

长江流域生态协同保护的法律责任衔接

侯艳芳

长江流域承载着重要生态屏障和经济动脉的使命，承担着公众情感依托、经济发展助力、航道运输保障、生态多样性保持等多项功能。今年8月，最高人民法院、最高人民检察院等十二家中央和国家机关联合印发《关于加强执法司法工作协同 服务保障长江流域生态保护和高质量发展的意见》，加大长江流域污染防治与生态环境保护的执法力度，强化长江流域生态司法保护，为执法司法工作协同提供了实质标准和衔接机制。

由于生态环境违法犯罪行为与结果的双重复杂性，重要江河保护的执法司法协同就显得极为必要：为逃避查处，行为人会选择地处偏僻、行政区划交界等监管薄弱地带实施生态环境违法犯罪；污染长江流域造成的结果具有流动性和扩散性，生态破坏则影响生态功能的整体性。对此，生态环境垂直管理改革着力破解纵向维度存在的“九龙治水”困境，而横向维度上跨行政区划协同仍是实践中的棘手问题。长江流域生态环境协同保护的重点和难点在于生态环境协同保护中民事责任、行政责任和刑事责任的实体与程序衔接，亟需予以厘清。

从三个维度明确生态环境执法司法标准

行政违法性是生态环境犯罪成立的前提。生态环境犯罪均以违反国家规定或违反某一领域的行政规范为构成要件要素，相关罪名规范采取“行政规范违反+特定构成要件要素+加重要素”的罪状结构。生态环境违法与犯罪的实体对接不是简单在行政规范违反的基础上叠加刑法加重要素，而是前述两种要素通过特定构成要件要素之重构使违法质变为犯罪。执法司法标准的明确成为亟待解决的问题，其中涉及三个维度。

一是，行为要件维度，需要统一执法司法依据和尺度。在执法中，明确生态环境行政违法要素与特定犯罪构成要件要素的区别、对诸多加重要素进行类型化分析，为行政违法案件移送刑事司法提供可操作标准；在司法中，进行生态环境行政规范违反评价时，要采取“行政违法且应罚”标准作为刑事违法评价的前提。

上海铁路运输检察院办理的陈某某等人非法捕捞水产品案中，要解决“小于最小网目尺寸的鳊苗网”是否属于禁用工具的问题。禁用工具属于犯罪的行政违法要素，是确定刑事违法性的前提。为此，检察机关组织专家论证认为，按照农业农村部通告将小于最小网目尺寸的网具认定为禁用工具和鳊苗专项捕捞许可并不冲突，因为后者是对国家重点保护的经济苗种禁止捕捞的一种例外，二者之间是一般与特殊的关

- 生态环境违法与犯罪的实体对接不是简单在行政规范违反的基础上叠加刑法加重要素，而是前述两种要素通过特定构成要件要素之重构使违法质变为犯罪。
- 对污染环境案件的指定管辖，要实事求是地分析水体上、下游受到污染的情况，一般应优先指定处于下游的行政区划对应的司法机关管辖，以解决上游轻污染、下游重污染的流域污染争议难题。
- 依据生态环境犯罪的分类，需区别设置罚金刑的科处方式：污染环境犯罪宜优先考虑设置限额罚金制，例外适用倍比罚金制；破坏生态犯罪则依据资源破坏情况的倍数科处刑事罚金。
- 生态环境保护民事责任与刑事责任的实体对接，要在刑事责任追究时对行为人积极履行生态环境修复、赔偿责任等承担民事责任的情况予以充分考量，将生态环境修复、赔偿情况作为量刑情节予以从宽处理。

系，对无证使用小于最小网目尺寸的网具捕捞鳊苗行为以禁用工具进行刑事打击并不影响持证捕捞渔民的合法性。对上述同类型长江流域生态环境犯罪行政违法要素的认定标准要明确、统一，即行政规范对特定种类水产资源的禁用工具、禁用方法等有特殊规定的，本着保护生态的实质解释原则，优先适用特殊规范。

二是，证据使用维度。长江流域幅员辽阔，长江干流和支流流经的区域广大且密切关联。长江流域污染案件呈现出因果关系的复杂性特征，破坏生态案件则要求对生态进行不可分割式保护。与此同时，生态环境案件的证据具有易灭失、不可重复获取、跨区域流转困难等特点，加剧了证据收集、固定、审查和使用的难度。这就需要纵向上多部门联动、横向上多领域协同，实现专业技术保障、信息互通共享。

三是，自由裁量维度，要求在明确违法与犯罪要件、实现证据协同适用的基础上，在自由裁量范围内统一执法司法尺度，以实现长江流域生态环境保护的类案同判。要实现长江流域生态环境执法司法的有效协同，必须从事实、证据和裁量三个维度入手，健全事实认定和证据适用的跨行政区域协作机制，实现执法司法的标准统一。

法律责任归属本位的执法司法衔接完善

对生态环境违法犯罪行为人追究行政责任、刑事责任，需通过对应的执法、司法程序实现。执法、司法程序的衔接具有双向性：一方面，要将涉嫌犯罪的生态环境行政违法案件依法移送刑事司法；另一方面，司法机关撤销案件或者作不起诉决定的，要将案件反向移送执法机关。

