

域外环境审判机构专门化的发展与启示*

吴 勇**

摘要:近年来,无论是发达国家还是发展中国家都进行了环境审判机构专门化的实践,这些实践存在很多共性。同时,专门环境审判机构属于司法领域的一个新生物,其制度还具有不完善之处,大多数专门环境审判机构在运行中都面临着许多困难和挑战。但总体而言,设立专门环境审判机构带来的法律效果和社会效果是明显的,其所遇到的问题是随着环境伦理的发展和司法创新解决的,环境审判机构专门化是环境司法发展的必然趋势。国外环境审判机构专门化的共性和所遇到的问题对我国环境司法改革具有启示意义。

关键词: 环境审判机构 专门化 共性 启示

Abstract: In recent years, both in developed countries and developing countries specialization for environmental trial institutions have being practiced. The practices have some commonality. At the same time, as a new development in the field of justice special environmental judicial organizations have many shortcomings in the system and many difficulties and challenges in the operation. On the whole, legal effect and social effect that be generalized by setting up special environmental trial institutions is obvious, and the problem is can be solved with the development of environmental ethics and judicial innovation. Specialization of environmental trial institutions is the inevitable developing trend of environmental justice. The commonality and problem of specialization for the foreign environmental trial institutions has the enlightenment significance to en-

* 基金项目:湖南省教育厅开放基金项目“环境公益诉讼调解适用问题研究”(15K115)。

** 作者简介:吴勇(1975—),男,湖南慈利人,湘潭大学法学院教授,法学博士,“法治湖南建设与区域社会治理”协同创新中心研究员。

vironmental judicial reform in China.

Key words: Environmental Trial Institutions Specialization Commonality Enlightenment
ment

自 20 世纪 70 年代开始, 国外环境司法出现一个新趋势, 即环境审判机构专门化, 很多国家将环境案件交与专门的环境审判机构来审理。根据美国丹佛大学法学院乔治·普林教授的调查, 到 2009 年为止, 全球约 40 个国家设有环境法院或环境法庭 (ECT)。^① 其中, 设立有专门环境法院的有美国、澳大利亚、新西兰、孟加拉国等; 设立有生态法院的有俄罗斯等; 设立有专门环境法庭的有泰国、南非、印度等; 还有一些国家只设环保合议庭或环境法官, 如比利时、菲律宾等。虽然这些国家环境审判机构专门化的实践有不同的样态, 但其仍然有很多共同的特点, 也都还面临着一些问题, 对其进行考察, 对于我们考察环境司法的发展趋势和我国环境司法改革的方向和框架无疑具有重要的参照意义。

一、域外环境审判机构专门化的共性

各国的环境审判机构专门化各有特点, 但仔细考察他们的产生及运作, 却也存在诸多共性。

(一) 源于环境司法创新的选择

各国环境审判机构专门化的具体动因是不一样的: 有的是为了应付日益增多且复杂的环境纠纷, 如澳大利亚新南威尔士州、巴基斯坦等。随着各国经济社会的发展和环境保护理念的普及, 自 20 世纪 70 年代以来, 各国环境纠纷急剧增加。由于环境纠纷与普通社会纠纷存在很大差别, 专业性强, 牵涉到人类社会和自然两个领域, 要考虑的利益因素多元, 法律关系的证明难度较高, 这使得传统司法机构在处理这类纠纷时面临很多困难。

有的是为了加强和统一环境执法的需要, 如美国佛蒙特州、孟加拉国等。在这个层面上, 一般而言发展中国家设立环境审判机构, 是为了加强环境执法, 摆脱地方和部门干预。而发达国家更多的是出于统一环境执法的需

^① [美] 乔治·普林:《关于专业化环保法院和环保法庭的全球研究》, 载《世界自然保护同盟环境法学院第七次全球学术年会(武汉)论文集》2009 年。

要。在这些国家，环境立法高度发展，出台了很多综合性法律、单行法律和政府法规，环境法的体系庞大，内容复杂，法律规定的执法机构众多，法律适用的标准和尺度不一，为保证统一执法，需要有一个熟悉、掌握环境法体系、内容和运作的司法平台。

