

法典化视域下损害担责原则的内涵流变与制度体现

范长江

武汉大学环境法研究所, 湖北 武汉

收稿日期: 2024年1月16日; 录用日期: 2024年1月24日; 发布日期: 2024年3月15日

摘要

损害担责原则在2015年的《环境保护法》中得到了明文的宣示,但在学理上有着污染者负担、原因者负担与受益者负担等不同表述。在生态环境法典编纂的背景下,受益者负担的表述拓宽了主体的范围,增加了责任的承担形式,以其作为环境法基本原则的表述更为妥帖。环境税费制度、生态补偿制度等以受益者负担原则为基础的制度发展运行,完善了“政府-企业-公众”互动的新型环保格局。

关键词

基本原则, 受益者负担原则, 污染者负担原则, 原因者

The Connotation and Institutional Manifestation of the Principle of Liability for Damages in the Perspective of Codification

Changjiang Fan

Research Institute of Environmental Law, Wuhan University, Wuhan Hubei

Received: Jan. 16th, 2024; accepted: Jan. 24th, 2024; published: Mar. 15th, 2024

Abstract

The principle of liability for damages has been clearly stated in *Environmental Protection Law* in 2015, but there are different expressions in theory, such as polluter pays principle, causer pays principle and beneficiary pays principle. The beneficiary pays principle broadens the scope of subjects and increases the forms of liability, which is more appropriate as a basic principle of environmental code. The development and operation of environmental tax and fee system and eco-

logical compensation system, which are based on the beneficiary pays principle, have improved the new environment protection pattern of “government-enterprise-public” interaction.

Keywords

General Principle, Beneficiary-Pays Principle, Polluter-Pays Principle, Cause Actor

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

“损害担责”原则作为环境法的基本原则在 2015 年的《环境保护法》中得到明确的规定。在不同的发展时期，对于环境污染和生态破坏的防治与恢复成本或责任由谁来承担这一问题，学理上有着“污染者负担”、“原因者负担”与“受益者负担”等不同表述[1]，表述的不同体现了担责主体范围与责任形式种类的差异。在生态环境法典编纂工作进展如火如荼的背景下，法典文本中这一原则的表述是否应当修改？本文将着眼于“污染者负担”、“原因者负担”与“受益者负担”的不同表述，梳理其在主体、行为上的区别与配套制度的有关规定，探索其内在逻辑。

2. 损害担责原则的缘起与理论基础

2.1. 原则的缘起

二战后，随着工业化的推进与经济的高速发展，环境容量难以承载排放的大量污染物，环境的自我净化与修复能力遭到破坏，环境问题日益严重。在国际法层面上，经济合作与发展组织于 1972 年发布的《关于环境政策国际层面指导原则的建议》中确立了污染者负担原则，要求污染者承担治理因其从事生产活动造成的污染的费用[2]，并且在 1992 年联合国环境与发展大会通过的“里约宣言”中，这一原则再次得到了确认。在国别法层面上，日本环境法于 1970 年最早规定了污染者负担原则[3]，不同于 OECD 提出的概念，日本法上的污染者负担原则不仅包含事前的污染防治费用，也包括事后的环境修复与救济费用等[4]；之后在 1993 年制定的《环境基本法》中，“污染者负担”的表述被替换为“受益者负担”，即只要从环境或资源的开发、利用中获得实际利益者，都应当为环境与价值的减损支付费用[5]。

2.2. 理论基础

2.2.1. 经济学基础

最初污染者负担原则是建立在“公地悲剧”与庇古外部性理论的基础上的[6]。环境资源是典型的公共物品，其产权难以界定，环境因素的价值难以准确估计，企业等主体均试图最大化地利用环境容量排放污染物，排放活动产生的外部性无法内部化，市场此时难以发挥其作用，环境问题因此集中涌现。国家为解决环境问题试图由财政支出治理，这相当于让全体纳税人承担了少数污染者应当承担的责任，难以使污染者可以减少污染者的排放。为解决这种不公平的现象，需采取措施将环境问题的外部性内部化，即由污染者自身承担排放责任[7]。

