本版编辑：张丹丹
E-mail：t2@studytimes.cn
Tel：010—62807315

新南威尔士的土地与环境法庭

□ 常纪文

新南威尔士是澳大利亚联邦的一个州。该州不是澳大利亚面积最大的州，但人口最多，经济最发达。为了在州一级高效解决数量众多的土地和环境纠纷问题，防止案件久拖不决，该州于1979年制定了一部法律——《土地与环境法庭法》，授权设立土地与环境法庭。

土地与环境法庭的地位与作用

土地与环境法庭和该州的最高法院平行，级别相同，具有权威性。由于该法庭敢于应对政府败诉所导致的压力，所以公信力很高。该法庭可以审理规划、环境和土地的纠纷事项。如果对最高法院的裁判或者土地与环境法庭的裁判不服，可以上诉至州上诉法院。州上诉法院与州最高法院在一起办公，实质上属于一个机构两块牌子，一些最高法院的法官和土地与环境法庭的法官还同时担任上诉法院的法官。不过，案件上诉后，参与审理的法官与原审法官不同，这样可以保证裁判的公正性。

新南威尔士州只有一个土地与环境法庭，并没有在悉尼等市设立低层级的法庭，这样既精简人员编制，也保证案件审理的专门化，符合案件处理的专业化需求。值得指出的是，该法庭的设立并没有得到其他州的复制。由于该州只有一个土地与环境法庭，所以该法庭审理的案件是比较饱和的，是澳大利亚联邦审理案件数量最多的法庭，该法庭2010年审理1115个案件，2011年审判1263个案件，2012年审判1282个案件，2013年审判1024个案件，2014年审判1104个案件。目前，中外法官和学者们有一个共识，就是环境法庭应按需设立，案件多的地方可以设立常设性的环境法庭，案件少的地方也可以设立环境合议庭或者环境巡回法庭，这样可以节约司法审判的资源，减少国家财政的支出。

土地与环境法庭的运转

新南威尔士州的土地与环境法庭除了一个首席法官外，还有五个法官，审理的案件范围主要包括土地和自然资源产权纠纷，许可等行政纠纷，占地等补偿纠纷，相邻纠纷等。如果州最高法院把案件移送到土地与环境法庭，那么该庭就可以受理。就移送的案件数量来看，移入该庭的数量大约占90%，从该法庭移出的案件大约占10%，由于土地与环境法庭效率高，成本小，公信力高，深得各方认可。所以，不断有新的法律授权该庭审理新的类型的案件。

起诉主体。在新南威尔士州，对于土地和环境犯罪，由州环境保护局充任“检察机关”向土地与环境法庭起诉。在州以下，对于犯罪情节较轻的土地与环境刑事案件，一般由市政委员会提起诉讼。对于土地与环境民事案件，只能向州土地与环境法庭提起。州环境保护局设立了法律事务部，一些公职人员具备一定的资格和条件，就可以担任起诉者。州环境保护局可以直接行使的民事处罚，额度为1.5万澳元以内。超过1.5万澳元处罚为刑事处罚，往往由州环境保护局向土地与环境法庭提起刑事诉讼，由法庭裁决。按照统计，州环境保护局每年大约向法庭提起80起刑事案件。按照法律，土地与环境法庭最多可以判处7年的监禁和200万澳元以内的罚金。不过和民事罚款相比，刑事罚金的裁判过程要漫长一些。另外，市民和社会组织也可以提起民事和行政诉讼，但是由于诉讼费用，特别是司法鉴定费用巨大，没有十足的把握，原告一般承受不起，滥诉的风险巨大，所以一般人不敢尝试。但由于败诉的被告要支付胜诉的原告（如州环境保护局）起诉成本和调查成本，所以企业对于环境保护法律还是很顾忌的，一般不愿意违反。

审判地点。新南威尔士州土地与环境法庭采取电话、网络审理和实地审理等多种审案方式，如法官和专家委员会经常去实地考察，甚至开展实地审判，尤其是涉及土地的案件，既便民，也让法官和专家委员会接地气。很多案件在实地的考察和审理中就解决了。如审理树木产权和相邻纠纷等相对简单的案件，95%都在树下审理。甚至有些很复杂的案件，一进入现场进行审理，事情就变得简单了。

