

【法学】

DOI:10.15986/j.1008-7192.2024.05.013

# 陕西省环境司法协作的优化路径探析

曹洋,董红

(西北农林科技大学人文社会发展学院,陕西杨凌712100)

**摘要:**环境司法协作作为服务区域协调发展战略的重要抓手,受到各行政机关和司法机关的高度重视。陕西省气候环境多变、地貌特征复杂,面对环境治理现状的复杂性和跨区域性,陕西省积极响应国家区域协调发展战略,探索环境司法协作。环境司法协作在一定程度上弥补了陕西省传统生态司法保护的不足,但仍然面临着环境司法协作立法支撑不足、未能突破传统司法协作理念的桎梏等,进一步完善陕西省内环境司法协作机制,需要厘清环境司法协作的理论依据,转变传统司法协作观念,建立环境司法专门化机制,从而形成具有陕西特色的环境司法协作模式。

**关键词:**生态整体;生态环境;跨区域;司法协作

**中图分类号:**D922.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7192(2024)05-0092-09

陕西省2024年生态环境保护工作会议中明确了,2024年是实现“十四五”规划目标任务的关键一年,同时也是推进美丽陕西建设的重要一年,生态文明建设对于实现建设美丽陕西目标起着重要作用。司法作为生态环境保护的最后一道防线,应当在陕西省的生态文明建设和高质量发展中发挥重要作用,环境司法协作是实现生态文明建设和生态文明保护的基石和保障,司法协作的方式可以使得陕西省尽快实现建设美丽陕西的目标。

2016年以来,各地对跨行政区域环境司法协作展开积极探索,目的在于突破行政区域的政治划分,在生态环境审判中达到效益最大化。目前关于环境司法协作的研究大部分针对的是同一生态环境区,例如对黄河流域、长江流域、祁连山等生态环境区的环境司法协作机制做专门研究,但关于具体行政区内部之间的环境司法协作研究不足,仍然存在着法律规范供给不足、受地方保护主义干扰等弊端<sup>[1]</sup>,多数地区存在着协作观念不足、协作机制缺乏、协作主体分散、协作内容不明、协作保障不到位等问题<sup>[2]</sup>。以上皆为陕西省生态文明建设亟须解决的问题,本文拟通过对陕西省环境司法协作现状进行规范分析,以秦岭、黄河流域为重点研究对象,

揭示陕西省环境司法协作样态、困境及发展趋势,从而使得环境司法协作更加规范化,达到长久、有效的环境司法协作机制。

## 一、环境司法协作的理论基础与现实需求

《中国环境资源审判(2022)》指出,要健全与检察机关、公安机关、行政主管部门的常态化沟通机制,完善信息共享、案件协作、普法联动、联席会议等机制,形成点、线、面一体推进,良性互动、优势互补更加具体深入。这表明随着司法活动范围的扩大,我国对于“司法”及参与司法活动的主体范围逐渐做扩大解释,参与主体由法院、检察院,扩大至公安及相关行政主管部门,司法协作内容也从调查、送达、执行等基础活动,扩展至信息共享、案件协作、普法联动、联席会议等。那么,基于我国当下生态文明建设背景,按照扩大解释,环境司法协作是指,以保护跨行政区域的环境为目标,多元司法协作主体之间开展共享区域之间环境信息、共同承担环境保护责任的专门活动。

### 1. 环境司法协作的理论基础

扩大解释后的环境司法协作需要理论基础来支

收稿日期:2024-04-23

作者简介:曹洋(1998-),女,西北农林科技大学人文社会发展学院硕士研究生,研究方向为环境与资源保护法、行政法;董红(1972-),女,西北农林科技大学人文社会发展学院教授,研究方向为环境与资源保护法学、农业经济法、行政法、农村发展。

E-mail:caoyang\_stu@163.com

撑,生态整体主义、协同治理理论是环境司法协作的重要理论基础,对推进生态环境治理方式的改革和创新,以及司法协作水平的提升都具有重要理论意义。

(1)生态整体主义。生态整体主义的核心要义是,自然生态环境是作为一个整体性而存在,对于整体性的理解不是各个要素之间的叠加组合,而是相互间的融合,强调人与自然环境之间的融合,其中生态系统的完整、稳定和美丽决定着人类的生存质量<sup>[3]</sup>。“山水林田湖草是一个生命共同体”这一习近平总书记重要的生态文明建设指导思想<sup>[4]</sup>,生态整体主义作为环境司法协作的关键理论基础就是从生态整体主义理论出发,强调生态环境的整体性。

