

【法学研究】

《民法典》中环境污染和生态破坏责任的内部逻辑与外部衔接^{*}

周峨春 吕靖文

摘要:生态环境损害赔偿责任作为外源性责任纳入《民法典》,在补足环境污染和生态破坏责任的同时冲击着民法体系的自治性。在《民法典》内部,关于环境污染和生态破坏责任的规定应在尊重民法逻辑的基础上体现生态规律,当生态环境损害赔偿责任与环境侵权责任发生冲突时优先适用环境侵权责任;同时,惩罚性赔偿仅适用于环境侵权责任,生态环境损害赔偿责任中生态环境修复责任形式的适用优先于金钱赔偿。民法体系的功能有限,《民法典》应与《环境保护法》一起,协调构建生态环境损害赔偿责任,并且由《环境保护法》起主导作用。这两部法对生态环境损害赔偿责任进行全面规定,在理顺相关请求权主体顺位关系的基础上整合生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼,对未违反国家规定却造成环境损害的情况进行合理救济。

关键词:环境侵权责任;生态环境损害赔偿责任;生态环境修复

中图分类号:D923.8

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)12-0049-08

传统环境侵权责任局限于对环境污染导致的人身权、财产权受损进行救济,无法实现对生态环境本身所受损害的救济。《民法典》侵权责任编突破传统环境侵权责任以私益为中心的限制,在第7章“环境污染和生态破坏责任”中设置生态环境损害赔偿责任,构建起私法路径下的生态环境损害救济机制。^①但是,将生态环境损害赔偿责任与环境侵权责任统一于环境污染和生态破坏责任,并未解决环境公益保护与私人权益保护之间的法律冲突,无法对相关司法实践提供较为明确的指引。鉴于此,需要厘清《民法典》中环境污染和生态破坏责任(为行文方便,以下简称生态环境责任)二元结构的内部关系,并且处理好《民法典》中相关规定与《环境保护法》等公法中相关救济体系的衔接。

一、《民法典》中生态环境责任的二元结构

绿色原则被学界称为《民法典》的外源性原

则^②,与之相对应,生态环境损害赔偿责任可称为《民法典》中的外源性责任。生态环境损害赔偿责任作为传统的公法责任,救济的是环境公益,与《民法典》的私益本位相冲突,因此,生态环境损害赔偿责任的民法化过程中充满争议。面对各种争议,《民法典》突破传统规范主义立法观的限制,构建起包括环境侵权责任和生态环境损害赔偿责任的二元结构的生态环境责任体系,全面保护个体环境利益和环境公益。

(一)功能主义立法观下生态环境损害赔偿任民法化具有合理性

生态环境损害即生态环境本身受到的损害,是一种与人身损害、财产损害并列的独立的损害形态。在《民法典》制定过程中,有学者对其中纳入生态环境损害赔偿责任持反对意见,指出“生态环境损害赔偿责任指向的对象是公共利益,由环境法调整,将生态环境损害赔偿责任纳入民法典的调整范围将导

收稿日期:2021-10-11

^{*}基金项目:国家社会科学基金一般项目“生态产品价值市场化实现的法律制度研究”(21BFX131);山东省社会科学规划一般项目“环境刑事附带民事公益诉讼刑民衔接研究”(21CFXJ05)。

作者简介:周峨春,男,青岛大学法学院讲师、硕士生导师,法学博士(青岛 266071)。

吕靖文,男,通讯作者,华东政法大学经济法学院硕士生(上海 200042)。

致公、私法体系的混乱”^③。有学者主张对环境污染和生态破坏的救济应限定在民事权益受损的范围内,生态环境不属于民事权益,不能将生态环境损害赔偿纳入《民法典》侵权责任编。^④这些学者从规范主义立法观出发,注重法律的形式规范性及内在逻辑一致性。诚然,在生态环境损害赔偿责任的设定上,遵循规范主义立法观有助于保持民法体系和环境法体系的统一性、稳定性,但有损生态环境责任体系的完整性。无论是环境侵权还是生态环境损害,都是通过对环境发生作用而造成损害。在很多情况下,一个损害行为会同时损害生态环境,侵害他人的人身权、财产权。《侵权责任法》《环境保护法》分别坚守私益保护、公益保护的立场,分别救济私主体的人身权和财产权、生态环境公益,虽然维护了法律秩序的统一性,却使生态环境问题的解决格外复杂化、碎片化。

