

# 直指特种作业安全生产领域乱象

## 杭州上城:迭代升级模型筑牢安全生产防线

### 数治故事

□本报通讯员 范跃红 毛艺超

“你们研发的数字模型对我们了解行业现状、发现当前特种作业安全生产领域特别是在发证流程中出现的各类问题,提供了很大帮助。”近日,浙江省杭州市上城区应急管理行政执法队副队长蔡南若对上城区检察院构建的特种作业安全生产领域大数据法律监督模型助力特种作业领域安全管理的成效,表示由衷赞叹。

从办理一起伪造高压电工特种作业证件案入手,该院依托数字赋能,构建数字模型并不断优化升级,有力推进了特种作业安全生产领域的“智治”。

#### 个案背后的“不寻常”

2022年7月4日,上城区检察院受理了公安机关移送起诉的犯罪嫌疑人杨某伪造国家机关证件案。案情并不复杂,临近退休的杨某因高压电工特种作业操作证到期,就从网上买来假证交给公司,继续从事高压电工特种作业,后被他人举报落网。这本是一起较为寻常的刑事案件,但检察官在办案过程中发现了深藏在案件背后的“不寻常”。

上城区检察院办案检察官了解到,近年来,特种作业领域屡屡因无证人员违规作业发生重大事故。特种作业因其专业性高、具有一定危险性,工作人员想要顺利上岗,必须经过专门的安全技术培训考核,方能获取特种作业操作证。作为高薪资的“入门砖”,特种作业操作证成为行业里的“香饽饽”。

检察官梳理近年来该院办理的伪造国家机关证件系列案,同时向区应急管理局进一步了解到,当前特种作业领域在发证、复审、从业备案等流程上存在漏洞,易滋生挂证、冒证、无证从业等违法行为,甚至发生伪造、买卖假证类犯罪行为,进而引发重大责任事故类犯罪风险。

要想揪出特种作业操作证造假窝点及幕后中介,最关键的一环就是掌握特种作业领域操作人员信息库,形成打击特种作业安全生产领域“黑灰产业”的数治监督网。上城区检察院决定以个案为切入点,通过建立数字模型,开展特种作业领域法律监督专项活动。

在杭州市检察院的指导下,上城区检察院专案组通过区应急管理局、杭州市全域数字化法治监督平台、浙江省检察院数据应用平台调取到所需数据,于2022年10月搭建了特种作业安全生产领域大数据法律监督模型。模型搭建后首次筛查,即发现全市相关违法风险线索500余条,刑事立案10余件,移送应急管理部门履行监管职责的公益诉讼线索



浙江省杭州市上城区检察院涉安全生产特种作业专项行动专班成员对排查的数据进行分析整理。

索成案2件,向行政机关移送线索2条。同年11月,杭州市检察院会同市应急管理局出台全省首个特种作业领域综合治理工作协作意见,就各类涉特种作业行政执法情况加强信息联通,通过数据共享、协作配合,共同督促生产经营单位加强对本单位特种作业人员的培训,深化对特种作业信息平台的应用。

#### 模型升级破解办案难题

随着数字赋能监督的不断深入,新的犯罪迷雾被渐渐拨开。“我的高压电工证复审没通过,为了继续从业,就通过小广告伪造了一本假证。”这是2023年初上城区检察院通过模型排查出的一起案件,从业多年的高压电工李某表示,在持有假证工作3年后,因假证无法通过复审,便抱侥幸心理,再次伪造了从业证件。直至案发,李某已持假证从事高压电工特种作业5年。2023年5月16日,上城区检察院依法对李某涉嫌伪造国家机关证件罪向法院提起公诉,同年6月9日,李某被法院判处有期徒刑并处罚金。

李某持假证在高压电岗位作业5年之久竟无人发现,目前该领域到底还有多少持假证上岗人员?数字模型能否为行业科学监管提供更多帮助?

