

俄罗斯生态鉴定原则体系及我国生态法的选择性借鉴*

陈文

【提要】俄罗斯联邦作为前苏联主要的制度承继国继承了前苏联的生态鉴定法律制度,根据《俄罗斯联邦生态鉴定法》规定,俄罗斯生态鉴定原则包括强制鉴定原则、综合鉴定原则、鉴定材料全面且真实鉴定原则、独立鉴定原则、科学客观合法鉴定原则、公众参与及公开鉴定原则,这些原则反映了当代人类社会生态文明发展规律和发展方向,对我国生态鉴定法律制度的建构具有很好的借鉴意义。在借鉴俄罗斯生态鉴定原则基础上,结合具体国情,我国生态文明与法治文明共建背景下的生态鉴定原则体系应包括本源性原则、可借鉴性原则和本国特色性原则三部分。

【关键词】生态鉴定原则 依法治国 生态法治

【中图分类号】D912.6 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2016)01-0100-05

党的十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)的第二部分强调加大生态文明法治建设,确定了依法建设生态文明的整体思路和目标规划,提出了从严立法、完善绿色生态经济发展制度和自然资源产权制度、提高违法成本、完善国土空间开发和生态补偿制度等。如何按照《决定》指引的方向落实规划、实现目标?是当前摆在法律工作者面前紧迫而重大的政治课题。生态法治文明建设过程中无法回避的前置性问题是生态损害和生态影响程度如何鉴定和评估?这是依法追究生态侵权责任必须要首先解决的重要证据问题。生态鉴定立法、执法、司法、法律监督等法律制度在我国尚属空白。俄罗斯、哈萨克斯坦等国在生态鉴定法制建设方面起步早、经验丰富、制度基础比较

雄厚,对我国生态法治文明的制度建设有很好的借鉴意义。《决定》在建设完备的法律服务体系一节中重申健全统一司法鉴定管理体制,表明加强包括生态鉴定在内的司法鉴定法治建设的重要性和现实紧迫性。

一、俄罗斯联邦生态鉴定的原则体系

俄罗斯生态鉴定原则集中体现了俄罗斯生态立法精神和生态鉴定制度的实质,体现俄罗斯立法者对生态鉴定活动的基本要求和所要达到

* 本文系作者主持的2011年教育部规划基金项目“生态保护与物权配置研究(11YJA82007)”中期研究成果之一。

的基本目的。^① 根据《俄罗斯生态鉴定法》的规定，俄罗斯联邦生态鉴定原则包括强制鉴定原则、综合鉴定原则、鉴定材料全面且真实鉴定原则、独立鉴定原则、科学客观合法鉴定原则、公众参与及公开鉴定原则。^②

强制鉴定原则指凡属于《俄罗斯联邦宪法》、《俄罗斯联邦生态鉴定法》、《俄罗斯联邦自然保护区法》、《俄罗斯联邦危险生产项目工业安全法》等法律法规规定的三类经济活动和项目，^③ 在实施前必须经过国家生态鉴定，在得到肯定后方可实施。

综合鉴定原则，是指生态鉴定机关在生态鉴定活动中对生态鉴定对象进行全面综合分析和评价。生态鉴定是一项科学性、技术性很强的工作，鉴定人在鉴定时不仅要养成有过假定或有错假定的思维习惯，^④ 而且要充分利用经济学、生态学、环境保护学、医学、物理学、化学等多种学科的知识、技术手段和技术方法，对生态鉴定对象可能的潜在生态危险、影响程度、防控措施的有效性与可行性、定作人主观过错的有无及程度等问题进行全面地分析和评价。^⑤ 综合运用多学科知识和新科技手段对于保证生态鉴定的科学性、正确性、客观性和权威性是非常重要的。该项原则既适用于国家生态鉴定活动，也适用于社会生态鉴定活动。^⑥

