

# 环境民事纠纷行政处理国际借鉴与问题探析

周谨慧

(西南科技大学 法学院,四川 绵阳 621010)

**【摘要】**本文在对我国环境民事纠纷处理的现状进行分析后发现其存在之缺陷,比较国际上在环境民事纠纷处理上有先进经验的主要国家和地区的环境纠纷行政处理的立法实践和制度构建,借鉴其先进的经验,针对我国环境纠纷行政处理的现状和实施中存在的问题,为完善我国环境民事纠纷行政处理提出法律对策和建议。

**【关键词】**环境民事纠纷;行政处理;国际借鉴

**【中图分类号】**D922.68 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2009)04-0061-05

## 一 环境民事纠纷的定义与立法现状

环境民事纠纷是环境问题的产物,是指因环境侵权行为的发生而在平等民事主体之间产生的一种争执。在我国现行的法律体系中,环境民事纠纷的解决途径可以说是灵活多样的,除了居于主要地位的民事救济途径之外,行政处理制度在其中也发挥的积极而重要的作用。《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)仅在第41条第二款对环境民事纠纷的行政处理制度作了非常简单的规定,同时也没有相关的配套法律、法规。基于此,本文拟通过对我国现行环境民事纠纷行政处理制度的检讨,试图重构我国高效而公正的环境民事纠纷行政处理制度。

## 二 现行《环境保护法》关于环境民事纠纷行政处理制度规定之缺陷

现行的《环境保护法》第41条第二款对环境民事纠纷行政处理制度作了如下规定:“赔偿责任和赔偿金额的纠纷,可以根据当事人的请求,由环境保护行政主管部门或者其他依照法律规定行使环境监督管理权的部门处理;当事人对处理决定不服的,可以向人民法院起诉。当事人也可以直接向人民法院起诉。”笔者认为,该条文的规定至少存在以下缺陷:

第一,该条文规定的行政处理制度的受案范围限于赔偿责任和赔偿金额纠纷两种。在环境民事纠纷中,以上两种纠纷是比较常见且主要的,除此之外,实践中尚存在大量的如继续中的环境侵害行为的停止、为预防将来的环境损害而设置污染防治措施、改变原材料或燃料、改变作业时间或停止作业以及迁移污染工厂、设施等类型的纠纷,这些纠纷的妥善解决,能够防止环境侵害于未然,事关受害人人身权、财产权及环境权的长远保护。《环境保护法》未将这些纠纷纳入行政处理的受案范围,实

在是一种遗憾。

第二,《环境保护法》规定,启动行政处理制度的前提应当“根据当事人的请求”。这一规定十分模糊,这里的“当事人”是一方当事人还是双方当事人,我们不得而知。而在实践中,往往都是受害一方的当事人才会提出行政处理的请求,加害方是不可能自揭其短的。一方当事人的请求能否当然地启动行政处理制度,我们也无从知晓。

第三,根据该条的规定,能够有权实施行政处理的主体是环境保护行政主管部门或者其他依照法律规定行使环境监督管理权的部门。如此规定,首先,并没有明确各级各地环境行政机关的管辖分工,尤其是对那些跨地区、跨流域的重大环境民事纠纷的管辖更是无从找到法律依据。再则,在作为加害方的排污企业中,有许多是地方财政的支柱,表征着当地政府的政绩,同时,在许多情况下,环境民事纠纷的根源往往都是与环境行政机关的执法不严有关。“依法不可建设的产生污染的项目却被行政机关批准建设了,必然造成污染影响,形成环境纠纷;依法应予限期治理或者应予关闭的污染源,政府却没有下达限期治理或关闭决定,污染不停,当然也会形成环境纠纷……”基于此,笔者认为,单纯地由环境保护主管部门或者法律规定行使环境监督管理权的部门实施行政处理制度,难免会偏袒排污企业,有违于法律公平正义之理念。

