

环境侵害国家赔偿 责任研究

HUANJING QINHAI
GUOJIA PEICHANG
ZEREN YANJIU

贺思源 著



中国政法大学出版社

环境侵害国家赔偿 责任研究

HUANJING QINHAI
GUOJIA PEICHANG
ZEREN YANJIU

贺思源 著



中国政法大学出版社

2015 · 北京

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由出版社负责退换。

图书在版编目 (C I P) 数据

环境侵害国家赔偿责任研究/贺思源著. —北京: 中国政法大学出版社, 2015. 12

ISBN 978-7-5620-6516-6

I. ①环… II. ①贺… III. ①环境污染—国家赔偿法—研究—中国 IV. ①D922.684②D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 285562 号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908586 (编辑部) 58908334 (邮购部)
编辑邮箱	zhengfadch@126.com
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm × 1230mm 1/32
印 张	7.625
字 数	185 千字
版 次	2015 年 12 月第 1 版
印 次	2015 年 12 月第 1 次印刷
定 价	28.00 元

教育部人文社会科学研究一般项目资助



内容提要

CONTENTS SUMMARY

构建与完善综合、多元的环境侵害赔偿责任机制，不仅关系到环境侵害所致人身、财产损害能否获得及时有效的填补，还涉及环境侵害危险的公平分配。我国现行环境侵害赔偿责任机制设计是以体现“加害者个体负担”的民事赔偿责任为主导，以“加害者集体负担”的社会化赔偿责任为补充，但对于可归责于政府之原因而间接或直接污染环境致害的国家赔偿责任问题缺乏足够的关注，这不仅造成遭受环境侵害的受害人无法获得有效赔偿的实践困境，也不利于强化对于政府的环境保护责任约束。为此，我国需要重塑因政府间接或直接原因所致环境侵害的国家赔偿责任制度，以解决政府的环境侵害救济中的法律责任缺位问题，并使之与民事赔偿责任机制及社会化赔偿责任机制互补，以发挥制度协同作用。为达到上述目标，本书将通过导论、基本概念界定、理论基础阐释、间接赔偿责任制度与直接赔偿责任制度构建、结束语等六个部分，对环境侵害国家赔偿责任问题展开分析和论述。

具体而言：第一部分“导论”，通过对研究背景及研究现状的描述，勾勒出我国环境侵害国家赔偿责任研究的现状与不足，明确研究环境侵害国家赔偿责任的意义、研究的内容及方法。第二部分“环境侵害国家赔偿责任概论”，对本书的核心概念进行界定，确立本书的研究对象与研究范围。在对本书中的“环境侵害”、“国家赔偿责任”这两个关键概念的涵义进行梳理、甄别、界定的基础上，对“环境侵害国家赔偿责任”的内涵、性质、功能以及基本形态进行界定或描述，为后续研究奠定基础。第三部分“环境侵害国家赔偿责任的理论基础”，论证国家对因环境污染所致损害承担赔偿责任的正当性与合理性。首先对具有代表性的传统理论学说或主张进行梳理分析，指出这些理论学说或主张对国家赔偿责任正当性阐释所存在的不足。然后引入国家义务理论以及危险共担理论，分别从“国家环境保护义务”理论视角论证环境侵害国家赔偿责任的正当性根据；立基于风险社会背景下的环境侵害危险不断加剧这一社会现实，以“危险共担”理论来阐释环境侵害国家赔偿责任的合理性根据。第四部分“基于怠于履行环境监管职责致害的赔偿责任”，着重分析政府及其环境环境保护监管部门因不履行、拖延履行或不充分履行环境监管作为义务而“促成”环境侵害发生，进而造成特定受害人的 人身、财产损害之间接赔偿责任的机理、构成要件、国家赔偿责任与被监管者的民事赔偿责任的关系以及国家赔偿责任的承担等基本问题。第五部分“基于公共设施污染环境致害的赔偿责任”，重点论述政府在从事公共工程建设，设置或运行公共设施（尤其是环保公共设施）等公共服务过程中污染或破坏环境，进而伤害或损害他人生命、健康或财产损害之直接赔偿责任的法律属性、归责原则、构成要件、责任承担等基本问题。

