

生态文明

10.13358/j.issn.1008-813x.2019.0304.03

生态环境损害赔偿法律责任的法理分析

吕志祥, 陈 如

(兰州理工大学 法学院, 甘肃 兰州 730050)

摘 要: 环境有价, 损害担责, 生态环境损害赔偿制度应当纳入法治化轨道。生态环境损害涉及到的是公法问题, 却由政府作为代表生态环境的民事权利人通过私法途径请求损害赔偿, 存在着理论困境。因此, 需要对生态环境损害赔偿法律责任进行界定, 探讨生态环境损害赔偿法律责任的无过错归责原则, 明确构成要件与免责事由, 为生态环境损害赔偿法律制度的构建提供法理支撑。

关键词: 生态环境损害赔偿法律责任; 归责原则; 构成要件; 免责事由

中图分类号: D922.68 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-813X(2019)02-0019-05

Jurisprudential Analysis on Legal Liability of Ecological and Environmental Damage Compensation

Lyu Zhixiang, Chen Ru

(Law School, Lanzhou University of Technology, Lanzhou Gansu 730050, China)

Abstract: As invaluable asset, ecological environment damage should bear legal liability. Ecological environment damage compensation should be incorporated into legalization track. Ecological environment damage involves public law issues, Government as a civil right holder representing ecological environment claim for damages by private law approach, with theoretical dilemma. This article defined the legal liability of ecological environmental damage compensation, and discussed the imputation principle, constitutive elements and exemption causes of legal liability for ecological environmental damage, so as to provide legal support for the construction of legal system of ecological environmental damage compensation.

Key words: legal liability of ecological environmental damage compensation, doctrine of liability fixation, constitutive elements, exemption from liability

1 生态环境损害赔偿法律责任的界定

2015—2017 年, 生态环境损害赔偿以吉林等 7 省份为改革试点, 自 2018 年起, 生态环境损害赔偿进入全国范围试行阶段。《生态环境损

害赔偿制度改革方案》(简称《方案》)属于环保综合规定, 不属于法律、法规等规范性法律文件, 只是指导建议, 一般不能作为审判依据。原因是法律法规没有规定, 或虽有规定但不够细

收稿日期: 2019-03-04

基金项目: 甘肃省社科规划项目《“一带一路”背景下我国西北地区生态风险的环境法应对研究》(YB052)

作者简介: 吕志祥(1967-), 男, 甘肃通渭人, 毕业于兰州大学法学专业, 博士, 教授, 主要从事环境法的研究。

化。因此,对生态环境损害赔偿法律责任进行法理分析,必要而紧迫。

环境侵权逻辑关系是“侵权行为—侵犯法益—造成损害—承担责任”。侵权行为包括环境污染和生态破坏,侵犯法益包括人身权益、财产权益以及生态环境权益,损害包括人身损害、财产损害和生态环境损害。实施侵权行为应当承担法律责任,损害赔偿是承担法律责任的方式之一,亦即生态环境损害赔偿是环境侵权救济制度之一。现行立法没有“损害赔偿法”,原因是侵权损害赔偿被民法及其他法律分散规定。损害赔偿法以损害赔偿为内容,不受责任发生原因的影响,目的在于预防和填补损害,本质上是私法问题。生态环境损害赔偿作为环境侵权行为的法律后果,是为了预防和填补因环境污染和生态破坏行为导致的生态环境权利和利益受损^[1],体现了不特定多数人公共利益的公法属性,同时其预防和填补功能不同于传统法律责任的制裁或惩罚功能,它并不强加责任与义务,而是通过创设权利和义务结构,基于个别正义与社会正义的平衡调整利益关系^[2]。显然传统法律责任无法全面填补并预防生态环境损害,因此应当另辟蹊径建立以私法手段解决公法问题的生态环境损害赔偿法律责任制度^[3]。

2 生态环境损害赔偿法律责任的归责原则

2.1 无过错归责原则的适用基础

2.1.1 我国传统环境侵权法律责任归责原则的法律规定

传统环境侵权责任作为特殊的侵权方式,偏向于无过错责任原则。根据《侵权责任法》第六十五条规定,因污染环境造成损害的,污染者应当承担侵权责任。《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第一条:“因污染环境造成损害,不论污染者有无过错,污染者应当承担侵权责任”。

