



中南财经政法大学

ZHONGNAN UNIVERSITY OF ECONOMICS AND LAW

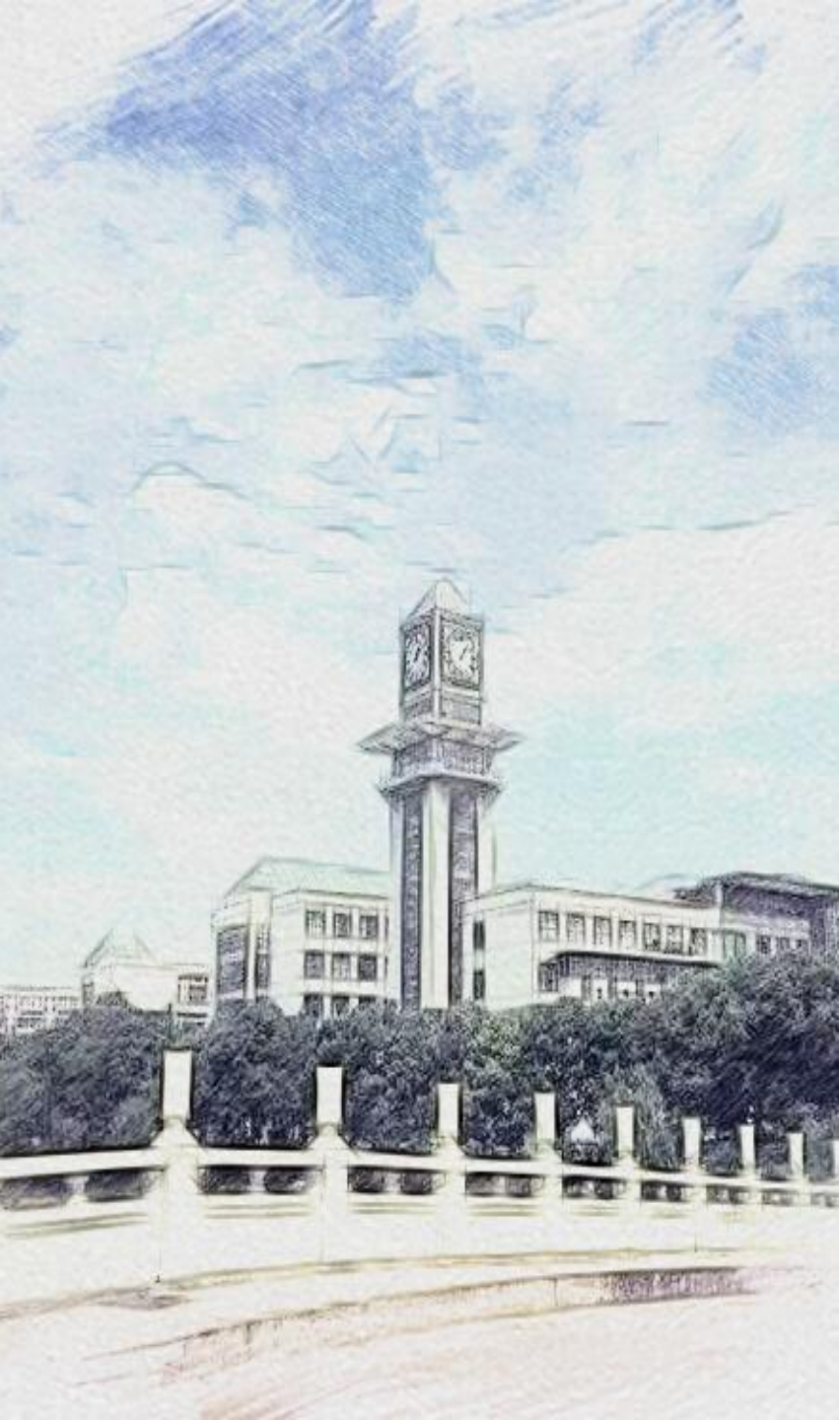
# 新时代生态文明建设的法治保障

张宝（副院长、教授、博导）

中南财经政法大学法学院、双碳法治与经济研究院

2023.5.14





# 大纲 */contents*

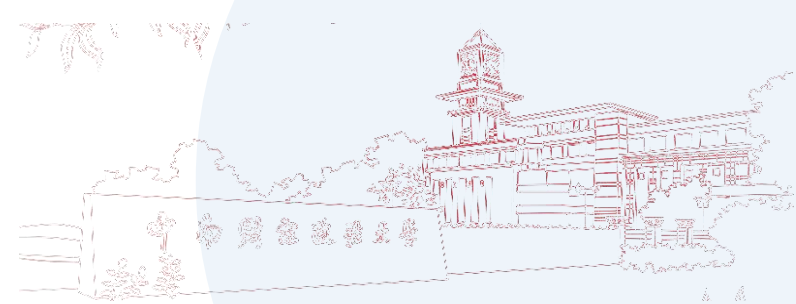
01 概述

02 立法

03 执法

04 司法

# 一、概述



十八大以来，习近平对生态环境保护和生态文明建设上的讲话、论述和批示、指示达  
**300**余次！

新时代中国特色社会主义思想

- 习近平生态文明思想
- 习近平法治思想



# 1. 背景



## 国内：环境承载力达到或者接近上限（十八大）

- 资源约束趋紧
- 环境污染严重
- 生态系统退化



## ● 全球三大危机（联合国）

全球变暖、生物多样性破坏、污染

# 大气污染：“心肺之患”

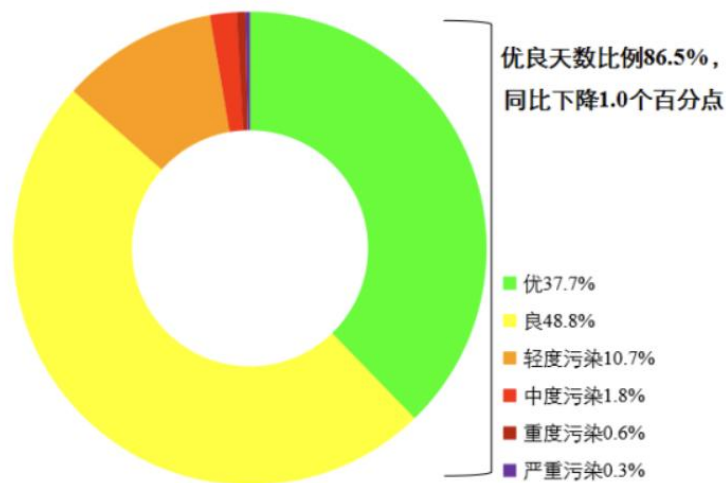
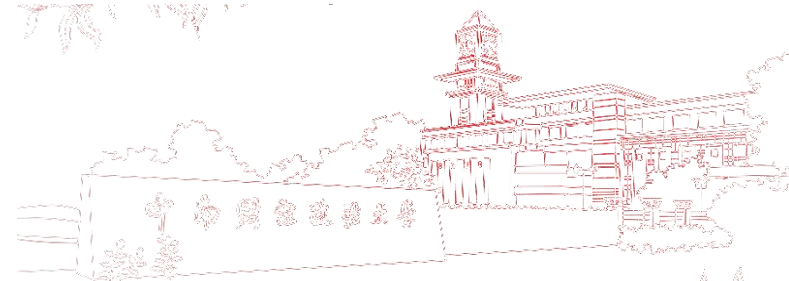


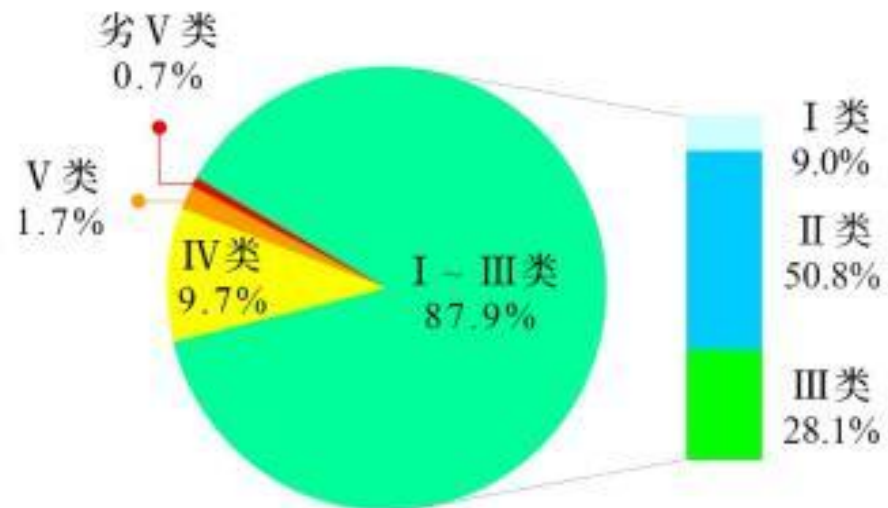
图1 2022年1—12月全国339个地级及以上城市各级别天数比例



图2 2022年1—12月全国339个地级及以上城市六项指标浓度及同比变化

前 20 位		后 20 位	
排名	城市	排名	城市
1	拉萨市	倒 1	渭南市
2	海口市	倒 2	咸阳市
3	舟山市	倒 3	荆州市
4	黄山市	倒 4	西安市
5	福州市	倒 5	鹤壁市
6	贵阳市	倒 6	安阳市
7	丽水市	倒 7	驻马店市
7	张家口市	倒 8	新乡市
9	厦门市	倒 9	太原市
10	惠州市	倒 10	阳泉市
11	深圳市	倒 11	临汾市
12	昆明市	倒 12	邢台市
13	珠海市	倒 13	焦作市
14	台州市	倒 13	石家庄市
15	中山市	倒 15	邯郸市
16	南宁市	倒 16	淄博市
17	雅安市	倒 17	晋中市
17	宁波市	倒 18	菏泽市
19	肇庆市	倒 18	保定市
20	大连市	倒 20	开封市
		倒 20	运城市

# 水污染：“心腹之患”



- 2022年1-12月，3641个国家地表水考核断面中，水质优良（I—III类）断面比例为87.9%，同比上升3.0个百分点；劣V类断面比例为0.7%，同比下降0.5个百分点。主要污染指标为化学需氧量、高锰酸盐指数和总磷。



# 土壤污染：“心头之患”

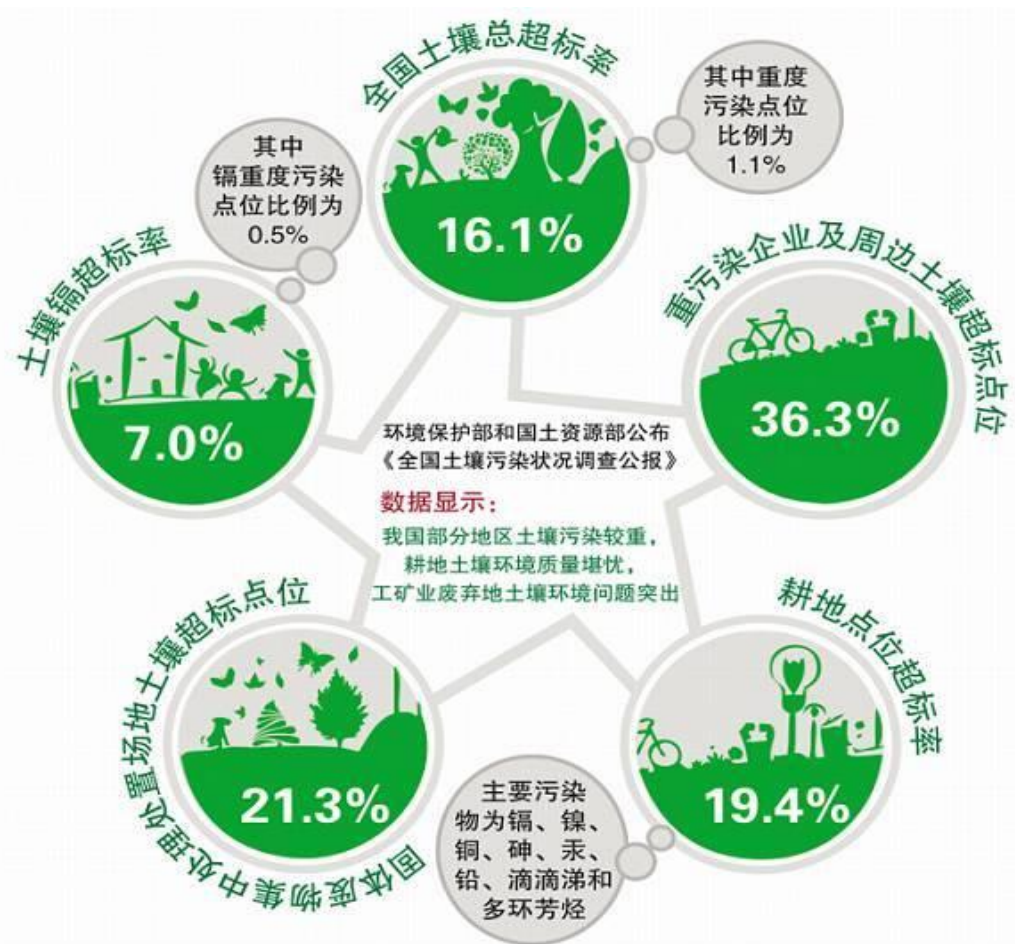
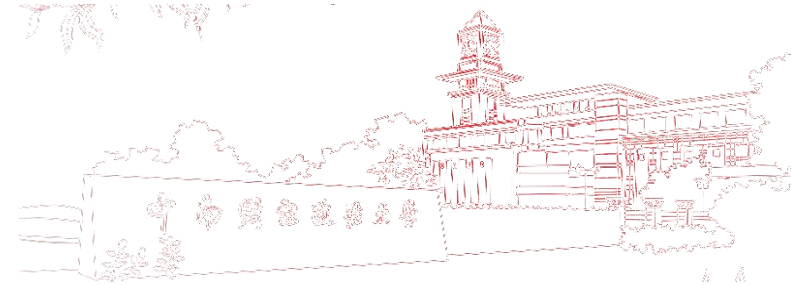


图1 从数字看我国土壤污染现状(新华社记者 秦迎 编制)

