

关于建立健全水行政执法与检察公益诉讼协作机制的意见

最高人民检察院 水利部

关于印发《关于建立健全水行政执法与检察公益诉讼协作机制的意见》的通知

各省、自治区、直辖市人民检察院、水利(水务)厅(局),新疆生产建设兵团人民检察院、水利局,各流域管理机构:

为深入贯彻落实习近平生态文明思想、习近平法治思想和习近平总书记关于保障国家水安全的重要论述精神,加强水利领域检察公益诉讼工作,推动新时代治水兴水工作高质量发展,最高人民检察院与水利部共同制定了《关于建立健全水行政执法与检察公益诉讼协作机制的意见》,现印发给你们。请结合本地实际,认真贯彻落实。执行中遇到的问题,请及时层报最高人民检察院、水利部。

最高人民检察院 水利部
2022年5月17日

为深入贯彻落实习近平生态文明思想、习近平法治思想和习近平总书记关于治水重要讲话指示批示精神,建立健全水行政执法与检察公益诉讼协作机制,推进水利领域检察公益诉讼工作,充分发挥检察公益诉讼的监督、支持和法治保障作用,加强对水利领域国家利益和社会公共利益的保护,推动新阶段水利高质量发展,保障国家水安全,提出如下意见。

一、深刻认识水行政执法与检察公益诉讼协作的重要意义

水是生存之本、文明之源,是经济社会发展的重要支撑和基础保障。党的十八大以来,习近平总书记专门就保障国家水安全发表重要讲话,从实现中华民族永续发展的战略高度,提出“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路,先后主持召开会议研究部署推动长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展、推进南水北调后续工程高质量发展并发表重要讲话,作出一系列重要指示批示,确立起国家“江河战略”,为河湖保护治理提供了根本遵循和行动指南。

建立检察机关提起公益诉讼制度是党中央作出的重大改革部署,是以法治思维和法治方式推进国家

治理体系和治理能力现代化的重要举措。习近平总书记在党的十八届四中全会上专门对建立这一制度作了说明,强调“由检察机关提起公益诉讼,有利于优化司法职权配置、完善行政诉讼制度,也有利于推进法治政府建设”。中央全面深化改革领导小组第十二次会议指出,重点是对生态环境和资源保护、国有资产管理、国有土地使用权出让、食品药品安全等领域造成国家利益和社会公共利益受到侵害的案件提起民事或行政公益诉讼,更好维护国家利益和人民利益。党的十九届四中全会明确要求拓展公益诉讼案件范围,完善生态环境公益诉讼制度。

水灾害、水资源、水生态、水环境与公共利益密切相关,其治理管理工作具有很强的公益性特征。目前,妨碍行洪,非法取水,侵占河湖、堤防、水库库容,破坏水库大坝,人为造成水土流失等违法行为在一些地方还比较突出,威胁国家利益和社会公共利益。建立健全水行政执法与检察公益诉讼协作机制,推动水利部门与检察机关良性互动,形成行政和检察保护合力,共同打击水事违法行为,是深入贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想和党中央决策部署的重要举措,对于强化水利法治管理,在法

治轨道上推动水利治理能力和水平不断提升具有重要意义。

各级检察机关要依法推进水利领域检察公益诉讼工作,积极支持水行政执法,共同维护水利领域国家利益和社会公共利益;各级水行政主管部门和国务院水行政主管部门在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构及其所属管理机构(以下简称流域管理机构)要依法全面履职,严格规范执法,协同配合检察机关开展公益诉讼工作。

二、明确水行政执法与检察公益诉讼协作重点领域

建立健全水行政执法与检察公益诉讼协作机制,推进水利领域检察公益诉讼工作,要坚持问题导向、依法治理、协同治理,充分发挥各自职能作用,聚焦水利领域侵害国家利益或者社会公共利益,特别是情节严重、影响恶劣、拒不整改的违法行为,加大协作力度,提升河湖保护治理水平。水行政执法与检察公益诉讼协作的重点领域主要有:

