

我国环境纠纷解决机制现状与改进建议^{*}

Environmental Dispute Resolution in China: Status and Recommendations for Improvement

摘要 当前我国环境纠纷多发频发,采用的解决机制主要包括直接协商谈判、人民调解、民间仲裁、行政调解、司法调解、司法诉讼、圆桌对话等多种法律、行政或社会手段。鉴于我国环境纠纷面广量大的现实、司法体系改进的长期性复杂性以及行政系统的主体责任地位,我国环境纠纷的有效化解,既要依赖行政和司法体系主导力量的加强,更要依靠社会机制的建立和完善,特别是要充分发挥我国社区和专业化社会组织的作用。本文最后提出加强组织机构建设、深入开展理论和实践研究、出台指导文件和指南、加强对相关工作人员的培训、推动和帮助专业化社会组织的建立和运作、建立健全法律法规等环保部门改进环境纠纷处理工作的具体建议。

关键词 环境纠纷;法律手段;行政手段;社会手段

■文/郭红燕 王华

DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2017.24.009

近年来,我国环境纠纷数量呈大幅增长趋势。《全国环境统计公报》数据显示,全国环保系统受理的环境纠纷数量在2001年为35.4万件,而到2010年则增长为67.7万件。2011年增开电话/网络投诉以来,环境信访数量更是以井喷之势增长。2015年,仅全国环保系统收到的电话及网络投诉就高达164.7万件。环境纠纷的处理情况将直接影响到我国社会经济的稳定和健康发展。

目前,我国的环境纠纷解决方式有几类,既包括法律诉讼、司法调解、行政调解等官方主导的司法手段和行政手段,又包括直接协商谈判、人民调解、民间仲裁、利益相关者圆桌对话等民间主导的社会手段。但随着国内日益增多的环境纠纷以及体制制度上面临的问题,官方主导的司法手段和行政手段已经无法完全及时有效地化解环境纠纷,而一些有潜力的社会手段仍未得到充分挖掘和利用。本文通过系统分析和比较现有的环境纠纷解决机制,为环保部门改进我国

环境纠纷处理工作提出建议。

我国现有的环境纠纷解决机制分析

直接协商谈判

当事人直接协商谈判的机制具有自主性,简单易行、及时经济,有助于解决小型的生活型环境纠纷,但在解决复杂的大型的环境纠纷方面有局限性。

直接协商,又称直接谈判,其实质是两个或多个不同的利益主体在没有独立第三方在场的情况下进行相互协商的交易活动,目的是预防潜在纠纷或达成解决纠纷的协议。达成的协议一般不具有强制性,主要依赖于当事人的自觉履行。

与其他纠纷解决方式相比,直接协商的基本特征在于没有第三方决策者或参与者,而完全由当事人自己磋商求得和解。决策由争议当事人做出,保证了当事人在最大程度上对纠纷解决的控制权。此种方式具有自主性,且简单易行、及时经济,是许多纠纷当事人解决问题的首选方式。

关于环境纠纷的协商解决,我国已经有一定的法律基础和实践基础。

我国部分环保专项法,如《水法》《草原法》《土地管理法》等,对协商机制已有相关规定,为协商机制解决环境纠纷提供了法律依据。以《水法》为例,该法第57条规定:“单位之间、个人之间、单位与个人之间发生的水事纠纷,应当协商解决”^[1]。

实践中,协商机制主要用于我国邻里之间、生活型环境纠纷的解决,双方当事人地位平等,存在一定的感情基础,在互相谅解的基础上,就小型环境纠纷进行协商,从而对解决方式达成一致。比如,邻里之间因夜间聚会噪声问题产生的纠纷、因垃圾堆放产生的纠纷等。此类环境纠纷,一般没有持续性,环境污染行为较易停止,也常常不涉及纠纷赔偿问题,因此,通过直接协商解决可以达到较为满意的结果。

但同时,协商机制也存在一定的局限性。其弊端在于缺乏法律约束力,不稳定,而且考虑到环境污染侵

*基金项目:环境保护部项目“国家环境社会治理制度建设支持项目”(2022001013);国家社科基金重大项目“基于风险的环境治理多元共治体系研究”(15ZDC031)

