

# 惩治犯罪、赔偿损失、修复环境协调统一

## ——遵义市播州区法院一行政公益诉讼案入选最高法指导性案例

编者按

今年1月11日,最高人民法院发布第37批指导性案例,此次发布的指导性案例是环境公益诉讼专题,遵义市播州区人民法院审理的铜仁市万山区人民检察院诉万山区林业局不履行林业行政管理职责行政公益诉讼案入选,案号为211号。

记者了解到,这起案件于2017年9月29日作出判决。公益诉讼人万山区人民检察院与被告万山区林业局均未提起上诉。这是遵义市法院系统首例入选的最高人民法院指导性案例,同时也是首例入选的贵州环境资源审判案例。最高人民法院在介绍其内容和特点时,称其“有机协调刑罚与行政处罚,明确违法行为人虽被追究刑事责任,但未承担生态环境修复责任的,林业等行政主管部门应当及时责令其依法履行修复义务,并在违法行为人不履行或者不完全履行时组织代为履行,促进惩治犯罪、赔偿损失和修复环境的协调统一。”

**【基本案情】**2014年4月,沈中祥投资成立铜仁市万山区武陵农木业生产开发有限公司并任法定代表人。2014年5月至7月,该公司以修建种植、养殖场为由,在没有办理林地使用许可手续的情况下,雇佣施工队使用挖掘机在铜仁市万山区茶店街道梅花村隘口山组及万山区大坪乡大坪村马鞍山等林地剥离地表植被进行挖掘,致使地表植被被破坏,山石裸露。

经鉴定,毁坏林地276.17亩,其中重点公益林49.38亩,一般公益林72.91亩,重点商品林108.93亩,一般商品林44.95亩。涉案公益林功能设定为水土保持和

水源涵养。本案一审审理时,被毁林地部分新植马尾松苗,苗木低矮枯黄,地表干涸破碎;水源涵养公益林部分未作任何处理,山岩裸露,碎石堆积,形如戈壁。

2015年1月,铜仁市万山区林业局以上述行为涉嫌构成非法占用农用地罪移送铜仁市公安局万山分局,但公安机关立案侦查后作撤案处理。万山区林业局遂对沈中祥和武陵农木业公司作出行政处罚决定:责令限期恢复原状(未载明期限),并处罚款1841134元,但被处罚人均未履行。

2016年1月20日,铜仁市公安局万山分局重新立案侦查。次日,万山区林

业局撤销上述行政处罚决定。2016年12月,铜仁市万山区人民法院以(2016)黔0603刑初67号刑事判决,认定被告人沈中祥犯非法占用农用地罪,判处有期徒刑二年,并处罚金人民币五万元。

判决生效后,铜仁市万山区人民检察院向万山区林业局发出检察建议,建议其依法履行森林资源保护监管职责,责令沈中祥限期恢复原状,按每平方米10元至30元并处罚款。

万山区林业局书面回复,因沈中祥在服刑,公司倒闭,人员解散,无法实施复绿;林业局拟部分复绿造林,对其中难以复绿造林地块异地补植复绿;按

“一事不再罚”原则不予罚款处罚。

检察机关以万山区林业局未对沈中祥作出行政处罚,也未采取有效措施予以补植复绿,没有履行生态环境监管职责,导致林地被破坏的状态持续存在,当地生态环境遭受严重破坏为由,提起行政公益诉讼,请求确认万山区林业局未依法履行监管职责的行为违法并判令其依法履行环境保护监管职责。

**【裁判结果】**遵义市播州区人民法院于2017年9月29日作出(2017)黔0321行初97号行政判决:由被告铜仁市万山区林业局对沈中祥以铜仁市万山

区武陵农木业生产开发有限公司名义毁坏铜仁市万山区茶店街道梅花村隘口山组、大坪乡大坪村马鞍山林地补植复绿恢复原状依法履行监管管理法定职责,并限期完成复绿工程验收。宣判后,双方均未上诉,判决发生法律效力。

**【裁判要点】**1.违法行为人的同一行为既违反行政法应受行政处罚,又触犯刑法应受刑罚处罚的情形下,行政机关在将案件移送公安机关时不应因案件移送而撤销已经作出的行政处罚。对刑事判决未涉及的行政处罚事项,行政机关在刑事判决生效后作出行政处

罚决定的,人民法院应予支持。

2.违法行为人在刑事判决中未承担生态环境修复责任的,林业等行政主管部门应当及时责令其依法履行修复义务,若违法行为人不履行或者不完全履行时应组织代为履行。林业等行政主管部门未履行法定生态修复监督管理职责,行政公益诉讼起诉人请求其依法履职的,人民法院应予支持。

