



新时代中国环境资源司法面临的新机遇新挑战

New Opportunities and Challenges Faced by China's Environmental Resources Justice in the New Era

摘要 中共十九大报告对新时代生态文明建设作出了重要论断和部署,充分体现了习近平新时代“最严”生态法治观。十九大报告对生态文明建设的全面部署为新时代的环境资源司法创造了新机遇、提出了新挑战,需要环境资源司法确定专门化维度、精细化路径、个案公正价值导向的新目标。环境资源司法必须站在新的起点上,以提升质量与能力为核心,扎实推进环境司法专门化;以实现公平正义为宗旨,稳健发展环境资源审判普通化;以完善生态环境法治为目标,促进立法科学化和司法活动规范化。

关键词 环境资源司法;新时代;生态文明;法治;十九大

■文/吕忠梅

十九大报告对新时代生态文明建设的重要论断和部署

十九大报告提出一个重大命题——中国社会主要矛盾发生了转变,转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。习近平总书记在省部级主要领导干部专题研讨班开班式的讲话中指出人民对美好生活的需要包含八个层次,这八个层次是我们对美好生活向往的重大方面:更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境和更丰富的精神文化生活。这八个方面是我们对美好生活需要的直接表达,

其中,更优美的环境是人民群众美好生活需要的一个非常重要的部分。

新的社会矛盾在生态环境领域的主要体现

新的社会矛盾在生态环境领域主要体现为以下几个方面:一是不同地区在资源开发和环境保护程度上存在较大差异。我国东中西部不同的地方,在环境保护领域的差别很大,存在不平衡。二是长期处在价值链低端的国际分工使得中国资源环境破坏较为严重。这种在价值链低端的发展模式带来的问题,就是以大量消耗自然资源和破坏生态环境、污染环境来换取经济增长的速度。三是生态环境保护意识不强、法制不健全、生态投

资不足。四是人民对新鲜空气、清洁水、良好环境质量的需要难以得到完全满足。

十九大报告对生态文明建设的新论断

因为存在这样不平衡不充分的发展,十九大报告对生态环境保护提出了新要求,不仅把生态文明建设纳入了“五位一体”总体布局,将“绿色发展”作为五大发展理念之一,大大提升了生态文明建设在国家治理体系中的地位与作用。而且在新的“两步走”战略目标中明确了生态文明建设的目标:第一个阶段,从2020年到2035年,要做到生态环境根本好转,美丽中国目标基本实现;第二个阶段,从2035年到本世纪中叶,把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。值得注意的是,十九大报告在建设社会主义现代化强国的表述中专门增加了一个词——

生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。阐明了建设生态文明的根本目的,展现了一切以人民为中心的执政为民情怀和生态公平的环境正义观。

“美丽”，笔者以为，这是为中国特色社会主义现代化增加了绿色内涵，体现了中国共产党的“绿色执政”理念。也只有把“美丽”加进去，才能更好契合“五位一体”的总体布局。十九大报告以“加快推进生态文明体制改革 建设美丽中国”为题，从四个方面进行了部署，一是要推进绿色发展；二是要着力解决突出环境问题；三是要加大生态系统保护力度；四是要改革生态环境监管体制。

从法治的角度来理解，十九大报告充分体现了习近平总书记新时代生态法治观。习近平总书记多次强调，要用最严格的制度保护生态环境。既表明了推进生态文明建设的坚定决心，也抓住了运用法治思维和法治方法这个“牛鼻子”，至少包含了如下内容：

一是生态伦理观。十九大报告在“统筹山水林田湖”基础上加上了“草”，形象地阐明了生态系统各要素间相互依存、相互影响的内在规律。只有以生态伦理观作为价值导向的立法、执法和司法，才能实现保护环境、保障人民生命健康的目标。

二是协同发展观。“绿水青山就是金山银山”生动地阐明了生态环境优势与生态农业、生态工业、生态旅游等经济优势之间存在的密切联系。绿色发展不是不要发展，而是要有环境保护的发展，要有不破坏后代人环境、满足后代人需求的发展。面对法律内部有学科、法律部门有分工的实际，统筹考虑各种法律领域间的规范协调、制度协同。

三是科学政绩观。一定要走生产发展、生活富裕、生态良好的发展道

路。十九大报告深刻阐明了生态环境与生产力之间的关系，揭示了正确处理经济发展同生态环境保护关系的极端重要性。用严格的法治保护生态环境，必须直面唯“GDP”论英雄、牺牲环境搞发展带来的环境污染、生态破坏问题，对于污染和破坏生态环境行为，绝不姑息。

四是公平正义观。生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉。十九大报告阐明了建设生态文明的根本目的，展现了一切以人民为中心的执政为民情怀和生态公平的环境正义观。我们要清醒地认识到保护生态环境、治理环境污染的紧迫性和艰巨性，以对人民群众、对子孙后代高度负责的态度，彻底改变“违法成本低、守法成本高”局面。

十九大报告中与环境资源司法密切相关的新部署

在十九大报告第九部分对生态文明建设的整体部署中，有一些重要内容与环境资源司法密切相关，主要包括：

一是坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，指明了生态文明建设的基本遵循，是对环境资源司法理念的重要指引。二是加快建立绿色生产和消费的法律制度和政策导向，建立健全绿色低碳循环发展的经济体系，为在环境资源案件中平衡环境保护与经济发展的关系提供了基本判断标准。三是提高污染排放标准，强化排污者责任，健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度，为环境资源司法提供了未来制度安排依据。四是实施重要生态系统保护和修复重大工程，建立市场化、多

元化生态补偿机制，为生态环境责任追究和承担提供新思维。五是设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，为处理生态环境执法和司法的关系提供体制基础。六是坚决制止和惩处破坏生态环境的行为，为环境资源司法指明裁判原则。

我们需要深刻理解这些明确而具体的部署，充分认识在建立多元共治的生态环境治理体系中，司法通过解决纠纷方式恢复已经受到破坏的社会秩序、维护社会稳定的独特功能。

新时代环境司法面临新机遇新挑战 新目标

新时代给环境资源司法创造了新机遇

第一，“人与自然和谐共生”的生态观为环境资源司法提供了价值遵循。案件裁判必须有价值选择，生态观为我们明确了在处理发展和环境保护冲突的案件时的优先选择。第二，“节约优先、保护优先、自然恢复为主”的方针为环境资源司法提供了明确的司法理念。第三，统筹“山水林田湖草”的系统治理体系为环境资源司法专门化的推进拓展了巨大空间。第四，设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构为环境资源普通化的发展提供了新途径。十九大以后，生态文明体制改革将大力推进，设立专门的国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，涉及多个部门职能调整；民法典编纂迅速推进，国家自然资源所有权和使用权改革步伐加快；生态环境立法更加科学化。这些都将成为环境资源司法提供新机遇、创造好条件。

新时代环境资源司法面临新挑战

第一，绿色发展理念所要求的“经济要环保、环保要经济”与环境资源司法“保护优先、恢复为主”的理念在具体案件中如何协调。从司法理念上讲，“保护优先、恢复为主”没有问题。但是到了个案中，需要根据案情进行具体选择，并非“一刀切”。因此，在具体案件中平衡好保护与发展的关系，对法官是一个非常大的挑战。

第二，环境资源案件多重法律关系属性与三大诉讼分立、裁判规则相异的情形如何处理。由于环境法是综合性规范，环境资源司法中面临的案件一般都会涉及多重法律关系。比如，矿产资源开发不仅涉及所有权和使用权、合同等民事关系，还牵扯到各种矿产资源开发的行政许可，造成的污染和破坏可能涉及刑事法律关系。但在我国三大诉讼分离的审判体制下，不仅法院分设刑庭、民庭、行政庭，而且三大诉讼法的规定也不一致。具体说来，案件开庭中，民事案件是原告先陈述，行政案件庭审是被告先陈述，刑事案件是公诉人先陈述。如果把涉及刑事、民事、行政法律关系的环境案件作为一个案件进行“三合一”审理，陈述顺序如何设置，就是个问题。类似问题，在推进环境资源司法专门化过程中还有很多。比如，检察机关提起公益诉讼的案件，如果上诉，检察院的诉讼地位是什么？这些非常现实的问题，也是我们要面临的挑战。

第三，环境资源案件需要怎样的法律解释方法。法律非经解释不得适用，法官“找法”必须有一定的规则。特别是在环境资源司法中，法官可能会遇到不同法律属性的案件，需要按照不同规则“找法”。最



