

论环境民事公益诉讼的诉讼时效

李树训, 冷罗生

摘 要: 诉讼时效直接关涉赔偿环境损害的诉讼请求能否实现。在私益和公益诉讼并行的“二元诉讼结构”下, 我国环境民事公益诉讼因缺乏环境权理论支撑, 并在微观层面与《环境保护法》中既有规定产生概念相左、主体分化和客体异化的排斥效应, 致使尚无与其公益特质相称的适当规定。诉讼时效作用于实体法上的请求权, 然环境民事公益诉讼并不存在相对应的基础权利, 为契合“二元诉讼结构”, 采用“公益诉讼请求权”概念, 并代替私益诉讼中“知道或应当知道”作为时效起算标准。同时, 考虑到权责相称、企业寿命的事实, 最终确立环境民事公益诉讼的时效期间为“公益诉讼请求权产生之日起十年内, 最长期限为损害行为终了之日起二十年; 如遇有特殊情况, 可以申请最高法院延长”, 以兼顾公益和私益间的平衡。

关键词: 环境民事公益诉讼; 诉讼时效; 公益诉讼请求权; 计算起点

中图分类号: D925.18 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2019)04-0019-11

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2019.04.003

目前, 在环境民事公益诉讼案件当中, 被告援引诉讼时效抗辩的主要甚或唯一依据为《环境保护法》(以下简称《环保法》)第六十六条的规定:“提起环境损害赔偿诉讼的时效期间为三年, 从当事人知道或者应当知道其受到损害时起计算。”^①事实上, 该规定是否完全契合环境民事公益诉讼的特殊性, 尚有疑问。众所周知, “环境侵权行为所造成的损害区分为‘人身财产损害’和‘生态环境损害’”^[1], 而不同的损害客体应适用不同的救济方式, 以诉讼目的和起诉主体间差异可以分为环境民事公益诉讼和环境侵权私益诉讼两种不同的诉讼类型, 亦即“二元诉讼结构”。两者间是否可以共享同一诉讼时效规定? 而且同一污染环境或破坏生态的行为可能同时承担刑事、行政和民事三种不同类型的责任, 不同责任之间各自存在着相应的时效规定, 如何协调彼此间冲突关系, 保证责任体系间统一和连贯, 同时兼顾损害人的利益。对于这些问题, 学界尚未展开细致研究。此外, 环境民事公益诉讼是否应当受诉讼时效限制? 如何确定与环境损害特性相符合的时效期间和计算起点? 这是提起环境民事公益诉讼应当优先解决的基本问题, 故下文围绕上述主题展开分析。

一、确立环境民事公益诉讼中诉讼时效的现实意义

诉讼时效制度是指“民事权利人在一定时间内不行使其民事权利, 该权利就得不到法律保护”^[2], 其本质“是对民事主体的自由进行限制的法律制度”^[3]。在诉讼时效期间届满之后, 关于其发生的法律效果, 主要包括以下五种观点: (1) 实体权利消灭主义; (2) (起) 诉权消灭主义; (3)

作者简介: 李树训, 北京师范大学法学院博士研究生 (北京 100875); 冷罗生, 法学博士, 北京师范大学法学院教授、博士生导师

^① 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。

胜诉权消灭主义; (4) 请求权消灭主义, 即请求他人作为或不作为的权利消灭; (5) 抗辩权发生主义, 即义务人取得拒绝履行的抗辩权^{[4](P159)}。结合我国《民法总则》第一百九十二条规定: “诉讼时效期间届满的, 义务人可以提出不履行义务的抗辩”, 可知我国现行立法界、司法界采取抗辩权发生主义。质言之, 在环境民事公益诉讼案件当中, 如果诉讼时效期间届满, 环境损害人可不再为其污染行为承担损害赔偿赔偿责任, 如此, 则违背保护环境公益的制度目的和“损害担责”的时代主题, 与之相对, 可否就此认为其不应受诉讼时效的限制? 论者并不赞成, 因为诉讼时效制度具有“维护现存秩序的稳定; 督促权利人及时行使权利; 避免因时日久远举证困难而使债务人遭受不利益”^{[5](P134)}的积极价值。另外, 依据《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》第十七条的例外规定, 即“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”, 其中并未将赔偿环境损害的责任方式纳入免受时效限制的行列。显然, 即使在关涉公共利益的环境公益诉讼案件当中, 诉请赔偿损失的权利依旧受限于诉讼时效。

自2012年我国已经确立环境民事公益诉讼制度, 但相较于生态环境污染严重的事实^①, 环境公益诉讼案件的数量以及环保组织主动参与环境民事公益诉讼的积极性差强人意。截至2018年11月10日, 笔者通过裁判文书网共检索已审结环境民事公益诉讼案件合计54例^②, 其中一审41例, 二审13例。案件数量显然与我国既存的普遍性污染事实存在较大落差, 尚有许多“漏网之鱼”正在实施或者持续实施污染环境的行为。不能否认, 在巨大差异事实的背后存在多种法外原因和现实困难, 而且短期内难以解决, 论者认为, 至少应将其安置在法律可控范围之内, 保留以后继续诉讼的可能。更为紧要的问题在于环境民事公益诉讼已经实施多年, 事实上已超越《环保法》中限定的“三年”诉讼时效期间。对此, 如果不能予以合理地解释, 环境民事公益诉讼实践将会面临来自法理上的责难, 同时亦为这些潜在的义务人提供脱逃责任的合法理由。诉讼时效似一道“紧箍咒”, 可以直接起到督促环保组织或者其他有权机关积极行使权利的作用。虽然“激励债权人是诉讼时效的主要目的”^[6], 但是, “对于环境侵权, 环保机构或法院不能仅仅因为侵权的存在而当然取缔或关闭污染企业, 但也不能放任污染, 因此有必要寻求其损害成本和社会收益的平衡点”^{[7](P10)}, 而诉讼时效恰好可以起到平衡损益的作用: 既不会一律起诉, 亦不会完全放任。

