

# 环境司法 2021：推动中国环境司法体系建设迈向新征程\*

吕忠梅、张忠民\*\*

## 目录

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| 一、环境司法专门化建设向纵深推进，国际影响力日渐增强 .....         | 1  |
| （一）环境司法组织建设迈入常态化轨道 .....                 | 1  |
| 1. 环境司法审判专门机构设置积极回应生态文明建设新需求 .....       | 2  |
| 2. 检察机关设立更加注重生态环境保护系统性特征 .....           | 3  |
| （二）环境司法工作机制向做细做实延展 .....                 | 4  |
| 1. 规范环境案件类型，统一环境司法标准 .....               | 4  |
| 2. 总结司法实践经验，完善环境司法工作机制 .....             | 5  |
| 3. 扩大部门合作范围，做强多元共治机制 .....               | 6  |
| （三）环境司法政策和典型案例促进服务构建新发展格局 .....          | 7  |
| 1. 司法政策和司法解释促进形成“生态优先，绿色发展”司法服务新格局 ..... | 7  |
| 2. 典型案例指导环境司法服务“建设人与自然和谐共生的现代化” .....    | 9  |
| （四）环境司法队伍建设和司法理论研究向精深化发展 .....           | 11 |
| 1. 强化环境司法专门队伍建设 .....                    | 12 |
| 2. 积极推动环境司法理论研究 .....                    | 14 |
| （五）中国环境司法的国际国内影响力明显增强 .....              | 15 |
| 1. 设立环境司法外交主场，加大国际合作力度 .....             | 16 |
| 2. 讲好中国环境司法故事，贡献中国智慧与中国方案 .....          | 17 |
| 3. 着力提升环境资源审判白皮书的社会影响力 .....             | 17 |
| 二、环境司法专业化稳健发展，案件质效不断提升 .....             | 19 |

\* 本文为最高人民法院环境资源司法研究中心、清华大学环境资源与能源法研究中心联合课题组完成的《中国环境司法发展报告（2021）》总报告部分。感谢中南财经政法大学法学院博士生侯志强、张琪为本文所做的数据、资料等基础性贡献！感谢各个分报告的主要负责人刘超、王雅琪、焦艳鹏、陈海嵩、冀鹏飞、刘长兴，罗文君、黄凯（以分报告章节的先后为序）为总报告所提供的相关内容的坚实支撑！

\*\* 作者简介：吕忠梅，全国政协常委，中国法学会副会长、中国法学会环境资源法学研究会会长，最高人民法院环境资源司法研究中心副主任、学术委员会主任；张忠民，中南财经政法大学法学院教授、博士生导师，法律事务部部长、生态文明研究院常务副院长。

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| (一) 环境侵权案件数量增长,《民法典》适用情况良好 .....         | 20 |
| (二) 环境行政案件的特征开始显现,司法实质性审查有待提升 .....      | 23 |
| (三) 生态环境犯罪刑事案件数量大幅下降,社会治理效果彰显 .....      | 27 |
| (四) 环境公益诉讼健康发展,预防性功能逐渐强化 .....           | 30 |
| (五) 生态环境损害赔偿案件稳中有升,法律适用相关问题有待明确 .....    | 33 |
| 三、环境司法新兴领域空间广阔,未来发展可期 .....              | 36 |
| (一) “绿色原则”适用的合同案件类型比较集中,适用思路多样化 .....    | 36 |
| (二) 《长江保护法》实施成效初显,司法保护作用逐渐提升 .....       | 40 |
| (三) 环境检察公益诉讼专业化建设不断加强,办案机制逐渐完善 .....     | 44 |
| 四、深化环境司法改革创新,强化制度供给 .....                | 46 |
| (一) 持续推动环境司法专门化体系建构 .....                | 47 |
| 1. 深化专门司法组织体系建设,筑牢环境司法专业化根基 .....        | 47 |
| 2. 积极探索环境司法新机制,大力提升环境司法程序质效 .....        | 48 |
| 3. 推动专门规则体系化建构,强化司法理论的实践性转化 .....        | 49 |
| (二) 奋力提升环境审判专业化能力水平 .....                | 50 |
| 1. 以“绿色”理念为指导,准确释义《民法典》“绿色条款” .....      | 50 |
| 2. 提升司法实质性审查,增强环境行政诉讼的纠纷解决能力 .....       | 50 |
| 3. 厘清环境刑事犯罪内在机理和强化多元化治理机制,提升环境司法效能 ..... | 51 |
| 4. 持续推动环境公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼分化与衔接 .....      | 51 |
| 5. 积极探索重点领域环境司法工作,实现法律与政策的良性互动 .....     | 52 |

2021 年是“十四五”规划的开局之年，环境司法工作立足新发展阶段、贯彻新发展理念，为构建新发展格局保驾护航。全国司法机关认真贯彻习近平法治思想和习近平生态文明思想，深入践行“绿水青山就是金山银山”的理念，准确把握环境司法面临的新形势、新机遇，坚持环境司法规则构建与司法保护实践探索统筹推进、环境司法治理基层化与经验国际化同频共振。充分发挥司法职能作用，积极回应人民群众对环境司法的新期待、新要求，助力经济社会发展全面绿色转型，促进人与自然和谐共生的现代化建设，为优美宜居的生活空间、山清水秀的生态空间提供坚实的司法保障。积极参与并引领全球环境治理，为全球环境司法事业贡献中国智慧和方案，推动环境司法专门化体系建设迈向新征程。

2021 年，是“中国环境司法发展”课题组跟踪观察的第六份报告。本报告在《环境司法专门化：现状调查与制度重构》<sup>1</sup>《中国环境司法发展报告（2015-2017）》<sup>2</sup>《中国环境司法发展报告（2017-2018）》<sup>3</sup>《中国环境司法发展报告（2019）》<sup>4</sup>《中国环境司法发展报告（2020 年）》<sup>5</sup>等基础上，坚持以确定的观察“哨点”和开放性视角，持续观测中国环境司法在 2021 年度的发展进程，全面透视中国环境司法发展状况，深入分析年度焦点度热点难点问题，形成《中国环境司法发展报告（2021）》，本部分是对 2021 年环境司法的总体观察。

## 一、环境司法专门化建设向纵深推进，国际影响力日渐增强

2021 年，全国各级司法机关继续以环境司法专门化为抓手，以改革创新为动力，认真贯彻绿色司法理念、不断提升环境司法能力，在组织机构建设、司法机制创新、司法方式改革、队伍建设、司法理论研究等方面有了新突破、取得新成就，为建设“美丽中国”提供了坚实的司法保障，并且日益走向世界舞台中央。

### （一）环境司法组织建设迈入常态化轨道

2021 年度，环境司法专门组织在有序设立、良好发展的基础上，持续推进。同时，积极回应生态环境保护现实需求，夯实基层基础，探索具有特色的地方环境司法专门机构建设规律，为高质高效解决环境纠纷提供组织保障。

---

<sup>1</sup> 吕忠梅等：《环境司法专门化：现状调查与制度重构》，法律出版社 2017 年版。

<sup>2</sup> 吕忠梅等：《中国环境司法发展报告（2015-2017）》，人民法院出版社 2018 年版。

<sup>3</sup> 吕忠梅等：《中国环境司法发展报告（2017-2018）》，人民法院出版社 2019 年版。

<sup>4</sup> 吕忠梅等：《中国环境司法发展报告（2019）》，法律出版社 2020 年版。

<sup>5</sup> 吕忠梅等：《中国环境司法发展报告（2020 年）》，法律出版社 2021 年版。

## 1.环境司法审判专门机构设置积极回应生态文明建设新需求

截至 2021 年 12 月，全国 31 个省、自治区、直辖市共有环境资源审判专门机构 2149 个，其中环境资源审判庭 649 个、合议庭（审判团队）1285 个、人民法庭（巡回法庭）215 个。<sup>6</sup>（见图 1-1）

与 2020 年相比，<sup>7</sup>全国环境资源专门审判机构增长 7.83%，其中，环境资源审判庭增长 5.19%、合议庭（审判团队）增长 10.11%、人民法庭（巡回法庭）增长 2.87%，环境资源审判机构建设呈常态化。

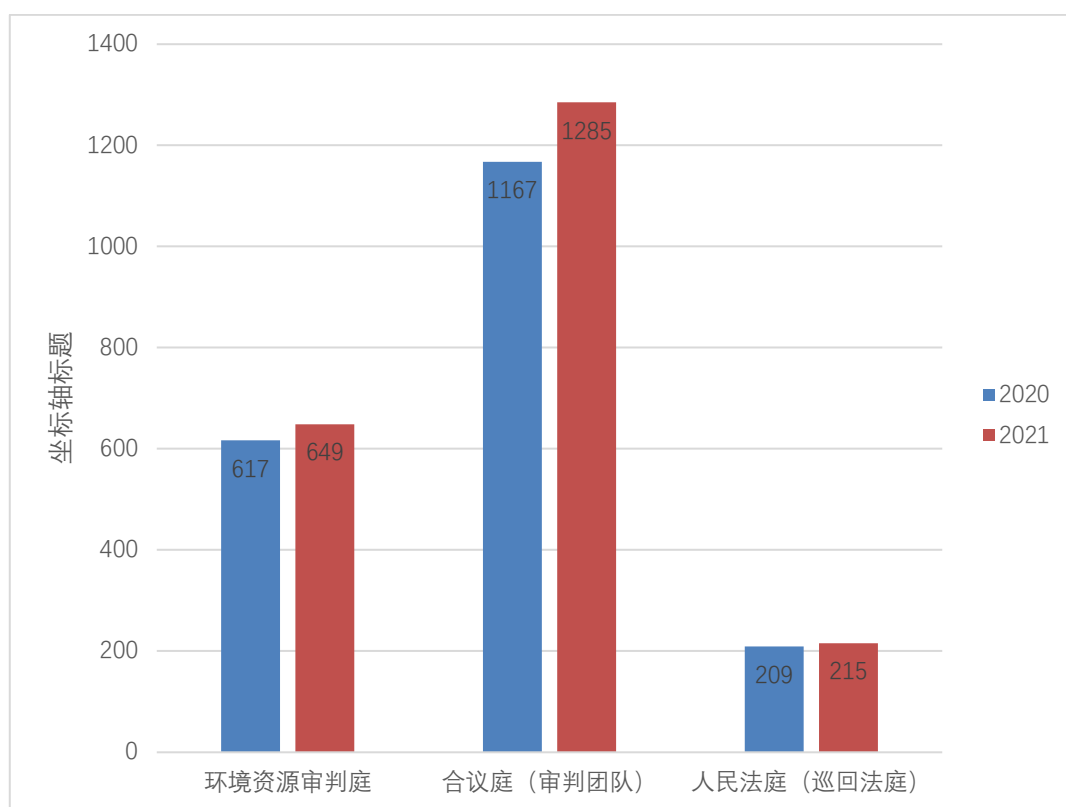


图 1-1 2020 年、2021 年全国环境资源审判专门机构设置情况

（1）适应生态环境保护系统性、整体性需求，推动形成省域范围内跨行政区划环境审判体系。最高人民法院继南京环境资源法庭后，批准增设昆明和郑州环境资源法庭，持续探索省域范围内专门审判机构建设新模式。湖北全省法院初步建成“1+5+10+N”环境资源审判组织体系；<sup>8</sup>甘肃逐步建立“点、线、面”相

<sup>6</sup> 数据来源：最高人民法院环境资源审判庭统计报表。

<sup>7</sup> 截至 2020 年 12 月，全国 31 个省、自治区、直辖市共有环境资源审判专门机构 1993 个，其中环境资源审判庭 617 个、合议庭 1167 个、人民法庭（巡回法庭）209 个。参见吕忠梅等：《中国环境司法发展报告（2020 年）》，法律出版社 2021 年版，第 4 页。

<sup>8</sup> 袁超一：《设立专门法庭，组建专业团队，建立稳定队伍——湖北法院推进环资审判专门化》，载《湖北日报》2021 年 4 月 28 日 第 11 版。

结合的环境资源保护专门化审判机构模式。<sup>9</sup>山东在全省 17 个中院均实现环境资源审判专门化, 155 个基层法院共明确 158 个机构负责环境资源审判, 实现了环境资源审判机构全覆盖。<sup>10</sup>

(2) 适应加强生态环境保护基层基础建设需要, 推进基层环境资源审判机构设置。围绕重点流域、区域生态环境保护, 湖北法院一次性设立 10 家基层环保法庭。<sup>11</sup>山西成立万荣和浑源环境资源法庭, 积极服务汾河和恒山生态保护工作, 筑牢京津冀绿色生态司法屏障。<sup>12</sup>

(3) 适应解决特定区域生态环境问题需要, 设立生态巡回法庭。湖南在君山岛景区成立生态旅游巡回法庭, 加强对旅游资源的司法保护。<sup>13</sup>福建在世界遗产地、历史文化街区等设立巡回法庭, 保护文化根脉传承;<sup>14</sup>在东山法院设立双碳生态巡回法庭, 为“绿碳+蓝碳”碳汇生态系统保护助力。<sup>15</sup>河南成立黄河流域(河南段)第一巡回审判法庭, 助推黄河流域生态绿色发展。<sup>16</sup>

## 2. 检察机关设立更加注重生态环境保护系统性特征

2021 年, 检察机关按照《法治中国建设规划(2020-2025 年)》<sup>17</sup>以及《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》<sup>18</sup>关于生态加强检察公益诉讼工作的要求, 在推进检察公益诉讼专门机构建设的同时, 深化司法体制改革, 适应生态环境保护检察工作需要, 探索环境刑事、民事、行政案件与环境公益诉

---

<sup>9</sup> 史素雅:《甘肃:勇担特殊使命 法护长江源》,载《人民法院报》2021 年 4 月 19 日,第 7 版。

<sup>10</sup> 张依盟:《山东率先实现环资审判机构全覆盖——审结涉及黄河环境资源案件 128 件》,载大众网,<http://paper.dzwww.com/dzrb/content/20210604/Article103006MT.htm>,最后访问日期:2022 年 4 月 29 日。

<sup>11</sup> 袁超一:《湖北 10 个基层法院设立生态环境保护法庭》,载人民网,<http://legal.people.com.cn/n1/2021/0317/c42510-32053534.html>,最后访问日期:2022 年 4 月 29 日。

<sup>12</sup> 丁国华:《以司法护佑绿水青山——山西法院护航黄河流域生态保护和高质量发展纪实》,载《人民法院报》2021 年 5 月 7 日,第 1 版。

<sup>13</sup> 喻沛智:《君山法院设立全市首个生态旅游巡回法庭》,载岳阳市君山区人民法院网,<http://hnjsfy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2021/11/id/6375549.shtml>,最后访问日期:2022 年 3 月 13 日。

<sup>14</sup> 《最高人民法院工作报告》,载新华网,[http://www.xinhuanet.com/politics/2022lh/2022-03/15/c\\_1128472515.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2022lh/2022-03/15/c_1128472515.htm),最后访问日期:2022 年 3 月 25 日。

<sup>15</sup> 林娟娟:《漳州成立蓝碳司法保护与生态治理研究中心 促进实现碳达峰碳中和目标》,载《人民法院报》2021 年 11 月 6 日,第 4 版。

<sup>16</sup> 蒲飞:《河南黄河流域第一巡回审判法庭成立》,载中国水利网,[http://www.chinawater.com.cn/newscenter/ly/huangh/202104/t20210430\\_764357.html](http://www.chinawater.com.cn/newscenter/ly/huangh/202104/t20210430_764357.html),最后访问日期:2022 年 3 月 25 日。

<sup>17</sup> 中共中央印发《法治中国建设规划(2020—2025 年)》,载中国政府网,[http://www.gov.cn/zhengce/2021-01/10/content\\_5578659.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-01/10/content_5578659.htm),最后访问日期:2022 年 4 月 29 日。

<sup>18</sup> 《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》发布,载中国政府网,[http://www.gov.cn/zhengce/2021-08/02/content\\_5629060.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-08/02/content_5629060.htm),最后访问日期:2022 年 4 月 29 日。

讼案件“多检合一”新模式，推动生态环境巡回检察机关设置。

(1) 立足流域治理的综合性、联动性特征，探索生态环境保护检察工作“多检合一”新模式。河北成立白洋淀生态环境保护检察室，专门负责办理白洋淀等雄安新区管辖范围内破坏生态环境和资源保护类刑事、民事、行政及公益诉讼案件。<sup>19</sup>广西成立漓江流域生态环境保护检察官办公室，集中统一、全流程办理涉漓江流域生态环境保护刑事、公益诉讼案件。<sup>20</sup>

(2) 立足生物多样性保护的空间性、迁移性特征，推动设立巡回检察室。云南省元谋县人民检察院成立“元谋县人民检察院驻土林州级自然保护区巡回检察室”，构建“公益诉讼+自然保护区”环境保护模式；<sup>21</sup>会泽县人民检察院在会泽黑颈鹤国家级自然保护区设立巡回检察室，进一步促进检察机关发挥公益诉讼职能，助力生物多样性保护。<sup>22</sup>

## (二) 环境司法工作机制向做细做实延展

2021 年，各级司法机关秉持“绿水青山就是金山银山”理念，坚守司法阵地，用改革向污染宣战、用创新为生态护航，让司法力量不断释放更多环境红利，以专业高效的司法满足人民群众对环境公平的新需求。

### 1. 规范环境案件类型，统一环境司法标准

(1) 完善环境司法统计制度，建立环境资源案件类型与标准。最高人民法院出台《环境资源案件类型与统计规范（试行）》，明确环境资源案件类型与统计方法，为理顺审判业务关系、强化业务指导提供基础性制度支持；<sup>23</sup>印发《关于审理侵害植物新品种权纠纷案件具体应用法律问题的若干规定（二）》，明确从生物多样性保护及惠益分享角度加强植物新品种权司法保护，为环境资源审判拓展新领域。

(2) 鼓励地方实践创新，促进建立环境资源案件审理的类型化规则。陕西

<sup>19</sup> 肖俊林：《河北省检察院 白洋淀生态环境保护检察室揭牌》，载《检察日报》2021 年 6 月 27 日，第 2 版。

<sup>20</sup> 邓铁军、孙桂江：《广西：全力打造漓江流域生态环境保护“升级版”美丽山水金不换》，载《检察日报》2021 年 9 月 23 日，第 5 版。

<sup>21</sup> 元谋县人民检察院：《加强生态环境检察监督 诠释绿色发展检察担当》，载楚雄长安网，<http://www.cxzf.org.cn/article/detail?id=5191>，最后访问日期：2022 年 3 月 14 日。

<sup>22</sup> 王吉飞：《曲靖：“基地+检察室”助力生物多样性保护 同心协力 共建万物和谐的美丽家园》，载珠江网，<http://www.zjw.cn/index.php?a=shows&catid=940&id=157308>，最后访问日期：2022 年 3 月 14 日。

<sup>23</sup> 《最高法相关负责人就新时代环境资源审判工作意见答记者问》，载中华人民共和国最高人民法院网，<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-328841.html>，最后访问日期：2022 年 3 月 25 日。

省高级人民法院发布《陕西法院环境资源审判机构受案范围（试行）》，探索建立明确统一的环境资源审判机构业务范围和受案标准。<sup>24</sup>山东省聊城市中级人民法院发布《聊城市中级人民法院集中管辖环境资源案件案由范围（试行）》，进一步明晰全市两级法院环境资源审判业务部门受案范围。<sup>25</sup>

## 2. 总结司法实践经验，完善环境司法工作机制

（1）创新案件管辖机制。浙江省安吉县人民法院开展“集中管辖+重点区域指定管辖”新模式，实现对重点区域和重点流域更为精准的环境司法保护。<sup>26</sup>贵州省赤水市人民法院与四川省合江县人民法院探索“地域管辖+协商移送管辖”重大环境资源案件跨区域管辖模式。<sup>27</sup>

（2）创新案件审理机制。浙江省湖州市南太湖新区人民法院在环境资源犯罪案件中创新采用“先民后刑”的审理模式，以优化环境公益诉讼履行效果。<sup>28</sup>四川沱江流域七市法院建立以“环境资源审判庭+人民法庭”的“纽扣法庭”工作机制，为流域生态环境穿好绿色司法“保护服”。<sup>29</sup>

（3）创新案件执行机制。湖北省高级人民法院环境资源保护庭与武汉海事法院环境资源保护庭，会同中国生物多样性保护与绿色发展基金会等多家单位共同签署《共建长江江豚等生物多样性司法保护修复基地框架协议》，探索长江生态环境司法保护新机制。<sup>30</sup>福建省南平市中级人民法院发布《关于在全市法院试行环境资源类案件被告人以认购碳汇方式替代性修复受损生态环境的通知》，推动“生态司法+绿色金融”再升级、再优化。<sup>31</sup>

---

<sup>24</sup> 刘辉：《推进环资审判专业化 服务保障绿色经济发展 陕西高院调整环资审判机构受案范围》，载《人民法院报》2021年12月27日，第1版。

<sup>25</sup> 左新新：《聊城法院明确集中管辖环境资源案件案由范围，实现环资案件统一归口管辖》，载齐鲁网·闪电新闻，<https://sdwx.iqilu.com/w/article/YS0yMS0xMDM3NzUOMQ.html>，最后访问日期：2022年3月22日。

<sup>26</sup> 余建华：《浙江安吉县法院创新“集中管辖+重点区域指定管辖”模式 对重点区域和重点流域提供精准司法保护》，载《人民法院报》2021年12月26日，第4版。

<sup>27</sup> 魏冯：《携手共护赤水河 合江、赤水法院将探索重大环境资源案件跨区域管辖》，载川观新闻网，<https://cbgc.scol.com.cn/news/974350>，最后访问日期：2022年5月1日。

<sup>28</sup> 余建华：《浙江湖州“先民后刑”审结一污染环境案》，载《人民法院报》2021年1月26日，第3版。

<sup>29</sup> 袁伟：《保护沱江流域！四川七市法院建立环境资源审判“纽扣法庭”工作机制》，载新浪网，[http://k.sina.com.cn/article\\_6105713761\\_16bedcc61020010sao.html](http://k.sina.com.cn/article_6105713761_16bedcc61020010sao.html)，最后访问日期：2022年3月26日。

<sup>30</sup> 蔡蕾：《湖北建立长江生物多样性司法保护修复基地》，载《人民法院报》2021年3月14日，第1版。

<sup>31</sup> 《生态司法 | 助力实现“双碳”愿景 南平法院在行动》，载澎湃新闻网，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_14106874](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_14106874)，最后访问日期：2022年4月29日。

