

# 莫让穿越施工成为盗油帮凶

## 散落野外的石刻遗存安全了

口述: 山东省东营市东营区  
检察院党组成员 孙长贵  
整理: 本报记者 郭树合

9月6日,我们就地下穿越施工相关检察建议落实情况开展“回头看”活动,并走访行业主管部门及部分施工企业。令我欣慰的是,检察机关提出的建议不但得到了有效落实,而且主管部门还建立了“施工审批+监督检查联动机制”,一年多来未发现违规施工问题,这让我深刻体会到了公益诉讼检察工作价值。

事情要追溯到2022年6月,我院刑检部门在办理一起盗窃原油案时发现,犯罪分子雇用人员采取地下穿越施工,在输油管道上打孔的方式作案。胜利油田是我国重要的石油工业基地。东营区作为东营市中心城

区,是在油田矿区基础上发展起来的新兴城区,因油而生、因油而兴。随着胜利油田生产和城市建设发展,辖区内穿越施工行业迅速壮大。但在这起案件中,地下穿越施工者无形中却成了盗油犯罪分子的帮凶,不仅危害地下石油管线安全,更损害国有资产。

刑检部门将此公益损害线索移送至我负责的公益诉讼条线后,我带领检察官助理、司法警察、技术人员组成办案团队,首先查明辖区内穿越施工企业和个人底数,通过东营市检察监督大数据平台,调取了近年来办理的在输油管道上打孔盗油破坏易燃易爆设备犯罪案件,分析发现涉及非法穿越的案件15起,个别案件造成原油泄漏等重大安全事故。

我们一方面询问有关施工企业和个人,掌握穿越施工的基本情况;另一方面到相关部门进行调查走访,认真学习《东营市城市地下管线管理办法》及编办部门的相关权责清单,查明监管责任,了解执法机关在监管过程中的难点和意见。调查发现,穿越施工行业普遍存在制度规范缺失、监管不力、违规施工操作等问题。2022年8月,我院进行立案并向综合行政执法部门发出诉前检察建议,督促相关部门联合开展整改。

检察建议发出后,为确保整改落实到位,我院持续关注和跟踪检察建议落实情况,借助与综合行政执法部门建立的协作配合机制,积极开展沟通,商讨如何强化与其他部门协作配合对穿越工程进行全方位监管,并落实整改措施。工作落实中,综合行政执法部门强化与其他部门的协助配

合,建立了未经审批擅自穿越施工行为“黑名单”制度,对违法实施地下穿越施工的企业和个人依法作出处罚,震慑了行业违规行为。综合行政执法部门出动30余名执法人员,对辖区内穿越施工企业和个人进行拉网式摸排,共排查出60余家地下穿越施工企业及300余名从业人员,并建立监管台账;通过开展专项行动,强化宣传引导,确保行业人员和企业遵章守纪。

随着督促整改的不断推进,辖区穿越施工得到了全面有效监管,地下管道安全得到了全面保障,有效遏制了盗窃原油犯罪。

随着督促整改的不断推进,辖区穿越施工得到了全面有效监管,地下管道安全得到了全面保障,有效遏制了盗窃原油犯罪。

本报讯(记者蔡俊杰 通讯员胡卜文)“北有秦陵兵马俑,南有钱湖石刻群。”东钱湖是浙江省最大的淡水湖泊,是宋明时期很多王公、勋贵的归葬地。湖边遗留了大量的墓道石刻遗迹,被后世统称为“东钱湖石刻”,2001年被公布为全国重点文物保护单位。

2023年1月,浙江省宁波市鄞州区检察院关注到一则民生新闻下的留言,网友称“石马弄墓前石刻分布在路边、草丛,其中一处已被泥土埋没,无法辨认形状”。石马弄墓前石刻属于横街石刻群,这一石刻群可追溯至南宋时期,包括水冲潭、石马弄、彩坑、大竹园、北吞岭和木圆等6个点位,2013年3月被公布为宁波市第五批市级文物保护单位,是“东钱湖石刻”的重要组成部分。

保护文物古迹刻不容缓,鄞州区检察院立即开展初步调查。该院联合文物行政主管部门进行现场踏勘,发现水冲潭、石马弄墓前石刻的石虎、石马等散落在草丛、竹林中,或倒塌或半埋于泥土中;北吞岭墓前石刻的赑屃和巨碑,系南宋丞相史浩的神道碑座和原神道碑,因风化、历史等原因,赑屃头部残损、巨碑断裂,绝大部分文字已毁;大量墓前石刻四处分布,周边环境杂乱,无安全防护设施。

