

民法典视域下环境民事公益诉讼衔接之进路研究

朱 谦, 于晶晶

摘 要:《民法典》为我国环境民事救济体系确立了公法义务、私法操作的机制,对环境民事公益诉讼制度协调提出了新的时代要求。纵观环境法发展历程,环境侵权二元性特征下的环境公益和环境私益从暧昧不分到逐步分野,成为了环境民事公益诉讼分野走向的逻辑起点。司法实践中环境民事诉讼双轨制带来的管辖冲突、审理顺位冲突与既判力冲突使制度协调成为必然。制度协调的进路需要突破融合路径的不经济性和衔接路径的片面性,形成以制度共通性为基础的新衔接路径。在具体制度修正中应以环境民事公益诉讼制度为修正中心,探寻集中管辖之可能,赋予环境民事公益诉讼原告程序中止权,实现公益诉讼生效判决既判力有限制的扩张。

关键词:环境侵权;环境民事公益诉讼;环境民事公益诉讼;制度衔接

中图分类号:D925.104 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-0169(2021)05-0033-12

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2021.05.004

一、问题的提出

从我国环境侵权行为出发,环境侵权行为在认定上逐渐由污染环境一元确认转型为污染环境与破坏生态的二元确认,环境侵权法益保护逐渐由环境私益保护转型为环境公益与环境私益的双重保护^[1]。2020 年 5 月颁布的《民法典》在“环境污染与生态破坏责任”一章中对环境侵权行为认定与法益保护做出了官方回应:其一,将原法律规定中“污染者”表述转变为“侵权人”表述^①,即证明环境侵权行为不仅局限于行为人的环境污染行为,更囊括了行为人对生态环境的破坏行为。其二,第 1 234 条在生态修复责任请求权赋予上由“被侵权人”^②转变为“国家规定的机关或者法律规定的组织”^③,根据体系解释原理,我们可以推定此条文中的“国家规定的机关或者法律规定的组织”

基金项目:江苏省研究生科研与实践创新计划项目“环评与排污许可制度衔接法律问题研究”(KYCX20 _2628);河北经贸大学 2018 年度科研基金青年一般项目“雄安新区生态环境保护立法研究”(2018QY07)

作者简介:朱谦,苏州大学王健法学院教授、博士生导师, zhuqian8231@sina.com (江苏 苏州 215006);于晶晶,苏州大学王健法学院博士研究生

① 参见《中华人民共和国民法典》第 7 章“环境污染和生态破坏责任”中第 1 229 条、第 1 230 条、第 1 231 条、第 1 232 条、第 1 233 条等规定。

② 参见 2015 年《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第 14 条:被侵权人请求恢复原状的,人民法院可以依法裁判污染者承担环境修复责任,并同时确定被告不履行环境修复义务时应当承担的环境修复费用。污染者在生效裁判确定的期限内未履行环境修复义务的,人民法院可以委托其他人进行环境修复,所需费用由污染者承担。

③ 参见《中华人民共和国民法典》第 7 章“环境污染和生态破坏责任”中第 1 234 条:违反国家规定造成生态环境损害,生态环境能够修复的,国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人在合理期限内承担修复责任。侵权人在期限内未修复的,国家规定的机关或者法律规定的组织可以自行或者委托他人进行修复,所需费用由侵权人负担。

与《民事诉讼法》中“法律规定的机关和有关组织”^①和《生态环境损害赔偿制度改革方案》中“省级、市地级政府(包括直辖市所辖的区县级政府)”具有相同的指向,即以政府机关和检察机关为代表的国家机关与以环保组织为代表的环境公共利益代言人。由此可见,在民法典绿色原则不断贯彻的实践中,环境公共利益的法律地位也获得了法典确认。然而,纵观我国环境公益保护演化史,在制度层面对环境公益的保护仍面临着部门法交叉管辖、制度协调不畅等问题。以环境民事法律关系保护为例,在环境民事法律关系救济体系中,就并存着环境民事私益诉讼和民事公益诉讼两项诉讼制度。本文中的环境民事公益诉讼不仅包括《民事诉讼法》第55条中确认的由法律规定的机关和有关组织针对污染环境等公益事项提起的诉讼制度^[2],还包括《生态环境损害赔偿制度改革方案》中规定的生态环境损害赔偿诉讼^②。而环境民事私益诉讼制度与其相对,即是指民法典“环境污染与生态破坏责任”一章中,被侵权人有权针对侵权人提起的以维护自身合法环境私益为目的的诉讼制度。实践中因两种制度协调出现的管辖冲突、既判力冲突等问题给当事人带来了诸多不必要的诉累,而学术界就如何做出制度协调也各执一词。事实上,法律制度设计初衷都是以人民的合理利益为出发点,但如何战胜法律制度本身的“不经济性”是法律人仍需努力的方向。因此,在面对环境民事诉讼制度双轨制运行带来的弊端时,我们更应该保持诚实、谨慎的态度,以维持和简化的法经济学理念为指导,探究出最为合理的制度协调机制。基于此,本文对于环境民事公私益诉讼制度的研究主要围绕如下三个问题展开:第一,在环境民事公私益诉讼双轨制运行的当下,二种制度协调有何必要性?第二,民法典视域下环境民事公私益诉讼的制度协调宜采用“衔接论”抑或“融合论”?第三,为实现制度协调,应如何进行制度重构与法律表达?

