

# 环境质量标准侵权法效力否议

## ——兼评环境质量标准与污染物排放标准的侵权法效力之争

张式军, 徐欣欣

**摘 要:** 环境标准作为一种公法上的管制性规范能够以转换的方式发生侵权法上的效力已成为理论共识。但并非所有的环境标准都能够产生侵权法上的效力, 对于何种环境标准能够产生侵权法效力, 目前主要有环境质量标准侵权法效力说和污染物排放标准侵权法效力说之不同观点。环境标准发生侵权法效力的原因在于, 行为人违反了环境标准所设定的行为注意义务, 因此, 具有侵权法效力的环境标准必然是能够设定行为注意义务的环境标准。环境质量标准设置的本意旨在为政府和环境行政部门设定行政任务和行政目标, 并不具有为行为人设定行为注意义务的功能, 其效力对象仅为行政主体而不能是行政相对人或侵权法上的侵权人。环境标准中的污染物排放标准具有设定行为注意义务的功能, 超过污染物排放标准对排污行为所设定的注意义务, 可能产生侵权法上的侵权责任。

**关键词:** 环境标准; 环境质量标准; 污染物排放标准; 侵权法效力

**作者简介:** 张式军, 山东大学法学院教授; 徐欣欣, 山东大学法学院硕士研究生。

**基金项目:** 国家社会科学基金一般项目“生态安全犯罪对策研究”(13BFX064); 教育部人文社会科学规划基金项目“环境法律政策整合研究”(12YJA820062)。

**中图分类号:** D912.6 **文献标识码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2018.01.003

《侵权责任法》第八章对环境(污染)侵权责任作了专章规定, 但由于环境侵权责任的司法裁判具有较强的技术依赖性, 仅依据《侵权责任法》之规定并不能很好地解决环境侵权责任认定中的所有问题。《侵权责任法》对环境污染侵权的构成要件、举证责任分配、免责事由和数人侵权责任承担四个方面作了规定, 但在污染行为的界定、损害的认定和因果关系的判断上往往不得不诉诸于具体的环境标准<sup>①</sup>。这就使得环境标准在环境侵权的司法认定中具有基础的证据价值,

<sup>①</sup> 如在(2015)筑环保民终字第1号判决书中, 原告主张被告在其对面建筑物的楼顶上所设置手机基站产生的辐射侵害了其健康权, 但经检测该手机基站所释放的辐射远远低于国家规定的辐射排放标准。对此, 法院认为:“电磁辐射的存在, 并不必然对人体造成危害, 只有超过一定强度的电磁辐射才有可能对人体产生危害, 电磁辐射只要低于一定标准, 通常对人体便不会产生损害。”可见, 在该案中达标排放污染物能够作为法院裁判环境侵权损害是否存在的依据。

从而涉及到环境标准在侵权法上的效力认定问题。环境标准作为一种公法上的管制规范毫无疑问具有公法上的管制效力<sup>[1]</sup>,这种效力主要体现在环境行政执法中根据环境标准对行政相对人课以公法责任之上。不过当环境标准被运用到私法上的环境侵权责任认定时,其是否也能以类似于产生公法效力的方式而产生侵权法上的效力却不无疑问。学界对环境标准是否具有侵权法效力这一议题的主流观点认为,公法上的管制性规范能够转换成私法上的裁判要素,通过对私法责任的认定产生影响从而发生私法效力<sup>[2]</sup>。环境标准作为一种公法上的管制性规范,因而也能够对环境侵权案件中适用并且发挥私法效力<sup>①</sup>。

当前,环境标准中侵权法效力的研究对象包括污染物排放标准和环境质量标准。不过,既有关于环境标准侵权法效力的研究在环境质量标准和污染物排放标准二者中谁具有侵权法上的效力这一问题上并未达成共识。事实上,在相关理论研究与司法实践中,对环境标准侵权法效力的讨论大多以环境标准中污染物排放标准为研究对象而展开,其所认可的环境标准的侵权法效力仅是指污染物排放标准具有侵权法效力。对同属于强制性环境标准的环境质量标准以及不具有强制执行力的推荐性环境标准的侵权法效力予以否认<sup>②</sup>。在提及环境标准的侵权法效力时却鲜有论及环境质量标准侵权法效力<sup>③</sup>。这说明当前大部分文献在探讨环境标准的侵权法效力时未就环境质量标准的侵权法效力进行过专门论述。在此背景下,主张环境质量标准具有侵权法效力而否定污染物侵权法效力的观点试图突破主流话语的束缚跳出以污染物排放标准为研究对象的思维定式,而构建环境质量标准的侵权法效力模型,与当前绝大多数研究和司法实践中绝大多数的案例相比,其不仅明确提及环境质量标准的侵权法效力,更为重要的是,它否定了一直以来被学界和司法实践作为环境标准侵权法效力典范的污染物排放标准的侵权法效力。如果此一观点成立,那么环境侵权诉讼的司法实践将面临极大挑战。

肯定环境质量标准的侵权法效力而否定污染物排放标准的侵权法效力,到底是真知灼见,还是一种理论误读?应追溯到环境标准侵权法效力的发生机制上进行考察。环境标准侵权法效力的发生,本质上是因为环境标准作为一种公法上的管制标准为侵权行为人设定了一定的行为注意义务,将该注意义务与侵权法上的注意义务进行比较,可辨明环境标准在环境污染侵权司法实践中的效力问题。

