

论环境公益损害民事救济的请求权基础

胡中华, 陈妍

摘要: 环境公益损害民事救济的请求权规范应当包括两个核心部分: 环境公益损害 (法律事实) 与民事救济责任 (法律效果)。由《环境保护法》第 64 条所引致的《侵权责任法》相关规范既非描述“环境公益损害”的法律事实, 也非确立“环境公益损害民事救济”责任的法律效果, 因而《侵权责任法》的相关规范与《环境保护法》第 64 条本身不能成为环境公益损害民事救济的请求权基础。分析《环境保护法》第 5 条和第 6 条第 3 款的适切涵义, 可以发现其蕴涵构成法律规范的结构, 即作为法律事实的“环境公益损害”与作为法律效果的“环境公益损害民事救济”, 因而它们应当成为环境公益损害民事救济的请求权规范。

关键词: 环境民事公益诉讼; 环境公益损害; 民事救济请求权; 请求权基础

中图分类号: D912.601 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2016)02-0014-08

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2016.02.002

一、问题的提出与研究思路

2014 年 4 月 24 日修订后的《环境保护法》第 58 条承接此前修订的《民事诉讼法》第 55 条关于建立环境公益民事诉讼制度的规定, 明确授权符合法律条件的社会组织可以就污染环境、破坏生态以致损害社会公共利益的行为提起环境民事公益诉讼, 解决了长期困扰环境民事公益诉讼中“谁能起诉”的问题, 有力推动了我国环境民事公益诉讼制度建设^①。但是, 在司法实践中, 提起环境民事公益诉讼以救济环境公益损害, 不仅需要解决“谁能起诉”的问题, 更需要解决原告能够“提出哪些诉讼请求”的问题。其原因在于原告所能提出的诉讼请求是对环境公益损害的实质性救济, 缺乏实质性救济措施的环境民事公益诉讼不会产生良好的实际效果, 徒然浪费宝贵的司法资源和社会成本。唯其如此, 《环境保护法》需要认真对待环境民事公益诉讼请求问题。不过, 用以救济环境公益损害的民

基金项目: 国土资源部国土法律评价工程重点实验室开放基金项目 (CUGFP-1501)

作者简介: 胡中华, 法学博士, 中国地质大学 (武汉) 公共管理学院副教授, 国土资源部国土法律评价工程重点实验室研究人员 (湖北 武汉 430074); 陈妍, 中国地质大学 (武汉) 公共管理学院硕士研究生

^① 就环境本身遭受污染、生态遭受破坏的事实, 应使用“环境损害”亦或“生态损害”概念加以指称, 学界有不同看法。个人认为两者差异甚微, 使用者可以结合使用语境加以选择。参见胡中华执笔:《环境公益诉讼损害赔偿金研究》,《中国环境法治》2014 年卷, 第 124—125 页。2014 年 12 月 3 日, 中共中央办公厅和国务院办公厅印发了《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》, 其中规定,“生态环境损害, 是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变, 及上述要素构成的生态系统功能的退化。”笔者认为这一规定清楚、明晰地界定了“环境公益损害”的实质, 有别于因环境遭受污染、生态遭受破坏而引发的环境私益损害。由于环境公益损害与环境私益损害有着重大差异, 因而对它们进行相应救济的制度亦应有所区别。

环境民事公益诉讼制度用以救济环境公益损害。环境民事公益诉讼的“民事”性质只是强调原告与被告之间不存在行政关系, 两者地位具有平等性, 而非指争讼利益归属的私人性。从根本上讲, 将环境公益诉讼与民事诉讼嫁接, 形成环境民事公益诉讼制度, 只是节省制度成本而不得已为之的。实际上, 公益诉讼与普通民事诉讼在诉讼请求的处分、诉求利益的归属等诸多方面存在巨大差异, 不可混同。对此, 环境法学界已有诸多文献辨析两者的同与异。司法界亦有清醒的认识。最高人民法院就环境民事公益诉讼与环境 (侵权) 私益诉讼分别制定了相应的司法解释, 即为明证。

