

环境纠纷的非诉讼调解机制研究

何永曦

贵州民族大学法学院, 贵阳 贵州

收稿日期: 2025年2月15日; 录用日期: 2025年3月7日; 发布日期: 2025年3月20日

摘要

本文以环境纠纷非诉讼调解机制为研究对象, 系统探讨其理论内涵、实践困境与优化路径。理论上, 该机制通过协商、调解等非诉讼方式平衡私益与公益, 兼具成本低、效率高、灵活性强的核心优势。实践中, 其发展受限于行政成本负担过重、调解员专业素养不足及调解体系单一性等困境, 具体表现为资源配置失衡、跨学科人才匮乏以及公权力过度干预导致的自主性缺失。针对这些问题, 本文提出三方面优化建议: 一是推动行政主导型调解的制度化建设; 二是重构民间调解机制, 三是构建多元协同调解体系。

关键词

环境纠纷, 非诉讼调解, 调解机制, 环境保护

Research on Non-Litigation Mediation Mechanism for Environmental Disputes

Yongxi He

School of Law, Guizhou Minzu University, Guiyang Guizhou

Received: Feb. 15th, 2025; accepted: Mar. 7th, 2025; published: Mar. 20th, 2025

Abstract

This paper takes the non-litigation mediation mechanism for environmental disputes as the research object, and systematically discusses its theoretical connotation, practical dilemma and optimization path. Theoretically, the mechanism balances private interests and public welfare through non-litigation methods such as negotiation and mediation, and has the core advantages of low cost, high efficiency and strong flexibility. In practice, its development is limited by the dilemma of excessive administrative costs, insufficient professional quality of mediators and the singleness of the mediation system, which is manifested in the imbalance of resource allocation, the lack of interdisciplinary talents, and the lack of autonomy caused by excessive intervention by public power. In

view of these problems, this paper puts forward three optimization suggestions: first, promote the institutionalization of administrative-led mediation; the second is to reconstruct the civil mediation mechanism, and the third is to build a multi-faceted collaborative mediation system.

Keywords

Environmental Disputes, Non-Litigation Mediation, Mediation Mechanisms, Environmental Protection

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着环境问题的日益凸显，环境纠纷也日益增多。传统的诉讼解决方式虽然具有法律效力，但往往存在成本高、周期长、执行难等问题。因此，非诉讼调解机制在环境纠纷解决中逐渐受到重视。人民调解作为一种高效的争端解决方式，是在专业的人民调解委员会指导下进行的。该委员会依据法律法规、国家政策、专业技术标准、行业准则及社会主义道德原则，促进纠纷双方自愿沟通并达成共识，从而和谐化解矛盾。所谓环境纠纷非诉解决机制的专门化，是指针对环境纠纷设计的一套由专门的程序、规则、方式、机构等系统组成的非诉讼解决机制[1]。根据相关法律规定，每个人民调解委员会的构成需确保至少三名至多九名委员，而人民调解员则从这些委员中选拔或由委员会特聘其他合适人选担任。环境领域的非诉讼调解机制，则是特别针对环境保护与治理中出现的争议，运用非诉讼途径来实现调解目的。这一机制充分利用调解的灵活性与高效性，展现了在处理环境纠纷时的独特价值与优势，有助于快速恢复和谐的生态环境关系，同时减轻司法系统的压力。