2023年2月,鄞州区检察院向相关部门和属地政府制发诉前检察建议,建议及时落实文物安全监管职责,积极推进野外文物安全监管防控体系建设,安全监管平台建设。收到检察建议后,相关部门和属地政府高度重视,进一步落实文物保护单位主体责任,将横街石刻群列入重点文物安全巡查点位加大巡查力度,同时开展横街石刻群各点位野外文物环境清理工作。

2023年3月,鄞州区检察院和相关部门一起再次现场踏勘,根据文物保护“以原状保护为主”的工作原则,进一步细化保护整治方案,按照文物损毁程度实施分类保护,重点对北吞岭墓前石刻实施环境整治提升工程。同时,相关部门采纳了鄞州区检察院提出的“数字化”安保管理等决策建议,推进对横街石刻群各点位安装监控摄像头等安保管理系统。

在鄞州区检察院的监督和相关部门的重视推动下,横街石刻群各点位保护工作已纳入宁波市文物平安新基建工程,主管单位将通过配备安全设施和搭建安全管理平台实现线上线下全面保护。目前,横街石刻群散落的石刻文物得到全面清理,周边环境全面改善,相关文物安全监管防控设施和文物安全监管平台建设也正在有序推进中。

### 身边公益

# 架起大湾区东西两岸“共治”桥梁

### 广东:跨区域协作解决渣土异地非法倾倒难题

## 公益聚焦

□ 郑骅

近日,随着广州仲裁委员会的一份裁决意见书下达,一段长达5年,涉及广东深圳、中山两地的“纠葛”暂时告一段落——深圳某路桥公司按照仲裁意见向中山市翠亨新区政府支付违约金,加上之前已经结算的堆填费、复耕费和围堤修复费等,该公司已向翠亨新区政府支付了近1000万元。另外,在两地检察机关联动履职和相关行政职能部门的共同努力下,深圳渣土转运不规范导致非法洗砂、占用农地等问题也有了妥善解决的最终方案——从9月1日起,深圳市全面停止将工程渣土运至中山市处置。

洪奇沥水道和横门水道是珠江水系的两大出海口。近年来,位于横门水道和洪奇沥水道交界的中山市翠亨新区,依托优越的地理位置发展迅速。但是,自2018年底以来,洪奇沥水道内出现了非法洗砂现象,除就地取水洗砂排出泥浆水污染水道外,一些不法分子甚至将清洗完的渣土和含砂量较低的余泥直接倾倒在河道两岸,造成非法占用农地问题频发。

2021年底,中央环保督察通报了洪奇沥等水道非法洗砂问题,并将线索移交最高人民检察院。最高检将该线索移送广东省检察院督办。同年12月,中山市检察院按照省检察院督办要求,承办了洪奇沥水道非法洗砂系列案。

中山在大湾区西面,深圳在大湾区东面。中山市检察院在调查中发现,洪奇沥水道用于洗砂的渣土大多来源于深圳,并且是根据2016年属地政府和深圳市政府签署的框架协议进行转运的。考虑到事情紧急,中山市检察院运用一体化办案模式,从两级院抽调骨干力量成立办案组,并在省检察院指导下,主动对接深圳市检察

机关。中山市检察院联合公安、水务部门,对被查扣的三艘洗砂船进行了深入调查,除依法追究非法洗砂船污染环境的刑事责任外,还通过民事公益诉讼立案追究非法洗砂船的生态修复责任。同时,中山市检察院积极查找问题根源,得知涉案渣土大多是从深圳的建筑废料受纳场运至中山,本来要运到翠亨新区西四围进行堆填处置,但在中途被不法分子转运到洪奇沥水道进行洗砂。

原来,2016年末,为了解决深圳工程渣土处置问题,翠亨新区政府与深圳市住建局签订了合作协议,约定由深圳市住建局下属的某路桥公司负责组织,将经相关行政单位批准的、合规合法且符合环境保护要求的深圳工程渣土运至中山市翠亨新区指定的堆填位置,每年转运不少于3000万立方米,该合作协议为期5年,到2021年底结束。然而,关于在目的地码头设置电子围栏、现场派驻监督人员、每日核对土方数量、每月结算堆填费、对受损土地围堤进行修复等协议内容,某路桥公司完全没有执行,导致涉案土方长期无序堆积,堆填费流失和生态环境损害,给不法分子留下了可乘之机。

