



生态环境法典第一千零五十六条款的规范定位与行刑适用规则

热点关注

□ 田心则 (最高人民法院环境资源审判庭副庭长)

生态环境法典第一千零五十六条款以成文方式系统规定了生态环境行政处罚的从重、从轻或者减轻、不予处罚的三类裁量规则,旨在通过类型化情节约束行政裁量权行使,为生态环境行政执法提供清晰统一、可操作的判断标尺。然而值得注意的是,生态环境法典颁布后,理论界与实务界就上述行政裁量情节能否以及在何种限度内适用环境犯罪量刑产生分歧。为此,有必要立足规范属性定位与部门法边界,对生态环境法典第一千零五十六条款在刑事司法中的适用禁区与参照效力予以理论澄清,以妥当划定行刑衔接的正当范围。

生态环境法典第一千零五十六条款的规范定位

首先,明确第一千零五十六条款在生态环境法典中的体系位置。该条款位于第五编“法律责任和附则”第一章“法律责任通则”第一节“一般规定”。该条所在章节集中规定了生态环境违法行为的归责原则、处罚裁量、时效、行刑衔接等共通性规则,其前后条文分别规定的是行政处罚处罚规则以及行政处罚的新旧法衔接规则。这一体系位置表明,该条是行政处罚领域的裁量规则。此外,该条款中的核心表述为“违反本法规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任”,采用集中引致立法模式,将全部“违反本法规定,构成犯罪的”行为统一指向刑法,体现了立法者对行政违法与刑事犯罪二元制裁分工的制度安排。明确“违反本法规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任”的行为统一指向刑法,体现了立法者对行政违法与刑事犯罪二元制裁分工的制度安排。明确“违反本法规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任”的行为统一指向刑法,体现了立法者对行政违法与刑事犯罪二元制裁分工的制度安排。

其次,从生态环境法典内部的体系安排来看,第五编第二章“法律责任分则”按照污染防治、生态保护、绿色低碳发展等领域,设置了行政处罚具体条款,每一条款均针对特定的违法行为类型规定了相应的罚款幅度、处罚方式等。这些条款共同构成生态环境行政处罚的完整规则体系。而第五编第一章中的第一千零七十一条,专门设置了刑事责任引致条款,明确“违反本法规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任”的行为统一指向刑法,体现了立法者对行政违法与刑事犯罪二元制裁分工的制度安排。明确“违反本法规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任”的行为统一指向刑法,体现了立法者对行政违法与刑事犯罪二元制裁分工的制度安排。

综上,第一千零五十六条款的规范定位应当是且仅应当是行政处罚裁量规则,而非刑事量刑规则。

生态环境法典第一千零五十六条款的行刑适用规则

一、行政处罚裁量规则与刑事量刑规则的二元适用

实践中,有观点试图援引法秩序统一性原理,主张行政处罚中的裁量规则应当一体适用于刑事量刑,以实现部门法之间的协调统一。这一观点值得商榷。法秩序统一性原理的核心要义在于消弭的一致性,即在不同部门法构成的整体法秩序中,避免出现规范评价矛盾,确保对同一行为的法律评价在整体法秩序中具有统一性。这一原理在行刑关系上的具体要求为:行政法上的合法行为,刑法不得认定为犯罪;行政法上认定为违法的行为,刑法可以将其作为认定是否构成犯罪的要件。在此逻辑下,行政法上的违法性判断可以为刑事违法性判断提供基础性支撑。行政违法与刑事犯罪虽在“违法性”层面存在层级递进的涵摄关系,但在制裁“裁量”层面则各循其制,分别适用各自规范体系中的规则,具体展开如下:

其一,在从重处罚情节层面。第一千零五十六条款规定的从重处罚情节系行政法上为强化威慑与矫正功能而设置的“应当型”法定情节,但其与刑法中的法定从重处罚情节存在结构性差异。首先,“恶意损害生态环境”与“造成严重危害后果”秉持概括授权的立法技术,规范内涵相对开放,需结合个案具体裁量,以适应行政管理的灵活性与政策性。刑法从重处罚条款的立法旨趣与行政法迥然不同,其核心思路是贯彻罪责刑相适应原则,通过高度特定化、具体化、客观化的条文表述,确保从重处罚条款构成要件明确性,以防范司法恣意,加强人权保障。其次,“拒不改正违法行为”,本质是对行政管理秩序的对抗,属于违反行政命令的评价。而刑法中的从重评价针对的是行为固有的社会危害性与行为人的主观恶性。仅凭对行政命令的消极态度,不足以直接升格为刑法上的从重处罚依据。最后,“多次实施违法行为”与刑法中的“多次”具有形式相似性,但前者缺乏后者的时间条件、刑度条件及法律后果等严格限定,二者的规范评价截然不同。

