

DOI: 10.5846/stxb201908051648

张盛, 吕永龙, 赵轩毅, 苑晶晶, 周云桥, 郑晓奇. 可持续城市化发展对环境法庭建设的需求分析. 生态学报, 2020, 40(17): 5874-5883.

Zhang S, Lu Y L, Zhao X Y, Yuan J J, Zhou Y Q, Zheng X Q. Sustainable urbanization demand for the construction of environmental courts. Acta Ecologica Sinica, 2020, 40(17): 5874-5883.

可持续城市化发展对环境法庭建设的需求分析

张 盛^{1,2}, 吕永龙^{1,2,*}, 赵轩毅³, 苑晶晶², 周云桥², 郑晓奇^{1,2}

1 中国人民大学环境学院, 北京 100872

2 中国科学院生态环境研究中心城市与区域生态国家重点实验室, 北京 100085

3 中国人民大学法学院, 北京 100872

摘要: 中国的“快速城市化”诱发了一系列生态环境问题, 与之相伴的环境资源纠纷数量亦呈现较快的增长趋势, 其中因重大环境污染等引发的群体性事件已越来越成为影响社会稳定的突出问题。由于环境案件具有很强的技术性, 因此催生了各地环境法庭的产生。可持续城市化全球战略的发布为当下中国环境法庭的建设和发展提出了新需求, 围绕建设“公正、安全、健康、方便、可担当、有抵御能力和可持续”的城市目标, 分别从消除贫困、包容社会和有抵御灾害能力三方面对环境法庭建设提出新诉求。在可持续城市化时域下, 确立环境权、扩大管辖权和成立环境资源审判专家咨询委员会是环境法庭建设的助力方向。

关键词: 可持续城市化; 环境法庭; 城市目标; 新需求

Sustainable urbanization demand for the construction of environmental courts

ZHANG Sheng^{1,2}, LU Yonglong^{1,2,*}, ZHAO Xuanyi³, YUAN Jingjing², ZHOU Yunqiao², ZHENG Xiaoqi^{1,2}

1 School of Environmental & Natural Resources, Renmin University of China, Beijing 100872, China

2 State Key Laboratory of Urban and Regional Ecology, Research Center for Eco-Environmental Sciences, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100085, China

3 Law School, Renmin University of China, Beijing 100872, China

Abstract: China's rapid urbanization has induced a series of ecological and environmental problems, which has resulted in increasing environmental resource disputes or conflicts. Among them, mass incidents caused by major environmental pollution have become more pressing issues affecting social stability. Since environmental cases are highly technical, environmental courts are emerging. At present, there are some limitations for the establishment and operation of environmental courts in China. In this circumstance, the newly enacted global strategy for sustainable urbanization put forward new demands for the construction and development of the environmental courts. With the goals of “fairness, security, health, convenience, affordability, resilience and sustainability”, new demands for environmental court construction have been created in terms of poverty alleviation, inclusive society and disaster-resistant capacity. To push forward sustainable urbanization, the empowerment of environmental rights, expansion of jurisdiction, and establishment of environmental resources trial advisory committee are imperative for the construction of environmental courts in China.

Key Words: sustainable urbanization; environmental court; city goal; new demand

基金项目: 国家重点研发计划项目(2017YFC0505704); 中国人民大学 2018 年度拔尖创新人才培育资助计划成果; 国家自然科学基金重点资助项目(71761147001)

收稿日期: 2019-08-05; 修订日期: 2020-08-02

* 通讯作者 Corresponding author. E-mail: yllu@rcees.ac.cn

改革开放四十年以来,我国经济社会持续快速发展,快速城市化导致环境纠纷越来越多,环境、资源与生态损害案件层出不穷,已成为影响我国经济、社会和环境可持续发展,危害社会安定的一个重要因素^[1]。2016年10月,联合国开发计划署发布了可持续城市化全球战略,提出建设“公正、安全、健康、方便、可担当、有抵御能力和可持续”的城市目标^[2-3],涉及城市土地所有权、文化与自然遗产和公共空间使用权、城市公共服务和城市基础设施建设与功能分配等一系列问题,迫切需要借助环境法庭协调解决^[2,4-6]。环境法庭,指专门承担审理环境案件的组织机构,包括环境资源审判庭、合议庭和巡回法庭三个主要形式,主要审理区域环境污染类、生态破坏类、涉及林木土地矿产等自然资源的案件和环境公益诉讼案件,其目的在于更公正、高效地处理环境侵权纠纷案件^[7-8]。据《中国环境资源审判 2017—2018》报道,截至 2018 年底,各级人民法院共设立环境资源审判庭、合议庭和巡回法庭 1271 个,其中环境资源审判庭 391 个,有 23 个高级人民法院设立了环境资源审判庭。审理各类案件总量 251315 件,其中环境资源民事案件最多,占总量的 72.6%,依次为环境资源行政案件、环境资源刑事案件,环境公益诉讼案件占 0.5%,环境民事公益诉讼案 16 件,远低于 0.1%,生态环境损害赔偿诉讼案件最少,仅有 1 件。我国现存的环境法庭数量多但功能散、人员构成和核心职能不明确、生态环境损害赔偿规则模糊和环境公益诉讼低效等问题,已成为制约城市化可持续发展的短板,本文从可持续城市化发展目标出发,围绕实现消除贫困、包容社会和有抵御灾害能力 3 个具体目标剖析未来城市发展将出现的环境问题,从理论依据、建设优势及发展局限角度分析中国环境法庭建设对可持续城市化发展的作用。

