

## 司法守护让古树“老有所依”

### 人民法院严惩危害古树犯罪加强森林资源保护

平安特稿

本报记者 张晨

古树承载着时间与记忆。近年来,有些人受利益驱使采用灌注毒药的方式毁坏古树,造成难以修复的损害。非法采伐、毁坏古树的案件时有发生,甚至形成非法产业链,亟须加大惩治力度。

#### 坚定司法保护立场

“古树是指树龄在100年以上的树木,是自然界的活化石、森林资源的瑰宝,具有极其重要的生态价值。”最高人民法院研究室刑事处处长喻海松说。

8月14日,最高法发布以森林资源犯罪为主题的典型案例。在一起典型案例中,多名被告人向古樟树灌注农药将树毒死后,采伐并出售牟利,被法院以危害国家重点保护植物罪判刑。

喻海松介绍说:“这是跨湘赣两省六市九区县的 multit 团伙,成批毒害古樟树系列案件之一。”

2021年4月至12月,被告人何某长伙同欧阳某甲,在湖南浏阳、江西宜春等地寻找古樟树,并雇请陶某福、欧阳某乙等人(均另案处理)及被告人李某生,在树兜部位钻孔并灌注农药,待古樟树毒死后采伐并出售牟利。

其间,何某长、欧阳某甲二人与谢某生(另案处理)约定以33.8万元价格交易其中一棵古树,并收取谢某生定金8万元。何某长、欧阳某甲共毒死古樟树7株,其中6株有李某生参与实施。

经鉴定,除两株古樟树树龄在300年以上外,其他5株树龄均在500年以上。2022年1月5日,被告人何某长经公安机关电话通知后主动投案,被告人欧阳某甲、李某生被传唤到案,被告人到案后均如实供述犯罪事实。

浏阳市人民法院认为:被告人何某长、欧阳某甲、李某生违反国家规定,钻孔灌注毒致古樟树死亡,属于毁坏古树名木,构成危害国家重点保护植物罪。故以危害国家重点保护植物罪判处被告人何某长有期徒刑四年六个月,并处罚金人民币二万元;判处被告人

欧阳某甲有期徒刑五年,并处罚金人民币二万元;判处被告人李某生有期徒刑三年六个月,并处罚金人民币一万元。上述判决已发生法律效力。

“人民法院对三名被告人判处实刑,且均依法判处三年以上有期徒刑,彰显了严惩危害古树犯罪、加强森林资源司法保护的坚定立场。”喻海松说。

#### 细化定罪量刑标准

树高17米,冠幅达11米,树龄上千年——近日,重庆市第三中级人民法院联合多家单位,为古黄葛树“司法守护人”揭牌。

如今,古树的保护网越织越密,多地探索设立“森林法官”,建立古树名木司法保护台账,形成辖区内古树名木司法保护信息档案。

根据刑法第三百四十四条规定,危害国家重点保护植物罪的对象为“珍贵树木或者国家重点保护的其他植物”,包括古树在内。对于非法采伐、毁坏古树的,应当适用危害国家重点保护植物罪定罪处罚。

最高法近日基于此,发布《最高人民法院关于审理破坏森林资源刑事案件适用法律若干问题的解释》,对危害国家重点保护植物罪作了专门规定。

据喻海松介绍,国家重点保护植物的范围较大,既有乔木,也有灌木、苔藓等植物。对于后者,难以适用立木蓄积或者株数的标准。

基于此,《解释》针对危害国家重点保护植物罪的人罪,既设置了立木蓄积、株数标准,也设置了价值标准,以防止形成处罚漏洞,进一步严密对国家重点保护植物的司法保护。

“不同保护级别的国家重点保护野生植物,在珍稀、濒危程度,以及生态、文化、科研价值方面存在较大差异,一律适用相同的定罪处罚标准,难以实现罪刑均衡,亦不符合社会公众的一般认知。”喻海松说。

如何通过司法守护让古树“老有所依”?

《解释》区分保护级别,分别设置定罪量刑标准。例如,危害国家一级保护野生植物的人罪标准为一株或者立木蓄积一立方米以上,而危害国家二级保护野生植物的人罪标准则为二株或者立木蓄积二立方米以上,二者之间为两倍的倍数关系。

“设置差异化的定罪量刑标准,既是落实罪刑相适应原则要

求,也有利于推动国家重点保护植物的科学管理和精准保护。”在喻海松看来,对于列入《国家重点保护野生植物名录》的古树名木,可以依据其保护级别分别适用相应的株数、立木蓄积标准,但还有很多古树名木未列入上述名录。

因此,《解释》针对危害古树名木的行为,专门规定“根据涉案树木的树种、树龄以及历史、文化价值等因素,综合评估社会危害性,依法定罪处罚”,以依法严惩危害古树名木犯罪,切实加大保护力度。

