

全国政协社会和法制委员会驻会副主任、最高法环境资源司法研究中心学术委员会主任吕忠梅:

中国特色绿色审判体系已基本形成

◆本报记者王玮

在刚刚落幕的第二次全国法院环境资源审判工作会议上,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从一个学者的视角,高度肯定了2015年11月福建上杭第一次全国法院环境资源审判工作会议以来,环资审判工作取得的跨越式发展,认为绿色审判体系已基本形成,对中国特色的绿色审判道路充满信心,同时也提出了她对环资审判实践的一些学术思考。

不同审判庭都要树立绿色司法理念

首先,生态文明理念必须在所有的审判活动中加以贯彻,在目前环境资源审判专门化与普遍化并行的格局下,如何在传统民事、刑事、行政审判过程中体现绿色审判原则?针对有地方出现的认为将传统案件放到环资庭审理,更容易认定合同无效的问题,吕忠梅认为值得警惕,不能简单地以环境资源保护作为认定合同无效的理由,而是不同的审判庭都要树立绿色司法的理念。

其次,环境案件中的新问题、新情况很多,法律制度供给不足。实际上,也不可能出现完全覆盖环境资源司法所需要的所有法律。吕忠梅强调,这就需要法官运用生态文明的理念对现行法律进行解释,通过对传统法律的绿色解释裁判新型案件,当然也必须遵循法律解释原则。

第三,环境司法需要创新,环境民事、行政审判权应当在可能的限度内融合发展。同时,环境问题不仅仅是技术事实问题,也涉及法律价值导向。目前案件审理中依然存在“鉴定为王”倾向,这是有问题,应当将技术因素、社会价值综合考虑,以确定环境保护的限度。这里不仅有环境司法本身的问题,也有法官理念上的问题,吕忠梅指出法官要作价值判断,要做利益平衡,不是怎么鉴定怎么判。

环境刑事案件中科技证据如何使用

第一,通过梳理环境刑事案件的裁判文书,吕忠梅发现法官对刑法第338条规定的污染环境罪是行为犯还是结果犯的理解不太一致,对此,学界也有争议。吕忠梅认为,行为犯和结果犯不是说只要刑法规定了结果就是结果犯,而是需要结合犯罪构造、侵害的法益进行综合考量。行为犯与结果犯对因果关系的证明要求是不同的,行为犯不需要证明因果关系,只要达到“两高”司法解释中规定的超标3倍、倾倒3吨等客观标准就可以定罪量刑,不需要再花费巨大的成本进行因果关系证明。

第二,科技证据使用问题。吕忠梅不反对科技证据的使用,通过科学鉴定等方式加强对案件事实的还原程度是当前环境司法的重要发展方向,但是,科技证据在不同类型的案件中的使用方式、使用限度存在差异,必须引起高度重视。

在环境刑事案件中,被告人可以使用科技证据来证明自己无罪或者罪轻进行辩护,因为刑事被告人及其辩护人有权基于任何证据形式的法定辩护权。但是,对于公诉机关和审判机关在科技证据使用上,则应该存在限度,证据达到公诉标准与审判标准即可,这是因为环境犯罪各种罪名的构造不同、证明标准也各不相同,法律规定了客观标准。

另外,科技证据的获得需要大量成本,这个成本也需要有限度。泰州水环境污染公益诉讼案、掏鸟窝案等社会广泛关注的一些案件也充分说明,环境民事案件和刑事案件的证明要求是不一样的。在环境刑事案件中,科技证据的使用要有限度,不应该过度追求。

应细化诉前程序和诉讼程序规则

吕忠梅提出了两个大的方面,若干具体问题。

一方面是检察机关提起公益诉讼的审理问题,包括受案范围如何确定?刑事附带民事公益诉讼案件是否需要履行前置公告程序,是否可以提出惩罚性赔偿请求,要不要以穷尽行政执法救济为前提,是否可以根据检察机关要求举行庭前会议?还有,检察机关是否可以自行采取证据保全措施?如果检察机关向法院申请财产保全、证据保全,败诉了怎么办?有些地方规定报高院是否合理?检察长列席法院审委会讨论检察机关提起的公益诉讼案件是否合适?人民法院作出的生效裁判,检察机关如果不

服,是向上级法院提起再审申请,还是向上级检察院提起申诉?或者上级检察机关直接对下级法院生效的民事公益诉讼裁判进行抗诉?提起再审申请以及抗诉的具体条件如何规范?

