

谈环境侵权损害填补责任的社会化问题

郝慧

(福州大学法学院,福建福州 350002)

摘要:从环境侵权特点出发,指出传统侵权救济的缺陷,阐述损害填补责任社会化的必要性,从现代侵权法的发展趋势、利益衡平的需要及公众参与环境决策三个角度分析了损害填补责任社会化的理论根据,阐明了责任社会化的必然性。笔者主张在现有基础上,构建我国的环境损害填补社会化责任体系。

关键词:环境侵权 损害填补 社会化

中图分类号:D922.6 文献标识码:A 文章编号:1671-4970(2005)03-0022-03

环境侵权是指因产业活动或其他原因,导致自然环境的污染和破坏,并因而对他人的人身权、财产权及环境权益造成损害或有损害之虞的事实。环境侵权行为具有其独特的特点,正如我国台湾著名环境法学专家邱聪智所指出:“传统之侵害行为,其加害之原因事实,受害人受损害之内容、程度、经过,均甚为单纯、具体、直接而确定,当事人对此等事实,亦有较深切的认识。因此,在实体法上,以事实与结果间具有相当因果关系,为责任成立要件,并且在诉讼法上,要求受害人,就此等事实之存在、负担严正之举证责任。但是,公害之原因事实,与危害发生之程度、内容及经过间之关系,往往甚不明确,欲就其彼此间寻求单纯、直接、具体之关系联锁,甚为困难。”^[1]正是环境侵权的以上特点,决定了其损害填补责任方式不能单纯地套用传统侵权损害赔偿形式,而应将之社会化。

一、传统的环境侵权损害填补责任的缺陷

在环境侵权损害赔偿的实践中,我国环境立法依据污染的外部不经济性、污染源的点源控制和个人责任原理,确立了污染者负担原则,实行赔偿责任的个体化方式,主张污染责任的个体承担。除污染者个体承担民事责任外,传统的环境侵权损害赔偿责任还包括国家赔偿的行政责任作为补充。

1. 环境侵权民事责任之缺陷

关于环境侵权民事责任制度《中华人民共和国民法通则》(以下简称《民法通则》)第124条规定:“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。”相邻权的保护也体现了对环境权利的保护。《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)第41条规定:“造成环境污染危害的,有责任排除妨害,并对直接受到损害的单位或者个人赔偿损失。”上述规定意味着,环境侵权民事赔偿是建立在侵权人确定和责任个别化、具体化的基础之上。这一制度在实施过程中具有以下几个方面局限性:①环境侵权民事赔偿带有明显的被动性和滞后性,对潜伏性、累积性的环境侵权,给受害人造成的损害难以及时予以补偿。②现代公司法人的有限责任决定环境侵权者对实际造成的损失补偿的有限性。造成严重环境污染的小公司及大公司的子公司无力赔偿给公众造成的实际损失,民事赔偿中的实际损害赔偿原则在这领域不能得到充分的实现。③诉讼时效的有限性。由于大部分环境侵权特别是属于高技术环境侵权本身具有潜在性和危害的广泛性,往往事实上的潜在侵权在长期内由于现有科学技术手段的局限而未及时发现,且其侵权损害涉及的范围极广,如援用《环境保护法》第42条采用3年诉讼时效,或者《民法通则》第137条,采用最长20年的诉讼时效,也可能起不到保护受害人的作用,而如对诉讼时效过分延长,并按照现行实际赔偿原则,科以侵权方以赔偿义务,则势必加重企业和技术发明者、使用者的法律负担,而当这种侵权是由于人类现有技术极限无能无力时,而把这一在很远的将来才能发现的侵权责任加之于当时的技术发明者和使用者,显然也不公平,同时也不利于促进科学技术的创新和推广,况且要求

侵权者对众多受害者进行全部、足额赔偿在事实也不可能。^[2]

