

《民法典》视域下生态环境损害赔偿诉讼中的惩罚性赔偿

傅贤国

惩罚性赔偿,通常是指由法院判决承担赔偿责任的数额超出实际损害数额的赔偿。我国的惩罚性赔偿制度源于1993年制定的《消费者权益保护法》第49条所规定增加赔偿的数额为“消费者购买商品的价格或者接受服务的费用的一倍”,后为《食品安全法》《侵权责任法》《药品管理法》《旅游法》等实体法律所采纳。但《侵权责任法》《环境保护法》《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》(以下简称《若干规定》)以及与环境保护相关的其他司法解释中并未规定惩罚性赔偿。因此,在《民法典》出台以前,要求生态环境侵权人承担惩罚性赔偿责任缺少实体法依据。根据《民法典》第1232条,我国初步确立了生态环境损害赔偿诉讼中的惩罚性赔偿制度。该条规定:侵权人违反法律规定故意污染环境、破坏生态造成严重后果的,被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。

从类型化分析的角度来说,污染环境或者破坏生态的行为,既可能侵害一般民事主体的环境权利,也可能侵害具有社会公共利益属性的生态环境。对生态环境社会公共利益的损害形成了生态环境侵权领域的新型诉讼制度,即生态环境损害赔偿诉讼制度。《民法典》第1232条为生态环境损害赔偿诉讼中惩罚性赔偿制度的确立提供了实体法依据,有利于帮助法院冲出生态环境社会公共利益司法救济的程序性规范丛林,克服不得已“准用”环境侵权责任实体规则以避免裁判不当的困境,迎来在生态环境损害赔偿案件中裁判适用惩罚性赔偿的曙光。

根据《民法典》第1232条,被侵权人因私益受损而提起侵权诉讼且主张惩罚性赔偿的,当无问题。私益诉讼中,侵权人承担惩罚性赔偿责任的构成要件包括:侵权人违反了法律的规定;侵权人主观上故意的;侵权人实施了污染环境、破坏生态的行为;侵权人的行为与严重后果之间具有因果关系;侵权人的行为造成了严重后果。由于《民法典》未明确就社会组织、检察机关以及其他适格起诉主体的惩罚性赔偿请求权作出规定,故在生态环境损害赔偿诉讼中能否适用惩罚性赔偿,以及如何看待生态环境损害惩罚性赔偿的构成要件,有待商榷。

(一)生态环境损害赔偿诉讼案件中可探索适用惩罚性赔偿

虽然《若干规定》《民法典》均未明确规定惩罚性赔偿在生态环境损害赔偿诉讼中的适用,但不能因此将惩罚性赔偿排除在生态环境损害赔偿诉讼之外。从比较法的角度来看,即便同样缺乏惩罚性赔偿的实体法规范,近年来法院普遍倾向于在环境民事公益诉讼、消费民事公益诉讼案件中支持惩罚性赔偿请求。法院作出如此判决的基本理由和考虑是:现有的民事责任承担方式不足以威慑污染环境、破坏生态的行为,或者不足以规范食品市场经济秩序、保护消费者社会公共利益。法律未直接对生态环境损害赔偿惩罚性赔偿作出规定,并不意味着杜绝、禁止司法实践进行探索,积累经验。不过,为了保证正常的市场经济良性发展与活力,避免过度威慑,应当在总结实践经验的基础上,尽快配套减轻或免责条款,明确排除适用惩罚性赔偿的事由和条件,增强裁判规则的可预测性。

