

从生态环境损害赔偿制度看我国环境救济的发展

张倩

(兰州大学, 甘肃省兰州市 730000)

摘要: 保护环境和健康已经成为社会的主流价值, 从法律的角度出发, 公民对于追求良好的生活环境的权利, 不再只是一项道德诉求, 更多的表现为权利的主张。随着环境法治在我国的不断健全和发展, 公民的环境权益和生态权益不断得到了保障。从环境权的双重属性出发, 一方面为保障民法典的完整体系, 宜将环境权作为一种民事权利纳入民事权利编; 另一方面在制度保障上, 应完善生态损害赔偿制度的理论基础和司法实践来充分保护生态环境。我国《环境法》经过四十余载的发展, 在生态环境损害赔偿方面, 采用整体主义哲学为基础的学说, 将生态环境作为调整对象, 采取环境有价, 损害担责的原则, 实现对生态环境损害的救济, 以此加强我国的生态文明建设, 让生态环境损害赔偿制度改革成为人民权益的坚实保障。

关键字: 生态环境 生态损害救济

中图分类号: D911.04 **文献标识码:** A

一、生态环境损害的确立

人们初识环境问题时, 由于环境法律体系尚未健全, 解决环境纠纷问题时, 法院大多援引民事和刑事的相关法律规则和原则进行处理, 通过对个案采取事后救济的方法来维护受害者的财产权和健康权以及公共享有的环境利益, 但该种解决方式难以顾及生态环境的整体, 生态利益却被广泛忽视; 随着环境问题的不断加剧, 人们环境意识的不断提高, 党中央领导人在顶层设计上提出的生态文明体制的重大改革方案为环境法走向生态利益的保护提供了重要的理论支撑, 为此, 全面推动生态损害赔偿法律制度在我国的运行将势在必得。

我国在立法上对于环境污染和环境破坏的概念并没有做出相应的界定, 只有在《中华人民共和国海洋环境保护法》和《中华人民共和国水污染防治法》中, 有关于“海洋环境污染损害”和“水污染”概念的规定。总之, 在现行环境保护法立法中尚没有形成关于“环境损害”这一概念统一而系统化的规定。¹

本文将从比较法的思路来探讨生态环境损害的概念, 目前我国对于生态环境损害的学说一定程度上受到了法国法的影响。²生态环境损害这一源自法国法, 随后在德国和日本也有所发展。德国学者一开始对生态环境损害的定义是从财产损害的关系为出发点, 形成两种观点, 一种认为生态环境损害可以将所有权作为基础, 以此来整合财产损害中不能涵盖的部分。就是说, 无所有权侵害的生态受损必然属于生态环境损害, 但是, 如果所有权受到侵害时, 则要分情况对待, 如果该种损害可以恢复原状, 则不属于生态环境损害; 但是如果该种损害不可以恢复原状, 对权利的救济只能通过金钱赔偿, 则属于生态环境损害。第二种观点则认为, 即便损害可以被财产损害所涵盖, 也属于生态环境损害。该种观点则将赔偿方式中不仅仅是金钱赔偿的部分归为生态环境损害赔偿, 也将生态环境可以恢复原状的部分仍然归为生态环境损害。在经过传统学说的发展后, 德国学者赛布特认为生态环境损害应当从权利归

¹ 蔡守秋、海燕: “也谈对环境的损害——欧盟《预防和补救环境损害的环境责任指令》的启示”, 载《河南省政法管理干部学院学报》2005年第3期。

² 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, 第7页。

属的角度来定义,他认为对生态环境的损害是一种对公共利益的损害,即此种自然利益由全体享有,在受侵害的情况下,受害个人、环境保护团体、国家均得依据民法规则请求赔偿。³可以看出德国最早关于生态环境损害的定义是从责任成立来界定的,后期经过其他学者的发展则转向从权利受到侵害的方式来讨论生态环境损害。在了解了域外关于确立生态环境损害赔偿的历史进程后,笔者将这一概念转向国内学者的相关研究。

