

浅析我国环境民事公益诉讼的 举证责任分配问题

冯锦墨

天津大学法学院, 天津

收稿日期: 2023年3月15日; 录用日期: 2023年3月28日; 发布日期: 2023年5月24日

摘要

随着经济社会的快速发展, 生态环境污染问题的频繁出现, 人们开始注重对生态环境的保护, 在这个背景下, 环境民事公益诉讼应运而生。环境民事公益诉讼与普通的环境侵权纠纷不同, 主要体现在起诉主体的身份上, 同时这也关系到环境民事公益诉讼举证责任的分配问题。因此, 本文通过对我国环境民事公益诉讼举证责任分配规则的规范和司法适用现状进行梳理, 对产生的问题进行原因分析, 并在此基础上对我国环境民事公益诉讼的举证分配规则提出相应的完善建议, 以期能够更好地保护我国的生态环境和社会公共利益。

关键词

环境民事公益诉讼, 举证责任分配规则, 举证责任倒置, 因果关系

Analyze the Distribution of Burden of Proof in Environmental Civil Public Interest Lawsuit of Our Country

Jinzhao Feng

Law School of Tianjin University, Tianjin

Received: Mar. 15th, 2023; accepted: Mar. 28th, 2023; published: May 24th, 2023

Abstract

With the rapid development of economy and society, the problem of ecological environmental pollution occurs frequently. People begin to pay attention to the protection of ecological environment. Under this background, environmental civil public interest litigation arises at the historic

moment. Environmental civil public interest litigation is different from ordinary environmental tort disputes. It is mainly reflected in the identity of the litigant, and it also relates to the distribution of the burden of proof in environmental civil public interest litigation. Therefore, this article through to our country civil environmental public interest litigation rules of distribution of evidential burden of norms and judicial application status, an analysis of the causes of problems, and on this basis to our country civil environmental public interest litigation proof the improvement of the distribution rules and put forward the corresponding suggestion, in order to better able to protect the ecological environment and social and public interests of our country.

Keywords

Environmental Civil Public Interest Litigation, Rules for Distribution of Burden of Proof, Reversal of the Burden of Proof, Causal Relationship

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2012年《民事诉讼法》的修订正式确立了我国的环境公益诉讼制度，该制度在保护生态环境和社会公共利益方面发挥着重要的作用。随着相关立法和司法解释的出台，我国的环境民事公益诉讼制度得到了较快的发展，并涌现了大量环境民事公益诉讼案件。而各种类型环境公益诉讼案件的出现和数量的增加，也凸显了我国环境民事公益诉讼在制度设计上存在的不足，尤其是在举证责任的分配方面，自环境民事公益诉讼制度确立以来，与其相配套的举证责任分配规则就一直处于缺位的状态，环境公益诉讼与环境私益诉讼适用的是同一套举证责任分配规则，但由于环境民事公益诉讼与普通的环境侵权纠纷相比，在举证主体和保护的法益上都具有一定的特殊性，故环境公益诉讼类案件的举证责任分配规则亟待明确。

2. 我国环境民事公益诉讼举证责任分配规则的现状

由于我国环境民事公益诉讼的发展仍处于探索阶段，许多配套规定还有待完善，加上环境民事公益诉讼案件本身所具有的类型多样、内容错综复杂的特点，使得现行立法及相关司法解释中有关举证责任分配的规定无法满足诉讼需要，而更多依赖于法官的自由裁量权，从而导致司法实践中同案不同判情形的出现。

2.1. 相关规范现状

关于举证责任的分配，我国法律采取的是“谁主张，谁举证”的原则，主要体现在《民事诉讼法》的规定当中。但是由于司法实践中诉讼类型的复杂化，该原则无法适用于全部诉讼类型，因而产生了举证责任倒置这一例外规则，并主要应用于环境私益侵权诉讼中。在环境侵权纠纷中，因果关系的证明是决定环境侵权是否成立的关键所在，我国立法之所以作出此种规定，主要是基于平衡原被告的诉讼地位的考量^[1]。现行《民法典》第一千二百三十条¹是环境侵权纠纷适用举证责任倒置规则的重要依据(原《侵权责任法》第六十六条)，而关于该条规定的举证责任倒置规则是否适用于环境民事公益诉讼，学界主要有两种观点，主流观点认为该规定仅适用于对日常生活环境造成污染的侵权纠纷，不适用于生态环境遭

