

最高法指导性案例首次聚焦生物多样性保护

紧扣生态优先 强化司法供给

本报记者王玮

政法聚焦

最高人民法院近日召开“新时代推动法治进程十大案件——2021年度”宣传活动启动新闻发布会,并发布第31批指导性案例,共有7个,主题是生物多样性保护。出席新闻发布会的最高人民法院副院长杨临萍说,保护生物多样性已经成为国家战略和全社会的自觉行动,人民法院将始终做万物和谐美丽家园的坚定建设者、维护者,以司法呵护灵动生命,用规则守护优美环境。

2019年以来审结生物多样性保护案件66852件

“万物各得其和以生,各得其养以成。”宪法以国家根本大法的形式,确定了“保护和改善生态环境”“保护珍贵的动物和植物”的基本原则。杨临萍介绍,近年来,人民法院深入贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想,坚持公正司法、守正创新,不断积累生物多样性司法保护的有益经验,形成了生物多样性保护的生动司法实践。

一是贯彻最严密法治,依法审理生物多样性保护案件。

依法严厉打击危害珍贵、濒危野生动物及其制品犯罪,惩治长江非法捕捞,促进生物资源恢复,维护生物种群稳定。2019年以来,各级法院审结生物多样性保护案件66852件,涉及野生动物保护、渔业及林业资源保护、动植物防疫检疫、植物新品种纠纷等,实现对生态系统、物种和遗传多样性的全方位司法保护。

二是坚持生态优先,充分运用预防性、恢复性司法措施。

各地法院通过审理一批生物多样性保护预防性公益诉讼案件,有效保护珍稀、濒危野生动物及其生存环境。依法适用环境保护禁止令,及时制止正在实施或可能对生态环境产生不利后果的行为,避免生态损害的发生或扩大。创新生态修复司法措施,建立生态环境司法修复基地,探

索“补种复绿”“增殖放流”“海砂回填”等生态修复方案,推动生物多样性逐步恢复,生态质量持续改善。

三是强化司法供给,健全生物多样性保护裁判规则。

贯彻损害担责、全面赔偿原则,依法适用惩罚性赔偿,统筹协调生物多样性保护的预防性、损害赔偿和生态环境修复法律责任。加大刑事惩戒力度,将生态价值损失作为非法猎捕、贩运等犯罪的量刑情节,以更加严厉、更具威慑的司法规则保护生物多样性。制定出台环境民事公益诉讼、检察公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼等系列司法解释,充分运用公益诉讼制度保护生物多样性。

此外,起草并推动通过《世界环境司法大会昆明宣言》,将保护和可持续利用自然资源确定为生物多样性司法保护的基本原则,为凝聚国际环境司法共识贡献中国智慧。

下一步,最高人民法院还将制定生物多样性司法保护相关指导意见,发布司法保护白皮书,加快出台环境保护禁止令、惩罚性赔偿、林权民事纠纷等司法解释,健全生物多样性保护的预防性、惩罚性、恢复性裁判规则,统一法律适用,增强环境司法制度保障,巩固生物多样性保护的司法实践成果。

第31批指导性案例

172.秦家学滥伐林木刑事附带民事公益诉讼案

173.北京市朝阳区自然之友环境研究所诉中国水电顾问集团新平开发有限公司、中国电建集团昆明勘测设计研究院有限公司生态环境保护民事公益诉讼案

174.中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉雅砻江流域水电开发有限公司生态环境保护民事公益诉讼案

175.江苏省泰州市人民检察院诉王小朋等59人生态破坏民事公益诉讼案

176.湖南省益阳市人民检察院诉夏顺安等15人生态破坏民事公益诉讼案

177.海南临高盈海船务有限公司诉三沙市渔政支队行政处罚案

178.北海市乃志海洋科技有限公司诉北海市海洋与渔业局行政处罚案

努力把生态环境损害消灭在源头

记者从新闻发布会上了解到,自2011年11月发布第一批指导性案例以来,截至目前,最高法共发布指导性案例31批178个。包括民事商事案例124个,刑事案件26个,行政和国家赔偿案例28个,取得了良好的法律效果和社会效果。本次发布的第31批指导性案例,是最高法发布的首批生物多样性保护专题指导性案例。这批案例有什么特点?

