

中国环境司法的能动协同现象 与形成发展逻辑

张忠民^{*}

内容提要 中国环境司法守正创新,须归纳其表层现象、挖掘深层逻辑。作为中国环境法治异常活跃的板块,中国环境司法显现出审前有限能动、审理适度能动和审后积极能动的能动现象;同时它镶嵌在具有中国特色的政法体制中,又呈现出政治引领、行政观照和法院主导的程度各异的协同现象。两大样态共同存在于环境司法专门化体系之中。中国环境司法能动协同现象形成于中国特色的党政逻辑,发展于中国社会的改革逻辑。其中,党政逻辑包括党对政法工作绝对领导的理论逻辑、政法体制执行党的意志的历史逻辑和环境司法体现党政体制创新的实践逻辑;改革逻辑包括增进公益福祉要求环境司法能动协同的社会逻辑、优化制度安排支撑环境司法能动协同的制度逻辑以及促生软硬合力增进环境司法能动协同的文化逻辑。

关键词 环境司法 政法协同 司法能动主义 党政逻辑 改革逻辑

目 次

- 一、问题的提出
- 二、作为环境法治一隅的中国环境司法之能动现象
- 三、作为政法体制一环的中国环境司法之协同现象
- 四、中国环境司法能动协同现象形成的党政逻辑
- 五、中国环境司法能动协同现象发展的改革逻辑
- 六、结语

^{*} 中南财经政法大学法学院、生态文明研究院教授。本文系中央高校基本科研业务费项目“生态文明交叉学科科研创新团队建设”(项目批准号:2722023AL003)的阶段性生活成果。

一、问题的提出

自贵州省清镇市环境保护法庭设立以来,环境司法逐步成为中国环境法治研究的重要议题之一。党的决策中关于生态治理的话语表述、国家治理中关于司法机构的重组方案与环境法治的基本方略承担着作为实践成果与理论研究成果的双重角色。2014年,最高人民法院设立环境资源审判庭,并发布《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》,标志着以审判为中心的中国环境司法进入了新时代。此后,环境司法研究逐渐成为“显学”^①:一方面,它的研究对象关涉生态文明建设中的法治叙事与政治叙事,找到了两者的绝佳结合点;另一方面,它的研究方法相对回避了社科法学和法教义学的论争,勾连了立法论和解释论,涉及到规范分析、实证分析、价值分析等诸多方法,体现出环境法学方法论的自觉。^②

总览环境司法的国内研究,概有如下三个特点:一是研究主体上,实务界与学术界通力合作,以《中国环境资源审判》(白皮书)为主要标志的官方总结性宣示和以《中国环境司法发展报告》(绿皮书)为重要标识的民间学理性分析相得益彰;二是研究视域上,集中在法院系统尤其是最高人民法院,辅之以检察系统特别是最高人民检察院;三是研究内容上,聚焦在环境司法专门化和环境审判专业化,前者主要考量环境审判机构、环境审判机制、环境审判程序、环境审判团队和环境审判理论“五位一体”的专门化,后者则以环境资源案件划分的类型化、审判的精细化和受理的普通化等为主要测度。^③这些理论研究以顶层设计为旨趣,以“政法”一体为预设,体现了环境司法研究的一元化,这对于整体推动人与自然和谐共生的现代化大有裨益。然而一元化研究所蕴含的党政不分的国家观与政法同构的法治观相对忽视了环境司法能动与协同的基础与前提,环境司法能动与协同的运转逻辑尚未厘清,致使实践中存在一定的不协调现象。如此也就无法清晰并深刻地回答中国环境司法在助力美丽中国、法治中国的建设上为什么能、之所以行以及怎样才能更好等问题。

由此,本文试图突破一元化研究的局限,循着司法生成与运行的顺序,把各机关和各阶段之间的离散区隔视为彼此交融而又相对独立的整体,对环境司法业已呈现出的能动

① 事实上,2010年前后,关于环境司法的研究开始升温,至2013年显著提升,2018年至今逐渐平稳。中国知网数据库显示,以“环境司法”为主题的文献在2001年、2010年、2013年、2018年、2020年分别是11篇、100篇、145篇、282篇、293篇。这不仅印证了2013年前后的“研究拐点”,同时说明了该主题的学术研究5年一个小周期、10年一个大周期,故而更需要进行回顾。

② 参见张忠民:《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》,载《中国法学》2016年第6期,第178页。

③ 参见吕忠梅等:《中国环境司法发展报告(2015—2017)》,人民法院出版社2018年版;吕忠梅等:《中国环境司法发展报告(2017—2018)》,人民法院出版社2019年版;吕忠梅等:《中国环境司法发展报告(2019)》,法律出版社2020年版;吕忠梅等:《中国环境司法发展报告(2020)》,法律出版社2021年版;吕忠梅等:《中国环境司法发展报告(2021)》,法律出版社2022年版。

与协同现象进行归纳和总结,探寻能动与协同的环境司法的合法性来源与正当性基础,以及它们对生态中国、法治中国的价值量度,以期充实环境司法的理论研究,回答中国环境司法为什么能、之所以行、怎样才能更好等问题,为环境司法和环境法治的良性运作提供智识支持。

二、作为环境法治一隅的中国环境司法之能动现象

在生态文明总体布局和能动主义司法观的影响下,中国环境司法逐步呈现出扩展受案、强调职权、保障执行等审前、审理和审后的多维能动现象,也即开始突破传统司法的克制与保守,转而强调主动积极地提供服务与保障,这构成了环境司法专门化的重要板块。

(一) 以扩展受案为侧重的审前能动: 有限能动

在审前阶段,环境司法的受案范围一直呈扩张化的趋势,这被视为司法能动的重要体现。但在以受案范围的扩张为主要表征的审前阶段,司法并未实现诉讼的结构性颠覆,只是有限的能动。

1. 审前能动的体现

新发展阶段生态环境问题的多发性以及环境侵权案件、环境公益诉讼案件和生态环境损害赔偿案件的特殊性对司法克制主义提出了挑战,环境司法实践在一定程度上对其有所突破,环境司法理念表征为局部能动性。司法能动首先发生在审判环节,主要体现在解纷范围的扩展和司法效果的追求。首先,环境司法受案的范围不断扩大、案由类型愈发丰富。具体体现为审判模式上,从简单的“二审合一”或者“三审合一”到“审执合一”;案件范围上,从专司环境污染案件,到生态破坏、生物多样性丧失等案件的一并涵盖。整体而言,环境公共利益范围在不断地拓展,以前诸多不属于其范畴的事项被逐步纳入其中。^④其次,环境公益诉讼、生态环境损害赔偿等新型诉讼被纳入。两大诉讼本身暗含着诉前介入的意蕴,比如检察机关承担了绝大多数的环境公益诉讼案件。中国已经初步形成了以“服务双碳”为政策导向、“民事救济”“行政监督”“刑事惩戒”多管齐下、政府、法院、检察院、环境公益组织共同参与的“强能动”气候司法格局。^⑤最后,环境诉讼禁止令被采用。环境诉讼禁止令是一种预防性环境司法行为,其适用目的是制止对生态环境的侵害,并在对生态环境造成难以弥补的损害发生之前及时止损。相较于传统的责任形式,采取预防或阻却的措施远比事后救济或惩处的成本低。2021年修正的《民事诉讼法》为诉前禁令的采用提供了法律依据;2022年施行的《最高人民法院关于生态环境侵权案件适用禁止令保全措施的若干规定》对此作了更细致的规定,责任形式日益完善。

^④ 参见高志宏:《公共利益:行政公益诉讼的价值目的及其规范构造》,载《学术界》2022年第7期,第56页。

^⑤ 参见赵悦:《碳达峰碳中和背景下我国“适度能动”之气候司法研究:域外实践与实现路径》,载《中国地质大学学报(社会科学版)》2023年第2期,第35页。

2. 审前能动的趋势

审前能动的上述体现暗含了环境司法发展的趋势:一是参与主体日益多元化和相对固定化。以环境公益诉讼为例,其参与主体实现了从一到多的转变。先前主要是由环保组织完成,后来发展到以检察机关为主力,如今两者大致分别限定在民事公益诉讼和行政公益诉讼两类案件之上。二是逐渐纳入环境新型案件且其类型化日渐成熟。最初的环境案件大多是盗伐滥伐林木案件,并伴随有污染性案件,这些污染以水、大气、噪声等常规性的污染为主;此后,涉及土壤、固废、放射性等新型污染的污染性案件不断增多;再后来,生态破坏、生物多样性保护、碳排放权交易、气候变化等新兴且多元化的案件被纳入环境案件。现如今,最高人民法院尝试着在传统环境资源案件属性的分类基础上,按照原因和结果行为对案件进行类型化,也即分为环境污染防治、生态保护、资源开发利用、气候变化应对、生态环境治理与服务五大类,进一步打破了现有案件归类的基础。整体概观,中国环境司法所催生的审前能动特点鲜明,颇具国别属性。能动司法本来源于西方,是指“法院或法官超越自己依法办事的制度角色,以司法的名义作出一些本该由立法、行政机关作出的带有强烈政治性的司法决定,即使这种能动是出于良好的用心”^⑥。而我国环境保护领域的司法能动却“有其形而无其神”,独具自我精神,是带有政治策略的主动性参与。在审前阶段,诉讼启动的被动性在延续或者扩张之中,环境司法在此尚未突破诉讼的结构性框架,也尚未实现对于司法制度的灵活性运用,只是对诉讼发生基础进行了一定程度上的拓宽。因此,审前能动必定而且只能是在司法制度中的有限能动。

