

【法学研究】

《民法典》视域下生态环境损害归责原则及其司法适用^{*}

薄晓波

摘要:《民法典》及环境保护法关于环境民事公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼中生态环境损害归责原则的规定不尽相同,有可能造成立法逻辑混乱、法律适用不统一。市场主体在公法设定的私权边界内行使权利造成生态环境损害的,应当适用过错责任原则,否则会使法律设定的权利边界丧失对社会主体的行为指引作用。《民法典》规定生态环境损害适用过错责任原则具有合理性,司法适用中要考虑“国家规定”的具体范围,生态环境损害与人身、财产损害的归责原则区分,同一行为引发多重诉讼时的顺位,未违反法律规定情况下生态环境损害的补救等问题。

关键词:《民法典》;生态环境损害;归责原则

中图分类号:D922.68

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)03-0058-04

根据2017年8月中央全面深化改革领导小组第三十八次会议审议通过的《生态环境损害赔偿制度改革方案》(以下简称《改革方案》),生态环境损害是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤、森林等环境要素和植物、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退化。传统侵权法仅救济人身、财产权益,生态环境损害不属于侵权法救济范围。但是,《民法典》第7编“侵权责任”第7章展示了立法者打破传统民法保护范围界限的决心,与总则编第9条确定的绿色原则相呼应,将生态环境损害责任规定为一种侵权责任。《民法典》已于2021年1月1日起施行,此后司法实践中对生态环境损害该适用何种归责原则?本文尝试厘清这一问题。

一、《民法典》中的生态环境损害归责原则

《民法典》第1229条规定:“因污染环境、破坏生态造成他人损害的,侵权人应当承担侵权责任。”相较于《侵权责任法》第65条的规定,该条格外强调造成“他人损害”,而生态环境损害显然不能归为

“他人损害”。因为“他人损害”意味着侵权人对专属于他人的某项权益(如人身权、财产权)造成损害;而生态环境不能被某个社会主体所独占,公众的生态环境权益是一项不可分割的社会公共利益。《民法典》第1229条强调侵权人承担侵权责任的前提是造成“他人损害”,表明该条规定不可作为救济生态环境损害的请求权基础。

同时,《民法典》第1234条、第1235条规定,“违反国家规定造成生态环境损害,生态环境能够修复的,国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人在合理期限内承担修复责任”,“违反国家规定造成生态环境损害的,国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人赔偿下列损失和费用”。据此,生态环境损害责任的承担以“违反国家规定”为必要条件,适用过错责任原则。根据这两个条文,生态环境损害责任的请求权主体是“国家规定的机关或者法律规定的组织”,其中“国家规定的机关”既包括可以提起环境民事公益诉讼的检察机关,又包括可以提起生态环境损害赔偿诉讼的省级、市地级政府;“法律规定的组织”是指符合《环境

收稿日期:2020-08-16

^{*}基金项目:国家社会科学基金青年项目“环境民事公益诉讼制度完善研究”(15CFX018)。

作者简介:薄晓波,女,江南大学法学院副教授(无锡 214122)。

保护法》第 58 条所列条件的能够提起环境民事公益诉讼的环保组织。因此,在《民法典》实施之后,无论是检察机关或者环保组织提起的环境民事公益诉讼,还是由省级、市地级政府提起的生态环境损害赔偿诉讼,要求环境污染者、生态破坏者承担生态环境损害责任时均应适用过错责任原则。

二、其他立法中的生态环境损害归责原则

《侵权责任法》第 8 章规定的环境污染责任制度仅适用于救济人身、财产权益受侵害,《环境保护法》第 58 条规定的环境公益诉讼制度主要适用于救济因环境污染、生态破坏而受到损害的社会公共利益。因此,在《民法典》施行之前,我国立法中对人身、财产权益损害和生态环境损害的救济是明显分开的。对这两类损害进行区分救济的原因在于:二者产生的机理不同,所侵害的权益客体不尽相同,相应的法律救济措施的请求权基础有所不同,法律适用自应有别。污染环境、破坏生态所造成的人身、财产损害是环境侵权损害,一般通过普通民事诉讼的方式予以救济;生态环境损害属于社会公共利益受到侵害,通常采用法律规定的特殊救济形式予以救济。“在一些国家采取了由民法和环境法分别规定环境损害责任的立法方式,通过民法确定环境污染和生态破坏行为的人身和财产损害责任,通过制定专门的环境法或环境责任法规定生态环境损害责任。”^①

