

【法学研究】

论我国生态环境损害赔偿主体的整合*

刘卫先

摘要:根据我国现行法律和政策的相关规定,生态环境损害赔偿主体存在“两模式四主体”结构。这种结构形成的主要原因是不同索赔模式下人们对生态环境利益本质的认识不同。在现代环境保护视角下,生态环境要素既具有经济价值又具有生态价值,生态环境损害的内容包括环境要素财产损害和生态功能损害。在我国自然资源归国家所有这一总体制度框架下,环境要素财产损害实际上是国家经济利益损失,对此只能实行国家索赔;生态功能损害实际上是社会公共利益损失,对此只能实行公益索赔。在环境公益索赔中,政府作为公益管理责任者是主要的、第一序位的索赔主体;社会公众作为环境公益的直接受益者是第二序位的索赔主体,其索赔仅能弥补政府对环境公益保护的不足,起补充作用;检察机关作为法律监督者和公益代表者是最后序位的索赔主体,其索赔只是对政府与公众索赔的补充,对环境公益索赔发挥最后保障的兜底作用。

关键词:生态环境损害;国家索赔;公益诉讼;索赔主体

中图分类号:D922.68

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)08-0038-10

一、问题的提出

对于2011年的蓬莱湾漏油事件,原国家海洋局根据我国《海洋环境保护法》的有关规定,于2012年4月向康菲公司和中海油公司索赔16.83亿元,用于渤海生态建设与环境保护、渤海入海石油类污染物减排、受损海洋生境修复等。^①但实际上,该事件造成的渤海生态环境损害并没有得到很好的修复。2015年6月,中国生物多样性保护与绿色发展基金会(以下简称“中国绿发会”)针对该事件向青岛海事法院提起环境民事公益诉讼,请求法院判令康菲公司和中海油公司对受损的渤海生态环境进行修复,使之恢复到该事件发生以前的状态。该案被媒体称为我国首个社会组织提起的海洋污染类环境公益诉讼案。^②在该事件中,针对漏油导致的海洋生态环境损害,先由原国家海洋局向责任方索赔十几亿元赔偿费,后由环保非政府组织向同一责任方提起诉讼,要求其承担海洋生态环境修复责任。在环

境法理论中,生态环境修复一般是指将受损害的生态环境恢复到受损害之前的状态,主要指生态功能的恢复。在民事责任体系中,生态环境修复责任在性质上可以等同于恢复原状。根据民法的一般理论,对于某人的物品遭受损害,首先可以通过恢复原状予以补救;无法恢复原状时,可以用金钱赔偿权利人的损失;侵害者也可以直接用金钱赔偿权利人的损失;赔偿数额一般不超出受损物的原有价值。然而,在蓬莱湾漏油事件中,责任方既要承担恢复原状责任,又要承担损害赔偿,并且损害赔偿责任在先、恢复原状责任在后,这明显违背民事责任的一般理论。在该事件中,原国家海洋局声明将通过协商获得的赔偿金用于受损海洋生态环境的修复,此后“中国绿发会”以同一事由要求责任方修复受损的海洋生态环境,存在重复索赔的问题。尽管从表面上看,原国家海洋局要求的是金钱赔偿,“中国绿发会”要求的是海洋生态环境修复,请求内容并不一致,但这两个性质不同的请求主体针对的是同一被

收稿日期:2020-03-16

*基金项目:国家社会科学基金一般项目“风险规制视角下我国环境标准的制定及法律效力研究”(17BFX121)。

作者简介:刘卫先,男,中国海洋大学法学院、海洋发展研究院教授,博士生导师,法学博士(青岛 266100)。

请求主体(即康菲公司和中海油公司)的同一行为(即漏油事故)所致的同一损害结果(即渤海生态环境损害),实际上等于要求同一责任主体对其同一行为所致同一损害后果重复承担责任。

其实,生态环境在恢复原状期间存在一定的生态服务功能损失,该损失属于生态环境损害的一部分。针对生态环境损害,责任方不仅要承担修复受损生态环境的责任,还要为生态环境受损期间的生态功能损失承担责任。在蓬莱湾漏油事件中,“中国绿发会”要求责任方承担海洋生态环境修复责任,而没有要求责任方对海洋生态环境得到修复之前的生态功能损失承担赔偿责任。如果原国家海洋局获得的损害赔偿金仅针对海洋生态环境得到修复之前的生态功能损失,则在客观上可以避免责任方重复担责。遗憾的是,根据有关报道,原国家海洋局对该事件进行索赔所获得的损害赔偿金实际上包括受损海洋生态环境修复费用。^③

除了海洋生态功能损害,海洋生态环境损害还包括以特定海洋环境要素为载体的财产损害,为了论述方便,笔者将其称为海洋环境要素财产损害。这种损害在性质上不同于海洋生态功能损害,是一种直接的财产损失。这种财产损失实际上是特定海洋环境要素作为财产客体所遭受的损害。^④但是,在蓬莱湾漏油事件中,我们只看到不同主体针对海洋生态功能损害进行索赔,原国家海洋局是否针对海洋环境要素财产损害提起索赔尚不清楚。

通过对蓬莱湾漏油事件进行回顾和简要分析,可以发现,海洋生态环境损害包括两种不同类型的损害,即海洋环境要素财产损害和海洋生态功能损害。^⑤我国环境法学研究成果并没有对这两种损害加以区分,而是笼统地称它们为生态环境损害,这在某种程度上导致我国生态环境损害赔偿理论与实践的混乱。蓬莱湾漏油事件暴露出来的主要问题是,针对海洋生态环境损害(包括特定海洋环境要素财产损害和海洋生态功能损害),究竟何方主体是最合适的索赔者?为什么实践中出现两个不同的索赔主体针对同一行为所致海洋生态功能损害分别进行索赔?这些问题不仅存在于海洋生态环境损害索赔实践中,还随着《生态环境损害赔偿制度改革方案》的全面实施而存在于其他生态环境损害索赔实践中,成为我国生态环境损害索赔理论研究与实践中受到普遍关注的一个问题。^⑥本文对这一问题进行