《民法典》突破传统公、私法划分的藩篱,基于功能主义立法观建构生态环境责任体系,具有显著的现实意义。功能主义与规范主义代表法律创制过程中不同的价值取向,与前者着眼于法律的形式规范性和内在逻辑一致性不同,后者以问题为导向、以求同为目的,着眼于现实问题的解决,注重法律适用的便利性,弱化法律的形式规范性和内在逻辑一致性。^⑤目前,功能主义价值导向在部门法中得到普遍体现。比如,面对风险社会的诸多挑战,刑法立足于应对现实问题,注重发挥社会治理功能。^⑥又如,《食品安全法》基于网络交易第三方平台在保障食品安全方面的便利性,规定了其对平台内食品经营活动的审核义务,是一种典型的功能主义立法进路。^⑦在环境法和民法领域,也有体现功能主义立法观的先例。比如,《环境保护税法》采取功能主义立法路径,解决排污费相关规定的立法层级低、强制性差以及排污费管理使用不规范等问题;^⑧《民法通则》(已随着《民法典》自 2021 年 1 月 1 日起施行而同时废止)依据社会功能的不同,将法人分为企业法人、非企业法人。^⑨面对环境法基础理论研究的不足,为满足解决现实中环境问题的迫切需求,《民法典》将生态环境损害赔偿纳入其中,是功能主义立法观的直接体现。这具有重要的现实意义:其一,在实体规范方面,补强了对生态环境损害进行救济的法律规范。在《民法典》之前,关于生态环境损害救济的两种责任形式即生态修复和金钱赔偿只在

《环境保护法》及其司法解释中有规定,缺乏侵权法律制度予以规范,将生态环境损害赔偿纳入《民法典》,就构建起针对生态环境损害的全方位的救济制度。其二,在程序规范方面,有助于与生态环境损害赔偿诉讼、环境民事公益诉讼制度相衔接。生态环境损害赔偿诉讼和环境民事公益诉讼是对生态环境损害进行救济的主要程序性法律制度,在《民法典》之前,提起这两种诉讼的主要法律依据是《民事诉讼法》以及相关司法解释,缺乏与这些法律依据相对接的民事实体法规范。将生态环境损害赔偿纳入《民法典》,就弥补了这一缺憾。

(二)《民法典》中生态环境责任的结构解析

《民法典》第 7 章弥补了《民法通则》(已废止)和《侵权责任法》(已废止)中生态环境责任的不足,规定了环境侵权责任和生态环境损害赔偿,并将环境侵权行为的类型扩展为环境污染和生态破坏,构建起生态环境责任的完整体系。

在形式结构方面,《民法典》第 7 章共 7 个条文,分为两部分。第一部分包括第 1229—1233 条,规定了环境侵权责任。其中,第 1229 条属于总纲性条款,规定了环境侵权责任的构成要件和归责原则,即存在污染环境、破坏生态的行为及他人受到损害的事实,二者之间存在因果关系,适用无过错责任原则;^⑩第 1230 条规定了环境侵权责任的举证原则,即实行举证责任倒置,由行为人就不承担或者减轻责任及其行为与他人损害之间不存在因果关系承担举证责任;第 1231 条规定了两人以上实施环境侵权行为的责任分担,即根据环境污染和生态破坏程度以及不同行为对致害后果所起作用的大小等因素分担责任;第 1232 条突破环境侵权责任立法长期墨守的补偿性原则(即填平原则),规定了环境侵权责任的惩罚性赔偿原则^⑪,实行过错责任,侵权人在“违反法律规定故意污染环境、破坏生态造成严重后果的”情况下才承担惩罚性赔偿责任,被侵权人是请求权主体;第 1233 条规定了环境侵权责任的转移和追偿机制,因第三人过错而污染环境、破坏生态导致损害的,被侵权人可以选择向侵权人或第三人请求赔偿,侵权人赔偿后有权向第三人追偿。第二部分包括第 1234 条、1235 条,规定了生态环境损害赔偿。其中,第 1234 条规定的是生态环境修复责任,实行过错责任原则,以“违反国家规定”为依据,请求权主体是“国家规定的机关或者法律规定的组

织”,责任形式包括在合理期限内直接修复、超出合理期限给付修复费用两种;第1235条规定了金钱赔偿责任,归责原则和请求权主体都与生态环境修复责任的相同,责任形式包括赔偿生态环境服务功能丧失导致的损失、生态环境功能永久性损害造成的损失、生态环境调查鉴定评估等费用、清除污染修复生态环境的费用、防止损害发生和扩大的费用。

在客体结构方面,《民法典》第7章7个条文所保护的法益包括私益和公益两方面。私益与公益的区分是界定环境侵权责任与生态环境损害赔偿责任的适用范围的关键。环境侵权行为侵害的是人身权、财产权等私益,对这种私益的救济,一方面必须有特定主体因环境污染或生态破坏行为而受到损害,如果只是生态环境受到污染或破坏,并没有特定的受害主体,就难以启动私益救济;另一方面必须有特定的民事权益(人身权或财产权)受损,人身损害和财产损害相较于环境利益损害是可以明确识别和具体衡量的。从公益救济的主体方面看,环境作为公共产品,其利益主体是人类整体,而不是私益救济所针对的特定的人;^⑫从公益救济的权益方面看,公益救济是对环境利益的救济,而不是对具体的人身权、财产权的救济。

