最高法一日发布两份环境司法领域重要报告

补齐“生态环保短板”是当代环境法的使命

本报记者王玮北京报道 自2016年7月首度发布《中国环境资源审判》(白皮书)后,时隔一年,最高人民法院再度发布《中国环境资源审判(2016-2017)》(白皮书),从4方面展示一年来人民法院环境资源审判工作的开展情况和取得的成效。在新闻发布会上,最高法还同时发布《中国环境司法发展报告(2015-2017)》(绿皮书),力求反映这两年全国环境司法的普遍样态,力图揭示环境司法建设进程中的重点与亮点。

最高人民法院副院长江必新,全国政协社会和法制委员会驻会副主任、最高人民法院环境资源司法研究中心学术委员会主任吕忠梅,最高人民法院环境资源审判庭庭长郑学林出席发布会介绍有关情况,并回答了记者的提问,最高人民法院新闻发言人林文学主持发布会。

江必新表示,环境资源审判工作,特别是公益诉讼方面的工作,需要处理好经济发展与生态环境保护的关系。

吕忠梅认为,运用法治思维和法治方法推进生态文明体制改革、补齐“生态环保短板”也是当代环境法的历史使命。在完成这个使命的过程中,环境司法的功能不仅只是处理纠纷本身,还在相当程度上具有引导新的社会关系形成、促进生态文明体制改革深化的功能。

江必新
最高人民法院
副院长

吕忠梅
全国政协社会和法制委员会驻会副主任、最高人民法院环境资源司法研究中心学术委员会主任

郑学林
最高人民法院环境资源审判庭庭长

1 最高法如何推动检察机关公益诉讼案件审判工作?

江必新表示,人民法院首先要把思想认识统一到新修改的《民事诉讼法》《行政诉讼法》上来,坚定保护生态环境的决心;还要通过加强指导、完善培训提高环境司法工作人员的能力;通过司法解释、规范性文件和发布指导性案例等方式完善检察机关提起公益诉讼制度和机制。

此外,江必新特别提到推动这项工作要做到五个统一:一是既要积极支持行政机关依法保护生态环境,还要依法监督行政机关履行生态环境保护的职责,做到两者统一;二是要做到保护人民群众环境权益与维护公共利益的统一;三是要做到重大改革于法有据与主动适应改革需要的统一;四是遵循诉讼法律基本依据与关照公益诉讼特点的统一;五是遵守正当程序的基本规则与公益诉讼特殊规律的统一。

通过这些统一,最终实现法律效果和社会效果的统一。

2 环境司法专门化发展中面临哪些挑战?

吕忠梅认为,从环境审判机构建设、环境审判机制专门化、环境审判程序专门化、环境裁判文书的特性、社会认知情况5方面衡量,环境司法专门化这两年总体进展是顺利的。

对于环境刑事司法专门化的问题,吕忠梅说,研究发现有的是罪名下没案件,有的是案件分布不平衡。这种不平衡有的是正态的,比如非法捕捞水产品罪,就应该在沿海地区湖泊多的地方,但有些案件的发案不平衡则体现出与当地环境执法水平有很高的关联度。

另外,刑法处罚偏轻、入罪情况不是很好。吕忠梅认为,这一状况一是因为破坏环境资源保护罪原本属于妨碍社会管理秩序罪,这一犯罪大多是违反了某一个环境管理制度,能不能得到打击,与一个地方的环境执法水平和管理能力相关。

二是因为环境资源犯罪在刑法中是作为破坏经济秩序犯罪里面的一类犯罪,所以它的整个起刑点就偏低,这个偏低出现在哪里?比如说盗伐林木罪,传统刑法和环境法是两个不同标准。现在的入罪方式一般是按照经济价值计算,忽视了其对生态环境的破坏,这也是为什么环境法学者一直在呼吁要专门进行环境资源刑事立法。

然而中国实行的是统一刑法典,吕忠梅说,凡是涉及环境刑事犯罪的在环境法中只有一句话,“构成犯罪的,依照刑法追究责任”。所以提出环境刑事司法专门化,还要通过环境法典来解决立法中的一些问题,同时由于“三合一”审判模式还没有完全实现,因此需要推进环境司法专门化。这也是下一步面临的挑战和重点。

3 设立环境资源审判专门机构有哪些好处?

