

生态环境损害赔偿制度与环境公益诉讼的衔接

梅银洪

浙江工商大学法学院 浙江杭州

【摘要】生态环境损害赔偿制度是在传统的环境公益诉讼基础上，侧重体现和反映国家承担的环境监管和保护职责，对生态环境损害进行救济的专门的制度建设。两种制度现有法理的争议、立法以及执法中的冲突和矛盾还亟待解决和厘清，因此其衔接具有必要性与紧迫性。建构以行政机关优先，环保组织为补充的诉讼主体机制，完善磋商机制，是实现两种制度衔接的可行途径。

【关键词】生态环境损害赔偿；环境公益诉讼；制度衔接

The Connection between Environmental Damage Compensation System and Environmental Public Interest Litigation

Yinhong Mei

College of Law, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou, Zhejiang

【Abstract】 The ecological environment damage compensation system is based on the traditional environmental public interest litigation, focusing on reflecting the environmental supervision and protection responsibilities undertaken by the state, and the construction of a special system for relieving ecological environment damage. The existing legal disputes, legislation, and law enforcement conflicts and contradictions between the two systems still need to be resolved and clarified. Therefore, its convergence is necessary and urgent. Constructing a main body of litigation mechanism with administrative organs as the priority and supplemented by environmental protection organizations, perfecting the consultation mechanism is a feasible way to achieve the convergence of the two systems.

【Keywords】 Environmental damage compensation; Environmental public interest litigation; Institutional convergence

引言

伴随着大规模的经济开发建设，环境损害问题也随之越来越突出，已经成为阻碍中国发展的绊脚石。针对企业违法造成的生态环境损害，我国长期以来普遍采用行政手段为主的管理模式，而且基本上也只是采取罚款、责令停产停业等单一性的行政处罚。而作为另一救济手段的环境公益诉讼虽在一定程度上弥补了空缺，但是该司法手段仍处于初级阶段，且诉讼主体的要求高、诉讼程序相对繁杂、诉讼成本高等现实，在一定程度上限制了环境公益诉讼发挥作用。对此，为推进生态文明建设，探索建立生态环境损害赔偿机制显得弥足重要。2019年

6月5日出台的《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）》（以下简称《若干规定》）标志着目前针对环境污染与生态破坏事件，我国新增了生态环境损害赔偿制度。跟原有的环境公益诉讼相比，其存在着许多重叠及空缺的地方，包括现有法理的争议、立法的以及司法执法中的，其中的冲突和矛盾还亟待梳理和厘清。

1 生态环境损害赔偿诉讼与环境公益诉讼的关联与分野

1.1 生态环境损害赔偿诉讼与环境公益诉讼之整合基础

在司法实践中，两种诉讼重叠进行、适用案件

同一的现象突出。解决诉讼冲突的重点是两者的衔接问题，而两种诉讼衔接的必要前提是有整合的必要性，即两种诉讼之间有着共同之处，应当严格注意界限划分。与此同时，亦应关注它们之间的不同点，避免造成制度混淆。

第一，两者的适用范围部分重合，都是适用于损害社会公共利益的污染环境或者破坏生态的民事主体行为，但是两者的侧重中心不同。在适用范围上基本是相互重叠的，这也是会有不同主体对同一损害环境违法行为提起不同的诉讼而产生竞合的原因。因此两者的衔接针对环境问题的司法实践的完善有着非常大的作用。第二，虽然两类诉讼的诉讼宗旨都是为了保护生态环境，但是两者的性质不同。生态环境损害赔偿诉讼的性质是国益诉讼，与传统的环境公益诉讼不同，环境公益诉讼是由环保组织或在环保组织不起诉时由检查机关来提起诉讼，其是民事诉讼的性质。而生态环境损害赔偿诉讼的原告即赔偿权利人是政府这一公权力机关，已经不仅局限于公益诉讼，而且公权力通过司法途径来救济生态环境这一国家利益。因此，两项制度在恢复救济生态环境上存在规范制定与功能的相似性，但是由于其目的与导向的不一致，在两者的衔接方面还需进一步研究。

