



青岛环境资源审判白皮书

(2016—2020)

山东省青岛市中级人民法院

二〇二一年五月

前 言

习近平总书记指出：“绿水青山就是金山银山。”党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深刻回答了“为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明”的重大理论和实践问题，提出了人类命运共同体、绿色发展、高质量发展等一系列新理念、新思想、新战略，形成了习近平生态文明思想，为我国的环境法治建设提供了全新的理论遵循。最高人民法院明确要求，各级法院要紧紧围绕党和国家工作大局，充分认识加强环境资源审判的重要性，充分发挥环境资源审判职能，依法公正高效审理环境资源各类案件。

为了充分发挥人民法院在生态文明建设中的职能作用，2016年5月，青岛中院挂牌成立环境资源审判庭，实行“三合一”审判机制，集中审判环境资源刑事、民事、行政案件。2020年3月，青岛各基层法院根据青岛中院下发的《关于建立全市法院环境资源案件集中审理和管辖机制的工作方案》，明确了一个业务庭或人民法庭专门办理环境资源案件，逐步形成了覆盖全市两级法院的环境资源案件集中管辖和审判机制。青岛成为全省第一个完成环资审判队伍专业化建设的地级市。2020年，李沧、黄岛、城阳、即墨、平度、莱西六个法院分别在本辖区重点生态区域设立了自然资源巡回审判法庭，对藏马山、马山、大泽山、大沽河

等重点生态区域，推行环境资源巡回审判工作机制，加强对重点生态功能区的保护。

五年来，青岛全市两级法院始终贯彻习近平生态文明思想，紧密结合高质量发展要求，按照中央和省委、市委生态环境保护部署，不断加强队伍建设，更新审判理念，完善工作机制，深化职能发挥，为青岛环境资源保护提供有力司法服务和保障，在全市生态文明建设中发挥了重要作用。

一、2016年—2020年青岛环境资源审判工作概况

2016年以来，全市两级法院审结环境资源刑事、民事、行政案件共6671件，包括环境类案件526件，资源类案件6145件，其中环境公益诉讼案件44件。

环境类案件526件中：刑事案件219件，占全部环境类案件的42%，涉及污染环境罪、走私废物罪、非法狩猎罪、盗伐林木罪等，其中最多的是污染环境罪140件，占环境类刑事案件的64%；民事案件79件，占全部环境类案件的15%，涉及大气、水、噪音、土壤污染等责任纠纷，其中最多的是大气污染责任纠纷36件，占环境类民事案件的45%；行政案件228件，占全部环境类案件的43%。

资源类案件6145件中：民事案件6044件，占全部资源类案件99%，其中涉土地资源类案件3827件，占资源类民事案件的

62.2%，供用电、气、水、热力合同纠纷案件 1276 件，占资源类民事案件的 21.1%，农业、林业、渔业承包合同纠纷案件 680 件，占资源类民事案件的 11.3%，探矿权、采矿权纠纷案件 49 件，占资源类民事案件的 0.8%，其他案件 212 件，占资源类民事案件的 3.5%。刑事案件 99 件，涉及非法采矿罪、非法占用农用地罪、盗伐林木罪、非法捕捞水产品罪等。以环保局为被告的行政公益诉讼案件 2 件。