(二) 以强调职权为中心的审理能动:适度能动

法院在注重积极行使职权的同时,也强化着职权的行使能力。尤其在审理阶段,最高人民法院等司法机关以准立法者的角色出现在诉讼之中,这实际上对司法克制主义作出了一定程度的突破,具有较强的能动性,但是也尚未突破原有的诉讼结构和规则,呈现出适度能动的样态。

1. 审理阶段的能动

审理阶段的能动主要体现在:第一,行使法官的释明权。在环境案件中,原告遗漏重大诉请,无法实现环境恢复、修复等目标或无法有效保护环境公共利益时,法官应当建议其增加相应诉讼请求;当原告某一诉讼请求难以救济其指向的权益时,法官应当建议原告变更该诉讼请求;诉讼请求虽有救济的必要,但因利益衡量而无法获得支持时,法官应该建议原告变更为替代性诉讼请求;当原告的诉请难以通过现行技术水平达到,或者损害环境公共利益的,法官应当建议其变更诉讼请求。^⑦第二,强化法院的调查取证权。环境纠纷的复杂性、环境侵权的二元性、环境救济的多元性等决定了证据获取的难度,因此强调法院依职权调查取证更有益于保护环境公共利益。当然,调取证据的范围,除法律

^⑥ Richard A. Posner, *The Federal Courts: Challenge and Reform*, Harvard University Press, 1996, p.318.

^⑦ 参见雷英杰:《湖北经济学院院长、教授吕忠梅:职权主义与当事人主义,矛盾吗?》,载《环境经济》2015年第Z3期,第34页。

规定的程序性事项外,实体事项的证据应当限于“涉及可能有损国家利益、社会公共利益或者他人合法权益的事实”。第三,建立和倚重专家库。司法实践中,主要有三种做法,一是技术专家作为人民陪审员直接参与案件审理;二是当事人一方或者双方申请专家辅助人;三是法院建立专家咨询委员会或者专家库,从中直接选取技术专家为审判人员提供咨询意见。对此,专家所代表的社会利益成为诉讼中考量的重要因素,成为环境司法面向社会效果的重要体现。第四,约束当事人的处分权。在环境公益诉讼等涉及公共利益的案件中,法院对当事人达成的调解协议或者和解协议予以公告,寻求社会监督;若发现有损公共利益的情形,法院不予准许,依法及时作出裁判。第五,寻求行政机关的支持。通过信息共享和司法服务等机制,在证据转化、司法鉴定等方面,更为主动地获取证据。由上可知,法院在注重积极行使职权的同时,仅仅强化职权的行使能力,而并未主导程序运行,环境司法模式表现出以保障当事人权利为目的的司法职权主义。据此,可以认为审理阶段的司法模式是一种职权进行主义的诉讼模式。与西方司法能动主义追求的“法官造法”与突破法条主义相比,中国司法的能动性是在现有法律规范的框架下把更多社会目的因素纳入判断标准的综合性考量之尝试。中国环境司法能动强调以多元社会规则、多重社会价值作为司法的考量依据。^⑧法院职权的强化只是适度地嵌接于审理阶段之中的一种目的性安排,环境司法追求环境保护正当性目的的意图通过多元社会价值之间的交流与互动得以彰显,一定程度上避免了法条适用的僵硬性和法官对环境保护认知的片面性,因此呈现为适度能动样态。

2. 裁判阶段的能动

传统观点认为法院的裁判结果只能小于等于原告的诉讼请求,因为司法权是被动的、消极的、中立的判断权。然在环境司法中,因为原告的诉讼请求可能不利于环境公益的更好维护,此时可以在现有的裁判种类中,针对其具体的内容和形式作出适当的变更。具言之,第一,作出附整治方案的判决。鉴于生态环境损害的复杂性、系统性、潜伏性等特质,作出妥当的修复指令非常困难。此时,通过整治方案明确整治的责任主体、整治时限、整治投入、技术方案、验收标准和监督方法等。第二,探索司法主导下的综合调处方式。针对环境问题与环境纠纷的复杂性与多因性,环保法庭适度突破当事人范围,利用多元化纠纷调处方式,追求环境问题的全面和终局性解决。这种方式将更多的利益相关主体聚集在一起,探讨出综合解决方案,制作综合调处协议,优于司法调解的调解书、司法确认的裁定书、司法建议的法律意见书和司法约谈的约谈笔录等方式。^⑨第三,创新责任方式。在民事责任方面,环保法庭将“修复生态环境”责任进行具体化,发展出了如补植补种、复耕复绿、补投鱼苗等直接环境修复、替代环境修复、异地环境修复等责任形式。在刑事责任方面,除了运用原来的自由刑与财产刑以实现传统刑罚功能之外,专门

^⑧ 参见顾培东:《能动司法若干问题研究》,载《中国法学》2010年第4期,第23页。

^⑨ 参见吕忠梅等:《环境司法专门化:现状调查与制度重构》,法律出版社2017年版,第44-45页。

环境审判组织还在判决书中使用以实现环境修复为预期目标的责任形式。^⑩例如,在盗伐滥伐、失火烧山、非法采矿、破坏性采矿等环境犯罪案件中追究补种林木、复植补绿等修复性责任。第四,司法性立法行为的盛行。在环境资源案件中,司法解释作为环境资源诉讼的裁判指引得到了大范围运用,发挥着准立法的作用。最高人民法院以司法解释的方式为全国基层司法提供裁判指引,带有行政主义色彩的最高法司法解释得到了广泛适用。^⑪

(三) 以保障执行为目的的审后能动: 积极能动

在审后阶段,法院积极发挥能动性,主动出击创造、创新执法方式,严格执行后监督,为执行的顺利开展提供了重要保障,从而呈现出一种积极能动的样态。

1. 审后能动的样态

审后能动主要就是执行的能动,包括执行前、执行中和执行终结后三个阶段。执行前的能动主要有二:一是法院主动移送执行,无须原告申请,即能动为之。二是第三方监督,即在环境公益诉讼中,邀请环保 NGO、环保志愿者作为独立第三方,对诉讼判决或调解协议的执行情况进行监督,在被告发生违法行为时,第三方有权要求其遵守法院生效法律文书,并向法院、原告进行举报。^⑫执行中的能动主要表现为:一是建立执行联动工作机制,包括公权力的联动和社会力量的联动两种,前者如在生态修复的执行中,法院和相关行政机关之间配合;后者如在赔偿金的使用上,法院与银行等相关主体展开合作。^⑬二是提出司法建议书,因为纠纷的复杂性,可能伴随着行政机关的不作为或不作为,或者有环境侵害的现实与诸多环境风险相伴,然而这些又不在审理范围之内,此时不少环保法庭采用了司法建议函和司法意见书的方式,向有关部门或相关单位提出建议和意见,促使其主动、预防性地纠正其不当行为,保证纠纷的彻底解决。^⑭执行终结后的能动主要就是执行回访,以确保环保判决不落空,主要针对以金钱赔偿的方式对生态环境进行修复的情况,即法院在赔偿金交付到专项账户后,继续追踪赔偿金的具体使用情况,看其是否以及如何运用在生态修复之上。回访方式有实地回访、通过回访评估表书面回访等。^⑮

2. 审后能动的未来

传统观点认为司法权只负责居中进行判断而不需要具体执行,后来,在审判权的基础之上添附了执行权的内容。这对环境司法的意义重大,因为环境案件利益复杂、主体

^⑩ 参见刘超:《环境修复审视下我国环境法律责任形式之利弊检讨——基于条文解析与判例研读》,载《中国地质大学学报(社会科学版)》2016年第2期,第6-7页。

^⑪ 参见秦天宝:《司法能动主义下环境司法之发展方向》,载《清华法学》2022年第5期,第154页。

^⑫ 参见罗光黔、周国防:《环境公益诉讼第三方监督的实践与思考》,载《环境保护》2014年第16期,第33页。

^⑬ 参见赵爽、王中政:《论我国环境民事公益诉讼裁判的执行——基于最高人民法院环境民事公益诉讼典型案例的思考》,载《行政与法》2019年第1期,第98页。

^⑭ 参见前注②,张忠民文,第187页。

^⑮ 参见前注②,张忠民文,第187页。

多元,仅仅是能动的审判可能无法周延地保护公共利益,通过延拓到执行方能防止公共利益在事实上搁浅。审后司法能动更多的是追求社会效果的结果,如果执行不能产生社会效应,则其权威性必定减弱。具体到环境保护领域,审后能动主要是追求环境公益使然,而环境利益其实代表了全体人的利益,其中蕴含着个体与整体的交织、公益与私益的纠缠。在这个过程中,法院积极作为以确保高效性,执行权在“审执分离”模式下进一步获得强化,执行权的强制性得以更加凸显。与审理阶段的适度性相比,在审后阶段,司法权在目的性和裁量权上面都更为积极、主动,发挥着类行政权的功能。因此,审后能动的未来,实际上就是探索如何通过审判权和执行权的配合,更好地保障环境公共利益、私人利益和国家利益。从社会治理等面向看待这些已有环境执行制度的改革和创新,并从社会效果和法律效果相统一的角度进行优化和完善,即是未来的方向。换言之,其目的是为了促使审判权与执行权适度地互相嵌入,一方面,通过附带执行方案、发出司法建议等方式去行使裁判权;另一方面,通过联动执行、协助执行、执行回访、第三方监督等方式确保执行权的全面、及时和实际履行,从而保障司法权预期效果的实现。

三、作为政法体制一环的中国环境司法之协同现象

囿于中国政法体制和能动主义司法观,近年来,环境司法开始在既有组织架构下创造、延伸和调适,司法机关与其他机关之间以及司法机关内部都存在不同程度的“联合”与“协作”,它浸润在中国特色的政法体制中,呈现出了政治引领、行政观照、法院主导的协同现象,成为了司法协同治理中的集大成者。

(一) 党政机关引领环境司法的党政协同:强协同

党的意志具有政治上的权威性,是引领我国各项工作的基本指引和遵循。在环境司法中,经由政策引领和党政法治的转换,党的意志得到认真贯彻落实,党政协同呈现出强协同的局面。

党政协同是指中国共产党和政府机关在领导的领域、执政的方式、运作的程序等方面,予以一定的协调和同步,本质上是党政关系的一种状态。在生态环境立法领域,“环境政策法律化”是党政体制内的政策与决策上升成为法律意志的过程,体现出党内法规和国家政策在生态环境立法中的重要作用。^{①⑥}自党的十八大以来,生态环境保护受到格外重视,有关生态环境治理的文件越来越多地体现和贯彻了党的意志,比如以《关于构建现代环境治理体系的指导意见》《生态环境损害赔偿制度改革方案》等为代表的诸多文件都是通过党政联合发文的方式来实现的。同时,党政协同对环境司法也发挥着间接作用。一方面体现在环境治理制度层面的“党政同责”。其最早在流域治理上试点,表现为“党政领导”担任各级河长。另一方面体现在环境治理组织层面上“环保督察”

^{①⑥} 参见陈海嵩:《中国环境法治中的政党、国家与社会》,载《法学研究》2018年第3期,第6页。

的产生与发展。2019年,中共中央、国务院出台《中央生态环境保护督察工作规定》,明确规定环保督察的组织架构为党政合署,^{①⑦}“环保督察”制度得以正式确立。“环保督察”这一环境治理组织的诞生打破了环保领域中党政责任与行政责任的二分结构,建立起了“一岗双责”的责任模式。“党”和“政”分别是代表着决策端和执行端,它们本来就关系非常、密不可分。而通过不断的党政联合发文等方式,“党”的领导方式和“政”的执行方式都得到进一步明晰,这也极大地强化了党政协同的能力。

“党和法的关系是政治和法治关系的集中反映。法治当中有政治,没有脱离政治的法治。”^{①⑧}环境法具有鲜明的政策性,“从某种意义上说,中国环境法实质上就是环境政策的体现”^{①⑨}。在中国环境法治建设改革转向中,生态文明建设法治的内在逻辑和实践规律表明环境法律和环境政策具有较为特殊的关联性,是环境法治发展的阶段性特征。当前,党政协同的建构过程对环境司法产生了重要的影响。总的来说,党的意志一般可以通过党章、国家意志、党内法规、实践法律、党员和党组织五种方式予以实现。^{②⑩}在生态环境司法领域,大多体现为在党领导下的相关司法政策指引着生态环境司法改革与转型发展的方向、目标与路径。^{②⑪}实践中,最高人民法院通过出台司法文件的方式积极落实党的意志,把党的意志消化吸收为“司法权威”。如在“十四五”规划纲要颁布之后,最高人民法院高度重视、积极落实,适时制定了《关于新时代加强和创新环境资源审判工作 为建设人与自然和谐共生的现代化提供司法服务和保障的意见》等具体操作规则。此外,党也通过牵头规划、请示报告等方式,在文件的“草稿”阶段就参与其中,从而实现对法治的高强度、全过程引领。在非常活跃的地方法治领域亦是如此,在决策制定层面的“目标治理”领域,深入贯彻党的全面领导,从而达至党政体制系统塑造地方法治的目的。^{②⑫}中国生态文明建设的实践表明,传统意义上的法律、国家政策和党内法规在中国生态环境法治建设中具有相互补充、相互促进的关系,这也是中国法治建设的显著特色。^{②⑬}

(二) 政法机关参与环境司法的政法协同: 中协同

由于我国司法机关之间监督、配合与制约的权力体制,协同成为法检“配合”关系之中的一种具体关系,在环境司法中尤甚。由于司法机关之间相互合作和辅助,一种建基于信息共享基础之上的协同机制应运而生,呈现出中度协同的现象。这种协同现象类

^{①⑦} 参见王旭:《当前生态环境责任落实的新思路》,载《人民论坛》2020年第34期,第81-83页。

^{①⑧} 习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》(2015年2月2日),载中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第34页。

^{①⑨} 王树义:《可持续发展与中国环境法治:〈中华人民共和国环境保护法〉修改专题研究》,科学出版社2005年版,第16页。

^{②⑩} 参见段泽孝:《党政合设、合署的历史演进、时代价值与实现路径——基于最佳性考量的视角》,载《浙江工商大学学报》2019年第4期,第107-108页。

^{②⑪} 参见陈海嵩:《中国生态文明法治转型中的政策与法律关系》,载《吉林大学社会科学学报》2020年第2期,第51-53页。

^{②⑫} 参见丁轶:《党政体制塑造地方法治的逻辑与路径》,载《法商研究》2022年第6期,第148页。

^{②⑬} 参见郑建荣:《环保部:党内环保法规和政策制定成一大亮点》,载《法制日报》2017年8月22日,第2版。

似于行政机关之间权限分工和公务协助关系的混合构成,因此可以成为对行政的观照。

1. 法检协同的表征

中国特色的法检关系不是简单的监督与被监督的关系,而是一定程度上的协同关系,尤其体现在环境司法等新型业务板块中。宪法将我国检察权的本质属性界定为“法律监督”,其中包含源于社会治理职能的守法监督权和源于公权力制约职能的执法监督权两大分支。^{②4} 两大分支在一定程度上相互交织,如在民事领域,前者包括的审判、执行检察监督等与后者涵盖的民事公益诉讼、支持起诉、执行检察协助等可能同时存在,这就决定了法院和检察院在一定程度上的协同。具体到环境司法上,有两大主要表现:一是在公诉领域,主要表现为法检协调联动机制的建立。比如最高人民法院、最高人民检察院共同出台《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》;联合发布《关于办理走私刑事案件适用法律若干问题的解释》《关于办理非法采矿、破坏性采矿刑事案件适用法律若干问题的解释》等。此时的协调联动并非是“互相配合”,而是信息交换,否则有悖于刑事公诉中的诉审关系。二是在公益诉讼领域,主要体现为业务的高密度联系。从共时性角度看,检察公益诉讼的运行过程已经形成了多维交错的网状治理结构:第一是主体网状关系,如各自内部的行政、民事或者环资等部门之间发生关联;第二是程序网状结构,诉前、诉讼程序让两者的工作形成了彼此勾连的网状结构。^{②5} 工作、业务之间的联系利于双方形成法律适用的共识性认识,客观推进环境司法领域法律的协同适用。法院与检察院的协同在某种程度上意味着检察权与审判权的联动,对此应当注意二者的联动限度,避免发生联动过度从而损害私主体利益等现象。

