问渠哪得清如许

湖北丹江口:依法能动履职守护南水北调中线工程核心水源地生态

□本报记者 蒋长顺
通讯员 温珉玥

金秋九月,风朗气爽。漫步在丹江口水库堤岸,宽阔的河水清澈见底,几只水鸟在水面悠然盘旋,远处青山若隐若现,让人犹如行走在画中,心旷神怡。丹江口水库是南水北调中线工程的核心水源地,是南水北调中线工程的源头,被誉为"亚洲天池"。

一库澄碧,一山青葱,一抹蔚蓝,一派生机。近年来,湖北省丹江口市检察院深入践行习近平法治思想,充分发挥"四大检察"职能,积极开展汉江流域综合治理,确保"一库碧水永续北送"。

护水,绘就水清岸绿新画卷

"清水下山,净水入库,这里的水质更清澈了,周边的生态环境也越来越好了。"近日,丹江口市检察院检察官再次来到筑坝养鱼整改现场,站在围埂和违建已消失的岸边,听到乡镇负责人这样介绍。

2022年3月,丹江口市检察院接到线索称,辖区某处有村民在位于水库红线管理范围内违规筑坝养鱼。该院检察官经调查发现,村民吴某的养殖行为侵占了丹江口水库库容,养殖过程中的鱼类排泄物以及使用的饲料、渔用药品同时污染了水库水质。该院立刻召集丹江口市相关行政部门对该案进行诉前磋商,建议行政部门积极履职,进行整改。相关行政部门迅速成立整改专班,召开专题会议,研判制定整改方案。与此同时,检察官多次来到吴某家中,结合国家政策、法律规定对吴某进行了释法说理。

在检察机关的有力监督下,辖区内违规养殖现象目前已彻底消失,违法建设的木棚土房、胡乱堆放的物品也统统不见,取而代之的是平整宽阔的路面、干净整洁的沿岸,以及碧波荡漾的河道。

今年1月至8月,丹江口市检察院共受理公安机关移送关于助力流域综合治理专项工作审查起诉案件21件30人;办理水安全、水环境安全和生态环境安全行政公益诉讼案件50件,其中发出诉前检察建议36件,制发磋商函8件。

治水,打造数字赋能新高地

"治水"变"智水",丹江口市检察院一直在努力推动水资源治理科学化、智能化。

今年4月,丹江口市检察院研发关于库区水生态保护的大数据法律监督模型,紧盯污水排放,以数字检察发现的问题为基点,排查筛选餐饮、医疗等行业未办理排水许可线索。为有效提升公益监督质效,检察官实地走访了大型酒店、餐饮个体工商户、社区卫生院、个人诊所等54家相关单位,广泛收集意见建议,积极开展普法宣传,通过调整监督模型规则,最终确定重点餐饮行业线索23条、医疗行业线索10条,并督促相关行政部门加强监管,推动问题得到有效解决。

"大数据法律监督模型的运用,提升了线索收集效率和智能研判分析水平,从而形成了'个案发现—类案监督—系统治理'的办案闭环。"该院检察官介绍。

丹江口市检察院还主动将监督模型生成的线索以检察建议、磋商等方式移交行政机关,推动其精准、系统地开展查处整治,共享大数据办案的红利。

今年4月以来,该模型已经累计接入涉水数据8万余条,推送案件线索153条;该院立案10件,制发行政公益诉讼诉前检察建议7件。

守水,协作联动画好"同心圆"

丹江口市辖区内有大小河流114条,库汊674处,水库范围之大、流域之广、地位之重造成了治理之难。

今年8月,丹江口市检察院认真落实"河湖长+检察长"制,该院党组成员分赴辖区内各责任河道,重点排查在水环境污染防治、防洪设施清障、饮用水源地保护等方面存在的突出问题。针对存在的问题,该院充分发挥"河湖长+检察长"机制作用,及时协调市河湖长制办公室、市防汛办、十堰市生态环境局丹江口分局等相关职能部门召开专题会商研讨会,形成一致意见,推动各职能部门加强协作,全力推动河湖渠水清、堤固、岸绿、景美。