表一：青岛法院 2016 年-2020 年审结环境类案件情况

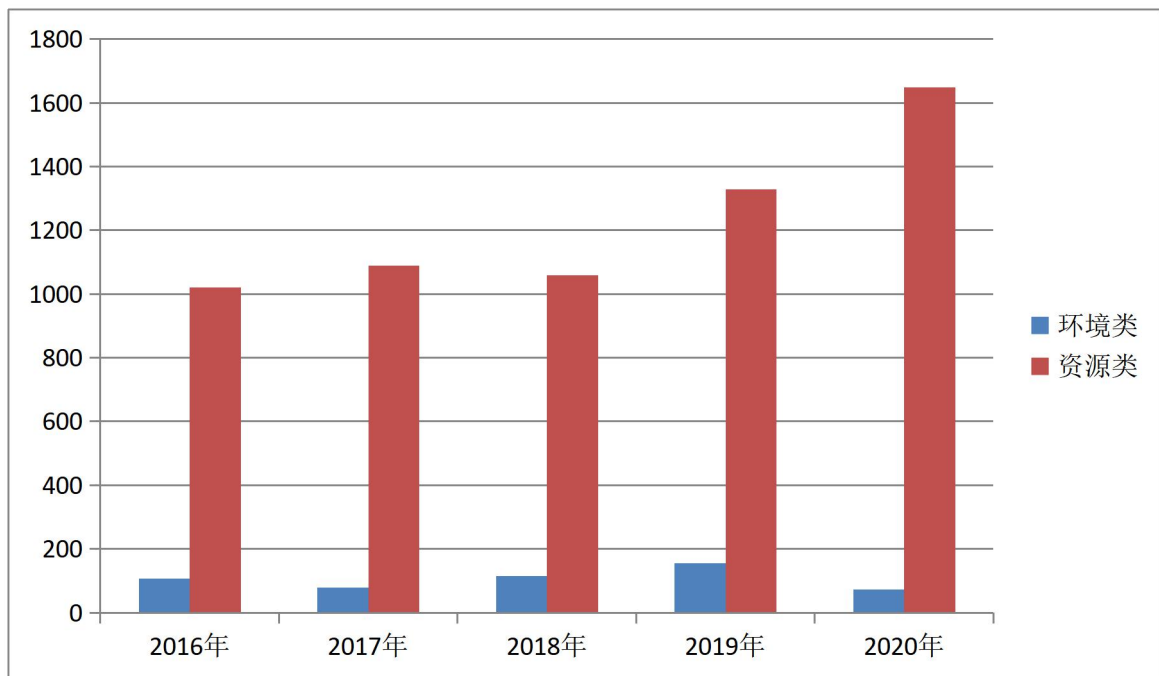
类别	刑事		民事					行政
	污染环境罪	走私废物罪	大气污染责任纠纷	水污染责任纠纷	土壤污染责任纠纷	噪音污染责任纠纷	其他	
数量	140	79	36	18	7	10	8	228
占比	64%	36%	45%	23%	9%	13%	10%	100%
小计	219 (42%)		79 (15%)					228(43%)
总计	526							

表二：青岛法院 2016 年-2020 年审理资源类案件情况

类别	刑事	民事	行政
----	----	----	----

罪名	非法采矿业	非法占用农用地罪	其他（盗伐林木罪、非法捕捞水产品罪等）	土地资源类	供用电、水、气、热力合同纠纷	农业、林业、渔业承包合同纠纷	探矿权、采矿权纠纷	其他	以环保局为被告的公益诉讼
数量	26	29	44	3827	1276	680	49	212	2
占比	26%	29%	45%	62.2%	21.1%	11.3%	0.8%	3.5%	100%
小计	99			6044					2
总计	6145								