分析并提出对策,以期促进我国生态环境损害赔偿制度的完善。

二、我国现行法律政策下生态环境损害索赔主体的制度构造

由前述关于海洋生态环境损害类型的分析推及包括海洋在内的整个生态环境,生态环境损害实际上包括两种类型的损害,即环境要素财产损害和生态功能损害。根据我国现行法律政策的相关规定,生态环境损害索赔主体及索赔内容主要体现在国家索赔案件和环境民事公益诉讼案件中。

第一,海洋生态环境损害的国家索赔及其索赔内容。根据我国《海洋环境保护法》第89条第2款的规定,海洋生态环境损害实行国家索赔,具体由行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者进行索赔;索赔内容针对海洋生态、海洋水产资源和海洋保护区受到的损害。就索赔主体而言,根据该法第5条的规定,具体行使海洋环境监督管理权的部门有海洋行政主管部门、海事行政主管部门、渔业主管部门、军队生态环境部门以及沿海县级以上地方人民政府行使海洋环境监督管理权的部门等。在现实中,根据具体情况,由相应的行政主管部门代表国家进行索赔。但是,原国家海洋局根据我国《海洋环境保护法》的有关规定于2015年专门制定了《海洋生态损害国家损失索赔办法》(以下简称《索赔办法》),其中第4条明确将海洋生态损害索赔主体确定为海洋行政主管部门,即原国家海洋局及其派出机构和省级海洋行政主管部门确定的部门。尽管关于能够代表国家进行索赔的部门存在理论上的争议,实践中有关部门代表国家进行索赔存在一定的混乱,但毫无疑问,上述部门都是代表国家进行索赔的。就索赔内容而言,海洋生态、海洋水产资源和海洋保护区受到的损害到底是哪些方面的损害?从字面上看,海洋生态和海洋保护区的损害主要是海洋生态功能损害,而海洋水产资源的损害主要是环境要素财产损害。这一点可以从2003年“塔斯曼海”油轮污染案的索赔实践中看出来。《索赔办法》第3条对海洋生态环境作了进一步明确的限定,即包括海洋生物资源、海洋环境容量(海域纳污能力)和海洋生态系统。根据该条规定,海洋环境容量和海洋生态系统的损害明显属于生态功能损害,而海洋生物资源的损害与海洋生态系统的损害相并列,旨在

强调前者属于财产损害,因为其生态功能损害已经被生态系统损害所吸收。

第二,非海洋生态环境损害的省级、市地级政府索赔及其索赔内容。针对非海洋生态环境损害赔偿问题,中共中央办公厅、国务院办公厅在 2015 年《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》的基础上,于 2017 年 12 月印发了《生态环境损害赔偿制度改革方案》(以下简称《赔偿改革方案》)。从该方案对生态环境损害的概念、排除适用的损害范围以及明确划定的赔偿范围等方面规定^⑦来看,非海洋生态环境损害索赔尽管与海洋生态损害索赔相平行、对应,但索赔内容只针对生态功能损害,而不像海洋生态环境损害索赔那样还包括环境要素财产损害。根据《赔偿改革方案》第 4 条第 3 款的规定,非海洋生态环境损害索赔由国务院代表国家进行,在本质上与海洋生态环境损害索赔一样属于国家索赔,但国务院可以将索赔权授予省级、市地级政府,由后者代表国家行使索赔权,而后者既可以自己行使国家索赔权,也可以指定所管辖的相关部门或机构代理行使国家索赔权。

第三,环境公益诉讼模式下符合条件的环保非政府组织索赔及其索赔内容。我国 2012 年修订的《民事诉讼法》第 55 条增加了关于公益诉讼的规定,在此基础上,2014 年修订的《环境保护法》第 58 条规定了环境公益诉讼制度。尽管有学者认为这些规定并没有使我国建立真正的环境公益诉讼制度,而只是建立了环境众益诉讼制度。^⑧换言之,我国《民事诉讼法》第 55 条、《环境保护法》第 58 条规定的“社会公共利益”是指因污染环境、破坏生态而遭受损害的不特定多数人的身、财产利益,而不是生态环境本身;为保护生态环境而提起的诉讼是真正的环境公益诉讼,为保护因环境污染、生态破坏而受损的不特定多数人的身、财产利益而提起的诉讼则是环境众益诉讼。我国《环境保护法》第 58 条的规定实际上将这两类诉讼囊括在内,符合条件的环保非政府组织既可以提起环境众益诉讼,也可以单纯针对环境污染、生态破坏行为提起环境公益诉讼。在实践中,我国环保非政府组织已经多次提起有代表性的环境公益诉讼。在“北京市朝阳区自然之友环境研究所与福建省绿家园环境友好中心诉谢知锦等四人破坏林地民事公益诉讼案”中,法院判令四被告承担相应的生态环境服务功能损失填补费用和

生态环境修复费用以及评估费、律师费等;在“中华环保联合会诉德州晶华集团振华有限公司大气污染民事公益诉讼案”中,原告请求法院判令被告向地方政府财政专户支付大气污染赔偿金;在“常州市环境公益协会诉储卫清与常州博世尔物资再生利用有限公司等土壤污染民事公益诉讼案”中,法院判令五被告向江苏省常州市生态环境法律保护公益金专用账户支付相应的环境修复赔偿金。可见,我国现行法律虽然没有明确规定环保非政府组织提起环境民事公益诉讼的索赔内容,但在相应的索赔实践中该索赔内容已明显被限定于生态功能损害,而不涉及环境要素财产损害。