第四,该条文中所规定的“处理”其含义、性质、种类均模糊不清,直接导致对后面“当事人对处理决定不服的,可以向人民法院起诉”的理解不一,进而引起学界和实践中的混乱。首先,在学术界“对于该‘处理’的性质,目前存在不同认识,具有代表性且针锋相对的观点主要有两种:一是民事活动或民事行为论……二是行政行为或行政职责论。”其次,现在实践中普遍认为,“处理”包括调解和行政

裁决,然而实际上,根据行政诉讼法及相关司法解释的规定,当事人对行政裁决不服的,可以提起行政诉讼,因而,行政机关为了避免在行政诉讼中担当被告,其作出的所谓“处理”实质上大多数仅限于行政调解一种,可以说从根本上违背了设立该制度的宗旨。最后,该条文也未处理好行政处理与诉讼间的关系。从条文规定来看,它确立了“民事纠纷最终裁决权在法院”的原则,但是,行政机关在行政处理中认定的事实等能否影响或约束法院,笔者认为,该条文采取了否定的立场,这就意味着行政机关的一切努力均是徒劳,这无论从专业的角度还从纠纷处理的及时、经济的角度,均欠妥当。

### 三 环境纠纷行政处理国际比较与借鉴

#### (一) 主要国家和地区环境纠纷行政处理的立法实践和制度比较

1、美国:美国在饱受诉讼爆炸的苦恼和诉讼客观性、公平性怀疑之下,于1996年通过《行政解决纠纷法》(Administrative Dispute Resolution Act of 1996, ADRA),要求联邦政府在有关立法诉讼、执行程序、申诉处理和其他裁判中使用替代型手段。同年《规制性谈判法》和1998年《替代纠纷解决法》(Alternative Dispute Resolution Act of 1996, ADRA)和其他有关民事司法改革的法令也鼓励和促进行政机关对替代型纠纷解决方式采用。目前美国环境行政机关(EPA)主要使用调解、召集会谈、分配、仲裁和发现事实五种解决方法<sup>[1]p9-11</sup>,来解决环境纠纷。并且规定当事人可以把调解达成的协议以合同方式固定下来,运用违约责任来弥补调解效力较低的缺憾。在机构方面,除了传统民间机构外,最重要的是美国环保署设立的冲突预防和解决中心(Conflict Prevention Resolution Center, CPRC),该中心的服务是免费的,具有较高的权威性。1998年美国国会创设独立于政府的“环境冲突解决机构”(Institute for Environmental Conflict Resolution, IECR)促进以谈判和协商的方式解决有关公共土地、自然资源管理及能源、交通和环境质量纠纷。<sup>[2]p248-249</sup>

2、日本:1970年,日本根据《公害对策基本法》的规定,制定了《公害纠纷处理法》,该法将公害纠纷处理机构分为“公害等调整委员会(又称中央委员会)”“都道府县公害审查会”两级<sup>[3]p406-408</sup>,依据《公害纠纷处理法》、《公害等调整委员会设置法》、《公害健康损害补偿法》等法律创设极富特色的公害纠纷行政处理程序。审查会负责处理本辖区公害纠纷,中央委员会负责处理重大公害纠纷、涉及两个及以上都道府县的广泛地域的公害纠纷等。《公害

纠纷处理法》规定了斡旋、调解、仲裁、公害苦情投诉及裁定等方式,便于环境纠纷迅速、公正解决。其中尤以苦情投诉和行政裁定为典型。该法49条规定,都道府县设置公害投诉相谈员,协助公害审查委员会调查公害情况,接待居民相谈,调查实情,对关系人斡旋、帮助、建议、指导。裁定是中央委员会组织的裁定委员会根据专业知识和法律规定对环境损害赔偿纠纷进行裁决,分为原因裁定和责任裁定。原因裁定是判定损害与被指控的行为间因果关系是否存在,不涉及责任归属;责任裁定则是对损害赔偿是否成立进行裁定。原因裁定不具有决定当事人权利义务关系的效力,不能成为司法审查的对象,也不能成为行政不服审查的对象。责任裁定并非终局性的,当事人对责任裁定不服,在规定的30日内可以向法院提起损害赔偿诉讼,法院对责任裁定可以采用,也可以不采用。但未在规定30日内提起诉讼,责任裁定具有强制执行的效力。

