

浅析生态环境侵权下的民事责任承担

作者：赵婷 李丹

近年来，我国将生态文明建设摆在全局工作的突出地位，以更大的力度、更实的措施推进生态文明建设，完善环境和资源保护立法、严格执法督察尺度，逐渐完善生态文明建设所需要的法律保障体系。《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）首次将“绿色原则”作为民法的基本原则，在环境侵权章节新增“生态破坏责任”，进一步确立了生态环境损害的救济制度。此外，近年以来涉及生态环境侵权方面的案件数量大幅上升，案件复杂程度逐渐增加。我国也相应的出台了多项法律制度，确定了环境私益侵权诉讼、环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼制度及该制度下的不同责任承担。因此本文将着重研究生态环境侵权下的民事责任承担问题，供读者交流、参考。

一、涉及生态环境侵权案件的审批趋势

1、涉及生态环境侵权案件的数量逐年上涨

在某智库案例库中以“环境污染”“侵权”“民事”为关键词进行检索，一共检索到 7749 件案例，且从 2008 年至 2021 年逐年增加，可知未来生态环境侵权案件仍有较高的增长空间。

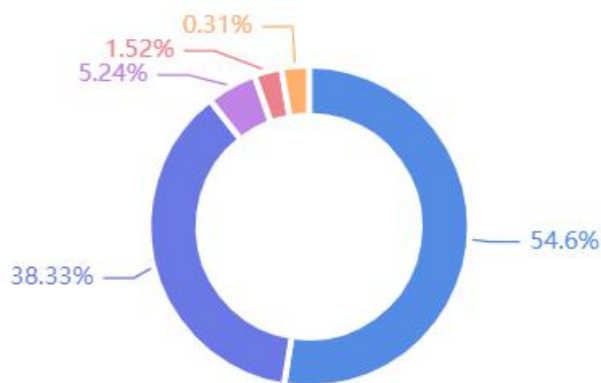
| 裁判年份



2、涉及生态环境侵权案件上诉率较高

依据检索结果，涉及生态环境侵权案件中，一审案件比例为 54.6%；二审案件的比例为 38.33%。生态环境侵权案件上诉率较高的原因很大程度上是因为生态案件侵权案件一般标的额较大，且对民事责任承担存在较大的争议。

| 审判程序分布



二、生态环境侵权下的民事司法解决机制

随着《民法典》在 2021 年正式实施，《民法典》在总则编设立了“绿色原则”，并在侵权责任编第七章对环境污染与生态环境破坏责任进行了专门规定。且随着修改后的《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》、《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》、《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）》司法解释的发布与实行，建立了我国环境私益侵权诉讼、环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼三类司法解决制度，就环境民事侵权提供了不同的救济途径。但是此三类司法解决制度在诉讼主体、诉讼程序、责任承担、本质属性等方面都存在不同和差异。

（一）立法进展

1、关于环境私益侵权诉讼制度的立法进展

环境私益侵权诉讼，是指在私主体之间，由于侵权人违反法律规定故意污染环境、破坏生态并造成严重后果时，受到损害的自然人、法人或者非法人组织请求侵权人承担民事责任的民事侵权类诉讼。

关于环境私益侵权诉讼制度，2010 年 7 月 1 日生效的《中华人民共和国侵权责任法》，在法律制度上确认了环境污染民事责任制度，规定了被侵权人有权向污染者请求赔偿，形成了环境民事私益诉讼制度的制度模型。2015 年最高法通过的《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》（下称“环境侵权责任纠纷若干规定”）对环境民事私益诉讼制度进行了明确规定。之后在修订的单行法《大气污染防治法》和《水污染防治法》等制度在环境污染民事责任的规定上与《中华人民共和国侵权责任法》规定基本一致。

2、关于环境民事公益诉讼制度的立法进展

环境民事公益诉讼，是为了保护社会公共利益为目的，对于已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为，由环保组织或检察机关提起的公益诉讼。

关于环境民事公益诉讼制度，2012年《民事诉讼法》第五十五条规定：“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。”首次确定了环境民事公益诉讼制度，允许法律规定的机关和有关组织对环境污染等损害社会公共利益的行为提起民事公益诉讼。《环境保护法》第五十八条也突破了与案件有“直接利害关系”这一必要条件限制，对环境民事公益诉讼制度作出了规定。之后，《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》、《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》等司法解释对环境民事公益诉讼制度作出具体的规定。

