

最高检 指导性案例

# 最高人民检察院第四十六批指导性案例

## 关于印发最高人民检察院第四十六批指导性案例的通知

各省、自治区、直辖市人民检察院,解放军军事检察院,新疆生产建设兵团人民检察院:

经2023年4月24日最高人民检察院第十四届检察委员会第二次会议决定,现将浙江省嵊州市人民检察院督促规范成品油领域税收监管秩序行政公益诉讼案等四件案例(检例第183—186号)作为第四十六批指导性案例(守护国财国土、助推惠民政策落实主题)发布,供参照适用。

最高人民检察院  
2023年6月29日

## 浙江省嵊州市人民检察院督促规范成品油领域税收监管秩序行政公益诉讼案

(检例第183号)

### 【关键词】

行政公益诉讼前程序 国有财产保护 偷逃税款 非标准 大数据法律监督模型

### 【要旨】

对于违规销售、使用“非标准”等偷逃税款造成国有财产流失的情形,检察机关可以通过“解析个案、梳理要素、构建模型、类案监督、溯源治理”的法律监督路径,构建大数据法律监督模型,以法律监督助力依法行政,凝聚国有财产保护执法、司法合力。

### 【基本案情】

针对人民群众反映强烈、新闻媒体曝光的“非标准”(指除正规成品油以外所有非石油产品的总称,包括来源不明确、渠道不合规、质量不达标或偷逃税款的非石油产品)危害公共安全、污染大气环境等问题,2019年8月,浙江省嵊州市人民检察院(以下简称嵊州市检察院)部署开展综合整治“非标准”专项法律监督活动,发现部分物流运输、工程基建等用油企业,大量违规购买、使用“非标准”,并以非成品油增值税发票进行违规抵扣;部分加油站则通过“无票销售”、账外走账等方式大量销售“非标准”,逃避税收监管。

### 【检察机关履职过程】

2019年12月,嵊州市检察院对在专项法律监督活动中发现的无证无照加油点损害公共利益问题进行立案调查。该院抓住用油企业将购油资金作为经营成本入账抵账的特征,探索运用大数据思维,碰撞多部门行政监管数据,锁定72家用油企业使用非成品油增值税发票进行抵扣,涉及发票品名有“复合柴油”“导热油”“轻质循环油”等9种油品名称,涉案货值共计6200余万元。上述用油企业将非成品油发票作为成品油增值税发票进行违规抵扣税款,造成国家税收流失,损害了国家利益。2020年3月20日,嵊州市检察院向税务部门送达检察建议书,建议对非成品油发票不符合实际用途、品名的违法现象进行整治,切实防控税收风险。税务部门收到检察建议书后,依法履行税收监管职责,督促涉案企业补交税费共计1008.11万元,有效规范成品油消费市场秩序。

嵊州市检察院经调查发现,“非标准”不仅在消费端违规抵扣增值税问题突出,还存在销售端偷逃税款问题,部分加油站销售“非标准”过程中,通过“无票销售”、账外走账等方式逃避监管,造成国家税收大量流失。嵊州市检察院以油罐车运行轨迹数据为突破口,将监督视野从终端消费市场延伸至前端销售市场。在上级检察院支持下,嵊州市检察院与相关科研机构合作,设计研发了“非标准”综合治理监督模型(以下简称监督模型)。该监督模型依据“非标准”物流运输规律计算出加油站实际应税销售收入,与税务部门监管数据进行碰撞分析,从而锁定偷逃税款违法线索。嵊州市检察院通过该监督模型排查某加油站,核算出2021年1月至8月期间该加油站自行申报应税销售收入与实际应税销售收入存在较大差距。针对新发现的加油站销售“非标准”偷逃税款损害国家利益的情形,2021年10月11日,嵊州市检察院向税务部门发出检察建议书,建议采取有效措施追缴加油站偷逃税款,规范加油站纳税申报工作等。税务部门在收到检察建议书后,组成专案组开展调查工作,并作出责令涉案加油站补缴税费、罚款共计

人民币605万元的行政处罚。

2021年8月,浙江省人民检察院在全省部署违规销售、使用“非标准”专项监督活动。截至2022年底,浙江检察机关督促税务部门追缴税款共计2.8亿余元;通过监督模型还发现黑加油点线索93处,已移送相关部门依法处理。在浙江省检察机关的推动下,浙江省将该监督模型升级改造为由税务、检察、交通运输等17个省级部门参与的“成品油综合智治”数字化跨场景应用,规范成品油税收监管秩序,助力省域成品油市场“全链条”数字化闭环管理。