事诉讼请求本身却非由环境民事公益诉讼程序规范所支持,而是由环境公益损害民事救济请求权规范所支撑。在环境公益民事诉讼中,原告能提出哪些诉讼请求,取决于原告能否寻找到支撑这些诉讼请求的请求权规范。非如此,原告所提出的诉讼请求将缺乏法律支持,成为无本之木,无法赢得法院的赞同。从法律适用思维顺序角度观之,法官必须先行判断环境民事公益诉讼原告所援引的请求权规范能否支撑其所提出的用以救济环境公益损害的诉讼请求,方能裁判准许或否认其诉讼请求。因此,环境民事公益诉讼请求问题的要害之一在于寻找环境公益损害民事救济的请求权基础。

现行《环境保护法》针对污染环境、破坏生态造成损害的设置了多个条文要求行为人承担相应的民事责任如该法第5条、第6条第3款、第64条等。由于污染环境、破坏生态的行为会产生“环境公益损害”与“环境私益损害”,因而行为人承担的民事责任也应当有两种类型,分为救济环境公益损害与环境私益损害。当然,为便于《环境保护法》的适用和实现《环境保护法》的目的,《环境保护法》应当对污染环境、破坏生态的行为人就“何种损害”承担“何种民事责任”予以明确规定。但是,令人遗憾的是,《环境保护法》所设置的这些条文却语焉不详,将这一法律任务转化为法学任务,付之于法学研究者。因此,环境法研究者需要进行学理澄清,明确环境公益损害民事救济的请求权基础,帮助环境民事公益诉讼原告找到用以支持其所提出的诉讼请求的法律依据,亦为法官勾画环境公益民事诉讼法律适用路线图,避免因肆意选择适用某一规范而排除其他法律规范所造成的法律适用规范不统一,克服司法实践的混乱。

从构造逻辑的角度讲,环境公益损害民事救济的请求权规范应当包括两个核心部分:环境公益损害(法律事实)与民事救济责任(法律效果)^{[1](P11)}。我们要在实证环境法律中寻找用以支持原告救济环境公益损害的诉讼请求的法律规范,不仅需要考查组成该种法律规范的法律事实是否为环境公益损害,还需要考查其法律效果是否就是用以救济环境公益损害的民事责任。只有两者同时具备,该法律规范方可作为环境公益损害民事救济请求权规范,成为支持环境公益民事诉讼原告诉讼请求的法律依据。因此,本论文遵循此种思维顺序,依据环境公益损害民事救济请求权规范的逻辑构造分别检视《环境保护法》相关条文,为环境公益民事诉讼原告寻找用以救济环境公益损害的民事诉讼请求权基础。

二、《环境保护法》第64条并未规范环境公益损害民事救济的请求权

“环境法维护人类生命健康、维护整体人类生存条件的社会公共利益的追求是国家行使环境与资源管理公权的权力之源,是环境法的基本目的所在。”^{[2](P9)}因此,对环境公益的保护和救济也就成为环境法必须解决的重要课题之一。《环境保护法》是我国基础性环境法律,探寻环境公益损害民事救济的规范基础当从该法开始。环境公益损害民事救济的规范基础,一般表现为法条对环境公益损害责任的明文规定:致害者承担环境公益损害的法律责任,履行由此产生的法定义务,即为对环境公益损害的救济。所以,寻找环境公益损害民事救济的规范基础,就需要检视现行《环境保护法》中有关环境公益损害责任的条文,查验它们是否符合前文所述的逻辑构造。

在现行的《环境保护法》中,其第六章“法律责任”对环境损害责任做出了专章规定。由于本文考察的范围不包括行政性的环境损害责任承担问题,故排除第六章中关于环境致害行政责任的法条。如此,在本文讨论范围之列的,与环境损害责任承担相关的法条,仅余新增法条——该法第64条。该条文对环境损害的责任承担进行了明确规定,将环境损害责任明确确定为侵权责任,并将该责任的具体承担问题引致到我国的《侵权责任法》,成为环境侵权责任承担的规范基础。但环境公益损害责任是否等同于侵权责任?《环境保护法》第64条是否能够成为环境公益损害民事救济的规范基础?

