



湘潭大学法学文丛

环境审判机制 创新研究

——以环境审判机构专门化为视角



吴 勇 著

法律出版社



湘潭大学 法学文丛

环境审判机制 创新研究

——以环境审判机构专门化为视角



吴 勇 著

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

环境审判机制创新研究：以环境审判机构专门化为视角 / 吴勇著. -- 北京：法律出版社，2019

(湘潭大学法学文丛)

ISBN 978 - 7 - 5197 - 3149 - 6

I. ①环… II. ①吴… III. ①环境保护法—审判—研究—中国 IV. ①D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 029868 号

环境审判机制创新研究

——以环境审判机构专门化为视角

HUANJING SHENPAN JIZHI CHUANGXIN YANJIU

—YI HUANJING SHENPAN JIGOU ZHUANMENHUA WEI SHIJIAO

吴 勇 著

策划编辑 周丽君

责任编辑 周丽君

装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京虎彩文化传播有限公司

责任校对 郭艳萍

责任印制 张建伟

编辑统筹 独立项目策划部

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 14

字数 180 千

版本 2019 年 3 月第 1 版

印次 2019 年 3 月第 1 次印刷

法律出版社/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

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 83938336

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话：

统一销售客服/400 - 660 - 6393

第一法律书店/010 - 83938334/8335

西安分公司/029 - 85330678

重庆分公司/023 - 67453036

上海分公司/021 - 62071639/1636

深圳分公司/0755 - 83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 3149 - 6

定价:59.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

总序

无可否认,湘潭大学法学院是中国法学教育界一个特殊的存在。其特殊性在于这所没有985高校与211高校光环并偏居一隅的大学,其法学院一直在中国高校法学专业教育园地占有重要一席。湘潭大学法学院创办于1982年,是湖南省成立最早、招生最早、师资力量最强、学科门类最全、招生规模最大、教学层次最齐全的法学院。翻开湘潭大学法学院走过的35年,学院每十年便跃上一个新的台阶,1983年正式建系并招收第一批法律本科学生,1993年获得湖南省第一个法学硕士学位授权,2003年获得湖南省第一个法学博士学位授权,2013年获批湖南省第一个法学类2011协同创新中心。此外,法学院还是第一批国家级卓越法律人才教育培养基地,设有湖南省第一批国家级法学特色专业建设点、第一门法学类国家级精品课程、第一个法学一级学科博士后科研流动站;拥有全国唯一的“中国—非洲法律培训基地”,湖南省唯一的国家级法学人才培养模式创新实验基地、唯一的全国法律专业硕士学位研究教育综合改革试点单位、唯一的法学类国家级实验教学示范中心、唯一的国家级法学专业综合改革试点单位。

2008年,乘《国家知识产权战略纲要》之东风,依托湘潭大学综合性大学的优势和法学院强大的师资力量,湘潭大学成立了湖南省首家知识产权学院,致力于培养社会亟须的复合型、应用型知识产权专门人才。学院在教学科研、人才培养和服务社会等方面快速发展,搭建起一个多元主体参与、协同创新的办学平台。至今学院已经形成了包括全日制知识产权本科、自学考试知识产权管理(独立本科段)、知识产权法学硕士、法律

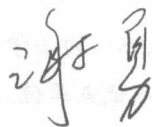
硕士知识产权方向、交叉学科知识产权硕士和知识产权博士等层次完整、特色鲜明的人才培养体系。学院人才培养质量获得社会的广泛认可,被业界视为知识产权人才培养的“湘大模式”,国家知识产权局还专门向全国推介“湘大模式”。

湘大法学院已经走过的35年,今日回望,虽然足以引以自豪,但湘大法律人当下最需要的却是不忘初心,继续前行。于是,就有了以湘大法学院35周年与知识产权学院10周年为契机出版的法学文丛,这是法学院与知识产权学院走向未来的新起点。她的问世,不仅仅是献给法学院与知识产权学院诞辰的贺礼,也是对为法学院与知识产权学院今天做出卓越贡献前辈、关心法学院和知识产权学院建设各界人士的回报,更是对法学院与知识产权学院未来发展的期待和激励。收入文库的著作有对学科前沿问题的瞻望,有对古老法律思想的重新解释,还有对当今世界与中国问题法律上的思考与回应。每一本著作都是学术交流的载体,是思想火花的碰撞,也是湘大法学与知识产权学术水平的展示。