3.特殊功能区生态环境被破坏,原则上应当原地修复。修复义务人或者代履行人主张异地修复,但不能证明原地修复已不可能或者没有必要的,人民法院不予支持。

### 法官说法

## 行政机关不得因违法行为人受到刑事处罚而放弃行政责任追究

何林

责成并监督违法行为人补植复绿,违法行为人不履行、不能履行或履行不合格时代为履行,修复被破坏的生态环境是林业行政机关的法定职责,这是法律规定也是社会共识。

本案争议在于同一行为既违反行政法应受行政处罚,又触犯刑法应受刑罚处罚时,行政权如何运行?具体包括:

1.违法行为人被追究刑事责任的,在已经做出的行政处罚如何处理?

行政处罚折抵刑罚是功能相同的处罚内容在执行意义上的折抵,而不是刑事判决对行政处罚决定的否定和替代。《中华人民共和国行政处罚法》第二十八条规定了处理原则,即功能相同的行政处罚折抵刑罚,具体为:行政处罚折抵自由刑(有期徒刑或拘役),行政处罚折抵罚金。也就是说,在追究违法行为人刑事责任时,不否定行政机关对同一行为在先作出的行政处罚决定的法律效力,只是基于刑罚是最严厉的责任追究形式,行为人不应当因同一行为受到功能相同的重复处罚,而应在先行行政处罚吸收入刑罚,进行折抵。这种折抵实质上是执行意义上的折抵,而不是以刑罚否定行政处罚。本案中,被告万山区林业局在将案件移交司法机关时撤销已经作出行政处罚决定的做法有一定代表性,其原因在于没有正确理解刑罚与行政处罚的关系,没有正确理解折抵的含义,而且,该撤销行为为已经作出的责令限期修复生态环境的内容一并撤销,刑事判决生效后又错误理解“一事不再罚”原则而拒绝作出责令修复生态环境的决定,法院判定其行为违法,并在判决中指明其应履行职责的内容,指导行政机关依法行政。

2.违法行为人已经被追究刑事责任,但相同功能的刑罚额度低于法定行政处罚额度的,如何处理?



刑罚数额低于法定行政处罚额度时如何处理。在司法实践中,法院判处财产刑,除刑法明确规定额度的以外,一般与自由刑的量刑幅度相对应,较少考虑行政法规定的处罚额度,因此出现了部分财产刑数额低于行政法规定的处罚额度的情形。基于前述同类型处罚折抵、刑事判决不否定在先行行政处罚的原则,刑事判决生效后,在先作出的行政处罚仍然具有法律效力,仍然具有执行力。

3.刑罚未涵盖的法定行政责任,行政机关是否应当做出处理?

我国刑法没有规定行政处罚常见的停止违法行为、修复被破坏的生态环境或者承担修复费用等类型。法律将修复生态环境等仅仅规定为行政处罚,而没有作为承担刑事责任的法定形式。当犯罪行为应当承担修复生态环境等责任时,应当由行政机关作出并监督执行,在被处罚人不履行或者履行不

合格时,行政机关应当依照法律规定自行或者委托第三方代履行,相关费用由被处罚人承担。行政机关在此情形下作出责令违法行为人修复生态环境等行政处罚,与违法行为人受到的刑罚处罚性质不同、类型不同、功能不同,不属于重复处罚。行政处罚不因犯罪人受到自由刑、财产刑等刑罚处罚而免除,行政机关也不得因为违法行为人受到刑事处罚而放弃作出处罚决定并监督执行的法定职责。

4.本案涉及生态功能区环境破坏是否可异地修复?

特殊功能区生态环境被破坏,原则上应当原地修复。本案中,万山区林业局针对万山区人民检察院发出的检察建议回复:“拟对其中难以复绿造林地块异地补植复绿”。涉林违法案件生态修复以原地修复为原则,原地不可修复或者没有修复必要等情况下,可以异地修复。没有原地修复必要,一般包括几种情形:修复难度大而价值不大,原

地具有自然修复能力考虑增加绿化地,功能调整或者规划调整致原地已经没有修复价值或者必要。但究竟何种情形下在原地补植,何种情形下在异地补植并未规定,其他相关法律法规也没有明确规定。但不能因为没有成文法规定就可以放任特殊功能区被破坏而任意采取异地修复措施。

之所以设立生态功能区,在于设定的特殊功能区承载着不可替代的生态功能,特殊功能区生态被破坏,将对一定区域甚至广大区域生态环境产生负面影响甚至严重损害的恶果,可能改变水、土壤、空气甚至气候,影响特殊功能区服务区域的生产生活和人居环境。破坏特殊功能区环境,属于必须原地修复的范围,只有在有充分证据证明原地完全丧失修复可能或者修复没有必要的情况下,才可以考虑异地修复。

