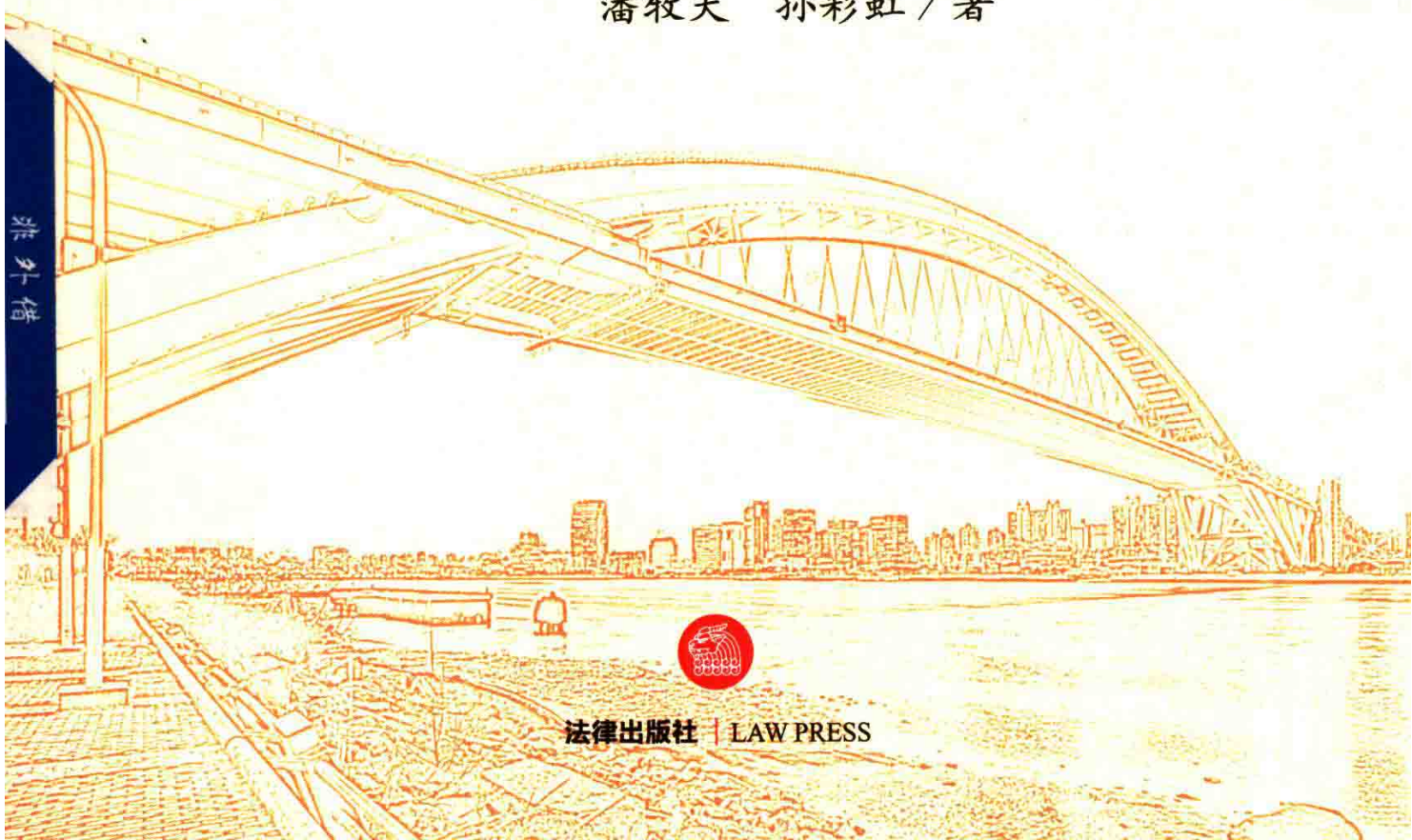


上海市高校法学一流学科环境资源法丛书

# 司法体制改革视域下 环境公益诉讼 制度研究

*Research on Environmental Public  
Interest Litigation from the Perspective of  
Judicial System Reform*

潘牧天 孙彩虹 / 著



非外借



法律出版社 | LAW PRESS

上海市法学高原学科（环境资源法方向）建设项目

# 司法体制改革视域下 环境公益诉讼 制度研究

*Research on Environmental Public  
Interest Litigation from the Perspective of  
Judicial System Reform*

