

· 管理与改革 ·

环境司法鉴定机构建设初探

黄卫

(江苏省环境监测中心, 江苏 南京 210036)

摘要: 简述了环境司法鉴定机构的概念和建设现状, 从司法鉴定机制改革、环境维权诉讼和环境监测事业发展 3 个方面分析了建立环境司法鉴定机构的必要性, 并提出了规范化建设的内容和要求。

关键词: 环境司法鉴定; 机构建设; 规范化

中图分类号: X32 021 **文献标识码:** C **文章编号:** 1006 - 2009(2010)01 - 0001 - 04

To Probe in Construction of Environmental Judiciary Appraisal Organization

HUANG Wei

(Jiangsu Environmental Monitoring Center, Nanjing, Jiangsu 210036, China)

Abstract: The concept and actuality of environmental judiciary appraisal organization were introduced. It was necessary to establish environmental judiciary appraisal organization from analysis of judiciary appraisal mechanism reformation, environmental lawsuit and development of environmental monitoring. Some detailed opinions were submitted on content and demand of standardize constitution.

Key words: Environmental judiciary appraisal; Constitution of organization; Standardization

随着社会法制意识和环境维权意识的不断增强, 运用法律手段解决环境污染纠纷逐步成为社会共识^[1]。加强环境司法鉴定机构建设, 为法院审理环境案件提供有效的证据支持, 将会大大提高环境案件的办案效率, 满足人民群众日益增长的环境维权需要。

1 环境司法鉴定机构的概念

司法鉴定是指鉴定人在诉讼活动中运用科学技术或者专门知识对诉讼涉及的专门性问题进行检验、鉴别和判断并提供鉴定意见的活动, 是司法活动中查明和证明案件事实的重要途径与手段。司法鉴定在维护社会公平正义、构建社会主义和谐社会中, 发挥着不可替代的重要作用^[2]。司法鉴定机构是指具备《司法鉴定机构登记管理办法》中规定的条件, 经司法行政机关审核登记, 取得《司法鉴定许可证》, 组织司法鉴定人在登记的业务范围内开展司法鉴定活动并承担法律责任的机构。环境司法鉴定机构系指在环境诉讼活动中对诉讼涉及的环境污染、生态破坏及其产生的损害等专门

性问题进行检验、鉴别和判断并提供鉴定意见业务的机构。司法鉴定业务可分为法医类、物证类和声像资料类 3 大类。环境司法鉴定主要从事“物证鉴定”。

2 建立环境司法鉴定机构的必要性

2.1 司法鉴定体制改革的需要

我国原有的司法鉴定机构主要有 3 种类型, 人民法院和司法行政部门设立的鉴定机构; 公安检察侦查机关设立的鉴定机构; 社会鉴定机构, 由司法行政部门审核登记实行跨行业管理, 面向社会提供有偿服务^[3]。2005 年 2 月全国人大常委会通过了《关于司法鉴定管理问题的决定》, 本着司法中立的原则明确规定人民法院和司法行政部门不得设立鉴定机构; 侦查机关根据侦查工作的需要设立的鉴定机构, 不得面向社会接受委托从事司法鉴定业务。由于长期以来司法鉴定的管理“政出

收稿日期: 2009 - 10 - 13

作者简介: 黄卫 (1967—), 女, 安徽马鞍山人, 研究员级高工, 本科, 从事环境监测与管理工作。

多门、条块分割、多元分散”,鉴定行业的基础建设薄弱,没有统一的发展规划和技术标准,鉴定资源、特别是技术要求很高的环境司法鉴定等资源十分稀缺。随着司法鉴定体制改革的不断深入,司法鉴定活动也必然要实现从经验型向客观型、从定性判断向定量测定方向的转化,对科技含量和认定能力的要求也将大幅提高。而全国通过国家实验室认可或计量认证的鉴定机构不到 10%^[2],现有的鉴定资源在数量上和质量上均已难以满足需求,在一定程度上影响了诉讼活动的正常进行,迫切需要加快培育司法鉴定服务资源,形成良好统一的司法鉴定格局^[4]。

