



编辑提示:审裁环境资源纠纷,助力美丽中国建设,环资审判行胜于言。2016年是“十三五”规划的开局之年,绿色发展、循环发展、低碳发展是党的十八大提出的生态文明建设的重要任务。2016年,环境资源审判工作如何保障人与自然和谐发展现代化新格局?组建环资审判专业机构、统一环境案件裁判尺度、规范公益诉讼主体、构建生态修复机制……各级人民法院进行了多方面积极探索。本期特别策划,约请最高人民法院大法官、环境资源审判一线法官和环境法学专家,共同解读人民法院环境资源审判工作新政策、新举措、新思维。

当前环境资源审判的重点和难点问题

杜万华*

摘要 近年来,我国环境资源审判工作在审判机构专门化、审判人员专业化、审判程序制度化等方面取得了较大成绩,但环境资源审判工作仍面临较多难题。本文就当前环境资源审判工作中环境公益诉讼案件、环境侵权案件、矿业权纠纷案件、林权纠纷案件的审理、生态体制改革以及环境资源新类型案件研究等问题作了论述。

关键词 环境资源 审判 公益诉讼

近年来,我国环境资源审判工作取得了长足进步。人民法院在审判机构专门化、审判人员专业化、审判程序制度化等方面取得了较大成绩,并审理了一批在地方、甚至在全国都具有重大影响的环境资源案件。2014年7月3日,最高人民法院设立环境资源审判庭,各地法院根据自身实际情况陆续设立了独立的环境资源审判机构。审判机构和审判人员专业化不断加强。2012年修改的《民事诉讼法》对环境公益诉讼作了规定,《民事诉讼法》司法解释对该制度作了细化规定。之后,最高人民法院相继发布了《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》《关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》等司法解释。环境资源案件审判程序不断完善,裁判标准更加明确、统一。在机构、程序不断完善的基础上,全国环境资源审判工作有序开展。2013年6月,最高人民法院公布了4起环境污染犯罪典型案例;2014年7月,最高法院公布了9起环境资源审判典型案例;2014年12月,最高人民法院公布了人民法院环境保护行政案件10大案例。这些案例的公布,既是人民法院环境资源审判工作驶入快车道

的表现,也为各级人民法院开展好环境资源审判工作提供了指引,对全民参与建设资源节约型、环境友好型社会提供了强有力的激励和督促。

结合第一次全国法院环境资源审判工作会议成果,我就当前环境资源审判的重点和难点问题谈几点认识。

一、妥善审理环境公益诉讼案件

环境公益诉讼是加强生态文明建设司法保障,促进生态环境的依法治理,以法治方式维护社会公共利益的重要制度安排。人民法院应切实提高认识,贯彻落实中央关于加快推进生态文明建设的部署和相关法律法规规定,把环境公益诉讼案件的审理作为当前环境资源审判的一项重要任务,坚定不移地依法推进。

(一)充分认识环境公益诉讼的价值功能

环境公益诉讼具有确立和救济公众环境权益、监督制约行政权力、补充强化环境政策的独特价值和功能。依法审理好环境公益诉讼案件,有利于引导公众有序参与环境事务,疏导和化解环境资源群体性纠纷,维护稳定大局;有利于贯彻保护和发展的要求,通过司法审判妥善平衡发展和保护的关系,维护地方整体利益和长远利益;有利于贯彻损害担责原则,依法追

*杜万华,最高人民法院审判委员会专职委员,二级大法官。

究侵权行为人对于生态环境服务功能损失的赔偿责任,补充行政执法的不足;有利于充分发挥环境司法的评价指引功能,树立人民法院司法为民、公正司法的良好形象,提升司法权威。要切实提高对于公益诉讼价值功能的认识,摒弃公益诉讼是给地方工作添乱的错误观点,把依法推进环境公益诉讼作为发挥环境资源审判职能作用的重要环节,敢于担当,顺势而为,扎扎实实做好工作。

