

民事诉讼视角下的环境公害救济

余 贵 忠¹
李 海 峰²

摘 要：中国虽然制定了十几部环境法律法规，但环境程序法的研究和立法仍显滞后，导致环境实体法无法得到有效执行。本文针对中国传统环境诉讼与环境保护现实需求和理论研究极不协调的现状，从完善民事诉讼制度的角度，提出应当建立环境公害民事救济制度。具体化为通过建立健全环境公益诉讼制度，以期对中国的环境公害诉讼的发展提供一种研究进路。

关键词：环境公害；民事救济；民事诉讼制度

Remediation of environmental hazards from the viewpoint of civil suits

Gui-zhong YU

(College of Law, Guizhou University, Guiyang, Guizhou, 550025, China)

Abstract: China has enacted more than a dozen environmental laws and regulations, however there are not many environmental researches and legislative procedural laws, which cause that environmental substantive laws are not effectively implemented. We believe the establishment of environmental hazards should be a civil remedy on the basis of the civil litigation system, because China's reality of traditional environmental litigation, environmental protection requirements, end the status of theoretical development are not consistent.

Key words: environmental hazards; civil relief; civil litigation system

¹余贵忠 贵州大学法学院教授、博士 (Guizhong YU, Professor of Law school, in the Guizhou University)。

²李海峰 山口大学経済学部、大学院東アジア研究科教授

在现实生活中,个人面对污染和破坏环境的行为,常常是不知、不能或不敢提起诉讼,原因是现行环境诉讼制度规定限制了公众的有效参与,其结果必然淡化人们维护公共利益、参与环境事务的积极性。因此,有必要通过相关诉讼制度完善来对全体公民的环境权益和社会的可持续发展提供法律上的保障。

一. 环境公害的界定

公害是指人为地对环境进行破坏和污染,造成了人、物等方面的损害。公害是由多种原因产生的,并且以多种形态表现出来。日本环境法专家原田尚彦教授依据公害所表现出的社会现象形态的不同,将公害分为产业公害、都市公害、设施(基地)公害、农业公害、观光公害以及开发公害六类。而且公害的主要表现形式即为环境公害。日本的《环境公害对策基本法》将环境公害定义并分类为:由于事业活动和人类其他活动产生的相当范围内的大气污染、水质污染(包括水的状态以及江河湖海及其他水域的底质情况的恶化)、土壤污染、噪声、振动、地面沉降(采掘矿物所造成的下陷除外)以及恶臭对人体健康和生活环境带来的损害。后来,妨碍日照、通风等,也被法律规定为环境公害¹⁾。美国侵权法将公害分为公共公害与私人公害两类,公共公害损害的是公众共有的权利。很明显,环境公害属于公共公害的一种。美国侵权法专家普鲁斯尔将其归纳为侵害公共卫生和健康、危害公共安全、破坏公共道德、扰乱公共安全、干扰公共享乐以及影响公共便利六类²⁾。可见各发达国家都对公害,尤其是环境公害进行研究,以保护有限的环境资源,维护全人类的环境权益。

中国法律并未对环境公害这一概念和分类做出明确规定。有学者认为:公害是指由于人们的生产、生活活动,使生活环境和生态环境质量下降,并对人们的身体健康、生命安全以至财产造成的社会性危害,包括废气、废水、废渣、粉尘、垃圾、放射性物质等有害物质对环境的污染和噪声、震动、恶臭等³⁾。但是这一界定无法厘清环境公害与环境侵权的界限,而且对环境危害规定也显

1) 冷罗生:《日本公害诉讼理论与案例评析》,商务印书馆2005年,第27页。

2) 江伟:《探索与构建——民事诉讼法学研究》(上卷),中国人民大学出版社2008年,第174-175页。

3) 环境侵权具有特殊性。它与传统的侵权行为不同,具体表现为:侵权过程的复杂性;损害后果的渐进性和损害后果的潜伏性。

得过于模糊,因此关于公害的界定我们可以参考环境保护先进国家的界定方法。即如果只影响到个别人的权益,就称为私害。如果其行为影响到或者侵害专属多数人的利益并侵害其作为公众成员而享有的环境权益,就称为环境公害。由此应将环境公害界定为:因环境污染和生态破坏等人为因素对相当多数人的的人身和财产造成损害、且加害人或受害人不确定的或侵害过程、程度等往往难以确定的危害。

通过以上对环境公害的界定,笔者认为环境公害案件通常较为复杂,受害人多而且不确定;损害结果难以预料,有的是直接的,有的是间接的,还有的有很长时间的潜伏期。因此,必然要求诉讼制度的设计。如美国的环境法就规定了民众发起代表人诉讼,鼓励公众对环境公害解决过程的参与;德国、美国均承认一定的环保团体发起代表人诉讼;各国审理环境公害的诉讼程序也有所简化。

