

中华人民共和国最高人民法院

法〔2021〕286号

最高人民法院 关于发布第31批指导性案例的通知

各省、自治区、直辖市高级人民法院，解放军军事法院，新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院：

经最高人民法院审判委员会讨论决定，现将秦家学滥伐林木刑事附带民事公益诉讼案等七个案例（指导案例172—178号），作为第31批指导性案例发布，供在审判类似案件时参照。



2021年12月1日

秦家学滥伐林木刑事附带民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2021 年 12 月 1 日发布)

关键词 刑事/滥伐林木罪/生态修复/补植复绿/专家意见/
保证金

裁判要点

1. 人民法院确定被告人森林生态环境修复义务时,可以参考专家意见及林业规划设计单位、自然保护区主管部门等出具的专业意见,明确履行修复义务的树种、树龄、地点、数量、存活率及完成时间等具体要求。

2. 被告人自愿交纳保证金作为履行生态环境修复义务担保的,人民法院可以将该情形作为从轻量刑情节。

相关法条

《中华人民共和国民法典》第 179 条(本案适用的是自 2010 年 7 月 1 日起实施的《中华人民共和国侵权责任法》第 15 条)

《中华人民共和国森林法》第 56 条、第 57 条、第 76 条(本案适用的是 2009 年 8 月 27 日修正的《中华人民共和国森林法》第 32 条、第 39 条)

基本案情

湖南省保靖县人民检察院指控被告人秦家学犯滥伐林木罪向保靖县人民法院提起公诉,在诉讼过程中,保靖县人民检察院以社会公共利益受到损害为由,又向保靖县人民法院提起附带民事公益诉讼。

保靖县人民检察院认为,应当以滥伐林木罪追究被告人秦家学刑事责任。同时,被告人行为严重破坏了生态环境,致使社会公共利益遭受到损害,根据侵权责任法的相关规定,应当补植复绿,向公众赔礼道歉。被告人秦家学对公诉机关的指控无异议。但辩称,其是林木的实际经营者和所有权人,且积极交纳补植复绿的保证金,请求从轻判处。

保靖县人民法院经审理查明,湖南省保靖县以1958年成立的保靖县国营白云山林场为核心,于1998年成立白云山县级自然保护区。后该保护区于2005年评定为白云山省级自然保护区,并完成了公益林区划界定;又于2013年评定为湖南白云山国家级自然保护区。其间,被告人秦家学于1998年承包了位于该县毛沟镇卧当村白云山自然保护区核心区内“土地坳”(地名)的山林,次年就开始有计划地植造杉木林,该林地位于公益林范围内,属于公益林地。2016年9月至2017年1月,秦家学在没有办理《林木采伐许可证》情况下,违反森林法,擅自采伐其承包该林地上的杉木林并销售,所采伐区域位于该保护区核心区域内面积为117.5亩,核心区外面积为15.46亩。经鉴定,秦家学共砍伐林木1010株,林木蓄积为153.3675立方米。后保靖县林业勘测规划设计队出具补植补造作业设计说明证明,该受损公益林补植复绿的人工苗等费用为人民币66025元。

人民法院审理期间,保靖县林业勘测规划设计队及保靖县林业局、白云山国家级自然保护区又对该受损公益林补植复绿提出了具体建议和专业要求。秦家学预交补植复绿保证金66025元,保证履行补植复绿义务。

裁判结果

湖南省保靖县人民法院于2018年8月3日作出(2018)湘3125刑初5号刑事附带民事判决,认定被告人秦家学犯滥伐林木罪,判处有期徒刑三年,缓刑四年,并处罚金人民币1万元,并于判决生效后两年内在湖南白云山国家级自然保护区内“土地坳”栽植一年生杉树苗5050株,存活率达到90%以上。宣判后,没有上诉、抗诉,一审判决已发生法律效力。被告人依照判决,在原砍伐林地等处栽植一年生杉树苗5050株,且存活率达到100%。

裁判理由

法院生效裁判认为:被告人秦家学违反森林法规定,未经林业主管部门许可,无证滥伐白云山国家级自然保护区核心区内的公益林,数量巨大,构成滥伐林木罪。辩护人提出的被告人系初犯、认罪,积极交纳补植补绿的保证金66025元到法院的执行账户,有悔罪表现,应当从轻判处的辩护意见,予以采信。白云山国家级自然保护区位于中国十七个生物多样性关键地区之一的武陵山区及酉水流域,是云贵高原、四川盆地至雪峰山区、湘中丘陵之间动植物资源自然流动通道的重要节点,是长江流域洞庭湖支流沅江的重要水源涵养区,其森林资源具有保持水土、维护生物多样性等多方面重要作用。被告人所承包、栽植并管理的树木,已经成为白云山国家级自然保护区森林资源的不可分割的有机组成部分。被告人无证滥伐该树木且数量巨大,其行为严重破坏了白云山国家级自然保护区生态环境,危及生物多样性保护,使社会公共利益遭到严重损害,性质上属于一种侵权行为。附带民事公益诉讼不是传统意义上的民事诉讼,公益诉讼起诉人也不是一般意义上的受害人。公益诉讼起诉人要求被告人承担恢复原状法律责任的诉讼请求,于法有据,予以支持。根据保靖县林业勘测规划设计队出具

的“土地坳”补植补造作业设计说明以及白云山自然保护区管理局、保靖县林业局等部门专家提供的专业资料和建议,参照森林法第三十九条第二款规定,对公益诉讼起诉人提出的被告人应补种树木的诉讼请求,应认为有科学、合理的根据和法律依据,予以支持。辩护人提出被告人作为林地承包者的经营权利也应当依法保护的意見,有其合理之处,在具体确定被告人法律责任时予以考虑。遂作出上述判决。

(生效裁判审判人员:龙鸥玲、徐岩松、向福生、彭菲、彭举忠、彭大江、贾长金)

指导案例 173 号

北京市朝阳区自然之友环境研究所诉 中国水电顾问集团新平开发有限公司、 中国电建集团昆明勘测设计研究院有限公司 生态环境保护民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2021 年 12 月 1 日发布)

