

目录

摘要.....	III
Abstract.....	V
绪论.....	1
一、 选题背景及意义.....	1
二、 研究综述.....	2
(一) 国内研究现状.....	2
(二) 国外研究现状.....	3
三、 研究目标及内容.....	4
(一) 研究目标.....	4
(二) 研究内容.....	4
四、 研究方法与创新.....	4
(一) 研究方法.....	4
(二) 创新之处.....	5
第一章 基本案情与争议焦点析出.....	6
一、 基本案情.....	6
二、 争议焦点.....	6
(一) “具有损害环境利益的重大风险”如何认定.....	6
(二) “具有损害环境利益的重大风险”证明责任如何分配... 7	7
(三) 预防性民事责任应如何承担.....	7
第二章 争议焦点的法理分析.....	9
一、 具有损害环境利益的重大风险的认定.....	9
(一) “重大风险”的认定困境.....	9
(二) 重大风险的认定标准.....	10
(三) 本案对被告行为的认定.....	11
二、“具有损害环境利益的重大风险”的证明责任分配.....	13
(一) 现有证明责任的适用困境.....	13

(二) 证明责任的分配标准.....	14
(三) 本案中的证明责任分配.....	15
三、预防性责任的承担.....	16
(一) 预防性责任的适用困境.....	16
(二) 预防性责任的承担方式现状分析.....	17
(三) 预防性责任的确定标准.....	17
(四) 本案中的预防性责任分析.....	18
第三章 预防性环境民事公益诉讼制度的完善.....	19
一、构建预防性环境民事公益诉讼的运行原则.....	19
二、明确预防性环境民事公益诉讼的启动条件.....	20
(一) 明确“重大风险”的内涵.....	20
(二) 确定“重大风险”的认定主体.....	21
三、明晰预防性环境民事公益诉讼的证明责任分配.....	22
(一) 合理分配证明责任.....	22
(二) 适用合理的证明标准.....	24
四、合理适用预防性责任.....	25
(一) 灵活适用责任承担方式.....	25
(二) 强化预防性责任的可执行力.....	26
结语.....	28
参考文献.....	29
致谢.....	31
贵州师范大学学位论文原创性声明.....	错误! 未定义书签。
贵州师范大学学位论文使用授权书.....	错误! 未定义书签。

摘要

随着经济的快速发展和科技的进步,经济增长与环境保护之间的矛盾日益加深,相较于环境已然遭受损害后再实施保护措施的事后救济性环境公益诉讼,风险转化前的事前预防明显优于事后救济,能够在最大程度内减少对生态环境以及动植物的生存伤害甚至零伤害、保留生态原貌。因此,为了更好的探索对生态环境的保护,预防性环境公益诉讼制度应运而生,将司法干预手段从事后阶段提前到事前阶段,从而更好地实现环境保护的最终目的。

2020年,经四川省甘孜藏族自治州中级人民法院审理,被称为“全国首例珍稀野生植物预防性公益诉讼案”的中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉雅砻江流域水电开发有限公司环境公益诉讼案宣判。经过审理,法院最终判决被告应当将五小叶槭的生存作为重点内容进行评估,重新环评且通过行政部门的审批之后方能进行下一步项目建设工作。本文以该案为切入点,深入分析案中所涉及的预防性环境民事公益诉讼司法实践相关问题,进行问题的理论与实践研究。

本文共分为三个部分。第一部分为本文所分析的“五小叶槭”案的基本案情与争议焦点。对案件进行深入解读,引出预防性民事公益诉讼司法适用的三个主要问题,为后文的法理分析及相关完善建议奠定基础。第二部分是案件所析出争议焦点的相关法理分析。结合本案以及预防性民事环境公益诉讼现有理论,针对争议焦点表现出的不足之处分别对问题做出进一步解析。第三部分是预防性环境民事公益诉讼的完善。本文根据案件中“重大风险”的认定、证明责任分配、预防性

责任承担问题做出自己的思考，提出完善建议，期待预防性环境民事公益诉讼制度更为完善、生态环境得到更为妥善的保护。

关键词：预防性环境民事公益诉讼；重大风险；证明责任；预防性责任

Abstract

With the rapid development of economy and the progress of science and technology, the contradiction between economic growth and environmental protection is deepening. Compared with the environmental public interest litigation for protection after environmental damage, the prevention of environmental risks before risk transformation is obviously better than the relief after risk transformation. It can reduce or even zero damage to the ecological environment and the survival of animals and plants to the greatest extent, and retain the original ecological appearance. Therefore, in order to better explore the protection of the ecological environment, the preventive environmental public interest litigation system came into being, advancing the judicial intervention means from the latter stage to the pre-stage, so as to better achieve the ultimate goal of environmental protection.

