



四大路径推进长江大保护检察实践

切实保护好『耕地中的大熊猫』

□付勋

保护好黑土地,事关国家粮食安全、生态安全,事关中华民族永续发展。2020年7月,习近平总书记在吉林考察时强调,采取有效措施切实把黑土地这个“耕地中的大熊猫”保护好、利用好。吉林省检察机关深入贯彻习近平总书记重要讲话精神,积极发挥公益诉讼检察职能作用,持续开展黑土地保护公益诉讼专项监督活动,为黑土地保护提供更有力的检察产品。

一、“府检联动”凝聚多方力量

随着公益诉讼检察工作的不断深入,吉林省检察院与省政府建立了“府检联动”机制,吉林市委、市政府也联合出台了《中共吉林市委关于贯彻落实省委〈支持全面开展检察机关提起公益诉讼工作推动法治吉林建设〉的实施意见》和《关于全面加强长白山区域生态环境和资源保护检察监督专项行动的实施方案》,并与市中级人民法院和检察院联合印发了《关于建立府院联动机制的意见》和《关于切实解决土地执行难府院联动机制的实施办法》,明确了各部门对于黑土地保护的相关职责,形成黑土地保护合力。

一是建立行政执法与检察司法的双向衔接机制。吉林省检察机关积极与市规划和自然资源局、农业农村等土地行政管理部门签订协作配合文件,建立案件线索移送、信息共享、重大事项通报、磋商听证、数据网络共享等机制。在工作中,相关行政管理部门若发现损害黑土地的案件线索,将及时向同级检察机关移送。为了畅通案件线索信息共享,市政府办公室还协调相关部门,依托市数据共享交换平台实现行政处罚、户籍人口数据信息共享,进而实现土地信息政务数据汇聚和开放。为高效解决问题,检察机关在发出黑土地保护类公益诉讼诉前检察建议前,通过磋商、检察听证,广泛听取行政机关意见,共同研究解决方法,全面提升黑土地资源保护水平。

二是建立“河长、林长、田长+检察”协作机制。围绕保护松花江和黑土地,吉林市检察机关与水利、规划和自然资源局、林业等单位建立协作机制,依托网格化管理机制,制止耕地“非农化”和“非粮化”,推动建立山水林田湖生态保护体系的监管协作机制。2022年,吉林市检察机关共办理土地资源保护类公益诉讼案件105件,督促恢复耕地68万平方米、恢复林地37.2万平方米,提起土地资源保护类民事公益诉讼案件5件,法院判决支持率为100%。

三是建立生态环境损害赔偿诉讼衔接机制。吉林市检察机关加强与环境保护、林业、规划和自然资源局等可以提起生态环境损害赔偿诉讼的行政机关的协作,约定双方在办理此类案件过程中建立案件线索通报制度,及时互通案件情况,互相支持法律和专业需求,及时对损害生态环境类违法行为进行处理。吉林市检察院积极协调法院和财政部门,推动建立生态环境损害赔偿金专门账户,便于统一管理并专款专用,依法依规用于生态修复。

二、创新机制提升办案质效

一是推动检察长巡田“网格化”。按照《吉林省人民检察院关于开展检察长巡田工作的指导意见》等工作要求,吉林市检察机关推动检察长巡田“网格化”,建立了检察长巡田工作指挥中心,按照区域(街道、乡镇)进行包保负责,对案件中及线索里的相关耕地区域进行实地踏查,对涉耕地案件线索初查评估或立案后的调查核实等情况进行摸排走访,全面排查辖区黑土地资源破坏问题。

二是一体化办理大要案。吉林市检察院对辖区基层发现的疑难复杂或难以整改的案件,及时报送吉林省检察院大要案指挥中心,由省检察院进行全过程指导、审批和统筹。根据相关评定标准,省检察院及时评选典型大要案,在全省推广。比如,吉林市检察院在办理泥炭土保护公益诉讼案件中,针对违法行为人盗挖泥炭土对生态环境造成的危害性大、修复治理专业性强、案件取证难等问题,启动了省、市、县三级一体化办案机制,通过向专家咨询和委托鉴定评估,提出了修复泥炭土的最佳方案,获得法院支持。结合案件中暴露出来的土地执法缺失问题,吉林市检察院通过省检察院向省人大常委会提出立法建议,促进完善《吉林省黑土地保护条例》。

