中国环境司法发展报告
（2025 年）

（总体观察篇）

吕忠梅 等

“中国环境司法发展研究”课题组

中南财经政法大学生态文明研究院

2026 年 6 月 5 日

说 明

本次发布的内容仅为《中国环境司法发展报告（2025年）》的“总体观察篇”，即《走深走实：迈向高质量发展的中国环境司法》；其他的内容，包括“重点分析篇”“特别关注篇”以及附录“2025年中国十大环境司法案例”，将于2026年12月，由法律出版社付梓出版并予以正式发布，敬请关注！

这里也一并附上课题组分工、章节目录等情况，以飨读者！

若有意见建议或案例自荐等情形，请联系zghjsffzbg@163.com。感谢支持！

欢迎各位方家批评指正！

“中国环境司法发展研究”课题组主要分工

课题组负责人：吕忠梅

执 行 负责人：张忠民

总　　稿　　人：吕忠梅　张忠民

撰写分工：

前言

总体观察篇

走深走实：迈向高质量发展的中国环境司法　　吕忠梅、张忠民、侯志强、张　琪

重点分析篇

环境侵权司法的整体观察与机制优化　　刘　超、陈梓铭、吴晓斌

环境行政案件的争议类型与司法审查　　刘长兴、詹思恬

环境资源犯罪的结构变化与刑事司法协同治理　　焦俊峰、黄弘毅、李正源

法典化背景下环境公益诉讼的发展演进与未来展望　　赵祖斌、曾雨婷

特别关注篇

黄河流域环境司法保护的系统检视与重点剖析　　王　腾、张　博

环境行政公益诉讼可诉性的实践检视　　赵　珂、袁　明 梁增然

中国气候变化诉讼的实践创新与制度探索　　冀鹏飞、欧　恒

附录篇

2025 年“中国十大环境司法案例”　　李文贺

“中国环境司法发展研究”课题组报告撰写人员简介

（按撰写内容先后排序）

吕忠梅　　法学博士，全国人大常委会委员、环境与资源保护委员会副主任委员，中国法学会副会长，中国法学会环境资源法学研究会会长，中国政法大学民商经济法学院兼职教授、博士生导师

张忠民　　法学博士，湖北经济学院教授、副校长，中南财经政法大学文澜特聘教授，生态文明研究院、法学院博士生导师

侯志强　　法学博士，中南财经政法大学法学院讲师

张　琪　　法学博士，南京警察学院基础部讲师

刘　超　　法学博士，华侨大学二级教授、博士生导师、法学院院长，华侨大学教育立法研究基地（教育部政策法规司—华侨大学共建）主任，中南财经政法大学博士生合作导师

陈梓铭　　法学博士，华侨大学法学院讲师

吴晓斌　　法学硕士，福建省高级人民法院执行局三级法官助理

刘长兴　　法学博士，武汉大学环境法研究所教授、博士生导师

詹思恬　　武汉大学环境法研究所博士研究生

焦俊峰　　法学博士，中南财经政法大学刑事司法学院教授、博士生导师，副院长

黄弘毅　　东南大学法学院博士研究生

李正源　　北京师范大学法学院博士研究生

赵祖斌　　法学博士，中南财经政法大学刑事司法学院副教授

曾雨婷　　中南财经政法大学法学院博士

王　腾　　法学博士，湖北经济学院法学院教授、院长

张　博　　法学博士，湖北经济学院法学院讲师

赵　珂　　法学博士，郑州大学法学院讲师

袁　明　　法学博士，国家检察官学院江苏分院讲师

梁增然　　法学博士，郑州大学法学院副教授

冀鹏飞　　法学博士，中南财经政法大学法学院讲师

欧　恒　　法学博士，贵州中医药大学人文与管理学院讲师

李文贺　　中南财经政法大学法学院博士

目 录

总体观察篇 1

走深走实：迈向高质量发展的中国环境司法 1

一、环境司法在深化中提质增效 1

（一）环境司法组织体系持续夯实 1

1.环境资源审判专门机构布局更加优化 1

2.环境公益诉讼检察机构专业化效能增进 2

（二）环境司法机制运行深化协同 2

1.跨区域司法协作与集中管辖纵深推进 2

2.“法检行”协同模式创新升级 3

3.恢复性司法与生态修复执行机制持续改进 3

（三）环境司法规则体系系统完善 4

1.法典编纂凝聚司法实践成果 4

2.司法解释与规范性文件精准回应实践需求 4

3.指导性案例助力裁判规则统一 4

4.典型案例强化引导功能 5

（四）环境司法队伍专业化水平稳步提升 6

1.专业力量破解技术难题 6

2.人才培养体系日益健全 7

3.涉碳领域专业能力建设系统推进 7

（五）中国环境司法国际影响力不断增强 7

1.气候变化司法应对国际交流合作取得机制化突破 7

2.环境司法“中国方案”国际传播成效显著 8

3.涉外环境法治协同能力提高 8

二、专门化诉讼在优化中平稳运行 8

（一）环境侵权审判机制稳定有序运行，因果关系认定规则有待更新 9

（二）环境行政案件监督支持并重，实质化解争议导向增强 13

（三）环境资源犯罪治理持续深化，刑事司法协同保护机制不断完善 15

（四）环境公益诉讼高效运行，恢复性司法成效初显 17
三、重点领域改革持续发力 21
（一）黄河流域司法治理能力持续释放，协同能力亟待提高 21
（二）环境行政公益诉讼的可诉性逐步提升，判断标准尚需细化 23
（三）气候变化诉讼实践探索渐趋丰富，司法回应持续深化 26
四、开辟环境司法发展新格局 29
（一）以规范体系完善为基础，夯实环境司法制度根基 29
1.优化专门审判机构的管辖布局 29
2.构建生态环境法典适用规则体系 29
3.创新生态环境修复责任的裁判与执行机制 30
（二）以治理能力提升为主线，释放环境司法实践效能 30
1.激活《民法典》绿色裁判功能，增强裁判说理与规则运用 30
2.深化预防性环境司法体系，提升风险识别与前端干预功能 31
3.强化气候变化司法应对能力，系统构建气候变化诉讼规则 31
4.拓展协同治理网络，提升多元共治水平 31

总体观察篇

走深走实：迈向高质量发展的中国环境司法

站在 2025 年的新起点上，环境司法已从“奠基十年”迈入“深耕新局”的关键阶段。这一年，既是对过往十年经验的再消化、再吸收，也是面向未来十年方向的再规划、再出发。环境司法在组织体系、运行机制、规则供给、队伍建设等方面持续深化，在行刑双向衔接、公益诉讼程序优化、生态修复责任落地等重点领域取得新突破，一批指导性案例与司法解释引领着裁判尺度的统一。与此同时，面对流域治理协同、碳达峰碳中和司法应对等新课题，环境司法也在不断回应时代之问、实践之需。为此，本年度报告以“走深走实：迈向高质量发展的中国环境司法”为主题，聚焦 2025 年环境司法发展的最新动态，系统梳理年度进展，深入分析突出问题，理性展望未来方向，力求为推进人与自然和谐共生的中国式现代化提供更多的智识支撑。

一、环境司法在深化中提质增效

2025 年，中国环境司法全面转入精细化、内涵式发展阶段。各级人民法院与人民检察院紧紧围绕“提质增效”这一核心任务，在组织体系、运行机制、规则供给、队伍建设及国际影响力五个方面持续发力，取得积极进展。

（一）环境司法组织体系持续夯实

在组织体系建设方面，2025 年工作重心由“增加数量”向“优化布局”转变。坚持问题导向，统筹推进审判机构科学调整、检察机构专业升级、跨区域集中管辖纵深发展，环境司法保护网络更加严密，运行效能持续提升。环境资源审判工作正实现从“有形覆盖”向“有效运行”的转变。

1.环境资源审判专门机构布局更加优化

截至 2025 年 12 月 31 日，全国法院共设立环境资源专门审判机构、组织 2516 个，同比增长约 3.80%。[1]（见图 1-1）

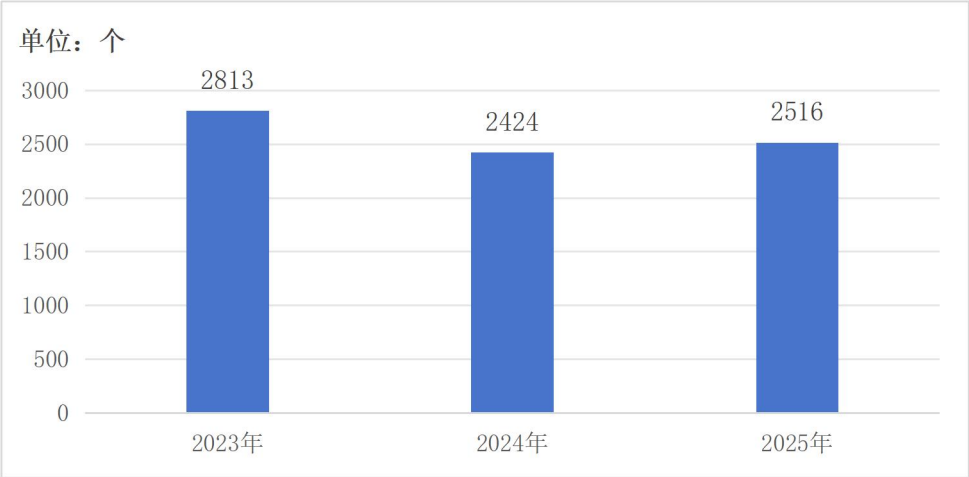


图 1-1　2023—2025 年环境资源审判机构、组织数量

[1] 数据来源于最高人民法院环境资源审判庭。

第一，体系化布局日趋成熟。贵州省形成了“1 个省级法院环资庭+9 个中院环资庭+35 个基层法院环保法庭”的“1935”环境资源审判格局。[2]陕西省构建了以 4 个环资审判庭为主体、68 个环资审判团队为支撑、120 个巡回审判点为触角的覆盖全省的专业化环资审判组织体系。[3]第二，生态区域主导型审判机构的多样化探索。合肥市建立环境资源法庭，推行“省域+流域+三合一”深度集中管辖模式，按照生态系统为单位进行司法管辖。[4]广东江门法院在中华白海豚省级自然保护区设立环境资源巡回审判站。[5]内蒙古巴林左旗法院设立乌兰坝自然保护区生态司法修复保护基地与辽文化遗址保护地，构建“行政执法+司法审判”与“文化旅游+巡回法庭”双轨保护模式。[6]

2.环境公益诉讼检察机构专业化效能增进

检察组织体系持续完善与创新发展。各级检察机关因地制宜设立生态检察办公室或专业化办案组，推动环境资源案件集中统一办理。浙江湖州南太湖新区检察院组建生态检察办公室，推行跨部门一体化办案模式。[7]甘肃陇南设立 10 个生态检察官办公室，构建刑事、民事、行政、公益诉讼“四检融合”的专业办案团队，[8]有效整合了刑事、民事、行政、公益诉讼检察职能。山西省大同市云州区人民检察院成立“火山生态保护检察官办公室”，为自然遗产筑起司法屏障。[9]重庆市梁平区人民检察院设立长江生态检察官办公室湿地保护工作站。[10]

（二）环境司法机制运行深化协同

1.跨区域司法协作与集中管辖纵深推进

2025 年，跨行政区划司法协作从“点状合作”走向“制度集成”。上海市青浦区人民法院、检察院，江苏省苏州市吴江区人民法院、检察院，浙江省嘉善县人民法院、检察院以及青浦区生态环境局、水务局联合会签《关于长三角生态绿色一体化发展示范区环太浦河、淀山湖流域水生态保护司法协同实施意见》，着力构建跨域司法协同新格局。安徽省黄山市中级人民法院与浙江省杭州市中级人

---

[2] 参见汪军：《瞭望 |“1935”审判格局护航良好生态》，载新华网，http://gz.news.cn/20251014/aae3a7c8f24c401bbe1b0c4c1c84e17b/c.html，2025 年 10 月 14 日。

[3] 孙立昊洋、马金顺：《以司法之力守好三秦绿水青山——陕西法院环资审判工作实现“三重跨越”》，载法治陕西网，http://www.fzsx.gov.cn/gzcf/spgz/88983.htm，2025 年 8 月 15 日。

[4] 周瑞平、张敏：《合肥环境资源法庭正式运行》，载《人民法院报》2025 年 1 月 6 日，第 1 版。

[5] 《江门法院探索环境资源审判新路径 破解涉碳案件裁判技术难题》，载广东政法网，https://www.gdzf.org.cn/xbsy/gddt/content/post_186945.html，2025 年 9 月 18 日。

[6] 《司法守卫“金山银山”天平护航文化传承丨乌兰坝自然保护区生态司法修复保护基地与辽文化遗址保护地揭牌成立》，载赤峰市巴林左旗人民法院网，http://blzqfy.nmgfy.gov.cn/article/detail/2025/06/id/8884545.shtml，2025 年 6 月 30 日。

[7] 余颖凌、丁婕、王菲菲：《“小院”培养出“全科检察官” 浙江湖州南太湖新区：以一体抓实“三个管理”为抓手提升队伍建设水平》，载《检察日报》2025 年 10 月 18 日，第 2 版。

[8] 《陇南：创新构建生态检察官制度 筑牢绿色发展法治屏障》，载甘肃政法网，https://gszfw.gov.cn/Show/446221，2025 年 7 月 28 日。

[9] 参见《基层动态|云州区院：火山生态检察工作室挂牌成立 构筑守护火山生态司法屏障》，载山西省大同市人民检察院网，https://www.datong.jcy.gov.cn/jcxw/dfdt/202512/t20251223_7458194.shtml，2025 年 12 月 23 日。

[10] 李汶骏：《生态保护再添“智慧盾牌”！梁平区多部门协同警务站正式“上岗”》，《生态保护再添“智慧盾牌”！梁平区多部门协同警务站正式“上岗”》，载重庆长安网，https://www.pacq.gov.cn/archives/213851.html，2025 年 7 月 8 日。

民法院签订《新安江—千岛湖流域生态环境保护司法协作协议》。[11]江苏省镇江市中级人民法院与常州市中级人民法院签订《环境资源保护司法协作协议》，明确跨域立案、巡回审判、案件执行等方面协作职责。[12]河南省濮阳县、范县、台前县人民检察院与山东省莘县、东明县、鄄城县人民检察院签署《黄河流域豫鲁六县检察协作框架协议》。[13]重庆市第五中级人民法院、湖南省湘西土家族苗族自治州中级人民法院与贵州省铜仁市中级人民法院共同签署《“锰三角”司法碳汇跨省协作备忘录》。[14]安徽省休宁县人民法院与浙江省淳安县人民法院联合设立跨省“新安源生态共享法庭”。[15]

2.“法检行”协同模式创新升级

2025 年，“法检行”协同机制取得新进展，由“单向移送”迈向“闭环治理”，重点在行刑双向衔接和“司法审判+行政磋商”两个维度实现制度创新。第一，行刑双向衔接实现制度化突破。各地检察机关利用行刑反向衔接机制，对决定不起诉但需要给予行政处罚的案件，及时向生态环境等主管部门提出检察意见，确保行政处罚不缺位。[16]广东省英德市检察院近年来通过建立健全行刑反向衔接机制，办理环境资源领域案件 22 件。[17]宁夏回族自治区检察机关在黄河流域生态保护中，探索出“刑事检察+公益诉讼+行刑反向衔接”的融合监督模式。[18]第二，“司法审判+行政磋商”模式创新发展。人民法院在审理环境公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼案件中，积极探索将政府主导的磋商程序纳入司法审查视野，在确认磋商协议不损害公共利益后，通过“生态修复+司法确认”创新模式。湖北省咸丰县人民法院对生态环境损害赔偿协议作出司法确认，效果明显。[19]

