

# 谁破坏谁治理 岂能企业获利国家买单

## 追缴代履行费！阿拉善一行政非诉执行检察监督案成生态司法治理样本

□本报记者 沈静芳

位于内蒙古自治区西部的阿拉善盟，是“三北”地区自然条件最恶劣、生态环境最脆弱、荒漠化最严重的地区之一。而就在这片生态极其脆弱的土地上，却发生了一起因矿业公司未履行矿山地质环境恢复治理责任而引发的行政非诉执行检察监督案。

面对满目疮痍、亟待恢复的矿山，阿拉善盟检察机关公益诉讼检察与行政检察融合发展，维护了行政机关行政强制执行的合法性和公信力，捍卫了“谁破坏谁治理”的生态环境治理原则，避免了国有资产流失。

日前，该案入选最高检围绕“行政检察助力生态环境和资源保护”主题发布的“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列典型案例（第十二批）。

阿拉善盟检察院与阿拉善盟中级法院就案件进行充分沟通



### 数次督促 矿业公司仍拒不缴纳代履行费

内蒙古自治区某矿业有限责任公司（下称“矿业公司”）在铁矿采矿许可证到期且停止开采后，一直未履行矿山恢复治理责任。相关职能部门经实地勘察后发现，被采铁矿存在严重的地质灾害隐患，甚至威胁到附近道路通行安全，亟待恢复和治理。

2016年11月，阿拉善盟检察院分院向阿拉善盟腾格里经济技术开发区自然资源局（下称“开发区自然资源局”）制发公益诉讼诉前检察建议，建议其依法履行对某矿业公司恢复治理铁矿山地质环境的监督管理职责。开发区自然资源局采纳该建议后多次向矿业公司下达责令履行恢复治理行政决定书，但矿业公司一直拒绝履行。矿山地质环境恢复治理刻不容缓，经检察机关建议，开发区自然资源局决定以代履行的方式强制执行。

就这样，恢复治理工作在开发区自然资源局的推动下顺利开展，曾经千疮百孔的矿山逐渐恢复了绿色生机。

2018年9月，开发区自然资源局作出《责令限期履行催告书》及《责令限期履行决定书》，责令矿业公司缴纳一期发生的代履行费用700万元。矿业公司对此提起行政诉讼，阿拉善盟左旗法院以开发区自然资源局代履行强制执行未正确履行告知程序为由，判决该局撤销其作出的《责令限期履行决定书》。

此时，矿山地质环境恢复治理工作已接近尾声，代履行程序却被法院认定违法，这让开发区自然资源局左右为难。为尽快恢复地质环境，消除安全隐患，开发区自然资源局经请示地方政府后，决定继续完成恢复治理工作。治理工程竣工验收后，经专业评审，决算金额为1815万元。

2020年12月、2021年1月，开发区自然资源局又先后两次向矿业公司发出《责令限期履行催告书》和《责令限期履行决定书》，责令矿业公司缴纳全部代履行费用1815万元。矿业公司未在法定期限内申请行政复议或提起行政诉讼。

2021年7月21日，开发区自然资源局再次向矿业公司送达《责令限期履行催告书》，矿业公司仍未履行。同年9月，开发区自然资源局向法院申请强制执行。然而，阿拉善盟左旗法院仍以开发区自然资源局代履行强制执行未正确履行告知程序为由，裁定不准予执行《责令限期履行决定书》。