关键词 民事/生态环境保护民事公益诉讼/损害社会公共利益/重大风险/濒危野生动植物

裁判要点

人民法院审理环境民事公益诉讼案件,应当贯彻保护优先、预防为主原则。原告提供证据证明项目建设将对濒危野生动植物栖息地及生态系统造成毁灭性、不可逆转的损害后果,人民法院应当从被保护对象的独有价值、损害结果发生的可能性、损害后果的严重性及不可逆性等方面,综合判断被告的行为是否具有《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第一条规定的“损害社会公共利益重大风险”。

相关法条

《中华人民共和国环境保护法》(2014 年 4 月 24 日修订)第 5 条

基本案情

戛洒江一级水电站工程由中国水电顾问集团新平开发有限公司(以下简称新平公司)开发建设,中国电建集团昆明勘测设计研

究院有限公司(以下简称昆明设计院)是该工程总承包方及受托编制《云南省红河(元江)干流戛洒江一级水电站环境影响报告书》(以下简称《环境影响报告书》)的技术单位。戛洒江一级水电站坝址位于云南省新平县境内,下游距新平县水塘镇约 6.5 千米,电站采用堤坝式开发,坝型为混凝土面板堆石坝,最大坝高 175.5 米,水库正常蓄水位 675 米,淹没区域涉及红河上游的戛洒江、石羊江及支流绿汁江、小江河。水库淹没影响和建设征地涉及新平县和双柏县 8 个乡镇。戛洒江一级水电站项目建设自 2011 年至 2014 年分别取得了国家发展改革委、原国土资源部、生态环境部等多个相关主管部门关于用地、环评、建设等批复和同意。2017 年 7 月 21 日,生态环境部办公厅向新平公司发出《关于责成开展云南省红河(元江)干流戛洒江一级水电站环境影响后评价的函》(以下简称《责成后评价函》),责成新平公司就该项目开展环境影响后评价,采取改进措施,并报生态环境部备案。后评价工作完成前,不得蓄水发电。2017 年 8 月至今,新平公司主动停止对戛洒江一级水电站建设项目的施工。按工程进度,戛洒江一级水电站建设项目现已完成“三通一平”工程并修建了导流洞。

绿孔雀为典型热带、亚热带林栖鸟类,主要在河谷地带的常绿阔叶林、落叶阔叶林及针阔混合林中活动,杂食类,为稀有种类,属国家一级保护动物,在中国濒危动物红皮书中列为“濒危”物种。就绿孔雀相关问题,昆明市中级人民法院发函云南省林业和草原局,2019 年 4 月 4 日云南省林业和草原局进行了函复。此后,昆明市中级人民法院又向该局调取了其编制的《元江中上游绿孔雀种群现状调查报告》,该报告载明戛洒江一级水电站建成后,蓄水水库将淹没海拔 680 米以下河谷地区,将对绿孔雀目前利用的沙

浴地、河滩求偶场等适宜栖息地产生较大影响。同时,由于戛洒江一级水电站的建设,淹没区公路将改造重修,也会破坏绿孔雀等野生动物适宜栖息地。对暂停建设的戛洒江一级水电站,应评估停建影响,保护和恢复绿孔雀栖息地措施等。2018年6月29日,云南省人民政府下发《云南省人民政府关于发布云南省生态保护红线的通知》,对外发布《云南省生态保护红线》。根据《云南省生态保护红线》附件1《云南省生态保护红线分布图》所示,戛洒江一级水电站淹没区大部分被划入红河(元江)干热河谷及山原水土保持生态保护红线范围,在该区域内,绿孔雀为其中一种重点保护物种。

陈氏苏铁为国家一级保护植物。2015年后被列入《云南省生物物种红色名录(2017版)》,为极危物种。原告北京市朝阳区自然之友环境研究所(以下简称自然之友研究所)提交了其在绿汁江、石羊江河谷等戛洒江一级水电站淹没区拍摄到的陈氏苏铁照片。证人刘某(中国科学院助理研究员)出庭作证,陈氏苏铁仅在我国红河流域分布。按照世界自然保护联盟的评价标准,陈氏苏铁应为濒危。

自然之友研究所向昆明市中级人民法院起诉,请求人民法院判令新平公司及昆明设计院共同消除戛洒江一级水电站建设对绿孔雀、陈氏苏铁等珍稀濒危野生动植物以及热带季雨林和热带雨林侵害危险,立即停止水电站建设,不得截留蓄水,不得对该水电站淹没区内植被进行砍伐。

四、裁判结果

云南省昆明市中级人民法院于2020年3月16日作出(2017)云01民初2299号民事判决:一、新平公司立即停止基于现有环境影响评价下的戛洒江一级水电站建设项目,不得截流蓄水,不得对

该水电站淹没区内植被进行砍伐。对戛洒江一级水电站的后续处理,待新平公司按生态环境部要求完成环境影响后评价,采取改进措施并报生态环境部备案后,由相关行政主管部门视具体情况依法作出决定;二、由新平公司于本判决生效后三十日内向自然之友研究所支付因诉讼发生的合理费用 8 万元;三、驳回自然之友研究所的其他诉讼请求。宣判后,自然之友研究所以戛洒江一级水电站应当永久性停建为由,新平公司以水电站已经停建且划入生态红线,应当驳回自然之友研究所诉讼请求为由,分别提起上诉。云南省高级人民法院于 2020 年 12 月 22 日作出(2020)云民终 824 号民事判决:驳回上诉,维持原判。

裁判理由

法院生效裁判认为:本案符合《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第一条“对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼”规定中“具有损害社会公共利益重大风险”的法定情形,属于预防性环境公益诉讼。预防性环境公益诉讼突破了“无损害即无救济”的诉讼救济理念,是环境保护法“保护优先,预防为主”原则在环境司法中的具体落实与体现。预防性环境公益诉讼的核心要素是具有重大风险,重大风险是指对“环境”可能造成重大损害危险的一系列行为。本案中,自然之友研究所已举证证明戛洒江一级水电站如果继续建设,则案涉工程淹没区势必导致国家一级保护动物绿孔雀的栖息地及国家一级保护植物陈氏苏铁的生境被淹没,生物生境面临重大风险的可能性毋庸置疑。此外,从损害后果的严重性来看,戛洒江一级水电站下游淹没区动植物种类丰富,生物多样性价值及遗传资源价值可观,该区域不仅是