1 可持续城市化背景下环境法庭建设的必要性证成

1.1 快速城市化发展的环境后果

快速城市化使得居民生产生活水平提高,社会整体福利持续增长^[9];但过快的城市化发展速度与环境质量的不协调,引发了诸多社会问题,如人口快速城市化引起城市人口密度加大,资源消耗加速,人居资源占有量严重不足^[10];土地快速城市化带来的城市用地扩张,城市公共空间效率降低;经济快速城市化使得城市产业盲目转型、能源消费结构不合理,污染物排放量剧增^[11];社会快速城市化主要从生活方式和价值观念上渗透、传播并影响人们的思想观念,间接影响资源消耗、污染物排放和环境保护效果^[12-13]。除此之外,城市化发展过程中,水环境、土壤环境和大气环境的改变分别带来了性质各异的环境效应。快速城市化使得城市下垫面的不可渗透地表面积剧增,下渗量、蒸发量减少,而城市有效雨量的增加进一步使得地表径流增加,地下水补给量减少,城市水循环过程发生重大改变^[14];城市用地的盲目扩张致使土地资源未尽其用,激化人类活动与生态环境之间的矛盾,产生难以恢复的环境效应,如土地沙化、土壤污染,城市生物多样性锐减^[15],地面沉降、崩塌等地质灾害频发等;城市能源消耗带来的二氧化碳和氮氧化物等有害气体,以及城市扬尘和悬浮颗粒物造成严重大气污染和城市热岛效应^[16]。总之,快速城市化导致环境污染事故频发,严重危害城市环境和居民的日常生活。

1.2 可持续城市化对环境法庭建设的现实需求

2016 年 10 月,联合国住房与可持续发展大会正式通过了《新城市议程》,明确提出建设“公正、安全、健康、方便、可担当、有抵御能力和可持续”的城市^[17]。《新城市议程》要求:实现包容社会及消除贫困,主要体现在确认土地所有权、文化与自然遗产和公共空间使用权^[18];发展可持续及包容的城市,主要体现在获取知识、技能、教育、投资、创新、创业的机会平等^[19];建设环境可持续并具有抵御灾害能力的城市,主要体现在更高效的资源消费、污染防控、能源使用、贫民区及其他区域的绿色防灾基础设施、更好的城市规划^[20]。以上 3 个要求聚焦在经济效率、社会公正和环境可持续领域,这意味着可持续城市化迫切要求环境法庭在提升经济效率、维护社会公正和确保环境资源可持续方面发挥作用。

当前我国正处于快速城市化向可持续城市化转型的关键节点,需要环境法庭对由城市化过快发展带来的环境纠纷、资源浪费和生态损害做出公正审判处理,并建构和完善环境法庭相关程序和制度设计。环境法庭作为解决环境纠纷、保护资源环境、建设生态文明和维护社会稳定的重要工具^[21],在审理环境案件、维护城市

公平正义和促进城市化可持续发展上取得了显著效果。一些发达国家通过设立专门的环境法庭(院)、土地法庭(院)、森林法庭(院)来解决专业性较强的环境纠纷问题,这些先进的司法治理经验值得我们借鉴,见表1。

表 1 国外环境法庭经验
Table 1 Foreign environmental court experience

项目 Items	瑞典 Sweden	澳大利亚新南威尔士州 New South Wales, Australia	新西兰 New Zealand	美国佛蒙特州 Vermont, USA
法律依据 Legal basis	《瑞典环境法》、 《土地和规划法》 《瑞典规划和建设法》	《土地与环境法》 《土地环境法院法》	《新西兰资源管理法》	《统一环境执法》 《佛蒙特州环境法院程序规则》
人员构成 Staff composition	1 名受法律训练的法官,1 名环境技术顾问和 2 名专 家组成	6 名法官和 9 位技术与调解 委员组成	法官和具备专业知识的环境 委员	2 名法官和若干司法辅助人员 构成
职能 Function	管辖民事与行政案件	几乎所有涉及环境保护的 纠纷都可以无条件地由该 法院解决	促进环境可持续发展、防 止、纠正及减轻对环境不利 影响	环境法院可以维持、推翻、修 改或者终止行政机关的行政 行为
受理案件 Accept cases	1.对严重危害环境的活动 2.水电运营、水库建设在内 的水上工程 3.由个人、团 体、非政府组织或政府提出 的索赔或补偿	1.与环境规划和保护有关 的民事执行问题和刑事案 件的简易执行和上诉 2.土 地征收、评估、评级和补偿 等事宜 3.采矿纠纷	1.违反《新西兰资源管理 法》条款和其他相关法规的 案件 2.有毒、危险、破坏性 或能在一定程度上对环境 造成负面影响的案件	1.环境行政机关提起的行政执 行案件和其他案件 2.环境的 公益诉讼案件

譬如,瑞典的土地和环境法庭体系在欧洲一直处于领先地位,由土地和环境法庭、土地和环境上诉法庭共同组成了瑞典的土地和环境法庭体系,这一体系在解决本国内部的环境污染纠纷上发挥着重要的作用^[22]。新西兰的环境法院配备有专业知识的环境委员,具备生态环境领域专业知识的专家委员,可以协助法庭在处理复杂案件的证据认定、责任分配等方面问题时作出更加科学的专业判断,在审理环境案件和处理环境纠纷方面效果明显^[23]。尽管中国与世界发达国家的社会经济发展水平存在一定差异,司法制度也不尽相同,但世界发达国家在人员构成、职权配置和受理案件类型上形成的处理环境侵权纠纷、调解社会矛盾等方面的有益治理经验,值得我国在环境法庭制度建设过程中借鉴。

2 优势与挑战:环境法庭建设推动可持续城市化发展

2.1 理论依据

可持续城市化发展要求社会公共环境权利得到及时保护,生态环境损害得到及时赔偿,环境公益诉讼案件得到及时审理。环境法庭作为环境审判组织专门化的重要部门,在专职解决环境纠纷、裁决环境案件和保护生态环境方面优势明显,尤其在应对可持续城市化发展带来的环境污染、资源纠纷、能源使用、生态损害赔偿、城市基础设施和公共空间共享等难题方面必不可少。因此,环境法庭建设如果能在制度设计和程序规范方面对环境诉讼制度进行及时全面的回应,必将推动城市可持续发展。

