

环境民事公益诉讼救济客体之厘清

薄晓波

摘 要：原告起诉资格扩张是环境民事公益诉讼的重要表征，但其背后真正起决定性作用的因素却是环境民事公益诉讼所救济客体的特殊性。环境污染或生态破坏行为可能单纯地引起环境生态价值受损，也可能同时致使自然资源经济价值受到侵害，还可能进一步造成他人人身、财产权益的侵害，由此可能引发社会公共利益、国家利益和个体利益这三种利益单一的或复合的受到损害，包括纯粹的生态损害、国有自然资源财产权损害及个体人身、财产权益损害等。要对这些权益进行救济，就可能需要在同一个环境污染或生态破坏行为发生后提起不同类型的诉讼，其中，环境民事公益诉讼制度应当仅仅用以救济纯粹的生态损害，相应的，纯粹的生态损害也应当仅由环境公益诉讼制度予以救济。厘清环境民事公益诉讼救济客体是正确认识环境民事公益诉讼概念的根本性问题，也是理顺环境受损时各种诉讼制度体系的重要基础。

关键词：环境民事公益诉讼；环境；自然资源；国家利益；社会公共利益

中图分类号：D925.104 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2019)03-0029-13

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2019.03.004

一、问题源起

（一）生态环境损害赔偿制度引发的思考

中共中央办公厅、国务院办公厅 2017 年 12 月 17 日印发的《生态环境损害赔偿制度改革方案》（以下简称《方案》）建立了我国生态环境损害赔偿制度，旨在“体现环境资源生态功能价值，促使赔偿义务人对受损的生态环境进行修复”。《方案》第四条第（三）款“明确赔偿权利人”中明确表述：“在健全国家自然资源资产管理体制试点区，受委托的省级政府可指定统一行使全民所有自然资源资产所有者职责的部门负责生态环境损害赔偿具体工作；国务院直接行使全民所有自然资源资产所有权的，由受委托代行该所有权的部门作为赔偿权利人开展生态环境损害赔偿工作。”可以看出，《方案》明确授权地方人民政府作为生态环境损害的赔偿请求权主体，主要基于政府及其有关部门代表国家对自然资源所有权的行使。

自然资源具有生态价值和经济价值双重价值属性，所有权制度中权利客体应仅指向自然资源的经济价值部分，而生态价值应当由社会公众共同享有，不能囿于所有权的限制。显然，《方案》制定者对自然资源所负载的这两种不同的价值属性并未加以区分，建立了基于自然资源经济价值对应的所有权而对生态价值对应的社会公共利益提出损害赔偿请求的制度。而社会公共利益本应由公众共同享有，对其进行维护和救济已经有环境民事公益诉讼制度，立法和司法解释对环境民事公益诉

基金项目：国家社科基金青年项目“环境民事公益诉讼制度完善研究”（15CFX018）

作者简介：薄晓波，法学博士，江南大学法学院副教授，江南大学法学院知识产权法研究团队成员（江苏 无锡 214122）

讼的适格原告也已经作出较为细致的规定,是否有必要再以政策文件规定由人民政府作为求偿主体提起生态环境损害赔偿之诉?生态环境损害赔偿之诉能不能救济环境公共利益?会不会由此导致诉讼交叉重叠、被告疲于应诉等不必要的问题?在回答这些问题之前,要厘清环境民事公益诉讼所救济的客体,方能准确区隔各种生态环境相关诉讼制度的功能,方能明确各项诉讼制度的保护对象究竟是什么,从而理顺我国有关生态环境的诉讼制度体系。

(二) 环境民事公益诉讼客体厘清之必要性

环境侵权有别于一般侵权,“它不仅包含了个体层面上受害人利益的受损,更包含了社会整体层面上环境公共利益的受损,因此它具有明显的二元性”^①。此处所提出的“侵权”需从广义上来进行理解,因为作为民法部门重要分支的“侵权”制度仅保护与救济平等民事主体之间的人身与财产权益,而环境公共利益之维护则并不属于其所需解决的问题^②。但是,在环境案件中,环境公共利益遭受侵害的情况不胜枚举,尤其是生态环境形势日益严峻导致公众利益持续受损的时代背景下,由于传统侵权责任制度无法担负起救济环境公共利益之重任,立法者必须及时创制新的法律制度来解决这个问题,这正是环境民事公益诉讼制度应运而生重要缘由。

习近平总书记在2018年5月全国生态环境保护大会上提出:“用最严格制度、最严密法治保护生态环境,加快制度创新,强化制度执行,让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线。”于此强调了法律制度的制定与实施对于生态环境保护的重要价值。环境民事公益诉讼制度是通过司法手段由非直接利害关系人对环境污染者、生态破坏者进行事后监督追责的重要手段,也是“公众参与”原则在制度层面的具体落实。

在这种新型诉讼制度中,“谁能够提起诉讼”是必须首先解决的问题。对此,环境法学界就环境民事公益诉讼的原告主体资格问题进行了广泛而深入的研究。笔者通过对中国知网进行搜索发现:截至2018年11月10日,以“环境民事公益诉讼”、“原告”作为主题关键词进行搜索,可以找到4520项结果,以此为篇名关键词也可找到497项搜索结果。解决诉讼主体问题固然重要,但另一个问题也不容忽视——即“为何而诉?”也就是要明确环境民事公益诉讼制度所救济的客体。之所以强调客体问题的必要性,原因在于诉讼救济客体即法律保护之权利(利益)的区别是决定诉讼属性及诉讼原告资格的根本因素,也是构成普通民事侵权诉讼与环境民事公益诉讼之区别的重要因素。因此,探讨环境民事公益诉讼的属性及原告主体资格的问题,首先应当厘清环境民事公益诉讼制度所救济的客体。而在中国知网上以“环境民事公益诉讼”、“客体”为主题关键词,可搜索到170条结果(其中不乏“检察机关在我国环境公益诉讼中定位探析”、“民事公益诉讼个人原告适格问题研究”等多篇并非关于环境民事公益诉讼客体的论文),以其为篇名关键词的搜索结果则为0。以“环境民事公益诉讼”、“诉讼请求”为主题词搜索,可搜索到两篇论文,研究的是环境民事公益诉讼中被告所承担责任的功能定位、承担方式问题^③。由此可以看出,长期以来,我国环境法学界将关注焦点更多的集中于环境民事公益诉讼原告主体资格问题上,而忽略了此种诉讼所救济的客体究竟为何。

