

文章编号 2095-3046(2014)04-0021-06 DOI :10.13265/j.cnki.jxlgdxxb.2014.04.005

论环境群体性事件司法化解之道

代 杰^{1,2}

(1.广西大学法学院,南宁 530004;2.中国社会科学院法学研究所,北京 100009)

摘要:司法化解环境群体性事件是依法治国的逻辑结论,畅通的司法机制可以预防环境群体性事件的发生,司法也是环境群体性事件的最终处理方式,还可以对群众形成正确的引导。目前我国司法化解环境群体性事件的功能尚未得到充分发挥,存在着环境司法机制不畅、参与不足、以刑事手段压制群众的利益诉求等问题。对此,党政机关应当树立法制观念,尊重人民法院的独立审判权,强化环境司法能力;从环境公益诉讼和代表人诉讼、调解、禁止令、执行等方面完善环境纠纷司法解决机制;准确适用法律,明确环境侵权无过错责任、不要求违法性、因果关系推定和举证责任倒置;正确采用刑事手段,包括慎用刑罚、平衡排污者和群众、重视说服教育等。

关键词:环境群体性事件;行政手段;司法化解;引导

中图分类号: D922.6 **文献标志码:** A

大力推进生态文明,建设美丽中国是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。然而自1996年以来,我国环境群体性事件以年均29%的速度递增^[1]。司法机关处理环境群体性纠纷的案例却少之又少,司法化解环境群体性事件的功能尚未充分发挥。因此,必须正确认识司法化解环境群体性事件的必要性和优势,创新机制,激发司法在构建和谐、推进生态文明建设中的作用。

一、环境群体性事件的概念、特点和成因

(一)环境群体性事件的概念

群体性事件是指有一定人数参加的、通过没有法定依据的行为对社会秩序产生一定影响的事件^[2]。引发群体性事件的因素主要集中在农村征地、城市拆迁、国企改革、基层选举、公民维权、安全事故等领域。环境群体性事件是指因环境问题引发的群体性事件。环境群体性事件所针对的对象既可能是项目实施单位,也可能是政府,而社会影响较大的环境群体性事件,以针对后者居多。

环境群体性事件可分为以下几种:第一,项目

实施前的环境群体性事件。这是指项目尚未开工或虽已开工,但尚未运营阶段发生的群体性事件。第二,项目实施中的环境群体性事件。这是指项目已经开工建设,并产生严重污染,周边居民不堪受害,而项目实施单位拒绝采取有效措施而引发的群体性事件。第三,环境群体性突发事件。这是指对普通环境群体性纠纷处置不当,导致矛盾迅速激化而产生环境群体性事件。

(二)环境群体性事件的特点

环境群体性事件除具备情况复杂、处理难度大等群体性事件的普遍特征之外,还具有以下特点:

第一,与经济利益相关。环境问题本质上是经济问题,环境群体性事件尤其如此。大多数环境群体性事件是由工业污染诱发的,而工业污染又最能体现经济和利益因素。环境群体性事件以群体性事件为外观,以环境纠纷为名义,实际上是利益博弈的升级。

第二,群体处于弱势地位。环境群体性事件中群体队伍虽然庞大,群体行为可能过激,但并不因此而改变其弱势地位。群体是环境污染的受害者或者潜在受害者,无论经济地位还是诉讼能力都明显

收稿日期:2014-01-10

基金项目:司法部2009年度国家法治与法学理论重点研究项目(编号:09SFB1009)

作者简介:代杰(1985-),男,博士,讲师,中国社会科学院法学研究所与最高人民法院中国应用法学研究所联合培养博士后流动站研究人员,主要从事环境法、司法制度等方面的研究,E-mail:xgywgyxx2010@sina.com.

