

doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.2018.04.016

欢迎按以下格式引用:由然.反思环保法庭制度化发展之正当性[J].重庆大学学报(社会科学版),2018(4):187-198.

Citation Format: YOU Ran. Reflection on the legitimacy of the institutionalized development of the environmental tribunal[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2018(4): 187-198.

反思环保法庭制度化发展之正当性

由 然

(中国海洋大学 法政学院, 山东 青岛 266100)

摘要:由于案件受理数量过少,基于“审判专业性”和“审判统一性”的论证结果表明环保法庭的设立多流于形式,制度化发展欠缺正当性基础。并且,从经济学视角看,与其他环境规制手段(包括环境行政)相比,环境司法的制度效率较低,治理优势并不明显。由于司法资源有限,司法制度对环境司法需求具有客观而必要的抑制作用。依据公共选择理论,除环境治理需求,环保法庭制度化发展的实际推动力源自法院内部治理、回应司法改革政策等自身利益诉求。在环境司法改革朝向更加精细和纵深方向发展之际,对前述问题的清醒认识是避免司法能动变盲动的重要理念性前提。

关键词:环保法庭;正当性;制度效率;公共选择

中图分类号:D926;23

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2018)04-0187-12

一、引论:问题、工具与框架

(一)提出问题

在世界上很多国家,司法专门化及其下位概念——专门法院和专门法庭都被视为司法改革的重要工具。分庭治理是中国法院系统应对复杂社会问题的主要方式之一^[1]。当人们认为环境污染成为亟待解决的社会问题,而原有的行政手段无法满足治理需要时,决策者提出了环境司法专门化这一命题,并认为环保法庭^①的制度化发展——体系化以及规模化设立环保法庭可以增强专门化这一改革方向。基于该理念,2007年10月,全国第一个环保法庭——贵阳市清镇市环保法庭成立。2014年7月,最高法院宣布成立环境资源审判庭。截至2016年6月,全国设立环保法庭、环保合议庭

修回日期:2018-03-15

基金项目:中国石油大学(华东)自主创新项目“案卷笔录移送制度与审判中心主义——历史与暂时的结论”(27R1511018B)

作者简介:由然(1981—),女,山东烟台人,中国海洋大学法政学院博士研究生,中国石油大学(华东)文学院讲师,主要从事法律经济学、司法制度研究,Email:happyoyo@vip.sina.com。

^①在相关学术讨论和具体实践中,此类机构存在多种指称,例如环境资源审判机构、环境专门审判机构、环保法庭和环境资源审判庭。为统一指称,便利交流,本文将形态和名称各异的环境资源审判机构统一称作“环保法庭”,并只有在有具体的区分意义时对单独设立的环保法庭与合议庭作进一步区分。

庭或者环保巡回法庭共计 558 个。15 个高级人民法院设立环境资源审判庭。191 个单独设立的环保法庭覆盖中国四级人民法院^[2]。与设立形成鲜明对比的是各级环保法庭普遍陷入“无案可审”的共同尴尬处境。有统计数据显示,2013 年度北京、上海、天津、广西、河南等 14 个省市的环保法庭结案量为零。河北 11 个环保法庭有 24 名法官,1 年环境案件结案总量为 24 件,平均每人 1 年结案 1 件;江苏省 5 个环保法庭 1 年共结案 5 件;浙江 2 个环保法庭 1 年共结案 3 件。一些地方迫于审判绩效考核的压力,只好让环保法庭去办理劳动争议、交通肇事等非环境案件,以弥补办案数量的不足^[3-5]。

环保法庭为何“无案可审”? 又该如何解决“无案可审”? 对此,学界主要提炼出如下两个理论问题并试图给予回应和有效建议:第一,正当性问题,即环保法庭制度化发展的合理性问题或法律价值问题。这也是本文集中关注的问题;第二,合法性问题,即环保法庭,尤其是基层法院环保法庭的设立是否于法有据。环保法庭制度化发展的正当性问题和合法性问题之间存在内在关联性。制度发展的正当性论证是推进制度合法性发展的前提和基础。环保法庭制度化发展规划需要以其法律价值的明晰作为决策依据。

据笔者观察,目前针对环保法庭制度化发展正当性问题进行的既有研究众多,但存在多种问题。这些问题基本可以归结为两类:一是讨论零散、不成体系;二是问题与建议之间因果关系错位。

研究和观察法律问题,总是难以超越观察和分析问题的理论视角。由于缺乏统一而有效的理论分析框架,大部分研究多自说自话,无法形成连续、有效的学术讨论和研究谱系。有研究将“环境权”理论作为环保法庭设立的理论基础^[6]。还有研究在“能动司法—司法克制”框架下讨论环保法庭设立的正当性问题^[7]。然而笔者认为,作为问题分析框架,“环境权”理论、“能动司法”,以及“司法克制”理论或者缺乏一以贯之的规范性目标,或者过于片面和绝对,都存在可操作性缺陷。

问题与建议之间因果关系错位是环保法庭制度化发展正当性既有研究中存在的第二个问题。许多研究在论证环保法庭制度化发展具有合理性时,将其与环境诉讼受案范围的扩大以及环境公益诉讼原告资格的放宽问题相联系,认为设立环保法庭有利于支持环境公益诉讼原告资格限制的突破,有利于扩大环境诉讼受案范围^{[7]57-58}。然而无论是扩大环境诉讼受案范围还是放宽环境公益诉讼原告资格主要是一种程序立法选择。环保法庭制度化发展是一种组织结构改革。两者性质不同,相互之间并不存在必然的因果关系。换言之,即使不选择制度化发展环保法庭,决策者仍然可以通过修改立法等方式扩大环境诉讼受案范围,放宽环境公益诉讼原告资格。前述研究结论错误归因的根源在于将环保法庭制度化发展的合理性和正当性作为预设的前提而非需要论证的问题。

