

论环境侵权责任的归责原则及构成要件

——兼论环境侵权损害的社会救济

刘康复

(湖南工业大学 法学院,湖南 株洲 412008)

摘 要:环境侵权责任归责原则及构成要件与一般侵权责任的归责原则及构成要件相比具有特殊性的原因在于,环境侵权责任中的过错和因果关系的认定问题上包含着比较复杂的技术问题。对环境侵权责任的归责原则及构成要件中的因果关系认定实行特殊的认定规则,是为了平衡加害人和受害人之间的利益。为充分保障环境污染受害人的权益,除了对环境侵权责任归责原则及因果关系认定问题上实行特殊规则外,还应当建立社会救济制度。

关键词:环境侵权责任;归责原则;环境保险;社会救济

On the Criteria of Environmental Torts and Their Constituent Elements

——Along with Social Relief for Environmental Damage

L IU Kang-fu

(Law faculty, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412008, China)

Abstract: The speciality of the criteria of environmental torts and their constituent elements, compared with general ones, is that the confirmation of negligence and causation include very complicated technical issues. Taking special rules for the criteria of environmental torts and the causal relations is just to balance the interest between offender and victim. In order to sufficiently protect the interest of the victims of environmental pollution, in addition to using special rules for the criteria of environmental torts and their causal relations, social relief system must also be established.

Key words: liability for environmental tort; criterion of liability; environmental insurance; social relief

科学技术是把双刃剑,它在为人类创造巨大价值的同时带来严重的恶果即环境污染。环境污染在民法上构成环境侵权。环境侵权是一种特殊的侵权行为,在归责原则、构成要件以及责任追究等方面与一般的侵权行为不同,具有特殊性。在当前的侵权责任法的制定过程中,对于如何构建环境侵权责任制度,理论上存在着极大争议,需要从理论上进行认真研究。

一 环境侵权责任的归责原则

侵权法的归责原则,是行为人的行为或物件致他人损害的情况下,根据何种标准确定行为人的侵

权民事责任。侵权法的归责原则在整个侵权法中居于核心地位,一定的归责原则决定着侵权行为的分类,也决定着一定的责任构成、举证责任的承担、免责条件、损害赔偿的原则和方法、减轻责任的根据等等。^{[1][27]}侵权法的归责原则,主要有过错责任和无过错责任两种。过错责任原则,也称过失责任原则,是指以行为人的过错作为承担民事责任的根据和最终要件的原则,受害人承担证明行为人主观上存在故意或者过失的举证责任;无过错责任原则,也称无过失责任原则,在英美法中则被称为严格责任,是指不问行为人主观上是否存在过错,受害人只要证明行为人为人实施的行为和损害后果之间存在因果关系,行

收稿日期:2009-03-17

基金项目:湖南省教育厅一般项目“环境侵权救济相关问题研究”(03C604)

作者简介:刘康复(1964-),男,湖南益阳人,湖南工业大学法学院副教授,主要从事民商法研究。

为人就应当承担民事责任的归责原则。适用无过错责任的侵权行为,并不是行为人主观上不存在过错,而是其主观上的过错对于侵权行为的认定不产生影响。对于环境侵权行为到底应当适用过错责任的归责原则还是无过错责任的归责原则,我国《民法通则》规定的并不是十分明确,因此理论上对此产生了争议。有的学者认为环境侵权的归责原则为过错推定责任,^[1]³⁶而过错推定责任的实质为过错责任;有的学者认为环境侵权的归责原则为无过错责任。^[2]《民法通则》第106条规定,公民、法人由于过错侵害国家的、集体的财产、侵害他人财产、人身的,应当承担民事责任。这是关于侵权归责原则的一般规定,即一般的侵权行为应当适用过错责任的归责原则。同时,《民法通则》第106条第3款还规定,没有过错,但法律规定应当承担民事责任的,应当承担民事责任。这是关于侵权无过错责任归责原则的规定,即无过错责任归责原则的适用范围,由法律具体规定。对于环境侵权的归责原则问题,《民法通则》第124条规定为:违反国家保护环境防止污染的规定,污染环境造成他人损害的,应当依法承担民事责任。《环境保护法》第41条规定:造成环境污染危害的,有责任排除危害,并对直接受到损害的单位和个人赔偿损失。根据有关学者考证,我国最早对环境侵权归责原则明确采用无过错责任原则的法律是1982年的《海洋环境保护法》,该法第42条规定,因海洋环境污染受到损害的单位和个人,有权要求造成污染损害的一方赔偿损失。^[3]最高人民法院《关于民事诉讼证据的若干规定》对环境诉讼的举证责任采取举证责任倒置的方式,即因环境污染引起的损害赔偿诉讼,由加害人就法律规定的免责事由及其行为与损害后果之间不存在因果关系承担举证责任。

