

论环境质量标准与环境污染侵权责任的认定

尤明青^{*}

内容提要 环境质量标准兼具技术属性和法律属性,既非规章也非规范性文件,其约束力来自于援引环境质量标准的法律规范,其核心功能在于为环境质量状况提供比对依据,并与援引环境质量标准的法律规范、行政规划共同发挥设定目标、考核激励、督政问责的作用。环境质量标准具有以分类管理为理念、以整体主义为价值观和方法论、以阶段性控制目标为依据、以政策选择为结果的特征。从规范的角度分析,环境质量标准不可用于认定环境污染侵权责任。但从事实的角度分析,环境质量标准对于认定环境污染侵权责任能够发挥有限的证明作用:可为证明环境影响的消极性提供科学支撑,有助于认定加害行为要件;可在有限的范围内缓解损害要件的举证难度;可用于证明加害行为与损害之间的关联性。

关键词 环境质量标准 环境污染侵权责任 事实 规范

一、问题的提出

环境质量标准,是为了实现保护公众健康、维护生态良性循环等环境保护目标,基于环境风险判断等因素,对环境中有毒物质和因素所作的限制性规定,是环境保护领域需要统一的技术性要求。^① 对于环境质量标准可否用于认定环境污染侵权责任,存在否定说和肯定说两种观点。否定说认为,环境质量标准不构成认定侵权责任的依据,^②“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

^{*} 中南财经政法大学法学院副教授,博士生导师。本文系国家社科基金“市场经济下危险废物多元治理法律问题研究”(项目批准号:15BFX181)的阶段性成果。

① 参见《环境信息术语》(HJ/T 416—2007)(国家环境保护总局2007年12月29日发布,2008年2月1日实施),中国环境科学出版社2007年版,第19页。根据2014年4月修订后的《环境保护法》第1条,将该定义中的“人体健康”修改为“公众健康”,并根据2017年11月4日修订后的《标准化法》第2条第1款予以补充。

② 参见施志源《环境标准的法律属性与制度构成》,载《重庆大学学报》(社会科学版)2016年第1期;王光焱《关于我国环境质量标准及其应用的有关问题探讨》,载《江苏环境科技》2008年第3期。

义务的法规的性质”,^③符合强制性环境质量标准并不具有否定侵权责任承担的抗辩效果。^④肯定说认为,应当以环境质量标准作为认定环境是否被污染的依据,环境质量没有超过环境质量标准即表明没有污染,超过环境质量标准即表明存在污染。^⑤肯定说又可细分为充分条件说和必要条件说。充分条件说的肯定程度较强,认为排污者排放的物质在环境中的含量超过了环境质量标准的规定就应该承担相应的民事责任。^⑥必要条件说的肯定程度稍弱,认为环境质量超标是环境污染侵权责任的必要条件;排污行为没有导致损害发生地环境质量超标,也就没有造成污染,无需进一步分析因果关系要件;导致损害发生地环境质量超标的,再进一步分析污染与损害之间是否存在因果关系。在环境质量标准制定程序合法、内容合理的前提下,即使能够证明事实因果关系的存在,也应承认环境质量标准在侵权责任法上具有合规抗辩的效力。即,环境质量标准是判断环境污染侵权因果关系是否具有相当性的合理界限,从而也是受害人利益是否受侵权责任法保护的边界。^⑦该观点可以总结为,环境质量标准对于认定环境污染侵权责任的因果关系要件具有“门槛”功能和“边界”功能,门槛功能在于排除条件关系(事实因果关系),边界功能在于排除相当性(法律因果关系)。

在环境污染侵权责任纠纷司法实践中,法院对环境质量标准的应用也不尽一致。在“某有限公司与冯某环境污染责任纠纷案”中,施工期间声环境质量、空气环境质量都完全达标,但是法院持否定说,认为环境质量标准“只是相关行政主管部门进行环境管理的依据,声环境、空气环境是否达标与环境损害没有必然联系”,判决污染者承担侵权责任。^⑧然而在同样涉及噪声污染的“建德水泥有限公司与蒋某某环境污染责任纠纷案”中,法院持肯定说,以噪声没有超过环境质量标准为由,判决受害人败诉。^⑨

理论争议和实践混乱,一方面是因为我国法律界对环境质量标准关注不够、研究不深,另一方面也是因为过去30多年来环境质量标准的制定和实施经历了较大变化,而最关键的原因是没有区分事实与规范,没有注意到环境质量标准兼具技术属性和法律属性,因此应当从事实角度和规范角度分别研究。从规范的角度,应当研究的是环境质量标准可否作为法律规则适用于环境污染侵权责任,所关注的是法律属性问题,需要分析适用范围、效力位阶等方面。从事实的角度,应当研究的是环境质量标准作为科学文

③ [日] 原田尚彦《环境法》,于敏译,法律出版社1999版,第70页。

④ 参见谭启平《符合强制性标准与侵权责任承担的关系》,载《中国法学》2017年第4期。

⑤ 参见金瑞林主编《环境法学》(第4版),北京大学出版社2016年版,第80页;《环境科学大辞典》(修订版),中国环境科学出版社2008年版,第311页;蔡守秋《环境标准与环境法的关系》,载《环境保护》1995年第4期;金瑞林、汪劲《20世纪环境法学研究评述》,北京大学出版社2003年版,第80页、第85页;陈伟《环境质量标准的侵权法适用研究》,载《中国法学》2017年第1期。

⑥ 参见王灿发《环境法学教程》,中国政法大学出版社1997年版,第81页;金瑞林主编《环境与资源保护法学》,北京大学出版社2000年版,第158页。

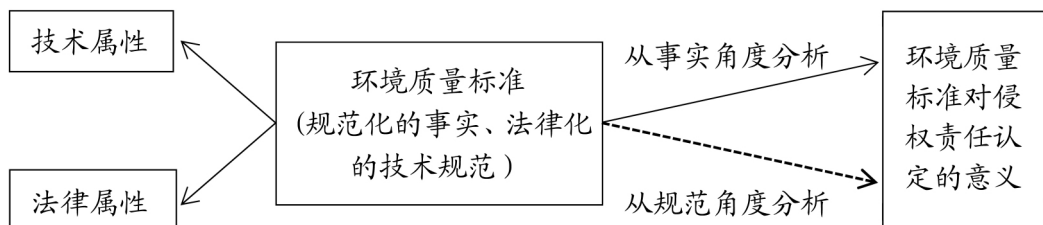
⑦ 参见前引⑤,陈伟文。

⑧ 参见湖南省湘潭市中级人民法院(2012)潭中民一终字第222号民事判决书。

⑨ 参见浙江省杭州市中级人民法院(2010)浙杭民终字第3015号民事判决书。

献、制度事实可否作为证据帮助认定环境污染侵权责任的构成要件,所关注的是证明力问题,需要分析真实性、关联性、合法性。否定说和肯定说都应明确其研究视角是事实还是规范,否则无法有效开展学术对话。笼统地肯定或者否定,可能都有失偏颇、不尽如人意。当事人提出主张或抗辩,法院解决纠纷和规避职业风险,都对环境质量标准产生了某种“需求”。否定说断然拒绝“供给”,即使言之成理,也会让人心有不甘。肯定说尽力挖掘环境质量标准的功用,回应社会需求,颇具吸引力。然不辨事实与规范之别,却又无法实现理论自治,易生混乱,难免误用。