二. 环境公害民事救济现状

(一) 环境公害民事救济的内涵阐释

根据《牛津法律大词典》,救济是对已经发生或业已造成的损害、危害、损失或造成损害的不正当行为的纠正、矫正或改正。救济一词是在多种层面上使用的用语。人们在论及救济时,有时从权利的角度,阐明人们获得救济的权利;有时则是从方法的角度,阐述针对不同的权利和不同的损害所给予的不同保障或补救方式⁴⁾。救济是以纠纷解决为目的机制的。徐昕教授把权利救济机制(纠纷解决)分为私力救济、社会型救济和公力救济三种。公力救济分为司法救济和行政救济,社会型救济诸如调解和仲裁,私力救济分为强制和交涉⁵⁾。私力救济是人类解决冲突,寻求补偿受损的利益和权利的最初形式。而公力救济是以公共权力来解决纠纷和处理矛盾的。一般说来,都是法院代表国家这种公共权力作为裁判者中立地来审理和裁判纠纷,解决争议并通过执行制度来保证裁判的实现,这就是诉讼制度。在现实生活中,最重要的解决纠纷的方式就

4) 冀宗儒:《民事救济要论》,人民法院出版社2005年,第1页。

5) 徐昕:《论私力救济》,中国政法大学出版社2005年,第123-124页。

是诉讼⁶⁾，其中主要的救济途径就是民事诉讼。在环境公害的纠纷解决的过程中，相关的民事诉讼制度就是环境公害救济的有效方式之一。

环境公害民事救济主要是通过民事诉讼实现的，具体为权利人在其环境权利受到侵害时，可以援用国家提供的民事法律程序，由法院作出裁决，使受害人的权利得到补救和补偿。在理解和研究环境公害民事救济尤其是环境公害民事诉讼时，我们有必要来区分它和环境公益诉讼逻辑关系。环境公益诉讼是相关当事人向法院诉求，得到期望后果的诉讼制度。从范畴学的角度来看，两者之间有着本质的区别。环境公害民事救济，主要是从救济方式的角度，即环境公害纠纷的解决机制上所说的。它具体可以包括多种纠纷解决机制，如调解、仲裁等。而环境公益诉讼是环境公害救济途径的一个方面，是环境公害民事救济的主要方式之一，它并不能包括所有的环境公害民事救济的途径。从实用主义⁷⁾的态度看，在中国的环境公害救济实践中，也主要提起环境公益诉讼。因为环境公益诉讼制度本质上是一种民事诉讼，由于它具有鲜明的特征，运用其对环境公害进行救济，可以说更具有经验意义和可操作性。

(二) 民事诉讼的制度分析和救济现状

环境公害诉讼通常由环境公害保护的主体向人民法院陈述自己的主张，请求人民法院作出判决的活动。环境公害诉讼大体上可以分为以下三类：环境公害行政诉讼、环境公害民事诉讼、环境公害刑事诉讼。其中环境公害民事诉讼，即环境保护法律主体的民事权利受到或者可能受到损害时，为请求国家保护自己的合法民事权利而向人民法院对侵权行为人提起的诉讼。在中国相关立法和实践操作中，它具有以下一些内容和特点：

第一，起诉资格的限制：避免公民滥诉权。一般说来，只有那些与诉讼有直接利害关系的人才可以提起民事诉讼。这就是通俗意义上的当事人适格。

- 6) 纵观世界各国法制，各种纠纷解决方式大体上可以分为诉讼和非诉讼两类，其中非诉讼的方式又主要有谈判、调解、仲裁等。因此，环境公害的救济，即环境公害的纠纷解决机制，也主要可以分为诉讼和非诉讼两类。
- 7) 实用主义是一种方法。它代表了经验主义的态度，与职业哲学家相比，它趋向于具体与适当，趋向于事实、行动和权利。具体可以参见：【美】威廉·詹姆士著《实用主义》，商务印书馆1997年版，第29页。

根据传统的诉讼理论, 诉之利益是连接实体法和程序法的枢纽, 只有自己的合法权益受到违法侵害的人, 才能成为正当当事人, 具备起诉的资格, 这也就是直接利害关系原则。如中国《民事诉讼法》第108条和《行政诉讼法》第2条的规定。但随着社会的进步和环境公害的广泛加深, 严格的直接利益原则受到强烈的质疑。如日本在环境行政诉讼的“取消诉讼”中, 只要在请求取消处分上享有“法律上的利益”即可享有原告的资格。法院对于“法律上的利益”往往作出扩大化的解释, “出现了承认附近居民们对开发行为的许可提起诉讼的原告资格的倾向”。

第二, 民事归责中绝对责任原则的适用。所谓绝对责任, 是说不仅不必考虑行为人主观上是否有过错, 甚至不必考虑行为人的行为是否合法, 只要行为人从事某行为, 某损害事实发生, 且行为人的行为与该事实之间有因果关系, 那么, 行为人便应当对此损害承担赔偿责任。中国有关环境保护法律都规定, 造成环境污染危害的, 有责任排除危害, 并对直接受到损害的单位或者个人赔偿损失。即不论排污是合法的还是非法的, 只要造成污染危害, 就要承担赔偿责任。还要说明的是, 确认环境污染损害赔偿责任时, 还需要适用我国民事法律的有关规定, 例如《民法通则》中对混合过错和共同过错的规定。

第三, 举证责任的分配。在一般民事诉讼中, 由于主要实行过失责任的归责原则, 原告要使自己的诉讼主张成立, 必须承担主要的举证责任。而在环境公害民事诉讼中, 因为实行绝对责任的归责原则, 因而产生了举证责任的转移。也就是说, 原告只需举证: 被告从事了污染或者破坏环境的行为 (不必证明是否违法); 自己受到了损害; 被告的行为与自己的损害事实之间有联系。而被告则需证明: 自己没有从事该行为; 该行为不可能造成此损害; 他对此种损害可按免责条件不承担赔偿责任等。可以看出, 在环境公害民事诉讼中, 主要是依据当事人距离证据的远近以及举证的难易程度来分配举证责任。由于原告因案情复杂和科学技术、专业知识的欠缺而导致了举证难, 被告承担了主要的举证责任。

从以上介绍和分析中可以看出, 尽管中国的民事诉讼已经有了极大的发展, 环境公害的诉讼制度也日益完善, 但环境公害的救济现状依然堪忧, 有时甚至

是无能为力。主要表现为：1.立法理论研究滞后。国内学界对环境公害的救济理论研究还很不成熟，许多理论问题争议比较大。例如，环境公害的概念不清晰，导致环境公害的救济机制无法建立，也导致环境公害救济在实践中遭遇困境。2.环境公害的民事救济的具体制度不健全。在相关法律法规中，对环境公害纠纷的解决方式的具体规定处于供小于求的状态。3.救济最后达成困难。在民事诉讼实践中，法院由于本身诉讼机制的缺陷，导致受害人实际追究加害人的责任、现实地得到救济以及妥善地解决纠纷绝非易事。如中国的环境法律、法规中，没有建立污染损失评估鉴定机构的规定，使得受害者委托评估无门，损失请求经常被法院驳回。

三. 环境公害民事诉讼的完善进路

当今环境公害的恶化趋势日益明显，而按照传统诉讼制度不能有力地对环境进行保护，其结果必然淡化人们维护公共利益的热情，同时也将影响公众参与环境事务的积极性。为防止这些弊端的发生，笔者认为应当从实际出发，充分了解现实司法资源对环境公害民事救济进行支撑的可行性，研究深化环境公害民事诉讼的完善进路。

(一) 公益诉讼与民事诉讼

公益诉讼在中国起步较晚，有许多理论问题尚待学界深入探讨。笔者认为，在构建公益诉讼的过程中，必须处理好公益诉讼和普通民事诉讼的关系，以充分发挥公益诉讼制度应有的功能。公益诉讼具有不同于普通民事诉讼的鲜明特征，如公益诉讼的目的主要是维护公共利益；诉讼涉及的利益呈现出集团性和扩散性；诉讼请求的范围的宽泛性等。因此，有学者将公益诉讼称作除民事诉讼、刑事诉讼和行政诉讼之外的第四种类型的诉讼。⁸⁾笔者认为，公益诉讼并不是一种独立的诉讼类型。它虽然有着鲜明的特点，但在本质上仍然是民事诉讼，以民事诉讼的范畴和理论为基础来考察公益诉讼的独特性，能够起到高屋

8) 齐树洁、林建文主编：《环境纠纷解决机制研究》，厦门大学出版社，2005年8月版，第212页 - 第213页。

建瓴的效果。同时，通过分析和研究中国的环境公益诉讼制度，可以在现有的司法资源之上实现环境公害的救济。从功利主义的角度来看，可以以较小的代价实现较大的利益。即通过整合和完善现有的公益诉讼制度，“相对合理”地运用于环境公害救济实践中，通过现有制度的完善来实现救济的目的。

