

# 最高检发布行政执法与刑事司法衔接工作规定

## 对“以罚代刑”“不刑不罚”现象精准监督



◆本报记者张聪

“对百姓反应强烈的‘以罚代刑’‘不刑不罚’现象切实履行监督职责,有针对性地找到弱项症结,找准突破方向,精准监督,满足新时代人民群众对公平、正义、法治的需求。”最高人民检察院党组成员、副检察长杨春雷在日前举行的新闻发布会上作出如上表示。

当天发布的《最高人民法院关于进一步推进行政执法与刑事司法衔接工作的规定》(以下简称《行刑衔接工作规定》)要求,人民检察院开展行政执法与刑事司法衔接工作,应当严格依法、准确及时,加强与监察机关、公安机关、司法行政机关和行政执法机关的协调配合,确保行政执法与刑事司法有效衔接。

### “以罚代刑”“不刑不罚”现象依然存在

行政执法和刑事司法是法治的两个重要领域,二者各有侧重,但在实践中又常常紧密相联。确保行政执法与刑事司法有效衔接,是全面依法治国的基本要求,事关依法行政和公正司法,事关经济社会秩序维护,事关人民群众切身利益保障。2020年8月,国务院修订《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》明确提出,行政执法机关移送涉嫌犯罪案件,应当接受人民检察院和监察机关依法实施的监督。

今年6月,党中央专门印发《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》,对健全行政执法和刑事司法衔接机制提出了专门

要求,这为检察机关开展相关工作提供了纲领性指引。

2021年1月至8月,全国检察机关建议行政执法机关移送涉嫌犯罪案件2706件,同比上升5.5%;行政执法机关已移送2390件,同比上升2.2%。

“过去,检察机关开展行刑衔接工作取得了一定成绩,但也面临一些问题。”杨春雷坦言,如“以罚代刑”“不刑不罚”现象依然存在;检察监督手段单一,有的单位或者个人对检察机关是否继续对行政执法机关移送涉嫌犯罪案件予以监督存有疑惑,工作积极性不足等。

“本次印发《行刑衔接工作规定》,就是为了对检察机关如何开展此项工作提出进一步规范。”杨春雷强调,新时代,人民群众不仅对公平、正义、安全、环境等提出新要求,还对社会治理资源的配置效率与质量提出新要求,完善行刑衔接机制就是为了满足这些需求。

“在正向衔接中,检察机关运用专业知识及时监督行政执法机关移送涉嫌犯罪案件,在证据材料真实性、规范性方面,可以积极发挥引导作用。”杨春雷介绍,在反向衔接中,对于不起诉案件的相关证据可以移送有关主管机关,在检察意见中列明刑事程序已经查明的事实,也为行政处罚权的准确高效运行提供了保障。

### 规范检察监督方式,增强检察意见刚性

《行刑衔接工作规定》确定了检察机关开展行刑衔接工作的基本原则,即严格依法、准确及时,加强与监察机关、公安机关、司法行政机关和行政执法机关的协调配合。

在内容上,《行刑衔接工作规定》突出双向衔接并规定启动情形。其中,正向衔接的启动情形有:人民检察院主动审查;行政执法机关建议启动监督;人民群众举报。反向衔接的启动情形是人民检察院在拟作出不

起诉决定的同时,依法审查是否需要对被不起诉人给予行政处罚。

“本次制发的《行刑衔接工作规定》,亮点之一就是检察监督方式进行了规范。”杨春雷强调。

“对于不起诉案件需要给予行政处罚的,《刑事诉讼法》第177条已明确规定人民检察院应当提出检察意见。而对于行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的检察监督应当采取何种方式,实践中则认识不一。”杨春雷进一步解释道,《人民检察院刑事诉讼规则》第557条第3款明确规定,对上述情况应当提出检察意见。《行刑衔接工作规定》则在此基础上做出了进一步明确,即无论行政执法与刑事司法正向衔接,还是刑事司法与行政执法反向衔接,监督方式均为制发检察意见。如果发现存在需要完善规章制度等共性问题的,则应按照《人民检察院检察建议工作规定》提出检察建议。



