

■热点关注

江苏法院环境资源审判“9+1”机制改革解读

近年来,江苏省环境资源案件数量逐年提高,是全国法院案件数量最多的省份之一,案件中的新情况新问题多,审判难度大。多年来,由于污染环境企业因污染行为而降低了生产经营成本,出现了“违法成本低、守法成本高”和“劣币驱逐良币”的现象。而不同行政区域之间环境执法、司法尺度可能存在差异。今年5月1日,江苏省高院根据省政府所确立的全省生态功能区规划方案,以生态功能区为单位在全省启动环境资源审判“9+1”机制改革。

“9+1”机制

据悉,省高院根据省政府所确立的全省生态功能区规划方案,以生态功能区为单位在长江南岸江阴市法院、长江北岸如皋市法院、黄海湿地区域东台市法院、太湖流域苏州姑苏区法院、洪泽湖流域盱眙县法院、骆马湖流域宿迁市宿城区法院、灌河流域灌南县法院、西南低山丘陵区域南京市江北新区法院、淮北丘岗区徐州铁路法院设立九个生态功能区环境资源法庭,跨行政区划集中管辖相应流域、区域范围内第一审环境资源刑事、民事、行政案件。南京市中级人民法院设立环境资源法庭,集中管辖全省中级法院管辖的第一审环境资源案件和不服九个环境资源法庭结案案件的上诉案件。

省高院审判委员会专职委员刘亚平表示,“9+1”机制有助于加强对跨行政区划尤其是跨设区市行政区划案件审判工作的指导和协调,统一司法尺度,通过严厉打击违法生产经营污染环境违法犯罪行为、依法追究环境侵权赔偿责任和环境修复责任、依法监督支持环境监管部门行政执法行为,不断加大对外污染行为的刑事处罚力度、经济制裁力度、行政监管力度,促使依法经营生产,注重环境保护,逐步将危害环境,屡教不改的企业从市场淘汰,实现资源循环利用的优质企业在市场竞争中脱颖而出。

■基层实践

实践一：南京鼓楼区检察院成立联盟保护长江办案量超前五年的总和

“2017年以来,在联盟成员单位的配合下,鼓楼区检察院共办理破坏长江生态环境资源的污染环境、非法采砂、非法捕捞水产品等犯罪案件63件161人,超过了前五年办案量的总和。”6月5日,鼓楼长江生态环境资源保护联盟成立两周年座谈会上,南京市鼓楼区检察院检察长朱赫介绍说。

近年来,全国各地各部门打破条块藩篱、共享社会资源成果,组织成立各类长江保护联盟,诸如,长江水生生物保护与生态修复科技创新联盟、长江生态保护产业联盟、长江治理与保护科技创新联盟、长江大保护设计联盟等等。作为全国首家由检察院牵头成立的鼓楼长江生态环境资源保护联盟,在成立两年多来,取得了丰硕的成果。

朱赫用“四个转变”形容了联盟工作成效。即:由“单打独斗”向“协同作战”转变。据悉,联盟建立了信息通报共享、联席会议、保护预警、专人办理、社会调查等五项机制,加强了彼此间的联系和协调,切实扭转了过去“各自为战”的工作局面。

由“单一打击”向“全面打击”转变。

■典型案例

南京:用司法力量守护母亲河

自2015年3月18日至2019年5月31日,南京两级法院共受理环境资源案件2311件,其中,刑事案件805件,民事案件96件,行政案件1410件,审结2125件,结案率91.95%。6月5日,南京市中级人民法院召开新闻发布会,发布了环境资源审判白皮书和2018年南京法院环境资源类五起典型案例。本报选取其中两起涉长江保护典型案例予以刊登。

案例一：饮用水水源保护区关停项目 法院力挺长江环境整治

在南京市中院审理的永辉滨江港建设(南京)有限公司对南京市江宁区政府、南京市政府环保行政处罚、行政复议案件中,因不满江宁区政府、南京市政府对公司所属永辉码头等项目、设施实施关闭的行政处罚,永辉滨江港建设公司提起行政诉讼。南京中院经审理查明,相关建设项目、设施位于江宁区江洲集中式饮用水水源二级保护区范围内,应予以关停,遂判决驳回原告的诉讼请求。裁判结果:

“从而形成依法守法、竞争有序的绿色生产市场环境,营造法治化营商环境,真正推动让法治成为江苏核心竞争力的重要标志。”他说。

主要特点

据了解,相对于普通审判机制,“9+1”机制是一种高度集中化、专业化的审判机制,契合环境资源审判规律和特点,符合中国环境保护实际,对于解决环境资源审判问题和障碍,进一步提升环境资源审判水平,充分发挥人民法院环境资源审判职能具有十分显著的推动作用。

