指本市年交易量前两位的“菜篮子”产品批发市场（综合市场）功能建设和管理情况，每个市场5分。批发市场交易服务、冷链仓储、物流配送、信息结算、智慧管理以及配套保障等设施健全，得1分，每缺少一项设施建设扣0.2分，最多扣1分。市场管理规范，建立健全分区分类经营、食品安全、市场秩序、公共卫生等管理制度，制定公共卫生等突发事件应急处置方案，配备管理人员和专业技术人员，得1分，每缺少一项制度或方案扣0.25分，未配备人员扣0.25分，未制定应急预案扣0.5分，最多扣1分。开展质量安全检测，每日抽检产品批次占全部进场产品批次50%及以上，得基础分0.5分，低于50%不得分，抽检产品批次占比每提高10个百分点得绩效分0.1分，直至满分1分。创新交易和服务功能，积极

开展保供稳价、线上交易、消费帮扶、应急促销等活动，得 1 分，每缺少一项活动扣 0.25 分，最多扣 1 分。每日监测报送蔬菜、肉类、禽蛋、水产品、水果等“菜篮子”产品交易量、交易额等信息，得 1 分，否则不得分。

数据来源：市人民政府文件及相关材料

第十二条 零售网点建设（7 分）。指本市“菜篮子”产品零售网点建设数量和质量。“菜篮子”产品零售网点包括生鲜超市、农贸市场、菜市场（含早市、晚市）、社区菜店、平价商店、蔬菜社区直通车、电商前置仓等（不含各类农产品市场内经营的个体工商户和农民合作社）。每个行政社区平均建有 2 个“菜篮子”产品零售网点得基础分 2 分，每减少 1 个扣 1 分，最多扣 2 分，每增加 1 个得绩效分 1 分，直至满分 4 分。推进公益性“菜篮子”产品零售网点建设，本市公益性“菜篮子”产品零售网点占比超过 10%，得基础分 1 分，低于 10%不得分，每增加 1 个百分点，得绩效分 0.1 分，直至满分 2 分。推进农贸市场（菜市场）建设和升级改造，得 1 分，否则不得分。

数据来源：市人民政府文件及相关材料

第四章 质量安全监管能力

第十三条 “菜篮子”产品产地环境质量（3 分）。指本市“菜篮子”产品产地土壤污染防治和地下水环境质量情况。辖区内存在安全利用类或严格管控耕地的各县（市、区），

对安全利用类耕地依法制定并实施安全利用方案，对严格管控类耕地依法采取风险管控措施，得 1 分，未制定方案或未采取风险管控措施的，以涉及的县（市、区）数量为基准按比例扣分，最多扣 1 分；制定耕地土壤污染源头防控方案，排查整治耕地周边涉重金属固体废物及水体底泥重金属污染、调查评估环境重点监管单位大气重金属沉降对耕地土壤的重金属累积风险，得 1 分，未制定方案或未落实的，以涉及的县（市、区）数量为基准按比例扣分，最多扣 1 分。地下水环境质量考核点位水质达到“十四五”土壤、地下水和农村生态环境保护规划要求，与 2021 年相比总体保持稳定或得到改善的，得 1 分，否则按水质恶化比例扣减得分，最多扣 1 分。不涉及以上考核内容的，得满分。

数据来源：生态环境部数据，市人民政府文件及相关材料

第十四条 “菜篮子”产品质量安全监管（9 分）。指本市开展“菜篮子”产品质量安全监管情况。落实食用农产品承诺达标合格证制度，得 0.5 分，否则不得分。开展种养殖环节定量抽检，抽检数量达到 1.5 批次/千人且监督抽查占比在 20%以上，得 1 分，否则不得分；监督抽查问题发现率达 0.5%-1%，得绩效分 0.25 分；1%以上，得绩效分 0.5 分。区县查办“菜篮子”产品质量安全案件均值达 3 以上，得 1 分，均值每降低 0.1 扣 0.2 分，最多扣 1 分。落实乡镇农产品质

量安全网格化管理要求，得 1 分，所有涉农乡镇开展常规农药速测，得 1 分，否则不得分。市场销售食用农产品监督抽检不合格率 2.5%以上，得 2 分，每降低 0.1 个百分点扣 0.1 分，最多扣 2 分。市级、县级农业农村部门农产品质量安全检测机构取得机构考核证书（CATL）比例分别达到 100%、80%以上，得 1 分，否则不得分。建立优质农产品生产基地目录得 0.5 分，开展绿色有机地理标志农产品品质评价与监测得 0.5 分，否则不得分。

数据来源：市人民政府文件及相关材料，省级市场监管部门数据

第十五条 “菜篮子”产品质量安全水平（8 分）。指本市开展“菜篮子”产品质量安全例行监测（风险监测）的抽检样品总体合格率和评价性抽检合格率。考核年度“菜篮子”产品质量安全监测抽检样品总体合格率达到 98%得 5 分，每降低 0.1 个百分点扣 0.1 分，最多扣 5 分。考核年度食用农产品评价性抽检合格率达到 98%得 3 分，每降低 0.1 个百分点扣 0.2 分，最多扣 3 分。

数据来源：农业农村部例行监测（风险监测）数据，省级市场监管部门数据

第五章 调控保障能力

第十六条 “菜篮子”工程管理体系和调控政策（4 分）。主要指本市“菜篮子”工程建设工作机制以及制定实施的生

产扶持、市场流通、物价补贴等调控政策。建立政府牵头负责，相关部门具体承担“菜篮子”工程建设的工作机制，并明确专人落实各项工作，得1分，否则不得分。制定重要民生商品调控目录清单，结合实际情况安排重要民生商品价格调控相关资金，纳入本级预算，得1分，未制定清单扣0.5分，未纳入本级预算扣0.5分。生产扶持政策指支持“菜篮子”产品基地建设、设施提升、主体培育、质量监管、金融服务和基层动植物疫病防控体系建设等措施；市场流通政策指支持流通基础设施改造、促进产销对接、加强供应链建设以及降低流通成本等措施；物价补贴政策指当物价出现明显上涨时，按规定对困难群众发放价格临时补贴等政策。3项政策都制定并实施得2分，有1项政策未制定或制定未实施扣1分，最多扣2分。