2. 政法法治的确立

“政法法治”从狭义上来讲是党委及党委政法委统领公安机关、人民法院、人民检察院、司法行政机关、国家安全机关及其工作。^{②6} 从广义上看,“政法法治”可以理解为政法文化。^{②7} 它将法治与政治进行综合考量,是指相关党的机关、行政机关、立法机关、司法机关、检察机关等部门相互影响、共同参与法治所形成的法治共同体。具体到环境保护领域,确立政法法治的目的,本质上在于促进和形成社会上最大的合力,共同参与环境法治,包括环境立法、环境执法、环境司法等环节。机关之间本来就具有相互协助的义务,但在环境治理系统观的指引下,它们之间的互动性得以强化,一定程度上将义务履行主动化。在环境司法领域,政法法治实践甚为显著。一方面,同级机关共同发文立规的实践提档加速,通过手段的共通性确保法律体系的一致性和在运作中的有效衔接。如最高人民法院、最高人民检察院、公安部等部门联合发布《关于办理环境污染刑事案件有关问题座谈会纪要》;又如生态环境部、最高人民法院、最高人民检察院等部门联合印发由

^{②4} 参见韩静茹:《公益诉讼领域民事检察权的运行现状及优化路径》,载《当代法学》2020年第1期,第128页。

^{②5} 参见刘艺:《论国家治理体系下的检察公益诉讼》,载《中国法学》2020年第2期,第157-161页。

^{②6} 参见黄文艺:《中国政法体制的规范性原理》,载《法学研究》2020年第4期,第7页。

^{②7} 参见瞿郑龙:《“政法关系”的重新解读》,载《中国法律评论》2020年第6期,第110页。

中央全面深化改革委员会审议通过的《生态环境损害赔偿管理规定》。另一方面,跨区域协同司法机制建设如火如荼,通过社会功能的一致性促进跨区域之间环境大保护的协同。如多地法院通过积极制定行政执法与司法协调联动机制文件促进流域大保护,也经由环境司法联席会议制度、环境司法信息共享机制以及环境司法服务机制等方式进行协同。在审理过程中,行政机关主动移送转化证据或者配合协助提供必要的司法鉴定。^{②8}概言之,机关之间的协同是在坚持现有政治体制不作大变革的前提下,尽力挖掘现有体制对机关间协作的支持因素,从而形成“权力合力”。

(三) 审判机关践行环境司法的法法协同: 弱协同

审判机关之间也存在协同的关系,具体表现为法院内部机构和外部机关之间的协同,并且呈现繁荣之态。然而从运行机制来看,环境司法尚需借助传统的诉讼程序,而且外部机关之间大多并未存有责任条款约束的合作协议的协同机制。故审判机关之间的协同在内部呈松散状,在外部则无法形成权责的闭环机制,协同关系表征出“监督”关系异化的结构外观,在程度上属于弱协同之列。

1. 法院内部的协同

最高人民法院于1999年、2005年、2009年、2014年、2019年先后印发了五个《五年改革纲要》,对于法院内部业务庭室之间的关系、法院之间的关系等作了很好的界分。最高人民法院率先进行制度创新,设立了立案庭和审判监督庭,建立了以“大立案”流程管理为核心的审判管理机制,并由立案庭统一进行案件审限流程管理。近年来,法院打破原有的审判业务庭室设置模式,开始组建以案件处理为核心的审判团队,充分进行法官助理、书记员等审判辅助人员辅助法官进行审判的法官员额制改革,不断向纵深发展。环境司法专门化得益并加速了法院内部的协同,环境司法的发展,呈现出明显的“从地方到中央”“从试点到推广”的特征,呈现为创立和改造两种类型。而实践中的“归口模式”调整仅发生在法院系统内部,如此不易招致外部干扰而更易实施。借助归口整合可将分散的司法资源整合,提高环境司法效率。如此协同式的改革,究其本质,源于环境利益的复杂性。以环境侵权责任为例,环境侵权案件往往涉及到民事、行政、刑事责任的分别认定和多重追究,单独民事庭并不能够进行完整的利益分配,需要多个业务庭室协同妥善应对。从社会角度看,环境司法的内部协同并无组织与机制上的大变动,通过协调就可解决,也尚未达到多元共治的程度,而且“内部系统的协同在于确保法律规范的正确适用”^{②9},此时,法院也仅仅是进行了程序与实体的对接,内部协同的社会功能并不明显,因此呈现出“弱协同”的特征。

^{②8} 参见王雅琪、张忠民:《现代环境治理体系中环境司法与行政执法协作机制的构建》,载《中国矿业大学学报(社会科学版)》2021年第3期,第96页。

^{②9} 梁平:《京津冀协同发展司法保障的理论探讨与实践路径——基于司法功能的视角》,载《政法论坛》2020年第1期,第172页。

2. 法院之间的协同

法院之间的协同,在中观层面上就是要优化司法机关统与分、上与下的关系,构建起布局科学、上下一体的司法机构体系。就统与分的关系而言,主要是处理好普通司法机关与行业或专门司法机关的关系。^{③①}就上与下的关系而言,主要体现为上级法院与下级法院的监督与被监督关系。法院间协同主要表现为:区域间的司法协同和普通审判机构与专门审判机构协同。前者在流域司法中表现特别明显,比如,最高人民法院出台《关于全面加强长江流域生态文明建设与绿色发展司法保障的意见》,地方司法机关发布《长江经济带 11+1 省市高院签署环资审判协作框架协议》《淮河流域(河南段) 11 个市检察院战略协作机制工作规则(试行)》等文件,这些文件对流域内司法机关之间在信息共享、执行联动、联席会议、案件通报、异地调查取证等方面的协作机制进行了规定,但是诸多协议文本基本上都未规定责任认定等落实性内容。由此反观,它们之间的协作形式意义大于实质。在横向协同方面,流域内同级不同法院之间、地方法院与专门法院之间刑事、民事、行政等法律责任使用标准要趋于统一;在具体行为协同的基础上进一步强化规则协同。^{③②}后者则主要体现为环境司法专门化与普通案件审判“绿色化”并行。如此相结合的路线,可以充分发挥司法机关贯彻“绿色发展”理念、服务保障生态文明建设的功能与作用的“中国道路”之效用,呈现出环境专门诉讼与传统诉讼有效衔接、传统审判程序与环境资源案件特殊需求有机协调、传统案件单一利益与环境案件复合利益有力保护的鲜明“中国特色”。^{③③}值得注意的是,环境保护中法法协同在上下级之间呈现出一定程度上意志异化的监督关系。在环境公共利益目的驱动、传统行政主导的科层制文化惯性等因素的影响下,下级法院往往受制于上级法院的“指示”,上级法院通过案件的请示和指导等方式实际上依然对下级法院进行了领导,而非法定的监督与被监督关系。^{③④}法法协同虽然符合单一制国家权力结构的本质性要求,但在程序正义要求下,这种协同关系尚须优化。

四、中国环境司法能动协同现象形成的党政逻辑

由上可知,中国环境司法呈现出了政治引领、行政观照、法院主导的协同现象,而且也表征为审前、审理、审后阶段各异的能动现象,二者相互耦合,共同镶嵌于环境司法专门化整体面向之中,统称为“能动协同现象”。具言之,环境司法协同是司法能动主义的某种呈现,因为司法能动在环境案件处理中的突出作用之一即是促进各部门之间的协作。^{③④}

^{③①} 参见黄文艺:《新时代政法改革论纲》,载《中国法学》2019年第4期,第7页。

^{③②} 参见秦天宝:《我国流域环境司法保护的转型与重构》,载《东方法学》2021年第2期,第162-165页。

^{③③} 参见前注^{③①},吕忠梅等:《中国环境司法发展报告(2019)》,第4-5页。

^{③④} 参见季卫东等:《中国的司法改革》,法律出版社2016年版,第166页。

^{③⑤} 参见孙海涛、宋欣然:《司法能动视角下环境行政公益诉讼制度运行的风险与对策》,载《河海大学学报(哲学社会科学版)》2022年第5期,第119页。

不过协同现象已经呈成熟定型之相,其独立性突出,故把二者并列述之。而在环境司法能动协同现象背后则有着深刻的运作逻辑,以支持其经验的可获得性。“每一种法治形态背后都有一套政治理论,每一种法治模式当中都有一种政治逻辑,每一条法治道路底下都有一种政治立场。”^{③5}具言之,其包含了三个具体的面向:理论逻辑上党对政法工作绝对领导、历史逻辑上政法体制体现党的意志、实践逻辑上环境司法体现党政体制创新。^{③6}