二、环境民事公私益诉讼制度协调之必然

在实践中,环境侵权与其他法律侵权不同,环境侵权纠纷具有十分明显的形式复合性。在“侵权行为—侵权对象—侵权结果”的大前提判定中,环境侵权的判定都具有特殊规则,例如单一侵权、共同侵权等行为模式,无过错责任原则、因果关系举证责任倒置等举证规则。这种救济模式的特殊性不仅与环境生态要素本身的特质有关,更深层的原因还在于其背后环境法益保护的特殊需求。在我国,环境法益的类型主要被划分为环境私益和环境公益两种,基于这两种环境利益保护侧重点不同,分别设置了环境民事私益诉讼和环境民事公益诉讼两种救济模式,形成了环境民事诉讼双轨制救济体系^[3]。正是在此种双轨制模式下,公民的环境利益在得到全方位保护的同时,也陷入了诸多尴尬境地。例如在环境“私益性公益纠纷”“公益性私益纠纷”中公民是否具有原告主体地位、受侵害的权益如何保护等问题上,公民往往不知该何去何从。由此,理论上环境私益与公益的界分需求和实践中双轨制诉讼制度的困境都要求我们对现行制度做出重新考量,基于维持和简化的效益理念,制度协调成为了现阶段制度改革的必然。

(一) 逻辑动因:环境侵权二元性下公私法益分野

如前文所述,环境侵权作为一种特殊的民事侵权责任类型,其责任构成也遵循着“侵权行为—

^① 参见《中华人民共和国民事诉讼法》第55条:对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。

^② 对于生态环境损害赔偿诉讼的法律属性的界定存在私益诉讼和公益诉讼之争。有学者认为根据现有生态环境损害赔偿诉讼定义,按照国家自然资源所有权“私权化”路径进行构建,其性质为特殊私益诉讼。但本文认为对属性的考量不应局限于外在形式,在制度内核上,生态环境损害赔偿责任的指向对象是环境公共利益,其以生态环境损害的负外部性矫正为制度目的,故其属性应为环境公益诉讼。

侵权对象—侵权结果”的逻辑结构。环境侵权的二元性意味着，环境侵权与传统民法上的侵权有着显著不同，它不是单一侵权行为引起的单一后果，而是一个类概念或者是不同类型的环境侵权引起的不同后果的综合概括，其内涵、外延、价值取向都不能被传统的民事侵权救济体系所囊括^[4]。申言之，这种二元性特征将环境侵权从民事侵权救济体系中独立出来，在责任认定时为环境污染与生态破坏案件设置了独特的逻辑结构。

就环境侵权行为而言，二元性特征主要表现为原因行为的二元性，即污染环境行为与破坏生态行为。污染环境行为是指侵权人将有害物质或者能量直接或者间接排入环境，导致对自然的有害影响，以致危及人类健康、危害生命资源和生态系统，并损害环境的其他合法用途的行为^[5]。破坏生态行为则是指侵权人不合理开发利用一个或者多个环境要素，导致生态系统失衡、资源枯竭最终危及人类自身的生活和生存环境的行为。正如舒适的生存环境和充足的资源储蓄不能分而论之一样，污染环境和破坏生态的行为也不能截然分开。在环境侵权过程中严重的环境污染可能使得珍稀的生物消亡殆尽，最终影响生态系统的稳定与平衡。而大规模的生态环境破坏降低了环境的自愈功能，最终加剧了环境污染。

对侵权结果的考察有助于我们对侵权对象获得更进一步的认识。就侵权结果而言，二元性特征主要从环境侵权的模式上得以表现。在我国环境民事侵权责任体系中，环境侵权存在两种模式：一是直接侵权“人-人”侵权模式，即环境侵权行为人直接排放污染物造成受害人机体受损的情况，例如噪声污染与光污染等能量型污染，这里“环境”仅仅作为传输媒介存在，并没有受到污染。二是间接侵权“人-环境-人”侵权模式，这种模式下环境侵权人通过向环境投放污染物导致环境要素的生态性能发生了物理、化学方面的转变，继而通过“被污染的环境”这一媒介影响到人类的身体健康，这一侵权模式便造成了生态损害和人身损害两种侵权结果。

反观环境侵权对象，同一环境侵权行为在“人-人”直接侵权模式下，影响到的是人类自身的身体健康与财产安全，侵害的是人身利益与财产利益，我们可以理解为环境私益。而在“人-环境-人”间接侵权模式下，不仅侵犯了人的机体健康，生态环境同样受到了侵害，使生态利益受损，即环境私益与环境公益同时受到的侵害^[6]。同时，侵害人对于环境私益与环境公益的侵害因为阶段性不同也会产生差别，即存在“同时侵害”与“递进侵害”两种衍生，即环境侵权行为在同一时间分别影响了环境私益与环境公益以及环境侵权行为在侵害环境公益后进而侵犯了环境私益。

综上，污染环境与破坏生态作为两种典型的环境侵权行为，通过侵犯环境私益与环境公益两种法益，最终损害公民的人身财产利益与生态利益（如图1所示）。二元性特质的侵权模式彰显着环境私益与环境公益不同程度上的分野走向，也意味着二者必然要通过单独的手段加以救济，不能与一般侵权一概而论，而这一特质正是环境民事私益诉讼与环境民事公益诉讼制度所分别依托的法理逻辑。图1中，“人-人”直接侵权模式下所侵犯的人身、财产利益是我们所说传统民法中调整的环

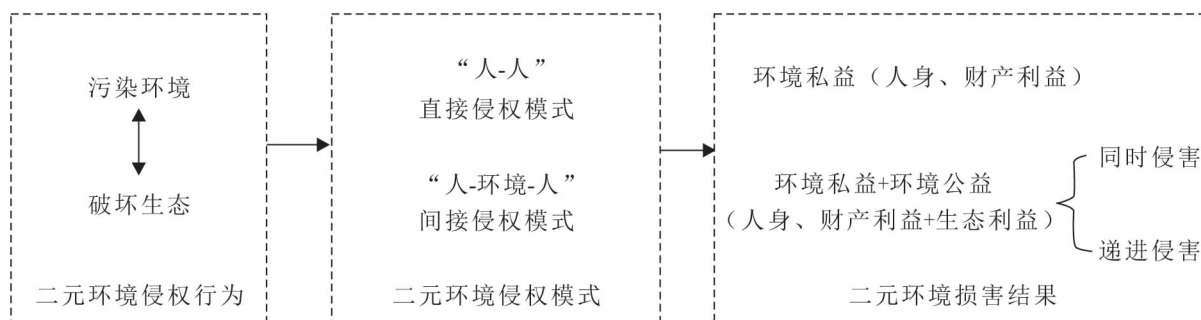


图1 环境侵权二元性逻辑图

境一般侵权,也就是通过前文所述的环境私益诉讼获得救济。这种情形因果关系单一,直接适用民事侵权一般规则即可妥善解决。而在“人-环境-人”间接侵权模式下环境侵权纠纷就变得复杂,除却环境私益诉讼救济模式,还会涉及以生态利益为保护核心的环境公益诉讼救济模式。正是在这种公益与私益分野的情形下,制度适用出现了诸多问题,制度协调成为了必然。