伟大的时代呼唤和激励不凡的智慧创造。在祖国走向复兴的今日,在全面推进依法治国的当下,我们有幸身处这正在发生的历史现场。应该有理由相信,湘大法律人与知识产权人一定能永葆创新激情,不断激发创作灵感,为中国的法治与知识产权事业做出湘大法律人特有的贡献。

湖南省人大常委会副主任

湘潭大学法学院名誉院长



目录

Contents

引 言	001
一、选题的背景与意义	001
二、国内外研究现状	003
三、主要内容、研究思路与方法	005
第一章 环境审判机制创新的动因与切入	007
第一节 环境审判机制创新的动因	007
一、环境司法现代化的必然要求	007
二、我国环境司法供应不足的必然要求	013
第二节 环境审判机制创新的切入	026
一、环境审判机制创新的目标	026
二、环境审判机制创新的切入路径	029
第二章 环境审判机构专门化的域外考察	033
第一节 环境审判机构专门化的发达国家考察	034
一、澳大利亚新南威尔士州土地与环境法院考察	034
二、瑞典的环境法庭制度考察	038
三、新西兰的环境法院考察	041
四、美国佛蒙特州环境法院考察	047

第二节 环境审判机构专门化的发展中国家考察	051
一、发展中国家环境审判机构专门化概览	051
二、孟加拉国环境法院考察	054
第三节 国外环境审判机构专门化的共性、问题与趋势	059
一、共性	059
二、问题与趋势	066
第三章 我国环境审判机构专门化的实践考察	072
第一节 我国环境审判机构专门化的现状与特点	072
一、我国环境审判机构专门化的现状	072
二、我国环境审判机构专门化的特点	075
第二节 我国环境审判机构专门化的成效与创新	084
一、我国环境审判机构专门化的成效	084
二、我国环境审判机构专门化的创新	089
第三节 我国环境审判机构专门化实践中的问题	099
一、法律依据缺失,规范性不够,地方各自为政	099
二、受案数量相对较少	101
三、环境公益诉讼推动缓慢	102
四、管辖范围没有理顺	104
五、审判一体化存在困难	106
六、诉讼成本高	108
七、专业性法官缺乏	109
第四章 我国环境审判机构专门化的应然性与路径选择	112
第一节 我国环境审判机构专门化的应然性分析	112
一、关于环境审判机构专门化的理论争议	112
二、回应与结论	117

第二节 我国环境审判机构专门化的路径选择	133
一、理论界的建议与实践中的选择	133
二、近景：环保审判庭的建设	138
三、远景：环境法院的蓝图	142
 第五章 从环境审判机构专门化到环境审判专门化	148
第一节 司法理念的转型	148
一、可持续发展	148
二、司法能动主义	152
第二节 程序机制的一体化	157
一、审理程序的综合化	157
二、诉讼程序与非讼程序的沟通与协调	162
第三节 诉讼制度的创新	166
一、诉讼资格的放宽	166
二、受理范围的扩大	173
三、证据规则的改革	177
四、裁决机制的丰富	186
五、诉讼支援机制的发展	192
第四节 专业审理的炼成	196
一、环境法官的作用和遴选	196
二、专业人员的支持	198
 参考文献	200
 后 记	214