(一) 党对政法工作绝对领导

无论是党政协同,还是政法协同,抑或是法法协同,都具有政治属性,是党的意志落实的体现。政法机关的先进性与前进方向取决于党的政治决断,这为司法协同提供了理论的沃土。

在新时代的背景下,人民群众的诉求重心之一已经从“温饱”转向“环保”,从“生存”转向“生态”。^{③7}积极回应生态诉求是筑牢执政地位根基的必要选择。生态环境的保护事关国计民生,对于党和国家来说既是获得民众支持与信任的来源,也是自身存在和发展的基础。故而,良好的环境法治必将促进执政党执政的合理性。应对生态问题成为党新的执政重点,生态优先成为党新的执政导向,生态利益成为党新的执政价值。^{③8}在推动绿色发展理念落实的过程中,司法机关成为重要承载主体,诸如最高人民法院等司法机关实际上已承担着与政治功能相并列的生态功能,并以绿色发展理念为指引,把政治导向融入到环境治理当中。从政治决断到社会治理,司法机关扮演了党的意志落实的“传输器”角色。

政法体制旨在推动社会治理,实现政治功能,以在国家与社会的张力中寻求最优解,把党的意志以一种巧妙的装置纳入进来并贯彻实施。而科层制式的组织体系与集中式的管理系统保证了上层意志的良好传达,更进一步疏通了与底层交流沟通的管道,这种体制为“装置”的机动性提供了有效支撑。于是,通过这种体系化的组织架构,政法体制就成为了体现党的意志的良好载体。这在生态环境保护领域尤为重要,因为关涉个人、集体、社会和国家等多种利益,且生态环境须系统性地加以对待。从环境司法治理来看,政法体制连接起了多个主体,囊括了多元利益的承载者、表达者和冲突者,不仅为环境公共利益与私益的相互博弈提供了充分的辩论场域和管道,而且也保障了国家意志的贯彻落实。我国的政法体制是在党的领导下各政法机关分工负责、互相配合、互相制约。^{③9}党

^{③5} 前注⑮,习近平文,第34页。

^{③6} 理论逻辑、历史逻辑、实践逻辑是对环境司法能动协同现象形成的背后原因的类型化称谓,是党政逻辑的下位概念,相当于“党政逻辑”产生的原因表述和具体体现,而非是党政逻辑的逻辑。

^{③7} 参见李全喜:《习近平生态文明建设思想的内涵体系、理论创新与实践履》,载《河海大学学报(哲学社会科学版)》2015年第3期,第12页。

^{③8} 参见刘希刚、王永贵:《习近平生态文明建设思想初探》,载《河海大学学报(哲学社会科学版)》2014年第4期,第27-31页。

^{③9} 参见段瑞群:《政法领域党内法规体系化建构研究——以〈中国共产党政法工作条例〉文本为例》,载《中国法律评论》2019年第4期,第205页。

管政法,可以发挥党的政治势能来协调和整合各部门的利益,解决法律实施过程中的碎片化问题。^{④①}由此,环境多元利益之间的张力就能够得以减轻和缓和。虽然政法体制是利益缓和的“利器”,但其本质上代表着国家意志;因此,它根本上还是在于执行、贯彻国家意志。法律的制定及实施要服从和服务于党和国家治国理政的根本目的和总体任务,如此,就可以通过法律实现对社会的有序治理。^{④②}于生态环境保护而言,政法体制不仅仅意味着治理手段,更是环境伦理向政治延伸的产物,是党的领导的政治属性与环境保护的伦理属性共同作用的领域,具有强政治伦理性。因此,党政塑造环境司法的合理性就大大加强。

(二) 政法体制执行党的意志

政法体制的形成和发展都与党的领导分不开,政法体制发展的过程就是不断落实党的意志的过程。在转型时期,法院并非一个单纯的裁判机关,而是深深嵌入在国家政治结构中,成为我国政治构造和社会管治的有机组成部分,整个司法的组织结构、人事安排、审判过程、社会评价等都与政治有不可分割的联系。^{④③}政法体制通过党这一反映广大人民意志的载体,源源不断地补充自身活力,化解社会矛盾,从而推动社会进步。

1. 政法体制的演化

政法一体是我国司法制度的基本表征,有着深厚的历史渊源与深刻的社会背景,构成了我国司法制度的特色。以司法职能的发展为脉络,我国司法行政机关经历了从“大司法行政”到“法院司法行政”,再到“小司法行政”,最后演变至“司法行政职能适度扩张”等模式的过程。^{④④}时值生态文明建设关键期和环境治理现代化的起步期,生态环境领域逐渐成为司法的重心之一。司法机关将中国特色的环境司法作为国家治理能力与治理体系现代化中的重要一环,始终服务和保障生态文明建设的大局,探索中国特色绿色审判道路、绿色司法理念,走出了一条体现中国特色“绿色司法”之路。^{④⑤}党领导环境司法的过程亦有迹可循,深刻反映在党关于环境治理的话语体系与运行实践之中。从中国生态文明建设及体制机制改革的实践看,政法体制从多个方面推动、促进和拓展了生态环境保护的国家法律制定及法律实施,^{④⑥}而中国共产党塑造环境政治话语的演化过程可以通过可持续发展、科学发展观、生态文明三个概念的变化来考察。^{④⑦}政法体制作为党政融通的一域,对环境司法影响巨大,涉及各个方面。中国环境法治离不开党的领导,

④① 参见郑智航:《党管政法的组织基础与实施机制——一种组织社会学的分析》,载《吉林大学社会科学学报》2019年第5期,第60-61页。

④② 参见李林主编:《中国特色社会主义法治发展道路》,中国法制出版社2017年版,第225页。

④③ 参见汪庆华:《政治中的司法:中国行政诉讼的法律社会学考察》,清华大学出版社2011年版,第69页。

④④ 参见陈瑞华:《司法体制改革导论》,法律出版社2018年版,第108页。

④⑤ 参见吕忠梅、吴一冉:《中国环境法治七十年:从历史走向未来》,载《中国法律评论》2019年第5期,第113-114页。

④⑥ 参见陈海嵩:《生态环境党政法治的生成及其规范化》,载《法学》2019年第5期,第82-85页。

④⑦ 参见冉冉:《环境议题的政治建构与中国环境政治中的集权——分权悖论》,载《马克思主义与现实》2014年第4期,第164页。

离不开党中央大力推进生态文明建设的坚定意志和坚强决心。^{④7}由此可见,环境司法的发展过程就是党关于生态环境保护的意志不断融入政法体制的过程。党领导的政法体制是环境司法走向成熟的重要推动力,环境司法的发展不能离开党这一环境治理话语的来源基础。

2. 党的意志的扬升

把党的领导贯彻到依法治国的全过程和各方面,是我国社会主义法治建设的一条基本经验。^{④8}在生态环保领域,党的意志也得到深入贯彻落实。环境保护是一项系统工程,需要全社会形成合力、共同参与。生态文明建设的升级提格,就是党领导国家治理走向新领域、迈上新台阶的一个重要体现,背后体现的是党的意志的扬升。从深度上来说,党的意志上升为国家意志,政策法治化的数量就会不断增多。把党的执政理念和路线方针政策及时转化为国家治理的宪法法律制度,推进了国家治理制度的法制化。^{④9}强调扩展受案范围、强化审判职权的环境司法能动现象以及政法机关深度参与、法院系统共同践行等协同现象都是党的意志不断上升并予以落实的结果。作为环境政策主要执行者的地方党委政府享有较大的事权,在既定的治理框架内,其执行中央政策可通过特定的机制安排来实现。^{⑤0}作为环境治理的生力军,司法机关进行活动需要考量相关政策,以确保司法政策宏观指引与微观指导功能的有效发挥。能动与协同更是需要强有力的机构的协调统筹与监督制约,否则难以到达协同所要达到的整体合力的效果,而且也可能致使权力扩张的趋势无法得到遏制。在协同与能动的大背景下,党对环境司法的绝对领导作用日益凸显,党的意志的落实程度进一步得到强化。

(三) 环境司法体现党政体制创新

环境司法的基本要义在于保护生态环境,实现环境正义,但司法背后是政治与社会双向互动、规范与道德相互交织的复杂社会系统,环境司法由这些因素共同塑造。在我国,对政治伦理的强调和侧重,使得环境司法在很大程度上受到党政体制的影响,司法能动性、与协同性在此场域中得以系统性地塑造。

1. 环境司法的要旨

环境司法是实现环境正义的重要一环,对它的认识不能仅仅局限在法治中具体一环,更不能聚焦在某类甚至是某一技术性措施之上,而是应从社会治理、公共话语等更为广袤的场域去理解。政治、社会、生态构成了环境司法作用的整体图景,三者相互交织的系统是环境司法得以存在的基础与作用的对象,环境司法的要旨也应当从中找寻。一定程度上而言,它承载了司法图谱中的某种改革的紧迫感以及执政党和全社会的理性期

