

我国生态司法的理念误区解读与实践纠偏

◇ 魏胜强

一、我国当前生态司法的理念误区解读

生态司法理念是生态文明建设中司法活动产生直接和具体指导作用的理念,它大致等同于当前最响亮的“绿色司法”理念,是环境资源司法活动的行动指南。生态司法无论受生态规律的影响有多大,无论具有怎样的特殊性,它始终是一种司法活动,必然要遵循基本的司法原理和规律。就此而言,我国当前生态司法的理念显然存在一定的问题,这些问题大致可以概括为三个方面。

(一) 过度依赖政策导向,弱化了法律的权威地位

虽然环境资源审判案件随着我国经济的发展和环境的恶化而日益凸显其不同于其他司法领域的特征,但是生态司法真正成为相对独立的司法领域仅仅是近些年的事情。尤其是从党的十八大以来,中央提出“五位一体”总体布局和加强生态文明建设之后,生态司法自然成为我国开展生态文明建设不可或缺的重要方面,理论界的不断呼吁和司法实务界特别是最高人民法院发布相关文件强调生态司法的专业化,生态司法终于从普通的行政司法、民事司法和刑事司法中脱颖而出,成为新的司法领域,相对独特的生态司法理念也从普遍意义上的司法理念中独立出来而为法学理论界和司法实务界津津乐道。从生态司法的形成和发展过程不难看出,这一新兴司法领域似乎与传统的司法活动渐行渐远,它的司法理念和由此而建构的司法体制机制应当凸显创新性也成了一些人的共识。

然而,当前生态司法中许多备受推崇的创新亮点却缺乏基本的法律制度支撑。如媒体报道较多的福建省、贵州省部分地区推行的生态司法改革,基本上是地方人民法院突破法律规定而进行的创造。这些改革措施在司法实践中逐渐得到认可,并成为一些人民法院司法改革的成功经验。很难想象,在没

有法律依据的情况下,一个级别不高的地方人民法院居然可以推行破解司法公正难题的改革,对传统诉讼体制进行重大突破,而不被认为是对法律的违背。

当然,一些地方人民法院进行的这些改革,并非毫无根据,其最显著的根据就是党和国家的政策。特别是党中央确立“五位一体”总体布局和强调生态文明建设后,无论是最高人民法院还是地方各级人民法院对生态司法问题高度重视,把生态司法作为司法改革的重中之重来推进,并提出绿色司法的理念,就充分说明了政策对生态司法理念的影响。实际上,各级人民法院在推动生态司法改革之时,并非不知道其改革举措尚无法律依据。

尽管法律依据不足,各地的环境司法改革依然如火如荼,最高人民法院还专门发布相关文件,要求地方人民法院不断探索新的改革内容。显然,最高人民法院希望地方人民法院配合政府的生态文明建设改革,并根据实际情况创新法律责任的承担方式。最高人民法院的意见充其量算得上是国家的司法政策而非法律法规,即把党的政策在司法领域具体化而形成的国家政策,仍然没有解决各级人民法院生态司法改革的法律依据不足问题。司法的本义是人民法院依据法律处理具体案件,依法审判是司法最基本的理念和要求。当前的生态司法理念紧跟政策引导而难以凸显法律的权威性,司法的严肃性和法律的权威性也会打折扣。

(二) 积极寻求联动机制,模糊了法院的角色定位

众所周知,人民法院的职能是审判案件,人民法院应当坚守居中裁判的司法理念,把精力放在审判而不是其他业务上,这才是司法活动的本职工作。国家机关的职权分工决定了审判之外的其他法律实施工作,应当由行政机关、检察机关和其他部门来完成。当前的生态司法却违背了这一理念,人民法院