表三：青岛法院 2016 年-2020 年环境资源案件数（给出案件具体数字更好）

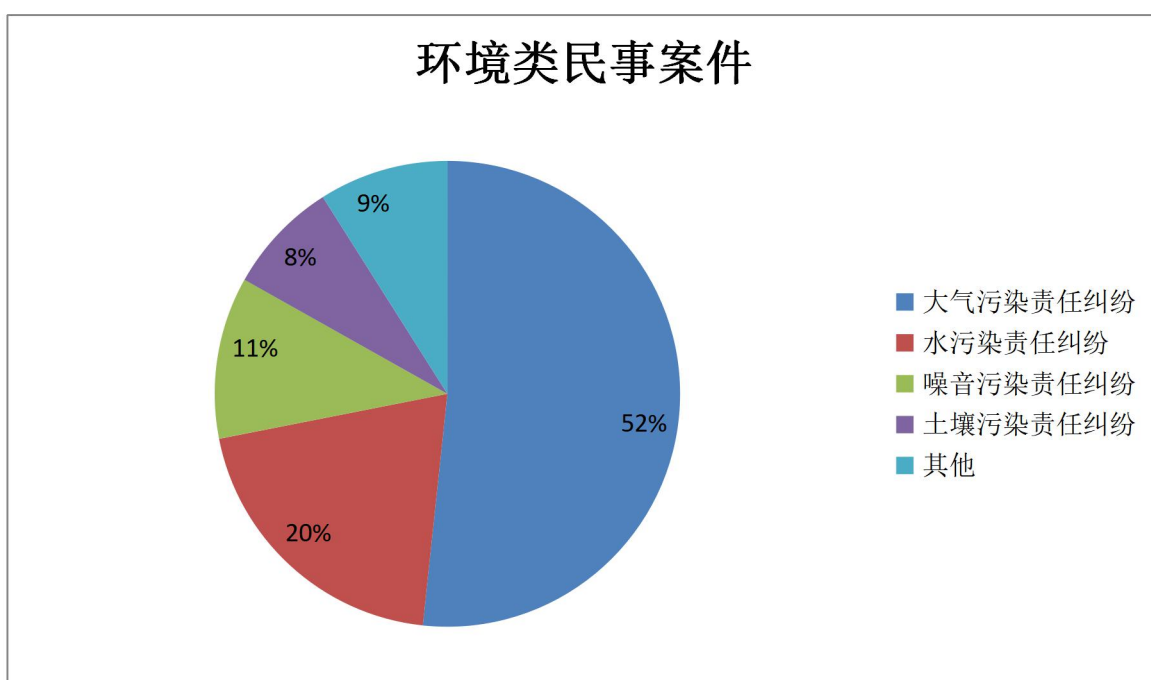


综合分析 2016 年-2020 年青岛法院审结的环境资源案件，

主要有以下特点：

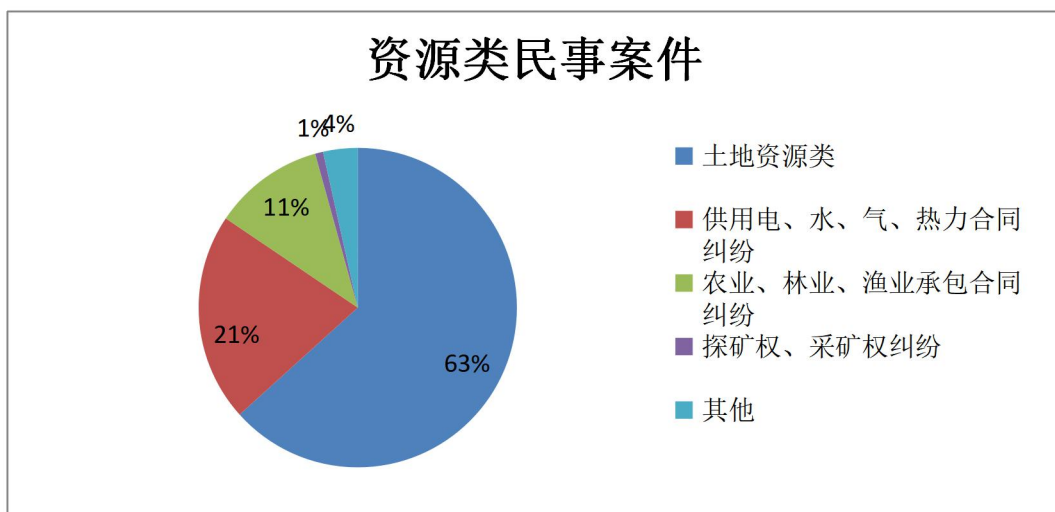
一是环境类案件中，大气污染责任纠纷案件占环境类民事案件的比重较大。原因是社会公众环境保护法治意识日渐提升，对空气质量等绿色环境的要求越来越高，并积极维护自己的权益。

