

专门生态环境诉讼制度的法典构造

吴 勇, 郭兰潇

摘 要: 生态环境纠纷解决是生态文明建设的重要内容,也是环境法典编纂需要考量的重要问题。在环境法典中,有必要根据生态环境责任的特殊性需求、生态环境诉讼的功能承载需求、环境司法的发展需求,系统规定专门生态环境诉讼制度。该制度秉承可持续发展观,充分考量生态环境诉讼理论的新发展和环境司法改革的实践成果,发挥生态环境诉讼制度定分止争、权利维护和公共政策实施的功能。具体而言,专门生态环境诉讼制度的法典构造应遵循能动司法与合作司法运行理念,按照环境司法机构专门化、审理程序综合化、审判制度系统化、公益救济合作化的要求建构。在规则层面,着重考量不同环境诉讼之间的衔接、专门司法机构设置、管辖机制的优化、“多审合一”的实质化、专门证据规则的制定、替代性修复规则的明确、预防性环境公益诉讼的确定、执行合作机制的确立等。

关键词: 环境法典; 生态环境纠纷; 生态环境诉讼; 专门化

中图分类号: D925.31 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2024)01-0035-15

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2024.01.001

一、引 言

生态文明建设是新时代中国特色社会主义的一个重要特征,生态环境纠纷的解决是生态文明建设的重要内容。编纂环境法典既能为新时代生态文明建设提供法治保障、推进环境治理体系和能力的现代化^[1],又能为生态环境纠纷的解决提供法律依据。启动环境法典的编纂工作,必然也必须对生态环境诉讼制度的建构逻辑和内容构造问题,即是否需要专门的制度安排以及如何专门化,进行回应和规划。目前学界对相关论题的研究主要聚焦于专门环境诉讼的内涵界定与制度构想、环境诉讼特别程序的设立、环境诉讼的模式与制度重构以及环境司法能动协同等方面^①,但在制定“环境法典”的时代背景下,以法典化为背景对专门生态环境诉讼制度的研究则不足,故此,本文对专门生态环境诉讼的法典构造问题进行探讨。

二、专门生态环境诉讼制度法典构造的现实需求

(一) 应对生态环境法律责任专门性的需要

生态环境法律责任是以损害救济为基础,兼顾损害预防的责任。而生态环境法律责任制度要考

作者简介: 吴勇,湘潭大学法学院,jiubaidu75@126.com (湖南 湘潭 411105); 郭兰潇,湘潭大学法学院

^① 相关研究参见蔡学思:《专门环境诉讼的内涵界定与机制构想》,《法学评论》2015年第3期;占善刚、王泽:《环境司法专门化视域下环境诉讼特别程序设立之探讨》,《南京工业大学学报(社会科学版)》2019年第2期;杨严炎:《我国环境诉讼的模式选择与制度重构》,《当代法学》2015年第5期;张忠民:《中国环境司法的能动协同现象与形成发展逻辑》,《中国法学》2023年第5期。

虑的重心就是生态环境损害的特殊性。按照《生态环境损害赔偿制度改革方案》对生态环境损害的界定^①，生态环境损害是与人身损害、财产损害相区分、相独立的损害形态，前者是对环境本身的损害，后者是对人的损害。传统的人身损害、财产损害救济能在民法等传统法中得到安排，而生态环境损害救济体现出特殊性，呈现逐渐溢出传统法边界的趋势。该趋势根源在于生态环境损害救济的核心并非损害赔偿，而是生态修复。它针对被污染或者被破坏、具有可恢复性的生态环境，一般要求修复到“可接受风险水平”或者“基线状态”标准，目的在于恢复生态系统的服务功能，使之达到平衡、稳定的状态^[2]。生态修复与损害赔偿明显不同，也与传统民事责任中的“恢复原状”存在本质差别，不能作为一般民事责任加以规定。根据“差额说”“损害论”的传统侵权法理论，无法支撑以保护“生态系统完整性”为目的的环境公益救济，需要创建新的以“生态恢复论”为基础的专门环境侵权责任体系^[3]。

同时，生态恢复的核心目标波及生态环境保护领域行政责任、刑事责任的扩容乃至改造。在行政责任领域，生态服务功能的持续供给是环境管理的首要目标，因而在责任体系中不再仅仅侧重于处罚性责任的设置，还要加大对补救性责任的建构，生态修复要求自然也要进入到责任体系中并对传统的“责令恢复原状”产生改造要求。另一方面，这一治理目标也对行政主体的责任要求产生新的内容。比如在政府进行修复的代履行时，因为修复方案选择的错误或者对代履行主体确定的失误而导致最终修复成本的增加，其责任如何判别等问题是传统行政责任制度无法回应的。因此，需要创新生态环境修复责任从而体现专门化的特征。在刑事责任领域，维护生态法益产生的恢复要求会使增殖放流等非刑罚方式得到广泛的运用，而生态修复的履行也会关联到刑事责任的量刑，从而对传统刑事责任制度产生一定的冲击，这也要求有专门性的规则安排。这些都表明，以生态恢复论为基础的生态环境法律责任体现的专门性需要专门的制度予以回应，而构建“对环境的损害”救济专门制度的任务，应交给环境法典来完成^[4]。

具体而言，生态环境法律责任的专门性体现在构建以生态修复为主，兼顾预防与填补的责任体系。在这一责任体系中，生态修复责任是独立且是主要的法律责任，还要被传统的民事、行政和刑事责任所吸收和反映。在生态环境损害发生时，生态修复责任应当被优先适用，只有生态环境损害完全无法修复时，才考虑损害填补，即损害赔偿责任为补充性的责任。但即使这个补充性责任，也不同于传统的损害赔偿，它是以生态服务功能为内核，以“基线状态”为标准，需要依靠专业技术和知识来对生态系统的整体运转进行考察、评估和弥补^[5]。同时，考虑到生态环境损害的难以恢复性，环境法“保护优先”的要求也要在责任领域加以体现，当有产生生态环境损害之虞时，生态环境法律关系主体有责任采取措施防范损害的发生。

纠纷解决制度是以责任制度作为基础的，同时也是责任制度的实现保障。生态环境责任的专门性决定了生态环境诉讼制度的专门性，故此生态环境诉讼制度要转向为以生态环境修复为主的专门救济和综合救济程序机制。这种制度安排是建立在生态环境损害状态的多样性、牵涉利益的多元性、生态修复的多种可能性和复杂性基础上的，因而必然要求多元化的程序建设，既需要进行专门化的考量，又要注意诉讼机制与非诉讼机制的有机衔接。

诉讼机制的专门化不是简单的程序修补，而是一整套的机制设计。这是因为生态环境责任的专门性本质上源于生态环境利益的维护和实现，与传统法律责任背后的人身利益和财产利益实现的要求迥然不同。仅将传统司法运用到解决环境责任纠纷，会使环境司法处于一个尴尬境地，困惑于司法能动与司法克制的适度平衡，法官徘徊于保守与开放之间^[6]。因而，传统司法体制不太适应生态

^① 生态环境损害是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤、森林等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变，以及上述要素构成的生态系统功能退化。

