



编者按

随着人们生活水平的提高,公众的生态环保意识不断提升,对生态环境的要求也越来越高。而如何以司法之力守护绿水青山,是法院的一项重大课题。近年来,各地法院始终坚守“绿水青山就是金山银山”理念,深入探索生态环境跨区域司法保护,创新推出生态环境损害赔偿金等制度,发挥司法审判作用,切实守护绿水青山。在8月15日首个“全国生态日”来临之际,记者深入“绿水青山就是金山银山”理念诞生地浙江湖州法院,和全国首批跨行政区划法院之一的北京市第四中级人民法院采访,记录下法院深化司法改革,推动生态文明建设,呵护美丽家园的生动实践。

管好用好赔偿金修复受损环境

湖州法院完善生态损害赔偿金制度守护绿水青山

□ 本报记者 王春 □ 本报通讯员 白坤先 谢培怡

从私自毁林占地,到捕猎野生动物,再到肆意排污……面对生态环境损害,“环境污染、群众受害、修复困难”的窘境长期存在。

为破解这一困局,近年来,浙江湖州两级法院扛起“绿水青山就是金山银山”理念诞生地法院的责任担当,探索先行,在环境公益诉讼中以生态损害赔偿金为切入点,撬动环境资源损害赔偿这项大工程。

湖州市中级人民法院常务副院长肖国耀向《法治日报》记者介绍:“赔偿只是一种手段,修复受损的生态环境才是索赔的最终目的。我们抓住如何高效使用‘生态损害赔偿金’这个牛鼻子,做实环境资源审判的‘后半篇文章’,走出了一条独具特色、富有成效的司法实践之路。”

对赔偿金统筹管理

开门就是花园,全村都是景区——这里是安吉县鲁家村。然而,就是这样一个风景如画的地方,却有人走上了牺牲生态换金钱的歪路。

近日,安吉县人民法院审结了一起非法占用农地的刑事附带民事公益诉讼案件。

被告人葛某在该村的集体土地上,对非法占用的林地、耕地、园地等农用地进行破坏,导致3万余平方米的农用地被破坏。同时,葛某还进行了场地和房屋建设,占地面积达6000余平方米,其中耕地面积1370平方米。土地上的绿色植被不复存在,取而代之的是厂房和水泥路,葛某将厂房承租给几家商户,自己则坐收高额租金。

如何修复和赔偿成为该案的重点。

法院审理认为,该案被告人葛某系初犯,同时认罪认罚并承诺对破坏耕地复耕复垦、赔偿生态损失。为找准环境保护、经济发展与群众环境权益之间的平衡点,被告人既要承担修复责任,又要在修复责任无法落实的情况下承担生态损害赔偿金。

最终,法院判决葛某犯非法占用农用地罪,判处有期徒刑2年2个月,缓刑3年,并处罚金5万元;刑事附带民事公益诉讼被告葛某自行修复或承担修复预估费60.5万元;支付涉案地块期间损害费用即生态修复赔偿金161万元。

随后,葛某一案的赔偿金依据湖州市《生态环境损害赔偿资金管理暂行办法》进入生态基金账户后,将用于区域内的生态环保事业。同时,该县财政局负责生态损害赔偿金预算安排、监督资金收缴及使用,组织重点绩效评价和监督检查。资金执收、使用管理、绩效监控等工作均在阳光下运行。

早在2019年,湖州市便出台《生态环境损害赔偿资金管理暂行办法(试行)》,规定了生态损害赔偿金的收缴和使用程序。在收缴方面,通过人民法院生效裁判确定的生态损害赔偿金,由人民法院负责执行。在使用方面,生态环境损害赔偿金由赔偿权利人指定的部门或机构编制生态修复及工作经费支出预算、绩效目标,提出使用申请,经同级财政部门审核批准后方可支出。

定向使用修复环境

京杭大运河畔,德清县新安镇合东村的直港迎来“新生”:碧波荡漾之下,水草摇曳其间,

小鱼穿梭游弋。此处去年底启动修复的“水下森林”项目,经过几场春雨的滋润,已经宛若生机勃勃的“热带丛林”。

所谓“水下森林”水体修复,是通过在小微水体中通过构建以沉水植物群落为核心的水生态涵养系统,让水体“重获”自净能力,进而改善水质。同时,在涉案河道中也引入了数字化实时监测设备,可实时查看水色、植物状况等。此次项目资金正是来源于湖州市南太湖新区人民法院审结的一起环境污染责任公益诉讼案件中一笔近60万元的生态损害赔偿金。