二、环境民事公益诉讼与现有诉讼时效规定之间的不适应

“环境民事公益诉讼是以环境公益为基础的, 具有公益属性, 与一般民事诉讼程序在设立理念和价值取向上所追求的私益性有很大不同”^{[8](P33)}, 是否可以在忽视两者间实质性差异基础上, 采用“一刀切”方式, 直接援引《环保法》既有规定作为环境民事公益诉讼的时效期间。经分析, 两者间存在多处不适应的地方, 难以共享。

① 根据2017年《中国生态环境状况公报》显示, 大气质量: 338个城市发生重度污染2311天次、严重污染802天次, 以PM_{2.5}为首要污染物的天数占重度及以上污染天数的74.2%。地表水: 2017年, 全国地表水1940个水质断面(点位)中, I~Ⅲ类水质断面(点位)1317个, 占67.9%; IV、V类462个, 占23.8%; 劣V类161个, 占8.3%。地下水: 水质为优良级、良好级、较好级、较差级和极差级的监测点分别占8.8%、23.1%、1.5%、51.8%和14.8%。主要超标指标为总硬度、锰、铁、溶解性总固体“三氮”(亚硝酸盐氮、氨氮和硝酸盐氮)、硫酸盐、氟化物、氯化物等, 个别监测点存在砷、六价铬、铅、汞等重(类)金属超标现象。换言之, 较差及以上占66.6%。

② 以中国裁判文书网的案例为检索对象, 检索项选择案由引导—民事案件—环境公益诉讼—判决书, 共获取检索结果33份, 为保证案件完整, 另行输入民事案件—判决书—公益诉讼, 共获取239份, 进行筛选, 去除其中非环境类纠纷和环境侵权私益纠纷, 进整理后留下54份有效案例。

(一) 宏观层面:架构上缺乏环境权理论支撑

本质上,我国环境民事公益诉讼仅为一种特殊的程序规则,缺乏实体法上与之相承接的理论基础。在美国,以保护生态环境为目的的诉讼方式被称为“公民诉讼”,其中与之构建相对应的理念有以下几种:(1)“‘环境权理论’,其是在20世纪60年代环境危机日益严峻的情况下被提出来的。20世纪70年代初,美国学者萨克斯教授提出了‘环境公共财产论’和‘环境公共委托论’,其将环境作为公共物品并主张居民拥有环境权”^{[9](P67)}。(2)“公共信托理论”,即“美国的约瑟夫·萨克斯教授通过对伊利诺斯中央铁路公司诉伊利诺伊州的案件的评析,论述了环境资源的公共信托理论。在他看来,阳光、水、野生动植物等要素都是全体公民的共有财产,公民将这些共有财产委托给政府,由政府来作为管理环境资源的受托人,在全体公民和政府之间建立起一种财产信托关系,以保证环境资源的经济价值与生态价值不受损害”^[10]。(3)“私人检察总长理论”,“根据该理论,对于不法环境行政行为,为了保护公共利益,国会可以授权一个公共官吏提起诉讼制止违法行为,也可以授权任何人提起诉讼解决这类纠纷,也即国会既可以授权检察总长(或其他政府官员),也可以授权其他公民、组织。”^[11]上述几种理论均肯定了环境利益的公共属性和公众的环境权益,在其遭受侵害之际以委托或信托方式构建与其环境权利相适应的诉讼模式(虽然公众不一定是原告):环境权益—公民诉讼。与此不同,我国《环保法》并未直接确认公众在生态环境保护上的实体主体地位,而是采用二元结构:环保组织(检察院)—公益诉讼;受害人—私益诉讼,排除了受害群体根据环境权益直接提起环境民事公益诉讼的可能。而诉讼时效是指(实体)权利人在一定期间内怠于行使权利,被告因此获得不履行义务的抗辩权,其具备督促和制约权利人行使权利的积极作用,但是在二元结构现实下,其与传统诉讼时效制度规制的“(实体)权利—期间—抗辩”这种一元结构相悖反和脱节,如果混同适用环境侵权私益诉讼中的诉讼时效规定,于环境民事公益诉讼而言,存在理论上难以克服的障碍:实体利害关系人无起诉资格,故无适用诉讼时效的必要和可能;而起诉主体又非实体权益受害者和胜诉利益获得者,故无适用诉讼时效的作用和意义,致使在环境民事公益诉讼中形成主体和权利错位的窘境。

此外,大气、水、土壤、森林等环境或生态要素的质量直接影响着人类的生存与发展,关涉“全体社会成员的公共利益,保障公共利益,也就是保护人们的共同利益,保护每一个公民的自身利益”^{[12](P19)},足见环境公益诉讼制度的社会意义和优越价值。而且环境污染事件通常具有潜伏性、累积性、不可逆性等特征,阻碍权利人及时察觉和知道。总而言之,与其重要地位和复杂事实相比,《环保法》中关于三年的诉讼时效规定显然过于短暂和粗糙,难以完全实现保护生态环境的诉讼目的,故在肯定环境侵权私益诉讼基础上维持既有三年诉讼时效的规定,并为因生态环境受损提起的环境民事公益诉讼构建另外一条特殊线路。