## 何为“双向衔接”?

“双向衔接”指的是既包括对涉嫌犯罪案件,检察机关通过监督督促行政执法机关及时向公安机关移送;也包括检察机关对已经进入刑事司法环节的拟不起诉案件,需要给予行政处罚的,在作出行政处罚决定的同时向有关主管机关移送案件。

实践中,司法机关经审查认定当事人涉嫌的罪名不成立而应当追究行政责任的,应当移送行政执法机关启动行政处罚程序。原《行政处罚法》没有对这种反向衔接作出明确。今年1月新修订的《行政处罚法》第27条第1款增加规定:“对依法不需要追究刑事责任或者免于刑事处罚,但应当给予行政处罚的,司法机关应当及时将案件移送有关行政机关。”《刑事诉讼法》对此也有明确规

“《行刑衔接工作规定》还增强了检察意见刚性。”杨春雷指出,针对实践中确实存在的个别执法人员消极应对检察监督,导致违法行为为长期逍遥法外、群众反映强烈的现象,《行刑衔接工作规定》进一步明确:一是对有关单位不答复、不处理的,检察机关可以将有关情况通报同级司法行政机关或者其上级机关,必要时可以报告同级党委、人大常委会。二是增加了不起诉案件检察意见回复时限,避免一送了之,要求有关单位自收到检察意见书之日起两个月以内书面回复处理结果或者办理进程;情况紧急的,根据案件实际确定回复期限。

此外,《行刑衔接工作规定》还细化了衔接机制,包括案件咨询机制,通报机制,信息平台共享机制等。同时规定,人民检察院发现行政执法人员涉嫌职务违法、犯罪的,应当将案件线索移送监察机关处理。

如第177条第3款规定:“人民检察院决定不起诉的案件,应当同时对侦查中查封、扣押、冻结的财物解除查封、扣押、冻结。对被不起诉人需要给予行政处罚、处分或者需要没收违法所得的,人民检察院应当提出检察意见,移送有关主管机关处理。有关主管机关应当将处理结果及时通知人民检察院。”

《最高人民法院关于进一步推进行政执法与刑事司法衔接工作的规定》在启动程序、相应处理方面,分别规定了正反双向衔接。同时,强调办理不起诉案件必须同步审查是否需要给予行政处罚,在提出检察意见时应当写明采取强制措施和涉案财物处理情况,并可以将办案中收集的有关证据一并移送。

## 《天津市乡村振兴促进条例》11月1日起施行 禁止向农用地排放超标污水污泥

本报见习记者任效良天津报道 天津市十七届人大常委会第二十九次会议日前审议通过《天津市乡村振兴促进条例》(以下简称《条例》),将于今年11月1日起施行。其中,《条例》以“生态宜居”专章的形式规定了各级人民政府在乡村生态保护和环境治理方面的主要职责和任务等。

《条例》规定,各级人民政府应当加强乡村生态保护和环境治理,开展重要生态系统的保护与修复工作,加强农业面源污染防治,推行绿色生产生活方式,优化农村人居环境,建设生态宜居美丽乡村。市和各区人民政府应当实施国土综合整治和生态修复,加强森林、湿地、河湖、海洋等保护修复,加强水土流失综合治理,渤海近岸海域综合治理等工作,改善乡村生态环境;应当完善生态保护补偿机制,加大生态保护补偿力度;应当加强绿色生态屏障管控地区的建设、保护和管理,统筹生产、生活、生态空间,提升生态功能,因地制宜发展乡村绿色产业,完善农村生活服务设施,促进人与自然和谐共生。