数据来源：市人民政府文件及相关材料

第十七条 “菜篮子”价格上涨幅度（3分）。根据36个大中城市食品价格指数涨幅和排名情况，分别得基础分和排名分，两者合计为总得分。食品价格指数涨幅低于当年国务院《政府工作报告》提出的价格调控目标的1.5倍，得基础分2分，否则不得分。食品价格指数从低到高排名，前10名排序分得1分；11—30名排序分得0.5分；31—36名排序分得0分。

数据来源：国家统计局数据

第十八条 “菜篮子”产品储备制度（4分）。指根据国家有关规定及本市“菜篮子”产品生产消费实际，确定“菜篮子”产品储备品种（含耐贮蔬菜、肉类）和储备量。实施“菜篮子”产品储备制度，包括储备品种、数量、时间及轮储制度等内容，得1分，否则不得分。加强“菜篮子”产品产地储藏和产能储备，支持应急保供生产基地和冷藏保鲜设施建设，得1分，否则不得分。城区储备规模不低于国家有关规定，得1分，否则不得分。加强耐贮蔬菜、肉类等贮藏设施建设维护，得1分，否则不得分。

数据来源：市人民政府文件及相关材料

第十九条 信息监测预警体系建设和信息发布能力（4分）。指本市“菜篮子”产品信息监测预警体系建设及信息发布工作开展情况。建立蔬菜、猪肉、牛羊肉、禽肉、蛋、奶、水产品、水果等本市消费的重点“菜篮子”产品监测预警队伍，得1分，少一个品种扣0.2分，最多扣1分。持续开展各品种生产、加工、流通、消费等信息采集、监测、报送和分析预测，得1分，少一个品种扣0.2分，最多扣1分。建立市级“菜篮子”产品信息发布平台，按时发布信息，得1分，否则不得分。加强“菜篮子”产品分析预警，开展常态化供需平衡分析，及时引导市场预期，回应群众关切，打击不实或过度炒作、串通涨价等行为，得1分，否则不得分。

数据来源：市人民政府文件、工作报告或记录

第二十条 “菜篮子”产品应急保供机制（9分）。指本市针对自然灾害、公共卫生事件、重大动植物疫病等突发事件和极端情况冲击，建立的“菜篮子”产品保供稳价应对机制。制定完善“菜篮子”产品应急保供方案，包括分类分级设定应急响应条件、工作程序、应对方式以及跨区域联保联供机制，明确相关部门职责任务，得2分，每缺少1项扣0.5分。建立重要“菜篮子”产品应急保供品种清单，得1分，否则不得分。建立“菜篮子”重点品种应急保供生产基地名录，蔬菜、肉类生产基地平均每日产量能够分别满足常住人口每人不低于0.3公斤、0.04公斤，得1.5分；本区域产品产量占比超过90%、每提高1个百分点得绩效分0.05分，最多得0.5分；未建立名录扣0.5分；蔬菜、肉类有一种产量不足扣0.5分，最多扣1分。建立“菜篮子”产品应急保供运销主体名录，紧急情况下应急保供运销主体每日运销的蔬菜、肉类能够满足常住人口每人不低于0.3公斤、0.04公斤，得2分；未建立名录扣1分；蔬菜、肉类有一种运销能力不足扣0.5分，最多扣1分。结合城市实际，规划布局临时中转调运场所、临时集散点、应急商业网点等，建立健全应急保供网络，得2分，否则不得分。

数据来源：市人民政府文件及相关材料

第六章 市民满意度

第二十一条 市民满意度（10分）。“菜篮子”食品管

理部际联席会议委托权威第三方评估机构，制定评估办法，统一对直辖市、计划单列市和省会城市“菜篮子”工程建设的市民满意度进行科学评估。根据评分结果同比例计算得分。

数据来源：第三方评估机构

第七章 扣分项

第二十二条 扣分项。考核期内发生“菜篮子”产品质量安全突发事件，且响应级别达到Ⅰ级、Ⅱ级农产品质量安全突发事件的，扣25分。“菜篮子”产品质量安全突发事件，是指因食用“菜篮子”产品而造成的人员健康损害或伤亡事件。参照《农产品质量安全突发事件应急预案》（农质发〔2014〕4号）有关规定，以同期农业农村部Ⅰ级、Ⅱ级农产品质量安全突发事件备案记录为准。

数据来源：农业农村部Ⅰ级、Ⅱ级农产品质量安全突发事件备案记录

第八章 附 则

第二十三条 各直辖市、计划单列市和省会城市对本市“菜篮子”市长负责制落实情况进行全面总结和自评，按要求形成自查报告，于每个考核期次年5月底前，经本省（自治区、直辖市）人民政府主管负责同志审核并盖章后报送农业农村部。

第二十四条 各省（自治区）人民政府参照《国务院办公厅

关于印发“菜篮子”市长负责制考核办法的通知》（国办发〔2017〕1号）和本实施细则，结合当地实际制定考核办法，自行考核本行政区域内其他地级城市“菜篮子”市长负责制落实情况。

第二十五条 本实施细则由农业农村部负责解释，自发布之日起施行。农业农村部、国家发展改革委、财政部等11个部门2021年3月4日联合印发的《“菜篮子”市长负责制考核办法实施细则》（农市发〔2021〕1号）同时废止。

用好考核“指挥棒” 压紧压实“菜篮子”市长负责制——农业农村部市场与信息化司司长唐珂就修订《“菜篮子”市长负责制考核办法实施细则》答记者问

发布时间：2023-03-08

来源：农业农村部新闻办公室

为深入贯彻党的二十大精神和中央农村工作会议精神，压紧压实“菜篮子”市长负责制，2月27日，农业农村部会同国家发展改革委、财政部等“菜篮子”食品管理部际联席会议成员单位联合印发了《关于修订〈“菜篮子”市长负责制考核办法实施细则〉的通知》。近日，农业农村部市场与信息化司司长唐珂就本次修订回答了记者提问。

问：修订《“菜篮子”市长负责制考核办法实施细则》（以下简称《实施细则》）是在什么背景下开展的？

答：“菜篮子”关系人民生活、关系农民致富，是保障群众安居乐业、经济平稳运行的民生大事。党中央、国务院高度重视“菜篮子”产品稳产保供稳价工作。党的二十大报告提出，树立大食物观，发展设施农业，构建多元化食物供给体系。习近平总书记强调，“保障粮食和重要农产品稳定安全供给始终是建设农业强国的头等大事”、“各级党委和政府要落实好‘米袋子’省长负责制、‘菜篮子’市长负责制，加强粮油肉蛋奶果蔬菌等重要民生商品的产销保供，畅通物流配送，丰富节日市场供应，确保数量充足、品种丰富、