### 【指导意义】

(一)督促整治偷逃税款违法行为是国有财产保护领域公益诉讼办案的一个重要方面。国有财产保护领域监督范围点多面广,检察机关注重运用系统思维,找准监督切入点。税收作为国家财政收入的重要组成部分,影响着社会主义市场经济的各个方面,办好涉税案件意义重大。针对“非标准”领域偷逃税款行为隐蔽、行政监管难度大、产业链条长等问题,检察机关应当坚持问题导向,做深做实溯源治理,从规范“非标准”消费端票据行为到严惩销售端偷逃税款违法行为,以法律监督助力行政机关依法行政,保护国有财产安全。

(二)检察机关在公益诉讼办案中要增强大数据思维,通过构建大数据法律监督模型,提升法律监督质效。对于在履职中发现的具有普遍性的社会治理难题,检察机关应高度重视相关数据的收集与整理,尤其是对依法采集、具有统一标准的数据,提炼特征要素进行数据解析,并融入公益诉讼办案规则流程,转化为计算机能够识别的“语言”,即发挥大数据法律监督模型在发现线索、调查取证、固定证据以及提供解决问题方案等多方面作用,实现对个案办理到类案监督。

(三)检察机关在依法能动履职的同时应注重与行政机关协作配合,提升社会治理效能。检察机关与行政机关在保护国家利益和社会公共利益方面目标一致,办案中应立足法律监督职能定位,发挥公益诉讼统筹协调多元主体协同共治职能作用,助推行政机关深入推进系统治理、综合治理,将公益诉讼制度优势实实在在转化为社会治理效能。

### 【相关规定】

《中华人民共和国行政诉讼法》(2017年修正)第二十五条第四款  
《中华人民共和国税收征收管理法》(2015年修正)第五条、第二十五条第一款、第六十三条第一款  
《中华人民共和国发票管理办法》(2019年修订)第四条、第二十二、三、三十四、三十五条  
《道路运输车辆动态监督管理办法》(2016年修正)第三条、第十三条、第二十条、第二十八条(现适用《道路运输车辆动态监督管理办法》(2022年修正)第三条、第十二、十九、二十七条)  
《人民检察院公益诉讼办案规则》(2021年施行)第七十五条第一款

办案检察院:浙江省嵊州市人民检察院  
承办检察官:金利烽 何益明 温一浩 盛俊辉 徐山峻等  
案例撰写人:邵娟英 何琛 温一浩

动化公司、E光电公司共取得326亩国有土地使用权,一直未动工开发或投产,造成土地闲置。

### 【检察机关履职过程】

2021年10月,扬州经济技术开发区人民检察院(以下简称经开区检察院)在履行职责中发现上述线索后,对涉案土地闲置的历史成因、企业经营状况、行政机关履职情况等进行了初步调查,查明造成326亩土地闲置的原因比较复杂,ABCDE五家公司仍然没有具体使用意向。用地企业与行政机关签订的《国有土地使用权出让合同》均载明违反土地管理法律法规及出让合同的违约责任、法律适用及争议解决的条款,但相

关行政机关未依法依规依约对企业的用地情况开展监督管理工作。

2021年11月,经开区检察院研究认为,对于326亩闲置土地,虽然造成土地闲置的原因比较复杂,既有土地规划、国家政策调整原因,也有企业自身原因,但相关行政机关未依照土地管理法依法履行监管职责,未依照闲置土地处置办法启动调查程序,可归结为违法不作为。2021年12月10日,经开区检察院以行政公益诉讼立案。经调查查明,根据《中华人民共和国土地管理法》《江苏省土地管理条例》以及经开区工作委员会、管理委员会职责配置的有关规定,经开区招商部门负责项目洽谈、招引,自然资源部门负责向企业供地,工业和信息化部门负责服务企业。供地后,自然资源部门负有会同招商部门、工业和信息化部门建立信用监管、动态巡查,加强对建设用地供应交易和供后开发利用的监管职责;招商部门、工业和信息化部门,负有跟踪管理、建立诚信档案、配合自然资源部门处置闲置土地的职责。但上述职能部门对企业用地情况没有全面履行后续监管职责,且未形成监管合力,导致土地资源长期闲置。

2022年2月11日,经开区检察院向自然资源、招商、工业和信息化等部门发出检察建议,督促自然资源部门对326亩闲置土地启动调查程序,督促招商部门、工业和信息化部门积极配合自然资源部门开展调查,并加强土地市场动态监测与监管。