2. 环境侵权的行政责任之缺陷

从 19 世纪末至 20 世纪初开始,作为实体意义之私法性质的环境权因环境侵权的公害性与社会性,而演变为公法性质的环境人权,国家行政机关作为公共意志的代表,开始以公权力于事前介入,维护环境成为国家环境保护机关的法定职责。环境受害人在因环境侵权遭受损害时,不仅可以向侵权人本人求偿,而且,如果这种损害是由于环境保护机关没有履行职责造成的,则还可以基于职务不履行的侵权而向国家求偿。《中华人民共和国宪法》第 41 条规定:“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人,有依照法律规定取得赔偿的权利。”但国家赔偿是基于法定职责的公务性赔偿,其前提条件是国家行为的违法性,而对于不属于怠于履行行政职责的灾难性、突发性的规模环境侵权或环境事故,由于其法定事由不符合国家赔偿之条件,毫无疑问,适用国家赔偿对传统民事救济的补充性作用也只能是相对性的或部分性的。更何况,由于环境问题具有累积性特点,即使在单个企业排污达标的情况下,也可能酿发环境的总量性或集中污染,此时,国家赔偿救济手段也是无能为力的。

二、环境侵权损害填补责任社会化的理论依据

1. 符合现代侵权法的发展趋势

传统的侵权行为法是以个人自己责任、过错责任为基础的,但从 19 世纪末期开始,随着工业技术的发展,主要是在意外事故领域,诸如工伤、交通事故、产品责任和异常危险事故,传统侵权行为法面临“危机”。以工伤事故为例,根据过错责任原则理论,受害人只有在证明雇主有过错的情况下,才可能得到赔偿。而举证责任的复杂化和单个雇员力量的弱小,使得证明雇主过错的愿望几乎不可能实现,这就使得受害员工几乎得不到赔偿。另一方面,人们逐渐认识到,从整个工人集体的角度来说,事故的发生,是无法避免的。按照过错责任的道德基础来理解,对过错的谴责也应是谴责因存在天然缺陷而产生过错的人,而不应谴责作为这种缺陷具体爆发点的单个人。这就是当时出现的所谓偏差理论。^[3]基于这种现实,出于维护公平正义、照顾弱者、稳定社会的政策考虑,现代侵权行为法的发展趋势是侵权损害填补责任的社会化,即:①无过错原则的兴起,“现代社会权益损害现象之重心,业已由传统个人间的主观侵害,转移到危险活动之损害事故,期间亦有许多传统之归责原理,既不能发挥侵权法填补损害

之社会功能,亦根本无从达成其所欲实现之正义观念者”^[4]基于正义的要求,于特别情势下,对虽无直接或间接过失之行为人亦应课以损害赔偿责任。尤以近代工业发达,无过失致其工人和第三人损害更应负无过失责任^[5]。②从传统的自己责任、个人责任原则下的“损失转移”转化为现代社会责任原则下的“损失分散”,正如有学者指出:“现代侵权行为法所关心的问题,不是加害人之行为在道德上应否非难,其所重视的是,加害人是否具有较佳之能力,分散损害”^[6]环境侵权损害同样是伴随工业化科技发展而来的社会问题,并且基本确立了无过错责任原则,将与工伤事故类似的环境侵权损害赔偿的责任社会化也顺应了侵权法的发展趋势。

2. 实现利益衡平的需要

众所周知,环境侵害与经济发展有着相伴随的孪生关系,造成环境侵害的原因事实,排放煤烟、排放废水等,其本身常常就是增进公众福利的活动在进行过程中的附带行为。如果这种活动受到严格禁止,则人类的文明发展势必停顿。因此,在价值判断上,尚难贸然认定其为一种无价值的事实或行为。可以认为,环境侵害在侵害他人权益的同时,还是有相当程度的价值正当性或社会有用性。从环境侵权责任人与受害人的对应视角来分析,环境侵权责任人基于传统民事侵权应对受害人负完全赔偿之责,这种责任适用的结果有可能引发受害人获得必要的补偿而环境侵权责任人归于破产的尴尬处境,这既不符合法律救济中的效益原则,也不符合社会公平原则。在这种情况下,如何在个体利益与社会利益间平衡,如何兼顾社会发展与社会公平,就成为现实而紧迫的问题。而解决这一问题的关键在于基于利益衡量的公平责任原则将环境风险与损失分散于社会,达到了降低企业的经营风险并保证受害人得到充分补偿的双重效果。