可见,对于已经造成的损害后果,为保障环境权益得到充分救济和损害赔偿,强化赔偿义务人责任,并不强调主体有无过错^[4]。至于侵害危险状态,通常采取损害预防措施,无需考虑行为人的过错与否。

2.1.2 国外环境侵权法律责任归责原则的法律规定

从世界各国的规定来看,无论是成文法还是判例法,绝大多数国家环境侵权以无过错归责原

则为主。美国《超级基金法》的司法判例中确立了危险物质泄露的无过错原则;德国《环境责任法》也规定危险行为适用无过错责任原则;日本《大气污染防治法》《水质污染防治法》等亦是适用无过错责任;英国《生态损害(预防与填补)规则》采用二元归责体系,以无过错责任为主,只有放射性损害等以及因科技水平限制无法预见造成的生态环境损害适用过错责任;《欧盟预防和补救环境损害的环境责任指令》规定,危险行为适用无过错责任,非危险行为适用过错责任。

2.2 无过错归责原则的实践价值

2.2.1 体现生态环境损害赔偿的预防功能价值

生态环境损害赔偿的预防功能要求适用无过错归责原则。预防功能一方面是激励侵权主体对即将发生的损害采取停止侵害、消除危险等防范措施,另一方面是对潜在生态损害行为发挥威慑作用,提高违法成本,进而降低损害发生的概率^[5]。采用过错责任原则,行为人以不存在过错和达到法定环境标准为抗辩,而不负担生态环境的损害成本和管理成本,无法降低损害风险。采用无过错原则,有利于激励行为人增加预防成本的投入,通过降低损害行为频率和减少活动量来降低生态环境损害风险。

2.2.2 发挥生态环境损害赔偿填补功能价值

生态环境损害赔偿制度的填补功能要求适用无过错归责原则。填补功能是对实际已造成的损害进行恢复与救济。按照过错责任“谁主张谁举证”,原告需要举证证明被告的过错,基于专业知识和信息不对称,即使被告实施了损害行为,原告举证也很困难。然而无过错责任适用举证倒置,不考虑主观过错,被告举证不能就应当赔偿。致力于实现矫正正义的过错原则无法实现公平,惟有适用无过错原则通过损害的分配来保障社会正义。

2.2.3 保障生态环境损害赔偿责任追究价值

《方案》中的过错并非归责原则,而是确定赔偿范围和数额的参考因素。第四条要求人民法院要在审理案件时应当根据赔偿义务人主观过错等因素,有条件地适用分期付款等多元化责任承担方式。在生态环境损害赔偿法律责任构成要件中,鉴于生态环境损害的复杂性以及与经济协调发展的协调性,面对即将造成环境损害的可能性与已经造成损害的客观事实,为充分救济受损生态环境,认定法律责任不应考虑侵权人过错。

3 生态环境损害赔偿法律责任的构成要件

3.1 损害行为：生态环境损害赔偿法律责任的前提

3.1.1 生态环境损害行为的性质

生态环境损害行为是指对生态环境所实施的环境污染或生态破坏行为，包括合法行为和违法行为。违法既包括违反环境保护相关规定，也包括违反法律原则和精神。合法的“排污”与“破坏”行为仍然造成损害，这正是环境侵权行为的特殊性，不强调违法性更有利于保护环境权益。政府行使损害赔偿请求权的权利来源于国务院所享有的“自然资源国家所有权”^[6]，传统环境侵权责任体现了私人利益，而生态环境损害赔偿则是公共利益，从追究侵权行为对人身、财产的损害责任到追究对生态环境本身的损害责任，是生态文明建设的显著进步。

3.1.2 生态环境损害行为的判定

生态环境损害行为的性质包括合法和违法，决定了行为的判定不要求客观违法和主观过错。过错是人的主观故意或过失，根据一般人的预防和注意义务能够预见损害的发生，从客观上尽到义务即可免责。违法性是客观行为违反规定，没有尽到预防和注意义务，侵犯了法律所保护的利益。主观思想的判断离不开外部客观行为的表现，违反预防注意义务就表明行为人有过错，在这一程度上过错可以吸收违法^[7]。根据我国《侵权责任法》的规定，承担侵权责任的前提是行为人因过错侵害他人民事权益，可见立法模式不要求违法性的前置条件，而是以过错作为必备条件^[8]。在传统环境侵权责任中，污染者不得以排污符合标准为由进行抗辩。亦即符合国家排放标准依旧承担民事责任。达标排放并不等同于无污染排放，即使是达标排放，但是受科技水平制约对特定污染物认识不深，多种污染物排放叠加造成环境损害，污染物之间的物理、化学、生物反应也会造成损害。生态环境损害赔偿法律责任应当同时具备事后填补和事先防御功能，因此，生态环境损害行为判定不应考虑客观违法和主观过错。