### 3. 扩大部门合作范围，做强多元共治机制

(1) 签署司法协作框架协议，促进流域司法协同发展。根据《长江保护法》建立流域性合作机制的要求，川陕甘渝 4 省、直辖市 11 家中级法院共同签署《嘉陵江流域环境资源保护司法协作框架协议》，构建嘉陵江流域环境司法保护一体化工作格局。<sup>32</sup>鄂豫陕三省高级人民法院共同签署《关于环丹江口水库生态环境保护与修复环境资源审判协作框架协议》，协同保护丹江口水库流域资源。<sup>33</sup>江苏省南京市玄武区人民法院、无锡市江阴市人民法院、南通市如皋市人民法院共同签署《长江流域（江苏段）生态环境保护司法协作框架协议》，推进长江流域（江苏段）生态系统整体性保护。<sup>34</sup>

(2) 建立检察公益诉讼合作机制，协同推进流域公益诉讼工作。苏鲁豫皖四省检察院签订《关于深化跨省协作配合加强南四湖流域检察公益保护的意見》，促进形成南四湖流域公益诉讼检察工作合力。<sup>35</sup>重庆市巫山县检察院与湖北省巴东县检察院签署《长江流域（巫峡段）跨区域生态环境保护公益诉讼协作机制》，推动长江流域检察公益诉讼协作。<sup>36</sup>

(3) 创建“法检行”联动机制，形成司法共治合力。山西省高级人民法院探索设立“司法审判+检察监督+行政执法”一体化的环境资源司法保护基地，合力保障重点生态环境保护区、生态环境脆弱和环境资源破坏严重地区的生态环境司法保护工作。<sup>37</sup>广西壮族自治区隆林各族自治县人民法院建立“1+N”生态环境司法保护联动机制，搭建多元共治平台，加强与行政机关、社会组织力量在信息共享、制度共建、资源共用、纠纷共调等方面的协作，形成共建共治共享的生态环境司法保护新格局。<sup>38</sup>

(4) 探索特定领域区域司法协作机制，加大保护力度。河北省沧州市中级

<sup>32</sup> 陆茜坤：《保护嘉陵江，“朋友圈”越来越大》，载《人民法院报》2021 年 5 月 11 日，第 8 版。

<sup>33</sup> 连迅、蔡蕾：《鄂豫陕三省建立环丹江口水库环境资源审判协作机制》，载新华网，[http://www.hb.xinhuanet.com/2021-04/30/c\\_1127394624.htm](http://www.hb.xinhuanet.com/2021-04/30/c_1127394624.htm)，最后访问日期：2022 年 4 月 1 日。

<sup>34</sup> 朱旻：《南京无锡南通三地法院签署跨区域协作协议 共绘环资审判“9+1”机制同心圆》，载《人民法院报》2021 年 6 月 16 日，第 4 版。

<sup>35</sup> 卢志坚、左海亮：《解决监管主体不清问题 加强跨区域协作 苏鲁豫皖检察机关协同保护南四湖流域》，载《人民法院报》2021 年 12 月 9 日，第 1 版。

<sup>36</sup> 李立峰、陈江、邓龙鸿：《巫山县检察院 巴东县检察院 建立跨区域环保公益诉讼协作机制》，载《检察日报》2021 年 12 月 13 日，第 2 版。

<sup>37</sup> 闫书敏、丁国华、白婕：《“贯彻习近平法治思想 锻造新时代政法铁军”以司法护佑绿水青山——我省法院护航黄河流域生态保护和高质量发展纪实》，载《山西日报》2021 年 5 月 10 日，第 5 版。

<sup>38</sup> 吴琪：《树立共防共治理念 形成环境司法合力》，载《人民法院报》2021 年 11 月 30 日，第 5 版。

人民法院与所辖 8 家基层人民法院签署大运河（沧州段）生态环境资源保护司法协作备忘录，构建大运河（沧州段）环境资源司法信息共享机制。<sup>39</sup>河北省承德市滦平县检察院与公安局等多部门联合发布《滦平县长城文物保护工作协调协作机制》，建立日常沟通联络机制、交流会商和研判等机制，推动长城文物保护工作落地落实。<sup>40</sup>

### （三）环境司法政策和典型案例促进服务构建新发展格局

2021 年，为贯彻落实《中华人民共和国长江保护法》（以下简称《长江保护法》），服务保障黄河流域生态保护和高质量发展，实施“十四五”规划、扩大生态环境保护司法保护范围，最高人民法院和最高人民检察院通过制定司法政策、发布解释和典型案例等方式，指导全国环境司法工作，促进形成“生态优先，绿色发展”司法理念，统一司法尺度、变革司法方式。

#### 1. 司法政策和司法解释促进形成“生态优先，绿色发展”司法服务新格局

2021 年，最高人民法院、最高人民检察院充分发挥环境资源司法政策和环境资源司法解释的宏观指引和具体适用等功能，发布“司法解释”共计 10 件。

（见表 1-1）

表 1-1 2021 年最高人民法院发布的环境资源司法解释情况

| 类别   | 序号 | 名称                                            | 发布单位    | 发布时间        |
|------|----|-----------------------------------------------|---------|-------------|
| 司法政策 | 1  | 关于贯彻《中华人民共和国长江保护法》的实施意见》                      | 最高人民法院  | 2021 年 2 月  |
|      | 2  | 关于新时代加强和创新环境资源审判工作为建设人与自然和谐共生的现代化提供司法服务和保障的意见 | 最高人民法院  | 2021 年 10 月 |
|      | 3  | 最高人民检察院关于充分发挥检察职能服务保障黄河流域生态保护和高质量发展的意见        | 最高人民检察院 | 2021 年 11 月 |
|      | 4  | 贯彻实施《长江保护法》工作推进会会议纪要                          | 最高人民法院  | 2021 年 11 月 |
|      | 5  | 服务保障黄河流域生态保护和高质量发展工作                          | 最高人民法院  | 2021 年 11 月 |

<sup>39</sup> 《沧州建立大运河生态环境资源保护司法协作机制》，载中华人民共和国国家发展和改革委员会网，[https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztzl/dyhwhbhczy/gzdt/202109/t20210917\\_1296957\\_ext.html](https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztzl/dyhwhbhczy/gzdt/202109/t20210917_1296957_ext.html)，最后访问日期：2022 年 3 月 15 日。

<sup>40</sup> 伍策、一丁：《12 部门建立滦平长城文物保护工作协调协作机制》，载央广网，[http://travel.cnr.cn/dsywzl/20210922/t20210922\\_525609455.shtml](http://travel.cnr.cn/dsywzl/20210922/t20210922_525609455.shtml)，最后访问日期：2022 年 5 月 31 日。

|          |   |                                  |         |             |
|----------|---|----------------------------------|---------|-------------|
|          |   | 推进会会议纪要                          |         |             |
|          | 6 | 关于为新时代推进西部大开发形成新格局提供司法服务和保障的意见   | 最高人民法院  | 2021 年 12 月 |
|          | 7 | 关于为新时代推动中部地区高质量发展提供司法服务和保障的意见    | 最高人民法院  | 2021 年 12 月 |
| 司法<br>解释 | 1 | 人民检察院公益诉讼办案规则                    | 最高人民检察院 | 2021 年 6 月  |
|          | 2 | 关于审理侵害植物新品种权纠纷案件具体适用法律问题的若干规定（二） | 最高人民法院  | 2021 年 7 月  |
|          | 3 | 关于生态环境侵权案件适用禁止令保全措施的若干规定         | 最高人民法院  | 2021 年 12 月 |

（1）保证《长江保护法》确立的“生态优先、绿色发展”理念在司法中切实得到贯彻。最高人民法院立足《长江保护法》作为中国的第一部流域立法实际，针对其不同于传统立法的流域性、综合性特征规定的新型法律制度，制定《关于贯彻〈中华人民共和国长江保护法〉的实施意见》，发布《贯彻实施〈长江保护法〉工作推进会会议纪要》，统一司法政策、解决法律适用疑难问题，促进形成流域司法保护格局，为充分发挥司法职能，促进长江大保护提供政策保障。

（2）加强黄河流域高质量发展司法服务。为实施《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，最高人民检察院和最高人民法院先后发布《关于充分发挥检察职能服务保障黄河流域生态保护和高质量发展的意见》《服务保障黄河流域生态保护和高质量发展工作推进会会议纪要》等文件，明确保障黄河流域高质量发展的环境司法、环境公益诉讼政策，指导黄河流域保护司法工作。

（3）促进形成服务构建新发展格局需求的环境司法服务体系。最高人民法院发布《关于新时代加强和创新环境资源审判工作为建设人与自然和谐共生的现代化提供司法服务和保障的意见》《关于为新时代推进西部大开发形成新格局提供司法服务和保障的意见》《关于为新时代推动中部地区高质量发展提供司法服务和保障的意见》，围绕建设“美丽中国”国家目标，服务“十四五”规划、西部大开发新格局、中部地区高质量发展、共谋全球环境治理新格局等国家重大战略，推动相关区域环境司法体制机制改革，促进区域发展司法服务一体化建设。

（4）建立预防性公益诉讼司法规则，扩大环境司法保护范围。最高人民法院总结司法实践有益探索，发布《关于生态环境侵权案件适用禁止令保全措施的若干规定》，贯彻“预防为主”原则，明确规定生态环境侵权案件的诉前、诉中

禁止令的适用规则，为预防性公益诉讼提供依据；发布《关于审理侵害植物新品种权纠纷案件具体应用法律问题的若干规定（二）》，针对司法实践中种子保护新需求，从生物多样性保护角度建立证据规则、适用惩罚性赔偿，提升对种子、种业的保护力度。

## 2.典型案例指导环境司法服务“建设人与自然和谐共生的现代化”

2021 年，最高人民法院、最高人民检察院等共计发布 9 批 96 个典型案例，（见表 1-2）既包括整体性的典型案例，也专门发布了流域、生物多样性保护等重点领域案例，充分发挥典型案例的示范引领和规则补充功能。

表 1-2 2021 年发布的环境资源典型案例<sup>41</sup>

| 序号 | 文件名（件数）                                | 发布单位            | 时间          |
|----|----------------------------------------|-----------------|-------------|
| 1  | 长江流域生态环境司法保护典型案例（10）                   | 最高人民法院          | 2021 年 2 月  |
| 2  | 检察机关大运河保护公益诉讼检察专项办案典型案例（13）            | 最高人民检察院         | 2021 年 6 月  |
| 3  | 2020 年度人民法院环境资源典型案例（10）                | 最高人民法院          | 2021 年 6 月  |
| 4  | 红色资源保护公益诉讼典型案例（14）                     | 最高人民检察院、退役军人事务部 | 2021 年 6 月  |
| 5  | “公益诉讼守护美好生活”专项监督活动典型案例（13）             | 最高人民检察院         | 2021 年 9 月  |
| 6  | 生物多样性保护公益诉讼典型案例（14）                    | 最高人民检察院         | 2021 年 10 月 |
| 7  | “检察为民办实事”之检察机关依法惩治长江流域非法捕捞水产品犯罪典型案例（5） | 最高人民检察院         | 2021 年 11 月 |
| 8  | 黄河流域生态环境司法保护典型案例（10）                   | 最高人民法院          | 2021 年 11 月 |
| 9  | 第 31 批指导性案例（7）                         | 最高人民法院          | 2021 年 12 月 |

注：本表按典型案例发布时间排序。

（1）发布年度司法典型案例，引领环境司法规范发展。最高人民法院与中央广播电视总台共同主办“新时代推动法治进程十大案件——2021 年度”宣传活动，有效提升了典型案例价值和功能的社会认同度。<sup>42</sup>入选的“绿孔雀预防性

<sup>41</sup> 本表按典型案例发布时间排序。

<sup>42</sup> 姜佩杉：《“新时代推动法治进程十大案件——2021 年度”宣传活动启动》，载中华人民共和国最高人民法院网，<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-335001.html>，最后访问日期：2022 年 3 月 15 日。

保护公益诉讼案”（简称“绿孔雀案”），作为全国首例珍稀野生动植物保护预防性环境民事公益诉讼案件，为生物多样性的预防性诉讼提供了有益借鉴，对环境司法如何贯彻“保护优先、预防为主”的原则具有重要的指引作用。

（2）发布流域司法保护典型案例，推动流域司法健康发展。为深入推动流域生态保护，最高人民法院发布《长江流域生态环境司法保护典型案例》《黄河流域生态环境司法保护典型案例》，其中《长江流域生态环境司法保护典型案例》聚焦于长江流域生态环境保护最突出的水污染、非法采砂、野生动植物保护等案件类型，案例具有依法惩处非法捕捞行为、重点打击黑色利益链条、注重落实生态环境修复的特点，<sup>43</sup>《黄河流域生态环境司法保护典型案例》聚焦于落实最严格的水资源保护利用制度、加强黄河文化遗产保护、黄河流域生态环境高质量保护的案件类型，<sup>44</sup>展示了流域生态环境保护和高质量发展的司法保障水平。最高人民检察院发布《“检察为民办实事”之检察机关依法惩治长江流域非法捕捞水产品犯罪典型案例》，既有检察机关针对长江流域常见多发且危害较大的非法捕捞水产品犯罪依法从严打击的案件，也有因情节轻微作不起诉处理的案例，表明检察机关在从严惩治长江流域非法捕捞水产品犯罪的前提下，坚持以法治思维和法治方式办案，同时，案例也集中展现了检察机关坚持办理案件与修复生态并重的司法理念。<sup>45</sup>

（3）发布生物多样性保护典型案例，配合联合国生物多样性缔约国大会。最高人民法院发布《第31批指导性案例》，同时也是首批生物多样性保护专题指导性案例，涉及对绿孔雀、长江鳊鱼苗、砵磬、五小叶槭等濒危陆生、水生动植物以及森林、海洋、湖泊等野生动植物生存环境的保护，进一步强化生物多样性保护的司法力度。<sup>46</sup>最高人民检察院发布《生物多样性保护公益诉讼典型案例》，

---

<sup>43</sup> 《最高法发布10个长江流域水生态司法保护典型案例（附全文）》，载中国法官培训网，<http://peixun.court.gov.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=6&id=1803>，最后访问日期：2022年5月31日。

<sup>44</sup> 薄晨棣、李楠楠：《最高法发布一批黄河流域生态环境司法保护典型案例》，载人民网，<http://society.people.com.cn/n1/2021/1125/c1008-32291808.html>，最后访问日期：2022年5月31日。

<sup>45</sup> 薛应军：《最高检就“检察为民办实事”之检察机关依法惩治长江流域非法捕捞水产品犯罪典型案例答记者问》，载民主与法制网，<http://www.mzyfz.com/html/2204/2021-11-05/content-1531328.html>，最后访问日期：2022年5月31日。

<sup>46</sup> 《生物多样性保护专题指导性案例暨“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》，载中国法院网，<https://www.chinacourt.org/article/subjectdetail/id/MzAwNMjPM4ABAA.shtml>，最后访问日期：2022年5月31日。

围绕本土重要生物种群、栖息地、自然保护区的保护以及外来入侵物种的防治，聚焦物种多样性、生态系统多样性和遗传资源多样性，总结提炼生物多样性保护领域公益诉讼检察工作的有益经验，不断深化生物多样性保护公益诉讼检察工作。

47

（4）发布文化遗产、红色资源保护案例，拓展环境司法保护范围。最高人民检察院、退役军人事务部联合发布《红色资源保护公益诉讼典型案例》，展现了检察机关与地方政府以及文物保护、退役军人事务、环保、民政等部门加强协作配合、共同保护红色资源的经验成效，推动各地检察机关在红色资源保护工作中深入发挥公益诉讼检察职能。<sup>48</sup>最高人民检察院发布《检察机关大运河保护公益诉讼检察专项办案典型案例》，聚焦大运河沿线区域的生态环境改善、河道水系治理和文物、文化遗产保护，固化大运河保护公益诉讼检察专项办案活动的经验成果，深入推动大运河的系统治理和长效保护。<sup>49</sup>

“司法案例是经济社会发展的‘晴雨表’、社情民意的‘风向标’”。<sup>50</sup>最高人民法院、最高人民检察院发布的典型案例，不仅具有指导案件办理、规范案件裁判规则的重要功能，而且充分发挥了配合国家环境外交、积极参与全球环境治理作用，对于培育全社会的生态环境保护法治氛围、提升中国环境司法的国际影响力具有重要意义。

#### （四）环境司法队伍建设和司法理论研究向精深化发展

2021年，各级人民法院、检察院持续强化对环境司法队伍建设，加强专业培训，推动司法实务理论研究，促进理论与实践深度融合，建立环境司法审判支持队伍，不断提升环境司法能力。

---

<sup>47</sup> 《最高检发布生物多样性保护公益诉讼典型案例 深化生物多样性保护公益诉讼检察工作》，载中华人民共和国最高人民检察院网，[https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202110/t20211009\\_531433.shtml#1](https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202110/t20211009_531433.shtml#1)，最后访问日期：2022年5月31日。

<sup>48</sup> 《最高检和退役军人事务部联合发布红色资源保护公益诉讼典型案例 保护红色资源，弘扬革命文化》，载中华人民共和国最高人民检察院网，[https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202106/t20210627\\_522474.shtml#1](https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202106/t20210627_522474.shtml#1)，最后访问日期：2022年5月31日。

<sup>49</sup> 《大运河公益诉讼保护典型案例答记者问》，载中华人民共和国最高人民检察院网，[https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202106/t20210604\\_520360.shtml#3](https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202106/t20210604_520360.shtml#3)，最后访问日期：2022年5月31日。

<sup>50</sup> 罗书臻：《周强在最高人民法院司法案例工作推进会上强调 加强案例研究 提升司法能力和水平》，载中国法院网，<https://www.chinacourt.org/article/detail/2017/07/id/2938525.shtml>，最后访问日期：2022年5月31日。

## 1. 强化环境司法专门队伍建设

(1) 加强环境司法业务工作交流和司法人员培训。最高人民法院召开第三次全国法院环境资源审判工作会议，促进各地环境司法经验的共享和交流，贡献地方司法治理智慧。<sup>51</sup>最高人民法院环境资源审判庭与中华环境保护基金会联合主办中西部法官环境司法实务培训会，<sup>52</sup>河南省洛阳市中级人民法院召开全市法院环境资源审判业务培训暨工作座谈会，<sup>53</sup>福建省漳州市中级人民法院举行漳州生态环境技术调查官暨生态司法实务培训班，<sup>54</sup>以多种形式开展法官业务交流与培训，促进环境资源审判队伍办案能力和素质整体提升。

(2) 积极推进开展检察业务的培训工作。黑龙江省齐齐哈尔市检察院第八检察部和法律政策研究部联合举办控告申诉、法律政策研究业务培训班，培养提高检察人员的履职能力。<sup>55</sup>陕西省安康市汉滨区人民检察院制定《汉滨区人民检察院检察业务培训工作制度》，通过专家授课、业务讲堂、专题研讨等方式开展“深度培训”“按需培训”“常规培训”相结合的业务培训工作制度。<sup>56</sup>

(3) 组建专家库并出台相关规则，建设规范化的环境司法支持队伍。最高人民检察院制定实施《全国检察机关公益诉讼检察人才库管理办法（试行）》，建立全国公益诉讼检察人才库的管理和监督机制，保障入库人才的科学培养与使用，提升检察队伍的整体素质。<sup>57</sup>天津市高级人民法院联合生态环境局、司法局建立京津冀环境资源审判“智库”，并制定发布《环境资源审判专家库运行办法》，

---

<sup>51</sup> 刘牧晗、蔡传磊：《杨临萍出席第三次全国法院环境资源审判工作会议并讲话强调全面加强生态环境司法保护 开启环境资源审判工作新征程》，载中国法院网，<https://www.chinacourt.org/article/detail/2021/12/id/6427806.shtml>，最后访问日期：2022年4月2日。

<sup>52</sup> 李洋：《中西部法官环境司法实务培训班在甘举办 推动环境资源审判专业化专门化》，载法治甘肃网，<https://www.gsfbz.com/content-183-76142-1.html>，最后访问日期：2022年3月15日。

<sup>53</sup> 《全市法院环境资源审判业务培训暨工作座谈会召开》，载洛阳市中级人民法院网，<http://hnlyzy.hncourt.gov.cn/public/detail.php?id=10645>，最后访问日期：2022年3月15日。

<sup>54</sup> 漳州中院法培处、生态庭：《首次办班 48人参加——漳州举办生态技术调查官暨生态司法实务培训班》，载漳州市中级人民法院网，<http://fjzzzy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2021/07/id/6173296.shtml>，最后访问日期：2022年3月15日。

<sup>55</sup> 《黑龙江省齐齐哈尔市检察院：“四位一体”抓实检察业务培训，提升司法为民本领》，载人民法治网，<https://www.rmfbz.org.cn/contents/844/476812.html>，最后访问日期：2022年5月31日。

<sup>56</sup> 宋雯雯：《汉滨检察：强化检察业务培训 提升检察履职能力》，载安康市汉滨区人民检察院，[http://www.sn.jcy.gov.cn/akshbq/fljd/dxal/202103/t20210321\\_217458.html](http://www.sn.jcy.gov.cn/akshbq/fljd/dxal/202103/t20210321_217458.html)，最后访问日期：2022年5月31日。

<sup>57</sup> 王俊、吴立洋：《〈21世纪经济报道〉专访最高检第八检察厅厅长：探索以检察建议督促大型平台履行社会责任》，载中华人民共和国最高人民检察院网，[https://www.spp.gov.cn/zd gz/202203/t20220310\\_548728.shtml](https://www.spp.gov.cn/zd gz/202203/t20220310_548728.shtml)，最后访问日期：2022年3月15日。

<sup>58</sup>辽宁省沈阳市中级人民法院发布《沈阳市中级人民法院生态环境审判技术咨询专家库管理办法》，<sup>59</sup>银川铁路运输法院制定《银川铁路运输法院环境资源审判技术专家库管理和使用办法》，<sup>60</sup>规范专家库设置及管理。西安铁路运输中级法院聘任相关专业技术领域的领军人物或学术带头人组成专家库成员。<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> 参见吴玉萍：《天津：打造环境资源审判“天津品牌”》，载天津法院网，<https://tjfy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2021/05/id/6039413.shtml>，最后访问日期：2022年3月15日。

<sup>59</sup> 参见《矛盾多元化解机制+建立专家库，沈阳中院守护青山绿水生态环境司法保护再升级》，载沈阳市中级人民法院网，<https://syzy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2020/12/id/5687053.shtml>，最后访问日期：2022年3月15日。

<sup>60</sup> 王晓鹏：《银川铁路运输法院建立环境资源审判技术专家库 首批聘请21名专家》，载宁夏新闻网，[https://www.nxnews.net/zl/2021/fzzghxnx/wztt/202111/t20211124\\_7351900.html](https://www.nxnews.net/zl/2021/fzzghxnx/wztt/202111/t20211124_7351900.html)，最后访问日期：2022年5月31日。

<sup>61</sup> 参见《西安铁路运输中级法院建立环境资源审判技术专家库》，载陕西法院网，<https://sxfy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2018/03/id/3245429.shtml>，最后访问日期：2022年3月15日。