另一方面是关于诉前程序。诉前程序是检察环境行政公益诉讼中非常重要的制度创新。修订后的行诉法第25条为检察机关提起行政公益诉讼提供了法律依据,但不清楚具体程序构造与审查标准。

目前存在两方面问题:一是环境行政公益诉讼纠正行政违法行为的功能是否应该体现在诉前程序中,目前采用以结果审查为主的标准,不利于这个功能的实现;二是规定两个月的履职期限问题,吕忠梅指出,这一规定没有考虑复杂案件需要时间,行政机关履职需要法定程序时间,部门联合执法需要协调时间等等,如果不再采取结果审查标准,也会影响诉前程序功能的发挥。

对此,吕忠梅建议应进一步细化诉前程序和诉讼程序规则,将判断行政机关的履职标准从结果导向转为行为标准,将履职期限改为以两个月为原则,同时设定弹性空间的例外。

应明确生态环境损害赔偿诉讼与社会组织提起公益诉讼的互补关系

吕忠梅首先解释,当前关于生态环境损害赔偿诉讼的法律属性有不同认识,她自己用了“公益诉讼”的概念,主要是为了与公益诉讼相区别。在司法实践中,更重要的是如何解决生态环境损害赔偿诉讼与公益诉讼的衔接以及检察机关在生态环境损害赔偿诉讼中的地位问题。

第一,生态环境损害赔偿诉讼与社会组织提起环境公益诉讼的关系。实践中有三种理解:一是并列,将两者等同;二是区分主次,认为生态环境损害赔偿诉讼优先于社会组织提起的公益诉讼;三是排斥,认为只要提起了生态环境损害赔偿诉讼,就不能再提起公益诉讼。吕忠梅认为两者之间应该是互补关系。生态环境损害赔偿诉讼实现《环境保护法》规定的损害担责原则的一种责任承担方式,不是对原有责任承担方式的替代,是对原有责任承担方式的补充,它们之间应该形成互补。

第二,关于检察机关如何参与生态环境损害赔偿诉讼问题。改革方案未对生态环境损害赔偿诉讼与检察公益诉讼的衔接做出规定,仅规定最高检负责指导有关生态环境损害赔偿的检察工作。改革方案对提起生态环境损害赔偿诉讼仅设定了违反法律法规造成严重生态环境损害的条件,并未规定需以穷尽行政救济手段为前提。检察机关可否针对政府没有开展生态环境损害赔偿的行为提起行政公益诉讼?如果检察机关在政府开展生态环境损害赔偿过程中发现政府有履行监管职责不到位的情形,可否提起行政公益诉讼?如果政府已提起生态环境损害赔偿诉讼,检察机关可否再提起环境民事公益诉讼?吕忠梅建议最高法正在制定的生态环境损害赔偿诉讼司法解释中,应该明确生态环境损害赔偿诉讼与社会组织提起公益诉讼的互补关系,并对生态环境损害赔偿与社会组织提起环境公益诉讼、检察机关提起环境公益诉讼作出衔接性安排。

环境资源审判已到向精细化发展的阶段

对于涉海洋诉讼中的一些新问题,吕忠梅注意到,一是已经发生的社会关注度高,也对海洋环境造成了损害的事件,比如桑吉轮爆炸、碳九泄漏等,没有进入司法程序;二是海洋生态环境损害赔偿原告起诉无序,索赔途径主次不分;三是今年机构改革后,负有海洋环境监管职责的行政机构名称、归属均发生变化,海洋生态环境损害赔偿诉讼的原告主体需要尽快明确;四是陆源入海污染的管辖归属需要进一步明确;五是索赔范围的长期困扰。

