

最高法环资庭成立五年 各级法院审案逾百万件

本报记者王玮

法治头条

7月30日,最高法召开环境资源审判庭成立五周年新闻发布会,通报环资庭成立以来最高法推进环境资源审判工作取得的积极进展。五年来,各级人民法院共受理各类环境资源一审案件1081111件,审结1031443件。

在新闻发布会上,最高人民法院党组副书记、副院长江必新,环境资源审判庭庭长王旭光,福建省高级人民法院副院长林玫瑰,江苏省高级人民法院巡视员刘亚平介绍了环境资源审判工作相关情况并回答记者提问。

坚持最严密法治观,审理案件百余万件

“良好生态环境是最普惠的民生福祉。”江必新介绍,各级人民法院紧紧围绕打好污染防治攻坚战的目标,不断加大大气、水、土壤污染案件的审理力度,严格落实刑事、民事和行政责任,促进环境质量整体改善。

“严”字体现在坚持从严惩处。最高法依法严惩非法转移、倾倒、利用和处置危险废物、固体废物,导致大气、水、土壤污染的环境犯罪行为,严格适用缓刑和免于刑事处罚,注重发挥罚金刑的惩罚与补偿作用,加大违法犯罪成本。

“严”字体现在坚持源头预防。最高法充分发挥行政诉讼对于预防环境污染的作用。依法支持环境行政主管部门针对未评先建、无证排放等严重环境违法行为采取按日连续处罚等行政处罚措施,以及对造成污染物排放的设施、设备实施查封扣押等行政强制措施,防止存在重大生态环境风险的项目开工建设,把环境污染和生态破坏消灭在源头或者控制在合理范围内。

“严”字体现在坚持全面赔偿。污染者除了要依法赔偿人身和财产损失外,如同时造成生态环境损害的,还应承担环境修复责任和赔偿服务功能损失。对于无证排放以及采取暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据等逃避监管的方式排放污染物的行为,探索适用能够体现惩罚性赔偿的裁判方法。

另外,最高法明确加强长江经济带生态环境司法保障,充分运用司法手段修复受损生态环境,推动长江流域生态环境质量不断改善,助力长江经济带高质量发展。还先后制定了关于支持福建、贵州等省加快建设国家生态文明试验区重大部署的意见。

统一裁判标准,五年发布典型案例百余件

最高法环资庭成立后的一项重要工作,就

是负责牵头指导全国环境资源审判工作。并发布典型案例,就是一种很好的指导方式。

王旭光介绍,五年来,最高法从各级法院审理的100余万件环境资源案件中,层层筛选,先后发布15批共135个环境资源典型案例,这些案例浓缩了中国环境资源审判的发展情况。

特别值得一提的是,其中江苏省泰州市环保联合会诉泰兴锦汇化工有限公司等水污染民事公益诉讼案、徐州市人民检察院诉徐州市鸿顺造纸有限公司水污染民事公益诉讼案、江苏省人民政府诉海德公司生态环境损害赔偿纠纷案等,还先后入选年度推动法治进程十大案件。

还有很多典型案例都从一个方面推动了中国环境法治进程。

在中华环保联合会诉山东德州晶华集团振华有限公司大气污染民事公益诉讼案中,法院明确了污染行为一旦发生,不因环境的自净改善而影响污染者承担修复责任。该案为具有自净能力的环境介质受到污染时损害的认定提供了裁判示范。

在新疆临钢资源投资股份有限公司与四川金核矿业有限公司特殊区域合作勘查合同纠纷案中,法院认为,在限制开发和禁止开发区域签订的勘查、开采矿产资源合同,即使已经得到国土资源主管部门批准,法院仍应对合同效力进行特别审查,若合同违反法律、行政法规的强制性规定,损害环境公共利益,应依法认定无效。

在刘德生诉胶州市环境保护局环保行政处罚案中,法院认可环境保护主管部门依据行政法规以及地方标准对违法行为“一般”与“较重”阶次的划分标准,尊重并支持行政机关对行政事务的优先判断及处理的权力。

此外,最高法还通过出司法解释、加强调研宣传等方式,统一裁判尺度,确保各级人民法院公正司法。

加强部门协调联动,找准司法权在环境治理中的角色

如何准确认识定位司法权在环境治理中的角色?江必新介绍,五年来,最高法指导各级法院不断加强加强与公安机关、检察机关以及环境资源保护行政主管部门之间在证据收集认定、司法评估鉴定、工作协调对接等方面的配合。