3、关于生态环境损害赔偿诉讼制度的立法进展

生态环境损害赔偿诉讼，是指省级、市地级人民政府及其指定的相关部门、机构，或者受国务院委托行使全民所有自然资源资产所有权的部门，因与造成生态环境损害的自然人、法人或者其他组织经磋商未达成一致或者无法进行磋商提起的损害赔偿诉讼。

关于生态环境损害赔偿诉讼制度，最初是通过中共中央办公厅，国务院办公厅在2015年印发的《生态环境损害赔偿制度改革试点实施方案》、2017年印发的《生态环境损害赔偿制度改革方案》政策性文件，确立了国务院授权省级、市地级政府（包括直辖市所辖的区县级政府，下同）作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人提起诉讼的生态环境损害赔偿诉讼制度。2020年4月修订后的《固体废物污染环境防治法》对固体废物污染环境、破坏生态的行为提起生态环境损害赔偿诉讼也进行了明确规定。2019年6月，最高院发布《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）》（“《生态环境损害赔偿若干规定》”），对生态环境损害赔偿诉讼作出了详细规定。

（二）三类生态环境民事诉讼制度的区别

1、提起诉讼的原告主体不同

在环境私益侵权诉讼中，有资格提起诉讼的原告主体为受到损害的自然人、法人或者非法人组织，依据《民事诉讼法》的规定，受与案件有“直接利害关系”这一必要条件限制。

而在环境民事公益诉讼中，有资格提起诉讼的原告为依照法律、法规的规定，在设区的市级以上人民政府民政部门登记的社会团体、基金会以及社会服务机构等社会组织和检察机关。

对于生态环境损害赔偿诉讼，有权提起诉讼的主体是省级、市地级人民政府及其指定的相关部门、机构（如生态环境、自然资源、住房城乡建设、水利、农业农村、林业和草原等相关部门或机构）以及受国务院委托行使全民所有自然资源所有权的部门。

2、适用范围不同

在适用范围上，环境私益侵权诉讼适用于一切因故意污染环境或破坏生态造成他人损害的情形，适用范围更广。

对于环境民事公益诉讼，依据《民事诉讼法》第五十五条、《环境保护法》第五十八条、《环境民事公益诉讼解释》的规定，适用于由于环境污染、破坏生态的行为造成的已经损害社会公共利益或具有损害社会公共利益的重大风险的案件，注意目的为维护社会公共利益。

而对于生态环境损害赔偿诉讼，依据《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》第一条规定，适用于：（1）发生较大、重大、特别重大突发环境事件的；（2）在国家和省级主体功能区规划中划定的重点生态功能区、禁止开发区发生环境污染、生态破坏事件的；（3）发生其他严重影响生态环境后果的。

3、归责原则不同

通常情况下，环境侵权责任是一种特殊的侵权责任，适用无过错归责原则，即只要存在侵权行为导致的损害结果，不论侵权人主观上是否存在过错，都应承担侵权责任。

在环境私益侵权诉讼中，依据《环境侵权责任纠纷若干规定》第一条：“因污染环境、破坏生态造成他人损害，不论侵权人有无过错，侵权人应当承担侵权责任。侵权人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。”第五条第二款“被侵权人请求第三人承担赔偿责任的，人民法院应当根据第三人的过错程度确定其相应赔偿责任。”之规定，在环境私益侵权诉讼中，对于侵权人适用无过错责任原则，而对于第三人则适用过错责任原则。

环境民事公益诉讼制度也是适用无过错责任原则，污染者不能以排污符合国家或者地方污染物排放标准为由不承担责任。

但是对于生态环境损害赔偿诉讼，依据《生态环境损害赔偿若干规定》第11条，需要被告存在违反法律法规污染环境、破坏生态的情形，才能判决其承担民事责任。

4、前置程序不同

对于环境私益侵权诉讼，并没有前置程序的特别限制。

对于环境民事公益诉讼，由社会组织提起的环境民事公益诉讼，相关法律与司法解释没有对诉讼程序的启动规定前置程序，但是对于检察机关提起环境民事公益诉讼，依据《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干

问题的解释》第十三条规定，拟提起公益诉讼的，应当依法公告，公告期间为三十日。

对于生态环境损害赔偿诉讼，特别规定了磋商前置程序，《生态环境损害赔偿案件的若干规定》第一条明确规定，省级、市地级人民政府及其指定的相关部门、机构，或者受国务院委托行使全民所有自然资源资产所有权的部门，因与造成生态环境损害的自然人、法人或者其他组织经磋商未达成一致或者无法进行磋商的，可以作为原告提起生态环境损害赔偿诉讼。故设立了磋商前置程序。