2023年9月,为扩大模型监督成效,上城区检察院检察官通过实地走访及调研分析,将高频使用假证场景之一的“工地”作为新的切入点,将其添加进模

型规则,并简化筛查步骤,对模型进行升级。结合全新数据,升级后的模型可排查出全市含“工地”在内的特种作业违法线索,并以此为突破发现其他涉“黑灰产”的犯罪线索。

为全面推进安全生产领域有序发展,从源头上防范化解重大安全风险,2024年初,杭州市检察院将涉安全生产特种作业专项行动作为全市重点培育、推广项目之一,该模型也得以在全市检察机关推广应用。

#### 监督质效持续彰显

为提升专项监督效果,2024年3月,杭州市两级检察机关又对模型进行再次升级,不断优化数据资源使用从而适应新的应用场景,新增了对“在建工地特种作业人员”的监督规则,促进模型应用更加高效、准确和实用。杭州市检察院通过比对大量的电子数据,筛查出涉及杭州地区购买假证并使用的人员线索200余条,督促全市公安机关立案50余人,其中上城区公安机关刑事立案13件16人,检察机关对相关涉事企业同步制发检察建议,督促其整改落实。

与此同时,上城区检察院积极抽调专班成员加入杭州市检察院成立的专项团队,通过对涉嫌购买假证人员信息进行比对,确定了70余条疑似买卖假证中介名单,再通过电子数据筛查出10余条疑似假证中介线索,结合已到案的制假证人员供述等证据,截至2024年7月

已锁定5名涉嫌买卖伪造特种作业操作证的中介人员,均已立案。专项团队还借助侦查监督与协作配合办公平台,核查出100余名人员采取作弊方式取得特种作业操作证等相关犯罪线索。

2024年8月,在浙江省检察院、杭州市检察院的指导下,专项团队再次对新增数据进行筛查,经模型筛查,初步筛查出5000余条使用假证人员线索。结合筛查条件作进一步精简,最终确定全省近千条较为精准的人员线索,已通过升级后的模型向全省检察机关发布,相关案件正在进一步办理中。

2024年9月,该模型的应用被浙江省检察院列入2024年度数字检察监督专项工作,并在全省推广运用。截至12月底,全省检察机关通过运用该模型,已成功办理了特种作业安全生产领域立案监督、追捕追诉、公益诉讼案件共计59件。随着全省专项工作的结束,该项工作将进入常态化阶段。

“安全生产关乎社会经济稳定发展大局。从个案办理到类案监督再到积极推动全市特种作业领域规范化治理,上城区检察院始终积极贯彻落实最高检‘八号检察建议’,以数字技术赋能法律监督,以监督办案推动特种作业领域的源头治理、长效治理和系统治理,为守护特种作业操作人员及人民群众生命安全贡献检察之力。”作为专项活动的主要参与者,上城区检察院第二检察部主任丁海英深有感触地说。

## 从解“薪”愁到护民安

建筑工地负责空鼓维修工作,该建筑工程由某建设工程有限公司负责人王某某承包。工作结束后,李某某要求王某某支付其劳动报酬,但王某某总是找各种借口拖延,之后又玩起了“消失”。几番讨薪未果,万般无奈的李某某来到滑县检察院寻求法律帮助。

办案检察官李书红辗转多处联系到王某某,从法、理、情三方面开展释法说理,于2024年2月29日引导双方达成和解,帮助李某某讨回被拖欠的工资。

“护民生,重在‘护’。在办理李某某讨薪案过程中,我们一直在思考,

如何在最短的时间内为相关群体解决欠薪难题?”李书红介绍说,该院民事检察办案组多次讨论,并将近年来办理的民事支持起诉案件进行分析研判,积极加强与住建局、信访局、工会等部门沟通,调取欠薪及信访相关数据,仅用20多天的时间就构建起农民工讨薪大数据法律监督模型。该模型最初在滑县运行,2024年8月在安阳市推广应用。截至目前,全市检察机关依托模型共办理农民工讨薪案件70件,在农民工的申请下,帮助310余名农民工追回劳动报酬940余万元。

## 动态监测 群体画像

### 东营垦利:数字模型推动未成年人犯罪早发现早干预

院联系教育部门帮助他重返校园。

针对办案中发现的问题,该院对2023年以来办理的涉未成年人案件进行全面梳理,发现在义务教育阶段存在失学、辍学、隐性辍学情况的涉案未成年人有16人,约占全部涉案未成年人人数的65%。

确保未成年人接受教育,加强对未成年人的监管,提高其综合素质,能够有效降低未成年人涉罪风险。为此,该院结合辖区涉未成年人犯罪案件特点,在总结办案经验的基础上,于2024年8月建立控辍保学促推未成年人犯罪预防监督模型,通过模型可及时掌握未成年人存在的不良行为、触犯法律或者辍学(含隐性辍学)情况,有效实现对未成年人犯罪的早发现、早干预。