因此,在清晰认识前述研究缺陷的基础上,结合中国环保法庭设立的具体实践状况,借助司法专门化理论对环保法庭制度化发展的法律价值予以系统化论证,从经济学视角对环保法庭“无案可审”的深层次效率原因予以挖掘,剖析环保法庭制度化发展的真正动因是本文的目标研究贡献。

(二) 分析工具与框架

在环境问题凸现而环境治理理念缺乏的时代,“环境权”概念的提出对促进环境法制/治发展、保护环境、补偿受害者损失起到过积极的作用。但是,随着研究的深入发展,尤其是法律经济学中的“损害相互性”(reciprocal nature of harm)理念被引入到环境法理论体系中后,学界普遍认识到环境问题具有“广度利益冲突与决策权衡”^[8]的特质。决策者在拟定环境问题解决时应当以促进社会整体福利而非保护损害关系中某一方的单方利益或权利作为规范性目标。

有学者在“能动司法—司法克制”理论框架下对环保法庭设立的正当性予以论证,认为依据最高法院的政策导向,“能动司法”在环境司法实践中具有特殊的时代意义。环保法庭的制度化发展由于契合该主张而具有正当性^{[7]56-57}。笔者认为从“主义”出发而非从具体问题出发是该观点在分析方法上存在的主要问题。无论是“能动司法”还是“司法克制”既可以用于对某一司法体系在某一时期所追求的司法政策的整体性、概括性描述,也可以用于对某一具体司法制度甚至某一法官在裁判某一具体案件时所做出的现实选择的描述。选择意味着变化。一方面,任何一个司法体系以及自身所存在的主要问题都处于发展变化当中。当司法体系状况和它面对的主要问题发生变化时,整体制度选择也会随之发生变化;另一方面,整体司法体系所面对的问题和某一具体司法制度、某一案件的裁判法官所面对的主要问题并不总是一致。只有从问题出发而非从“主义”出发才能避免决策教条化。

相比于“环境权”概念、“能动司法—司法克制”理论框架,就环保法庭制度化发展的正当性分析而言,以“公正”和“效率”为核心概念和评估标准的司法专门化理论更加科学和具有针对性。在该理论框架下,“公正”标准是指环保法庭制度化发展是否能够提高审判专业性和统一性水平,实现环境审判公正。“效率”标准是指在司法资源有限条件下,环保法庭制度化发展是否能够促进司法体系更有效率地解决环境纠纷。其中,审判公正不仅包括个案审判公正,还包括审判整体性公正。个案审判公正意味着认定事实和适用法律准确。就审判整体而言,统一性是审判公正的重要衡量标准,主要体现为“同案同判”。

基于以上思考,针对实践现象和理论研究中出现的问题,本文第二、第三部分将分别从“审判专业性”以及“审判统一性”的角度对环保法庭制度化发展在推动审判公正和审判效率两方面的作用进行分析和论证。综合评估结论,本文指出案件受理数量是环保法庭制度化发展法律价值实现的最重要影响因素。

环保法庭为何“无案可审”?“无案可审”的环保法庭又为何得以规模化设立,制度化发展?目前,针对这一制度现象的绝大部分研究思路都认为环境司法具有明显的治理优势,环保法庭应当有案可审。环保法庭之所以“无案可审”是因为部分法庭的设立于法无据,其机制运行中存在受案范围过窄、环境侵权的法定救济范围过窄以及执行难等现实障碍。因此,应当修改《人民法院组织法》,使基层环保法庭的设立合法化。通过放宽环境公益诉讼的原告资格范围,降低环境民事诉讼原告举证责任等能动司法措施进一步拓展环境诉讼的案源,实现法律回应社会需求的制度目标。并且,相比于严峻的环境污染现实,环保法庭的数量还是太少,应继续全面设立^[9]。

与前述观点不同,通过运用经济分析方法进行制度效率比较研究,本文第四部分将提出并论证如下观点:与其他环境纠纷解决机制相比,环境司法并不具有效率优势。环境司法制度对环境司法需求具有客观抑制作用。并且,由于社会资源和司法资源有限,这种抑制性作用具有必要性。在对中国环保法庭制度化总体发展特点进行细致观察、总结的基础上,依据公共选择理论,本文第五部分对推动环保法庭制度化发展的深层次原因予以剖析,指出除环境治理需求外,法院的内部治理需求以及政策回应需求是环保法庭大规模普遍设立背后的主要推动力量。文章第六部分将简单作结。

二、正当性论证之一:基于“审判专业性”的分析

“审判专业性”兼具审判公正与效率的双重功能性内涵。是否能够帮助法官提升环境审判专业

能力是衡量环保法庭制度化发展正当性的重要依据之一。

司法正义要求“以事实为依据,以法律为准绳”。环境审判公正以准确认定案件事实为前提。事实认定困难,法官难以完全认定证据是中国环境审判中非常突出的问题^[10]。有针对环境裁判文书的实证研究发现,在环境民事侵权案件审判中,法官对因果关系的判断以及可赔偿损失数额的确定主要依靠鉴定结论。环境侵权司法文书普遍存在事实认定简单,对证据的分析、认定事实的逻辑说明不够等问题^[11]。