## 重金属污染及危害

### 汞

食入后直接沉入肝脏，对大脑、神经、实力破坏极大。天然水每升水中含0.01毫克，就会导致人中毒。

### 镉

联合国粮农组织、世界卫生组织公布的对人体毒性最强的重金属之一，导致高血压，引起心脑血管疾病；破坏骨髓和肝脏，并引起肾衰竭，以及引起肿瘤的高发。

### 铅

是重金属污染中毒性较大的一种，一旦进入人体将很难排除。能直接伤害人的脑细胞，特别是胎儿的神经系统，可造成先天智力低下。

### 铊

会使人多发性神经炎。

### 砷

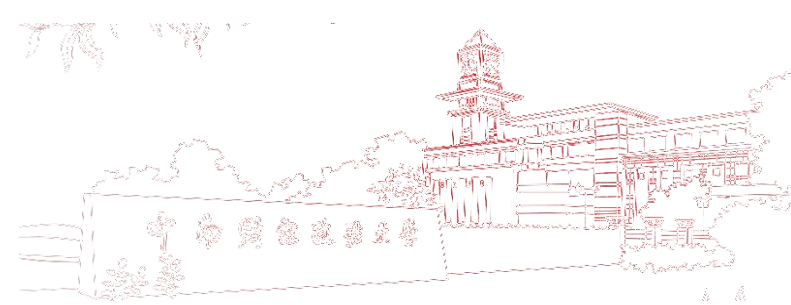
是砒霜的组分之一，有剧毒，会致人迅速死亡。长期接触少量，会导致慢性中毒，另外还有致癌性。







# 全球变暖

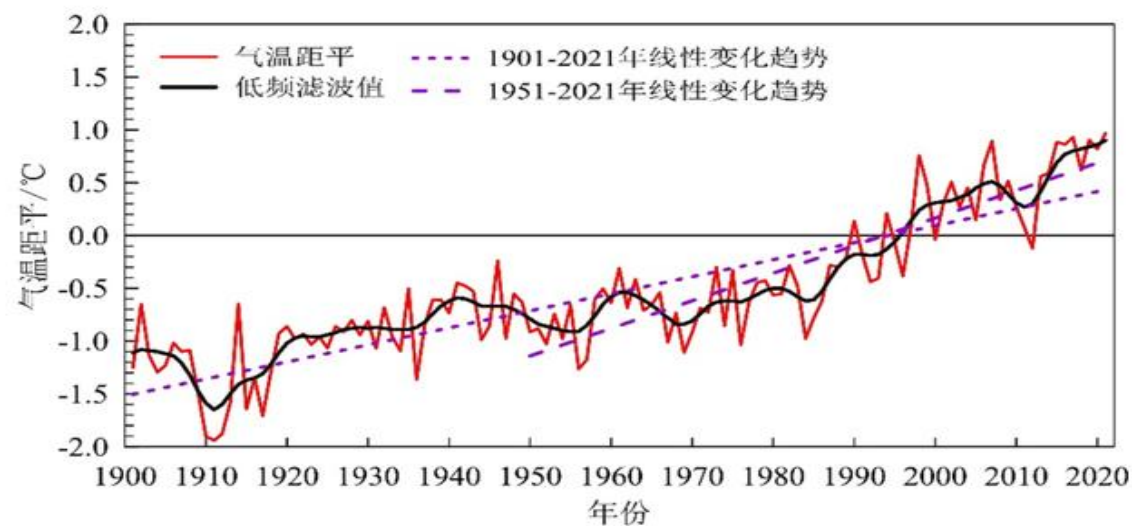


## • IPCC六次评估报告Assessment Report

- 1990 AR1: 过去一个世纪全球平均地表温度上升0.3–0.6℃
- 1995 AR2: 二氧化碳排放是人为导致气候变化的最重要因素
- 2001 AR3: 全球变暖主要归因于人类活动, 可能性为66%
- 2007 AR4: 人为排放导致温室气体浓度增加的可能性达到90%
- 2014 AR5: 人类活动导致全球变暖的可能性为95%以上
- 2022 AR6: 2040年全球温升将达到或超过1.5℃, 2011–2020年全球地表温度比工业革命时期上升1.09℃, 其中约1.07℃为人为

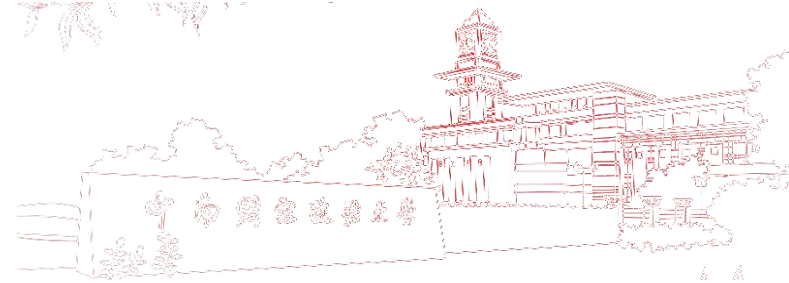
## • 《中国气候变化蓝皮书2022》

- 中国升温速率高于同期全球平均水平, 是全球气候变化的敏感区: 0.26℃/10年;
- 中国平均年降水量呈增加趋势, 降水变化区域间差异明显: 华北增加、华南减少;
- 中国高温、强降水等极端天气气候事件趋多、趋强: 云南元江(44.1℃)等62站日最高气温突破历史极值
- 中国沿海海平面变化总体呈波动上升趋势: 上升速率为3.4毫米/年, 高于同期全球平均水平
- 青藏公路沿线多年冻土呈现退化趋势; 中国整体的植被覆盖稳定增加, 呈现变绿趋势……



1901~2021年中国地表年平均气温 (相对1981~2010年平均值)

## 2. 演进



- 1997十五大：  
可持续发展战略
- 2005十七大：  
“两型”社会战略
- 2012十八大：  
生态文明“五位一体”
- 2017十九大：  
生态文明千年大计
- 2022二十大：  
人与自然和谐共生的中国式现代化



# 3. 生态文明建设必须依靠法治

## 中共十八大

- 加强生态文明制度建设

## 中共十八届三中全会

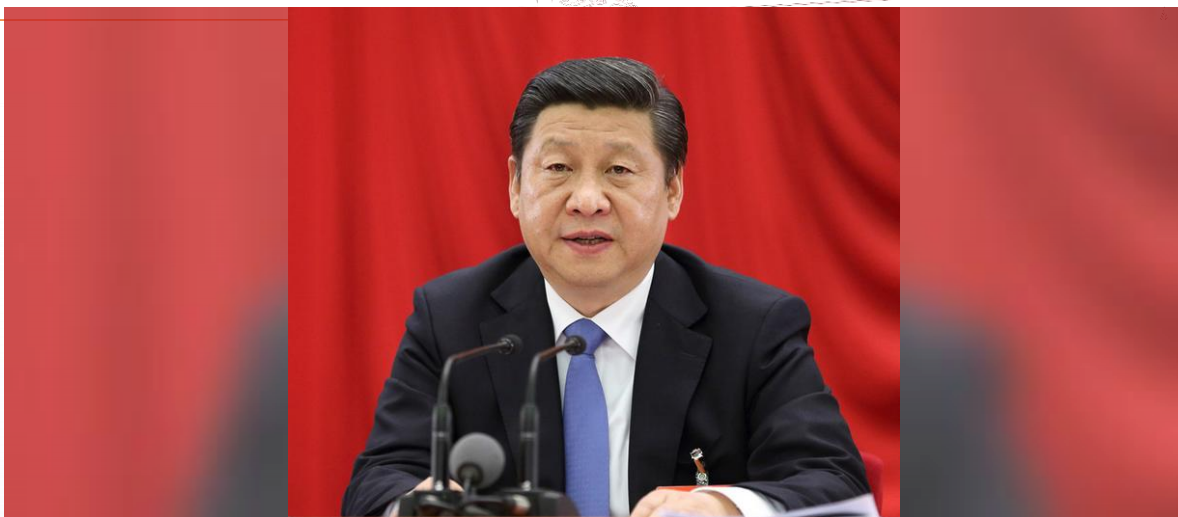
- 必须建立系统完整的生态文明制度体系，用制度保护生态环境

## 十八届四中全会

- 用严格的法律制度保护生态环境

## 中共十九大

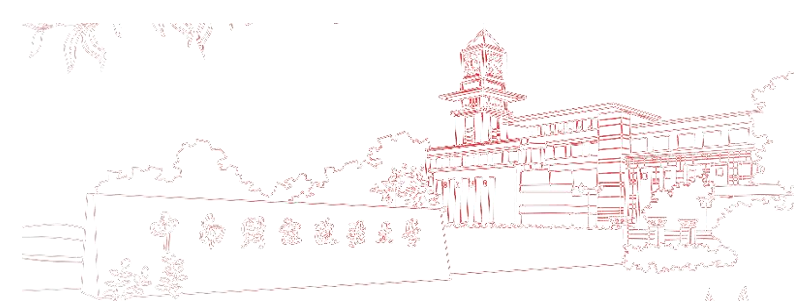
- 实行最严格的生态环境保护制度



**只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。（2015）**

最严格制度最严密法治保护生态环境，加快制度创新，强化制度执行，让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线。（2018）

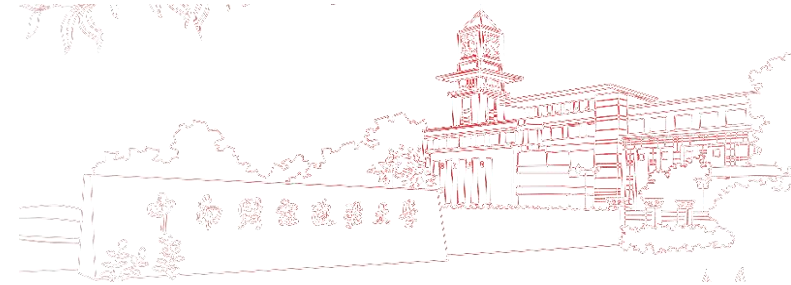
# 中国环境法治简史：五个阶段



## 第一阶段（1972-1978）：萌芽期

- 中国恢复联合国合法席位后首次参加联合国会议：1972年斯德哥尔摩人类环境会议
- 1973年8月，国务院召开首次环境保护工作会议，制定了中国第一部关于环境保护法规性的文件——《关于保护和改善环境的若干规定（试行）》
- 1974年10月，成立了国务院环境保护领导小组

## 第二阶段（1978-1992）：初创期



1978

- 原则通过《环境保护法（试行）》

1983

- 第二次全国环保会议：环境保护基本国策

1984

- 《国务院关于环境保护工作的决定》，环境保护开始纳入国民经济和社会发展规划

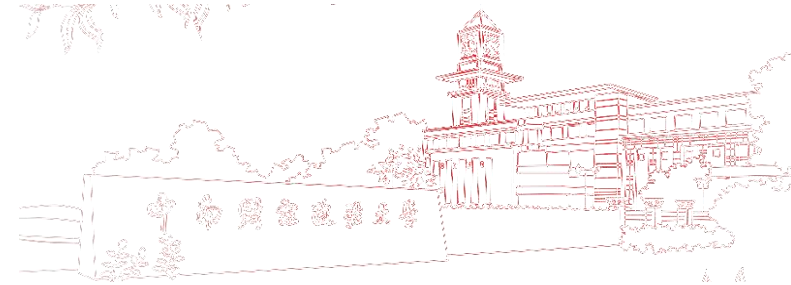
1988

- 设立独立的国家环境保护局（副部级）

1989

- 通过《环境保护法》

## 第三阶段（1992-2002）：发展期

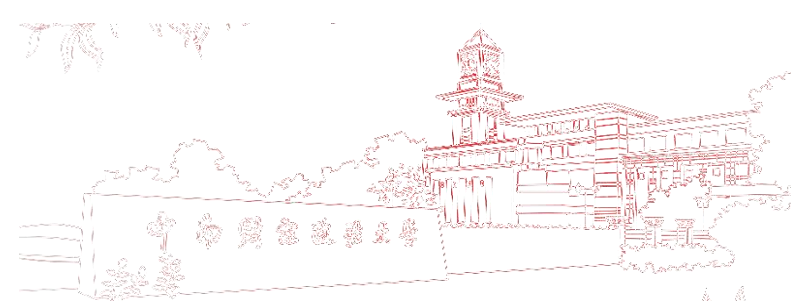


1992年 参加联合国里约环境与  
发展会议

1998年 成立正部  
级直属机构国家  
环境保护总局

1997年 确立可持  
续发展国家战略

## 第四阶段（2002-2012）：深化期

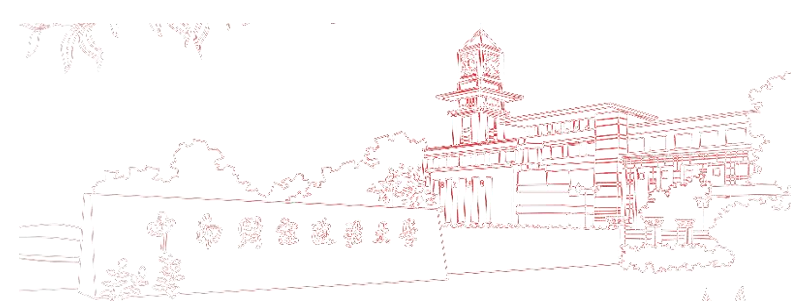


- 先后提出树立和落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、建设两型社会等新思想新举措

2008 国家环保总局升格为环境保护部

2002、2006、2011年先后召开第五、六、七次全国环保会议，将主要污染物减排作为约束性

## 第五阶段（2012-）：攻坚期与深水区



### ● 政策推进 **policy promotion**

- 2012 年十八大：生态文明“五位一体”总体布局，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展
- 2013年十八届三中全会：生态文明制度建设的时间表与路线图，建立生态文明建设的“四梁八柱”
- 2017年十九大：加快生态文明体制改革，建设美丽中国；生态文明制度体系加快形成，主体功能区制度逐步健全
- 2022年二十大：中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化，坚定不移走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，协同推进降碳、减污、扩绿、增长