丹江口市检察院还积极与周边市县检察院进行合作,与襄阳铁路运输检察院会签《践行"两山理论"加强服务保障南水北调核心水源区生态保护协作工作的实施意见》,与河南南阳、陕西安康等地检察院联合出台《三省四市检察机关服务南水北调中线工程水源地生态保护联席会议制度的实施意见》,形成了中线水源地生态环境一体化保护跨区域协作大格局。

2022年以来,丹江口市检察院依托联动协作机制,持续推进丹江口市水安全、水环境安全和生态环境安全工作。截至今年8月,该院针对非法填库、筑坝养鱼、非法排污、畜禽养殖污染等突出问题,办理各类涉水行政公益诉讼案件71件,督促相关行政机关清理非法填占库容2.6万方、筑坝拦汊水域面积70亩,整改排污口50余个,规范畜禽养殖场20余个。

以"三种履职"推动"四大检察"融合发展

(上接第一版)

中国刑事诉讼法学研究会副会长、清华大学法学院教授张建伟指出:"检察工作的一体化思维,不仅是作为组织原则的检察一体化(同一体)原则及其背后的普遍规律性在检察工作中的反映,也是我国检察机关在自身工作及其功能性的追寻中形成的共同认识。""'四大检察'融合发展,是检察工作一体化思维的外在表现。检察机关的具体职能设置,都源于宪法赋予的根本职能——法律监督职责,服务于共同的司法目标。因此,对于检察机关法律监督效果的评价,也需要综合研判,一体考量,各个检察领域应当一体发展,齐头并进。这就是检察工作一体化思维的现实基础。"

在这个伟大的时代,检察事业欣逢最好的发展时期,也考验着20余万检察人的能力和担当。

办案实践:"一案四查"实现最佳办案效果

8月30日下午,江苏省常州高新技术产业开发区法院开庭审理一起假冒注册商标案,赵某等4名被告人生产假冒"天地公司"的矿用无线编码发射器3450个、矿用无线接收器157个,并销往全国多个省市。4人因犯假冒注册商标罪,分别被法院判处有期徒刑三年,缓刑四年,并处45万元至31万元不等罚金。

"这个定位卡虽然看起来不起眼,却是跟接收器配合使用的,用来定位井下矿工位置,一旦发生矿难,假冒产品可能无法精准定位,从而影响救援进程。"常州市新北区检察院第三检察部副主任梁秋芬告诉记者,为从根本上消除这些销往全国各地的假冒矿用品存在的安全隐患,该院坚持知识产权检察综合履职,向相关省份应急管理部门、市场监管部门发出《风险提示函》和《线索移送函》,并通过提起刑事附带民事公益诉讼的方式维护公共利益。常州市检察院知识产权检察办公室牵头,围绕如何确定公益诉讼请求等组织多方研讨会商并达成一致意见,要求判令4人公告召回所出售的产品、连带承担销毁被扣押产品及召回产品所需费用,并公开赔礼道歉。

类似这样,刑事、民事、行政、公益诉讼"四大检察"并行一体履职、综合履职、能动履职的案件,在知识产权检察领域越来越常见。

强化知识产权综合司法保护是最高检党组确定的一项重要课题,大检察官研讨班就强调"持续深化知识产权检察综合履职,服务高水平科技自立自强"。

事实上,最高检成立知识产权检察办公室两年多以来,始终致力于推动对知识产权案件开展"一案四查",综合履行刑事、民事、行政和公益诉讼检察职能;持续推进侵犯知识产权犯罪刑事附带民事诉讼,一体解决刑事责任追究和民事追责;对于实施侵犯知识产权犯罪同时损害国家利益或者社会公共利益的,依法开展公益诉讼工作。

最高检知识产权检察办公室主任刘太宗表示:"在国家知识产权大保护格局中,检察机关是司法保护的重要主体,承担了数十项重点任务,连接知识产权行政执法与刑事司法,履职贯穿于刑事诉讼的全过程。知识产权案件的一大突出特点是刑事、民事、行政、公益诉讼问题交织,需要检察机关不断加强知识产权检察专业化建设和职能整合,在具体案件办理中统筹考量、综合履职、一体推进,实现最佳的办案效果,更好地服务国家创新驱动和经济社会高质量发展。"