绿孔雀及陈氏苏铁等珍稀物种赖以生存的栖息地,也是各类生物与大面积原始雨林、热带雨林片段共同构成的一个完整生态系统,若水电站继续建设所产生的损害将是直观估计预测且不可逆转的。而针对该现实上的重大风险,新平公司并未就其不存在的主张加以有效证实,而仅以《环境影响报告书》加以反驳,缺乏足够证明力。因此,结合生态环境部责成新平公司对项目开展后评价工作的情况及戛洒江一级水电站未对绿孔雀采取任何保护措施等事实,可以认定戛洒江一级水电站继续建设将对绿孔雀栖息地、陈氏苏铁生境以及整个生态系统生物多样性和生物安全构成重大风险。

根据环境影响评价法第二十七条“在项目建设、运行过程中产生不符合经审批的环境影响评价文件的情形的,建设单位应当组织环境影响后评价,采取改进措施,并报原环境影响评价文件审批部门和建设项目审批部门备案;原环境影响评价文件审批部门也可以责成建设单位进行环境影响后评价,采取改进措施”的规定,2017年7月21日,生态环境部办公厅针对本案建设项目,向新平公司发出《责成后评价函》,责成新平公司就该项目建设开展环境影响后评价,采取改进措施,并报生态环境部备案,后评价完成前不得蓄水发电符合上述法律规定。目前,案涉电站已经处于停建状态,新平公司业已向其上级主管单位申请停建案涉项目并获批复同意,绿孔雀生态栖息地存在的重大风险已经得到了有效的控制。在新平公司对案涉项目申请停建但未向相关行政部门备案并通过审批的情况下,鉴于生态环境部已经责成新平公司开展环境影响后评价,且对于尚不明确的事实状态的重大风险程度,案涉水电站是否继续建设等一系列问题,也需经环境主管部门审批备案决定后,才能确定案涉项目今后能否继续建设或是永久性停建,因

此，案涉项目应在新平公司作出环境影响后评价后由行政主管部门视具体情况依法作出决定。

(生效裁判审判人员：向凯、苏静巍、田奇慧)

中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉雅砻江流域水电开发有限公司生态环境保护民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2021 年 12 月 1 日发布)

关键词 民事/生态环境保护民事公益诉讼/潜在风险/预防性措施/濒危野生植物

裁判要点

人民法院审理环境民事公益诉讼案件,应当贯彻绿色发展理念和风险预防原则,根据现有证据和科学技术认为项目建成后可能对案涉地濒危野生植物生存环境造成破坏,存在影响其生存的潜在风险,从而损害生态环境公共利益的,可以判决被告采取预防性措施,将对濒危野生植物生存的影响纳入建设项目的环境影响评价,促进环境保护和经济发展的协调。

相关法条

《中华人民共和国环境保护法》(2014 年 4 月 24 日修订)第 5 条

基本案情

雅砻江上的牙根梯级水电站由雅砻江流域水电开发有限公司(以下简称雅砻江公司)负责建设和管理,现处于项目预可研阶段,水电站及其辅助工程(公路等)尚未开工建设。

2013 年 9 月 2 日发布的中国生物多样性红色名录中五小叶槭被评定为“极危”。2016 年 2 月 9 日,五小叶槭列入《四川省重点保护植物名录》。2018 年 8 月 10 日,世界自然保护联盟在其红

色名录中将五小叶槭评估为“极度濒危”。当时我国《国家重点保护野生植物名录》中无五小叶槭。2016年9月26日,四川省质量技术监督局发布《五小叶槭播种育苗技术规程》。案涉五小叶槭种群位于四川省雅江县麻郎措乡沃洛希村,当地林业部门已在就近的通乡公路堡坎上设立保护牌。

2006年6月,中国水电顾问集团成都勘测设计研究院(以下简称成勘院)完成《四川省雅砻江中游(两河口至卡拉河段)水电规划报告》,报告中将牙根梯级水电站列入规划,该规划报告于2006年8月通过了水电水利规划设计总院会同四川省发展改革委组织的审查。2008年12月,四川省人民政府以川府函[2008]368号文批复同意该规划。2010年3月,成勘院根据牙根梯级水库淹没区最新情况将原规划的牙根梯级调整为牙根一级(正常蓄水位2602m)、牙根二级(正常蓄水位2560m)两级开发,形成《四川省雅砻江两河口至牙根河段水电开发方案研究报告》,该报告于2010年8月经水电水利规划设计总院会同四川省发展改革委审查通过。

2013年1月6日、4月13日国家发展改革委办公厅批复:同意牙根二级水电站、牙根一级水电站开展前期工作。由雅砻江公司负责建设和管理,按照项目核准的有关规定,组织开展水电站的各项前期工作。待有关前期工作落实、具备核准条件后,再分别将牙根梯级水电站项目申请报告上报我委。对项目建设的意见,以我委对项目申请报告的核准意见为准。未经核准不得开工建设。

中国生物多样性保护与绿色发展基金会(以下简称绿发会)认为,雅江县麻郎措乡沃洛希村附近的五小叶槭种群是当今世界上残存最大的五小叶槭种群,是唯一还有自然繁衍能力的种群。牙根梯级水电站即将修建,根据五小叶槭雅江种群的分布区海拔高

度和水电站水位高度对比数值,牙根梯级水电站以及配套的公路建设将直接威胁到五小叶槭的生存,对社会公共利益构成直接威胁,绿发会遂提起本案预防性公益诉讼。

裁判结果

四川省甘孜藏族自治州中级人民法院于2020年12月17日作出(2015)甘民初字第45号民事判决:一、被告雅砻江公司应当将五小叶槭的生存作为牙根梯级水电站项目可研阶段环境影响评价工作的重要内容,环境影响报告书经环境保护行政主管部门审批通过后,才能继续开展下一步的工作;二、原告绿发会为本案诉讼产生的必要费用4万元、合理的律师费1万元,合计5万元,上述款项在本院其他环境民事公益诉讼案件中判决被告承担的生态环境修复费用、生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失费用等费用(环境公益诉讼资金)中支付(待本院有其他环境公益诉讼资金后执行);三、驳回原告绿发会的其他诉讼请求。一审宣判后当事人未上诉,判决已发生法律效力。