一直以来,我国环境司法治理模式主要依据行政区划划分,这种以属地为基础的模式导致了生态环境区域整体性治理不足,使得本应具备整体性的生态环境空间被划分为若干单元,这就导致了“纵向分级、横向分散”、“条块结合、以块为主”的碎片化生态环境治理格局的形成<sup>[5]</sup>。因此为打破行政区域之间的限制,需要各司法机关、行政机关以系统性、整体性的视角进行环境司法协作。陕西省是一个生态整体,其生态环境保护范围包括了其下辖的10个地级市,还有秦岭、黄河、长江流域等重要生态环境区,25个国家级自然保护区,陕西省生态环境系统中的各个要素处在自我运动和变化中,每一个要素的变化或多或少都会引发环境系统这样或那样的变化,某一区域破环境的行为所产生的危害结果,不单局限于该区域内。如在“宝鸡市凤县叶某某非法占用农用地案”中,被告人叶某非法占用秦岭南麓的农耕地,进行露天采石作业的行为,不但使当地土壤肥力下降、生物多样性减少,同时对下游地区农业农村的可持续发展产生不良影响。当前陕西省内生态环境保护的主要矛盾在于环境的整体性和保护的碎片化,各区域的司法机关在生态整体主义的指导下,加强相互间的司法协作,维护陕西省生态的整体性,环境污染所涉相关部门应当突破部门主义的桎梏,实现司法对环境保护效果的整体化和最大化。可以说,生态整体主义为陕西省环境司法协作的发展奠定了理论基石,对陕西生态环境保护具有重要意义。

(2)协同治理理论。协同治理理论作为一门交叉新兴理论,是协同学和治理理论的有机结

合<sup>[6]</sup>。协同治理理论的核心在于“协同”,国内学者一致认为协同是两个或者两个以上的组织,为了共同目标而建立起来的一种互利的关系模式,依据协同所建立起来的关系模式不是一般意义上的协调,是在合作和协调基础上的延伸,是一种比合作和协调更高层次的集体行动<sup>[7]</sup>。协同治理理论的精髓在于多元主体协同共治,这与当前环境司法协作的主体多元性不谋而合,在协同治理理论的指导下,环境司法协作在司法实践中呈现出以下三个特征:首先是参与主体的多元化。环境司法协作的主体不仅局限于司法机关内部,同时涵盖了生态环境范围内的不同行政区域的政府及其相关部门、市场主体和社会组织,多元化的参与结构在一定程度上丰富了环境司法协作的内涵;其次是协作模式的有序性。各主体在协作过程中严格遵循既定的协作规则,确保协作活动有序进行,有序的协作模式不仅有助于提高协作效率,也为环境司法协作的长效机制建设提供了保障。最后是协作目标的统一性。不同机关之间开展环境司法协作的根本目标在于协同治理和维护区域内的生态环境,构建区域生态共同体。这种目标的统一性不仅体现了环境司法协作的核心价值,也为实现区域生态环境的整体改善提供了方向和动力。基于上述三个特点,环境司法协作要求审判机关、检察机关、公安机关、行政主管机关在行使审判权、检察权、侦查权、行政权的过程中相互作用、相互协作,减少在复杂程序中的司法资源浪费,目的在于实现建设陕西省生态环境区的人与自然生命共同体的生态圈,满足生态文明建设的需求。

## 2. 陕西省环境司法协作的现实需求

(1)生态文明建设的时代背景。“人与自然是生命共同体”,这是中国特色社会主义生态文明建设的重要指南,旨在实现经济社会发展与生态环境保护的协调发展。环境司法协作作为一种手段和机制,在坚持整体性原则的指导下,司法机关和相关行政机关通过相互协作的方式,实现污染共治、环境信息共享、环境责任共担,提高环境污染案件的审判效率,保护陕西省的整体生态环境,平衡各行政区域的各主体利益,兼顾生态利益及社会利益,实现推动社会经济发展与环境保护的良性循环。

(2)陕西省自然环境的特殊性。陕西省处于中国华北和西北地区的交界处,展现了独特的地理和自然环境特点。省内地形以东部的关中平原、西部的陕北高原及南部的秦巴山区为主,其中秦岭山脉不仅是陕西的自然地理分界线,也是南北气候的分水岭,从而带来了地形和气候的显著差异。这些差异使得陕西省内气候多样,关中平原体验温带季风气候,陕北为干旱至半干旱气候,而秦巴山区则属于温带湿润气候。地貌特征和气候的多样性为陕西省提供了丰富的生态系统,特别是秦岭山脉,作为中国的重要生物多样性重点地区,孕育了包括大熊猫、金丝猴等珍稀物种。陕西省的黄河和汉江流域,不仅是我国南水北调的水源,还对当地的农业灌溉、水力发电和生态保护起着至关重要的作用。地理位置的复杂性和生物多样性使得陕西省生态环境的整体性特征更加明显,南北贯通的水域使得上中下游之间的环境污染可以牵一发而动全身,中上游流域对矿土资源肆意开采的结果就是,下游居民生存环境受到巨大侵害。陕西省自然环境的特殊性,形成了生态环境范围内的特殊环境纠纷,为有效解决纠纷,则需要构建完善的环境司法协作机制,加强各部门之间的沟通合作,促进流域内司法部门之间、司法部门与行政管理部门之间的信息互联互通,更高效、有针对性地解决陕西省生态环境的环境问题。