环境事实具有特殊性。除广泛的利益冲突,“高度科技背景与决策风险”^[8]是环境问题的另一个重要特点。一方面,随着科技进步、工业发展,环境问题自身复杂性在不断增加。多因一果或因果关系复杂难辨现象普遍;另一方面,与其他社会问题相比,环境问题进入规制范围的时间较晚,人们对环境经验现象的知识积累有限。除传统的大气、水污染案件外,噪声、光,以及电磁辐射等不可量物引发污染的新型案件日益增多。由于事实认定困难而导致的因果关系判定和损失计算困难使环境审判公正性面临挑战。

以环境侵权审判为例。环境侵权因果关系的判定以及损害后果的计算都需要法官对提交的证据进行判断,需要较强的信息假设。在环境侵权审判中,就因果关系的事实判断而言,与关于因果关系的法学理论相比,关于环境侵权行为与损害后果之间关系的经验性知识更加重要^[12]。环境类案件中的证据常涉及化学、生物,以及物理等自然科学知识,而这些领域又恰好属于法官知识结构中欠缺的部分。仅靠法律专业知识,法官难以对相关证据材料予以准确判断。采纳司法鉴定结论,简化裁判说明就成为司法系统降低判断的信息成本,维护自身权威的重要审判策略。

但是,司法鉴定无法代替司法判断。利用科学证据权威来支持司法权威的前提条件是科学证据本身具有公信力。目前,中国环境损害司法鉴定机构存在鉴定技术规范缺失、机构数量少、资质规范不统一、门槛低,以及管理分散化等问题^[13]。其直接后果是环境司法鉴定市场的声誉系统受损,专家证言以及鉴定结论的证据公信力不足,证明力弱。正如美国最高法院大法官 Stephen Breyer 所说:“我们的决定应当体现出对科学以及技术的适当理解。只有这样,法律才能满足公众需求。法官不是科学家,法庭不是科学实验室。但是法律必须做出抉择——具有科学合理性的抉择。”^[14]

如何提高法官的科学证据辨识力和司法裁判水平,促进审判公正是中国环境司法制度改革的一个重要命题。促进环保法庭制度化发展,实现环境司法专门化是决策者针对这一命题开出的药方。然而,专业性并不是专门化的“天然特性”。特定专门化措施是否有效需要经过实践检验。就环保法庭制度化发展而言,经笔者总结,学界发掘的相关观察和检验视角有两个:第一,环保法庭是否可以吸纳环境审判经验丰富、审判水平较高的法官参与环境审判;第二,设立环保法庭是否有助于提高法官的环境审判水平,即缺乏专业经验的法官加入环保法庭后是否可以通过重复性的环境审判工作提升专业能力,提高审判效率。

虽然理论上可以认为审判经验以及审判专业水平是法院遴选环保法庭法官的主要依据,但是,环境案件后果分散、影响人数众多、诉讼标的额大、因果关系论证困难、结案时间长、结案率低,以及上诉率和改判率较高等因素直接影响法官对环境审判与环保法庭的认同度^[15]。相比于经济案件、民事案件甚至刑事案件,环境案件显然不是重要案件。加之环境审判庭属于新设庭,由于忌于被边缘化,审判水平比较高的法官往往不愿并因此不会被分配到环保法庭。

尽管有观点认为环保法庭的设置可以凸显环境诉讼机制与环境问题的特殊性,从而有助于提

高环境审判专业化水平^{[9]127-128}。然而,无论在逻辑关系还是实际效果上,这一结论都难以成立。诉讼机制特殊性类比属于整体特殊性比较。鉴于环境诉讼内部存在不同的诉讼机制类型,其特殊性无法在整体意义上形成。例如虽然都属于环境诉讼,但环境侵权与环境刑法显然具有不同的诉讼机制。并且,有基于环保法庭裁判文书的实证研究通过对环境案件证据类型、诉讼请求类型和抗辩理由的考察发现,环保法庭针对环境案件的审理仍然依托于传统程序性规定,并没有形成新的诉讼程序类型^[16]。

有助于提高审判效率是审判专业性功能内涵的另一侧面。司法专门化语境下的“效率”是指重复性地审理同一类案件是否会提高审判效率。如果从内部有效性的角度单纯地考虑案件审理的套路性和重复性,答案确定无疑。但是,形成这一结论的重要前提是确保一定的案件受理数量。法庭受理的案件数量过少会导致法官工作量不足,而工作量不足又会影响法官处理案件的熟练度^[17]。因此,案件受理数量是环保法庭“效率”价值形成的最重要影响因素。事实上,由于受理案件数量过少,通过设立环保法庭提升案件审判效率的实际效果并不明显。作为司法审判状况的文本载体,裁判文书既是司法监督的制度工具又是观察司法审判水平的重要视角。虽然有研究结论指出“环保法庭的文书质量明显要高一些”^{[10]92},但却没有对这一论断作更进一步的细致分析和说明。

三、正当性论证之二:基于“审判统一性”的分析

司法公正要求“同案同判”。与“同案同判”相对应的概念是“责任差异”(liability disparity)。消除“责任差异”,保证“同案同判”是保持法律稳定性、统一性与权威性的重要手段。“责任差异”的具体表现形态多种多样。以环境侵权为例,在该诉讼类型的司法实践中,“责任差异”主要表现为注意义务标准厘定差异和损失计算差异。这些差异既可能存在于同一法院的不同法官之间,也可能存在于不同法院之间。导致“责任差异”的原因大致可以分为两类:“法官不统一”和“法律不统一”。