笔者在参加环境法学相关学术会议时也多次发现,许多环境法学者对环境污染和生态破坏造成

① 如冯·巴尔教授所说:“在因过失而导致的环境事故中,如果既承认受污染的不动产所有权人的财产损失赔偿请求权,又对当地所有居民因植被和动物群体的破坏而遭受的生活乐趣之丧失给予金钱赔偿,侵权行为法就会损害受其调整的私法主体并最终摧毁其所归属的私法体系。”参见[德]克雷斯蒂安·冯·巴尔:《欧洲比较侵权行为法》(下卷),焦美华译,法律出版社2001年版,第1页。

② 这两篇论文分别参见李丽峰,乔茹:《论环境民事公益诉讼之诉讼请求》,《山东法官培训学院学报》,2018年第8期;田景杰:《环境民事公益诉讼请求研究》,西南政法大学硕士学位论文,2015年。

侵害究竟如何救济这一问题的理解并不统一，甚至偏差颇大。学界对这一根本问题认识的偏差，导致实务界对环境民事公益诉讼诸多具体问题的认识和理解不一致，影响了环境民事公益诉讼制度的构建与执行。因此，有必要对这一基本问题予以厘清，方能够使得对此问题的研究在统一语境下进行。

《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》（以下简称《环境公益诉讼司法解释》）中，第一条即开宗明义地指出此种类型诉讼所针对的是“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”。由此可以看出，从宏观上来看，环境民事公益诉讼是要保护社会公共利益，且是与生态环境密切相关的社会公共利益，可简称为环境公共利益。

二、环境法语境下的社会公共利益

在界定环境公共利益之前，有必要先对社会公共利益的内涵进行准确地把握。

（一）社会公共利益之界定

何谓社会公共利益？一直以来，这个概念从未在任何一个国家的法律中明确的予以解释，这是由公共利益“内容”的不确定和“受益对象”的不确定所决定的^[2]。但仍有一大批学者前赴后继地对研究这一问题投入无限热情。社会公共利益问题之所以会在学界引起这样广泛的关注，不仅仅是因为其神秘性和难下定义而造就的吸引力和可研究空间，更为关键的是，社会公共利益的准确界定对于秩序的构建和维护具有十分重要的意义^[3]。

在英美法系国家，社会公共利益具有两层含义：一是应给予认可或保护的社会公众的普遍利益；二是与作为整体的社会公众相关的事项，尤其是那些证明政府管制正当性的利益^{[4](P116)}。在大陆法系国家，社会公共利益也并没有在立法条文中正式现身，与其有密切关联的一个概念是被奉为民法基本原则的“公序良俗”，包括公共秩序和善良风俗。有学者认为社会公共利益主要涉及以下几个方面^[5]：（1）公共秩序的和平与安全；（2）经济秩序的健康、安全及效率化；（3）社会资源与机会的合理保存与利用；（4）弱者的利益（消费者的利益、劳动者的利益等）的保障；（5）公共道德的维护；（6）人类朝文明方向发展的条件（如公共教育、卫生事业的发展）。尽管有以上种种总结与列举，在司法实践中要准确判断某一具体案件是否涉及社会公共利益仍是一项十分艰难的工作。

从功利主义视角来分析，对社会公共利益可以从宏观和微观两个层面来判断其价值属性。宏观层面上，主要包括对公众和社会整体来说都不可或缺、颇有助益的事项；微观层面上，则是指那些可能只是部分人群能够从中切实获益，但对于整个社会发展同样有所裨益的事项，譬如筑路造桥、棚户区改造、消费者权益保护等。可见，社会公共利益并不一定是对所有公众均有益的事项，可能只是对一部分不特定人群有所裨益，其重要特征在于利益所涉主体的开放性，若只是某些特定群体成员才能享受，不可称之为社会公共利益。

（二）社会公共利益与国家利益之区隔

我国一切国家权力属于人民，但近十四亿中国人民不可能全部亲自参与国家权力的行使活动，只能通过国家机关来分工有序地行使各项国家权力。尽管国家是人民利益的维护者与执行者，其安定团结和发展进步对于维护社会公共利益来说不可或缺，但不可否认的是，在行使国家权力的过程中，国家（以及作为国家权力行使者的政府）也逐渐体现出其有别于社会公共利益的、独立存在的国家利益。对社会公共利益和国家利益进行严格区分是我们准确界定社会公共利益的必要前提。

有学者提出，代表公共利益是国家（及其政府机关）的法定义务和职责所在，体现了其“道德

人”或“政治人”的属性;代表自身利益则体现其“经济人”的属性^[3]。根据我国《宪法》和《物权法》规定,城市土地、水流、矿藏、山岭、森林、草原、滩涂等自然资源均可以成为国家所有权的客体。自然资源作为蕴含经济价值的重要物质资料,其开发利用会产生经济收益,这些经济收益是国家作为自然资源所有权人行使所有权权能所产生的收益,是重要的国家利益的体现。因此在自然资源开发利用领域,国家利益具体体现为国家自然资源所有权。但由于社会主义国家形成的目的并非最大化实现并巩固统治者或统治阶层的利益,而是通过国家机器的运行维护全体人民群众的利益,故而国家自然资源所有权虽不能直接定性为社会公共利益,但其行使仍然应以最大化保障社会公共利益为目的。作为国有自然资源所有权人的国家,其地位也不同于普通民事权利主体,而是为全民之利益行使所有者权益。

但国家利益并不能等同于社会公共利益,从法律运行的角度来看,国家利益具有主体特定的特征。国家自然资源所有权由国务院行使,当国家利益受侵害时,应当由法定的国家利益归属主体——国务院及其授权的行政机构作为受害人主张行使救济型请求权;救济的方式根据法律规定有所不同,既可以通过国家直接行使行政权力的方式予以救济^①,也可以通过司法途径主张损害赔偿。而社会公共利益的最大特征在于利益主体是不特定的社会公众,须由公众或其授权的代表行使社会公共利益的救济权,救济方式应当是由法定的代表公共利益的组织或机构向人民法院提起诉讼,如被救济的权益是公共的环境利益,则该诉讼即体现为环境民事公益诉讼。