#### 完善行刑衔接机制

对于盗伐林木、滥伐林木的对象“风倒、火烧、水毁或者林业有害生物等自然原因死亡或者严重毁损的”林木是否构成犯罪,如何追究责任,实践中存在不同认识。

为统一法律适用和政策把握,《解释》明确对盗伐此类林木的,在决定是否追究刑事责任和量刑时,应当从严把握,情节显著轻微、危害不大的,不作为犯罪处理;对滥伐此类林木的,一般不以犯罪论处,确有必要追究刑事责任的,应当从宽处理。

当前对已死亡或者严重毁损的林木仍实行采伐许可。有关专家认为,这是因为森林资源具有整体性,已死亡或者严重毁损的林木仍具有一定的生态功能,仍可防风固沙,或者为野生动物提供栖息之所;森林资源具有自然恢复的弹性,严重毁损甚至看似已经死亡的林木仍然可能萌发新芽,恢复生机;林木是否在采伐前就已死亡或者严重毁损,有时难以识别,如规定此类林木不需采伐许可,则难以避免“浑水摸鱼”,不利于严格保护森林资源。

“从社会危害性来看,如果林木确实已经死亡或者严重毁损,则其生态价值相对有限,有关的非法采伐行为对森林生态的破坏相对较小。”喻海松指出,对盗伐、滥伐“风倒、火烧、水毁或者林业有害生物等自然原因死亡或者严重毁损的”林木的,不能与盗伐、滥伐正常生长的林木“一视同仁”,而应实事求是、体现区别对待,追究刑事责任应当严格控制,必要时可予以行政处罚。

最高法研究室副主任周海海表示,人民法院将进一步健全完善森林资源领域行刑衔接机制建设,助力相关行政部门强化森林资源行政执法和管理,“抓前端、治未病”,通过移送行政处理,提出司法建议等多种方式,推动从源头上进行有效预防,减少破坏森林资源违法犯罪的发生。

向春玲

唯物辩证法是从系统的角度来看待社会的,认为社会是由多个要素组成的有机整体,强调系统与要素、要素与要素以及系统与环境的相互联系和相互作用。系统各要素之间保持相对的均衡与协调,系统就会呈现出良性的运行状态。反之,系统将会导致要素之间结构的失衡,从而呈现非良性的运行状态。我国已经从生存型社会向发展型社会转变,从以往注重经济发展转向“经济、政治、文化、社会、生态”五位一体全面发展。因此,我国全面深化改革必须坚持系统思维,谋求现代化发展各领域的协同推进。

党的十八大以来,党中央高度重视基层治理工作。各地基层治理实践取得了新的成就,为基层治理体系和治理能力现代化积累了好的经验。但是,在我国进入现代化建设的新阶段,基层治理出现了治理结构协同性不足、治理职责不够清晰、治理效能难以提升等方面的困境,这些困境是系统性的问题,给推进基层治理体系和治理能力现代化带来严峻的挑战。河南省信阳市面对基层治理的现实困境,大胆探索,勇于创新,在推进党建引领基层治理改革过程中,坚持全局观念和系统谋划,对标党中央政策,聚焦破解难题,构建了“指挥一体化、权责明晰化、条块协同化、数字流程化和考评系统化”的基层治理体系,在基层治理改革方面取得了实质性进展,正在形成基层治理新格局。

一、坚持党委对基层治理改革的系统性设计和整体性推进。习近平总书记指出,全面深化改革是一项复杂的系统工程,需要加强顶层设计和整体谋划,加强各项改革关联性、系统性、可行性研究。当前,我国基层治理困境之一是系统各要素之间的协同性不够强,存在着部门之间和上下层级之间沟通不畅的问题。在治理主体结构中,党发挥着总揽全局、协调各方的核心作用。信阳市始终坚持党对基层治理改革的全面领导。首先,信阳市委发挥“顶层设计”作用。以系统性思维,聚焦现实问题,进行制度设计。从前期夯基垒台、立柱架梁,试点先行,到中期全面推进、积厚成势,再到后期系统集成、协同高效,市委进行了统一部署,方向目标清晰,战略部署明确,目前正在有序推进。其次,充分发挥县区党委“一线指挥部”作用,各县区抓统筹、聚合力,在落实市委、市政府改革统一要求基础上,因地制宜,走出各县区自身特色的改革之路。第三,乡镇(街道)党(工)委发挥“底线协同”作用,抓党建、抓治理、抓服务,使改革政策落地,同时,将改革效果及时向上级反馈,实现政令民情上通下达、事项处置快捷高效。另外,乡镇(街道)党(工)委加强对基层各类组织和各项工作的统一领导,村(社区)党组织发挥战斗堡垒的作用,把党的领导贯穿基层治理改革的全过程,保障了改革的目标方向,实现了改革的高效推进。