(3)节约司法资源。基于跨区域环境案件请求权基础的复杂性,环境侵害损害的因果关系认定较为困难<sup>[8]</sup>,而在环境污染案件的证据收集过程中,由于环境因素具有流动性,因此往往在一个案件中需要多个区域的行政机关相互之间的配合,再由具有管辖权的法院进行整理并作出判决。有时会出现不同行政区因环境污染的判断尺度不同、检测机关之间产生的检测数据差异等,会造成证据采纳方面的困难,以及程序回转等问题,浪费司法资源,使得“长江口垃圾倾倒入海案”“浙江水污染损害赔偿案”的案件多有发生。为避免以上浪费司法资源的案件再次发生,加强陕西省内之间环境司法协作是必要之举,环境司法协作可以减少部门之间的无效沟通,及因为信息差对案件审判带来的从而阻碍提升审判效率。在多次协作之后,司法机关针对典型案例形成既有审判模式,增加了跨区域环境污染案件审判的可复制性,从而提高司法效能,减少司法资源浪费。

## 二、陕西省环境司法协作的实践困境

在最高人民法院不断强调探索建立跨区域环境司法协作的背景下,《黄河流域生态环境司法保护协作框架协议》《安康市域秦巴汉水区域环境资源保护司法协作框架协议》《秦岭北麓及渭河流域生态保护司法协作框架协议》《依法审理涉秦岭“五乱”暨生态环境突出问题专项整治案件为推进生态环境保护提供有力司法保障的意见》《关于建立司法联动机制助力秦岭北麓及渭河流域生态保护的协作框架协议》《关于加强环境资源审判协作作为深入推动北洛河生态保护和高质量发展提供有力司法服务和保障的意见》等陕西省内环境司法协作的框架意见出台,陕西省环境司法协作实践逐渐向体系化、制度化的方向发展,但与建设美丽陕西所期待的环境司法协作机制的理想状态相比,目前陕西省内环境司法协作还存在以下困境。

### 1. 环境协作机制的制度供给不足

在对陕西省内各地区和各机关就环境司法协作所出的相关规范性文件进行整理后(表1),发现目前陕西省的环境司法协作机制的制度供给不足,具体表现在以下三个方面:第一,陕西省内关于环境司法协作机制立法支撑不足。例如,在陕西省针对秦岭生态环境专门保护的法律法规中,《陕西省秦岭生态环境保护条例》(以下简称《保护条例》)的法律位阶最高,在该保护条例中,针对环境司法协作仅在第六十六条规定中简要提出,该条规定采用的是“区域协作”的表达,即“建立区域协作、信息共享、定期商会等机制”,并没有明确“司法协作”的规定,因此秦岭环境司法协作缺乏法律支持,难以做到强制性要求,各区域之间的司法协作更多的是依据行政司法机关的自愿,囿于各地区内部的环境保护“业绩压力”,司法协作相互配合的活动在缺乏强制性的要求下,难有长期性发展。同样,在延安中院与铜川中院签署的《关于加强环境资源审判协作为深入推动北洛河生态保护和高质量发展提供有力司法服务和保障的意见》中,该文件以“意见”命名,也存在法律强制力缺失的问题。第二,陕西省当前关于省内环境司法协作出台的相关文件原则性较强,框架性、倡导性的规定多于规范性规定。

原则性和框架性的偏好规定导致各协作机关难以找到明确的协作规定,这对于制定有效的协作策略构成了障碍。除此之外,协作内容空泛化,文件中所述的协作内容往往是泛泛而谈,不同文件之间的协作内容相似,大多聚焦于“联席会议”“日常协作”“线索共享”等,以上协作内容并没有因地制宜地规定协作内容,且缺乏可执行性。这种情况下,尽管有多个文件指向相似的协作目标,但它们未能适应地方实际需要,也未能提供具体可行的执行方案。例如,在秦岭生态环境保护网中关于陕西省秦岭生态环境保护委员会联席会议召开的相关规定,仅表明各成员单位有关负责同志为联席会议成员。联席会议设联络员,联席会议根据工作需要定期或不定期召开会议。至于何时开展,开展次数,以及何种情况下可以召开临时会议等具有可执行性的规定,并没有做具体表述。第三,从各协作主体签订的协作文件可以看出,陕西省对于环境司法协作主体是否做扩大解释秉持保守态度。陕西省内环境

司法协作的牵头的机关主要局限于法院、检察院各自系统内部,跨部门之间的协作较少,各协作机关之间的衔接环节缺乏法律规定,因此造成司法协作主体不完整的后果,在出现涉及多行政区域的情况时,环境司法协作不能发挥效益最大化保护。例如在黄河流域陕西段环境行政公益诉讼案件中,黄河生态环境违法案件首先由负有监督管理职责的行政机关介入,检察机关在行政机关不依法履行职责时,则提起环境行政公益诉讼,此时检察机关与行政机关之间的衔接协作是否顺畅合理直接影响环境司法协作机制运行效率,多主体之间环境司法协作的规范缺乏导致不同机关之间工作衔接机制的建立方面并不完善,致使许多本应进入司法程序的生态环境破坏案件未进入司法程序,就算是进入到司法程序的环境案件,也存在因为证据移交机制规定不完善而导致证据链缺失的可能,最终造成法院错判漏判的结果,对司法的公信力造成负面影响。

