

黑龙江省检察机关开展小煤矿关闭整治公益保护法律监督专项活动——

提供法治保障实现多赢

经济日报·中国经济网记者 李万祥

司法改革在行动

初春的龙江大地，虽然还有冬的苍茫，农田却已开始泛黑。在黑龙江，黑色除了土地，还有煤炭。这里是我国重要的煤炭产地之一，小煤矿较为集中。鸡西、七台河、双鸭山、鹤岗（简称“四煤城”）年产量15万吨以下的小煤矿有387个，数量居全国首位。

小煤矿产能落后，而且存在重大安全隐患。2018年以来，黑龙江省发生几起煤矿事故，引人关注。在此后全省开展的煤炭行业淘汰落后产能化解过剩产能专项整治中，黑龙江省检察院充分发挥检察职能作用，以“四煤城”公共安全、生态安全为切入点，以公益保护为重点，为“去产能”提供法治助力和保障，从而实现多赢。

387个小煤矿“全覆盖”调查

院子里堆放着被压扁的铁皮桶，几块安全宣传牌东倒西歪；破旧的厂房里一片狼藉，各种零件散落在地；矿井口被砌墙封闭，红色字迹的公示牌写明了关闭类型、时间。这是记者日前在鸡西市宏旭丰煤矿现场采访时看到的景象。

“采煤会造成土地塌陷。这个煤矿周边的农田由于土地塌陷不保墒，平均减产300多斤。”鸡西市恒山区红旗乡长胜村党支部书记纪松涛说，这个井口从上世纪90年代初已存在问题，村民们就煤矿企业施工造成农田大面积塌陷问题多次向有关部门反映，但一直无人过问，检察机关是第一个主动来调查煤矿问题的。

2018年8月31日，宏旭丰煤矿关闭。

检察机关为何调查煤矿问题？鸡西是黑龙江“四煤城”之一，因煤而建、因煤而兴。煤炭在促进经济发展的同时，也给安全生产、环境保护、资源管理等一系列工作带来了诸多难题，淘汰落后产能、化解过剩产能任重艰巨。

2018年6月27日，黑龙江省检察院制发《黑龙江省人民检察院小煤矿关闭整治公益保护法律监督工作实施方案》，抽调哈尔滨、大庆、黑河、哈铁检察机关业务骨干共130人，组成4个工作专班，聚焦小煤矿集中的“四煤城”，实行“全覆盖”调查，形成全省三级检察院上下联动攻坚、合力整体推进的工作格局。7月11日，4个工作专班同时进驻“四煤城”开展调查工作。至此，在龙江大地上拉开了检察机关参与地方小煤矿关闭整治公益保护法律监督调查工作的序幕。

2018年6月27日至9月27日，说起这3个月的专班工作，省人民检察院副检察长张坤明介绍，实地调查、现场勘查、谈话询问、无人机航拍、GPS定位测量、激光测距……参与调

▷ 鸡西市宏旭丰煤矿矿井口。
▽ 宏旭丰煤矿周边的农田由于土地塌陷不保墒，平均减产300多斤。

本报记者 李万祥摄



查的检察官们把调查发现的情况转化为监督成果，把调查发现的依据转化为证据，把调查发现的问题转化为线索，把调查发现的线索转化为案件。

“内外兼修”提升专业能力

小煤矿对公共安全、生态安全的危害是什么？违法违规集中表现在哪里？监管部门要负哪些责任……进矿调查是检察官的必修课。在小煤矿关闭整治公益保护法律监督活动中，检察机关按照“一矿一卷、一部门一卷、一案一卷”的调查设计，在专项调查中共形成卷宗652卷。

专项调查涉及多方利益，在调查之初，每个专班都遇到了不同程度的不主动、不配合问题。据了解，调查思维在这次法律监督活动中应用最为普遍。调查中如果不能直接接触到相关单位的“一把手”负责人，往往会给调查带来很多不必要的麻烦。