据省高院环境资源审判庭庭长刘建功介绍,9个生态功能区法庭全部是跨越设区市范围集中管辖环境资源一审案件,南京环境资源法庭则集中管辖全省范围内对9个法庭一审裁判不服提起的上诉案件以及应当由中级法院受理的全部一审环境资源案件。比如,长江流域环境资源第一法庭管辖的范围就包括了无锡市、苏州市、常州市、镇江市四个设区市的部分区域。今后在镇江丹徒区发生的环境污染案件,就是由设在无锡江阴市人民法院的长江流域环境资源第一法庭进行一审,由设在南京市中级人民法院的南京环境资源法庭进行二审。这样的审判架构,可以进一步提高环境资源审判的公信力。

“9+1”机制改革后,全省三级法院承担环境资源审判任务的专门审判机构由原来的45个缩减为11个,也就是江苏高院环境资源审判庭、南京环境资源法庭和9个生态功能区法庭。司法职权配置进一步优化,环境资源审判队伍进一步精简。通过案件的集中和审判人员的集聚,一方面可以增加审判人员办理案件的数量,将环境资源审判作为“主业”,聚焦环境资源审判工作,不断提升环境资源专业化审判能力水平;另一方面,随着审判人员数量的减少和审判水平的提升,更加有利于形成统一的司法

加强对破坏长江淡水资源、渔业资源、江砂资源、林业资源、航运安全等违法行为的全方位打击。

由“刑案办理”向“综合保护”转变。依托法律监督职能,综合运用检察建议、公益诉讼等手段,打好检察保护“组合拳”,围绕长江生态环境资源保护发出督促履职检察建议14份,同时坚持“一手抓打击、一手抓修复”,提起长江生态环境资源公益诉讼3件。

由“独自探索”向“借脑引智”转变。一方面,发挥联盟成员单位高等院校、科研院所所在污染检测、损害评估等方面的专业优势,为司法办案提供智力支持。另一方面,举办“长江生态环境资源保护工作中的检察职责与行政舆论论坛”,承办全国性的“长江生态环境资源司法保护研讨会”,促进专业理论与司法实践的优势互补、有机融合。

据了解,鼓楼区检察院依托管辖长江南京段所有刑事犯罪的区位优势,已经与渔业、江砂、淡水、林业等相关部门建立了“两法衔接”的机制,在打击破坏长江生态环境显现出了重要作用。

实践二：南京玄武区法院三年来审结环境资源类刑事案件263件

南京市环境资源类一审案件由南

理念、统一的裁判尺度。

配套保障制度

为保障“9+1”机制顺利运行,进一步提高全省法院环境资源专业化审判能力,江苏高院已经建立起相关配套保障制度。

如,建立环境资源司法研究修复基地。江苏高院与南京江宁滨江经济开发区管委会签署了《关于组织成立江苏(长江新济洲)环境资源司法研究修复基地的协议》。该基地的主要作用作为恢复性司法实践平台,为环境资源案件提供异地替代性修复项目、修复方案和修复场地,提高生态环境损害赔偿资金的使用效力,推动恢复性司法裁判的有效落实。

刘亚平称,打造这样一个平台,与高校、科研机构专家学者合作,开展环境司法基础理论、实践前沿问题和环境资源相关科学技术问题以及案件所涉重大疑难问题的研究,为环境资源审判提供实践指导和理论依据。

事实上,健全环境资源审判工作机制,提升环境资源案件专业化审判水平,专家库的重要作用不言而喻。省高院环境资源审判庭副庭长陈迎介绍,此次,经省级环境资源保护行政机关、高等院校、研究机构推荐,省法院聘请53名环境资源技术专家、23名法律专家为专家库专家,他们将对案件的审理和执行提供专业支持。

据了解,技术专家的主要职责为:应人民法院委托提供环境资源科学技术问题咨询意见;接受人民法院邀请或者根据当事人的申请并经人民法院同意,以专家辅助人的身份出席案件庭审,协助合议庭查清案件技术事实;经法院授权进行案件事实调查与取证;组织当事人进行协商调解;按照法定程序任命为人民陪审员,参与案件审理。法律专家的主要职责为:受人民法院委托开展环境司法基础理论、实践前沿问题研究;应人

京玄武区法院等六家基层法院审理,玄武法院集中审理南京市鼓楼、秦淮、玄武三区的环境资源类刑事、民事诉讼案件。2016年以来,玄武法院共受理环境资源类刑事案件272件,已审结263件,涉及非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪,非法捕捞水产品罪,非法收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物罪,非法收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物制品罪,非法采矿罪,污染环境罪等多个罪名。