2. 环境纠纷非诉讼调解机制的理论解析

2.1. 环境纠纷非诉讼调解机制的内涵与外延

环境纠纷非诉讼调解机制，又称为替代性纠纷解决程序(ADR)，是环境纠纷处理机制的一个子系统。指在环境纠纷发生后，通过协商、调解等非诉讼方式，由第三方中立机构或专业人士协助双方当事人达成和解协议，从而解决纠纷的一种机制。在不通过法院诉讼程序的情况下，利用谈判、调解、仲裁等非诉讼手段，由第三方中立机构或专业人士协助双方当事人，通过协商、调解等方式，达成和解协议，以解决环境纠纷的一系列活动和制度体系的组织构造、功能及其相互关系。环境非诉讼调解机制主要包括以下几种形式：民间调解，包括自行调解、律师主持的调解以及人民调解委员会调解等。行政调解，由行政机关或具有行政职能的机构主持，对涉及行政管理的环境纠纷进行调解。环境仲裁，双方当事人在环境纠纷发生后，依据事先或事后达成的仲裁协议，将纠纷提交给仲裁机构进行裁决。环境非诉讼调解机制的目标是在平衡和保护主体之间的私益的同时，维护公共利益。通过非诉讼调解，纠纷当事人能够自愿达成协议，实现纠纷的和谐解决，减少对抗性，促进社会的和谐稳定。

2.2. 环境纠纷非诉讼调解机制的功能定位与核心优势

非诉讼调解机制具有成本低、效率高、灵活性强等特点。它能够在纠纷发生的初期阶段介入，通过协商、调解等方式，促使双方当事人达成和解协议，从而避免纠纷的升级和恶化。同时，非诉讼调解机

制还能够减轻法院的负担，提高司法效率。环境纠纷非诉讼调解机制的核心特点在于其非诉讼性质，即纠纷的解决不通过传统的法院审判程序，而是通过协商、调解等非诉讼方式。在法律允许的范围内，当事人有权根据自己的需要，自由选择是否采用非诉讼调解机制来解决环境纠纷，并有权选择具体的调解方式。非诉讼调解机制以当事人的合意为基础，通过协商、调解等方式，促使双方当事人达成和解协议，解决纠纷。非诉讼调解机制在程序上较为灵活，可以根据纠纷的具体情况，采取不同的调解方式，以满足双方当事人的需求。相比传统的诉讼程序，非诉讼调解机制通常能够在较短的时间内解决纠纷，提高纠纷解决的效率。

环境纠纷非诉讼调解机制在环境纠纷解决中具有独特的功能和价值。它不仅能够降低纠纷解决的成本，减轻法院的负担，提高司法效率；还能够促进双方当事人之间的沟通和协商，有利于达成互利共赢的解决方案，更好地平衡环境保护和经济发展的关系，促进社会的和谐稳定。

3. 环境纠纷非诉讼调解机制的实践困境

3.1. 行政成本负担与资源配置失衡

首要而言，当事人倾向于政府环境主管部门作为调解方，这是基于对官方权威的信任。然而，这种偏好并未伴随显著的成本负担，导致地方政府环境部门经常面临纷至沓来的纠纷处理压力。此情况不仅使政府部门的行政开销骤增，还将本应由司法体系承担的重负转移到了行政执法层面。尽管这一过程看似节省了直接的诉讼费用，但实际上并未缩减国家解决环境争端的总体支出，反而可能导致成本结构更为复杂且高昂。相比之下，诉讼途径中的明确成本构成促使当事人审慎考虑其行动，有助于遏制不必要的诉讼行为。反之，在寻求政府调解时，由于缺乏直接经济成本的约束，当事人可能较少权衡此举的经济影响，从而可能无意间增加了公共资源的无谓消耗。因此，如何优化资源配置，平衡各类纠纷解决机制的成本效益，成为提升环境治理效率的关键考量。

3.2. 调解员专业素养对调解效能的制约

当前中国社会的迅速变迁，使得民事纠纷日益呈现出多样性和复杂化的趋势，尤其是随着民众法律意识的普遍增强，越来越多的纠纷涌入司法系统，寻求法院调解。在此背景下，调解员的角色显得尤为关键，他们不仅是纠纷解决过程中的中立促进者，而且其专业能力与适应性直接关乎调解成效，成为调解能否有效化解矛盾的核心要素。调解员的任务在于平衡双方利益，达成共识，但这一过程中缺少具体而明确的操作指南，完全依赖政府机构可能会加重行政负担，偏离高效低成本解决纠纷的初衷。我国环境纠纷的非诉讼调解体系主要依托于环境行政部门和人民调解委员会，尚缺乏专注于环境保护领域的专业调解机构。环境问题的独特性，如技术标准复杂、科学依据严格，对调解人员提出了更高标准的要求。现状显示，当前的非诉讼调解队伍在构成上未能充分体现出环境纠纷的专业需求，既有的调解人员往往缺乏必要的环境专业知识，而具备相关知识的专家又可能在法律知识和法律逻辑上有所欠缺。这种知识结构的不对称，构成了环境纠纷调解的一大障碍，理想的调解状态应当是专业技术和法律智慧的有机结合。