潘牧天 孙彩虹 / 著

## 图书在版编目(CIP)数据

司法体制改革视域下环境公益诉讼制度研究 / 潘牧天, 孙彩虹著. -- 北京: 法律出版社, 2021  
(上海市高校法学一流学科环境资源法丛书)  
ISBN 978 - 7 - 5197 - 5330 - 6

I. ①司… II. ①潘… ②孙… III. ①环境保护法—  
行政诉讼—司法制度—体制改革—研究—中国 IV.  
①D925.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 019533 号

上海市高校法学  
一流学科环境资源  
法丛书

司法体制改革视域下环境  
公益诉讼制度研究  
SIFA TIZHI GAIGE SHIYU XIA  
HUANJING GONGYI SUSONG  
ZHIDU YANJIU

潘牧天  
孙彩虹

著

策划编辑 冯雨春  
责任编辑 冯雨春 张颖  
装帧设计 汪奇峰 臧晓飞

出版发行 法律出版社  
编辑统筹 法律应用出版分社  
责任校对 王晓萍 王语童  
责任印制 吕亚莉 刘晓伟  
经 销 新华书店

开本 710 毫米×1000 毫米 1/16  
印张 18.25 字数 360 千  
版本 2021 年 7 月第 1 版  
印次 2021 年 7 月第 1 次印刷  
印刷 北京建宏印刷有限公司

地址:北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址:www.lawpress.com.cn

投稿邮箱:info@lawpress.com.cn

举报盗版邮箱:jbwq@lawpress.com.cn

版权所有·侵权必究

销售电话:010-83938349

客服电话:010-83938350

咨询电话:010-63939796

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 5330 - 6

定价:82.00 元

凡购买本社图书,如有印装错误,我社负责退换。电话:010-83938349

# 作者简介

潘牧天，法学博士，上海政法学院教授、博士生导师，入选2020年度“上海市党内法规领军人才计划”。上海市教委重点课程、精品课程“刑事诉讼法学”负责人。上海市青浦区第五届人大代表、青浦区第五届人大监察与司法委员会委员。中国法学会民事诉讼法学研究会理事、上海市法学会“一带一路”法律研究会常务副会长、上海市法学会人民调解法治研究会副会长、上海市法学会司法研究会副会长。兼任中共上海市委政法委员会法律顾问、山东省胶州市人民政府兼职政府法律顾问、上海市检察系统业务咨询专家、上海市青浦区人民检察院、闵行区人民检察院法学专家指导组成员。曾任上海市青浦区人民检察院党组成员、副检察长、检察委员会委员、检察员（挂职）、上海政法学院副校长，现任上海政法学院党委副书记、纪委书记。曾获得中共上海市教育卫生工作委员会、上海市教育委员会授予的上海高校优秀青年教师、上海市司法行政系统个人三等功、黑龙江省第九次社会科学优秀科研成果三等奖、最高人民检察院民事行政检察厅优秀论文奖、第九届上海市民主法治建设课题研究成果“实务研究类二等奖”、上海市检察官协会重点研究课题三等奖、上海市法学会学术论文优秀奖等荣誉称号。主要从事诉讼法研究，承担省部级课题8项，出版学术专著4部，主编、副主编法学教材10部，于法学及综合性核心期刊独立发表法学学术论文近50篇，并被《新华文摘》、《高等学校文科学术文摘》和中国人

民大学复印报刊资料《诉讼法学·司法制度》《宪法学·行政法学》等刊物转载或摘编。

孙彩虹，博士，上海政法学院教授，硕士生导师，上海市浦江人才，美国埃默里大学访问学者。主要从事诉讼法学以及司法制度改革等方面的理论研究。作为主要项目成员参与完成国家级课题2项，主持并参与完成多项省部级课题，获省部级奖励2项。出版学术专著3部，在法学CSSCI期刊以及综合性核心学术期刊等刊物上发表学术论文40余篇。多篇论文被《工程索引》、《新华文摘》、《高等学校文科学术文摘》和中国人民大学复印报刊资料《诉讼法学·司法制度》《政治学》等权威刊物转载。