3.恢复性司法与生态修复执行机制持续改进

各地法院突破“补植复绿”“增殖放流”等传统模式，探索多元修复方案。湖北省秭归县人民法院在危害珍贵、濒危野生动物刑事附带民事公益诉讼案中创新采用“劳务代偿+认购碳汇”修复方案；[20]甘肃省白龙江林区法院引导当事人以“补植复绿+碳汇补偿”复合方式承担生态修复责任。[21]福建省漳州市中级人

---

[11] 《【媒体聚焦】新华社：皖浙司法协作加大新安江—千岛湖流域生态环境保护》，载黄山法院网，http://hszy.ahcourt.gov.cn/article/detail/2025/10/id/9043049.shtml，2025 年 10 月 30 日。

[12] 《镇江法院与常州法院签订环境资源保护司法协作协议》，载镇江市中级人民法院网，https://zjzy.gov.cn/xwzx/fyyw/2025/1211/27260.html，2025 年 12 月 11 日。

[13] 贾鹏虎、麻鑫鑫、祁慧钦：《跨区域协作 共护黄河流域生态安全》，载《河南法治报》2025 年 4 月 15 日，第 11 版。

[14] 《湘西中院：渝湘黔三地法院携手共建“锰三角”司法碳汇跨省协作机制》，载湖南省高级人民法院网，http://hngy.hunancourt.gov.cn/article/detail/2025/11/id/9049699.shtml，2025 年 11 月 5 日。

[15] 《“浙”里经验，“皖”起手来——跨省“生态共享法庭”在源头揭牌 全国人大代表担任庭务主任》，载黄山法院网，http://hszy.ahcourt.gov.cn/article/detail/2025/12/id/9133633.shtml，2025 年 12 月 29 日。

[16] 《【行政检察】宁夏：高质效推进行刑反向衔接，助力守护黄河安澜》，载中华人民共和国最高人民检察院网，https://www.spp.gov.cn/spp/ztk/dfld/202505/t20250514_697621.shtml，2025 年 5 月 14 日。

[17] 钟伟、江正楠：《修复“生态疮疤” 重现“满目青绿”》，载《检察日报》2025 年 11 月 14 日，第 10 版。

[18] 单曦玺、佘晓阳：《宁夏：凝聚“刑事检察+公益诉讼+行刑反向衔接”打击治理合力》，载中华人民共和国最高人民检察院网，https://www.spp.gov.cn/spp/yzjcrd/202508/t20250808_708140.shtml，2025 年 8 月 8 日。

[19] 《湖北咸丰创新开展生态修复司法确认示范活动》，载湖北长安网，http://www.hbcaw.gov.cn/fzjs/67010.jhtml，2025 年 3 月 18 日。

[20] 《三峡库区首例！“劳务代偿+认购碳汇”生态司法新实践》，载宜昌市中级人民法院网，http://ycfy.hbfy.gov.cn/DocManage/ViewDoc?docId=0edcd7ca-50f7-459a-8773-c66405467456，2025 年 3 月 27 日。

[21] 刘芳洁：《从“盗伐”到“补绿”—白龙江林区法院首例“补植复绿+碳汇补偿”修复案通过验收》，载

民法院探索以“增量、减量、变量”为核心的“三量”生态环境司法修复机制，[22]东山县人民法院依托技术调查官，打造集珊瑚群落、海草床、红树林“三位一体”的海马栖息地生态修复机制；[23]云南省普洱市中级人民法院建立生态修复执行回访制度。[24]河南省淅川县人民法院与湖北省丹江口市人民法院、十堰市郧阳区人民法院、郧西县人民法院以及陕西省商洛市商州区人民法院、洛南县人民法院等六地法院共同签署劳务代偿协作指引，统一适用条件等，为跨省域替代性修复提供规范依据。[25]

（三）环境司法规则体系系统完善

2025 年，以生态环境法典编纂为导向，环境司法规则供给呈现“案例化引领、制度化保障”的特征，全年共发布环境资源领域司法解释和规范性文件 3 件、指导性案例 5 件、典型案例 81 件，指导性案例与典型案例共同推动裁判尺度从碎片化走向体系化，从政策引导走向规范引领。

1.法典编纂凝聚司法实践成果

2025 年，生态环境法典草案先后经历三次审议，三审稿明确要求“人民法院应当加强生态环境审判工作，推进生态环境专业化审判机制建设”“人民检察院应当加强生态环境检察工作，强化检察监督”，将司法实践中的成熟经验上升为法律制度，顶层设计更加明确。

2.司法解释与规范性文件精准回应实践需求

最高人民法院、最高人民检察院及相关单位围绕流域协同、损害赔偿等重点领域，共同发布 1 件司法解释和 2 件规范性文件，精准回应实践需求。2025 年 1 月，生态环境部会同最高人民法院、最高人民检察院等 12 家单位共同发布《关于深入推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》（环法规〔2025〕6 号），重点围绕显著轻微、简单和重大三类案件，细化办理要求；4 月，最高人民法院、最高人民检察院联合发布《关于办理破坏黑土地资源刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2025〕7 号），围绕破坏黑土地犯罪案件的罪名适用、定罪量刑标准、事实认定等作出明确规定；8 月，最高人民法院、最高人民检察院等 12 家单位联合发布《关于加强执法司法工作协同服务保障长江流域生态环境保护和高质量发展的意见》（法发〔2025〕14 号），统一执法司法标准和尺度。

3.指导性案例助力裁判规则统一

2025 年 5 月，最高人民法院发布第 46 批共 5 件生态环境保护专题指导性案例（指导性案例 257—261 号），涵盖放射性污染、非法采砂等领域。（见表 1-1）

甘肃林区法院网，https://linqu.chinagscourt.gov.cn/Show/101558，2025 年 9 月 26 日。

[22] 参见《重磅|这一漳州首创的机制在全省法院推广！》，载福建省漳州市中级人民法院网，http://fy.fjzzcourt.gov.cn/article/detail/2025/10/id/9040186.shtml，2025 年 10 月 29 日。

[23] 黄琳斌：《为了更好守护“海洋精灵”——生态技术调查官助力海马栖息地修复》，《福建日报》2025 年 9 月 23 日，第 9 版。

[24] 《普洱中院召开 2025 年六五环境日新闻发布会》，载普洱长安网，https://pecaw.gov.cn/show/21540.html，2025 年 6 月 6 日。

[25] 《浙川法院：持续推动三省六县市区生态环境资源保护司法联动机制迈入新阶段》，载南阳市中级人民法院网，https://nyzy.hncourt.gov.cn/public/detail.php?id=36676，2025 年 11 月 24 日。

表 1-1　2025 年指导性案例发布情况

序号	名称	编号	主要领域
1	北京市昌平区某环境研究所诉某流域水电开发有限公司生态破坏民事公益诉讼案	指导性案例257号	生态破坏、民事公益诉讼
2	山东省济南市人民检察院诉济南某肿瘤医院有限公司等环境污染民事公益诉讼案	指导性案例258号	放射性污染
3	北京市丰台区某环境研究所诉江苏某钢集团有限公司环境污染民事公益诉讼案	指导性案例259号	环境污染、民事公益诉讼
4	北京市朝阳区某环境研究所诉山西某铝业有限公司环境污染民事公益诉讼案	指导性案例260号	环境污染、民事公益诉讼
5	张某山等人非法采矿刑事附带民事公益诉讼案	指导性案例261号	非法采矿、长江流域

4.典型案例强化引导功能

2025 年，最高人民法院、最高人民检察院等主体发布了一批具有示范意义的典型案例，形成了多主体、多领域、多层次的案例指导体系，主要聚焦于涉碳、长江流域、黑土地、检察公益诉讼与生态环境损害赔偿衔接等方面。（见表 1-2）

表 1-2　2025 年度最高人民法院、最高人民检察院等发布的环境资源典型案例[26]

序号	案件类型	发布部门	发布时间
1	人民法院守护以国家公园为主体的自然保护地生态环境典型案例（6 件）	最高人民法院	2025 年 1 月 13 日
2	公益保护的中国方案典型案例（3 件）	最高人民检察院	2025 年 2 月 24 日
3	涉固体废物污染环境典型案例（3 件）	最高人民法院	2025 年 4 月 22 日
4	检察监督与水行政执法协同推进黄河大保护典型案例（10 件）	最高人民检察院、水利部	2025 年 4 月 25 日
5	依法审理破坏黑土地资源犯罪典型案例（3 件）	最高人民法院	2025 年 5 月 6 日
6	民法典颁布五周年典型案例（贯彻绿色原则部分）（2 件）	最高人民法院	2025 年 5 月 27 日
7	2024 年度人民法院环境资源审判典型案例（5 件）	最高人民法院	2025 年 6 月 5 日
8	生态环境和资源保护检察公益诉讼起诉典型案例（10 件）	最高人民检察院	2025 年 6 月 5 日
9	依法审理涉机动车环境监管典型案	最高人民法院	2025 年 7 月 15 日

[26] 本表统计范围为 2025 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间，由最高人民法院、最高人民检察院、生态环境部等主要部门公开发布的环境资源领域典型案例。因部分案例存在多部门联合发布、统计口径差异、个别发布批次信息不完整等情况，本表数据为不完全统计，可能存在遗漏。指导性案例（如最高法第 46 批 5 件）及参考案例（如生态环境部第四批 39 件）未纳入本表。

	例（3 件）		
10	长江流域执法司法工作协同典型案例（4 件）	最高人民法院	2025 年 8 月 14 日
11	生态环境损害赔偿与检察公益诉讼衔接典型案例（6 件）	最高人民检察院、生态环境部	2025 年 8 月 15 日
12	生态环境检察典型案例（10 件）	最高人民检察院	2025 年 8 月 27 日
13	检察技术支持公益诉讼检察典型案例（2 件）	最高人民检察院	2025 年 9 月 18 日
14	人民法院依法审理破坏耕地犯罪典型案例（4 件）	最高人民法院	2025 年 10 月 9 日
15	涉鸟类保护刑事典型案例（5 件）	最高人民法院、公安部、国家林业和草原局	2025 年 11 月 14 日
16	“益心为公”志愿者辅助检察公益诉讼办案典型案例（3 件）	最高人民检察院	2025 年 12 月 3 日
17	第三批行政公益诉讼典型案例（2 件）	最高人民法院、最高人民检察院	2025 年 12 月 8 日

（四）环境司法队伍专业化水平稳步提升

全国司法机关以高素质专业化为导向，系统推进人才培养与技术辅助机制创新，打造了一支懂法律、懂科学、懂政策的复合型环境司法队伍。

1.专业力量破解技术难题

针对环境资源案件“鉴定难、鉴定贵”等长期瓶颈，各地法院创新引入“外脑”辅助审判机制。长春环境资源法庭建立专业人民陪审员库，首创生态技术调查官制度，形成“专业人民陪审员+生态技术调查官+专业证人”模式。[27]福建省闽清县人民法院建立“生态修复+生态技术调查官+国家级自然保护区”修复模式，[28]山西省永济市人民法院聘任河务局业务骨干担任技术调查官。[29]湖北省长阳土家族自治县人民法院在全湖北省率先引入生态技术调查官制度，聘请生态环保领域专家提供专业指导，实现生态修复的精准实施和闭环管理。[30]陕西省人民检察院与西北大学签署检校合作协议，聘请生态环境、文物等领域专家担任技术调查官。[31]最高人民检察院组建司法鉴定咨询专家库，[32]河南省人民检察院在 14 个法定领域分别建立检察公益诉讼咨询专家库。[33]

---

[27] 参见陈博宜、滕雨姗：《长春环资法庭多措并举破解环境司法新难题》，载中国环境网，http://www.cenews.com.cn/news.html?aid=1213019，2025 年 4 月 8 日。

[28] 参见王思琦、李锴：《30 亩林地异地重生》，载福建长安网，http://api.pafj.net/caw/f/2/view-26-763764.html，2025 年 8 月 18 日。

[29] 余晨阳：《永济河务局积极参与生态环境修复司法行动》，载黄河网，http://www.yrcc.gov.cn/xwdt/jcdt/202512/t20251202_446907.html，2025 年 12 月 2 日。

[30] 聂莹：《长阳法院首次引入生态技术调查官，共护绿水青山!》，载长阳土家族自治县人民法院网，http://cyxfy.hbfy.gov.cn/DocManage/ViewDoc?docId=ae36e4f3-1737-451a-824e-a1e52646e208，2025 年 5 月 15 日。

[31] 陈丽琼、刘姗姗：《陕西：深化检校合作推进人才交流培养》，载中华人民共和国最高人民检察院网，https://www.spp.gov.cn/spp/dfjcdt/202507/t20250703_700300.shtml，2025 年 7 月 3 日。

[32] 《最高检检察技术信息研究中心司法鉴定咨询专家库首批 62 名专家成员确定》，载中华人民共和国最高人民检察院网，https://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/202507/t20250715_701311.shtml，2025 年 7 月 15 日。

[33] 《河南省院建立检察公益诉讼咨询专家库 借助外脑提升专业办案水平》，载河南省人民检察院网，http://www.ha.jcy.gov.cn/jcyw/gyssjc/202509/t20250909_7131047.shtml，2025 年 9 月 9 日。

2.人才培养体系日益健全

全国各地司法机关常态化推进专业培训，多地开展了针对性的人才培养工作。国家法官学院新疆分院与中华环境保护基金会联合举办全国法院环境资源司法实务培训班，来自全国31个省、自治区、直辖市，新疆生产建设兵团分院及解放军军事法院的116位学员参训。[34]青海省格尔木市人民法院与青海师范大学生命科学学院共建“绿色司法理论与实践人才培养基地”，双方将在三江源生态保护课题研究、学生实习实践等方面开展合作。[35]国家法官学院吉林分院举办全省法院环境资源审判培训班，45名业务骨干参训。[36]

3.涉碳领域专业能力建设系统推进

各级法院通过专业培训、审判团队建设、协同创新等多元路径，提升涉碳案件司法审判能力。广东省江门市中级人民法院联合江门“双碳”实验室成立“生态环境司法与‘双碳’目标协同中心”，明确重点推进碳汇损失量化评估、碳汇修复技术规范等领域协同工作。[37]福建省漳浦县人民法院与华侨大学法学院签署《共建“石化产业法治研究实践基地”协议》，通过双导师制，协同共进。[38]天津市高级人民法院在对天津排放权交易所、天津市生态环境局等单位专项调研基础上，出台了服务绿色低碳高质量发展的实施意见。[39]上海金融法院与南京市中级人民法院等五家法院共同发布《以高水平金融司法厚植高质量发展绿色底色的倡议》，组建兼具金融法律素养与生态环保知识的专业化审判团队。[40]

（五）中国环境司法国际影响力不断增强

2025年，通过主场外交、案例传播和能力建设三条路径，中国环境司法从国际规则的“跟随者”转变为全球环境治理法治经验的“提供者”与“引领者”，国际影响力实现系统性提升。

1.气候变化司法应对国际交流合作取得机制化突破

2025年7月，最高人民法院在生态文明贵阳国际论坛上主办“司法服务降碳减污扩绿增长”主题论坛，260余名中外嘉宾参会。[41]同年10月，最高人民法院与联合国环境规划署（UNEP）签署《合作谅解备忘录》，双方环境司法合作从个案交流迈向机制化、常态化新阶段。[42]

---

[34] 《【新疆分院】凝聚力量赋能高质量发展——全国法院环境资源司法实务培训班举办》，载国家法官学院网，http://njc.gjfgxy.cn/article/detail/2025/09/id/8974886.shtml，2025年9月10日。

[35] 《签约+揭牌！司法实践与教学科研“双向奔赴”“双向赋能”》，载中国法院网，https://www.chinacourt.cn/article/detail/2025/12/id/9100877.shtml，2025年12月5日。