## 一、环境标准侵权法效力的既有论争与辨析

学界对环境标准是否具有侵权法效力的认识经历了从全盘否定环境标准侵权法效力到肯定环

① 环境标准侵权法效力这一议题是在公法管制性规范侵权法效力相关理论基础之上展开的,因此环境标准的侵权法效力的探讨也以环境管制标准为对象。

② 在环境标准中何者属于管制性规范的判断上,理论上仅将污染物排放标准定性为管制性规范。

③ 相关论著中,学者在探讨环境标准的侵权法效力时并未明确指出其所讨论的是环境质量标准还是污染物排放标准,不过从这些学者所举的例子来看,大多数学者所讨论的都是污染排放标准的侵权法效力。司法实践中,涉及到环境标准的环境侵权案件也主要适用污染物排放标准而非环境质量标准。

境标准中污染物排放标准具有侵权法效力的转变<sup>①</sup>。近年来,对污染物排放标准侵权法效力肯定说亦有学者提出了质疑、批判,在环境标准的私法效力上,认为污染物排放标准只具有公法上的效力,相反,环境质量标准才是判断是否需要承担侵权责任依据<sup>[3]</sup>。这种主张否定污染物排放标准的侵权法效力而肯定环境质量标准侵权法效力的观点,我们姑且称之为环境质量标准侵权法效力肯定说。环境质量标准侵权法效力肯定说的提出使得既有的环境标准侵权法效力理论呈现出污染物排放标准侵权法效力肯定说和环境质量标准侵权法效力肯定说两种不同效力观点的论争。

#### (一) 污染物排放标准侵权法效力肯定说

对于主张环境标准只具有公法效力而不具有私法效力的环境标准侵权法效力全盘否定说,近年来法院在能量型污染造成的环境侵权领域,支持侵权人以“达标排污”为由进行抗辩的判决对其构成了有力的反证。司法实践中出现了在能量型污染领域,如噪声、辐射、光污染等类型的环境侵权案件中,侵权人以达标排放污染物抗辩侵权责任承担得到法院认可的现象。法院对该类案件的不同处理方法由于不同于传统上对环境标准侵权法效力的认知,而引发了学界广泛关注<sup>②</sup>。理论上,多数学者主张将环境污染领域进行类型划分,继而讨论环境标准的侵权法效力,如有学者主张将环境污染区分为实质型环境污染和拟制型环境污染<sup>[4]</sup>。有学者将环境污染划分为物质累积型污染和能量扩散型污染<sup>[5]</sup>。也有学者从解释论的立场研究,认为传统的效力否定说落入了一概否认环境标准侵权法效力的误区,实际上环境污染领域中的物质型污染类型与能量型污染类型客观上存在较大差异,应当将物质型污染的环境标准和能量型污染的环境标准进行区分,并进一步论证了能量型污染范围的环境标准具有侵权法效力。如有观点认为环境标准能否发生侵权法效力“应以管制标准的制定和执行是否能够真正保障公众健康和福祉为区分界限,物质污染领域的制定和执行不能够真正保障公众健康和福祉,应当否认其合规抗辩的效力,而能量污染领域的环境标准的制定和执行能够真正保障公众健康和福祉,可以承认其合规抗辩的效力”<sup>[6]</sup>。也有观点认为“管制标准的性质决定了合规抗辩的效力,在水污染领域的环境标准是低于社会最优标准的环境管制标准,应当否认其合规抗辩的效力。反之在可标准化程度高的噪声等领域,环境标准达到社会最优标准,应当承认合规抗辩的效力”<sup>[7]</sup>。

区分环境标准所属领域分别判断其侵权法效力的观点,虽然迎合了法院在能量污染领域允许侵权人以符合环境标准进行“合规抗辩”的做法,对环境标准合规抗辩效力这一问题给予了解释,但并未对环境标准侵权法效力问题进行全面有效地阐释。法院在能量污染领域承认符合环境标准的合规抗辩效力虽然说明了能量污染领域的环境标准具有侵权法效力,但物质污染领域的环境标准不能作为判断环境侵权责任免责的依据是否就不具有在其他方面的效力呢?上述观点中,

① 环境标准侵权法效力全盘否定说来源于1991年《国家环境保护局关于确定环境污染损害赔偿责任问题的复函》,该学说主张环境标准作为公法上的标准只具有公法的效力而不能发生私法效力。环境标准侵权法效力否定说一度成为学界的通说,但随着司法实践和理论的发展,在当前管制规范具有侵权法效力的理论框架中,学界主流观点已经承认环境标准具有侵权法效力,因而本文不再就效力全盘否定说展开论述。

② 法院在能量污染领域承认合规抗辩的案例如(2014)嘉民一(民)初字第3461号、(2013)亭民初字第1139号、(2010)沪一中民一(民)终字第1408号等。