In 2020, the Intermediate People's Court of Ganzi Tibetan Autonomous Prefecture, Sichuan Province, adjudicated the environmental public interest lawsuit of China Biodiversity Conservation and Green Development Foundation v. Yalong River Hydropower Development Co., LTD., known as the "first public interest lawsuit against rare Wild plants in China." After the trial, the court finally ruled that the defendant should take the survival of the maple as a key content of the assessment, re-environmental assessment and approval by the administrative department before the next project construction work. This paper takes the case as the starting point, in-depth analysis of the case involved in the

preventive environmental civil public interest litigation judicial practice related issues, theoretical and practical research.

This paper is divided into three parts. The first part is the basic case and the dispute focus of the case of "five little maple" analyzed in this paper. The in-depth interpretation of the case leads to three main problems in the judicial application of preventive civil public interest litigation, which lays a foundation for the legal analysis and relevant improvement suggestions. The second part is the relevant legal analysis of the dispute focus of the case. Combined with this case and the existing theories of preventive civil environmental public interest litigation, this paper makes further analysis of the problems according to the shortcomings of the focus of the dispute. The third part is the improvement of preventive environmental civil public interest litigation. Based on the identification of "major risks" in the case, the distribution of proof responsibility, and the assumption of preventive responsibility, this paper makes its own thinking and puts forward suggestions for improvement, expecting the preventive environmental civil public interest litigation system to be more perfect and the ecological environment to be more properly protected.

Key words: preventive environmental civil public interest litigation ,
Major risks, The burden of proof, Preventive responsibility

绪论

一、选题背景及意义

面对我国当前经济发展与环境保护日益加深的矛盾，事后救济型诉讼对生态保护存在一定的局限性。基于环境污染所特有的滞后性与不可逆性，在环境保护方面，相较于损害已然发生、对环境已经造成不可挽回的损失后再实施对环境的救济，损害发生前对环境风险的预防更为有利于实现对环境利益、社会公共利益的保护，实现环境公益诉讼的目的。在此前提下，以预防环境风险为目的的预防性环境公益诉讼制度对环境保护的价值不言而喻。2015年颁布实施的《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》^①（以下简称《环境民事公益诉讼解释》）明确将对污染环境、破坏生态具有重大风险的行为纳入环境民事公益诉讼的诉讼范围。基于此，本文通过对最高人民法院174号指导案例—中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉雅砻江流域水电开发有限公司生态环境保护民事公益诉讼案的研究，对预防性环境民事公益诉讼案件中的重大风险的认定、举证责任以及预防性民事责任承担等问题进行分析，以期为后续的立法和司法提供一定的理论支撑。

环境侵权问题具有特殊性。环境损害的发生一般都是经过长期累积形成的，在此过程中是极难被发现的，具备潜伏性，同时还具备持续性、普遍性等特点。完善预防性环境公益诉讼制度，在损害发生前对环境风险进行有效预防，可以最大程度发挥环境保护的效用。但从我国当前的关于环境侵权判决结果来看，大多是通过赔偿损失和环境修复费用等补偿性措施进行事后救济。而对于人类社会而言，环境受损的后果是其无法承受的，并且部分环境以及人身一旦遭受损害再想要恢复到受损前的状态几乎是不可能的。如果一味地等到环境已遭受污染再去进行补救，根本无法从根源上解决环境损害问题。基于此，面对环境侵权案件，最行之有效的应该是在环境损害结果实际发生前先行采取预防措施，避免产生环境受损的严重后果。本文通过分析案件中折射出的当前我国法律法规在预防性环境民事公益诉讼制度存在的实施困境，对环境民事公益诉讼预防功能进行研究梳

^①《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》第一条规定，法律规定的机关和有关组织依据民事诉讼法第五十五条、环境保护法第五十八条等法律的规定，对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼，符合民事诉讼法第一百一十九条第二项、第三项、第四项规定的，人民法院应予受理。

理,探究预防性诉讼启动、预防性责任承担等问题,为后续的司法实践提供学理支撑。从而使得预防性公益诉讼制度加以完善,我国的预防性环境公益诉讼得以发挥其对生态环境风险的预防作用。

