检察日报 ZHENGHE ZHOUKAN

政和周刊

行政检察

2025年9月24日

第 084 期

本刊策划 李英华 杨 波
编 辑 刘文晖
美 编 赵一诺
校 对 郝涛涛

联系电话
010-86423425
电子信箱
xinminxing2020@163.com

破坏生态环境被罚后，为何能“金蝉脱壳”

广东中山：堵住企业恶意注销漏洞 防止行政处罚决定“悬空”

□本报记者 高燕艳 通讯员 钟黎洁 卢倩恩

办案组分析研讨案情。

“我们又发现了一家企业在破坏生态环境后，企图通过注销登记的方式逃避行政处罚。多亏咱们建立的防范企业恶意注销登记工作机制，成功阻止了他们的逃避行为。”近日，广东省中山市第一市区检察院（下称“第一市区检察院”）检察官张颖接到该市生态环境局工作人员的电话。

通过办案推动多部门联合建立防范企业恶意注销登记工作机制，是近年来中山市检察机关深入践行习近平法治思想和习近平生态文明思想，以高质效行政检察履职守护绿水青山的一个缩影。

这项工作机制是如何产生的？这还要从最高检日前发布的一件生态环境检察典型案例说起。

行政处罚为何不能落实？

2016年，某废品收购站因环境违法行为被中山市生态环境局作出行政处罚决定，但行政处罚迟迟未得到有效落实。生态环境局向中山市第一法院（下称“中山一法院”）申请强制执行时，却被法院裁定驳回。

依托中山市检察院与市司法局联合签署的《关于加强行政检察与行政执法监督衔接工作实施方案》中行政机关申请法院强制执行案件同步抄送检察机关的工作机制，2022年2月，中山市检察院发现上述生态环境领域行政处罚未能得到有效落实的监督线索，遂依职权启动监督程序。根据同级监督原则及一体化办案机制，该院将线索交由第一市区检察院办理。

违法是既定事实，行政处罚为何不能落实？带着疑问，承办检察官调取了该案行政处罚卷宗及法院执行卷宗，对线索涉及的案件事实、证据材料、程序流转等关键要素逐一梳理、核查。

“该废品收购站在收到行政处罚决定书后，既未依法履行处罚义务，也未申请行政复议或提起行政诉讼，而是偷偷进行了注销登记。生态环境局于是以该废品收购站的投资人为被执行人向法院申请强制执行，但法院以变更后的被执行人主体不适格作为理由之一裁定不准予执行。”承办检察官回忆道。

根据《最高人民法院关于民事执行中变更、追加当事人若干问题的规定》第十三条，“作为被执行人的个人独资企业，不能清偿生效法律文书确定的债务，申请执行人申请变更、追加其投资人为被执行人的，人民法院应予支持。个人独资企业投资人作为被执行人的，人民法院可以直接执行该个人独资企业的财产”。

“本案中，废品收购站为个人独资企业，生态环境局申请强制执行时该收购站已注销，可以申请变更其投资人为被执行人，法院以被执行人主体不适格为由裁定不准予执行，属于适用法律错误。”承办检察官说。

从海量数据中筛出类案线索

“我们经过走访调研发现，案涉废品回收站的行为并非个例，还有很多理应被处罚的企业钻简易注销登记制度的空子‘金蝉脱壳’。”承办检察官向记者介绍，要在短时间内精准挖掘出同类案件线索，必须借助大数据分析，用数字化手段提升监督质效。

确定思路后，第一市区检察院行政检察部门与检察技术部门通力协作，以办案需求为导向，围绕数据来源、数据获取方式、数据分析关键词、数据分析步骤等方面，研发“涉企业注销行政非诉讼执行类案监督模型”，通过在个案办理中发现的企业恶意注销登记逃避行政处罚情形提取监督要素，设置数据研判规则。

随后，承办检察官在中国裁判文书网上检索了生态环境领域2019年至2020年间被裁定不准予执行的涉企业注销的行政非诉执行案件数据，调取了2019年至2020年间当地法院在生态环境领域裁定不予受理的案件数据、行政部门作出行政处罚决定的时间数据，以及企业注销登记的时间数据。

通过对上述4组数据进行碰撞、对比和筛查，承办检察官发现，2014年至2019年间，包括废品收购站、塑料加工厂、金属制品厂在内的25个公司或个人，因未依法环评、环保设施未经验收投产、违法排污等环境违法行为分别被予以行政处罚，而相关处罚决定却因各种情况未得到落实。其中，23个公司或个人在法定期限内既未履行相关义务，亦未申请行政复议或提起行政诉讼，经催告后仍未履行；2个公司在申请行政复议或提起行政诉讼被驳回后亦未履行。

