

国家生态文明试验区环境司法专门化的贵州样态与优化研究¹

杨武松¹ 尹训洋²

(1. 贵阳人文科技学院, 贵州贵阳 550025; 2. 北京师范大学, 北京 100875)

【摘要】:我国环境司法专门化建设实践依“顶层设计”与“地方性科学实验”的有效互动、双向推动的改革范式开展。贵州是首批国家生态文明试验区之一,环境司法专门化建设是贵州建设国家生态文明试验区的重要手段。贵州环境司法专门化建设实践样态围绕“环境资源案件管辖专门化、环境资源案件审判专门化、环境资源公益诉讼创新”构造而成,切实践行“生态文明建设的“地方性科学实验、绿色司法逻辑、环境治理空间理论”等新法理,为贵州实现从“国家生态文明试验区”向“国家生态文明建设先行区”的有效进阶奠定了厚实的司法保障基础。但同时,贵州环境司法专门化建设实践还存在诉讼结构不清晰、受案范围与管辖边界不清、环境公益诉讼内生动力不足等问题,需要以国家顶层设计为基准,将地方性科学实验经验纳入国家法律规范或司法政策体系内,通过“三审合一”模式的规范指引,从优化环境资源案件管辖机制、完善环境资源公益诉讼机制等层面自上而下地推动环境司法专门化的进阶。

【关键词】:环境司法专门化;贵州样态;绿色司法逻辑;环境空间治理

【中图分类号】:D922.68 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1002-6924(2022)12-0089-09

自上世纪70年代环境问题引起世界各国关注并建构相应制度予以回应后,环境法院或“环保法庭”的设置及其实践^①,对环境司法专门化的形成和发展产生了重要的影响。我国各地环境法院或“环保法庭”实践,标志着生态环境资源司法保护已走向由“国家或地方政府来对审判机关进行针对性的设置(如设立环境法院),或在现有法院的基础上,于内部专门设立相关的审判机构或组织(如设立“环保法庭”),针对性地服务环境相关案件的审理”^[1]或“借助对审判机构的针对性设置以及对审判人员专业化要求来为环境案件的专门处理创造良好条件”^[2]的阶段。我国环境司法专门化始于地方法院的地方性实践探索。贵阳、昆明、青岛三市相继于2007年、2008年、2009年设置“环保法庭”,推动了我国环境司法专门化建设进程。早期,环境司法专门化建设以生态环境资源案件司法审判机构设置、环境公益诉讼为主稳定发展。经过五年的地方性实践,2012年11月18日前,我国已成立95家环境保护法庭。环境公益诉讼机制的探讨与实施,也如火如荼。^[3]2012年—2015年底,环境司法专门化开始降温,“剃头挑子一头热”的现状甚至被某些学者评价为其形式意义远远超出了实际意义!^[4]然而,2015年国家试点推行检察机关提起行政公益诉讼后,尤其是“两高”对公益诉讼案件相关的司法解释进行了不断地完善和补充后,生态环境资源司法保护逐渐成为绿色发展法治保障的靓丽风景线,环境司法(尤其是环境公益诉讼)成为“新时代生态保护与绿色发展”的重要手段。此时,学界和实务界将关注视野聚焦于国家层面的顶层设计及其科学实践,最高人民法院以及各省法院系统也通过环境司法审判模式创新和改革不断推动环境司法全面升级。据统计,目前我国环境资源专门审判机构已从2017年的956个扩展到2426个(具体数

¹ **基金项目**:2022年度国家社科基金西部项目“新时代国家生态文明实验区生态环境司法协同治理经验研究”22XKS016)。

作者简介:杨武松,法学博士,贵阳人文科技学院法学院教授,博士生导师,主要研究方向:环境法;尹训洋,法学博士,北京师范大学法学院助理研究员,主要研究方向:刑法学、法律人类学。

² ①20世纪70年代,美国佛蒙特州环境法院、澳大利亚新南威尔士州土地和环境法院、新西兰环境法院等环境法院的设置,揭开了环境司法专门化运动之幕。此后,芬兰水域权利法院、瑞典区域环保法庭和国家最高环保法庭、南非环保法庭、菲律宾环保法庭、西班牙环保法庭等陆续出现,环境司法专门化逐渐成为生态环境资源司法保护发展的趋势。

据见表 1)。

表 1 2017-2021 年全国环境资源专门法庭设置情况^③

年份数量	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
环境资源专门审判机构	956 个	1271 个	1353 个	1993 个	2149	2426
各地设立专门环境资源审判庭情况	43 个巡回法庭, 617 个合议庭, 296 个专门审判庭	省级环境资源审判庭 23 个, 391 个环境资源审判庭	91 个人民法庭, 749 个合议庭, 513 个环境资源审判庭	209 个人民法庭、巡回法庭, 1167 个合议庭, 617 个环境资源审判庭	649 个环境资源审判庭, 215 个人民法庭, 1258 个审判团队	具体机构数据有待《中国环境资源审判 2022》公布
集中管辖与审理模式	最高法第三巡回法庭探索环境资源案件“三合一”审理模式	15 家高级法院实行环境资源行政、民事、刑事案件“三合一”或“二合一”归口审理模式	23 家高级法院实行环境资源行政、民事、刑事案件“三合一”或“二合一”归口审理模式	22 家高级法院实行环境资源刑事、民事、行政、执行案件“三合一”或“四合一”归口审理模式	28 家高级法院实行审判职能“三合一”归口模式, 浙江湖州中院、四川成都铁路运输第二法院探索涵盖生态修复执行的“四合一”归口模式	最高法及 28 家高级法院实行环境资源审判职能“三合一”归口, 云南、江西、浙江、四川等地法院探索“四合一”归口机制