弱于对方。

第三,积累性和可控性。环境群体性事件一般是由环境纠纷积累导致的。事件发生前,群众会向项目实施人、政府、法院等表达诉求,只有诉求均得不到满足、求告无门的情况下,才会发生群体性事件。因此,多数环境群体性事件并非突发而是逐渐累积导致的。正是如此,如能在事件发生前正确对待群众的诉求,环境群体性事件就可以避免。即使事件发生了,只要满足群众的正当诉求,环境群体性事件也可以得到控制和化解。

(三)环境群体性事件的成因

环境群体性事件是经济发展与环境保护之间矛盾的集中爆发,其发生原因主要是:

第一,政府过分重视GDP,忽视环境保护。一些地方政府片面追求以环境资源为代价的GDP增长,忽视环境保护和公众健康,是造成环境群体性事件的根本原因^[3]。过分重视GDP致使政府在面对排污者和民众的环境纠纷时,往往偏袒或默许环境污染行为,即使处理了也不过做个样子,由此导致群众的诉求得不到满足,长期积累以致酿成环境群体性事件。

第二,群众诉求表达和保护渠道不畅。在已发生的多数环境群体性事件中,群众开始并未采取极端方式,而是采用向环保部门投诉、向法院起诉、上访等较为理性的方式^[4]。只有在上述途径都未能实现维权目的,公众才采取集体散步、集会甚至其他过激方式。可以说,群众诉求表达和保护渠道不畅是环境群体性事件发生的最重要原因。

第三,环境群体性事件处理方式不当。我国环境群体性事件主要由政府介入,从中斡旋处理。一般情况下,政府为了不把事情闹大,多少会满足群众的请求。如此处理虽平息事态了,却客观上对群众产生了不良的引导,促使群众相信只有通过“群策群力”和“闹”的方式才能够达成目的。此风一长便难以收拾,目前我国环境群体性事件愈演愈烈与此有密切的关系。

二、司法化解环境群体性事件的必然性

(一)我国环境群体性事件处理方式及其问题

1.环境群体性事件处理的原则

处理环境群体性事件应当遵循以下三个原则:第一,预防原则。对于环境群体性事件,首要的思路是预防,不使其发生。第二,平息原则。事发关头,立足尽快化解^[5]。环境群体性事件一旦发生,就需要控

制好现场,平息事态,防止扩大化。第三,正义原则。环境群体性事件发生后的处理也不能无原则退让,不能为了平息事态而做出不符合正义要求的事情。

2.我国环境群体性事件处理方式

我国环境群体性事件主要通过行政手段处理,即由政府介入,从中协调、甚至做出妥协决定。从现实情况来看,一些地方政府应对环境群体性事件都已经轻车熟路。一旦发生环境群体性事件,政府部门带上警察、救护车、消防车赶赴现场,并对群众作出某种许诺,从而平息事态。但是只要矛盾没有根本解决,类似的局面就会再次上演。

应当说,由行政机关控制环境群体性事件现场是很有必要的。环境群体性事件处置难度大,一旦处理不当,极易造成场面失控,酿成群体性冲突甚至引发社会动荡。因此,环境群体性事件的临场处理需要强大的处置能力。可以说,除政府外还没有别的机关具备这种能力。政府处理环境群体性事件具有应变能力强,处理效率高,可以有效地控制现场等优势。

3.我国环境群体性事件处理方式的不足

政府处理环境群体性事件也存在不足,突出表现在以下几个方面:第一,事后性。政府处理是事后的,只能环境群体性事件发生后才能发挥作用,而一旦事件发生,实际上已经晚了。第二,不正义。环境群体性事件本质上是群众与排污者之间的纠纷,政府应当在有效处理现场后退出。至于当事人之间的利益纠纷,政府可以先行调解,但无权作出决定。政府允诺让步损害了项目建设单位的利益,是不符合正义法则的。第三,错误引导。政府作出让步决定,虽然平息了事态,但是却让群众内心确信:通过群体性事件的方式能够达到目的,与正常向环保局投诉、向法院起诉途径相比,更加有效和便捷。一旦这种心理确立,群众就乐于采用群体性活动的方式,而不是法制机制来维权。

(二)司法化解环境群体性事件的必然性

在环境群体性事件愈演愈烈的形势下,应当重视司法的作用。司法化解环境群体性事件是依法治国的逻辑结论,是预防环境群体性事件的重要手段,也是处理环境群体性事件的最终方式。司法化解环境群体性事件还可以对群众形成正确的引导。