裁判理由

法院生效裁判认为:我国是联合国《生物多样性公约》缔约国,应该遵守其约定。《生物多样性公约》中规定,我们在注意到生物多样性遭受严重减少或损失的威胁时,不应以缺乏充分的科学定论为理由,而推迟采取旨在避免或尽量减轻此种威胁的措施;各国有责任保护它自己的生物多样性并以可持续的方式使用它自己的生物资源;每一缔约国应尽可能并酌情采取适当程序,要求就其可能对生物多样性产生严重不利影响的拟议项目进行环境影响评估,以期避免或尽量减轻这种影响。因此,我国有保护生物多样性的义务。同时,《生物多样性公约》规定,认识到经济和社会发展以

及根除贫困是发展中国家第一和压倒一切的优先事务。按照《中华人民共和国节约能源法》第四条“节约资源是我国的基本国策。国家实施节约与开发并举、把节约放在首位的能源发展战略”的规定和《中华人民共和国可再生能源法》第二条第一款“本法所称可再生能源,是指风能、太阳能、水能、生物质能、地热能、海洋能等非化石能源”的规定,可再生能源是我国重要的能源资源,在满足能源要求,改善能源结构,减少环境污染,促进经济发展等方面具有重要作用。而水能资源是最具规模开发效益、技术最成熟的可再生能源。因此开发建设水电站,将水能资源优势转化为经济优势,在国家有关部门的监管下,利用丰富的水能资源,合理开发水电符合我国国情。但是,我国水能资源蕴藏丰富的地区,往往也是自然环境良好、生态功能重要、生物物种丰富和地质条件脆弱的地区。根据《中华人民共和国环境保护法》《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》的相关规定,环境保护是我国的基本国策,并且环境保护应当坚持保护优先、预防为主的原则。预防原则要求在环境资源利用行为实施之前和实施之中,采取政治、法律、经济和行政等手段,防止环境利用行为导致环境污染或者生态破坏现象发生。它包括两层含义:一是运用已有的知识和经验,对开发和利用环境行为带来的可能的环境危害采取措施以避免危害的发生;二是在科学技术水平不确定的条件下,基于现实的科学知识评价风险,即对开发和利用环境的行为可能带来的尚未明确或者无法具体确定的环境危害进行事前预测、分析和评价,以促使开发决策避免可能造成的环境危害及其风险出现。因此,环境保护与经济的关系并不是完全对立的,而是相辅相成的,正确处理好保护与发展的关系,将生态优先的原则贯穿

到水电规划开发的全过程,二者可以相互促进,达到经济和环境的协调发展。利用环境资源的行为如果造成环境污染、生态资源破坏,往往具有不可逆性,被污染的环境、被破坏的生态资源很多时候难以恢复,单纯事后的经济补偿不足以弥补对生态环境造成的损失,故对环境污染、生态破坏行为应注重防范于未然,才能真正实现环境保护的目的。

具体到本案中,鉴于五小叶槭在生物多样性红色名录中的等级及案涉牙根梯级水电站建成后可能存在对案涉地五小叶槭原生环境造成破坏、影响其生存的潜在风险,可能损害社会公共利益。根据我国水电项目核准流程的规定,水电项目分为项目规划、项目预可研、项目可研、项目核准四个阶段,考虑到案涉牙根梯级水电站现处在项目预可研阶段,因此责令被告在项目可研阶段,加强对案涉五小叶槭的环境影响评价并履行法定审批手续后才能进行下一步的工作,尽可能避免出现危及野生五小叶槭生存的风险是必要和合理的。故绿发会作为符合条件的社会组织在牙根梯级水电站建设可能存在损害环境公共利益重大风险的情况下,提出“依法判令被告立即采取适当措施,确保不因雅砻江水电梯级开发计划的实施而破坏珍贵濒危野生植物五小叶槭的生存”的诉讼请求,于法有据,人民法院予以支持。

鉴于案涉水电站尚未开工建设,故绿发会提出“依法判令被告在采取的措施不足以消除对五小叶槭的生存威胁之前,暂停牙根梯级水电站及其辅助设施(含配套道路)的一切建设工程”的诉讼请求,无事实基础,人民法院不予支持。

(生效裁判审判人员:张犁、王彤、吴杰、姜莉、魏康清、薛斌、龚先彬)

江苏省泰州市人民检察院诉王小朋等

59 人生态破坏民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2021 年 12 月 1 日发布)

关键词 民事/生态破坏民事公益诉讼/非法捕捞/共同侵权/
生态资源损害赔偿

裁判要点

1. 当收购者明知其所收购的鱼苗系非法捕捞所得,仍与非法捕捞者建立固定买卖关系,形成完整利益链条,共同损害生态资源的,收购者应当与捕捞者对共同实施侵权行为造成的生态资源损失承担连带赔偿责任。

2. 侵权人使用禁用网具非法捕捞,在造成其捕捞的特定鱼类资源损失的同时,也破坏了相应区域其他水生生物资源,严重损害生物多样性的,应当承担包括特定鱼类资源损失和其他水生生物资源损失在内的生态资源损失赔偿责任。当生态资源损失难以确定时,人民法院应当结合生态破坏的范围和程度、资源的稀缺性、恢复所需费用等因素,充分考量非法行为的方式破坏性、时间敏感性、地点特殊性等特点,并参考专家意见,综合作出判断。

相关法条

《中华人民共和国民法典》第 1168 条(本案适用的是自 2010 年 7 月 1 日起实施的《中华人民共和国侵权责任法》第 8 条)

《中华人民共和国环境保护法》(2014 年 4 月 24 日修订)第 64 条

基本案情

长江鳊鱼苗是具有重要经济价值且禁止捕捞的水生动物苗种。2018年上半年,董瑞山等38人单独或共同在长江干流水域使用禁用渔具非法捕捞长江鳊鱼苗并出售谋取利益。王小朋等13人明知长江鳊鱼苗系非法捕捞所得,单独收购或者通过签订合伙协议、共同出资等方式建立收购鳊鱼苗的合伙组织,共同出资收购并统一对外出售,向高锦初等7人以及董瑞山等38人非法贩卖或捕捞人员收购鳊鱼苗116999条。秦利兵在明知王小朋等人向其出售的鳊鱼苗系在长江中非法捕捞所得的情况下,仍多次向王小朋等人收购鳊鱼苗40263条。

