论环境民事公益诉讼中预防性责任的认定

张净雪

摘　要：环境民事公益诉讼中预防性责任的适用是以司法手段防御环境危害的创新形式。柔性司法克制主义为环境民事公益诉讼中预防性责任的认定提供了理论指引。该理论强调在理解“柔性”动因的基础上坚持“克制”根本。于环境民事公益诉讼而言，允许其参与事前预防是适度的“柔性”突破，而将突破限制于危险防御范畴则是对“克制”的坚持。结合“绿孔雀案”等案例，分析得出环境民事公益诉讼中预防性责任的认定在是否要求行为违法性、何为“社会公共利益”、何为“重大风险”问题上面临争议和挑战。为强化规则支撑，应进一步明晰责任认定要件，具体包括不以违法性为前提的行为要件、以生态环境安全利益为核心的法益要件、以环境危害为基础的状态要件。

关键词：预防原则；公益诉讼；环境司法；重大风险

中图分类号：D925.101　**文献标识码：**A　**文章编号：**1671-0169(2026)01-0059-12

一、引　言

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》指出，“加强环境风险防控”“加强公益诉讼”。当前，我国正处于生态破坏和环境污染形势严峻、突发性环境事件高发频发阶段，必须在法律层面对环境风险进行规制[1]。正在编纂的“生态环境法典”，三次提交审议的草案稿始终坚持将“预防为主”作为立法原则条款中的首要原则。“绿孔雀案”“五小叶槭案”等案件的出现，犹如楔入传统环境诉讼制度的“破窗之石”，为司法介入环境损害事前预防环节创造了现实可能性。然而，其在反映我国环境司法转型趋势的同时，亦暴露出当前制度框架下预防性司法裁判面临“于法无据”的现实难题。《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》（以下简称《环境民事公益诉讼司法解释》）第1条将提起环境民事公益诉讼的诉因行为范畴拓宽至“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”，为环境民事公益诉讼中预防性责任的适用提供了司法依据。同时，《环境民事公益诉讼司法解释》第19条第一款明确，“原告为防止生态环境损害的发生和扩大，请求被告停止侵害、排除妨碍、消除危险的，人民法院可以依法予以支持”。停止侵害、排除妨碍、消除危险既可以用于防止损害的扩大，也可以适用于预防损害的发生；既涵盖已显现的持续性侵害，也可以延伸至处于萌芽状态的潜在危害。理论上，这三类预防性责任均可以适用于环境民事公益诉讼。

然而，这一具有制度性突破的规范创新在司法实践层面遭遇了显著的适用困境。究其根源，出现

基金项目：国家社会科学基金重大项目“新时代预防型环境法治问题研究”（23&ZD163）

作者简介：张净雪，中共天津市委党校（天津行政学院）法学教研部，qarztj@163.com（天津 300191）

立案难、审理难的底层原因在于现有规范体系没有对这一新型诉讼的裁判规则给予充分回应，司法裁判的法律依据严重不足，导致各地法院对类似案件的处理不尽相同。具体来看，作为一项变事后救济为事前预防的创新制度，现行立法并未明确预防性责任核心要件“重大风险”的概念内涵，导致“风险”或是“危险”的规制界限争论持续存在；作为一项突破传统司法权边界的创新制度，现行立法并未明确司法手段与行政手段之间的关系顺位，导致“积极”或是“克制”的司法定位争论持续存在；作为一项突出强调生态环境保护的创新制度，现行立法并未明确适用时应当综合考量的社会因素，导致“保护”或是“发展”的现实争论持续存在。因此，本文聚焦环境民事公益诉讼预防性责任的认定这一根本性问题，对具有代表性的典型案例进行分析，在把握立法和司法现状的基础上检视困境、剖析因由，回应破解预防性责任构成要件不明晰的难题，提出具有普适性的司法裁判规则方案，以期推动环境民事公益诉讼规则体系走向完善，让环境司法为防范化解环境风险、维护生态安全助力。

二、环境民事公益诉讼中预防性责任认定的理论基础

环境民事公益诉讼中预防性责任的适用应坚持柔性司法克制主义。柔性司法克制主义是一种司法哲学，主张法院在尊重立法权与行政权的基础上，通过有限度的积极履职回应社会需求[2]。这一理念区别于绝对化的刚性司法克制主义，其核心在于以“克制”为根本原则，但在特定情形下允许采取“柔性”的灵活介入策略。

（一）柔性司法克制主义的“柔性”动因

传统刚性司法克制主义在面对现代环境风险时暴露出的应对局限性，推动司法在实践中逐渐向柔性化方向调整。“柔性”转向并没有背离司法的被动性本质，只是通过适度改造回应生态法治的现实需求，其基本动因可归纳为以下三个方面。

一是环境损害的不可逆性推动司法提前干预。生态环境损害后果往往突破传统可逆修复的物理范畴。这种不可逆性挑战了司法救济的底层逻辑，当损害后果一旦显性化，即使通过裁判确定责任主体，也难以实现生态功能的实质修复[3]。因此，传统损害填平原则在生态破坏、环境污染案件中作用有限。在此背景下，司法权必须超越以损害赔偿、事后补救为核心的救济模式，转而构建以事前预防为导向的行为禁令体系。《生态环境法典草案（三次审议稿）》《检察公益诉讼法草案》中均规定了“预防”相关的立法原则。此外，前文所提及的“绿孔雀案”等典型案例，允许法院在尚未发生实质性环境污染或生态破坏时即做出预防性判决，也标志着司法权从消极应对到柔性干预的转变。