(一)水旱灾害防治方面。主要包括:在水库库区内围垦、侵占库容;在河道、水库弃置、堆放阻碍行洪的物体,种植阻碍行洪的林木;在河道管理范围内建设妨碍行洪的建筑物、构筑物,非法设置拦河渔具,从事影响河势稳定和其他妨碍河道行洪的活动;在蓄滞洪区内违法建设非防洪建设工程;违法建设工程及跨河、穿河(堤)、临河的工程设施等。

(二)水资源管理方面。主要包括:未经批准擅自取水,未依照批准的取水许可规定条件取水,违法建设取水工程,地下水取水工程未按规定封井或者回填,地下工程建设对地下水补给、径流、排泄等造成重大不利影响,水利水电、航运枢纽等工程未依法实施生态用水调度等。

(三)河湖管理方面。主要包括:非法侵占河湖水域,违法利用、占用河湖岸线,非法围垦河湖或者围河围湖造地,非法采砂;未经批准,在河道管理范围内挖筑鱼塘、修建厂房或者其他建筑设施等。

(四)水利工程管理方面。主要包括:在水库大坝、堤防等水利工程保

护范围内,从事影响工程运行和危害工程安全的爆破、打井、采石、取土等活动,在堤防和护堤地建房、开采地下资源等;破坏、侵占、毁损有关水利设施;违法实施对水文监测有影响的活动等。

(五)水土保持方面。主要包括:违法造成水土流失,不依法履行水土流失防治责任,未批先建、未验先投等违反水土保持方案制度的行为,违法在水土保持方案确定的专门存放地外弃渣等。

(六)其他方面。其他违反《中华人民共和国水法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国水土保持法》《中华人民共和国长江保护法》等法律法规,导致国家利益或者社会公共利益受到侵害的水事违法行为。

三、建立水行政执法与检察公益诉讼协作机制

(一)会商研判。水行政主管部门、流域管理机构会同检察机关定期开展工作会商,共同分析研判本区域本流域水事秩序和水利领域违法案件特点,研究协作任务和重点事项,协商解决重大问题;工作事项跨省级行政区的,由有关流域管理机构协调相关省级检察机关和水行政主管部门进行会商研判,强化流域统一治理管理;涉及其他行政机关或单位的,通过联席会议、圆桌会议等形式共同会商研判。

(二)专项行动。水行政主管部门或者流域管理机构会同检察机关加强执法司法联动,在水事违法行为多发领域、重点流域和敏感区域等,联合开展专项行动,共同维护水事秩序,提升治理水平。对跨流域或者跨区域、案情复杂或者办理难度较大等方面违法问题,市级以上水行政主管部门或者流域管理机构可以会同检察机关联合挂牌督办,共同推进问题整改。

(三)线索移送。水行政主管部门或者流域管理机构应当及时处理和评估日常监管、检查巡查、水行政执法、监督举报等渠道发现的违法问题线索,对涉及多个行政机关职责、协调处理难度大、执法后不足以弥补国家利益或者社会公共利

益损失,以及其他适合检察公益诉讼的问题线索,及时移送有关检察机关。检察机关办理公益诉讼案件,可以先行与有关水行政主管部门或者流域管理机构磋商,督促依法处理;对跨行政区域或者重大敏感问题线索,及时向有关水行政主管部门的上级机关或者流域管理机构通报情况。线索处理结果应当相互通报。线索移送具体标准由省级检察机关会同省级水行政主管部门或者流域管理机构共同研究确定。

(四)调查取证。检察机关在调查取证过程中,要加强与水行政主管部门或者流域管理机构的沟通协调。检察机关依法查阅、调取、复制水行政执法卷宗材料,收集书证、物证、视听资料、电子数据等证据的,水行政主管部门或者流域管理机构应当予以配合协助。检察机关需要水利专业技术支持的,水行政主管部门或者流域管理机构应当主动或协调有关机构提供技术支持或者出具专业意见。涉及特别复杂或者跨省级行政区案件专业问题的,可以由省级以上水行政主管部门或者流域管理机构协助提供技术支持或者出具专业意见。