### ● 法律推进 **law development**

- 立法：密集推动环境资源法律立改废释
- 执法：加大环境监管和执法力度，实现“督企”与“督政”并重
- 司法：大力推进环境司法专门化



## 二、立法保障

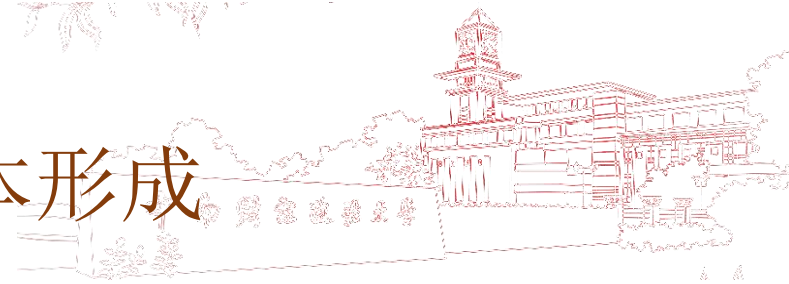


- 经过四十余年的发展，中国已制定了环境、资源、能源法律35部，占现行有效法律（295件）约12%，覆盖各重点区域、各种类资源、各环境要素的生态文明法律法规体系基本建立。
- 此外还出台了环境保护行政法规30余部，环保部门规章数百件，地方性环保法规和规章近2000件。
- 现行国家生态环境标准达到2298项。

# 全国人大及其常委会通过的法律

综合立法（7部）	污染防治（8部）	生态保护（5部）	资源利用（10部）	能源利用（5部）
<p>《环境保护法》 《环境影响评价法》 《循环经济促进法》 《清洁生产促进法》 《长江保护法》 《黄河保护法》 《青藏高原生态环境保护条例》</p>	<p>《水污染防治法》 《大气污染防治法》 《土壤污染防治法》 《固体废物污染防治法》 《噪声污染防治法》 《放射性污染防治法》 《海洋环境保护法》 《环境保护税法》</p>	<p>《防沙治沙法》 《水土保持法》 《海岛保护法》 《野生动物保护法》 《湿地保护法》</p>	<p>《土地管理法》 《水法》 《森林法》 《草原法》 《渔业法》 《矿产资源法》 《深海海底区域资源勘探开发法》 《海域使用管理法》 《黑土地保护法》 《资源税法》</p>	<p>《煤炭法》 《电力法》 《核安全法》 《节约能源法》 《可再生能源法》</p>

# 全国“1+N+5”的生态环保法律体系已基本形成



1

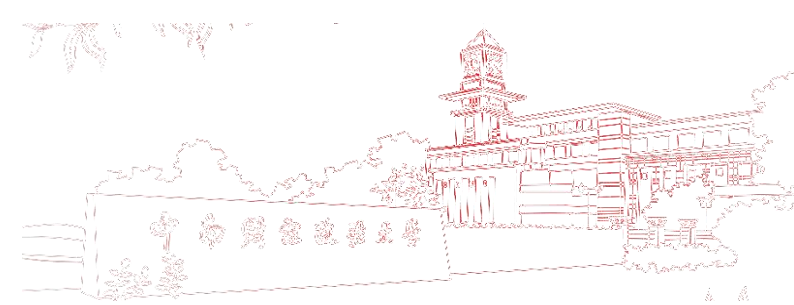
发挥基础性、综合性作用的《环境保护法》

N

环境保护领域专门法律，主要包括传统的污染防治、资源能源利用与生态保护类法律

5

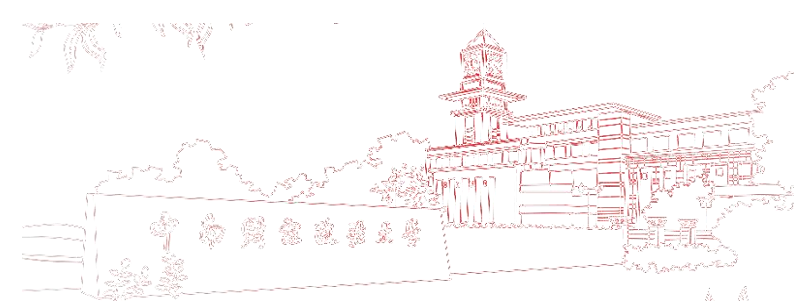
针对特殊地理、特定区域或流域的生态环境保护进行的立法



## 环境保护相关法律立改情况

- 2011 《刑法》修正案八：第338条 “污染环境罪”
- 2012 《民事诉讼法》：第55条 民事公益诉讼
- 2017 《民法总则》：第9条 绿色原则
- 2017 《民事诉讼法》《行政诉讼法》：检察公益诉讼
- 2018 《宪法》：生态文明入宪
- 2020 《民法典》：绿色原则、绿色合同、物权、环境侵权责任等
- 2020 《刑法》修正案十一：破坏自然保护地罪，非法猎捕、收购、运输、出售野生动物罪等
- .....

# 1. 《宪法》环境条款



- 序言：……推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、**生态文明**协调发展，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……（2018）

- 第26条 国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。

国家组织和鼓励植树造林，保护林木。（1982）

- 第9条 矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。

国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。（1982）

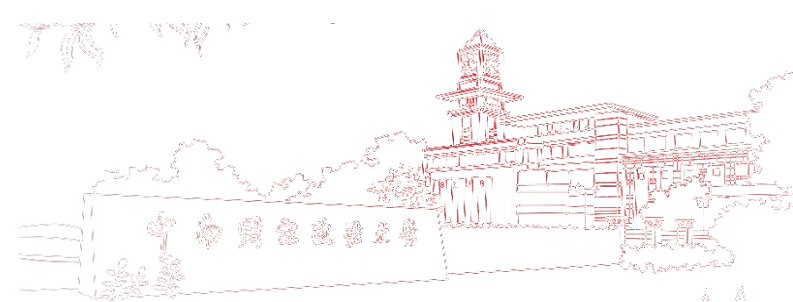
- 第89条：国务院行使以下职权：……（六）领导和管理经济工作和城乡建设、生态文明建设；（2018）

## 2.环境保护基本法



- 1979年《环境保护法（试行）》
- 1989年《环境保护法》
- 2014年《环境保护法》四读通过
  - 立法博弈：从“修正案草案”到“修订草案”
    - 2012年8月 第一次审议
    - 2013年8月 第二次审议
    - 2013年10月 第三次审议
    - 2014年4月 第四次审议
  - 史上最严环保法

# 主要特色



## • 立法理念转变

### ● 立法定位

- 环境领域的基础性、综合性法律，主要规定环境保护的基本原则和基本制度，解决共性问题

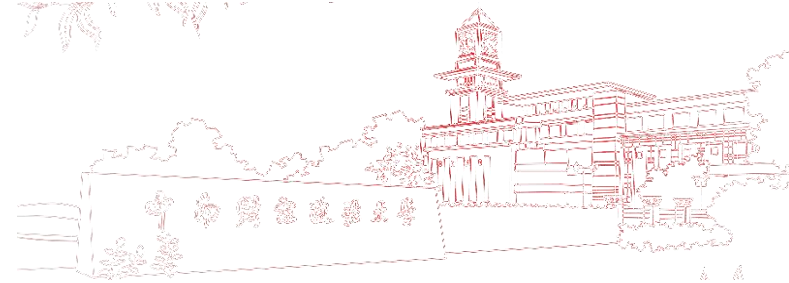
### ● 立法目的

- 为保护和改善环境，防治污染和其他公害，保障公众健康，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展

### ● 环保地位

- 保护环境是国家的基本国策
- 经济社会发展与环境保护相协调
- 保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责

# 加大政府职权、强化政府责任



## ● 赋权

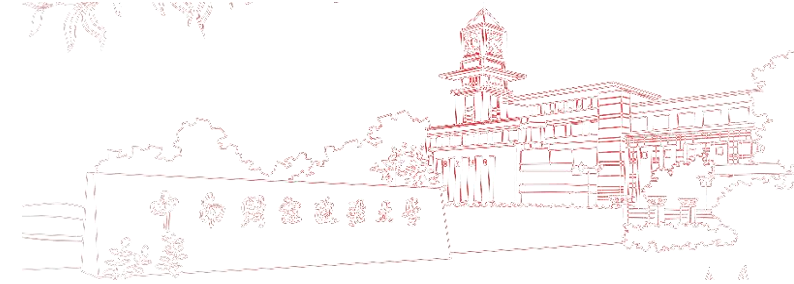
- 查封、扣押
- 区域限批
- 按日连续处罚

## ● 追责

- 人大监督：报告工作
- 行政监督：目标责任制和考核评价机制
- 社会监督：信息公开、公众参与和公益诉讼

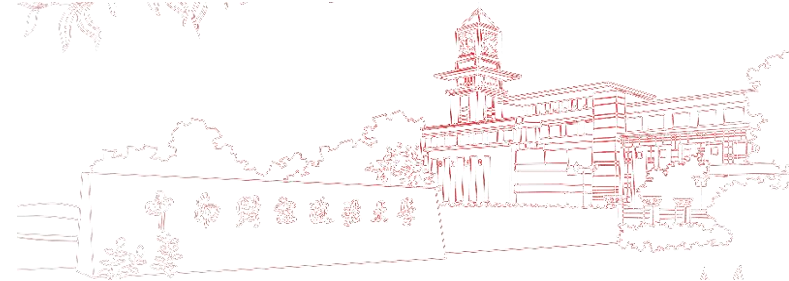


# 推动多元共治的现代环境治理体系

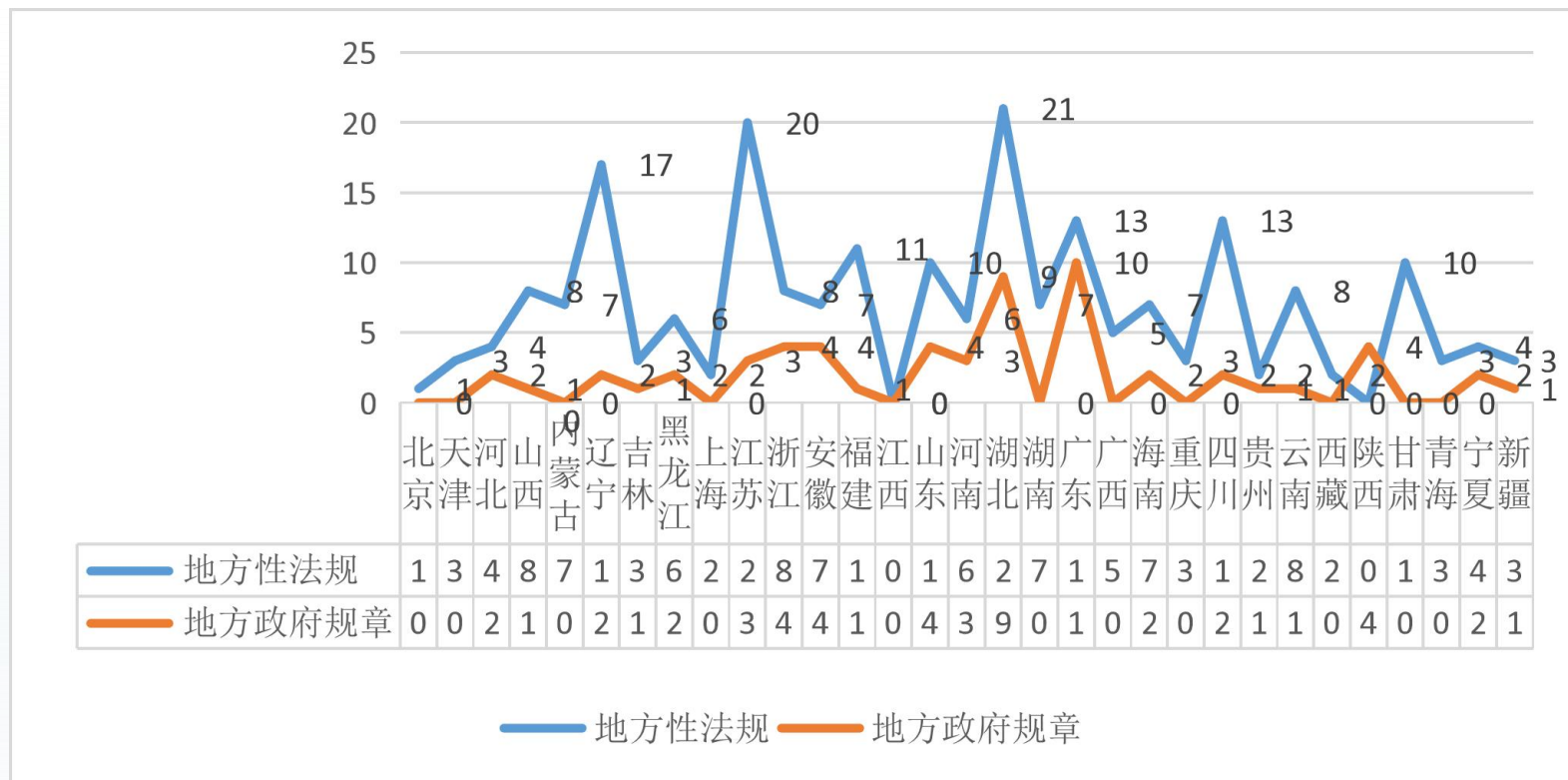


- 以命令控制为主的“监管之法”迈向多元共治的“治理之法”
- 2020年3月，中办、国办印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》
  - 构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系
  - 到2025年，建立健全环境治理的领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律法规政策体系

### 3. 环境资源地方性法规、规章

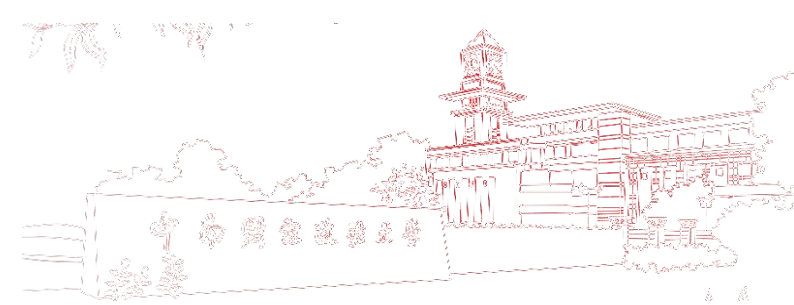


2022年，全国31个省（区、市）共制定或修改涉环境资源地方性法规211件，其中省级地方性法规58件，设区的市地方性法规128件，经济特区法规1件，自治条例和单行条例22件，主要集中在大气污染防治、流域水生态环境协同保护等领域。