二是环境治理体系的变革推动司法角色转型。环境治理模式从政府单维管制逐步转向多元主体协同共治。一方面，以个人健康权、财产权为核心的传统私益诉讼框架已无法应对公众对清洁空气、清洁水、稳定生态环境的公共诉求。另一方面，环境行政执法因地方保护主义、监管资源错配等问题频现行政失灵现象[4]。这一背景要求司法在环境治理中承担更积极的角色，以环境公益诉讼为抓手，补强行政监管短板，形成行政与司法协同的制度合力。预防性环境司法的制度生命力正体现于此，其不仅没有逾越行政权，也没有消解司法克制根本，而是通过“柔性”干预激活环境治理的多方协同。

三是科学技术的进步推动司法高效履职。“柔性”转向的可能性源自科技进步对司法事实认定能力的提升。环境案件的裁判对科学技术知识的依赖性较强①。新型科学技术的应用，可以帮助法

① 环境案件裁判的作出往往需要环境科技知识的运用，如污染物及其证据的认定、环境损害因果关系和损害后果定量的判定及生态修复的方案、实施及验收等。参见王勇：《环境资源民事案件跨区域集中管辖之审视与规则建构》，《法学杂志》2024年第4期。

官化解风险判断、证据审查等方面的难题，为司法权提前介入提供基本支撑。例如，如何判定温室气体排放行为对特定损害结果的影响，是气候变化侵权责任因果关系认定的一大难题，但得益于科技手段的飞速发展，这一难题或有望得到解决[5]。可以说，新质生产力“作为由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生的重要质态”[6]，可以降低法官在进行决策时的认知不确定性，缓解司法事前介入的“能力焦虑”。

（二）柔性司法克制主义的“克制”根本

当司法权试图突破损害现实性的传统边界而对潜在危害进行干预时，既要避免因过度超前介入演变为“司法越位”，又要警惕司法权的不当扩张对原有环境治理体系造成严重冲击。具体而言，柔性司法克制主义的“克制”根本体现在三方面的约束机制。

一是体现为司法权的谦抑性，强调对行政优先原则的尊重。司法克制首要表现为司法权对行政权专业优势上的充分尊重、规制顺位上的合理让步[7]。一方面，环境民事公益诉讼的事实认定需要高度专业化的判断，司法机关需要援引《生态环境损害鉴定评估技术指南》等技术规范确立的相关标准。另一方面，司法属于社会治理中兜底性的“最后一道防线”[8]，环境问题尤其是环境风险相关问题应首先通过行政执法加以处理和规制，只有在行政失灵时或出现问题时，司法方可出场。目前公布的《检察公益诉讼法草案》即规定了“坚持必要审慎，不得干预和替代行政机关依法履行职责”的基本原则。但需要注意的是，行政优先不意味着司法绝对让步，“法院原则上独立行使审判权而不受到其他干涉”[9]。当行政机关存在明显不作为或判断背离科学共识时，司法应当发挥补位作用。这也正是柔性司法克制主义的灵活性所在，司法既要保持对行政专业性的尊重，又可以发挥防范行政监管俘获的积极作用。

二是体现为司法边界的严格限制，排除司法对不确定性“风险”的规制。预防性司法的核心矛盾在于如何将尚不明确但可能存在的生态威胁转化为可诉的裁判对象。风险预防强调在科学不确定性下采取事前干预，其逻辑起点是合理怀疑原则，即便无充分科学证据仍可基于损害后果的极端严重性启动预防措施；危险防御则以科学确定性为核心，需要满足损害发生的充分盖然性与后果不可逆性等要件。将司法介入环境治理的范畴控制在“危险”限度内有其理论必要性。如在环境司法中泛化适用风险预防，其过度扩张可能会导致司法权与立法权、行政权的结构性冲突。风险预防的实践应用中，较低的证明标准很容易被滥用为泛化追责的工具，“规制机关自由裁量权的盲目扩张给规制权力的合法性带来了冲击”[10]。将其限制在危险防御范畴内，强调仅在行政监管已无力阻却具体危险时方可启动司法程序[11]，可以保证司法审查以科学共识性证据为支撑，避免使个案裁决陷入科学争议。允许事前预防是适度的“柔性”突破，而将突破限制于危险防御范畴则是对“克制”的坚持。

三是体现为自由裁量权的理性收缩，加强司法制度性建构。柔性司法克制主义的“克制”实现手段之一，即通过适当限制法官的自由裁量权来确保预防性责任的裁判尺度统一。环境风险的模糊性与公益诉讼裁判影响的广泛性，使得法官在利益衡量中面临价值判断困境。为此，应建立自由裁量的约束机制。在规范层面，要进一步明确“重大风险”“公共利益”等核心概念的判定标准，以及完善预防性责任的构成要件、认定规则等制度规定。在方法论层面，则需坚持比例原则、成本效益分析等方法的适用。法官在作出预防性裁判前，需综合评估预防性措施对企业生存、社会稳定及公共利益的潜在影响。

总之，柔性司法克制主义以“有所为有所不为”的智慧，既避免重蹈传统刚性保守主义的覆辙，又为“柔性”转向可能引发的权力扩张加以约束，最终在绝对克制与过度积极之间开辟出了能够实现平衡的第三条道路。

三、环境民事公益诉讼中预防性责任认定的现存问题

在柔性司法克制主义的理论框架下，环境民事公益诉讼中预防性责任认定具备了理论正当性和现实可操作性。然而，这一理论尚未得到有效贯彻。实践中，预防性责任认定在要件层面仍面临多重争议，承载着“柔性”与“克制”双重要求的预防性司法天平仍未达到平衡，行为要件、法益要件、状态要件的认定均面临挑战。