为使条理清晰,实现理论自治和简洁,本文分别从事实角度和规范角度展开分析。本文首先指出环境质量标准的技术属性(事实角度),并重点分析环境质量标准的法律属性(规范角度),然后讨论从环境基准(科学事实)向环境质量标准(规范化的事实、法律化的技术规范)的转化,以及该转化过程使环境质量标准具有的特征,再从规范角度和事实角度分别讨论环境质量标准对于环境污染侵权责任认定的意义。^⑩如下图所示:



二、环境质量标准的法律属性

环境质量标准是“数字化的法律”。^⑪ 从事实角度分析,环境质量标准具有技术属性;从规范角度分析,具有法律属性。环境质量标准的法律属性,可以从形式和实质两方面展开分析,以揭示谁基于什么权力,以什么程序将科学技术共识转化为具有法律效力的要求,并以什么方式发布所转化出的文件,该文件具有何种效力,在环境法体系中具有何种功能。

(一) 形式分析

1. 以授权根据为判断标准的分析

自 1979 年《环境保护法》(试行) 以来,国务院环境保护主管部门制定国家环境质

^⑩ 需要说明的是,本文分析的环境污染侵权责任,仅限因污染环境对民事主体造成的人身损害和财产损害。破坏生态环境、损害公众环境权益等问题,与环境污染造成的人身损害和财产损害迥异,无法一并讨论,不在本文的讨论范围之内。另外需要说明的是,本文以《环境空气质量标准》(GB 3095—2012) 和《地表水环境质量标准》(GB 3838—2002) 为典型样本展开分析,兼顾《声环境质量标准》(GB 3096—2008) 以及其他标准。之所以如此,是因为在我国环保部门发布的现行有效的 16 项环境质量标准中,综合考虑强制力、实施机关、适用范围、实际适用情况等因素,这两项标准最为典型。而且,其他相关法学文献也大多聚焦于《环境空气质量标准》《地表水环境质量标准》《声环境质量标准》这 3 项标准。比如前引⑤,陈伟文。

^⑪ 参见吕忠梅、杨诗鸣《控制环境与健康风险:美国环境标准制度功能借鉴》,载《中国环境管理》2017 年第 1 期。

量标准的权力,都是来自于全国人大常委会环境保护立法中的授权性规定,不管是在《标准化法》实施之前还是之后。虽然1979年《环境保护法》(试行)第26条对原国家环境保护局的授权是“会同有关部门制定标准”,但国家环境质量标准仍然是由原国家环境保护局批准发布。《机场周围飞机噪声环境标准》(GB 9660—88)和《城市区域环境振动标准》(GB 10070—88)就是根据该规定制定的。1989年《环境保护法》第9条第1款删掉了“会同有关部门”的内容,规定由“国务院环境保护行政主管部门制定国家环境质量标准。”现行有效的其他14项国家环境质量标准都是根据该规定制定的。2014年修订后的《环境保护法》第15条第1款保留了1989年《环境保护法》第9条第1款的内容,但是目前尚未根据2014年修订后的《环境保护法》制定新的国家环境质量标准。

地方环境质量标准的制定权限经历了较大变化。根据1979年《环境保护法》(试行)第27条,县级以上地方环境保护机构都有权制定地方环境质量标准。1989年《环境保护法》第9条第2款取消了地方环境保护主管部门制定地方环境质量标准的权限,改规定“省、自治区、直辖市人民政府对国家环境质量标准中未作规定的项目,可以制定地方环境质量标准,并报国务院环境保护行政主管部门备案。”2014年修订后的《环境保护法》第15条第2款增加了省级人民政府的权限,规定省级人民政府“对国家环境质量标准已作规定的项目,可以制定严于国家环境质量标准的地方环境质量标准。”

《环境保护法》对制定国家环境质量标准的授权没有规定任何考量因素,属于空白授权;对制定地方环境质量标准的授权限制也仅仅涉及适用范围(国家环境质量标准未作规定的项目)和最低严厉程度(对国家环境质量标准已作规定的项目,应严于国家环境质量标准)。这种授权更多具有组织规范上的权限分配意义,^⑫对标准制定机关不构成实质约束,给制定机关留下了巨大的裁量空间。

2. 以制定程序为判断标准的分析

国务院环境保护主管部门根据法律的授权,制定了《环境标准管理办法》等有关规章和规范性文件。根据这些规定,制定或修改国家环境质量标准、行业标准需要经过立项、拟定草案、征求意见、组织审议、审查批准、编号、发布、出版等环节。制定或修改地方环境质量标准需要经过省级人民政府环境保护主管部门拟定标准草案、征求环境保护部意见、报省级人民政府审查批准、报环境保护部备案等环节。然而,根据《立法法》和《规章制定程序规定》,规章的制定程序包括立项、起草、审查、决定和公布几个环节;根据《环境保护部规范性文件合法性审查办法》,规范性文件草案送审稿经主要负责人签批同意后,还需要提交政策法规司进行合法性审查。可以看出,无论是与规章相比,还是与规范性文件相比,环境质量标准的制定程序都有所不同。

3. 以文件编号为判断标准的分析

我国政府对文件编号有严格规定,已经形成了严格的文件编号体系。环境质量标

^⑫ 参见宋华琳《论技术标准的法律性质》,载《行政法学研究》2008年第3期。

准的编号由代号、顺序号、年号等要素组成,并以不同的字母代号代表国家标准、行业标准、地方标准、推荐标准。根据《环境保护部规范性文件合法性审查办法》,自2016年6月1日起,未以“国环规”字号发布的其他各类文件,都不属于规范性文件。在此日期之前,尽管环境保护部以多种文号发布规范性文件,但这些文号也都与环境质量标准的编号存在明显区别。

综上所述,虽然环境质量标准的制定机关也有权制定规章和规章以下的规范性文件,但从制定程序、标准编号等方面判断,环境质量标准既非规章,也非规章以下的规范性文件。

(二) 实质分析

1. 环境质量标准的强制力问题

《标准化法》将政府制定的标准分为强制性标准和推荐性标准,现行环境质量标准也包括这两类。然而,不论何种效力的环境质量标准,都属于非自动执行规范,不具有直接强制力,其规范效力均来源于援引环境质量标准的法律规范。^⑬《环境保护法》第28条第2款规定,“未达到国家环境质量标准的重点区域、流域的有关地方人民政府,应当制定限期达标规划,并采取措施按期达标”,即为援引条款的例证。从该规定可以看出,环境质量标准对地方人民政府的约束力,不是直接来源于环境质量标准本身,而是来源于该援引条款。