2022年度地方性法规、规章制定或修改情况

## 4. 环境资源立法新动向



### (1) 为特殊地理、特定区域或流域立法

- 自《长江保护法》以来，生态环境领域的立法开始聚焦于专项领域，注重“小切口”，关注特定区域、流域、要素的生态环境治理，对具体问题提供精准化制度方案，促使立法走向更为细分、专业的维度

《长江保护  
法》

2021

《黑土地保  
护法》

2022

《黄河保护  
法》

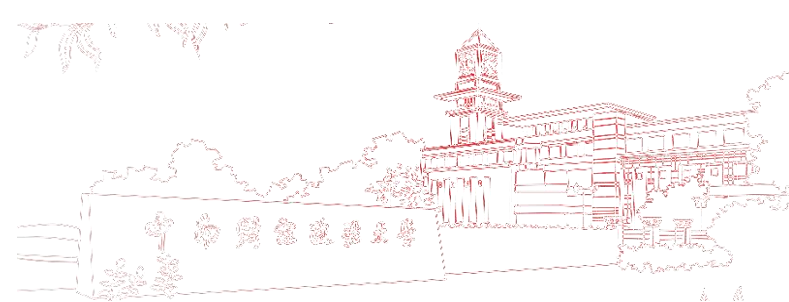
2022

《青藏高原生  
态保护法》

2023

## (2) 区域协同立法不断推进

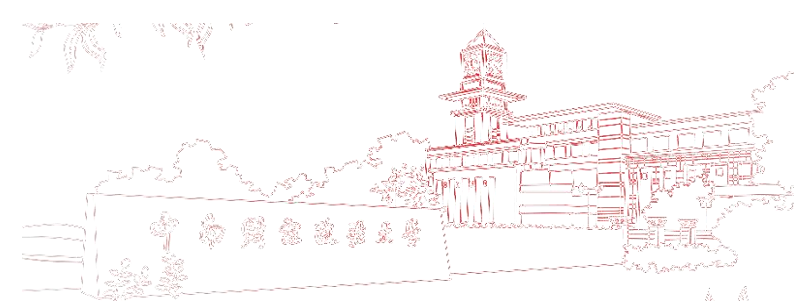
- 2014-2015年，上海市、江苏省、浙江省和安徽省四地人大常委会共同确定一个示范性的条款文本，分别审议通过《大气污染防治条例》在各区域内施行。
- 2015-2016年，湖北省恩施州和湖南省湘西州两州人大常委会通过联席会议，统一立法时间表，协商立法草案，形成区域立法文本，分别提交审议、批准，发布了各自州的酉水河保护条例。
- 2020-2022年，云贵川赤水河流域保护条例协同立法
- 省内协同立法也逐步增多……



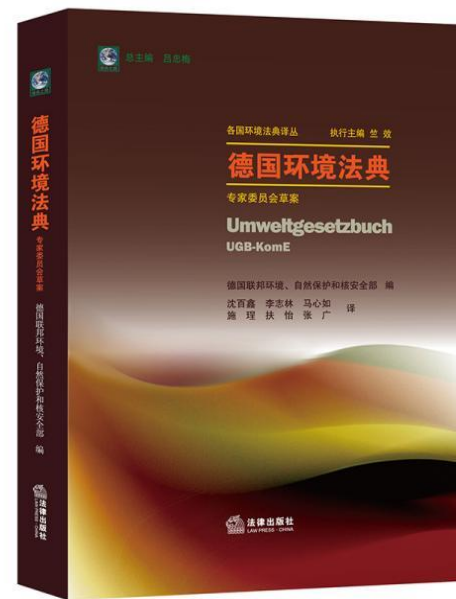
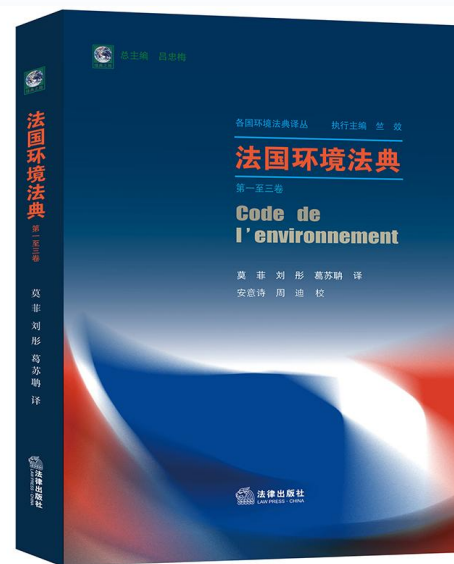
**《立法法》（2023）第83条**  
**省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民代表大会及其常务委员会根据区域协调发展的需要，可以协同制定地方性法规，在本行政区域或者有关区域内实施。**

**省、自治区、直辖市和设区的市、自治州可以建立区域协同立法工作机制。**

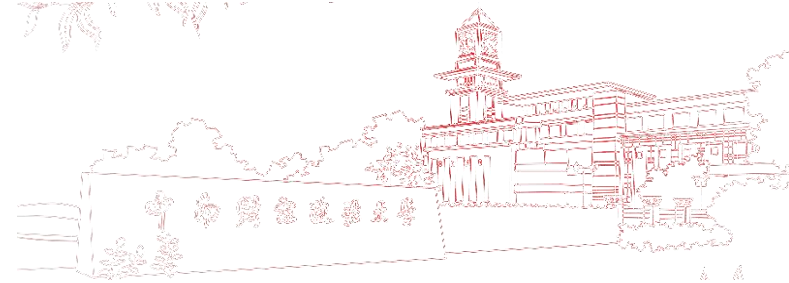
### (3) 环境法典编纂提上日程



- 根据《2021年度立法工作计划》，全国人大常委会将研究启动环境法典、教育法典、行政基本法典等条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作。
- 前期准备工作已经开展



# 三、执法



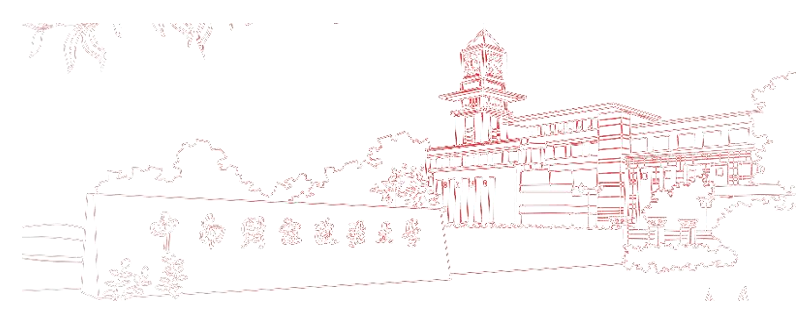
监管执法  
(“督企”)

机构改革



党政问责  
(“督政”)

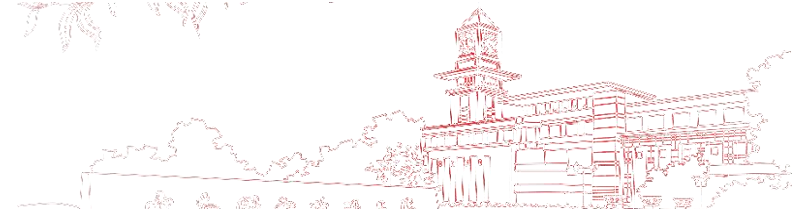




# 1. 机构改革

- “我们要认识到，山水林田湖是一个生命共同体，人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在树。用途管制和生态修复必须遵循自然规律，如果种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田，很容易顾此失彼，最终造成生态的系统性破坏。由一个部门负责领土范围内所有国土空间用途管制职责，对山水林田湖进行统一保护、统一修复是十分必要的。”
  - ——习近平总书记《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》

# 横向



# 历程

机构变迁







中华人民共和国  
生态环境部

封面 封面新闻  
——亿万年轻人的生活方式——

环境保护部

职责

国家发改委

应对气候变化和减排职责

国土资源部

监督防止地下水污染职责

水利部

编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责

农业部

监督指导农业面源污染治理职责

国家海洋局

海洋环境保护职责

国务院南水北调工程建设委员会办公室

南水北调工程项目区环境保护职责

生态环境部

对外保留  
国家核安全局牌子

# 深化国务院机构改革

## 国土资源部

职责

## 国家发改委

组织编制  
主体功能区规划职责

## 住建部

城乡规划管理职责

## 水利部

水资源调查和  
确权登记管理职责

## 农业部

草原资源调查  
和确权登记管理职责

## 国家林业局

森林、湿地等资源调查  
和确权登记管理职责

## 国家海洋局

职责

## 国家测绘 地理信息局

职责

## 自然资源部

对外保留  
国家海洋局牌子



国家林业局

职责

农业部

草原监督管理职责

国土资源部

住建部

自然保护区、风景名胜区、自然遗产、地质公园等管理职责

水利部

农业部

国家海洋局

国家林业和草原局

由自然资源部管理

加挂国家公园管理局牌子



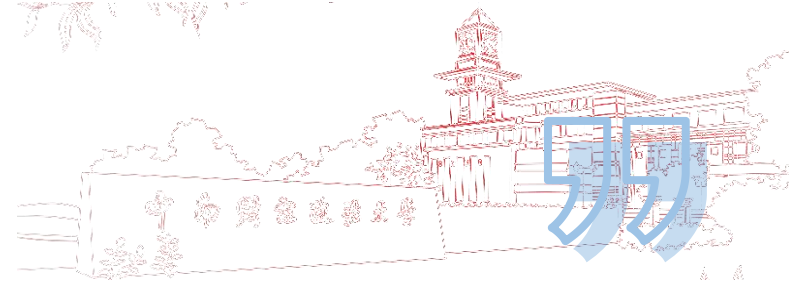
国务院三峡工程建设委员会及其办公室

国务院南水北调工程建设委员会及其办公室

并入

水利部

# 生态环境部职能整合：五个打通



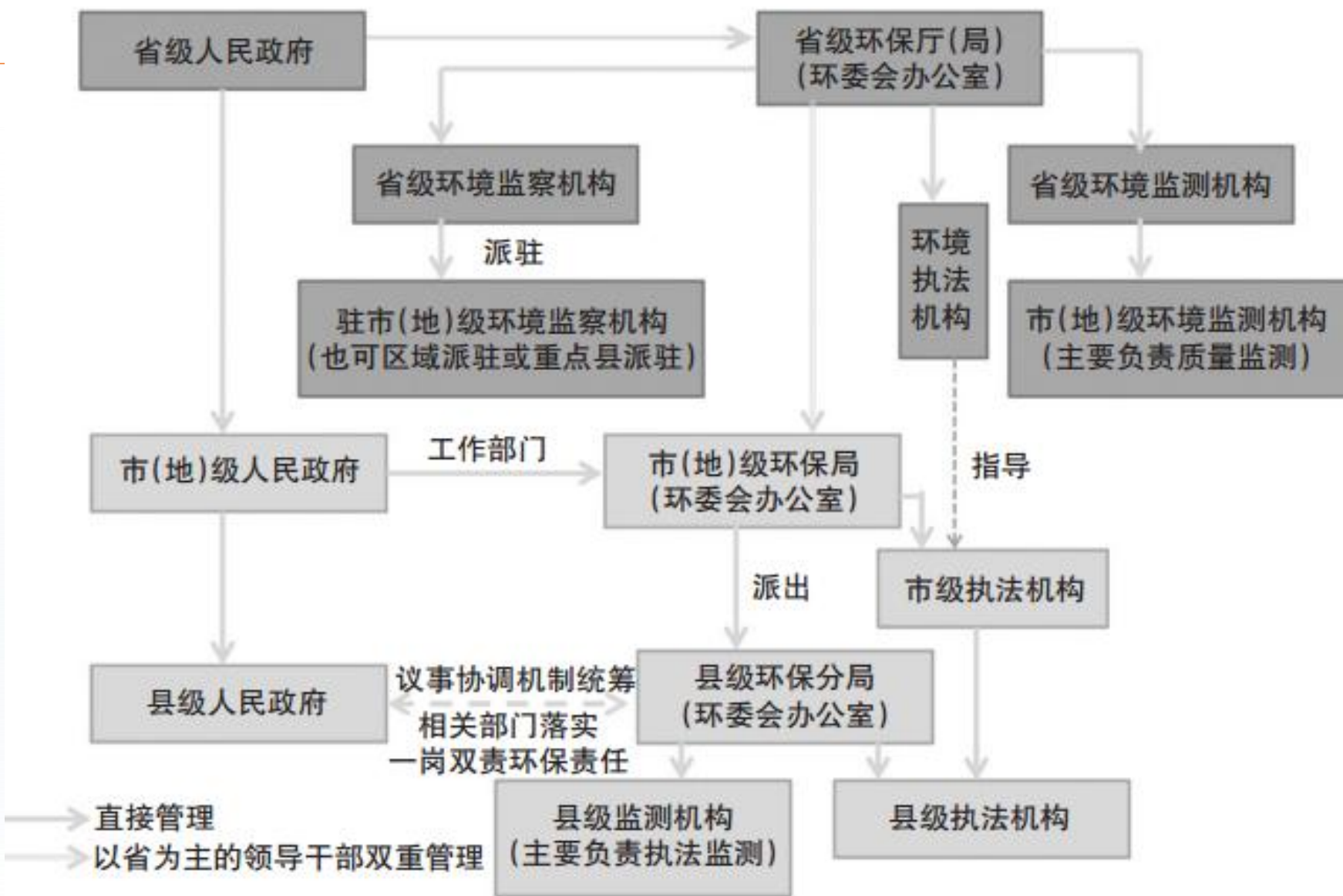
- ◎ 划入原国土部门的监督防止地下水污染职责，打通“地上和地下”
- ◎ 划入水利部门的组织编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护，以及南水北调工程项目区环境保护等职责，打通“岸上和水里”
- ◎ 划入原海洋局的海洋环境保护职责，打通“陆地和海洋”
- ◎ 划入原农业部门监督指导农业面源污染治理职责，打通“城市和农村”
- ◎ 划入发展改革委应对气候变化和减排职责，打通“一氧化碳和二氧化碳”



