

基层法院环资审判专业化工作机制的问题检视与应对

◇ 邹涛 陈琼 徐昊

专业化审判“三合一”机制,一般来说,是指依法具有某类案件管辖权的人民法院或者专门法庭统一管辖相应区域内的该类刑事、民事、行政三类案件,并由同一审判机构或者组织集中审理的工作机制。近年来,人民法院探索环资审判“三合一”工作机制并取得显著成效,目前正处于推动该机制由“物理性聚合”向“化学性融合”转变的重要时期。基层法院在人员、案件、机构等方面与更高级别的法院相比均存在一定特殊性,使得其在运行环资审判“三合一”工作机制时既面临诸多共性问题,也存在一些个性问题,亟需研究解决。本文通过分析当前基层法院环资审判“三合一”工作机制存在的主要问题及其原因,有针对性地提出对策建议,以期达到为环资审判“三合一”工作机制更好发展贡献智慧的目的。

一、当前存在的主要问题

1. 专业化审判组织方面。实践中,挂牌是基层法院设立环资审判专门机构最主要的方式,通过赋予某一选定的审判部门在审理其他类型案件的同时专门审理环资案件的职责,从形式上落实环资审判“三合一”工作机制。但从实质效果看,挂牌仅能实现该项机制的“物理性聚合”而非“化学性融合”。一方面,部分基层法院虽然开展了专业化布局,但难以在短时间内对审判组织的运行方式、人员组成等进行大范围、深层次调整,挂牌后的环资审判组织面临人才数量不够、经验不足、素质参差不齐等问题,具有刑事和行政审判能力与经验的环境资源法官尤其缺乏。为了解决问题,一些基层法院只能安排民事法官负责审理环境资源刑事案件和行政案件,在没有行政、刑事相关审判经验的情况下坚持“边学边干”,以摸着石头过河的方式积累审判经验。另一方面,受审判力量不足影响,环资审判组织内部缺少专业化合议庭,在合议庭成员组成上也存在捉襟见肘的尴尬。个别环资法官处于“单打独斗”状态,合议庭制度在弥补单个法官知识及决定的片面性、以少数服从多数原则形成合理结论的优势难以发挥,不利于展现环资审判组织的专业性。

2. 专业化审判方面。与中级、高级法院管辖范围广、案件来源多不同,一些基层法院设立环资审判组织的目的在于司法保护辖区内特定生态区域,因此很多审判组织选择人民法庭

作为挂牌主体。而受案件数量、结案压力、地域范围、成立时长等多重因素影响,挂牌后的审判组织在环资案件的受理方面既存在“吃不饱”的问题,同时在审理环资案件的“本职”之外,还要承担审理其他特定类型或特定区域案件的职责,难以实现专精于审理环资案件。在一些基层法院,包含着环境资源要素的案件仍可以分案给立案庭、民事审判庭、人民法庭等其他审判部门,比如常见的相邻关系纠纷、土地经营权纠纷、供用水电热力合同纠纷等。这些纠纷基本具备案件事实清楚、法律适用简单、类案数量较多等特点,在立案后通常适用调解方式或简易程序实现快速化解,即使有少量案件进入后端,考虑到现场勘验等因素,也多按就近原则由人民法庭或民事审判庭予以审理。这部分案件的“流失”,不利于环资审判组织有效聚合案件,强化集中审理的作用进一步发挥。

3. “三合一”工作机制方面。在办理环资案件时,“三合一”工作机制流于形式化的问题也存在基层法院。一方面,一些审判组织受设立时间较短、审判力量不足等因素掣肘,难以应对专业化审判需要,在审理疑难复杂的环资案件时,还需特意从别的审判部门抽调人员,导致一些案件虽表面上看是由环资审判组织予以管辖,但却由其他部门的审判人员实质办理,“三合一”工作机制尚未落到实处。另一方面,基层法院环资审判组织统筹适用刑事、民事、行政责任的系统性融通实效也需要进一步提升。环境纠纷常涉及多种利益关系的叠加,具有综合性特点,需要法官既能贯通运用刑事、刑事、行政法律,也要熟练掌握生态环境资源专业知识,比如涉及生态产品价值实现、碳排放统计核算、产品碳足迹管理等新兴领域知识及经验进行处理。而在实践中,基层法院的一些审判组织将案件简单按照刑事、民事和行政案件予以审理,基层法院的法官由于面临较大的办案压力,也无暇全面学习各方面业务知识,导致在更好统筹惩治与恢复、保护与发展、私益与公益的关系时难以运用自如,在通过司法审判推动受到破坏的生态环境及时修复、引领树立绿色发展理念时与预期相比还有一定差距。