无奈之下，2021年10月11日，开发区自然资源局向阿拉善盟检察院分院反馈上述情况，并请求检察机关予以监督。



阿拉善盟检察院利用远程会商系统向内蒙古自治区检察院汇报相关工作

### 检察监督 实现公共利益最大化

自检察机关发出公益诉讼诉前检察建议起，这一行政争议已经持续近5年的时间，但承办检察官的目光从没有停止过对案件进展情况的关注。

据承办检察官谢志平介绍，接到开发区自然资源局的监督申请后，检察机关第一时间调阅了该局执法卷宗、法院诉讼卷宗和申请行政非诉执行卷宗，重点审查了代履行的事实和法律依据。检察机关认为，矿业公司作为采矿权人，在矿山采矿许可证到期后，未按照《矿山地质环境保护规定》履行矿山恢复治理责任，经开发区自然资源局多次行政责令后仍拒不履行。开发区自然资源局通过代履行方式强制执行责令恢复治理的行政决定，并通过验收，代履行产生的费用依法应由采矿权人矿业公司承担。另外，法律没有赋予自然资源部门代履行费用的强制执行权，开发区自然资源局依据行政强制法第53条规定，向法院申请强制执行，有事实和法律依据。开发区自然资源局代履行和责令限期履行决定书两个关联但相互独立的行政行为。本案中，法院审查的对象应是《责令限期履行决定书》，并且代履行行政行为已经生效，作出程序也没有达到明显且重大违法程度，阿拉善盟左旗法院以

代履行程序违法为由，裁定不准予执行，显然不当。

谢志平表示，行政诉讼法第74条第一款第一项规定：“行政行为有下列情形之一的，人民法院判决确认违法，但不撤销行政行为：（一）行政行为依法应当撤销，但撤销会给国家利益、社会公共利益造成重大损害的”。开发区自然资源局代履行矿山恢复治理的行为已经完成，无重新作出行政行为的可能性和必要性。而代履行费用若无法进入执行程序，国家利益将受到严重损失。阿拉善盟左旗法院作出“不准予执行裁定，不符合上述法律规定。”

该案因行政公益诉讼督促履职而起，涉案金额较大，阿拉善盟检察院分院认为有必要提级办理，遂建议开发区自然资源局向上一级法院申请复议。阿拉善盟中级法院受理后，阿拉善盟检察院分院与其进行了充分沟通并联合召开公开听证会，详细听取矿业公司的意见。

在2021年12月举行的听证会上，矿业公司称，公司一直没有收到开发区自然资源局作出的《责令限期履行决定书》，不存在履行义务；开发区自然资源局的行政行为系反复、同一的无效行为，其早在2018年作出的

《责令限期履行决定书》就已被阿拉善盟左旗法院判决撤销，此次改案号后重新作出，系同一无效行为，无效行为自始无效；名为代履行，实为侵犯企业合法权益；开发区自然资源局在复议申请书的第二条认可“代履行后由矿业公司代理人签字确认的会议纪要、文书送达回证、航拍视频、简报等”，充分证明开发区自然资源局在代履行前未制作和送达《行政强制催告书》《行政强制代履行决定书》两项法定前置程序。而在公司不知情的情况下的代履行，系开发区自然资源局的单方面行为。

检察机关综合上述情况，进行全面审查后认为，区自然资源局代履行程序虽有瑕疵，但没有达到严重违法的程度，对此种情形，法律明确可以确认违法，但不撤销行政行为。法院审查强制执行申请时，没有充分考虑代履行执行内容的不可逆性，不准予执行意味着对区自然资源局追缴代履行费用的否定，有违“谁破坏谁恢复”的原则，致使代履行费用难以被追回，国家利益受到损害，公益保护目的无法实现。

2021年12月10日，阿拉善盟检察院分院依据上述理由向阿拉善盟中级法院发出检察建议，建议准予执行。



沟壑纵横的土地犹如大地的疤痕



经过治理，大地的伤痕正在愈合

## 发挥行政检察独特作用 助力生态环境和资源保护

□内蒙古自治区检察院 孙璐怡

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央为核心的党中央对全面加强生态环境保护、坚决打赢污染防治攻坚战作出系统部署和安排，大力推进美丽中国建设。最高检强调，要改进和加强生态环境和资源保护检察工作。

近年来，内蒙古自治区各级检察机关行政检察部门深入学习贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想，全面贯彻党中央决策部署和最高检要求，充分发挥行政检察“一手托两家”在服务保障生态环境和资源保护中的独特作用，办理了一批未履行矿山地质环境恢复治理责任、非法占用毁坏林地等行政检察案件。阿拉善盟检察院分院办理的某矿业公司未履行矿山恢复治理行政非诉执行检察监督案就是其中之一。