2019年,德清县某公司为逃避环保部门监管,干扰在线自动监测设备自动取水样,并排放总氮等污染物浓度超标的污水2万余吨至厂区北侧河道中,污染了水源,加速水体富营养化和寄生虫的流行,生物多样性受到严重危害。

法院经审理后,判令被告人缴纳生态环境损害赔偿金59万余元。但是如何提升案件赔偿款使用实效,怎样做好当地生态修复,这些问题一直萦绕在案件承办人的脑海里。

为此,法院主动对接当地政府,经过多次实地调研、协商和专家论证,最终决定将该笔生态损害赔偿金作为新安镇的治水项目经费,投入到该镇直港“水下森林”水生态修复项目中。“我们发挥主观能动性,通过多方协调将生态损害赔偿金直接用于该镇的水生态修复,不仅缩短了以往审批拨付的环节,而且能够让多个部门形成合力,凝聚起保护环境的力量。”湖州中院环境资源审判庭庭长许婷婷说。

创新引入公益基金

环境公益诉讼中,被告支付的生态损害

赔偿金如何管理和使用,关系到社会公共利益能否得到有效保障。而现实中,存在诸如非法狩猎破坏野生动物资源等行为,缺乏直接修复的途径,又如大部分生态环境保护公益诉讼中被告人赔偿总额不高,如何让损害赔偿金最大程度地发挥修复生态的作用,一直是一个难题。

清风徐徐,鸟鸣婉转。8月的长兴仙山湖湿地碳汇修复基地,荷花塘美好恬静,水上柳林幽深清新。湖州南太湖法院与长兴县人民检察院联合引入碳汇公益基金打造的首个湿地碳汇修复项目正落地于此。

该项目的碳汇认购金主要为此前长兴县检察院提起民事公益诉讼,湖州南太湖法院依法判决的4件案件生态损害赔偿金,当事人自愿向长三角生态能源碳汇基金认购碳汇共计13万余元。基金组织自收到款项后将与长兴县泗安镇合作完成“仙山湖国家湿地公园固碳增汇示范项目”,同时接受法院、检察院及认购人对损害赔偿金管理使用的监督。

据介绍,引入基金管理使用生态环境损害赔偿金是一种改革探索。一方面,相较于司法机关与行政机关冗长烦琐的审批流程,基金组织自治程度较高的管理模式提高了资金运作和生态修复效率;另一方面,该模式起到了赔偿专项资金蓄水池和供水池的作用,让诉讼中的小额聚合发挥大能量。

“下一步,我们将对管理主体、监督模式、信息公开等问题建章立制,使这笔钱取之于生态环境损害,用之于生态环境保护。”南太湖法院相关负责人俞旭鸣说。

漫画/李晓军

□ 本报记者 黄洁

适用7人合议庭审理公益诉讼全国第一案,创新引入公益信托机制用于保护和修复大气环境,实质性化解涉天津市环境保护行政上诉案件……近年来,作为全国首批跨行政区划法院,北京市第四中级人民法院不断强化专业化办案能力,推进环境资源审判工作。

“北京四中院要充分发挥跨行政区划管辖优势,不断完善审判机制,提升司法能力,探索创新环境资源案件的裁判规则,为推进首都生态环境建设,推动京津冀生态文明建设协同发展,建设美丽中国提供坚实的司法保障。”北京四中院院长单国钧近日接受《法治日报》记者采访时说。

发出首份环境污染禁令

2018年5月8日,一起生态环境民事公益诉讼案在北京四中院开庭审理。审判席上,由3名法官和4名陪审员组成的大合议庭颇受关注,这也是陪审员法庭颁布实施后,适用7人合议庭审理公益诉讼的全国第一案。