(二)生态环境损害惩罚性赔偿的构成要件

1. 生态环境损害惩罚性赔偿不应以侵权人违反了法律规定为要件。我国不同时期的法律对于侵权人是否因违法排污而承担民事责任,规定不一,其演进过程大致可归纳为从“违法追责”到“违法也担责”。根据《民法通则》第124条(“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。”),违法排污是污染者承担民事责任的前提条件,这一规定与经济发展水平较低、污染环境、破坏生态尚不严重的我国特定历史时期相适应。然而,随着经济发展水平的逐渐提升,污染环境、破坏生态的加剧,如果继续持守违法排污才担责的观念,显然与国家、社会公众对生态环境治理、生态文明建设的愿景相悖,不利于经济社会的平稳、健康发展。《侵权责任法》第65条(“因污染环境造成损害的,污染者应当承担侵权责任”)之规定,否定了《民法通则》第124条“违反国家保护环境防止污染的规定”这一限定条件,意味着无论是否违反国家相关法律规定排污,只要造成生态环境损害的,侵权人都应承担侵权责任。

可见,《侵权责任法》第65条对于生态环境的保护更为有利。诚然,环境污染和生态破坏有其特殊性,通常是由于排污超标造成的,但某些时候,生产企业即便符合标准排污也会对环境造成损害。根据“最低限度容忍理论”,在污染源集中的地区,一旦整体污染突破了环境容纳度的上限,就会对生态环境造成损害,如果继续坚持“违法排污才担责”,必然不利于对生态环境的保护。由此可见,《民法典》第1232条《若干规定》第11条作出的违反法律法规污染环境、破坏生态的规定(即实行违法归责原则)呈现出倒退的趋势。

2. 生态环境损害惩罚性赔偿不应以侵权人主观上故意作为要件。《民法典》第

1232条“故意污染环境、破坏生态”之规定确立了过错责任原则,行为人只有出于故意才承担惩罚性赔偿责任。该条规定与《侵权责任法》第65条存在明显差异。作为特殊侵权责任情形之一的环境侵权行为实行的是无过错责任原则,只要侵权行为导致损害结果的发生,不论侵权人主观上是否存在过错,都应承担侵权责任。为了保护脆弱的生态环境,生态环境损害赔偿惩罚性赔偿的归责原则应调整为无过错责任原则,侵权人主观上有故意的,在裁判时作为加重情节予以考虑。

3. 侵权人实施了污染环境、破坏生态的行为。根据《民法典》第9条、第286条、第326条、第346条、第619条的规定,民事主体在行使权利时均有保护生态环境的义务。污染环境、破坏生态的加害行为违反了本应承担的法定义务,侵害了生态环境社会公共利益,理应承担相应的法律后果。

4. 侵权人的行为与损害之间具有因果关系。《民法典》第1232条未明确规定被侵权人应对加害行为与生态环境损害之间的因果关系举证证明。为了均衡原告双方的诉讼力量,实现案件处理结果的公平正义,《若干规定》第6条对因果关系的证明实行特别的证明责任分配规则。具体来说,原告主张由被告承担生态环境损害赔偿责任的,应当就被污染环境、破坏生态的行为与损害之间具有关联性承担举证责任。对于此处的“关联性”,司法实践中一般要求被侵权人提出初步证据证明污染环境、破坏生态的行为与损害之间可能存在基本的因果关系即可。之后,由侵权人就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任。

5. 生态环境损害惩罚性赔偿不应以侵权人的行为造成严重后果为要件。惩罚性赔偿通常是一种超过实际损失额而给予的赔偿。在生态环境损害赔偿诉讼中,污染环境、破坏生态行为是否必须造成严重后果才承担赔偿甚至惩罚性赔偿责任?应如何界定“严重后果”?虽然《若干规定》未规定惩罚性赔偿,但第1条第1款所列的须先行进行磋商三种情形实际上可界定为《民法典》第1232条中的“严重后果”。不过,由于环境污染、生态破坏的潜伏期可长达数十年、数百年,如果以“严重后果”作为生态环境损害惩罚性赔偿的构成要件,则对正在进行的生态环境侵害行为无法采取积极有效的预防措施,难以从源头上消除环境污染、生态破坏,可能还会由于相关措施采取不及时而使得环境污染、生态破坏更加蔓延,对生态环境造成更大的损害。当前,世界主要发达国家都已经摒弃了“先污染,后治理”的做法,