法律对环境侵权归责原则的规定的不明确以及理论上对此问题的争议,必然会影响到司法实践对环境侵权责任的认定。从利益衡量的角度考虑,过错责任的归责原则对环境侵权行为人有利,而无过错责任的归责原则则有利于受害人权益的保障。一般而言,环境侵权的加害人为具有比较雄厚的经济实力并对社会经济发展具有比较大贡献的企业,而环境侵权的受害人多为处于弱势地位的普通民众。从权利性质方面分析,环境侵权加害人代表的是社会发展权,是经济性质的权利,而环境侵权受害人代表的是生命健康权,是人身性质的权利。对于一些不仅危及当代人利益,而且危及子孙后代利益的环境侵权来说,作为环境侵权受害人还代表了隔代利

益。正是基于这一利益衡量的考虑,很多学者主张应当将环境侵权的归责原则定位为无过错责任原则,以充分保护受害人的利益。笔者认为,虽然过错责任原则不利于对受害人利益的保护,但完全不考虑环境侵权行为人是否存在过错,一律实行无过错责任的归责原则的做法也不十分妥当。笔者的想法是,在两者之间寻求折中,既不能给企业(潜在的环境侵权人)太重的责任,否则会影响其生产经营,从而造成社会经济发展缺乏活力,也不能将损害后果由受害的普通民众承担,否则会造成社会的不公正。因此,在环境侵权民事责任的归责原则上,应当实行特殊的过错责任原则——过错推定原则,即只要环境污染和损害后果之间具有因果关系,环境侵权人就应当承担民事赔偿责任,但企业(环境侵权的加害人)如果能够证明自己主观上确实没有过错的,且其行为符合国家法律、法规规定的,即使因此造成他人损害的,也不需要承担责任。在此种情况下,受害人所遭受的损害应当由国家建立特殊的补救机制予以补偿。

二 环境侵权责任的构成要件

对于环境侵权责任的构成要件,目前学术界存在两种不同的主张,即“二要件说”和“三要件说”。“二要件说”认为,环境侵权责任的构成要件有二:一是环境损害事实;二是环境污染行为和损害事实之间具有因果关系。^[4]“三要件说”又可以进一步分为两种观点。第一种观点将环境侵权的构成要件归结为:一环境污染行为的违法性;二是存在环境污染的损害事实;三是环境污染的违法行为和环境污染的损害事实之间存在因果关系。^[5]第二种观点将环境侵权责任的构成要件归结为:一是行为人实施了污染环境的行为;二是存在环境污染造成的损害事实;三是污染环境的行为和损害事实之间存在因果关系。^[6]笔者认为,对于环境侵权责任的构成要件问题,有两个问题值得研究:一是环境污染的违法性问题;二是环境污染事实和环境污染损害事实之间关系的认定问题。

对于环境污染的违法性问题,有学者主张,鉴于环境侵权之特殊性,因此不应将之作为环境侵权责任构成要件。因为如果不抛弃这一要件,则环境侵权加害人很可能以自己的排污行为符合国家有关法律、法规标准而主张自己不应当对因此造成的损害承担民事赔偿责任,受害人的利益就难以得到保证。“在环境污染损害赔偿中,只要造成环境污染危害,

不管行为人主观上是否有过错,也不管行为人的行为在客观上是否违法,行为人都得承担损害赔偿责任。^[7]1983年重庆环保局对重庆12名搬运工中毒事件也体现了这一点。在该案件中,位于小河两岸的两个化工厂排放的污水均未超过国家有关部门制定的排污规定,但是因为干旱造成水位减少,使两个化工厂排放的污水混合发生化学反应,产生有毒气体而致使在河岸劳动的12名搬运工中毒晕倒。重庆市环保局对此作出的处理决定是,虽然两个化工厂的排污均未违反法律、行政法规的规定,但却因此造成了他人损害,故应当成赔偿责任。^[8]笔者认为,从理论上分析,本案不属于侵权案件,而是一个意外事件。依照现行的法律、法规,重庆市环保局对该案件的处理是正确的。但根据笔者的想法,在此种情况下应当由国家建立有关环境污染的补偿机制来予以解决更为合理。