# 目 录

## 第一章 新中国法治建设的特色发展与司法体制改革 / 001

### 第一节 新中国法治建设的特色发展 / 001

#### 一、理念：从“法制”到“法治” / 001

#### 二、任务：从建设“法治国家”到建设“法治中国” / 007

#### 三、方向：从司法技术改革向体制改革迈进 / 008

### 第二节 司法体制改革的全面深化 / 014

#### 一、搭建司法体制改革的“四梁八柱” / 014

#### 二、司法体制改革综合配套措施的逐步推进及现实“瓶颈”的化解 / 017

### 第三节 生态文明背景下的环境司法之变 / 040

#### 一、从“人类中心主义”到“生态学人类中心主义”的法益之变 / 041

#### 二、从私益诉讼向公益诉讼的转变 / 046

#### 三、环境司法专门化发展趋势——从环境保护法庭到环境法院 / 050

## 第二章 我国环境纠纷的发展态势与司法应对 / 054

### 第一节 环境纠纷的法律内涵与类型划分 / 054

#### 一、环境纠纷的法律内涵 / 054

二、环境纠纷的类型 / 058

第二节 我国环境纠纷的主要发展态势 / 062

一、环境纠纷案件快速增长 / 062

二、环境群体性事件 / 064

三、区域环境纠纷复杂多发 / 065

第三节 我国环境纠纷的司法应对 / 067

一、前提：对多元化纠纷解决机制的认识 / 067

二、路径：环境纠纷解决方式的选择 / 080

三、策略：发展完善环境公益诉讼制度 / 082

**第三章 环境公益诉讼制度述评 / 086**

第一节 公益诉讼概述 / 086

一、公益诉讼的起源与发展 / 086

二、公共利益与公益诉讼 / 088

三、公益诉讼的种类 / 094

第二节 公益诉讼的理论基础 / 096

一、环境时代对传统诉讼法理论的发展 / 096

二、公益诉讼的理论基础 / 098

第三节 环境公益与环境公益诉讼 / 108

一、环境公益：环境公益诉讼的逻辑起点 / 108

二、环境权与环境公益诉讼 / 110

三、环境公益诉讼的类型界分 / 116

第四节 域外环境公益诉讼制度考察 / 125

一、美国环境公益诉讼制度：理论、起诉规则与类型 / 125

二、印度环境公益诉讼制度：原告资格与程序 / 135

三、欧洲国家环境公益诉讼制度：主体、途径与援助机制 / 138

**第四章 我国环境民事公益诉讼制度 / 144**

第一节 我国环境民事公益诉讼制度的发展历程 / 144

一、我国民事公益诉讼制度的立法演进 / 144

二、我国环境民事公益诉讼制度的实践探索：渐趋完善 / 148

## 第二节 我国环境民事公益诉讼的制度安排 / 162

- 一、适格原告 / 162
- 二、案件管辖 / 169
- 三、诉讼程序 / 172
- 四、程序规则 / 177

## 第三节 我国环境民事公益诉讼制度的完善路径 / 182

- 一、拓展环境民事公益诉讼原告主体资格 / 182
- 二、合理安排起诉主体序位 / 186
- 三、完善环境民事公益诉讼诉前程序 / 189
- 四、建立环境公益诉讼激励机制 / 192
- 五、优化环境民事公益诉讼举证责任分配规则 / 195
- 六、协调环境民事公私营诉讼的内在关系 / 197

# 第五章 我国环境行政公益诉讼制度 / 207

## 第一节 环境时代行政诉讼法理论之发展 / 207

- 一、环境时代对传统行政诉讼法理论的突破 / 207
- 二、从私益到公益行政诉讼的必然发展 / 211

## 第二节 我国环境行政公益诉讼的制度规范 / 213

- 一、我国环境保护及环境行政公益诉讼的立法概况 / 213
- 二、环境行政公益诉讼的功能定位 / 218

## 第三节 环境行政公益诉讼的制度展开 / 221

- 一、案件范围 / 221
- 二、诉前程序 / 223
- 三、起诉 / 224
- 四、管辖 / 225
- 五、证据 / 225
- 六、审查标准 / 227
- 七、审理和判决 / 228