无论是以环境标准的制定和执行能否真正保障公众健康和福祉为依据还是以环境标准是否达到社会最优标准来作为是否承认其合规抗辩效力的依据,其本质上都是在环境标准的抽象层面上论证其是否具有侵权法效力,而并未将其与环境侵权案件中具体的环境侵权行为和环境侵权导致的私人人身、财产损害等判断要素相连接,使得对环境标准侵权法效力在论证上缺乏侵权法意义的体现。笔者认为,环境标准的侵权法效力之落脚点应当是其侵权法效力的具体体现,所以相关论证应该将环境标准置于环境侵权案件的构成要件和损害赔偿的各个因素上进行考量。例如,环境标准是否具有合规抗辩效力依据的是环境标准的制定和执行能否保护私人的人身和财产利益,而并非社会公众健康和福祉。另外社会最优标准不能作为环境标准是否具有侵权法效力的参照系,应当将环境标准与侵权法上的行为标准进行对比来判断出环境标准是否具有合规抗辩效力,因为只有遵守了侵权法上的行为标准才能确保在侵权法上不造成对权利的伤害。

综上,效力否定说忽视了环境标准能够在侵权法上适用这一事实,从而对环境侵权司法造成了无法区分合规致害与违规致害侵权责任大小的困境。污染物排放标准效力肯定说则以环境标准是否具有合规抗辩效力来否认环境标准的侵权法效力,导致了物质污染领域环境标准不具有侵权法效力的错误推论。理论上在对否认环境标准侵权法效力进行批判时,还需结合违反环境标准是否会对环境侵权责任的认定造成影响这一层面进行考量。由于合规致害与违规致害在责任的承担上会有所差异,一般而言违反环境标准会导致比合规致害更为严重的赔偿责任,这就体现了违反环境标准会对环境侵权责任的份额认定产生影响,也就是说环境标准具有侵权法效力。但环境标准具有侵权法效力并不等于环境标准具有合规抗辩效力,合规抗辩效力仅仅是环境标准侵权法效力的一个方面而非全部。在环境侵权案件中符合某一环境标准能否进行合规抗辩还需要依照该标准与侵权法上行为标准的关系而定。当环境标准所设定的注意义务与侵权法上的行为注意义务吻合或者更高时,符合该环境标准因不具有可归责性从而可以主张免责抗辩;反之当环境标准所设定的注意义务低于侵权法上的注意义务时,即使合规致害仍需承担赔偿责任。

## (二) 环境质量标准侵权法效力肯定说

持环境质量标准侵权法效力肯定说者认为:“环境质量标准是确定环境是否被污染以及是否应当让污染者承担相应法律责任的依据。”<sup>[7]</sup>陈伟先生对环境质量标准侵权效力的问题进行了较为全面的考察:“污染物排放标准只具有公法上的效力而不具有私法上的效力。企业超过污染物排放标准排放污染物可能造成环境损害,即使遵守污染物排放标准达标排放污染物也不能确保不造成损害,所以污染物排放标准不能作为环境侵权责任承担与否的依据。而环境质量标准是界定环境是否遭受了污染的衡量标准,只有以环境质量标准为参照才能消除环境污染避免损害的发生,环境质量标准作为判断环境侵权损害的依据具有私法效力。”<sup>[3]</sup>在环境质量标准是如何对环境侵权责任的认定产生影响的问题上,陈伟先生认为在理想情况下(环境质量标准制定程序合法、制定内容合理),环境质量标准是否达标与环境是否受污染应当是互为解释的:所谓环境受到污染,即环境质量标准不达标,而环境质量不达标也就意味着环境受到污染。环境遭受了污染即造成了环境侵权损害,这是由于违反环境质量标准导致的,若遵守环境质量标准则不会存在环境污染,

也就不会造成损害的发生,因此环境质量标准是评价是否需要承担环境侵权责任的依据。环境质量标准的违反、环境污染的存在和环境遭受了损害之间具有对等的关系<sup>[8]</sup>。

上述环境质量标准侵权法效力肯定说的观点有待商榷。尽管环境质量不达标就表明环境遭受了不同程度的影响或污染,但并不能据此将环境质量不达标(或者说环境遭受了污染)的后果不经论证地直接归咎于侵权人。因为导致环境质量不达标的原因是多方面的,环境侵权案件中被告的排污行为(含达标排放和超标排放)仅是其中一个因素,而绝非全部。现实中,环境质量的好坏除了与行为主体的污染行为有关外,还与政府的环境管制效果、该区域的自然条件,甚至外来污染物的影响等因素密切相关,某些局部区域没有任何工业污染物排放,依然会出现环境质量不达标的情况即是明证。环境污染侵权案件中被告的排污行为与环境质量的不达标并不具必然的因果关系。这一判断可在相关环境侵权案件中得到印证,如“中铁四局集团路桥公司与谢庆林噪声污染责任纠纷案”中,被告试图以原告养鸡场的噪声质量符合农业部制定的《畜禽场环境质量标准》作为其行为不构成噪声污染的抗辩。但法院明确否定了环境质量标准的侵权法效力。二审及再审法院认为:“中铁公司提供的农业部制定的《畜禽场环境质量标准》,仅适用于畜禽场环境质量的控制、监测、管理、建设项目的评价及畜禽场环境质量的评价,属于行业环境质量标准,并不是《噪声污染防治法》第2条第2款规定的环境噪声污染所指的超过国家规定的环境噪声排放标准排放噪声,故原审法院认定该标准不能作为建筑施工排放是否超标的衡量标准并无不当。”<sup>①</sup>