(二) 微观层面:规范上排斥环境民事公益诉讼并立

1. 概念相左。依据《环保法》第六十六条的规定,三年诉讼时效期间始于当事人知道或者应当知道其受损害之日,而关于“当事人”概念的理解和认知,一定程度上决定着援引的正当性。民事诉讼当事人具有以下三个特征^{[13](P185)}:(1)以自己的名义进行诉讼;(2)与案件有直接利害关系;(3)受生效裁判拘束。环保组织是依法登记成立的社会团体组织,相较于普通民事诉讼中起诉主体身份上的特定性,其并非生态环境损害事件的直接受害者和胜诉利益获得者,不符合当事人的特征以及我国《民事诉讼法》第一百一十九条关于原告资格的规定。为突破该“瓶颈”,立法上以诉讼担当的形式赋予其诉讼实施权,故环保组织(检察院)是代表生态环境公共利益的第三方,亦是与环境侵权私益诉讼主体并行的另类特殊主体。论者认为,在环境民事公益诉讼中,环保组织或其他有权机关可以成为诉讼法上的原告,但不必然是当事人,两者间并非为完全等同的关系,“有时非实体法上的权利或者法律关系的主体,也可以成为正当的当事人”^[14],是故“当事人”一词直

接从语义上排除了环保组织或其他有权提起环境民事公益诉讼的机关。当然，可以采用扩张解释的方式，将环保组织等主体纳入当事人行列，如此，则会形成“当事人（环保组织）知道或者应当知道其受到损害”的情境表述。依据一般语言表达习惯，句式主语“当事人”与“其”具有内在一致性。但在环境民事公益诉讼中，遭受损害的主体应当是生态环境，而不是环保组织或检察院自身，两者间不存在统一关系，不符合上述句式的语法逻辑。此外，“‘环境’作为公共产品，所涉及的利益主体是‘人类’——当代或世代在这个地球上生活的‘人’，而不是民法上的那个‘人’。此时，确定救济主体，就无法依‘受害人’标准”^[15]。这种视生态环境为受害人的悖论句式间接印证了既有规定与环境民事公益诉讼模式间的不兼容，仅适用于环境侵权私益诉讼。

2. 主体分化。不同于环境侵权私益诉讼主体的确定性和集中性，目前提起环境民事公益诉讼的适格主体除环保组织之外，尚有检察院。依据《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二条、第六条的规定，人民检察院在公益诉讼案件当中行使监察监督职能，具有主动调查取证的权力。其提起环境民事公益诉讼形成的事实法律关系与民事诉讼调整平等主体间法律关系的本质背反，而且因其身份上的公权属性，在诉讼时效问题上并不能与环境侵权私益诉讼的当事人以及环保组织一概而论。在法学理论中，“当事人”称谓常适用于民事诉讼主体，是具有特定内涵的专业概念，其适用范围难以扩张至检察院，故将《环保法》第六十六条规定推及于环境民事公益诉讼缺乏理论上的正当性。

3. 客体异化。依据《环保法》第六十六条的规定，其关于诉讼时效规定的适用范围为“环境损害赔偿诉讼”。该种诉讼类型是否涵括环境民事公益诉讼，或者说此处的“损害赔偿”能否直接等同于《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》第十八条规定的“赔偿损失”，尚需进一步的论证。观察《环保法》第一、二条内容，不难发现，其保护范围确为“环境”，且与环境民事公益诉讼中“环境”相同，但是在诉讼原因和救济结果方面，两者间存在质的差异。《环保法》第六十四条明确规定“因污染环境和破坏生态造成损害的，应当依照《侵权责任法》的有关规定承担侵权责任”，而《侵权责任法》的保护范围仅限于民事主体的人身或财产权益，并未包含具备公益属性的环境权益。由此观之，《环保法》中所谓的“环境损害赔偿”主要指因环境污染遭受损害的普通（人身或财产）侵权赔偿。实际上，目前用以调整环境民事公益诉讼活动的主要法律渊源为《民事诉讼法》、《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》、《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》等法律规范性文件。伴随公益诉讼制度逐步完善，两种体系间的差异和界限愈发明晰，混同或者共享单一机制几无可能。

综上分析，基于概念、主体和客体的差异，《环保法》中关于诉讼时效规定的适用范围应是因环境污染遭受损害的当事人提起的环境侵权私益诉讼，并不包括与环境污染无直接利害关系的环保组织和检察院提起的环境民事公益诉讼。所以，目前我国尚没有适合环境民事公益诉讼这种特殊诉讼模式的诉讼时效规定，为此需另行构建。

三、确立诉讼时效制度的考量因素

我国设立环境民事公益诉讼的出发点是为维护生态环境本身，但在确定时效期间过程中必然牵涉到公益与私益间衡量与判断问题：诉讼时效规定较长，则可能会影响企业正常经营与发展；规定较短，则可能致使污染单位逃避赔偿责任。为此，通过比较分析不同时效规定之间的价值考量和应用效果，为下一步具体设置制度时选择最佳的立足点。