二、上述问题的原因分析

1. 基层法院环资审判专业化力量薄弱。基层法院环资审判专业化建设起

步较晚,缺少时间完成对专业化审判人才的转化、储备与培养。在案多人少的客观背景下,基层法院员额法官数量相对短缺,很多审判庭室都被迫沿用“退一加一”“缺一补一”的人员调度模式,同时抽调具有法律和环资双重知识背景的多名法官成立环资审判专门组织很难实现。从人员管理角度来看,当前许多环资审判组织从新人到助理再到法官的人才梯次培养结构并未建立,不利于环资审判人才培养模式的良性延续。此外,司法实践中审判业务专家的培养普遍需要深耕于特定领域多年,而基层法院采用的定期轮岗制度与专业化审判人才培养需要长时间积累相矛盾,相对较短的轮岗期限不利于环资审判经验的有效积累和专业化审判人才队伍的长期稳定。

2. 环资案件范围不明确且难以在立案阶段精准适用。与传统诉讼体系相比,环境资源案件所具备的复杂性、隐蔽性、专业性等特点导致其识别相对复杂且困难。2023年,最高人民法院已通过征求意见稿的形式初步明确了环境资源案件范围,但目前还未实际适用。当前在立案阶段,识别环资案件仍存在困难。由于生态环境资源要素的范围较大,广泛涉及水、土、矿产、动植物等多种自然资源,一定程度上模糊了环境资源案件与非环境资源案件的边界,降低了立案人员对环境资源要素的敏感性,增加了环境资源案件的识别难度。一些包含环境资源要素但特征不明显的案件容易被识别为非环境资源案件,分流至其他审判部门。对这些外溢的环境资源案件,即使后续承办法官在案件审理过程中发现其应当由环资审判庭进行受理,但受案件限、转换审批等多种因素影响,案件也很难回流至环资审判庭。

3. 环境资源案件诉讼制度尚不完善。当前,我国尚未建立专门的环境资源诉讼制度,基层法院环资审判组织在审理相关案件时仍然沿用传统的民事、刑事、行政三大诉讼程序。而从司法目标和司法价值来看,在审理环境资源刑事案件时,除按照环境资源保护优先的要求,加大对污染环境和破坏资源行为的惩处力度以外,司法还需侧重于承担起生态环境的保护、修复与恢复责任。进一步明确现行人民法院组织法第二十七条设立“专业审判庭”的条件要求,细化因“审判工作需要”具体情况,避免各地基层法院环资审判组织出现名称

复制度。如果简单沿用传统诉讼规则审理环境资源案件,很容易出现面对同一案件,不同条线、不同经验甚至不同能力的法官,其所作出的价值判断也会各不相同,进而影响环资案件办理的政治、社会、法律和生态四个效果的统一。

4. 环资审判“三合一”化学性反应方向、目标尚不明确。自2017年以来,我国持续推进各级法院环资审判专门机构及专业队伍建设,目前环资专门审判组织已超2800个,环资审判“三合一”工作机制正处于由形式化运行、“物理性聚合”向实质化发展、“化学性融合”转变的关键时期。但从宏观角度来看,环资审判“三合一”工作机制的顶层设计尚未成熟和完备,无法从制度层面给予各地法院进一步的明确和指引,导致个别基层法院无法准确判断该项机制的发展方向与改革目标,进而影响其从“物理性聚合”到“化学性融合”的顺利转变。从微观角度来看,环资审判“三合一”工作机制旨在通过专业化审判实现“生态保护与绿色发展”的多重价值效应,法官在办理具体案件时如何判断自己是否找准了统筹生态环境保护与经济社会发展的平衡点,是否实现了对生态环境的有效恢复与保护,这些问题均没有标准与答案,还需要不断加以探索。

