海南用活考核“指挥棒” 守护碧海蓝天

□ 本报记者 邢东伟 翟小功

从雨林到湿地，从山川到海洋，从海草床到珊瑚礁，海南有着独特的生态系统与自然资源。青山绿水、碧海蓝天，是海南自由贸易港最强的优势和最大的本钱。

为了守住这一宝贵财富，海南省六届人大常委会第三十九次会议表决通过《海南自由贸易港生态环境保护考核评价和责任追究规定》（以下简称《规定》），已于今年1月1日起施行。《规定》共二十条，采取“小切口”立法形式，率先在全国通过立法对生态环境保护考核评价和责任追究制度作出规范，用好用活考核“指挥棒”，强化对青山绿水、碧海蓝天的保护力度，助力海南高水平建设国家生态文明试验区。

立法擦亮自贸港生态底色

生态环境在海南自由贸易港建设中具有基础性地位。2020年6月1日，《海南自由贸易港建设总体方案》提出“三区一中心”战略定位，其中包括国家生态文明试验区。《中华人民共和国海南自由贸易港法》专门设置“生态环境保护”一章，明确要求“海南自由贸易港实行环境保护目标责任制和考核评价制度”。

一系列密集制修订的生态领域法律法规和不断完善的制度措施，有力地推动了海南生态环境保护工作步入制度化、规范化、科学化的轨道。海南自由贸易港法颁布实施后，海南积极谋划海南自由贸易港法配套立法，将《海南自由贸易港生态环境保护考核评价和问责规定》等5项生态环境保护配套法规列入2022-2025年立法规划项目。

2022年5月31日至6月14日，海南省生态环境厅就征求意见稿公开征求公众意见。同年9月，《海南自由贸易港生态环境保护考核评价和责任追究规定（草案）》经七届省政府第108次常务会议审议通过，提请省人大常委会审议，并于2022年11月30日通过。

据介绍，结合海南自由贸易港建设实际需要，通过立法进一步健全和完善生态环境保护考核评价和责任追究制度，是贯彻落实海南自由贸易港法的重要举措，是高质量高标准推进国家生态文明试验区建设的必然要求。

构建环境保护目标指标体系

谁来考、考核谁、考什么、怎么考、结果怎么用、责任如何追究？

《规定》采取“小切口”立法形式，聚焦这些关键问题设计主要制度和措施，率先在全国通过立法对生态环境保护考核评价和责任追究制度作出规范，构建自由贸易港建设背景下全新的生态环境保护目标指标体系。

《法治日报》记者梳理发现，《规定》主要对考核评价的主体和对象、考核评价的内容和程序、考核评价结果的确定与运用、细化责任追究以及加强人大监督等内容进行明确。

《规定》提出，生态环境保护考核评价，是指对生态环境保护目标完成情况的考核评价。考核评价的主体为县级以上政府，建立由相关部门组成的生态环境保护考核评价机制，负责具体实施生态环境保护考核评价工作。考核评价的对象为下级政府及本级政府负有生态环境保护监督管理职责的部门。

同时规定，生态环境保护考核评价和责任追究实行党政同责、一岗双责。考核评价按照客观公正、科学规范、注重实效、社会参与、奖惩并举的原则进行；责任追究坚持客观公正、科学认定、权责一致、终身追究的原则。

《规定》明确，生态环境保护考核评价按照生态环境保护目标指标体系实施。县级以上政府应当根据国民经济和社会发展规划纲要以及生态环境保护规划等制定生态环境保护目标指标体系，并根据国家和海南省关于生态环境保护的重大决策部署作相应调整。

根据中央有关政策文件、国家生态文明试验区建设对生态环境保护各领域工作提出的考核要求，紧紧围绕生态一流、绿色低碳的自由贸易港建设，《规定》构建了一套包括生态环境质量、资源利用效率、国土空间开发保护格局、环境治理能力、应对气候变化、绿色生产生活、公众满意程度、生态环境保护督察整改情况等方面全新的目标指标体系。

《规定》指出，县级以上政府应当根据区域主体功能定位、经济社会发展水平、资源环境禀赋等因素，以及部门所负有的生态环境保护监督管理职责，实行差别化考核评价。要求县级以上政府建立由生态环境、发展改革、自然资源和规划、农业农村、水务、林业、统计、财政等部门组成的生态环境保护考核评价机制，负责具体实施生态环境保护考核评价工作。有关政府及负有生态环境保护监督管理职责的部门应当每年对上一年度生态环境保护目标完成情况进行自评，并向负责考核评价的政府提交自评报告。

