

论环境司法专门化的困境与途径

叶 凡

浙江工商大学法学院(知识产权学院), 浙江 杭州

收稿日期: 2023年5月31日; 录用日期: 2023年6月6日; 发布日期: 2023年8月28日

摘 要

近年来环境问题深受大众关注, 有关环境类的诉讼案件也是越来越多。环境司法有其特殊性及其复杂性, 其有可能涉及民事诉讼、行政诉讼以及刑事诉讼, 同时还可能会涉及实体法、程序法等多方面; 此外其技术性较强, 需要相关人员除了掌握法律知识以外还应掌握有关环境修复方面的知识等; 以上这些有关环境司法的特殊性决定环境司法应走专门化司法道路, 具备专门的环境司法机构, 拥有专门化的环境司法审判观念、裁判标准等。因此, 本文将从以下三个角度来分析环境司法专门化, 通过对环境司法专门化的概念与主要要素的分析, 指出现阶段环境司法专门化所面临的困境, 通过研究与外国的对比与借鉴从而在实现路径层面提供解决困境的途径。

关键词

环境司法专门化, 专门性机构, 协同审判

On the Difficulties and Ways of Environmental Judicial Specialization

Fan Ye

School of Law & School of Intellectual Property, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou Zhejiang

Received: May 31st, 2023; accepted: Jun. 6th, 2023; published: Aug. 28th, 2023

Abstract

In recent years, environmental issues have received widespread attention, and there have been more and more litigation cases related to the environment. Environmental justice has its particularity and complexity, which may involve civil litigation, administrative litigation, and criminal litigation, as well as various aspects such as substantive law and procedural law; In addition, it is highly technical, requiring relevant personnel to master the knowledge of environmental remedi-

ation in addition to legal knowledge; The above particularity of environmental justice determines that environmental justice should take a specialized judicial path, have specialized environmental judicial institutions, and have specialized environmental judicial trial concepts and standards. Therefore, this article will analyze environmental judicial specialization from the following three perspectives. By analyzing the concept and main elements of environmental judicial specialization, it points out the difficulties faced by the current stage of environmental judicial specialization. By studying and comparing with foreign countries, it provides a way to solve the difficulties at the implementation path level.

Keywords

Specialization of Environmental Justice, Specialized Institutions, Collaborative Trial

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 基础理论

1.1. 概念

对环境司法专门化概念的理解,应当以司法专门化为切入点进行探讨。司法专门化,是指原本在普通法院拥有管辖权的法律案件,由专门的审判机构进行管辖。首先,司法专门化要有专门的审理机构,包括专门的法院以及法院内部的审判法庭、合议庭。其次,司法专门化应当有专门的司法人员,为了保证司法的公正性和稳定性,应当确保经过司法程序的每一个案件都得到公平公正的处理,司法程序的进行需要由专业化的司法人才队伍作支撑,司法人员的专业水平决定了案件的处理结果。再次,司法专门化要求司法活动应当依照专门的法律规则进行,司法公正的核心要义除了实体公正还有程序公正。综上,环境司法专门化是指通过设立专门的环境法庭以及环境法院等专门性机构,采取专门性的环境资源类案件审判诉讼模式,以提高环境资源类案件裁判的专业性的司法改革和探索。环境司法专门化应从其主要构成要素[1]角度予以详细剖析,即专门性机构和专门性的诉讼模式。

1.2. 主要要素

1.2.1. 专门性机构

专门性机构是指在环境司法专门化中应设立专门的环境案件审判机构,如环境法庭、环境法院等[2]。在专门化机构建设的推进过程中,调整三个关系尤为重要:一是对于专门性机构的设立是应按需求设立还是应纳超前谋划设立的关系。实事求是原则是专门化机构建设应坚持的首要原则。因此,排在首位的应是统计需求,做到有需求才设立而不是随意设立,造成需求与供给不平衡的问题。其次不应超前谋划,每个地区的发展都有其特性,每段时间的发展状况不同,所产生的结果也不近相同,故而不应该超前谋划,以免赶不上发展,不能做到与发展同步。二是集中管辖和一般管辖的关系。对于一些具有共性的案件或者是牵扯范围很广的案件,应做到集中管辖,这样才能最大程度发挥集中管辖的作用,使对环境的保护落到实处。但对于一些极具个性的案件,例如对千岛湖的水体的保护问题,更多的与地方政策挂钩,这时要做到一般管辖,了解情况才能做到更好地保护。三是精准施策和整体推进的关系。要避免事情只停留于表面,而没有真正落到实处。在部署工作的同时,还要做好监督工作,督促法院落实工作任务。设

立的专门性机构应将重心置于主要业务，做好其主业，重心落在环境资源案件审判上，与此同时还要注重对专业的审判力量培养，加强对审判人员的审判业务培训，积极展开对于业务的交流与分享，为发展环境司法专门化培养人才。

1.2.2. 专门性诉讼模式

环境资源案件在诉讼模式与审理制度、审判观念与审判标准、证据规则与事实认定、损害评定与责任承担等方面与民事、刑事、行政案件均有所区别，有其特殊性存在，所以建立符合环境资源案件特点的专门化审判机制诉讼模式是必然选择，也是推进环境资源审判专门化的关键[3]。

在审判理念方面应注意防大于治，要将预防考虑到案件审判之中。在裁判标准方面，要注意环境的修复问题，不能只停留于裁判，还应考虑到后续修复问题。诉讼模式不必单一，对于诉讼主体的把握应从环境利益角度层面加以考虑，不能只拘泥于法律条文。证据以及事实认定以及损害评估方面是环境案件审判的重难点，与民事、刑事、行政案件的证据规则会有所不同，应确立适合环境案件的证据证明规则、案件事实认定、损害评定以及责任承担制度。

1.3. 环境司法专门化发展方向

1.3.1. 关注案件的特别之处

我们都知道，水体、大气、土地的质量都会对环境产生影响，可以看出影响环境的因素也别多，这导致环境案件的内容相当广泛；除此之外，环境诉讼因为可能涉及民事、刑事以及行政诉讼方面的内容，所以环境案件可能涉及的形式十分多样。基于以上特点，在审理环境案件时，应更加注重环境案件当中的特点，做到明晰特点，从而更好把握案件，最后做到更好地解决环境问题。

1.3.2. 协同审判是大势

由于环境资源案件涉及的角度多数量也多，因此探索协同审判工作机制对各级法院来说是有必要的。以理解刑事、民事、行政法律责任承担方式为基础，注重发挥行政审判的监督预防作用、刑事审判的惩治教育作用、民事审判的救济修复以及立案执行的服务保障功能，整合各方之力，做到协同审判，从而更好解决环境问题[4]。同时应加快环境案件专门审判机构的建设，使环境司法专门化进程加快，从而更好地解决环境案件。

1.3.3. 理论研究持续深入

目前而言，我国对于环境司法专门化方面的研究还是不够，且与其他发达国家相比还是较为落后，因此应不断深入环境司法专门化的研究，推进环境司法专门化[5]。首先，应充分发挥专家咨询在环境案件中的作用。其次，中国是一个地大物博的国家，我们应充分利用优势，做到理论与实践相结合，一切从实际出发，推进发展审判理论的创新，使之成为推进环境资源审判专门化的支撑。其次，在现代社会，我们要认识到科技的力量，为环境司法专门化发展趋势、具体应用的比较研究提供技术支持。最后，要重视对外国的经验和教训进行总结，不可直接照搬照抄，而是在总结经验教训的基础上，发展符合中国国情，具有中国特色的环境司法专门化理念。