第四,环境公益诉讼模式下的检察机关索赔及其索赔内容。与我国新修订的《环境保护法》赋予符合条件的环保非政府组织提起生态环境损害赔偿诉讼的权利相对应,2017 年修订的《民事诉讼法》在试点实践的基础上确认检察机关可以提起或支持提起环境民事公益诉讼。在试点实践中,试点省份的部分检察机关针对生态环境损害提起了民事公益诉讼,如江苏省常州市检察院对许建惠、许玉仙污染环境案提起全国首例民事公益诉讼^⑨、江苏省徐州市检察院对徐州市鸿顺造纸有限公司污染环境案提起民事公益诉讼^⑩。检察机关提起环境民事公益诉讼与环保非政府组织提起环境公益诉讼的索赔内容一致,都限于生态功能损害。

根据上文的论述,可将我国现行法律政策关于生态环境损害索赔主体及其索赔内容的制度构造进行总结(见表 1)。

表 1 我国现行法律政策下的生态环境损害索赔主体与内容

索赔模式(性质)	适用领域	索赔主体	索赔内容
国家索赔	海洋生态环境损害	海洋行政主管部门及相关部门	海洋环境要素财产损害、海洋生态功能损害
	非海洋生态环境损害	省级、市地级政府	生态功能损害
环境民事公益诉讼	海洋生态环境损害、非海洋生态环境损害	环保非政府组织	生态功能损害
		检察机关	生态功能损害

从我国现有规范性文件的相关规定以及相应的索赔实践来看,针对生态环境损害中的环境要素财产损害只能进行国家索赔,并且此种情形仅限于海洋生态环境损害领域;针对非海洋生态环境损害中

的环境要素财产损害赔偿,尚缺乏相关规定和实践;针对生态功能损害,既可以实行国家索赔又可以实行环境民事公益诉讼索赔,这是造成对蓬莱湾漏油事件进行重复索赔的直接原因。为什么现行法律对生态功能损害规定不同的索赔模式?为什么把环境要素财产损害赔偿和生态功能损害都规定在国家索赔模式中?为什么环境民事公益诉讼中不对环境要素财产损害赔偿进行索赔?国家索赔与环境民事公益诉讼之间的关系应该是怎样的?解决这些问题的关键在于弄清楚生态环境的法律本质。生态环境利益究竟是国家利益还是社会公共利益,抑或是两种属性兼有?如果生态环境在本质上是国家利益,则对生态环境损害应当适用国家索赔;如果生态环境在本质上属于社会公共利益,则对生态环境损害应当适用民事公益诉讼制度;如果生态环境兼具国家利益和社会公共利益的本质,则对生态环境损害应当适用国家索赔和民事公益诉讼制度。这些假定的成立及如何适用相应的索赔模式,是需要进一步讨论的问题。

三、现行生态环境损害索赔主体制度的 法理依据反思

从有关规范性文件的规定来看,在针对生态环境损害的国家索赔模式中,生态环境在本质上被视为国家利益,生态环境损害被视为国家利益损失,因此需进行国家索赔。我国《海洋环境保护法》第89条第2款明确规定,破坏海洋生态、海洋水产资源和海洋保护区,给国家造成重大损失的,由相关部门代表国家对责任者进行索赔。为执行海洋生态环境损害的国家索赔,原国家海洋局制定了《海洋生态损害国家损失索赔办法》。虽然《赔偿改革方案》没有明确将生态环境损害称为国家利益损失,但其中规定省级、市地级政府经国务院授权后可向本行政区域内生态环境损害的责任者进行索赔,这实际上就是认为生态环境损害属于国家利益损失。那么,生态环境损害为何被视为国家利益损失?对此,并无直接的法律依据。笔者认为,将生态环境损害视为国家利益损失,实际上就是告诉人们生态环境属于国家利益,这实际上是“自然资源归国家所有”这一法律规定的另一种表达。因此,生态环境损害被视为国家利益损失的间接法律依据是,我国关于自然资源国家所有权的法律规定。然而,如果认为生态环境损害是国家利益损失有可靠的法律依据,则这

种可靠性必然建立在以下两个前提条件同时成立的基础上:一是生态环境与自然资源等同;二是自然资源归国家所有就是国家对自然资源享有民法上的所有权。在环境保护的视角下,第一个前提条件是成立的,而第二个前提条件并不成立。

1. 生态环境与自然资源可以等同

传统的环境法学观点一般把生态环境与自然资源区别对待,一些环境法学教科书也对二者分章论述,认为生态环境是指各种环境要素及其构成的生态系统,而自然资源是赋存于自然界的可供人类利用的一切物质和能量,包括水、土地、森林、矿藏等。人类对生态环境的利用主要是利用它的纳污消污能力,即环境容量。传统观点中的生态环境问题就是污染问题,即人类(在特定的时空范围内)向环境排放过多污染物质,造成环境品质的降低和恶化,进而危及人类的生存和发展。对于自然资源,传统观点一般认为人们对它的利用主要是通过占有、控制、采掘等方式使其转化为自己的财富。自然资源问题就是人们过度开采利用自然资源,造成其枯竭的问题。因此,从表面上看,生态环境与自然资源有明显区别,生态环境问题与自然资源问题也明显不同。但是,这种区别经不起推敲。

国内有学者在论述环境法与资源法的融合时指出,环境法与资源法融合的自然基础是二者的保护客体一致,即环境与自然资源都是“地球系统中不可分割的自然体”,两者具有统一性。^⑩这一观点实际上是我国环境法学理论界较早存在的环境与资源相互融合、不可分割之观点的一种延续^⑪,具有较充分的科学依据。无论是从语义上还是从客观事实上分析,我们都无法把环境、生态、自然资源截然分开。从语义上看,环境是指围绕某一中心的情况或条件的总称。根据中心的不同及其周围范围的大小,环境在实际生活中有不同的指向。毫无疑问,环境法所要保护的环境是以人为中心的,并且随着人类活动范围的不断扩大以及人类对周围情况的影响不断增强而在空间上不断扩大。目前,环境法所保护的环境不仅包括整个地球,还包括月球和其他相关天体以及太空^⑫,但以地球为保护的重心。综观国内外有关规范性文件对环境的界定,可以确定一个事实,即:人们不仅重视天然的环境,还重视人工改造的环境;不仅重视各种环境要素,还重视各种环境要素相互作用所形成的系统。人们对环境的界定,实

际上已经将生态包括其中。因为生态的原意虽为“住所”“栖息地”,但其中暗含居住主体与其居住环境之间的关系,所以在生态学上,生态与生态系统是不可分割的,即在一定的时空范围内,生物与其生存环境(包括其他生物)所形成的具有物质循环、能量流动、信息交换功能的系统具有整体性。在这个意义上,人类实际上生存于一定的生态系统中。这一点已被现代生态学研究证实。^⑭地球生态系统就是环境法所要保护的环境。因此,环境与生态是融合在一起的无法分割的整体,此即生态环境。这一点较易被人们接受。

但是,对于自然资源而言,由于长期被视为财产,导致人们难以将其与生态环境等同。在很多人的观念中,自然资源可以等同于财富,占有自然资源就意味着拥有财富。在这种观念支配下,人们总是“不遗余力地获取、占有感到所需或者认为有价值的外界事物,并给它们贴上‘我的’标签”^⑮,对各种自然资源加以夺取和控制。实践已经证明,这种观念有严重缺陷。以财产的观念对待自然资源,会导致人们在实践中以财产效率最大化的逻辑指导自然资源开发利用行为。这种行为模式的最终结果只能是自然资源的过度开发、浪费、枯竭乃至生态系统的破坏。把自然资源视为财产,实际上就是要控制大自然,这种思想体现的只是人类的狂妄自大。^⑯实际上,自然资源并不是人们的财产,而是人们财产的来源,是产生人们财产的本底。只有从自然资源这一本底中特定化的事物才能成为人们的财产,而自然资源本身并不能成为任何人的财产。^⑰在人类生存于地球上的情况下,作为人类财产来源之本底的自然资源实际上就是整个地球生态系统。从词源和词义上讲,自然资源就是赋存于自然界中的作为人类财产来源的一切物质和能量的总称^⑱,这种作为一切物质和能量的总称的自然资源可以等同于地球生态系统即生态环境。

2. 自然资源归国家所有并不能等同于国家对自然资源享有民法上的所有权

自然资源国家所有权问题是近几年来我国法学界激烈争论的一个问题,限于本文的论述目的和篇幅,笔者不对该问题的具体细节加以展开,而主要论证我国《宪法》规定的自然资源归国家所有并不能等同于国家对自然资源享有民法上的所有权。我国《宪法》第 9 条第 1 款明确规定自然资源属于国家

所有,但法律明确规定属于集体所有的除外。我国《民法典》物权编、《森林法》《草原法》《水法》《野生动物保护法》中都有与《宪法》第 9 条第 1 款内容相符的规定,甚至可以毫不夸张地说,各单行法实际上就是把《宪法》第 9 条第 1 款的规定挪作自己的规定。在这一挪动中,《宪法》第 9 条第 1 款的规定虽然在形式上得到完全的贯彻,但其部分精神内涵已在不经意间被人为漏掉了。各单行法规定的自然资源归国家所有,其含义比较单一,指国家作为权利主体对自然资源所享有的一种财产权利。这一点在物权法中表现得最淋漓尽致——自然资源在物权法中被视为一种国家财产。其他单行法虽然没有明确规定自然资源是一种国家财产,但将自然资源国家所有权作为自然资源权属的一种形式,将其与使用权、经营权等权属并行规定且需相关部门登记造册、发放产权证书等,如《草原法》第 2 章“草原权属”和《森林法》第 3 条的规定实际上是把自然资源作为财产对待。

笔者在前文指出,把自然资源视为财产是不正确的。如果把自然资源视为财产,则自然资源国家所有权就是国家作为民事权利主体所享有的一种财产权利,这种结论会把相关理论与实践带入困境。首先,如果自然资源国家所有权是一项财产权利,则该权利遭受侵害时,权利主体(即国家)应当通过民事诉讼途径要求侵害者返还原物、恢复原状、赔偿损失等。实践中的生态环境损害国家索赔就遵循这一逻辑,但我国相关单行法的规定并没有遵循这一逻辑,而是对侵权者普遍施以行政处罚措施,如《森林法》《草原法》《水法》《野生动物保护法》等法律都在“法律责任”部分对违法侵害自然资源国家所有权的责任者课以行政责任而非民事责任。其次,如果自然资源国家所有权是一项财产权利,则对于流动性的自然资源如水、野生动物而言,有时国有财产的流失不可避免,却难以适用所有权的追及效力制度。这些自然资源流出国界之时就是国家财产损失之时,国家不可能对这些自然资源追及行使所有权。再次,如果自然资源国家所有权是一项财产权利,则按照侵权法的相关理论与规定,作为权利主体的国家应当对其所有物(即自然资源)所致他人损害承担赔偿责任。这种假想在现实中很难成真,如作为自然资源所有者的国家不可能对所有的野生动物致人损害都承担赔偿责任^⑲。最后,如果自然资源国

家所有权是一项财产权利,则国家在一般情况下完全可以按照自己的意志行使权利,广大民众与国家不是具体法律关系中的双方主体,无权对国家如何行使自然资源所有权提出要求,除非向国家支付一定的对价,但这明显不现实。在现实中,即使民众不向国家支付相应的对价,其也有权对自然资源国家所有权的行使提出一些基本的要求,以满足生存等方面的需要。

自然资源国家所有权并不是一项简单的民事权利。我国有关单行法把自然资源国家所有权确认为一项民事权利是对《宪法》规定的自然资源归国家所有的一种曲解。如果我们认可自然资源等同于生态环境,则自然资源归国家所有并不能等同于国家对自然资源享有民法上的所有权。因此,对生态环境损害实行国家索赔无法从自然资源国家所有权角度得到合理的解释。但是,这并不意味着对生态环境损害实行国家索赔的观点不存在任何合理的成分。其实,在现代环境保护背景下,生态环境要素(或者说生态环境)至少有两种已受到人们普遍重视的重要价值,即经济价值和生态价值。这两种价值在生态环境损害中的表现是环境要素财产损害和生态功能损害。在实践中,人们可以通过生态环境要素的特定化而将其经济价值归于某个特定主体,但不可能将其生态价值也归于该主体。正如某一片森林的所有者拥有的是该森林的经济价值,而不可能拥有该森林所释放的氧气、所涵养的水分等生态价值。在这种意义上,自然资源归国家所有只能是自然资源的经济价值归国家所有,其生态价值无法真正归国家所有。在生态环境损害事件中,国家如果针对归其所有的生态环境要素的经济价值即环境要素财产的损害进行索赔,是有合理性的。