> 统筹“山水林田湖草”的系统治理体系为环境资源司法专门化的推进拓展了巨大空间

近笔者看到一份有问题的判决书，就是法官在适用法律时出了法律解释方面的问题。一农妇在山上挖了一把草，她并不认识是什么草，后被按破坏野生植物罪判刑。原来这把草的学名叫蕙兰，是兰草中比较名贵的品种。我们知道，按照刑法的罪刑法定原则，要确定是否构成破坏野生植物罪，首先要看蕙兰是否被列入国家野生动植物濒危名录受到特别保护。实际情况是，国家名录中没有蕙兰；但某省发布了一个野生动植物保护的行政规章，将蕙兰列入了保护的范畴。现在，法官依据该省的行政规章入罪量刑，追究这名农妇的刑事责任。问题就来了，“罪刑法定”原则中的“法”是指什么？省政府行政规章可以作为定罪量刑的“法律”依据吗？随意入罪不仅不能很好保护生态环境，而且可能带来负面影响。环境资源案件中经常会出现类似的“一把草、一棵树、一头猪”的问题，这对环境资源法官根据不同法律关系的性质、按照规则释法、找法，提出了挑战。审判环境资源案件，保护环境是正确的价值判断，但不能代替司法理

性和法律理性。

新时代环境资源司法要有新目标

十八大以来，中国的环境资源司法迅速发展。一方面是通过建立专门审判机构、运行专门审判机制，实行环境资源审判专门化；另一方面，按照三大诉讼分离的传统审判模式，分别由民事、刑事、行政、海事审判机构审理环境资源案件，继续推行环境资源审判的普通化。从环境资源司法发展现状看，环境资源司法专门化与普通化相结合的路径能够适应我国司法体制与司法需求，既体现了环境法与传统法律之间的关系，也反映了我国诉讼模式的特点。

处于发展初期的环境司法，存在一些困难和问题：在专门化方面，环境审判机构建设的标准与质量、环境审判机制的建立与运行、环境审判程序的归纳与完善、环境审判理论的和环境审判团队专业化水平与能力等方面都还有很大的发展空间。在普通化方面，面临着环境诉讼与传统诉讼的关系协调、传统审判程序与环境案件特殊性要求的衔接、传统案件利益单一性与环境案件利益复合性的处理等

等难题。

第一，专门化是中国环境司法发展的重要维度。环境资源司法的对象是因环境资源利益而产生的各类纠纷，该领域的利益关系、法律关系具有复合性、复杂性特征，实行专门化司法是当今世界的趋势。既有深厚文化积淀，又具有社会主义制度优势的中国司法，应该创造出具有中国特色、服务中国的环境资源司法的专门化机制。同时，具有中国特色的环境资源司法专门化机制，也应该为全球生态环境治理、构建人类命运共同体作出贡献，为世界提供中国的“绿色司法模式”。

第二，精细化司法是司法目的实现的主要路径。精细化司法主要包括三个方面。事实认定的精细化，通过科学技术手段等尽量提高事实的还原度。法律适用的精细化，通过精细的规范查明、有效的辩护等加强法律的适用，提升裁判的科学性。裁判执行

的精细化，既要关注对相关主体法律责任配置的执行情况，也要注意法律一般预防功能的保留；既要关注生态环境的恢复程度，也要将其与社会关系的调整与修复统一起来。

第三，个案公正是环境资源司法追求的价值目标。秉持所有的司法活动最终是为了促进个案公正的司法价值观，树立“判决书是运送正义的主要方式”的理念，坚持不同类型、不同性质的案件适用不同法定程序的原则。环境刑事司法要避免对案件的预判、预断，坚持“疑罪从无”；环境民事案件，要在既有实体与程序规则体系下严格举证规则，完善事实认定与法律适用；环境行政案件，要防止以环境政策替代司法政策，切实做到“以审判为中心”。在环境资源司法活动中，都要充分重视二审、再审等的程序功能，使环境类案件在诉讼流程中正常流动。环境资源司法既要满足人民群众对良好生态环境的需求，

也要保障法治价值的独立性、系统性，实现生态文明与法治文明的协同发展。

新时代对环境资源司法的新建议

以提升质量与能力为核心，扎实推进环境司法专门化

(1) 按照司法体制改革要求和案件审判实际需求，规定设立专门审判机构的基本条件和配置标准，防止“有名无实”。

(2) 针对环境资源审判机制的运行过程中出现的一些主要问题，如审判庭之间的职能交叉重叠、不同层级环境资源审判机构案件管辖等方面的不一致、各地方环境资源审判机构不仅名称不一且承担的审判任务差异较大等，研究出台制度化、规范化措施。

(3) 研究制定《环境公益诉讼审判规则》，对《关于审理环境公益诉讼案件的工作规范（试行）》实施

> “人与自然和谐共生”的生态观为环境资源司法提供了价值遵循



情况及时跟踪分析,妥善解决公益诉讼案件审理中的程序问题和审判流程问题,特别是检察院提起公益诉讼案件的特殊程序问题。

(4) 研究环境资源案件类型化的途径和方法,针对目前存在的传统案件有确定方式无法解决环境资源案件类型化需求、环境资源案件大多存在责任竞合或责任聚合情形、环境资源案件体现科学不确定性特征等情况,利用现代技术手段,运用大数据分析、数据挖掘与实证分析相结合的方法,寻找环境资源案件类型化的新理论、新方法。

