

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 12 期

中共江苏省委宣传部

2023 年 6 月 13 日

完善江苏环资审判“9+1”机制的对策建议

摘要：金陵科技学院刘小冰等研究认为，江苏环资审判“9+1”机制建设取得显著进展，并已成为具有全国影响力的司法品牌。但也存在环资法庭设置有待优化、案多人少矛盾日益突出以及相关配套制度仍需完善等问题。对此，建议适时调整升级，打造江苏环资法庭设置 2.0 版；合理增加编制，明确江苏环资法庭的独立地位；持续制定规范，优化江苏环资审判的配套制度，完善江苏环资审判“9+1”机制。

传统以行政区划为单位的环境司法管辖方式割裂了生态系统的自然属性，存在地方保护较为严重、审判力量难以集中、裁判尺度无法统一、环境保护碎片化等突出问题。为此，2019年7月1日，江苏高院按照全省生态功能区规划方案，以生态功能区和流域为单位，率先建立并运行环资审判“9+1”机制，即在全省9家基层法院设立西南低山丘陵区域、太湖流域、长江流域南片、长江流域北片、洪泽湖流域、黄海湿地、灌河流域、淮北丘岗区域、骆马湖流域等9家环资法庭，跨设区市集中管辖由全省基层法院受理的环资案件；经最高人民法院批准在南京市中级人民法院设立“南京环资法庭”，集中管辖9家环资法庭上诉案件和中院管辖的一审环资案件。金陵科技学院刘小冰承担的江苏省社会科学基金重点项目“长江经济带跨域污染防治法律对策研究”，通过分析江苏环资审判“9+1”机制的建设现状和面临的主要问题，提出进一步完善该项机制的对策建议。

一、江苏环资审判“9+1”机制的建设现状

1. 突破行政区划，建立相对独立跨域环资审判体系。“9+1”机制以解决突出问题为导向，以保障法律统一正确实施、实现环境系统保护和整体保护为目标，构建了以跨设区市审判机构为基础、相对独立的环资审判体系。中央深改委将“9+1”机制作为改革经验转发全国各省、自治区和直辖市党政主要领导，

最高人民法院将“9+1”机制在世界环境司法大会上予以推介，新机制的影响力在全国范围内不断显现。

2. 强化内部协作，形成一体化跨域司法协作格局。为防止“9+1”机制带来的诉讼不便、成本增加以及管辖法院审理难度加大等问题，江苏建立了三项环资审判司法协作机制。一是跨域立案协作机制。将跨域立案作为“9+1”机制的主要立案方式，明确非管辖法院与管辖法院在跨域立案环节上的各自职责，省内提起环资诉讼的均可到当地法院办理起诉手续。二是巡回审判协作机制。环资案件一般采用巡回审判，到当事人所在地开庭审理，巡回区非管辖法院协助提供审判场所、技术支持、安全维护等。三是案件执行协作机制。为提升司法协作效能，建立跨区域案件审理执行司法协作机制。

3. 注重外部联动，实现环境司法与执法有效衔接。环资审判工作离不开具有环资保护法定职责的检察机关、行政机关以及相关部门的协调联动。为此，管辖法院定期通过巡回区非管辖法院向所在地汇报、通报相关情况，取得地方配合和支持。在准确把握司法权边界的前提下，加强与检察、公安、环境执法等部门之间的执法协调。

4. 完善配套措施，增强环资审判专业支撑力量。一是建立技术保障机制。建立覆盖全省三级法院的专门网络，实现立案信息传递、远程申请法庭、远程庭审直播“三同步”数据传输。

二是设立环资审判修复机制。作为环境资源保护替代性修复项目，全省先后建立近 30 个生态环境损害司法修复基地。三是建立环资专家参与审判机制。组建包括 6 位两院院士在内的环资审判专家库，发挥专家在调查取证和调解、技术判断、鉴定评估以及检查验收等方面的作用。

二、江苏环资审判“9+1”机制面临的主要问题

1. 环资法庭设置有待优化。江苏生态环境的地理形态主要表现为“一江（长江）、一海（沿海）、两河（灌河、大运河）”所构成的巨大“井”字，并与“三湖”（太湖、洪泽湖、骆马湖）共同构成我省主要生态建设区域。对比可知，“9+1”机制将长江江苏段分割为长江南片和长江北片，大运河江苏段缺乏专门的环资法庭，难以完全发挥跨域管辖制度优势，实现对生态环境重要水体流域、生态环境重要功能区域系统保护和整体保护的环境司法目的。