表四：青岛法院 2016 年-2020 年环境类民事案件情况



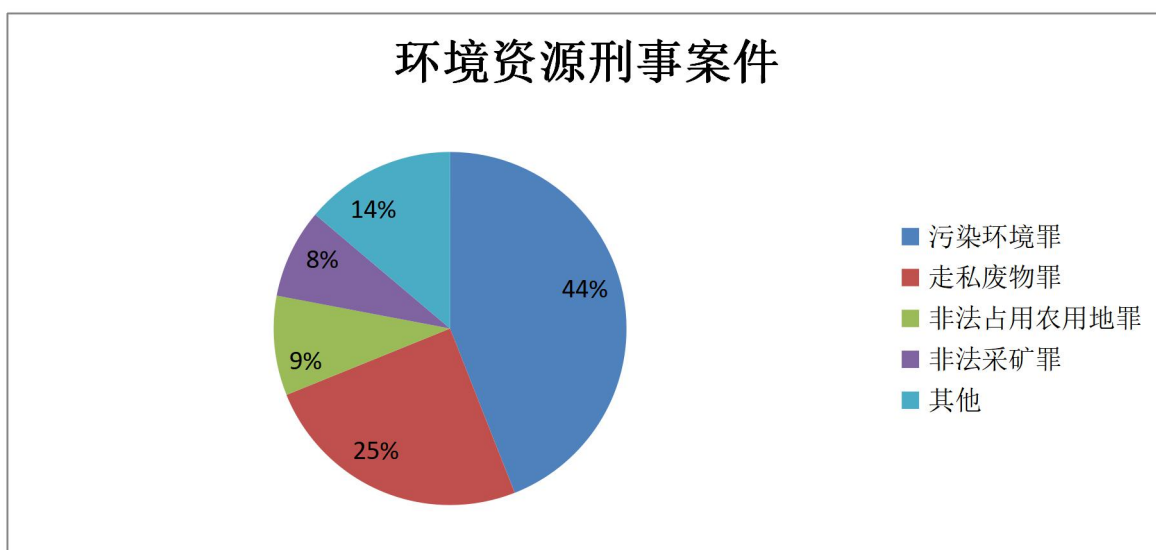
二是资源类案件中，土地资源类案件仍占很大比重。原因是在城市规划建设及乡村城镇化过程中，土地流转政策逐步放宽及部分土地被征用和旧村改造，使土地流转和权属变更增多，同时群众法治意识增强，更多地采用诉讼的方式解决土地纠纷。

表五：青岛法院 2016 年-2020 年资源类民事案件情况



三是污染环境罪仍是环境资源刑事案件的主要类型。从刑事案件类型看，近五年来，审结污染环境罪案件 140 件，占环资刑事案件总数的 44%，体现出当前污染环境违法犯罪活动仍然多发易发，生态环境保护工作面临的形势依然严峻，污染环境行为应当继续作为环资执法司法的重点。

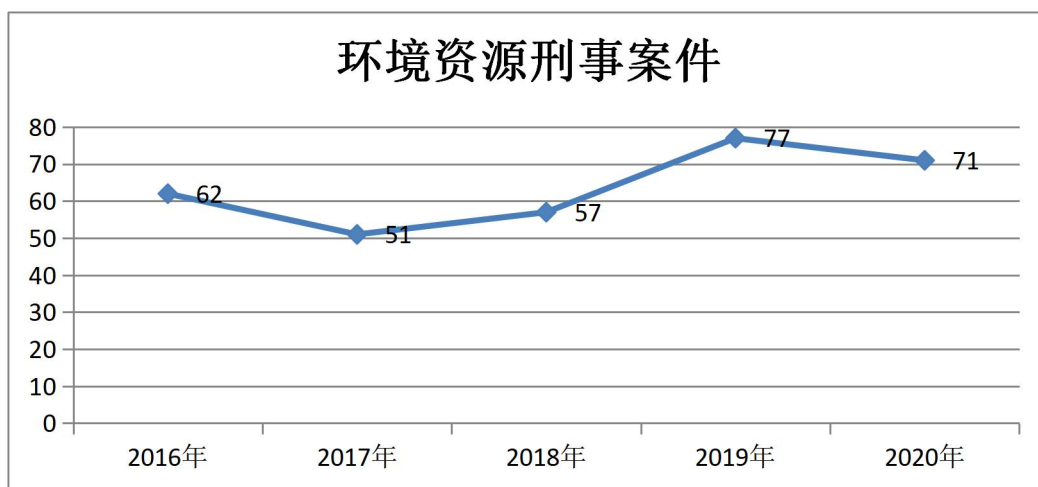
表六：青岛法院 2016 年-2020 年环境资源刑事案件情况



四是五年来刑事案件整体呈上升态势，特别是 2017 年至

2019 年间，刑事案件数量上升明显，体现出近年来对污染环境、破坏生态的犯罪行为打击力度不断加大；2020 年环资刑事案件小幅下降，一定程度反映出随着生态环境保护法治宣传和判例引导，群众守法意识增强，环境资源刑事案件有所减少。