把相当多的精力放在审判之外,特别是放在和审判几乎没有关系的不同国家机关之间的协调上,忙于同行政机关、检察机关和其他相关部门共同构建联动机制。

人民法院在开展生态司法活动中与相关的行政机关、检察机关等主体构建联动机制得到了广泛赞扬。这给人的感觉是,生态司法中的人民法院与检察机关或者政府下属的环保、林业、水利等行政机关一样,需要主动打击生态违法犯罪活动,这些机关之间在角色定位上并没有什么区别;人民法院的审判活动也同检察机关、行政机关的执法活动混为一谈,居中裁判的司法理念荡然无存。人民法院在生态司法中寻求联动机制,模糊人民法院自身的角色定位,也会带来一定的负面影响:第一,它把联动机制的决议、要求作为行动的指南,不利于贯彻以法律为准绳的司法原则。构建联动机制,强调的是按照人民法院和检察机关、行政机关等多个相关部门在联动会议上形成的决定、决议处理问题,实践中参与联动的各个机关也必然会最大诚意地遵守联动决定、决议,否则联动机制就建立不起来。在这一过程中,法律法规显然被忽略了。以事实为根据、以法律为准绳是我国司法的基本原则,人民法院在生态司法中忙于构建联动机制和遵循其决议、决定,必然会在一定程度上弱化以法律为准绳这一司法原则。第二,它把人民法院和其他国家机关之间的监督制约关系转化为相互合作的关系,不利于实现司法的公正性。根据我国诉讼法,人民法院与检察机关、行政机关之间存在着监督制约的关系,人民法院对行政案件和刑事案件的审判本身就是监督行政机关、检察机关的活动,实现不同权力之间的制约,维护公民的合法权益,只有这样才能实现司法公正。在生态司法中,人民法院一旦与其他部门建立联动机制,它们就属于“同一个战壕”中的合作伙伴,自然也无法监督和制约有关机关的违法行为,难免会影响司法的公正性。第三,它把人民法院定位为执行地方决议的机关,不利于维护司法的统一性和严肃性。在没有法律作出统一规定的前提下,人民法院与其他机关构建的联动机制,极有可能是地方性的联动机制,绝大部分生态司法实践和2017年《意见》所提出的联

动机制要求,也证明了这一点。司法权由国家统一行使是保证司法严肃性的基本前提,即使在民族自治地方,审判权和审判标准也是全国统一的。涉及诸多部门、调整各方利益的联动机制居然只是一个地方性的文件,甚至是最基层的文件,由它们来规范和推动的生态司法很难具有统一性和严肃性。

(三)不断倡导能动司法,弱化了司法的基本属性

前文所提及的完全依赖政策导向、积极寻求联动机制等活动,实际上是人民法院坚持能动司法理念的反映。生态司法虽然是生态文明建设的重要内容,但说到底它还是一种司法活动。如果人民法院一味地强调在生态文明建设中发挥积极作用,像行政机关那样绞尽脑汁地主动作为,其结果必然是既难以真正融入生态文明建设实践,又会弱化司法自身的功能和作用。

二、我国生态司法的理念误区的实践纠偏

生态司法理念实质上是司法理念的生态化,因而须从司法理念入手来解决当前我国生态司法理念存在的问题,使司法理念充分吸收生态理念的有益成分,从而推动司法文明的发展。司法理念的生态化固然是把生态理念和司法理念有机融为一体,推动司法观念的转变,但需明确生态理念和司法理念二者的主次关系。只有以司法理念为主、生态理念为从,或者以司法理念为体、生态理念为用,才能真正实现司法理念的生态化,从根本上解决我国当前生态司法的理念问题,使生态司法回归司法本位,使司法在生态文明建设中发挥应有的作用。

司法的本性是依据法律处理纠纷,司法理念的生态化必须首先从完善法律入手。另外,当前对生态司法影响非常大的是各级人民法院特别是最高人民法院所发布的系列司法意见,生态司法中出现的不少问题也是由这些司法意见引起的,解决当前生态司法的理念问题也必须关注各级人民法院的司法意见及其指导下的具体做法。还应当看到,所有的司法活动都是在法官的操作下进行的,法官才是真正的司法者,法官的司法理念在很大程度上决定着人民法院的司法理念,所以解决我国生态司法的理念问题不能不强化法官的作用。基于这种认识,可以从三个方面来解决我国生态司法的理念问题。