根据我国现行法律、司法解释和《改革方案》的规定,救济生态环境损害的诉讼包括环境民事公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼,前者的适格原告包括法律规定的组织和检察机关,后者的适格原告是省级、市地级政府等。尽管在现行法律体系下环境民事公益诉讼不同于环境侵权诉讼,但《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》明确将《侵权责任法》列为法院审理环境民事公益诉讼案件的实体法依据。《侵权责任法》第 65 条规定:“因污染环境造成损害的,污染者应当承担侵权责任。”据此,很多地方法院在审理环境民事公益诉讼案件中适用无过错责任原则救济生态环境损害。^②不过,《改革方案》规定,“违反法律法规,造成生态环境损害的单位或个人,应当承担生态环境损害赔偿责任”。据此,在省级、市地级政府提起的生态环境损害赔偿诉讼中,责任承担以“违

反法律法规”为前提,即适用过错责任原则。

三、解释论视角下生态环境损害不应适用无过错责任原则

从解释论的视角看,对侵权责任原则的选择体现了立法者对法律应当优先保护生产者的个人意志自由还是社会公平的立场,过错责任原则与无过错责任原则分别对应于立法者重视保障生产者个人意志自由与重视保障社会弱势群体利益。其实,过错责任原则所保障的个人意志自由并不是无限制的自由,在个人意志自由受到良好规制的前提下也存在适用无过错责任原则的可能性。目前在我国,生态环境损害尚不具备适用无过错责任原则的条件。

1. 生态环境损害不具备适用无过错责任原则的必要性

19 世纪下半期,无过错责任原则在资本主义国家民事立法中被普遍确立主要是为了救济人身、财产权益受侵害。生态环境损害是单纯的生态功能损害,生态环境损害救济中并不存在对受害者的人身、财产权益进行救济的问题。在环境侵权诉讼中适用无过错责任原则的另一个重要考虑是降低受害者的维权难度。无过错责任原则实质上取消了污染受害者请求赔偿时对加害人(生产者)有过错及其行为违法的举证责任,从而降低了获赔门槛。这有利于对处于弱势群体地位的污染受害者的救济。然而,提起生态环境诉讼的原告并不是社会弱势群体。检察机关和省级、市地级政府作为环境民事公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼的适格原告,都有较强的取证能力。有条件提起环境民事公益诉讼的环保组织一般资金和技术实力较强,举证能力也较强。^③因此,没必要从降低获赔门槛的角度在立法中为生态环境损害设定无过错责任原则。

2. 生态环境损害不具备适用无过错责任原则的可行性

如果立法穷尽预防性措施,仍不能有效应对生态环境问题,此时使生产者在没有主观过错的情况下承担责任就具有一定的公平性、合理性。目前在我国,环境立法和执法还存在诸多不足,对损害生态环境的行为适用无过错责任原则尚不具有可行性。

(1) 环境影响评价制度的执行效果与设计初衷相差甚远。环境影响评价制度是落实预防为主、防治结合原则的一项重要制度。我国关于该制度的法

律、法规数量很多,如《环境保护法》《环境影响评价法》《建设项目环境保护管理条例》《规划环境影响评价条例》,但相关规定未确立强制性的评价标准。实践中,生态环境承载力数值及其核算等工作较为随意,一些企业即使依法履行了环境影响评价程序,也无法保证在生产活动中不造成环境污染。