（一）权强义弱

“诉讼时效制度应立足于‘权弱义强’的社会现实，通过调整制度安排，平衡双方的利益，防

止和遏制义务人将该制度作为一种合法的赖账工具。”^[16]普通民事纠纷当中,权利人主要甚至仅能通过民事诉讼方式实现自我权益救济,在救济手段单一和法律意识欠缺等现实情境下,为充分保护权利人的合法利益,避免其权益遭受制度的损害,立法上通常倾向设置较长的时效期间。我国《民法总则》亦将普通诉讼时效从二年延至三年。不可否认,如此规定,具备理论上的正当性和现实必要性。与此不同,在生态环境保护方面,依据现有法律法规,行为人可能会因其同一污染污染或破坏生态行为招致四重不同的责任后果:行政处罚、环境污染赔偿责任、环境侵权责任以及刑事责任。整体观之,起诉主体呈现为“梯形接力”的组织序列,其中尚包括具有强大公权力的检察院和行政机关,相较于被告,反而呈现“权强义弱”的较量格局,原告方理应并不存在疏于或者难于行使权利之虞。另外考虑到我国特殊国情,如果规定较长的诉讼时效期间,环境保护机关可能直接转嫁和摆脱管理疏忽甚至是不作为的风险,将“强势机关”解决不了的纠纷转交给作为“弱势机关”的法院去解决^[17],不仅造成职能“错置”,且使“有限的司法资源承担了太多行政机关应当承担的任务而不堪重负”^[18]。故无制定过长或者特意延长诉讼时效期间的理论基础和现实意义。

(二) 环保效益

环境公益诉讼的目的在于保护环境本身,诉讼仅为一种手段,因环境污染具有累积性、不可逆性的特征,拖延愈久,反而会加剧损害结果,造成“积重难返”的后果,故为实现及时有效修复生态环境的目标,时效期间不应过长,以贯彻“早发现、早治理”的环保理念。当然,设置时效期间,须结合损害实际发现的可能性,遵守“主客观相统一”的认知规律。目前,“‘环境损害’可理解为经由环境造成的损害和对环境的损害两种含义,经由环境造成的损害包括了因环境媒介受污染或破坏而造成的人身、财产和环境本身的损害,对环境的损害仅指环境本身遭受的损害”^[19]。两种损害的发生路径和传播速度存在客观差异,不能混淆观察。在普通环境侵权案件当中,生态环境是作为传播介质产生损害后果,即污染物质—生态环境—生命、身体和财产,自污染行为至侵害后果发生之间常是一种潜伏、累积和爆发的渐变过程,短期内难以作出确定性判断,故需要延长时效期间,但生态环境本身损害并非如此间接和隐蔽。事实上,在环境公益诉讼案件中,通过观察行为的外观和表现,例如是否有许可经营手续,是否存在超标事实,是否取得处置废物的相应资质,是否存在私设暗管以排污的行为等情形,足以初步判断是否存在违法事实。至于通常而言的复杂性,多涉及到责任的划分和损害程度的确定方面,但尚不至阻却提起公益诉讼。

(三) 义务人权益

公共利益的重要性不言而喻,然私益亦非无关紧要。时效制度的正当理由仅在于保护债务人利益^[20],但如果时效期间过长,势必会增加义务人的负担:(1) 举证难。依据《侵权责任法》第六十六条规定,污染者需承担免责、减责和因果关系不存在的举证责任。若涉案行为和事实与法院审判之间遗有多年空缺,必然产生相关证据材料保管、收集、整理等难题,加上污染物质与周边环境要素间发生的物理、化学反应具有科学性和专业性,多种因素结合下加剧其证明难度。(2) 赔偿重。据《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》第二十一条的规定,赔偿期间:自受到损害至恢复原状期间的服务功能损失。目前在我国环境民事公益诉讼中尚未构建赔偿责任标准、上限和责任减缓机制,加害人的赔偿负担逐年加重,而巨额赔偿金直接会增加污染单位的运营成本和影响其资金流转,甚至破产。事实上,发展过程中,排污或者污染不可避免,在现阶段,如果过度追求保护生态环境,以罚代管,可能会拖垮部分市场主体,不利于企业或其他组织健康发展。

基于上述分析,论者认为,相较于私益,虽然公共利益具有广泛的影响力或天然的优越性,而较长的诉讼时效期间自然可以起到加固保障的作用。然非如此,考虑到“权强义弱”、环保效益、义务人权益等事实,期间并非越长越好。立法机关应权衡各方利益以理性地选择和确立具体期间,

否则可能形成“过度保护”的局面，从而损害相对方的合法权益。

四、诉讼时效制度的设计方案

如上所述，环境民事公益诉讼因其特殊性并不适合直接援引《环保法》中第六十六条的规定，故应创建其他路径，然非易事，需从其他资源当中探析其立法思维和关联经验，并结合环境公益的特殊性以确立与之相配的时效规定。

