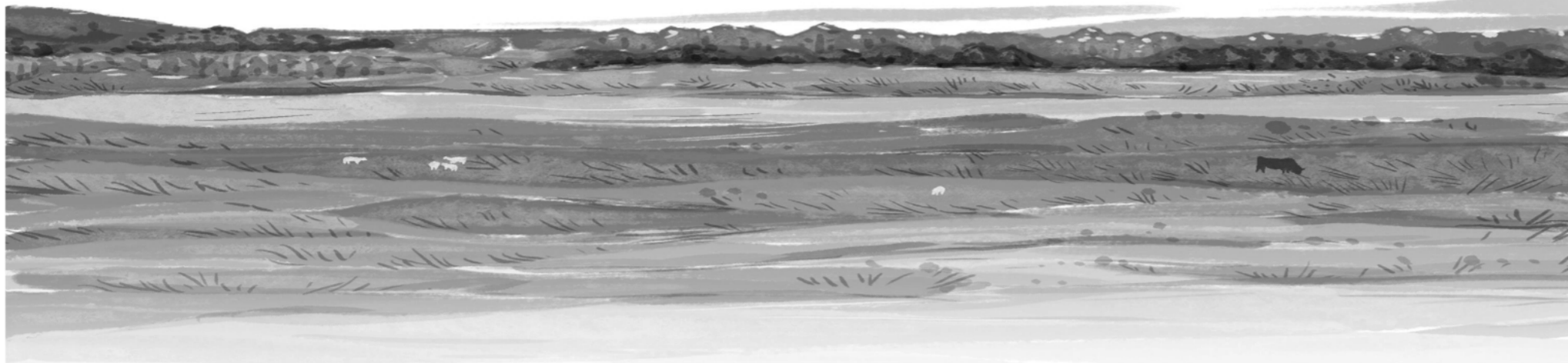




# 山东出台湿地保护条例 摸清“家底”保障生态功能和永续利用



□ 本报记者 姜东良 梁平妮

湿地被誉为“地球之肾”“物种基因库”，具有涵养水源、净化水质、维护生物多样性、蓄洪抗旱、调节气候和固碳等重要生态功能。山东省地处东部沿海、黄河下游，孕育形成了包括沿海滩涂、内陆滩涂、河流水面、湖泊水面等类型在内的湿地近2800万亩，湿地资源较为丰富。近日，《山东省湿地保护条例》（以下简称《条例》）经省十四届人大常委会第十次会议审议通过。《条例》共七章55条，将于12月1日起施行。

“《条例》施行后，将对加强山东省湿地保护管理工作，维护湿地生态功能及生物多样性，保障生态安全，促进生态文明建设发挥重要作用。”山东省人大常委会委员、办公厅一级巡视员石晓亮介绍。

## 健全湿地保护责任体系

“多年来，山东省委、省政府高度重视湿地保护工作，省政府曾于2013年出台《山东省湿地保护办法》，为维护湿地功能，改善生态环境发挥了积极作用。但是，在实际工作中仍然存在重利用轻养、水资源相对不足、生物资源被过度利用等问题。”山东省司法厅党组成员、副厅长刘振远说。为解决这些问题，有必要制定一部专门的地方性法规，为山东湿地保护工作提供法治保障。

作为山东省湿地保护领域具有统领性的重要配套地方性法规，《条例》以维护湿地生态系统健康为目的，把保护放在优先位置，通过规定湿地资源调查评价、总量管控、分级管理、分类保护、规划编制、监测评

估等重要制度，实现规划引领和制度约束并重，搭建起湿地保护管理体制的“四梁八柱”。

《条例》健全湿地保护责任体系，按照“坚持一类事项原则上由一个部门统筹”的管理体制，建立由政府主导，林业主管部门负责，其他相关部门参与的湿地保护协调机制，细化落实了各级人民政府、有关部门和自然保护区管理机构的职责。

《条例》规定，县级以上人民政府应当加强湿地保护协调工作，县级以上人民政府林业主管部门负责本行政区域内湿地资源的监督管理，其他主管部门按照职责分工做好湿地保护相关工作；根据黄河保护法精神，规定黄河流域县级以上人民政府以及相关部门应当严格执行黄河保护有关法律、法规的规定，加强沿黄湿地保护与修复；明确将湿地保护纳入领导干部自然资源资产离任审计和本级人民政府综合绩效评价、林长制考核内容，建立约谈制度，对破坏湿地问题突出、保护工作不力、群众反映强烈的地区，省人民政府林业主管部门应当会同有关部门约谈该地区人民政府、有关部门的主要负责人，有力推动责任落实落地。