环境责任纠纷解决。作为一种新的机制,专门化的生态环境诉讼制度需要环境法典来确立。

(二) 生态环境诉讼制度功能承载的需要

生态环境诉讼制度具有三重功能,即定分止争、利益维护和公共政策实施。其中定分止争是所有诉讼机制都具有的功能,但生态环境诉讼要面临专业性问题;利益维护虽也是诉讼机制均有的功能,但在生态环境诉讼机制中具有特殊性,即生态环境公益的维护是其重心;而公共政策实施功能则是生态环境诉讼制度在生态文明建设要求下的特别功能。这三重功能的承载,实际上提供了生态环境诉讼制度专门化的实践、目标和价值支点。

首先,生态环境案件的专业性是生态环境诉讼制度专门化的实践支点。生态环境纠纷的特殊性决定了其对解决机制提出的专门性要求。其一,生态环境纠纷的解决具有专业性。判定生态环境损害的因果关系和损害后果的定量,以及生态修复的方案、实施及验收都需要通过多种技术手段才能得出科学的结论,这就对生态环境案件的处理提出了特殊的要求。其二,受理机构与受害人的不确定性。与传统民事、行政、刑事案件不同,环境媒介的易流动性、污染物的扩散性导致了案件管辖和原告、被告确立的难度更大,若法院仍按照传统的行政区划设置,则无法与现实需求得到匹配^[7]。其三,生态环境纠纷的当事人往往力量不均衡。环境损害者一般拥有较强的经济实力,在有关纠纷事实对象的知识信息拥有质和量上的优势,也具有较强的谈判能力,而环境受害者相对处于经济、信息和谈判能力的弱势。这表明双方当事人解决环境纠纷过程中的力量不对等,需要确立相应的程序保障机制予以衡平。其四,生态环境纠纷往往引发民事、行政和刑事案件的交叉。由于环境法既运用公法手段调控,又运用私法手段调控,生态环境纠纷往往引起民事、行政和刑事案件的交叉,这类交叉案件的处理需要综合考虑私权与公益、权利与权力、个人与社会、政府与社会的关系,而在传统的三大诉讼的司法框架下,很难合理解决这些问题。这些特点表明传统的诉讼制度难以适应生态环境诉讼,只能走专门化的道路。

其次,利益多元、着重公益是生态环境诉讼制度专门化的目标支点。生态环境承载着经济价值和生态价值,环境污染和生态破坏导致这两种价值贬损,引致相关利益受损。这既包括人身、财产利益,也包括生态环境利益;既包括个人利益,也包括公共利益;既包括特定人的利益,也包括不特定人甚至后代人的利益。因而生态环境纠纷呈现出公益性、扩散性的特点,运用传统纠纷解决机制会出现不适应性问题。生态环境诉讼制度当然要维护因环境污染、生态破坏而带来的人身、财产利益甚至个人的环境利益,但还具有更重要的目的,就是界定、辨识和实现生态环境公共利益。该问题的解决,需要纠纷解决制度的创新。

最后,公共政策实施是生态环境诉讼机制专门化的价值支点。党的二十大报告明确指出,中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化,要持续推进美丽中国建设,实现中华民族永续发展。为此,党和国家出台了大量的生态文明公共政策。其制定目的就是致力于生态文明建设,预防和化解各种环境风险,最终实现人与自然的和谐共生,回应和满足社会公众以“美好”为取向的生态环境利益需求^[8]。落实生态文明公共政策,实现可持续发展也是环境司法的价值追求。此外,在环境司法中,也存在程序法先行而实体规范相对滞后的显著特征,环境实体规范的进一步完善成为推进环境司法专业化和专门化发展的重点工作^[9]。在生态环境利益还没有完全得到法律确定为权利的背景下,通过环境法典来明确专门化的诉讼制度,可以为满足以“美好”为价值追求的生态环境利益需求留出程序保障通道。

(三) 适应环境司法发展趋势的需要

环境司法专门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,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。司法专门化就是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。从生态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。

面对日益增多及复杂的生态环境纠纷，发达国家首先在环境司法领域进行创新，进行了环境司法专门化的实践。1980年，澳大利亚设立了世界上第一家环境法院——新南威尔士州土地与环境法院。其他发达国家也都开始了形式多样的环境审判机构专门化的实践。如美国、新西兰等设立有环境法院；俄罗斯等设立有生态法院；瑞典等设立有环境法庭^[10]。

发展中国家在追求经济社会可持续发展的过程中，同样也面临着如何处理传统司法系统应对生态环境案件时所遭遇的法律和技术上的难题。一些发展中国家吸收了环境法理论界的研究成果和发达国家的经验，开始环境司法专门化的实践。如2000年孟加拉国建立了环境法院和环境上诉法院。2005年，泰国设立环境法庭，并在法庭附设环境争议仲裁中心以及绿席，将环境纠纷的诉讼解决与非诉解决融为一体。2008年，菲律宾最高法院实施了一个使环境案件审理专门化的“绿色法庭”计划。2010年，印度新德里环境法庭设立。另外，在非洲的南非、坦桑尼亚、肯尼亚也开始了专门性环境审判机构建立的相关准备和实践^{[11] (P52)}。

从各国环境司法专门化的情况来看，虽然在具体制度设计上有一定的区别，但也有较多的共性。第一，环境司法专门化都通过立法来确认和支撑改革乃至体制突破。在有环境法典的国家，通过专章来规定，如瑞典的《环境法典》；在没有环境法典的国家，通过专门法的形式规定环境司法机构及其运行规则，如孟加拉国的《环境法院法案》、美国佛蒙特州的《统一环境执行法》《佛蒙特州环境法院程序规则》。第二，环境司法专门化的动力都是基于环境司法创新的需要。设立专门环境机构的国家都是在传统司法难以实现环境保护要求的情况下通过机制创新实现环境司法的目的，如巴基斯坦是为了解决日益增多的环境纠纷，美国佛蒙特州是为了统一环境执法，新西兰是为了保护公民的环境权益。第三，设立了体现集中性和综合性的管辖制度。专门环境司法机构享有专属管辖权，受理的是专业性较强的环境案件。如澳大利亚新南威尔士州环境法院专门管辖土地开发案件、环境案件及城市规划案件等。专门环境司法机构大多具有综合审理权，如新西兰环境法院既审理环境行政案件，也审理环境民事案件。第四，都认可环境公益诉讼。如在印度，新德里环境法庭通过受理环境公益诉讼要求环境侵害人赔偿生态损害。第五，都通过制度配置来实现案件审理的专业化。其包括选择及培训专业性法官，如在菲律宾，只有那些具有环境审判经验或具有专业背景的法官才能被任命为“绿色法官”；吸收环境保护方面的专家进入审理机构，如瑞典环境法庭的组成就包括了专家成员；建立环境专家证人制度，如新西兰环境法院认可的相关领域或具有相关资质的专家，可以就其专业领域内的相关问题向法院提供中立的帮助^[12]。

“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，做出恰当的判决。”^[13]在英国，Woolf法官建议引入环境法院机制，“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”^[14]。可以看出，环境司法专门化的法律效果和社会效果显著，是环境司法发展的必然趋势，也是环境法典制定时应该考虑的内容。

三、专门生态环境诉讼制度法典构造的基本要求

生态环境诉讼制度的专门化，首先要明确运行理念，其次要明确运行机制，这也是环境法典对于环境责任纠纷解决机制在宏观设计上需要解决的核心问题。

(一) 运行理念:能动司法与合作司法

生态环境诉讼制度的专门化即环境司法专门化要求在可持续发展理念的指导下,树立尊重自然、关注生态环境公共利益和公民生态环境权益的价值取向,而在环境司法中要贯彻此价值目标的一个必然要求是确立司法能动和司法合作的运行理念。