(一)“法官不统一”

“法官不统一”是指因源于知识背景、事实发现程度,以及对法律条文的理解差异,不同的法官对同一案件的事实认定和法律适用不同。统一裁判尺度,解决“法官不统一”的问题是环保法庭制度化发展的理由之一。利用环保法庭统一裁判尺度的具体手段包括减少审理环境案件法官的数量和统一内部裁判尺度。但是,减少审理环境案件的法官数量完全可以通过设立合议庭进行资源内部整合而无需通过单独设立环保法庭来实现。并且案件处理类型化、裁判标准统一化需要以一定的案件数量规模为基础。由于受案数量过少,通过环保法庭内部经验交流统一裁判尺度的做法不具现实可操作性。

以笔者实际考察过的青岛市城阳区上马环保法庭为例。该法庭设立的主要理由是为确保青岛市委、市政府提出的“环湾保护、拥湾发展”。之所以在城阳区上马设立环保法庭是因为上马街道办事处位于青岛胶州湾畔的中间位置。但是,胶州湾地区具有环保重要性并不意味着该地区环境类案件的数量必然多。并且,由于当地所有涉海洋环境类案件都由青岛海事法院受理,该法庭设立之后实际审理案件的数量非常少。自2010年4月成立至2016年4月,6年间该法庭共处理环保案件49件,其中环境民事纠纷6件(该6件案件实际上属于同一纠纷反复起诉的情形),环境刑事案件1件,环境行政非诉执行案件42件。环境行政非诉执行案件在环保法庭受理案件中占据很大比重并

非上马环保法庭独有的特点。有实证研究数据表明这一法律现象的普遍性:重庆市渝北区法院环保法庭2014年审理的328件案件中有230件是行政非诉审查案件。无锡市两级法院环保法庭2008年至2013年受理的1160件案件中有913件是行政非诉审查案件^[16]。环保法庭几乎成了“环境行政非诉执行法庭”。在没有设立环保法庭的法院里,环境行政非诉执行案件通常由行政审判庭审理。就审理环境行政非诉执行案件而言,与行政审判庭相比,环保法庭的优势并不明显。设立环保法庭的法院只是因为环保法庭无案可审,才将此类案件交由其审理。

为解决“案少人多”的问题,以扩充案源为目的的各类制度创新成为环保法庭证明自身设立合理的具体抓手。同样以上马环保法庭为例,该法庭响应最高法院提倡的“四合一”归口审理模式,包括民事、刑事、行政和执行在内的所有发生在该地区的涉环境问题案件均由该法庭统一审理。然而在实际审理过程中,除民事案件由该人民法庭法官组成合议庭审理外,审理刑事案件以及行政案件的合议庭均由刑事审判庭和行政审判庭的法官组成。和其他刑事案件和行政案件审理相比,“环”字号案件的唯一的区别就是将审理地点从刑事审判庭、民事审判庭或行政审判庭挪至环保法庭。

(二)“法律不统一”

实际上,目前阻碍中国环境审判统一性实现的最主要因素并非“法官不统一”,而是“法律不统一”。与环保法庭制度化发展同步的还有环境法制发展进程。限于理论研究和立法技术水平,中国环境类法律体系发展呈现出无序化的特点。规则的无体系化设计制造大量法律冲突,增加了法律的内在复杂性,使法官选择适用法律的信息成本攀高至难以克服。在司法实践中,不同法院之间,不同法官之间对法律资源的适用选择、理解和解释充斥着各种不一致和不确定性。立法和司法之间以及司法实践之间呈现出多种形式的抵牾。

以环境侵权诉讼中的焦点问题——因果关系举证责任分配为例^②。由于立法指导理论的不断变化,立法者针对环境侵权因果关系举证责任分配的政策选择并不稳定,一直处于变动之中。环境侵权立法初期,在“保护受害人权益,减轻受害人证明负担”等理念指导下,环境侵权因果关系举证责任立法采用推定责任原则。然而,在环境侵权审判实践中,法院适用因果关系推定原则的情况却不到一半^③。学界将这一立法和司法抵牾出现的原因归结为法官审理环境案件能力不足,将“注重公平正义、进行利益平衡”作为立法修改的理论基础,并提出“因果关系举证责任缓和”这一制度创新理念。短短8年(2007—2015年)时间里,中国环境侵权因果关系的举证责任分配规定历经四次修改和三类规则:原告举证^④、因果关系推定^⑤、举证责任缓和^⑥。

法律是法官审判的标准化依据,具有稳定性和保守性的特点。法律需要被重复使用才能进入人们心灵深处,产生稳定、有效而长期的激励效果,使第一方自动守法,减少执法成本。朝令夕改、自相矛盾之立法在增加司法适用信息成本的同时,造成了司法适用的混乱和不确定性,形成“责任

②依据《侵权责任法》第65条以及《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第1条规定,严格责任加被害人过失责任原则是中国环境侵权法定责任原则。在该责任形态下,证明责任对象不包括行为人过失。因果关系的举证责任分配就成为环境侵权诉讼两造利益博弈的焦点之一。

③依据吕忠梅、张忠民、熊晓青《中国环境司法现状调查——以千份环境裁判文书为样本》(《法学》2011年第4期)所收集到的裁判文书进行分析,发现司法实践中适用举证责任倒置的比率为49.6%。通过对一些裁判文书更为深入的分析,笔者发现虽然某些裁判文书援引了举证责任倒置的法律规定作为裁判依据,但是在实际责任分配中仍旧适用“谁主张,谁举证”的一般举证责任分配原则。