2.2 环境维权诉讼的需要

从 20 世纪 80 年代中期到 1997 年,我国环境纠纷一直稳定在每年 10 万件左右,2000 年超过了 30 万件。依据全国环境统计公报,2005 年仅投诉到环保部门的环境纠纷就达到了 60 余万件^[5],近几年更是呈现急剧上升的态势。解决环境纠纷的途径有自行和解、调解、行政处理、行政复议、仲裁、自力救济等形式,在无法通过协商、行政处理等方式解决时,依法向人民法院提起诉讼,通过司法途径维护自己的环境权益就成为解决纠纷的最终和最权威的途径。根据环境案件专业性强的特点,一些地方还设立了环境保护庭。1989 年,湖北省武汉市硚口区人民法院环境保护庭成立,此后我国贵州省贵阳市,江苏省无锡市,云南省昆明市,玉溪市等地相继成立了环保法庭,集中审理环境刑事案件、环境民事案件和环境行政案件。设立环保法庭,在为环保部门提供法律援助,震慑环境违法行为,维护人民群众环境权益方面具有积极意义。

然而,由于环境污染具有时间上的突发性、空间上的不确定性以及因果关系上的复杂性,使环境维权诉讼的司法处理具有很大的难度。一方面我国环境法属于“新法”,开展环境法学教育起步迟,具有环境法专业知识背景的法官数量极少;另一方面由于公民取证意识不强和取证手段有限,导致环境案件的证据不能及时有效收集和保全,并进行相关鉴定,法院往往难以判定是否构成侵权或确定损害的程度。建立专门的环境司法鉴定机构,既可以为环保法庭和各级法院审理环境案件提供有效的判定依据和证据支持,同时也可以为调解、仲裁、行政处理等非诉讼方式解决纠纷提供证据,满足日益增长的环境维权需要。

2.3 环境监测事业发展的需要

随着国家事业单位机构改革的逐步深入和环境监测社会需求的迅速增长,环保行政主管部门所属各级环境监测机构的业务领域不断向多元化方向发展,已由最初服务于环境管理的环境质量监测、污染源监督监测、“三同时”竣工验收监测等,逐渐延伸到机动车尾气检测、环保产品性能检测、室内空气与装饰装修材料检测、科研调查监测等市场委托性监测业务领域。环保行政主管部门所属的各级环境监测机构是具有独立法人资格的公益性事业单位,具有较强的抗社会干扰能力,且在环境监测领域具有显著的专业优势和人才优势,多数监测机构已通过国家和省级计量认证,部分还通过了国家实验室认可。依托环境监测部门设立环境司法鉴定机构,一方面可进一步拓展环境监测事业的发展空间,另一方面也有利于保证环境司法鉴定活动的独立性、科学性,使鉴定结论更具公信力和权威性。

除依托环境监测部门设立环境司法鉴定机构外,司法和环保行政管理部门也应当引导和鼓励其他社会检测(监测)单位申请成立环境司法鉴定机构,积极培育环境司法鉴定市场;同时加强管理,使其健康有序地发展,与环境监测部门的司法鉴定机构形成优势互补、协作、竞争的格局,共同推动环境监测行业在司法鉴定领域有所建树。

3 环境司法鉴定机构建设现状

按照我国司法体制改革的要求,只有依法设立的法人性质的鉴定机构、高等院校、指定医院、行业协会、专业部门等设立的鉴定机构,才可以承担社会性的鉴定服务^[4]。司法体制改革以来,我国司法鉴定机构和从业人员明显增加,截至 2007 年底,经司法行政机关审核登记的鉴定机构 4 000 余家,鉴定人 5 万余名。国家正在逐步实行行政管理与行业管理相结合的司法鉴定管理制度。涉及司法鉴定的行业主要有卫生系统、教育系统、财政系统、建设系统、科技系统、社会团体和民办非企业组织^[6],而这些行业很少设立专门的环境司法鉴定机构。目前涉及环境类司法鉴定的机构主要属于农业、海洋与渔业、科技与教育及环保部门等,但环保系统内设立司法鉴定机构的为数不多。

3.1 农业部门

2005 年国家司法体制改革后,农业部门成立

了一批在专业领域从事环境类司法鉴定的机构。2005 年经最高人民法院认可、国家司法部批准成立了农业生态环境及农产品质量安全司法鉴定中心,依托农业部环境保护科研监测所,挂靠于农业部环境监测总站。湖南、天津、宁夏等地也相继成立了专业开展农业生态环境及农产品质量安全司法鉴定的机构。

3.2 海洋、渔业部门

2006 年国家海洋环境监测中心成立了司法鉴定所,开展海洋环境污染和生态损害的技术鉴定和损害评估。山东、福建等省依托海洋水产研究所成立的海洋与渔业司法鉴定中心则主要从事海洋与渔业污染事故与损害鉴定、生物种类鉴定、水产品质量安全鉴定等。