三、生态环境侵权下的民事责任承担

2015年相继颁布的《环境民事公益诉讼若干问题解释》、《环境侵权责任纠纷若干规定》、《生态环境损害赔偿案件的若干规定》等司法解释对环境侵权纠纷案件规定了停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔礼道歉、赔偿损失六种民事责任承担方式，前三种停止侵害、排除妨碍、消除危险为预防性责任，本文着重将对赔偿性、恢复性责任承担方式进行具体分析。

（一）生态环境侵权损害赔偿赔偿责任

对于环境侵权损害赔偿，一般适用侵权法中的填平原则，即损失赔偿的目的是为了填平受害人的损失，赔偿权利人不能因损害赔偿而获利。但在环境侵权填平原则的适用下，使得部分获利性侵权没有得到相应的惩戒，不能很好的起到抑制环境侵权行为的发生。

《环境侵权责任纠纷案件若干解释》第十五条规定：“被侵权人起诉请求侵权人赔偿因污染环境、破坏生态造成的财产损失、人身损害以及为防止损害发生和扩大、清除污染、修复生态环境而采取必要措施所支出的合理费用的，人民法院应予支持。”故在环境私益侵权案件中，损害赔偿的范围主要为：财产损失、人身损失、以及采取必要措施支出的合理费用。

《民法典》第一千二百三十五条规定：“违反国家规定造成生态环境损害的，国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人赔偿下列损失和费用：（一）生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致的损失；（二）生态环境功能永久性损害造成的损失；（三）生态环境损害调查、鉴定评估等费用；（四）清除污染、修复生态环境费用；（五）防止损害的发生和扩大所支出的合理费用。”明确了环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼中的损害赔偿范围，为司法实践提供了较为明确的指导。

例如在(2019)沪民终450号上海市人民检察院第三分院诉郎溪某固体废物处置有限公司、宁波高新区某贸易有限公司、黄某庭、薛某走私“洋垃圾”污染环境民事公益诉讼案件中，在进口的固体废物无法退运情况下，法院判决即使因被查封尚未造成实际的生态环境损害，但侵权行为人仍应负有消除危险的民事责任。并最终判决违法行为人承担无害化处置费用，体现了“环境有价、损害担责”原则。

（二）生态环境侵权惩罚性赔偿责任

《民法典》第一千二百三十二条规定：“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。”这一规定首次在生态环境领域引进惩罚性赔偿制度，突破了侵权责任的损失填平原则，规定了侵权人应当承担实际损失之外的赔偿，体现了生态环境法治保护中的严格制度的贯彻。

2021年12月27日，最高人民法院审判委员会第1858次会议通过《最高人民法院关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》（以下简称《生态环境侵权惩罚性赔偿司法解释》），该解释于2022年1月20日施行，细化了惩罚性赔偿的适用范围、认定要件等具体要求。

例如在(2021)鲁02民初69号山东省青岛市人民检察院诉青岛市崂山区某空间艺术鉴赏中心非法收购、出售珍贵、濒危野生动物及制品民事公益诉讼案中，青岛市院认为，根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉时间效力的若干规定》第二十四条规定：“侵权行为发生在民法典施行前，但是损害后果出现在民法典施行后的民事纠纷案件，适用民法典的规定”。本案鉴赏中心收购、出售珍贵、濒危野生动物的行为虽然发生在民法典施行之前，但生态资源损害后果一直持续存在至民法典施行后，检察机关可以按照民法典之规定，依法追究侵权人承担生态环境服务功能损失的同时，请求相应的惩罚性赔偿。

1、惩罚性赔偿的认定要件

生态环境侵权惩罚性赔偿适用于侵权人违反法律规定故意污染环境、破坏生态并造成严重后果时，受到损害的自然人、法人或者非法人组织请求侵权人承担惩罚性赔偿责任的情形。故从举证责任的角度，惩罚性赔偿制度适用过错责任归责原则，要求侵权人在主观要件上有污染环境、破坏生态的故意，违法性要件上实施了违反法律规定污染环境、破坏生态的行为，结果要件上造成了严重后果。

2、惩罚性赔偿的适用节点

《生态环境侵权惩罚性赔偿司法解释》第三条规定，被侵权人在生态环境侵权纠纷案件中请求惩罚性赔偿的，应当在起诉时明确赔偿数额以及所依据的事实和理由。不可在生态环境侵权纠纷案件中没有提出惩罚性赔偿的诉讼请求，诉讼终结后又基于同一损害事实另行起诉请求惩罚性赔偿。