因此，构建一支既懂环境科学又熟悉法律规则的调解队伍，对于提高环境纠纷解决的效率与公正性至关重要。调解员的专业素养，尤其是跨学科知识的整合能力，直接影响到调解结果的公正性与双方的满意度。未来发展方向可能包括加强调解员的专业培训，引入更多具备环境法背景的法律工作者，以及建立更加专业化、针对性的环境纠纷调解机构，以期更好地应对环境治理现代化的需求。

3.3. 调解体系单一性与自主性缺失

在调解过程中平衡公权力与私权利的重要性，以及如何确保调解制度的公正性。确实，如果调解过

程中过分扩大法官的主导权，可能会影响当事人的自主决策空间，从而损害其权益，导致调解结果的公正性受到质疑。面对法院系统中“案多人少”的现状，以及法官既要负责审判又要参与诉前调解工作的双重压力。

尽管自愿原则是民法及其相关法律体系中的重要原则，意在保障当事人自主决定权，但在某些民事诉讼调解实践中，这一原则的充分实现可能面临挑战。有时，由于对法律程序的不熟悉、外部压力或是对结果的迫切期待，当事人的“自愿”同意可能会受到一定影响，显得不够纯粹。若调解未能基于双方当事人的真正自愿达成，不仅难以充分照顾到双方的实际利益和需求，还可能加剧原有的矛盾与分歧。缺乏自愿性的调解结果，往往稳定性不足，容易引发后续的不满或反悔，进而使矛盾升级，不利于长期的和谐与社会稳定。

4. 环境纠纷非诉讼调解机制的优化路径

4.1. 行政主导型调解的制度化建设

进入 20 世纪后期，全球多国相继构建起环境保护的非诉讼调解体系，举例来说，日本早在 1970 年便出台了《公害争端处理法案》，而美国则在 1990 年制定了《行政争议解决方案》以及 1998 年的《替代性纠纷解决法案》。这些法规的重心在于构建一个依托行政干预实现非诉讼调解的框架，详尽阐述了调解流程、政府角色的介入模式，旨在形成一个可信、多方参与及主动合作的调解机制。

针对这一机制在中国的落地，关键在于高层次的设计与规划，这要求在吸收国际及其他地区成功实践的基础上，通过立法部门来确立相应的法律法规。若全面铺开的条件尚不具备，可考虑先行选取特定区域作为试点，待模式成熟后再行推广。在此过程中，坚持立法引领的基本方针至关重要，即需拟订关于纠纷解决机制的法规条例，或授权国家环保行政机构出台相应管理措施。贯穿于这些立法努力的核心，乃是确立行政主导下的非诉讼调解机制。应当规定行政性非诉讼调解的程序，包括提出申请的条件和时限、调查取证、拟定调解或裁决方案、方案的实施、执行等^[2]。