^{④7} 参见前注^{①6},陈海嵩文,第6页。

^{④8} 参见前注^{①8},习近平文,第33-34页。

^{④9} 参见张文显:《法治与国家治理现代化》,载《中国法学》2014年第4期,第19页。

^{⑤0} 参见杨雪冬:《地方治理的逻辑》,社会科学文献出版社2018年版,第15页。

待。^{⑤①}从功能意义上来说,环境司法具有多重面向。其一,美丽中国建设,实现生态文明。环境司法制度体系化建构效应显著,成为积极助推生态文明建设不可或缺的手段。通过制度专业化构建和审判专门化建设,贯彻绿色发展理念,环境司法形成了政策驱动型的生态文明建构路径。其二,法治社会建设,实现法治文明。环境司法是有关环境保护的司法活动的总称,是实施实体法上规定的环境法律制度最为正式也是最终的法律机制,^{⑤②}是对于环境、个人、社会等多重利益的判断和处置,是通过定分止争、保障权利、实现社会正义的最后一道防线。其三,政策法治化,通过司法实现政治控制。作为法治的基本运行系统,司法不可避免地会受到政治影响,而且其也要发挥政治功能,以维护社会稳定。“司法程序的功能之一可能是敞开对某一具体政策进行公开讨论之门,允许利益代表介入政策制定过程。”^{⑤③}于环境保护而言,司法所要承担的政治功能更甚。环境司法的生成缘起于政治系统对生态环境的重视,其承担着政治系统运用司法力量来提升环境治理效能的期待。^{⑤④}由上可知,环境司法需要三大功能系统共同发挥作用,但生态文明决策的党的意志性、法治文明建构的党的权威性其实都指向了环境司法的政治面向,二者都要服从于政治功能,其政治功能是基础和首要的。环境司法深刻体现了党的意志,党也通过环境司法实现了政治控制,由此构筑了环境司法“三位一体”的基本样态。

2. 党政体制创新的初衷

和谐的党政关系必须同时满足“党”和“政”的双重所需,不仅强调并发挥执政党在推进国家治理体系和治理能力现代化中的核心作用,而且还应保障行政体制改革、行政机制和制度的良性运转。随着国家的发展以及转型,党政体制创新的初衷虽依然是和谐、有序和有力,但应充分回应经济、社会、政治、文化、生态等问题。党政分开抑或合并都有着深刻的时代背景和目的价值,党政体制会随着社会发展的变化而不断创新,具体到当前,有三大基本初衷。第一,政治建构的初衷。这个初衷在于实施和加强党的全面领导,进而在于塑造新型的党政体制,也即通过党的组织系统的政治动员整合部门资源、进行整体性治理,以实现总体性、结构性的质变。^{⑤⑤}因此,本着功能主义的要求,党政机构的设置发生一定分合统筹也是时局使然,党政合署办公是针对新时代党与国家关系所作的调整,是通过组织机构的优化进一步贯彻落实党的意志的重要举措。第二,法治建设的初衷。为了促进依规治党和依法治国的有机统一,强化中国共产党对于法治建设的领导,适时地将党的意志通过国家权力机关上升为国家法律法规,然后由行政机关贯彻和执行,这是权力运行的基本逻辑。第三,生态保障的初衷。生态问题由经济发展所带来,但当生态利益强大到足以与经济利益相抗衡的时候,其不再单单是经济问题,更是步入

⑤① 参见杜辉:《环境司法的公共治理面向——基于“环境司法中国模式”的建构》,载《法学评论》2015年第4期,第168页。

⑤② 参见吕忠梅:《环境法概论》,法律出版社2016年版,第234页。

⑤③ [英]卡罗尔·哈洛、理查德·罗林斯:《法律与行政》(下卷),杨伟东等译,商务印书馆2004年版,第1045页。

⑤④ 参见王启梁、张丽:《理解环境司法的三重逻辑》,载《吉林大学社会科学学报》2020年第6期,第87页。

⑤⑤ 参见杨华:《县域治理中的党政体制:结构与功能》,载《政治学研究》2018年第5期,第19页。

了政治议题的范畴。两大利益背后的力量足以带来权力的产生,并在相互较量中导致权力的分散与转移,于是政治必须出场,生态问题则与国家更高强度地联系在一起。21世纪以来,中国的社会主要矛盾发生了转变,党政体制创新的面向更加多元,开始瞄向生态文明领域,这是中国共产党审时度势后的重大战略调整,力克重经济、轻环保的政策设置偏好,以及重环境监管责任、轻党政领导责任的问责侧重,^{⑤6}以此来与国家法治相协调,共同实现可持续发展的目标。不管党政体制如何创新,其本质与初衷尚不能脱离此三大场景,特别是由环境司法所带来的能动与协同深刻反映了党政体制的变革,党的意志与国家意志在环境司法能动与协同的过程中得以落实和展开。

五、中国环境司法能动协同现象发展的改革逻辑

中国环境司法作为中国环境法治的一隅,其能动协同现象根植于中国社会变迁的环境法治改革逻辑,即如何从实质正义的角度去理解环境利益的制度性保障。纵观全球环境法治的发展史,环境司法和环境法治并不存在历史脉络和具象场域上的单一标准、绝对模式和普适规则,唯有其根源不变——在公权力与私权利的科学配置中实现环境利益有效保护。而在中国的制度语境下,传统归属于公权力的“党”和“政”,又存在交织,不易区分;惯常认为相抗衡的公权与私权,又因为“立党为公、执政为民”理念而发生了一定的融合。能动司法的核心在于通过司法过程实现社会目标,或者说围绕社会目标的实现而实施司法活动。^{⑤7}故此,从两者中任何一个观察口去测度改革变迁都是妥帖的,两个观察口在逻辑上保持着相当程度的一致性与连贯性。以此为准重新认知,增进公益福祉的社会逻辑、优化制度安排的制度逻辑和促生软硬合力的文化逻辑显然都可以视为环境司法能动协同现象背后的改革逻辑。^{⑤8}

(一) 增进公益福祉要求环境司法能动协同

公益目的性是催生能动理念产生的主要动因,也是环境司法社会功能的重要体现。环境公共利益是环境法治的基本依归和存在基础,能动性、协同性环境司法的逻辑起点和逻辑终点皆为环境公共利益的增进。

1. 公益福祉的嬗变

一般来说,私人本身是主张和维护其私益的最佳主体,而对于公益,由民选的、法定的或者约定的公共机构行使公共权力来管理社会共同体、维护公共秩序、提供公共物品以实现公域之治。^{⑤9}而一个社会中最难处理和维持的就是公益福祉,难点主要有二:一是

^{⑤6} 参见杨朝霞:《生态文明观的法律表达》,中国政法大学出版社2019年版,第321页。

^{⑤7} 参见前注⑧,顾培东文,第21页。

^{⑤8} 社会逻辑、制度逻辑和文化逻辑是对环境司法能动协同现象发展的背后缘由的类型化称呼,是改革逻辑的下位概念,相当于“改革逻辑”产生的原因表述和具体体现,而非是改革逻辑的逻辑。

^{⑤9} 参见罗豪才、宋功德:《公域之治的转型——对公共治理与公法互动关系的一种透视》,载《中国法学》2005年第5期,第3页。

维护的主体是否可以担此大任；二是如何从发展的眼光中看待它的内涵和外延。严格来说，公益福祉多与共同善、共同福祉等关联，其基本精神大致是个体的、局部的、特殊的利益应当服从普遍的整体利益。^{⑥0} 现代以后，因为价值判断的多元性、价值选择的时空性以及价值实践的主观性，对于公益福祉的学术争议不断，概括说来，主要有如下几种代表性的学说：第一，整体利益论。公益福祉是那些由有关的个人提出，或从政治生活——有组织的政治社会的生活——的立场提出的请求、需求和要求，并且公共利益应当为这个组织的权利。^{⑥1} 第二，多数人利益论。公益福祉是人们公意的表现，是人类公共幸福实现的前提条件，代表着公众的公共利益，是一种公平的体现，但并不包含所有人的利益。^{⑥2} 第三，个人利益集合论。建立在共同体之上的公益是一种虚构体，只不过是每一个公民个人利益的总和，没有个人利益或特殊利益，共同利益也不会存在，公益也不会存在，它的存在以个人利益的存在为基础。^{⑥3} 第四，整体秩序论。公益福祉只能定义为一种抽象的秩序，不可理解为所要达到的已知的特定结果的总和，这个抽象秩序应当是一种自生自发的秩序而非理性建构的秩序。^{⑥4} 第五，制度属性论。公益福祉既不是个人所欲求的利益总和，也不是人类整体的利益，而是一个社会通过个人的合作而生产出来的事物价值的总和。^{⑥5} 第六，综合论。公益福祉须数量广且质量高，前者意指受益人数量最多，尽可能使最大多数人能均沾福利；后者则指利益的根本性以对受益人生活需要的强度而定，凡是对满足受益人生活愈需要的即是质量愈高的标准。^{⑥6} 由此观之，公益福祉的抽象性、动态性等决定了其内涵和外延无法确切界定，但可以从几个维度上进行把握：主体多元，可能是不特定的多数人或者社会整体；内容整体，不能单纯从一个方面进行把握；道德正当，符合真善美，是一种价值表征；社会延展，随着社会演化发生变迁，但其分配方式始终须满足社会秩序之需。环境公益符合这些特性，由此日渐成为公益福祉的核心内容，需要环境法治对其进行积极回应。

