

预防性环境民事公益诉讼的制度证成及法律适用

崇章,陈广华

(河海大学法学院)

摘要:我国环境立法指导思想正从“事后救济”转向“事前预防”,预防性环境民事公益诉讼的确立即为具体体现。预防性环境民事公益诉讼强调风险预防而非损害救济,既补充了环境公益诉讼的预防功能,又与当下环境损害风险防范的现实需求相契合,具有正当性。鉴于预防性环境民事公益诉讼的自身特质,以救济功能为主的传统民事诉讼规制无法直接适用,制度适用时应与救济性环境民事公益诉讼在启动要件、举证规则及责任承担方式上作出区分:一是在启动要件上,预防性环境民事公益诉讼的特殊性主要体现在“重大风险”的认定方面,即“重大风险”仅限定于环境公共利益,对重大风险的认定应以法院为主、行政机关为辅,并结合损害发生的可能性、严重性和紧迫性等因素进行考量。二是在举证规则上,应区别于一般环境侵权诉讼,合理分配举证责任。三是在证明标准上,原告在诉前阶段对待证事实提供初步证明,符合表见证明的标准即可;被告则需在庭审阶段对因果关系推定作出反证,达到高度盖然性的标准。四是在责任承担方式上,应通过灵活运用禁止令制度和增设替代性责任等手段对预防性责任的承担方式进行拓展,以实现环境司法与环境行政执法的有效衔接。

关键词:预防性诉讼;环境民事公益诉讼;事前预防;环境风险

传统环境民事公益诉讼为事后救济,公众无法通过司法救济的手段应对环境侵权行为带来的环境风险,而只能在受到客观损害后请求司法介入。预防性环境民事公益诉讼的出现打破了这一困境。2015年施行的《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《环境民事公益诉讼解释》)第1条规定,“对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼……人民法院应予受理”,标志着预防性环境民事公益诉讼正式确立,环境公益诉讼的重心开始由事后救济转向事前预防,并逐渐从理论领域延伸至司法实践。

但是,预防性环境公益诉讼制度的适用范围、具体规范等尚未明确,该制度仍处于探索阶段。近年来,环境法学界有关预防性环境民事公益诉讼制度的讨论逐渐增多,主要集中在司法权与行政权的冲突、“重大风险”认定和证明责任分配等方面:如预防性诉讼是否造成司法权对行政权的越位,有观点认为应当在穷尽行政救济措施后再提起诉讼^[1],也有观点认为应采取行政诉讼的方式来解决^[2];又如,学界对“重大风险”的认定存在危险说与风险说,前者认为应将其限定在具有高度盖然性的危险之上,而后者认为应放宽至低盖然性的风险^[3];再如,对于当前实行的举证责任倒置是否合理

引用本文:崇章,陈广华.预防性环境民事公益诉讼的制度证成及法律适用[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2026,28(2):119-128.

基金项目:国家自然科学基金项目(72472045);江苏省人民检察院检察理论研究课题(2024SJB35);江苏省学习贯彻党的二十大精神专题研究项目(SJZT202312)

作者简介:崇章(1995—),男,博士研究生,主要从事法律社会学及环境与资源保护法研究。E-mail:809177649@qq.com

存在一定争议,有观点认为不宜沿用现有的证明规则,而应采用因果关系推定说^[4]。

梳理现有文献发现,学界对预防性环境公益诉讼制度的诸多细节尚未形成共识,司法实践中也面临相应困境。因此,有必要厘清预防性环境民事公益诉讼制度的如下问题:一是这种制度安排是如何产生的,具有何种可行性和特殊性;二是启动要件与传统环境公益诉讼有何不同,应如何认定;三是举证规则与一般环境侵权诉讼有哪些区别;四是相较于救济性责任,预防性责任在承担方式上应如何拓展。为此,本研究拟在证成预防性环境民事公益诉讼制度的基础上,从启动要件、举证规则、责任承担方式三方面展开论证,以探究该制度在实践中的法律适用。

一、预防性环境民事公益诉讼的制度证成

1. 制度确立的背景

经济和科技的发展使环境污染、生态破坏等问题加剧,由于环境侵权自身的特殊性,其损害后果呈现出不确定性、滞后性等特征^[5]。实践中,我国环境公益诉讼多为事后救济,诉讼的提起须以损害事实的发生为前提,如损害赔偿、生态环境修复等责任承担方式均带有明显的事后补救性质。因而,此类救济性环境民事公益诉讼更强调利用司法手段实施对被侵害环境利益的补救和修复。然而,生态环境一旦遭到破坏便不可逆,即使付出巨大的修复成本,也难以使其恢复至之前的状态。在风险社会中,仅靠救济性环境民事公益诉讼已无法对生态环境进行全面保护,被动的事后救济应当向主动的事前预防转变。

预防性环境民事公益诉讼是在生态环境损害发生之前,通过司法介入,消除可能出现的环境风险,以达到预防的目的。虽然救济性环境民事公益诉讼在防止损害进一步扩散和遏制类似违法行为发生方面也有着一定的间接预防作用,但只有将环境侵权行为扼杀在萌芽时期,才能杜绝损害发生的可能。预防性环境民事公益诉讼将司法救济前置到损害后果发生之前,斩断了风险链条,能够防范环境损害的重大风险。因此,为实现环境保护从事后救济向事前预防

