

贵州省遵义市中级人民法院

民事判决书

(2021)黔03民初65号

公益诉讼起诉人：遵义市人民检察院。

被告：贵州金沙某公司。

法定代表人：游某川，该公司总经理。

委托诉讼代理人：游某泉，系游某川兄长。

委托诉讼代理人：刘富刚，贵州新长征律师事务所律师。

公益诉讼起诉人遵义市人民检察院与被告贵州金沙某公司生态破坏民事公益诉讼一案，本院于2021年1月22日立案后，依法适用普通程序，已书面告知贵州省水利厅、金沙县人民政府、金沙县水务局。经查，遵义市人民检察院于2020年8月11日公告了案件相关情况，公告期内未有法律规定的机关和有关组织提起民事公益诉讼。本院依法组成合议庭，于2022年7月15日公开开庭进行了审理。遵义市人民检察院指派检察员蒋晓松出庭履行职务，贵州金沙某公司委托诉讼代理人游某泉、刘富刚到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

遵义市人民检察院向本院提出诉讼请求：1.判令被告贵州金沙某公司拆除妨碍偏岩河底水段行洪通畅的违法建筑物、构筑物，排除对偏岩河底水段行洪安全的妨碍；2.判令被告贵州金沙某公司按照《偏岩河（底水段）河道内违建调查评价及修复方案》，通过河道清淤、河岸防护工程等消除对左岸农田、岸线居民生产生活造成的危险；3.判令被告贵州金沙某公司承担对违建调查的评估费用200000元；4.判令被告贵州金沙某公司就导致社会公共利益受到损害的违法行为在省级以上媒体向社会公开道歉。诉讼过程中，遵义市人民检察院增加如下诉讼请求：5.判令被告贵州金沙某公司委托有资质的第三方按照

《偏岩河（底水段）河道内违建调查评价及修复方案》拆除妨碍偏岩河底水段行洪通畅的违法建（构）筑物，并对河道、河岸进行修复，如不有效履行拆除和修复责任，则承担拆除和修复费用 1395100 元。

事实和理由：偏岩河是乌江左岸一级支流，属于长江流域乌江水系。该河底水河段地处遵义市播州区鸭溪镇堰坎村与毕节市金沙县木孔乡交界处，位于乌江渡水电站水库回水区。该河段为一天然分汊，右岸为主汊（凹岸），属于毕节市金沙县，左岸为支汊（凸岸），属于遵义市播州区，中部为天然河心洲，原始自然风貌独特。被告贵州金沙某公司于 2014 年 3 月 1 日与金沙县木孔乡人民政府签订《偏岩河旅游开发建设项目投资合作协议》，约定贵州金沙某公司应依法取得项目的相关手续后在金沙县木孔乡偏岩河流域建设“偏岩河旅游开发建设项目”（以下称游家山庄项目），金沙县木孔乡政府提供用地规划。2015 年初，被告在未取得项目建设许可的情况下，开始占用偏岩河底水河段的河道分汊、天然河心洲进行旅游综合体建设，先后在河道管理范围内建成餐饮区、拦河坝、鱼塘、泳池、滚水坝、表演舞台、拓展场地等设施，并对外进行经营活动。

贵州金沙某公司在建设游家山庄过程中，金沙县水务局多次责令其停止违法行为，但该公司仍执意进行违法项目建设。2017 年 2 月 28 日，因贵州金沙某公司占用河道和河滩地进行违法建设，金沙县水务局责令其立即停止违法行为，并在 2017 年 4 月 15 日前自行拆除妨碍行洪的建筑物。2019 年 7 月 29 日，因贵州金沙某公司在河道内搭建表演舞台，金沙县水务局责令其立即停止搭建构筑物的违法行为。2020 年 4 月 28 日，因贵州金沙某公司在河道内修建滚水坝等涉河建筑，金沙县水

务局对其处以罚款 2 万元的行政处罚。在对外经营活动中，贵州金沙某公司未按照环评要求同步完成污染治理设施建设，给当地环境带来污染，毕节市生态环境局金沙分局分别于 2020 年 5 月 20 日、2020 年 6 月 9 日责令其限期整改和停业整改。

贵州金沙某公司违法建设的旅游综合体项目“游家山庄”位于乌江渡水电站水库回水区，违法建成的建（构）筑物占地约 21300 m²（含河道水域），全部处于河道管理范围内。游家山庄的违法建（构）筑物占用了河道河心洲和主汊，使得支汊水位雍高，河段高频率洪水水位抬升 2.41m-2.89m, 影响河道行洪安全，若发生对建筑物具有破坏性的大洪水时，将对上游两岸居民和公路构成危险，被洪水冲毁的建筑设施极易随洪水流致水库大坝处，对乌江渡水电站水库运行及安全行洪构成威胁。贵州金沙某公司的违法建设改变了河道天然状态，改变了河道河势，致左岸基本农田常年被流水冲刷、掏空，基本农田被毁损。贵州金沙某公司的违法建设行为妨碍了偏岩河底水河段的行洪安全，对河道岸线居民的生命、财产安全构成隐患和危险，损害了社会公共利益。

根据《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国水法》关于“谁设障、谁清除”的规定，贵州金沙某公司应当承担偏岩河河道内违法建（构）筑物的拆除和修复责任。鉴于前述工程具有较强的专业性，既要考虑达到排除妨碍行洪的效果，又要防止施工过程中对河流及岸线水生生物造成二次伤害，同时还要保证施工安全。因此，实施拆除和修复的主体必须具有相应资质，并按照国家标准施工。同时，如果贵州金沙某公司不有效履行拆除和修复责任，则按照《偏岩河（底水段）河道内违建调查评价及修复方案》应当承担拆除及修复费用。

综上所述，贵州金沙某公司未经水行政主管部门审批，在偏岩河河道管理范围内建设妨碍行洪的建（构）筑物，违反了《中华人民共和国水法》第三十七条、《中华人民共和国防洪法》第二十二条、《中华人民共和国水污染防治法》第十七条规定，属于妨碍偏岩河底水河段行洪安全，对河道岸线居民的生命、财产造成安全隐患和危险，损害社会公共利益的违法行为，依法应当承担排除妨碍、消除危险、赔礼道歉等民事责任。

贵州金沙某公司辩称，一、遵义市人民检察院诉称答辩人未取得项目建设许可即开始建设，不完全属实。其一，答辩人系政府招商引资的合法企业，属于农民工返乡创业的示范企业。答辩人从2014年开始建设和经营以来，获得了当地政府和相关部门的认可，并为当地经济发展、提供就业岗位、开展脱贫攻坚作出了应有的贡献，体现了企业应有的社会责任和担当。其二，答辩人提交的证据可以证明，“游家山庄”项目是经过金沙县发改局备案立项并向相关单位报备获得同意后才开始旅游开发建设的，由于企业资金和其他客观原因，有些手续是边建边完善。其三，答辩人建设初期偏岩河尚未划定岸线，也未制定《贵州省偏岩河河道岸线保护与利用规划》，故当时并不存在占用河道进行违法建设的事实。在2017年6月1日毕节市水务局向答辩人送达了《责令停止水事违法行为通知书》，明确要求答辩人停止违法行为，于6月30日前编制洪水影响评价类报告并送审，逾期将予以处罚。可见，县、市两级水务局主要是针对答辩人未作出建设项目的防洪评价报告并送审而作出行政处罚。现在，答辩人已于2019年6月委托具备资质的机构完成了防洪评价报告和相关评审资料，而且播州区水务局、金沙县水务局、毕节市水务局、遵义市水务局于2019年

12 月均在答辩人提交的“贵州省河道管理范围内建设项目审批申请表”上签署了意见，均同意上报省厅进行专家评审，足以说明手续是可以补办完善的，也说明相关职能部门尊重客观事实，辩证处理历史遗留问题，遵循六稳六保政策，为企业的生存和发展创造条件。其四，根据《中华人民共和国民事诉讼法》第五十五条规定，检察机关提起公益诉讼案件的范围是针对“损害社会公共利益的行为”，即便答辩人现在的项目存在违法建设的事实，也只是行政机关进行行政处罚即可，不属于公益诉讼的范畴，况且答辩人已经接受了行政机关作出的罚款 2 万元的行政处罚并履行完毕。其五，答辩人系农民工返乡创业的招商引资企业，为了拉动地方经济，给当地贫困户提供就业的机会，已经陆陆续续投入了 1000 多万元，企业存续至今实属不易。如果人民法院依据 2020 年 5 月制定的《贵州省偏岩河河道岸线保护与利用规划》，认定答辩人的项目建设占据了河道，违反了相关法律法规，应当予以拆除的话，也应当给答辩人留足过渡时间，同时当地政府有着不可推卸的责任，应当对答辩人进行合理的经济赔偿。