同环境污染和环境破坏,目前我国法律并未对生态环境损害做出界定。我国学者曾主张改造传统的民事侵权制度,将环境侵权的内涵扩大,吸收环境权益、生态价值等客体,⁴⁵尽管该主张没有得到立法上的回应,但指明了环境法学者在环境损害客体上的新认识。随后2017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》中指出,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。⁶吕忠梅教授对生态环境损害的定义是从民法与环境法中对因环境权益受到侵害而共同寻求救济时的交叉角度出发来予以认定。教授认为一般而言,生态环境损害赔偿是环境侵权的法律后果,生态环境损害赔偿制度中的生态环境损害,也应指环境权利和环境法益受损而产生的一种不利益状态。⁷针对第一组关于环境损害和生态环境损害的关系,吕忠梅教授认为生态环境是“环境损害”的下位概念,将环境侵权行为所造成的损害区分为“人身财产损害”和“生态环境损害”,为建立生态损害赔偿制度提供了前提。在生态环境损害的认定上,采取了以生态环境的总体作为“损害”的观察对象,以其中单个要素的减损对生态环境整体的影响作为认定标准。⁸针对第二组生态环境破坏与环境污染的关系,教授仍认为两者之间是不同的概念范畴。一方面两者在行为特征上存在不同,污染环境属于向自然界排放有毒有害物质,而破坏环境则是将自然环境中的环境要素进行利用后使得生态环境遭受了损害;另一方面,两者在造成的损害后果上也存在不同,污染环境的行为会造成人身财产损害,严重者才会导致生态的破坏,也即生态破坏不是环境污染的必然后果;而生态破坏的行为则不会直接造成人身财产损害,它只可能导致生态的不平衡以及影响生物多样性。笔者认同吕忠梅教授的观点,但是又存有疑惑故不能完全苟同,如当存在环境污染危害程度较大时,我们不能只将这种废物排放视为环境污染,它完全可以破坏该领域的生态环境。因此,正确认识生态环境损害一方面需要对以上概念进行正确认识,另一方面需要将相关概念结合来探讨它的真正含义。

二、生态损害赔偿制度的理论依据

对于现行的生态环境损害赔偿制度的建立,有学者主张该理论植根于民法的侵权理论,如王干、任善有在其《论生态环境损害赔偿的责任方式》一文中写道,“对于不论是环境民事公益诉讼还是生态环境损害赔偿制度,大多直接移植环境侵权法的内容。民法是法学理论的宝库,环境法学者必须从中汲取营养。赔偿损失、恢复原状(在生态环境损害救济中表现

³ 对其理论的总结,可以参见[日]吉村良一《環境損害の賠償》,《立命館法学》第333・334号(2010年),第1779页。

⁴ 曹明德:《环境侵权法》,法律出版社2000年版,第18页。

⁵ 王明远:《环境侵权救济法律制度》,中国法制出版社2001年版,第13页。

⁶ http://www.gov.cn/zhengce/2017-12/17/content_5247952.htm 访问时间:2010/05/27,16:07。

⁷ 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,第7页。

⁸ 同上。

为修复生态环境)是传统民法上的责任方式。”⁹而学者王旭在《论自然资源国家所有权的宪法规制功能》一文中指出,生态环境损害的法律救济不能延用民法的权利思维解释,“因为国家对自然资源、生态环境的所有权不同于私主体的物权所有权,私主体的物权强调物的归属、利用等经济价值利益,而国家意义上对自然资源的所有则是防治垄断以确保社会成员持续性共享。”¹⁰基于此,笔者认为不论是依托私法上传统的环境侵权理论寻求对生态环境损害赔偿的事后救济,还是主张政府作为公共利益的代表人以“行政权”的色彩对生态环境损害赔偿进行事先救济,两者都难以应对环境损害的难题。在两办出台《改革方案》之前,我国对于生态损害赔偿问题的救济全靠公益诉讼的手段解决。随着理论和实践的发展,当下我国的生态环境损害赔偿理论应当探寻私法救济和公法救济上的联动模式,需要对环境侵权理论和生态环境损害赔偿理论进行整合,高效的实现对生态环境的救济。当生态环境损害涉及个人利益时,通过对个人权利的侵害来寻求侵权法上的救济;当生态环境损害涉及不仅包括个人乃至出现公共利益的损害时,通过公法上的法律规范来寻求相应的救济。当下,尽管司法实践相较于理论研究先行,但对于该司法实践背后所蕴含的理论依据仍然需要学者们继续研讨,最终为司法实践提供科学的理论保障。