权的复杂性, 损害事实、因果关系、赔偿数额等事项的认定方面, 双方当事人往往存在较大分歧。因此, 通过直接协商解决的大型的、复杂的环境纠纷的数量所占比例极小。

人民调解

人民调解具有成本低、简单及时等特点, 多适用于小型的生活型环境纠纷的解决, 但对多数复杂的产业型纠纷并不适合。

人民调解, 是指在人民调解委员会的主持下进行的调解。人民调解委员会是村民委员会、居民委员会或企事业单位下设的调解民间纠纷的群众性组织, 经其调解达成的调解协议, 具有法律约束力, 当事人应当按照约定履行。调解协议具有强制执行的法律效力, 加强了这一手段的权威性。

人民调解是解决生活型环境纠纷的主要方式。在我国, 除村委会、居委会之外, 街道办事处、公安派出所也参与这种性质的调解, 在全国范围内形成一个庞大的调解网络。虽然人民调解没有具备环境专业知识的第三人参与, 但其程序简便灵活, 注重当事人的意思自治, 当事人具有独立自主的决策权, 能够迅速解决环境矛盾, 而且在纠纷解决过程中, 正常的社会关系也可得以维系。因此, 人民调解适用于解决当事人地位相当、冲突不甚激烈、损害较小且事实较明确的环境纠纷, 如邻里之间、基层乡镇企业、个体户作坊在生产经营过程中与居民在日常生活中所产生的环境纠纷等。

对于大多数事实情况复杂的产业型环境纠纷, 人民调解方式并不适用。首先, 产业型环境纠纷的双方当事人往往存在强弱差别, 加害方一般是具备经济实力的工厂, 有时甚至还有当地政府的扶持, 而受害方一般

是处于弱勢的普通公民, 人民调解机构不具有行政权, 很难进行调解。其次, 人民调解在处理产业型环境纠纷时, 普遍存在由于专业知识不足, 其公正性遭到质疑等问题。因此, 人民调解更适用于解决当事人地位相当、冲突不甚激烈、损害较小且事实较明确的环境纠纷。

仲裁

民间仲裁独立灵活、经济专业, 国内在环境仲裁方面有一定的探索和实践, 但在制度和机构等方面有待建立和完善。

国际上, 仲裁具有悠久的发展历史。远在公元前6世纪的希腊, 城邦国家之间就采用仲裁的方法解决他们之间的争议。近现代以来, 仲裁作为处理国际贸易与商事纠纷的主要方式, 在非诉讼纠纷解决机制中占有重要地位。当前, 在解决环境污染纠纷方面, 仲裁也得到普遍采用且日臻完善。

目前, 我国仲裁机构包括中国国际经济贸易仲裁委员会、中国海事仲裁委员会以及在各省、直辖市、自治区设立的仲裁委员会及其下属机构。仲裁机构是一种民间社会团体, 既不隶属于司法机关, 也不属于行政机关。在实践中, 仲裁员均是兼职, 从法律、经济贸易等领域的专家、学者中选聘。

与其他纠纷解决方式相比, 仲裁处于中间地位, 既不像诉讼那样以公权力为依托, 作出直接具有法律强制执行力的裁决; 也不像直接协商、第三方调解等方式随意性大。仲裁总体上属于民间纠纷解决方式, 但在机构设置、裁决效力方面又具有准司法的性质。作为一种民间性裁判制度, 仲裁具有公正、独立、灵活、高效、经济、保密与专业等特征。

在我国, 关于环境仲裁有明确规定的仅限于涉外海洋环境纠纷。实践中, 我国既没有专门的环境仲裁机构, 也没有专门的环境仲裁法规, 仲裁能否作为环境纠纷的主要解决方式尚存争议。目前, 各地仲裁委员会并没有把环境纠纷列入仲裁的受案范围, 当事人也极少将纠纷提交仲裁机构审理。