"综合履职打通了不同业务条线,使原本相互分割隔离的法律监督职能模块能够汇聚到同一个运行节点。在上游流程中全面梳理过相应事实和法律的案件承办人,在办理下游案件时能够更为高效集约地履职。这也倒逼检察官主动学习提升办案素能,拓展知识和技能结构,做检察业务的多面手。"厦门市思明区检察院第三检察部副主任邱晨帆说。

机制探索:一体化办案增强监督合力

在深入开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育中,检察机关清醒地认识到,"不敢监督、不善监督甚至不愿监督的问题还不同程度存在"。

如何解决?应勇检察长在大检察官研讨班上谈及行政检察工作时明确指出:"要切实解决不敢监督、监督不力等问题,重大监督案件要上下联动、一体履职。"

最高检第七检察厅厅长张相军认为:"检察一体化是检察权运行的基本规律。上下联动、一体履职是检察一体化原则的具体体现,是高质效办理重大行政检察监督案件的重要法宝,是行政检察履职实现有力监督的重要经验。一方面,上下联动有利于发挥上级检察院和本院检察长的组织领导、指导协调和集中办案优势,排除办案阻力和干扰,统筹办案资源和力量;另一方面,有利于发挥下级检察院的地缘优势和了解社情民意优势,发挥各部门的专业优势,更高效地调查核实、更顺利地做群众工作,增强监督合力,提升办案质效,让人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。"

在本文开头提到的被他人冒用身份证信息注册公司一案中,因该公司欠款未还,王某被法院误列为"失信被执行人",无法购买高铁票,并因行政诉讼超过法定起诉期限无法维护自身权益。

浙江省检察机关在受邀参与行政争议实质性化解的同时,充分发挥检察一体化办案机制优势,组建由行政检察牵头,刑事检察、检察技术部门共同参与的办案团队。在办案中,凝聚上下级检察机关之间的纵向监督合力,以及内部各业务部门之间的横向监督合力,构建"线索同步发现、双向移送、协同办理"的办案模式。上级检察机关在加大自身办案和对下指导力度的同时,还对下推动跨区域协作办案,实现检察监督效果的倍增、叠加效应。

值得注意的是,浙江省检察院在全省推广该经验,开展虚假登记数字监督专项行动。通过制发检察建议的方式,浙江省检察机关督促市场监督管理部门对753家公司撤销登记或者吊销营业执照。

"社会治理检察建议是检察机关履行法律监督职责,有效推动解决检察办案中发现的执法司法、行政管理、社会治理等工作中存在普遍性、共同性、行业性、区域性等深层次问题的重要方式,也是一体履职、综合履职、能动履职的切入点和着力点。"余双彪指出。

措施优化:让司法保护既有"硬手段",又有"软环境"

同为一体履职、综合履职,但不同的业务领域,需要解决的问题并不完全相同,侧重点也有所不同。

"未成年人检察要持续深化,健全综合履职、全面保护工作模式,进一步健全依法惩治和预防未成年人犯罪工作体系,推动建立罪错未成年人分级干预机制,促推'六大保护'协同发力。"这是大检察官研讨班对未成年人检察工作提出的要求。

进入新时代,未成年人检察工作呈现出鲜明的时代特征和中国特色。更加注重双向保护、特殊保护、优先保护、综合保护和诉源治理,这些转变都体现出未成年人检察履职功能的多元化,需顺应未成年人司法工作发展趋势,实现检察职能有机贯通、内外联动、相互协调。

浙江省诸暨市检察院办理了一起看上去"微不足道"的案件——几名未成年人盗窃案。然而,办案检察官发现,这几名未成年人冒用成年人身份进入某电竞酒店——电竞酒店作为一种新兴业态,为混业经营模式,经营性质及监管主体不甚明晰,未成年人进而可以实施无限制上网、在酒店房间盗窃、购买烟酒等行为。