2. 环境质量标准的功能定位问题

环境质量标准的核心功能在于为环境质量状况提供比对依据,与援引环境质量标准的法律规定、行政规划等要求共同发挥设定目标、考核激励、督政问责的作用。

《宪法》第26条规定,国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。宪法规定的国家环境保护义务主要由各级人民政府及其相关职能部门完成。为此,中央人民政府需要为地方人民政府设定目标,以便实现全国总目标。《环境保护法》第6条第2款、第26条、第28条等条款以及其他相关规定建立了多项目标考核制度。除了上级政府对下级政府的目标考核以及政府内部的目标考核之外,政府还应当接受人民的监督,接受同级人民代表大会的监督,接受政党监督。不管是考核激励还是督政问责,都需要比较客观的依据。环境质量标准具有数值量化的特点,因此成为首选。实践中,关键考核要求通常都是基于环境质量标准。于是在实际工作中,地方人民政府对环境质量负责,在很大程度上就转化为对环境质量达标率负责。这也解释了为何反对提升环境质量标准的阻力主要来自于地方政府。

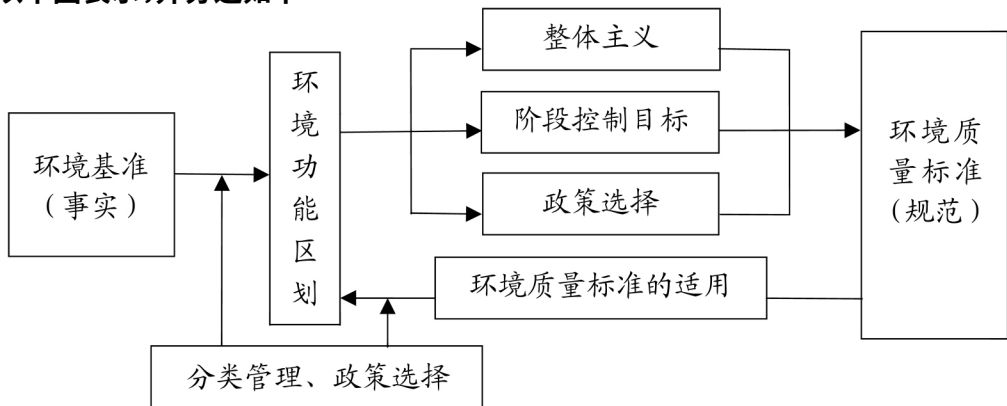
相应地,基于环境质量标准开展的环境质量监测也就具有督政的作用。目前开展的省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,对污染排放监测和环境质量监测作区别对待,仅将环境质量监测权限上收到省级,部分原因就是上收环境质量监测权限

^⑬ 参见前引②,施志源文。

有利于更好地发挥督政作用。

三、环境质量的特征

环境质量标准和环境基准互相关联,但又有本质区别。环境基准是纯科学数据,反映的是单一学科所表达的效应与污染物剂量之间的关系;环境质量标准则是在综合各种基准值的基础上,权衡国内环境质量现状、污染物负荷情况、社会经济和技术力量对环境的改善能力、区域功能类别和环境资源价值等因素之后,所选择的指标及其限值。^⑭环境基准属于科学事实的范畴。所谓科学事实,是指对客观事物经过观察、实验、测量等实践活动,并借助语言描述体系所形成的单称命题。^⑮科学事实虽然具有可错性和解释性,但以客观对象为其事实性根据,^⑯并以现有科学知识为基础,因此能够为规范的形成和运行提供最佳可得事实基础。从事实和规范的关系来看,基于环境基准制定环境质量标准的过程,就是从科学事实向法律规范的转化过程。虽然科学事实仍然是环境质量标准的事实基础和重要依据,但是以科学语言表达的环境质量标准已经获得了法律属性。然而,环境质量标准所保留的技术性,也使其并不构成纯粹的法律规范,而是构成规范化的事实、法律化的技术规范。在中国,由于环境质量标准的功能定位、实施机制等制度因素,从环境基准到环境质量标准的转化过程主要受到分类管理、整体主义、阶段性控制和政策选择的影响,从而也使最终制定的环境质量标准具有如下特征。现以下图表示,并分述如下:



(一) 以分类管理为理念

分类管理,是指按照管理对象的差异性实行差异化管理,也被称为差异化管理。^⑰分类管理的理念在我国环境管理中得到广泛应用。环境质量标准的设定和适用,也都

^⑭ 参见叶文虎、张勇编著《环境管理学》(第3版),高等教育出版社2013年版,第116页。

^⑮ 参见朱荣英《自然事实、客观事实与科学事实》,载《郑州轻工业学院学报》(社会科学版)2012年第6期。

^⑯ 参见曹志平《论科学事实的解释性》,载《自然辩证法研究》2003年第11期。

^⑰ 参见谢进川《关于差异化管理的理论探讨》,载《理论前沿》2005年第23期。

体现了分类管理理念。不管是在设定环节还是在适用环节,都需要首先开展环境功能区划。所谓环境功能区划,就是依据社会经济发展需要和不同地区在环境结构、环境状态和使用功能上的差异,将区域合理地划分为不同的功能区。^⑮不同的功能区对环境质量有不同的需求,因此环境质量标准应充分体现地区差异性,^⑯针对不同的功能区类型设定不同的限值。比如,《环境空气质量标准》规定了两类功能区:一类区为自然保护区、风景名胜区和需要特殊保护的区域;二类区为居住区、商业交通居住混合区、工业区和农村地区。对于二氧化硫、二氧化氮、一氧化碳、臭氧、粒径小于10微米的颗粒物(PM₁₀)、粒径小于2.5微米的颗粒物(PM_{2.5})等6个基本污染物项目和总悬浮颗粒物、氮氧化物、铅、苯并[a]芘等4个其他项目,该标准为两类功能区分别规定了宽严不同的浓度限值。在实施环境质量标准时,也是先划定功能区,再确定应当适用的限值。设定环节的环境功能区划,是将环境预先分为不同的类型;适用环节的环境功能区划,是确定具体的环境属于何种类型。

我国也有少数环境质量标准,不是针对功能区设定限值,而是针对特定功能用途或者特殊区域设定限值。究其原因,是这些标准所适用的区域性质特殊、面积较小,没有被纳入通常的环境功能区划体系。《渔业水质标准》(GB 11607—89)和《农田灌溉水质标准》(GB 5084—92)即为针对特定功能用途设定限值的适例。前者适用于鱼虾类的产卵场、索饵场、越冬场、洄游通道和水产增养殖区等海、淡水渔业水域。后者适用于以地面水、地下水和处理后的城市污水及与城市污水水质相近的工业废水作水源的农田灌溉用水。这两项标准所适用的区域,实际上也是两类功能区。因此,这两项标准同样体现了分类管理的理念。