[36] 《【吉林分院】全省法院环境资源审判培训班成功举办》，载国家法官学院网，http://njc.gjfgxy.cn/article/detail/2025/11/id/9065158.shtml，2025年11月7日。

[37] 《江门法院探索环境资源审判新路径 破解涉碳案件裁判技术难题》，载广东政法网，https://www.gdzf.org.cn/xbsy/gddt/content/post_186945.html，2025年9月18日。

[38] 蔡欣利、韩魁欢：《漳浦法院与高校签约共建“石化产业法治研究实践基地”》，载《福建法治报》2025年12月10日，第1版。

[39] 《服务保障国家“双碳”战略 全面加强环境资源司法应对》，载中国法院网，https://www.chinacourt.cn/article/detail/2025/11/id/9076366.shtml，2025年11月17日。

[40] 周瑞平、蒋元媛：《聚焦绿色发展理念下的金融司法 第四届长三角金融司法论坛在合肥举行》，载中国法院网，https://www.chinacourt.cn/article/detail/2025/11/id/9078755.shtml，2025年11月19日。

[41] 《联合国环境规划署收录45件中国环境司法案例》，载中华人民共和国最高人民法院网，https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/469941.html，2025年7月6日。

[42] 白龙飞：《张军会见联合国副秘书长、联合国环境规划署执行主任英格·安德森》，载中国审判网，http://

2.环境司法“中国方案”国际传播成效显著

截至2025年底，联合国环境规划署数据库收录中国环境司法案例55件、司法报告10部。[43]云南绿孔雀预防性保护公益诉讼案被联合国评为推动可持续发展目标典型案例。[44]第一，国际评价持续攀升。联合国助理秘书长伊丽莎白·穆雷玛称中国“有效地建立健全了一整套完整的综合环境法治体系”，[45]克莱恩斯欧洲环保协会创始人詹姆斯·桑顿评价中国环境审判“在多个领域展现出世界领先性”。[46]第二，传播渠道多边化布局日益完善。最高人民检察院通过其英文官方网站发布检察公益诉讼英文版新媒体作品《桥》《此心安处》，通过印尼华文媒体《国际日报》等平台远播海外。[47]中国检察机关保护红树林、中华白海豚的双语宣传视频亮相《联合国气候变化框架公约》《生物多样性公约》缔约方大会“中国角”，吸引各国参会代表驻足。[48]

3.涉外环境法治协同能力提高

2025年4月，最高人民法院发布《关于人民法院为西部陆海新通道建设提供司法服务和保障的意见》（法发〔2025〕6号），要求加强环境资源审判，助力绿色、安全的新通道建设。[49]北海海事法院与云南省临沧市中级人民法院签订《澜沧江流域生态环境司法保护协作框架协议》，全面构建协同配合的司法保护协作新格局。[50]

二、专门化诉讼在优化中平稳运行

---

chinatrial.net.cn/news/32809.html，2025年10月17日。

[43] 王林：《我国建成覆盖最广、体系最完整的生态环境专门审判机构》，载《中国能源报》2026年3月2日，第2版。

[44] 王丽丽：《护得千峰翠，铸就万业新——最高法环境资源审判讲坛畅谈环境司法新实践》，载中华人民共和国最高人民法院网，https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/474021.html，2025年8月25日。

[45] 《中国环资审判，缘何成为全球环境法治“优等生”？》，载中华人民共和国最高人民法院网，https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/469871.html，2025年7月5日。

[46] 刘世炯：《外籍人士：中国在环境立法与法律实施层面均全球领先》，载中国新闻网，http://www.chinanews.com.cn/sh/shipin/cns-d/2025/07-06/news1024585.shtml，2025年7月6日。

[47] 姜昕、高梅：《检察公益诉讼“中国样本”何以走向世界？》，载中华人民共和国最高人民检察院官网，https://login.12309.gov.cn:8443/spp/zdgz/202505/t20250528_696794.shtml，2025年5月28日。

[48] 姜昕、高梅：《检察公益诉讼“中国样本”何以走向世界？》，载中华人民共和国最高人民检察院官网，https://login.12309.gov.cn:8443/spp/zdgz/202505/t20250528_696794.shtml，2025年5月28日。

[49] 张素：《中国最高法发文为西部陆海新通道建设提供司法服务保障》，载中国新闻网，https://www.chinanews.com.cn/gn/2025/04-28/10407503.shtml，2025年4月28日。

[50] 陈家财、唐亚康：《共执“司法笔” 同绘“澜沧绿”——北海海事法院与云南省临沧市中院签订跨域协作协议》，载广西壮族自治区高级人民法院网，https://gxfy.gxcourt.gov.cn/article/detail/2025/08/id/8937016.shtml，2025年8月11日。

2025 年，全国法院受理环境资源一审案件数量为：收案 234103 件，审结 229251 件，环境资源案件一审收案量和结案量分别同比增长 6.92%、4.55%，其中环境资源民事一审收案 168203 件，结案 163890 件；环境资源行政一审收案 41650 件，结案 40936 件；环境资源刑事一审收案 24250 件，结案 24425 件；环境公益诉讼一审收案 2936 件，审结 3161 件；生态环境损害赔偿案件收案 280 件，审结 287 件。[51]（见表 1-3）传统环境资源案件数量呈民事、行政领域上升，刑事领域下降的“双升一降”特征。

表 1-3　2024—2025 年环境资源案件数量

单位：件

类别	2024年		2025年	
	收案数	结案数	收案数	结案数
环境资源民事一审案件	151389	151256	168203	163890
环境资源行政一审案件	41619	42209	41650	40936
环境资源刑事一审案件	25937	25811	24250	24425
环境公益诉讼一审案件	4822	4168	2936	3161
生态环境损害赔偿诉讼一审案件	346	246	280	287
合计	218945	219276	234103	229251

（一）环境侵权审判机制稳定有序运行，因果关系认定规则有待更新[52]

课题组对 94 件环境污染案件判决文书进行观察分析后发现：2025 年环境污染侵权案件的数量有所上升，扭转了前两年的递减趋势，案件各维度与往年环境侵权审判大体呈现相近特征，仅在污染种类数量分布等方面有细微变化。从公开获取的环境侵权司法裁判情况看，2025 年环境侵权司法审判机制运行总体稳定有序。[53]

1.环境侵权案件数量呈现出动态波动特征。2025 年环境侵权案件共计 94 件，相较 2024 年有较为明显的数量提升。结合近三年环境侵权案件数量分布情况可知，我国的环境侵权案件数量呈现出先减后增的波动分布特征。（见表 1-4）

---

[51] 数据来源于最高人民法院环境资源审判庭。

[52] 详见《中国环境司法发展报告（2025 年）》分报告，刘超、陈梓铭、吴晓斌：《环境侵权司法的整体观察与机制优化》。

[53] 本研究报告以“北大法宝网”为样本来源的主要数据库，通过明确以下三大检索事项，筛选确定研究样本范围：（1）在检索的案由方面，本份报告依据 2025 年最高人民法院《民事案件案由规定》所确定的案由分类标准，围绕该规定中“第十部分”“三十五、侵权责任纠纷”之“414.环境污染责任纠纷”类案件进行检索、下载、整理与分析；[《民事案件案由规定》中规定了环境污染与生态破坏两大类环境侵权案件。然而，环境侵权司法实践中环境污染类案件频发而生态破坏类案件更多涉及对环境公益的保护与救济，在案由体系安排与案件审理上不将生态破坏类案件纳入环境侵权司法领域。由此导致，在实际的数据库检索中，北大法宝数据库案由体系中的生态破坏责任纠纷数量极低。基于此，本报告仅针对环境侵权案件中的环境污染类案件进行分析与归纳。（2）检索的裁判文书类型的选取。通过三个途径进行文书的筛选提取，综合考虑不同类型的裁判文书的研究价值、文书论证、研究要点、争议焦点等因素，最终选取判决书类型作为本研究的分析对象；（3）就检索时间范围而言，在检索条件中选定审结日期为 2025 年 1 月 1 日至 2025 年 12 月 31 日的案件。

表 1-4　2023—2025 年判决书数量比较

单位：件

年份	一审判决书数量	二审判决书数量	判决书总量
2025年	34	60	94
2024年	37	34	71
2023年	59	24	83

2.环境侵权案件的省域分布呈极个别省份增长，绝大部分省份持平、波动或减少的发展态势。从 2023 年至 2025 年近三年数据的纵向变化来看，各省份环境侵权案件数量呈现差异化增减趋势，大致总结分为增长型、回落型、波动型和稳定型四类。“增长型”省份主要有四川、安徽、海南。“回落型”省份主要有天津、山东、陕西、吉林、重庆。“波动型”省份主要有浙江、广东、云南、河南。“稳定型”省份主要有山西、贵州、甘肃、青海、西藏、宁夏、新疆。其中，西藏、宁夏、新疆案件数量极少且保持稳定。（见图 1-2）

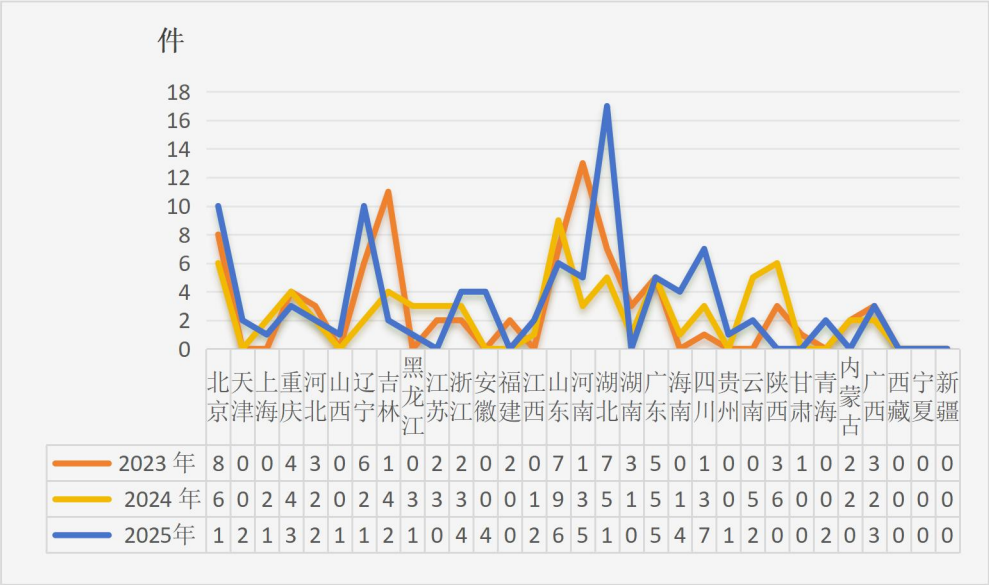


图 1-2　2023—2025 年环境侵权案件省域分布动态演变折线图

3.环境侵权案件主要发生于自然人和企业之间。整体而言，2025 年环境侵权案件中，自然人与企业仍是占比最大的诉讼主体类型，延续了过去三年的诉讼主体类型分布占比情况。就 2023—2025 年数据而言，自然人与企业在一审与二审案件中的比例虽有所起伏，但总体上占比较高的基本特征保持不变。（见图 1-3、图 1-4）值得关注的是，在一审案件中，企业作为被告的比例相较去年有所上升，仍然是环境污染侵权的主要责任主体；在二审案件中，自然人类型的上诉人比例呈现明显上升趋势。诉讼主体类型分布可以体现环境侵权产生的原因，进而反映多元主体间的利益纠纷。故此，仍应继续重点关注自然人与企业这两类诉讼主体，深入观察和分析其在环境侵权案件中一审、二审的具体分布情况。

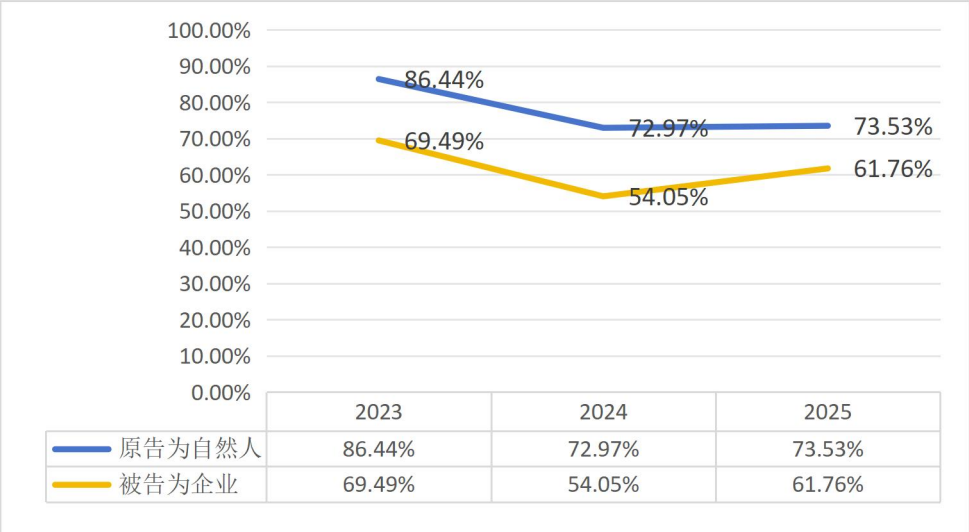


图 1-3　一审最主要的主体类型占比逐年演进图

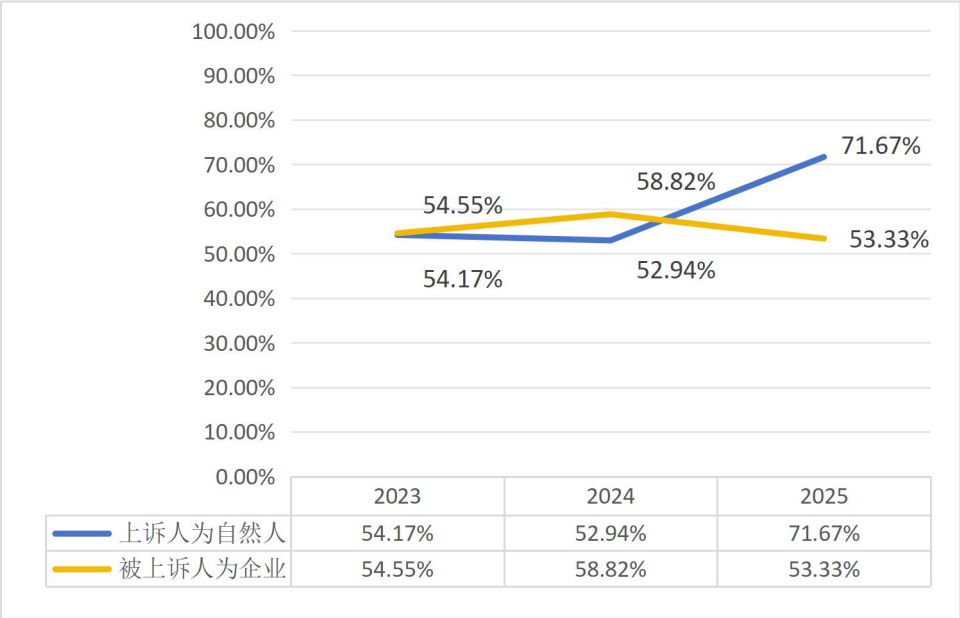


图 1-4　二审最主要的主体类型占比逐年演进图

4.环境侵权案件审理在构成要件和损失数额认定方面存在较大争议。具体而言，2025 年环境侵权司法判决书表明，一审普通与简易程序案件中关于环境侵权行为及行为主体认定、损害事实、因果关系及证明责任分配、具体赔偿数额和责任承担的争议数量分别为 28、13、12、12，二审案件中关于环境侵权行为及行为主体认定、损害事实、因果关系及证明责任分配、具体赔偿数额和责任承担的争议数量分别为 31、26、26、31 份。（见图 1-5）

