

论环保自力救济

钱水苗

(浙江大学 法律系 浙江 杭州 310028)

[摘要] 环保自力救济有其存在的历史根源和现实基础,也是公民用来维护自己合法权益的重要而又不可或缺的私力救济手段。但由于私力救济非理性色彩较浓,因此,必须明确界定环保自力救济的行使条件,限制“私权利”的滥用。

[关键词] 环保自力救济;条件;运作

[中图分类号] D912.6 [文献标识码] A [文章编号] 1008-942X(2001)05-0145-06

Self-Preservation in Environmental Protection

QIAN Shui-miao

(Department of Law, Zhejiang University, Hangzhou 310028, China)

Abstract: Self-preservation in environmental protection has a history and realistic function of its own. It is also an important and indispensable "private power" for the citizens to protect their own rights and interests. Due to its irrational nature, a clear definition has to be made to prevent the abuse of private rights.

Key words: self-preservation in environmental protection; conditions; operation

环境问题已演变成为倍受世人关注的全球性问题,环境质量的急剧恶化,环境污染和破坏事件的频繁发生,都严重地威胁着人类的生存和发展。随着环境意识和法律观念的进一步提高,针对层出不穷的环境污染和破坏,人们已逐渐意识到采用各种救助手段来维护自己的合法权益。而在环境法学界,关于公力救济的研讨亦已蓬勃展开,且成果丰硕,但对自力救济方面的研究尚欠缺。为此,本文就环保自力救济的适法性、根源、行使条件以及由此可能产生的某些法律问题等作一较为系统的理论分析,以期引起有关学界的关注。

一、环保自力救济的内涵及其适法性

所谓环保自力救济,是指公民为了保护自身的合法权益,在遭受环境污染和破坏情况紧急又不能及时请求公力救济或得不到及时的公力救济的状况下,而采取对侵害者的人身或者致污设备等予以强制力迫使其停止污染或破坏的行为。就性质而言,环保自力救济是我国《刑法》、《民法通则》中规定的正当防卫理论在环境法领域的适用和衍化,是国际环保运动的国际民主化潮流的产物(因为环境问题是全民共同的问题,但由于各利益集团的利益不一,由此决定了解决利益冲突必须采取民主管理模式,而在合法规范轨道上运行的公民自力救济正是体现了公众参与环保的民主化趋势),亦是一种应当在一定程度内允许实施的私力环保救助行为。由于其救济迅速且代价低廉,因

而所存在的现实基础和适法性是显而易见的:

第一,环保自力救济的合法化有助于鼓励和倡导广大公民自觉地同环境污染破坏行为作斗争,能够增强人们的环保意识和法律观念,从而形成良好的社会风气,适应我国法治建设的需要。

第二,从法律价值角度分析,法律应是公平性和效益性的统一,而环保自力救济“有利于及时制止不法行为造成的后果,降低社会损失,尽快地恢复稳定的社会秩序”。〔1〕pp.41-44因而,环保自力救济的合法化亦是法律价值实现的需要。

第三,从公力救济的局限性讲,它虽然是解决纠纷的最终诉诸方式,是由国家来行使制裁权的救助,但是由于时间的推移和环境的变化,公力救济必会难以及时、迅速地发挥作用。况且,有时环境污染破坏的产生瞬间却危害极大,并在环境污染和破坏事件中,因双方当事人地位具有不平等性、致害范围广、社会危害大等特点〔2〕pp.66-71,故如不允许受害方通过自力救济方式对公力救济予以补充则必将会在更大程度上显失公平,难以维护受害方的合法权益。

第四,从环保自力救济所发挥的震撼作用看,环保自力救济是公众参与环保的一种重要方式,从某种意义上来说,不在于自力救济措施本身能制止多少环境污染和破坏,而在于它对侵害者具有极大的威慑作用,使侵害者能够认识到,他对环境的污染破坏行为可能随时会遭到受害者的抵抗,并使自己付出代价。