从“末端处理”环境政策向预防性环境政策转化。为此,须对我国生态环境损害(惩罚性)赔偿责任的构成要件进行改造。具体而言,损害事实要件应拓展为损害要件(包括损害结果与损害风险),以加强事前防范,甚至用“危害结果”替代“损害结果”以体现生态环境损害导致的危险状态——只要有证据表明加害人的行为可能严重危及生态环境,就应当要求其承担相应的民事责任——在消费民事公益诉讼领域,惩罚性赔偿并不以实际损害为前提,未发生实际损害不影响经营者承担惩罚性赔偿责任(2020年初杭州互联网法院作出的全国首例“假口罩案”判决即是出于这一考虑)。

《民法典》用了较多的条文对生态环境或者与之高度相似的污染环境、破坏生态进行了全面规定,除了在第9条、第286条、第326条、第346条、第619条对“生态环境”进行规定之外,还在“第七章 侵权责任”之“第七章 环境污染和生态破坏责任”专章的方式对生态环境(环境污染、生态破坏)进行了规定,但在同一章中,第1229条—1233条使用的是“污染环境、破坏生态”,第1234条—1235条则使用了“生态环境”。严格说来,“环境污染”“生态破坏”与“生态环境损害”之间并不存在本质的区别,只存在表述上的差异。如此理解,既不会与现有环境公益诉讼制度相关法律规范冲突,也与生态环境损害赔偿诉讼中的惩罚性赔偿制度的构造相吻合。从长远来说,为了避免立法用语的不一致所可能导致的司法适用上的无所适从,应将“环境污染”“生态破坏”统一为“生态环境损害”。

生态环境损害惩罚性赔偿制度以追究加害人的民事责任为导向,为政府或负有生态环境监管职责的机关以最严格的法治手段追究加害人的侵权民事责任提供了更有力的法律保障,有助于鼓励社会公众有效地参与环境共治,有助于增加违法成本,及时修复生态环境,并以严格的法律责任威慑潜在的加害人,防范生态环境损害的发生。

对于《民法典》第1232条初步确立的生态环境损害赔偿诉讼惩罚性赔偿制度,核心问题在于如何理解与把握惩罚性赔偿的构成要件。对此问题,短期内只能预留空间给法官在司法实践中逐步摸索确定;从长远来说,则应通过立法解释或专门司法解释予以细化。

(贵州省教育厅高等学校社会科学基金项目《贵州省推进国家生态文明试验区建设法治保障研究》的阶段性成果,项目编号:2019ZD07。傅贤国:贵州民族大学法学院教授、博士生导师、法学博士)

党的二十大报告要求,健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能。正确处理新形势下的人民内部矛盾,需健全城乡社区治理体系,及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。提升社会治理效能,不仅要学习现代社会运用法律思维化解纠纷的模式,还要从中国几千年优秀传统文化中吸取处理矛盾纠纷的方法。

探究村规民约,完善处理人民内部矛盾的机制。人民内部矛盾要在人民内部化解。农民占中国人口的绝大部分,发生在乡村社会中的冲突具有典型的乡土特征。传统乡村社会中化解纠纷的方法主要是调解,且调解大都是民间自发性组织的。由乡贤或乡绅在村里组织当事人双方进行调解,依赖村规民约或是约定俗成的习惯,将矛盾纠纷大事化小、小事化了。村规民约、风俗习惯是“地缘性”“本土化”的法律。贵州、四川、云南等少数民族聚居的地方,村规民约在乡村纠纷的化解中发挥着极大的作用。少数民族在处理事务时有其特别的传统和习俗,其纠纷的产生更有其特定的社会背景,因此用村规民约调解纠纷,更易于被老百姓接受。完善处理人民内部矛盾机制不仅需要进一步研究村规民约,更需要继续从畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道、信访制度、综合治理等多方面共同发力。