1.2 生态环境损害赔偿诉讼与环境公益诉讼之识别标准

两者的主要分野是诉讼主体的差异。传统的环境公益诉讼制度经过多年的发展和完善，有着广泛的主体参与基础，诉讼主体范围不断扩大。首先，《民事诉讼法》取消了民事诉讼中的原告必须与案件有直接的利益关联关系的规定，为起诉主体留出立法空间。其次，2014年民事诉讼法的修改使的社会组织的起诉权利，2017年人民检察院作为公益诉讼的起诉主体资格得到确认。而生态环境损害赔偿诉讼的起诉主体是行政机关，在司法实践中，两项制度的起诉主体在诉讼中的地位是否相同是两项制度衔接的关键问题。^[1]

环境公益诉讼的程序经过几年的发展已经逐步完善。然而新兴的生态环境损害赔偿制度仍在研究与摸索阶段，生态环境损害赔偿制度并不是环境公益诉讼的分支与精细化，而是一项新的制度设计，与现行环境公益诉讼在诉讼程序上存在分野。其中

有两项典型的不同，一是起诉的程序，二是当事人之间的和解调解及磋商程序。环境公益诉讼中，社会组织和法律规定的机关可以直接提起公益诉讼，只是对人民检察院做出了顺位限制。而在生态环境损害赔偿制度中，实行磋商绝对前置主义，即其行政机关在提起生态环境损害赔偿诉讼之前必须与赔偿义务人进行协商，协商不成的，才能提起损害赔偿诉讼以追究赔偿义务人的责任。^[2]

2 生态环境损害赔偿诉讼与环境公益诉讼的衔接问题

2.1 前提问题：起诉顺位问题

如前所述，两者在适用范围上具有重叠性，即环保组织或检察机关已经提起了环境公益诉讼，进入了诉讼程序，但是因为与生态环境损害赔偿诉讼的磋商程序没有对接，导致赔偿义务人因同一行为多次作为被告。因此，在针对同一生态环境损害案件，要明确两者的诉讼顺位。

根据《若干规定》，生态环境损害赔偿诉讼和环境公益诉讼是可以同时受理的。这两项诉讼制度在实际的司法活动是一种平行的状况，并包含两种情形。第一种情形是两种诉讼合并审理结案，即在有行政机关和环保组织对同一个环境损害行为同时提起诉讼，受理法院是通过并案审理来处理这种矛盾。在表面上这还不失一种好方法。但是笔者认为，两种诉讼合并审理存在不妥。基于生态环境损害赔偿诉讼程序的特殊性，与环境公益诉讼不同，它是存在磋商前置程序，合并审理就无视了两项制度的不同，单纯的视为了一致的程序。

第二种情形是面对两种诉讼的诉讼请求，择一审理。但是《若干规定》中并没有做出详细的规定，这需要再另行详细规定。而在实际的司法实践中，法院多数采取的是生态损害赔偿诉讼在先，这也是笔者认同的方式。行政机关作为赔偿权利人的生态环境损害赔偿诉讼优先，有利于节约司法资源。环保组织或其顺位后的检查机关，毕竟不如公权力政府的效率高。因为在行政管理中，行政机关就对损害环境的行为进行了调查和处理，只是因为行政手段不能完全追究赔偿义务人的责任而借助司法手段来追回。同时，生态环境损害赔偿诉讼优先也有利于解决赔偿义务人的执行问题，毕竟对于环保组织的威慑，没有政府来的有效。也有学者提出若是生

态环境损害赔偿诉讼优先,则现实中的环境公益诉讼的积极性会被打击,不利于此项制度的发展。笔者认为,在针对同一个环境损害行为,出现了更加高效的解决方法,当然要择优,不必纠结于此,环境公益诉讼也还是有用武之地,毕竟不是每一个破坏生态环境的行为,行政机关都会提起求偿之诉。