“我们是整治小煤矿工作组的，找你们局长。”听到收发室工作人员说，“铁路检察院怎么还管上小煤矿了呢？局长不在，去煤矿调研了，让办公室主任接待你们吧”。牡丹江铁路运输检察院员额检察官庄贯中与另一名同事交换了一下眼神。这时恰巧传来一句“某局长好”，一行5人马上走进办公大楼，撞见的正是前两天实施情况预判时在网上查到的某局长。

庄贯中和同事立即上前。“您是某某某局长吗？”“是啊！”“我们是整治小煤矿法律监督专班的工作人员。”“知道！知道！”上级已经传达了相关文

件，我一定全力配合你们的工作。”

黑龙江省检察院小煤矿关闭整治公益保护法律监督工作领导小组办公室主任曲立新介绍，专项调查中还组织各专班从煤矿企业电力消耗、铁路运输、银行账户、纳税登记、火工品供应等客观性证据入手，共审核有关文书资料25000多份，并以大数据思维分析比对，查明问题，夯实证据，破解困境与难题。

黑河专班工作组主动联系科研机构拍摄卫星图片，对比林业部门提供的小煤矿占用林地数据，结合现场勘查和专家意见，调查清楚鸡西所有小煤矿非法占用林地的所有事实。

2018年11月1日，省检察院组织召开了小煤矿关闭整治公益保护调查问题线索移送专题会，将157册违法问题卷宗、19册涉嫌犯罪问题卷宗，分别移送交纪委监委和公安机关依纪问责、依法追责。

问题迅速得到解决

此次专项法律监督活动中，黑龙江省检察院打出一套“监管失职问责、犯罪行为打击、公益损害恢复”三位一体组合拳，探索构建全方位、立体化、系统性公益保护法律监督体系。

很多小煤矿最初都是没有环保审批就开工了，这个历史遗留问题往往会造成环境污染，例如扬尘、煤矸石露天违规堆放、矿井水污染等。检察机关发出的检察建议促使我们加大了对煤矿企业、行业的监管力度。”双鸭

山市生态环境局副局长马云说。

2018年12月21日，针对土地资源、林业资源、生态环境、污水排放、大气污染等监管领域的相关行政违法行使职权或者不作为致使公共利益受侵害的6起典型案例，检察机关依法开展公益诉讼，有力督促行政机关依法履职，形成震慑效应。

“当时，我们还同一时间、同一程序公开宣告检察建议，督促行政机关依法履职。”省检察院检察长高继明说，在小煤矿关闭整治公益保护法律监督工作中，全省检察机关切实把转隶作为转机，深耕法律监督主责主业，坚持“小切口、大作为”，充分彰显公益诉讼是督促之诉、协同之诉的监督理念。

据了解，调查过程中，有的职能部门立行立改，态度诚恳，相关问题迅速得到解决；有的职能部门借助检察机关调查的外力，解决了“积重难返”的问题。检察机关开展公益保护法律监督成为推动行政执法部门自我纠错，依法行政的重要举措。

为完善检察建议工作机制，强化法律监督职能，黑龙江省检察院出台了《关于检察建议宣告、公告的规定》，使检察建议做成刚性、做到刚性有了强有力的制度保障。

2019年1月7日，黑龙江省人大常委会审议并通过《关于加强检察机关公益诉讼工作的决定》，这是国家立法正式确立检察公益诉讼制度以来，全国首个由省级人大常委会出台的关于落实和完善检察公益诉讼制度的专项决议，为解决检察公益诉讼中的突出问题提供了地方性制度依据。

警惕“保健”市场套路深

本报记者 余 纶

治“保健”市场乱象百日行动方案》。

据市场监管总局价格监督检查和反不正当竞争局局长燕军介绍，行动方案确定了六个重点行业及领域，包括食品（保健食品），宣称具有“保健”功能的器材、用品、用具，日用消费品、净水器、空气净化器等日用家电，玉石器等穿戴用品，声称具有“保健”功效的服务等。

通过“百日行动”，监管部门也总结出“保健”乱象常用的几种套路。“从各地立案及案件查办情况来看，‘保健’市场虚假宣传、虚假广告、危害食品安全乃至传销等违法犯罪行为时有发生。”燕军介绍，违法主体大多利用健康讲座、免费义诊、会销等形式，针对老年人等特定人群，做虚假或引人误解的广告及宣传，对普通商品宣称有“保健”功能、疾病预防或者治疗功能等，推销号称具有“保健”功能的产品。