仲裁本身有非常明显的优势。与诉讼相比, 环境仲裁的费用低, 举证简单, 耗时较短, 灵活性高。与协商、调解等其他手段相比, 仲裁的程序具有规范性, 仲裁人员具有专业性, 且仲裁裁决的效力可以获得法院强制执行的效力。因此, 随着环境纠纷的不断增多, 我国应尽快建立和完善环境纠纷仲裁制度, 使其与其他纠纷解决方式相辅相成, 为解决环境纠纷提供较为多元的解决方式。

行政调解

行政调解兼具专业和技术优势, 能够满足公众的行政偏好, 是我国解决环境纠纷的主要途径之一, 但关于行政调解的相关规定还需进一步细化和明确。

行政调解是指在国家行政机关的主持下进行的调解。国家行政机关在专业性和技术性上均具有独特的优势, 从而在纠纷处理过程中也更为高效和及时。因此, 行政调解在环境纠纷处理上也具备了其他纠纷解决方式所不具有的优势。

在我国, 环境纠纷当事人在环境侵害发生后, 大多表现出对行政方式的偏好, 如以举报、信访(上访)等方式, 到各级环保部门或各级政府寻求解决。近年来, 我国多地成立了专门的环境纠纷行政调解机构, 如2009年四川省巴中市巴州区环保局成立的矛盾纠纷行政调解机构和2012年山东

省蓬莱市环保局设立的环境信访纠纷行政调解机构等^[2]。各级环保部门对环境纠纷的调解成功率高达80%，环境纠纷行政调解已经成为当前我国解决环境纠纷的主要途径，深受社会公众的喜爱^[3]。

行政调解能减少环境纠纷的对抗性，对于纠纷事实认定、证据等因素要求稍低，能降低纠纷解决成本；程序规范，避免了当事人因地位、能力不均衡带来的意思表示不实。但是，行政调解方式也存在一定问题。首先，行政调解解决环境纠纷的法律法规和政策不完善，相关规定大多为原则性规定，操作性、实用性差，给环境保护行政主管部门解决环境民事纠纷留下了太多的法律空白。其次，目前绝大多数环境行政主管部门中没有专门的环境纠纷处理机构和人员编制，也没有专门的经费来源，很难及时处理环境纠纷事件。再次，目前行政调解协议性质不确定的状况，也造成了环境行政主管部门在处理纠纷上的消极对待和纠纷解决资源的浪费。

司法调解

司法调解具有一定的准司法性，且机制操作灵活，既可化解部分环境纠纷，又可缓解诉讼压力，但在机制设计上应更为科学和规范。

在我国，司法调解亦称诉讼调解，是我国民事诉讼法规定的一项重要重要的诉讼制度，是当事人双方在人民法院法官或其代理人的主持下，通过调整权益来解决纠纷的一种重要方式。

相对于司法诉讼，司法调解具有几个显著特点。第一，操作具有灵活性。当事人可以选择地方习惯、行业惯例或其他社会规范作为解决纠纷的依据，而不必像审判程序那样，必须遵从一定的实体法和程序法规定。第

二，性质有一定准司法性，司法调解程序一般由法院进行管理、监督或主持。第三，与审判有一定关联性。司法调解和司法审判程序有一定联系，可作为其前置阶段，如调解不成，可直接转入诉讼程序^[4]。

司法调解通常在证据开示程序即将结束时展开，在美国，案件交由非律师、社会工作者或者其他非营利性团体进行调解，而在我国，法官可以兼任调解员。如果双方当事人接受调解方案，则经由法院审查批准，调解协议具有正式的法律效力。如果当事人拒绝，案件就转入正式的法庭审理。

近年来，我国各级人民法院积极推行司法性非诉讼纠纷解决机制，司法调解是主要形式，取得了一定的进展。如山东省东营市中级人民法院推行的“庭前调解”制度和广东省深圳市中级人民法院推行的“调解程序前置”机制，及时化解社会矛盾，有效维护社会稳定，减轻群众负担和讼累，节约司法成本。北京朝阳区法院探索并推动以“法官助理庭前调解、特邀调解员参与调解、律师主持和解”三项制度为主体的多元化纠纷解决机制——“庭外和解模式”，福建省漳州市两级法院推行“委托调解”制度等，都是运用司法性非诉讼解决机制调处案件的尝试和实践^[1]。