2.2 结果问题: 责任承担问题

在生态环境损害赔偿制度的责任承担中,有横向和纵向两个层次,分别是解决修复责任与赔偿责任的关系和重复诉讼时责任人重复赔偿的问题。

《改革方案》中强调的一项重要的工作原则是环境有价,损害担责。因为针对生态环境损害这一行为,行政机关已经对其进行了行政手段的责任承担,如罚款、责令停产停业等。然而,行政手段对环境损害的恢复效果是有限的,并不能根本上解决问题。如果提起了环境公益诉讼,则在相关诉讼中已经有对此行为要求金钱赔偿,环保组织或检察机关也是更加注重财产损害的讨回,没有将恢复生态环境作为诉讼中的重点。同时,因为环境公益诉讼中修复资金的管理和使用制度未能有效建立,对于使用资金进行修复的效果微乎其微。在探索生态环境损害赔偿制度中,生态环境恢复责任是排在第一位的,而赔偿损失是位列第二的责任承担方式。将修复责任作为诉讼及今后执行的关键点,以弥补行政手段和环境公益诉讼的不足。但是赔偿损失也是必不可少的手段,当环境恢复困难时,只能进行金钱赔偿来弥补损失。生态环境损害赔偿诉讼直接将行政机关作为赔偿权利人,将修复资金直接交由政府管理和使用,监督责任人修复环境,也是弥补了环境公益诉讼中修复资金的管理和使用制度未能有效建立的缺陷。但是《改革方案》和《若干规定》在数额和范围上都没有严密的规定,这会导致同一个环境破坏行为可能会让责任人承担三份责任。因此引出了第二个问题,重复赔偿问题,也是完善我国的生态环境修复责任体系的重要问题。

立法者在为环境违法者构建重重法网的同时,却在无形中忽略了一项基本的现代行政法治原则,一事不再罚原则。现实中责任人在承担行政手段的责任时已经缴纳了罚款或是承担了其他责任,而接下来的生态环境损害赔偿诉讼中又败诉,导致缴纳了一定的金钱赔偿,此时的责任人是否构成了重复

赔偿,行政机关是否违反了“一事不再罚”原则。^[3]笔者认为,首先应当分清行政责任和民事责任。在行政手段中,责任人承担的是行政责任,这与环境公益诉讼中败诉所应当承担的责任不同,不构成重复赔偿。但是在环境公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼中,两者虽然诉讼性质不同,但是针对的是其破坏了生态环境这一本质的行为,不是违反了行政法规这么简单,都是为了修复被损害的环境,如果双份赔偿的话,会使责任人承担了过重的惩罚,也可能导致相关部门不适当使用资金而贪污腐败。在此问题上,应当建立三者的统一的赔偿制度,避免重复赔偿。即确立生态环境损害赔偿数额和行政处罚款、刑事罚金数额既协调一致又独立计算的规则。^[4]

3 生态环境损害赔偿诉讼的程序机制保障

3.1 诉讼主体机制之构建

第一个问题是两者诉讼的顺位问题。在进行起诉主体顺位安排时应当首先斟酌原告主体的属性、职责功能、代表利益,同时能不能最大程度地代表环境公共利益,来达到的预期的环境保护效果。有学者建议建议结合我国的现状来讲,不予设置起诉顺位较为合理,因为基于赔偿权利人行行政机关的威慑力和权威性较大,公益组织处于弱势一方,环境公益诉讼的立身之地就更加狭小。^[5]但是不设置起诉顺位就会发生现有的诉讼混乱的情形,行政机关和环保组织都来提起诉讼,势必会造成诉讼资源的浪费。

第二种主张,根据最强公共利益代表标准,拥有环境公共利益代表性,具有一定的权威是起诉主体适格的必备要求。^[6]根据这个标准,作为生态环境损害赔偿诉讼的赔偿权利人的行政机关具有相当的优势地位,这也是笔者倾向的顺位模式,即生态环境损害赔偿优先,环境公益诉讼为补充。首先,行政机关具有发现生态环境损害案件的便捷性,其有经费保障,生态环境损害赔偿诉讼优先可解决强大的侵害人对抗相对弱势的环保组织引发的诉讼不均衡性问题。同时,行政机关不具有营利性,能够客观中立的实现环境损害恢复的效果,更好保证诉讼裁判的有效执行来达到修复生态环境的效果。^[7]

第二个问题是在生态环境损害赔偿诉讼提起后,是否还能再行提起环境公益诉讼。笔者认为,在提起生态环境损害赔偿诉讼后,一般情况下不能

再行提起环境公益诉讼。首先,在两者的顺位问题上,采取行政机关优先,以环保组织为补充。所以,在两者同时或者前后提起诉讼时,受理法院应当将生态环境损害赔偿诉讼审理完后,再来考虑环境公益诉讼。环保组织若有新的诉讼请求再允许其提起环境公益诉讼,否则将不予受理。这防止了就相同的诉讼请求重复起诉的问题,避免诉讼资源的浪费,也基于行政机关的强大公权力地位,对破坏生态环境的行为追究责任。因为生态环境损害赔偿诉讼是磋商前置,在诉讼之前,行政机关与责任人已经有了沟通和交流,行政机关在运用行政手段时已经掌握了比环保组织更多的情况与证据。这使得行政机关在提起生态环境损害赔偿诉讼时比环保组织提起的环境公益诉讼更有优势。