其二,在从宽处罚情节层面。第一千零五十六条款规定的从宽处罚情节,系行政法上为激励违法主体事后补救而设置的激励机制,亦是行政法上的“应当型”法定情节,在符合法定要件时,行政机关对违法主体应当依法从轻或者减轻处罚。而在

刑事量刑体系中,这些情节并非刑法规定的法定量刑情节,不能与刑法意义上的法定从宽情节等视之,不能当然、自动地产生刑事量刑上的从宽效力。

其三,在不予处罚情节层面。第一千零五十六条款第2款确立了“轻微不罚”与“首违不罚”两类不予处罚情形,功能在于贯彻处罚与教育相结合原则。尽管刑法第十三条但书条款(但是情节显著轻微危害不大的,不认为是犯罪)及第三十七条(对于犯罪情节轻微不需要判处刑罚的,可以免于刑事处罚)存在类似表述,但二者在规范评价逻辑上不同。

其四,在归责逻辑层面。第一千零五十六条款作为行政处罚裁量规则,依附于生态环境法典第一千零五十三条款确立的过错推定原则。在行政执法语境下,只要存在法定违法行为,即可推定行为人具有过错,除非其能够反证。这既可提高行政监管效率,又可矫正客观违法性。而环境犯罪的刑事归责遵循严格的责任主义原则。通说认为,我国的环境犯罪均属故意犯罪,行为入主观上须对其实施的污染环境、破坏生态行为及其危害后果具有明知并希望或者放任的态度。这种主观故意的认定,必须依据行为人的认知能力、从业背景、行为方式及危害后果的客观证据进行独立的事实判断,严禁将单纯违反行政义务直接等同于具有犯罪故意。

二、行政违法情节作为刑事酌定量刑情节的参照功能

生态环境法典第一千零五十六条款所规定的情节虽不能解释为刑事法定量刑情节,但是根据刑法第六十一条关于量刑的一般原则规定以及量刑规范化所要求的量刑事实全面评价原则,对行政处罚裁量中的关联事实仍应在刑事量刑中予以审查和评价。此时,应当遵循以下规则:

其一,若相关环境犯罪司法解释已将第一千零五十六条款中的特定情节规定为量刑考量要素的,则该情节属于司法解释确认的酌定量刑情节,人民法院应当将其纳入量刑评价体系。一方面,在从重处罚层面,当环境犯罪司法解释规定的从重情节与第一千零五十六条款从重情节在规范旨趣上具有同源性质时,该条款关联事实可以作为适用司法解释相应从重条款的事实基础与裁量指引,以实现行政从重评价向刑事规范评价的合法转化;另一方面,在从宽处罚层面,人民法院在量刑时,应当主动查明被告人是否实施修复行为以及修复的主动性、及时性,完成度与实际生态效益,在此基础上综合评价是否予以从宽处罚。

其二,对于第一千零五十六条款中“主动消除或者减轻危害后果”“及时缴纳赔偿金”等未被相关环境犯罪司法解释明确规定为量刑情节的事后行



为,仍可作为反映被告人认罪悔罪态度、降低人身危险性及部分消减法益侵害结果的超法规酌定量刑情节,由人民法院在量刑时予以审查认定,并酌情在法定刑幅度内从轻处罚,但不得单独作为减轻处罚或者免除处罚的依据,且须与认罪认罚、坦白等其他情节统筹考量,避免重复评价。