现行《环境保护法》第64条规定,“因污染环境和破坏生态造成损害的,应当依照《侵权责任法》的有关规定承担侵权责任”。很显然,该条文将环境损害界定为“污染环境和破坏生态”造成的损害,行为人应当承担侵权责任。但这种环境损害究竟指的是环境公益损害,还是指环境私益损害,抑或是二者兼而有之?行为人应对所有的损害后果承担侵权责任,还是仅对其中一部分损害后果承担侵权责任?这些问题,该条文并未言明,故单从字面意义上来看,我们对该条文可以有三种不同的解读:其一,行为人污染环境和破坏生态的行为对环境造成了损害,并通过环境这一媒介损害了其他公民的人身权或财产权,行为人对这两种损害后果都承担侵权责任;其二,行为人污染环境和破坏生态的行为对环境和公民的民事权益均造成损害,但行为人仅对公民民事权益的损害后果承担侵权责任;其三,行为人污染环境和破坏生态的行为虽然对环境产生了不良影响,但这种事实上的不良影响并未进入法律视野,不具备法律上的意义,故行为人的损害仅指公民民事权益的损害,所承担的侵权责任也只针对公民民事权益的受损状况。

这些解释中,究竟何种解释才是该法条的真正内涵呢?我们无法从该条文本身直接获取答案,但其后半句的表述为我们进一步地理解其涵义提供了些许线索。依据该条文后半句的表述,该条文将某种“环境损害责任”界定为一种侵权责任,并对遭受损害的权利的救济方式做出了规定,即引致到《侵权责任法》中,按照《侵权责任法》所规定的救济方式承担“环境损害侵权责任”。这意味着该条文所指的“侵权责任”与《侵权责任法》中的“侵权责任”具有同一内涵;如若不然,那么《侵权责任法》中的权利救济方式就不能对该条文所指的侵权损害进行权利救济了,所以,这里所谓的“侵权责任”,应当按照《侵权责任法》的相关规定进行理解。根据《侵权责任法》第2条第1款的规定,所谓“侵权责任”,是指侵害“民事权益”、应当依法承担的责任;所谓“民事权益”,根据《侵权责任法》第2条第2款的规定,是指包括生命权、健康权、所有权、用益物权等18种权益在内的人身、财产权益。由此可见,《侵权责任法》所称“侵权责任”,只包含行为人对特定的被侵权人的民事权益损害后果的责任,并不包含行为人对环境本身造成的损害后果。且《侵权责任法》第1条指明该法的任务是“保护民事主体的合法权益,明确侵权责任,预防并制裁侵权行为,促进社会和谐稳定”。也就是说,整部《侵权责任法》关注的只是公民民事权益的保护问题,要求侵权人承担的也只是对被侵权人的责任。具体到污染环境、破坏生态的行为,《侵权责任法》仅仅要求行为人对被侵权人的民事权益损害后果承担相应的民事责任,至于行为人所造成的诸如环境损害等其他后果,《侵权责任法》则在所不问。

回到《环境保护法》第64条。通过上文对《侵权责任法》中“侵权责任”一词的分析,我们已经明确《环境保护法》第64条所指称的“侵权责任”实际上只是侵害民事权益的责任,“与《侵权责任法》第2条中的侵权责任毫无疑问是同一个概念。与这种侵权责任相应的损害只能是民事权益损害。环境污染不是民事权益损害,不属于《侵权责任法》第2条所规定的民事权益的范畴”^{[3](P19)}。也就是说,《环境保护法》第64条只规定环境私益损害责任,能够作为环境私益损害民事救济请求权的规范基础。显然,环境公益损害责任并不在该条文涵盖范围之内,行为人无法依据该条之规定而对环境本身的损害后果承担相应的责任。如此一来,对《环境保护法》第64条的第一种解读便被排除。同时,对《环境保护法》第64条的第二种解读不符合我国民事责任的“损害填补”原则。依据民事责任法“损害填补”原则,有损害必填补。《环境保护法》第64条不可能一方面承认污染环境、破坏生态的行为造成了两种不同的损害,即环境公益损害和环境私益损害,却只赋予行为人对环境私益损害予以填补的民事责任。因此,对《环境保护法》第64条的第二种解读也应当予以排除。由于

《环境保护法》第64条仅救济环境私益损害,那么“因污染环境和破坏生态造成损害的”就只能理解为公民因环境污染和生态破坏而遭受的损害,而不可能涵盖环境公益的损害。所以,对《环境保护法》第64条的第三种解读才符合该条文的真正内涵,即该条文实质上仅仅规定了环境私益损害的行为后果和法律责任,只能成为环境私益损害救济的规范基础,而不能成为环境公益损害救济的规范基础。