妥善协调保护生态环境与发展经济之间的关系

人民法院审理生物多样性保护案件,坚持绿色发展理念,贯彻落实《民法典》绿色原则,统筹考虑生态系统完整性、自然地理单元连续性和经济社会发展可持续性,妥善协调保护生态环境与发展经济之间的关系。依法审理对存在损害社会公共利益重大风险行为提起的预防性诉讼,努力把生态环境损害消灭在源头。

指导案例173号为北京市朝阳区自然之友环境研究所诉中国水电顾问集团新平开发有限公司等生态环境保护民事公益诉讼案。这起案件通过贯彻环境保护法预防为主原则,根据生态环境侵权案件特点,突破了“无损害即无救济”的传统侵权损害救济理念,依法保护了绿孔雀、陈氏苏铁等国家一级重点保护濒危物种及其生存环境。

指导案例174号为中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉雅砻江流域水电开发有限公司生态环境保护民事公益诉讼案。此案依据风险预防原则,明确项目建设可能破坏濒危野生植物生存环境,损害生态环境公共利益的,可以判决被告采取预防性措施,将对濒危野生植物生存的影响纳入环境影响评价,根据环评结果决定项目建设能否依法推进,促进环境保护和经济发展的协调。

针对同一违法行为,刑事制裁、民事赔偿、行政处罚有机衔接

生物多样性保护案件的审理,应当有机衔接对同一违法行为的刑事制裁、民事赔偿、行政处罚,依法判令违法行为人全面赔偿受损野生动植物资源的经济价值和生态价值,有效解决生态环境违法成本低的问题,增强惩戒和震慑效果。

指导案例175号江苏省泰州市人民检察院诉王小朋等59人生态破坏民事公益诉讼案,系全国首例判令从捕捞、收购到贩卖长江鳊鱼苗“全链条”承担生态破

坏赔偿责任的案件。此案确立了收购者与捕捞者之间共同侵权的责任认定规则,同时明确侵权人应当全面赔偿其造成的水生生物资源损失。

指导案例176号湖南省益阳市人民检察院诉夏顺安等15人生态破坏民事公益诉讼案明确,对于破坏生态违法犯罪行为不仅要依法追究刑事责任,还要依法追究生态环境损害民事责任。认定非法采砂行为导致的生态环境损害范围和损失时,应当根据水环境质量、河床结构、水源涵养、水生生物资源等方面的受损情况进行全面评估、合理认定。

系统保护珍稀、濒危野生动植物及其生境

生物多样性包括遗传多样性、物种多样性和生态系统多样性三个层次,需要遵循生态系统的内在规律进行全方位保护。本次发布的7个案例,既涉及对绿孔雀、长江鳊鱼苗、砗磲、五小叶槭等濒危陆生、水生动植物的保护,又涉及对森林、海洋、湖泊等野生动植物生存环境的保护。

指导案例177号案系海南临高盈海船务有限公司诉三沙市渔政支队行政处罚案。此案所涉侵权是珊瑚礁生态系统的组成部分,人民法院通过正确适用相关法律和司法解释,对《濒危野生动植物种国际贸易公约》附录中的珊瑚、砗磲依法予以同等保护,有力维护了海洋生态环境安全。

指导案例178号案系北海市乃志海洋科技有限公司诉北海市海洋与渔业局行政处罚案。此案明确了非法围填海的主体、共同违法行为认定及海洋行政处罚裁量权的行使规则,对于维护国家海岸线安全、维系海域生态平衡具有积极意义。

着力促进生态环境功能及时有效恢复

各级人民法院秉持恢复性司法理念,统筹协调刑事责任和民事责任,立足不同环境要素特点,创新修复方式,及时有效修复生态环境。

指导案例172号秦家学滥伐林木刑事附带民事公益诉讼案明确,人民法院确定被告人森林生态环境修复义务时,可以参考专家意见及林业规划设计单位、自然保护区主管部门等出具的专业意见,明确履行修复义务的具体要求。被告人自愿交纳保证金作为履行生态环境修复义务担保的,人民法院可以将这一情形作为从轻量刑情节。



国外噪声污染防治立法经验对我国有何启示?

田玉明

自1996年《环境噪声污染防治法》(以下简称噪声法)施行以来,我国的声环境持续改善,但距离人民期待尚有差距。生态环境部数据显示,2020年全国生态环境信访举报管理平台共接到公众举报44.1万余件,其中噪声扰民问题占比41.2%,位居各类环境污染要素第二位,噪声污染防治工作刻不容缓。国外发达国家的工业化和城市化早于我国,出现噪声污染的困扰也早于我国,但从目前域外的声环境质量来看,其噪声污染问题已得到明显改善。他山之石,可以攻玉,从国外噪声污染防治法律的相关规定中,我们可以得到哪些启发?在噪声法修改期间,笔者试着做些梳理。

1 国外噪声污染防治的主要法律措施

美国:通过制定标准,科学界定噪声污染源

首先,在法律责任承担标准方面,美国的噪声污染防治措施建立在科学完备的噪声排放标准上,通过制定详细的噪声污染排放标准,科学界定噪声污染源,进而对噪声污染进行管控。如美国1997年颁布的《噪声防治法》对公民居住楼附近的声源进行了严格管控,区分白天和夜晚,并对噪声种类、分贝、持续时间和次数进行详细规定。

