

# 行政执法视角下的环境民事公益诉讼时效设定 ——对美国环境公民诉讼时效的借鉴

邹 雄, 许仁杰

**摘 要:** 环境民事公益诉讼属于公法诉讼, 有别于民事私益诉讼, 然而现有环境民事公益诉讼时效制度在理论探讨与司法实践中仍沿用民事诉讼时效的框架或规定, 无助于解决该制度面临的困境。环境民事公益诉讼是为解决行政失灵应运而生, 应回归到公法制度下考察。本文认为, 环境民事公益诉讼与环境行政执法之间的制度架构共通, 救济手段可相互替代, 同美国环境公民诉讼与环保署执法行动间的关系类似。因此, 可考察和借鉴美国环境公民诉讼适用行政执法时效的制度规范与实践, 通过内部体系与外部体系的考量, 证明环境民事公益诉讼适用行政处罚时效的优越性, 并依据环境民事公益诉讼的特性和行政处罚时效的规定, 完善环境民事公益诉讼时效制度的期间长度、起算点、终止以及延长规则。

**关键词:** 环境民事公益诉讼; 诉讼时效; 环境公民诉讼; 行政处罚

**中图分类号:** D925.301 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2024)05-0050-14

**DOI:**10.16493/j.cnki.42-1627/c.20240904.001

## 一、引 言

当前,《环境保护法》第 66 条仍是法院判定环境民事公益诉讼时效的主要依据。该条款直接规定了环境损害赔偿诉讼时效为三年,从当事人知道或者应当知道其受到损害时起算。但该条款旨在规定环境私益诉讼的时效,而环境民事公益诉讼与环境民事私益诉讼存在宏观架构、概念、主客体方面的差异<sup>[1]</sup>。由此,最早一批学者陆续提出不受限制说、弹性时效说、延长说<sup>[2]</sup>。学界此后的主要研究方向是继续细化影响起诉的因素,进而修改起算点或时效期间,如强调检察机关的起诉职责及搜证难度,规定一年诉讼时效<sup>[2]</sup>。

当前的时效制度研究至多将环境公益视作“较重要的私益”加以考量,研究思路尚未转移到“公益-私益”的框架中,未能全面考量从价值到规则的衔接。同时,司法实践中的时效起算点适用也较为混乱。有法院在侵权行为实施终了之日起算诉讼时效<sup>①</sup>,也有法院从环境执法监察作出调查结论时起算<sup>②</sup>,更有法院从检察机关正式受理案件之日起算<sup>③</sup>。凡此,皆凸显了环境民事公益诉讼时效制度尚存的问题。

**基金项目:** 国家社会科学基金项目“基于环境权的环境公益诉讼法理难点研究”(18BFX175)

**作者简介:** 邹雄,福州大学法学院, fzuzxls2002@163.com (福建福州 350108); 许仁杰,福州大学法学院

① 江苏省无锡市中级人民法院 (2019) 苏 02 民初 281 号一审民事判决书。

② 浙江省绍兴市中级人民法院 (2020) 浙 06 民初 172 号一审民事判决书。

③ 重庆市第四中级人民法院 (2020) 渝 04 民初 5 号一审民事判决书。

我国的环境民事公益诉讼借鉴于美国的环境公民诉讼制度<sup>[3]</sup>, 但两者在时效规定上却存在显著差异。美国的环境公民诉讼被视作环境行政执法的补充手段<sup>[4]</sup>, 并以此为基础适用行政执法时效。该时效制度的重点不是考察个别要素对程序的影响, 而是依循从价值选择到制度衔接的进路, 实现体系建构的简洁与严谨。这也是当前环境民事公益诉讼的时效制度仍有欠缺之处。因此, 有必要考察美国环境公民诉讼适用行政执法时效应具备哪些条件? 我国环境民事公益诉讼与环境行政执法是否满足相似条件? 若满足, 则可进一步探究环境公民诉讼适用行政执法时效的制度规范与实践思路, 用于审视我国的环境民事公益诉讼时效制度。

## 二、环境民事公益诉讼与环境行政执法的制度联系

美国的环境公民诉讼是联邦环保署执法行动的补充, 两类制度通常规定于同一法案, 有着相同的制度基础与救济措施, 所以环境公民诉讼能够在环保署不作为时代为执法<sup>[5]</sup>。由此, 为保证制度的体系性和协调性, 环境公民诉讼适用环保署的行政执法时效。在我国, 相关学说也并不罕见<sup>[6]</sup>。应更深入地探究环境民事公益诉讼与环境行政执法在制度基础与救济措施上的联系, 确认环境民事公益诉讼适用行政执法时效是否具备制度合理性。为此, 可分别讨论两者的制度架构是否共通, 以及手段能否相互替代。

### (一) 环境民事公益诉讼与环境行政执法的制度架构共通

若环境民事公益诉讼与环境行政执法在主体、目的、对象、客体乃至程序上共通, 可进一步说明两种制度实际上致力于发挥相同的功能, 为环境民事公益诉讼适用行政执法时效奠定理论基础。

首先, 环境民事公益诉讼原告与环境行政执法机关均是公益代表, 分别行使起诉权与行政权。环境公益诉讼是因主体获得国家特别授权具有公权性质的“不平等”诉讼, 原告是维护公益的代表<sup>[7]</sup>。而国家作为维护公共利益的全体国民的代表, 又以行政命令为手段通过单一主体行使环境管理职权, 由此政府成为环境执法主体<sup>[8]</sup>。可见, 两类主体的行动基础是一致的, 均以公共利益尤其是环境公共利益为依归。

其次, 环境民事公益诉讼是环境行政执法功能失灵的产物。在实际案件中, 环境民事公益诉讼被告的违法行为违反的往往是环境保护法、水污染防治法等行政法律法规, 但行政机关出于种种原因不愿或不能对该违法行为进行处理<sup>[9]</sup>。正是在环境行政执法遭遇困境时, 环境民事公益诉讼借助能动司法权予以补救。

再次, 环境民事公益诉讼与环境行政执法的规制对象相同。两者针对的都是污染环境、破坏生态的行为, 其法律表述完全一致<sup>①</sup>; 并且, 从前后相继的立法格局来看, 立法者似乎也希望环境民事公益诉讼与环境行政执法成为相互补充的环保路径。即符合法定条件的组织可以向环境执法部门举报, 也可以直接提起环境民事公益诉讼纠正污染环境或破坏生态的行为。

最后, 环境民事公益诉讼与环境行政执法的程序相继。在诉讼审理前, 人民法院应当在受理案件之日起十日内告知负有环境监管职责的部门<sup>②</sup>。此后, 环境行政部门可以开展核查, 并将处理结果通报人民法院<sup>[10]</sup>。在诉讼审理中, 当诉讼请求已由环境行政机关全部实现时, 人民法院允许原告撤诉<sup>[11]</sup>。在诉讼审理后, 法院可以商请环境行政部门共同组织修复生态环境<sup>③</sup>, 尤其可对修复方式的选择、修复方案的确定提供专业指导<sup>[12]</sup>。