2. 环境司法专门化面临的困境

环境资源审判专门化初期，是在符合现实需要的基础上，以实用为目的进行探索发展的。为了保护资源，合理地开发利用环境资源，上世纪八十年代以后，我国部分地区在环境资源审判专门化领域开展实践工作，在部分地区陆续设立了海事法院、矿区法院等专门性法院。2007年开始，规范意义上的环境资源审判专门化在我国出现，主要标志为在昆明、无锡等地设立环境保护法庭。但各地区之间交流甚少，

仍然处于分别探索、各自发展的阶段。2014年6月，最高人民法院集中推进专门审判机构建设工作开展，这是我国开始系统的审判专门化改革的标志。2016年6月2日，最高人民法院又发布的相关司法意见规范了审判理念、规则程序、受案范围等方面，填充了环境资源审判专门化体系的内容。但在现阶段环境司法专门化在实际运行中仍有诸多问题亟待解决。本文将从现实层面谈论环境司法专门化面临的困境。

2.1. 专门性机构数量少

环境资源专门审判机构的设立，对于环境司法专门化的推进而言具有举足轻重的作用。直到2019年底，我国共有23家高级人民法院实行环境资源刑事、民事、行政案件“二合一”或“三合一”归口审理模式。这个数量，对于我国数量巨大的环境资源案件而言还是杯水车薪。

2.2. 环境公益诉讼机制不健全

环境公益诉讼机制的不健全包括以下几个方面：

2.2.1. 主体资格受限制

根据《宪法》第9条、第10条和第26条，可以看出国家在环境和生态中起到的作用，但公民的权益在这些法律规定中并没有得到体现。众所周知，民事诉讼原告必须与案件有直接利害关系；行政诉讼的原告要与具体行政行为有法律上的利害关系；刑事诉讼只能由人民检察院和作为自诉人的被害人或者其法定代理人、近亲属提起。由以上的结论可以得出，不管是民事诉讼、刑事诉讼还是行政诉讼，公民的环境参与权得不到保障，从而使环境诉讼的要求得不到满足。以上述规定为铺垫，我们来看《中华人民共和国环境保护法》第58条以及2012年修改的《民事诉讼法》第55条，这两个法条规定了一定的社会组织才可以提起环境公益诉讼，看似帮助解决了环境侵害纠纷，实际上却是对原告范围的一种限定。例如在2013年¹中华环保联合会认为其有提起诉讼资格的八个环境公益诉讼案件中，无一成功立案。且大多因为难以准确把握或者法律无法适用而无法立案。现行的法律规定虽规范了环境诉讼的程序和保障各方诉讼权利，在另一方面也限制了环境公益诉讼的发展与运行。

2.2.2. 审理时限不合理

在环境公益诉讼涉及民事时，由于没有专门的环境诉讼法，故将采用民事诉讼法的规定。民事案件一般在六个月内审结，若有特殊情况则可以延长，但是需要得到批准。但实践中环境民事公益诉讼案件中大多存在调查取证难、专业性强等问题，致使在审理期限内无法审结，而法院也存在司法工作效益的压力，是环境案件无法立案。因此，审理时限的不合理也是环境诉讼面临的一个问题。

2.2.3. 承担责任方式单一

例如，对环境污染犯罪案件进行责任追究时，因其仅有刑事审判而缺乏民事审判，使得环境刑事犯罪即使得到惩罚，也不够全面。环境修复离不开资金的支持和运转，资金不到位就导致环境无法得到恢复环境问题得不到解决。

2.2.4. 管辖存在地方保护主义

法院在审理环境案件时或多或少会受到当地政府的影响，而政府又会在一定程度上重视会污染的大型企业的创收，保障当地的经济，故法院的审理过程会受到一定的掣肘。

2.2.5. 专项基金支持缺乏

败诉方来承担民事诉讼的败诉费用与不得从环境诉讼中获取经济利益均是法律的强制性规定。但在

¹ 中华环保联合会：经国务院批准、民政部注册，接受生态环境部和民政部业务指导及监督管理，由热心环保事业的人士、企业、事业单位自愿结成的、非营利性的、全国性的社团组织。