2. 环境司法的回应

环境权益的主张是对污染加剧现象的回应，最初就是为了保护人体健康，后来逐渐增加了舒适和优美等高阶的需求。反映在规范形成上，一方面需要强调公民享有在健康、舒适和优美的环境中生存与发展的权利，^{⑥7} 另一方面则主张国家应当履行现状保持、危险防御和风险预防的环境保护义务^{⑥8}。没有救济（责任）的权利（义务）不能真正成为

^{⑥0} 参见李春成：《公共利益的概念建构评析——行政伦理学视角》，载《复旦学报（社会科学版）》2003年第1期，第43页。

^{⑥1} 参见〔美〕庞德：《法理学》（第3卷），廖德宇译，法律出版社2007年版，第18-19页。

^{⑥2} 参见〔法〕卢梭：《社会契约论》，何兆武译，商务印书馆2010年版，第20-35页。

^{⑥3} 参见〔英〕边沁：《道德与立法原理导论》，时殷弘译，商务印书馆2000年版，第58页。

^{⑥4} 参见〔美〕哈耶克：《经济、科学与政治——哈耶克思想精粹》，邓克利译，江苏人民出版社2000年版，第393页。

^{⑥5} 参见〔美〕E. 博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社1999年版，第298、316页。

^{⑥6} 参见陈新民：《德国公法学理论基础》（上册），山东人民出版社2001年版，第203页。

^{⑥7} 参见吕忠梅：《再论公民环境权》，载《法学研究》2000年第6期，第133-134页。

^{⑥8} 参见陈海嵩：《国家环境保护义务的溯源与展开》，载《法学研究》2014年第3期，第78页。

权利(义务),因此,司法回应环境公益的保护行为,也就成为增进社会福祉的当然举措。基于社会公共利益的保护应当由司法来承担重要任务的原理,保护环境公共利益应为环境司法的应有之义和现代环境司法的重要内容。^⑩相对而言,私主体一般缺乏维护环境公益的天然的内生推动力,环境公益的维护更需要环境司法较为主动的态度。在“风险社会”模式下,司法全面采取能动主义立场,能够促使行政机关在作出行政决策时适当考虑相关各方的利益,以有效维护环境等社会公共利益。^⑪环境司法有力地维护了环境公益,切实回应并增进了公益福祉的发展和内涵。从诉讼发生类型来看,环境公益诉讼占据了环境资源案件的一大部分,这进一步印证了公共利益催生能动司法的动力这一因应。以行政公益诉讼为例,其目的不仅是用司法权监督行政权,更是为了保护社会公共利益,因为此类诉讼的前提便是行政机关没有依法履行职责致使公共利益受到损害。^⑫法官对社会公益事业的贡献,在于能动运用行政审判权来开启行政公益诉讼之门,通过审判权的能动运行履行法官的社会责任。^⑬至此,环境公共利益的追求构成了能动司法理念存续的“温床”。

(二) 优化制度安排支撑环境司法能动协同

环境司法能动协同是从理念原则到制度机制多方面的革新,既有突破,也有调整,还有保留,但其总体上在司法体制与司法改革的框架下呈现出与旧有制度的紧张关系。环境司法中协同与分工的张力、能动与克制的博弈都要求对制度进行优化,以达到平衡。

1. 环境司法的革新

司法能动与协同解决的主要是法律有限性无法达至困境有效性应对的程度问题。对于环境司法来说,能动与协同是克服环境保护方面司法有限性应对不足的重要突破,是实现以法律手段追求社会效果最大化的有力尝试。因此,环境司法的能动与协同可以被认为是环境司法的革新。对于环境公益的司法回应,是环境司法产生和发展的第一阶段,主要表征为环境司法专门化体系的建立和健全,其参与主体主要是法院系统,以专门化的审判机构和审判机制的建立为核心任务,相对追求案件数量的提升。经过多年的发展,以司法专门化和审判专业化“两条腿并行走路”为标志,环境司法专门化不断成熟定型、健康发展。于是,环境司法经历了第一次革新,其有以下四个重要特征:一是参与主体更加多元,涵盖了检察机关,甚至包括公安等机关;二是以专业化的审判为核心要义,开始更加强调环境案件审判的质量;三是不断优化专门化的审判机制,也即“三审合一”或“审执合一”;四是尝试审判程序的专门化,尤其是对多重环境法律关系的并案

^⑩ 参见王树义:《论生态文明建设与环境司法改革》,载《中国法学》2014年第3期,第61页。

^⑪ 参见王明远:《论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析》,载《中国法学》2016年第1期,第63页。

^⑫ 参见夏云娇、尚将:《环境行政公益诉讼判决方式的检视及其完善》,载《南京工业大学学报(社会科学版)》2021年第3期,第37-38页。

^⑬ 参见杨凯:《行政公益诉讼中的公益诉求之法理探析》,载《法学评论》2012年第5期,第52页。

审查,在专门化、复合型的环境审判程序尚未正式出台之前,做好不同环境诉讼类型的衔接。现如今,环境司法持续变革,迎来了第二次革新,以审判专业化和普通化的“和谐共生”为主要标志。具言之,有如下体现:其一,案件数量与案件质量齐头并进,此时环保法庭不再“无案可审”,而是要把案件“吃透审准”,尤其是针对一些新型的、疑难案件;其二,不仅强调对于环境案件进行契合其特性的专业化审判,而且重视将恢复性司法、绿色司法等理念贯穿到审判工作的全过程,确保审理普通案件也能系统性地考量生态环境等自然因素,力求绿色案件审理得专业、普通案件审理得绿色。至此,环境司法在社会效果与法律效果的平衡中寻找合适的定位,并日渐完备。当司法机构发挥其司法能动性时,它对法律进行解释的结果更倾向于回应当下的社会现实和社会演变的新趋势,而不是拘泥于旧有成文立法或先例,以防止产生不合理的社会后果。^{⑦③}从回应到策应,环境司法经历了一个不断主动化的过程,也催生着制度变革以不断与之适应。

2. 制度安排的优化

破解环境司法能动协同与既有制度之间的张力须做好司法制度的优化,形成以审判为中心的适度能动协同。环境司法的这两次变革,从环境司法须动升级到了环境司法可动,分别解决了必要性与可行性的问题。司法能动更多地体现在司法的政治性、人民性、社会性的彰显,更多地追求司法的“止争”功能,这实质上是在延续司法的“治理化”传统。^{⑦④}而能动司法在不同阶段的侧重,以及对其构成制度进行适时和适度的调整是消除非正义和引导社会朝着公平的基本结构变化的必然要求。^{⑦⑤}环境司法的能动亦是如此,其制度安排的优化,是为了环境司法功能的更好发挥。鉴于司法的功能一般包括辨是非、释法补漏、定分止争和维权护益等本体功能,以及化解社会矛盾、促进社会和谐、引领社会风气等延伸功能,^{⑦⑥}环境司法的延伸功能应当主要体现为公共政策的制定、参与环境事务的社会治理等方面,这些都要求当前整体环境下更加强调司法权的政治性,需要司法权参与社会变革,从克制司法向能动司法转变。^{⑦⑦}而且法官只是在审判中独立,在一些具有行政性质的活动中仍需突出人民法院的能动地位。^{⑦⑧}具体到制度的优化上,至少包括如下三方面:第一,通过优化各类环保法庭的设置标准、管辖制度、受案范围,审判队伍的建设等,来实现环境审判机构的优化;第二,通过优化审判权运行机制、专家咨询委员会机制、公众参与机制、行政司法联动机制、案例指导机制等,来促进环境审判机制的优化;第三,通过优化证据规则、裁判的方法和方式、保全和执行制度、调解制度、不同诉讼规则之间的衔接等,来实现环境审判程序的优化。

^{⑦③} 参见蒋建湘:《企业社会责任的法律化》,载《中国法学》2010年第5期,第131页。

^{⑦④} 参见强世功:《权力的组织网络与法律的治理化——马锡五审判方式与中国法律的新传统》,载《北大法律评论》(第3卷第2辑),法律出版社2000年版,第1页。

^{⑦⑤} 参见[美]罗尔斯:《政治自由主义》,万俊人译,北京译林出版社2001年版,第302页。

^{⑦⑥} 参见孙笑侠:《基于规则与事实的司法哲学范畴》,载《中国社会科学》2016年第7期,第142页。

^{⑦⑦} 参见前注^{⑦⑥},王明远文,第57页。

^{⑦⑧} 参见魏胜强:《法律方法视域下的人民法院改革》,载《中国法学》2014年第5期,第107-108页。

（三）软硬合力增进环境司法能动协同

环境司法能动与协同已经作为一种理念或主义而成熟定型化,发展至今,俨然有演化为一种文化样态的趋势。故单单从制度层面进行优化已不足以完整认知和保障协同能动发展,更需要从“文化”层面进行深耕,以软硬合力共筑环境司法能动协同之大格局。

