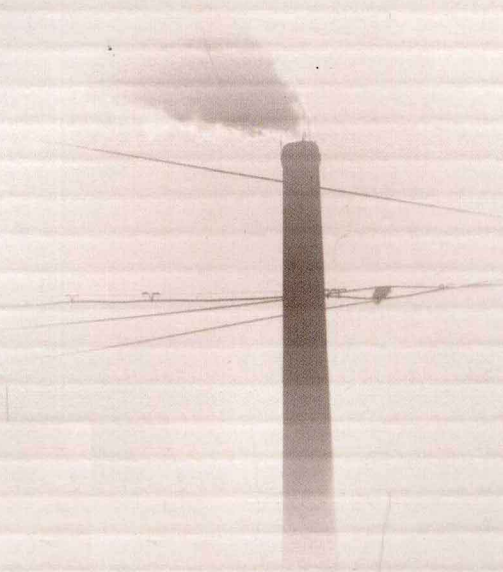


环境污染

损害赔偿立法研究

HUANJING WURAN
SUNHAI PEICHANG LIFA YANJIU

庄敬华◎著



中国方正出版社

环境污染损害赔偿立法研究

庄敬华 著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

环境污染损害赔偿立法研究 / 庄敬华著. —北京 : 中国方正出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 80216 - 806 - 0

I. ①环… II. ①庄… III. ①环境污染 - 赔偿 - 立法 - 研究 - 中国
IV. ①D922. 684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 250669 号

环境污染损害赔偿立法研究

庄敬华 著

责任编辑: 罗侃平

责任印制: 李 华

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560950 门市部: (010) 66562755

编辑部: (010) 59596615 出版部: (010) 66510958

邮 购: (010) 66560933

网址: www.fzpress.com.cn

责编 E-mail: lkp0707@sina.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京外文印刷厂

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印 张: 8

字 数: 230 千字

版 次: 2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 806 - 0

定价: 18.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

序

自从 20 世纪末我在中国政法大学建立了一个污染受害者法律帮助中心开始帮助污染受害者向法院提起诉讼以来，就深切地感受到有必要制定一部《环境损害赔偿法》，为此还在 2004 年专门召开了环境损害赔偿立法国际研讨会，后来又在《法学论坛》杂志设专题讨论该问题。尽管有一些相关的论文发表，但总觉这些研究缺乏系统性，不足以为现实的环境损害赔偿立法提供坚实的理论基础。在我正为此事发愁的时候，我的博士生庄敬华女士选择了环境污染损害赔偿立法研究作为她的博士学位论文题目。她原先一直从事民法学的教学和研究，而环境损害赔偿正是与民法中的侵权赔偿责任相交叉的领域，所以，她从事这方面的研究具有很好的基础和天然的优势。而且她擅长德语，正好可以借鉴德国《环境责任法》的立法经验。在博士学位论文选题确定以后，她进行了将近三年的潜心研究，不仅完成了她的学位论文，也成就了这部专著，为环境法的专题研究提供了新的成果，也为国家进行相关立法提供了较为系统的理论根据。

该专著作为一部实证性的立法研究著作，完全从支撑立法的角度，对进行环境污染损害赔偿立法的法理基础、环境伦理学基础、法社会学基础、经济学基础、政治基础以及立法的价值追求和立法目的都进行了深入的探讨；对各种立法模式选择的利弊和可行性进行了分析；对立法中各种原则和制度，诸如环境污染损害赔偿的归责原则、因果关系的确定、惩罚性赔偿、时效制度、公益诉讼制度、纠纷处理机制、环境污染损害赔偿的社会化等问题，都进行了专门的系统梳理和分析，提出了相关制度构建以及立法框架和内容的可行性建议。特别值得一提的是，作者利用精通德语的优势，对德国《环境责任法》的立法经验及其可借鉴性用第一手的资料进

行了比较分析研究，为我国借鉴国外立法提供了一定基础。应当说，本书的研究对于我国的环境损害赔偿立法和对《侵权责任法》中环境污染侵权责任的司法解释的制定都有着相当重要的实践价值，同时对推动环境法学，特别是侵权责任立法研究的进一步深入，也有着重要意义。