有的是为了保护公民的环境权，给公众提供更加良好的环境，提供更加有效的司法救济途径，如瑞典、新西兰。自1972年联合国《人类环境宣言》发布以来，很多国家在其宪法和环境基本法里确立了公众享有在健康和舒适的环境里生活的权利。由于这种权利具有高度概括性和抽象性，其权利还处于不断发展和完善中，需要司法对其进行确认和保护。1992年联合国《环境与发展宣言》确立了“可持续发展”理念，正确处理环境保护与经济社会发展的关系也必然要纳入司法视野。在这种背景下，很多国家认识到环境领域的司法改革非常必要。

可以看出，无论各国设立专门环境审判机构的动因是什么，有一点是共同的，那就是传统司法难以具备解决环境纠纷的条件和能力，难以具备实现环境法的特殊规定和价值取向的理念和运行空间。只有通过不断的机制创新突破传统司法的桎梏，才能为国家的环境保护政策和公众环境权的司法保障奠定基础。而这些国家都无一例外地选择了以环境审判机构的专门化作为环境司法机制创新的突破口。

（二）有着具体的立法支持

环境审判机构的专门化是对传统司法体制的改革和突破，这决定了只有通过专门立法确认才会获得正当性和合法性。而且，环境纠纷的解决、对环境权益的救济应是普遍性的、经常性的，而环境司法规范与传统司法规范的存在一定的难以兼容性，所以无论是从质的规定性还是从量的规定性，都有以专门的法律来规范专门审判机构运作的需要。环境法律制度的司法执行、环境权利救济的特殊性，并不只体现在某一制度、某一程序上，它涉及诉讼程序的诸制度和环节，包括当事人、管辖范围、法律援助、证据规则、事实确认规则和法律适用规则等一系列制度和程序的安排。这只有通过专门的立法才能做到程序上的衔接和制度逻辑上的一致。

正是因为这些原因，典型国家在设置专门的环境审判机构时，都是立法先行。从立法的情况来看，大体分为三种情况，一是在环境基本法里进行规定，如新西兰的《资源管理法》、瑞典的《环境法典》；二是就环境审判机构的设立和运行专门立法，如澳大利亚新南威尔士州的《土地与环境法院

法》、孟加拉国的《环境法院法案》、印度的《绿色法庭法》；三是环境实体法为专门审判机构的设立提供法律依据，再通过专门的程序法设置法院的运行规则，如美国佛蒙特州的《统一环境执行法》和《佛蒙特州环境法院程序规则》。无论哪种立法模式，法律都对专门环境审判机构的特殊性进行了充分的关注，从而明确了他们的法律地位、法院组成、管辖范围和特殊的程序规则。正是这些立法保证了专门环境审判机构的权威性，也就保证了他们运作的有效性，从而达到环境司法改革的效果。

（三）管辖范围的集中性和综合性

管辖问题关系到专门环境审判机构的生命力，从各国专门环境审判机构的受案范围来看，虽然受案范围有一些不同，但也有着共同点。

一是管辖的集中性。专门环境审判机构专门受理的是专业性较强的环境案件，管辖权具有排他性。如澳大利亚新南威尔士州环境法院是专门处理新南威尔士州有关环境、土地开发、建筑物及城市规划方面的案件的法院，瑞典环境法庭是瑞典受理环境许可和环境赔偿的专门管辖机构，美国佛蒙特州环境法院是解决佛蒙特境内环境行政争议的唯一管辖机构。而且，专门审判机构的设置是根据地理区域和行政区域来划分的，并不必然对应于行政区域。如在澳大利亚新南威尔士州、美国佛蒙特州就只有一个环境法院，瑞典也只设立了五个地区环境法庭和一个环境上诉法庭。这种设置适应了环境案件跨区域性和生态连锁性的特点。有些国家为了保证案件集中审理的一致性，甚至专门设立环境上诉机构，如瑞典的环境上诉法庭、孟加拉国的环境上诉法院。

