

生态环境损害赔偿制度实施的实证考察

◆宋安然

(江南大学, 江苏 无锡 214122)

【摘要】近年来,各类型的环境污染问题不断出现,且多是由企业为了削减成本而“故意为之”,最终生态环境修复的重担却落在了主管部门的头上。为了摆脱这一困境,也为积极营造不敢、不愿污染的法治环境,生态环境损害赔偿制度随之而生。本文实际统计分析了生态环境损害赔偿司法实践案例,探讨了包含磋商程序、责任承担形式、资金管理方法、后续履行过程中的司法实践现状,进而发现该制度尚还存在形式审查磋商协议、惩罚性赔偿适用不当,资金管理分散,执行不畅等问题,依据生态环境损害赔偿的概念、制度目标与责任性质,本文针对这些问题提出了相应的建议,以期对生态环境损害赔偿制度的立法和司法提供参考。

【关键词】生态环境赔偿;责任承担;生态环境修复;磋商

一、生态环境损害赔偿的理论分析

(一)生态环境损害赔偿的概念

现行立法并未清晰界定“生态环境损害”,仅有《试点方案》中阐明了“生态环境”覆盖了没有经济价值的环境要素,不仅指自然界中人类可以直接掌控并利用的物质。对比该方法中4.1条对环境损害的定义,生态环境中的损害又区别于传统环境损害:传统环境损害包括生态环境损害,生态环境破坏和人身财产损害是没有交集的并列关系。而这里的所谓“损害赔偿”是广义损害填补的代称,并非狭义上的金钱赔偿,核心目标是使侵害者将处于“不利”状态的生态环境恢复到理想状况。因此,结合生态环境损害的概念,可以将生态环境损害赔偿定义为:要求侵权人为由其活动引起的生态环境的不利状态进行恢复和补救的法律责任制度。

(二)生态环境损害赔偿的特点

1.权利主体的特殊性

一般的环境侵权中有一个具体侵害利益,这样侵权人就可以直接向该受害人承担赔偿责任,遵循“人→自然→人”的进路。但是依据上文对于生态环境损害的定义,生态环境损害行为完全指向生态环境,这时进路变成了“人→自然”。在此情况下救济主体是什么?侵权人又向谁承担责任?基于生态环境损害侵害利益的公共性,生态环境损害赔偿的索赔权主体不同于一般环境侵权中的私主体。因此,《民法典》第1235条规定索赔主体是省、市地级主管部门,两级主管部门及其指定部门有权提起诉讼。

2.金额量化的复杂性

一般的环境侵权指向的损害赔偿是对私权利的救济,行为与事实之间存在因果关系,会相应地引起侵权人与被侵权人之间债的法律关系。造成现实损害结果,往往是受害人的人身健康损害或者财产利益的减损。这两种减损都有可操作的量化方法,然而生态环境损害赔偿金额的量化较之复

杂的多。生态环境损害的影响范围广、持续时间长,在损害结果显示之前很可能已经有多重因果关系作用,因而需要高技术工具持续跟踪判断致害因素。这不仅要求每一类赔偿数额都应当有对应的计算方法,还需要有完备的环境损害鉴定评估制度。

二、生态环境损害赔偿相关司法案件的实证分析

(一)总体性数据

本文以“生态环境损害赔偿”为关键词,在中国裁判文书网上搜索到案件232件。合并重复文书,进一步查看当事人一方是否具备原告资格,剩余56件案例作为司法实践样本。这56件案例产生的文书包括:磋商成功请求确权的民事裁定书29份,进入到诉讼程序的判决书27份。2017年以后随着《改革方案》的出台,原告层级明显下移,集中在市地级行政机构,多为市地级生态环境局。被告以法人居多,但是与自然人的数量差距并不大,其中一例以自然人和法人作为共同被告。

(二)案件的裁判

1.前置程序

在《改革方案》删除了《试点方案》中关于“赔偿权利人不经磋商直接提起诉讼的选择权利”这一表达之后,赔偿磋商成为生态环境损害赔偿诉讼的前置程序。因此,56件样本案件中除了文书中未提及磋商程序的为8件、试点期间无需以磋商为前置程序而未磋商的为1件,其余案件均在诉讼之前进行了磋商。4个样本案件虽期望进入前置程序,但因一方当事人的原因未实际进行磋商。29个样本案件达成一致的磋商结果并请求法院确认订立协议的效力,占到了样本总量的一半以上;25%的样本虽经磋商而未达成一致,因而进入诉讼程序。

进一步查看样本中成功磋商的案例可以发现,该前置程序的实践情况还包括司法确认的审查方式。对于协议中该

条款,法院通常仅从双方意思表示的真实性、协议内容是否符合法律法规两个方面进行形式审查。在29份确认文书中,26个样本案例依据《民事诉讼法》和《若干规定》裁定协议“形式真实、内容合法”,仅有3个样本案例进行了实质审查,见表1。

