

# 环境侵权诉讼时效规则的问题与完善 ——从“常州毒地案”切入

巩 固, 陈 瑶

摘 要: 侵权诉讼时效的目的在于督促及时行使权利和稳定社会秩序, 环境案件因其特殊性需特别规则。“常州毒地案”反映出我国环境侵权诉讼时效存在适用对象不清、公益诉讼规则欠缺、起算点主客观认定不明、中断事由不足等问题, 既不利于权益救济, 也阻碍公平、效率与秩序稳定。对此, 应依诉讼请求区别时效适用, 建立生态损害赔偿特别规则, 以损害后果作为起算的客观方面, 明确起算在主观方面的主体、内容及因果关系认知程度, 细化时效中断事由。

关键词: 环境侵权; 诉讼时效; 损害赔偿; 时效起算; 时效中断

中图分类号: D925.31 文献标识码: A 文章编号: 1671-0169(2020)03-0035-12

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2020.03.004

## 一、引 言

诉讼时效制度的核心主旨是督促权利人在可以行使救济权时及时行使。“可以行使”指向救济权的行使条件, 包括法律制度条件、当事人诉权行使的主客观条件等; “及时行使”指向救济权的行使情形, 即通过时效期间为救济权的行使设置合理期限, 若期间经过权利人将丧失藉由公权力救济的机会。诉讼时效本质上是基于特别考虑而“不得不”对权利人利益的牺牲, 其实施以充分的合理性和合法性为必要。前者意味着时效对个人权益的限制能换来更大的社会利益, 因为“事实往往会因为时间流逝而逐渐模糊, 如果欠缺时效制度, 这会造成诸多社会成本”<sup>[1]</sup>, 而时效“尊重社会交往现状, 维持既定社会秩序稳定, 维护社会公共利益”<sup>[2]</sup>。在合法性方面, 为规范诉讼时效的适用, 避免过度扩张对合法权益的“误伤”, 其实施须严格依据法定, 通过立法将正确的价值选择固定下来, 并依对象和情形差异建立对症下药的类型化规则, 避免盲目的“一刀切”适用。故而, 一个理想的诉讼时效制度应该既能准确识别权利行使条件, 从而确保当事人在可以主张诉讼救济时获得救济, 又能通过合理的期间时限减少不必要的社会成本, 维护社会交往秩序的稳定, 并通过具体立法建立稳定、细密的规则体系。

基金项目: 国家社科基金项目“资源国家所有权与生态环境监管权关系研究”(19BFX172); 台达集团中达环境法学教育促进计划资助项目

作者简介: 巩固, 浙江大学光华法学院教授、博士生导师, gonggu@sina.com (浙江 杭州 310008); 陈瑶, 浙江大学光华法学院博士研究生

长期以来，我国《民法通则》实行以“知道受损”和“1—2年”为核心的侵权诉讼时效规则<sup>①</sup>，基本适应一般情形，但环境侵权案件责任多样，案情曲折复杂，公益损害与私益损害交织，潜在诉权人数量众多，需要更加精细而“贴心”的规则。故早在1989年的《环境保护法》中即对环境污染损害赔偿的诉讼时效作出了为期“3年”的特别规定<sup>②</sup>，并在2014年该法的重大修订中得到保留<sup>③</sup>。2015年颁布并施行的《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》（以下简称“《环境侵权司法解释》”）则对部分诉讼请求的时效适用作出了特别规定<sup>④</sup>。就此而言，可以认为，我国目前已初步形成了相对独特的环境侵权诉讼时效特别规则。然而，当前这一主要通过期间延长来体现其特殊性的特别规则对复杂的环境案件来说失之简单，而随着《民法总则》把一般诉讼时效普遍放宽到3年<sup>⑤</sup>，这一规定的“特别”和“先进”之处亦不复存在。在此背景下，环境司法实践中的诉讼时效适用面临制度供给不足的困境，此问题不仅受到学者关注<sup>[3]</sup>，更在近年引起广泛关注的“自然之友、绿发会诉常隆公司、常宇公司、华达公司环境污染公益诉讼案”（以下简称“常州毒地案”）中得到充分体现。

在“常州毒地案”中，三家企业20世纪七八十年代开始从事化工生产，造成土壤、地下水污染，其间历经企业改制、经营主体变更、土地使用权被政府收回等“变故”。2015年，该地块污染因政府组织的土壤修复释放毒气导致邻近的常州外国语学校师生身体受害被媒体曝光而为普通公众知悉。2016年，两家环保组织对三家化工企业提起环境民事公益诉讼，被告提出诉讼时效抗辩，一审法院未予回应<sup>⑥</sup>，二审法院虽只引用法条简略论及<sup>⑦</sup>，但已反映出在条文理解与适用范围等方面认识的迷茫；作为典型污染案件，其具体案情更多处反映出机械适用传统规则所可能导致的问题，颇具解剖麻雀的价值。由此，本文以该案为切入，并辅以本案情形下很可能存在的“常外师生提起环境污染损害赔偿私益诉讼”案例假设，结合域外相关经验，对当前我国环境侵权诉讼时效规则的主要问题探讨，并提出应对建议，以抛砖引玉，促进制度完善。

## 二、适用对象与规则类型化

“常州毒地案”中作为原告的环保组织提出的诉讼请求有三类：（1）消除污染物对原厂址及周边区域土壤、地下水等生态环境的影响；（2）对造成的土壤、地下水污染等生态环境损害行为，在国家级、江苏省级和常州市级媒体上向公众赔礼道歉；（3）生态环境修复费用或者以货币赔偿用于替代修复，二审改为“将原厂址恢复原状”<sup>⑧</sup>。此三类诉讼请求大致对应“停止侵害、排除妨碍、消除危险”（以下简称“停止侵害”）、“赔礼道歉”和“生态损害赔偿”三类“侵权责任”。这里涉及的一个前提性问题是，所谓“环境侵权诉讼时效”是针对一切诉讼请求的共通制度，还是仅针对特定诉讼请求的特殊规则？在“常州毒地案”二审中，无论被告主张的诉讼时效已过，还是法院的反驳，均是未区分诉讼请求的一般性论述，似乎均持前一种观点。在相当程度上，这也是人们的通

① 参见《民法通则》第135—136条。

② 参见《环境保护法》（1989）第42条。

③ 参见《环境保护法》（2014）第66条。

④ 参见《环境侵权司法解释》第17条。

⑤ 参见《民法总则》第188条。

⑥ 参见江苏省常州市中级人民法院（2016）苏04民初214号民事判决书。

⑦ 参见江苏省高级人民法院（2017）苏民终232号民事判决书。

⑧ 参见江苏省常州市中级人民法院（2016）苏04民初214号民事判决书；江苏省高级人民法院（2017）苏民终232号民事判决书。

常认识, 但合理性值得商榷。

(一) 适用对象: 一切“侵权责任”抑或仅“损害赔偿”?