(5) 完善环境资源典型案件、指导性案件的发布制度,更好发挥案例指导功能。在总结现有典型案件评选、案例发布经验的基础上,建立环境资源案件质量评价制度,明确典型案例、指导性案例评价标准,明确案例分析规则,改革案例点评方式。

(6) 探索设立跨行政区划的专门审判机制的必要性与可行性,以最高人民法院第三巡回法庭的实践为基础,积极探索解决环境案件审判实际存在的“主客场”现象等方法,为将环境资源案件纳入跨行政区划的专门法院管辖、乃至设立跨行政区划的专门环境资源法院积极准备。

(7) 加强环境资源审判机构和队伍的能力建设,加强环境资源审判知识和技能培训力度。建立有效的激励机制,鼓励法官进行环境资源审判研究,鼓励法官探索适应环境资源案件公正裁判所需要的庭审方式、事实认定方法、证据规则、法律适用规则,鼓励法官在裁判文书中充分说理、归纳裁判规则;鼓励环境法学者、环境科学工作者与法官进行双向交流与互动,建立联系机制,保证在环境资源审判过程中实现知识性与

实践理性的有机结合。

以实现公平正义为宗旨,稳健发展环境资源审判普通化

(1) 认真研究环境资源审判专门机构与传统审判机构之间的职能分工与合作机制,明确环境资源审判机构与民事审判庭、行政审判庭、刑事审判庭合理的业务分工标准、案件管辖范围。

(2) 建立环境资源专门审判机构与传统审判机构联系与协同机制,明确环境资源案件与普通案件的不同类型化标准与方法,建立普通案件与环境资源案件的移送制度、联合审判制度,成立不同审判机构间的沟通平台及裁判研讨会议制度。

(3) 研究制定传统审判机构审理环境资源案件的证据规则、法律适用规则、程序规则及裁判规则,明确普通案件与环境资源案件的界分标准、特殊裁判需求以及特殊事项。

(4) 完善普通审判机构发布环境资源典型案例和指导性案例制度,建立相对统一的案例遴选、案例分析、案例点评标准,建立环境资源典型案例和指导性案例发布的联合评估制度,减少司法过程的内部矛盾与冲突。

(5) 加强对普通审判机构法官的环境资源法培训,鼓励不同审判业务部门的法官进行环境资源案件研究,鼓励环境资源审判庭的法官与传统审判庭法官的人员交流、业务交流。

以完善生态环境法治为目标,促进立法科学化 and 司法活动规范化

(1) 及时总结环境司法专门化与普通化发展的相关实践,提出民法典编撰、环境保护法和各环境单行法立改废、完善诉讼法等立法建议。

(2) 综合梳理环境资源司法领

域中出现的立法问题,如检察机关提起环境公益诉讼的法律适用问题、跨区域管辖和集中管辖改革与两院组织法规定不尽一致问题、环境资源案件的责任竞合聚合与现有三大诉讼模式分立等问题,向全国人大提出进行立法解释的建议。

(3) 针对生态文明体制改革过程中涉及的重大司法问题,如长江经济带发展战略、“一带一路”倡议、生态损害赔偿试点、碳排放权交易、水权交易、国家自然资源所有权制度改革等,及时进行研究,发布司法政策、制定司法解释、发布指导性案例等方式,统一裁判原则、裁判标准,规范司法行为。

(4) 充分发挥环境资源司法研究中心与研究基地、实践基地的人才、智力、思想优势,以发布课题指南、委托专门研究、鼓励自主研究等多种方式,为环境司法健康发展提供理论支撑,通过理论创新、制度创新、实践创新推进中国特色环境司法模式的形成。

(5) 加强环境司法领域的国际交流与合作,建立不同国家间的司法交流机制,创建以中国为主导的“绿色司法国际论坛”,逐步形成中国环境司法模式对全球生态环境治理格局的影响力与引导力,为建立人类命运共同体贡献中国司法智慧。^{HB}

[本文根据作者在“全国环境资源司法理论研究与实践基地第二届联席会暨贵阳环境司法专门化十周年论坛”的发言整理,经作者审定]

(作者系清华大学法学院教授,最高人民法院环境资源司法研究中心学术委员会主任,《中国环境司法发展报告》首席专家)