（一）起算时点

1. “知道”论。以“知道或应当知道”作为诉讼时效的起算点是相对常见的立法惯例，然在具体法律规范中仍存在内容上的差异。我国《环保法》规定的期间起始于“知道或者应当知道其受到损害之日”，而《民法总则》第一百八十八条则将“知道义务人”纳入刚性条件之一，即“当事人知道或者应当知道权利受到损害以及义务人之日起计算”。“在日本，环境污染损害赔偿的诉讼时效适用《日本民法典》第724条的规定，其同时适用3年期和20年的最长诉讼时效期间，3年期从受害人或者其法定代理人知道损害及加害人时起算。”^{[21] (P128)}有鉴于此，在环境民事公益诉讼当中可否采用相同的立法体例？论者认为，实为不妥。除“知道”固有的主观性而难以判定之外，尚有多重客观上的障碍。我国环境污染现象存在主体多元和行为交叉的特质，常表现为多因一果的损害样式，尤其是在大气、河流、地下水等公共领域，重叠复合型污染更是常态。在部分环境要素（如矿产资源、林地等）产权确定的基础上，损害行为与加害主体间是同一关系，不存在辨识和证明的事实阻碍，在此之外，欲确认损害事实和义务人远非易事。生态环境损害的复杂程度不同于传统侵权模式。在一般侵权纠纷中，因受害者己身的亲历性，对于侵害行为发生路线一目了然，而环境污染事件通常为多种原因力和污染源共同合力作用的结果，加上观察距离、认知能力、信息渠道等方面存在较大束缚和限制，于环保组织而言，准确分辨行为主体和各自责任几乎不可能，虽然可以通过检察院、环保机关而获知相关案情和义务人的信息，长久如此，则会形成依附性诉讼，环保组织己身将丧失其固有的独立性，从而不利于环境民事公益诉讼制度健康发展。

此外，环境民事公益诉讼的适格主体具有多类，究竟以“谁”（利害关系人、环保机关、检察院和环保组织）为“知道或者应当知道”的判断标准尚需要另外一番论证。实际上，“知道”环境污染事实存在多种路径：（1）污染源附近群众；（2）检察执法；（3）环保整治；（4）政府开发；（5）媒体报道；（6）环保组织调查。不同的起诉主体获知信息的方式和发现损害的时间难以保持完全同步，必然会因此产生确定时效起算点的不便，例如环保组织提起环境民事公益诉讼，其时效起点是否应算至检察院获知损害之日，还是仅以自己知道之时为基准。另外，还有后续30天公告、评估鉴定等准备程序，其也具有作为期间始点的现实意义，例如有些污染案件只有经过鉴定后方能确定是否超标，理应以鉴定结果出具之日作为损害起算点。在环境民事公益诉讼中，如果继续沿用主观标准——“知道损害或义务人”难免会增加问题的复杂程度。

另外一个方面，则与我国的特殊国情有关。“众所周知，环境最大污染源来自于企业，尤其是工业行业中从事生产制造的企业，如石油、煤炭、化工、冶金、造纸、制药等”^[22]，尽管“义务人”不难知道，但在特殊情境下，尚会面临其他的障碍。“侵权企业作为当地缴纳税费的大户，对地方财政收入以及提升地方政府的政绩考核指标都作出了巨大的贡献。可以说，政府及其职能部门不仅是侵权企业的审批设立者和主管者，也是其生产经营活动的主要受益者”^[23]，换言之，企业与政府之间存在“一损俱损”密切关系，故知道损害事实并不等同于知道损害主体，知道义务人也并非等于可以即时起诉和主张权利。如果不能确定适合的被告——法律上适格、政策上适合，所谓提起环境民事公益诉讼仅能停留在口头上。综合而言，《民法总则》和《环保法》以“知道或者应当

知道”为时效起算点的私权逻辑并非完全适合环境民事公益诉讼。

2. “行为”论。依据我国《行政处罚法》第二十九条规定:“违法行为在二年内未被发现的,不再给予行政处罚。法律另有规定的除外。前款规定的期限,从违法行为发生之日起计算;违法行为有连续或者继续状态的,从行为终了之日起计算”。“在法国,诉讼时效适用《法国民法典》中第2270—1条有关契约外的民事责任诉讼的规定,时效期间为10年,自损害发生之日或损害加重之日起算。”^{[24](P520)}“在英国,根据《1980年英国时效法》规定,侵权行为的时效期间为6年,自诉因发生之日起计算。”^{[25](P658)}可知,“行为”论可以继续划分为“行为发生”和“行为终止”两种起算情形,均在一定程度上保证了起算的客观性,但不足之处同样显著。依据《民事诉讼法》第一百一十九条关于起诉条件的规定,即使环境民事公益诉讼也须符合“有明确被告”的要求。环境污染案件,不似普通的侵权诉讼,被告相对容易确定,若权利人疏于及时起诉,承担自我责任。论者认为,如果在环境民事公益诉讼案件中沿用“行为”标准,会间接强制权利人(环保组织等)承担监察环境质量的义务(事实上也不可能),如不时刻“盯紧”,就不能了解“污染环境或者破坏生态的行为是否已经开始或终了”,任凭时间流逝直至“过期”,同时也为行为人增加了逃避赔偿责任的可能。与之相对,如果损害人因超过诉讼时效而不再承担司法责任,其留下的“烂摊子”如何收拾,是否可因其疏忽而归责于环保组织,如此,显然违背权利自由的本质。