《环境侵权司法解释》第 13 条规定的环境侵权责任方式包括停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔礼道歉、赔偿损失, 基本涵盖了各种可用于环境侵权案件的“民事责任”, 囊括了“常州毒地案”中的三类诉讼请求。这种对“民事责任”与“侵权责任”不加区分、把前者大量编排进后者予以侵权法保护的“多元化”侵权责任处理方式, 无论《民法通则》还是《侵权责任法》都是如此规定, 并俨然成为中国侵权责任法的一大优势和特色。“我国侵权责任法之所以采取责任形式多样化的方式, 主要是以受害人为中心, 强化对受害人全面救济的理念, 落实侵权法保护民事主体合法权益, 预防并制裁侵权行为等目的。”<sup>①</sup> 然而, 责任方式“多元化”在为受害人提供多种选择以保障充分救济的同时也会导致把以往仅适用于“传统侵权责任”的约束性规则施加于其他民事责任之上从而限制权利救济, 诉讼时效即为典型。众所周知, 多数国家法律体系中的“侵权责任”主要指损害赔偿, 由此, 所谓“侵权诉讼时效”实际上是“损害赔偿请求权时效”, 仅针对“损害赔偿”而并不当然适用于其他民事责任。但在我国, 由于其他民事责任也被纳入“侵权责任”范畴, 通过侵权诉讼请求寻求救济, 从逻辑上讲, “当然”也应当受到侵权诉讼时效规则的制约。“常州毒地案”中双方的反应即为此种认识下“顺理成章”的产物。然而, 此种处理既不利于对受害人的权利救济, 也不符合诉讼时效的基本原理和制度“初心”, 需要通过诉讼时效规则的类型化来补救。正如有学者指出的, “诉讼时效客体的一般范围是救济性请求权, 但诉讼时效制度不可能涵盖所有的救济性请求权, 在诉讼时效客体一般范围的逻辑基础上, 需要对具体救济性请求权做进一步判断”<sup>[4]</sup>。就“常州毒地案”所涉三类责任来看, 我们认为, 除“损害赔偿”之外的其他两类责任都不宜适用诉讼时效。

1. “停止侵害”不应适用诉讼时效。在理论上, “停止侵害”不适用诉讼时效有充分理由。首先, 此类责任的请求权根源于“物上请求权”或者说“绝对权请求权”<sup>②</sup>, 其被纳入侵权责任是“防御性物上请求权一般化”<sup>[5]</sup>的结果, 但其本身旨在保持或恢复权利人绝对权的圆满状态, 相比于作为损害赔偿救济对象的经济利益具有更高的保护价值, 不应受到为损害赔偿而设的时效限制。其次, “停止侵害”以侵害的持续存在为前提, “指向现实存在的妨害和危险, 此并非值得尊重的社会交往现状”<sup>[2]</sup>, 故不值得通过时效限制加以维持; 而且, 对现实中仍然存在的侵害的“停止”无需考虑之前状况, 不会增加诉讼时效所欲防止的过高审判成本。另外, 有些“停止侵害”为防患未然而提出, 不以损害的实际发生为前提, 更不会造成诉讼时效所极力避免的社会经济秩序不稳定。

就立法实践而言, 立法者对此问题已有关关注与应对。2015 年生效的《环境侵权司法解释》第 17 条规定: “被侵权人提起诉讼, 请求污染者停止侵害、排除妨碍、消除危险的, 不受环境保护法第六十六条规定的时效期间的限制”, 明确表达了对“停止侵害”的诉讼时效予以特别对待的意图。然而, 该条规定表述过于含糊, 存在多种理解可能, 未真正厘清争议。从文义解释角度, 该条至少可有两种理解: 一是“停止侵害”不受《环保法》第 66 条规定的三年特殊时效限制, 但受《民法通则》规定的二年普通时效限制; 二是“停止侵害”不受任何时效期间限制, 即不适用诉讼时效

<sup>①</sup> “责任形式越丰富, 表明对受害人的救济越完全。责任形式的多元化, 是对传统债法理论的突破, 也丰富和完善了债法理论。”王利明: 《侵权责任法的中国特色》, 《法学家》2010 年第 2 期。

<sup>②</sup> “停止侵害、排除妨碍, 从请求权的层面命名, 属于德国法系的妨害除去请求权。消除危险, 从请求权方面考虑, 相当于德国法系的妨害防止请求权。它们均属于物上请求权。如果用于人格权、知识产权场合, 就是绝对权的请求权。”崔建远: 《绝对权请求权抑或侵权责任方式》, 《法学》2002 年第 11 期。

则。尽管根据《环境侵权司法解释》的制定者的阐释，应从后者角度加以理解<sup>①</sup>，这的确符合前述理论分析；但就司法实践来看，此点远未成为共识，没有得到普遍理解与良好运用。