其三,第一千零五十六条款所界定的各类情节虽可为刑事量刑提供事实线索,但不能直接发生刑事法律效果。行政执法采用“优势证据”(高度盖然性)标准,刑事司法则恪守“排除合理怀疑”证明标准,因此,对于该条款关联事实作为刑事量刑依据时,必须经历刑事证明标准的重新检验。人民法院不得径行采信行政处罚决定书所认定的事实,而应在刑事庭审中依据刑事证据规则对该类事实进行独立审查与重构,只有当其达到“证据确实、充分”并能排除一切合理怀疑的程度时,方可作为酌定量刑情节予以评价,从而从严刑事案件的证据裁判原则。

总之,作为行政处罚裁量规则的第一千零五十六条款,其规范射程理应囿于行政法律责任领域。该条款所列情节可在事实层面为刑事司法提供线索,但在规范层面不具有直接决定刑事归责的效力。环境资源刑事审判应当筑牢“违法性判断的相对独立”与“责任评价的严格法定”的司法防线,既要承认行政违法性是刑事不法的前提,保持适度的有限从属性;又要坚决恪守刑法评价的独立性,对主观罪责与法益侵害进行实质性司法审查。唯此,方能在生态环境法典时代,实现行政管制效能与刑事法治底线的良性互洽,以严密的法治逻辑实现对美丽中国的双重守护。

实践观察

□ 王胜

2012年刑事诉讼法修改正式确立公诉案件刑事和解制度,将恢复性司法理念融入刑事诉讼全过程,为轻伤害案件等轻微刑事案件的多元化处理提供了依据。轻伤害案件多由民间纠纷引发,此类案件是基层司法与社会治理的重点与难点。侦查阶段作为刑事诉讼的起点,既是固定证据、查明事实的关键阶段,也是促成和解、化解矛盾的黄金窗口期。笔者立足执法实践,系统剖析该阶段刑事和解的现实困境,完善流程与监督机制,对提升执法水平、维护当事人权益、实现办案“三个效果”有机统一具有重要意义。

制度价值:轻伤害案件刑事和解的法治效能与治理功用

刑事和解制度在轻伤害案件中的规范适用,承载着法治价值与治理功能。其一,高效化解社会矛盾,修复社会关系,契合新时代“枫桥经验”的核心要求。其二,充分保障诉讼权利。被害人可及时获得赔偿与慰藉,加害人通过真诚悔罪,积极赔偿争取从宽处理从而减少再犯风险。其三,优化司法资源配置。在侦查阶段依法分流轻微刑事案件,可有效降低羁押率、缩短诉讼周期。其四,彰显恢复性司法理念。以和解替代惩罚,以修复替代制裁,推动从“惩罚犯罪”向“治理犯罪”转变,助力基层社会治理现代化。

现实困境:侦查阶段刑事和解的三重偏差

受执法理念、制度供给、办案压力、监督机制等因素影响,部分案件在适用过程中存在程序不规范、运行不顺畅、权限不清晰等突出问题,集中表现在以下方面。

达成刑事和解前:降格处理现象架空制度功能。轻伤害案件通常先以治安案件受理,经鉴定构成轻伤后转为刑事案件。但有些公安机关在伤情明显可能构成轻伤及以上时,不依法启动鉴定并告知权利,径行以治安调解替代刑事和解。此举实质上削弱了刑事诉讼程序价值,侵害被害人权益。其成因在于:一是行刑衔接机制不严密,执法裁量权缺乏制约;二是基层因办案压力倾向于快速处置;三是个别被害人以拒绝鉴定索取高额赔偿,导致和解偏离自愿公平轨道。

刑事和解协商中:赔偿与监督失衡致使程序随意。一是和解场所不规范,多设在派出所大厅、调解室等非专门场所,缺乏全程录音录像,监督难以落实。二是协商地位不对等,加害人因“不解即拘留”的现实压力处于被动地位;被害人利用程序优势漫天要价,出现“天价赔偿”“胁迫和解”等情形。三是中个别第三方参与不纯,和解过程过度依赖办案民警,易出现不当干预等现象。四是和解协议履行缺乏刚性约束,非即时履行的协议存在违约风险。根源在于和解流程缺乏统一规范,履行必要性审查流于形式,全过程监督制约机制不健全。

