

摘要

了解环资案件“三合一”集中审理模式，有机整合与衔接涉环资类三大诉讼，推进和完善生态环境多元综合治理。

“三合一”集中审理背景下如何办好环境资源案件(上)

专业化审判

上海法院环资案件“三合一”集中审理模式

一、案件审理范围的集中

为推进环境资源民事、行政、刑事“三合一”审判改革工作，上海市高级人民法院于2019年12月30日印发了《关于环境资源案件范围的规定》（简称《规定》）。《规定》于2020年1月1日起施行，其中划定了环境资源民事、行政和刑事案件的审理范围。

（一）环境资源民事案件的范围

除涉及海洋及通海可航水域的环境资源海事民事纠纷，依据《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》确定外，集中审理的环境资源民事案件包括了涉及环境资源公共利益保护的纠纷、环境污染责任纠纷、涉及环境资源的高度危险责任纠纷、涉及土地之外自然资源保护的物权纠纷、涉及土地之外自然资源开发利用合同纠纷五大类型。由此，集中审理的民事案件既有环境类纠纷也有资源类纠纷。为避免归口管理中出现理解适用及管辖冲突问题，《规定》在每类环境资源纠纷项下，都列举方式进一步明确集中管辖的案件范围。具体有：

1、涉及环境资源公共利益保护的纠纷

包括环境资源民事公益诉讼、政府提起的生态环境损害赔偿诉讼、生态环境损害赔偿协议的司法确认案件。

2、环境污染责任纠纷

包括大气、水、噪声、放射性、土壤、电子废物、固体废物以及其他污染责任纠纷。

3、高度危险责任纠纷（限于涉及环境资源责任纠纷的案件）

包括民用核设施，占有、使用高度危险物，遗失、抛弃高度危险物以及非法占有高度危险物损害责任纠纷。

4、物权纠纷（限于涉及土地之外自然资源保护的案件）

包括探矿权、采矿权、取水权、养殖权、捕捞权以及其他物权纠纷。

5、合同纠纷（限于涉及土地之外自然资源开发利用的案件）

包括中外合作勘探开发自然资源合同纠纷以及其他合同纠纷。

《规定》对于资源类案件的集中审理范围还作出了一些限定，如对于涉及自然资源保护及开发利用的集中审理案件，目前排除了涉土地资源的相关纠纷。

（二）环境资源行政案件的范围

《规定》对环境资源行政案件的范围作出了以下几方面的界定：

1、列举范围多以“环境保护”作为案件类型前置，相对集中于环境类行政案件。由于目前尚处于集中审理的初步阶段，集中范围尚未向资源类行政案件全面展开。

2、对于涉及海洋及通海可航水域环境资源的海事行政纠纷，依据《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》确定。

3、案由类型限于六类，即环境行政公益诉讼、环境保护行政处罚、行政许可、行政强制、政府信息公开、行政不作为纠纷。

（三）环境资源刑事案件的范围

环境资源刑事案件范围的划定，是按照《中华人民共和国刑法》（简称《刑法》）分则部分将与环境资源相关的罪名进行列举，纳入集中审理的案件范围。同时，随着《刑法修正案（十一）》的施行，《规定》所列罪名也相应有所调整。案件范围为：

1、破坏环境资源犯罪

具体为破坏环境资源保护罪中所列的全部罪名以及走私罪中的走私珍贵动物、珍贵

□姚佐莲

2022年11月，全国法院环境资源审判暨第一次环境资源刑事审判工作会议强调，要充分发挥审判职能，为建设人与自然和谐共生的现代化提供有力司法服务，在环境资源审判工作中找准发展经济、保障民生和保护环境之间的平衡点，助力加快发展方式绿色转型，推动形成绿色低碳的生产方式和生活方式。

作为环境资源审判法官，笔者在学习领会、实务探索的同时，也研究总结了全国环境资源案件的典型案例，对环境资源案件的审理模式、审判思路进行了梳理。

动物制品罪，走私废物罪。

其中，原非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪；非法收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物、珍贵、濒危野生动物制品罪修改为危害珍贵、濒危野生动物罪。原非法采伐、毁坏国家重点保护植物罪，非法收购、运输、加工、出售国家重点保护植物、国家重点保护植物制品罪修改为危害国家重点保护植物罪。增加了非法猎捕、收购、运输、出售陆生野生动物罪，破坏自然保护地罪以及非法引进、释放、丢弃外来入侵物种罪。