## 第四节 环境行政公益诉讼的制度实践 / 230

- 一、我国环境行政公益诉讼两个阶段的实践 / 230
- 二、环境行政公益诉讼典型案例 / 233

- 三、我国环境行政公益诉讼实践中存在的主要问题及其完善  
对策 / 239

## 第六章 我国环境检察公益诉讼制度 / 244

### 第一节 检察公益诉讼制度环境保护的“中国方案” / 244

- 一、检察公益诉讼整体思路：多措并举扎实推进 / 244
- 二、检察公益诉讼的核心与重点领域：生态环境与资源保护 / 248

### 第二节 我国环境检察公益诉讼的实践探索与评价 / 250

- 一、检察机关参与环境公益诉讼的实践探索 / 250
- 二、检察机关参与环境公益诉讼的优势与基本经验 / 256
- 三、我国环境检察公益诉讼存在的问题 / 259

### 第三节 我国环境检察公益诉讼制度的拓新与完善 / 260

- 一、坚持服务、保障与能力建设一体推进的理念 / 260
- 二、贯彻《民法典》确立的“绿色原则” / 262
- 三、增强环境检察公益诉讼对环境治理的预防功能 / 264
- 四、厘清检察权与行政权的边界 / 265
- 五、拓宽检察机关提起环境公益诉讼线索来源 / 266
- 六、完善检察机关提起公益诉讼的诉前程序 / 268

## 参考文献 / 270

# 第一章 新中国法治建设的特色 发展与司法体制改革

## 第一节 新中国法治建设的特色发展

### 一、理念：从“法制”到“法治”

1949年中华人民共和国成立，自此在中国共产党的领导下，中国人民走上了一条具有中国特色的社会主义道路。与此同时，我国的法治建设也渐次展开。不可否认，我们党对社会主义法治的认识是一个长期的过程，社会主义法治实践伴随着艰辛而曲折发展。我国70多年来的法治建设，经历了从政策到法律、从法制到法治的理念转变和发展过程。虽经坎坷波折，但“发展”仍是不变的主题。

#### （一）政策与法律的交互作用

经过反复讨论和前期准备，1949年9月27日，由中国共产党及各党派人士组成的第一届中国人民政治协商会议在北平召开，通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）。《共同纲领》除序言外，分为总纲、政权机关、军事制度、经济政策、文化教育政策、民族政策、外交政策，共7章60条。其中第17条规定：“废除国

民党反动政府一切压迫人民的法律、法令和司法制度，制定保护人民的法律、法令，建立人民司法制度。”第19条规定：“在县市以上的各级人民政府内，设人民监察机关，以监督各级国家机关和各种公务人员是否履行其职责，并纠举其中之违法失职的机关和人员。人民和人民团体有权向人民监察机关或人民司法机关控告任何国家机关和任何公务人员的违法失职行为。”在中华人民共和国成立初期，《共同纲领》对于党领导中华人民共和国进行法制建设产生了重大影响，它规定的许多基本原则在之后的立法中都得到了确认和进一步发展。虽然《共同纲领》在巩固人民政权，加强革命法制，维护人民民主权利，以及恢复和发展国民经济等方面都起着指导作用，但却不能适应向社会主义过渡的需要。1954年9月20日第一届全国人民代表大会第一次会议通过了《宪法》，因其在1954年颁布，故称“五四宪法”。“五四宪法”明确规定了中华人民共和国的政治制度架构，规定“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家”，“中华人民共和国的一切权力属于人民”。“五四宪法”还确立了人民代表大会制度、多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度等基本政治制度、经济制度和公民的基本权利义务，为新民主主义向社会主义过渡提供了法律保障。中华人民共和国成立后，由于立法机关还未建立，法律法规多由中国共产党中央委员会和中央人民政府颁布。尽管中国共产党中央委员会和中央人民政府随即颁布了一系列急需的法令法规，但所颁发的法律远远满足不了现实生活的需要。受当时对法的作用认识上的局限，通过政策的施行来实现国家对社会的治理目标成为常态。国家的发展战略、计划、措施等往往是通过领导人的讲话、党和国家的政策性文件等体现出来的。

在生态环境保护领域，我国虽然处于成立初期，百废待兴，但经济发展与环境保护的矛盾依然是生态治理的根本问题所在。这一阶段的生态治理主要是践行“全心全意为人民服务”的根本宗旨，提出在生态治理过程中要真正贯彻和落实群众路线，增强生态治理能力，提升生态治理水平。具体包括：（1）提出植树造林、兴修水利、治理水患、节约资源等政策。中华人民共和国成立后，中国森林资源缺乏，森林面积仅占全国总面积的7.9%。1955年，毛泽东主席向全国人民发出了在12年