(三) 环境公共利益

社会公共利益涉及的范围非常广泛,国家的安全与进步发展、社会的稳定和有序运行、环境的良好洁净健康、资源的合理开发利用、筑路造桥、棚户区改造、消费者权益保护等,于公众而言均有益。其中,需由环境民事公益诉讼进行救济的,应当是这些事项中与生态环境、自然资源密切相关的部分。

从广义上来讲,一切与人类有关的利益(包括社会公共利益)、一切人类行为活动都与环境有着或多或少的相关性,但并非一切社会公共利益都属于环境民事公益诉讼所要维护和救济的对象。如果从正面去区分社会公共利益中哪些与环境密切相关、哪些与环境关联性甚微,并以此来确定哪些社会公共利益应由环境民事公益诉讼予以救济较为困难的话,不妨转换一下视角。司法具有显著的被动性特征,只有出现纠纷、有人提起诉讼时,司法机关才会涉足其中,一切诉讼(包括环境民事公益诉讼)概莫能外。在环境民事公益诉讼中,受侵害的是与环境密切相关的那部分社会公共利益,从侵害行为的角度着眼,可将其概括为受到环境污染、生态破坏等行为侵害的社会公共利益。

我国立法者对环境污染、生态破坏行为所致损害结果的关注点经历了一个非常明显的转折——从一开始主要关注人身、财产权益方面的损害后果转变为对生态环境自身的损害也逐步予以重视。这一点在《刑法修正案(八)》将《刑法》第338条由“重大环境污染事故罪”修改为“污染环境罪”中体现得尤为明显。连《刑法》都要对即便没有造成人身伤亡、财产损失后果而仅仅是“严重污染环境的”行为进行刑事制裁,那么救济范围更为广泛的民事诉讼要对单纯的生态环境损害予以救济便更是不遑多论。

与人身、财产等传统民事权益不同,生态环境由公众享有,是社会公共利益的重要体现。因

^① 如我国很多自然资源开发利用的法律均规定,侵害自然资源造成损失的,相关行政主管部门有权责令停止侵害、赔偿损失。按照学者的解释,此即在我国自然资源法中较为独特的“民事责任行政化”。笔者认为,行政管理机关之所以可以运用行政化的方式主张侵害人承担侵害自然资源的民事责任,其原因主要在于国家对受到侵害的自然资源享有所有权。同时,又因为国家根据宪法和法律规定又履行社会管理职能,具有行政管理权力,故可通过行政化的方式救济自己的民事权益。

此，纯粹的生态环境自身损害也不同于传统侵权，其并非某一个特定权利主体的权益遭受侵害，而是公众共同享有的生态环境中蕴含的社会公共利益受到侵害。而生态环境是由各种环境要素共同构成的整体，这些环境要素中有一些是无法分割和排他占有的绝对公共物品，如大气；也有一些则既属于生态环境的组成部分，也可能成为私权客体，如土地、森林、草原、矿产资源等。对这些环境要素造成侵害时，往往就不仅涉及生态环境自身的损害，还会涉及私权（即这些环境要素的权利人对该环境要素享有的所有权、使用权等）受损。显然，后一种损害属于私益受损，不能包含在环境公共利益范畴内，只有前一种损害——即纯粹的生态损害部分（pure ecological damage）可纳入环境公共利益范畴予以考量。

有关生态环境损害的表述，各国法律文件及理论界尚未形成统一意见^①，学界采用的名称更为多样，如“自然资源生态损害”^[6]、“生态损害”^[7]等，不一而足。笔者认为，“生态损害”的表述更为适宜且言简意赅，主要是出于以下几点考虑：

首先，以“自然资源损害”、“自然资源生态损害”来表述生态环境自身的损害有失狭窄，因为生态环境自身的损害不仅涵盖作为自然资源的环境要素，也包含那些不属于自然资源的环境要素，甚至涉及整个生态系统。“自然资源”与“环境”的区别将在后文详述。

其次，尽管我国《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》、《环境损害鉴定评估推荐方法（II）》均有“生态环境损害”这一概念，但“生态”与“环境”存在重复表述、冗余繁杂之嫌，而且提出“生态环境损害”这一表达方式的黄秉维先生也曾指出“生态环境就是环境”^{[8]（P56）}。但使用“环境损害”一词欠妥，因为我国环境法学界长期关注环境侵权损害赔偿问题，不乏有学者将环境损害理解为环境侵害行为所导致的人身、财产损害，或环境侵害行为导致的环境自身损害以及民事主体人身和财产权益损害。况且《环境损害鉴定评估推荐方法（II）》4.1确实将环境损害界定为“因污染环境或破坏生态行为导致人体健康、财产价值或生态环境及其生态系统服务的可观察的或可测量的不利改变。”因此，若使用“环境损害”这一称谓，容易导致语义混淆，其涵盖范围超越了单纯的生态自身损害。

综上所述，以“生态损害”指称生态环境自身遭受的损害，既可以与传统的人身、财产权益损害明确加以区分，凸显出单纯的环境自身所遭受之损害——即纯粹的生态损害，相对于“生态环境损害”用语而言又更加简洁明了，且这一表述方式也逐渐为法律实务界和学界所共同认可^②。确定

① 如美国1990《油污法》称之为“自然资源损害”，欧盟2004年《关于预防和补救环境损害的环境责任指令》采用了“环境损害”概念，俄罗斯采用的是“生态损害”概念，意大利、日本、韩国等与欧盟相同，也称其为“环境损害”。环保部环境规划院发布的《环境损害鉴定评估推荐方法（II）》第4条“术语和定义”中，既有“环境损害”，也有“生态环境损害”，其中4.1：“环境损害指因污染环境或破坏生态行为导致人体健康、财产价值或生态环境及其生态系统服务的可观察的或可测量的不利改变。”4.5：“生态环境损害指由于污染环境或破坏生态行为直接或间接地导致生态环境的物理、化学或生物特性的可观察的或可测量的不利改变，以及提供生态系统服务能力的破坏或损伤。”据此，“环境损害”的范围显然宽于“生态环境损害”。《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》使用的则是“生态环境损害”。国家海洋局颁布的《海洋溢油生态损害评估技术导则》（2007年）、《海洋生态损害评估技术指南（试行）》（2013年）、《海洋生态损害国家损失索赔办法》（2014年）均将对海洋环境自身的损害称之为“海洋生态损害”。最高人民法院2018年1月出台的《最高人民法院关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》中，使用的是“海洋自然资源与生态环境损害”。可见，我国各法律文件中对此概念的名称使用及准确内涵尚未达成一致。