同时，多数违法主体“套路

深”、反调查能力强，如利用执法人员上班前（早上5点到8点）开展会销，会销地点隐蔽，虚假宣传多为口头，违法行为证据难以确定。同时，会议销售等模式还有向传销方向发展的趋势，会销过程中存在聚众洗脑，发展会员下线，虚假销售敛财等特征，虽然表面上是商品销售行为，但商品价值很低或者商品只是规避法律的幌子。

在“保健”市场乱象百日行动中，各地市场监管部门在案件查办过程中，对涉案范围广、影响人数多、案值巨大等违法乃至犯罪行为，联合公安等部门开展执法联动，形成执法合力；对会销等隐蔽式销售模式，引入内部举报人奖励制度，及时发现案件线索；在中老年消费群体中通过以案释法，强化宣传和消费引导，揭露违法行为本质。

据不完全统计，“百日行动”以来，全国已出动监督检查人员5.4万

余人次，检查社区、公园、广场等人员密集场所4200余个，检查宾馆、酒店等重点场所2600余个，检查“保健”类店铺1.6万余个，检查旅游景区、农村场镇、农村集市、城乡接合部等重点区域2500余个，开展行政指导、行政约谈1300余次，开展宣传活动3000余次，开展协作执法近400次，受理消费者投诉举报1100余次，为消费者挽回经济损失840余万元。

燕军表示，市场监管等部门将进一步关注容易发生“保健”商品推销活动的社区、公园、广场等区域，以老年、病弱群体的“保健”类店铺作为重点，引入“吹哨人”制度和举报奖励机制，破解会销等营销方式的隐蔽性，重点查处对商品的成分、性能、功能等作虚假或者引人误解的广告宣传行为。对聚众销售中假借销售“保健”用品，实为发展下线的传销犯罪行为，做好部门联动，依法移送。

近日，演员翟天临学术不端事件引发社会广泛关注，也让中国知网等学术数据库“意外”成为公众讨论的焦点。

根据中国知网母公司公布的财务数据，该数据库在2018年上半年营收超过5亿元，毛利率高达58.83%。学术数据库的定价是否虚高？作品无偿收集但有偿下载，是否利用垄断地位操纵市场之嫌？针对这些疑问，多位专家在2月18日举行的“云上”论坛上表达了观点。

专家们均表示，从目前情况看，中国知网拥有垄断地位是较为明确的事实，但对于中国知网是否滥用垄断地位，则应予以具体分析。

苏州大学法学院教授张鹏认为，中国知网的定位为“中国知识基础设施工程”，也就是说，它要承担将全国所有文献资料予以数据化的重任。如果单纯按照市场机制操作，由知网和各个作者、期刊、出版商一一谈判，请求其授权收录相关作品，并就收录条件实施磋商，其成本巨大，甚至是不可能完成的任务。为了实现全国出版物数据化整合，引入一定的国家强制性，赋予知网一定的市场垄断地位，以行政命令方式实现收录各类出版物，具有一定合理性。

清华大学法学院副教授、知识产权法研究中心主任崔国斌表示，学术数据库有很强的自然垄断趋势，即规模越大越有竞争优势，大家应该习惯学术数据库领域仅有有限玩家的局面。

崔国斌还认为，认定学术数据库是否滥用垄断地位非常困难，需要深入调查分析之后才有可能得出结论。“仅仅依据公司的毛利率，或者部分高校对许可价格的质疑，并不能够认定滥用行为存在。在高新技术领域，60%左右的利润率并不罕见。”

与此同时，专家们也认为，对于中国知网在具有垄断地位状态下的一些行为，有关部门应当给予干预和调节。

“期刊发表的论文、学生撰写的毕业论文等作品在提交知网后，对于作者没有任何版税支付，是否恰当？在对外提供查询服务时，所定价格是否合适？这些问题，可能需要有关部门对知网的运作体制作出评价和调整，在支付作者版税、对外服务价格等方面，作一些改进。”张鹏说。