2.2.2. 法学基础

法律价值 - 法律原则 - 法律规则自上而下，层层具化。法律原则承载法律的价值，是法律精神最为

集中的体现,若要探求原则的基础,需厘清原则背后的法律价值[8]。污染者负担原则体现了环境正义的法律价值,而环境正义的本质又是社会正义,即环境利益和环境负担的公平分配问题。

3. 主体的转变

3.1. 污染者

污染者是这一原则最初限定的主体,1975年欧共体委员会将污染者定义为“直接或间接造成环境损害,或者创造条件导致这种环境损害的单位和个人”。由此可见,污染者的界定不仅要看其是否存在污染行为,还要看是否造成了污染的客观结果。具体来说,若某一主体的排放行为未造成环境质量的减退,即排放水平在最低的污染物排放标准之下,便不被认定为“污染者”,无需承担环境治理的法律责任[9]。我国1979年制定的《环境保护法(试行)》便确立了“谁污染,谁治理”的原则,这里的污染指的便是已经对环境造成了污染结果或有其他公害发生。

3.2. 原因者

诚然,污染者直接承担污染防治及治理费用是解决污染问题最为直接和高效的方法,这也是作为理论基础即外部性理论所关注的经济效率问题,但是更值得关注的是环境污染及污染转移过程中产生的社会问题,污染者负担原则更应该体现其作为环境法律原则的公平属性。这种公平不同于普通民事侵权的填平或补偿。

德国、瑞士等国环境法虽然采纳了“污染者负担”的原则,但并没有采纳“污染者”这一概念,而是转而采用“原因者”的概念[10]。原因者的概念较之污染者,其范围扩大,我国1989年的《环境保护法》中虽然没有这一表述,但在上世纪90年代的政府文件中多体现“原因者负担”责任原则,如,在1990年《关于进一步加强环境保护工作的决定》中存在“谁开发谁保护”、“谁破坏谁恢复”、“谁利用谁补偿”的表达。这些原则和“谁污染谁治理”原则合并,与1996年国务院《关于环境保护若干问题的决定》中的四原则几近相同。值得注意的是,该决定中出现了“利用者负担(利用者补偿)”的表述[11]。

同时也有学者提出“扩大的生产者责任”[12],即生产者对其生产的产品,不仅在该产品的生产、使用阶段,在其被使用、废弃后对其循环利用也负有一定的责任。OECD主张将扩大的生产者责任原则视为原因者负担原则的衍生原则[13]。我国《固体废物污染环境防治法》还规定了延伸的生产者责任,将“产生、收集、贮存、运输、利用、处置固体废物的单位和个人”都纳入承担责任的主体范围。

3.3. 受益者

如今,环境治理的视野已经从当初单纯的污染防治扩展到自然资源与生态保护乃至公众的日常生活,该原则的主体范围进一步扩大,由所有在资源开发与生态环境利用的过程中获得实际利益者为环境价值的减损承担责任。不管是从语义还是法理上来讲,污染者和原因者的概念均涵盖在受益者的概念的内涵之中,即可以将污染者和原因者都解释为受益者。污染者向环境中排放污染物占用部分的环境容量以换取经济利益,属于利用环境容量的受益者,使环境的承载能力受到减损;除污染者以外的原因者,如开发者、破坏者与利用者等,属于利用自然资源的受益者,使资源总量减少[14]。

采用“受益者”这一主体后,新被纳入负担范围的是公众,如在公共服务领域,居民日常生活消耗利用水资源,产生生活垃圾,由公共环境服务为其开采水资源、收集处理污水与收集处置垃圾,作为环境利用者与资源使用者的公众从环境中获取了利益,同时也对环境造成了污染与破坏,但由于公共环境服务的存在,其并没有完全承担因污染产生的治理成本,是最为广泛的受益者。根据受益者负担的原则,居民作为受益者,应当缴纳对应的污水处理费与垃圾处理费,作为公共服务对应环境成本的对价。这一