3.3 科技、教育部门

我国科技和教育部门也成立了一些涉及环境类司法鉴定的机构。如 2001 年河北省科学技术协会申报、经河北省司法厅批准设立的河北科技事务司法鉴定中心,专门从事包括地质类、矿产类、水利类、环境类、建筑工程类、交通类、化工类、轻工食品类等领域的综合性司法鉴定业务。黑龙江大学、东北农业大学、南京师范大学、大连理工大学、中南财经政法大学等部分高校成立的司法鉴定中心也涉及环境监测鉴定及微量物证鉴定业务。

3.4 环保部门

目前国内环保部门成立的专门从事环境类的司法鉴定机构为数不多。2004 年在江苏省科协的帮助下,江苏省环境科学学会成为全国环保系统首家经最高人民法院批准的环境司法鉴定机构。近几年来,少数地区的环境监测站成立了环境司法鉴定机构,如天津市天环环境保护司法鉴定中心、连云港市环境监测中心站司法鉴定所、盐城市环境监测中心站司法鉴定所、扬州天合环境监测司法鉴定所、九江绿园环境监测司法鉴定所、丹东环境保护监测司法鉴定所等。业务领域涉及水环境、大气环境、室内环境、噪声、固体废物、土壤、建筑装饰材料、电磁辐射、放射性、生物和生态环境等各类微量物证司法鉴定。

3.5 其他

其他社会性的环境检测资源也开始进入环境司法鉴定市场,如福建力普环境司法鉴定所等,其业务范围涉及水、气、声、固废、辐射、环保工程等环境要素。此外,还成立了一些室内环境污染检测和

鉴定机构。2004 年 5 月,最高人民法院司法鉴定中心发布公告,批准中国室内装饰协会室内环境监测中心为人民法院室内环境检测方面的司法鉴定机构。目前,经司法行政部门审批同意设立的室内环境司法鉴定机构有:北京劳动保护科学研究所室内环境司法鉴定中心、江苏科永和工程质量检测中心司法鉴定所、福建科环室内环境司法鉴定所等^[7]。

4 对于环境司法鉴定机构建设的若干建议

4.1 环境监测部门要抓紧司法鉴定人才的培养

对照全国人大常委会颁布的《关于司法鉴定管理问题的决定》,司法部颁布的《司法鉴定机构登记管理办法》《司法鉴定人登记管理办法》和《司法鉴定仪器设备配置标准》我国绝大部分环境行政主管部门所属各级环境监测机构均能满足其中规定的物证类司法鉴定机构的准入条件,但应当具备法定条件的司法鉴定人相对短缺,特别是“从事经验鉴定型或者技能鉴定型司法鉴定的应当具备相关专业工作十年以上经历和较强的专业技能”的人员,更是少之又少,应当抓紧培养。

4.2 加强规范化建设

作为司法鉴定机构,开展司法鉴定活动应当遵循合法、科学、客观、独立、公正、规范、及时的原则,为此,环境司法鉴定机构应当加强规范化建设,其中包括主体合法化、管理制度化、操作体系规范化、方法标准化和文书格式化。

4.2.1 主体合法化

鉴定机构的组织和仪器设备应当符合《司法鉴定机构登记管理办法》和《司法鉴定仪器设备配置标准》等有关规定的要求,取得《司法鉴定许可证》;鉴定人应符合《司法鉴定人登记管理办法》中所提条件,并取得《司法鉴定人执业证》。

4.2.2 管理制度化

建立健全鉴定机构和鉴定人审核登记制度、鉴定人负责制度、统一收费制度、法律培训制度、责任追究制度以及投诉受理制度等。

4.2.3 操作体系规范化

结合司法部出台的《司法鉴定程序通则》,制定和完善质量管理体系文件,包括程序性文件、操作规程、作业指导书等,并统一技术和质量管理记录格式,规范笔记、录音、录像、拍照等取证方式的记录。

4.2.4 方法标准化

司法鉴定的技术方法,应优先选择国家标准和技术规范,其次选择司法鉴定主管部门、司法鉴定行业组织或者环保部门制定的行业标准或技术规范,最后再采用多数专家认可的方法或自行研制的技术规范。

4.2.5 文书格式化

司法鉴定文书包括司法鉴定书和司法鉴定检验报告书等等,是司法鉴定过程和鉴定结论的书面载体,是全部鉴定工作的最终成果的集中体现,也是审判机关断案的重要依据^[6],其制作方式要符合司法鉴定文书格式要求,内容要符合《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》和《刑事诉讼法》等有关法律法规的要求。

[参考文献]

