

# 关于我国生态环境 损害赔偿磋商的法律问题

The legal issues on the consultation of compensation for  
eco-environmental damage

■文 / 李晗

随着我国国民经济不断发展以及工业化不断推进,由此伴生了很多生态问题。我国政府反应迅速,改革开放之后,我国国民保护环境的意识不断加强,法律不断修改完善,环境保护成为我国一项长期坚持的基本国策。中共中央办公厅、国务院办公厅于2015年发布《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》(以下简称《试点方案》),在相应法律的支持下进行了为期两年的试点工作,得到了构建生态环境损害赔偿的经验。

## 一、生态环境损害赔偿 磋商制度概述

2018年试行《生态环境损害赔偿改革方案》(以下简称《方案》),赔偿磋商制度是生态损害赔偿制度的重要内容之一,本文探讨生态环境损害赔偿中的磋商制度,即要在明确生态环境损害赔偿概念的基础上进行探究,首先需要“生态环境损害”进行解构分析,我国暂无法律明确定义其相关概念,本文总结文献将其定义大体分为两类,一类是认为“环境损害”与“环境侵权”在大体含义上是相同的,笼统地引致到《侵权责任法》;第二类是如《大气污染防治法》对“损害”进行概念性界定。2017年《方案》

提出的“生态环境损害”定义,指因污染环境、破坏生态造成环境要素和生物要素的不利改变和生态系统的功能退化,该定义明确指出生态损害并于人身损害和财产损害,是对生态系统本身造成的自身损害,上述两类在各个方面均与该方案中的定义有所差异。本文认为生态环境损害应该是除去个人损害和财产损害之外的环境损害赔偿。 “赔偿磋商”定义为在生态环境损害发生后,需进行修复赔偿,赔偿权利人根据有关行政机关组织开展损害报告等程序,通过法律规定的协商、对话的方式和赔偿义务人达成赔偿协议。兼具民事、行政、生态,三方协同融合,是一种全新的生态救济形式。

## 二、我国生态环境损害赔偿 磋商制度立法缺陷

### (一) 磋商的主体单一

首先是赔偿权利人单一。《方案》中规定省市级政府作为磋商制度的赔偿权利人,并且政府可以指派相关机构进行相关活动。笔者认为,如果过分限制赔偿权利人的范围,那么会导致赔偿权利人滥用职权,导致磋商程序不公平,双方不处于平等的地位。即便有第三方监督,也不免有合谋行为的发生。另外,《方

案》中要求政府对于公民法人或其他组织提出来的要求应及时处理回复,但是对于其不处理不回复却没有规定其法律责任。对于监督管理部门的要求也过于宽泛,难免造成各单位互相推诿。

其次是赔偿义务人不全面,《方案》中规定对于生态损害有明确责任的作为赔偿义务人,但是生态环境损害的影响因素过多,有一部分是无法精准确定法律责任人的,所以对于这种已经对生态环境造成了损害,违反了法律的规定但是无法明确责任人的情况就存在空缺。对于责任人处理失误导致生态环境损害的情形应该如何处理,该问题也存在法律空缺,将不利于磋商制度的顺利进行。

#### (二) 适用范围模糊

在《方案》中对生态环境损害赔偿磋商制度的磋商启用程序作了基础的规定,适用和不适用,但是其中的规定不清晰,例如“严重”“较大”等情形描述过于笼统,这样导致赔偿权利人的行为自由度太高,不利于生态环境恢复。笔者认为,各地区根据试点单位经验,结合自身条件,明确适用范围,量化细化适用范围,使磋商程序能够顺利进行,对生态环境损害进行修复。

#### (三) 磋商的救济途径

一是赔偿协议的司法确认程序有待细化。磋商制度是特殊的民法意义上的侵权,是双方以恢复生态为目标而进行磋商达成协议。磋商制度中的磋商协议是双方在平等地位上签订的合同,具有民事性质。虽然民事合同具有法律效力,但民众对于普通调解的认可度远不及法院进行的调解,所以双方签订的协议可能会出现不履行的情况,如此则磋商将毫无意义。经过试点单位的实践,在《方案》中明确指出了赔偿磋商协议经过司法确认后具有强制执行效力。虽然对协议的履行进行了保证,但是在细化问题上,例如审查标准,如何审查都没有明确的规定,审查期限相对来说有确定的规定,但是各地缺乏统一的标准。