当然,学术观察与审判实践存在一定距离。吕忠梅说,学术观察可以给法官一个新的视角,环境资源审判的很多机制正在形成中,学术理性对于机制的建立非常有价值。中国的环境资源审判已经到了向精细化发展的阶段,更应该及时总结裁判规律,形成理性认识。绿色审判不是只靠价值取向正确或者政治正确就能做好,让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义才是我们应该追求的目标。吕忠梅相信,在本次会议后中国的环境资源审判工作一定能够迈上新台阶。

数说环境资源审判工作成绩单

1 审判职能充分发挥

2016年1月至2018年9月全国法院受理的环境资源案



2 工作体制机制日趋完善

专门机构建设成效显著:截至2018年9月,共设立环资审判专门机构1040个,其中设立环资庭的有



3 制度体系不断健全

• 出台司法政策性文件

《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》
《关于全面加强长江流域生态文明建设与绿色发展司法保护的若干意见》
《关于深入学习贯彻习近平生态文明思想为新时代生态环境保护提供司法服务和保障的意见》
《关于支持福建省加快建设国家生态文明试验区重大部署的意见》

• 出台司法解释

联合最高检出台《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》
《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》
《关于审理矿业权纠纷案件适用法律若干问题的解释》

• 案例指导成效突出

先后发布环资指导性案例和典型案例75件,组织两届法院优秀环资裁判文书评选

案件归口审理和集中管辖制度日趋完善:2016年4月,最高法环资庭逐步受理以生态环境主管部门和自然资源主管部门为一方当事人的环境资源行政案件,基本实现了民事、行政案件“二合一”归口审理;还有16家高院实行“二合一”或“三合一”模式。

协调联动机制日趋完善:陆续签订《京津冀法院环境资源审判协作框架协议》《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》

4 创新审判执行方式

创新责任方式

“补种复绿”“增殖放流”“护林护鸟”“劳务代偿”

创新裁判方式

禁止令的使用,污染者承担惩罚性赔偿责任

创新执行方式

异地修复、替代修复、代履行、第三方监督、执行回访

5 队伍能力日益提升

江西高院组建环资审判博士合议庭;各级法院举办各类培训班提升队伍专业素质和司法能力;最高法增设司法理论研究中心、环境损害司法鉴定基地、司法实践基地等

6 国际交流持续深化

与联合国签订《谅解备忘录》;形成《环境司法国际研讨会共识》等重要成果

◆制图王森

最高法环资庭副庭长、第三巡回法庭副庭长王旭光回应:

如何判断被诉行政机关是否依法履职

◆本报记者王玮

时隔三年,第二次全国法院环境资源审判工作会议11月23日在河南郑州圆满落幕。最高人民法院环境资源审判庭副庭长、第三巡回法庭副庭长王旭光在对大会总结时,回应了当前环境资源案件审理中的一些具体问题,记者特别注意到了其中几个与生态环境部门关系尤为密切的问题。

行政文书经过质证可以作为证据使用

环境资源案件审理过程中,侵害事实的查明、因果关系的认定、损失评估以及修复等技术性、专业性强的问题往往需要借助专业手段,然而现在有一些“无鉴定,不判案”的苗头。

对此,王旭光要求人民法院要正确认定鉴定意见在认定案件事实中的作用和局限性,不能过度依赖鉴定意见,要避免鉴定意见“越界”进入司法判断领域。同时,对于不具备鉴定条件或者技术不成熟的鉴定事项,要积极寻求替代方法。

在拓宽证据形式方面,环境资源行政主管部门出具的相关行政文书,以及其推荐机构出具的检验报告、检测报告、评估报告、监测数据等,经过当事人质证,可以作为认定环境侵权案件事实的根据。

此外,针对环境侵权案件的部分难题,要求法官要妥当适用环境公益诉讼司法解释第二十三条和第十三条。

不应既判行政机关继续履职又判其违法

王旭光重点明确了检察公益诉讼审判中各地反映比较集中的三个问题。

一是在刑事附带民事公益诉讼案件中,明确人民法院在立案时应审查人民检察院是否履行了诉前公告程序;明确如果存在公益诉讼案件被告与刑事案件被告人范围不一致等不符合附带审理条件的,可以释明民事公益诉讼应当单独提起;明确符合附带提起条件的案件,一般应当一并裁判文书中同时确立刑事责任和民事责任。