3. 与公众参与环境决策相配套

环境具有“公共物品”的性质,正如萨克斯教授指出,空气、水、阳光等人类生活所必需的环境要素,在当今受到严重的污染与破坏,以致威胁到人类正常生活的情况下,不应再视为“自由财产”而成为所有权客体,环境资源就其自然属性和对人类社会的极端重要性来说,它应是全体国民的“共享资源”,是全体国民的公共财产。^[7]环境问题是一个社会公益性问题,与每个公民的安全与健康密切相关。政府的环境保护职责相当于为公民提供公共服务,这种服务应接受民众的监督,尤其应该强调公众的参与,公众的参与是督促行政机关依法行政的一支重要力量;公众的参与更是提醒、告诫政府科学、合理、及时

地解决环境问题的有效途径。美国、法国等世界大多数国家都已建立了环境保护的公众参与制度,我国2002年10月颁布的《中华人民共和国环境影响评价法》(以下简称《环境影响评价法》)中关于公众参与环境影响评价的方法、程序及意见的有效性作了刚性规定。《环境影响评价法》第11条、21条规定“除‘国家规定需保密的情形外’;‘专项规划的编制机关对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的规则,应当在该规划草案报送审批前,’‘对环境可能造成重大影响、应当编制环境影响报告书的建设项目,建设单位应在报批建设项目环境影响报告书之前,举行论证会、听证会,或采取其他形式,征求有关单位、专家与公众对环境影响报告书草案的意见。”所以,在理论与法律的指导下,越来越多的环境决策将会在公众参与下完成,同时,由于环境问题的高科技性和不确定性,经过公众参与与监督的环境决策也存在着侵权的风险,这样的风险由社会大众分担完全符合传统法理。

三、环境侵权损害填补责任社会化制度设计

环境侵权损害填补责任社会化制度的建立是通过保险或者赔偿基金和行政补偿的方式,由污染者交纳保费或公积金,将面临的损害赔偿转嫁给保险公司或者由全社会来共同承担,以此一方面可以避免因单个污染者支付能力不足而导致的救济不力,同时也可以通过由社会分担的方式减少污染者的负担和发展风险,有益于提高生产、创造的积极性和社会经济的发展。具体而言,社会赔偿机制主要包括责任保险制度、财务保证制度和行政补偿制度。

1. 责任保险制度

责任保险是指在被保险人依法应当对第三人负损害赔偿时,由保险人根据保险合同的约定向第三人支付赔偿金的保险类型。责任保险应用于环境事故领域,就产生了一种新的环境责任制度,即环境责任保险制度。

环境责任保险制度一方面为企业转嫁了风险,另一方面给污染受害者迅速、确实、有效的救济,并且操作成本低,赔偿效率比较高,已被很多国家建立。针对环境责任保险的投保对象通常仅限于因自然灾害、意外事故、不可抗力事件等可能性、不可预见性的风险引发的人身或财产损失问题,而大部分环境侵权损害事实具有必然性和累积性,我们可以扩大污染责任保险的范围,将经常性排污造成的第三人受害的民事赔偿责任纳入责任保险的范围。同时,为了促进保险公司承保,政府可以给予一定的财政支持和政策优惠。^[8]

目前,世界上环境责任保险制度的立法模式主

要有三种:①以美国和瑞典为代表的强制责任保险制度;②以法国实行的以任意责任保险为主,强制责任保险为辅的制度;③以德国兼用强制责任保险与财务保证或担保相结合的制度。基于我国环境问题的现状,笔者认为可借鉴美国和瑞典的立法模式,实行强制责任保险为主,任意责任保险为辅的制度。在产生环境污染和危害最严重的行业实行强制责任保险,如石油、化工、印染、煤气、核燃料生产、有毒危险废弃物的处理等行业。在城建、公用事业等污染较轻的行业则可实行任意责任保险。