3.1.3 对《方案》“违法性”要件的批判

在生态环境损害赔偿法律责任中，不要求违法性，生态环境损害赔偿制度才能发挥威慑作用，为生态环境行政管理增加一道“安全阀”^[9]。《方案》将赔偿义务人界定为违反法律法规，造成生态环境损害的单位或个人。此处的损害行为

强调违法性，却不具备现实意义。第一，环境保护相关法律法规的滞后性难以避免，通常只是最低要求，往往低于可供选择的更高的科学技术标准的要求。第二，环境保护相关法律法规在立法时不可避免地考虑经济发展需要，并非仅以环境科学的研判为依据，相关法律规定并非预防生态环境损害的“完美”选择。第三，生态环境自净能力并非依靠法律之规定。利用生态环境、向环境排污是难以避免的，造成损害是因超过了生态环境的自净能力，而自净能力有赖于环境科学的准确判断，环境法律法规难以“硬性”规定。第四，遵守环境保护法律法规，仅不承担行政和刑事责任，不能免除生态环境损害赔偿责任。即使在事先取得行政许可，遵守环境标准，也可能存在行政行为审批不当，环境标准制定不合理等情形，最终增加生态环境损害发生可能性。

3.2 损害事实：生态环境损害赔偿法律责任的必要条件

3.2.1 生态环境损害事实的内涵

生态环境损害赔偿责任的成立以造成损害事实为前提，所谓损害即为保护法益所受的不利益，无损害则无赔偿，无损害亦无责任^[10]。《方案》明确生态环境损害是指因环境污染和生态破坏行为造成了生态环境要素的不利变化和生态功能退化等后果，不仅包括已经造成的实际损害，也包括对原有良好状态的重大威胁，并且各种损害之间可相互转化。

3.2.2 生态环境损害事实的特征

生态环境是动态的系统整体，损害事实具有以下特征：第一，损害形式相互关联。环境污染行为可能破坏生态平衡，减损生态系统服务功能；生态破坏行为可能导致环境自净能力降低，扩大环境污染范围。损害行为直接作用于生态环境，造成结果却是人身、财产和精神损害与环境本身损害并存的状态。第二，损害后果随时间推移而变化。生态环境损害既包括正在发生或者即将发生的既定事实，也包括虽然损害尚未发生但是若不阻止就会造成损害的预判事实^[11]。在某一特定时间段内，损害后果处于不确定的状态，环境损害鉴定评估会有减轻或者加剧的变化结果。第三，损害应达到相当的程度。环境问题具有科学技术性和利益冲突性，在一定程度内允许的损害，利益主体应当负有容忍义务。

3.3 因果关系：生态环境损害赔偿法律责任的另一要件

3.3.1 因果关系在生态环境损害救济体系中的基本要求

因果关系指损害行为与损害结果的关联程度，认定标准是：若无侵权行为，损害发生不确定，有侵权行为，损害通常发生，则可以认定存在因果关系。若无侵权行为，损害确定不发生，有侵权行为，损害确定不发生，则认定不存在因果关系。显然，这只适用于一因一果的事件。环境侵权领域因果关系判定有以下学说：优势证据说，即原告提交证据证明损害行为造成损害事实的程度超过50%即可；事实推定说，“如果没有污染或破坏行为就不会有生态损害结果”；盖然性说，即原告的举证责任并非行为造成损害的全部技术过程，被告无法提供证据予以否定就推定存在因果关系；疫学因果说，即根据经验总结和统计学原理，某一侵权行为造成损害概率较高；间接反证说，损害事实发生尚不明确，举证责任转移至被告来反证事实不存在，无法证明就推定存在因果关系。认定生态环境损害赔偿法律责任因果关系时，不能仅采用一种方法，应当根据具体实际选择多样组合的方法。