1. 环境学基础——可持续发展理论

环境问题催生可持续发展理念的出现。环境伦理学上主要存在两大环境伦理学派:西方学者从人与自然冲突的文化传统中发展起来的人类中心主义和在反思人类错误地征服自然的自然中心主义。我国在进行环境保护的过程中并没有采取以上两种环境伦理观作为理论支撑,两种极端的理念并不能有效的处理我国在环境保护和经济发展过程中产生的一系列环境问题,最终在环境保护与经济发展中我们选择走上可持续发展的道路。可持续发展的核心是协调人与自然的和谐相处,子孙后代也可拥有良好的生活环境;可持续发展的最终目的是既要满足当代人的需要,又对后代人的权益不构成危害,从而改善我们的生活质量。在对待自然资源和能源时,我们要心存敬畏,合理开发和利用资源,对于受损的生态环境要通过及时修复和赔偿修复的方式进行恢复,从而保持生态系统的平衡。

2. 经济学基础——外部性理论

外部性在本质上主要是指某一个经济主体对另一个经济主体产生的一种外部影响,但这种外部影响又不能通过市场价格反映出来。若是某个经济主体的生产或消费使得其他经济主体获得利益而无法向收益者收费的现象,则为外部经济(又称正外部性);若是某个经济主体的生产或消费使得其他经济主体利益受损而无需向受损者承担补偿的现象,则为外部不经济(又称外部性)。¹¹外部不经济性是未经协商就强加给他人的成本。¹²生态环境作为典型的公共物品,便容易导致“搭便车”的现象,生态环境破坏便是经济活动外部不经济性的体现。企业或者个体为了追寻经济利益,过度并滥用自然资源,而在生态环境的修复和治理上,企业针对其行为会做出一定的补偿,但环境科学具有不确定性,对于生态环境无法恢复的,最终将由政府和社会全体承担不利的生活环境。这与《环境保护法》所倡导的“损害担责”原则不符,为此,为了使生态环境保护的正外部性得到补偿,我们需要借助法律手段规范企

⁹ 王干、任善有:《论生态环境损害赔偿的责任方式》,《2017年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集》,第762页。

¹⁰ 王旭:《论自然资源国家所有权的宪法规制功能》,《中国法学》2013年第6期,第5-19页。

¹¹ 厉以宁:《西方经济学》,北京高等教育出版社2005年版,第238页。

¹² [美]马克·斯考森、肯那·泰勒:《经济学的困惑与悖论》,吴江洪,苏晚因译,北京华夏出版社2004年版,第90页。

业实现损害担责原则，实行生态环境损害赔偿制度将刻不容缓。

3. 法理学基础——权益理论

本文试从生态环境损害赔偿制度角度出发去看我国环境救济的发展进程，但对生态环境受损而我国时至今日仍未确定国民享有环境权仍表示一丝遗憾。目前，我国通说几乎不再以环境权作为生态环境损害赔偿的基础，而是强调生态环境是一种社会公共利益。¹³生态环境损害侵害的生态环境公共利益便有别于人身侵权损害的健康、财产权。但是环境私权尚未构建并不影响对环境权益的救济，对于因环境侵权引起的人身健康、财产权，受害主体可依据《民法典》侵权编进行相应的救济；对于环境公共利益遭受迫害的情形，政府作为公共利益的代言人义务依据生态环境损害赔偿制度中的法律规定对其权益进行救济。鉴于世界上许多国家和地区都将环境权作为其基本人权写入宪法，我国也应尽快将这项权利落实到每一个公民的身上，使每个公民都享有在健康、安全的环境下美好生活的权利。

三、我国环境损害救济的路径选择

我国在生态环境损害赔偿救济方面呈现出多元化的救济模式，主要体现为公法救济和私法救济两种方式，然而以上救济方式各有利弊，我国目前公私法救济手段并行，实践中偏重私法救济方式，出现行政职权民事化和司法权行政化的问题。¹⁴生态损害的复杂性特征决定了对其救济仅仅依靠某一种手段是不可行的，应建立公私法联合协调的法律救济体系，争取克服各种救济模式的不足。