## 2.积极推动环境司法理论研究

(1) 环境司法实务研究成果大幅上升。课题组利用中国知网数据库，以“环境司法”为主题对 2021 年度发表的研究成果进行文献模糊检索，搜索到论文 280 篇，其中，硕士、博士论文 48 篇。（见图 1-2）研究主题集中分布在司法保护、环境司法、环境损害司法鉴定、污染环境罪、司法认定等方面。（见图 1-3）可以发现，环境司法的理论研究更加注重以中国环境司法实践或具体案件为研究对象，更注重对实践中出现的法律适用问题从法教义学角度进行反思，为完善环境法律适用方法、提炼司法规则、健全司法制度提供理论支撑。

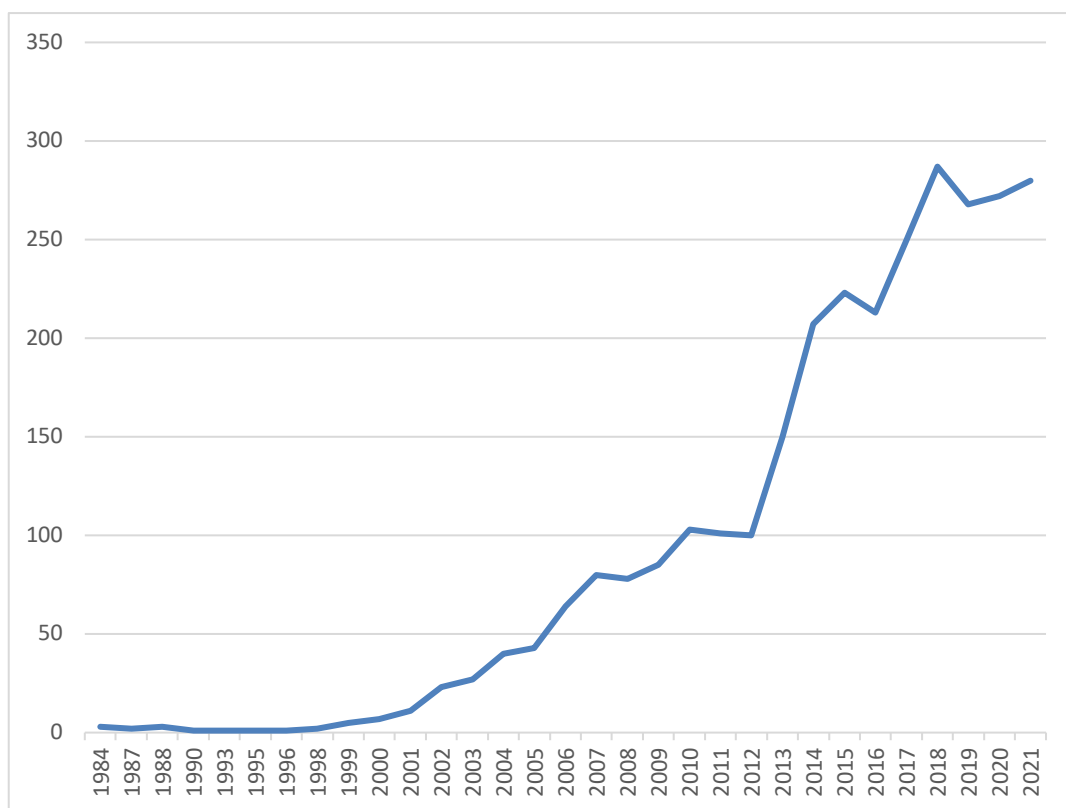


图 1-2 环境司法研究成果趋势

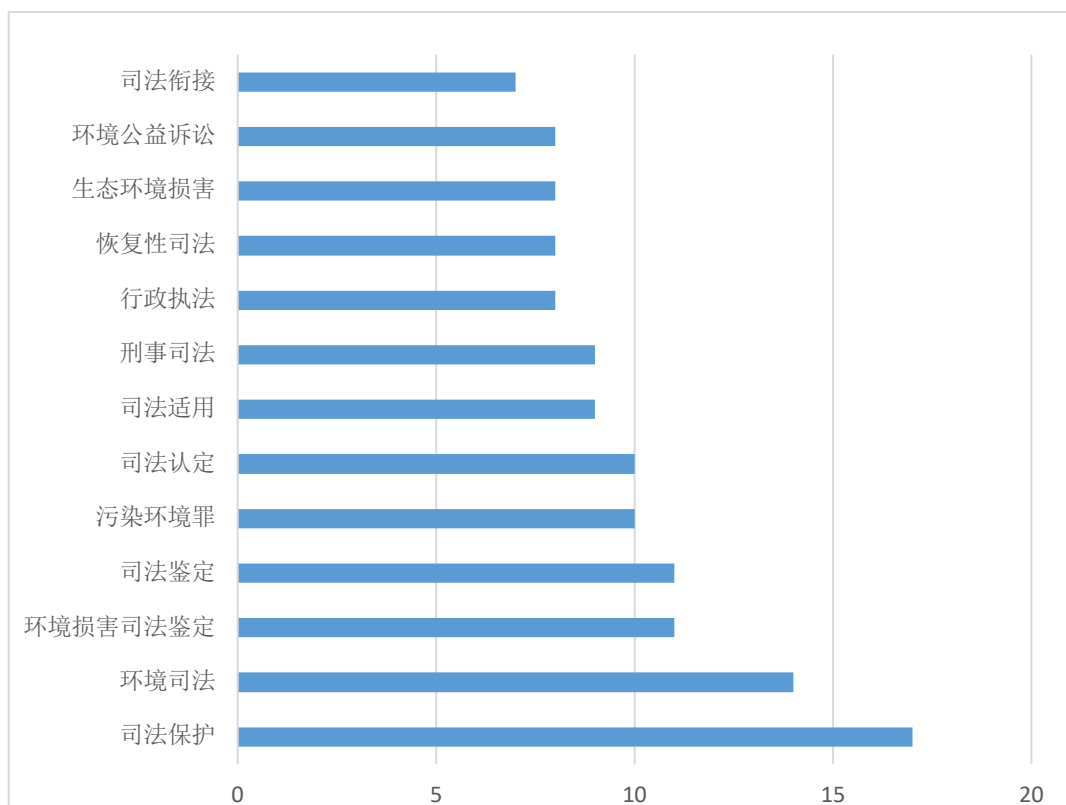


图 1-3 2021 年环境司法研究主要课题成果分布

(2) 理论与实践融合性丰富。最高人民法院环境资源审判庭、中国法学会环境资源法学研究会、国家法官学院《法律适用》编辑部继续举办“贯彻民法典绿色原则司法实践与理论研讨会”，深化民法典绿色规则的司法适用研讨。<sup>62</sup>最高人民法院环境资源审判理论研究中心（中国人民大学）基地承办“司法助力实现碳达峰碳中和目标专题研讨会”，围绕出台相关司法政策展开研讨。<sup>63</sup>最高人民检察院授予中国政法大学、郑州大学、西北政法大学、湘潭大学检察公益诉讼理论研究中心或研究院为检察公益诉讼研究基地，加深检察公益诉讼理论与实践探索的有机结合。天津市高级人民法院“环境资源司法实务研究中心”与天津大学签署战略合作协议，联合承担《京津冀协同发展背景下资源审判大数据研究分析》研究课题。<sup>64</sup>

### (五) 中国环境司法的国际国内影响力明显增强

2021 年，最高人民法院、最高人民检察院以构建具有中国特色和重要国际

<sup>62</sup> 刘哲：《杨临萍出席贯彻民法典绿色原则司法实践与理论研讨会强调 深入学习贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想 准确理解适用民法典绿色原则》，载《人民法院报》2021 年 12 月 23 日，第 1 版。

<sup>63</sup> 丁珈：《实现碳达峰碳中和目标 司法可以这样助力》，载最高人民法院官方百家号网，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1703616904764459766&wfr=spider&for=pc>，最后访问日期：2022 年 3 月 25 日。

<sup>64</sup> 吴玉萍：《天津：打造环境资源审判“天津品牌”》，载《人民法院报》2021 年 5 月 17 日，第 7 版。

影响力的环境司法体系为目标，向世界输出环境司法的“中国经验”，在全球环境治理中发出更多“来自中国的声音”，不断推动环境司法的“中国智慧”在世界环境保护领域崭露头角。

### 1. 设立环境司法外交主场，加大国际合作力度

(1) 举办世界环境司法大会，发出全球环境司法倡议。2021年5月26—27日，最高人民法院发起并主办的世界环境司法大会在昆明成功召开，来自27个国家最高法院、宪法法院、最高行政法院的院长或首席大法官、大法官以及地方法院法官，国际组织代表和驻华使节共计160余人参加会议。这是我国首次设立的大型环境司法外交主场，习近平主席向大会致贺信指出，中国坚持创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，全面加强生态环境保护工作，积极参与全球生态文明合作；照顾持续深化环境司法改革创新，积累了生态环境司法保护的有益经验。推动通过《世界环境司法大会昆明宣言》（简称《昆明宣言》），明确“公平、共同但有区别的责任及各自能力原则，保护和可持续利用自然资源的原则，损害担责原则”应对环境领域三大危机的三个基本原则；提出“预防性司法措施、恢复性司法措施、公益诉讼和多元化纠纷解决”环境司法四大措施；总结“司法能力专业化、信息技术智能化、交流合作国际化”三个环境司法着力点，共建“地球命运共同体”的国际共识。<sup>65</sup>

(2) 参与生物多样性公约缔约方第15次大会，向世界展示中国环境司法成就。绿孔雀案作为全球十大生物多样性案例之首以及中国司法领域唯一案例，入选联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会展览中国展区，为生物多样性特别是濒危物种的预防性保护提供中国环境司法智慧和方案。<sup>66</sup>

(3) 参与生态文明贵阳国际论坛，分享中国环境司法经验。贵州省高级人民法院和贵州省人民检察院参与外交部、自然资源部、生态环境部和贵州省人民政府等共同主办的“低碳转型绿色发展——共同构建人与自然生命共同体”国际论坛，向国际社会展示了中国生态文明建设的经验与成就，明确愿与各方共商推动绿色低碳转型之策、为构建人类命运共同体作出积极贡献的决心，进一步深化

---

<sup>65</sup> 杨临萍：《凝聚共识 发挥环境司法最大成效 聚同化异 携手促进环境法治发展——〈世界环境司法大会昆明宣言〉解读》，载《法律适用》，2021年第11期。

<sup>66</sup> 张聪：《中国司法在自然保护中具有不可替代作用》，载环境生态网，<http://www.eedu.org.cn/news/envir/homenews/202202/108229.html>，最后访问日期：2022年3月25日。

了国内外在生态保护和应对气候变化领域的合作与交流。<sup>67</sup>

2.讲好中国环境司法故事，贡献中国智慧与中国方案

（1）输出环境司法“中国经验”，展示环境司法显著成就。自 2019 年 4 月联合国环境规划署环境法数据库收录首批 10 件中国环境资源司法案例以来，2021 年，联合国环境规划署司法门户网站再次刊载 10 件中国环境资源司法案例和 2018 年、2019 年《中国环境资源审判》白皮书。<sup>68</sup>向世界展示中国环境司法改革、发展和不断进步，尤其是党的十八大以来中国对环境司法保护方面取得的巨大成就

（2）举办国际性研讨会，促进形成环境保护司法方案。2021 年 12 月 16 日至 17 日，最高检与欧洲环保协会共同举办“生物多样性保护暨预防性检察公益诉讼研讨会”，邀请来自联合国、欧盟、巴西等国际组织、国家以及中国的法官、检察官、环境执法机构、专家学者以及环境社会组织代表，通过典型案例分享生物多样性保护领域的最佳实践和成功经验，并就预防性、惩罚性原则在公益诉讼中的适用展开讨论。<sup>69</sup>分享中国环境司法经验，展示中国环境司法治理成效，凝聚环境司法共识，促进形成公平合理、合作共赢的环境保护司法方案，推动构建“地球生命共同体”。

3.着力提升环境资源审判白皮书的社会影响力

2021 年，全国各级人民法院发布环境资源审判白皮书 16 件。（见表 1-3）各种“白皮书”既全面总结各级法院的司法经验和治理成效，固化实践经验，提炼裁判规则；也面向社会以案说法、以数据释法，广泛宣传和普及环境法，不断提升环境司法的社会影响力、扩大辐射面。

表 1-3 2020 年全国法院发布环境资源审判白皮书情况<sup>70</sup>

|    | 序号 | 名称               | 发布单位   | 时间             |
|----|----|------------------|--------|----------------|
| 最高 | 1  | 《中国环境资源审判（2020）》 | 最高人民法院 | 2021 年 6 月 4 日 |

<sup>67</sup> 《低碳转型 绿色发展——共同构建人与自然生命共同体》，载贵阳改革网，<https://sg.guiyang.gov.cn/CMS/Show?cid=f4851f10-14ce-4317-bce1-3830bb5a2783>，最后访问日期：2022 年 3 月 25 日。

<sup>68</sup> 朱婧：《联合国环境规划署网站刊登 第二批中国环境资源司法案例和白皮书》，载《人民法院报》2021 年 11 月 21 日，第 1 版。

<sup>69</sup> 闫晶晶：《中国检察公益诉讼：讲好中国故事 深化国际合作——专访最高检检委会委员、第八检察厅厅长胡卫列》，载正义网，[http://news.jcrb.com/jsxw/2022/202203/t20220307\\_2374482.html](http://news.jcrb.com/jsxw/2022/202203/t20220307_2374482.html)，最后访问日期：2022 年 3 月 25 日。

<sup>70</sup> 本表数据通过网络等途径收集整理，由于搜索条件限制，可能存在疏漏。

|                |    |                                            |                     |                     |
|----------------|----|--------------------------------------------|---------------------|---------------------|
| 人民<br>法院       |    |                                            |                     |                     |
| 高级<br>人民<br>法院 | 2  | 《2020 年度江苏法院环境资源审判<br>工作白皮书》               | 江苏省高级人民法院           | 2021 年 6 月 3 日      |
|                | 3  | 《吉林环境资源审判白皮书（2020-<br>2021.4）》             | 吉林省高级人民法院           | 2021 年 6 月 4 日      |
|                | 4  | 《重庆法院环境资源审判白皮书<br>（2018-2021）》             | 重庆市高级人民法院           | 2021 年 6 月 4 日      |
|                | 5  | 《天津环境资源审判白皮书》                              | 天津市高级人民法院           | 2021 年 6 月 4 日      |
| 中级<br>人民<br>法院 | 6  | 《九江环境资源审判白皮书》<br>（2016-2020）               | 九江市中级人民法院和<br>瑞昌市法院 | 2021 年 3 月 1 日      |
|                | 7  | 《2020 年温州法院环境资源审判情<br>况报告》                 | 温州市中级人民法院           | 2021 年 5 月 31 日     |
|                | 8  | 《遵义环境资源审判工作白皮书<br>（2020 年 1 月—2021 年 3 月）》 | 遵义市中级人民法院           | 2021 年 6 月 4 日      |
|                | 9  | 《广州中院环境资源审判<br>（2015.02-2020.05）》          | 广州市中级人民法院           | 2020 年 6 月 4 日      |
|                | 10 | 《赣州环境资源审判白皮书（2018-<br>2021）》               | 赣州市中级人民法院           | 2021 年 6 月 4 日      |
|                | 11 | 《雅安环境资源审判（2020）》                           | 雅安市中级人民法院           | 2021 年 6 月 5 日      |
|                | 12 | 《德州法院环境资源审判白皮书<br>（2020-2021）》             | 德州市中级人民法院           | 2021 年 6 月 5 日      |
|                | 13 | 《海口海事法院 2018—2020 年海洋<br>环境资源审判白皮书》        | 海口海事法院              | 2021 年 6 月 8 日      |
| 基层<br>人民<br>法院 | 14 | 《芜湖法院环境资源审判白皮书》                            | 芜湖市中级人民法院           | 2021 年 12 月         |
|                | 15 | 《环境资源审判白皮书》                                | 绍兴市上虞区人民法院          | 2021 年 6 月 3 日      |
|                | 16 | 《吉林市昌邑区人民法院 2020 年度<br>环境资源审判工作白皮书》        | 吉林市昌邑区人民法院          | 2021 年 11 月 26<br>日 |

注：本表数据通过网络等途径收集整理，由于搜索条件限制，可能存在疏漏。

（1）环境司法白皮书持续展示中国环境司法的不断进步。从 2016 年开始，最高人民法院开始公开发布《中国环境资源审判》白皮书。每年的白皮书都会系统介绍和展示人民法院环境资源审判工作的开展情况和取得的成效，详细描述环境资源审判职能的发挥情况、环境资源审判机构的建设情况、环境资源审判机制

的探索情况、环境资源审判规则的完善情况以及环境资源审判司法专业能力的提升情况，向社会全面展示了全国法院系统环境司法工作在每一年所取得的成绩与进行的创新。

（2）环境司法白皮书覆盖范围不断扩大。随着江苏、吉林、重庆、天津等多个省市高级人民法院环境司法白皮书的分布，以及多个地区中级法院与基层法院环境司法白皮书的发布，表明环境司法白皮书覆盖范围不断扩大，越来越多地区法院开始深化环境司法审判工作情况的经验总结与亮点展示，对外通报各地区法院环境资源审判的工作情况，全面拓展了环境司法公开的广度和深度。

（3）环境司法白皮书的传播方式不断创新。环境司法白皮书在有效运用发布会等传统宣传方式方法的基础上，密切关注信息化时代传播方式发展的新动向和新趋势，传播的手段和传播方式不断创新和发展，在 CCTV 节目官网平台、网络新闻媒体、官方微信公众号、学术微信公众号平台等网络平台上以不同的形式进行传播。特别是 2016 年和 2017 年发布的白皮书英文版已于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。<sup>71</sup>

## 二、环境司法专业化稳健发展，案件质效不断提升

2021 年，全国法院共受理（即上一年度未结+本年度收案）环境资源一审案件数量为 297492 件，其中收案 277743 件，结案 265341 件。（见表 1-4）。其中环境民事案件、环境行政案件、环境刑事案件、环境公益诉讼案件、生态环境损害赔偿案件一审收案量分别为 175261 件、66469 件、36013 件、5267 件、169 件（受理<sup>72</sup>），分别同比增长 10.18%、23.42%、-4.33%、25.97%、131.50%。（见表 1-4）

表 1-4 2020 至 2021 年全国法院受理一审环境资源案件情况<sup>73</sup>

单位：件

|  | 2020 年 | 2021 年 |
|--|--------|--------|
|--|--------|--------|

<sup>71</sup> 《以最严格制度最严密法治保护生态环境——最高法发布环境资源审判白皮书、环境司法发展报告及年度环境资源典型案例》，载中国法官培训网，<http://peixun.court.gov.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=6&id=1577>，最后访问日期：2022 年 5 月 31 日。

<sup>72</sup> 由于 2021 年度生态环境损害赔偿案件无收案数据，此处用受理数据予以体现。

<sup>73</sup> 数据来源于最高人民法院环境资源审判庭统计，环境公益诉讼案件与生态环境损害赔偿案件包括在环境民事、环境行政和环境刑事案件之中，数量上不做加总。同时参见吕忠梅等：《中国环境司法发展报告（2020 年）》，人民法院出版社 2021 年版，第 20 页。

|            | 收案数    | 结案数    | 收案数     | 结案数    |
|------------|--------|--------|---------|--------|
| 环境资源民事一审案件 | 159070 | 162411 | 175261  | 167055 |
| 环境资源行政一审案件 | 53854  | 53092  | 66469   | 62826  |
| 环境资源刑事一审案件 | 37641  | 37783  | 36013   | 35460  |
| 环境公益诉讼案件   | 4181   | 3557   | 5267    | 4943   |
| 生态环境损害赔偿案件 | 73     | 62     | 169（受理） | 137    |
| 合计         | 250565 | 253286 | 277743  | 265341 |

### （一）环境侵权案件数量增长，《民法典》适用情况良好

据最高人民法院环境资源审判庭统计，全国法院 2021 年环境资源民事一审案件收案 175261 件，结案 167055 件，与去年相比，分别同比增长 10.18%、2.86%。

（见图 1-4）

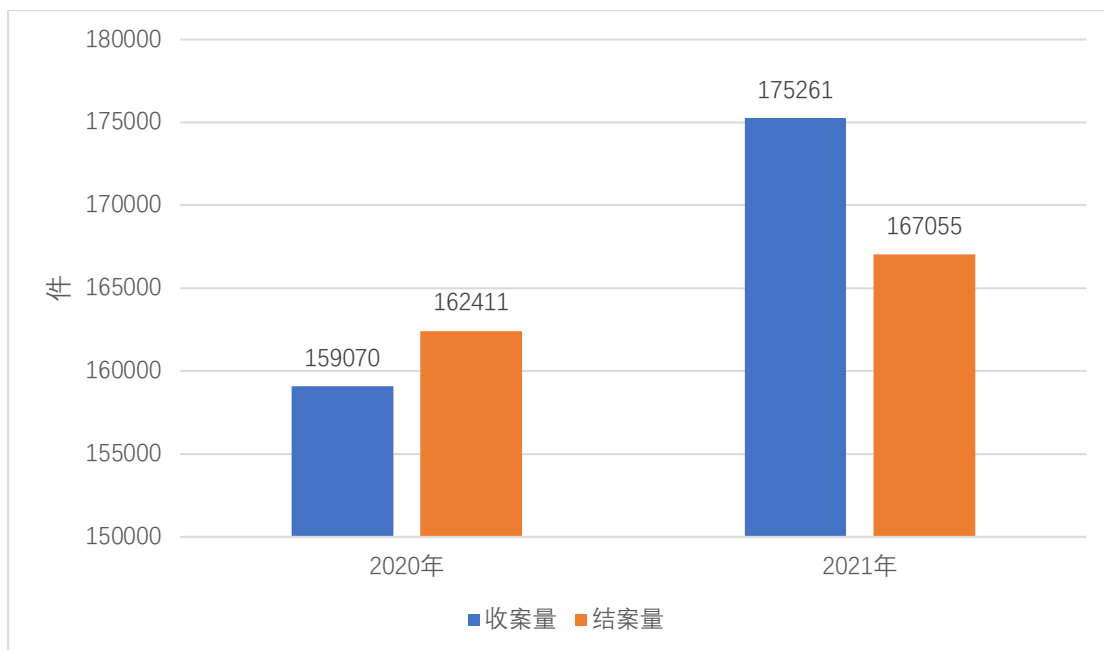


图 1-4 2020-2021 年全国环境资源民事一审案件数量<sup>74</sup>

与 2020 年相比，2021 年环境侵权案件在数量上明显增长，但地域分布、主体类型、污染行为类型等方面基本相同。《民法典》生效后，《最高人民法院适用〈中华人民共和国民法典〉时间效力的若干规定》的发布，根据民法典制定或修订相关司法解释，对《民法典》的准确合理适用、保障环境民事案件的审理质量和效率发挥了积极作用。