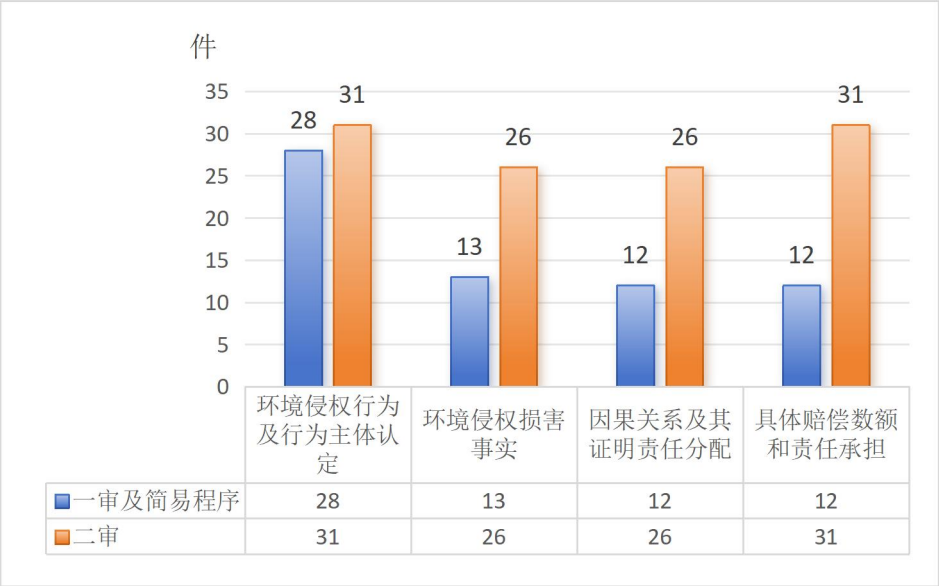


图 1-5　关于构成要件认定的争议数量分布图

5.环境侵权案件中最主要的案件类型为噪声污染和水污染，但水污染类型案件占比呈显著下降趋势。近五年来环境侵权司法治理的重心逐步从噪声污染类型案件与水污染类型案件并重，转向更偏重于噪声污染类型案件。就噪声污染而言，近五年其在当年度总案件中的占比呈现偶有波动但逐步上升的趋势，2024 年至 2025 年间变化较小，基本维持在 44%左右。就水污染而言，近五年呈现先升后降的态势：2021 年至 2022 年案件占比小幅上升，此后逐渐缓慢下降，但仍维持在 30%左右；至 2025 年，水污染案件占比明显下降，占比只有 14%。（见图 1-6）

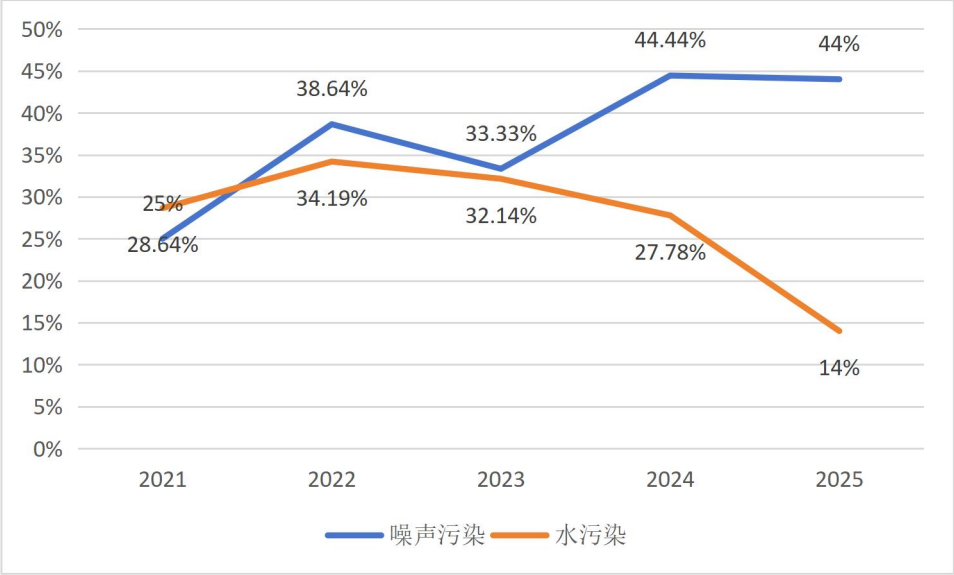


图 1-6　2021—2025 噪声污染与水污染案件占比演进图

6.环境侵权一审审判仍然呈现出败诉率显著高于胜诉率的分布态势。一审中权利被侵害方胜诉的案件有 5 件，败诉的案件有 12 件，部分支持的案件有 16 件，胜诉率 14%，败诉率 35%，部分支持率 51%。（见图 1-7）可见，2025 年度一审环境侵权案件仍然处于权利被侵害方败诉率显著高于胜诉率的态势。就被侵

害方胜诉的案件而言，法官判定理由主要是污染行为与损害存在初步因果关联，且被告未能举证证明不存在因果关系。就被侵害方败诉的案件而言，法官判定理由主要在于不存在环境侵权行为、未能证明损害后果发生、难以证明存在因果关联三大层面。

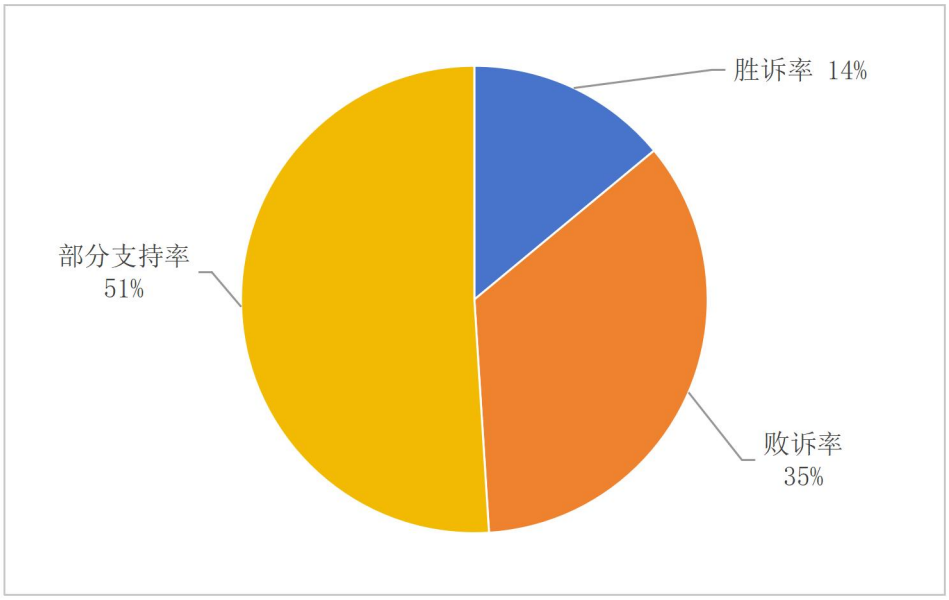


图 1-7　2025 年度一审环境侵权案件权利被侵害胜败诉情况

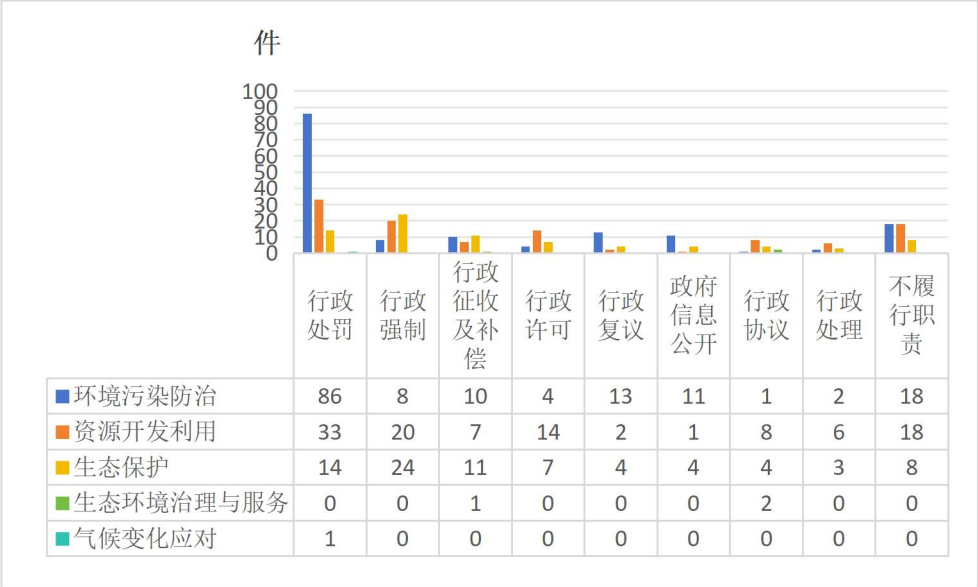
（二）环境行政案件监督支持并重，实质化解争议导向增强[54]

通过分析审级结构发现，2025 年的环境行政案件呈现“两高两低”特征，即二审、再审率较高，原审原告服判息诉率低以及胜诉率较低。课题组基于北大法宝数据平台公开裁判文书，以“行政行为类型+环境资源要素”为基本标准，采取“关键词检索+人工复核”的方法，最终得到了 380 件环境行政案件。通过样本分析，可以对环境行政案件的争议类型、审查重点与裁判规律予以归纳。

1.环境行政案件争议类型相对集中，领域分布呈现分化趋势。从争议类型看，2025 年环境行政案件仍呈现出类型相对集中的特征。环境行政处罚类案件仍居首位，环境行政强制和不履行环境管理职责类案件较为常见，环境行政补偿、环境行政许可、环境行政复议、政府环境信息公开、环境行政协议等类型案件亦占有一定比例。总体来看，2025 年环境行政案件延续了环境行政处罚、环境行政强制等对相对人权益影响较大的行政行为占据主导的格局。从环境资源领域分布看，环境污染防治类案件仍占首位，涉碳交易监管等新类型环境行政案件开始出现。基于环境资源领域分布进一步观察，各领域所涉主要行政行为类型又呈现出一定的分化趋势。环境行政处罚类案件主要集中于环境污染防治领域，环境行政强制、行政许可、行政协议、行政处理类案件主要集中于资源开发利用和生态保护领域，环境行政征收及补偿类案件在各领域的分布相对均衡。不履行环境管理职责类案件集中在环境污染防治和资源开发利用领域，生态保护领域更多通过公

[54] 详见《中国环境司法发展报告（2025 年）》分报告，刘长兴、詹思恬：《环境行政案件的争议类型与司法审查》。

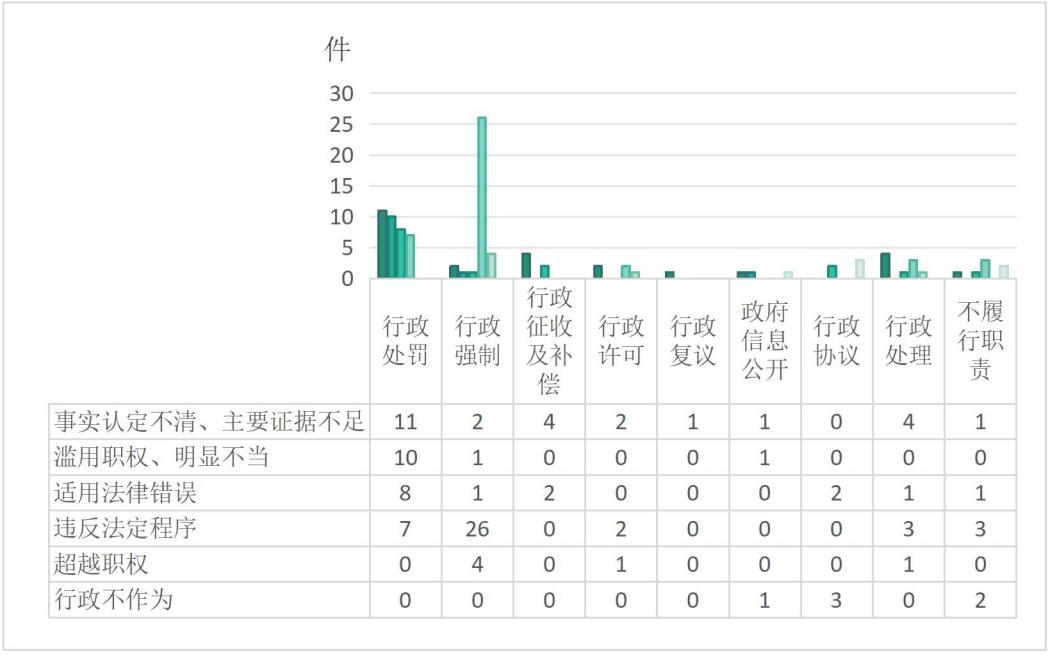
益诉讼进入司法审查视野。（见图 1-8）



	行政处罚	行政强制	行政征收及补偿	行政许可	行政复议	政府信息公开	行政协议	行政处理	不履行职责
环境污染防治	86	8	10	4	13	11	1	2	18
资源开发利用	33	20	7	14	2	1	8	6	18
生态保护	14	24	11	7	4	4	4	3	8
生态环境治理与服务	0	0	1	0	0	0	2	0	0
气候变化应对	1	0	0	0	0	0	0	0	0

图 1-8　2025 年环境行政案件所属领域与主要行为类型分布

2.环境行政案件司法审查持续深化，实质性解决争议导向增强。环境行政案件总体上仍保持以合法性审查为主、合理性审查为辅的基本模式。从被告败诉理由看，违反法定程序仍是行政机关败诉的首要原因，反映出部分环境执法仍存在“重实体治理、轻程序规范”的问题。在行政处罚类案件中，“明显不当”作为败诉理由的案件数量仅次于以事实认定不清、主要证据不足为败诉理由的案件数量，法院更多结合过罚相当原则，在事实能够查明的情况下直接变更明显不当的罚款数额，体现出法院实质性解决行政争议的审查导向。就案件类型而言，环境行政处罚案件相对更能体现合理性审查的展开，环境行政征收及补偿等类型案件更侧重实体合法性审查；环境行政强制类案件则更集中体现为程序合法性审查。（见图 1-9）



	行政处罚	行政强制	行政征收及补偿	行政许可	行政复议	政府信息公开	行政协议	行政处理	不履行职责
事实认定不清、主要证据不足	11	2	4	2	1	1	0	4	1
滥用职权、明显不当	10	1	0	0	0	1	0	0	0
适用法律错误	8	1	2	0	0	0	2	1	1
违反法定程序	7	26	0	2	0	0	0	3	3
超越职权	0	4	0	1	0	0	0	1	0
行政不作为	0	0	0	0	0	1	3	0	2

图 1-9　2025 年环境行政案件被告败诉理由及审查重点分布

3.环境行政案件裁判规则逐步析出，审查标准趋于明确。在类型化审查和实质性化解争议导向下，2025 年环境行政案件围绕环境行政处罚、行政强制、行政复议、不履行职责等主要争议类型，逐步呈现出较为明确的审查标准和裁判思路。首先，“明显不当”的认定更加注重违法情节、危害后果、整改情况等个案因素；对处罚明显不当或者款额认定错误的案件，法院表现出尽可能直接判决变更的裁判倾向。其次，程序违法的审查更加注重区分程序性质和实际影响，对听证、陈述申辩等重要程序违法，原则上不作轻微违法处理；对期限、文书、送达等程序问题，则重点判断是否实质影响当事人程序性权利。再次，信赖利益保护更加重视公共利益保护、生态保护目标实现与相对人合理信赖之间的平衡。最后，行政复议与行政诉讼的衔接更加突出实质纠错功能，法院审查复议决定时，需关注案件事实、法律适用，并以实质性化解争议为目标。综合来看，环境行政案件的裁判思路正由个案判断走向类型化提炼，相关审查标准趋于明确，但违法行为评价标准仍呈现多元化，诉讼基础仍有进一步夯实空间。