党的十九届四中全会明确指出“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制。”科学的环境司法机制建构源自地方环境司法实践, 不断地关注地方环境变化和总结地方经验是创新环境司法机制的最优路径。国内学界 2014 年起就已经关注环境司法专门化问题, 并产生了一批有见地的学术成果, 贵州自 2007 年设立全国首家环保法庭以来, 遵循“生态保护与绿色发展”的司法逻辑, 在集中管辖、归口审理等层面创新一系列特色鲜明的环境司法机制, 形成环境司法专门化的贵州经验, 走出一条为“生态保护和绿色发展”提供环境司法保障的新路子。因此, 总结贵州环境司法专门化建设创新实践与经验, 对贵州实现从“国家生态文明试验区”向“国家生态文明建设先行区”的有效进阶具有重要参考价值, 为贵州在建设“国家生态文明建设先行区”过程中创新司法保障机制, 提供新的司法保障制度供给奠定基础。

一、贵州环境司法专门化建设实践样态构图

贵州环境司法专门化道路建设至今已 15 年。贵州法院受理所涉生态环境资源案件从最初的每年几十件突破到万件(近五年贵州省生态环境资源案件受理情况见表 2)。

³ ① 数据来源: 最高人民法院发布的 2017 年到 2021 年的《中国环境资源审判》以及 2022 年 9 月 20 日最高人民法院举行的“环境资源审判护航美丽中国建设”新闻发布会公布数据。

表 2 2017-2021 年贵州省生态环境资源案件受理情况^④

年份数量	2017 年 6 月至 2018 年 5 月	2018 年 6 月至 2019 年 5 月	2019 年 6 月至 2020 年 5 月	2020 年 6 月至 2021 年 5 月
案件总数	5359 件	5317	25053	14106
具体案件数量	刑事案件 1020 件；行政案件 4116 件；民事案件 194 件；公益诉讼案件 29 件	刑事案件 858 件；民事案件 174 件；行政案件 4240 件；公益诉讼案件 37 件；生态环境损害赔偿诉讼案件 8 件	刑事案件 1184 件；民事案件 19281 件；行政案件 4807 件；公益诉讼案件 160 件；生态环境损害赔偿诉讼案件 7 件	刑事案件 985 件；民事案件 10253 件；行政案件 2868 件；公益诉讼案件 149 件；生态环境损害赔偿诉讼案件 4 件

表 2 数据显示，最近 5 年贵州环境司法专门化建设取得突破性成就，近 3 年受理涉生态环境资源案件已突破万件。生态环境资源案件呈现出多元化的结构，由民事、刑事、行政案件以及环境公益诉讼、损害赔偿诉讼共同构造而成。其中，生态环境资源民事案件、行政案件占比较重，彰显了贵州环境司法越来越关注生态环境资源领域民事权利保障和政府环境治理法治建设，以司法保障方式为贵州绿色发展营造良好的营商环境。表 3 显示，贵州环境司法专门化建设处于不断创新进阶的过程（进阶历程见表 3），从生态环境资源案件管辖、司法审判以及公益诉讼和损害赔偿诉讼等层面全方位创新环境司法专门化建设，构建环境司法体系。

表 3 贵州环境司法专门化建设进阶历程

2007 年-2014 年	2014 年-2017 年	2017 年-2019 年	2019 年-2021 年
“环保两庭”试点—>“145” 环保审判格局	“145” 环保审判格局 —> “1919” 模式	“1919” 模式—> “1933” 模式 进阶	“1933” 模式—> “1934” 模式 进阶

^④ ① 数据来源：贵州省高级人民法院发布的相关数据，2022 年相关数据尚未公布。

以贵阳市中级人民法院“环保两庭”开展试点实践,“三审合一”雏形确立	形成民事、行政、刑事“三合一”审理模式,探索与行政区划适度分离的司法管辖机制	全省生态环境资源案件司法管辖全覆盖模式,打造贵州环保法庭优化设置升级版	进一步加强重要河流域、自然遗产地、国家级自然保护区和公园等生态环境资源司法保护
-----------------------------------	--	-------------------------------------	---

(一)生态环境资源案件管辖专门化

环境具有整体性、系统性、联系性、运动性等显著特征,水体污染、重金属污染、大气污染等环境案件往往跨越行政区划,致使以行政区划为基础的现行案件管辖引发管辖权争议问题。因此,各国在设置“环保法庭”时就已经突破传统的生态环境资源案件管辖结构,以专门化模式解决生态环境资源案件管辖难的问题。例如,美国的佛蒙特州“环境法院”被授权管理全州的环境案件,澳大利亚新南威尔士州的“土地和环境法院”也被授权管理全州的土地和环境案件,瑞典的“区域环保法庭”由原水法庭演变而来,其管辖范围也是以流域为基础,然后再根据人口、开发区域、城市规划等因素进行调整,以应对环境问题的整体性与扩散性,合理布局级别管辖与地域管辖。⁵我国最高人民法院通过颁布生态环境资源案件审判改革政策,推动生态环境资源审判制度改革⁶;地方法院则通过试点实践,探索生态环境资源案件审判创新实践,逐渐形成“三合一”审判模式。由此,“顶层设计”与“地方性科学实验”互动推动了我国环境司法专门化建设,形成“自上而下+自下而上”相结合的改革范式。