② 在中国知网上以“生态损害”为主题词进行搜索，截至2018年11月11日，可搜索到1688篇论文，如竺效：《生态损害的社会化填补法理研究》，中国政法大学出版社2007版；竺效：《生态损害综合预防和救济法律机制研究》，法律出版社2016年版；李承亮：《侵权责任法视野中的生态损害》，《现代法学》，2010年第1期；梅宏：《生态损害：风险社会背景下环境法治的问题与思路》，《法学论坛》，2010年第6期；彭真明，殷鑫：《论我国生态损害责任保险制度的构建》，《法学科学（西北政法大学学报）》，2013年第3期。

了使用“生态损害”这一概念之后，有必要精准界定其对应的自然资源价值属性。

作为生态环境组成部分的各种自然资源具有生态价值和经济价值双重属性，这两种价值属性分别对应着不同的权利属性和权利主体，故而二者受到侵害时的法律保护路径大相径庭。但这两种价值又赋存在同一载体之上，在受侵害时往往具有时空统一性特征，这可能会致使人们在用诉讼方式对自然资源进行法律保护时产生混淆。因此，要厘清环境民事公益诉讼制度所救济的客体，有必要先对自然资源的双重价值属性予以分析。

三、自然资源双重价值属性及其保护的复合性

在环境法学中，“环境”与“自然资源”是一对基础概念，其概念内涵与外延决定了环境法的保护对象和适用范围。

（一）“环境”与“自然资源”的不同价值内涵

《环境保护法》第二条明确规定：“本法所称环境，是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。”任何人的生存与发展都离不开清洁的空气和纯净的水，也离不开森林、草原植被等所具有的净化空气、涵养水源、防风固沙、保持水土、调节气候的生态功能。环境的这些“影响人类生存和发展”的重要功能却随时随地受到人类活动的威胁而不断减损甚至毁灭，因而需要国家采取立法手段对人的不合理开发利用环境的行为进行制约，以保护环境。这种立法保护并非由于环境要素的财产价值，而是因为这些环境要素能够为人类提供维持生命所需的诸多生态功能，如空气可以供人呼吸，森林可以净化空气、涵养水源、防止水土流失。因而，法律中“环境”这一概念的内涵主要指向的是环境要素的生态功能。

“自然资源”是一个与“环境”概念关系极为密切但内涵又极不相同的概念。根据通说，自然资源具有以下几方面特征：

首先，自然资源具有经济价值，即有用性。人类可以通过开发、利用自然资源的行为而获取赋存于其中的经济价值，譬如可以通过开发利用土地资源而获取农业收益或将土地用于建造房屋、道路、厂房等，供人类从事生活和生产经营活动。粮食的供给、住房的保障、公共设施的建设，均需要依托于土地资源，土地是人类“一切生产和一切存在的源泉”^{[9](P109)}。人类还可以通过开发利用森林中的林木资源而获取燃料和建造房屋及家具等原材料；可以通过利用水资源而满足自身生存的需要，并从事农业、工业和服务业的生产经营。

其次，自然资源具有主观性和历史性。自然资源对人类而言是否具有经济利用价值，不仅取决于其自身的物理、化学和生物学特性，更取决于人类对其经济利用价值的认识和掌控程度，而人类是否能够形成这种认识则又取决于人类开发利用自然资源的技术能力。比如石油，对现代社会的人类而言，石油资源的重要性不言而喻，但在第二次工业革命之前，石油只是一种埋藏于地下的粘稠黑色液体而已。这便是自然资源的第二个特征，即主观性和历史性。一方面，自然界之物能否成为自然资源取决于人类的主观认识；另一方面，人类对自然物是否构成自然资源的主观认识取决于所处历史阶段人类社会经济技术的发展水平。

再次，自然资源还具有有限性，即相对于人类无限的发展欲望而言，自然资源的赋存量是极其有限的。“僧多粥少”决定了财产权制度适用于自然资源的必要性与可能性。在原始社会，受生产力水平的制约，人类开发利用自然资源的能力极其低下，相对于人类的开发利用需求而言，自然资源的供给能力充足，因而自然资源彼时属于经济学中的“公共财产”，使用者没有排他性占有和使

用的必要。但随着人类生产力水平的不断进步，人类经济发展需求的不断增长与自然资源供给能力的日渐不足之间矛盾越发突出，对自然资源的开发利用开始出现竞争。“为获取自然资源而耗费的劳动时间和成本都变得高昂起来，资源开发利用的收益也会锐减。因此此时就需要事先建立一种制度安排，预先对资源的归属和获取进行规定，以减少获取资源的成本开支，经济学上的产权制度就此诞生了。随着国家的建立，国家通过制定法的形式将产权制度规定于法律之中，所有权这个法律概念也就产生了。”^[10]

在上述三项特征中，起核心决定作用的是自然资源的经济价值。自然资源是否具有经济价值，由人的主观认识水平决定；自然资源经济价值能否有序开发和利用，取决于产权制度的完备程度。可以说，法律中“自然资源”这一概念的核心内涵就是赋存于自然资源物质载体之上的经济价值。

综上，虽然“环境”与“自然资源”常常赋存于同一物质载体之上，但从法律概念上来说又是极不相同的，前者更加关注自然物的生态价值，后者则集中于关注自然物的经济价值。

（二）自然资源的双重价值属性决定其保护手段的复合性

1. 自然资源是经济价值与生态价值的双重载体。虽然“环境”与“自然资源”两个概念之间具有显著的区别，但不可否认，二者之间的联系也极为紧密，主要表现在现实中同一自然之物会同时具有“环境”与“自然资源”两个面向。以森林为例：从生态功能的角度来看，森林是重要的生态要素，具有净化空气、涵养水源、防风固沙等一系列生态功能，还是蕴含生物多样性的宝库，是“环境”的重要组成部分；而从经济价值的角度而言，构成森林的一棵棵树木又能够为人类提供燃料或作为制作家具、铺筑道路等物质产品的原材料，具有重要的经济利用价值，从这个维度来看又是重要的“自然资源”。因而，对于人类而言，很多被视为“自然资源”的自然物同时也在生态系统中发挥着重要的生态功能。我们所熟知的许多自然资源，如水、土地、森林、草原、湿地、野生动植物等，均是经济价值与生态价值的双重载体。