二是管辖的综合性。大多数的专门环境审判机构具有综合的审判权，集多种性质的案件，如环境刑事、民事、行政案件的审判权于一身，甚至有的还扩大了执行权。如澳大利亚新南威尔士州土地与环境法院管辖权就涵盖了民事、行政和刑事三大领域，包括对环境保护及规划、行政命令的司法审查、民事履行、民事索赔、刑事诉讼和上诉等；瑞典的环境法庭受理涉及环境许可的环境行政案件和环境损害的民事赔偿案件；新西兰环境法院也广泛地涉及环境行政案件和民事争议；孟加拉国环境法院则主要受理环境刑事案件和民事案件。管辖的综合性还体现在大部分专门环境审判机构对于环境行政决定具有实质审理权，对政府的环境决策具有重要影响。最为典型的是新西兰环境法院，在审理政策声明、规划或资源许可案件时，可以作出环境管理决定，以自己的判断取代行政机关的判断。而美国佛蒙特州环境法院主要

针对的是环境行政命令和行政行为，政府的环境决策既需要法院的执行，也需要法院的认可，环境法院实际成了环境管理体系的一部分。

（四）承认环境公益诉讼

环境案件的一个特殊性就在于往往涉及环境公共利益的保护问题，这是因为环境资源具有公共性，对环境资源的破坏或者污染，既可能带来私权益的损害，也可能对公共利益造成损害。而又正是因为环境公共利益所具有的扩散性和渗透性，传统司法又秉承消极司法理念，难以对其承担保护之责。环境审判机构专门化的一个重要功能就是要承担起环境公共利益保护的责任。可以说，对环境公益诉讼是否持开放态度，开放到何种程度是判断环境审判机构独特性、成熟性和生命力的重要标志。

从各国的做法来看，大多数的专门环境审判机构虽然对环境公益诉讼的范围理解不尽一致，但均承认环境公益诉讼，并将其纳入到了受案范围。如在澳大利亚新南威尔士州，如果违反或可能违反任何法案或条例的行为造成或可能造成环境的损害，则任何人得向土地与环境法院提起诉讼，请求签发命令禁止该行为。在瑞典，任何对有害环境之活动提出诉讼请求的人，有权对该活动已发生或即将发生地的财产法院（环境法庭）提起诉讼。任何个人、环保组织、工会、行政机关、地方自治组织以及其他组织都有权对法院的涉及公共利益的环境裁判与决定提出上诉。在新西兰，在申请执行令和声明的案件中，对申请人没有任何资格的限制。如果环境法院已经受理的案件涉及公益诉讼，代表公共利益相关方面的人可以参与诉讼，并且可以提交有关环境公共利益的证据。在美国佛蒙特州，环境法院也受理针对环境许可证的公民诉讼，如果公民或者公民组织认为政府发放的许可证或者许可证持有者违反许可证损害公众利益时，他们可以向环境法院提起公民诉讼。在南亚，印度新德里环境法庭受理环境公益诉讼，任何人都可以向法庭申诉，要求环境侵害人就其污染和破坏行为所造成的民事损害进行赔偿。孟加拉国则规定任何公民都可以到环境法院指控环境违法或犯罪行为。

（五）审理专业化

环境案件的一个重要特点就是具有很强的专业性，其审理涉及大量的专门性知识和技术性问题的。为适应环境案件的这一特点，各国在进行环境审判机构专业化时，都进行了一定的制度配置来保证环境案件审理的专业化。