延伸,预防性公益诉讼在立法和司法层面被逐步确立。

《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)关于“环境保护坚持保护优先、预防为主”的原则性规定为预防性公益诉讼的确立提供了法理支撑。2014年出台的《最高人民法院关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》中将“坚持注重预防”明确为司法审判的基本原则,要求审判过程中积极采取司法措施预防,通过事前预防措施降低环境风险发生的可能性及损害程度。之后出台的《环境民事公益诉讼解释》正式为预防性环境民事公益诉讼提供了法律依据,预防性环境民事公益诉讼的确立既是生态环境保护实践的客观需要,更是实现人与自然和谐共生的现代化建设之必然选择。

2. 制度存在的必要性

学界对预防性环境民事公益诉讼制度的争议多聚焦于司法谦抑原则与事前预防的冲突^[6],在实践中,“事前预防”可能会导致司法权与行政权的顺位冲突,法官往往被要求保持克制和谦抑的态度。环境公益诉讼机制的运转多具有事后救济的特征,但这有违预防环境风险的初衷。因此,只有明确该制度事前预防的定位,才能真正发挥环境公益诉讼的预防性功能。

一方面,预防性环境民事公益诉讼具有实体法上的必要性。环境侵害的事前预防是为防止环境损害发生,在预测将会发生重大风险的情况下适用的制度。基于司法权的诉讼程序则具备谦抑性、终局性等特征,司法救济通常是在损害后果发生后,通过追究责任来填补损害。但其实二者并不冲突:其一,可将环境民事公益诉讼看作环境行政执法的补充保障机制。行政机关在环境风险管理中应当负有优先责任,其可通过行政许可、行政处罚等手段,对环境违法行为作出首次评价,但无法对符合行政规定却仍可能造成潜在环境风险的行为进行处理,而预防性环境民事公益诉讼正好弥补了这一缺陷。当行政手段无法避免环境侵害重大风险的发生时,司法权才会介入,这与司法的谦抑性并不冲突。其二,发起环境公益诉讼的目的并非以

司法审判取代行政执法,而是在行政机关未能做好环境保护相关工作时,司法机关应督促并辅助行政权有效履行环保职责。在环境风险管控体系中,行政机关理应享有优先地位,但在进入诉讼程序后,司法权的介入意味着尚有环境风险未被行政机关识别,这在某种程度上起到了监督作用。当然,也要谨防司法权力泛化,避免行政主管部门消极怠政。预防性民事公益诉讼的裁判效力具有终局性,只是该裁判发生的情况具备一定特殊性。该诉讼于存在重大风险时被提起,最终的诉讼判决结果是避免发生重大损害的行为指引,并不影响司法判定结果的终局性。

另一方面,预防性环境民事公益诉讼具有程序上的必要性。从实际损害尚未发生的角度来说,“预防”在环境民事公益诉讼中有事前、事中、事后三种情况:事前预防是损害尚未发生且有风险即将发生时的预防制度;事中预防是在损害持续发生时,为防止损害进一步扩大的预防制度;事后预防是在损害发生后,为及时制止损害后果不断恶化的预防制度。环境损害具备潜伏周期长、危害结果难以预测及修复难等特征,不论是事中预防还是事后预防,都存在投入巨大且难以完全修复环境的问题。因此,只有事前预防才能最大程度地避免严重损害后果的发生,预防性环境民事公益诉讼在程序上具有事前设置的必要性。从环境民事公益诉讼的立法宗旨来看,环境民事公益诉讼的目的在于保护环境,而环境损害的特殊性决定了风险预防应优先于损害救济。虽然《环境保护法》规定了“预防为主”的保护原则,但目前我国司法实践仍采用侵权法的保护模式,以传统的事后救济为主。当下,预防性公益诉讼仍处于起步阶段,预防性法治思维尚未得到有效落实,实务中往往仅将“预防为主”视为宣誓性法律条款。事前预防契合这一立法主旨,在环境风险发生时有必要优先适用预防性环境民事公益诉讼。

3. 制度有不受传统侵权责任思想拘囿之特征

环境公益诉讼自产生以来就带有典型的侵权法色彩,遵循“无损害则无救济”的传统侵权责任理念,其法律渊源也多为侵权责任法的相关规定。行为人需要对造成的环境损害承担相应的侵权责任,主要体现为损害赔偿赔偿责任。损

害赔偿责任建立的主要目的是填补损害,其核心要件是损害后果的客观存在。受此限制,我国环境公益诉讼一直强调对实际损害的救济,而忽略了对环境风险的预防^[7]。虽然侵权责任在救济损害之余也通过阻吓作用承载了一定的预防功能,但这并不是为了防范化解当下的环境风险,而意在规避未来类似的侵权行为。