任何自然之物，无论对于人类而言是否有经济价值，其在生态系统中必然发挥着一定的生态功能，如果具有生态功能的同时又具有经济价值，则往往被称之为“自然资源”。因此可以说所有自然资源都属于环境，但若反过来认为“环境中的自然之物都是自然资源”则是错误的，因为很多自然物对人类而言（至少从目前来看）并不具有经济利用价值，如宇宙天体；除此之外，很多自然物不具有成为财产的物理特性，因为财产必然是可分割、可排他性占有的，而一些自然之物难以被分割，也难以被排他性占有、使用，如空气、阳光。这些自然物只能作为环境要素，而不能称其为自然资源。可以说，环境与自然资源之间是包含与被包含的关系。

总之，随着人类文明的不断进步，人类不断完善和发展对自然资源价值的认识，从一开始将自然资源完全视为具有经济价值的财产逐渐转变为将其看作具有经济、生态复合功能的物质载体。自然资源不仅是人类生产劳动的物质基础，同时也为人类维系生命提供了生态条件。因此，要保护自然资源，既要保护其作为财产权客体那部分经济价值，也不可忽视对其生态功能的保护。

2. 自然资源的法律保护与损害救济须采用复合性手段。尽管“环境”与“自然资源”两个概念的内涵不同，但这仅仅是从称谓表述上对各自的侧重点不同。不可否认的是二者常常赋存于同一物质载体之上，所以法律保护自然资源的目的应当是复合性的：既要保存自然资源的经济价值，也要维持自然资源的生态价值。但经济价值与生态价值赋存于同一物质载体不可避免的带来了问题：这两种价值是统一的、不可分割的整体，经济价值的开发利用常以生态价值减损甚至丧失为代价。仍以森林为例：人类若要利用森林资源的经济价值，就需要对森林中的林木进行砍伐以获取木材，而这意味着森林所具有的生态功能将受到破坏；人类若要维持对森林资源生态价值的利用，就要对森林资源实施保护措施，禁止或限制人类砍伐林木。而无论是哪一种选择，森林对于人来说，其经济价值的利用和生态价值的维系似乎都是鱼与熊掌不可兼得。其他自然资源也存在同样的问题。

自然资源的稀缺性决定了要在法律层面上构建财产权制度对其“定分止争”，合理的产权安排可以有效协调自然资源稀缺性与无止境的人类经济发展需求之间的矛盾，但财产权制度对于自然资源生态功能的保护却力有不逮。尽管经济学家和法学家始终不遗余力地试图发挥产权制度在保护自然资源生态功能方面的作用，譬如“公地悲剧”理论和科斯定理在环境法治实践中广泛应用，但财产权制度所发挥的环境保护功能毕竟是非常有限的。人类对自然资源经济价值的破坏性开发利用与对其生态价值的维持性享用在本质上是冲突和矛盾的关系。关于自然资源的产权安排虽然能够利用物权的对世性而排除非权利人对权利客体——自然资源的污染与破坏，起到保护自然资源的作用，但无法排除权利人自己对权利客体——自然资源的排他性使用，包括非理性但合法的排他性使用。如在所有权制度之中，林木所有人虽然可以基于林木所有权而杜绝其他人对其林木进行侵害，但该制度却不能限制所有权人自己实施的破坏林木的行为，如滥伐林木。因此，自然资源财产权制度虽具有一定的环境保护功能，但环境保护目的的实现并不能完全依赖财产权制度，毕竟这一制度的设计初衷就不是以保护生态环境为其主要目的。

此外，生态价值具有典型的不可分性和不可独占性。法律之所以能通过财产权制度保护自然资源的经济价值，是因为在经济价值的保护中可以通过“定分”来做到“止争”，“止争”的前提是“定分”。自然资源的经济价值可以根据权利主体进行划分。在经济学上，用于交换的物品能够独占性和排他性享有是产权制度发挥作用的逻辑前提。然而，人类对于环境要素生态功能的享用显然无法做到“定分”——即不能被某个人或某个群体所独占，也无法进行排他性使用。譬如国有森林资源，国家作为森林所有权人可以将林地有偿发包给个体承包经营，作为所有权人的国家可基于其所有权获得收益；承包人可申请采伐许可证对林木进行采伐（并售卖），还可以依法转让、出租其林地承包经营权，这些也都是基于权利人对森林经济价值部分的财产性权利而享有收益的体现。这样看来森林可以作为财产性权利的客体被定分止争似乎是毋庸置疑的。但不可忽视的是，森林还有涵养水源、保持水土、净化空气、调节气候等诸多方面的生态价值，当森林资源得到很好的保护时，能够享受这些生态价值的是不特定公众；当森林遭到污染或破坏时，其生态价值的减损也不仅仅涉及对森林享有所有权或使用权的权利主体，而必然要殃及无辜公众，这种生态价值的享有和损害显然是无法分割的。由此可见，能够作为财产性权利客体被定分止争的仅仅是森林的经济价值部分，而不包含其生态价值部分。自然资源生态价值功能维系并没有财产权制度的适用空间，须依赖其他制度安排。这便是环境法律制度得以产生和迅速发展的重要缘由。

前文已经提及，造成环境被污染与破坏的原因，除了非权利人对自然资源的侵害之外，还包括权利人自己对自然资源的不合理开发利用以及社会主体对无主环境要素（如空气）的超过合理限度的使用。此时，权利人系基于自己享有的私权进行的自然资源合法使用行为，因而财产权制度针对这类行为侵害环境的后果无计可施。对于此，环境法律制度摒弃了传统的私权解决思路，转而通过国家公权力对自然资源所有权、使用权等财产权的享有行为及向环境排放污染物的行为进行限制，如对于林木所有权人乱砍滥伐其享有所有权的林木的行为，可以设立林木采伐许可证制度对林木所有权人的采伐规模进行合理限制；再如可以通过环境影响评价、排污许可证等制度对向空气排放污染物的总量和浓度等进行控制。