譬如，在“常州毒地案”中，二审法院并未对“消除其污染物对原厂址及周边区域土壤、地下水等生态环境的影响”部分的诉讼时效作单独说明和区别对待，而是笼统地先援引《环保法》第66条认为原告起诉时未超过三年诉讼时效；后又声称“案涉地块环境污染一直处于持续状态”，援引《环境侵权司法解释》第17条认为“超过诉讼时效的期间的观点不能成立”，从而出现既适用《环保法》第66条的三年时效，又适用针对该条的排除性条款的矛盾。就具体表述来看，其有关“案涉地块环境污染一直处于持续状态”的描述也更多是作为对“未超过三年诉讼时效”的补充强调，而不是认为针对此状态的“停止侵害”请求不受时效限制。无独有偶，在“吴自顺等与牡丹江市市容环境卫生管理处排除妨害纠纷上诉案”<sup>②</sup>中，法院同样对《环境侵权司法解释》第17条和《环保法》第66条“混搭”适用，笼统地以“侵权行为持续发生，诉讼时效应从侵权行为终结日起算”为由认定未超出诉讼时效，未区分不同请求权的诉讼时效，亦未明确“停止侵害”请求权不受时效限制。

2. “赔礼道歉”不应适用诉讼时效。“赔礼道歉”也不应适用诉讼时效。首先，此种责任与人格权救济不可分离，涉及对人身利益的特殊保护，具有更高的价值取向，且不存在诉讼时效意在保护的第三人信赖利益等问题。其次，与“停止侵害”请求权的功能和救济效果类似，赔礼道歉请求权也是针对侵权状态（或危险）持续的行为，意在结束侵权状态（或危险）以达到绝对权的正常状态。实务部门意见也认为“赔礼道歉设定目的、功能、构成要件与物权请求权相同，都是保护绝对权恢复圆满状态的手段性的权利，关系到作为民事主体的人的人格存续、生存利益以及伦理道德问题，故不应适用诉讼时效的规定。”<sup>[6](P220)</sup>但就实践来看，此点尚未获得广泛认同，且更缺乏实定法依据。或因如此，“常州毒地案”二审法院虽然认为“环境污染导致社会公众对于自身健康产生担忧和焦虑，对生活于优良生态环境的满足感、获得感降低，造成社会公众精神利益损失”，肯定了环境损害对社会公众精神性公共利益的影响，但在讨论诉讼时效时同样未对“赔礼道歉”的排除适用作任何说明，更没有明确法律依据可以援引。

## （二）“损害赔偿”诉讼时效：“公益”案件是否同于“私益”案件？

如果诉讼时效主要适用于“损害赔偿”诉讼，那是否一切“损害赔偿诉讼”均同等适用？对普通领域这似乎不是问题，但在环境侵权领域却至关重要。正如有学者指出的，环境侵权在损害后果上具有“二元性”，包括对“人”的损害和对“环境”的损害<sup>[7]</sup>。前者引起的是私益性的“环境污染损害赔偿”，而后者对应公益性的“生态环境损害赔偿”，二者虽均有“损害赔偿”之名，但对象、目的、功能不同，法律性质迥异，诉讼时效规则也不应混为一谈。

从理论上讲，作为对环境污染造成的人身财产等损害的赔偿，“环境污染损害赔偿”是一种纯粹私法责任，属于典型的传统损害赔偿，“损害赔偿请求权包括赔偿损失和恢复原状，均属于债权请求权”<sup>[8]</sup>，适用诉讼时效并无争议。而“生态环境损害赔偿”包括行为责任（直接修复<sup>③</sup>或替代

<sup>①</sup> “预防性的侵权责任请求权具有绝对权请求权的性质，责任方式的内容也具有同一性，且该责任方式一般适用于持续性或继续性的侵权行为，只要危险存在就应当赋予受害人请求权。”沈德咏主编：《最高人民法院环境侵权责任纠纷司法解释理解与适用》，人民法院出版社2016年版，第216页。

<sup>②</sup> 参见黑龙江省牡丹江市中级人民法院（2017）黑10民终1241号民事判决书。

<sup>③</sup> 参见《民法典（草案）》（2019年12月16日稿）“侵权责任编”第1234条、《环境侵权司法解释》第14条、《环境民事公益诉讼司法解释》第20条、《生态环境损害赔偿司法解释》第12条第一款。

修复<sup>①</sup>)和财产责任(生态修复实施费用<sup>②</sup>、修复期间服务功能损失<sup>③</sup>和功能永久性损害损失<sup>④</sup>、生态修复准备费用<sup>⑤</sup>和预防应急处置费用<sup>⑥</sup>)等多种形式,其重心和目标在于“对环境公益的客观载体——生态环境本身——的治理与修复”<sup>[9]</sup>,不同于传统民事责任<sup>⑦</sup>,“而是一种具有公共责任、法定责任、执法责任特性的公法责任”<sup>[9]</sup>。其诉讼时效的首要功能和实质内容是对公法责任的界定与划分,当然也不能照搬传统规则,而需契合自身特点的特殊规则。

就域外经验来看,在环境公益案件中采用不同于私益诉讼的特殊时效以更有效地保护环境公益是共通做法。譬如,被称为“绿色法庭”的巴西高等法院(High Court of Brazil)在一些环境集体诉讼案件中排除诉讼时效适用,认为环境法保护的是“生命所固有的权利”,在集体诉讼中排除时效限制是与环境法的代际公平原则相一致的,对生态环境公共利益表现出极高的价值趋向。在2007年一例煤炭开采案中法官写道:“关于诉讼时效,对于寻求恢复退化地区的环境的主张,采取集体行动的权利不受诉讼时效限制。”<sup>[10]</sup>《俄罗斯联邦环境保护法》对于“生态环境损害”则采用了最长诉讼期间内不设具体年限的特别规定。该法第78条第3款规定:“关于违反环境保护法规造成的环境损害的赔偿诉讼,可以在20年期限内提起。”<sup>[11](P96)</sup>美国《超级基金法》更通过专门条款对其“自然资源损害赔偿”的诉讼时效作出细致规定:一般情况下受托人提起自然资源损害赔偿的诉讼时效期限是三年,自(1)发现损失及其与争议的释放存在联系的日期,或者(2)根据第9651条(c)款的规定颁布规章(关于自然资源损害评估的规章)的日期起算;但是(3)对于任何列入《国家优先名录》的设施,任何根据第9620条(关于联邦设施)确认的联邦设施,或者任何已经安排好本法规定的救济行动的船舶或者设施,损害赔偿诉讼时效自完成救济行动(运营和维护活动除外)之日起算<sup>⑧</sup>。