<sup>74</sup> 资料来源：最高人民法院环境资源审判庭统计。

经课题组对 220 份环境污染侵权案件判决书的整体观察和对 14 份适用惩罚性赔偿责任承担方式的环境侵权案件判决书的专门分析，<sup>75</sup>对环境民事审判情况得出如下基本结论。

第一，环境侵权案件的数量增长但地域分布不平衡。环境侵权案件在地域分布上呈“大部分省份增长，少部分省份持平或减少”的态势。其中，青海省环境侵权案件“从无到有”；上海、海南、甘肃、西藏、宁夏近两年均未检索到环境侵权案件。诉讼主体以自然人和企业为主，政府及相关部门、农民专业合作社、社会组织在环境侵权案件中占比极低。（见表 1-5）

表 1-5 2021 年环境侵权案件一审诉讼主体类型分布表

| 主体类型    | 原告  | 被告 |
|---------|-----|----|
| 自然人     | 115 | 19 |
| 企业      | 5   | 99 |
| 政府及相关部门 | 2   | 0  |
| 农民专业合作社 | 1   | 1  |
| 自然人、企业  | —   | 4  |

第二，《民法典》侵权责任编适用情况良好，“合作型”裁判方式正在形成。民法典侵权责任的“不完全规范”、需要环境法规范加以辅助的特征在案件中得到较好体现，民法规范与环境法规范的协同适用效果显现。《民法典》相关法条在判决书中大量适用于确认环境侵权责任的主体的确定、是否需要承担侵权责任、举证责任分配等方面；环境法律规范主要适用于行为违法性认定、补强相关法条适用的正当性、侵权行为性质认定等方面。以《民法典》侵权责任规范为判决依据、以环境法规范为事实认定标准和说理依据的裁判方式正在形成。

第三，环境侵权案件的污染类型呈现混合性特征。水污染类型案件依然是最常见的单一污染类型案件，占比 28.63%；混合污染型案件数量最多，占比 29.55%，其中大气污染类型的混合型案件出现频次最高；单一类型与混合类型的噪声污染案件出现频次亦处高位且与其他污染类型交叉混同发生。（见图 1-5）

<sup>75</sup> 详见《中国环境司法发展报告（2021）》分报告，刘超、陈梓铭：《2021 年环境侵权案件的系统审视与争点解析》。

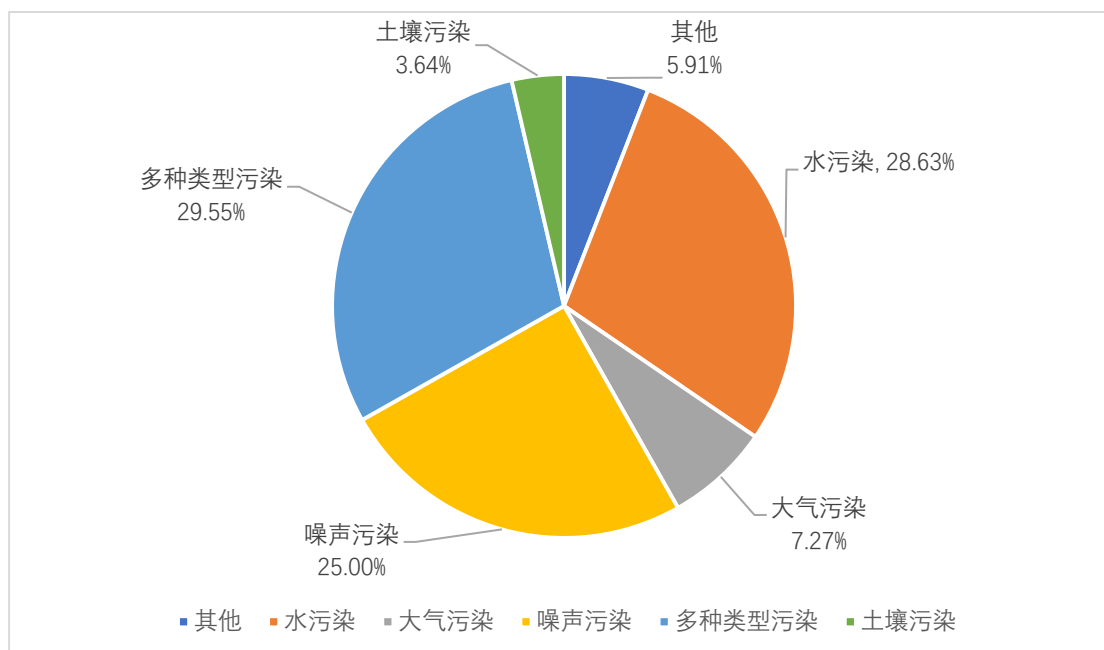


图 1-5 2021 年环境侵权案件污染类型

第四，环境侵权案件的责任形式分布相对集中，以赔偿损失、消除影响、停止侵害和排除妨碍为主，其中赔偿损失适用最为常见，占比 55.0%。（见图 1-6）在噪声污染案件的责任承担方式上，出现了消除影响与赔偿损失出现合并适用的情形，体现出噪声污染侵权的特征。与此同时，环境侵权案件中的原告完全胜诉率不高，为 8.18%；部分胜诉率较高，为 54.55%，值得关注和分析原因。（见图 1-7）

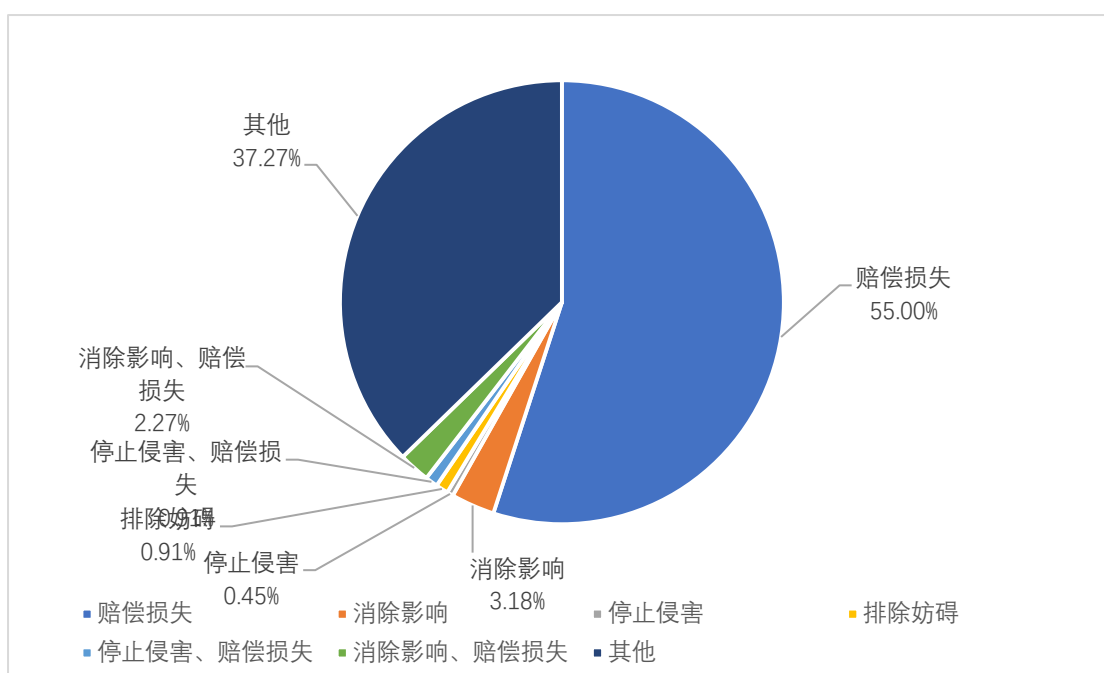


图 1-6 2021 年度环境侵权案件责任承担方式

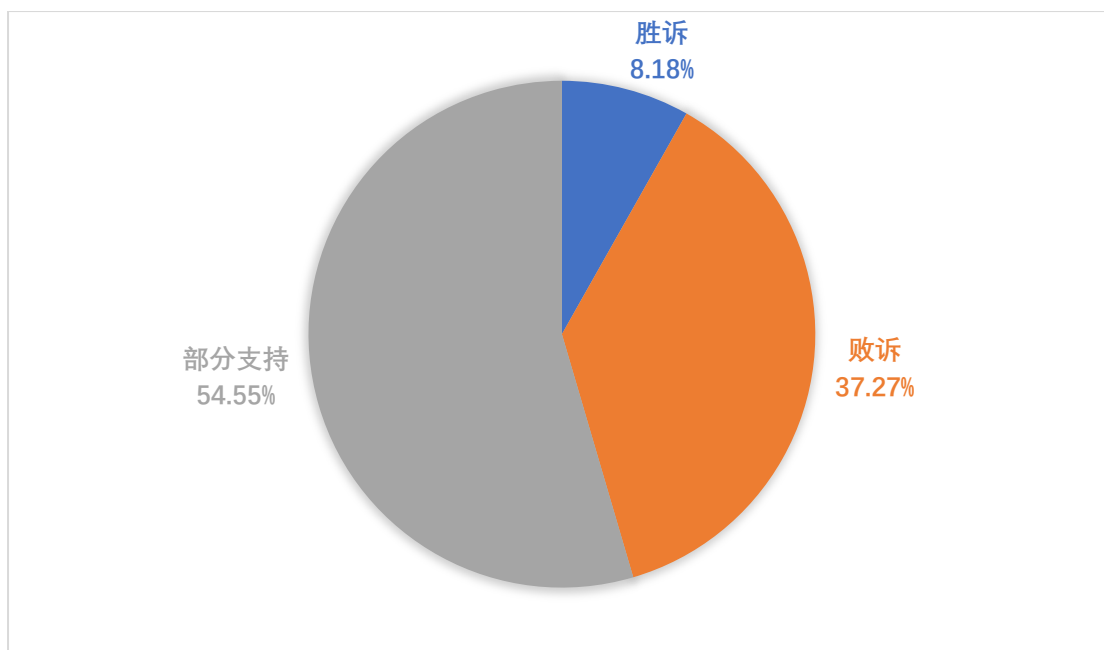


图 1-7 2021 年度环境侵权案件被侵害方败诉情况

第五，惩罚性赔偿的法律适用有待统一规范。《民法典》第 1232 条规定的环境侵权惩罚性赔偿方式开始适用，从对已检索到的 14 份判决书的分析看，具体案件中对惩罚性赔偿的裁判存在着适用范围不明确、构成要件认定失当、赔偿金计算基准与最高倍数限制认定标准模糊、溯及力认定标准不统一等风险，亟待通过司法解释加以明确和规范，促进环境司法治理功能的进一步发挥。

## （二）环境行政案件的特征开始显现，司法实质性审查有待提升

据最高人民法院环境资源审判庭统计，全国法院 2021 年环境资源行政一审案件收案 66469 件，结案 62826 件，与去年相比，收案量与结案量同比增长 23.42%、18.33%。（见图 1-8）

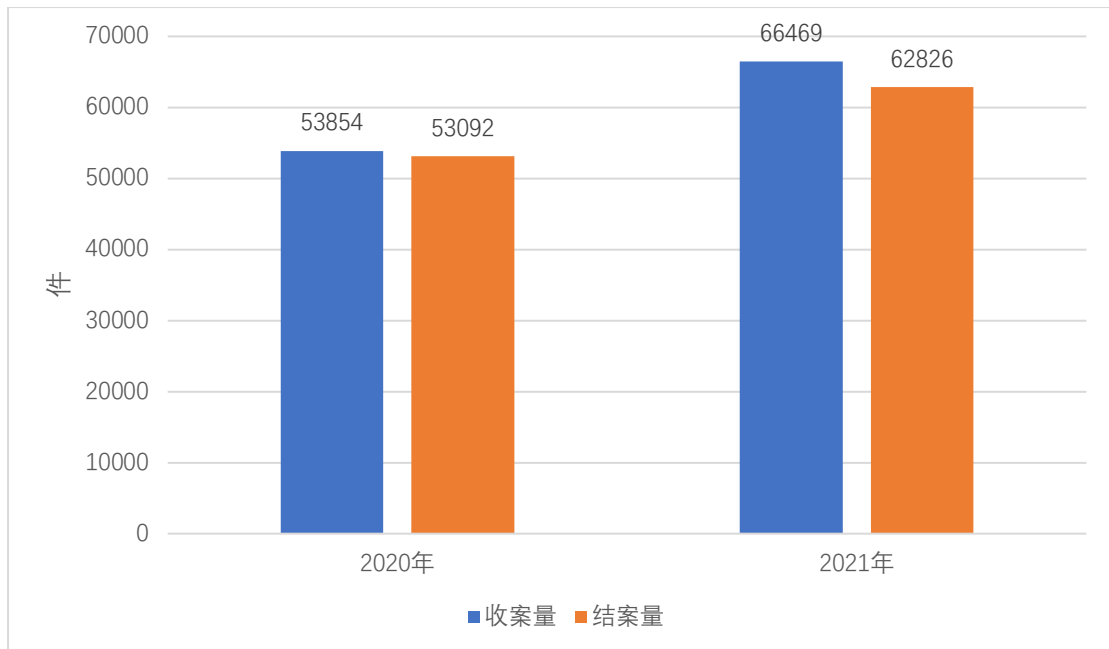


图 1-8 2020-2021 年全国环境资源行政一审案件数量情况<sup>76</sup>

随着“三审合一”审判模式的推进，环境行政案件归口至环境资源审判庭审理成为普遍趋势，促进了环境行政案件的审理更好体现生态环境特征和贯彻保护优先理念、回应社会现实需求，实现诉讼初衷。但囿于现行法律制度构筑的事后救济型行政诉讼体系，环境行政诉讼的预防性功能难以有效发挥。体现“保护优先，绿色发展”理念，以实质性司法审查为主的环境风险预防性行政诉讼体系亟待建立。

经课题组对 1204 份环境行政裁判文书的分析，并对环境行政诉讼中的二审改判案件进行重点观察，得出以下结论。<sup>77</sup>

第一，环境行政案件的地域分布和类型特征明显。环境行政案件数量在地域分布上由西向东逐渐增长，（见图 1-9）呈现与东西部经济结构和社会发展水平的正相关性，其中，西藏自治区未出现过环境行政案件。各类案件中，行政处罚、行政强制、行政复议占比较高，是环境行政案件的主要类型。（见图 1-10）

<sup>76</sup> 资料来源：最高人民法院环境资源审判庭统计。

<sup>77</sup> 详见《中国环境司法发展报告（2021）》分报告，王雅琪、王生珍、袁明：《环境行政诉讼的样态描述与重点解读》。

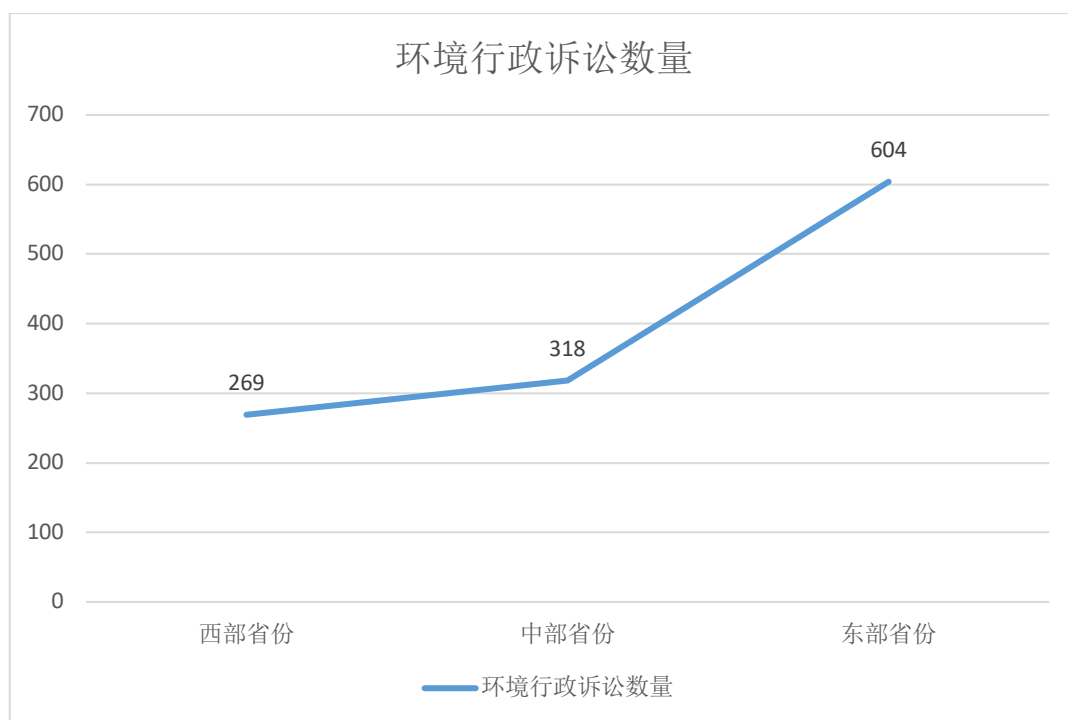


图 1-9 2021 年西部、中部、东部省份环境行政案件数量趋势图

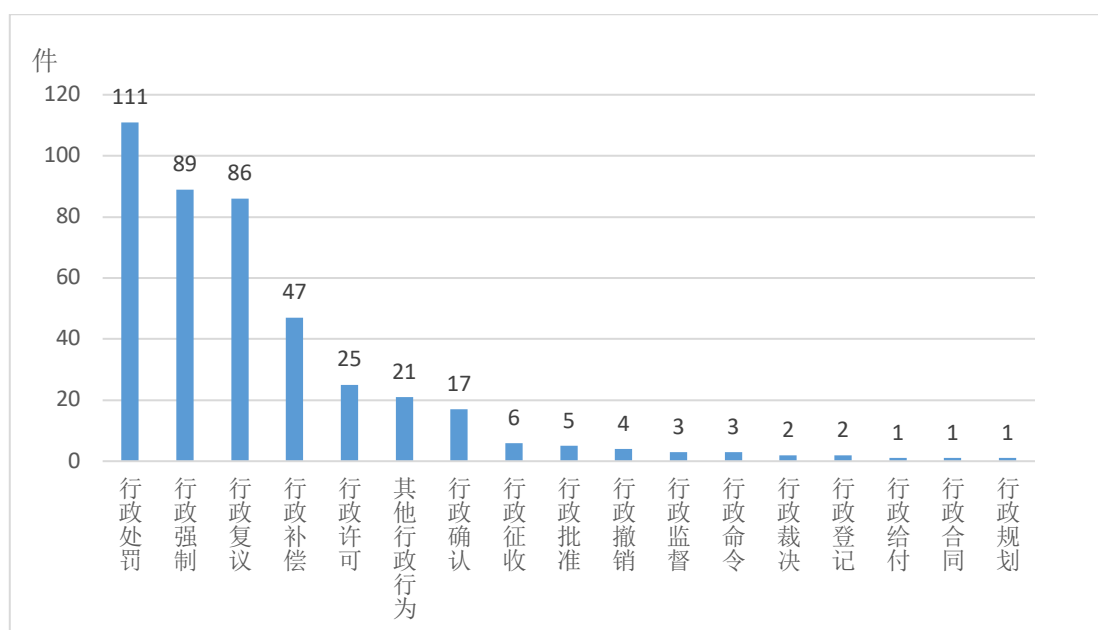


图 1-10 按行政行为划分的环境行政案件类型分布

第二，环境行政案件几乎全部适用普通程序审理且上诉率高，体现出环境行政争议复杂程度高、审理难度大的特点。在审理程序上，环境行政案件适用普通程序审理的高达 99%，简易程序适用率极低。在审理级别上，一审案件由中级人民法院受理率达 55.81%，且上诉率达 61.3%。（见图 1-11）在诉讼请求上，实体性纠纷多于程序性纠纷，调解率极低。

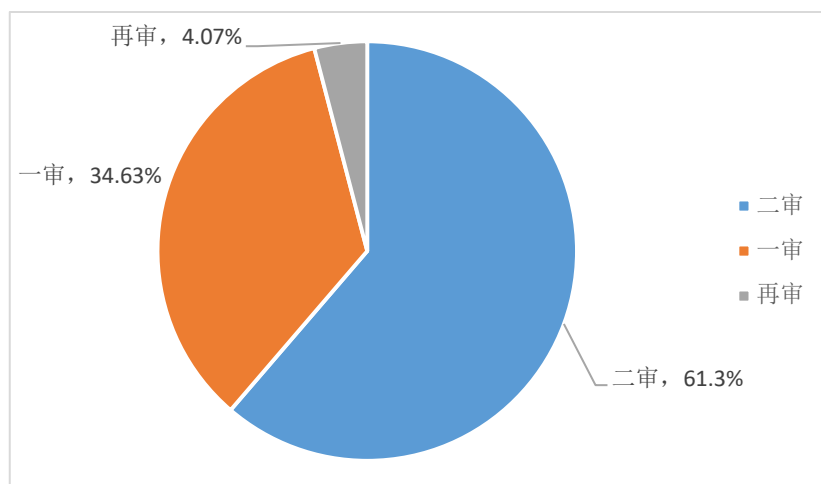


图 1-11 2021 年环境行政诉讼案件不同审级案件数量占比

第三，环境行政案件审判的方式有待改革。环境行政争议涉及大量的生态环境保护专业性问题，而且可能牵涉相关民事、刑事、公益诉讼案件，需要法官在因果关系认定、损害结果鉴定、法律责任承担方式判定等方面具有不同于传统行政审判的专业知识背景和司法能力。但根据检索分析，环境行政案件中极少运用专家辅助人等环境案件审判的常用方法，这可能影响案件裁判的科学性、公正性。此外，《关于行政案件案由的暂行规定》的落实存在一定滞后现象，适用传统案由的情况比较突出。

第四，环境行政案件的实质性审查有待提升。通过对二审改判案件的重点观察，行政赔偿、行政强制、行政处罚案件的二审改判率较高，其中行政赔偿案件改判数量最多，占比 42.50%。（见图 1-12）行政补偿争议多围绕环保拆迁、排污处罚与行政监管中“是否应予赔偿、如何界定具体赔偿范围、如何计算赔偿金额”等问题展开。这些争议必然涉及生态环境保护理念、生态环境保护专业知识在审查环境行政行为时的运用，若因环境案件的复杂性导致法官采取尊重行政决策的谨慎态度，可能导致实质性审查不足，影响案件审判质量。