内绿化祖国的号召。全国各地积极响应，开展了规模宏大的植树造林活动，并出台了《水土保持暂行纲要》（1957年，已失效）、《中共中央关于确定林权、保护山林和发展林业的若干政策规定（试行草案）》（1961年）、《森林保护条例》（1963年）、《矿产资源保护试行条例》（1965年，已失效）等文件，这些文件在保护生态环境、防止水土流失方面发挥了重要作用。<sup>〔1〕</sup>（2）号召开展群众性卫生运动。在1949~1952年的国民经济恢复期间，为了改变我国不卫生和传染病严重流行的状况，在中央防疫委员会的领导下，各地迅速掀起了群众性卫生运动，仅半年全国就清除垃圾1500多万吨，疏通渠道28万公里，新建改建厕所490万个，改建水井130万眼。为预防工业建设可能产生的卫生问题，国家卫生部于1953年设立卫生监督机构，并于1956年与国家建委联合发布《工业企业设计暂行卫生标准》，与城建部联合发布《关于城市规划和城市建设中有关卫生监督工作的联合指示》。1960年，党中央又发出《关于卫生工作的指示》，并提出了一个著名的口号——“以卫生为光荣，以不卫生为耻辱”，使各地爱国卫生运动有了新的发展，解决了当时的一些重点环境污染问题，城乡环境卫生得到了一定改善。（3）初步构建我国环境保护政策体系。1972年6月5日至16日，联合国人类环境会议在瑞典斯德哥尔摩举行，这是世界各国政府共同探讨保护全球环境战略的第一次国际会议。中国政府派出的以燃料化工部副部长唐克为团长的代表团出席了本次大会。在联合国人类环境大会的推动下，以西方国家先污染后治理的发展模式为前车之鉴，1973年我国成立第一个环境保护专门机构——国务院环境保护领导小组办公室，负责制定和审定环境保护领域的相关政策。同年8月5日至20日，国务院召开第一次全国环境保护会议，审议通过了《关于保护和改善环境的若干规定（试行草案）》，这是我国成立后首次对环境保护作出的较为全面系统的行政法规。该法规明确了“全面规划，合理布局，综合利用，化害为利，依靠群众，大家动手，保护环境，造福人民”的环境保护工作“32

---

〔1〕 参见董海军、郭岩升：《中国社会变迁背景下的环境治理流变》，载《学习与探索》2017年第7期。

字方针”，并以此为出发点，实现工业合理布局、改善城乡环境、综合利用、加强土壤和植被保护、加强水系和海域管理、植树造林绿化祖国、开展环境监测与环境保护的科学研究和宣传教育，成为我国专门环境保护立法的雏形。总体上讲，这些具有环境保护功能的政策，对开创我国环境保护事业起到了重要作用，也推动了环境保护方面的初步尝试与探索。

中华人民共和国成立初期，社会政治经济发展面临诸多新问题，在立法时机尚不成熟时期，以政策为指导也是必要的。法律是政策法制化的结果，政策与法律交互作用，是我国70多年法治建设历程的真实写照。

## （二）从“法制”走向“法治”

改革开放后，法制建设被提上日程。1978年12月18日至22日，中国共产党十一届三中全会在北京举行。全会的中心议题是讨论把全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来。全会对社会主义民主法制建设进行了重点讨论，充分认识到要避免国家发展因领导人意志的转移而随意变化，民主必须法制化，必须依法办事。<sup>〔1〕</sup>以“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的社会主义法制建设方针为指引，以“发展社会主义民主，健全社会主义法制”的《宪法》规定为依据，国家开始走上法制建设之路。在“制度化”“法律化”的社会主义法制理念指导下，我国进入了以立法制度建设为重心的法制建设阶段。