(二) 以整体主义为价值观和方法论

“整体主义”一词,具有多重涵义,包括方法论的整体主义、价值观的整体主义等互相联系的多个面相。环境法在价值观和方法论两方面都体现了整体主义。^⑰

环境质量标准对于整体主义价值观的体现,主要在其功能定位。环境质量标准的保护对象,是作为整体的公众和生态环境,而非个体的自然人或生态环境组成部分。“公众”是一个鲜明地体现了整体主义的词语。2014年修订后的《环境保护法》第1条将“人体”健康修改为“公众”健康,更准确地体现了整体主义价值观。环境质量标准基于主导功能,针对功能区设定限值,从总体上回应功能区内公众健康和环境保护的需求,不仅无法个别地回应具有差异性的个体的特殊需求,而且对于非主导功能的考虑也可能并不充分,因此无法保证达标的环境质量能够满足所有个体的所有需求。

^⑮ 参见前引①,《环境信息术语》。

^⑯ 参见前引⑤,金瑞林、汪劲书,第82-83页。

^⑰ 参见邓海峰《生态法治的整体主义自新进阶》,载《清华法学》2014年第4期;柯坚《事实、规范与价值之间:环境法的问题立场、学科导向与实践指向》,载《南京工业大学学报》(社会科学版)2014年第1期。

环境质量标准对于整体主义方法论的体现,主要在其制定方法。在制定环境质量标准时,将社会公众和环境要素作为对象,以流行病学等科学知识为依据,从整体上考虑污染物与对象之间的暴露途径、暴露量以及剂量—反应关系,选择保护程度,最终确定污染指标及其控制限值。保护程度,体现为多高比例的对象会遭受多大程度的消极影响,是一个概率问题。至于遭受影响的是公众中的甲乙还是丙丁,并不是制定环境质量标准时需要考虑的问题,也是无法考虑的问题。环境质量标准即使考虑了某些类别的易感人群,也是将不同类型的易感人群作为整体,而不考虑易感人群中的具体个体。

在现行的16项环境质量标准中,各项标准对于整体主义的体现在程度上有所不同。保护对象越宽泛、区划等级越少,对整体主义体现的程度越高。《环境空气质量标准》《地表水环境质量标准》《声环境质量标准》等体现出较高等度的整体主义,《温室蔬菜产地环境质量评价标准》(HJ 333—2006)《食用农产品产地环境质量评价标准》(HJ 332—2006)等标准对整体主义体现的程度稍低。

(三) 以阶段性控制目标为依据

我国环境质量标准是以阶段性控制目标为依据制定的。这从阈值标准和阶段控制标准的区别以及我国对阶段性控制标准的选择可以看出。

阈值标准和阶段控制标准的区别在于是否考虑经济技术条件和标准的可达性。阈值标准,不考虑经济技术条件和标准的可达性,仅以目前的科学认知水平和环境基准研究成果为根据,在污染物浓度控制的安全阈值或可接受风险水平之下设定环境质量标准。通常认为,在该阈值以下,对于有阈值污染物(threshold pollutants),污染物的消极影响是可以忽略不计的;对于无阈值污染物(non-threshold pollutants),污染物对公众健康和环境的风险是可控、可接受的。^① 美国联邦环境空气质量标准是阈值环境质量的典型例证。^② 在该标准中,对于PM_{2.5},一级标准年均值为12μg/m³,二级标准年均值为15μg/m³,一二级标准的24小时均值均为35μg/m³。^③ 根据最新科研成果,即使对于儿童、老人等敏感人群,该标准也足以防止长期暴露、短期暴露所致健康损害,包括夭折、住院和急诊数量的增加、慢性呼吸疾病,等等。^④

阶段控制标准不仅考虑保护公众健康和生态环境的需要,而且也考虑经济技术条件等影响标准可达性的因素,根据本阶段追求的环境质量水平,设定环境质量标准。如此设定的环境质量标准,一方面以环境基准为根据,体现了科学性,另一方面体现了当

^① 参见[美]诺埃尔·德·内韦尔《大气污染控制工程》,胡敏、谢绍东、朱先磊等译,化学工业出版社2005年版,第9-16页;孟伟、张远、郑丙辉《水环境质量基准、标准与流域水污染物总量控制策略》,载《环境科学研究》2006年第3期。

^② 参见张国宁、江梅、魏玉霞、武雪芳《环境质量标准制订中的关键技术问题》,载《环境科学研究》2011年第9期。

^③ See NAAQS Table, at <https://www.epa.gov/criteria-air-pollutants/naaqs-table> (Last visited on April 13, 2017).

^④ See Environmental Protection Agency, *National Ambient Air Quality Standards for Particulate Matter (Final Rule)*, 78 Federal Register 3086 (2013).

前的具体目标,提高了标准的可操作性。^⑤ 因此,包括欧盟、世界卫生组织(WHO) 在内的很多国家和国际组织都采取这种思路制定环境质量标准。

我国的环境质量标准就是按照阶段控制标准的思路制定的。《环境标准管理办法》第 10 条规定,制定环境标准应以保护人体健康和改善环境质量为目标,促进环境效益、经济效益、社会效益的统一; 应与国家的技术水平、社会经济承受能力相适应; 借鉴适合我国国情的国际标准和国家的标准。从该规定可以看出,经济技术条件、污染现状、标准的可达性,都是制定环境质量标准需要考虑的因素。目前,符合我国国情的环境基准缺失,我国现行环境标准主要是在借鉴发达国家环境基准和标准的基础上制定的。比如,我国环境空气质量标准,就是将世界卫生组织《空气质量准则》推荐的最宽松标准作为二类功能区的 $PM_{2.5}$ 限值。在该标准中,一类功能区为自然保护区、风景名胜区等人口密度低的区域,二类功能区是人口稠密、经济发达的区域,一类功能区限值比二类功能区限值更加严格。如果仅仅考虑保护对象的需要,二类功能区的 $PM_{2.5}$ 限值应该比一类功能区更严格,因为人体比生态环境更易受 $PM_{2.5}$ 的影响。^⑥ 但是,二类功能区比一类功能区污染现状更为严重,如果适用更严格的 $PM_{2.5}$ 限值,将不具有可达性。这就表明,我国环境空气质量标准是根据当前国情做出的阶段性选择。事实上,环境保护部也明确承认该标准的阶段性,并要求根据国家经济社会发展状况和环境保护要求适时修订。^⑦

(四) 以政策选择为结果

环境质量标准最终都是政策选择的结果,而不是纯粹的科学结论。阶段控制标准,当然是综合考虑公众健康、生态环境、经济社会发展水平等因素之后作出的政策选择。即使阈值标准,也体现了政策选择。比如,虽然美国联邦环保署在制定环境空气质量标准时不受经济技术条件等因素的约束,设定的数值更多地体现了科学研究的成果,但是在收集证据、选择安全余地(margin of safety) 等环节,仍然存在政策选择问题。^⑧ 在选取科学证据时,美国联邦环保署主要使用美国、加拿大的研究成果,对于其他国家的研究成果考虑较少。^⑨ 部分原因是,加拿大与美国接壤,经济发展水平和环境保护水平与美国相当,数据具有可比性。在收集科学证据之后,美国联邦环保署需要考虑健康影响

^⑤ 参见前引^②,张国宁等文。

^⑥ 这从美国联邦环境空气质量标准中的 $PM_{2.5}$ 限值可以看出。在现行美国联邦环境空气质量标准中,对于 $PM_{2.5}$,保护公众健康的一类标准(年均值 $12\mu g/m^3$) 比保护包括环境在内的公共福利的二类标准(年均值 $15\mu g/m^3$) 更加严格。见前引^③。

^⑦ 环境保护部《关于实施〈环境空气质量标准〉(GB3095-2012) 的通知》(环发[2012] 11 号,2012 年 2 月 29 日),载环境保护部官网 http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201203/t20120302_224147.htm,最后访问时间:2017 年 10 月 24 日。

^⑧ 参见前引^①,吕忠梅、杨诗鸣文。

^⑨ See Environmental Protection Agency, Supra note 26, at 3268-3276.