贵州环境司法专门化建设始于2007年,贵阳市中级人民法院设置“环保两庭”集中管辖试点探索。2014年,在总结贵阳“环保两庭”司法审判专门化经验基础上推进生态环境司法专业化建设,在全省范围内实施“跨行政区划”集中管辖和审理生态环境资源案件,形成“145”审判格局,即在省法院设置“环境与资源审判庭”,9个地市级行政区划划分为4个司法保障板块,由4个地市级中级法院及其辖区内的5个基层法院设置的“环保法庭”对应管辖和审理生态环境资源案件。2017年,贵州省高院颁布《关于深入推进生态环境保护司法管辖全覆盖的意见》,推行“1919”审判格局⁶,即生态环境资源案件由中级法院所辖基层法院分片跨县级行政区划集中审理,形成生态环境资源案件司法管辖权全覆盖机制。2019年,贵州进一步加强生态环境资源司法保障机制创新,设置赤水河流域环保法庭,将33个基层法院环保法庭打造成专业化、规范化、标准化的环保法庭,由此形成“1933”审判格局。2021年,为作好乌江流域生态环境资源司法保障工作,构筑长江和珠江上游生态环境资源安全屏障,新设乌江流域环保法庭,形成了“1934”审判格局。

“2—>10—>29—>43—>44”的数据升级反映出贵州环保法庭通过改革不断创新环境司法专门化机制,推动贵州环境司法专门化模式不断升级进阶,从生态环境重点保护进阶到生态环境资源司法保护全覆盖,有效地解决了生态环境资源案件管辖难问题,为贵州“生态保护与绿色发展”奠定了厚实的司法保障基础。

(二)生态环境资源案件审判专门化

表3显示,贵州生态环境资源案件推行“三审合一”模式始于2007年贵阳市中级人民法院“环保两庭”的设置。根据贵州省高级人民法院批复,由清镇“环保法庭”集中管辖贵阳市内涉及损害赔偿、污染排放、山林保护、水资源保护、土地保护案件,含环境公益诉讼“因子”的行政、刑事、民事与有关执行案件⁶,以案件归口管辖的方式推动审级间有效衔接,由此形成“三审合一”模式雏形。2014年,贵州生态环境资源案件审判专门化机制被进一步推行至全省,民事、行政、刑事“三审合一”模式正式形成。主要实践路径如下:一是实行案件归口审理,将所有与环境污染、生态破坏、自然资源使用等相关的刑事、民事

⁵ ①最高人民法院先后颁布《关于为加快经济发展方式转变提供司法保障和服务的若干意见》(2010年)、《关于全面加强环境资源审判工作作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》(2014年)两个司法文件,对生态环境资源审判具体制度改革作出相应顶层设计。2014年6月,全国人大常委会批准最高人民法院设立环境资源审判庭。2015年底,最高人民法院诠释了环境司法专门化意涵,明确其是指环境审判机构、环境审判机制、环境审判程序、环境审判理论和环境审判团队“五位一体”的专门化。

⁶ ②即1个省高院、9个中院及19个基层法院共29个法院集中管辖全省环境资源案件。

和行政案件，统一移交“环保法庭”审理，统一各类案件的裁判标准和尺度，节约司法资源；二是以赤水河流域等生态系统或生态功能区为单位，高效审理跨行政区域生态环境资源案件，最大程度降低区域地方保护主义影响，提高环境资源司法审理的独立性和公正性。此次改革的扩展性成果是2019年、2021年分别设置了“赤水河流域环境保护法庭”和“乌江流域环境保护法庭”；三是全面构建各司法机关、执法机关以及行政机关间的生态环境资源执法协调机制，协调配合监督执行、证据收集与固定等事务，以实现跨区域、跨流域的生态环境纠纷案件进行统筹处理；四是加强生态环境资源案件巡回审判力度，集中管辖法院审理生态环境资源案件，无论案件是否发生在本辖区，一律要求进行巡回审判，到案发地、社区、田间院坝开庭审理；五是制定出台《贵州省高级人民法院关于环境专家陪审员参与案件审理的规定》（试行）《贵州省高级人民法院关于环境专家证人参与诉讼的规定》（试行）构建专家辅助制度，建立“生态环保审判专家库”，充分引入专家意见，运用“外脑”解决生态环境侵权案件中复杂的专业技术问题，为全省法院审理工作提供技术支持，有效处理生态环境资源案件取证、认定及鉴定等技术性难题。

（三）创新环境公益诉讼机制推动环境司法专门化

贵州设立环保法庭主旨在于加强生态环境资源领域社会公共利益的司法保护。事实上，贵阳市清镇“环保法庭”成立后，以“两湖一库”管理局提起的环境民事公益诉讼为契机开始推行一系列重要司法变革，由此形成了一批具有典型意义的公益诉讼案件，对环境公益诉讼案件审判机制优化和革新提供了重要的参考。从贵州环境公益诉讼创新实践看，其引起的司法变革要点有三：一是通过公益诉讼等外案件拓展环境资源公益诉讼范畴。近年来，贵州法院通过开展“革命文物、红色文化遗址和古墓葬、古城堡、传统村落、古茶树”等公益诉讼，以等外案件的形式逐渐实现了从生态环境到生态环境资源的系统性公益诉讼升级进阶。二是对环境资源公益诉讼原告资格从宽把握，最大限度地吸纳各方力量共同维护社会大众的公共利益。不仅对检察机关、环保组织等原告主体进行了明确规定，还将学术界和实务界仍存在争议的环保行政机关作为环境公益诉讼的原告主体^⑦；三是结合贵州实际，运用中立评估、诉前调解、委托调解、执行回访等各种非诉处理方式解决矛盾纠纷，通过省级司法机关之间签订司法合作协议等方式解决省际的生态环境资源司法协同治理问题；四是探索建立环境公益诉讼费用激励机制，创新原告免缴案件预交受理费、原告败诉免缴案件受理费、公益诉讼鉴定费、胜诉原告适当奖励等机制，减轻原告提起环境公益诉讼的成本与压力，提高公益诉讼机制的内生动力；五是创新环境资源公益诉讼司法裁判执行方式。秉持恢复性司法理念，通过开展异地修复、补种复绿、增殖放流、林业碳汇认购、劳务代偿等司法裁判执行方式，实现惩治违法犯罪、修复生态环境、赔偿经济损失“一判三赢”的法律效果、生态效果和社会效果。