（二）完善环境公益诉讼制度

环境公益诉讼法律制度是中国环境法的一项重要原则“预防为主”的重要保障手段。因为环境一旦遭受破坏就难以恢复原状，所以法律有必要在环境侵害尚未发生或尚未完全时就允许公民适用司法手段加以排除，有力地把潜在的大规模环境公害消灭在萌芽状态，从而阻止环境公共利益遭受无法弥补的损失或危害。对于已发生的环境公害，环境公益诉讼又体现了其补救功能的一面，通过民事赔偿和国家赔偿，起到了补救被损害的环境公共利益的功能。在各国诉讼制度中，大多数发达国家都有较完善的公益诉讼制度，环境保护的公益诉讼是其中的重要内容。笔者认为，构建环境公益诉讼制度应从以下几个方面入手。其一，修改代表人诉讼。中国代表人诉讼制度在实践中已暴露出许多缺陷，如在保护公共利益方面不尽如人意。我们可以借鉴集团诉讼的先进之处，改进代表人诉讼制度以适应时代的要求。可以通过允许原告提起禁止性诉讼、放宽代表人诉讼的适用范围和修改赔偿金额的计算方式等来进行。其二，引入团体诉讼制度。中国目前存在着许多公益性质的社会团体，其中最典型的是环保团体和消费者团体⁹⁾。可以在环境公害的纠纷中，赋予它们以起诉权，包括不为之诉。其三，建立相关配套措施。建立环境公益诉讼制度是一个系统的工程，必须由相关一整套子系统、制度来组成。这其中包括建立专门的环境法庭、对环境公益诉讼的法律援助和对起诉的费用分担机制等。

（三）健全相关民事诉讼制度

第一，健全原告制度：原告资格上应该适度放宽。为了防止受害人放弃起诉而引起的公益无人救济的情况，可以允许被害人以外的第三人提起诉讼将起

9) 齐树洁、林建文主编：《环境纠纷解决机制研究》，厦门大学出版社，2005年8月版，第230页。

诉权由被害人转移给第三人,以促进诉讼活动的发展。我们可以根据中国的具体情况,采取以下措施:(1)借鉴英美揭发者代诉讼的新型手段;(2)将社会团体认定为合适的原告或“法庭之友”¹⁰⁾,增加权利救济机会;(3)授予检察机关公益起诉权;(4)如果情况合适,可以考虑授权一些特定的行政机关公益起诉权。

第二,合理分配举证责任。在传统的民事损害赔偿诉讼中,一般都要求受害人提出,加害人有过错、有损害事实、加害行为与损害事实之间有因果关系以及受害人本人没有过错等。但是在环境公害民事诉讼中,这样的规定,受害人是难以做到的。虽然中国的环境民事诉讼也采取了举证责任倒置制度,但是倒置的只是部分要件事实而不是全部,换言之原告不可以不提供证据或者不对自己提出的证据进行证明。因此,为了及时有效地防止污染和破坏环境,保护被害人的合法权益,应该将原告举证责任改为被告举证责任,原告在提出初步证据之后即完成举证。

第三,完善其他相关民事诉讼制度。如逐渐扩大诉讼范围,根据环境公害诉讼的特殊性扩大法院的受案范围;环境公害诉讼的诉讼费用不能只由起诉当事人承担,原则上应当由全社会承担,由国家财政进行支付,进而达到预防和补救环境公害的目的,从而提高公众参与环境保护的积极性与切实可行性,切实保护国家利益与社会公共利益,实现代际间的公平与人类的可持续发展。

参考文献:

- [1] 冷罗生. 日本公害诉讼理论与案例评析 [M]. 北京: 商务印书馆, 2005.
- [2] 邓一峰. 论我国环境公益诉讼之构建 [J]. 晋阳: 晋阳学刊, 2006 (3).
- [3] 齐树洁、林建文主编. 环境纠纷解决机制研究 [M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2005.
- [4] 江伟. 探索与构建——民事诉讼法学研究(上卷) [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008.

10) “法庭之友”是美国法院制度的重要组成部分,扮演着不可或缺的作用。“法庭之友”又称“法院之友”,是指对法院有疑问的事实或法律上的观点善意地提醒法院注意或向法院报告的人。今天的“法庭之友”常常提交一些能够引起人们关注的法律要点、政策事项或其他当事人本身没有考虑的观点的书状。这些书状对帮助法院作出判决起到了无法估量的作用,并且经常影响到法院判决的推理及最终结果。

- [5] 冀宗儒. 民事救济要论 [M]. 北京: 人民法院出版社, 2005.
- [6] 吕忠梅主编. 环境法原理 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2007.
- [7] 迈克尔·D. 贝勒斯. 法律的原则——一个规范的分析 [M], 张文显等译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1996.
- [8] 张明华. 环境公益诉讼制度刍议 [J]. 北京: 法学论坛, 2002.
- [9] 王曦. 美国环境法概论 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1992.