

建立水源地生态保护检察机制,是践行“两山”理论和建设生态文明的具体实践,是检察机关严格依法办案,充分履行法律监督职能,督促生态环境资源部门严格依靠制度、依靠法治履行法定职责的重要推力。

强化融合检察促进水源地生态保护



优化办案模式规范证据标准 推进减刑、假释案件实质化审理

□张韧 彭云杰

最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部《关于加强减刑、假释案件实质化审理的意见》(下称《意见》)实施以来,在助推国家治理体系和治理能力现代化方面发挥着积极作用。笔者认为,当前检察工作可从以下三方面入手,强化能动履职,完善相关制度,进一步促进减刑、假释案件实质化审理。

一是优化办案模式。对减刑、假释进行监督是检察机关刑事执行检察的传统核心业务,减刑、假释监督从“办事模式”向“办案模式”转变经历了长期的实践探索。其一,从“事后监督”向“同步监督”转变。2012年修改的刑事诉讼法增加了检察机关减刑、假释案件同步监督职责。其二,从“书面审查”向“重点案件调查”转变。2007年《最高人民法院关于减刑、假释案件开庭审理程序的意见》要求,“减刑、假释法律监督工作应当实行书面审查与实际调查相结合、全面监督与重点监督相结合的工作方法”,明确了九类应当重点监督的罪犯;2014年最高检把“将减刑、假释案件作为案件办理,以办案实现减刑、假释监督”作为总的思路和原则,制定《人民检察院办理减刑、假释案件规定》,详细规定了事前、事中、事后同步监督的具体办案方式,要求对六类案件一律进行调查核实。其三,2015年5月,全国检察机关刑事执行检察工作会议提出八个转变,正式明确工作模式从以“办事”为主向以“办案”为主转变。其四,检察业务应用系统执检子系统全面上线运行,减刑、假释监督案件实现办案信息化。在此基础上,检察机关减刑、假释监督实现了持续规范化,并逐步进入案件化和诉讼化的提升过程,但是,现阶段与实质化审理的要求还存在差距。实质化审理的新要求对减刑、假释案件中检察权运行方式的转变亦将进一步催化作用,要求检察机关转变思维方式,优化办案模式。笔者认为,一方面,理念是行动的先导,理念只有内化于心、外践于行,才能发挥引领作用。“在办案中监督,在监督中办案”的理念应充分体现在检察机关办理减刑、假释案件过程中,在对刑罚执行机关、审判机关的履职合法性进行监督的同时,更应对罪犯是否符合减刑、假释条件进行实质性判断,克服片面、孤立的监督。另一方面,实质化审理应以审判为中心刑事诉讼制度改革为契机,检察机关应避免仅对刑罚执行机关形成的计分考核、奖惩立功等材料进行书面审查,更加注重审查、调查和侦查三种办案核实方式的综合运用。

二是规范证据标准。我国刑法在第四章刑罚的具体运用中对减刑、假释分别设有专节规定,但是内容较为原则抽象,需要制定刑事政策、司法解释和规范性文件等予以补充,增强可操作性。“同案不同判”是司法实践中长期存在的困境难题,因为现阶段减刑、假释案件规范化、案件化和诉讼化水平相对低于普通刑事案件,所以此类问题在减刑、假释案件中表现得更为突出,刑罚执行机关、审判机关和检察机关三者之间、同一机关的不同办案人之间对案件事实认定、证据采信和法律适用等存在认知差异,一定程度上影响了减刑、假释案件的司法公信力。为解决此类问题,部分地区司法机关采取联合制定规范性文件的方式,统一思想认识,规范案件标准,如笔者所在地区司法机关会签了《关于贯彻落实〈关于加强减刑、假释案件实质化审理的意见〉的实施办法(试行)》。在此基础上,检察机关应切实发挥以“我管”促“都管”的能动作用,牵头建立健全适应减刑、假释案件特点的证据收集指引和符合实质化审理要求的证明标准。证据收集在程序合法的基础上,应确保全面、客观,能够准确反映罪犯改造的一贯表现和财产性判项履行等情形。证明标准既应包括“符合减刑、假释条件标准”,也应包括“裁量减刑幅度标准”,尤其是符合减刑后的减刑幅度标准,因此可以将罪犯的改造考核得分及其奖惩的奖励作为重要参考依据,但是不能作为主要依据,甚至唯一依据,避免造成“踩点减刑”和“顶格减刑”。上级检察机关应进一步规范落实减刑、假释案件的备案审查制度,对案件办理过程中遇到的问题和分歧进行分析研判,强化对下级检察机关的业务指导和内部监督。同时,在大数据和信息化时代,检察机关应充分利用现有数据资源,如中国裁判文书网和全国法院减刑、假释、暂予监外执行信息网等平台,探索运用“类案检索”方式,规范自由裁量权,维护司法权威,努力让群众在每一个司法案件中感受到公平正义。而且,统一规范证据标准也能够为案件质量评查和司法责任制夯实基础,对于检察人员依法规范履行法定职责,不存在徇私舞弊、以权谋私、滥用职权、玩忽职守或者严重过失等情形的,即使罪犯减刑、假释后刑满释放或者假释期间又犯罪的,也不应追究相关人员司法责任。

三是专业化力量亟须强化。目前,无论是刑罚执行机关,还是审判机关、检察机关都存在缺少专门办理减刑、假释案件的司法力量,专业人才缺乏,相关办案经验不足,案多人少的矛盾普遍存在。监狱检察从以派驻检察为主的“一元主导”模式转变为“派驻+巡回”检察的“二元结合”模式,增加了监狱巡回检察的工作职责。根据减刑、假释案件实质化审理的新任务新要求,检察机关亟须建立一支忠诚、干净、担当的专业化办案团队专门办理减刑、假释案件。此外,通说认为,相较于减刑而言,假释在维持原判稳定性、促使罪犯主动改造和顺利回归社会、降低行刑成本等方面具有诸多优势。近年来,假释适用率较低,也是办案人员能力素质不足导致的不敢适用、不善于用的集中体现。检察机关应进一步以政治自觉、法治自觉促检察自觉,深入思考如何提高假释适用率,如可以借鉴普通刑事案件中的提前介入制度,在监狱分监区、直属分监区或者未设分监区的监区集体研究罪犯假释时,便开始列席相关会议,审查罪犯的日常改造表现和证据材料,为刑罚执行机关后续提请假释工作提供意见建议。

(作者分别为辽宁省沈阳市城郊地区人民检察院副检察长、综合业务部主任)

化提供了实践经验。

实现行政执法和刑事司法的双向衔接。“健全行政执法和刑事司法衔接工作机制”是中央提出的明确要求,最高人民检察院《关于推进行政执法与刑事司法衔接工作的规定》也作出了相关规定。水源地生态环境工作由于其特殊性,更需要加强行政执法和刑事司法的衔接。这种衔接不是单向的而是双向的。以山东省为例,省级和地市级关于加强生态环境行政执法与刑事司法衔接工作机制的实施意见已相继出台,生态环境违法犯罪案件的移送、受理、监督、审判等程序进一步规范,联席会议制度、联动制度、联动执法制度、重大案件会商督办制度以及信息通报共享制度等工作机制进一步完善。此外,水源地生态环境案件行政执法和刑事司法的双向衔接,还需要做好线索移送与法律监督工作,生态环境部门在日常监督管理以及查处生态环境违法行为的过程中,发现涉嫌生态环境犯罪案件,应当如实情况,组织调查收集证据,并作出移送涉嫌生态环境犯罪案件的书面报告。在行刑衔接逆向移送中,要进一步探析刑事处罚与行政处罚在适用“一事不再罚”原则上存在的分歧和刑事证据与行政证据在转化使用上存在的分歧,明确递进处罚案件、双罚并行案件、衍生处罚案件等在“行刑交叉案件”中常见的案件类型,细化行刑衔接逆向移送的适用范围。

实现生态保护与经济发展的平衡。根据《人民检察院公益诉讼办案规则》第99条规定,检察机关在环境民事公益诉讼中,在不损害公益前提下,可以适用调解制度。“认罚认赔”模式就是以刑事附带民事公益诉讼这一重要诉讼形态为突破口,将调解机制运用到环境民事公益诉讼程序中,通过依法调解的方式促使生态损害者主动承担赔偿责任,实现公益保护最大化的价值追求,促进生态保护与经济发展的有机统一。“认罚认赔”模式的运用需要把握五个程序节点:一是把握线索移送成案节点,即依托案件管理平台建立刑事检察与公益诉讼检察信息共享平台,实时掌握刑事检察部门移送的公益诉讼案件线索;二是把握证据收集固定节点,即借力刑事检察退回补充侦查手段,引导侦查机关对受损公益的范围、面积、后果等证据固定;三是把握实地走访调查节点,即对污染单位进行调查,这是调解的关键要素,亦是能否达成调解的关键步骤;四是把握调解协议启动节点,即调解协议的签订必须严格限制在开庭审理结束、案件事实查明之后进行;五是把握履行方式选择节点,即在法律规定的赔偿限额及公益保护底线范围内合理选择赔偿或补偿方式。

(作者单位:山东省淄博市淄川区人民检察院)



□姚弘韬

近年来,在加强生态环境保护、推进生态文明建设的大背景下,检察机关水源地生态保护实践活动处于不断完善阶段。为进一步筑牢水源地生态环境保护屏障,检察机关可以从具备复合生态系统特点的水源地入手,围绕“四大检察”创新融合发展,逐步构建以水资源保护为核心、周边植被保护为带、全域生态保护为网的保护格局,全力护航水源地生态保护和高质量发展。

水源地生态保护是检察机关的责任担当

建立水源地生态保护检察机制,是践行“两山”理论和建设生态文明的具体实践,是检察机关严格依法办案,充分履行法律监督职能,督促生态环境资源部门严格依靠制度、依靠法治履行法定职责的重要推力。党的十九大报告指出,要像对待生命一样对待生态环境,统筹山水林田湖草系统治理,实行最严格的生态环境保护制度。根据民事诉讼法第58条规定,对于破坏生态环境和资源保护的行为,检察机关可以支持有关机关和组织起诉,若有关机关和组织不提起诉讼,检察机关可以向人民法院提起诉讼。根据行政诉讼法第25条规定,行政机关违法行使职权或者不作为,致使生态环境资源遭受损害的,检察机关应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责,若行政机关不依法履行职责的,检察机关可依法向人民法院提起诉讼。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》进一步强调了检察机关要加大生态文明司法保护。

水源地生态保护的现实困境

首先,水源地生态保护不仅包括水污染治理和水质保护,还涉及河道清理、滩涂治理、水底修复以及水生态修复功能维护等,牵涉到的责任主体较多,职责分工也比较复杂。大多数水源地管理机构,如库区管理中心、湿地管理中心,其性质为事业单位,并不具备行政执法资格,因此在日常管理过程中,如果发现非法捕捞、非法排污等行为的,工作人员在现场只能进行劝阻,并将相关情况报给具有执法资格的环境保护部门等,如果具备执法资格的单位怠于履行职责,那么水源地管理机构就会陷入非常被动的境地。同时,

为进一步筑牢水源地生态环境保护屏障,可从具备复合生态系统特点的水源地入手,围绕“四大检察”创新融合发展,逐步构建以水资源保护为核心、周边植被保护为带、全域生态保护为网的保护格局,全力护航水源地生态保护和高质量发展。

随着时代的发展,生态环境检察工作必然会走上专门化道路,成为未来环境治理领域的一种发展趋势,这不仅要求办案机构的专门化,更要求工作理念、知识技能以及运行程序的专门化。

对于水源地污染者的责任追究方式比较单一,而修复受损的生态环境是一个持续性的过程,尽管已有相关司法解释规定,向被告方追究责任的方式主要有要求其履行完全修复责任、支付生态环境损害赔偿费用等,但是有时还面临“执行难”问题,因此大多会选择支付生态环境损害赔偿费用的责任追究方式,这就导致在司法实践中保护水源地生态环境的责任追究方式单一,而这种单一的责任承担方式虽然在一定程度上避免了“执行难”问题的产生,但是并不足以实现水源地一体保护和修复。

其次,环境污染损害不同于一般侵权行为,具有损害行为隐秘性强、损害结果潜伏期长和环境司法鉴定成本高特点,直接影响了证据的收集和保全。因为水源地水体具有流动性,水污染突发案件就必须讲究证据的即时性,如果超过一定时限就难以固定证据,司法诉讼也就难以有序开展。虽然民法典第1230条规定了环境侵权责任适用无过错责任原则下的“举证责任倒置”分配规则,极大降低了原告的诉讼难度,但多适用于民事侵权案件,就环境民事公益诉讼案件而言,举证责任承担目前仍主要是“谁主张谁举证”。不仅如此,检察机关除了需要就环境污染者实施了足以损害公益的排污行为进行举证外,还要就其行为的违法性进行论证,因为根据《人民检察院公益诉讼办案规则》第90条规定,如果不存在违法行为,则应当终结案件。公益诉讼程序不同于刑事诉讼程序,国家强制力体现并不明显,且在办案过程中要投入大量司法资源,如果仅依靠检察机关的力量进行调查取证,难免会出现“心有余而力不足”的现象。

再次,“四大检察”“十大业务”检察工作新格局的形成,为从职能分工和办案模式方面提升生态环保领域法律监督质效奠定了坚实基础。生态环境往往涉及多个部门的工作,职能的交叉、权能的分散,不利于形成高效、统一的监督机制。大多数污染环境刑事案件都会涉及公益诉讼线索,不可避免会出现线索过滤不恰当或移送不及时、不到位等问题,在办案过程中,习惯依据传统刑事办案要求,侧重关注案件是

否构罪、此罪还是彼罪,而忽略案件可能涉及的民事侵权责任和行政责任,特别是在引导侦查过程中,容易忽视相应民事诉讼证据的固定,导致错失追偿追索的机会。而且在刑事案件基础上提起公益诉讼,要先后完成线索发现、评估、立案、审查、公告、审批、起诉等流程,相对于刑事检察部门来说,在客观上会拉长办案周期,影响办案效率。此外,还存在一种情况,即有些刑事案件在立案时其案由并非污染环境犯罪,但是随着案件的查办,逐渐发现了公益诉讼线索,对于这种情况,也亟须设计出一套机制,使案件线索能够实时移送,实现此类案件的一体化办理。

水源地生态环境检察的路径探索

实现生态环境检察专门化。围绕生态环境保护职能,拓展检察覆盖面,探索建立水源地生态保护检察办案组制度,实行“以刑事检察为先导,以公益诉讼为主导,以民事、行政检察为补充”的四大检察一体化集中办案模式,配备水源地生态保护检察官,一体履行破坏环境资源保护犯罪刑事检察、环境资源保护公益诉讼检察和环境资源民事检察、行政检察监督职能,将以往分散的水源地生态保护刑事、民事、行政和公益诉讼检察职能,相对集中地纳入水源地生态环境保护专门化道路,成为未来环境治理领域的一种发展趋势,这不仅要求办案机构的专门化,更要求工作理念、知识技能以及运行程序的专门化。对环境刑事案件判断、对环境公益诉讼案件的介入,对相关侦查活动和审判活动的监督,都需要检察机关办案人员具备较强的专业知识。这就需要充分发挥检察一体化优势,探索构建职责清晰、上下对应、运行顺畅的生态环境检察组织体系,统一法律政策适用,规范线索管理、案件审批、提办、参办、交办、督办案件,调配力量办理重大疑难复杂案件,组织重大专题调研等活动。在特定案件中也可以设立专门检察机关,比如2020年3月,重庆市两江地区检察院的批准设立,为生态环境检察专门

为准确把握生产、销售有毒、有害食品罪中的“有毒、有害的非食品原料”,必须强化实质判断标准

以双法益评价“危害人体健康”要件



□金华捷



司法实践中,为准确把握生产、销售有毒、有害食品罪中的“有毒、有害的非食品原料”,2021年“两高”《关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》(下称《解释》)修订了原第20条第二、(三)项内容,合并成为《解释》第9条第二、(二)项,并在该条第一、(一)项的内容上增加了“危害人体健康”限定条件。应该看到,“危害人体健康”要件的增设,强调了司法机关对于“有毒、有害的非食品原料”的实质判断标准。

随着犯罪手法的技术化,原来一些非法添加物质的毒害性经过化学处理后,其中有毒、有害的物质被清除,换言之,一类物质因具有毒害性而被法律、法规以及相关名录禁止添加、使用,而在具体案件中,该类物质经过技术处理后,鉴定、检验机构已经无法检测出其中的有毒、有害成分,对于这类依然属于“危害人体健康”而实质上又无法检测出有毒、有害成分的情形,能否认定为“有毒、有害的非食品原料”,司法实务中不无争议。

例如,老油火锅类的案件就是其中的典型。这类案件中的火锅锅底不少被查出含有大量黄曲霉素,长期使用将极大增加食用者罹患严重疾病的风险。但确有一些老油火锅案件中的油品未检测出常见的黄曲霉素等有毒、有害成分。对于这类案件的处理,理论界和实务界存在分歧。有观点认为,既然案件中无法检测出有毒、有害成分,就应该坚持实质判断原则,不认为是“有毒、有害的非

食品原料”。也有观点认为,只要涉案物质是由于会危害人体健康而被法律、法规或者相关名录禁止添加、使用,就应该被直接认定为“有毒、有害的非食品原料”。对此,笔者认为,类似案件的认定逻辑还须结合法理和实践详细论证。

