

刑事行政：涉物业服务企业选聘行政处罚案件的审查重点及救济保障

民商事审判：反担保中求偿保证期间的起算

综合业务：“穿透式审判思维”中的证据运用

准确落实生态环境法典新要求 全面推动生态环境资源审判新发展

□ 吴兆祥

法典视界 生态环境司法

生态环境法典是我国第二部以“法典”命名的法律。生态环境法典的出台，是在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下生态文明法治建设的集大成者，实现了从分散立法到系统集成历史性跨越，标志着我国已进入以生态环境法典推动和保障生态文明建设的时代，为生态环境资源审判提供了基本的法律遵循。我们要全面学习、深刻领会、准确把握法典的立法目的、基本原理、基本原则、基本制度和具体规则，为全面实施生态环境法典做好准备。尤其要准确把握和落实好生态环境法典理念、原则、制度对生态环境资源审判工作的新要求，切实肩负起以实施好法典更好服务和保障美丽中国建设的历史使命和法治责任。

一、准确把握法典立法目的，确保生态环境资源审判工作正确方向

生态环境法典第1条规定，为了保护生态环境，防治污染和其他公害，保障公众健康和生态环境权益，维护生态安全，推动绿色低碳发展，建设生态文明，全面推进美丽中国建设，加快推进人与自然和谐共生的现代化，实现中华民族永续发展，根据宪法，制定本法。立法目的是法典的内在灵魂和精神实质，彰显了法典的基本理念、根本价值和核心使命，也为司法确立了根本价值导向。法典第6条规定了生态优先等六项基本原则，进一步承接和细化人与自然和谐共生这一法典根本价值，形成相互制约相互约束的价值融贯体系。统领法典制度构成、基本制度和具体规范体系。要在准确把握法典的立法目的和基本原则的价值内涵和实践要求的基础上，树立法典化时代生态环境资源审判理念，以新理念引领法典司法实施工作，以体系化思维理解和适用好法典条文和相关专门法律规定，不断提升审判工作的政治效果、法律效果和社会效果，实现更好生态效果。

保障生态环境权益。良好生态环境是最普惠的民生福祉。法典提出保障生态环境权益，将生态环境民生福祉转化为法律语言，彰显了以人民为中心的鲜明法治立场。法典以生态环境保护这一宪法规定的国家目标、国家任务、国家职责为总牵引，构建了预防、治理、救济全链条、全方位的生态环境保护制度，既注重对生态环境权益的保护，也全面加强环境私益的保护，并赋予公众参与公益保护的一系列程序性权利，织密了生态环境权益全面保护的法治之网。在体例安排上，法典将与人民的健康和福祉关系最为密切的污染防治编放在总则编之后，突出对群众最关切的环境需求的回应。

在内容上，法典于总则编设置信息公开与公众参与专章，健全信息公开和公众参与制度体系，规定生态环境公益诉讼制度的一般条款，保障生态环境知情权、参与权和监督权；聚焦人民群众身边的突出生态环境问题，完善噪声、油烟、光污染的法律规制等。要充分认法典保护生态环境权益的目标和意义，牢固树立和践行生态优先审判理念，准确把握生态环境权益客观秩序价值与主观权利的双重属性，依法审理涉生态环境权益保障相关案件，深入开展生态环境权益类型化研究，完善环境公益与环境私益、程序性环境权益和实体性环境权益的司法救济和衔接机制，通过丰富的司法实践明确生态环境权益的具体指向、权利内涵、适用规则和保护路径，形成在统一价值引领下的类型化、层次化的生态环境权益救济体系，切实提升人民群众对生态环境的获得感、幸福感、安全感。

维护生态安全。生态安全是国家安全的重要组成部分，是关系国家长治久安的“国之大事”。生态环境法典将森林、矿藏、土地、水等自然资源立法和长江保护法、青藏高原生态保护法等区域流域专门立法中的生态安全制度提炼为法典的立法目的，并在总则编、污染防治编、生态保护编、法律责任和附则编配置具体生态安全保障机制，彰显了生态安全在法典制度体系中的重要地位。要准确把握生态安全保障系统性、整体性、协同性要求，牢固树立和践行系统治理审判理念，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，落实好水资源、水环境、水生态“三水统筹”、陆海统筹等制度要求，聚焦生态系统保护、自然资源保护与可持续利用、物种保护和重要地理单元保护，准确适用预防性司法措施，完善生态修复机制，强化区域协同、服务构建从山顶到海洋的保护治理大格局，切实防范生态风险、维护生态安全。