原则在生态补偿中也同样适用。

从经济学角度来看，受益者相较于污染者与原因者概念外延的扩大，确保了环境保护成本分摊的公平性，使环境成本可以在政府、企业尤其是公众个体间充分分摊，借此在一定程度上矫正外部性问题，并形成节约资源与保护环境的社会风气。从法学角度来看，首先，一切单位和个人有保护环境、节约能源与节约水资源等资源的义务，可以认为这里的“保护”与“节约”应当贯穿对环境、能源或资源利用的全过程，即包括最初的开采与最终的处理等；其次，供水、污水处理与垃圾处理等公共服务，带有民事合同的性质，在公共服务方提供了符合标准的产品或服务后，公众作为合同相对方同样有履行合同支付对价的义务[15]。

此外国家有着“保护和改善生态环境，防治污染和其他公害”的宪法义务，对于生态环境保护和污染防治的费用，国家有义务承担一定比例，即国家承担有共同负担或公共负担的义务。公共负担以国家财政为保障，在突发的环境污染与风险应对上应用较为广泛[16]。

3.4. 小结

环境成本的分摊也好，环境责任的承担也罢，对应主体范围的不断扩大与概念的逐渐明晰是对环境问题多样化与社会关注的回应与必然要求；同时，权利与义务是对等的，公众在享受公共环境服务带来的便利的同时，并没有承担在此过程中产生的污染治理的成本，将其纳入受益者的范围要求其承担责任，体现了公平属性。

4. 行为模式的转变

原则最终将落地成为具体的、能够被实施的法律规则，而规则必然具有逻辑上的“假定条件 - 行为模式 - 法律后果”的结构。对应主体最终担责的前提与依据便是做了特定的行为。

4.1. 污染与可归因行为

这里的污染指的是实施了污染行为并造成了环境质量恶化等污染结果，污染的存在是客观的，但囿于不同的发展阶段的认知与评价标准，对污染的界定则是主观的。回到 1972 年 OECD 最初对污染者负担的表述，“污染者应当承担污染防治的费用，来确保环境处在‘可接受的状态’”。所以这种“可接受的状态”就成为行政监管意义上界定污染的依据，如今，这种“可接受的状态”在各国环境法中以环境质量标准的形式确立了下来。

污染者负担要求污染者按照全成本付费，而当某一主体通过各种治理手段使降低排放浓度达到排放标准时，使得环境质量不会因此而退化，可以认定其没有实施污染行为。此时，排放者就不被认定为“污染者”，因为环境治理的外部成本全部内部化，不存在通过外部介入进行环境治理的必要性，也就不必收取额外的排污税费，简言之就是“不污染不付费”。这样的规定与原理有利于鼓励排放者采取有效污染防治措施，提升环境治理的效率与公平性。

4.2. 受益

既然要求受“益”者负担，受益是负担的前提和依据，那么受益者受到何种“益”，受“益”的多少该如何衡量就值得关注了。日德美等西方国家在基础设施建设等领域设立了“受益者负担金”制度，这一制度与我国的行政收费制度颇为相像[17]。二者不仅在名称上类似，在内核上亦颇为相似，不妨从负担金制度中的分析中借鉴一二。

受益者负担金的制度设计是从负担公平(受益者受有利益,通过负担行为实现与未受益者的实质公平)与资源配置的效率性。其标准有“成本标准”与“受益标准”[18]，而且受益者最终承担的额度不能超出

受益者所获的利益。

5. 法律义务与法律后果：制度体现

5.1. 环境税费制度

自 1979 年《环境保护法(试行)》实施以来,我国一直实施的是污染物的排放收费制度,随着近年“费改税”的推进,《环境保护税法》于 2018 年开始实施。广义上的环境税包括了污染税和资源税等。环境保护税的立法,相较于排污费作为规章,具有更高的位阶,并依托于税收的强制性、无偿性与固定性的特点及其法定义务的地位,有效推进环境治理成本的节约和效益的提高[9]。对于未征收环境保护税的排污行为,目前仍在征收排放费。值得注意的是,税收作为财政收入的一部分,需要统筹规划使用,而排污费则应当全部用于环境污染防治。