环境损害具有长期性、复杂性等特征,“先追求经济增长、后进行环境治理”的发展模式无法与保护生态环境的目的相契合。同样地,以填补损害为主要目的的事后救济方式也无法满足社会公众对环境公益的利益期待^[8]。我国环境公益诉讼虽突破了公法与私法的界限,具有一定的“私法公法化”趋势,但本质上仍属以侵权责任为主要依据的民事诉讼法律体系,其构成要件以侵权责任为基础,以填补损害为核心,预防性功能在此框架下难以有效实现。因此,环境公益诉讼应突破传统侵权责任思想的束缚,专设预防性环境民事公益诉讼,强调风险防范而非损害救济,在损害发生之前即采取相应措施进行预防。该制度是基于预防性特征而设立,在有损害之虞的情况下提起,于风险即将发生或可能发生之时起到预防作用,着重体现其预防功能^[9]。

二、预防性环境民事公益诉讼的启动要件

从预防性环境民事公益诉讼制度的确立逻辑来看,引入预防性责任在环境风险激增的当下确有必要。我国虽已从立法层面确立该制度,但相关法律如何适用尚不明确,预防性环境民事公益诉讼在构成要件上具有独特性,以救济功能为主的传统民事诉讼规制无法直接适用,因为前者重点关注对环境的损害风险而非具体损害后果,后者的应用则必须有相应的环境损害结果发生。二者的不同既体现在功能定位上,也体现在诉讼制度的启动要件上。

1. “重大风险”是预防性环境民事公益诉讼的独特启动要件

传统的环境公益诉讼遵循“先有损害后果,后有司法救济”的法律理念^[10]。预防性环境民事公益诉讼则更加关注侵权行为本身,不以损害事实为诉讼要件,只要存在可能导致生

态环境破坏重大风险的侵权行为,检察机关或社会组织等就可以向法院提起诉讼。可见,“具有损害社会公共利益重大风险”是预防性环境民事公益诉讼最主要、最独特的构成要件,但其概念相对抽象,在缺乏后续具体规定的情况下,对该诉讼制度的适用造成了一定困扰。因此,应特别注意预防性环境民事公益诉讼在构成要件上的特殊性,主要体现在“重大风险”的认定方面,当下亟须解决何为“重大风险”、谁来认定该风险及如何认定等问题。

一方面,“重大风险”的内涵和认定标准在司法实践中尚有争议。虽然最高人民法院在《最高人民法院关于环境民事公益诉讼司法解释理解与适用》中认为,“认定过程中环境风险造成的潜在损害应包括他人财产和人身损害”^[11],但预防性环境民事公益诉讼的立法目的是在损害尚未造成时更加全面地保护社会公共利益。若实务中司法机关重点关注财产损害和人身损害,则不利于该制度预防功能的有效实现。伴随环境风险的环境侵权行为本身并不一定会引发重大风险,法律也无明文规定,因此,法官在审理相关案件时对重大风险的认定主要依靠自由裁量,认定标准的模糊也易导致同案不同判的现象,可能影响环境司法的公信力。

另一方面,对于由谁来认定“重大风险”的问题需要进一步厘清。在实践中,对“重大风险”的认定主要依赖行政机关,如“云南油炼案”中原告已被被告项目存在重大风险提供了初步证据,但法院仍以该项目的环评报告已获行政主管部门批复为由不予受理^①;而“五小叶槭案”^②和“绿孔雀案”^③中,法院均判决以行政主管部门重新审查后作出的环评报告作为后续决定的依据,这意味着司法判断事实上被行政判断取代。然而,在环境类案件中,即使环境行为已取得相关行政许可,但因环境风险具有不确定性,行政合法并不意味着环境公共利益受到侵害的潜在风险已然消除。在此前提下,司法机关应避免认定主体错位,以免违背“审判权独立行使”的宪法精神^[12]。

2. “重大风险”的内涵

相关法律规定并未释明何为“重大风险”,预防性环境民事公益诉讼在司法实践中很难适

用,厘定“重大风险”的内涵是有效推行该制度的当务之急^[13]。

其一,“重大风险”的基础对象应仅限于环境公共利益。学界对环境民事公益诉讼的救济客体尚存在分歧,笔者认为,如果落脚于预防性公益诉讼,仅将环境利益作为“重大风险”的基础对象更为合适。一方面,环境侵权行为造成的损害结果皆以环境为媒介,最终会造成环境利益的损害,但人身、财产权益损害的侵权结果却并不一定会发生。倘若将人身、财产损失纳入“重大风险”的基础对象,则意味着只有当人身、财产具有被损害的可能时,方可启动相应的诉讼程序,这必然会导致司法救济滞后,与预防性环境民事公益诉讼的立法初衷相悖。另一方面,“重大风险”的双重救济对象会加大原告的证明难度,不利于预防性环境民事公益诉讼事前预防功能的实现,且易导致其与环境私益诉讼发生竞合。

