

年终特别报道



# 环境法治新起点

◆本报记者王玮

2015年,以新环保法实施为标志,环境法治站在了新的起点上。环境立法不断完善,环境执法强势出击,环境司法屡有突破。新环保法渐渐露出钢牙铁齿,一股强大的法治力量推动环境治理盎然前行。

## 新环保法改变了什么?

环保部门有了更大权力。虽然仍是“委托的”,但是环境监察机构毕竟从此有了法律地位。按日连续处罚,查封、扣押,限制生产、停产整治,移送行政拘留,有了这些强制执法权,环境执法的手段更丰富了,更有威慑力了。环境监管有了新的方式。首先“按日连续处罚”制度成了新的流行语。环境保护部积极利用新环保法赋予的职责和权力,对地方政府环保履职情况进行督察,推动环境监管由查企为主向督政为主转变。行政处罚有了更严标准。首先“按日连续处罚”制度,罚款数额上不封顶,直逼违法企业迅速纠正污染行为,初步扭转了长期以来企业“违法成本低,守法成本高”的局面。

其次,是行政强制措施,这是对尚不构成犯罪的环境违法者,给予的最严厉制裁,有效震慑了那些对大气粗不怕罚的企业。第三,首次有了查封、扣押的行政强制权,改变了以往环境执法的软弱性和不彻底性,提升了执法效率,许多环境违法行为得到了及时制止。

长期以来,环保部门一直因执法不严被舆论冠以各种称呼。这一状况正在改变。

2015年,新环保法实施元年,各级环保部门以此为契机,开展了环保大检查,环保督察约谈。

环保部门工作人员牺牲了节假日、团圆日、休息日,辛勤的努力换来这样一组亮丽的数据:今年前11个月,全国范围内实施按日连续处罚611件;实施查封、扣押3697件,实施限产、停产2511件,移送行政拘留1732起,移送涉嫌环境污染犯罪1478件。

严格执法,环保部门可谓上承国家意志,下接民众期盼。严惩环境违法行为,切实改善环境质量,全社会有着共同而迫切的期待。

## 环境司法有哪些突破?

司法是社会正义的最后一道防线。由于环境侵权行为的二元性以及我国民事、行政、刑事三大类诉讼分离制度,使得司法保护环境这道防线多年来发挥作用有限。

2015年,为配合新环保法实施,最高检、最高法积极作为,制定司法解释和司法政策,畅通审判渠

道,试点公益诉讼,建立司法机制,环境司法的生态环境保护职能日益彰显。

最高法出台了环境民事公益诉讼和环境侵权责任纠纷案件司法解释,指导审结南平第一起环境公益诉讼案,召开第一次全国法院环境资源审判工作会议,发布十起环境侵权典型案例指导地方实践,提出以推进环境资源审判体制机制改革为契机,不断提升生态环境治理法治化水平。

最高检发布生态环境司法保护十大典型案例,开展“破坏环境资源犯罪专项立案监督活动”,挂牌督办第一批12起非法处置危险废物涉嫌污染环境犯罪案件,发布《检察机关提起公益诉讼试点方案》,在北京、内蒙古等13个省、自治区、直辖市的检察院开展公益诉讼试点。

截至目前,各试点地区检察机关已经通过提出检察建议等方式,办理公益诉讼诉前程序案件245件,其中民事33件,行政212件。

此外,去年1月至今年4月,全国检察机关共批捕破坏环境资源犯罪嫌疑人上万人,共查办生态环境领域贪污贿赂犯罪案件500余人,渎职犯罪1000余人。

## 联合办案力度有多大?

2015年12月,环境保护部、公安部、最高检首次启动联合挂牌督办,这一举措将对今后地方政府和相关部门严格环境执法,起到重要督促作用,对违法企业将起到震慑作用。

环保、公安联合执法被认为有两大优势:一是环保部门取证,执法对象不配合,公安机关有传唤权、询问权;二是两部门同步取证,有利于科学认定违法排污性质,提高办案效率和质量。

今年以来,不少地方公安、环保联合开班授课,提高协作办案的能力和水平。2015年6月,公安部首次针对打击环境污染违法犯罪,举办全国公安机关专题培训班。

几乎同一时间,环境保护部对外发布的数据显示,2014年,各级公安机关、环保部门联合执法2.95万次,联合整治突出问题1.29万个。各级环保部门向公安机关移送涉嫌环境违法案件2080件,是过去10年总和的2倍。各级公安机关破获环境刑事案件4538起,抓获犯罪嫌疑人8458人。

这一成绩的取得,得益于近两年来环保、公安执法衔接机制的不断完善。

2013年6月,“两高”发布污染环境犯罪司法解释,12月,环境保护部与公安部联合发布《关于加强环境保护与公安部门执法衔接配合工作的意见》,首次建立两部门联合执法衔接机制,这堪称中国打

击环境犯罪的两记重拳。各地也在不断探索实践。2015年,省级层面基本建立完善三个制度、四个机制——联动执法联席会议制度、联动执法联络员制度、重大案件会商督办制度;案件移送机制、紧急案件联合调查机制、案件信息共享机制、奖惩机制。