(二)准确把握环境民事公益诉讼的原告主体资格

环境民事公益诉讼司法解释对于原告资格采取了适度扩张解释的方法。在实践中,要正确理解适用法律和司法解释的规定,把握好原告主体资格的审查标准。社会组织在设区的市级以上人民政府民政部门登记,其章程确定的宗旨和主要业务范围包含维护社会公共利益的内容,且实际从事环境保护公益活动5年以上的,应当依法认定其具备原告主体资格。根据《民事诉讼法》、《环境保护法》、《海洋环境保护法》以及相关司法解释的规定,海洋环境保护主管部门依据《海洋环境保护法》第90条第2款提起诉讼,不影响社会组织另行提起公益诉讼。

(三)健全规范检察机关提起环境公益诉讼的程序

关于检察机关提起公益诉讼的相关程序问题,最高人民法院和最高人民检察院已分别起草了规范性文件,将在征求意见后尽快下发。在第一次全国法院环境资源审判工作会议上,最高人民法院设立了13个环境资源审判实践基地。这13个实践基地的重要任务之一就是依据文件要求积极探索,建立完善人民法院审理检察机关提起公益诉讼的具体程序,加强与检察机关的沟通协调,依法支持检察机关开展试点工作,确保改革顺利实施。人民检察院提起的环境民事公益诉讼案件,由污染环境、破坏生态行为发生地、损害结果地或者被告住所地的中级人民法院管辖;环境行政公益诉讼案件由被告所在地的中级人民法院管辖。人民检察院以公益诉讼人身份提起公益诉讼,具有原告的诉讼地位和诉讼权利。

(四)完善环境公益诉讼工作机制

因环境公益诉讼案件社会影响大、审理难度大,为

正确把握受理标准,环境公益诉讼案件的受理审查工作由立案庭和环境资源审判部门共同负责,环境资源审判部门具体负责审查原告是否符合法律和司法解释规定的资格条件。上级法院要密切关注本辖区环境公益诉讼案件的受理和审理情况,依法履行监督指导职责,注意总结审判经验,及时发挥指导性案例的作用,促进裁判尺度统一。各高级法院要按照相关司法解释要求,抓紧确定1至5个中级法院集中管辖环境公益诉讼案件。针对公益诉讼案件审理难度较大,程序较复杂的特点,妥善运用集中管辖、指定管辖、提级管辖等措施,确保公益诉讼案件的公正及时审理。

(五)探索设立环境公益诉讼专项基金或者专项资金账户

各地法院可依据自身情况,在现有法律以及国家政策框架范围内,研究并探索适合本地区环境公益诉讼发展的资金运作模式。可以采取设立环境公益诉讼专项基金或专项资金账户等方式,接收生效判决判令被告承担的生态环境修复费用,以及生态环境修复期间服务功能损失赔偿金等款项。建立健全公益诉讼资金的管理、使用、审计监督以及责任追究等各项制度,确保资金用于受损生态环境的修复工作。

二、正确把握环境侵权的主要特点,妥善审理环境侵权案件

环境侵权具有侵害方式的复合性、侵害过程的复杂性、侵害后果的隐蔽性和长期性等特点,环境侵权案件的审理要注意正确适用归责原则、举证证明责任分配、因果关系认定等特殊规则,并在案件处理时,注意贯彻损害担责原则,注重生态环境修复等民事责任的正确适用。

(一)准确界定环境侵权案件的范围

环境侵权行为包括环境污染和生态破坏两种形式。因环境侵权引发的纠纷,应区分不同的情形适用侵权责任法、环境保护法以及环境保护相关单行法的规定。相邻不动产的个人或者家庭生活排放固体废物、大气污染物、水污染物、噪声、光、电磁波辐射等有害物质对他人人身或财产权益造成损害,以及劳动者在职业活动中因受污染损害发生的纠纷,应适用物权法、职业



病防治法、工伤保险条例等法律和行政法规的规定,不适用环境侵权相关法律和司法解释的规定。

(二)准确适用环境侵权的归责原则

环境侵权适用无过错责任原则,因污染环境、破坏生态造成损害的,不论行为人有无过错,均应承担侵权责任。但是,对于环境噪声污染,行为人承担赔偿责任需以噪声超过国家规定的环境噪声排放标准,并干扰他人正常生活、工作和学习为前提。排污行为符合国家或地方污染物排放标准,行为人无过错的,可以将该事实作为采取保全措施、判断责任承担、做好利益衡量的酌定因素。对于合法合规排放,一般不宜采取停产停业等行为保全措施,可以通过判令增加防治污染设施、损害赔偿等方式承担责任。