### (三) 观点辨析

环境标准中的污染物排放标准和环境质量标准虽同属公法上具有强制执行力的强制性标准,但二者在是否具有私法效力上存在差异。对于污染物排放标准和环境质量标准侵权法效力之分歧,笔者认为环境标准的侵权法效力中的核心问题在于,环境标准能否作为环境侵权案件中判断环境侵权责任承担的依据。对此,存在两种不同的情形,其一是违反了环境标准是否要承担环境侵权责任,其二是符合环境标准能否抗辩责任的承担。无论是属于哪一种情形都与侵权人所实施的环境污染行为有关,因为我们首先需要判断环境污染是达标排污行为还是超标排污行为。因此,讨论环境标准的侵权法效力一定是因为该标准的制定和目的直接与环境侵权者的行为有关,如果某一标准与污染行为之间不存在直接的联系,那么这个标准便不可能具有侵权法上的效力。环境质量标准虽然是衡量环境质量状态好坏的标准,可以用来界定环境是否遭受了污染,但环境质量标准并未给环境污染行为设定相应的行为义务,与环境污染行为不存在直接的联系。既然环境质量标准与行为人的污染行为无直接的联系,就不能将环境污染责任归责于侵权人。理论上主张以环境质量标准作为判断是否需要承担环境侵权责任承担与否的观点大多忽略了环境质量标准无法与侵权人的行为联系这一点。污染物排放标准的设置目的在于直接对排污者的排污行为进行规制,其本身规定了约束排污者的行为义务,因此可以作为公法上判断污染者应否承担公法责任的依据,而在私法中也存在衡量私法责任的可能。

① (2015)延林中民终字第69号民事判决书;(2016)吉民申598号民事裁定书。

## 二、环境质量标准侵权法效力否定溯源

### (一) 环境质量标准状态规范与侵权法行为规范的悖论

我国《标准化法》第7条规定,国家标准可分为强制性标准和推荐性标准,根据《环境标准管理办法》第5条的规定,环境质量标准、污染物排放标准和法律、行政法规规定必须执行的其他环境标准属于强制性环境标准,除此之外的环境标准属于推荐性环境标准。推荐性标准可经强制性标准的引用而成为强制性标准。对于环境质量标准和污染物排放标准本身是否为行为人设定了注意义务,可以透过行政法上禁令型行政规范的类型划分进行探讨。“根据直接目的和内容的不同,禁令型行政规范可以划分为行为规范和状态规范。行为规范是针对行为本身的,即要求行为人为不得作出某种特定的行为;状态规范针对的是作为行为结果的某种状态,要求行为人为不得造成某种特定的结果。”<sup>[9]</sup>从性质上看,强制性环境标准属于一种禁令型行政规范,在强制性环境标准中也存在着行为规范和状态规范两种不同类型的法律规范。其中,环境质量标准是评价环境质量状况的尺度,在一定时间和空间范围内,对环境中有毒物质或者因素的浓度所做的规定,如《地表水环境质量标准》(CHZBI-1999)、《渔业水质标准》(GB 11607-89)<sup>[10]</sup>。环境质量标准设置的目的在于为环境质量状态如何设定一个目标值,例如水环境质量标准就是关于水质被污染与否的状态之描述,可知环境质量标准属于状态规范的范畴。污染物排放标准具有行为规范的属性,它是为了实现环境质量目标,结合经济、技术条件和环境特点,对排入环境的污染物或者有害因素所做的控制规定,如《污水综合排放标准》(GB 8978-96)<sup>[8]</sup>。因而,有学者认为现行环境法中存在以为个体行为设定的标准即环境行为标准为核心和以测度环境质量的标准即环境质量标准为核心的两种不同的环境标准制度<sup>[11]</sup>。

《环境保护法》第6条第2款规定:“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。”可见,环境质量的直接责任主体是地方政府,而非实施环境污染行为的企业和个人。尽管现行《环境保护法》第6条第1款规定一切单位和个人均有保护环境的义务,但该法并未就公民环境保护义务的内容和责任进行具体规定。由于缺乏具体的义务内容和责任承担方式,这一义务便仅具有法政策层面的宣示意义而不具有具体操作层面的规范意义。公民的环境保护义务更类似于合同法上的“不真正义务”,其特征就在于这种义务不能够被要求履行,违反这种义务也不用承担赔偿责任<sup>[12]</sup>。对于政府而言,其所遵守的是一种积极的环境保护义务。《宪法》第26条规定了国家的环境保护义务,由于国家是一个抽象的存在,现实中国家环境保护义务的履行事实上是通过诸多国家机关来实现的。国家机关通过行使立法权、司法权和行政权来落实国家环境保护义务。有学者认为:“环境标准的法律性质和众多的行政计划一样<sup>①</sup>,至多只不过是表示行政努力目标的一个指标,并不具有作为直接规定国民的具体的权利义务的法规的性质。”<sup>[13]</sup>既然环境质量标准旨