推动绿色低碳发展。中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化，绿色是高质量发展的鲜明底色。生态环境法典明确了推动绿色低碳发展的立法目的，明确绿色发展作为法典的基本原则，创新设置绿色低碳发展编，将国家“双碳”目标、气候变化应对举措和高质量发展战略提升为刚性的法律制度，契合我国“十五五”时期从能耗双控向碳排放双控转变的发展需求，具有重大的时代意义和现实意义。要牢固树立和践行绿色发展理念，依法稳妥审理涉碳市场、新能源、绿色金融等新类型、典型性案件，深入研究涉碳交易和用能权交易、生产者延伸责任、绿色低碳义务范围及相关法规制度、企业破产中的环境债权等法律适用问题，正确处理保护和发展的关系，通过司法实践完善法律解释、漏洞填补和规范续造，并为将来相关领域的专门立法提供有益实践支撑。统筹国内法治

和涉外法治，以制度化开放引领国际生态环境法治建设，加强气候变化应对领域生态环境司法国际合作，通过案件审理，服务保障我国参与国际碳市场规则、绿色金融标准、产品碳足迹互认等对话与规则制定，以中国法治方案和法治智慧推动建立公平合理的国际规则。

二、健全生态环境司法专业化审判机制，保障法典高水平实施

法律的生命在于实施，法典的权威也在于实施。生态环境法典高度重视司法保障工作，第31条首次规定：“国家加强生态环境司法保障建设。人民法院应当加强生态环境审判工作，推进生态环境司法专业化审判机制建设。”推进生态环境资源专业化审判机制建设，是法典赋予人民法院构建现代环境治理体系的重要任务。生态环境审判十多年的实践，积极探索构建专业化审判机制，取得了初步成果，下一步要按照法典的重大部署要求，不断完善专业化审判机制体系，为法典全面实施提供有力司法保障。

完善专门审判组织机构建设。生态环境法典第2条对生态环境的概念“列举+兜底”式的规定，为生态环境资源审判划定了“责任田”。环境资源审判要根据法典的规定，结合各地案件数量、特点等实际情况，科学确定生态环境资源审判组织机构受案范围，切实聚焦主责主业。着力优化审判资源配置，健全人才梯队建设与激励机制，保持环境资源专业审判力量相对稳定，留住、用好优秀审判人才。环境资源专门法庭要发挥先行示范引领作用，推动组织机构建设实现“从无到有”向“由有到强”的新跨越。

充分发挥“三合一”审判机制效能。生态环境法典首次在一部法律中建立综合民事、刑事、行政法律关系的完整法律责任体系，并完善了三类责任的衔接适用规则和责任追究程序。环境资源民事、行政、刑事案件统一归口审判机制，符合生态环境案件审判规律，是落实法典行之有效的审判模式，是加强生态环境专业化审判机制建设的重要内容。要准确把握法典第1052条“法律责任的确定，应当与污染环境、破坏生态和违反绿色低碳义务的行为的事实、性质、情节、危害后果相当”的总要求，正确适用第1058条等三种责任衔接条款，以更有利于经济社会高质量发展和生态环境高水平保护、最有利于当事人环境权益维护、最有利于案件公正高效处理为原则，加快实现审判理念融合贯通、法律规则统筹适用、诉讼程序有机衔接、办案与治理高效协同，不断提升质效，全面促进和保障协同司法。

探索优化案件管辖制度。深入贯彻落实党的十八届三中全会关于“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”的要求，因地制宜建立健全跨区域、流域案件特点的生态环境资源案件管辖体系，有利于促进类案法律适用和

裁量标准的统一，有利于生态环境的系统治理和整体保护，有利于生态环境专业化审判能力水平的提升，更好地贯彻落实生态环境法典。要认真落实生态环境法典第33条协同追究法律责任的规定，深入总结近年来管辖制度改革经验，认真研究、推进解决与公安机关、检察机关的衔接配合问题，全面落实“两便”诉讼原则，用好巡回审判、线上办案、电子送达等便利当事人诉讼的配套措施，持续探索优化跨区域管辖。要一体推进跨域司法协作与管辖制度改革，聚焦协助调查取证、修复资金跨域移送执行等审判实务中的堵点难点问题，持续提升相关司法协作机制效能。

持续健全司法协同机制。生态环境法典第33条规定，“行政机关、监察机关、审判机关和检察机关应当加强协同配合，建立健全案件移送、信息共享等机制”，对执法司法协同提出了更高层次要求，全面提升生态环境系统治理和整体保护水平，形成生态环境保护的最大法治合力。要贯彻落实法典生态保护编生态修复专章的规定要求，充分借助生态环境行政主管部门、技术专家的专业优势，共同探索构建生态修复方案制定、监督、验收、评估全流程规范体系，确保生态修复效果最大化。贯彻落实生态环境法典第1073条关于生态环境损害赔偿磋商，第1077条关于鼓励、引导当事人协商、调处解决生态环境纠纷的规定要求，做深做实协同共治、坚持和发展新时代“枫桥经验”，助推生态环境纠纷综合治理、系统治理、源头治理。