二是磋商与环境民事公益诉讼的衔接不够,当前的赔偿途径有很多。例如磋商达成协议赔偿或者提起诉讼。诉讼又包括环境公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼。第二种就是磋商不成启动诉讼程序,第一种的话在衔接上还存在问题,例如在磋商前可否提起公益诉讼,在磋商中对于程序不满的社会组织是否可以提起诉讼,在磋商结束后如果赔偿义务人

未按要求恢复,或者恢复不到位又应该以何种标准来对生态权益进行救济。除此之外,一个生态损害存在两种诉讼也浪费了司法资源,故相关问题值得我们关注。

### 三、国外生态环境损害赔偿磋商制度相关启示

#### (一) 美国的自然资源损害赔偿的制度启示

在处理环境问题的磋商制度中,我国需要积极吸取美国的实践经验,本文提出几点符合我国国情的并且契合我国磋商制度发展的启示。

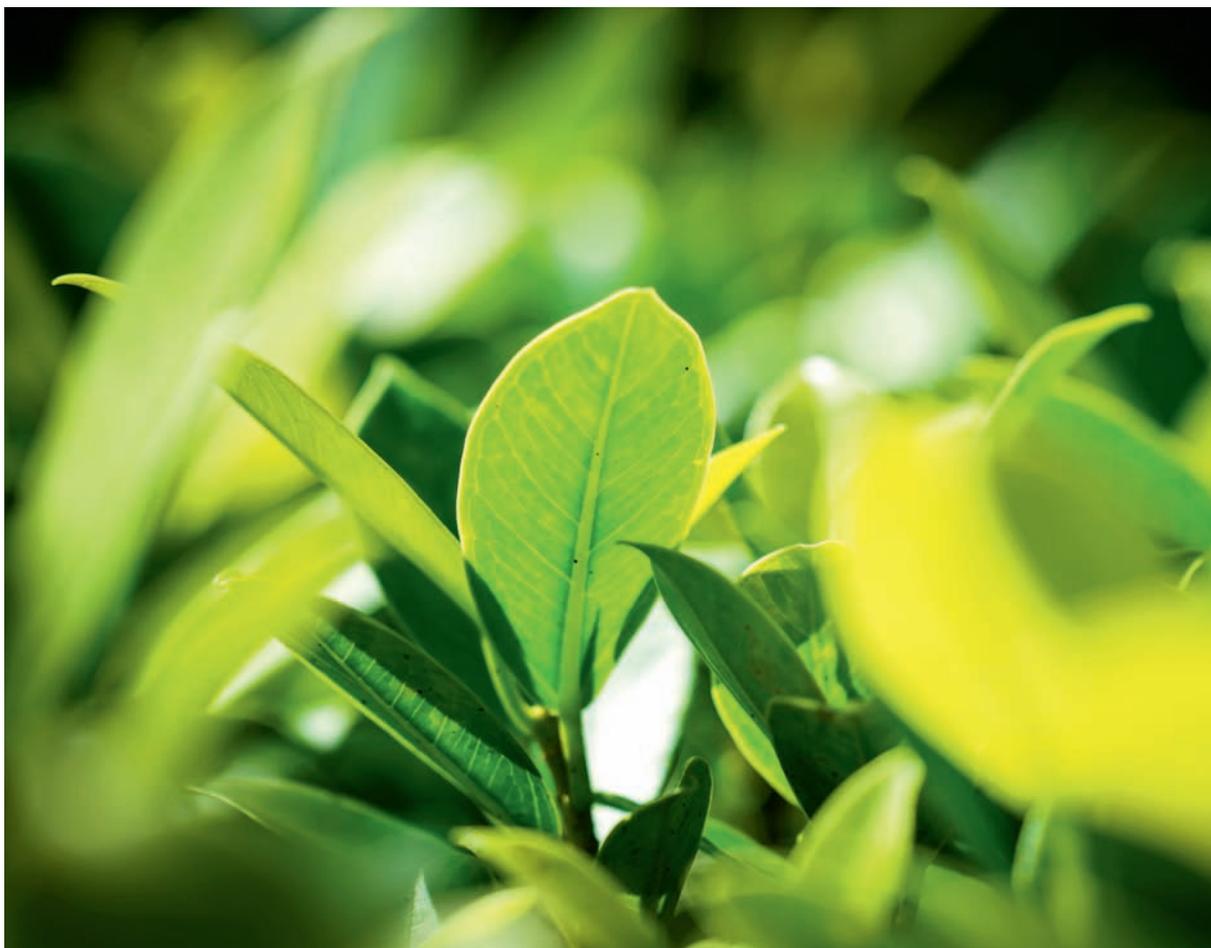
一是明确区域内优先赔偿权利人。在美国自然资源损害赔偿制度实施过程中,我们可以看到其优势:首先是州政府和印第安部落立法形式可以实现更好的生态修复,因为其对当地的各种情况都更为了解,在处理修复问题上反应更加迅速。我国虽然不同于美国的国家结构,但是其州或者印第安部落与我国的省、市有着相同之处。我国在改革中将省、市级政府及相关部门作为赔偿权利人也有相应的优势。我国还有学者提出可将环保组织纳入环境民事公益诉讼的适格原告,但是笔者认为我国目前环境组织的发展还不足以与行政机关有着平等的磋商顺位。