从司法效率的维度看,环境法庭建设有助于更好地提升司法裁判的专业性,提高审判效率。司法效率低下不仅会使进入司法程序的各种资源边界不明确,而且会消耗有限的社会公共资源,不利于当事人合法权益的及时保护。环境公益诉讼案件和生态环境损害赔偿诉讼案件急需具有专业知识的法官主持审理当地的环境案件,以提高环境诉讼效率。从司法公正的维度看,环境法庭建设是司法专业化和环境诉讼特殊性的本质要求,也更有利于环境污染案件的公正裁判。市场经济的高度分工和具体司法案件的复杂性,要求“专业”的审判技术和“职业化”的审判人员,司法专业化要求集中审理专业性复杂案件,在提升审判效率的同时,具有“专业性”的审判团队对于环境污染案件进行裁断,还有助于提升审判的公正性。从司法理念的维度看,环境法庭建设是加快推进生态文明建设的必然要求。《关于加快推进生态文明建设的意见》要求加大环境保护力度,切实改善生态环境质量,加强生态文明建设执法监督^[24],环境纠纷频发正是由经济发展和环境保护不协

调引起的,其最终会导致环境质量和效益下降,解决环境纠纷同样需要环境法庭建设以尊重自然、顺应自然、保护自然为核心理念,以人与自然和谐发展最终目标。环境诉讼的特殊性主要是因为环境污染和损害通常具有整体性、不可分割性、流动性和潜伏性^[25],从环境资源的公共物品属性来讲,真正的环境污染、资源破坏和生态损失都不是针对特定个人的,而是对整个社会公共利益的危害。而现行《环境保护法》第 41 条规定:造成环境污染危害的,有责任排除危害,并对直接受到损害的单位或者个人赔偿损失。这一规定值得反思,一方面,这种要求具有直接利益关系才达到诉讼标准的当事人适格性具有严重的局限,影响环境污染纠纷解决的及时性,不利于保障环境污染问题利益相关方的合法权益。另一方面,由于现有专业法官对环境问题背后所涉及的生态理论、技术及相关证据之中的专业知识仍然缺乏系统掌握,因此现行的环境资源审判庭面对的最大问题仍然是法官本身在生态环境领域专业性的缺乏。由此产生的后果就是环境法庭“独立而不专业”,环境诉讼久拖未决,当事人的合法权益难以得到及时保护,环境资源损害难以得到及时救济。

2014 年 6 月,最高人民法院环境资源审判庭正式挂牌,随后最高人民法院出台《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》,各级人民法院按照《意见》要求逐步建立环境资源专门审判机构。这也是我国现行的环境法庭,包括最高人民法院设立的环境资源审判庭、各省(自治区、直辖市)高级人民法院设立的环保(资源)审判庭、中级人民法院设立的环保(资源)审判庭以及基层(区、县)人民法院设立的环保法庭或者环保合议庭^[26]。2017—2018 中国环境法庭受理和审结案件数量统计情况如图 1 所示。

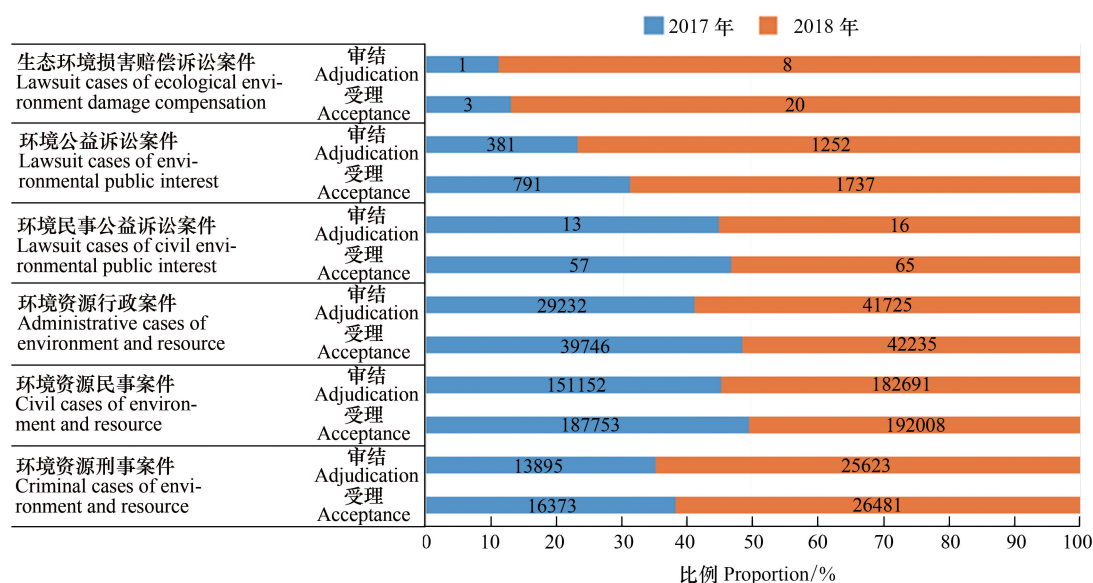


图 1 中国环境法庭 2017—2018 受理/审结案件数量

Fig.1 Number of cases accepted/concluded by China environmental court in 2017—2018

全文尚缺中国港澳台地区统计数据

由图 1 可见,2017—2018 年,我国环境法庭受理/审结效率在提高。环境矛盾主要集中在环境资源行政案件,环资民事案件次之,环资刑事案件居中,环境公益诉讼案件和生态环境损害赔偿案件最少、增速最快但审判结案效率最低,这也一定程度反映了我国正由快速城市化向可持续城市化发展的转型。而可持续城市化发展恰恰亟需重点关注解决生态环境公益诉讼制度的改革、生态环境损失赔偿规则的构建和社会公共环境权利的保护。