3.2 磋商诉讼程序之衔接

《若干规定》明确磋商是提起诉讼的前置程序,而实现磋商和诉讼两种手段的相互协调配合是人民法院在审理好生态环境损害赔偿案件的前提。磋商与诉讼程序的衔接可以分为两个方面,其一是诉讼前的磋商,其二是磋商成功后的司法确认程序。

在解决磋商与诉讼程序的衔接问题前,应当先确定磋商行为的性质。磋商在传统的诉讼体系中属于民事主体诉前或者诉中或诉后的合意行为,但是在生态环境损害赔偿中磋商是诉前必经程序。^[8]磋商仍是行政机关行使公共管理职能的方式,磋商后达成的赔偿协议只是互相约束的行政协议。因此从两个方面来看磋商的性质,从磋商的目的上看,磋商是体现环境监管的行政目标,具有行政性质;而从在解决纠纷的途径上看,其协商的契约性是私法的体现。所以,行政性质兼具私法色彩是生态环境损害赔偿磋商的性质。若磋商成功,则就达到了减少通过司法途径来解决纠纷,节约司法资源的效果。但是在磋商程序与诉讼程序的衔接上,现有的制度仍不够全面完善的解决现实中出现的问题。

对于磋商启动时间并没有规定。《改革方案》中只规定了当事人双方可以在提起生态环境损害赔偿诉讼之前进行磋商,没有具体的时间,更准确的说是没有考虑到环境公益诉讼这个外在影响。即此时可能已经环保组织或检察机关对该案件提起环境公益诉讼,或是正在和解或调解,此时是否能提起磋商。若已经和解或调解,还提起磋商,势必会造

成人力物力资源浪费,且耽误的时间可能会导致生态破坏不能及时补救而扩大损失。因此选取最佳磋商启动的时机十分重要。在上文所述中,建议确立行政机关作为赔偿权利人优先顺位,因此磋商在整个生态环境损害案件中应当优先进行。

4 结语

生态环境损害赔偿制度的探索其目的是借助国家公权力的介入,保证司法实施的有效性。这不仅是为了推进生态制度改革,而且也旨在打破民事诉讼制度“重人身财产,轻生态环境”保护的局限。但是生态环境损害赔偿诉讼与环境公益诉讼在制度设计上存在部分重合,两者体系性、协调性不足,公民环境利益诉求不能充分实现。为了使生态环境损害赔偿诉讼制度与社会发展状况相适应,实现与环境公益诉讼的衔接,必须厘清行政权和司法权关系,并建立以磋商为核心的制度建设,构建以“修复环境”为导向的责任承担方式。在出现生态环境损害时,以行政机关作为第一顺位救济生态损害,环保组织和检察机关作为补充,方能建构生态和谐,实现两项制度的有效衔接。

参考文献

- [1] 王旭光.论生态环境损害赔偿诉讼的若干基本关系[J].法律适用,2019(21):13.
- [2] 曾丽渲.论生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼的整合[D].甘肃:甘肃政法学院,2019.
- [3] 吕忠梅.环境损害赔偿法的理论与实践[M].北京:中国政法大学出版社,2013:12.
- [4] 汪劲.论生态环境损害赔偿诉讼与关联诉讼衔接规则的建立——以德司达公司案和生态环境损害赔偿相关判例为鉴[J].环境保护,2018(05):38.
- [5] 竺效.生态损害公益索赔主体机制的构建[J].法学,2016(3):5.
- [6] 张锋.环境公益诉讼起诉主体的顺位设计刍议[J].法学论坛,2017(2):139.
- [7] 吴应甲.中国环境公益诉讼主体多元化研究[M].北京:中国检察出版社,2017:118-146.
- [8] 施小春.损害赔偿磋商制度研究[D].重庆:西南政法大学,2018.

收稿日期: 2022 年 6 月 15 日

出刊日期: 2022 年 7 月 25 日

引用本文: 梅银洪, 生态环境损害赔偿制度与环境公益诉讼的衔接[J], 2022, 2(2): 42-46

DOI: 10.12208/j.sdr.20220035

检索信息: RCCSE 权威核心学术期刊数据库、中国知网 (CNKI Scholar)、万方数据 (WANFANG DATA)、Google Scholar 等数据库收录期刊

版权声明: ©2022 作者与开放获取期刊研究中心 (OAJRC) 所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS