论我国生态环境损害赔偿制度

◆熊　彬[1]　伍宏健[2]

（1.江西科技师范大学，江西 南昌 330038；2.九江学院，江西 九江 332005）

【摘要】我国的生态环境损害赔偿制度经过十年的发展已日渐完善，其间主要依靠我国政策性法律文件与司法实践的力量不断推进，生态环境损害赔偿旨在保护生态环境利益，环境利益论是其法理基础。现行的生态环境损害赔偿制度仍面临着行政主管部门作为索赔主体的权利逻辑质疑、与环境公益诉讼制度间起诉顺位设置的焦虑、生态环境损害鉴定评估存在统一适用困惑等方面的问题，应当理顺索赔主体的权利逻辑架构、取消生态环境损害赔偿诉讼的优先顺位、统一生态环境损害鉴定评估规则加以改进。

【关键词】生态环境；生态环境损害赔偿；环境公益诉讼

在我国，生态环境损害赔偿制度从初露雏形到日渐完善，已经走过了十年的建设历程，相关的学术成果不计其数，司法实践却较少。自2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出，对生态环境损害的责任者实行赔偿制度以来，生态环境损害赔偿制度经历了不断的演化、蜕变、精进的过程，其间，国家政策性法律文件与司法实践的力量起到了推动作用。同时，环境法学界也为之掀起了研究热潮，通过参与生态环境损害赔偿制度的理论争鸣与立法讨论，检视其在实践运行中存在的问题，积极探索完善运行机制的法律路径。笔者于2017年年底《生态环境损害赔偿制度改革方案》（以下简称《改革方案》）颁布之际曾发表过相关主题的论文，为避免赘述，本文的阐述侧重于《改革方案》实施后的立法与司法实践。

一、生态环境损害赔偿的法律释义与法理辨析

（一）生态环境损害赔偿的法律释义

1.生态环境损害赔偿的内涵解读

生态环境是指为人们提供的必要物质条件和空间，由自然要素所构成的物质环境。生态环境损害指因生态环境侵权行为造成了大气、水流、湿地、滩涂、土壤、气候等环境生态要素失衡，动物、植物、微生物等生物要素性状改变，以及生态系统整体功能退化的后果。生态环境损害赔偿则是为保护生态环境，责成环境侵权行为人对生态环境要素及其综合系统功能承担预防、保护、修复、重建等义务的法律救济方式。其法律救济方式主要有三种，即生态损害赔偿、消除生态损害危险和修复生态环境。因此，生态环境损害赔偿制度是为保护生态环境利益，对生态环境侵权人科以风险预防、赔偿损失、生态修复与重建、消除危险等环境责任的法律规范总称，其制度设计旨在推动生态环境恢复到破坏前的水平，预防生态环境损害的再次发生。

2.生态环境损害赔偿的外部边界

生态环境损害赔偿的法理基础一直存在分歧。在相当长的一段时期内，学界将既有法律权利体系无法解释对生态环境进行保护的法理基础归为环境权。然而，环境权作为经济、社会权利的一种，虽然已经被许多国家和地区载入宪法，但囿于传统自由权、社会权两分法的影响，一般将其理解为“纲领性规定”或者是“抽象性权利”，不能直接以环境权受到侵害为由寻求诉讼保护，生态环境损害赔偿脱胎于环境侵权损害赔偿，其运行机理与内容制度与之有天然的相似性：（1）立法理念相通；（2）鉴定评估、法律责任、诉讼规则等方面也有交集。但是两者在立法目的、适用范围上有显著区别。首先，生态环境损害赔偿的立法目的在于保护生态环境利益，实现持续发展、绿色发展、长远发展；一般环境侵权损害赔偿的立法目的在于保护资源、维护生态平衡，保障人们的健康与生命安全。其次，环境侵权损害赔偿范围比生态环境损害赔偿范围更广，包括生态环境损害、财产损害和人身损害；后者仅涉及对生态损害的赔偿。从法律规范的概念体系位阶来看，两者不是并行的概念，实际上存在着上下位阶的关系。依据《改革方案》，环境侵权中有关人身伤害、个人财产损失、集体财产损失的索赔，以及海洋生态环境领域的损害赔偿均被排除在适用之外。由此可推断，生态损害赔偿制度是独立于环境侵权损害赔偿制度的特殊规则的集合。