该院依法办理了公安部挂牌督办的魏忠等人非法采矿案、最高人民检察院、公安部、生态环境部联合督办的“4.10”重大污染环境案等一批有影响力的案件,始终保持打击环境资源类犯罪的高压态势,着力形成对环境资源类犯罪的强力震慑,让不法分子付出高昂代价,促使其不敢为、不能为。其中,受理涉水环境资源刑事案件25件,均已审结。25件涉水环境资源刑事案件中,17件涉及在长江内非法采砂,破坏长江生态环境;其余8件案件涉及污染环境犯罪,均不同程度与危险废物的非法处置有关。

在依法严厉惩治污染环境类犯罪的同时,案件判决时注重执行标准前移,统筹考虑裁判与执行工作,依法坚持做好调解工作,促使环境污染行为人自愿主动修复受损害的生态环境,努力实现环境效益和经济效益、社会效益共赢。2016年以来,受理环境资源类刑事附带

民法院委托开展环境资源审判重大疑难问题研讨等。

此外,省法院还与相关高校建立战略合作机制。在环境法学、环境工程、生态科技、自然资源、动植物保护等各方面为环境资源审判提供理论依据和技术支撑,同时加强环境资源司法人才储备。

高苑

■链接：

“9+1”机制改革是否取得成效,是否促进了环境资源审判职能作用的充分发挥,关键在于实效。

目前,全省三级法院已经形成比较成熟的网上立案技术系统。全省各基层法院、各中级法院将在诉讼服务中心公示环境资源案件集中管辖的相关规定,并及时通知辖区内人民政府、环境资源行政执法机关、公安、检察、司法行政机关。江苏省内的法人、自然人和社会组织提起环境资源诉讼的,均可以到当地法院办理起诉手续。当地法院如没有管辖权的,将会帮助起诉人通过网上立案系统申请立案,通过网上立案系统将申请立案材料上传至管辖法院,立案材料齐全的,管辖法院将及时立案受理。做到数据多传送、人员少跑腿,让当事人方便快捷地提起诉讼。

此外,全面推行巡回审判工作机制。公众参与、信息公开是环境保护的重要基石。到案发地公开开庭审理,是司法公开和公众参与的重要途径。“9+1”机制运行后,为强化公众参与、方便当事人参加诉讼,环境资源案件将尽可能地采取巡回审判方式,到当事人所在地开庭审理。对于被告人羁押的刑事案件,管辖法院一律到被告人羁押地的法院开庭审理;对于民事事件、行政案件根据案件情况尽可能多地开展巡回审判、就地开庭工作。对于社会影响大、涉及人员众多的民事、行政案件,积极采取到污染行为发生地、损害后果发生地、被告所在地法院开庭方式进行审理。

民事公益诉讼案件5件,已审结4件,其中调解结案2件,支持附带民事公益诉讼被告赔偿生态环境修复费用520余万元、矿产资源损失费104万余元。

玄武区法院副院长高伟表示,玄武区法院受理的附带民事公益诉讼案件,均由刑事案件公诉机关即检察机关作为附带民事公益诉讼起诉人在刑事案件中提起。其中,4起系就污染环境犯罪中造成的生态环境损害提起的赔偿诉讼,1起系就非法采矿犯罪中造成的矿产资源损失、生态环境损害提起的赔偿诉讼。截至目前5起案件中4起已经审结,其中调解结案2件、判决结案2件;调解结案的2件案件,被告已将赔偿款项230余万元支付完毕;判决结案的2件案件,1件已经生效正在执行中,涉及金额184万余元,1件正在二审阶段。

那么,环境资源类案件中如何体现宽严相济的刑事政策?玄武区法院刑庭庭长徐海表示,对涉及野生动植物保护的刑事案件,结合刑法相关规定处罚较重的实际,法官会综合考虑案件具体特点、造成的社会危害、被告人主观恶性、认罪悔罪态度等因素,酌情体现从宽处理的一面。对污染环境的刑事案件,则依法予以严厉打击,严格适用缓刑,对被告人判处缓刑的,一般同时宣告禁止令,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。

李陽

■学者观点

刘小冰：“长江大保护”的策略思考



作为宪法与行政法学、环境资源法学领域的知名学者,刘小冰对保护长江命题有深刻的认知。 万森 摄

6月5日,鼓楼长江生态环境资源保护联盟成立两周年座谈会在南京举行。南京工业大学教授刘小冰受邀作相关学术报告。作为宪法与行政法学、环境资源法学领域的知名学者,刘小冰对保护长江命题有深刻的认知。这位法学教授认为,长江大保护当务之急要平衡好保护与利用的关系。

毫无疑问,在社会与经济发展的前提下,保护和利用难免会有冲突。因为长江作为河流,不使用不现实,又不能过度或非法使用,保护与利用则需要系统的制度设计。

“保护的**办法不是不多**”