① 该著作中所称的环境标准仅与我国环境质量标准对应,而不包括污染物排放标准。

在对政府设定行政目标或下达行政任务进行规制,那么它的规制对象便只能是政府及其组成部门和人员的行为,而不能是处于上述主体之外的,环境侵权案件中的侵权人。在效力层面,环境质量标准只能作为行政机关内部进行行政考核、奖惩问责的依据,其效力范围仅限于行政机关内部,其责任性质主要是一种存在于行政机关内部的行政责任,它既不能超越内部行政关系作为对行政活动中行政相对人的企业、个人产生课加公法责任的依据,更不可能对作为环境侵权案件中的侵权行为人产生直接的效力。

侵权法既是行为法,也是责任法,但本质上讲属于行为法。比较法上,大多数大陆法系国家的侵权法都叫“侵权行为法”,我国《侵权责任法》之所以采“责任法”而非“行为法”并不意味着它就不具有行为法的本质,而是因为我国《侵权责任法》包含了一些非侵权责任的内容<sup>[14]</sup>。从本质上讲,侵权责任法是通过对外侵权人的行为的评价来确定其私法上的损害赔偿责任的。因此,任何法律规范要发生侵权法上的效力就必须具有行为规范的属性。在环境质量和排放标准中,前者属于状态标准,后者属于行为标准。可能发生侵权法效力的只能是作为行为规范的污染物排放标准,而不能是作为状态标准的环境质量标准。环境质量标准与行为人的行为并无直接联系,制定环境质量标准并非主要针对行为人的排污行为,其义务主体并非环境侵权案件中的行为人,而是环境保护行政主管部门和政府。地方政府是辖区内环境质量的责任人,各级政府通过监控排污行为和环境执法对环境监管,履行环境保护的职责<sup>[15]</sup>。因此,环境质量标准主要作为一种党政考核的依据,而不是作为判断行为人是否违法和侵权的依据,因而不具有私法上的效力。环境质量标准是政府自身设定的行政目标或上级政府给下级政府下达的行政目标,政府必须通过环境治理来使环境质量达到这一标准,将环境治理不达标的责任转嫁给侵权案件中的被告,既不必要也不正当,还给政府的懒政行为和不作为提供了借口。环境质量标准在性质上属于一种状态规范,无法与以侵权行为为中心认定环境侵权责任的侵权法行为规范相契合,环境质量标准状态规范与侵权法行为规范是具有对立属性的两种法律规范,主张环境质量标准具有侵权法效力的论证存在着前提条件上的逻辑悖论。

## (二) 环境质量标准侵权法效力司法实践之检视

主张环境质量标准具有侵权法效力的观点将环境质量标准作为界定环境污染的依据,并将环境污染遭受的损害认定是违反环境质量标准所造成的结果,认为符合环境质量标准就不会造成污染,从而也不会造成环境质量的损害,因此,环境质量标准可以作为判断环境是否遭受污染和承担环境污染责任与否的依据。由于该学说力证环境质量标准具有侵权法效力主要是从环境质量标准在环境侵权案件中的司法适用问题展开的,因此有必要对实践中环境质量标准的适用情况进行考察。在“北大法宝”的司法案例库中以“环境质量标准”进行检索,可以发现在诸多环境侵权案件的判决书中会出现环境质量标准的关键词,但其并非作为判断是否需要承担责任或者免除责任的依据,而仅具有认定环境污染行为或损害是否存在的证据效力。

环境司法实践中,在界定环境污染和损害时法院往往依据的是污染物排放标准,而非环境质量标准。在由环保组织提起的大气污染环境公益诉讼典型案例“中华环保联合会诉德州晶华集团

振华有限公司环境污染责任纠纷案”<sup>①</sup>中，原告中华环保联合会针对被告因超标排放大气污染物造成的环境公益损失要求法院判决修复环境损害，其诉称：“原告长期向超标外排放污染物，造成了严重的大气污染……请求法院判令：……二是被告赔偿因超标排放污染物造成的损失2040万元（按照被告大气污染防治设施投入及运营的成本计算得出）。”该案中，环境质量标准虽然被引用，它只是作为认定被污染的环境属于环境二类功能区的事实，在评估中作为计算环境损害的虚拟治理成本的依据。如法院认为“根据《环境空气质量标准》《环境损害鉴定评估推荐方法（第ii版）》《突发环境事件应急处置阶段环境损害评估技术规范》，本案项目处环境功能二类区，生态环境损害数额为虚拟治理成本的3~5倍，本报告取参数5，二氧化硫虚拟治理成本共计713万元，氮氧化物虚拟治理成本2002万元，烟粉尘虚拟治理成本31万元……”。对于污染物排放标准的适用，法院在环境污染行为的认定上认为“企业事业单位和其他生产经营者超过污染物排放标准或者重点污染物排放总量控制指标排放污染物的行为可以视为是具有损害社会公共利益重大风险的行为”。在环境是否遭受损害的判定上，法院认为“环境权益具有公共权益的属性，从经济学角度而言，环境资源是一种综合性的财产，在美学层面上，优良的环境可以成为人的精神活动的对象，因被告振华公司超标向大气排放污染物，其行为侵害了社会公共的精神性环境权益，应当承担赔礼道歉的民事责任”。法院最终判决被告赔偿因超标排放污染物造成的损失2198.36万元。