（三）环境资源犯罪治理持续深化，刑事司法协同保护机制不断完善[55]

1.刑事案件数量继续回落，案件结构呈现区域分化。2025 年，环境资源犯罪刑事治理延续从严打击与系统治理并重的基本格局，环境资源刑事案件总量继续下降，在公安立案、检察起诉和法院刑事审判环节均呈下降趋势，分别同比下降约 22.9%、9%、5.4%。这反映出近年来生态环境立法、行政执法、专项打击和生态修复等多元治理机制持续发挥作用，环境资源犯罪治理成效进一步巩固。（见表 1-5）

表 1-5　2020—2025 年环境资源司法工作情况

内容 / 年份	公安机关立案侦办破坏环境资源刑事案件/万起[56]	检察机关起诉破坏环境资源犯罪人/万人[57]	法院系统审结环境资源案件/万件[58]
2020	4.8	5.1	25.3
2021	5.4	4.9	26.5
2022	6.3	3.7	24.5
2023	6.6	3.5	23.2
2024	4.8	3.6	21.9
2025	3.7	3.3	23.1

[55] 详见《中国环境司法发展报告（2025 年）》分报告，焦俊峰、黄弘毅、李正源：《环境资源犯罪的结构变化与刑事司法协同治理》。

[56] 数据来自历年国务院年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告。

[57] 数据来自历年最高人民检察院工作报告及历年国务院年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告。

[58] 数据来自历年最高人民法院工作报告。其中 2022 年数据来自《国务院关于 2022 年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告》及 2023 年最高人民法院工作报告所述“审结环境资源案件 23.2 万件，同比下降 5.8%”。2026 年在第十四届全国人民代表大会第四次会议上所作的最高人民法院工作报告并未公布 2025 年审结环境资源案件的数量，此处 23.1 万件是依据最高人民法院公布的“十四五”期间全国法院共审结各类环境资源一审案件 119.2 万件信息，结合往年审结案件数量推算所得。

中国裁判文书网公开的一审刑事判决书数量显示，2025 年全国破坏环境资源保护罪一审刑事判决书共 2301 件，同比下降约 18.1%，与公检法系统公布的刑事案件数量下降趋势基本一致。但从地域分布看，案件数量仍存在明显差异。2025 年，湖北、江西、云南、河南、四川等地公开判决书数量相对较多，其中湖北 237 件、江西 210 件、云南 200 件、河南 166 件、四川 128 件；同时，山西、黑龙江、江西、湖北、四川、海南、重庆、甘肃、宁夏、新疆等地较 2024 年有所增加。上述变化表明，环境资源犯罪案件总量虽整体下降，但在矿产资源、林地农地、水域生态、野生动物资源等重点领域和重点区域，犯罪治理压力仍然存在。[59]（见表 1-6）

表 1-6　2020—2025 年破坏环境资源保护罪一审刑事判决书数量[60]

单位：件

年份 省份	2020	2021	2022	2023	2024	2025
全国	24638	9330	2090	2963	2811	2301
北京市	111	56	8	22	18	3
天津市	92	31	9	7	1	10
河北省	921	267	13	63	118	52
山西省	176	39	10	22	7	85
内蒙古自治区	659	238	88	124	103	78
辽宁省	715	323	94	124	88	72
吉林省	1105	491	19	56	203	60
黑龙江省	724	479	147	116	54	105
上海市	336	121	13	48	59	58
江苏省	1038	357	17	107	138	53
浙江省	1045	243	21	24	87	75
安徽省	985	311	39	90	98	42
福建省	804	279	11	12	72	37
江西省	1271	375	137	207	182	210
山东省	638	368	87	49	39	34
河南省	2135	723	171	481	167	166
湖北省	1240	371	27	236	194	237
湖南省	1547	812	442	99	117	114
广东省	1444	465	78	75	71	49
广西壮族自治区	1816	1064	326	388	249	101
海南省	97	15	7	21	30	39
重庆市	1257	154	2	11	31	45
四川省	1216	500	65	81	101	128

[59] 需要强调的是，由于裁判文书公开数量受到文书公开规则、案件审理周期和检索口径影响，相关数据不宜直接等同于案件实际发生数量，但仍可作为观察环境资源犯罪司法运行趋势的重要样本。

[60] 数据来自中国裁判文书网，检索日期为 2026 年 4 月 30 日。因裁判文书网动态更新，于 2025 年审结的刑事案例，在当年以后还会持续上传或因各种原因下架，故本报告的统计结果，可能与读者阅读时裁判文书网显示的数字有所差异。有鉴于此，需要特别说明，本报告刑事方面的统计仅以 2026 年 4 月 30 日当天裁判文书网的显示情况为准。

贵州省	811	329	29	99	85	56
云南省	1511	496	56	227	267	200
西藏自治区	8	9	4	5		5
陕西省	438	206	147	107	132	48
甘肃省	167	70	10	38	21	51
青海省	58	9	4	11	8	8
宁夏回族自治区	24	3	2	4	9	10
新疆维吾尔自治区	249	126	7	9	62	70

2.典型案例供给更加丰富，司法指引和侦查治理功能同步强化。[61]2025 年，最高人民法院、最高人民检察院、公安部围绕固体废物污染、黑土地资源保护、非法采矿、非法占用农用地、环境监测数据造假、危害珍贵濒危野生动物等重点领域，发布了一批与环境资源保护犯罪密切相关的指导性案例、典型案例和侦查打击案例，案例指导作用持续强化。最高人民法院发布张某山等人非法采矿刑事附带民事公益诉讼案，明确跨行政区划环境资源刑事附带民事公益诉讼案件的指定管辖和生态修复资金跨区域执行规则；发布吴某友、邓某等人跨省非法倾倒混合垃圾污染环境案，从严打击跨区域污染环境犯罪等。整体上更加突出重点领域治理、跨区域协同保护、生态修复责任落实和全链条打击犯罪，为环境资源刑事司法工作提供了具体指引。

3.规范供给聚焦重点领域，恢复性司法与协同治理规则进一步细化。与以往相比，2025 年规范供给数量偏少，但是更加聚焦重点领域和办案难点。发布《关于办理破坏黑土地资源刑事案件适用法律若干问题的解释》，对破坏黑土地资源刑事案件的定罪量刑标准、从重处罚情节、单位犯罪处理、数量累计计算、专门性事实认定等问题作出规定；印发《关于深入推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》，从线索筛查、索赔启动、调查评估、赔偿磋商、司法确认、公益诉讼衔接等方面细化制度规则。这些规范供给规则强化了重点生态资源保护、损害赔偿、公益诉讼和协同治理的制度基础。

（四）环境公益诉讼高效运行，恢复性司法成效初显[62]

2025 年，我国环境公益诉讼制度持续深化，司法效能显著提升，环境公益诉讼已然成为环境司法领域最为活跃的板块。作为现代环境治理体系的关键法治载体，该制度深刻践行了“保护优先、预防为主”的司法理念。不同于传统私益诉讼意义上仅针对特定个体权益的救济，环境公益诉讼以环境公共利益为保护客体。落实以生态环境保护为中心的公益诉讼救济制度，是防范化解生态环境风险、推动生态环境质量持续改善的核心司法保障。鉴于其在应对生态环境损害中的独特优势，因而应当作为维护国家环境安全的基础性诉讼制度。审视当前司法实践中环境公益诉讼的实然状态与运行特征，不仅有助于厘清预防性司法理念的适用边界，更能推动形成以生态修复为中心的现代化环境资源审判体系。

[61] 详见《中国环境司法发展报告（2025 年）》分报告，焦俊峰、黄弘毅、李正源：《环境资源犯罪的结构变化与刑事司法协同治理》。

[62] 详见《中国环境司法发展报告（2025 年）》分报告，赵祖斌、曾雨婷：《法典化背景下环境公益诉讼的发展演进与未来展望》。

课题组通过对 2025 年度环境公益诉讼裁判文书及相关数据的系统梳理，最终确定 98 件案件构成实证分析的有效样本。[63]

1.环境公益诉讼一审结案率高，纠纷实质性化解成效初显。纵观 2025 年环境公益诉讼案件的审级数据可知，一审结案的案件数量为 89 件，占比高达 90.82%；二审结案的案件仅有 6 件，占比 6.12%；适用特别程序等其他审理程序的案件为 3 件，占比 3.06%。（见图 1-10）数据表明，绝大部分环境纠纷在一审阶段即得到了实质性的有效化解。这一现象得益于我国环境司法专门化体系的日趋成熟：随着各级法院环境资源审判能力的提升及配套机制的完善，案件事实查明与法律适用的精准度显著增强。以上说明环境公益诉讼具备了较强的服判息诉效果，该制度稳中向好发展。

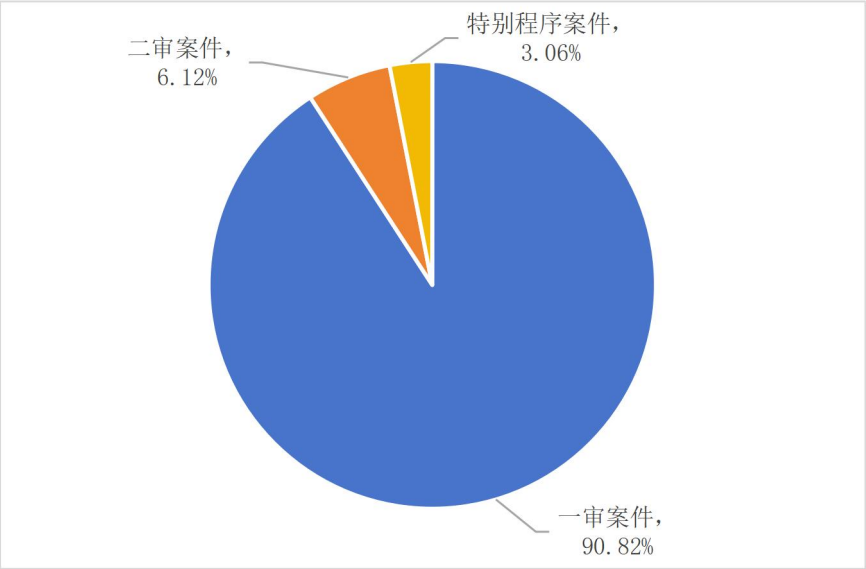


图 1-10　2025 年环境公益诉讼审级分布情况

2.从整体上看，2025 年再次印证了环境民事公益诉讼案件占据绝对优势地位，环境公益诉讼案件呈现“重民轻行”的固化格局。环境民事公益诉讼案件数量共计 76 件（占比 77.55%）；环境行政公益诉讼案件数量为 21 件（占比 21.43%）；环境刑事附带民事公益诉讼案件数量仅为 1 件（占比 1.02%）。（见图 1-11）该现象是环境公益诉讼的提起主体以注重追究侵权修复与赔偿责任为主的根本体现。相较于环境行政公益诉讼案件数量而言，环境民事公益诉讼在追究环境污染者和生态破坏者侵权责任方面表现活跃。而旨在督促行政机关依法行政、源头预防的行政公益诉讼，其制度势能仍有待进一步激发。

[63] 本文样本来源于中国裁判文书网、北大法宝等公开法律数据库，以“环境公益诉讼”“生态环境保护民事公益诉讼”“行政公益诉讼”等关键词进行检索，筛选出审结日期为 2025 年 1 月 1 日至 2025 年 12 月 31 日的司法案例。由于以下原因，最终纳入统计分析的样本量为 98 件：（1）部分案件裁判文书尚未及时在公开平台发布，导致可获取的文书总量有限；（2）检索结果中存在少量重复、不相关或信息严重缺失的案件，经人工筛选后予以剔除；（3）本文所称“环境公益诉讼案件”系救济“生态环境损害”的广义范畴，严格限定于环境民事公益诉讼、环境行政公益诉讼、环境刑事附带民事公益诉讼及生态环境损害赔偿诉讼。

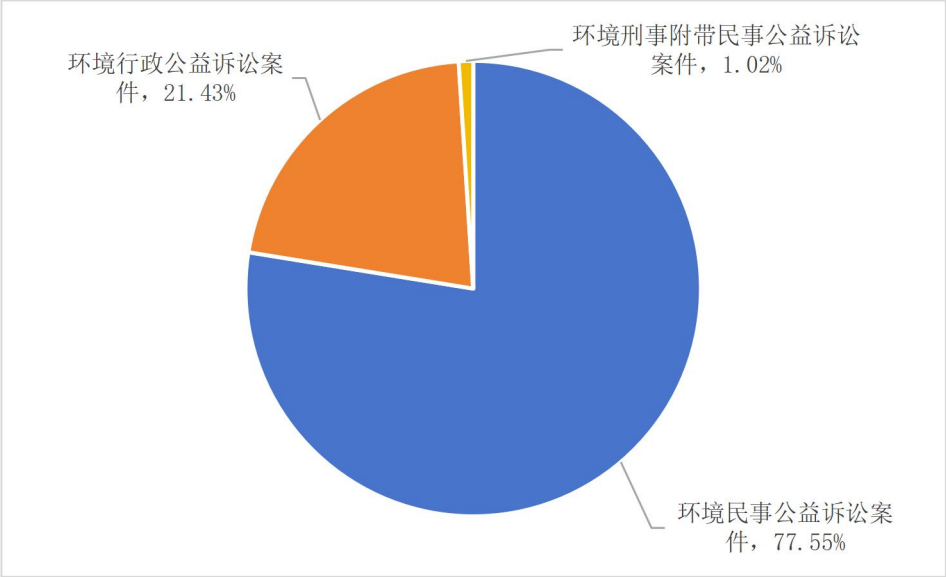


图 1-11　2025 年各类环境公益诉讼案件类型分布

3.在地域维度上，环境公益诉讼案件的省际分布差异显著，地域集中度较高，呈现出明显的不均衡性。按照案件数量依次排序，排名前列的省市分别为四川省（47 件，占比 47.96%）、浙江省（9 件，占比 9.18%）、内蒙古自治区（5 件，占比 5.10%）、山东省（3 件，占比 3.06%）、海南省（3 件，占比 3.06%）、重庆市（3 件，占比 3.06%）。（图 1-12）上述区域案件数量合计占据了全国样本量的七成以上，而同期部分中西部及北方省份的案件量仅为个位数。这种地域分布特征既受各地经济发展模式与生态环境禀赋的影响，也与区域司法机关的能动履职积极性及环境资源审判专门化推进程度密切相关。

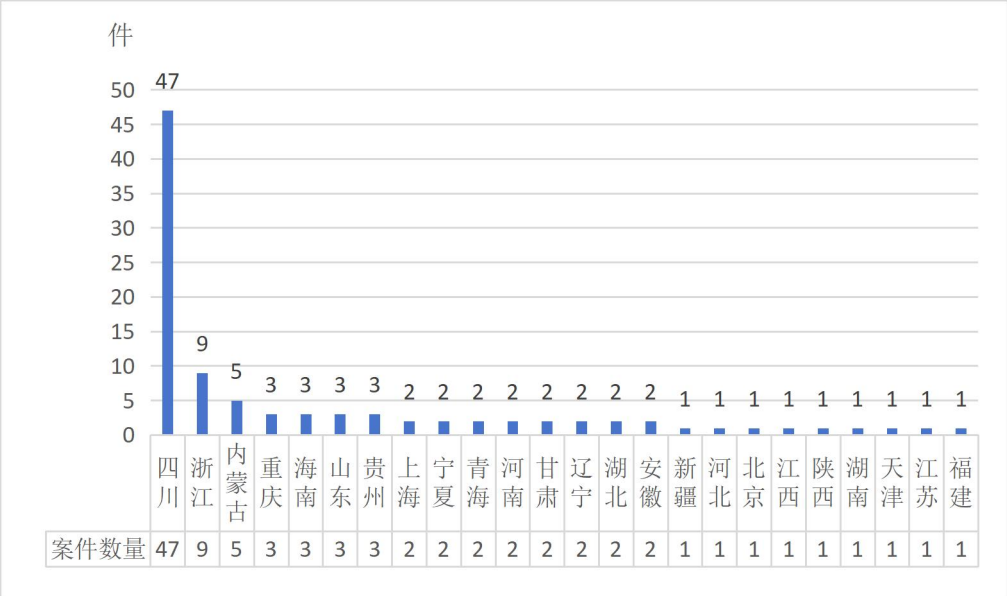


图 1-12　2025 年环境公益诉讼案件省区市分布数据

4.从环境公益诉讼的提起主体来看，行政机关和社会组织占比较小，呈现以检察机关为主导的起诉主体比例失衡局面。数据显示，2025 年由人民检察院提起的环境公益诉讼案件高达 87 件，占比达到 88.78%；社会组织作为起诉主体提