二、优化系统主体结构,推进治理主体责任明晰化。系统是由若干要素组成的相互作用和相互联系的有机整体,系统要实现不断优化就必须重视系统各要素之间的关联性、耦合性和协同性。防止“头痛医头、脚痛医脚”,抓好全链条治理。针对当前基层治理存在的部门碎片化管理和各自为政的“孤岛效应”,信阳市基层治理改革以优化治理体系为重点,按照“规范分工、上下对应”的思路,构建“王”字形治理架构,实现各级组织各负其责、上下贯通、执行有力,把握好改革举措耦合性。首先,通过明确和规范县区党委、政府班子成员分工,同时,充分发挥县人大、政协的作用,实现基层治理结构的优化和功能明确,同心合力促发展,做优县区“顶线”。其次,按照“综合性、扁平化”的思路,规范乡镇机构的设置,做实模块化改革,做强乡镇(街道)“中线”。最后,坚持“分岗明责、网格管理”,选配配强村(社区)“两委”干部队伍,推进网格化精细化服务,做实村(社区)“底线”。在三级组织分工明确基础上,加快推进市县社会治理中心,乡镇(街道)社会治理室,村(社区)网格工作站建设,将社会治理的重要事项“线上线下一体化”协同贯通,做畅联动指挥体系“竖线”。

三、明确治理主体责任,推进系统结构的协同性。系统中不同主体和不同要素,都具有不同的性质,承担着不同的功能。只有各个要素都能有效发挥自身的作用,才能实现系统诸要素之间的协同发展和整体效应。乡镇(街道)是最基层的行政力量,负有属地管理的责任,但是一些管理权和执法权向上主要配置在县(市)政府司法部门,横向上又分散在政府多个部门,从而导致基层治理面临着“看得见的管不着、管得着的看不见”等职责不清的难题。信阳市以“一支队伍管执法”“政务服务就近办”“县乡协同事项联办”等“三项改革”为重点,推进重心下移,事权匹配、条块协同。第一,推进人员下沉,结合事业单位重塑性改革,抓好“减县增乡”,人员下沉。第二,推进职权下放,以县区部门赋权基层,更有满足乡镇(街道)实际需求为出发点,依法下放管理权限。第三,推进县乡协同,构建“基层吹哨、部门报到”机制,赋予乡镇(街道)对协同事项的提请权、评价权,明确县乡协同事项的方式、运行流程、人员经费保障等,建立乡镇(街道)牵头、县区部门协同的联动机制。通过“三项改革”,为基层放权赋能,有力提升了基层治理的效能。

四、实施数字化治理,推进基层治理的系统化转型。人类社会已经进入数字化时代,数字化治理强调治理主体的协同性、治理资源的共享性。数字技术赋予政府实现刀刀向内的系统化、协同化、整体性的改革。党的二十大报告指出,完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台,健全城乡社区治理体系。信阳市坚持以“让群众办事更方便,让政府管理更高效”的理念,把数字赋能贯穿基层治理全过程。首先,搭建“指尖办、掌上问政”自下而上群众反映诉求的网络数据化平台,推动群众诉求在网格、村(社区)、乡镇(街道)三个层面解决。其次,整合党政各种资源,搭建自上而下高效精准指挥数字平台,减少管理层级,实现扁平化管理。第三,整合与“12345”热线横向联动为主要内容的数字平台,以流程数字化倒逼工作流程优化,推动群众和企业反映的“疑难事项”有效解决,提升基层矛盾纠纷多元化化解的能力。

五、强化改革实效,推进干部考评的系统化。系统化改革需要对效果的系统化评估。针对干部考核容易出现的“单一化”和“套用脱节”等难题,信阳市成立专门的督查考核机构,将日常督查与多维考评、奖惩激励统筹融合,从工作实绩、责任担当、团结协作、领导能力、宗旨意识五个维度创造性地构建了“三评两比一综合”的系统化干部考核评价体系。“三评”是指班子、中层干部以领导能力为重点的考评;“两代表”从宗旨意识、服务意识方面进行考评。“两比较”是以工作实绩、责任担当为重点,进行上下级、单位同级两个方面比较。以“三评”“两比较”综合评价干部在抓经济促发展、抓治理解难题”等方面的素质和业绩,作为评优评先、选拔任用的重要依据。系统化多维度的干部考核机制,极大激励了广大干部和党员干事创业、干好事的积极性,也提升了党员干部的服务能力和治理效能。

(作者系中共中央党校(国家行政学院)教授、博士生导师)