鉴定材料全面且真实鉴定原则，是专门针对生态鉴定对象的定作人而规定的原则，它要求生态鉴定对象的定作人向生态鉴定机关提供关于生态鉴定对象的资料必须是全部而且真实可信的。这些信息资料是定作人可以拥有的和应该拥有的向鉴定机构提供的关于鉴定对象的全部真实的材料、情报、文件或方案。鉴定材料全面且真实是保证生态鉴定结论正确的必要的前提条件，国家及社会生态鉴定机构在鉴定过程中发现定作人未提供全部且真实的鉴定材料，根据其主观恶意的有无及程度要求其补充或追究其相应的法律责任。^⑦

独立鉴定原则，是现代法治国家普遍认可的基本法律准则，它要求鉴定人在鉴定过程中依法排除各种外来的干预、影响或干扰，独立地进行生态鉴定，这是鉴定人在鉴定活动中的独立地位的集中体现，它可以使鉴定人充分运用自己的专业知识自由地发表意见，独立客观地实事求是地完成鉴定工作。鉴定人员独立鉴

定原则并不意味着鉴定人员可以“为所欲为”，他们必须严格遵守俄罗斯联邦和俄罗斯联邦主体关于生态鉴定法律法规规定的鉴定程序和期限完成鉴定工作，并保证自己做出的鉴定意见具有客观性、合法性、准确性、公正性和科学性。^⑧

科学鉴定原则，要求任何鉴定意见都必须经过严格的科学论证，遵循法定的技术标准，运用科学的方法和手段，最终得出具有科学性的鉴定结论。客观性原则指鉴定意见必须具有客观性证据支持，必须是生态环境和生态鉴定对象本质特征的客观反映，它不是简单的想当然的主观臆想和逻辑推导。合法性原则是指鉴定人独立地进行生态鉴定时不能毫无约束地为所欲为，应当依法进行鉴定活动。鉴定活动不

① 参见张波：“俄罗斯联邦生态鉴定制度研究”，中国海洋大学硕士学位论文，2006年。

② 参见张波、赵华：《俄罗斯生态鉴定制度初探》，《求是学刊》2005年第8期；李冷佳：“政策执行视角下的我国环境管理制度研究”，云南大学硕士学位论文，2010年。

③ 参见王树义：《俄罗斯生态法》，武汉大学出版社2001年版，第334~336页，这些经济活动和项目包括涉及俄联邦全局性问题、属于联邦专门管辖范围内的活动、涉及两个或两个以上联邦主体利益的经济活动项目等。

④ М. М. Пуринчук. правовые институты и принципы экологической экспертизы. Российское право. 1989, №9. с. 30 - 31; С. А. Богрибов. государство-правовые вопросы экологической экспертизы. Государство и право. 1996, №11. С. 105-108. 参见姆·姆·布林丘克：《生态鉴定的法律制度及其原则》，《俄罗斯法》1998年第9期；斯·阿·博戈柳博夫：《生态鉴定的国家法律问题》，《国家与法》1996年第11期。鉴定人对于鉴定对象应该从有过假定认识出发，即假定一切拟议进行的经济活动和其他涉及自然资源利用和环境保护活动，都可能对自然环境产生不良影响，都可能对人和环境存在潜在的生态危险，并且不能允许其实施；假定一切拟议进行的经济活动和其他涉及自然资源利用和环境保护活动的方案、计划、规划、草案等的设计人，在对方案、规划、计划、草案等进行设计的过程中，存在过错或过失。那么，生态鉴定制度设立的目的就是要通过这一程序来证实或否定这种假定，即假定基于定作人的过错或过失行为导致对自然环境产生有害影响。鉴定人应该尽其所能发现或揭露鉴定对象一旦付诸实施所潜在的各种生态危险，充分估计鉴定对象实施以后可能对自然环境和人体健康产生的不良影响和危险。

⑤ 参见前引文：“俄罗斯联邦生态鉴定制度研究”。

⑥ 参见前引书：《俄罗斯生态法》，第312页。

⑦ 参见前引文：“俄罗斯联邦生态鉴定制度研究”。

⑧ 前引文：“俄罗斯联邦生态鉴定制度研究”。

仅要在内容上符合《环境保护法》、《森林法》、《水法》、《自然资源保护法》、《大气保护法》等实体法，而且还要在程序上符合《生态鉴定法》、《关于进行国家生态鉴定的程序条例》、《国家生态鉴定规则》等程序法及程序性规定。