司法能动坚持根据公正的原则,通过司法者运用程序控制权、释明权和自由裁量权,结合案件发生的具体情况灵活地解释和适用法律,在事实的认定和法律定性有困难的情况下能作出合乎常理和法理的决定;在公共利益受到威胁和侵害的场合,提供恰当而有效的救济;在法律与社会生活有脱节的情况下实现个案的衡平,并推动新的社会价值和新型权利的认可。这就能够避免形式公正和实质公正的矛盾,从而寻求社会效果和法律效果的统一。

生态环境纠纷中所蕴含的价值冲突、多元社会关系和复杂的利益形态与环境法律的前沿、交叉必然导致恪守司法克制的传统审判机构较难公正有效地解决环境案件。或者说,只有接受了司法能动的司法机构才能有效实现环境法的目的。从环境公共利益维护的角度来看,司法能动与环境公益诉讼具有天然的契合性。环境公共利益在实体法上无法清晰地界定,这就需要司法机构通过具体的案例,在诉讼中能动地挖掘环境公共利益的有无、多少和边界。在司法进程中,由于法律关系的复杂性和原告主体利益联系的不紧密性,也需要司法者能动地进行证据调查、事实认定和利益阐明,不局限于当事人的诉讼请求和证据能力。在责任实现阶段,司法者要更多地考虑环境公共利益实现的效果,而不局限于法律的列举,因而既要考虑责任承担形式的多元化和实现的可能性,又要在执行阶段履行更多的义务,而不是简单的一判了事或者一送(检察建议)了之。实质上司法者从被动者转向为主动者,成为环境多元治理的有机组成部分。

因此,秉承司法能动的环境司法,必然会实行机制创新:设立专门的环境司法机构,以更好地实现环境法的目的和受理更多类型的环境案件;司法者被赋予政策性判断、价值判断权力,通过个案承认环境权利,通过法律解释以及漏洞填补来明确或形成环境保护规则,推动法律的制定;诉前程序在环境保护中发挥了巨大动能^[15],推动诉前程序建设,加大检察建议适用的范围和力度,加强对行政机关环境执法的监督;法官具有较大的程序控制权和自由裁量权,积极地行使释明权,引导当事人围绕环境诉讼标的提供证据、列举事实,防止当事人牺牲环境公益来谋求私益;实行环境案件的集中管辖和融合审理,根据法律关系的先后和生态责任的重轻来决定审理程序的合并或单独适用;重在环境利益的实现,允许对责任承担方式、执行方式的创新;与立法机构、行政机构形成联动,形成环境社会治理的共同推力。

合作司法是环境司法应当秉承的另一个运行理念。合作司法在不同的维度有不同的指向。在刑事领域,合作司法是指建立在被告人自愿认罪基础上的诉讼程序,包括被告方与侦查机关、公诉机关的合作即“协商性的公力合作”和被告方与被害方的和解即“和解性的私力合作”^{[16](P70)}。在社会治理领域,合作司法力图克服司法实践中司法公信力有所下降的现实困境,完成由“管理”向“治理”司法权思维的转变,并将司法定位于整个社会治理多层级谱系之一,赋予司法过程的参与者“更大活动空间和对公共事务的话语权”^[17]。环境司法中的合作司法,源于对社会治理的理解,是环境司法参与主体之间的对话、磋商和协作。

环境司法中的司法合作,不像刑事诉讼中的“妥协型合作”,而是“促进型合作”。各环境司法参与主体对于预防优先、生态修复为主的救济机制具有高度的共识。尤其在涉及生态环境公共利益的诉讼场合,参与者的对抗性较弱,合作意愿较强。因此,合作司法的精义在于发挥不同主体的优势,在司法进程中促进生态利益的维护、生态服务功能的供给。检察机关发挥其法律监督优势,发现生态环境违法行为,串起相关部门合作,督促相关机构履职和相关主体履责;法院发挥其法律适用的优势,明权定责,确定责任的承担形式和修复要求;行政机关发挥执行能力强和效率高的优

势，积极履职和确保执行效果的达成；环保组织发挥环境守望者的优势，积极参与和实施监督；地方政府发挥环境资源代表者的优势，积极主张权利和促进修复。在这样一个合奏曲中，环境损害者或潜在的损害者也会愿意参与到交流和磋商中来，也会吸引更多的公众参与进相关司法活动。故此，环境司法活动不再是一个单向度的进程，而是多向度的合进。

能动司法和合作司法相互联系、相互支撑，为生态环境保护提供新的制度资源，给环境司法注入旺盛的生命力。

（二）运行机制：环境司法专门化的基本内容

1. 环境司法机构专门化。环境司法机构专门化既是环境司法专门化的主要标志，也是环境司法专门化的切入口。建立专门环境司法机构的重要意义，不仅仅在于把传统司法组织从处理环境案件的困境中解脱出来，提高环境纠纷解决的公正度和效率，还在于促进环境司法专业化所需要的观念更新、程序创新、制度整合和人员专业素质提高。

我国的环境司法机构专门化发端于2007年贵州清镇市设立的环境法庭。2014年最高人民法院发文提到“建立环境资源专门审判机构”，并设立环境资源审判庭，标志着我国环境审判机构的专门化由地方探索上升到国家布局。截至2021年12月，全国共设立环境资源审判专门机构2149个，其中环境资源审判庭649个、合议庭（审判团队）1285个、人民法庭（巡回法庭）215个，环境资源审判机构建设呈常态化发展面貌^[18]。

与此同时，环境司法机构专门化也显现出问题。一是环境司法机构专门化主要体现在审判机构专门化，而在检察机关还不明显。曾经在2015年前后河北、四川等地也设立过生态环境保护（生态环境资源）检察处（科），但随着2018年检察机关围绕四大检察进行内设机构改革，生态环境检察部门被撤销，相关业务也分散在相应的刑事、民事、行政和公益诉讼检察部门。二是环境审判机构设置的规范性不够，呈现出多样化特点。我国目前不像瑞典、澳大利亚等国对环境法院、环境法庭有专门的立法支持，这导致我国专门环境审判机构呈现出较强的地方化。在专门环境审判机构的形式上，表现为环境资源审判庭、环境资源审判合议庭、环境巡回法庭三种形态。在层级上，各地高院、中院和基层法院在设置环境法庭上做法也不同。在受案范围上，有的侧重刑事案件，有的侧重民事和行政案件，有的侧重执行案件。在公益诉讼问题上，由于行政案件管辖机制的改革，也导致行政公益诉讼案件有的在环境法庭，有的在行政案件集中管辖法院。

因而，应当通过立法对环境司法机构的设置做出科学安排。首先，检察机关应该要有生态环境检察部门的设置。一方面检察机关对生态环境领域的刑事、行政和民事案件具有检察监督权，另一方面检察机关是环境民事公益诉讼、环境行政公益诉讼以及环境刑事诉讼中重要的起诉主体。这既要求环境法典对检察机关在环境纠纷解决中的地位和生态环境检察监督的重点进行明确，也要求检察机关应有生态环境检察的机构安排，从而为生态环境检察制度提供运行载体。

其次，对于环境审判机构的设立，应当在全国建立起成建制的环境资源审判庭系统。具体而言，高级法院、最高法院均设立环境资源审判庭，在中级法院普遍设立环境资源审判庭，但也可以由高院根据生态环境区域情况指定某几个中院成立环境资源审判庭并划定管辖区域。在基层法院，则并不是每个法院都设立环境资源审判庭，而是根据环境案件的数量和环境保护的任务由高院统筹基层法院设立环境资源审判庭^[19]。