这些制度配置主要体现在：一是通过程序设计来明确所受理案件的专业性问题之所在和程度大小，并由此来决定适用程序和审理人员的配置。新西

兰环境法院和美国佛蒙特州环境法院、瑞典环境法庭的案件管理制度就是典型。在新西兰，通过案件管理制度来决定环境专员参与案件审理的权限。二是选择及培训专业性法官。一些国家在选择环境审判机构的法官时，要考虑他们的专业知识背景。如在美国佛蒙特州，环境法院的法官要求具有环境科学知识背景；在菲律宾，只有那些具有环境审判经验或具有专业背景的法官才被任命为“绿色法官”；在印度，环境法庭的法官也要求具有一定的环境科学或环境法方面的背景。而大多数国家都注意到专业审判机构的新生性，从而注重对环境审判机构法官的专业培训，一些环保方面的政府性国际组织如联合国环境规划署和非政府组织如世界自然保护联盟都积极参与到环境法官的培训工作中来。联合国环境规划署在1995年至2002年期间组织了11次环境法法官论坛，并在2004年出版了《环境法法官手册》，为各国的环境法官的司法定位和运作提供指引。三是吸收环境专家到审判队伍。为了提高环境审判组织解决专业问题的能力，一些国家将环境专家直接吸收到审判队伍中来。如在澳大利亚新南威尔士州土地与环境法院，法庭的组成包括九名专业委员，他们可以审理部分案件，并有权对行政决定的合理性进行实质审查；瑞典环境法庭的组成包括了一名环境顾问或两名专家成员，他们有权参加案件审理并给出意见；新西兰环境法庭的组成包括了一定的具有专业身份的环境专员和副环境专员，他们直接和环境法官组成合议庭，参与案件审理。四是建立环境专家证人制度。一些国家通过证据制度的改革来保证对专业性问题的充分了解。如新西兰环境法院设立了专家证人会议制度，法院认可的相关领域或具有相关资质的专家，就相关专业问题进行对话，就其专业领域内的相关问题向法院提供中立的帮助。孟加拉国的环境法院则依赖环境行政机构的专家证词。美国佛蒙特州环境法院则允许当事人都提供专家证人以支持己方立场。

（六）积极引入非诉解决方式

鉴于环境案件的复杂性和诉讼成本的高昂性，专门环境审判机构没有一味地采用审判解决争议的方式，而是通过引入非诉解决方式来与审判解决方式相结合，以达到提高案件处理效率、减轻诉讼成本的目的。这些非诉解决方式包括调解、谈判、仲裁、中立评估、事实调查等。

但从各国的实践来看，运用的最广泛的、最有效的非诉解决方式是调解。这些调解制度也极具特色：一是调解员的选任。按照传统的做法，法官可以在法庭内组织调解。但专门环境审判机构大多选择了以独立于法官的调

解员来主持。后者又分为两种情况，一种是由法院的登记员、助理登记员或环境专员作为经过培训的调解员来提供调解服务，如澳大利亚新南威尔士州和新西兰。另一种是法院设立专业调解员库，由当事人选择调解员，包括澳大利亚新南威尔士州、美国佛蒙特州的地区都认可这种方式，有些地方也允许当事人选择调解员库外的调解员。二是调解的适用性。大多数国家和地区都将调解作为当事人可以灵活选择的纠纷解决的方式，但有些国家和地区的环境审判机构则有选择地要求某些案件应当进行调解。如在美国佛蒙特州，一般而言，如果没有充足的理由认为案件不需要调解，主审法官都会对案件下达调解令，要求案件必须经过调解程序。三是调解过程的保密性。没有当事人的同意，对于为调解准备的文件、调解过程中一方作出的承诺、一方提出的有关可能解决争议的建议或观点、调解员提出的建议或观点、是否有表示考虑解决问题建议意愿的事实，在任何诉讼程序中都不能作为证据。四是调解协议的灵活性。当事人可以要求环境审判机构对调解协议以法院的司法文书形式进行确认，也可以调解协议直接结束诉讼。