二、《民法典》中的生态环境责任应在尊重民法逻辑的基础上体现生态规律

根据《民法典》第1164条的规定,其侵权责任编规范的是侵害民事权益的行为。民事权益是传统的私益,生态环境损害赔偿救济的是环境公益,《民法典》侵权责任编基于功能主义立法观将侵害环境公益的行为纳入其调整范围,看似有悖于该编内在逻辑统一性,实则不然。厘清这一点,需要摆正环境公益救济在生态环境责任中的位置。

(一)环境侵权责任的适用优先于生态环境损害赔偿责任

在民法体系框架内植入环境公益救济制度,需要在尊重民法逻辑的基础上体现生态规律^⑬,处理好不同责任形式之间的衔接与平衡问题,“不能简单以保护生态环境的‘大道理’代替民法自治的‘小逻辑’”^⑭。根据侵害客体的不同,环境侵权行为可分为三类:导致个体人身权、财产权等私益损害的;导致生态环境污染与破坏的;既导致个体人身权、财产权等私益损害,又导致生态环境污染与破坏的。^⑮

对于前两种损害,可分别适用环境侵权责任、生态环境损害赔偿救济。对于第三类损害,需同时适用环境侵权责任和生态环境损害赔偿救济。此时,两种责任形式之间的顺位关系是不得不考量的问题。

环境侵权责任与生态环境损害赔偿责任的顺位,主要涉及二者由同一环境损害行为引起时的牵连与竞合关系。二者在责任承担的具体方式上都涵盖金钱给付和行为给付,其顺位考量实际上是这两种责任承担方式的顺位考量。就金钱给付而言,环境侵权责任中的损害赔偿、惩罚性赔偿都属于金钱给付,生态环境损害赔偿中的金钱赔偿也属于金钱给付;环境侵权责任中的恢复原状和生态环境损害赔偿中的生态环境修复一般属于行为给付,在履行不能或者未在规定期限内履行的情况下会转换成金钱给付,即承担恢复原状或生态环境修复的费用。不同的法律责任有不同的功能,蕴含着不同的价值取向。环境侵权责任中的金钱给付和生态环境损害赔偿中的金钱给付虽然同为金钱给付,功能和价值取向却明显不同。前者对被侵权人而言具有不可替代性,后者对环境公益救济而言并不是唯一的资金来源,因此,当二者发生冲突时,优先适用环境侵权责任中的金钱给付,是保护被侵权人权益的必然要求和正当选择。^⑯《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《解释》)便持此态度,对环境侵权责任的承担实行优先适用金钱给付的方式。根据《解释》第31条的规定,被告因污染环境、破坏生态需承担生态环境损害赔偿责任和侵权责任,财产不足以履行全部责任的,应当先履行侵权责任。《民法典》虽然没有明确二者的顺位,但根据第187条的规定,行为人因同一行为承担民事责任、行政责任和刑事责任,财产不足以履行全部责任的,优先承担民事责任,相当于间接确立了金钱给付(私益救济)优先的原则。就行为给付而言,主要涉及环境侵权责任中的恢复原状与生态环境损害赔偿中的生态环境修复的顺位安排。前者包括对人身权和财产权的恢复,后者涉及对生态环境的恢复,因此,二者的顺位安排实际上是人身权、财产权的恢复与生态环境恢复之间冲突的协调。对此,《民法典》及其他法律、法规都没有明确规定。如上文所述,为救济人身权和财产权的金钱给付较之救济环境公益

的金钱给付处于优先适用的顺位,遵循举轻以明重的法理,为直接恢复人身权和财产权的行为给付在适用上应优先于为恢复生态环境的行为给付。

总之,在民法的逻辑框架内,生态环境责任的最基本功能是为人身权和财产权等私权益受到损害提供救济,而不是侧重于环境保护。应当避免单纯重视环境公益损害的救济,而忽视对同一加害行为导致个体私益损害的救济。^①实施《民法典》中的生态环境责任制度时坚持优先适用环境侵权责任,可以避免陷入这一误区。

(二) 惩罚性赔偿仅适用于环境侵权行为

《民法典》第 7 章第 1232 条设置了针对环境侵权行为的惩罚性赔偿制度,这是司法实践中对环境侵权行为适用惩罚性赔偿的唯一法律依据。该规定虽然明确了适用惩罚性赔偿的主体要件、主观要件、行为要件和结果要件,但表述的模糊性为相关解释与适用留下了可“私”可“公”的空间。有学者主张,惩罚性赔偿适用于生态环境损害赔偿责任的承担。^②有学者认为,从生态环境责任的二元结构来看,同一环境损害行为同时造成私益损害和生态环境公益损害时,对私益损害可以适用惩罚性赔偿,对公益损害同样可以适用惩罚性赔偿。^③从功能来看,惩罚性赔偿具有威慑与惩罚的功能,将其适用于生态环境损害赔偿责任的承担,有助于遏制破坏生态环境的行为。^④从申请赔偿的权利主体来看,“国家规定的机关或者法律规定的组织”有权提起环境公益诉讼,其也应有主张惩罚性赔偿的权利。^⑤在司法实践中,已有对生态环境损害行为适用惩罚性赔偿的案例。如在“浙江海蓝化工集团有限公司环境污染责任纠纷案”中,法院在判处海蓝化工集团有限公司承担生态环境赔偿责任的基础上,根据《民法典》第 1232 条判处其承担惩罚性赔偿金 17 万余元。^⑥该案是全国首例适用《民法典》规定的生态环境责任中惩罚性赔偿条款的案件。最高人民检察院公布的《人民检察院公益诉讼办案规则》(2021 年 7 月 1 日起施行)规定,检察机关在环境公益诉讼中可以提出惩罚性赔偿的诉讼请求。