最后，针对跨行政区域的流域和国家公园等自然保护地，考虑设立环境法庭或环境法院。在省、自治区、直辖市行政区域内的流域或自然保护地，可由高级法院指定流域或自然保护地范围内的某个中级法院设立流域或自然保护地环境资源审判庭，承担整个流域或自然保护地的环境案件的审理工作。对于跨省的流域或自然保护地，则可以根据流域或自然保护地的生态情况和环境司法任务的轻重设立跨行政区划的环境法院或者环境法庭。

2. 审理程序综合化。对于那些涉及多重法律关系和多种利益争执的环境案件,应当突破传统民事诉讼程序、行政诉讼程序和刑事诉讼程序的分野,而应用一体化程序实现对这些法律关系和利益争执的综合审查。此即实践所称的“多审合一”,但需注意的是,这仅是审理意义上而非管辖意义上的。

一体化审理的优势在于以下几点。一是有利于理顺相互牵连的环境法律关系,做到对公益、私益的综合考量和衡平,避免判决的有失偏颇。环境行政责任、民事责任、刑事责任都可能涉及生态修复责任、经济性责任的适用,这在一体化审理中才能理顺。二是有利于保证法律适用的一致性,有效避免基础事实相同而诉因不同可能出现的判决矛盾、重复、僵硬现象。三是有利于减少司法成本,避免重复的鉴定、举证和审理,提高诉讼的整体效率。四是有利于发挥专门司法机构的综合优势,破除专业壁垒,提高司法官的专业能力。

具体而言,一体化审理可以从两个维度来考察,一是环境刑事、民事、行政交叉型案件的处理,二是环境公益、私益融合型案件的处理^①。

第一个维度的交叉型环境案件是指环境民事、行政、刑事关系彼此相互交织的案件。司法实践中对于民事、行政、刑事交叉的案件主要有三种审理模式:一是分开审理,即对几种不同的法律关系分别由民事、行政或刑事审判庭进行处理;二是附带解决,即根据前提性法律关系,进行附带诉讼,如刑事附带民事;三是合并审理,即将案件涉及的民事法律关系、行政法律关系、刑事法律关系分别按照各自的诉讼程序由同一合议庭一并处理^[20]。专门环境审判机构审理交叉型环境案件采用的一体审理则与此均不同,是由一个审判组织在一个诉讼程序里全面审查案件涉及的各种法律关系。这种审理模式首先要对案件所涉及的法律关系的关系有一个判断,即他们之间是依附性的还是并行性的,然后根据这种定性来决定审查顺序。对于并行性的交叉型案件,环境审判机构先要对基础事实进行统一的司法确认,然后对不同的法律关系就案件的具体情况作出司法判断;对于具有依附性的交叉型案件,环境审判机构要分清先后,首先审理前置性的环境关系,再审理后置性的法律关系。例如,对于开发利用自然资源导致侵权纠纷,涉及资源主管部门确权行为的合法性,就必须“先行后民”^[21]。

第二个维度是在诉讼进程中可能同时存在私益诉讼、公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼的情形^②。学界对于公益、私益诉讼融合的方式有不同的观点,主要体现在厘清诉讼顺位、进行诉的合并,以及通过实体、程序赋权使某一主体同时具有提起公益、私益诉讼资格三种路径^[22]。从具体要求来看,诉讼顺位仍然是公益、私益诉讼的分开处理,诉的合并与诉讼担当则适用范围有限。真正意义上的一体化审理是用一种程序解决公益纠纷(含生态环境损害赔偿纠纷)、私益纠纷,允许向一个审判机构同时提起公益诉讼和私益诉讼,或者实行诉讼参加制度,允许适格私益诉讼或公益诉讼原告加入已经提起的公益或私益诉讼,包括承认诉讼担当,允许私益主体向公益诉讼主体授权附带提起私益保护要求。专门审判机构在确定基础事实的基础上统筹生态修复方式的适用、损害赔偿(包括惩罚性赔偿)的确定等环境法律责任的实现,根据案件的特性对不同当事人的诉求进行回应。

3. 审判制度系统化。环境司法专门化需要特别的程序制度予以支撑。这些特别程序制度立足于普通程序制度,但又内化为一个系统,承载普通程序难以消化的任务,彰显环境司法专门化的特

^① 要说明的是,这两个维度只是基于分类标准不同而作的分析,便于我们看清一体化审理的实质,并不是分为五类案件。另外,单一类的环境案件也不在这个分析范畴里。

^② 在笔者看来,虽然我国目前司法实践存在环境公益诉讼和生态损害赔偿诉讼的分类,但它们的本质是一样的,生态损害赔偿诉讼属于环境公益诉讼的一种特殊形态。

性。例如，印度绿色法庭允许法官可不受印度《民事诉讼法》和《证据法》的诉讼程序约束或证据规则限制，形成了独立于传统诉讼的特别程序模式^[23]。这些制度要素包括但不限于下列五个方面。

(1) 诉讼资格的扩展。起诉主体问题是专门环境审判机构运作的首要环节。环境诉讼的诉因不仅仅在于当事人人身利益和财产利益的受损，更在于生态环境利益的受损。与诉因扩展相关联的就是原告资格的扩张。环境公益诉讼起诉资格的实质是越来越多的公民或组织通过司法力量维护环境公共利益。这里需要强调两点。一是要特别注意环境行政公益诉讼的建构，因为行政机关采取行动的能效要远远大于民事案件个案的影响。二是要发挥环保组织的积极性。环保组织的公益性、专业性和有组织性，决定了它比公民个人能更有效和更积极地开展公益诉讼活动，也能防止单个的公民之诉可能出现的廉价正义问题。

(2) 专属管辖和集中管辖的确立。专门环境司法机构应对一定的环境案件具有专属管辖权。就我国而言，专门环境司法机构应当对管辖区域内所有环境案件实行专属管辖。环境案件具有质上的特殊性和量上的不饱和性，这样的制度安排对于环境司法的健康运行和持续发展非常重要。在跨行政区域设立环境司法机构，则应实行集中管辖，实现对流域或自然保护地的整体保护。在管辖问题上还应注意两点，一是对环境公益诉讼和私益诉讼的管辖不能采用迥异的管辖标准，二是对环境行政公益诉讼和民事公益诉讼的管辖不要任性地割裂。

(3) 证据制度的改革。一是举证责任分配规则的确定。环境诉讼举证责任的确定要综合考量环境法的立法宗旨、举证的难易、证明任务和平等保护的要求。法典根据这个要求作出原则性的举证责任规定，相关司法解释明确环境诉讼各主体的举证责任，并允许法院结合案件的具体情况来确定待证事实或主张的举证责任。二是健全环境鉴定与环境监测规则。在环境鉴定方面，要建立具有专业性和中立性的专门环境司法鉴定机构。在环境监测方面，考虑到受害者监测手段有限，要做出行政部门的监测机构提供监测结果的制度安排。三是明确具有专门知识的人的证据地位。环境案件往往涉及较强的专业技术问题，但并不是所有的专业技术问题都能做出鉴定。即使有鉴定结论，部分案件的当事人双方争议也很大。因而在涉及专业性问题上，当事人可以聘请专门知识人员出庭作证，环境司法机构也可以邀请专门知识人员阐明该问题。在环境诉讼体系中，应当将具有专门知识的人作为一种专门的证据制度确立起来。