1978年2月26日至3月5日，第五届全国人民代表大会第一次会议在北京举行，会议通过了经重新修改制定的《宪法》，即“七八宪法”。“七八宪法”第11条第3款规定：“国家保护环境和自然资源，防治污染和其他公害。”这是我国首次将环境保护写入宪法，确认了国家保护环境的职责，并明确了环境保护工作领域包括自然资源保护和污染防治两个方面，为专门环境保护立法确立了宪法依据。1979年2月17日至23日，第五届全国人大常委会第六次会议举行，会议听取了关于提请审议《森林法（试行草案）》和决定我国植树节的说明，通过了《森林法（试行）》（已失效）、《关于植树节的决议》，决定3月12日为我国的植树节。同年3月，全国人大常委会法制委员会成立，彭真为主

〔1〕 参见《邓小平文选》（第2卷），人民出版社1994年版，第146页。

任。1979年9月，第五届全国人大常委会第十一次会议通过《环境保护法（试行）》（以下简称“试行法”，已失效），这是我国第一部关于保护环境和自然资源、防治污染和其他公害的基本法。“试行法”不仅将《关于保护和改善环境的若干规定（试行草案）》中所确定的“32字方针”以立法形式加以确认，而且还明确了“合理地利用自然环境，防治环境污染和生态破坏，为人民造成清洁适宜的生活和劳动环境，保护人民健康，促进经济发展”的立法目的，并对各级国家机关、企事业单位在保护环境、防治污染和其他公害方面的职责和义务作了明确和具体的制度安排。这个时期，虽然国家立法方兴未艾，但政策仍然发挥着重要的作用。如1983年，国务院召开第二次全国环境保护会议，将环境保护确立为我国需长期坚持的一项基本国策，并制定了“经济建设、城乡建设、环境建设，同步规划、同步实施、同步发展，实现经济效益、社会效益和环境效益相统一”的环境保护总方针、总政策。

1982年12月4日，第五届全国人民代表大会第五次会议审议通过了《宪法》，即“八二宪法”。“八二宪法”第9条第2款规定：“国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”第26条第1款将“七八宪法”中表述的“国家保护环境和自然资源”修改为“国家保护和改善生活环境和生态环境”，“生态环境”的概念首次以宪法形式予以确认。1986年第六届全国人民代表大会第四次会议通过《民法通则》（已失效），在第124条中规定：“违反国家保护环境防止污染的规定，污染环境造成他人损害的，应当依法承担民事责任。”从1979年到1989年，我国关于环境立法，尤其是单行立法驶入了快车道，国家先后制定了《海洋环境保护法》（1982年）、《水污染防治法》（1984年）、《草原法》（1985年）、《土地管理法》（1986年）、《矿产资源法》（1986年）、《大气污染防治法》（1987年）、《水法》（1988年）、《野生动物保护法》（1988年）等近20部单行法。1989年12月26日，经过10年的实践运用，在总结经验教训的基础上，第七届全国人大常委会第十一次会议正式通过了《环境保护法》，这标志着我国环境规制立法体系的初步

形成。<sup>[1]</sup>自1992年“南方谈话”和党的十四大以后，我国环境法制体系进一步得到了完善和加强。第八届全国人大常委会先后通过了《关于修改〈大气污染防治法〉的决定》（1995年）、《固体废物污染环境防治法》（1995年）、《关于修改〈水污染防治法〉的决定》（1996年第一次修订）、《环境噪声污染防治法》（1996年）、《节约能源法》（1997年）等。一系列法律法规的出台，标志着我国法律体系在理念、组织、规则等层面得到了完善。

1999年3月15日，第九届全国人民代表大会第二次会议通过了《宪法修正案》，这也是“八二宪法”的第三个修正案。在这个修正案中，一个非常重大的改变，就是把“依法治国”写入了宪法。《宪法》第5条增加一款规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”到2010年年底，我国已制定现行有效法律236件、行政法规690多件、地方性法规8600多件，并全面完成对现行法律和行政法规、地方性法规的集中清理工作。涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全，各法律部门中基本的、主要的法律已经制定，相应的行政法规和地方性法规比较完备，法律体系内部总体做到科学和谐统一，形成了以《宪法》为统帅，以宪法相关法、民法、商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系，实现了国家在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设等各个方面有法可依，中国共产党第十五次全国代表大会提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系的立法工作目标如期完成。<sup>[2]</sup>在此基础上，中国共产党第十八次全国代表大会（以下简称党的十八大）提出了“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的社会主义法治建设新方针，中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议（以下简称党的十八届四中全会）进一步提出“建设中国特色社会主义法治体系”，2018年第五次修宪将“健全社会