上述理论研究和司法实践层面对生态环境损害适用惩罚性赔偿的认可是否符合相关立法精神,还需要进行严密的论证。法律责任的设置意义在于使当事人承担不利的法律后果,救济受损害的权利或利益,从而实现法的价值。^⑦但是,法律责任的承担

以限制当事人的人身、财产自由为代价,法律责任的适用应妥当、适度。笔者认为,惩罚性赔偿不应适用于生态环境损害赔偿责任的承担,而应仅适用于环境侵权责任的承担。

首先,从《民法典》第 7 章的体系来看,第 1229—1233 条是关于环境侵权责任的内容,第 1234 条、1235 条是关于生态环境损害赔偿责任的内容。在环境侵权责任中,按照从补偿到惩罚的路径设置责任形式,先根据填平原则规定补偿责任,再基于惩罚侵权人的考量规定惩罚性赔偿责任。在生态环境损害赔偿责任中,有生态环境修复、金钱赔偿两种具体责任,此两种责任属于同质性责任,都是对生态环境的补偿性责任。如果对生态环境损害也适用惩罚性赔偿责任,就应在两种责任之后予以专门规定,或者对环境侵权责任和生态环境损害赔偿责任的承担统一规定适用惩罚性赔偿责任,并且规定在《民法典》第 7 章最后,如此才契合不同责任形式之间的逻辑关系。

其次,从惩罚性赔偿的法律性质来看,其属于私益损害赔偿的范畴。^⑧立法上设置侵权责任的核心价值是救济被侵权人,而不在于对侵权人施以惩罚,惩罚性赔偿从根本上讲是为了弥补补偿性赔偿的不足而产生的。^⑨《民法典》第 7 章设置惩罚性赔偿责任,意在对被侵权人的人身权、财产权等私益进行全面救济。虽然基于功能主义考量,《民法典》可以将环境公益纳入生态环境责任的救济范围,但需恪守私法本位,仅规定适用于环境公益救济的责任形式即生态环境修复和金钱赔偿,而不能觊觎专属于私益救济的责任形式——惩罚性赔偿。

最后,从责任配置来看,对生态环境损害适用惩罚性赔偿,会与其他责任形式相重叠,造成重复惩罚。一方面,在生态环境损害赔偿责任内部,可以结合生态环境损害程度、生态环境修复的难易程度、侵权人的过错程度,按虚拟治理成本的倍数计算生态环境修复费用,这已具有一定的惩罚性;可以综合考量清除环境污染和修复生态所需费用、生态环境功能丧失导致的损失、防止损害发生和扩大的费用等因素,估算金钱赔偿数额,这也体现了一定的惩罚性。另一方面,我国环境保护立法中普遍存在基于强化法的威慑性考量的重罚性条款,以期通过重罚达到遏制环境违法行为的效果。^⑩行政罚款的主体是法律规定的机关或组织,罚款归属于国家财政;如

果生态环境损害赔偿责任的承担适用惩罚性赔偿,请求权主体也是国家机关或有关组织,赔偿金最终也归属于国家财政,则其与行政罚款并无区别。^⑳如此,会导致行政权与司法权的错配。^㉑另外,在同一环境侵权行为同时造成环境公益损害和个体私益损害的情况下,如果对公益损害和私益损害都适用惩罚性赔偿责任,侵权人将因同一侵权行为受到两次同类惩罚,有违法律责任追究应妥当、适度的原则。

(三)生态环境修复责任的承担优先于金钱赔偿责任

厘清环境侵权责任与生态环境损害赔偿责任的关系后,还需进一步厘清生态环境损害赔偿责任内部生态环境修复责任与金钱赔偿责任的关系,这直接影响对生态环境损害进行救济的效果。由于生态环境修复责任与金钱赔偿责任同处于生态环境损害赔偿责任内部,所以处理二者的关系可以遵循生态环境保护的法理,以尊重生态规律为前提,以生态环境保护为质量标准 and 目标。