与生态环境损害国家索赔的基础不同,通过环境民事公益诉讼途径进行索赔的基础是生态环境损害属于社会公共利益损害。当生态环境受到人为损害时,适格的原告当然可以通过民事公益诉讼的途径追究侵害者的损害赔偿赔偿责任。站在社会公众的立场看,这种认识是正确的。现实中每个人都依赖生态环境而生存,如果生态环境遭受损害,则生存于其中的每个人都会受到影响,因而生态环境体现的是一种社会公共利益。生态环境损害是对社会公共利益的损害,而不是对任何社会个体权利的伤害。但是,如果从生态环境要素的经济价值与生态价值相

区分的角度看,作为社会公共利益的生态环境利益毫无疑问是指生态环境要素的生态价值即生态功能,而不包括生态环境要素的经济价值即环境要素财产。在我国,环境要素财产应当归国家所有。^②

生态环境要素的经济价值和生态价值所对应的载体就是环境要素财产和生态功能。如果生态环境损害国家索赔和环境民事公益诉讼有同时存在的必要,则二者应当针对生态环境损害中不同类型的损害,即国家索赔针对环境要素财产损害,环境民事公益诉讼针对生态功能损害。但是,从我国生态环境损害赔偿实践及相关规定来看,海洋生态损害国家索赔既针对环境要素财产损害又针对生态功能损害,非海洋生态环境损害国家索赔和环境民事公益诉讼则针对生态功能损害。因此,要想解决生态环境损害的索赔主体比较混乱的问题,就必须进一步分析生态环境的利益内涵与国家、民众等主体的权责之间的联系。

四、生态环境损害赔偿主体整合的法理基础阐释

笔者在上文指出,在现代环境保护背景下,生态环境与自然资源基本上可以等同,并且生态环境要素同时具有经济价值和生态价值(即作为环境要素财产和具有生态功能),自然资源归国家所有并不能等同于一些单行法所确认的国家对自然资源享有财产所有权。因此,在我国《宪法》明确规定自然资源归国家所有的情况下,自然资源与国家、社会公众之间存在复杂的利益关联性与权责联系。

我国《宪法》第9条第1款明确规定,除了集体所有的自然资源,其他自然资源都属于国家所有即全民所有。该条第2款规定国家“保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物”,“禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源”。仅从字面上看,可以认为第1款确定的是国家的“权”;第2款第一句话规定的是国家的“责”,第二句话既可以理解为国家的“权”又可以理解为国家的“责”。学界一般认为,国家的“责”不存在大的歧义,即指国家的责任、义务;但国家的“权”存在“权力”与“权利”的区别。“自然资源归国家所有”表达的究竟是国家的权利还是国家的权力?对此,如果我们进一步深入分析,结论显然是:我国《宪法》第9条规定的只能是国家的权力,而不是国家的权利。就自然资源财产(承载自然资源的经济价值)而言,

这一结论也同样正确。作此判断的理由主要有两个方面:第一,权利从其产生发展的历史来看,具有保护权利主体的利益、对抗他人侵害的作用,其所对抗的一个重要主体就是国家及代表国家的政府。如果我国《宪法》第 9 条规定的是国家的权利,则该规定的意义何在?该规定如果意在强调国家自己对抗自己,则在逻辑上无法自圆其说。该规定如果旨在防止民众对国家权利造成侵害,则其不应放在《宪法》“总纲”中,放在《宪法》“权利义务”章节中更合适;并且,国家可以通过行使权力有效对抗国家利益受到的威胁。第二,宪法作为国家的根本大法具有抽象性,体现国家主权,对国体、政体及各项基本政治制度作出基本安排,其中“总纲”的规定尤其如此。因此,我国《宪法》第 9 条规定自然资源归国家所有具有主权宣示的意义,是自然资源国家主权原则在《宪法》中的表达,而不是强调国家的自然资源权利。基于这样的判断,在自然资源财产与生态功能相区分的情况下,《宪法》第 9 条规定的国家对自然资源的权力对国家和民众意味着什么呢?

自然资源国家主权原则是国际社会公认的一项国际法原则。尽管自然资源财产可以由一国管辖,但其生态功能无国界,具有溢出效应。因此,在各主权国家对地球表面分而治之的情况下,按照有关国际法的要求,各主权国家可以对其管辖范围内的自然资源财产进行开发利用,前提条件是该种行为对生态功能的影响和破坏不能波及其他国家以及各主权国家管辖范围以外的其他地区。这种国际共识实际上承认各主权国家只能对其管辖范围内的自然资源财产行使专有权,而应将自然资源的生态功能与国际社会共享。从地球生态系统整体性的视角看,国际社会毫无疑问已经成为一种环境共同体。各主权国家都是这个共同体的成员,都有责任和义务为这个共同体的强大而努力,这也是各主权国家能够获得更大的环境利益进而获得长久的经济利益的唯一正确途径。因此,自然资源国家主权原则实际上确认国家对其管辖范围内的自然资源财产及其生态功能的最高管控权,同时确认国家对其管辖范围内的自然资源生态功能进行管控与保护的义务和职责。《宪法》作为一国的根本大法,体现国家主权的对内效力。《宪法》规定国家对其管辖范围内自然资源财产的管控权以及对自然资源生态功能的管控权与管控义务,其含义至少包括以下三个方面。