司法调解可以在较短时间内解决环境纠纷，减少司法资源的投入，减少案件积压，并能在一定程度上维持当事人之间的和谐关系，提高环境纠纷解决的效率，但同时我国司法调解制度面临着许多亟需解决的问题。首先，司法调解的适用条件和标准不明确，哪些纠纷适合调解，哪些适合直接审判，现有的规定并不明确，这就导致很多较易通过诉讼解决的纠

纷首先选择了调解方式；其次，司法调解程序不规范，不同个人背景有可能导致法官调解的程序不同；再次，司法调解主体角色界限模糊，法官可以同时扮演调解和审判的角色，可以随时主动地决定调解程序的运作与终止，从而制约了司法调解功能的正常发挥。

环境法律诉讼

环境法律诉讼是解决环境纠纷最为规范和权威的方法，是当事人权益维护的最后一道屏障，但环境诉讼制度和机制方面还有很大改进空间。

环境法律诉讼是指当事人因环境污染或生态破坏而导致人身及财产权益或其他合法权益受到损害或有受到损害的危险，而请求人民法院保护其合法权益的行为^[5]。环境诉讼包括环境民事诉讼，环境行政诉讼和环境刑事诉讼。本文所指的环境纠纷多以环境民事纠纷为主，这里的环境诉讼也多指环境民事诉讼。环境民事诉讼的种类主要包括停止侵害之诉、排除危害之诉、消除环境污染破坏危险之诉、恢复环境质量原状之诉和环境损害赔偿之诉等。

与其他环境纠纷解决机制相比，司法诉讼具有鲜明的优势。诉讼以国家强制力为保障，通过预设的诉讼程序，由具备法律专业知识的法官根据法律规则结合纠纷的事实而做出具有拘束力的判决来解决纠纷。诉讼具有规范性、程序性、强制性、终局性等特点，因此也更具权威性和正统性。虽然目前各种诉讼外解决环境纠纷的方式纷纷涌现，且在现代社会的环境纠纷解决机制中所占比例越来越大，但就诉讼方式本身以及环境纠纷的特殊性而言，诉讼在环境纠纷解决中仍占据不可动摇的地位。

相对而言，诉讼方式规范而权

威,但诉讼程序繁琐,费用高昂。只有遇到大型的环境污染事件,环境侵害事件的受害者众多、环境污染或破坏造成利益损失甚至损害人体健康,当事人损失严重或环境污染影响极其恶劣,在通过协商、调解等手段仍无法得到妥善解决的情况下,当事人才会采用诉讼方式维护权益。典型的案例如福建闽侯四百环境难民诉福建省固体废物处置有限公司大气、水污染案,福建屏南1721人诉榕屏化工有限公司环境污染侵权案,纪执岐等诉某化妆品用具公司大气污染案,王某诉重庆远上机械制造有限公司环境污染侵权案,刘某诉盐城庆松硫能有限公司大气污染人身损害赔偿案等^[6]。

用司法诉讼解决我国环境纠纷还存在许多机制上的问题:第一,现行立法诉讼资格过窄和起诉条件过严导致环境纠纷立案难。新《环境保护法》规定,只有“依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记”和“专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录”的社会组织才具有提起环境公益诉讼的资格。第二,诉讼时效不合理。新《环境保护法》规定,因环境污染损害赔偿提起诉讼时效期间为3年。但很多环境污染带来的损害有漫长的潜伏期,而且破坏力越大的环境污染潜伏期越长,3年诉讼时效就显得很不合理,不利于环境纠纷的解决。第三,相关规定不明确。我国法律在环境纠纷的举证责任问题、因果关系的确定问题、诉讼费用承担问题等方面并不明确详细,目前通过诉讼途径解决环境纠纷并不普遍。第四,审理环境案件专业能力不足。环境纠纷案件办理需要很强的专业性,现在很多地方还未建立环保法庭,已经建立的环保法庭的工作人员多数又经验不足,从而降低了