1. 软硬合力的呈现

任何一种法治现象或者法治类型,其终极表现都会呈现出一种独特的文化现象或者文化类型,如此则具备深厚底蕴而不至于徒有虚表,既有表面的工具属性、也有内在的价值属性,因为文化归根结底是一种社会的意识形态或社会的观念形态。^{⑦⑨} 环境司法最终所呈现出来的环境司法文化,作为根植于中国大地历史和文化的法律价值和观念,肯定会包括内行与外行、本土与外来、官方与非官方、主流与非主流、传统与现代等多种类型。^{⑧⑩} 但无论如何,它都能发挥着将法律制度、机制和体系链接在一起,将其中参与的多元主体的信念、情感等联系在一起的纽带作用。^⑪ 深刻理解中国的环境司法文化,必须从传统中找根源,其中有两个特质需要把握:第一,传统司法文化中的“和谐与无诉”蕴含着“诉调对接”“纠纷多元解决”的司法观。传统的司法文化既重视天理、国法、人情的逻辑自洽,在自然法与人法之间寻求巧妙的平衡,又注重自我更新,强调司法应当契合社会转型与时代精神。^⑫ 这点在环境司法上表现得淋漓尽致,环境司法追求人与自然的和谐,私益保护与公益维护的和谐,私益诉讼、公益诉讼、生态损害赔偿诉讼等多种形态的解决方案。第二,“情、理、法”兼容蕴含规则与情理双向互动的能动司法观。能动司法有外部和内部双层含义,外部来说,能动司法意味着其作为一个整体,相对于传统的被动、消极而变得主动和积极,有些行政乃至立法的色彩;而其内部来看,能动司法要求法院在处理案件的时候,不仅考虑案件事实、适用的法律和规则,还要充分考量案件的社会效果、政治效果、生活伦理等诸多因素。这点在环境司法上更加明显,因其囊括了环境政策、环境科技与环境法律,由此必须在更为复杂和系统的大局观中去看待人情、事理和法律。在这样的环境司法文化场域中,“软法”与“硬法”作为客观存在于当代中国社会中对应的法律系统,^⑬ 其协同配合的效果显著。从制度运行的实际情况来看,相较于其他领域,环境司法运行中“软法”的制度空间比重更大。原因在于,尽管软法的效力结构未必完整、无法依靠国家强制力保障实施,但由于环境问题的复杂多变、逐渐全球化以及法律政策化与政策法律化的现象明显,致使政策、标准、国际条约等软法规范可以不断通过法律实施机制予以“硬化”,且能够产生更多的社会实效。^⑭

^{⑦⑨} 参见刘作翔:《法律文化理论》,商务印书馆1999年版,第21-24页。

^{⑧⑩} 参见高鸿钧:《法律文化的语义、语境及其中国问题》,载《中国法学》2007年第4期,第23页。

^⑪ 参见[美]埃尔曼:《比较法律文化》,北京三联书店1990年版,第5页。

^⑫ 参见陈希:《中国传统司法的文化品格》,载《人民论坛》2017年第10期,第102页。

^⑬ 参见罗豪才等:《软法与公共治理》,北京大学出版社2006年版,第337页。

^⑭ 参见罗豪才、宋功德:《软法亦法》,法律出版社2009年版,第3页。

2. 环境司法的走向

软法与硬法的合力表征造就了具有中国特色的环境司法文化,特别体现为对于三大要素的统筹:一是对传统中华法系司法文化的继受,主要为和谐、无诉,以及情理法兼容。二是对近代全球司法活动共同价值的找寻和批判性认同,主要是公平、正义的理念以及在具体利益衡量上,将“私权优于公权”化身为“人民至上”且“依宪执政、依法行政”。三是将当代环境问题的治理与环境司法的应对结合起来,主要表现为环境司法作为政策形成和社会治理的工具,须创新性地主动回应日益复杂和全球化的环境问题。环境司法的未来走向就是在必动、可动后真正地会动,换言之,这个走向就是要锚定中国特色环境司法文化的建构与夯实,独特的司法文化成就了中国环境司法,中国环境司法也造就了独特的司法文化。会动的中国环境司法,须软硬兼修、通古达今、由内及外:第一,在基本理念上,坚持环境司法专门化不动摇,妥善处理审判专业化与普通化之间的关系,让绿色的审判理念贯穿于更多的案件之中。第二,在主要工具上,从司法解释的制定、指导性案例和典型案例等案例指导功能的发挥、司法建议的运用等方面入手,解决环境司法必须要克服的法律规则的稳定性与发展性、裁判规则的技术理性与法律理性、环境案件的地方性与普适性等之间的矛盾。第三,在评判效果上,以中国特色环境司法文化深入人心为标尺。作为更基础、更广泛、更深厚的支撑,环境司法文化潜移默化地润泽着法律共同体的每位成员,全社会在环境司法必动、要动和会动的功能定位上,认同它不单单是司法的一环,更是法治的一隅,体现了人民的新需要和党的新关切,需要系统地予以理解、认同和支持。

六、结 语

中国环境司法不断守正创新,走出了一条自下而上、由内及外的独特发展之路:从2007年贵州省清镇市人民法院成立环保法庭,到2014年最高人民法院设立环境资源审判庭;从最初法院自身动作到现如今法院、检察院、公安机关等形成合力;从最开始我们夯实自身、利用本土资源做自己的环境司法,到2021年倡导并发布《世界环境司法昆明宣言》,标志着中国环境司法日益走到世界司法舞台的中央,为全球贡献了环境司法的中国智慧和方案。这些现象都值得总结并挖掘其背后的深层逻辑,尤其是从整体和个体的双重视角去归纳这些现象并从中国特色的党政关系、社会改革的历史脉络等方面予以探究。

当中国环境司法作为中国环境法治的一隅,作为环境法治系统中的一个整体之时,它非常活跃并几乎代表了环境法治的诸多创新,又呈现出扩展受案范围、强调职权主义、保障执行实效等审前、审理和审后等能动现象;当中国环境司法作为政法体制的一环,作为政法体制整体中的一个部分之时,它呈现出了政治引领、行政观照、法院主导的协同现象。透过现象看本质,其根源在于中国特色的党政逻辑,具体又包括党对政法工作绝对

领导的理论逻辑、政法体制体现党的意志的历史逻辑和环境司法体现党政体制创新的实践逻辑；而其发展的背后则在于中国社会的改革逻辑，具体又包含增进公益福祉要求环境司法能动协同、优化制度安排支撑环境司法能动协同以及促生软硬合力促生环境司法能动协同。如此，也就充分回答了中国环境司法为什么能和之所以行这两大问题。

逻辑与经验贯穿于中国环境司法运行全过程中，把握中国环境司法的能动协同现象及其背后的党政逻辑和改革逻辑，须强调既要在结构层面分析环境司法的体制构成，亦要在机制层面分析环境司法的现实运作，将机制运作嵌入到体制构成中，形成对环境司法完整的现象描述与经验总结。在妥善把握环境法治与政法体制的关系的前提下以及环境司法变迁的时空限度下，重新构思环境司法能动协同现象的内生动力与制度逻辑，通过现象与逻辑的互动，再来解答中国环境司法怎样才能更好这一问题，从而促进中国环境司法乃至中国环境法治阶段性的自我扬升。

Abstract: China's environmental justice upholds fundamental principles and breaks new ground, whose surface phenomena should be summarized and the deep logic should be explored. As an extremely active sector of the environmental rule of law in China, China's environmental justice shows the dynamic phenomenon of limited pretrial activity, moderate trial activity and post-trial active activity; At the same time, it is embedded in the political and legal system with Chinese characteristics, and presents a synergistic phenomenon of different degrees of political guidance, administrative observation and court leadership, and the two major forms coexist in the specialized system of environmental justice. The dynamic synergistic phenomenon of environmental justice in China is formed from the logic of Party and government with Chinese characteristics, and has developed in the reform logic of Chinese society. The logic of Party and government includes the theoretical logic of the Party's absolute leadership over the political and legal work, the historical logic of the implementation of the Party's will by the political and legal system, and the practical logic of environmental justice reflecting the innovation of Party and government system; and the reform logic includes the social logic of improving public welfare to require the dynamic synergy of environmental justice, the institutional logic of optimizing institutional arrangements to support the dynamic synergy of environmental justice, and the cultural logic of promoting soft and hard forces to enhance the dynamic synergy of environmental justice.

(责任编辑：陈贻健)