该模型以检察机关内部数据为基础,通过检察业务应用系统查询出因未

达刑事责任年龄而不予刑事处罚的未成年人数据,以及涉未成年人案件中存在的适宜未成年人进入的场所违规接纳未成年人等情况;同时,汇集由公安机关提供的曾受过治安处罚的未成年人数据,以及案发场所中存在宾馆、KTV、酒吧等适宜未成年人进入的场所情况,并同步获取教育行政部门掌握的在校未成年学生辍学(含隐性辍学)人员名单、具有触犯法律或存在不良行为的学生名单和特殊家庭学生名单等3类特殊学生群体数据。

该院将相关信息汇总后建成特殊未成年人群体数据库,形成包含未成年家庭成员构成、存在的不良行为及出入特殊场所等3大维度内容的评价指标体系,对相关未成年人进行动态监测和群体画像,对发现的问题及时联合相关部门做好教育矫治工作。

自该模型应用以来,该院共发现涉案未成年人控辍保学线索10条,不适宜未成年人进入的场所违规接纳未成年人线索3条,涉案及有严重不良行为未成年人存在监护缺失情形的线索14条。该院将模型推送的线索及时移交教育部门,并积极发挥法治副校长职责作用,会同教育等部门及时采取有效干预措施。目前对涉案未成年人的监护人发出督促监护令16份,已推动3名失学、辍学未成年人返校复学。

同时,该院针对发现的不适宜未成年人进入的KTV、酒吧等娱乐场所违规接纳未成年人、违规向未成年人提供文身服务、台球厅违规向未成年人出售香烟问题等线索,依法启动公益诉讼立案程序,向相关行政执法单位发出检察建议,深化源头治理。

## 找准过罚不当的“病根”

本报讯(记者蒋长顺 通讯员方增梅)“要在具体的法律条文中深刻领悟法治精神。这次培训给了我们很大启发,我们在执法过程中一定要深入理解法条背后的价值和理念,真正做到依法行政。”近日,湖北省宜昌市检察院来到市场监督管理部门组织的专题培训班进行法律知识讲座,课后该部门执法人员深有感触地说道。

2024年7月,该院在办理一起非诉执行检察监督案中,某酒厂系食品生产加工小作坊,因违规使用环己基氨基磺酸钠(俗称“甜蜜素”),违反食品安全法禁止生产经营“超范围、超限量使用食品添加剂的食品”的规定,被市场监督管理部门责令纠正违法行为,没收涉案葡萄酒,并处罚款。

承办检察官经审查后认为,依据食品安全法中“对食品生产加工小作坊、食品摊贩等的违法行为的处罚,依照省、自治区、直辖市制定的具体管理办法执行”之规定,对食品生产加工小作坊、食品摊贩违法行为的处罚应当适用省级管理办法的相关规定进行处罚。依据《湖北省食品安全条例》,上述违规使用食品添加剂的违法行为,应该先由市场监督管理部门进行警告,责令改正,拒不改正的,处3000元以上3万元以下罚款。上述案件直接适用食品安全法的较重罚款,违背了“过罚相当”原则,不利于保护涉案市场主体的合法权益。

在充分调查核实后,2024年8月,该院向市场监督管理部门制发检察建议,指出其对该酒厂进行处罚适用法律错误,市场监督管理部门采纳了检察建议,表示将严格统一执法标准,规范行使自由裁量权,严格按照相关法律法规对市场主体进行监管。

为全面梳理市场监督管理部门对类似食品经营者作出行政处罚是否存在“小案重罚”“过罚不当”的问题,2024年10月,该院行政检察部门积极与检察技术部门协作配合,自主研发了食品经营者行政处罚适用法律错误法律监督模型。通过将市场监管行政处罚数据与相关经营者登记许可数据进行碰撞,发现市场监督管理部门对食品经营者进行行政处罚过程中适用法律错误线索53条,经过分析研判,已核实5件,办理类案2件。

在保护食品经营者合法权益的同时,也要切实保障公众健康。为此,承办检察官多次与市场监督管理部门协调座谈,就食品经营者的管理和处罚情况进行调研,同时依托数字模型推送线索,对相关案件进行分析,发现部分食品经营者存在无证和超范围经营、经营环境不达标、人员流动大、人员法律及安全意识不强等监管难题,同时发现该行政执法机构与登记许可机构之间存在信息壁垒,导致执法过程存在对外处罚主体身份核查不准确、执法标准不统一等问题。