二、研究综述

(一) 国内研究现状

2015年最高人民法院出台的《环境民事公益诉讼解释》规定,对于可能造成社会公共利益严重损害的环境污染和生态破坏重大风险行为,有关机关可以根据法律规定提起民事诉讼。因此,国内学术界对于预防性环境公益诉讼的研究逐渐增多。通过对相关的文献查阅并梳理学者对预防性公益诉讼的研究发现,关于预防性环境公益诉讼制度的研究主要集中在以下几个方面。

1. 关于预防性环境公益诉讼的启动要件“重大风险”的认定

张旭东认为在法规范设计上,可透过科技或专业知识设定的特定极限值,订立环境危险标准规范,以落实环境危险门槛要求。^①于文轩认为环境民事诉讼中“重大风险”的认定应将有效性和科学性作为前提条件。遵循这一理念,可以更严谨、细致地处理潜在的环境损害与风险问题。我国可以通过精确定义环境基准并坚守生态环境保护底线的方式来明晰风险评估标准。^②张洋认为“重大风险”的含义:它是指当环境的社会公众利益还未受到实质性的影响时,如果遭受破坏将会导致严重的甚至无法挽回的环境损失,并且这种损失发生具有高度盖然性的一种状态。^③

2. 关于证明规则问题

张洋认为一切证明规则都围绕着证明对象展开。应该从明确特殊证明对象、降低“重大风险”结果要件的证明标准、完善因果关系要件的证明规则三个方面出发设计符合预防性特征的证明规则。张旭东认为预防性环境公益诉讼中举证责任的转变或者推定,必须由原告提供能满足证明标准的证据,以此证实环境危害的存在。环境危险预防证明法学模式转换,原告提出的被告行为与损害发生的可能性存在,有必要从可能性的不确定性限缩到盖然性的不确定性,即可推定成立。

^①张旭东.预防性环境民事公益诉讼程序规则思考[J].法律科学,2017,(04):170.

^②于文轩,牟桐.论环境民事诉讼中“重大风险”的司法认定[J].法律适用,2019,(14):29.

^③张洋,毋爱斌.论预防性环境民事公益诉讼中“重大风险”的司法认定[J].中国环境管理,2020.;141.

^①于文轩认为借助初步证据对待证事项进行证明时，只需达到较高程度的盖然性标准，无需从科学上精确说明损害行为导致损害的具体过程。^②

3. 关于预防性责任承担问题

张旭东认为预防性环境公益诉讼应考虑成本—收益平衡，且受到基本法律原则的约束。预防性环境公益诉讼执行的主要目的是实现执行名义上所载明的环境危险不会导致损害发生。^③赵卫民认为需要在诉讼开始的时候就进入执行预备模式，将原本属于执行阶段才予以关注的执行措施、执行方案在审理过程中予以确定，并在环境预防裁判生效后直接转入正常执行阶段。吴凯杰认为，从环境法治的角度来看，目前的事后救济性环境公益诉讼并不符合环保立法中强调预防优先的核心思想，也无法充分保障民众的环境权益，对于防范化解社会重大环境风险缺乏有效措施。^④

（二）国外研究现状

对于预防性环境公益诉讼，国外在立法上并未做出详尽的阐述，仅有少部分出现在某些司法判决中或其基本准则里。在不确定的风险上，欧盟发布的《欧盟关于预防和补救环境损害的环境责任指令》以预防和补救为关键词，详细规定了一套以“污染者付费”为原则的预防和补救环境损害的共同机制。^⑤举证责任分配方面，美国并未通过原则性规定明确案件当事人的举证责任，而是通过法官在具体案件中根据相应标准对各当事人的举证责任进行分配。德国、日本主张用摸索证明解决证据偏在产生的证明难问题。这种方法是让一方的当事人仅提供大致的主张，然后强制更深入了解案件信息的另一方提供更多能佐证信息的证据来反驳。这并不意味着必须把举证的责任分配到任何一方，而是依据案件进展的具体状况，由法官在不同的阶段进行衡量确定，此时何方应承担举证责任。在责任承担方面，美国给予了公民在救济受到损害的环境公益时，可以在环境诉讼中提出禁止令申请的诉讼支持。^⑥德国环境团体公益诉讼以申请诉前行为保全和发布临时禁令作为其预防性司法救济的主要承担方式，能够及时的对环境危害行为进行规制。日本环境保护诉讼的以中止请求作为其预防性司法救济责任承担方式，也

^①张旭东.预防性环境民事公益诉讼程序规则思考[J].法律科学,2017,(04):171.