4.2. 民间调解的专业化与规范化重构

当前，民间领域中非诉讼调解的一个焦点落在了人民调解上。这一过程涉及在人民调解委员会的指导下，依据法律法规、政策导向及社会主义伦理准则，通过劝导教育促使冲突双方相互理解与妥协，在完全自愿的前提下，协商一致，以达成和解协议，从而平息纷争。按照相关法律规定，人民调解委员会的构成基础是委员群体，而人民调解员则从委员会委员中选拔，或由委员会外聘人员担任。然而，这一机制在实践中往往难以充分发挥其化解矛盾的功能，问题的根源可归纳为几个关键点：首先，人民调解员大多由基层群众自治组织的工作人员兼任，兼任会导致对调解工作轻视、不愿干^[3]。基层群众自治组织承担着繁重的日常工作，尽管法律上它们独立于政府领导，仅需辅助基层政府执行管理任务。然而，现实中这些组织与基层党支部紧密融合，实际上成为国家政策落地的关键环节。这导致兼职的人民调解员更多地专注于其本职工作，缺乏足够的激励和精力去高效开展调解活动。再者，人民调解委员会在应对环境争议时，常因与行政及司法系统衔接不畅、合作不足，而难以充分发挥效用。加之，调解员多由自治组织员工兼任，受限于个人能力和兼职性质，往往采取妥协策略以表面平息矛盾，未能充分利用这一制度的优势。

鉴于调解委员会成员多出自基层自治组织，既受制于个人素质局限，又因兼职身份削弱了专业形象，为了提升人民调解员解决纠纷的有效性，需采取以下措施，一是优化选拔机制，在选拔委员会成员时，应综合考量候选人的法律知识、专业技能以及对当地文化和习俗的了解程度。此外，构建多元化的团队结构，积极吸纳年轻法律专业人士和大学生，以注入新鲜血液和活力。

二是推动调解员专职化，为增强调解工作的专业性和效率，应实行调解员专职制度，确保他们有专门的岗位和经费支持。同时，政府和司法部门应加强对调解员的系统性培训，提升其法律素养和调解技巧，确保调解过程的专业性和公正性。通过这些举措，不仅能够激发调解员的工作动力，还能显著提高人民调解委员会解决社会矛盾和冲突的能力。虽然对人民调解委员会的指导工作也是人民法院的法定职责，但是法院当中面临案多人少的情况，每个法官每年都要承担大量的案件，这很明显加重了法官的负担。而基层政府对基层群众自治组织负有指导职责，因此由司法所负责人民调解委员会的培训更为适宜[4]。而人民法院应当做好人民调解制度与法院诉讼制度衔接的引导，对于适合进行人民调解的轻微纠纷，积极引导当事人选择调解[5]。

三是强化人民调解委员会的体系建设。环境保护领域的纠纷解决，尤其要强调“善治”。要鼓励和支持环境资源案件的利益相关方，积极参与并努力实现政府与公民对环境保护事务的合作治理，促进运用调解、仲裁、行政裁决等方式及时解决环境纠纷[6]。在选拔成员的过程中，应当着重考察其法律知识、政策理解能力，以及对本土道德观念和风俗习惯的谙熟度。同时，注重成员构成的年龄多样性，积极纳入年轻法律从业者和高校学生，以焕发组织活力。推进调解员专职化进程是关键，确保调解员全身心投入工作，拥有专项办公资金，并达到必要的法律素养标准。地方政府和司法行政部门必须携手，为调解员提供全面、系统的培训教育。尽管法律规定人民法院有指导人民调解委员会的职责，但鉴于法院普遍面临案件量大、法官资源紧张的现状，每位法官承受着沉重的案件负荷，这无疑加剧了司法工作的压力。鉴于此，考虑到基层政府对自治组织负有直接指导责任，将人民调解委员会的培训工作交由司法所负责显得更为合理与高效。特别是针对环境保护等专业性强的领域，可邀请相应政府部门专家参与，共同提升调解的专业性和实效性，确保调解工作既能贴近民生，又能精准高效。

