

# 论生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼的衔接

◆熊彬 张艺

(江西科技师范大学, 江西 南昌 330038)

**【摘要】** 环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼作为我国环境损害司法救济的两种重要路径,在适用范围、保护的法定及运行程序的设置等方面有较高契合性,但实践中由于两诉讼制度立法供给不足、界限不明,且现有的相关法律制度实操性不强,易导致司法资源浪费、延误最佳环境损害修复时间等问题。因此,可灵活运用“行政机构—社会环保公益组织—检察机关”三阶层的司法救济模式,更充分地利用司法资源。此外,需明确两诉讼制度的管辖法院,确立统一的法律规范加以规制,并建立信息共享平台,促进不同权利主体诉讼过程中的交流与合作。同时,需加快我国关于两种诉讼制度的实践探索与立法进程,建立更加完善的两种诉讼制度的衔接模式,加强生态保护与损害及时修复的法律保障。

**【关键词】** 环境损害赔偿诉讼;环境民事公益诉讼;衔接路径

为了充分发挥司法救济对生态环境保护与修复的作用,促进生态环境保护、维护环境公共利益,近年来,针对环境损害救济的司法途径,我国先后建立起民事公益诉讼制度和环境损害赔偿制度,但关于两诉讼制度的衔接问题始终存在争议。2020年,最高法发布《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》)中明确规定了环境损害赔偿诉讼优先性的规则。2022年,生态环境部印发了《生态环境损害赔偿管理规定》对生态环境损害赔偿制度作了进一步的细化和规范,初步解决了两诉讼制度在理论与实践层面上的关系模糊不清的问题。但由于未有法律规范对两诉讼制度的衔接问题进行进一步明确,司法实践中呈现了环境侵害救济混乱的尴尬局面,目前存在的这种两者并行的状况可能会产生诉讼资源浪费、降低生态修复与治理的效率等不利影响。因此,建立更加完善的制度规范来解决这些权利主体请求司法救济的顺位问题就显得至关重要。

## 一、生态环境损害赔偿之诉与环境民事公益诉讼衔接的关系

《若干规定》第一条规定了当发生三种环境破坏极其严重的情况时,行政机构可以提起生态环境损害赔偿诉讼。根据司法解释,对于污染环境、破坏生态或有重大损害社会公共利益风险的行为,可以提起环境民事公益诉讼。通过比较发现,两者在维护社会公共利益方面以及适用范围上都有较大相似性,在发生同一环境污染、生态破坏事实时,因两种路径功能上存在交叉、最终目的存在一致性,有关机关和社会环保公益组织、检察院根据现行认定标准以及不同的利益诉求,上述两种诉讼请求都有权提起。

但两诉讼制度在权利主体、适用对象、前置程序等方面

的内容上都具有显著不同,且两种诉讼制度最大的区别即为举证责任和启动程序两个方面,生态环境损害赔偿诉讼采取案前磋商程序,即原告与被告不能通过协商达成协议或因客观原因不能进行协商才可启动诉讼。因此,两类制度既有联系又有区别,将两种制度整合起来以相互作用,为环境保护提供更加坚实的保障。

## 二、我国生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼的衔接机制的现状

### (一)立法层面:制度设计模糊,缺乏法律依据

毋庸置疑,一项制度的发展与成熟都需要依靠国家强制力的保障。就目前而言,有关两诉讼制度的衔接问题的规范性文件散见于《生态环境损害赔偿管理规定》《若干规定》等不同效力的规范性文件中,并没有权力机关颁布的法律法规加以明确规定。除此之外,两诉讼制度的衔接还依赖于地方有关部门在具体实施法律规范方面的指导意见或试行指南,对两种诉讼制度的衔接机制有零星规定。关于两诉讼制度的完整衔接机制尚未系统地建立造成了部分规范难以运用,导致一些制度无法发挥其作用,它不仅影响到两大诉讼制度对环境损害的救济效果,也影响到社会组织参与环境治理的积极性,制约了相关工作的开展与实施,亟需大量的立法实践进行探索。

### (二)司法层面:顺位设置空位,诉讼秩序混乱

自开展试点工作以来,各试点单位尝试设计相应衔接对策,但由于赔偿权利人与公益组织同时或相继就环境侵害行为提起诉讼并发生冲突是必然的,在实践中对两者的碰撞与衔接探索出了诸多经验,产生了许多较为典型性的案例。例如,山东省生态环境厅诉两企业生态环境损害赔偿诉讼一案中,其衔接方式无序顺位并可同时分别起诉,法院受理