的性质、受影响的人群等因素,^⑩选择一定的安全余地,以弥补科学不确定性和信息不全面性所可能产生的问题。这在多个司法判例中已经得到法院的肯定。^⑪

为适用环境质量标准所作的环境功能区划,也体现了政策选择。由于不同的环境功能区对应不同的环境质量标准限值,功能区划的过程实际上也是选择适用环境质量标准限值的过程。这就使环境质量标准的适用受到政策选择的影响。

四、环境质量标准对于环境污染侵权责任认定的意义

环境污染侵权责任制度是在一般侵权责任制度的基础上,为了回应现当代环境污染问题所发展的特殊侵权责任制度,是我国生态文明制度的重要组成部分。《侵权责任法》第65条规定,“因污染环境造成损害的,污染者应当承担侵权责任”。通说认为,环境污染侵权责任适用无过错责任归责原则,其构成要件包括加害行为、损害和因果关系。^⑫以下从规范和事实两个角度,按照构成要件逐一分析环境质量标准对于侵权责任认定的意义。

(一) 从规范角度的分析

从规范的角度分析,是研究可否将环境质量标准作为制度规则,适用于认定环境污染侵权责任的各个构成要件。

1. 环境质量标准与加害行为要件

环境质量达标可否影响加害行为的构成,可否作为否定构成加害行为的抗辩理由?肯定说认为环境质量标准是认定加害行为的依据,只有当排污行为导致环境质量超标时,才满足加害行为要件。如果有排污行为但是环境质量达标,排污者对于侵权责任,可以基于环境质量达标的事实,主张合规抗辩。有持肯定说的学者进一步主张,在认定环境质量是否超标时,对于人身损害,不论发生在何种功能区,统一适用较为严格的环境质量标准(比如,地表水Ⅱ类标准),对于财产损害,适用该功能区本来应当适用的环境质量标准。^⑬

肯定说不符合《侵权责任法》第65条对于加害行为的规定。该法第65条有关加害行为的用语是“污染环境”。“污染环境”是一个动宾词组,指污染环境的行为。环境是否遭到污染,遭到多大程度的污染,是行为的结果。行为的结果和行为的发生是两个不同的问题,不应以行为结果判断行为是否发生。

^⑩ *Id.*, 3097-3164.

^⑪ *See Lead Industries Association v. EPA*, 647 F.2d 1130, 1154 (D.C. Cir. 1980); *American Petroleum Institute v. Costle*, 665 F.2d 1176, 1186 (D.C. Cir. 1981); *American Farm Bureau Federation v. EPA*, 559 F.3d 512, 533 (D.C. Cir. 2009); *Association of Battery Recyclers v. EPA*, 604 F.3d 613, 617-18 (D.C. Cir. 2010).

^⑫ 参见吕忠梅《环境法学概要》,法律出版社2016年版,第203页。

^⑬ 参见前引⑤,陈伟文。

除此之外,对于环境空气污染、水污染等物质污染,不应以环境质量达标作为否定加害行为的理由还包括以下四点:第一,标准项目的有限性。环境质量标准在选择标准项目时,需要考虑污染的普遍性、监测技术的成熟性、监测成本的可接受性等因素,因此仅仅选择了分布广、易监测的项目,甚至将污染物排放标准中的很多指标都排除在外。比如,大气污染物排放标准所列出的控制项目达 120 项,但是《环境空气质量标准》所列出的基本项目仅有 6 项。即使加上表 2 所列的 4 个其他项目、附录 A 所列的 5 个项目,总共也只 15 项。而且,考虑到 PM_{10} 、 $PM_{2.5}$ 和总悬浮颗粒物共同对应着大气污染物排放标准中的颗粒物项目,^③实际有 107 个项目被纳入了大气污染物排放标准但却没有被纳入环境空气质量标准。《地表水环境质量标准》不仅没有涵盖水污染物排放标准所列的全部项目,而且也没有纳入黑度、臭味等指标。由于指标有限,环境质量监测数据也就不能全面表征环境质量,不得用于判断未列入环境质量标准的污染物的污染水平。第二,标准限值的阶段性。前已述及,环境质量标准具有阶段性,即使环境质量达标,也可能实际上存在污染,甚至是相当严重的污染。第三,标准适用的差异性。如前所述,功能区划是适用环境质量标准的前提,不同类别的环境功能区对应不同的限值。以水环境质量标准中的粪大肠杆菌为例,I 至 V 类水环境功能区所对应的限值分别为 200、2000、10000、20000、40000 个每升,其中 V 类功能区限值比 I 类功能区高出 200 倍,比 II 类功能区高出 20 倍。对于 IV 类和 V 类水体,即使达标,也仍然存在严重污染。因此在实际工作中,水质优、良好,一般都是指 III 类以上水体。而且,对于水环境质量已经恶化,无法达到相应功能区划要求的水体,通过降低功能区划等级、适用较宽松的限值,使之“被达标”的情形,也是存在的。第四,污染的相对性。污染是相对于环境功能所作出的判断,在没有明确需要救济的损害之前,无法判断是否存在可能导致损害的污染物。大千世界,相生相克。甲之熊掌,乙之砒霜。“水至清则无鱼”,对人体有害的物质或浓度水平,可能恰好适合渔业养殖或者其他用途。综上,不能根据环境质量是否达标判断是否存在污染,进而判断是否构成环境污染侵权责任加害行为。即使在涉及人体健康的环境污染侵权案件中,对所有功能区统一适用较为严格的环境质量标准,也是不正确的,因为有些环境区域的规划用途本来就不是供人居住或者与人体直接接触,依法应适用比较宽松的标准。

对于噪声污染等能量污染,同样也不得以环境质量达标为由否认构成加害行为。虽然《噪声污染防治法》第 2 条第 2 款对“环境噪声污染”的定义和《放射性污染防治法》第 62 条对“放射性污染”的定义都包含了超过国家标准的要求,但是这两个定义都是行政管理性规定,并且适用的也是污染物排放标准,而非环境质量标准。

2. 环境质量标准与损害要件

^③ 环境质量标准中的 $PM_{2.5}$ 、 PM_{10} 和总悬浮颗粒物,都是颗粒物,只是空气动力学粒径大小有所区别。污染物排放标准不区分颗粒物的粒径大小,统称颗粒物。