王小朋等人非法捕捞水产品罪、掩饰、隐瞒犯罪所得罪已经另案刑事生效判决予以认定。2019年7月15日,公益诉讼起诉人江苏省泰州市人民检察院以王小朋等59人实施非法捕捞、贩卖、收购长江鳊鱼苗行为,破坏长江生态资源,损害社会公共利益为由提起民事公益诉讼。

裁判结果

江苏省南京市中级人民法院于2019年10月24日作出(2019)苏01民初2005号民事判决:一、王小朋等13名非法收购者对其非法买卖鳊鱼苗所造成的生态资源损失连带赔偿人民币8589168元;二、其他收购者、捕捞者根据其参与非法买卖或捕捞的鳊鱼苗数量,承担相应赔偿责任或与直接收购者承担连带赔偿责任。王小朋等11名被告提出上诉,江苏省高级人民法院于2019年12月31日作出(2019)苏民终1734号民事判决:驳回上诉,维持原判。

裁判理由

法院生效裁判认为：一、非法捕捞造成生态资源严重破坏，当销售是非法捕捞的唯一目的，且收购者与非法捕捞者形成了固定的买卖关系时，收购行为诱发了非法捕捞，共同损害了生态资源，收购者应当与捕捞者对共同实施的生态破坏行为造成的生态资源损失承担连带赔偿责任。

鳊鱼苗于2014年被世界自然保护联盟列为濒危物种，也属于江苏省重点保护鱼类。鳊鱼苗特征明显，无法直接食用，针对这一特定物种，没有大规模的收购，捕捞行为毫无价值。收购是非法捕捞鳊鱼苗实现获利的唯一渠道，缺乏收购行为，非法捕捞难以实现经济价值，也就不可能持续反复地实施，巨大的市场需求系引发非法捕捞和层层收购行为的主要原因。案涉收购鳊鱼苗行为具有日常性、经常性，在收购行为中形成高度组织化，每一个捕捞者和收购者对于自身在利益链条中所处的位置、作用以及通过非法捕捞、出售收购、加价出售、养殖出售不同方式获取利益的目的均有明确的认知。捕捞者使用网目极小的张网方式捕捞鳊鱼苗，收购者对于鳊鱼苗的体态特征充分了解，意味着其明知捕捞体态如此细小的鳊鱼苗必然使用有别于对自然生态中其他鱼类的捕捞方式，非法捕捞者于长江水生生物资源繁衍生殖的重要时段，尤其是禁渔期内，在长江干流水域采用“绝户网”大规模、多次非法捕捞长江鳊鱼苗，必将造成长江生态资源损失和生物多样性破坏，收购者与捕捞者存在放任长江鳊鱼资源及其他生态资源损害结果出现的故意。非法捕捞与收购已经形成了固定买卖关系和完整利益链条。这一链条中，相邻环节均从非法捕捞行为中获得利益，具有高度协同性，行为与长江生态资源损害结果之间具有法律上的因果关系，共同导致生态资源损害。预防非法捕捞行为，应从源头上彻底切

断利益链条,让非法收购、贩卖鳊鱼苗的共同侵权者付出经济代价,与非法捕捞者在各自所涉的生态资源损失范围内对长江生态资源损害后果承担连带赔偿责任。

二、生态资源损失在无法准确统计时,应结合生态破坏的范围和程度、资源的稀缺性等因素,充分考量非法行为的方式破坏性、时间敏感性和地点特殊性,并参考专家意见,酌情作出判断。

综合考虑非法捕捞鳊鱼苗方式系采用网目极小的张网进行捕捞,加之捕捞时间的敏感性、捕捞频率的高强度性、捕捞地点的特殊性,不仅对鳊鱼种群的稳定造成严重威胁,还必然会造成对其他渔业生物的伤害,进而破坏了长江生物资源的多样性,给长江生态资源带来极大的损害。依照《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十三条的规定,综合考量非法捕捞鳊鱼苗对生态资源造成的实际损害,酌定以鳊鱼资源损失价值的2.5倍确定生态资源损失。主要依据有两点:

一是案涉非法捕捞鳊鱼苗方式的破坏性。捕捞者系采用网目极小的张网捕捞鳊鱼苗,所使用张网的网目尺寸违反了《农业部关于长江干流实施捕捞准用渔具和过渡渔具最小网目尺寸制度的通告》中不小于3毫米的规定,属于禁用网具。捕捞时必将对包括其他小型鱼类在内的水生物种造成误捕,严重破坏相应区域水生生物资源。案涉鳊鱼苗数量达116999条,捕捞次数多、捕捞网具多、捕捞区域大,必将对长江生态资源产生较大危害。

二是案涉非法捕捞鳊鱼苗的时间敏感性和地点特殊性。案涉的捕捞、收购行为主要发生于长江禁渔期,该时期系包括鳊鱼资源在内的长江水生生物资源繁衍生殖的重要时段。捕捞地点位于长江干流水域,系日本鳊鲃洄游通道,在洄游通道中对幼苗进行捕捞,使其脱离

自然水体后被贩卖,不仅妨碍鳊鲃种群繁衍,且同时误捕其他渔获物,会导致其他水生生物减少,导致其他鱼类饵料不足,进而造成长江水域食物链相邻环节的破坏,进一步造成生物多样性损害。

考虑到生态资源的保护与被告生存发展权利之间的平衡,在确定生态损害赔偿责任款项时可以考虑被告退缴违法所得的情况,以及在被告确无履行能力的情况下,可以考虑采用劳务代偿的方式,如参加保护长江生态环境等公益性质的活动或者配合参与长江沿岸河道管理、加固、垃圾清理等方面的工作,折抵一定赔偿数额。

(生效裁判审判人员:刘建功、赵黎、臧静)

湖南省益阳市人民检察院诉夏顺安等 15 人 生态破坏民事公益诉讼案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2021 年 12 月 1 日发布)