① 《中华人民共和国环境保护法》第56条、第57条。

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12条。

③ 《最高人民法院、民政部、环境保护部关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知》第6条。

综上，环境民事公益诉讼与环境行政执法在制度架构上是共通的。两者的基础都在于公共利益，且前者机制是对后者功能的弥补，均旨在针对污染环境和破坏生态的行为，并在实践上反映为前后相继的程序互动。事实上，这种联系还更精确地体现在环境民事公益诉讼请求与具体环境行政执法手段的比较中。

## （二）环境民事公益诉讼请求与环境行政强制能够相互替代

如果环境民事公益诉讼与环境行政执法在保护环境公益与追究侵权行为责任的手段上无法衔接，那么贸然关联两者的时效则可能造成环境公益受损或令侵权行为人逃脱法律制裁。因此，还应当考察两种制度在手段上能否相互替代，以奠定环境民事公益诉讼适用行政执法时效的实践基础。环境行政执法手段主要分为行政强制与行政处罚，两种行政措施差异较大，将分别进行比较。

依前文所述，环境民事公益诉讼是公益代表诉讼，诉讼请求中的停止侵害、排除妨碍、消除危险、修复生态实际上承担的是公法责任。若将上述请求视作要求被告承担民事责任，则不易发现其与环境行政强制之间的联系。已有学者指出，部分环境行政强制措施与环境民事公益诉讼的停止侵害、排除妨害在功能上具有重复性<sup>[13]</sup>，故有必要更深入考察。下文将补充发掘环境民事公益诉讼请求与环境行政强制措施及行政强制执行之间的关联。

停止侵害、排除妨碍、消除危险与环境行政强制措施之间的相互替代性可体现在下述方面。第一，目的一致。行政强制措施的目的旨在制止违法行为、避免危害发生、控制危险扩大<sup>①</sup>，在环境行政执法中体现为避免环境继续受损。而停止侵害、排除妨碍、消除危险的目的也并非填补损害，更关注防止环境损害扩大，两者目的高度重合。第二，手段相似。行政强制措施对行政相对人的人身自由或财产施加控制以实现目的<sup>②</sup>。环境民事公益诉讼以要求行为人停止违法排放污染物、停止污染企业继续生产履行停止侵害、排除妨碍、消除危险的责任<sup>③</sup>，也以控制公民行动自由或企业财产运行的方式实现目的。第三，具有互斥性。由于两类机制都旨在停止实施中的环境侵害行为或消除潜藏的环境损害风险，所以只要其中一者实施完毕，就能够消灭另一类机制开展的必要。因此停止侵害、排除妨碍、消除危险与环境行政强制措施在特定环境侵害事件中只能选其一，能够相互替代。

修复生态环境与环境行政强制执行也具有替代性。第一，执行客体相同。环境行政强制执行方式之一为“恢复原状”<sup>④</sup>，针对已被破坏的生态环境，而修复生态环境也面向受损害的环境。第二，执行方式相近。法院可以判决被告履行修复生态环境责任，也可以委托第三方代履行<sup>⑤</sup>。在环境行政强制执行过程中，如果行政相对人逾期且经催告仍不履行恢复原状的行政决定时，环境行政机关既可以代履行，也可委托无利害关系的第三人代履行<sup>⑥</sup>。两者区别仅在于法院可以主动启动代履行程序，环境行政机关需经过催告。第三，具有互斥性。两种方式都为了修复受损的生态环境，只可执行一次。因此，修复生态环境的诉讼请求与环境行政强制执行的恢复原状可相互替代。

综上所述，环境民事公益诉讼请求中的停止侵害、排除妨碍、消除危险、修复生态环境与环境行政强制基本一一对应。在具体实践中，环境民事公益诉讼请求与相应环境行政强制措施择一即可。

① 《中华人民共和国行政强制法》第2条。

② 《中华人民共和国行政强制法》第2条和第9条。

③ 广东省深圳市中级人民法院（2019）粤03民初3010号一审民事判决书；重庆市第二中级人民法院（2016）渝02民终77号二审民事判决书。

④ 《中华人民共和国行政强制法》第12条。

⑤ 《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20条；《最高人民法院关于审理环境公益诉讼案件的工作规范》第38条。

⑥ 《中华人民共和国行政强制法》第50条。

### (三) 环境民事公益诉讼请求与环境行政罚款能够相互替代

环境民事公益诉讼请求中的生态环境服务功能损失赔偿和惩罚性赔偿分别基于补救与惩戒的目的创设。而环境行政处罚的罚款也具有补救、惩罚与威慑功能<sup>[14]</sup>。二者在功能上存在重合之处,且在特定情形下针对同一环境侵害行为人,直接割裂它们之间的内在联系可能违反“一事不二罚”原则,故需进一步厘清生态环境服务功能损失赔偿、惩罚性赔偿与行政罚款之间的关系。

生态环境服务功能损失赔偿与行政罚款除了功能重合外,赔偿金与罚款在理论上应当相互抵扣。诉讼赔偿金可以由诉讼专项基金或者资金账户等受领,作为生态环境修复资金的一部分<sup>①</sup>。补救性的环境行政罚款也是政府治理环境损害的公共财政依托<sup>[15]</sup>。既然赔偿金与罚款都是用于修复或治理生态环境损害,那么数额就应当相互抵扣,否则恢复生态环境服务功能必然存在资金溢出的情况,而溢出资金并无由行为人承担的合理依据。还需指出,此处的补救性行政罚款应指向的是环境修复的后续治理,否则就与前述行政强制执行中的“恢复原状”重合,不符合体系解释。

惩罚性赔偿与行政处罚亦联系紧密。首先,惩戒原理相同。惩罚性赔偿是作为“加重赔偿”或“额外补偿”来警示潜在违法者<sup>[16]</sup>。行政处罚也是通过加重权益减损的方式实现惩戒和预防违法的目的<sup>[17]</sup>。其次,条件竞合。惩罚性赔偿需满足行为违法、行为人恶意及造成严重后果三项条件<sup>②</sup>,环境行政处罚则需满足行为违反环境法律法规、行为人存在主观过错两项条件<sup>③</sup>。当环境民事公益诉讼判处惩罚性赔偿时,环境行政机关必然可以对同一违法行为处以行政处罚。最后,裁量基准相似。确定惩罚性赔偿及环境行政处罚幅度时,都重点关注了行为的主观恶性、造成的环境损害后果、行为人的环境修复措施及效果<sup>④</sup>。可见,惩罚性赔偿与行政处罚不仅在针对同一对象实施惩罚时必然重叠,而且惩罚的目的、依据的原理以及考量的要素基本一致。根据禁止二重处罚原则,当制裁都具有报应和威慑的目的,且相互间不存在替代性目的时,构成二重处罚<sup>[18]</sup>。惩罚性赔偿异于环境行政处罚的目的仅有激励原告起诉<sup>[19]</sup>,但激励原告起诉就是为弥补环境行政执法的不足,因此仍应适用二重禁止原则。综上,惩罚性赔偿与行政处罚之间是部分竞合关系。