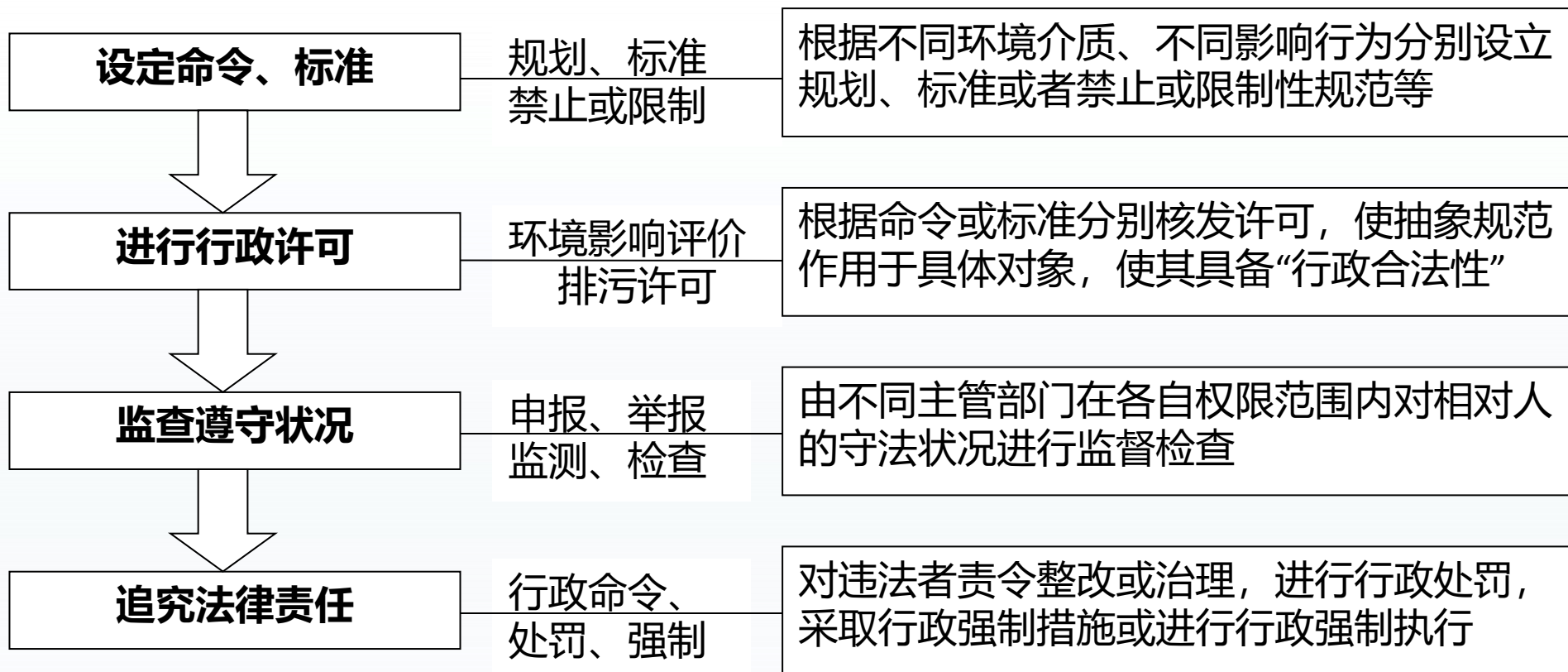
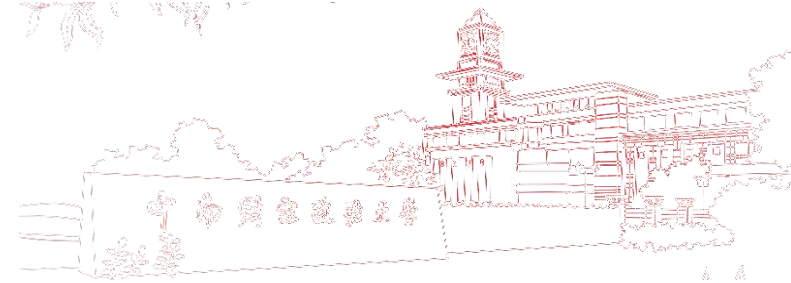
# 纵向

- 执法权上收vs. 执法重心下沉
  - 与综合行政执法改革方向相反
  - 县级分局的执法主体资格问题

省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革典型模式示意图(改革后)

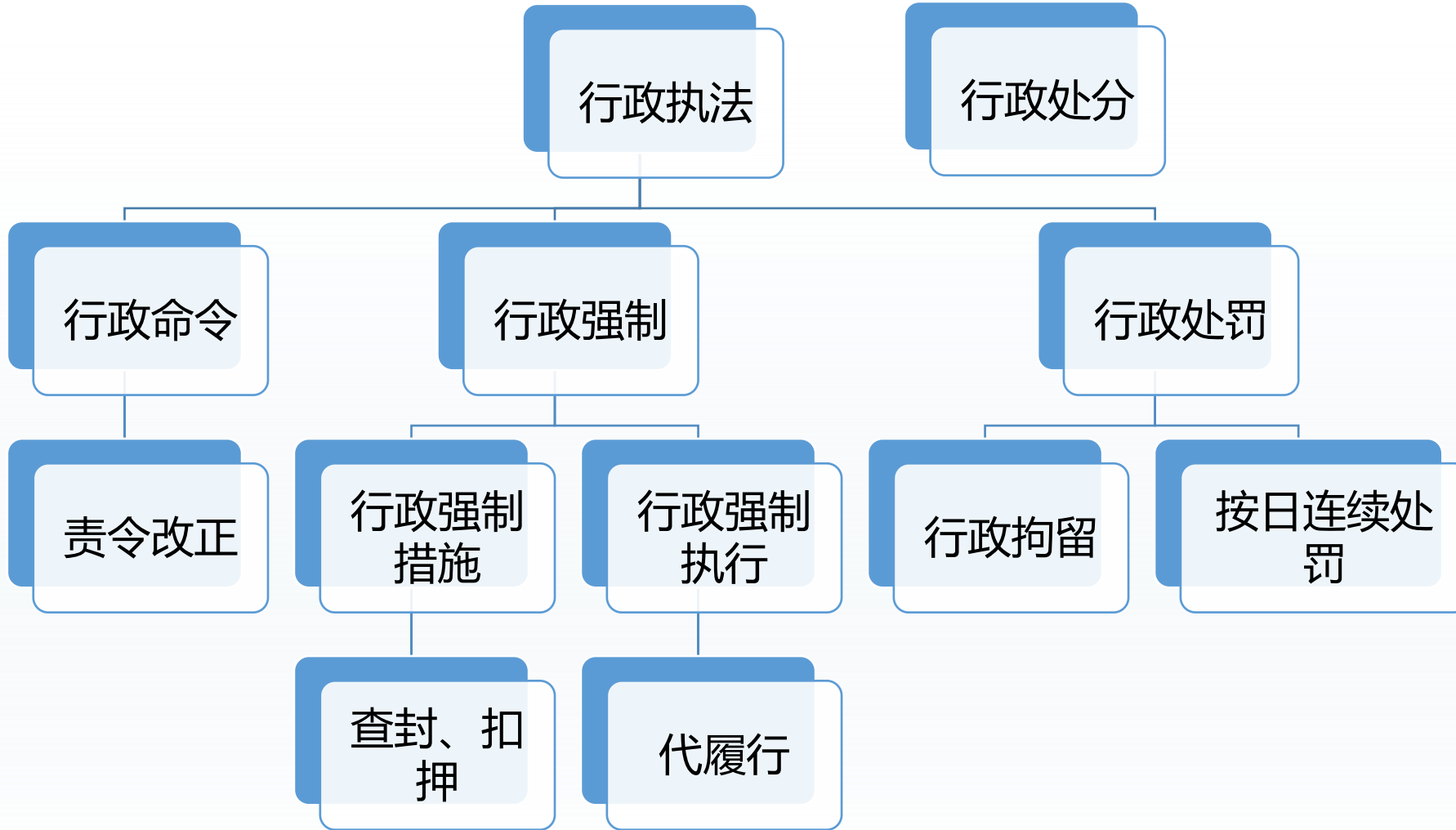
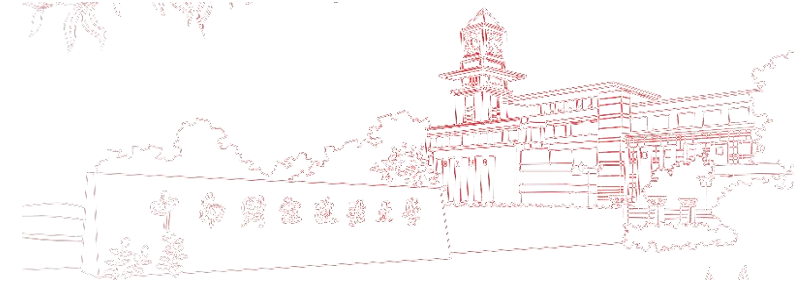


## 2. “督企”：促进企业守法

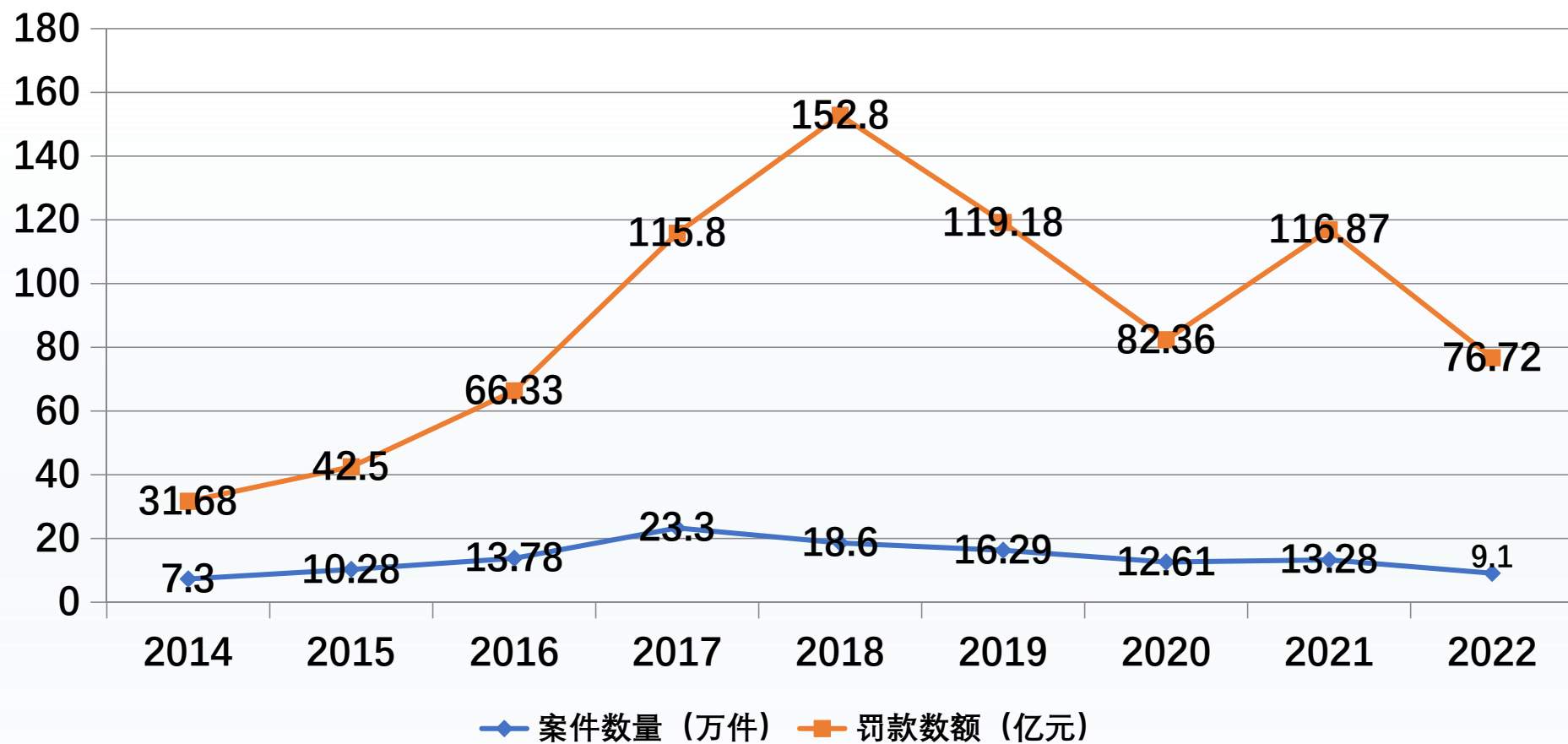
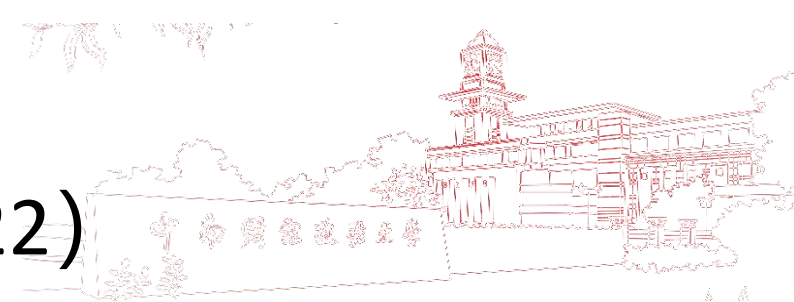