侵权责任法所救济的损害,应当具有可补救性。可补救性包含了损害程度要求。轻微的不利益,不具有可补救性。为了维持社会生活的安定、促进社会合作,法律要求民事主体容忍他人造成的轻微不利益,或者使行为人对于造成他人轻微不利益的情形不承担法律责任。^⑤ 此为各国通例,^⑥ 亦为习惯国际法所接受。根据习惯国际法,只有达到重大损害(significant harm) 的程度时,才发生国家之间的环境污染责任。^⑦

容忍限度,应以当地通常接受的程度为限,即所谓的“社区标准”(community standard),亦即一般社会通常认知判断。^⑧ 然而个案认定容忍限度,于法院和当事人来说,成本颇高。以环境质量标准作为判断容忍限度的依据,似乎具有公信力,并有助于降低诉讼成本、提高判决的一致性。但是,至少由于以下三个原因,不应以环境质量标准判断是否超出合理忍受限度:

第一,对权利人的限制超过了社会的通常认知判断。比如,《环境空气质量标准》将农村划为二类功能区,对应的二氧化硫日均限值为不超过 $150\mu\text{g}/\text{m}^3$ 。该限值连小麦、大麦等常见作物在生长期的环境需求都无法满足。根据《食用农产品产地环境质量评价标准》,这些农作物是对二氧化硫敏感的作物。为保证这些农作物不受影响,在植物生长季二氧化硫日均值不应超过 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$,其他季节不应超过 $150\mu\text{g}/\text{m}^3$ 。显然,在二氧化硫日均浓度处于 $50\text{—}150\mu\text{g}/\text{m}^3$ 之间时,虽然符合《环境空气质量标准》二类区日均限值,但却不能保障这些作物在生长期的环境需求。如果以《环境空气质量标准》的限值作为合理忍受限度的界限,就意味着要求过去长期种植这些作物的农田要么遭受损害,要么改为种植其他作物。这对于权利人来说,是非常不公正的。而且,《环境空气质量标准》和《食用农产品产地环境质量评价标准》都是环境保护部制定的环境质量标准,只是前者为强制性标准,后者为指导性标准。如果真的以环境质量标准作为合理忍受的界限,到底是以前者为准还是以后者为准呢? 按照拘束力来说,当然强制性标准优先。如此,则会出现前述不公平结果。

第二,环境质量标准可被政府调整。政府可以修改环境质量标准,调整环境功能区划,从而降低或者提高所适用的环境质量标准限值。这对于保护公民权利、限制政府对公民权利的不当侵害,非常不利。

第三,架空了侵权责任法的功能。现代侵权责任法本质上主要是救济法,着眼于对不幸的受害人提供补救而非注重制裁加害人。^⑨ 对于实行无过错责任的环境污染侵权

^⑤ 参见王利明《侵权责任法研究》(上),中国人民大学出版社2011年版,第291-292页。

^⑥ 比如《德国民法典》第906条规定,土地所有人必须适当容忍来自他人土地上侵入的烟气、焦味、气味、震动等。“适当容忍”,即是对不利益严重程度的要求。参见沈百鑫《水体污染民事责任的中德比较》,载《中国政法大学学报》2014年第2期。

^⑦ 参见《国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的国际责任(预防危险活动造成的越境损害)》,联合国大会第五十六届会议补编第10号(A/56/10),第2条及其评注第(4)-(7)段,第314页。

^⑧ 参见曾世雄《损害赔偿法原理》,中国政法大学出版社2001年版,第55页。

^⑨ 参见前引^⑤,王利明书,第286-287页。

责任,更是以救济受害人为主要目的。对于受害人来说,公法制度和侵权责任制度构成了不同层级的屏障,即不同层级的“法网”。对于环境质量超标的情形,受害人可以在侵权责任法之外寻求救济。对于环境质量达标的情形,侵权责任法就是仅剩的最重要的救济途径了。如果以环境质量标准限值作为合理忍受限度的界限,就会架空侵权责任法本可发挥的独特功能。

容忍义务及其限度,与相当性或者法律因果关系也密切相关,下文进一步讨论。

3. 环境质量标准与因果关系要件

因果关系要件的目的在于归责,即确定责任的归属及其范围,旨在实现具体案件的公平合理和纠纷解决的妥当性。因果关系判断,是解决环境污染侵权责任纠纷必须面对的问题。侵权责任法只是将因果关系作为一个要件加以规定,并未规定因果关系的构成要素和判断方法,还需在理论和实务的互动中进一步发展因果关系理论。大陆法系相当因果关系理论认为因果关系包括条件关系和相当性两个方面。英美法系通说认为因果关系包括事实因果关系和法律因果关系两个方面。因果关系理论众多,不仅大陆法系与英美法系之间有很大区别,两大法系内部也存在多种理论。虽然不同因果关系理论之间存在很多区别,但是仍然形成了一些基本共识:因果关系是在事实性基础之上的法律判断,事实上的因果联结是认定因果关系的前提条件,法律上的因果关系体现了价值判断和法政策考量。^④从规范的角度分析,环境质量标准对于因果关系认定的意义,只能体现在法律因果关系或者相当性方面。

肯定说认为,环境质量标准体现了法价值、法政策的边界:环境质量超标时具有相当性,环境质量达标时不具有相当性。也就是说,即使事实因果关系或者条件关系成立,环境质量达标的事实也可以排除法律因果关系或者相当性,使得被告不需要承担环境污染侵权责任。

然而,以环境质量标准作为侵权责任的法政策、法价值的边界并不正确。对于主要由于原告体质或者财产的特殊敏感性而发生的损失,要求被告承担环境污染侵权责任,可能有所不当。但是,原告在其体质或财产并不具有特殊敏感性时仍然遭受的损失,则不应被认为欠缺相当性或者法律因果关系。比如,小麦、大麦等作物虽然对二氧化硫敏感,但实际上只是相当普通的农作物,只是对环境的要求高于中等敏感作物、抗性作物而已,其敏感性并未超出社会通常认为应予救济的程度。如上所述,在二氧化硫浓度达到《环境空气质量标准》日均要求但是超过 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ 的情形,这些敏感作物在生长期遭受损害是可以明确预见的,绝非意外事件。对于污染行为发生之前本来可以种植敏感作物的土地,污染行为所导致的敏感作物死亡或者减产应当被认定为处于法价值、法政策的范围之内,而不是相反。因此,以环境质量标准否定法律因果关系或者相

^④ 参见王泽鉴《侵权行为》,北京大学出版社2009年版,第186-215页;前引^⑤,王利明书,第349-362页;叶金强《相当因果关系理论的展开》,载《中国法学》2008年第1期。

