

生态环境损害赔偿与民事公益诉讼的衔接机制研究

李岚馨

武汉工程大学, 湖北省武汉市, 430205;

摘要:生态环境损害赔偿和民事公益诉讼的诉讼目的均指向于对环境损害的救济,意味着两种制度的有权主体均可针对同一生态损害案件同时行使权利,这必然会导致二者之间存在竞合与冲突。生态环境损害索赔过程中,磋商是一项不可或缺的前置步骤,要求赔偿权利人首先进行磋商尝试,仅在磋商未能达成协议的情况下,方可提起生态环境损害赔偿的诉讼。现有法律规定均设定了生态环境损害索赔优先于民事公益诉讼的导向,但磋商程序与环境民事公益诉讼之间的衔接仍存在制度真空。如何将生态环境损害赔偿制度这一新兴的环境保护机制与民事公益诉讼实现有效衔接与深度融合,并如何进一步提升对受损生态环境的救济效果,厘清现存衔接困境,完善制度设计至关重要。分析两项制度的价值取向,生态环境损害赔偿制度应立足“损害填补”原则,民事公益诉讼应回归“代位执法”的法律监督本源,建立以生态环境损害赔偿制度为主,环境民事公益诉讼为辅的环境损害救济机制,双轨并行,发挥最大的制度合力。

关键词:生态环境损害赔偿;民事公益诉讼;磋商;衔接;

DOI: 10.69979/3029-2700.24.4.059

随着我国生态文明建设的不断推进,原有的环境侵权救济制度在面对日益增多的环境司法案件时已显得力不从心。在此背景下,我国积极探索并构建了生态环境损害赔偿诉讼制度,这一制度不仅成为生态文明建设的重要组成部分,也是落实我国生态文明思想中“坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境”法治观的关键步骤。相较于生态环境损害赔偿制度,环境民事公益诉讼在我国的发展历史更为悠久,且经过多年的完善,已形成了相对成熟的体系。通过对两项制度进行对比,可以发现二者均以预防和救济生态环境利益损害为共同目标,从而在制度功能上展现出一致性,并在法益保护范围上存在一定的重叠。通过对比现行法律规范,两项制度在适用范围上存在较大程度的重合,这导致了在实践中两种机制经常被同时运用的现象。当不同的有权主体针对同一损害事实行使权利时,便产生了制度衔接的问题。

此外,生态环境损害赔偿磋商作为诉讼前的必要程序,在解决生态环境损害赔偿案件中发挥着至关重要的作用。为了节约司法资源,实践中绝大多数案件都通过磋商的方式得以解决。生态环境损害索赔过程被划分为磋商和诉讼两个阶段,然而在这两个阶段中,都存在着与民事公益诉讼衔接的空白。故而,为了建立健全生态环境损害的多元化救济体系,我们必须直面制度间存在的冲突与挑战,主动探索并努力构建高效协调的诉讼衔

接机制。

1 问题导向: 制度冲突的情形

针对冲突的情形,2019年发布的《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)》(下称《若干规定》(试行))给出了解决方案。目前对于两诉衔接的取向包含两方面:一是以生态环境损害赔偿诉讼为首要选择;二是两诉相互补充,协同作用,共同致力于生态环境损害的救济。

由于现行规定仅对解决两种诉讼之间的冲突进行了概括性的阐述,而未具体说明生态环境损害赔偿磋商程序与环境民事公益诉讼程序之间的衔接方式,这不可避免地导致两者在实际应用中可能会产生相互阻碍的情况。在实践中,可能会遇到以下四种具体情形:第一,是在磋商程序启动之前,民事公益诉讼已被提起并已完成审理和判决;第二,是在磋商程序启动之前,民事公益诉讼虽已被提起但尚未审结;第三,是在磋商程序进行中,民事公益诉讼被提起;第四,是在磋商未能达成协议而进入生态环境损害赔偿诉讼阶段时,有权主体又提起了民事公益诉讼。可见,两类诉讼的衔接矛盾主要体现于诉前磋商与民事公益诉讼的衔接(情形一至三)及两诉的诉讼顺位选择(情形四)中。

对于诉前磋商是民事公益诉讼的衔接冲突,根据《若干规定(试行)》的相关规定,在情形一下,已经

作出判决的民事公益诉讼案件可以为生态环境损害赔偿的确定提供有价值的参考依据,就民事公益诉讼未涵盖的损害内容进行磋商,补充救济,更能节约司法资源,实现效率最大化。情形二和三在实践中最常用的做法是中止民事公益诉讼的审理,待生态环境损害赔偿案件审理结束后再行判决。民事公益诉讼的提起主体包括检察院和环保组织,但是根据《民事诉讼法》的规定,检察院在行使诉权之前,要先行公告,没有符合条件的主体提起诉讼才能行使权利,这意味着检察院只是救济生态破坏的“候补”主体,环保组织是提起民事公益诉讼的最优主体。一旦磋商与民事公益诉讼发生冲突,民事公益诉讼就被迫中断,但检察院因其独立的公权力地位,往往能够被邀请参与到磋商过程中,协助赔偿权利人进行索赔,而由于权力地位的不对等以及信息公开的阙漏,环保组织只能等待,不仅荒废了环保组织为该案的诉讼做出的巨大努力,更是经常被排除在磋商之外,无法掌握案件的实质进展,极大地挫伤了环保组织的诉讼积极性,不再积极参与到生态环境损害救济当中来,这就导致了民事公益诉讼被完全搁置,形同虚设,背离了建立多元化损害司法救济机制的初衷。

2 理论检视:生态环境损害赔偿的理论基础

要厘清磋商与民事公益诉讼的衔接困境,分析困境产生的原因,从而作出更合理的制度设计,不可避免得需要对二者背后的理论基础进行剖析。《若干规定(试行)》的第一条明确了生态环境损害的原告主体,包括省级、市地级人民政府及其指定的相关部门、机构,或是受国务院委托行使全民所有自然资源资产所有权的部门。这一规定将自然资源国家所有权作为生态环境损害赔偿的法理基础。然而,这一观点在学术界并未获得广泛认可,质疑的声音主要围绕两个方面展开:一方面,生态环境损害的客体指向生态环境整体,并不拘泥于单个或少数几个自然资源;另一方面,有学者指出,自然资源国家所有权在民法上将自然资源“物化”,将抽象的国家视为物权法上的所有权主体,国家因此拥有对自然资源的占有、使用、收益和处分权利,赔偿权利人的索赔资格也源于此。然而,所有权作为一种民法上的私权利,允许所有权人自由处分。但环境权益显然不能如此随意处置,因此,以自然资源国家所有权作为生态环境损害的理论基础在逻辑上无法自治。

笔者认为,上述对自然资源国家所有权的质疑均存

在着一定的道理,但是并不能完全否定其作为生态环境损害赔偿制度法理支撑的合理性。第一种质疑是将单个环境要素与整个生态系统完全割裂,忽略了各种生态要素本身是一体的系统观;第二种质疑是对自然资源国家所有权的限缩解释,限制了该理论的射程范围。进入到生态文明的时代,自然资源的价值不再仅指其作为资产的经济价值,更多的是产出生态功能的价值,甚至这种价值已经成为一种更为重要的价值形态,因此需要对作为法理基础的自然资源国家所有权进行理论的再解释,强调自然资源的生态价值。

各生态要素一体的系统观需要结合对生态损害的定性来论证。《管理规定》

第四条对生态环境损害的概念作出了界定。从文义解释来看,生态损害是指生态系统的功能退化,而这种退化是由生态要素的不利改变所构成的,这也符合生态文明思想所提出的山水林田湖草沙是生命共同体的治理观。实践中对于生态的损害往往遵循这样的演变逻辑:单个或多个生态要素发生不利变化进而引发与之相关联的其他要素的不利变化,最终导致整个生态系统遭受不利改变。每个要素并不是单独孤立地发生作用,生态系统是一个整体,山、水、林等要素是构成生态系统的部分,就如同各个器官、组织共同构成人的身体一样,各个器官与组织并非孤立存在,而是彼此关联、相互支持的。尽管当前的自然资源国家所有权理论仅聚焦于单个自然要素,但不可忽视的是,这些单个自然要素的集合共同构成了完整的生态系统。整个生态系统提供生态服务价值,国家在对自然资源的开发利用中也承担着对整个生态环境的保护职责,因此,国家生态环境保护义务的前提和基础,实际上是由自然资源国家所有权理论所构成的。