对于环境损害赔偿的专门立法，虽然学界进行了很多呼吁和理论论证，但其实践进展仍然十分缓慢。为了推动这一立法，需要更多的学者加入这一研究行列，同时也需要已有研究基础者，包括本书作者，继续努力，将相关的理论论证更加精密化、系统化、科学化，使我们学者的研究成果真正能够成为支撑实践立法的理论基础和不可缺少的论证依据。

寥此数言，是为序！

王灿发

2011年6月5日于蓟门书屋

摘 要

我国的环境污染问题日益严重，由此引发的环境污染损害赔偿纠纷与日俱增，但由于我国环境污染损害赔偿立法不健全，导致纠纷不能得到及时合理地解决，影响公民合法权益的维护，也影响了社会的安定。建立和谐社会的要求迫使我们必须完善环境污染损害赔偿立法。

环境污染损害赔偿立法有其坚实的理论基础和现实基础。新的环境权理论突破了传统民法、民事诉讼法的束缚，为环境污染损害赔偿立法提供了法理基础；整体主义的环境伦理价值观为环境污染损害赔偿立法提供了环境伦理学基础；社会冲突理论、社会控制理论为环境污染损害赔偿立法提供了法社会学基础；成本与收益理论为环境污染损害赔偿立法提供了法经济学基础；我国综合国力的提高为环境污染损害赔偿立法提供了经济基础；建立人与人、人与自然和谐相处的社会的要求为环境污染损害赔偿立法提供了政治基础。

环境污染损害赔偿立法应以可持续发展与建立和谐社会为基本理念，其立法目的应是及时、正确地解决环境民事纠纷，保护、改善环境、维护生态平衡，保护人民群众的人身权、财产权、环境权益，促进环境、经济、社会的和谐与可持续发展。

越来越多的国家开始就环境污染损害赔偿问题进行专门立法，其典型代表为瑞典的《环境损害赔偿法》、德国的《环境责任法》、美国的《综合环境反应、赔偿和责任法》、日本的《公害纠纷处理法》。我国在环境损害赔偿立法方面起步晚，虽然《侵权责任法》对环境污染损害责任进行了规定，但是比较抽象和简单，仅仅4个条文，对环境保险、环境基金、环境纠纷的处理机构等问题都没有规定。该法关于环境污染损害责任的规定很难适应错综复杂的环境

污染纠纷解决的需要，我们亟须把制定一部专门的环境污染损害赔偿法列入国家法制建设的议事日程。

在环境损害赔偿立法的归责原则方面，我国应采用单一的无过错责任原则。在确定排污与环境污染损害之间的因果关系方面，应采用相当因果关系理论，将因果关系分为责任成立的因果关系和责任范围的因果关系，仅对责任成立的因果关系适用因果关系推定，同时可以根据不同情况，采用间接反证法、事实自证法、疫学因果关系法认定因果关系。对于明知自己的排污行为可能导致环境污染并造成他人的财产和人身损害的结果，仍实施该行为的污染者，或者对于其排污行为能够造成环境污染损害后果的高度危险性具有主观上的认知，仍然放任自己行为的污染者适用惩罚性赔偿。环境污染损害赔偿的普通诉讼时效为3年，应当自权利人能够行使请求权时起计算，而不是自权利人知道或者应当知道权利受侵害时起计算；最长诉讼时效为30年，自侵权行为实施时或者引起损害的事件发生时起算，而不是自权利人的权利受侵害时起算。

为了确保环境污染受害人能够得到充分的赔偿，在环境损害赔偿法中应当规定赔偿社会化的途径和方法，主要包括环境责任保险和环境赔偿责任基金。责任基金有两种，一种是由排污者提供资金并以其为主体组成的民间基金，另一种是由政府以征收环境费（包括排污费、自然资源补偿费等）、环境税等特别的费税作为筹资方式而设立的损害补偿基金和环境公共补偿基金。两种基金适用的顺序是：如果符合适用民间基金的条件，首先适用民间基金，只有在不符合适用民间基金条件的情况下，才适用环境公共补偿基金。对于不符合前两种基金条件又不能从加害人处获得赔偿的受害人，应由国家用财政承担最终的补偿责任。

为了保护公民的环境权，维护社会公共利益，应当建立环境公益诉讼制度，在环境污染损害赔偿法中规定公民、社会团体、检察机关、行政机关等可以作为原告为保护环境公共利益提起诉讼。环境污染损害赔偿纠纷的处理具有特殊性，应当设置环境纠纷处理的专门机构，加强行政裁决的作用，赋予行政裁决以强制执行力。