总的来看,不论从环境民事公益诉讼与环境行政执法之间的制度架构分析,还是深入具体诉讼请求与环境行政执法手段的比较考察,都能看出环境民事公益诉讼与环境行政执法联系密切,即理论上相通,实践中相斥。这恰与美国环境公民诉讼及联邦环保署执法活动之间的补充关系相似。另应说明,虽然环境民事公益诉讼与环境行政执法在实践中也存在若干不同之处,如启动方式、审查主体、审查程序、上诉或申诉渠道等,但这实质上是司法程序与行政程序的区别。真正决定环境民事公益诉讼时效是否适用行政执法时效的关键因素是制度架构与手段,架构相通说明功能一致,加之手段互补则可确定责任相同时措施择一。至于程序不同只是说明两种制度在责任追究过程中赋予法律主体不同程序权利和义务,以两种方案确定当事人责任,并不改变制度的目的及最终所应采取的措施。

## 三、美国环境公民诉讼时效的规制

在讨论环境民事公益诉讼具体如何适用行政执法时效前,应先考察美国环境公民诉讼相关实践的可资借鉴之处,继而更全面审视环境民事公益诉讼时效制度。美国环境公民诉讼时效制度的

<sup>①</sup> 《最高人民法院关于审理环境公益诉讼案件的工作规范》第36条;《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24条。

<sup>②</sup> 《最高人民法院关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》第4条。

<sup>③</sup> 《生态环境行政处罚办法》第19条;《中华人民共和国行政处罚法》第33条。

<sup>④</sup> 《最高人民法院关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》第10条、第12条;《生态环境部关于进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权的指导意见》第2条。

成熟历经了数十年的判例角逐和学术争鸣，其焦点多围绕法律适用、起算点与延长规则展开。下文将尽可能完整地呈现核心争议点与当前通说，为改进环境民事公益诉讼时效制度寻找新的思路与方法，避免困于原有时效理论的桎梏。

### （一）美国环境公民诉讼时效的法律适用

美国的环境法案通常未直接规定环境公民诉讼时效条款<sup>[20]</sup>，在最初的探索阶段，法院和理论界有着三种诉讼时效的选择，其对应不同价值取向。具体可分为不受限制说、州诉讼时效说以及联邦执法时效说。

1. 不受限制说。它是指环境法案未对公民诉讼时效作出规定，法院允许原告在任何时候提起诉讼<sup>[21]</sup>。但该观点很快遭到否定。诉讼时效制度的目的是确保被告受到公正对待、提高司法效率、促进社会稳定。当诉讼事由能永久存在时，法律制度将舍弃诉讼时效的上述优点。不受限制说或许可以实现对环境公益更长久的保护，但是记忆淡忘、证据遗失将加重被告举证负担，令被告时刻面临不公正诉讼的威胁，也增加了法院审查难度。况且，环境公民诉讼不针对彻底终止的行为<sup>①</sup>，不受限制说与此相左。因此该观点未获得法院及学者的认可。

2. 州诉讼时效说。它是指法院在联邦法律缺乏诉讼时效规定时，可适用当地的州诉讼时效<sup>②</sup>，如此能够保证环境公民诉讼与当地环境保护行动的一致性，不致对州行动造成不必要阻碍<sup>③</sup>。但联邦最高法院强调，州议会规定诉讼时效时不会考虑国家利益，法院应谨慎援引州法。州诉讼时效的适用应与国会法案的潜在国家政策相符<sup>④</sup>。州法规定了严于联邦法律的环境规范，并不意味着联邦法律要与之适用完全相同的时效标准。若州议会在其辖区内追求更高环境治理水平，可单独设定更严格的程序，并适用于州法院管辖的公民诉讼案件，简单适用于联邦法律则可能干扰国家政策。而且，环境公民诉讼时效的州际差异将会刺激不公正的法院挑选行为（Forum Shopping）<sup>⑤</sup>。

3. 联邦执法时效说。它是指环境公民诉讼可直接适用联邦行政执法时效，联邦层面的环境公民诉讼既是推动联邦环保署执法的手段，也旨在作为一种替代执法机制，体现国会对环保行动一致性的追求。如果环境公民诉讼时效较长，环保署将更愿意让公民提起诉讼，降低执法效率，以便获得更多罚款，这将导致推动环保署积极执法的目的落空<sup>[5]</sup>。而较短的诉讼时效将催促公民尽早提起诉讼，法院便会以诉前通知的形式要求环保署提前完成执法行动，打乱环保署原有的执法节奏。当前，这一学说已被法院广泛采用，在美国近来的案例中，法院不仅再次确认该适用路径，还将其推及至衡平法诉讼<sup>⑥</sup>。

在适用争议中，也能够窥见法院的不同价值取向。不受限制说反映了环境公益与行为人私益、时效公益的对立。如要最大限度地实现环境公益的司法救济，必须牺牲行为人的部分私益、加大法院审查负担、扩大社会不稳定性，这难以获得认可。州诉讼时效说和联邦执法时效说则反映了州环保行动的利益与联邦环境执法行动利益的对立，最终法院通过目的与体系解释选择后者。

就此，也可推知环境公民诉讼时效的期间长度。在其他法律未特别规定的情况下，联邦执法时效适用《美国法典》第28卷第2462条的规定：“除非在首次产生诉求之日起五年内，且罪犯或财产同一时期内在美国境内被发现，能够进行适当送达的，否则不得受理任何民事罚款、处罚或没收的诉讼、起诉或程序，无论是金钱或是其他方面的。国会法律另有规定除外。”<sup>⑦</sup>所以，环境

① Gwaltney v. Chesapeake Bay Found. 484 U. S. 66 (1987)。

② SPIRG of N. J. v. P. D. Oil. 627 F. Supp. 1084—1085 (1986)。

③ SPIRG of N. J. v. AT & T. 617 F. Supp. 1190 (D. NJ. 1985)。

④ Occidental Life Ins. Co. v. EEOC, 432 U. S. 355, 367 (1977)。

⑤ Chesapeake Bay Found. v. Bethlehem Steel Corp., 608 F. Supp. 440, 447 (D. Md. 1985)。

⑥ StarLink Logistics Inc. v. ACC, LLC, 653 F. Supp. 3d 462, 474 (2023)。

⑦ 28 U. S. C. §2462。

公民诉讼适用五年诉讼时效。

## (二) 美国环境公民诉讼时效的起算点

虽然环境公民诉讼适用五年诉讼时效已取得共识, 但何谓“首次产生诉求之日”尚存争议。分歧主要在于, 行为造成长期环境损害时的诉讼时效起算点判断。下文将分别阐述四种不同的理论观点。

1. 要件齐备说。当违法行为完成后, 即使行为结果仍持续对环境造成损害, 也不视为持续违法, 诉讼时效从违法行为开始后, 具备起诉要件时起算<sup>①</sup>。如有企业向河流非法排放有害填料, 即使填料持续污染该河流, 诉讼时效仍从排放行为开始时起算, 因为此时原告已经具备提起公民诉讼的条件。换言之, 即便环境持续受到损害, 但只要经过五年, 行为人就可免于起诉, 最终可能由政府承担清理义务。

科罗拉多州地方法院的这一判决不免存在疑问。首先, 判决说理存疑。本案法官认为, 其他法院虽然在处理相似案件时, 肯定了环境损害持续属于持续违法, 但目的是判定原告是否具备起诉资格<sup>②</sup>, 与诉讼时效无关。这种法律概念的割裂是否必要不无疑问。其次, 判决效果存疑。其他法院亦指出, 该起算方式将保护顽固不化的违法者, 鼓励违法者隐瞒违规行为、加快排放污染物, 与立法目的背道而驰<sup>③</sup>。总之, 该观点虽然与法条文义契合, 但实际适用时有明显不足。