2016年12月,最高法与最高检联合出台《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》,以及与最高检、公安部、司法部、生态环境部于2019年2月联合发布《关于办理环境污染刑事案件有关问题座谈会纪要》,均明确了环境保护主管部门及其所属监测机构在行政执法过程中收集的监测数据,在刑事诉讼中可以作为证据使用。

此外,针对环境行政执法证据在环境民事案件中是否能够得到认定的问题,最高法《关于审理环境侵权案件适用法律若干问题的解释》《关于审理生

态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》,均规定生态环境主管部门或者其委托的机构在行政执法中形成的事件调查报告、检验报告、检测报告、评估报告、监测数据等,经当事人质证并符合证据标准的,可以作为认定案件事实的根据,明确了行政执法材料在环境侵权及生态环境损害赔偿案件中的证据效力。助推司法评估鉴定制度。

针对环境资源诉讼鉴定难、鉴定贵的问题,最高法也联合其他部门多次发文,就环境损害司法鉴定实行统一登记管理和规范管理环境损害司法鉴定工作作出明确规定。

再有,最高法《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》中,明确了人民法院受理环境民事公益诉讼后,应当在十日内告知对被告行为负有环境保护监督管理职责的部门,以此促进行政主管部门对污染环境、生态破坏行为及时采取行政措施。

完善审判工作机制,创新审判执行方式

除了推进专门机构建设(见右图),五年来,最高法指导各级法院积极探索以流域等生态系统或者生态功能区为单位的多种方式的集中管辖。

第一种是省内集中管辖。江必新介绍,江苏高院以生态功能区为单位在全省范围内设立9家环资庭,集中管辖全省环资一审案件,同时设立南京环境资源法庭,对上述9家法院上诉的二审案件实行集中管辖。

第二种是跨省集中管辖。北京四中院自2017年10月26日起,受理天津相关法院审理的环境保护行政二审案件,迈出跨省级行政区划管辖案件的重要一步。

第三种是确定专门法院集中管辖。甘肃省于2017年9月将矿区法院改建为专司环资案件审判的中院,集中管辖全省环资类案件,同时在全省14家基层法院设立环资审判合议庭,形成“甘肃模式”。

“通过环境资源审判庭的设立,我们实现了相对集中管辖,跨行政区域管辖,对防止地方保护主义的干扰发挥了极为重要的作用。”江必新说。

在创新审判执行方式方面,在最高法鼓励下,各级法院充分发挥司法智慧。

无锡中院、重庆万州区法院在裁定准许执行环境行政主管部门非诉申请执行的同时发布禁止令,禁止环境污染、生态破坏者实施排污或者破坏生态行为,防止生态环境的污染破坏,避免生态环境损害的扩大。

江苏、重庆等地法院探索判令污染者在重新进行环境影响评价及在环境保护设施验收前不得恢复生产,加大了违法成本,有效防范污染行为再次发生。

山东、重庆等法院出台生态环境损害赔偿资金管理使用办法,在省级层面设立生态环境损害赔偿专项资金账户,为落实环境修复责任提供了有力制度保障。

数说环境资源审判这五年

以2014年6月最高法环资庭成立为标志,五年来,全国各级法院以审判专门化为总抓手,依法公正高效审理各类环资案件,中国环境司法取得了可喜的成绩。

依法保障环境权益

五年共受理
各类环资一审案件
1081111件
审结**1031443**件

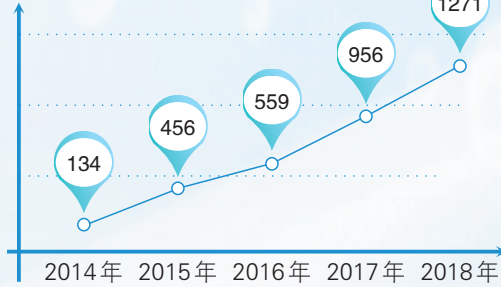
其中

受理各类环资刑事一审案件
113379件,审结**108446**件
受理各类环资民事一审案件
776658件,审结**743250**件
受理各类环资行政一审案件
191074件,审结**179747**件

- ◆ 新环保法实施以来,受理社会组织提起的民事公益诉讼案件**298**件,审结**119**件
- ◆ 2015年7月检察机关提起公益诉讼试点开展以来,受理检察公益诉讼案件**3964**件,审结**2796**件
- ◆ 2015年12月生态环境损害赔偿诉讼试点开展以来,依法受理省、市级政府提起的生态环境损害赔偿诉讼案件**30**件,审结**25**件

