

我国环境民事诉讼的困境与出路

陶 蕾^{1,2}, 张梓太³

(1. 武汉大学 环境法研究所, 湖北 武汉 430072; 2. 河海大学 环境资源法研究所, 江苏 南京 210098;

3. 复旦大学 法学院, 上海 200433)

摘 要 环境民事诉讼是现代法治社会解决环境纠纷的重要机制之一, 对于维护公民合法权益、稳定社会秩序具有重要意义。当下中国的环境民事诉讼陷入了多重困境, 一方面环境纠纷当事人在经济、信息方面力量对比失衡, 原告无能力、或不愿意、或既无能力也不愿意提起诉讼; 另一方面司法者不愿意、或无能力、或既不愿意也无能力审理环境民事案件; 再者, 有些地方政府的忽视、隐蔽甚至公然阻挠环境民事诉讼的正常进行。我国环境民事诉讼的发展有赖于社会各界的共同努力, 但其关键主要在于司法能动性的发挥和司法独立的实现。

关键词 环境民事诉讼 困境 司法能动性 司法独立

中图分类号 D912.6

文献标识码 A

文章编号 1671-4970(2009)04-0066-04

一、问题的提出

改革开放 30 年来, 我国社会经济发展取得了举世瞩目的辉煌成就, 但与此同时为之付出的环境成本日益显现, 环境事件层出不穷, 环境纠纷已然成为影响范围广泛、严重危害社会安定的突出社会问题之一, 从南方都市报自 2007 年 11 月 2 日起推出的关于中国水危机的大型系列报道即可见一斑^[1], 有些地方的环境纠纷因未得到及时适当的处理甚至升格为群体冲突事件^{①[2]}。环境民事诉讼是借由司法权力居间裁判解决平等主体之间环境纠纷的诉讼, 是现代法治社会解决环境纠纷的重要机制之一, 其对于维护公民合法权益、稳定社会秩序的重要意义毋庸置疑。然而, 我国环境民事诉讼的发展现状着实堪忧。学者们对近 30 年来中国的环境法治进行回顾和总结时, 论及包括环境民事诉讼在内的环境司法所取得的成就, 真可谓是乏善可陈^[3-5]。

根据环境保护部官方网站公布的《全国环境统计公报》, 2005 ~ 2007 年全国(港澳台地区未统计在内)当年各发生环境污染破坏事故 1 406 次、842 次、462 次, 当年直接造成的经济损失分别为 10 515 万元(未包括松花江污染事故损失)、13 471 万元、3 016 万元; 2005 年和 2006 年, 当年年来信/来访总数(封)

依次为 608 245 封/88 237 次, 616 122 封/71 287 次^[6]。而最高人民法院公报至今未有关于环境民事诉讼的统计数据。在国内著名的北大法宝司法案例数据库, 对 1949 年 10 月 1 日至 2009 年 9 月 20 日近 60 年来包括最高人民法院公报、中国审判案例要览等在内的 11 种来源提供的 10 余万件民事案例, 不论审判法院的地域和级别, 不论审判程序, 不论结案方式, 进行最宽泛的检索, 结果明确归入“环境污染侵权纠纷”案由分类的仅有 63 个案例^[7]。尽管除了环境民事诉讼之外还有包括当事人和解、行政调处等在内的诸多环境纠纷解决机制, 尽管环境民事诉讼并不见得是解决环境纠纷最好的机制, 但面对如此悬殊的环境行政主管部门信访的统计数据与环境民事诉讼案例的统计数据, 人们不禁要问, 每年上访到国家环保部门的数以万计的环境纠纷都通过信访的方式得到公平解决了吗? 老百姓为每况愈下的生活环境所遭受的人身、财产乃至精神损害都经由非诉讼的途径得到合理弥补了吗? 我国的现实生活真的不需要环境民事诉讼吗? 答案显然非也。

2002 年 10 月 26 日, 在西安举行的中国西部环境诉讼疑难案件研讨会上, 有一位审理过环境案件的高级法院的法官坦承: 我们也想判受害的当事人胜诉, 但来自法外的力量太大了, 我们法院也没办