（七）配备一定的诉讼支持制度

“就算世界上有一种最完美的法律制度，如果公众无法利用这一制度，那么该制度再好也是没有多大用处的。”^① 专门环境审判机构要得到良性运行或者很好的利用，构建合理的支持性制度就很有必要。因为环境纠纷的解决，面临着耗时和成本高昂等问题，它们影响着纠纷解决的效率和环境公平能否实现。从各国的实践来看，专门审判机构都或多或少地进行了支持性制度建设。

它们包括：一是诉讼费用制度的改革。诉讼费用是诉讼成本的主要组成部分，也是影响当事人走向法院大门的关键因素。环境案件由于往往牵涉到专业性问题的鉴定和耗时较长，诉讼费用问题一直是诉讼进行的重大障碍。各国的专门环境审判机构都对该问题进行了回应。在案件受理费上，澳大利亚新南威尔士州土地与环境法院首先区分当事人收取，个人是公司的一半，经济困难的当事人可以减免，其次是根据案件性质收取，邻里纠纷较低，土

^① [英] 阿蒂亚：《法律与现代社会》，范悦等译，辽宁教育出版社，牛津大学出版社1998年版，第67页。

地开发纠纷较高。^①而在孟加拉国,环境法院不收取费用。在律师费、专家费用等方面,大多采用败诉方负担原则。但对于公益类案件,对代表公共利益的一方采用特殊规则。如在瑞典,环保组织可以不用支付依申请案件的诉讼费;在新西兰,代表公共利益的一方一般不向对方支付费用;在孟加拉国,提起公益诉讼方的律师在没有打赢官司的情况下不收费,而在打赢官司的前提下,也只是支付律师象征性费用,环境法院还建立了提供免费法律援助的律师库。二是建立案件管理制度。为了选择合适的环境纠纷解决程序和加快案件审理程度,有些国家和地区的专门环境审判机构建立了案件管理制度。如澳大利亚新南威尔士州土地与环境法院、美国佛蒙特州环境法院都有自己的案件管理制度,通过案件的分流、确定各个诉讼环节的时间和运行表来合理地配置诉讼手段、诉讼人员和诉讼时间,从而提高诉讼效率。三是坚持巡回审理与就近开庭。由于专门环境审判机构大都不是按行政区域来设置,且数量相对较少,为了方便当事人进行诉讼,各国环境审判机构都采取了措施保证环境司法的可进入性。如澳大利亚新南威尔士州土地与环境法院定期在新南威尔士州的各地开庭,佛蒙特州环境法院的正式审理一般在争议财产所在的城镇进行。四是创建电子法院系统。有些地方的环境审判机构为了适应网络化、电子化时代的需要,逐渐提高电子法院服务,包括案件的网络申请、电子传唤等。

二、域外环境审判机构专门化面临的问题

专门环境审判机构已经出现 30 多年了,其成效是明显的。他们的出现,大大提高了环境司法的效率,推动了环境执法和环境权的司法保障。更重要的是,他们的存在,增强了环境法的生命力,为环境法制提供了创新的平台,支撑了环境法理论的发展。专门审判机构的实践也为其他国家的环境司法创新提供了经验,包括制定明确的法律依据和程序规则、加强法官的能力建设、提供专家参与诉讼和决策的通道、引入非诉纠纷解决方式、保证公众参与等。但是,我们也看到,各国专门环境审判机构的发展是不平衡的,发达国家相对成熟,大多发展中国家还处于起步阶段。而且我们也要认识到专门环境审判机构属于司法领域的一个新生事物,其制度还具有很多不完善之