达成刑事和解后:结案方式越权突破法定权限。根据刑事诉讼法第二百九十条规定,对于达成和解协议的案件,公安机关可以向人民检察院提出从宽处理的建议。人民检察院可以向人民法院提出从宽处罚的建议;对于犯罪情节轻微,不需要判处刑罚的,可以作出不起诉的决定。人民法院可以依法对被告人从宽处罚。可见,法律仅赋予公安机关建议权,并未授权撤销案件。但实践中,个别公安机关援引刑法第十三条及刑事诉讼法第十六条,对达成和解的轻伤害案件直接撤案处理,越权行使了本应由检察机关、审判机关行使的最终处置权,违背刑事司法权配置逻辑,损害法治统一与司法公信力。

完善路径:推动轻伤害案件刑事和解规范化运行

轻伤害案件刑事和解应立足侦查职能定位与执法实际,从证据固定、案件甄别、鉴定规范、平台建设四个方面推动侦查阶段刑事和解制度化、法治化运行。

第一,及时固定证据,夯实和解基础。案件事实清楚、证据确实充分是适用刑事和解的前提。公安机关办理轻伤害案件应严格遵守相关规定,第一时间赶赴现场全面收集固定证据,规范制作笔录,加强出警民警专业化培训,强化证据意识与程序意识,杜绝“重调解、轻取证”,确保即使和解不成也能够顺利移送审查起诉,严守程序底线。

第二,甄别案件性质,明确适用范围。依据最高人民检察院、公安部相关指导意见,全面审查案发背景、起因、当事人关系、行为手段、危害后果、事后态度等要素,实质审查伤情鉴定意见,严把资质、检材与程序关。严格区分罪与非罪、故意伤害与寻衅滋事、正当防卫与互殴,破除“唯结果论”,对因民间纠纷引发,社会危害性小、加害人真诚悔罪并获得谅解的轻伤害案件,依法适用刑事和解;对于涉黑涉恶、蓄意报复等引发的轻伤害案件,应严格依法办案,不予适用刑事和解制度。

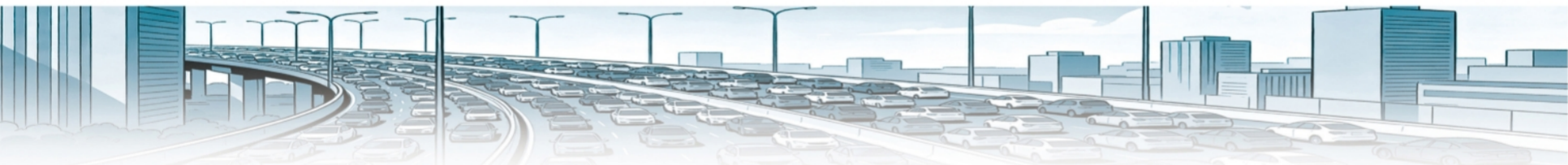
第三,规范鉴定程序,做到应检尽检。伤情鉴定是轻伤害案件定性的关键依据。对可能构成轻伤以上的,公安机关应当委托鉴定,不得以任何理由规避。应向被害人充分告知鉴定权利与不鉴定的法律后果,明确拒绝的必须书面记录,签字留痕。法制部门对未开展伤情鉴定即作治安调解结案的伤害案件从审核,防止以行代刑、降格处理,维护程序公正与实体公正。

第四,依托管理中心,提升专业化水平。借鉴基层经验,依托执法办案管理中心设立刑事和解室,统一场所与流程,实现全程录音录像与监督可追溯。引入值班律师等中立第三方,强化刑事和解全流程检察监督,保障和解的自愿、公平、合理。建立“一站式”快速办理机制,达成和解后及时移送检察机关并提出从宽处理建议,实现案件快速流转,兼顾公正与效率。

刑事和解制度是新时代刑事司法制度改革的重要成果,是提升基层社会治理能力的重要抓手。轻伤害案件侦查阶段刑事和解的规范化,直接关系群众利益与执法公信力。针对实践中存在的降格处理、程序失范、赔偿失衡、越权结案等问题,必须以法治思维明晰权力边界,以规范流程统一执法标准,以有效监督强化权力制约,推动刑事和解从粗放适用向精准规范转变,真正实现案结、事了、人和、为平安中国、法治中国建设提供坚实制度支撑。

(作者单位:北京市公安局法制总队)