表七：青岛法院 2016 年-2020 年环境资源刑事案件数



五是案件分布具有地域性特点。由于地方规划、发展方向和政策等原因的影响，以及各区（市）自然资源分布的不同，青岛环境资源案件类型分布具有明显的地域特点。环境类案件中，非法采矿罪多位于黄岛区海岸线，污染环境罪多分布于制造业工厂较多的莱西市、胶州市。资源类案件中，供用水、电、气、热力合同纠纷主要集中在居民及商业网点密集的市南区、市北区，农业、林业、渔业承包合同纠纷及土地租赁合同纠纷主要集中在第一产业相对发达的黄岛区、莱西市、平度市、胶州市。

六是生态环境损害赔偿案件和环境公益诉讼案件数量明显

增加，反映出政府、检察机关、社会组织更为积极地履行保护生态环境公共利益和国家利益的职责，通过更多地提起生态环境损害赔偿案件和环境公益诉讼来保护生态、修复环境。

二、树立“五大审判理念”，推动环境资源审判高质量发展

（一）坚持严格司法，依法严惩破坏环境资源犯罪

按照源头严防、过程严管、后果严惩的思路，加大对污染环境、破坏生态犯罪行为的惩治力度，助力打造蓝天、碧水、净土美好家园，五年来共审结环境资源刑事案件 318 件。

坚持人与自然和谐共生，维护生态系统平衡，保护生物多样性。即墨法院审结的张某某、孙某某等犯非法狩猎罪、非法收购、出售珍贵、濒危野生动物罪一案，该案同时提起刑事附带民事公益诉讼，张某某向孙某、随某购买鹞子、鹰等国家级保护动物，法院判处多名被告人有期徒刑八个月到一年不等，并处罚金共 96000 元，没收违法所得共 7000 元，赔偿国家经济损失共 83320 元，依法打击猎捕、杀害、交易野生动物的违法犯罪行为。市北法院审理的姜某某等五人犯非法捕捞水产品罪案，五人非法捕捞方氏云鲷（俗称皮条鱼）约 98360 公斤（价值人民币 227830 元），法院判处五人有期徒刑八个月到一年不等，依法严惩在禁渔期、禁渔区或者以禁用工具、方法，非法捕捞水产品的犯罪行为，保障青岛海域休养生息和蓝色海洋生态环境的改善。此外，青岛法

院审结盗伐林木罪、滥伐林木罪案件 23 件，通过对无证采伐、计划外采伐等行为追究刑事责任，以林草为笔描绘绿色森林保护带。

（二）坚持人民至上，切实维护人民环境资源权益

立足满足人民群众日益增长的优美生态环境需要和公正环境资源司法保障的需求，注重矛盾的基层化解、就地化解、及时化解，切实维护因环境污染受到损失的人民利益。青岛中院审理的三十三户果农诉某化工公司污染环境纠纷案，化工厂因粉尘污染导致果树近乎绝产，为切实保护果农的利益，弥补果树绝产的损失，法院多次找污染企业做调解工作，最终化工厂全面赔偿了果农的经济损失 27.21 万元，及时挽回果农损失，有效化解了矛盾。

认真贯彻党中央“坚持最严格的耕地保护制度，坚守耕地红线”的指导思想，系统运用土地管理法、环境保护法、基本农田保护条例等法律法规，重点打击破坏土地资源刑事犯罪 22 件，对非法占用农用地等犯罪行为予以惩处，为企图破坏土地资源的不法分子敲响警钟。