三、精准适用生态环境法典规定，切实提升审判工作水平

生态环境法典颁布后，形成了以生态环境法典为统领，相关专门法律共同组成的生态环境法律部门。生态环境资源审判要精准适用、深入阐释生态环境法典的规定、原则和精神，特别是要深化对法典生态环境法律责任规范体系的认识把握，提升审判工作能力水平，充分发挥司法裁判的示范效应，推动法典在法律适用中焕发强大的生命力。

全面把握法律责任规范体系。生态环境资源违法犯罪行为惩治、生态环境损害赔偿、环境监管的支持监督，需要综合运用刑事、民事、行政等多种法律调整手段。生态环境法典在法律责任和附则编集中规定法律责任实体和程序性规则，在前四编配置相应前置性法律义务以及若干辅助性规范，如第147条民事公益诉讼主体资格、第828条第3款野生动物伤人紧急避险责任适用等，并转致适用民法典、刑法、诉讼法等相关部门法，需要在司法实践中整体理解、准确把握、融会贯通、一体适用。

准确识别法律责任规范属性。着眼

于生态环境法律部门的独立价值理念和原则的引领、责任的统筹协调、法典法律责任和附则编采用将刑事、民事、行政责任完整规定的体例。在适用时，需要准确识别相关规范属性，是单指向某一类责任，或是构成三类责任共通规则，进而实现精准适用。例如，第1068条关于产生工业固体废物单位未尽核实、监督等义务委托他人运输、利用、处置工业固体废物，除应当按照规定予以处罚外，还应当与造成环境污染、生态破坏的受托人承担连带责任的规定。该条规定的“处罚”应指行政责任，“连带责任”借助民法典和行政法上连带责任形态的规定，应明确为民事连带责任。第1064条关于企业事业单位、其他生产经营者的法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员应当就污染环境、生态破坏承担法律责任的规定，此处的法律责任是行政责任还是包括民事责任，并不明确。需要根据法条对责任主体和构成要件的要求、所处编章位置，并结合法律责任编及法典相关规定进行体系化解释。

强化责任规范适用的系统思维。系统是对规则整体的理性建构，是各部分所组成相互关联的意义整体。法典是对现有生态环境法律制度的系统整合、编订纂修、集成升华，是按照“总分”结构进行体系化编排的规范系统。在法律适用上，要完成从单行法向法典化思维、从碎片化向整体化思维的转化，深入理解法典总则编和各编通则、一般规定的统领功能，正确认识具体规范是一般规范在特定领域的具体化展开。要运用系统思维解释法律、填补漏洞。例如，法典第1081条相关机关、组织的举证责任第3项“生态环境损害情况”，应当结合总则编第6条生态优先、预防为主原则，第1079条禁止令保全措施的规定，可以解释为既包括实际损害，又包括损害的重大风险；第5项“其他应当证明的事项”，应当遵循“谁主张、谁举证”的一般规则和证据法举证便利的要求，结合第1080条关于因果关系举证责任倒置仅限于普通民事侵权责任的规定，根据案件当事人实际情况和案件基本事实，以确定是否包括行为与损害后果之间存在因果关系等事项。

正确处理法典与相关法律衔接适用。一是正确处理与生态环境单行法的衔接适用。生态环境法典采用适度法典化的编纂模式，对20余部自然资源、生物多样性、流域、区域等生态要素、生态系统方面和循环经济、能源节约与绿色低碳转型等方面的法律制度规范，择其要旨则纳入或者体现到法典之中，同时保留单行法，生态环境资源审判工作面临“双法源”适用问

题。法典第1219条、第1227条规定，违反生态保护义务、绿色低碳义务，法典未规定行政处罚的，依照有关法律的规定予以处罚。第1239条明确，其他法律有具体或者进一步规定的，适用其规定。这些规定为处理与生态环境单行法的关系提供了基本准则。