(五)案情通报。在案件办理过程中,对于涉及水行政执法及公益诉讼案件的重大情况、舆情等,检察机关和水行政主管部门或者流域管理机构及时相互通报,共同研究对策措施,强化协同联动。检察机关发现水行政主管部门或者流域管理机构可能存在履职不到位或者违法风险隐患的,及时通报,督促其依法履职。根据行政机关执法需要,水利领域公益诉讼案件办结后,检察机关可以向有关水行政主管部门或者流域管理机构通报案件办理相关情况。

四、强化水行政执法与检察公益诉讼协作保障

(一)加强组织领导。各级检察机关、水行政主管部门和流域管理机构要加强工作统筹,明确责任分工,强化要素保障,抓好督促落实,推动构建上下协同、横向协作、完整配套的工作体系,提升水行政执法与检察公益诉讼协作水平。最高人民检察院指

定有关省级人民检察院建立流域检察公益诉讼协作平台,统一对接相关流域管理机构,牵头协调流域线索移送、案情通报等协作工作。最高人民检察院会同水利部,依托协作平台协调重大案件办理,指导推动流域水行政执法及跨省级行政区检察公益诉讼工作协同开展。

(二)推进信息共享和技术协作。检察机关和水行政主管部门或者流域管理机构共同建立水行政执法与检察公益诉讼相衔接的信息交流平台,推进信息共享交换,实现相关数据、执法线索和专业技术联动。根据检察机关办案需要,水行政主管部门或者流域管理机构提供职责范围内有关监测数据、卫星遥感影像资料及行政管理、行政处罚等信息。省级检察机关会同有关水行政主管部门或者流域管理机构可以探索共建实验室,开展涉水司法鉴定、检测和评估等工作,完善相关工作规则和技术规范。

(三)深化业务交流。检察机关与水行政主管部门或者流域管理机构要建立业务联络机制,明确专人负责日常对接,拓宽交流沟通渠道和方式。根据工作需要,建立健全专家库,互派业务骨干,协助或参与相关执法办案、业务培训、政策研究、挂职交流等。检察机关可聘请水行政执法人员或水利专家为特邀检察官助理,协助办理相关案件。水行政主管部门或者流域管理机构可聘请检察官为普法讲师,提供法律咨询意见,参与水利普法工作。

(四)注重宣传引导。检察机关、水行政主管部门和流域管理机构要积极利用报刊、广播、电视等传统媒体和网站、移动客户端、微信公众号、直播平台等新媒体,广泛宣传水行政执法与检察公益诉讼协作情况和案件办理成效,不断巩固协作成果,扩大协作影响。联合开展水利领域检察公益诉讼个案剖析和类案研究,通过印发文件、召开新闻发布会等形式,共同发布典型案例,有效发挥典型案例办理一件、影响一片、规范一类的法律效果和社会效果。

各级检察机关、水行政主管部门和流域管理机构可以依据本意见,结合本区域、本流域实际制定实施细则。

以数字孪生技术助力检察办案提质增效

□胡勇 王文亮

随着数字时代的到来,现实世界与虚拟世界出现虚实相生的趋势。其中,数字孪生技术具有实现物理世界与虚拟世界之间虚实映射的特性,能够高仿真地还原案件事实全貌,可以运用到检察实践中,辅助检察办案人员精准高效办案。充分运用数字孪生技术,构建全要素、全过程的相类案例精准类案推送模型,推动多角度、多类型评价检察工作质效机制建设,探索多层次、超仿真的公益诉讼动态建模预判新模式,助力检察工作高质量发展,是未来智慧检务研究的重要方向。

