

最高法发布中国首部环境资源审判白皮书

四年审判案件为前十年的五倍

◆本报记者霍桃

2012年1月~2016年6月,四年半的时间里,全国法院受理环境资源刑事、民事、行政一审案件575777件,审结550138件,数量是之前十年总和的5倍。

这是记者日前从最高人民法院推进环境资源审判工作研讨会上得到的消息。一组简单的数据对比,背后是中国环境资源审判从初创探索逐步走向规范成熟的发展历程,更是全国法院做好环境资源审判工作的决心和维护人民群众环境权益的信心。

2014年7月3日,最高人民法院召开新闻发布会,宣布环境资源审判庭正式成立,集中推进专门审判机构建设,系统的环境资源审判专业化改革由此开始。

两年间筚路蓝缕,从最高人民法院最年轻的业务庭到全国500多个环境保护专门审判组织初步构筑的“司法穹顶”,护佑着美丽中国的青山、蓝天、碧水。

环境资源案件范围



1 职能作用日益彰显

“共受理各类案件632件,审结533件,截至目前审限内结案率均为100%,实现了均衡结案的目标。”两年时间,最高人民法院环境资源审判庭交上了一份沉甸甸的“成绩单”。

“发挥审判职能作用首先要抓好好办法。”最高法环境庭庭长王旭光表示。

以最高法环境庭为代表,各级人民法院加强环境资源刑事审判工作,依法惩处污染环境、破坏资源的犯罪行为,有效发挥刑罚的震慑作用;依法审理环境资源行政案件,坚持监督和支持并重,支持行政机关依法履行职责,纠正行政不作为和违法作为现象;依法审理环境资源民事案件,稳妥推进环境公益诉讼,有效维护人民群众的环境权益;认真推进立案登记制改革,创新审判执行措施,严格贯彻损害担责、全面赔偿原则,不断加大环境权益保护力度。

据了解,环境资源审判面对环境污染防治和生态保护、自然资源开发利用、气候变化应对、生态环境损害赔偿诉讼等四大类案件,跨越刑事、民事、行政三大诉讼门类,点多面广,类型多元,数量众多,给人民法院带来了挑战。

从2014年1月~2016年6月,全国法院共受理各类环境资源一审刑事案件39594件,审结37216件,生效判决人数47087人;共受理各类环境资源一审民事案件227690件,审结195141件;共

受理各类环境资源一审行政案件68489件,审结57738件。

通过个案审理,人民法院发挥了环境司法的评价、指引作用,树立了司法权威,实现了环境正义。而通过对一批典型案例的总结、发布,更能起到加强监督指导、统一裁判尺度的作用,既提高了环境资源审判能力和水平,又提升了社会公众的环保意识。

在江苏泰州“天价”水污染环境公益诉讼再审审查案中,最高法明确了“不能以部分水域的水质得到恢复为由免除污染者应当承担的环境修复责任”的裁判规则;依法审查腾格里沙漠污染系列环境公益诉讼申请再审案,在裁定指令下级法院依法受理的同时,对于社会组织是否属于“专门从事环境保护公益活动”的判断标准进行了明确;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合作勘查合同纠纷一案中,对于在自然保护区内为合作开发矿产资源所缔结的合同,依法认定因损害环境公共利益而宣告合同无效。

为了统一裁判尺度,最高法先后发布了9起环境资源民事典型案例、10起环境侵权典型案例以及10起矿业权民事纠纷典型案例,并编著出版了《环境资源典型案例选编与评析(民事卷)》《环境资源审判实务手册(上下册)》等系列环境资源案例以及审判实务丛书,用以指导审判实践。

4 司法改革有序推进

完善环境资源案件管辖制度是环境资源司法改革和工作机制专门化的重要内容。目前,各级人民法院正在积极探索建立与行政区划适当分离的环境资源案件管辖制度,逐步改变目前以行政区划确定管辖以致分割自然形成的流域等生态系统的模式,着眼于从水、空气等环境因素的自然属性出发,结合各地的环境资源案件量,探索设立以流域等生态系统或者以生态功能区为单位的跨行政区划环境资源专门审判机构,实行对环境资源案件的集中管辖。

记者获悉,在贵州,根据省内主要河流的流域范围,全省被划分为4个生态司法保护板块,由4个中级人民法院、5个基层人民法院集中管辖环境保护案件。在江苏,全省31个基层人民法院跨行政区划集中管辖环境资源案件。类似情况的,还有湖北、广东、河北、青海及新疆维吾尔自治区等地。