当性,是不正确的。

对于噪声等能量污染,也同样不能因为环境质量达标而否定法律因果关系或者相当性。以噪声污染为例,低于声环境质量标准限值的噪声仍然可能造成不当干扰。《民用建筑隔声设计规范》(GB 50118—2010)针对一般住宅的要求是:卧室昼间不超过45dB(A),夜间不超过37dB(A),起居室昼夜都不应超过45dB(A)。^⑪该规定比《声环境质量标准》中0类声环境功能区(指康复疗养区等特别需要安静的区域)所要求的昼间55dB(A),夜间40dB(A)还要严格。如果考虑到前者只是《民用建筑隔声设计规范》的基本要求,后者却是《声环境质量标准》中的最高要求,就更能看出标准之间的差异。建筑设计标准之所以规定比《声环境质量标准》更严的限值,就是考虑到噪声对人的消极影响,要求在经济技术可行的前提下尽量降低噪声污染。

综上所述,从规范的角度分析,环境质量标准不适用于环境污染侵权责任。诚如原田尚彦所言,环境质量标准“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”。^⑫

(二) 从事实角度的分析

从规范角度分析得出的否定结果并不当然导致从事实角度分析也应得出否定结果。为了全面考察环境质量标准对于认定环境污染侵权责任的意義,还需要从事实的角度加以分析。基于其技术属性,环境质量标准是科学证据的一种,其合法性、真实性当无疑,但其关联性还需要进一步分析。以下按照构成要件,逐一讨论环境质量标准的证据意义。

1. 环境质量标准对于认定加害行为的意义

作为环境污染侵权责任的加害行为构成要件,污染环境的行为是指对环境造成消极影响的行为,还是指对环境造成影响的所有行为?通说认为,污染环境的行为是指排放污染物的行为,仅指对环境造成消极影响的行为。^⑬但是,也有学者认为通说过于片面,认为对环境造成了影响并且因此侵害了他人的身、财产等权益的行为,都构成环境污染侵权责任加害行为。该观点认为,环境污染在自然科学上的本质特征,是产生了“环境影响”;在法学上的本质特征,是这种环境影响侵害了他人的身、财产等权益。^⑭

^⑪ 本文所说的分贝,都是A声级,即用A计权网络测得的声压级,单位dB(A)。环境保护部及其前身反复表明《噪声污染防治法》未规定由环境保护行政主管部门监督管理居民楼内的电梯、水泵和变压器等设备产生的环境噪声,此类噪声不适用《噪声污染防治法》,《噪声污染防治法》也未规定这类噪声适用的环保标准。参见国家环境保护总局《关于居民楼内设备产生噪声适用环境保护标准问题的复函》(环函[2007]54号)、环境保护部办公厅《关于居民楼内设备产生噪声适用环境保护标准问题的复函》(环办函[2009]1014号)、环境保护部《关于居民楼内生活服务设备产生噪声适用环境保护标准问题的复函》(环函[2011]88号)。但是,仍有很多法院将居民楼内的生活服务设备噪声案件作为环境噪声污染案件审理。

^⑫ 前引③,原田尚彦书,第70页。

^⑬ 参见王胜明主编《中华人民共和国侵权责任法解读》,中国法制出版社2010年版,第324-325页。

^⑭ 参见侯佳儒《中国环境侵权责任法基本问题研究》,北京大学出版社2014年版,第58页。

与通说的区别在于,该观点不考虑环境影响是否具有消极性,只要引起环境系统的结构和功能发生变化即可,而通说强调环境影响应当具有消极性。该观点实质上是将立法语言中的“污染环境”替换成了“影响环境”,忽视了“污染环境”一词所包含的价值判断。由于事物联系的复杂性,即使是保护和改善环境等在整体上产生积极环境影响的行为,也可能在局部导致他人损失。不要求环境影响具有消极性,将会导致在整体上保护和改善环境的行为也被纳入《侵权责任法》第65条的适用范围,显然不符合立法目的。因此,通说是正确的。当然,整体改善环境的行为如果造成他人损害,也会引起救济问题,但是不应以环境污染侵权责任作为救济的基础。

环境质量标准为判断环境影响是否具有消极性提供了证据。环境质量标准列出了若干“指标”,这些指标只是表征环境质量的项目,并不一定都是污染物。虽然大多数指标都是消极指标,数值越高,环境质量越差。但是,也有一些指标是积极指标,数值越高,环境质量越好。PH值则以居中为好,过低、过高都表示存在问题。这些指标数值的变化方向,就为认定污染环境的行为提供了证据。概要而言,排放的物质和能量导致环境质量指标朝坏的方向发展,为消极影响,该排放行为构成污染环境的行为;朝好的方向发展,为积极影响,不构成污染环境的行为。

综上,环境质量标准为证明环境影响是否具有消极性提供了科学支撑,有助于认定环境污染侵权责任的加害行为要件。但是,环境质量标准的这一作用仅限于列入环境质量标准的物质和能量。对于没有列入环境质量标准的物质或能量,需要从环境整体的角度考虑排放行为的影响是否具有消极性。

需要指出的是,以环境质量标准认定被告行为是否具有消极性从而是否构成污染环境的行为,并不是从规范的角度适用环境质量标准,而是从事实的角度作出的认定。对污染环境行为的认定包含了价值选择,要求仅将对环境整体具有消极影响的排放行为纳入其中。但是,这一价值选择是立法作出的。在立法作出价值选择之后,需要证据证明排放哪些物质和能量会在整体上对环境构成消极影响。上文从规范的角度已经论证环境质量标准具有整体性,因此,环境质量标准中的指标和数值作为制度事实,能够为判断在整体上具有消极环境影响的行为提供科学证据。

2. 环境质量标准对于认定损害的意义

根据侵权责任法的规定,原告应对损害承担举证责任。对于财产权益遭受的不利益以及人体器质性病变是否满足损害要件,环境质量标准难以发挥证明作用。但是,对于舒适度受损、严重焦虑等非器质性病变类的人身权益损害,环境质量标准具有辅助证明作用,可以缓解举证难度。比如,噪声严重超标,可用于辅助证明噪声所导致的精神焦虑达到了可救济损害的程度。

3. 环境质量标准对于认定因果关系的意义

损害和加害行为之间的事实联结,是因果关系的事实部分,在大陆法系相当因果关系理论中称为条件关系,在英美法系中称为事实因果关系。不管采用何种因果关系理

论,事实因果关系或者条件关系都是必要的。事实上因果关系的要求,形成的是一种硬约束。如果可以确定不存在事实上因果联结时,就应排除责任。^{④5}

从事实的角度,环境质量标准可以作为科学文献用于证明待证事实。根据《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第6条,被侵权人需要提供证据材料证明污染者排放的污染物或者其次生污染物与损害之间具有关联性。在很多案件中,受害人为了证明被告排放的污染物与其损害之间的关联性而援引学术文献。被告往往对学术文献的科学性、权威性提出质疑。相比普通学术文献,环境质量标准更具权威性,更容易获得原被告双方的认可。一般来说,污染浓度高低与损害发生的可能性和严重性在总体上呈现出统计学上的正相关关系。低于环境质量标准,更有可能不构成致害条件关系;超出环境质量标准则更有可能导致损害,超标程度越高,致害可能性也越高。但是,应当允许当事人以其他证据反证,因为环境质量标准此时只是证据之一。