吉林更是全国首个以省委政法委牵头,联合省高院、省检察院、省公安厅、省司法厅、省环保厅,共同出台环境行政执法与司法衔接机制建设指导意见的省份。

2015年,环保排查、公安侦查、司法跟进,环环相扣、步步紧逼,联合打击环境污染犯罪的模式正在成为常态。

## 环境立法有何成果?

2015年,环境立法可谓有声有色。

新年伊始,当全社会盯着环境保护部如何推动执行史上最严新环保法时,为配合这部法律实施,环境保护部单独会同有关部门正式施行针对按日连续处罚,查封、扣押,限制生产、停产整治,移送行政拘留的4个配套办法,印发《企业事业单位环境信息公开办法》等规章。

而后,又相继制定并公布《环境保护公众参与办法》、《突发环境事件应急管理办法》,为环境执法机关严格规范执法,为公众深度参与环境保护,提供了重要的法律依据。

特别值得一提的,8月修订通过的《大气污染防治法》,被认为是继新环保法之后,又一部符合当前环保实际需要的专项法律。

活跃的地方立法,也为新环保法的顺利实施,多了一重保障。

例如,河北省制定了《河北省环境保护公众参与条例》,这是全国首部环境保护公众参与地方性法规;广东省颁布了《广东省环境保护条例》,根据新环保法授权,其中第七十九条增加了按日连续处罚行为的种类;湖北省人大常委会决议并通过了《武汉市机动车排气污染防治条例》;江苏省颁布了《江苏省大气污染防治条例》,等等。

## 2016,我们继续前行

解决中国几十年发展过程中积累起来的环境问题之艰难,平衡各方利益关系之复杂,已在2015年7月“临沂之争”中展现得淋漓尽致。

面对严峻的环境形势,环境保护越来越需要健全完善、切合实际、公平高效的制度来推动。只有良好的制度才能带来环境善治,才能推进环境治理水平。

2016,我们期待法律不断完善,守法成为常态,执法更加给力,司法彰显正义!

## ◆本报记者王玮

最高法环资庭成立至今,在促进和保障环境资源法律全面正确施行、统一司法裁判尺度等方面积极探索,取得进展。2015年岁末将至,本报记者独家采访了最高法环资庭庭长王旭光。

中国环境报:2015年环资庭工作开展情况如何?

王旭光:今年环资庭把握生态文明建设重要机遇,认真研究环境资源审判特点,以切实带好一支专业队伍,扎实推进好一批有影响案件,起草制定相关司法解释,规划设计全国四级法院环境资源审判框架为目标,加强对全国法院环境资源审判工作的监督和指导,推动环境资源审判的国际交流与合作,传播中国环境司法理念,凝聚力量推出一批理论研究成果。

中国环境报:环资庭成立以来,案件数量并不多,但在行政领域,却有大量环境资源纠纷有待纳入法治轨道。您怎么看这一矛盾?

王旭光:司法手段与行政手段都是国家纠纷解决机制中的重要组成部分。从国家治理体系现代化的层面看,只有有效发挥司法、行政、仲裁、社会力量等各方面的功能作用,才能形成防范化解社会矛盾的整体合力。

另外,我国的环境治理主要由政府及其环境保护部门主导,这决定了环境纠纷通过行政手段解决,亦是环境法治的应有之义。司法是纠纷解决的最后一道防线,也是环境治理系统的重要环节,不仅要发挥裁判案件的职能作用,也要推动环境问题的综合治理。

中国环境报:进入诉讼程序的环境侵权案件数量在整个环境纠纷中,占比偏少的原因是什么?

王旭光:首先是纠纷解决机制所起的作用。法治并不意味着凡事必讼,相比其他方式,诉讼成本较高,程序规范,周期也较长,一般不作为解决纠纷的首选。

其次是审判工作还存在相关法律法规不够完善,环境侵权诉讼配套机制缺失,立案渠道不畅,部分法官专业素质能力不足,有些案件裁判尺度不够统一等问题。

第三是环境资源案件具有较强的专业性、复合性特点,取证和证明难度较大,受害人往往选择成本较低的信访途径,或借助于行政程序解决纠纷。

中国环境报:当前刑刑衔接仍有欠缺,有案不移等现象并不鲜见。您认为这方面环资庭可以做哪些努力?

王旭光:第一,建立环境资源保护协调联动机制。在准确把握司法权边界的前提下,积极推动建立与检察、公安、环境资源行政执法部门之间的执法协调机制,尤其是在证据的采集与固定、案件的协调与和解、判决的监督与执行等方面做好衔接配合。围绕审判执行中发现的问题,及时提出司法建议推动生态环境的综合治理。

第二,加强与环境资源行政执法部门和司法鉴定主管部门的沟通,推动完善环境资源司法鉴定和损害结果评估机制。

第三,完善多元化纠纷解决机制。在加强环境资源审判工作的同时,推动完善行政调解、人民调解、仲裁等非诉讼环境资源纠纷解决机制,使诉讼和非诉讼纠纷解决机制优势互补。

中国环境报:由于环境案件属于新类型案件,可供地方参考的案例不多,以致当前各地司法裁判尺度不一现象突出,环资庭怎么解决这一问题?