表1 采用实质审查方式案例汇总表

案号	案例当事人	实质审查内容
(2021)皖16民特8号	亳州市生态环境局、祝某德、涡阳县丹城镇人民政府	地表水环境损害和土壤环境损害的恢复费用、实际委托第三方修复能否保证生态环境的修复效果
(2020)赣09民特10号	宜春市生态环境局、袁州区慈化镇向广页岩环保砖厂	修复措施和结果的监督检查及协议的强制执行效力
(2020)黔06民特15号	铜仁市生态环境局、贵州省玉屏侗族自治县鑫源城乡建设开发有限公司	选择的具体修复方案是否适当

2. 责任承担

无论生态环境损害赔偿是以磋商抑或是诉讼途径得以实现,赔偿义务人都需要承担相应的赔偿责任。样本案例中赔偿责任承担方式大致为以下三种:第一是直接履行金钱给付义务、支付生态环境损害赔偿金,这种责任承担方式为绝大多数样本案例所采用。第二是履行生态修复行为,包括自行委托有资质的第三方修复和替代修复。第三种是“支付+修复/赔礼道歉”的复合型模式。

在常德市生态环境局与湖南龙腾生物科技有限公司达成的生态环境磋商协议中,该公司除了承担生态环境损害量化损失责任之外,还承担了惩罚性赔偿责任。需要注意的是量化方法采用了虚拟治理成本法,本身就具有一定的惩罚性质。

(三) 案件的执行

1. 资金管理方式

生态损害赔偿金的管理主体可以分为四种。第一种是我国财政部门;第二种是司法机关;第三种是具有环境管理职能的行政机构;第四种是基金会或者信托公司。样本案例中生态损害赔偿金的管理方式主要采用第一种和第三种模式。样本案例中提到资金流向的共37件,最主要的是行政管理模式。在财政管理模式中,25%的生态损害赔偿金缴纳至公益诉讼专项资金账户,75%作为有关部门非税收入上缴国库。有一例案件直接要求义务人将款项打给第三方公司以结算危险废物处置费,因此归于其他。

2. 后续履行情况

在中国裁判文书网上可以查询到进入执行程序的样本案

例共10件,具体情况可见表2。

表2 案件后续履行情况表

未履行,现无财产可执行	(2019)津02民初767号
	(2019)津03民初217号
	(2019)津01民初988号
	(2019)津01民初601号
	(2019)赣04民初201号
	(2019)鲁02民初1579号
履行部分,现无财产可执行	(2020)湘1222民初1690号
	(2018)苏0621民特40号
执行完毕	(2020)鲁06民初225号
	(2021)黔01民特367号

7件案例中赔偿义务人在判决生效后既不主动履行金钱给付义务,也没有任何可以执行的财产。有2例义务人虽履行了部分义务,但只是法院强制执行极少部分赔偿额的结果。河北保定刘某兰一案从磋商阶段即表明自己有修复意愿而无履行能力。

(四) 影响生态环境损害赔偿制度实施效果的可能因素

经过对相关司法案件的实证考察,可以总结出影响生态环境损害赔偿实施效果的因素如下。其一,诉前程序的实施效果和监督机制。磋商的成功与否决定案件是否需要进入冗长的诉讼程序,而磋商的具体内容是影响生态环境最终能否得到有效修复的第一因素。较为相似的“王某萍非法处置废金属案”和“祝某德非法处置废电池案”,王某萍案仅进行了形式审查,而祝某德案对达成协议基础的《专家意见》进行了实质审查,确保约定土壤环境损害恢复费用能起到相应效果才予以确认。造成这种差异的原因就是磋商审查标准比较模糊。

其二,责任承担的具体类型。生态环境损害赔偿中的义务人除了需要承担金钱赔偿责任外,还可能需要承担生态环境损害惩罚性赔偿。然而这三种手段同时适用,可能导致恶意侵权人“总和责任过度”。且愿意参与磋商的赔偿义务人主观恶性必然小于那些拒绝参加磋商的义务人,在磋商协议中适用惩罚性赔偿会降低磋商义务人的积极性,所以惩罚性赔偿制度的继续存在需要以转变思路、明确其与其他类型责任冲突的解决路径为基础。

其三,被告(赔偿义务人)的给付能力。不论是磋商还是诉讼,承担生态环境损害赔偿责任意味着巨额的鉴定评估费、应急处置费,相对的是样本案例中赔偿义务人负担能力弱。因而后续执行情况的不理想是履行磋商协议和生效判决的共同问题,否则判决结果只是一张空头支票。

其四,赔偿资金的管理与使用。资金统一由国库管理,损害结果发生地有关部门跨区申请使用,不利于及时修复受损生态环境,也容易造成资金不能专款专用;将资金交给有环境修复工作配套的专业技术和专业人才的行政机