在我国,由于环境民事公益诉讼被作为一种“侵权诉讼”对待<sup>[9]</sup>,生态损害赔偿被认为与一般民事责任无异,各方面均照搬传统侵权规则,在诉讼时效方面也不例外。也正因如此,在“常州毒地案”中,各方在讨论诉讼时效问题时都是从一般民事案件角度进行的,而没有意识到该案作为一种“公益诉讼”在诉讼时效规则方面的特殊性甚至排除时效适用的可能性。

### (三) 制度完善建议

因诉请责任而异的诉讼时效规则类型化是大势所趋。在此方面,特别值得一提的是2017年通过的《民法总则》第196条已明确把“请求停止侵害、排除妨碍、消除危险”排除在诉讼时效的适

① 参见《环境民事公益诉讼司法解释》第20条。

② 制定、实施修复方案的费用,修复期间的监测、监管费用,以及修复完成后的验收费用、修复效果后评估费用等。参见《环境侵权司法解释》第14条、《环境民事公益诉讼司法解释》第20条、《生态环境损害赔偿诉讼司法解释》第12条第二款。

③ 参见《民法典(草案)》(2019年12月16日稿)“侵权责任编”第1235条、《环境民事公益诉讼司法解释》第21条、《生态环境损害赔偿诉讼司法解释》第12条第三款。

④ 参见《民法典(草案)》(2019年12月16日稿)“侵权责任编”第1235条、《生态环境损害赔偿诉讼司法解释》第13条。

⑤ 调查、检验、鉴定、评估等费用。参见《民法典(草案)》(2019年12月16日稿)“侵权责任编”第1235条、《环境民事公益诉讼司法解释》第15条、《生态环境损害赔偿诉讼司法解释》第14条。

⑥ 参见《民法典(草案)》(2019年12月16日稿)“侵权责任编”第1235条、《环境侵权司法解释》第15条、《环境民事公益诉讼司法解释》第19条第二款、《生态环境损害赔偿诉讼司法解释》第14条。

⑦ “直接修复或者替代修复生态环境损害的费用,既不是传统民法上的损害赔偿,也不是民法上恢复原状,而是一种独立的环境侵害责任承担方式”。吕忠梅:《“生态环境损害赔偿”的法律辨析》,《法学论坛》2017年第3期。

⑧ 42 U. S. C. § 9613 (g) (1)。

用范围，充分体现了学界共识和实践的迫切需要<sup>①</sup>。但在2018年12月底进行的“常州毒地案”二审表明，至少在环境类案件中，此点仍未获得广泛认识和普遍实践。这在很大程度上还是《环境侵权司法解释》第17条的歧义表述所致，也与作为特别法的《环保法》对此缺乏特别规定有关。此外，现行法仍未明确排除“赔礼道歉”的诉讼时效适用。在现阶段环境侵权诉讼仍以司法解释为主要依据的情况下，有必要在司法解释中对这两类不适用诉讼时效的特殊情形作出明确规定，予以强调澄清。为此，可将《环境侵权司法解释》第17条修改为“被侵权人提起诉讼，请求污染者停止侵害、排除妨碍、消除危险、赔礼道歉的，不适用诉讼时效”。未来《环保法》修改时，也有必要吸收该规定将之上升为法律规则。

在环境公益诉讼中，无论从生态损害赔偿的公法责任属性来看，还是从其关乎公益救济和整体环境保护的更高价值取向以及该责任的历史性、相对性、高成本性等特性来看，均应当由法律明确规定特殊规则，既为公益救济提供更为充裕的时间，又兼顾社会稳定与效率，对追诉时间予以必要限制。对此，可兼采前述美国模式和俄罗斯模式之长，在《环保法》或未来应当制定的环境公益诉讼特别法中对生态损害赔偿诉讼时效期间长度作特别规定，一方面细化一般规则，明确“要求赔偿生态环境修复费用的诉讼时效为五年”，并强调以“修复费用能够确定或涉案地块、水体等环境要素被依法纳入修复名录并制定初步修复方案”为前提；另一方面规定，“该诉讼自环境侵害行为结束之日起超过二十年提起的，人民法院不予受理”，确立相对较长（以致害行为终止而非开始之日起算）但较为合理的最长期间。

### 三、起算点的主客观认定与规则细化

#### （一）客观方面：何为“受到损害”？

依《环保法》第66条之规定，环境损害赔偿诉讼时效起算的客观方面是“受到损害”。在传统案件中，损害的产生与行为的发生具有同步性，故侵权行为结束之日往往被视为损害产生之时。但在环境侵权案件中，损害的发生以环境为媒介，过程更为曲折，在“排污或破坏生态行为→产生污染或生态破坏后果→造成人身财产或生态环境损害”各阶段之间均可能存在较大间隔，从而导致时效起算点认定的困难。在“常州毒地案”中，几家被告作为化工企业持续排污多年，对土壤及地下水的污染损害逐年累积。被告辩称“环境损害的事实发生在2010年以前”，认为应以2010年（工厂搬离、排污行为结束）作为“受到损害”的时间节点起算诉讼时效。法院则认为“本案环境污染问题系修复过程中的异味对周边敏感人群产生影响”，故应以2015年敏感人群受到损害作为时效起算的客观方面。那么，作为诉讼时效起算点的“受到损害”在损害程度上究竟应以“排污行为结束”时还是“损害后果产生”时为准，其判断对象到底是“人身财产”还是“生态环境”？

作为一种通常具有累积性的持续性侵害，环境侵权中的“受到损害”应以损害后果出现而非侵害行为结束为准。“妨害持续的本质在于因不法行为导致的持续性损害后果，而非导致不法后果发生的行为。”<sup>②</sup>与结果和行为通常具有伴生性的一般侵权相比，环境侵权的重要特点在于损害后果可能要在行为结束后经过一定时期的潜伏和累积后才会出现，尤其是在人人负有“环境原罪”、不存在“零污染”和绝对纯净状态的工业文明和风险社会中，以环境为媒介的不利影响往往要达到一定数值的量、超过公认的“容忍限度”，才足以构成引致司法救济的法律意义上的“损害”，故更需

<sup>①</sup> 《民法典（草案）》（2019年12月16日稿）“人格权编”第995条也明确规定“停止侵害、排除妨碍、消除危险、消除影响、恢复名誉请求权，不适用诉讼时效的规定”，也是这一趋势在具体领域的体现。

<sup>②</sup> West's Ann. Cal. Civ. Code § 3493; West's Ann. Cal. C. C. P. § 338 (b).