往前追溯,长江污染成因众多,即使出台一部《长江保护法》,也要看能不能为**解决长江的污染难题提供有效的制度和法律手段**。严格追究法律**责任是必由之路**。事实上,在法条范畴下,刑事责任认定通常较为容易,但最难办的是民事责任追究和生态修复的关系,这往往与行政执法又有千丝万缕的联系。在立法框架中,应对于监督管理、资源开发利用、环境资源保护与污染防治、修复等作出前瞻设计。同时,科技的作用和国民参与应贯穿立法过程中。

刘小冰曾参与起草《江苏省大气污染防治条例》,这是一部被他称为“花了很大**精力**”的地方性法规。立法过程中,他发现当时的环保部门有许多的“**难言之隐**”——“扬尘、航道,这个不归我管,那个不归我管,但是老百姓不管,出了问题都认为是环保部门的事。”

“别以为现在保护生态环境、保护长江的办法不多,多得很呐!”刘小冰透露说,立法表现的形式就有九种,在江苏,省城和设区市都有立法权,从2015年到2018年,仅全省设区市就制定了相关法律法规83部,其中大部分涉及生态环境保护。

“**减少不作为**”

可是,这么多的法律法规,刘小冰发现内容和办法大体相同。毋庸置疑,江苏的环保任务尤为艰巨,即便壮士断腕关停数千家涉污企业,但离高层和老百姓的要求仍有距离。近年来,社会各界普遍认为在长江保护框架中,建立一种由政府主导,企业担责,公众参与,司法保障的多元共治格局。

“但是生态补偿实践起来非常困难。”刘小冰强调,包括司法部门应厘清地方政府是生态环境治理的责任主体,特别是刑法打击应遵循谦抑性的原则。实际上,国家层面对环境保护中的行政裁决已经给予了充分肯定,有利于减轻公检法等司法机关的压力,亦有利于推动环境行政裁决制度深度推进。

不过,横亘于现实的问题是,行政执法部门往往担心当被告。对此,刘小冰认为可以借鉴国外一些现行办法来破题。他介绍说,在日本,政府部门作出行政裁决后,当事人如果不服,可以进行行政诉讼,“但是政府部门不当被告,告的还是民事诉讼当事人。政府机关以第三人称的身份参与诉讼,其间,法院审理时可对行政行为的效率进行确认。”

刘小冰认为,这样的,既肯定了行政裁决,又使得政府当被告的机会大大减少,大大减少不作为的情形发生。

“**要解决协调难题**”

今年5月1日,江苏省建立环境资源“9+1”审判机制,省高院在九个生态功能区设立环境资源法庭,跨行政区划集中管辖相应流域、区域范围内第一审环境资源刑事、民事、行政案件。南京中院设立环境资源法庭,集中管辖全省中级法院管辖的第一审环境资源案件和不服九个环境资源法庭结案案件的上诉案件。

“最大的新意就在于以生态功能区来设置环资庭。”刘小冰称,“9+1”机制有助于加强对跨行政区划尤其是跨设区市行政区划案件审判工作的指导和协调,统一司法尺度,同时重组了全省环资专家库专家,在全国是首家,有望为全国提供司法实践样本。

不过,这位教授担心该机制运行后,不可避免的要面临许多问题。诸如:当事人到异地管辖法院立案、参加庭审不方便,增加时间、经济成本问题;管辖法院与异地公安机关、检察机关以及行政执法机关的协调问题,管辖法院与非管辖法院之间的配合协调问题等。

“最大的可能是建立协调机制,但要破解很多的实际问题。”他说。

“**与其创新不如激活**”

近年来,江苏提出建设生态保护引领区和特区,还有公益诉讼、检察建议、长江禁捕、生态补偿等多种制度,办法不可谓不多,但就长江保护现实而言,这些解决问题的办法具有普遍性,也具有特殊性。

在作报告的过程中,刘小冰介绍了一起省高院判决的环保公益诉讼案,他对二审中提出被告污染企业要把40%赔偿金额拿出来做技术改造十分称道。其直言,像这样的裁判创新,应当及时上升为法律,用同样的方法倒逼企业进行技术改造。

说到办法,这位法学专家甚至还提出模仿“河长”责任制”来创立“‘**江长**’责任制”。他说,把长江进行网格化治理,很有必要。在他看来,长江大保护中的南京和江苏模式亟需总结,形成经验,长江生态环境治理亦是如此。

此外,他认为开放NGO(非政府组织)和公民参与是长江大保护重要的环节,因为一条长江在江苏段达到400公里,全部由政府管理也不现实。

“与其创新不如激活!”他说。

万森

采砂的参与方;结合参与采砂的次数、主观恶性等情况,对部分受雇佣劳务人员予以刑事制裁;注重加大财产刑惩处力度,对于用于作案的船只工具予以没收,摧毁继续实施违法采砂犯罪行为的经济基础,切实为长江经济带绿色生态廊道筑牢司法保护屏障。

南小苑