(三)正确把握环境侵权举证证明责任分配

环境侵权案件的原告应当就存在侵权行为和损害事实承担举证证明责任,被告应当就法律规定的减免责任情形及其行为与损害之间不存在因果关系承担举证证明责任。原告对于存在侵权行为和损害事实的举证证明应当达到高度可能性程度,同时,还应举出初步证据证明污染物或者其次生污染物与损害之间可能具有一定关联。被告对于法定减免责任情形及其行为和损害之间不存在因果关系的举证证明亦应达到高度可能性标准,如证明污染物并未到达原告所在地等。在环境侵权因果关系的认定方面,可以适当借鉴盖然性理论、间接反证理论、疫学因果关系理论等,结合具体案情予以判断。

(四)合理准确界定数人侵权的责任分担

两个以上行为人实施环境侵权行为如何承担责任是实践中的突出问题,要根据行为人是否存在意思联络以及污染行为对于损害的影响程度区分处理。被侵权人应当就行为人的行为是否足以造成全部损害承担举证证明责任。在确定行为人内部责任份额时,应当将污染物的种类、排放量、污染物的危害性以及有无排污许可证、是否超过污染物排放标准、是否超过重点污染物排放总量控制指标等作为法定的考量因素,并可以将污染物浓度、排放持续时间、排放距离等作为酌定的考量因素。

(五)丰富专业技术问题的判断方法

正确区分司法判断问题和专业技术问题,细化鉴定委托事项,防止鉴定机构越界代行司法审判权。正确认识鉴定意见对于认定案件事实的作用,注意从鉴定机构或人员资格、鉴定程序、鉴定依据、鉴定方法等方面,结合案件其他证据对鉴定意见进行审查,并在此基础上对案件事实,特别是基本案件事实的认定作出综合判断。对于没有鉴定机构或者鉴定成本太高的专业性问题,可以参考专家辅助人或者环境资源审判技术专家提出的专业意见予以认定,但此种方法要尽可能慎用。

三、正确区分民事审判和行政监管界限,妥善审理矿业权纠纷案件

矿业权纠纷案件的审理涉及审判权和行政权界限的把握,法律关系复杂,处理难度较大,要注意以下几个问题。

(一)明确审理矿业权纠纷案件的指导思想

矿业权纠纷案件的审理要贯彻适度区分原则,在正确认识矿业权性质的基础上,将民事权利和行政许可进行区分,突出矿业权的物权属性,兼顾矿业权在主体、客体、流转及行使过程中的特殊要求,准确判断合同效力,推动矿业权的民事流转规则和行政监管规则逐步分离。要注意加强与行政机关的良性沟通,尊重和支持行政机关依法履行矿业权行政监管职责,共同维护矿产资源开发利用秩序。要坚持资源开发与环境保护相协调,将保护生态环境和自然资源作为裁判的重要因素予以综合考量,使矿业权的行使符合生态文明建设的要求。

(二)深入研究未经审批的矿业权转让合同效力及损失赔偿的范围

国务院《探矿权采矿权转让管理办法》第10条规定,审批管理机关批准转让的,转让合同自批准之日起生效。对于没有经过批准的矿业权转让合同,人民法院应当认定合同未生效,但不影响合同中当事人履行报批义务条款以及因该报批义务而设定的相关条款的效力,亦不影响同一合同中约定的诸如生产设施和设备、企业名称权和商标权等其他财产转让条款的效力。因

报批义务人无正当理由拒不履行报批义务导致转让合同解除或终止的,合同相对人有权请求赔偿损失,包括请求赔偿合同履行后可以获得的合理利益。下一步,人民法院将在深入研究合同效力基本理论和实务的基础上,结合自然资源产权与交易制度改革的进展情况,再对这个问题作进一步的规定。