起的环境公益诉讼案件为 8 件，占比为 8.16%；行政机关提起的案件为 3 件，占比 3.06%。（图 1-13）从数据来看，虽然社会组织作为适格主体发挥了作用，但检察机关仍占据环境公益诉讼起诉主体的绝对首位。导致社会组织占比较低的因素较多：其一，对社会组织的资格审查较严，诉讼争议焦点多集中于对原告主体资格的质疑；其二，在面对专业性极强的环境污染与生态破坏时，社会组织在因果关系证据收集及环境损害鉴定方面处于弱势地位；其三，社会组织出于公益的非营利目的起诉，因而面临鉴定费、律师费及差旅费等诉讼成本的高昂经济压力。

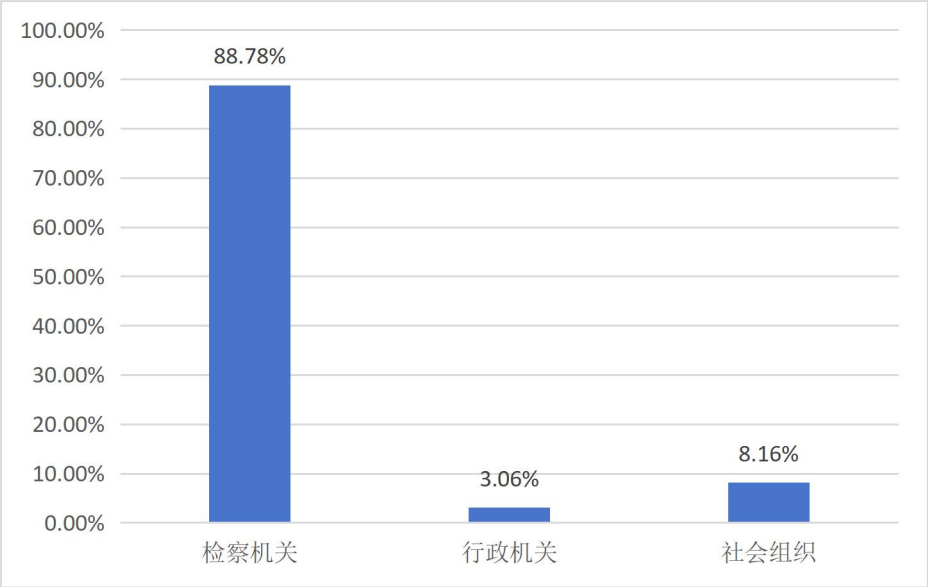


图 1-13　2025 年环境公益诉讼起诉主体数量分布

5.环境公益诉讼的裁判结果呈现出显著的“非对抗性”特征。调解作为环境纠纷化解的首选路径，恢复性司法理念深入人心。在 98 份裁判文书样本中，最终以调解方式结案的共有 52 件，占比达 53.06%；法院判决完全支持诉讼请求的案件共计 20 件，占比 20.41%；判决部分支持诉请的案件共有 6 件，占比 6.12%。（见图 1-14）即便案件进入了诉讼程序，仍有过半数案件的当事人选择通过调解达成生态环境损害赔偿或修复协议。这不仅凸显了环境公益诉讼在司法运行过程中的顺畅性与高效率，避免了司法资源的消耗，也说明了以修复为中心的恢复性司法理念已得到落实：各方更倾向于以非对抗的方式，将诉讼焦点转移至实际受损环境公共利益的填补与修复之上。

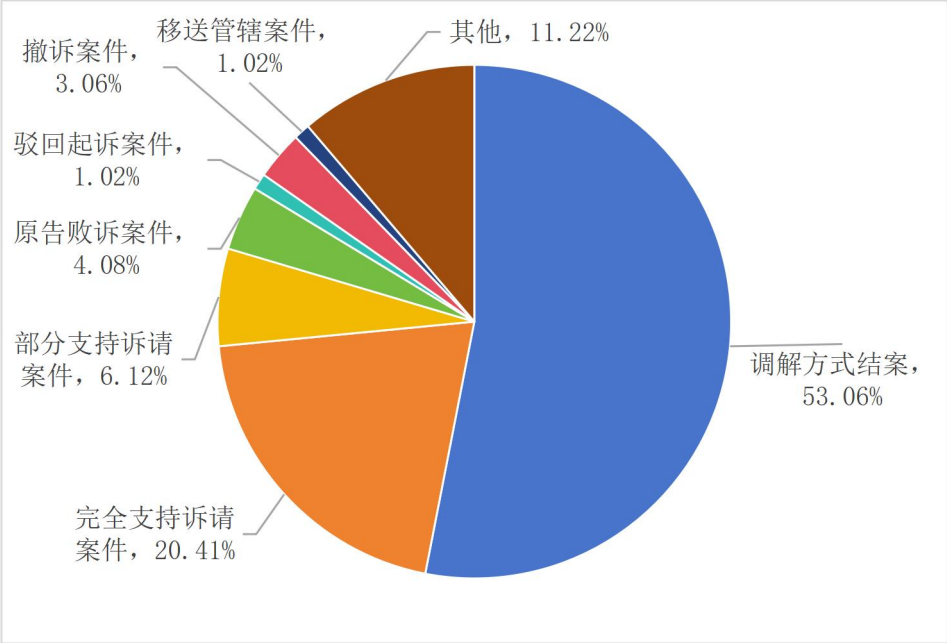


图 1-14　2025 年环境公益诉讼裁判结果

三、重点领域改革持续发力

（一）黄河流域司法治理能力持续释放，协同能力亟待提高[64]

最高人民法院先后出台《关于为黄河流域生态保护和高质量发展提供司法服务与保障的意见》（法发〔2020〕19 号）及相关配套指导文件，推动流域环境司法向规范化、专业化发展。宁夏、济南、甘肃等地颁布地方性条例，配合司法保护形成特色治理模式。本课题组观察了 2016—2026 年十年变化，司法数据显示：流域治理活力持续释放，但全域协同水平依旧有待提升。[65]

1.案件总量大，呈现“先升后降”态势。从时间维度观察，黄河流域九省环境案件十年总量达 46282 件，呈现“逐年攀升、峰值集中、后期企稳”的阶段性特征。2016—2019 年案件数量持续增长，流域开发建设带来的生态破坏、环境污染问题集中显现，2019 年以 9749 件的案件量创下十年峰值，反映出当时生态违法案件压力集中爆发。2020 年后案件总量显著回落，2022—2025 年持续低位波动，表明黄河流域专项整治及常态化监管取得实质性成效，生态违法新增案件量得到有效遏制。（见图 1-15）

[64] 详见《中国环境司法发展报告（2025 年）》分报告，王腾、张博：《黄河流域司法保护的系统检视与重点剖析》。

[65] 本文样本来源于科威先行公开法律数据库，以“环境”或“生态”等关键词全文进行检索，同时案由设定为“环境污染责任纠纷”“环境资源相关权利质权纠纷”“生态环境保护工程合同纠纷”“环境监管失职罪”、“破坏环境资源保护罪”、“环境保护行政管理(环保)纠纷”等等 25 件案由，筛选出审判日期为 2016 年 1 月 1 日至 2026 年 1 月 1 日的司法案例，最终纳入统计分析的样本量为 46282 件。

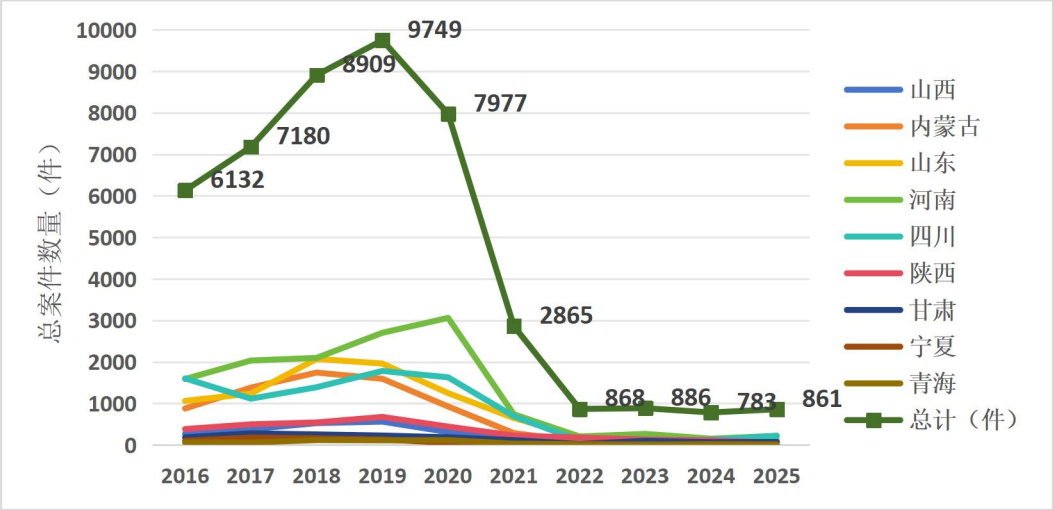


图 1-15　黄河流域案件数量变化

2.空间分化明显，中下游高度集聚。从地域分布来看，流域案件空间分化特征显著，呈现中下游高度集聚、上游相对稀疏的格局。河南、四川、山东三省案件量合计占全域案件总量近七成，反映出中下游人口密集、产业集中、开发强度大的地域特征；青海、宁夏等上游生态屏障区域案件数量偏少，与区域生态保护定位、开发活动强度较低的现实高度契合。这种空间差异提示，流域治理需因地制宜，上游重在预防，中下游兼顾惩治与修复。

3.刑事主导格局稳固，案由精准对应流域生态问题。从十年案件结构来看，黄河流域环境司法形成刑事主导、行政辅助、民事偏少的稳定结构。全域 46282 件案件中，刑事案件 32281 件，占比 69.7%；行政案件 10977 件，占比 23.8%；民事案件 3024 件，占比 6.5%，刑事追责为流域司法治理的主要手段。（见图 1-16）从具体案由看，刑事案件集中为非法占用农用地罪、滥伐林木罪、非法采矿罪、污染环境罪，精准对应黄河流域水土流失、土地沙化、河道采砂、矿山生态破坏等典型生态问题。民事案件以相邻污染侵害、土壤污染、水污染责任纠纷为主，聚焦流域农业面源污染、水土生态损害等民生性、区域性环境纠纷。行政案件呈现明显的阶段性特征，2016—2018 年持续增长，2018 年达到 3216 件峰值后大幅回落，体现出流域行政执法监管体系不断完善、事前治理效能提升。

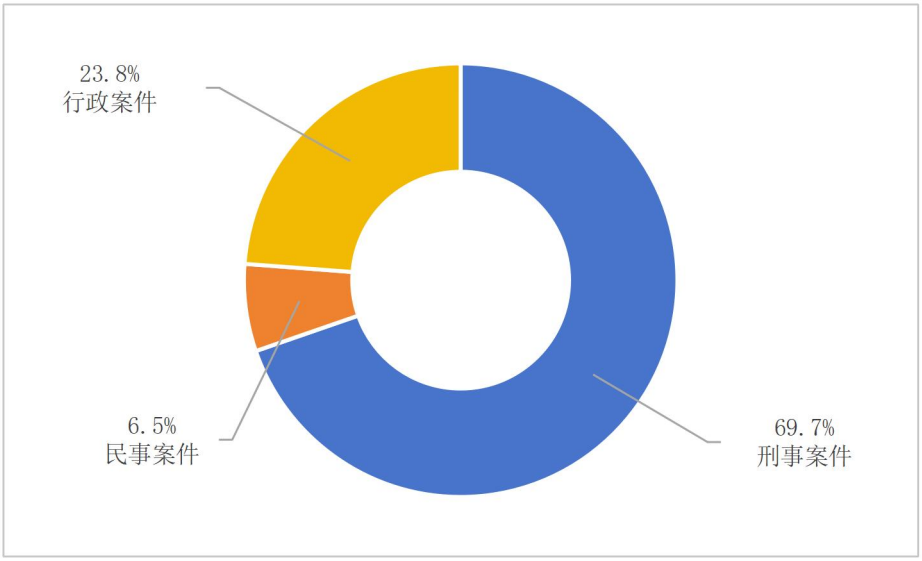


图 1-16　2016—2025 年黄河流域案件结构数量分布

4.协同治理短板突出，跨区域机制缺位。尽管十年数据充分印证黄河流域环境司法治理效能持续提升，但是从流域一体化治理视角审视，当前司法治理仍存在属地治理惯性强、流域协同性不足的核心问题。一是各省司法节奏、裁判标准、案件处置尺度差异明显。各地长期依托传统行政区划属地管辖模式开展审判工作，缺乏适配黄河上下游贯通、干支流联动的跨区域司法机制。二是跨区划环境污染、整体性生态损害案件审理存在壁垒，裁判尺度不统一、省际协同缺位等问题突出。三是对比长江流域多年形成的审判协作机制，黄河流域尚未构建系统化的全域司法协同机制，难以适配黄河生态系统整体性、关联性、跨区域性的治理需求。未来，有待从司法理念革新、跨区域审判体系优化、执法司法衔接机制强化等方面综合、系统发力，助力流域司法高质量发展。

（二）环境行政公益诉讼的可诉性逐步提升，判断标准尚需细化[66]

课题组以行政公益诉讼可诉性包含的基本要求为分析焦点，以最高人民法院与最高人民检察院于 2021—2025 年发布的环境行政公益诉讼典型案例为分析样本[67]，对环境行政公益诉讼的可诉性进行观察，发现环境公益诉讼的履职办案环节符合诉讼要求，使受损的环境公益得到有效保护，展现出检察机关自觉融入环境治理的积极履职。同时，基于环境公益保护的复杂性，当前检察履职办案中仍面临一定的判断难题。未来，应当围绕环境公益侵害的具体情形、环境行政的履职情况，形成更加规范化、精细化的判断标准。

1.典型案例分布地域广泛，环境主管部门的履职行为逐步规范化与精准化。从典型案件数量来看，前五的省份为江苏、浙江、贵州、江西、安徽，反映出上述地区公益诉讼实践较为活跃。东部与中西部案件整体上分布相对均衡，未呈现

[66] 参见《中国环境司法发展报告（2025 年）》分报告，赵珂、袁明、梁增然：《环境行政公益诉讼可诉性的实践检视》。

[67] 基于案件文书管理规范要求、观测点分析内容的详细度要求等原因，本报告对最高人民法院、最高人民检察院于 2021—2025 年发布的环境行政公益诉讼典型案例的裁判文书进行逐一阅读，根据分析焦点择取了 182 件案例作为分析样本。其中，对于涉及文物保护的案件，仅选取涉及侵害环境破坏或与自然资源紧密相关的案件，纯粹的文物保护案件不纳入分析范围。