三是推进“回头看”常态化。吉林市检察机关通过“三级跟踪”制度开展公益诉讼“回头看”工作,确保被破坏的黑土地资源得到有效治理。具体而言,基层检察院发出黑土地保护公益诉讼诉前检察建议后,回复期满后,案件即进入预警状态;回复期满半个月仍未整改,经地方协调监督仍未解决的,案件报上级检察院协调解决;回复期满一个月仍未解决的,上报省级检察院协调解决。

三、大数据赋能助力黑土地保护

一是充分应用行政检察大数据应用平台发现线索。吉林市检察机关在开展黑土地保护公益诉讼专项监督中,运用行政检察大数据应用平台,对互联网上采集的新闻报道、投诉举报、贴吧论坛等相关信息进行数据化,梳理发现线索,分析研判后及时进行办理或移送线索。2022年,吉林市检察院通过此平台发现了一起农药外包装污染耕地的案件线索,为紧急消除污染风险,启动了紧急磋商,并适用“小案快办”程序简化审批流程,依法督促行政机关履职,相关问题得以在48小时内高效完成整改。

二是运用卫星遥感技术办案辅助平台调查取证。吉林市检察院与中国科学院空天信息创新研究院合作,引进卫星遥感技术实时进行监测,检察官坐在办公室即可直接应用最高检和中科院联合研发的“天空地公益诉讼一体化大数据平台”辅助办案,通过光谱数据分析、资源数据分析等多重数据分析手段,巡查辖区水土流失、非法占地、环境污染、农田破坏、改变土地用途等涉黑土地违法行为,确保黑土地保护公益诉讼监督“零死角”,并在办案中高效高质地监测到违法行为的多年变化情况和破坏土地矢量数据等原始数据情况,极大提升了调查取证的效率和案件证据精准度。

(作者系吉林省吉林市人民检察院检察官)

力。二是流域内跨区域协作。如湖南省春陵水流域中常宁市、耒阳市和桂阳县三地检察机关签订《关于建立春陵水流域生态环境保护公益诉讼检察跨区域协作机制的意见》。三是异地办案协作。跨行政区划检察院办案人员到案件发生地、损害发生地、被告所在地等,开展异地调查取证、送达法律文书等需要属地检察院协助的办案活动时,属地检察院通过积极协助,形成横向一体化办案合力。如在办理大建煤矿矿涌水污染环境行政公益诉讼案件中,长沙铁路运输检察院获得娄底市检察院、冷水江市检察院在异地调查取证、送达法律文书等方面的协助配合,从而顺利完成了案件的调查核实工作,并向相关行政机关发出检察建议。

四、“多元共治”推动构建公众充分参与的共治格局

习近平总书记强调,要完善共建共治共享的社会治理制度。基于此,构建社会公众充分参与的长江大保护共治格局,是进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局背景下加强国家治理体系和治理能力现代化、健全现代环境治理体系的迫切需要。

一是以机制平台建设保障线索来源。除检察机关在履职中发现线索外,群众举报也是重要的线索来源。以长沙铁路运输检察院为例,该院立案的公益诉讼案件,从2020年至2022年分别为2件、9件、46件,立案数量的增长除了源于检察机关能动履职,更多得益于他们建立的社会公众线索举报与评估、专业建言等机制。

二是以多方磋商座谈达成监督共识。在办案中,检察机关邀请相关行政机关、污染企业、社会公众参与多方座谈,有助于合力探讨污染治理、生态修复等问题。如在办理大建煤矿矿涌水污染环境行政公益诉讼案件中,湖南省检察院与长沙铁路运输检察院邀请冷水江市政府办公室、娄底市生态环境局冷水江分局、冷水江市自然资源局等部门,污染环境涉案企业及社会公众,参加多方磋商座谈会和检察办案现场工作会,共同厘清各职能部门监管责任,明确履职依据,监督开展污染治理,以多元共治有效促进长江大保护。

(作者分别系长沙铁路运输检察院副检察长、湖南省人民检察院检察官助理)

铁路运输检察院挂牌督办。长沙铁路运输检察院充分发挥跨行政区划管辖优势,统筹开展案件调度,优化办案资源配置,解决了属地管辖不便开展监督、易受地方干预的弊端,通过公开听证、制发检察建议等方式,督促临湘市城市管理和综合执法局完成污染整治。该案被最高检评为“检察机关服务保障长江经济带发展典型案例(第四批)”。