除此之外,重点区域环境资源案件管辖机制改革也在有条不紊地进行中。针对长江经济带,最高法提出了“充分利用海事法院跨行政区划管辖的优势,妥善审理长江流域环境污染、生态破坏案件”的要求。2016年5月,最高人民法院院长周强要求,探索在京津冀地区建立跨区划环境资源案件

集中在河北管辖的制度,服务和保障京津冀绿色发展。

而在探索案件归口审理模式中,有两个形象的名词——“二合一”或者“三合一”。2016年4月,最高人民法院决定将以环境保护主管部门为被告的第二审、申请再审的行政案件及其业务监督指导工作,调整由环境资源审判庭负责,开始实施审理环境资源案件民事、行政“二合一”工作模式。

最高法环境庭是改革的产物,同时,在新一轮司法改革中,它也是生力军。在最高人民法院环境庭指导下,各地人民法院根据本地实际,积极探索归口审理模式,积累了很好的经验。

贵州等地在全省三级法院全面实行环境资源民事、行政案件“二合一”归口审理模式;福建、江苏、河南、重庆等地在三级法院全面实行环境资源民事、行政、刑事案件“三合一”模式。

“环境资源案件归口审理有利于各地人民法院在审理因同一污染环境、破坏生态行为引发的不同类型的诉讼案件时,既考虑到污染环境、破坏生态行为对人身、财产和生态环境的影响,同时也综合考量行为人在其他案件中已经承担的责任内容和履行义务情况,准确把握各类诉讼案件的审判情况和彼此联系。”王旭光说。

■ 动态

环境司法专门化研究调研报告发布

本报讯 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日前代表“环境司法专门化研究”课题组发布了《“环境司法专门化研究”调研报告》(以下简称“报告”)。

据了解,“环境司法专门化研究”是最高人民法院2014年度审判理论重大课题,作为课题成果的重要组成部分,报告真实描绘了环境司法专门化的现状、厘清问题、发现规律,并为环境司法专门化的完善提供了有针对性的制度和政策建议。

吕忠梅介绍说,报告以环保法庭建设和运行为中心,选取了环境审判机构建设、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个指标体系,系统梳理了近年来我国环境资源审判工作,得出了“我国环境审判机构专门化基本建立,环境审判机制专门化初步实现,环境审判程序专门化任重道远,环境案件与普通案件具有自身特性和环境司法专门化亟待完善”等主要结论。

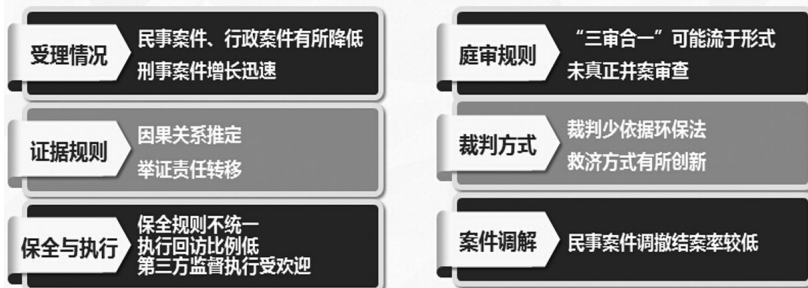
吕忠梅指出,目前各地纷纷采取“自下而上”的方式设立了形态模式、主管范围等各异的环保法庭。环保法

庭管辖范围在不断扩大,集中管辖和专属管辖逐渐成为主流,所受理的案件总量也不断攀升,“民事案件所占的比例较低而行政非诉执行案件所占的比例偏高,环境公益诉讼案件数量有限”等特点值得关注。

报告认为,环保法庭的工作机制相对灵活,大都实现了民事、行政、刑事和执行案件的“三审合一”或“审执合一”,在案件审判机制上创新颇多,预防性司法理念、职权主义审判模式的运用及专家参与机制、公众参与机制、司法联动机制等值得肯定。而在审判程序上,普通环境案件特点鲜明,而环境公益诉讼案件的现存问题不少,比如起诉主体有限、缺乏统一规则等。通过对环境裁判文书的分析可以发现,环境民事案件中,原告证据对象越完整,其诉请的支持率越高,而在环境行政案件中则不存在这一现象。

吕忠梅建议,未来还应加强对环境侵权理论、环境诉讼理论、环境司法专门化理论等问题的研究,从环境审判机构的体制保障和环境审判机制的良性运转上优化环境资源审判的体制机制,从环境审判程序规则等方面完善环境司法的规则设计。

霍桃



因为课题组通过对北大法意“裁判文书库”、中华环保联合会“中华环境案件信息库”中环境民事、行政、刑事案件的分析,归纳出普通环境案件审判程序上的特点。

《中国环境资源审判》(白皮书) 有哪些看点?