¹《民法典》第一千二百三十条：“因污染环境、破坏生态发生纠纷，行为人应当就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任。”

到破坏的情形。另一种观点则以现行《环境保护法》第六十四条²为依据,认为该规定同样适用于环境公益诉讼。可以说,《环境保护法》第六十四条是对《民法典》第一千二百三十条的扩大解释。虽然《民事诉讼法》确立了环境民事公益诉讼,为维护生态环境及相关公共利益提供了救济渠道,但有关环境民事公益诉讼举证责任分配的规则却从未明确,只是零散分布于一些司法解释当中[2]。

综上,我国立法对于环境民事公益诉讼举证责任的分配缺乏明确的规定,尽管以司法解释的形式填补了部分法律漏洞,但是这些司法解释也是建立在环境私益诉讼的基础上提出的,对于环境民事公益诉讼来说,依然会存在一定的适用性问题。

2.2. 司法适用现状

近年来,随着环境民事公益诉讼案件的数量不断增加,有关举证责任如何分配的问题不断凸显,亟待解决。虽然上文对与该问题有关的立法及司法解释进行梳理并发现了其中的不足,但是为了更直观地了解该问题的重要性,本文拟选取七例经典案例对司法适用现状进行研究,为了保证样本的典型性和全面性,这七例经典案例主要来源于指导性案例和最高院发布的典型案例,并且涵盖了《民事诉讼法》所规定的我国环境民事公益诉讼的起诉主体——符合条件的社会组织和人民检察院。见表1。

Table 1. Typical cases of environmental civil public interest litigation

表 1. 环境民事公益诉讼典型案例

	案例名称	原告	裁判结果
1	江苏某发电有限公司大气污染案 ³	社会组织:自然之友	原告胜诉
2	江苏泰州“天价”环境公益诉讼案 ⁴	社会组织:泰州市环保联合会	原告胜诉
3	德州大气污染公益诉讼案 ⁵	社会组织:中华环保联合会	原告胜诉
4	绿孔雀案 ⁶	社会组织:自然之友	原告胜诉
5	最高人民法院第135号指导性案例 ⁷	人民检察院	原告胜诉
6	最高人民法院第175号指导性案例 ⁸	人民检察院	原告胜诉
7	最高人民法院第176号指导性案例 ⁹	人民检察院	原告胜诉

首先,我国环境民事公益诉讼的主力军为社会组织和人民检察院,法律规定的其他机构提起的诉讼案件数量较少,故不做讨论。在社会组织中,主要是中华环保联合会和自然之友等大型公益环保组织,这些组织的共同点在于不仅成立时间达到了《民事诉讼法》规定的年限,还具有充足的资金保障。这两点对于社会组织承担环境民事公益诉讼举证责任并获得胜诉起着至关重要的作用[3]。

其次,从裁判结果来看,无论是最高人民法院发布的指导性案例还是典型案例,都是原告胜诉,这

²《环境保护法》第六十四条:“因污染环境和破坏生态造成损害的,应当依照《中华人民共和国侵权责任法》的有关规定承担侵权责任。”

³2022年6月5日最高人民法院发布的“2021年度人民法院环境资源典型案例”中的第九例,北京市朝阳区自然之友环境研究所诉江苏某发电有限公司大气污染民事公益诉讼案,简称“江苏某发电有限公司大气污染案”。

⁴2017年3月7日发布的“最高人民法院十件环境公益诉讼典型案例”中的第一例,江苏省泰州市环保联合会诉泰兴锦汇化工有限公司等水污染民事公益诉讼案,简称“江苏泰州‘天价’环境公益诉讼案”。

