

环境司法专门化的困境研究

● 徐 潘



[摘要] 经济的稳步发展一直以来是我国国家建设的重中之重。随着我国综合实力的不断提升,也产生了一些生态环境问题。环境的破坏不仅影响到经济的可持续增长,也产生了一些环境纠纷案件。虽然我国在环境法领域出台了相当数量的法律法规,但这些法律法规大多集中在执法环节,环境司法方面存在立法空缺。在司法实践中,由于环境诉讼往往涉及刑事、民事以及行政相关问题,在一定程度上也是由对应的审判庭进行审理。但是环境问题并非案件的附属性问题,考虑到环境诉讼案件的特殊性,环境司法专门化制度亟待完善。具体而言,生态环境诉讼的司法建构应秉持环境司法主导理念与合作司法理念并存的观点,设立专门化的环境司法机构、完善专门化的审判程序、构建专门化的审判制度以及培养专门化的审判队伍。

[关键词] 环境司法;专门化;生态环境诉讼

Q 环境司法专门化的必要性

(一)应对环境法律责任专门性的需要

相较于传统司法实践中常见的人身损害与财产损害而言,生态环境损害因其是对环境本身所产生的侵害而具有与对人侵害相独立的性质。人身损害与财产损害由于是对特定或不特定人的侵害,因此,可以在《刑法》、民法等传统法中获得相应的救济。而环境损害则体现出其特殊性:虽然环境损害往往包含由于环境损害而导致的人身财产损害,但其重心是对环境本身的破坏,其救济的途径不仅需要受害者进行损害赔偿,还需对生态进行修复。显然,生态修复与损害赔偿存在本质的差别,前者以环境作为对象,后者则以人作为补偿对象。同时,生态修复与民事责任的恢复原状也不能一概而论,对环境问题的责任承担与救济,已经逐渐超出了传统法的范围。因此,构建环境法律责任体系就要求构建以对环境损害的修复为主,以对环境预防与赔偿为辅的责任主次分配体系。在环境损害发生时,首先应当考虑的是生态修复责任。只有生态修复责任无法实现的时候,如生态物灭失,才由损害赔偿进行填补。但这里的损害赔偿也异于传统法范围内的损害赔偿。环境损害赔偿应当是服务于环境内核,目的是通过专业的环境考察,对无法修复的生态采用补救性措施。

(二)适应环境司法发展趋势的需要

随着近现代工业发展,一些西方国家迈入了发达国家的行列,随之带来的是工业污染所造成的环境问题。随着环境纠纷案件的产生及其案件的复杂化,一些西方国家首先在

环境司法领域进行改革,对环境司法专门化进行了众多尝试。设立在澳大利亚的新南威尔士州土地与环境法院是世界上第一座专门化的环境法院,在此之后,许多国家也对环境司法专门化进行不断探索,美国、新西兰与瑞典等国家先后设立环境法院、法庭,开启环境司法专门化的大门。

所谓司法专门化,就是国家为了实现某些法律目的,设立专门的司法机构,通过专门的司法程序,解决当下迫在眉睫的专项问题与纠纷。从国家的策略与环境保护的趋势来看,如何解决环境纠纷所引起的环境与人文问题,其关键就在于环境司法专门化。作为环境司法专门化的核心一环,专门化环境法庭的设立不仅可以使法官与社会有更多的精力与希冀投身于环境法典的研究,从而探索当下环境纠纷案件的尖锐点与盲点,同时也能为环境案件的解决提供一个专业、高效、权威的平台,使环境纠纷案件不再是刑事或民事的附属性案件,而是独立的、自主的案件类型。由此可见,环境司法专门化一旦实现,将产生非同凡响的社会影响与法律效果,这是环境司法发展的必经之路。

Q 环境司法专门化的现实困境

(一)环境案件中行政与司法的矛盾

在过去几十年间,环境纠纷案件大部分都是通过行政手段进行解决。虽然近些年来,我国在环境司法领域取得了长足的进步,但长期以来“行政优先”的观念依旧深入人心。不管是民众、企业还是社会机构,在环境权益受到侵害时,几乎会不约而同地向环保行政部门进行投诉或信访,

而非通过司法救济的方式解决环境纠纷。这就导致不论是专门审理环境案件的环境法庭，还是兼任环境案件的民刑法庭，都缺少司法系统的案源。更值得一提的是，由于很多地区并没有设立专门审理环境纠纷案件的环境法庭，其对环境纠纷案件缺乏系统的认定标准，并且缺少审理相关案件的经验基础，导致相当多的环境纠纷案件以解决民事侵权案件的程序进行审理，从而使一部分环境权益受到损害的群体无法维护自身利益。