# 强制手段

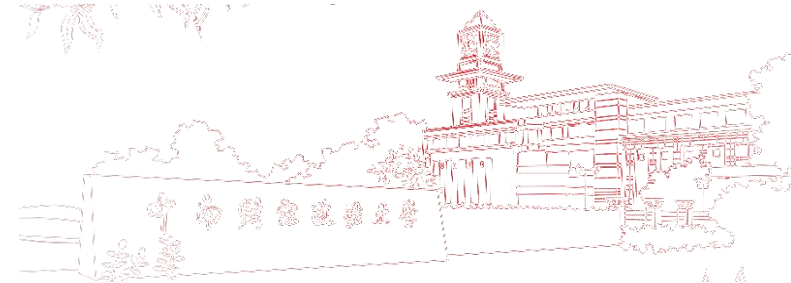


# 全国环境行政处罚案件查处情况 (2014-2022)

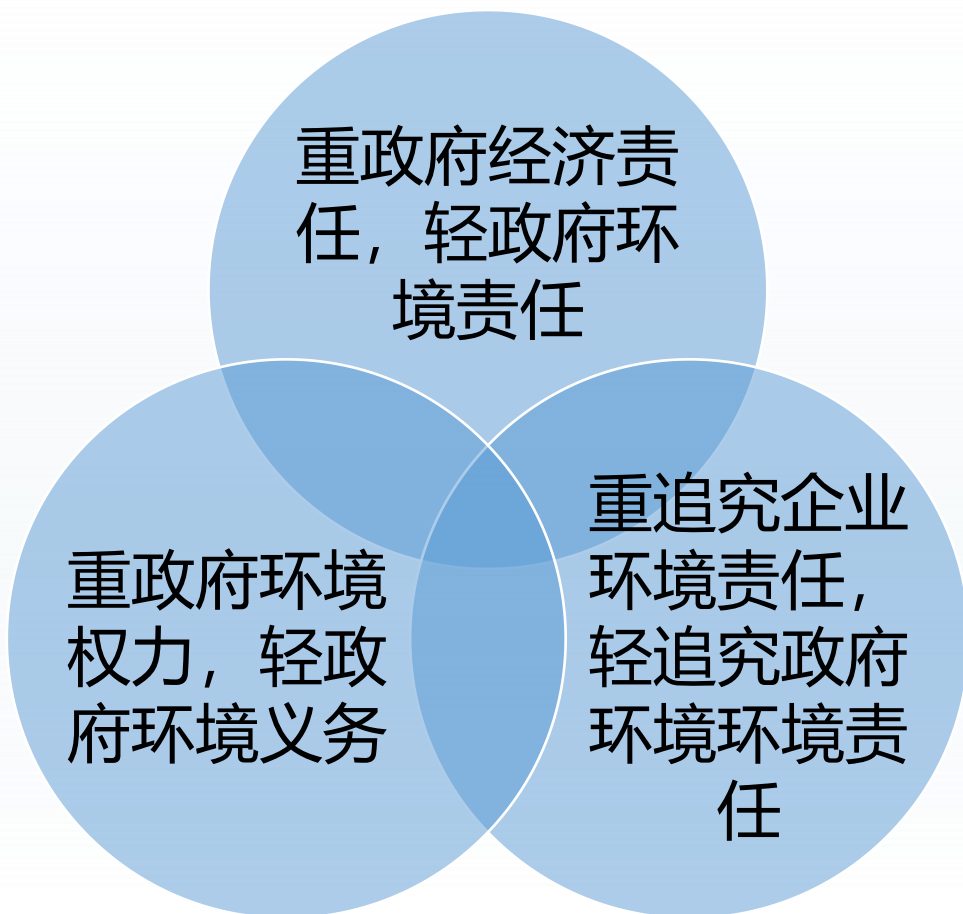




### 3. “督政”：督促政法履责



- 由“督企”到“督企”与“督政”并重



# 1.环境保护目标责任制和考核评价制度

通过签订责任状的方式，具体明确地方各级政府及其负责人在保护和改善环境质量上的权利、义务和责任，并将完成结果作为政治考核评价的重要依据

- ❁ 党政同责：地方各级党委和政府对本地区生态环境和资源保护负总责
- ❁ 一岗双责：“管发展必须管环保，管行业必须管环保，管生产必须管环保”
- ❁ 终身追责：自然资源离任审计，实行生态环境损害责任终身追究制

# 由行政目标责任制到党政目标责任制

## ● 党政同责

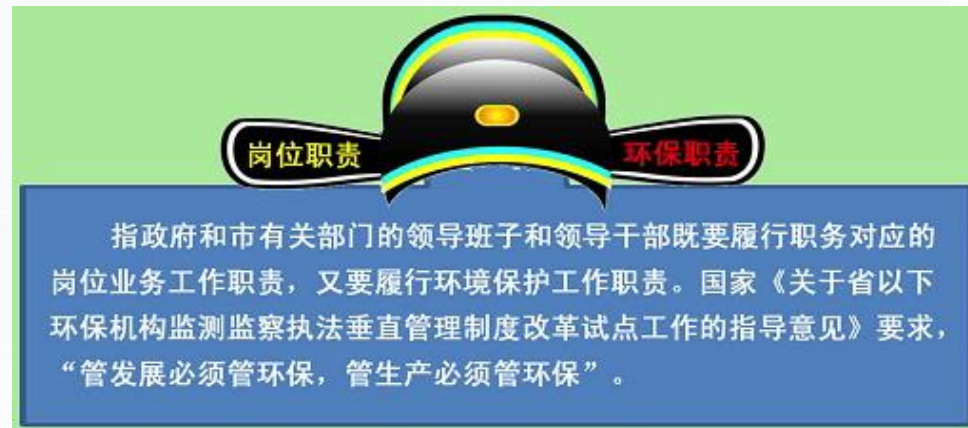
- 地方各级党委和政府对本地区生态环境和资源保护负总责，党委和政府主要领导成员承担主要责任，其他有关领导成员在职责范围内承担相应责任

## ● 一岗双责

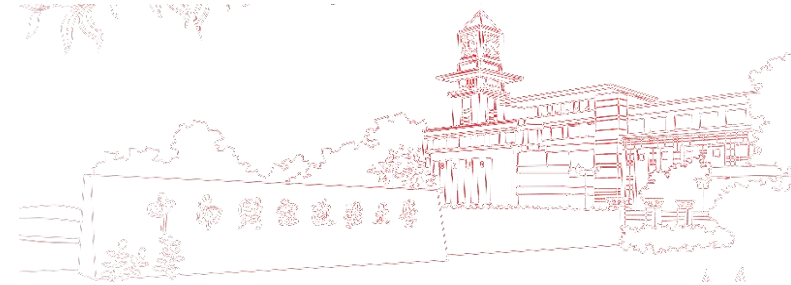
- “管发展必须管环保，管行业必须管环保，管生产必须管环保”

## ● 终身追责

- 实行生态环境损害责任终身追究制。对违背科学发展要求、造成生态环境和资源严重破坏的，责任人不论是否已调离、提拔或者退休，都必须严格追责



## 2. 生态环境保护督察制度

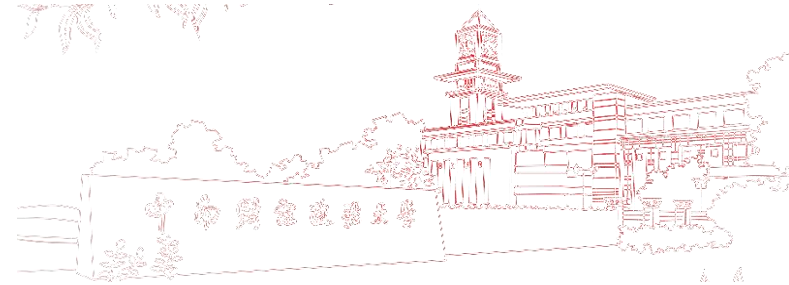


- 由中央或省级组成督察组对下级党委、政府及其工作部门环境保护履职情况进行监督巡察的制度。
  - 目的：了解省级党委和政府贯彻落实国家环境保护决策部署，解决突出环境问题，强化环境保护党政同责和一岗双责
  - 督企到督政的转变
  - 推动环境质量责任制的归位



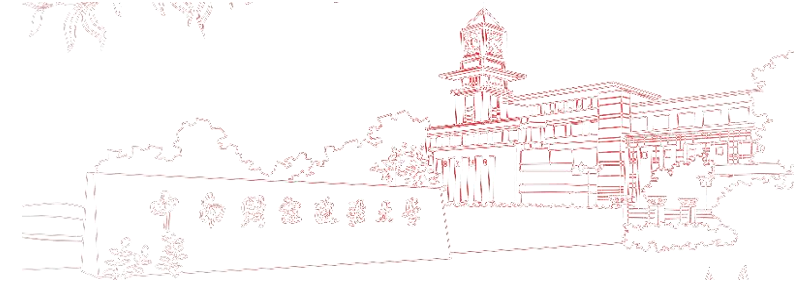


# 中央生态环境保护督察情况



批次	时间	督察对象	督察结果
试点	2016.1	河北	关停取缔企业 <b>200</b> 家，拘留 <b>123</b> 人，约谈 <b>65</b> 人，通报批评 <b>60</b> 人，责任追究 <b>366</b> 人
第一批	2016.7.12-8.19	内蒙古、黑龙江、江苏、江西、河南、广西、云南、宁夏	问责 <b>3422</b> 人，约谈 <b>2176</b> 人，罚款 <b>1.98</b> 亿元
第二批	2016.11.24-12.30	北京、上海、湖北、广东、重庆、陕西、甘肃	责令整改 <b>11962</b> 家，立案处罚 <b>6310</b> 家，拘留 <b>265</b> 人，约谈 <b>4666</b> 人，问责 <b>3121</b> 人
第三批	2017.4.24-5.28	天津、山西、辽宁、安徽、福建、湖南、贵州	立案处罚 <b>8687</b> 家，拘留 <b>405</b> 人，约谈 <b>6657</b> 人，问责 <b>4660</b> 人
第四批	2017.8.7-9.4	吉林、浙江、山东、海南、四川、西藏、青海、新疆(含兵团)	已办结 <b>35039</b> 件环境问题举报案件，责令整改 <b>32602</b> 家，立案处罚 <b>9181</b> 家，拘留 <b>364</b> 家，约谈 <b>4210</b> 人，问责 <b>5763</b> 人
第五批	2021.12.3-2022.1.5	黑龙江、贵州、陕西、宁夏	已办结 <b>4107</b> 件环境问题举报案件，责令整改 <b>2089</b> 家，立案处罚 <b>683</b> 家，拘留 <b>54</b> 家，约谈 <b>546</b> 人，问责 <b>478</b> 人
第六批	2022.3.22-2.22.4.25	河北、江苏、内蒙古、西藏、新疆(含兵团)	责令整改 <b>2740</b> 家，立案处罚 <b>1299</b> 家，立案侦查 <b>62</b> 件，约谈 <b>257</b> 人，问责 <b>200</b> 人

# 3. 约谈和区域限批



## 约谈

《大气污染防治法》T22：对超过国家重点大气污染物排放总量控制指标或者未完成国家下达的大气环境质量改善目标的地区，省级以上人民政府环境保护主管部门应当会同有关部门约谈该地区人民政府的主要负责人，并暂停审批该地区新增重点大气污染物排放总量的建设项目环境影响评价文件。约谈情况应当向社会公开。

- 指省级环保主管部门会同有关部门约见未履行环境保护职责或履行职责不到位的市地级政府主要负责同志，依法进行告诫谈话、指出相关问题、提出整改要求并督促整改到位的一种行政措施。
  - 性质：行政指导
  - 适用情形：
    - 超过污染物总量控制指标
    - 未完成环境质量改善目标
  - 约谈内涵与外延已经随环保督察制度拓展



# 区域限批

《水污染防治法》T20-4：对超过重点水污染物排放总量控制指标或者未完成水环境质量改善目标的地区，省级以上人民政府环境保护主管部门应当会同有关部门约谈该地区人民政府的主要负责人，并暂停审批新增重点水污染物排放总量的建设项目的环评文件。约谈情况应当向社会公开。

- 指省级环保主管部门在一定期限内暂停审批有关地区或企业的建设项目环境影响评价文件，其他有关部门协同停止相关文件审批的一项工作制度。
  - 性质：未型式化行政行为
  - 适用情形
    - 超过污染物总量控制指标
    - 未完成环境质量改善目标
  - 限批对象：新增重点水污染物排放总量的建设项目



## 4. 司法审查制度

### ● 行政诉讼

- 私益：利害关系
- 公益：检察机关
  - 发出检察建议
  - 行政机关在2月内依法履责并书面回复，紧急情形15日内回复
  - 不依法履职，提起行政诉讼
  - 审理过程中行政机关纠正违法行为或依法履职，检察撤诉法院应准许；检察变更为要求确认违法的，法院应支持
  - 作出判决

### 《行政诉讼法》第25条

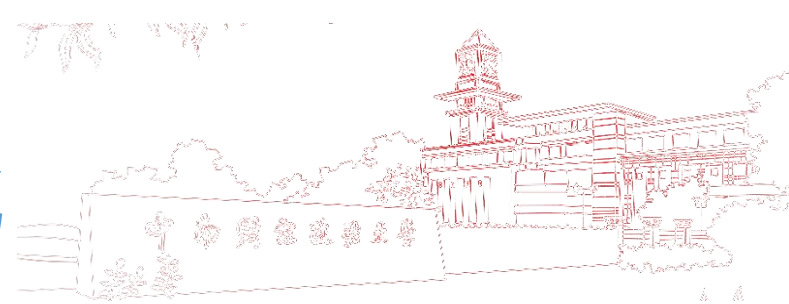
行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织，有权提起诉讼。

.....

人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出**检察建议，督促其依法履行职责**。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。



# 四、司法保障：环境司法专门化



## 环境司法专门化的三个面向

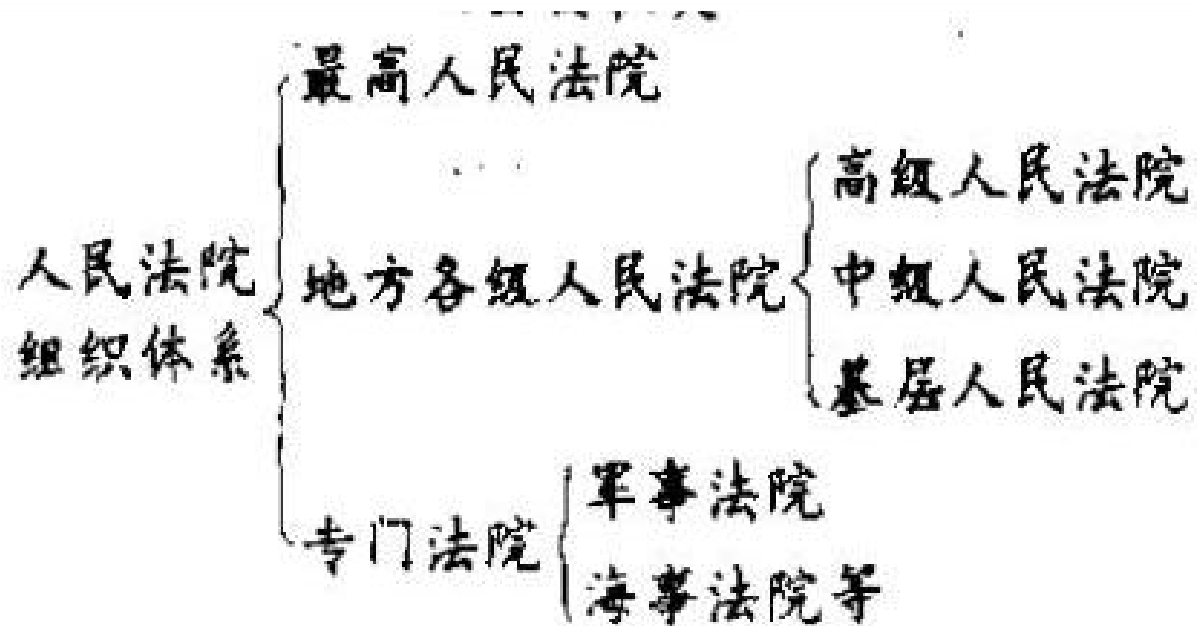
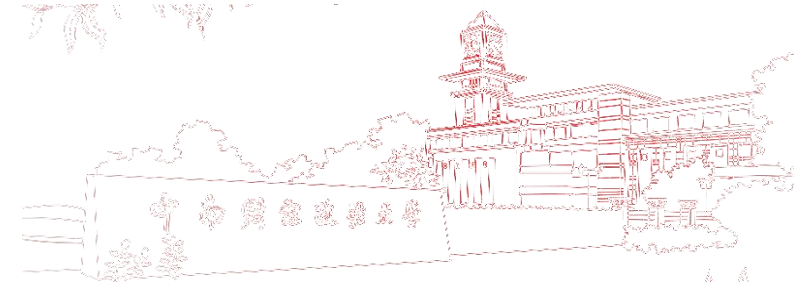
Three aspects of specialized environmental justice

审判机构的  
专门化  
Specialized  
trial organs

审判程序的  
特别化  
Specialized  
procedure

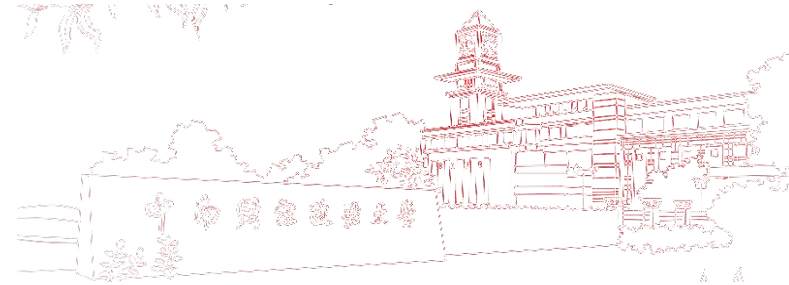
审判人员的  
专业化  
Specialized  
green judges

# 1. 环境司法改革

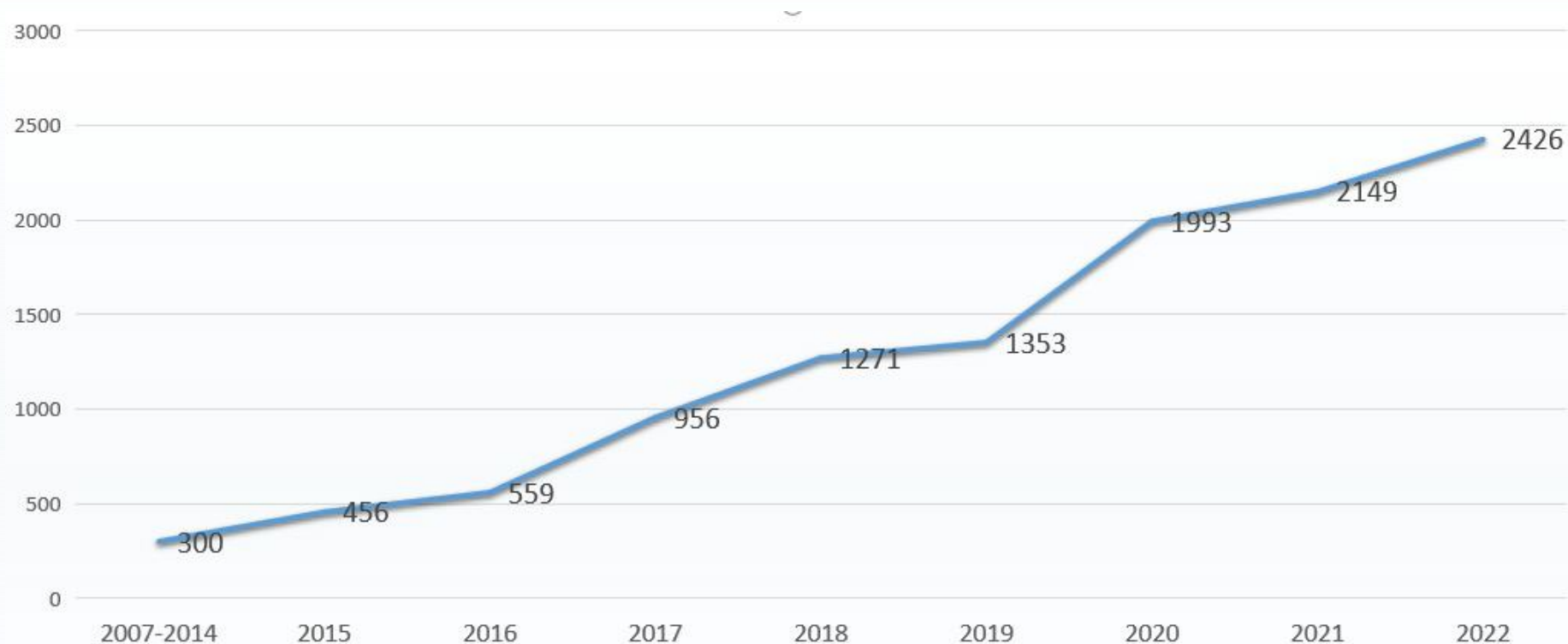


截至2022年底，中国共有3537家法院，其中，最高法院1家，高级法院33家（含兵团和军事法院），中级法院416家，基层法院3087家。

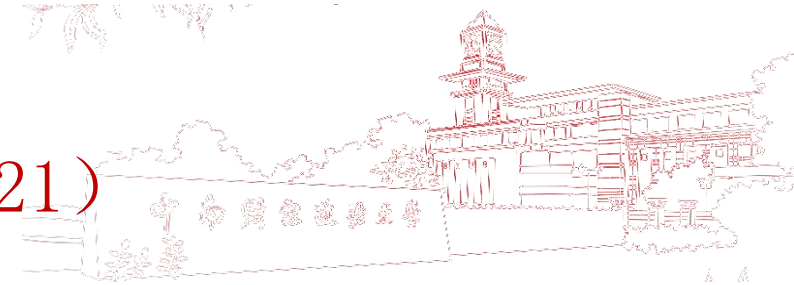
## 环保法庭



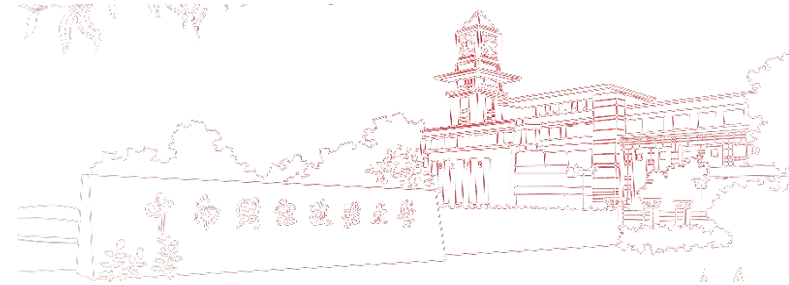
- 2022年，专门环境资源审判机构已经从2013年的不到300家增加至2022年底的2426家，涵盖四级法院的专门化审判组织架构基本建成。



# 全国法院一审环境资源案件审结情况（2012-2021）



# 主要特点



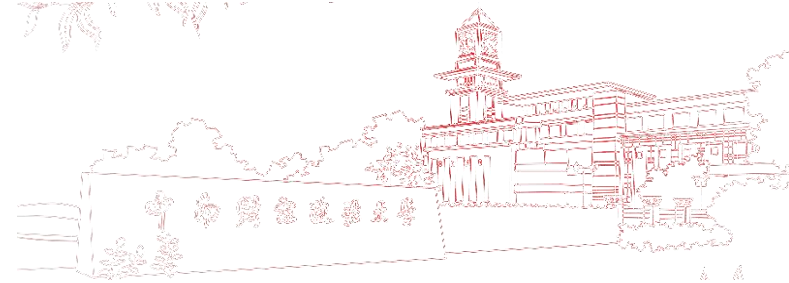
- 跨区域设置



- “三审合一”

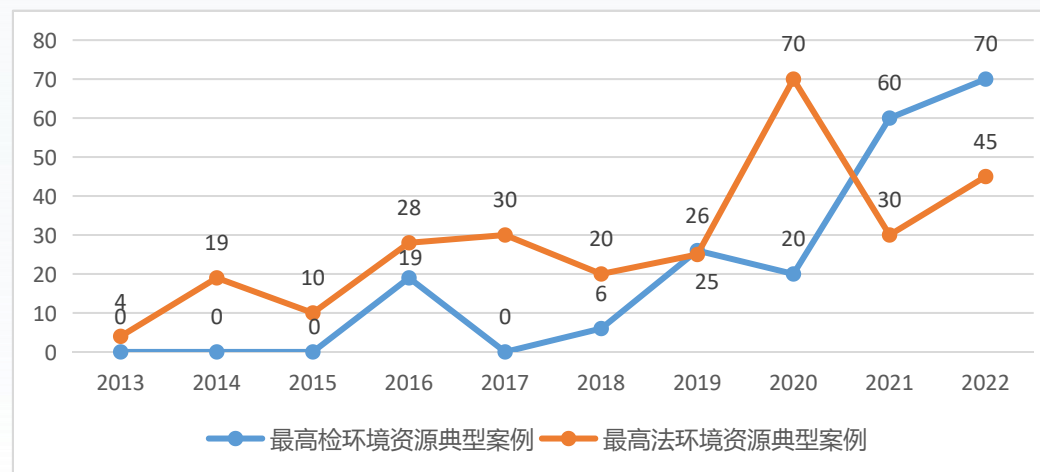


# 奉行司法能动主义

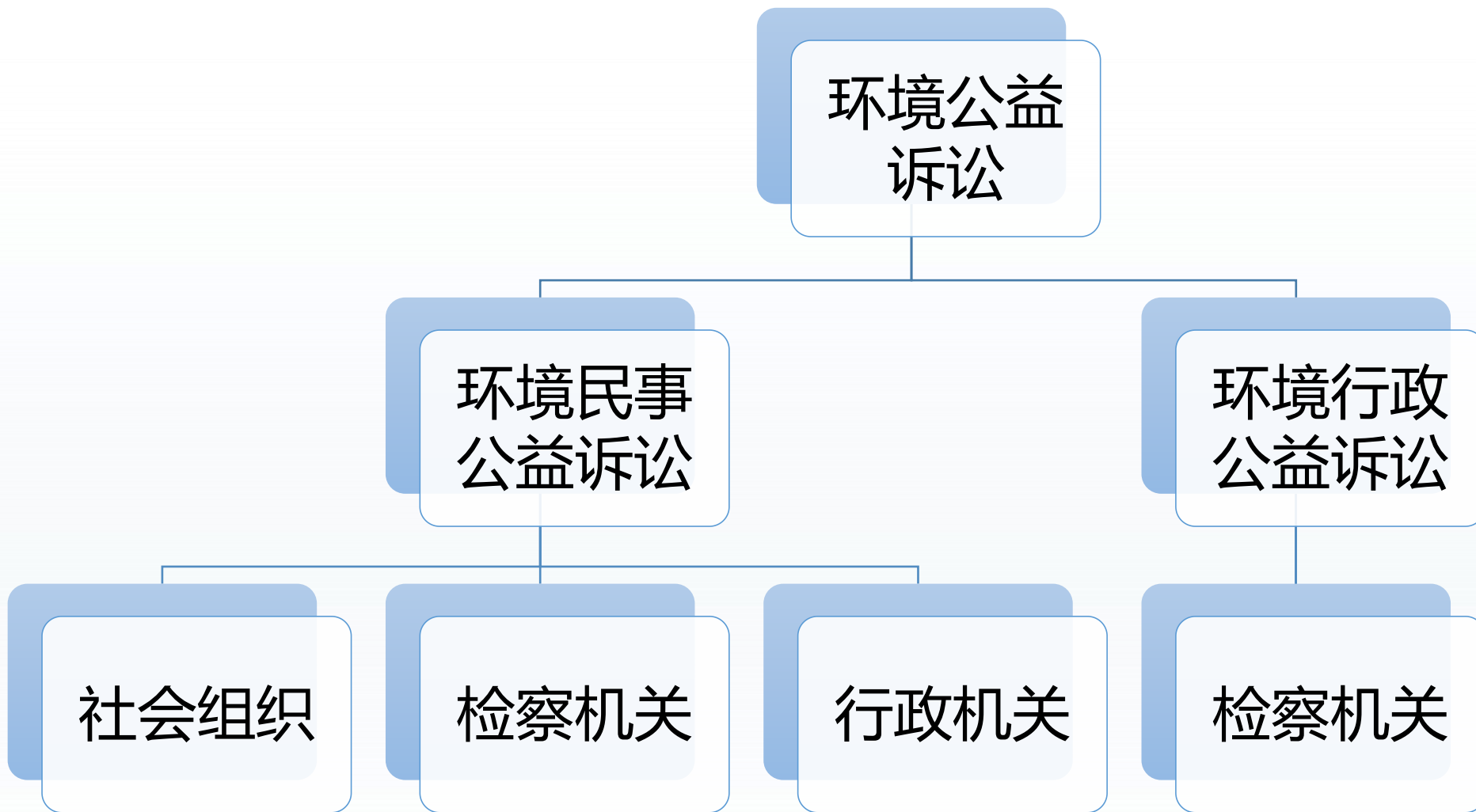
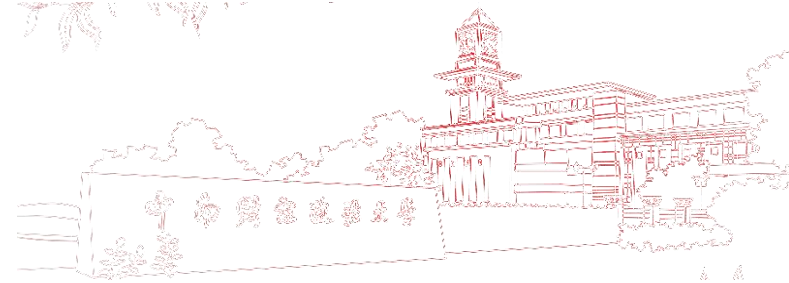