深掘“无讼”观念,健全城乡社区治理体系。健全城乡社区治理体系,更好巩固基层治理体系。传统文化中“无讼”观念,可以从文化内涵视角丰富基层治理体系,为进一步提升社会治理水平、国家治理能力打下坚实的基础。“无讼”观念,应该在新的乡村社会环境下重申,并且结合现在乡村社会的发展,给传统观念注入新的活力。“无讼”文化作为中国传统法文化的根本价值取向,对于人们具有道德教化的积极意义,能够培养“兼相爱”“和为贵”“克己怀仁”的优秀品质,一定程度上能助力于诉源治理工作的推进。保持文化传播的社会主义方向,通过公共媒体和文化权力机关、党组织等多种方式,对“优秀传统文化中‘家’‘国’‘忠’‘诚’‘信’等概念进行发掘,并使之成为文化开新的基本面向。文化中强调的“和为贵”等观念,在现代社会发展过程中应该得到不断的加强,从思想上引导人们积极化解矛盾纠纷,行动上鼓励人们向民间社会寻找处理问题的方式方法。如当事人主动请中间人进行说和调解,拿出解决问题的处理方案,或是社会组织对发生了纠纷的双方积极主动地介入,主动参与到纠纷化解中,用“润物细无声”的方式化解当事人之间存在的矛盾。比如,四川省蒲江县人民法院建立了盖碗茶调解室,将当地传统的茶文化与诉源治理结合起来,把茶端到调解室,引导双方当事人平心静气坐下来在法院的组织下对问题进行商谈。在乡土社会也可以借鉴这样的方式,结合当地的传统风俗习惯,找到适当的契机,引导双方坐下来,平心静气地回溯矛盾的产生,从问题的根源解决矛盾。

重视诉源治理,健全共建共治共享的社会治理制度。诉源治理既是党的二十大强调的社会民生的一项重要内容,同时也是社会治理的重要内容。在广大农村地区,重视矛盾纠纷的多元化解方式有助于进一步推进法治中国建设。从源头开始对诉讼进行治理,可以有效地防范化解重大危机,提升基层的社会治理效能。对传统乡村解纷文化的重新解读,到大力培养新生代的解纷资源,帮助化解乡村社会所面临的矛盾,提升社会治理效能,对于全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴,意义深远而久远。

(基金项目:贵州省司法厅2021年度法治理论课题研究课题“贵州省积极推进民法典实施强化基层社会治理调查研究”的阶段性成果,项目编号:zkt202106;贵州财经大学2021年校级课题“民法典实施背景下贵州法治乡村建设路径抉择研究”的结项成果,项目编号:2020ZXSXY23。陈玉梅:贵州财经大学法学院院长、教授;陈晓雪:贵州财经大学硕士研究生)

诉源治理视域下矛盾纠纷化解应充分发挥基层治理作用

陈玉梅 陈晓雪

如何看待“雾炮车”投放使用行为?

方印 石丹妮

“雾炮车”,又称“多功能抑尘车”。设计之初,在于缓解雾霾。其喷射的水雾颗粒可达微米级,可有效分解空气中污染颗粒物、尘埃的浓度,以达到除尘、降尘的目的。但现实中,雾炮车干扰环境空气质量监测的现象屡有发生。不少地方政府部门利用雾炮车,名上“治霾”,实则“藏霾”。典型例如,江西省新余市高新技术产业开发区管委会因环境质量考核压力大,安排雾炮车在国控站点附近开展喷雾作业,以干扰环境空气质量监测数据。“雾炮车”投放使用行为,虽加大了一定时间环境治理成本,但在一定时间与空间范畴内的使用,是合理、有效的。因此,笔者针对“雾炮车”使用之环境影响行为的法律规制,在环保目标导向下,提出以下几点看法:

降低大气污染程度,确保大气环境质量是地方政府应该承担的环境目标行政责任。大气污染是当下环境污染最显著的一种污染方式。在广度上,表现为污染范围广;在深度上,表现为对人民类正常生产、发展条件及生态环境系统均造成严重的破坏。针对大气污染,我国《大气污染防治法》总则明确规定:地方各级政府应当对本行政区域的大气环境质量负责,制定计划,采取措施,控制或者逐步削减大气污染物的排放量,使大气环境质量达到规定标准并逐步改善。一方面,该法赋予了地方政府环境治理权,另一方面,也对地方政府确保大气污染防治之责任目标予以明确,其最终意义在于对地方各级政府制定大气污染防治措施进行权责一致目标体系的规范。事实上,在中央对地