（一）行为要件——是否要求行为违法性

是否要求被诉行为具有违法性，一直是生态环境损害司法预防与救济话题的核心议题。这一问题的答案将在逻辑起点上为预防性责任指引“柔性”或是“克制”的方向。在我国的民事侵权法律框架下，行为的违法性并不是独立的构成要件，而是被过错归责原则所吸收[12](P358-372)。一直以来，我国一般环境民事侵权适用无过错责任原则。《民法典》颁布之前，环境民事公益诉讼沿用这一归责原则，并未对行为的违法性作出要求。综合梳理我国环境公益诉讼制度规则，可以发现，其并未将行为的违法性或行为人的过错作为责任追究的要件。例如《环境民事公益诉讼司法解释》第23条，明确将行为人的主观过错程度列为酌定需要考量的因素，而不是必备要件[13]。然而，《民法典》出台后，其中有关生态环境损害救济的相关规定打破了环境民事公益诉讼适用无过错规则原则的原定方案。根据《民法典》第1235条，生态环境损害赔偿责任要求被诉行为“违反国家规定”。目前公布的《生态环境法典草案（三次审议稿）》第1074条对环境民事公益诉讼制度进行了规定，相较于《民事诉讼法》第58条的规定，其单独强调“违反法律规定”。生态环境损害的预防和救济，是否要考察行为的违法性？类似的问题再一次引起深思。

具体到环境民事公益诉讼中，是否要考量行为违法性要件，理论上存在三种不同的观点。一种观点认为，环境民事公益诉讼适用无过错责任已成为共识，在分配正义的基础上，无过错责任原则的适用更能保持环境法律体系内部的自洽性[14]。该主张的形成逻辑来自对法律体系内在统一性的考量，强调在环境民事公益诉讼中坚持无过错责任的合理性。另一种观点认为，应当将对环境法律规范的触犯作为公益诉讼程序启动的重要前提[15]。即便是针对潜在威胁的预防性救济，也要求诉讼请求指向明确的法定义务违反行为。这种路径的优势在于能够强化公私法规范的衔接贯通，维护法律体系的整体确定性。还有一种观点认为，可以分类型进行规定，对于引发生态环境损害有一般性、内在固定危险性的活动，采用无过错责任原则；对于不具有造成生态环境损害普遍性的行为，采用过错责任归责原则[16](P157)。

在我国环境民事公益诉讼的司法实践中，不同案件对于行为违法性要件的考察不同。在“绿孔雀案”件中，被告公司主张，《环境保护法》第64条、原《侵权责任法》第65条及《环境民事公益诉讼司法解释》均只规定了污染环境适用无过错原则，对于经审批的合法建设项目是否造成生态破坏、是否应承担法律责任并未明确，生态破坏案件不同于环境污染，不适用无过错责任原则，而应适用原《侵权责任法》第6条规定的过错原则；戛洒江一级水电站遵照国家和地方相关法律法规办理了各项审批手续，被告公司不存在主观过错，侵权责任的构成要件不满足，依法不应承担责任。二审法院则认为，针对公司认为生态破坏类纠纷不同于环境污染类纠纷，应当适用一般归责原则的观点，因生态破坏与环境污染具备相同侵权实质，且该观点与《环境保护法》规定不符，不予采纳，在适用无过错责任和不考虑违法性的基础上判决被告承担侵权责任①。在河北省唐山市人民检察院与某航运公司沉船打捞民事公益诉讼案（以下简称“沉船案”）中，一审判决

① 参见云南省高级人民法院（2020）云民终824号判决书。

则突出强调了涉案船舶长期未打捞，违反了我国法律和行政法规的规定，给曹妃甸周边海域的海洋生态环境和航行安全带来了重大安全隐患和风险，依法应当消除危险、恢复原状[①]。

（二）法益要件——何为“社会公共利益”

何为环境民事公益诉讼要保护的“社会公共利益”，这一问题的答案将决定预防性责任在保护对象上是“柔性”扩张还是“克制”限缩。关于环境民事公益诉讼所保护的法益，现有规则以“社会公共利益”为限定。《生态环境法典草案（三次审议稿）》第1074条也采用了“污染环境、破坏生态等损害社会公共利益的”表述。然而，“社会公共利益”是一个不确定性的概念，这加剧了预防性责任认定的复杂性[17]。环境民事公益诉讼所保护的法益与其可能引发的损害后果相关。环境法上的损害分为对“环境”的损害和对“人”的损害两类。对“环境”的损害即生态环境损害，是环境法上所特有的[18]。一般而言，无论是环境污染行为还是生态破坏行为，都不直接针对利害关系人的人身或财产权利，而是首先指向生态环境，其后再通过生态环境对公益或私益造成影响[19]。因而，环境法所保护的法益也包括生态环境利益和人身健康、财产权益两类。强调公益属性的观点认为，环境公益诉讼中的社会公共利益指向的是生态环境利益，不包含人身财产和健康利益[20]。另有观点认为，预防性环境民事公益诉讼中的“重大风险”除生态环境自身风险之外，还包括环境健康风险在内[21]。这样一来，人身健康、财产权益也将被纳入保护范围。此外，生态环境利益还可以进一步划分为生态环境安全利益和生态环境精神利益。前者以维护生态环境的良好、健康为目标，后者以追求优美、舒适的环境为目的[22]。二者是否都属于环境民事公益诉讼保护的法益，这一问题尚无定论。在社会公共利益内涵界定方面的分歧，容易使预防性环境司法的制度目标分散或异化，从而影响制度功能的实现。