一是国家对自然资源财产拥有垄断性的管控权。这项权力实际上是向世人宣誓,如果没有得到国家的允许,任何人不得对国家管辖范围内的自然资源财产加以利用。当然,国家也可以通过法律规定的方式把部分自然资源财产的管控权授予其他主体。国家对自然资源财产拥有的垄断性管控权并不是私法上的所有权,但该项权力可以在一定条件下转化为国家对自然资源财产的私法上的所有权,如国家管控的自然资源经由勘探、采掘、提取等过程而特定化,进而成为私法上所有权的客体。国家对自然资源财产的管控权只有转化为私法上的国家所有权,才能通过市场机制进行流转,使国家作为私法上所有者的利益得以实现。因此,从利益归属的角度看,对自然资源财产的侵害就是侵害了国家作为所有者的经济利益,国家可以以所有者的身份向侵害者进行索赔。^①

二是国家对自然资源生态功能拥有管理权力、负有保护职责,集权力与责任于一身。从国际环境共同体的角度看,作为个体的国家作为该共同体的成员负有保护其管辖范围内的自然资源生态功能的义务和责任。国家管辖范围内的自然资源生态功能直接关系到本国公民的人身健康与财产安全,而保护公民人身健康与财产安全是国家的义务和责任。国家要想保护民众的人身与财产利益,增进民众的福祉,就必须保护好自然环境。正因为此,明确和加强国家(政府)的环境保护责任已成为世界各国的普遍共识,各国环境法以及一些国际环境法律文件都强调国家(政府)的环境保护责任。^②在通常情况下,国家(政府)作为公权力的拥有者,具有对生态环境、社会秩序等公共事务进行管理的权力。在某种意义上,国家(政府)正是通过行使其环境管理权力而履行环境保护责任的。当自然资源的生态功能遭到破坏时,国家(政府)应及时履行职责,对侵害者实施行政处罚,制止侵害行为。但是,行政处罚措施只能使侵害行为不再继续,可以在一定程度上纠正侵害行为,却不能消除已经形成的侵害后果。因此,政府还要对侵害者进行索赔。

三是广大民众拥有针对自然资源财产及其生态功能的基本生存权利。广大民众拥有维持基本生存的权利,这种权利在自然法理论中被认为是与生俱来的,应当得到国家(政府)的有效保护。基于这种权利,民众不仅有权利获得或使用一定的自然资源

财产,还有权利享用完好的自然资源生态功能(即健康的生态环境)。这实际上是对国家的自然资源财产之垄断性管控权及其对自然资源生态功能之管理权的一种限制和约束,不过对二者的约束程度不同。民众有权获得或使用一定的自然资源财产,这要求国家(政府)在行使对自然资源财产的垄断性管控权时不能无视民众的基本生存需求。换言之,国家(政府)对自然资源财产的管控权是垄断性的,但不是绝对的,其运行不能完全按照国家(政府)的单方意志,还要考虑民众的基本生存需求。^{②3}因此,尽管民众的基本生存权对国家(政府)的自然资源财产之垄断性管控权产生一定的影响,但这种影响不至于使民众取代国家(政府)而成为自然资源财产管控权的所有者或执行者。与对自然资源财产主要拥有权力不同,国家(政府)对自然资源的生态功能主要履行保护和管理责任,这种责任对外向人类环境共同体承担,对内向广大民众承担。也就是说,国家(政府)对自然资源生态功能的管理责任源于两个方面,一方面是人类环境共同体的利益,另一方面是国内广大民众的基本生存权。广大民众对自然资源生态功能享有与生俱来的基本利益,这种利益不仅不是源于国家(政府)的恩惠或授予,反而给国家(政府)施加了保障义务。对自然资源生态功能的侵害不仅侵犯国家(政府)基于保护责任的管理职权,还侵害广大民众的共同利益,因此从理论上讲,广大民众有权通过民事公益诉讼的途径对受侵害的共同利益加以恢复和弥补。

在自然资源财产与其生态功能相区分的情况下,自然资源归国家所有在国内法上的三方面含义是密切联系的。国家(政府)对自然资源财产的垄断性管控权尽管要受广大民众基本生存权的制约,但所受到的主要限制源于对生态功能进行维护这一底线,而维护生态功能不仅是国家(政府)的职责,还是广大民众的共同利益需求。另外,国家(政府)对自然资源生态功能的管理权要受民众共同利益的约束,其行使要受广大民众的监督 and 制约。基于这种联系,可以对我国生态环境损害索赔主体进行相应的整合。

五、生态环境损害索赔主体整合的构想

在我国《宪法》和有关法律规定的自然资源归国家所有的前提下,在我国管辖范围内,各环境要素财

产由国家进行垄断性管控。国家也可以将某一环境要素财产特定化,使其成为一项国家财产。在这种情况下,一旦生态环境损害发生,特定环境要素财产遭受侵害就相当于国家财产遭受侵害,国家当然有权向致害者进行索赔,并且只能由国家进行索赔。该项索赔是一种真正意义上的国家索赔,即国家为实现自己的经济利益而进行索赔。但是,就自然资源的生态功能而言,其因具有溢出效应而无法被任何主体(包括国家)所专有控制,广大民众无时无刻不在对其加以利用,故其是一种典型的公共利益。国家对生态功能以管理者的身份履行管理职责,目的是维护这一公共利益,使其处于健康良好的状态,这也是国家作为公共利益的主要供给者应当履行的义务和责任。因此,生态功能遭受损害实际上就是公共利益遭受损害,为弥补公共利益损失而提起的诉讼只能是一种公益诉讼。当生态环境损害事件发生并造成生态功能损害时,国家作为自然资源生态功能的管理者不但有权利而且有责任及时制止侵害行为,同时应当要求侵害者对受损的生态功能进行补偿。如果国家不履行或怠于履行对自然资源生态功能的管理职责,则广大民众作为自然资源生态功能的直接受益者应当首先通过一定的途径督促国家履行管理职责,然后替代国家行使自然资源生态功能管理者的权利,要求侵害者对受损的自然资源生态功能加以恢复和补偿。