二、贵州环境司法专门化建设的实践逻辑

（一）环境司法专门化建设的地方性科学实验

国家治理进程中，新制度或新机制的形成有两种路径：一是通过试错理论推动新机制或新制度形成；二是通过科学规划推动社会经济科学发展，进而形成科学的新机制或新制度。社会理论普遍将试错视作是一种具有变通性的理论，其贯穿于自下而上的制度创新过程之中，即于原有的制度框架之下，“下级”根据“上级”的要求主动寻求特定范围的制度创新，进而在更广阔的范围实现经验推广与互动。经过重塑后的制度可以通过实际绩效获得合法性，最后从准制度变成正式制度。^[7]也有学者认为，“国家层面的试错策略是国家在经济社会不断发展的过程中，针对性地设置部分试点地区来对政策的可行性进行全面探索，之后再逐步地推广至全国的一种策略。”^[8]新中国成立后，我们在很长一段时间内采取试错方法开展经济改革和国家治理的试点探索与实践，并取得了突出效果。在步入新世纪以后，中国经济发展与国家治理借助“科学决策和科学立法”的驱动力、引导力逐步走向科学发展，推动国家治理体系与能力现代化建设。新时代以来的一系列国家级试验区或国家级先行区建设均是在国家科学规划下的科学实验，在不同领域践行新时代国家治理新方略，诠释新时代国家治理的新法理。

贵州在全国率先开展环境司法专门化实践，属于典型的地方性司法机关对国家司法改革的一种创新型践行，是一种“环保

⁷ ①环保行政机关作为环境公益诉讼原告主体的前提限于其管理保护的环境要素对象受损，且仅靠行政管理手段已不足以消除危害后果，须辅之以民事公益诉讼手段追究相关责任人的民事责任，才得以充分维护社会公共利益为要。

法庭地方性改革”^[9]，其基本特点为：(1)从改革范式看，在国家司法政策支撑的背景下，地方法院自主创新并主导改革路径的实践，属“自下而上”的改革模式。因此，环境审判组织的设置与运行具有明显的“地方性”特征，其形成的内因大多源于地方实际需求，或许是自然的，或许是经济社会的，抑或是政策的，抑或几者兼具。(2)从具体改革路径看，在科学规划的前提下，先设置专业环境审判组织，之后再以该组织为主体进行环境审判实践，以期探索出较为成熟的运行机制。(3)环境司法专门化建设具有鲜明的地方特色。国家在推进环境司法专门化改革的过程中采取先行先试模式，不仅要挖掘环境司法专门化的地方性资源，也通过地方法院环境司法专门化建设的示范性样本，累计环境司法的“地方性知识”^[8]和地方性经验。这种模式早已跳出了早期的试错范畴，而是新时代国家生态文明建设的“地方性科学实验”，为贵州从“国家生态文明试验区”进阶到“国家生态文明建设先行区”奠定了厚实的法理依据。^[9]贵州环境司法专门化实践为国家环境司法专门化建设提供了一种新的认知方法，促使学界和实务界以“地方性科学实验”为中心，考察环境司法专门化“遍地开花”的社会实践方式及其特殊意义，正视环境司法专门化“自下而上”改革模式及其推动力，逐步构建环境司法专门化体系。

(二) 绿色发展的司法逻辑

利益共生性的多元价值维度考量，是新制度得以形成的基础。“专门法院或专门法庭的设立，作为司法职能不断分化的体现，是应对中国社会日益复杂化的产物，即随着社会的日益复杂化，审判机构需在‘回应—治理’过程中不断实现自我改进，就其组织形式而言，表现在其内部庭室的不断增加。”^[10]环境司法专门化宗旨是通过生态环境资源案件专门审判实现“生态保护与绿色发展”多重价值效应，使人民群众公共生态环境权益、经济社会高质量发展以及自然环境均获有效保护。