强化结果运用激励干部担当

建好机制、树好标准，就是让勇担当、能担当的干部更有保障，尽心竭力把生态环境保护工作干好。

《规定》将考核评价结果划分为优秀、良好、合格、不合格四个等级，并以实行最严格的生态环境保护制度为要求，综合考虑主客观原因、过罚相当等各方面因素，明确不得确定为优秀和不合格的各类情形。

为充分发挥考核评价“指挥棒”“助推器”作用，强化考核评价结果运用，激励干部担当作为，《规定》将考核评价结果作为对被考核评价政府、部门及其负责人综合考核评价及责任追究、奖惩任免、离任审计、生态环境保护资金安排等的重要依据，并对考核评价结果为优秀等级和不合格等级的情况分别作出相应的奖惩规定。

《规定》提出，对考核评价结果为优秀等级的，予以通报表扬，并在生态环境保护资金安排和干部职务职级晋升、评优评先上优先考虑。对考核评价结果为不合格等级的，予以通报批评，约谈其主要负责人，提出限期整改要求，并开展生态环境保护专项督察。

在国家有关法律法规基础上，《规定》细化完善有关生态环境保护责任追究措施。对未完成生态环境保护目标的政府及其负责人和负有生态环境保护监督管理职责的部门及其负责人，实行环境保护目标完成情况一票否决制，取消年度考核评优评先资格。

与此同时，实行生态环境损害责任终身追究制。对违背科学发展要求、造成生态环境和资源严重破坏的有关政府及有关部门的主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员（包括在职、调离、提拔或者退休的人员），应当严格追究责任。

《规定》还要求，负责考核评价和被考核评价的人民政府、部门及其工作人员在考核评价工作中不履行或者不正确履行职责、滥用职权、徇私舞弊、瞒报谎报、篡改数据、伪造资料等，由其上级机关、任免机关、单位或者监察机关按照规定追究有关单位和人员的责任，并将相关信息纳入政务失信记录。

《规定》进一步推动生态环境保护考核评价和责任追究工作提质增效，明确县级以上人大常委会综合运用听取审议报告、执法检查、询问、质询、特定问题调查等方式加强监督，并要求政府应当在收到处理建议之日起三个月内向常委会提交研究处理情况报告。

漫画/高岳

狂飙之后，不要忘记这些法律问题

追剧学法

近日，由中央政法委宣传教育局、中央政法委政法综治信息中心指导，首部以扫黑除恶常态化、政法队伍教育整顿为背景的电视剧《狂飙》正在热播。该剧讲述了刑警安欣与受人欺负、逐渐“黑化”的鱼贩子高启强意外相识，以安欣为代表的正义力量与以高启强为代表的黑恶势力及其“保护伞”展开了长达几十年正邪较量的故事。

刺激追剧的同时，其中的法律问题同样值得关注。本期【追剧学法】，由《法治日报》律师专家库成员、北京市京都律师事务所张小峰律师为我们解读剧情中涉及的法律问题。

场景一：徐雷和他的员工在野外一处河滩电鱼，不料发生意外，两人触电身亡。在野外电鱼有何法律后果？如果是自家的鱼塘，可以随意电鱼吗？

无论是野外鱼塘还是自家鱼塘，电鱼都是违法行为。我国渔业法规定，使用炸鱼、毒鱼、电鱼等破坏渔业资源方法进行捕捞的，违反关于禁渔区、禁渔期的规定进行捕捞的，或者使用禁用的渔具、捕捞方法和小于最小网目尺寸的网具进行捕捞或者渔获物中幼鱼超过规定比例的，没收渔获物和违法所得，处五万元以下的罚款；情节严重的，没收渔具，吊销捕捞许可证；情节特别严重的，可以没收渔船；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

另外，如果电鱼人明知会有电死他人的风险仍在鱼塘电鱼，造成他人死亡的，可能会被认定为间接的故意杀人罪；如果电鱼人在电鱼过程中因过失致使他人重伤或死亡，可能涉嫌过失致人重伤罪或过失致人死亡罪。