在我国环境民事公益诉讼的司法实践中，不同案件对于“社会公共利益”的界定并不一致。“绿孔雀案”中，二审法官将“重大风险”界定为对“环境”可能造成重大损害危险的一系列行为，认为涉案水电站的建设会影响生态系统生物多样性和生物安全，表明其所保护的法益是生态环境利益[②]。在“沉船案”中，涉案船舶沉没前装载的轻油及机油系危险废物，如泄漏至海洋中将对海洋生态环境造成严重损害，表明其所保护的法益是海洋环境利益[③]。而在某联合会与某有限公司民事公益诉讼案中，法官裁判认为，二氧化硫、氮氧化物是酸雨的前导物，超量排放可致酸雨，从而造成财产及人身损害，烟粉尘的超量排放将影响大气能见度及清洁度，亦会造成财产及人身损害，表明其所保护的法益兼顾生态环境利益和人身健康、财产权益[④]。

（三）状态要件——何为“重大风险”

“重大风险”的司法认定是环境民事公益诉讼中适用预防性责任的核心问题[23]。这一问题的答案是能否坚持司法“克制”这一本质要求的关键。《生态环境法典草案（三次审议稿）》第1078条规定了禁止令保全措施。这一条文的重要意义在于其认可了“重大风险”作为独立司法干预事由的地位，补强了预防性责任的司法请求依据。然而，现有法律规范并未明确“重大风险”概念的内涵，使其面临司法认定的实践困境。根据德国学者Rüdiger Breuer的“三分理论”，可将存在发生可能性的不利影响分为危险、风险和剩余风险三类。危险相较于一般风险的本质差异在于，危险的发生具有充分盖然性。我国对于尚未发生的不利影响的预防研究大多基于这一理论展开，相关立法也基本采取危险、风险的表述方式。“重大风险”这一概念的使用与理论研究、现有立法之

① 参见天津市高级人民法院（2023）津民终156号判决书。

② 参见云南省高级人民法院（2020）云民终824号判决书。

③ 参见天津市高级人民法院（2023）津民终156号判决书。

④ 参见山东省德州市（地区）中级人民法院（2015）德中环公民初字第1号判决书。

间均有所脱节。因而，有必要厘清《环境民事公益诉讼司法解释》第1条所规定的“重大风险”与理论上的危险、风险之间的关系。一种观点认为，环境民事公益诉讼应坚持风险预防原则，只要存在损害之虞就需要承担预防性责任方式，“危险和风险”均属于“重大风险”范畴[24]。另有观点认为，环境民事公益诉讼应是预防环境危险发生的一种工具[25]，“重大风险往往属于损害发生概率相对确定的危险，而非损害发生概率不确定的风险”[26]。除了考察发生可能性，“重大风险”的认定还应综合考量可能引发的后果严重程度，关注不利后果可能影响的对象、范围、深度等，具备重大、严重、持续、不可逆等要素。有观点认为，“重大风险”应以“严重或无法恢复的损害威胁”为认定标准[27]。

在我国环境民事公益诉讼的司法实践中，不同案件对于“重大风险”的理解不同、认定的标准不同。关于“重大风险”与危险、风险等概念之间的关系问题，在“绿孔雀案”中，二审法官认为重大风险是指对“环境”可能造成重大损害危险的一系列行为①。而在“五小叶槭案”中，法官认为预防原则包括两层含义：一是运用已有的知识和经验，对开发和利用环境行为带来的可能的环境危害采取措施以避免危害的发生；二是在科学技术水平不确定的条件下，基于现实的科学知识评价风险，即对开发和利用环境的行为可能带来的尚未明确或者无法具体确定的环境危害进行事前预测、分析和评价，以促使开发决策避免可能造成的环境危害及其风险出现②。关于对“重大风险”后果严重程度的考量，在“绿孔雀案”中，法官综合考量了生态环境损害后果的严重性，写明涉案水电站若继续建设势必导致生物生境面临重大风险，且可能造成的损害是可以直观预测且不可逆转的③。在某环境研究所诉某新能源公司等生态环境保护民事公益诉讼案中，法官将案涉项目的建设是否会对区域内的黄羊或鹅喉羚生存环境造成难以逆转的损害的问题作为争议焦点，写明项目的建设未对所在区域的环境造成根本性改变，且项目建成后可以采用设置围栏、人工植草的方法恢复植被，项目的建设未对项目范围内的黄羊或鹅喉羚的生存环境产生难以逆转的损害④。

四、环境民事公益诉讼中预防性责任认定的要件明晰

通过前述分析可知，司法实践中预防性责任认定的现状与柔性司法克制主义的要求之间还存在较大差距。当前其在行为要件、法益要件与状态要件上存在的问题，本质上是规则模糊导致的理论与实践之间相互脱节、衔接不畅。因此，要真正实现环境民事公益诉讼预防性责任的制度功能，需要基于柔性司法克制主义构建清晰的责任认定要件体系，以弥合理论与实践之间的差距，为司法裁判提供兼具前瞻性与审慎性的规则指引。

（一）不以违法性为前提的行为要件

环境民事公益诉讼中预防性责任的诉因行为应是可能导致环境污染、生态破坏的行为，且不要求行为必须具备违法性，即合法地开发和利用环境的行为也可以成为诉因行为。这是适应司法克制主义“柔性”转向的具体表现。即使某一行为符合环境行政法律规范要求，但如果其可能导致环境污染、生态破坏等不利损害后果，仍然需要接受司法的评价，甚至可能面临责难。