1.司法化解环境群体性事件是依法治国的逻辑结论

依法治国是我国的基本方略,而我国环境群体性事件的处理方式还不能说完全符合法治的要求。将环境群体性事件纳入司法轨道,则符合全面落实

依法治国基本方略、建设法治政府的要求。将环境群体性事件纳入司法程序不仅可以依法解决环境群体性纠纷本身,还能带动环境执法等难题的解决,同时可以提高司法公信力,使公众面临环境权益被侵害时能够依法维权,而非采用极端方式。也使政府在处理环境群体性纠纷时能依法行为,而非恣意妄为。

2. 畅通的司法机制可以预防环境群体性事件的发生

环境群体性事件具有积累性,因此可以在环境群体事件出现之前通过司法途径将矛盾扼杀于萌芽之中。司法对潜在的环境危险或侵害消除危险、排除妨害或对已经发生的侵害进行救济,从而将因环境问题而引发的矛盾及时解决。因此可以说,畅通的环境纠纷司法解决途径可以实现公众的环境诉求,公众无需采用群体性事件这种成本较高的方式来维权,从而就可以避免绝大多数环境群体性事件。

3. 司法是解决环境群体性事件的最终方式

环境群体性事件的发生就足以说明矛盾双方互不让步,此时由人民法院依法裁判是最为合理的,也是环境群体性事件的最终解决手段。司法解决环境群体性事件具有正义性、可控性和有效性。首先,正义性。由法院居中裁判,使得环境群体性事件的解决在程序上具有正义性。人民法院审理案件,以事实为依据,以法律为准绳,理论上也具有实体的正义性。其次,可控性。环境群体性事件一旦进入司法程序,就被纳入法治轨道,丧失了群体性事件的属性,成为群体性诉讼,因此是可控而非失控。再次,有效性。司法具有最终性,纠纷一旦经过司法裁判,并成为生效判决,就具有确定效力,群体性纠纷就得以最终解决。

4. 司法解决环境群体性事件可以正确引导公众

以司法途径及时、公正地解决环境群体性事件,可以对社会公众起到正确的引导作用,促使公众建立对司法的信心。以后再遇到环境权益受侵害的,公众会相信通过司法途径能够有效地实现自己的诉求,从而将纠纷诉诸司法而非采用群体性事件等极端方式。这对该区域乃至全国的环境纠纷都具有示范作用,引导社会公众依法解决环境纠纷,达到预防和减少环境群体性事件的目的。

总之,司法化解环境群体性事件具有必然性。司法化解环境群体性事件是未来环境群体性事件应对的关键任务,也是摆在司法机关面前的重要课题。

三、我国司法化解环境群体性事件的问题及其原因

(一) 司法化解环境群体性事件的问题

近年来,我国环境群体性事件呈上升趋势,然而,多数环境群体性事件都是通过上述行政手段得以解决,司法化解环境群体性事件的功能尚未得到充分发挥。调查显示,真正通过司法诉讼渠道解决的环境纠纷不足1%^[6]。一方面群众遇到环境纠纷,宁愿选择信访或举报投诉等途径进行解决;另一方面,司法部门也不愿意受理环境纠纷案件。环境群体性事件正陷入“不闹不解决,小闹小解决,大闹大解决”的中国式恶性循环中。江苏启东、浙江宁波、四川什邡环境群体性事件均以政府紧急叫停相关项目的方式而予以平息,该种方式仅仅是为了防止事态扩大的一时之举,并不能真正成为预防和解决环境群体性事件的长效机制。具体而言,我国司法化解环境群体性事件方面存在以下不足:

1. 环境司法机制不畅客观导致环境群体性事件的发生

我国环境保护领域出现了这样的矛盾现象:一方面是当前因环境问题引发的矛盾和冲突高发,另一方面是法院受理的环境案件数量极少;一方面是案件的类型单一,另一方面是一些基本的环境司法规则没有得到良好运用;一方面是经过司法裁判的案件少,另一方面却是进入申诉程序的案件多^[7]。我国司法解决环境纠纷的机制不畅,群众的诉求得不到回应和满足,客观导致环境群体性事件的发生。