事实上，关于法院采用何种环境标准来作为判断环境侵权构成要件成立与否的依据，环境质量标准大多只是作为证据在环境监测报告或污染损害鉴定报告中被援引，污染物排放标准经常作为判断环境是否遭受污染的依据，甚至在环境公益诉讼中超标排放污染物能够直接用于推定污染损害和确认环境损害赔偿赔偿责任。对于符合环境质量标准能否作为判断侵权人免除责任的依据这一问题，已有法院明确说明了环境质量标准只是环保、水利等部门在环境监测和管理中的依据并不能用来判断是否需要承担侵权责任。环境质量标准并未给行为人设置可以参照的行为标准，排污者只能依据污染物排放标准的要求来规范或预判自己的排污行为是否合法。环境质量的状态受众多因素的影响，许多因素是行为人所无法预防和控制，在遵守污染物排放标准的情况下也不能确保环境不遭受损害。因此，即便将环境质量标准在环境侵权案件中适用，而界定环境污染或损害的存在，亦不具备将此污染或损害的责任直接归责于侵权人的正当性。同理，在环境侵权案件中，尽管符合了环境质量标准亦不能成为侵权人的抗辩依据。综上，环境质量标准与界定污染或损害与是否具有侵权法效力并非有逻辑上的必然关系，学界以环境质量标准界定损害和污染的功能直接推论环境标准具有侵权法效力的观点有待商榷。

### 三、环境标准侵权法效力的相关法律规范依据

我国既有法律上并未对环境质量标准的侵权法效力进行规定，但污染物排放标准的侵权法效

<sup>①</sup> （2015）德中环民初字第1号。



力却可以在相关法律和司法解释中找到依据。前文已论证了污染物排放标准与环境质量标准具有不同的规范属性,而规范属性的不同决定了二者在侵权法效力上存在差异。因此,从现行法律规范的角度对污染物排放标准的侵权法效力进行分析,可以据此对环境质量标准侵权法效力在法律规范层面进行重新审视。

### (一)《侵权责任法》中环境侵权责任规范与其他环境专门法中相关规范的适用关系

环境侵权存在于各个环境法领域,《侵权责任法》仅将各种环境侵权整体上作为一个类型进行了规定,并未就存在于不同领域的环境侵权再进一步类型化。因此环境侵权责任的规范依据并不仅存在于《侵权责任法》之中,各种环境专门法中亦不乏关于侵权责任的规定<sup>①</sup>。在《侵权责任法》和环境专门法中的实质性环境法规范的适用关系上,根据《侵权责任法》第5条的规定,如果环境单行法对特定领域的环境侵权作出了与《侵权责任法》不同的规定,应该优先适用环境单行法的规范。上述实质性侵权法规范均仅仅规定“造成损害需要承担侵权责任”。可见,环境保护专门法并未对环境侵权责任做出特别的规定,反而是与侵权法保持了一致的立场。在具体认定侵权时法官也不会引用上述条文作为裁判依据,是否构成环境侵权和承担侵权责任,仍需以《侵权责任法》上的环境侵权责任规定来判断。

不过需要特别注意的是,《噪声污染防治法》第2条第2款正是《侵权责任法》第5条所规定的其他法律规定的内容。尽管从形式上看,该条仅仅是关于噪声污染的定义,在性质上属于不完全法条,其自身并未就噪声侵权责任本身进行规定。但实质上,本款关于噪声污染的界定却改变了《侵权责任法》第65条关于环境侵权在行为要件上的规定。一般认为,《侵权责任法》第65条所谓的污染环境的行为实际上就是指污染排放行为,其并未要求排放为超标排放,但《噪声污染防治法》第2条第2款却明确要求噪声污染必须是超标排放才构成污染。就噪声污染侵权而言,其构成要件较之于一般环境侵权案件多了一项排放行为属于超标排放行为的要件。从这个层面上来说,《侵权责任法》与《噪声污染防治法》在噪声污染侵权的构成要件上,出现了新的一般法与旧的特别法之间的冲突。依据《侵权责任法》第5条,《噪声污染防治法》关于噪声污染侵权构成要件上的规定应当优先于侵权法而适用。前述已知,违反污染物排放标准本质上即违反了该标准所设定的行为义务,而行为义务的违反属于过错的范畴,从这个层面说,噪声污染侵权本质上是一种过错责任而非无过错责任,它属于环境侵权的特例。

### (二) 超标排污对环境侵权构成要件中过错要件的影响

通常认为,侵权法上的过错不同于刑法上的过错,它主要不是行为人的一种主观心态,而是

<sup>①</sup> 环境保护专门法中规定环境侵权责任的如《环境保护法》第64条:“因污染环境和破坏生态造成损害的,应当依照《中华人民共和国侵权责任法》的有关规定承担侵权责任。”《大气污染防治法》第125条:“排放大气污染物造成损害的,应当依法承担侵权责任。”《水污染防治法》第85条第一款:“因水污染受到损害的当事人,有权要求排污方排除危害和赔偿损失。”《固体废物污染环境防治法》第84条:“受到固体废物污染损害的单位和个人,有权要求依法赔偿损失。”《噪声污染防治法》第61条:“受到环境噪声污染危害的单位和个人,有权要求加害人排除危害;造成损失的,依法赔偿损失。”《海洋环境保护法》没有规定环境私益损害责任,污染者也应当适用《侵权责任法》的有关规定承担侵权责任。