二是正确处理与其他部门法的衔接适用。法典第1070条、第1071条分别规定生态环境法典与民法典、刑法的衔接适用关系。依照第1070条的规定，生态环境法典对民事责任未作规定的，依照民法典的规定承担责任。民法典与生态环境法典关于法律适用的适用，包含以下几个层次：第一，民法典关于侵权责任的一般规定，如责任形态、数人侵权、以及民法典关于生态环境侵权的特别规定，如第1232条惩罚性赔偿、第1233条第三人责任等，生态环境法典未作规定的，适用民法典的规定。第二，民法典和生态环境法典都有规定的，直接适用生态环境法典的规定。例如，生态环境法典第1053条第2款关于民事侵权责任无过错构成要件的规定，与民法典第1229条旨意相同。司法实践中应当适用生态环境法典的规定。第三，生态环境法典的规定较之民法典更为细化明确的，适用生态环境法典的规定。例如，生态环境法典第1080条将民法典第1230条因果关系举证责任规则更为明确地指向普通民事侵权责任，应当在司法实践中准确适用。第四，生态环境法典有规定而民法典未作规定的，适用生态环境法典的规定。例如，生态环境法典第1059条关于特殊抗辩事由的规定。需要特别注意的是，在对生态环境法典民事责任规则适用和解释时，有时需要适度引入民法典的原则、价值和基本共识，以实现法秩序的统一。例如，生态环境法典第1067条规定，第三方机构违法造成生态环境损害的，应当与造成损害的委托人承担连带责任。如果单从文义解释，委托人不区分类型和过错，都将与第三方机构承担连带责任。但生态环境侵权责任是过错责任，两者在基本法理、构成要件和抗辩事由上均有不同，不加区分的适用可能导致规则适用的矛盾，会损害立法目的的实现。因此，对本条委托人连带责任的适用，需要引入民法典连带责任的原理和学术共识作目的性解释，以适应不同情形下的公正需求。

（作者系最高人民法院环境资源审判庭庭长）

责任编辑 唐亚南
美术编辑 武凡照
电子邮箱 llb@rmfyb.cn
llzk@rmfyb.cn

法治视点

近日，第十四届全国人民代表大会第四次会议表决通过了《中华人民共和国民族团结进步促进法》（以下简称《民族团结进步促进法》）。这是新时代民族工作领域的一件大事喜事。通过国家立法的方式把党在民族工作中取得的重大理论和实践成果转化为国家意志，建立健全了铸牢中华民族共同体意识的制度机制和法律保障，有助于全面推进民族团结进步事业，增强中华民族凝聚力向心力。

一、铸牢中华民族共同体意识入法，推动新时代党的民族工作的主线法治化与制度化

党的十八大以来，习近平总书记多次强调“中华民族”“中华民族大家庭”“中华民族共同体”等概念，突出强调中华民族的统一性、共同性和不可分割性，在继承我们党民族理论政策的基础上，结合新时代党的民族工作面临的新形势新特点，创造性提出“铸牢中华民族共同体意识”的重大原创性论断。2017年10月，“铸牢中华民族共同体意识”写入党的十九大报告和党章，成为全党全国各族人民的共同意志。在2021年中央民族工作会议上，习近平总书记指出，做好新时代党的民族工作，要把铸牢中华民族共同体意识作为党的民族工作的主线，推动各民族坚定对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的高度认同，不断推进中华民族共同体建设。铸牢中华民族共同体意识的提出以及确定为新时代党的民族工作的“纲”，为各地区各部门各行业开展民族团结进步工作描

为依法治理民族事务全面推进民族团结进步事业提供有力法治保障

□ 张向东

定了方向、规划了蓝图。

铸牢中华民族共同体意识的内涵十分丰富，涉及多个方面，包括但不限于树立休戚与共、荣辱与共、生死与共、命运与共的共同体理念，构筑中华民族共有精神家园，全面推广普及国家通用语言文字，科学保护各民族语言文字，尊重和保障少数民族语言文字的学习和使用，坚持增进共同性、尊重和包容差异性，本民族意识要服从和服务于中华民族共同体意识等原则内容。通过制定民族团结进步促进法，将铸牢中华民族共同体意识的丰富内容通过立法固定下来，推动铸牢中华民族共同体意识从党的民族政策的“纲”“主线”转化为可操作的法律制度，意义十分重大。铸牢中华民族共同体意识入法，为新时代党的民族工作始终遵循中国特色解决民族问题的正确道路奋勇前进提供了法律支撑，也为世界提供了解决民族问题、维护国家统一的中国智慧和方案。

民族团结进步促进法规定，国家坚持和完善党委统一领导、政府依法管理、统一战线工作部门牵头协调、民族工作部门履职尽责、各部门通力合作、全社会共同参与的民族工作格局，健全民族工作协调机制。中央和国家机关各部门、地方各机关各部门在各自职责范围内开展铸牢中华民族共同体意识、促进民族团结进步工作。工会、共青团、妇女联合会、工商业联合会等群团组织，企事业单位、行业协会、商会、学会和基金会等社会组织，宗教团体、宗教院校和宗教活动场所等都应当贯彻落实铸牢中华民族共同体