(4) 专家支持制度的确认。各国在进行环境审判机构专业化时，都通过一定的制度配置来保证环境案件审理的专业化。在澳大利亚新南威尔士州土地与环境法院，法院组成包括9名专业委员；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。这种配置是基于环境损害事实认定包括专业认定与法律认定，法律认定由法官负责较为恰当，专业性认定由环境领域专业人员负责较为合理^[23]。因而，专门的环境诉讼机制需要在我国诉讼制度框架内对专业人士参与环境审理作出制度安排。

(5) 裁决机制的创新。保护优先、恢复为主的责任机制要求环境司法的裁决机制具有一定的灵活性。除传统裁决形式外，主要考量的是两种方式。一是禁止令的适用。环境损害在状态上呈连续性、反复性，在结果上往往具有不可逆性、难以恢复性，这使得环境诉讼必须广泛运用预防性手段。这种预防性手段在环保发达国家通过禁令或禁止性判决的形式得到适用。美国联邦最高法院认为，“如果很有可能发生环境危害，减少危害的通常作法是颁布一项保护环境的禁令”^{[24](P12)}。禁止令制度的设计需要重点考量两个问题，第一是禁止令的定性，作为救济手段的禁止令和作为行为保全的禁止令的制度要求是不同的；第二是禁止令适用的范围和条件。公益诉讼和私益诉讼的禁止令，诉前和诉后的禁止令也有不同的制度要求。

二是责任承担方式的创新性适用。生态环境责任是以修复为主的责任形式。由于生态功能的整体性，就为生态环境替代修复留下了广阔的实现方式空间。比如“增殖放流”“复耕复绿”“种植公

益林”等,甚至还包括一定的人力付出,如“巡河巡堤”“从事环保公益劳动”等。在生态环境损害赔偿的承担领域,由于其并不是简单的经济责任,背后的最终目的是环境容量的供给,因此也会出现承担方式的变更,比如“技改费用折抵”。但不论何种创新,必须符合法理和法律,因此也必须有责任承担方式创新的赋权及其原则和边界的确定。

4. 公益救济的合作化。环境诉讼与普通诉讼最大的区别就在于其对生态环境公益的关注和救济,生态功能的维护和供给是环境司法的优先考量因素。而环境司法的相关主体,无论是检察机关、审判机关,还是行政机关、环保组织乃至环境损害者在生态环境公益的维护上没有本质上的分歧,因而具有合作的基础。尤其是环境司法机构既无法以自己的力量完成生态环境公益的保障维护,也不能进行司法权的无限扩张代替行政权^[25]。毫无疑问,环境行政机关也具有维护公益的职责,并且在执法手段、执法效率和专业技术与设备方面具有优势。因而各主体的合作尤其是司法机关与行政机关的合作是公益救济的必然^[26]。故公益诉讼要突破传统诉讼的对抗制模式,通过立法安排明确合作的正当性和基本范畴。

公益救济合作是全阶段合作,体现为诉前合作、诉中合作和诉后合作。诉前合作就是遵循保护优先、修复为主的理念,利用诉源治理的通道,司法机关与行政机关、环保组织等建立联动机制,运用联席会议、检察建议、法院附设ADR等方式积极化解纠纷,督促行政机关履职和促进环境损害者停止对环境的危害和对已经造成的损害进行修复,实现职能互补、协调配合。诉中合作就是在诉讼过程中司法机关相互之间进行管辖协作、调查取证协作;检察机关与环保组织形成良性互动;行政机关在环境民事公益诉讼中提供专业支援,尤其是对修复方式的选择、修复方案的确定提供专业指导,在预防性公益诉讼中,赋予行政机关参与的途径,通过行政机关的行政管理行为防治损害的扩大或损害的产生。诉后合作,主要侧重于执行合作及公益损害赔偿金的管理使用机制的建设。公益诉讼执行牵涉到修复方案的实施、生态修复效果的评估、修复方式的调整等,而公益损害赔偿金的使用和管理需围绕生态功能恢复和生态容量供给来展开,这些更需要行政机关的执行能力和专业能力。某种程度上行政机关行使管理权和实施权,司法机关行使监督权,合力完成公益诉讼功能和目的。

合作机制目前我国已经有一定的实践,主要体现在签署司法协作框架协议、建立检察公益诉讼合作机制、创建“法检行”联动机制等方面^[18]。总体而言,这些机制建设还属于各地自发性的探索,由于法制化框架还未达成,其形式意义大于实质意义。

四、专门生态环境诉讼制度的法典安排

从2016年开始,最高人民法院每年都发布《中国环境资源审判》白皮书,可以看出我国的环境司法专门化取得了较大成效,而且还在向纵深推进。但实践中也反映出环境司法专门化还存在一些深层次的问题,需要立法回应。环境法典的编纂,为专门生态环境诉讼制度的完善和体系化提供了最佳机会和平台。

(一) 环境法典生态环境诉讼制度设计要考虑的问题

1. 不同生态环境诉讼之间的关系问题。我国已形成环境侵权诉讼、环境行政诉讼、环境刑事诉讼、环境公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼等多种诉讼形态,但诉讼间的关系还没有理顺。其一,环境民事公益诉讼与环境民事私益诉讼的关系。环境民事公益诉讼在诉讼请求、事实认定等方面具有的共通性使二者具有制度协调的必要,但现实中出现问题。一是环境民事公益诉讼的既判力冲突。这主要体现在既判力的单向扩张,只允许同一环境侵权的环境公益诉讼生效判决的既判力向环境私益诉讼扩张;还有限制追溯力,只允许有利于原告的部分扩张,排除对被告有利部分的

扩张^[27]。二是环境民事公益诉讼的管辖冲突。根据现有规定,当一个环境损害行为同时侵犯环境民事私益和环境民事公益时,管辖法院是不同的。这种分离式救济,不利于生态环境的整体保护和多元利益的系统衡量。

其二,环境刑事诉讼与环境民事公益诉讼的关系。目前,环境刑事附带民事公益诉讼是公益诉讼实践的主流,但其也面临法理和运行难题。一是环境刑事诉讼与环境民事公益诉讼的并审缺乏法源基础,在法律制度的适用上存在割裂^[28]。二是环境刑事附带民事公益诉讼起诉主体的冲突。实践中多数环境民事公益诉讼案件是由检察机关通过刑事附带民事公益诉讼的方式提起并由审理刑事案件法院管辖,这就“规避”了环境民事公益诉讼由中级法院管辖的规定,引发适格民事公益诉讼起诉主体的冲突。三是缺乏对刑事责任和民事责任承担的协调规范。通常情况下,侵害人积极缴纳生态环境赔偿金,将被作为法院量刑的重要参考因素,这造成了民事责任的赔偿削减了刑事责任承担的情形^[29]。

其三,生态环境损害赔偿制度与环境民事公益诉讼的关系。一是“磋商程序”作为生态环境损害赔偿中一种高效的救济方式,其与环境民事公益诉讼之间的关系未能得到解决。二是未规定磋商程序后是否可以提起补充性环境民事公益诉讼。三是磋商达成赔偿协议不予司法确认的处理规则尚处空白。