^②于文轩,牟桐.论环境民事诉讼中“重大风险”的司法认定[J].法律适用,2019,(14):31.

^③张旭东.预防性环境民事公益诉讼程序规则思考[J].法律科学,2017,(04):168.

^④吴凯杰.论预防性环境公益诉讼[J].理论与改革,2017(03):146-161.

^⑤王轩.欧盟《关于预防和补救环境损害的环境责任指令》[J].国际商法论丛,2023:398-402.

^⑥陈冬.环境公益诉讼研究——以美国环境公民诉讼为中心[D].中国海洋大学,2004:34.

可实现对环境利益的预防性保护。

三、研究目标及内容

（一）研究目标

社会经济的迅速发展趋势下,尤其是当今工业化蓬勃发展对生态环境产生的重大影响,其中很多负面影响是环保法所难以接受、为人类社会不能忍受的,有悖于当前社会生态环境保护的基本要求。环境法以环境保护为基本目标,坚持预防原则,但这并不意味着所有的环境风险行为都应当用诉讼手段进行规制,只有当重大环境风险存在极大可能转换为实际损害时才应当进行预防性环境诉讼进行规制。因为当通过诉讼手段对环境风险或环境危险进行规制时,极有可能会对企业的正常经营行为产生负面影响,从而影响地方的经济稳定发展。基于此,本文通过对司法案例中的预防性环境民事公益诉讼相关问题进行分析并提出相关的完善建议,以期能够建立更加合理、完善的预防性环境诉讼制度,增强其生态环境保护功能、实现经济的稳步发展。

（二）研究内容

本文围绕最高法 174 号指导案例的争议焦点——被告行为是否“具有损害环境利益的重大风险”。首先梳理了“重大风险”的认定思路,并对雅砻江公司的行为进行评定,最终认定雅砻江公司的行为具有损害环境利益的重大风险。其次针对案例中“重大风险”的举证责任问题,梳理了预防性环境民事公益诉讼举证责任分配的学理争议,分析了本案中的证明责任分配与证明标准。最后针对本案判决的民事责任承担,对预防性责任承担方式以及责任的执行进行了梳理。针对以上问题的不足之处给出相应的完善建议,以期预防性环境民事公益诉讼制度在司法实践中能得到进一步的应用。

四、研究方法与创新

（一）研究方法

1.案例分析法。本文选取了社会影响较大、舆论广泛关注的,绿发会诉雅砻江流域水电开发有限公司环境民事公益诉讼案作为研究对象。围绕被告行为是否具有“重大风险”、“具有损害环境利益的重大风险”的举证责任及案件的民事责任承担争议焦点,进而归纳本案折射出的当前我国预防性环境民事公益诉讼存在的问题并给出相应的完善建议。

2.文献分析法。通过在图书馆查阅民法、民事诉讼、生态环境等相关书籍，在中国裁判文书网搜索并研读司法判例。并在此基础上，在中国知网对预防性环境民事公益诉讼的相关前沿理论进行了解，对案件相关问题的学术理论进行分析研究。

（二）创新之处

为了更加深入地剖析该指导案例，本文不仅从证明责任分配、预防性执行措施等程序法的视角进行了解读，而且结合民法、环境法等实体法的内容对案例中的相关行为进行了分析，在此基础上进一步挖掘该案反映出的预防性环境民事公益诉讼的难点，进而有针对性地提出完善的建议。

第一章 基本案情与争议焦点析出

一、基本案情

2013年中国生物多样性红色名录将五小叶槭评定为“极危”。2018年世界自然保护联盟将五小叶槭评估为“极度濒危”。案涉五小叶槭种群位于四川省雅江县雅砻江上的牙根梯级水电站附近，水电站由雅砻江流域水电开发有限公司（以下简称雅砻江公司）负责建设和管理，当时处于预可研阶段，水电站及其辅助工程（公路等）尚未实际建设。但中国生物多样性保护与绿色发展基金会（以下简称绿发会）认为，按照世界自然保护联盟濒危的评估，五小叶槭为极危物种。水电站附近生存的五小叶槭是当今世界上残存的最大的五小叶槭种群，水电站工程的建设将会对五小叶槭的生存环境造成巨大的威胁，破坏生物多样性，造成社会公共利益的损害。遂依法向人民法院提起环境公益诉讼。

