最高法发布《中国环境资源审判(2019)》和《中国环境司法发展报告(2019)》

中国环境司法“个性”日益鲜明

◆本报记者王玮

深一度

最高人民法院近日发布《中国环境资源审判(2019)》(以下简称白皮书)和《中国环境司法发展报告(2019)》(以下简称绿皮书)。这是最高法自2014年成立环境资源审判庭以来,第四次发布白皮书。白皮书的发布,是中国环境司法年度发展状况的具体展示。白皮书和绿皮书的共同发布,体现了环境司法实践与理论研究的相互融合、相互促进。

需要特别说明的是,2016年和2017年发布的白皮书英文版已经在联合国环境规划署官网发布,成为世界各国了解中国环境司法成就的重要窗口。

白皮书

2019年受理环境污染罪案件3500件

白皮书整体上从以下五方面回顾了2019年的中国环境资源审判工作:依法公正审理案件,促进生态环境改善和资源高效利用;加强环境公益诉讼,维护国家利益和社会公共利益;贯彻绿色发展理念,服务新时代党和国家工作大局;坚持体制机制创新,推进环境资源审判制度体系和审判能力现代化;提升司法保障水平,回应人民群众多元司法需求。

注重发挥行政诉讼对污染环境行为的预防作用

今年白皮书的最大变化是,改变了以往按照三大审判领域将环境资源案件区分为刑事、民事和行政案件的做法,将环境资源案件划分为环境污染防治案件、生态保护案件、资源开发利用案件、气候变化应对案件和生态环境治理与服务案件等五大类型。

白皮书用数据表明,人民法院严惩污染大气、水、土壤和海洋等环境介质的犯罪行为。2019年,全国法院受理环境污染罪案件3500件,审结3030件;受理走私废物罪案件287件,审结227件;受理非法处置进口的固体废物罪案件2件,审结2件。受理环境污染民事案件1976件,审结1352件。受理海上、通海水域污染损害责任纠纷84件,审结70件;受理船舶污染损害责任纠纷18件,审结13件。

与此同时,人民法院注重发挥行政诉讼对污染环境行为的预防作用。加强对污染物排放许可、环境信息公开等案件的审判工作,督促行政机关依法履行职责,落实环境保护目标责任制。2019年全国法院受理涉环境污染行政案件2704件,审结2340件。

释放社会组织维护环境公益的潜力活力

在加强环境公益诉讼方面,各级人民法院依法保障社会组织的环境公益诉权,有效释放社会组织维护环境公益的潜力活力。2019年,共受理社会组织提起的环境民事公益诉讼179件,同比上升175.4%。

在检察公益诉讼方面,各级人民法院准确把握检察机关公益诉权行使的后置性特点,依法审查民事公益诉讼尤其是刑事附带民事公益诉讼公告程序以及行政公益诉讼诉前程序的履行情况,妥善处理好适格社会组织加入诉讼、检察机关依法支持起诉、相关联民事公益诉讼与行政公益诉讼一并审理等问题。2019年,共受理检察机关提起的环境公益诉讼2309件,同比上升32.9%。

在生态环境损害赔偿诉讼方面,各级人民法院准确把握生态环境损害赔偿诉讼的性质,发挥生态环境损害赔偿诉讼中诉前磋商、司法确认等制度优势,构建生态环境损害赔偿诉讼与环境公益诉讼的衔接机制,完善责任承担方式。2019年受理生态环境损害赔偿案件49件,同比上升145%。

加强重点区域大气污染纠纷案件审理

为助力污染防治攻坚战,人民法院加强京津冀及周边、汾渭平原等重点区域大气污染纠纷案件的审理;加强对长江、黄河、大运河等重点水域水污染纠纷案件的审理;依法严惩非法转移、倾倒、利用和处置危险废物、固体废物,导致土壤和地下水污染的环境犯罪行为,严格适用缓刑和免予刑事处罚,注重发挥罚金刑的惩罚与补偿作用,加大违法犯罪成本。