显著区域偏向。（见图 1-17）与此同时，数据统计表明，环境行政公益诉讼案件中履职争议领域集中化程度明显，但是自然资源与生态环境两大部门被诉次数占比较低。在一定程度上可以看出，自然资源部门与生态环境部门的环境履职逐步规范化与精准化，不断强化环境行政执法能力，在源头治理和日常监管中发挥更为积极的作用。[68]（见图 1-18）

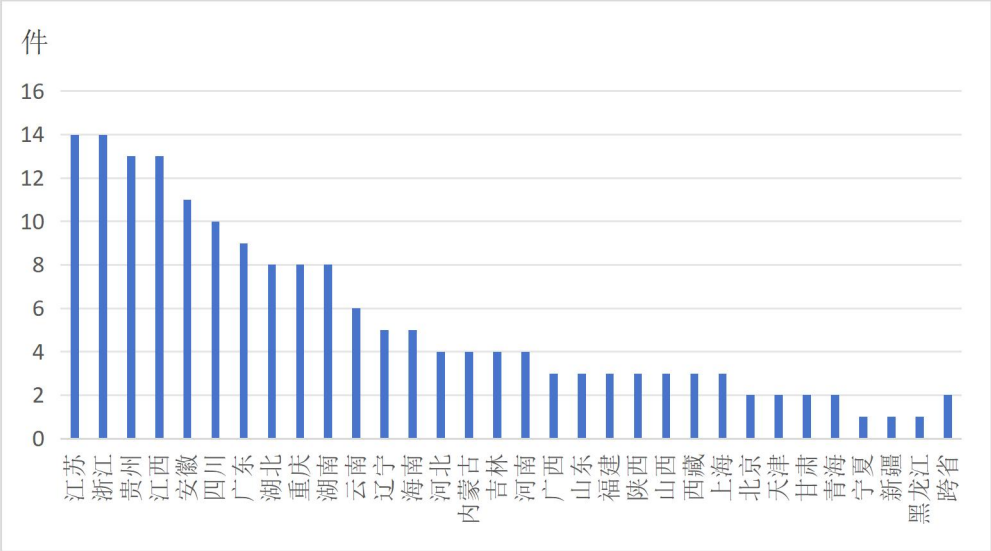


图 1-17　环境行政公益诉讼典型案例分布情况

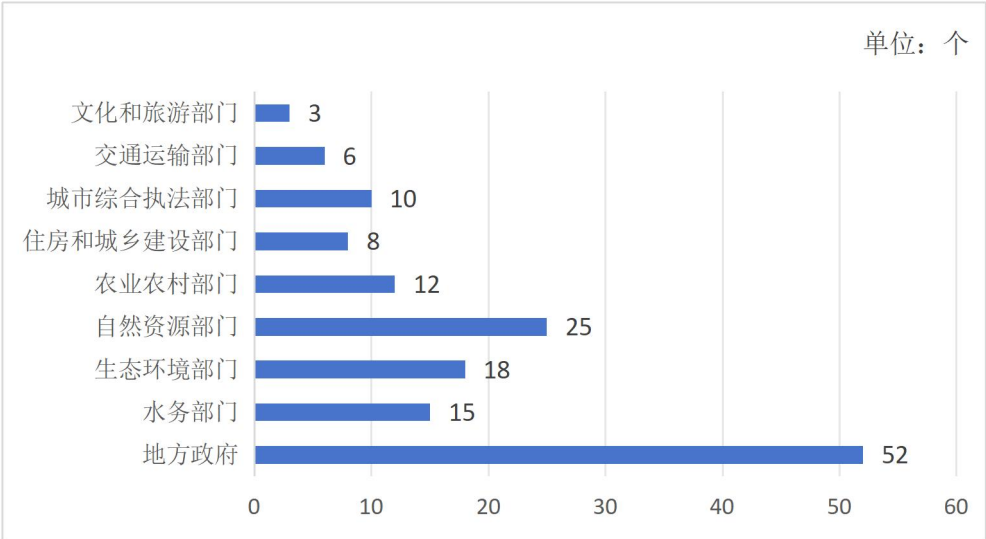


图 1-18　环境行政公益诉讼的被诉主体

2.检察机关制发检察建议的运行模式相对成熟，诉前程序效果显著。当前检察机关制发诉前检察建议程序逻辑严密，能够实现事实认定、法律适用、问题整改、效果评估等全流程覆盖，依靠诉前程序阶段解决的案件占比 70.4%，体现了公益诉讼诉前程序的主导作用与制度优势。进入诉讼程序的 54 件案件中，诉讼中整改共计 16 件，占诉讼案件的 8.79%，判决结案共计 38 件，占诉讼案件的

[68] 统计此处数据存在案例涉及多个行政部门以及某些部门只有一个案例的情况，部分案例的样本统计意义相对较弱。基于分析的可行性与数据样本的有限性，此处对案例做了筛选，且只分析履职争议类型数量的前九位。其数量与样本总量不统一，但仍具有一定的合理性，能够大体反映履职争议领域的情况。

20.88%。（见图 1-19）这表明绝大多数环境行政公益诉讼在诉前程序即实现公益保护目的，而在进入诉讼后的案件，通过审理过程中促成行政机关主动整改，真正以判决方式确认违法或责令履职的案件占比相对较少。这说明我国环境行政公益诉讼制度运行良好，多能达到实质性化解争议、充分发挥诉前程序的良好效果。

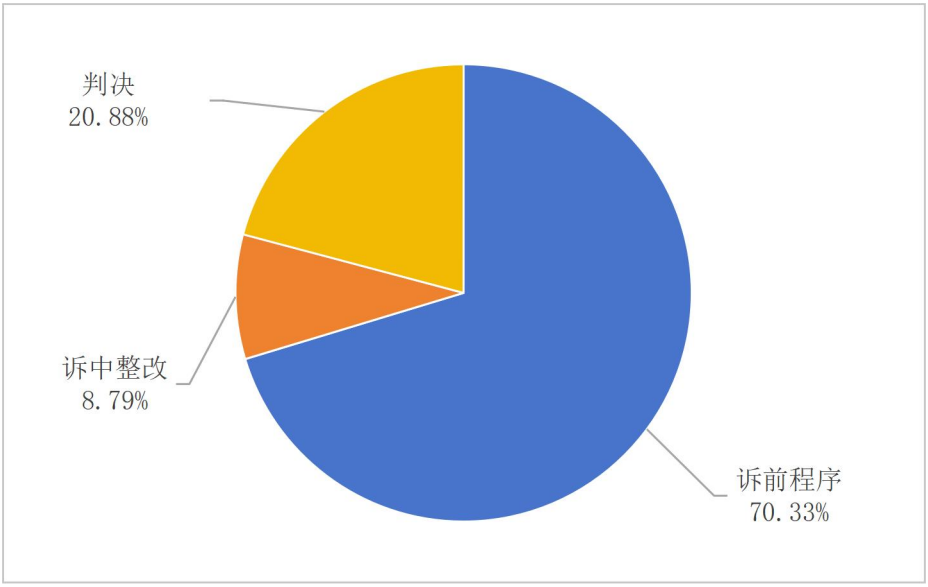


图 1-19　环境行政公益诉讼的结案情况

3.对环境行政机关法定职责与行政违法行为的认知分歧，属于核心争议焦点。在案例文本中，有 24 个案例存在适格主体的争议，占比 13.2%，行政机关的抗辩理由呈现明显的类型化特征：一是行政机关直接否认自身负有法定职责，如以“综合行政执法改革后职权已下放”“职责不在本部门”等为由拒绝承认监管主体地位；二是行政机关以职责交叉、权限不清或“飞地”管辖权不明等为由，主张难以确定具体责任主体，从而回避适格被告的认定。而在环境行政公益诉讼中“行政违法行为”的认定上，案件所涉违法行为多为“未履行职责”的情况。（见表 1-7）其中，有 64 件案件对行为是否构成行政公益诉讼中“行政违法行为”存在争议，行政机关辩称认为已履职的案件有 43 件，占比 23.63%，抗辩理由集中于“已作出行政处罚或责令整改即履职完毕”“自然恢复无需人工干预”等。（见图 1-20）

表 1-7　环境行政公益诉讼中被诉行为类型

被诉行为类型	**数量**	**占比**
行政行为违法	6 件	3.30%
未履职	148 件	81.32%
部分履职	28 件	15.38%

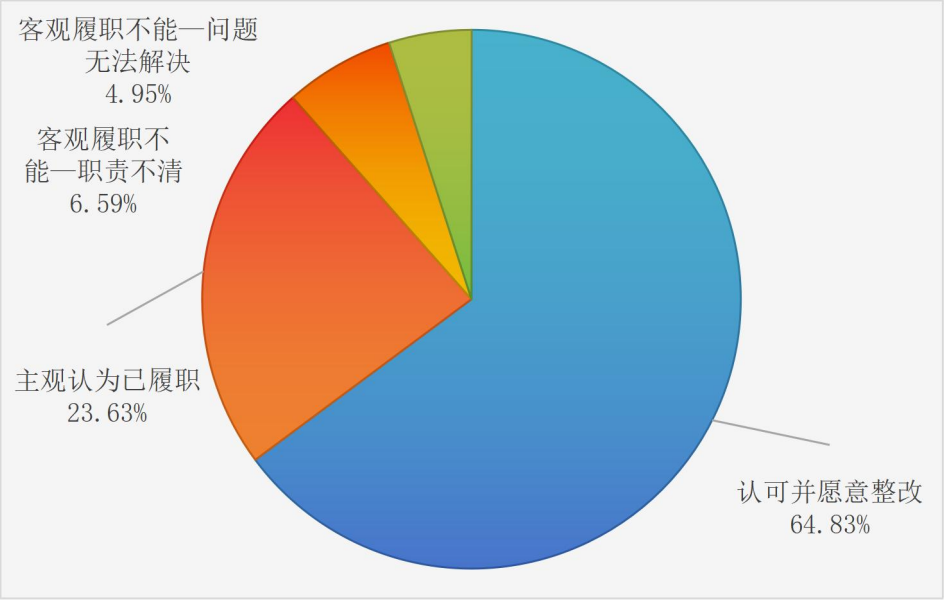


图 1-20　环境行政公益诉讼的行政违法行为争议

4.预防性环境行政公益诉讼导向逐步凸显，检察机关对环境公益损害的评估标准有待细化。基于环境行政公益诉讼的特殊性与复杂性，环境公益损害的范围需要稳步拓展。基于统计结果，实损型损害案件 164 件，占比 90.1%；风险型损害案件 18 件，占比 9.9%。（见图 1-21）尽管实损型案件占据了样本的绝大多数，但风险预防型案件在典型案件中的发布呈现出预防性环境行政公益案件的发展趋势。案例文本未对风险型案件的“重大风险”认定予以详细表述，但案例中大都提及通过听证会与专家咨询的方式论证风险迫切情况。伴随着环境公益损害类型日趋多元，预防性环境公益诉讼的适用需要不断精细化。

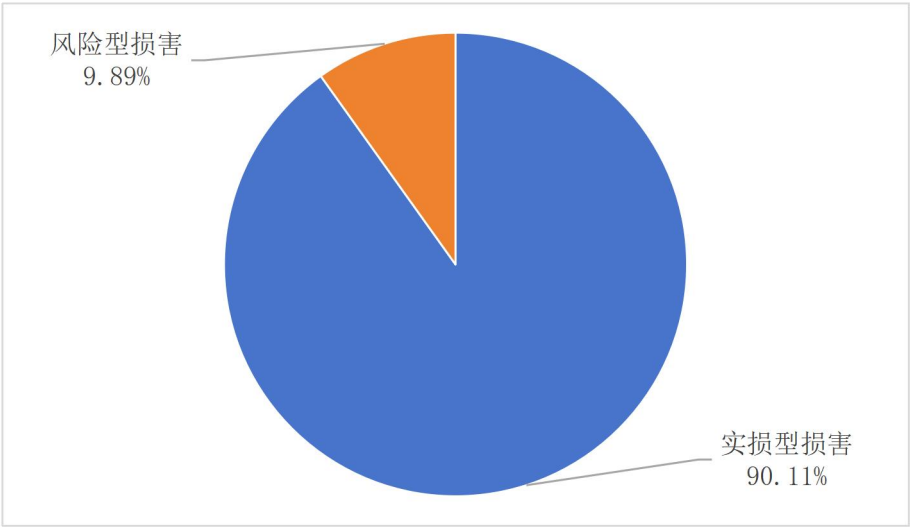


图 1-21　环境公益损害类型

（三）气候变化诉讼实践探索渐趋丰富，司法回应持续深化[69]

随着气候风险由科学预警演进为现实损害，由政策目标转化为治理责任，气

[69] 参见《中国环境司法发展报告（2025 年）》，冀鹏飞、欧恒：《中国气候变化诉讼的实践创新与制度探索》。

候变化议题正逐步纳入权利义务配置范畴、公共利益保护领域及司法救济程序之中。气候变化诉讼由此成为观察气候治理法治化进程的重要窗口，也为理解我国“双碳”目标如何经由司法机制获得回应、转化和落实提供了具有解释力的实践切口。课题组聚焦 2016—2025 年与气候变化诉讼相关的规范性文件与案例数据样本，系统梳理气候变化议题进入司法场域的规范基础、实践形态与运行逻辑，进而分析气候变化议题在环境司法中的呈现方式及其发展趋势。[70]

1.规范供给层面，围绕气候变化司法应对，我国已经初步形成由概念识别、实体支撑、程序适配共同构成的规范支撑格局。其中，概念明示型规范推动气候变化议题获得司法政策层面的初步承认，实体供给型规范为相关争议中的义务识别、行为评价和裁判说理提供多层次依据，程序支撑型规范则主要依托环境公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼及一般诉讼规则为气候变化相关争议进入司法程序预留制度接口。总体而言，气候变化诉讼案件呈现适用法律依据分散，案件多为间接关联的特征。随着气候变化专门立法持续推进，未来规范供给有望从政策性引导、分散性依据逐步走向体系化支撑和类型化指引。（见表 1-8）

表 1-8　直接涉及气候变化司法回应的规范性文件（部分）

发文日期	文件名称	相关内容
2025 年 4 月 27 日	《最高人民法院关于人民法院为西部陆海新通道建设提供司法服务和保障的意见》	3.做实定分止争。……依法审理环境污染防治、生态保护、气候变化应对等案件，促进西部陆海新通道绿色基础设施建设、绿色物流发展。
2023 年 10 月 21 日	《最高人民法院关于人民法院环境资源审判工作情况的报告》	人民法院环境资源审判作为生态环境法治工作的重要组成部分，审理涉及环境污染防治、生物多样性保护、气候变化应对、资源开发利用、生态环境治理与服务等相关领域案件，涵盖刑事、民事、行政三大诉讼领域。

[70] 本报告相关规范性文件样本来源于北大法宝公开法律数据库，发布日期限定为 2016 年 1 月 1 日至 2025 年 12 月 31 日。以“气候变化诉讼”“气候诉讼”“候变化司法”“气候司法”和“气候变化应对案件”等为关键词分别进行全文检索并经人工筛选复核后共得到直接关联的文件样本 44 份；以“碳达峰碳中和”“温室气体”“能源转型”“碳汇”和“碳市场”等为关键词分别进行全文检索并经人工筛选复核后共得到间接关联的文件样本 2420 份。本报告相关案例样本来源于北大法宝、威科先行以及裁判文书网等公开法律数据库，审判日期限定为 2016 年 1 月 1 日至 2025 年 12 月 31 日。以“气候变化”“温室气体”“碳达峰碳中和”“碳排放”“碳汇”“碳市场”等为关键词全文进行检索，最终纳入统计分析的案例样本量为 3969 件。其中，以“大气污染”“公益诉讼”为关键词，案由设定为“民事”“行政”，共检索得到大气污染环境公益诉讼案例 219 件；以“碳排放权”“碳汇”为关键词，以“碳排放权交易纠纷”和“碳汇交易纠纷”为案由，共检索得到涉碳交易类案例 13 件；以“新能源”“可再生能源”为关键词，以“垄断纠纷”为案由，共检索得到能源替代诉讼案例 12 件。