审判程序。为了保证环境法庭的专业性，除了法官以外，还设立了由21个专家组成的专家委员会，其中，全职委员7个，非全职委员14个，专业涉及规划、建筑、科学、工程等多个领域。专家委员会参与调解纠纷，参与案件的实质性审查，如涉及补偿等法律问题，法官就可以介入。很多案件，在专家委员会的实质性审查协助之下，事实就清晰了，当事人一般就会协商选择调解、调停等最适合自己的纠纷解决方式，纠纷在进入开庭审理的程序之前就解决了。在土地和环境纠纷中，90%的案件都和解了，不用开庭。这种机制，可以体现案件审理的专业化和专门化，并保证案件审判的效率。另外，在澳大利亚，前面的司法判决可以成为先例，为后面所援引，所以，专业人才作用的发挥，还能够保证案件审理的一致性和可预期性。

审判方法。首先，案件在审理过程中法官常常运用利益衡平的自由裁量权方法，如涉及土地征用问题，原住民要搬迁，政府要给补偿，农民则想要更多的补偿，那么法官就不得不采取一定的利益衡平措施。值得注意的是，环境保护部门在许可的过程中也采用利益衡平的机制。例如，在一个案例中，某露天矿的开采影响一个小村庄，因为该矿的开采可以提供就业和税收，环境保护部门在提出环境保护要求的基础上许可开采，但是土地与环境法庭在审理中，裁决许可无效，因为采矿涉及野生动物保护等由其他部门审查或者许可的事项，需征求其他部门的意见而未征求，所以，环保部门不能作出许可决定。其次，社会组织与个人如果对环境保护局通过环境影响评价文件的决定和许可不服，可以向土地与环境法庭起诉。

案件管理。新南威尔士州的土地与环境法庭将受案范围分为八类予以分类管理。对所有案件，采取数据库管理、时间管理、费用管理等方法进行审判管理，评估工作成效以及是否符合法庭设立的目标，确保案件审理的时效性，降低司法成本。州司法委员会还建立了环境司法数据库，对环境案件分类并分情况进行指导，针对法官自由裁量权的行使进行培训，确保案件审裁判的一致性。司法人员可以免费进入该系统，社会公众则需支付一定的费用才能进入。为了提高法官的素质，州司法委员会还鼓励法官自愿接受一年一次为期五天的培训。近几年，94%的法官都自愿接受了培训。为了加强环境司法人员之间的交流，加强司法机关、执法机关与学界的交流，州土地与环境法庭每年召开一个学术年会。在该州土地与环境法庭，法官独立审判，而且是终身制，专家委员会的委员也不能被随意解聘，因此可以保证法官审理案件的独立性。如果案件审理有社会争议，法庭会让法官拒绝接受媒体的采访，以保护法官。

环球瞭望

丝路舞起大国魂

□ 李国文

有一次，池田大作与汤因比谈起华夏文明，忽发奇想，问这位英国历史学家：阁下如此倾情古老的神州大地，假如给你一次机会，你愿意生活在中国这五千年漫长历史中的哪个朝代？汤因比略略思索了一下，回答说：要是出现这种可能性的话，也许会选择唐代。“那么，必定是长安了。”“不。”“很可能在丝绸之路上的某个绿洲定居下来，那里更适宜我进行历史的思考。”

那时，连接欧亚两大陆的广袤地区，虽然，由汉至唐数百年间，中原与边外，以及边外各族之间，断不了沙场厮杀，兵戎相见；不过，冷兵器时代的战争，对于环境的危害，远不如及工业化三废的污染所造成的后果那么严重。所以，仗打完以后，地照样绿，天照样蓝，空气照样清新。

中古时期的西域，森林的蓄积，植被的完整，水土的保持，雪山的化融，河川湖泊的蒸发和补给，都还处于正常状态之中，因此，空气湿润，温度均衡，水草充沛，牛羊肥美。可想而知，这一带的游牧民族，过着逐水草而居的生活，食牛羊肉，饮葡萄酒，骑汗血马，跳胡旋舞，是多么优哉游哉了。加之没有汉民族那种封建礼教的束缚，自由自在，敢爱敢恨。

所以，鲁迅先生1934年写给一位日本朋友的信中，不无遗憾地说到：“我为了写关于唐朝的小说，特地到长安去了一次。到那里一看，完全出乎意料之外，连天空都不像是唐朝的天空。”因此，绝不能以今天基本贫瘠的西部状况，来想象唐代的西域。汤因比先生不傻，选择唐代丝绸之路住下来，的确是个不错的主意。