针对上述问题,该院加强与市场监督管理部门的协同联动,从社会治理角度,建议行政机关从加强执法人员培训、建立部门信息共享协作机制、开展日常巡查、完善食品经营者监管档案等方面强化对食品经营者的监管,推动行政处罚适用法律正确、裁量规范统一。

“法律监督模型是数字检察落地见效的重要体现和突破口。检察人员依托模型对涉食品经营者行政处罚开展法律监督,可以实现由点到面、由一域到全球的源头治理、系统治理。”该院检察长易爱江说道。

## 绿色算力从这片草原开始

### 内蒙古乌拉特中旗:草原生态保护监督模型破解生态监督难题

本报讯(记者沈静芳 通讯员徐富雪) 内蒙古自治区12月的乌拉特草原平畴万里,乌拉特中旗检察院公益诉讼检察官再次来到这里的温更镇开展公益诉讼“回头看”时,曾违规种植玉米地如今已一片平坦,“明年开春这里就会长出嫩绿的草。”办案检察官憧憬着下一个春天。

2024年3月,该院公益诉讼检察官通过草原生态保护监督模型线索推送,发现温更镇存在超面积开垦草原的现象,在向该镇政府制发检察建议后积极开展法治宣传,玉米丰收后,牧民们主动平整了土地,恢复了草原原貌。乌拉特中旗的2636万亩草原为荒漠化草原,属于草原与荒漠之间的过渡性生态系统,受干旱的自然气候和人为因素影响,植被退化,土地生产力下降,生态系统比较脆弱,生态建设任务艰巨。更关键的是,乌拉特中旗地广人稀,破坏草原违法行为发现难、取证难、监督难,成为检察官办案面临的首要难题。

2023年8月,该院检察官在红格尔水库附近巡查时,发现存在疑似非法开垦草原的行为,经调查,该地牧民擅自开垦草原并种植经济作物,草原用途发生改变,造成40余亩草原被毁。由于草原面积大、人口少、交通不便,类似破坏草原的线索很难被发现,办案人员意识到,通过传统手段发现违法线索开展监督的方式已经滞后于草原生态保护的迫切所需,需要积极探索新的监督模式。2023年9月,办案人员提出运用数字化思维构建草原生态保护监督模型的初步思路。3个月后,模型构建完成。该模型通过比对卫星遥感数据与生态红线数据的差异,及时发现违法违规破坏草原线索,通过溯源卫星影像数据后开展实地勘验调查,对相关违法行为及时跟进监督。

该院在应用模型之初,便发现疑似非法破坏草原线索300余条,经检察官现场核校,线索有效率超过75%。“过去我们常常是开车出去一天都一无所获。模型运行后,我们可以更快更精准地发现线索,去现场核实也更有针对性,节约了实地调查成本,有效提升办案质效。”该院公益诉讼检察官李超对数字赋能生态环境监督的实效赞不绝口。

模型运行一年来,该院有效发现非法占用草原、违规采矿破坏草原等案件线索,督促行政部门依法履职18件,提起公益诉讼1件,公安机关立案1件,督促恢复治理草原林地资源240亩,推动追缴生态环境损害赔偿金近300万元。

其间,该院与林业和草原局、自然资源局、乌拉特前旗检察院、乌拉特后旗检察院等多家单位签订了《“林长+检察长”协同工作制度》《乌拉特草原跨区域保护工作机制》《涉黄河流域、乌梁素河流域、阴山山脉、乌拉特草原生态保护跨区域统一行动方案》,为生态保护提供了有效制度保证。

为扩大模型应用成效,该院还向旗内外相关部门推送案件线索154条,经查成案12件,取得初步效果。草原生态保护监督模型也开始走出乌拉特中旗,被全国24个基层院推广使用。“我们将持续推动模型应用,当好生态卫士,守护好这片美丽的草原。”该院检察长张春琴说道。据悉,该院又研用耕地保护监督模型和湿地保护监督模型2个主模型,并在主模型下拓展出非法开垦草原、违规采矿破坏草原、非法占用耕地、非法占用林地等10余个子模块。



内蒙古自治区乌拉特中旗检察院检察官运用无人机对辖区内破坏草原环境线索进行调查核实。