在环境（尤其是自然资源）保护方面，财产权制度与环境法律制度均发挥作用，但作用的角度有所区别：财产权制度着重保护人基于自然资源经济价值而享有的财产权，通过排除非权利人对自然资源经济价值的不法侵害而达到保护自然资源的目的；而环境法则主要保护人基于自然资源生态功能而享有的环境权，通过限制包括自然资源权利人在内的一切社会主体对自然资源的不合理开发利用而达到保护环境生态价值的目的。然而，制度规则的构建不能完全杜绝损害后果的发生，因此，尽管我国立法已经规定了大量自然资源相关的财产权制度、环境保护制度，实践中仍频频出现

自然资源遭受环境污染或生态破坏行为侵害的案例。以自然资源经济价值为权利客体的财产权遭受侵害时，受害人可通过传统的侵权之诉请求救济；而生态价值保护领域并无财产权制度的适用空间，不属于私权领域，因而当自然资源生态价值受侵害时，传统民事诉讼制度无法提供相应救济，须引入新的诉讼类型予以解决，环境民事公益诉讼制度由此被立法者纳入我国诉讼制度体系。

四、环境民事公益诉讼仅救济纯粹的生态损害

我国《民事诉讼法》、《环境保护法》在修订时相继明文规定了环境民事公益诉讼制度，但立法条文相对宏观、简略，为了更为具体的指导环境民事公益诉讼司法实践工作，最高人民法院于2015年1月7日施行《环境公益诉讼司法解释》，其中第18条规定，环境民事公益诉讼的原告可以请求被告承担“赔偿损失”的“民事责任”；第21条进一步明确环境民事公益诉讼中的原告可主张被告赔偿的“损失”，特指“生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失”，可简称为“期间损失”。这里所说的“服务功能”，指的是生态环境为人类提供的生态服务功能。

生态服务功能所体现的生态价值虽然不像经济价值那样具有直接的财产性，但环境污染和生态破坏行为对环境要素生态功能造成的损害必然会给公众的生活带来影响，对社会公共利益构成侵害。此时为了充分救济社会公共利益，侵害人除了需要采取生态修复措施予以恢复之外，对生态被污染、破坏至被完全修复之前这一段受损害期间的权益，侵害人应进行赔偿，即体现为该《环境公益诉讼司法解释》中所界定的期间损失。公众基于环境要素生态功能的环境权益虽不具有财产价值，但却可通过货币化的方式予以计算和体现。事实上，原环境保护部已专门出台了关于期间损失的计算方法（如虚拟成本法等），期间损失的赔偿数额计算在环境民事公益诉讼司法实践中已成为可能。但具体数额计算方法属于自然科学及经济学领域的课题，而并非法学所要研究的问题。法学研究中我们所要厘清的是，何种诉讼制度救济何种权益，须准确地分析清楚各种不同类型诉讼中涉及的权利义务关系。

（一）环境案件中受损法益可能具有多元性

环境法学通说认为环境污染侵权具有典型的间接性特征，亦即环境污染行为引发他人人身、财产权益的损害，并非直接由侵权行为加害于受害主体，而是要经过环境这样一个中介要素。首先受到污染的是环境，继而由于环境受到污染而导致在环境中的人与物等受到侵害。在这一过程中，人身、财产权益的受侵害是侵权行为导致的间接后果，而环境是首当其冲受到侵害的直接对象。

正是由于大多数环境侵权所普遍具有的间接性特征，吕忠梅提出了环境侵权的二元性特征。最为常见的环境侵权案件中，一般既包含个体层面上受害人利益遭受损害，也包含社会整体层面上环境公共利益受到损害。此处个体层面的受害人利益应从广义上理解，它有可能包含国家利益——当受到侵害的是国家所有的自然资源时，作为该自然资源所有权人的国家便是财产权益受到侵害的受害人，而国家利益相对于个体利益来说有其独特意义，不可一概而论。此外，值得注意的是，吕忠梅教授在此所提及的“侵权”需从广义上来进行理解，严格意义上的“侵权”制度仅仅保护、救济人身与财产权益，而不涉及“社会整体层面上环境公共利益”，盖因社会公共利益并不属于《侵权责任法》第二条所规定的“民事权益”范围。但不可否认的是，在环境侵权过程中，环境污染、生态破坏导致民事权益受损的过程中，必然经历了对公众共同享有的环境这一中介因素造成污染或破坏的过程，而这显然对环境公共利益构成了侵害。可见，在环境案件中，受到侵害的利益类型可能包括国家利益、个人利益和社会公共利益，这些利益相互之间既有密切联系也有明显区别。

1. 国家利益受损。在环境案件中，国家利益最通常的表现就是国家基于自然资源所有权而享有自然资源开发利用所带来的经济收益。而污染环境、破坏生态的行为往往会给国有自然资源带来

重大损害,减损甚至灭失国有自然资源的经济价值,给国家带来巨大的经济损失。譬如工矿企业生产导致国有土地污染后,国有土地再行出让时,往往会因为土地污染问题导致土地出让金价格降低,甚至出现难以出让的局面;有时为了确保污染土地能够持续性的利用,在污染者已经破产或不存时,当地政府还须投入大量资金对污染土地进行清理,给政府财政带来较大压力。

2. 个人利益受损。在环境案件中,个人利益受损通常表现为以下两种情形:一是侵害环境的行为导致个人享有所有权或使用权的自然资源或环境要素受到损害而导致财产损失。譬如某工厂排放废气造成酸雨,致使工厂附近农民承包的山林被酸雨腐蚀而大量死亡。二是侵害环境的行为以环境要素作为中介,侵害人体健康,导致人身利益受损。譬如某工厂向河流中超量排放生产废水导致河水水质恶化,而该河水是沿岸附近居民的饮用水水源,水质恶化则可能进一步导致沿岸周边居民身体健康甚至生命遭受侵害。