- [1] 王智莉. 浅析环境执法现状及对策 [J]. 环境监测管理与技术, 2005, 17(1): 6 - 7.
- [2] 何勇. 司法鉴定科技需求的分析与展望 [J]. 中国司法鉴定, 2009(3): 65 - 69.
- [3] 金柏昌. 对司法鉴定机构体制改革的构想 [J]. 中国司法鉴定, 2007(6): 8 - 11.
- [4] 李伟. 论我国司法鉴定制度的改革与完善 [J]. 企业家天地(理论版), 2007(7): 166 - 167.
- [5] 张兰, 孙绍伟. 我国环境诉讼的困境及原因剖析 [J]. 重庆工商大学学报(社会科学版), 2006, 23(6): 77 - 79.
- [6] 李柏勤, 陈玉敏. 司法鉴定机构规范化管理构想 [J]. 中国司法鉴定, 2009(2): 63 - 65.
- [7] 孙飞. 论环境污染司法鉴定机构的设置 [J]. 中国司法鉴定, 2008(8): 85 - 87.

· 简讯 ·

重燃料油严重污染大气环境

根据人民网,在纽约这类大都市中,人们经常可以看到许多建筑冒着黑烟,这是城市空气污染的首要来源。黑烟的主要成分通常是 6 号燃料油,它和同系物 4 号燃料油都具有极高的毒性,但是由于价格便宜,因此人们常在锅炉中使用。

纽约市长迈克尔·彭博 (Michael R. Bloomberg) 及卫生局长托马斯·法利 (Thomas Farley) 近日发布大气质量综合调查报告表示,燃烧 4 号及 6 号燃料油的建筑附近空气中的细小颗粒物、二氧化硫和其他污染物的浓度最高。

根据沸点和组成的不同,燃料油标准分为从 1 到 7 号。其中 1 号和 2 号是馏分燃料油,适用于家用或工业小型燃烧器使用,该类燃料油最为清洁,但价格也最贵。4 号轻和 4 号燃料油是重质馏分燃料油或是馏分燃料油和残渣燃料油混合而成的燃料油。5 号轻、5 号重、6 号和 7 号是粘度和馏程范围递增的残渣燃料油,为了装卸和正常雾化,在温度低时一般都需要预热,污染较为严重。

现在美国社会各界要求政府对这类建筑进行管理,强制其在 10 年内全部使用清洁能源。纽约市政官员表示他们在过去的一年中一直在寻找促使建筑所有者改善燃料来源的最佳办法,新政策将在今年早些时候颁布。美国肺协会 (American Lung Association) 认为强制更换将显著降低煤烟污染,减少心脏病和肺病的发病率。该协会纽约分会公共政策部副主席米歇尔·希贝克 (Michael Seilback) 表示:“这是一种十分简单且常用的办法,它将确保纽约市民能够呼吸到清洁的空气。”

然而,业主们则抱怨,更换燃油炉、对油罐进行清洁、使用清洁燃油或铺设天然气管道等措施,将给他们增加 10 万美元的成本。(1 美元约合 6.8 元人民币)

对此,纽约市长办公室发言人杰森·珀斯特 (Jason Post) 指出,政府将同时考虑改建成本和城市天然气使用状况,在两者之间找到平衡点。

美国环保协会 (Environmental Defense Fund) 最近发布的一份报告显示,由于燃烧燃料油,纽约 1% 的建筑排放了该城市 87% 的煤烟污染物。这类建筑主要包括 9000 多座大型商业建筑、居民住宅和公共团体建筑,而它们大多又分布在曼哈顿等闹市区域。如果转用清洁燃油,则污染物将减少 65% ~ 90%。

报告还指出,目前纽约市使用的燃料油中大约有 73% 使用的是 2 号燃料油,污染最小。使用 4 号和 6 号燃料油的大多是大型建筑。污染度高的燃料油价格不到 60 美分/加仑 (1.4 元/升)。但报告表示,清洁燃料可以提高锅炉的燃烧率,降低运营成本,因此可以抵消前期投入的成本和因使用 2 号燃料油而增加的支出。

目前一些建筑已经开始对供热系统进行改造。纽约楼宇协会 (Council of New York Cooperatives and Condominiums) 主席戴安·那顿 (Diane Nardone) 表示,一些写字楼正在改造供热系统,而前期投入资金可以通过银行的抵押贷款获得。

从长期来看,天然气的价格将低于石油,因此楼宇的所有者希望在未来的 2 年中,节约的能源能够抵消其前期投入。那顿表示,城市以及州政府需要颁布更多的经济刺激方案,促进建筑所有者按计划完成环境法规要求的工作,如免税、或降低利率等政策。

摘自 www.szhbj.gov.cn 2010-01-08