5.2. 生态保护补偿制度

生态保护补偿制度是建立在受益者负担原则上的一种通过金钱等手段补偿保护者为实现环境保护目标而牺牲掉的发展机会的激励性制度。

早在 2016 年,《关于健全生态保护补偿机制的意见》中明确指出,要做到“谁受益,谁补偿”,形成受益者付费,保护者合理补偿的运行机制。纵向上,由国家通过财政转移支付的手段加大向重点生态功能区的补偿力度;横向上,建立起省际和省内的流域生态保护补偿,促进下游受益地区与上游生态保护地区的良性互动。生态保护补偿制度以政府为主导,各方参与,对生态利益共同体责任的承担,弥补保护者为了实现生态优先所付出的机会成本与保护成本。

6. 结语

“损害担责”原则是环境法的一项基本原则,在立法上的表述经历了从“谁污染谁治理”到“损害担责”的转变;在学理上也有从“污染者负担”、“原因者负担”到“受益者负担”的不同表述,这体现了环境责任主体范围的扩大与责任形式的多样。在生态环境问题日益得到重视的今日,顺应时代发展的要求,“受益者负担”的表述充分体现了习近平生态文明思想的全民行动观与整体系统观,环境税费制度与生态环境补偿制度等对应制度的实施,完善了“政府-企业-公众”互动的新型环保格局。

参考文献

- [1] 竺效. 论中国环境法基本原则的立法发展与再发展[J]. 华东政法大学学报, 2014(3): 4-16.
- [2] OECD (1972) The Recommendation on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/4/4.en.pdf>
- [3] 丛选功. 外国环境保护法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1989: 21-23.
- [4] 大塚直, 张震, 李成玲. 日本环境法的理念、原则以及环境权[J]. 求是学刊, 2017, 44(2): 1-11+174.
- [5] 汪劲. 环境法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 172.
- [6] 何雪松. 外部性、公地悲剧与中国的环境污染治理[J]. 社会科学, 1999(1): 62-65.
- [7] 刘超, 张昊. “污染者负担原则”的法理分析[J]. 广西政法管理干部学院学报, 2005(3): 101-105.
- [8] 王江. 环境法“损害担责原则”的解读与反思——以法律原则的结构性功能为主线[J]. 法学评论, 2018, 36(3): 163-170. <https://doi.org/10.13415/j.cnki.fxpl.2018.03.015>
- [9] 杨喆, 石磊, 马中. 污染者付费原则的再审视及对我国环境税费政策的启示[J]. 中央财经大学学报, 2015(11): 14-20.
- [10] 柯坚. 论污染者负担原则的嬗变[J]. 法学评论, 2010, 28(6): 82-89. <https://doi.org/10.13415/j.cnki.fxpl.2010.06.016>
- [11] 杨帆. 损害担责原则适用的困境与出路[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 武汉大学, 2020.

<https://doi.org/10.27379/d.cnki.gwhdu.2020.001146>

- [12] 张晓华, 刘滨. “扩大生产者责任”原则及其在循环经济发展中的作用[J]. 中国人口·资源与环境, 2005(2): 19-22.
- [13] 钱勇. OECD 国家扩大生产者责任政策对市场结构与企业行为的影响[J]. 产业经济研究, 2004(2): 9-18.
- [14] 王岚. 个体环境责任制度与环境责任社会化的互补——以土壤污染修复费筹措机制为视角[J]. 甘肃政法学院学报, 2016(3): 27-37.
- [15] 刘志坚. “损害担责原则”面向问题的识别与损害担责中义务和责任的耦合[J]. 法治论坛, 2019(1): 326-337.
- [16] 陈海嵩. 国家环境保护义务的溯源与展开[J]. 法学研究, 2014, 36(3): 62-81.
- [17] 肖军. 日德美受益者负担金制度及其启示[J]. 广东行政学院学报, 2012, 24(5): 55-59+65.
<https://doi.org/10.13975/j.cnki.gdxz.2012.05.019>
- [18] 江利红. 日本受益者负担制度研究[J]. 四川农业大学学报, 2007(2): 219-224.