



环境公害社会保障法律制度刍议

<http://www.firstlight.cn> 2006-09-20

一、环境公害的界定环境公害已成为现代社会经济高速发展的衍生物，这使得众多环境公害受害者的生命、身体健康和财产受到严重的威胁，甚至损及到子孙后代的利益。所谓“城门失火，殃及池鱼”。环境公害一旦发生往往会导致危害范围大，涉及人员众多，程度严重的社会性权益损害。但国内外对于环境公害的界定莫衷一是：1. 英美法系国家对于环境公害的界定。公害在英美法系国家是与私害相对而言的。也就是对他人可行使或可享受的权益造成妨碍的行为；如果只影响到个别人（3人以下），并只侵害专属其所有的权益，就称为私害；如果其行为影响到3人以上并侵害其作为公众成员而享有的环境权益，就称为环境公害。2. 日本对于环境公害的界定。日本由于经历了“四大环境公害”，其环境公害立法堪称是世界上最为进步的完善的立法。日本在1896年的《河川法》中第一次采用“环境公害”，系相对于“公益”的用语，指河流侵蚀、妨碍航运等对公众的危害。日本的《环境公害对策基本法》将环境公害定义为：由于事业活动和人类其他活动产生的相当范围内的大气污染、水质污染（包括水的状态以及江河湖海及其他水域的底质情况的恶化）、土壤污染、噪声、振动、地面沉降（采掘矿物所造成的下陷除外）以及恶臭，对人体健康和生活环境带来的损害。后来，妨碍日照、通风等，也被法律规定为环境公害。甚至有的学者认为应该将私害这一观念从环境公害中排除出去。3. 我国学界对于环境公害概念的界定。我国在1978年颁布的《中华人民共和国宪法》中首次采用环境公害一词。我国宪法和环境保护法都把“防治污染和其他环境公害”作为环境保护的一项重要内容。在这里显然没有将生态破坏计算在环境公害的范围之内。现在，人们通常把环境污染和环境破坏而对公众和社会所造成的危害都叫做环境公害。还有人认为由于大气污染、水体污染、噪声污染、振动、恶臭等所影响和侵害的是不特定的公众，所以由此产生的危害一般均称为环境公害。综上所述，理论界对于环境公害做了广义和狭义的理解，所谓广义环境公害，即采用日本、我国台湾等国家和地区通常所称的“环境公害”，大致相当于我国的“环境侵权”或英美法上的“nuisance”。而狭义的环境公害应是与私害相对而言的概念，应指相当多数人的健康、财产遭受侵害，加害人或受害人和侵害过程、程度等往往难以确定的损害。因此，“此环境公害非彼环境公害”，国内一些学者片面将这两者完全等同起来是不科学的。而王明远教授认为日本、我国台湾等国家和地区通常所称的“环境公害”应该大致相当于我国的“环境侵权”，本人认为欠妥当，环境公害应指一种通过一定的地域为介质发生即存的环境事实状态，应属环境自然科学的范畴，而环境侵权是从法律的角度对于环境公害中发生的侵权行为予以界定，将两个不同学科的定义等同起来显然是欠妥当的。本人认为，应将环境公害界定为凡是环境污染和生态破坏对相当多数人的健康、财产造成损害，且加害人或受害人不确定和侵害过程、程度等往往难以确定的危害。并应将环境公害作以扩大的解释，以法律形式对环境侵权外延作以扩展。根据《环境保护法》第24条的规定，我国环境污染的侵权仅限于排放废水、废气、废渣、粉尘等九种。对光污染、废热污染却并没有明确规定，对于环境公害界定的范围过窄而且我国目前也尚无鉴定光污染和废热污染的手段和标准，在一定程度上对受害人的环境权益难以提供有效维护。二、环境公害社会救济的动因分析传统的环境民事救济是在确立侵权人确定和责任个别化、具体化的基础上予以赔偿的，环境侵权民事救济有《民法通则》124条、《环境保护法》41条、《水污染防治法》55条以及《大气污染防治法》、《海洋环境保护法》等相关规定，主要采取传统民事救济。其对于环境公害受害者的赔偿具有明显的局限性，不足以使受害者得到相应的赔偿：首先，环境公害事故往往突发性强、受害范围大，需要赔偿金额大，往往超过企业的承受能力，如运用“谁侵权，谁承担”的传统理论，受害者的赔偿往往不能完全兑现。其次，环境公害有时表现为累积性，持续性，责任主体往往是不特定多数人，确定责任人的难度较大。再次，现代企业法人的有限责任制度决定了环境公害责任人造成的实际损失赔偿是有限的。最后，环境侵权诉讼时效制度对救济的限制性。环境公害本身具有潜伏期，特别是高科技导致的环境公害的潜伏期是现今科技仍无法认知的，这种损害往往是以代际计的，而现在民事诉讼时效制度中的3年、20年，使潜在的受害者得不到相应的赔偿。现代福利国家的关怀，积极行政行为的关怀也使得环境公害的社会救济成为必然。因此，寻求社会救济对环境公害受害者进行赔偿和补偿是社会发展到一定阶段的积极产物。三、环境公害社会保障制度对传统社会保障制度的扩张随着现代工业社会环境公害的频繁发生，传统的环境侵权损害赔偿已远远不能满足环境公害受害人人力救济的需要，环境公害加害人的不确定和众多或赔付能力低使得现代先进国家逐渐走向多种不基于过失、不追究责任的“无过失补偿制度”（如在职业灾害，环境突发事件中）来广泛建构充分且广泛的保障，环境公害作为现代社会新型侵权行为之一，往往属于严重的社会性权益侵害。这就使得环境侵权救济不再仅仅是个别侵权行为人（加害人）与受害人之间的私人性损害赔偿，在某种意义上属于不可避免的社会性权益侵害现象，这种损害的填补理应是社会保障制度的重要内容。社会保障制度作为国家的社会政策，其功能是在劳动者暂时或永久丧失劳动能力以及由于其他原因生活困难时，保障其基本生活。因而由环境公害造成的疾病、伤残、死亡、丧失劳动能力等等也应当包含其中。灾害救济也不仅仅包括对自然灾害、工伤事故的救济，环境侵权事故的救济也是一个重要的方面。因此，亟有必要在一般环境侵权损害赔偿机制外建立一套完整的环境公

害救济体制来保障环境公害受害人的切身利益。西方各国立法和法律实践普遍在对环境公害尤其是污染侵权损害赔偿责任的构成要件进行调整,特别是为了避免因侵权行为人(主要是企业)支付能力不足、已经破产、关闭或根本无法确定侵权责任人等缘故而使受害人实际上无法获得赔偿金,或者因诉讼旷日持久而对受害人缓不济急以及避免侵权行为人因赔偿负担过重甚至破产而影响经济社会的发展,大都一并建立损害赔偿的保障制度,通常为单独运用财务保证或担保、责任保险、赔偿或补偿基金、社会安全体制等多种制度中的一种或综合运用其中数种。如瑞典《环境保护法》第10章规定了“环境损害保险”;美国《清洁水法》规定,为了使受害人得到应有的经济补偿,船舶所有人或营运人必须具有财务偿付能力。目前,英国、美国、德国、瑞士、新西兰、日本等发达国家均已建立起了相当完善的社会安全制度,其中尤其具有典型意义的是新西兰1972年颁布的《意外事故补偿法》,该法规定在新西兰境内的任何人,无论因交通事故、产品瑕疵、医疗事故或其他意外事故遭受损害,均可以依照法定程序从国家设立的意外事故补偿委员会获得一笔补偿金,而无需向法院起诉,从而取代了侵权行为法,被美国著名侵权法教授FLEMING称为人类史上史无前例的法律制度的创举。四、我国环境公害社会保障法律制度与环境侵权赔偿制度的融合我国的社会保障机制已经初步建立,形成了包括老年、疾病、失业、工伤、生育、死亡等保险在内的社会保险体系和贫困、灾害社会救济体系。但是,无论是从内容还是程度上,对环境公害受害人的救济都显得过于单薄。如重庆井喷事故中遇难者家属每人仅获得了8万元左右的赔偿。在赔偿主体不明确的情况下,受害人的救济更是得不到有效的保障。因此,极有必要对我国的环境侵权救济法律制度进行完善,将环境公害社会保障制度纳入到这一体系中。

1. 我国的环境公害社会保障法律制度环境公害社会保障制度应涵盖以下内容:(1)环境社会保险。作为商业保险范畴的责任保险仍然是在个别的解决问题,而没有将环境污染者作为一个整体考虑,显然不利于保护弱者的权益,不利于促使社会的可持续发展。因此,分担公害损失和公害救济的社会化是各国公害救济的发展趋势,环境保险借鉴社会保险费用负担的方式使之与公害救济相联系,是实现公害救济社会化的有益尝试。(2)环境行政救济。它是一种以行政手段介入环境侵权损害的赔偿,我国目前尚未建立环境受害行政补偿制度。陈泉生认为,有必要借鉴日本立法经验,建立该制度。具体而言:①从排污费中提取相当比例组成补偿基金。受害人遭受损害后,由该基金先给予相当的赔偿,尔后再向加害人求偿。②补偿的范围应仅限于生命、身体、健康的损害补偿。③补偿适用的对象应仅限于因空气污染、水质污染以及毒性化学物质所造成的损害,其余的环境污染(诸如土壤污染、噪音污染、恶臭、废弃物污染等)所造成的损害尚无力予以补偿。④补偿的内容亦只能限于医疗费、生活津贴及丧葬费三种。⑤补偿事项的处理,可设置专门机构即补偿协会专门负责基金的征收、支付等事宜。但本人认为对于环境公害受害者的认定由各级人民政府作出欠妥当,应考虑建立专业的环境公害鉴定部门,对环境公害中受害者受损害的程度、范围作以界定,以避免政府过多的行政干预。(3)环境社会救济制度。它是国家和政府依据其责任给予因环境自然灾害而陷入贫困线以下而不能自救的公民的一种无偿物质援助。其中最主要的是环境自然灾害救助制度。环境社会救济制度是环境公害社会保障制度的有力补充。