唐代的中土人，大气，豪爽；唐代的西域人，浪漫，风流，那真是中国历史上极辉煌的日子。丝路畅通之际，大漠途中，凡有泉水的地方，都是商队羁旅所在；雪山脚下，凡挂酒旗的村舍，都会有驼铃清脆的音响。于是，弦歌嘈杂，觥筹交错；灯红酒绿，舄履杂沓。这一切的欢乐，一方面是那亮闪闪的波斯金币在起作用，另一方面也是那时充满开拓精神和冒险意识的旅人们，一种敢于挥霍生命的豪气。

人，需要这份豪气；国家，同样也需要这份豪气。

我想，汤因比先生憧憬的，正是唐代丝绸之路上，那些追赶着夕阳，往西方行进，沐浴着晨光，向东方而来，所有跋涉在雪山、咸湖、芨芨草、砂碛间的勇敢者的那种豪气。

那是用脚一步步量出来的悲壮行旅，茫茫大漠中的行人影，千里戈壁里的蹀躞脚印，该留下多少乡关何处的惆怅、故土家园的相思啊！寂寞的驼铃，孤独的行者，陪伴着的只有那长长的影子和渺茫的前程。谁知明天的途中，会不会满天尘暴，难逃干渴的困境，而于无望中无声无息地倒毙？会不会风沙裹胁，永远也到不了下一个驿站，成为一具无名干尸？然而，只要还有一口气，就会不停地往沙漠深处走去，绝不会回头。

天高云白，万里沙尘，长河落日，羌笛声声，看着地平线渐渐淡逝的余晖，在寥廓苍茫中，会不令这位历史学家，对汉唐帝国这种拓展丝绸之路所表现出来的勇气和自信，更多一些敬意吗？

我想，如果汤因比先生选择公元七世纪，来到天可汗统治下的西域，他也绝不会后悔的。唐太宗贞观四年（630年）平东突厥，在蒙古高原设置行政机构。九年（635年）败西部的吐谷浑。十四年（640年）灭高昌，打通西域门户。公元七世纪，丝绸之路重现汉代的辉煌。以长安为始发站，出玉门，过敦煌，经焉耆、龟兹、碎叶，可以到大食（阿拉伯帝国）、天竺（南亚次大陆）和更远的拂菻（拜占庭）。一直到八世纪，丝绸之路曾经是一条充满生气的、联结东西方的纽带。

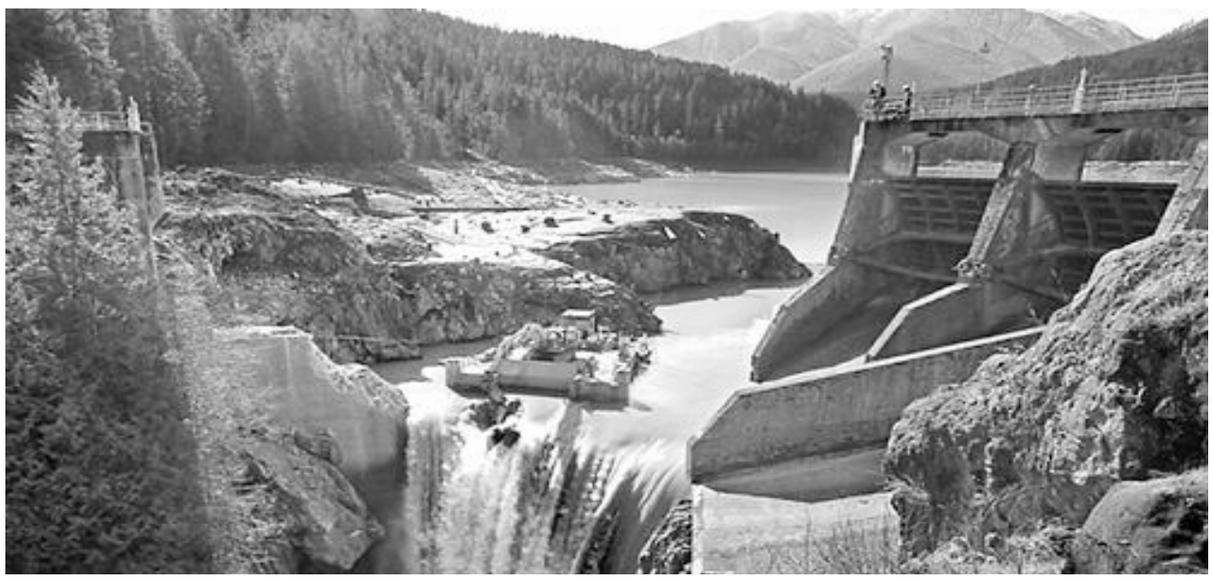
交流从来是相互的，当时的中国，在世界上也是领导潮流的先进国家，就像现在某些同胞，认为外国的月亮比中国圆一样，彼时的外邦人，也有相信中国月亮比他们那里月亮更圆些的。在唐贞观年间，“海内升平，路不拾遗，外户不闭，商旅野宿”，曾是个极文明的社会，而欧洲的日耳曼、条顿、高卢诸民族，按辜鸿铭先生语，还在“穴居野处，茹毛饮血”呢！这种人类发展过程的“此一时也，彼一时也”的不平衡，正是历史的常态。