(二) 实践桎梏:环境民事诉讼双轨制下适用困境

环境民事私益诉讼与环境民事公益诉讼作为民事救济制度,在预防性诉讼请求、事实认定以及证据内容方面具有天然的共通性,这种共通性联系是二者实现制度协调的前提。但在司法实践中,环境侵权纠纷的复杂性却时常挑战着这种共通性,使环境民事诉讼制度的适用屡遭困境。为突显双轨制带来的实践困境,引入以下典型案例进行实证分析:

案例Ⅰ:江阴港集装箱公司在没有环境行政主管部门的行政审批情况下,私自进行铁矿石装卸工作。在实际工作过程中,未对铁矿石搬运进行必要的封闭处理,导致铁矿石的粉尘飘入住宅区域。经过冲刷,部分粉尘溶解到水中变成污水直接排入河道造成了河流污染,严重影响了周边群众的日常生活。周边居民朱某和中华环保联合会均就本案中江阴港集装箱公司的排污行为向人民法院提起了诉讼,请求法院判处其停止侵害、赔偿损失。本案中朱某和中华环保联合会共同向无锡中院提起相关诉讼,经过法院的调解,双方当事人达成协议,江阴港集装箱公司同意在期限内补齐行政审批手续,在办理期间开展无尘化装卸作业。

案例Ⅱ:谢某等未经行政主管部门许可,在进行采矿作业时,擅自扩大采矿范围使山坡草皮严重损害,滚落的废石使28.33亩林地毁坏。针对此行为,北京自然之友环境研究所、福建省绿家园环境友好中心向人民法院提起公益诉讼,请求被告在一定期限内恢复林地植被,赔偿生态环境服务损失127万元,并支付毁损林木费5万元和林木成熟期推迟亏损补偿费2万元。本案系《环境保护法》修订后人民法院受理的首例环境民事公益诉讼案件。法院对自然环境遭受破坏的赔付请求予以支持,但认为被毁损的林木和亏损补偿是林木所有人应享有的权利,因此不支持这7万元的赔偿请求。

案例Ⅲ:吕某等21人在山海关老龙头附近海域从事扇贝养殖,山海关船舶公司排出的红色污水导致扇贝苗出现大规模死亡。据调查,原因是山海关船舶重工有限责任公司在修建船只时排放的污水中铁元素超标。吕某等人以此为由请求法院判令该企业停止侵害、排除妨害,赔付相关经济损失共计140余万元。本案中法院支持了吕某等人提出的针对自身渔场扇贝的损害赔偿请求,但实际上此案仅弥补了私益受害人的经济损失,并未对受破坏的水体进行修复,一定程度上未对环境公益形成救济。

通过对以上典型案例的分析,可将环境民事诉讼双轨制面临的困境总结如下:一则环境民事诉讼双轨制下的管辖冲突。根据最高人民法院颁布的《环境民事公益诉讼解释》,环境公益诉讼在级别上原则上由中级人民法院管辖,确有必要可在报上级批准后交由基层法院管辖^①。但根据《民事诉讼法》以保障环境私益为核心的环境私益诉讼一般由侵权行为地和被告住所地的基层法院管辖。由此,在同一侵权行为同时侵犯环境私益和环境公益的情况下,环境民事私益诉讼和环境民事公益诉讼分别设置了不同的管辖法院^[7]。目前我国法律规范中仅对两个及以上环境公益诉讼管辖权冲突情况做出了明确规定,即针对同一污染环境或者破坏生态行为向两个及以上人民法院提起公益诉讼时,由最先立案人民法院或共同上级管辖^[8]。显然环境公益诉讼与环境私益诉讼管辖权的冲突并不

① 参见2015年1月《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》第6条:(第1款)第一审环境民事公益诉讼案件由污染环境、破坏生态行为发生地、损害结果地或者被告住所地的中级人民法院管辖。(第2款)中级人民法院认为确有必要的,可以在报请高级人民法院批准后,裁定将本院管辖的第一审环境民事公益诉讼案件交由基层人民法院审理。(第3款)同一原告或者不同原告对同一污染环境、破坏生态行为分别向两个以上有管辖权的人民法院提起环境民事公益诉讼的,由最先立案的人民法院管辖,必要时由共同上级人民法院指定管辖。

能适用该规定。在这种情况下,同一侵权案件会因不同被侵权人或国家机关、社会组织主张救济而被不同审判级别的法院审理,甚至可能在审理时受到事实认定不同、举证能力不同等影响作出截然不同的判决,在无法保障公民合法人身财产权益的同时,也损害了司法权威。在案例Ⅰ中为解决这一管辖困境,原告朱某和中华环保联合会共同向无锡中院提起诉讼,将环境私益诉讼提级管辖。但相关法律法规中尚未对此处理方式做出明确规定。

