

# 试论环保私力救济及其法律规制

蒋 莉, 马 飞

(江苏技术师范学院 环境科学系, 江苏 常州 213001)

**摘 要:** 环保私力救济的产生源于环保公力救济制度及其运作存在的缺陷, 作为环保公力救济的补充, 它是公民用来维护自身合法权益的一种重要手段。分析了当前我国出现的环保私力救济现象的特点, 并提出对环保私力救济予以法律规制的具体办法。

**关键词:** 私力救济; 环境保护; 法律规制

中图分类号: D922.68

文献标识码: A

文章编号: 1001- 7348(2008) 03- 0012- 03

所谓环保私力救济, 又称环保自力救济, 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公力救济的情况下, 所采取的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<sup>[1]</sup>。现代社会, 法律趋于完备, 国家组织也已规范化、制度化, 法律对私力救济进行了严格的限制, 私力救济不被认为是主要和重要的权利救济手段, 它是作为公力救济的补充出现的, 只能在有限的情况下具有合法性, 其存在的空间较小<sup>[2]</sup>。但是, 在环境保护领域, 由于环境污染问题所具有的特殊性, 环保私力救济的存在有其自身的价值与合理性。因此, 无论从理论上还是从现实角度出发, 研究环保私力救济及其法律规制均有必要。

## 1 环保私力救济的必要性

首先, 环保私力救济有必要存在的根源在于当前我国环境污染严重、环境状况恶劣的现状。当前, 我国处于经济高速增长时期, 伴随经济高速增长的同时, 由于环境保护的投资相对较少, 从而导致了污染物的大量排放, 致使环境污染的状况日趋严重, 环境突发事件高发期已然来临。有资料显示, 自 2005 年底以来, 平均每两天就发生一次水污染事故。在一些地方, 长期污染对人民健康造成的损害已从隐性转变为显性, 因环境污染引起的公害病在我国许多地方已经十分明显, 典型表现就是不断增高的癌症发病率。有的地方随着污染工厂的建立, 癌症发病率明显升高。在我国, 环境污染的反作用, 正在以前所未有的速度蚕食改革开放的成果<sup>[3]</sup>。

其次, 环保私力救济有必要存在的另一个原因是公众

参与环保事务渠道不畅通。虽然《中华人民共和国环境保护法》第 6 条规定了“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”。《海洋环境保护法》、《水污染防治法》等法律也有类似的规定。但是, 现行立法关于公众参与的规定由于没有规定公众参与的具体途径、形式和程序, 显得过于原则和抽象, 缺乏可实施性, 实践中根本无法操作。

第三, 环保公力救济存在的缺陷是环保私力救济有必要存在的直接原因, 主要体现在: 环保公力救济的滞后性。环保公力救济主要包括行政救济和司法救济两种方式。但是, 无论是环境行政执法, 还是环境污染受害者向人民法院提起诉讼等环保公力救济手段均属于事后的救济, 由于环境问题的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”。与环保公力救济的滞后性和低效率性相比, 环保私力救济是环境污染的受害者的“本能反应”, 具有及时性、高效率的特点, 同时具有符合人性的道德正当性基础。

环保公力救济的渠道不畅。首先, 环境执法上存在严重的地方保护主义。在我国, 由于现行考核官员政绩的主要依据是经济增长率, 至于环境保护则不在考核之列。因此, 为了搞好任期内的“政绩”, 很多地方领导的工作重心都放在了片面追求 GDP 指标上。一些污染严重的企业往往不顾环境保护法律法规的要求, 在特权的庇护下仓促上马。其次, 在环保公力救济方面人民法院的功能缺位。我国现行诉讼制度存在缺陷, 因为我国现行民事诉讼及行政诉讼法均采用传统的“无直接关系即无诉权”的原则, 我国目前并没有建立类似美国环境法中的“公民诉讼制度”<sup>[4]</sup>。“无救济即无权利”, 以及司法救济程序的缺失, 阻碍了公众通过司

法途径维护环境公益的努力。由于以上问题的存在, 决定了环保私力救济有存在的价值基础和现实空间, 它可以在一定程度上“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”<sup>15</sup>。

## 2 我国当前环保私力救济的特点

(1) 发生的原因绝大多数合乎情理以及目的上的非政治性。我国的国情不同于西方, 在我国, 并不具备西方环保主义运动和绿党政治的社会背景。国内发生的环保私力救济事件主要因为环境受害者的生命健康和财产遭受污染者的严重侵犯, 受害者对污染的忍受超出极限, 其采取私力救济的主要目的在于制止污染或制止污染的进一步扩大, 以减小受侵害的程度和获得金钱赔偿。

(2) 采取方式上的非理性。有学者在研究我国台湾地区环保私力救济时, 从外部特征上对环保私力救济进行了概括, 即所谓环保私力救济是指“民众通过自身的街头抗议、堵厂等行为, 来参与环境保护运动, 以期实现环境保护的目的和获取环境污染赔偿”<sup>16</sup>。此定义基本可以用于概括在大陆发生的环保私力救济事件, 在这些事件中, 围堵厂房、破坏机器乃至造成严重人身伤害的事件也屡屡发生。

(3) 解决方式上的行政性与强制性。改革开放前, 由于当时的形势, 环境污染受害的居民往往不敢对国有和集体企业提出停止污染、赔偿损失的要求。如果受污染者平和地找污染者或者地方政府解决问题, 往往会遭到拒绝。如果自己采取自助行动阻止污染的发生, 就会以“反革命破坏罪”被判刑, 因此受污染者不敢与排污者发生纠纷。当前, “反革命破坏罪”已不复存在, 但在实践中, 环保私力救济往往被一些地方政府定性为破坏安定团结、扰乱社会公共秩序、危害经济发展的“群体性事件”。持这种认识的这些地方政府也因此采取了强硬立场, 甚至利用拘留、逮捕等刑事手段来处理此类纠纷, 结果却激化了矛盾, 造成了更大的财产、人身损失。

## 3 环保私力救济的法律规制

### 3.1 环保私力救济法律规制的必要性

改革开放后, 从20世纪80年代中期到1997年, 中国的环境纠纷一直稳定在每年10万件左右, 1998年猛升至18万多件, 1999年增加到25万件, 2000年则超过30万件。因环境纠纷而引起的越级上访、静坐、甚至砸厂、堵门、封路、械斗流血的事件也时有发生。大量以非理性方式存在的环保私力救济, 在一定程度上破坏了社会经济建设所需要的良好的法治环境和有序的社会秩序。但是, 这些环保私力救济事件往往事出有因、情有可原, 具有民意基础, 因此, 从某种程度上来说, 能否依法公正处置此类事件, 已经成为考验党和政府执政能力的新课题。因此, 对环保私力救济予以法律规制, 以期革除其非理性, 从而将其纳入法制的轨道具有重要的现实意义。

### 3.2 环保私力救济法律规制总的原则

(1) 情势紧急原则。行为人必须处于情势紧迫, 来不及请求公力救济, 为避免造成对人身、财产的损害或人身、财产损害的进一步扩大, 而迫不得已采取私力救济的方法排除危险。对于情势并非紧迫的持续性环境侵害, 必须先请求公力救济, 在公力救济不获批准的情况下, 为避免造成对人身、财产的损害或人身、财产损害的进一步扩大, 方可行使私力救济。