质量放心、价格稳定”。

2017年，国务院办公厅印发《“菜篮子”市长负责制考核办法》。农业农村部会同国家发展改革委、财政部、自然资源部、生态环境部、交通运输部、商务部、国家卫生健康委、市场监管总局、中国银保监会、中国证监会联合印发了考核实施细则，对直辖市、计划单列市、省会城市等36个城市开展了两次考核。通过考核，市长主体责任得到较好落实，各城市“菜篮子”产品生产供给有效加强、流通体系持续完善、监管水平稳步提升、调控机制逐步健全。但在考核中也发现了一些问题，比如，部分城市“菜篮子”产品生产基础不够牢固，物流设施存在短板，应急保供能力还需提高，特别是在雨雪冰冻等自然灾害或疫情等突发事件影响下，个别城市出现了“菜篮子”产品短期供给紧张、价格明显波动等情况，短板弱项亟待补齐，需要通过考核进一步推动“菜篮子”工作高质量发展。新时代开启新征程，新形势提出新任务，广大人民群众对“菜篮子”产品品种、品质、品牌及购买便利性等都提出了新的更高要求。为适应形势发展，有必要修订《实施细则》，更好发挥考核“指挥棒”作用，督促指导城市强化稳产保供稳价工作，全面提升“菜篮子”产品生产供给、市场流通、质量安全监管、调控保障能力水平。

问：修订《实施细则》有什么重要意义？

答：“菜篮子”市长负责制考核是“指挥棒”，《实施

《实施细则》就是考核的“路线图”，对落实好“菜篮子”市长负责制具有重要意义。一是落实中央要求的重要举措。《实施细则》深入贯彻党中央、国务院决策部署，进一步强化“菜篮子”市长负责制，推动加强“菜篮子”工程建设，引导各地统筹抓好产品生产、市场流通、质量监管、调控保障、应急保供等能力建设。二是促进农村居民收入增长的有效途径。近年来，受新冠疫情、不利天气等因素影响，部分地区个别“菜篮子”产品价格大起大落甚至滞销卖难，对农民增收造成一定冲击。《实施细则》聚焦“菜篮子”产品稳产保供稳价短板，引导各地充分发挥市场配置资源决定性作用和政府宏观调控作用，畅通田头到餐桌的渠道，助力农民持续增收。三是保障城乡居民吃鲜吃好的关键措施。我国常住人口城镇化率已达 65.22%，直辖市、计划单列市、省会城市人口密度更大，保障城乡居民特别是超大城市、特大城市“菜篮子”产品有效供给任务更加艰巨、更加繁重。修订《实施细则》有利于压紧压实市长负责制，丰富城乡居民的“菜篮子”，满足城乡居民消费需求。四是促进经济平稳运行的有力支撑。《实施细则》进一步压实责任，打破把“菜篮子”生产甩给主产区、流通甩给大市场的思维模式，推动各地将“菜篮子”工程建设纳入经济社会发展全局统筹考虑，有利于高效调控生产流通消费全过程，确保“菜篮子”产品量足价稳，为经济社会稳定运行打牢基础。

问：《实施细则》修订的基本原则是什么？

答：《实施细则》是“菜篮子”市长负责制考核实施的重要指导，本次修订坚持了四个原则。一是坚持“大稳定、小调整”。严格遵循《“菜篮子”市长负责制考核办法》明确的考核框架和基本规则，考核总分保持 100 分，考核内容仍为生产能力、市场流通能力、质量安全监管能力、调控保障能力和市民满意度等五个方面。根据新形势新任务，在考核框架内对考核条目和考核指标进行调整。二是坚持问题导向、目标导向。针对考核中发现的普遍性、突出问题以及在雨雪冰冻灾害和疫情等突发事件中暴露的不足，着力强化城市生产能力和应急保供能力，以进一步提升应对突发情况能力为目标，细化完善相关考核内容，抓住关键环节，夯实稳产保供稳价基础。三是坚持实事求是、务实管用。充分借鉴各地近年来特别是疫情防控期间“菜篮子”产品稳产保供稳价的成熟经验和有效做法，结合当前实际工作和新形势新任务，以考核推广成熟经验做法，解决重点问题。同时，落实基层减负要求，发挥现代信息技术作用，着力提升考核效率。四是坚持适度超前、引导提升。深入贯彻落实党的二十大精神，引导城市积极发展设施蔬菜生产，稳定提高生产能力。针对突发情况，引导城市建立应急保供生产基地和运销主体名录，规划临时中转调运场所等，提升应急保供能力。

问：《实施细则》主要在哪些方面进行了修订？

答：《实施细则》修订后，考核重点更加突出，导向更加明确，进一步提高了考核的全面性、针对性、科学性。一是丰富优化考核指标。新增“人均菜地保有量”、“设施蔬菜生产”等指标，提高蔬菜生产抗灾害、抗风险能力。新增对人均肉类产量的考核，引导城市提高肉类自给率。新增“种植养殖环节定量抽检”“市场销售使用农产品监督抽检合格率”“食用农产品评价性抽检合格率”等指标，强化产地、基层、种植养殖环节农产品质量安全监管能力建设，守牢质量安全底线。新增对大中城市开展“菜篮子”产品供需平衡分析的考核，进一步加强分析预警工作。二是新增应急保供等考核条目。将“菜篮子”产品应急保供机制单独作为考核条目，引导城市完善应急保供方案，建立应急保供品种清单、生产基地和运销主体名录，建立健全应急保供网络。新增“鲜活农产品运输‘绿色通道’等政策落实”考核条目，推动提高运输效率。新增“‘菜篮子’产品产地环境质量”考核条目，引导提高产地环境质量。三是调整部分条目考核内容及方式。将“水产品产量”调整为“水产品养殖面积与产量”，增加对水产品养殖面积的考核。细化“菜篮子”产品储备考核，从储备制度、支持冷藏保鲜设施等建设、储备规模、贮藏设施维护等方面切入，全面加强储备工作。