关键词 民事/生态破坏民事公益诉讼/生态环境修复/损害担责/全面赔偿/非法采砂

裁判要点

人民法院审理环境民事公益诉讼案件,应当贯彻损害担责、全面赔偿原则,对于破坏生态违法犯罪行为不仅要依法追究刑事责任,还要依法追究生态环境损害民事责任。认定非法采砂行为所导致的生态环境损害范围和损失时,应当根据水环境质量、河床结构、水源涵养、水生生物资源等方面的受损情况进行全面评估、合理认定。

相关法条

《中华人民共和国环境保护法》(2014 年 4 月 24 日修订)第 64 条

基本案情

2016 年 6 月至 11 月,夏顺安等人为牟取非法利益,分别驾驶九江采 158 号、湘沅江采 1168 号、江苏籍 999 号等采砂船至洞庭湖下塞湖区域非规划区非法采砂,非法获利 2243.333 万元。夏顺安等人的非法采砂行为构成非法采矿罪,被相关刑事生效判决予以认定。2019 年 7 月,湖南省益阳市人民检察院提起民事公益诉讼,请求判令夏顺安等人对其非法采砂行为所造成的生态环境损

害承担连带赔偿责任,并赔礼道歉。经湖南省环境保护科学研究院生态环境损害司法鉴定中心鉴定,夏顺安等 15 人非法采砂行为对非法采砂区域的生态环境造成的影响分为水环境质量受损、河床结构受损、水源涵养受损和水生生物资源受损,所造成生态环境影响的空间范围共计约 9.9 万平方米,其中造成的水生生物资源损失为 2.653 万元,修复水生生物资源受损和河床结构与水源涵养受损所需的费用分别为 7.969 万元和 865.61 万元,合计 873.579 万元。

裁判结果

湖南省益阳市中级人民法院于 2020 年 6 月 8 日作出(2019)湘 09 民初 94 号民事判决:一、夏顺安等 15 人私自开采国家矿产资源,其非法采砂行为严重破坏了采砂区域的生态环境,判决被告夏顺安对非法采砂造成的采砂水域河床原始结构、水源涵养量修复费用 865.61 万元、水生生物资源修复费用 7.969 万元,共计 873.579 万元生态环境修复费用承担赔偿责任;二、其他 14 名被告依据其具体侵权行为分别在 824 万元至 3.8 万元不等范围内承担连带责任;三、夏顺安等 15 人就非法采矿行为在国家级媒体公开赔礼道歉。被告王德贵提出上诉,湖南省高级人民法院于 2020 年 12 月 29 日作出(2020)湘民终 1862 号民事判决:驳回上诉,维持原判。

裁判理由

法院生效裁判认为:根据我国相关矿产资源法律法规的规定,开采矿产资源必须依法申请许可证,取得采矿权。夏顺安等 15 人在下塞湖区域挖取的砂石系国家矿产资源。根据沅江市砂石资源开采管理领导小组办公室证明、益阳市水务局《情况说明》、湘阴县

河道砂石综合执法局证明、岳阳市河道砂石服务中心证明,并结合另案生效判决认定的事实及各被告当庭陈述,可证明被告未依法获得许可,私自开采国家矿产资源,应认定为非法采砂。

非法采砂行为不仅造成国家资源损失,还对生态环境造成损害,致使国家利益和社会公共利益遭受损失。矿产资源兼具经济属性和生态属性,不能仅重视矿产资源的经济价值保护,而忽视矿产资源生态价值救济。非法采砂违法犯罪行为不仅需要依法承担刑事责任,还要依法承担生态环境损害赔偿民事责任。应当按照谁污染谁治理、谁破坏谁担责的原则,依法追究非法采砂行为人的刑事、民事法律责任。

本案中,夏顺安等 15 人的非法采砂生态破坏行为,导致了洞庭湖生态系统的损害,具体包括丰富的鱼类、虾蟹类和螺蚌等软体动物生物资源的损失,并严重威胁洞庭湖河床的稳定性及防洪安全,破坏水生生物资源繁衍生存环境。为确保生态环境损害数额认定的科学性、全面性和合理性,人民法院委托具备资格的机构进行司法鉴定,通过对生态环境损害鉴定意见的司法审查,合理确定生态破坏行为所导致生态环境损害的赔偿数额。本案中,人民法院指导鉴定专家按照全面赔偿原则,对非法采砂行为所导致的采砂区域河床、水源涵养、生物栖息地、鱼虾生物资源、水环境质量等遭受的破坏进行全方位的鉴定,根据抽取砂土总量、膨胀系数、水中松散沙土的密度、含水比例,以及洞庭湖平均鱼类资源产量等指标量化了各类损失程度。被告虽主张公共利益受损与其无关联,但本案各被告当庭陈述均认可实施了采砂行为,根据另案生效判决认定的事实及审理查明的事实,各被告实施的采砂行为非法,且鉴定意见书明确了采砂行为造成生态环境受损,故认定被告的采

砂行为破坏了生态环境资源。各被告未提交反驳证据推翻案涉鉴定意见,经审查,对鉴定意见载明的各项损失及修复费用予以确认。

根据《中华人民共和国环境保护法》第六十四条规定,因污染环境和破坏生态造成损害的,应当依照《中华人民共和国侵权责任法》的有关规定承担侵权责任。《中华人民共和国侵权责任法》第八条规定,二人以上共同实施侵权行为,造成他人损害的,应当承担连带责任。《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十条第二款规定,人民法院可以在判决被告修复生态环境的同时,确定被告不履行修复义务时应承担的生态环境修复费用;也可以直接判决被告承担生态环境修复费用。根据审理查明的事实并依据上述法律规定,夏顺安等15人在各自参与非法采砂数量范围内构成共同侵权,应在各自参与非法采砂数量范围内承担连带赔偿生态环境修复费用的民事责任。

(生效裁判审判人员:伍胜、闫伟、曾志燕)

海南临高盈海船务有限公司 诉三沙市渔政支队行政处罚案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2021 年 12 月 1 日发布)

关键词 行政/行政处罚/《濒危野生动植物种国际贸易公约》/非法运输/珍贵、濒危水生野生动物及其制品/珊瑚、砗磲

裁判要点

我国为《濒危野生动植物种国际贸易公约》缔约国,对于列入该公约附录一、附录二中的珊瑚、砗磲的所有种,无论活体、死体,还是相关制品,均应依法给予保护。行为人非法运输该公约附录一、附录二中的珊瑚、砗磲,行政机关依照野生动物保护法等有关规定作出行政处罚的,人民法院应予支持。