2022年4月,经开区检察院相继收到相关部门书面回复:已启动闲置土地调查程序,案涉326亩土地闲置系市场、企业、政府多种因素叠加形成,符合协议收回的条件,自然资源部门及属地政府等相关行政机关已着手与国有土地使用权人协商。同年5月,属地政府与E光电公司签订《闲置土地回收补偿协议书》,与B太阳能公司签订《节约集约用地盘活(处置)框架协议》。同年9月,属地政府与D自动化公司签订《国有存量土地回收补偿协议书》,上述3宗地随后收回。同年10月,A发电公司、C照明公司制定再投资开发计划,相关项目已进场实施。至此,案涉5宗闲置土地326亩处置完毕。

为建立健全及时发现、整治国有土地出让后被闲置的机制,检察机关与相关行政机关共同努力,推动经开区管委会出台了推进工业用地提质增效的规范性文件,

## 湖南省长沙市检察机关督促追回违法支出国有土地使用权出让收入行政公益诉讼案

(检例第185号)

### 【关键词】

行政公益诉讼 国有财产保护 国有土地使用权出让 土地出让收入违法支出 撤回起诉

### 【要旨】

检察机关办理国有土地使用权出让收入公益诉讼案件,应加强跟进监督,督促行政机关依法全面履职,确保应收的款项全部上缴国库。对于基层检察院管辖可能存在的干扰和阻力的,上级检察院可以提级办理,符合提起行政公益诉讼条件的,可以指定基层检察院向同级法院提起诉讼。办案中发现行政监管漏洞的,可以向地方政府发出社会治理检察建议,推动溯源治理。

### 【基本案情】

2017年12月27日,某地产集团在湖南省某市(县级市,下同)竞得5宗地块(编号分别为071—075号)的国有建设用地使用权,出让总价为42.98亿余元,约定竞买保证金自动转作受让地块的出让金。由负责开发受让地块的该集团公司子公司——某置业有限公司(以下简称置业公司)与该市原国土资源局签订《国有建设用地使用权出让合同》,并支付保证金15.24亿余元从公共资源中心转入某市财政局非税收入收缴结算户(以下简称非税账户)。2018年2月、11月,某市财政局以“退保证金”名义两次将已进入非税账户的国有土地使用权出让收入(以下简称土地出让收入)支出给置业公司2.9亿余元。置业公司用该笔资金缴清5宗地块契税及072号地块剩余土地价款,办理了072号地块不动产权证,申请抵押贷款26.5亿余元。截至2019年9月4日,某市财政局未依法追回违法支出给置业公司的土地出让收入2.9亿余元。

### 【检察机关履职过程】

2019年6月,湖南省人民检察院开展全省国有土地使用权出让领域公益诉讼专项监督行动,在督办某检察院办理的欠缴国有土地出让金系列案中发现该线索,遂交办至湖南省长沙市人民检察院(以下简称长沙市检察院)。因该案辖区内重大复杂案件,长沙市检察院决定自办该案,于2019年8月21日立案调查。办案人员通过调取土地出让协议、支付凭证等证书、询问相关人员及咨询财务专家等方式调查查明:转入非税账户的竞买保证金系置业公司缴纳的5宗地块费用,成交确认书签订后已自动转

统一细化土地处置标准,并成立自然资源部门、招商部门等23家单位在内的闲置产业用地处置工作专班,形成闲置土地长效监管机制。

### 【指导意义】

(一)检察机关办理国有土地使用权出让领域公益诉讼案件,既要关注土地出让收入征收问题,也要关注土地出让使用中的违法问题。土地资源稀缺,促进土地资源的优化配置和节约集约利用是我国长期坚持的基本用地制度。国有土地使用权出让后,闲置已成为制约地方经济高质量发展的突出问题。检察机关在办理国有土地使用权出让领域公益诉讼案件过程中,在重点关注土地出让收入征收是否到位的同时,也要关注国有土地出让后使用中的闲置、违法改变用途等问题。

(二)对于违法情形复杂的国有土地闲置问题,检察机关可以采取不同办案方式分类处置。国有土地闲置,系市场、企业、政府多种因素叠加,有的可能涉及多个行政机关、多个相对人、多种违法违约类型,检察机关应坚持法治思维,区分情况,分类处置。对于既存在土地规划调整、国家政策调整、拆迁未按期交付土地等政府原因,也存在企业自身原因,造成土地闲置情形的,可以通过提出检察建议督促行政机关依法履行监管职责,符合起诉条件的可以提起行政公益诉讼;相关企业有整改意愿的,检察机关可以与行政机关磋商,引导企业积极整改、合规经营。