“最高法设立环资庭从世界范围来看是唯一的,也是我们值得骄傲的地方。”郑学林说,由于法院是按行政区划设置的,这不符合环境资源案件特点,所以人民法院一直在探索案件的集中管辖,这些专门机构的设立对推动环资案件审判起到了重要作用。

“熟能生巧,巧能生效”。关于成立专门机构的好处,江必新补充到,集中管辖有利于提高效率、提高质量、节省资源、确保法律效果和社会效果的统一。比如一个流域污染了,上游可能涉及很多污染源,到底是谁造成的?而且各自造成环境损害所占的比例又是多少?污染面积到底有多大?损害金额如何确定?这些问题都非常复杂,审理起来更花费时间,这也导致审判人员更愿意审其他类型的案子,而成立专门机构可以更好地解决上述问题。

吕忠梅则从理论上加以补充,她说,首先环境法的制度供给就是专门化的,这种专门的规则,要求法官有专门的素质。

其次,环境司法专门化还有现实需求。比如为什么强调京津冀大气污染防治一体化?因为京津冀的大气污染是一体的,所以必须建立跨区域、跨流域的机制,这种专门机制自然对法官提出专门素质要求。

最后,专门机制的设立也是消除地方保护主义的一种非常有效的措施。

4 审理环境污染案件中如何处理保护和发展的关系?

不能一说保护就不开发了,一开发就不保护了,不能走向两个极端。郑学林说,一些地方在发展经济的过程中生态环境遭到很大的破坏,就是因为当地为了经济发展,忽视了生态文明建设和环境资源保护,环境司法也要正确处理这一关系:

一是推动建立专门的审判机构,根据各地生态环境和资源保护的特点,以及审判实践的需要,继续推动构建实行专门裁判规则和审判机制的专业化审判团队。

二是实行环境资源案件跨行政区划管辖,这可以有效避免地方一些不正当的干预。人民法院的做法是,对于污染环境或者破坏生态,损害后果跨行政区划的,以及环境公益诉讼等其他类型的环境资源民事案件,探索实行跨区划的行政管辖。

三是案件的归口审理。把所有涉及环境资源类的案件,不管是刑事的还是民事的、行政的,由一个统一的专门机构来审理。这既可以是一个专门的审判庭,也可以是一个专门的巡回法庭,还可以是合议庭。通过这样的归口审理模式,可以有效地解决所谓主客场的问题。

5 最高法在推进重点区域环境治理方面有哪些举措?

郑学林介绍,第一,积极推进京津冀环境资源司法保护。2016年9月最高法在河北召开“京津冀法院环境资源审判工作”联席会,签署了京津冀法院环境资源审判协作框架协议,就研究划定京津冀统一的环境资源审判机构审理案件的范围,实行统一的环境资源案件归口审理模式等一系列问题,做出了有益探索。

第二,积极推进长江经济带环境资源司法保护。最高法正在制定加强长江经济带环境资源司法保护,为长江经济带经济发展提供司法保障的意见;2017年6月,最高法在九江召开长江流域环境资源司法保障调研座谈会,19个省、自治区、直辖市高级法院环资庭有关负责人参加了会议,会上提出的一些意见会在成熟后公开发布。

第三,积极推进三江源地区环境资源司法保护。2017年2月,青海省玉树市人民法院在三江源设立了首家环保法庭,这个法庭将管辖玉树州和果洛州的环境资源案件。

第四,出台相关政策性文件,指导福建、江西、贵州法院加强对国家生态文明试验区建设的司法保护。

6 环境司法和环境诉讼特殊性何在?如何把握?

诉讼是司法的中心。吕忠梅说,正因为有了专门的审判机构,我国的环境司法虽然起步比较晚,但是发展很快。为进一步促进环境司法发展,最高法还充分发挥司法的指导和监督功能推动形成规则,其中一个特点就是案例指导,这为统一裁判尺度带来积极作用。

我国的环境司法具有政策形成功能。吕忠梅说,过去大家认为,法院就是法官办案子,案结事了。但是环境资源案件办完到底会带来什么样的社会影响,尤其是大量的公益诉讼案件的判决,带来的不仅仅是案件本身的影响,它还对整个社会的环境执法,环境守法带来重大影响,这不是简单的案结事了的问题。

吕忠梅特别强调环境司法是能动的,一般案件强调司法的被动性,不告不理。

例如承包的鱼塘被工厂污染了,养的鱼死掉了,承包人到法院起诉被告要求赔偿,这很正常。但问题是鱼的损失赔偿了,鱼塘污染了谁来管?谁来提起诉讼?按照传统的做法是不告不理,但是在环境案件中不行,法官不能只管渔业损失,还要管水污染对公共利益造成的损失。