2、危害公共安全犯罪（限于涉及环境资源保护的案件）

包括投放危险物质罪，过失投放危险物质罪，非法买卖、运输、储存危险物质罪，盗窃、抢夺危险物质罪，抢劫危险物质罪，非法携带危险物品危及公共安全罪，危险物品肇事罪。

3、渎职犯罪（限于涉及环境资源保护的案件）

包括滥用职权罪，玩忽职守罪，违法发放林木采伐许可证罪，环境监管失职罪，动植物检疫徇私舞弊罪，动植物检疫失职罪。

二、管辖法院的集中与审判队伍的专业化建设

为进一步优化上海环境资源审判体制机制，上海市高级人民法院同步出台《关于加强环境资源生态司法保护和审判专业化建设的若干意见》。2020年1月1日起，全市三级法院对环境资源案件实行审判机构、团队、人员相对集中的民事、行政、刑事“三合一”审判机制，形成目前环境资源案件的“1+1+4”集中管辖基本格局。崇明、金山、青浦三家基层法院对各自辖区内的一审环境资源案件进行“三合一”审理。上海铁路运输法院对除崇明、金山、青浦三区外本市其他应由基层法院审理的一审环境资源案件进行“三合一”审理。

上海市第三中级人民法院负责对应由本市中级人民法院管辖的环境资源一审案件以及上述四家基层法院环境资源一审案件的上诉案件进行“三合一”审理。上海市高级人民法院对上海市第三中级人民法院环境资源一审案件的上诉案件及最高人民法院指定上海市高级人民法院审理的重大环境资源案件进行“三合一”审理。集中管辖的法院在环境资源审判庭内部组建了专业化审判团队，具体形式或结合自身案件量和实际需要，抽调专人在环境资源审判庭组成固定审判团队，或在刑事、行政审判庭指定专人，与环境资源审判庭跨庭组成机动审判团队，确保环境资源“三合一”审判人才基础。

聚合效能发挥

涉环资类三大诉讼的

有机整合与衔接

按照传统的三大诉讼区分，以诉讼主体来看，民事诉讼解决的是平等主体的纠纷；行政诉讼处理的是行政相对人与行政机关的纠纷，以审查行政行为的合法性为基本原则；刑事追究法律关系的主体是有关国家机关和诉讼当事人。

由于案件性质不同，三类诉讼在案件受

理条件、管辖范围、举证规则、证据认定标准等存在明显的差别。如何衔接不同性质的诉讼，在同一审判组织下进行有效整合，是环资“三合一”集中审理必须解决的问题。

一、统筹事实认定

涉环资的民事、行政、刑事案件相互关联，联系密切。部分刑事案件的犯罪事实系在行政机关执法过程中被发现，行政机关在调取初步事实证据后移交刑事侦查机关。刑事案件中关于环境污染程度的事实认定，是人罪和结果加重犯的要件，也是提出环境损害赔偿的重要依据。在环资案件审理中，要充分发挥“三合一”审判合力，妥善处理三大诉讼在固定证据、认定事实上的衔接问题。

以上海市第三中级人民法院审理的彭某某等污染环境罪案为例。“致使公私财产损失”的事实认定作为环境污染案件的人罪条款之一，是重要的定罪量刑标准。在刑事案件中认定，彭某某等将公司存放的未经分拣的混杂有树枝、生活垃圾、装修垃圾等混合垃圾违法进行倾倒、填埋，再将三合土等建筑垃圾覆盖于上。侦查过程中，依法对涉案场地垃圾填埋情况进行物探勘察，形成《综合物探报告》，对填土的构成、填埋面积、总方量进行了勘察；开展应急监测工作，形成质控报告；对非法填埋垃圾造成土壤和地下水环境损害范围、损害程度、损失进行鉴定，并对场地恢复费用作出评估。

法院经审查认定，彭某某等倾倒其他有害物质，严重污染环境，致使公私财产损失30万元以上，构成污染环境罪。后续生态环境损害赔偿问题的处理，环境主管部门依据刑事案件调查的事实，依照相关规定继续认定了生态环境损害责任的范围、损害责任的承担方式，通过与赔偿义务人磋商达成了生态环境损害赔偿协议，及时组织实施了修复工作。

二、统一法律适用

（一）同一行为违反不同法律的处理

违法行为人实施的同一环境损害行为，存在同时违反行政法，又触犯刑法并应当承担民事赔偿责任的情形。在综合运用刑事、行政、民事手段进行追责的同时，如何精准适用法律，既落实好对生态环境的最严保护，又遵守“过罚相当”原则，必须要进一步明确追责标准。一般认为，违法行为人虽实施的是同一环境损害行为，但触犯不同性质的法律，依法应当承担不同法律体系下相应的法律责任。同时，相同功能的惩处可以依法进行折抵。