二是采取合作评估。赔偿权利人与义务人关于磋商不成功的原因主要有二,首先是评估技术采取不同,这样双方采取不同的方法会浪费资源。其次对于受托人之间的管辖范围有可能会重叠,这会导致司法资源的浪费。合作评估可以破除因为技术不同而导致的资源浪费,缓解资金压力。

三是加大公众的参与力度。美国引入“早期恢复”制度,可以帮助公众加大对自然资源损害的了解,政府相关部门及时公示目前的工作,是一种对受托人磋商的监督。公众参与早期恢复可以及时地感受自然资源的恢复变化,有效地发挥公众监督的作用。我国应引入早期恢复制度,并且积极引导公众支持、推动公众参与,但是该制度刚刚发展,还有很多问题需要探索。

#### (二) 日本的公害纠纷行政处理机制启示

当前在我国实行的模式是行政调处和司法救济之间的,与日本的行政准司法有着异曲同工之妙,通过磋商制度不诉讼来解决生态环境损害的难题,维护公共利益。行政机关利用公权力来处理生态环境损害问题,日本和我国都有行政机关参与其中,但是日本



的行政机关是作为第三方来参与,这跟我国有较大差异。

日本在机构管理上明确建立了中央公调委和地方公审会,通过专业机构来解决公害问题,充分发挥了不同机构的优势,我国在处理环境损害问题上将多方职能集于一体,没有专门的机构来解决。我国可考虑将内设机构独立化、中立化,配备多元化的技术团队。

### （三）欧盟的《环境责任指令》统领下的损害赔偿制度考察

《环境责任指令》旨在建立欧盟一体化的环境损害赔偿机制,通过这种机制预防或者补救生态环境损害,使欧盟各成员国对待保护生态环境和自然资源更加积极主动,该制度存在的优势值得我国借鉴,同时也存在问题需要分析改进,并借此来审视反思我国的磋商制度。

自《环境责任指令》颁布实施以来,执行是一直

限制该制度发展的原因,该制度从文本走向实践的桎梏有以下几个方面:一是措施问题,《环境责任指令》不具有强制力;二是欧盟各成员国之间的诉讼问题无法解决;三是该指令从欧盟层面向成员国过渡有困难,各国具有自主权,存在利益冲突;四是欧盟相关部门执行力不足,机构和人员均存在欠缺;五是缺乏鼓励公众参与的内容,得不到公众的支持和监督,限制该制度的发展。

我国可在评估标准、损害认定等方面参考学习,吸取欧盟《环境责任指令》的经验教训。

## 四、我国生态环境损害赔偿磋商制度之完善路径

### （一）扩大生态环境损害赔偿磋商的主体

#### 1. 扩大赔偿权利人范围

《方案》将赔偿权利人具体规定为省、市级政府（包括直辖市所辖的区县级政府），并且有权利指派相

关环境监督管理部门去实施,但是这些规定过于原则性,缺乏切实的效率,会出现相关部门互相推诿或者合谋的行为,这严重阻碍生态环境损害修复。因此,赔偿权利人的范围可以适当宽泛一点,主要是将环境监督管理部门纳入其中,但不包括环保组织。生态环境保护是全民的责任,生态环境损害赔偿制度的最初目的是通过政府来代表人民保护环境公共利益,不仅促进政府权力的行使,同时有利于政府履行保护环境的职责。