法院认为，我国是联合国《生物多样性公约》缔约国，有保护生物多样性的义务。就本案而言，根据法律相关规定，并考虑到五小叶槭的等级以及水电站的建设过程和建成后对五小叶槭生存环境的破坏、生物多样性的影响，进而造成社会公共利益的损害。鉴于项目尚处于预可研阶段，因此要求被告以五小叶槭的生存进行重点评估，环境评估合格以及获得行政审批后方可继续建设工作。绿发会作为符合条件的社会组织，提出要求“立即采取适当措施，确保雅砻江水电梯级开发计划不会破坏五小叶槭”的诉讼请求，予以支持。^①

二、争议焦点

（一）“具有损害环境利益的重大风险”如何认定

在本案中，案涉水电站及辅助工程尚未实际投入建设，处于可行性分析阶段。原告认为，项目虽尚未建设，但其现有修建以及未来将会进行的建设会给五小叶槭及其他濒危野生动植物的生存环境造成巨大威胁，对生态环境利益存在重大风险，故请求依法判令被告暂停其工程建设，并立即采取适当措施。被告则认为，水电站并未开始建设，尚未给五小叶槭的生存造成实际的损害结果，原告对于停止工程建设的请求缺乏损害事实支撑。并主张水电站建设项目方案尚未确立，处于设计阶段，原告主张建设对于五小叶槭以及其他濒危野生动植物生存的风险以

^①四川省甘孜藏族自治州中级人民法院（2015）甘民初字第45号。

及生态环境的评估缺乏合理性。首先，双方当事人对是否具有“重大风险”未能达成一致认识，而且在诉讼中双方对“重大风险”做出的解释都以维护各自权益为出发点，缺乏客观性、权威性及风险评估具体的量化标准。其次，对“重大风险”的法律解释尚存在些许空间，这会使得法官在对案件进行分析、裁判时有较大的自由裁量权，且由于各地区风俗习惯等不同可能会使得法官对于“重大风险”的解释也不尽相同，这种情况同样会对司法实践造成少许困难。

（二）“具有损害环境利益的重大风险”的证明责任如何分配

对于传统救济性环境公益诉讼而言，现行法律体系对于环境损害结果以及因果关系的证明责任有着较明确的规定。虽不同于一般侵权案件中，但仍适用因果关系证明责任倒置原则，由被告对行为与结果之间的因果关系承担证明责任。由于预防性环境公益诉讼损害结果是否发生的不确定性，原被告双方对此类案件的举证重心转换为被告行为对环境利益是否存在损害的“重大风险”。因而在对预防性环境公益诉讼案件进行举证时，不应对一般性环境侵权案件的举证规则进行完全照搬。虽然司法解释规定了预防性环境公益诉讼在案件受理阶段的初步证明规则。^①但现行立法却并未对证明责任分配以及初步证明的程度做出更为细化的规定。本案中，案件审理的难点之一就是“重大风险”的证明，虽然双方当事人就行为是否存在“重大风险”提供了大量证据，但由于我国现行立法并未对证明责任以及证明标准有明确规定，法官在案件审理中并未能针对双方是否已经履行证明责任做出客观有效的评价，这可能导致证明混乱，一定程度上加重当事人的证明责任、影响法官对于案件的客观判断、妨碍诉讼程序的正常进行。

（三）预防性民事责任应如何承担

司法解释虽规定了预防性保护责任。^②但司法实践中法院对此类案件的判决与司法解释所规定的并未完全一致，可能做出禁止令、重新作出环境影响评估等判决。但预防性环境公益诉讼目的是对环境风险进行有效预防，从而在对其进行民事责任承担的判定时，若是完全按照司法解释所规定的，可能会缺乏及时性、不利于生态环境做出及时有效的保护措施，影响社会经济的稳定发展以及预防性

^①《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》第八条规定，被告的行为已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的初步证明材料。

^②《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》第十八条规定，对污染环境、破坏生态，已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的行为，原告可以请求被告承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、修复生态环境、赔偿损失、赔礼道歉等民事责任。