2. 离散违法说。该理论是指行为人的每次违法行为都与过去的违法行为无关, 应重新开始计算当下行为的诉讼时效<sup>④</sup>。俄勒冈州地方法院首次将该理论用于判断环境公民诉讼的时效起算问题。在案件中, 鱼类和野生动物服务局始终未划定某稀有鱼类的自然栖息地, 且不作为长达13年。法院认为该机构不作为的每一天都是一次单独的、离散的违规行为, 应重新计算诉讼时效, 因此原告的诉求未超过诉讼时效<sup>⑤</sup>。

离散违法说亦面临质疑, 该理论无法全面反映违法者应承担的责任。违法者不仅无需对造成长期环境损害的行为承担更严厉的责任, 反而能够豁免超过诉讼时效的部分责任, 而环境面临的危险却与违法行为实施时一致。也就是说, 即使污染者长期非法排放污染物, 但由于行为实施已超过五年, 即使面临的环境状况越来越糟糕, 仍豁免污染者超过五年的法律责任。这也无疑是在鼓励违法者尽早违法并积极隐藏损害后果。因此, 离散违法说虽然能够一定程度解决环境公民诉讼与违法行为相隔过久的起诉难题, 但在试图全面评价违法责任时仍有局限。

3. 持续违法说。该理论源于民事侵权领域, 即系列侵权行为并非在特定时间发生, 而是散见于连续性的时间范围内, 应视为一个违法行为, 诉讼时效从最后一次违法行为结束时起算<sup>⑥</sup>。在环境公民诉讼中, 环境损害持续应被视为损害在每一天都连续地重新开始<sup>[22]</sup>, 从而不断重新计算诉讼时效, 或者说从未起算诉讼时效<sup>⑦</sup>。如沉积于河流的废料会每日释放污染物至水体中, 并随河水流动对环境不断形成新损害。该损害应被视为污染行为的延伸, 因此行为具有持续性, 需不断重新起算诉讼时效。

诉讼时效的起算问题必须“根据基本法律及其他条款一般目的”决定<sup>⑧</sup>。而持续违法说有利于保护公众健康和福利, 实现损害的全面救济, 与联邦法律的一般目的契合<sup>[23]</sup>。并且, 由于损害持

① United States v. Telluride Co., 884 F. Supp. 404 (D. Colo. 1995)。

② North Carolina Wildlife Federation v. Woodbury, 29 Env't Rep. Cas. (BNA) 1941, 1943 (E. D. N. C. 1989)。

③ United States v. Fina Oil and Chem. Co., No. H-93-0691, slip op. at 11 (S. D. Tex. 1995)。

④ Knight v. Columbus, 19 F.3d 579, 582 (11th Cir. 1994)。

⑤ Wildlife Prot. v. U. S. Fish & Wildlife Serv., F. Supp. 2d 6 (D. Or, 2007)。

⑥ National Railroad Passenger Corp. v. Morgan, 536 U. S. 110 (2002)。

⑦ Appalachian Biodiversity Proj. v. U. S. Fish & Wildlife Serv., 181 F. Supp. 2d 883, 887 (E. D. Tenn. 2001)。

⑧ Crown Coat Front Co. v., United States, 386 U. S. 503, 517 (1967)。

续,违法者并未面临证据丢失和记忆消退的危险,诉讼反而能够消灭不确定的违法状态而促进社会稳定<sup>[24]</sup>。当前,越来越多的法院和学者呼吁采取持续违法说。

4. 发现规则说。虽然法院一般认为,诉求是原告权利受到侵犯的那一刻产生的<sup>①</sup>,但有时根据发现规则,在原告知道或应当知道某些事实之前,诉讼时效不会起算<sup>②</sup>。事实上,法院同意,原告应对某些事实存在认知以致足够起诉,但对身体的伤害或其他损害通常已足以让原告注意到行为人为人违法<sup>③</sup>。严格来说,发现规则与其他观点并不排斥,属于主观性要素,是诉讼时效起算的必要不充分条件。

但是,过分强调原告“知道”的要件会放任投机起诉行为,如故意拖延调查以延后起算点。因此,许多法院试图避免使用类似“不可知”的模棱两可的术语,认为发现规则仅适用于不易辨别的违法行为<sup>④</sup>。但发现规则的困难不止于此。当认定违法行为不易发现时,原告将更难证明已经履行合理调查义务<sup>⑤</sup>。发现规则可能使被告卷入过于陈旧的起诉(Stale Claim),有违诉讼时效目的。发现规则虽面临上述难题,但法院在环境公民诉讼中已广泛接受该规则。在此,法院考察两个方面,一是违法行为和损害是否难以被发现,二是原告发现违法所缺失的信息是否在被告所知范围内,且须由被告提供<sup>[25]</sup>。因此,法院是在坚持客观性的基础上适用具有主观性质的发现规则。

综上,当环境违法行为是单次实施且没有造成长期损害时,适用要件齐备说更简便。但不论环境违法行为是一次性或是连续多次实施,只要环境损害持续存在,适用持续违法说更能够体现公平正义,维护环境公益。同时,法院通过损害的隐蔽性及缺失信息是否为被告所控制的两项客观条件来判断原告是否适用发现规则以起算诉讼时效,从而平衡原被告权益。

### (三) 美国环境公民诉讼时效的延长规则

根据《美国法典》第2462条规定,环境公民诉讼时效经过后,法院不再受理诉讼。因此,美国诉讼时效的客体是起诉权,而非胜诉权,与我国除斥期间的法律效果类似。但与除斥期间不同,环境公民诉讼时效存在延长规则(Tolling Rule)。延长规则允许暂停或推迟诉讼时效规定的期限,即使在诉讼时效到期后也可能提起诉讼<sup>[26]</sup>。对此,联邦法律虽未直接规定,但从法院判例中仍可归结出美国环境公民诉讼的延长规则。

通常在两种情况下,法院会延长环境公民诉讼时效。第一,依据发现规则推迟诉讼时效。此处的发现规则与前述确定诉讼时效起算点的发现规则略有不同。后者的关键在于发现足以提起诉讼的违法事实,而前者是在原告已足以提起诉讼而未起诉的前提下,由原告举证发现新事实,继而延长诉讼时效<sup>⑥</sup>。如有法院就曾以短暂性损害转化为永久性损害为由延长诉讼时效<sup>⑦</sup>。第二,诉前通知延长。环境公民诉讼原告应在提起诉讼前60日向违法行为人及有关政府机构送达记录具体违法事实的诉前通知,该60日为诉讼时效延长期<sup>⑧</sup>。

除了直接适用于环境公民诉讼的延长规则外,部分民事诉讼延长规则或也可资借鉴,在此一并列明。禁止反言规则通常在和解过程中触发,具体包括下述条件:(1)被告是参与和解谈判的主体;(2)被告故意误导原告,承诺在不需要起诉的情况下赔偿损失;(3)原告依据这些陈述,直到诉讼时效经过

① *Armstrong v. Trico Marine, Inc.*; 923 F.2d 55, 58 (5th Cir. 1991)。

② *Rosenfeld & Henderson v. The Prudential Ins. Co. of Am.*, 898 P.2d 964, 966 (Ariz. 1995)。