⁵2017年3月7日发布的“最高人民法院十件环境公益诉讼典型案例”中的第三例,中华环保联合会诉山东德州晶华集团振华有限公司大气污染民事公益诉讼案,简称“德州大气污染公益诉讼案”。

⁶2021年12月1日发布的最高人民法院第173号指导性案例,北京市朝阳区自然之友环境研究所诉中国水电顾问集团新平开发有限公司、中国电建集团昆明勘测设计研究院有限公司生态环境保护民事公益诉讼案,简称“绿孔雀案”。

⁷2019年12月26日发布的最高人民法院第135号指导性案例,江苏省徐州市人民检察院诉苏州其安工艺品有限公司等环境民事公益诉讼案。

⁸2021年12月1日发布的最高人民法院第175号指导性案例,江苏省泰州市人民检察院诉王小朋等59人生态破坏民事公益诉讼案。

⁹2021年12月1日发布的最高人民法院第176号指导性案例,湖南省益阳市人民检察院诉夏顺安等15人生态破坏民事公益诉讼案。

不仅是对原告的激励，也是对被告的警示，在一定程度上有利于提高人们的生态环境保护意识，这也是我国环境民事公益诉讼制度设立的初衷。

最后，关于举证责任的分配问题，本文将通过对每个案例进行梳理，对该问题的司法适用情况进行总结。案例 1 中，原告提交了初步证明材料，证明了被告企业超标排放污染物的行为对大气环境造成了损害，即二者之间存在因果关系，而被告无法举证推翻上述因果关系，故败诉。案例 2 中，法官采纳“违反注意义务说”及因果关系推定规则，推定被告的行为与生态环境污染的损害结果之间存在因果关系，被告败诉。案例 3 中，法院在因果关系的认定上参考了国外的间接因果关系认定的学说，故原告只需在此基础上提出能够证明被告超标排放的证据即可[4]。案例 4 中，原告已经举证证明了被告如果继续建设水电站，生物生境将会面临现实上的重大风险，而被告未能对不存在重大风险的主张加以有效证明，故败诉。案例 5~案例 7 中，起诉主体都是人民检察院，这三个案例存在共通之处：第一，原告需要举证证明被告存在污染环境的行为、生态环境遭到破坏的损害结果没有异议；第二，在举证责任的分配上，法院基本采用的是举证责任倒置的规则，只不过在证明标准上存在差异。由此可见，我国环境民事公益诉讼的举证责任分配规则主要由举证责任的一般规定和举证责任倒置规则组成，但是在证明标准上并没有统一的规定，主要由法官根据实际情况行使自由裁量权。

3. 对我国环境民事公益诉讼举证责任分配问题的原因分析

通过上文对我国环境民事公益诉讼举证责任分配规则的规范现状和司法适用现状进行分析，不难发现其中主要存在三个方面的问题，即我国环境民事公益诉讼缺乏专门的举证责任分配规则、相关立法规定以及证明标准不够明确以及法官自由裁量权过大。而这些问题的出现主要与以下原因有关。

3.1. 我国环境民事公益诉讼的证明标准不明确

证据的证明力需要有一定的衡量标准，为了让待证事实达到清楚的程度，我国对于证明标准的要求是比较严格的。虽然法律没有对证明标准作出明确规定，但却对证据的真实性和充分性提出了高度盖然性的证明标准。这使得在案件的审理过程中，法官对于双方当事人提出的证据证明力的考察十分谨慎，这无疑对双方当事人提出了比较高的要求，使其在提交证据时会倾向于选择证明力较大的真实可靠的证据，在提高自己胜诉率的同时尽可能减轻自己的举证责任[5]。