相关法条

《中华人民共和国野生动物保护法》(2018 年 10 月 26 日修订)第 33 条(本案适用的是 2009 年 8 月 27 日修订的《中华人民共和国野生动物保护法》第 23 条)

《中华人民共和国水生野生动物保护实施条例》(2013 年 12 月 7 日修订)第 2 条、第 20 条、第 28 条、第 48 条

基本案情

砗磲是一种主要生活在热带海域的珍贵贝类,在我国及世界范围内均为重点保护的水生野生动物。砗磲全部 9 个种均为《濒

危野生动植物种国际贸易公约》附录二物种,其中的大砗磲(又名库氏砗磲)为国家一级保护动物。2014年8月21日,海南省公安边防总队海警第三支队在三沙海域开展巡逻管控过程中,发现原告海南临高盈海船务有限公司(以下简称盈海公司)所属的“椰丰616”号船违法装载大量砗磲贝壳,遂将其查获,并将该案交由三沙市综合执法局先行查处。后因该案属于被告三沙市渔政支队的职权范围,三沙市综合执法局将该案转交被告具体办理。经查实,原告未持有《水生野生动物特许运输许可证》,涉案船舶共装载砗磲贝壳250吨,经专业机构鉴定和评估,该250吨砗磲贝壳中98%为大砗磲,属国家一级保护动物,2%为砗磲(属于砗磲科),属《濒危野生动植物种国际贸易公约》附录二物种,涉案砗磲贝壳总价值为373500元。据此,被告作出琼三沙渔政罚字〔2018〕01号行政处罚决定书,以原告的“椰丰616”号船未持有《水生野生动物特许运输许可证》擅自运输砗磲贝壳的行为违反《中华人民共和国野生动物保护法》等法律规定,对原告处以没收砗磲贝壳250吨及按照实物价值3倍罚款人民币1120500元的行政处罚。原告不服,向海口海事法院提起行政诉讼,请求撤销该行政处罚决定。

裁判结果

海口海事法院于2018年11月30日作出(2018)琼72行初14号行政判决,认为三沙市渔政支队作出的行政处罚决定事实清楚,证据确凿,适用法律、法规正确,符合法定程序,判决驳回原告盈海公司的诉讼请求。判决后,盈海公司提出上诉,海南省高级人民法院于2019年4月10日作出(2019)琼行终125号行政判决:驳回上诉,维持原判。

裁判理由

法院生效裁判认为：一、我国作为《濒危野生动植物种国际贸易公约》缔约国，应当严格、全面履行公约义务，对已列入该公约附录一、附录二中的珊瑚、砗磲的所有种，无论活体、死体，还是相关制品，均应依法给予保护。砗磲属受保护的珍贵、濒危水生野生动物，砗磲贝壳为受我国法律保护的水生野生动物产品。根据《最高人民法院关于审理发生在我国管辖海域相关案件若干问题的规定（二）》第七条第三款及《中华人民共和国水生野生动物保护实施条例》第二条的规定，列入《国家重点保护野生动物名录》中国家一、二级保护的，以及列入《濒危野生动植物种国际贸易公约》附录一、附录二中所有水生野生动物物种，无论属于活体、死体，还是相关制品（水生野生动物的任何部分及其衍生品），均受到法律保护。案涉大砗磲属《国家重点保护野生动物名录》中的国家一级保护动物，砗磲属《濒危野生动植物种国际贸易公约》附录二物种，二者均受法律保护。盈海公司运输行为的客体虽然是砗磲贝壳，但作为双壳纲动物，砗磲的贝壳属于其作为动物的一部分，因此，应当将砗磲贝壳认定为《中华人民共和国水生野生动物保护实施条例》第二条规定应受保护的水生野生动物产品；盈海公司关于其运输的砗磲为死体，不违反法律、行政法规的抗辩不能成立。

二、非法开发利用野生动物资源“产业链”中所涉及的非法采捕、收购、运输、加工、销售珍贵、濒危野生动物及其制品等行为均构成违法并需承担相应的法律责任。非法运输珍贵、濒危野生动物及其产品的行为是非法开发利用野生动物资源“产业链”的重要一环，应承担相应的法律后果和责任。根据案发时生效的《中华人民共和国野生动物保护法》（2009年8月27日修订）第二十三条、《中华人民共和国水生野生动物保护实施条例》第二十条及《中华

《中华人民共和国水生野生动物利用特许办法》第二十九条的规定，运输、携带国家重点保护野生动物或者其产品出县境的，必须经省、自治区、直辖市政府野生动物行政主管部门或者其授权的单位批准并取得相应许可证明。本案中，盈海公司未经批准并取得相关许可证明，就将案涉砗磲贝壳从三沙市向海南岛运输，已构成违法，故三沙市渔政支队对其处以罚款具有法律、行政法规依据。

(生效裁判审判人员：王峻、张爽、冯坤)

北海市乃志海洋科技有限公司诉北海市 海洋与渔业局行政处罚案

(最高人民法院审判委员会讨论通过 2021 年 12 月 1 日发布)

关键词：行政/行政处罚/非法围海、填海/海岸线保护/海洋生态环境/共同违法认定/从轻或者减轻行政处罚

裁判要点

1. 行为人未依法取得海域使用权,在海岸线向海一侧以平整场地及围堰护岸等方式,实施筑堤围割海域,将海域填成土地并形成有效岸线,改变海域自然属性的用海活动可以认定为构成非法围海、填海。

2. 同一海域内,行为人在无共同违法意思联络的情形下,先后各自以其独立的行为进行围海、填海,并造成不同损害后果的,不属于共同违法的情形。行政机关认定各行为人的上述行为已构成独立的行政违法行为,并对各行为人进行相互独立的行政处罚,人民法院应予支持。对于同一海域内先后存在两个以上相互独立的非法围海、填海行为,行为人应各自承担相应的行政法律责任,在后的违法行为不因在先的违法行为适用从轻或者减轻行政处罚的有关规定。

相关法条

《中华人民共和国行政处罚法》(2021 年 1 月 22 日修订)第 32 条(本案适用的是 2017 年 9 月 1 日修订的《中华人民共和国行政

处罚法》第 27 条)

