

生态环境损害赔偿诉讼性质的思考

龙震影

宁波大学法学院, 浙江 宁波

Email: 1156152455@qq.com

收稿日期: 2021年4月19日; 录用日期: 2021年5月2日; 发布日期: 2021年5月21日

摘要

生态环境损害赔偿诉讼是继环境民事公益诉讼之后出现的新型诉讼类型, 目前官方宣布生态环境损害赔偿诉讼本质是环境民事私益诉讼。本文结合《民法典》的侵权责任编第七章1234、1235的相关规定探讨生态环境损害赔偿诉讼的性质, 对生态环境损害赔偿诉讼的性质现有学说进行评析, 探讨得出生态环境损害赔偿诉讼实质是特殊的环境公益诉讼, 并提出对生态环境损害赔偿诉讼的完善意见。

关键词

生态环境损害赔偿诉讼, 性质界定, 环境民事公益诉讼的特殊分支

Reflection on the Litigation Nature of Compensation for Ecological Environmental Damage

Zhenying Long

Law School of Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Email: 1156152455@qq.com

Received: Apr. 19th, 2021; accepted: May 2nd, 2021; published: May 21st, 2021

Abstract

The litigation of compensation for ecological environmental damage is a new type of litigation after the environmental civil private interest litigation. At present, it is officially announced that the nature of the litigation of compensation for ecological environmental damage is the environmental civil public interest litigation. Based on the tort liability of the *Civil Code* Chapter 7, 1234, 1235 to discuss the relevant provisions of the ecological environment compensation litigation, this pa-

per reviews the existing theories about the nature of compensation for ecological environmental damage, concludes that ecological environment damage litigation essence is the special environmental public interest litigation, and puts forward the advice to the improvement of the ecological environment compensation lawsuit.

Keywords

Ecological Environmental Damage Compensation Litigation, Nature Definition, Special Branch of Environmental Civil Public Interest Litigation

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2015年,我国正式明确提出实行生态环境损害赔偿诉讼制度。2019年6月5日,最高人民法院发布《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》)。《若干规定》中第16、17、18条对生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼的关系进行了界定:若法院同时受理对同一环境损害提起的两种诉讼,优先审理生态环境损害赔偿诉讼,民事公益诉讼只能对未涵盖的部分进行审理。意味着针对同一损害而先后进行的上述两类诉讼存在判决既判力上的牵连。根据既判力原理,可推知两类诉讼具有同质性[1]。生态环境损害赔偿诉讼的性质属性能否给出明确定义?是否要将其与环境民事诉讼区分开来?如何看待两诉中高度一致的部分?如何看待《民法典》1234、1235条¹中生态环境损害赔偿诉讼作为纯民事诉讼却包含了公益保护目的?本文将对生态环境损害赔偿诉讼的性质的学说争论进行评析,对生态环境损害赔偿诉讼与环境公益诉讼之间的关系进行讨论。

2. 生态环境损害赔偿诉讼性质学说评析

目前,官方的文件中确认生态环境损害赔偿诉讼是普通的民事诉讼,但与环境民事公益诉讼在起诉对象、起诉目的、适用范围等都具有一致性,即虽然两者在理论基础、诉讼的主体、程序、标的等方面存在差异,但起诉对象均是造成生态环境损害的行为人,同时,由于两者之间高度一致的适用范围、相同的制度目的,使得两者之间的同一性特征愈发明显。

(一) 现有学说评析

现有的生态环境损害赔偿诉讼的性质学说主要有公益诉讼说、私益诉讼说、国益诉讼说、混合诉讼说和特殊的环境民事诉讼说。

公益诉讼说认为判断诉讼的性质是要考虑诉讼的目的而非单纯的看起诉主体,虽然生态环境赔偿诉讼是政府提起,但其诉讼目标是为了对生态环境损害进行修复,改善或解决环境问题,以实现对环境环境的保护,这与环境民事公益诉讼的目标是一致的。“公益诉讼说”认为,即使通过自然资源国家所有权

¹《民法典》第一千二百三十四条 违反国家规定造成生态环境损害,生态环境能够修复的,国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人在合理期限内承担修复责任。侵权人在期限内未修复的,国家规定的机关或者法律规定的组织可以自行或者委托他人进行修复,所需费用由侵权人负担。