结合上文对《环境保护法》第64条中“损害”一词的解释,我们可以得出一个结论,即该条中的“损害”并非“环境公益损害”;同时,依据该条文所转致的《侵权责任法》所提供的相应救济责任亦非对环境公益损害的救济,因而这些法律规范中的法律效果不是“环境公益损害民事救济责任”。总之,由《环境保护法》第64条所引致的《侵权责任法》相关规范既非描述“环境公益损害”的法律事实,也非确立“环境公益损害民事救济”责任的法律效果,因而《侵权责任法》的相关规范与《环境保护法》第64条本身不能成为环境公益损害民事救济的请求权基础。

三、环境公益损害民事救济请求权基础之确立

排除了《侵权责任法》相关条文和《环境保护法》第64条,环境公益损害民事救济的规范基础似乎已经无处可寻了。但《环境保护法》中关于环境损害责任的规定并非仅限于第64条,该法《总则》部分的第5条和第6条第3款也对环境损害责任进行了较为抽象的规定。《环境保护法》第5条:“环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则”;第6条第3款规定:“企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏,对所造成的损害依法承担责任”。这两条规定均明确指出,行为主体对环境污染和环境破坏行为所造成的损害应该承担责任,是“污染者担责”原则的具体化。那么,问题的关键就在于,如何理解第5条和第6条中的“损害”与“责任”。究竟它是指仅对环境私益损害所引发的侵权责任,还是指对环境公益损害的责任,抑或是两者兼而有之?

(一) 对该法第5条和第6条第3款中“损害”“责任”的文义解释

“文义解释的方法实际是一种分析作为语词的对象的语义,其目的在于检视解释者所欲考察或者赋予该解释对象的语义是否在其被社会接受的语义范围内。”^[4]文义解释因其能够客观反映法律文本的真实内涵,确保法律的稳定性而成为我们理解法律文本的首要解释方法。《环境保护法》第5条中“损害担责”是环境保护的五大原则之一,说明了该原则在环境保护任务体系中的重要地位与作用。单从文字结构上来看,损害与担责之间存在直接的因果关系,责任因损害而发生,损害的有无与大小直接关系到责任的承担问题,损害与责任的承担之间存在相互对应的密切关系。而这里的“损害担责”没有任何修饰语或限定语。因此,“损害”既可以指行为人因污染环境或破坏生态的行为对环境本身所造成的损害,即环境公益损害;又可以指行为人以环境因素为媒介对公民个体的民事权益所造成的损害,即环境私益损害;还可以理解为两类损害兼而有之。至于污染环境、破坏生态行为人承担何种民事救济责任,则端视损害行为作用的对象及损害后果的大小而定。因此,要理解“损害担责”一词的真正内涵,对何为“损害”的理解就至关重要。同时,《环境保护法》第6条第3款是对“企事业单位和其他生产经营者”环境保护义务的规定,企事业单位及其他生产经营者应对环境污染和生态破坏所造成的损害后果承担法律责任。该条文中,“损害”一词虽然被“环境污染和生态破坏”所限定,但该限定词只是对损害发生原因的描述——该种损害是因环境污染和生态破坏行为而引起的,却并未言明损害对象究竟为何。同样地,我们可以对该条文中的“损害”一词进行如同上文所述

三种完全不同意义上的理解。

总之,文义解释的方法可以告诉我们《环境保护法》第5条和第6条第3款中“损害”“责任”不是什么。但是,其却没有告诉我们“损害”“责任”是什么。因为“对环境本身的损害”、“以环境为媒介对人的民事权益的损害”均在“损害”一词的文义之中,与此相伴随的“对环境公益民事救济责任”和“环境私益救济责任”也均在“责任”一词的文义之中,所以,要明确哪些“损害”、“责任”是这些条文中“损害”、“责任”的真意,我们需要利用其他解释方法做进一步地检视。