引 言

一、选题的背景与意义

随着我国社会经济的高速发展,环境问题已经成为实现我国可持续发展面临的主要问题。环境污染和环境破坏威胁和损害着人民群众的健康和财产安全,威胁和损害着国家生态安全,公民环境权益和环境公共利益急需法律的有效保护和救济。从社会纠纷的发展来看,环境纠纷已经成为我国的主要纠纷形态,因此,构建完善的环境纠纷解决机制,尤其是司法解决机制,对于及时有效地解决环境纠纷,对于实现环境保护的基本国策,对于建设生态文明、实现绿色发展、推进社会和谐都极具意义。但是,从我国的现实来看,环境纠纷司法救济供给不足,环境司法运行的各个环节都出现了问题,导致出现环境受害者的合法权益得不到有效保护、环境公共利益得不到有效维护的情况。为此,一些地方进行了以“环保法庭”为主要载体的司法创新,并取得了一定的社会效果和司法效果,获得了最高司法机关的肯定。最高人民法院早在2010年发文规定,在环境保护纠纷案件数量较多的法院可以设立环保法庭,实行环境保护案件专业化审判,提高环境保护司法水平。目前,全国法院共设立环境资源审判庭、合议庭或者巡回法庭1000个,其中环境资源审判庭364个,专门合议庭589个,巡回法庭47个。^①但不可否认的是,这种因环境突发事件而催

^① 杨宜中:《环境资源审判:绿水青山就是金山银山》,载 <http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-84832.html>,最后访问日期:2018年7月28日。

生的地方环境司法创新由于缺乏统一的制度安排和系统的理论支撑,在实践中也出现很多问题。而理论界对于环保法庭包括环境公益诉讼在内的制度创新仍然存在较大争论,这又进一步加深了环境司法走向的理论困惑。因此,我们有必要深思环境司法救济的应然与实然,有必要探讨环境司法救济的方向、框架与内容。毫无疑问,传统审判机制是不能承担起环境司法救济的任务的,我们必须进行环境审判机制的创新。考虑到科学的、适度的审判机构设置与诉讼目的、诉讼任务的实现密切相连,能够带动管辖制度、诉讼程序等司法救济要素的整合与创新,而我国各地和国外的实践都是选择成立专门的环境审判机构来克服环境诉讼障碍,因而本研究选择以“环境审判机构专门化”为切入口来探讨环境审判机制的发展与创新问题。

研究环境审判机制创新是有着重要的理论意义和实践意义的。其理论意义在于:第一,促进环境程序法研究的深化,丰富环境诉讼的理论体系。长期以来,环境诉讼研究主要是在传统诉讼理论框架里结合环境纠纷的一些特点探讨环境民事诉讼、环境刑事诉讼和环境行政诉讼。专门化的视角能够使我们另辟蹊径,通过环境审判机构的专门化探讨专门环境审判机制的可能性和内容,从而促进对环境司法乃至环境程序机制更加深入的讨论,最终建立实现“接近正义”的环境权益程序保障机制。第二,为我国的环境司法改革提供理论支撑。目前的现实是传统司法在环境保护方面力有未逮,地方环境司法创新形态各一,理论界争论不断。对于我国的环境司法改革的目标和路径究竟应该如何选择,对于在环境司法改革中出现的一些问题究竟应当如何认识是迫切要回答的问题。本研究的分析力图从理论层面回答这些问题,从而推动环境司法改革更深层次地进行。第三,综合运用环境法学和诉讼法学的研究范式,促进环境法学和诉讼法学理论发展的沟通与融合,从而为交叉学科的研究形成新的研究领域和路径提供多种可能。

为了解决环境司法救济通道不畅问题,促进生态文明建设,我们必须

找出适合环境审理的法律制度。专门环境审判机制的设想与论证为解决目前我国的环境司法困境提供了突破口和实现路径,这正是本研究的实践价值之所在。

二、国内外研究现状

对于环境审判机制创新的研究,在国外主要体现为对环境司法专门化的讨论,其探讨角度有以下几种:一是从接近正义的角度论证在专门的领域建立专门的法院,从而保证人们享受到先进的实体法所带来的权益,而环境法正属于这一领域。其代表性论著有莫诺·卡佩莱蒂的《福利国家与接近正义》(法律出版社2000年版)。二是认为环境司法专门化已经成为全球环境司法改革的一种发展趋势,而环境司法专门化的主要路径是建立专门的环境审判机构,代表性文章有 Gorge Pring 的 *Specialized Environmental Courts and Tribunals at the Confluence of Human Rights and the Environment* (Oregon Review of International Law, Vol. 11, 2009)。三是由于各国所面对的环境问题的不同,对环境审判机构的性质和承担的任务的认识不同,各国学者研究环境审判组织的角度和方法是有所区别的,从而在实践上环境审判机构在不同的国家有不同的实现目标、法律功能、程序机制和表现形式,代表性文章有 Bret Birdsong 的 *Adjudicating Sustainability: New Zealand's Environment Court and the Resource Management* (Ian Axford Fellowship in Public Policy, 1998)。四是从各国专门环境审判机构考察,认为专门环境审判机构在运行中也存在一些问题和障碍,代表性文章有 B. J. Preston 的 *The Land and Environment Court of New South Wales: Moving towards a Multi-door Courthouse - Part II* (Australasian Dispute Resolution Journal Vol. 19, 2008)。由于国外的环境司法专门化的理论比较扎实,实践比较丰富,因而这些研究为探究适合我国的环境审判组织和环境审判机制提供了研究基础和比较的视野。