三、解决问题的对策建议

1. 强化环资审判“三合一”工作机制的顶层设计。当前,基层法院环资审判“三合一”工作机制基本是自下而上的推行模式,各地推进程度不一。强化顶层设计是推动环资审判“三合一”工作机制突破地方化局限、解决其合法性危机、实现其规范性发展的应然之举。一方面,要充分发挥法律和司法解释的制度功能,从国家层面不断完善环资审判“三合一”工作机制法律体系。要借助生态环境法典编纂这一历史契机,制定符合我国国情的环资案件程序规则,以利于环境效果实现为目标,以便宜司法适用为原则,打破传统诉讼程序壁垒,实现司法对生态环境的一体化保护和系统性治理。要针对环资审判专业性特点,合理布局审判组织,进一步明确现行人民法院组织法第二十七条设立“专业审判庭”的条件要求,细化因“审判工作需要”具体情况,避免各地基层法院环资审判组织出现名称

不一、组织形态各异等现象。另一方面,要发挥改革在优化环境司法资源配置中的积极作用,总结提炼各地法院在探索环资审判“三合一”工作机制时形成的可资借鉴的经验,以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,研究制定加强专业化审判职能“三合一”工作的指导意见,推动该项机制走向实效。

2. 明确基层法院环资审判组织案件的受理范围。首先,要进一步推进环资案件范围规定的出台,切实明确环境资源刑事、民事、行政案件的罪名和案由。其次,在上述规定没有出台之前,各基层法院要在《环境资源案件类型与统计规范(试行)》(法〔2021〕9号)基础上,结合近三年本院审理环资案件的实际情况,以年度为单位大致明确案件总体数量,再结合环资审判组织所能实现的人员配备情况、人均结案数量等,对审判组织受案能力进行合理测算。在此基础上进一步按照一定标准和实际情况对环资案件进行合理分流。环资审判组织负责审理具有“创新性”“恢复性”“专业性”等特征的案件,即在价值上判断,涉及环境资源要素的首案以及具有示范性裁判价值的案件;从作用上看,持续性造成环境资源破坏、短时间内无法消除生态破坏影响、需要开展生态修复以及后续定期监督回访的案件;从审理难度上看,需要进行生态环境评估鉴定、疑难复杂程度较高的环资案件。而一些诸如物权确认纠纷、相邻关系纠纷以及供暖合同纠纷等具备简单性、重复性等特征的环境资源案件,则由环资审判组织确立其裁判规则后,也可以批量分流至其他具备类案审判经验的部门进行审理。再次,要建立环境资源案件识别标记制度,立案人员一旦识别该案件属于环资案件,即在系统中对其进行标注,随后由环资审判组织进行再次识别和二次分流,严格遵循随机分案原则进行分配。

3. 厘清环境资源案件裁判思路。要按照最高人民法院党组书记、院长张军在全国法院生态环境资源审判工作会议上强调的,善于在民事案件处理中一体考虑可能涉及的刑事犯罪惩处、行政管理漏洞堵塞等问题;在刑事案件处理中一体考虑环境侵权赔偿、生态修复责任承担、行政管理责任落实等问题;在行政案件处理中一体考虑与民事、刑事的衔接,努力在每一个具体案件办理中,通过“立体式”审理促推标本兼治。具体说来,在环境资源刑事案件办

理中积极落实宽严相济刑事政策,强化恢复性司法理念和司法手段的具体应用,统筹考虑被告人生态损害赔偿和生态修复责任承担情况,完善生态环境修复效果评估、环境修复资金管理制等配套措施。在环境资源民事案件办理过程中,要强化民法典绿色原则的功能实现,从制止环境侵害行为、证据规则、鉴定评估、举证责任分配、损害结果认定、责任承担等方面,按照最有利于生态环境保护的原则,对相关规则予以进一步细化。在环境资源行政案件办理中,要妥善处理好坚持生态优先理念与尊重行政机关首次判断权、监督支持行政机关依法行政的关系,合理界定环境资源行政案件中行政机关的环境资源保护、修复和监管职责范围,确立涉环境资源保护规范性文件司法审查标准。对于环境资源公益诉讼案件,要明确其立案标准、审判程序、责任承担、赔偿范围,将公益诉讼调解协议以判决的标准进行严格审查,探索构建合理的诉讼成本负担机制。

4. 建立良性运行的人才培养流转机制。首先,严格配齐配强环资审判刑事、民事、行政审判力量,在抽调人手之外结合基层法院本院的专业化审判需要,提前布局配置法官力量,在确保法官在某一领域积累一定审判经验后再将其调整至环资审判庭。发挥法官助理作为审判队伍后备力量的重要作用,在入额时将业务素质好、协调能力强、专业知识深厚的环资审判助理及时转化为法官。对刑事和行政领域法官助理的工作情况进行长期关注,在合理测算其入额期限及离岗时间的基础上,按照关键时间节点,将其调整至环资审判组织工作,实现入额与成为环资法官“无缝衔接”。其次,适当完善轮岗交流机制,明确法官、法官助理、书记员在环资审判组织中的最短工作时限。适当限制轮岗交流单次人数,一般来说,每次轮岗人数不能超过审判团队人数的30%,且每次轮岗只限于民事、行政、刑事等特定一个领域,确保环资审判人才队伍长期稳定。