侦查阶段刑事和解制度在轻伤害案件中的适用与完善



从治罪走向治理的醉驾案高效办理

实务探讨

□ 张禹珩 (黑龙江省哈尔滨铁路运输检察院党组成员、副检察长)

醉驾型危险驾驶案件长期处于刑事案件高位,是轻罪治理中最具代表性的案件类型之一,也是观察司法理念转变、检验法律监督质效的重要窗口。近年来,随着“两高两部”(《关于办理醉酒危险驾驶刑事案件的意见》)(以下简称《意见》)施行,醉驾案件数量有所下降,治理思路也由侧重“从严治酒”逐步转向强调“精准惩治、综合治理”。在这一背景下,“高效办好每一个案件”就不应止于程序推进和数量消化,应在个案中统筹事实认定、证据审查、法律适用、程序保障与治理效果。醉驾案件表面上案情简单、证据模式相对固定,实则在于入罪边界、证明标准、程序适用、裁量统一以及附随后果控制等方面,集中体现了轻罪治理由“治罪”走向“治理”的现实要求。检察机关应当立足醉驾型危险驾驶案件特征,坚持惩治犯罪与保障人权并重,个案办理与类案治理并进,司法办案与社会治理协同,切实提升案件办理质效。

当前醉驾型危险驾驶案件办理中的现实短板

其一,入罪判定标准已逐步统一,但前端案件把关力度仍需加强。《意见》确立了“醉酒程度+具体情节”的判断模式,为纠正单纯以血液酒精含量入罪提供了规范依据。然而,案件进入检察环节之前,通常经过现场查获、呼气检测、抽血取样、鉴定送检、立案侦查等多个环节,若前端对“道路”“机动车”“驾驶行为”等法律属性把握不准,对短距离挪车、居民小区移车、紧急送医等特殊情形识别不足,或者取证程序本身存在瑕疵,检察机关在审查起诉阶段面对的往往是已基本定型的卷宗材料,纠偏成本较高,纠偏空间有限。醉驾案件办理质效,绝不仅是审查起诉阶段“起不起诉”的问题,更是前端“该不该立、该不该移、证据是否规范”的问题。

其二,快速办理机制具有必要性,但不能以效率替代审查。危险驾驶案件数量大、类型化特征明显,

适用认罪认罚从宽制度、速裁程序和集中办理机制具有现实基础,有助于节约司法资源、提升诉讼效率。但程序简化并不意味着审查简化。实践中,血样提取封存不规范,鉴定程序存在瑕疵,现场查获经过不清、同步录音录像缺失,到案经过不明等问题并非个别现象,特别是在血液酒精含量临界值、道路属性存疑、行为人翻供、是否逃避检查、是否发生轻微事故等案件中,若仍机械适用一般快办模式,可能使效率优先凌驾于实体准确和程序公正之上。

其三,裁量尺度仍有差异,类案治理尚需深化。醉驾案件的处理标准,在从宽从重情节把握、不起诉与起诉边界、缓刑适用、行刑衔接等方面,不同地区、不同办案单位之间仍存在差异。裁量差异表面上是办案问题,实质上是监督管控不足。检察机关若仅停留在个案办理层面,缺乏基于类案检索、数据比对和规则校准的监督意识,就难以实现轻罪治理从“办理一案”到“治理一片”的提升。

其四,刑罚相对较轻,但附随后果不容忽视。危险驾驶罪法定刑较轻,多数案件适用拘役并处罚金,部分案件适用缓刑或者不起诉,属于典型轻罪类型。然而,一旦形成犯罪记录,行为人还将承受就业准入、职业资格、职务评聘、家庭生活等方面的持续影响。对于初犯、偶犯,主观恶性较小,再犯风险较低的行为人而言,附随后果有时甚至重于刑罚本身,形成“轻罪不轻”的现实问题。高效办理醉驾案件,应充分考量案件处理对行为人再社会化、家庭稳定以及社会治理成本的综合影响。