（三）生态环境侵权修复义务责任

《民法典》第一千二百三十四条规定，“违反国家规定造成生态环境损害，生态环境能够修复的，国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人在合理期限内承担修复责任。侵权人在期限内未修复的，国家规定的机关或者法律规定的组织可以自行或者委托他人进行修复，所需费用由侵权人负担。”

《民法典》第一千二百三十四条仅规定了有权请求侵权人承担修复责任的主体是国家规定的机关或者法律规定的组织，而未包括被侵权人。

但是《环境侵权责任纠纷案件若干问题解释》第十四条中规定了：“被侵权人请求修复生态环境的，人民法院可以依法裁判侵权人承担环境修复责任，并同时确定其不履行环境修复义务时应当承担的环境修复费用。侵权人在生效裁判确定的期限内未履行环境修复义务的，人民法院可以委托其他人进行环境修复，所需费用由侵权人承担。”依据该条规定，在环境私益侵权诉讼中，被侵权人也可以要求侵权人承担环境修复义务。

四、环境污染责任保险与民事责任承担

环境污染责任保险，是指被保险人因污染环境、破坏生态造成生态环境的损失，依法应由被保险人承担的生态环境修复费用以及经济赔偿责任，由保险人按照保险合同的约定负责赔付。环境污染责任保险是以企业发生污染事故对第三人造成损害依法应当承担的赔偿责任为标的的保险。因此环境污染责任保险通过风险预防机制和事故索赔机制，在发生生态环境污染侵权时，转由保险公司承担生态环境侵权下的民事责任。

而对于环境污染责任保险，《环境保护法》（2014修订）在第五十二条仅规定“国家鼓励投保环境污染责任保险”，为鼓励性规定。

2013年环境保护部、中国保监会发布《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》，启动了环境污染责任保险政策试点，开展环境污染强制责任保险试点工作，鼓励高环境风险企业投保环境污染责任保险。但是目前《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》已被撤销。

2017年6月9日原环境保护部发布了《关于公开征求《环境污染强制责任保险管理办法（征求意见稿）》意见的函》，将“收集、贮存、利用、处置危险废物”列入环境污染强制责任保险的强制投保范围。然而，该征求意见稿没有实施，同时也被撤回。

因此我国在之前的环境保护相关法律法规中主要仅鼓励高环境风险企业投保环境污染责任保险，并无强制投保的法律基础。

2020年新修订的《固体废物污染环境防治法》第九十九条增加：“收集、贮存、运输、利用、处置危险废物的单位，应当按照国家有关规定，投保环境污染责任保险。”这是我国环境保护法律制度中首次规定强制性的环境污染责任保险投保责任。同时各地方也在逐渐探索环境污染责任保险的强制性应用，例如深圳将环境污染强制责任保险制度写入《深圳经济特区绿色金融条例》，成为全国首个通过立法确立环境污染强制责任保险制度的城市。同时也在2020年实施《深圳市环境污染强制责任保险实施办法》，规定了环境污染强制责任保险的进一步实施。

因此我国在不断鼓励和加强高环境风险企业通过投保环境污染责任保险，分散企业风险，使环境污染造成的损失由社会承担，分散单一企业的经营风险；同时使得被受害人在最快的时间内获得损失补充。推动生态环境侵权下的责任承担制度逐

渐完善。

结语：

环境私益侵权诉讼、环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼制度三类环境侵权下的民事司法解决制度，构建了环境民事侵权下的不同救济途径，是维护社会公共利益的制度保障。三类民事司法解决制服之间的相互衔接问题，还需要进一步发完善和协调。在三类司法解决制度下，对污染环境、破坏生态违法行为的侵权人的民事追责也日益严厉，有助于有效的对环境污染和生态破坏行为进行威慑、预防，从而保护社会公共利益。生态环境侵权下的民事责任承担还存在众多值得进一步研究法问题，还需要在司法实践及制度完善的过程中予以解决。



李丹 | 安杰律师事务所 合伙人

主要业务领域： 诉讼与仲裁（擅长案件：保险纠纷、公司类纠纷、金融资管纠纷、疑难复杂商事纠纷）

其他业务领域： 破产清算与不良资产处置、公司日常法律业务

邮箱： lidan@anjielaw.com



赵婷 | 安杰律师事务所 律师

业务领域： 民商事争议解决、保险、不良资产处置、破产重整与清算、银行与金融法律事务、公司日常法律顾问

邮箱： zhaoting@anjielaw.com