本报记者霍桃

7月27日,最高人民法院召开记者会,发布了《中国环境资源审判》(白皮书),被评价为中国第一部环境司法白皮书。白皮书分5个部分回顾了全国法院环境资源审判工作情况,并提出了今后需健全完善的工作目标。白皮书主要有哪些看点?编者进行了简要梳理。

■ 受理审结案件大幅增加

环境资源刑事审判工作中,各级人民法院坚持罪刑法定原则,注重惩治、教育和预防相结合,全面贯彻宽严相济的刑事政策,依法保障自然资源 and 生态环境安全。2014年1月~2016年6月,全国法院共受理各类环境资源一审刑事案件39594件,审结37216件,生效判决人数47087人。自2013年6月以来,全国法院共审结污染环境犯罪案件3507件,生效判决人数5507人。

环境资源民事审判工作中,各级人民法院秉持保护生态环境和自然资源裁判理念,坚持损害担责、全面赔偿原则。2014年1月~2016年6月,全国法院共受理各类环境资源一审民事案件227690件,审结195141件,其中审结涉及大气、水、土壤等环境污染损害赔偿一审案件5589件。

环境资源行政审判工作中,各级

人民法院坚持监督和支持并重,注重通过审理建设项目环境影响评价审批等相关行政案件,督促行政机关依法及时履行行政监管职责,通过审理信息公开相关行政案件,保障人民群众的知情权和监督权。2014年1月~2016年6月,全国法院共受理各类环境资源一审行政案件68489件,审结57738件,其中审结涉及环境保护类一审行政案件2246件。

此外,人民法院还依法稳妥推进环境公益诉讼,妥善审理社会组织提起的环境民事公益诉讼,积极开展检察机关探索提起公益诉讼的司法改革。自2015年1月新《环境保护法》施行至2016年6月,全国法院共受理社会组织提起的环境民事公益诉讼一审案件93件,自2015年7月全国人大常委会授权试点以来,共受理人民检察院提起的环境民事、行政公益诉讼案件21件。

■ 推进审判机构建设

各级人民法院环境资源审判机构建设成效显著。截至2016年6月,全国法院设立环境资源审判庭、合议庭或者巡回法庭共计558个,其中审

判庭191个,有15个高级人民法院设立了专门环境资源审判庭,贵州、福建、海南、江苏、重庆等地建立三级环境资源审判组织体系。

■ 探索审判工作机制

部分法院积极探索建立与行政区划适当分离的环境资源案件管辖制度,贵州、江苏、湖北、广东、河北、青海、新疆等地法院确定辖区内部分中级人民法院或者基层人民法院实行跨行政区划集中管辖环境资源案件以及环境公益诉讼案件。

部分法院积极探索将涉及环境

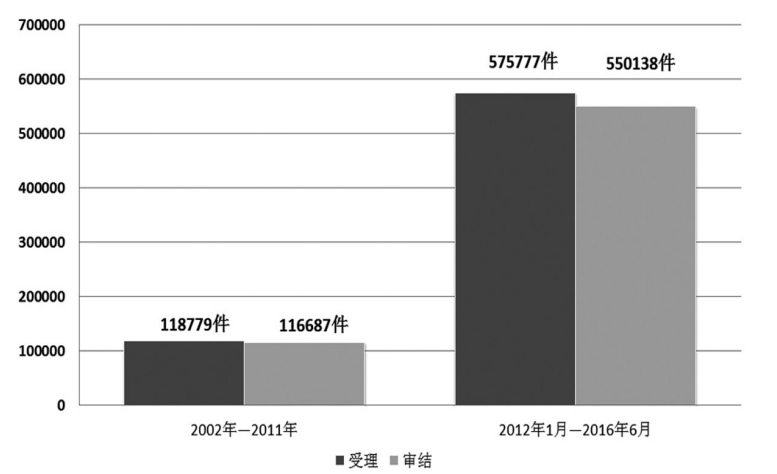
资源的民事、行政案件乃至刑事案件统一归口一个审判庭审理的“二合一”或者“三合一”工作模式。2016年4月,最高人民法院决定将以环境保护主管部门为被告的第二审、申请再审的行政案件及其业务监督指导工作,调整由环境资源审判庭负责,开始实施环境资源民事、行政案件“二合一”归口审理模式。