推进专门机构建设

全国法院共设立环资审判机构



司法改革后,截至2019年6月



23家高院设立了环资审判庭,已有15家高院实行“二合一”或“三合一”模式

发布典型案例



2014年6月以来

最高法从各级法院受理的**100余万件**环资案件中,层层筛选

先后发布15批

共**135个**环境资源典型案例,其中刑事案例**25**个,民事案例**37**个,行政案例**27**个,公益诉讼案例**40**个,生态环境损害赔偿诉讼**6**个

2017年9月

首批**10件中国环资典型案例判决书(英文稿)**进入数据库并在联合国环境规划署官网发布

开展区域司法协作

2016年9月	京津冀三地高院签订《北京、天津、河北法院环境资源审判协作框架协议》
2018年9月	12家高院签订《长江经济带11+1省市高级人民法院环境资源审判协作框架协议》
2019年7月	湖南、湖北两家高院签订《环洞庭湖环境资源审判协作框架协议》

加强调研宣传

- ◆ 2015年11月、2018年12月,最高法两次召开全国环资审判工作会议
- ◆ 2019年6月,最高法召开长江流域生态环境司法保护调研会议
- ◆ 2016年以来,最高法共发布三部中国环资审判白皮书
- ◆ 2017年“6·5”环境日期间,最高法举办“绿水青山就是金山银山”为主题的环资审判成果专题展
- ◆ 五年以来,各级法院在“6·5”环境日共召开新闻发布会100余次,开展环境司法宣传主题活动720余次,发布典型案例500余件
- ◆ 最高法陆续在中国人民大学、武汉大学、天津大学设立3个理论研究基地,在21家中院设立实践基地

王淼/制图

1 为什么要成立环资庭?

最高人民法院党组副书记、副院长江必新回顾,当初最高法确定要成立环资庭主要有以下七方面考虑:可以使各级法院高度重视环资审判工作,可以整合环资审判力量,可以有能力去探索环资审判的特殊规律,能够提高法官专业化水平和能力,可以防止地方保护主义和部门保护主义,解决了行政执法和刑事司法衔接互动,有力改善了环境资源审判环境。

“现在看,这七个方面愿景和初衷已初步实现。”江必新说,比如各级法院现在都把环资审判作为司法审判的一项重要内容,把刑事、民事、行政相关工作集中到环资庭形成了审判合力,同时促进了三大审判在环资审判领域的融合、互通与配合。

再比如,通过环资庭的设立,各地法院在诉讼程序、裁判方式、方式方法上,逐步摸索出一套有别于其他诉讼的工作模式,并且形成了一系列司法解释。

环资庭的成立并不能解决环资审判面临的所有问题。江必新提到,目前工作还存在不少短板,例如,跨区域审判机构设立还没有做到全覆盖,“二合一”“三合一”审判机制还没有做到全面推进;形成的一系列环资审判中的特殊程序、方式、工作方法还没有上升为法律;与行政机关、相关部门衔接不够;队伍素质能力方面仍存在相当提升空间,等等。

2 证据认定有差异影响了打击力度?

“人民法院的裁判必须建立在足够的事实证据基础上,这是我们职责所在。”江必新强调,认定一个犯罪事实必须经过以下几个条件:第一,每一个犯罪事实构成要件都必须有相应事实根据。第二,每一个事实根据都必须有相应的证据来加以证明。第三,每个证据必须是可定案证据,也就是说必须具有客观性、关联性、合法性。

实践中,有些行政执法机关在收集证据时,是提供了一大堆证据,但是提供的只是某一个犯罪构成要件的证据,另外的犯罪构成要件的一个证据也没有,江必新说,这显然是不行的。

再有,就是提供的证据与犯罪事实没有关联性,也不能作为定罪证据使用;或者提供的证据在庭审中被对方当事人、犯罪嫌疑人的律师指出了很多合法性问题,或者其证据取得不合法,或者方式不合法,或者因为其他种种原因不能作为证据使用的情况,这就导致这些案件没有足够的或者没有法律要求的证据支持,这样法院有时就很难作出有罪判决。

“当然,并不是说在认定证据方面出现与行政执法机关不一致的问题时,法官就绝对正确,因此我们欢迎监督,特别是认为法院应当做有罪认定而没有做有罪认定,应当重判而轻判了,我们欢迎检察机关提起抗诉。”江必新表示。

他最后特别提到,在这方面要平衡好用最严格的制度、最严密的法治保护生态环境的理念与落实宪法规定的保障人权的要求理念方面,要做到二者的平衡。

3 跨区域水污染案件如何审理?