然而,遗憾的是,我国现行的《环境保护法》中对于受害方的自力救济权利却无明确的规定,仅在第六条宣言式地声明:“一切单位和个人都有保护环境的义务,并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。”事实上,对于某些突发性的环境污染和破坏事件,若仅采取检举、控告或其他一些公力救济措施很可能仍然于事无补。再加上目前我国处理环境纠纷的立法及管理体制尚不完善,致使受害者的投诉成功率很低,甚至有些案件久拖不决,况且实践中即使有的受害者被迫实施了自力救济,也常常会被人民法院以破坏生产秩序为由而科以刑罚。这不仅容易助长侵害者的威风,也削弱了公众参与环保的热情,不利于对公民合法权益的保护,因而在有关环保法规中确立公民的环保自力救济权理应成为立法的必须。

二、环保自力救济的根源和基础

(一)我国特有的“厌讼”“无讼”的文化氛围是环保自力救济产生的历史根源

究本溯源,从中国的法律思想史中不难看出,与西方的泛讼主义不同,中国人在传统上信奉的是“厌讼主义”,即往往将诉讼看作不名誉、不光彩的事,遵从“和为贵”的思维方式,凡遇纠纷,都尽可能在乡邻父老的调和之下了结〔3〕pp.12-14。

“厌讼”“无讼”意识之所以能够逐步成为一种传统观念在许多中国人头脑中根深蒂固,究其原因,可粗略归纳为以下三点:

其一,从统治阶级角度看,中国上古时期由奴隶主阶级制定的诉讼等级制原则可以说是导致中国厌讼主义传统形成的最初根源。西周时期确立的宗法制度明确规定儿子不准告父亲,如果“父子将狱,是无上下也”〔3〕pp.12-14。到了封建社会,统治阶级为维护其统治秩序的稳定,又进一步强化了要求人们“无讼”的宣传,并对诉讼活动作出种种限制,如康熙皇帝在《圣谕十六条》中即声称:“和乡党,以息争讼”〔3〕pp.12-14。从某种程度上讲,这是促进中国古代厌讼主义传统形成的又一重要社会因素。

其二,从当事人的心理角度分析,在中国古代,往往法即是刑,常以刑罚手段来处理民事纠纷。

而凡在民事诉讼中败诉中的一方,除在经济上受损以外,还可能受到刑罚的惩罚。故在这种情况下,使得纠纷当事人对于衙门(法院)产生了畏惧心理,宁愿找父老乡邻来裁决或私下了结,也不去法院辩明道理,由此便极大地限制了中国人的诉讼热情。

其三,从法律思想角度看,以儒家学说为核心的中国封建正统法律思想的确立,对厌讼主义传统的发展起了推波助澜的作用。在先秦诸子学说中,几乎都是主张息讼或无讼的。孔子说:“听讼,吾犹人也。必也使无讼乎。”[4] pp.7-9)道家“无为而治”的思想则更是非常明确地表达了一种不要法律、不要刑罚、不要诉讼的小国寡民思想。即使在现代的中国社会,厌讼主义仍然风行,如“居家戒多言”之类的俗语在中国依然大有市场,遇到纠纷首先想到的并非公力救助,而是私力救济。因此,对于一些地区勃然兴起的环保自力救济热潮当然便不足为奇。

(二) 公民法律观念和环境意识的增强是环保自力救济兴起的大众心理基础

现代大工业的发展与环境污染相伴相生,在推动社会进步的同时,又对人类赖以生存和发展的环境构成了威胁。加上欧美发达国家蓬勃发展的环保运动的影响(如战后许多发达资本主义国家各种严重环境污染事件的发生就促使公民的环境意识日益觉醒,纷纷走上街头进行示威游行、请愿或通过公众舆论等方式来表达其排除环境侵害、维护自身权益及加强环境管理的强烈愿望[4] pp.7-9)),使人们日渐关心环境保护和环境污染的治理。就我国目前情况而言,各级人大、政府及环保部门一道采取的制定宣传报道计划、广泛宣传环保法规政策以及制定公众参与环保的法规、规章,明确公众自身的环保责任和义务等措施不失为促进公众参与环保,提高其环境意识的良策。可以说,公民法律观念的增强和环境意识的觉醒是推动环保自力救济的大众心理基础,相信这对于促使环保自力救济的理性化也是不无裨益的。