(一)完善生态立法,推动生态理念的法律化

第一,加大生态法律的制定和修改,建立相对独立的生态法律部门。把生态理念融入立法活动而形成的生态法律部门,不仅可以为生态执法提供制度保障,更能为生态司法确立基本的理念和制度,使人民法院在生态司法中“名正言顺”地解决问题和推动生态文明建设。在生态法的制定和修改中,尤其需要加大法律原则的分量,因为很多生态理念以法律原则的形式制定出来更为合适。把生态理念吸收到法律原则中,有助于克服法律规则的缺点,便于人民法院在生态司法中遵循和应用。当然,生态司法必须冲破生态法律部门的狭隘格局,站在法治的全局上进行。这就涉及其他法律部门中强化生态理念的问题。

第二,适时修改其他部门法,适当增加生态理念的内容。生态文明建设的法律主要依靠生态法律部门来支撑,但其他相关法律对生态文明建设来说也是必不可少的。有些法律在最初制定时不涉及生态问题,随着社会的发展和人类活动能力的增强,相应的生态问题逐渐凸显出来。这些法律需要在修订中充分贯彻落实生态文明建设的内容,把生态理念融入法律原则和法律制度中。

第三,充分发挥地方立法的作用,促进生态理念法律化。我国一定层级的地方人民代表大会和人民政府都具有地方立法权,《立法法》还授权设区的市的人民代表大会及其常务委员会“可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规”,同级人民政府可以制定这些领域的地方政府规章。城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等,都同生态文明建设有着极为密切的关系。在生态司法方面做得比较好的地方人民法院发布相关司法意见的做法既没有法律依据,其司法意见也不具有法律效力,但是在实践中较为可行,可以考虑把这些地方司法意见的合理内容适当吸收到地方立法中。地方立法可以充分考虑本地实际情况,在不违反上位法特别是司法原则和规律的前提下,把相关的生态理念转换为地方性法规或者规章,把需要地方人民政府及其下属部门做的事情在地方性法规或者规章制度中予以明确。

(二)削减司法意见,废除与司法无关的联动机制

第一,停止最高人民法院以外各级人民法院发布司法意见的做法,使人民法院只能依法审判案件,不能僭越司法权。基于司法权的本性,应当停止最高人民法院之外所有人民法院发布司法意见的做法,各级人民法院只能依法审判案件。在生态立法不断完善的情况下,特别是在地方人民法院生态司法中的一些有益做法被吸收到地方立法中后,人民法院依法行使审判权就是对生态司法理念的最好坚持和对生态环境的最好保护。之所以允许最高人民法院继续发布司法意见,一方面,它是最高审判机关,除了审判之外还有别的职能,发布司法意见也理所当然;另一方面,目前最高人民法院发布的一些司法意见,更多是起到提醒的作用,允许它“唠叨一番”也未尝不可。

第二,最高人民法院及时作出法律解释和发布指导性案例,促进生态司法理念的更新和推广。根据《人民法院组织法》,最高人民法院除了行使最高审判权外,还可以行使法律解释权。因此,最高人民法院应当减少发布司法意见的活动,把更多的精力放在作出法律解释上。通过解释使一些法律条文获得生态意义,这何尝不是在推动生态文明建设呢?此外,最高人民法院还可以通过发布生态审判方面的指导性案例,促进司法理念的生态化。指导性案例对其他案件的指导作用主要体现在司法理念上,最高人民法院只要挑选出体现生态要求的典型案例作为指导性案例,地方各级人民法院自然会在审判中认同和接受,司法理念的生态化也就实现了。