方行政权统一授权下,地方各级政府在经济责任、政治责任上也兼受目标考核体系的制约。故而,产生地方政府部门基于绩效考核或当地经济、政治发展等多重因素的考量而利用“雾炮车”以逃避行政责任的案例现状。笔者认为,新时代“绿色高质量发展观”指导下,生态利益更不应作为经济发展的牺牲品。地方政府应基于大气污染防治的行政目标导向,灵活地运用雾炮车才具有正当性依据。雾炮车的利用,表现出中央对地方政府大气污染治理行政权下放的精神,地方政府应遵循“合理行政”下该利用目的之正当性。如果雾炮车不合时宜利用、不合规地利用,且对大气环境质量监测数据的干扰,也只能带来考核上的“不当得利”,而为改善监测数据下的“绩效致霾”始终存在。既然我国在环境行政上采取的是自上而下的责任型政府模式,环境行政目标管理体系落实由地方政府推进,对偏离目标的的行为,如以雾炮车掩盖真实大气环境数据的行为,该建立问责机制,从而保证“有权必有责,违法受追究,用权受监督”。总之,雾炮车的利用应符合降低大气污染、确保大气治理质量的生态性目标的要求。否则,非正义性地利用,仅是“杯水车薪”。

“雾炮车”对于沿途道路大气污染的治理有帮助,其利用具有一定的合理性。既然国家对地方政府的环境行政放权,不再以过度发展后的工业污染治理为环境绩效考核的主要目标,雾炮车也经历了从主要用于工业到服务于城市环境治理的功能性转型。雾炮车一经地方政府采购,进入各地区的行政治

理范围后,其就是治理城市扬尘的重要措施。城市扬尘的来源很广泛,建筑施工扬尘的制约。故而,产生地方政府部门基于绩效考核或当地经济、政治发展等多重因素的考量而利用“雾炮车”以逃避行政责任的案例现状。笔者认为,新时代“绿色高质量发展观”指导下,生态利益更不应作为经济发展的牺牲品。地方政府应基于大气污染防治的行政目标导向,灵活地运用雾炮车才具有正当性依据。雾炮车的利用,表现出中央对地方政府大气污染治理行政权下放的精神,地方政府应遵循“合理行政”下该利用目的之正当性。如果雾炮车不合时宜利用、不合规地利用,且对大气环境质量监测数据的干扰,也只能带来考核上的“不当得利”,而为改善监测数据下的“绩效致霾”始终存在。既然我国在环境行政上采取的是自上而下的责任型政府模式,环境行政目标管理体系落实由地方政府推进,对偏离目标的的行为,如以雾炮车掩盖真实大气环境数据的行为,该建立问责机制,从而保证“有权必有责,违法受追究,用权受监督”。总之,雾炮车的利用应符合降低大气污染、确保大气治理质量的生态性目标的要求。否则,非正义性地利用,仅是“杯水车薪”。

不仅未能对造成大气污染的扬尘、汽车尾气、家庭燃煤等覆盖式治理,也未能完全消弭负面影响,但这仅是技术上的缺陷,是未来科技应着重去解决的,并不意味雾炮车在放“空炮”。