“我们组建了办案组，全面梳理、分析了相关的25起案件，发现法院存在适用法律错误导致对被执行人主体认定错误，以及案件受理超期、违法送达等问题，同时还发现生态环境局在多个履职环节存在超期等程序不规范情形。”承办检察官介绍道，25起案件中有5个主体存在恶意注销情况，市场监管局已撤销了注销登记，将依法重新向法院申请强制执行，其余存在行政机关申请超期等问题的案件，行政机关采取督促当事人自动履行、与当事人协商、补充申请强制执行等方式实现行政处罚的落实。

据记者了解，第一市区检察院目前已利用“涉企业注销行政非诉讼执行类案监督模型”，使“罚而不缴”“裁而不执”“逃避执行”等异常情形从17668条海量的数据中“显现”出来，从中发现监督线索，筛查出生态环境领域因企业注销登记影响执行案件线索66条，立案监督50件。该监督模型在广东省检察机关得到有效推广和运用。

助力堵塞执法、司法漏洞

环境影响评价是在发展中守护绿水青山的第一道防线。塑料、五金、家具等建设项目及所处区域，尤其是建设在饮用水水源保护区等环境敏感区域的项目，会直接影响生态环境保护，依法应当进行环境影响评价。

“我们通过监督模型发现的上述25起案件所牵涉的企业都存在未进行环境影响评价即开工建设、环保设施未经竣工验收合格即投入使用的违法行为。被予以行政处罚后，这些企业却通过恶意注销登记，逃避承担环境违法责任。”承办检察官表示，如何抓源治本，堵住行政机关作出行政处罚后企业恶意注销登记导致出现被执行人主体不适格的漏洞，成为检察机关在助力生态环境保护中绕不开的一道必答题。

为挖掘出案件背后存在的深层次问题，办案组通过走访生态环境、市场监管等部门深入了解情况。“我们发现，企业申请简易注销登记所需材料简单，登记机关对申请材料主要进行形式审查，很难及时、准确甄别企业是否存在恶意注销登记逃避处罚等行为。此外，执法机关、司法机关和登记机关之间存在信息壁垒，一些执法机关和司法机关即便发现了恶意注销登记行为，也未能进行有效的追责救济，让一些违法企业钻了制度的空子。”

针对调查中发现的问题，第一市区检察院一方面加强与市生态环境局、市司法局等行政部门的沟通交流，共同剖析导致问题发生的原因，共商前端预防、中端管控的协同解决方法；另一方面，聚焦此类案件“责任主体追加”“执行程序适配调整”等核心难点，积极与法院进行个案研讨、类案梳理，联合探索具有可操作性的“执行破局”路径，保障行政处罚决定的权威与执行实效。

2022年7月25日，第一市区检察院向中山一法院发出检察建议，督促法院强化对被执行人主体资格的审查，确保正确适用法律，避免错误裁判，并严格依照法定程序，规范行政非诉执行案件受理、送达等程序。同年8月8日，第一市区检察院经请示中山市检察院同意后，向市生态环境局发出社会治理检察建议，建议完善和规范行政处罚程序。

在检察机关的推动下，中山一法院积极采取相应举措：对涉个人独资企业等案件出现主体注销情况的，区分企业主体注销时间在行政处罚前和处罚后两类情形，并分别明确两类情形的裁判规范，统一对该类案件的裁定标准，并加强执行程序规范化建设，避免同类问题再次发生。

“收到检察建议书后，我局成立整改工作专班，对全市三年来共计387起行政处罚案件进行了全面梳理排查并结合实际逐一整改，同时在全市范围内开展执法人员培训、印发执法工作流程等，促进全市生态环境系统规范执法。”市生态环境局工作人员说。

检察建议书制发后，第一市区检察院积极开展“回头看”，通过查阅资料、座谈交流、派员参加整改动员会等方式，对检察建议的落实情况进行回访核查，推动检察监督工作形成完整闭环。

遏制企业恶意注销登记乱象

从个案办理到类案监督，检察机关虽然督促相关部门采取了有效措施堵塞执法、司法漏洞，但如何才能从源头上杜绝企业以恶意注销登记方式逃避行政处罚的现象再次发生？在办结案件后，第一市区检察院办案组陷入了更深的思考。