环保案件的审理效率和审理质量。

利益相关者环境圆桌对话

利益相关者圆桌对话机制在化解环境纠纷方面可行、有效、成本低,尤其适合存在多个利益相关方的较为复杂的环境纠纷的化解,但机制本身有待进一步规范化和进而在全国推广。

利益相关者环境圆桌对话(简称“环境圆桌对话”)是多个环境利益相关方——政府部门、企业和居民代表,以及环境专家、环保非政府组织和媒体等为了环境保护或解决环境纠纷而进行平等、理性对话并达成协议的形式。我国目前开展的环境圆桌对话一般由社区或环保民间组织(有时也由地方政府环保部门)来组织,这种机制不仅能够有效地化解环境问题引起的社会矛盾和纠纷,也能推动环境法规政策的落实,是一种自下而上推动我国环境保护工作及化解我国环境纠纷的模式。

环境圆桌对话机制在我国的设计和 implementation 最早是在世界银行的项目资助下开展的,江苏和重庆是最早开展社区环境圆桌对话项目的地方。从2006年开始,原国家环保总局宣教中心与世界银行合作,在部分城市(沈阳、石家庄、邯郸、秦皇岛、杭州)开展试点,将社区圆桌对话的主题集中在解决社区环境问题上。2007年,全国6省(直辖市)的共9个城市14个社区开展了近20次圆桌对话会议,包括北京、天津、河南(郑州)、陕西(西安)、江苏(南京、镇江、常州)、云南(大理、曲靖)等地区。2008年,江苏、广西、山东、广东、河北5省(自治区)的9个城市也开展了试点。

截至目前,全国已有10多个省份的30多个城市试验了圆桌对话机制,

对话机制已经被广泛地应用于解决社区环境问题,如工业污染控制、垃圾回收、餐馆污染控制、建筑工地污染控制、水环境管理等,成功化解了一大批社区环境纠纷和矛盾。而且,在环境圆桌对话机制实施的过程中,部分地方在长期实践中已经形成了独具地方特色的实施制度和模式,重庆万盛和江苏姜堰的环境圆桌对话经验就值得总结和借鉴。如重庆市万盛区,主要通过街道和社区居委会来组织圆桌对话解决社区层面的矛盾纠纷;而江苏省泰州市姜堰区,则是专门成立了一个环保社会组织,通过组织圆桌对话解决环境问题,两地的环境圆桌对话作法已经成熟,值得总结和借鉴。

实践表明,环境圆桌对话机制对预防和化解我国基层环境矛盾可行、有效、成本低,对我国基层环境保护及社区自我管理均可产生积极的影响,能够增进政府、企业和当地居民各种不同环境利益相关方之间的相互理解和信任,能够化解环境矛盾和冲突,改善相关单位和个人在公共治理方面的表现。

但就环境圆桌对话机制在国内的具体实施情况而言,此种机制还未在全国范围内广泛推广,且当前各地实施环境圆桌对话的形式各异,无论是在机构和制度建设方面,还是在对话模式、对话流程及对话策略方面都缺乏相应的理论指导和实践培训。下一步,应该在总结全国圆桌对话经验和典型圆桌对话模式的基础上,总结出一套适合全国推广的环境圆桌对话机制,进而在全国范围内进行推广。

改进我国环境纠纷处理工作的建议

综上所述可以看出,我国当前存在多种环境纠纷解决方法,包括具

有法律强制约束力的司法诉讼，官方主导的司法调解和行政调解，包括社会主导的人民调解、民间仲裁、圆桌对话，也包括原始的、非正式的直接协商谈判。每一种方法的使用都有其前提条件和适用范围。鉴于我国环境纠纷面大量广的现实、司法体系改进的长期性复杂性以及行政系统的责任主体地位，我国环境矛盾纠纷的有效化解既要依赖行政和司法体系的主导力量，更要依靠社会机制的建立和运作，特别是要充分发挥社区和社会组织的作用。

为全面改进我国环境纠纷处理事务，对环保部门提出如下工作建议：

加强组织机构建设

目前，我国环境纠纷不仅数量空前，且部分环境纠纷的复杂程度和破坏性前所未有，不仅严重影响到环保部门的公信力和日常工作，而且威胁到整个社会稳定。环保部应成立专门的办公室来全面负责、统筹协调整个环保系统环境纠纷处理工作，系统全面地设计和推进环境纠纷处理事务，包括环境纠纷解决的法律法规、组织机构、机制制度的建立和完善等；科学制定推进环境纠纷处理工作的行动计划；在改进和完善传统的法律和行政纠纷解决手段的基础上，不断推动社会手段的建立和实施。