表 1 陕西省环境司法协作文件概览

协作主体	文件名称	主要协作内容
陕西铁路检察院西安分院、西安市秦岭生态环境保护管理局	《陕西省人民检察院西安铁路运输分院西安市秦岭生态环境保护管理局关于加强秦岭生态环境保护工作协作办法》	相互协作、线索双向移送、线索移交、跟进监督、检察建议、协助办案
陕西省人民检察院、陕西省秦岭生态环境保护委员会办公室	《陕西省人民检察院、陕西省秦岭生态环境保护委员会办公室关于加强协作配合共同保护秦岭生态环境的意见》	建立了常态化协作配合机制,在日常联络、信息共享、办案协作、工作协同、能力共建、宣传提升 6 个方面达成共识
石泉县行政机关	《关于建立“河长湖长 + 警长 + 检察长 + 法院院长”工作协作机制实施意见》	共同深化河长制湖长制工作和推进治安管理、刑事诉讼、公益诉讼、审判工作
汉中市检察院、汉中市秦巴办	《关于建立“山长 + 检察长”工作协作机制的意见》	明确规范检察公益诉讼与涉秦巴生态保护案件之间的线索移送、诉讼衔接
安康市河长办、安康市公安局、安康铁路运输检察院、安康铁路运输法院	《关于建立“河长湖长 + 警长 + 检察长 + 法院院长”工作协作机制的意见》	公安机关、检察机关、审判机关进行法律监督和河长办的统筹协调,推动河湖领域行政执法与刑事司法有效衔接,着力构建区域协作、部门联动、打防结合
商洛市中级人民法院、商洛市检察院	《环境资源案件管辖问题的规定》	对辖区环境资源案件实行集中管辖,并成立 3 个专业化审判团队
西安市铁路运输中院、安康市中级人民法院	《安康市域秦巴汉水区域环境资源保护司法协作框架协议》	共建纠纷诉前协同止纷、诉中协同解纷、判后协同息诉机制,设立生态协作站点,提高环境资源审判执行效率

2. 环境司法专门化缺位

环境司法专门化是陕西省环境司法协同机制建立的前提<sup>[9]</sup>。促进环境司法专门化的发展对于统一环境案件裁量尺度,打破部门主义和地方主义保护屏

障和行政区域分治的司法僵局具有根本意义<sup>[10]</sup>。最高人民法院发布的《中国环境司法发展报告(2021)》显示,2021 年全国环境资源专门审判机构数量同比增长 7.83%,与此同时,陕西省环境司法审判庭的数

量也呈现迅速增加的趋势,截至2023年8月陕西省环境资源审判机构111个,环境资源巡回审判法庭增至110个。诚然,环境资源审判机构数量呈现出井喷式增加对于环境司法协作的推进无疑是利好现象,但是这种井喷式增长的现象除了要注意是否存在形式意义大于现实意义的情况<sup>[11]</sup>,陕西省内环境审判专门机构设置的科学性和合理性仍是值得思考的问题。总体而言,陕西省环境司法专门化起步时间晚,发展历程短,因此存在着环境专门机构设置缺陷、审判人员专业化程度不足的情况。

其一,环境专门机构设置缺陷。陕西省的环境司法专门化主要依托中级和基层法院内设机构,如西安铁路运输两级法院成立环境资源审判庭,对西安、安康两地的环境资源案件跨行政区划集中管辖;商洛市中级人民法院在行政审判庭加挂环境资源审判庭的牌子,并指定商州区、洛南县法院对全市环境资源刑事、行政环境资源案件跨行政区划集中管辖。在陕西省出台的《陕西法院环境资源审判机构受案范围(试行)》规定中,对陕西省内环境资源审判机构的受案范围进行明确规定,但是实质上规定的内容是民事、行政及刑事环境类案件的罗列,对于各环境资源法庭统一规定的缺乏,导致了环境资源审判机构在名称、层级方面的不统一。

另外,在陕西省范围内环境专门机构的设置存在城市间分布不均的情况,在全省111个环境专门审判机构中,作为承担着一泓清泉续北上的商洛市仅有8个专门审判机构,占陕西省目前环境专门审判机构的7.2%,与最早开始“三审合一”试点的西安市相比,数量以及发展水平方面相去甚远。

其二,审判人员专业化程度不足。由于环境案件的特殊性,对于环境审判庭审判人员的要求,不仅限于具备专业的法律知识,还需要具备环境科学的专业知识,即所需的是法律与环境科学的复合型人才。目前陕西省内的环境审判法庭的审判人员一部分采取抽调的方式,从法院内部的刑事、民事或行政审判庭抽调,另一部分则采取传统考试方式。经过以上模式选取的审判人员具备过硬的法学知识,但不具备专业的环境科学知识,使环境案件在审理过程中出现对环境损害行为与损害结果因果关系认定、被损害自然资源价值判断、被损害生态环境恢复方案等缺乏专业的判断。从一定程度上来说,审判人员专业性的缺乏影响了陕西省环