王旭光:最高法一直注重通过发布典型案例、制定司法解释等方式来指导地方审判工作,填补实践中环境案件审理规则的空白。

同时,通过归纳裁判标准、通报办案质效、推介优秀文书、共同开展调研等方式,强化监督指导。对社会关注度高、法律适用难度大的公益诉讼、群体性纠纷等案件,加强协调配合和信息沟通,确保依法妥善审理。

此外,加强法官培训、出版指导丛书,提升环境资源审判信息化水平。通过大数据等信息技术创新成果,准确研判案件态势,突出重点治理区域,提炼类型化裁判标准。

中国环境报:环境损害纠纷司法审判工作有其特殊性,您认为一位优秀的环资审判法官应具备哪些素质?

王旭光:当然是政治坚定、业务精通、清正廉洁的审判专家了。具体而言,可用“四个善于”概括:善于把握大局。不仅要把握上情,吃透党中央、国务院在环境资源方面的政策精神;还要了解下情,摸清当地环境资源开发利用情况以及存在的问题;善于更新理念。树立绿色发展的现代环境司法理念,坚持保护优先、注重修复,维护权益、代际公平,坚守底线、依法裁判、绿色惠民、公众参与等原则;善于钻研业务。不仅要熟悉我国环境资源法律法规,还要加强比较法研究,对照把握国外环境资源法律制度;善于解决问题。需要不断提升法律解释、司法判断、协调各方和做好群众工作的素质能力。

中国环境报:探索建立与行政区划适当分离的环资案件管辖制度,是否可以有效打击跨区域污染犯罪?

王旭光:《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要(2014-2018)》将探索建立以流域或生态功能区划分管辖区域的专门管辖制度,作为全面深化人民法院改革的重要任务。

环境污染和生态破坏有着区域性、流域性、跨行政区划的特点,专门管辖制度有利于依法审理跨区域污染环境、破坏生态行为引发的民事、行政、刑事案件,加大打击环境违法犯罪的力度。

中国环境报:环境司法仍处于起步阶段,您认为今后一段时期,环境司法发挥更大作用,面临的最大挑战是什么?

王旭光:如何深刻认识和把握环境资源审判的历史使命,为实现绿色发展、建设美丽中国提供更有力的司法服务和保障,是当前和今后一段时期环境资源司法面临的重大挑战。为此,我们要加强两法衔接,以深入推进环境资源审判体制机制改革为契机,以环境资源审判专门化为抓手,以建设优秀复合型法官队伍为保障,更好地发挥环境资源审判职能,促进提升生态环境治理法治化水平。

# 绿色发展, 考验环境资源审判

专访最高人民法院环境资源审判庭庭长王旭光

# 因为我们有,世界会变得更美好!



北京万润华夏环境技术有限公司

北京万润华夏环境技术有限公司,是一家专门从事河、湖、水库等开放水体及有毒有害土壤生态综合治理与长效修复的专业工程科技企业。从创立伊始,就将“为人类为社会创造持久安全的生态环境”作为企业的核心使命,现已发展成为集水、土壤污染防治技术的系统开发、设备和产品研制、方案设计、生产、销售和施工服务于一体的环境生物技术领域的领军企业。

作为环境污染系统解决方案的提供者,万润华夏开发了针对河流、湖泊、水库及景观水体污染的应急治理和可持续长效的水生态修复技术系统,针对城乡生活垃圾的降解减量和除臭、制药等工业污水处理、海滩和土壤生态修复、公共环境异味控制等领域的系统技术。

公司秉承着“自然环境是老师,现场实践是课堂”的研发理念,经过多年的潜心研究,突破传统理论界限,形成了完善的技术体系,成功研发了WRI系列土壤修复技术系统,独创了“WRI开放水体生态修复技术系统”即基于“生物阵列”的污染调控技术、水体微生态修复与重建技术和基于改良和复建地地质生态与内源污染控制的底泥修复技术,目前拥有十三项万润华夏专有技术,并先后完成唐山南湖、唐山环城水系、德州明月湖、唐山丰润区还乡河黑臭淤泥原位削减治理、玉田还乡河、内蒙古伊泰素海有机底泥原位消减工程、潘家口水库下池库区等几十项工程的蓝藻治理及富营养化水体修复、黑臭河道项目。

我们所应用之产品均为环境友好型产品,从大自然中来,回到大自然中去。只添清污,不留一丝遗憾!

我们能够做到:★重污染水体的立体调控和全面解毒 ★1周:解除水体黑臭 ★3周:水质还清  
★3个月:消除蓝藻水华、有效解除水体富营养化 ★5个月:原位削减底泥15-30%

电话:010-89029123 13911892268 邮箱:wrhx8899@163.com 网址:www.wr-hx.com 地址:北京市海淀区东北旺中路81号院