## ●截至2022年底

- 最高法先后发布环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿、生态环境侵权禁止令等司法解释21部，出台依法惩处盗采矿产资源犯罪意见等司法政策文件16部
- 最高法发布环境资源指导案例35件，典型案例281件；最高检共发布环境资源指导案例20件，典型案例201件

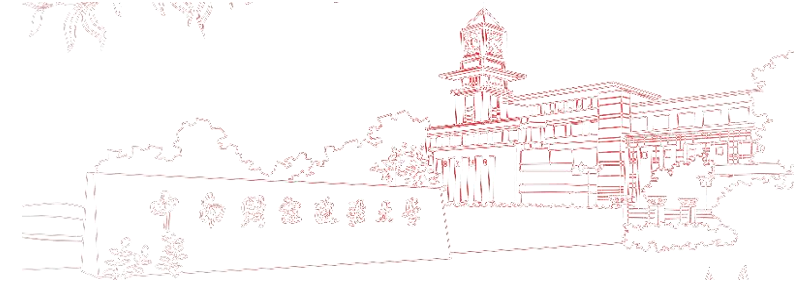


## 2. 环境公益诉讼



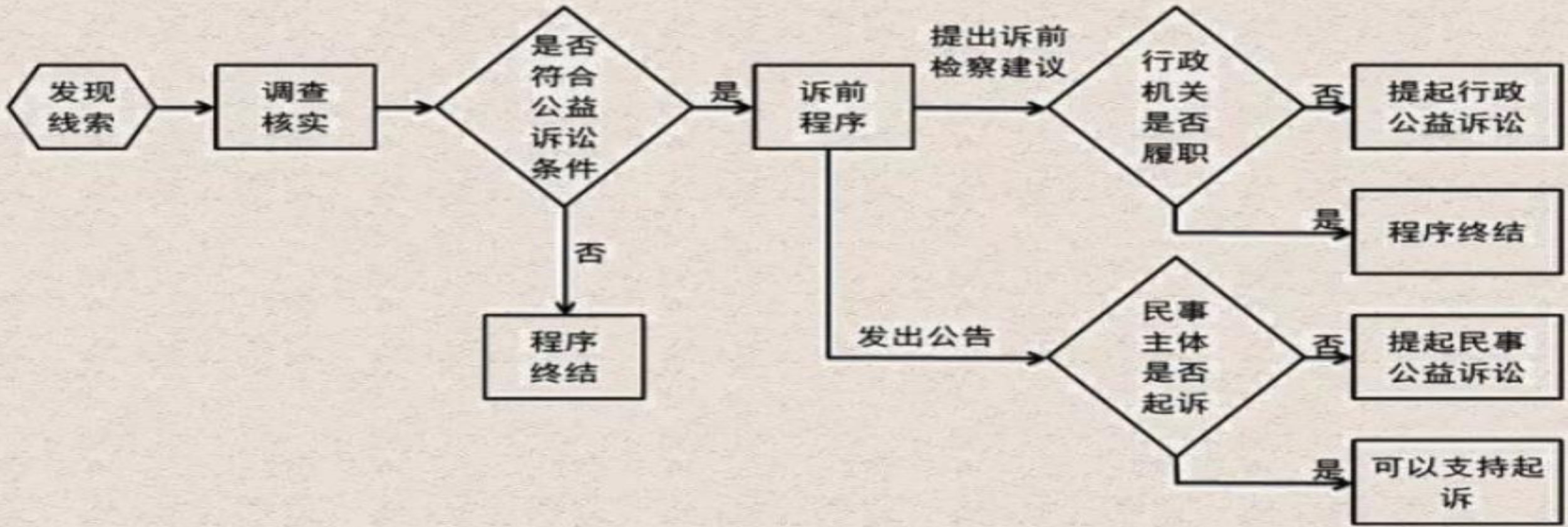


# 社会组织提起环境民事公益诉讼



- 一． 社会组织的类型：社会团体、民办非企业、基金会等
- 二． 设区的市级：只要在行政区划的等级上与设区的市相当即符合法定要求。
- 三． 专门从事环境保护公益活动连续五年以上：对社会组织提起诉讼的地域范围则未予限制。
- 四． 五年内无违法记录：社会组织未因从事业务活动违反法律、法规的规定受过行政、刑事处罚，不包括情节轻微的违规行为

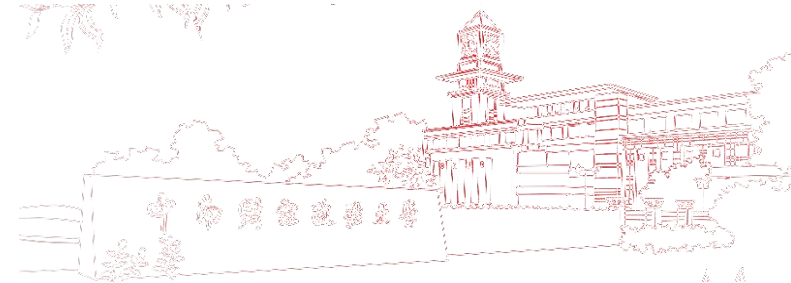




## 检察公益诉讼

- 民事：兜底，需公告
- 行政：诉前检察建议

# 行政机关提起生态环境损害赔偿





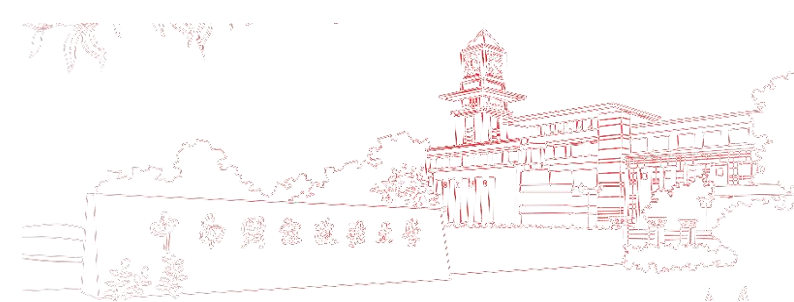
## 公益保护上的“六诉”并行机制

我国现行环境公益保护机制同时涵盖了行政规制（以及由此延伸的环境行政公益诉讼）、民事索赔（以及赖以实现的环境民事公益诉讼和生态环境损害赔偿）与刑事诉讼（包括刑事附带民事公益诉讼）等三种路径。



织密了环境公益保护之网，但也增加了法理和适用冲突的可能性

# 目前顺位安排



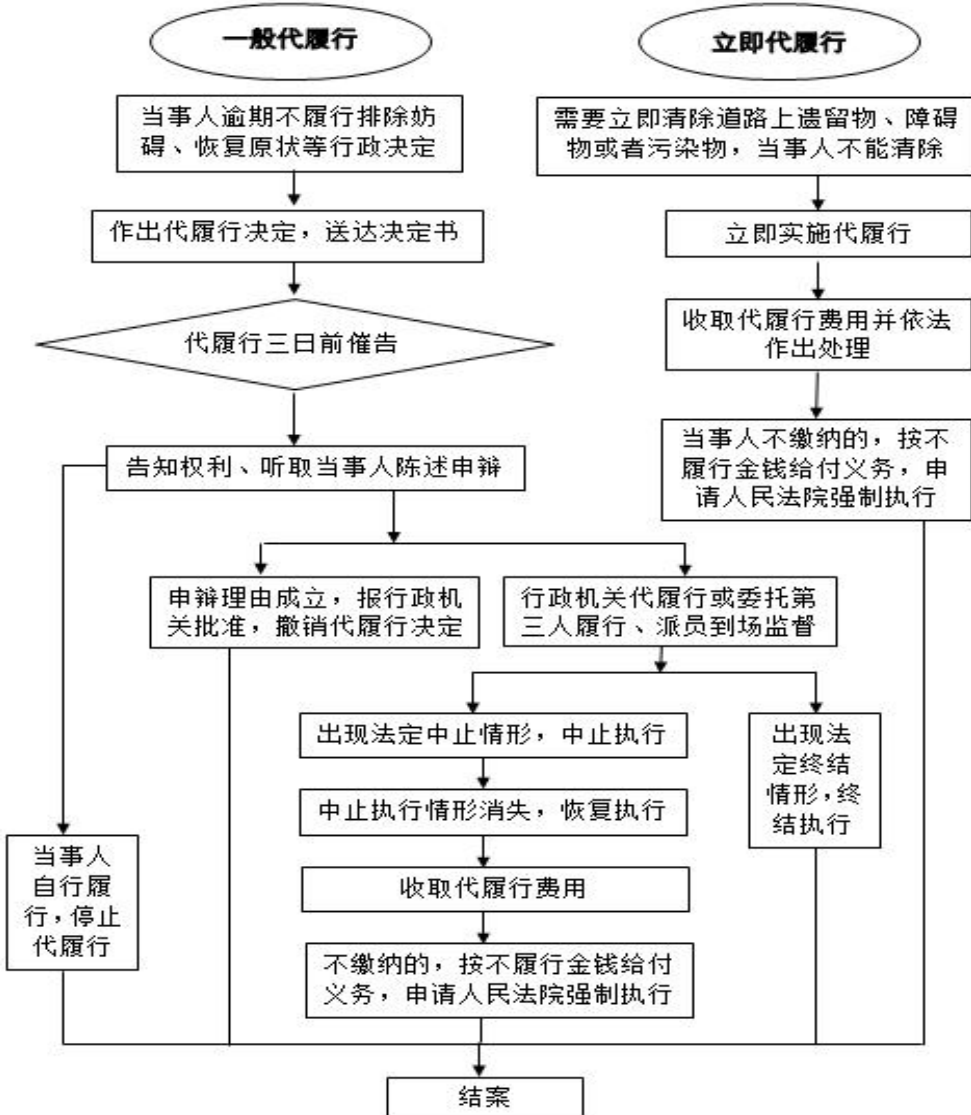
- 社会组织优先于检察机关
  - 依据：《民事诉讼法》第55条
  - 刑事附带民事诉讼 需公告
- 行政机关优于社会组织
  - 依据：《关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》
  - 无论社会组织起诉在先或在后，一旦政府介入，中止公益诉讼；政府诉讼完毕后，就未涵盖的部分作出裁判，已涵盖则判决驳回

# 目前争议最大的是生态环境损害赔偿磋商和诉讼

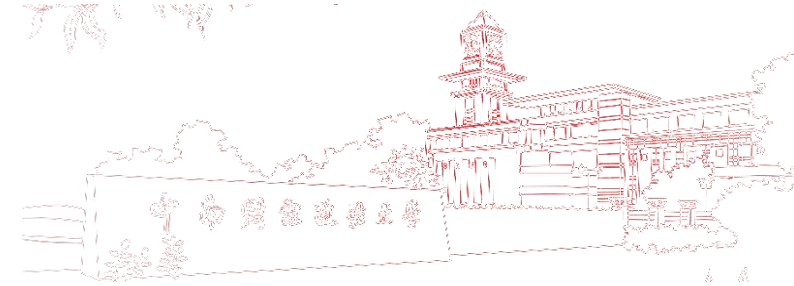
土壤污染修复的公私责任路径比较

程序	适用前提	损害修复	作出主体	费用承担
公法责任	违反本法规定造成土壤污染	责令修复+ (未主动修复时) 行政代履行	行政机关	调查、评估、风险管控、修复、管理费用
民事责任	违反国家规定造成生态环境损害	判决修复+ (未主动修复时) 民事代履行	人民法院	期间损害费用; 永久性损害费用; 调查、鉴定评估费用; 清除污染与修复费用; 防止损害发生和扩大的合理费用

- 民事手段与公法手段择一？
  - 不可！法定职责必须为，否则构成不正确履行职责，检察机关可以提起行政公益诉讼
- 行政执法可否实现全面应对？
  - 解释论：不可！不少法律未作出规定责令规定，鉴定评估费用（《土污法》除外）也难以涵盖
  - 立法论：可！需修改《环保法》确立一般性的责令修复条款，且对“修复”采取动态解释



## 典型例证：《土壤污染防治法》



- T45：土壤污染责任人负有**实施土壤污染风险管控和修复的义务**。土壤污染责任人无法认定的，土地使用权人应当实施土壤污染风险管控和修复。
- T94：违反本法规定，土壤污染责任人或者土地使用权人有下列行为之一的，由地方人民政府生态环境主管部门或者其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门**责令改正**，处二万元以上二十万元以下的罚款；拒不改正的，处二十万元以上一百万元以下的罚款，并**委托他人代为履行，所需费用由土壤污染责任人或者土地使用权人承担**；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五千元以上二万元以下的罚款：
  - **（四）未按照规定实施修复的；**
- T46：因实施或者组织实施土壤污染状况调查和土壤污染风险评估、风险管控、修复、风险管控效果评估、修复效果评估、后期管理等活动所**支出的费用**，由土壤污染责任人承担。

# 敬请指正!

*Tel/wechat: 13975875710*

*Email: [yisulaw@gmail.com](mailto:yisulaw@gmail.com)*