3、我国台湾地区:根据1992年制定、2002年修正的《公害纠纷处理法》,台湾地区建立了一套法院外纠纷解决机制。在地方一级,设置调处委员会,侧重环境纠纷解决的“有效性”和“地方性”。在“中央”一级,行政院环保署内设公害纠纷裁决委员会,侧重纠纷解决的“公正性”。<sup>[1]p16-17</sup>根据该法,我国台湾地区环境纠纷非诉讼处理程序包括自行协商、接受陈情、调处和裁决四种。其中自行协商签订的公害管制协定经公证后具有强制执行的效力。当事人经调处委员会达成的调处协议经法院核定后,具有民事确定判决的效力,可以作为申请强制执行的依据,当事人就该事件不得再行起诉。如果有调处无效或撤销原因,当事人应在法院核定调处书送达后30日内,向原核定法院提起宣告调处无效或撤销之诉。调处事件经调处委员会调处不成立者,可就因公害纠纷所生损害赔偿(申请裁决仅限损害赔偿,没有原因裁决,异于日本。其原因在于依台湾民事诉讼法,无法对“原因”裁定提起民事诉讼,与《公害纠纷处理法》39条规定“对于裁决内容不服者,得向法院提起民事诉讼”相矛盾),申请裁决委员会裁决,裁决书送达后20日内,当事人未就同一事件提起民事诉讼,视为当事人依裁决书达成合意。合意的裁决书经法院审核后,具有民事确定判决的效力,可以作为申请强制执行的依据。<sup>[4]p304-307</sup>

#### (二) 环境纠纷行政处理国际经验借鉴

1、以专门立法促进行政处理程序法制化:鉴于环境纠纷行政处理的制度优势和广阔的适用空间,

各国大多制定专门的立法予以保障制度的顺利实施。如美国1996年《行政解决纠纷法》,日本和我国台湾地区的《公害纠纷处理法》,韩国1997年的《环境纠纷解决法》等对环境纠纷的行政处理作出专门规定。

2、专司环境纠纷行政处理职能的机构:纠纷处理机构的独立性和中立性有效保障处理纠纷的公正性和权威性。在韩国,有1991年依据《环境污染受害纠纷调整法》在环境部下设专司环境纠纷的处理的中央环境纠纷处理协调委员会,1997年依据《环境纠纷解决法》在中央和地方分别设立的环境纠纷解决委员会。在日本有总理府外设机构性质的公害等调整委员会,美国1998年成立的环境冲突解决机构(IECR),我国台湾地区的裁决委员会和调处委员会等。这些机构和部门行使纠纷处理职权的人员构成有环境法律专家、律师、退休法官、环境保护人士和环境领域专业人员。人员构成的多样性一定程度上保证了纠纷解决的公正性和合理性,便于当事人接受。

3、尊重当事人意愿,广泛调动社会资源,强调民主和参与的环境纠纷行政处理手段:行政处理的灵活、经济、迅捷是以当事人具有解决纠纷的诚意为前提,行政处理制度的优势也在于沟通纠纷双方对立的利益诉求,提供信息咨询和政策宣解,引导双方朝向和解的方向前进。

在美国五种常用的行政处理方法中,召集会议(convening)是由中立第三方组织争议双方进行会谈并帮助他们决定采用何种方式解决纠纷;分配(allocation)是由美国环保局任命中立第三方帮助纠纷各方决定其所应承担的费用分配的责任;发现事实(fact-finding)是由美国环保局任命中立第三方单独研究和寻求争议涉及的事实。三者共同点都在于在尊重当事人自主决定采用的方式前提下,对纠纷涉及到的法律问题和事实问题提供信息服务,促使当事人形成合理决策。