二是关于上级人民检察院参加二审庭审的程序问题。明确上级人民检察院并非二审程序中独立的一方当事人,也不是与原一审公益诉讼上诉人共同作为一方当事人;上下级检察院意见不一致的,待意见统一后再行开庭审理。

三是关于行政公益诉讼相关问题。首先,要审查行政公益诉讼起诉状中诉讼请求的内容是否与诉前程序检察建议书的建议内容一致;其次,应明确行政公益诉讼首先是行政诉讼,应审查是否属于行政诉讼的受案范围,是否符合原告之外的提起行政诉讼的其他条件;第三,判断行政机关是否依法履职时,应考虑行政机关接

收到检察建议后是否已经及时启动行政处罚的立案、调查等程序,是否存在未能在两个月内履职完毕的客观障碍;最后,在具备继续履职条件的情况下,不应在判决被诉行政机关继续履职的同时,判决确认被诉行政行为违法。

生态环境损害赔偿诉讼不是私益诉讼也不是公益诉讼

明确生态环境损害赔偿诉讼的官方称谓就是生态环境损害赔偿诉讼。其性质上,是省级、市级人民政府及其指定的部门或者机构基于国家对于自然资源的所有权以及生态环境的监管权而提起的一类新型诉讼,与普通公益诉讼和公益诉讼具有显著区别,生态环境损害赔偿诉讼案件的受理不影响适格主体提起环境公益诉讼。

如何与其他类型诉讼衔接协调?最高法的基本思路是针对同一污染环境、破坏生态行为分别提起生态环境损害赔偿诉讼和环境民事公益诉讼的,由同一审判组织先行审理生态环境损害赔偿诉讼案件,之后再审理公益诉讼案件中未被前案涵盖的诉讼请求。

此外,明确磋商达成赔偿协议的,可以申请人民法院进行司法确认。当事人不履行或者不完全履行经司法确认的赔偿协议,可以向人民法院申请强制执行。当事人未申请司法确认,一方当事人不履行或者不完全履行协议的,可以向有管辖权的人民法院起诉要求继续履行。

最后,明确人民法院生效判决确定被告承担的生态环境服务功能的损失、永久性损害造成的损失、自然资源价值损失以及被告不履行生态环境修复义务时应当承担的修复费用,应当缴纳至国库或者相关基金。被告拒不履行的,原告可以申请人民法院予以强制执行。

鉴于环境侵权案件复杂,已向人大法工委提出立法建议

除了上述三大问题,王旭光还回应了自然资源案件中,关于人民法院对于自然资源确权纠纷案件主管范围的问题,关于矿业权纠纷案件审理中的问题,关于三权分置改革对于自然资源保护和流转的影响问题。

此外,针对不同类型的环境侵权案件,比如环境污染案件与生态破坏案件,能量污染案件与物质污染案件,环境介质可以自净的案件与不能自净的案件,合法合规排污案件与非法排污案件,公益诉讼案件与私益诉讼案件等,在归责原则、举证责任分配,责任承担方式等方面存在一定差异,王旭光透露,最高法已向全国人大常委会法工委提出了立法建议。

再有,目前民法总则已确立惩罚性赔偿制度,民法典侵权责任编征求意见稿也已对环境侵权中的惩罚性赔偿作出原则性规定。各地的提起行政诉讼的其他条件;第三,判断行政机关是否依法履职时,应考虑行政机关接

国惠集团:以核心科技领跑循环经济

环保,是新时代的命题;绿色,必将充满我们的生活。

上海国惠环保科技有限公司(以下简称国惠集团)是一家由技术创新与商业模式创新“双轮驱动”的高科技创新型环保企业,致力于提供大气治理、固废处理处置、生态环境修复领域的领先技术和专业化运营服务。凭借核心技术的创新研发和高素质科研团队的建设,国惠集团在业内持续保持核心竞争力,实现跨越式发展,成为环保行业的佼佼者。

战略先行 汇聚人才助力国惠起飞

近年来,国惠集团秉承“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念,在环境保护事业逐渐起步、环境保护理念逐步确立,一系列法律法规和政策措施不断出台的大背景下积极谋求发展机遇,投身于“环境保护建设持续加强,生态环境治理不断升级”的生动