为推进重点流域治理,最高法指导各级人民法院既要从生态系统整体性和流域系统性着眼,加强对水环境、水生态和水资源的司法保护,又要结合主体功能区和生态红线制度分类施策,实现环境效益和经济效益、社会效益的多赢。此外,加强京津冀地区、大运河文化带、粤港澳大湾区、海南自贸区、以国家公园为主的自然保护地等重点区域环境司法保护。

为服务经济高质量发展,人民法院依法支持行政机关合法执法行为,保障权利人对行政机关怠于履行法定查处职责的诉讼主体资格,助推遵纪守法企业绿色发展。通过司法审判支持新兴产业发展,推动传统产业智能化、清洁化改造,督促重点排污企业依法公开环境信息,落实生产者责任延伸制度,助力构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的绿色产业结构。

2019 全国环境资源审判情况

刑

受理各类环境资源刑事一审案件**39957**件,审结**36733**件,判处罪犯**114633**人,收结案数同比2018年分别上升**50.9%**↑ **43.4%**↑

民

受理各类环境资源民事一审案件**202671**件,审结**189120**件,同比分别上升**5.6%**↑ **3.5%**↑

行

受理各类环境资源行政一审案件**47588**件,审结**42078**件,同比分别上升**12.7%**↑ **0.8%**↑

NGO

受理社会组织提起的环境民事公益诉讼**179**件,审结**58**件,同比分别上升**175.4%**↑ **262.5%**↑

检

受理检察机关提起的环境公益诉讼**2309**件,审结**1895**件,同比分别上升**32.9%**↑ **51.4%**↑

其中,环境民事公益诉讼**312**件,审结**248**件;刑事附带民事公益诉讼**1642**件,审结**1370**件;行政公益诉讼**355**件,审结**277**件。

赔

受理生态环境损害赔偿案件**49**件,审结**36**件,同比分别上升**145%**↑ **350%**↑

其中,生态环境损害赔偿**司法确认**案件**28**件,审结**23**件;生态环境损害赔偿**诉讼****21**件,审结**13**件。

截至2019年底

全国共有环境资源专门审判机构**1353**个,其中环境资源审判庭**513**个,合议庭**749**个,人民法庭**91**个。

共有**23**家高院实行环境资源刑事、民事、行政案件“二合一”或“三合一”归口审理模式。

宋祥制图

绿皮书

环资案件五年总量平稳,类型更加丰富

2014年7月,最高法设立环境资源审判庭,开启环境司法专门化“快捷键”。2019年,最高法环资庭成立5周年。与白皮书将2019年度作为时间尺度不同,绿皮书以五年的时间跨度,回顾了中国环境司法的发展轨迹。绿皮书显示,环境资源案件五年总量走向平稳,但类型更加丰富。

环境民事案件以环境污染为主

在受理的环境侵权案件中,环境污染侵权案件依然占比最高。大气污染与噪声污染责任聚合或竞合现象值得关注,同时,也有两个长期存在的问题有待解决。

一是环境污染案件的归责原则具有不同于传统侵权案件的特殊性,但因不同类型污染又呈现出适用无过错责任、过错推定责任、过错责任的差异性。在司法实践中,对这一规律认识有待提升,审理规则也有完善。二是环境污染案件的责任承担方式依然以损害赔偿为主,恢复原状适用率不高。如何从法学理论和立法上加以创新完善,为环境司法提供合理依据,是一个必须解决好问题。

环境行政案件保持增长势头

环境行政案件以不服资源开发利用执法行为为主。由于环境行政案件可能涉及多重法律关系,在对某一具体行政行为审查的同时对所涉规范性文件、行政补偿关系、信息公开事项等一并审查现象值得关注。环境行政案件的司法审查特性也更加明显。

一是环境行政案件需要法官多领域、多层次“找法”,法官的“找法”方法与能力均有待提升。二是环境行政案件需要法官综合考虑不同法律关系,裁判规则有待进一步提炼。三是环境行政案件需要法官合理使用科学证据,法官的科技知识有待加强。