2. 财务保证制度

财务保证制度是指由潜在的环境侵权责任人提供一定的资金,专门用于对受害人进行及时、有效的救助的制度。依照方式不同,主要有两类:一是提存金制度,即由污染性企业在开工前,依照有关法令向一定机关预先提存一定的保证金、担保金,或者在生产经营过程中,依照有关法令按期提存一定金额,以备损害赔偿之用;二是公积金制度,是指由经营同样风险的企业,按照预先的约定交纳一定的金额,从而建立公积金,当其中某一企业因为环境侵权而被索赔时,先由该公积金支付赔偿,之后再对被索赔的企业进行逐步追偿,由其逐步将赔偿还给公积金。

以上两种制度在日本得到了较为成功的运用,其最大的好处在于既尽可能小地将企业的赔偿转嫁给他人,又不会使企业因为一时赔偿数额巨大而陷入破产境地,实际上这是一种通过共同协助的方式将大额赔偿转由污染者逐年赔偿的制度,其既保证了受害人及时获得赔偿,不会受加害人当时经济条件的限制,同时又保证了企业的正常运转,不至于因损害赔偿而陷入瘫痪,而且该种制度也不会将损害赔偿过多地转嫁给社会,仍然尽量由污染者承担。

就我国具体情况而言,不宜强制企业交纳提存金,这样会过多的加重企业的负担,使得企业在市场上失去其应有的活力和竞争力。对于公积金制度,作为一种企业间通过联合来分散风险的方式,原则上应该是一种自由的制度。但总体上,公积金制度的社会化程度远不如责任保险,所以只适宜作为侵权损害赔偿制度下一位阶的损失承担方式,供企业自愿采用。^[9]

3. 行政补偿制度

行政补偿制度是指根据有关法律的规定,由政府通过征收环境税、环境费等税费作为筹资方式而设立损害补偿基金,并设立相应的救济条件,以该基金补偿环境侵权受害人,而且在侵权责任人可以确定、满足损害赔偿要件的情形下,有的基金组织仍得以加害人的环境侵权民事责任为基础,保留其向加害人追索所付补偿金之权利的制度。

(下转第29页)

上不折不扣的“一裁两审”。要保障临时仲裁的公信力和高效快捷,避免裁决陷入旷日持久的审查泥沼中,就要确立程序审查的原则和制度。对于不违反我国公共政策的临时仲裁裁决,只要被执行人没有充分的证据证明程序违法,则予以承认和执行。

10)建立其他配套的制度。如仲裁员资格认定制度、临时仲裁庭与法院关系协调制度、单方听证程序、可不实行仲裁费用的预缴制度等。

四、结 语

缺少临时仲裁的弊端日显突出,尽快建立和完善我国的临时仲裁制度,不仅是健全整个法律制度的内在需要,也是当今社会对纠纷解决制度的迫切要求。临时仲裁是一个系统工程,需要修改现行法律制度、构建相应的系统的法律体系。应充分论证、周密设计相关的制度构架和具体规范,形成一套符合市场经济要求和国际惯例的运行机制。

参考文献:

- [1] 杨良宜. 国际商务仲裁[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1997. 136, 141, 144—148, 592.
- [2] 赵晖. 国家在建立和完善纠纷解决替代机制中的地位和作用[A]. 中国-澳大利亚“纠纷解决替代机制与现代法治”研讨会论文集[C]. 北京: 法律出版社, 2003. 251.
- [3] Hans K. Pure Theory of Law[M]. Translated by Max Knight, Berkeley CA: University of California Press, 1967. 17.