为有效协调生态环境保护与经济社会发展的关系，贵州法院对生态环境资源审判机制创新进行了摸索，以彰显绿色发展的司法逻辑。主要路径有：一是创新能源领域涉法涉诉司法处理机制。2019年4月26日，贵州省高级人民法院成立涉法涉诉煤矿案件专门工作领导小组，统一省内能源涉法涉诉相关案件的审判标准及审判路径。二是探索生态环境资源审判领域“枫桥经验”，以司法介入为手段，督促各方达成符合公共利益的修复协议，明确涉事企业的主动修复责任，防止企业因诉讼倒闭。此外，贵州法院还以“林业碳票”购买等方式创新替代性修复机制，进而有效地推动了相关案件在司法处理上的有效性。三是制定生态环境损害赔偿诉讼规程，创新生态环境损害赔偿磋商司法确认和生态环境损害赔偿诉讼机制。四是创新生态环境资源司法协同治理机制。其表现方式有两种形态：(1)省内司法协同。例如，遵义市中级人民法院、市检察院、市公安局联合颁布《关于办理破坏环境资源刑事案件相关问题的意见》，协同保护生态环境资源。(2)省际司法协同。贵州和四川、云南、重庆三省市高院联合颁布《重庆市高级人民法院、四川省高级人民法院、云南省高级人民法院、贵州省高级人民法院关于建立长江上游跨区域环境资源审判协作机制的意见》，创建长江上游“跨区域生态环境资源司法审判协作机制”，筑牢长江上游生态安全司法保护屏障。

(三) 环境空间治理理论的司法实践逻辑

“生态系统的整体性决定了环境问题治理的复杂性，它必定是一个跨越国家或地区传统边界的时代命题。”^[11]习近平总书记

⁸ ①克利福德·格尔兹曾指出：“法律就是地方性知识。地方在此处不不只是指空间、时间、阶级和各种问题，而且也指特色（accent），即把对所发生的事件的本地认识与对可能发生的事件的本地想象联系在一起。这种认识与想象的复合体，以及隐含于对原则的形象化描述中的事件叙述。”参见（美）克利福德·格尔兹：《地方性知识：事实与法律的比较透视》，载梁治平著：《法律的文化解释》，生活·读书·新知三联书店，1994年版第126页。

⁹ ②尽管2007年贵阳设置环保法庭后的几年国家没有明确出台相关法律依据，但最高人民法院发布的一系列司法政策文件中均含有推进环境司法专门化建设的指导意见，如2010年印发《为加快经济发展方式转变提供司法保障和服务的若干意见》（法发〔2010〕18号）中就指出“在环境保护纠纷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”；2014年印发的《全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》（法发〔2014〕11号）也要求高级法院要设立环境资源专门审判机构，中级人民法院应合理设立环境资源审判机构，个别案件较多的基层人民法院经高级人民法院批准可以考虑设立环境资源审判机构。这充分表明，国家司法政策对环境司法专门化建设已经具有科学规划，需要地方司法机关结合实践予以科学实验。

记强调“统筹山水林田湖草系统治理，优化国土空间开发格局，调整区域产业布局，发展清洁生产，推进绿色发展”。^⑩“山水林田湖草是一个生命共同体”这一重要论断，为创新空间治理规则、完善环境治理体系提供了依据和原则。^⑪“生态环境资源的整体性决定环境问题具有跨地域、跨时空特征。传统的以行政区划为准确定生态环境资源案件司法管辖权，虽然能为当事人提起诉讼和解决纠纷提供一定程度上的便利，但并不一定能解决环境问题的空间外溢。”^⑫“空间是明确规制范围、行政职能、相关制度以及司法管辖的重要依据，其能够为法规在解释、执行和调解冲突提供空间上的参考和理解标准。”^{⑬⑭⑮}有效解决生态环境损害的空间溢出问题需要统筹化和系统化，需要以习近平环境空间治理理论为指导，创新空间治理适用机制。

贵州省赤水河、乌江等河流是长江流域、珠江流域上游的重要水系，赤水河、乌江等流域存在大尺度的跨经纬，具有较为突出的区段性及差异性。各流域的生态系统皆覆盖了多个自然地理单元，而各地理单元中的自然景观、植被气候存在一定的差异，体现了生态系统的复杂性。赤水河、乌江等流域既存在一般意义上的生态破坏、环境污染问题，部分支流存在无序开发和水资源不合理利用现象，还因流域独特结构产生上下游生态环境资源保护的差异性，如上中下游生态流量平衡、生态补偿等问题。赤水河、乌江等流域在资源开发利用、生态环境资源保护等方面存在着多目标、多利益冲突，需要在“生态保护与绿色发展”之间做出科学合理的制度安排，为有效解决特性问题提供科学合理的制度供给。以何种方式来维护司法实践与制度供给之间的平衡关系成为了流域治理工作的首要问题。^⑯

生态一体化司法协作的实现要先解决法律供需矛盾的问题，而传统法律构造对空间的漠视造成了法律供需矛盾的乱象。^⑰对法律关系的线性和扁平化理解，无法有效应对流域自然生态系统的复杂性和特殊性，既无法处理好社会、经济及文化间深度交融的关系，也无法有效协调流域外的绿色发展与生态系统间的平衡。^⑱因此，治理观念的转变是必要的。“以人作为一种环境空间存在、环境空间作为是人类实践对象的视阈切入”^{⑲⑳㉑㉒}来明确环境生态系统内诸多复杂的法律关系，以环境空间法律化和法律的环境空间化双向逻辑调适生态环境资源法规表述，推动环境司法专门化建设进阶。遵循这种理念，贵州法院实践路径主要有：(1)贵州、四川、云南、重庆四省市高院建立省际生态环境资源案件审判协助机制，解决生态环境资源案件司法审判及其执行的跨区域问题。(2)云、贵、川三省探索“条例+共同决定”的联合立法模式，建构流域生态环境资源协同治理机制，在相应地方立法中对流域生态环境资源“联合执法、联合司法”作规范表述。(3)设置“流域环保法庭”升级流域生态环境资源审判机构。2019年和2021年，贵州省分别设置“赤水河流域环保法庭”“乌江流域环保法庭”，实现生态环境资源司法保障全覆盖。