2. 司法未能充分参与环境群体性事件的解决

社会尤其是公权力机关将群体性事件视为洪水猛兽,不愿意“引狼入室”。司法机关对待环境群体性事件亦是如此,一些环境群体性事件不被法院立案,或者即使立案,也将其拆分为若干单一诉讼,而不以多数人之诉来审理。司法是纠纷的最后一种解决方式,如果司法都不能为纠纷提供解决方式,那么群众除了上访、聚众闹事之外,还有什么其他方法呢?除此之外,诉讼、执行等都存在问题,对环境群体性事件的解决造成了不利的影

3. 刑事手段压制群众的利益诉求

经常见诸报端的是,某大型企业污染严重,地方政府充当保护伞,环保部门乃至法检系统都置若罔闻。群众便采取了围堵排污企业的车辆、拆毁排污单位的设备等过激措施,从而酿成环境群体性事

件。对此,司法机关出动逮捕群众,轻者拘留、重者判罪。

以刑事手段压制群众不仅不能平息环境群体性事件,反而可能使得事件朝着更加恶劣的方向发展。首先,激化了矛盾。以刑事手段压制群众不仅让群众对排污单位不满,更对党、政府和司法机关不满,从而更容易让他们铤而走险,演化为暴力事件。其次,损害司法机关公信力。以刑事方式压制群众的做法将司法机关推到了群众的对立面,降低了司法公信。再次,丧失了正义。环境群体性事件中的打砸现象,多属情有可原。以刑事手段压制群众,无论是否合法,都会留下偏袒排污单位的恶名。

(二)问题的原因分析

1.司法受地方政府干扰

我国法院地方化严重,法院的人、财、物都受制于地方政府,由此导致人民法院的审判工作受到地方政府的不正当干扰。地方党政机关之所以屡屡对环境司法进行干涉,原因在于:首先,排污单位对地方的贡献。排污单位多为利税大户,也解决了地方劳动力就业问题,因此地方政府往往偏袒保护,干涉法院立案、审理甚至执行。其次,环境群体性事件一般具有较大的社会影响,政府想将其控制在自己手中,不愿意让法院来处理。再次,一般来说政府是不愿做被告的,而以政府为对象的环境纠纷和环境群体性事件,一旦进入司法程序,政府就要作被告。有学者指出:“环境侵害的受害者一般是普通的公众。本来双方的力量就悬殊,再加上法院不得不因为地方政府的干涉而考虑加害者对于经济发展的支柱作用,环境诉讼难上加难。”^[8]诚哉斯言也!

2.审判能力有限

人民法院的审判能力,包括人力、物力、财力等方面都不能满足社会矛盾解决的需求,客观上也一定程度造成了群众的诉求得不到有效的表达和实现,导致环境群体性纠纷频发。

社会转型期社会矛盾突出,案件数量剧增,以致法院审判压力大、法官工作压力大。环境案件属于高发案件类型,人民法院在面对高发、难办的环境纠纷时,不免有一些排斥心理。特别是环境群体性案件,原告数量众多、被告的身份特殊,社会关注度高,处理难度大。此外,法官的环境司法能力不敷实用。环境问题的复杂性与环境纠纷的多样性决定了环境案件必须由具有高度专业素养和较强能力的法官来办理。但从目前我国环境司法现状来看,部分法官知识和技能尚不能胜任环境案件的审理工作,这也对环境司法产生了不良影响^[9]。

3.处理机制不顺

司法在处理环境纠纷方面的机制不顺。首先,环境案件的立案条件过高,导致很多案件难以进入司法程序。其次,一些法院审理环境案件仍然按照普通侵权案件处理,如仍然遵循“谁主张谁举证”的举证原则,要求排污单位有过错,要求排污行为违法等,奉行严格的因果关系等。再次,未能充分利用公益诉讼、代表人诉讼、调解等机制。最后,缺乏有效的执行措施,导致环境生效判决难以得到执行。

四、推进司法化解环境群体性事件的对策建议

(一)提高认识,强化司法能力

首先应当提高认识。党政部门领导必须树立法制观念,认识到畅通的环境司法渠道是预防群体性纠纷的重要方式,法院解决环境群体性事件不仅可以化解群众的抵制心理,还能有效地引导群众采用法制方式维权,避免环境群体性事件的发生。与之相应的,地方党政部门应当创造良好的司法环境,尊重人民法院的独立审判权。此外,司法人员应当摆正对环境群体性案件的看法,认识司法有解决环境群体性事件的义务。“法官不能拒绝裁判”的西谚便是明证。因此,应当降低环境纠纷、特别是可能演化为环境群体性纠纷的案件的立案标准,明确环境纠纷的立案审查为形式审查,只要符合形式要件的,就应当受理。尽可能地减少不受理的情形发生。