水是流动的,水的流动性决定了这类环境纠纷往往有可能不在一个行政区划之内,这也给环境审判工作带来了新的挑战。解决这类问题的核心在“跨”,最高人民法院环境资源审判庭庭长王旭光将其总结为“三路”。

一是跨区划集中管辖。将不同行政区划的相关环资案件集中指定到某一个法院或者某一个环资庭集中管辖,能有效地解决行政区划的区隔对于水环境污染案件审理带来的不便利。

二是跨区域司法协作。去年最高法在重庆召开长江经济带11+1省市环境资源审判工作推进会,建立了司法协作框架协议,今年在四川雅安召开长江流域19省市生态环境司法保护调研会议,目的就是推动跨区域司法协作。

三是跨部门协调联动。各级法院这五年一直在不断加强与公安机关、检察机关以及环境资源保护行政主管部门在证据收集认定、司法评估鉴定工作协调对接等方面的配合。

4 “生态司法+审计”是什么制度?

福建省高级人民法院副院长林玫瑰介绍,“生态司法+审计”机制是福建法院去年以来在全国首创的生态司法与领导干部自然资源资产离任审计衔接的机制。

具体做法是:审计部门对领导干部进行自然资源资产审计时就要要求法院共同参与。法院向审计部门提供一些环境资源保护、公益诉讼裁判的落实情况、司法建议反馈,包括修复资金使用等方面的数据和材料。

审计部门根据法院根据提供的材料出具审计报告,被审计的单位以及领导干部如果有异议,审计部门可以要求法院予以核实,审计部门对被审计单位整改落实情况及是否及时通告法院。法院在这当中发现涉案问题也要及时通告审计部门。

林玫瑰说,设立这一机制一个目的是为了推进领导干部生态环境保护 and 自然资源资产利用责任制有效落实,促进他们依法履职。另一个目的,生态审计为生态审计提供可量化、可核实的数据,这样能够实现审判机关和审计机关合力共筑生态防护网。

据了解,今年5月,莆田市审计委员会在全省率先出台《关于建立生态司法与审计衔接机制的意见》。林玫瑰透露,这一机制将在年底向福建全省法院推广。

5 生态环境修复方面有哪些探索?

生态环境修复是人民法院环境司法工作的一个重点。最高人民法院环境资源审判庭庭长王旭光介绍,近年来,最高法按照中央要求推进了几项工作:

一是强化修复优先的理念。要求各级法院在审理刑事、民事、行政案件,在执行相关案件裁判时,一定要本着修复优先,尽可能将生态环境修复恢复到原有状态,这个理念也贯穿到审判过程始终。

二是推动修复生态环境责任方式立法。一方面积极向立法机关提出建议,推动修复生态环境能够成为一种独特的责任方式。与此同时,通过写入司法解释,为实践中落实修复环境这项责任提供司法解释的依据。今年6月发布的《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》,就明确可以适用修复是生态环境这一责任方式。特别需要说明的是,这种修复生态环境的责任形式在其他的环境侵权责任当中也可以适用。

三是区分不同环境介质,分类施策。比如大气、水这种具有比较强自净能力的生态环境修复,最好的方法是让它自然恢复,减少人为干预。而对土壤修复,我们还是坚持就地修复,减少土壤的移动带来的二次污染和对生态环境损害的扩大。

这里同时要强调的是,无论生态环境能否自净,也无论生态环境是否得到了恢复,人民法院坚持的一个原则是不能因此减轻或者免除污染环境者或者生态破坏者应当依法承担的法律赔偿责任。

6 江苏“9+1”机制设立初衷是什么?

江苏省高级人民法院巡视员刘亚平说,山水林田湖草有一个自然生长过程和自然修复恢复过程,有必要根据生态环境系统、流域、区域进行系统保护。江苏“9+1”机制中的“9”就是9个环资法庭,跨设区市集管辖全省基层法院一审案件,“1”是刚挂牌的南京环境资源法庭,集中管辖9个法院上诉案件和全省中级人民法院一审案件。

这里有一个特殊情况,一个重大环境污染案件,或者环境修复案件,往往涉及污染者刑事责任,污染者修复环境的损害赔偿等问题,所以要把这几类问题集中到一起审判,如果分散在不同法院、不同行政区划,会存在不协调、不连贯、不系统的問題。

再有,江苏全省每年受理的环资案件一两万件,如果把把这些案件放在100多家法院,每家法院只能受理10件左右,如此难以积累经验,总结发现环资案件审判规律。

最后就是环境污染行为有一个特殊现象,往往朝监管执法力度薄弱的地方转移。而行政区划中,各地执法尺度和监管力度不一致的情况下,不利于从源头上打击以低成本偷排污染环境的为行,实行跨行政区划集中管辖后有利于营造一个比较好的营商环境。