数字孪生技术应用于检察实践的现实基础

数字孪生技术是充分利用物理模型、传感器更新、运行历史等数据,集成多学科、多物理量、多尺度、多概率的仿真过程,在虚拟空间中完成映射,从而反映相对应的实体装备的全生命周期过程。数字孪生技术具有虚实映射、高保真度、交互同步的特性,能够实现物理世界和虚拟世界的交互融合。一方面,能够实现物理世界到虚拟世界之间的虚实映射和逻辑交互,形成从物理数据感知、数据模型分析、智慧预警决策到精准施策的实时闭环处理流程,能够给物理世界发生的案件进行精准数字画像。另一方面,能够将突发的实时数据、可视化案情预判等不同领域数据深度融合并全面交互,从而增强检察机关大数据模型与现实物理世界的一致性,以数字化思维、数字化认知促进机制转变、流程再造,助力检察工作全方位变革。因此,将其应用到检察工作实践,可提出相类案例匹配、精准类案推送方法,构建公益诉讼新模式,拓展法律监督新维度,探索检察工作提质增效新机制。

以刑事案件办理为例,在评价检察官办案量时,检察业务应用系统虽可提取到检察官办案的案件数、犯罪嫌疑人数以及捕或不捕、诉或不诉的比例等要素,却很难对案件难易程度或复杂性进行精确、客观评价。例

如,一个重大疑难复杂合同诈骗案件和一个危险驾驶案件很可能在件数、人数的维度上是毫无差别的,但工作量却存在较大差别,能否对检察官工作量进行“画像”,准确反映办案质效,与检察工作能否实现高质量发展密切相关,亟须研究解决。

数字孪生技术赋能检察工作高质量发展的路径

一是赋能检察类案推送。基于数字孪生技术的类案推送,本质上是多个案件法律文书所确认案件事实之间相似度的匹配与判断过程。其运行机制如下:首先给定数据矩阵{A,B,C},其中A表示事实案例,B和C表示从“典型案例库”中选取的典型案件。通过分析判断得出案件A与案件B、C的相似值A1、A2,然后比较A1、A2大小,从中选出与案件A更相似的典型案件。在大量的典型案例匹配过程中,只需重复以上基本过程n次,不断迭代选出更相似的案件,就可以从案例库中找出最相似的典型案例,实现检察监督类案推送。相较于普通文本相似度匹配,相似案例匹配面临更多挑战。以类案推送为例,其基本数据中含有大量相似的行文结构,包含现场处理、程度较轻等法律专用词及大量非关键信息描述,势必影响类案匹配效率。通过对案件事实信息预处理,抽取案件关键信息,剔除无效信息,精炼案件事实,统一格式、要素、标准,即可更有效地进行类案推送,辅助检察官精准化办案。

二是赋能检察公益诉讼高效取证。数字孪生技术可以实现客观实体的工作进展和工作状态在虚拟空间全要素重建和数字化映射,其本质是一个多角度、多层次、超仿真的动态建模工具,可以用来模拟、监控、判断、预警现实中环境被污染事实的形成过程、状态和趋势。通过对采集的数据进行预处理,利用支持向量机、线性回归或人工智能网络等,建立紧密耦合、高可靠的数字孪生虚拟模型,辅助检察官预判公益诉讼诉讼中污染源的形成过程、污染面积的扩大趋势、污染状态的演化和进展等,构建传统方法和现代科技深度融合的检察办案新模式。

三是赋能检察法律监督。案件材料是检察机关获取数据的重要源泉,但是目前的检察业务应用系统对于案件的标准化数据解析程度较低,难以实现对线索的有效管理。以类案推送为例,类案推送分解出的基本数据至少包括时间、场所、暴力类型、是否酒后等。这些数据中是否存在法律监督线索,如何准确汇集相关线索数据形成有效法律监督,是目前亟须解决的问题。

数字孪生技术具有模型维度、功能维度、数据维度、连接维度等维度,能够实现了对客观世界的可视化,有利于法律监督整体提质增效。从模型维度和功能维度来看,数字孪生技术模型涉及物理模型、行为模型、规则模型等多维度、多时空、多角度模型,具有高保真、高可靠、高精度的特征,进而能真实刻画物理世界,反映案件真实情况,强化对案件的法律监督作用。从数据维度和连接维度来看,数字孪生技术构建的是一个与客观世界完全映射的“真实”世界,与物理实体有着强交互性,体现着高复用、高耦合、智能可控的潜在价值,通过视觉真实、案情模拟、实时交互等效果叠加,在数字孪生空间中创建一个虚实融合的数字监督场景。