(2) 利益平衡原则。现代社会, 企业的存在和生产行为本身具有社会妥当性、合法性、价值性和公益性<sup>17</sup>。环境问题往往是必要的经济活动或者伴随正常的生产、生活活动的“副产品”, 具有高度科学技术性和高度利益冲突的特点, 环境侵权作为一种“合法或适法侵权”, 是在一定限度内可以容许的危险。因此, 对环境侵权的原因行为, 既不能完全禁止, 也不能完全放任自流, 而应权衡经济、社会、环境等各种利益, 确定在发展经济、保护人体健康和环境资源等方面均能接受的“平衡点”, 并据此对环境侵权的原因行为加以一定程度的调控、限制, 对国民生命健康、财产和生活环境等加以一定程度的保护。这种“平衡点”, 在环境法上主要表现为各种环境标准, 在私法上则有“忍受限度”论等学说的存在<sup>18</sup>。基于此, 笔者认为, 环保私力救济的法律规制, 亦必须在受污染者的生命权、健康权、财产权与企业的财产权、社会经济发展要求、社会公共秩序等法律规制之间进行综合的利益衡量而予以确定。

### 3.3 环保私力救济法律规制的具体内容

环保私力救济主要包括正当防卫、紧急避险和自助行为3个方面的内容<sup>19</sup>。对环保私力救济予以法律规制, 亦是主要针对这3种方式而言的。另外, 笔者针对环保不作为的情况, 特设计了环保不作为的私力救济制度。

(1) 对环保正当防卫的法律规制。所谓环保正当防卫, 就性质而言, 它是我国《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。环保正当防卫的构成, 应当同时符合以下几个条件: 环保正当防卫须以环境不法侵害行为的存在为前提; 环境不法侵害必须正在发生, 环保正当防卫必须具有必要性和紧迫性, 即若不采取正当防卫, 任凭不法侵害, 势必难以有效地保护人身权和财产权。如果不法侵害尚未发生, 或已经结束或已被有效制止, 则不得实施防卫。由于环境污染具有持续性、潜在性及不明确定性的特点, 往往利用环境为中介, 然后作用于人身及财物, 需要经过较复杂的物理、化学和生物反应过程, 是由不断排污、长期积累多方面的原因而渐进形成的, 不具有紧迫性的特征。因此, 环保正当防卫的对象并非针对持续性环境污染, 而主要针对的是现实生活中存在的有毒有害物质的泄露等急性的、突发性环境事故。环保正当防卫必须直接针对环境不法侵害者本人。环保正当防卫不能超过必要的限度, 即环保正当防卫的行为与制止不法侵害所需要的强度大体相当, 而且没有给相关人造成不应有的危害。至于具体行为限度的确定, 可以根据环境科

学的原理,运用社会、经济、环境3个方面效益的对比分析方法,从保障人民群众的生命健康权和生态环境保护、可持续发展的要求出发,根据环境侵害行为的性质、方法和强度及可能造成的损害与私力救济行为所保护的利益、性质和已经造成的实际后果的比较来确定。如果可以用轻微方法便可以达到目的的,不得采用比较严重的方法。具体而言,针对财产防卫即可以达到目的的,不得针对人身;采用扣押机器、工具等方式即可以达到目的的不得采用损毁的方式。

(2)对环保紧急避险的法律规制。与环保正当防卫的概念相类似,环保紧急避险就性质而言,它是我国《民法通则》中规定的紧急避险理论在环境法领域的适用和衍化。环保紧急避险的构成,应当同时符合以下几个条件:必须是威胁公共利益、本人或他人的利益的环境污染的危险正在发生,如果不法侵害尚未发生,或已经结束则不得实施避险。必须是在迫不得已的情况下采取的措施,如果可以采取其它办法可以避免损害发生的,则不得实施避险。避险行为不能超过必要的限度。即避险人采取的措施应当适当,避险行为引起的损害应轻于所避免的损害,当然,这是大体上的原则,至于具体的认定方法则类似于上述环保正当防卫不能超过必要限度的认定方法。