(上接第 24 页)

行政补偿制度具有双重性质,一方面,它体现了现代“福利国家”国家权力广泛介入社会生活各个方面的特征。该制度带有公法的性质,其依赖公权力强制征收、管理和运用赔偿基金,而且在无法确定加害人和加害人没有赔偿能力的情况下,事实上必须由国家负责赔偿受害人的损失,并最终将这些赔偿转嫁给所有的被征收者承担,这使得传统的损害赔偿转化为损失分担的损害补偿,从而“具有了福利行政和社会安全给付的意味”^[10];另一方面,行政补偿制度又不属于真正意义上的社会安全体制,因为,该制度虽然有行政权力的广泛介入,但从根本上说该制度仍以“污染者付费原则”和民事赔偿责任作为基础,因此该制度保留规定了对侵权损害赔偿责任人的追偿权,所以该制度仍然属于对传统民事赔偿理论和制度的调整、补充和修正。^[9]

基于以上分析,笔者以为行政补偿制度与责任保险制度相配合协调,应该成为我国未来社会化赔偿机制的主要组成部分。

参考文献:

- [1] 邱智聪. 公害法原理[M]. 台湾: 三民书局股份有限公司,

- [4] 杨荣新. 仲裁法理论与适用[M]. 北京: 中国经济出版社, 1998. 18.
- [5] 陈桂明. 程序理念与程序规则[M]. 北京: 中国法制出版社, 1999. 15.
- [6] 罗伯特·考特, 托马斯·尤伦. 法和经济学[M]. 上海: 上海三联书店出版社, 1991. 2.
- [7] Posner R. A. An Economic Approach to Legal Procedure and Judicial Administration[J]. The Journal of Legal Studies, 1973 (2): 401.
- [8] 梁慧星. 梁慧星文选[M]. 北京: 法律出版社, 2003. 56.
- [9] 李广辉. 入世与中国临时仲裁制度的构建[J]. 政治与法律, 2004(4): 97.
- [10] Reisman W. M., Craig W. L., Park W., Paulsson J. International Commercial Arbitration[M]. New York: The Foundation Press, 1997. 271.
- [11] Yang P. On Shipping Practice[M]. 大连: 大连海事大学出版社, 1995. 565.
- [12] 韩健. 仲裁协议中关于仲裁机构的约定——兼评我国仲裁法中有关条款[J]. 法学评论, 1997(4): 29—33.
- [13] 康明. 临时仲裁及其在我国的现状和发展(下)[J]. 仲裁与法律, 2004(4): 8—10.
- [14] 刘俊. 临时仲裁应引入海事仲裁规则——从我国海仲受案量谈起[J]. 中国对外贸易商务, 2004(2): 47.
- [15] 王薇, 陈虹. 网上仲裁初探[J]. 律师世界, 2004(8): 25.
- [16] 程德均. 涉外仲裁与法律[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1992. 187.
- [17] 金彭年. 国际经济争端法导读[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2000. 263.

1984. 20—21.

- [2] 肖海军. 环境侵权之公共赔偿救济制度的构建[J]. 法学论坛, 2004(3): 90—91.
- [3] 李清志. 侵权行为法与社会保障法的冲突与融合[A]. 法理学与比较法学论集(下册)[C]. 北京: 北京大学出版社, 2000. 1508—1509.
- [4] 王利明. 民法侵权行为法[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1993. 65.
- [5] 廉芳芝. 由无过失责任立法论损害赔偿任[J]. 法律评论, 2003. 4(2): 16—18.
- [6] 王泽鉴. 侵权行为法之危机及其发展趋势[A]. 中国政法. 民法学说与判例研(第2册)[C]. 北京: 中国政法大学出版社, 1997. 165.
- [7] 陈泉生, 张梓太. 宪法与行政法的生态化[M]. 北京: 法律出版社, 2001. 97.
- [8] 安数民, 葛静. 试论环境污染责任保险[J]. 中国环境管理, 2003(3): 17—19.
- [9] 周珂, 杨子蛟. 论环境侵权损害填补综合协调机制[J]. 法学评论, 2003. 2(6): 114—116.
- [10] 王明远. 环境侵权救济法律制度[M]. 北京: 中国法制出版社, 2001. 153.