《条例》规定,农业农村部门应当优先发展生态循环农业,推动建设健康稳定田园生态系统;推进农业清洁生产,加强农业投入品规范化管理,健全农药、兽药、饲料添加剂等投入品追溯系统和安全评价系统,推进废旧地膜和包装废弃物等回收处理;应当加大近海滩涂养殖环境治理力度,严格控制河流湖库、近岸海域投饵网箱养殖,推行水产绿色健康养殖。

此外,《条例》还明确,市和区人民政府应当统筹城乡环境治理。禁止违法污染环境、破坏生态的产业、企业向农村转移。禁止违法将城镇垃圾、工业固体废物、未经达标的城镇污水等向农业农村转移。禁止向农用地排放重金属或者其他有毒有害物质含量超标的污水、污泥以及可能造成土壤污染的清淤底泥、尾矿、矿渣等;禁止将有毒有害废物用作肥料或者用于造田和土地复垦。

同时,《条例》鼓励有条件的村庄按照景区化标准开展特色风貌、景观环境和田园村居规划设计,建设一村一貌、各具特色的乡村。



广东省深圳市生态环境局罗湖管理局(以下简称“罗湖管理局”)日前举办了2021年度生态环境执法比武竞赛活动,12名生态环境执法骨干人员组成6支队伍积极备战,认真比武。

本次竞赛,在延续全市执法比武竞赛优良传统的基础上,罗湖管理局将“执法技能考核”与“执法规范化考核”有机结合,创新“技能+规范”竞赛模式,通过模拟执法和实景拍摄,全方位记录参赛队伍发现问题、解决问题的真实执法过程,对本单位执法岗位人员的专业执法水平和团队协作能力进行了全面、细致的考察。

据悉,本次竞赛角逐出的前两名优胜选手将代表罗湖区参加全市生态环境执法比武竞赛活动。图为参赛人员正在进行执法考核。

本报见习记者李菁摄影报道

# 抓住气候投融资改革契机,推动国家自主贡献重点项目库建设

## ——国家自主贡献重点项目库建设方案及项目评估标准中期评审会议在京召开

2020年9月22日,习近平主席在第七十五届联合国大会一般性辩论上郑重宣布,“中国将提高国家自主贡献力度,采取更加有力的政策和措施,二氧化碳排放力争2030年前达到峰值,力争2060年前实现碳中和。”

“推动金融系统,对落实国家应对气候变化目标,做出系统性响应。这对实现碳达峰碳中和目标,具有非常重要的意义。”近日,生态环境部应对气候变化司司长李高,在北京举办的国家自主贡献重点项目库建设评估标准中期评审会上,通过视频的方式在致辞中表示。

此次国家自主贡献重点项目库建设评估标准中期评审会,是在生态环境部气候司指导下,由深圳市生态环境局主办,为进一步落实国家自主贡献目标和碳达峰碳中和目标,构建面向全国的气候项目产融对接平台,围绕国家自主贡献重点项目库建设方案、项目评估标准和管理制度等召开的深度研讨会。

“为实现碳达峰、碳中和,中国2020年后的减排力度将全面呈现加速增长的态势,行动力度进一步增强。在未来的行动过程中包含了大量的技术、资金、政策、能力建设等内容,这些内容需要项目等载体承载推动。项目库管理的方式,在我国未来达峰进程中对于支撑项目开展与管理,至关重要。”北京师范大学中国绿色发展协同创新中心教授张九天表示。

### “至关重要”:加快推动国家自主贡献重点项目库建设

“项目库建设,将统筹近中远期任务,充分发挥气候投融资作用,把项目库建设成对内对外集中展现积极应对气候变化决心和行动的重要

平台。”李高表示。

会上,张九天认为,国家自主贡献重点项目库建设的重要意义体现在以下四个方面,第一,项目库是我国如期实现碳达峰与碳中和目标的具体举措。第二,通过项目库与气候投融资相结合,创新气候达峰行动的实施工具。第三,指导地方和行业开展应对气候变化行动。第四,把握项目方向和进展,对接有关国际组织和地方相关项目库。

