

生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼的衔接路径

李 奕

华东政法大学法律学院, 上海

收稿日期: 2023年12月28日; 录用日期: 2024年2月18日; 发布日期: 2024年2月28日

摘 要

生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼作为保护生态环境的两大诉讼制度, 两诉的关系一直备受关注。两诉存在法律设定重合问题和现实顺位冲突问题, 这根本上是因为不完善的生态环境损害赔偿诉讼制度和环境民事公益诉讼制度没有形成生态和谐。为推进两诉递进式发展, 应当将两诉各自发展完善并形成紧密衔接关系。从两诉的关系出发, 深入探究生态环境损害赔偿诉讼制度存在的不足, 才能推动两诉进行有机衔接, 共同推进我国资源节约和生态环境保护工作。

关键词

生态环境损害, 民事公益诉讼, 冲突, 衔接

The Connecting Path of Ecological Environmental Damage Compensation Litigation and Environmental Civil Public Interest Litigation

Yi Li

Law School, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Dec. 28th, 2023; accepted: Feb. 18th, 2024; published: Feb. 28th, 2024

Abstract

As two major litigation systems to protect the ecological environment, ecological damage compensation litigation and environmental civil public interest litigation have been concerned about their relationship. The two lawsuits have overlapping problems of legal establishment and realis-

tic sequence conflict, which is fundamentally because the imperfect litigation system of compensation for ecological environmental damage and the environmental civil public interest litigation system have not formed ecological harmony. In order to promote the progressive development of the two lawsuits, they should develop and perfect each other and form a close connection. Starting from the relationship between the two lawsuits, we can deeply explore the shortcomings of the ecological environmental damage compensation litigation system, so as to promote the organic connection between the two lawsuits and jointly promote the conservation of resources and ecological environmental protection in our country.

Keywords

Ecological Environment Damage, Civil Public Interest Litigation, Conflict, Link Up

Copyright © 2024 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. 问题的提出

我国一直高度重视资源节约和生态环境保护工作。《中华人民共和国宪法》(2018 修正)¹将生态文明纳入“五位一体”总体布局,强调自然资源不仅需要合理利用还需要进行严格保护。宪法对于生态环境的重视为《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)²的“绿色原则”提供根本遵循和宪法指引,第七编中还专门规定了“环境污染和生态破坏责任”,体现了对生态环境保护的高度重视。在《民法典》公布后不久,最高人民法院于 2020 年底发布《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)(2020 修正)》(以下简称《若干规定》)将生态环境损害赔偿诉讼案件的原告、管辖、陪审团、举证责任、责任承担方式等细化规定,为人民法院审理生态环境损害赔偿案件提供指引。³从 2021 年到今年,各部门陆续发布《生态环境损害赔偿管理规定》、《最高人民法院关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》(法释[2022]1 号)、《最高人民法院关于审理生态环境侵权民事诉讼证据的若干规定》(法释[2023]6 号)等部门规章和司法解释。由此可以看出生态环境诉讼相关的法律法规在不断完善,与此同时生态环境诉讼相关的理论研究和实践应用也在不断发展。理论上,学者们的研究集中于生态环境损害赔偿诉讼惩罚性赔偿、生态环境修复、责任承担等方面,但是对于生态环境损害赔偿诉讼与民事公益诉讼的关系研究还不够深入。实践上,虽然《若干规定》明确了生态环境损害赔偿诉讼优先的原则,但存在该规则如何适用、适用是否合理的疑问。在两诉的关系和衔接路径未完善的前提下,本文着重探讨两诉内核的一致性、表现形式的差异性,以寻求两诉有效衔接的路径。

2. 生态环境损害赔偿诉讼与民事公益诉讼的关系现状

2.1. 两诉的相同之处:难分伯仲的重合设定

生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼主要存在适用范围的重合、管辖方面的重合以及责任承担的重合。

