

绿色原则在基本原则中移去复加入,顺应时代发展趋势 民法典主脉注入绿色基因

本报记者王玮 董克难

春意渐浓,美丽中国开启了全面依法治国新篇章。

在第五次启动后,民法典开篇之作——《中华人民共和国民法总则(草案)》(以下简称“民法总则草案”)终于在3月8日提请十二届全国人大五次会议审议,目前草案正处于最后的修改阶段。

由于民法总则是民法典各分则编纂的依据,素有民事法律体系中的“小宪法”之称,因此备受社会各界关注。

此前,全国人大常委会已经三次审议民法总则草案。与此前的三审稿相比,环境法学界最为关注的是,目前全国人大常委会审议的草案中,“绿色原则”又重新纳入了“基本原则”。

为什么将“绿色原则”纳入“基本原则”一波三折?

如果说1804年的《法国民法典》是19世纪风车水磨时代民法典的代表,1900年的《德国民法典》是工业化社会民法典的代表,那么21世纪中国制定的民法典应该彰显什么样的时代特征呢?

这次制定民法总则,是在我国改革开放38年来,经济社会生活飞速变化的客观条件下进行的,草案的所有规定大到基本原则的确立、新型权利的确立,小到一些条文的具体表述,都体现了时代性。特别是将绿色原则确立为基本原则,规定:“民事主体从事民事活动,应当有利于节约资源、保护生态环境。”

正如全国人大常委会副秘书长李建国在十二届全国人大五次会议上作关于民法总则草案的说明时提到的:“这样规定,既传承了天地人和、人与自然和谐共生的我国优秀传统文化理念,又体现了党的十八大以来的新发展理念,与我国是人口大国、需要长期处理好人与资源生态的矛盾这样一个国情相适应。”

基本原则是民事主体从事民事活动和司法机关进行民事司法活动应当遵循的基本准则。将“绿色原则”确立为“基本原则”,也是环境法学界呼吁多年的成果,不少环境法学者都感到欣慰。

武汉大学环境法研究所所长秦天宝教授认为,“绿色原则与绿色发展的理念一脉相承,既体现了中国天人合一的传统理念,也符合国际上可持续发展的时代精神。”

北京林业大学法学系副主任、副教授杨朝霞这样评价,“绿色原则的规定对民事主体从事民事活动增加了环境保护的外在约束,是推进生态文明法治建设的内在要求,是民法典生态化或绿色化的重大成果。”

“我是环境法专业硕士、民商法专业博士,从20世纪90年代初即开始研究环境法与民法的关系,中国需要一部绿色民法典,体现绿色发展新理念。如果民法典中不规定环境保护相关内容,即便环保法等法律有了规定,也将难以执行,尤其是司法机关在审理案件时将会遇到很大问题。”全国人大代表、全国政协社会和法制委员会驻会副主任吕忠梅如是说。

达成这样的共识是需要不断磨合的。很多读者恐怕不知,绿色原则2016年6月纳入首次公布的民法总则草案时,很多专家表示了不同看法。

有专家认为完全应该去掉,理由是这不是一个民事法律行为的原则。民法处理的是平等主体之间的关系,绿色原则处理的是个人与社会之间的关系。并建言环保法之类的法律可以限制公民此类行为,并担忧民法总则规定了,分则中怎么处理。

全国人大代表吴青此前也曾在民法总则研讨会上建言删除此条。吴青表示,民法典的“绿色化”是促进人与自然和谐共生、实现代际公平的重要举措,但是要把把握好公法与私法的关系,把握好民法规则“绿色化”拓展的尺度与方式。



她认为从法律事务的角度看,绿色原则放在基本原则里很可能带来一系列的民事法律纠纷,给企业界及经济生活带来不确定性。

一些全国人大常委会组成人员也提出,保护环境、节约资源、促进人与自然和谐发展,值得提倡,但是在“基本原则”章节作出规定,不如在“民事权利”章节从民事权利行使角度加以规范,更为适当。

据此,三审稿将这一条款移到民事权利章节,修改为“民事主体行使民事权利,应当节约资源、保护生态环境;弘扬中华优秀传统文化,践行社会主义核心价值观。”

可是随后,梁慧星等知名民法学家认为,绿色原则还是纳入“基本原则”章节更为合适,更符合我国国情和现实需要。秦天宝也认为,民法的基本原则对总则中的各章节都具有统领作用,而且基本原则在我国司法实践中也发挥着非常重要的指引作用,因此将绿色原则作为民法的基本原则,其意义更重大。

于是在3月8日审议的草案中,我们看到,“绿色原则”又回来了。

“修复生态环境”为何从民事责任中拿掉?

在民事责任制度方面,民法总则草案一审稿第一百六十条将“恢复原状,修复生态环境”明确列为民事责任的主要方式之一,但是二审稿、三审稿和此次全国人大常委会审议时将“修复生态环境”拿掉了,唯独保留了“恢复原状”。

据了解,“恢复原状”作为侵权责任方式,在我国1986年制定的《民法通则》以及2010年7月1日起施行的《侵权责任法》中,都有此规定。2014年修订的《环境保护法》第六十四条将环境损害与侵权责任法并轨,“恢复原状”亦作为污染环境或破坏生态环境造成损害的重要救济方式被确认。

此外,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》第十八条,也将“恢复原状”确立为环境民事公益诉讼核心责任方式之一。当初,民法总则草案一审稿根据当前生态环境保护的严峻形势,新增了“修复生态环境”作为承担民事责任的一种方式。后来为什么不见了踪迹?

有立法者认为,“恢复原状”涵盖了“修复生态环境”,没有必要单列。

“这是明显退步”,杨朝霞告诉记者,从原理上看,恢复原状是不能涵盖修复生态环境的。

“所谓‘恢复原状’,一般是指恢复到原来的形状或状态,如把损坏的物件修

理好。然而,环境被污染或破坏了,关键是要恢复到原来的功能,不一定非得恢复到原来的状态。”杨朝霞说,很多时候即使经过治理也很难恢复到原来的状态,或者即使可以,也没有必要(成本太高),采取替代的方式恢复原有功能即可。

譬如,侵占和破坏湿地的,若恢复原状,则成本很高,而采取“占补平衡”的方式,在合适的地方开辟一片新的湿地,达到所侵占和破坏湿地的原有功能即可。事实上,《北京市湿地保护条例》第二十七条就有这样的规定。

“但问题是,不删掉也不合理。”杨朝霞说,在民事责任方式的一般性条款中规定“修复生态环境”这种责任形态,在逻辑上确实不协调,感觉十分怪异。他建议可否修改为“恢复原状或者恢复原有功能”?

秦天宝也赞同删掉,毕竟民法不是环境法。不过他认为,随着理论研究的深入和司法实践的发展,越来越多的人会认可“恢复原状”这种责任形态是包含“修复生态环境”这一特定方式的,具体而言,将来可以通过制定司法解释,发布典型案例等方式,将修复生态环境补充到恢复原状的内涵中。

环境权究竟应不应该写入民法典?

“要是没出国,我原本打算这个时候召开一个全国性的民法典生态化的大型学术会议。”在辗转联系上远在万里之外的杨朝霞时,他说:“环境权是生态文明时代的代表性或标志性权利,环境利益是环境公益诉讼的利益基础,此次审议稿没有确认环境权和环境利益,可以说是最大的遗憾。”

究竟什么是环境权?为什么要将环境权写入民法典呢?杨朝霞认为,环境权即公民享有良好环境的权利,如清洁空气权、清洁水环境权、采光权、通风权、安宁权和景观权等。需要注意的是,资源权、排污权等与环境有关的其他实体权利并不属于环境权范畴,环境知情权等程序性权利也只是保障环境权实现的次生性权利。