对“雾炮车”利用的一定时间与空间范畴所得出的监测数据应该作特定说明,并非一律不能作监测数据使用。在雾炮车环境治理实践中,存在一些“停工不停车”的案例。典型例如,洛阳市孟津区的雾炮车在喷淋抑尘作业时,由于相关部门负责人未对雾炮车司机强调在国控城市点位附近作业的注意事项,致使水雾在风向的加持下扩散至附近的国控城市点位;又如河南平顶山的雾炮车遇红灯及堵车时未及时关闭,导致国控城市点位采样区被喷淋。究其本质,这两起案例均属于雾炮车的利用不当,导致雾炮车在城市道路治理过程中,对大气环境质量的数据监测源人为进行干扰。值得一提的是,这里的“不当利用”是指行政执法人员的操作或判断失误,属异常情况的范畴,并非以利用雾炮车实现“掩耳盗铃”逃避环保责任为目的。此时,需要对雾炮车治理行为与大气监测数据间的耦合程度进行个案分析,且因雾炮抑尘作用范围有限,其并非一定会对该段的监测数据产生实质性影响,故而执法异常情况下大气环境质量监测数据的有效性有待审核,并非完全失效。在该种情况下,环境监测数据的有效性审核,应以环境执法行为的有效为前提,之后再行监测数据修补,以去除人为因素的数据干扰。如果雾炮车利用时出现异常,该异常段的监测数据应暂时予以封存,待相关部门

的涉事人员及时对其使用雾炮车的行车轨迹、异常原因等情况具体说明,并上传相关凭证进行辅助证明,从而补足环境执法行为的有效性。另外,由于环境监测数据具备时效性,若一味剔除雾炮车利用阶段的大气质量数据,该段数据将始终处于缺失状态,再加之环境的流动性,大气质量对环境治理的数据反馈也将不再连贯。环境监测讲究质量与效率并重,因此地方政府对雾炮车的利用,应严格遵守环境监测管理制度,在出现异常情况时,也应尽量让封存的数据从“待定”转为“有效”,以此实现环境执法与监测良性互动。归言之,为更好地基于完整的监测数据去预测未来治理状况,及时提供治理对策,环境监测部门应尽快对雾炮车利用的时间及区域段的监测数据进行有效性审核,避免二次监测,造成人力、物力双重浪费。

通过“雾炮车”利用所获监测数据,如未特定说明的,应定为监测数据干扰行为,相关行为者应承担大气环境数据不实的法律责任。如上所述论,雾炮车利用下的监测数据,若作特定说明,在一定时间与空间范畴内可从“待定”转为“有效”。反之,如未作特定说明,将不具有有效性审核的准入门槛,对“不当利用”转为“违法利用”,理应承担相应的法律责任。典型的例如,江苏省生态环境厅印发《省生态环境厅关于进一步全面加强省生态环境监测站点对省生态环境监测站点的意见》对其省在2021年的5起人为干扰大气环境监测数据事件责任的强化,其中4起均为雾炮车对国控站点持续喷淋,以追究干扰数据所

致的法律责任。当然,相关环境行政人员的责任承担,主要以党内责任与行政责任相结合的方式予以明确。同时,我国《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》第4条中有规定,客观上采取“人工遮挡、堵塞和喷淋”等方式干扰采样口或周围局部环境,主观上具有“故意干预环境监测活动”的意图,就属于篡改监测数据行为,应适用该法。故而,雾炮车的环境影响行为法律规制,不仅需要对其原因行为进行辨析,还应注意对结果行为进行归责,以打击所谓的“精准”治霾之乱象。雾炮车利用异常下的原因特定说明之目的,在于为坚守环境目标行政责任,避免绩效致霾的出现。如一雾炮车喷淋抑尘的动态数据反馈偏离环保目标导向的环境数据,必将丧失决策参考价值,陷入自上而下的形式主义治理困境。正如习近平总书记所言,形式主义的根源在于绩效考核错位,以光鲜外表掩盖顽固矛盾。各地政府官员非正的绩效观,将会掩盖环境治理的真实成效,也将降低政府环境治理信息公开的公信力。各地雾炮车影响“数据”监测的行为之所以层出不穷,实质是雾炮车法律规制的不健全,没有建立起与之配套的定性标准与惩罚机制。大气环境监测数据,应为原始、真实数据,雾炮车利用下无理由的数据失真,相关部门及人员法律责任追求必须落实到位,从而为公众营造真实且良好的大气环境信息公开环境,实现公众对环境美好生活的向往与追求。

(方印:贵州大学法学院教授、博士生导师;石丹妮:贵州大学硕士研究生)