对于环境污染事实和环境污染损害之间的因果关系的认定问题。理论上大致存在盖然因果关系论、流行病学因果关系论和间接反证因果关系论等三种不同的观点。^[9]盖然因果关系说认为,受害人只需要证明:一是行为人的污染行为使污染物质达到损害发生地区并发生作用;二是该地区有多种同样的损害发生。受害人只要能够证明这两点,就可以推定因果关系的存在,除非行为人能够反证因果关系的不存在,否则,行为人即应当因此承担环境侵权的民事责任。流行病学因果关系论认为,对于环境侵权构成要件中的因果关系认定,应采用流行病学集体统计方法,从流行病学分析某种一并发生的原因及其关系较大的因素,进行综合性研究判断。具体来说,应当根据如下三个条件来认定:一是环境污染的因素必须在发病前就发生作用;二是环境污染因素与发病频率成正比,即环境污染越严重,则发病频率越明显;三是环境污染因素对于发病原因的作用机制可以在生物学上得到合理的证明。这种因果关系的认定在实践中具有较强的可操作性,因此被许多西方国家的司法实践所采用。间接因果关系论认为,受害人只要证明因果关系链条中的部分事实,就可以推定其余事实的存在,若致害人不能证明事实不存在,则可推定因果关系成立。一般而言,受害人应当证明:一是加害人具有排放污染物的行为;二是受害人曾接触或暴露于污染物;三是受害人在接触或暴露于污染物之后受到损害。这一学说有利于减轻受害人的举证责任。

理论上对于环境侵权因果关系问题的探讨及争

论,其主要目的在于为受害人减轻举证责任寻找理论根据。由于环境损害极其复杂,其因果关系的寻找和证明要比一般的侵权困难得多,通常情况下,作为普通民众的受害人无法承担证明因果关系存在的责任所能承担。根据本文前面对环境侵权责任归责原则的分析,对于环境侵权构成要件因果关系的认定问题,同样涉及到环境侵权人即加害人和受害人之间的利益平衡问题。严格的因果关系证明规则有利于环境侵权人,反之,如果实行因果关系举证责任倒置,则有利于受害人利益的保护。从环境侵权行为人和受害人所掌握的科技能力来说,显然应当将因果关系不成立的证明责任赋予环境侵权行为人负担。笔者认为,在环境侵权因果关系的认定问题上,应当赋予国家环境保护部门以更大的职责。根据有关规定,行为人在排污时,应当取得国家环境保护部门的许可,因此,当受害人主张自己的损害系由环境侵权人的排污行为所导致时,应当由国家环境保护部门对行为人的排污行为是否违法进行认定,如果行为人的排污行为没有违反法律、行政法规的规定,就应当排除排污行为人的侵权责任。受害人因此受到的损害应当由国家建立的环境损害救济机制获得补偿。在没有受害人对排污行为人的排污行为主张侵权责任的情况下,环境保护部门也应当有权对排污行为人的排污行为是否合法进行认定,如果行为人的排污行为被认定为违反法律、行政法规的有关规定,则即使受到该排污行为影响的地区没有出现明显的损害事实,也应当认定环境侵权事实的成立。在此种情况下应当由国家有关部门对行为人提取必要的民事责任赔偿基金,或者可以提前对潜在受害人进行民事赔偿。概而言之,在环境侵权行为因果关系认定问题上,应当将证明(认定)因果关系不成立责任赋予排污行为人或者环境保护部门承担,而不应当将之赋予受害人负担。在无法准确认定因果关系是否成立的情况下,作为环境侵权行为受害人只要在能够证明违法行为和损害事实中的一种事实时,就可以获得赔偿或者补偿。能够证明排污行为违法的,则应当由排污行为人承担环境侵权的民事赔偿责任,能够证明损害事实而不能证明因果关系的,则由国家建立的有关补救机制予以补偿。

三 环境侵权损害的社会救济模式之构建

环境侵权责任与一般侵权责任相比,其特殊性主要表现在过错的认定和因果关系的认定上。尽管环境侵权责任在过错认定、举证责任的承担等方面

采用特殊的认定规则,对受害人权利保障起到了积极的作用,但是特殊规则的采用并不能完全解决受害人的损害赔偿问题。因为在通常情况下,一旦发生环境侵权事故,造成环境污染损害,其后果往往是巨大的,一般的企业(环境侵权加害人)无力承担所有的赔偿责任。环境侵权加害人无力承担环境侵权民事责任也就意味着作为环境侵权的受害人无法获得充分赔偿。况且,根据本文的分析,环境侵权人和环境受害人之间还存在利益衡量的问题,将天平过于倾向于某一方都是不公平的。理想的环境侵权责任制度应当达成的目标是既能保护受害人的利益,又不能因此而给予企业过重的负担。特别是不能将一些由于企业合法排污行为引起的损害归结于企业。为解决环境侵权责任制度中的二难选择问题,有必要在环境侵权责任之外另构环境侵权损害的救济制度,即由国家代表社会来建立一种环境侵权损害的社会救济制度。