3. 环境公共利益受损。环境案件中,侵害环境的行为不仅造成国家或者个人利益受损,还会损害环境公共利益,使社会公众不能在舒适、健康的环境中生存和发展。譬如在前文所述工厂排放废气或废水的例子中,工厂的排污行为不仅造成国家或个人利益受损,还因为其排污行为使其周边的大气或水体本身的物理或化学特性受到影响,对生态系统平衡造成不利影响,也不再适宜人类健康呼吸和饮用。不论这种污染、破坏生态环境的行为是否造成国家或个人利益的损失,该行为已使大气或水体不符合法律规定的环境质量标准的要求,给生态环境本身带来了损害。由于环境公共利益所指向的客体是环境要素的生态功能,上述行为损害的恰恰就是环境要素的此种维持生态平衡的功能,故此即环境公共利益受损。

总而言之,在环境案件中可能遭受侵害的法益类型可能是多元的、复杂的。

(二) 环境案件中受损法益亦可能具有单一性

有一些环境污染或生态破坏行为,仅仅对生态环境本身的生态功能造成了损害,即纯粹生态损害,尚未进一步间接地引发人身和财产权益受到损害(或有损害之虞)。此时尚未构成民事侵权,因为受民法所保护的人身和财产权益并未受到损害(或有损害之虞)。但单纯的生态损害同样需要救济,尤其是生态文明建设日渐受到重视的今天,环境本身的生态价值不容忽视。虽然根据我国现有的法律关系理论,生态环境本身无法成为法律关系主体,无法享有益,也就无法以自身权益受损之名请求法律救济。但从权益侵害角度而言,单纯的生态损害同样使得法律关系主体的权益——人对于环境享有的权利(Human Right to Environment),即“环境权”——受到了侵害。尽管环境权尚未被我国立法明确规定在法律条文中,但此种新型权利早已在环境法理论中被学者普遍关注与广泛研究。从宏观层面来看,社会公共利益为纯粹生态损害的法律救济提供了请求权基础。

在环境侵害行为仅仅造成生态环境自身的生态功能受侵害的情形下,环境案件的受损法益不同于上述环境侵权中的多元性、复杂性特征,可能是单一性的损害,即仅仅是环境公共利益受损。

(三) 唯生态损害可作为环境民事公益诉讼救济客体

就以上环境案件中可能出现的错综复杂的法益受损各种情形下,如何对各种受损法益予以有效救济、如何对各种法益损害进行平衡、协调,是我国环境立法与司法需要认真思考的问题。笔者认为,明确各种不同类型的诉讼所救济的法益类型是理顺环境案件诉讼体系的关键所在。

1. 环境民事公益诉讼不救济人身、财产损害。我国新《环境保护法》颁布施行后第一起环境民事公益诉讼中,原告北京市朝阳区自然之友环境研究所(以下简称“自然之友”)和福建省绿家园环境友好中心(以下简称“绿家园”)向福建省南平市中级人民法院提起诉讼,要求被告谢某等四人赔偿因违法采矿、毁坏林地造成的“生态环境服务功能损失”共计134万元。值得注意的是,法院判决虽然支持了原告要求被告赔偿“生态环境服务功能损失”的诉讼请求,但判决最终确认的

赔偿金额为 127 万元，并非原告在诉讼请求中主张的 134 万元^①。原告自然之友与绿家园主张的 134 万元“生态环境服务功能损失”费用中包括植被破坏导致碳释放的生态损失价值、森林植被破坏期生态服务价值、森林恢复期生态服务价值 127 万元和损毁林木价值 5 万元，推迟林木正常成熟的损失价值 2 万元，判决对后两项损失请求未予以支持。

从林木资源的价值构成来看，被告所毁坏的林木资源的价值显然可以分为生态价值和经济价值两部分。生态价值包括因植被被破坏而导致碳释放的生态损失价值、森林植被破坏期的生态服务价值和森林恢复期的生态服务价值，此部分经评估机构评估价值数额为 127 万元；损毁林木的价值和推迟林木正常成熟的损失价值（共计 7 万元）显然属于经济价值。根据前述结论，环境民事公益诉讼所救济的客体应仅限于生态价值的损失，故经济价值损失部分不应由环境民事公益诉讼进行救济。如若要对 7 万元经济价值损失予以救济，则应由被破坏林木资源的所有权人或使用权人依据《物权法》和《侵权责任法》之规定提起民事诉讼请求救济。

2. 生态损害仅可由环境民事公益诉讼予以救济。在我国环境民事公益诉讼制度建立之前，学者对生态损害如何救济问题早已做过研究。有学者认为，碳汇交易在我国已开始试点并逐步展开，排污权交易就是以水环境容量、海洋环境容量等环境容量为客体的私权，环境容量生态价值转化为经济价值成为现实，自然资源生态损害赔偿有了可以衡量的依据。且《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。”为自然资源生态损害私法救济留下了一定空间。此外，我国《物权法》规定森林、水流、草原、滩涂等自然资源归国家所有，那么，当这些自然资源受到侵害时，作为被侵权主体的国家才是自然资源生态损害的赔偿权利主体。对集体所有的自然资源生态损害由相应的集体组织行使索赔权。对于未规定为国家或集体所有的自然资源损害，如大气污染损害，政府有关机关、个人及环境公益组织都有权提起自然资源生态损害赔偿诉讼^[6]。虽然当时《生态环境损害赔偿制度改革方案》也没有出台，但该学者已经提出了国家作为自然资源生态损害的赔偿权利主体，与《方案》不谋而合，认为国家可基于其对自然资源的所有权而主张生态环境损害赔偿请求权。

笔者认为，基于前文关于自然资源双重价值属性及其保护方式复合性的分析，以国家自然资源所有权作为请求权基础来构建生态环境损害赔偿救济制度是存在问题的。国家自然资源所有权只能涵盖自然资源的经济价值，却无法涵盖其生态价值。

首先，国有自然资源与其他所有自然资源一样，其经济价值客观上应成为财产权的客体，生态价值应当承载环境公共利益。国家作为国有自然资源的所有权主体，仅对所有权指向的客体——自然资源经济价值享有权利，相应的，仅在自然资源经济价值受损时可请求救济。