此外，在认真总结前两次考核经验的基础上，结合新形势新任务，合并删减了部分一般性工作考核指标。

问：修订后的《实施细则》主要有哪些特点？

答：《实施细则》立足实际，面向未来，对标大局，体现了以人民为中心的发展思想，体现了新时代“菜篮子”工作的新要求，体现了“菜篮子”工作的发展方向。总的看，主要有以下三个特点。一是更加系统全面。修订后的《实施细则》，考核内容更加充实完善。生产发展涵盖了种植、畜牧和渔业等产业，涉及耕地利用、设施农业、产品产量等内容，考虑了人口变化、城镇化发展等因素，全方位、多角度夯实生产基础；市场流通涵盖了批发、运输与零售各环节，涉及总体规划、政策落实、市场建设、网点布局等内容，坚持“硬件”、“软件”一起抓，做到流通全链条管理、全方位提效；质量安全监管涵盖了“菜篮子”产品从产到销各环节质量安全监管工作，涉及制度建设、工作落实、抽查检验等，坚持“产出来”和“管出来”两手抓，统筹兼顾了质量安全的过程监管、结果考评和能力建设；调控保障涵盖了管理体系、调控政策、价格运行、储备制度、信息监测、应急保供等多个方面，着力强化各部门的协作联动，形成强大工作合力。二是更加精准有效。修订后的《实施细则》，进一步聚焦问题短板，突出对“菜篮子”产品生产能力和应急保供能力的考核，着重增加了相关指标设计、分值设定。紧盯耕地利用、种养规模、产量增长等基础性、关键性工作，优选核心性、牵引性考核指标，既看总体总量、发展基础，又

看人均水平、进步幅度，引导城市大力发展“菜篮子”产品生产，提高自给水平。提高市民满意度分值，充分反映民意、体现民心，引导城市更加重视市民的直观感受和现实需求。三是更加科学客观。修订后的《实施细则》，进一步提高了定量考核的比例，能定量的均定量考核，能采用统计数据则不采用部门数据，不断提升考核科学性、权威性。同时，进一步优化评分方式，对肉类产量、“菜篮子”价格上涨幅度等定量指标采用分档计分方式考核，让考评结果分出梯队、拉开档次，确保考得科学、评得合理，推动“后进赶先进，先进更先进”。

问：下一步将如何用好《实施细则》？

答：修订《实施细则》，是为了更好地组织开展“菜篮子”市长负责制考核，督促指导各地落实好市长主体责任。今年，我们将从三个方面重点抓好考核工作。一是组织开展考核。根据《“菜篮子”市长负责制考核办法》，农业农村部将会同国家发展改革委、财政部等“菜篮子”食品管理部际联席会议成员单位对照《实施细则》，对直辖市、计划单列市、省会城市等36个城市组织开展2021—2022年度“菜篮子”市长负责制考核，评估各城市“菜篮子”稳产保供稳价情况，督促落实市长负责制，加强“菜篮子”工程建设。二是用好考核结果。及时向各省区市人民政府通报考核结果，对发现的问题一对一反馈，跟踪整改落实情况，对连续

两次考核优秀城市予以表扬。三是健全完善机制。探索建立更加管用有效的考核奖惩机制，强化压力传导，激发创先争优积极性。

总之，就是要通过“菜篮子”市长负责制考核，督促引导各地各部门和各城市促进“菜篮子”产品生产稳步发展、流通有序顺畅、质量水平持续提升、调控保障精准有效，把“菜篮子”拎得更稳，让农民“钱袋子”装得更鼓。

第三部分：典型案例

最高人民法院发布十件青藏高原生态保护 典型案例

[作者] 最高人民法院 2023 年 5 月 6 日

案例评析：

在《中华人民共和国青藏高原生态保护法》通过颁布之际，为加强青藏高原生态保护法治宣传，展示人民法院司法守护雪域高原生态环境经验成效，最高人民法院发布十件青藏高原生态保护典型案例。典型案例内容简介：

青藏高原被誉为“世界屋脊”“亚洲水塔”“地球第三极”，是全球气候变化的关键区、敏感区，也是世界山地冰川最发育的地区和亚洲多条重要江河的源头区。青藏高原的生态系统质量与功能状况直接影响我国的生态安全、生物多样性、水资源供应、气候系统稳定和碳收支平衡，对于维护我国乃至世界生态安全具有独特而不可替代的作用。

党的十八大以来，习近平总书记多次就青藏高原生态保护发表重要讲话、作出重要指示，把“必须坚持生态保护第一”作为新时代党的治藏方略“十个必须”之一，强调保护好青藏高原生态就是对中华民族生存和发展的最大贡献，要求把生态文明建设摆在更加突出的位置，把青藏高原打造成为全国乃至国际生态文明高地。党中央印发《青藏高原生态环境保护 and 可持续发展方案》，对加强青藏高原生态文明建

设作出专门部署，提出建立青藏高原生态环境保护制度体系，为走出一条生态友好、绿色低碳、具有高原特色的高质量发展之路指明了方向。

人民法院始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入践行习近平法治思想和习近平生态文明思想，坚持为大局服务、为人民司法，贯彻落实最严格制度、最严密法治，依法妥善审理涉及青藏高原的环境污染防治、生态保护、资源开发利用、气候变化应对、生态环境治理与服务等各类环境资源案件，为守护好高原的生灵草木、万水千山作出了积极贡献。本次发布的十件青藏高原生态保护专题典型案例包括环境资源刑事、民事、行政及公益诉讼等不同诉讼类型，涵盖森林、高寒草甸、草原、河流、湖泊、湿地、雪山冰川等生态系统要素，涉及青藏高原珍贵濒危和特有野生动植物物种保护、外来入侵物种防控、大江大河源头和重点湖泊保护、国家公园等自然保护地保护、矿山污染防治和生态修复、传统生态文化遗产保护等多方面内容，充分展现了人民法院发挥环境资源审判职能、依法守护国家生态安全边界的有益实践。

2023年4月26日，十四届全国人大常委会第二次会议通过青藏高原生态保护法，自2023年9月1日起施行。作为我国生态环保领域出台的又一部专门法律，青藏高原生态保护法贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央