(三) 环境法制的健全、不完善是环保自力救济发生的制度根源

从环境管理的过程来看,我国与绝大多数国家一样,采取的都是以政府管制为主的管理模式。因此,现行行政是否公正、合理,公民的合法权益是否有保障,对公众是否能真正参与环境管理并积极采用行政、司法手段来救济自身权益就显得至关重要[4] pp.7-9)。

然而,我国现行《环境保护法》和有关法规中却缺乏关于实施行政管理的程序性规定,在很大程度上限制了公众参与环境管理的途径,这就容易促使人们只能采取自力救济的方式来维护其受侵害的权益。此外,现在环境法规不尽完善,有些规定模糊,如执法主体职权范围不清,时有相互扯皮现象,不能及时处理环境污染事件,导致公民对公力救济丧失信心。还有,有些法规弹性过大,行政机关行政裁量权过大,且又缺乏有效的制衡机制,公民对于预期效益难以预测,等等。这也是公民较易放弃公力救济途径的一个重要原因。

(四) 公民环境权的法律保护是环保自力救济兴起的权利基础

所谓公民环境权,是指公民对健康、适宜环境的享用权。它主要包含三方面的内容:一是在良好的环境中生活和享受的权利;二是参与监督管理环境的权利;三是取得保护和赔偿的权利即救济权。可见,环保自力救济权是环境权的重要构成部分之一。

作为公民的一项基本权利,公民环境权在法律上已被许多国家所确认,它是实现公民财产权、劳动权、休息权和生命健康权的必需条件和基本保障。日本在《东京防治公害条例》中明文规定:“全体市民都有权享有健康、安静、舒适生活的权利,此项权利不能因公害而受到侵害。”[5] pp.12-14)美国在《国家环境政策法》中规定:“国家认为,每个人都应享受健康的环境,同时每个人也有责任对维护和改善环境作出贡献。”1992年地球首脑会议《关于环境与发展的里约热内卢宣言》的“第

一原则”则以“人类拥有与自然协调的、健康的生产和活动的权利”形式写明了环境权〔6〕〔pp.49〕。总之,公民环境权的设定,“要求人们对环境的作用不超过环境本身的自净力,不给人类造成明显的危害为限”〔7〕〔p.28〕。从立法上确立公民的环境权,是公民依法利用环境、享受良好生活环境条件的法律保障,是防治公民生活环境被污染、破坏而使其健康和财产遭受损害,或受到损害时依法请求救济的法律武器。这也正是公民环境权是自力救济发生之权利基础的原因所在。就我国而言,虽然法律上承认并保护公民的环境权益,但在立法上却并未作出明确的规定,而只是通过立法保护主体某一方面的环境权利,或某一具体环境权利的间接方式,来体现对抽象的环境权的法律保护〔8〕〔pp.36-41〕。故笔者认为,环境权作为一项基本的人权,应当在宪法中予以明确规定,环境权是公民的基本权利之一,任何单位和个人不得侵犯。只有这样,才能使之在环境法中居于核心和基础地位,使单位和个人实现自身救济和对抗日益严重的社会公害,提高法律的社会调控率〔9〕〔pp.23-26〕从而切实地体现出对环保自力救济的权利保障。

三、环保自力救济的行使条件

我国《刑法》第20条规定:“为了使国家、公共利益、本人或者他人的人身、财产和其他权利免受正在进行的不法侵害,而采取的制止不法侵害的行为,对不法侵害人造成损害的,属于正当防卫,不负刑事责任。”正当防卫明显超过必要限度造成重大损害的,应当负刑事责任,但是应当减轻或免除处罚。《民法通则》第128条亦规定:“因正当防卫造成损害的,不承担民事责任。正当防卫超过必要的限度,造成不应有的损害的,应当承担适当的民事责任。”《德国民法典》第229条规定:“出于自助的目的而扣押、毁灭或损坏他人财物者,或出于自助的目的扣留怀疑有逃亡嫌疑的债务人,或制止债务人对有义务容忍的行为进行抵抗者,如来不及请求官署援助,而且若非及时处理则请求权将无法行使或者行使有困难时,其行为不为违法。”参考我国《刑法》和《民法》关于正当防卫的规定,并借鉴国外立法,笔者将行使环保自力救济的条件界定为以下六个方面:

第一,环保自力救济的目的必须是保护自己的合法权益。这是自力救济与正当防卫的最主要区别。正当防卫的目的可以是保护自己的合法权益,也可以是保护社会公共利益或他人利益,而自力救济必须是为保护自己的合法权益而实施。自力救济的存在依据,在于弥补公力救济之不足,因只有在来不及请求公力救济或得不到及时的公力救济的情况下,为保护自己的合法权益才可实施自救行为。

第二,环保自力救济必须是针对不法侵害或者现实危险行使。由于环境问题的滞后性、不可逆转性和损害后果的难以恢复性、灾难性等特点,决定了对环境侵害的活动必须注意“防患于未然”,因此在行使环保自力救济时,不能仅限于正在进行的不法侵害,还应当包括正在发生的危险,只有这样才能贯彻落实环境保护“预防为主”的原则。如果不存在不法侵害或者现实危险,则不产生合法权益需要行使自力救济予以保护问题。不法侵害或者现实危险必须是客观存在,而非臆断的。不法侵害必须达到一定的程度,即已达到足以危害生命健康、重大财产或者环境权益等的安全,现实存在的危险已对公民的合法权益直接发生了威胁,并使公民认识到,如果不行使自力救济,其合法权益将会遭受危险的侵害。

第三,环保自力救济必须是在情况紧急的状况下行使的。关于情况紧急的程度,理论上存在着多种观点。笔者认为,环保自力救济的紧急情况应具备以下两个条件:(1)受害人来不及请求公力救济或者请求了公力救济但有关部门不及时履行保护职责或不当拒绝;(2)受害人若不依靠自己的救助,其合法权益将得不到实现或将陷于困境。另外,在现实中还有长期危害环境又久拖不决的环

境纠纷,对此,受害人也应当被允许行使自力救济。

第四,环保自力救济必须针对正在进行的不法侵害或者现实危险行使。这是确定环保自力救济是否正当合法的关键要素。不法侵害或者现实危险尚未发生或者已经结束,公民个人不应也不能行使自力救济。其次,对法律允许的正当的开发利用环境资源的行为,不得自力救济。但由于环境侵害的复杂性、缓慢性、累积性的特点,对尚未找出正确的原因,无法确定其侵害行为的违法性,且这种侵害行为又确定已经造成并还在持续造成严重污染后果的,应当允许受害人行使自救。

第五,环保自力救济必须针对侵害者行使。由于侵害者往往是以组织形态存在,一般无具体的不法侵害自然人,因此,环保自力救济一般只对侵害工具(致污设备)行使,使其停止或者丧失侵害能力。当然,存在具体侵害行为人的也可以在针对自然人的同时针对侵害工具。

第六,环保自力救济必须适当,即不能明显超过必要限度。原则上,受害者所施加的强制力影响应当以能否最终制止污染侵害的持续发生为必要限度,同时还必须适当考虑自救方与侵害方在性质、手段、强度、后果上是否基本相适应。一般而言,自力救济的力度稍大于侵害力度是合理的,但不能超过量的限度,否则就会适得其反导致质的变化[10] (p. 102)。

上述六个条件是相互依存,必须同时具备,缺少其中任何一项都不能成为环保自力救济行为,故有关部门在认定时必须严格把握。

四、有关环保自力救济的法律运作

(一) 建立完善的公民环境诉讼制度,严格限制“私权利”的滥用

公民的环保自力救济虽有其存在的现实意义,但它毕竟是一种解决环境纠纷的补充和辅助方法,如若施行不当或者滥用,会招致负面影响,严重的还会破坏企业的正常生产和社会秩序。因此,一方面应当在法律法规中严格限定其适用条件,另一方面,为削弱自力救济可能带来的负面影响则应当在公权力的行使上加以完善(因为诸多纠纷的化解最终还须仰赖于公权力的运用)。由此,借鉴西方先进国家的公民环境诉讼制度就成了现实的需要,它不仅推动民众出于对环境保护的关心而参与法律执行,而且还可减少许多因执行不力所造成的自力救济事件,促进社会秩序的稳定。