(2) 针对工业污染源的污染物排放还未实施全面的总量控制。从法理上讲,环境法应当对工业污染源的污染物排放总量进行控制,使其不超过生态环境自净能力。实际上,根据相关法律规定,污染物排放总量控制制度仅适用于向大气和水体排放重点污染物的行为,其他排污行为尚不受该制度约束。由此会产生一种典型的合法排污导致环境损害的情形:企业向环境中排放某种不受污染物排放总量控制制度约束的污染物,其排污行为从法律条文上看是合法的,实际上却可能超越生态环境对该种污染物的承载能力。在这种情形下适用无过错责任原则让企业承担损害赔偿赔偿责任,难免使企业对该原则的科学性、合理性提出疑问。

(3) 产业规划和布局不合理引发生态环境损害的情况时有发生。比如,很多地方都建设了工业园区、产业园区等工业聚集区,但由于规划不合理,导致污染物集中、大量排放却难以治理。《大气污染防治法》并未规定工业聚集区应当配套建设工业废气集中处理设施,工业废气集中处理在技术上也缺乏可操作性。实践中,很多地方的工业聚集区附近都存在非常严重的大气污染问题。

综上所述,我国环境管制立法和执法还存在较大的不足,不符合穷尽一切预防性措施的要求。实践中很多不违犯环境法律规定的开发利用行为也有可能造成生态环境损害,对这些行为追究生态环境损害赔偿责任尚不具备适用无过错责任原则的条件。

四、《民法典》生效后司法实践中对生态环境损害适用过错责任原则的构想

1. “违反国家规定”之解读

《民法典》第 1234 条、第 1235 条中的“国家规定”主要是指各层级立法中关于环境管理的行政法规规范。^④根据有关污染源管制和自然资源开发利用管理的法律、法规,“违反国家规定”的环境行为主要包括三种类型:其一,违反建设项目环境管理要求的行为。根据《环境影响评价法》第 25 条、《建设项

目环境保护管理条例》第 19 条的规定,如果某排污企业未经环境影响评价就开工建设,或者未建成环境保护设施就将建设项目主体工程投入使用,所建设的环境保护设施不符合经审批的环境影响报告书的要求,其行为就违犯了关于建设项目环境管理的强制性、禁止性法律规定。此种情况下造成生态环境损害的,行为人须依法承担生态环境损害赔偿责任。其二,违法排污行为。《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《固体废物污染环境防治法》等环境保护单行法规定了违法排污行为的具体形态,主要包括超标超量排污、偷排或者逃避监管排污、排放法律禁止排放的污染物、违法倾倒危险废物等。其三,违反企业生产经营的相关环境管理规定的行为。比如,生产经营者如果违犯《固体废物污染环境防治法》第 81 条的规定,将不同性质的危险废物进行混合收集、贮存、运输、处置并导致生态环境损害,就须承担生态环境损害赔偿责任。

2. 对传统民事权益损害与生态环境损害适用不同的归责原则

《民法典》第 1229 条中的“他人损害”,应指具体民事主体的私益损害。《民法典》施行后,法院不可将该条作为审理生态环境损害案件的实体法依据,而应根据该法第 1234 条、第 1235 条的规定,以过错责任原则追究侵权人的生态环境损害赔偿责任。行为人如果“违反国家规定”、造成环境污染和生态破坏,可能既要承担生态环境损害赔偿责任,又要对人身、财产损害承担侵权责任;如果并未“违反国家规定”,则只需要对人身、财产损害承担侵权责任,无须承担生态环境损害赔偿责任。

此处还需考虑一个问题:如果一个环境污染、生态破坏行为在对生态环境造成损害的同时造成他人人身、财产损害,就可能出现多重诉讼的情况——地方政府可能提起生态环境损害赔偿诉讼,检察机关或者环保组织可能提起环境民事公益诉讼,私权益受损害的主体可能提起民事诉讼。对此,根据《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定》第 17 条的规定,生态环境损害赔偿诉讼的审理优先于环境民事公益诉讼的审理。

在就同一行为既提起针对生态环境损害的公益救济型诉讼又提起针对人身、财产损害的私益救济型诉讼的情况下,可以优先审理公益救济型诉讼。这主要是考虑两方面因素:一方面,从环境侵权的间

