

公益周刊

公益诉讼检察

2022年12月1日

第076期

本刊策划 肖荣

张国卫

编辑 郭琦

美编 任梦媛

校对 杨金辉

联系电话

010-86423481

电子邮箱

lina@jcrb.com

一周纪要

“绿盾”专项行动集中解决一批“老大难”问题

11月28日，生态环境部召开新闻发布会透露，自2017年起生态环境部联合相关部门持续开展“绿盾”专项行动，严肃查处侵占和破坏自然保护区生态环境的违法违规问题，持续督促问题整改和生态修复。截至2021年底，国家级自然保护区重点生态环境问题的整改完成率达94.7%，其中，17个省份的整改完成率高于95%。通过“绿盾”专项行动，集中解决了一批“老大难”问题，一些地方不再敢随意侵占自然保护区，对“国之大家”有了敬畏之心。国家级自然保护区新增人类活动问题总数和面积实现了明显“双下降”，基本扭转了侵占破坏自然保护区生态环境的趋势。

《2021中国林草资源及生态状况》公布

日前，国家林业和草原局公布《2021中国林草资源及生态状况》。这是我国首次开展国家林草生态综合监测评价工作，在国家层面对森林、草原、湿地三大生态系统构成的生态空间、生态产品、生态系统功能价值量进行整体评估。监测评价结果显示，2021年我国森林面积34.6亿亩，森林覆盖率24.02%，森林蓄积量194.93亿立方米，草地面积39.68亿亩，草原综合植被盖度50.32%，鲜草年总产量5.95亿吨，林草植被总碳储量114.43亿吨。林草生态系统呈现健康状况向好、质量逐步提升、功能稳步增强的发展态势。

中国绿色碳汇基金会在联合国气候变化大会举办边会

在日前召开的《联合国气候变化框架公约》第二十七次缔约方大会期间，中国绿色碳汇基金会联合举办以“气候变化和生物多样性协同的自主贡献与全球协作”为主题的大会边会和以“基于自然的解决方案推动气候和生物多样性协同治理”为主题的中国角边会。大会边会围绕基于自然的解决方案，详细介绍推动气候和生物多样性协同治理的阶段性成果和典型案例，深入讨论推动政府、社会组织、企业和行业合作，共同实现应对气候变化、生物多样性保护的协同增效和全球协作等行业热点话题。

（整理：郭琦 来源：腾讯新闻、国家林业和草原局官网）

□本报记者 戴佳
见习记者 赵晓明

“数以亿计的医保基金数据是大数据，个别药店一天之内几十条销售记录也是大数据。大数据其实就是若干数据的集合。大数据法律监督就是借助数据分析实现法律监督的目标。”黑龙江省大庆市检察院第六检察部副主任王勇向记者介绍了他认知中的大数据法律监督概念。

去年6月党中央印发的《中共中央关于加强新时代检察机关法律监

督工作的意见》明确提出，加强检察机关信息化、智能化建设。今年1月，全国检察长（扩大）会议强调，要以“检察大数据战略”赋能检察工作高质量发展。刚刚闭幕的党的二十大强调，“加强检察机关法律监督工作”“完善公益诉讼制度”。

公益诉讼监督如何落实“检察大数据战略”？当大数据遇到公益诉讼，究竟能擦出怎样的火花？近年来，各地检察机关积极探索大数据法律监督模型，运用大数据为公益诉讼添智赋能，有力推动了公益诉讼检察工作高质量发展。

水表倒走？ 大数据监督守护地下“生命水”

“半个月前抄表数还是1500多立方米，再次检查时水表数却只有200多立方米，水表为何会倒走？作为肇源县第二大洗浴店，3年水费为何只有2000元左右……”2021年4月，黑龙江省大庆市检察机关对洗车（行）、洗浴等高耗水行业用水情况开展调查，发现肇源县一家洗浴店用水异常，涉嫌盗窃自来水，遂将线索移送公安机关依法处理。

近年来，大庆市洗浴、洗车等高耗水行业普遍存在非法取用地下水的行为。“该违法行为不仅会影响地下水储量，损害水环境，还极易导致地面沉降、塌陷，甚至地震等灾害的发生。大庆作为石油工业城市，地下管道遍布，地上高塔林立，一旦发生灾害，后果不堪设想……”王勇说。

为何高耗水行业非法取用地下水问题如此突出？王勇告诉记者：“民用水每吨两三元，但是商用水可能达到每吨6元左右。有些特殊区域，洗浴、洗车行业水费一度达到30元一吨，用水成本在这些高耗水行业经营成本中占据很大比例。很多企业为了节省成本，选择了非法打井取水的方式。”

针对高耗水行业违法打井取用地下水这一问题，2020年9月，大庆检察机关在全市范围内组织开展“地下水资源公益保护专项活动”，两级院联动组建工作专班，采取实地走访、咨询专家等方式，开展了为期14个月的专项调查工作。

“违法行为隐蔽性强是我们遇到的一大难题。全市最牛的水务专家去了，也没查出来井到底打在哪里。”大庆市检察院副检察长赵亮向记者描述办案感受时说道，“一些大型洗浴场所的反侦查意识很强，违法技术手段比较高。比如一些洗浴场所，水井与水罐和水箱距离非常远，足有三五百米，还有一些井管、水泵、电线埋在地下，只有打井人才知道确切位置，一般人很难辨识……”

记者了解到，为了及时、精准发现案件线索，保护珍贵的地下水资源，大庆检察机关设计了地下水资源保护领域大数据法律监督模型。大庆市检察院根据高耗水行业的特点，调取了全市各地区高耗水

行业清单，从各县区自来水公司调取高耗水商家缴费数据，从水务部门调取取水许可证发放清单及水资源费缴费明细。

“通过将两组数据进行对比发现，部分商家自来水缴费数额与正常用水数据差异巨大，且这部分商家绝大部分没有地下水取水许可证，或者未正常缴纳水资源费。”王勇表示，借助该模型能够精准筛选出高度疑似非法取水商家，在后续开展的现场调查中，查实率达到90%以上。

此外，通过将水资源费缴费数据及取水许可证清单等数据进行分析比对发现，水政部门存在对无证取水口未关停反而乱收费、对有证取水口不按计量收费而是估算收费等乱象，导致国家水资源费大量流失。

记者了解到，2021年以来，大庆检察机关走访洗浴、洗车等高耗水企业86家，发现非法取用地下水问题74个，对各县区存在的相关问题，已由辖区检察机关采取向行政单位制发检察建议等方式督促整改，共制发诉前检察建议35份，已全部整改到位。

截至目前，大庆检察机关已建立包括地下水保护、公租房治理、医疗保险领域国有财产保护、林草湿地保护等多个涉及公益诉讼检察领域的大数据法律监督模型，大数据赋能公益诉讼效果显著。

当大数据遇到公益诉讼， 擦出怎样的火花

打通“数据孤岛” 智慧赋能精准发现安全生产监管漏洞

整洁的厂房内，保险粉（一般指连二亚硫酸钠，无机物）、氢氧化钠分别存放在独立仓库，新更换的防爆灯照明线路穿金属管，静电消除装置、可燃气体泄漏报警装置和灭火器材齐备……最高检“八号检察建议”下发后不久，江苏省无锡市锡山区检察院检察官再次来到某纺织印染公司，查看该公司安全生产隐患整改情况。

据悉，这家存在安全生产隐患的印染公司能被检察机关及时“捕捉”，源于锡山区检察院智慧赋能公益诉讼检察的办案实践。

锡山区检察院检察官在履行公益诉讼检察职能时发现，安全生产相关部门存在信息壁垒，企业登记许可、安全生产行政处罚及刑事犯罪、消防隐患排查等数据分布在不同行政部门，而各部门之间信息不互联、不互通，仿若“数据孤岛”，导致该领域公益诉讼线索发现难，不利于安全生产溯源治理工作的开展。

为打通“数据孤岛”，及时发现安全生产监管漏洞，2021年，锡山区检察院依托该院公益诉讼智能研判平台，全面采集了2016年以来辖区法院刑事裁判数据，对接市场监督管理部门并获取了全区企业工商登记信息以及行政许可数据，对接应急管理局部门获取了全区安全生产事故数据、行政处罚数据和因涉刑事犯罪移送公安机关查处等数据，研发构建安全生产监管模型。

“该模型通过分析研判行政许可数据、安全生产事故数据、法院裁判数据等，与行政机关的权力清单进行交叉比对，实现智能化推送安全生产领域监督线索。”锡山区检察院第四检察部主任莫斯敏告诉记者。

2021年8月，该院公益诉讼智能研判平台收集到一条安全生产从业限制的线索。检察官经评估发

现，周某等4人曾分别因违反安全管理规定导致高空事故、叉车卸货造成1人死亡，且所涉安全事故均造成1人死亡，后4人分别因犯重大责任事故罪获刑，但企业登记中仍许可上述人员作为相关企业经营者，甚至为法定代表人，违反了安全生产法的相关规定。

“从业限制落实到位，可能会存在安全生产隐患。通过制发检察建议，我们推动职能部门及时向涉案企业发出警示、变更工商登记、将上述4人纳入从业‘黑名单’。”莫斯敏说。

2021年底，锡山区检察院进一步完善安全生产监管模型，将与安全生产有关的12345政务热线群众反映、消防等安全隐患排查数据信息纳入模型数据库，从源头把控安全生产隐患。

今年1月，公益诉讼智能研判平台自动推送一条线索：从接警记录看，某纺织印染公司一年内发生3次火灾，火灾发生频繁，可能存在安全生产隐患。锡山区检察院立即启动公益诉讼调查程序，赴该企业进行调查。

调查中，检察官发现该公司仓库内保险粉与氢氧化钠混放、防爆灯照明线路穿金属管、乙酸储罐场所未安装静电消除装置、无可燃气体泄漏报警装置，甚至连排风设备也未安装。厂区内员工宿舍毗邻生产车间，且厂房坐落在乡镇居民居住和出行密集的区域。一年内3次火灾皆在生产过程中发生，虽未造成人员伤亡，但事故频发让周边百姓举报不断。

“这家公司让我们也很头疼，常常发生火灾不说，还是重点排污企业，我们多次要求公司整改达标，但一直未完成。”走访当地政府时，相关负责人“叫苦连连”，并表示“希望检察机关能够帮助我们解决这个难题”。

根据调查情况，检察机关多次走访应急管理部门、消防大队等，促进相关行政部门加强对当地政府的指导。今年1月17日，该院向当地政府制发公益诉讼诉前检察建议，助力政府更好履行监管职责。

今年3月18日，该院收到当地政府回函，表示公司已整改到位，因违反安全生产规定已缴纳行政处罚款6.5万元。

记者了解到，不仅仅是在锡山区，近年来，无锡市检察机关充分贯彻落实最高检“检察大数据战略”赋能高质量发展要求，已先后搭建了包括汽修行业危废监管模型、医保基金安全监督模型、涉企案件影响评估监督模型、刑事侦查监督模型在内的多个大数据法律监督模型。

临时建筑未拆除？ 大数据建模守护国土资源

两年前，这里地表裸露，水泥搅拌机随意堆放，临时工棚未及拆除。如今，被砍伐的林木顺利补植复绿，裸露的地表也再次披上“绿衣”。

这一巨大的转变源于浙江省杭州市数字检察的探索与实践。

时间回到2019年，淳安县检察院检察官在履职中发现，某高铁建设项目沿线申请配套的临时用地，在两年使用期限届满后临时设施未完全拆除，土地未恢复原状，违反了土地管理法的相关规定。

“高铁建设具有周期长、跨区域的特点，沿线多地均有类似情形，该案具有一定代表性。”杭州市检察院第六检察部副主任毕克来表示，不单是临时用地，涉土地领域违法情形复杂多样，存在线索发现难、监管难等问题，有必要通过大数据对国土领域非法占地等问题开展专项监督。

为此，杭州检察机关与相关行政机关通力合作，打破“信息壁垒”，通过搜集永久基本农田矢量数据、粮食功能产区矢量数据、生态公益林矢量数据、临时用地审批数据以及近3年“卫星遥感”数据，利用数据分析，通过研发目标识别算法，建立了包括临时用地超期占用、守护生态公益林、守护粮食功能产区在内的7个大数据监督模型。

“借助临时用地大数据监督模型，通过叠加临时用地审批数据，可以及时发现临时用地未批先占、超期占用、未复耕复垦等违法情形，为检察官办案提供了极大便利。”毕克来告诉记者。

记者了解到，涉国土领域的7个大数据监督模型建立后，在杭州检察机关得到推广与实践。利用该监督模型，检察机关发现并办理了一批典型案例，实现了“一域突破，全域共享”的目标。其中，利用“守护粮食功能产区”监督模型，全市检察机关共发现案

件线索647条，累计办理公益诉讼案件13件，推动优化调整、复耕复垦耕地7000余亩；利用“守护生态公益林”监督模型，全市检察机关共发现案件线索321条，累计办理行政公益诉讼案件3件、民事公益诉讼5件，涉及省级以上生态公益林100余亩。

今年4月，杭州市西湖区检察院在办理毁林种茶刑事附带民事公益诉讼案件中，部分茶农为了提高茶叶采光率，采取伐根或环剥等方式，毁坏周边公益林林木，对整个生态环境造成了极大破坏。“毁林点位多发于种植区与森林交界处，远离居住区。”该院第五检察部副主任李洋表示，该院对辖区内数千个生态公益林数据进行分析，通过叠加近3年的卫星遥感变化图斑建立了“毁林种茶”监督模型，运用算法分析共发现问题线索239条，经进一步核查确认违法点百余处。

西湖区检察院向相关职能部门制发了行政公益诉讼诉前检察建议，同时，协同行政机关对个别毁林较为严重的线索进行实地调查，发现7件刑事案件线索并移送公安机关立案侦查。

今年5月，在前期办理大量案件的基础上，杭州市检察院与市规划和自然资源局等部门，组建了“国土资源守护”数字化工作专班，归集生态公益林、永久基本农田、粮食功能产区“三张图”矢量数据30余万条，构建了“国土资源守护”数字化应用场景。目前，该场景已作为全域数字法治监督体系首批应用场景上线运行。

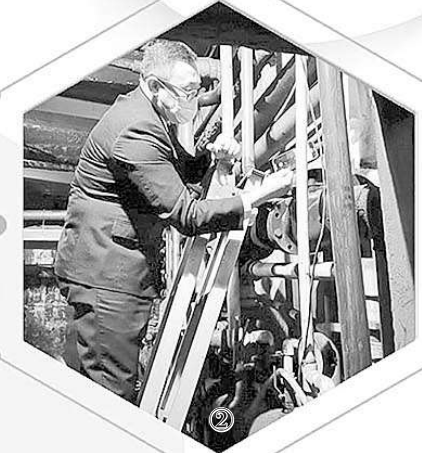
“该应用场景包含研判、协同、查询3个平台，建立了市级检察机关、行政机及区县级检察机关、行政机关“纵横双轨”四级联动监督处置体系，实现“线索发现—协同处置—整改反馈—跟进监督”全流程数字化管理，最大程度节约司法资源，保护公共利益，实现监督治理一体化。”毕克来表示。

后记：

谁掌握了大数据，谁就掌握了主动权。随着采访不断深入，记者对于大数据的“威力”感受愈发深刻。正在研究检察公益诉讼技术支持体系和社会协同体系建设的最高检第八检察厅副厅长邱景辉也告诉记者，“大数据赋能公益诉讼，畅通了公益诉讼的‘开源’信息渠道，打通了‘四大检察’融合衔接的‘任督二脉’，推动了司法信息共享数据化，增强了公益诉讼检察官的系统观念和法治思维，促进了公益诉讼检察指挥中心建设。”在邱景辉看来，公益诉讼检察工作注重“四级联动”的检察一体化运行机制，注重“四大检察”的融合衔接、统筹运用，促进构建综合“四大诉讼”的系统治理、溯源治理体系，努力从立法、执法、司法、守法“四个环节”整体推进中国式现代化法治建设。最高检指挥的非标成品油危害公共安全、污染大气、偷逃税专项治理和长江船舶污染专案等，均体现了数字检察的发展潜力。

当前，大数据赋能公益诉讼检察，可以说还在探索、起步阶段，未来应当如何发展？邱景辉认为，要加强公益诉讼检察业务与案件管理、检察技术信息研究等部门的协同协作，将数据分析应用贯穿“个案办理—类案监督—专项治理”的公益诉讼检察一体化监督办案全过程。要加快推进政务数据互联互通、资源共享，加快公益诉讼检察案例库建设，推行立案前案例综合检索制度。

“检察机关要充分利用代表建议、政协提案与公益诉讼检察建议双向衔接转化机制，加强与各级人大、政协机关的协同协作，挖掘其中的数据富矿。”采访最后，邱景辉补充道。



图①：杭州市西湖区检察院检察官调查毁林种茶情况。

图②：大庆市两级检察机关对非法取水口进行排查。

图③：杭州市临安区检察院检察官现场调查非法占地情况。

