

内蒙古鄂尔多斯:破解地下水生态损害鉴定难题

## 对煤矿企业超量疏干说“不”

## 公益风采

□本报记者 沈静芳  
通讯员 贾琳琳

在沿黄城市、内蒙古自治区鄂尔多斯市鄂托克旗,棋盘井区域严重缺水,水资源匮乏是制约当地经济社会发展的突出瓶颈,也是生态环境保护面临的重大难题。在这种背景下,当地4家煤矿企业却在生产过程中超量疏干(疏干即把含水层中的水位降到生产工作面标高以下,或有计划地将水源和水部分或全部疏干,从而彻底消除在采掘过程中涌水的可能性)约700万立方米,导致煤矿周边地下水水位下降,对地下水生态环境造成严重损害。

“我公司愿意承担生态环境损害赔偿责任……”鄂尔多斯市检察院依法对4家煤矿企业提起民事公益诉讼,其中一家企业负责人在去年年底的庭审现场为其违法行为道歉。

地下水生态环境损害认定“零”的突破

2022年4月14日,中央第三生态环境保护督察组发现,鄂托克旗棋盘井地区违法取水用水问题突出,地下水水位下降严重。生态环境部将这一公益诉讼线索移交最高检,最高检随即将该线索交内蒙古自治区检察院办理。

同年4月18日,内蒙古自治区检察院运用一体化办案方式,指导鄂托克旗检察院立案调查,并由鄂尔多斯市检察院审查起诉,三级检察院的检察官们紧密锣鼓地开展办案工作。经调查,棋盘井地区有4家煤矿企业超量疏干,可能造成地下水生态环境损害。同年10月10日,鄂托克旗检察院以民事公益诉讼立案。

鄂托克旗水利局、鄂托克旗经济开发区税务局于2022年9月对4家煤矿企业超量疏干地下水的违法行为作出了罚款、责令停止违法行为的行政处罚,4家煤矿企业补缴了水资源税近2亿元。

涉案煤矿企业称,在生产中疏干地下水是不得已而为之,因为采掘过程中出现的涌水倘若不疏干,会造成严重的安全隐患。那么,煤矿进行地下作业,倘若存在不可控的涌水量,能否认定其主观上存在过错?检察官多方走访行政机关和涉案煤矿企业,调阅大量行政执法卷宗、企业生产经营情况、水泵的开采原始记录等证据材料,抽丝剥茧,解开谜团。

证据显示,2019年至2021年,涉案煤矿企业连续三年均出现超批复退水的情况,却没有重新提出取水申请,在客观上造成了超量疏干地下水的情况。2022年,涉案煤矿企业采取保水采煤措施后,煤矿涌水量有所减少,其采取的生产工艺及生产技术对煤矿涌水量产生直接影响。据此,办案检察官认为:“被告的行为并非完全是被动的,完全可以通过积极作为减少对地下水生态环境的影响。这个发现足以说明涉案煤矿企业超量疏干地下水具有违法性。”查清了这个关键的事实,就需要对损害进行评估定损。

但是,地下水生态环境损害的价值认定,并无先例可循。2023年2月27日,鄂尔多斯市检察院邀请该市水利局、生态环境局和鄂托克旗政府召开“棋盘井地区违规取水用水案件生态环境损害赔偿诉讼与检察公益诉讼衔接工作座谈会”。经鄂尔多斯市政府授权的鄂托克旗政府、鄂尔多斯市

水利局,作为生态环境损害赔偿权利人在会上提出,由检察机关提起民事公益诉讼更为合适。同时,鄂尔多斯市水利局推荐水利部牧区水利科学研究所(下称“水利部牧科所”)对地下水生态环境损害进行评估。会后,检察机关依法发布诉前公告,公告期满后没有适格主体提起诉讼。

水利部牧科所采取野外调查、取样检测和现场实验等方式,探索利用先进的同位素指纹识别技术与常规水文地球化学技术方法,开展生态损害程度评估和以水源置换补偿措施资源等值分析法开展生态损害价值量化。2023年7月10日,水利部牧科所出具评估报告,认定4家企业超量疏干造成地下水生态环境损害价值共计431.56万元。

审查论证,提高评估报告证明能力

2023年7月27日,内蒙古自治区检察院组织召开诉前技术审查论证会,邀请自治区地质调查研究院教授李志、自治区固体废物与土壤生态环境技术中心主任刘丽丛对评估报告进行初步论证。

“评估报告采用多种方法对企业超量疏干产生的生态环境损害进行了评估,给出了区域具有水资源服务功能含水层间接影响损害量,并利用资源价值等量分析法确定生态损害补偿标准,核算方法合理,结论可信。”从企业超量疏干对地下水生态环境造成损害,超量疏干水量确定、评估方法等方面,李志、刘丽丛对评估报告进行了论证。