### 【相关规定】

《中华人民共和国行政诉讼法》(2017年修正)第二十五条第四款  
《中华人民共和国土地管理法》(2019年修正)第三条、第五十六条  
《中华人民共和国土地管理法实施条例》(2021年修正)第五十条  
《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(2020年修正)第二十一条  
《闲置土地处置办法》(2012年修订)第二条、第四条、第八条、第十二条

办案检察院:江苏省扬州经济技术开发区人民检察院  
承办检察官:王珺子 李志强 刘大军 任爱梅 丁丽等  
案例撰写人:朱建勇 王珺子 李志强 丁丽 顾广绪 王烨

诉讼请求全部实现,经岳麓区检察院提交撤回起诉决定书,长沙铁路运输法院裁定准予撤诉。

### 【指导意义】

(一)检察机关对损害公益的违法行为应当坚持全流程监督,依法保障国有财产安全。在办理国有土地使用权出让领域公益诉讼案件中,检察机关既要监督征收环节,督促征收部门及时收缴国有土地出让收入,也要监督征收资金划缴国库环节,确保“应缴尽缴、及时入库”,防止土地出让收入不当滞留、坐支、挪用造成国有财产损失。

(二)检察机关在办案过程中要注重通过诉的方式推动问题解决。检察建议回复期满后,行政机关仍未依法全面履职且公益仍受侵害的,检察机关应依法提起行政公益诉讼,发挥诉讼程序、司法裁判增强监督刚性、推动问题解决、引领社会价值的功能作用。提起诉讼后,检察机关诉讼请求全部实现的,可以撤回起诉;确有必要的,可以变更诉讼请求,请求法院判决确认行政行为违法。

(三)充分发挥检察一体化工作机制优势,排除办案阻力。国财国土领域公益诉讼案件往往重大敏感、疑难复杂,办案过程中,要充分发挥检察一体化优势,共同分析研判,上下联动发力。

## 浙江省杭州市拱墅区人民检察院督促落实电价优惠政策行政公益诉讼案

(检例第186号)

### 【关键词】

行政公益诉讼前程序 公共政策执行 转供电 专项监督

### 【要旨】

转供电主体违规收取电费,未执行国家电费结算优惠政策,导致公共政策的功能和目的无法实现,侵害了国家利益和社会公共利益,检察机关可以开展公益诉讼,并通过专项监督促进行业长效久治。

### 【基本案情】

转供电是指电网企业不直接供电、抄表和收费,而由其直供户转供给终端用户并代为抄表、收费的情形。2018年起,国家多次下调一般工商业用电价格。2020年初,为减轻企业负担、提振市场主体信心,国家又陆续推出一系列阶段性降低企业用电成本的惠民助企政策。国家发展改革委发布通知,要求电网企业在计收一般工商业及其他电价类别的电力用户电费时,按原到户电价水平的95%结算。浙江省杭州市拱墅区内作为转供电主体的多个产业园区、商业综合体和物业公司违反规定,在与电力终端用户结算时,未对终端用户实施电费降价,未执行阶段性电费优惠政策,涉及款项巨大。

### 【检察机关履职过程】

2020年4月,浙江省杭州市拱墅区人民检察院(以下简称拱墅区检察院)在履行职责中发现上述案件线索后开展初步调查,并于同年6月立案调查。一方面从市场监管、供电公司调取转供电主体数量、分布情况、终端用户结构、用电量等基础信息,详细了解转供电环节运作流程和操作程序;另一方面对相关转供电终端用户和转供电企业进行调查,询问公司负责人、财务人员等主要人员,调取电费明细和发票、房屋租赁合同、电费收费清单等证书,查实6家转供电企业违反规定,未对终端用户实施电费降价、未执行阶段性九五折结算电费的国家优惠政策。

拱墅区检察院审查认为,国家出台阶段性降低企业用电成本的政策,是为帮扶中小微企业纾困解难,实现经济平稳健康发展而实施的助企惠民公共政策。电费降价优惠源于国家电网企业的经营性财产收入,国家制定出台电费降价、电费优惠政策,系行使其对电网企业经营性国有财产的使用、处分权利。而转供电主体不执行电费降价、电费优惠政策,相当于利用优势地位截取国家政策优惠资金,导致电费降价红利未能足额传导至不特定多数的终端用户,非法侵占了国家政策红利补贴,违背了降低企业用电成本的政策初衷,消解了国家为企业减负的政策目的,侵害了国家利益和社会公共利益。