我国宪法规定的自然资源国家所有权的内涵应当包含私法权能、公法权能、宪法义务三个层次。私法权能的核心在于国家所有权,其在法律关系结构上与民法中的私人所有权颇为相似。作为自然资源的拥有者,国家有权使用并处置这些资源,同时也有权要求他人不得侵犯。任何未经国家授权而擅自处置自然资源的行为均被视为无效。在私法范畴内,国家作为自然资源的所有者,对于侵犯或损害自然资源的行为,可以依据物权法要求侵权方恢复受损资源;若无法恢复,则可依据债权法要求对方提供赔偿。这一权利赋予了政府作为国家代

表的身份,使其能够代表国家行使所有权,并与赔偿义务人进行平等的沟通与协商。

公法权能主要涉及国家在立法、行政及司法领域的权力,涵盖对自然资源的立法规范、行政监管及利益分配等方面。宪法义务则是指国家作为自然资源的所有者,需履行宪法所规定的保护和改善环境的职责。我国《宪法》第九条明确指出,自然资源归国家所有,即全民所有,这一规定与公共信托理论紧密相连,构成了国家所有权在公法职能和宪法义务上的基础。基于全民的环境权益,政府作为受托人,拥有对公共信托自然资源进行控制、管理和保护的权力与责任。国家作为自然资源的所有者,并非为了自身利益,而是代表全体人民(包括后代)行使所有权。这是国家在自然资源所有权上的宪法义务,也是自然资源国家所有权的核心构成部分,揭示了国家所有权本质上是一种信托结构中的受托人所有权。因此,国家在履行宪法义务的前提下,作为自然资源的所有者,其处置权并非无限制。

上述对自然资源国家所有权理论的重新解读,运用系统思维的方法,将该理论的应用范围从单一的生态要素扩展到整个生态系统。通过对自然资源国家所有权三个维度的深入剖析,进一步强化了其作为生态环境损害赔偿协商理论基础的合理性与正当性。

3 衔接方法:以价值本位为导向

在自然资源国家所有权理论的指导下,将政府视为生态环境损害的救济主体,本身即具备天然的合理性。一方面,在应对生态损害时,政府具有主动性。通常情况下,损害具有扩散性的风险,对损害的救济应当及时有效,政府负有维护良好生态环境的宪法职责,能积极地采取措施,迅速对受损的生态环境进行及时救济;另一方面,政府拥有更高的专业性。作为环境损害的救济主体,政府能够充分利用环境行政管理机关的专业知识和监管优势,对受损环境进行科学调查与观测,并制定出科学有效的修复与赔偿方案。相比之下,虽然检察机关和环保组织也可通过提起环境民事公益诉讼来救济受损的生态环境,但其核心目标同样在于恢复受损的生态环境,但这种救济起到的作用是单一的、偶发的,并不能系统性地修复生态损害。当前,我国环保组织的发展尚不成熟,它们在环境民事公益诉讼中的起诉意愿和实际操作能力均有所局限。此外,还存在部分社会组织可能借由公益诉讼谋取私利的风险。鉴于这些限制因素,

环境民事公益诉讼的制度效果可能会受到较大影响。

就民事公益诉讼的应然状态而言,其本质应被视为“执法替代”而非单纯的“损害赔偿”。基于司法的谨慎性原则,它应当在行政机关未能履行职责或执法不力时,作为补充手段予以适用。民事公益诉讼兴起的根源在于行政执法在环境损害填补方面的存在缺陷。我国政府不单承担着生态建设职能,还负有政治、经济、文化、社会建设等职能。在我国生态文明法治建设尚未发展成熟时期,当生态建设职能和经济发展职能发生冲突,政府往往以牺牲环境为代价发展经济,对环境的损害填补监管执行不足。针对政府环境执法监管效能的短板,我国自 2012 年起着手修订《民事诉讼法》与《环境保护法》等法律,创立了环境民事公益诉讼制度,赋予了环保组织和检察机关提起环境公益诉讼的权利。此举旨在借助司法力量的介入,为生态环境损害提供法律救济,从而弥补环境行政执法的不足。从民事公益诉讼的历史演变来看,环境民事公益诉讼的核心价值在于“执法替代”。这里的“替代”意味着原本没有执法权的社会主体能够通过起诉来追究违法者的责任,使得那些原本不属于私人权益侵害的公共事务得以进入司法审查的范畴。而“执法”则表明这类诉讼在责任和功能上并未创造新的内容,仅仅是要求被告承担其依法应当承担的责任。因此,法院在判决时,通常仅会责令被告停止侵害行为,而不会涉及损害赔偿。责任的具体内容及力度主要依据法律规定来确定,而非原告的诉讼请求。