(二) 对该法第5条和第6条第3款中“损害”“责任”的体系解释

“体系解释是在文义解释出现了复数解释的情况下而采用的一种解释方法,其在法律解释方法体系中处于仅次于文义解释的优先位阶。”^{[5](P384)}因为它与文义解释类似,都是从文本的字面含义和结构来进行解释,在准确阐释文本含义方面优于其他解释方法。纵观《环境保护法》全部条文,“损害”一词在不同的语境下具有完全不同的内涵。通过上文对第64条的分析可知,该条文“因污染环境和破坏生态造成损害的”中的“损害”一词实质上仅指致害行为对环境私益的损害,不涉及环境公益的损害,故行为人对环境损害后果仅承担私法意义上的侵权责任。而第58条中规定的“损害”则是一种“污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为”,也就是说,这种“损害”直接指向社会公共利益,是对环境公益的损害,而非公民个体享有的、与环境有关的私人权益损害。最高人民法院于2015年1月6日公布施行的《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》〔法释(2015)1号〕也认可这种解释,其第一条明确指出《环境保护法》第58条是关于“对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼”的规定。因此,该条文被公认为是关于环境公益诉讼制度的规定。然而,问题的关键是,第5条和第6条第3款中的“损害”一词,既没有如第64条般,对损害责任进行“侵权”性质的限定,也没有如第58条般,明确指出损害对象为“社会公共利益”,那么总则中的“损害”究竟应如何认定?对于这一问题,我们需要从法条中总则与分则之间的相互关系中寻找答案。

“立法理论通常认为,成文法,特别是现代成文法,就其内容的结构和安排来说,通常包括总则、分则两个部分。要使一个成文法成为科学的法,条件之一是务必注意科学地构造这两个组成部分。总则的基本特征在于,它是整个法的纲领和事关法的全局的内容的综合,对整个法具有统领地位。分则的基本特征在于,它是对总则的具体化的条文的综合,是法的结构中的实体性内容。”^{[6](P360)}简单来说,法条总则和分则之间有着密不可分的联系,它们是普遍和特殊、抽象和具体的关系。一方面,总则阐述一般原理、原则,对于分则的具体运用有指导作用;另一方面,分则是总则的具体化,是总则原理的具体表现。总则条文虽然高度概括且简明扼要,但分则条文的内涵与外延必已包含于其中,分则条文所使用的语词的涵义不可能超出总则条文所使用的语词的可能语义范围。因此,位于《环境保护法》总则部分的第5条和第6条第3款中的语词的文义必然涵盖位于分则部分的第58条和第64条所使用的语词的文义,如此,我们可以根据《环境保护法》第58条和第64条中“损害”、“责任”的涵义推论出该法第5条和第6条第3款中“损害”、“责任”的具体含义。由于该法分别于第58条中规定环境公益损害民事救济责任和第64条中环境私益损害侵权责任,因此位于《环境保护法》总则部分的第5条和第6条第3款中“损害”一词具体涵义应包含“环境公益损害”与“环境私益损害”两种损害,“责任”一词具体涵义应包含“环境公益损害民事救济责任”和“环境私益损害侵权责任”两种民事责任。

当然,以上的分析仅限于在《环境保护法》内部,从立法技术和法条自洽的角度我们初步明确

《环境保护法》第5条和第6条第3款的基本内涵。法律条文并非单独发生作用,而是存于法律体系之中,与其他同类法律共同组合发挥自身的作用。某一法律使用的语词必须与同类法律使用的语词相协调。因此,要进一步确认《环境保护法》第5条和第6条第3款中“损害”“责任”的具体内涵,我们需要扩大视野,将检视的目光投注于我国整个环境保护法律体系。

我国环境保护法律体系主要由两个部分组成,一是污染防治类法律,如《中华人民共和国大气污染防治法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国噪声污染防治法》和《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》等;二是生态保护类法律,如《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国野生动物保护法》、《中华人民共和国水土保持法》等。在这两类法律中,关于环境损害责任的规定也有所不同。污染防治类法律均将环境损害明确规定为对单位或者个人的直接损害,只需对直接受害的私主体承担民事责任,如《大气污染防治法》第62条、《水污染防治法》第85条、《噪声污染防治法》第61条和《固体废物污染环境防治法》第84条等;生态保护类法律中的《海洋环境保护法》则对环境损害责任做出了截然不同的规定。该法第90条第1款规定,“造成海洋环境污染损害的责任者,应当排除危害,并赔偿损失;完全由于第三者的故意或者过失,造成海洋环境污染损害的,由第三者排除危害,并承担赔偿责任”;第2款规定,“对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区,给国家造成重大损失的,由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿”。该条文将污染海洋环境造成损害和破坏海洋生态造成损害的赔偿责任分为两个条款,并分别进行了规定,说明这二者之间存在明显区别。污染海洋环境造成的损害是一种因污染行为对公民人身、财产权益造成的损害,污染者承担属于民事侵权法上的环境污染侵权责任。该条款与《环境保护法》第64条及各种污染防治法中关于环境污染责任的规定并无二致,都是对环境私益损害民事救济的规定。但是,《海洋环境保护法》第90条第2款则与之不同。该款所规范的行为为海洋生态破坏行为,如破坏海洋生态、海洋水产资源和海洋保护区的行为。这些生态破坏行为所侵害的对象并非特定主体的民事权益,而是环境本身。环境作为人类共有的资源,其上不存在任何私法意义上的权益主体,是真正意义上的环境公益。国家作为公共利益的终极代表,承担环境公益保护的具体职责。所以该条款将此类损害赔偿的请求权赋予行使海洋环境监督管理权的特定部门,由该部门代表国家行使损害赔偿请求权。因此,该条款对环境损害的规定实际上与《环境保护法》的第58条的规定相一致。我们通过对《海洋环境保护法》第90条的分析,可以得出这样的结论,即作为环境保护具体法律的《海洋环境保护法》中的“损害”“责任”与作为环境保护基本法的《环境保护法》第5条和第6条第3款中的“损害”“责任”具有相同的内涵。两者相互协调。除了《海洋环境保护法》之外,其他环境保护类法律中的“损害”“责任”亦与《环境保护法》第5条和第6条第3款中“损害”“责任”相契合。

因此,上文将《环境保护法》中的“损害”责任理解为对“环境公益损害”与“环境私益损害”的双重损害责任,不仅与污染防治法律体系中损害责任的相关规定相协调,而且也与生态保护法律体系中的相关规定相一致,符合环境保护部门法律内部体系的有序和融洽。

(三)对该法第5条和第6条第3款中“损害”“责任”的目的解释

不过,即便我们可以运用法律体系解释方法对《环境保护法》第5条和第6条第3款中的“损害”“责任”进行解读,但是,诚如德国法学大师冯·耶林在《法律中的目的》一书中曾言明,“所有在法律之泥土上的一切,都是被目的所唤醒的,而且是因为某一个目的而存在,整个法律无非就是一个独一的目的创造行为”^{[7](P127)},我们需要运用目的解释的方法进一步检视我们所解读出的法律的意义

义是否符合法律创设之目的。唯有符合法律创设目的的解释方为正确妥当之解释。目的解释因其能通过发现立法目的和立法意旨来在多个解释结论之间确定最为妥当的解释结论而倍具重要性。《环境保护法》的根本目的在于保护环境公益,而非环境影响下的公民环境私益。虽然《环境保护法》调整的仍然是社会关系,是“人们在修复保护和改善环境的过程中形成的人与人之间的关系,是以‘环境’为必要中介而结成的社会关系”^{[8](P44)},但是,值得注意的是,“作为环境法所调整的社会关系的媒介的环境是处于非正常状态下的环境”。“从发生的角度一眼就可看出,环境法是由于不正常的环境的出现而引发的一个新的法律部门。非常明显,如果环境一直处于良好状态,就像早期农耕时代那样,就不会有环境法的产生。从环境法的实施或运行的角度来看,它是调整由环境的不正常引发的各种社会关系的法。环境正常情况下人们之间的财产关系、家庭关系、行政隶属关系等在传统的财产法、家庭法、行政法等之下早已安排妥当了。”^[8]因此,环境法关注的是带有共同特征的自然环境,而非单个个体的利益。解决环境损害问题,促进人与自然和谐发展是环境法的根本任务。对此目的,《环境保护法》总则一开始就已经清楚阐明,即第1条将该法条的目的规定为,“为了保护和改善环境”,“推进生态文明建设”。另外,该法新增的第4条还将“保护环境”规定为“我国的基本国策”。