后采取由同一审判组织分别审理。本案的情况是环境公益诉讼已经进入审理的最后阶段仍中止，再就同一案件再一次从头审理。中止审理一定程度上会打击社会组织提起诉讼的积极性，进而难以使得两类诉讼制度相互促进，违背了共同保障环境公益的初衷。

另外，还探索出的另一典型衔接办法为两诉合并审理，以重庆市有关部门及社会组织等诉重庆藏金阁一案为例，该案的衔接思路为不区分起诉先后顺序，两诉讼合并审理。合并审理虽避免了因不同权利主体追求同一诉讼请求不协调，但合并审理中也存在不少问题：首先，有关部门并不是公益诉讼的法定主体，不符合法律规定。其次，合并审理后，举证责任以及证据的收集鉴定等都会影响案件的判决。最后，本案判决生效后，相关费用的承担和管理尚不明确。案件存在重复索赔合理诉讼费用的问题，被告因一项侵权行为承担双倍诉讼费用是不公平的。因此，仅仅确定审判优先权的原则，采用审理中止或审理直接合并的方法，都不足以解决现有的衔接冲突的问题，各项制度都亟待完善。

### 三、建立生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼有效衔接的建议

(一)衔接原则：为衔接机制的立法与司法奠定基础

#### 1.坚持合法性原则——程序运行的基础保障

为了在两种类型的诉讼系统之间建立恰当的衔接路径，首先要严格遵循合法性原则，在现有规定的基础上综合考虑后续在诉讼不同阶段两诉讼制度相衔接的具体办法。首要任务就是完善立法理念，摒弃传统的利益中心主义和经济利益至上主义的价值取向，将生态价值理念作为立法新理念，促进两诉讼制度的真正落实。

#### 2.坚持效率性原则——建立高效的衔接模式

将两诉讼制度联系起来的目的就是提高环境损害司法救济的效率，更加高效地应对环境污染与破坏，以防止造成更加严重的损害后果。实践中，与一般的民事诉讼案件相比，这两类诉讼具有诉讼时间长、标的物多的特征。它们需要强有力的技术支持、娴熟的专业素养和充足的资本支持，以促进诉讼效率的提升，从而寻求最优的、最经济型的衔接模式。两种诉讼方式的衔接应遵循最优效率的原则来构建，并实际考虑案件的各个阶段，分别就诉讼进行中和诉讼后有关的问题设置解决路径，探索每个阶段的最优效率的方法，以便实现依靠各阶段的路径设计及责任承担的制度规定，达到对生态环境损害的最快缓解。

(二)法律衔接：为两诉讼程序的衔接提供法律保障

由于两诉讼制度本身的法律规范及明确两者相互衔接路径的法律法规的稀缺性和分散性，导致实践中存在法律供给严重不足的问题。当务之急是构建多层次的环境损害司法救济的法律体系，针对不同资格主体的法律定位进一步厘清

两诉的审理顺位。

#### 1.建立三阶层体系，界分优先主体

根据《若干规定》中确立的优先性原则，在针对同一诉讼请求且条件相同的前提下，法院应先行受理生态环境损害赔偿诉讼。关于“两诉”的顺位，学界观点不一，有学者主张不设定起诉顺序，他们认为生态环境损害赔偿制度的确立和完善将有利于环境公益诉讼的顺利推进，两者相辅相成，是两个并行不悖的制度，因此其主张不设定起诉顺序；还有的学者认为根据两者性质的特殊性，应当确定生态环境损害赔偿诉讼在程序上优先的规则。解决两诉讼制度的衔接路径最核心的问题，就是解决三个不同的权利主体行使权利并获得赔偿的次序。因此，笔者认为我国应当逐步建立“行政机构—社会公益组织—检察机关”三阶层模式的环境侵害求偿主体路径。

第一，以主管部门为代表的行政机构提起生态环境损害赔偿诉讼为求偿的第一顺位。首先，行政机构具有法律授予的社会管理的权利，有利于更好地鞭策债务人以及作为赔偿责任人的身份提起生态恢复补偿；其次，对于相同的环境侵害行为，主管部门在专业技术和数据收集方面比环境保护组织和检察官更具优势，且这些技术规范已包含在司法证据中并发挥着关键作用。因此，行政机构更适合作为生态环境损害求偿主体的第一顺位。

第二，社会环保公益组织提起环境民事公益诉讼为第二顺位。面对复杂而又耗费大量资金的困境，部分社会组织虽然享有法律所赋予的环境权，仍较少主动行使职权以维护公共利益。将主管部门作为权利主体提起诉讼置于优先地位，一方面是考虑到我国有资质的社会组织少且资金缺乏；另一方面是考虑到社会组织具有公益性质，若主管部门不积极行使环境权利，社会组织将发起公共利益诉讼，以发挥其在促进公共利益方面的作用。