3.3.2 因果关系在生态环境损害赔偿法律责任中的特别要求

生态环境损害具有渐进性、潜伏性、累积性和复杂性等特点，多种因素共同作用引发多种损害结果，形成连锁恶化反应，即使是科学的逻辑证明手段也无法精准判定因果关系，应当将法的秩序、自由、正义价值追求作为判定原则予以贯彻，最大限度救济环境公共权益损害^[1]。基于生态环境损害行为类型不同，因果关系的判定应根据不同情况分析。就生态破坏行为而言，生态资源掠夺超过了合理的限度，但由于损害并非当即显现，而是需要时间缓慢演化，损害行为与损害事实的发生符合盖然性，即可认定存在因果关系。就环境污染行为而言，一般是由过量排放所导致，也可能是多种因素逐渐累积，若侵权人排放有害物质则损害必然发生，就认定污染行为是损害发生的原因。

4 生态环境损害赔偿法律责任的免责事由

生态环境损害赔偿的免责事由，是赔偿义务人对权利人提出的减轻或免除法律责任的法定抗辩事由。多数学者认为构成要件决定并派生免责

事由，免责事由必须是已经发生的客观事实，能够对抗构成要件的内在结构并且抵消利益主体的赔偿请求，利益双方从不同角度追求各自最大限度的公平正义。生态环境损害赔偿不存在受害人责任，免责事由不包括受害人过错，主要包括不可抗力及第三人故意等。

4.1 不可抗力

不可抗力，是指生态环境损害的发生是由于人类无法控制的情形（包括地震等自然灾害和战争等社会事件），行为人虽及时采取合理措施但确实无法避免损害结果，免于承担责任。损害是无法预见、避免、克服的，但并不意味着一律免责。生态环境损害赔偿不要求行为违法性和无过错归责原则，因此适用不可抗力免责应当考虑：第一，生态环境损害行为违反法律法规的禁止性规定，与损害事实有因果关系，排除适用不可抗力；第二，生态环境损害行为即将发生或者已经发生，行为人未采取合理补救措施而扩大损失，排除适用不可抗力。

4.2 第三人故意

第三人故意，是指除了原告请求的生态环境损害行为人之外的第三人故意造成生态环境损害的发生或者加剧损害程度，根据“谁损害谁赔偿”的原则，此时被告可以第三人故意为由请求免责。需要注意，第三人故意必须是造成损害发生或扩大的唯一原因，若第三人与他人共同故意造成损害，共同侵权应当承担连带责任，排除适用第三人故意。

5 结语

生态环境损害赔偿诉讼是保护社会公共利益、维护国家生态安全的重要法律武器，对其法律责任进行法理分析有利于建立救济生态环境损害的常态化机制，解决司法实践难题。

参考文献

- [1] 柯坚. 破解生态环境损害赔偿法律难题——以生态法益为进路的理论与实践分析[J]. 清华法治论衡, 2012(2): 75.
- [2] 吕忠梅. “生态环境损害赔偿”的法律辨析[J]. 法学论坛, 2017, 32(3): 5-13.
- [3] 王岚. 论生态环境损害救济机制[J]. 社会科学, 2018(6): 104-111.
- [4] 童光法. 环境侵害的归责原则[J]. 东方法学, 2015, 37(3): 27-38.
- [5] 殷鑫. 论生态损害的侵权责任法救济机制[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2016, 43(5): 54-59.

(下转第30页)

易发生化学物质污染事件。因此施行强制的污染保险制度很有必要。调查发现大部分企业不愿意参保的主要原因为：(1) 参加环境污染保险每年要缴纳相应的费用，而且要负担过高的风险评估成本。(2) 相关的环境保险法律法规并不成熟，难以保障自身利益。这点我国可以借鉴日本环境保险的经验，采取精细化的环境等级制度，降低保险公司的风险评估成本。同时利用政府的财政补贴企业的保险金，免去企业保险的后顾之忧。企业和保险公司作为利益共同体，可以互相监督，保险公司的按期抽查减少了行政机关的负担，也降低了企业污染的可能性。在发生环境污染事件后，对企业处罚款，要求生态赔偿时，也能够避免执行难的困境。