提升醉驾型危险驾驶案件办理质效的检察路径

第一,推动监督关口前移,做实侦查监督与协作配合机制实质化运行。醉驾案件办理质量,首先取决于案件进入检察环节之前是否已经实现规范取证、准确移送。检察机关应依托侦查监督与协作配合机制,将监督适当前移至查获、抽血、鉴定、立案、移送等关键环节,围绕呼气检测与抽血衔接、血样提取封存、鉴定程序合法性、现场查获过程、同步录音录像、到案合法性等事项,建立清单化审查规则。对短距离挪车、居民小区或者停车场驾驶、紧急避险救助等争议场景,应形成专门审查指引。前端监督越扎实,后端纠错成本越低,刑罚适

用也就越能体现谦抑性和精准性。

第二,完善分层处置,实现依法定罪与精准追诉相统一。醉驾案件高效办理,应形成“行政处罚—程序出罪—相对不起诉—提起公诉”的分层处置格局。对于情节显著轻微、危害不大的案件,应依法适用刑法第十三条但书以及刑事诉讼法有关规定及时出罪;对于犯罪情节轻微,不需要判处刑罚的案件,可以依法作出相对不起诉决定;对于社会危害性较大、存在严重情节的案件,则应依法追诉、精准指控。分层处置不能停留于经验判断,应通过要素化审查予以具体化,将血液酒精含量、道路类型、驾驶距离、驾驶目的、事故后果,是否逃避检查、是否赔偿谅解,是否认罪悔罪等因素纳入统一考量框架。对拟不起诉案件,可通过公开听证、释法说理、内部备案审查等方式增强透明度和公信力。对不起诉后仍需行政处罚的,应及时做好行刑反向衔接,防止出现“不刑不罚”。

第三,坚持快慢分明,确保程序提速不以减损当事人诉讼权利为代价。对于事实清楚、证据充分、争议较小且行为人认罪认罚的案件,可以依法适用速裁程序、简易程序和集中办理机制,实现繁简分流、轻重分离。对证据存在争议、道路属性不明、行为人翻供,可能造成重大职业资格影响或者社会关注度较高的案件,则应转入普通程序审查,必要时依法开展自行补充侦查或者退回补充侦查。快慢分道的本质,在于根据案件复杂程度和处理后果差异合理配置司法资源。对简案快办,应确保权利告知充分,值班律师有效参与,认罪认罚真实自愿、量刑协商合法规范;对疑案精办,则应强化证据审查、程序保障和释法说理。只有把程序效率建立在实体准确和权利保障基础之上,快办机制才具有正当性。

第四,深化类案监督,推动从个案办理走向系统治理。危险驾驶案件数量大、类型集中、证据结构相对稳定,具备开展类案检索和数字监督的良好条件。检察机关应围绕血液酒精含量、驾驶场景、事故后果、强制措施适用、处理结果、行政处罚衔接等维度,加强数据归集、类案比对和专题研判,及时发现共性问题。对发现的区域性、类型化偏差,可通过案件评查、专题会商、制发检察建议等方式推动规则统一。轻罪治理进入精细化阶段后,监督



重心不应止于纠正个别差错,而应通过对同类案件裁量逻辑和处理结果的持续校准,实现从“纠正一案”到“规范一类”的转变。

第五,恪守比例原则,统筹刑事处理、行政处罚与社会修复工作。轻罪治理的目标,不只是完成刑事追诉,更在于实现责任追究、处罚强度与社会效果的协调统一。对依法不起诉、免于刑事处罚或者不作为犯罪处理的案件,应规范后续信息流转和管理机制,做到该行政处罚的依法处罚,该教育矫正的及时开展,该普法警示的有效落实。对初犯、偶犯且再犯风险较低的行为人,在依法惩治基础上,应更加注重教育、修复和回归社会,尽量避免附随后果的过度扩大化。比例原则在醉驾案件中的贯彻,要求刑罚后果、行政后果和社会后果保持必要均衡,使案件处理既守住道路交通安全底线,也避免因一次轻微犯罪导致行为人长期陷入制度性排斥。

醉驾型危险驾驶案件是轻罪治理的重要切口。高效办理此类案件,关键在于通过更精准的监督、更规范的程序、更统一的裁量和更完整的治理链条,实现惩治犯罪、保障人权、修复秩序和促进治理的有机统一。检察机关应当以醉驾型危险驾驶案件办理为抓手,推动轻罪治理由数量应对型向质效统筹型转变,由个案处理型向系统治理型深化,真正“高效办好每一个案件”落实到刑事司法办案全过程。