第一千二百三十五条 违反国家规定造成生态环境损害的,国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人赔偿下列损失和费用:(一)生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致的损失;(二)生态环境功能永久性损害造成的损失;(三)生态环境损害调查、鉴定评估等费用;(四)清除污染、修复生态环境费用;(五)防止损害的发生和扩大所支出的合理费用。

认为诉讼属于私益，但诉讼属性应考虑诉讼目的加以判断；而生态环境损害赔偿诉讼所保护的是公共利益，那么将其定位为公益诉讼便无不妥[2]。

私益诉讼说是目前的官方说法。该学说认为，确立自然资源有私权性，根据《宪法》和《物权法》的相关规定代表国家有全权为了维护自身利益提起的诉讼，使国家能够作为所有权人成为民事主体，国务院授权给省级、市(地)级政府针对生态环境损害行为提起诉讼，故而该诉讼在本质上仍属于民事私益诉讼[3]。

国益诉讼说认为，生态环境损害赔偿诉讼是政府基于自然资源国家所有权、为履行职责而提起的诉讼，既不是公益诉讼，也不是普通民事诉讼，而应是“国益诉讼”[4]。该观点只论证了政府可以根据自然资源国家所有权提起生态环境损害赔偿诉讼，但忽略了自然资源并不能涵盖全部环境要素，它只是环境整体要素的一部分，以此为理论基础会缺失对生态环境损害赔偿诉讼保护环境的对象的全面保护；并且，自然资源不仅只有国家所有还有集体所有，当受侵害的环境要素是集体所有时，基于私益诉讼说是无法对集体所有的环境损害提起诉讼的。

混合诉讼说该观点综合了公益诉讼与私益诉讼说两种观点，认为政府在作为所有权人对自然资源损害提起诉讼时是符合私益诉讼说的，具有私益性质；但于此同时也具有公益性质，诉讼的目的是为了保护公共利益。此外，自然资源不仅局限于早期认为的经济价值，生态价值也随之体现，因此认为应是兼具两种学说，既是公益也是私益，于是将其定义为混合诉讼。该观点采取这种混合的方式看似能够既发挥私益诉讼的优势又能代表公益诉讼的目的，但双重标准的适用未能解释生态环境诉讼的本质，反而使其更加混乱化、复杂化。

特殊的环境民事诉讼说，此观点认为应“跳出自然资源国家所有权的理论框架，将宪法层面的国家环境保护义务作为行政机关提起诉讼的理论基础，将填补生态环境损害、维护环境公共利益作为诉讼的价值取向，进而将生态环境损害赔偿诉讼认定为一种特殊的环境民事诉讼类型”[5]。该观点虽然论证了其特殊性，但没有论证生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼目的的一致性。以及特殊的环境民事公益说，此观点认为生态环境损害赔偿诉讼实质上是环境民事公益诉讼的一个特殊分支，是维护公共利益的特殊手段，也是笔者本文将要阐述的观点，下文将详细论述。

(二) 特殊的环境民事公益诉讼说

特殊的环境民事公益说本质上强调要全面的从理论基础、立法目的双重结合去看待，不应因理论差距将两个诉讼制度完全区分，两诉的目的具有一致性，都是为了保护公共利益，因此要注意生态环境损害赔偿诉讼的本质是一种特殊的环境民事诉讼，但也要区分二者之间的差异，如何在现有基础上将两个制度更好的融洽衔接，将两个制度的理论结合讨论更是当务之急。

笔者更赞同这一观点，认为生态环境损害赔偿诉讼时环境民事公益诉讼的特殊分支，下文将论证其正当性和特殊性。

3. 特殊的环境民事公益诉讼说理论基础分析

一方面，该诉讼的原被告双方地位平等，并且被告不能为行政主体，契合民事诉讼的要求；另一方面，该诉讼所保护的法益属于公共利益且由全民共享，契合公益诉讼的目的[6]。生态环境损害赔偿诉讼与环境公益诉讼高度相似性，无论是起诉主体的地位、保护的法益和救济程序都具有相通性。