其二,界定“风险”的内涵时应考虑损害结果发生的可能性^[14]。以损害发生的盖然性为评估标准,可将尚未造成实际损害的环境风险划分为“危险”“风险”和“剩余风险”3个区间。损害发生具有高度盖然性的即属于“危险”,可通过多种方式被人们所预见。而“风险”介于其余二者之间,盖然性未知,既不能以经验法则推定,也无法排除损害发生的合理怀疑,其不确定性源于当下科学认知不足。随着专业技术水平的提高,不确定性下降,盖然性也会相应提高,“风险”将逐渐转化为“危险”,二者之间的界限并非泾渭分明。“剩余风险”则指已被社会公众所接受、无法避免也无需干预的环境风险,通常体现为经济效益与环境利益平衡的结果。基于预防性环境民事公益诉讼的立法目

① 2015年北京市朝阳区自然之友环境研究所诉中石油云南炼油项目环境公益诉讼案,被云南省高级人民法院裁定不予受理。参见(2017)云01民初2299号民事判决书、(2020)云民终824号民事判决书。

② 2015年,中国生物多样性保护与绿色发展基金会于甘孜中院提起了全国首例预防性公益诉讼案件(即保护濒危植物五小叶槭案,简称五小叶槭案),法院于2020年作出宣判。参见(2015)甘民初字第45号民事判决书。

③ 云南绿孔雀案又称为绿孔雀栖息地保护案,是中国首例濒危野生动物保护预防性公益诉讼案件。参见(2020)云民终824号民事判决书。

的,与之相符的环境风险往往介于“危险”与“风险”之间,考量其确定性所依据的是现有的科学认知和经验法则。“危险”的损害发生概率具有相对确定性,而“风险”是否必然造成损害则具有不确定性^[15]。在预防性环境民事公益诉讼中,“危险”的高度盖然性使得采取预防性措施具有正当性和合理性,事前预防造成的负面影响也随之较低,可见,以“危险”为认定标准是最合适的。但重大风险的认定不应只强调损害发生的概率,还需考虑损害发生的程度,有些行为虽符合行政规定,但未来仍存在造成严重环境损害的可能,这部分因素也应纳入考量。因此,不应将重大风险简单等同于“危险”。除“危险”,对重大风险中可能性因素的考量还应包括有可能向高度盖然性转化的“风险”,以及发生概率虽然不高但有造成严重损害可能的“风险”。

3. “重大风险”的认定主体

环保部门作为行政主管部门,因其自身职能划分,往往具备较充分的专业知识储备。在实务中,司法机关通常会对行政机关的判断产生依赖性,但这会导致其在一定程度上将司法权让渡于行政权。如在“云南炼油案”中,法院以被告已获得经行政主管部门审批的环评报告为由裁定不予受理。司法机关的确需要尊重行政机关的判断权,但在预防性环境民事公益诉讼中,仅应将其作为参考,而非唯一的认定依据。在诉讼过程中,对于“重大风险”的认定本就属于司法工作的范畴,认定权理应归于主审法院^[16]。

首先,法院应依据法律事实进行审判,在该类诉讼中,关键法律事实在于“重大风险”是否存在。客观事实只有经过司法程序认定才能转化为法律事实,认定主体应为司法机关。其次,行政机关依据职权在环境管理活动中通过行政许可、行政处罚等手段已对行为人的环境行为进行首次判断,在司法程序中不应以行政权取代司法权,以免对同一行为作出二次判断。再次,行政处罚是环境行政执法的重要行政手段,但前提是环境损害已发生,难以适用于尚未造成损害后果的环境行为。在此情形下,若司法机关直接适用行政机关的判定结果,容易造成

司法权与行政权的混同。最后,符合相关政策的环境行为即使得到了行政机关的认可,但不能否认环境风险在未来某个阶段仍有导致损害发生的可能性,预防性环境民事公益诉讼的预防功能正体现在此。

当然,预防性环境民事公益诉讼对重大风险的认定不能忽视行政机关的积极作用^[17],应遵循“法院为主、行政机关为辅”的原则。相比于司法机关,行政主管部门拥有人员、设备、资金、经验等优势,且对环境侵权行为发生地的实际情况更为熟悉,在环境问题的认定及治理方面更为专业,其出具的专业意见和评估文件具备较高的参考价值。因此,法院应在保持客观、中立的同时,充分发挥行政机关在认定重大风险过程中的辅助作用。

4. “重大风险”的认定标准

“重大风险”的认定标准应结合环境损害程度的严重性和紧迫性因素进行考量:一方面,重大风险造成的环境损害须符合严重性标准。损害往往是不可逆的,倘若不对损害后果的严重性因素进行评估,而对任何具有环境风险的行为都适用预防性环境民事公益诉讼,将造成司法资源和社会成本的极大浪费,甚至矫枉过正。科学合理地评估环境质量是现阶段司法实践中衡量环境损害严重性的重要手段,但目前尚未形成统一的量化评估标准,仅能依据现行的法律法规或利用规范性文件中的技术手段作出推断。如2022年实施的《突发环境事件应急监测技术规范》对重大风险的认定具有一定参考价值;又如在全国首例环境民事公益诉讼“雾霾案”中,法院将污染物排放标准或者重点污染物排放总量控制指标作为行为具有损害公益重大风险的依据^①。同时,鉴于环境侵权行为分为环境污染和生态破坏两种,应针对行为侵害的对象,分别对损害的严重性进行权衡^[18]:在环境污染案件中,若涉案行为造成潜在损害的量化值大于预期经济效益,则属于严重性后果;在生态破坏案件中,应结合生物种群