2. 我国全面推行环境公害社会保障法律制度应注意的问题我国学者李清伟认为,基于中国现阶段环境公害事故发生的复杂性和多变性,应将环境公害社会保障制度作为环境侵害赔偿制度的有效补充,而不能将其完全孤立运用。在机动车意外事故领域、环境侵害、核工业侵害等一些新型的意外事故侵害中,侵权行为责任、责任保险和社会保险的共存格局,已经成为一种基本的模式。在环境侵害中的财产领域,传统的侵权行为法仍将发挥主要的调整功能;在环境侵害中的人身侵害领域,尤其是意外环境事故造成的人身侵害领域,最有可能成为环境公害社会保障制度的空间。此种损害赔偿制度是与现代社会的经济、社会、文化、伦理、环境相适应的。另外,环境侵权行为法与环境公害社会保障法律制度共存的情况下,受害人能否同时接受双重救济。有学者认为,在如此权衡中存在着四种可能的解决办法(1)选择权。让环境侵权受害人在向侵权行为人提起侵权行为诉讼和环境公害社会保障制度的赔偿之间进行选择;(2)相加。允许受害人接受侵权行为法上的赔偿救济,同时接受环境公害社会保障制度的补偿;(3)填补。强制侵权行为人支付全额损害赔偿。但是,在环境侵权行为人的赔偿不足以填补环境公害受害人的损失时,不足部分由环境社会保障制度提供赔偿;(4)免除。完全免除侵权行为人的环境侵权责任,受害人只获得环境公害社会保障的赔偿,即用环境公害社会保障制度完全取代侵权行为法上的责任。本人认为,上述举措中,免除不利于约束企业的排污行为,不宜在现今中国实行;而填补只适用于环境责任主体明确的情况下,对于环境公害导致的责任主体不明的情况无“用武之地”;相加有可能使环境受害者获得额外利益,而选择有利于平衡环境公害受害人和赔偿主提之间的利益,应为我国现今社会构建环境公害社会保障法律制度所采纳。我国目前有关环境公害损害赔偿责任的立法相当薄弱,虽已大致确立了环境污染的无过失责任原则,但在立法上对环境公害社会保障法律制度的规定尚处空白地带,这既不利于保护环境公害的受害人,又不能顺应国际上普遍保护环境权益的潮流,因此亟需解决。本人认为,应积极建立环境公害社会保障法律制度,一方面可以使社会财富得到充分合理使用,另一方面也可以使环境公害受害人受到的损失得到及时合理的补偿,这不仅反映一个国家的社会政策导向,体现一个国家社会正义的广度和深度,也是我国现阶段全面建设和谐社会的必然选择。

参考文献: 1. 王明远:《环境侵权救济法律制度》,北京:中国法制出版社2001年版,第245页。 2. 曹明德:《环境侵权法》,北京:法律出版社2000年版,第54、55页。 3. 王树义:《环境与自然资源法学案例教程》,北京:知识产权出版社2004年版,第23页。 4. 徐爱国:《英美侵权行为法学》,北京:北京大学出版社2004年版,第89页。 5. 邱聪智:《环境公害法原理》,台北:台湾三民书局股份有限公司1984年版,第78页。 6. 波斯纳:《法律的经济分析》,蒋兆康译,北京:中国大百科全书出版社1997年版,第63页。 7. 张勇:《环境安全观》,北京:中国环境科学出版社2005年版,第211、214页。 8. 王利明:《侵权行为法归责原则研究》,北京:中国政法大学出版社1992年版,第162页。 9. 联合国劳工组织:《社会保障基础》,吉林:吉林大学出版社1989年版,第2页。 10. 覃有土:《社会保障法》,北京:法律出版社1997年版。 11. 渠涛:《从损害赔偿走向社会保障性的救济-加藤雅信教授对侵权行为法的构想》,载《民商法论丛》第2卷,北京:法律出版社1994年版,第289页。 12. 李清伟:《侵权行为法与社会保险法的冲突与融合》,载《法理学与比较法学论集》,北京:北京大学出版2000年版,第201页。 The comment on social security system of environmental hazards LUO Shirong, YU Chunfang, YU Jianfeng (College of Law,Chongqing University, Chongqing 400045) Abstract: Chinese traditional mechanisms of environmental damages are insufficient t

o meet the needs of the relief of current victims of environmental hazards. This requires the introduction of social security system of environmental hazards for safeguarding the just rights of citizens. The article makes an analysis of current situation of environmental hazards in China, discussing and proving the necessity and feasibility of legislation on social security system of Chinese environmental hazards on the basis of current situation of foreign legislation. Keywords: environmental hazards; environmental invasion; social security system of environmental hazards
作者简介: 罗世荣 (1953-), 男, 副教授, 硕士生导师, 主要研究方向为环境与资源保护法学, 基本建设法。于春方 (1981-), 女, 重庆大学法学院环境资源保护法硕士研究生。Email: magicystudent@sina.com。于剑峰 (1978-), 男, 长庆石油管理局井下技术作业处助理工程师。

[存档文本](#)

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 版权所有 2003-2008 Email: leisun@firstlight.cn