（三）坚持恢复性司法理念，有效适用生态环境多元修复方式

加强恢复生态和保护环境意识，以生态修复为重心，立足不同类型环境要素修复需求，探索“补种复绿、增殖放流、土地复

垦”等符合保护要求的多种生态修复方式，最大限度恢复被破坏的生态环境。

一是有效适用直接修复方式，提高生态环境恢复效率。2019年青岛中院审理的王某某、周某土壤破坏纠纷民事公益诉讼案，二人毁坏农用地10594平方米，为确保被毁损的农用地得到切实修复，青岛中院通过暂停刑事部分的审判，多次做王某某、周某工作，并组织测绘，先后七次至现场监督土地修复，后又组织自然资源部门和检察机关，邀请人大代表和政协委员共同对土地修复情况进行核查确认，最终被毁坏的10594平方米农用地全部修复完毕且恢复耕种条件。

二是灵活适用替代性修复方式，以增殖放流、劳务代偿等方式进行生态系统的再修复。青岛中院审理的一起刑事附带民事公益诉讼案件，方某等三被告采用小于国家规定最小网目尺寸的拖网非法捕捞鳀鱼27余吨，为恢复海洋生态环境，青岛中院组织公益诉讼起诉人和三被告进行调解，最终确定由三被告采取增殖放流40万尾许氏平鲉鱼苗的方式恢复被破坏的海洋生态环境，三被告已缴纳用于购买鱼苗的款项，拟于适宜增殖放流的7月份放养鱼苗。

三是探索在惩罚性赔偿中适用劳务代偿，提升法律制度实际适用效果。青岛中院审理的市检察院诉某艺术中心生态破坏民事

公益诉讼一案，该案系全国第二起适用民法典规定的惩罚性赔偿案件。该艺术中心非法购入出售大王蛇、穿山甲、熊掌等野生动物，制作成菜品出售，造成野生动物损失 8.3 万元、生态环境服务功能损失 90.75 万元。审理中，艺术中心签署了劳务代偿同意书，同意本案部分惩罚性赔偿以劳务代偿方式履行。法院判令艺术中心承担惩罚性赔偿 99050 元，其中 24924 元以艺术中心指定二人至法院指定地点每人提供六十日生态环境公益劳动的方式承担。该案判决后，青岛中院、青岛检察院、崂山检察院、崂山司法局组织召开了野生动物保护法制宣讲会，邀请崂山区三十余家酒店的经营者参会，宣讲野生动物保护法律法规，让艺术中心负责人在宣讲会上发言，并到崂山区多家酒店发放保护野生动物宣传单，教育和引导周边酒店和群众保护生态环境、保护野生动物，取得良好效果。

（四）坚持统筹兼顾，综合处理好环境保护与经济发展的关系

树立和贯彻新发展理念，平衡处理环境保护与经济发展的关系，审判中对污染企业进行处罚、彻底整治污染的同时，兼顾企业发展利益，努力实现经济社会发展和生态环境保护协同共进，做到政治效果、法律效果、社会效果有机统一。

（五）坚持示范引领，以典型案例发布扩大环境资源审判效

果

充分发挥环境资源审判价值引领作用，通过发布典型案例向社会公众传递鲜明的行为导向和规范信息，厚植绿色发展理念。近年来，青岛法院先后公开开庭审理全国首起《民法典》生态环境领域惩罚性赔偿适用劳务代偿案件、山东省首起野生动物保护民事公益诉讼案件、青岛市首起生态环境损害赔偿案件、青岛市首起环境民事公益诉讼案件等典型案例，通过邀请人大代表、政协委员、新闻媒体及社会各界代表旁听庭审，深入开展法治宣传，取得良好社会效果。

2019年，青岛中院公开审理青岛市首起生态环境损害赔偿诉讼案件。被告刘某某在2018年5月至7月间通过某海水淡化公司排水沟，倾倒含油废水8次共160吨，污染娄山河水体。该案由中院院长李方民担任审判长组成七人合议庭审理，市检察院检察长李建新出庭支持起诉，某区政府区长张友玉代表原告出庭。最终判决被告承担环境损害修复费用和鉴定费用。该案审判得到市委领导高度评价，指出该案的审判创新形成了内部协调和外部联动等机制，为审理此类案件提供了指引，为全市推进平安青岛建设攻势创造了鲜活经验。