有感于我国环境司法的困境和国外环境司法发展的趋势,近年来,国

内有关环境司法和环境法庭的研究正方兴未艾。总体而言,这些研究主要体现在四个方面:一是从理论和实践两个方面进行分析,认为我国的环境司法必须进行改革,代表性文章有吕忠梅的《论环境纠纷的司法救济》[《华中科技大学学报》(社会科学版)2004年第4期]、张晏的《中国环境司法的现状与未来》[《中国地质大学学报》(社会科学版)2009年第5期]。在此基础上,学者们提出了环境司法专门化的思路,如王树义的《我国环境司法专门化之必要性及可行性分析》(《首届环境司法论坛论文集》,2011年)、胡耘通的《环境审判专门化的分析与展望》[《大连理工大学学报》(社会科学版)2011年第2期]、张忠民的《环境司法专门化发展的实证检视——以环境审判机构和环境审判机制为中心》(《中国法学》2016年第6期)。二是以环保法庭的讨论为核心,对我国环境审判机构专门化有正反两种论点。否定论认为设立环保法庭的条件并不具备,即使建立环保法庭也不必然能解决环境问题,环境纠纷的解决可以通过完善现行司法机制来进行,不必设立专门机构。代表性文章有刘超:《反思环保法庭的制度逻辑》(《法学评论》2010年第1期)、常红的《设立环境法庭的几点思考》(《法治论坛》2010年第3期)等。肯定论认为环保法庭的设立是环境司法发展的趋势,在我国设立环保法庭具有现实意义,并从不同角度进行了论证。代表性文章有蔡守秋的《关于建立环境法院(庭)的构想》(《东方法学》2009年第5期)、杨华的《环境法庭设立的应然性与实然性分析》(《江西社会科学》2009年第3期)等。三是对国外的专门审判机构的建设与运作进行考察,并对我国的环境司法建设提出建议。代表性文章有李挚萍的《外国环境司法专门化的经验及挑战》(《法学杂志》2012年第11期)、董燕的《从澳大利亚土地环境法院制度看我国环境司法机制的创新》(《华东政法学院学报》2007年第1期)、沈跃东的《可持续发展裁决机制的一体化——以新西兰环境法院为考察对象》[《西北农林科技大学学报》(社会科学版)2008年第3期]等。四是对各地环境法庭的实践进行总结,提出立法和制度建议。代表性文章有

刘明的《从环保法庭的实践谈环保审判专业化的必要性、可行性及发展趋势》(《首届环境司法论坛论文集》,2011年)、于文轩的《环境司法专门化视域下环境法庭之检视与完善》(《中国人口 资源与环境》2017年第8期)等。总体而言,这些研究涉及了环境审判体制创新的不同层面,但对环境审判机制创新的理论基础、定位、方向及具体内容还缺乏全方位的系统阐释和实证,导致出现理论和依据的困惑,还没有专门的论著对这个问题进行有针对性的研究,而这正是本研究的着力点和突破口。

三、主要内容、研究思路与方法

(一) 主要研究内容

(1) 环境审判机制创新的动因与切入。该部分解决为什么要进行环境审判机制创新的问题。我国目前的环境司法救济无论是在对公民环境利益的保护还是环境公共利益的保护方面都存在程序保障的不足。究其原因,传统的审判机制未能考虑到环境纠纷的特殊性,在运作中障碍重重,因此进行机制创新是必然之策。环境审判机制创新应定位于环境利益的保护、环境与发展综合决策机制的保障和环境公益诉讼的实现。只有通过设立专门的审判机构,提供程序革新的平台,带动其他环境司法制度的创新,才能实现该目标。这是由环境诉讼的特点、法理和现实所决定的。