二、遵义市人民检察院诉称答辩人的项目建设妨碍行洪的证据不足，诉讼时机不成熟。遵义市人民检察院认为答辩人的行为妨碍行洪，主要是依据遵义水利水电勘测设计研究院作出的《偏岩河（底水段）河道内违建调查评价及修复方案》和调查笔录。然而，答辩人委托的河南省豫北水利勘测设计院有限公司贵州分公司也是具备相应资质的机构，其作出的防洪评价报告的结论是“本项目各建筑物基面高程均高于工程建设后十年一遇洪水位，本项目满足十年一遇防洪要求”，而且相关主管部门已经将资料报送省厅评审，目前正在评审当中。可见，答辩人的行为究竟是否满足防洪要求，应当由省厅专家评审意

见的结论予以明确后，方能做出判定。故答辩人在此请求人民法院暂时终止本案的审理。

三、遵义市人民检察院诉称答辩人的经营行为造成环境污染，但该事实已经完全消除。其一，2013年12月30日，金沙县环境保护局对《贵州金沙底水河旅游度假村建设工程项目环境影响报告表》的“审批意见”，足以说明答辩人在项目建设之初就已经通过了环评验收。其二，虽然遵义市人民检察院提交的证据证明答辩人排放生活污水的行为给当地环境带来污染，但是相关职能部门对答辩人作出的也只是要求限期整改，并不是关停企业。其三，答辩人接到限期整改通知后，在疫情期间仍然积极整改，并在2020年7月7日通过了验收，答辩人对生态环境的影响已经不复存在。

综上所述，答辩人认为遵义市人民检察院提交的证据不足以认定答辩人的行为损害了社会公共利益，诉讼请求不成立。当前，坚持稳中求进工作总基调和新发展理念，扎实做好六稳六保和营造良好的营商环境，为民营企业的发展提供了有力的政策依据和保障。答辩人作为当地政府认可和村民拥护的民营企业，通过不断努力和辛勤付出走到今天，创业的道路十分艰辛。在此，答辩人恳求检察机关和人民法院充分考虑本案实际情况，让答辩人可以生存和发展，继续为地方经济的腾飞做出自己应有的贡献。

公益诉讼起诉人遵义市人民检察院围绕其诉讼请求提交了以下证据：

1.《立案决定书》《公告》，证明：遵义市人民检察院于2020年7月27日对本案立案调查，并于2020年8月11日进行诉前公告，公告期满，未收到法律规定的机关和组织提起诉讼的反馈，提起本案民事公益诉讼符合法律规定。

2. 《企业信息公示报告》，证明：贵州金沙某公司的企业信息登记情况，具有民事主体身份。

3. 《偏岩河旅游开发建设项目投资合作协议》，证明：贵州金沙某公司于 2014 年 3 月 1 日与金沙县木孔乡人民政府签订《偏岩河旅游开发建设项目投资合作协议》，约定贵州金沙某公司在金沙县木孔乡偏岩河流域建设“偏岩河旅游开发建设项目”，并需依法取得项目的相关手续，金沙县木孔乡政府提供用地规划。

4. 金沙县水务局《责令停止水事违法行为通知书》〔（金）水停字[2017]13 号〕、《责令停止水事违法行为通知书》〔（金）水停字[2019]4 号〕、《（水政监察）行政处罚决定书》〔（金）水罚字[2020]1 号〕，证明：2017 年 2 月 28 日，因贵州金沙某公司占用河道和河滩地进行违法建设，金沙县水务局责令其立即停止违法行为，并在 2017 年 4 月 15 日前自行拆除妨碍行洪的建筑物。2019 年 7 月 29 日，因贵州金沙某公司在河道内搭建表演舞台，金沙县水务局责令其立即停止搭建构筑物的违法行为。2020 年 4 月 28 日，因贵州金沙某公司在河道内修建滚水坝等涉河建筑，金沙县水务局对其处以罚款 2 万元的行政处罚。

5. 调查笔录（乔应发、王天伦、罗在伦、罗在权、龚冀、王天永、王天德、陈德友、陈万德），证明：经对遵义市播州区鸭溪镇岩坎村底水河涉案河段的沿岸村民乔应发、王天伦等 9 人进行调查，确认游家山庄占用河道进行建设，改变了河道自然状态，对该河段岸线居民生产生活造成影响，因山庄改变河道自然状态，偏岩河涨水时，洪水会淹没上游岸线公路，冲毁基本农田。其中乔应发、罗在权、王天永、陈德友、陈万德证实，河边的耕地被水冲刷损毁。

6. 《遵义市播州区水务局关于偏岩河修建行政审批的情况说明》（播水复〔2020〕47号），证明：贵州金沙某公司未在播州区水务局办理任何审批和备案。

7. 《金沙县渔政渔港监督管理站关于遵义市人民检察院“调取证据通知书”的回复报告》，证明：贵州金沙某公司未在金沙县渔政渔港管理站办理水产养殖行政许可。

8. 金沙县水务局《关于对贵州金沙某公司在木孔乡境内偏岩河上修建筑物情况说明》，证明：偏岩河底水河段属于毕节市与遵义市界河，为省管河道，审批权在省级水行政主管部门；贵州金沙某公司在偏岩河内修建建筑物，已违反《中华人民共和国防洪法》的规定，属于应当拆除的违法建筑。

9. 《检测报告》（众环检[2020]255号），证明：2020年5月，贵州众信环保科技有限公司受毕节市生态环境局金沙分局委托，对游家山庄生活污水水样进行检测，其化学需氧量超标8.65倍。

10. 金沙县生态环境保护综合行政执法大队《关于责令金沙偏岩河旅游开发有限责任公司限期整改的通知》《毕节市生态环境局金沙分局关于责令贵州金沙某公司停业整改的通知》，证明：2020年5月20日，贵州金沙某公司将化学需氧量超标的生活污水排入偏岩河岸上土坑，给当地环境带来污染，被金沙县生态环境综合执法大队责令限期整改；2020年6月9日，因贵州金沙某公司未按照环评要求同步建设污染治理设施并验收，被毕节市生态环境局金沙分局责令停业整改。

11. 《偏岩河（底水段）河道内违建调查评价及修复方案》，证明：经遵义水利水电勘测设计研究院对贵州金沙某公司违法建设的旅游综合体项目进行涉河调查，截止2020年10月，贵州金沙某公司为建设旅游综合体游家山庄项目共计占地

21300 m²（含河道水域）。经对项目造成的洪水影响、环境影响进行评估，确认贵州金沙某公司建设的游家山庄全部位于河道管理范围线以内。游家山庄建设占用了河心洲和主汊，使得支汊水位壅高，河段高频率洪水水位抬升 2.41m-2.89m，影响河道行洪；游家山庄建设人为改变河道天然状态，将河道原支汊变为主汊，使得左岸基本农田常年被冲刷，底部被逐渐掏空；游家山庄建设项目位于乌江渡水电站回水区，发生对建筑物具有破坏性的大洪水时，被洪水冲毁的设施极易在此河段形成卡口，对上游 100 米处渡口两岸居民和公路造成威胁，若未形成卡口，被冲毁的设施极易随洪水流致水库大坝处，将对乌江渡水电站水库运行及安全行洪构成威胁；游家山庄的戏水区、泳池及鱼塘对偏岩河水质有一定影响。

12. 现场照片，证明：游家山庄项目违法建设现场状况。

13. 《遵义市播州区偏岩河贵州金沙某公司旅游综合体项目涉河调查、洪水影响评价、环境影响评价、拆除及修复工程勘测设计合同》、收费发票，证明：遵义水利水电勘测设计研究院对游家山庄违建进行调查评价，评估费用为 200000 元。

被告贵州金沙某公司为反驳公益诉讼起诉人主张提交了以下证据：

（一）第一组证据：

1. 《营业执照》、法定代表人身份证，证明：贵州金沙某公司的主体身份和经营范围。

（二）第二组证据：

1. 《关于请求审批在木孔乡底水渡口设置轮渡车船的申请》；2. 《金沙县人民政府关于同意木孔乡设置底水车驳船渡口的批复》（金府复[2006]14 号）；3. 渡船现场照片。证明：