中国银行保险监督管理委员会政策研究局一级巡视员叶燕斐表示,“项目库建设,将有望为每年的2.5万亿绿色信贷指明方向。”更是表达出了市场及各方对项目库真诚而热切的期待。

2020年10月,生态环境部会同发展改革委、人民银行、银保监会、证监会发布了应对气候变化投融资的指导意见。“这是围绕贯彻落实习近平主席重大对外宣誓出台的第一个文件,也是我们国家气候投融资的顶层设计,目的是希望加快构建气候目标和导向的投融资体系,为开展应对气候变化的行动,落实应对气候变化目标任务提供充分资金保障。”张九天表示。

此后,2021年1月,生态环境部印发《关于统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的指导意见》明确:以应对气候变化效益为重要衡量指标,推动气候投融资与绿色金融政策协调配合,加快推进气候投融资发展,建设国家自主贡献重点项目库,开展气候投融资地方试点,引导和支持气候投融资地方实践。

多年来,深圳作为中国改革开放的最前沿,在经济社会建设等方面创造了举世瞩目的“深圳速度”,成为了展示中国改革开放成就的重要“窗口”。出众的领先地位,也在土地、空间、能源和环境等方面提出了更高要求。

“近年来,深圳把生态建设作为了

全市建设的重点,把发展绿色金融融入到了城市发展的方方面面,并确定了以新兴产业为引领,节能高效发展为深圳发展立足点的发展方向。这使得深圳在承载经济社会发展全面绿色转型方面,具备了深厚基础。”深圳市生态环境局副局长文忠表示。

据了解,2020年底,深圳单位GDP能耗和CO<sub>2</sub>排放的量分别为全国平均水平的三分之一和五分之一。深圳还在全球率先实现了公交车100%纯电动化,积极推进海绵城市建设,并连续举办了5届有较大影响力的国际气候影视大会。

此外,党和国家对深圳实现绿色低碳发展也赋予了特殊的使命和任务。2019年中共中央、国务院印发了支持深圳建设先行示范区意见,明确提出了深圳可持续发展先锋的战略定位,并提出了率先打造人与自然和谐共生的美丽生活典范若干措施。2020年10月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案(2020-2025年)》中要求“支持完善气候投融资机制”,并将“授权深圳引进境外各类资金投资国内气候项目,允许深圳投资于国内气候项目的境外资金有序退出”纳入首批授权清单。

### “初步建成”:高标准完成项目库建设方案制定

气候投融资改革涉及生态、产业、金融等多个重要领域,需要综合协调国内外资金及中央和地方层面的各种政策,是一项复杂而系统的工程。

“推动国家自主贡献重点项目库在深圳先行先试,有利于充分发挥深圳改革创新突破的特区精神,有利于充分利

用深圳对接国际国内和港澳区位优势,也有利于国家自主贡献重点项目库发挥引领示范作用。”李高强调。

“深圳市委市政府对气候投融资改革始终予以高度重视,始终作为头等大事来抓。同时,人民银行深圳中心支行、国开行深圳市分行等深圳金融机构也以积极的姿态参与到了这项改革中来。此外,深圳市所享有的经济特区立法权,也可以为改革提供充分的法律保障;深圳市活跃的碳市场,则可以为改革提供良好的土壤。最为重要的是,深圳市雄厚的本外币存款为改革提供了可供实施的金融基础。”文忠介绍说。

“为高质量完成气候投融资改革任务,我们深入调研了深圳循环经济、氢能协会、新能源汽车等协会以及机关事务管理局、国资委等部门。顺利完成了应对气候变化国家自主贡献重点项目库建设方案和评估标准。”深圳市生态环境局应对气候变化处处长谭清良表示。

据介绍,深圳市在国家自主贡献重点项目库建设过程中,通过确定项目库功能及模块分类,建立项目库系统运行管理机制,科学搭建和设计项目库架构,将为科学快捷、高效合理地推进地方达峰行动提供支持和抓手,并作为承载国家和地方应对气候变化工作的载体,对接科技、财政、金融、交通、信息等国内资源,与国际机构共同探索新的项目管理和支持方式,最终协助和推动地方落实国家自主贡献承诺。