---

[1] 参见张小筠、刘戒骄：《新中国70年环境规制政策变迁与取向观察》，载《改革》2019年第10期。

[2] 参见2011年3月10日，第十一届全国人民代表大会第四次会议批准的全国人大常委会工作报告。

主义法制”改为“健全社会主义法治”。我国开始了从“法制”向“法治”，从侧重立法向既重立法又重法律的实施和良法善治的转型发展。<sup>〔1〕</sup>从“法制”到“法治”，既是我们党执政理念和方式的飞跃，也是我国法治建设理念的提升。

在生态文明建设方面，2014年第十二届全国人大常委会第八次会议修订通过规定较为严格的《环境保护法》，并于2015年1月1日起施行。2015年《环境保护法》加大了对环境违法行为的惩治力度，强化了政府和企业的环境治理责任。2018年组建自然资源部与生态环境部，取代原国土资源部、环境保护部等部门，解决了实践中环境保护部门职能交叉、管制重叠、标准不一等突出问题，优化了职能配置与环境管理体制，构建了预防为主、综合整治、污染治理、损害担责等执法机制，极大地推动了我国环保法治化建设。

## 二、任务：从建设“法治国家”到建设“法治中国”

法治建设主要表现在四个方面，即完善立法、严格执法、大力普法、公正司法。改革开放后，邓小平同志从“立法、守法、司法、执法”等方面系统阐释了社会主义法制建设思想，并明确提出了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”新时期社会主义法制建设基本方针。中国共产党第十六次全国代表大会指出，依法治国就是从制度上、法律上保证人民当家作主，保证党的执政地位。2013年年初，习近平同志在就如何做好新形势下政法工作问题上的一个重要批示中首次提出了建设“法治中国”的新要求，2013年11月中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议（以下简称党的十八届三中全会）通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，将“推进法治中国建设”确立为我国新时期法治建设的新目标和全面深化改革的重大内容。建设法治中国，是党的十五大确立依法治国基本方略以来，在总结40多年来的法治实践的基础上，党中央提出的一个新的法治建设目标。它是建设“法制国家”“法治国家”概念的“升级版”，是“法治国家”“法治政府”“法治社会”的综合体，由科学立法、严格执法、公正司

〔1〕 参见徐显明：《中国法理学进步的阶梯》，载《中国社会科学》2018年第11期。

法、全民守法四个环节构成，它要求法治道路、法治理论、法治体系、法治文化的“四位一体”。建设“法治中国”，首先，必须要科学立法。要立善法、立良法，这是法治中国建设的前提。其次，要严格执法。要执法严明、公开公正，这是法治中国建设的关键环节。再次，要公正司法，要让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。司法不公，就会发生冤假错案，就会导致公众对法治失去信心，因此公正司法是建设法治中国的底线。最后，要全民守法。要营造全民尊法、学法、守法、用法的良好社会氛围。只有这样，法治才能真正成为人们发自内心的信仰，才能使矛盾得到彻底化解，才能使社会主义法治精神融入全社会。因此，全民守法是建设法治中国的基础。

2018年3月11日，第十三届全国人民代表大会第一次会议通过《宪法修正案》（这是我国第五次对“八二宪法”进行修改），《宪法》在序言中增加规定“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴”。这是我国首次将“生态文明”写入《宪法》，并且在国务院行使的职权中增加了“生态文明建设”的职能。2018年5月，习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调，“用最严格制度最严密法治保护生态环境，加快制度创新，强化制度执行，让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线”。习近平总书记指出，推动绿色发展，建设生态文明，重在建章立制。必须健全自然资源资产管理体制，加强自然资源和生态环境监管，推进环境保护督察，落实生态环境损害赔偿制度，完善环境保护公众参与制度。只有这样才能真正构建覆盖生态环境保护全方位、多角度、立体化的生态文明制度体系，让全国人民积极行动起来，绘就青山绿水、诗意栖居的美丽中国，实现中华民族的永续发展。<sup>[1]</sup>

### 三、方向：从司法技术改革向体制改革迈进

1993年，中国共产党第十四届中央委员会第二次全体会议提出

---

[1] 参见《习近平：用最严格制度最严密法治保护生态环境》，载中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gn/2018/05-23/8520663.shtml>。