生态环境修复是指,对生态环境进行修整以使其结构和生态服务功能恢复到较好的状态。^㉒生态环境损害领域的金钱赔偿是指,对生态环境受到的损害予以金钱赔偿,具体制度设计围绕生态环境保护目标展开以区别于对财产权和人身权的金钱赔偿。^㉓这两种责任形式是完全独立的。《民法典》第1234条规定了生态环境修复责任,第1235条规定了金钱赔偿责任(其中包含赔偿生态环境损害引起的各项损失和费用)。与金钱赔偿责任相比,生态环境修复责任是对生态环境损害最直接、最有效的救济方式,应当优先适用。根据《民法典》第1234条、1235条的规定,生态环境修复责任置于金钱赔偿责任之前,体现了生态环境修复责任的优先适用地位。有关国家政策和司法解释也赋予生态环境修复责任优先于金钱赔偿责任予以适用的地位。2016年最高人民法院发布的《关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》提出,树立以生态环境修复为中心的审判理念,将生态环境修复作为审判的首要价值目标。^㉔2017年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《生态环境损害赔偿制度改革方案》(以下简称《方案》)确立了“修复优先、赔偿次之”的工作原则,使生态环境损害赔偿围绕生态环境修复这一核心内容展开。在有关司法解释中,对生态环境修复责任

的适用经历了从“可以判决”到“应当判决”的转变。《解释》第20条规定人民法院可以根据原告请求,判决被告承担生态环境修复责任;2019年最高人民法院发布的《关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定》(以下简称《规定》)第12条规定,“受损生态环境能够修复的,人民法院应当依法判决被告承担修复责任”,将生态环境修复作为生态环境损害赔偿案件中必须适用的责任形式。《民法典》第179条对民事责任承担方式的规定并未明确各责任形式的适用顺位,与此相比,《规定》第11条明确了各责任形式的适用顺位,按照修复生态环境、赔偿损失、停止侵害、排除妨碍、消除危险、赔礼道歉的顺序排列。这里,生态环境修复责任被列为首先适用的责任形式,其次是赔偿损失,表明生态环境损害救济方式从以赔偿为主到以修复为主的转变。^㉕

需要明确的是,生态环境修复责任较之金钱赔偿责任的优先适用性,比一般的恢复原状责任较之金钱赔偿责任的优先适用性,更加强烈。在恢复原状与金钱赔偿之间进行权衡时,如果恢复原状的费用大大超过金钱赔偿数额,就应放弃恢复原状而选择适用金钱赔偿。^㉖但是,在生态环境损害赔偿责任中,根据《民法典》第1234条的规定,生态环境能够修复的,应当修复;侵权人在合理期限内未修复的,由有关机关或组织代为修复或委托他人修复,修复费用由侵权人承担。这充分体现了优先适用生态环境修复责任的坚定性和彻底性。

三、生态环境损害赔偿责任制度需要《民法典》与《环境保护法》协调构建

生态环境损害赔偿责任作为外源性责任植入《民法典》冲击了民法体系的自治性,民法体系的私法本位和特性决定了其无法对公益性的生态环境所受损害给予足够的救济。^㉗《民法典》已经在合理限度内承担了环境保护职能,超出民法逻辑的环境保护问题只能交由《环境保护法》处理。为了对生态环境损害给予全方位的救济,需要《民法典》与《环境保护法》相协调,发挥各自应有的效能,共同构建生态环境损害赔偿责任制度。

(一)《民法典》基于私法本位,起辅助作用

自由、自治是民法追求的核心价值,同时,正义、秩序、安全等也是民法价值体系的重要组成部分。^㉘《民法典》将绿色原则纳入其中,并且规定了环境保

护的具体规则,多元价值的嵌入使其必须面对一个现实困境,即如何在保持自身逻辑性和体系性的基础上容纳多元价值和规则。突破这一困境的出路在于,《民法典》通过符合逻辑的体系安排,构建稳定而开放的结构,使多元价值和规则既能栖身于其中,又有向外延展的空间。^④生态环境损害赔偿属于对环境公益损害进行救济的责任形式,《民法典》基于私法本位和逻辑,对该责任制度的建构不应过多介入,而应在自己的框架体系内起辅助作用。

一方面,《民法典》在生态环境损害赔偿责任具体规则设置方面维持谦抑的态势,保持现有第 1234 条、1235 条的稳定性,不轻易扩张。这两个条文都明确了某种事实出现时的法律效果,已经具备相当强的明确性和指引性。^⑤这两个条文通过确立生态环境修复责任和金钱赔偿责任的构成要件,将所有符合构成要件的生态环境损害情形纳入调整范围,初步形成了生态环境损害赔偿责任体系。但是,生态环境损害赔偿责任对《民法典》而言毕竟属于外源性责任,该责任与民法体系内固有的环境侵权责任的取向不同,因而在构成要件已经完备的情况下,尽量少作调整。如果确需调整,应参照《环境保护法》及其他相关法律的规定,总结司法实践经验,在此基础上厘清相关主体之间的权利义务关系,与环境侵权责任相区分且分层设置,避免不同责任形式杂糅交错进而给司法适用带来误导和困惑。