贵州金沙某公司法定代表人在公司成立前自筹资金，设置轮渡车船，方便当地老百姓的出行。

（三）第三组证据：

1. 《木孔乡人民政府关于请求批准办理乡境偏岩河流域开发建设项目的请示》（木府呈〔2013〕66号）；2. 《金沙县城乡规划局关于金沙县木孔乡底水渡口喀斯特特色农业生态旅游观光园项目的选址意见》；3. 金沙县环境保护局对《贵州金沙底水河旅游度假村建设工程项目环境影响报告表》作出的《审批意见》（金环表〔2013〕52号）；4. 贵州金沙某公司向金沙县海事处递交的《关于开发贵州金沙偏岩河旅游观光园项目的申请》；5. 贵州金沙某公司向金沙县安监局递交的《关于开发贵州金沙偏岩河旅游观光园项目的申请》；6. 贵州金沙某公司向金沙县旅游局递交的《关于开发贵州金沙偏岩河旅游观光园项目的申请》；7. 木孔乡人民政府与贵州金沙某公司于2014年6月1日签订的《偏岩河旅游开发建设项目投资合作协议》；8. 《金沙县国土资源局关于贵州金沙偏岩河旅游观光园项目办理用地预审的情况说明》；9. 金沙县发展和改革局《关于底水渡口喀斯特特色农业生态旅游观光园项目的备案通知》（金发改综〔2014〕38号）；10. 《金沙县自然资源局关于金沙县木孔镇底水渡口喀斯特特色农业生态旅游观光园项目的情况说明》。证明：1. 木孔乡乡境偏岩河流域系开发区，贵州金沙某公司系当地政府招商引资企业；2. 底水渡口喀斯特特色农业生态旅游观光园项目已经立项备案；3. 项目成立之初，通过了相关部门的审批，均同意进行建设；4. 贵州金沙某公司在项目建设前已经向相关部门提出申请，虽然现在有些手续需要完善，但属于历史遗留问题，在遵义市人民检察院起诉之前，贵州金沙某公司已经在积极完善项目的相关手续。

（四）第四组证据：《底水河渡渡口滚水坝加固工程承诺书》，证明：1. 滚水坝原来就存在；2. 对滚水坝进行加固，是当地村民积极支持的民心工程；3. 贵州金沙某公司对滚水坝的投资是无偿的，受益的是当地群众。

（五）第五组证据：

1. 金沙县木孔镇人民政府《金沙县拟申请政府扶持经营主体建立利益连接机制审查意见书》及《情况统计表》；2. 金沙县人民政府《金沙县 2017 年农民工创业示范点》；3. 《金沙县“人才扶贫工程”示范服务基地》《金沙县木孔镇底水兰丹现代家庭农场》；4. 贵州省文化和旅游厅《贵州省乡村旅游经营户四星级》奖牌。证明：1. 贵州金沙某公司从 2014 年开始建设和经营以来，获得了当地政府和相关部门的认可，并为当地的经济发展、提供就业、脱贫攻坚作出了应有的贡献，体现了企业应有的社会责任和担当；2. 当地政府和相关部门对贵州金沙某公司取得的成绩给予了表彰和肯定。

（六）第六组证据：

1. 贵州鑫利源检测技术有限公司对贵州金沙底水河旅游度假村建设工程作出的《监测报告》；2. 贵州鑫利源检测技术有限公司《贵州金沙底水河旅游度假村建设工程竣工环境保护验收监测报告表》；3. 贵州金沙某公司《贵州金沙底水河旅游度假村建设工程竣工环境保护阶段性现状验收意见》及《验收签到表》。证明：贵州金沙某公司已经按照生态环境局的要求进行了整改，出具了验收意见和通过了验收，对生态环境已经不会造成影响。

（七）第七组证据：

1. 河南省豫北水利勘测设计院有限公司贵州分公司《底水渡口喀斯特特色农业生态旅游观光园项目防洪评价报告（送审

稿)》；2. 贵州凯龙实业有限公司《金沙县底水渡口喀斯特特色农业生态旅游观光园拦水坝项目实施方案》；3. 贵州凯龙实业有限公司《底水渡口喀斯特特色农业生态旅游观光园项目涉河建设方案报告(送审稿)》；4. 《贵州省河道管理范围内建设项目审批申请表》；5. 《金沙县水务局关于请求对贵州金沙某公司涉河项目评审的报告》(金水呈〔2020〕43号)；6.

《毕节市水务局关于请求对贵州金沙某公司涉河项目评审的报告》(毕水呈〔2020〕54号)，书证；7. 金沙县水务局《关于金沙县防洪规划报告情况的说明》；8. 《贵州金沙某公司先建后补项目报审情况说明》。证明：1. 防洪评价报告系具有相应资质的机构作出的，结论是“本项目各建筑物基面高程均高于工程建设后十年一遇洪水位，本项目满足十年一遇防洪要求。”；2. 2019年12月，贵州金沙某公司向金沙县水务局、播州区水务局提出了贵州省河道管理范围内建设项目审批的申请，金沙县水务局、播州区水务局以及毕节市水务局均同意上报省水利厅予以评审。同时说明，相关职能部门同意贵州金沙某公司对项目建设补办相关手续，为企业营造良好的营商环境。虽然遵义市人民检察院提交了遵义水利水电勘测设计研究院的评价报告，认为部分建筑影响防洪，但是究竟是否影响防洪，应当由贵州省水利厅的专家评审得出结论，方能确定是否影响防洪，故本案诉讼时机尚不成熟；3. 遵义水利水电勘测设计研究院的评价报告依据的资料《贵州省偏岩河河道岸线保护与利用规划》是2020年5月才编制完成的，偏岩河河道岸线的划定是在2019年完成的，而游家山庄项目是从2014年就开始陆续完成的；4. 贵州金沙某公司进行项目建设时，金沙县并未编制“偏岩河防洪规划和金沙县防洪规划”，也未划定偏岩河岸线，故贵州金沙某公司按照选址意见和土地规划进行建设，

并无不妥；5. 先建后补项目报审是历史遗留问题，并非企业故意不作为。从 2019 年开始贵州金沙某公司已经在积极整理资料，委托具备相应资质的单位编制评审资料，并已经上报到省水利厅。

（八）第八组证据：金沙县木孔镇底水村民委员会出具的《证明》，证明：贵州金沙某公司属于农民工返乡创业的招商引资企业，解决了两岸交通不便的问题，促进了当地经济的发展，解决了当地群众就业，为贫困村脱贫攻坚做出了贡献。

（九）第九组证据：

1. 现场照片 11 张；2. 游某川与罗在林、罗在全签订的《土地租赁协议》，证明：1. 贵州金沙某公司未在河中拦河养鱼，从未向河中投放饲料；2. 贵州金沙某公司没有对环境造成污染，所有的垃圾均倒放在当地政府专门设置的垃圾箱中运走；3. “滚水坝”下面专门设置了行洪管道，具备泄洪的功能；4. 从图片中建筑物以及两岸土地的海拔高度来看，即便行洪时，也不会受到冲刷，更无可能涨到把公路都淹没了；5. 调查笔录中龚冀陈述的冲刷缺口，应当是被山泉水冲刷形成的。王天永家的土地并无被冲刷过的痕迹；6. 贵州金沙某公司在河岸侧方修砌了防护堡坎，防止洪水对土地的冲刷，调查笔录中罗在全土地的海拔高度最低，为防止洪水对其土地冲刷造成损失，已经对其土地进行了流转，租赁期限 30 年，所以即便行洪对其土地造成影响，也没有损害他人的合法权益。

（十）第十组证据：

1. 毕节市水务局《责令停止水事违法行为通知书》；2. 《贵州金沙某公司关于前期项目开发报告》。证明：1. 通知书明确要求停止违法行为，并于 2017 年 6 月 30 日前编制洪水影响评价类报告并送审，逾期将予以处罚。可见，县、市两级水

务局主要是对未作出建设项目的防洪评价报告并送审而作出行政处罚；2. 贵州金沙某公司进行项目的前期开发，征得了木孔乡底水村民委员会的同意。

本院组织当事人进行了证据交换和质证。本院对当事人提交的证据认证如下：

（一）遵义市人民检察院提交的证据认定情况

1. 第1号、第2号证据，贵州金沙某公司对真实性、合法性、关联性无异议，本院予以采信；2. 第3号证据，贵州金沙某公司对真实性、合法性、关联性无异议，能够证明案涉游家山庄项目系招商引资项目，本院予以采信；3. 第4号证据，贵州金沙某公司对真实性、合法性无异议，能够证明该公司因建设游家山庄项目被水务部门处罚的事实，本院予以采信；4. 第5号证据，本院对游家山庄占用河道进行建设，改变河道自然状态的证明目的予以采信；5. 第6号证据，客观反映了贵州金沙某公司未在播州区水务局办理审批备案的事实，本院予以采信；6. 第7号证据，因遵义市人民检察院在庭前会议时予以撤回，本院不予评价；7. 第8号证据，说明了案涉游家山庄项目的审批权限以及违反的法律规定，本院予以采信；8. 第9号、第10号证据，因遵义市人民检察院在庭前会议时予以撤回，本院不予评价；9. 第11号证据，该方案系有资质的鉴定机构作出的评估意见，且经本院现场查勘复核，总体予以采信；10. 第12号证据，反映了游家山庄项目现场情况，予以采信；11. 第13号证据，反映了委托鉴定及费用情况，予以采信。