吕忠梅说,也正基于这样一些特殊性,现在推进环境司法过程中还存在一些问题。也正基于此,推进环境司法专门化,还是任重道远。

《中国环境资源审判(2016-2017)》(白皮书)

第一部分:依法受理环境资源案件情况(2016年7月~2017年6月)

刑事:受理16373件,处罚27384人 审结13895件

民事:受理187753件 审结151152件

行政:受理39746件 审结29232件

■ 另发布《关于办理非法采矿、破坏性采矿刑事案件适用法律若干问题的解释》《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》《关于受理矿业权纠纷案件适用法律若干问题的解释》3个司法解释;发布17起典型案例(刑事11起、民事4起、行政2起)

第二部分:依法受理环境公益诉讼案件情况(2016年7月~2017年6月)

■ 社会组织提起 审结13件 受理57件

■ 检察机关提起 审结381件 受理791件

■ 省级政府提起的生态环境损害赔偿诉讼案件,已受理3件,审结1件

第三部分:环境资源审判专门体系建设情况(截至2017年6月)

增幅达71.3%

■ 去年同期专门机构数量398个

■ 专门机构数量956个:巡回法庭43个、专门审判庭296个、合议庭617个

■ 推进环境资源案件集中管辖和归口管理,最高法今年开始在第三巡回法庭探索实行环境资源刑事、民事、行政案件“三合一”归口受理模式;构建多元共治机制

第四部分:环境资源法治保障水平情况

1.参与环境立法,为提高立法质量做出积极贡献
2.加强理论研究和重点区域环境资源司法保障
3.深化公众参与
4.拓展对外交流

《中国环境司法发展报告(2015-2017)》(绿皮书)

第一部分:总体观察篇

1.环境审判机构发展有序、环境审判机制有效运行、环境审判程序可操作性增强、环境审判理论发展迅速、环境审判团队建设加强,环境司法专门化前行顺畅。

2.案例指导方式在促进环境诉讼的类型化方面取得明显成效,是在我国成文法条件下建立判例规则的有益探索。

3.提出尽快建立《环境公益诉讼审判规则》《环境诉讼程序规则》等环境司法规则,以司法实践推动环境法典编纂、系统解决环境权益保障的法律依据问题。

第二部分:重点分析篇

选择《侵权责任法》生效以来的3761份环境侵权裁判文书,发现法院受理环境案件数量多少与当地经济发展程度没有直接联系,提出应制定专门的《环境责任法》;选择2012年以来的环境行政裁判文书,发现基层环保部门是主要被告,提出完善环境行政诉讼制度;选择近3年的刑事裁判文书,提出应完善环境刑事立法;选择新环保法实施后的208例环境公益诉讼案件的裁判文书,发现检察院已成为诉讼“绝对主力”,建议设置科学合理的环境公益诉讼制度。

第三部分:特别关注篇

发现检察机关提起环境公益诉讼试点取得预期成效,诉前程序发挥了重要作用,行政公益诉讼规则基本形成,基层行政机关及其工作人员违法行为及不作为受到追究。但也存在检察机关在公益诉讼中的诉讼地位不够明确,环境公益诉讼案件管辖、公益诉讼案件与行政案件、刑事案件的衔接等问题。

第四部分:附录

收录了环境立法、司法解释、生态文明体制改革政策目录,最高法发布的环境指导案例、典型案例目录,环境公益诉讼案件统计,检察机关试点环境公益诉讼案件统计等。

■ 法治动态

常州机动车排气污染监督管理中心通报一起案例

第三方检测机构违规操作,罚!

本报见习记者李苑常州报道 江苏省常州市机动车排气污染监督管理中心近日组织召开全市23家机动车环保检测机构业务培训暨典型案例警示会,会上通报了一起涉嫌违反《江苏省机动车排气污染防治条例》的案例。

今年6月初,常州市环保局在“江苏省机动车排气监管系统”发现,一家第三方检测公司存在“未按照国家和省规定的环保检验方法、技术规范进行检验”的行为。

调查发现,这家公司采用双怠速法,6月1日检测3辆轻型汽车,6月5日检测两辆。

根据《点燃式发动机汽车排气污染物排放限值及测量方法(双怠速及简易工况法)》(GB18285-2005)8.2(以下简称“双怠速及简易工况法”)规定,“各省级有关行政主管部门可根据当地实际情况,确定在用汽车排放监控方案,选择双怠速法或简易工况法中的一种方法作为在用汽车排气污染物排放检测方法。”