还应当强化环境司法能力。应当在人力、物力和财力等方面强化人民法院的审判能力,为人民法院公正处理环境纠纷和环境群体性事件奠定外部条件。此问题与我国司法改革的大背景密切相关,此处就不展开论述了。

(二)完善环境纠纷司法解决机制

1.建立环境公益诉讼和代表人诉讼机制

《民事诉讼法》已正式确立公益诉讼制度,并将环境污染作为其主要适用领域之一。但环境公益诉讼如何推进还是盲点。对此,最高司法机关可以出台相应的司法解释,推进环境公益诉讼,从而更好地利用公益诉讼机制化解环境纠纷,应对环境群体性事件。

我国的群体性纠纷并非都由代表人诉讼制度解决,代表人诉讼制度在实践中的利用率相当低下^[10],为此,应当还需完善代表人诉讼机制。目前一些法院不允许群众集体告排污单位、告政府,或者将群体性案件拆分为多个单一之诉,这不仅浪费了司法

资源,而且容易造成审判不公。应当允许多数人提起对排污单位和政府的诉讼。进入诉讼程序以后,应当按照民事诉讼法对代表人诉讼的规定,进行代表人诉讼程序。原告对代表人选不同意的,可以退出代表人诉讼程序,另行提起诉讼。

2. 发挥司法调解的优势

调解机制有其独特的优势,环境群体性诉讼的诉前和诉中调解都是可行的,但是应当避免久调不决的局面出现。一般来说,环境群体性诉讼的矛盾突出、对立性较强,不能把希望完全寄托在调解上。为此,环境群体性诉讼应当以一轮调解为原则,一轮调解不能达成调解协议的,应当进入诉讼程序。进入诉讼程序之后,除非当事人主动请求调解的,一般不再进行调解,还应当防止调解的无原则化。调解过程是说理过程,向当事人说清楚调解的优势,不能以势压人,更不违反法律原则,强迫当事人达成调解协议。

3. 推进诉前禁止令制度

一些环境污染案件被诉至法院后,排污仍在持续。由于案件审理需要一段时间,而此期间若排污行为持续,则很可能导致原告继续受害。为此,应当引入禁止令制度。当存在污染致害的初步证据时,原告可以申请审理法院发出禁止令,要求排污单位停止仍在进行的排污行为。但原告申请禁止令,事后却证明被告构成环境侵权责任的,排污者可以向原告请求赔偿损失。

4. 强化环境裁决的执行力

执行难是我国民事诉讼普遍性难题,环境群体性案件的判决更是如此。环境群体性案件判决的执行不仅受排污单位抵制,很可能也受到来自地方政府的阻力。为此,执行环境群体性案件的判决一方面要从速从快,防止转移财产妨碍执行,另一方面要考虑执行机制的问题。目前民事执行工作由法院进行,但是地方法院执行力量有限,案件执行率不足30%。为此,主要有两种思路:第一,强化人民法院的执行力量,充实执行队伍,增强执行能力。第二,将执行工作转移到公安机关,借重公安机关的力量来推进执行。具体如何进行,尚待进一步论证。

(三) 严格适用法律

司法机关在审理环境纠纷时,应当严格按照最

新立法的要求,适用环境侵权无过错责任、不要求违法性,遵循因果关系推定和举证责任倒置的原则,避免法律适用错误。

第一,主观过错方面,无论排污者是否有过错,都不影响民事责任的构成。但是行为人故意偷排的,可以考虑适当加重其责任。

第二,违法性方面,排污行为是否合法不影响环境民事责任的承担。诸如达标排放、已缴纳排污费和超标排污费等,都不是免责事由。

第三,因果关系方面,应当遵循因果关系推定原则。环境群体纠纷中的侵权事实非常复杂,欲寻求单纯、直接、具体的因果关系锁链十分困难,且很多情况下环境侵权的被害人对于侵害事实缺乏体会,以至于对侵害行为何时存在,加害者是谁等问题难以确定,受害人更无从举证,其结果难免阻却救济之实现^[1]。为此,《侵权责任法》确定了环境污染侵权的因果关系推定原则。受害者承担初步证明责任,只需举证以下几点,其举证责任即以完成:受害事实、被告排放的污染物曾达到被害者所在区域、污染与受害之间因果关系不违反科学。如被告不能举证污染与受害之间不存在因果关系,就可以推定因果关系存在。被告主张免责事由的,应当承担举证责任。