根据矿产资源法、《矿山地质环境保护规定》的相关条款，案涉企业应当因地制宜开展复垦利用、补植复绿等恢复治理义务。检察机关在办理案时，充分开展调查核实，确保生态环境和资源保护领域行政检察执行到位。从非诉执行受理、审查、执行等环节入手，

应于执行而裁定不予执行、不应执行而准予执行等情形，积极参与生态环境治理，依法支持代履行制度的应用，以高质量检察履职助力生态环境和资源保护。

另外，我们在全自治区部署开展土地执法查处领域行政非诉执行监督专项活动和“保护草原林地”行政检察专项行动，助推自然资源和林草法治建设。注重加强案件线索摸排，协调自然资源和林草主管部门调取近年来办理的行政处罚案件以及向法院申请非诉执行案件相关情况。注重健全协作配合机制，内蒙古自治区检察院与自治区自然资源厅会签《关于建立自然资源行政执法与行政检察衔接工作机制的意见》，与区林业和草原局会签《关于在森林草原执法查处领域加强协作配合的意见》，畅通信息共享、案情通报、案件移送渠道。专项活动开展以来，全区检察机关共办理自然资源和林草领域非诉执行监督案件1181件，提出检察建议1030件，涉及各类土地面积1.9万亩。

下一步，我们将充分发挥典型案例的示范引领作用，更好地以行政检察助力生态环境和资源保护，为筑牢国家北疆生态安全屏障贡献检察力量。

### 融合发力 啃下矿山恢复治理“硬骨头”

“矿山地质环境恢复治理是一道必答题。但要答好这道题，既需要各单位各部门融合发力，也需要依法治理，有序治理，从而为更多矿山地质环境的恢复治理蹚出一条路来。”在谢志平看来，这一案件对于司法机关来说既是一道法律题，也是一道政治题，“一个案件就是一部活生生的教材，这也将成为生态司法治理的样本。”

阿拉善盟中级法院同样以审慎的态度办理这起案件。经过公开听证听取各方意见后，承办法官向开发区自然资源局提交的证据材料进行进一步审查后认为，矿业公司对行政机关要求其恢复治理地质环境是明知的，在其不履行地质环境恢复治理义务时，经催告后区自然资源局才作出代履行决定。地质环境恢复治理代履行费用1815万元是按照成本合理确定的。代

履行时，开发区自然资源局作为作出决定的行政机关派员到场进行监督，而且代履行费用已实际发生。代履行是当事人拒绝履行行政义务时，由行政机关或者委托第三人代替当事人履行，并向当事人收取履行费用的执行方式。代履行是与执行罚、直接强制执行并列的一种行政强制执行方式。代履行的核心是义务的替代履行，对当事人而言是作为义务转化为了金钱给付义务；对行政机关而言，通过代履行，避免了强制手段的使用，实现了行政管理目的，恢复了行政管理秩序。代履行决定书应当送达，本案中，开发区自然资源局按照送达地址确认书中确认的地址向矿业公司进行了送达，物流单能够印证已签收的事实，矿业公司主张没有收到《责令限期履行催告书》《责令限期履行决定

书》与事实不符。矿业公司在法定期限内没有申请行政复议也未提起行政诉讼，在该决定书生效后三个月内，开发区自然资源局向阿拉善盟左旗法院申请强制执行《责令限期履行决定书》，决定认定事实清楚、证据确凿，适用法律、法规正确，程序合法，符合强制执行的条件。依照行政诉讼法、行政强制法及《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》有关规定，裁定撤销阿拉善盟左旗法院不准予执行裁定，并准予执行开发区自然资源局作出的《责令限期履行决定书》。

近日，承办检察官再次来到矿山地质环境恢复治理现场回访时发现，曾经岩石裸露、尘土飞扬的景象已成为过去，一簇簇顽强的绿植正在山石间迸发着勃勃生机。