1. 行政规制的路径

环境问题产生后便引出环境国家的概念，将保护环境的义务交由国家是实现生态文明建设的重要保障。目前，理论界将生态环境损害的救济重点转向司法救济，对于行政命令救济则被大家所忽视。我国《宪法》规定国家具有环境保护的义务，《环境保护法》规定地方政府对污染防治或者生态保护实施统一监督管理，并对当地环境质量负责。

政府通过行政命令和环境行政处罚等行政规制手段承担起生态环境救济的功能。行政人员的专业优势、行政手段的迅速实施决定了行政救济在生态环境救济中的及时和有效性优点。但是行政手段的救济也存在一定的局限。比如其一，在行政主体对相应的环境违规行为进行处罚时，该处罚的性质可以定性为赔偿。生态环境作为一种特殊的环境科学，不能仅仅依靠赔偿去解决复杂的环境问题，对于环境破坏后的修复责任，往往不能通过行政救济手段得到支持；其二，行政机关所作的行政行为属于单方行政行为，对问题的解决依赖自身的价值判断，可能会对行政相对人的合法权益不能准确考量；其三，受到地方主义保护的影响，选择性执法的现象广泛存在，¹⁵行政机关在经济效益的考量下，往往会使一些环境损害现象得不到及时修复，最终环境严重受损。

2. 司法救济的模式

关于多元化的环境损害救济路径，立法更多偏向于司法手段进行救济。这里主要包括以政府作为索赔主体进行救济的生态环境损害赔偿制度和以社会组织 and 检察机关为代表提起的环境民事公益诉讼救济制度。

一方面，关于生态环境损害赔偿制度。尽管该制度的发起主体被认为是政府，但是究其索赔性质却属于采取民法方法进行恢复救济。该制度的创新点是首次将生态公共利益区别于

¹³ 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，第7页。

¹⁴ 刘静：《生态损害救济体系的重构》，《河北环境工程学院学报》，2020年第2期，第3页。

¹⁵ 戴治勇：《选择性执法》，《法学研究》2008年第4期，第28-35页。

人身健康和财产的损害，将生态利益作为公共权益的一种，纳入保护范围中，对于因环境事件一个行为所产生的双重后果，分别予以采取民事侵权和生态损害赔偿救济，完善了我国生态法律救济体系；其次，以政府作为索赔主体，将更好发挥环境部门的专业技术优势。政府不论作为最先发现生态环境破坏的主体，还是在调查、取证和鉴定评估等多方面，都将优于其他主体提起的生态环境损害赔偿；最后，政府代表国家作为自然资源的所有人，当自然资源受损导致生态破坏时，其提出生态环境损害赔偿也是符合公共信托理论基础的。

另一方面，关于环境公益诉讼制度。对于社会组织提起环境民事公益诉讼的做法，其理论基础属于公众对公共利益享有的参与权。对于检察机关提起环境民事公益诉讼主要是行使其法律监督权。在环境保护领域，环境民事公益诉讼起到了重要的作用。在生态环境损害赔偿制度出台之前，对于环境破坏的救济，大多依赖环境民事公益诉讼制度。而《在生态环境损害赔偿制度改革方案》出台之后，两种制度在诉讼请求上具有高度的重合性，因此，在司法实践中如何协调两者的适用关系便成为学者们不断关注的重点。随后，最高人民法院为解决该问题通过出台《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（试行）》的司法解释，对两者诉讼的关系予以界定并提出解决策略，为助力生态环境救济、完善环境诉讼体系的发展提供有利帮助。

总之，伴随着环境科学的不确定性，生态环境救济的公共利益和高度技术性，决定了我国对环境救济主体的依赖于国家和社会组织。通过出台法律法规和一系列国家政策，我们逐步走向多路径并存的救济模式，多种手段相互弥补其不足从而对环境损害救济提供全方面的救济，以此推动美丽中国的建设。