2. 跨区域集中管辖的形式化问题。跨区域集中管辖生态环境案件已经成为各地环境法庭管辖的基本模式,具体表现为三种形式:根据生态环境的自然属性实行跨区域管辖;采取集中管辖方式实行跨区域管辖;采取协议方式实行跨区域管辖^[30]。全国各地环境法庭在生态环境案件集中管辖的探索中做法不一,既可能增加当事人诉讼成本,也缺乏相应的司法支持措施,进而导致生态环境案件的集中管辖趋于形式化,实践中多地最后还是回到了原来的管辖模式。

3. 多审合一的问题。从专门环境资源审判机构的实践可以发现,诸多法院实现多审合一的审判机制存在问题。具体表现在:一是多审合一很大程度上停留在形式上的“混合”,除刑事附带民事诉讼、刑事附带民事公益诉讼以及个别行政附带民事公益诉讼外,多数生态环境案件仍按照普通程序进行审理,并未达到节约司法资源、周延处理环境纠纷的目的^[31];二是环境审判机构的审理程序运行不畅,实行“多审合一”的地方法院并未有保证其有效运行的内部程序,导致一些环境审判机构空有专门审判组织之名,而缺乏诉讼程序整合的内涵和核心^[32]。

4. 证据制度的问题。一是生态环境的司法鉴定问题。一方面生态环境案件的审判过于偏重司法鉴定的重要性,另一方面是鉴定机构供给不足,鉴定费用高昂。二是有专门知识的人在证据法上未确立为独立的证据种类,在诉讼中利用少且在出庭发表意见时往往被采信度较低。三是环境监测的行政化较强,当事人获得监测数据和报告较难。

5. 责任实现机制创新问题。环境责任实现机制的创新问题主要是替代性责任的定性和定量问题。一是替代性修复责任的适用缺乏统一标准。在一些替代性修复的案件中,有判决以损害林木数量的十倍进行补种,也有判决以砍一栽五进行补种的;有判决修复自然保护区以弥补野生动物资源损失,也有判决以植树造林弥补野生动物资源损失^[33]。二是劳务代偿等替代性的立法定性缺位。相关判决表明^①,环保公益活动和劳务代偿都可以作为民事赔偿责任的替代性责任,也可以作为刑事悔罪表现的量刑情节。总之,司法实践对责任承担方式的创新颇多,虽然这些替代性承担方式在

^① 参见最高人民检察院官网:《浙江绍兴柯桥区:以环保公益劳动替代生态损害赔偿义务》,网址:https://www.spp.gov.cn/spp/dfjcdt/202101/t20210115_506583.shtml,访问日期,2022年5月10日;河北省人民检察院官网:《劳务代偿,让公益“破坏者”变成“守护者”》,网址:http://www.he.jcy.gov.cn/jcxw/gddt/jcyw/202203/t20220303_3570485.shtml,访问日期,2022年3月20日。

一定程度上具有可执行性, 但如果不对替代性责任的内涵和外延加以规范限制, 可能会导致替代性责任的适用偏离生态环境恢复目标的现象^[34]。

6. 预防性公益诉讼问题。一是预防性环境民事公益诉讼与预防性环境行政公益诉讼出现功能错位。目前我国还只承认预防性环境民事公益诉讼, 因而, “在预防性环境公益诉讼‘单轨制’运行的现状下, 预防性环境民事公益诉讼被迫承担了本应分流于预防性环境行政公益诉讼的案件, 进而出现制度运行与功能界分相错位的困境”^[35]。二是预防性公益诉讼的救济规则有待完善。虽然我国最高人民法院已经出台了《关于生态环境侵权案件适用禁止令保全措施的若干规定》, 但作为一种既涉及实体又涉及程序的重要制度还是应通过立法来确认, 同时该规定还存在一些缺陷, 主要是环境保护禁止令作为一项特殊的行为保全程序, 需要依附于诉讼而存在, 一定程度弱化了禁止令的适用性和救济功能, 另外在适用情形、提起主体等规则上还需要完善。

(二) 环境法典生态环境诉讼制度安排的基本思路和框架

在环境法典中专章设置生态环境责任的纠纷解决, 着重考量的是因生态环境责任的特殊性、专门性需求而建构一套专门的生态环境诉讼制度。该制度遵循能动司法与合作司法理念, 并且发挥生态环境诉讼制度定分止争、权利维护和政策实施的功能, 充分考量环境纠纷解决机制理论的新发展和环境司法改革实践成果及问题, 调动审判机关、检察机关、行政机关、社会组织和公众等多元主体的力量, 在现有的生态环境法律规定、司法解释和生态文明建设的制度成果、实践成果中提取公因式, 以更好地化解生态环境纠纷, 保护环境公共利益和当事人的环境权益。同时, 通过这些制度安排, 彰显环境法典实体法与程序法相衔接、行为法与裁判法相融合、保护法与促进法相统一^[36]。

专门生态环境诉讼制度具体内容包括: 设立生态环境司法机构和专家支持制度; 建立生态环境案件和跨行政区域案件的专属管辖和集中管辖制度; 明确不同类环境诉讼的关系, 规定私益损害与公益损害共同受理、确定不同损害的救济原则与顺序以实现不同种类生态环境诉讼的衔接、环境刑事司法与行政执法的衔接; 规定环境诉讼的专门性证据规则; 安排环境诉讼的特殊执行机制; 确定环境诉讼的诉讼时效等内容。通过这些制度建设, 力图实现环境司法机构专门化、审理程序综合化、审判制度系统化、公益救济合作化, 更好地建构环境司法的专门机制和回应现实中的环境司法难题。

在这个制度框架下, 还有两个问题需要厘清。一是环境法典的诉讼制度的规定与诉讼法、司法解释相关环境纠纷解决规定的关系问题。首先要明确的是, 它们共同构筑成环境纠纷的解决机制。其次就是它们在规定的內容上有基本分工。环境法典着重于生态环境纠纷诉讼解决的专门化机制的系统安排, 规定应当由法律才能创设的创新性纠纷解决规则。比如专门环境司法机构的确立、诉讼程序的衔接与融合、诉讼资格的扩张、裁决和执行机制的创新等等。诉讼法则一方面适应生态环境保护的要求进行生态化的回应, 确认新型的诉讼形态, 另一方面则提供通用的受理、证据、送达、审理等程序规则支撑。司法解释则应是围绕着环境法典、诉讼法的基础性规定、原则性规定进行适用性的解释, 但不能创制新的诉讼规则和制度。二是专门化的生态环境诉讼机制与普通诉讼机制的关系问题。首先, 生态环境诉讼机制承继了普通的诉讼机制。它是在普通诉讼机制的基础之上进行生态化创设或改造, 比如创新预防性诉讼、生态环境损害赔偿诉讼等以适应环境专门责任实现的需要。其次, 专门生态环境诉讼制度的确立并不排斥普通纠纷解决方式的适用。环境纠纷的多样性决定了需要多元化的纠纷解决方式。生态环境开发、利用、保护、改善领域的物权责任、合同责任、行政责任乃至刑事责任引发的普通纠纷仍然可以通过普通纠纷解决机制来解决。专门生态环境诉讼制度主要还是在为生态环境公益的维护、生态修复等专门责任的实现提供公正、有效的救济途径, 并通过程序融合实现与普通机制的衔接。