① 原告中华环保联合会与被告德州晶华集团振华有限公司大气环境污染责任纠纷公益诉讼一案(简称“雾霾案”),是新环保法实施后全国首起针对大气污染行为的环境公益诉讼案件。参见(2015)德中环民初字第1号民事判决书。

情况、环境承载力及生态系统稳定性等要素作出判断,若涉案行为导致生态价值出现巨大损失,则应判定为符合严重性标准。另一方面,对损害程度的认定还应考量是否具有紧迫性,包括时间上的紧迫和救济方式上的紧迫。前者指涉案行为具有在短时间内造成严重环境损害的可能性,亟须司法手段介入以制止,此为时间上的紧迫状态;后者指救济性责任难以弥补涉案行为造成的损害后果,采用事前预防的方式比事后救济的方式更为合适,此为救济方式上的迫切处境。

三、预防性环境民事公益诉讼的举证规则

现有的预防性公益诉讼只是参照适用环境民事公益诉讼的一般规则,并无专门性规定,在实践中仍依赖法官的自由裁量^[19]。预防性环境民事公益诉讼的举证规则应围绕自身的特殊性建立,其诉因是具有不确定性趋势的环境风险,举证难度远大于损害事实客观存在的救济性环境民事公益诉讼。目前,我国相关诉讼案件均存在审理时间较长的现象,如“五小叶槭案”前后历时5年方才落幕。可见,传统的环境保护法律体系难以适应环境风险的不确定趋势。

1. 举证规则应区别于一般环境侵权诉讼

在司法实践中,举证的证明标准和责任分配引导着案件的判决方向,是决定审判结果的重要因素。我国目前尚无针对预防性环境民事公益诉讼举证规则的具体规定,只是在《环境民事公益诉讼解释》第8条提及,原告需在提起诉讼时提供被告行为具有损害社会公益的重大风险的初步证明。该条款仅涉及预防性公益诉讼的提起,而对证明标准及进入庭审阶段的举证责任尚未予以明确。法官在缺乏相关专业知识时,往往凭借科学技术手段进行辅助判断,但环境风险的不确定性导致原告很难通过举证促使法官形成内心确信,这无疑加大了预防性环境民事公益诉讼案件的审理难度。此处的不确定性不仅指环境风险本身的复杂性和滞后性,同样包含了环境行为与可能造成的严重损害后果在因果关系识别上的不确定性。因而,预防性环境民事公益诉讼不能直接套用传统环

境公益诉讼的举证规则,而应作出适当调整。

在责任分配方面,在我国传统的环境侵权案件中,原告需证明损害事实的存在及损害与侵权行为之间的关联,而被告需承担证明两者之间不存在因果关系的责任,以平衡当事人双方的诉讼地位,促进对生态环境的有效保护。然而,预防性环境民事公益诉讼针对的是尚未发生的潜在损害,传统的举证责任分配俨然无法与其适配。因此,应区分预防性环境公益诉讼与一般环境侵权诉讼的举证责任,在诉讼双方之间进行合理有效的分配。

在证明标准方面,法院对诉讼双方举证的认定尺度把握不一,易导致“同案不同判”的情况。如在“绿孔雀案”中,原告通过拍摄照片、视频等方式证明涉案项目对当地生态环境造成了严重威胁,法院予以采纳;“云南炼油案”中的原告虽提交了9份证明材料,但两审法院均以举证不能为由裁定不予受理。又如在“五小叶槭案”中,侵权行为并未发生,损害结果也尚不存在,这无疑增加了原被告双方的举证难度。在这种情况下,证明标准方面法律规范的缺失易导致司法机关对案件的处理趋于保守化,掣肘了预防性公益诉讼制度的纵深发展。只有明确统一的证明标准才能指引法官作出公正的判决,以保障司法审判的公平性。

2. 围绕“重大风险”合理配置举证责任

考察现有的预防性环境民事公益诉讼司法实践可以发现,大部分举证责任都是由原告承担,这实际上不利于实现预防性环境民事公益诉讼的制度目的。但是,采用举证责任倒置会引发滥诉,造成司法资源的浪费,也会阻碍社会经济的正常发展。

在预防性环境民事公益诉讼中,合理分配举证责任是关键,为此应围绕抽象化的重大环境风险进行公平配置,既要避免原告因需承担较高诉讼风险而举证不能,也要防止直接减免举证责任而导致诉权滥用。为此,应当将《环境民事公益诉讼解释》第8条的规定具体应用到预防性环境民事公益诉讼,原告应提交被告行为具有损害社会公益重大风险的初步证明材料。具体来说,原告需对两方面内容进行举证:一方面是被告已经实施或即将实施侵权行为,