收稿日期 2009-08-06

作者简介 陶蕾(1977—), 女, 江苏连云港人, 讲师, 博士研究生, 从事环境资源法学研究。

①2008 年 8 月 4 日中午, 云南省丽江市华坪县兴泉镇兴泉村 8 组至 13 组村民因环境、水源污染等问题与高源建材公司双方约 300 余人发生冲突, 造成 6 名村民受伤和 13 辆汽车受损。

法。有资料显示,环境诉讼案件中,十有六七是本应得到赔偿的污染受害者败诉^[8]。

2004年4月30日,针对沱江特大水污染引发的环境民事诉讼,四川省资阳市雁江区司法局发出‘区司发2004(19)号’的红头文件,题头是‘资阳市雁江区司法局关于《办理涉及沱江特大污染事故赔偿案件有关问题》的通知’。该文件提出了4点要求:‘按市司法局通知,各律师事务所、法律服务所在办理涉及沱江特大污染事故赔偿案件中应严格按以下原则办理:各律师事务所、法律服务所不应受理涉及沱江特大污染事故索赔一方的委托代理,推辞不了的委托代理,只能代理其非诉讼活动,并积极做好宣传、劝解和疏导工作;涉及该污染赔偿的代理不准收取代理费;各所受理此类案件后须立即向主管局汇报。’^[9]

2005年12月7日,松花江污染事件发生后,面对北京大学法学院教授汪劲和甘培忠为松花江污染案中受害的鲟鳇鱼以及松花江和太阳岛索赔的诉状,黑龙江高级法院的领导明确表示,“本案与你们无关,目前本案不属于人民法院的受案范围,一切听从国务院决定。”^[10]

诸如此类的事例与言辞深刻反映了我国环境民事诉讼存在的一系列问题。长期以来,环境司法的不独立、低效率,甚至非正义直接导致了环境司法权威的缺失和人们对环境司法的不信任。近年来各地环保法庭案源严重不足的现象并非说明我国的环境保护现状已经好到‘无讼’的程度,‘无讼’并不等于无争议,‘无讼’更不等于社会和谐,在环境危机日益深重的现实之下,环境司法领域的‘无讼’意味着更多的社会隐患,意味着包括环境民事诉讼在内的整个环境司法的困境。

二、我国环境民事诉讼面临的困境及其成因

根据媒体的新闻报道和学者的调查结果,从各相关主体的不同角度看,我国环境民事诉讼存在的困境和成因至少有以下几个方面:

一是从纠纷当事人的角度看,污染加害人通常具有不确定性,相对于受害人具有更强的经济实力和信息优势,而污染受害人通常无能力,或不愿意,或既无能力也不愿意,提起环境民事诉讼。环境污染与一般的民事侵权相比,其原因行为通常是生产活动中附带产生的,本身具有价值性且表现形态复杂多样,而危害后果又往往具有潜伏性和渐进性,侵权过程具有间接性和多元参与性,这都使得一般的污染受害人难以具备对环境污染损害事实及其因果关系准确认知能力,更为重要的是,其加害主体与受