作为主办检察官,中山市检察院检察长周虹带领办案组对案件进行研究并部署有关工作。经调查,西四围被余泥渣土堆填的地块归翠亨新区管委会管理,但翠亨新区管委会不仅对余泥渣土堆填问题没有进行有效监管,而且在相关合同义务履行后也没有向深圳某路桥公司追讨堆填费、复耕费和违约金,致使大量应收未收的国财处于流失状态。余泥渣土堆填还导致围堤坍塌、土地污染、土堆超高,为此,翠亨新区准备斥资400余万元进行修复。

2022年4月,中山市检察院联动翠亨新区管委会,召开了行政公益诉讼诉前圆桌会议。该院明确指出,堆填费应收未收和政府代为承担修复费用均造成了国有财产流失,必须追究相关单位责任。该院向翠亨新区管委会



中山、深圳检察机关召开座谈会,讨论如何解决余泥渣土非法堆填问题。

发出检察建议,督促其依法履职、积极整改。另外,考虑到深圳某路桥公司不按约履行合同,深圳市住建局可能存在监管不当的问题,办案组主动向广东省检察院报告并取得支持,进而向深圳市检察机关移送案件线索、发出协查函。

随后,两地检察机关开展了一系列跨区域联动监督活动。2022年6月,中山市检察院组织召开联席会议,中山、深圳两地检察机关和城管、环保等行政机关及企业派员参加了会议,各方在加强沟通协作、实现闭环监管等方面达成一致意见。会后,按照检察机关的建议,深圳市住建局对辖区余泥渣土转运企业进行整顿,明确要求进一步采取防范和环保措施,对余泥渣土不再转运至翠亨新区。按照中山市检察院的建议,中山市政府牵头交通、水务、环保、海事、海警等9部门召开联席会议,进一步加强对出海水道渣土非法倾倒、非法洗砂问题的打击。

2022年8月初,在两地职能部门的督促下,深圳某路桥公司支付了长期

拖欠的渣土堆填费300余万元,并承诺派员对翠亨新区西四围区域土地及围堤进行修复(工程造价约400万元),另外700余万元违约金、复垦费拟通过仲裁方式解决。获悉某路桥公司进场施工后,中山市检察院及时开展“回头看”,派员对围堤修复工作进行现场督查,对明显不符合要求的近200米围堤提出重新建设的意见,对超高土堆提出加快清理、同步复绿的意见。

今年初,工程初步完成。2月初,翠亨新区政府、某路桥公司及检察机关联合进行了验收。由于双方对违约金有不同意见,翠亨新区政府在中山市中级人民法院的支持下,向广州仲裁委员会申请仲裁,要求某路桥公司支付违约金700余万元。今年8月,广州仲裁委员会作出裁决,支持了翠亨新区政府的合理请求。9月1日,在中山、深圳两地检察机关的不断推动下,深圳市住建局最终下文停止深圳范围内的工程渣土向中山转运,至此,影响深中两地近七年的工程渣土转运问题得到最终解决。

(上接第五版)

青海省作为青藏高原的重要组成部分,其境内的三江源被誉为“中华水塔”。“青海省检察机关要以青藏高原生态保护法为契机构成体系,依法惩治破坏环境资源犯罪,积极开展生态环境领域公益诉讼检察工作,深入推进三江源地区、环青海湖区域、祁连山南麓青海片区生态环境公益诉讼巡回检察,为守护中华民族永续发展的生态根基作出检察贡献。”青海省检察院党组书记、检察长查庆九表示。

2021年8月2日,马某某驾驶越野车行驶至青海省门源回族自治县岗青公路223公里处时,冲进路旁的绿化带内,碾压损毁100棵青海云杉和部分网围栏、围杆。2022年1月4日,门源县检察院向法院提起刑事附带民事诉讼,请求依法追究马某某刑事责任,判令马某某补缴100棵青海云杉、修复网围栏,承担被毁损青海云杉价值一倍的惩罚性赔偿2.9万余元。其中,1万元上缴国库,1.9万余元由马某某采取劳务代偿方式履行,即完成100个工作日的公益林管护任务。法院审理后,支持了检察机关全部诉讼请求。

“马某某被依法判处有期徒刑十个月,缓刑一年,同时通过恢复原状、缴纳惩罚性赔偿和劳务代偿的多元方式承担了民事侵权责任,起到了刑事打击震慑、民事惩罚赔偿、劳务替代履行、生态修复治理的多重治理效果。”青海省检察院第七检察部主任刘建志表示。

## 顶层设计亟待完善 推动惩罚性赔偿制度行稳致远

2022年9月,最高检以生态环境领域公益诉讼为主题制发第四十批指导性案例。其中,检例第164号“江西省浮梁县人民检察院诉A化工集团有限公司污染环境民事公益诉讼案”,是民法典实施后适用生态环境损害惩罚性赔偿制度第一案。法院判决,涉案A公司以环境服务功能损失的三倍承担环境侵权惩罚性赔偿17.1万余元。