要一定时间的“酝酿”。只有在达到一定程度的损害后果出现后,才能认为受害人行使诉权的基本条件成熟,此时诉讼时效所要维持的社会现状基本形成,起算时效才公平、效率。

反之,若以行为结束时为起算点,可能导致时效起算过早,到损害后果出现时时效已经过,从而出现“因为时效剥夺没有任何过错的原告的重大诉讼权利”<sup>[12]</sup>的不合理现象。在“常州毒地案”中,三家化工厂在2010年即已结束排污,若以此起算三年诉讼时效,则到2016年环保组织提起环境公益诉讼时,时效早已经过;假设常州外国语学校师生在2015年因这些化工厂排放的污染物质受害而提起环境污染损害赔偿私益诉讼,也已经因时效经过而失去了通过起诉获得救济的权利,这显然是荒谬的。当然,在理论上,还有一种可能的处理方式是把损害结果的累积、酝酿、发酵及最后产生作用的环节也视为一种侵权行为的存续,从而利用“侵权行为一直处于持续状态,没有结束的,应当认为侵权行为仍然在继续之中,不开始计算诉讼时效期间”<sup>[13](P145)</sup>的扩大解释来解决问题。但这种处理有混淆行为与结果之嫌。而且,在需要以受害时间为单位计算损害赔偿额的情形下,一定要等到行为结束才认定损害的成立,将导致受害人只能获得时效期间的损害赔偿,同样不公。实务中还有观点认为“起算诉讼时效的时间起点可以为产生污染的任何时间”<sup>①</sup>,虽有利于权利救济,但过于宽泛,裁量空间过大,不利于发挥清晰、确定、可预见性的制度功能。

至于“受到损害”的判断对象,取决于诉讼请求,因诉讼类型而异。公益诉讼以“生态环境”或公众权益的受损情况为准,私益诉讼以原告的人身、财产所受损害为准。需要注意的是,环境损害中的人身、财产损害和生态环境损害并非必然同时发生。生态环境受损而无直接人身、财产损害的情形,如腾格里沙漠污染,正是环境公益诉讼的用武之地;而造成人身、财产损害但未对生态系统或环境功能造成影响的情形则属于民事侵权的调整范畴。两类案件中据以判断损害的具体对象迥异,不可混为一谈。《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“《环境民事公益诉讼司法解释》”)第10条第三款规定“公民、法人和其他组织以人身、财产受到损害为由申请参加诉讼的,告知其另行起诉”,实行环境公益诉讼与环境私益诉讼的双轨制,其原因也在于此。就此而言,“常州毒地案”中,法院以“对周边敏感人群产生影响”作为判断生态环境是否“受到损害”的直接依据,值得商榷。据环保部2014年发布的《环境损害鉴定评估推荐方法(第Ⅱ版)》,生态环境损害主要依据与生态环境构成有关的一系列指标来确认,包括“评估区域内环境介质(地表水、地下水、空气、土壤等)中污染物浓度超过基线水平或国家及地方环境质量标准,且造成的影响在一年内难以恢复”、“死亡率增加”、“种群数量的减少”、“生物物种组成发生变化”、“身体变形”等。在该案中,2011年对案涉地块内土壤和地下水污染情况进行的调查显示“案涉地块土壤和地下水污染严重,环境风险不可接受,必须实施修复”、“地下水无机指标超过中国地下水质量标准的Ⅲ类标准”<sup>②</sup>,据此可认为当时生态环境已经“受到损害”,以救济“生态环境损害”为指向的公益诉讼在时效起算的客观方面已经成就,只是具体起算点仍需结合主观方面才能最终确定而已。因而,“对周边敏感人群产生影响”不应作为公益诉讼中“生态环境受到损害”而应作为私益诉讼中常外师生“人身财产受到损害”的依据。

① 参见呼和浩特铁路运输中级法院(2017)内7102民初30号民事判决书。“刘俊等诉内蒙古集通铁路(集团)有限责任公司环境污染责任纠纷案”,被告自1990年起在原告房屋附近建设铁路,原告2006年搬离原住处,2017年起诉主张被告铁路运营的噪声污染造成其精神损失和财产损失。被告抗辩诉讼时效自2006年起算,到原告起诉时已超过三年诉讼时效,法院认为“被告自其铁路通车运营以来,铁路运输一直处于持续状态中,期间被告未能其铁路停运提供证据加以证明,因此起算诉讼时效的时间起点可以为产生噪音污染的任何时间,并不是原告离开其住所时开始计算”。从而认为原告诉讼请求未超过诉讼时效。

② 参见江苏省高级人民法院(2017)苏民终232号民事判决书。

## （二）主观方面：何为“知道或者应当知道”？

诉讼时效要防止的是明知受损而不及时起诉的情形，故原告的主观认知状态具有决定性作用。“主观方面和客观方面相一致的时候，按照同一的时间点起算诉讼时效，已知或者应知发生在后，则应当以主观吸收客观，在已知或者应知的时候，以已知和应知作为起算诉讼时效期间的时间点。”<sup>[14](P502)</sup>此主要涉及三方面问题，一是主体方面，“谁”应当知道？二是内容方面，知道“什么”？三是程度方面，认识到何种程度？