场景二：高启强和唐小龙答应徐江帮其除掉手握徐江犯罪证据的陈书婷，不料行动时出现意外，两人开车将刑警安欣撞晕，唐小龙趁机拿走了安欣的警枪。唐小龙的行为有何后果？

唐小龙临时起意拿走安欣警枪的行为，应当属于盗窃枪支。根据刑法规定，盗窃、抢夺枪支、弹药、爆炸物的，或者盗窃、抢夺毒害性、放射性、传染病病原体等物质，危害公共安全的，处三年以上十年以下有期徒刑；情节严重的，处十年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑。

场景三：高启强在一次次与黑恶势力牵连的事件中越陷越深，他考虑到弟弟和妹妹未来的发展，犹豫再三想向警方坦白包括目睹徐雷被电死后自己未施救、答应徐江除掉陈书婷等错事。如果高启强自首，可以从轻处罚吗？

根据刑法规定，犯罪以后自动投案，如实供述自己的罪行的，是自首。对于自首的犯罪分子，可以从轻或者减轻处罚。其中，犯罪较轻的，可以免除处罚。被采取强制措施的犯罪嫌疑人、被告人和正在服刑的罪犯，如实供述司法机关还未掌握的本人其他罪行的，以自首论。犯罪嫌疑人虽不具有前两款规定的自首情节，但是如实供述自己罪行的，可以从轻处罚；因其如实供述自己罪行，避免特别严重后果发生的，可以减轻处罚。也就是说，我国法律鼓励犯罪分子主动投案自首，可以根据具体情况从轻、减轻或者免除处罚。

场景四：京海市委政法委书记赵立冬一直以来都是徐江的“保护伞”，他找到老刑警曹闯，承诺助其成为公安局副局长。曹闯未能经受住考验，背弃理想信念成了公安局的“内鬼”，多次泄露警方内部行动消息，并帮助赵立冬转移犯罪嫌疑人。曹闯这种行为要承担哪些法律责任？

曹闯身为国家工作人员，却成为黑恶势力的帮凶，其行为可能涉嫌包庇、纵容黑社会性质组织罪以及帮助犯罪分子逃避处罚罪。根据刑法规定，国家机关工作人员包庇黑社会性质的组织，或者纵容黑社会性质的组织进行违法犯罪活动的，处五年以下有期徒刑；情节严重的，处五年以上有期徒刑。有查禁犯罪活动职责的国家机关工作人员，向犯罪分子通风报信、提供便利，帮助犯罪分子逃避处罚的，处三年以下有期徒刑或者拘役；情节严重的，处三年以上十年以下有期徒刑。

场景五：青华区副区长龚开疆多年来一直与强盛集团存在利益往来，接受高启强私人宴请、收下大量财物，为强盛集团开发项目“行方便”。国家公职人员收受财物，为他人“行方便”属于什么行为？

刑法规定，国家工作人员利用职务上的便利，索取他人财物的，或者非法收受他人财物，为他人谋取利益的，是受贿罪。剧中，龚开疆收受高启强大量财物、利用职务之便为强盛集团谋取利益的行为已构成受贿罪。《最高人民法院、最高人民检察院关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》中，已明确了受贿罪的量刑标准，司法机关会综合考虑受贿数额等相关情况进行处罚，最高可处死刑。

李一鸣

更多内容请参见《法治日报》微信公众号

从诉源治理视角看“少捕慎诉慎押”制度

□ 曹玉 方亮

司法实践中，诉源治理强调要有未雨绸缪的思想，针对潜在的问题，提前制定好解决方案，修正制度运行中的问题，从根源上解决问题。宽严相济的刑事政策本质上与诉源治理的理念相同，在以宽严相济刑事政策的基础上，检察机关严格落实“少捕慎诉慎押”制度起到了从源头治理、定分止争、化解社会矛盾的作用。

宽严相济的刑事司法政策背后的逻辑，是侧重于保障人权，贯彻刑罚人道化、倡导的是和谐司法，将刑罚的惩罚与预防的有机统一。由此可见，宽严相济的刑事政策与诉源治理的内在理念是一致的。而“少捕慎诉慎押”刑事司法政策，是新形势下对宽严相济刑事政策的继承、发展和创新，即对绝大多数的轻罪案件体现当宽则宽，慎重羁押、追诉，加强对逮捕社会危险性条件的审查，依法能不捕的不捕，尽可能适用非羁押强制措施，尽可能减少对犯罪嫌疑人的羁押候审；依法行使起诉裁量权，对符合法定条件的充分适用相对不起诉，发挥审查起诉的审前把关、分流作用；加强对羁押必要性的审查，及时变更、撤销不必要的羁押。