目录

CONTENS

内容提要·····	1
第一章 导 论·····	1
一、研究背景与意义·····	1
二、研究现状述评·····	11
三、研究内容与方法·····	13
第二章 环境侵害国家赔偿责任概述·····	16
第一节 “环境侵害”的界定·····	17
一、“环境侵害”的立法表达·····	17
二、“环境侵害”的学理建构·····	21
三、“环境侵害”的界定·····	26
四、“环境侵害”的特殊性·····	35
第二节 环境侵害国家赔偿责任的界定·····	39
一、国家赔偿责任的含义·····	40
二、环境侵害国家赔偿责任的界定·····	48

三、环境侵害国家赔偿责任的功能	51
四、环境侵害国家赔偿责任的类型	53
第三章 环境侵害国家赔偿责任的理论基础	56
第一节 国家赔偿责任理论基础的主要学说	56
一、人民主权说	57
二、社会契约论	59
三、公平负担说	63
四、社会连带论	66
五、简要评析	68
第二节 环境侵害国家赔偿责任的理论解释	70
一、法秩序变迁下国家环境保护义务的证立	71
二、风险社会背景下的环境侵害危险共担	95
三、小结	111
第四章 基于怠于履行环境监管职责致害的赔偿责任	113
第一节 怠于履行环境监管职责致害国家赔偿的原理	115
一、怠于履行环境监管职责行为概念的认定	115
二、怠于履行环境监管职责致害国家赔偿的机理	121
第二节 怠于履行环境监管职责致害赔偿责任的构成	128
一、怠于履行环境监管职责行为具有违法性	129
二、怠于履行环境监管职责行为造成损害	132
三、怠于履行环境监管职责行为与损害存在因果关系	134
第三节 怠于履行环境监管职责致害赔偿责任的承担	136
一、怠于履行环境监管职责致害赔偿责任的分配	136
二、怠于履行环境监管职责致害国家赔偿责任的实现	143

第五章 基于公共设施污染环境致害的赔偿责任	151
第一节 公共设施污染环境致害国家赔偿的原理	152
一、公共设施污染环境侵权致害的界定	152
二、公共设施污染环境致害赔偿责任的法律性质	162
第二节 公共设施污染环境致害赔偿责任的归责原则	168
一、环境污染侵权归责体系的现状与反思	169
二、公共设施污染环境致害赔偿归责原则的适用	181
第三节 公共设施污染环境致害赔偿责任的构成要件	193
一、环境污染侵权责任构成要件的现状与反思	194
二、公共设施污染环境致害赔偿责任的构成要件选择	204
第四节 公共设施污染环境致害赔偿责任的承担	208
一、公共设施污染环境致害赔偿责任的确定	208
二、公共设施污染环境致害赔偿责任的实现	213
结 论	221
参考文献	225



一、研究背景与意义

（一）研究背景

改革开放三十多年来，在国家推进市场化改革的进程中，“发展才是硬道理”逐渐凝聚成为举国共识，追逐物质财富被当然地被推定为具有内在合理性，作为内在驱动力的利润成为企业的正当追求与唯一目的。市场化体制的能量释放使得社会生产力获得极大的解放，它刺激经济高速增长，让政府、企业、家庭及个人积累了巨大的财富，促进社会进步，造就了令人瞩目的“中国奇迹”。但毋庸置疑，我国取得的巨大经济成就在很大程度上是以环境的严重污染和资源的大量消耗为代价的。正如学者指出的：“中国正以历史上最为脆弱的生态环境承载着历史上最多的人口，担负着历史上最为空前的资源消耗和经济活动，面临着历史上最为突出的生态环境挑战。”^{〔1〕}因此，我国所取得的巨大经济成就也是造成严重环境问题的主要原因之一。

〔1〕 齐晔等：《中国环境监管体制研究》，上海三联书店 2008 年版，序言部分第 1 页。

所谓环境问题，简言之，就是环境系统的失调，环境状况非其是，难以正常运转，最终影响到人的生产与生活，威胁到人类的生存。^{〔1〕}它是伴随着人类经济活动尤其是企业活动，由于直接或间接产生的环境污染或者环境形态、环境质量的变化而造成的社会损失。^{〔2〕}