2.2 优势和局限

在持续推进法治现代化和可持续城市化的理念下,有必要厘清环境法庭建设在推动可持续城市化发展方面面临的机遇和挑战,做 SWOT(Strengths- Weakness- Opportunities- Threats)分析图(图 2)如下。

Strengths—优势 ◆ 间接提升经济效率 ◆ 维护社会公正 ◆ 促进环境资源生态可持续发展	Weakness—劣势 ◆ 环境诉讼起诉资格限制过严 ◆ 环境侵权因果关系举证责任分配规则混乱 ◆ 环境法官稀缺
Opportunities—机会点 ◆ 可持续城市化战略 ◆ 环境司法改革和法治现代化 ◆ 生态环境保护形势严峻	Threats—威胁点 ◆ 案件审理技术性需求较高 ◆ 环境资源生态专家库欠缺 ◆ 各地区环境资源差异大

图 2 环境法庭建设推动可持续城市化发展 SWOT 分析图

Fig.2 Environmental court construction promotes sustainable urbanization development SWOT analysis chart

就目前我国环境法庭的设置而言,其优势具体表现在:环境法庭的建设为提升经济效率提供间接支持,早在 2010 年 6 月,最高人民法院《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》中特别指出,“在环境保护纠纷案件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,提高环境保护司法水平”^[7]。在一个环境—经济相互作用体系中,资源稀缺既是一个环境问题,又是一个经济问题^[28]。环境法庭运用司法手段将不合理利用资源的行为予以纠正,将严重侵害环境资源的行为予以司法规制,以此来优化资源配置,改善环境利用秩序,进一步提升经济效率;环境法庭的建设能够更有针对性地处理重大环境污染事件、公共卫生事件以及群体性环境侵权等纠纷之中的复杂矛盾,维护社会公平正义。环境污染带来的危害往往具有滞后性,保护环境质量是几代人的责任。环境法庭以维护环境公共利益为目的合法审理环境案件,对当下不法行为予以惩戒,不仅能够使得当代各社会成员之间保持平等权益,通过权威性司法裁量的手段调节不同群体之间的经济利益与生态环境保护之间的紧张关系,也有利于促进代际公平,保障经济与生态的可持续发展;环境法庭的建设和发展可以直接作用于环境资源的可持续开发利用,环境有其一定的承载力,环境法庭无疑是确保环境承载力的最后一道保障。通过法律手段将环境承载力的负项因素明晰、整理并做出司法裁断,对生产和消费过程中涉及污染的活动通过法定程序直接干预,责令相关生产企业进行环境污染治理,一旦不遵守,将会承担相应的法律后果或经济制裁,与此同时督促相关行政部门和行业自治协会建构起环境保护的行业行为标准,在保证环境承载力的基础上改善资源开发利用效率,真正在质量和效率上保证环境资源的可持续利用。

相较于国外发达国家的环境法庭建设,我国环境法庭正式被最高人民法院确认的时间较晚,环境资源审判局限明显且各地之前的试点法庭探索进路差异很大,如图 3。从图 3 中可以看出,全国环境资源审判机构的设置具有明显的区域差异。东南地区设立了较多的环境资源审判庭和生态环境法庭,西南地区出现有特色的环境旅游法庭,西北地区环境问题突出,但是环境资源审判机构建制人员匮乏,东北地区的环境资源审判机构则零散分布,基层较多,且省份之间环境资源审判机构的设立情况差异性比较大。

我国目前的环境资源审判仍有明显的不足之处,具体表现为:环境诉讼起诉资格限制过严,诉权主体的限制使得在环境侵权纠纷之中诸多利害关系人参与诉讼时缺乏明确的权利基础和法理依据。虽然《民事诉讼法》规定:“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的有关机关和组织可以向人民法院提起诉讼。”但值得注意的是在这份《意见》中,起诉主体不够明确,公民、环保组织、检察机关

及大多数行政机关等主体都因没有法律的明确规定,而在实际上失去了原告资格。因此,由于未能解决赋予有关主体提起环境公益诉讼之起诉资格的正当性问题,使得诉讼当事人适格性模糊,环境法庭案件总量偏少。环境侵权因果关系举证责任分配规则混乱,环境污染行为与损害结果之间的因果关系,对于环境侵权责任的成立无疑是最为核心的构成要素,这也是相关司法实务中当事人所争议的焦点问题^[29-30]。《侵权责任法》规定了环境侵权救济实行因果关系证明的举证责任倒置规则,将案件的举证责任给予了环境案件的侵权方,然而在司法实践中的情况往往并非如此,由于对于原告是否须承担因果关系表面证据的证明责任问题缺乏规定,导致司法适用上始终存在争议,而实务操作之中缺乏统一的适用标准也在一定程度上影响了司法裁量的统一性与公正性。3).环境专业法官稀缺,审判人员专业素养的高低是其建设和发展的关键因素,而由于诸多法官并非环境领域的专业研究者,未受过环境经济学、生态学相关知识的系统训练,对于环境纠纷中一些专业很强的技术问题以及当事人双方出具的证据之中具有较强专业性的内容往往无法辨明,直接影响着法官审理环境与资源案件的质量和水平。