在传统侵权法体系中，责任的构成通常需要满足行为违法性要件。然而，由于环境危险的潜在

① 参见云南省高级人民法院（2020）云民终824号判决书。

② 参见四川省甘孜藏族自治州中级人民法院（2015）甘民初字第45号判决书。

③ 参见云南省高级人民法院（2020）云民终824号判决书。

④ 参见宁夏回族自治区高级人民法院（2021）宁民终660号判决书。

性以及损害的不可逆性，环境法领域逐渐形成了一系列突破行为违法性要件的制度创新。在这一过程中，各国的立法和司法实践呈现出环境法领域预防性责任认定的“去违法性”趋势。欧盟《环境责任指令》（ELD）针对排放污染物或处理危险废物等活动，规定了严格责任原则，即使相关活动已经获得了必要的行政许可，若存在“紧迫的环境损害威胁”，仍需采取预防措施①。这一规定为我国在承认企业持证运营合法性的同时，对其可能引发的重大生态威胁进行司法审查提供了法理参照。2021年荷兰海牙地方法院审理Milieudefensie v. Shell案时，作出了首例突破行政合规抗辩的司法裁决，认为企业减排政策与《巴黎协定》要求的目标之间存在“显著偏差”，强制要求壳牌集团在2030年实现45%减排指标②。该判决启示我国在“双碳”目标战略背景下，司法可适度超越排放标准，对虽符合当下标准却明显偏离国家长期减排目标的行为进行审查。此外，需要强调的是，行为违法性要件的淡化并不必然引发预防责任的无限扩张或泛化，司法机关可以通过提高起诉方的证明标准来限缩责任的适用范围。这就意味着，公益诉讼起诉人不能仅凭环境危害存在的“初步证据”便获得支持性判决，其仍需在充分调查取证的基础上积极向法庭提供证据以证明“重大风险”的存在。

从理论上看，尽管实施污染物排放、建筑工程施工等行为时，已按规定履行审批程序或完成环境影响评价，但这类获准实施的行为仍存在引发环境危险的可能性，处于“法之允许但却构成危险”的特殊状态[28](P161)。出现这一特殊状态的主要原因在于限制性规则只是最低环境保护水平的规则，符合最低要求并不代表没有危险性。制定环境法律和标准时需统筹考量多方利益关系，确立的限制性规则构成环境保护基准，而预防性责任对行为的要求可能会高于基准水平。因而行为人在法律未明确禁止的领域开展活动，既因此而享受行动产生的利益，也要面临潜在法律后果，可能需要对行为造成的损害履行赔偿义务，或对行为造成的危险状态履行消除义务。总的来说，预防性责任不以行为违法性为前提，有助于促使行为人主动采取措施，提升其活动的生态环境安全性。通过灵活运用预防性责任机制，司法机关能够裁定行为人承担比环境行政法律义务更高、更严格的法律义务，以实现个案中司法权对行政权的监督[29]。

环境民事公益诉讼中预防性责任的诉因行为无需具备行为违法性，也意味着预防性责任的承担应当适用无过错责任原则。“无过错责任原则的正当性是建立在社会化大生产背景下，企业正常生产的排污行为仍可能给他人造成损害的高度危险性基础之上的。”[13]危险性是无过错责任原则的核心归责因素，这一危险性基于两个主要方面：一是损害发生的充分盖然性——即使行为人尽到注意义务仍然不能防止损害发生；二是损害后果的严重性[30](P235)。预防性责任对于危害状态要件的考察，正与这两方面因素吻合。实践中，大量的环境民事公益诉讼案件在追究行为人的责任时，回避了责任人是否具有主观过错的问题，但事实上适用了与生态环境私益侵权责任同样的无过错责任原则[31]。我国目前的环境民事公益诉讼制度规则并未将行为的客观违法性或行为人的主观过错作为追究行为人生态环境损害责任的要件。立足整个生态环境损害责任体系进行考察，环境民事侵权以及环境民事公益诉讼适用无过错责任原则基本成为业内共识。因此，环境民事公益诉讼中预防性责任的判定也应当适用无过错责任原则，保持环境法律体系内部的一致性和自洽性。由此也可以看出，《生态环境法典草案（三次审议稿）》的环境民事公益诉讼条款规定仍存在进一步讨论和优化的空间。

（二）以生态环境安全利益为核心的法益要件

环境民事公益诉讼中适用预防性责任的主要困境之一在于“社会公共利益”这一法律概念的

① Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, Article 5。

② 参见 Milieudefensie v. Shell：Hague District Court，C/09/571932（2021）。

模糊性，其内涵外延的争议直接导致司法裁判标准的分歧。为解决这一问题，需构建分层界定的法益保护体系，明确将生态环境安全利益作为核心保护对象，有限纳入生态环境精神利益，并反向排除人身健康与财产权益，以实现“柔性”与“克制”的有效平衡。

1. 核心法益：生态环境安全利益。生态环境安全利益是指向生态系统的功能完整性，涵盖了水土保持、气候调节、生物多样性维持等基础性服务功能。此类利益一旦遭受损害，其后果往往是不可逆的，因此需要通过立法手段赋予其优先保护的地位。根据《民法典》第1234条的规定，生态环境损害责任的首要承担形式是“修复生态环境”，这为生态环境安全利益的保护提供了实体法基础。生态环境部发布的《生态环境损害鉴定评估技术指南》对“生态环境损害”进行了定义，指出其包括环境要素和生物要素的不利改变以及生态系统的功能退化和服务减少，从而为安全利益的保护提供了技术上的依据。需要注意的是，生态环境安全边界应限定于“基础性生态功能”，防止司法泛化现象发生。联合国《生物多样性公约》第2条明确“生物多样性”涵盖各类活体生物来源的变异特性[①]。然而，司法实践不能依照此规定进行广泛的无差别的预防保护，需要排除非关键性物种的局部影响，通过编制生态环境分级保护目录等方式明确核心保护对象，以避免“一刀切”式的生态保护导致司法资源的浪费。此外，生态环境安全利益的保护还需考虑区域差异性。不同地区的地域特征决定了保护路径的多样性。水资源匮乏区域优先进行水土保持，生物多样性富集地带则侧重物种栖息地系统性保护。差异化治理模式有助于维持生态系统整体稳定状态，推动生态环境安全利益得到整体保护。