另一方面,《民法典》通过设置转介条款,将生态环境损害赔偿责任的解释性规定及特别权利义务设定交由《环境保护法》安排。关于环境治理的法律体系不是单一的封闭系统,需要公法和私法相互沟通衔接、相互工具化,以便形成一个动态的规范系统。^⑥公法或私法各自体系内的完善在形式方面简单易行,直接在原有体系内增添法条即可,但需要考虑体系内的自治性,而体系外的沟通、串联不需要考虑自治性,只需在原有体系内预留或添设对外沟通的“管道”,此种模式可以避免对原有体系的大规模改造,进而保留原有体系的纯粹性。^⑦《民法典》与《环境保护法》沟通、衔接的最直接方式,是通过设置转介条款,建立彼此联系的“管道”。由于生态环境的公益性与《民法典》的私法本位相左,所以生态环境损害赔偿不宜直接在《民法典》中予以全面规定。《民法典》通过转介条款将生态环境损害赔偿责任的解释性规定转移给《环境保护法》安排,

关于《民法典》中生态环境损害赔偿责任模糊不清的争议性问题便可得到有效解决。转介条款作为弹性条款,在维护《民法典》体系性和稳定性的同时,也为其营造开放性的空间,提升其对新情况的适应力。以惩罚性赔偿为例,从《民法典》的体系安排、惩罚性赔偿的私益性、生态环境损害赔偿已具备惩罚功能等方面因素考虑,惩罚性赔偿不能适用于生态环境损害赔偿责任的承担;而《民法典》第 179 条第 2 款中“法律规定惩罚性赔偿的,依照其规定”,可以作为适用惩罚性赔偿的转介条款。待《环境保护法》建立全面的生态环境损害赔偿责任后,基于惩罚性赔偿在生态环境损害救济中适用的正当性及其与其他责任形式之间的配置顺位等方面理论支撑,根据情势需要,《环境保护法》可将生态环境损害赔偿设定为一种责任形式并规定具体的构成要件,在生态环境损害救济中予以适用。

(二)《环境保护法》发挥应有功能,起主导作用

《民法典》与《环境保护法》在生态环境损害赔偿责任制度设置上互相沟通、协调,是对生态环境损害进行救济的最佳选择,但应避免部门法之间杂糅。《民法典》与《环境保护法》在坚守自己阵地的基础上进行外部衔接,是比较妥当的选择。与《民法典》相比,《环境保护法》“是立足于生态系统整体性、以公法调整为主的法律体系”^⑧。生态环境损害属于对公共利益的损害,应主要通过公法进行救济,因而由《环境保护法》对相应的救济发挥主导作用具有正当性。为此,《环境保护法》应至少从以下两个方面进行拓展和完善。

一方面,《环境保护法》对生态环境损害赔偿责任的请求权主体的顺位关系进行厘清,对生态环境损害赔偿诉讼和环境民事公益诉讼进行整合。《民法典》第 1234 条、1235 条笼统地将生态环境修复责任、金钱赔偿责任的请求权主体规定为“国家规定的机关或者法律规定的组织”,没有明确各主体之间的顺位关系。其他相关法律和规范性文件对生态环境损害赔偿请求权主体的规定并不一致:根据《方案》和《规定》,生态环境损害赔偿的请求权主体是省级、市地级政府及其指定的部门或机构;根据《环境保护法》《民事诉讼法》和《解释》的有关规定,环境民事公益诉讼中可以提起生态损害赔偿请求的主体包括环保公益组织、行政机关、检察机关。现行法律和有关司法解释对生态环境损害赔偿请求

权内容的规定却是相同的:根据《解释》第20条、21条的规定,环境民事公益诉讼的提起人可以请求生态环境修复和金钱赔偿,与《规定》第12条、13条规定的生态环境损害赔偿诉讼中的请求权内容相同。《规定》《解释》分别适用于生态环境损害赔偿诉讼、环境公益诉讼,在诉讼标的方面都包含生态环境损害赔偿和生态环境修复的内容,所规定的请求权主体却不尽相同,那么,不同主体的请求权之间是否存在顺位关系呢?依照《规定》,多个主体就同一生态环境损害行为分别提起生态环境损害赔偿诉讼、民事公益诉讼时,法院优先审理生态环境损害赔偿诉讼案件。这在一定程度上意味着,省级、市地级政府及其指定的部门或机构的请求权在顺位上优先于公益组织、检察机关的请求权。根据《方案》,省级、市地级政府及其指定的部门或机构的生态环境损害赔偿请求权源于自然资源国家所有权,但自然资源与生态环境的范畴并不一致,而且,一些自然资源的所有权属于集体或个人,在此情况下由行政机关作为生态环境损害赔偿的请求权主体并不合适。^①《民事诉讼法》将生态环境损害救济的请求权赋予检察机关和环保公益组织,司法实践中主要由检察机关行使,这有利于对生态环境损害的救济。不同的请求权主体有不同的职能或功能,《环境保护法》应当对现有比较分散的关于生态环境损害救济请求权主体的规定进行整合,构建各主体的请求权有序衔接的机制。具体而言,地方政府及其指定的部门或机构不单单是代行自然资源国家所有者者,更重要的是生态环境治理者,应作为第一顺位的请求权主体;环保公益组织是生态环境公益的维护者,可以作为第二顺位的请求权主体;检察机关作为国家法律监督机关和公益代表者,可以作为第三顺位的请求权主体。^②在理顺各请求权主体顺位关系、明确各请求权内容的基础上,可以进一步对生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼进行整合,将两种诉讼合二为一,解决司法实践中“一案两诉”的难题。