基于此,结合前文所述的域外环境法庭制度经验以及我国环境法庭建设的现实样态,我国的环境法庭构造可从如下几个方面予以进一步的完善:明确环境侵权纠纷、环境公益诉讼等案件之中的诉权主体资格,在《民事诉讼法》第55条“法律规定的有关机关和组织”这一条文的基础上进一步明晰利害关系人、检察机关的诉权资格,避免在群体性环境侵权纠纷、环境公益诉讼之中往往只能在引起广泛的舆论关注后才被提起诉讼,避免目前诉讼主体资格模糊所导致的环境法庭受案较少且主体资格审查严格、专门法庭本身效用较低的问题;完善环境侵权案件中举证责任的分配制度,结合域外经典案例与我国司法实践经验,细化既有的关于环境侵权救济实行因果关系证明的举证责任倒置规则。在我国《侵权责任法》第六十六条“因污染环境发生纠纷,污染者应当就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任。”这一总括性条款的基础上,总结既有的环境侵权纠纷典型案例,通过司法解释、指导性案例的形式明晰举证责任倒置中侵权行为人的实体证明责任而非表面证明责任,谨防环境侵权案件中的举证责任倒置流于具文;在现有的环境法庭体系架构之中增设专家委员会咨询制度。借鉴域外保障专门法院作出专业性判断时广为采用的专家委员制度,结合我国司法审判的现实可能性,可设立生态环境领域的专家咨询制度,在面对重大环境污染案件、公共卫生安全与群体性侵权案件纠纷时,可对当事人双方的具有较强专业性的证据、涉及环境纠纷时环境问题背后的生态损害问题等做出系统、专业的判断与评估,进一步提升我国环境法庭的专业性与司法裁量本身的科学性。

3 可持续城市化发展对环境法庭建设的新需求

3.1 实现包容社会和消除贫困对环境法庭建设的程序需求

可持续城市化战略要求实现包容社会及消除贫困,主要包括确认土地所有权、文化与自然遗产和公共空间使用权。土地城市化引致城市公共空间(文化和自然遗产)质量下降,文化和自然遗产未能得到及时保护并发挥相应的人文价值,其原因主要在于城市土地所有权和公共空间使用权的法定权属不明确。这使得“公

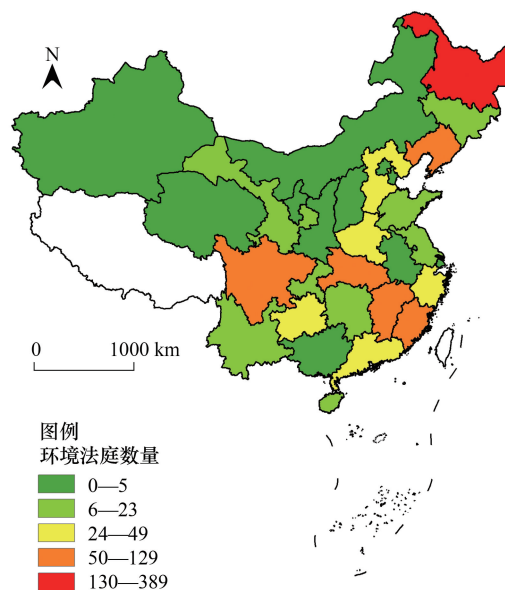


图3 中国各省环境法庭数量分布

Fig.3 Spatial distribution of environmental courts in China

共空间”在开发利用过程中容易出现“公用地悲剧”,城市居民很难从公共空间的环境治理中真正受益,城市公共空间的开发改造难以起到对“消除贫困”的推动作用;另外,在征地拆迁、城市公共空间环境治理等过程中引发的社会纠纷案件频发,在这类案件中如何确定“诉讼资格”与“利益相关人”成为司法实践中的难题。由于环境问题具有公共属性,在具体环境侵权纠纷案件中证据认定、污染损害结果判断又有极强的专业性,在一些重大污染事故中造成的损害结果还具有滞后性和弥散性,往往一段时间后才能被公众发现,而此时已经造成社会纠纷或直接的经济利益损害^[31]。因此,在环境法庭建设和司法裁断时,尤其是在证据认定、举证责任标准衡量等司法审判程序中,应当注意吸取有关环境保护专家的意见,合理调解社会纠纷,通过正当法律程序的建设来推动包容社会和消除贫困等目标的实现。

3.1.1 确认土地所有权对环境法庭建设的内在需求

面对当前土地资源紧缺和城市化空间需求激增的矛盾,我们有必要向发达国家学习先进经验来确认土地所有权制度的实践形式。早在 20 世纪 60 年代,瑞典就开始注重环境治理,发展环境保护事业,现行的土地与环境法庭制度也在其国内发挥着重要作用。瑞典经验启发我们需要从立法先行、扩大管辖权、提高判决的执行力^[32]三方面来提升环境法庭效率,缓解土地城市化异速增长带来的困境。

纵览中国城市土地所有权的历史演变过程,不难看出,国家在城市土地所有权制度设计上缺乏长远考虑,具体表现在:城市土地所有权的不平等,主要是指城市化进程中存在着重国有产权的建设,轻私有产权所有者权益的保护,至今仍存在经租房土地产权归属等问题^[33-34];城市土地所有权的不清晰,主要是指由国家土地所有权的行使制度设计不合理引起的权利义务边界不清晰,国有土地所有者的权益无法真正实现,全民享受国有土地所有权收益缺乏相应的制度保障^[34];城市土地所有权和产权的不统一,主要是指国家层面的城市土地产权制度不断地应对、修补,城市土地所有权的实践往往是先于土地产权制度的规制,在良性违法甚至是良性违宪的情况下,以实践的经验提升反过来推动国家层面的产权制度立法^[34-35]。

环境法庭可以通过扩大管辖权的方式,在立案登记制的司法体制改革背景下,吸纳合理诉由,保障当事人的诉权,从多个角度受理由土地所有权不明确直接或间接引发的环境纠纷。同时,在明晰城市国家土地所有权的前提下,丰富土地用益物权的内涵,推动土地产权制度立法,充分发挥自己作为上诉法庭对相关行政部门的环境(土地)许可审批等事项进行审查,在现有《民事诉讼法》的基础之上,适当放宽有关土地所有权引发的其他环境资源纠纷的起诉条件,细化有关因果关系表明证据问题的规定,酌情增设城市土地所有权“红线”,进一步扩大环境司法专门化组织的受案管辖权将是解决土地所有权不明确问题的关键。