接性特征看,环境污染、生态破坏行为首先对生态环境本身造成损害,然后对处于生态环境中的民事主体的私权益造成损害,因而当这两种损害同时发生时,查清生态环境损害事实可以为认定人身、财产权益损害事实奠定基础;另一方面,提起生态环境损害诉讼的原告是政府部门、检察机关或者环保组织,其诉讼能力相对于被侵权人更强,先审理生态环境损害诉讼可以让诉讼实力较弱的原告搭上诉讼便车,从而节约诉讼成本、减轻诉讼负担。根据《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30条的规定,在先审理的针对生态环境损害的诉讼中确认的案件事实可以直接供在后审理的民事侵权诉讼中使用,对此,原告有异议并有相反证据足以推翻的除外。

3. 未“违反国家规定”情况下造成生态环境损害的环境公益救济

《民法典》第1234条将“违反国家规定”作为承担侵权责任的必要条件,而实践中存在合法排污行为导致人身、财产损害的情况,那么,该条规定是否意味着此种情况下生态环境受到的损害无从补救呢?答案显然是否定的。笔者认为,此时可考虑将生态环境修复制度与环境税收制度、自然资源有偿使用制度相对接,由政府从排污者、自然资源开发利用者缴纳的环境保护税、自然资源使用费中进行财政专项转移支付,用以修复受损害的生态环境。因为政府作为环境公共利益的受托人,有责任对生态环境进行保护和治理,对于无责任主体的生态环境损害,政府作为环境监管者应当首先发挥救济作用。

五、结语

由意思自治原则延伸而来的过错责任原则在民事责任制度中应居于主导地位,在生态环境损害责任制度中也不例外。纵观经济法、环境法等社会经济活动管制法的发展进程可以得出如下结论:国家立法在保障私主体身份平等、意思自治、契约自由的同时,还应树立预防性理念,以环境管制法律制度的形式为企业生产经营自主权设定清晰、合理的边界,引导企业在边界内行使权利。只要企业行使生产经营自主权不越界(即无过错),就不应让其对“合理冲撞”行为承担民事责任。在我国目前环境管理制度尚不够完善、环境执法尚不够严格的情况下,生态环境损害的救济应当适用过错责任原则,对此不应因救济方式的不同而有所区别。无论是在环境民事公益诉讼中还是在生态环境损害赔偿诉讼中,生态环境损害的救济都应适用过错责任原则。从这个角度看,《民法典》第1234条、第1235条对生态环境损害责任的规定是非常理性的选择。

注释

①吕忠梅:《“生态环境损害赔偿”的法律辨析》,《法学论坛》2017年第3期。②参见(2014)泰中环公民初字第00001号民事判决书、(2015)浙嘉民初字第7号民事判决书。③参见冯嘉:《论新〈环境保护法〉中重点环境管理制度实施的力度和效果》,《中国高校社会科学》2016年第5期。④参见最高人民法院民法典贯彻实施工作小组主编:《中华人民共和国民法典侵权责任编理解与适用》,人民法院出版社,2020年,第560—561页。

责任编辑:邓林

The Principle of Liability for Ecological Environmental Damage and Its Judicial Application from the Perspective of Civil Code of China

Bo Xiaobo

Abstract: *The Civil Code* and environmental protection law of China have different provisions on the principle of liability for ecological environment damage in environmental civil public interest litigation and ecological environment damage compensation litigation, which may cause confusion in legislative logic and disunity of law application. If market entities exercise their rights within the boundaries of private rights set by public law and cause damage to the ecological environment, the principle of fault liability should be applied, otherwise the rights boundaries set by the law will lose their role in guiding social entities. It is reasonable to apply the principle of fault liability to the ecological environment damage in *the Civil Code*. The specific scope of "national regulations", the distinction between the ecological environment damage and the principle of liability for personal and property damage, the order of the multiple lawsuits caused by the same act, and the remedy of ecological damage without violating the law should be considered in judicial application.

Key words: *the Civil Code of China*; ecological environment damage; the principle of liability