在现实中,国家一般不可能亲自对自然资源生态功能行使管理职权、履行管理职责,而是将二者委托给地方政府或者具体的行政管理部门。因此,当自然资源生态功能遭受侵害时,被授权的具体行政机构有责任向侵害者进行索赔,索赔方式既可以是协商也可以是提起公益诉讼,但协商过程以及诉讼中的和解过程要向社会公开,接受社会公众监督,以保障公共利益受到充分保护。^{②4}如果有责任向侵害者索赔的具体行政机构积极履行管理职责,则广大民众没必要再向侵害者进行索赔,而只是对索赔过程和结果进行监督以防止公共利益遭受更大损害。如果有责任向侵害者索赔的具体行政机构不履行职责,则广大民众应当采取督促措施,促使其进行索赔。从理论上讲,民众既可以通过行政公益诉讼的途径要求索赔机构履行职责,又可以采取类似于美国公民诉讼中的前置通知程序^{②5}的措施对索赔机构加以提醒、督促。如果督促无法达到效果,则民众可

以直接代替管理机构提起民事公益诉讼进行索赔。但是在实践中,受传统法律文化、地方政治生态等因素影响,民众对提起行政诉讼并不热心或者心有余而力不足。并且,我国现行法律和政策也不允许民众提起行政公益诉讼。因此,对民众而言,其可以通过诉前程序督促管理机构履行职责,也可以将提起民事公益诉讼作为弥补生态功能损害的最后保障手段。在我国现行法律只将环境民事公益诉讼原告资格赋予有限的环保非政府组织的情况下,民众并没有提起环境民事公益诉讼的权利,而有起诉资格的环保非政府组织不可能应对所有的生态功能损害行为。为弥补这一不足,我国 2017 年修订的《民事诉讼法》《行政诉讼法》分别授予检察机关提起环境民事公益诉讼、环境行政公益诉讼的权利,既尊重检察机关作为法律监督者的主要职能身份,又充分利用其作为公共利益代表者的职能身份。但无论是从检察机关的检查监督职权还是从实践的具体情况来看,检察机关在公益诉讼上的优势明显体现在环境行政公益诉讼中而不是环境民事公益诉讼中。^⑨

检察机关对环境行政机关的履职监督确实可以弥补民众对生态环境机关履职监督的不足,具有不可替代的优势。根据我国有关法律规定,当自然资源生态功能的管理机构不对生态功能的侵害者进行索赔时,检察机关可以对其行使检查监督权,如发出检察建议书、提起环境行政公益诉讼,要求管理机构履行索赔职责。如果这种检查监督无效,检察机关可以通知有权起诉的环保非政府组织提起环境民事公益诉讼;如果环保非政府组织放弃起诉权,检察机关可以直接据其公益管理者的身份提起环境民事公益诉讼。

在生态环境损害案件中,针对环境要素财产损失只能实行国家索赔,由国家授权的机构代表国家进行索赔,赔偿款应当作为财政收入的一部分直接进入国库;针对自然资源生态功能的损害只能实行公益索赔,索赔主体首先是国家及其授权的行政机构,其次是环保非政府组织,最后是检察机关。无论由哪一主体进行生态功能损害索赔,赔偿款都只能专款专用,专门用于受损生态功能的恢复以及生态功能的增值,只能用单独账户管理而不能作为任何索赔主体的私有财产。综上所述,可以对整合后的生态环境损害索赔主体及其索赔内容进行简要的总结(见表 2)。

表 2 整合后的生态环境损害索赔主体制度构造

生态环境损害类型	损害性质	索赔模式	索赔主体	赔偿金归属
环境要素财产损失	国家利益损害	国家索赔	国家及其代表机关	进入国库
生态功能损害	社会公共利益损害	环境民事公益诉讼	第一序位:承担环境保护职责的国家机关 第二序位:民众(环保非政府组织) 第三序位:检察机关	专门用于恢复受损的生态功能

六、结语

基于生态环境同时具有经济价值和生态价值,生态环境损害的内容包括环境要素财产损失和生态功能损害两种类型。在自然资源归国家所有的总体框架下,环境要素财产损失在本质上属于国家利益损害,应当由相应的行政部门代表国家进行国家索赔;生态功能损害在本质上属于社会公共利益损害,应当通过环境民事公益诉讼的途径进行索赔,负有相应管理职责的行政部门应当是第一序位的索赔主体,环保非政府组织是第二序位的索赔主体,检察机关应当是最后序位的索赔主体。

注释

①参见蔡先凤:《“康菲溢油案”首启环境公益诉讼的法律焦点问题解析》,《环境保护》2016 年第 4 期。②江德斌:《“康菲溢油案”开启环境公益诉讼大门》,《中国商报》2015 年 7 月 25 日。③参见杜群:《海洋资源用益损失和生态损害的赔偿和救济——以渤海湾溢油污染事故为案例》,《中国环境法治》2013 年第 2 期。④例如,海洋环境受损导致特定渔业资源受损,而特定渔业资源既是一种财产又是特定海洋生态系统的构成要素,其损害既是直接财产损失又会造成海洋生态功能损害。⑤其实,海洋生态环境损害所包括的这两种不同性质的损害早在 2003 年“塔斯曼海”油轮污染案中就已清楚地展现出来。在该案中,海洋生态功能的损害与渔业资源的财产性损害不同,故原天津市海洋局对海洋生态功能的损害及恢复进行索赔,同时天津市渔政局对渔业资源损失进行索赔。⑥在实践中,涉及生态环境损害索赔主体的矛盾在海洋生态环境损害索赔领域被权宜性地依据我国《海洋环境保护法》第 89 条的规定予以处理,这种矛盾在其他生态环境损害索赔领域也广泛存在,但还没有统一的处理方式。⑦《生态环境损害赔偿制度改革方案》将生态环境损害界定为因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、土壤等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变以及上述要素构成的生态系统功能的退化,将对人身伤害、个人和集体财产损失的赔偿及海洋生态损害赔偿排除在适用范围之外,在此基础上将生态环境损害赔偿范围确定为“包括清除污染的费用、生态环境修复费用、生态环境修复期间服务功能的损失、生态环境功能永久性损害造成的损失以及生态环境损害赔偿调查、鉴定评估等合理费用”。⑧参见徐祥民、宋福敏:《建立中国环境公益诉讼制度的理论准备》,《中国人口·资源与环境》