行为人违反了注意义务。因此,行为人超过污染排放标准进行排污,其本质上就是违反了污染物排放标准所设定的注意义务,而注意义务的违反又往往被界定为侵权法上的过错。我国《侵权责任法》在环境侵权的归责原则上采纳的是无过错归责原则,污染物排放标准的侵权法效力也就难以通过过错体现出来。但在环境噪声污染领域,污染物排放标准已经被明确规定为判断环境噪声污染责任成立与否的依据。因此,在噪声污染民事侵权责任认定中,原告只有举证被告的排污行为超过环境噪声排放标准才可构成侵权行为,这就是污染物排放标准在环境噪声污染领域中环境噪声污染责任效力的体现。

环境侵权以无过错为归责原则,仅仅意味着在判断环境侵权责任的成立与否上无需考量行为人是否具有过错,但这并不排除在责任成立的构成要件以外的损害赔偿环节不具有任何效力。例如,在无意思联络环境共同侵权中,企业是否存在超标排污情形就会对责任的分担产生影响。《侵权责任法》第67条规定:“两个以上污染者污染环境,污染者承担责任的大小,根据污染物的种类、排放量等因素确定。”最高人民法院关于《审理环境侵权责任纠纷案件适用法律问题的若干解释》(以下简称《环境侵权司法解释》)第4条规定:“两个以上污染者污染环境,对污染者承担责任的大小,人民法院应当根据污染物的种类、排放量、危害性以及有无排污许可证、是否超过污染物排放标准、是否超过重点污染物排放总量控制指标等因素确定。”可见,在无意思联络环境共同侵权责任内部责任数额的分担问题上,法院实际上是依据“是否超过污染物排放标准、是否超过重点污染物排放总量控制指标”等因素来确定每一个侵权人对内应当承担的责任份额的。这一责任分配制度设置的意义在于,超标排放污染物造成损害较之于达标排放污染物可责难性更大,应当对其进行更为严厉的规范。

### (三) 环境标准侵权法效力的重新审视——从现行法律规范层面展开

现行法上污染物排放标准的侵权法效力主要体现在两个层面。其一,违反环境标准是否会对环境侵权责任的成立与责任的承担产生影响。举例而言,超标排放污染物能否直接推定行为满足了环境侵权责任的某一构成要件,在责任承担方式和具体赔偿数额方面,超标排放污染物是否会加重行为人的责任等。其二,达标排放污染物的行为人能否主张合规抗辩。具体而言,这里的合规抗辩又包括了责任不成立的抗辩和减轻或免除责任的抗辩。如《噪声污染防治法》中规定超标排放噪声才能认定为环境侵权行为,而达标排放环境噪声既不属于噪声污染行为,也就不构成噪声污染侵权,进而可以认为达标排放噪声属于责任不成立的抗辩依据。总之,环境标准的侵权法效力既包括违反环境标准时侵权法效力,也包括符合环境标准时环境标准所能发生的合规抗辩效力。判断环境标准是否具有侵权法效力只要存在两者之一即可,但只有在同时缺少这两种效力时才能认定环境标准不具有侵权法效力。因此,理论上仅以违反环境标准不对侵权法产生效力,或者以符合环境标准不能进行合规抗辩来论证环境标准不具有侵权法效力的论断便显得以偏概全。

对环境标准侵权法效力的这两种表现方式的考察,应当重新审视我国《环境侵权司法解释》对环境标准是否具有侵权法效力的立场。《环境侵权司法解释》第1条规定:“因污染环境造成损害,不论污染者有无过错,污染者应当承担侵权责任。污染者以排污符合国家或者地方污染物排

放标准为由主张不承担责任的,人民法院不予支持。”该条虽然规定了不能以符合污染物排放标准来进行免责抗辩,但不能据此得出污染物排放标准不具有侵权法上的效力的论断。这一规定仅是对污染物排放标准具有免责抗辩效力的否定,并不能作为否定污染物排放标准具有其他方面的侵权法效力的依据,显然除合规抗辩效力以外,理论上污染物排放标准的侵权法效力至少还体现在超标排污时的侵权法效力的问题。况且,在环境标准是否具有合规抗辩效力这个问题上,在实践中往往会根据不同类型的污染而予以区分,如有法院已经承认在能量型污染领域的合规抗辩效力。司法解释一刀切地否定环境标准合规抗辩效力的做法,表明实证法上对环境侵权的判断仍然是采取的损害中心标准,并没有认识到能量型污染领域环境标准与侵权法上损害的判断具有一致性。

实际上,能否以符合环境标准进行抗辩,端视环境标准所规定的注意义务与侵权法上的注意义务的关系而定。在能量型污染领域,环境标准设置的注意义务与侵权法上的注意义务大致相同,遵守了环境标准往往不会造成环境侵权损害,因此能量型污染领域的环境标准能够发生合规抗辩效力。既然司法实践中法院在能量型污染领域已支持侵权人以符合环境标准抗辩环境侵权责任的承担,理论上通过对实践中法院这一做法的解释也认为对环境标准合规抗辩的效力应当予以有限度的承认。可见,无论是理论上还是司法实践中,污染物排放标准的侵权法效力早已获得了承认,存在争议的仅在于环境标准是如何发生私法效力以及发生何种私法效力。