相对于西方工业化国家环境问题的渐进性演变，我国的环境问题呈现集中爆发之势。究其原因，主要是两个方面的负面影响因素叠加所致：一方面，我国的市场经济体制尚未真正健全，经济发展模式也处在粗放型向集约型转型的艰难时期，许多环境资源要素被排除在市场体系之外，没有明确的产权归属、没有纳入市场机制，其结果是产生了不同于市场体系下的特有的“外部性”问题。另一方面，以经济增长作为首要目标以及“唯 GDP”的政绩评判标准也在一定程度上加剧了环境问题的恶化。在经济增长优先理念的指引下，公共政策、法律制度上都安排了不恰当的“激励”机制，这些机制不是诱导市场主体通过制度创新来获得经济利益，而是反向“激励”市场主体通过占用消耗环境资源并把环境污染或破坏成本转嫁给社会来获利。

环境问题的“外部性”，使“环境保护靠政府”的观念为政府和社会所普遍接受，由政府负责向社会提供环境保护“公共产品”，成了政府职能转变的优先方向。国家通过制定环境公共政策与法律、环境标准等规范，授权环境行政机关综合运用环境规划、环境影响评价等预防性监管措施以及环境行政许可、

〔1〕 参见洪大用：“试论环境问题及其社会学的阐释模式”，载《中国人民大学学报》2002年第5期。

〔2〕〔日〕宫本宪一：《环境经济学》，朴玉译，生活·读书·新知三联书店2004年版，第108页。

行政命令、行政处罚等过程性管制措施对造成环境侵害的原因行为进行综合预防及规制,防止环境侵害危险的发生,以保障公众的人身、财产权益以及环境权益。我国从1979年开始环境立法,迄今,已经形成了由三十多部法律、数百件法规、数千件规章和标准构成的环境法律体系。特别是进入新世纪以来,环境保护的国家意志达到空前高度,明确而坚定地加强环境保护的政治基础已经形成,建设“生态文明”、“美丽中国”被确定为国民经济与社会发展中长期规划的一项战略任务。客观而言,这些法律与宏观政策的实施起到了一定的积极作用,使得环境状况有所改善;但是,我国环境状况总体恶化的趋势并未从根本上得到遏制,形势依然十分严峻,环境压力继续加大。正如有学者指出,我国的环境压力比世界上任何国家都要大,环境资源问题比任何国家都要突出,解决起来比任何国家都要困难。^[1]尤其是进入新世纪以来,我国的环境问题呈现出“三个高峰”同时到来的显著特征:一是环境污染最为严重的时期已经到来,未来15年仍将持续存在;二是突发环境事件进入高发时期,特别是污染严重时期与生产事故高发时期叠加,环境风险不断加大,国家环境安全受到挑战;三是群体性环境侵害事件呈迅速上升趋势,污染问题成为影响社会稳定的“导火索”。^[2]毫无疑问,环境问题已经成为当下我国社会运行安全控制的重大问题之一。

环境问题主要表现为环境污染和环境破坏,当环境污染和环境破坏突破环境承载力的限度时,最为直接的后果是造成环

[1] 武卫政:“中国环境宏观战略研究:我国环境压力世界第一”,载 <http://news.qq.com/a/20110422/000325.htm>.

[2] 参见周生贤:“三项制度应对‘三个高峰’”,载 http://news.xinhuanet.com/politics/2006-02/15/content_4181148.htm.

境侵害。首先是对“环境”造成损害，即环境的损害，具体表现为直接对水体、空气、土壤、生物等不同环境要素本身（to environment）产生危害，引起环境质量恶化、环境功能严重退化。然后是对“人”造成损害，即以遭受损害的环境为媒介（through environment）造成暴露在受损害的环境中的人群健康损害和财产损失。作为一种复杂性的新型侵害形态，环境侵害指向了一种新的利益冲突状态，表现为个人与个人之间、个人与人群之间以至于个人与社会之间对于生态环境和自然资源的经济价值与生态价值的不同层面需求之间的冲突，这种冲突必须在某种价值观的统摄下加以调整和平衡，否则将会影响人类社会的可持续发展。

法律作为利益调整与平衡的正式与规范性的规则系统，正是通过调整与平衡利益冲突来调控社会关系的。由此，我们需要运用法律这一现代社会中调整与平衡利益冲突的最高规范对环境侵害引起的新的利益冲突问题作出有效回应：通过介入环境侵害的利益冲突，既对造成环境侵害的经济自由加以必要限制，又对环境权益的正当诉求予以适当满足。而介入环境侵害利益冲突、满足环境权益诉求的途径主要有两条：一是强化对环境侵害行为的预防与监管制度体系，从源头及过程防范或消除环境侵害的发生，或是降低其发生概率及危害程度；二是完善环境侵害的事后救济机制，通过环境侵害救济责任的分担，促进个人、社会以至政府的环境风险预防以及环境危险防御。很显然，对具有复杂性和不确定性的环境侵害危险，构建事先“预防责任”机制更为重要和必要，借此可以在很大程度上“防患于未然”，防止或避免环境侵害致人健康损害以及财产损失等传统损害的发生。但不可否认的是，面对三十多年来我国政府