(2) 环境审判机构专门化的实践考察。该部分解决环境审判机构创新的趋势和经验问题。对于这部分内容本研究分两章从国外和国内进行考察。基于专门审判机构的功效,在国外设立环境法院或法庭已逐渐成为解决环境问题的必要措施,如澳大利亚的土地环境法院、新西兰的环境法院。这些专门环境审判机构实践的共性和所面对的问题对于研究环境审判机制创新的方向和要素是具有重要意义的。我国近年来也开始了专门审判机构的尝试,2007年贵阳清镇市设立了第一家生态保护法庭,之后无锡、昆明等地相继成立了专门的环保法庭,最高人民法院也于2014

年成立了环境资源审判庭,引发各地环保法庭成立的高潮。这些专门环保法庭所获得的经验和问题为分析环境审判机构创新的路径与内容提供了有价值的参考。

(3)我国环境审判机构专门化的应然性与路径选择。该部分解决环境审判机构创新的目标与实现路径问题。虽然在理论上对我国要不要进行环境审判机构专门化还存在分歧,但从理论分析和实践回应两个角度来看,我国进行环境审判机构专门化是从司法角度解决环境的一个最佳选择。其实现路径体现在近期目标是进行体制内的创新,整合相关资源,建立成建制的环境审判庭,远期目标是建立专门法院层次的环境法院。

(4)从环境审判机构专门化到环境审判机制专门化。该部分解决环境审判机制创新的内容问题。环境审判机制创新以专门环境审判机构为载体和平台,实现审判理念的转型,程序机制的一体化,诉讼制度的创新和专业审理的形成。

(二) 研究思路

本研究通过对我国环境司法救济现状的考察,对我国环境诉讼发展趋势的分析以及国外环境审判运行机制的探究,阐释我国环境审判机制创新的必要性和可能性,明确环境审判机制改革的方向和内容,并提出实现路径,为我国环境纠纷解决、环境权益的保护和可持续发展目标的实现提供较好的平台,为司法救济机制的完善提供理论依据。

(三) 研究方法

(1)比较研究法。通过该方法明确国外环境审判机制改革趋势,厘清环境审判机制改革中的问题和路径。

(2)实证研究法。通过该方法探析我国环境司法遇到的问题、环境审判机制创新的必要性以及制度良性运行的环境。

(3)系统研究法。通过该方法探析我国环境审判机制创新的核心和要素,构建适应我国国情和国际环境司法发展趋势的环境审判机制。

第一章 环境审判机制创新的动因与切入

第一节 环境审判机制创新的动因

一、环境司法现代化的必然要求

(一) 环境司法现代化的界定与意义

环境司法现代化是司法现代化的一种表现形式。司法现代化是指司法顺应时代要求,将实质正义和程序正义进行制度统合,并通过改革机制、缩减中间环节和扩大参与的方式应对社会纠纷的解决,探究和维护法律、政策中所蕴含的社会准则、公共利益和秩序的过程。司法随着法的发展变化而变化。每当出现新的法律或者社会生活对法的实施提出新的需求,司法都会作出自己的反应。可以说,司法现代化是现代法制发展和司法发展的一种必然趋势,是一种常态化的司法现象。^① 因为现代化对法律提出了特殊的要求,传统的司法机制不能满足,司法变革相应产生。随着社会矛盾的多元化发展和众多新型社会纠纷的出现,如何实现利益协调和维护社会共通价值已经成为司法现代化的主要任务。