## 以系统思维和系统化改革突破基层治理的困境

河南省信阳市基层治理系统化改革的思考



图① 8月10日,新疆出入境边防检查总站巴图克出入境边防检查站民警来到塔城市音乐广场,开展“反诈促平安 奏响和谐音”防范电信网络诈骗主题宣传活动。

图② 8月20日,山东省滕州市公安局南沙河派出所民警在古石村葡萄采摘园开展防范电信网络诈骗宣传活动。

本报记者 潘从武 本报通讯员 常玉杰 王军龙 摄

本报通讯员 钟家增 撰

## 广西构建涉外民事纠纷联动解决机制 高效化解纠纷营造法治化营商环境

本报讯 记者马艳 见习记者吴良艺 通讯员吴琪 近日,广西壮族自治区高级人民法院、自治区人民检察院、自治区司法厅、广西贸促会联合签署《关于构建广西涉外民事纠纷联动解决机制的意见》,进一步加强调解、仲裁、诉讼联动协同,依法公正高效化解涉外民事纠纷,共同营造稳定、公平、透明、便捷的法治化营商环境。

《意见》从制度层面进一步完善涉外民事纠纷联动解决机制,从

健全工作平台、规范运行机制、完善工作制度、加强保障措施等方面,推动构建调解、仲裁、诉讼有机衔接的涉外民事纠纷联动解决机制,便捷高效解决涉外民事纠纷,维护公平有序、统一开放的市场竞争秩序,努力将广西打造成为面向东盟的涉外民事纠纷解决优选地。

《意见》提出,要完善仲裁与调解、诉讼衔接制度机制,加强对涉外民事纠纷案件的诉讼监督,推动涉外民事纠纷联动解决机制规范运行,建立信息共享、会商工作、法律问题研讨制度,建立

咨询专家库、涉外法律信息库,推动涉外民事纠纷联动解决机制实质化运行。强化宣传引导,开展联合培训,发布典型案例,提升涉外民事纠纷联动解决方式的公信力。

《意见》强调,要搭建联动平台,依托中国-东盟自由贸易区南宁国际商事法庭,完善涉外民事纠纷“一站式”矛盾纠纷多元化解决机制,设立涉外民事纠纷诉仲联动工作站,推动工作协调、信息共享,便捷高效化解纠纷。

## 青海检察运用大数据法律监督手段激发工作效能

### 数字检察公益诉讼工作跑出“加速度”

本报记者 徐鹏

残疾人就业保障金是国家为促进残疾人就业而设立的政府性基金,主要用于支持残疾人就业和保障残疾人生活。

2022年,青海省海东市乐都区人民检察院办理了乐都区15家行政事业单位未按期足额缴纳残保金公益诉讼案件,督促追缴未缴纳的残保金58万元。2023年3月,乐都区检察院相继走访了区商务局、工业和信息化局、统计局等9家单位调取相关数据,共同核查辖区企业残保金缴纳情况,通过建立残疾人就业保障金征收公益诉讼检察监督模型,共排查出可能未向残联申报缴纳残保金的企业53家、应缴未缴残保金的企业39家等8条异常数据。针对该问题,乐都区检察院立案行政公益诉讼案件2件,督促追缴欠缴的残保金54.6万元,督促相关企业安置残疾人就业168人。在这一法律监督模型中,检察机关运用大数据法律监督手

段发现异常数据,针对用人单位不缴或少缴残保金的问题,充分发挥公益诉讼检察职能,督促相关行政主管部门依法履职,采取有效措施及时追缴,避免了国有资产流失,保障了残疾人合法权益。

今年以来,青海检察机关深入贯彻数字检察战略,紧紧围绕残疾人权益保障、妇女权益保护等人民群众关心的问题,不断优化数字检察公益诉讼工作,激发数字检察效能。近日,青海省人民检察院发布5件数字检察公益诉讼典型案例,乐都区检察院督促追缴残疾人就业保障金行政公益诉讼案是其中之一。

西宁市城东区人民检察院在办案中发现,辖区部分公共营业场所、食品经营类场所仅办理了营业执照,未办理公共场所卫生许可证或食品经营许可证。针对该问题,城东区检察院依法调取9400余条辖区公共场所卫生许可证、食品经营许可证与营业主体数据,建立类案监督模型,经碰撞、比对后发现18条案件线索,立案公益

诉讼案件3件,发出检察建议2份。

城东区卫生健康局收到检察建议后,立即对全区878家公共场所进行了全覆盖排查,发出卫生监督意见书106份。此后,城东区市场监督管理局督促5990户食品经营单位进行了整改。

检察机关运用大数据开展比对、碰撞,针对公共卫生领域监管不到位问题,通过制发检察建议,推动行政主管部门深入开展食品卫生领域专项活动,消除无证经营等安全隐患,切实守护好人民群众“舌尖上的安全”。

数据显示,今年以来,青海检察机关通过大数据法律监督模型立案办理公益诉讼案件177件,发出检察建议120份,督促追缴残疾人就业保障金、国有土地使用权出让金、人防易地建设费等国有资产380余万元,全省数字检察公益诉讼工作取得初步进展。