^① 李肇萍:《外国环境司法专门化的经验及挑战》,载《法学杂志》2012年第11期,第117页。

处，大多数专门环境审判机构在运行中都面临着许多困难和挑战。

第一，必要性和正当性仍然受到争论。专门环境审判机构设立的必要性在一些国家并没有获得一致同意，还存在着一些质疑，包括仅因为专业性就设立专门审判机构会导致司法体制割裂；环境法院或环境法庭会对环境法律过分依赖，从而造成法律适用的割裂，忽视对其他法律利益的保护；有些地方的专门审判机构受理的环境案件数量有限，挤占了有限的司法资源等。由于各国的专门环境审判机构在设置时所面临的任务不同，对其存在的正当性也存在一定争议。如新西兰环境法院为了实现资源管理法确立的自然和物质资源可持续发展的目标，并没有恪守传统法院的中立裁判的角色，在纠纷解决之外，还承担了环境管理的任务。也就是说，环境法院除了行使传统法院的司法权，还具有实际的行政决策权。这对于恪守司法中立的学者来说，有反民主化的嫌疑。^①而在有些国家，专门环境审判机构仅限于行政许可和行政执行案件，被认为成为了环境执法的工具，司法权受到压制。这些质疑在一些国家甚至占到了上风，如奥地利、芬兰、牙买加、巴哈马等国正在讨论取消环境法庭的利弊。^②

第二，管辖体制还未完全理顺。在专门环境审判机构的上诉问题上，存在着环境案件审理的特殊性是否需要使专门审判机构列于终审机制的各个链条上的争执，存在着环境案件审理和法律适用的一致性是否需要专门的上诉机构来保证的讨论。实践中各国的做法不一，有的国家专门设立了环境审判上诉机构。而另外一些国家则直接将环境上诉案件纳入到传统的上诉法院或高等法院。在案件受理范围问题上，也存在一些纠结，即是将所有的环境案件都纳入专门审判机构的管辖，还是仅将专业性强的环境案件如环境影响评价、环境许可等案件纳入专门审判机构的管辖。对于这个问题，各国的做法也是不一的，但总体上是扩大环境审判机构的受理范围的，不过在发展中国家，专门审判机构受到的限制比较大，与普通审判机构的分工普遍还存在模糊地带。另外在一些存在级别管辖的国家，对于环境案件是放在基层法院还是中级乃至高级法院层次仍然存在争议。这些争议最终有可能对环境案件作

① 沈跃东：《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》，载《西北农林科技大学学报（社会科学版）》2008年第3期，第117页。

② 李挚萍：《外国环境司法专门化的经验及挑战》，载《法学杂志》2012年第11期，第119页。

不同的类型化，从而适用了不同的诉讼规则和救济途径。

第三，人员不足与职业受限。环境案件的特殊性和专业性，使得能够承担环境审判任务的法官相对较少，各国专门环境审判机构都普遍存在人手不足问题，在一些环境法院如美国佛蒙特州环境法院，长期只有一个环境法官，而在另一些专门环境审判机构，环境法官则需要由地区法官兼任如孟加拉国环境法院、菲律宾环境法庭。另外，由于在专门环境审判机构任职，可能限制法官们的专业发展和职务晋升，这也一定程度上影响了该类审判机构对法官们的吸引力。环境案件的解决对环境专家的依赖较大，然而在不少国家尤其是发展中国家，环境专家相对较少或者专家提供的专业领域的支持有限，如生态损害的鉴定方法和手段就还缺少一致的认可，这给一些专业性非常强或新类型的环境案件如气候变化案件的解决也带来困难。

第四，司法成本高昂。从国家的角度来看，设立和运行专门的环境审判机构需要法官、辅助人员、办公场所和运转费用，需要国家从人力、物力和财力上进行保障。而且，由于环境案件的复杂性，往往耗时长久，需要较多的投入，但很多环境案件都是公益类案件或者一方当事人是弱势群体的案件，诉讼收费有限，这就需要国家有充足的经费支持。无论是在发达国家还是发展中国家，设置专门环境审判机构要取得纳税人的支持都面临这个难题。从诉讼当事人的角度来看，环境诉讼仍然是最昂贵的诉讼类型之一。这是因为环境案件的科学技术性，使其取证成本巨大，而环境案件的审理周期较长，又加重了当事人的诉讼负担。虽然各国都采取一定的减轻诉讼成本的措施，但诉讼成本仍然是阻碍当事人接近环境正义的重要因素。尤其在双方当事人经济实力相差悬殊的情况下，弱势一方当事人很容易放弃诉讼，这也是为什么有些地方环境纠纷不断增长，但环境案件受案量却没有明显增长的原因之一。如果成本问题未得到有效解决，专门环境审判机构就难以获得公众的信任，其可持续性就会是一个问题。