处理环境损害赔偿与民事公益诉讼衔接和顺位关系,可以两种制度的价值本位为导向。民事公益诉讼是在政府缺位的情形下,代替政府行使职责的一种替代性措施,政府缺位的根本原因在于之前的法制创设不足,既然目前生态环境损害赔偿制度已经建立,创新了政府行使环境管理职责的方式,加强了政府的监管责任,那么民事公益诉讼应回归其本源,由政府承担起其应有的“损害填补”职责,发挥其作为环境主管机关的优势和地位。建立以生态环境损害赔偿制度为主,环境民事公益诉讼为辅的多元救济机制,才是处理两项制度衔接的最好方法。

4 回归实践:具体制度设计

目前两项制度衔接的最大矛盾不是存在于诉讼顺位上,而是存在于生态环境损害赔偿磋商与民事公益诉讼的衔接问题上(前文提及的情形②③)。而问题产生

的根源在于磋商制度的不完善,主要体现在磋商过程中的第三方参与不完善、磋商程序的信息公开不健全、以及磋商的监督不足中,因此,磋商制度亟待完善,以更好促进环境损害赔偿和民事公益诉讼的衔接与融合。

4.1 完善磋商制度的第三方参与机制

尽管政府对环境损害填补的方面回归了主体地位,检察机关和社会组织的作为维护生态环境的一股力量已经发展了多年,仍有对于生态环境损害的监督、建议权,并不能完全被排除在生态环境损害赔偿之外,可以作为除赔偿权利人和赔偿义务人之外的第三方参与到磋商的过程中,需要注意的是,此时的民事诉讼原告在磋商中的作用仅仅只是扮演着支持赔偿权利人索赔的角色,而不是代替赔偿权利人行使权利。目前的地方规范性文件,第三方参与磋商的具体途径通常有邀请和申请两种。邀请的方式相对成熟,在立法和实践中都比较常见,申请的方式则没有明确规定,仅存在于规范性文件中,而且在实践案例中很少出现。实践中,检察机关作为公检法代表往往能够被赔偿权利人邀请参与到磋商会议中,而环保组织由于权力地位、信息沟通的不对等,往往被忽略。因此要补充完善第三方参与磋商的途径,对于在磋商前已经提起但未审结,因磋商而被迫中止的民事诉讼的原告,赔偿权利人应邀请其参与到磋商会议中来;对于尚在磋商中,提起民事公益诉讼的原告,可以申请参与磋商会议。依申请的方式参与磋商当然依赖于磋商会议的信息公开,因此健全磋商程序的信息公开机制也必不可少。

4.2 健全统一的磋商程序的信息公开机制

“阳光是最好的防腐剂”,在整个磋商的过程中,信息公开都需要一以贯之。信息公开不仅是民事诉讼原告了解并参与磋商的途径,也是保障公众知情权和发挥社会监督的主要方式。但目前的磋商信息公开机制并不完善,由于赔偿权利人可能是省、市级人民政府也可能是其指定的部门或机构,信息公开的

主体并不明确,各地关于生态环境损害赔偿协议的信息公开途径不同。虽然在生态环境损害赔偿制度确立之初,各项法律规范就已经注意到了信息公开的重要性,但是直到现在信息公开的途径和范围仍然仅是一项原则性规定,信息公开的途径和范围始终没有明确规定。信息公开的途径不统一,信息公开的范围不全面,加大

了环保组织获取磋商会议信息的难度,因此确定统一的公开机制,确定信息公开的范围和途径是重中之重。

信息公开应统一由省、市级生态保护部门进行。生态环境损害赔偿案件的相关信息应该统一由省、市级生态环境保护部门在其官方网站公开。赔偿权利人是生态环境保护部门以外的其他相关部门时,应由该部门将生态环境损害赔偿相关信息进行整理后交由相应的省、市级生态环境部门统一进行信息公开。