我国台湾地区的陈情类似于日本的苦情投诉,在接待居民的相谈后,调查实际情况。在尊重当事人意愿前提下,对当事人进行信息帮助、建议和指导等,促使达成一致。

4、赋予谈判协议、调解协议和行政处理结果强制执行力:为充分发挥环境纠纷行政处理的制度功能,各国在不违反“诉讼最终解决”原则基础上,赋予“工作成果”强制执行力。美国赋予谈判成果以合同的效力,日本将送达届满30日的公害责任裁定书视为当事人的合同,我国台湾地区也将经法院核

定的调处书和裁决书赋予民事确定判决书的效力,可以直接作为申请强制执行的依据。

5、行政处理与司法救济的“无缝对接”<sup>[2]246-251</sup>:为实现对纠纷当事人诉讼权利的充分保障,各国在制定行政处理程序的各个环节,亦非常重视行政处理,尤其是行政调解和行政裁决与诉讼的对接,以留下环境纠纷诉讼救济的最后通道,防止行政权对私权的过度干预。

在美国,当环境纠纷发生后,当事人可以直接将纠纷提交调解人,也可以先到法院提起诉讼。在取得法院的许可后,随时可以根据法官的建议,将案件提交调解,进入调解程序。尤其值得注意的是,在美国当事人有三种供选择的调解程序:法院支持的调解,独立机构提供的调解服务,环保署提供的调解服务。在第一种情形,法官在征得双方同意后,往往会指定由行政法官担任调解人,可以发挥行政法官专业特长,利于纠纷的合理解决。

在日本,对于申请责任裁定的事件,如果另有诉讼系属,受诉法院在裁定前,可中止诉讼程序;如果法院不中止,裁定委员会即应中止责任裁定程序。若当事人对裁定不服,可以在法定期间内向法院提起损害赔偿的民事诉讼。

在我国台湾地区,对调处委员会或裁定委员会作出的调处协议或裁定,经法院核定后具有民事确定判决的效力。如果调处或裁定有无效或可撤销的原因,当事人可以在法定期间向核定法院提起撤销之诉或请求宣告无效之诉。

## 四 完善我国民事环境纠纷行政处理的法律对策和建议

### (一) 我国环境纠纷行政处理的现状和实施中存在的问题

1、立法现状:我国《环境保护法》第41条第二款规定“赔偿责任和赔偿金额的纠纷,可以根据当事人的请求,由环境保护行政主管部门或者其他依照法律规定行使环境监督管理权的部门处理;当事人对处理决定不服的,可以向人民法院起诉。当事人也可以直接向人民法院起诉。”该规定也是环境行政部门履行环境纠纷行政处理职能的依据。其他单行法律如《大气污染防治法》第45条第二款、《水污染防治法》第55条第二款、《环境噪声污染防治法》第61条也有类似规定。但这些过于笼统的规定在具体执行上存在较大分歧:一是行政处理的范围是否局限于赔偿责任和赔偿金额;二是行政处理属于调解还是属于裁定?三是当事人对行政处理不服提起诉讼时,以谁为被告;四是法院对行政处理

的调查取证结论如何认定?法院能否对环保行政依职权进行的调查取证结论司法审查?诸多问题的存在客观上产生削弱乃至取消环境纠纷行政处理的倾向。

2、处理手段单一,协商和谈判机制没有充分展开:相比较发达国家,我国环境纠纷行政处理缺乏对当事人意愿的充分考虑,行政处理过程缺乏协商和谈判程序,亦缺乏类似美国召集会谈、发现事实,日本和我国台湾地区的陈情、相谈等提供专业信息和法律咨询的程序。纠纷当事人对峙利益缺乏沟通机制。

3、“诉调分离”,行政调解地位和效力不明确:根据《环境保护法》规定,我国环境行政调解包括责任纠纷和赔偿金额纠纷两类。以当事人申请启动,以自愿为原则,行政机关只是提出调解方案,尽可能促成双方达成协议。在法律效力上,既不能由主持调解的行政机关强制执行,也不能申请法院强制执行,只能依靠当事人自觉履行。一旦一方翻悔,调解协议即失效。同时当事人不服调解结果还可提起诉讼请求司法救济,行政调解缺乏权威和强制执行力,不仅影响纠纷当事人选择行政调解的主动性,也影响到行政机关解决环境纠纷的积极性。<sup>[5]</sup>