（二）贵州金沙某公司提交的证据认定情况

1. 第一组证据，遵义市人民检察院对真实性、合法性、关联性无异议，本院予以采信；2. 第二组证据，与本案不具有关联性，本院不予采纳；3. 第三组证据，能够证明案涉游家山庄

项目报批过程，本院予以采信；4. 第四组证据，能够证明 2#拦河坝的前身系滚水坝，本院对此予以采信；5. 第五组证据，客观反映了案涉游家山庄项目取得的荣誉，本院予以采信；6. 第六组证据，因贵州金沙某公司在庭前会议时予以撤回，本院不予评价；7. 第七组证据，其中，第 1 号、第 3 号证据为送审稿，本院不予采信，第 2 号证据属于先建后补，本院对合法性不予确认，第 4 号至第 8 号证据能够反映案涉游家山庄项目报审过程和先建后补等情况，本院予以采信；8. 第八组证据，与本案不具有关联性，本院不予采纳；9. 第九组证据，能够证明案涉游家山庄项目建设情况和土地流转情况，本院予以采信；10. 第十组证据，能够证明贵州金沙某公司违法开发案涉游家山庄项目，本院予以采信。

经审理查明，偏岩河是长江流域乌江中游左岸一级支流，发源于贵州省金沙县桂花乡，干流全长 137 公里，流域集水面积 2243 平方公里，是毕节市金沙县与遵义市播州区的界河。偏岩河底水段地处遵义市播州区鸭溪镇堰坎村与毕节市金沙县木孔乡底水村交界处，位于乌江渡水电站水库回水区。该河段为天然分汊，右岸为主汊（凹岸），在金沙县境内；左岸为支汊（凸岸），在遵义市播州区境内，中部原为自然形成的河心洲。

2013 年 12 月 23 日，游某川独资成立贵州金沙某公司，开始在偏岩河底水段拦河筑坝启动偏岩河旅游开发建设项目，并与金沙县木孔乡人民政府分别以“乡境偏岩河流域旅游开发建设项目”“金沙县木孔乡底水渡口喀斯特特色农业生态旅游观光园项目”“贵州金沙底水河旅游度假村建设工程项目”名称向金沙县人民政府、金沙县城乡规划局、金沙县环境保护局报请审批。

2013 年 12 月 28 日，金沙县城乡规划局作出《关于金沙县木孔乡底水渡口喀斯特特色农业生态旅游观光园项目的选址意见》，原则同意选址，范围为金沙县木孔乡底水渡口至下游 2 公里流域（包括渡口）。同年 12 月 30 日，金沙县环境保护局对贵州金沙某公司提交的《贵州金沙底水河旅游度假村建设工程项目环境影响报告表》作出《审批意见》（金环表[2013]52 号），批复认可《报告表》可以作为项目环保工程设计、施工及管理的依据，并载明：“项目分为六大区域，即：服务区、喀斯特地貌区、欢乐岛儿童乐园、沿河民族文化旅游区、休闲娱乐区、现代农业观光区”。后增加“配套设施区”成为七大开发区域。

2014 年 3 月 1 日，金沙县木孔乡人民政府作为甲方与乙方贵州金沙某公司签订《偏岩河旅游开发建设项目投资合作协议》，约定由贵州金沙某公司分两期投资建设“集餐饮、住宿、水上娱乐及溶洞观光为一体的水上娱乐中心”。3 月 2 日、3 月 19 日，贵州金沙某公司分别向金沙县海事处、安监局、旅游局提交审批申请并获批。其中，金沙县旅游局于 3 月 19 日批复“同意建设。按照《旅游法》规定，尊重和维护当地传统和文化习俗，维护资源的区域整体性、文化代表性和地域特殊性的原则下合理开发。”

2014 年 6 月 4 日，金沙县国土资源局向金沙县人民政府呈报《关于贵州金沙偏岩河旅游观光园项目办理用地预审的情况说明》，载明：“贵州金沙偏岩河旅游观光园公司向我局申请办理用地预审的报告已收到，根据项目业主提供的勘界资料，经我局审查该项目（面积：22.87 亩，其中基本农田 1.56 亩；一般农用地 16.9 亩；河道 0.97 亩；牧业用地 1.15 亩；村镇建设用地 2.28 亩），除村镇建设用 2.28 亩符合土地利用总体规

划外，其余均不符合土地利用总体规划，需作如下处理才能完善用地手续：一、基本农田部分需经县人民政府同意后，在基本农田划定方案中进行调整，并得省国土资源厅批准后才能调出。二、调出后的基本农田及一般农用地、牧业用地、河道需在今年即将启动的土地利用总体规划修改中进行重新布局为允许建社区，并得到县人民政府的同意后才能上报申请批准。三、修改的土地利用总体规划，通过省人民政府审查批准后，我局才能及时为项目业主办理相关用地预审手续。”

2014年7月10日，金沙县发展和改革局作出《关于底水渡口喀斯特特色农业生态旅游观光园项目的备案通知》（金发改综〔2014〕38号），对贵州金沙某公司提交的《贵州金沙某公司底水渡口喀斯特特色农业生态旅游观光园项目备案申请》予以备案，并告知该公司“请持该备案通知到有关部门办理相关行政许可手续后方可实施建设。”

截止本案庭审时，贵州金沙某公司对规划的七大开发区域实际建设了“欢乐岛儿童乐园”和“休闲娱乐区”两大版块，并命名为“游家山庄”。山庄利用偏岩河底水段主汊及河心洲，建设有餐饮区、拦河坝、泳池、鱼塘、塘坎、烧烤区等建（构）筑物，总占地面积约21300 m²（含河道水域）。项目于2014年8月完成拦河坝、餐饮区、娱乐区等建设并逐步开始经营，2015年10月通过硬化、构筑等方式对河心洲完成整体改造，并于2019年4月在河心洲对面搭建起表演舞台，2020年7月完成地埋式一体化污水处理设施、200?事故应急池的环境保护设施验收。其中，1#拦河坝至塘坎（主要起拦水作用）主汊河段为休闲娱乐区与水上娱乐区，主要开展餐饮、戏水、游泳、养鱼、水上三轮车、实景演出等经营项目；河心洲为自助烧烤广场，可停车，主要开展烧烤、养殖等经营活动；2#拦河

坝是对滚水坝改造而来，与河心洲、1#拦河坝连接形成连通金沙县与播州区的过河通车硬化路。

2017年2月28日，金沙县水务局向贵州金沙某公司作出《责令停止水事违法行为通知书》〔（金）水停字[2017]13号〕，载明：“经查，你（单位）在偏岩河底水河段建设的旅游开发项目，侵占了河道和河滩地。违反了《中华人民共和国水法》第三十七条第二款、《中华人民共和国防洪法》第二十二条第二款之规定，根据《中华人民共和国水法》第六十五条第一、二款、《中华人民共和国防洪法》第五十六条第一款之规定，现责令你（单位）立即停止违法行为，在2017年4月15日前拆除偏岩河底水河段内妨碍行洪的建筑物。”

2017年6月1日，毕节市水务局向贵州金沙某公司作出《责令停止水事违法行为通知书》〔（毕）水停字[2017]1号〕，载明：“经查，你（单位）未经审批在偏岩河金沙县木孔镇底水村段修建农家乐。违反了《防洪法》第二十二条之规定，根据《防洪法》第五十六条之规定，现责令你（单位）立即停止违法行为，于6月30日前编制洪水影响评价类报告并送审，逾期将予以处罚。”

2019年7月29日，金沙县水务局再次向贵州金沙某公司作出《责令停止水事违法行为通知书》〔（金）水停字[2019]4号〕，载明：“经查，你（单位）未经水行政主管部门审查许可，在金沙县偏岩河河道内搭建表演舞台构筑物。违反了《中华人民共和国水法》第三十八条之规定，根据《中华人民共和国水法》第六十五条之规定，现责令你（单位）立即停止搭建构筑物的行为，等待进一步的调查核实处理。”