对于案源不足的问题，一方面是因为民众“行政优先”的观念与环境法庭的缺位；另一方面，环境领域的立法同样是以行政管理为主。我国的环境立法强调管理与处罚，而这一职能大部分由行政部门来执行，由环境行政部门对环境纠纷案件进行居中处理。这就导致环境司法这条路径很容易被人忽略。因此，环境司法专门化面临着与传统行政管理相矛盾的困境。

（二）环境审判专门机构的配置缺位

在推进环境司法专门化的过程中，不可避免的两个问题就是设立专门化的环境法庭和环境法庭的人员配置。对于前者，由于在国家层面并没有出台相关的法律规定，各地区的环境审判专门机构虽都承载审理环境案件的任务，但其机构设置的系统规范性不足，具有地区特色较强这一特点。具体来说，各地区环境法庭的设立方式与组织形式都大相径庭，比如，贵州省在其下辖的众多中级人民法院以及基层人民法院中设立的环境法庭均是审判庭，且其设立方式为创立型设立，即独立于其他审判庭，非由其他审判庭衍变而来。而福建省则在其辖区设立了较多的环境审判合议庭，且大多数都是在原有受理其他案件法庭的基础上进行了改造，使其摒弃原先的受案范围，转而承担对环境案件的受理任务。由此可见，由于缺乏统一的机构设置法律法规，导致环境审判机构的设立比较混乱。

环境审判专门法庭人员配置的困境有以下两点：第一点是环境审判机构中专职环境纠纷案件审判的法官队伍数量较少。在法庭编制中，由于民刑案件占案件处理的大头，民刑庭便是法院倾斜的对象，并且由于民刑案件的数量大，导致民刑庭的法官也供不应求。这就导致环境审判机构中法官会大规模地缺位，能兼任审理环境纠纷案件的法官尚在少数，专职环境纠纷案件审判的审判人员更少。第二点则是审判队伍对审理环境纠纷案件的经验较少。由于环境司法起步较晚，审判队伍对环境纠纷案件尚在摸索阶段，缺乏相关专业的审判知识与经验。因此，在处理环境纠纷上缺少可以参考的典型案列，从而导致案件推进尤为困难。

（三）环境审判程序有待进一步完善

我国各地区实行“多审合一”的审理模式已有一段时间。所谓“多审合一”，即突破传统刑事诉讼、民事诉讼与

行政诉讼之间的壁垒，对那些涉及复杂法律关系以及各种尖锐冲突的环境案件，应用系统性程序进行一体化的综合审理。

从环境审判实践中可以发现，我国实行“多审合一”还存在一些问题。一是各地区的“多审合一”仅仅停留于形式上的合一，即只是将环境纠纷案件收归到专门实行“多审合一”的审判机构内，在适用审判程序上依然是沿用传统三大诉讼法的程序规则进行普通型审理。然而，环境纠纷案件与传统案件在原告资格、举证责任等方面存在较大的差异，不适合也不应该应用传统处理案件的程序进行审理。这种形式上的合一审理并没有起到节约司法资源的作用。相反，它还阻碍了环境权益的维护。二是地方环境审判机构缺少保证“多审合一”程序有效运行的机制，从而导致该模式在其内部并不能流畅地实施。一些环境审判机构套着专门化审判组织的空壳，在实行“多审合一”上没有形成统一认可的规则，在操作上僵化、重复、矛盾。这种缺乏诉讼程序系统化与规范化内涵与核心的专门审判机构，其处理相关环境纠纷案件的水平甚至要次于一般的传统审判机构。

Q 环境司法专门化的理论路径

（一）明确环境司法的管辖制度

专门化的环境司法机构应当对一定范围内的环境纠纷案件具有专属管辖权。考虑到环境纠纷案件的特殊性及其数量上的不饱和性，我国的环境司法机构应当对管辖范围内的所有环境纠纷案件都具有专属管辖权。这样不仅可以进入一般法院的环境案件进行分流，达到节约基层法院司法资源的目的，还可以更高效、更有针对性地处理环境纠纷案件。对于跨行政区域的环境案件，则应实行集中管辖，设立跨行政区域环境司法机构，从而实现对生态环境的整体性保护。值得一提的是，关于管辖问题，应当注意环境公益诉讼与私益诉讼采取同样的管辖标准。同时，对于一些存在交叉管辖而容易引起争议的案件，可以由法院与环境行政部门通过联动与交流，明确具体的管辖类型，由上级人民法院进行指定管辖。