④《民事诉讼法》(2007)第64条、《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》(2015)第6条。

⑤《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》(2002)第4条第3款、《侵权责任法》(2010)第66条。

⑥《侵权责任法司法解释》(2011)第111条。

差异”,损害司法权威。最高人民法院在2015年通过发布典型案例来统一相关司法适用。因此,就确立法律规则,统一裁判尺度,促进环境司法审判统一性问题而言,确立清晰、明确的规范性政策目标以保证环境法律体系的稳定性发展比设立环保法庭更为有效,也更为迫切。

四、环保法庭为何“无案可审”

根据前文分析可知,“无案可审”是环保法庭制度化发展欠缺理论正当性以及现实意义受限的重要约束性因素。“困局”或“困境”是学界对这一问题的普遍定性^[18-19]。如何“破局”就成为问题讨论的焦点。通过各种方式扩充案源是解决环保法庭“无案可审”困境的主要思路。认为环境司法的治理优势明显,环保法庭“无案可审”现象本身具有不合理性是这一思路中隐含的重要前提性理念。然而笔者认为,由于“无案可审”导致环保法庭制度化发展正当性存疑的研究结论并不必然推出环保法庭“无案可审”现象本身“不合理”,环境司法治理优势需要被重新审视和论证。这是既有研究中最为欠缺的部分,事关“无案可审”问题的具体解决思路以及环保法庭制度化发展方向,具有重要研究意义。改革的制度创新取决于改革的效果和发现。与前述观点相反,以制度效率为规范目标的经济学分析结论表明环境司法制度对环境司法需求具有客观而必要的抑制性作用。

处理数量庞大的环境纠纷是环保法庭制度化发展的重要理由。但是,一方面人们认为环境纠纷增多可能只是受到便捷性启发式(将显著事件误认为频繁发生事件)等认知偏误的影响。另一方面,环境纠纷不等于环境案件。“社会矛盾增多,只是创造了潜在的,不必定转化为真实的司法需求”^[20]。环境纠纷解决机构、机制具有多元化的特点。作为环保法庭制度化改革的决策依据,环境司法供不应求这一观点有待实证检验。依据《全国环境统计公报(2013)》所提供的数据,笔者对2013年全国环境来信来访总数、全国环境行政处罚和行政复议数,以及全国进入司法程序的环境案件数进行推算,发现环境纠纷数量与进入行政程序和司法程序的案件数量比约为298:34:1。由于环境来信、来访并不能反映所有实际发生的环境纠纷,因此实际比率应该更加悬殊。绝大部分环境纠纷不会进入司法程序甚至不会进入行政程序。

受交易成本约束,环境纠纷解决方式大致可以分为私人协商和公共干预两种。由于存在干预成本问题,对于社会整体福利而言,当交易成本(一项交易的发生与执行所涉及的成本)较低时,私人协商的方式比公共干预更有效率。以航空噪音纠纷为例,如果机场和机场附近的居民可以以极低的成本自由协商进行交易,无论法律将权利配置给其中哪一方都不会影响社会福利最大化的实现。如果居民享受安宁可以获得的福利效用高于机场运营的社会效用,而法律却将权利配置给了机场,居民可以通过向机场支付相应的对价来换取安宁权,机场无法运营的损失可以获得金钱补偿。反之亦然。

然而,较低的交易成本只是理论假设而非社会现实。在很多情况下,因信息成本、谈判成本、组织协调成本,以及协议的执行成本过高,私人协商无法形成有效率的交易结果。对此,经济学的解决思路包括:(1)降低交易成本促成有效率交易结果的形成;(2)当交易成本难以降低时,依据“规范形式的科斯定理”,法律可以通过一定手段直接模拟有效的交易结果^[21]。行政和司法是环境法模拟有效率交易结果所采用的两类主要手段,主要体现为各类环境行政管制标准以及环境侵权注意义务标准的拟定和执行。

尺有所短,寸有所长。任何制度都不是完美和万能的。任何社会问题的解决都不可能只依赖

某一个制度,而需要依靠一系列制度。环境问题也是如此。环境纠纷多元解决机制制度丛中的不同制度之间存在相互制约、补充甚至竞争关系。在处理环境纠纷,解决环境污染问题方面,与环境司法(主要是侵权体系)相比,环境行政的制度效率优势更为明显^[22]。

从制度运行成本的角度看,虽然与常规性环境行政手段相比,环境司法手段的事后性使其具有公共管理成本上的优势,但这种优势并不恒定,受诸多因素影响。以信息成本为例,环境风险评估对评估主体专业化技术的知识要求较高。基于更加专业的知识背景、可利用资源的公共属性,以及信息传播能力,与个人以及法院相比,作为专业性机构的环保部门在注意义务标准设定方面具有更加明显的信息优势。从制度收益的角度看,作为一种事后而非事前手段,受制于信息成本、加害方的赔偿能力、立法基于政策考虑所确立的法定赔偿责任范围等因素,环境侵权法因激励不足而存在明显的效率局限性。对于大部分被污染方来说,选择司法手段维权的私人成本过高,收益过小。基于维权“成本—收益”权衡,受害者通过提起诉讼维护自身权益的动力较小,存在诉讼维权激励不足的问题。