转供电主体不执行电费降价、电费优惠政策,其行为违反了《中华人民共和国电力法》第四十四条第一款、《中华人民共和国价格法》第十二条等相关规定。根据《中华人民共和国价格法》第三十三条、第三十九条等规定,市场监督管理部门作为价格主管部门,依法应当对价格活动进行监督检查,并且《国家发展改革委关于阶段性降低企业用电成本支持企业复工复产的通知》也要求,相关部门要积极配合当地市场监督管理部门,切实加强转供电环节收费行为监管,确保电费降价红利及时足额传导到终端用户。据此,同年8月21日拱墅区检察院向拱墅区市场监督管理局(以

省、市检察院要通过直接办理重大复杂的国财国土公益诉讼案件,发挥示范引领作用。对于下级检察院管辖有难度或者办案有干扰阻力的案件,上级检察院可以提级办理,符合提起行政公益诉讼条件的,可以指定基层检察院向同级法院提起诉讼。

(四)针对具有普遍性的问题发出社会治理检察建议,助推国有财产保护。检察机关针对办案中发现的土地出让收入收支管理不规范、存在监管漏洞、部门协同配合不足等问题,可以向地方政府提出改进工作的社会治理检察建议,推动政府统筹协调,健全制度机制,加强行政监管,提升治理能力。

### 【相关规定】

《中华人民共和国行政诉讼法》(2017年修正)第二十五条第四款  
《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》(2020年修订)第五十条  
《国有土地使用权出让收支管理办法》(2007年施行)第四条、第三十三条

办案检察院:湖南省人民检察院  
湖南省长沙市人民检察院  
湖南省长沙市岳麓区人民检察院  
承办检察官:姚红 匡凌 刘丽萍 瞿玉成  
案例撰写人:姚红 刘丽萍 彭兵

以下简称拱墅区市场监管局)发出检察建议,建议对涉案6家转供电企业的违法行为进行查处,对辖区内所有转供电企业开展专项排查。

拱墅区市场监管局收到检察建议后,高度重视,积极开展专项整治行动。鉴于本案涉及的终端用户多、电费数额高、清退难度大,拱墅区检察院多次与拱墅区市场监管局召开联席会议,分析案件查处过程中的法律适用、办案方式和执法尺度,达成共识。拱墅区市场监管局制定了清理转供电环节加价的工作方案,对检察建议涉及的6家转供电企业立案调查,依法开展电费清退工作;集体约谈辖区内多个产业园区、商业综合体和物业公司的经营者,引导转供电企业自主退费;加大政策宣传力度,采取联合宣讲、发放告知书、现场检查等方式,扩大政策及其优惠措施的知晓度。截至2021年6月,检察建议所涉的6家转供电企业清退多收费用共计290万余元,罚没款项240万余元。拱墅区市场监管局在辖区范围内开展专项排查,检查转供电企业83家,清退多收费用4464万余元,惠及终端用户14000余户,实施行政处罚28件,罚没款项807万余元,整治工作取得明显成效。

在此基础上,杭州市人民检察院于2021年2月在全市开展专项监督,全面排查整治转供电环节违规收取电费行为,推动相关职能部门排查转供电企业276家,行政处罚款1122万余元,清退多收费用8653万余元,惠及终端用户4万有余户。

### 【指导意义】

(一)监督保障惠民公共政策有效执行,属于公益诉讼检察职责范围。公共政策是国家统筹分配社会利益、协调经济社会活动的手段、工具和杠杆,与民生和经济社会发展息息相关,需要法律的保障。检察机关是保障国家法律统一正确实施的司法机关,要立足保护国家利益和社会公共利益的职能定位,充分发挥法律监督职能作用,对公共政策实施过程中违法违规收取、骗取、截留、挪用各类惠民助企补贴等损害国家利益或者社会公共利益的情形,依法能动履职,督促有关行政机关加强监管,确保国家惠民助企政策落地见效。

(二)对于有一定普遍性的问题,检察机关可以通过专项监督推动溯源治理。针对一定区域内点多面广具有普遍性的问题,检察机关可以总结提炼办案中可复制、可推广的经验,开展专项监督活动,实现类案监督,推动溯源治理。专项监督活动中,在立足法律监督职能定位的基础上,可以加强与行政机关的协作配合,形成执法司法合力。

### 【相关规定】

《中华人民共和国行政诉讼法》(2017年修正)第二十五条第四款  
《中华人民共和国电力法》(2018年修正)第四十四条第一款  
《中华人民共和国价格法》(1998年施行)第十二条、第三十三条、第三十九条  
《电力供应与使用条例》(2019年修订)第二十条第二款  
《人民检察院公益诉讼办案规则》(2021年施行)第七十五条

办案检察院:浙江省杭州市拱墅区人民检察院  
承办检察官:朱媚 余意然 华夏浩  
案例撰写人:朱媚 余意然 周姝 毕克来