公民诉讼这一称谓最初源自美国法上的约定俗成,指的是任何公民都可以以个人名义,依据《清洁空气法》和其他联邦环境法的规定对违法排污和未履行法定义务的联邦环保局及州政府向违法行为地的联邦地区法院提起诉讼,要求违法者停止其违法活动或要求政府机构履行其职责。[11]至于原告的起诉资格,美国环境法中规定极宽,只要原告能够证明“实质上的可能性”即对违法的政府行为的司法解决最终会减轻原告的事实伤害即可获得起诉权[12] (p. 6)。

通过公民诉讼,虽然不能使受害方得到损害赔偿,但原告方可以要求法庭向违法排污者发布禁令,以使其排放的污染物保持在法定标准之内,亦可以迫使环境管理机构参与诉讼从而体现出对环境的综合保护。[11]从某种意义上讲,在我国建立完善的公民环境诉讼制度能在更大的程度上维护公民的环境权益,对于健全公众参与环保制度及有效地控制排污均有着重要的现实意义。

(二) 司法操作中应慎重对待环保自力救济后果,严格区分罪与非罪

公众环保自力救济的非理性方式往往表现为对排污设备进行任意破坏,或者是超过了必要限度进行人身攻击等等,对于这类事件,笔者认为,在司法实践中应视不同情况予以区别对待:

第一,如果情况不是特别严重,即当对致污设备造成的损害不大或者对人身伤害不大时,应视为自力救济性的过激行为,对此可比照《民法通则》中的相关规定予以责任免除。

第二,如果自力救济行为对侵害方造成的损害大于侵害方对救济方所造成的污染危害的,在实践中一般可通过两者相折抵来处理,必要时亦可通过修理、恢复原状等方式来承担相应的民事责任。如果情节特别严重,对机器设备造成了重大损害或对人身造成了较大伤害的,则应当比照《刑法》的有关条款依法追究其刑事责任。值得一提的是,由于这类事件的发生是以排污致害为导火索的,故在定罪量刑时应结合有关事由和情节,妥善处理,防止矛盾激化。

第三,至于个别人无合法事由乘机进行打、砸、抢等破坏活动的,则支配其行为的故意因素明显,主观恶性较大,对此,司法人员在实践中应当比照《刑法》中的相关条款另行处理。

[参 考 文 献]

- [1] 游伟,孙万恒.自救行为及其刑法评价[J].政治与法律,1998(1).
- [2] 李艳芳.环境侵害的民事救济[J].中国人民大学学报,1994(6).
- [3] 何勤华.泛讼与厌讼的历史考察—关于中西法律传统的一点思考[J].法律科学,1993(3).
- [4] 倪强.试论我国环境法中的公众参与制度[J].中国环境管理,1999(5).
- [5] 赵丽君,李锋.论环境权的立法确认及其法律保护[J].法学与实践,1995(6).
- [6] 岩佐茂.环境的思想[M].北京:中央编译出版社,1997.
- [7] 李艳芳.环境损害赔偿[M].北京:中国经济出版社,1997.
- [8] 董灵.环境权与环境法制创新[J].法学家,1997(3).
- [9] 冀延卿,霍中文.社会主义市场经济与环境权分析[J].经济经纬,1995(2).
- [10] 周道鸾,等.刑法的修改与适用[M].北京:人民法院出版社,1997.
- [11] 梁思.美国环境法中的公民诉讼制度[N].法制日报,1998-11-21(4).
- [12] 罗杰·W·芬得利,丹尼尔·A·法伯.环境法概要[M].北京:中国社会科学出版社,1997.

[责任编辑 曾建林]