¹《中华人民共和国宪法(2018 修正)》序言中提到:“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展,把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。”第九条:“矿藏、水流、山岭、草地、荒地、滩涂等自然资源……国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”

²《中华人民共和国民法典》第九条规定:“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。”

³《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)(2020 修正)》第一条到第二十二条。

2.1.1. 适用范围的重合

根据最高人民法院发布的《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(2020 修正)》，其中规定环境民事公益诉讼的适用范围为“损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为”。⁴因此环境民事公益诉讼的适用范围应界定为任何损害环境公共利益的行为，不仅包括已经发生的损害形态，还包括存在损害危险形态。而关于印发《生态环境损害赔偿管理规定》的通知(环法规[2022]31 号)中对生态环境损害的界定是“损害生态环境”的行为。⁵这样的界定使得生态环境损害赔偿诉讼制度的保护范围包含于环境民事公益诉讼保护范围之内，难以区分边界。在司法实践中，也经常出现两诉的混用。对于同样盗伐滥伐树木的行为，2021 年四川省攀枝花市仁和区林业局提起刑事附带民事诉讼，要求被告承担补植补种的责任；2021 年陕西省旬邑县人民检察院提起刑事附带民事诉讼，要求被告补植补种并进行公益劳动。至于生态环境领域具有里程碑意义的“海蓝案”，浮梁县检察院在浮梁生态环境局不履行职责后，起诉要求海蓝公司承担环境侵权惩罚性赔偿，人民法院也支持了检察院的请求。

2.1.2. 管辖方面的重合

在两诉积极的管辖冲突中，生态环境损害赔偿诉讼和环境民事公益诉讼可能构成重复诉讼[1]。这两类诉讼都可以实现对生态公共利益保护的目标，适用范围上也有所重合。由于法律对于两诉的适用条件还没有明确的区分，实践中会出现一案两诉的情况。山东省济南市中级人民法院审理的(2016)鲁 01 民初 780 号和(2017)鲁 01 民初 1467 号案件，以山东省环境保护厅提起的生态环境损害赔偿诉讼先行审理，中国生物多样性保护与绿色发展基金会提起的环境民事公益诉讼补充审理的方式结束。重庆市第一中级人民法院审理的(2017)渝 01 民初 773 号案件，将重庆市人民政府和重庆两江志愿服务发展中心分别提起的环境污染责任纠纷合并审理。虽然上述案件诉讼提起主体不同，但是诉讼被告、诉讼案由、诉讼请求等存在重合之处。但无论是“顺次审理方式”还是“合并审理方式”，不仅被告要承担两次律师费、诉讼费、鉴定费等加重了被告的负担，还耗费了法院的司法资源。在两诉消极的管辖冲突中，两诉目前的界分并不明确，实践中难免出现“一案两不诉”的现象。社会组织基于自身条件限制不愿提起诉讼，政府及其部门怠于履行义务，人民检察院后置顺位难以及时提起诉讼，最终无法发挥两诉存在的价值。

2.1.3. 责任承担方式的重合

根据《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(2020 修正)》第十八条，侵权人应当停止侵害、排除妨碍、消除危险、修复生态环境、赔偿损失、赔礼道歉等。⁶根据《若干规定》第十一条，侵权人造成生态环境损害的，将承担修复环境、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。⁷两诉的责任承担方式都包含预防性请求、恢复性请求、赔偿性请求和精神性请求，只是表述方式略有差异。在民法典出台环境侵权惩罚性赔偿规则后，两诉较为重合的责任承担方式加重了被告的负担。但是在最高人民法院发布的第一批和第二批生态环境损害赔偿磋商十大典型案例中，不少生态环境损害赔偿纠纷以侵权人劳务代偿的方式弥补生态环境损害，这是责任承担方式的拓展。

⁴《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(2020 修正)》第一条：“法律规定的机关和有关组织依据民事诉讼法第五十五条……符合民事诉讼法第一百一十九条第二项、第三项、第四项规定的，人民法院应予受理。”