《中华人民共和国海域使用管理法》第 42 条

基本案情

北海市乃志海洋科技有限公司(以下简称乃志公司)诉称:其未实施围海、填海行为,实施该行为的主体是北海市渔泮海水养殖有限公司(以下简称渔泮公司)。即使认定其存在非法围海、填海行为,因其与渔泮公司在同一海域内实施了占用海域行为,应由所有实施违法行为的主体共同承担责任,对其从轻或减轻处罚。北海市海洋与渔业局(以下简称海洋渔业局)以乃志公司非法占用并实施围海、填海 0.38 公顷海域,作出缴纳海域使用金十五倍罚款的行政处罚,缺乏事实和法律依据,属于从重处罚,请求撤销该行政处罚决定。

海洋渔业局辩称:现场调查笔录及照片等证据证实乃志公司实施了围海造地的行为,其分别对乃志公司和渔泮公司的违法行为进行了查处,确定乃志公司缴纳罚款数额符合法律规定。

法院经审理查明:2013 年 6 月 1 日,渔泮公司与北海市铁山港区兴港镇石头埠村小组签订《农村土地租赁合同》,约定石头埠村小组将位于石头埠村海边的空地租给渔泮公司管理使用,该地块位于石头埠村海边左邻避风港右靠北林码头,与海堤公路平齐,沿街边 100 米,沿海上进深 145 米,共 21.78 亩,作为海产品冷冻场地。合同涉及租用的海边空地实际位置在海岸线之外。同年 7 至 9 月间,渔泮公司雇请他人抽取海沙填到涉案海域,形成沙堆。2016 年 5 月 12 日,乃志公司与渔泮公司签订《土地承包合同转让协议》,乃志公司取得渔泮公司在原合同中的权利。同年 7 月至 9 月间,乃志公司在未依法取得海域使用权的情况下,对其租赁的海

边空地(实为海滩涂)利用机械和车辆从外运来泥土、建筑废料进行场地平整,建设临时码头,形成陆域,准备建设冷冻厂。

2017年10月,海洋渔业局对该围海、填海施工行为进行立案查处,测定乃志公司填占海域面积为0.38公顷。经听取乃志公司陈述申辩意见,召开听证会,并经两次会审,海洋渔业局作出北海渔处罚〔2017〕09号行政处罚决定书,对乃志公司作出行政处罚:责令退还非法占用海域,恢复海域原状,并处非法占用海域期间内该海域面积应缴纳海域使用金十五倍计人民币256.77万元的罚款。乃志公司不服,提起行政诉讼,请求撤销该行政处罚决定。

裁判结果

北海海事法院于2018年9月17日作出(2018)桂72行初2号行政判决,驳回原告乃志公司的诉讼请求。宣判后,乃志公司提出上诉。广西壮族自治区高级人民法院于2019年6月26日作出(2018)桂行终1163号行政判决:驳回上诉,维持原判。

裁判理由

法院生效裁判认为:乃志公司占用的海边空地在海岸线(天然岸线)之外向海一侧,实为海滩涂。其公司使用自有铲车、勾机等机械,从外运来泥土和建筑废料对渔洋公司吹填形成的沙堆进行平整、充实,形成临时码头,并在临时码头西南面新填了部分海域,建造了临时码头北面靠海一侧的沙袋围堰和护岸设施。上述平整填充场地以及围堰护岸等行为,导致海域自然属性改变,形成有效岸线,属于围海、填海行为。乃志公司未取得案涉0.38公顷海域的合法使用权,在该区域内进行围海、填海,构成非法围海、填海。

渔洋公司与乃志公司均在案涉海域进行了一定的围海、填海活动,但二者的违法行为具有可分性和独立性,并非共同违法行

为。首先,渔沅公司与乃志公司既无共同违法的意思联络,亦非共同实施违法行为。从时间上分析,渔沅公司系于2013年7月至9月间雇请他人抽取海沙填到涉案海域,形成沙堆。而乃志公司系于2016年5月12日通过签订转让协议的方式取得渔沅公司在原合同中的权利,并于2016年7月至9月期间对涉案海域进行场地平整,建设临时码头,形成陆域。二者进行围海、填海活动的时间间隔较远,相互独立,并无彼此配合的情形。其次,渔沅公司与乃志公司的违法性质不同。渔沅公司仅是抽取海沙填入涉案海域,形成沙堆,其行为违法程度较轻。而乃志公司已对涉案海域进行了围堰和场地平整,并建设临时码头,形成了陆域,其行为违法情节更严重,性质更为恶劣。再次,渔沅公司与乃志公司的行为所造成的损害后果不同。渔沅公司的行为尚未完全改变涉案海域的海洋环境,而乃志公司对涉案海域进行围堰及场地平整,设立临时码头,形成了陆域,其行为已完全改变了涉案海域的海洋生态环境,构成了非法围海、填海,损害后果更为严重。海洋渔业局认定乃志公司与渔沅公司的违法行为相互独立并分别立案查处,有事实及法律依据,并无不当。乃志公司主张海洋渔业局存在选择性执法,以及渔沅公司应当与其共同承担责任的抗辩意见不能成立。

乃志公司被查处后并未主动采取措施减轻或消除其围海、填海造地的危害后果,不存在从轻或减轻处罚的情形,故乃志公司主张从轻或减轻行政处罚,缺乏法律依据。乃志公司平整和围填涉案海域,占填海域面积为0.38公顷,其行为改变了该海域的自然属性,形成陆域,对近海生态造成不利的影响。海洋渔业局依据海域使用管理法第四十二条规定的“处非法占用海域期间内该海域面积应缴纳的海域使用金十倍以上二十倍以下的罚款”,决定按十

五倍处罚,未违反行政处罚法关于行政处罚适用的相关规定,符合中国海监总队《关于进一步规范海洋行政处罚裁量权行使的若干意见》对于行政处罚幅度中的一般处罚,并非从重处罚,作出罚款人民币 256.77 万元的处罚决定,认定事实清楚,适用法律并无不当。

(生效裁判审判人员:张辉、蒋新江、熊梅)

最高人民法院办公厅秘书一处

2021年12月1日印发