2019年12月23日，贵州金沙某公司向金沙县水务局提交《贵州省河道管理范围内建设项目审批申请表》，在“对安全

影响及度汛措施”一栏载明：“旅游度假中心（本院注：即游家山庄）是主要的涉河建筑物，其主要建设内容有一座滚水坝、两座挡水坝、自助烧烤广场、休闲娱乐区及水上娱乐区。工程建设后，因修建滚水坝及上游拦水坝的影响，在滚水坝造成最大壅水高度为 1.45m，但河道两岸无重要建筑物，故遇到十年一遇设计洪水对行洪安全基本无影响。遇到设计洪水时，洪水翻过滚水坝，依旧能沿原主河道泄洪，工程的建设不会造成洪水拦蓄。”水行政主管部门金沙县水务局、遵义市播州区水务局、遵义市水务局、毕节市水务局先后签署“请水利厅依法审查，确保两岸防洪安全”“同意上报省厅依法评审（审查）”等意见并盖章。

2020 年 3 月 31 日，贵州金沙某公司向金沙县水务局提交《关于项目地一条滚水坝、两条拦河坝实施方案和防洪影响评价请求评审的申请》并附河南省豫北水利勘测设计院有限公司贵州分公司作出的《底水渡口喀斯特特色农业生态旅游观光园项目防洪评价报告（送审稿）》、贵州凯龙实业有限公司作出的《金沙县底水渡口喀斯特特色农业生态旅游观光园拦水坝项目实施方案》和《底水渡口喀斯特特色农业生态旅游观光园项目涉河建设方案报告（送审稿）》。金沙县水务局、毕节市水务局逐级向贵州省水利厅呈报评审。其中，《防洪评价报告（送审稿）》“5 洪水影响分析评价”“5.6 对现有水利工程与设施的影响分析”载明：“当评价河段遇十年一遇洪水时，A10～A17 断面耕地均不满足十年一遇防洪要求，因工程建设前十年一遇洪水位低于耕地高程，工程建设后水位高于耕地高程，使河道左岸的耕地不能满足十年一遇的防洪要求。导致增加淹没耕地 3.8 亩。当评价河段遇十年一遇洪水时，在滚水坝（本院注：即 2#拦河坝）及拦水坝（本院注：即 1#拦河坝、塘

坎)处断面水位为 718.88m,洪水翻坝之后会对滚水坝及 1#拦水坝(本院注:即 1#拦河坝)连接处烧烤广场的钢架棚及部分道路淹没;1#拦水坝洪水翻坝之后,会对 1#拦水坝右岸的休闲娱乐区的部分房屋走廊淹没。”

2020 年 4 月 28 日,金沙县水务局对贵州金沙某公司作出《(水政监察)行政处罚决定书》〔(金)水罚字[2020]1 号〕,载明:“经查明,你(单位)未经水行政主管部门同意,在偏岩河(木孔镇底水河段)修建滚水坝等涉河建筑物,侵占了河道和河滩。违反了《中华人民共和国防洪法》第二十二条第二款‘禁止在河道、湖泊管理范围内建设妨碍行洪的建筑物、构筑物,倾倒垃圾、渣土,从事影响河势稳定、危害河岸堤防安全和其他妨碍河道行洪的活动’之规定。根据《中华人民共和国防洪法》第五十五条之规定,决定对你(单位)作出如下行政处罚:处罚款贰万元。”

2020 年 7 月 27 日,遵义市人民检察院在履行公益监督职责中发现,贵州金沙某公司实施的建设行为可能损害社会公共利益,遂立案调查,并委托遵义水利水电勘测设计研究院对案涉游家山庄项目开展涉河调查、洪水影响评价、环境影响评价以及拆除修复工程勘测设计。

2020 年 9 月 18 日,贵州金沙某公司向金沙县水务局递交《贵州金沙某公司先建后补项目报审情况说明》,载明:“……2020 年 8 月 28 日省厅河道管理局、河长处、规计处、灾害办亲临我公司实地查看:回厅合议后答复:省厅现在对偏岩河道在进行规划,底水河段规划为保护区,还是开发区,等规划结果出来后,通知金沙水务局,金沙水务局再告知我公司。按规划该拆的必须拆,该补办手续的必须补办。从现在

起，禁止增加新建项目，如果属于开发区要重新报规划，重新办理审批后方可建设。”

2020年10月，遵义水利水电勘测设计研究院作出《偏岩河（底水段）河道内违建调查评价及修复方案》，结论为：

“游家山庄占用偏岩河河道管理范围，占用河道行洪断面，人为改变河道河势，污染水体，主要影响如下：1. 占用河道管理范围。游家山庄所在河段位于乌江渡水电站水库回水区，已划定河道管理范围，其河道管理范围线按照乌江渡水库库区5年一遇回水位划定，相应控制水位为763.80~764.40m；游家山庄分布高程在760.00m以下，全部位于偏岩河河道管理范围线以内，其建设不符合偏岩河岸线管理规划。2. 影响河道行洪。游家山庄建设占用了河心洲和主汊，修建了1#拦河坝、2#拦河坝、戏水区、泳池、鱼塘、餐饮区等建（构）筑物，河心洲四周修建了围墙，使得该河段行洪断面由130m缩窄为50m左右。1#拦河坝、戏水区、泳池、鱼塘、餐饮区等建（构）筑物占用主汊，上游来水不能及时通过主汊排泄；河心洲四周修建了围墙，墙内建有板房、禽圈、烧烤设施等，河心洲不能正常行洪；2#拦河坝高出河床1.6m，人为抬高河段水位。由于上述建（构）筑物客观存在，使得支汊水位壅高，河段高频率（3年一遇以下）洪水位抬升了2.41m~2.89m。3. 加剧左岸基本农田岸坡冲刷。游家山庄建设人为改变了河道的天然状态，将河道原分汊变为主汊，枯期水流全部改道流向分汊，使得左岸基本农田岸坡常年被冲刷，底部逐渐掏空；另外，在分汊上修建拦河坝，人为抬高河段水位，2#拦河坝下游流速由原来的1.6m/s~2.05m/s增大到2.1m/s~2.61m/s，加剧了左岸基本农田岸坡的冲刷。4. 对现有水利工程与设施造成影响。游家山庄位于乌江渡水电站水库回水区，若发生对其建（构）筑物具有

破坏性的大洪水时，其设施将被冲毁，由于河心洲下游由主汊和支汊汇流，河道断面变窄，冲毁设施极易于此河段形成行洪卡口，影响河道行洪，对上游 100m 处渡口两岸的居民和公路造成威胁；另外，若未形成卡口，冲毁设施极易随洪水流至水库大坝处，将对乌江渡水电站水库运行及安全行洪构成威胁。5. 鱼塘增加水污染排放量。按水质检测的相关规范要求，调查组于 2020 年 9 月委托贵州义欣诚环保工程有限公司新蒲分公司对游家山庄鱼塘进、出水水质进行了取样检验。根据抽样检测结果，1 号拦河坝进水 COD、BOD₅、粪大肠菌群浓度分别为：8mg/L、0.9mg/L、270 个/L；鱼塘下游出水口 COD、BOD₅、粪大肠菌群浓度分别为：10mg/L、1.0mg/L、320 个/L。根据现场调查，河水进入鱼塘由 4 个闸阀控制、估算流量约 0.15³/s，由此计算新增主要污染物为：COD26 kg/d、BOD₅1.3 kg/d。显然，鱼塘对偏岩河水体水质有一定程度的影响。”“经实地调查，拆除内容包括 1#拦河坝、2#拦河坝、戏水区、泳池、鱼塘、餐饮区，河心洲上包含房屋、禽圈、烧烤设施等所有附属设施。”“经对河道内违建项目调查评价、施工组织设计条件及工艺进行计算，工程拆除及修复总投资概算为 139.51 万元。”同时制定了以拆除违建设施、开展河道清淤、实施河岸防护工程为主要内容的修复方案。

本案诉讼期间，贵州金沙某公司法定代表人游某川于 2021 年 4 月 10 日去世，其法定继承人共同委托游某川兄长游龙泉作为公司临时负责人参加诉讼。

为明确案涉游家山庄项目能否通过防洪影响评价以及该项目应否整体拆除，能否通过现状改造或采取补救措施予以保留，本院于 2021 年 9 月 3 日向贵州省水利厅去函，省厅于 9 月 22 日函复如下：“一、关于案涉‘游家山庄’农家乐项目能否