二则环境民事诉讼双轨制下的审理顺位冲突。如果说环境民事诉讼双轨制的管辖冲突是地域空间带来的壁垒,那么审理顺位问题就是时间次序带来的挑战。在司法实践中为实现个案判决的公正性,针对同一污染行为所造成的损害后果,法院注意到了环境公益应区别于同案中的个人利益^[9]。例如在案例Ⅱ中,法院针对属于林木所有者的7万元财产损失部分,做出了不予支持判决^①。这表明法官在进行环境公益诉讼或者环境私益诉讼审理时,拥有判定是否为环境私益或环境公益的自由裁量权。审理法官一方面要根据案件性质判断原告的诉讼请求是否合理、合法,一方面要对案件事实、举证材料进行核实,最终做出客观公正的判决。但是,无论是“公益性私益诉讼”还是“私益性公益诉讼”,审理法官面对的都是最先立案的一套诉讼程序。当环境民事公益诉讼和环境民事私益诉讼同时被提起时,面对两套诉讼程序,审理法院该如何判断审理顺位就成为了争议的焦点。“利益位阶理论者”认为,公益诉讼的审理应该优先于私益诉讼。因为其代表的社会公共利益位阶一般高于公众个人利益,而其原告拥有的专业性和权威性优势在证据收集和举证能力上较之一般公众更具优势。同时,基于环境公益诉讼与环境私益诉讼的共通性,也便于环境私益诉讼原告在举证时“搭便车”。与之相持相反观点的是“私益优先论者”,他们认为环境公益诉讼的设立初衷即是对环境私益诉讼的补充,私益诉讼具有天然的顺位优先地位。另外,环境公益诉讼具有持续时间长、涉及范围广的弊端,若以环境公益诉讼为先,难免会使被侵权人受到更大的损害。由此,环境民事诉讼的顺位冲突不仅影响审理法院的裁判效率,还与公众的环境利益息息相关,应该将其纳入制度协调的重点考量范围。

三则环境民事诉讼双轨制下的既判力冲突。环境民事私益诉讼和环境民事公益诉讼的既判力冲突主要体现在既判力单向扩张和有限制追溯力两个方面。既判力的单向扩张一方面只允许同一环境侵权的环境公益诉讼生效判决的既判力向环境私益诉讼扩张,另一方面只允许有利于原告的部分扩张,排除对被告有利部分的扩张^[10]。但是在实践中这种单向扩张不利于节省司法资源、维护法庭公正。环境侵权纠纷的鉴定、取证较一般侵权诉讼更需专业性,鉴定、取证费用也相对不菲。另外,鉴于环境要素的流变性,如果未得到及时取证或鉴定,其特征性质就容易发生变化,最终会影响其证明力。如若环境私益诉讼率先提起,其既判力不能扩张到环境公益诉讼,率先进行的私益诉讼中的事实认定和证据内容不能被后来的公益诉讼采纳。那么,后来的环境公益诉讼势必要重新鉴定和取证,在此种情况下,取证活动不仅费时费力,而且由于时间的推延,证据的证明力与可信度也可能有失偏颇。例如案例Ⅲ中环境私益诉讼的请求虽然获得了支持,但其胜诉效力并不能辐射到环境公益诉讼之中。环境公益诉讼有限制的追溯力是指如若先提起的环境民事私益诉讼败诉,后提起的环境民事公益诉讼胜诉,其公益诉讼的胜诉结果不能溯及私益诉讼^[11]。环境民事私益诉讼只能以“新证据”为由申请再审,而依据我国《民事诉讼法》申请再审的条件并无“后提起的环境民事公益诉讼胜诉”一项。受这两种情况影响,同一案件事实产生不同的判决结果会使法院的司法权威受损,私益诉讼原告再请求受阻会打消其再审积极性而控诉权利救济无门。环境民事诉讼双轨制设计的目标便是更全面的保障公民人身、财产法益和生态法益,而由于制度协调不畅成为了公民

① 参见福建省高级人民法院(2015)闽民终字第2060号民事判决书。

追求合法权益的壁垒,这不仅有违立法者初衷,还有损于社会公平正义。

随着民法典绿色原则的深入贯彻,环境侵权民事救济逐步成为环境侵权救济体系的核心^[8]。2012年新《民事诉讼法》设立的环境民事公益诉讼制度,打开了与环境民事私益诉讼双轨制运行的局面。但由于环境纠纷的特殊性,双轨制运行在实践中面临着管辖权冲突、审理顺位冲突、既判力冲突等问题。在企图全方位保障公民环境民事权益的同时,也难免会出现制度冲突,特别是两项制度的设立起源于截然不同的逻辑起点。在实践问题日益突出的情况下,如何实现制度协调亟需更为深入的探讨。

三、环境民事公私益诉讼制度协调之路径选择

环境民事侵权纠纷较之于其他民事纠纷具有复合性的特征,这种特征在同一案件引起的环境民事公益诉讼和环境民事私益诉讼协调过程中尤为明显^[12]。随着全球化环境危机的加剧和环境法治推进的要求,环境民事诉讼制度如何协调一直是环境法理论界和实务界不可避免的讨论话题。最高人民法院2016年6月发布的《关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》中明确将同一侵权行为发生的两类诉讼之间的关系如何协调处理作为一项重要的课题加以研究^[13]。面对司法实践的需要,学术界关于制度衔接的探讨显得莫衷一是,在沟通与磨合过程中逐渐出现了“融合论”和“衔接论”两大阵营。

(一) 基于“生态整体保护主义”的融合论

基于“生态整体保护主义”融合论,是指以“生态整体保护主义”理念为核心,强调各环境民事诉讼制度之间的共通性,旨在以“制度融合”的手段重置程序规则,为建立专门的环境民事诉讼特别程序提供思路。在人与自然的关系上,该主张认为人与自然是有机整体,认为环境民事诉讼制度的融合符合人与自然和谐共生的生态观^[14]。在认识论上,他们率先意识到同一环境侵害造成的公私益交织复合类型案件,简单地依照环境民事公益诉讼程序分野原理一分为二,机械适用,未免失之简单^[15]。在方法论上,他们认为学界近些年对于该领域的研究大多聚焦于部门法视角,对于环境问题整体性与制度运用综合性的关注尚显不足。

有鉴于此,在比较我国环境民事诉讼制度“双轨模式”(该主张学者认为是“分离模式”)和域外公私益交织型“一诉模式”的基础上,持融合论的学者们认为:(1)面对同一整体环境纠纷,“分离模式”基于诉讼目的和法律程序的要求将环境因素的整体特征进行肢解,以服务于程序便利;而“一诉模式”更好地兼顾了环境整体性要求,同时也节约了司法资源,更符合人与自然命运共同体的价值取向。(2)以制度运行原理为着眼点,“分离模式”制度运行着眼于环境民事公益诉讼制度与环境民事私益制度的异质性,在制度设计时就预示了其适用的分野走向;而“一诉模式”较之分离模式更为灵活,可以避免重复审理、效率低下等问题。(3)制度设计的侧重点决定了制度运行的实际效果。“分离模式”注重环境民事诉讼制度的分野原理,而忽略制度的实践运行效果;“一诉模式”更强调实际效果,以制度的实效性作为判断制度合理性的重要指标。(4)在环境民事纠纷的解决模式上二者也表现出了不同的作用手段,“分离模式”的意图是通过制度作用的“合二”来达到纠纷解决的效果,即“1+1”合作模式。而“一诉模式”更加注重环境民事制度的内部融合与沟通,其制度意图是“合一”,即“1/2+1/2”合作模式。

“一诉模式”为主张融合论的学者提供了坚实的方法论基础,他们基于生态整体保护主义理念,认为应该打破现阶段环境民事诉讼制度双轨制的格局,建立独立的专门环境民事诉讼程序。在这一程序中,考虑环境侵权的二元性特征和环境侵害的二阶构造^[16],将审理程序分为两个阶段,前阶段由法院对共同基础事实作出中间判决,后阶段对公益请求与私益请求分别做出裁判。该主张彻底

推翻了既有的环境民事侵权诉讼模式,认为只有触及环境问题根源的程序修补,才能摆脱制度困境。然而这种全面的、彻底的改革是否适合于当今法治局面呢?很显然,现阶段环境法变革的局势与未能统一的价值取向还不允许立法者推翻既有环境民事诉讼制度来重塑新的秩序规则。因此,应当适当考虑法律变革的经济成本,在维持和简化的博弈思路中,考量制度协调的实效性。

(二) 基于“环境公益分离主义”的衔接论

环境民事诉讼制度的双轨制运行机制并非“无土之木”,其源于环境公益与环境私益各自的逻辑起点,这也是衔接论的论理基础。而在融合途径和衔接途径对话时,这种分离主义被解读为“人与自然的分离”,而为融合论主张者所诟病。事实上,在方法论角度,衔接论主张者确实认为公民的人身财产利益与自然的生态利益应该分别进行保护是无可厚非的,毕竟二者之间存在天然的异质性。但是从认识论角度,主张衔接论学者认为无论单一诉讼手段还是多重诉讼手段都是服务于“人与自然命运共同体”的价值观念。正是因为人与自然和谐共生,才应该在整体框架内分析不同个体的特性,探求其制度修正的最周延之路,最终谋求整体效益的最大化。

衔接论学者意识到了环境民事公益诉讼和环境私益诉讼的制度异质性,认为二者具有天然不同的制度逻辑,在制度操作上无法实现真正的制度融合。他们强调与其面对制度强制融合后出现的各种后遗症,不如预先厘定环境民事公、私益诉讼的制度特性及运行逻辑,做出适度、适量的制度调整,保证制度适用的实效性。部分学者从环境民事公益诉讼与环境民事私益诉讼制度的区分入手,继而深入探究其内在制度价值取向的分野^[17]。从表象上来看,环境民事公益诉讼和环境民事私益诉讼在原告主体资格、诉讼功能侧重和利益归属等方面均有明显差异,从实质上看,在侵权行为、侵权对象和侵权结果的构成与认定上也有着本质的区别。也正是因为这些界分,部分学者认为当前阶段环境民事诉讼制度双轨制存在的诸多困境正是来源于此,制度协调过程中应正视矛盾,做好制度资源的优化统筹。

衔接论的主张在经济效益上符合现阶段环境法的发展需求,但在论证路径上有失偏颇。现有立法和司法解释更加侧重于环境民事公益诉讼制度的厘清,对二者制度设计上的共通性鲜有涉及^[18]。将目光聚焦于环境民事私益诉讼与民事公益诉讼的异质性上,难免在制度协调路径选择时忽略更多可能。本文认为环境民事私益和民事公益诉讼制度的衔接既要认识到二者的异质性,更应该重视二者的共通性,这是实现两项制度有机衔接的必要前提。

(三) 共通性基础上“新衔接论”的取向证成

基于“融合论”的不经济性,“衔接论”看似更符合我国现阶段环境民事诉讼制度协调的方向。但“衔接论”对环境民事公益诉讼异质性的过分强调尚不利于制度协调目标的实现,因此,有必要对衔接论进行进一步的调整,形成基于制度共通性的“新衔接论”。

环境民事公益诉讼和环境民事私益诉讼的制度共通性是由环境损害案件公益交织的复合性特征所带来的^[19]。正是由于二者共通性特征的存在,才为环境民事诉讼制度的衔接带来了可能。通过对现阶段环境民事私益诉讼和民事公益诉讼的考察,本文发现二者的共通性存在于这几个方面:(1) 诉讼请求提出与实现的共通性。在司法实践中经常会出现基于同一案件提起的民事公益诉讼和民事私益诉讼诉讼请求相同的局面,尤其是在诉讼请求为“不作为请求”时。虽然二者请求相同,但法律和司法解释并没有禁止任何一方提出相同的请求,反而通过程序的兼容性将二者兼顾。在诉讼请求实现、损害赔偿分配时,公益原告和私益原告具有同等的求偿权,虽然在侵权人财产不足以平均分配时,《环境公益诉讼解释》第31条规定了“私益优先实现”的原则^①,但这并不代表否定

^① 该条规定,被告因污染环境、破坏生态在环境民事公益诉讼和其他民事诉讼中均承担责任,其财产不足以履行全部义务的,应当先履行其他民事诉讼生效判决所确定的义务,但法律另有规定的除外。