^① 王树义:《我国环境司法专门化之必要性及可行性分析》,2011年首届环境司法论坛论文,昆明,第59页。

就目前司法所面临的社会纠纷的形势而言,司法现代化的一个重要方面就是司法专门化。“随着社会分工,特别是市场经济条件下高度分工的发展,法律机构会发生一种趋势性的变化,即法律的专门化。”^①司法专门化是法律专门化的应有之义。这是因为一些现代型纠纷如知识产权纠纷、环境保护纠纷、劳动纠纷等有着不同于传统纠纷的特点,其纠纷解决有着自己特殊的目的,要求特殊的程序和某类具备专业素质的法官。要使那些具有“公共政策性”或“专业性”的纠纷得到有效解决,保证判决的一致性和实现这些领域的公共政策,司法专门化是一个有力选项。因为传统司法很难承受起这些任务,国家也没有足够的财力和人力去改造全部的司法机制,所以,司法专门化几乎是法律现代化不可避免的。在一定意义上说,司法专门化是现代化的前提。^②因为司法专门化为实现司法现代化提供了改革平台。同时司法专门化也是司法领域分工的需要。社会纠纷的精细化发展要求司法解决的对接,而传统司法机制在其传统纠纷解决领域具有优势,但对于现代型纠纷,则往往出现僵化、混乱和无所适从的现象。^③司法专门化则既可以减轻传统司法的负担,又可以实现现代型纠纷解决的目标。

司法专门化是指为了实现某类公共政策,国家设置专门的司法机关,通过专门的司法机制专项解决现代型纠纷。所谓专门化,就是直接把新制定的法律交给专门法院来执行或是把某些类型化的纠纷交给特设的司法机构来解决。专门化的主要目的就是避开不合适的普通法院,较少普通法院的诉讼负担,实现对某类社会共同价值的专门维护。可以说,司法专门化是法律现代化必然伴随的现象,无论哪个国家,都不可能绝对避免。国外的商事法院、环境法院、劳动法院、知识产权法院、税务法院、保

① 苏力:《法律活动专门化的法律社会学思考》,载《中国社会科学》1994年第6期。

② 刘国有:《浅论专门法院出现的原因及对法律现代化的意义》,载《天津市政法干部管理学院学报》2004年第2期。

③ 如对于证券类纠纷的恐惧、对于公益性纠纷的态度不一致,对于自然物种诉讼的天然排斥等。

险法院、水务法院等都是司法专门化的产物。而且,随着社会的发展,司法专门化的领域也会随之拓宽或缩小。当然,司法的专门化也有多种形式。有正式的专门化,如通过立法设立有终审权的专门法院和专门的诉讼程序,也有非正式的专门化,如在普通法院下设置专业法庭解决某类专业性纠纷。

从环境保护的发展趋势和环境纠纷解决的现实来看,环境司法现代化的目标就是环境司法专门化。20世纪60年代以来,日益恶化的环境问题引起各国的普遍关注。全球气候变暖、温室效应加速、酸雨蔓延、生物多样性减少、土地荒漠化沙化严重、森林锐减、环境污染加剧等问题严重威胁着人类的生存与发展。在我国,环境保护形势也非常严峻,环境污染和生态破坏是实现我国可持续发展面临的主要问题,环境污染突发性事件频发威胁和损害着人民群众的健康和财产安全,威胁和损害着国家生态安全,公民环境权益和环境公共利益急需法律的有效保护和救济。而在其中,构建完善的环境纠纷解决机制,尤其是司法解决机制,对于及时有效地解决因环境破坏和环境污染而引起的各种社会纠纷,对于实现环境保护的基本国策,实现可持续发展,加快生态文明体制改革,建设美丽中国都极具意义。在环境问题上诉诸司法,获得救济的权利也在有关国际环境法律文件中明确规定。1998年《公众在环境事务中获得信息、参与决策、诉诸司法权利的奥胡斯公约》规定,“公众的环境知情权、决策参与权受到有关公共机构的不当处理时,有权诉诸法院和其他独立的公正的机构”。同时,要求各国的“法律和制度必须保证这个问题是可诉的”。并且,“国家应该为这一权利的实现提供程序保证”。考虑到环境纠纷属于现代型纠纷,其特殊性决定了司法专门化是公众实现环境权益、国家实现其环境政策的基本保障。

(二) 环境纠纷的特殊性与环境司法的专门化

环境纠纷作为一种新型纠纷,对于其司法解决机制而言,它的以下这些特点是必须注意的。