环境污染损害赔偿法虽然源自民法，但是当前的环境污染损害赔偿法早已超越传统民法的范畴，它已不能被民法的调整对象所涵盖，它不仅包括民事赔偿，还涉及国家补偿的内容，而民法仅涉及民事赔偿。环境污染损害赔偿法和消费者权益保护法、劳动合同法、专利法、商标法等一样，从形式和内容上已基本上脱离了民法。环境污染损害赔偿法应当是环境保护法的下位法，是一部集实体法和程序法于一体的单行法。我们应借鉴国外的经验，就环境污染损害赔偿进行专门立法，该法的主要内容框架应当包括环境污染损害赔偿的范围、赔偿责任的条件、赔偿责任与其他民事责任方式、行政罚款、刑事罚金的关系、诉讼时效等实体性问题，同时还应规定因果关系推定、举证责任倒置、公益诉讼、行政处理等程序性问题。

目 录

绪 言	1
一、研究的缘起	1
二、研究现状	2
三、基本概念界定	3
四、研究的主要内容	6
五、研究方法	9
第一章 环境污染损害赔偿立法之基础	11
第一节 环境污染损害赔偿立法的理论基础	11
一、环境污染损害赔偿立法的法理基础	11
二、环境污染损害赔偿立法的环境伦理学基础	13
三、环境污染损害赔偿立法的法社会学基础	15
四、环境污染损害赔偿立法的法经济学基础	17
第二节 环境污染损害赔偿立法的社会基础	19
一、环境污染损害赔偿立法的经济基础	19
二、环境污染损害赔偿立法的政治基础	21
第二章 环境污染损害赔偿立法之理念	23
第一节 环境污染损害赔偿立法的理念	23
一、环境立法的理念	23
二、环境污染损害赔偿立法的理念	25
第二节 环境污染损害赔偿法之价值追求和目的	29
一、环境污染损害赔偿法的价值追求	29
二、环境污染损害赔偿法的目的	33
第三章 环境污染损害赔偿立法之模式选择	45
第一节 环境污染损害赔偿立法之模式	45
一、专门立法型	45

二、非专门立法型	47
第二节 我国环境污染损害赔偿之专门立法	48
一、我国环境污染损害赔偿专门立法的必要性	48
二、我国环境污染损害赔偿专门立法的可行性	56
第四章 环境污染损害赔偿立法之制度构建（一）	63
第一节 环境污染损害赔偿之归责原则	63
一、环境污染损害赔偿归责理论的变迁	63
二、国外环境污染损害赔偿归责原则评析	76
三、我国环境污染损害赔偿归责原则的完善	85
第二节 环境污染损害赔偿之因果关系推定	95
一、环境污染损害赔偿因果关系推定的提出	96
二、国外环境污染损害赔偿因果关系推定理论评介	98
三、我国环境污染损害赔偿因果关系推定的完善	115
第三节 环境污染损害惩罚性赔偿制度	122
一、惩罚性赔偿及其功能	123
二、域外惩罚性赔偿制度的立法实践	124
三、我国建立环境污染损害惩罚性赔偿制度的必要性	128
四、我国环境污染损害惩罚性赔偿制度的构建	130
第四节 环境污染损害赔偿诉讼时效制度	136
一、环境污染损害赔偿诉讼时效制度概述	136
二、国外环境污染损害赔偿诉讼时效制度评析	148
三、我国环境污染损害赔偿诉讼时效制度的完善	151
第五章 环境污染损害赔偿立法之制度构建（二）	159
第一节 环境污染损害赔偿的社会化机制	159
一、环境污染损害赔偿的社会化机制的产生	159
二、国外环境污染损害赔偿的社会化机制	160
三、我国环境污染损害赔偿的社会化机制的构想	172
第二节 环境污染损害赔偿公益诉讼制度	181
一、环境污染损害赔偿公益诉讼制度的法理基础	181