既然《环境保护法》将环境保护作为根本目标,那么我们对整个条文的理解就应将该目的内化于其中,以资解读。很显然,将《环境保护法》中总则部分的环境损害仅理解为环境私益损害,将损害责任单纯地解释为环境损害侵权责任,显得过于狭隘。一方面,虽然以维护公民民事权益的法律救济在某些情况下能够达到保护环境的客观效果,但这种救济无法从根本上解决环境公益受损的问题。如某排污企业的排污行为损害了周围公民的人身权和财产权,但只要该企业搬迁到无人居住的地方,或者将污染物运输到荒无人烟的地方进行排放,即可达到保护公民民事权益的目的,但环境受损的状况却丝毫未能改变。另一方面,在现实生活中,存在太多与个人利益无涉的环境损害问题。如工厂排污致使无人管理使用的土壤污染,因该土地缺乏相应的利益主体,故这一环境损害便会无人问津,最终形成环境损害救济的真空地带。所以,只有将《环境保护法》第5条和第6条第3款中的“损害”一词进行合理的扩大解释,将其理解为对环境公益和私益的双重损害,为环境公益损害救济确立规范基础,才能使保护环境这个目标切实可行。

(四) 小结

通过以上分析,我们可以了解《环境保护法》第5条和第6条第3款规定中的“损害担责”原则和“对所造成的损害依法承担责任”实际上包含两类“损害”和两类“责任”:其一,行为人因污染环境、破坏生态引发对他人的身、财产的损害,即“环境私益损害”,由此其应依法承担包括损害赔偿在内的一系列“法律责任”;其二,行为人因污染环境、破坏生态引发对环境本身的损害,即环境公益损害,由此其应依法承担的诸多“法律责任”,如损害赔偿、停止侵害、消除危险等。因此,《环境保护法》第5条和第6条第3款实际上可以被解析出两个法律规范,该法第58条和第64条分别对应了不同的法律规范。新《环境保护法》第64条是该法第5条和第6条第3款救济环境私益损害功能的具体化;该法第58条是该法第5条和第6条第3款救济环境公益损害功能的具体化,尽管其仅仅解决了环境公益诉讼原告资格问题。分析《环境保护法》第5条和第6条第3款的适切涵义,我们可以发现其蕴涵“环境公益损害”的法律事实与“环境公益损害民事救济”的法律效果。因此,即使这些条文略显粗糙,只要裁判者在适用它们的过程中进行充分地说理和论证,它们能够成为支撑环境公益民事诉讼原告提出的诉讼请求的法律基础,因而成为环境公益损害民事救济的请求权规范。

四、结 论

2014年4月24日修订后的《环境保护法》第58条确立了社会环保组织作为环境公益诉讼原告的合法资格,完善了环境公益损害救济程序规则,但是,该法却没有明确规定原告能够依法提出哪些诉讼请求,以至于在权威的全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会看来,“修订后的环境保护法只规定符合条件的社会组织可以提起公益诉讼,没有规定可以提出哪些诉讼请求”^{[9](P203)},如果《环境保护法》确系如此,那么只能得出一个结论:环境民事公益诉讼的原告所提出的诉讼请求缺乏应有的请求权规范支持,法院将因其无请求权规范支持而驳回其诉讼请求。显然,这一结论不仅与社会普遍对环境民事公益诉讼制度的期望相反,也与该法第58条的立法目的相违背,因而是我们所不可接受的。运用各种法律解释方法检视新《环境保护法》中关于环境损害民事救济的法律规范,在排除该法第64条作为环境公益损害民事救济请求权基础的同时,我们也确认该法第5条和第6条第3款才是环境公益损害民事救济的请求权基础。环境民事公益诉讼中的原告完全可以依据这些法律条文的规定而提出相应的诉讼请求,法院亦应根据这些法律条文裁决原告诉讼请求的合法性。

参考文献

- [1] [德]卡尔·恩吉施.法律思维导论(修订版)[M].郑永流,译.北京:法律出版社,2015.
- [2] 社群.环境权益及其基本权能[J].环境保护,2002,(5).
- [3] 徐祥民.环境污染责任解析——兼谈《侵权责任法》与环境法的关系[J].法学论坛,2010,(2).
- [4] 胡中华.论我国《环境保护法》第六条之真意——基于法律解释论的立场[J].中国环境法治,2008,(1).
- [5] 王利明.法学方法论[M].北京:中国人民大学出版社,2012.
- [6] 周旺生.立法学[M].北京:法律出版社,2004.
- [7] 吴从周.概念法学、利益法学与价值法学:探索一部民法方法论的演变史[M].北京:中国法制出版社,2011.
- [8] 徐祥民,刘卫先.环境损害:环境法学的逻辑起点[J].现代法学,2010,(4).
- [9] 信春鹰主编,全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会编.中华人民共和国环境保护法释义[M].北京:法律出版社,2014.

(责任编辑 周振新)