通过防洪影响评价，主要理由是什么问题。案涉偏岩河系界河，跨遵义市和毕节市的河流，依据《贵州省河道条例》第十九条规定，偏岩河的河道监督管理应由省水利厅负责，其涉河建设项目依法应当由省水利厅审批同意方可进行。《中华人民共和国防洪法》第二十七条规定：‘建设跨河、穿河、穿堤、临河的桥梁、码头、道路、渡口、管道、缆线、取水、排水等工程设施，应当符合防洪标准、岸线规划、航运要求和其他技术要求，不得危害堤防安全，影响河势稳定、妨碍行洪畅通；其可行性研究报告按照国家规定的基本建设程序报请批准前，其中的工程建设方案应当经有关水行政主管部门根据前述防洪要求审查同意’。项目开工建设前，省水利厅未收到该项目行政审批事项的办理申请。2020年4月2日毕节市水务局向我厅呈报了《关于请求对贵州金沙某公司涉项目评审的报告》，我厅及时组织深入现场实地踏勘，初步查明该项目涉及一条滚水坝、两条拦河坝建设在河道管理范围内，金沙县水务局先后于2017年、2019年、2020年多次通过责令停止违法行为、罚款等方式其进行处置，并要求项目业主依法补办洪水影响评价审批。为此，该项目属于《贵州省河道条例》第二十八条规定禁止修建的设施，且项目涉及的多处河岸建筑群处于《遵义市人民政府关于对习水河、桐梓河等14条河流岸线利用与保护规划的批复》（遵府函〔2020〕201号）划定的岸线保留区，因偏岩河隶属长江水系，根据《长江保护法》明确的‘坚持生态优先、绿色发展，共抓大保护、不搞大开发’原则，在规划期内岸线保留区暂不宜开发利用。二、关于案涉项目对行洪安全有何影响、影响多大、违法后果以及拆除方案等问题。根据《中华人民共和国防洪法》等法律法规规定，建设涉河建设项目，应当就洪水对建设项目可能产生的影响和建设项目对防洪可能

产生的影响作出评价，编制洪水影响评价报告，提出防御措施。建设项目可行性研究报告按照国家规定的基本建设程序报请批准时，应当附具有关水行政主管部门审查批准的洪水影响评价报告。案涉的‘游家山庄’项目是否影响行洪安全以及存在的风险、拆除方案等内容，因项目涉河建筑物位于偏岩河岸线保留区，根据《偏岩河岸线保护与利用规划报告》（本院注：报告形成时间为2020年9月）岸线保留区管控要求‘禁止开发建设项目：禁止在河道管理范围内建设妨碍行洪的建筑物、构筑物以及从事影响河势稳定、危害河岸堤防安全和其他妨碍河道行洪的活动；禁止设置排污口，禁止其他可能污染饮用水水体的活动。允许开发项目：允许开展已批复的重要生态修复工程，适度的清洁能源开发项目，经河道主管部门批准的桥梁、电力、电信等设施；允许开展防洪、河道治理、供水等水利工程建设，合规性的基础设施建设与运行维护；允许已建水利工程维修养护、除险加固。’的要求，‘游家山庄’项目属未批先建项目且不属于岸线保留区允许开发项目。对案涉‘游家山庄’项目是否影响行洪安全以及存在的风险、拆除方案等内容，建议委托专业机构开展专题技术论证，对项目采取后续执行措施。”

本院另查明，游家山庄上游约100米处为通船渡口，是长征时期四渡赤水战役时中央红军转战金沙的入境处。1935年3月下旬，中央红军主力东渡赤水河后从鸭溪、白蜡坎地域穿过敌人封锁线，兵分两路的左路军中革军委领导机关、中央直属纵队和红一军团，从底水用木板、竹子搭浮桥过河进入湾子。开启了中央红军转战金沙、南渡乌江，实现四渡赤水战役伟大战略意图的胜利之旅。2019年10月，金沙县委县政府在此设立“金沙县革命传统教育基地”。

本院认为，河湖是水资源的重要载体，是生态系统的重要组成部分，事关防洪、供水、生态安全。空间完整、功能完好、生态环境优美的河湖水域岸线，是最普惠的民生福祉和公共资源。本案中，贵州金沙某公司违反《中华人民共和国长江保护法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国土地管理法》等法律法规，未经水行政主管部门、自然资源部门审核同意，违法占用偏岩河底水段河道、河心洲以及沿岸土地开展游家山庄农家乐项目建设经营活动，对两岸人居、农田、道路及下游库区造成较大行洪安全隐患，破坏区域生态系统完整性和红色文化遗址原貌，损害国家利益和社会公共利益，依法应当承担生态修复、赔礼道歉等民事责任。现具体分析如下：

一、关于游家山庄项目对河道行洪安全影响问题的分析

首先，贵州金沙某公司事前违法。洪涝灾害严重危及人民群众生命财产安全和社会经济发展，做好事前预防，防患于未然是国家立法防洪的重要原因。根据案涉游家山庄主体项目建设时适用的《中华人民共和国防洪法》（2009年修正）第二十七条关于“建设跨河、穿河、穿堤、临河的桥梁、码头、道路、渡口、管道、缆线、取水、排水等工程设施，应当符合防洪标准、岸线规划、航运要求和其他技术要求，不得危害堤防安全，影响河势稳定、妨碍行洪畅通；其可行性研究报告按照国家规定的基本建设程序报请批准前，其中的工程建设方案应当经有关水行政主管部门根据前述防洪要求审查同意。前款工程设施需要占用河道、湖泊管理范围内土地，跨越河道、湖泊空间或者穿越河床的，建设单位应当经有关水行政主管部门对该工程设施建设的位置和界限审查批准后，方可依法办理开工手续；安排施工时，应当按照水行政主管部门审查批准的位置

和界限进行”之规定，游家山庄属于跨河、穿河、临河、占道性质的工程项目，贵州金沙某公司在未向水行政主管部门即贵州省水利厅报请审查工程建设方案，以及未经省厅对工程设施建设位置、界限审批之前，擅自开展涉河项目建设，其行为即属违反防汛义务、妨碍防洪工作、影响防洪安全的违法行为，其项目即属影响河势稳定、妨碍行洪畅通的违法建筑。

其次，贵州金沙某公司事中违法。现有证据显示，从2017年2月28日起至2020年4月28日止，金沙县水务局、毕节市水务局先后向贵州金沙某公司作出三份《责令停止水事违法行为通知书》和一份《（水政监察）行政处罚决定书》，责令其“立即停止违法行为”，限期“拆除偏岩河底水河段内妨碍行洪的建筑物”，限期“编制洪水影响评价类报告并送审”“立即停止搭建构筑物的行为”“处罚款贰万元”。对此，贵州金沙某公司非但未及时履行停建、拆除义务，反而在2019年继续违法搭建起表演舞台，并一直经营游家山庄至今，报审工作亦是迟延至2020年3月方才进行且未能过审，足以说明其违法行为具有持续性且存在主观故意。另一方面，《中华人民共和国水法》第三十七条第二款和《中华人民共和国防洪法》第二十二条第二款同时对在河道、湖泊管理范围内建设妨碍行洪的建筑物、构筑物，倾倒垃圾、渣土，从事影响河势稳定、危害河岸堤防安全和其他妨碍河道行洪的活动作出禁止性规定。而县市两级水务机关在作出《违法行为通知书》和《行政处罚决定书》时，集中援引水法第三十七条、第三十八条、第六十五条，以及防洪法第二十二条、第五十五条、第五十六条等规定，亦充分说明行政机关将游家山庄项目定性为妨碍行洪的违法建（构）筑物。虽然县市两级水务部门将贵州金沙某公司递交的相关防洪影响评价材料逐级呈报省厅评审，但因审批权不

在县市两级，故不能以此得出县市水务部门改变了前述行政行为对游家山庄项目的否定性评价。

再次，案涉游家山庄项目已经对行洪安全造成较大风险隐患和现实妨害。首先，根据遵义水利水电勘测设计研究院出具的《偏岩河（底水段）河道内违建调查评价及修复方案》，游家山庄对行洪安全造成的不利影响包括但不限于：一是项目占用乌江渡水电站库区河道管理范围，分布高程不符合偏岩河岸线管理规划，若发生具有破坏性的大洪水时，山庄设施存在被冲毁的重大风险，极易在河心洲下游两汊汇流处形成行洪卡口，对上游 100 米处渡口两岸居民、公路造成威胁；若未形成卡口，建（构）筑物随洪水流至水库大坝处，亦将对乌江渡水电站水库运行及安全泄洪构成威胁。二是项目建设侵占河道主汊、支汊和河心洲，修建的两条拦河坝、一条塘坎与垒砌在河心洲四周的堡坎围墙，共同将河道物理区隔为支汊行洪、河心洲阻水、主汊滞水的现状，使得河段行洪断面由 130m 缩窄为 50m 左右，导致上游来水不能及时通过主汊引流，不能通过河心洲行洪；由于人为抬高水位，使得支汊水位壅高，河段高频率（3 年一遇以下）洪水位抬升了 2.41 米至 2.89 米，河道过水行洪能力大幅受限。三是项目建设人为改变河道的天然状态，将河道原支汊变为主汊，枯期水流全部改道流向支汊，加之 2#拦河坝导致水位抬升，下游流速增速，加剧了左岸基本农田岸坡的冲刷程度和强度，部分区域底部逐渐掏空，存在垮塌隐患。其次，遵义水利水电勘测设计研究院系具有岩土工程勘察、水利行业工程设计资质以及水利水电、水文地质、工程测量测绘等工程咨询单位资信的专业机构，其所作《偏岩河（底水段）河道内违建调查评价及修复方案》，经本院现场查勘复核、鉴定人到庭接受质询，且贵州金沙某公司未提交足以反驳