第三，检察机关提起环境民事公益诉讼作为补充性的第三顺位，发挥“兜底作用”。检察机关依法应当通过制作检查意见书等方式，通知并督促有关机构和社会组织依法履行职责，引导其在提起环境民事诉讼之前及时提起生态环境损害赔偿诉讼。检察机关作为“最后一道红线”，在上述主体不积极维护生态利益时，检察机关即可通过诉讼的方式向责任人进行问责。这样既促进了检察机关更加高效地行使权力，又有利于对社会利益的维护与保障。

由此，笔者认为我国可采用立法的方式建立三阶层的环境损害司法救济路径，以行政机构为主体、环保组织辅之、检察机关为补充的三位一体的衔接结构，既有利于充分发挥两诉讼制度的作用，又有利于加大生态环境法律保障的力度。

#### 2.明确两诉管辖，统一证据认定

在协调两诉讼制度的管辖法院时,应从有利于环境损害修复、法律秩序顺畅等方面综合考虑。环境损害赔偿诉讼的最主要的权力主体是主管部门,应根据三阶层的顺位次序,以主管部门提起生态环境损害赔偿诉讼的管辖为首要管辖法院,只有当首要管辖法院不能或者明显不符合经济发展规律时,则考虑由环保公益组织提起诉讼请求的法院予以审理。只有这样,才能统一损害事实的认定,在社会组织和检察官提起的公益诉讼中发挥补充和监督的作用。在管辖法院统一的基础上,促进各个部门之间的信息共享交流,以保障针对同一环境损害案件适用统一的证据规则。

生态环境损害证据需要较高水平的专业技术鉴定,在证据审查以及确定损害赔偿数额时,行政机构高度依赖环保公益组织所勘察的一系列数据。由于各单位之间的信息交流较少,再加上存在部门保护主义,如不同的收集标准、不科学的评估报告和不规则的采样程序等都会影响其证明效力,受到各种因素的制约,人民法院并不能精准且详细地掌握所有的检测报告。因此,笔者认为可积极引入大数据和高科技手段在权利主体之间建立信息共享平台,使主管部门可以尽快介入案件,咨询环境保护部门的案件监测数据,提高案件审理效率,最大程度利用相关证据。

#### 四、结束语

生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼制度的适用范围和诉讼目的等方面都是高度兼容的,完善两诉讼制度的衔接路径,是促进环境侵权救济制度进一步发展的题中应有之义。而建立起“行政机构—环保公益组织—检察机关”三阶层的衔接路径,则是解决这个问题的最有效途径。我国目前对于两诉讼制度相衔接的研究与实践仍处于较为落后的阶段,立法和实践方面均显示出了不足之处,应当积极探索通过系统性的立法明确两诉讼制度相衔接的具体路径、证据认定标准、管辖法院等基本要素,并通过相关立法及政策性

规定构建起信息共享平台,形成一个完整的法律体系,同时,注重加强执法及司法方面的工作。

#### 参考文献:

- [1]汪劲.环境法学(第四版)[M].北京:北京大学出版社,2018.
- [2]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.
- [3]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,2018,46(05):35-40.
- [4]向往,秦鹏.生态环境损害赔偿诉讼与民事公益诉讼衔接规则的检讨与完善[J].重庆大学学报(社会科学版),2021,27(01):164-176.
- [5]张文显.构建智能社会的法律秩序[J].东方法学,2020(05):4-19.
- [6]程多威,王灿发.论生态环境损害赔偿制度与环境公益诉讼的衔接[J].环境保护,2016,44(02):39-42.
- [7]天宝,吴良志.海洋生态环境损害赔偿诉讼的性质刍议——结合相邻诉讼类型关系的考察[J].西部法学评论,2020(02):46-54.
- [8]王世进,张维娅.论生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼的衔接[J].时代法学,2020,18(02):41-45,52.
- [9]冷罗生,李树训.生态环境损害赔偿制度与环境民事公益诉讼研究——基于法律权利和义务的衡量[J].法学杂志,2019,40(11):49-57.

#### 基金项目:

江西省高校人文社科规划项目,项目名称:实现生态环境损害赔偿的法律机制研究,项目编号:FX18106。

#### 作者简介:

熊彬(1977—),女,汉族,江西上饶人,硕士,副教授,研究方向:环境法、民商法。

张艺(2000—),女,汉族,河北邯郸人,本科,研究方向:民商法、环境法。