3. “公益诉讼请求权”论。经以上分析,在环境民事公益诉讼案件中采用“知道”论和“行为”论均非妥当。论者倾向“公益诉讼请求权论”。“诉讼时效作为请求权的时间限制,除非有特别规定,原则上适用于一切请求权。”^[26]请求权经罗马法上的Actio发展而来,即要求特定人为特定行为(作为或不作为)的权利,系由基础权利而发生^{[27](P92)}。故有学者主张,在《民法典》确认环境权从而生成环境请求权,其“功能主要在于救济,即对受到侵害的作为基础权利的环境权进行救济”^[28]。但是,遗憾的是,我国《民法总则》中并未将环境权纳入公民权利体系当中,反之,如果确认该权利,势必又会面临作为权利主体的公民自身不能提起公益诉讼的理论难题,而一旦肯定公民的裁判请求权,则会形成公民诉讼,所谓环境民事公益诉讼将不复存在。目前,在环境民事公益诉讼中,虽然原告可依法请求被告赔偿损失,但与一般请求权不同,如物权请求权、债权请求权等,其权利渊源并非是实体法上的请求权,而是公法上直接赋予的(程序上的)请求权。质言之,环保组织(检察院)可以通过环境公益诉讼请求义务人承担赔偿责任,根源在于其法定地位。与“二元结构”相对,论者主张确立“公益诉讼请求权”,而为实现其固有使命——维护环境公益,其核心在于可诉性,为此,需符合三个要件:(1)违法行为;(2)初步的证据材料;(3)明确的被告(如上所述,义务人不等于被告)。如此,环保组织等适格原告从知道、调查至确认义务人等准备期间不计入时效范围之内,选定适格被告之后方开始计时。

(二) 期间长度

关于时效的长度,多采用短期+长期的逻辑结构。我国《民法总则》与《环保法》相同,两者均选择三年作为普通(短期)诉讼时效期间,但《民法总则》第一百八十八条第二款同时规定:“自权利受到损害之日起超过二十年的,人民法院不予保护;有特殊情况的,人民法院可以根据权利人的申请决定延长”。“《德国民法典》第199条规定,人身损害赔偿请求权的最长诉讼时效是自违法行为实施时起30年;其他损害赔偿请求权自其成立10年或者自违法行为实施之日起30年,以先届满者为准”^[29];“欧洲的《瑞士债务法》,普通时效期间为10年,租金等短期时效期间为5年;我国香港特区《时效条例》,简单合约和侵权行为时效期间为6年;我国《澳门民法典》,普通时效期间为15年,租金等三类债权短期时效期间为5年”^[30]。整体观之,在普通诉讼时效规定上,我国与域外地区沿用相同的立法经验,例如短期诉讼时效与长期时效并用;针对不同法益适用不同的限定。鉴于维护环境公益的重要性,在时效期间设置上,显然应长于“三年”时效期间;同时,

与《民法总则》的规定保持统一,期间应短于二十年,问题是如何在该区间内选取适当间距。基于上述考量因素,以折衷而确定最终期间不失为一种办法。

诉讼时效的目的在于督促权利人及时行使权利,但是如果在诉诸于法院之前,被告已经死亡或者注销,如此,则会减损和丧失诉讼的初衷和意义。根据《财富》2016年数据,在世界500强榜单上,中国民营企业的平均寿命仅为15.23年。而寿命在0~20年中,中国企业的数量最多,但是这些企业大多数处于石油化工、银行保险、建筑、钢铁等行业。“中”字头的企业有28家,占了48%^[31]。“据国家工商总局统计,最近5年内全国累计退出市场的企业达394.22万户,平均寿命6.09年。从退出企业寿命分布看,寿命在1年以内的占13.7%,寿命在5年以内的占59.1%,‘死亡’的企业大多数为小企业甚至是微小企业,主要从事加工生产、建筑劳务、一般流通与社会服务等生产经营活动,以提供普通劳动服务为主,平均寿命只有六年多。”^[32]此外,据我国《刑法》第三百三十八条规定,污染环境罪最高期限为七年,依据《刑法》第八十七条关于诉讼时效的规定,污染环境罪的追诉期应为十年。如果环境民事公益诉讼设定时效期间过长,民刑间的分立规定容易产生民重于刑的误解。举重以明轻,生态环境民事公益诉讼的诉讼时效应与其保持一致性。综合以上因素,论者认为,可以采用十年短期诉讼时效标准以及二十年最终标准。

综上分析,司法救济应稳守“最后”的权利防线,而不是转为“主要”的救济工具。如果无诉讼时效限制,则会造成司法服务“任需任取”的事实,故建议环境民事公益诉讼中的时效应为“公益诉讼请求权产生之日起十年内,最长期限为损害行为终了之日起二十年。如遇有特殊情况,可以申请最高法院延长”。以“公益诉讼请求权”确立时间为基准,主要考虑到生态环境损害的复杂性以及权利行使中可能遭遇到的法律上、技术上和其他的障碍,同时可以避免实际利害关系人、检察院、环保机关和环保组织发现时间的差异而导致起算点混乱问题。基于维护公共利益角度,诉讼时效期间自然越长越有优势,然“所有的制度都是不完美的,而我们只能在对各个制度之间的相对价值进行衡量之后才能做出明智的选择”^{[33](P22)}。笔者认为,我国在解决生态环境损害问题上效果不佳的主因不在于时间不足和人员力量不够方面,截至2016年底,全国共有6000多家生态环境类社会团体,444个生态环境类民办非企业单位,加上基金会,我国大致有各种类型的环保社会组织7000多家^①,而且放任时间长久,污染反而更为严重。确定十年期间则利于维护市场秩序的稳定,并兼顾企业或者其他组织的现实寿命和持续发展。