环境治理的低效^{〔1〕}以及已经造成严重环境损害结果的现实,无论构建多么完善的事先“预防责任”机制都不可能立竿见影地发挥预防环境侵害的实效,也无法应对已然或正在发生的环境侵害,尤其是我国正面临着环境侵害事件喷涌的高发期,“救济于已然”也同样具有急迫性和不可或缺性。鉴于此,本书立足于环境侵害的事后“赔偿责任”机制构建。

我国现行的环境侵害救济以民事赔偿责任机制占主导地位,环境侵害救济的社会化责任机制则刚刚起步^{〔2〕},而作为“行政救济”途径之一的国家或行政赔偿,则主要是针对环境保护监督管理部门违法或过错,行使环境行政权,致使行政相对人

〔1〕 检视中国政府为环境污染治理所投入的成本以天文数字计。以水污染治理为例,中国政府近日表示,将在2011~2020年间在农村水利项目上投资4万亿元人民币。此外,中央和地方政府至少将投入2000亿美元的额外资金用于全国的各类治理项目。即使在此之前,中国政府在治理污染方面的投入也不可谓不多。在截至2010年的5年中,中国斥资7000亿元人民币用于水基础设施建设。但目前来看,这些投入却并未换来有效的产出,水资源污染形势依然严重。环保部表示,在该部2011年的监测地中,有43%的地点甚至含有人类不宜接触的水。参见安邦:“中国治理环境污染要从政府信息公开抓起”,载<http://business.sohu.com/20130226/n367066186.shtml>。

〔2〕 就环境侵害的社会化救济而言,我国目前仅在部分省市开展了环境污染责任保险的试点工作。2007年12月,原国家环保总局与保监会联合出台了《关于环境污染责任保险工作的指导意见》,拉开了“环境污染责任保险”行动的序幕。随后一些地区,如深圳、重庆、沈阳等地作为试点城市,开始了政府推动的试点工作,积极推动环境污染责任保险。参见“环境污染责任保险:在徘徊中前行”,载<http://finance.people.com.cn/insurance/h/2011/0824/c227929-2175382273.html>。不可否认的是,环境污染责任保险面临诸多困境,其最大困境是,污染肇事企业在事后很少被全面追究各类法律责任,致使企业投保率偏低;地方政府、环保部门、企业和保险公司对此认识不足,也是保险工作面临困境的重要因素。加之因起步较晚,相关法律法规建设滞后,尚没有法律对环境污染责任保险有明确的要求和规定,使得该险种的推广缺乏上位法的保障;保险责任范围过窄,仅限于突发性环境污染事故等因素的制约,使得环境污染责任保险这一社会化救济路径在短期内难以发挥实效。参见汪劲:“中国环境污染责任保险现状”,载《世界环境》2011年第4期。

遭受损害时的一种救济路径而已。^{〔1〕}就环境侵害的民事赔偿责任机制而言,虽然它可以在一定程度上发挥预防环境侵害发生的功能,但不可否认的是,囿于传统侵权救济理论及制度架构的限制,在实际的运行中,民事赔偿责任机制也存在赔偿不能的盲区。

其一,环境侵害的民事赔偿无法解决政府在环境侵害救济中的间接赔偿责任问题。环境侵害具有高度科学技术性和高度利益冲突的特点,引发环境侵害的资源开发利用及排放污染物的活动通常都是经过政府的事先许可,政府由此就有积极义务透过制定和实施环境政策与法律,对环境侵害的潜在加害者的环境侵害行为进行预防和控制,达至环境保护之目的。易言之,政府对环境侵害的危险负有“防止责任”或“管理责任”,以保障国民免受环境侵害之损害。但不可否认的是,目前我国因环境侵害造成的环境问题日趋严重的重要原因之一便是地方政府基于地方经济利益的片面追求,未能积极履行环境监管义务,在进行环境影响评价、开发建设规划布局的审批以及环境监管过程中均存在不同程度的不履行、拖延履行、不充分履行等违法、失职、执法不力等问题(参见案例1.1),并由此“诱发”乃至“促成”的环境侵害的发生,致使环境行政的事先预防、事中管制等防控机能无以正常发挥。然而在现行的环境损害赔偿制度框架内,因政府环境监管不力等违法、失职行为造成环境侵害或有侵害之虞的受害人,却难以依法主张国家赔偿。