3.5 生态损害赔偿金分期履行

环境污染损害赔偿金额数额较大，少则几百万，多则几千万，宁夏腾格里沙漠污染案更是拿到了5.69亿的高额赔偿金。很多中小企业难以负担这样一笔巨款，实践中往往陷入无财产可供执行的尴尬境地，使得处罚决定成为一纸空文。针对这种情况，可以建立分期履行制度，在保障企业正常经营的情况下，不断调整生产方式。由政府、公益组织、评估专家三方共同监督，定期评价，对于表现良好的企业可以酌情减少赔偿数额。这样一方面可以保证企业有资金缴纳赔偿金，另一方面也可以促进西北地区企业的转型。

3.6 加强生态环境损害赔偿资金管理，吸收公众参与

设立西北地区生态损害赔偿基金会，采取统一收缴、支出和管理。在赔偿金的使用方案上，应该广泛收集公众、专家意见^[10]。现行几个试点的赔偿金管理监督方案中缺乏公众的参与，大部分选择了公对公的监督。例如《吉林省生态环境损害赔偿金管理暂行办法》第二十一条规定：“省环保厅对项目进展、资金执行情况跟踪管理和督察，省财政厅对赔偿资金的使用情况进行监

督管理，根据需要组成或委托有关机构展开专项检查 and 实施绩效评估工作，对违法违纪行为，依法依规作出处理。”湖南省改革试点方案虽然提到了信息公开，但只是蜻蜓点水般地规定重大事项向社会公开。群众掌握信息不全面，获取信息不及时，无法提出全面有效的意见，难以行使知情权、监督权。增强公众参与既可以督促行政机关履行职责，提升政府的公信力，也可以使赔偿金的使用更加科学合理。

4 结语

对西北地区生态环境损害赔偿制度进行完善，不但可以抑制近年来不断扩大的环境污染趋势，让企业承担环境污染、生态损害的赔偿责任，使遭受损害的生态环境得以修复，而且可以提高企业的违法成本，起到维护环境公平、环境正义的作用，还西北地区一片绿水青山。

参考文献

- [1] 程维,李伯牙.26年和25小时:兰州“水危机”事故信息双向还原[J].资治文摘(综合版),2014(5):63-65.
- [2] 张瑞晶,刘寒娥.2014年内蒙古自治区热点舆情事件分析[J].新闻论坛,2015(4):49-52.
- [3] 潘睿.环境公益诉讼——守护腾格里沙漠[J].方圆,2015(24):14-19.
- [4] 田琳.从腾格里沙漠污染事件看我国企业环境社会责任的建设[J].中国管理信息化,2016,19(1):115-116.
- [5] 陈向国.腾格里沙漠污染诉讼案件的几点启示[J].节能与环保,2017(9):36-37.
- [6] 李刚,鲁玉龙,徐金泉,等.生态环境损害赔偿资金管理的实践与思考[J].环境科学与管理,2017,42(12):151-154.
- [7] 任世丹.首例生态环境损害赔偿协议司法确认案评析[J].环境保护,2017(21):60-62.
- [8] 晋海.生态环境损害赔偿归责宜采过错责任原则[J].湖南科技大学学报(社会科学版),2017,20(5):89-96.
- [9] 李兴宇.论我国环境民事公益诉讼中的“赔偿损失”[J].政治与法律,2016(10):15-27.
- [10] 吴鹏,陈婷,窦晶鑫.浅析我国农业环境损害赔偿评估鉴定制度[J].中国环境管理干部学院学报,2017,27(6):3-6.

(编辑:周利海)

(上接第22页)

- [6] 宋丽容.生态环境损害赔偿与社会组织公益诉讼之衔接[J].中国环境管理干部学院学报,2018,28(5):6-9.
- [7] 马腾.我国生态环境侵权责任制度之构建[J].法商研究,2018(2):114-23.
- [8] 王利明.我国《侵权责任法》采纳了违法性要件吗?[J].中外法学,2012,24(1):5-23.
- [9] 竺效.生态损害的社会化填补法理研究[M].北京:中国政法大学出版社,2017:51.

- [10] 汪劲.环境法学[M].北京:北京大学出版社,2014:259.
- [11] 刘鹏.论生态环境损害责任承担方式[J].西部法学评论,2018(4):90-98.
- [12] 吕忠梅.环境损害赔偿法的理论与实践[M].北京:中国政法大学出版社,2013:86.

(编辑:周利海)