另外,如此规定并非承认在超过十年之后即可以免除损害者的责任,超过诉讼时效期间虽然会产生一定的不利后果,但依然可以通过诉讼时效中止和中断、申请延长期间、调解、私益诉讼等手段进行救济。而且十年期间未发现其污染行为,环保机关应当是存在重大失责的,也有污染源周边群众以及环保组织消极参与环保的因素。2013年,中华环保联合会和国际自然资源保护协会联合成立的课题组经问卷调查显示,“只有30%被调查的环保组织表示环境公益诉讼将是本组织的首要维权手段;57%的环保组织则比较谨慎,表示不会轻易提起环境公益诉讼;更有11%的环保组织明确表达对环境公益诉讼的否定态度”^[34]。如何落实环保部门管理责任和调动社会力量参与环保热情应作为保护生态环境免受损害的主要方式,而不是寄希望于事后起诉追责。

(三) 中断情形

发生诉讼时效中断的事由,已经进行的诉讼时效期间全部归于无效,并重新计算。据《关于审理民事案件适用诉讼时效制度若干问题的规定》中相关内容,中断事由一般可分为权利主张型与债务承认型。其中权利主张型意指权利人存在表示权利的行为。显然该处“权利人”为实体法上享有请求权的主体。在环境民事公益诉讼案件当中,欠缺实体法上的“权源”基础,而是公益诉讼请求

① 参见中华人民共和国民政部2017年8月公布的《2016年社会发展统计公报》。

权,且其主体当下仅限于环保组织和检察院。沿用上述逻辑,是否只当环保组织或检察院存有主张权利的表示方能产生诉讼时效中断的效果,而环境保护监督部门、实际受害人等其他主体的行为不会产生相应效力。换言之,为充分保障环境公益,能否针对“权利人”进行扩张解释,否则主体范围上相对狭窄。论者认为,若故意扭曲既有法理以解释或迎合新的制度,并不能证成其正当性,而负效果存在的事实反而能够起到正视和检验新制度的作用。故应恪守“权利人”的边界,其他主体在发现和得知污染环境或破坏生态的事实后应及时通知有权机关,由其依法实施后续行为,而不是混同或替代其主张权利。

(四) 检察院诉讼时效的问题

与环保组织不同,检察院是一种具有监督监察职能的公共权力机关,具有身份上的特殊性和权力上的强制性。依据《检察机关提起公益诉讼试点方案》第一条规定:“人民检察院履行职责中发现污染环境等损害社会公共利益的行为,在没有适格主体或者适格主体不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起民事公益诉讼”,其中并无关于诉讼时效的相关规定,是否间接表明检察院提起环境民事公益诉讼并不受诉讼时效限制。事实上,在民事审判监督程序当中已经存在检察院行使抗诉权不受时效限制的先例。但在环境民事公益诉讼中检察院的权能应当如何理解尚并无明文规定,《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二条规定提及“法律监督职能”,《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》第一条规定:“人民检察院履行行职责包括履行职务犯罪侦查、批准或者决定逮捕、审查起诉、控告检察、诉讼监督等职责”。是否如上所述直接将其视为一种法律“监督”权,但与其原告身份存在对立关系,同时监督权与抗诉权的关系应当如何协调的问题也需解决。如果不对其进行时效限制,除面临理论上障碍,尚造成权力扩张及后续监督等消极后果,且不利于企业权益的保障。“检察权是一项单独的、典型的国家公权力,作为一项以国家强制力为后盾的、以法律监督为制度支持的国家权力,民事检察权在行使的过程中,也应当体现谦抑原则。”^[35]“在公益诉讼中,代表公益的检察机关不能身兼诉讼监督的职能,而是作为公益代表人的民事诉讼当事人,享有当事人的诉讼权利并承担相应的诉讼义务”^[36],为此须在立法中明文规定其当事人地位。

五、结 论

目前,环境公益诉讼制度的运行和进展差强人意,尚有大多数的污染单位和组织并未被发现或者问责。诉讼时效规定具有“安全阀”的拦截作用,如果任其超过法定期间,则会丧失司法救济的可能。《环境保护法》中既有规定仅适合于环境侵权私益诉讼,故立基于“二元结构”的法律基础,构建新的诉讼时效规定。事实上,环境民事公益诉讼是使生态环境侵害者承担民事责任的一种手段,仅就责任结果和目的而言,其与行政责任和刑事责任并无不同。如果基于公益角度,在不同标准下,可以同时对其适用三种责任,但如此显然会加重被告的生产负担,不利于经济的发展。调整诉讼时效,可以协调责任体系内部一致性,也能起到保护被告权益的作用。检察院的权限向来难以界定,但如果使其不受诉讼时效约束,固然可以起到维护公益的作用,但在与企业或者其他组织密切联系中可能造成权钱交易的腐败风险,为此建议在立法上确立其当事人身份。综上,诉讼时效并非长久即好,主要在于执行力,故应调动社会力量共同保护生态环境,争取早日发现,早日治理。然限于笔者能力,如何建构适宜环境民事公益诉讼的科学、合理诉讼时效制度尚需学界共同努力。

参考文献

[1] 吕忠梅.“生态环境损害赔偿”的法律辨析[J].法学论坛,2017(3).