公益诉讼目的的实现。本案中,法院的判决对五小叶槭的生存环境具有保护作用,维护了社会公共利益,但对于雅砻江上水电站的建设项目能否开展下一步工作,需要环境评价得到行政机关审批后再作决定,导致这种责任承担方式缺乏了一定的及时性,难免对经济社会的发展产生一定影响,且可能影响到司法公正。因此,多方面、全方位的考虑预防性环境公益诉讼的责任承担规则,既能最大程度的防止环境风险的发生、稳定经济的发展,又能促进预防性环境民事公益诉讼目的的实现。

第二章 争议焦点的法理分析

案件审理中,原告与被告对于本案涉及的牙根水电站建设工程是否对五小叶槭具有损害的“重大风险”均未能提交证明环境风险确实存在与否的关键性证据,法院以环境保护应当坚持保护优先、预防为主的原则,为保护生态多样性和社会公共利益,支持了原告的部分诉讼请求。且当前法律体系对“重大风险”的认定、证明规则以及预防性责任的确定并未做出相当明确的规定。所以有必要对被告行为的性质做出进一步的梳理与认定。本节将采用演绎归纳的研究方法,先从学理上对相关争议焦点进行认定,而后分析其在司法实践中的表现,最后结合本案具体情况对雅砻江公司的工程建设行为进行分析。

一、具有损害环境利益的重大风险的认定

(一) “重大风险”的认定困境

重大风险的认定是预防性环境民事公益诉讼制度的重要组成部分,原告以被告行为影响某些动植物的生存以及生态环境为由向被告提起预防性环境公益诉讼,诉讼过程中原告主要围绕被告行为是否存在重大风险而进行,从而依据“重大风险”结果判定被告是否应该承担相应的民事责任。但现阶段我国的立法体系并未对重大风险的认定作出明确的规定。《环境民事公益诉讼解释》中虽规定可以“重大风险”为由提起环境民事公益诉讼,但并未对重大风险的认定做出具体化规定。从相关规定可以看出,现行法出于对生态环境保护的考虑可以“重大风险”为由提起诉讼进行对社会公共利益的保护,但又并未对“重大风险”的认定作出更为详尽、更具操作性的规定,这导致了预防性环境民事公益诉讼在实际应用过程中面临着巨大的挑战。

《环境民事公益诉讼司法解释》仅对“重大风险”进行了概括性规定,缺乏具有实际操作性的立法规范和裁量标准。^①首先,“重大风险”本身作为概括性词汇,并未对其实际的风险程度有明确的量化性解释。预防性环境民事公益诉讼“重大风险”的未知性,需要明确的内涵解释和外延解释指导实践。而概念上的模糊性可能导致起诉、举证上的困难,也会对法官自由裁量权进行扩大,对“重大风险”的科学认定并无太大帮助。其次,现行立法对“重大风险”的认定标准并无一个明确且统一的标准。从已有的司法实践来看,当前规定对实际发生的复杂案件是远

^①董斌.环境民事公益诉讼中预防性责任适用规则的优化路径[J].中国环境管理,2019:124.

远不足以涵盖的,则“重大风险”的现有认定理论并不明确并难以有效适用。至于“重大风险”的两个判定条件——现实的、紧迫的,看似可以作为认定依据,但现实的、紧迫的作为修饰性副词,当前立法并未对这两个词进行量化、明晰的规定,所以在司法实践中判断风险是否具有现实性、紧迫性时主要依靠的仍是法官的主观判断与价值认定。若是将其作为“重大风险”的认定支撑,可能加剧“重大风险”的认定与证明难度,同时导致法官对此问题自由裁量权的扩大,且各法官对同一法律事实认定也可能存在差异,这显然有悖于司法公正的现实要求。

(二) 重大风险的认定标准

重大风险归类为环境风险。《环境民事公益诉讼解释》第一条规定了“重大风险”,通过对该规定及理论进行研究,这里的“重大风险”应当归类为环境风险。^①学界较为一致的观点是将环境风险定义为由人类活动或由人为活动和自然共同作用而引起的,通过环境介质传播并且能够通过对环境产生破坏、损害甚至是毁灭性作用等不利后果的事件等发生概率。^②明确将重大风险定义为环境风险的一种,则在对“重大风险”进行认定时也应结合环境风险的相应标准。