③ *Alexander v. Beech Aircraft Corp.*, 952 F.2d 1215, 1226 n.13 (10th Cir. 1991)。

④ *Armstrong v. Trico Marine, Inc.*, 923 F.2d 55, 58 (5th Cir. 1991)。

⑤ *United States v. Windward Properties, Inc.*, 821 F. Supp. 690, 695 (N.D. Ga. 1993)。

⑥ *California Sansome Co. v. U. S. Gypsum Co.*, 55 F.3d 1402, 1406 (9th Cir. 1995)。

⑦ *Sanchez v. South Hoover Hospital*, 18 Cal.3d 93 (1976)。

⑧ *Sierra Club v. Chevron U. S. A., Inc.*, 834 F.2d 1517 (9th Cir. 1987)。

后才提起诉讼<sup>①</sup>。禁止反言是诚实信用原则的体现,也是美国民事诉讼中最常适用的非法定延长规则<sup>[27]</sup>。

通过对环境公民诉讼时效制度的法律适用争议、起算点争议以及延长规则的考察,可知环境公民诉讼如何在法律缺失的情况下发展时效制度,以及如何衡量和把握其中的价值关系,并最终确定当前的制度通说。上述分析将有助于省思我国环境民事公益诉讼时效制度。

#### 四、环境民事公益诉讼适用行政处罚时效的优越性

美国环境公民诉讼适用联邦执法时效的做法能保证环境公民诉讼与环境执法行动节奏一致,维护环境公益,贯通制度价值,节约公共资源,与环境法律体系更契合,从而具有更出色的法律效果与社会效果。环境民事公益诉讼适用行政执法时效的构想若未较以往的观点更融通于当前的法律体系,具有更显著的成效,则难以说明其优势。如前文所述,环境民事公益诉讼适用民事诉讼时效的观点已然遭遇困境,坚持该解释进路是否必要还需进一步比较分析,尤其可在更宏观的内部与外部体系解释中评价两种方案的优劣。

##### (一) 环境民事公益诉讼时效适用的范围与争议

在展开体系论证前,应首先框定论证场域,即环境民事公益诉讼何种情况需适用诉讼时效,以及争议焦点。环境民事公益诉讼的不同诉讼请求对应不同的环境侵害状态。停止侵害、排除妨碍、消除危险与实施中的环境侵害行为对应,修复生态环境意味着生态环境尚未恢复,生态环境服务功能损失赔偿与惩罚性赔偿则是对过往环境侵害行为及其造成损害的总体评价,旨在实现损害填补和威慑惩戒。当前,法院审理停止侵害、排除妨碍、消除危险、修复生态环境的诉讼请求时,即环境侵害行为或损害仍持续时,通常未适用诉讼时效<sup>②</sup>,这与行政强制措施不适用执法时效的处置一致,环境行政机关始终负有制止环境侵害行为与监督环境修复的责任。在此并无衔接环境民事公益诉讼与行政执法时效的障碍。环境民事公益诉讼仅在审理生态环境服务功能损失赔偿与惩罚性赔偿的请求时需考虑诉讼时效问题,即与行政处罚相对应的诉讼请求。

目前,多数法院在环境民事公益诉讼中适用《环境保护法》第66条的规定,但依前文所述,不同法院据此选择的时效期间差异显著。既然如此,不妨暂时代入行政处罚时效作比较和考量。

《行政处罚法》第36条规定:“违法行为在二年内未被发现的,不再给予行政处罚;涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的,上述期限延长至五年。法律另有规定的除外。”即行政处罚时效从违法行为发生之日起算。同时,违法行为有连续或继续状态的,从行为终了之日起算<sup>③</sup>。该规定与《环境保护法》第66条的差异较大。在环境民事公益诉讼请求与环境行政执法手段之间能够相互替代,且环境民事公益诉讼时效始终难以定论的前提下,有必要进一步比较并探讨何种时效规则在体系上更适宜融入环境民事公益诉讼。适用行政处罚时效又能否解决当前的适用困境。下文将从内部体系与外部体系的角度展开论述。

##### (二) 内部体系考量

内部体系是逻辑上无冲突、目的论上协调一致,并关涉价值判断的连贯体系,优于外部体系存在<sup>[28]</sup>。因此,有必要先从内部体系角度考量诉讼时效规则在环境民事公益诉讼中的适用问题。

目的是所有法的创造者,法学上的构造取决于目的。《环境保护法》第66条以《民法典》第188条为蓝本,是民事诉讼时效规则在环境民事公益诉讼领域的映射<sup>[2]</sup>,但民法更关注私人权益,

① Muraoka v. Budget Rent-A-Car, Inc., 160 Cal. App. 3d 107, 206 Cal. Rptr. 476, 481 (Ct. App. 1984)。

② 辽宁省大连市中级人民法院(2020)辽02民初937号一审民事判决书;广西壮族自治区玉林市中级人民法院(2019)桂09民初90号一审民事判决书。

③ 《中华人民共和国行政处罚法》第36条。

尤其强调保护受害人权益的必要性,因此尤为强调受害人诉讼前的知情权。但环境民事公益诉讼以维护环境公益为目的,与私益无直接联系,以规制私益冲突的时效规定限制环境民事公益诉讼的做法与制度目的不符。而环境行政处罚本就旨在打击环境污染、生态破坏行为,维护环境公益,因此其适用的时效规定更贴合环境民事公益诉讼目的。同时,从实践层面看,环境侵害对生态环境功能的破坏往往危及公民的生命健康安全,因此若适用行政处罚时效,环境民事公益诉讼最长可适用5年诉讼时效,更有利于威慑和惩戒违法者,强化对环境公益的保障。由此,环境民事公益诉讼适用行政处罚时效更有利于实现其法律目的。

内部体系还关切价值的一贯性<sup>[29]</sup>,若环境民事公益诉讼时效较环境行政处罚时效过长或过短,将不利于贯彻法律价值。当诉讼时效过长,环境行政机关可以不急于监测和调查环境侵害事件,即使未及时处罚,也能够支持环保组织或检察机关提起环境民事公益诉讼,追究行为人责任。这有违行政效能原则,弱化了环境公益保护的强度。当诉讼时效过短,法院立案后必然催促环境行政机关尽快处理案件,打乱行政机关办案节奏,且不利于贯彻行政权优先于司法权的原则<sup>[13]</sup>。因此,环境民事公益诉讼适用行政处罚时效有助于维护法律体系的价值一贯性。反之,环境民事公益诉讼适用民事诉讼时效将加剧法律价值冲突。

内部体系亦体现为解决规范背后利益冲突的体系<sup>[30]</sup>。既然《环境保护法》第66条是《民法典》的延伸,那么其反映的必然是民事侵权行为人与民事权利受害人间的利益关系,由于受害人有时难以察觉其遭受的损害,故需联结受害人知情权与诉讼权利,强化对受害人利益的维护,并依据民事诉讼一般的起诉准备期设定三年诉讼时效。但环境民事公益诉讼反映环境侵害行为人与环境公益代表的利益关系,这与民事诉讼的利益格局有本质区别。环境公益代表不直接遭受利益侵害,缺乏以知情权联结诉讼时效的必要依据。环境公益代表存在资格门槛,其普遍具备主动环境勘察能力,而民事受害人对于潜藏的权利损害经常是被动察觉,可见民事权利受害人的利益需求与环境公益代表不同,故两种机制的原被告利益关系必然存在差异。若环境民事公益诉讼适用民事诉讼时效,无异于放任环境公益代表在勘察责任上的怠惰,致使被告长期处于诉讼威胁之下。反之,环境行政机关是环境公益的特殊代表,环境行政执法体现了环境公益代表与环境侵害行为人间利益关系。换言之,环境行政处罚时效已经反映了立法者对该利益关系的衡量结果,且已经受大量执法实践检验。因此,从利益衡量角度出发,环境民事公益诉讼适用行政处罚时效也更为合理。