崔国斌表示，有关部门应当对学术数据库有所限制：如限制具有支配地位的数据库获得学术论文独家使用权；限制数据库不合理地歧视不同的高校或使用者；限制数据库与数据库之间共谋；规范作者稿酬的分配机制等。

同济大学上海国际知识产权学院教授宋晓亭认为，在大力发展数据库的同时，也应当加强数据库相关法律建设和规范，建立良好的市场准入和竞争机制，提升用户获得的服务质量。此外，有关部门应当考虑将数据库建设分为免费的国家数据库和收费的商业数据库，并给予区别管理。

华东政法大学副教授倪静表示，在学术数据库建设过程中，可以由国家免费向公众提供学术资源。同时，也应该鼓励发展商业数据库。商业数据库追求利润无可厚非，消极抵制数据库可能会让学术交流和科研成果推广变得困难。

权威发布

最高法：

发布涉“一带一路”建设案例

本报讯 记者李万祥报道：最高人民法院近日发布涉“一带一路”建设专题指导性案例，旨在统一涉外商事、海事案件审判法律适用，实现类案同判。这是最高法发布的第21批指导性案例，共6件，主要涉及国际货物买卖合同纠纷、海上货物运输合同纠纷、保函欺诈纠纷、海难救助合同纠纷、信用证开证纠纷、申请设立海事赔偿责任限制基金纠纷等问题。

据介绍，本次指导性案例回应了类似涉外商事海事审判案件中反复出现但仍有争议的法律问题，或者新类型案件的裁判规则。最高法将探索涉“一带一路”建设中涉外商事海事新型、疑难、复杂案件的裁判标准和司法导向。

指导案例107号“中化国际(新加坡)有限公司诉蒂森克虏伯冶金产品有限公司国际货物买卖合同纠纷案”，对国际货物买卖合同中的准据法适用问题，以及适用《联合国国际货物销售合同公约》对根本违约的认定问题，明确了裁判规则，对类似国际货物买卖合同纠纷案件的裁判具有较强指导意义。

指导案例108号“浙江隆达不锈钢有限公司诉A.P.穆勒—马士基有限公司海上货物运输合同纠纷案”，旨在明确在海上货物运输合同中，如果托运人变更海上货物运输合同难以实现或者将严重影响承运人正常营运，承运人可以拒绝托运人改港或者退运的请求，但应当及时通知托运人不能执行的原因。本案根据合理平衡国际海上货物运输合同各方当事人的权利义务，利于维护良好的航运贸易秩序。

指导案例109号“安徽外经建设(集团)有限公司诉东方置业房地产有限公司保函欺诈纠纷案”，就独立保函欺诈例外的认定标准、独立保函欺诈纠纷的有限审查原则、独立保函欺诈例外的例外原则等问题明确了裁判标准，对独立保函欺诈纠纷案件的审理具有较强的示范和指导意义。

指导案例110号“交通运输部南海救助局诉阿昌格罗斯投资公司、香港安达欧森有限公司上海代表处海难救助合同纠纷案”，旨在明确在1989年国际救助公约和我国海商法对雇佣救助合同没有具体规定的情况下，可以适用我国合同法的相关规定确定当事人的权利义务。该案例确认的裁判规则解决了海难救助合同纠纷案件中的重要问题，为类似案件的审理提供了明确的法律适用规则。

指导案例111号“中国建设银行股份有限公司广州荔湾支行诉广东蓝粤能源发展有限公司等信用证开证纠纷案”裁判要点对提单的物权凭证属性，以及提单持有人享有何种权利等疑难法律问题作出了明确判断，具有重要的指导价值，对于统一该领域的法律适用标准具有标杆意义。

指导案例112号“阿斯特克有限公司申请设立海事赔偿责任限制基金案”，明确了申请设立海事赔偿责任限制基金中一次事故、多次事故的判断标准。该案例确认的裁判规则有利于规范海上航行秩序，有效维护养殖户们的合法权益，为类似案件审理提供了明确具体的裁判标准。

如何看待学术数据库垄断问题

本报记者 袁勇