环境损害具有后果分散化的特点,表现为许多环境事故(尤其是大规模公害事故)所造成的严重损害后果只存在于整体意义。每个受害者的个体福利损失远远小于社会整体福利损失。除预期诉讼收益较小,维权所需要耗费的高昂私人成本是污染受害方不愿选择司法救济手段的另一重要因素。这些成本既包括当事人进行诉讼所需要花费的诉讼费、鉴定费 and 律师费等金钱性成本外,还包括时间、精力、感情等非金钱性成本。因此,环境司法所提供的救济适用于通过环境公益诉讼等方式处理大规模环境侵权问题,解决加总的诉求。然而,中国环境公益诉讼制度的实践效果并不理想。除原告的起诉资格问题,诉讼成本高昂同样是制约这一诉讼类型有效发挥其作用的主要客观障碍。

除客观性,司法制度对环境司法需求的抑制作用还具有必要性。社会资源的有限性决定了司法权的有限性,决定了司法制度对环境司法需求抑制性作用的必要性^[23-24]。作为国家提供的一种公共治理善品,司法纠纷解决机制具有补贴性。诉讼越多,国家投入的司法资源越多。过分强调司法治理功能而忽视司法制度运行成本,容易诱发各类机会主义诉讼行为,浪费司法资源,因此应当对以“扩充案源”为直接目的的各类环境司法制度改革建议予以谨慎采纳。

五、未尽的讨论:环保法庭制度化发展的深层原因

如前所述,由于“无案可审”,环保法庭的设立多流于形式,制度化发展欠缺正当性基础。那么,这一制度无效率现状是如何产生的?又何以消解?挖掘问题产生的根源是对症下药的前提。

作为一种“回应—治理”型社会组织,解决社会纠纷和冲突是法院的主要功能担当。社会分工细化推动社会问题复杂性发展。功能分化以及与之相应的内部机构分化——分庭式管理是中国法院系统应对这一社会发展趋势的主要手段,也是决策者认为环保法庭规模化发展具有合理性的主要叙事背景。需要予以说明的是,各国司法系统应对这种复杂性的方式并不相同。分庭治理并非当然的制度选择。例如美国联邦法院系统就没有按照案件类型进行分庭式管理^[1]。

基于这一制度选择,与国家改革开放、经济发展、社会问题复杂性增强同步的还有中国法院系统的规模化扩充。编制规模膨胀,审判机构、审判程序之外的大量行政管理机构激增以及层级细化成为过去几十年法院系统的基本发展态势。环保法庭的大规模设立仅仅是整个法院系统扩充版图

中的冰山一角。自1979年《人民法院组织法》颁布后,法院内部机构尤其是审判庭的数量逐渐增多,到2001年中央编委提出《地方各级人民法院机构改革意见》之间的20多年间,庭室数量每5年翻一番。^{[1]125}

这种增长一方面反映了法院组织结构对社会治理需要的回应,另一方面,仅仅是“治理需要”或理论认识偏误还无法完全解释该过程所呈现出的一些特殊发展特点。“不存在没有其利益的集团”^[25]。基于公共选择理论,本文认为中国各级法院积极发展各类内设机构的主要目的和直接动力不在于改善审判功能以满足治理需要,而在于通过改变要素组织形式满足自身组织利益需要。法院内部治理需求以及回应司法改革政策需求是法院系统推动环保法庭制度化发展的主要内在动力。

(一) 法院内部治理需求

如果将观察视线投向世界其他法域会发现,设立单独的环保法庭并非中国司法制度的创新之举。但这种自上而下,尤其是在基层法院层面大规模的普遍设立却极为罕见。许多国家基于各种不同的目的设立环保法庭,但都是局部性的、地区性的、选择性的,而非普及性的。在某些联邦制国家,大部分环保法庭只设立于联邦和州层面。例如澳大利亚和加拿大都只在每个州或省设立一个环保法庭处理环境与自然资源类案件^[26]。虽然菲律宾有117个“绿色法庭”,但这些绿色法庭仍隶属于普通法院系统,可以继续审理普通民事、刑事案件。审理环境案件只是附加指定的管辖权^[27]。

超编和法官职级问题是法院内部治理面临的两个主要问题。尽管历经近40年(1978年至今)的扩编,国家政法编制内的法院编制规模呈爆炸式增长,严重超编仍是许多法院面临的重要现实问题^[27]。层级化的控制结构是人员数量过多之后法院内部治理的必然选择^{[24]53}。增设机构是解决前两个问题的有效手段^{[1]128-130}。无论是按照其所属基层环保法庭(例如上马环保法庭)的案件受理数量进行推算,还是根据已经设立的其他中级法院环保法庭的实践经验,在青岛市中级法院设立环保法庭将面临案源少甚至无案可审的情况是可以预想到的。在这种情况下,2016年6月该院仍旧设立了单独的环保法庭。这一设立的真实目的可能不在于解决环境问题,提高环境司法水平。

法院增设内部机构需要合法性依据。中国现行《人民法院组织法》中关于各级法院设立专门法庭的授权性规定是各级环保法庭设立最重要的法律依据。“根据需要”^⑦是最高法院以及高、中级法院设立除经济审判庭、民事审判庭和刑事审判庭之外的其他专门审判庭的前提条件。显而易见,这一规定只是为各类专门法庭的设立提供了可供解释的修辞而并未限定实质性范围。早期的“逼出说”——行政治理手段存在交叉管理和执法不统一等弊端无法解决严重环境污染问题而需要司法介入和当前普遍采纳的“需要说”^⑧是中国环保法庭设立的两类主要理由。