⁵关于印发《生态环境损害赔偿管理规定》的通知第四条：“本规定所称生态环境损害，是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水……以及上述要素构成的生态系统功能退化。”

⁶《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》(2020 修正)第十八条：“对污染环境、破坏生态……原告可以请求被告承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、修复生态环境、赔偿损失、赔礼道歉等民事责任。”

⁷《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) (2020 修正)》第十一条：“被告违反国家规定造成生态环境损害的……合理判决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。”

2.2. 两诉的不同之处：表现形式的些许差异

虽然两诉在管辖、适用范围和责任承担上有重合，但是在证明责任分配、前置程序上都有所不同。

两诉证明责任分配方式不同体现在生态环境损害赔偿诉讼采用“谁主张，谁举证”的方式，环境民事公益诉讼采用因果关系举证责任倒置的方式。根据《若干规定》第六条的规定，当原告主张侵权人承担生态环境损害赔偿责任时，应当对侵权人的行为与损害结果之间具有关联性承担举证责任。⁸即生态环境损害赔偿诉讼原告起诉时需要有证据证明被告实施了行为、造成了损害后果、行为与后果有因果关系三项，而环境民事公益诉讼原告只需要证据证明被告实施了行为与公共利益受损两项。这是因为生态环境损害赔偿诉讼当事人双方存在诉讼地位的差异，政府及其部门作为起诉主体处于较为优势的地位。他们方便收集被告污染环境、破坏生态行为的实质证据，也方便收集行为与损害之间存在关联性的证据。将这一证明责任分配给原告，以减少政府及其部门行政不作为的滥诉行为，从而节约司法资源。

两诉的前置程序不同，主要区别在于是否需要进行诉前磋商的程序。生态环境部、司法部、财政部等关于印发《关于推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》的通知(环法规[2020]44号)的规定，明确赔偿权利人需要与赔偿义务人进行磋商。如果案情复杂，还可以在磋商前进行沟通交流。生态环境损害赔偿诉讼中诉前磋商程序是必经程序，其目的有三：一是节约司法资源，更有效率地解决纠纷并进行环境修复；二是减少对抗性，降低环境进一步恶化的风险；三是发挥专业性，省去法官介入和司法鉴定的大量时间^[2]。生态环境损害赔偿案件一般是损害时间长、损害数额大、需要评估鉴定的专业性案件，如果磋商达成一致，可以节约诉讼成本并尽快进行环境修复。而环境民事公益诉讼不同，只有检察机关作为公益起诉人时需要诉前公告。人民检察院提起公益诉讼处于补充诉讼的地位，如果法律规定的机关和有关组织已经提起诉讼，那么人民检察院无需重复起诉。

3. 生态环境损害赔偿诉讼与民事公益诉讼衔接不顺的原因分析

《若干规定》第十六条和第十七条规定了生态环境损害赔偿诉讼和民事公益诉讼的顺位规则：对于同一损害行为，应先审理生态环境损害赔偿诉讼案件；如果生态环境损害赔偿诉讼案件正在审理中另有当事人提起民事公益诉讼，人民法院可以同时审理。⁹由此可以看出，生态环境损害赔偿诉讼具有审理上的优先性。但是由于生态环境损害赔偿诉讼存在自身的缺陷和不足，拥有优先审理的地位反而不利于生态保护规则与实践的发展。

3.1. 磋商机制缺失

磋商机制应当是生态环境损害赔偿诉讼前置程序中极为重要的部分。2017年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《生态环境损害赔偿制度改革方案》(以下简称《改革方案》)，其中明确“赔偿权利人根据生态环境损害鉴定报告与赔偿义务人开展磋商”，仅仅是指明有诉前磋商这一程序，磋商的内容、标准、保障措施均由磋商双方自行决定。基于此，2022年4月生态环境部、高法院、高检院等关于印发《生态环境损害赔偿管理规定》的通知(环法规[2022]31号)(以下简称《管理规定》)中明确了磋商的提出主题、磋商内容、标准、结果以及保障措施。不足之处在于，第一，调查结束形成调查结论后，对启动磋商的时间没有具体限制，磋商结束的时间也没有限制，全凭赔偿权利人和义务人自行决定，容易