## 突出“沿黄”“沿海”特色

加强湿地保护与修复工作，首先要摸清“家底”，掌握湿地资源现状及动态变化情况。《条例》按照生态文明制度建设的总体要求，突出湿地保护基础制度建构，明确了湿地资源调查评价、湿地保护规划、湿地监测及预警等重要制度，夯实了湿地保护基础。

《条例》要求建立湿地资源调查评价制度和监测制度，对湿地生态状况进行评估，发布预警信息。同时，规定县级以上人民政府应当落实湿地面积总量管控制度，并将管控目标纳入湿地保护目标责任制；细化分级管理和名录制度，规范省级重要湿地和一般湿地的名录发布及调整，重要湿地应当依法纳入生态保

护红线；严格控制占用湿地，加强对建设项目占用湿地及临时占用湿地的管理，要求建设项目涉及省级重要湿地和一般湿地的，应当征求相关部门意见。

山东省作为黄河沿岸唯一的沿海省份，滨海湿地、沿黄湿地资源丰富，功能重要。《条例》突出山东特色，立足于山东实际，加强对滨海湿地、沿黄湿地及柁柳林资源的保护与修复。

在加强对湿地资源的保护与利用方面，《条例》统筹河流、湖泊、海域等不同类型湿地保护需要，建立健全湿地保护管理体系，规范引导湿地合理利用，保障湿地生态功能和永续利用。

“对不具备建立国家公园、自然保护区或者自然公园条件的湿地，规定因地制宜建设湿地保护小区，并对编制建设方案、征求利益相关方意见、组织评估论证及批准等问题作出规定。”石晓说。

《条例》规定沿海各级政府应当加强对滨海湿地的保护，严格管控围填滨海湿地；强化黄河流域县级以上政府及部门职责，要求重点开展小流域水土流失和土壤盐碱化综合治理，做好河湖岸线保护修复；同时，针对柁柳对保护盐碱湿地的独特作用，规定林业主管部门应当开展柁柳资源监测，加强保护宣传教育和巡查管护。

《条例》明确湿地合理利用原则，对省级重要湿地和一般湿地利用制定分类指导意见，依法保障湿地所有者、使用者合法权益；对在湿地范围内开展利用活动提出明确要求，避免对湿地造成破坏；鼓励和支持大中小学开展自然教育，推动形成人与自然和谐共生价值理念。

## 因地制宜推进保护修复

如何因地制宜推进湿地保护修复工作？《条例》规定湿地修复应当坚持自然恢复为主，自然恢复和人工

修复相结合，提高湿地生态系统质量。按照“谁破坏、谁修复”的原则，明确湿地修复责任主体。同时，进一步加强山东省特色湿地的修复，对滨海湿地、沿黄湿地及柁柳林资源的修复提出要求。

为落实湿地保护措施，《条例》明确监督考核办法，明确建立湿地保护监督检查机制，充分考虑湿地保护跨区域、跨流域等实际需要，结合山东省与毗邻地区建立合作发展、深化交流的做法，建立湿地保护跨区域协作机制，加强与毗邻地区在湿地保护方面的交流与合作，并建立区域内湿地保护协作和信息通报机制。

同时，《条例》规定县级以上人民政府对本行政区域内的湿地保护负责，应当将湿地保护纳入国民经济和社会发展规划，加大湿地保护投入，建立健全湿地保护协调机制和生态保护补偿机制，统筹解决湿地保护工作中的重大问题，并将湿地保护工作所需经费纳入财政预算。省人民政府通过加大财政转移支付力度、地区间人民政府通过横向补偿等措施开展生态保护补偿。

在此基础上，《条例》对擅自占用省级重要湿地的行为设定了责令限期拆除、修复或者采取其他补救措施、罚款等法律责任，切实让法规长出牙齿，能咬合、有力量。同时，衔接民法典、湿地保护法、民事诉讼法等有关法律法规，对生态环境损害赔偿和检察机关公益诉讼作出原则性规定。