2. 附属法益：生态环境精神利益。环境公共利益不仅包括生态环境安全利益，还应涵盖公众对环境品质的合理期待。生态环境精神利益涉及公众对环境美学、文化遗产等非物质价值的追求。日本《景观法》第2条规定，为了形成美丽而庄严的国土，创造富饶的生活环境，良好的景观是必不可少的[②]。法国《环境法典》第L350-1A条规定，景观是人们感知的领土的一部分，其特征是自然或人为因素的作用及其动态相互关系的结果[③]。我国江西省上饶市人民检察院诉张某某等生态破坏民事公益诉讼案中，生效裁判认为，人们享有的环境权益不仅包含清新的空气、洁净的水源等人们生存发展所必不可少的环境基本要素，也包含基于环境而产生的可以满足人们更高层次需求的生态环境资源，例如优美的风景、具有重大科研价值的濒危动物或具有生态保护意义的稀缺植物或稀缺自然资源等[④]。在司法实践中，可以将破坏具有独特美学价值或重要文化价值的自然景观的行为，适当纳入预防性责任的法益保护范围。然而，鉴于精神利益的高度抽象性，容易引发诉讼滥用的风险。因此，为避免此情形，应确立严格的准入条件，要求对景观的破坏必须伴随生态环境的不利改变等具体后果，当且仅当生态环境精神利益与生态环境安全利益存在实质性关联时，方可被纳入保护范畴。

3. 排除法益：人身健康与财产权益。预防性治理阻断了生态环境危险向现实损害的转变，在这个过程中，人身财产权益也会得到间接保护。然而，环境民事公益诉讼中预防性责任的功能定位是对环境公益的事前保护，而非预防人身或财产损害，需通过立法明确排除私益性诉求。美国《综合环境反应、赔偿与责任法》（CERCLA，通常被称为《超级基金法》）规定的责任范围主要包括污染场地清理费用、自然资源损害修复费用及损害评估费用等，而未将人身损害赔偿纳入公益赔偿范围[⑤]。此

① United Nations，Convention on Biological Diversity，Article 2（1992）。

② Japan，Landscape Act，Act No. 110 of June 18，2004. Article 2。

③ France，Code de l’environnement，Art. L350-1A。

④ 参见江西省高级人民法院（2020）赣民终317号判决书。

⑤ USA，Comprehensive Environmental Response，Compensation，and Liability Act（CERCLA），42 U. S. C. § 9607。

外，在Exxon Corp. v. Hunt案中，美国最高法院明确，超级基金的资金不能用来补偿因有害物质排放而造成的私人经济损失[①]。这一制度设计的启示在于，应在制度设计时更加鲜明地体现环境民事公益诉讼所保护的法益是环境公共利益，其责任形式应直接适用于生态环境的预防性保护或救济性修复，而不能用于填补私益损失。对于环境民事公益诉讼中的预防性责任而言，应明确其适用限于生态环境危险本身，人身损害威胁不纳入其救济范畴；仅在生态环境危险与人身损害威胁高度重合时，才允许实施有限度地附带保护。同时，需要注意的是，这种附带保护本质上属于紧急应对机制，须遵循不替代原本私益救济路径的原则，以防止制度功能的交叉混同。

（三）以环境危害为基础的状态要件

环境民事公益诉讼的核心功能在于对尚未发生但具有高度威胁性的环境危害行为进行司法干预。理论上，环境危害的认定应满足双重要求，一是在发生概率上具有充分盖然性，即规制范畴严格限定于“危险”范畴；二是在损害后果上具有严重性，即损害具有不可逆性或影响具有广泛性。严格设定状态要件是坚持柔性司法克制主义“克制”根本的具体表现。

1. 发生概率的“充分盖然性”：严格限定于“危险”范畴。要求发生概率的充分盖然性，严格限定于“危险”范畴，是法理逻辑的必然要求。一方面，法律概念有准确性要求[②]。危险（Danger）是具有充分盖然性、可预见且迫近的环境威胁。德国《环境法典专家委员会草案》将危险定义为“对本法典保护法益发生明显不利影响的足够可能性”[32](P41)，并提出所需担忧的影响越重要，对发生概率的要求也就越小。危险的核心特征是不利影响的相对确定性与因果关联的直接性。而风险（Risk）则泛指尚未形成具体威胁的潜在可能性。德国《环境法典专家委员会草案》将风险定义为“在实践中未能予以排除的、对本法典的保护法益会有并不微弱的不利影响之发生可能性”[32](P41)。风险的核心特征是不利影响的科学不确定性与因果关联的低相关性。若将预防性诉讼扩展至风险层面，将导致法律概念的模糊化，违背法律确定性要求。另一方面，法律责任需要有正当性边界。也就是说，法律责任的施加需以可归责性为前提。在危险场景下，行为人已通过作为或不作为制造了现实威胁，其行为与可能导致损害之间的关联性可被证明。而风险层面的损害可能性往往涉及复杂变量，难以追溯至特定主体的行为，强行归责将违背损害者担责的环境法基本原则。因而实践中，以气候变化风险为由的诉讼往往难以得到法院的支持，这便是由于分散性、全球性风险无法归因于单一主体。