⁸《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)(2020修正)》第六条：“原告主张被告承担生态环境损害赔偿责任的……被告污染环境、破坏生态的行为与生态环境损害之间具有关联性。”

⁹《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)(2020修正)》第十六条：“在生态环境损害赔偿诉讼案件审理过程中……应当由受理生态环境损害赔偿诉讼案件的人民法院受理并由统一审判组织审理。”第十七条：“人民法院受理因同一损害生态环境行为提起的生态环境损害赔偿诉讼案件和民事公益诉讼案件……就民事公益诉讼案件未被涵盖的诉讼请求依法作出裁判。”

造成生态环境损害赔偿案件久拖不决。第二，磋商标准不详细，仅规定了“磋商达成一致意见”和磋商内容“考虑修复方案可行性和科学性等因素”，可人为操作空间大。第三，磋商程序不规范，有的案件没有进行磋商即提起诉讼，比如 2018 年安徽海德化工科技有限公司与江苏省人民政府环境污染责任纠纷，江苏省人民政府未经磋商即提起诉讼；或者磋商仅仅走形式般，双方未达成一致便提起诉讼，比如 2022 年延安市生态环境局与宿州市腾宇汽车销售服务有限公司生态环境损害赔偿诉讼纠纷案，延安市生态环境局富县分局向被告的负责人使用微信发送磋商告知书，告知其自送达之日起 10 个工作日内提交是否同意诉前磋商的书面意见，被告未回复即提起诉讼。这样不规范的诉前磋商形式容易导致诉前磋商流于形式，降低诉前磋商的效率和制度的优越性，并造成司法资源的浪费。第四，磋商达成合意之后没有进行司法确认，在执行时发生争议，或者对达成协议的内容，法院拒绝进行确认。这源于生态环境损害赔偿协议的特殊性，法院需要审查协议内容是否合法、形式是否恰当，还需要进行实质性审查，确认当事人双方达成的协议符合公共利益的诉求。

3.2. 归责原则不清

对于生态环境损害赔偿诉讼的归责原则，学界也存在一些争议，主要有三种观点。第一种观点是过错责任原则。实践中原告一般会举证证明被告行为的违法性，国家机关及其部门只有在证明侵权人存在过错的情况下，侵权人才承担相应的侵权责任。第二种观点是无过错责任原则。支持这一观点的主要依据是《民法典》第一千二百二十九条，侵权人应当就其造成的污染环境、破坏生态的行为承担侵权责任。¹⁰生态环境损害赔偿诉讼应当与环境民事公益诉讼一样，适用无过错责任原则。第三种观点是多元化归责原则。持该观点的学者认为生态环境损害赔偿诉讼应当区分为两种，一种适用无过错责任原则，一种适用过错责任原则，但具体分类还有争议。竺效教授主张，针对那些可能导致生态环境破坏的常见、稳定的危险行为，应该实施无过错责任原则；而针对那些并未导致生态环境破坏的无危险行为，则需要实施过错责任原则[3]。吕忠梅教授认为，发生环境污染事故应当适用无过错责任原则，一般情形下生态环境损害适用过错责任原则[4]。但是如何界定“危险行为”“无危险行为”和“一般情形”“特殊污染情形”是一个难题。