了环境公益诉讼原告的求偿权。(2) 事实认定的共通性。司法实践中同一侵权纠纷下环境民事公益诉讼提起的缘由大多基于相同的侵权事实,二者程序启动拥有了相同的客观基础。《环境公益诉讼解释》第30条第2款^①和第31条^②确立了环境公益诉讼的事实认定和因果关系认定单向扩张的基本原理,以此来解决二者在事实认定上重叠甚至冲突的实践问题。(3) 证据认定的共通性。客观侵权事实认定的共通性决定了二者证据认定上的共通性。这种共通性的优势表现为两诉的原告可以在取证时互相帮助,法庭调查取证的证据可以有条件适用到两诉之中。综上对环境民事公益诉讼和民事私益诉讼之间制度共通性方面的列举,目的在于发现其具备的程序性功能,为推演出制度衔接的可能做理论铺垫。

共通性为环境民事公益诉讼与私益诉讼的制度衔接提供了实现可能,其独特的程序功能也有助于诉讼程序公平与效率的实现:首先,共通性有助于统一案件裁判基础,避免冲突裁判。司法实践中环境民事公益诉讼往往基于相同的案件事实,而“同案不同判”现象却时有发生。究其缘由,大多由于管辖权冲突或者事实认定不一致所致。要实现“相同案件相同裁判”的目标,明确二者的共通性实属必要,通过环境民事公益诉讼之间的沟通与协调,从根源上避免冲突裁判的发生。其次,共通性有助于简化审判程序,提升诉讼效率。结合我国司法实践,环境侵权纠纷的处理往往是环境民事公益诉讼与环境私益诉讼双管齐下,在审理顺序上存在前诉、后诉的顺位差异。明确二者的共通性,在无相反证据证明下,在前诉中胜诉的裁判或者认定的事实,后诉可直接援引,改变现阶段既判力单向性扩张的情况。最后,共通性有助于促进制度融通,节约司法资源。虽然我国环境法律体系中将环境民事公益诉讼与环境民事私益诉讼两项制度加以分列,但不可否认的是,两项制度之间存在着明显的共通性。同一环境损害事实下的环境公益诉讼和环境私益诉讼具有相同的事实基础,虽然现有司法解释中并没有相关合并审理的规定,但是不能否认合并审理的正当性和可能性以及由此带来的司法资源的程序效益。

基于共通性的衔接路径的提出为环境民事公益诉讼和环境民事私益诉讼制度协调提供了新的思路,既在实效性上战胜了融合论主张的制度重构,又在可行性上替代了衔接论的片面界分^[20]。然而理论共通性应用到司法实践中还面临着诸多问题,需要更为严谨的制度支撑。

四、环境民事公益诉讼制度衔接之修正

面对环境民事公益诉讼双轨制带来的管辖、审理顺位及既判力冲突等制度困境,在新衔接论的引导下,具体衔接措施的革新理应提上日程。结合司法实践中出现的典型矛盾,本文提供以下修正路径以供考量。

(一) 以环境民事公益诉讼制度为修正中心

在双轨制下应该以哪项制度为切入点才能更好地发挥制度衔接的效用,是一个需要考量的问题。通过分析考证,本文认为应以环境民事公益诉讼制度为修正中心,在现有环境民事公益诉讼制度基础上进行个别条文修正,以此来实现二者的有机衔接^[21]。理由如下:

① 《环境公益诉讼解释》第30条(第2款)对于环境民事公益诉讼生效裁判就被告是否存在法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形、行为与损害之间是否存在因果关系、被告承担责任的大小等所作的认定,因同一污染环境、破坏生态行为依据民事诉讼法第119条规定提起诉讼的原告主张适用的,人民法院应予支持,但被告有相反证据足以推翻的除外。被告主张直接适用对其有利的认定的,人民法院不予支持,被告仍应举证证明。

② 《环境公益诉讼解释》第31条被告因污染环境、破坏生态在环境民事公益诉讼和其他民事诉讼中均承担责任,其财产不足以履行全部义务的,应当先履行其他民事诉讼生效裁判所确定的义务,但法律另有规定的除外。

其一,环境民事公益诉讼制度有相对独立的规范体系,便于立法操作。环境民事公益诉讼和私益诉讼双轨制的形成依托于两项制度独立的规范体系。其中环境民事私益诉讼主要以《民法典》中“侵权责任编”以及包括《水污染防治法》《大气污染防治法》在内的诸多单行法律为依托,而环境民事公益诉讼主要以《民事诉讼法》和最高法院与最高检察院出台的司法解释以及《生态环境损害赔偿制度改革方案》中相关规定为依托^[22]。总体来看,针对环境私益诉讼制度的规范较为松散,遍布于各实体法之中。而环境民事公益诉讼的相关规范多为专章规定,在实际操作上更具灵活性。

其二,环境民事公益诉讼当事人范围囊括私益诉讼原告范围,修正影响范围广。通过对我国制度变革的考察,在进行制度变革时经常选择修正现有制度或重构新制度两种模式。重构新制度为穷极救济手段之后或修正现有制度非常不经济时才会选择的途径,针对当前环境民事诉讼制度基础,修正现有制度显得更具经济性。在这种理念的指导下,环境民事私益诉讼和环境公益诉讼的制度衔接修正也势必不能创造出一种新的、独立于二者的衔接规范,而是应该在两制度之间择其一进行制度弥补。有鉴于环境公益诉讼的原告范围大,其裁判既判力、社会影响都较私益诉讼更为广泛,因此,同样的立法资源应优先考虑实效性明显的环境民事公益诉讼制度。以其为突破口,以期事半功倍。