(作者单位:最高人民法院;北京市密云区人民法院)

环资审判

加强植物新品种权保护 助推“三农”经济健康发展

——关于植物新品种权司法保护的调研报告



植物新品种保护已经上升为国家战略安全高度,关系到“三农”经济的健康发展。河南省是农业大省,主要农作物种子常年生产面积有510万亩左右,2023年有12个品种入选全国主导品种,小麦种子产量稳居全国第一位,约占全国的40%。河南省持有种子生产经营许可证的企业有724家,位居全国第一位。为了进一步加强植物新品种的司法保护,课题组对近几年河南省涉植物新品种权案件的审理情况进行了调查研究。

一、基本情况

1. 案件类型及所涉植物新品种情况。一是案件类型以侵权为主,其次为权属纠纷案件。例如,2016年至2023年,河南省郑州市中级人民法院审结涉植物新品种权民事案件共计487件。其中,案由为侵害植物新品种权纠纷的有463件,占比95%;植物新品种权属纠纷15件,占比约3%;植物新品种实施许可或转让合同纠纷8件、

植物新品种育种合同纠纷1件,占比约2%。二是案涉品种逐步多样化。侵权品种中粮食类农作物主要以小麦、玉米为主,如“郑单958”“先玉335”“百农207”“郑麦136”小麦,少数涉及水稻,如“C418”水稻。经济作物涉及品种不多,主要有辣椒、花生、大豆、棉花等,如“荷豆33”大豆。树木类品种主要涉及果木,如“苏翠一号”梨、“天使红”石榴、“红叶冬桃”桃、花木、林木较少,如“四季春1号”紫荆树。

2. 获得司法保护难度较大。一是侵权主体认定存在困难。生产商套牌销售侵权种子较为普遍,例如,2016年至2023年,郑州中院共受理套牌品种案件129件。被诉生产商使用套牌销售,侵权行为隐蔽,且常辩称被诉种子的包装袋系由他人假冒。另有一些主体违反种子法,未在包装袋上标明生产企业、品种名称、许可证号等信息,出售白袋包装种子。二是现有司法鉴定标准无法完全解决实践问题。我国目前颁发了部分植物品种的DNA鉴定标准,相关司法解释亦明确了DNA鉴定的效力,当通过DNA方式进行真实性鉴定的结果差异点较小时,DNA鉴定结果就无法表明两者之间的差异,需要进一步进行大田鉴定,导致成本过高。同时,我国并未颁布植物品种亲子鉴定标准,使得实践中难以确定植物品种之间的亲缘关系。

二、原因分析

1. 销售商进货渠道不合法导致追溯溯源难度增加。有些销售商未按照种子法的规定,在购进种子时审查上游销售商的许可证、营业执照等信息,在诉讼时也无法提供购货发票、合同等证据,导致追溯侵权源头困难。有些个体工商户虽提出合法来源抗辩理由,但较大多数未能提供支持,主要原因为支付记录不完整、未能提供销售合同、欠缺备案手续等。

2. 司法鉴定标准不够明确。对杂交品种来说,目前我国尚未制定亲子鉴定标准。在实践中,往往存在利用授权品种作为繁殖材料,繁育另一品种的侵权行为。但囿于植物类遗传的特异性性和鉴定标准未出台等因素,使得被诉主体的侵权行为难以认定。从河南全省来看,由于大田种植实验周期过长,且可选大田种植地域有限,而成本过于高昂,尚未有案件采用该方法进行鉴定。同时,在采取DNA分子鉴定时,系分别将原被告涉案植物品种种子实物提取至实验室进行鉴定,有时会出现涉案植物新品种种子在国家种子保藏中心存储种源数量低于最低保有量的情形,造成无法进行提取,但采取从市场上调取相同种源的种子进行替代时,又得不到当事人认可,往往导致鉴定程序暂时搁置。