4. 生态环境损害赔偿诉讼与民事公益诉讼衔接路径

4.1. 形成两诉递进关系

生态环境损害赔偿诉讼在审理顺序上优先于环境民事公益诉讼的原因在于以下两点：一是环境民事公益诉讼起诉主体行为动能不高，二是我国长久以来环境行政执法效能不足[5]。社会组织受限于技术、人员、投入成本等多方面原因，提起环境民事公益诉讼困难重重，因此有意愿并有能力承担这一职责的社会组织很少[6]。人民检察院处于法律监督机关的地位，这意味着作为“后备军”的人民检察院不能及时提起环境民事公益诉讼。长期以来环境民事公益诉讼案件数量有限，无法发挥制度应有的作用。虽然生态环境部门在环境行政执法中处于垄断性地位，但是在生态环境损害赔偿诉讼制度未出台之前，很多环境污染行为没有及时受到制止和处罚[7]。生态环境损害赔偿诉讼是对环境行政执法的兜底和补充。从另一个角度看，生态环境损害赔偿诉讼制度还可以对环境行政执法起到正向激励作用。为避免争讼产生，生态环境污染者和环境行政执法部门会倾向于通过行政手段解决污染问题。在了解生态环境损害赔偿诉讼制度产生原因和功能后，笔者认为形成生态环境损害赔偿诉讼和环境民事公益诉讼的递进关系更加合理。其一，将生态污染与环境损害区分为不同等级，使用标的额、受损害范围、受影响人数等多个指标

¹⁰《中华人民共和国民法典》第一千二百二十九条规定：“因污染环境、破坏生态造成他人损害的，侵权人应当承担侵权责任。”

量化，为人民法院立案审理与起诉主体评估起诉提供依据。针对诸如“大型突发生态环境事件”、“省级以上重点生态功能区”等影响力大、涉及范围广的生态环境损害事件，由政府及其部门作为赔偿权利人进行起诉。针对一般性环境污染行为，社会组织可以提起环境民事公益诉讼。人民法院在收到生态环境有关诉状时，应当在合理时间内安排诉讼，不应拖延以致耗费起诉主体的人力财力。在生态污染和生态环境损害无法区分等级并且政府部门和社会组织都提起诉讼的情况下，应当按照《若干规定》优先审理生态环境损害赔偿诉讼案件，再行审理或者不再审理环境民事公益诉讼。其二，检察机关提起环境民事公益诉讼应当处于补充地位。第一顺位是环境行政机关履行行政职责，第二顺位是政府及其部门提起生态环境损害赔偿诉讼或社会组织提起环境民事公益诉讼。当相关主体在诉前公告的时间内仍未履行职责的情况下，检察机关才可以提起诉讼。如果人民法院收到检察机关提起的环境民事公益诉讼案件和政府及其部门后提起的生态环境损害赔偿诉讼案件时，应当先行审理环境民事公益诉讼案件。由此，可以形成主体多元、衔接严密、规范清晰的双轨并行生态环境保护司法体系。其三，在责任承担方式上，应当拓展生态环境损害赔偿多元化责任承担方式。比如浙江诸暨某企业大气污染生态环境损害赔偿案，因大气污染损害难以修复，由赔偿义务人在当地修建生态公园的替代修复方式承担生态环境损害赔偿责任；比如宁夏回族自治区中卫市某公司污染腾格里沙漠生态环境损害赔偿案，因涉及土壤和地下水环境与林地生态系统损害赔偿，创新性的提出了以新建林区产生的生态环境效益折抵的方案。除了替代修复之外，还可以适用劳务代偿等方式。