三、健全各流程工作机制，提升环境资源审判规范化水平

（一）规范立案分案环节的识别标准

因部分环境资源案件与普通民事案件的案由存在混同的情形，影响了立案、分案、统计等工作准确进行，自2020年6月起在全流程网上办案系统中设置“是否环境资源案件”的模块标识，在立案环节明确填写，实现案件精准分派，深化环境资源案件专业化审理。

（二）规范案件审理环节的裁判标准

针对走私废物犯罪认罪认罚案件较多，量刑尺度把握不够准确问题，与青岛市检察院联合制定《走私废物罪认罪认罚量刑意见》，对走私禁止进口的危险废物和限制进口可用作原料的危险废物适用认罪认罚的情形及量刑标准进行了规范和细化，对于走私废物造成严重后果的严格缓刑的适用，对于未造成生态环境损害后果、积极将废物退运的被告人依法从轻处罚，充分体现宽严相济的刑事政策，督促被告人及时退运进口废物、修复被破坏的环境。五年来，打击非法进口、处置“洋垃圾”犯罪行为，依法从严从快审判走私废物刑事案件23件，有效遏制了非法走私固、液、气态废物入境行为。

（三）规范案件评议环节的研究程序

为了深入研究环境资源审判工作中的重点、难点问题，统筹协调环境资源刑事、民事、行政、执行案件的办理，统一办案理念和裁判尺度，青岛中院于2020年4月出台《青岛中院环境资

源审判内部联席会议制度》，确立了有环资庭、立案一庭、立案二庭、刑一庭、民一庭、行政庭、执行一庭、执行二庭、审管办、研究室、信息中心参加的环资审判内部联席会议制度，定期集体研究环境资源审判工作遇到的问题，联合推动相关工作有效开展。

（四）规范公益诉讼案件中劳务代偿的适用

近年来，青岛法院审理生态环境损害赔偿和环境民事公益诉讼案件 40 余件，除部分环境侵害人缴纳赔偿款或者修复了生态环境，仍有部分侵害人无赔偿能力。为保证法院裁判得到落实，环境侵害人依法承担民事责任，青岛中院联合青岛市检察院联合制定《关于在生态环境和资源保护领域开展公益诉讼劳务代偿工作的暂行办法》，确定对于生活困难没有履行能力的被告，经其申请，可以采取劳务代偿的方式承担民事赔偿责任，以及被判处惩罚性赔偿的被告，经其申请，可以采取劳务代偿的方式承担全部或部分惩罚性赔偿。《暂行办法》对劳务代偿的适用范围和原则、协助执行单位的选定、劳务代偿的实施监管、履行完毕的确认等进行明确，为全市法院公益诉讼案件劳务代偿工作提供了依据和指导。

（五）规范环境赔偿资金使用环节的管理制度

针对生态环境损害赔偿诉讼和环境公益诉讼案件存在的鉴

定费用、专家证人出庭费用等垫付困难，以及生态环境修复费用上缴国库难以直接用于生态环境修复的问题，经与市财政局沟通协调，市财政局设立了生态环境损害赔偿资金账户，并与青岛中院、市检察院、市自然资源和规划局、生态环境局、住房和城乡建设局、城市管理局、市务发展局、农业农村局、海洋发展局、园林和林业局等部门联合制定《青岛市生态环境损害赔偿资金征收使用管理办法》，统筹收取、使用生态环境损害赔偿资金。

四、积极拓展审判职能，持续深化环境资源审判效能

（一）推进协调联动，形成环境资源保护合力

青岛法院加强环资审判工作的同时，积极探索建立与检察机关、公安机关、环境资源保护主管部门之间的协同联动机制，在工作协调、信息共享、证据转换等方面有效衔接，实现了资源共享、优势互补、良性互动、共同发展。

一是加强与有关单位业务沟通，畅通案件办理各环节。根据环境资源审判和生态环境修复保护工作实际，对发现的问题及时与有关单位及部门沟通协调，通过会议纪要、联合制定文件等方式及时畅通工作程序，提高办案效率效果。近年来，青岛中院先后与市检察院联合印发《关于走私废物罪认罪认罚量刑的意见》《关于在生态环境和资源保护领域开展公益诉讼劳务代偿工作的暂行办法》，与市财政局、生态环境局等共同起草《青岛市生