汉唐盛世，是一个以宽阔的胸怀向外开放的社会，这是我们值得骄傲的一段历史。汤因比期许的盛唐时代，是通过丝绸之路的交流，在与中西亚接触碰撞中，使其各国在政治、经济、文化、思想上得到进一步质的飞跃。因此，历史启示人们，只有秉持互通有无、互利互惠，平等相待、相互尊重，文明交流、彼此认同精神，各个国家和民族才能互利共赢、和谐相处，才能真正构建人类命运共同体。这是人间正道，是人类发展、繁荣、进步的光明之路。也正因为如此，人类文明没有高低优劣之分，平等交流方变得丰富多彩，正所谓“五色交辉，相得益彰；八音合奏，终和且平”。

美国拆除水坝的前因后果

□ 蓝　楠

水坝在控制洪水、灌溉耕地、为工农业提供用水和为人畜提供生活用水等方面发挥了重要作用。世界上许多国家都非常重视大坝的建设，但建筑水坝的同时存在一些潜在风险，如破坏生态环境、阻挡洄游淡水河产卵的鱼类繁衍地的通道、水电污染等，美国为此掀起拆除大坝的高潮。据环保组织“美国河流”介绍，过去100多年中，美国已拆除了1100多座大坝，其中近800座是在最近20年拆除的，仅2012年就有65座。拆除大坝必然引起许多的争议，但为何要拆呢？拆除水坝的目的是否达到了呢？



正在拆除中的格莱茵斯卡因水坝

拆除水坝的原因

严格的法律保障。1968年10月2日，林登·约翰逊总统签署了《野生景观河流保护法案》，旨在对那些颇具自然、文化和消遣价值的河流进行保护，让河水无阻挡地自由流淌，满足当代人及未来人从自然中获得的享受。1969年美国环境基本法《国家环境政策法》的出台也为野生景观河流的保护提供了法律依据。这些法律强调并保障江河自由流淌的重要意义，严格控制水坝建设，并对已建成的水坝进行评估，拆除破坏生态环境严重和潜在危险大的水坝，注重保障并实现自然流淌的江河的生态价值、风景价值和旅游价值等。风景河流保护体系强调联邦政府、州政府以及民间组织间的通力合作，对入选风景河流体系的江河进行合理、有效的管理。

安全和经济因素的考量。美国根据水坝发生事故可能造成的灾害程度，对水坝进行等级划分，分别为高风险、重大风险和低风险三个等级。高风险坝是指发生溃决或发生误操作可能造成人员死亡的水坝；重大风险坝是指水坝发生溃坝或误操作事故可能对环境及财产造成损失的水坝（不造成人员死亡）；低风险坝是在发生上述情况下不会导致人员伤亡、不会产生严重经济损失或对环境造成重大影响的水坝。美国水坝分为联邦管辖和州管辖两类，政府的监管重点为水坝安全。因此，首先，拆坝考虑的是安全因素。闸坝在拦蓄和引流的过程中会承受不同程度的压力，一旦闸坝结构的完整性遭到破坏，就会面临垮坝的危险，这带来极大的安全隐患，也发生了一些安全事故，如1972年，西弗吉尼亚州布法罗克里克的一座水坝崩溃，导致123人丧生。美国土木工程师协会在对基础设施的评估中，给水坝的安全评级为“D”，并指出，2000多处“高危”水坝存在结构缺陷。因此，那些年代已久丧失功能的废坝、弃坝，出于安全原因应被拆除。其次，拆坝考虑的是经济因素。虽然圣克莱门特大坝这样的大型建筑看起来十分宏伟，但当闸坝处于老化状态时，日常运行与维护费用十分昂贵，往往还难以确定水坝的维修主体，导致水坝废弃，破坏河流。曾参与化石溪水坝移除和恢复项目的北亚利桑那大学教授简·C·马克斯提出：有很多水坝最终失去了经济价值之后便被遗弃，很多河流都是这样无缘无故地就被破坏了。同时，维修费用远高于拆坝费用，一般为拆坝费的3—5倍，甚至高达10倍，拆坝可能比维修水坝更经济，可以有效避免闸坝今后的维护与维修支出。水坝废弃后，由政府引导，经过充分论证和批准后，有计划地拆除，恢复部分河段鱼类生态。