实践中,因为环境问题涉及范围广、治理费用大的性质,使诉讼标的额相对较大,原告依据规定先承担诉讼费用和调查取证等一系列的费用,导致一些有资格的主体为了避免巨额支出而放弃自己的诉讼权利。这无疑给环境公益诉讼发展带来了阻碍,让环境公益诉讼很难真正得到发展。在实际案件中,规模小、资金不足的企业在污染、破坏环境以后,根本承担不起巨额的环境治理费用,所以在环境修复方面由于缺乏资金,环境问题在根本上得不到解决,致使环境公益诉讼形同虚设,得不到发展。

2.3. 专业团队的匮乏

环境司法审判需要专业化的知识和相应的技术支撑,例如有关环境修复方面的知识。因此专业知识是专业团队的灵魂、根基,由于环境案件的特殊性,对法官也有了更高的要求,法官除了具备审判案件的专业素质、专业技能、审判经验、理论道德之外还应具备一些环境方面知识^[6]。当下,环境司法专门化面临的困境之一就是缺乏专业的人才,这阻碍了环境司法专门化的推进。

3. 外国的借鉴与启示

3.1. 与日本的对比(诉讼提起主体角度)

日本称之为“公害诉讼”强调对环境造成了损害;我国强调环境问题涉及到公共利益,因此称之为“公益诉讼”。公共利益的主体十分广泛,因此我国可以提起公共利益的主体也十分广泛;而日本强调公害诉讼是由于人为活动对环境造成的损害,再涉及到民事侵权行为、行政机关的不作为,因此日本根据公害民事诉讼、公害行政诉讼、公害刑事诉讼的不同,存在不同的诉讼提起主体。由此可见,我国从公益的角度出发,更注重目的性;而日本关注点在于公害相关的行为,更注重行为做法。

中日在对民事公益诉讼提起的主体问题上都存在一定争议。我国作为社会主义国家,公共利益概念更应被强调。环境与每个人的生活息息相关,环境质量进而会影响生活质量,因此建议我国应在一定程度上扩大适格主体,让环境公益诉讼非停留在理论而能真正运用于实践之中,但也要注意限制诉权,若诉权的赋予太过宽松,将可能会导致环境诉讼案件大量涌入法院,这样在案件的处理上会给法官带来很大的压力,也不利于环境问题的解决。

3.2. 与美国对比

首先在概念方面,因为美国法律没有独立的侵权制度,故所谓的“侵权行为”实际上只是各种侵权行为事实的统称,“妨害”与环境侵权在美国法中是相对应的概念。

其次在法律渊源方面,成文法和普通法是美国环境侵权法的主要渊源。美国多用普通法的原则来处理在涉及环境侵权的问题得因于其拥有由相关成文法、联邦环保局的规章等组成的环境法成文体系。而在我国法律渊源只有成文法、宪法、民法等,判例不是正式的法律渊源。

通过以上基础性的差异以及中美在救济方式上存在的差异,让我们认识到,在环境诉讼方面,我们需要加强理论研究,现今,我国在环境司法专门化尚处在探索阶段,严格限制环境侵权诉讼主体的资格,致使当有破坏环境的行为发生时,受害人却得不到及时的救助。反观美国在这方面,由于对环境侵权方面有着公共妨害与私人妨害的分类,使得受害人在受到妨害能及时得到救助。我们应借鉴美国在环境公益诉讼方面的经验,扩大公民在环境公益诉讼的参与,使其发挥重要作用;同时明确环境侵权的性质、特征的分类,做到防大于治,这也是推进我国环境司法专门化进程中应该借鉴学习的。

其次还应该做到完善相关救济方式,借鉴美国“部分排除侵害”、“代替排除损害赔偿”的救济方式,将产业利益、环境侵权受害者权益、社会公平正义进行有效衔接。在环境侵权纠纷中,公众的参与使环境决策更加科学,有利于协调各方冲突利益。目前,我国环保团体发展不完善且公众参与制度缺乏