(一) 生态环境损害赔偿诉讼所保护的生态环境利益属于公共利益

生态环境利益具有广泛性、共享性、非排他性与开放性等公共利益的共性，生态环境为全体公民所共有，因此生态环境利益属公共利益的一种。我国《民法典》1234、1235条第一次针对生态环境损害进行了规定，这代表我国民法不仅保护私益也逐渐地对公益进行保护，政府由国务院赋权，以国家资源所

有权为基础有权作为所有人代表国家提起生态环境损害赔偿诉讼，设立生态环境赔偿诉讼的目的也是在于实现完善生态环境保护，防止政府为环境损害买单，落实损害担责，加大力度惩罚破坏环境的行为，借此加强保护生态环境，因此生态环境损害赔偿诉讼是一种旨在维护公共利益的诉讼，这一点与环境民事公益诉讼的保护利益是高度契合的。

(二) 胜诉之利益由全民共享

生态环境损害赔偿诉讼中，原告可以依据生态环境损害的情况要求法院判决侵害人做出相应的行为。依据《若干规定》可以有要求被告承担修复生态环境、赔偿损失、停止侵害、排除妨碍、消除危险、赔礼道歉等民事责任。针对环境损害的情况，分为可修复与不可修复两种：第一、可修复的，由加害方修复或委托第三方修复，费用由加害方承担。第二、无法修复的，造成环境损害的行为人应缴纳与修复所需成本相应的资金，资金进入国库；同时，赔偿资金的具体使用要依据《政府非税收入管理办法》，并且仅限于保护生态环境[3]。由此看出，行为人后续的修复所改善的环境利益为社会共享，生态环境损害赔偿金只能由损害结果发生地政府用于生态环境修复，目的是为公众提供良好的适宜生存的生态环境。因此，生态环境损害赔偿诉讼之胜诉利益由全民共享。

(三) 行政机关作为普通民事主体地位参与诉讼

就原告而言，我国《民法典》1234、1235条提出了以“国家规定的机关”和“法律规定的组织”进行生态环境修复赔偿，其中明确规定了可提起生态环境损害赔偿诉讼的主体是省、市级地方人民政府及其指定的相关部门、机构或者受国务院委托行使全民所有自然资源所有权的部门。该起诉主体的特殊性引起了学界对生态环境损害赔偿诉讼性质问题的讨论，行政机关作为公权力主体，在参与生态环境损害赔偿诉讼中作为原告，但只作为普通民事主体。行政机关的原告起诉资格既不属于从私人地位从事私法行为，也不属于公法的国家行为，而是以国家为作为私益主体，以私人地位做出维护社会公共利益的行为。无论是在生态环境赔偿诉讼开始前的磋商阶段还是在诉讼的启动阶段，行政机关都是作为与被告平等地位的权利主体。环境民事公益诉讼的起诉主体主要包括人民检察院、社会公益团体、个人等，而行政机关是行使行政权完成对国家的保护义务，生态环境损害赔偿诉讼的出现可以补充扩大环境民事公益诉讼原告主体资格，并且行政机关提起生态环境损害赔偿有利于行政资源与司法资源的合理配置[7]，生态环境损害制度中的磋商前置制度，可以很好的优化行政资源与司法资源的配合，这也是生态环境损害赔偿制度的重要体制机制创新。当出现突发环境事件、环境污染与生态破坏事件等时，生态环境损害赔偿磋商有利于发挥政府在诉讼能力、经费和效率等方面的优势，及时、有效地开展生态环境治理与修复活动，且基于政府在生态环境损害赔偿磋商中的强势地位，通常赔偿协议能得到及时、有效、全面的履行，在一定程度上节约了司法资源，有利于生态环境修复。

4. 对生态环境损害赔偿诉讼的未来建设的构思

如何将磋商前置的主体及程序完善、如何将赔偿磋商与诉讼衔接机制和两诉的衔接程序完善，成为目前体制改革、学术讨论的重要内容。

(一) 完善磋商机制

磋商制度是一种能优化配合行政、司法、社会各个部分的成本分配，磋商的主体在《改革方案》中规定加强公众参与，包括专家和利益相关的公民、法人、其他组织参与磋商工作，在实践中各地为了促进磋商的达成，对第三方参与磋商的机制做出积极探索。

贵州省在改革试点过程中创新第三方中立主持、参加磋商会议的程序，充分发挥各方的专业优势促进了磋商会议的顺利进行。利用律师的专业知识以及对实体法律、诉讼程序、裁判规则的熟悉，将律协纳入了磋商会议主体。同时邀请高校的环境法专家以及环保基金会代表作为第三方参与磋商过程，提出