要求发生概率的充分盖然性，严格限定于“危险”范畴，也是司法实践的现实选择。对于环境风险的规制，司法权应当保持谦抑性。法院的核心职能是对已发生的争议进行裁判，而非替代行政机关进行风险管理。美国最高法院在American Electric Power Co. v. Connecticut一案的裁决中，明确指出温室气体监管权属于环保署（EPA），环保署作为专业机构，拥有充足的科学、经济和技术资源，更适合平衡环保与能源需求，法院不应越权制定排放标准，“联邦法官既无能力也无权力替代环保署进行复杂的政策权衡”[③]。环境风险管理本质上是资源分配问题。司法若以公益诉讼之名干预风险决策，将架空行政程序，违背“克制”根本。

总而言之，环境民事公益诉讼中预防性责任的适用须以“危险”为界定标准。建议通过立法明确这一标准，改变当前《生态环境法典草案（三次审议稿）》从司法解释中沿用而来的“重大风险”概念，将其调整为理论上更为常见的“危险”，明确只有基于现有科学证据推断损害发生可

① 参见Exxon Corp. v. Hunt，475 U. S. 355（1986）。

② 法律概念不清楚、不明确、不具体的情况下，法官有可能滥用解释权和判断权，使作出的解释和判断背离法律的精神和目的。参见江必新：《论司法自由裁量权》，《法律适用》2006年第11期。

③ 参见American Electric Power Co. v. Connecticut，564 U. S. 410（2011）。

能性达到“充分盖然性”，方符合可诉性要求。

2. 损害后果的“严重性”：损害不可逆或影响广泛。损害后果的“严重性”认定是启动诉讼程序的核心要件，也是司法实践中争议焦点之一。环境民事公益诉讼的损害后果严重性体现为对生态系统服务功能的实质性破坏或对社会公共利益的广泛威胁。

不可逆性是评估损害严重程度的重要标准。不可逆性强调损害后果的永久性或修复成本远超社会承受能力。其理论根源在于代际公平原则（Intergenerational Equity）。1992年联合国《里约环境与发展宣言》强调，当代人发展不得损害后代人满足其需求的能力，在国际法层面确立了环境保护的代际责任。环境民事公益诉讼中预防性责任的适用强调预防不可逆损害的正当性在于避免“生态债务”向未来世代转移，保证发展的可持续。一般而言，立法往往难以明确阐述不可逆性的判断标准。我国法律法规将“难以修复”作为生态环境损害赔偿的触发条件，但缺乏量化标准。司法实践中，不可逆性可以通过生态阈值的设定实现量化。根据科学评估结果，设定生态系统承受外界干扰的临界值，超出临界值则司法应及时作出防范反应。不可逆性也可以通过衡量损害发生后需要投入的修复成本实现量化。当环境修复成本超过特定阈值时，即使技术上可行，高昂的经济成本也可能造成代际负担转移。

损害后果的影响广泛性也是评估危害状态的重要标准。影响广泛意味着损害后果波及范围足够大、涉及利益主体足够多，会对社会公共福祉造成大规模影响。具体而言，影响的广泛性表现在空间维度的跨区域性和影响利益主体的不特定性两方面。在空间维度的跨区域性方面，环境危险极有可能演变为跨区域的环境损害。在我国“腾格里沙漠污染案”中，企业排污行为虽位于宁夏境内，但污染物通过地下水渗透影响了内蒙古自治区阿拉善左旗的腾格里沙漠腹地，构成跨省级行政区域的系统性损害威胁。因而，损害后果严重性的认定需要纳入空间维度考量，保障环境民事公益诉讼的现实效果。在影响利益主体的不特定性方面，环境危害常具有潜伏性与扩散性，导致受损主体难以特定化。这一要求本质上源自环境公益诉讼保护不特定多数人所共享的环境利益的根本目标。只有所防御的环境危害可能造成的不利后果达到了影响社会公共利益的程度，才能够启动预防性环境司法程序。因而，损害后果严重性的认定需要纳入影响主体范围考量，保障环境民事公益诉讼的社会效果。

五、结　语

在柔性司法克制主义的指引下，环境民事公益诉讼中预防性责任的认定难题得以化解。行为要件方面，“柔性”转向为不强调行为违法性提供了理论动因，即合法的开发和利用环境的行为也可能成为诉因行为；法益要件方面，为了有效平衡“柔性”与“克制”，明确将生态环境安全利益作为核心保护对象，有限纳入生态环境精神利益，反向排除人身健康与财产权益；状态要件方面，为落实司法“克制”的本质要求，确立“发生概率的充分盖然性”“损害后果的严重性”双重认定标准。以上研究结论需要法律法规的正式确认，方能真正改变司法实践的责任认定困境。当前，我国生态环境法治正经历法典化的历史性变革。“生态环境法典”编纂工作全面铺开，《生态环境法典草案（三次审议稿）》现已提请十四届全国人大常委会第十九次会议审议。可以说，“中国编纂生态环境法典，是推动人类生态文明制度化、法治化的重大实践”[33]。与此同时，公益诉讼进入专门立法的快车道，“检察公益诉讼法”也已进入法律草案审议和公开程序。就现阶段公开的版本而言，两法草案均存在规则优化的空间。《生态环境法典草案（三次审议稿）》沿用“重大风险”一词，并增加环境民事公益诉讼“违反法律规定”的适用条件。这两处规定建议进一步斟酌。《检察公益诉讼法草案》虽强调“注重预防”，但具体规则中对预防原则的落实并不到位，需增设预防