重大风险具有不确定性。不确定性是指环境风险在未来损害结果是否发生、其损害程度等不能通过科学的手段、方法精准预测。^③根据确定性的程度不同可以把这些风险分成两类:一类是可以被准确预测的环境风险;另一类则是无法被准确认知的环境风险。前者是指人们可以依据科学的计算方法、严密的仪器预测出风险发生的可能性及程度,根据预测结果及时实施具有针对性的预防措施,防止重大风险的转化。不可预测的环境风险是指人们依据科学的计算方法、严密的仪器难以预测风险的发生可能及程度,根据结果不能对预防行为做出指导。综上,预防性环境民事公益诉讼中的重大风险应认定为可预测的环境风险,否则后续的相关风险识别和预防措施就失去了实质意义,也难以实现环境风险预防的目的。

重大风险具有不可逆性。环境风险在尚未转化为现实损害、处于未可知状态时,人们可以采取停止建设开发项目、禁止排污等干预手段防止损害的发生或扩大。而风险一旦转化为现实损害,将会严重影响某些动植物的生存,甚至对整个生态链条造成致命性的打击,但由于环境的自身特性、环境损害的不可逆性,无

^①何文文.预防性环境公益诉讼中重大风险的认定研究[D].华东政法大学,2019:13.

^②廖霞林,王晶.防范环境风险的法律对策[J].华中农业大学学报,2012,(6):102.

^③刘长兴.环境资源利用和保留的平衡——论环境法的风险预防原则[J].环境资源法论丛,2003:64.

论通过事后的何种救济措施,都无法彻底逆转对动植物已造成的伤害以及消除已经遭受到破坏的生态环境的痕迹、不可能将已遭受破坏的环境全然恢复。因此,生态环境的不可逆转使得人们增加了对预防性环境措施的关注及预防性环境民事公益诉讼的理论与实践研究。

重大风险具有严重性。不同环境风险程度所呈现出的过程、结果是不同的,若是对所有的“重大风险”问题都用诉讼去解决的话,可能放大经济发展与环境保护之间的矛盾、造成企业发展的停滞及司法资源的浪费。所以,在对“重大风险”进行认定时应具备一定的严重性,即应当超过普通民众对环境问题的社会容忍度。社会容忍度的程度认定作为“重大风险”认定的重要参考,不同的认定结果可能导致案件完全不同的走向,影响社会舆论、经济发展,这就要求在对社会容忍度进行评定时标准应尽量做到客观、真实有效,按照大众心理普遍所不能接受的生态环境损害程度去进行认定。对环境风险进行认定、行为规制时应当是当事人有相应证据证明行为对环境风险超出普通民众的社会容忍度,应及时进行人为的风险预防干预,如果不对损害行为及时规制,生态环境系统本身将无法化解该行为所产生的风险,环境损害的可能性将会无限增大,进而转化为现实的损害后果,极大可能将会导致重大的不可逆损害。

(三) 本案对被告行为的认定

“重大风险”是否存在,作为本案庭审中最核心也是争议最大的问题,原被告双方对行为是否具有重大风险也产生了分歧。原告绿发会认为水电站修建完成后,将淹没雅江县五小叶槭的绝大部分分布区,对五小叶槭的生存构成严重威胁。为修建水电站而修建的“对外交通专用公路”,将经过五小叶槭的生长区域,也会对五小叶槭种群的生存构成严重影响,被告有义务消除因为其项目建设而对五小叶槭生存构成的直接威胁,则被告行为存在“重大风险”。被告雅砻江公司则认为水电站目前仅处于研究、论证阶段,尚未批准建设,牙根水电站建设是否可行、相关政府部门是否审批通过尚不确定,绿发会针对雅砻江公司的内部论证行为提起诉讼缺乏诉的前提和基础,不符合司法解释的规定,且雅砻江公司无任何违法行为,没有破坏生态环境,对社会公共利益也没有进行损害。因而建设项目对五小叶槭的生存是否造成损害是不确定的。