〔1〕 本书以为,就环境侵害的行政救济而言,在我国现行的法律制度框架内,行政救济主要是指由行政机关居中通过行政裁决、调解等方式居中对污染受害者及加害者之间的污染损害赔偿纠纷进行处理,而非针对行政机关的环境执法不力等违法、失职行为诱发的环境侵害,或者其直接或间接运行的环境保护公共设施污染环境造成侵害,由行政机关作为环境损害赔偿的责任主体承担环境损害赔偿赔偿责任。本书正是在第二种意义上使用环境侵害行政救济的概念的。

案例 1.1 地方政府助违法企业环评过关^{〔1〕}

2011年5月，Z省H市D县发生一起严重的血铅超标事件。事件始于2011年3月，Z省海久电池股份有限公司（以下简称“海久公司”）职工及附近村民在自发体检中陆续发现血铅超标情况；5月2日起，D县政府开始组织企业周边村民进行血铅检测，海久公司也安排职工进行了职业病防治体检，对2152名职工和村民进行了血铅检测。其中血铅超标332人，累计已有53人住院治疗。

根据国家环境保护部事后公布的调查结果，Z省H市D县血铅超标事件的发生原因，除了因肇事企业“海久公司”违法违规生产、职工卫生防护措施不当外，D县政府、新市镇政府为使“海久公司”能够顺利通过环评、验收和上市核查，在未征得企业周边群众同意的情况下，单方面就居民搬迁问题多次向有关监管部门作出承诺，但并未实现安全防护距离内居民搬迁承诺，以及地方政府及相关部门的监管及应对不力，也是造成血铅超标事件的重要原因。

其二，环境侵害民事赔偿也无法解决政府直接或间接建设和运行环境保护公共设施所引发环境侵害的直接赔偿责任问题（参见案例1.2）。环境保护公共设施，如垃圾焚烧厂或填埋场、污水处理厂等，是政府为履行公共服务职能而直接或间接投资建设和运营的，它体现了环境保护与社会发展的客观需要，因而其代表了社会公共利益的需求。但是，环境保护公共设施的

〔1〕 郗建荣：“浙江血铅事件调查：县镇政府助违法企业环评过关”，载 <http://env.people.com.cn/GB/14676815.html>。

建设、运行也会引起环境侵害,进而造成相邻地区民众遭受人身、财产损害,由此引发社会公共利益与部分民众私人权益的冲突,而这种利益冲突很难通过传统的民事赔偿机制加以解决。毋庸置疑,采用以无条件地牺牲个人私益来谋求社会公益的做法有违法律正义的基本诉求,应予以摒弃。因此,如何保证环境保护公共设施的民主决策、对部分因公共设施运行污染环境而遭受损害的受害人予以赔偿,是环境侵害赔偿制度设计者必须认真加以关注的内容。

案例 1.2

垃圾场造成环境污染损害〔1〕

2001 年 2 月 20 日, H 省 Z 县城建局、环卫所与城关镇莲花村在未经原告 14 户 58 名村民同意的情况下,签订了在该村聂家沟公路边建垃圾场的协议。虽然合同约定由环卫所补偿莲花村 40 000 元用于解决村民人畜饮水问题,但 14 年来从没有得到落实。由于垃圾场缺乏有效治理,导致 263 棵果树死亡,粮食减产 10 万余元。更为严重的是,由于垃圾场造成水体及耕地受到严重污染,58 名村民食用了受污染的水及土地种植的粮食、蔬菜,身心均受到了严重损害。2005 年 9 月,14 户村民委托 S 市农业环境保护站和农业部环境质量监督检测中心(武汉)对该垃圾场周边的水、土壤、水稻作物进行抽样检测,监测报告表明:三项指标均严重超标,均被污染严重。

在为垃圾场污染问题多次找垃圾场管理方协调解决均被拒绝的情况下,受害(原告)方于 2006 年 5 月向 Z 县人民法院起

〔1〕 参见樊斯坦、余敬海:“垃圾场造成环境污染 14 户村民提起巨额赔偿”,载 <http://www.hb.chinanews.com/news/2006/2006-06-05/65077.html>。