(三)准确认定矿业权承包关系及合同效力

发包人和承包人约定由承包人负责全部或部分矿山的勘查、开采任务,承包期限固定,承包人自负盈亏并按约定缴纳承包费或分享收益,承包到期发包人收回矿山的,可以认定为矿业权承包法律关系。除非存在法定无效情形,矿业权承包合同原则上应认定为有效。对于“名为承包、实为转让”的合同可结合合同的文义表述、实际履行的情况等因素作出综合判断,不宜直接认定为无效。原告一并请求对矿业权承包纠纷中涉及的矿井设备、设施等予以处理的,人民法院可根据具体案情作出裁判。

(四)准确判断矿山企业股权转让合同效力

关于矿山企业股东转让股权,导致企业实际控制人发生变更的合同,是否应按照矿业权转让合同规则判断合同效力问题,实践中存在不同认识。因股权与矿业权系不同性质权利,矿山企业股权转让并不发生矿业权主体的变化,不构成矿业权转让,股权转让合同应认定为有效。如果当事人在合同中明确约定了矿业权转让的内容,或虽未明确约定矿业权转让但约定应报请地质矿产主管部门审批的,应当依据合同约定处理。个人独资矿山企业因转让使投资人发生变化的,可以视为矿业权转让,适用矿业权转让的相关规则处理。

(五)正确处理越界勘查、开采引发的纠纷

因越界勘察、开采而引发的纠纷,如争议双方所持勘查许可证、采矿许可证所载明的勘查作业区或矿区范围界限清楚,不存在交叉或重叠,属于侵权纠纷,不以行政机关处理为前置程序,当事人起诉请求侵权人承担民事责任的,人民法院应予受理。如果是因地质矿产主管部门审批的勘查、开采范围重复或者界限不清引发的争议,人民法院应告知当事人向行政主管部门

申请解决。越界勘查、开采的,探矿权人和采矿权人可以请求侵权人承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失等民事责任;采矿权人还可以请求侵权人返还越界开采的矿产品及其收益。

四、适应林权制度改革和林权交易流转需要,依法审理林权纠纷案件

(一)全面把握林权纠纷的政策背景和特点

当前,国家为进一步解放和发展林业生产力,充分发挥林业的生态、经济、社会和文化等多种功能,全面开展了集体林权制度改革,鼓励森林、林木和林地使用权的合理流转。中央先后出台《关于全面推进集体林权制度改革的意见》《国有林场改革方案》和《国有林区改革指导意见》等文件,明确林权主体可以通过承包、租赁、转让、拍卖、协商、划拨等形式参与林权流转,森林、林木和林地使用权亦可依法继承、抵押、担保、入股和作为合资、合作的出资或条件。人民法院审理涉林纠纷案件时,既要关注林地所有权、林地使用权、林木所有权、林木使用权经常发生分离的特点,尊重林权人意思自治,保障交易安全,充分发挥森林、林木的市场经济价值,又要兼顾林权的行政监管规则,依法保护森林、林木的生态功能。

(二)准确把握林权纠纷的受理条件

正确区分林权纠纷的解决方式,在林木、林地权属清晰的前提下,因林地转包、互换,或林木转让等合同关系引发的纠纷,属于民事诉讼受理范围;因林木、林地权属不清、权证冲突、四至不清等产生的争议,应告知当事人先申请有关林业行政主管部门处理,当事人对行政处理决定不服的,可以提起行政诉讼。关于林地承包经营纠纷是否属于人民法院受理民事案件范围的问题,根据农村土地承包法和农村土地承包经营纠纷调解仲裁法的相关规定,当事人可以通过协商、调解、仲裁等方式解决,也可以直接向人民法院起诉。

(三)妥善处理因未依法变更登记引发的林权纠纷

对于因未依法变更登记引发的林权纠纷,应依据行为发生时物权法是否施行区分处理。林地使用权变更,林木所有权转让发生在物权法施行之后的,应适用物权法的有关规定,未经登记不得对抗善意第三人,但