4、缺乏相对独立、专门的环境纠纷行政处理机构:国外环境纠纷行政处理制度发达和良好的实施效果,主要原因之一在于他们较为完善的纠纷处理机构。并且这些机构与行政管理机构相互独立互不干涉,能够保证他站在纠纷当事人之间发挥类似司法的作用,提高行政处理的公正性和权威性。我国目前环境行政部门没有专门的纠纷处理机构和人员编制,没有专门经费来源,且存在上下级隶属关系,决定了在纠纷处理上缺乏独立性、中立性,带有行政权力的痕迹。

5、行政执法部门之间缺乏协调与配合:由于缺乏完善法律和专门纠纷处理机构,以及行政机构分部门执法、条块分割等问题,实践中环境纠纷行政处理效果并不理想。行政执法部门之间缺乏有效的配合机制,引发和加剧了环境管理的难度和执法成本。

## (二) 完善我国环境纠纷行政处理的对策和建议

1、确立环境纠纷行政处理的原则:(1)自愿原则。环境纠纷行政处理必须根据当事人的申请进行,不得依职权进行。行政处理决定的作出,应征得纠纷双方的同意。(2)程序公正原则。行政机关在处理环境纠纷时,必须处于中立地位;必须是在获得一定的事实信息和法律法规信息的基础上进行;行政处理机关必须为纠纷当事人提供一个可以

适当表达自己意见、主张的机会,同时给纠纷双方一个听取对方意见和主张的机会;行政处理机关必须对自己最终决定向纠纷当事人说明理由。(3)诉调结合原则。行政处理的目的是化解矛盾,消除社会对立面,最大程度恢复失衡的利益秩序,因此应为纠纷保留最后诉讼解决的通道。同时,调解协议的履行需要法院司法强制予以保障,因此应赋予行政处理成果以有条件的寻求法院强制执行的效力。

2、创新环境纠纷行政处理的方式:在自愿和程序保障的基础上,增加环境纠纷行政处理的种类,不仅包括原来的行政调解,还要包括行政机关组织的仲裁、谈判、座谈等形式,为纠纷当事人创造一个良好的沟通与交流的平台。我们应借鉴发达国家经验,跳出人大法工委1992年对国家环保局《关于如何正确理解和执行〈环境保护法〉第41条第2款的请示》的复函所引发的缩小或限制环境污染民事纠纷的行政处理,不将行政处理环境纠纷作为环保行政法定职责的倾向影响,将对冲突较为严重、很难达成调解协议的环境纠纷进行行政裁决作为环保行政的法定职责。在行政调解无效情况下,及时作出行政处理决定<sup>[2]h248-250</sup>。同时增加利于纠纷双方观点交流的行政处理制度,如我国台湾地区和日本的公害陈情、控告、斡旋制度,美国的召集会谈、分配和发现事实等制度,激活社会资源,发挥社会大调解的优势,利用社会资源提供的专业咨询服务和法律对策建议服务,促进双方对峙利益的协调、引导纠纷双方达成和解。

3、环境纠纷行政处理的范围:我国环境纠纷行政处理制度的受案范围应当包括因环境污染或生态破坏所造成的环境侵权纠纷的各种类型,而不仅限于目前法律规定的赔偿责任和赔偿金额纠纷。在此我国自然资源单项法建立了较为统一的资源纠纷行政处理程序。事实上,资源权属争议涉及到的纠纷,往往与一般侵权行为无异。因此,借鉴资源纠纷行政处理程序的立法经验,采取概括式的规定模式,规定因环境污染或生态破坏而产生的环境纠纷以及资源权属纠纷均可适用行政处理制度。

4、对环境纠纷行政处理救济的程序保障:对于环保行政机关作出的行政调解、行政裁决予以救济的程序保障,是有效发挥环保机关行政处理职能的重要基础。(1)对在行政机关主持下达成的调解协议、和解协议或者谈判协议,一方不履行,另一方可以直接到法院起诉,法院经审查、核定后可以判决对方执行。同时双方当事人可以选择对调解协议进行公证,公证后的调解协议具有强制执行的效力,