(3)对环保自助行为的法律规制。所谓环保自助行为,它来源于民法理论中的自助行为的理论,是指权利人为保护自己的权利,在情势紧迫而又不能及时请求国家机关予以救助的情况下,对他人的财产或自由施加扣押、拘束或采取其它相应措施,而为法律或社会公德所认可的行为。自助行为虽然在我国没有法律的明文规定,但在实践中却广泛存在,并往往得到习惯和舆论的支持。对于环保自助行为的构成,设计如下:必须是权利人在合法的环境权益受到侵害或妨碍的情况下,为保护和行使其合法的环境权益而实施。必须是在情势紧迫而又不能及时请求国家机关予以救助的情况下实施,且如果当时不实施,则环境权利的保护请求即无法实现或很难实现。自助行为的手段不得违反法律、公共道德和善良风俗,且不能超过必要的限度。采取自助行为后,必须及时寻求公力救济,即通过正常的法律途径向人民法院提起诉讼或请求有关行政机关予以解决。如其行为不被有关当局事后认可,则须立即停止侵害并对对方负损害赔偿之责任。

(4)对环保不作为的私力救济。对于实践中大量存在的因有关政府部门环境执法不力,造成污染长期存在的现象,学者认为需要通过加强环境行政执法,以及司法机关的积极介入加以解决。同时认为,制度的缺陷,应当通过法制建设来逐步完善,并不应当赋予公众实施过激行为的权利。并且提出“公众如果采取谈判协商、提出环保议案、求助于政府以及司法救济的模式,应当说是更为恰当的选择。”笔者认为,这仅仅是学者一厢情愿的美好的愿望。实

践中普遍存在的突出问题是,如果受害人与致害者之间能通过积极的协商,通过签订环境民事合同就污染纠纷的有关方面能达成一致,或者是制造污染的企业在接到受害群众的投诉后,能主动地采取有关措施,对受害者予以公正的赔偿并消除环境污染,那么固然非常好。但问题是,这些制污企业大多并不会这么做,相反却往往仗着自身的财大气粗,对受害者的痛苦视而不见,对其要求置之不理。而由于地方保护主义的存在,受害群众往往得不到或不能及时得到来自政府和法院的公力救济。在这种情况下,法律应当赋予受害者私力救济的权利,这种权利来源于人的自然权利,具有道德正当性,笔者将其命名为“环保不作为的私力救济权”。赋予受害者这样的权利有利于宣泄其内心的不满与愤恨,及时有效地化解社会矛盾以防止酿成更大的冲突,同时还有利于督促相关环保职能部门和地方政府的工作。当然,对于这种针对环保不作为的私力救济,同样应当予以法律规制,而且其法律规制应当更加严格。笔者认为可以做如下制度设计:污染具有持续性,且已严重损害了或已严重危害到当地群众的生命健康,并超出人们忍受的限度。穷尽公力救济原则,即只有在采取了所有的公力救济措施后仍不能获得救济才可以行使。环保不作为的私力救济必须直接针对环境不法侵害者本人,而不能针对有关负公力救济之部门而实施。应当履行法定的程序。受害者在采取私力救济措施之前的合理期限内,应当告知有关负有公力救济之责的部门。私力救济不能超过必要的限度。同样,对于何为必要的限度的理解等同以上的解释。

#### 参考文献:

- [1] 钱水苗.论环保私力救济[J].浙江大学学报,2001,(5):145~146.
- [2] 赵峰.私力救济的法理分析[J].北京理工大学学报,2001,(3):59.
- [3] 王灿发.中国环境纠纷及其处理的初步研究[A].环境纠纷处理的理论与实践[C].中国政法大学出版社,2002.
- [4] 蒋莉,马飞.构建我国环境行政公益诉讼初探[J].理论与改革,2005,(5).
- [5] 贺海仁.从私力救济到公力救济——权利救济的现代性话语[J].法商研究,2004,(1):34.
- [6] 郑少华.环保私力救济:台湾民众参与环保运动的途径——台湾环境法制发展的透视[J].华侨大学学报,1994,(2):47.
- [7] 王明远.环境侵权救济法律制度研究[M].北京:中国民主与法制出版社,2001.
- [8] 王明远.论环境侵害排除中的利益衡量[A].环境纠纷处理的理论与实践[C].北京:中国政法大学出版社,2002.82~83.
- [9] 吕志梅.超越与保守:可持续发展视野下的环境法创新[M].北京:法律出版社,2003.408.

(责任编辑:赵贤瑶)