二、我国建立环境污染损害赔偿公益诉讼的 必要性和可行性·····	184
三、国外环境污染损害赔偿公益诉讼制度评析·····	187
四、我国环境污染损害赔偿公益诉讼制度的构想·····	192
第三节 环境污染损害赔偿纠纷行政处理机制·····	200
一、环境污染损害赔偿纠纷行政处理机制的意义·····	200
二、域外环境污染损害赔偿纠纷行政处理的立法实践·····	201
三、我国环境污染损害赔偿纠纷行政处理的完善·····	205
第六章 我国环境污染损害赔偿法之定位和内容·····	213
第一节 我国环境污染损害赔偿法之定位·····	213
一、环境保护法体系下之法律·····	213
二、与现行立法之衔接·····	214
第二节 我国环境污染损害赔偿法之框架和内容·····	216
一、我国环境污染损害赔偿法的框架·····	217
二、我国环境污染损害赔偿法的主要内容·····	218
结 论·····	222
主要参考资料·····	224
后 记·····	240

绪 言

一、研究的缘起

伴随着我国经济迅猛发展的同时，环境污染损害问题日益严重，由此引发的环境污染损害赔偿纠纷也与日俱增。然而，由于我国关于环境污染损害赔偿和环境纠纷处理的立法不健全，导致环境污染损害赔偿纠纷不能及时有效地得以解决，污染受害者的合法权益难以得到维护，因而使得污染受害者和造成污染者之间的矛盾不断。如果污染受害者的合法权益得不到及时有效的维护，这种矛盾将不断升级。为了实现建设社会主义和谐社会的目标，我们有必要研究环境污染损害赔偿的立法问题。

我国并不是没有环境污染损害赔偿立法，事实上，我国有关环境污染损害赔偿的规定不仅《民法通则》中有，而且《环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《海洋污染防治法》等环境保护的单行法中也都有，只是这些规定比较抽象、比较原则，可操作性差，各个法律规定之间存在一些矛盾和冲突，且法律空白较多。现行环境污染损害赔偿立法的诸多不足严重影响到人民法院及时正确地审理案件。为了改变这种局面，我们亟须完善环境污染损害赔偿立法。

鉴于环境污染损害赔偿问题横跨环境保护法和民法两个部门法，在完善环境污染损害赔偿立法时，首先，需要考虑环境污染损害赔偿的法律规范的性质、法律体系的归属；其次，需要考虑环境污染损害赔偿立法的理念和价值追求；再次，需要考虑立法模式的选择，是按照以往的惯性思维在民法典中对环境污染损害赔偿进行原则性的规定，然后按照民法典的相关规定，将原来散见于《环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《海洋污染防治法》等众多法规中的规定逐个地进行修改，保持现在的分散立

法的状况,还是将所有的有关环境污染损害赔偿的内容集中规定在一部法中,制定一部专门的环境污染损害赔偿法?对这些问题的思考和研究有利于完善我国环境污染损害赔偿的立法,有利于及时解决环境污染损害赔偿纠纷,有利于和谐社会的建立。但遗憾的是,对这些问题,研究的学者为数不多,研究成果较少,因此,我们有必要对环境污染损害赔偿立法的理念、制度构建、立法模式等进行系统的研究,以期达到完善环境法体系的效果。

《侵权责任法》虽然对环境污染责任设立了专章,但是有关环境污染损害赔偿的内容在该法中仅作出了几条原则性的规定,很难适应环境污染损害赔偿纠纷的解决的需要。因此,一些知名的环境法学者和民法学者早就主张应该制定专门的环境污染损害赔偿法。^①可见,有关环境污染损害赔偿的问题究竟应该规定在民法典中还是专门制定环境污染损害赔偿法,是摆在我们法学工作者面前的一个十分重要的问题,需要我们认真地加以研究。

二、研究现状

目前我国学者对环境污染损害赔偿立法的研究主要是围绕着与环境污染损害赔偿立法相关的具体理论和具体制度方面,具体表现在:如归责原则、损害赔偿的范围、因果关系推定、共同损害赔偿的责任承担、环境责任社会化、公益诉讼等,专门针对环境污染损害赔偿立法的研究成果可谓凤毛麟角,但是,其中也有重量级的论文,如王灿发先生的《论环境纠纷处理与环境损害赔偿专门立法》^②和《环境损害赔偿立法框架和内容的思考》,^③孙佑海先生的《我国污染损害赔偿立法并非从零起步——谈完善污染损害赔