（二）生态环境损害赔偿的法理辨析

生态环境损害赔偿的法理基础一直存有分歧。在相当长的一段时间内，学界将既有法律权利体系无法解释对生态环境进行保护的法理基础归为环境权。尽管具有经济和社会双重属性的环境权早已被许多国家和地区写入宪法，但一般均将其理解为“纲领性规定”或者是“抽象性权利”，不能直接以环境权受到侵害为由寻求诉讼保护。可见，环境权只不过是一种宣誓性的权利，因其抽象性，必须转化为具

体的权利，才有获得程序上、实体上进行司法救济的可行性。环境利益论则不将环境利益作为“权利类型”，而是将其视为新生的独立“利益形态”予以保护的，从而能有效地避免司法救济上的障碍。环境利益是人们对其生产、生活必备环境要素的需要，而非对人身、财产方面的需要。它是人在环境方面的利益。作为法学利益谱系中的新成员，环境利益是在环境损害开始，对人赖以生存的生态环境造成严重威胁之后才逐渐发展和形成的。破坏生态环境的行为，即侵害了人们对良好生态环境的利益诉求，侵害了法律予以确认的法益，而该法益是具体的、有予以司法救济的可操作性。基于此，笔者认为环境利益论是生态环境损害赔偿的理论基础。

二、我国生态环境损害赔偿制度面临的现实挑战

（一）行政主管部门作为索赔主体的权利逻辑仍遭质疑

《生态环境损害赔偿管理规定》第六条确定“国务院授权的省级、市地级作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人。赔偿权利人可以根据有关职责分工，指定有关部门或机构负责具体工作。”据此，行政主管部门被法律赋予赔偿权利人地位——有权与生态环境损害赔偿义务人展开磋商，并在磋商失败后作为原告提起生态损害赔偿诉讼。实际上就是将国家视为环境要素的所有权人，由具体行政主管部门代为行使权利。我国《宪法》第九条规定“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”可以看出，该立法并没有赋予国家所有森林、山岭、草原、荒地、滩涂的权属。如果集体共有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂遭受环境侵害，也由国家或行政主管部门作为生态环境损害索赔权利的主体，显然是与《宪法》的旨意相悖的。此外，有学者认为，大气、水能、光能、风能、气候等生态环境要素资源的所有权并非属于国家所有，应当属于社会大众。因此，行政主管部门对此类环境要素的损害，作为索赔权利人提起生态环境损害赔偿诉讼也缺乏法律依据。以上分析不难发现，生态环境损害赔偿索赔权利的逻辑源头仍需澄清。

（二）与环境公益诉讼制度存在起诉顺位设置的焦虑

生态环境损害赔偿制度和环境民事公益诉讼制度是由不同主体发动、依不同规则实施、循不同路径发展、适用于不同情形的两类制度。导致这两项有明显差异的制度存在起诉顺位设置问题的根源，在于二者在适用范围上有重合性，即两者均适用外界的环境污染和生态破坏行为、救济环境公益。因此，实践中同一损害生态环境的行为会触发两种诉讼机制：由主管部门或行政主管部门提起的生态环境损害赔偿诉讼和检察机关或环保组织提起的环境公益诉讼。如果诉讼机制存在冲突，应当如何取舍？最高法《关于审理生态损害赔偿案件的若干规定（试行）》第十七条对此做了回应。基于同一生态环境损害行为，既提起了生态环境损害赔偿诉讼，又提起了民事公益诉讼，法院应先中止民事公益诉讼案件的审理。实际上是确认了生态环境损害赔偿制度，在司法实践中的优先适用地位。然而在实施运行中，该起诉顺位设置产生的司法救济效果并不理想，以至于学界焦虑地寻求两种制度的衔接方向。

（三）生态环境损害鉴定评估制度存在统一适用的困惑

生态环境损害鉴定评估是第三方鉴定评估机构根据法律程序和评估标准，运用专业知识和检测技术手段，进行现场踏勘、整体损害调查、损害范围和程度的评估、修复方案的选择、量化受损金额及费用的过程。其中，现场调查取证、科学检测、进行分析判断是生态环境损害评估的重要工作内容。它为生态环境损害赔偿的磋商与诉讼提供了技术支持。虽然我国已经出台了《生态环境损害鉴定评估技术指南总纲》，但具体标准散见在不同部门的损害评估技术规范中，并存的各种法规体系既有交集又有冲突，没有统一的鉴定标准和方法，实践操作中存在适用上的困惑与障碍，甚至会导致两个相左的鉴定评估结果。生态环境损害鉴定评估制度的错位，不利于鉴定评估的公信力与业务的长期发展。

三、我国生态环境损害赔偿制度的完善建议

（一）理顺生态环境损害索赔主体的权利逻辑架构

因为现行的环境侵权理论，无法有效地证成行政主管机关可以作为权利主体代表国家行使生态环境损害索赔权利。笔者建议将生态环境损害索赔权利做如下逻辑架构：(1)包括水流、森林、草原、滩涂等在内的自然资源，只要《宪法》中明确规定属于国家所有，主管部门或行政主管机关理所当然可以依据《民法典》代表所有者行使生态环境损害索赔权。(2)《宪法》已确认归属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂的自然资源遭受环境侵权侵害，因《生态环境损害赔偿制度改革方案》已明确将其排除在适用范围之外，可以由集体组织依据《民法典》主张侵权损害赔偿。(3)属于社会大众所有的大气、水能、光能、风能、气候等生态环境要素遭受侵害，因主管部门或行政主管部门对此类环境要素负有保护生态环境集体利益的行政职责，因而可以通过立法授权以生态环境损害索赔权。此外，检察机关或环保组织也可以作为索赔权利人提起生态环境损害赔偿诉讼。

（二）取消生态环境损害赔偿诉讼的优先顺位

从司法实践来看，绝大多数生态环境损害赔偿诉讼案件都是由检察机关提起的，而不是主管部门。鉴于现阶段司法救济效果不佳的客观事实，笔者认为生态环境损害赔偿诉讼优先顺位的价值不大。针对生态环境损害赔偿，可以实

施两条平行的诉讼机制：发生生态环境侵权损害时，主管部门或行政主管机关的起诉先被受理、立案即适用生态环境损害赔偿制度；检察机关或环保组织的起诉先被受理、立案即适用环境公益诉讼。只需要确认原告是正当当事人即可启动诉讼程序，并且允许立案以后，其他适格主体作为共同原告一并参与到诉讼程序中。

（三）统一生态环境损害鉴定评估规则

现行的环境侵权案件审理过程中采纳的鉴定评估结论，大多依据专家的鉴定结论和意见报告，设计一套科学、统一、合理的生态损害赔偿鉴定评估制度，可以有效解决环境公益救济过程中的难题，这些规则能有力地规范提供鉴定评估服务机构的资质、鉴定评估标准、鉴定评估对象、鉴定工作程序、鉴定评估方法、鉴定结果采纳、鉴定评估能力建设等方面。同时，能有效地将鉴定评估制度与民事诉讼制度、磋商制度衔接，实行规则相通、功能互补。

四、结束语

生态环境损害赔偿制度内容庞杂、实现路径诸多，涵盖了生态环境损害的赔偿范围、索赔主体、赔偿责任人、诉讼规则、磋商协议、环境修复、赔偿的执行、鉴定评估、资金监管等方方面面。经过十年改革、十年蜕变，生态环境损害赔偿制度仍需改进，在未来的立法与司法实践中，还应在良好公信力的损害鉴定业态维护、科学的生态系统修复方案选择、规范的生态环境修复费用支出、透明的损害赔偿金监管机制等方面进行深入、有效的探索。

参考文献：

[1]殷鑫.生态正义视野下的生态损害赔偿法律制度研究[D].武汉：华中师范大学，2013.

[2]陈爽.论环境侵权中的生态损害赔偿制度[D].大连：大连海事大学，2015.

[3]刘倩.生态环境损害赔偿：概念界定、理论基础与制度框架[J].中国环境管理，2017，9(01)：98-103.

[4]徐祥民，朱雯.环境利益的本质特征[J].法学论坛，2014，29(06)：45-52.

[5]曹明德.《民法典》生态环境损害赔偿条款法理辨析[J].法律科学（西北政法大学学报），2022，40(01)：58-72.

[6]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.

[7]王斐.生态损害鉴定法律问题研究[D].太原：山西大学，2016.

基金项目：

江西省高校人文社科规划项目，项目名称：实现生态环境损害赔偿的法律机制研究，项目编号：FX18106。

作者简介：

熊彬(1977－)，女，汉族，江西上饶人，硕士，副教授，研究方向：环境法、民商法。

伍宏健(1968－)，男，汉族，江西九江人，硕士，副教授，研究方向：国际贸易法、环境法。