态环境损害赔偿资金征收使用管理办法》，城阳法院与区检察院、区环保局签订《关于建立环保执法协调联动工作机制的实施意见》，不断推进环境案件办理各环节的无缝对接和顺畅衔接，形成环境司法执法合力。

二是加强与政府部门工作配合，推动纠纷及时化解。与市司法局共同协调环境资源管理相关行政机关，推动行政调解、人民调解、司法调解有机衔接，注重环境资源纠纷的基层化解、就地化解、及时化解，开展生态环境纠纷多元调解一站式服务，通过行政争议审前和解妥善调撤多起环资行政二审案件。各基层法院与自然资源局、生态环境局、农业局等部门沟通合作，确定辖区内的重点生态区域，加强生态环境司法保护。

三是加强与高校合作，增强理论与司法实践融合共进。黄岛法院与中国石油大学、山东科技大学等高校开展相关法律课题的交流合作，不断提高审判人员处理疑难复杂案件的能力。城阳法院建立中国海洋大学环境法教学实践基地，促进了环境法学理论与审判实践相互促进。

（二）加强司法宣传，大力营造生态文明建设浓厚氛围

生态文明建设同每个人息息相关，每个人都应该做践行者、推动者，青岛法院通过多种途径，深入开展环境资源保护宣传，倡导共同建设美丽青岛的全民行动观。一是灵活开展以案说法，

在每年的世界环境日选编《青岛法院环境资源审判典型案例》，通过新闻发布会等向社会发布，扩大司法审判的价值引领作用。二是加大庭审公开力度，邀请人大代表、政协委员、新闻媒体及相关企业和公众代表、学生等旁听庭审，零距离感受司法，提升法律意识。三是广泛开展法治宣讲，到律协环资委、平度市新河化工园区进行普法宣传，到青岛大学进行环资审判专题讲座，通过送法面对面，增强各行业参与生态文明建设的主动性和积极性。四是加强媒体宣传，在《人民法院报》《法制日报》《山东法制报》《青岛日报》《半岛都市报》《青岛早报》、青岛电视台、人民网、大众网、半岛网、青岛新闻网等媒体报道环资审判工作信息百余篇，在《青岛财经日报》多次刊发环资审判典型案例专刊，发挥新媒体宣传优势，拍摄微视频、宣传片，生动展现环境资源司法保护工作，进一步增强公众环境保护意识。

（三）深化理论调研，及时总结环境资源审判经验

青岛法院注重环资审判理论调研工作，审判调研工作相互促进，把握环资审判规律，把准环资审判脉搏，多篇论文、案例和裁判文书在全国及全省发表或获奖。其中，（2016）鲁02民终6076号民事判决书在全国环境资源优秀裁判文书评选活动中获优秀奖，《生态环境损害赔偿诉讼制度的适用》获全国环境资源审判优秀业务成果（案例类）三等奖，《试论加强环境公益诉讼

工作的方法和途径》在《对外交流》《全省环资论文集》发表，青岛中院审理的李某诉青岛某化工有限公司水污染责任纠纷案、张某某等非法采矿案、三十三户果农诉某公司污染案、李某某水污染纠纷案、即墨法院审理的某木业有限公司诉即墨市环境保护局环保行政处罚案、黄岛法院审理的张某某等七名被告人非法采矿破坏海洋生态环境案等案例，先后入选全省法院环境资源审判典型案例。

服务保障生态文明建设，依法推进美丽中国建设，是人民法院环资审判的使命任务。下一步，青岛法院将坚持以习近平生态文明思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，紧紧围绕党和国家生态文明建设大局，坚决贯彻节约资源、保护环境的基本国策，不断丰富发展司法审判领域中的“绿色”元素，进一步发挥审判职能作用，不断完善各项工作机制，有效提升服务保障绿色发展的针对性和有效性，为提升青岛生态环境治理能力与治理体系现代化水平贡献司法力量。