长江流域生态环境保护中的执法司法衔接完善，首先需解决跨行政区划管辖问题。一般而言，生态环境违法案件由违法行为发生地、具有行政处罚权的生态环境主管部门管辖；生态环境犯罪案件由犯罪地司法机关管辖。尽管违法行为发生地和犯罪地具有高度一致性，但是上述行为地往往具有跨行政区划的特征，尤其是在生态环境行政违法案件涉嫌违法需移送刑事司法时，就需要指定管辖。依据长江流域的特点，指定管

辖应注重系统治理、整体保护，贯彻落实山水林田湖草沙一体化保护和系统治理的理念，既要满足行政违法案件移送刑事司法的程序要求，亦要符合惩治违法犯罪与恢复生态相结合的现实需求。

不同行政区划的生态环境执法机关对同一行为违法程度和危害后果的评估存在差异，导致违法与犯罪的界限模糊、行为性质认定产生分歧，进而影响涉嫌犯罪案件的移送和司法处理。鉴于水资源性质属于流体，自然属性多体现为动态迁移。因此，污染物质一旦被排放、倾倒入自然界的水体，对长江流域上、下游造成的污染具有明显的地域差异。例如，处于上游行政区划的执法机关基于污染较轻的事实认为污染行为属行政违法，受到严重污染的下游行政区划的执法机关和司法机关则认为该行为涉嫌刑事犯罪，案件应当移送刑事司法。对污染环境案件的指定管辖，要实事求是地分析水体上、下游受到污染的情况，一般应优先指定处于下游的行政区划对应的司法机关管辖，以解决上游轻污染、下游重污染的流域污染争议难题。这有助于搜集污染环境违法犯罪的证据，亦有利于从生态环境违法犯罪系统治理层面做到责任追究与生态恢复有机结合。对破坏生态案件的指定管辖，则要在生态价值与经济价值一体保护的前提下，关注指定管辖时系统治理、整体保护与专业化审判、方便诉讼要素的同等重要性。

民事、行政与刑事责任的协调适用

长江流域的生态环境保护强调民事、行政与刑事手段的多元治理和法律责任的协调适用，司法程序上注重刑事诉讼与公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼的衔接。

生态环境保护行政责任与刑事责任的协调适用主要包括行政处罚中的资格罚与刑事处罚中的资格刑、行政拘留与刑事自由刑以及行政处罚款与刑事罚金的协调适用。

根据2023年7月施行的《生态环境行政处罚办法》，生态环境主管部门已经依法作出的警告、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证件等行政处罚决定，在案件移送刑事司法后不停止执行。行政责任中的资格罚与刑事责任中

的资格刑没有重合或交叉，因此二者在本质上属并行关系。生态环境保护法律责任追究中，若对行为人予以行政拘留，后续经司法程序又对行为人判处自由刑的，应当对先在的行政拘留予以依法折抵。

生态环境犯罪的罚金刑采取限额罚金制或倍比罚金制，其适用应与行政处罚款的科处相协调。实践中存在行政处罚款的数额远高于刑事罚金的情形，这会造成法律责任协调性不足的问题。在“先行后刑”的场合，对行为人先给予行政处罚款，若后续刑事罚金远低于行政处罚款，则折抵后无法实现罚金的惩罚性；同时，虽然通过高额行政处罚款能够有效实现对行为人的金钱处罚，但是罚金远低于罚款的状况不符合比例原则，且有本末倒置之嫌。在“先刑后行”的场合，司法机关已经对行为人判处自由刑、罚金，但仍有给予行政违法资格罚必要的，应由执法机关处理；但是基于一事不二罚的原则，已经作为犯罪判处罚金的不应再由执法机关处以行政处罚款。生态环境犯罪的刑事罚金应高于行政处罚款的限额或倍比，以体现刑罚处罚的最严厉性、实现罪刑相当。依据生态环境犯罪的分类，需区别设置罚金刑的科处方式：污染环境犯罪宜优先考虑设置限额罚金制，例外适用倍比罚金制；破坏生态犯罪则依据资源破坏情况的倍数科处刑事罚金，这有利于克服限额罚金制中固定最高额过低的弊端。

生态环境保护民事责任与刑事责任的协调适用包括实体对接和程序衔接。生态环境保护民事责任与刑事责任的实体对接，要在刑事责任追究时对行为人积极履行生态环境修复、赔偿责任等承担民事责任的情况予以充分考量，将生态环境修复、赔偿情况作为量刑情节予以从宽处理。生态环境修复、相关赔偿适用的方式是长江流域生态环境保护司法协同的重要议题。长三角生态绿色一体化发展示范区成立后，青浦、吴江、嘉善三地检法机关积极构建水生态司法协同保护体系，在三地检察机关联合办理的太浦河跨流域水污染公益诉讼案中，探索了生态损害赔偿金和惩罚性赔偿金用于示范区生态修复的新方式。

生态环境保护民事责任与刑事责任的程序衔接目前有三种模式。“边刑边民”模式以刑事附带民事诉讼程序及刑事附带民事公益诉讼程序为实现路径，需重点考察该模式下刑民并行时归责原则的适用。“先民后刑”模式着力于平衡环境修复诉求与环境保护效率要求，在有限情形下积极履行民事责任可成为刑事责任减轻、从轻甚至免除的理由。“先刑后民”模式中存在的民事责任追究难问题，宜协调好非刑罚措施与环境损害修复性劳务代偿措施的关系，制定刑事责任追究与环境损害修复的协调方案。

【作者系华东政法大学刑事法学院教授、博士生导师。本文为国家社会科学基金项目“环境犯罪治理中法律责任的衔接及实现研究”（项目号22BFX173）阶段性研究成果。】