3.1.2 确认文化与自然遗产和公共空间使用权对环境法庭程序建设的内在需求

城市公共空间是为广大市民提供服务的开放空间,不仅包括自然环境(山林、水系、田园等)还有人工环境(广场、公园、道路停车场等)^[36],文化与自然遗产作为自然和文化价值融合的结晶理应得到保护,并纳入城市公共空间之中。不同规模和类型公共空间功能差异很大,例如,公共绿地等公共空间能提供生态服务^[37],文化与自然遗产提供景观价值和人文服务^[38],只要是安全、便捷的公共空间都能减少不平等,促进社会进步。中国的很多城市一味追求人工环境数量,没有充分考虑公众实际需求,导致公共空间质量不高,利用率低,甚至一些城市的公共空间只对少数市民开放,公共空间使用权的不透明不开放直接影响到城市的综合竞争力和公众的满意度^[39]。

环境法庭可以通过立法优先的方式明确文化与自然遗产和公共空间使用权,将城市生活中的每一个自然人在公共空间里呼吸新鲜空气、欣赏美景、陶冶人文情怀的行为界定为一项权利,可用“环境权”来表述,它以城市公共空间为权力对象,城市公众作为权利客体,在法律上完全独立于人身权、财产权但又保障和促进公众其他权利的实现。如此一来,一旦公众的公共空间使用权受到干扰破坏,公民可认为自己的环境利益受到侵害,成为公共空间的“直接利害关系人”,进而来维护自身权利,充分保障自身对文化与自然遗产和公共空间使用权的享有。

3.2 实现可持续及包容城市对环境法庭建设的内在需求

可持续包容城市,主要是指获取知识、技能、教育、投资、创新和创业的机会均等。每个城市可以依托自身

教育体系和金融服务特色创造合理的就业、创新、创业机会,推动区域的经济发展^[40]。城市的技术转型是实现可持续和包容发展的关键环节,许多城市正在进一步发展服务经济,可持续城市转型就是城市发展空间的重构和趋于服务化,通过科技、行政、经济等手段往往只能解决单一的问题^[41],而环境法庭建设为保障服务经济的“外溢效应”提供契机。

结合可持续城市转型与服务经济的线性互动关系,因服务经济具有智力要素密集度高、产出附加值高、资源消耗少、环境污染少等特点^[42],所以实现可持续及包容城市需要环境法庭建设在环境污染防治上发挥作用,尤其是界定产权并赋予其内涵,对于土地、森林、水体等可以明确界定产权的自然资源,需要有产权上的法律依据^[43];对于那些产权不容易界定的资源,如大气、生物多样性等,环境法庭建设也需要在邀请环境科学、生态学和环境法专家参与协商,多方协商保障产权的法定性。另外,在司法适用过程中引入产权途径,可以使政府减去许多产权已明确的环境管理问题,集中力量行使必要的政府干预。从这个角度来讲,环境法庭建设不仅维护了城市的可持续和包容力,也是对整个社会治理体系的创新和完善。

3.3 实现具有抵御灾害能力的城市对环境法庭建设的外部需求

建设具有抵御灾害能力的城市,包括更高效的资源消费、污染防控、能源使用、贫民区及其他区域的绿色防灾基础设施、更好的城市规划等^[44-45]。主要涉及城市的交通系统、能源系统、固废管理系统等,健康的交通系统不仅能减少尾气排放、改善空气质量,还能确保每个市民减少拥堵、享受便捷,从而减少不平等,未来城市的交通系统更强调道路的连通性,即行人与车辆之间、不同干道之间、不同交通模式之间具有连通性,城市居民住房、出行与工作之间也具有连通性^[46];清洁的能源系统是避免灾难性气候变化、改善空气质量及健康状况的良方,中国许多城市已经率先减少煤炭使用量,开展持续的绿色转型升级战略^[47]。以山西为例,从过去的“一煤独大”到现在立足煤、电、气产业优势,积极构建新能源产业发展格局,太原、晋城两市获批成为国家新能源汽车推广应用试点城市,晋中、长治两市获批开展甲醇汽车试点;优质的固废管理系统关系到城市生态系统的健康运转,主要包括垃圾焚烧、厨余垃圾处理、卫生填埋、废水处理等等^[48],中国许多城市已经开始采用一系列先进技术来管理固废系统,小到城市社区垃圾分类、回收和处理固体废弃物,大到以生态系统为基础的雨水收集和废水处理。

随着城市人口增长、科技与社会进步以及人类对自然资源广度和深度的挖掘,城市规模越大,城市中潜在的危害种类越多,发生频率也越高,城市的灾害危险性就越大^[49],那么对城市灾害抵御能力需求也就越强。为了满足抵抗灾害能力的需求,城市必须紧紧依托健康的交通系统、清洁的能源系统和优质的固废管理系统,这势必会激发城市内部的环境资源空间配置矛盾^[45]。而整合城市内部环境资源空间配置务必要完善与环境保护和资源配置相配套的立法规定和司法组织设置。在环境保护立法层面,亟需将环境权进行立法确认,并结合最高人民法院试点成立的环境法庭予以司法保障。通过明确环境权的权利主体,阐明环境权的多元价值属性,同时可以借鉴民法建筑物区分所有权的原理,创设环境所有权,以最大限度地消除环境问题纠纷中具体权利的冲突,弥合个人利益与集体利益的紧张关系,形成社会共同利益和保护权利的动力^[50]。一旦立法确认了环境权,即使尚未发生人身和财产损害,只要环境受到污染或破坏(低于法定的环境质量标准或正常的忍受限度),相关当事人即可认定为环境侵权纠纷中的“利害关系人”,相关当事人由此可以自己个人的名义,对污染、破坏环境的企业或不履行法定监管职责的环保部门提起环境侵权诉讼,切实维护当事人的合法权益,而通过赋予“利害关系人”直接的诉权,也能够保障在环境侵权问题或城市灾害发生时,当事人能够第一时间通过法律手段有效地遏制损害或环境污染的进一步扩散。此外,在污染防控和增强城市灾害抵御能力的可持续发展理念背景下,环境法庭建设亦可以相应地成立环境资源审判专家咨询委员会,一方面在审理重大疑难案件、研讨疑难专业问题、制定规范性文件时充分听取专家意见,另一方面,还可以聘请相关专业专家担任人民陪审员参与审判工作。以此来提高判决的执行力和裁判的专业性,从而科学、有效地应对突发环境事件及相应的侵权问题,实现可持续城市化战略对增强环境灾害抵御能力的要求。