在主体方面，《民法总则》第188条的措辞是“权利人”，《环保法》第66条的措辞是“当事人”。在普通私益诉讼中，二者同一，均指原告本人，且数量有限，没有问题。但在公益诉讼中，实际受益的“权利人”与有诉权的原告并不一致，而无论前者还是后者，都数量众多且不特定，如果要计算诉讼时效，到底应以谁的认知为准？在“常州毒地案”中，被告主张原告环保组织“在2011年5月相关环境调查技术报告形成之日，即应当知晓涉案地块环境损害的事实”。但二审法院否定了此观点，认为应以“社会公众”的一般认知情况为准，因为上述调查报告形成后，被告“未提供证据证明该信息已经通过适当方式向社会公众公开并为社会公众所知悉”，而有据可查的是该案“2016年初经媒体报道后而为社会公众所知”，故应自2016年起算时效。这种以社会一般认知为标准的认识较为合理，既契合公益案件实体权利人为不特定公众、对案件的关心程度和认知水平有限从而应从宽认定的现实需要，又避免了以原告个人认知为准可能因潜在原告众多导致时效被无限延长的弊端——对于公共事件，总有人因各种原因“后知后觉”从而不“知道或应当知道”。不过，这种认识目前仅为个案实践，尚需立法确认。

在内容方面，传统法律规定的主要是“受到损害”，对此上文已有讨论，此不赘述。值得注意的是，《民法总则》第188条第2款规定的认知内容中明确增加了“义务人”这一重要内容<sup>①</sup>，以避免在权利人仅知道受损但不知道谁是义务人，“一方面无法向义务人主张权利，另一方面也无法向法院、仲裁机构及其他相关部门提出自己的主张”<sup>[14](P502)</sup>时即起算时效的不公。“如果权利人知道权利被侵害，但不知明确的侵害人，则权利人不能提出请求，时效也不能开始计算。”<sup>[15](P746)</sup>故而，“义务人”不仅是一个简单的对象问题，其实际指向的是被告行为与案涉损害之间的因果关系，而这一点对环境案件来说尤为重要。环境损害往往具有隐蔽性、潜伏性、复合性、科学不确定性等特点，致害原因不易判断，在“受到损害”认知与“因果关系（致害原因及致害人）”认知之间经常存在时间差，此时应以后者为准。在“常州毒地案”中，二审法院认为直到2016年因“常外事件”后媒体对企业污染事实的曝光，社会公众才知道“案涉地块环境损害”，从而以此为时效起算点，其结论正确，但表述不够充分、精准。从时效起算角度来看，“常外事件”的意义不仅在于让一般公众知道“受到损害”的客观事实，还在于在该案具体情形下也让公众同时知道了“义务人”——事故发生在本身为严重污染者的化工厂旧址之上，故依常理可建立起工厂排污与土壤污染之间的初步因果关系。质言之，此时决定时效起算的，是知道“受到损害”和“义务人”两个要件而非仅前者。这也意味着，如果该案污染源不明或有嫌疑的同类对象众多，则在对原告行为与损害结果之间获得较为确定的认识之前，尚不足以启动时效计算。从“常州毒地案”审判情况来看，此点尚未获得普遍认知，或与作为环境侵权诉讼时效特别规定的《环保法》第66条没有提及“义务人”有关，未来应当补充。

在因果关系的认知程度方面，作为一种起诉阶段的要求，公认不需要达到清楚、充分的程度而只需“合理怀疑”，也即“根据权利人智识经验应尽的合理注意义务”所能够达到的认知程

<sup>①</sup> “诉讼时效期间自权利人知道或应当知道权利受到损害以及义务人之日起计算。”

度<sup>[16]</sup>(P1245-1246)。但在环境案件中,由于现代社会环境风险无处不在,人们不得不对各种微风险、小损害“合理容忍”甚至“习以为常”,再加上环境诉讼的高成本性带来的潜在“阻却”效应,对足以启动时效起算的因果关系认知程度应从严认定,以达到相对“确实、充分”的程度为宜。在“常州毒地案”中,法院以使普通公众充分获知案涉土壤污染及其危害的“常外事件”爆发时为起算点是相当正确的,尽管该地块作为长期供化工厂生产、排污的场所依“常理”人人皆“知道或者应当知道”工厂的排污活动“很可能”导致污染损害后果,但直到“常外事件”爆发前,公众对这一因果关系的认知还只是一种猜测性的怀疑和担心,而非基于事实基础的“合理怀疑”。对此,域外经验也可提供一定支持。在美国,法官对环境侵权诉讼时效起算的认知程度即以“合理可能性”为标准。譬如,在 Harry Stephens Farms, Inc. v. Wormald Americas, Inc.<sup>①</sup> 中,法院认为农场主对邻近化工厂可能使农场的水和土壤受到污染的“无可争辩的担心和关注”并没有达到知道其财产因工厂生产导致可救济的损害继而起算诉讼时效的程度。在 Evenson v. Osmose Wood Preserving Company of America, Inc.<sup>②</sup> 中,法院认为诉讼时效要在这种情况下开始起算,即原告知道特定的有毒物质的暴露是引发疾病症状的原因,应当具有“合理的可能性”。至于何为“合理的可能性”,基于该案事实,法院指出“一个合理的可能性,要小于很可能,但要大于没有专业或医疗知识的外行所具有的纯粹的怀疑”<sup>[17]</sup>(P209)。