第五，司法共同体磨合期较长。在一个国家，无论是环境法官还是其他法官，无论是环境审判机构还是传统审判机构都应该置于一个司法共同体之内。但由于环境法官需要秉承可持续发展的理念，甚至在一定程度上需要将环境保护置于优先考虑，这使得他们与其他法官在司法理念上会有一定差异。在司法操作上，环境法官或者环境审判机构可能需要法律赋予一些特殊权力或手段如能动司法、综合审查，甚至是融环境司法权与管理权于一体，这也与传统司法的运行逻辑有一定差异，这种差异在大陆法系国家就有可能

成为环境司法与普通司法难以相连的鸿沟。如果这种差异不能在司法共同体内得到广泛的认可,就有可能造成环境审判机构与传统审判机构的割裂,环境法官与其他法官互相缺乏认同。在这种情况下,如果环境审判机构不独成一体,则法律适用的一致性堪忧,如果环境审判机构独成一体,则有可能导致国家司法共同体的破裂。因此,对于环境司法的价值观的认可和对接环境司法与传统司法的必由之路,而这是需要一个过程的。

三、域外环境审判机构专门化的启示

从目前的情况来看,尽管专门环境审判机构已经在很多国家建立,但是就全球范围而言,这还只是一种局部性的选择,在审理的环境纠纷的审判机构中只占少数,也就是说大部分环境纠纷仍然是在传统审判机构中进行审判的。即使是设立了专门审判机构的国家,其运行也存在一些问题。但总体而言,设立专门环境审判机构带来的法律效果和社会效果是明显的,其所遇到的问题是随着环境伦理的发展和司法创新解决的。环境审判机构专门化是符合社会可持续发展要求的,是环境司法发展的必然趋势。

这种趋势是环境问题的特殊性所决定的。环境问题的发生往往是多种原因造成的,环境纠纷具有综合性的特点,牵涉到民事、行政和刑事等领域,是传统审判机构难以一并考量的。环境案件涉及科学技术判断、环境专业知识要求高,也是传统审判机构所欠缺的。只有环境审判机构专门化,才能为环境审判所要求的管辖权集中、专业化审判提供有效平台。环境纠纷所牵涉的利益具有多元性,环境私益和环境公益容于一个载体,在很多情况下,并不能对二者进行分开判断,这就需要对多元化利益进行判断的衡量机制。环境问题不纯粹是一个技术问题、经济问题,而是一个社会发展问题,对环境纠纷的处理往往涉及社会价值观的判断,涉及国家环境法律和政策的形成和实施,这就需要一个一体化裁量机制。只有环境审判机构的专门化,才能为这些机制的实现提供可能。可以说,这些可能性在各国环境审判机构的实践中都得到了体现。

这种趋势也是环境纠纷解决的现实所要求的。虽然环境纠纷的数量不断上升,但各国传统法院受理的环境案件并没有显著增长,环境案件审理的质量和效率也不高。这主要是因为传统法院的法官承担更多的民事、行政和刑事审判任务,没有热情和精力去研究、处理复杂性的环境纠纷,也没有积极