综上,环境民事公益诉讼适用行政处罚时效既能够体现维护环境公共利益的制度目的及法律价值的一致性,又符合立法者对于环境公益代表与环境侵害行为人间利益关系考量,该方案不仅不存在内部体系障碍,反而能破解民事诉讼时效与环境民事公益诉讼目的的不适配、法律价值不协调、利益格局不平衡的问题。

### (三) 外部体系考量

外部体系关注由抽象概念组成的逻辑严密的法律规则体系,这是法律体系化的最基本要求。在环境法典化如火如荼之际,对环境民事公益诉讼时效的外部体系研究尤为重要。而将《环境保护法》第66条适用于环境民事公益诉讼会导致外部体系至少出现两处缺口。

第一,法律概念不相协调。该条款规定的诉讼时效是针对“当事人”的规定,从文义上看,当事人是指与某种法律事实有直接关系的人的通称,此处的当事人至少应指向与环境侵害有直接利害关系的主体。而环境民事公益诉讼原告是环境公益代表,不存在传统法律所要求的利害关系<sup>[31]</sup>,如身处北京的环友科学技术研究中心也可以针对浙江的环境污染案件提起诉讼<sup>①</sup>,前者显然不能被视为相关环境侵害事件中的当事人。因此,在环境民事公益诉讼中适用上述条款存在明显不当的扩大解释。反观行政处罚时效,由于环境行政机关一开始就是将自身利益置身于环境侵害之外的公益代表,同时结合

① 浙江省丽水市中级人民法院(2019)浙11民初171号一审民事判决书。

两种制度从目的到实施机制的相似程度看,适用行政处罚时效更有利于法律概念本身的关联解释。

第二,规则适用的稳定性不足。环境民事公益诉讼的不同原告适用《环境保护法》第66条时,实际上对应多种诉讼时效期间,并且不论法官如何将“知道或应当知道”的主观要素客观化,都无法避免各类型原告存在不同客观条件而必须适用差异化的诉讼时效期间。诉讼时效的不稳定将有违法律的普遍性、严肃性要求。这一现象之所以发生,根本上是由于民事案件的权利损害通常集中于有限的受害人,且身处同一法律事实,不同受害人察觉损害的时间点相差不大,可以将知情权与诉讼权利直接关联,而环境民事公益诉讼的原告并不是直接受害人。这种不稳定预期促使法律关系处在不安定的状态。同时,这尤为不利于权利人及时行使权利,如以检察机关公告期满之日作为时效起算点,无异于纵容检察机关拖延调查进度。又如有法院在2019年以环保组织难以知情为由,同意受理2012年业已终止且已经整改的环境污染行为<sup>①</sup>。但该案原被告仅相差三百公里,原告长达七年不起诉的行为难以被认定为及时行使权利。若环境民事公益诉讼适用行政处罚时效,由于时效起算仅关注违法行为发生的时间及其后续危害,不会因原告不同而改变时效期间,这更有利于促进法律秩序稳定,而且能促使权利人及时行使权利。

综上所述,环境民事公益诉讼适用行政处罚时效时,不仅能够更好地实现法律规范内部的制度目的与价值判断的协调一致,平衡利益关系,且更有利于构建逻辑严谨、适用稳定的外部法律体系。这一转换也是修复环境民事公益诉讼时效规定与公法制度脱节,解决环境民事公益诉讼时效适用难题的必要尝试。

## 五、环境民事公益诉讼时效的具体设定

虽然环境民事公益诉讼适用行政处罚时效合理且具有优势,但环境民事公益诉讼不应僵化适用行政处罚时效规定,还需依据其特性改造时效的实际期间长度、起算点以及终止和延长规则。

### (一) 环境民事公益诉讼时效的期间长度

根据《行政处罚法》第36条第1款规定,行政处罚时效期间一般为违法行为发生之日起两年,但涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的,期限可延长至五年。也就是说,环境民事公益诉讼适用两年或五年的诉讼时效期间长度,取决于原告起诉的环境侵害行为是否涉及公民生命健康安全。而此处的“涉及”是否需要造成实际损害,或是具备一定程度的危险即可,对此仍需展开讨论。

上述问题可从《行政处罚法(修订草案)》的说明中看出立法倾向。2021年修订的《行政处罚法》将原有两年行政处罚时效在例外时延长至五年,旨在加大重点领域执法力度<sup>②</sup>。即是说,处罚时效的延长是为了打击重点领域的违法活动,不仅仅是加强对严重违法行为的打击。如果是旨在打击性质更加恶劣的行为,才需要考虑实际损害问题,有区分实际损害与仅构成危险两种行为的必要。但“重点领域”所关切的是具有特定危险的业务性行为群,也就包括可能损害和不损害具体利益的行为。可见,立法者更希望将保护范围扩大至对公民生命健康安全形成影响的领域内全部行为,加大对公民生命健康安全的保护力度。环境民事公益诉讼时效也应保持同一惩治力度。环境民事公益诉讼虽然是以救济环境公共利益、保障生态环境功能为直接目标,但保护环境公益归根到底是保护公民享受环境质量的宪法权利<sup>[32]</sup>,当然涉及公民生命健康安全,所以环境民事公益诉讼符合《行政处罚法》第36条第1款的例外条件,应适用五年时效期间。

<sup>①</sup> 福建省永安市人民法院(2019)闽0481民初3824号一审民事判决书。

<sup>②</sup> 参见许安标:关于《中华人民共和国行政处罚法(修订草案)》的说明,网址:[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202101/t20210125\\_309907.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202101/t20210125_309907.html),访问日期:2024年4月4日。

另外,为更好地保护和改善环境,环境民事公益诉讼时效也应当适用五年时效期间。在环境行政执法乏力的情况下,为加强对环境公益的保护,构建了环境民事公益诉讼制度。而环境民事公益诉讼所保护的环境公益较一般民事权利相比,所涉范围更广泛、事实关系更庞杂、难度系数更高。如果环境民事公益诉讼适用行政处罚时效反倒使期间长度缩短,则对原告要求过于苛刻,不利于实现对环境公益的保护。因此,从主观目的和客观目的解释来看,环境民事公益诉讼应当适用五年诉讼时效期间。