例如，依照《中华人民共和国行政处罚法》第三十五条规定，违法行为构成犯罪，人民法院判处拘役或者有期徒刑时，行政机关已经给予当事人行政拘留的，应当依法折抵相应刑期。违法行为构成犯罪，人民法院处罚金时，行政机关已经给予当事人罚款的，应当折抵相应罚金；行政机关尚未给予当事人罚款的，不再给予罚款。

又如，《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》第十一条第三款规定，行政执法机关向公安机关移送涉嫌犯罪案件前，已经依法给予当事人罚款的，人民法院判处罚金时，依法折抵相应罚金。

关于行政处罚、刑事罚金能否与民事赔偿金进行折抵的问题，目前尚存在争议。笔者认为，侵权人因污染环境、破坏生态造成损害的，依法应当承担民事侵权责任。

侵权人承担的民事赔偿，系用以偿付生态环境受到的损害，修复环境费用，生态环境损害调查、鉴定费用以及防止损害的发生和扩大所支出的合理费用等范围的，其功能并不不同于行政处罚、刑事罚金，不应简单地与之进行折抵；但对侵权人进行惩罚性赔偿的，其与行政处罚、刑事罚金在惩罚功能上存在一定程度的重合，为兼顾实际执行的效果，可以在确定惩罚性赔偿金额时，对已被行政、刑事处理的情况酌予考量。另外，对于违法行为人积极主动承担生态环境损害赔偿责任、采取有效措施修复环境资源的，亦可作为量刑情节在刑事处理中酌予以考虑。

以最高人民法院发布的指导性案例211号（铜仁市万山区人民检察院诉铜仁市万山区林业局不履行林业行政管理职责行政公益诉讼案）为例，该案体现了同一行为违反不同法律的处理原则。案件的裁判要点认为：1、违法行为人的同一行为既违反行政法应受行政处罚，又触犯刑法应受刑罚处罚的情形下，行政机关在将案件移送公安机关时不应因案件移送而撤销已经作出的行政处罚。对刑事判决未涉及的处罚事项，行政机关在刑事判决生效后作出行政处罚决定的，法院应予支持；2、违法行为人在刑事判决中未承担生态环境修复责任的，林业等行政主管部门应当及时责令其依法履行修复义务。林业等行政主管部门未履行法定生态修复监督管理职责，行政公益诉讼起诉人请求其依法履职的，法院应予支持。

（二）刑事未被追责情形下对民事责任的认定

在因共同环境侵权行为引发的刑事案件中，部分行为人未被判处刑事责任，并不意味着其没有侵权事实，并不代表其无需承担民事赔偿责任。是否应当承担民事责任，需要依据民事法律规范予以判断，若符合相应民事责任构成要件的，仍应承担民事赔偿责任。以最高人民法院发布的指导性案例205号（上海市人民检察院第三分院诉郎溪华远固体废物处置有限公司、宁波高新区米泰贸易有限公司、黄某某、薛某环境污染民事公益诉讼案）为例。

在刑事案件中，法院判决宁波高新区米泰贸易有限公司（简称米泰公司）、黄某某、薛某犯走私废物罪，郎溪华远固体废物处置有限公司（简称华远公司）未被判处刑事责任。

在污染环境民事公益诉讼案件中，相关证据能够证明华远公司与米泰公司、黄某某、薛某之间就进口固体废物行为存在共同商议，属于进口固体废物行为的需求方和发起者，具有共同的侵权故意，符合共同实施环境民事侵权行为构成要件。侵权人以同一行为引发的刑事案件中未被判处刑事责任主张不承担生态环境侵权责任的，人民法院不予支持。

（三）行政处置费用的责任承担

环保机关在查处查封污染物工作中会产生行政处置费用，由行政垫付的处置经费十分有限。上述费用虽在行政机关查封没收后的行政处置过程中产生，但不能因此全部纳入执法成本。对于行政机关为防止生态环境损害发生和扩大采取必要措施所支出的合理费用，应由环境侵权人承担。仍以上述指导性案例205号为例，法院生效裁判认为，对于非法入境的国家禁止进口的固体废物，即使因被查封尚未造成实际的生态环境损害，但对国家生态环境安全存在重大侵害风险的，侵权行为人仍应负有消除危险的民事责任。相关行为人应当首先承担退运固体废物的法律责任，并由其自行承担退运成本，在无法退运的情形下，生态环境安全隐患和影响仍客观存在，针对非法入境而滞留境内的固体废物，无害化处置是消除危险的必要措施，为防止生态环境损害的发生，行为人应当承担停止侵害、消除危险等采取合理预防、处置措施而发生的费用。（作者系上海市第三中级人民法院民事审判庭三级高级法官。获评上海法院审判业务骨干等。）