其三,环境公益诉讼在预防阶段即可实现对环境侵权纠纷的救济,具有前瞻性。环境侵权纠纷发生到造成环境侵权结果往往要经历一个漫长的过程,正是这种过程漫长性、危害严峻性对环境侵权纠纷的处理提出了高效、迅速的处理要求,而司法实践中环境诉讼双轨制的运行在一定程度上拖延了环境侵权纠纷的处理速度,带来了环境与社会的双重危机^[23]。而环境公益诉讼制度设计的前瞻性就是为解决此类困境而存在。环境公益诉讼原告可以根据环境污染或生态破坏的预期损害利益提起诉讼,要求侵权人停止侵害、恢复原状,达到及时止损的效果。在这一程序中,我国环境民事公益诉讼制度对私益主体也持宽容态度,允许有利害关系的原告在诉讼的过程中通过特定程序加入,但还是以既有损害或者诉的利益为前提,这便为后续提起环境私益诉讼造成双轨制困境留下了隐患。因此,可在环境公益诉讼这一“前置”救济程序中扩大原告救济范围,降低准入门槛,为减少后续环境私益诉讼的提起提供支撑。

有鉴于此,环境民事诉讼双轨制带来的困境突破,要求在明晰制度共通性的基础上做进一步的具体修正。以环境民事公益诉讼制度作为突破口,能够在预防阶段提前介入,制度衔接措施也将更具影响力。同时,环境民事公益诉讼规范体系的独立性也使得制度调整更具操作性。

(二) 环境民事公益诉讼集中管辖之可能

以制度衔接为目的对环境民事公益诉讼制度的调整,首先要从案件的集中管辖入手,即司法实践中最具争议的管辖权问题。管辖的冲突直接影响着环境民事侵权纠纷处理的程序效益,对二者进行集中管辖的程序价值,除了在于解决实践中裁判冲突的困境,还有助于更为全面地保障原告的合法权益。虽然我国《民事诉讼法》中规定了在同一环境侵权赔偿中“私益优先”的赔偿原则,但其限定条件为二者同时提起或者后诉在前诉审理期间至少是未完结期间提起^[24]。如果二者分开审理,环境民事公益诉讼在不知私益诉讼存在的情况下做出判决且在先获得履行,那么环境民事私益主体权益的实现就会面临困境。在此情况下,管辖冲突问题的解决就尤为重要。

当前环境民事公益诉讼制度下管辖冲突主要表现在一般案件的级别管辖上。在当前情况下,本文认为区域内集中管辖、跨区域专门管辖不失为一种高效实用的选择。所谓区域内集中管辖即是指同一辖区之内的环境民事侵权纠纷均由该区域的中级人民法院管辖。对于跨区域的环境民事侵权纠纷一律由指定的铁路法院或者环境法庭集中管辖。在实际操作层面,可通过案件的管辖权转移来

实现,即参照《民事诉讼法》第38条对于上下级法院之间管辖权转移的问题的规定^①。事实上,环境民事侵权纠纷由中级法院集中管辖不仅可以避免环境公益诉讼管辖冲突的问题,还有利于节约司法资源,提升审理专业性。另外由于环境案件的广泛性和复杂性,中级人民法院管辖也可以有效缓解地区审理压力,提升社会对环境民事纠纷解决的重视程度。

(三) 环境民事私益原告程序中止权之赋予

梳理同一环境民事公益诉讼双轨制运行中的审理顺位问题,不仅是提升案件审理效率的需要,还是保障公民环境权益的必要考量。根据我国《环境公益诉讼司法解释》,相关法条的设置都以环境民事公益诉讼先行为基本前提^[25]。那么当二者同时被提起或者私益诉讼优先提起时应如何确定审理顺位呢?本文认为在此情况下应该赋予私益诉讼原告程序中止权,这种程序中止权的赋予有三方面的含义^[26]:第一,可选择私益诉讼继续审理的程序选择权;第二,在环境公益诉讼提起后可中止自身私益诉讼的程序选择权;第三,在环境私益诉讼审结前、中止私益诉讼后可再继续提起私益诉讼的程序选择权。

这种程序设置的考量在于环境民事纠纷具有影响范围大、取证难度大等特点,赋予私益诉讼原告程序中止权方便私益原告“搭便车”,继而更有效地保障私益主体的环境权益。值得注意的是,针对第一种情况,环境私益诉讼率先提起且私益原告急于救济,原告的选择权在于放弃了对公益诉讼“搭便车”的可能,但能确保自己提前获得救济并及时止损。在与此相反的第二种情况下,环境民事私益原告正是注意到了这种“搭便车”的便利性,避免了司法资源和自身人力物力的浪费,但在这种情况下,环境侵权损害结果难以及时救济,其损害结果有再次扩大的可能。第三种情况正是预防该情况发生的兜底性条款,由于环境损害的易变性和流动性,环境私益原告一旦发现环境私益等待救济的不经济性,便可以行使撤销中止、继续诉讼的程序选择权。这一设置增加了该制度适用的变通性和灵活性。

(四) 环境民事私益诉讼生效判决既判力之扩张

根据我国环境司法实践和《环境民事公益诉讼解释》的规定,现阶段我国采用的是环境民事公益诉讼生效判决的“既判力单向扩张”规则,即环境民事公益诉讼的生效判决可以为同一案件的环境私益诉讼所引用,且其引用只可针对原告有利部分引用,排除对被告有利部分的引用。这一规则承袭于德国的团体诉讼。在德国团体诉讼中,只有团体获得胜诉判决的情况下,私益诉讼当事人可以该判决为依据向被告主张损害赔偿^[27]。这一既判力规则实质上认识到了环境民事公益诉讼和私益诉讼的共通性,但在节约司法资源和维护实质正义角度还有待考量:一方面,当环境私益诉讼原告愿意承担诉讼成本进行侵权鉴定和证据收集时,如果在后来提起的环境公益诉讼中不予采纳,是否会造成实质意义上的司法资源浪费?另一方面,环境公益诉讼判决的原告单方向扩张是否会影响被告的合法权益,可否在制度设计上做到既保证被告的程序利益,又给予必要的实体法律限制?本文对于环境私益诉讼生效判决既判力的反向扩张持支持和肯定的态度,而在制度设计层面还需要更多的实证经验,有待进一步补充论证。