3. 刑民案件衔接不够顺畅。由于目前立法上尚未独立设置侵害植物新品种

权的罪名,实践中所涉植物新品种权犯罪多以生产、销售伪劣种子罪、假冒注册商标罪、销售假冒注册商标的商品罪等罪名进行处理。在此类刑事案件处理结束之后,由于被告人分散服刑于不同羁押场所,导致法律文书送达、开庭审理、判后执行等环节存在不同障碍,权利人的合法权益不能获得及时保护。

三、对策建议

1. 明确侵权鉴定标准。一是建立植物新品种DNA档案。建立科学的植物新品种DNA检测标准,在授予新品种时,应当将新品种在DNA档案记载的特异性作为新品种的保护范围,辅助以申请书(在申请书中应当对DNA上的特异性作出描述)、说明书、照片,并将新品种的亲本DNA一并纳入新品种档案,为品种真实性的判定提供科学依据。二是明确亲子鉴定规则。通过SSR标记等方法形成的检测结论,可作为法院判定侵权的参考依据,被诉侵权主体应当承担未繁育被诉种子的证明责任,并提供其繁育被诉种子的繁殖材料进一步进行鉴定。在对被诉主体提供的繁育材料进行DNA真实性和亲子鉴定时,若被诉主体无法提供繁育材料或提供的繁育材料经鉴定不能繁育出被诉品种,则应当承担举证不能的后果。

2. 完善侵权认定规则。一是确立权利利用原则在植物新品种案件中的

适用。根据被诉侵权主体经营范围、销售规模等因素,推定侵权主体是否实施有繁育行为。从权利人处购买种子后又擅自进行繁育的行为,违背了权利利用原则的本意,应当依法认定为侵权。二是明确品种权人在品种权临时保护期内追偿权利的适用。虽然植物新品种保护条例第三十三条规定品种权人享有追偿的权利,但对于品种权人追偿权的具体行使还没有明确的法律规定。建议对此作出进一步明确,当侵权行为发生在品种申请日至审核通过期间,未经权利人许可实施的行为亦属于侵权行为,并明确侵权定性和责任承担方式。

3. 探索权利保护新举措。一是依职权减轻权利人举证难度。对于品种权人因客观原因无法调取的证据,可依据当

事人的申请签发律师调查令,法院也可依职权进行现场调查取证,降低维权难度。准确理解《最高人民法院关于审理侵害植物新品种权纠纷案件具体应用法律问题的若干规定(二)》的规范精神,正确适用举证责任倒置规则。二是加大对侵权种子生产主体的追溯力度。提高对侵权种子销售商的判赔数额,逐步规范销售商的经营行为,同时对有初步证据证明经销商知晓上游供货商而不愿提供相关信息,导致权利人维权线索断裂的,在判赔金额酌定上可以比照生产商进行判赔,迫使其如实供述提供侵权源头。三是延伸司法保护效果。建立多部门长效沟通协商机制。法院在案件审理中发现种子生产、销售主体违反行政管理法规的,应当及时通报有关政府部门对其依法处理,做好行政与司法保护环节的衔接工作,共同营造有利于植物新品种权保护的法治环境。

【本报告为国家法官学院研究课题《种业知识产权保护》(FY2022-2023015)的结项成果之一】

(课题组成员:河南省高级人民法院 聂振华;河南省郑州市中级人民法院 陈福福 王明振 骆大朝)

《法律适用》2025年第3期要目

特别策划:以实践法学研究助力中国法学自主知识体系构建
以同行专家为对象的法理学论文写作模式
黄文艺
专题研究:行政行为吸收理论及其实务展开
论行政行为之间的吸收关系
胡建森
论征收中对未经登记建筑认定意见的司法审查
章文英
法学论坛
轻微犯罪记录封存制度的构建
汪海燕
行政法案例分析的基本方法
余凌云
法官说法
侵害植物新品种权惩罚性赔偿的司法适用研究
最高人民法院知识产权法庭课题组
我国专利侵权诉讼与授权确权程序衔接机制的探索
张新锋
执行和破产程序中生态修复的司法保护路径
浙江省杭州市富阳区人民法院课题组
问题探讨
类型化视角下人工智能侵权责任的归结思路
刘成杰
确权背景下数据产权的变动规则研究
李东民
年度综述
续章与新篇:中国人工智能法治研究2024年度观察
AI善治学术工作组
会议综述
深化生态环境司法国际交流合作为推动构建人类命运共同体贡献法治力量——“环境法治与绿色发展”国际研讨会会议综述
朱婧