#### 四、结语

随着公法私法化和私法公法化程度的不断加深,公法规范与私法规范彼此之间已经不再处于一种绝对区隔的状态。公法上的管制规范具有私法上的效力业已成为一种学术共识。在诸多类型的环境标准中仅具有强制性的环境质量和污染物排放标准可能具有侵权法上的效力。有关环境标准的侵权法效力,理论上关于环境标准的侵权法效力存在着环境质量标准侵权法效力说和污染物排放标准侵权法效力说两种对立的观点。环境标准能够产生侵权法效力的根本原因在于其能够为侵权行为人设定行为的注意义务。环境质量标准在性质上属于一种状态规范,其本身并不具有设定行为注意义务的功能,无法与环境侵权中行为人的侵权行为发生直接的联系,因此也不可能对行为人的污染行为产生规制效力。环境质量不达标的原因是多方面的,并不能够简单地归结为环境侵权案件中的污染物排放行为。从逻辑上讲,承认环境质量标准的侵权法效力会在环境质量标准的状态标准属性与侵权法的行为规范属性之间产生逻辑矛盾,因此环境质量标准侵权法效力实际上是一个伪命题。相反,污染物排放标准是一种行为规范,在规范属性上能够与侵权法行为规范属性相契合。但污染物排放标准作为公法规范并不能够直接产生私法上的侵权法效力,而必须将其设定的注意义务转化为侵权法上的注意义务。污染物排放标准是公法上的环境标准,侵权法属于私法上的规范,二者为行为人设定的注意义务不尽相同。因此,只有当污染排放标准所设定的注意义务与侵权法上的义务相吻合时才能在侵权案件中适用。

#### 参考文献:

- [1] 宋亚辉. 环境管制标准在侵权法上的效力解释 [J]. 法学研究, 2013 (3): 37-53.
- [2] 解亘. 论管制规范在侵权行为法上的意义 [J]. 中国法学, 2009 (2): 57-68.
- [3] 陈伟. 环境标准侵权法效力辨析 [J]. 法律科学 (西北政法大学学报), 2016 (1): 134-142.
- [4] 余耀君, 张宝, 张敏纯. 环境污染责任: 争点与案例 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2014: 93-94.
- [5] 周晓然. 环境标准在环境污染责任中的效力重塑——基于环境物理学定律的类型化分析 [J]. 中国地质大学学报 (社会科学版), 2017, 17 (1): 46-55.
- [6] 张敏纯. 论行政管制标准在环境侵权民事责任中的类型化效力 [J]. 政治与法律, 2014 (10): 23-32.
- [7] 王灿发. 环境法学教程 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1997: 110.
- [8] 陈伟. 环境质量标准的侵权法适用研究 [J]. 中国法学, 2017 (1): 209-229.
- [9] 金自宁. 风险社会背景下的合规抗辩——从一起环境污染损害案例切入 [J]. 北大法律评论, 2012, 13 (2): 442-468.
- [10] 韩德培. 环境保护法教程 [M]. 7 版. 北京: 法律出版社, 2015: 118.
- [11] 徐祥民. 环境质量目标主义: 关于环境法直接规制目标的思考 [J]. 中国法学, 2015 (6): 116-135.
- [12] 王泽鉴. 民法学说与判例研究: 第四册 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2005: 87-89.
- [13] 原田尚彦. 环境法 [M]. 于敏, 译. 北京: 法律出版社, 1999: 69-81.
- [14] 郭明瑞. 侵权行为法还是侵权责任法 [N]. 中国社会科学报, 2009-07-28 (7).
- [15] 赵美珍, 戈琳, 李鹏. 论公众参与环境监管的补正功效与保障机制 [J]. 常州大学学报 (社会科学版), 2015, 16 (1): 5-9.

## Rejecting Tortious Validity of the Environmental Quality Standard

### —A Review of Tortious Validity Argument between Environmental Quality Standard and Pollutant Discharge Standard

Zhang Shijun, Xu Xinxin

**Abstract:** It has become a theoretical consensus that environmental standard as a form of regulative norm in public law shall have tortious validity by way of conversion. However, not all environmental standards can take tortious effects. On this issue, there are two opposing views, namely, tortious validity of environmental quality standard and tortious validity of pollutant discharge standard. The reason for tortious validity of environmental quality standard is that the actor violates the duty of care set up by the environmental standard, so tortious validity of the environmental standard should be able to set up the duty of care. The intention of setting up environmental quality standard is to draw up administrative assignments and goals for the government and the environmental executive instead of the duty of care for the actor. Its validity object can only be the administrative body instead of the administrative party or the infringer. Pollutant discharge standard in environmental standard has the function of setting up the duty of care. The duty of care of pollutant discharge action exceeding pollutant discharge standard can be tort liability in tort law.

**Key words:** environmental standard; environmental quality standard; pollutant discharge standard; effect of tort law

(收稿日期: 2017-10-19; 责任编辑: 晏小敏)