- [2] 魏盛礼. 诉讼时效的理论基础:有待破解的法律之谜——诉讼时效基本理论的反思与我国诉讼时效立法的重新选择(一)[J]. 河北法学, 2006(3).
- [3] 王轶. 诉讼时效制度三论[J]. 法律适用, 2008(11).
- [4] 申卫星. 民法学[M]. 北京:北京大学出版社, 2017.
- [5] 梁慧星. 中国民法经济法诸问题[M]. 北京:中国法治出版社, 1999.
- [6] 刘俊. 诉讼时效制度的二元价值——兼评我国诉讼时效制度的缺失[J]. 河北法学, 2007(10).
- [7] 樊杏花. 环境损害责任法律理论与实证分析研究[M]. 北京:人民日报出版社, 2015.
- [8] 张旭东. 环境民事公益诉讼特别程序研究[M]. 北京:法律出版社, 2018.
- [9] [日]宫本宪一. 环境经济学[M]. 朴玉, 译. 北京:三联书店, 2004.
- [10] 曹明德, 王凤远. ENGO 环境公益诉讼的理论依据:兼论中国 ENGO 环境公益诉讼的必要性及主要困境[C]. 生态文明与环境资源法:2009 年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集, 2009.
- [11] 张锋. 环保社会组织环境公益诉讼起诉资格的“扬”与“抑”[J]. 中国人口·资源与环境, 2015(3).
- [12] 王利明(主持). 中国民法典学者建议稿及立法理由·总则编[M]. 北京:法律出版社, 2005.
- [13] 江必新. 新民事诉讼法理解适用与实务指南[M]. 北京:法律出版社, 2012.
- [14] 李龙. 民事诉讼当事人适格刍论[J]. 现代法学, 2000(4).
- [15] 吕忠梅. 论环境侵权的二元性[N]. 人民法院报, 2014-10-29(08).
- [16] 杨巍. 反思与重构:诉讼时效制度价值的理论阐释[J]. 法学评论, 2012(5).
- [17] 韩波. 公益诉讼制度的力量组合[J]. 当代法学, 2013(1).
- [18] 梅宏, 胡勇. 论行政机关提起生态环境损害赔偿诉讼的正当性与可行性[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2017(5).
- [19] 刘倩. 环境法中的生态损害:识别、本质及其特性[J]. 环境与可持续发展, 2017(4).
- [20] 冯洁语. 诉讼时效正当理由和中断事由的重构[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2018(4).
- [21] 日本民法典[Z]. 王书江, 译. 北京:中国法制出版社, 2000.
- [22] 袁广达. 我国工业行业生态环境成本补偿标准设计——基于环境损害成本的计量方法与会计处理[J]. 会计研究, 2014(8).
- [23] 蔡彦敏. 对环境侵权受害人的法律救济之思考[J]. 法学评论, 2014(2).
- [24] 法国民法典[Z]. 罗结珍, 译. 北京:中国法制出版社, 1999.
- [25] [德]克雷斯蒂安·冯·巴尔. 欧洲比较侵权行为法[M]. 焦美华, 译. 北京:法律出版社, 2004.
- [26] 朱晓喆. 诉讼时效制度的价值基础与规范表达——《民法总则》第九章评释[J]. 中外法学, 2017(3).
- [27] 王泽鉴. 民法总则(增订版)[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2001.
- [28] 王宏. 论民法总则制定后环境权在民法典中的建构——从作为请求权的新型基础权利出发[J]. 法学论坛, 2017(6).
- [29] 高圣平. 诉讼时效立法中的几个问题[J]. 法学论坛, 2015, (2).
- [30] 梁慧星. 《中华人民共和国民法总则(草案)》:解读、评论和修改建议[J]. 华东政法大学学报, 2016(5).
- [31] 陆拥俊, 江若尘. 中国企业寿命与经济可持续发展问题的研究——基于 2016《财富》世界 500 强的数据[J]. 管理现代化, 2016(6).
- [32] 邹伟. 3 到 5 年是企业“死亡”高发期[N]. 南京日报, 2013-11-01(A03).
- [33] [美]尼尔·K·考默萨. 法律的限度——法治、权利的供给与需求[M]. 申卫星, 等, 译. 北京:商务印书馆, 2007.
- [34] 王社坤. 民间环保组织在环境公益诉讼中的角色及作用[J]. 中国环境法治, 2013(2).
- [35] 最高人民检察院法律政策研究室. 我国民事检察的功能定位和权力边界[J]. 中国法学, 2013(4).
- [36] 洪浩, 邓晓静. 公益诉讼中检察权的配置[J]. 法学, 2013(7).

Limitation of Action in Environmental Civil Public Interest Litigation

LI Shu-xun, LENG Luo-sheng

Abstract: The limitation of action is directly related to whether the claim for compensation for environmental damage can be realized. On the basis of the dualistic litigation structure, the environmental civil public interest litigation in China lacks the basic theoretical support of environmental rights. And at the micro level, it is different from the relevant content in the existing provisions of the Environmental Protection Law, including some concepts, applicable subjects and objects. Therefore, there are no appropriate provisions in environmental civil public interest litigation that are commensurate with its public interest characteristics. The limitation of action affects the right of claim in substantive law. But there are no corresponding basic rights in environmental civil public interest litigation. In order to conform to the dual litigation structure, the concept of claim right in public interest litigation is adopted. This concept replaces the starting standard of “knowing or ought to know” in private interest litigation. At the same time, taking into account the fact that the rights and responsibilities are proportionate and the life span of enterprises, the limitation period of environmental civil public interest litigation shall be established as “within ten years from the date of the emergence of the right to claim for public interest litigation, and the longest period shall be twenty years from the date of the end of the act of damage; in case of special circumstances, it may apply to the Supreme Court for extension”, which helps to maintain balance between public and private interests.

Key words: environmental civil public interest litigation; limitation of action; right of claim in public interest litigation; starting point of calculation

(责任编辑 周振新)