（三）环境法典生态环境诉讼规则的基本考量

围绕环境法典环境纠纷解决机制建设的任务，法典在生态环境诉讼专门化方面应该主要做如下规则考量。

1. 确定不同环境诉讼的衔接规则。其一，环境民事私益诉讼与环境民事公益诉讼的衔接。一是将环境民事私益诉讼吸收到环境民事公益诉讼。通常公益诉讼原告的攻击防御能力高于私益受害人，且私益受害人还可能属于弱势群体，故应当允许私益诉讼的受害人加入环境民事公益诉讼。当然，若私益受害人提起的诉讼程序已经以口头辩论终结的，则不宜再让其等待公益侵权判决，以兼顾诉讼效率价值。与此同时，为诉讼担当留下接口。二是突破级别管辖对环境公私益诉讼的限制。环境民事公私益整体化救济面临的一个关键问题是审理程序合并后的管辖问题，因而有必要改变公益诉讼由中院作为一审管辖法院的规定。

其二，环境刑事诉讼与环境民事公益诉讼的衔接。一是刑事附带民事公益诉讼并审。在同一污染环境、破坏生态行为的环境刑事诉讼与公益诉讼的程序选择时，若检察机关先提起环境刑事诉讼，推行检察机关刑事公诉与附带民事公益诉讼起诉主体一体化，则由检察机关继续提起公益诉讼，且两类诉讼由同一个审判组织同时进行审理，社会组织可以申请参加诉讼；若社会组织先提起环境公益诉讼，检察机关后提起环境刑事诉讼，应对两类诉讼进行合并审理，原则上环境刑事诉讼优先审理，但也不排除公益诉讼优先的例外。二是理顺刑事责任与民事责任的关系。不管是环境刑事诉讼的“罚”，还是环境民事公益诉讼的“补”，两者都属于救济公益^[29]。应当将二者予以结合，可以根据被告人进行生态修复或缴纳环境损害赔偿金的情况，考虑刑事责任尤其是罚金的适用问题。

其三，生态环境损害赔偿制度与环境民事公益诉讼的衔接。一是承认生态环境损害赔偿诉讼是环境公益诉讼的一种特殊形式，实现生态环境损害赔偿制度诉讼与一般环境民事公益诉讼的合并审理。同时，合并审理时，要对生态环境损害赔偿诉讼请求优先考虑，再考量未被生态环境损害赔偿诉讼请求覆盖的环境民事公益诉讼请求。二是确立补充性环境民事公益诉讼。当法律规定的主体对同一环境损害行为的事实新发现了生态环境损害赔偿诉讼或磋商程序进行时未能发现的损害，有权提起补充性环境民事公益诉讼；还要明确规定补充性环境民事公益诉讼案件不适用“生态环境损害赔偿诉讼案件优先”，以防止磋商程序的滥用而延误生态环境纠纷的解决。三是承认补充性生态环境损害赔偿诉讼。当环境民事公益诉讼审判完结后，若生态环境损害赔偿权利人就同一环境损害行为的事实新发现前案审理时未能发现的环境损害，可针对新发现的环境损害提出生态环境损害赔偿的请求。四是明确不予司法确认对民事公益诉讼的法律效果。在法院对赔偿协议作出不予确认的决定后，赔偿权利人不得再次申请，这主要是防范磋商程序的反复影响生态修复的进行。

2. 明确专门司法机构设置和管辖机制优化的规则。环境司法专门化基础举措就是设立环境司法机构进行专属管辖和集中管辖，即将生态环境民事、行政、刑事案件均交由环境司法机构归口审理。一是明确环境司法机构设置的基本原则，建成系统的环境司法机构。既包括在四级法院按设置原则和各地环境审判实际情况设置环境法庭，也包括推动检察机关内部机构设置改革的深化，促进法检环境司法改革的一致性，从而使专属管辖与集中管辖落到实处，还包括针对跨行政区域的流域和自然保护区等特殊区域，健全跨区域集中管辖的规则。

3. 确定实质化“多审合一”的一般性规则。独立的程序支撑是“多审合一”实质化的基础，因此需要在环境法典中对环境审判机构作一个概括的授权，既允许环境审判机构对相互关联的环境诉讼有合并审理的权力，也允许其对含有多重利益、多元法律关系的纠纷进行综合审理。在“多审合一”的场合，法院或法庭可以不受普通诉讼程序和证据规则的约束，但仍然遵循诉讼的基本法理。“多审合一”的具体程序规则应该通过司法解释和指导性案例逐渐丰富。

4. 制定专门的证据规则。其一, 确定环境行政部门专业报告的证据地位。明确负有生态环境监督管理职责的部门及其推荐的机构出具的相关报告、特定环境行政部门在行政执法过程中形成的报告可以作为证据的来源。若符合证据标准的, 都可以作为生态环境诉讼中的证据使用。其二, 明确生态环境监测机构的证据义务。生态环境案件中的当事人既有委托生态环境监测机构提供监测数据的权利, 同时监测机构也具有接受委托并如实提供监测数据的义务。其三, 完善生态环境司法专家支持制度。一是法院、检察院可以设立生态环境专家库。在司法实践中, 多地法院和检察院等与生态环境保护有关的部门已陆续开展了设立生态环境专家库的实践^①, 以协助解决生态环境案件的专门性问题, 法典对生态环境专家应给予法律定位。二是明确具有专门知识的人的证据法地位。将具有专门知识的人的意见视为证据类型的一种固定下来, 解决实践中较少用、不敢用的问题。

5. 明确替代性修复规则。一是明确替代性修复法定的适用情形。由于环境公益诉讼中并未明确界定替代性修复的适用情形, 故应当明确替代性修复的具体适用范围, 明确规定生态环境修复费用、生态环境修复责任与损害赔偿责任的对接和转换。二是将生态环境修复民事责任的承担作为量刑情节时规定替代性修复的标准。在被告主动采取修复措施或者能够提供明确修复方案, 并经专业评估符合要求时, 方可作为量刑情节予以适用; 支付生态环境修复费用的责任承担方式则要在生态环境有修复的可能性、有代履行的第三方主体、有明确的修复和验收方案的前提下才能作为量刑情节; 当受损生态环境遭受永久性损害, 不能修复或只能通过替代性修复予以相当程度的弥补时, 要限制损害赔偿作为量刑情节的适用^[33]。三是替代性修复方式及标准的采用, 应该有一定的法律基础和专业基础。

6. 确定预防性环境公益诉讼规则。一是健全预防性环境公益诉讼的形式, 既包括预防性民事公益诉讼, 也包括预防性行政公益诉讼。由于预防性环境公益诉讼指向公法责任, 需要确立预防性环境行政公益诉讼纳入对行政机关之环境风险预防义务的考量^[37]。二是将环境保护禁止令作为一项独立的程序。环境保护禁止令重点在于预防不可逆的环境损害, 既可以在诉前提出, 也可以在诉讼过程中提出。而在属性上, 其既具有行为保全属性, 也具有救济形式属性, 关键还是看请求的禁止令是“临时性禁令”还是“永久性禁令”。在诉前提出的, 如是“临时性禁令”则为保全, 此时诉前程序可以转化为诉讼程序; 如是永久性禁令则为救济性裁决, 对方当事人不服的, 则需要另行制度安排复议通道。可以看出禁止令申请程序较为灵活, 需要特别的程序支持。

7. 确立执行合作机制。法典要确立环境公益诉讼领域法院、检察院、环境行政机关以及环保组织、公众的执行合作要求。在生态修复情形下, 法院是程序启动者和组织者, 行政机关是生态修复方案的具体确定、生态修复的实施和评估的主导者, 检察机关是监督者, 环保组织和公众是参与者。在发生有关环境损害的金钱支付履行情形下, 修复费用应该由法院监管, 修复主体使用, 行政主体评估; 公益损害赔偿金和生态环境损害赔偿金则应纳入财政一体管理, 设置专门的管理使用制度。