害主体具有不平等性,加害人通常是具有特殊经济地位及科技与信息能力的工业企业,而受害人则多是资力、财产都十分有限,科技与获取信息的能力等很难与之相抗衡的普通公民^[11]。即使依据我国现有的司法解释,在环境民事诉讼中实行举证责任倒置,但作为原告,关于损害及其因果关系的初步的举证还是必需的,相关鉴定费用的高昂仍然是多数污染受害人无力承受或不愿意承受的。2009年7月2日,人民网环保频道刊发《漫漫14年诉讼路:维权胜诉,我不觉得意外》一文,报道了浙江省平湖师范农场特种养殖场俞明达诉嘉兴市步云染化厂等5家企业水污染损害赔偿一案,该案历经14年,经由两级检察院的抗诉、四级法院的4次审理,最终由最高人民法院判决胜诉,而诉讼标的仅仅是48.3万元污染赔偿款。这一案例充分说明当下我国环境民事诉讼的艰难程度和绝大多数当事人不愿诉讼的原因。另外,从前述全国环境统计公报看,环境纠纷的上访统计数据一直居高不下,而环境民事诉讼鲜有新闻报道或典型案例公布,这在一定程度上反映了很多污染受害人宁愿选择环境信访,而不愿意提其环境民事诉讼。究其原因,一方面是因为‘从法律制度环境看,我国的环境纠纷当事人已经具备了自由选择不同纠纷解决方式的制度空间和可能’;另一方面,更重要的原因在于,“对社会而言,我国环境纠纷解决机制是建立在一定的政治、经济和社会文化基础上由国家机制(国家法)和民间机制(民间法)共同作用的结果”^[12]。千百年来‘和为贵’“无讼”“息讼”的法律文化传统根深蒂固,加之司法程序的烦琐、复杂、高成本、低效率的客观现状,都导致了环境纠纷发生后,更多的污染受害人不愿意提起环境民事诉讼,而更倾向通过‘找政府说理’的信访方式实现自己的利益救济。

二是从审判者的角度看,法院包括法官不愿意,或无能力,或既不愿意也无能力审理环境民事案件。一般而言,‘愿意’反映的是主观因素,‘能力’反映的是客观因素。主客观因素在很多情况下是相互影响、密不可分的,我国大多数法院和法官之于环境民事诉讼的态度即是如此。笔者曾参与2008年9月15日由复旦大学环境资源与能源法研究中心主办、上海市法学会环境与资源法研究会协办的‘环境司法——日本经验与中国实践’研讨会。尽管与会的法官个人都从自己的业务经验出发,针对污染损害赔偿范围的确定、因果关系的判定等问题提出了环境民事诉讼实践中法官普遍面临的一些困惑或理论需求,然而,仅从我国环境民事诉讼第一案^[13]的审理背景来看,我国的法院、包括提出问题和困惑的法

官个人在审理环境民事诉讼方面的总体能力是不容低估的。问题在于,法院的社会影响力在很大程度上决定了法官的审判意愿。在环境民事诉讼中,让法官真正为难的不是因果关系的判定、不是损害赔偿范围的确定,而是污染者所代表的‘经济增长’或‘地方利税’与受害者所代表的‘社会成本’或‘民众利益’之间的取舍。即使判受害者胜诉,却仍面临‘执行难’的问题,‘执行难’仍然是环境司法领域的一大痼疾^[14]。归根结底,司法机关在我国现实国家权力体系中影响力的‘捉襟见肘’是环境民事诉讼衰弱的直接原因。

三是从政府的角度看,对环境司法的意义认识不足,重视不够,有些地方政府隐蔽甚至公然地阻挠环境民事诉讼的正常进行。诚如有学者指出的那样,司法环境不好是环境诉讼难的客观原因。中国正处在高速发展阶段,经济利益的追求成为一切的动力。官员的升迁、地方发展的标准、人民的富裕程度莫不与经济发展速度和国民生产总值直接挂钩。由此而导致的对环境司法的干扰不断。在目前的司法体制下,各级法院的人、财、物都受制于地方政府。没有独立于地方行政权的条件与能力,使各方面的干预都十分有效。因此,为了地方利益、为了地方经济的发展而不允许法院受理环境诉讼,或者是受理以后不允许公正判决的事清就屡见不鲜,更有甚者就是公然动用司法权力对受害者进行制裁或者予以处罚。政府行政权力对于环境民事诉讼的干预,实质上既是对环境保护的重视不够,也是对司法制度化、规范化解决社会纠纷的基本价值的低估和漠视。其必然结果就是环境民事诉讼既存在大多数受害人不愿告到法院,而法院也不愿意受理的奇怪现象。