四是赋能检察工作提质增效。数字孪生技术能够准确地将物理世界的客观对象予以数字化表达,也即为物理世界创建数字模型。在智慧检务中应用数字孪生技术可以实现真实检察院与虚拟检察院之间的“虚实交互映射”。借助精准化数字孪生技术虚拟化检察工作,在虚拟检察空间中实现多类型、多角度、多流程、多机制的检察工作仿真运行验证和绩效评价,进而提升检察工作运行质效。例如,在刑事诉讼办案流程中,结合司法数据和知识的融合应用,针对刑事案件案情概况、诉讼流程、轮案规则、案卡填录、法律规范等,对检察官办案过程中的相关风险进行预警,辅助检察官优化对不同类型案件的资源配置,为检察官提供诉讼日程、工作计划等优选方案,推动检察工作高质量发展。

(作者单位:重庆市南岸区人民法院)

区分情形准确判断“交通肇事后逃逸”



□远桂宝

交通肇事后逃逸的认定是涉及罪重与罪轻的关键问题,然而,由于理论界和实务界对于逃逸情节的不同认识,造成司法实践中对行为人交通肇事后逃逸的认定产生分歧。对此,笔者认为,可通过对行为的逻辑关联性分析判断交通肇事后逃逸的情节。

一是肇事行为是否构成交通肇事罪的基本犯。刑法第133条规定了交通肇事罪三个档次的法定刑,即违反交通运输管理法规,因而发生重大事故,致人重伤、死亡或者使公私财产遭受重大损失的,处三年以下有期徒刑或者拘役;交通运输肇事后逃逸或者有其他特别恶劣情节的,处三年以上七年以下有期徒刑;因逃逸致人死亡的,处七年以上有期徒刑。从立法结构来看,交通肇事后逃逸情节在量刑中发挥了作用,成为法定刑升格条件,且仅仅是单纯的量刑意义上的加重情节,其本身并不能作为基本犯(交通肇事罪)的构成要件,即交通肇事后逃逸只是交通肇事罪的情节加重犯。具体来说,交通肇事后逃逸是前肇事行为与后逃逸行为的结合,其成立的前提是前肇事行为已符合交通肇事罪作为基本犯的全部构成要件。因此,认定交通肇事后逃逸的第一步就是判断前肇事行为是否符合交通肇事罪的基本犯罪构成。对此,《关于审理交通肇事刑事案件具体应用法律若干问题的解释》(下称《解释》)第2条第1款和第2款第1项至第5项规定了交通肇事罪的先行行为构成基本犯的条件。需要注意的是,在《解释》第2条第2款第6项将逃逸行为规定为交通肇事罪基本犯构成要件而成为定罪情节的场合,就不能再将逃逸行为作为量刑情节,否则就违反了禁止重复评价原则。