中立意见。

实践中只有行政机关真正参与磋商过程,行政机关作为环境管理者、赔偿权利人,如前文所述行政机关是作为普通的民事主体参与,因此要明确在磋商过程中行政机关不运用公权力威胁达成磋商,确保双方基于自愿达成协议;其次,磋商主体应进一步扩大,磋商作为诉讼之前的程序,必须减少公权力在这一阶段的发挥,要坚持多方参与,公正公开,全程透明,形成各方均可接受的共识方案;最后,可细化磋商内容,针对赔偿范围、赔偿评估标准、承担责任方式仍有细化空间,尤其是赔偿费用的具体标准中对服务功能损失的界定在司法实践中还有争议。

(二) 两诉的衔接机制完善

随着《若干规定》的出台,我国目前对两诉之间的衔接已经有了相关规定,首先,生态环境损害赔偿诉讼先行审理规则,同一行为分别被提起两诉的,法院应当先中止对民事公益诉讼的审理,待另一案审理完毕后再行处理。其次,同一行为先后被提起生态环境损害赔偿诉讼与民事公益诉讼的,后诉的受理法院与审判组织应当与生态环境损害赔偿诉讼相同。最后,诉讼请求覆盖规则,在对生态环境损害赔偿诉讼先行处理后,法院对民事公益诉讼的审理范围限于未被前案生效裁判所覆盖部分[8]。

但针对我国目前的实践情况,仍有待完善之处,如两诉的起诉顺序的设置是否具有实际意义,有学者观点认为两诉的诉讼目的、诉讼范围、救济客体、等都高度相似,没有存在两个诉讼的必要;两诉的合并审理问题的适用程序在诉讼主体、事由、管辖等方面存在的问题有待解决。

两诉在诉讼范围上可以形成互补,一方面,生态环境损害赔偿诉讼所保护的限于两类造成严重的损害结果的环境损害事件,环境民事公益诉讼负责这两类以外的环境事件更为合理,行政机关相对于环保组织更有能力解决更大的环境污染,政府也更有利于开展生态补救措施,防止损害的进一步扩大;另一方面,在发生生态环境损害赔偿诉讼范围内的两类环境污染,往往都会造成较大的社会影响,影响当地的社会舆论,政府部门对这两类环境问题进行管控也便于后续政府部门对社会舆论的回应和当地群众的安抚,可以补全环境公益民事诉讼不能做到的部分。

5. 结语

直至今日,法律实务以及理论界对生态环境损害赔偿的完善一直没有停止,对于公共利益的维护,我国真正努力构建多元化、合作性的保护机制,关于生态环境利益的保护方式,我国逐步确立了环境公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼等多方式、多主体的救济路径。基于这个发展趋势,将生态环境损害赔偿诉讼定义为特殊的环境民事公益诉讼可以做到完善环境救济路径,构建合作、协调灵活的生态环境保护机制,加强生态环境损害赔偿诉讼和环境民事公益诉讼的衔接机制,达到环境善治。

参考文献

- [1] 林莉红,邓嘉咏.论生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼之关系定位[J].南京工业大学学报(社会科学版),2020,19(1):37-46+111.
- [2] 罗丽.生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼关系实证研究[J].法律适用,2020(4):134-144.
- [3] 郭海蓝,陈德敏.省级政府提起生态环境损害赔偿诉讼的制度困境与规范路径[J].中国人口·资源与环境,2018,28(3):86-94.
- [4] 傅贤国.我国生态环境损害赔偿诉讼之性质再界定[J].贵州大学学报(社会科学版),2020,38(5):95-103.
- [5] 彭中遥.生态环境损害赔偿诉讼的性质认定与制度完善[J].内蒙古社会科学(汉文版),2019,40(1):105-111.
- [6] 邓嘉咏.论生态环境损害赔偿诉讼的适格原告及其顺位设计[J].理论月刊,2020(3):124-133.
- [7] 梅宏,胡勇.论行政机关提起生态环境损害赔偿诉讼的正当性与可行性[J].重庆大学学报(社会科学版),2017,23(5):82-89.
- [8] 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):11-22.