对于环境侵权损害的社会救济制度的模式构建,理论上提出了两种不同的主张:一种是环境责任保险的模式;另一种是建立专门的社会救济基金。环境责任保险属于责任保险的一种,是指投保人和保险人订立的以被保险人所应承担的环境污染责任为标的的责任保险。环境责任保险的功能在于将本应由被保险人承担的民事赔偿责任转由保险人承担。环境责任保险既有利于免除被保险人支付巨额赔偿金的负担,另一方面也有利于受害人及时得到赔偿。“责任保险不使损害集于一人或一企业,使其由社会大众共同分担以达损害赔偿社会化之目的……应特受重视。”^[10]环境责任保险制度基本价值在于环境侵权损害赔偿的社会化救济。环境责任保险出现于20世纪60~70年代,大致有如下几种立法模式:一是强制责任保险与财务保证或者担保相结合的环境责任保险制度,这一立法模式以德国为代表;二是环境强制责任保险制度,这一模式以美国为代表;三是以任意保险为主,强制保险为辅的模式,这一模式以英国和法国为代表。^[11]我国目前并没有关于环境责任保险的立法规定,从制度构建上来讲,笔者认为,我国宜采取强制保险和任意保险相结合的立法模式,对于环境污染危害性高的企业,强制实行环境责任保险,而对于环境污染危害性小的企业,则实行任意性环境责任保险模式。

建立环境侵权损害的社会救济基金,对环境侵

权损害实施救济,是有别于环境责任保险的另一种对于环境侵权损害给予社会救济的模式。建立社会救济基金模式的关键问题有两个:一是社会救济基金的来源;二是社会救济机构的建立。对于社会救济基金的来源,有学者认为,可以从如下几种渠道筹集:第一,政府财政筹集,即将一部分税收转入赔偿基金;第二,从排污费或者以后实行的环境税及环境罚没款中提取一部分组成补偿基金;第三,对污染性企业特别是一些高污染型企业,要求其建立提存金和公积金制度,以专门用于环境侵权损害的赔偿;第四,发行环境福利彩票,用于建立环境损害赔偿基金;第五,民间捐赠。^[12]对于社会救济机构的建立,可以考虑设置专门的机构来负责这一工作。环境侵权损害社会救济机构的主要工作在于管理环境侵权损害的社会救济基金以及对遭到环境污染损害的人实施救济。在这两种社会救济模式中,笔者倾向于建立专门的社会救济基金的模式。

参考文献:

- [1] 王利明. 侵权行为法 [M]. 北京:法律出版社, 1996.
- [2] 崔吉子. 债法通论 [M]. 北京:北京大学出版社, 2006: 336.
- [3] 李 劲, 李丽君. 环境侵权归责原则探究 [J]. 法学杂志, 2007 (3).
- [4] 王利明. 民法·侵权行为法 [M]. 北京:中国人民大学出版社, 1993: 455.
- [5] 曹明德. 环境侵权法 [M]. 北京:法律出版社, 2000: 164.
- [6] 张新宝. 中国侵权行为法 [M]. 北京:中国社会科学出版社, 1998: 345.
- [7] 陈泉生. 环境法原理 [M]. 北京:法律出版社, 1997: 225 - 226.
- [8] 陈 程, 李爱年. 论环境侵权责任不以“行为违法性”为要件 [J]. 行政与法, 2008 (4).
- [9] 时奇文. 环境侵权民事责任若干问题研究 [J]. 英才高职论坛, 2007 (3).
- [10] 王泽鉴. 民法学说与判例研究:第2册 [M]. 北京:中国政法大学出版社, 1997: 174 - 175.
- [11] 王明远. 环境侵权救济法律制度 [M]. 北京:中国法制出版社, 2001: 149 - 152.
- [12] 盛玉芳, 陈 华. 浅议环境侵权损害的社会救济制度 [J]. 广西政法管理干部学院学报, 2007 (2).

责任编辑:黄声波