然而,环境质量标准并不具有过滤事实因果关系的“门槛功能”。以《环境空气质量标准》为例,该标准为农村地区规定的二氧化硫日均限值,就无法保证小麦等农作物在生长季节的环境需求。因此,不能以二氧化硫达标为由,排除这些农作物的死亡、减产与二氧化硫之间的事实因果关系。

从可检索案例可以看出,法院在很多案件中确实从事实的角度使用了环境质量标准。比如,在“吴冬青、盐城市丰杯精细化工有限公司等与盐城苏海制药有限公司草庙分公司水污染责任纠纷上诉案”中,二审法院认为,只要企业正常生产就存在排放废水的行为,也就“存在污染环境的行为”。法院在认定加害行为时,没有讨论环境质量是否超标。二审法院其后在认定因果关系时,将环境质量超标数据与鉴定意见结合在一起,形成心证。^{④6}从法院的用语可以看出,即使环境质量达标,法院也可能对受害人的损害和因果关系予以认定。

在从事实角度使用环境质量标准时,需要注意以下几点:第一,环境质量标准中的数值有可能因为其制度属性而失去中立性。相对于环境基准,环境质量标准既有可能收窄,更有可能放宽。总体而言,推荐性环境质量标准比强制性环境质量标准更可能具有中立性,但是每项标准的中立程度仍然有所不同。第二,具体污染物的限值比环境质量级别更有针对性。我国地表水环境质量标准采用单因子超标即降级的做法。其中一个因子超标程度严重,可能导致水质被定为Ⅳ类或者Ⅴ类水质,但是级别低并不意味着一定会造成损害,因为案件所涉保护对象可能对该超标污染物不敏感。在分析因果关系时,应当看造成损害的污染因子的浓度,而不是看水质级别。第三,针对具体保护对象制定的标准比综合性标准更有针对性,应优先选用。比如《食用农产品产地环境

^{④5} 参见前引^{④0},叶金强文。

^{④6} 参见江苏省高级人民法院(2013)苏民终字第0014号民事判决书。

质量评价标准》对空气质量、灌溉水质量的要求,就比《环境空气质量标准》《地表水环境质量标准》更有针对性。第四,有些更有针对性的标准是由其他部门制定的。比如,卫生部门制定的《生活饮用水卫生标准限值(GB 5749—2006)》对于认定井水是否遭到污染,农业部门制定的《农产品安全质量无公害畜禽肉产地环境要求》(GB/T 18407.3—2001)《畜禽场环境质量标准》(NY/T 388—1999)《无公害食品畜禽饮水水质》(NY 5027—2001)对于认定环境污染对养殖业造成的损害以及因果关系,都比《地表水环境质量标准》《环境空气质量标准》更有针对性。第五,区分内源污染和外源污染。有些生产活动本身也会造成污染,在控制生产活动的环境质量时既要减少外来污染,也需要减少内源污染。在使用此类标准时,应注意到该标准中的污染物浓度限值包含了对外源污染和内源污染的考虑。比如,《畜禽场环境质量标准》对于舍区氨气、硫化氢、二氧化碳等污染物的限值就包含了内源污染。总之,将环境质量标准以及与环境质量有关的标准作为证据认定因果关系时,应当慎重。

在认定事实因果关系之后,环境质量标准难以再从事实的角度继续为认定法律因果关系或者相当性发挥作用。我国环保部门和省级人民政府在制定环境质量标准时,普遍没有公开基础数据和推导过程,因此难以判断环境质量标准是否与侵权责任法的法政策考量和利益保护边界一致。法政策和利益保护边界随时代变化而有所变化,上文对环境空气质量标准的分析表明,至少目前环境质量标准与当下的法政策和利益保护边界并不一致。

结 语

法律的基本问题在于组织社会生活,划定群己权界,协调权益保护与行为自由之间的紧张关系。在现代社会,权益保护不仅依赖私法,而且更依赖公法。法网恢恢,疏而不漏。其所以不漏者,不仅在于借助转介条款等连接管道使公私法得以接轨,而且也是因为法网是由疏密不同的多层法网所构成的立体结构。就环境污染对于个体的人身权益、财产权益所导致的不利益来说,地方党政责任制、环境行政管理、环境民事责任都是多层立体法网中的一层,每层法网均有其不同的功能和疏密程度。环境质量标准虽然不能直接用于认定侵权责任,但却可与公法规范结合,通过提高环境质量的方式,在总体上大大降低发生环境污染侵权责任纠纷的概率。但是,环境质量标准并非越严越好,因为公法有其效用边界。随着环境质量标准严格程度的提高,公法对受害人的保护效果呈现出边际收益递减的趋势,但是制度运行成本(包括对污染者同时也是生产经营者的行为自由的限制、政府的执法成本等)却会边际递增。为了降低社会总成本,公法的作用领域应当限于边际收益大于边际成本的范围之内。在环境质量标准制度等公法制度未能充分保护的情形,环境污染侵权责任制度为救济环境污染所侵害的人身权益、财产权益提供了更为细密的法网。对于环境质量超标的情形,公法已经提供了一些机制,

应当协调适用刑事、行政和民事责任。^{④7} 对于环境质量达标的情形,由于没有公法救济可供适用,环境污染侵权责任制度更应发挥作用。

在理论研究和法律实务中,需要注意到环境质量标准制度和环境污染侵权责任制度处于多层立体法网的不同层次上,需要注意不同层次的法网所遵循的不同制度逻辑。有些制度能够在多个层次、多个领域适用,有些则不能。事实和规范的区分,为分析一项制度对于其他制度的意义提供了重要的分析视角,有助于实现理论的自治和简洁。从规范的角度分析,环境质量标准不适用于环境污染侵权责任的认定。但是从事实的角度分析,环境质量标准对于环境污染侵权责任能够发挥有限的证明作用。仅仅从规范的角度分析,否定说是正确的。但是从事实的角度分析,肯定说也有可取之处。

Abstract: The nature of environmental quality standards has both technological and legal attributes. Environmental quality standards are neither rules nor regulatory documents, the binding force of which is from the legal rules citing the standards and their core function is to provide a yardstick for measuring environmental quality and play the function of goal setting, incentivizing, and monitoring in combination with the legal rules and administrative plans citing them. The characteristics of the environmental quality standards make them take the differentiated management as the rationale, take the holism as their values and methodology, take the present control goals as the basis, and take the policy choice as the final result. From the perspective of legal norms, environmental quality standards shall not be applied in the determination of tort liabilities caused by environmental pollution. However, in the view of factual analysis, environmental quality standards have limited functions for the determination of tort liability and polluting act as scientific evidence to prove the negativity of environmental impact, and can relief the burden of proof of the damage requirements and prove the relevance between the harm behavior and damage.

(责任编辑: 陈贻健)

^{④7} 参见张新宝、庄超《扩张与强化: 环境侵权责任的综合适用》,载《中国社会科学》2014 年第 3 期。