2023 年 2 月 16 日	《最高人民法院关于完整准确全面贯彻新发展理念 为积极稳妥推进碳达峰碳中和提供司法服务的意见》	4.统筹国内法治与涉外法治。……依法审理节能减排、低碳技术、碳交易、绿色金融等相关案件，促进气候变化减缓和适应。秉持人类命运共同体理念，坚定维护经济全球化和可持续发展，持续深化环境司法领域国际合作交流，积极参与应对气候变化全球治理。
2021 年 2 月 24 日	《最高人民法院关于贯彻〈中华人民共和国长江保护法〉的实施意见》	10.依法加强气候变化应对类案件审理……妥善审理涉及气候变化的建设项目和规划环境影响评价等案件，确保长江流域规划体系对生态环境保护和绿色发展的引领、指导和约束作用有效发挥。
2021 年 1 月 4 日	《环境资源案件类型与统计规范（试行）》	5.气候变化应对类案件
2021 年 1 月 8 日	《最高人民法院关于人民法院为海南自由贸易港建设提供司法服务和保障的意见》	6.实行生态环境的最严格保护……依法审理环境污染防治、生态保护、资源开发利用、气候变化应对以及生态环境治理与服务等案件。
2016 年 5 月 26 日	《最高人民法院关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法 服务和保障的意见》	四、积极探索气候变化司法应对举措，推动构建国家气候变化应对治理体系。

2.实践展开层面，从既有案例样本来看，我国气候变化诉讼呈现出“概念未定型而实践已先行、类型未成熟而争议已显现、规则未充分而司法已回应”的阶段性特征。以大气污染环境公益诉讼为代表的气候变化关联诉讼案件数量总体呈增长态势，狭义气候变化诉讼第一案的落地则进一步表明气候变化议题已经开始以更直接的方式进入司法场域。（见图 1-22）相关案件主要依托既有环境司法框架展开，尚未形成独立稳定的类型边界，新型诉讼请求亦多与传统争议焦点交织出现。与此同时，司法回应整体上仍保持相对审慎，虽已实质承认气候治理目标的司法相关性，但系统性的具体裁判规则仍有待明确。

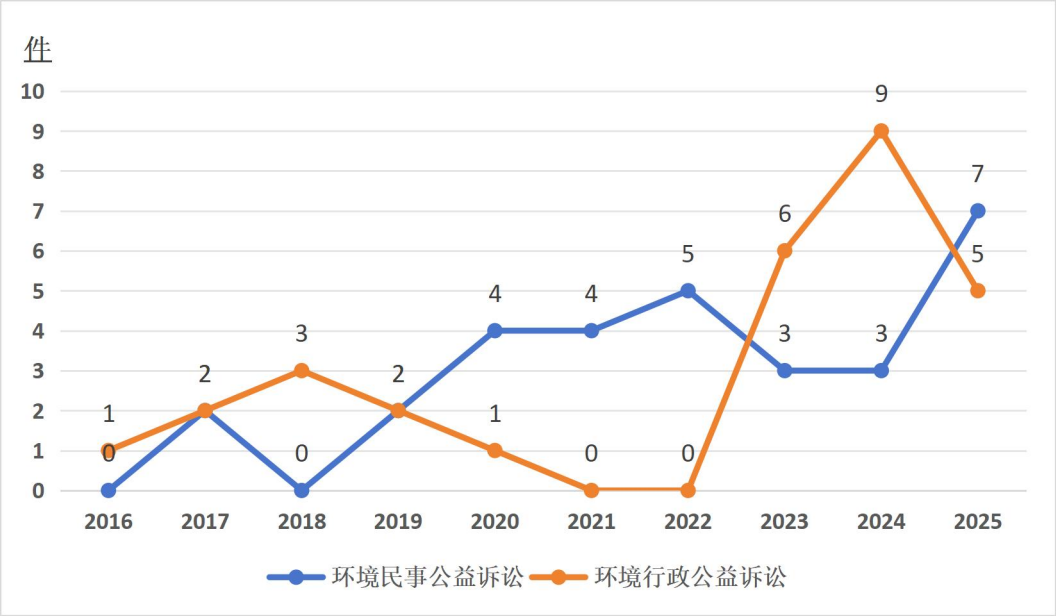


图 1-22　大气污染环境公益诉讼典型案例数量变化趋势

3.未来发展层面，气候变化诉讼的制度成长应当置于气候治理法治化和环境司法现代化的双重坐标中加以理解。一是应把握气候变化议题法治转向、传统环境司法回应限度与“双碳”治理需求扩展之间的内在关联。二是应围绕诉讼类型建构、裁判规则供给和法律体系衔接推进气候变化诉讼规范化发展，使其由分散个案回应逐步走向相对稳定的系统表达。三是应立足中国环境司法实践基础，通过关联诉讼积累、类案经验沉淀和本土路径塑造，推动气候变化诉讼从实践探索转化为制度能力，为气候公共利益保护、减排责任识别和绿色低碳发展提供更加有力的司法支撑。

四、开辟环境司法发展新格局

过去一年，环境司法在专门化建设、规则供给、多元共治等方面取得积极进展。人民法院深化习近平生态文明思想司法实践，积极为生态环境法典编纂提供丰富样本，执法司法协同加强长江、黄河大保护，守护秦岭、青藏高原生态，共同建设美丽中国。[71]《生态环境法典》的颁布实施，标志着我国生态文明法治建设迈入法典化时代，为环境司法提供了更加系统完备的规范依据，也对环境资源审判工作提出了新的更高要求。环境司法同时也面临审判效能提升、裁判标准统一、执行效果强化等深层次课题，需以此为契机深化改革、完善制度、提升效能，推动环境司法发展迈向新台阶。立足新的历史起点，需以规则细化夯实创新基础，以治理优化激发持久活力，以法典实施开创发展新局。

（一）以规范体系完善为基础，夯实环境司法制度根基

环境司法专门化建设已走过十年历程，审判组织体系基本成形，下一步的重心是从“建机构”转向“强功能”，通过规则细化实现审判效能的实质性提升。

1.优化专门审判机构的管辖布局

[71] 《最高法：服务全面绿色转型》，载中国法院网，https://www.chinacourt.cn/article/detail/2026/03/id/9220892.shtml，2026 年 3 月 9 日。

在现有跨区域管辖框架基础上，进一步优化专门审判机构的布局。《生态环境法典》原则性规定为环境司法专门化提供了重要支持，但与体系性建构环境司法专门化的期许仍有差距，应当从基本原则、体制机制、集中管辖、法律责任、保障措施等多维度建构环境司法专门化制度体系。[72]以流域、生态功能区为基本单元，建立管辖范围与生态修复需求、案件分布变化的动态匹配机制，适时调整跨行政区划管辖法院的辐射范围。在长江、黄河等重点流域，深化跨区域司法协同治理，推进流域性司法协作实体平台建设。重点生态功能县市可推广“审判团队+生态保护站”工作模式。通过系统性制度设计，推动环境资源审判组织体系从“有形覆盖”向“高效运转”全面升级。

2.构建生态环境法典适用规则体系

第一，构建法典适用的层级化规范体系。系统梳理《生态环境法典》各编规范的类型与效力层级，建立“原则性规范—鼓励性规范—强制性规范”差异化适用规则。强化《生态环境法典》基本原则在裁判说理中的价值指引功能，严格适用强行性规范，通过规范类型的精准识别，确保法典条文在司法实践中得到准确适用。第二，完善《生态环境法典》与《民法典》的衔接适用规则。《生态环境法典》专设法律责任编，与《民法典》绿色条款体系形成互补与协调关系。“基础规范+动态衔接”的法律适用模式，为“双法源”格局下法典与单行法的协调适用提供了法理基础与制度框架。[73]对于一般环境侵权责任的适用应遵循特别法与一般法关系的原理，实现对二者相关责任的准确判断。对于惩罚性赔偿、因果关系推定等制度在公益侵权领域的适用边界，司法机关需要通过指导性案例和司法解释进一步明确，推动形成公私利益协调、民刑行衔接的完整责任链条。第三，全面升级民事、行政、刑事“三合一”审判模式，建立“关联案件强制并案”规则，对同一污染或破坏行为同时引发民事赔偿、行政处罚、刑事追诉的，由同一审判组织或协同审判组织集中审理。

3.创新生态环境修复责任的裁判与执行机制

第一，创新修复裁判方式。坚持“原地修复、同质修复优先”基本原则，在受损生态环境能够就地修复的情形下，优先判令责任人实施直接修复。应优先适用原地同质修复，其次适用异地同质修复，最后考虑“认购碳汇”替代性修复方式。[74]在现有的认购碳汇、野化放归等多元化方式基础上，进一步拓展修复方式。对于破坏森林资源、湿地等具有固碳增汇功能生态系统的案件，应明确碳汇损失核算方法、碳汇认购操作流程等规则，探索“生态积分”等量化替代修复方式，将修复责任与生态账户机制有机衔接。第二，完善修复执行的监督保障机制。建立从裁判到执行的全流程闭环监管体系，实质性打通修复执行“最后一公里”。推广将修复资金纳入执行担保的机制，以生态修复保证金等形式保障判决义务的切实履行。推动构建审判机关、检察机关与行政主管部门联动监督格局，明确各

---

[72] 孙佑海：《生态环境法典编纂：为环境司法专门化提供制度保障》，载《法律适用》2025 年第 10 期。

[73] 吕忠梅：《“基础规范+动态衔接”的法律适用新规则》，载澎湃新闻网，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_32961335，2026 年 4 月 13 日。

[74] 邓玮：《生态环境保护民事公益诉讼中“认购碳汇”的适用规则研究》，载《法律适用》2025 年第 11 期。

部门在修复执行中的职责分工。强化修复执行信息化支撑，运用遥感监测等技术手段实现修复进度实时跟踪、修复效果动态评估，以技术赋能提升修复执行的精准性与实效性。为保证修复责任落实，应当构建金钱给付、技术支持、履行监督、协作联动以及成效评估等多元支持保障机制。[75]

（二）以治理能力提升为主线，释放环境司法实践效能

以推动《生态环境法典》实施为重要起点，着力构建“规则细化—功能强化—治理优化”三位一体的发展新格局，使环境司法保持活力。

1.激活《民法典》绿色裁判功能，增强裁判说理与规则运用

以《民法典》“绿色条款”深入实施为制度起点，推动绿色裁判从“理念倡导”向“规则主导”升级。应当进一步健全“原则—规则—标准”的三层级递进适用框架，明确在不同领域绿色条款的适用逻辑。在物权领域，将“生态承载力”上升为资源权属行使的法定边界，探索建立针对采矿权、取水权、海域使用权等设定动态生态限额的司法审查标准；在合同领域，完善“绿色条款”对意思自治的合理限制规则，对超出生态足迹许可范围的经营性合同，可依职权认定部分或整体无效；在侵权领域，强化环境法特殊规则与民法一般侵权规则的体系衔接。应明确环境侵权案件“特别法优先、一般法补充”的适用顺位规则，针对不同情形建立类型化的适用路径。妥善处理环境特别法与《生态环境法典》《民法典》“绿色条款”之间的规范竞合问题，实现绿色裁判规则的有机整合，确保裁判体系的统一性与协调性。

2.深化预防性环境司法体系，提升风险识别与前端干预功能

预防性公益诉讼制度初步建立的基础上，进一步向“系统化、类型化、指标化”方向发展。第一，建立预防性诉讼的“风险等级响应”机制，其中对高风险项目，法院可依申请或依职权发布临时禁止令；对中低风险，可责令提供足额风险保证金或采取替代性减缓措施。探索建立“禁止令—行政监管—风险消减验收”的完整执行链条，明确禁止令发出后的监督执行机关、验收程序和解除条件。明晰预防性责任的认定要件，包括不以违法性为前提的行为要件、以生态环境安全利益为核心的法益要件、以环境危害为基础的状态要件。[76]第二，拓展预防性诉讼的保护客体，将生物多样性丧失、生态系统服务功能衰退、地下水系统崩溃等纳入预防范围，并针对不同风险类型设计差异化的诉前证据保全和专家调查令制度。第三，构建预防性司法与行政监管的衔接转化机制。应当厘清预防性司法与行政监管的功能边界，建立以行政监管为主、司法监督为辅的协同预防体系，将跨部门协同治理方案纳入司法审查范围。

3.强化气候变化司法应对能力，系统构建气候变化诉讼规则

围绕“双碳”目标从政策驱动向法治驱动转变的节点需求，系统构建气候诉讼实体与程序规则，形成减缓和适应并重的司法应对格局。第一，明确碳排放配

---

[75] 吴良志：《生态环境修复责任实务疑难问题研究——生态环境法典相关条文的解释论展开》，载《法律适用》2026 年第 5 期。

[76] 张净雪：《论环境民事公益诉讼中预防性责任的认定》，载《中国地质大学学报（社会科学版）》2026 年第 1 期。

额、核证自愿减排量的复合法律属性，完善碳市场交易纠纷的裁判规则，包括配额履约争议、碳抵消虚假交易、碳资产托管责任等。第二，探索气候侵权的新型归责路径：对高碳排企业造成长期、累积性气候损害的情形，可在因果关系证明上适用“概率因果关系”或“实质性可能性”标准，降低受害方举证门槛。第三，推动适应型气候诉讼，针对海岸侵蚀、极端天气频发导致的财产与人身损害，将“气候适应性标准”纳入建筑物质量、基础设施规划的司法审查范畴。应当坚持以科学评估为基础、以比例原则为边界，确保适应措施的强度与气候风险的程度相匹配，从而在气候治理与经济社会发展之间实现均衡。

4.拓展协同治理网络，提升多元共治水平

第一，建立常态化联席会议制度，就跨区域、跨流域重大环境案件，邀请生态环境、自然资源、林草等部门及环保组织、专家代表会商，形成“裁判方案+监管协议+社会监督”的组合治理工具，形成强大治理合力。积极推动《生态环境法典》建构的党委领导、政府主导、部门协同、企业主责、公众参与、多方监督、司法保障的“多元共治”的现代生态环境治理体系实施。[77]第二，推动环境司法确认程序向多元解纷协议全覆盖，拓展绿色治理的司法保障边界，有效增强治理协议的公信力和执行力，构建起从生态损害到生态赔偿、从案件审判到主动合规的多元解纷体系。第三，构建“司法碳账户”试点，实现碳市场履约与司法执行的智能融合。将碳配额和碳汇资产纳入统一的司法查控网络，实现跨区域、跨层级的统一监管与执行，为碳市场的法治化运行提供坚实司法保障。第四，加强气候变化、生物多样性等领域的跨境司法合作，参与引领全球环境治理规则构建。发布“一带一路”环境司法示范判决选编，推动跨国环境损害管辖与判决承认规则的协调。

以治理效能的持续优化为主线，推动环境司法从“事后灭火”向“前端治理”跨越，从“单兵作战”向“系统集成”转型，从国内探索向国际引领跃升。在《生态环境法典》实施的新起点上，全面释放环境司法在美丽中国建设中的规则供给、风险规制与权益保障功能，以司法之治激活多元共治效能，筑牢法治屏障，为全球环境治理贡献中国司法智慧，全面彰显环境司法在人与自然和谐共生现代化进程中的保障功能。

[77] 参见吕忠梅：《建构中国自主的生态环境法学知识体系的逻辑、内涵与路径》，载《江淮论坛》2026 年第 3 期。