武汉大学法学院教授孟勤国一针见血地指出,没有部门法保护的宪法权利仅具宣示意义,环境权不列入民事权利之中,则民法无启动环境保护的权利支点,环境权概念的价值恰在于让民法担当起环境保护之重任。

环境权的宪法化,或者说环境权作为一种宪法基本权利,已毋庸置疑。

还是用数据说话。据南京大学法学院副教授吴卫星考察,截至2015年已有

85个国家的宪法中明确规定了环境权。

不过,当前在学界围绕环境权内涵和外延的界定是有争议的。杨朝霞分析,或许是因为环境法学界对环境权和环境利益的研究目前还存在许多误区,没能跳出传统权益理论的禁锢和束缚,未能形成令民法学界普遍接受的权威理论,环境权这次没能写入民法总则草案。

实务界则从法律文本缺失、法律适用困难的立场出发,也多持将环境权写入民法典的观点。

但是,声音也不是一边倒。有人否定,“环境权入民法了,民法就不是民法了。”

清华大学法学院教授王明远认为,环境问题产生的经济根源是市场失灵,这恰说明了民法原有的理念机制和制度设计在环境保护方面存在重大缺陷,需要政府公权力介入,其制度工具就是环境行政法、环境经济法和环境刑法。

在秦天宝看来,从推进民法典绿色化的角度而言,将环境权写入肯定是件好事,是对绿色原则制度化的具体安排。但是,现在学界对究竟什么是环境权存在争议,在达成共识之前,把这样的概念写入民法总则会不会造成理论上的混乱,实践中的困惑呢?

对于目前审议的民法总则草案在环保方面还没有达到理想状态的情况,秦天宝建议可以通过在今后的分编里加入相关条款和规定来进行补充和完善。

中国青年政治学院法学院博士王雷则认为,对环境权定性问题的回答取决于对法律权利和民事权利的概念界定,属纯粹法学中的解释选择问题,更重要的是立法上应该基于对环境保护和生态文明建设的共识,加强对具体环境法律制度的配置,而非抽象概念的争论。

不过,长期呼吁将环境权写入民法典的杨朝霞还是坚持认为,当前,正是因为环境权没有得到法律确认,正是环境利益未能得到法律保障,公众缺乏参与环境保护的有效机制和规范程序,导致许多地方环境群体性事件频频发生。

杨朝霞觉得还有希望,正在审议的第九条关于“民事主体的人身权利、财产权利以及其他合法权益受法律保护,任何组织和个人不得侵犯”和第一百一十三条关于“自然人享有生命权、肖像权、名誉权、荣誉权、隐私权、婚姻自主权等权利”,还是为今后确认环境权留了一个口子。

在一次民法典学术研讨会上,身为民法学人的孟勤国说:“目前,法学界都在为民法典的编纂使劲。没有环境权的民法典是一个瘸腿的贵族,永远跟不上现代社会的步伐,民法学者切不可鼠目寸光。没有民法家园的环境权是一个流浪的孤儿,永远登不上大雅之堂……”

全国人大代表朱列玉建议修改刑法 “特别严重破坏环境 应判处死刑”

本报记者刘晓星 王玮

当前,我国经济建设取得了举世瞩目的成就,但长期以来的粗放型经济发展模式也滋生了一系列环境问题,特别是破坏环境的行为频繁发生,甚至屡禁不止。在参加2017年全国两会的全国人大代表朱列玉看来,归根结底还是量刑太轻。

因此,朱列玉代表建议:修改现行刑法,增加对特别严重破坏环境判处死刑的规定,让污染者受到应有的严厉刑罚处罚,还人民群众一个环境美好的家园。

“杀人行为一般判处死刑,而严重排污行为的社会危害性有时比杀人罪更大,但严重污染环境一般只判三三年有期徒刑或者拘役

《中华人民共和国刑法》第二百三十二条规定:故意杀人的,处死刑、无期徒刑或者十年以上有期徒刑;情节较轻的,处三年以上十年以下有期徒刑。

朱列玉说,刑法对于杀人行为规定了极其严厉的刑罚,人们不会轻易去实行杀人行为。因为他们知道一旦实行杀人行为并达到预期目的,会使他们付出生命的代价。

《中华人民共和国刑法》第三百三十八条规定污染环境罪:违反国家规定,排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质,严重污染环境的,处三年以上有期徒刑或者拘役,并处或者单处罚金;后果特别严重的,处三年以上七年以下有期徒刑,并处罚金。