第三,废除一切不符合法律规定的联动机制,充分发挥各级人民法院的审判监督职能,督促有关主体履行其职责。人民法院在生态司法中寻求与行政机关和其他主体建立联动机制的做法是错误的,但这并不是说人民法院对生态案件可以一判了之。根据诉讼法,人民法院可以监督行政机关的行政执法活动,可以向有关主体提出司法建议,环境保护主管机关、检察机关和有关主体还可以提起环境公益诉讼。这些都为人民法院发挥司法职能保护环境提供了法律依据和活动空间。人民法院应当跳出寻求联动机制的圈子,充分依据相关法律督促有关国家机

关积极主动地履行环境保护职责,促使有关法律责任承担者尽到其在环境保护中的法律义务。这才是真正从司法的立场出发而开展生态司法,司法理念的生态化也会因此得以加强。

(三)强化法官作用,通过法律方法贯彻生态理念

在生态司法中除了需要注重完善生态立法、遏制人民法院的能动司法外,还需要充分发挥法官的主观能动性。在当前各级人民法院的生态司法实践中,凸显可见的基本上都是人民法院作为审判机关所发挥的作用,法官的作用基本上被忽视了。在实现生态理念的司法化方面,如果人们把关注目光从人民法院转向法官,或许会有新的认识。事实上,人民法院是作为名义上的审判者存在的,真正从事生态司法的是法官,法官的审判水平决定着人民法院的生态司法水平。当前最高人民法院发布一系列的司法意见,要求各级人民法院在生态司法中遵守某些生态理念这种做法,如果针对的是法官,其效果会明显不同,原因有两点:第一,法官作为个体,不可能和行政机关、检察机关等主体建立所谓的联动机制,也难以僭越职权而去开创所谓的“修复性司法”“复绿补植”等司法模式,这些司法机制、司法模式只能以人民法院的名义确定后,法官才会执行。第二,作为个体的法官在认可、接受了生态理念后,在遵循法律的前提下,可以摒弃机械僵化的司法活动,通过自己的法律智慧作出既符合法律规定又能最大程度保护生态的判决。显然,在限制了人民法院作为一个机关的能动性之后,很有必要发挥法官个体的能动作用,激活司法在生态文明建设中的积极作用。

充分发挥法官在生态司法中的作用,也有助于人们正确理解司法能动。法官在生态司法中到底是否需要能动,关键取决于司法活动的规律和要求。所有的研究都已经表明,审判活动并不是简单机械

地进行法律推理就可以完成的,它需要法官充分发挥其法律智慧,根据法律条文的含义和法律的精神而开展。法官在遵循司法原理和规律的前提下把生态理念适度融入审判中,可以使许多法律原则和法律条文具有生态意义,此种情况下的法官仍然是居中裁判,而不是积极地和行政机关、检察机关等主体创立所谓的联动机制,这样的生态司法不正是生态文明建设所需要的吗?

当然,法官的能动并不是肆意的和不受限制的。法官需要通过一定的方法来赋予自己的裁判活动以合法性和正当性,需要有充分的理由证成自己的裁判结果。法律方法所起的作用就是约束法官,防止法官任性。法官在生态司法中吸纳生态理念,应当坚持两点:第一,法官所吸纳的生态理念应当是有限的。生态理念只能服务于司法理念而不能取代或者否定司法理念,法官不能打着生态理念的幌子而违背法律原则和歪曲法律本义。第二,法官所吸纳的生态理念应当是必要的。许多生态理念虽然很正确并得到普遍认可,但它们应当属于立法领域或者行政执法领域的指导思想,而与司法无甚关系;法官不能冠冕堂皇地把它们吸收到司法中,否则就会重演当前生态司法的理念问题。法律解释、漏洞补充、法律论证、价值衡量等法律方法的运用,正好可以约束法官在司法中对生态理念的吸纳,使法官的判决通过一系列法律方法的规制而获得合法性和正当性。

作者简介:魏胜强,郑州大学法学院教授,法学博士。

(摘自《扬州大学学报(人文社会科学版)》2021年第1期)