此外,公众健康要求被作为重要的标准制定依据。美国1972年颁布的《噪声控制法》规定,“要使噪声不再影响美国人的健康和福利”;纽约市1963年颁布的《反噪声法规》规定,“任何喧闹声或不合理的吵闹声及噪声,令人不舒服的、不必要的声音以及不具有这类性质与强度的和持续性的使人健康受到影响的噪声的产生”都应当承担严格的法律责任。这为噪声污染防治提供了有力支持,治理成效显著。

其次,在防控责任主体方面,美国的《噪声控制法》第4901条确立了“由联邦政府统一管制,其余州政府分管制”的噪声污染防治格局,政府具有相当的独立性与权威性。

再有,公众参与制度贯穿美国噪声污染防治全过程。

在立法层面,美国《噪声控制法》第5条规定,任何噪声控制规则的出台,应当允许有利害关系的公众直接参与

拟定过程。其第11条规定,除特殊情况外,公众的噪声控诉权不受限制,允许受噪声侵害的法人、自然人就环保部门的侵权失职行为提起民事诉讼。

在执法层面,美国《噪声控制法》第2条b款规定,“公众可就噪声防控措施提出质疑并加以干涉”,故公众成为美国噪声防治的法定参与主体。

德国:规定“噪声污染罪”并在惩处中贯彻犯罪预防理念

在德国的城市化建设进程中,声环境质量保护被列为重中之重。德国针对噪声污染的规划中最具特色的是其噪声污染防治的多样性,不仅包含行政责任、民事责任,还有刑事责任。

德国在其《环境责任法》第22条中规定了噪声污染者所要承担的行政责任,在第12条-16条中规定了噪声污染者所要承担的民事赔偿责任。此外,为凸显对噪声污染防治的重视,德国刑法第325条规定了“噪声污染罪”,以此作为改善德国声环境质量的有效武器。并且对这个罪的惩处贯彻了犯罪预防理念,采取危险犯的立法原则,既惩罚故意犯,又惩罚过失犯,充分发挥了刑法作为社会最后保护屏障对声环境质量的保护作用。

法律责任的多样增大了声环境质量的保护力度,体现了德国对打击噪声污染犯罪的重视。

2 对我国噪声法修改的启示

噪声污染问题是国家发展到一定阶段的共性问题,各国相关规定的差异映射出不同国家治理环境犯罪的不同思路。当前,针对我国噪声法修改,笔者认为可以从以下几方面借鉴:

将“造成声环境质量明显下降,超出公民忍受限度”作为判断噪声侵权的标准之一

我国“超标+扰民”的噪声污染界定方式尚有局限性,难以涵盖所有干扰公民正常生活的噪声污染,如低频噪声污染。低频噪声是指频率在500赫兹以下的声音,它就像慢性毒药,对人体伤害很大。虽然其严重干扰公民的正常生活,但未超过国家噪声排放标准,因而不属于噪声法中规定的噪声范围,故执法机关无执法依据,进而会造成“达标排放”噪声干扰的被害人难以寻求救济的窘境。

通过借鉴美日的噪声界定方式,结合我国目前的立法与司法现状,笔者建议界定噪声污染概念,应当以“超标排放”为基准,同时赋予法官在噪声侵权具体个案中更大的自由裁量权,将“造成声环境质量明显下降,超出公民忍受限度”作为判断噪声侵权的标准之一,并将公众健康作为界定噪声污染的重要因素予以考量。

一方面,进一步建立完善噪声排放标准,有利于快速处

理大多数噪声侵权案件,提高行政效率。另一方面,噪声是社会发展所带来的必然产物,因此合理限度内的噪声是公民应当承受的。但对于造成声环境质量明显下降的噪声,无论其是否超标,只要超过了周围居民能忍受的合理限度,都应当归属于噪声污染侵权行为。

立法应增强生态环境主管部门开展统一监管的权威性

域外噪声防控多是以政府为主导,此前公布的《噪声污染防治法(草案)》则结合我国国情,规定了由县级以上人民政府生态环境主管部门对环境噪声的污染防治进行统一监督管理。

因此,笔者建议,噪声法一方面应当进一步明确生态环境主管部门的职权,增强其开展统一监管权威性。比如应当明确,生态环境主管部门作为噪声污染防治统一监管部门,有权依据国家声环境质量标准,结合城市规划,针对不同区域的具体情况,制定规范性文件,并明确其具有向政府其他部门请求协助的权力。例如,生态环境主管部门可以请求市场监督管理部门,对不符合国家规定的噪声排放标准娱乐场所不核发营业执照。