为凝聚多方共识,推动堵漏建制,强化对电竞酒店的监管治理,最高检第九检察厅收集整理了各地做法和案例样本,积极与相关部委进行沟通,召开新兴业态与未成年人保护研讨会,会同文化和旅游部、公安部等就实践难点和治理对策进行探讨协商。近日,文化和旅游部、公安部出台了《关于加强电竞酒店管理中未成年人保护工作的通知》,明确电竞酒店业态属性和监管依据,加强协同监管,强化未成年人保护合力,防范和消除风险隐患。

最高检第九检察厅厅长那艳芳认为:"部分未成年人违法犯罪或权益受到侵害,与其民事、行政权益得不到保障有关。因此,在办理涉未成年人刑事案件维护其诉讼权益的同时,需要同步维护好未成年人民事、行政权益。我们综合运用多种检察职能,优化履职方式,注重用最小化的检察资源实现最大化的保护效果,促进检察司法保护与家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、政府保护等有机结合,使得未成年人司法保护既有'硬手段',又有'软环境'。"

"检察机关的监督,具体场域有所不同,最终的指向是相同的,都服务于司法公正,精神脉络是相通的。不同领域的监督工作,可能发现其他领域的案件线索,应当将这些线索及时提供给其他监督部门,形成监督线索的共享机制,促进各部门监督工作的共同推进,最大限度维护国家利益、社会公共利益和权利受到不法侵害的当事人利益。"张建伟告诉记者。

循序渐进:持续推进中的"三种履职"

记者在采访过程中发现,最高检几个厅局的主要负责人都奔波忙碌在"深入基层了解情况""针对大要案开展业务指导"的履职路上。

今年4月,刚刚修订的《检察机关案件质量主要评价指标》中,首次将综合履职率列为评价指标,主要适用于未成年人检察业务和知识产权检察业务。最高检首次通报了今年上半年未成年人检察综合履职适用率,并强调:"办理一批有影响、效果好、具有典型示范意义的精品案件,强化'四大检察'程序有序衔接,推动未成年人检察向职能聚合、融合发展转型,助力破解未成年人保护痛点难点问题,提升未检综合履职质效。"

最高检知识产权检察办公室则将知识产权案件不起诉后移送行政处罚、开展刑事附带民事诉讼以及办理源案件时衍生出新的知识产权刑事、民事、行政、公益诉讼案件纳入综合履职率计算,以融合履职加强知识产权综合保护。

今年8月,最高检正式印发《2023—2027年检察改革工作规划》。据最高检法律政策研究室负责人介绍,这部着眼于对全国检察工作一体推进的规划,制定过程本身就是上下左右联动、一体履职的过程。其中关于检察履职的大部分措施"主要是以加强和完善刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察以及'四大检察'综合、协同履职为导向设计的"。

"三种履职"的精神内涵也正在各地落实全国大检察官研讨班会议精神的过程中落地生根。

青海省检察院党组书记、检察长查庆九提出:"要坚持做到'三个延伸'。对案件办理有无瑕疵进行延伸自省,对案件反映出的有关部门履职不到位、不充分等问题进行延伸监督,对案件相关困难当事人进行延伸服务,实现政治效果、社会效果和法律效果的有机统一。"

四川省检察院党组副书记、常务副检察长张燕飞提出:"做好'四大检察'工作要坚持依法一体履职、综合履职、能动履职,统筹把握守正与创新之间的关系,处理好法律适用和政策把握的关系,统筹把握质的有效提升与量的合理增长。"

"作为基层院,就是坚持求真务实、真抓实干的精神,以人民为先、办案为要,履职作为,依法能动。要注意结合本区域经济社会文化实际,协调好各方关系。要实现业务融合,发挥本院各业务条线专业特点,将线索吃透,集中专业力量,注重全面完整地办理案件,综合履职尽责。在生态环境保护、知识产权保护、社会治理所需、民众生活所需领域积极主动作为,安商护民。"陕西省西安市阎良区检察院检察长葛峰说。