4 结论

本文从可持续城市化发展的角度出发,分析了实现消除贫困、包容社会和有抵御灾害能力城市目标对环境法庭建设的需求,以期为中国可持续城市化发展提供制度规范和法律保障。环境法庭在可持续城市化战略中都发挥着重要作用。环境法庭的设立本身有利于提高环境法庭法官审理环境案件的能力,增强环境案件审理过程中的专业性和技术性。它弥补了将环境案件分散到各个审判庭进行审理的缺陷,有利于统一具体环境污染纠纷案件中的审判尺度,提高审判的效率与公正性。从目前的环境法庭实践来看,环境污染纠纷案件的审理对法官的专业技术知识要求较高,对在职法官进行集中的、必要的环境理论、技术培训,引入环境领域相关专家并建立相关的环境保护专家咨询库;建立环境案件专属管辖制度,扩大环境案件的受理范围,促进环境保护专业领域与司法领域的“视界融合”。为此,环境法庭建设需要确认环境权,赋予每个公民、环保组织及环保机关等的起诉资格,拓宽和明晰环境诉讼的主体资格范围;出台环境侵权因果关系的司法解释,明晰环境侵权救济在举证责任方面的具体规则;加强专业化环境审判工作人员队伍建设并适时成立环境资源审判专家咨询委员会,提高环境审判的理论和实践水平。这或许是中国未来切实解决环境问题纠纷,推动可持续城市化发展的建设性进路。

参考文献 (References):

- [1] 吴莹. 新中国成立七十年来的城镇化与城乡关系: 历程、变迁与反思. 社会学评论, 2019, 7(6): 82-95.
- [2] Chen M X, Liu W D, Lu D D, Chen H, Ye C. Progress of China's new-type urbanization construction since 2014: a preliminary assessment. *Cities*, 2018, 78: 180-193.
- [3] Parnell S. Defining a global urban development agenda. *World Development*, 2016, 78: 529-540.
- [4] 张盛, 吕永龙, 苑晶晶, 贺桂珍, 郑晓奇. 持续城镇化对中国推进实施联合国可持续发展目标的作用. 生态学报, 2019, 39(4): 1135-1143.
- [5] Etinay N, Egbu C, Murray V. Building urban resilience for disaster risk management and disaster risk reduction. *Procedia Engineering*, 2018, 212: 575-582.
- [6] 王卓玥, 王彬, 张昱恒, 贺蓉, 原庆丹. 中国环境法治发展四十年: 成效与经验. 环境与可持续发展, 2018, 43(6): 5-10.
- [7] Zhai T T, Chang Y C. Standing of environmental public-interest litigants in China: evolution, obstacles and solutions. *Journal of Environmental Law*, 2018, 30(3): 369-397.
- [8] Khan M I, Chang Y C. Environmental challenges and current practices in China—a thorough analysis. *Sustainability*, 2018, 10(7): 2547.
- [9] 李天健. 中国城市经济发展 70 年: 历史轨迹与特征化事实. 经济学家, 2019, (10): 5-16.
- [10] 宁越敏, 杨传开. 新型城镇化背景下城市外来人口的社会融合. 地理研究, 2019, 38(1): 23-32.
- [11] Kalnay E, Cai M. Impact of urbanization and land-use change on climate. *Nature*, 2003, 423(6939): 528-531.
- [12] Guan X L, Wei H K, Lu S S, Dai Q, Su H J. Assessment on the urbanization strategy in China: achievements, challenges and reflections. *Habitat International*, 2018, 71: 97-109.
- [13] Liu J G, Dietz T, Carpenter S R, Alberti M, Folke C, Moran E, Pell A N, Deadman P, Kratz T, Lubchenco J, Ostrom E, Ouyang Z Y, Provencher W, Redman C L, Schneider S H, Taylor W W. Complexity of coupled human and natural systems. *Science*, 2007, 317(5844): 1513-1516.
- [14] Rozos E, Makropoulos C. Source to tap urban water cycle modelling. *Environmental Modelling & Software*, 2013, 41: 139-150.
- [15] Davies Z G, Dallimer M, Fisher J C, Fuller R A. Biodiversity and health: implications for conservation//Marselle M R, Stadler J, Korn H, Irvine K N, Bonn A, eds. *Biodiversity and Health in the Face of Climate Change*. Cham: Springer, 2019: 283-294.
- [16] Salvati A, Palme M, Chiesa G, Kolokotroni M. Built form, urban climate and building energy modelling: case-studies in Rome and Antofagasta. *Journal of Building Performance Simulation*, 2020, 13(2): 209-225.
- [17] Marsal-Llacuna M L. How to succeed in implementing (smart) sustainable urban Agendas: “keep cities smart, make communities intelligent”. *Environment, Development and Sustainability*, 2019, 21(4): 1977-1998.
- [18] Perry B, Ager L, Sitas R. Cultural heritage entanglements: festivals as integrative sites for sustainable urban development. *International Journal of Heritage Studies*, 2020, 26(6): 603-618.
- [19] Vaidya H, Chatterji T. SDG 11 sustainable cities and communities//Franco I B, Chatterji T, Derbyshire E, Tracey J, eds. *Actioning the Global*