构,容易产生权力寻租、资金最终流向的不透明等问题。所以应当根据司法实践和生态修复的实际需要,在现有管理模式中择优或另辟蹊径,以平衡现有管理模式的优缺点。

三、完善我国生态环境损害赔偿制度及其实施的建议

(一)立法层面

1.完善磋商协议的司法确认制度

《若干规定》中所规定的实质审查标准的笼统模糊会使相似案件适用难以统一,因此,在该制度中可以明确实质审查的标准。一方面,从正面规定应当审查协议内容的合法性、订立依据的及时有效性和合理性。订立依据的合理性要求协议双方当事人在多种可替代方案中,所选择的修复方案适当且符合环境公共利益。另一方面,可以参考江苏高院的《审理指南》,从反面规定不予确认的事项。例如,协议内容的不明确、不完整,选择方案的不适当,未履行公开程序等,在司法确认的审查层面上防止不利于生态环境修复的情况出现。

2.明确责任承担的优先类型

《民法典》在将金钱赔偿和恢复原状作为损害赔偿的基础方法后,应当规定生态修复责任相对于生态损害赔偿责任的优先顺序,以兼顾目的性与可能性为前提,优先适用修复责任中的行为责任。无锡市中级人民法院在此类案件的审理指南中指出,判决行为责任的承担可以有效规避经济修复成本的核算,又避免单一适用经济责任使社会产生“一赔了之”的错觉,增强社会的整体责任感。行为责任比经济责任更能体现生态环境损害修复责任的真实目的。优先适用行为责任还需借助专业部门明确以下标准:此生态环境损害被直接修复的必要性;直接修复的方式可以达到修复效果;责任人有能力进行直接修复;明确修复方案和标准。

(二)司法层面

1.阶段性适用惩罚性赔偿

考虑到生态环境损害案件通常不止承担一种赔偿责任,惩罚性赔偿适用时应更加慎重,加以类型化和阶段化。磋商阶段尤其不应适用惩罚性赔偿,因为一旦适用,磋商就失去权利柔化理念。倘若愿意配合磋商的义务人都可能被适用惩罚性赔偿,那么此后磋商制度的效果会大打折扣。如在前期已经承担过足额罚金,后续阶段无需再次适用惩罚性赔偿。未来可尝试建立“量化一分责一抵扣”的抵扣规则适用程序要求。即量化个案行为所有惩罚性质的财产责任,在后续过程中回溯已经承担的财产责任,从总量中予以抵扣。在这一规则中可以规避承担的财产责任大于个案所有惩罚性财产责任的情况。只有在已经承担的财产责任小于应当承担的所有财产责任的情况下,才需要另外承担惩罚性赔偿责任。

2.构建多元化生态补偿机制

“修复生态环境”是承担“恢复原状”责任的一种特殊

形式,且是生态环境损害领域应当优先适用的责任承担形式。遗憾的是实践中仍将各种责任都量化为高额的金钱给付义务。改变单一责任承担形式的进路是法院在裁判时灵活适用替代修复,通过劳务代偿、增殖放流、改进技术等措施对受损生态环境予以修复。从实效性层面来看,灵活适用替代性修复责任能够发挥教育、激励以及惩罚等功能,是对损害担责原则的落实。此外,还可以借鉴美国、欧盟等国家和地区的实践经验,在相关法律法规修订时,建立我国的环境责任保险制度和环境共同基金管理制度,分散企业主体原应承担的赔偿责任。

3.加强资金的集中管理与监督

司法案例中资金的管理模式还比较分散,确立一个统一的管理主体并配套相应的措施可以提高资金的使用效率,确保赔偿资金用于环境修复。基于对样本案例的分析,将具有环境保护职责的行政机构作为生态损害赔偿金的统一管理主体,可能是目前最为便捷的方式。因为行政机构在生态环境修复方面具有专业性,可以精准调用资金、高效使用资金、及时评估验收生态修复效果。为了有效规避程序审批过于复杂、支出监管不到位等缺点,要强调公众的实质参与。例如,公众需要实质性地参与整个磋商过程,了解资金的用途;有关部门也应该定期编制公开生态损害赔偿资金的流向,确保“专款专用”。

参考文献:

- [1]郭海蓝.生态环境损害赔偿诉讼制度研究[D].重庆:重庆大学,2020.
- [2]王蔚中.生态环境损害赔偿请求权研究[D].赣州:江西理工大学,2019.
- [3]曾娜,吴满昌.生态环境损害赔偿中的多重责任之比例审查探讨[J].武汉理工大学学报(社会科学版),2019,32(01):110-115.
- [4]张红霞,张晶.生态环境损害赔偿资金管理的实证研究[J].中国检察官,2021(19):62-65.
- [5]张玉慧.我国生态环境损害赔偿金制度之实证分析及其完善[J].黑龙江省政法管理干部学院学报,2019(02):107-111.
- [6]徐本鑫.论生态恢复法律责任的实践创新与制度跟进[J].大连理工大学学报(社会科学版),2017,38(02):158-163.
- [7]吴卫星,何钰琳.论惩罚性赔偿在生态环境损害赔偿诉讼中的审慎适用[J].南京社会科学,2021(09):91-100.
- [8]徐军,何敏.生态环境修复责任的法律困境与制度突破——以生态环境损害赔偿制度改革为视角[J].青海社会科学,2019(06):78-84.

作者简介:

宋安然(2000—),女,汉族,江苏南京人,硕士研究生,研究方向:环境法。