除了各相关主体及其主观方面的原因和问题,制约我国环境民事诉讼发展的客观原因主要还在于相关立法的不完善,具体包括原告起诉资格的放宽、诉讼费用的承担、赔偿范围的确定、因果关系的认定、环境司法鉴定的统一、环境侵权责任形式的扩充、环境民事诉讼模式的革新等问题都尚待立法进一步明确和解决。

三、我国环境民事诉讼的发展出路

自 20 世纪 80 年代初以来,我国的各级法院为环境司法的开展已经做了一系列的工作,包括明确环境纠纷的审判职能和审判组织、及时总结环境司法经验、公布典型环境司法案例、进行法官环境司法

培训、发布一系列指导环境诉讼的司法解释等^[15]。近年来,顺应社会各界关于设立专门环境司法审判机构以提升国家司法机关审理环境纠纷案能力的要求,各地方人民法院又纷纷设立专门的环保法庭^①。但即便如此,我国环境民事诉讼仍未走出困境。环保法庭的案源不足,说明在当下相当长的一段时期内,即使法院愿意受理环境纠纷案件,绝大多数环境纠纷当事人也不愿意告到法院去。而本着不告不理的原则,法院不能主动发动环境诉讼。那么,究竟如何才能使我国的环境民事诉讼乃至整个环境司法走出目前的困境?笔者认为,其根本出路仍在于司法本身,一方面,在任何类型的诉讼中,法院的主导地位是不可替代的;另一方面,司法者包括法院和法官个人对于维护和实现环境正义负有最终的不可推卸的社会责任和历史使命。当下我国总体司法环境不尽如人意,法院、法官在处理环境纠纷时困难重重,但是相比于环境行政主管部门每年面临的七八十万次来信来访的压力,司法机关作为社会公正的最终维护者,没有理由‘知难而退’,而应当‘迎难而上’,尽可能充分地发挥环境司法的能动性,特别是通过环境民事诉讼,为遭受环境污染损害的公民的个人权益提供及时便捷的法律救济,平息环境纠纷,预防环境群体冲突事件。环境民事诉讼的发展出路从根本上讲仍需要司法者发挥自身的主观能动性,详言之,司法机关应当发挥主观能动性从以下五方面着手实现环境民事诉讼应有的社会功能:

一是在指导思想上,从法院整体到法官个人,重塑实现环境正义的社会责任感和历史使命感,不应动辄以外部干涉多、施压大为由,拒绝受理环境纠纷案件,或以事实证据不足、因果关系不明为由判决受害人败诉,或以困难多、压力大为由怠于受害人胜诉判决的执行。而应抓住环境友好型社会与和谐社会建设的宏观有利背景为契机,通过各种司法建议的方式勇于为民请愿,通过新闻媒体宣传环境司法典型判例和诉讼常识,恢复公众对环境司法的信心。随着环境司法功能的恢复和业务量的增大,不断加强和扩大对环境司法审判与执行机构的建设和投入。

二是在环境立法不甚完善的问题上,积极发挥司法的能动性,通过最高人民法院的司法解释弥补现有的环境立法的不足。明确环境纠纷的受案范围;扩大解释环境民事诉讼原告资格标准的现有相关规定,统一环境民事公益诉讼的原告类型,发展环境民事公益诉讼。进一步明确环境民事诉讼中因果关系

① 例如,2004 年,河北省晋州市即成立了专门的环保法庭。2007 年,贵州省贵阳市中级人民法院成立了环保审判庭。2008 年 5 月,江苏省无锡市中级人民法院成立了环保审判庭。

的判定规则和举证责任的规定,明确规定环境司法鉴定的具体规则,敦促环境损害赔偿标准的建立。

三是在司法环境不甚有利的问题上,积极联合各级检察院、环境行政主管部门和司法行政主管部门,扩大环境司法的社会影响力。通过司法建议为检察院提供各类环境损害相关信息,敦促检察院提起环境民事公益诉讼;与环境行政主管部门共建环境纠纷解决机制,分流环境纠纷信访案件,减轻环境行政主管部门在解决环境纠纷方面的现实压力,预防和及时处理环境群体性事件,在环境行政执行难、环境判决执行难和各类损害认定及赔偿标准的问题上互助共建。联合司法行政主管部门建立环境纠纷法律援助体系。