优先保护环境观念的引导。由于水利工程在一定程度上破坏了江河的连通性，导致鱼和水鸟减少甚至濒临灭绝，水坝影响鱼类和生物多样性等问题不断出现，使得人们日益关注江河自然特性和生态功能，优先保护自然生态环境的观念日益强烈。美国国家鱼类和野生动物管理局、国家公园管理局、民间保护组织以及部分民众均积极呼吁要求保护甚至还原江河的自然属性和原始风貌。给予江河人文关怀，让不堪重负的江河休养生息。可持续利用的核心是利用的“度”。这个“度”就是自然资源的再生和永续能力。无度或者过度地利用自然资源，使它的状况发生不可逆转的恶变。有度地利用自然资源，将既使它发挥最大的效益，又不损害它的再生和永续的能力。这样，拆坝的生态效益除了能够开通鱼类洄游的通道，恢复水生生物的正常生存环境，适当增加水生生物物种和数量之外，还包括改善河流水质、解决泥沙淤积问题、提升河流的美学价值等。但是拆坝过程是多元主体进行的多元博弈，属于联邦和州政府的水坝，政府有较大的拆坝决策权；但面对私人水坝，环保人士的诉求与私有产权保护之间需要寻求利益的衡平点，从而为江河自然环境保护寻求机会。

高涨的环境保护运动的推动。1997年在巴西的库里提巴召开了第一次世界上反水坝大会，世界反水坝委员会将每年的3月14日定为世界反水坝日，在许多曾经热衷于建坝的国家里，一些发电效益不高的水坝首先被拆除，还有一些危害生态或鱼类生存的水坝也被拆除。在美国掀起一股拆坝运动，以恢复河流的生态系统。环保组织的呼声越来越赢得公众的支持，人们开始重新认识水坝建设，要求开发者在开展水利设施建设之前需要充分考虑项目对河流造成的生态影响。这样，湿地不再干涸、下游的水田也恢复了灌溉，水鸟也渐渐多起来。

拆除水坝的成效

拆坝后的生态环境变化成为人们关注的焦点问题。调查结果显示：河流水体变清，河水水质大幅度提升，水生动物洄游通道通畅，恢复了河流的自然泥沙物和养分流，减少了垮坝的安全风险，为娱乐和旅游提供了场所。比如，自戈尔德雷坝拆除后，每到秋天，俄勒冈州鱼类和野生动物部的鱼类学家丹·范迪克就会计数戈尔德湾中鱼类的产卵区数量。初步结果显示，戈尔德雷坝附近鲑鱼数量和比例都有所上升。《野生景观河流保护法案》通过禁止水利工程建设、滩地开发并促进各相关利益方（水利、景观、环境等）的合作协调，使河流的生态价值得以合理保护，实现生物多样性的保护，从而促进娱乐、旅游等价值的提升。最为可喜的是，河流在逐步进行着自我修复。

域外镜鉴

链接

“一拆不能了之”：“美国河流”环境修复部负责人瑟瑞娜·麦克莱恩认为，公众并未把拆除大坝后的工作也作为环境修复的一部分。她建议进行综合监测的坝址可作为样本，为今后的大坝拆除项目提供参考数据。“地球岛屿”研究所生态系统修复中心负责人托马斯·阿尔迪托也提出，要了解河流或湿地修复的全过程，需要大约10年的监测数据。1974年的《安全饮用水法》授权美国环境保护局专门负责水资源的动态监控，由联邦环境保护局以及各州、地方环境保护局具体实施。同时，美国建立全国统一的信息服务和决策支持平台，建立监测项目数据库，汇集污染源、水质等监测数据，为环境管理多目标评估、分析、预测与决策系统提供可靠的技术保障。因此，应在立法中明确拆坝后的江河水质标准体系，并在标准制定过程中，完善有关指标，结合水质净化技术水平，规定不同的管理要求。加强拆坝后江河生态环境的评估和监测，采取水体生态保护与修复措施，重建动植物生长、栖息与繁殖场所，再现自然生态天堂。