另一方面,《环境保护法》明确未“违反国家规定”造成生态环境损害的救济。《民法典》对环境侵权责任、生态环境损害赔偿责任采取不同的归责原则:前者适用无过错责任原则;后者适用过错责任原则,以“违反国家规定”为存在过错的依据。就生态环境责任而言,无论加害人有无过错,被侵害的私益都可以得到救济,而受损害的生态环境只在加害人

“违反国家规定”的情况下才可以得到救济。未“违反国家规定”造成的生态环境损害无法得到救济,这一制度漏洞应由《环境保护法》予以弥补。具体而言,《环境保护法》应在“法律责任”章第64条后增加内容(作为第2款),具体表述为:生态环境损害行为未违反国家规定、没有危害生态环境管理秩序的,生态环境行政机关作为生态环境治理者,应当承担生态环境损害修复责任。该规定可以与自然资源有偿使用制度、环境保护税制度、环境损害补偿基金制度相衔接,进而,可以从自然资源有偿使用费、环境保护税收、环境损害补偿基金中提取一定比例资金作为生态环境修复专项基金。

四、结语

《民法典》基于功能主义立法观,将生态环境责任制度的覆盖范围由侵害环境私益的行为扩展至损害环境公益的行为,为司法实践提供了明确的法律依据。但是,生态环境损害赔偿责任属于公益救济的责任形式,将其纳入《民法典》之后,需要处理好其与环境侵权责任之间的衔接关系。同时,《民法典》受体系限制,无法对生态环境损害赔偿责任进行全面规定,这项任务需要由《环境保护法》完成。目前,全国人大常委会正在研究启动环境法典编撰工作。在将来的环境法典中,可以考虑设专门章节对生态环境损害赔偿责任进行规定,既实现与《民法典》第7章的有序衔接,又凸显生态环境损害赔偿责任的全面性和系统性。

注释

- ①参见龚雄艳、王树义:《民法典规范下生态环境损害公私法合力救济模式论——兼论生态环境损害赔偿制度的完善》,《环境保护》2021年第10期。②参见樊勇:《私人自治的绿色边界——〈民法总则〉第9条的理解与落实》,《华东政法大学学报》2019年第2期。③孙佑海、王倩:《民法典侵权责任编的绿色规制限度研究——“公私划分”视野下对生态环境损害责任纳入民法典的异见》,《甘肃政法学院学报》2019年第5期。④参见张新宝:《侵权责任编起草的主要问题探讨》,《中国法律评论》2019年第1期。⑤参见郑智航:《比较法中功能主义进路的历史演进——一种学术史的考察》,《比较法研究》2016年第3期。⑥参见劳东燕:《风险社会与功能主义的刑法立法观》,《法学评论》2017年第6期。⑦参见赵鹏:《超越平台责任:网络食品交易规制模式之反思》,《华东政法大学学报》2017年第1期。⑧参见刘志坚:《环境保护税创制:功能主义和规范主义之辩——以超标排污行为可税性问题为中心》,《甘肃政法学院学报》2018年第5期。⑨参见张新宝:《从〈民法通则〉到〈民法总则〉:基

于功能主义的法人分类》,《比较法研究》2017 年第 4 期。⑩参见徐以祥:《〈民法典〉中生态环境损害责任的规范解释》,《法学评论》2021 年第 2 期。⑪有学者认为,《民法典》中针对环境侵权责任的惩罚性赔偿规则具有弥补被侵权人损失、惩治和预防环境侵权行为的功能,是一种以私法机制代行公法威慑与惩罚功能的特殊惩罚制度。参见朱广新:《惩罚性赔偿制度的演进与适用》,《中国社会科学》2014 年第 3 期。⑫参见吕忠梅:《论环境侵权的二元性》,《人民法院报》2014 年 10 月 29 日。⑬参见吕忠梅:《〈民法典〉“绿色规则”的环境法透视》,《法学杂志》2020 年第 10 期。⑭吕忠梅、窦海阳:《修复生态环境责任的实证解析》,《法学研究》2017 年第 3 期。⑮参见窦海阳:《环境侵权类型的重构》,《中国法学》2017 年第 4 期。⑯参见李明发:《民事赔偿责任优先的理论基础及其法律构建》,《江淮论坛》2014 年第 6 期。⑰参见蔡唱:《民法典时代环境侵权的法律适用研究》,《法商研究》2020 年第 4 期。⑱参见房绍坤、张玉东:《论〈民法典〉中侵权责任规范的新发展》,《法制与社会发展》2020 年第 4 期;陈海嵩、丰月:《生态环境损害惩罚性赔偿金额的解释论分析》,《环境保护》2021 年第 13 期;王笑寒:《生态环境侵权惩罚性赔偿制度的法律适用问题》,《山东社会科学》2021 年第 3 期。⑲参见苏伟康:《公害惩罚性赔偿及其请求权配置——兼论〈民法典〉第 1232 条的诉讼程序》,《中国地质大学学报》(社会科学版)2021 年第 4 期。⑳参见梁勇、朱焯:《环境侵权惩罚性赔偿构成要件法律适用研究》,《法律适用》2020 年第 23 期。㉑参见谢海波:《环境侵权惩罚性赔偿条款的构造性解释及其分析——以〈民法典〉第 1232 条规定为中心》,《法律适用》2020 年第 23 期。㉒江西省浮梁县人民法院(2020)赣 0222 民初 796 号民事判决书。㉓参见张骥:《论当代中国法律责任的目的、功能与归责的基本原则》,《中外法学》1999 年第 6 期。㉔参见王树义、龚雄艳:《环境侵权惩罚性赔偿争议问题研究》,《河北法学》2021 年第 10 期。㉕参见王利明:《美国惩罚性赔偿制度