① 王灿发:《论环境纠纷处理与环境损害赔偿专门立法》,载《政法论坛》2003年第5期;王利明:《环境损害赔偿亟待专门立法》,载《法制日报》2006年3月7日。

② 王灿发:《论环境纠纷处理与环境损害赔偿专门立法》,载《政法论坛》2003年第5期。

③ 王灿发:《环境损害赔偿立法框架和内容的思考》,载《法学论坛》2005年第5期。

偿制度、促进构建和谐社会》(上),^① 李艳芳先生的《关于制定〈环境损害赔偿法〉的思考》。^② 此外,还有李丹博士的《论环境损害赔偿立法中的环境公益保护——从环境民事公益诉讼的角度》。^③ 不过,这些研究成果均是从不同的侧面对环境污染损害赔偿立法进行了探讨,至今对环境污染损害赔偿的立法理念、制度安排、立法模式等问题还缺乏系统的研究,本书试图对与环境污染损害赔偿立法相关的问题进行较系统的探讨,笔者希望能够达到抛砖引玉的效果,引起法学界对环境污染损害赔偿立法的关注与研究。

三、基本概念界定

基本概念是一项研究的基础,只有将概念界定清楚,才能明确研究的范围和对象,也才能对相关的问题进行区分。环境污染损害赔偿立法,涉及以下几个基本概念。

(一) 环境权

环境权是环境法的一个核心问题,是环境立法和执法、环境管理的基础,也是环境法学和环境法制建设中的基本理论。如何定义环境权这一概念,对于环境权的建立是至关重要的。由于环境权是一个新的权利概念,学者对此有着不同的认识。有的学者认为,环境权有狭义和广义两种。狭义环境权一般指公民的环境权,即公民有享受良好适宜的自然环境的权利。广义的环境权泛指一切法律关系的主体(包括自然人、法人、特殊主体——国家)在其生存的自然环境方面所享有的权利及承担的义务,即国家、机关、团体和厂矿等企事业单位及公民,都有使用、享受其生存的自然环境条件的权利,也都有保护自然环境、防止环境污染的义务。广义环境权

① 孙佑海:《我国污染损害赔偿立法并非从零起步——谈完善污染损害赔偿制度、促进构建和谐社会》(上),载《中国环境报》2006年9月6日。

② 李艳芳:《关于制定〈环境损害赔偿法〉的思考》,载《法学杂志》2005年第2期。

③ 李丹:《论环境损害赔偿立法中的环境公益保护——从环境民事公益诉讼的角度》,载《法学论坛》2005年第5期。

比狭义环境权更为重要、更有价值。^① 有的学者认为,环境权是指环境法律关系的主体享有适宜健康和良好生活环境,以及合理利用环境资源的基本权利。^② 有的学者认为:“环境权是一种自得权,它产生于环境危机时代,是以自负义务的履行为实现手段的保有和维护适宜人类生存繁衍的自然环境的人类权利。”^③ 有的学者认为:“所谓环境权是指,公民在良好环境中享受一定环境品质的基本权利。”^④ 有的学者认为:“环境权是地球上的每一个人有在适宜于人类健康的环境中生活以及合理开发利用环境资源的权利,包括良好环境权和环境资源开发利用权两个方面,其主体包括各国的公民以及作为各国整体的人类,其第一位的义务主体是政府,第二位的义务主体是公民。环境权是人类作为个体化意义上的具象的公民环境权和作为整体化意义上的抽象的人类环境权的结合,在国内法上一般体现为人类环境权,具有宣言性质。同时,国际法上的具有宣言性质的人类环境权,有时也会体现在国内法中。”^⑤ 由于给环境权下定义较难,有的学者出于谨慎的考虑,仅从民法角度给环境权下定义:“公民享有的在不被污染和破坏的环境中生存及利用环境资源的权利。”^⑥

由于环境权是一种新型的权利,人们对它的认识尚不能统一,因此会产生许多不同的定义。若给环境权定义,必须首先弄清以下几个问题:第一,“环境权”中的“环境”到底指什么?第二,环

① 蔡守秋:《环境权初探》,载《中国社会科学》1982年第3期,第33页。

② 陈泉生、张梓太:《宪法与行政法的生态化》,法律出版社2001年版,第113页。

③ 徐祥民:《环境权论——从人权发展的历史分期谈起》,载《中国海洋大学法学院论文集》,2003年中国环境资源法学研讨会印发资料,第22页。

④ 吴卫星:《环境权研究(公法学视角)》,法律出版社2007年版,第108页。

⑤ 周训芳:《环境权论》,法律出版社2003年版,第157页。

⑥ 吕忠梅:《环境法学》,法律出版社2004年版,第93页。

境权是不是应该有多层含义?第三,环境法律关系是单向法律关系还是多向法律关系?第四,环境法律关系的三要素是什么?