决策部署，紧扣青藏高原生态保护这一主线，聚焦青藏高原生态保护的主要矛盾、特殊问题、突出特点，为建设国家生态文明高地、促进经济社会可持续发展提供了法治支撑。人民法院将以青藏高原生态保护的颁布施行为契机，认真学习贯彻实施好青藏高原生态保护法，更好发挥人民法院服务青藏高原生态保护的职能作用，为守护中华民族永续发展的生态根基、建设人与自然和谐共生的中国式现代化作出更大贡献。

青藏高原生态保护典型案例目录

一、唐某良等三人非法捕捞青海湖裸鲤刑事附带民事公益诉讼案

二、王某前祁连山森林草原失火刑事附带民事公益诉讼案

三、杨某平等六人非法开采若尔盖湿地泥炭案

四、色某等五人盗掘古文化遗址、色某等三人盗窃文物案

五、吾某拉、夏某白危害高原珍贵、濒危野生动物案

六、康定某水泥有限责任公司、四川省甘孜藏族自治州康定市某村民委员会及孟某安等八人非法采矿案

七、北京市丰台区某环境研究所诉某铝业股份有限公司兰州分公司环境污染民事公益诉讼案

八、青海省某农垦（集团）有限公司诉格尔木市某发展有限责任公司固体废物污染责任纠纷案

九、云南省龙陵县人民检察院诉龙陵县某镇人民政府怠于履行外来物种阻截防控监管职责行政公益诉讼案

十、西藏自治区朗县人民检察院诉某自然资源局怠于履行矿山修复监管职责行政公益诉讼案

一、唐某良等三人非法捕捞青海湖裸鲤刑事附带民事公益诉讼案

【基本案情】

2021年8月20日下午，被告人唐某良联系被告人赵某仓、杜某龙前往青海省海南藏族自治州共和县青海湖环湖东路羊场附近，使用橡皮艇、船尾机、渔网、水裤等工具捕捞青海湖裸鲤。8月21日凌晨，唐某良驾驶载鱼车辆返回时侧翻，被执法民警查获。当场查获疑似青海湖裸鲤总计重239.65公斤。经鉴定，渔获物为青海湖裸鲤，为修复生态应在青海湖增殖放流裸鲤23965尾，所需费用46971.4元。青海省西宁市城西区人民检察院以非法捕捞水产品罪对唐某良等三人提起公诉，同时提起附带民事公益诉讼。

【裁判结果】

青海省西宁市城西区人民法院一审认为，唐某良、赵某仓、杜某龙违反水产资源保护法规，在禁渔期、禁渔区捕捞青海省重点保护水生野生动物青海湖裸鲤，情节严重，其行为均构成非法捕捞水产品罪。遂判处三被告人有期徒刑十个月至拘役六个月不等，没收犯罪工具；同时判决其共同支付生态修复费用46971.4元，并公开赔礼道歉。宣判后，各方未上诉、抗诉，一审判决已发生法律效力。

【典型意义】

青海湖位于青藏高原东北部，是我国最大的内陆高原湖

泊，在维系青藏高原生态安全和阻止西部荒漠化向东蔓延方面发挥着重要作用。环湖 40 余条河流及众多泉水形成大面积的高原湿地，成为候鸟迁徙停留和生息繁衍的天堂。青海湖裸鲤，俗称湟鱼，是青海湖特有野生动物物种，在青海湖“水—鱼—鸟—草地”生态系统中处于基础地位。本案中，人民法院依法打击破坏青海湖水生动物资源犯罪，判令附带民事公益诉讼被告共同承担生态修复费用并组织增殖放流，切实贯彻“环境有价，损害担责”原则，及时修复受损生态环境，有力维护青海湖裸鲤种群数量稳定和生态系统食物链安全，展示了司法守护青藏高原生物多样性、筑牢国家西部生态安全屏障的有益实践。

二、王某前祁连山森林草原失火刑事附带民事公益诉讼 案

【基本案情】

2022年5月16日，被告人王某前在祁连山国家公园甘肃片区士林沟青泉一带，参加肃南县某村“祭泉”民俗活动时，使用随身携带的打火机点燃“煨桑”用品。活动结束后，王某前用石块将“煨桑”火种封盖，在未确定火种完全熄灭的情况下离开，致使火种引燃周边干草引发火灾。经鉴定，过火总面积121.69亩，其中乔木林地35.43亩、天然牧草地86.26亩，火灾共烧毁祁连圆柏847株、青海云杉778株、爬地柏842株、锦鸡儿6930丛，损失共计468578元。祁连山林区人民检察院以失火罪对王某前提起公诉，同时提起附带民事公益诉讼。

【裁判结果】

甘肃省祁连山林区法院一审认为，王某前因过失引发森林草原火灾，构成失火罪。其行为同时侵害国家林草资源，破坏自然生态，给国家和社会公共利益造成较大损害，依法应承担民事侵权责任。遂判处王某前有期徒刑九个月，缓刑一年六个月；王某前依据补植工程作业设计完成生态修复义务，逾期未按要求完成修复，承担生态修复费用98.67万元或按照后期评估数额承担相应费用。宣判后，各方未上诉、抗诉，一审判决已发生法律效力。

【典型意义】

祁连山绵亘于青藏高原东北边缘，是我国重要生态功能区，生态系统涵盖森林、草原、冰川、荒漠等，自然资源丰富，珍稀野生动植物种类繁多，在维系高原高寒生态系统质量和稳定性方面发挥着重要作用。本案系因野外用火不慎引发森林草原失火的刑事案件。人民法院在综合研判案件实际情况与当地生态条件的前提下，采纳专业机构意见，判决附带民事公益诉讼被告按照专业修复方案对遭受破坏的林草资源予以植被恢复。同时，考虑到祁连山区域内有多个民族居住生活，民族风俗各异，野外用火频次较高，人民法院前往案发地宣判，以案释法，警醒广大群众提高森林草原防火及安全用火意识，在传承民族风俗文化的同时，共同守护好赖以生存的绿色家园，取得了“挽救一个人，教育一群人，恢复一片绿”的良好效果。

三、杨某平等六人非法开采若尔盖湿地泥炭案

【基本案情】

2021 年 11 月至 12 月，被告人杨某平等六人在四川省阿坝藏族羌族自治州若尔盖县、红原县非法采挖泥炭并出售牟利。经鉴定，六被告人采挖土壤为泥炭土，共采挖 1614.65 立方米，价值 797694.32 元。四川省若尔盖县人民检察院以非法采矿罪对杨某平等六人提起公诉。