程序性规定。我国应加大公众在环境决策方面的参与力度，明确公众参与环境决策的法律依据和具体程序，增强其可操作性和可信度，是推进环境司法专门化的重要一环。

4. 环境司法专门化实现路径

环境司法专门化的实现途径可以从三方面的改革来论述：首先，是在方式上的改革，应从较为分散的工作方式改变为体系化的工作方式。由于我国原来的司法工作方式是较为分散的，因此改革的第一步是要改变原来分散的工作方式。其次是完成体系化改革，一步步走向体系化。环境司法专门化是体系化的，因此其体系化改革应当要统筹构建环境司法审判机构、环境司法审判规则、环境司法审判理念、环境司法审判机制以及环境司法审判团队在内的“五位一体”的专门化体系。以上几点需协调兼顾、相辅相成、一齐推进。其次，是要改革重心，对于环境司法专门化的重心应逐渐从形式上转变为实质上，让环境司法专门化工作不再流于表面。应不懈怠的进行专门审判机构、制度的完善工作，不断求索环境资源审判理念和程序制度的建立与完善。第一，应树立好的理念那就是环境保护优先，修复原达不到保护的效果，因此要引导公众保护环境，当环境已经被破坏时，就应做到追查到底，及时修复环境；第二，为了解决相关诉讼的受理条件问题以及环境诉讼的难题，应继续深入理论研究。例如，探索完善有关证据保全、诉前禁令、依职权调取证据以及举证责任分配等制度，建立符合目前生态环境文明理念的环境诉讼的专门程序。最后，在范围上的改革，范围上应更加关注狭义环境司法专门化向广义环境司法专门化的延伸。在保证司法独立的基础上，积极与公安、检察以及相关政府联合执法，尽快做好环境修复工作[7]。具体而言，推进环境司法专门化需要做到以下几个方面。

4.1. 推进审判机构专门化

推进审判机构专门化首要的是设置专门法庭与管辖确认，应着眼约束以环境破坏为代价换取经济发展的开发行为，积极倡导循环发展、绿色发展，追究损害环境行为人的法律责任。对于个别环境司法专门化发展较为成熟的地区，可在其基层法院建立环保审判委员会，在高级人民法院设立专门的环境法庭，负责复杂的、重大的、乃至跨区域的环境法律案件。鉴于环境问题的专业性要求度较高，根据现实的必要性和可行性，各级可以设立相关的审判专家委员会，负责具体案件的咨询。为了增强案件的可操作性和跨区域案件可受理性，可以通过专门的环境法庭和巡回法庭来进行案件审理工作，并在此前提下，推进“三审合一”审判模式运行。目前看来我国环境审判的专门化在积极推进，截至2021年底，全国共设立环境资源专门审判机构和审判组织2149个。最高人民法院实现环境资源刑事、民事、行政审判职能由环境资源审判庭“三合一”归口行使，进一步完善对下监督指导，确保法律正确统一适用。继设立南京、兰州环境资源法庭之后，最高人民法院批准设立昆明、郑州环境资源法庭，探索专门审判机构建设和集中管辖机制新实践[8]。

4.2. 推进审判机制专门化

近年来，仅2020年一年有关环境方面的司法案件就超过25万件，且每年相关司法案件数量还呈递增态势，2021年就已审结29万余件相比2020年同比增长8.99%，因此推进审判机制专门化是很有必要的。审判机制专门化包括实行专家陪审制度[9]。环境污染破坏程度、因果关系以及生态环境修复程度等事实的查明是环境犯罪案件审判过程中的难点和重点。因此要借助技术专家的帮助，建立环境资源技术专家库，并从中选任为人民陪审员参与审判工作，为法院对案件事实认定的准确性和专业性提供保障。具体而言选任专家陪审员需要做到：首先是满足《人民陪审员法》第五条规定的“拥护中华人民共和国宪法；年满二十八周岁；遵纪守法、品行良好、公道正派；具有正常履行职责的身体条件”这四个基本