四是在环境判决执行难的问题上,灵活运用现有冻结、查封等司法执行手段,积极通过司法协助途径制止环境侵权行为,通过正当程序勇于为民向人大和政府请愿,动员各种社会力量,最大程度地削减环境司法判决带来的因企业停工、倒闭引发的负面社会影响。

五是在运行机制问题上,应着力加强环境司法机构在人员和财政方面的独立性,加强对法官个人的培训、激励和保护,环境纠纷的处理相对于其他社会纠纷面临更多的困难和风险,而趋利避害是人的本能,环境司法的复兴最终依赖的是法官个人主观能动性的发挥,因此,对其利益的激励和保护是必不可少的。

环境民事诉讼乃至整个环境司法的复兴与发展是浩大的社会工程,单靠司法者自身的主观能动性并不能解决所有问题。目前,我国环境污染责任保险工作已经初步展开,环境保护部正推动相关立法规定环境责任保险条款,并着手建立污染损害赔偿标准。湖南、江苏、湖北、宁波、沈阳等省市绿色保险试点工作已经取得初步成效,2008年9月,全国首个污染责任保险理赔事件在湖南省圆满完成^[16]。有关环境司法的理论研究和实践探索都在不断深入,我们完全有理由相信不久的将来中国的环境司法包括环境民事诉讼终将在各界的努力下实现其应有的功能和价值!

参考文献:

[1] 南香红,等.“中国水危机”:南方都市报大型系列报道[EB/OL]. [2007-11-05]. <http://www.nddaily.com/sszt/watercrisis>.

[2] 中国网.云南丽江环保纠纷引发300人群体冲突[EB/OL]. [2008-08-06]. http://www.china.com.cn/news/txt/2008-08/06/content_16141889.htm.

[3] 汪劲,王明远.中国的环境法治:任重道远[J].清华法治论衡,2005(2):147-166.

[4] 常纪文.中国环境法治的历史、现状与走向:中国环境法治30年之评析[J].昆明理工大学学报:社会科学版,2008(1):1-9.

[5] 许可祝,宋万忠,祝芬.中国环境法治建设的进展和问题[M]//中国环境的危机与转机(2008).北京:社会科学文献出版社,2008:118-129.

[6] 中华人民共和国环境保护部网站.全国环境统计公报[EB/OL]. [2009-01-15]. <http://www.zhb.gov.cn/plan/hjtj>.

[7] 北大法宝.环境污染侵权纠纷案例检索结果[EB/OL]. [2009-09-21]. <http://vip.chinalawinfo.com/Case/Result.asp?SFlag=11>.

[8] 赵永新.受害者多败诉,如何破解环境诉讼难关[EB/OL]. [2002-11-06]. <http://past.people.com.cn/GB/huanbao/55/20021104/857690.html>.

[9] 代琦.资阳司法局出红头文件不准律师接沱江污染官司[EB/OL]. [2009-09-24]. <http://www.people.com.cn/GB/shehui/1063/2805729.html>.

[10] 聂玲玲.“小鱼儿”控告中石油,北大师生首家提起以自然物为原告的公益诉讼[EB/OL]. [2006-01-18]. <http://www.ce65.com/news.shtml?id=185831>.

[11] 张梓太.环境法律责任研究[M].北京:商务印书馆,2004:62.

[12] 徐军,常永明.论纠纷解决机制视野下的环境信访制度[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2008,10(3):56-59.

[13] 张一粟.立法不能承受之重[J].绿叶,2006(11):36-37.

[14] 于文轩.我国环境法治的现状及其完善[N].中国改革报,2004-11-12(8).

[15] 吕忠梅.论环境纠纷的司法救济[J].华中科技大学学报:社会科学版,2004(4):41-46.

[16] 郝建荣.环境保护部拟提出污染损害赔偿标准[N].法制日报,2009-01-08(6).