在一些复杂案件中,对“合理的可能性”的认定须严苛到经专业判断或权威认定的程度。在美国的 Salvation Army v. Union Pacific Railroad, Inc.<sup>③</sup> 中,被告辩称由于此案前已有至少两起针对被告的同类环境损害诉讼,故原告对污染情况应早有认知。但原告主张最近通过一项“专业调查”表明被告“未采取规定的控制水平和垂直污染的措施,极有可能使污染物通过地下水大范围扩散”,才使其对因果关系达到合理可能性的认知,获得法院支持。在我国的“张某某等与广州市番禺区石楼镇官桥村民委员会环境污染责任纠纷上诉案”<sup>④</sup> 中,法院认为“官桥村委对锦华农场污染其村的环境有一个逐渐认识的过程,……应从2013年7月25日广州市番禺区环境监测站检测出锦华农场污染源超标排放开始作为官桥村委知道和应当知道受到损害的起算点”。在“李维贞诉龙口汕鹏建筑工程安装有限公司环境污染责任纠纷案”<sup>⑤</sup> 中,法院以烟台市环境监察支队作出“认为被告生产产生的粉尘污染造成果园危害,初步认定被告对原告有相应的赔偿责任”的“环境监察现场调查处理单”的日期作为认定“原告应当知道果树减产是被告粉尘污染造成的”从而起算诉讼时效的日期。

### (三) 制度完善建议

由上可知,环境侵权诉讼时效在主客观方面的认定应尽量“严苛”,并且在公益诉讼与私益诉讼方面有所区别。现行法既缺乏对公益诉讼的特殊规定,已有的环境案件特殊规定又过于简单且已“落伍”于一般法,需要细化、完善。对此,当务之急是以下几点:

一方面,可通过司法解释明确环境公益案件中诉讼时效判断在对象和主体方面的公共性。对此,可在《环境民事公益诉讼司法解释》中增加一条特别规定,“提起环境民事公益诉讼的时效期间为三年,自社会公众知道或应当知道环境公共利益受到损害以及义务人之日起计算。”对于“社会公众”的具体判断可由法官基于案情,根据损害性质与大小、受影响群体范围、媒体曝光程度等

① 571 F. 3d 820 (8th Cir. 2009)。

② 899 F. 2d 701 (7th Cir. 1990)。

③ 2017 WL 3528903 (W. D. L 2017)。

④ 参见广东省广州市中级人民法院(2016)粤01民终14993号民事判决书。

⑤ 参见山东省烟台市中级人民法院(2017)鲁06民终1531号民事判决书。

因素综合判断。

另一方面，修改《环保法》第66条，补充“知道义务人”这一必要条件，并明确采用严格的认知程度和判断标准。由此，该条可修改为“提起环境损害赔偿诉讼的时效期间为三年，从当事人（或社会公众）知道或者应当知道其受到损害及义务人之日起计算；损害及义务人确定需要借助专业判断或权威鉴定的，自判断或鉴定作出之日起计算”。

#### 四、中断事由与补充情形

时效中断是为克服诉讼时效规则之僵硬，充分保障原告诉权而设。在环境侵权诉讼时效规定不够细致、充分，法院往往默许其扩张适用从而不当限制原告诉权的大背景下，明确并扩大环境侵权诉讼时效的中断事由，亦有其必要。尤其由于环境案件的复杂性及高成本性，环境领域的“厌讼”心理尤为严重，原告即便在知道受害及义务人后，也往往首选其他解决方式，而把诉讼作为不得已的最后选项。对此，如无相对宽泛的时效中断规则，可能会出现受害人自认为一直在“维权”，最终却因时效经过而错失诉权的不合理现象。具体来说，主要涉及两方面问题。

##### （一）寻求其他救济手段

在“常州毒地案”中，自2015年12月起，常州外国语学校的学生家长即持续向学校、当地政府反映情况，要求处理，此行为对诉权有无影响？如他们在多方奔走、争取未果之后提起环境损害赔偿之诉，之前这些维权行动能否导致时效中断？答案取决于对这些行为与《民法总则》第195条规定的两项中断事由——“向义务人提出履行请求”及“与提起诉讼或者申请仲裁具有同等效力的其他情形”——之关系的判断。一方面，学生家长向学校反映情况，要求解决、处理时可能未必清楚、全面地提出“履行请求”，但只要维权意图明显，即应从宽认定。另一方面，学生家长向当地政府的反映则应被视为“与提起诉讼或者申请仲裁具有同等效力的其他情形”，毕竟，不管内容到底怎样，这种反映本身就是在“提出保护相应民事权利的请求”<sup>①</sup>。“向有关部门反映”构成时效中断已在环境案件中得到普遍认可。譬如在“聂胜等149户村民与平顶山天安煤业股份有限公司五矿、平顶山天安煤业股份有限公司六矿、中平能化医疗集团总医院环境污染责任纠纷案”<sup>②</sup>中，尽管污染持续存在多年，但法院认为“聂胜等149户村民知道本村地下水被污染后多次到政府、新闻媒体等有关部门反映，政府也组织相关单位多次进行协调处理，因此，聂胜等149户村民于2007年11月29日向原审法院提起诉讼并未超过诉讼时效”。又如，在“延安东方房地产开发有限公司等诉武瑞等相邻采光、日照纠纷案”<sup>③</sup>中，法院认为“原告在被告的楼房建成，从知道其权利被侵害时就开始向相关部门反映情况，从未停止过主张权利，且被上诉人武瑞房屋的采光处于持续性的影响状态，基于该侵权行为是持续发生的，故二上诉人主张本案超过诉讼时效的理由不能成立”。不过，这些认定很大程度上仍高度系于法官个人之认识，尚未为立法吸纳。

##### （二）类案诉讼的影响

对于损害事实、因果关系、义务人及其责任分配等方面情节复杂或形式新颖、能否获得司法救济具有高度不确定性的案件，如果有人已就相同案情（有时甚至针对同一被告）提起诉讼，那么受害情形类似的其他人有充分动力和良好理由观望、等待诉讼结果并据此安排自己的活动——如果他人胜诉说明此种情形下确实存在可以获得救济的环境损害从而值得起诉，否则意味着该案情形下受