环境刑事案件数量趋于稳定

绿皮书分析认为,案件数量与地区GDP总量有一定相关性但并非决定性因素。结合2018年开始出现的部分污染环境犯罪案件长期高发地区出现数量下降的现象,可以发现:影响污染环境犯罪案件数量的主要因素有四:一是经济体量与经济社会发展水平;二是经济结构与产业结构;三是污染型企业的密集程度;四是环境执法与司法力度。

根据近年来对污染环境刑事案件的跟踪观察,可以更加清晰地发现污染环境罪的发生机理及刑法配置需求,也可以在一定程度上对发展趋势进行预判:一是污染环境罪的行政犯特征十分典型。二是污染环境犯罪的发案与地方环境治理水平与能力密切相关。

环境公益诉讼案件类型逐渐丰富

环境公益诉讼案件自2018年呈现爆发式增长后,到2019年继续保持增长。2019年,检察机关提起的环境刑事附带民事公益诉讼案件情况值得高度关注。

作为一种新诉讼类型,环境刑事附带民事公益诉讼实践中也有一些较为突出的问题。在公益诉讼原告方面,主要表现为案件受理有选择性且提起诉讼标准不一致、履行诉前程序不规范等问题;在公益诉讼审判方面,主要表现为以刑事案件庭审方式代替民事公益诉讼庭审方式等。

从长远看,亟待从整体上完善相应的诉讼规则。一是明确环境刑事诉讼附带民事公益诉讼的性质。二是合理限定环境刑事附带民事公益诉讼的受案范围。三是健全程序规则。四是完善事实认定与法律适用规则。

生态环境损害赔偿案件突出磋商程序

值得注意的是,生态环境损害赔偿案件中,司法确认案件占有相当比例。这也是生态环境损害赔偿制度改革的初衷,通过将行政磋商设置为提起生态环境损害赔偿诉讼的前置程序,促进生态环境损害制度朝着“少诉讼,多磋商”的方向发展,主要运用行政程序解决纠纷。

在完善生态环境损害赔偿诉讼制度方面,绿皮书提出:一是在生态环境损害赔偿制度内部,明确行政磋商程序与司法确认程序、和解及诉讼调解程序、执行程序的衔接路径,规定衔接条件或者方式、具体程序。二是在生态环境损害赔偿诉讼与相关诉讼之间,明确生态环境损害赔偿诉讼与公益诉讼的审理顺位规定,明确诉讼中止条件;在生态环境损害赔偿诉讼与环境刑事诉讼之间,探索“先民后刑”审理方式,并明确相关规则。三是完善相关证据规则、资金管理规则。

CEN 追问

1 加强生态环境修复司法保障,法院做了什么?

最高人民法院副院长陶凯元介绍,统筹做好生态环境的保护和修复工作,是习近平生态文明思想的重要内涵,也是我国生态环境治理体系的重要组成部分。

陶凯元说,近年来,人民法院不断强化修复性司法理念,具体来说,摒弃“改造自然”的传统修复理念,把修复治理受损生态环境作为审理各类环境资源案件的主导原则,努力实现生态环境保护重点由事后治理向事前预防转变,保护范围以个案污染治理向山水林田湖草生命共同体维护转变,保护目标由单一要素恢复向提升生态系统稳定性转变。

依法审理环境公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼案件,是人民法院参与生态环境保护与修复的重要抓手。最高法制定发布审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行),明确修复责任承担方式,推动修复主体多元化,实现资金管理规范化,确保生态环境及时有效修复。

同时,各级人民法院积极创新审判执行方式,形成“司法+生态修复”的审执模式。探索适用补种复绿、增殖放流、技改抵扣、分期履行等责任承担方式。充分考虑各类生态功能区及环境资源要素特点分类施策,对于大气、水等具有自净能力的环境要素,优先采用自然恢复的保护方式;对于土壤、固废污染,尽可能予以人工原地修复;对于人工修复可能导致二次损害的,采取风险管控+替代性修复方式。

此外,积极参与构筑完善多元共治机制。注重发挥环境资源保护主管机关在生态环境修复中的主导作用,在环境损害鉴定、修复方式选择、判决执行监督等方面有序衔接,形成环境资源保护合力。

2 关注长江流域环境司法对制定长江保护法有何意义?