另一方面是被告行为对社会公共利益造成严重损害后果的可能性。这既是举证责任倒置的一种缓冲,也是针对提起预防性公益诉讼设置的起诉门槛,为因果关系推定规则在预防性环境民事公益诉讼中的适用铺设了可行之路。原告如要证明被告行为具有损害社会公益的危险性,则应向法院提供重大环境损害有可能发生的初步证据,交由主审法院对其进行严格的形式审查^[20]。若司法机关认定该初步证明成立,则推定被告行为与重大风险之间存在因果关系,此时,举证责任便向被告方转移,由被告对潜在的重大环境风险是否存在、环境损害发生的可能性及与自身行为的关联性进行反证。如果被告举证不能,无法对此前推定存在的因果关系进行反驳,将承担败诉风险。此规则不仅可以避免因诉权的恣意滥用而导致的司法资源浪费^[21],也可平衡双方当事人的诉讼地位,实现环境公共利益保护目的。

3. 诉前与庭审阶段的证明标准均需明确

鉴于上述对预防性环境民事公益诉讼举证责任分配的重塑,相应的证明标准也应进一步明确,且证明标准在诉前阶段和庭审阶段有所不同。

在诉前阶段,提起预防性环境民事公益诉讼的前提条件是行为尚未造成环境损害,待证事实是潜在风险是否具有引发严重环境损害的可能性。这种损害并非一定发生,原告需要证明的只是根据现有客观情况作出的一种合理推测。在预防性环境民事公益诉讼的因果关系推定中,原告需要阐述被告行为有可能使潜在环境风险转化为严重环境损害,并辅以专家意见、环境影响评估报告、科学数据等材料作为佐证。在此过程中,原告应从科学性的角度进行论证,使法官的内心确信达到一般盖然的心证程度,对被告行为具有损害环境公益的重大风险产生合理怀疑,即符合表见证明的证明标准。

在庭审阶段,被告作为相关环境行为的实施者,对涉案项目及当地环境更为熟悉,且相比于原告,被告具备更加专业的技术、人才和设备等优势^[22],因而,被告举证的证明标准理应高于原告的初步证明标准。被告需对其行为与导致重大环境风险之间的因果关系推定进行反

证,既可通过证明自身行为与环境风险并无关联来推翻推定,也可通过自身行为并无损害环境的可能予以反驳。被告也可采取削弱环境风险危害性的方法,令其行为脱离环境司法的规制范围。不论被告选择采用何种方式,都应达到高度盖然性的标准,排除合理怀疑,以削弱法官基于因果关系推定而形成的内心确信。

四、预防性环境民事公益诉讼的责任承担方式

无论是预防性还是救济性环境民事公益诉讼,责任承担方式都大体相同,难以与瞬息万变的风险社会相匹配,完善预防性环境民事公益诉讼的责任承担方式不应囿于救济性责任的固有思维。

1. 预防性环境民事公益诉讼不以损害赔偿作为责任承担方式

我国环境民事公益诉讼的责任承担基本沿用以事后救济为主的传统侵权责任,其中,最常见的责任承担方式为恢复原状和赔偿损失。但环境资源具有不可再生性,其遭受严重损害后难以通过技术手段恢复如初,围绕“经济赔偿”展开的损害赔偿也无法适用所有损害^[23]。以损害赔偿作为主要责任承担的做法,在实践中虽有助于保护生态环境和被侵权人的合法权益,但与预防性环境民事公益诉讼的立法初衷并不完全契合,无法满足事前预防要求,为此,不能将侵权责任照搬适用于尚未造成损害后果的环境危险行为,否则会出现司法失灵的状况。

事前预防性是预防性环境民事公益诉讼的显著特征,这一特征要求此类诉讼以在实际损害尚未造成之时就对环境风险予以识别并作出应对为目标。传统的侵权责任承担方式在应对生态环境损害时显得力有不逮,主要体现在此类案件往往诉讼周期长且救济滞后,不足以对生态环境进行高效且全面的救济。当下,责任承担方式有停止侵害、排除妨碍、消除危险三种,这些方式虽能防止损害发生、化解环境风险等,但在司法实践中难以灵活应对复杂多变的环境风险,从而呈现出“效果不彰”的态势。停止侵害可以防止当下损害的蔓延,却无法有效

化解未来的环境风险。排除妨碍和消除危险可以移除行为对环境造成的负面影响,但主要针对客观存在的损害,在尚未造成实际损害的前提下,既有的责任承担方式在面对不确定的潜在环境风险时难以充分发挥预防性环境民事公益诉讼的事前预防作用,应对其进行优化。

2. 灵活运用环保禁止令制度

预防性环境民事公益诉讼制度旨在将重大环境风险扼杀在萌芽时期,具有明显的时效性。在实践中,此类案件的审判过程复杂且时间较长,引入行为保全制度尤为重要^[24]。禁止令制度的适用不限于诉讼期间,与预防性环境民事公益诉讼制度的事前预防性正相契合。基于环境司法领域对于禁止令的现实需要,我国立法上虽确立了禁止令在生态环境侵权案件的适用^①,但环保禁止令制度在预防性环境民事公益诉讼中的落实仍需加以优化。