【裁判结果】

四川省若尔盖县人民法院一审认为，杨某平等六人违反矿产资源法规，擅自进入若尔盖、红原高原高寒沼泽湿地盗采泥炭，谋取非法利益，均构成非法采矿罪。根据各被告人的犯罪事实、性质、情节、认罪认罚和社会危害程度，分别判处有期徒刑三年三个月至拘役三个月不等，并处罚金 10 万元至 2 万元不等，追缴违法所得。宣判后，各方未上诉、抗诉，一审判决已发生法律效力。

【典型意义】

若尔盖湿地位于青藏高原东部，湿地总面积约 55 万公顷，是长江、黄河上游的重要水源涵养地，也是青藏高原的重要碳库。这里蕴藏着 70 亿立方米高原泥炭，是世界上面积最大、保存最完好的高原泥炭沼泽湿地。泥炭作为非金属矿产资源，在调节气候、保持水土、水源涵养、固碳增汇等方面具有不可替代的作用。本案中，六被告人在若尔盖国家

公园禁采区盗挖泥炭，严重影响若尔盖湿地生态服务功能发挥，破坏青藏高原自然生态系统的原真性和完整性。人民法院依法严惩盗采高原泥炭犯罪行为，加强青藏高原高寒湿地生态系统司法保护，以最严格制度最严密法治筑牢长江、黄河上游生态屏障，有力守护了雪域高原生态安全。

四、色某等五人盗掘古文化遗址、色某等三人盗窃文物案

【基本案情】

2021年1月，被告人色某、索某、嘎某到西藏自治区普兰县实施盗窃，在居民家中盗得一尊佛像。经鉴定，所盗佛像系镀金铜释迦牟尼坐像，属于三级文物。同年8月，被告人丁某与卫某共谋在西藏自治区札达县的县级文物保护单位西谢遗址盗掘佛塔，两人使用十字镐和钢钎对该遗址中最大佛塔的西侧墙体实施盗掘，造成墙体毁损。后卫某与色某、达某、索某商定盗掘佛塔事宜，索某留在车内等候接应，其他三人对遗址进行挖掘。四人盗掘古文化遗址所得文物共33件，其中5件属于三级文物，28件属于一般文物。札达县人民检察院以盗掘古文化遗址罪对色某、卫某、达某、索某、丁某提起公诉，以盗窃罪对色某、索某、嘎某提起公诉。

【裁判结果】

西藏自治区札达县人民法院一审认为，色某等五被告人违反国家文物管理制度及国家对古文化遗址的所有权，以非法获利为目的，私自盗掘具有历史、艺术、科学价值的古文化遗址，构成盗掘古文化遗址罪；色某等三人以非法占有为目的，秘密窃取他人财物，构成盗窃罪。遂判处被告人有期徒刑十四年六个月（数罪并罚合并执行）至三年不等，并处罚金，案涉文物依法移交文物管理部门或返还给被害人等。

宣判后，各方未上诉、抗诉，一审判决已发生法律效力。

【典型意义】

青藏高原是中华文明的发祥地之一，独特的高原生态环境孕育了丰富厚重、绚丽多姿的青藏高原生态文化。文物和文化遗产是连接过去、现在和未来的历史文化纽带，是不可再生、不可复制的宝贵资源。本案所涉古文化遗址包括佛殿、望楼、僧舍、佛塔、石窟、防御墙等上百处建筑遗迹，是藏传佛教的重要载体，具有文化宗教研究价值。被告人盗掘、盗窃各类文物 30 余件，对案涉古文化遗址造成了无法修复的巨大损害。人民法院依法严惩破坏文物和文化遗产犯罪行为，有效震慑潜在犯罪分子，教育引导公众增强保护意识，对于加大青藏高原文物和文化遗产保护力度、弘扬青藏高原优秀生态文化具有积极意义。

五、吾某拉、夏某白危害高原珍贵、濒危野生动物案

【基本案情】

2012年2月1日开始，被告人吾某拉在未取得野生动物产品加工经营许可证的情况下，在新疆维吾尔自治区克孜勒苏柯尔克孜自治州乌恰县经营一家制作野生动物制品的手工艺品店，非法制作加工没有合法来源的盘羊角及头盖骨、北山羊角及头盖骨、野山羊角等国家保护野生动物制品20件，收取加工费2.06万元，价值共计26.65万元。2019年12月，被告人夏某白在吾某拉从巴音库鲁提乡山上采集野生动物角头时，帮助其运输、藏匿野生动物制品132件。经鉴定，其中98件为北山羊制品、24件为盘羊制品、4件为羊角制品，其余6件不能鉴定出物种，价值共计69.5万元。此外，夏某白于2019年1月驾车在三屯碑草原伙同他人捕杀一只北山羊后食用。库尔勒铁路运输检察院以危害珍贵、濒危野生动物罪对吾某拉、夏某白提起公诉，以帮助犯罪分子逃避处罚罪对夏某白提起公诉。

【裁判结果】

库尔勒铁路运输法院一审认为，吾某拉以盈利为目的，未取得野生动物产品加工经营许可证，制作、运输、出售国家一级、二级保护野生动物制品，其行为构成危害珍贵、濒危野生动物罪。夏某白帮助吾某拉运输、藏匿案涉野生动物制品，逃避检查，构成帮助犯罪分子逃避处罚罪；夏某白与

他人共同非法猎捕并杀害国家二级保护野生动物北山羊 1 只，构成危害珍贵、濒危野生动物罪。分别判处吾某拉、夏某白有期徒刑五年、三年五个月（数罪并罚合并执行），并处罚金，追缴犯罪所得等。宣判后，各方未上诉、抗诉，一审判决已发生法律效力。