第一届全国检察机关公益诉讼检察业务竞赛标兵、浙江省温州市检察院第六检察部干警李欢欢对生态环境损害惩罚性赔偿制度的运用格外关注。李欢欢在深入剖析该案时表示,惩罚性赔偿的严厉性高于一般损害赔偿,民法典和《解释》的相关规定对其在环境侵权领域适用进行了严格限制,应同时满足以下几个要件——

一是主观要件,要求侵权人存在污染环境、破坏生态的故意。根据侵权人的职业经历、专业背景或者经营范围,因同一或者同类行为受到行政处罚或者刑事追究的情况,以及污染物的种类、污染环境、破坏生态行为的方式等因素综合判断。即环境侵权主体存在严重过错,排除了重大过失。

二是行为要件,要求行为上具有违法性。为限缩惩罚性赔偿的适用,民法典使用了“违反法律规范”一词,区别于其他条文中“违反国家规定”的表述。前者较之后者的范围,不包含政策意义上的规定、没有直接法律效力的技术规范等。若行为本身符合法律规定,即便造成环境损害后果,则仍要排除适用。

三是结果要件,要求结果上具备严重性。一般根据污染环境、破坏生态行为的持续时间、地域范围,造成环境污染、生态破坏的范围和程度,以及造成的社会影响等因素综合判断。对于造成难以恢复或永久性的损害,或者恢复周期特别长的以及行为人违法获利较大的案件,可认定为严重后果。

“以上要件在个案适用中须同时满足,检察机关严格把握,防止惩罚性赔偿制度的滥用。”李欢欢指出。

“生态环境损害惩罚性赔偿制度能否得到实际运用,关键在于赔偿基数如何确定,而计算赔偿基数的前提是确定生态环境损失。民法典第1235条将生态环境损失概括为两种类型:生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致的损失、生态环境永久性损害造成的损失。”邓迎辉指出,上述两种类型的损失都是基于生态环境服务功能来评价的,目前,面临着与之相关的两个问题:一是具化生态环境服务功能缺乏指引规范。生态环境服务功能具体包括哪些项目,目前尚无规范性文件予以明确。如,生态环境人文关怀功能能否纳入。“我认为应当纳入,理由是生态环境不仅是人类赖以生存发展的物质基础,它还寄托着人们的情感,承载着人们的乡愁,也是人类的精神家园。为明确生态环境服务功能具体项目,建议国家有关部门出台相应的参考指南。”二是量化生态环境服务功能的价值缺乏标准。如,从最高法今年发布的指导性案例“王某某生态破坏民事公益诉讼案”可以发现,该案虽然可以认定非法采矿行为造成山体破坏和植被毁损,导致哺乳动物过境受到严重影响,但因没有相关量化标准而无法计算哺乳动物栖息地服务价值损失。面对此类损失金额难以量化计算的情况,检察机关经综合考虑,提出可以按照其他生态环境损失总额的1%酌定计算,该部分诉讼请求经过专家论证得到了法院判决支持。“因此,建议在量化标准尚未建立的情况下,先把实践探索的经验做法予以制度化推广。”

李欢欢发现,生态环境损害惩罚性赔偿的管理和使用,各地做法不一。“有的交给政府财政部门,有的交给环境资源主管部门,有的由法院、检察院共同管理,有的则由地方党委政法委统筹协调管理等,不同做法因赔偿归属不同,流程审批复杂、收支监管不到位等问题逐渐显现。”李欢欢建议从国家层面出台有关生态环境领域赔偿金的统一使用管理规范,即通过探索设置专项资金账户,由专业组织负责做好包括生态环境损害赔偿和惩罚性赔偿基金在内的后续赔偿金合理使用的监督管理,并出台相关机制保障,同时考虑接受群众和社会组织的监督,确保赔偿金的管理更专业、收支更透明、运作更科学。

“要从党中央推动创设公益诉讼制度的政治考量、战略考量、法治考量出发,强化办案的规范化和精准度,高质量办好每一个案件;要注重办案实践的总结提炼,强化理论研究,为推进公益诉讼制度体系进一步完善提供更多实践基础和案例样本。”郑晓春建议道。

“不只是生态环境和资源保护领域,在食品药品安全、个人信息保护等领域的公益诉讼诉前调解案件中适用惩罚性赔偿,同样需要检察机关与审判机关增进共识、增强合力,办理更多有影响、效果好的精品案,并强化相关理论研究,共同推动民事公益诉讼惩罚性赔偿制度的立法完善。”邱景辉表示。