二是判断肇事者在接受事故处理时或之前有无隐瞒肇事者身份的行为。《解释》第3条将交通肇事后逃逸解释为“为逃避法律追究而逃跑”。逃跑是逃逸行为的客观表现,其发生

在一定时间和空间中,但因《解释》并未明确逃跑的时空因素,由此引发争议。尽管如此,由于逃跑时间与逃跑场所具有紧密联系,敲定后者,就可锁定前者。司法实践中,主流观点认为交通肇事后逃逸中的逃逸仅指从事故现场逃跑,而不包括其他情形,其依据在于《解释》第2条第2款第6项将作为定罪情节的逃逸表述为“为逃避法律追究逃离事故现场的”,从立法的一致性出发,两种逃逸应当作相同解释。显然,这种观点仅从形式上理解和把握逃逸行为,难以适应现实中复杂多样的逃逸形态。对于逃跑行为,不能仅仅从形式意义上上来把握,更应当从逃跑的本质予以界定。只有这样,才能顺利地解决逃跑的时空因素问题。逃跑的原意是躲避不利的环境或事物而离开,将其放置在不利的交通肇事案件中,其实质就是隐瞒肇事者身份的行为。这种行为存在两种形态:一种是积极形态,表现为逃离现场。这里的现场,不仅包括事故发生的现场,还包括等候事故处理的场所等与事故处理具有紧密联系的场所;另一种是消极形态,表现为现场藏匿,将在场身份由肇事者变成旁观者。该种形态形式多样,具体表现为现场躲藏、滞留现场但谎称不是肇事者或在现场但指使他人顶包或默许、同意他人顶包等多种方式。从以上两种形态来看,逃跑的空间既包括事故现场,也包括非事故现场;既可以离开事故现场,也可以停留在事故现场。逃跑是从交通事故发生后,到交警对事故的首次处理(表现为对肇事者身份的询问,有时也询问肇事过程)为止的这段时间。肇事者接受交警首次处理,并如实供述自己身份的时间,即是肇事后逃逸认定的临界点。超过这个临界点后就不再存在肇事后逃逸的空间。

三是判断行为人隐瞒肇事者身份的目的是否在于逃避抢救被害人或承担肇事责任的义务。此处评价行为人的主观方面,难点在于判断隐瞒肇事者身份的目的是否在于逃避法律追究。笔者认为,逃避法律追究的本质,就是在能够履行义务的前提下拒绝履行义务。如果义务履行到位,也就不存在逃避法律追究问题。刑法作为后置法,与前置法是保障与被保障的关系,自身并不规定具体的权利义

务。所以,判断逃逸所逃避的法律义务,还要结合道路交通安全法的要求加以确定:一是抢救被害人的义务;二是配合公安机关调查交通肇事并承担相应责任的义务。与此相对应,逃避法律追究的主观目的表现在两个方面:一是逃避抢救被害人的目的,即不及时抢救被害人;二是逃避肇事责任承担的目的,即意图避免责任追究。行为人主观上只要具有其中任何一个目的,都是逃避法律追究的体现。在司法实践中,同时存在以上两种目的是交通肇事后逃逸主观方面的常见情况,但是,也存在着两种特殊情况:逃避肇事责任承担的单一目的和逃避抢救义务的单目的。虽然交通肇事罪是过失犯罪,但是行为人对于上述两项义务的逃避都是直接故意的。因此,对于行为人逃避目的的认定,其前提是行为人对肇事行为具有明知。对于这种明知判断,不能仅仅考察行为人的供述与辩解,简单地以喝酒、雨夜视线差等为否定其对事故的明知,而要全方位挖掘能够反映行为人主观心态的事实细节,对事故发生的时间、地点、天气、路况、现场痕迹及肇事者后行为的表现等方面进行综合考察,以准确判断行为人对事故是否明知。

四是判断行为入隐瞒肇事者身份的行为与被害人的死亡是否存在因果关系。刑法第133条在“交通肇事后逃逸”之外又规定“因逃逸致人死亡”的情形,两者分别对应交通肇事罪的第二档、第三档法定刑。前者的逃逸行为升高了事故中受伤者的风险,后者的逃逸行为将前述风险已经转化为具体的侵害结果。由于“交通肇事后逃逸”与“因逃逸致人死亡”在客观上都存在着交通事故后隐瞒肇事者身份的行为,主观上都存在着逃避法律追究的故意,而且两者的先前肇事行为又存在交叉,所以需要进行第四步排他性判断,即判断被害人死亡与行为人隐瞒肇事者身份的行为有没有因果关系,以实现与“因逃逸致人死亡”中的“逃逸”的区分。根据《解释》第5条规定,“因逃逸致人死亡”,是指行为人在交通肇事后为逃避法律追究而逃跑,致使被害人因得不到救助而死亡的情形。

(作者单位:江苏省南通市经济技术开发区人民检察院)