在通过对有关法律法规、政策文件及工作现状进行调研，了解建立行政处罚信息与企业注销信息共享机制的依据及存在的障碍后，2022年9月8日，第一市区检察院与市生态环境局、司法局、市场监管局就建立行政处罚信息与企业注销信息共享机制的总体原则、工作目标、具体内容及流程等问题磋商、座谈，各方当天达成初步共识。

2023年5月6日，第一市区检察院联合中山一法院、司法局、生态环境局、市场监管局、市政务服务数据管理局等部门，出台《中山市防范生态环境领域尚未完全履行罚没款的行政处罚决定的企业恶意注销登记工作机制》（下称《机制》），从源头上破解环境违法行为“执行难”困局以及“程序空转”难题。

作为广东省首个生态环境领域防范企业恶意注销登记的文件，该《机制》明确了市生态环境局定期向市市场监管局推送“黑名单”“白名单”，市场监管局及时对“黑名单”内的企业进行限制，市司法局、市政数局积极推进信息化数据共享，检察机关发挥行政检察职能作用，加强监督指导。

“该《机制》有效打破了生态环境部门和市场监管部门之间的信息壁垒，实现了双向信息共享，可有效防范被处罚主体通过恶意注销登记的方式逃避行政处罚，为生态环境保护、营造法治化营商环境提供了有力的司法保障。”市生态环境局工作人员表示。

记者了解到，2023年5月以来，中山市生态环境局已依托该机制向该市市场监管局移送“黑名单”23批次、“白名单”25批次，累计限制企业注销登记585家次，解除企业注销限制313家次，企业恶意注销登记的乱象从源头上得到了有效遏制。

以高质效办案推动社会治理

全国人大代表、广东省中山市霞湖世家服饰有限公司客服部总监 米雪梅

今年是“绿水青山就是金山银山”理念提出20周年，也是行政诉讼法施行35周年。一直以来，检察机关深入学习贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想，深化和完善生态环境保护检察举措，持续助力打好蓝天、碧水、净土保卫战。

广东省中山市检察机关在办理某废品收购站等25个单位环境违法行政非诉执行检察监督案的过程中，没有就案办案，而是积极从个案出发，进一步寻求类案治理方案，以类案监督堵塞执法、司法漏洞，并自主研发大数据法律监督模型，迅速找准案件“症结”，向法院制发检察建议加强被执行人主体资格审查等，向生态环境部门制发社会治理检察建议促进规范行政处罚程序，这种“发现问题—解决问题—源头治理”的思路和做法值得借鉴和推广。

同时，检察机关牵头，与多家单位联合出台《中山市防范生态环境领域尚未完全履行罚没款的行政处罚决定的企业恶意注销登记工作机制》，凝聚生态保护行政执法与司法联动协作合力，防范企业恶意注销登记逃避行政处罚行为，推动环境违法行为得到及时查处并执行到位。

希望检察机关可以进一步推广本案的经验和做法，充分发挥法律监督职能作用，加强与行政机关的协作配合，共同防治企业恶意注销登记行为，推进社会治理，持续为社会发展注入动能、贡献力量。

这个家重燃希望

□本报记者 林建安
通讯员 张著维 谯林森

“一万多元的加处罚款免除了，我们家的困难终于缓解了！”9月4日，在贵州省德江县检察院举行的一场公开听证会上，电动车专卖店经营者杨某几度哽咽。

2024年12月，杨某因销售的电动自行车不符合国家标准，被德江县市场监管局依法处以1.1万余元罚款。由于法律意识淡薄，杨某未在规定期限内缴纳罚款，也未申请行政复议或提起行政诉讼，导致逾期产生加处罚款，累计罚款金额达2.2万余元。该县市场监管局催告无果后，依法向法院申请强制执行。

今年8月17日，家庭经济陷入困境的杨某抱着最后一线希望来到德江县检察院申请监督。

“接到执行通知那晚，我一整宿没合眼。”杨某对承办检察官文渔说，当时家里3个孩子都在上学，还有年迈的父母要赡养，店铺生意一直不好，这笔罚款实在难以承担。

“行政处罚必须落实，但也应充分考虑当事人的实际情况。”承办检察官经调查核实发现，杨某的3个子女分别就读高中和大学，父母年迈多病需要长期用药，全家仅依靠小店的微薄收入维持生计，家庭经济确实存在困难。

为进一步查清案件事实、化解行政争议，德江县检察院决定就此案召开公开听证会，邀请人大代表、政协委员、人民监督员担任听证员，并通知县市场监管局、县法院等相关单位派员参加。