4.3. 多元协同调解体系的创新构建

鉴于保护当事人诉讼权益的需求日益增长，构建多元化调解体系成为当务之急。我国社会的快速发展伴随着民事争议类型的多样化与复杂化，加之公众法律意识的提升，导致法院面临的民事案件数量急剧增加。理想化的环境纠纷解决机制及其制度设计往往在实践中受到运行环境、当事人选择等因素影响，可能会出现偏差[7]。因此，构建一个法院倡导、多元主体协同参与的诉前调解模式显得尤为重要。对生态环境损害赔偿磋商制度的探索，不仅需要法律的逐步完善，同时还需实践的创新与发展[8]。这包括但不限于法院与司法行政部门协作，以及创新设立“社会法庭”，吸纳村委会成员、乡贤、人大代表、政协委员等作为“社会法官”，利用他们的社会影响力和调解能力，为解决纠纷提供新渠道。在处理环境纠纷时，尤为需要专业性和针对性，可采取将案件先转至“社会法庭”进行初步调解的策略，同时引入环保专家、行业协会及民间组织等，以专业知识为支撑，增强调解的专业性和有效性。调解过程中，应坚持“以人民为中心”的原则，确保调解过程公开透明，尊重当事人意愿，力求在每一起案件中实现公平正义的感知。政府可以聘请专业环境评估机构对协议的履行情况进行评估，制作评估报告，并公之于众，以便征集意见，最终做出评估结论[9]。

当前，受员额制改革影响，基层法院承载着繁重的审判任务，部分法官年均处理案件量高达四百件左右。在此背景下，健全、灵活且高效的人民调解机制显得尤为关键，它不仅能够迅速平息社会矛盾，还在诉讼前有效过滤轻度民事纠纷，极大缓解了法院的工作压力，对于维护社会稳定、促进经济健康发展具有不可小觑的意义。

环境法中的许多法律制度都是在环境科学的研究和环境保护实践中由技术规范上升而来的。因此在环境争议调解实践中，纳入特定专业机构的作用不容小觑。这些关键参与者可细分为非政府环保组织、官方环境保护机构及该领域的权威专家群体。相较于依赖传统的司法途径，如法庭裁决或仲裁，吸纳这类

专业实体参与调解进程展现出其独到之处。专业人员凭借深厚的知识储备，能够实施科学的现场勘查，并运用如样本分析等技术手段，对环境矛盾的根源进行精确评估。这种方式不仅促进了问题解决的精准性，还可能增强了决策的可行性和公众接受度，是实现环境正义与可持续发展的一个重要机制。

5. 结语

环境纠纷非诉讼调解机制在解决环境纠纷中具有独特的优势和价值。从司法确认制度的理论和当前我国的立法与实践来看，现行生态损害赔偿磋商协议的争议解决途径存在着相当多的问题与弊端[10]。通过行政主导型调解的制度化建设、民间调解的专业化与规范化重构、多元协同调解体系的创新构建可以进一步完善和优化环境纠纷非诉讼调解机制，为环境保护和社会和谐稳定做出更大的贡献。

参考文献

- [1] 吴勇, 刘娉. 论环境纠纷非诉解决机制的专门化与法典回应[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2024, 48(2): 78-87.
- [2] 丁渠. 我国环境 ADR 制度的完善[J]. 法学杂志, 2011, 32(4): 135-137.
- [3] 龙婧婧, 廖嘉一. 人民调解制度的实践定位与完善路径[J]. 中国司法, 2021(9): 101-105.
- [4] 范渝. 当代世界多元化纠纷解决机制的发展与启示[J]. 中国应用法学, 2017(3): 48-64.
- [5] 王亚新. 诉前调解的建构: 目的、悖论、因应之策[J]. 人民司法(应用), 2018(31): 20-23.
- [6] 孙佑海. 为什么要进一步健全环境纠纷多元解决机制? [J]. 中国生态文明, 2021(6): 19-21.
- [7] 孟甜. 环境纠纷解决机制的理论分析与实践检视[J]. 法学评论, 2015, 33(2): 171-180.
- [8] 张林鸿, 葛曹宏阳. 生态环境损害赔偿磋商的法律困境与制度跟进——以全国首例生态环境损害赔偿磋商案展开[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版), 2018(1): 78-85+96.
- [9] 胡肖华, 熊炜. 生态环境损害赔偿磋商的现实困境与制度完善[J]. 江西社会科学, 2021, 41(11): 172-179.
- [10] 刘学在, 刘鳌. 论生态损害赔偿磋商协议的法律性质及其争议解决路径[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2020, 19(2): 1-9+111.