此外,应当赋予生态环境主管部门在特殊情况下请求城市管理执法部门行使噪声

污染防治权的权力。在行为人不听劝阻,继续违法制造噪

日本:将公民忍受限度作为判断公害行为是否具有违法性的依据

1967年,噪声污染被列为日本七大类公害之一。为解决噪声污染问题,日本以立法为主导,由政府具体规划。在制定一系列法律法规的基础上,将噪声防控责任主体落于政府。由政府依托强有力的行政力量,采取果断有力的措施,进行全局性把握,起着总领与协调作用。

在责任承担方式上,日本在《噪声控制法》第六章“罚则”中第29条到第32条规定了污染者的刑事责任。让人眼前一亮的是,其在第32条规定了单位犯罪的责任承担方式。这一方面可以促使法人及企业规范企业行为,限制企业噪声排放,另一方面,也反映了日本对噪声防控的重视,有益于防治噪声污染。

此外,在噪声标准制定上,日本以忍受程度理论为指导,将公民的忍受限度(考量受害人的生命、健康、精神感受等),作为判断公害行为是否具有违法性的依据,将公众利益放在首位进行保护。

声污染时,由城市管理执法部门依法实施行政处罚及相关的行政强制措施。

另一方面,噪声法修改应增加对干预生态环境主管部门行使行政权的单位予以处罚的规定,如对单位主管人员进行内部处罚,对单位进行通报批评等,以保障生态环境部门开展统一监管的权威性。

拓宽群众监督渠道,健全公众参与机制

笔者认为噪声法修改可以借鉴域外的群众参与制度。虽然《噪声污染防治法(草案)》中也有公众参与制度的相关规定,如明确了有关部门和新闻媒体对噪声污染防治具有宣传普及责任,较之前有所进步,但仍有亟待完善之处。

公众是噪声污染的承受者,理应参与到噪声防控管理中,对噪声防控措施进行监督。因此,笔者认为,首先应当以立法形式进一步完善公益诉讼制度,扩大公益诉讼的主体范围。政府及相关企业应当按照规定发布噪声评估报告并公示,保障公众的知情权,以便公众实现其参与权与监督权。

其次,为保障公众参与程序畅通,应对噪声法中的“及时”加以明确,以防止相关机关的“懒作为”。同时,可以利用互联网平台扩展公众参与渠道,为公众参与权的实现提供便利。

作者系中央民族大学法学院硕士研究生

垃圾分类“进厢房” 小区环境更美好

近日,在江苏省扬州市瘦西湖街道友谊社区的友谊新农村里,几个崭新的垃圾分类厢房受到了居民们的欢迎。这种环保型的垃圾分类厢房主材采用低碳环保材料,轻便易装拆,方便投建与移除;同时,全厢房密闭紧凑,既不形成二次污染,还可控制“四害”滋生,厢房内配备冲洗和灭蚊蝇功能。值得一提的是,厢房内部采用了物理除臭专利技术,越密闭除臭效果越好。

每天早晚的固定投放时段,都有垃圾分类厢房督导员值守,在居民投放垃圾时进行分类指导。到了垃圾投放时间,居民们就络绎不绝地前来投放垃圾,扔完垃圾常常还会和督导员在这里拉拉家常,聊聊小区的变化。通过垃圾分类,小区居民有了共同话题,楼道整洁了,小

区环境提升了,居民们的环境意识也提高了,大家都感受到了垃圾分类带来的好处。

自从垃圾分类厢房投用以来,小区垃圾的分类投放更精准了。友谊社区党委书记于阳表示:“我们小区早就开始垃圾分类了,大家都养成了环保的习惯,自觉维护社区环境。”

垃圾分类是造福居民的工作,通过垃圾分类也更加凝聚人心。友谊社区将以此为契机,牢固树立绿色发展理念,大力推进社区生活垃圾分类体系建设,全面提升环境治理能力,一如既往争当垃圾分类排头兵。

卞阳

池塘改造引来翠鸟“安家落户”

近日,在江苏省扬州市瘦西湖街道堡城村民宿路,一只只羽毛翠绿鲜亮的鸟儿吸引众多摄影爱好者扛着“长枪短炮”前往拍摄,堡城俨然成了一个摄影网红打卡地。

一只翠鸟从河边飞过,落在伸向西侧的树枝上,岸边顿时响起接连不断的快门声。翠鸟性情“高冷”,对生态环境特别挑剔,是“水质状况监测器”,翠鸟一旦发现水质环境改变,便会立即寻找新

的栖息地,这群小精灵落户堡城,说明堡城村水环境得到它们的认可。据了解,近年来,堡城村以建设幸福河湖为目标,在做好土地流转的同时,推进河坡、圩堤的清理、修整,以及植树、种草相关工作,生态环境发生很大变化,尤其是河塘周边景观提升后,引来众多翠鸟栖息。

戎栢宾