(四) 正确采用刑事手段

我们并不反对环境群体性事件中采用刑事手段,但是应当注意以下几个问题:

第一,慎用刑事手段。宽严相济是我国当前刑事基本政策。环境群体性事件中群众的激愤行为,能不用刑事手段的就不用。对确已触犯刑法的,也应当考虑其犯罪缘由,可以从轻处罚。

第二,平衡排污者和群众。对于群众过激行为入罪处刑的,应当注意对排污者行为的考察,不能给群众留下“礼不下庶人、刑不上大夫”的印象。排污单位所造成的污染严重,构成犯罪的,应当严肃处理。排污行为不构成犯罪的,可以作出司法建议^①。

第三,重视说服教育。群众过激行为确已构成犯罪并处刑的,应当特别重视说服教育,向犯罪行为人和公众说明入罪判刑的理由。判决书更要注重说理过程,让群众确信司法机关的做法是合法的^②。还要推进司法公开,告诉群众该如何表达自己的利益诉求。

注释:① 有学者认为,为了防止群体性事件重演,必须对导致群体性事件发生负有责任的官员进行问责。参见杨海坤:《我国群体性事件之公法防治对策研究》,载《法商研究》2012年第2期,第82页。此观点可资赞同。只处罚民不处罚官,只会使得群众的不满情绪愈发严重。

② 在很多情况下,司法机关依法作出的判决,群众仍然不相信是正义的,其原因首先在于司法公信力缺失,其次是群众对判决结果的得出不熟悉,不明白。因此,司法机关注重说服教育也是很有必要的。

五、结 论

在当前环境群体性事件愈演愈烈的形势下,不能延续以往以行政手段处理环境群体性事件的做法,而应当特别重视司法化解环境群体性事件。司法化解环境群体性事件具有正义性、预防性和最终性。当然,目前还存在一些阻碍司法化解环境群体性事件功能发挥的因素。为此,在法治全局上,应当创造良好的司法环境,强化司法能力。在环境司法本身上,要创新机制体制,铸就程序与实体结合,预防与应对并重,诉讼与调解配套,民事、行政、刑事相统一的全方面的司法化解环境群体性事件之道。

参考文献:

- [1] 沈晓悦,李 萱.加强司法建设 强化环保力度(上)[J].WTO 经济导刊,2010(7):61-64.
- [2] 于建嵘.当前我国群体性事件的主要类型及其基本特征[J].中国政法大学学报,2009(6):114-120.
- [3] 王艳春.如何突破环境群体性事件困境[J].中国党政干部论坛,2013(3):72-74.
- [4] 商 磊.由环境问题引起的群体性事件发生成因及解决路径[J].首都师范大学学报:社会科学版,2009(5):126-130.
- [5] 中国行政管理学会课题组.我国转型期群体性突发事件的主要特点、原因及政府对策研究[J].中国行政管理,2005(5):6-9.
- [6] 武卫政.环境维权亟待走出困境[N].人民日报,2008-01-22(5).
- [7] 吕忠梅,张忠民,熊晓青.中国环境司法现状调查——以千份环境裁判文书为样本[J].法学,2011(4):82-93.
- [8] 张 兰,孙绍伟.我国环境诉讼的困境及原因剖析[J].重庆工商大学学报,2006(12):77-79.
- [9] 张 璐.我国环境司法的障碍及其克服[J].中州学刊,2010(3):103-105.
- [10] 张嘉军.多元化:两大法系群体性纠纷解决机制的当代走向——兼论我国群体性纠纷解决机制的未来趋势[J].郑州大学学报:哲学社会科学版,2008(4):32-35.
- [11] 邱聪智.公害法原理[M].台北:三民书局股份有限公司,1984.