意识的要求，积极开展相关工作。

二、为提升民族事务治理体系和治理能力现代化提供坚实法治保障

民族事务治理是国家治理的重要组成部分。我们党高度重视依法治理民族事务。中华人民共和国成立后，我国宪法规定了中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法权利和利益，维护和发展各民族的平等团结互助和谐关系，坚持和完善民族区域自治制度，并于1984年颁布实施《中华人民共和国民族区域自治法》（以下简称《民族区域自治法》），创造性地把马克思主义民族理论和我国民族问题具体实际相结合，既保证了国家集中统一，又实现了各民族当家作主。当前，我国已建立起以宪法为根本、以民族区域自治法为主干的民族工作法律规制制度体系。党的十八大以来，习近平总书记多次强调“要善于运用法治思维和法治方式进行治理”。党的二十大报告明确提出“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，关系党执政兴国，关系人民幸福安康，关系党和国家长治久安”。近几年，我国民族工作领域立法工作深入推进，成果丰硕。据统计，截至2020年，我国现行有效的286件法律中，除宪法、民族区域自治法之外，还有89部法律对民族问题作了规定。民族自治地方制定了139件自治条例和900余件单行条例。2020年以来，新疆、西藏、内蒙古、宁夏、四川等省、自治区先后制定、完善民族团结进步条例，纵深推动本地区民族团结进步事业，同时

也为中央制定颁布民族团结进步促进法提供了丰富的地方立法经验。如何从国家层面、社会层面、个人层面进一步推动民族团结进步事业，仍需党中央加强“顶层设计”，从而系统地把握党的十八大以来推进中华民族共同体建设和民族团结进步事业方面的成功经验上升为法律规定，从制度上、法律上保证党对民族工作的全面领导，不断巩固各民族团结奋斗的共同思想政治基础和法治基础。

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出了“制定民族团结进步促进法”。十四届全国人大常委会坚决贯彻落实习近平总书记重要指示精神 and 党中央决策部署，将制定民族团结进步促进法列入立法规划和2025年度立法工作计划。今年3月，民族团结进步促进法及时颁布，为党和国家依法治理民族事务提供了最坚实的法治保障。民族团结进步促进法在贯彻落实宪法原则、规定的基础上，突出“铸牢中华民族共同体意识”这一主线，从“构筑共有精神家园”“促进交往交流交融”“推动共同繁荣发展”三方面系统部署了各部门、相关单位等责任主体的重点任务，既明确保障了各民族合法权益，也规范了相关主体的权利义务、明确了责任边界，完善了中国特色民族工作法律体系。有了这部基础性法律护航，我国民族事务治理更加有章可循、有法可依，更加有助于让治理效能转化为团结动能、发展势能，不断夯实“中国之治”的法治根基。

裂斗争中，各族人民群众更加深刻认识到维护民族团结、反对民族分裂的极端重要性，更加深刻认识到贯彻总体国家安全观，统筹好发展和安全，对做好民族工作的极端重要性。

当前，百年变局加速演进，一些发生暴力冲突的热点地区或多或少涉及民族因素。西方国家内部也面临民族问题、分离主义、恐怖主义、移民问题、族群矛盾、难民危机等不断爆发，甚至引发骚乱。反观国内，我们在党的坚强领导下，创造了世所罕见的经济快速发展和社会长期稳定的“两大奇迹”，同时也要看到发展中国面临的现实风险。民族团结进步促进法第三十四条明确提出了“统筹发展和安全”规定：“国家支持民族地区结合区域主体功能定位，统筹发展和安全，在维护国家边疆安全、资源能源安全、粮食安全和生态安全等方面承担起使命责任、充分发挥作用。”第五十二条明确提出了“总体国家安全观”，规定：“国务院有关部门和地方各级人民政府应当贯彻总体国家安全观，健全民族领域重大事项请示报告制度，加强对民族领域重大风险隐患的排查、识别、评估、预警和处置，提升防范化解风险的能力，维护国家安全和稳定。”“我们必须坚持总体国家安全观，坚持底线思维，发扬斗争精神，运用好法律武器，把防范化解重大风险隐患工作做实做细做好，及时妥善解决影响民族团结的矛盾纠纷，坚决遏制和依法打击境内分裂、渗透、颠覆破坏活动，坚决依法打击暴力恐怖犯罪活动，扎实筑牢民族团结、社会稳定和国家统一的铜墙铁壁。”

（作者系最高人民法院二审庭审判长、二级高级法官）