【典型意义】

青藏高原涉及新疆克孜勒苏柯尔克孜自治州、巴音郭楞蒙古自治州、和田地区、喀什地区等四个地州，主要是喀喇昆仑山、昆仑山、阿尔金山在新疆的区域，平均海拔 4400 米至 5000 米，拥有独特的高原生态系统。本案所涉乌恰县位于中国最西端，北接天山山脉西端，南靠帕米尔高原、昆仑山北麓，境内有雪豹、棕熊、鹅喉羚、盘羊、北山羊、野猪、旱獭、雪鸡、石鸡等国家一级、二级保护野生动物，以及紫草、甘草、阿魏、麻黄、车前草、党参、当归、蒲公英、黄芪、锁阳、茯苓等野生药用植物资源。青藏高原自然生态系统先天脆弱敏感，自我维持和恢复能力差，一旦遭到破坏修复难度大。本案中，人民法院依法严厉打击和遏制破坏野生动物资源犯罪，有力保护青藏高原珍贵、濒危和特有野生动物物种，对于保护青藏高原生物多样性，提升生态系统多样性、稳定性、持续性具有重要意义。

六、康定某水泥有限责任公司、四川省甘孜藏族自治州康定市某村民委员会及孟某安等八人非法采矿案

【基本案情】

2019 年初，被告单位康定某水泥有限责任公司（以下简称某水泥公司）总经理、副总经理为解决公司生产原材料紧缺困难，在明知公司未取得采矿许可证的情况下，与时任被告单位四川省甘孜藏族自治州康定市某村民委员会（以下简称某村委会）主任的被告人孟某安协商，达成向同样不具备采矿许可资格的某村收购石灰石的意向，并分别于 2019 年 3 月至 8 月、2020 年 4 月至 11 月期间在某村非法采挖石灰石 1196042.82 吨，价值 21528770.76 元，造成案发地多处大面积原始植被毁损。四川省康定市人民检察院以非法采矿罪对某水泥公司、某村委会及孟某安等八人提起公诉。

【裁判结果】

四川省康定市人民法院一审认为，某水泥公司和某村委会及二单位直接负责的主管人员和直接责任人员在未取得采矿许可证的情况下，非法挖采石灰石，造成矿产资源破坏，情节特别严重，二被告单位与八被告人均已构成非法采矿罪。根据犯罪事实、社会危害程度、罚金履行能力及主动到案、认罪认罚情节，分别判处某水泥公司、某村委会罚金 200 万元、100 万元，追缴违法所得；判处八被告人有期徒刑五年至二年不等，对部分被告人适用缓刑，并处罚金 18 万元

至 5 万元不等。宣判后，某水泥公司不服提出上诉，后撤回上诉，一审判决已发生法律效力。

【典型意义】

青藏高原各类自然资源丰富，但资源环境承载能力较弱，必须坚持生态优先、绿色发展，严守国家生态安全边界。本案案发地四川甘孜地处青藏高原东南区域，被称为“川西高原”，拥有丰富的矿产资源及地热温泉等其他自然资源。被告公司与当地村委会共同犯非法采矿罪，非法采挖数量巨大，造成严重矿产资源破坏和巨大经济损失。人民法院严厉打击非法采矿犯罪，对于规范企业生产经营活动、提升当地群众生态环境保护法治意识具有警示教育意义。同时，考虑到当地经济发展水平以及各被告人主动到案、认罪认罚等情形，对部分被告人依法适用缓刑，有效发挥了宽严相济刑事政策优势。

七、北京市丰台区某环境研究所诉某铝业股份有限公司 兰州分公司环境污染民事公益诉讼案

【基本案情】

被告某铝业股份有限公司兰州分公司（以下简称某铝业公司）于 2015 年至 2018 年之间，长期违反法律规定，超标排放工业气体及颗粒物，在未采取防尘措施的情况下破碎作业，导致粉尘污染，数次被处以行政处罚。某铝业公司对固体危险废物大修渣（废阴极炭块）处置不彻底，将其与建筑垃圾、生活垃圾共计 1500 余吨混合填埋在大通河流经区域地下。北京市丰台区某环境研究所（以下简称某环研所）提起环境民事公益诉讼，请求判令某铝业公司立即停止侵害、恢复原状、公开赔礼道歉并赔偿环境损失等。

【裁判结果】

甘肃矿区人民法院经审理并组织调解，促成双方自愿达成如下调解协议：1.某铝业公司已经按照生态环境行政主管部门要求及某环研所的诉讼请求，完成废渣处置及大气排放的清理整改工作，案涉场地不再具有环境风险；2.某铝业公司已经按照第三方鉴定机构出具的评估报告，完成生态环境治理修复工作并承担相关费用；3.某环研所为本次诉讼所支付的律师费、差旅费、案件受理费等，由某铝业公司负担。该调解协议经依法公告，公告期内未收到任何异议。一审法院审查认为调解协议不违反法律规定，未损害社会公共利

益，依法予以确认并制作调解书。调解书已发生法律效力。

【典型意义】

大通河系黄河支流湟水的最大支流，发源于青藏高原祁连山脉东段，流经甘肃连城国家级自然保护区，具有重要生态功能。本案中，被告超标排污，违规处置固体废物，造成区域大气和粉尘污染，严重影响大通河流域的地下水质和生态系统，对黄河上游地区的水循环系统及水资源补给造成不利影响。人民法院受理案件后，督促被告落实整改、及时减损、积极修复，监测数据显示整改后已不再具有环境风险，这起社会关注的环境公益诉讼案件最终以被告公司自愿接受环保社会组织诉讼请求并积极履行生态环境修复义务的方式得以妥善解决。人民法院遵循自愿合法和维护社会公共利益原则，一方面严守生态红线，确保人民群众环境权益和社会公共利益得到及时有效救济；另一方面优化多元解纷机制，保障企业正常生产经营，助力高质量发展，实现了案件办理的政治效果、法律效果、社会效果、生态效果有机统一。

八、青海省某农垦（集团）有限公司诉格尔木市某发展有限责任公司固体废物污染责任纠纷案

【基本案情】

被告格尔木市某发展有限责任公司（以下简称某发展公司）为矿山企业，2006 年与原告青海省某农垦（集团）有限公司（以下简称某农垦公司）签订租赁合同，在案涉租赁场地堆存尾矿渣，直至 2016 年退租时仍未进行合法处置。经调查评估，上述尾矿渣为第Ⅱ类一般工业固体废物，堆放周边有枸杞种植地、耕地和地表水流经。因无法与某发展公司取得联系，格尔木市生态环境局向某农垦公司发出督办通知，将历史遗留尾矿渣交由出租人某农垦公司处置。某农垦公司委托专业公司处置后，起诉某发展公司追索由此产生的治理费用 2612402.28 元。