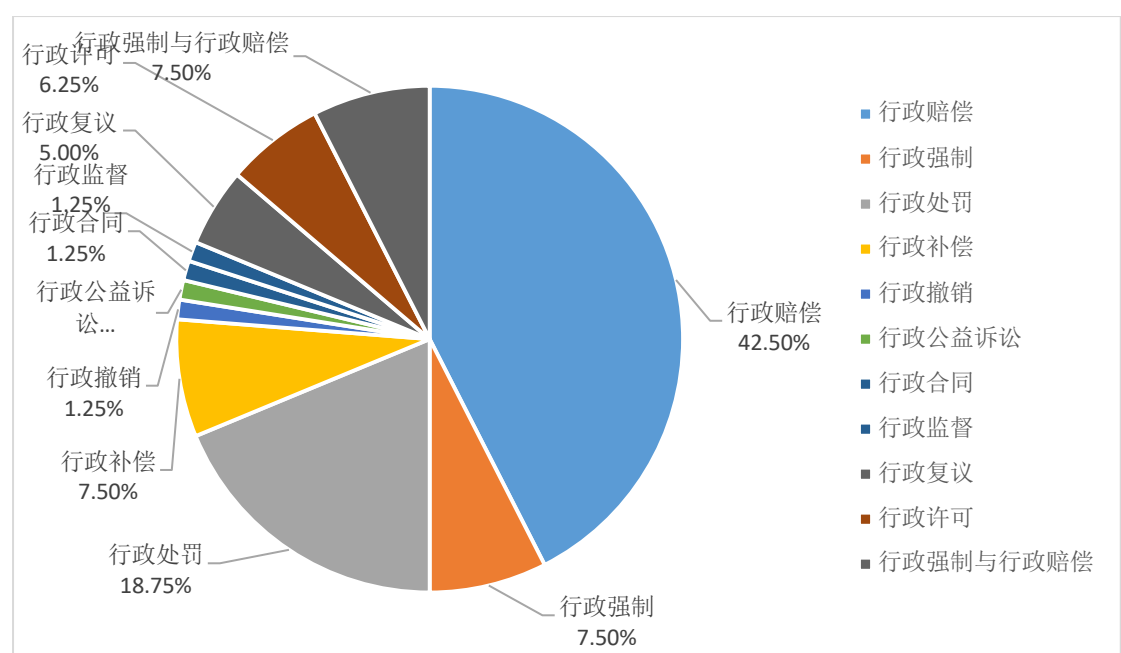


图 1-12 2021 年环境行政诉讼中二审改判的案件类型分布

### （三）生态环境犯罪刑事案件数量大幅下降，社会治理效果彰显

据最高人民法院环境资源审判庭统计，全国法院 2021 年环境资源刑事一审案件收案 36013 件，结案 35460 件，与去年相比，收案量与结案量同比下降 4.33%、6.15%。（见图 1-13）

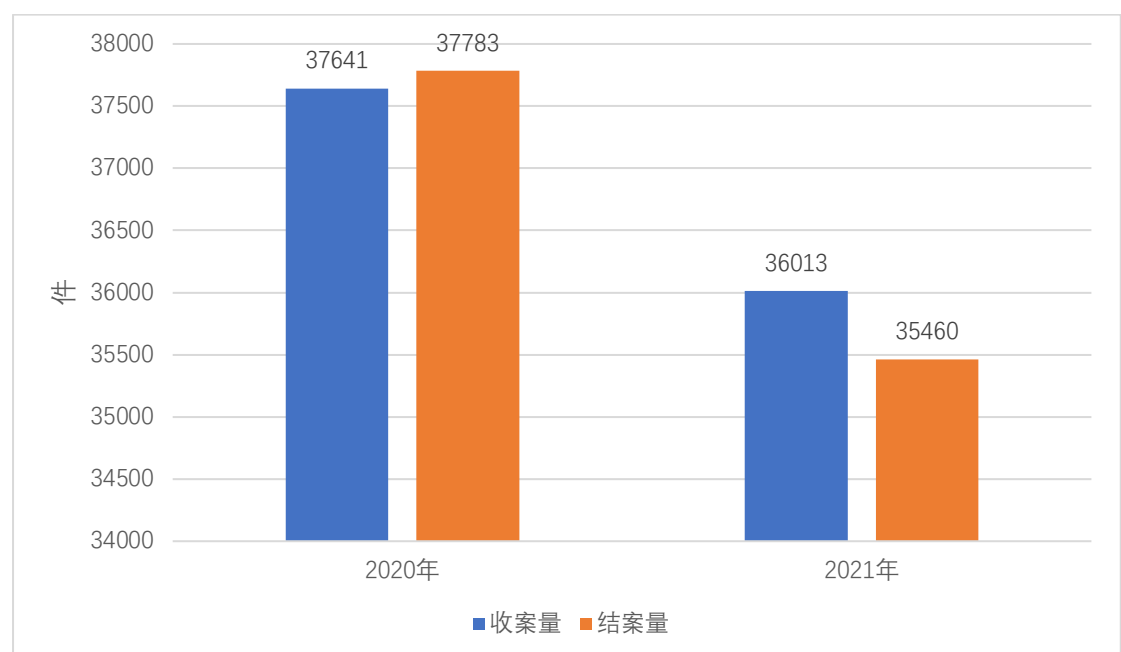


图 1-13 2020-2021 年全国环境资源刑事一审案件数量情况<sup>78</sup>

总体上看，环境刑事案件数量呈现普遍下降态势，生态要素的富集程度与自

<sup>78</sup> 资料来源：最高人民法院环境资源审判庭统计。

然资源禀赋以及人口等自然指标仍然是影响生态环境犯罪刑事案件数量的主要变量因素。客观上，新冠疫情的持续和严格的防控措施对破坏生态环境的行为有一定抑制作用，降低了相关生态环境犯罪的发生。主观上，经过近年来不断加大刑事法律手段在生态环境保护领域的运用，对于遏制和预防犯罪也发挥了积极作用，也体现了环境刑事案件质量提升的社会效果。

经课题组对 2021 年度 7076 件环境资源刑事一审裁判文书的分析，从案件的整体数量、地域分布、分罪名统计、案件质量等角度，观察到环境刑事审判的一些新情况。<sup>79</sup>

第一，全国生态环境刑事案件普遍下降，地域分布与案件类型关联性强。整体上看，2021 年度全国生态环境一审审结案件数量相较过去几年有巨大落差。

（见图 1-14）在地域分布上，广西、湖南、云南、江西等生态环境要素富集省份的生态环境犯罪刑事案件数量居于前列；吉林、辽宁、山东省份的案件数量在全国排行中有较大程度的前移；西藏、海南、北京、天津等省区案件数量仍维持在较低区间。（见图 1-15）

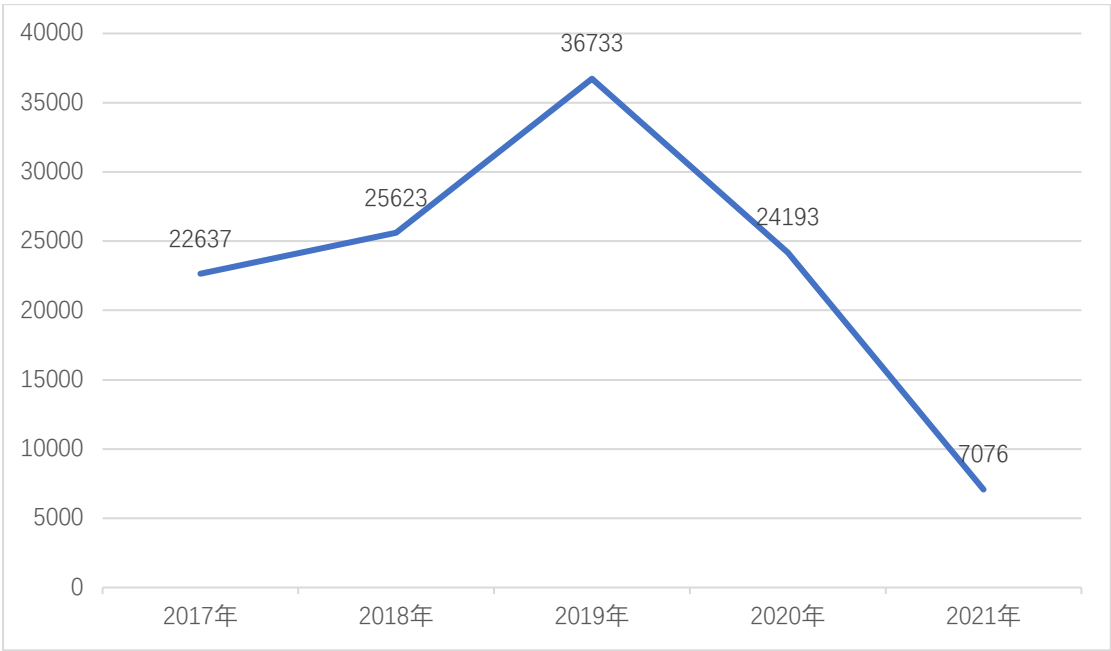


图 1-14 2017-2022 年全国生态环境犯罪一审审结案件数量<sup>80</sup>

<sup>79</sup> 详见《中国环境司法发展报告（2021）》分报告，焦艳鹏：《2021 年度我国生态环境犯罪刑法惩治分析》。  
<sup>80</sup> 数据源于中国司法大数据研究院。

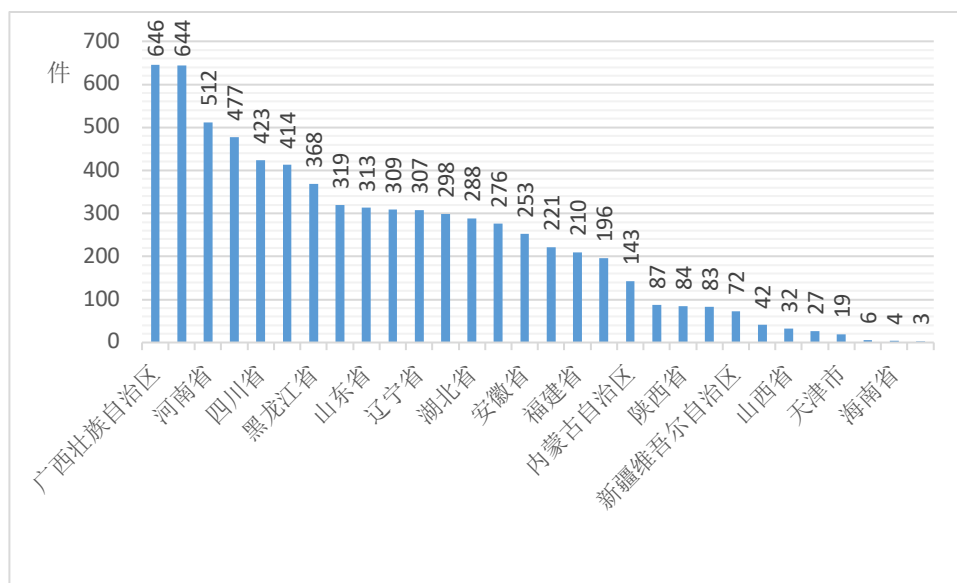


图 1-15 2021 年生态环境犯罪一审案件数量及分省区分布图

第二，污染环境罪的发案率与经济发展程度呈现高度相关性。虽然 2021 年度法院审结的污染环境犯罪案件数量剧烈下降，但山东、江苏、广东、河北、河南等经济大省的污染环境犯罪案件数量仍居于前列。值得注意的是，近年来，安徽、湖南、山西等中部省份案件数量增长较快，与经济结构和发展阶段呈现正相关。（见图 1-16）

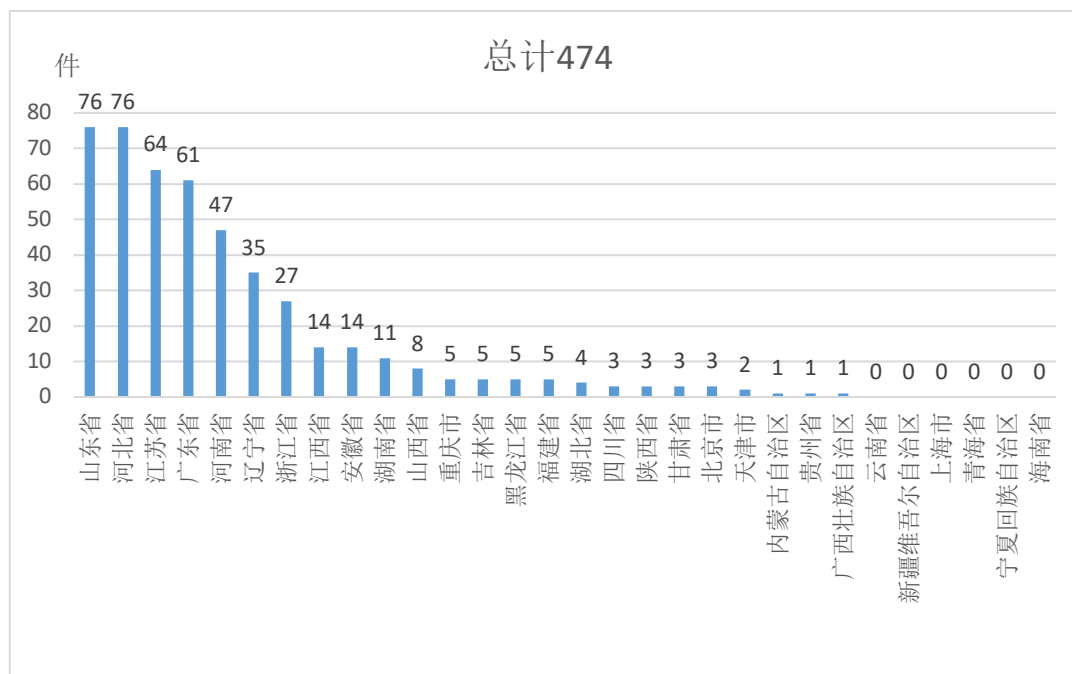


图 1-16 2021 年度我国污染环境罪案件审结数量省区分布图

第三，生态环境犯罪呈现明显的属地依赖性。生态环境犯罪案件涉及动植物、水产品、林木、矿产、土地等多种严重破坏生态资源的行为，表现出与自然资源

富集地周边的居民生产、生活活跃度具有直接相关性。其中非法捕捞水产品罪、滥伐林木罪、非法狩猎罪、非法采矿罪、非法占用农用地罪的案件数量分别为1475件、1475件、1073件、783件、713件，占据着总量的前五，占比高达78.01%。

（见图 1-17）

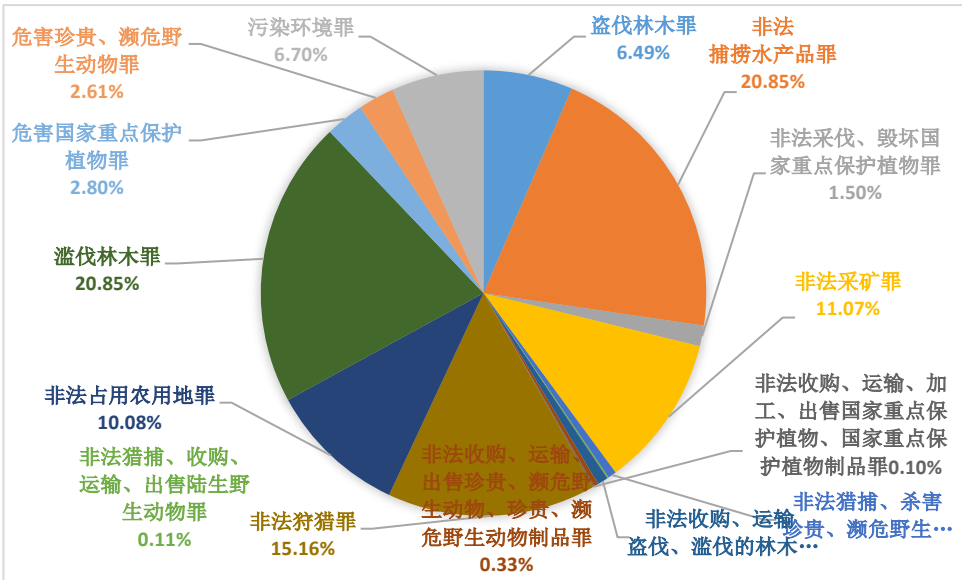


图 1-17 2021 年环境刑事案件类型分布<sup>81</sup>

第四，生态环境刑事案件社会治理效果较为显著。各地司法机关不断探索生态环境犯罪案件的审理工作规范化，提升刑事审判在优化社会治理中的效果，推动高质效审判的生态环境犯罪案件成为推动社会治理的参照。2021 年，最高人民法院发布《长江流域生态环境司法保护典型案例》，包括刑事案件 2 件、刑事附带民事公益诉讼案件 6 件，表明了司法系统以零容忍态度严厉打击非法捕捞犯罪活动的态度与决心；<sup>82</sup>最高人民检察院发布《“检察为民办实事”之检察机关依法惩治长江流域非法捕捞水产品犯罪典型案例》，体现了检察机关以法治思维和法治方式惩治流域非法捕捞水产品犯罪的决心，在社会引起了极大的反响，真正实现了政治效果、社会效果和法律效果相统一。

#### （四）环境公益诉讼健康发展，预防性功能逐渐强化

据最高人民法院环境资源审判庭统计，全国法院 2021 年环境资源公益诉讼案件收案 5267 件，结案 4943 件，收案量与结案量同比增长 25.97%、38.97%。

<sup>81</sup> 课题组所搜集环境保护犯罪罪名当中，非法处置进口的固体废物罪、非法引进、释放、丢弃外来入侵物种罪、破坏性采矿罪、破坏自然保护地罪、擅自进口固体废物罪等犯罪并未发生，故不做统计。

<sup>82</sup> 《最高法发布 10 个长江流域水生态司法保护典型案例（附全文）》，载中国法官培训网，<http://peixun.court.gov.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=6&id=1803>

（见图 1-18）

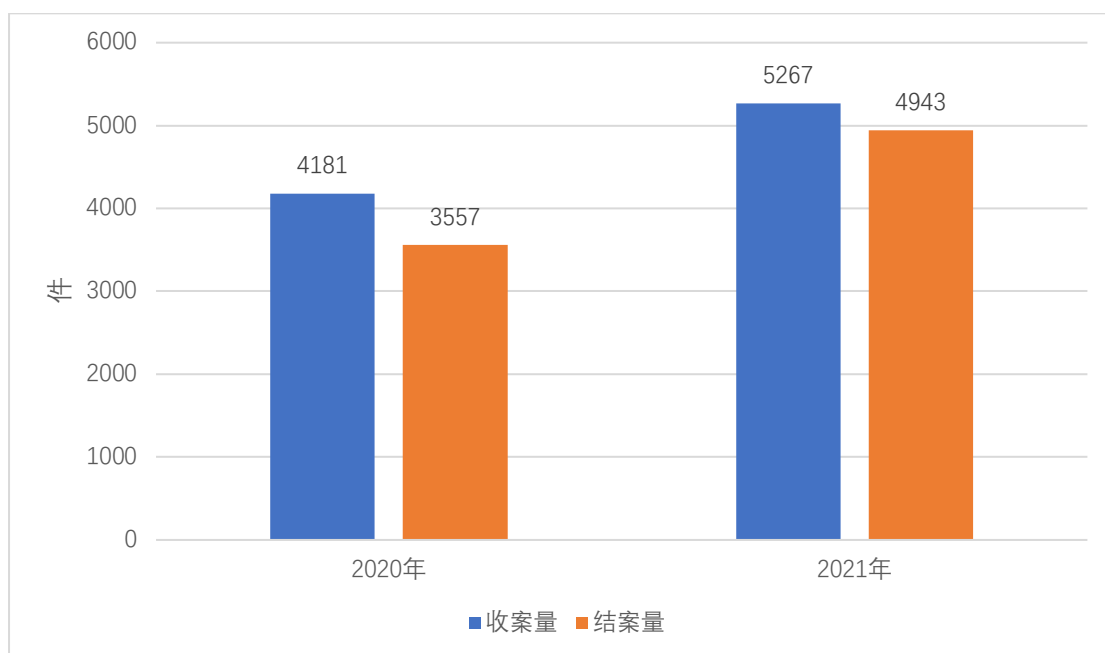


图 1-18 2020-2021 年全国环境资源公益诉讼案件数量情况<sup>83</sup>

总体上看，环境公益诉讼规则体系已相对成熟，环境公益诉讼的指导性案例和典型案例的功能更加凸显，司法实践发展健康平稳。尤其是在自然生态保护领域，公益诉讼在贯彻预防为主原则，促进生态修复、提升环境治理效果等方面发挥了越来越重要的作用。公益诉讼裁判方式、执行方式改革创新持续推进，专业化水平和能力持续提升。

经课题组对 2021 年度公益诉讼裁判文书以及最高人民法院、最高人民检察院 2015-2021 年发布的典型案例及指导性案例的梳理，全面分析和系统地观察了环境公益诉讼的运行现状和发展趋势，得出如下结论。<sup>84</sup>

其一，环境公益诉讼案件类型呈现出“民重行轻”的特点。2021 年，全国环境公益诉讼案件数量持续增长。从案件类型看，环境刑事附带民事公益诉讼案件数量占比达 89%，民事公益诉讼、行政公益诉讼占比不高，环境刑事附带民事公益诉讼案件“一支独大”。（图 1-19）

<sup>83</sup> 资料来源：最高人民法院环境资源审判庭统计。

<sup>84</sup> 详见《中国环境司法发展报告（2021）》分报告，陈海嵩、胡攀、姜闻远：《我国环境公益诉讼的现状检视与趋势分析》。

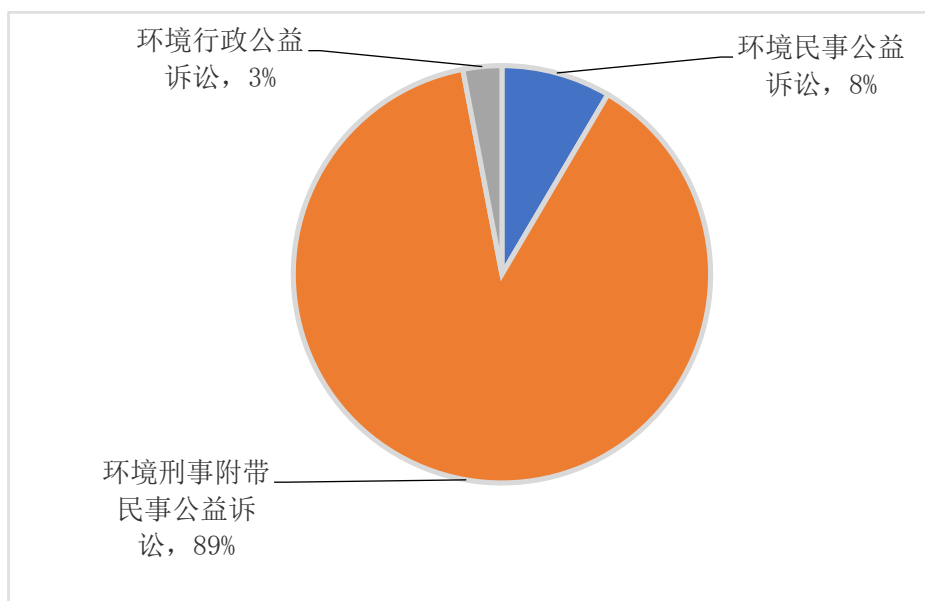


图 1-19 2021 年各类环境公益诉讼数量占比

其二，环境公益诉讼案件分布呈现出“东南多，西北少”的状况，地域差异依然存在。从省级分布来看，31个省域（自治区、直辖市）均有环境公益诉讼案件，但各个省域的环境公益诉讼案件分布广而不均衡。其中，江苏、浙江、安徽、山东、湖南、广东、广西、四川、贵州九个省份的环境公益诉讼案件数量均在 70 件以上，约占全国环境公益诉讼案件总量的 57.3%，北京、天津、海南、新疆、西藏、青海、宁夏七个省份的环境公益诉讼案件数均在 10 件以下，案件总量仅为 26，约占全国环境公益诉讼案件总量的 1.56%。（图 1-20）