朱列玉认为刑法这一规定较轻,警示作用效果不大。当前罚金、没收财产、有期徒刑等刑罚,污染者通常心存侥幸,更算计通过排污行为可以获取多少经济效益。因为违法成本太低,即使被抓,判处的刑期也不长,如果没被抓到,他们这种行为就可以获得高额利润,值得铤而走险。

朱列玉说,杀人行为一般判处死刑,而严重排污行为的社会危害性有时比杀人罪更大,现在只判三三年有期徒刑或者拘役太不合理,应该对污染环境的犯罪行为予以加重处罚。

“污染环境罪的量刑太轻,是环境污染事件屡禁不止的重要原因之一

为什么我国刑法规定盗窃罪、诈骗罪数额特别巨大或者有其他特别严重情节的,判处十年以上有期徒刑或者无期徒刑,并处罚金或者没收财产,而对于污染环境造成特别严重后果的,才处三年以上七年以下有期徒刑,并处罚金?

在朱列玉看来,这一量刑与我国刑法的罪责相适应原则相违背。污染环境罪、盗窃罪、诈骗罪同样会侵害到他人财产,侵害公共利益,甚至污染环境有时带来的经济损失更大,为什么判处的刑罚却更轻?

此外,污染环境罪不仅侵犯人们的生命健康和财产安全,而且也侵犯生态环境安全,主观恶性与社会危害性巨大,比单纯的财产犯罪危害更加严重,但污染环境罪最高法定刑为七年,而财产犯罪的最高法定刑为无期徒刑。污染环境罪罪轻刑轻,既达不到震慑违法犯罪的目的,也不利于打击环境犯罪,同时也在客观上放任了污染环境行为的发生,最终导致环境污染事件频繁发生。

这方面我们其实可以借鉴国外的立法。德国1980年刑法第324条规定:未经许可污染水域或对其品质作不利的改变的,处5年以下监禁或者罚金。

美国《清洁空气法》规定“对故意违法国家关于有害物质的排放标准或规定,处每天2.5万美元或者5年以下的监禁;情节严重或者使他人身体严重损害或生命有死亡危险的,处15年以下的监禁,对法人可处100万美元罚金。”

我国刑法对污染环境罪的处罚规定,与其他国家的规定相比,量刑依然不够重,朱列玉认为应该借鉴国外立法经验,加重破坏

环境的刑事处罚措施。加大破坏环境行为的刑事侦查力度,注重刑事打击,才能有效遏制环境破坏行为

修改后的《民事诉讼法》第十五条规定:“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。”

朱列玉认为,这一条款排除了个人提起诉讼,范围有点狭窄,因而在实践中很难达到环境公益诉讼应有的效果。

新修订的《环境保护法》对破坏环境行为的处罚主要以民事和行政责任为主,刑事责任为辅。例如第五十九条规定的按日计罚制度。

虽然按日计罚的处罚力度较之前的处罚方式而言的确有很大进步,但朱列玉认为其实质没有发生根本性改变,依然是行政处罚。特别是对于一些财大气粗的企业,罚30万元、900万元还是9000万元,起不了很大的威慑作用,他们还是能够及时通过生产经营活动得以恢复。

据了解,在新的民诉法和环保法实施之前,我国环境诉讼类案件很少,公安机关的立案也不多,一般主体没有财力、精力去起诉,很多影响恶劣的污染环境、破坏生态的事件不了了之,这反映出民事、行政在这方面的无力。