在这起案件办理过程中,还出现了很多的“第一”。

“被告公司从事钢结构制造,但喷漆工艺不在密闭空间进行,喷漆场地没有安装废气污染防治设施,废气未经处理直接排入大气环境,造成了环境污染。”此案审判员、北京四中院庭庭长马军介绍说,合议庭在案件办理中多次到现场勘验,最终在诉讼过程中发出了首份环境污染“禁令”,并在此后的判决中创新性地作出了禁止企业继续以污染环境方式生产经营的预防性判决。

马军告诉记者,涉环境资源类案件的体量虽不大,但类型非常广,从最常见的大气污染到新型的网络平台环境保护,每一件都具有鲜明的时代性和科技性,且每一件案件的处理都具

有很强的示范和辐射效应。这都对法院的专业审理能力提出了更高的要求。

2018年,四中院民庭组建了以庭长为负责人,5名法官为团队成员的首都环境公益诉讼团队,所有成员均具有15年以上审判经验,并随之开启了“3+4+N+1”的“法官+人民陪审员+法官助理+书记员的”大审判团队模式。与此同时,该院行政庭也在原有审判团队基础上,整合起专业化、职业化和规范化的环境保护行政审判队伍,筑牢了环境保护类案件专业化审判的基础。

2020年“世界环境日”这一天,14名来自环境资源法律政策研究领域和环境专业研究机构的专家接过聘书,成为四中院首批环境资源审判专家库成员。

“专家库成立以来,专家们不仅在环资案件审理中提供了大量专业意见,更在创新建立环境功能修复审判执行机制中发挥了积极作用。”马军说,在调解结案的自然之友诉现代汽车大气污染环境民事公益诉讼案中,四中院首次创新引入公益信托机制,由被告公司出资120万元设立公益信托基金,用于保护和修复大气环境,该基金信托监察委员会成员中就有5名来自四中院环境资源审判专家库,确保了这一机制在实践中的有效运行。目前,这项机制已在全国范围得到推广。

打通壁垒京津法院联动

在审理涉天津市环境保护行政上诉案件中,如何充分发挥跨行政区划法院优势,推动京津冀环境保护的源头预防和化解,是四中院环境资源案件办理面临的另一课题。

天津的一家企业因未办理环境保护审批手续,被天津市某区环保局下达了《责令改正违法行为决定书》,该公司不服,向天津铁路运输法院提起行政诉讼,被驳回后上诉至北京四中院。四中院跨区域立案后了解到,被诉环保局拟就相关违

法行为进行行政处罚,但涉案公司是小微民营企业,行政处罚将加剧其经营困难。承办团队认为,如果促成企业及时完成审批手续,协调行政机关减免处罚,加强监督,将是更优的解决方案。

为此,办案团队多次联系涉案企业,充分释法说理,成功劝说其承诺积极整改,又主动对接天津市某区环保局说明情况。最终,某区环保局决定对涉案公司依法减免处罚,上诉人也撤回了上诉,该起行政争议被实质性化解。“此案办结后,我们进一步与一审法院沟通,指导该院出台了《环保行政争议实质化解工作方案》,从此打通了两级法院之间的沟通壁垒。”四中院行政庭庭长武彬告诉记者,为了构建常态化长效的京津两级法院沟通交流机制,四中院专门出台具体工作机制,对两级法院之间的日常联络例会制度、对口联系、支部共建等都作出详细规定,有效统一了裁判尺度。

记者了解到,四中院环保行政审判领域有个“四通”法则,即疏通心结、贯通官民、打通壁垒、联动府院。除了两级法院之间的联动外,该院与行政环保机关之间也在不断完善信息通报反馈机制,借助学术研讨、座谈等多种方式,主动了解行政机关的需求,共同研判疑难问题,努力从源头预防和减少行政争议的发生。

四中院在环境资源类案件审理工作中的府院联动机制不限于行政案件。如今,该院审理的每一起环境公益诉讼案件,向相关行政部门发函也已成为“常规”程序,以此通报案件发生情况,同时争取专业支持。

特色审判助力环境治理

在北京市房山区的牛口峪湿地公园西侧,有一块占地10万平方米的自然保育基地,这里还悬挂着一块“北京市第四中级人民法院生态环境公益教育基地”的标牌。这个基地的由来还要从一起环境案件说起。