### 贵州纳雍: 检察机关提起行政公益诉讼获法院支持

## 拆除危险废桥确保汛期行洪安全

□ 本报通讯员 粟龙昇 顾典平

“这座废桥影响河道行洪安全,特别是夏季汛期来临之时,很容易发生内涝,还夹带着一些生活垃圾。现在桥被拆除了,河道畅通多了,干净多了。”日前,贵州省纳雍县检察院干警在对办结的一起公益诉讼案件进行“回头看”时,张家湾镇磨坊村村支书介绍说。

2021年9月7日,纳雍县检察院在开展河道行洪安全监管时发现,位于张家湾镇磨坊村青寨水河(干天河)水域新建大型公路桥梁的下游200米处有一弃用桥梁,该桥距离河道较近,两端堡坎占用了河道,原本35米宽的天然河道被缩窄不足10米,河道水面距离桥面3.3米。每年汛期,在该弃用桥处经常出现严重阻碍河道过水、洪水漫过桥面现象,桥面钢筋混凝土护栏早已被冲毁,同时因长期水流冲刷,堡坎出现空洞,存在安全隐患。

纳雍县检察院立即立案调查,发现县水务局在隐患排查和监管方面存在疏漏,导致已废弃桥梁未被及时拆

除,埋下河道行洪安全隐患。2021年10月15日,该院向县水务局制发检察建议,督促其依法履行职责。

2021年12月4日,纳雍县检察院收到了县水务局提交的《关于张家湾镇磨坊村小桥拆除事宜的情况说明》,称按照检察建议书要求,已联系张家湾镇政府安排人员和机械进场开展拆除工作,但因该桥是当地村民集资而建,个别群众阻拦拆除并要求赔偿,拆除工作无法继续进行。

废弃桥梁妨碍行洪,公益受侵害谁来担责?

“县级以上政府水行政主管部门负责本行政区域内河道的保护与管理的工作。河道管理单位承担所管理河道的保护与管理的日常工作。”办案检察官认为,县水务局怠于履行河道的管护职责,可能会导致该处桥梁坍塌、妨碍行洪,严重影响了人民群众生命、财产安全,侵害了社会公共利益。

在多次督促纳雍县水务局履职无果后,纳雍县检察院于2022年11月19日向法院提起行政公益诉讼,请求确认被告怠于履行河道管护的行政行

为违法,并判令其依法履行法定职责。

法院经审理认为,纳雍县水务局作为承担防洪等工作的水务职能部门,对辖区内河道负有管理职责,对于涉案废桥存在重大安全隐患理应承担主体责任,勇于担当作为、积极主动履职,制定方案、归纳找出问题症结,争取党委政府的大力支持,把河道清理督导督办落到实处。据此,法院判令被告继续履行职责。

“我们已依法履行职责,比如如现场调研、提请汇报等工作都做了,拆除工作也准备了,但是当地群众阻挠,有的要求赔偿款,这已经超出了我们的职责范围,而且水务局并无拆除桥梁的执法权,我们并无不正常履职的行为,更不存在违法。”纳雍县水务局不服,向毕节市中级人民法院提出上诉。

毕节市中级人民法院经审理认为,纳雍县水务局收到检察建议后,本应在法定时限内提出清障计划和实施方案,报其所属的县政府履行批准手续后,责令该障碍者限期清除,逾期不清除的由县政府组织强行清除。但是,

纳雍县水务局并未提出清障计划和实施方案,也未按程序报经纳雍县政府批准。相反,纳雍县水务局只是向张家湾镇政府发出拆除提示单,要求镇政府按照整改时限组织拆除桥梁。纳雍县水务局的履职行为及履职程序,不符合法律法规的规定。

2023年4月7日,毕节市中级人民法院作出判决,要求纳雍县水务局在二审判决生效后60日内履行提出清障计划和实施方案的法定职责,并按程序报县府批准并依法实施。

在纳雍县检察院督促下,纳雍县水务局向县政府作出专题报告。县政府立即安排部署,明确由县水务局牵头,联合属地政府等7家单位,组织附近村民召开群众会,讲清废桥存在的安全隐患,做通群众思想工作。6月21日,第三方拆除工作组进场对弃用桥梁实施拆除,并用混凝土浇灌硬化边坡防止垮塌,彻底消除安全隐患。

近日,法院、检察机关联合派人到现场查看,看见弃用桥梁已全部拆除,河道流水通畅了,确保了汛期行洪安全。