的证据、未申请重新评估鉴定，本院依法对相关表述和结论总体予以采信。

最后，贵州金沙某公司难以事后补救。其一，根据《中华人民共和国防洪法》（2016年修正）第五十五条第一项关于

“违反本法第二十二条第二款、第三款规定，有下列行为之一的，责令停止违法行为，排除阻碍或者采取其他补救措施，可以处五万元以下的罚款：（一）在河道、湖泊管理范围内建设妨碍行洪的建筑物、构筑物的”之规定，对于妨碍行洪的建

（构）筑物，如果能够采取补救措施的，可以只处罚款，否则应当采取拆除等措施排除行洪阻碍。根据省水利厅于2021年9月22日向本院所作复函，并经查阅2020年9月形成的《偏岩河岸线保护与利用规划报告》，案涉游家山庄“属于《贵州省河道条例》第二十八条规定禁止修建的设施，且项目涉及的多处河岸建筑群处于《遵义市人民政府关于对习水河、桐梓河等14条河流岸线利用与保护规划的批复》（遵府函〔2020〕201号）划定的岸线保留区，因偏岩河隶属长江水系，根据《长江保护法》明确的‘坚持生态优先、绿色发展，共抓大保护、不搞大开发’原则，在规划期内岸线保留区暂不宜开发利用。”

“岸线保留区管控要求：允许开展已批复的重要生态修复工程，适度的清洁能源开发项目，经河道主管部门批准的桥梁、电力、电信等设施；允许开展防洪、河道治理、供水等水利工程建设，合规性的基础设施建设与运行维护；允许已建水利工程维修养护、除险加固。‘游家山庄’项目属未批先建项目且不属于岸线保留区允许开发项目。”对此，从贵州金沙某公司于2020年9月18日向金沙县水务局递交的《贵州金沙某公司先建后补项目报审情况说明》亦可看出，省厅在查勘现场时已告知该公司，底水河段如果未能规划为开发区，则“按规划该

拆的必须拆”。据此，现阶段贵州金沙某公司不论是否能够通过洪水影响评价，因该河段已规划为岸线保留区，实难对其违规建设行为进行补救，项目难以保全。其二，虽然贵州金沙某公司不认同遵义市人民检察院委托遵义水利水电勘测设计研究院所作《偏岩河（底水段）河道内违建调查评价及修复方案》的相关结论，但其自行委托河南省豫北水利勘测设计院有限公司贵州分公司作出的《底水渡口喀斯特特色农业生态旅游观光园项目防洪评价报告（送审稿）》，一是未考虑案涉游家山庄项目位处乌江渡水电站库淹没区的实际情况，得出的项目建设基本不会影响防洪安全、河势、抢险的结论，事实根据不充分；二是即便如此，该报告亦在“5 洪水影响分析评价”“5.6 对现有水利工程与设施的影响分析”明确指出，“工程建设后水位高于耕地高程，使河道左岸的耕地不能满足十年一遇的防洪要求。导致增加淹没耕地 3.8 亩”；两个拦河坝与塘坎处断面水位为 718.88 米，洪水翻坝之后将会淹没河心洲的钢架棚、部分道路以及右岸休闲娱乐区的部分房屋、走廊。可以想见，当乌江渡水电站库区在未来因需蓄水达到 763.8 米规划高程后，无论是按河南公司所作报告测算高程 718.88 米还是遵义公司所作修复方案测算高程 760.1 米，游家山庄都将整体被淹没，客观上难以采取任何切实可行的补救措施。

二、关于游家山庄项目对区域生态系统影响问题的分析

水生生态系统是指由水生生物、岸线动植物、微生物群落与水体、土壤等环境要素共同构成的生态系统，承担着植物生长、生物栖息生存、水源与物质供给循环、能量流动、污染净化等重要功能作用。为全面掌握、评估游家山庄项目对偏岩河底水河段区域生态系统造成的损害情况，本院邀请生态环保专家陪审员组成合议庭并共同前往实地查勘。经研究认为：

（一）项目对水生态环境和水生生物的影响

游家山庄围绕偏岩河底水河段河心洲进行开发，在河道主汊上修建 1#拦河坝、塘坎、戏水池、游泳池、鱼塘，在支汊上修建 2#拦河坝，并与河心洲、1#拦河坝连接形成连通金沙县与播州区的过河通车硬化路，人为改变河流水文情势，在河道上形成多道隔断，破坏了河道的连通性，导致原生鱼类产卵、索饵、洄游受到制约，影响了鱼类的生存环境。在枯水期还会造成下游河段减水或脱水，下泄生态流量不足。另外，戏水池底部铺设瓷砖硬化河道的做法，破坏了河流底栖生物的生存环境，并在一定程度上阻断了河水与地下水的水力联系。当前，清理河道内的各种挡水阻水构筑物，恢复河流自然流态，修复水生态环境，是全省上下开展水环境保护工作的重点任务，游家山庄建设严重破坏河道连通性的行为，属于清理整顿的范围。

（二）项目对河流、河岸自然景观的影响

游家山庄的建设破坏了偏岩河底水段的自然生态景观。项目占用了河心洲和河道主汊，修建的各种人工建筑物破坏了自然景观的整体性、协调性与观赏性，使河心洲丧失了碧水绕洲、林木苍翠的自然景观特色。

（三）项目对生物多样性的影响

河心洲是河流中的一块陆地，洲上的植被为鸟类及两栖类动物提供了觅食场所及栖息地。游家山庄的建设，改变了河心洲自然风貌，河心洲地表被硬化，周围设置了围栏，修筑了堡坎，沿河建设餐厅、板房等设施占用河滨带，既破坏了河心洲陆上动植物的原有生境，也破坏了河心洲及河边原有自然岸线，蛙、蛇等两栖动物的活动范围受到影响，一定程度导致河心洲的生物多样性减少。

（四）项目对耕地功能的影响

首先，从金沙县国土资源局于 2014 年 6 月 4 日向金沙县人民政府呈报的《关于贵州金沙偏岩河旅游观光园项目办理用地预审的情况说明》可知，案涉游家山庄项目并未完成农用地调规和用地审批，属于违法占地情形，导致占用的部分耕地丧失种植功能；其次，根据贵州金沙某公司提交的《底水渡口喀斯特特色农业生态旅游观光园项目防洪评价报告（送审稿）》和《土地租赁协议》可知，公司知晓随着拦河坝建成，将会导致支汊行洪，从而淹没播州区境内的部分沿岸土地，虽然公司采取租赁流转方式对村民进行补偿，但仍然存在造成土地种植功能丧失的高度可能性。

（五）项目对河流水质的影响

首先，拦河坝的修建，让河水流动由急变缓，导致所在河段水体自净能力下降。其次，游家山庄产生的生活污水，游泳池的换水或溢流水，以及经营产生的生活垃圾、厨余垃圾，曾影响河流水质。再次，山庄虽然已建地埋式一体化污水处理设施、200³事故应急池等环境保护设施，但偏岩河属于界河，相关环境影响评价与环保设施验收应向金沙、播州两地生态环境主管部门申请并逐级上报审核，而贵州金沙某公司尚未完成全部程序。最后，涉水旅游项目对环保投入及运行管理有较高要求，相应的污水、油烟、垃圾处理设施除需达标排放外，还应配套完善环境管理制度和切实可行的突发环境事件应急预案。从现场调查走访和查阅企业环保档案情况看，目前环保投入仍显不足，环境管理欠账较多，至今未编制应急预案，仍然存在较大的环境风险。

三、关于游家山庄项目对红色文化遗址影响问题的分析

长征是人类历史上的伟大壮举，是中国共产党和中国工农红军谱写的壮丽史诗。游家山庄所处底水渡口正是长征时期四渡赤水战役时中央红军转战金沙的入境处，见证了长征历史、承载着长征精神，是传承红色基因、赓续红色血脉、弘扬革命传统、固守家国情怀的宝贵实景资源。