房山区某水务公司从事污水处理业务,环保行政部门认定该公司超标排放废水,损害了环境。随后,该公司被公益组织提起公益诉讼。案件办理过程中,四中院按照“谁污染,谁治理”的损害担责原则,对被告公司进行了教育,推动该公司积极整改,并主动建立了上述自然保育基地,承诺连续3年每年投入运营管理费30万元。

此案的办理是环境保护“恢复性司法实践+社会化综合治理”模式的生动实践。四中院副院长王靖说,构建通过技术攻关,大幅提升包装消声材料塑料薄膜的穿孔率,减少了排污。

为了不断推动审判质效提升,北京四中院还先后制定了《生态环境保护民事公益诉讼审理规范指南》《生态环境保护民事公益诉讼保全规范指南》《生态环境保护民事公益诉讼调解机制指南》三份指南,将审判实践积累的经验汇集成册。同时,形成了一批民事、行政典型案例,如朱清良、朱清涛土壤污染责任纠纷环境民事公益诉讼案,入选了最高人民法院指导性案例。

8月14日,北京四中院揭牌成立环境资源审判庭,这是北京唯一在中级人民法院设立的环境资源专门审判庭。

单国钧表示,随着环境资源审判庭的成立,北京四中院将进一步深化环境资源案件审判机制改革,推行环境资源刑事、民事、行政案件“三合一”审判机制,持续深化环境司法改革创新,以司法之力守护绿水青山。

□ 本报记者 陈磊

“全国共查处‘文山会海反弹回潮,文风会风不实不正,督查检查考核过多过频,过度留痕,给基层造成严重负担’问题106起,批评教育帮助和处理138人,其中党纪政务处分66人。”近日,中央纪委国家监委公布了全国查处违反中央八项规定精神问题“半年报”。

《法治日报》记者根据中央纪委国家监委发布的数据统计,2019年以来,全国共查处加重基层负担的形式主义、官僚主义问题3000多起。

治理纠正形式主义、官僚主义,为基层减负,是党中央连续5年专门部署、持续推进的一项重要工作。受访专家认为,形式主义、官僚主义定性难、查处难,是当前减轻基层负担工作中的最突出问题。对此,可以借鉴司法实践中的案例指导制度,定期发布具有代表性、典型性的案例,警示教育领导干部。在此基础上,通过党内法规解释工作细化惩戒制度规范及其标准,为纠正形式主义、官僚主义提供党内法规适用依据。

释放重点纠治强烈信号

近日,贵州省毕节市农业生态环境与资源保护站搞过度留痕问题,作为典型案例被中央纪委国家监委通报。

根据通报,2021年6月,毕节市农业生态环境与资源保护站在省农业农村厅《农村户厕入户摸排表》村级调查表基础上,搞层层加码,要求基层在填报调查表的同时,上传户厕整改前后的照片,“痕迹主义”作祟,加重基层负担。毕节市农业生态环境与资源保护站负责人因此受到组织处理。

包括这起典型案例在内,记者梳理中央纪委国家监委此次通报的10起加重基层负担的形式主义、官僚主义典型问题发现,除了过度留痕、层层加码等作风顽疾较为突出之外,还涉及制定文件照抄照搬、脱离实际,搞“指尖上的形式主义”等。

比如,吉林省白城市政府办公室将省民政府已印发市、县两级的文件,再次转发至各县(市、区),制发的城市农田防护林体系建设工作方案、土地例行督察反馈问题整改工作方案等文件,与省政府办公厅文件内容重复率达80%以上。白城市政府办公室负责人因此受到组织处理。

除了发布典型案例之外,近日,中央纪委国家监委公布全国查处违反中央八项规定精神问题“半年报”,通报查处加重基层负担的形式主义、官僚主义问题106起。

中国政法大学党规研究中心副主任王建芹说,治理纠正形式主义、官僚主义,为基层减负,是党中央连续5年专门部署、持续推进的一项重要工作。中央纪委国家监委此举充分表明党中央持之以恒抓作风建设的坚定决心,旨在激励广大干部担当作为,真抓实干。

北京大学廉政建设研究中心副主任庄德水介绍,当下,一些基层领导干部之所以负担重,跟一些地方政府部门存在形式主义、官僚主义直接相关,这种情况必须改变。公开通报典型案例,就是要通过力戒形式主义、官僚主义为基层减负,持续释放重点纠治形式主义、官僚主义的强烈信号,让基层领导干部从这些烦琐的、重复的桎梏中脱身。

不担当不作为问题突出

2020年1月,中央纪委国家监委公布2019年12月全国查处违反中央八项规定精神问题统计表,其中首次公布了查处形式主义、官僚主义问题的数据。

数据显示,2019年全年查处“文山会海反弹回潮,文风会风不实不正,督查检查考核过多过频,过度留痕,给基层造成严重负担”问题1696起,批评教育帮助和处理人数2755人,党纪政务处分人数505人。

中央纪委国家监委指出,形式主义、官僚主义是现阶段党内存在的突出矛盾和问题,是阻碍党的路线方针政策和党中央重大决策部署贯彻落实的大敌。

2020年,查处问题数降至654起,批评教育帮助和处理人数降至1044人,党纪政务处分人数降至269人;2021年,上述数据分别降至371起,522人,166人;2022年,继续降至199起,323人,107人。

这意味着,自2019年以来,中央纪委国家监委总计已经公布查处3000多起给基层造成严重负担问题。

王建芹认为,加重基层负担的形式主义、官僚主义现象的背后,深层次地反映出一些地方领导干部及工作人员在履职尽责过程中存在“不担当、不作为、乱作为、假作为”等方面问题。

在王建芹看来,随着党中央全面从严治党,坚定不移正风肃纪反腐工作的常态化,一些党员干部乱作为行为得到一定程度的遏制,在这一过程中,形式主义和官僚主义的表现形式主要表现为尽量创造一个“不担责”的履职环境。例如,在落实上级文件精神以及工作安排部署的过程中,通过工作任务的层层分解,最终下压给基层部门或单位,将工作责任和工作压力转移给基层。

“一些地方领导干部仍抱着陈旧的工作思维,习惯采用简单化、命令式工作方法给基层提要求、派任务,以文件落实文件,不切实际搞执行,没有创造性地把上级的政策要求转换成适应基层的工作策略和方法,所以出现形式主义、官僚主义。”庄德水说。

建立典型案例通报制度

党中央高度重视纠正形式主义、官僚主义。

早在2019年3月,中央办公厅就印发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》,指出要通过着力解决方式不纯、政绩观错位,文山会海反弹回潮,督查检查考核过多过频,过度留痕,干部不敢担当作为的问题。

今年1月,二十届中央纪委二次全会对重点纠治形式主义、官僚主义作出部署。今年6月15日,中央层面整治形式主义为基层减负专项工作机制会议召开,对深化拓展基层减负工作提出一系列明确要求。

中央纪委国家监委指出,一些地方、一些领域、一些干部的形式主义、官僚主义顽疾尚未根除,特别是加重基层负担的形式主义、官僚主义新情况新动向不断滋生。

王建芹认为,形式主义、官僚主义定性难、查处难,是当前减轻基层负担工作中最突出的问题。从党内法规的角度来看,单纯依靠党内法规制度规范中的一些原则性条款进行定性和查处,在实际工作中存在一定的困难。

“对此,更加有效的办法是借鉴司法实践中的案例指导制度,在党内法规制度体系中建立典型案例通报制度,通过定期发布具有代表性、典型性的形式主义、官僚主义的案例,以及查处过程中的定性标准和处理依据,指引各地纪检监察部门依规精准执纪。”王建芹说。

王建芹还建议,在此基础上,针对形式主义、官僚主义的党纪处理标准等方面的问题,通过党内法规解释工作细化惩戒制度规范及其标准,主要是针对纪律处分条例等党内法规中的相关条款适时发布党规解释,形成更加清晰的制度导向,指引各地准确适用。

在庄德水看来,加重基层负担的形式主义、官僚主义,反映了某些地方权力运行的错位,所以,从长远来看,需要深化政府管理体制改革和政府机构改革,规范政府行政管理行为,完善干部考核机制,构建容错机制和褒奖激励机制,以改革破除形式主义和官僚主义。此外,必须拧紧领导干部的思想“开关”,教育领导干部树立正确的权力观、利益观和政绩观。

完善党内法规破除形式主义官僚主义

四年多查处加重基层负担的形式主义官僚主义问题三千多起 专家建议