二、“一体办案”发挥长江大保护检察协作效能

检察机关之间进行纵向和横向结合的一体化办案,能够充分发挥长江大保护司法协作效能。

一方面,检察机关发挥纵向一体化办案优势。上级检察机关与下级检察机关贯通办案,有利于从流域治理全局统筹案件办理,以统一的司法办案尺度妥善解决法律适用或办案程序争议,提升办案质效。如在办理大建煤矿矿涌水污染环境行政公益诉讼案件中,长沙铁路运输检察院在湖南省检察院的指导下,妥善处理该案的事实认定和法律适用等问题,以上下结合的纵向一体化办案,实现了长江大保护司法协作。

另一方面,检察机关发挥横向一体化办案优势。同级检察机关之间或跨行政区划检察机关与属地检察机关之间横向联动、配合、协同,可优化整合办案资源,充分展示司法协作的效能。检察机关利用纵向一体化办案开展司法协作,主要有以下几种方式:一是跨省际区划管辖协作。如湖南省检察院、湖北省检察院、贵州省检察院、重庆市检察院联合印发的《关于西水流域(含花垣河支流)生态环境保护行政公益诉讼跨省际区划管辖协作的意见》等文件,以特定流域内生态环境保护行政公益诉讼跨省际区划管辖协作,形成全流程、跨区域保护合

三、“协作推进”促进联动治理

在严格区分检察权和行政权边界的基础上,紧扣“数字赋能监督,监督促进治理”目标定位,以数据归集运用提升类案监督质效,加强检察机关同行政机关的联动治理,开展长江大保护的创新实践。

一是形成了“个案办理+类案监督+社会治理”检察办案模式和“专业化法律监督+恢复性司法实践+社会综合治理”生态检察模式。如在办理督促整治清溪江生态环境行政公益诉讼案件中,常宁市检察院采用“个案办理+类案监督+社会治理”办案模式,除对群众举报的个案线索开展调查外,还对辖区五家砂场和一个采矿点的类似问题开展类案监督,并与行政机关联动,督促推进流域治理和生态恢复。

二是建立健全“河(湖)长+检察长”“监督员+检察官”与行政机关互派干部交流学习”等协作工作机制。按照湖南省检察院、省河长制工作委员办公室联合出台的《关于建立“河(湖)长+检察

□李俊 梁名

湖南地处长江中游,拥有163公里临江岸线,在长江经济带中扮演着“大腹地”和“硬脊梁”的重要角色。习近平总书记到湖南考察时强调,继续做好长江保护和修复工作,守护好一江碧水。为扎实推进长江大保护向纵深发展,湖南省检察机关牢记习近平总书记的殷殷嘱托,以跨行政区划检察改革为契机,高度重视长江生态环境资源保护行政公益诉讼案件的办理,为长江大保护司法实践提供检察路径。

一、“集中管辖”解决不便开展监督的弊端问题

长期以来,由于行政区划与司法管辖区高度重合,行政区划检察院在办理行政公益诉讼案件时,容易受到地方保护主义干扰。同时,实践中关于跨行政区划生态环境资源保护行政公益诉讼的司法协作,并无立法的具体指引,多为政策性文件和框架性协议规定。

对此,湖南省检察机关借助跨行政区划检察改革,进行跨行政区划生态环境资源保护行政公益诉讼案件集中管辖,着力应对行政区划壁垒、地方保护主义、属地司法承载力弱等难题。2021年7月,湖南省检察院印发《湖南省跨行政区划及省检察院交办的公益诉讼案件,开展跨行政区划检察改革试点工作方案》,开展跨行政区划检察改革试点,其中长沙铁路运输检察院作为改革试点单位之一,集中管辖跨长沙、湘潭、岳阳、益阳相关区域及省检察院交办的公益诉讼案件。2022年1月,湖南省检察院又出台《关于办理跨行政区划公益诉讼案件若干问题的规定(试行)》,对跨行政区划公益诉讼案件的范围、管辖、办案程序和办案机制等进行详细规定。如督促整治临湘市城乡生活垃圾填埋场污染行政公益诉讼一案,湖南省检察院在收到最高检移交的相关线索后,指定长沙

深化“数据+检察”,推动完善耕地占用税征缴程序

案例评析

【案情介绍】北京市通州区检察院在履职中,发现两起非法占用耕地、临时占用林地而未缴纳耕地占用税的案件。2020年4月至6月,田某在通州区某地堆放建筑垃圾,占用农用地17.73亩,其中占用永久基本农田11.46亩。2021年7月,何某在未办理建设用地审批手续的情况下,擅自通州区某规划林地内施工建设,非法改变林地用途。上述两起案件中,行为人均未缴纳耕地占用税。

经调查,通州区检察院认为,国土部门作出的临时占地许可、非法占地处罚,园林部门作出的涉及耕地占用税的信息,如同意占用或征收、征用林地的许可,擅自改变林地用途的处罚等,未能与税务机关实现信息共享,导致税务机关对此类行为均未征收耕地占用税。

2022年7月,通州区检察院与国土部门召开座谈会,并向其公开送达检察建议,建议对违法占地、临时占地主体及时追缴耕地占用税,并建立涉税信息共享机制和工作配合机制,畅通涉税信息渠道,确保耕地占用税应收尽收。

2022年12月,通州区检察院就非法占地类耕地占用税纳税义务发生时间的认定问题,召开线上听证会,并邀请人大代表、人民监督员、法律专家等参加。会上,围绕检察建议整改落实情况、非法占地行政处罚履职情况以及

认定违法占地时间存在的困难、法律风险等,相关行政机关的工作人员进行了说明。听证员就争议事实、法律风险等,提出问题并发表意见。

收到检察建议后,国土部门高度重视,主动作为,制定耕地占用税征收对接工作机制,从职责分工、信息共享、数据利用、事后监管、税法宣传等方面,完善耕地占用税全链条、立体化的税收征管模式,从根本上解决耕地占用税信息共享不畅、收缴滞后等问题。目前,已追回耕地占用税270万余元,尚有部分欠缴税款仍在追缴中。

(本报记者简洁 通讯员梁爽)

【评析】数字时代,大数据应用正在不断拓展检察工作的维度、深度和广度,为检察机关实现全面监督、系统监督提供了新的可行路径。通州区检察院依托数据赋能,探索构建耕地占用税大数据法律监督模型,推动耕地占用税征管协作常态化,堵塞管理漏洞,促进源头治理。

一是关联执法数据,发现监管漏洞。根据法律规定,占用园地、林地、草地等农用地进行非农业建设的,应当缴纳耕地占用税;自然资源、税务等部门应当建立耕地占用税涉税信息共享机制和工作配合机制,实现对合法占用、临时占用以及非法占用农用地行为征收耕地占用税。通州区检察院在履职中发现,税务机关仅针对合法占用耕地行为征收耕地占用税,未对临时占地、非法占地行为征收耕地占用税;相关机关亦未建立涉



办案组运用耕地占用税大数据法律监督模型对相关线索进行研判。

税信息共享机制和工作配合机制,致使部分非法占地或临时占地行为未缴纳耕地占用税。

二是依托数据赋能,固定事实证据。通州区检察院充分利用网络信息平台,从自然资源主管部门获取集体土地征用及农用地转用审批和非法占地处罚信息;从园林部门获取占用或征收、征用林地许可及擅自改变林地用途处罚信息;向税务机关依法调取耕地占用税入库查询信息等。在此基础上,通州区检察院探索建立耕地占用税大数据法律监督模型,以税务机关入库查询信息为基础,结合农用地转用审批和非法占地处罚用途、占用林地许可及擅自改变林地用途处罚信息、非法占地涉刑事案件信息,临时占

地许可等,逐一比对、研判,确定部分主体未缴纳耕地占用税的事实。

三是坚持协同共治,推动溯源治理。确保税收应收尽收、减少国有财产损失,是公益诉讼的重要领域。检察机关通过该案的办理,推动相关行政机关建立耕地占用税涉税信息共享机制,完善耕地占用税全链条、立体化的税收征管模式,解决了信息共享不畅、税款收缴滞后的问题。同时,通州区检察院通过公益诉讼检察履职,激活“睡眠”条款,促使行政机关逐步完善非法占地类耕地占用税征收程序,从根本上解决执法空白,实现了“办理一案、影响社会面”的良好效果。

(点评人:北京市通州区人民检察院第六检察部检察官助理张艳歌)

守护青山绿水·让老百姓有更多获得感



我家就在岸边住