公众参与及公开鉴定原则，是指生态鉴定活动除法律另有规定的以外，必须向社会公开，向媒体公开。这不仅是俄罗斯联邦也是世界上许多国家在几十年的环境管理实践中总结出来的宝贵经验。这一原则使生态鉴定及生态保护活动获得广泛的群众支持和社会基础，俄罗斯联邦公民和社会团体主要通过媒体提出建议或以观察员身份参与案件讨论等方式参与生态鉴定活动，在实现其“知情权”的同时，也对生态鉴定人的生态鉴定活动实施强有力地监督。社会鉴定是公众参与的一种特殊形式。社会生态鉴定结论虽然不具有法律效力，但是它可以引起社会团体、公民个人和地方自治机关对鉴定对象有关环境保护问题的关注，继而获得科学客观的证据或形成某种合理的建议，以供决策部门在通过关于鉴定对象的最后决定时参考，这是社会生态鉴定及社会生态鉴定意见最基本的作用。社会生态鉴定在客观上和制度上产生一种道德的力量，它起着社会舆论监督的作用，在俄罗斯联邦环境保护领域中也是一种私力救济方式。它为俄罗斯公民和社会团体参与国家生态管理事务建立了良好的参与机制和切实可行的制度性保障，在一定意义上标志着俄罗斯联邦的生态鉴定活动向着更加民主方向发展。^①但是根据《俄罗斯联邦生态鉴定法》第21条规定，如果鉴定对象涉及国家秘密、军事国防工业项目、商业秘密和其他依法受到保护的秘密，应当执行《俄罗斯联邦国家秘密保护法》等法律的规定，既不能允许实施社会生态鉴定，也不允许公众参与和向社会公开。

二、俄罗斯联邦生态鉴定原则的可借鉴性

（一）俄罗斯联邦生态鉴定原则反映了当代人类生态文明和法治文明发展规律

俄罗斯生态鉴定原则集根本性、规范性、普适性和政策性于一体。作为一种法律原则、立法

标准、司法依据和执法准则，生态鉴定原则是对生态鉴定法价值的直接承载和体现。正是由于生态鉴定原则直接体现了生态鉴定的基本价值目标、基础原理和出发点，使其成为生态鉴定法的理论和制度的本源，也使其相对于其他规则在生态鉴定法规范体系中处于更加稳定的状态，并贯穿于生态法立法、司法、执法、守法全程。

鉴定原则的规范性在于它作为法律规范体系的重要组成部分，具有形式规范性和内容规范性。生态鉴定原则对本领域立法、司法、执法活动具有强制性规范作用。该作用主要通过以下两个途径得以实现：一是法有明文规定时与普通法条一样适用。二是法无明文规定时，主要通过解释生态法提供依据或补充法律漏洞。

俄罗斯联邦生态鉴定原则作为一国生态鉴定机制内在规律和生态环境因素超越时空特质的反映，具有超越了国家地域、民族差异、时间限制的世界普适性，从某种程度上说，它代表了面向未来的现代人类生态文明的发展方向和维护当代人尤其是未来后代人利益代际公平的人类生态文明的发展成果。而且，这种普适性的生态鉴定原则使得其在本国生态鉴定原则体系中除了反映了该国在特定历史时期的社会政治、经济、文化状况的政策性原则外，还有一些公理性内涵。

（二）俄罗斯联邦生态鉴定原则代表了未来人类生态文明和法治文明发展方向

俄罗斯生态鉴定原则代表了个人、集体、社会、国家乃至整个人类未来生态文明发展的共同诉求，这一点从生态鉴定对象范围上即可得到验证。生态鉴定对象范围一般与生态鉴定法保护的法益范围成正比例关系。各国对鉴定对象的范围规定差异很大，有的范围较宽，如美国、乌克兰等国。《乌克兰自然环境保护法》第26、27条和《乌克兰生态鉴定法》第7、14、16条规定，任何立法、投资、管理、经济和其他对自然环境状况产生影响的活动都必须进行生态鉴定。美国环境影响评价的对象是对人类环境有重大影响的行为，包括申请批准条约、政府资助或协助的、从事的、管理的、或批准的工程或项目以及新的或修改的