2. 案多人少矛盾日益突出。目前，全省一审环资刑事案件年受案数（含刑事附民事诉讼）已突破 1500 件，其中半数案件具备提起民事公益诉讼的条件。省检察院要求公益诉讼做到应诉尽诉，预计全年将超过 500 件。如果按照规定将最高人民法院确定的集体土地征收、相邻污染侵害等环资案件也纳入，全年将新增约 2500 件案件。然而，省编办批复南京环资法庭编制仅为 9 人，案多人少矛盾十分突出。同时，9 家环资法庭均无独

立建制机构，机构名称和职级不明一定程度上限制了法庭对外交流、人员选配等工作，影响了环资审判工作人员的积极性。

3. 相关配套制度仍需完善。由于尚未建立统一的环境损害赔偿金制度，被告支付的环境修复费用交给谁、由谁用、怎么用、如何监管等缺乏统一规范；已经出台的相关规范性文件可操作性不强，导致环境损害修复资金申请方式繁琐、运转方式僵化且与其他类型公共资金混同，不利于环境修复目的的实现。同时，环境污染具有流动性，其污染状况和程度在不停变化，导致鉴定意见容易丧失可信度、鉴定成本增加。环境损害司法鉴定人既须掌握法律知识，又须具备环境鉴定专业知识。但至今为止，仍缺乏能够进行专业、科学且权威鉴定的司法鉴定部门。

三、江苏环资审判“9+1”机制的完善建议

1. 适时调整升级，打造江苏环资法庭设置 2.0 版。江苏环资“9+1”审判机制已成为具有全国影响力的司法品牌。因此，应在保持其原有名称、总结其运行规律的基础上，对其内容进行动态调整。一是合并长江南片和长江北片两家环资法庭，在无锡江阴市设立长江环资法庭，对长江江苏段实行统一的跨域司法保护，以更好落实长江大保护战略。二是在扬州广陵区设立大运河环资法庭。大运河是世界里程最长、工程最大的古代运河，大运河扬州段入选世界遗产名录，由北向南沟通白马湖、

通扬运河等。扬州具有“中国运河第一城”美誉，是南水北调东线工程水源地。在扬州设立大运河环资法庭，可对大运河江苏段及其相关湖泊河流实行统一司法保护。

2. 合理增加编制，明确江苏环资法庭的独立地位。一是合理增加南京环资法庭编制。南京环资法庭从 9 家环资法庭中遴选优秀人员，常态化到南京环资法庭上挂锻炼，虽在一定程度上有助于缓解人案矛盾，但也加剧了 9 家环资法庭人案矛盾。因此，这一方式只是临时性措施，建议省编办合理增加南京环资法庭编制。并且，“9+1”机制运行之初，其目的就是以南京市中级人民法院“南京环资法庭”作为过渡，最终在全国率先成立“江苏环境资源中级人民法院”。“9+1”机制已经运行 4 年，积累了丰富的经验，建议继续推进这一目标的贯彻落实。二是明确 9 家环资法庭的独立地位。目前，受制于基层法院内设机构改革的要求，9 家环资法庭大多没有独立机构编制，人员配备较为薄弱。因改革事项不在内设机构数量控制范围内，建议省编办明确 9 家环资法庭的独立地位、设定相应职级，一揽子解决 9 家环资法庭机构的编制、级别等问题。

3. 持续制定规范，优化江苏环资审判的配套制度。一是协调相关省级机关制定环境损害修复资金使用办法。高效规范管理使用环境损害修复资金以及替代修复资金，是环资审判工作的重点和目标之一。环境损害修复资金的监管使用是法院融入

党委领导、政府主导、各方参与的现代环境治理体系的重要抓手和突破口。法院作为参与其中的重要一环，应在准确把握司法权边界的基础上，明确角色定位，尽快破解难题。根据六部委文件与江苏省人大常委会相关决定精神，建议江苏省高级人民法院与财政厅、省检察院、生态环境厅、自然资源厅、农业农村厅等密切协作，探索分类处置办法，为环境损害修复资金的使用提供制度保障。鉴于《连云港灌河流域环境公益诉讼专项资金管理暂行办法》已经出台，且实施较为有效，建议在总结经验的基础上，将其上升为全省统一的环境损害修复资金制度。二是建议实行技术法官或技术调查官制度。鉴于环境案件大量涉及科学技术问题，建议在继续强化环境资源审判专家库的基础上，参考借鉴《最高人民法院关于技术调查官参与知识产权案件诉讼活动的若干规定》的精神，聘请专家库成员为技术法官或技术调查官，赋予其调查取证、组织调解、参与制订修复方案、检查验收修复结果等权力。

（作者刘小冰，系江苏法治建设研究基地首席专家、金陵科技学院客座教授；王树义，系中国法学会环境资源法学研究会副会长；陈迎，系南京市中级人民法院南京环资法庭庭长）

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志
中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委、市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志
本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 150 份 苏简字 1003 号