三、贵州环境司法专门化的实践困境

(一)“三审合一”对诉讼结构的冲击

地方法院系统推动的“三审合一”审判模式，体现了我国环境司法领域“地方性知识”对“顶层设计”的智识贡献。具体而言，由省级高级或上级法院通过制定和颁发规范性文件，将生态环境资源案件交由专门的法院受理，实质上是调整“管辖”并籍此对司法资源进行内部配置的优化和调整。^㉓一方面，各地所面对的主要生态环境问题普遍存在较大的差异性，“环保法庭”受案范围难以制定系统、规范且统一的标准；另一方面，依我国现行环境司法政策的规定，“环保法庭”管辖权是通过高级法院指定管辖取得，而指定管辖以案源再分配确定，该分配过程很容易突破程序法中案件管辖规则的限制。因此，生态环境资源司法审判实践中，实际的资源配置权与法律规章很可能会存在矛盾或冲突，容易引起现行生态环境资源案件的诉讼结构混乱，出现上级法院指定管辖或更高级法院直接管辖现象，对法定诉讼结构形成冲击。这种管辖状态具有高效司法处理效果，但隐性危险是在高效司法处理中不断地削弱司法权威。

^⑩ ① 参见《习近平在陕西考察时强调 扎实做好“六稳”工作落实“六保”任务 奋力谱写陕西新时代追赶超越新篇章》，央广网 http://china.cnr.cn/news/20200424/t20200424_525065490.shtml，访问日期：2022年11月15日。

^⑪ ② 吉登斯认为，多数社会理论没有认真考虑社会运动的时空特征，或简单地将时空视为主体行动的外部环境；或将两者分开，只关注其中之一。他主张必须把时间与空间的关系置于社会理论的核心。他提出社会活动都是在时间、空间和结构中进行的，而社会秩序问题实际上是社会系统如何将时间和空间“捆绑”在一起的问题：时间和空间的延伸、时间和空间的边界、跨社会的系统。参见（英）安东尼·吉登斯：《失控的世界》，周红云译，江西人民出版社2001年版第138页。

环境资源审判机构设置缺乏科学规划指引是各省市环境司法专门化建设的又一困境。一是现行《人民法院组织法》第 27 条明确规定，人民法院可以设立专业审判庭，前提条件是要结合“审判工作需要”。该规定为“环保法庭”设置提供了法律依据，但因“审判工作需要”和设置专业审判庭的必要条件均缺乏明确的规范表述，导致各省市环境资源审判机构出现名称不一、组织形态各异等现象，如环境审判庭、环境巡回法庭以及环境审判合议庭等等，各机构所发挥的审判功能也大相径庭。^[18]二是从层级结构看，环境资源审判机构在最高法院、高级法院、中级法院、基层法院皆有设立，实现了四级结构全覆盖，但主要依托现有三大诉讼结构设置而成，仅为现有四级法院内设审判机构，与知识产权法院等专门化机构设置相去甚远。因此，环境司法专门化建设还有更长的路走。三是缺乏专门的生态环境资源诉讼制度，沿用传统三大诉讼程序审判生态环境资源案件容易导致价值不明、程序适用混乱、无法形成司法保障体系等问题。我国现行三大诉讼法具有独特的司法目标、司法价值，即使生态环境资源案件交由“三审合一”环保法庭审理，如果依然沿用传统诉讼规则进行审理，也容易引发程序适用方面的混乱，很难实现真正合一。此外，目前，生态环境资源案件中中级人民法院普遍采用的“三审合一”模式，而基层法院则普遍采用分庭审理模式，这也造成一系列案件对接不畅的问题。

(二) 受案范围与管辖界限厘清

环境司法专门化强调受案范围具有专门性以及专属性。总体而言，“环保法庭”受案范围较为复杂，涵盖了环境污染、自然资源破坏、土地利用及规划等方面的纠纷。而世界各国对“环保法庭”受案范围所作规定也体现出了较大的差异性。^[5]司法实践中，同类型案件的管辖普遍是高度集中的，多数“环保法庭”实行“合并审判权”，将包含了行政、民事以及刑事要素的案件进行合并审理。普遍而言，多数法庭对行政决定具有实质审理权，因而在环境司法过程中也能影响政府的决策。环境司法专门化关注“地方性知识”中的“特性”。在各地法院“试验性”规定了生态环境资源案件受案范围前提下，管辖也随之体现出“地方色彩”，因而生态环境资源案件管辖权的分配很难形成全国性的统一标准。^[12]一般来说，在确定“环保法庭”受案范围时，如果仍以环境污染相关的刑事、民事及行政案件为主，对涉及生态资源破坏或纠纷的案件缺乏关注，这也在很大程度上决定并影响了环境资源案件集中管辖机制的建设和落实。^[19]

此外，理论界在探讨环境司法专门化改革时也曾质疑将环境公益诉讼纳入专门环境审判受案范围的合法性。^[13]不难发现，环境公益诉讼制度在法律依据、原告资格标准等方面普遍存在较大的认识分歧。传统诉讼主要遵循的是利害关系原则，即要求当事人与案件主体间存在直接利害关系或法律层面的利害关系。而这一原则无疑会妨碍公益诉讼的顺利开展。虽然贵阳等地陆续地对相关规定进行了一系列的补充和完善，但受制于《立法法》有关“诉讼和仲裁只能制定法律”的规定，现有的多数环境资源审判机构皆难以获得开展公益诉讼的许可；不同地方的环境资源审判机构对公益诉讼内原告资格规定存在差异，有些只允许检察机关、环保部门和有关社会团体提起公益诉讼，有些只允许法定机关和有关部门提起公益诉讼，有些也在探索尝试公民个人作为公益诉讼的原告发起公益诉讼。造成上述困境的主要原因在于环境资源审判机构受案范围缺乏明确的规范表述，导致环境司法的资源配置法律权威性受到冲击。