【裁判结果】

青海省格尔木市人民法院一审认为，原被告双方在租赁合同中约定，某发展公司负有不能造成环境污染及合同终止时将土地恢复原状的义务，反映出某农垦公司可以预见某发展公司在履约过程中可能造成环境污染，但其在长达十年的租赁关系存续期间，未对某发展公司持续、大量堆存尾矿渣的行为予以制止并要求其依法处置；在合同关系终止后，随即将案涉场地出租给第三人使用，其不作为导致损害结果进一步扩大。根据双方过错程度及对损害结果所起的作用，确

定某农垦公司自行承担 15% 的责任，判令某发展公司承担剩余 85% 的责任。宣判后，各方均未上诉，一审判决已发生法律效力。

【典型意义】

青藏高原经济社会发展必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，把建设生态文明转化为各族群众的自觉行动，坚定不移走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，努力实现人与自然和谐共生。本案中，被告在种植地、耕地和地表水流经地周边长期堆存尾矿渣，严重侵害周边生态环境。原告作为土地权利人，对场地租赁方堆存固体废物的行为未尽合理监督义务，在承租方失去联络时被行政主管部门责令先行承担土地修复治理费用。人民法院综合考虑双方过错及对损害后果所起的作用等因素，依法确定租赁双方各自分担修复治理费用的比例，对于教育民事主体从事生产经营活动时恪守《中华人民共和国民法典》绿色原则和绿色条款，避免浪费资源、污染环境和破坏生态，引导企业积极参与生态环境协同治理具有示范意义。

九、云南省龙陵县人民法院诉龙陵县某镇人民政府怠于履行外来物种阻截防控监管职责行政公益诉讼案

【基本案情】

2021 年以来，外来有害物种“红火蚁”入侵云南省保山市龙陵县部分地区，龙陵县某镇是被入侵的乡镇之一。2021 年 12 月，龙陵县人民检察院向被告龙陵县某镇人民政府（以下简称某镇政府）发出行政公益诉讼诉前检察建议，建议其依法履行对辖区内红火蚁的阻截防控职责，某镇政府书面回复辖区暂未发现红火蚁。2022 年 3 月，龙陵县人民检察院监督发现，某镇龙山湖公园人行道周围、邦腊掌景区、中心公墓等进行过绿化或草皮移栽的区域有红火蚁蚁巢分布，数量增多，防控形势严峻性加剧，遂对某镇政府提起行政公益诉讼。

【裁判结果】

云南省保山市龙陵县人民法院一审认为，某镇政府对本行政区域内的生物安全工作负责，负有阻截、防控其辖区内外来入侵物种红火蚁的法定职责，但其未采取有效消杀措施，致使红火蚁侵害进一步蔓延。诉讼中，某镇政府虽对部分区域进行了消杀，但仍存在大量红火蚁侵害，社会公共利益持续处于被侵害状态。遂判决责令某镇政府继续履行对行政区域内外来物种红火蚁的阻截防控工作职责。宣判后，双方均未上诉，一审判决已发生法律效力。

【典型意义】

云南保山地处高黎贡山南麓，是青藏高原向云贵高原的过渡地带，拥有丰富的森林资源和多样的生物种群。青藏高原作为我国重要的生态安全屏障区，生物系统独特而脆弱，外来入侵物种在当地往往没有天敌，其大量繁殖会直接影响当地其他生物数量和种类，甚至对食物链造成灾难性破坏，影响生物多样性和生态平衡，严重危害生态安全。本案系因地方政府怠于履行法定职责，导致外来入侵物种侵害进一步蔓延而引发的行政公益诉讼。人民法院依法支持公益诉讼起诉人的诉讼请求，督促行政机关依法行政、主动作为。判决生效后，被告政府积极采取全面摸排、重点区域消杀诱杀、扩大宣传引导等措施，有效防治了辖区内红火蚁繁殖蔓延。本案审理为人民法院持续加强生物安全保护，防治外来物种侵害，以法治手段保障青藏高原生态系统健康稳定提供了有益司法样本。

十、西藏自治区朗县人民检察院诉某自然资源局怠于履行矿山修复监管职责行政公益诉讼案

【基本案情】

2005年10月，某矿业有限公司（以下简称某矿业公司）取得西藏自治区林芝地区某铬铁矿采矿权。在采矿期限内，某矿业公司造成矿区环境损害面积达14亩，停止开采后未履行矿山地质环境恢复治理义务，造成矿区岩石裸露、水土流失、生态环境破坏。被告某自然资源局于2017年7月23日向某矿业公司发出限时整改紧急通知，要求其立即开展环境恢复工作，但该公司未对破坏地区进行治理恢复。朗县人民检察院于2017年9月4日向某自然资源局送达检察建议书，要求其依法履行矿山地质环境保护的监管职责，但该局未采取有效措施对案涉矿区进行恢复治理，检察机关遂提起行政公益诉讼。

【裁判结果】

西藏自治区朗县人民法院一审认为，某自然资源局应依法积极履行对案涉矿山地质环境恢复治理的监督管理职责，其通过下发文件的方式要求某矿业公司开展环境恢复工作效果不明显，在收到检察建议后仍未采取积极措施，案涉矿区环境治理恢复工作始终未能开展，国家和社会公共利益持续处于受侵害状态。遂判决确认某自然资源局怠于履行职责的行为违法，责令其依法继续履行监督管理职责。宣判后，

双方均未上诉，一审判决已发生法律效力。

【典型意义】

西藏林芝地区资源丰富、拥有我国最大的原始森林，是世界生物多样性最典型的地区之一，素有“西藏江南”“雪域明珠”的美誉。案涉矿区开采期间造成的环境损害面积较大，地表植被和区域生态环境破坏严重。人民法院依法对相关职能部门怠于履行职责的行为予以否定性评价，要求其采取更为积极的措施消除地质灾害隐患，加快历史遗留矿山生态修复工作。判决生效后，被告单位采取土地复垦等措施对案涉矿区进行环境修复治理，已取得初步治理成效，后续修复工作正在有序推进中。本案处理对于督促行政机关进一步增强依法行政意识、规范履职行为、提高生态环境治理能力，引导矿产资源开发企业依法履行矿山污染防治和生态修复责任，加强青藏高原生态环境系统保护、协同保护、特殊保护具有积极意义。