^① 前引文：“俄罗斯联邦生态鉴定制度研究”。

行政决定、条例、计划、政策或程序，^①包括企业和组织的实施工程、项目等具体行为。

三、我国生态文明与法治文明 共建背景下的生态鉴定 原则体系的建构

生态鉴定的原则与生态鉴定管理体制、证据制度和诉讼程序之间存在紧密联系，既要反映生态鉴定制度和生态鉴定法发展规律，又要反映证据规则和诉讼法律目的、价值和内在发展要求。在借鉴俄罗斯生态鉴定制度的基础上，笔者认为我国在生态文明与法治文明共建背景下的生态鉴定原则体系应由三部分构成，分别是本源性原则、可借鉴性原则和本国特色性原则。

（一）本源性原则即法治原则

在依法治国和依宪治国的法治总体框架内，将会大大减少“红头文件”的数量，加快制定《中华人民共和国生态鉴定法》。原则和制度的效力应是法律赋予的，鉴定原则缺乏相关生态鉴定立法支持，就不会上升到法治层面，必将因缺乏合法性基础而失去其应有的原则和制度预期，所以，制定《生态鉴定法》是确定生态鉴定原则体系及其效力的法治基础，它将对生态鉴定原则体系、效力、法律地位、功能等起到不可替代的法律确认效力。

（二）可借鉴性原则

1. 统一强制鉴定与任意鉴定相结合原则

国务院司法行政专门机构主管全国和地方包括生态鉴定机构在内的所有鉴定机构和鉴定人的登记、考核、培训工作。分区设立全国性的国家生态鉴定机构，各省、直辖市、自治区政府所在地设立地方生态鉴定机构。省级以下（不含省级）政府所在地则没有必要建立生态鉴定机构。对涉及不确定数量人民群众生产生活和生存产生损害的生态行为和事件，实施统一强制鉴定；涉及有限的少数人（一般不超过50人）生产生活或生存产生损害的生态行为和事件，可以实行任意性生态鉴定。国家强制生态鉴定为主，任意性生态鉴定为补充。切忌多头鉴定、虚假鉴定，影响到客观公正公平司法，避免生态鉴定程序失灵。与统一的生态鉴定原则相匹配的必然是

统一的生态鉴定行政管理、市场管理及自我管理的法律制度，包括生态鉴定的功能定位、启动权、鉴定意见的质证、认证等制度，坚决抵制生态鉴定潜规则对生态鉴定原则和制度的破坏。

2. 科学客观合法鉴定原则

重复鉴定、多头鉴定、久鉴不定的一个主要原因，是当事人误认为鉴定机构所属单位级别高低与鉴定意见效力的大小成正比，误认为鉴定机构所属单位级别越高，其鉴定意见就越有权威性、有效性和不可推翻性。误认为“高级别鉴定机构”的鉴定意见有否定“低级别鉴定机构”的鉴定意见的效力。实际上，鉴定主体原本没有高低之分，科学性、合法性和客观性才是鉴定意见的本质属性。所以，生态鉴定所遵循的科学、客观、合法鉴定原则成为世界法治文明成果之一，被多国立法者所采纳。法官和控辩双方都不可能是鉴定领域的专家，无法对鉴定意见给予公正客观的评价，所以，需要借助专家证人的出庭协助质证，才能实现对鉴定意见科学性、正确性和客观性的确认和鉴定意见的取舍。

3. 其他可借鉴原则

《俄罗斯生态鉴定法》所确立的生态综合鉴定原则、鉴定材料全面真实鉴定原则、公众参与及公开鉴定原则，是生态鉴定领域比较成熟的鉴定原则，不仅反映了生态鉴定制度和生态文明建设的发展规律，而且也体现了证据制度、程序法学和法治文明发展的基本精神，应当予以全面借鉴，使我国生态鉴定原则体系和生态鉴定法迅速与国际生态法治文明建设接轨，加快我国生态鉴定原则制度体系的国际化步伐。