(三) 环境公益诉讼内生动力不足

环境公益诉讼是环境司法专门化建设的重要构成体系。从司法实践看，环境公益诉讼内生动力不足主要表现为：一是从诉

¹² ①比如 2014 年重庆市高级人民法院发布的《关于环境资源审判组织管辖环境资源案件范围的暂行规定》，包括环境污染侵权民事案件、自然资源权属争议纠纷案件、环境民事公益诉讼案件、《刑法》规定的环境刑事案件和环境行政案件、行政非诉案件。湖南省茶陵县人民法院只受理涉及环保问题的行政诉讼和非诉行政执行案件。参见宋宗宇、郭金虎：《环境司法专门化的构成要素与实现路径》，载《法学杂志》2017 年第 7 期。

¹³ ②如《贵阳市建设生态文明城市条例》，第 37 条规定：“审判、检察机关办理环境诉讼案件或者参与处理环境事件，可以向行政机关或者有关单位提出司法建议或者法律意见、检察建议或者督促令，有关行政机关和单位应当及时回复。查处环境违法行为的行政机关或者提起环境公益诉讼的原告，认为当事人的行为可能加重对自然资源和生态、生活环境的破坏，或者可能造成难以恢复后果的，可以向人民法院申请保全措施。”就存在以地方立法的手段来为环境公益诉讼案件的顺利开展减少阻力之嫌。

讼利益构成看，环境公益诉讼宗旨是维护生态环境，保障自然资源的合理利用。环境公益诉讼的法益是不特定的社会公众的环境利益，与原告本身并无直接利害关系，原告无法通过公益诉讼获取收益补偿公益诉讼成本及相关诉讼费用，会对社会组织启动环境公益诉讼的积极性形成冲击。原告激励机制的缺乏，容易导致环保组织实现根据对生态环境资源案件胜诉率和诉讼难度的预估，采取回避方式开展选择性环境公益诉讼活动。二是环境公益诉讼缺乏相对独立的诉讼程序，无法有效区分环境公益诉讼案源与普通民事审判庭案源，导致“环保法庭”每年审理的公益诉讼偏少。表 2 数据显示，贵州环境公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼每年案件占比远远低于其他三种诉讼类型，这对设置如同知识产权法院一样的环保法院，推动环境司法专门化进阶具有一定负面影响。三是检察机关在环境公益诉讼中的“角色”定位问题。按照检察机关提起公益诉讼的试点方案，检察机关一审是以公益诉讼人的身份出现，二审是以抗诉人的身份参与诉讼，那么这到底是类似于刑事公诉的诉讼模式，抑或只是带有一定特殊性的民事和行政诉讼，民事和行政诉讼中如何保证当事人诉讼地位的平等等问题，学界和实务界均存争议，甚至检察机关与人民法院之间也存在较大认识上的分歧，这增加了法院处理这类案件的难度。四是环境公益诉讼中赔偿费用的归属和管理问题。环境公益诉讼案件中，生态环境资源损害赔偿审判作出后，被告赔偿费用不能归于原告，但具体应该由什么主体来受领、管理和使用这部分费用也是亟须解决的问题。

四、贵州环境司法专门化的优化路径

(一) 加强“三审合一”模式的规范指引

环境司法权的配置不仅涉及司法体制的改革和司法制度的完善，还涉及环境法院(庭)的建设和发展。“三审合一”审理模式的规范化有三个主要途径：一是以立法为核心手段，以司法改革为辅助手段，全方位地发挥法律的解释与引导作用，从而突出“三审合一”模式的合法地位，解决“于法无据”的困境。二是系统梳理环境司法专门化的地方经验，探索不同地区之间创新实践的“共性”，优化法律变革的路径。三是重视制度规划，全力突破现有“环保法庭”审判模式中普遍存在的合法性不足的问题，完善生态环境资源案件审判机制的合法性基础。制度建构时，需依环境司法的专业特点，有针对性地制定生态环境资源案件司法审判程序规则，平衡生态环境资源案件司法裁判过程中的合法性与合理性。

“三审合一”审理模式的规范化建立在相应制度不断优化基础上。主要包括：一是坚持对生态环境资源保护相关法律体系的不断优化和完善，填补现行法律制度的缺失，如流域生态环境资源保护、生态环境资源司法协同治理等相关法规，从而保障生态环境资源司法保障创新实践具有明确制度依据。二是采用刚性立法方式，完善生态环境资源法律责任规范表述，设置企业绿色发展责任条款。三是修订现行生态环境资源法律规范，对可能存在部门或组织利益倾向的、可能牵涉部门或组织利益矛盾的、可能损害社会公共利益的法律规范进行修正和调整，消除环境司法专门化的制度障碍。四是完善《人民法院组织法》关于设立专门法庭的规范表达，为环保法庭的设置提供制度依据。

(二) 优化环境资源案件管辖机制

一是适当扩大受案范围匹配调整层级。主要路径有：(1)修改完善《民事案件案由规定》，适当拓宽生态环境资源案件的受案范围，将涉及生态环境资源纠纷的能源类案件、碳达峰碳达标案件、生态环境损害赔偿案件、绿色金融纠纷案件等纳入“环保法庭”受案范围。(2)结合最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件的司法解释^{①4}和贵州生态环境资源案件管辖模式的创