全国政协常委、社会和法制委员会驻会副主任,中国法学会副会长吕忠梅介绍,绿皮书分别选择了长江全流域、长江干流、长江经济带三个层次、时间跨度从1980年1月至2019年6月的案件,分析了六个变量:即案件发生数量、案件类型分布、案件地域分布、审判机构和队伍建设、审判工作机制和规则、公益诉讼和能动司法。通过这些分析发现:

首先,在案件类型上,环境刑事案件占比最大,环境民事案件数量居中,环境行政案件数量较小,环境公益诉讼案件增长较快。在地域分布上,长江流域环境案件发生量由东到西、逐步递减的趋势正在改变,中西部省份的案件发生数量明显增加。

其次,环境纠纷案件与长江流域以水为纽带的生态环境系统特征密切联系,在环境刑事案件中非法捕捞水产品罪占比较大;在环境民事纠纷中,养殖权纠纷、渔业承包合同和综合环境污染纠纷较多。近年来,司法需求由惩治环境污染逐渐向强化生态、资源保护转型。

另外,体现流域司法特征的改革取得一定成效。但总体上看,长江流域各地方法院受理的环境资源案件“涉水”特征比较明显,但“流域性”特征较弱。存在着流域司法意识较为缺乏、裁判标准不统一、区域行政执法体制与流域司法难以衔接等问题。这恰恰是正在制定的长江保护法需要解决的问题。

因此吕忠梅说,一方面在长江保护法中对长江流域司法体制做出明确规定;另一方面继续探索解决好3个问题:一是打破传统的司法管辖界限、突破行政区划的人为界分和限制,建立符合“流域特性”的司法制度。二是以流域为单位设立跨行政区域环境资源专门审判机构。三是创新流域行政执法与专门司法衔接机制。

3 禁止令在环境资源案件中如何适用?

最高人民法院环境资源审判庭庭长王旭光介绍,刑事禁止令是全国人大常委会通过的《刑法修正案(八)》增设的制度,它不是一种新的刑罚,而是对管制犯、缓刑犯具体执行监管措施的一次革新。

2019年2月,“两高三部”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》规定,人民法院审理环境污染犯罪案件,对判处缓刑的被告人,一般应当同时宣告禁止令,禁止其在缓刑考验期内从事与排污或者处置危险废物有关的经营活动。这一规定对防范化解风险,防止被告人在缓刑期内再次污染环境、破坏生态,具有重要的实践意义。

环境保护禁止令,不仅适用于刑事诉讼,实践中也越来越多地被人民法院适用于民事诉讼。

实施环境保护禁止令制度,是环境资源审判落实预防为主原则的重要体现,它突破了有损害才有救济的传统理念,将生态环境保护的阶段提升至事中甚至事前,有助于加大生态环境保护力度,避免生态环境遭受损害或者避免生态环境损害的进一步扩大。

需要强调的是,由于环境资源民事、行政诉讼中尚无专门法律规定,加之环境保护禁止令直接影响被申请人的实体权利,实践中应依法审慎予以适用。

特别是要完善适用条件,综合考量被申请人的行为是否超标排放、是否取得行政许可、是否具有现实而紧迫的重大风险、是否损害生态环境公共利益或者他人环境权益等案件因素;要遵循比例原则,区分个案中各不相同的生态环境损害情形,避免出现保护不足和过度保护两种倾向;要辅之以程序保障,确保适用程序的正当性。

目前,最高法在调研基础上,正在着手研究制定适用环境保护禁止令的相关规定,以规范和促进禁止令在环境资源案件审判中的适用。

中国环境报公益发布

CEN 中国环境报

战疫

生态环保铁军在行动

疫情就是命令,防控就是责任。
全国生态环境系统全力驰援重点疫区,
齐心协力打赢疫情防控阻击战。