不影响合同本身的效力;林地使用权设立、变更,林木所有权转让发生在物权法实施之前的,应依据行为发生时的法律规范或政策规定处理,没有相关法律或政策规定的,可以依据合同约定予以处理。

(四)准确认定林权流转合同效力

在审理林权流转纠纷案件时,要充分考虑林地所有权、林地使用权、林木所有权和林木使用权经常分离的特点,在参考林权证变更登记情况的同时,结合林权流转合同签订和履行的实际情况予以认定。对于涉及未经村民民主议定程序或者村民民主议定程序不完善等历史遗留问题的林权纠纷,要结合林权流转时的法律、法规、政策和具体的履行情况综合考虑,依法保障林权人的正当权益,不宜轻易认定合同无效。

(五)正确处理林权抵押合同纠纷

《森林法》将我国森林分为防护林、用材林、经济林、薪炭林、特种用途林5类,并基于保护生态环境、国防安全、科学实验等需要,对于防护林、特种用途林的森林、林木和林地使用权流转做出限制性规定。因此,对于以防护林和特种用途林的森林、林木和林地使用权设立的抵押合同,抵押权人要求行使抵押权的,要注意严格按照森林法及其实施条例等相关规定,审查是否能够行使抵押权以及行使的具体方式,必要时应当征求林业行政主管部门意见。此外,林地使用权、承包经营权都有一定期限,对于以林地使用权、承包经营权设立抵押,抵押权人在林地使用权、承包经营权届满后主张抵押权的,人民法院不予支持。

五、加强环境资源新类型案件研究

环境资源审判承担环境和资源两类案件审判任务,跨越民事、刑事、行政三大诉讼门类,关系四级法院审判职能,涉及实体法和程序法、基本法和单行法、国内法和国际法、个体利益和公共利益、法律判断和技术判断等多个领域,担负着为中央加快推进生态文明建设、深化生态文明体制改革、推动绿色发展战略部署提供司法保障的历史使命,必须树立创新意识、担当意识和问题意识,密切关注、及时研究生态文明建设进程中出现的新情况新问题,加强对涉及生物多样性保护、海洋污染、土壤污染、固体废弃物污染、排

污权交易、用能权和碳排放权交易、水权交易、第三方治污、新能源开发利用、绿色金融机制等环境资源新类型案件法律适用问题的研究,推动环境资源审判理论和实践不断发展。

(一)加强对生物多样性保护法律问题的研究

针对目前我国生物多样性破坏严重,亟待加大保护力度的实际情况,积极研究生物资源评估制度、产权制度,有偿使用制度、综合利用制度和保护基金制度,推动完善生物多样性保护法律体系,加强生物科技法律问题研究,提升对生物多样性的司法保护力度,维护我国生物安全。

(二)加强对土壤污染法律问题的研究

针对我国土壤污染严重、食品安全形势严峻、群体性事件频发的问题,积极研究土壤污染的相关法律问题,推动土壤污染防治法律体系的完善,加大对于污染土壤行为的追责力度,促进土壤的保护和修复,维护生活环境安全、食品安全和农业可持续发展。

(三)加强对排污权交易法律问题的研究

要深入研究排污权的法律属性和初始分配方式,排污权交易的功能、基本原则和具体规则,排污权转让合同在效力、履行、监督和违约责任等方面的特殊性,做好审理排污权交易纠纷知识储备,为排污权交易市场机制的完善提供司法保障。

(四)加强对碳排放权交易法律问题的研究

要深入研究碳排放权的法律属性、初始分配规则、碳排放权交易规则和监管机制,了解碳排放权金融新模式,推动碳排放权交易法律保障制度和超标排放责任追究制度的完善。

(五)加强对绿色金融机制法律问题的研究

研究环境基金、生物多样性基金、绿色投资基金、债务环境交换制度、森林证券化机制、气候衍生产品等生态金融产品的法律风险及其规制,关注并预判上述生态金融新生事物给经济社会生活带来的影响,及其给人民法院环境资源审判工作提出的新课题新要求,主动适应绿色发展需要,做好司法应对准备,推动我国环境资源法律保护机制的进一步完善。

(责任编辑:罗胜华)