¹⁴ ①《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第 6 条规定：“第一审环境民事公益诉讼案件由污染环境、破坏生态行为发生地、损害结果地或者被告住所地的中级人民法院管辖。中级人民法院认为确有必要的，可以在报请高级人民法院批准后，裁定将本院管辖的第一审环境民事公益诉讼案件交由基层人民法院审理。同一原告或者不同原告对同一污染环境、破坏生态行为分别向两个以上有管辖权的人民法院提起环境民事公益诉讼的，由最先立案的人民法院管辖，必要时由共同上级人民法院指定管辖。”第 7 条规定：“经最高人民法院批准，高级人民法院可以根据本辖区环境和生态保护的实际情形，在辖区内确定部分中级人民法院受理第一审环境民事公益诉讼案件。中级人民法院管辖环境民事公益诉讼案件区域由高级人民法院确定。”同样如此，对于环境保护私益诉讼案件来说，基层人民法院也需要按照现实要求决定是否设置环

新实践,将生态环境资源案件管辖权下放给专门“环保法庭”所属中级法院(重大生态环境资源案件,可由省级法院指定管辖)。(3)修改现行的《人民法院组织法》,设置跨行政区划的生态环境资源审判法庭,开展跨省的生态环境资源司法协同保护。目前,长江流域、赤水河流域、乌江流域、珠江流域等相关省市已通过签订司法审判协同协议的方式建立生态环境资源司法协同治理机制。但是由于缺乏统一的司法裁判、执行等标准,这些司法协同治理协议很难落实。设置跨省的生态环境资源审判法庭,有利于进一步推动生态环境资源案件协同审理标准、执行标准等规则,构建起生态环境资源司法协同治理体系。二是建立生态环境资源案件管理类型化机制。主要路径有:(1)将与生态环境资源密切相关的资源类案件,有序引入环境司法审理机构管理。逐步扩展矿藏、耕地、林木、草地、河流、动植物、海洋等司法保护范围。(2)对不涉及区域环境保护范围的一般性生态资源案件,不再采取跨行政区域的集中管辖,按传统管辖处理。对于日常生活中发生不涉及公共利益保护的生态环境资源案件,如邻里间的噪声污染、汽车尾气污染物、生活废气污染物等案件,由其所居住地人民法院管辖。

(三)完善环境资源公益诉讼机制

一是建立并完善环境公益相关的资金管理制度,有效解决公益诉讼中关于环境损害赔偿费在管理及使用方面所涉及的各类问题,支持和激励环境公益诉讼行动。二是建立环境公益诉讼法律援助制度,支援公益诉讼起诉人的公益行为。三是构建环境资源信息共享平台,确保相关国家机关和组织及时把握环境资源利用和保护态势,及时应对环境资源问题。推动建立事关环境资源保护的信息公示平台,保障公众的知情权和监督权,让破坏环境资源的违法犯罪行为无处藏身。四是强化检察机关提起公益诉讼机制,通过检察公益诉讼模式为贵州生态保护与绿色发展提供强有力的司法保障。

参考文献

- [1] 王树义.论生态文明建设与环境司法改革[J].中国法学,2014(3):54-71.
- [2] 张宝.环境司法专门化的建构路径[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2014(6):50-54.
- [3] 峥嵘.环境司法专门化的困境与出路[J].甘肃政法学院学报,2014(4):112-118.
- [4] 丁岩林.超前抑或滞后——环保法庭的现实困境及应对[J].南京大学法律评论,2012(3):235-245.
- [5] 李挚萍.外国环境司法专门化的经验及挑战[J].法学杂志,2012(11):112-119.
- [6] 郑艺群.环境审判制度初探[J].东南学术,2010(5):107-114.
- [7] 刘玉照,田青.新制度是如何落实的——作为制度变迁新机制的“通变”[J].社会学研究,2009(4):133-156,245.
- [8] 付子堂,张善根.地方法治实践的动力机制及其反思[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2016(4):107-117.
- [9] 祝颖.环保法庭地方性改革检视[J].暨南学报(哲学社会科学版),2015(3):75-82.
- [10] 任俊龙.略论环境司法专门化[J].求实,2012(2):79-80.
- [11] 黄秀蓉,斜晓东.论环境司法的“三审合一”模式[J].法制与社会发展,2016(4):103-117.

资庭,而环资审判资源则主要集中到中级人民法院,并在此基础上再考虑确定指定管辖或法定管辖。

-
- [12] 刘超. 完善环境空间治理规则[N]. 人民日报, 2020-07-27.
- [13] 张宝. 超越还原主义环境司法观[J]. 政法论丛, 2020(3):83-94.
- [14] 朱垭梁. 法律的空间意象性[M]. 北京: 法律出版社, 2017.
- [15] 强昌文. 以契约精神引领区域合作制度的发展[J]. 江淮论坛, 2012(1):119-124.
- [16] 吕忠梅, 陈虹. 关于长江立法的思考[J]. 环境保护, 2016(18):32-38.
- [17] 徐刚. 环保法庭审判模式的规范化反思——以三审合一模式为视角[J]. 中国人口·资源与环境, 2014(S2):111-113.
- [18] 汪明亮, 李灿. 环境案件“三审合一”模式的实践考察与完善进路[J]. 河北法学, 2022(3):72-91.
- [19] 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(7):1-9.