一方面,为满足环境治理的需要,应拓展单一的禁止令形式。生态环境侵权案件中禁止令的适用分为两种:当法院裁定适用禁止令时,行为人的相关环境行为被完全禁止;当法院不予适用禁止令时,则由受害人自行承担诉讼期间的环境损害风险。由于预防性环境民事公益诉讼案件的审理时间普遍较长,禁止令不论适用与否都无法确保双方当事人的利益达到平衡。为避免单一的禁止令形式无法匹配复杂的环境风险,应灵活运用禁止令,建构更为丰富的环境禁止令制度。基于此,可参考美国环境司法领域的禁止令制度,将其进一步细分为附条件禁止令和替代性禁止令:禁止令的最终目的是纠正违法行为,而非阻碍、否定生产经营活动,当被告的后续行为符合一定条件时,禁止令可随之解除,此为附条件禁止令;替代性禁止令是指以替代性赔偿责任的方式弥补无法中断的环境行为造成的环境损害。

另一方面,优化禁止令的启动条件。现有的环境禁止令启动条件较为严格,无法解决环境损害的突发性与环境公益诉讼事前预防性之间的矛盾。在此情况下,可适当降低证明标准,对禁止令申请的形式审查也不宜要求高度盖然性。此外,为及时阻却环境损害的发生或进一步扩散,可在一定条件下允许法院依职权启动

对行为人的禁止令,这也是司法能动突破“不告不理”原则的一种体现。在实践中,大多数预防性环境公益诉讼判决的履行方式都是勒令被告停止损害环境的行为。在诉讼过程中,如果原告没有申请禁止令,在预防性环境保护时效性的考量下,法院可依职权先行作出行为保全的裁定。

3. 增设替代性责任

我国现行法律规定的预防性责任较为单一,缺少替代性的责任承担方式。以往,法院通常会对环境公益诉讼案件的判决采取“一刀切”的方式,缺少对后续多方利益处置的关注,如在“绿孔雀案”中,法院判决被告立即停止建设项目。排除妨碍、消除危险等责任承担方式的具体表现为项目停工或企业停产,从外观上看,该做法似乎可以“一劳永逸”地解除环境风险,但在损害后果尚未发生的前提下,司法权的介入必定会对正常的社会生产活动产生影响,公权力的过度运用也会对市场经济的运行造成严重干扰。环境并非人类生存发展所考虑的唯一因素,法院不宜“一刀切”地适用传统侵权责任,否则会影响环境公益诉讼的正当性。

为此,应突破传统侵权责任的限制,增设替代性责任,重构预防性环境民事公益诉讼的责任承担方式。替代性责任可以有序处理生态环境与社会经济之间的利益平衡,从而在根源上实现预防潜在环境损害的功能。替代性责任的创设可参考美国司法体系中的和解制度^[25],以双方当事人签订和解协议的方式要求行为人承担替代性责任,协议内容可包括环境方案整改、环保技术升级、生产设备更新等方面。预防性环境民事公益诉讼的最终目的不是救济或惩罚,而是对潜在环境风险的防范化解。因此,达成和解协议的方式相较于司法裁判更为直接有效,也更能体现民事法律对诉讼双方真实意思表示的尊重,有利于促使行为人主动配合,从源头上寻求风险社会下经济发展与环境保护相适应的最优解。当然,允许双方达成和解的同时,

①《最高人民法院关于生态环境侵权案件适用禁止令保全措施的若干规定》(法释〔2021〕22号)已于2022年1月1日起施行,该规定明确了禁止令保全措施的法律依据、申请主体、文书形式、提前解除等相关内容。

要充分利用司法手段,保证其合法性与合理性,避免当事人私下交易损害环境公益。诉讼双方前期的磋商过程应在法院的监督下进行,协议内容经法院审查后向社会公众公布,并由行政机关配合司法机关监督执行,以保证预防环境风险目标的实现。

五、结 语

在习近平生态文明思想的指引下,新时代的生态文明建设有了新转变,环境法律体系也应在新时代背景下作出相应调整。预防性环境民事公益诉讼的确立既是对“无损害无救济”这一传统侵权概念的突破,也是环境民事公益诉讼本身概念中与救济性并存的应有组成部分。《环境民事公益诉讼解释》第1条的相关规定虽为预防性环境民事公益诉讼提供了依据,但具体规则尚未明确。相较于救济性环境民事公益诉讼,预防性环境民事公益诉讼不以“损害事实发生”为前提,不以损害赔偿作为责任承担方式,举证规则也应与传统环境侵权诉讼有所区分。因此,应明确其构成要件,厘清举证规则,拓展预防性责任的承担方式,以有效应对具有不确定性的环境风险,实现事前预防的立法效果。

参考文献:

[1] 黄文艺. 论预防型法治[J]. 法学研究, 2024, 46(2): 20-38.

[2] 唐瑋. 风险社会下环境公益诉讼的价值阐释及实现路径——基于预防性司法救济的视角[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2019, 27(3): 29-37.

[3] 张璐. 容忍义务的扩张与限缩——以容忍义务为参照的环境权理论批判与重塑[J]. 甘肃政法学院学报, 2015(6): 67-77.