其次，有学者认为国家自然资源所有权具有公权属性即自然资源管理权，且这种管理权对应的是国家所有权的义务内容，这对于国家积极履行对自然资源的管理与保护义务具有特别重要的意义^[11]。必须承认，国家自然资源所有权具有公权属性的确是其有别于其他所有权的一大特征，但从公权角度出发去行使国家自然资源所有权应当着重运用预防性的公权手段，即行政管理的方式，而非《方案》中所确立的协商、诉讼等事后救济途径。行政管理与损害赔偿解决的是不同的问题，运用的是不同的方法。具体而言，行政管理主要运用预防的手段与措施防止危害他人合法权益的行为发生，即便采取事后措施，行政管理关注的也主要是对违反行政法律义务的相对人进行处罚，对违法行为进行强制性纠正（行政强制），而不是关注受侵害人的权益救济的问题。与行政管理相区别，损害赔偿则是着重对受损的权益进行救济的方式与手段，它主要借助公正第三方的裁判明确是

^① 参见福建省高级人民法院民事判决书(2015)闽民终字第 2060 号。

非曲直，并在此基础上对纠纷各方的权益作出划分。因此，尽管带有公权性质的国家自然资源所有权（行政管理权）的行使以维护公共利益为目的，但由于权利（力）行使机制不同，其不宜成为生态环境损害赔偿救济的请求权基础。

综上，国家自然资源所有权只能为国家（及其代表）主张侵害人赔偿国有自然资源因遭受侵害而造成的经济价值损失提供请求权基础，而无法涵盖生态功能损害的索赔请求，毕竟这部分内容属于环境公共利益，其利益主体不限于自然资源的所有权主体——国家，因此，从法律关系上来分析，有权请求救济的应当是受到损害的社会公众，其途径应当是通过环境民事公益诉讼来进行。

然而，《方案》的出台，使得地方人民政府也成为自然资源生态价值受侵害时的请求权主体，这是对自然资源的生态价值与经济价值未加以区分的情况下，对二者予以混淆，进而基于经济价值对应的所有权而对生态价值对应的社会公共利益的损害提出赔偿请求。环境公共利益本应由公众共同享有，对其进行维护和救济也已经有环境民事公益诉讼制度，立法和司法解释对环境民事公益诉讼的适格原告也已经作出较为细致的规定，没有必要在此之外再出台政策文件规定由人民政府作为求偿主体提起生态环境损害赔偿之诉，否则很容易引起诉讼交叉重叠、被告疲于应诉等不必要、诉讼类型混乱不清、主体与诉讼请求无法匹配等问题。

五、结 论

与保护私益为旨的环境民事侵权诉讼相比，环境民事公益诉讼的根本特征并非原告起诉资格的扩张。原告起诉资格扩张乃是环境民事公益诉讼的重要表征，但其背后真正起决定性作用的因素却是环境民事公益诉讼所救济的客体的特殊性。作为环境民事公益诉讼救济客体的环境公共利益具有非排他性和非独占性特征，由此决定了任何人不能将依托于环境要素生态功能的环境公共利益据为己有并主张通过私权救济途径予以救济。环境公共利益只能由全体国民甚至全体人类共同享有，因此，通过诉讼途径对环境公共利益主张救济时，必然无法遵循传统民事诉讼对原告起诉资格所提出的“直接利害关系”的限定要求，故而产生出环境民事公益诉讼所具有的原告起诉资格扩张的外在表征。笔者认为，厘清环境民事公益诉讼救济客体是正确认识环境民事公益诉讼概念的根本性问题。

无论是在仅有单一性的纯粹生态损害后果的环境案件中，还是在具有国家利益、个体利益、社会公共利益等多种利益类型二元乃至多元的法益损害后果的环境案件中，唯须铭记的是，环境民事公益诉讼仅救济生态损害部分——即环境要素和自然资源生态价值减损的部分，而其他法益的救济则应当基于其相应的权利基础提出相应的诉讼请求。

明确这一点，不仅有利于确定环境民事公益诉讼的原告起诉资格和原告范围等问题，也有利于原告提出符合环境民事公益诉讼救济目标的诉讼请求，有利于人民法院作出符合环境民事公益诉讼立法目的的诉讼判决，真正发挥司法力量在保护生态环境中的作用。

参考文献

- [1] 吕忠梅. 论环境侵权的二元性[N]. 人民法院报, 2014-10-29(8).
- [2] 黄学贤. 公共利益界定的基本要素及应用[J]. 法学, 2004(10).
- [3] 胡鸿高. 论公共利益的法律界定——从要素解释的路径[J]. 中国法学, 2008(4).
- [4] 薛波. 元照英美法词典[M]. 北京: 北京大学出版社, 2014.
- [5] 孙笑侠. 论法律与社会利益——对市场经济中公平问题的另一种思考[J]. 中国法学, 1995(1).
- [6] 张梓太, 王岚. 我国自然资源生态损害私法救济的不足及对策[J]. 法学杂志, 2012(2).
- [7] 竺效. 论我国“生态损害”的立法定义模式[J]. 浙江学刊, 2007(3).

- [8] 竺效. 生态损害综合预防和救济法律机制研究[M]. 北京:法律出版社,2016.
- [9] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集(第2卷)[M]. 北京:人民出版社,1974.
- [10] 王灿发,冯嘉. 从国家权力的边界看“气候资源国家所有权”[J]. 中国政法大学学报,2014(1).
- [11] 王克稳. 论自然资源国家所有权的法律创设[J]. 苏州大学学报(法学版),2014(3).

Clarification of the Object of Environmental Civil Public Interest Litigation

BO Xiao-bo

Abstract: The expansion of the range of plaintiffs that can bring civil actions is a significant characteristic of environmental civil public interest litigation, but the decisive factor is the particularity of the object of environmental civil public interest litigation. Environmental pollution or ecological damage may simply cause damage to an environmental elements' ecological value. However, it may also impact the economic value of the natural resources, and may also be detrimental to the personal health or properties. Therefore, it can result in unitary or multiple damages to the public, state and individual interests, which include pure ecological destruction, damage to the property rights of state-owned natural resources, and damage to individual physical and property rights. To remedy these rights, it may be necessary to file different types of lawsuits after behavior resulting in environmental pollution or ecological damage occurs. The environmental public interest civil litigation system should exclusively be used to relieve pure ecological damage. Clarifying the object of environmental civil public interest litigation is fundamental to the correct understanding of the concept of this kind of litigation and an indispensable basis for clarifying various litigation systems relieving the environmental damage.

Key words: environmental public interest civil litigation; environment; natural resources; state interests; public interests

(责任编辑 周振新)