（三）本国特色性原则

1. 鉴定中立原则

鉴定中立原则是指鉴定人必须在不受任何干扰的情况下，对鉴定对象实施自主鉴定，并中立地做出客观、公正、科学地判断。鉴定人与证人、辩护人、诉讼代理人等诉讼参与人的主要区别在于鉴定人是中立的诉讼参与人，所以，鉴定人不是证人，鉴定意见也不是证人证

^① 参见李爱年、胡春冬：《中美战略环境影响评价制度的比较研究》，《时代法学》2004年第1期。

言。生态鉴定的中立原则与科学原则密不可分，中立原则是科学原则的程序保障，科学原则是中立原则的必要条件。立法在赋予鉴定人中立地位的同时，也要明确其拒绝鉴定、超期鉴定、错误鉴定以及拒绝出庭作证应承担的法律责任。需要强调的是鉴定中立原则与鉴定独立原则存在一定的区别，不能简单地将两者混为一谈。目前，鉴定中立原则在我国更具有可操作性和国情适应性。

2. 权利保障原则

权利保障原则在生态鉴定领域表现为尊重和保障广大人民群众和当事人生态受益权，保障广大人民群众尤其是当事人的生态鉴定知情权、启动权、申请鉴定信息公开权、申请回避权和法庭质证权。权利保障原则既有利于形成公正可靠的鉴定意见，也是《决定》提出的坚持人民主体地位原则的体现，同时也可与我国现行刑事、民事、行政三大诉讼法以及相关证据制度实现无缝对接。

3. 预防性原则、倾向性原则及程序保障性原则

我国幅员辽阔，生态环境复杂多样，生态鉴定工作可能面临诸多难以预料的困难和问题，需借助缜密的抽象原则的指导在一定程度上提升鉴定人应对意外复杂问题的能力。为了尽最大可能保护生态环境，在未来的生态鉴定过程中还应遵

守下列具有原则性指导意义的行为准则，如预防为主原则、生态保护优先性原则、生态保护倾向性原则、生态利益最大化原则以及分权原则（即鉴定申请权、决定权、实施权和管理权四权分离）等。

4. 赔偿性事项鉴定原则

生态保护不仅需要预防为主，更需要包含未位控制在内的全程控制，生态鉴定活动应当与生态活动同步。预防为主不能完全取代全程控制或未位控制。当生态损害既成事实后，更需要对生态损害的程度、范围、后果、影响、恢复时间和程度等进行权威性鉴定和评估，这既可为预防性鉴定结论的经验教训的反思提供机会，又可为生态被害人赔偿提供切实可行的帮助和权威性依据。无论是从立法目的、司法适用、执法检查、法律监督以及生态守法等法治意义层面，还是从生态保护的公众参与、保护人权、维护社会秩序等社会意义层面，亦或从维护党和政府为民执政形象、巩固政权群众基础、提高政府威信等政治意义层面，赔偿性鉴定原则和赔偿性鉴定规范都是不可或缺的。

本文作者：黑龙江大学法学院副教授、法学博士

责任编辑：赵俊

The Ecological Appraisal Principles in Russia and the Selection of Ecological Principles in China

Chen Wen

Abstract: Russia has inherited the former Soviet Union's ecological appraisal legal system. According to the Russian Ecological Appraisal Law, its ecological appraisal principles include the mandatory appraisal principle, the comprehensive appraisal principle, the authenticity principle, the independent appraisal principle, the scientific and objective appraisal principle, the public participation principle and the public principle. These principles reflect the development regularity as well as the direction of ecological civilization of human society, and are of great significance to the construction of ecological appraisal system in China. Drawing on the Russian experience, and taking into consideration China's specific conditions against the social background of building an ecological and legal civilization, the article holds that China's ecological appraisal principle system should include three parts: the originality principle, the adoptability principle and the distinctiveness principle.

Keywords: ecological appraisal principles; rule of law; ecological rule of law