潮平两岸阔,风正一帆悬。检察工作现代化是一项长期而艰巨的历史任务,是一个动态演进的发展过程。"三种履职"作为推动"四大检察"融合发展的新路径,正在鲜活的司法实践中,不断守正创新,迸发出旺盛的生命力。

检察动态

【上海市检察院】

举办2023年上海检察理论研究年会

本报讯(记者江苏烨 通讯员徐蕾蕾) 9月7日,2023年上海检察理论研究年会在上海市检察院举办,会议主题为"聚焦高质量发展,全面推进检察工作现代化"。上海市检察院党组书记、检察长陈勇出席并致辞。据统计,2022年以来,该市检察人员公开出版检察理论研究相关专著8部,发表各类检察理论研究成果355篇;在法学类全国一级学会、最高检、省部级以上单位组织的各类征文中获奖171项;该市检察理论研究成果转化为省部级以上法治决策13项,区级法治决策385项。当天,来自高校和实务部门的专家学者围绕"检察工作现代化内涵阐析""检察工作现代化实现路径"两个专题开展了交流与研讨。

【内蒙古自治区检察院】

部署"提标、提速、提效"专项活动

本报讯(记者于莹莹 通讯员王佳璐) 近日,内蒙古自治区检察院召开"提标、提速、提效"专项活动动员部署会,全面贯彻落实内蒙古自治区党委十一届六次全会精神和"提振精神、提升业绩、提高能力"要求,聚焦解决"慢、粗、虚"问题,进一步推动机关工作"规范、精简、提速"。会议强调,开展专项活动是加强自身建设、树立良好形象的现实需要,广大检察人员要树立和践行正确的政绩观,务实功、出实招、求实效,推动"规范、精简、提速",在凝心聚力共推发展过程中切实解决阻碍队伍战斗力提升的顽瘴痼疾。

开方祛病,守好耕地红线

(上接第一版)

按照有关规定,永久基本农田作为耕地的精华,应重点用于粮食生产,不能被随意改变用途,更不能进行"非粮化""非农化"建设,任何对其转用或征收的,都须报国务院批准。

2022年1月底,江都区检察院就该案侵害公共利益的问题向相关部门和A镇政府制发诉前检察建议。收到检察建议后,相关部门积极履职,对颜某某非法占用基本农田行为作出处理,并督促其恢复土地原状。

那么,违法占用耕地在当地是"只此一例",还是"普遍问题"?同年3月1日,秉持着从个案向类案延伸的监督理念,江都区检察院开展了一系列调查核实工作——

会同扬州市自然资源和规划局江都分局对辖区7.8万亩耕地进行全面排查,通过无人机对占用耕地的多个现场进行拍摄;

依法询问占用土地的当事人;

将现场调查的情况和调取的卫星照片以及土地利用总体规划进行比对;

请自然资源规划部门对耕地破坏情况进行鉴定;

……

最终,江都区检察院确定A镇共有13处耕地被违法占用,共计80.25亩,其中3处为永久基本农田,共计59.69亩。

而违法占用耕地背后的问题也在这次调查中暴露出来。A镇政府未将国家对土地管理、粮食安全的重视落到实处,耕地保护意识淡薄,土地发包随意,后期监管缺失……

"把国家利益看小了、把小集体利益看大了,把眼前利益看重了、把子孙后代的长远利益看轻了。"办理此案的江都区检察院第四检察部主任蔡军对此这样总结。

检察建议对症"开方"

A镇工业设施、城市建筑等占据较大土地面积,但因经济活跃,对土地的需求日益增大,违法占用耕地的情况不时出现。此类情况易造成稀缺耕地资源的浪费,不当使用耕地甚至会对土地耕作层造成破坏,降低耕地地力等级,给粮食安全生产带来隐患。

2022年3月15日,根据80.25亩耕地的现场调查情况和卫星照片及土地利用总体规划比对图、自然资源规划部门的耕地破坏鉴定报告、自然资源智能监管平台的探头照片等详细资料,江都区检察院就耕地违法"非农化"问题向主管部门即A镇政府制发检察建议——

针对发包乱象,建议村集体在发包集体土地时要严格审核承包方资质,确保承包方将土地用于指定用途,一旦发现违法使用耕地的情况,第一时间向当地政府或有关责任部门反映;