2016年第7期。^⑨该案是我国检察机关提起的首例环境民事公益诉讼案,法院判决两被告赔偿环境修复费用150万元,支付至常州市环境公益基金专用账户。^⑩在该案中,原告请求法院判令鸿顺造纸公司将其污染的苏北堤河环境恢复原状且赔偿生态环境受到损害至恢复原状期间的服务功能损失,若无法恢复原状,则赔偿生态环境服务功能损失及生态环境修复费用并承担公益诉讼人支出的专家费用。^⑪参见杜群:《环境法与自然资源法的融合》,《法学研究》2000年第6期。^⑫在我国较早的一些环境法文献中,有学者提出“环境”包括“环境与自然资源”,也有学者将二者统称为“环境资源”。^⑬例如,一些国家在联合国主导下签署了《关于各国探索和利用外层空间包括月球和其他天体活动所应遵守原则的条约》《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》等国际协议,对人类的外空探索与利用活动进行约束和限制。^⑭其实,整个地球就是一个大的生态系统,是一个封闭的循环。参见[美]巴里·康芒纳:《封闭的循环——自然、人和技术》,侯文蕙译,吉林人民出版社,1997年,第236页。^⑮[英]彼得·甘西:《反思财产:从古代到革命时代》,陈高华译,北京大学出版社,2011年,第263页。^⑯“控制自然”只不过是人类的一个“妄自尊大的想象产物”,是“生物学和哲学”处于“幼稚低级”阶段时人们希望“大自然为人类的便利而存在”的产物,其最终结果只能适得其反,威胁整个人类的生存,是人类的“巨大不幸”。参见[美]蕾切尔·卡逊:《寂静的春天》,吕瑞兰、李长生译,吉林人民出版社,1997年,第263页。^⑰正如美国著名环境伦理学家罗尔斯顿在论述作为“财产的动植物”与作为“物种载体的动植物”时指出的,当我们谈到“物种”层面的问题时,“所有权”的概念就失效了,“物种”不是包括“国家”在内的任何人的“私有财产”。参见[美]霍尔姆斯·罗尔斯顿:《环境伦理学——大自然的价值以及人对大自然的义务》,杨通进译,中国社会科学出版社,2000年,第269页。^⑱这也是对各种权威资料中关于自然资源界定的总结。参见刘卫先:

《自然资源权体系及实施机制研究——基于生态整体主义视角》,法律出版社,2016年,第34—36页。^⑲尽管我国《野生动物保护法》第19条规定,“因保护本法规定保护的野生动物,造成人员伤亡、农作物或者其他财产损失的,由当地人民政府给予补偿”,但该条针对的仅是“国家和地方重点保护的野生动物”所致他人损害,其他野生动物所致他人损害被排除在外;并且,此种情况下对损害的填补是一种补偿,而不是赔偿。^⑳法律明确规定归集体所有的除外。^㉑当然,如果国家通过立法将部分自然资源财产管控权授予农村集体经济组织,则该部分自然资源财产转化为私法上所有权的客体,其所有权应归属于农村集体经济组织。^㉒参见刘卫先:《自然资源权体系及实施机制研究——基于生态整体主义视角》,法律出版社,2016年,第230—231页。^㉓例如,国家(政府)应当允许民众取水、用地,但民众应当支付一定的费用或满足特定的条件,该费用或条件是民众能够承受得起的。^㉔例如,《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25条第1款规定,“环境民事公益诉讼当事人达成调解协议或者自行达成和解协议后,人民法院应当将协议内容公告,公告期间不少于三十日”,旨在防止当事人双方的协议使环境公共利益不当受损。^㉕在美国的公民诉讼中,原告在起诉前应当将被诉的违法行为及起诉意向特定对象(一般是有关政府部门和违法行为人)发出通知,通知发出之日起一定期限内(一般为60日)不得提起公民诉讼。这种制度设计是为了督促政府行使管理权、履行管理职责,督促政府发挥在环境管理中的主导作用。^㉖从2015年7月我国检察机关提起环境公益诉讼试点开始至2016年12月底,在全国13个试点省份中,检察机关共办理公益诉讼案件4378件,其中提起民事公益诉讼案件57件、行政公益诉讼案件437件、行政附带民事公益诉讼案件1件。参见王地:《检察机关提起公益诉讼案件数量“井喷”的背后》,《检察日报》2017年2月26日。

责任编辑:邓林

Integration of Claim Subject of Eco-environmental Damage in China

Liu Weixian

Abstract: According to the relevant provisions of China's current laws and policies, there is a structure of "two models and four subjects" for the main body of eco-environmental damage claims. The main reason for the formation of this structure is that people have different understanding of the nature of eco-environmental interests under different claim modes. From the perspective of modern environmental protection, the elements of ecological environment have both economic and ecological value, and the contents of eco-environmental damage include environmental elements property damage and ecological function damage. Under the general system framework of state ownership of natural resources in China, the property damage of environmental factors is actually the loss of national economic interests, which can only be claimed by the state; and the damage of ecological function is actually the loss of social public interests, which can only be claimed by public welfare. In the environmental public welfare claim, the government as the public welfare management responsible subject is the main and first claim subject; the public as the direct beneficiary of environmental public welfare is the second claim subject, and its claim can only make up for the government's environmental protection; the procuratorial organ as the legal supervisor and representative of public welfare is the final claim subject, and its claim is only the supplement of the government and the public claim, and plays the role of the final guarantee for the environmental public welfare claim.

Key words: ecological environment damage; state claim; public interest litigation; claim subject