性投入到运用司法保护环境的努力中去。环境司法在传统司法中仍然占据的是不重要的位置。要改变这一点，必须创造新的审判平台，而各国专门环境审判机构的实践为这种创造提供了很好的示范。美国孟菲斯市 100 多年来，试图运用传统法院的处罚去阻止环境恶化。但不幸的是，传统法院并没有很好地做到这一点。因为法官并没有对此类案件进行连贯性审理，导致诉讼延期。为解决这个问题，该市便在全国范围内寻找一种成功的模式以解决这个问题，最终他们以印第安纳波利斯环境法庭为模式建立了孟菲斯环境法庭。“专门法庭的建立使得法官有足够的精力和时间去研究环境法典，以针对不同的环境诉讼，作出恰当的判决”；“当事人也不用再等待很长的时间，因为如此这般，案件很快就能进入到诉讼程序”。美国律师协会也逐渐认识到环境法庭的特殊性，任命了 Larry E. Potter 和 Judge Meredith Wright of Vermont 负责一个部门探讨环境法庭或环境法院。^① 在英国，Lord Woolf 法官建议在英国引入环境法院机制，他认为：“环境法院的意义不仅在于名称的不同，它是一个多面体、多功能的机构，它集现有环境领域中法院、行政法庭及检察官的职能于一身，对于环境纠纷提供了更为快速、廉价、高效的一站式解决方案。”^② 剑桥大学的 Malcolm 教授在其比较研究的结论中也建议在英格兰和威尔士引入环境法院制度，认为：“澳大利亚的经验说明环境法院为实现环境和规划法的执法提供了一种更为综合、民主、高效的方式。”^③

环境审判机构专门化的这种发展趋势对于我国的环境司法改革具有方向性意义。随着我国社会经济的发展对环境资源的利用度的加强和公众环境意识的增强，环境问题及其引发的环境纠纷已经成为我国所面临的主要社会问题和纠纷形态。但我国现行的环境司法体制还远远不能适应环境纠纷的发展状况，司法各个环节在运行中都存在一定的困难和问题。要解决环境司法所面临的这些问题，环境司法改革已是必然，环境审判机构的专门化作为环境司法改革的核心内容之一和承载其他环境司法改革内容的平台，应当率先实

① 转引自周伯煌：《环境法庭的设立问题探讨》，载《企业家天地·理论版》2008 年第 3 期，第 260 页。

② Harry Woolf, *Are the Judiciary Environmentally Myopic? 5th Garner Environmental Law Lecture delivered at Church House, Westminster on 23 October 1991*, reproduced in (1992) 4 (1) *Journal of Environmental Law*.

③ Malcolm Grant, *Environmental Court Project - Final Report, February 2000*, Department of the Environment, Transport and the Regions, London, p. 422.

现顶层设计和系统化、规范化。自2007年贵阳清镇市人民法院成立我国第一家环境保护法庭开始，到2014年6月最高人民法院设立环境资源审判庭为止，我国已经设立了层次不一、形态不一的环境法庭（含环境保护法庭、合议庭、巡回法庭）130余个。^①这种态势是符合国际环境司法发展趋势的，但我们也要看到，目前我国的这种环境审判机构的专门化是不系统、不规范和不平衡的，我们还有必要在借鉴国外环境审判机构专门化的经验和反思国外环境审判机构专门化过程中的问题的基础上，建立健全符合我国生态文明建设要求的环境审判体制。其建设要点包括：

第一，通过修改《法院组织法》，明确专门环境审判机构的形态、框架和地位，明确专门环境审判机构的组成人员和资质要求。这主要是为专门环境审判机构的设立和组成提供法律依据，解决环境审判机构的顶层设计和系统性问题。它回答我国的专门环境审判机构以什么样的形式存在、在哪一级法院设立、和其他审判机构的关系怎样以及环境法官是否需要特别资质、专业人员能否成为环境审判机构组成人员等问题。第二，通过法律或者司法解释明确专门环境审判机构运行的程序规则，解决其受理范围、管辖、证据、专业化审理等核心问题。第三，通过制度改革，解决环境诉讼包括私益诉讼、公益诉讼的诉讼成本高昂和环境法官晋升的瓶颈问题。第四，有序开展环境法律人才的培养、培训，搭建环境法官与法律界的交流平台，促进一致的环境司法理念的形成、司法共同体对环境司法逻辑的认可和环境司法人员人才梯队的储备。

^① 严定非：《环保法庭进了最高法院》，载《南方周末》2014年第6期。