笔者认为,第一,“环境权”和“财产权”或者“人格权”等法律术语一样,是以权利客体来命名的,也就是说,“环境权”中的“环境”,应该是客体,而不是主体。环境权的主体只能是人,而不能是环境要素。第二,环境权应该有多层含义:(1)环境权可以指一种法律关系,从这层意义上给环境权下定义的话,它既包括权利,又包括义务。因此,有的学者在环境权的概念中将义务也包括进去,是无可厚非的。(2)环境权可以是仅指权利,不包含义务。因此,有的学者在给环境权定义时仅涉及权利,不涉及义务。(3)环境权既包括公法意义上的环境权,又包括私法意义上的环境权。本书所指的环境权是指公民享有的私法意义上的狭义环境权,即公民有享受良好适宜的自然环境的权利,与该权利相对的是其他公民、法人的相应义务。一旦公民的环境权受到他人非法侵害,该公民即可要求其承担民事责任。

(二) 环境侵权

关于环境侵权的概念,我国学者起初多从追究行为人的民事责任的角度进行讨论,其中最有代表性的为“公民或者法人因过失或无过失排放污染物或其他损害环境的行为,而造成被害者人身或者财产的损失时,要承担民事责任”,“民事损害包括财产损害和人身损害。在违反环境法而构成的民事责任中,还包括对环境因素造成的非经济性损害”。^①后来出现了“危害环境的侵权行为”的提法,即“危害环境的侵权行为,是一种特殊侵权行为。其侵犯的客体包括他人的财产权、人身权和环境权”。^②再后来,有学者直接使用“环境侵权”这一概念,并指出“环境侵权是一种特殊

① 金瑞林:《环境法——大自然的护卫者》,时事出版社1985年版,第98—99页。

② 马骧聪:《环境保护法》,四川人民出版社1988年版,第141—142页。

的侵权”。^①近些年来，学者们多是直接对环境侵权或者环境侵权行为进行界定。环境侵权有广义和狭义之分，广义的环境侵权包括环境污染和环境破坏，狭义的环境侵权仅指环境污染，本书所涉及的是狭义的环境侵权，即因行为人污染环境造成他人财产权、人身权、环境权受到侵害，依法应承担民事责任的侵权行为。

（三）环境污染和其他公害

环境污染和其他公害的表述源于1978年的《宪法》第11条的规定，在《环境保护法》中也使用了“环境污染和其他公害”的表述，该法第24条把“环境污染和其他公害”列举为“在生产建设或者其他活动中产生的废气、废水、废渣、粉尘、恶臭气体、放射性物质以及噪声、振动、电磁波辐射等”。该条文中的“等”字代表了“其他公害”。“其他公害”具有很大的弹性，既包括已出现但未在该条中列举的环境污染和公害，也包括目前尚未出现将来可能出现的环境污染和公害。

结合上述规定可以概括为，所谓环境污染和其他公害，是指由于人为的原因使物质或者能量直接或者间接地进入环境，导致其化学、物理、生物或者放射性等方面特性的改变，从而引起环境质量下降、自然生态破坏，以至于危及人类健康、危害生命资源和生态系统，妨害舒适性环境的合法利用的现象。

（四）环境污染损害赔偿

环境污染损害赔偿是加害人对其环境污染（和其他公害）行为给受害人造成的财产损害、人身损害、精神损害、环境损害所进行的赔偿。

四、研究的主要内容

环境污染损害赔偿立法涉及的问题很多，仅靠一本书很难将其全面深入地分析和论证，因此，只能选择一些理论和实践中亟须探

^① 金瑞林：《环境侵权与民事救济——兼论环境立法中存在的问题》，载王曦：《国际环境法与比较环境法评论》（第一卷），法律出版社2002年版，第379页。