<sup>①</sup> 《最高人民法院关于民事案件诉讼时效司法解释》第14条。

<sup>②</sup> 参见河南省平顶山市中级人民法院（2011）平民终字第118号民事判决书。

<sup>③</sup> 参见陕西省延安市中级人民法院（2017）陕06民终1787号民事判决书。

害者无法或难以获得司法救济,也就无须起诉,节省大量司法资源。但由于环境案件普遍耗时较长,从起诉到最终结案往往跨越数年,如果对“类案诉讼”的等待、观望不被纳入时效中断事由之列,则要么“逼迫”大量并无胜算把握的受害人为避免丧失诉权而不得不同时起诉,浪费宝贵的司法资源;要么使大量疑虑、犹豫的受害人因“观望”、不确定而丧失诉权,不能获得应有保护,出现“案情类似,结局迥异”的不合理现象。在“曲忠全与山东富海实业股份有限公司环境污染责任纠纷案”<sup>①</sup>中,甚至出现原告、被告及致害情形完全相同,但原告因“观望”就早期损失提起的诉讼而错失对晚近损失之诉权的荒唐情形。该案中原告于2009年提起诉讼,要求被告赔偿其因排放大气污染物而导致其樱桃园从2007年起到2009年起诉时止总共三年的财产损失,由于该案一审、二审、再审,故直到2015年6月最高人民法院方作出支持原告的最终裁定。而在此期间,被告持续排污从而继续对原告造成损害。但到2015年8月原告再次起诉时,法院却以对该部分赔偿的诉讼时效已经超期为由予以驳回,而未考虑与“后案”情形相同的“前案”一直处于不确定状态,受害人无法确知其到底是否真的受害并可获赔偿从而未及时起诉“后案”的合理性。

### (三) 制度完善建议

细化环境侵权诉讼时效的中断事由,有利于避免权利人在积极主张权利时因诉讼时效经过丧失救济权,同时也可节约诉讼资源,降低法院及当事人为探寻事实而投入的社会成本。对此,可在《环境侵权司法解释》中规定:“第×条同一污染行为造成不同受害人损害,或者同一受害人受到情形类似的多项环境损害时,个别受害人起诉或对个别环境损害起诉,对其他受害人诉讼或其他环境损害诉讼发生诉讼时效中断效力。”“第×条环境损害受害人向依法负有环境监管职责的国家机关提出请求,解决因环境污染(破坏)造成的人身财产损害或可能造成的损害相关民事纠纷,诉讼时效从提出请求之日起中断。”期间中断规则是基于公平原则保护权利人权利的制度,因此在制定和适用该制度时应作有利于权利人的设计和理解,在适用该制度时,应遵循民事诉讼盖然性的认定标准和优势证据规则,不应严苛要求证据充分、明确<sup>[18](P30)</sup>。

### 参考文献

- [1] 朱虎. 诉讼时效制度的现代更新:政治决断与规范技术[J]. 中国高校社会科学,2017(5).
- [2] 王轶. 民法总则之期间立法研究[J]. 法学家,2016(5).
- [3] 李树训,冷罗生. 论环境民事公益诉讼的诉讼时效[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2019(4).
- [4] 麻锐. 民法典诉讼时效制度客体的立法设计[J]. 法学杂志,2016(11).
- [5] 王洪亮. 妨害排除与损害赔偿[J]. 法学研究,2009(2).
- [6] 沈德咏. 最高人民法院环境侵权责任纠纷司法解释理解与适用[M]. 北京:人民法院出版社,2016.
- [7] 吕忠梅. 论环境侵权的二元性[N]. 人民法院报,2014-10-29(08).
- [8] 王轶. 略论侵权请求权与诉讼时效制度的适用[J]. 中州学刊,2009(4).
- [9] 巩固. 环境民事公益诉讼性质定位省思[J]. 法学研究,2019(3).
- [10] Bryner, N. S. Brazil's green court: Environmental law in the superior tribunal de justica (high court of Brazil) [J]. *Pace Environmental Law Review*, 2012(2).
- [11] 中国-东盟环境保护合作中心,中国-上海合作组织环境保护合作中心. “一带一路”生态环境保护俄罗斯重要环保法律法规(2017)[M]. 北京:外文出版社有限责任公司,2018.
- [12] 谢鸿飞. 论潜在损害的诉讼时效[J]. 社会科学研究,2007(3).
- [13] 杨立新. 侵权损害赔偿[M]. 北京:法律出版社,2016.

<sup>①</sup> 参见最高人民法院(2014)民申字第1782号民事裁定书;山东省烟台市中级人民法院(2016)鲁06民终2300号民事判决书。

- [14]杨立新. 民法总则条文背后的故事与难题[M]. 北京:法律出版社,2017.
- [15]王利明. 民法总则研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,2012.
- [16]沈德咏.《中华人民共和国民法总则》条文理解与适用[M]. 北京:人民法院出版社,2017.
- [17][美]吉恩·马基雅弗利·艾根. 毒物侵权法精要(第4版)[M]. 李冰强,译. 天津:南开大学出版社,2016.
- [18]最高人民法院民事审判第二庭.《最高人民法院关于民事案件诉讼时效司法解释》理解与适用[M]. 北京:人民法院出版社,2015.

## Problems and Perfection of the Limitation of Action for Environmental Tort Litigation

— A Case Study of “Changzhou Poisonous Land”

GONG Gu, CHEN Yao

**Abstract:** The main purpose of the limitation of action of tort is to urge the timely exercise of rights and maintain the stability of social order. Environmental cases require special rules because of their particularity. The “Changzhou Poisonous Land Case” reflects the current deficiencies in the limitation of action of environmental tort in China, that is, the lack of clear applicable objects, the lack of special rules for public interest litigation, the unclear rules of the subjective and objective determination of the starting point, and the undetailed interruption cases, which are not conducive to equity relief, and harmful to fairness, efficiency and stability. In order to improve the rules of limitation of action, it's better to apply different limitation of action to different lawsuit request, establish special statute of limitations for ecological damage compensation, define the objective aspect of the statute of limitations, which is damage to the rights or environment, as the consequence of the damage rather than the infringement action, define the subjective aspect of the statute of limitations, which is somebody knows or ought to be aware of damage, as the subject and the content and extent of the identification, and specify the interruption cases.

**Key words:** environment tort; limitation of action; damage compensation; starting point of statute of limitations; interruption of limitation of action

(责任编辑 周振新)