■ 完善环境资源司法理念

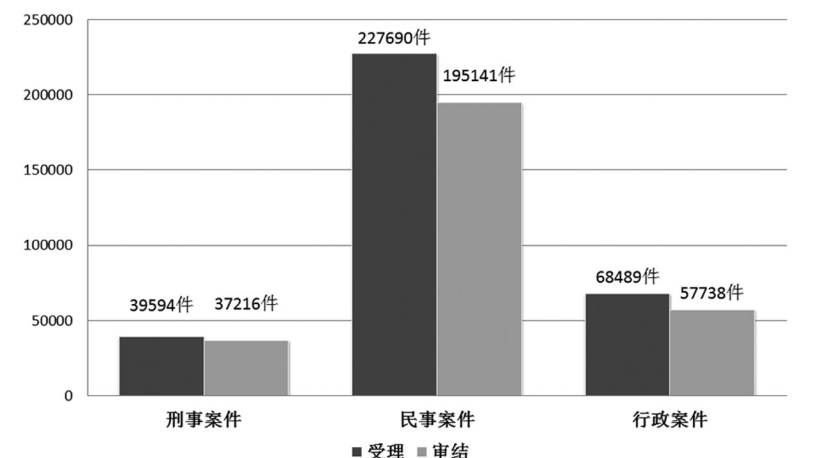
2015年11月,第一次全国法院环境资源审判工作会议提出要用绿色发展的现代环境司法理念引领环境资源审判工作。

2016年6月最高人民法院发布的《关于充分发挥审判职能作用为推

进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》,进一步完善和发展了环境资源审判理念,提出要树立严格执法、维护权益、注重预防、修复为主、公众参与等现代环境资源司法理念。



全国法院受理、审结环境资源刑事、民事、行政一审案件情况。陈琛制图



2014年2月~2016年6月全国法院受理环境资源类案件情况。陈琛制图

2 审判质效稳步提升

如何促进环境资源审判质量和工作效率进一步提升?最高人民法院给出了“加强顶层设计,适时政策指引”的答案。

2014年7月,《最高人民法院关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力保障的意见》发布,确立了环境资源审判专门化总体工作思路,被评为当年最高人民法院十大司法政策之一。

2015年11月,第一次全国法院环境资源审判工作会议召开,明确了构建环境资源审判“五位一体”专门化机制。

2016年6月,最高人民法院发布《关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》,明确了环境资源案件的基本类型和审理原则,为界定环境资源审判机构职责,统筹协调发挥环境资源刑事、民事、行政审判功能奠定了基础。

如何保障司法机关正确地适用法律和公正地裁判案件?最高人民法院加强了司法解释的起草、发布工作,形

成了内容丰富、涉及面广的环境司法解释系统,为法官裁判案件提供了更为具体、明确的规则依据。

2013年6月,最高人民法院、最高人民检察院联合发布《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》,进一步加大惩处污染环境犯罪的力度。

2015年1月,最高人民法院发布《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》,进一步细化了环境民事公益诉讼的相关规则。

2015年6月发布的《关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》,进一步对环境侵权纠纷的归责原则、举证证明责任分配、数人排污的责任承担、环境服务机构的责任以及行为保全、专家意见等作出规定。

王旭光在接受采访时说,最高法环境庭正在起草《关于审理矿业权纠纷案件适用法律若干问题的解释》,研究制定涉林业权纠纷法律适用指导意见和环境公益诉讼审理操作规程。

3 机构队伍逐步加强

由于环境资源案件具有高度复合型、专业技术性以及社会本位、国家干预、公私法融合等特性,设立专门审判机构显得十分必要。在最高法的指导下,各级人民法院通过调配审判人员、转变审判理念、完善程序规则等,初步实现了对环境资源案件的专业化审理。

环境资源审判庭怎么建?建多少?最高法提出要求,“合理设立环境资源专门审判机构。本着确有需要、因地制宜、分步推进的原则。”

如今,各级人民法院环境资源审判机构建设成效显著。记者了解到,贵州、福建、海南、江苏、河北、山东、广西、江西、河南、广东、重庆、云南、湖南、四川、吉林等15个高级人民法院设立了

环境资源审判庭,其他高级人民法院均指定专门机构负责环境资源审判工作。福建、江苏、海南、重庆、贵州等地建立三级法院环境资源审判组织体系。

记者注意到,随着专门审判机构的不断完善,严格执法、维护权益、注重预防、修复为主、公众参与等现代环境资源司法理念也在逐步发展。比如法院依法及时采取行为保全、先予执行措施,预防环境损害的发生和扩大;灵活运用各种生态环境修复责任承担方式,通过补种复绿、增殖放流等形式,最大限度修复生态环境;积极探索专项环境修复基金制度,采取招标投标等方式,鼓励市场主体积极参与修复受损生态环境的执行工作。