本案中,被毁坏的林地近半为公益林,现场勘查发现,山岩裸露、碎石堆积,形如戈壁荒漠的数十亩林地,恰好是划定为水源涵养和水土保持功能区的重点公益林。若不予异地修复,任由该区域荒漠化,必然造成该区域服务的地区水文变化,暴雨时成灾,干旱时枯竭,进而导致农业生产条件和人居环境恶化。同时,被告也没有提交原地丧失修复可能性或者修复没必要的证明。

本案判决对上述问题作出了正面回应,解决了存在的争议,对被追究刑事责任的违法行为人环境行政责任的承担、环境治理和修复、行政权力的运行等,从司法层面作出了明确的答复,对推进生态修复和环境治理具有积极导向作用。

(本文作者系播州区法院民事审判一庭四级高级法官、最高法第211号指导性案例审判长)

后续跟踪

案件判决后距今将近六年时间,曾经被损毁的林地恢复得怎么样?万山区人民检察院在生态环境的保护工作上有哪些进展?带着这些问题,记者对万山区人民检察院副检察长田振华进行了采访。

记者:判决发生法律效力后,万山区人民检察院如何督促万山区林业局代为履职?

田振华:该案判决后,万山区林业局未提起上诉,并积极主动地联系我院,邀请我院对补植复绿整个过程进行监督,在茶店街道办事处、大坪乡人民政府的协助配合下,万山区林业局对沈中祥破坏的林地进行了补植复绿。

记者:被毁的森林资源如今恢复得怎样?

田振华:该案判决后,区林业局科学制订了补植复绿方案,在法院的监督下,按时完成了补植复绿工作。现在那一片恢复得很好。

记者:万山区人民检察院近几年对生态环境保护开展了哪些工作?

田振华:万山区人民检察院通过加强宣传引导,营造保护生态环境的良好氛围。开展法治进校园、进村寨以及政法干警大走访等方式,向群众发放宣传资料5千余册,与相关职能部门建立补植复绿警示教育基地2个,引导群众树立生态文明理念,共护绿水青山。同时,联合法院在案发地采取现场庭审的方式,以案释法吸引广大群众旁听,增进群众法治意识,达到“办理一案教育一片”的效果。

此外是强化办案,修复受损生态环境。针对破坏生态环境的案件,构成刑事犯罪的案件,我院在追究其刑事责任的同时,还依法提起刑事附带民事公益诉讼,针对破坏林业资源类案件,坚决要求其就地补植复绿,对于造成严重后果的加大惩罚力度,严格适用惩罚性赔偿制度,对于不能原地补植复绿或造成服务性功能损失的,要求以认购碳汇予以赔偿。该案判决后,我院持续加大对生态环境保护的办案力度,共办理涉生态环境保护刑事案件19件,公益诉讼案件88件,增殖放流24500余尾,补植复绿56.1149公顷,罚金0.6万元,惩罚性赔偿9万余元。

补植复绿已按时完成

### 专家看法

党的二十大报告强调,要“完善公益诉讼制度”,充分发挥公益诉讼在推进人与自然和谐共生的中国式现代化中的重要作用,对新征程上全面加强生态文明司法提出更高的要求。2023年1月,铜仁市万山区人民检察院诉铜仁市万山区林业局不履行林业行政管理职责行政公益诉讼案入选最高人民法院发布的第37批指导性案例(指导性案例211号)。案例对于丰富完善环境公益诉讼法律适用具有规则意义,在有效推进生态环境保护领域的行政执法与刑事司法有机衔接,明确特殊功能区生态环境修复规则等方面殊有价值。

构建多元共治格局,推动法治政府建设,健全行政执法与刑事司法衔接机制

生态文明建设,甚而可扩展至社会治理,需要行政权和司法权共同参与、有机衔接。2021年6月,中共中央发布《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》,强调“健全行政执法和刑事

司法衔接机制。完善检察机关与行政执法机关、公安机关、审判机关、司法行政机关执法司法信息共享、案情通报、案件移送制度,实现行政处罚与刑事司法有效衔接”。2021年11月,贵州省委制定《关于加强新时代检察机关法律监督工作的实施意见》,进一步细化“健全行政执法和刑事司法衔接机制”的举措。应该说,健全行政执法与刑事司法衔接机制,不仅是有效构建社会治理多元共治格局的题中应有之义,也是有力推动法治政府建设特别是提升行政执法科学性、法治化水平的必要之举。