## (二) 环境民事公益诉讼时效的起算点

《行政处罚法》第36条第2款规定了行政处罚时效的起算点,时效从违法行为发生之日起算,违法行为是连续或继续状态的,则从行为终了之日起算。据此,有学者将所处罚的违法行为分为一次性违法行为、连续性违法行为和继续性违法行为,一次性违法行为在行为发生之日起算,连续性违法行为在同类违法行为的最后一次行为结束后起算,继续性违法行为在继续状态结束后起算<sup>[33]</sup>。这一分类方式能够大体适用于环境公益损害案件,从而作为判断环境民事公益诉讼时效起算点的规则。但上述标准也存在未竟之处。一是如何判断不同形式环境违法行为是否存在“连续”关系,牵连行为是否也属于连续性违法行为。二是持续性环境损害是否属于继续性违法行为,由于许多侵害行为实施后仍存在持续环境损害,因此如何认定持续损害对于时效起算点的判断也尤为关键。

第一,判断行为“连续”的标准。国务院法制办公室《关于如何确认违法行为连续或继续状态的请示》的复函规定,连续性违法行为是指当事人基于同一违法故意,连续实施数个独立的行政违法行为,并触犯同一个行政处罚规定的情形<sup>①</sup>。复函认定连续性行为的关键在于两个要件,同一违法故意与触犯同一行政处罚规定。深入剖析,可以看出触犯同一个行政处罚规定意味着违法行为对象应相同。如同一行为人在生产活动中分别污染了大气和水体,两种行为分别触犯了《大气污染防治法》和《水污染防治法》,即使是为了处理同批废料,也不属于连续性行为,应适用不同的诉讼时效。而有法院在审理水污染与大气污染同时存在的案件中,仅因大气污染行为未超过诉讼时效即判定行为人的全部违法行为未超过诉讼时效<sup>②</sup>,有违该复函的规定。

但是,触犯不同行政处罚规定却相互牵连的原因行为与结果行为也应被视为连续性行为。虽然两种行为通常在形式上有差异,但它们在责任追究上不应相互切割,否则无法对行为人有全面的法律评价。如在碳排放数据造假民事公益诉讼案件中<sup>[34]</sup>,虽然违规碳排放与篡改数据是完全不同的两种违法行为形式,但是两者是牵连关系,篡改数据有助于实施违规碳排放,也加大了追究违法事实的难度。若排放行为发生后五年,数据仍处于篡改状态,在发现后仅惩治篡改数据的结果行为,而不追究违规排放的原因行为,则惩治意义不大。这无异于鼓励行为人积极通过违规手段来帮助或隐瞒环境侵害行为,不利于环境公益保护。因此,作为复函规定的例外,环境民事公益诉讼审查触犯不同规定的环境违法行为时,如果两者具有牵连关系,应当视作连续性违法行为,以发生在后的行为终了之日作为诉讼时效的起算点。

第二,持续环境损害是否属于继续性违法行为。如前文所述,美国法院认为,环境的长期损害应不断重新计算诉讼时效,或者说从未起算诉讼时效<sup>③</sup>,否则将不利于保护公众健康和环境安全。环境侵害行为虽已终止,但由于环境损害仍在持续,就如同行为人持续实施环境侵害行为。此时,若只以行为终了之日作为起算点,就是变相催促行为人完成侵害行为,与制度初衷背道而驰。我国也有学者提出,当环境违法行为实施后,行为人就负有消除环境损害的作为义务,此时行为人的不作为就处于违法的继续状态,属于继续性违法行为<sup>[35]</sup>。但该理解进路可能混淆行政处

① 国法函〔2005〕442号。

② 福建省永安市人民法院(2019)闽0481民初3824号一审民事判决书。

③ *Appalachian Biodiversity Proj. v. U. S. Fish & Wildlife Serv.*, 181 F. Supp. 2d 883, 887 (E. D. Tenn. 2001)。

罚的对象与行政强制执行中恢复原状的对象, 故解释力有限。因此, 环境民事公益诉讼在审理相关案件时, 宜将持续的环境损害视为环境侵害行为的不断开始或延续, 从而认定为继续性违法行为, 从损害完全终止之日起算诉讼时效。

### (三) 环境民事公益诉讼时效的终止与延长

从《行政处罚法》第36条的规定可以看出, 违法行为被行政机关“发现”之日起时效终止。此处的“发现”与美国环境公民诉讼的“发现”规则不同, 前者是在原告发现环境侵害行为时终止诉讼时效, 后者是在原告发现时起算诉讼时效, 情境完全不同, 故此处比较和借鉴美国环境公民诉讼时效制度的意义较小。但如同美国的发现规则更关注客观性标准, 我国环境民事公益诉讼时效终止的“发现”也应当基于客观要素, 防止诉讼投机。具体来说, 行政处罚时效的“发现”可以从发现主体和发现标准进行界分<sup>[35]</sup>。

首先, 根据全国人大常委会法工委复函, 发现主体包括“处罚机关或有权处罚的机关, 公安、检察、法院、纪检监察部门和司法行政机关都是行使社会公权力的机关”<sup>①</sup>。环境民事公益诉讼也应遵循同一标准, 相应机关至少包括环境行政部门、检察院和法院, 只要有任一主体发现即可终止诉讼时效。三个主体均为环境民事公益诉讼涉及的国家机关, 具有国家公信力, 作为发现主体较为合适。另应指出, 此处未强调作为环境民事公益诉讼原告的环保组织, 因为法院的“发现”乃至环境保护部门的“发现”常以环保组织的“发现”为基础, 所以无需再次强调。

其次, 在发现标准上, 应将发现主体的正式立案视为“发现”, 而不宜将发现主体的主观知晓认定为发现, 否则将为国家机关的不作为提供便利。同时, 以立案作为发现标准的正当性还在于, 不论是环保部门还是法院立案, 都必须在限期内公开<sup>②</sup>, 这有助于被告及时知晓案件, 保障被告的知情权及相关合法权益。对于环保组织而言, 由于从举报或起诉到正式立案存在一定期间, 这个期间可长可短, 因此为保障环保组织的诉讼权利, 对于环保组织举报或起诉并最终获得立案的环境侵害案件, 将诉讼时效溯及至环保组织举报或起诉之日终止为宜。

当诉讼时效不存在终止, 而是最终期满时, 法院将不再能够受理该环境民事公益诉讼。但在诉讼时效起算经过五年后, 还应考虑时效延长的情况。《行政处罚法》并没有时效延长的规定, 或许是立法者有意督促行政机关尽早发现违法行为。但相较于环境行政执法来说, 环境民事公益诉讼建立了调解、和解制度, 由此被告可能利用调解或和解程序将“发现”时间故意拖延至诉讼时效经过。美国环境公民诉讼对此早有防范。如前文所述, 美国法院为防止行为人恶意利用和解制度, 在判例上发展了禁止反言规则, 环境民事公益诉讼对此亦可加以借鉴。具体来说, 因调解或和解产生的诉讼时效延迟应满足下述条件: 第一, 被告参与了与原告的调解或和解程序; 第二, 被告假意承诺, 在原告不提起诉讼的情况下答应其提出的请求; 第三, 原告因被告的承诺延迟起诉, 以致经过诉讼时效。同时, 如果被告采用恶意欺诈的手段隐瞒环境侵害事实, 也应当相应延长诉讼时效, 以打击环境违法行为。在行为人恶意加重、行为更加卑劣的情况下, 法律不应令其有任何不当的收益。