依据《人民法院组织法》第19条规定,基层人民法院可以设立刑事审判庭、民事审判庭、经济审判庭、人民法庭。环保法庭是否属于“人民法庭”则成为基层法院环保法庭设立合法性的问题焦点^{[7]54,[9]123,[30]}。为扫清基层法院设置环保法庭所面临的这一制度性“障碍”,2014年最高法院颁布

⑦《人民法院组织法》第23条:“中级人民法院设刑事审判庭、民事审判庭、经济审判庭,根据需要可以设其他审判庭。”《人民法院组织法》第26和第30条关于高级法院和最高法院设立“其他审判庭”条件的规定与该条类似。

⑧“逼出说”是指环保法庭因解决严重环境污染事故的迫切需要而设立。基于“逼出说”,环保法庭早期多设立于发生重大环境污染事件的地区。例如因红杉湖污染而设立的贵州省清镇市环保法庭,因滇池污染而设立的昆明市环保法庭,因阳宗海污染而设立的云南玉溪市环保法庭以及因太湖污染而设立的江苏无锡市环保法庭。“需要说”涵盖范围较为宽泛,包括各类环境保护和社会发展理由。

的《最高人民法院关于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》(以下简称《环境资源审判司法保障意见》)授权高级法院可以在个别案件较多的基层人民法院批准设立环保法庭。这一规定实质性地改变了《人民法院组织法》所确立的专门法庭基本结构,为基层法院环保法庭的设立提供了合法化依据。

(二) 回应司法改革政策

除大规模普遍设立,中国环保法庭还呈现出一种非线性、非匀速的发展态势,突出表现为2014年至今不因案件数量明显增多而出现的突击式设立。在已设立的558个环保法庭里,2007年至2014年7年间设立的只有130多个,剩余大部分环保法庭设立于2014年6月至2016年6月。2年间,从最高法院到基层法院,环保法庭呈现出一种自上而下的井喷式发展态势。

这一突击式发展的直接推动力来自最高法院的系统性推进。2014年6月最高法院设立环境资源审判庭,同年7月颁布的《环境资源审判司法保障意见》为各级人民法院设立环保法庭确定了实质性和程序性规则。该意见要求高级法院应当设立环保法庭,中级法院以设立单独的环保法庭为原则,以设立合议庭为例外的规定确立了环保法庭在各级法院的常规化设置,为环保法庭制度化发展提供了重要政策依据。

然而自2014年最高法院主导的以环境司法专门化为命题的一系列积极改革动作继续向前不从远处追溯,可以发现2013年中共中央十八届三中全会做出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《全面深化改革决定》)提出的“加快生态文明体制改革”和“深化司法体制改革”是环保法庭制度化发展的主要政策背景^⑨。制定政策和设置机构是司法系统回应政策要求的两种主要方式。环保法庭制度化发展是对《全面深化改革决定》中生态文明体制改革和司法体制改革要求的双重回应^⑩。

中共中央的治国重点和政策变化对由最高法院所主导的司法改革决策有相当大的影响,以至于形成路径依赖。这种路径依赖具体表现为很多司法改革决策不是自发地回应制度发展的自身需求,而是出于回应改革政策的需要。已有学者敏锐地观察到,过去几十年“法院的编制激增是整个中国政治治理方式转变之时势使然,每一次增编均系之于政制的改动,非法院吁请所能做如此大动作”^{[24]54}。以环境司法专门化改革为例,2013年11月《全面深化改革决定》出台之后,最高人民法院连续出台了多个涉“生态文明”和“司法改革”的司法文件。并且,积极回应不能仅仅喊喊口号,停留在“认真学习”“深入研究”“更新理念”,以及制定司法政策的层面。就获取信任而言,行动比语言更响亮,需要“看得见”的参与。以促进审判专门化为理由而设立环保法庭就成为法院系统回应国家司法改革政策的具体抓手。2015年11月召开的第一次全国法院环境资源审判工作会议明确提出,“要牢牢扭住审判专门化这一牛鼻子,因地制宜推进环境资源审判机构建设,构建环境资源审判专门化体系”。

六、结语

为解决环境问题而提出环境司法治理,为改善环境司法治理而追求环境司法专门化,为推进环

^⑨《全面深化改革决定》指出:“必须建立系统完整的生态文明制度体系,用制度保护生态环境,要深化司法体制改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度。”

^⑩最高人民法院发布的涉及环境司法专门化的相关政策文件均强调“深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,促进“十三五”规划纲要的全面实施”是其制定目的。

境司法专门化而普遍设立环保法庭,在这一组组问题与解决方案之间并没有天然的逻辑联系,而只存在未经检验即被预设的因果关系。决策者对环境司法需求、环境司法治理优势,以及环保法庭制度化发展的实际功能有夸张之嫌。环保法庭的普遍设立在耗费大量司法资源的同时法律意义不大。基于反思性分析,本文认为环保法庭的规模化设立不应作为目的。环保法庭“无案可审”也并非真正需要解决的问题。有效利用司法资源,通过丰富法官知识结构,统一裁判标准提升环境司法审判专业水平,推动审判公正与效率发展才是中国环境司法制度改革的目标和方向之所在。正如最高法院环境审判庭副庭长王旭光法官撰文所述:“在环境司法专门化改革中,机构机制的专门化是形式、手段上的专门化。理念规则的专门化是内容、实质上的专门化。今后的工作重心应当逐步实现从形式专门化向内容专门化的转化。”^[31]