深入开展理论和实践研究

面对日益增多的环境纠纷，我国现行的环境纠纷处理机制明显不足，要想做好环境纠纷处理工作，环保部门应针对环境纠纷处理相关内容组织开展全面系统的研究。首先，应对我国环境纠纷基本情况进行归纳总结，包括环境纠纷的主要类型、基本特点、表现形式、成因、危害等，为环境纠纷的处理应对奠定基础；其次，深入总结和分析当前现有的环境

纠纷解决机制，包括每种机制的优势和不足、实施效果、存在的问题及改进建议等；再次，选取近年来国内发生的典型环境纠纷处理案例，总结经验教训；最后，对国际上环境纠纷处理理论、实践、相关制度机制建设及典型案例开展研究，借鉴国际先进经验。

出台指导文件和指南

由于缺乏对国内外环境纠纷处理相关理论、实践及制度机制的系统研究，环保部门对如何系统地应对和处理环境纠纷并没有一个清晰的认识。目前环境纠纷应对工作已经成为地方环境监察部门一项最为耗时耗力的工作，且处于被动应对阶段，很多纠纷处理的结果也不能使公众满意。如何摆脱当前的困境，提高环境纠纷处理的效率和质量，针对不同类型的环境纠纷采用不同方式进行有效化解，最终使社会公众满意，是环保部门当前面临的一项紧急任务。环保部门应在总结和评价现有环境纠纷处理的基础上，开展相关研究，尽早出台指导文件，改善我国环境纠纷处理工作。

加强对相关工作人员的培训

环境纠纷作为近年来出现的新的社会纠纷类型，具有综合性、专业性的特点，而目前我国参与环境纠纷处理的人员，其专业水平、环境法律意识等参差不齐，导致不能有效解决环境纠纷，有时甚至会造成纠纷的扩大化，因此，亟需对环保系统及相关社会组织开展环境纠纷处理的相关工作人员进行培训，不仅包括环境、法律、社会等基础专业知识的培训，还应包括环境纠纷预防和处理实战技能的培训。

推动和帮助专业化社会组织的建立和运作

发动社会力量采用社会手段调

解环境纠纷，能够有效地缓解环境纠纷。一方面，应该支持和鼓励地方环保部门组织和帮助设立专门处理环境纠纷的社会组织，并尽可能使其保持独立性，尽可能使其进行社会化运行；另一方面，对于现有的开展环境纠纷化解工作的社会组织，给与其制度、政策和资金等方面的支持，为其提供良好的外部环境。

建立健全法律法规

迄今为止，我国还没有一部关于环境纠纷解决的专门法律法规。虽然《环境保护法》《水污染防治法》《海洋环境保护法》等法律也涉及了环境纠纷问题，可是对环境纠纷处理的规定过于简单，远远没有发挥其应有的作用。环境纠纷处理立法的不健全，使环境纠纷的解决在中国步履维艰。我国应尽快建立健全环境纠纷解决相关法律法规，具体规定环境纠纷可采取的主要方式及纠纷处理的程序、方式等内容。同时，环境纠纷处理方式不仅应包括环境司法手段和行政手段，更应该突出社会手段。^{⑥B}

参考文献

- [1]王琦. 非诉讼纠纷解决机制原理与实务[M]. 北京: 法律出版社, 2014.
- [2]王钢. 我国环境纠纷调解现状及存在问题探析[J]. 生态经济, 2013(1): 151-154, 177.
- [3]付健. 我国环境纠纷非诉调解机制研究[D]. 武汉: 武汉大学, 2011.
- [4]李昌道. 司法调解与和谐社会[J]. 复旦学报: 社会科学版, 2007(2): 68-76.
- [5]吕忠梅. 环境法导论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010.
- [6]王灿发. 中国环境诉讼典型案例与评析[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2015.

(郭红燕系环境保护部环境与经济政策研究中心高级工程师; 王华系中国人民大学环境学院教授)