江苏省2007年3月1日实施的《在用点燃式发动机轻型汽车稳态工况法排气污染物排放限值》(DB32/966-2006)4.1/4.2/7规定,上述轻型汽车应当采用稳态工况法检测。

调查还发现,这家公司6月5日分别采用稳态工况法和双怠速法检测了同一辆轻型汽车。

根据双怠速法及简易工况法规定,“对于同一车型的在用汽车实施排放监控,环保定期检测时不得采用两种或两种以上的排气污染物排放检测方法。”

据介绍,这家公司上述行为违反了《江苏省机动车排气污染防治条例》第二十二条第一款第(二)项规定,“按照国家和省规定的环保检验方法、技术规范进行检验,提供真实、准确的检验报告。”

依据《江苏省机动车排气污染防治条例》第四十条第一款第(二)项规定,“未按照国家和省规定的环保检验方法、技术规范进行检验,或者采用其他方法弄虚作假,不如实提供检验报告的,没收收取的检验费用,并处一万元以上五万元以下罚款。”常州市环保局依法对其进行处罚。

“机动车环保检测机构需要增强法制意识,严格按照要求规范操作,不能自作主张”常州市环境监察支队工作人员说。

荆州检察机关通报三起案件

一起涉嫌污染环境罪,另两起为职务犯罪

本报讯 化学镀锌加工的废水直排农田灌溉水渠中。湖北省荆州市检察院日前通报,这起经环境保护部通报的案件已提起公诉,涉案的个体老板周某被控犯有污染环境罪。

据介绍,这起涉刑案件是在一次环境执法中发现的。

2017年2月28日,荆州市环境执法人员例行巡查时发现,开发区月堤路一租赁厂从事化学镀锌加工,但无任何污染防治设施,镀锌产生的废水直接排放到城内的西干渠中。

西干渠是荆州市农田灌溉重要的取水源。检测显示,废水中污染物总锌排放超国家规定标准10倍,总铬排放超国家标准3倍。执法人员迅速查封这家镀锌作坊,并认定作坊老板周某的行为是“严重污染环境”,报告检察机关介入调查。

3月31日,警方对排放污染物涉嫌犯罪的周某立案侦查,快速侦结后于5月8日移送检察机关审查起诉。6月8日,环境保护部对这起案例通报全国予以警示。

目前,荆州市检察院已对此案提起公诉,被告人周某涉嫌犯污染环境罪。

除周某排放工业污水被控污染环境罪,荆州市检察院还通报了另两起涉及环境保护的职务犯罪案:石首市环保局副局长李某收取公司股金“关照”公司顺利通过环评验收,被判缓刑并处罚金15万元;监利县村支书艾某挪用村民土地复垦费20万元被立案侦查。

荆州市检察院负责人表示,今年把环保专项法律监督作为“1号工程”来抓,截至6月底已审结破坏环境资源案4件,批准逮捕13人,提起公诉20件29人。 **孙瑾**

非法提炼废矿油污染环境

海口两男子获刑1年

本报见习记者周海燕海口报道 两名男子日前因非法处置危险废物3吨以上,严重污染环境,被海南省海口市琼山区法院以污染环境罪分别判处两人有期徒刑1年,并处罚金3000元。

据悉,2016年4月,何某、张某海开始在位于海口市秀英区长流镇文森村的一间提炼废机油加工厂工作。在明知这个加工厂的炼油设施无任何环保设备、无危险废物经营许可证的情况下,仍然通过加热锅炉实现废机油的蒸馏、脱水从而提炼油料。同年7月16日,秀英区生态环境保护局对这个加工厂执法检查,扣押其提炼后的废油3.36吨、尚未提炼的毛油10.68吨。当日,何某和张某海因涉嫌污染环境罪被刑事拘留。

经检测,扣押的油料符合废矿物油的条件。根据《国家危险废物名录》规定,废矿物油属于危险废物。法院认为,应依法惩处,遂作出以上判决。

顶着炎炎烈日,山东省济南市市中区环保局执法人员挨家挨户排查“散乱污”企业,对未列入街道办事处上报名单的,发现一家,取缔一家。 **傅萍 董若义摄**