听证会上，文渔详细介绍了案件的基本情况、在案证据及检察机关调查核实结果，并进行了释法说理。鉴于杨某家庭确实困难，在不合格车被没收后，杨某对买车人采取了退款等补救措施，根据《中华人民共和国行政处罚法》第六十六条、《中华人民共和国行政强制法》第四十二条，当事人确有经济困难的，可以申请延期或者分期缴纳罚款；采取了补救措施的，可依法减免加处罚款，听证员在充分讨论后一致认为，杨某的情况符合分期缴纳罚款或减免加处罚款的规定。

“我们同意免除加处罚款。”经过两个多小时的听证，德江县市场监管局代表当场表示。杨某听到这一结果后激动地表示，将牢记这次教训，以后一定守法经营、诚信经营。

为民故事会

他主动注销了机动车驾驶证

□本报记者 刘立新
通讯员 张雨农 李卓雅

“方向盘握在手里就是责任，我不能再让悲剧重演。”近日，王奉主动前往车辆管理所完成机动车驾驶证注销手续后，拨通了河南省鹤壁市淇滨区检察院检察官的电话。

2024年12月22日，王奉驾驶小型机动车与一辆轻型货车发生剧烈碰撞。王奉受轻伤，当时坐在后排座位的家人因未系安全带，在撞击瞬间，身体随惯性向前，撞到了前挡风玻璃上，后经送医抢救无效死亡。被撞的轻型货车轻微受损，车上两人受到不同程度的软组织挫伤等轻伤。

交通管理部门经现场勘查，认为王奉驾驶车辆逆向行驶是事故发生的直接原因，最终认定王奉承担此次事故的全部责任。今年3月12日，公安机关以王奉涉嫌交通肇事罪将该案移送至淇滨区检察院审查起诉。

淇滨区检察院刑事检察部门经审查认为，王奉虽构成交通肇事罪，但认罪悔罪态度良好，案发后在保险理赔范围之外进行了积极赔偿并获得被害方谅解，具有自首情节并自愿认罪认罚。综合考虑上述从轻、从宽情节后，淇滨区检察院依法对王奉作出相对不起诉决定。

依据行刑反向衔接工作规定，该院刑事检察部门随后将案件移送至行政检察部门审查。行政检察部门经调查核实后，根据道路交通安全法第三十五条以及第九十条的规定，向公安机关交通管理部门发出检察意见书，建议该部门对王奉依法予以行政处罚。最终，王奉被罚款50元。

然而，案件并未就此终结。行政检察官在阅卷时发现疑点：为何两车相撞时王奉并未刹车，他在两次供述中均提到在驾驶过程中意识突然模糊、大脑一片空白，这究竟是什么原因？

带着疑问，检察官与公安民警找到王奉。王奉坦言，他此前也曾多次出现类似症状，但并未引起重视。检察官建议王奉去医院做全面检查。经过检查，王奉被确诊为高血压三级，并疑似患有器质性心脏病（因检查未发现明确的心脏结构或功能异常，器质性心脏病暂时未能确诊，故判定为疑似）。

器质性心脏病发病时可能导致患者突然失去意识或出现其他紧急情况，根据《机动车驾驶证申领和使用规定》第七十九条，机动车驾驶人患有器质性心脏病属于车辆管理所应当注销其机动车驾驶证的情形。但王奉的“疑似”状况不完全符合注销驾驶证的法定标准。

根据王奉身体的实际情况、他以往驾驶中的发病经历以及发生本次事故的原因，承办检察官认为，他已不适合继续驾驶机动车上路。于是，检察官联合公安民警与王奉进行面对面交谈。“虽然现有证据不足以认定你的情况符合强制注销情形，但你的健康状况已构成重大安全隐患。如果你在开车时再次发病，后果将不堪设想。”检察官结合此次事故的严重后果和王奉以往的“病驾”事故进行充分释法说理，指出带病驾驶不仅危及自身安全，还可能危害公共安全。

最终，王奉深刻意识到自己的病情可能存在驾驶机动车上路的潜在危害。谈话次日，他便携带相关材料主动前往车辆管理所，注销了自己的机动车驾驶证。

办结此案后，淇滨区检察院联合公安机关、卫健委，建立“重点驾驶人健康筛查联动机制”，为曾发生过异常驾驶行为的驾驶人建立健康档案，定期推送体检提醒。同时，针对“病驾”高发群体开展“安全驾驶第一课”专题普法活动，用身边案警示身边人，避免类似悲剧再次发生。

（文中案件当事人为化名）