### 2. 扩大赔偿义务人范围

我国现有磋商制度逐渐体现出有损害有担责,通过磋商,赔偿权利人和赔偿义务人共同协商修复被损害的生态环境,但是在赔偿义务人没有确定或生态环境损害赔偿义务人存在法律空缺时,我们应当思考如何对空缺进行填补。在方案中规定了赔偿义务人的范围包括对生态环境造成损害的单位和个人,这个范围过于局限,赔偿义务人的局限性对磋商进行有明显影响。因此,赔偿义务人的范围应该放宽,除了现有规定以外,对环境破坏没有明确责任主体的,相关部门决策失误而导致环境损害的,都应该纳入范围内。同时,可以汲取矿山环境保护中的政策,建立基金制度或者保证金制度,和磋商制度相结合,更好地对生态环境损害进行补救。

### 3. 增加第三方作为磋商的主体

在生态环境损害赔偿磋商制度中,磋商过程当事人双方属于平等的地位,两者自愿平等达成协议。但是,《方案》中的赔偿权利人是行政机关,代表着公权力。由于磋商中不允许使用公权力,所以对于赔偿义务人不应承担的责任赔偿权利人是不能通过强制力让其承担的。因此,笔者认为在磋商过程中可加入第三方作为主体参加,包括律师协会、环保组织、专业机构等。通过增加第三方监督来防止权力滥用,使磋商效率提高,促进该制度的发展。

## (二) 明确我国生态环境损害赔偿磋商范围

### 1. 损害评估标准

磋商顺利进行的重要条件是鉴定评估,但目前生态损害评估没有统一的标准。这种不确定性会使赔偿义务人对磋商协议存在异议。因此,应考虑将评估标准纳入磋商范围中。另外,损害评估还分为事前评估和事后评估两种,在磋商协议赔偿时还应该考虑环境的补救方案,避免仅赔偿不修复的现象发生。

### 2. 责任承担方式及期限

双方对于责任的承担方式也需进行详细探讨,一是货币赔偿,包括赔偿金额的确定方式,赔偿金的支付方式等。二是修复行为给付,这类需要根据损害程度、修复标准、修复工作量等指标来确定修复工作的启动和完成期限。

## (三) 完善司法确认审查方式及程序

### 1. 明确司法确认审查方式

坚持形式审查的学者们认为协议是双方磋商后达成的,本身就是双方意愿的一致性,基于法院中立性,只要对这个协议进行认可不需对其内容进行评价。但是还有支持实质性审查方式的学者,他们认为如果仅进行形式审查,那么会导致无法保证司法公正。另一方面万一协议本身有问题,司法机关进行了误判,会产生严重的后果。法院对于实质性审查的协议可以采取公示的方式,确定协议的性质是为了生态环境损害的恢复。形式审查存在虚假协议的弊端,会导致环境及人员利益的损害。笔者赞同实质性审查方式,在一些案例中也有成功的实践。

### 2. 完善司法确认审查程序

首先,生态环境损害赔偿存在复杂性、专业性、及时性,司法确认程序应该延长审查期限。人民调解协议的审查期限是不超过二十五天,但是针对环境案件的特征,并在我国第一起由省级政府部门提起的生态环境损害赔偿中,审查期限长达四十五天。因此笔者认为延长司法确认程序的审查期限是有必要的。

其次,笔者建议审查由中级以上法院进行。原有的审查均是由人民调解委员会审查的,但是普遍调解的都是案件较为简单的小额债务、婚姻等案件。环境问题具有复杂性、专业性等特点,需要多部门协调合作,普通的基层法院并不能保证公平公正。我国目前越来越重视环境问题,在中级以上法院已经配有生态环保法庭,因此,关于审查权限有必要加以限制。

最后,是关于磋商的公示问题,这跟上述实质性审查的目的是一致的,保障了公众的知情权。公示问题应随着地方不同进行细化规定,结合当地实际情况,保证现有渠道的公平公正,使更多的公众能够有效积极地参与到环境保护磋商制度中来。

作者单位: 山东科技大学