针对监管缺失的问题,建议启动问责追责程序,不因发包时间久远、难以认定直接责任人而不予追责,相反要尽快、及时追责问责,为今后的工作开展提供警示、形成威慑;

针对耕地保护意识淡薄的问题,建议做好对村集体和农户关于永久基本农田相关法律政策的宣传教育,探索耕地保护激励性补偿,对承担永久基本农田保护任务的农村集体经济组织和农户给予适当奖补。

收到检察建议后,A镇政府高度重视。"经过与检察院多次沟通,我们明白检察机关发送检察建议是为了推动社会治理,形成耕地保护合力。我们也很高兴能借助检察机关的力量,促使问题得到整改落实,推进耕地保护前端治理,实现耕地保护从惩罚到预防的转变。"A镇一位领导如是说。

迅速开展专项整治,是A镇政府根据检察建议这一"药方"迈出的重要一步。80.25亩违法占用耕地上的生产设施全部被拆除,耕地有序复耕。据当地百姓介绍,走在A镇的田埂上,每隔一段距离,就可以看到永久基本农田的显著保护标识。

此外,"用地要备案、发包要跟踪、他用要制止"的要求被传达至各村集体。严格土地使用、发包的源头审核,建立健全耕地保护奖惩机制,坚决打击破坏耕地的违法行为……在检察建议的督促下,镇政府和村集体切实绷紧了国家粮食安全这根弦。

A镇政府还通过发送手机短信等多种形式开展普法教育,帮助村民懂法、守法。案发后曾抱怨"我们付过钱的,为什么不让我们继续用地"的村民,如今的耕地保护意识也得到极大提升,"永久基本农田只要不种粮食就是违法的"认识正在成为共识。

合力"治未病",写好检察建议"后半篇文章"

在江都区检察院做好制发检察建议的"后半篇文章"中,有一个部分尤为亮眼——与扬州市自然资源和规划局江都分局成立"检源行"党建联盟,并在江苏省检察院和省自然资源厅联合会签的"检源行"协作机制框架下,签订共建协议,结合江都实际,细化协作项目,联手保护耕地。

扬州市自然资源和规划局江都分局执法大队相关负责人说:"因为这份检察建议,当时检察院与镇政府和我们召开三方座谈会,针对耕地'非农化'问题探讨时,我们发现,彼此在自然资源执法领域协作配合的空间很大,合力的效果也将远超以往的单打独斗。"

话毕,旁边的蔡军点了点头。彼时的蔡军正在扬州市自然资源和规划局江都分局的自然资源智能实时监督指挥中心,熟练地操作着自然资源智能监管平台,并向我们介绍——

"根据'检源行'协作机制,自然资源和规划局江都分局为我们开通了智能监管平台的查看权限,我们可以随时来查看案件线索,或是根据已有线索调取相关地域的视频画面。畅通线索移送、共享案件资源,实现真正的'双向奔赴',合力对'问题土地'情况早发现、早制止。"

"检察官的协助对基本农田侵占行为起到震慑作用,增强了整改违法占用耕地的力度。"扬州市自然资源和规划局江都分局执法大队相关负责人马上接过话头。自"检源行"协作机制运行后,已发现并及时有效制止类似问题12起、涉耕地220余亩,切实做到了从源头处第一时间发现和制止对耕地的非法占用和破坏。

"从亡羊补牢向未雨绸缪转变",是王旭在"复盘"这份检察建议制发和落实情况时的感受。据王旭介绍,江都区检察院充分发挥检察建议"抓前端、治未病"的诉源治理作用,依法能动为违法占用耕地开出"药方",积极推动相关部门增强耕地保护合力,共同守护耕地红线。正如王旭所说:"这份社会治理检察建议的打造,给我的感受就像登山,过程无比艰辛,但是登顶后视野无限辽阔。"

这件检察建议,也因其对问题剖析程度之"深"、提供依据资料之"细"、对策建议效果之"实",于今年7月获评"2022年度全国检察机关优秀社会治理检察建议"。