综上所述, 在一般情况下, 环境民事公益诉讼时效应在环保部门、检察院或法院对环境侵害案件正式立案后方可终止。例外情况是, 当环保组织就相关环境侵害事实向环保部门举报或向法院起诉, 并最终立案时, 环境民事公益诉讼时效的终止溯及至举报或起诉之日。同时, 在诉讼时效起算后五年, 还应当考虑禁止反言和欺诈性隐瞒的延长规则。

<sup>①</sup> 法工委复字〔2004〕27号。

<sup>②</sup> 《中华人民共和国行政处罚法》第39条;《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10条。

## 六、结 语

过去,环境民事公益诉讼被认为是“公法权利、私法救济”的制度,但私法救济始终是为保护私权量身定做,在保护公法权利时难免存在龃龉,这在时效制度上就反映为价值错位、利益失衡、概念不协调、适用不稳定等问题。而环境民事公益诉讼与行政处罚时效看似有着不可逾越的沟壑,但实际上两者已在诸多层面相互联结,环境民事公益诉讼适用行政处罚时效是更适宜融入当前法律体系的方案。借鉴美国环境公民诉讼的规制思路有利于改造环境民事公益诉讼的时效规则,实现权利性质与救济手段的相互协调,回归“公法权利、公法救济”的合理结构。这也是在编纂环境法典之际,重新梳理并整合环境责任规范与民法、行政法等传统法律的关系的时机。

## 参考文献

- [1] 李树训,冷罗生.论环境民事公益诉讼的诉讼时效[J].中国地质大学学报(社会科学版),2019(4).
- [2] 李庆保.论环境公益诉讼的起诉期限[J].中国政法大学学报,2020(2).
- [3] 李艳芳.美国的公民诉讼制度及其启示——关于建立我国公益诉讼制度的借鉴性思考[J].中国人民大学学报,2003(2).
- [4] Fotis, S. Private enforcement of the Clean Air Act and the Clean Water Act[J]. *American University Law Review*, 1985(1).
- [5] McKinney, G. C. Statute of limitations for citizens suits under the Clean Water Act[J]. *Cornell Law Review*, 1986(1).
- [6] 王明远.论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析[J].中国法学,2016(1).
- [7] 吕忠梅.环境公益诉讼辨析[J].法商研究,2008(6).
- [8] 张锋.环境行政执法方式生态化研究[J].济南大学学报(社会科学版),2023(5).
- [9] 龚学德.论公法制裁后环境民事公益诉讼中的重复责任[J].行政法学研究,2019(5).
- [10] 杨雅妮.环境民事公益诉讼中司法权与行政权的关系[J].北京行政学院学报,2023(3).
- [11] 王慧.环境民事公益诉讼的司法执行功能及其实现[J].中外法学,2022(6).
- [12] 吴勇,郭兰潇.专门生态环境诉讼制度的法典构造[J].中国地质大学学报(社会科学版),2024(1).
- [13] 张辉.环境行政权与司法权的协调与衔接——基于责任承担方式的视角[J].法学论坛,2019(4).
- [14] 杨帆,李传珍.“罚款”在我国环境行政处罚中的运用及绩效分析[J].法学杂志,2014(8).
- [15] 陈太清.行政罚款与环境损害救济——基于环境法律保障乏力的反思[J].行政法学研究,2012(3).
- [16] 单平基.环境民事公益诉讼惩罚性赔偿的适用及规制[J].政法论坛,2023(6).
- [17] 邹奕.行政处罚之惩罚性的界定[J].行政法学研究,2022(2).
- [18] 谭冰霖.行政罚款设定的威慑逻辑及其体系化[J].环球法律评论,2021(2).
- [19] 赵鹏.生态环境损害赔偿的行政法分析——兼论相关惩罚性赔偿[J].政治与法律,2023(10).
- [20] Miller, G. J. Private enforcement of Federal Pollution Control Laws, Part I [J]. *Environmental Law Reporter News & Analysis*, 1983(10).
- [21] Note. Limitation borrowing in federal courts[J]. *Michigan Law Review*, 1979(4).
- [22] Theis, G. J. The application of the federal five-year statute of limitations for penalty actions to wetlands violations under the Clean Water Act[J]. *Northern Kentucky Law Review*, 1996(1).
- [23] Klein, M. G. The continuing nature of notification violations under environmental statutes[J]. *Environmental Law*, 1996(2).
- [24] Boone, A. It's not too late: Applying continuing violation theory to the designation of critical habitat under the ESA[J]. *Washington Law Review*, 2008(3).

- [25]MacAyeal, R. G. The discovery rule and the continuing violation doctrine as exceptions to the statute of limitations for civil environmental penalty claims[J]. *Virginia Environmental Law Journal*, 1996(4).
- [26]McGovern, A. B. The new provision for tolling the limitations periods for seeking tax refunds: Its history, operation and policy, and suggestions for reform[J]. *Missouri Law Review*, 2000(4).
- [27]Fischer, M. J. The limits of statutes of limitation[J]. *Southwestern University Law Review*, 1986(1).
- [28]车浩. 法教义学与体系解释[J]. 中国法律评论, 2022(4).
- [29]梁迎修. 方法论视野中的法律体系与体系思维[J]. 政法论坛, 2008(1).
- [30]刘敏. 论法教义学的体系化功能——以民法为中心[J]. 西南政法大学学报, 2014(1).
- [31]王曦, 郭祥. 中美环保社会组织环境民事公益诉讼起诉资格规则之比较: 基于立法与司法的视角[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2023(5).
- [32]唐璐. 环境损害救济的逻辑重构——从“权利救济”到“法益救济”的嬗变[J]. 法学评论, 2018(5).
- [33]夏金莱. 论行政处罚追责时效——《行政处罚法》第36条的解释论[J]. 学术界, 2022(10).
- [34]赵悦. 碳达峰碳中和背景下我国“适度能动”之气候司法研究: 域外实践与实现路径[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2023(2).
- [35]胡梦瑶. 权力期间视角下行政处罚时效的适用[J]. 华东政法大学学报, 2023(1).

## Setting the Statute of Limitations for Environmental Civil Public Interest Litigation from the Perspective of Administrative Law Enforcement

— A Reference to the Statute of Limitations for Environmental Citizen Suits in the United States

ZOU Xiong, XU Ren-jie

**Abstract:** Environmental civil public interest litigation, which belongs to public law litigation, is different from civil private interest litigation. However, the existing statute of limitations system for environmental civil public interest litigation still follows the framework or provisions of civil litigation limitation in theoretical exploration and judicial practice, which is not helpful in solving the difficulties faced by the system. Environmental civil public interest litigation has emerged to address administrative failures, so it should be examined under the public law system. This paper holds that there is common institutional framework between environmental civil public interest litigation and environmental administrative enforcement, and the remedies can be interchangeable, similar to the relationship between environmental citizen suits and EPA enforcement actions in the United States. Therefore, it is necessary to examine and draw on the institutional norms and practical ideas of the application of administrative enforcement statute of limitations in environmental citizen suits in the United States, and further prove the superiority of applying administrative penalty statute of limitations in environmental civil public interest litigation through internal and external system considerations. Based on the characteristics of environmental civil public interest litigation and the provisions of administrative penalty statute of limitations, we should improve the duration, starting point, termination, and extension rules of the statute of limitations system for environmental civil public interest litigation.

**Key words:** environmental civil public interest litigation; statute of limitations; environmental citizen suits; administrative sanction

(责任编辑 周振新)