“《条例》的颁布实施，必将为山东推进湿地资源保护，保障湿地生态安全，推动湿地高质量发展，提供强有力的法治支撑。”山东省自然资源厅党组成员、副厅长、一级巡视员王少瑾表示，将《条例》纳入“八五”普法重要内容，丰富形式载体，扎实做好《条例》学习宣传培训。同时，从维护湿地生态系统整体性出发，确保各项条款落实到位，用法治新动能推动湿地保护高质量发展。

漫画/高岳

# 《从21世纪安全撤离》，要注意这些法律问题

## 追剧学法

近日，电影《从21世纪安全撤离》热映。影片中，在地球人不知道的K星，王炸、王诚勇、泡泡三名少年在18岁时，因为一次打架意外接触了致幻化学品，从而拥有了靠打一个喷嚏就可以往返未来二十年的能力。然而二十年后的他们，却过着和自己想象中完全不同的生活。

三名少年穿梭于1999年和2019年两个时代，面对“毁灭世界”的惊天阴谋，18岁的他们能承担起来自未来的重任吗？本期【追剧学法】，由《法治日报》律师专家库成员、北京德和衡律师事务所高级合伙人马丽红带大家一起来看这场奇幻之旅中有哪些法律问题。



现实中，倒卖人体器官的黑市往往是以一条黑

色产业链的形式出现，根据具体行为面临不同罪责。我国《人体器官捐献和移植条例》明确规定：任何组织或者个人不得以任何形式买卖人体器官，不得从事与买卖人体器官有关的活动。

为了切实打击这类犯罪活动，保护公民的生命健康，刑法第二百三十四条之一规定，组织他人出卖人体器官的，处五年以下有期徒刑，并处罚金；情节严重的，处五年以上有期徒刑，并处罚金或者没收财产。未经本人同意摘取其器官，或者摘取不满十八周岁的人的器官，或者强迫、欺骗他人捐献器官的，依照本法故意伤害罪、故意杀人罪的规定定罪处罚。违背本人事前意愿摘取其尸体器官，或者本人生前未表示同意，违反国家规定，违背其近亲属意愿摘取其尸体器官的，依照盗窃、侮辱、故意毁坏尸体、尸骨、骨灰罪的规定定罪处罚。

场景一：18岁时，王诚勇的女朋友杨乙被人纠缠，王诚勇便带着王炸和泡泡与对方约架。本来是大打小闹，却被对方不断叫来的“援兵”打成重伤。现实中，聚众斗殴有何法律后果？

聚众斗殴指为了报复他人、争霸一方或者其他不正当目的，纠集众人成帮结伙互相进行殴斗，破坏公共秩序的行为。影片中，为了出气而约架，甚至将对方打成重伤的行为，已经构成犯罪，应当承担相应刑事责任。

根据刑法第二百九十二条的规定，聚众斗殴的，对首要分子和其他积极参加的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制；有下列情形之一的，对首要分子和其他积极参加的，处三年以上十年以下有期徒刑：（一）多次聚众斗殴的；（二）聚众斗殴人数多，规模大，社会影响恶劣的；（三）在公共场所或者交通要道聚众斗殴，造成社会秩序严重混乱的；（四）持械聚众斗殴的。聚众斗殴，致人重伤、死亡的，依照故意伤害罪、故意杀人罪的规定定罪处罚。

场景二：二十年后，记者王炸和搭档刘连枝潜伏调查一处黑市器官倒卖的聚集点。他们冒着生命危险在窝点取证，用新闻曝光了这个以“三爷”为首的器官买卖组织，引发了强烈的社会反响，组织倒卖器官该担何责？

现实中，倒卖人体器官的黑市往往是以一条黑

色产业链的形式出现，根据具体行为面临不同罪责。我国《人体器官捐献和移植条例》明确规定：任何组织或者个人不得以任何形式买卖人体器官，不得从事与买卖人体器官有关的活动。

为了切实打击这类犯罪活动，保护公民的生命健康，刑法第二百三十四条之一规定，组织他人出卖人体器官的，处五年以下有期徒刑，并处罚金；情节严重的，处五年以上有期徒刑，并处罚金或者没收财产。未经本人同意摘取其器官，或者摘取不满十八周岁的人的器官，或者强迫、欺骗他人捐献器官的，依照本法故意伤害罪、故意杀人罪的规定定罪处罚。违背本人事前意愿摘取其尸体器官，或者本人生前未表示同意，违反国家规定，违背其近亲属意愿摘取其尸体器官的，依照盗窃、侮辱、故意毁坏尸体、尸骨、骨灰罪的规定定罪处罚。