- Goals for Local Impact. Singapore: Springer, 2020: 173-185.
- [20] Yigitcanlar T, Kamruzzaman M, Foth M, Sabatini-Marques J, da Costa E, Ioppolo G. Can cities become smart without being sustainable? A systematic review of the literature. *Sustainable Cities and Society*, 2019, 45: 348-365.
- [21] He G Z, Zhang L, Mol A P J, Lu Y L, Liu J G. Revising China's environmental law. *Science*, 2013, 341(6142): 133-133.
- [22] Walters R, Westerhuis D S. Green crime and the role of environmental courts. *Crime, Law and Social Change*, 2013, 59(3): 279-290.
- [23] Voigt C, Makuch Z. *Courts and the Environment*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.
- [24] 解放军报. 中共中央国务院关于加强推进生态文明建设的意见. 中华人民共和国国务院公报, 2015, (14): 5-14. http://www.mee.gov.cn/ywdt/hjnews/201505/t20150506_300904.shtml.
- [25] Kang J T. Research on the theoretical logic and judicial practice for environmental trial mode: discussion on the construction of environmental "three one trial". *生态经济(英文版)*, 2015, 31(8): 191-195.
- [26] Ma Y. Vindicating environmental public interests in China: a balanced approach to institutional interaction in public interest litigation system. *Environmental Law Review*, 2019, 21(4): 269-291.
- [27] Zhai T T, Chang Y C. Y. The Contribution of China's Civil Law to Sustainable Development: Progress and Prospects. *Sustainability*, 2019, 11(1): 294-294.
- [28] Silva S, Soares I, Afonso O. Economic and environmental effects under resource scarcity and substitution between renewable and non-renewable resources. *Energy Policy*, 2013, 54: 113-124.
- [29] 郭四代, 仝梦, 郭杰, 韩玥. 基于三阶段 DEA 模型的省际真实环境效率测度与影响因素分析. *中国人口·资源与环境*, 2018, 28(3): 106-116.
- [30] 王秀卫. 我国环境民事公益诉讼举证责任分配的反思与重构. *法学评论*, 2019, 37(2): 169-176.
- [31] 阎黄灵. 环境侵权案件因果关系的证明责任研究. *现代经济信息*, 2019, (17): 316-318.
- [32] 周哈隼, 杨帆. 瑞典土地和环境法庭制度及其对我国的启示. *环境保护*, 2016, 44(7): 66-69.
- [33] Wei Y D, Li H, Yue W Z. Urban land expansion and regional inequality in transitional China. *Landscape and Urban Planning*, 2017, 163: 17-31.
- [34] 凌维慈. 城市土地国家所有制背景下的正义城市实现路径. *浙江学刊*, 2019, (1): 14-24.
- [35] 张海明. 新中国成立以来城市土地所有权演变研究. *人民论坛·学术前沿*, 2018, (11): 88-94.
- [36] Miao P. Brave new city: three problems in Chinese urban public space since the 1980s. *Journal of Urban Design*, 2011, 16(2): 179-207.
- [37] Li H B, Liu Y L. Neighborhood socioeconomic disadvantage and urban public green spaces availability: a localized modeling approach to inform land use policy. *Land Use Policy*, 2016, 57: 470-478.
- [38] Green C A, Michelle Scobie. *Global environmental governance and small states: Architectures and agency in the Caribbean*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishers, 2019. *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 2019, 9(4): 453-455.
- [39] 谭立满. 空间正义视角下城市社区公共空间治理实现路径研究——以 W 市 J 社区停车系统改造为例. *湖北社会科学*, 2019, (11): 49-55.
- [40] World Health Organization. *Global Report on Urban Health: Equitable Healthier Cities for Sustainable Development*. Geneva: World Health Organization, 2016.
- [41] Huang W, Cui S H, Yarime M, Hashimoto S, Managi S. Improving urban metabolism study for sustainable urban transformation. *Environmental Technology & Innovation*, 2015, 4: 62-72.
- [42] Bellos I, Ferguson M. Moving from a product-based economy to a service-based economy for a more sustainable future//Bouchery Y, Corbett C J, Fransoo J C, Tan T, eds. *Sustainable Supply Chains*. Cham: Springer, 2017: 355-373.
- [43] Sikor T, He J, Lestrelin G. Property rights regimes and natural resources: a conceptual analysis revisited. *World Development*, 2017, 93: 337-349.
- [44] Wu Y, Zhu Q W, Zhu B Z. Comparisons of decoupling trends of global economic growth and energy consumption between developed and developing countries. *Energy Policy*, 2018, 116: 30-38.
- [45] 湛东升, 张文忠, 湛丽, 虞晓芬, 党云晓. 城市公共服务设施配置研究进展及趋向. *地理科学进展*, 2019, 38(4): 506-519.
- [46] Wootton J R, Garciaortiz A, Amin S M, et al. Intelligent transportation systems: A global perspective. *Mathematical and Computer Modelling*, 1995, 22(4): 259-268.
- [47] Lund P D. Clean energy systems as mainstream energy options. *International Journal of Energy Research*, 2016, 40(1): 4-12.
- [48] Guerrero L A, Maas G, Hogland W. Solid waste management challenges for cities in developing countries. *Waste Management*, 2013, 33(1): 220-232.
- [49] 夏陈红, 王威, 马东辉, 苏经宇. 城市综合灾害风险双重组评价方法. *中国安全科学学报*, 2019, 29(7): 156-163.
- [50] 郑石明. 改革开放 40 年来中国生态环境监管体制改革回顾与展望. *社会科学研究*, 2018, (6): 28-35.