这两部法律接连施行后,我国环境公益诉讼逐渐起步,但还有很长的路要走。因此,朱列玉建议现阶段,还是要加大对破坏环境行为的刑事侦查力度,注重刑事打击,这样才能有效遏制环境破坏行为,做到违法必究,有法可依。

“对向地下水排污水等特别严重犯罪应判死刑或十年以上有期徒刑

人类饮水依赖地下水,当前随着工农业生产的飞速发展,各类污染源排放的有毒有害物质威胁着珍贵的地下水水资源,严重影响人民群众的饮水安全。如果不严厉打击此类环境违法行为,将失去人民群众对政府部门的信任。

可是,总有一些企业,为了获取高额收益,私自将产生的废水通过塑料管向地下排污水,甚至擅自采取挖井排污水而渗入地表的方法,这对环境的破坏更大,且环境修复更加困难。

要知道,地下水一旦被污染,后果不堪设想。因为地下水流动速度极其缓慢、流动区域小,水体循环速度慢,污染物会在地下存留三年、五年甚至更长时间。并且,已经被污染的地下水治理难度比较大,由于它的污染成分基本为化学物质,只有通过化学方法来以毒攻毒,这其中存在一定的风险。

因此,朱列玉建议,对于向地下水排污水等特别严重犯罪应判死刑或十年以上有期徒刑,这样才更有利于威慑污染者。

综上所述,朱列玉说,污染环境是一个危害性极其严重的社会问题,为了防止污染环境的现象愈演愈烈,我们有必要加重污染环境的刑事责任,利用刑罚的威慑力有效打击破坏环境的行为。

从刑法修正案(八)到“两高”环境司法解释的出台,我们可以看出政府在从严厉打击环境污染犯罪方面的决心。但从现行刑法条文的规定来看,我们国家对于环境污染犯罪的刑罚仍然处罚太轻,这实际上与我国刑法总则规定的罪行相适应原则是违背的。

由于环境污染造成的危害结果十分严重,治理修复的过程极其艰巨,理应收重污染环境罪的刑罚处罚,这样的做法可以削弱污染者再犯的能力。应该对特别严重破坏环境的行为判处死刑,并处没收财产。



60多年磨一剑的民法典

“绿色”条款变迁史

前传	重启	草案目录	草案一审稿	草案二审稿	草案三审稿	人大审议稿
新中国成立后,党和国家曾于1954年、1962年、1979年和2001年先后4次启动民法制定工作。	2014年10月,党的十八届四中全会提出编纂民法典 2016年6月27日,民法总则草案提请全国人大常委会初次审议 10月31日,提请全国人大常委会二次审议 12月19日,提请全国人大常委会三次审议 2017年3月8日,提请十二届全国人大五次会议审议	第一章 基本原则 第二章 自然人 第三章 法人 第四章 非法人组织 第五章 民事权利 第六章 民事法律行为 第七章 代理 第八章 民事责任 第九章 诉讼时效 第十章 期间计算 第十一章 附则 (共210条)	在第一章基本原则中规定:“民事主体从事民事活动,应当保护环境、节约资源,促进人与自然和谐发展。” 同时,在第八章民事责任章节将“恢复原状、修复生态环境”列入承担民事责任的主要方式。	在第一章基本原则中规定:“民事主体从事民事活动,应当保护生态环境、节约资源,促进人与自然和谐发展。” 此外,在第八章民事责任章节将“恢复原状”列为承担民事责任的主要方式,删除了“修复生态环境”。	将“绿色”条款从“基本原则”章节移至“民事权利”章节,并重新表述为:“民事主体行使民事权利,应当节约资源、保护生态环境;弘扬中华优秀传统文化,践行社会主义核心价值观。” 另外,承担民事责任的主要方式还是“恢复原状”。	此次全国人大常委会审议时,又将“绿色”条款从“民事权利”章节调回“基本原则”章节,重新表述为:“民事主体从事民事活动,应当有利于节约资源,保护生态环境。”“恢复原状”没变。