场景三：黑市倒卖器官的新闻曝光后，“三爷”利用自己的势力要求媒体撤稿道歉，甚至还派人想要杀掉刘连枝和王炸。王炸、王诚勇、泡泡三人将面临什么样的法律后果？

影片中，“三爷”指使他人杀人，构成故意杀人罪。根据刑法第二十九条的规定，教唆他人犯罪的，应当按照他在共同犯罪中所起的作用处罚。

故意杀人罪属于侵犯公民人身权利、民主权利罪，根据刑法第二百三十二条的规定，故意杀人的，处死刑、无期徒刑或者十年以上有期徒刑；情节较轻的，处三年以上十年以下有期

徒刑。场景四：“三爷”倒卖器官、研究人体，是为了救自己的儿子。她利用二十年后的王诚勇身体内的血清，研发出了一种药物，注射后人的意识会回到二十年前。为了测试药物，“三爷”利用一批植物人进行人体实验。利用植物人做人体实验，构成什么罪？

植物人是与植物生存状态相似的特殊的人体状态。除保留一些本能性的神经反射和进行物质及能量的代谢能力外，认知能力（包括对自己存在的认知力）已完全丧失，无任何主动活动。植物人虽然丧失了认知功能，但是仍然属于生存状态，甚至不排除有恢复意识的可能，用植物人做人体实验严重违反人道主义精神，也触犯了法律，构成故意伤害罪。

根据刑法第二百三十四条规定，故意伤害他人身体的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制，犯前款罪，致人重伤的，处三年以上十年以下有期徒刑；致人死亡或者以特别残忍手段致人重伤造成严重残疾的，处十年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑。



更多内容请参见《法治日报》微信公众号

邹星宇

# 单位在虚开发票违法行为中的归责依据

□ 励小康

提到虚开增值税发票，许多人的第一反应是刑法中的虚开增值税普通发票罪。但是，如果单位财务人员擅自以单位名义虚开增值税发票，单位在未授意的情形下，单位是否应当承担虚开发票的行政法律责任呢？下面就从一个案例为视角，带领大家了解一下虚开发票的法律规定和责任归属。

甲原为A公司员工，从事财务工作。甲在A公司工作期间，将客人实际消费后未开发票的消费小票用于为乙（另案处理）所提供的开票信息开具增值税普通餐饮发票，并将发票出售给乙。甲被查获后，税务机关对A公司作出30万元的行政处罚。

实践中，从事生产经营的单位为发票

管理办法中增值税发票的纳税主体，单位内部财务人员并非虚开发票行政违法责任的适格追责对象，财务人员的行为虽未经单位授意，但单位未尽到财务管理方面的义务，以至于造成虚假发票的产生，客观上扰乱了发票管理秩序，其作为发票开具方应当承担相应的法律后果。

发票是国家管理财政、征收税款的重要工具。虚假发票的泛滥为逃骗税款、财务造假、贪污贿赂等违法犯罪的发生提供了便利，严重扰乱市场经济秩序，具有严重的社会危害性。

发票管理办法规定，开具发票应当按照规定的时限、顺序、栏目，全部联次一次性如实开具，并加盖发票专用章。任何单位和个人不得有下列虚开发票行为：（一）为他人、为自己开具与实际经营业务情况不符的发票；（二）让他人为自己开具与实际经营业务情况不符的发票；（三）介绍他

人开具与实际经营业务情况不符的发票。发票管理办法第三十七条规定，违反本办法第二十二条第二款的规定虚开发票的，由税务机关没收违法所得；虚开金额在1万元以下的，可以并处5万元以下的罚款；虚开金额超过1万元的，并处5万元以上50万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

在没有真实交易发生的情况下，公司财务人员以公司名义向案外人开具大量增值税普通发票，该行为属于为他人开具与实际经营业务情况不符的发票的行为。公司作为从事生产经营的主体和纳税人，负有制定完善的财务管理制度，设立账簿凭证依法进行财务核算的义务，同时还负有依法领购、保管和开具发票的义务。如果公司未严格按照规定建立发票使用登记制度，未严格按照规定建立发票的领、用、存登记簿，未能及时发现