[4] 于文轩, 牟桐. 论环境民事诉讼中“重大风险”的司法认定[J]. 法律适用, 2019(14): 25-32.

[5] 陈广华, 崇章. 环境侵权惩罚性赔偿司法适用问题研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2022, 24(1): 61-67.

[6] 朱广新. 论生态环境侵权惩罚性赔偿构成条件的特别构造[J]. 政治与法律, 2023(10): 18-33.

[7] 吴凯杰. 环境健康风险的法典化应对[J]. 环球法律评论, 2023, 45(5): 124-140.

[8] 张馨元. 《民法典》生态环境修复责任规范属性及

实现框架[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2023, 25(3): 59-67.

[9] 张丹, 杜宴林. 环境风险治理中行政监管与预防性司法的衔接困境及出路——以预防性环境公益诉讼为重点[J]. 河北法学, 2025, 43(2): 164-182.

[10] 宋汉林. 论预防性环境民事公益诉讼请求之确定[J]. 中州学刊, 2023(10): 65-74.

[11] 奚晓明. 最高人民法院关于环境民事公益诉讼司法解释理解与适用[M]. 北京: 人民法院出版社, 2015: 274.

[12] 李雯静. 《民法典》视阈下预防性环境民事责任的适用规则[J]. 法学杂志, 2023, 44(3): 123-137.

[13] 韩康宁, 冷罗生. 论预防性环境民事公益诉讼中“重大风险”的司法认定[J]. 中国人口·资源与环境, 2023, 33(7): 202-212.

[14] 杨治坤. 预防性公益诉讼预防功能的展开——基于典型预防性公益诉讼裁判文书的分析[J]. 江汉论坛, 2023(12): 115-120.

[15] 田其云, 崔志远. 检察机关视角下预防性环境民事公益诉讼中“重大风险”的认定[J]. 环境保护, 2024, 52(16): 39-44.

[16] 康景文. 论预防性环境民事公益诉讼中“重大风险”的认定——以事实认定的正当性为视角[J]. 河南社会科学, 2023, 31(4): 76-84.

[17] 徐安住, 刘卓越. 长江流域生态环境司法保护的难题与破解对策[J]. 水利经济, 2025, 43(5): 78-84.

[18] 吴贤静. 生态环境法典责任编的预防功能及其规范表达[J]. 法学评论, 2024, 42(6): 141-151.

[19] 张嘉军. 环境民事公益诉讼阶段性、多元化证明标准建构研究——基于私益诉讼与公益诉讼比较的视角[J]. 河北法学, 2023, 41(11): 24-58.

[20] 马腾, 陈海嵩. 论生态环境司法的功能递进——由补救性司法向补救性与预防性司法转变[J]. 学海, 2023(3): 207-216.

[21] 张忠民. 中国环境司法的能动协同现象与形成发展逻辑[J]. 中国法学, 2023(5): 149-170.

[22] 张忠民. 环境司法专门化发展的实证检视: 以环境审判机构和环境审判机制为中心[J]. 中国法学, 2016(6): 177-196.

[23] 单平基. 环境民事公益诉讼惩罚性赔偿的适用及规制[J]. 政法论坛, 2023, 41(6): 28-38.

[24] 周珂, 潘杰. 论环境保护禁止令保全措施的运行优化[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2023, 52(3): 96-105.

[25] 于泽瀚. 美国环境执法和解制度探究[J]. 行政法学研究, 2019(1): 132-144.

The Institutional Proof and Legal Application of Preventive Environmental Civil Public Interest Litigation / CHONG Zhang, CHEN Guanghua (School of Law, Hohai University)

Abstract: The establishment of preventive environmental civil public interest litigation reflects the trend of the guiding ideology for China’s environmental legislation gradually shifting from “post relief” to “pre-prevention”. Preventive environmental civil public interest litigation emphasizes risk prevention rather than damage relief. It not only supplements the preventive function of environmental public interest litigation but also meets the practical needs of preventing environmental damage risks at present, which renders it legitimate. Given its characteristics, the traditional civil litigation regulations that focus on relief functions cannot be directly applied, and the construction of the system should distinguish it from traditional remedial environmental civil public interest litigation in terms of constituent elements, evidentiary rules, and liability bearing methods. First, the particularity of the constituent elements of preventive environmental civil public interest litigation is mainly reflected in the determination of “significant risks”. The basic object of “major risks” should be limited to environmental public interests, and the determination of major risks should be mainly based on the court and supplemented by administrative agencies, taking into account factors such as the possibility, severity, and urgency of damage occurrence. Second, in terms of evidence rules, it should be distinguished from general environmental infringement litigation, with a reasonable allocation of the burden of proof and clear standards of proof. Third, the plaintiff provides preliminary evidence of the facts to be proved in the pre-trial stage, while the defendant needs to provide counter evidence of the presumption of causality in the trial stage. Fourth, in terms of the liability bearing methods, the extension of preventive responsibility can be achieved through flexible use of the prohibition order system and the addition of alternative responsibilities, aiming to effectively connect environmental justice with environmental administrative law enforcement.

Key words: preventive litigation; environmental civil public interest litigation; advance prevention; environmental risk