性责任适用的相关条款。除了通过立法强化环境民事公益诉讼制度的预防功能之外，还需要适时修改现有司法解释的不尽完善之处，如避免采用“重大风险”等容易引发歧义的措辞。通过法律法规的立与改，有望扭转环境民事公益诉讼中预防性责任认定的无序状态，将学理建议真正转化为指导实践的法律条文，为制度运行提供坚实的规范基础。最终，环境民事公益诉讼制度的完善，将助力我国生态文明法治建设，并为共建美丽清洁世界贡献更多中国智慧和中国方案。

参考文献

[1] 吕忠梅.从后果控制到风险预防中国环境法的重要转型[J].中国生态文明,2019(1).
[2] 陈金钊.法官司法的克制主义姿态及其范围[A].陈金钊,谢晖.法律方法[C].济南:山东人民出版社,2008.
[3] 韩康宁.风险回应型生态环境法典:科学不确定下的预防原则表达[J].理论月刊,2022(12).
[4] 张金晓.生态环境损害私法救济的法理证成与规范适用[J].法学评论,2025(1).
[5] 任超,田其云.“双碳”背景下我国气候变化侵权诉讼的难题破解[J].理论探索,2024(6).
[6] 李理.新质生产力赋能城市生态韧性建设:何以可能与何以为之[J].天津行政学院学报,2025(4).
[7] 胡静.环保组织提起的公益诉讼之功能定位——兼评我国环境公益诉讼的司法解释[J].法学评论,2016(4).
[8] 肖建国,李皓然.人民法庭在基层社会治理中的职能定位——以“枫桥式人民法庭”建设为例[J].法律适用,2024(4).
[9] 孙思嘉,周珂.论预防型生态环境损害责任的实体构成与程序协调——以“绿孔雀案”为切入点[J].中国地质大学学报(社会科学版),2025(5).
[10]杜辉.挫折与修正:风险预防之下环境规制改革的进路选择[J].现代法学,2015(1).
[11]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).
[12]王利明.侵权责任法研究(上卷)[M].北京:中国人民大学出版社,2010.
[13]陈伟.生态环境损害额的司法确定[J].清华法学,2021(2).
[14]吴卫星,贾晓冉.论社会源危险废弃物生态环境损害赔偿的归责原则——基于社会源危险废弃物生命周期的分析[J].中国高校社会科学,2019(5).
[15]巩固.环境民事公益诉讼性质定位省思[J].法学研究,2019(3).
[16]竺效.生态损害综合预防和救济法律机制研究[M].北京:法律出版社,2016.
[17]胡攀.论预防性环境民事公益诉讼中重大风险认定的知识生产[J].中国地质大学学报(社会科学版),2025(5).
[18]吕忠梅.论环境侵权的二元性[N].人民法院报,2014-10-29(08).
[19]窦海阳.环境侵权类型的重构[J].中国法学,2017(4).
[20]郭武.论中国环境诉讼类型的整合策略[J].东方法学,2022(6).
[21]陈廷辉,林贺权.环境健康风险规制的法律路径——以科学不确定性为视角[J].中国环境管理,2021(3).
[22]盛玉华.环境司法中的利益识别与权衡[J].广东社会科学,2023(3).
[23]康景文.论预防性环境民事公益诉讼中“重大风险”的认定——以事实认定的正当性为视角[J].河南社会科学,2023(4).
[24]秦天宝,陆阳.从损害预防到风险应对:预防性环境公益诉讼的适用基准和发展方向[J].法律适用,2022(3).
[25]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(西北政法大学学报),2017(4).
[26]王小钢,刘志和.论预防性环境民事公益诉讼的预防功能定位[J].中国地质大学学报(社会科学版),2024(5).
[27]张旭东,郑烽.预防性环境民事公益诉讼中环境重大风险认定研究[J].中国地质大学学报(社会科学版),

2023(2).
[28][德]梅迪库斯.请求权基础(第8版)[M].陈卫佐,等译.北京:法律出版社,2010.
[29]徐以祥,刘继琛.论生态环境损害民事侵权责任的二元归责原则——基于功能主义的研究方法[J].中南大学学报(社会科学版),2021(1).
[30][奥地利]海尔姆特·库其奥.侵权责任法的基本问题(第一卷):德语国家的视角[M].朱岩,译.北京:北京大学出版社,2017.
[31]徐以祥.《民法典》中生态环境损害责任的规范解释[J].法学评论,2021(2).
[32]德国联邦环境、自然保护和核安全部.德国环境法典:专家委员会草案[M].沈百鑫,等译.北京:法律出版社,2021.
[33]吕忠梅.中国生态环境法典编纂的基本命题[J].中国地质大学学报(社会科学版),2025(1).

The Determination of Preventive Liability in Environmental Civil Public Interest Litigation

ZHANG Jing-xue

Abstract: The application of preventive liability in environmental civil public interest litigation represents an innovative judicial approach to preventing environmental harm. The theory of flexible judicial restraint provides theoretical guidance for determining preventive liability in such litigation. This theory emphasizes adhering to the fundamental principle of "restraint" based on an understanding of the motivations for "flexibility". For environmental civil public interest litigation, allowing its participation in ex-ante prevention represents an appropriate breakthrough in "flexibility", while limiting this breakthrough to the scope of danger prevention reflects a commitment to "restraint". The analysis of cases such as the "Green Peafowl Case" reveals that the determination of preventive liability in environmental civil public interest litigation faces controversies and challenges regarding issues such as whether illegality of conduct is required, what constitutes "public interest", and what constitutes "significant risk". To strengthen normative support, the constitutive elements for determining liability should be further clarified. These specifically include the act requirement, which is not predicated on illegality; the legal interest requirement, centered on the interests of ecological and environmental security; and the status requirement, based on environmental hazards.

Key words: preventive principle; public interest litigation; environmental justice; significant risk

（责任编辑　周振新）