结语

长期以来，人类的生存和发展并未受到环境变化的影响。尽管自第二次工业革命以来，科技的迅猛发展产生了相应的环境问题，但对自然资源的破坏仍然有限。直至 20 世纪中叶，各种科技革命所带来的新兴变革使得环境问题变得空前严重，这种严重性表现出生态的整体统一性，它打破了各国之间的界限，使得环境问题上升为全球性问题。正如美国哲学家大卫·格里芬所言，“我们时代严重的全球性问题——从核武器的威胁和有毒化学物质到饥饿、贫穷和环境恶化，到对地球赖以生存的体系的破坏——凡此种种都是几个世纪以前才开始通知世界的西方工业思想体系所产生的直接后果。”¹⁶随着我们认识的发展，我们应当承认在环境法领域存在一种不同于传统环境侵权损害的生态环境本身的损害。传统的环境侵权所造成的人身、财产损害不同于生态损害所造成的生态公共利益的损害，因此为了使生态环境公共利益也可以得到有效保护，实现有损害就有救济，就需要重新整合环境侵权救济的体系，而此时 2015 年中共中央办公室、国务院办公厅印发的《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》就是着眼于该损害应运而生的，可以说《改革方案》正式开启了我国关于生态环境损害救济的法治化路程，在这一制度的指导下，我们需要重新整合生态环境损害救济的模式，营造出良好的生态环境和生活环境。

¹⁶ [美]大卫·格里芬：《后现代科学——科学魅力的再现》，马季方译，中央编译出版社 2004 年版，第 35 页。

参考文献:

著作类

- [1] 曹明德:《环境侵权法》,法律出版社2000年版,第18页。
- [2] 王明远:《环境侵权救济法律制度》,中国法制出版社2001年版,第13页。
- [3] 王干、任善有:《论生态环境损害赔偿的责任方式》,《2017年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集》,第762页。
- [4] 厉以宁:《西方经济学》,北京高等教育出版社2005年版,第238页。
- [5] [美] 马克·斯考森、肯那·泰勒:《经济学的困惑与悖论》,吴江洪,苏晚因译,北京华夏出版社2004年版,第90页。
- [6] [日] 吉村良一《环境损害の賠償》,《立命館法学》第333·334号(2010年),第1779页。
- [7] [美] 大卫·格里芬:《后现代科学——科学魅力的再现》,马季方译,中央编译出版社2004年版,第35页。

期刊类

- [1] 蔡守秋、海燕:“也谈对环境的损害——欧盟《预防和补救环境损害的环境责任指令》的启示”,载《河南省政法管理干部学院学报》2005年第3期。
- [2] 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,第7页。
- [3] 王旭:《论自然资源国家所有权的宪法规制功能》,《中国法学》2013年第6期,第5-19页。
- [4] 刘静:《生态损害救济体系的重构》,河北环境工程学院学报,2020年第2期,第3页。
- [5] 戴治勇:《选择性执法》,《法学研究》2008年第4期,第28-35页。

On the Development of Environmental Relief in China from the Perspective of Compensation System for Ecological Environmental Damage

Zhang Qian

(Lanzhou University, Lanzhou City, Gansu Province 730000)

Abstract: Protection of environment and health has become the mainstream value of society. From the perspective of law, citizens' right to pursue a good living environment is no longer just a moral appeal, but more a claim for rights. With the continuous improvement and development of environmental rule of law in China, the environmental and ecological rights and interests of citizens are constantly protected. Starting from the dual attributes of environmental rights, on the one hand, in order to protect the complete system of civil code, environmental rights should be included in the civil rights as a civil right; on the other hand, in terms of system protection, the theoretical basis and judicial practice of ecological damage compensation system should be improved to fully protect the ecological environment. After more than 40 years of development, China's environmental law, in the aspect of compensation for ecological environment damage, adopts the theory based on holism philosophy, takes the ecological environment as the object of adjustment, adopts the principle of environmental value and responsibility for damage, and realizes the relief for ecological environment damage, so as to strengthen the construction of ecological civilization in China and make the reform of compensation system for ecological environment damage become the people's right A solid guarantee of benefits.

Keywords: ecological environment; Ecological damage relief