另外,由生效判决既判力所引起的环境公益诉讼追溯力问题也在实践中争议较多。私益诉讼以败诉结果审结,而后诉的同一环境侵权事实下的环境公益诉讼却获得胜诉判决,后胜诉的判决是否有溯及力?本文认为,应将“同一事由下环境公益诉讼胜诉”作为私益诉讼提出再审的理由之一,

^① 该条规定:(第1款)上级人民法院有权审理下级人民法院管辖的第一审民事案件;确有必要将本院管辖的第一审民事案件交下级人民法院审理的,应当报请其上级人民法院批准。(第2款)下级人民法院对它所管辖的第一审民事案件,认为需要由上级人民法院审理的,可以报请上级人民法院审理。

与“新证据”这一再审理由并列。再审程序是否启动应赋予法官一定的自由裁量权,一方面对案件的相关性进行审查,包括是否针对同一案件提起,二者在事实上是否有足够的相关性等。另一方面,对其必要性进行审查,即判断如果再审启动后,公益诉讼会不会因此获得胜诉,及私益原告能不能得到其预期的赔偿数额等事宜^[28]。再审启动权和法官自由裁量权的赋予既保障了私益主体要求的程序正义,又有约束地控制了案件的具体走向,符合新时代环境法治改革的应有之义。

参考文献

- [1] 吕忠梅.论环境法上的环境侵权——兼论《侵权责任法(草案)》的完善[J].清华法治论衡,2010(1).
- [2] 杨雅妮.环境民事公益诉讼原告资格解读[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2018(1).
- [3] 徐以祥.我国环境公益诉讼的模式选择——兼评环境行政公益诉讼为主模式论[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2017(10).
- [4] 吕忠梅.论环境侵权的二元性[N].人民法院报,2014-10-29(8).
- [5] 汪劲.环境法学(第三版)[M].北京:北京大学出版社,2014.
- [6] 宋丽容.生态环境损害赔偿与社会组织公益诉讼之衔接[J].中国环境管理干部学院学报,2018(5).
- [7] 黄大芬,张辉.环境私益诉讼与环境公益诉讼的界分——回归诉讼本来面貌[J].河南科技大学学报(社会科学版),2018(5).
- [8] 邹雄.论环境侵权救济制度的内容与体系[J].广州大学学报(社会科学版),2005(9).
- [9] 吕忠梅,窦海阳.以“生态恢复论”重构环境侵权救济体系[J].中国社会科学,2020(2).
- [10] 朱雨薇.论检察院提起民事公益诉讼的公益与私益竞合问题[J].河南工业大学学报(社会科学版),2019(4).
- [11] 汤维建.评司法解释中的公益诉讼[J].山东社会科学,2015(7).
- [12] 林静洁.同一环境侵害下环境民事公益与私益融合救济的程序构建[J].南京航空航天大学学报(社会科学版),2019(2).
- [13] 陈海嵩.绿色发展法治化的基本构想[J].河南财经政法大学学报,2018(6).
- [14] 吕忠梅.新时代中国环境资源司法面临的新机遇新挑战[J].环境保护,2018(1).
- [15] 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.
- [16] 张旭东.环境民事公益诉讼并行审理的困境与出路[J].中国法学,2018(5).
- [17] 李艳芳,李斌.论我国环境民事公益诉讼制度的构建与创新[J].法学家,2006(5).
- [18] 吴如巧,雷嘉,郭成.论环境民事公益诉讼与私益诉讼的共通性——以最高人民法院相关司法解释为视角的分析[J].重庆大学学报(社会科学版),2019(5).
- [19] 韩德培.环境资源法论丛(第2卷)[M].北京:法律出版社,2002.
- [20] 陈德敏.环境法原理专论[M].北京:法律出版社,2008.
- [21] 王曦.论环境公益诉讼制度的立法顺序[J].清华法学,2016(6).
- [22] 巩海平,陈原原.论我国环境民事公益诉讼制度的完善[J].甘肃政法学院学报,2016(3).
- [23] 刘文燕,郑闯.论环境侵权社会责任的应然状态[J].东北农业大学学报(社会科学版),2012(3).
- [24] 孙海杰.我国环境民事公益诉讼的证明标准探析[J].宁波广播电视大学学报,2014(2).
- [25] 许鹏.论我国环境民事公益诉讼原告资格制度的完善[J].哈尔滨学院学报,2015(8).
- [26] 徐欣欣.环境公益诉讼胜诉赔偿金在破产债权中的顺位研究——基于环境公益诉讼中“公益”特殊性的考量[J].西部法学评论,2016(4).
- [27] 王展飞.环境民事公益诉讼和私益诉讼关系刍议[J].人民法治,2015(5).
- [28] 韩红俊.释义义务研究[M].北京:法律出版社,2008.

Research on the Approach to the Connection of Environmental Civil Public and Private Interest Litigation from the Perspective of *Civil Code*

ZHU Qian, YU Jing-jing

Abstract: *Civil Code* establishes the mechanism of public law obligation and private law operation for the environmental civil relief system in China, and puts forward new requirements for the coordination of the environmental civil public and private interest litigation system. Under the duality of environmental tort, the relation of environmental public interest and private interest turns from ambiguous to divergent, which has become the logical starting point for the divergent trend of environmental civil public and private interest litigation. In judicial practice, the dual track system of environmental civil litigation brings about the conflict of jurisdiction, trial order and judicatory force, which makes the system coordination inevitable. The approach of system coordination needs to break through the diseconomy of the convergence path and the one-sidedness of the path, and form a new convergence path based on the institutional commonality. In the revision of the specific system, we should take the environmental civil public interest litigation system as the revision center, explore the possibility of centralized jurisdiction, endue the plaintiff the right to suspend the proceedings of the environmental civil private interest litigation, and realize the limited expansion of the effective judgment of the private interest litigation.

Key words: environmental infringement; environmental civil private benefit litigation; environmental civil public interest litigation; system coordination

(责任编辑 周振新)