原告对于“重大风险”提供的事实与法律依据主要集中在以下几点:第一个方

面是关于五小叶槭的珍稀属性。通过向法院提交相关学术论文、中国生物多样性红色名录等拟证明五小叶槭生存环境的恶劣,对其进行保护的紧迫性及其物种的濒危属性。第二个方面是关于被告行为对保护对象造成损害的风险。通过向法院提交审查意见,证明被告已开始或计划实施的项目将会带来严重的环境污染和生态损坏的风险。第三个方面是关于被告行为可能会给整体社会公共利益带来的损失。向法院列举了多条媒体报道,证明其行为已经损害或者具有损害社会公共利益的风险,以及社会公众对保护生物多样性的关注。被告主要从两个方面进行抗辩:第一个方面是关于对保护对象不存在损害的“重大风险”。通过向法院提交众多行政审批文件,拟证明水电站现处于可研阶段,雅砻江公司已主动将对外交通专用公路纳入主体工程核准,目前并未开工建设,所以该公司没有对公共利益造成任何实质性的伤害或面临严重危害的环境问题。还主张水电站的建设与生态环境损害并不存在直接的因果关系。且距离申请项目核准还需经过非常多的程序,在行政机关对项目建设的监督下,雅砻江公司的行为对五小叶槭的生存环境并没有“重大风险”。第二个方面是对案涉对象的保护措施。向法院提供《国内五小叶槭培育、栽种情况》等文件,拟证明已经实施了必要的防护手段来保障五小叶槭的健康生长,水电站正常蓄水后,对五小叶槭的生存将不会构成严重威胁,且国内对五小叶槭的繁育工作近年来已取得巨大成就,采取适当措施后,五小叶槭能够得到很好的繁育。因此认定雅砻江公司的行为不会对社会公共利益的损害有“重大风险”。

通过对案件事实、原被告双方提交的相应证据综合分析,雅砻江水电站及其辅助工程的建设对五小叶槭的生存及生态环境是否发生损害、损害程度等尚不能通过科学的手段、方法精准预测,具有不确定性;一旦水电站建成后将会对水电站附近的五小叶槭种群及其他珍稀植物的生存环境造成破坏,进行干预也难以恢复到项目尚未建设前的状态,具有不可逆性;水电站建设过程中将会损害当地的生态环境,将产生潜在风险的事实,且引起了公众的广泛关注与讨论并引发了一定范围的社会舆论,损害程度将超过普通民众对环境问题的社会容忍度,具有一定的严重性。本案中,法院虽判决被告应该加强对环评并履行法定审批手续避免对其生存造成损害风险,但并未指出司法机关对五小叶槭生存环境风险的实地调查,判决书上并未详细记录法院对“重大风险”的论证过程以及对“重大风险”作出

详尽解释说明，一定程度上显示出“重大风险”认定过程存在规范性缺失，缺乏广泛的说服力。案中原告对于五小叶槭学位论文、新闻报道等证据未能直接证明“重大风险”的存在，且法院在对此类证据进行认定时认为大多数证据与所证明事实不具有关联性，也在一定程度上反映出当前司法实践中“重大风险”举证难、认定难的问题。

二、“具有损害环境利益的重大风险”的证明责任分配

在环境公益诉讼中，原告应当提交初步证明材料。在我国的司法实践中，救济性环境公益诉讼主要采用证明责任倒置规则。但证明责任倒置并非指原告不承担证明责任，除将因果关系证明转移给被告之外，原告需要对侵害行为、损害结果以及关联性承担证明责任，但此种关联性的证明标准略低于高度盖然性。而预防性环境民事公益诉讼是否也可以参照适用证明责任倒置规则？预防性环境民事公益诉讼的损害发生的不确定及结果的不可量化，虽然司法解释规定了原告的初步证明责任，看似是预防性环境民事公益诉讼证明责任的规定，但这一规定针对的是案件的受理，并非对案件审理阶段证明责任的分配细则作出明确规定，从而预防性环境民事公益诉讼的证明责任分配仍是当前实践中亟待研究的问题。

（一）现有证明责任的适用困境

在对“重大风险”进行举证时，立法虽已明确规定原告应当承担初步证明责任，但对应当具体提交的、对哪些事项进行证明以及证明标准并未作出明确的阐述，仅仅在司法解释中提到原告的初步证明责任，致使实践中对于原告应当如何履行证明责任、提交哪些材料仍属于未知。司法解释对于预防性环境公益诉讼中的证明责任分配未做出更为清晰的界定，“重大风险”及因果关系等事实由哪一方当事人来证明没有明确的指导。从而致使司法实践中双方当事人针对“重大风险”的证明收集了大量自认为能够证明存在因果关系的证据，反而因证明材料过于杂乱而加深了因果关系认定的复杂程度。且“初步证明”只是对原告在案件受理阶段的相关规定，在案件审理阶段原被告对于各待证事实需要达到什么标准仍没有较为明确的规定，审理程序中由于缺乏相应的规则，法官很难通过相关的证明信息形成内心确信并“发现真实”。证明责任分配的不明让法官无法利用证明责任去解决那些事实是否真实的争议问题，最终基于特殊影响和公共利益立场作出判决，

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/226001153103011043>