贯彻“少捕慎诉慎押”刑事司法政策是一项系统工程，既要靠检察机关主动担当，也需要相关部门协作配合、社会各界共同推动。对于重点打击的领域，检察机关应从严打击，尽量不适用“少捕慎诉慎押”的刑事政策。但对于未成年人犯罪、涉民营企业经营犯罪、犯罪嫌疑人认罪认罚的案件、罪行情节较轻的四类案件则应着重考虑适用“少捕慎诉慎押”。

对于适用“少捕慎诉慎押”的案件，公检法三机关应当相互配合，对案件有统一认识和标准，完善法律程序上的衔接，进一步明确逮捕的社会危险性评估细则，细化侦查取证要求和案件证据标准。对此，检察机关可以从三方面做好工作：一是需要强化检察官化解当事人矛盾和释法说理能力。检察官在办理尤其是故意伤害案件时，加强释法说理工作，对案件当事人要有足够的耐心，对检察机关作出的不捕或者不诉有足够的法律依据和事实理由，让当事人对检察机关作出的结论有强烈的认同感。二是推进公开听证的方式审理案件，公开审理案件，加大社会监督，将矛盾在案件办理中化解，增强检察机关的司法公信力。三是对于当事人对检察机关的案件办理有异议的，要保障当事人的信访权利，保障当事人畅通的信访渠道，对于当事人反映的问题，检察机关要高度重视并认真解答。

“少捕慎诉慎押”是诉源治理视角下刑事政策进一步转变，检察机关要立足检察职能，更新办案理念，提高综合能力，在贯彻落实“少捕慎诉慎押”刑事司法政策过程中，检察机关不仅要打击犯罪，更要着力化解社会矛盾，最大程度减少社会对立，在办理案件要综合考虑政治效果、社会效果、法律效果的统一。

（作者单位：陕西省安康市人民检察院 陕西省平利县人民检察院）

政法笔谈

进入二月，一批新规开始施行：宣传弘扬英烈精神、严打药品领域违法犯罪、规范银行保险监管统计行为、减少企业中长期外债监管盲区、规范气象行政处罚裁量权行使、健全工业节能监察体系……一起看看哪些与你我有关。

更加有力彰显对英烈褒扬尊崇

民政部颁布新修订的《烈士安葬办法》，自2月1日起施行。对烈士安葬程序、仪式环节、服务管理等方面作出了详细规定，力求为烈士安葬工作提供层次分明、内容完备的政策制度保障，实现烈士褒扬法规政策体系有机统一

严打药品领域违法犯罪

国家药品监督管理局、市场监督管理总局、公安部、最高人民法院、最高人民检察院制定《药品行政执法与刑事司法衔接工作办法》，自2月1日起施行。完善了案件移送的条件、时限和移送监督，明确了公安机关、检察机关反向移送要求，对衔接工作流程、程序和时间、材料要求等方面作出更加具体的规定，增强可操作性

规范银行保险监管统计行为

银保监会发布《银行保险监管统计管理办法》，自2月1日起施行。明确了监管统计工作归口管理要求，对监管统计管理机构归口管理部门职责作出界定，对银行保险机构归口管理部门职责予以明确。此外，为督促银行保险机构重视数据质量，明确提出银行保险机构法定代表人或者主要负责人对监管统计数据质量承担最终责任

减少企业中长期外债监管盲区

国家发改委发布《企业中长期外债审核登记管理办法》，自2月10日起施行。对债务工具类型予以细化，在有效满足市场主体需要、鼓励创新的同时，减少监管盲区。明确企业外债募集资金实际用途应与审核登记内容相一致，不得挪作他用，确保资金用途符合我国有关发展战略规划、产业政策和区域政策

规范气象行政处罚裁量权行使

中国气象局印发《气象行政处罚裁量权基准》，自2月1日起施行。在逐条梳理气象行政处罚条款的基础上，依照管理种类分门别类细化了违法情形和处罚裁量标准，供执法人员在实际案件办理中选择使用

健全工业节能监察体系

工业和信息化部公布《工业节能监察办法》，自2月1日起施行。明确工业节能监察实施主体和内容，规定工业节能监察部门可以书面委托符合法律规定条件的组织实施工业节能监察。此外，明确被监察单位有涉嫌违反节能管理有关法律、法规、规章以及国家标准的强制性规定行为的处理措施

整理/梁成栋 制图/高岳