4.2. 完善生态环境损害赔偿制度

4.2.1. 完善磋商机制

首先，应当制定生态环境损害赔偿磋商统一规范。当前我国并未对生态环境损害赔偿诉讼诉前磋商机制进行专门立法，而是在生态环境损害赔偿相关政府规章和地方规范性文件中有规定^[8]。在针对磋商机制的专门立法中，应当对磋商机制的内容进行完善，力求平衡效率与公平，保障公开透明的司法机制。其次，优化磋商具体程序。磋商是生态环境损害赔偿诉讼的前置程序，完善诉前磋商程序，既能提高生态环境损害赔偿案件的效率，又能使诉讼双方在较为平和的状态下达成一致，尽早进行生态的保护或者修复。对于磋商的内容，应当包括赔偿义务人的基本信息、磋商的事由、生态环境损害调查情况、损害鉴定评估、受损害生态环境修复方案、赔偿责任及履行赔偿责任的方式和期限。除了磋商的内容，磋商程序的开始时间、结束时间、次数等也对磋商能否达成起到至关重要的作用，因此应当在立法上进行明确。最后，建立体系化思维。诉讼和磋商之间的衔接需要法律法规进行完善，如何开始磋商程序到磋商如何转为诉讼，再到磋商结果如何进行司法确认等。从体系化的角度出发，对我国磋商机制进行全方位的梳理，可以积极反作用于生态环境损害赔偿诉讼。如进行磋商，权利人或其指定的部门或机构应注意保留会议纪要、赔偿义务人答复等书面证明材料，留存备用。

4.2.2. 确定归责原则

《改革方案》第四条第二项明确，赔偿义务人应当是“违反法律法规，造成生态环境损害的单位或个人”。此表述表明成为生态环境损害赔偿诉讼赔偿义务人应当“违反法律法规”。《若干规定》第六条在原告举证责任上没有规定被告须有过错，也未规定被告行为违反法规，而是在第十一条规定“被告违反国家规定造成生态环境损害的”人民法院应当如何判决。可知该《若干规定》对于被告承担责任的前提是有“违反国家规定”的。《管理规定》也使用“违反国家规定造成生态环境损害”的字样来规范认定赔偿义务人应当承担的责任。上述两种说法“违反法律法规”和“违反国家规定”应当认定为过错要件^[9]。即生态环境损害赔偿诉讼案件应当以赔偿义务人有过错为前提，该过错客观上反映为违法性。鉴于生态环境损害赔偿诉讼当事人双方地位并不平等的现状，适用过错责任原则更加有利于公平。

5. 结语

生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼是环境保护领域两大重要诉讼制度，为发挥两诉在实践中的重要作用，应当厘清两诉的关系并形成两诉有效衔接路径。尽管两诉在适用范围、管辖和救济途径上存在一定相似之处，但是两诉存在的价值以及其他制度设计不同。将环境污染和生态损害区分为不同等级，按照不同的适用范围适用两诉，并拓展完善生态环境损害赔偿诉讼的救济途径、磋商制度和归责原则。在完善两诉基本制度的基础上，逐渐形成两诉递进衔接关系。

参考文献

- [1] 姚显森, 姚雨濛. 检察民事公益诉讼与生态赔偿诉讼的管辖冲突与协调[J]. 长白学刊, 2022(4): 84-92.
- [2] 晋海, 许正豪. 生态环境损害赔偿诉讼法律性质新论[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2022, 24(4): 107-115+137.
- [3] 竺效. 生态损害的社会化填补法理研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2017: 310.
- [4] 吕忠梅, 窦海阳. 以“生态恢复论”重构环境侵权救济体系[J]. 中国社会科学, 2020(2): 118-140+206-207.
- [5] 周勇飞. 生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼的界分——功能主义的视角[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2020, 49(5): 47-54.
- [6] 王社坤. 环保组织会不会力不从心? [J]. 环境经济, 2014(9): 33.
- [7] 张燕雪丹, 周珂. 环境司法与环境行政执法协调联动的基本模式及主要障碍[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2019, 18(3): 32-42+111.
- [8] 刘起军, 何双凤. 制约生态环境损害赔偿磋商实效性的因素及其消解[J]. 湖南大学学报(社会科学版), 2023, 37(1): 131-138.
- [9] 周虹. 论生态环境损害责任的归责原则——以环境民事公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼相衔接为视角[J]. 法律适用, 2023(6): 87-93.