信息公开的范畴应贯穿磋商前、中、后整个阶段,公开内容除有特殊规定外,所有涉及社会公共利益的内容都属于政府主动公开的范畴。相对而言,磋商前的公开更为重要,除了制定的调查报告、评估报告、生态环境损害赔偿协议和修复效果评估报告外,还应当制作磋商第三方参与公告,载明磋商会议的时间地点、赔偿权利人和赔偿义务人双方基本信息,以公告的形式通知潜在的民事诉讼原告参与磋商。磋商中公开主要包括磋商的进度,防止磋商“久磋不决”。磋商后的公开是指磋商协议公开,这是发挥社会监督的重要手段,生态环境损害赔偿协议是生态环境损害赔偿磋商的直接成果,对磋商协议予以公开,是对履行情况以及履行效果进行监督的依据。磋商的内容涉及全民的环境权益,公开协议内容可以发挥民事公益诉讼原告的监督力量,监督政府是否怠于履责,是否存在不当处分行为,并在政府履职不到位时及时提起民事公益诉讼“代为执法”,弥补损害。

4.3 完善生态环境损害赔偿的监督机制

实际上在整个生态环境损害赔偿案件的发现和审理过程中,民事公益诉讼的原告都应发挥着监督的作用,以生态环境损害赔偿为主,以民事公益诉讼为辅的多元损害救济的价值就在于此。民事公益诉讼原告作为第三方参与磋商,以及将磋商信息公开与完善生态环境损害赔偿监督机制的目的殊途同归。尚有不足之处在于对提起生态环境损害赔偿程序之前,民事公益诉讼原告如何监督

赔偿权利人发现环境损害线索,积极履行职能。《管理规定》第十五条规定的赔偿权利人线索发现渠道中包含了检察机关移送的案件线索,但对环保组织发现线索未被纳入其中。应当完善生态环境损害赔偿案件的发现机制,社会组织在启动环境民事公益诉讼程序前,有权向环境保护主管部门或承担环境保护监管职责的其他

部门, 举报赔偿义务人实施的生态环境损害行为, 并提出建议, 敦促赔偿权利人与赔偿义务人展开磋商。

结语

我国的生态环境损害赔偿制度起步较晚, 并呈现出显著的“顶层推动”特征, 由于缺乏制度自然演进的过程, 导致其与现有的环境民事公益诉讼制度在适用上存在诸多冲突与不协调之处。面对制度间的矛盾与冲突, 应当尊重两诉间的制度差异, 始终以制度预设目的为基本考量, 以构建“衔接机制”为冲突协调方式, 建立在自然资源国家所有权理论指导下, 以生态环境损害赔偿为主, 环境民事公益诉讼为辅的多元救济机制, 发挥政府对环境损害的填补职能和环境民事公益主体的监督作用, 以最大程度上实现对生态环境损害的救济为基本遵循, 如此方可使得两诉充分发挥制度合力, 进一步构建完善系统的生态环境损害救济法律体系。

参考文献

- [1] 张璐. 全民所有自然资源资产损害赔偿机制的法律构造[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2023, 60(02): 132-141.
- [2] 张宝. 生态环境损害政府索赔制度的性质与定位[J]. 现代法学, 2020, 42(02): 78-93.
- [3] 张忠民. 气候变化诉讼的中国范式——兼谈与生态环境损害赔偿制度的关系[J]. 政治与法律, 2022, No. 3

26(07): 34-47.

- [4] 王涌. 自然资源国家所有权三层结构说[J]. 法学研究, 2013, 35(04): 48-61.
- [5] 巩固. 环境民事公益诉讼性质定位省思[J]. 法学研究, 2019, 41(03): 127-147.
- [6] 王斐. 环境法典编纂中生态环境损害赔偿诉讼制度的定位与融入[J]. 北方法学, 2023, 17(03): 95-107.
- [7] 黄胜开. 生态环境损害赔偿诉讼的法理辨析与机制协调[J]. 理论月刊, 2022, (01): 119-128.
- [8] 巩固. 生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼关系探究——兼析《民法典》生态赔偿条款[J]. 法学论坛, 2022, 37(01): 129-139.
- [9] 吕忠梅. “生态环境损害赔偿”的法律辨析[J]. 法学论坛, 2017, 32(03): 5-13.
- [10] 别涛, 季林云. 生态环境损害赔偿制度化的新阶段——《生态环境损害赔偿管理规定》解读[J]. 环境保护, 2022, 50(09): 11-13.
- [11] 别涛, 刘倩, 季林云. 生态环境损害赔偿磋商与司法衔接关键问题探析[J]. 法律适用, 2020, No. 448(07): 3-10.

作者简介: 李岚馨(1999—), 女, 汉族, 湖北武汉, 硕士研究生, 武汉工程大学, 研究方向: 环境与资源保护法学