同时,深圳市不仅高标准制定国家自主贡献重点项目库方案,同时也把制定科学合理的人库标准视为重要工作。“人库标准对实现建立气候投融资项目的分类体系和技术监督要求起着直接支撑作用。更为重要的是,制订清晰、一致的人库标准将可以有效避免不合规项目‘漂绿’,同时通过入库的方

式,为投资者和发行人节省时间和金钱、避免声誉风险。”中节能咨询有限公司程程在会上介绍说。

据介绍,深圳市关于国家自主贡献重点项目评估标准的探索,主要以重点项目目录和技术要求、减排量核算方法、评估工作指南三部分构成。以重点性、可量化、可操作性三项原则为依据,项目评估标准分别构筑起了指标体系、重点项目类别、碳减排量核算工具和核算方法以及评估工作指南四部分内容,为立足国情应对气候变化、体现入库低碳产业的创新和引领作用、实现统筹协调和动态开放提供了坚实支撑。

### “敢为天下先”:深圳为气候投融资改革蹚新路、育新机

深圳市独特的经济社会优势和区位优势条件,为开展气候投融资改革和推进国家自主贡献重点项目库建设提供了无可比拟的先发优势和雄厚基础。但也同时使得深圳肩负起了特殊而重要的历史使命和任务。

“本地区清洁能源、低碳交通、绿色建筑、工业节能、碳捕集封存等行业蓬勃发展,使得深圳市对气候资金需求非常旺盛。同时,通过与企业座谈,这些行业企业能得到的信贷一般年化利率达8%-10%,多为1年期-3年期,且获得信贷的规模较小。我们必须大力深化气候投融资改革,以满足市场发展的需要。”谭清良介绍说。

为此,深圳市聚焦实际,全面梳理了境外资金进出存在的体制机制障碍,有针对性地提出了一揽子政策方案。在国家层面,提出一系列调整避免有法规政策的事项,报请国家发改委通过部际

联系会议进行协调;在深圳层面,深圳市生态环境局、发改委、人民银行、国家开发银行等单位密切协作,正抓紧制定与项目库配套的优惠政策。

据介绍,深圳气候投融资项目库,致力于为国家自主贡献项目输送优质重点项目,以示范创新的气候投融资模式撬动更多社会资本支持气候投融资,构建起立足于深圳和大湾区,面向全国的气候投融资平台。目前,深圳市已经确定的气候投融资重点项目目录,包括清洁能源、低碳工业、低碳建筑、低碳交通、低碳技术和服务等。

此外,围绕深圳市以及大湾区已经形成了较有特色的气候投融资项目库和气候投融资项目标准。气候投融资项目标准,不仅严格遵循国家项目库,更体现深圳碳达峰路径规划和产业发展的要求,同时积极接轨国际标准,示范引进国际资金支持中国气候项目,在国际社会上对我国的绿色低碳行动起到积极的宣传作用。

“未来,深圳市的项目库建设还将进一步加强推广,吸引全国项目,提高该库在国内外气候投融资领域的知名度。在政策突破方面,进一步完善深圳市、国家的财政激励、税收、项目准入等。在体制完善方面,设立气候投融资促进中心和基金,撬动境内外资金,力争使深圳成为该领域国际交流中心和业务中心。”谭清良表示。

国家自主贡献重点项目库,是推动碳达峰、碳中和有效投融资的重要途径。深圳的改革实践,因其自身的禀赋优势,而构成了中国气候投融资改革的重要组成部分;更因其“敢闯敢试、开放包容、务实尚法、追求卓越”的深圳精神,在建设过程中高标准和严要求,为我国最终实现碳达峰碳中和目标任务跨出了坚实的一步。

秦超