研究》,《比较法研究》2003 年第 5 期。㉖参见吴卫星、何钰琳:《论惩罚性赔偿在生态环境损害赔偿诉讼中的审慎适用》,《南京社会科学》2021 年第 9 期。㉗参见谢秋凌:《生态环境侵权惩罚性赔偿责任的证成及适用——兼评〈民法典〉第一千二百三十二条》,《广西社会科学》2021 年第 1 期。㉘参见阙占文、黄笑翀:《论惩罚性赔偿在环境诉讼中的适用》,《河南财经政法大学学报》2019 年第 4 期。㉙参见宁清同:《生态修复责任之内涵探究》,《学术界》2018 年第 12 期。㉚参见袁楚凤:《环境损害赔偿之国际标准的借鉴——基于生态环境损害赔偿制度改革的分析》,《法学杂志》2020 年第 12 期。㉛参见李攀萍:《生态环境修复责任法律性质辨析》,《中国地质大学学报》(社会科学版)2018 年第 2 期。㉜参见李丹:《环境损害惩罚性赔偿请求权主体的限定》,《广东社会科学》2020 年第 3 期。㉝参见蔡唱:《我国〈民法典〉环境侵权责任承担问题化解研究》,《湖南师范大学社会科学学报》2021 年第 1 期。㉞参见吕靖文:《〈民法典〉规范下生态环境损害责任的局限及克服》,《河南财经政法大学学报》2021 年第 6 期。㉟参见钟瑞栋:《“私法公法化”的反思与超越——兼论公法与私法接轨的规范配置》,《法商研究》2013 年第 4 期。㊱参见茅少伟:《寻找新民法典:“三思”而后行——民法典的价值、格局与体系再思考》,《中外法学》2013 年第 6 期。㊲参见谢鸿飞:《民法典的外部体系效益及其扩张》,《环球法律评论》2018 年第 2 期。㊳参见朱虎:《规制性规范、侵权法和转介条款》,《中共浙江省委党校学报》2014 年第 3 期。㊴参见宋亚辉:《风险控制的部门法思路及其超越》,《中国社会科学》2017 年第 10 期。㊵吕忠梅、窦海阳:《民法典“绿色化”与环境法典的调适》,《中外法学》2018 年第 4 期。㊶参见冯汝:《生态环境损害赔偿制度与环境公益诉讼制度的关系》,《大连理工大学学报》(社会科学版)2021 年第 5 期。㊷参见刘卫先:《论我国生态环境损害索赔主体的整合》,《中州学刊》2020 年第 8 期。

责任编辑:邓林

The Internal Logic and External Connection of Environmental Pollution and Ecological Damage Liability in the Civil Code

Zhou Echun Lv Jingwen

Abstract: As an exogenous liability, compensation liability for ecological environment damage is incorporated into the Civil Code, which not only complements the liability for environmental pollution and ecological damage, but also impacts the self-consistency of the civil law system. Within the Civil Code, the provisions on the liability for environmental pollution and ecological damage should reflect the ecological law on the basis of respecting the logic of civil law. When there is a conflict between the liability for compensation for ecological environmental damage and the liability for environmental tort, the liability for environmental tort should be given priority. At the same time, punitive damages only apply to environmental tort liability, and the application of the form of ecological environment restoration liability in the liability for ecological environment damage takes precedence over monetary compensation. The function of the civil law system is limited. The Civil Code should coordinate with the Environmental Protection Law to construct the liability for ecological environment damage, and the Environmental Protection Law should play a leading role. These two laws comprehensively stipulate the compensation liability for ecological environment damage, integrate ecological environment damage compensation litigation and environmental civil public interest litigation on the basis of straightening out the ranking relationship of relevant claim subjects, and provide reasonable relief for the situation of environmental damage that does not violate national regulations.

Key words: environmental tort liability; compensation liability for ecological environment damage; ecological environmental restoration