首先,需要界定“危害人体健康”所反映的实质性标准,针对的是哪一个环节、哪一个层面。从司法解释设立大前提到司法机关采用逻辑三段论得出结论,涉及两个环节:第一个环节是应然层面上设立司法解释过程中筛选的环节,该环节解决的是司法解释中的“有毒、有害的非食品原料”是根据什么标准设立的,即相关物质是基于什么原因而被法律、法规以及相关名录禁止添加和使用,进而属于司法解释规定的“有毒、有害的非食品原料”。这个环节的毒害性,是抽象意义上的毒害性。第二个环节则是实然层面上司法认定得出结论的环节,该环节解决的是实际案件中的非法添加、使用的物质必须符合什么具体特征和标准。这个环节的毒害性,则要求具有具体、实际的毒害性。从《解释》第9条表述来看,“危害人体健康”同时限定第一、(一)项和第二、(二)项规定,旨在规定相关物质基于什么原因,由法律、法规和相关规定禁止添加、使用。显然,实质性判断标准针对的是第一个环节,即某类物质

只是因为危害人体健康而由法律、法规和相关名录禁止添加、使用的,就可以认为是刑法第144条规定的“有毒、有害的非食品原料”,至于实际案件中涉案物质是否检测出有毒、有害成分,则不是司法解释所应规制的内容。

其次,生产、销售有毒、有害食品罪侵害的对象是食品安全秩序和人体健康双法益。这两种法益所要求达到的侵害程度是不同的。其中,犯罪行为对于食品安全秩序的侵害须达到受害的程度。从该罪的客观方面看,只要有人掺入了禁止添加、使用的物质,就会必然地侵犯到食品安全秩序。而对于人体健康的侵害只要达到抽象危险程度即推定、拟制的危险即可。从生产、销售有毒、有害食品罪的立法模式来看,立法者借鉴了抽象危险犯的立法模式,并不要求对人体健康造成具体危险状态。《解释》在“有毒、有害的非食品原料”界定上,增设了“因危害人体健康”的限定条件,这使抽象危险犯的立法模式更合乎逻辑。同时,该罪的社会危害性通常大于生产、销售不符合食品安全标准的食品罪,因而该罪通过立法来拟制危险,也不以出现具体危险状态作为入罪标准,也具有正当性。正因如此,该罪在危害人体健康的刑法评价上采取了推定模式,即只要行为人掺入了因危害人体健康而由法律、法规以及相关名录禁止添加、使用的物质,在行为对象上符合“有毒、有害的非食品原料”的特征,司法机关即推定涉案行为已经侵害了人体健康,无须再进行具体判断。诸如老油火锅类案件,司法机关在罪与非罪的判断上,不需要鉴定检验机构实际检测出有毒、有害成分。

最后,现有检测方法、手段具有局限性,只能对具有国家标准的有毒、有害成分进行检测。目前,对于其他不具有国家标准的成分,通过“盲检”的方式是无法检测出有毒、

有害成分的。例如,实践中有的案件的涉案人员并不是具有专业知识的从业人员,大多是为了降低运营成本,而直接循环使用回收的废弃油脂或者通过使用化学物质调节清洁度,使油品达到检验指标,所以,涉案人员一般也无法向司法机关提供和说明涉案油品的成分。这也导致一些具体案件中,鉴定检验机构既无法检测出常见的黄曲霉素、苯并芘等有毒、有害成分,也无法检测其他有毒、有害成分。但是,这并不意味着涉案物质不具有毒害性,只是根据现有的检测手段,无法检测出具有国家标准毒害性成分。因此,以是否实际检测出有毒、有害的物质作为界定“有毒、有害的非食品原料”的标准,在实际操作中存在障碍。

笔者认为,生产、销售有毒、有害食品罪规制的对人体健康的危害,是一种法律上的推定。从刑法的视角来看,对于一些案件的社会危害性,并不是体现在涉案物品实际含有的有毒、有害成分上,而是法律、法规对于制作方法的抽象危险的否定性评价。在这类案件中,只要认定行为人使用了这种非法添加禁用物质的作案手法,即应推定该行为对人体健康具有危害性。

当然,在有些情况下,使用回收食品作为原料可能是某些地区的传统饮食文化。因此需要注意的,是要合理区分民俗工艺行为和典型的使用回收食品作为原料的犯罪行为。二者存在一定的差别:一是在动机上,典型的以回收食品作为原料的犯罪行为是以降低经营成本作为犯罪动机;而民俗工艺行为通常为纯粹出于风俗习惯或者为改善、提高口味而使用这种工艺。二是在收集原料的行为方式上,典型的以回收食品作为原料的犯罪行为通常采取向社会收购或者在后厨管道收集废弃物质的方式获取涉案原料;而民俗工艺行为则采用的是特定的工艺手法。(作者单位:上海市人民检察院第三分院)