此次诉前技术审查论证会为专家技术审查会作了前期准备。2023年10月25日,内蒙古自治区检察院召开评估报告专家技术审查会,技术审查会专家组、检察机关特邀专家、鄂尔多斯市检察院公益诉讼检察部门负责人及有关办案人员、鄂托克旗水利局负责人、涉案企业代表出席了会议。

参会各方围绕评估报告,从总体思路、评估目标、基础资料、分析方法、评估结论等进行质询。中国水科院、水资源所原副总工、二级教授谢新民,内蒙古生态环境损害评估中心主任、教授郑



鄂尔多斯市检察院检察官走进涉案企业调查了解情况。

利霞等专家进行评价,并提出进一步完善的意见建议。最终会议审查通过了水利部牧科所出具的评估报告。

检察机关依法提起民事公益诉讼

鄂尔多斯市检察院对4家煤矿企业提起民事公益诉讼。2023年12月12日,该案开庭审理,鄂尔多斯市检察院检察长杨世林出庭提起诉讼,该市中级人民法院院长苏利军担任审判长。内蒙古自治区检察院组织内蒙古黄河流域检察机关、煤矿企业代表、有关行政机关代表等参与庭审活动。

煤矿疏干是否具有主观过错?因生产安全被动疏干是否具有违法性?企业接受行政处罚并补缴水资源税是否还应继续承担生态环境损害赔偿?庭审中,检察机关申请鉴定人出庭对专业问题进行说明,并对案件争议焦点进行答辩。

杨世林指出,根据相关规定,煤矿企业应依照行政审批进行疏干,如需超量疏干,应及时报请主管行政机关备案并对取水许可证进行变更。被告持续3年超批复退水,未重新提出取水申请且未安装计量设施,超量疏干行为损害了国家和社会公共利益。经评估,被告行为间接导致涉案地区地下水水位下降,对生态环境造成损害。4家被告应当承担生态环境损害费用及案件的评估费用共计575.56万元,并在自治区媒体上公开赔礼道歉。

2023年12月29日,鄂尔多斯市中级人民法院依法作出判决,全部支持了检察机关的诉讼请求。

庭后,4家被告企业懊悔不已:“既要承担行政处罚,缴纳罚款和水资源税,还要赔偿生态环境损害赔偿费用,这违法成本实在是太高,教训太深刻,以后不会再犯了。”

## ●点评

## 以高质量履职办案保护黄河流域水生态环境

□内蒙古自治区检察院副检察长 赵国华

前不久,本案入选最高检发布的2023年检察机关高质量履职办案典型案例。简单来说,其有以下四个方面典型意义:

一是高质量落实黄河保护法,加强水资源节约集约利用。本案中,三级检察机关一体化办案,紧盯黄河流域水资源保护,积极贯彻实施黄河保护法,充分彰显了检察机关服务保障黄河重大国家战略的检察担当。二是高质量开展实体认定工作,创新地下水生态环境损害评价路径。地下水生态环境损害的价值认定是本案焦点问题,鄂尔多斯市检察机关先后两次取得地下水生态环境损害认定的有力证据,最终通过委托水利部牧科所破解了地下水生态环境损害赔偿认定难题。三是高质量开展调查取证工作,探索技术性证据审查论证。煤矿超量疏干地下水生态环境损害是新类型问题且疑难重大复杂,检察机关通过组织召开“诉前技术审查论证会+专家技术审查会”,对专业机构出具的评估意见开展技术审查论证工作。经两轮技术审查论证,最终认定4家煤矿企业超量疏干地下水生态环境损害价值431.56万元。四是高质量追究涉案企业民事责任,坚持以“诉”的确认引领司法价值。属地行政机关对涉案违法行为作出了罚款、责令停止违法行为的行政处罚,4家煤矿企业补缴了水资源税近2亿元。但是,根据民法典第187条规定,4家煤矿企业因同一行为承担行政责任的,不影响其承担民事责任。为此,鄂尔多斯市检察院依法提起民事公益诉讼,获法院判决支持,4家煤矿企业当庭赔礼道歉。

## “回家的路”竟走了11年

重庆秀山:依法履职推动户籍政策优化

□本报记者 张博  
通讯员 陈艳琳 贺一鑫

户口迁出后,在原籍无稳定工作和住所,无直系亲属可投靠,也不属于人才引进等人群,就无法返回原籍落户吗?在重庆市秀山县,居民李琳(化名)被这个问题困扰了11年。近日,李琳拿着新办的户口簿喜极而泣:“现在,我是真的可以回家了!”