在一般的民事诉讼案件中，双方当事人的法律地位平等，此时采取高度盖然性的证明标准当然没有问题，但是在环境侵权纠纷案件中，虽然双方当事人诉讼地位表面上也是平等的，但是如前文所述，原告在获取证据、举证能力以及财力状况等方面与被告是存在一定差距的，而按照“谁主张，谁举证”的举证规则，此时若继续采用高度盖然性的证明标准，将会在无形中加重原告的举证责任，破坏司法公正。因此，采取初步证明的证明标准将更为合理[6]。与此相对，环境民事公益诉讼中，由于原告在专业水平、举证能力以及财力状况方面和被告不相上下，甚至于超越被告，此时不论是采用高度盖然性的证明标准，还是初步证明的证明标准，都有所不妥。另外，环境民事公益诉讼案件类型复杂多样，单一的证明标准必然无法满足司法实践的需要，为了避免影响司法的公正性和权威性，应当重新进行规定。

3.2. 我国环境民事公益诉讼举证责任的特殊性

与环境侵权纠纷相比，我国环境民事公益诉讼的起诉主体在专业水平和举证能力上具有一定的特殊性。在环境侵权纠纷中，原告通常是普通公民，被告往往事有一定经济实力的企业，此时原告在诉讼中是处于弱势的一方。因此，为了平衡二者间的诉讼地位，法律规定了举证责任倒置规则。而在环境民事公益诉讼中，起诉主体包括法律规定的机关、符合条件的社会组织以及人民检察院。由于实践中法律规定的机关提起环境民事公益诉讼的案件较少，就主要以符合条件的社会组织和人民检察院为例进行论述。

在专业水平方面,符合条件的社会组织是为了保护环境而专门成立的民间组织,具有很强的公益性,由相关行业的专家组成,专业水平高,与被告所具有的专业水平不相上下。而人民检察院就更不用说了,其本身所具有的专业知识和对环境民事公益诉讼案件处理的经验,在很大程度上已经超越了被告,在诉讼中不再处于弱势地位[7]。在举证能力方面,由于环境民事公益诉讼的原告拥有与被告相匹配的资金、资源和专业能力,这大大强化了其在诉讼中的举证能力,克服了环境侵权纠纷中原告因证据偏在以及对新技术不了解所带来的举证困难,其可以运用获取证据的专业技术手段或委托专门的技术鉴定部门,对环境损害发生的原因、程度以及后果进行综合判定,从而完全有能力承担起证明侵权行为与环境损害结果之间存在因果关系的举证责任[8]。综上,我国环境民事公益诉讼不宜再简单适用环境侵权纠纷中的举证责任倒置规则,否则可能会影响诉讼公正的实现。

4. 我国环境民事公益诉讼举证责任分配规则的完善建议

我国环境民事公益诉讼与传统的环境侵权纠纷相比,在举证责任方面存在一定的特殊性,主要体现在原告与被告诉讼力量的对比上,再加上环境民事公益诉讼案件类型复杂多样,此时若再对环境民事公益诉讼套用举证责任倒置规则,将会产生适得其反的效果。因此,应当根据环境民事公益诉讼案件的特点,构建类型化的举证责任分配规则,并从立法上完善与举证责任相配套的证明标准,以便更好地为我国环境民事诉讼的发展保驾护航。

4.1. 明确环境民事公益诉讼的证明标准

我国环境民事公益诉讼需要明确的证明标准是因果关系的证明标准。在环境侵权纠纷中,适用的是举证责任倒置规则,主要是对因果关系的证明进行倒置,即原告只需要对环境侵权行为和损害后果之间的关联性进行证明,证明标准为初步证明即可。因为不管是从证据的距离远近还是原告的举证能力来看,如果要求原告对因果关系的证明达到高度盖然性的标准的话,无法体现公平正义的要求[9]。而在环境民事公益诉讼中,由于原告是代表公共利益的,所以我国法律对于原告资格的要求是非常严格的,也就使得原告本身的诉讼能力不弱。从前文所列举的经典案例也可以看出,不论是符合条件的社会组织还是人民检察院,其作为原告,对于案件事实的查明和损害结果的确定起着至关重要的作用,比较典型的是德州大气污染公益诉讼案,原告所提交的鉴定报告被法官所采纳,并成为了证明本案环境污染行为与损害结果之间存在因果关系的直接证据。因此,在环境民事公益诉讼中,仅仅适用初步证明的证明标准过于简单,容易加重被告的举证责任[10]。另外,我国环境民事公益诉讼案件的类型比较多样,加上我国法律对于生态环境破坏的内涵没有作出明确的界定,而生态环境遭到破坏往往是环境污染行为或破坏行为为长期作用的结果,短时间内无法被轻易察觉,导致原告在此类案件中无法达到高度盖然性的证明标准,在因果关系的证明上存在困难[11]。

综上可知,对于我国环境民事公益诉讼证明标准的完善不能一概而论,需要进行类型化区分。可以考虑进行如下完善:对于人民检察院作为原告的环境民事公益诉讼案件,鉴于其具有较强的举证能力和充足的资金支持,并且在证据的收集和提出上具有丰富的实践经验,对其应当采取较高的证明标准,即其所提出的证据需要达到高度盖然性的标准。对于环保行政机关作为原告的案件,鉴于其本身的职能就是对环境的保护和监督,其所拥有的环境数据资料更加具有说服力,举证能力也更强,故对其也应当采取高度盖然性的证明标准[12]。而对于符合条件的社会组织来说,其虽然也拥有较高的专业水平和较强的举证能力,但是考虑到环境民事公益诉讼案件中因果关系证明的复杂性和不确定性,其在某些情况下的举证能力也会受到客观因素的限制,故对其采用初步证明的证明标准较为合理,也更符合公平正义的要求。

4.2. 构建类型化的环境民事公益诉讼举证责任分配规则

环境破坏包括许多情形,如环境污染、生态破坏、资源破坏等,每一种情形都有其特点,这也就决定了环境民事公益诉讼的举证责任分配是个难题,尤其是生态环境破坏这一情形,其具有的潜在性和复杂性的特点,有时即便是运用较为先进的科技手段也难以查明原因,可想而知原被告需要提供证据证明因果关系是否存在的难度。故对于环境民事公益诉讼,不能简单采用传统的举证责任分配规则,需要构建类型化的举证责任分配规则,以应对司法实践中出现的不同情况。由于我国鲜有类型化的举证责任分配规则的先例,但是可以适当借鉴域外的实践经验进行探索[13]。比较典型的的就是前文所述的德州大气污染公益诉讼案,我国法院通过借鉴国外的间接因果关系认定学说,并结合原告所提交的鉴定报告,对案件事实进行了认定。在现有的案例中寻找适合我国环境民事公益诉讼的举证责任分配规则,也更加符合我国的国情,契合我国的司法实践需要。

4.2.1. 基于诉讼请求的不同

通过对案例的梳理,不难发现,在环境民事公益诉讼中,当事人的诉讼请求不外乎损害赔偿以及发布禁令两种形式,这两种形式的内在逻辑完全不同,损害赔偿的诉讼请求需要以造成实际损害为前提,即“无损害无救济”。而发布禁令更多是一种预防性的诉讼请求,不要求以造成实际损害为前提[14]。因此,针对这两种诉讼请求,应当分别探索相应的举证责任分配规则。

首先是对于请求被告承担赔偿责任的环境民事公益诉讼,原告不仅需要证明损害事实的存在,还需要证明实际损害所涉及的具体赔偿数额,具体如下:1) 被告的环境破坏行为;2) 环境破坏行为所造成的实际损害结果;3) 被告的环境破坏行为与实际损害结果之间的因果关系。其次是对于请求发布禁令的环境民事公益诉讼,原告只需提供证据证明环境存在被损害的重大风险即可,具体如下:1) 被告的环境破坏行为;2) 被告的环境破坏行为具有造成环境破坏的重大风险。

4.2.2. 基于起诉主体身份的不同

我国法律规定的环境民事公益诉讼的起诉主体包括环保行政机关、符合条件的社会组织以及人民检察院,关于这三类主体的举证能力和职能特点已经论述过,此处不再赘述,但是有必要基于这三类起诉主体身份的不同,探索类型化的举证责任分配规则,具体考虑如下:对于环保行政机关和人民检察院提起的环境民事公益诉讼案件,可以采用一般的举证责任规则,即“谁主张,谁举证”,这不仅是考虑到环保行政机关和人民检察院的举证能力,还考虑到环境民事公益诉讼与环境侵权纠纷所保护的法益的不同,环境民事公益诉讼所保护的法益是公共利益,而环境侵权纠纷所保护的法益是个人权益,适用举证责任倒置规则有可能会让真正的环境破坏者轻易逃避责任的承担,而适用一般举证责任,将会很好地弥补这一缺陷。而对于符合条件的社会组织,则可以采用举证责任倒置规则,原告对于被告的环境破坏行为与损害结果之间存在的因果关系仅需承担初步的证明责任,而被告需要承担因果关系不成立的举证责任,以平衡二者之间举证能力的区别。

5. 结语

我国环境民事公益诉讼的举证责任分配规则一直以来都是学界关心的热点问题,虽然现行法律及相关司法解释倾向于适用环境侵权纠纷的举证责任倒置规则,但是由于环境民事公益诉讼的原告从普通民事主体转变为环保行政机关、人民检察院以及符合条件的社会组织,这一转变平衡了原被告双方的诉讼力量,原告不再处于弱势地位,甚至对于案件事实的查清起着至关重要的作用。因此,相应的举证责任分配规则也应当作出适当的调整,不能一味适用举证责任倒置规则,可以考虑构建类型化的环境民事公益诉讼举证责任分配规则,以便更好地维护司法公正和社会的公共利益。

参考文献

- [1] 林睿智. 环境公益诉讼举证责任分配问题探析[J]. 哈尔滨学院学报, 2018, 39(1): 89-92.
- [2] 热依扎·漫南. 环境民事公益诉讼举证责任分配问题研究[D]: [硕士学位论文]. 乌鲁木齐: 新疆大学, 2020.
- [3] 徐淑琳, 冷罗生. 反思环境公益诉讼中的举证责任倒置——以法定原告资格为视角[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2015, 15(1): 11-20.
- [4] 张佑. 环境公益诉讼因果关系举证责任研究[D]: [硕士学位论文]. 扬州: 扬州大学, 2022.
- [5] 王秀卫. 我国环境民事公益诉讼举证责任分配的反思与重构[J]. 法学评论, 2019, 37(2): 169-176.
- [6] 张琴羽. 环境公益诉讼举证责任研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 中共中央党校, 2016.
- [7] 孙昌华, 刘杰, 邹培. 浅析环境民事公益诉讼中检察机关举证责任[J]. 中国检察官, 2019(24): 53-55.
- [8] 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, 25(5): 167-178.
- [9] 张宝, 潘鸣航. 环境公益诉讼中“公益”的识别与认定——一种反向排除的视角[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2018, 24(2): 37-45.
- [10] 陈海嵩. 环境民事公益诉讼程序规则的争议与完善[J]. 政法论丛, 2017(3): 126-136.
- [11] 刘海洋. 论我国民事公益诉讼之举证责任分配[J]. 湖南社会科学, 2015(3): 75-79.
- [12] 别涛. 环境公益诉讼立法的新起点——《民事诉讼法》修改之评析与《环保法》修改之建议[J]. 法学评论, 2013, 31(1): 101-106.
- [13] 刘先辉. 环境公益诉讼中原告、归责原则与举证责任——以河南省首例环境公益诉讼为对象[J]. 河南科技大学学报(社会科学版), 2017, 35(5): 91-95.
- [14] 吴一冉. 生态环境损害赔偿诉讼举证责任相关问题探析[J]. 法律适用, 2020(7): 11-19.