可以申请法院强制执行。(2)环境纠纷行政处理是环境行政机关法定职能,环保机关对于影响范围较广尤其是影响到公民人身权益的环境纠纷,可以依职权依法对当事人环境纠纷进行裁决处理。当事人对环保机关作出的行政裁决不服的,可以向人民法院提起行政诉讼。同时对于不履行行政裁决也不提起行政诉讼的,对方当事人可以向行政机关申请执行。行政机关可以申请法院强制执行,也可以依法强制执行。(3)将行政救济和司法救济相对接。法院在对不履行行政调解案件的审理中,应首先审理原行政调解协议和行政处理决定的合法性,而不应抛开原行政调解协议和行政处理决定重新审理原纠纷。经审查合法者,应判决当事人按约履行。如审查不合法,依法作出判决。这种将行政救济和司法救济相结合的思想,既充分尊重行政机关的工作,贯彻契约自由原则,又能够提高环境纠纷行政处理的效率,节约救济成本。

5、增强谈判协议、调解协议和行政处理结果的法律效力:我们应该借鉴国外立法,将合意理论适用于专门为纠纷解决而达成的协议。赋予行政调解所达成的谈判协议、和解协议、调解协议以合同的效力,当事人应该象履行合同一样履行行政处理

的成果,一方不履行者,对方可以据此向法院起诉,申请强制执行。

6、整合法律资源,制定《环境纠纷行政处理法》:整合现行的环境纠纷行政处理法律资源,对我国污染防治法中与环境保护基本法精神相违背、规定相冲突的内容进行修改,规定行政处理为前置程序,省却受害人搜集证据的困难,强化环境行政机关环境监督管理的职能,利于专业优势的发挥<sup>[6]</sup>。在此基础上制定我国的《环境纠纷行政处理法》,具体规定环境民事纠纷行政处理的原则、指导思想、处理机构、处理方式、行政处理的救济、管辖范围和处理程序等内容。

7、建立环境纠纷行政处理的专门机构:纠纷处理机构的独立性和中立性保证了纠纷处理的公正性和权威性。将纠纷处理机构从行政机关体系中分离出来,使它在人事、财务不受环保行政的约束而具有相对独立性,解决当前环保系统没有专门负责纠纷解决人员、纠纷的行政处理仅作为环保行政附属功能的现状。为保证纠纷处理的中立性,行政处理机关组成人员应多样化,除了公务员,还应包括精通环境管理的环境行政人员、环境领域专业人士和学术领域人士等。

#### 注释及参考文献:

- [1]齐树洁,林建文.环境纠纷解决机制研究[M].厦门大学出版社,2005.
- [2]吕忠梅.环境法导论[M].北京大学出版社,2008.
- [3]冷罗生.日本公害诉讼理论与案例评析[M].北京:商务印书馆,2005.
- [4]陈慈阳.环境法总论[M].北京:中国政法大学出版社,2003.
- [5]蔡守秋.从我国环保部门处理环境民事纠纷的性质谈高效环境纠纷处理机制的建立[J].政法论坛,2003,5.
- [6]王灿发.论环境纠纷处理与环境损害赔偿专门立法[J].政法论坛,2003,5.

## The International Reference and the Problems of the Administrative Environmental Civil Disputes Processing

ZHOU Jin-hui

(Law Institute, Southwest University of Science and Technology, Mianyang, Sichuan 621010)

**Abstract:** In this paper, it has been found that there are some defects existing in our system after analyzing the current situation of processing the environmental civil disputes in our country. By comparing the legislative administrative practices and the system building of the administrative environmental disputes processing in major international countries and regions and learning from their advanced experience, we propose some legal countermeasures and suggestions to improve the system and solve the existing practical problems in our administrative processing of the environmental civil disputes.

**Key words:** Environmental Civil Disputes; Administrative Processing; International Reference

(责任编辑:李进)