对于环境司法机构缺少案源的问题，一方面，可以通过立法对环境案件进行归类，明确行政环境部门与环境司法机构分别的受案范围，从而使大量流入行政环境部门的环境案件进入司法领域。另一方面，加强司法宣传，保障公众参与环境司法，使公众不再仅仅依赖于靠行政手段解决环境纠纷，而是通过司法手段进行终局性处理。

（二）完善环境审判机构配置

首先，设置专门化的环境审判机构，需要明确环境审判机构的专有名称。通过细化相关法律法规，统一规定环境审判机构的名称，然后需要对现有环境审判机构进行分类，

审查其是否为在现有法庭内设置的合议庭，或是独立于传统法庭而设置的专有法庭，属于这两种形式而设立的法庭，需要对其进行分别处理。独立法庭应当明确其法庭地位，而内设性质的法庭则需要分离出来，执行其专门化职能。

其次，针对环境审判机构编制不足、资源缺乏的问题，可以由各级人民法院与当地财政部门进行协调。必要时可以动用立法手段，从法律法规层面对环境司法的编制、资源做出硬性规定，并由各地区通过地方性法规的形式予以细化，使其更具有可操作性。

最后，加快专业化环境审判队伍的建设也尤为重要。环境纠纷案件的专业性与复杂性要求司法人员需要具有较高的法学素养与案件处理能力。现阶段环境审判队伍的综合能力并不能达到这一标准。因此，我国需要加快专业化环境审判队伍的建设，吸纳具有相关专业知识的法律人才。在平常司法实践中注重对环境审判人员的培养与教育，建立环境审判奖励晋升机制，提高审判队伍的工作积极性。

（三）促进审判程序综合化

促进审判程序综合化，就是要对“多审合一”的审判模式进行细化。对于环境纠纷案件，综合化的审判程序可以从以下两个维度进行考量。

一是对环境刑事、民事、行政复合型案件的处理。在司法实践中，对复合型案件有三种处理模式，包括分开审理，即对于不同法律关系由其相对应的审判庭进行审理；附带审理，即根据基础的主要法律关系，对其他法律关系进行附带性审理；合并审理，即将案件涉及的所有法律关系都由同一审判庭应用各法律关系所对应的审判程序进行审理。考虑到环境案件的特殊性，复合型环境案件应当是由同一审判庭在一个诉讼程序中对案件涉及的所有法律关系进行审理。这就要求审判庭方面必须厘清案件的性质是否具有附带性。对于具有附带性质的环境案件，应当分辨出基础性的法律关系优先进行审理，在此之上再处理附带性法律关

系。若是共存性质的环境案件，则应当先认定案件的事实，再分别根据具体情况对各个法律关系予以确定。

二是对环境公共利益与私人利益交叉型案件的处理。对于公益与私益交叉型案件，其矛盾点主要是在主体同时发起环境公益诉讼资格、诉讼标的的合并与诉讼顺序的排列。综合化的审判程序要求用同一诉讼程序一并解决公共利益与私人利益纠纷。具体来说，可以同时向审判机构提出环境公益诉讼与私益诉讼，或者允许适格公益或私益诉讼原告加入已经提起的环境诉讼，不论此项诉讼是公益性质还是私益性质，都由审判机构针对不同当事人的公益或私益诉求进行分别答复。

Q 结束语

综上所述，当前，我国环境司法的设计与建设仍处于发展的初步阶段。虽然环境司法较于传统司法还有待进一步完善，但对其发展应该保持自信。在今后的发展中，相关部门应建立专门化的环境司法机构，培养高素质的专业审判队伍，协调环境行政部门，发动公众参与相关事务。同时，相关部门应建立系统性的环境司法运行机制，设定高效严谨的环境司法程序，推进我国环境司法进一步发展。

参考文献

- [1] 吴勇, 郭兰潇. 专门生态环境诉讼制度的法典构造[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2024, 24(01): 35-49.
- [2] 吕忠梅. 中国环境立法法典化模式选择及其展开[J]. 东方法学, 2021(06): 70-82.
- [3] 宋宗宇, 郭金虎. 环境司法专门化的构成要素与实现路径[J]. 法学杂志, 2017, 38(07): 1-9.

作者简介:

徐潘(1998—), 男, 汉族, 山西临汾人, 硕士研究生, 青海民族大学, 研究方向: 环境法学。