参考文献:

- [1] 刘忠.论中国法院的分庭管理制度[J].法制与社会发展,2009(5):124-135.
- [2] 最高人民法院网.最高人民法院发布《中国环境资源审判》白皮书[EB/OL].(2016-07-27)[2018-02-12].http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-24071.html.
- [3] 人民法院报.对当前环境资源审判若干问题的分析和对策建议[R/OL].(2014-09-17)[2018-02-12].http://rmfyb.chinacourt.org/paper/html/2014-09/17/content_87622.htm?div=-1.
- [4] 云南网社会频道.无案可办云南环保法庭变身“刑事庭”[EB/OL].(2010-10-18)[2018-02-12].http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/yunnan/2010-10-18/content_1025194_4.html.
- [5] 中国新闻网.中国多地试点环保法庭大部分陷“无案可审”窘境[EB/OL].(2014-09-15)[2018-02-12].http://www.chinanews.com/fz/2014/09-15/6590944.shtml.
- [6] 杨帆,李建国.对我国设立环保法庭的几点法律思考——实践、质疑、反思与展望[J].法学杂志,2013(11):8-17.
- [7] 黄莎,李广兵.环保法庭的合法性和正当性论证——兼与刘超博士商榷[J].法学评论,2010(5):54-59.
- [8] 叶俊荣.环境政策与法律[M].台北:元照出版公司,2010:44.
- [9] 刘超.反思环保法庭的制度逻辑——以贵阳市环保审判庭和清镇市环保法庭为考察对象[J].法学评论,2010(1):121-128.
- [10] 新华网.环境资源案审理仍存难题[EB/OL].(2015-06-06)[2018-02-23].http://www.xinhuanet.com/legal/2015-06/06/c_127885057.htm.
- [11] 吕忠梅,张忠民,熊晓青.中国环境司法现状调查——以千份环境裁判文书为样本[J].法学,2011(4):82-93.
- [12] 胡学军.环境侵权中的因果关系及其证明问题评析[J].中国法学,2013(5):163-177.
- [13] 王旭光.环境损害司法鉴定中的问题与司法对策[J].中国司法鉴定,2016(1):1-8.
- [14] ISSUES.Science in the courtroom[EB/OL].[2018-02-23].http://issues.org/16~4/breyer/.
- [15] 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.
- [16] 张忠民.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[J].中国法学,2016(6):177-196.
- [17] BAUM L.Probing the effects of judicial specialization[J].Duke Law Journal,2008:1672.
- [18] 张式军.环保法庭的困境与出路——以环保法庭的受案范围为视角[J].法学论坛,2016(2):52-58.
- [19] 刘超.环保法庭在突破环境侵权诉讼困局中的挣扎与困境[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2012(4):60-66.
- [20] 苏力.审判管理与社会管理——法院如何有效回应“案多人少”?[J].中国法学,2010(6):176-189.
- [21] 罗伯特·考特,托马斯·尤伦.法和经济学[M].上海:上海人民出版社,2012:77.
- [22] 由然.环保法庭为何无案可审?——法律经济学的分析和解释[J].东岳论丛,2018(2):184.
- [23] 苏力.司法的边界[J].法制资讯,2009(11):1.
- [24] 刘忠.规模与内部治理——中国法院编制变迁三十年(1978—2008)[J].法制与社会发展,2012(5):47-64.

- [25]曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].陈郁,郭宇峰,李崇新,译.上海:格致出版社,2014:7.
- [26]GEORAGE R, CATHERINE K. Greeningjustice[J]. Planning News, 2010, 36(6):6.
- [27]李孳萍.外国环境司法专门化的经验及挑战[J].法学杂志,2012(11):112-119.
- [28]光明网.一个超编法院的生存现实[EB/OL].(2014-12-20)[2018-01-25].http://epaper.gmw.cn/wzb/html/2014-12/20/nw.D110000wb_20141220_2-01.htm.
- [29]吕忠梅.环境司法专门化的回顾与展望[J].中国审判,2014(8):64-65.
- [30]孟祥沛.环保法庭的建设与现行法制之冲突[J].上海政法学院学报(法治论丛),2011(5):48-52.
- [31]人民法院报.环境资源审判专门化的基本特性与路径方法[EB/OL].(2016-06-22)[2018-01-25].http://rmfyb.chinacourt.org/paper/html/2016-06/22/content_113253.htm?div=-1.

Reflection on the legitimacy of institutionalized development of environmental tribunal

YOU Ran

(*Law & Politics School, Ocean University of China, Qingdao 266100, P.R. China*)

Abstract: Due to the fact that the number of cases accepted is too small, based on the argumentation of “trial professionalism” and “trial unity”, results show that the establishment of environmental court is mostly formalized, and its institutionalized development lacks legitimacy basis. Moreover, from the perspective of economic analysis, compared with other means of dispute resolution (including environmental administration), the environmental judicial governance is lack of efficiency and its advantages are not obvious. Due to the limited judicial resources, the judicial system has an objective and necessary restraining effect on environmental judicial needs. Based on the theory of public choice, besides the need of environmental governance, the actual impetus for the institutionalized development of environmental court is internal governance, response to judicial reform policies and other interest demands. In the occasion of judicial reform moving towards a more precise and deep development, a clear understanding of the problems is vital to avoiding judicial activism becoming blind.

Key words: environmental court; legitimacy; system efficiency; public choice

(责任编辑 胡志平)