实践中,既帮助企业达成环保要求,又造福百姓守护绿水青山,国惠集团通过一个又一个实际案例向社会展示了自己的战略视野。

在激烈的市场竞争中,国惠集团始终保持清醒的认识和前瞻性思维。凭借多年来在环保技术领域的深耕和对人才的高度重视,国惠集团已经建设了一支稳定、高效、务实的核心人才队伍,并成为企业永续、高速发展的重要保障。只有关注环保、了解环保、参与环保的团队才有资格“谈环保”,才有能力“实施”环保,才有信心“守护”环保。国惠集团一路成长至今,从“跟跑”“并跑”到如今实现“领跑”,除了技术成果成功转化运用之外,更是因为有一支“想干事、能干事、干成事”的先锋团队。

精心布局 引入资本夯实国惠实力

智者当借力而行。国惠集团

致力于完善企业布局,通过理念、方向、目标和决心成功吸引了“金融巨头”的资金参与,建立了面向全国的业务体系。近年来,国惠集团不断发展壮大并实现了跨区域经营,在上海、石家庄、沈阳、烟台等地拥有四大设计中心,具备全国性业务承揽能力、跨区域项目管理和运维能力,综合竞争力日益凸显。

不遗余力 科技创新永葆国惠动力

创新是驱动器,创新是试金

石,创新代表国家高度。

在创新性的探索中,国惠人不遗余力。近年来,国惠集团自主研发的“AO干法脱硫脱硝协同技术”和“SL-STP™ 污泥资源化处理技术”两大核心技术,在业内得到了广泛认可,其对改善雾霾和土地污染等重大环境问题效果显著。2017年,经中国贸促会评选并报国务院办公厅批准,两项技术亮相阿斯塔纳世博会中国馆,受到世界各地参观者的关注。

此外,国惠集团的污水处理技术通过创新的定制化服务为客户提供具有环境竞争优势的解决方案。在村镇领域,以产品化的视角提供可持续发展的村镇水务解决方案,高效快速地解决村镇水环境治理问题。

矿山/渣场污染原位控制和生态修复技术可以在不使用任何化学试剂及无任何土壤覆盖的条

件下,通过植物与微生物耦合作用,对矿山、渣场污染释放进行原位控制及无土快速生态修复。

垃圾渗滤液处理技术采用一种地上型垂挂式生物膜污水处理设备,快速降解BOD、COD与水中的氨氮浓度,低耗能、高效率,其地上型设计更能大幅提升空间利用率。

国惠集团以核心技术为支撑,走多元化发展之路,一直处于环保行业前列,为城市提供环境综合治理解决方案,引领生态创新模式的发展方向。

水到渠成 核心技术提供国惠样本

保护生态环境,建设美好家园,不仅需要各级政府及有关部门的高压推进,也需要环保企业勇于担当和共同参与。

被誉为“中国北方皮都”的辛集市,面对支柱产业发展的环保瓶颈,开启了寻“绿”治污之旅,通



河北省辛集污泥集中焚烧发电处置中心并网发电

过与国惠集团的环保合作谱写了新的篇章——河北省辛集污泥集中焚烧发电处置中心。这一项目是国惠集团投资建设的纯污泥发电项目,位于河北省辛集市皮革工业区,距离雄安新区100公里左右,占地34亩,项目总投资2.3亿元,是河北省重点建设的示范环保项目。该项目可日处理含水率97%的污泥8720吨,年发电量约9000万千瓦时,对污泥进行资源化利用,从而有效解决困扰辛集的制革污泥污染问题。

2018年10月18日,该项目1号机组正式投入运行,实现并网发电,为全国范围内污泥发电项目提供了“国惠样本”。

在这里,可以感受到前瞻思想与核心科技互动下的环保力量正在蓄势涌动,它像田径赛道上的健儿一样越跑越勇。践行环保理念的国惠集团,倾心推动环保事业的发展,正以实际行动关心、支持和参与环境保护,坚持以“百姓的期待”为导向,努力为了打造“天蓝、地绿、水净、气爽”的人居环境贡献力量。国惠人风雨兼程,一直在路上。