境司法专门化的进程。另外,受不同地区经济发展、资源禀赋、执法能力的影响,关于环境资源专家人才库的设立也出现配置失衡的局面。西安市作为陕西省的省会城市,率先建立环境资源审判专家人才库,在环境司法协作时需要对专门的环境技术问题进行调查取证或作出说明解释时,西安市作为具有专家人才库的协作主体,对案件的审理必然深度参与,而不具有此类资源的协作主体则会欠缺深入参与的动力,长此以往则会出现区域内司法资源配置因利益冲突而呈现结构性扭曲。

### 3. 信息共享机制缺乏

信息共享是环境司法协作的重要先决条件,建立完善的信息共享机制有利于促进跨区域之间的环境司法协作。目前在各环境司法协作的文件中,开展联席会议是各协作主体之间进行信息共享的重要方式。长江、黄河及秦岭均设立了生态环境保护委员会联席会议,秦岭的生态环境保护网专门就设立“陕西省秦岭生态环境保护委员会联席会议”进行了规定,简要规定了主要召集人、联络员等基础事项,对于会议参与的主体概括为“根据会议议题邀请”,但有关联席会议的召开周期、会议的议事规则、监督机制等没有作出明确规定,这会导致在缺乏内外监督机制的情况下,联席会议的效率无法保障,容易发生以地方利益为中心的情况,降低联席会议的效率。渭南、延安、榆林三地法院护航黄河中游生态保护和高质量发展联席会议曾于2023年召开,但是距离该三地法院联合制定《关于加强环境资源审判协作 为深入推动黄河中游生态保护和高质量发展提供有力司法服务和保障的意见》推出后,联席会议的频次无法得到保障无疑会减少各协作主体之间的信息共享效率。

随着我国数字化信息平台的建设发展,各地区法院的信息化平台逐渐完成。陕西省高级人民法院在召开“加强秦岭·黄河·汉江生态环境司法保护工作”新闻发布会时,强调要加强各基层法院环资审判智库建设,以此促进陕西省环境司法协作的加深,审判智库的建设需要得到陕西省内各地区法院共同努力,但目前各地区法院之间没有统一的平台进行案件信息的沟通和共享,无法将电子卷宗和证据材料等文件在平台上进行一对一的智能化传输,难以形成环境司法协作典型案例,对同质化案件检索存在一定困难,相关司法机关就陕西省生态

环境的检测、监测信息交换缺少平台,容易出现信息封锁、信息资源垄断和信息孤岛等现象。

三、陕西省环境司法协作的优化

基于当前陕西省自然环境、地理位置的特殊性,在其生态文明建设过程中,环境司法协作已经成为美丽陕西建设的必然选择。我国环境司法协作已经初步形成了制度体系,但陕西省的环境司法协作尚未形成“陕西特色”。陕西省作为秦岭、黄河、长江流域流经的重要地段,承担着我国南水北调的重要使命,解决当下陕西省环境司法协作的问题,取决于以下四个方面的努力。一是鉴于陕西省环境司法协作起步较晚,因此应当向其他行政区域和流域学习更先进的环境司法协作模式;二是加强环境司法协作的顶层设计,用具有法

律强制力的条款确立协作机制的法律地位;三是完善环境司法专门化;四是充分利用现代科技信息手段,建立信息共享机制,以达到优化陕西省环境司法协作的目的。

1. 其他地区环境司法协作的镜鉴

在进行陕西省环境司法协作的优化前,对我国其他地区和流域的环境司法协作模式进行探究,汲取环境司法协作的先进经验,对于完善陕西省的环境司法协作机制尤为重要。

(1)长江流域环境司法模式。长江流域环境司法协作模式在一定程度上突破了传统的司法协作模式,由“司法内部协作”转向“司法外部协作”,司法协作的主体并不单是以法院为中心展开协作,而是扩大了协作主体的范围,并将“司法外部协作”落实在书面文件上(表 2)。

表 2 长江流域环境司法协作文件

制定日期	文件名称	协作主体	协作内容
2020	《依法严惩长江流域重点水域非法捕捞刑事犯罪若干问题的意见》	江苏省高级人民法院与省人民检察院、公安厅、农业农村厅	在加强协作配合的基础上强化监督制约
2021	《关于建立长三角区域长江大保护司法行政协作方案》	江苏省、浙江省、安徽省及上海市司法厅(局)	共同推动区域环境联合执法监督。加强联合执法、交叉执法。推动统一环境监管执法,推动加快制定生态环境统一执法规范,统一长三角区域生态环境执法裁量基准
2021	《关于贯彻实施〈长江保护法〉构建长江流域(湖北段)生态环境保护行政执法与司法协调联动机制的实施意见》	湖北省高级人民法院、长江流域管理机构	建立信息共享、加强执法协调联动
2022	《长江中游跨区域环境资源司法协作框架协议》	长沙市中级人民法院、武汉海事法院	监督支持跨区域环境公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼,完善环境资源行政执法与司法衔接、环境资源审判共享专家库和新闻宣传
2023	《关于建立长江干线刑事司法协作机制的倡议书》	南通、武汉、宜昌、重庆长江航运公安局分局与属地检察院	建立跨区域性项目生态环境、安全生产预防型保护机制;调动社会各界力量共同保护长江;细化涉江刑事案件逮捕证明和不起诉标准,保障案件办理的统一

首先,从单一的法院与法院、检察院与检察院及法院与检察院的合作,扩展到与相关环境行政机关展开司法联动,这种司法协作模式的转变可以克服司法系统内部合作的弊端,减少单一化审判结果出现,同时也加强了环境司法与环境行政部门之间的衔接。其次,长江流域的环境司法协作还突出了全流域协作,在“共抓大保护”的战略指引下,长江全流域积极展开协作,突破了行政区域划分的限

制,由南通、武汉、宜昌、重庆四地开展司法协作,可以克服四个行政区域之间因政策规划不同、经济发展水平不一等问题造成的长江干线环境刑事案件审判结果差异性的问题,全流域环境司法协作贴合环境司法协作在提出之初时的理念,符合协同治理理论的核心。

(2)黄河流域环境司法协作模式。在十三届全国人大常委会第三十七次会议通过的《黄河保护

法》确立了黄河流域环境司法协作的法律地位,该法律明确规定,国家应当加强黄河流域司法保障建设,组织开展黄河流域司法协作,推进行政执法机关与司法机关协同配合,并鼓励有关单位为黄河流域生态环境保护提供法律服务。在《黄河保护法》提供法律支持的大背景下,黄河流域的许多省份为环境司法协作提供重要借鉴。河南省将黄河流域的环境污染案件归于郑州铁路运输法院、洛阳铁路运输法院和郑州铁路运输中级人民法院跨区域集中管辖,在案件审判时参考黄河流域环境的复杂性和特殊性,持续推动流域司法专门化。自黄河流域集中管辖试点以来,河南省的黄河生态环境污染案件审判效率大幅度提升,使环境司法审判工作立体化和综合化,提高了生态环境司法保护的质效。同时,河南省法院与检察院之间相互配合,对黄河环境资源案件实行统筹管辖的方式,这对陕西省环境案件的归纳整理,以及建立环境案例库具有示范性作用<sup>[12]</sup>。

## 2. 完善顶层制度设计

环境司法协作法律依据可以溯源至《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第3条及第89条,这两条规定明确了在党中央集中统一领导下,各地方可以充分发挥主动性,那么可以一定程度上理解为中央领导机关即国务院已经授权各行政机关、司法机关之间相互协作,做出有利于区域生态环境建设的探索,这在《宪法》层面上确立了陕西省环境司法协作的法律地位,也为陕西省进一步细化环境司法协作提供了宪法依据。除《宪法》外,我国目前现行有效的法律规范中,有30多部单行法同样涉及生态环境司法协作,例如《长江保护法》第七十九条规定:“国务院有关部门和长江流域县级以上地方人民政府有关部门应当依照本法规定和职责分工,对长江流域各类保护、开发、建设活动进行监督检查,依法查处破坏长江流域自然资源、污染长江流域环境、损害长江流域生态系统等违法行为。”以上规定,为长江流域内及沿岸的司法机关、行政机关就长江的生态环境纠纷实行司法协作统筹监管、生态环境协同治理提供了基本的法律依据。陕西省环境司法协作的顶层制度设计的完善应当从以下三个方面进行。首先,从法律层面上确立环境司法协作的地位。具体可以参照《黄河保护法》第105条“国家加强黄河流域司法保障建设,组织开展黄河

流域司法协作”的表述,用明确的“司法协作”而非用“区域协作”等表述代替,以此来确保陕西内环境司法协作在司法实践中有法可依。其次,明确和细化司法协作文件内容,由于环境司法协作本身的特点、区域生态环境的多变性,针对司法协作的具体方式,如协作参与机关、司法协作范围、司法协作的权责以及监督机制等,在制定具体规定或意见时进行细化,使文件具有实际可操作性和针对性。例如,建立针对陕西省秦岭生态环境保护委员会联席会议的相关规定,就联席会议定期的召开的周期,召开不定期会议的具体情况作出详细规定。细化规定来提高环境司法协作的可执行性,弥补《保护条例》针对秦岭环境司法协作不能频繁修改的缺陷。最后,以“意见”等方式明文规定,鼓励环境司法协作主体多元化。在对环境司法协作做扩大解释的基础之上,目前陕西省就促进环境司法协作主体多元化的建立有两个方面:(1)促进司法机关之间的协作。即积极建立法院、检察院、公安之间的协调联动机制。加强陕西省内各法院之间的协作,发布统一的改革实施方案,为法院之间的协作提供指引,在证据收集、证据固定等方面做好相互之间配合。(2)司法机关与行政机关之间的协作,将环境司法协作由“司法内部协作”转向“司法外部协作”,重视环境司法与生态执法相互之间的作用,减少司法机关与行政机关因为沟通不畅造成的司法资源浪费。

## 3. 完善环境司法专门化体系

环境司法专门化是指国家或地方设立专门的审判机关(环境法院),或者现有法院在其内部设立专门的审判机构或组织(环境法庭)对环境案件进行专门审理。基于此,环境司法专门化也可称作环境案件审理专门化<sup>[13]</sup>。结合目前陕西省生态环境的具体情况,及各协作主体之间对“河长湖长+警长+检察长+法院院长”“山长+检察长”等协作机制的积极探索,参考苏州市姑苏区人民法院、吉安市峡江县人民法院等专门流域环境法庭,设立专门流域环境法庭,可以将法庭的名称命名为“黄河流域第一法庭”“秦岭第一法庭”诸如此类。

专门流域环境法庭集环境民事、行政、刑事案件合一,即做到“三审合一”的形式,“三审合一”专门法庭的模式,可以在一定程度上解决当前环境专门机构设置存在的缺陷,如此设置的优势在于:其



一,弥补环境资源案件跨行政区域诉讼的缺陷。“生态整体主义”是陕西省环境司法协作的核心要求,也是设置环境法庭的基本目标,更是环境司法协作的理论基础。一般的民事、行政或刑事法庭在判决环境资源案件存在着专业化衔接不合理、分段判决等缺陷。普通法庭为两审终审制,上下级法院在衔接过程中由于缺乏专业化衔接,对环境资源案件的专业性和时效性难以保证<sup>[14]</sup>。专门环境法庭本身就具有在判决环境资源案件时所需的专业性,专业性的具备也能在最大程度上保证时效性。其二,节约司法资源。专门环境法庭的设立统一了法庭名称和环境法庭机制运行,对于诉讼当事人而言,专门化环境法庭的设立减少其在提起诉讼过程中所产生的诉讼困扰。对于司法机关而言,减少了在审判过程中因为管辖问题产生的争议和“一案多诉”的情形。其三,避免司法资源分配不均的问题。由于陕西省各行政区划之间存在经济社会发展不平衡,并且所出现的环境问题各异,在审判专门流域环境案件中,建立专门法庭可以最大程度上消除陕西省不同地级市受经济发展、财政拨款的影响,打破地方保护主义<sup>[15]</sup>。

另外,针对环境司法审判人员专业化程度不高的问题,可以从两方面进行解决。对内,定期对环境审判法官进行环境科学知识培训,在遇到简单案件时可以不用借助专家意见进行判决;同时设置环境专家人民陪审员,吸纳更多具有环境科学知识的陪审员参与审判。对外,发挥“环境资源审判专家人才库”的作用,增扩专家人才库名额,建立专家数据库,使专家遴选机制逐渐正常化、常态化,解决因果关系判断、损害后果评估等技术方面的难题<sup>[16]</sup>,通过对内、对外两种方式不但可以解决环境司法审判人员专业化程度不高的问题,同时也与协同治理理论中协作主体多元化的特征不谋而合。

#### 4. 完善环境信息公开方式

环境信息公开有利于让司法协作信息实现跨区域、跨部门、跨层级的共享与衔接,在提高司法协作效率的同时,增强司法机关和公民在环境治理中的良性互动<sup>[17]</sup>。在数字化的当今社会,实现区域之间的环境信息公开,需要充分利用网络大数据<sup>[18]</sup>,各协作主体可以在官方网站设置专门的环境信息公开入口,减少协作主体之间因为环境信息调取在

程序上面浪费时间,实现环境信息资源共通,在环境案件审判过程中可以更及时对地方环境监测信息的调取,减少司法资源浪费。首先,陕西省应当充分完善目前已有的秦岭生态环境保护网。作为一个已经初具规模的秦岭环境信息共享交流平台,该网站应及时更新目前秦岭的环境数据,或对各环境行政机关所监测到的环境数据做出资源整合,可以使各行政区的司法机关、行政机关更加直观认识到秦岭环境数据的变化,其余生态环境保护区也可以效仿秦岭此举,建立专门的生态环境保护网,使得区域内的环境信息能够及时、透明地进行公开。其次,应当加强协作主体之间的日常交流。关于联席会议的开展,各协作主体之间应当细化相关规定,出台相关政策,以软法的形式确立联席会议的召开细则。如联席会议、学术交流的方式等,确保沟通交流日常化、定期化。通过开展联席会议等方式,各环境司法协作主体可以就各地区、各行政机关在环境保护方面的经验展开交流,在沟通交流中吸取先进地区的治理经验,促进协作主体的熟悉程度,降低沟通成本。最后,建立健全对环境信息公开的监督渠道。环境信息的公开离不开社会公众的监督<sup>[19]</sup>,陕西省各地需要发挥社会公众在环境治理中发挥出的监督作用,通过扩大公众知悉环境信息的渠道,不但可以强化社会公众对地方政府环境治理的监督,也可以扩大环境信息的公开范围,发挥环境治理监管监督的社会力量,形成多元参与的环境协作机制,实现陕西省生态环境的长效治理。

## 四、结 语

陕西省是我国经济、文化、生物多样性、生态文明建设可持续发展的重点区域,推动陕西省环境司法协作建设是对“人与自然是生命共同体”的积极回应,对于建设中国式现代化生态文明具有重要的现实意义。建立陕西省环境司法协作不能简单停留在政策文件的层面上,应当抓住地方环境特色,以生命共同体为理论基础,不囿于传统司法协作的观念,充分发挥不同主体参与环境司法协作的力量,创建信息共享平台,构建陕西省环境司法专门化建设,形成具有陕西特色的环境司法协作机制,为建设美丽陕西,推进陕西省生态环境保护和可持续发展提供有力保障。



## 参 考 文 献

- [1] 陈真亮. 行政边界区域环境治理法治的理论展开、实践检视及治理转型[J]. 江西财经大学学报, 2020(1): 125 – 135.
- [2] 李景豹. 论黄河流域生态环境的司法协同治理[J]. 青海社会科学, 2020(6): 94 – 103.
- [3] 薛勇民, 王继创. 论深层生态学的方法论意蕴[J]. 科学技术哲学研究, 2010(5): 94 – 99.
- [4] 中共中央宣传部. 习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M]. 北京: 学习出版社, 2019.
- [5] 彭本利, 李爱年. 流域生态环境协同治理的困境与对策[J]. 中州学刊, 2019(9): 93 – 97.
- [6] 李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1): 138 – 142.
- [7] 姬兆亮, 戴永祥, 胡伟. 政府协同治理: 中国区域协调发展协同治理的现实路径[J]. 西北大学学报(哲学社会科学), 2013(9): 122 – 126.
- [8] 沈秋豪, 陈真亮. 区域环境司法协作的实践表征及发展理路探析[J]. 中国环境管理, 2023(15): 119 – 126.
- [9] 蒲春平, 李毅. 黄河流域环境司法协同机制: 出场逻辑、现状检视与推进路径[J]. 东华理工大学学报(社会科学版), 2022(6): 544 – 552.
- [10] 吴勇. 我国流域环境司法协作的意蕴、发展与机制完善[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2020(2): 39 – 47.
- [11] 杨武松, 尹训洋. 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[J]. 贵州社会科学, 2022(12): 89 – 97.
- [12] 刘志仁. 黄河流域生态环境协同治理司法协作机制的构建[J]. 法学论坛, 2023(5): 97 – 104.
- [13] 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.
- [14] 吴勇, 刘娉. 流域环境司法机制的发展: 从环境法庭到环境法院[J]. 中国环境管理, 2024(1): 145 – 153.
- [15] 肖爱, 汤世豪. 流域生态环境司法专门化: 根基、守成与发展[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2024(1): 82 – 95.
- [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] 王惠娜, 郭慧. 环境信息公开的生成逻辑及组态模式——120个城市数据的模糊集定性比较[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版), 2021(5): 92 – 101.
- [18] 马芳. 生态环境跨区域司法保护研究——以祁连山国家公园为例[J]. 青海民族大学学报(社会科学版), 2022(2): 124 – 130.
- [19] 李强, 唐幼明, 谢舟涛. 多元共治视角下长江经济带环境治理长效机制研究[J/OL]. 中国管理科学, 2024 – 02 – 20. 10.16381/j.cnki.issn1003 – 207x.2022.1778.

## Research on the Optimized Path of Environmental Judicial Collaboration in Shaanxi Province

CAO Yang, DONG Hong

(College of Humanities & Social Development, Northwest A&F University, Yangling 712100, China)

**Abstract:** Environmental judicial collaboration is highly valued by both administrative and judicial authorities as a critical tool in regional coordinated development strategies. Shaanxi's climate and environment are variable, as are its geographical features. Facing the complexity and the cross-regional nature of the current state of environmental governance, Shaanxi has actively responded to the national strategy for coordinated regional development and explored environmental judicial collaboration. This collaboration has partially remedied the deficiencies of traditional ecological judicial protection here, while issues remain such as the insufficient legislative support for environmental judicial collaboration and the failure to break the shackles of traditional notions of judicial collaboration. To enhance the mechanism of environmental judicial collaboration within Shaanxi, it is essential to clarify the theoretical basis of such cooperation, reform traditional judicial concepts, and establish a mechanism for the specialization of environmental justice, thus forming a model of environmental judicial collaboration uniquely with Shaanxi characteristics.

**Key words:** holistic ecology; ecological environment; cross-region; judicial collaboration

【编辑 王思齐】