2023年3月,“益心为公”志愿者向秀山县检察院移送了一条线索,称失婚妇女李琳由于户口问题无法享受当地帮扶政策。检察官立即开展调查。经调查,1986年李琳从秀山县外嫁到贵州省,户口也从老家迁往当地。一年后李琳离婚,踏上了外出务工之路。辗转几年后,李琳回到老家,做起小本生意并修建了房屋(自建房,无房产证明)。2013年,李琳因病双目失明,生意也随之停止。她想将户口迁回秀山县,享受残疾人优待扶持等政策。可让她没想到的是,这条“回

家的路”一走就是11年。

根据《重庆市户口居民身份证管理工作规范实施细则(试行)》(下称《细则》)、《重庆市户口迁移登记实施办法》等文件关于户口迁移的规定,李琳在秀山县无合法稳定的工作及住所、无直系亲属可投靠,也不属于人才引进等人群,无法将户口迁回原籍。检察官从秀山县妇联了解到,类似李琳这种情况并非个例。仔细研读《细则》后,检察官发现了转机。《细则》第57条第2款规定:“国家城乡融合发展试验区和市级城乡融合发展先行示范区建立城乡有序流动的人口迁徙制度,出台了相关落户政策。在实践中,很多地方并未结合自身实际出台相关的落户政策。”

“秀山县是重庆市城乡融合发展先行示范区,可以结合自身实际建立城乡有序流动的人口迁徙制度,出台符合本地特点的落户政策,让《细则》中这一条款发挥其应有作

用。”秀山县检察院副检察长徐海解释道。

2023年4月19日,秀山县检察院向相关职能部门制发检察建议,建议其结合辖区实际情况,细化相关落户政策,解决特殊群体落户受限的问题。收到检察建议后,相关职能部门对具体户口迁移事项的办理条件、需提供材料、办理流程等进行修改和完善,为李琳等特殊群体返回秀山落户提供了政策支撑。

此外,秀山县检察院与该县民政局、残联进行诉前磋商,就推动落实相关政策、梳理类似问题达成一致意见。2023年12月27日,秀山县城镇化工作暨城乡融合发展工作联席会议办公室印发《秀山县城镇化人口有序流动迁徙制度改革实施方案(试行)》,其中明确规定:“因就业、结婚将户口迁出我县后,又因解除劳动合同或离婚等原因返回原籍实际居住的人员,可申请在原籍登记常住户口。”由此,李琳终于“回家”了。

## 当天研判当天整改

沈阳沈河:多方合力推进盲道除障

□本报记者 王玲  
通讯员 金昱彤 王嘉诗

近日,辽宁省沈阳市沈河区检察院检察官来到金地宸颂小区,对一起督促整治机动车违规占用盲道停车案开展“回头看”活动。检察官现场看到,盲道上已加装多个挡车器,不合理的地桩也进行了规范设置,盲人通行安全得到有效保障。

今年3月18日,沈河区检察院公益诉讼检察官收到“益心为公”志愿者反映,称金地宸颂小区有多辆机动车长期

停放在盲道上,妨碍视障人士出行。

通过实地走访调查,办案检察官发现多辆机动车长期停放在涉案小区正门前的盲道、人行道上,视障人士可能会出现碰撞或摔跤情况,存在出行安全隐患。该院遂于3月28日立案。

为高效推进案件办理,沈河区检察院邀请交通管理部门、市政设施主管部门、街道办事处等相关职能部门召开案件研判会,同时邀请沈阳市检察院第七检察部检察官、沈河区人大代表到会指导。

研判会上,结合案件情况,各部门

明确了监管职责,然后一同前往涉案现场查看。各部门联动执法,在小区物业的配合下,现场联系占道停放机动车的车主,要求及时驶离;要求小区物业对不合理的地桩进行规范设置;小区物业采取加装挡车器等措施加强对机动车的停放引导,避免机动车占用人行道、盲道,影响通行安全。

“当天研判当天整改,通过法治手段、联合履职扫除盲道障碍,让盲道真正发挥功效,充分保障了视障人士的出行安全!”沈河区人大代表为案件办理效果点赞。



## 大手小手携手增殖放流

“六一”国际儿童节前夕,湖北省宜昌市夷陵区检察院组织辖区某小学师生代表、区妇联代表和区人民监督员,开展“公益诉讼增殖放流+普法宣传”活动。活动中,检察官结合该院办理的一起非法捕捞水产品案,以案释法,宣讲《宜昌市黄柏河流域保护条例》;到小溪塔森林公园增殖放流,共投放青鱼、草鱼、鲢鱼、鳙鱼近5万尾。

本报记者戴小巍 通讯员许萍摄

高质效办好每一个案件

新时代新征程检察履职办案的基本价值追求