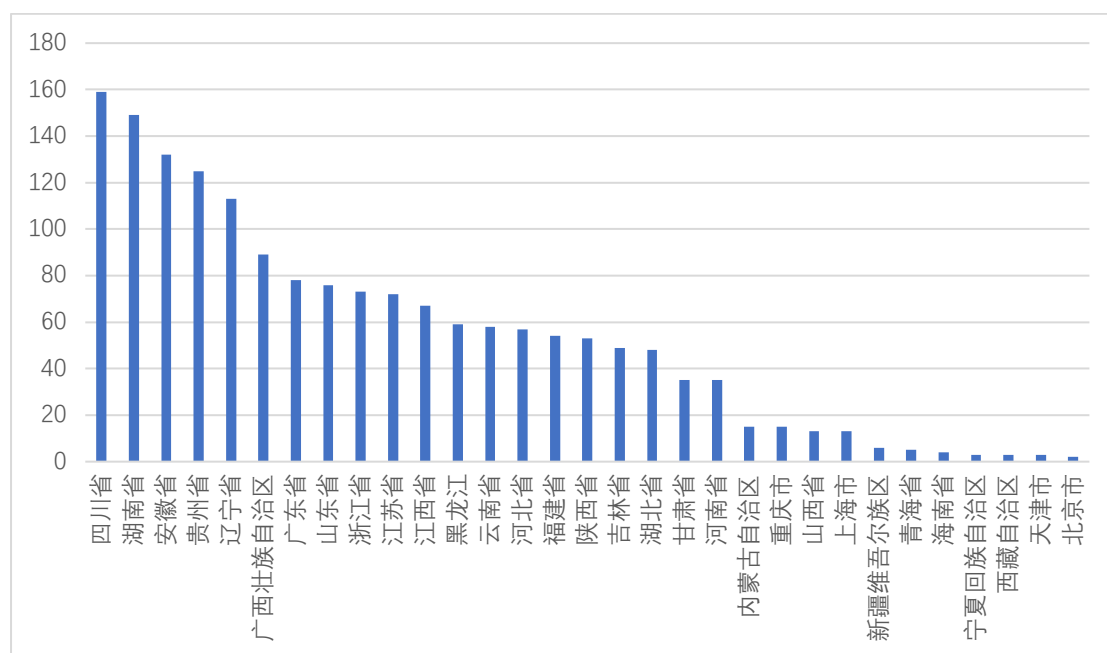


图 1-20 2021 年全国环境公益诉讼审结案件分省区数量图

其三，环境公益诉讼的预防性功能增强。在治理手段上，禁止令、惩罚性赔偿出现在环境公益诉讼中的适用中，环境公益诉讼呈现出手段多样使用的治理局面，这有力增进了公益诉讼参与环境治理的能力与效果。检察建议被大范围应用于诉前程序之中，有效推动了行政机关自我纠错、依法行政，自 2015 年以来“两高”公布的 118 件环境公益诉讼案例中，以检察建议并有效解决问题的案例有 20 件，占比 16.95%。（图 1-21）

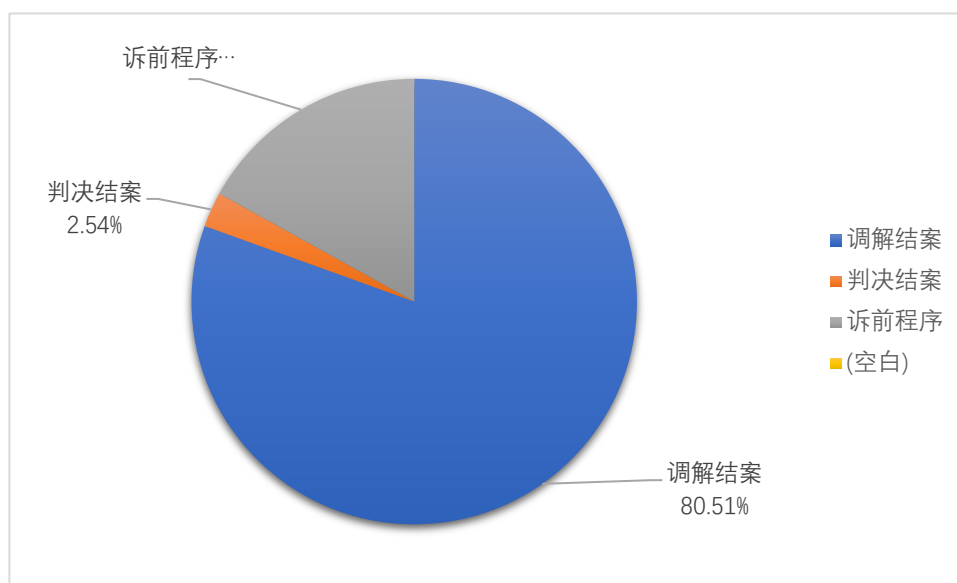


图 1-21 环境公益诉讼典型案例中不同程序的占比分布

#### （五）生态环境损害赔偿案件稳中有升，法律适用相关问题有待明确

2021 年是推进生态环境损害赔偿制度改革第六年，《民法典》侵权责任编的相关规定，为生态环境损害赔偿诉讼提供了实体法依据，解决了生态环境损害赔偿诉讼的基础性问题，意义重大。客观地看，《民法典》的原则性规定仍不足以解决生态环境损害赔偿诉讼的诸多实践难题，迫切需要进行相关配套立法，从环境法上解决生态环境损害赔偿诉讼的制度设计问题。

经课题组对检索到的 74 份裁判文书进行了全面分析，从生态环境损害赔偿诉讼与生态环境损害赔偿行政磋商衔接等方面进行观察，得出如下结论。<sup>85</sup>

其一，整体上，生态环境损害赔偿案件稳中有升。从行使主体来看，县、区级人民政府及其指定的部门提起的生态环境损害赔偿诉讼最多，说明行使主体从省、

<sup>85</sup> 详见《中国环境司法发展报告（2021）》分报告，冀鹏飞、欧恒：《生态环境损害赔偿诉讼的探索发展与实践检视：以责任制度为中心》。

市级政府向县区级下沉。从义务主体来看，以自然人为赔偿磋商义务人与诉讼被告<sup>86</sup>的案件共 46 件，占比 65%，体现了生态损害赔偿的精细化发展方向。（见图 1-22）

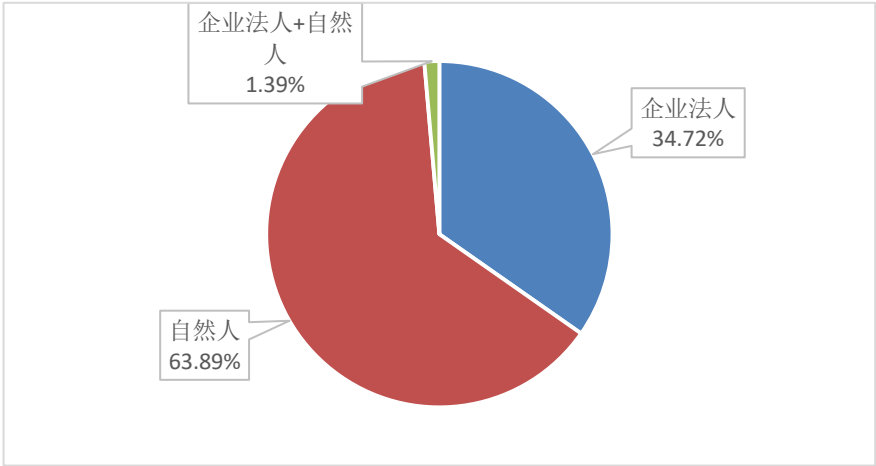


图 1-22 2021 年生态环境损害赔偿磋商赔偿义务人与诉讼被告的类型分布

其二，赔偿主体履行生态环境损害赔偿责任情况良好。磋商成为认定生态环境损害赔偿责任的主导程序，磋商结案的案件占比逐年上涨，在案件数量和履行情况方面均占优势。（见图 1-23）在审理的 71 件案件中，运用磋商程序确定生态环境赔偿责任的案件 67 件，占比高达 94.37%。磋商成功但未申请司法确认的案件 41 件，占 57.75%；磋商成功且申请司法确认的案件 26 件，占 36.62%；磋商失败，欲通过诉讼程序确定生态环境损害赔偿责任的案件仅 4 件，占 5.63%。（见图 1-24）

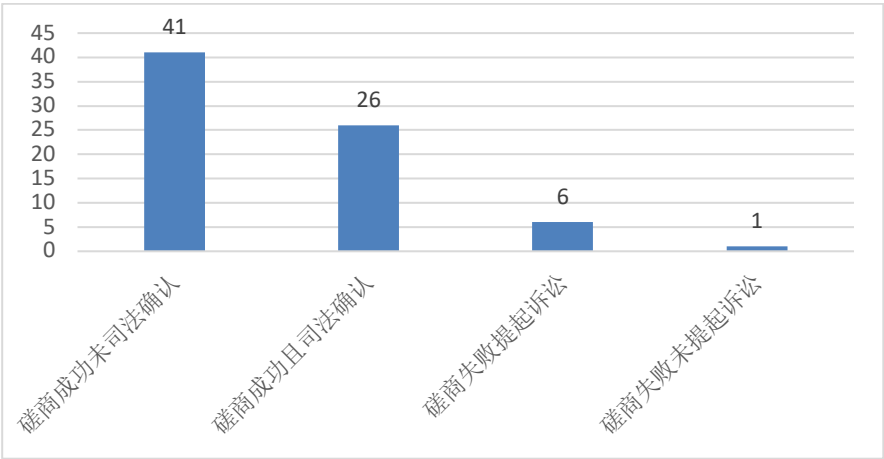


图 1-23 2021 年生态环境损害赔偿案件程序分布

<sup>86</sup> 磋商和诉讼共同构成生态环境损害赔偿制度，因此二者在提起主体和作用对象方面具有一致性，只不过名称不同。这里将磋商过程中的赔偿权利人与诉讼程序中的原告、与之对应的赔偿义务人与诉讼被告予以整合考虑是为了统计之便。

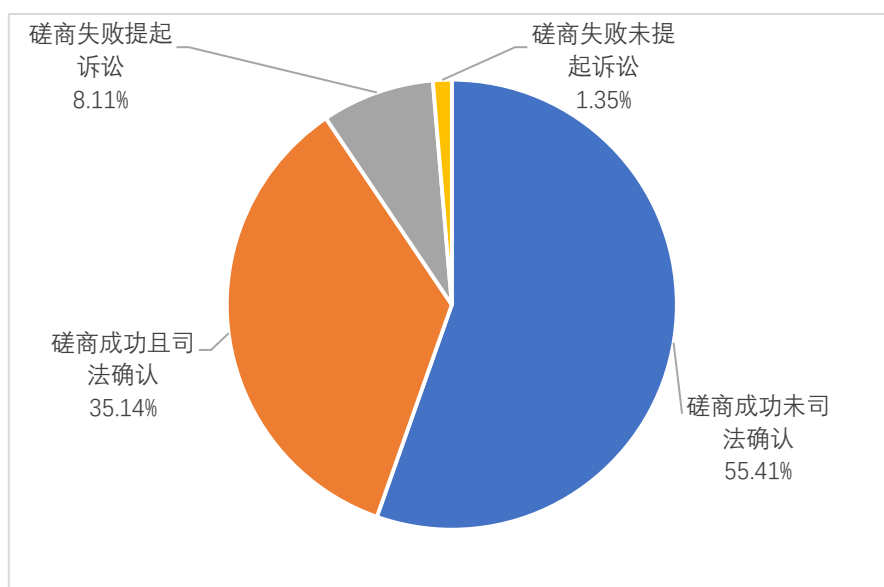


图 1-24 生态环境损害赔偿责任适用磋商程序情况

其三，修复生态环境和赔偿损失是主要的责任承担方式。消除危险和赔礼道歉两种责任承担方式整体处于较低水平，但有缓慢提升。（见图 1-25）单一责任承担方式适用率略高于复合性责任承担方式。

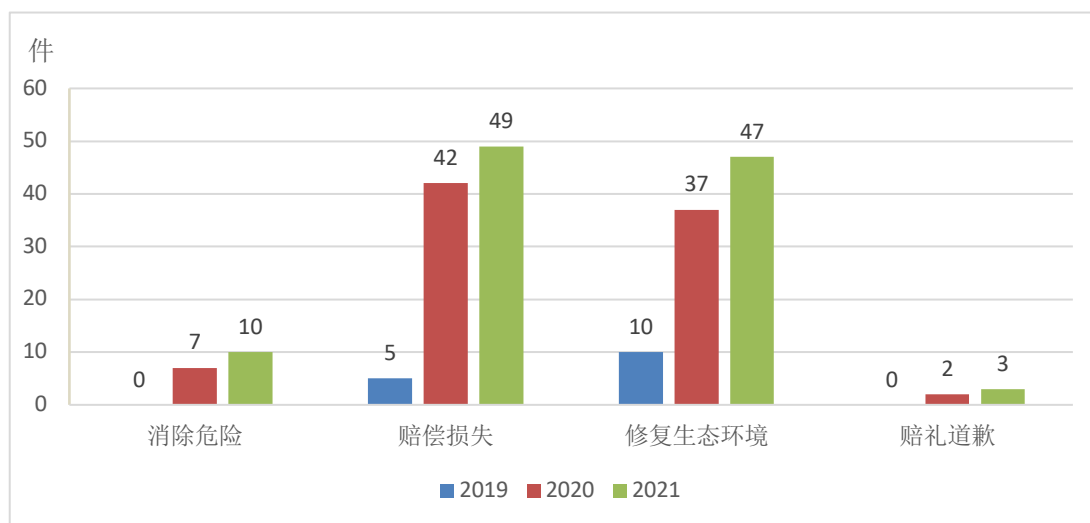


图 1-25 2019、2020、2021 年责任形式的适用数量对比

其四，生态环境损害赔偿诉讼制度优势明显，程序还需优化。观察上述案件，可以明显看到生态环境损害赔偿诉讼制度的巨大优势、所产生的显著效果。但也存在生态环境损害赔偿磋商与诉讼衔接规则不够，磋商协议缺乏强制力等问题。应在《民法典》实施过程中，准确释义“绿色原则”规范含义，加强环境立法的补充适用作用，实现“绿色条款”与环境法的有效衔接和对“绿色条款”的补充

完善，<sup>87</sup>保证环境保护民事规则协调顺利地运行。

### 三、环境司法新兴领域空间广阔，未来发展可期

随着《民法典》和《长江保护法》的实施，环境司法的领域扩大至合同、长江流域保护等新领域。随着检察公益诉讼工作体制机制的不断完善，环境检察公益诉讼也逐步走向成熟。本报告在对环境侵权民事案件、环境公益诉讼案件持续跟踪研究的基础上，专门针对合同案件适用《民法典》绿色条款情况、长江流域生态环境保护案件情况、检察公益诉讼发展情况进行专门分析，以观察构建新发展格局过程中的环境司法发展趋势，为及时回应时代需求、实践需求提供理性方案。

#### （一）“绿色原则”适用的合同案件类型比较集中，适用思路多样化

《民法典》第9条规定的“绿色原则”，应该对民事主体行使民事权利、履行民事义务和承担民事责任等民事活动各领域起到引导和规范作用。一般意义上，民法基本原则属于强行性规范，违反基本原则的法律行为无效。但是，“绿色原则”作为《民法典》新创设的限制性原则，<sup>88</sup>违反绿色原则是否必然导致法律行为无效，既涉及对绿色原则与传统民法基本原则的关系认识，更涉及平衡资源开放利用与生态环境保护关系的实际，是涉及“统筹发展与安全”<sup>89</sup>的重大理论与实践问题。因此，摆脱过分关注环境侵权责任忽视交易行为的责任中心主义思维，观察司法实践中“绿色原则”对合同案件裁判的影响，对于充分发挥《民法典》在国家治理体系中的基础性作用以及完善生态环境立法，都具重大意义。

课题组分别以“绿色原则”“环保原则”“环境保护原则”“生态环境原则”（下文概括称为“绿色原则”）为全文检索词，搜集到相关裁判文书837件。<sup>90</sup>剔除系列案重复、一审二审重复案件后，共筛选出227个案件，其中90个案件在法院认定或者裁判部分出现绿色原则的表述。以下主要以该90个案例为样本进行分析。通过对这些裁判文书的分析，我们发现，虽然“绿色原则”

<sup>87</sup> 吕忠梅：《民法典绿色条款的类型化构造及与环境法典的衔接》，载《行政法学研究》2022年第2期。

<sup>88</sup> 参见吕忠梅：《〈民法典〉“绿色规则”的环境法透视》，载《法学杂志》2020年第10期。

<sup>89</sup> 《坚持统筹发展和安全——论学习贯彻党的十九届五中全会精神》，载《人民日报》2020年11月5日，第4版。

<sup>90</sup> 数据来源于北大法宝司法案例数据库。

在合同案件中的适用度不高，但其对司法裁判中的合同效力认定、义务履行、解除权成立等方面的影响实际存在。<sup>91</sup>

第一，合同案件对“绿色原则”的整体接受度有限。《民法总则》实施之初，合同案件适用“绿色原则”数量较多，《民法典》正式实施后，合同案件适用“绿色原则”的总数较少。（图 1-26）表明在民事合同意思自治的价值立场与绿色原则的价值干预之间的关系如何协调，存在认识差异与实践判断困难。坚持意思自治价值立场可能在一定程度上限制绿色原则适用的可能；但“绿色原则”如何具体适用于个案判断也的确面临诸多困难，《民法总则》生效之初，合同案件适用“绿色原则”发生一定程度“向一般条款逃逸”现象，<sup>92</sup>也反映了这种困难的真实存在。

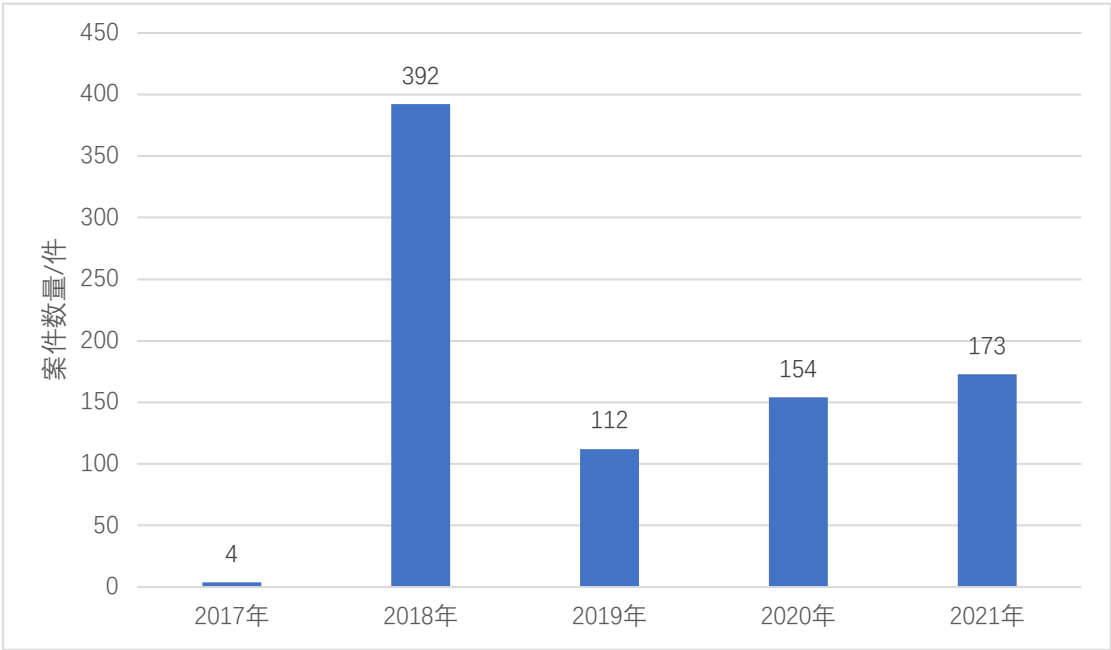


图 1-26 2017-2021 年适用“绿色原则”的合同案件数量年分布图

第二，“绿色原则”适用的合同类型相对集中。在法院事实认定和裁判部分引用“绿色原则”的合同案件中，买卖合同、租赁合同、承揽合同和土地承包经营合同、农林渔业承包经营合同纠纷占样本案例的 83.3%；物业服务合同纠纷是出现较多引用“绿色原则”案件的特殊领域，占样本案例的 13.3%。其他类型的合同纠纷分布则相对分散。（见图 1-27）由此看来，“绿色原则”适用的合同类

<sup>91</sup> 详见《中国环境司法发展报告（2021）》分报告，刘长兴：《合同案件适用绿色原则的模式与效果分析》。

<sup>92</sup> 《民法总则》实施之初，有大量的合同类案件单以“绿色原则”进行司法裁判。参见杨翠柏、李宗恒：《绿色原则融入民事裁判的理解与适用》，载《河南财经政法大学学报》2020 年第 3 期。

型已较为清晰，未来关于“绿色原则”在合同领域的裁判，也应在这些合同类型方面多做文章，建立更为详细明确的适用规则，平衡好当事人个人利益与生态环境公共利益保护的关系，实现可持续发展价值目标。

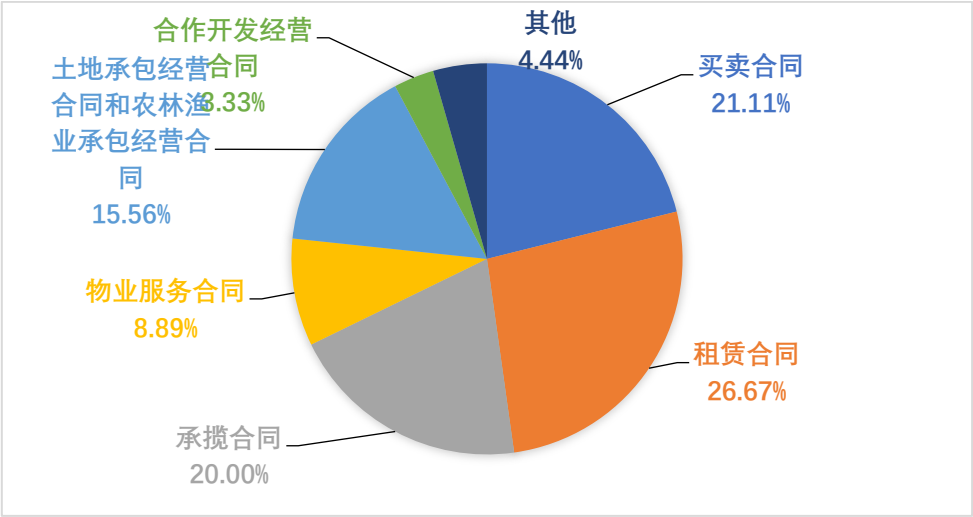


图 1-27 2021 年法院认定和裁判部分引用“绿色原则”的合同类型

第三，当事人对绿色原则的主张与法院的认定存在比较明显的分歧。体现为，在买卖合同纠纷、承揽合同纠纷等主要的合同类型中，当事人主张适用“绿色原则”但获得法院支持的比例偏低；而在数量较少的合同类型中，法院支持率浮动较大。（见图 1-28）整体上看，大部分案件中当事人提出的适用绿色原则的主张都没有得到法院的支持，绿色原则作为裁判规范的认可度还有很大的提升空间。

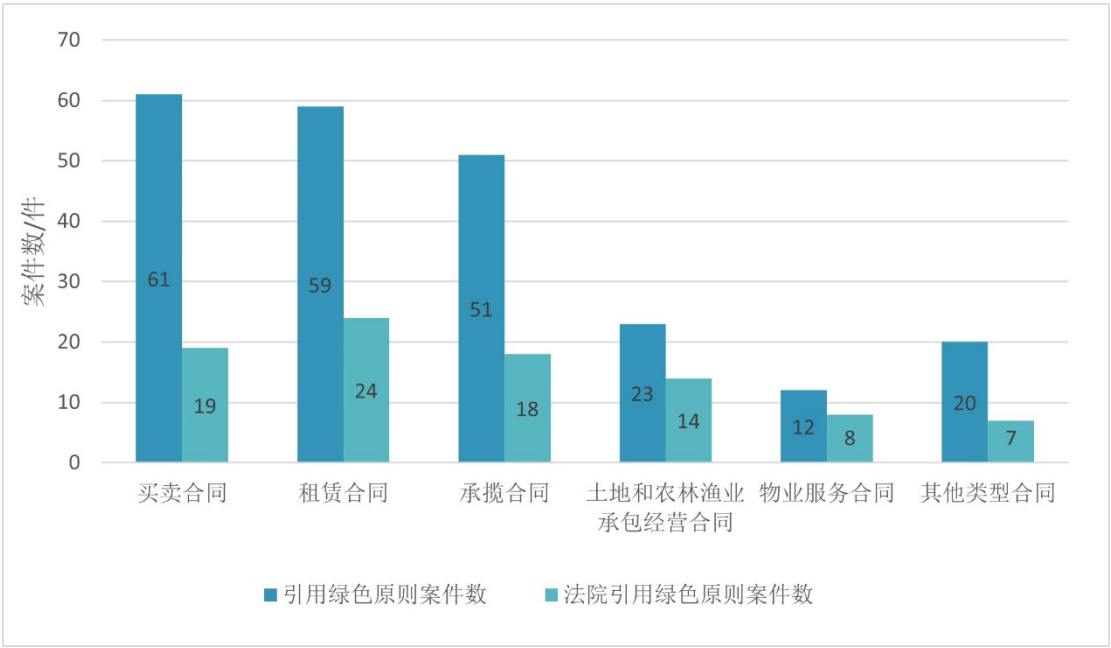


图 1-28 2021 年不同类型合同纠纷引用绿色原则的案件数量

第四，“绿色原则”在合同案件适用中具有独立性与附属性相交织的特点。

分析样本数据，“绿色原则”在合同案件中发挥着作为法律规定之适用或者解释的补充、与其他原则结合作为强化论证的理由以及直接作为评断合同权利义务的准则等方面的功能。样本案例中相当一部分案件在引用“绿色原则”的同时引用了其他原则，而一部分合同纠纷案件则相对独立地适用了“绿色原则”，这反映了绿色原则对合同实践的影响存在不同层次。（见表 1-6）

表 1-6 合同案件中适用绿色原则的效果分析

| 适用情形            | 绿色原则发挥的功能                   |
|-----------------|-----------------------------|
| 绿色原则对合同效力       | 绿色原则作为认定合同效力的主要考量因素         |
|                 | 结合法律规定认定合同效力，将绿色原则作为强化论证的理由 |
| 绿色原则对合同履行       | 考虑绿色原则对合同约定义务进行解释和确定        |
|                 | 绿色原则构成直接确认合同义务的依据           |
|                 | 将绿色原则作为确定合同义务范围的重要考量因素      |
|                 | 依据绿色原则确定合同履行的合理期限           |
| 绿色原则对合同解除       | 依据绿色原则对合同继续履行的合理性进行判断       |
| 绿色原则对违约责任的内容    | 绿色原则是确认违约责任的内容和承担方式的重要考量因素  |
| 绿色原则对某些后合同义务的认定 | 绿色原则是认定后合同义务的重要考量因素         |

整体来看，合同纠纷解决适用“绿色原则”在规范和引导合同交易活动上存在着较大的发展空间，主要体现在影响合同效力、规范合同权利义务关系、决定合同解除条件是否具备、影响违约责任的内容和承担方式、决定后合同义务的内容等方面。同时，从合同案件的司法实践的总量来看，目前绿色原则司法适用的接受度仍有待提高；从绿色原则司法适用的具体案件来看，存在着合同当事人对绿色原则的主张与法院的认定存在分歧以及对绿色原则的泛化解释倾向。这就需要在解释层面，强化“绿色原则”对合同具体权利义务的规范性，通过充分发挥规范解释功能探索“绿色原则”的司法适用空间；在规范层面，通过编纂环境法典设置特别民事规范，依据环境法典中总则的一般条款、污染控制编及相关分编的管理性规范、自然生态保护编与绿色低碳发展编的特别民事规范、生态环境责

任编的环境侵权与生态环境损害责任专门规范等内容，<sup>93</sup>更加周延地与“绿色原则”实现全面对接，进一步细化“绿色原则”的司法适用范围。

## （二）《长江保护法》实施成效初显，司法保护作用逐渐提升

《长江保护法》作为新中国第一部流域立法，是体现“生态优先，绿色发展”理念的综合性立法，不仅明确了“共抓大保护，不搞大开发”的基本原则，而且建立了许多适合流域资源保护需求的法律制度。<sup>94</sup>但由于《长江保护法》是我国首次进行的流域立法，许多新型制度也需要在实践中得到检验。通过观察《长江保护法》适用情况，一方面可以深入了解立法意图的实现情况，便于及时发现立法存在的问题；另一方面，可以了解司法功能发挥的情况，便于及时总结司法经验、出台司法政策或司法解释，完善司法体制机制。

2021年是《长江保护法》实施的第一年。课题组基于长江流域16省份高级人民法院院长2021年度工作报告<sup>95</sup>以及中国司法大数据研究院提供的数据支持，对长江流域的环境资源案件进行了较为全面的研究。具体分析了刑事、民事、行政、环境公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼案件的审理，重点分析了流域突出的非法捕捞、盗伐林木、超标排磷、环境污染等案件，特别关注了适用《长江保护法》审结的案件情况，以此观察《长江保护法》对司法功能发挥的作用。

第一，《长江保护法》总体实施情况良好，司法助力长江大保护成效初显。据不完全统计，2021年度，长江流域共计审结环境资源案件120796件。（见图1-29）总体上看，长江流域各级法院都在贯彻《长江保护法》确立的“生态优先、绿色发展”等法律原则，正确处理各类环境资源纠纷。同时，也应该看到，长江流域经济发展与生态环境保护的矛盾仍旧突出，尤其是长江经济带的环境资源案件达66920件，占比55.40%，长江经济带绿色发展，高质量发展的环境司法保障仍旧任重道远。

<sup>93</sup> 吕忠梅：《民法典绿色条款的类型化构造及与环境法典的衔接》，载《行政法学研究》2022年第2期。

<sup>94</sup> 详见：《中国环境司法发展报告（2021）》分报告，罗文君、邱秋：《2021年度长江流域环境司法的发展与创新》。

<sup>95</sup> 课题组通过长江流域19省（市、区）高级人民法院官方网站收集了2021年度各高级人民法院院长的工作报告，其中，西藏自治区高级人民法院未设置公开的官方网站，因此未查询到相应的院长的年度工作报告；上海、浙江两个省高级人民法院院长工作报告中，没有环境资源案件方面的数据统计。此外，需要说明的是，各个省份的统计口径和标准并不一致，有的省份在年度工作报告中使用的是“一审审结的环境资源案件”，有的使用的是“审结的环境资源案件”，相关的数据并不一致，因此数据可能与实际有一定误差。

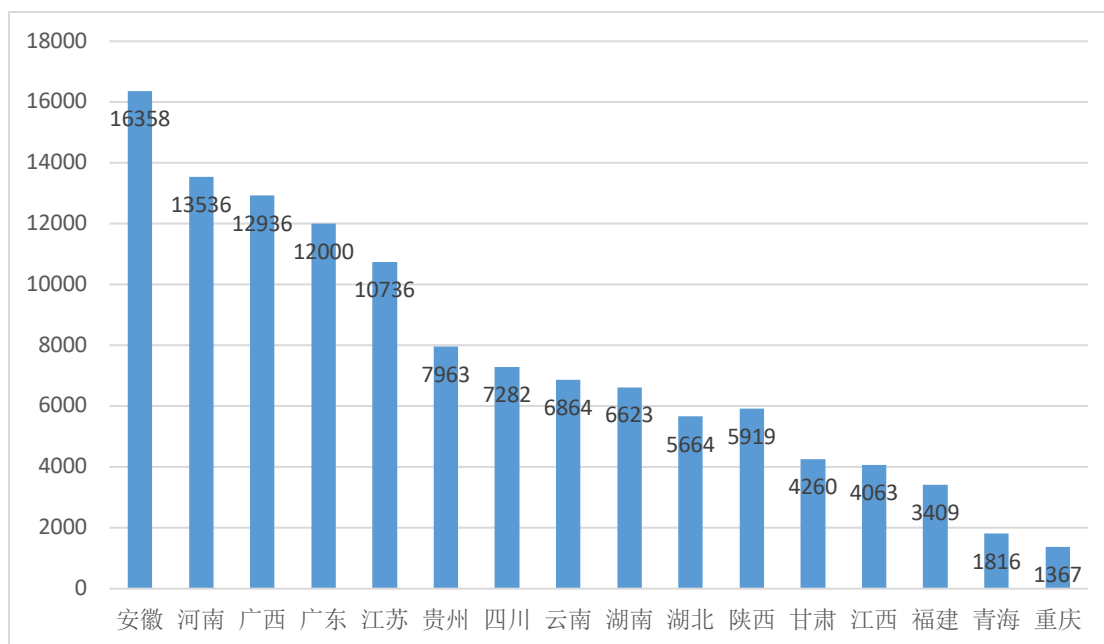


图 1-29 长江流域 2021 年环境资源案件分布

第二，2021 年长江流域的刑事、民事、行政案件较为突出地反映了流域性特征，《长江保护法》立法关注的“总磷污染”流域性环境问题在司法实践中展现。2021 年，长江流域环境资源刑事案件数量仍然占居三大类型案件之首，共计 5090 件，其中，非法捕捞水产品罪位居首位，共计 1333 件，占比 26.2%，其次是滥伐林木罪，共计 1250 件，占比 24.5%；民事案件 240 件，其中，环境污染纠纷案件位居首位，共计 110 件，占比 45.8%，其次是水污染纠纷案件，共计 63 件，占比 26.3%。2021 年，长江流域发生了“超标排磷”行政案件 27 件，分布于 7 个省份。<sup>96</sup>（见图 1-30）2021 年案件表明，接下来长江流域人民法院需要结合流域案件的分布情况，更加精准地提升流域环境司法保护水平，同时，也需要加强司法与行政的衔接，从而助力《长江保护法》行政规制功能的实现。

<sup>96</sup> 数据来源于中国司法大数据研究院。

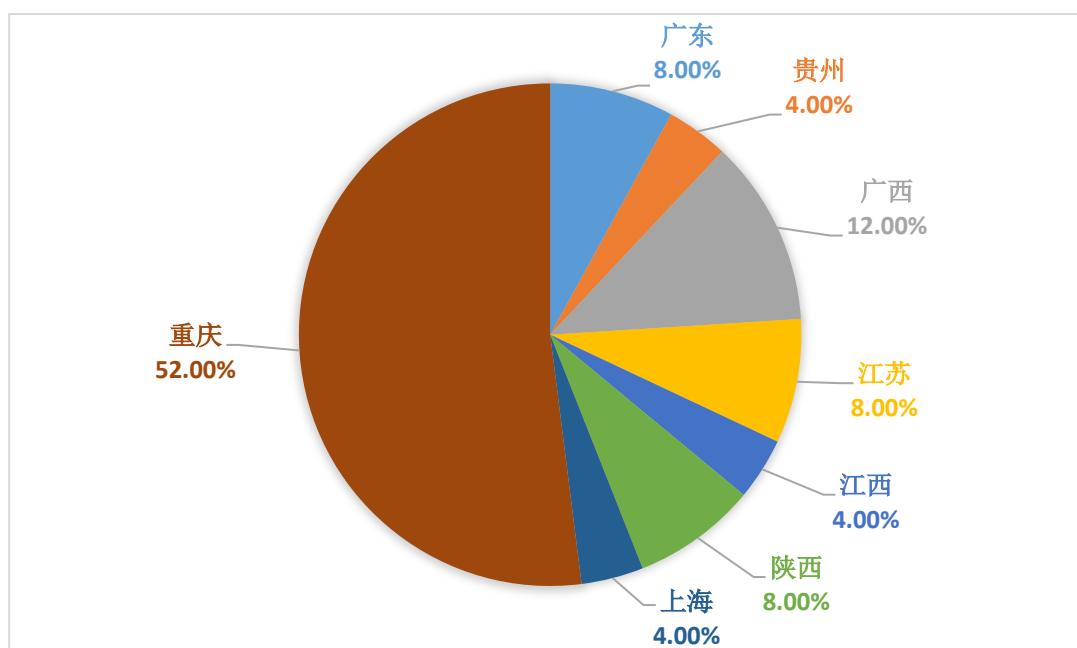


图 1-30 长江流域 2021 年超标排磷行政案件分布

第三，《长江保护法》得到司法适用，司法效能初步彰显，但需要进一步制定司法政策与解释保障实施。课题组通过中国裁判文书网收集到 2021 年适用《长江保护法》审结的环境资源案件共计 4 件，分别由 2 件非法捕捞水产品罪，1 件非法采矿罪，1 件采砂合同案件组成。（见表 1-7）在这些案件中，《长江保护法》主要作为法院或公诉机关援引的支撑依据（但不是重点依据）来审理案件。案件反映了《长江保护法》存在规定较为原则、司法的可操作性不强等问题，因此需进一步制定司法政策与解释来细化实施规则，以促进《长江保护法》的司法效能释放。

表 1-7 2021 年适用《长江保护法》审结的环境资源案件

| 审理法院 | 江苏省江阴市人<br>民法院           | 湖南省保靖县人<br>民法院              | 四川省松潘县人<br>民法院          | 四川省康定市人民<br>法院           |
|------|--------------------------|-----------------------------|-------------------------|--------------------------|
| 案由   | 非法捕捞水产品<br>罪             | 非法捕捞水产品<br>罪                | 非法采矿罪                   | 合同纠纷                     |
| 文书类型 | 刑事判决书                    | 刑事判决书                       | 刑事附带民事判<br>决书           | 民事判决书                    |
| 案号   | 〔2021〕苏 0281<br>刑初 211 号 | 〔2021〕湘<br>3125 刑初 122<br>号 | 〔2021〕川 3224<br>刑初 22 号 | 〔2021〕川 3301<br>民初 716 号 |
| 立案时间 | 2021 年 3 月 3 日           | 2021 年 7 月 28               | 2021 年 8 月 22           | 2021 年 9 月 26 日          |

|      |                             |                                                                                                       |                         |                                  |
|------|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------|
|      |                             | 日                                                                                                     | 日                       |                                  |
| 审结时间 | 2021 年 3 月 19<br>日          | 2021 年 8 月 4<br>日                                                                                     | 2021 年 11 月 1<br>日      | 2021 年 11 月 29<br>日              |
| 审理程序 | 简易程序                        | 简易程序                                                                                                  | 普通程序                    | 普通程序                             |
| 依据   | 《长江保护法》<br>第二十八条、第<br>五十三条、 | 《长江保护法》<br>第二十八条、第<br>五十三条；《依<br>法惩治长江流域<br>非法捕捞等违法<br>犯罪的意见》；<br>《湖南省长江流<br>域重点水域禁捕<br>退捕工作实施方<br>案》 | 《长江保护法》<br>第九十三条第二<br>款 | 《长江保护法》第<br>二十八条、第九十<br>一条（证据部分） |

第四，以生态功能单元建设生态修复基地，切实加强长江流域生态环境的整体性保护，但长江流域生态修复费用的标准与管理尚需统一规范。通过对长江流域 7 个省份的环境公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼案件的研究，2021 年长江流域各级法院坚持恢复性司法理念，探索多元化的生态修复方式，重点表现为以生态功能单元建设生态修复基地，切实加强司法在流域生态系统整体性保护方面的作用。例如，湖北建立 44 个生态环境保护修复基地，四川建立 63 个司法修复实践基地、甘肃设立 13 个生态修复林基地、四川与重庆共建“长江上游珍稀特有鱼类国家级自然保护区川渝司法协作生态保护基地”等。同时，各级法院贯彻《长江保护法》第九十三条的规定，坚持“损害担责”原则，及时判决赔偿生态环境修复费用。然而，从司法实践来看，长江流域存在生态环境修复费用标准不统一的问题，例如，七省份法院在裁判文书中分别使用生态服务功能损失费、生态环境修复金（或资金）、生态环境修复费用、生态修复赔偿金、生态补偿金等称谓。（见表 1-8）反映了长江流域人民法院对生态环境修复费用的裁判标准并不一致。同时，由于生态环境修复费用的资金规模较大，对于流域的生态修复资金管理也需要尽快规范化。

表 1-8 长江流域七省份生态环境修复资金一览表

| 序号 | 省份 | 生态环境修复资金  | 数额（万元）   |
|----|----|-----------|----------|
| 1  | 福建 | 生态服务功能损失费 | 5391.88  |
| 2  | 广西 | 生态环境修复金   | 4765     |
| 3  | 安徽 | 生态环境修复费用  | 7773.6   |
| 4  | 江西 | 生态环境修复资金  | 1600     |
| 5  | 陕西 | 生态修复赔偿金   | 1751.57  |
| 6  | 河南 | 生态修复赔偿金   | 2430.5   |
| 7  | 云南 | 生态补偿金     | 1443     |
| 合计 |    |           | 25155.05 |

### （三）环境检察公益诉讼专业化建设不断加强，办案机制逐渐完善

2021 年，全国检察机关持续推进环境检察公益诉讼专业化建设，逐步完善公益诉讼办案规则和办案机制，不断提高公益诉讼办案效果。通过建立健全一体化办案、跨区域协作、公开听证、磋商等办案机制和办案方式，不断提升环境检察公益诉讼的专业化建设。

其一，检察机关作为提起环境公益诉讼的主体依旧凸显。2021 年，全国检察机关共立案公益诉讼案件 16.9 万件，同比上升 12.3%。<sup>97</sup>从起诉主体的角度分析，在整理的 2015 年至 2021 年“两高”发布 118 件环境公益诉讼典型案例中，检察机关作为起诉主体或提出检察建议的有 96 件，占 81.36%；社会组织作为起诉主体的有 22 件，占 18.64%。（图 1-31）此外，检察机关向公共安全等领域进行拓展办案空间。由此可知，检察机关参与公益诉讼的机制进一步得到强化。

<sup>97</sup> 《最高检举行“办案全覆盖 持续‘回头看’——2021 公益诉讼检察”新闻发布会》，载最高人民检察院网，<https://www.spp.gov.cn/spp/baqfgcxhtk/xwfbh.shtml>，最后访问日期

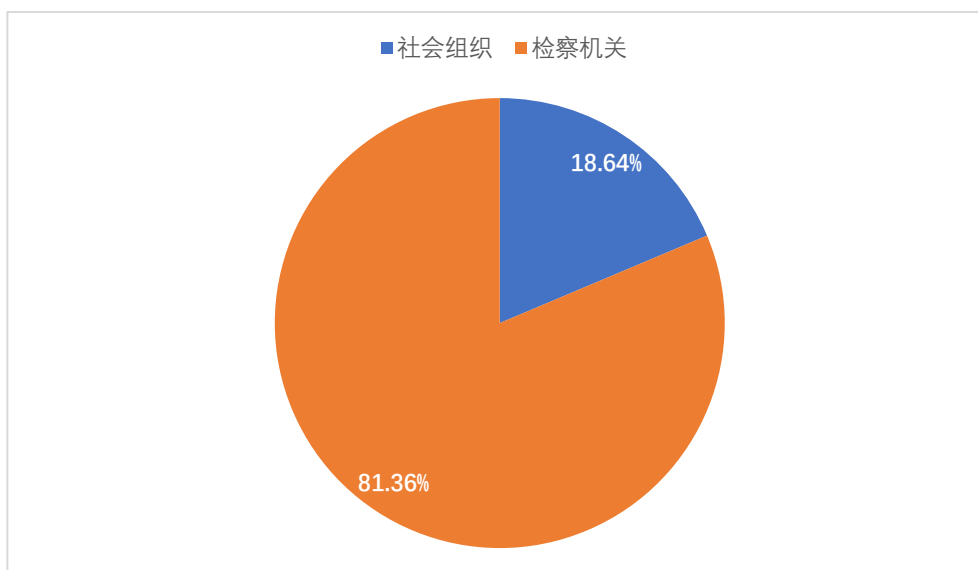


图 1-31 环境公益诉讼指导性案例起诉主体分布

其二，跨区域司法协作成为推进公益诉讼工作的重要路径。最高人民检察院积极推动建立全国重要江河湖泊跨区划行政公益诉讼管辖协作机制，长江流域 21 个省界断面已全部会签协作机制。上海、江苏、浙江三地会签《关于环太湖流域生态环境行政公益诉讼跨省际区划管辖协作意见》。陕西、山西、河南联合开展汾渭平原大气污染综合治理公益诉讼专项监督活动。辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古共建东北三省一区林业生态资源和东北虎豹国家森林公园保护公益诉讼协作机制。

其三，综合运用多元手段保障公益诉讼程序。2021 年，全国检察机关公益诉讼部门全面推开公益诉讼检察听证工作，7 月 22 日，最高人民检察院发布 12 件公益诉讼检察听证典型案例，其中有 6 件为生态环境和资源保护领域。（表 1-9）创设公益诉讼磋商办案机制，以规范明确行政公益诉讼磋商程序适用情形、磋商方式。建立生态环境鉴定联合实验室、公益诉讼司法鉴定联合实验室，加强公益诉讼调查取证保障机制。

表 1-9 公益诉讼检察听证典型案例

| 序号 | 典型案例目录                                 | 提起机关               | 立案时间        |
|----|----------------------------------------|--------------------|-------------|
| 1  | 万峰湖流域生态环境保护公益诉讼案                       | 最高检第八检察厅           | 2019 年 12 月 |
| 2  | 河南省人民检察院郑州铁路运输分院督促保护黄河湿地、饮用水水源地行政公益诉讼案 | 河南省人民检察院郑州铁路运输检察分院 | 2020 年 7 月  |

|    |                                             |                   |             |
|----|---------------------------------------------|-------------------|-------------|
| 3  | 山东省青岛市检察机关督促大河东湿地生态修复行政公益诉讼案                | 山东省青岛市崂山区人民检察院    | 2018 年 6 月  |
| 4  | 重庆市两江地区人民检察院督促整治截污管网溢流污染环境行政公益诉讼案           | 重庆市两江地区人民检察院      | 2020 年 4 月  |
| 5  | 湖北省黄石市铁山区人民检察院督促整治乱占耕地违建房屋行政公益诉讼案           | 湖北省黄石市铁山区人民检察院    | 2020 年 4 月  |
| 6  | 四川省广元市利州区人民检察院督促整治违法占用国有存量土地停车乱象行政公益诉讼案     | 四川省广元市利州区人民检察院    | 2020 年 7 月  |
| 7  | 新疆维吾尔自治区布尔津县人民检察院督促收缴水土保持补偿费行政公益诉讼案         | 新疆维吾尔自治区布尔津县人民检察院 | 2020 年 10 月 |
| 8  | 福建省人民检察院督促保护英雄烈士纪念设施行政公益诉讼案                 | 福建省人民检察院          | 2020 年 9 月  |
| 9  | 浙江省温州市鹿城区人民检察院督促保护不可移动文物行政公益诉讼案             | 浙江省温州市鹿城区人民检察院    | 2020 年 7 月  |
| 10 | 北京铁路运输检察院督促保护消费者知情权行政公益诉讼案                  | 北京铁路运输检察院         | 2020 年 5 月  |
| 11 | 广东省江门市江海区人民检察院督促整治保护个人信息安全行政公益诉讼案           | 广东省江门市江海区人民检察院    | 2021 年 2 月  |
| 12 | 湖南省平江县人民检察院诉张某某等人非法捕捞水产品破坏生态资源刑事附带民事公益诉讼系列案 | 湖南省平江县人民检察院       | 2020 年 9 月  |

总体而言，2021 年，检察机关提起环境公益诉讼案件办案规模稳中有升，办案质效和影响力不断提升。检察机关作为提起公益诉讼的绝对主力，推动公益诉讼从局部试点到全面推开，形成了公益司法保护的“中国方案”，有力促进公益诉讼发展。但也应看到，社会组织提起环境公益诉讼的制度空间还有待提升，有关制度供给还有待加强。

#### 四、深化环境司法改革创新，强化制度供给

回顾 2021 年，各级司法机关主动融入环境治理现代化的工作大局当中，充分发挥职能，在环境治理中发挥着越来越重要的作用，设置具有特色的地方环境司法专门机构，规范环境案件类型，创新管辖、审判和执行机制，促进形成“生

态优先，绿色发展”司法理念，统一司法尺度、变革司法方式，设立环境司法外交主场，向世界输出环境司法的“中国经验”，推动构建“地球命运共同体”。环境司法工作继续高质量发展，环境司法领域扩大至合同、长江流域保护等新领域，工作体制机制日益完善。然面对“大环保”格局建设的重任，环境司法规则还有新规律、新举措有待持续探索和运用，环境司法作用还有新空间、新场域有待深度挖掘和开发，环境司法尚须行远自迩、久久为功。2022年，我们应当全面服务于国家整体战略，准确贯彻《关于新时代加强和创新环境资源审判工作为建设人与自然和谐共生的现代化提供司法服务和保障的意见》，以环境司法保护的“地区样本（模式）”为切入点，深化环境司法改革创新。应当进一步明确环境司法的性质、任务、组织体系、组织与活动原则及其工作制度，切实解决环境司法制度与已有司法制度的体系化、协调性问题，<sup>98</sup>持续推动环境司法专门化体系建构，奋力提升环境审判专业化能力水平，为生态保护积极贡献司法智慧和力量。努力构建具有中国特色和国际影响力的生态环境司法保护体系，为协同推进人民富裕、国家强盛、中国美丽提供有力司法服务，<sup>99</sup>绘就环境司法发展的新蓝图。

### （一）持续推动环境司法专门化体系建构

在环境司法专门化体系建设的新征程中，司法机关须持续增强做好新时代环境司法工作的使命感与担当意识，提质增效、吐故纳新，系统化决策、精准化施策，推动环境司法专门化体系建设走深走实。

#### 1. 深化专门司法组织体系建设，筑牢环境司法专业化根基

深化环境资源审判机构建设。构建以集中管辖法院为统领、以专门法庭为主力、以巡回法庭为辅助的环境司法审判组织体系，着力保证跨域集中管辖法院的权威，提升专业法庭执法力量，增强巡回法庭效能。深入贯彻《关于推动新时代人民法庭高质量发展的意见》，积极推动基层人民法庭绿色化建设，赓续绿色理念，服务于全面推进乡村振兴。优化检察公益诉讼机构建设。严格遵循《人民检察院公益诉讼办案规则》，着力推动公益诉讼检察一体化进程。有序推动乡镇检察室公益诉讼办案中心设置，形成与执法权下沉到底、基层环境资源专门法

<sup>98</sup> 吕忠梅：《习近平生态环境法治理论的实践内涵》，载《中国政法大学学报》2021年第6期。

<sup>99</sup> 孙航：《周强对环境资源审判工作提出要求强调为协同推进人民富裕、国家强盛、中国美丽提供有力司法服务》，载中国法院网，<https://www.chinacourt.org/article/detail/2021/12/id/6427804.shtml>，最后访问日期：2022年4月27日。

庭之间协作配合的治理格局。深入贯彻《关于健全完善侦查监督与协作配合机制的意见》，加强检察机关公益诉讼检察部门与派驻公安机关执法办案管理中心协作，深化衔接机制，发挥合力。

强化环境司法队伍能力建设。优化制度支撑，锻造“五个过硬”司法队伍，提升团队战斗力。全面加强队伍专业能力建设，加大培训力度，培养既精通环境法又熟悉相关经济、社会以及环境科学知识的专家型法官，努力建设一支党和人民信得过、靠得住、能放心的专业化环境资源审判队伍。<sup>100</sup>以国际环境司法交流互访机制为平台，促进经验相互借鉴和共享。大力推进环境司法审判支持队伍规范化道路建设，建立健全环境资源审判技术调查人才库，充分发挥环境司法保护专家智库作用，加强法官和技术调查官的沟通，着力完善证据链条。发挥广大人民智慧，积极适用陪审制，普遍推行具有专门知识的人民陪审员参与环境资源审判的“三+四”合议制。

## 2.积极探索环境司法新机制，大力提升环境司法程序质效

完善环境资源案件集中管辖机制。在全国范围内普遍推广跨区域集中管辖，探索符合地域特点的具体领域管辖。积极健全以流域、森林、湿地等生态系统或者以国家公园、自然保护区等生态功能区为单位的跨行政区划集中管辖制度。<sup>101</sup>完善集中管辖法院跨区域集中管辖环境资源案件的原则和标准，保证地域范围的全覆盖。实现跨区域集中管辖法定化，<sup>102</sup>进一步明确一般管辖与专门管辖的衔接规则，保障当事人的管辖选择权。

健全环境资源审判机制。以《环境资源案件类型与统计规范（试行）》为指引，明确归口审理案件类型。做好民、刑、行沟通工作，保证环境资源案件在立案上有效识别、统一归口、集中审理。完善环境资源刑事、民事、行政案件“三合一”审判模式，确保环境司法理念在不同类型环境资源案件中得到统一贯彻落实。<sup>103</sup>积极总结“四审合一”审判经验，探索一套成熟的审执衔接机制。建立由

---

<sup>100</sup> 最高人民法院《关于新时代加强和创新环境资源审判工作 为建设人与自然和谐共生的现代化提供司法服务和保障的意见》，载最高人民法院网，<http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-328811.html>，最后访问日期：2022年4月28日。

<sup>101</sup> 王丽丽：《为构建人与自然和谐共生的现代化提供有力司法服务和保障——最高法相关负责人就加强和创新环资审判答记者问》，载《人民法院报》2021年10月29日，第2版。

<sup>102</sup> 徐胜萍、曾佳：《论环境资源案件跨区域集中管辖制度的完善》，载《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》2017年第1期。

<sup>103</sup> 最高人民法院《关于新时代加强和创新环境资源审判工作 为建设人与自然和谐共生的现代化提供司法服务和保障的意见》，载最高人民法院网，<http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-328811.html>，最

环境资源审判机构牵头，与立案、刑事、民事、行政、执行等业务部门分工配合的内部协同审判机制。<sup>104</sup>

优化环境司法协作机制。要以体制机制建设为重点，构建环境资源案件刑事、民事、行政以及立案、执行协同审判大格局，完善预防性、恢复性司法措施，健全公益诉讼制度，丰富多元化纠纷解决方式。<sup>105</sup>以联席会议、专项督办、信息互通等机制建设为重要平台，强化公、法、检、行之间的协作。推动公、检、法派驻生态环境和资源保护主管部门联络机构常态化建设，积极构建司法保护一体化数字平台。逐步探索行政机关提起环境民事公益诉讼制度，做好与检察机关的职能配合，厘清行民责任边界。

### 3.推动专门规则体系化建构，强化司法理论的实践性转化

注重顶层设计，用好最严密法治这一制度优势。完善生态环境司法保护的法律法规体系，加强生物安全、生态文明、防范风险等重要领域立法，为环境资源审判实践提供有力制度支持。积极探索气候变化司法应对、构建碳排放体系和碳交易体系等领域的司法新问题，努力成为国际规则的重要参与者、贡献者、引领者。<sup>106</sup>深入贯彻绿色理念和系统性思维，以宪法为根本遵循，全面把握环境保护立法修法精神，适时制定和完善刑法以及民法典相关司法解释，确保法律准确适用。同时建立健全典型案例常态化发布机制，充分发挥案例的引领示范和补充作用，统一裁判尺度。

完善环境资源审理规则，着力解决生态环境保护领域的技术性难题。深入落实风险预防原则，以公益诉讼基金和环保禁止令为重要支撑，强化预防性公益诉讼规则的构建。以能动司法理论、系统治理理论为理论根基，创新审理规则。完善环境司法证据认定规则，运用科技提高证明力度。明确危险排除责任的意涵与形式，以生态环境风险管控标准为依据，识别和管控风险，并合理分配证明责任。<sup>107</sup>依托信息化技术手段，进一步促进信息技术与环境司法深度融合，提升环境司

---

后访问日期：2022年4月29日。

<sup>104</sup> 杨临萍：《践行习近平法治思想 全面加强生态环境司法保护》，载《人民法院报》2022年1月20日，第005版。

<sup>105</sup> 最高人民法院《关于新时代加强和创新环境资源审判工作 为建设人与自然和谐共生的现代化提供司法服务和保障的意见》，载最高人民法院网，<http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-328811.html>，最后访问日期：2022年4月29日。

<sup>106</sup> 江必新：《加强生态文明建设理论研究 推动环境资源司法创新发展》，载《人民司法（应用）》2018年第10期。

<sup>107</sup> 于文轩、宋丽容：《论环境司法中预防原则的实现路径》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》

法便捷性、高效性和透明度,推进环境法治建设,<sup>108</sup>全面推进在线诉讼规则适用,增强数字时代环境司法裁判规则的引领力。

## （二）奋力提升环境审判专业化能力水平

在环境保护司法专门化基础上,将“生态优先、绿色发展”的司法理念进一步向传统司法领域延展,提升环境审判专业化能力水平。

### 1.以“绿色”理念为指导,准确释义《民法典》“绿色条款”

在民法的价值上建立起与环境法相融合的理念,建立《民法典》“绿色条款”类型化的体系化解释框架,提升民事规范的体系化程度,增强裁判性功能。<sup>109</sup>以司法解释和指导性案例为平台强化“绿色原则”填补法律漏洞的功能。准确理解“绿色原则”的规范含义,统一“绿色”的基本范畴,明晰“绿色原则”与“绿色规则”的适用位阶和适用规则。通过适度法典化对环境法律体系进行优化,解决分散立法模式导致的制度碎片化问题,实现《民法典》“绿色条款”与环境的有效对接与调适。<sup>110</sup>加强环境污染原因行为的类型化标准与针对性处理规则的构建,完善环境侵权制度行为要件判定。以完全赔偿为原则,以指导性案例为辅助,合理界定环境侵权惩罚性赔偿适用范围与边界。探索满足生态环境责任承担的司法解释路径与综合性解释方法,真正建立恢复性司法机制。<sup>111</sup>

### 2.提升司法实质性审查,增强环境行政诉讼的纠纷解决能力

环境行政诉讼应当注重司法实质审查,构建相应的多元制度规则体系。保证对具体行政行为的合法性审查,强化对行政行为的合理性审查的司法意识。进一步把握环境行政诉讼的实质审查标准,以最大限度维护公民合法权益为标准确定具体被诉行政行为的司法审查强度,<sup>112</sup>促进行政权与司法权的衔接与协调。强化司法审查的绿色导向,<sup>113</sup>增强对责令性环境行政行为的性质界定,将预防性行政责任和惩罚性行政责任进行适度界分,以类型化思维做好环境行政行为的准确判

---

2022年第1期。

<sup>108</sup> 杨临萍:《凝聚共识 发挥环境司法最大成效 聚同化异 携手促进环境法治发展——〈世界环境司法大会昆明宣言〉解读》,载《法律适用》2021年第11期。

<sup>109</sup> 参见吕忠梅:《民法典绿色条款的类型化构造及与环境法典的衔接》,载《行政法学研究》2022年第2期。

<sup>110</sup> 吕忠梅、窦海阳:《民法典“绿色化”与环境法典的调适》,载《中外法学》2018年第4期。

<sup>111</sup> 吕忠梅等:《中国环境司法发展报告(2020年)》,法律出版社2021年版,第45页。

<sup>112</sup> 余德厚、蒋文玉:《论行政诉讼司法审查的强度》,载《西南民族大学学报》(人文社科版)2020年第6期。

<sup>113</sup> 吕忠梅等:《中国环境司法发展报告(2020年)》,法律出版社2021年版,第45页。

断与识别。明确公众参与环境行政执法的过程、监督、评估的途径与权利诉求，促进环境整体治理能力提升。

### 3.厘清环境刑事犯罪内在机理和强化多元化治理机制，提升环境司法效能

加强环境领域的刑事立法，做好环境立法与刑事立法的衔接与协调，尽可能实现对环境领域的动态覆盖。积极运用相关刑事政策，做到大局统筹观。对污染环境犯罪走多元治理的道路，通过加强法律治理、行政治理、经济治理、社会治理等方面的机制配置，并实现其充分协同。<sup>114</sup>强化行政外部力量以及提高公民的生态文明守法水平，促进环境犯罪治理的司法效能。在生态环境犯罪领域引入恢复性司法机制，<sup>115</sup>加强犯罪行为人生态修复责任的承担，助力生态环境治理效果。树立积极刑法观，加强对生态法益的实质性识别，构建多重利益衡量标准，科学界定相关行为。适时引入相对严格责任，降低对某些环境犯罪的证明责任，<sup>116</sup>细化证明标准，科学还原犯罪链条，增强行为认定能力。

### 4.持续推动环境公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼分化与衔接

公益诉讼作为法律制度、司法制度的重大创新，司法规则建设依然在路上，还有许多新情况、新问题有待深刻认识。积极拓展公益诉讼受案，统一特定事项的裁判尺度。建立健全审核激励制度，拓展社会组织提起环境公益诉讼的空间。提升预防性环境民事公益诉讼的规范化程度，有条件地探索预防性行政公益诉讼，明确预防性环境行政公益诉讼“督促与补充”的功能定位，明晰适用范围和启动条件等。<sup>117</sup>强化刑事诉讼与民事公益诉讼程序得以有效统合，补足刑事附带环境民事公益诉讼的诉前程序规则。准确定位环境公益诉讼的目标及功能，强化公益诉讼内外部间的衔接与互动规则，确保在生态环境治理体系中形成制度合力。

结合《民法典》及相关司法解释，推动生态环境损害赔偿责任承担方式、适用条件、诉讼请求、修复费用等规则制度细化、定型化，形成完备的“绿色规则”体系。准确界定生态环境损害赔偿责任的法律属性，明确生态环境损害代修复制度与环境行政代履行制度关系，明晰行政机关代修复权和代履行权适用边界。保

---

<sup>114</sup> 参见焦艳鹏：《污染环境犯罪的司法效能提升与多元治理机制构建》，载《中州学刊》2021年第12期。

<sup>115</sup> 徐军、钟友琴：《恢复性司法在生态环境刑罚中的定位重构》，载《环境污染与防治》2022年第4期。

<sup>116</sup> 石艳芳：《我国环境犯罪刑事规制的检视与完善》，载《中国人民公安大学学报（社会科学版）》2021年第4期。

<sup>117</sup> 张百灵：《预防性环境行政公益诉讼的理论基础与制度展开》，载《行政法学研究》2021年第6期。

障生态环境损害赔偿制度与其他法律法规及诉讼程序的衔接规则的流畅性,实现生态环境损害赔偿制度立法的精细化、体系化,实践的规范化。明确生态环境修复的标准,分类适用生态环境修复责任,规范代履行费用追偿,以保障责任的履行实效。把生态赔偿条款的原则性规定转化为细密的具体制度体系,为两诉协调互补提供充足依据和坚实基础。<sup>118</sup>

#### 5.积极探索重点领域环境司法工作,实现法律与政策的良性互动

积极推动环境资源重点领域环境司法保护工作。以三大“生命(运)共同体”为目标指向,依法审理碳交易、流域和濒危物种等方面相关案件,加强气候变化、生态系统多样性和生物多样性等领域的司法保护。研究碳排放权交易、生物多样性保护等相关案件审理规则,制定环境资源案件证据规则。<sup>119</sup>

积极回应涉气候变化争议,助力“双碳”目标的达成。深入践行“两山”理念,精准服务“双碳”工作。<sup>120</sup>梳理总结涉碳要素和涉碳领域的新问题、新样态,准确识别碳排放权交易纠纷、碳衍生品交易纠纷、碳税纠纷等,科学归类气候变化减缓类案件、气候变化适应类案件。依法审理涉碳民事、行政、刑事案件,推动涉碳纠纷案件“三合一”归口审理。优化气候变化应对类案件协调机制建设,加强法院内部共建共享、外部协调联动,形成气候变化应对治理合力。积极探索审理碳排放权交易的各类案件,认真总结经验,为立法机关进行气候变化应对立法提供典型案例经验。<sup>121</sup>优化生态司法修复机制,逐步推进碳汇认购等新型修复模式,探索适合自身特点的涉碳法律责任承担方式。

深入贯彻“地球生命共同体”理念,为生物多样性提供强有力的司法保障。积极运用法治为生物多样性“护航”,贯彻落实《昆明宣言》,尽快推动制定生物多样性司法保护意见及司法解释,发布审判白皮书和指导性案例。应当着力发挥审判职能,提炼生物多样性保护案件的裁判规则。建立健全生物多样性公益诉讼机制,强化公众参与生物多样性保护的司法保障。<sup>122</sup>建立完善野生动物肇事补

<sup>118</sup> 巩固:《生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼关系探究——兼析〈民法典〉生态赔偿条款》,载《法学论坛》2022年第1期。

<sup>119</sup> 王玮:《最高法:为中国美丽提供有力司法服务》,载《中国环境报》2021年12月27日,第08版。

<sup>120</sup> 《2022年最高人民法院工作报告》,载新华网,[http://www.xinhuanet.com/politics/2022lh/2022-03/15/c\\_1128472515.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2022lh/2022-03/15/c_1128472515.htm),最后访问日期:2022年3月25日。

<sup>121</sup> 孙佑海:《为实现“双碳”目标提供有力司法保障》,载《人民法院报》2021年06月11日,第02版。

<sup>122</sup> 《关于进一步加强生物多样性保护的意见》,载中国政府网,[http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/19/content\\_5643674.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/19/content_5643674.htm),最后访问日期:2022年4月29日。

偿制度,积极探索补偿制度与多元解纷的衔接机制。增强环境司法公众参与力度,倡导全民行动,发挥司法引领人民群众保护生物多样性法治意识转化为行动自觉的示范功能。协力构建环境司法案例、司法经验的多元化共享平台,建立常态化国际环境司法交流互访机制,<sup>123</sup>传播好中国声音。

强化“大江大河”的司法保护,建立健全流域环境资源审判体系。坚持系统治理理念,积极探索建立流域型公益诉讼机制,探索多元化生态修复方式,保障流域的可持续发展。结合违法行为发生地的区域现实、地域实际,统一裁判标准和尺度,适时发布司法指导性案例。将成熟的流域司法保护经验和做法及时上升为司法解释等规范性文件,制定和完善流域司法诉讼规则。<sup>124</sup>深化流域司法协作机制实质内核,共建共享案例发布、宣传教育、刊物印发、环境修复资金池等,共抓流域司法保护机制一体化建设。以多形式、全角度推动普法宣传,形成全民共同参与保护“母亲河”的良好氛围。加强司法在推动“山水林田湖草沙冰”系统治理中的作用,积极落实国务院办公厅印发的《关于加强草原保护修复的若干意见》,完善草原行政执法与刑事司法衔接机制,依法惩治破坏草原的犯罪行为。<sup>125</sup>强化对雪山冰川等水源头的司法保护,积极探索以国家公园为标准的跨区域集中管辖制度。

---

<sup>123</sup> 最高人民法院《关于新时代加强和创新环境资源审判工作 为建设人与自然和谐共生的现代化提供司法服务和保障的意见》,载最高人民法院网,<http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-328811.html>,最后访问日期:2022年4月29日。

<sup>124</sup> 秦天宝:《我国流域环境司法保护的转型与重构》,载《东方法学》2021年第2期。

<sup>125</sup> 《国务院办公厅关于加强草原保护修复的若干意见》,载中国政府网,[http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-03/30/content\\_5596791.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-03/30/content_5596791.htm),最后访问日期:2022年4月26日。