但是,由于机制不畅、标准不一、监督不足等各方面原因,“有案不移、有案难移”“以罚代刑、一移了之”的情况尚未得到根本性化解,行政执法与刑事司法衔接仍存在不少难点、堵点。具体到生态环境保护领域,对违法行为人的违法行为,应当如何分别分别行政执法和刑事司法的角度予以评价处理,不仅涉及行政权和司法权的权限界分、衔接等程序性机制性问题,也涉及行政执法和刑事司法证据标准差异等实体性问题,因

而一直是执法司法实践中的难题。

在211号指导性案例中,当地林业主管部门对涉嫌非法占用农用地的违法行为人作出“恢复原状和罚款”的行政处罚决定,但在公安机关对违法行为立案侦查后,林业主管部门撤销了行政处罚决定,并在人民法院判决违法行为人犯非法占用农用地罪并决定执行有期徒刑后,以“行为人在服刑”为由未责令其依法补植复绿,以“一事不再罚”为由未对其进行罚款处罚。人民法院认为,当地林业主管部门在公安机关立案后撤销其在先已经作出的行政处罚决定,“不但撤销了与刑事裁判可能作出的罚金刑功能相同的罚款处罚,还一并撤销了不属于刑罚处罚功能的责令违法行为人补植复绿以恢复原状的行政处罚”,因而认定其未依法履行职责。应该说,211号指导性案例所采立场,不仅厘清了行政执法与刑事司法有效衔接中的一些问题,也充分体现了司法统筹刑事民事行政责任,全领域全过程贯彻生态环境保护的理念。

在同一违法行为既违反行政法应

受行政处罚,又触犯刑法应受刑罚处罚的情况下,除依法规定因性质相同不能二次处罚或者具有法定的应予折抵等情形的例外,应当依据相关规定分别予以评价处理,既不能“以罚代刑”,也不能“以刑代罚”。在211号指导性案例中,当地林业主管部门对“一事不再罚”原则发生了误解,其误解是对于行政处罚事项和内容的理解发生偏差。该案指出,责令犯罪人补植复绿以修复环境不属于刑罚处罚范畴,而属于法律赋予行政主管部门的行政权,属于行政处罚范围。刑事判决生效后,在先没有作出行政处罚的,行政机关不得基于同一行为作出与刑罚功能相同的行政处罚;而对刑罚处罚未涉及环境修复责任的,行政机关应当依法作出决定,责令违法行为人按森林法要求种植树木、修复环境。

丰富修复性裁判规则,巩固司法实践成果,健全生态环境修复机制

“修复性”是生态环境资源领域立

法、执法、司法的最显著的特性之一。《民法典》侵权责任编完善了生态环境损害赔偿的相关规定,在明确行为人生态环境修复责任的基础上,进一步规定了在行为未充分修复时,国家规定的机关或者法律规定的组织应负担的环境修复职责。近年来,各级人民法院立足不同环境要素的修复需求,探索创新补植复绿、增殖放流、技改抵扣、认购碳汇等多种环境资源审判独有执行方式,建设系列生态司法修复基地,为不同类型自然生态、生态系统提供全方位修复选项,让守护环境权益的法律条文转化为鲜活的司法实践。

根据法律规定,在违法行为人不履行或者不完全履行的情况下,行政主管部门应当充分、适当地履行代为修复的职责。代为修复职责的“充分性、适当性”判断标准如何?实践中把握不一。

在211号指导性案例中,当地林业主管部门在未作出责令行为人修复环境决定

的情况下,会同乡镇人民政府等在被毁坏的林地上种植了部分树苗,但效果较差,成活率不高,“苗木低矮枯黄,地表干涸破碎”;水源涵养公益林部分未作任何处理,“山岩裸露,碎石堆积,形如戈壁”。人民法院最终认定当地林业主管部门“代为补植树木的行为,虽已部分履行职责,但尚未正确、全面履行,仍应继续履行”。可见,在代为修复职责的“充分性、适当性”的判断标准上,人民法院更倾向于实质性判断标准,不仅要求其实际效果予以充分评判,此外,由于案涉地块属于特殊功能区,具有公益林性质和水源涵养、水土保持功能,因而补植复绿应当就地修复,不得异地替代。这些标准路径殊具规则意义,对于完善生态环境规则体系,促进惩治犯罪、赔偿损失和修复环境的协调统一提供了“贵州智慧”。

(本文作者系贵州省社会科学院法律研究所副研究员、安顺市中级人民法院副院长)

本版稿件由记者 胡政 龙立琼 采访统筹