五、结 语

环境法典编纂的一个重要任务就是对生态环境法律责任的质的内在性进行揭示和进行合乎逻辑的规则安排, 而这种质的内在性决定救济机制的特殊性, 在诉讼机制上就体现为专门化的制度要求。专门生态环境诉讼制度体现为能动司法与合作司法的运行理念, 环境司法机构专门化、审理程

^① 目前, 最高人民检察院已组建了环境公益诉讼技术专家库, 地方上也有黑龙江高级人民法院建立环境资源审判咨询专家库, 重庆市人民检察院建立生态环境专家库等实践。

序综合化、审判制度系统化、公益救济合作化的内容建构。专门生态环境诉讼制度要解决两个核心问题,一是在外部与传统诉讼的关系问题,二是在内部各种环境诉讼形态包括公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼的关系问题。这些是很难在诉讼法中解决的,因此需要在环境法典编纂中进行回应。也就是说环境法典中的诉讼规范主要是基于生态环境法律责任救济的特殊性而产生的创新性规范和对相关诉讼关系进行确定的规范。至于环境法典的诉讼规范的运行与实施则需要通过实践进行检验,并最终通过诉讼法的生态化、环境司法解释的制定予以体系化回应。

参考文献

- [1] 吕忠梅. 做好中国环境法典编纂的时代答卷[J]. 法学论坛, 2022(2).
- [2] 吕忠梅, 窦海阳. 修复生态环境责任的实证解析[J]. 法学研究, 2017(3).
- [3] 吕忠梅, 窦海阳. 以“生态恢复论”重构环境侵权救济体系[J]. 中国社会科学, 2020(2).
- [4] 吕忠梅. 民法典绿色条款的类型化构造及与环境法典的衔接[J]. 行政法学研究, 2022(2).
- [5] 王小刚. 论《民法典》中生态环境损害填补责任的司法适用[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2023(1).
- [6] 张晏. 中国环境司法的现状与未来[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2009(5).
- [7] 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).
- [8] 侯明明. 法院执行生态文明公共政策正当性的理论证成[J]. 宁夏社会科学, 2023(5).
- [9] 吕忠梅, 刘长兴. 环境司法专门化与专业化创新发展: 2017—2018 年度观察[J]. 中国应用法学, 2019(2).
- [10] [美] 乔治·普林. 关于专业化环保法院和环保法庭的全球研究[A]. 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[C]. 武汉: 内部印刷, 2009.
- [11] 吴勇. 环境审判机制创新研究[M]. 北京: 法律出版社, 2019.
- [12] 吴勇. 域外环境审判机构专门化的发展与启示[A]. 湘江法律评论(第 13 辑)[C]. 湘潭: 湘潭大学出版社, 2015.
- [13] 周伯煌. 环境法庭的设立问题探讨[J]. 企业家天地·理论版, 2008(3).
- [14] Woolf, H. Are the judiciary environmentally myopic? [J]. *Journal of Environmental Law*, 1992(1).
- [15] 朱明哲, 匡俊. 环境合作治理中的行政公益诉讼诉前程序[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2022(2).
- [16] 陈瑞华. 刑事诉讼的中国模式[M]. 北京: 法律出版社, 2018.
- [17] 严本道, 张俊. 合作司法: 司法公信力的社会治理谱系[J]. 时代法学, 2014(4).
- [18] 吕忠梅, 张忠民. 环境司法 2021: 推动中国环境司法体系建设迈向新征程[EB/OL]. <https://www.court.gov.cn/xinshidai-xiangqing-361301.html>, 2022-07-10.
- [19] 吴勇. 我国环境审判机构专门化的路径选择[A]. 南京大学法律评论(2015 年春季卷)[C]. 北京: 法律出版社, 2015.
- [20] 孙振庆. 关于行政民事交叉案件的调研报告[J]. 法律适用, 2008(2).
- [21] 王杏飞, 刘文魁. 环境公益诉讼中的行民交叉问题研究——以行政附带民事诉讼“参照”适用为中心[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2022(4).
- [22] 刘静. 环境民事公益诉讼的界限[J]. 法商研究, 2022(3).
- [23] 占善刚, 王译. 环境司法专门化视域下环境诉讼特别程序设立之探讨[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2019(2).
- [24] [美] 罗杰·W. 芬德利, 丹尼尔·A. 法柏. 环境法概要[M]. 杨广俊, 等译; 李文中, 校. 北京: 中国社会科学出版社, 1997.
- [25] 杨雅妮. 环境民事公益诉讼中司法权与行政权的关系[J]. 北京行政学院学报, 2023(3).
- [26] 杨翠柏, 张莹春. 生态环境损害赔偿诉讼与环境公益诉讼制度衔接的路径[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2023(4).
- [27] 朱谦, 于晶晶. 民法典视域下环境民事公益诉讼衔接之进路研究[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),

2021(5).

- [28]蔡虹,王瑞祺. 刑事附带民事公益诉讼并审的程序展开[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2022(1).
- [29]陈学敏. 环境刑事附带民事公益诉讼制度的检视与完善[J]. 华南理工大学学报(社会科学版), 2021(3).
- [30]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).
- [31]张宝. 超越还原主义环境司法观[J]. 政法论丛, 2020(3).
- [32]陈海嵩. 环境司法“三审合一”的检视与完善[J]. 中州学刊, 2016(4).
- [33]徐军,李方玲. 生态环境修复责任在刑事附带环境民事公益诉讼中的司法适用研究——以 397 份裁判文书为样本[J]. 四川环境, 2021(4).
- [34]王小钢. 生态环境修复和替代性修复的概念辨正[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2019(1).
- [35]华蕴志. 论预防性环境公益诉讼的功能界分——以多中心环境治理模式为分析工具[J]. 上海法学研究, 2020(14).
- [36]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(6).
- [37]李华琪. 论中国预防性环境公益诉讼的逻辑进路与制度展开[J]. 中国人口·资源与环境, 2022(2).

The Code Construction of Specialized Ecological Environment Litigation System

WU Yong, GUO Lan-xiao

Abstract: The settlement of ecological environment disputes is an important part of the construction of ecological civilization, and an important issue to be considered in the compilation of the eco-environmental code. In the environmental code, it is necessary to systematically establish a specialized ecological environment litigation system based on the special needs of ecological environment responsibility, the functional carrying needs of ecological environment litigation, and the development needs of environmental justice. The system adheres to the concept of sustainable development, fully considers the new development of the theory of environmental dispute resolution mechanism and the practical achievements of environmental justice reform, and performs the functions of the eco-environmental dispute resolution mechanism in settling disputes, safeguarding rights and implementation of public policies. The system should follow the concept of dynamic justice and cooperative justice, and be constructed in accordance with the requirements of specialization of environmental judicial institutions, integration of trial procedures, systematization of judiciary, and cooperation of public interest relief. The focus should be on the consideration of the connection between different environmental litigation, the establishment of specialized judicial institutions, the optimization of the jurisdiction mechanism, the substance of “multi-trial integration”, the formulation of special evidence rules, the definition of alternative restoration rules, the determination of preventive environmental public interest litigation, the establishment of implementation cooperation mechanism.

Key words: eco-environmental code; eco-environmental disputes; eco-environmental litigation; specialization

(责任编辑 周振新)