在发票保管、保存过程中存在的漏洞，放任员工随意开具发票，不认真核对要求开具发票的主体、接受发票主体与消费主体的一致性，未在开具发票时让收款人、复核人、开票人各司其职，需承担相应责任。

公司未尽到发票管理义务，导致内部财务人员在没有真实业务情况下为第三方开具发票，公司作为发票的领购、保管和开具主体，应当承担虚开增值税发票违法行为的法律责任。公司在虚开发票中的责任归属可以有效防止单位以串通财务人员顶包等方式逃避法律制裁，对有效遏制虚开发票违法行为，维护国家税收征管秩序，保障公平健康的营商环境具有重要意义。

（作者单位：北京市第二中级人民法院）



## 依法惩治洗钱犯罪活动

近日，最高人民法院、最高人民检察院联合召开新闻发布会，发布《最高人民法院 最高人民检察院关于办理洗钱刑事案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《解释》），在总结司法实践经验的基礎上，就洗钱罪相关法律适用问题作出规定。该《解释》已于8月20日起施行。

### “自洗钱”

为掩饰、隐瞒本人实施刑法第一百九十一条规定的上游犯罪的所得及其产生的收益的来源和性质，实施该条第一款规定的洗钱行为的，依照刑法第一百九十一条的规定定罪处罚。

### “他洗钱”

知道或者应当知道是他人实施刑法第一百九十一条规定的上游犯罪的所得及其产生的收益，为掩饰、隐瞒其来源和性质，实施该条第一款规定的洗钱行为的，依照刑法第一百九十一条的规定定罪处罚。

### “上游犯罪”

是指刑法第一百九十一条规定的毒品犯罪、黑社会性质的组织犯罪、恐怖活动犯罪、走私犯罪、贪污贿赂犯罪、破坏金融管理秩序犯罪、金融诈骗犯罪。

### 主观认识

认定“知道或者应当知道”，应当根据行为人所接触、接收的信息，经手他人犯罪所得及其收益的情况，犯罪所得及其收益的种类、数额，犯罪所得及其收益的转移、转换方式，交易行为、资金账户等异常情况，结合行为人职业经历、与上游犯罪人员之间的关系以及其供述和辩解，同案人指证和证人证言等情况综合判断。有证据证明行为人确实不知道的除外。

### “情节严重”的认定标准

洗钱数额在五百万以上的，且具有下列情形之一的，应当认定为刑法第一百九十一条规定的“情节严重”：  
❗ 多次实施洗钱行为的  
❗ 拒不配合财物追缴，致使赃款赃物无法追缴的  
❗ 造成损失二百五十万元以上的  
❗ 造成其他严重后果的

二次以上实施洗钱犯罪行为，依法应予刑事处罚而未经处理的，洗钱数额累计计算

### “以其他方法掩饰、隐瞒犯罪所得及其收益的来源和性质”的具体情形

- ❗ 通过典当、租赁、买卖、投资、拍卖、购买金融产品等方式，转移、转换犯罪所得及其收益的
- ❗ 通过与商场、饭店、娱乐场所等现金密集场所的经营收入相混合的方式，转移、转换犯罪所得及其收益的
- ❗ 通过虚构交易、虚设债权债务、虚假担保、虚报收入等方式，转移、转换犯罪所得及其收益的
- ❗ 通过买卖彩票、奖券、储值卡、黄金等贵金属等方式，转移、转换犯罪所得及其收益的
- ❗ 通过赌博方式，将犯罪所得及其收益转换为赌博收益的
- ❗ 通过“虚拟资产”交易、金融资产兑换方式，转移、转换犯罪所得及其收益的
- ❗ 以其他方式转移、转换犯罪所得及其收益的

### 犯罪竞合处罚原则

❗ 掩饰、隐瞒刑法第一百九十一条规定的上游犯罪的犯罪所得及其产生的收益，构成刑法第一百九十一条规定的洗钱罪，同时又构成刑法第三百一十二条规定的掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪的，依照刑法第一百九十一条的规定定罪处罚。  
❗ 实施刑法第一百九十一条规定的洗钱行为，构成洗钱罪，同时又构成刑法第三百四十九条、第二百二十五条、第一百七十七条之一或者第一百二十条之一规定的犯罪的，依照处罚较重的规定定罪处罚。

整理/梁成栋 制图/高岳