条件,而且必须具备较强的环境领域的专业知识技能。其次需要根据环境案件审理活动需要,结合案件的特点、数量等特点,通过个人申请和所在单位、户籍所在地或者经常居住地的基层群众性自治组织、人民团体推荐的方式产生。人民法院应当对推荐或自荐担任专家陪审员的任职资格进行认真审查,不符合任职资格的不得担任专家陪审员。最后为保证人民群众充分参与司法,人民法院应当根据案件情况,通过随机抽取的方式选取专家陪审员,而不是直接指定相关领域的专家担任人民陪审员[10]。还应建立庭前专家会议制度。由于环境案件的复杂性、专业性,因此应充分调动各方力量,建立庭前专家会议制度,有利于环境案件的有效解决。

4.3. 提升审判团队专业化

提升审判团队的专业性不是一蹴而就的,进行专业培训是必经的过程。环境资源案件的审判对法官的要求较高,单纯具备法律知识不足以应对案件,还需具备环境科学知识进行辅助。因此一方面要更加注重对审判人员的审判能力的培养;另一方面将业务能力成熟的专家聚集起来,组建要与环境保护领域有关的专家团队。环境资源类案件的执行应更多地强调环境或生态的恢复和治理,专业化的审判人员对整个案情有了全面的掌握,对环境如何治理以及达到何种程度有着更为专业的判断。从而实现审判与执行的无缝衔接,提升执行效果,提高办案质量。其次审判团队中还需要关注的一方主体是执行主体,执行的好也会反向促进环境司法类案件审判的提升。增强执行主体的专业性,提升司法执行人员专业能力是提高司法执行效率的关键因素之一。在加强司法执行人员专业技能的同时,还应借助专业技术人员比如科技人员、生物学家等来协同执行工作。

5. 结语

在法律实务中,法律往往是解决问题的最后一步,因此要真正做到对环境的保护,使环保落实到位,需要三个层面都能做好。在个人层面,在日常生活中我们应将爱护环境作为习惯;其次从社会层面来说,企业等社会组织应加快开发新能源,注重在日常经营中保护环境,整合资源以提高对环境资源的使用率,同时还要积极响应国家有关环保的法规政策,在最大程度上将环境保护理念落到实处;社会团体可举办各类环保活动倡导环保理念,引导社会大众养成环保观念,引领环保风尚;最后从宏观层面(国家层面)来说,有关部门应完善相应的法律法规,完善环境修复制度、环境污染的防治办法及奖惩措施等;制定相关的环境质量标准,要求相关企业社会团体等必须严格遵守;制定相关政策,对于环境有关的项目要加强审核,鼓励引导和支持环保产业及技术的发展,对重污染产业实行限制政策。

参考文献

- [1] 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(7): 7-15.
- [2] 于文轩. 环境司法专门化视阈下环境法庭之检视与完善[J]. 中国人口·资源与环境, 2017, 27(8): 62-68.
- [3] 王玮. 环境司法专门化进展怎么样? [J]. 中国生态文明, 2017(4): 85.
- [4] 吕忠梅,张忠民. 环境司法专门化与环境案件类型化的现状[J]. 中国应用法学, 2017(6): 87-112.
- [5] 杨瑜. 我国环境司法专门化研究[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 西北民族大学, 2018.
- [6] 崔义敏. 我国环境司法专门化研究[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 兰州理工大学, 2018.
- [7] 江海. 巢湖流域环境司法专门化的缘由与路径——以环境司法专门化趋势为视角[J]. 巢湖学院学报, 2018, 20(1): 8-10.
- [8] 王蓉. 最高法发布《中国环境资源审判(二〇二一)》[N]. 民主与法制时报, 2022-06-08(001).
- [9] 杨继光. 环境司法专门化对律师法律服务的新要求[J]. 法制博览, 2018(26): 82-83.
- [10] 王帆. 环境司法专门化背景下专家陪审员制度研究[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 兰州大学, 2022.