《中华人民共和国旅游法》第二十一条规定：“对自然资源和文物等人文资源进行旅游利用，必须严格遵守有关法律、法规的规定，符合资源、生态保护和文物安全的要求，尊重和维护当地传统文化和习俗，维护资源的区域整体性、文化代表性和地域特殊性，并考虑军事设施保护的需要。有关主管部门应当加强对资源保护和旅游利用状况的监督检查。”本案中，贵州金沙某公司虽然在开发游家山庄项目前报请金沙县旅游局获批，但在实际开发中未考虑将项目建设与红色资源遗址保护有机融合，未按批复要求合理开发，通过拦河筑坝、改造河心洲、分区经营使得河道“支离破碎”，破坏底水渡口周边的原始风貌，不利于红色文化资源的整体性保护和有序开发利用。

四、关于贵州金沙某公司所应承担的民事责任问题分析

偏岩河是长江流域乌江中游左岸一级支流。《中华人民共和国长江保护法》对长江流域资源保护、水污染防治、生态环境修复、绿色发展等作出法律规定，其中核心是坚持“共抓大保护，不搞大开发”，持续加强对长江流域整个生态环境的修复和保护。如前所述，游家山庄未批先建，影响偏岩河底水河段的河势稳定，妨害行洪安全，损害水生生态系统，破坏红色文化遗址，属于不可补救、不能保留的违法建（构）筑物项目。

根据《中华人民共和国长江保护法》第八十七条关于“违反本法规定，非法侵占长江流域河湖水域，或者违法利用、占

用河湖岸线的，由县级以上人民政府水行政、自然资源等主管部门按照职责分工，责令停止违法行为，限期拆除并恢复原状，所需费用由违法者承担，没收违法所得，并处五万元以上五十万元以下罚款”、《中华人民共和国民法典》第一千二百三十四条关于“违反国家规定造成生态环境损害，生态环境能够修复的，国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人在合理期限内承担修复责任。侵权人在期限内未修复的，国家规定的机关或者法律规定的组织可以自行或者委托他人进行修复，所需费用由侵权人负担”、第一千二百三十五条第三项关于“违反国家规定造成生态环境损害的，国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人赔偿下列损失和费用：

（三）生态环境损害调查、鉴定评估等费用”、《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》第十八条关于“对污染环境、破坏生态，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行为，原告可以请求被告承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、修复生态环境、赔偿损失、赔礼道歉等民事责任”、第二十条第一款、第二款关于“原告请求修复生态环境的，人民法院可以依法判决被告将生态环境修复到损害发生之前的状态和功能。无法完全修复的，可以准许采用替代性修复方式。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”之规定，本院对公益诉讼起诉人遵义市人民检察院提起本案预防性公益诉讼，诉请被告贵州金沙某公司履行生态修复义务、支付生态修复费用、消除危险、赔礼道歉的诉讼主张全部予以支持。本案开庭前，经本院再次征询省水利厅意见，并结合全案案情，确定贵州金沙某公司履行生态修复义务的方式

为：以遵义水利水电勘测设计研究院作出的《偏岩河（底水段）河道内违建调查评价及修复方案》为基础，对案涉游家山庄项目所涉全部建（构）筑物予以整体拆除，并通过采取河道清淤、河岸防护工程等措施，消除对偏岩河底水河段左岸农田、岸线居民生产生活、下游乌江渡水电站库区、区域生态系统、红色文化遗址造成的现实危害和行洪风险。

毋庸讳言，贵州金沙某公司在打造游家山庄项目的过程中对带动当地就业、促进地方经济发展起到了一定程度的积极作用，但企业发展不能以牺牲生态环境和安全生产为代价，而是应当坚持生态优先，绿色发展，依法循规建设经营，方能蹄疾步稳。贵州金沙某公司事前违法，事中未能及时纠偏，终致事后无力补救，值得企业深刻反思。地方政府在招商引资过程中未对企业依法依规开展建设加强监督协调；水行政主管部门在执法力度方面缺乏刚性和果决，在执法方式上忽视内部协作，未能有效形成对界河全流域、跨区域的行政管理机制和执法合力，未能对案涉项目进行及时全面的清理，亦值得行政机关深思和改进。特别是在国家已经出台行政强制法，确立环境公益诉讼制度和生态环境损害赔偿磋商机制与诉讼制度，最高人民法院出台生态环境保护禁止令的背景下，在行政相对人既未对行政处罚提出复议、诉讼，又不主动履行行政处罚等行政责任的情况下，水行政主管部门应当依法申请实施强制，维护行政行为的严肃性和实效性；应当主动加强与司法机关的密切联系配合，形成环境司法执法合力，努力把违法行为遏制在萌芽，打击在过程，防止重大生态环境损害后果和安全生产事故发生，降低后期社会治理成本。

最后需要指出的是，贵州金沙某公司系一人有限责任公司，股东暨法定代表人游某川在诉讼过程中已去世，根据《中

《中华人民共和国公司法》第六十三条关于“一人有限责任公司的股东不能证明公司财产独立于股东自己的财产的，应当对公司债务承担连带责任”、第七十五条关于“自然人股东死亡后，其合法继承人可以继承股东资格；但是，公司章程另有规定的除外”之规定，当公司资产不足以履行本院确定的生态修复义务时，本院将视情况对继受股东的财产、游某川继承人继受取得的财产予以强制执行。

综上所述，公益诉讼起诉人遵义市人民检察院的诉讼请求成立，本院予以支持。为加强长江流域的修复和保护，切实维护国家利益和社会公共利益，依照《中华人民共和国民法典》第一千二百三十四条、第一千二百三十五条第三项、《中华人民共和国长江保护法》第八十七条、《中华人民共和国水法》第三十七条第二款、《中华人民共和国防洪法》（2009年修正）第二十二条第二款、第二十七条、《中华人民共和国防洪法》（2016年修正）第五十五条第一项、《中华人民共和国旅游法》第二十一条、《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》第十八条、第二十条第一款、第二款、《中华人民共和国民事诉讼法》第五十八条、第一百四十五条、第一百五十五条之规定，判决如下：

一、限被告贵州金沙某公司于本判决生效后三十日内委托具有专业资质的施工企业等第三方机构，以遵义水利水电勘测设计研究院于2020年10月作出的《偏岩河（底水段）河道内违建调查评价及修复方案》为基本标准，对游家山庄项目所在偏岩河底水段开始实施生态修复工程，重点任务包括但不限于：1. 拆除游家山庄项目1#拦河坝、2#拦河坝、儿童戏水池、泳池、餐饮区、鱼塘、表演舞台、塘坎等建（构）筑物，采取河道清淤、河岸防护等措施，恢复河道自然岸线、河流自然流

态和原有生态流量，消除对左岸农田、岸线居民生产生活、下游乌江渡水电站库区、区域生态系统、红色文化遗址造成的现实危害和行洪风险；2. 清除主汊水下硬化地坪，疏浚河道，软化河床，逐步恢复河床原有底栖生物生态环境；3. 拆除河心洲上各类建（构）筑物、四周堡坎挡墙和硬化地坪，恢复自然岸线和过水功能，重新在河心洲覆土栽种本土植物进行绿化，逐步恢复区域水生生物、两栖类动物、昆虫、鸟类等的栖息场所和景观原貌；4. 对沿岸被拆除区域根据土地性质复绿或恢复耕种条件。正式施工前，应当制定施工方案并提交行政主管部门审核同意。施工范围、施工方式、修复内容可根据实际情况作进一步优化。施工方案应当特别关注施工安全，避免发生安全事故，减小施工对周围环境的负面影响。施工限本判决生效后三个月内完成并报请行政主管部门审核。逾期未完成对外委托并开始施工，或未按期完工并通过审核，则被告贵州金沙某公司应立即向本院指定的对公账户预付生态修复费 1395100 元。

二、限被告贵州金沙某公司于本判决生效后三十日内向本院指定对公账户支付评估费 200000 元。

三、限被告贵州金沙某公司于本判决生效后三十日内在省级以上媒体就违法建设游家山庄破坏生态环境等情况向社会公开赔礼道歉，内容由本院审定。

如果未按本判决指定的期间履行给付金钱义务和其他义务，应当按照《中华人民共和国民事诉讼法》第二百六十条规定，加倍支付迟延履行期间的债务利息、支付迟延履行金。

案件受理费 19155.9 元，由被告贵州金沙某公司负担。

如不服本判决，可以在判决书送达之日起十五日内，向本院递交上诉状，并按对方当事人或者代表人的人数提出副本，上诉于贵州省高级人民法院。

审 判 长	徐 卉
审 判 员	李玉振
审 判 员	张瑛娟
人民陪审员	舒晓金
人民陪审员	王 健
人民陪审员	肖诗维
人民陪审员	戴忠庆
二〇二二年七月十九日	
法官 助理	禹 欣
书 记 员	吴 误