

生态环境损害赔偿磋商性质及磋商前座谈会议机制探索

——以典型案例为切入点

● 邓朝君



[摘要] 生态环境损害赔偿磋商是指生态环境损害发生后,以生态环境的保护及恢复为主要目的,由赔偿权利人和赔偿义务人就生态环境损害的事实和赔偿方案的确定等事项进行磋商的活动。本文以典型案例作为切入点,着重探讨生态环境损害赔偿磋商活动本身的性质及磋商前座谈会议机制的优势。虽对于生态环境损害赔偿磋商的性质几何仍未有定论,但综合学界观点和实践做法,以“双阶理论”构造下的混合行为说去理解是合适的,这样不仅可以避免私法属性论对生态环境利益保护目标的偏移,维护社会公益,又可以弥补公法属性论的不足,防止公权对私权的侵害,维护私人利益;而磋商前座谈会议机制则能够提前了解赔偿义务人对受损生态环境的修复意愿和修复能力,对正式磋商活动的程序及内容起到预热作用,有利于生态环境损害赔偿磋商程序的成功推进。

[关键词] 生态环境损害赔偿磋商;磋商前座谈会议;磋商性质

Q 案情介绍

2019年12月12日,六盘水市生态环境局对红果经济开发区两河新区及周边煤泥堆放情况进行现场检查,检查发现5处煤泥堆放点总量88330.87吨湿煤泥均未采取防渗漏、防流失、防扩散等污染防治措施,其中4处是某园林绿化公司堆放,另1处是某煤焦公司堆放。六盘水市生态环境局遂启动生态环境损害赔偿案件办理工作,确定两公司为赔偿义务人。2020年5月,贵州省环境科学研究设计院出具了生态环境损害鉴定评估报告,认为生态环境损害修复所需金额为600余万元。

2020年6月,六盘水市生态环境局对煤泥堆放现场进行了勘查,并就磋商相关事宜与赔偿义务人进行了座谈。2020年9月,六盘水市生态环境局委托六盘水市律师协会组织开展磋商并达成一致,赔偿义务人一致同意损害鉴定评估费用由两公司均摊,同时自行实施生态环境损害修复,修复完成后自行委托有资质的评估机构开展修复评估。2020年12月,六盘水市生态环境局作为赔偿权利人与赔偿义务人签订了赔偿协议。目前,涉案地点的生态修复工作已基本完成,正在委托相关机构开展生态修复评估工作。

Q 磋商程序及其性质探析

(一)磋商程序

生态环境损害赔偿磋商是指生态环境损害发生后,为了保护 and 恢复生态环境,赔偿权利人和赔偿义务人在进入诉讼程序之前,就生态损害的事实与程度、修复启动的时间和期限、赔偿责任的承担方式等具体问题进行了平等协商,最终达成磋商协议选取最佳措施并有效履行,以实现生态环境损害修复或赔偿的活动。而之所以生态环境损害赔偿制度建立了一个磋商前置的程序,笔者认为出于两点考虑:其一是为了节约司法成本,改善环境保护作业双方的关系,使之运行得更稳定。生态环境损害赔偿诉讼与其他诉讼相比,内容更专业,程序更繁杂,体量更庞大。因此,其在举证、评估鉴定、审判与执行的过程中会更为困难和复杂。不管是在经济成本还是在时间成本上,都有着难以计算的体量。而与之相反,目前我国法院在环境诉讼上却没有足够的资源分配,我国的环保组织也没有足够的能力去应付这些困难。而磋商制度作为诉讼制度的补充,正好可以弥补这些短板,通过磋商的方式,不仅可以将专业的事交给专业的人干,还可以节省诉讼费用,省去了举证、裁判等流程,提

升了生态环境损害赔偿程序的效率。其二则是为了受损生态环境本身能够得到更高效率的修复。尽管诉讼制度仍是按照公平的原则来分担原被告双方的权利义务,但受限于程序的刚性限制以及裁判的本质需求,诉讼的最终结果也许并不会对于双方当事人都存在利益的衡平与稳定。而一旦裁判落入强制执行的标准中,那诉讼制度本身相比于传统的生态环境行政管理模式就没有优势和益处可言。而磋商程序却不同,磋商本身并没有任何的实体内容或程序要求的硬性限制,双方可以对生态环境受损和赔偿事项进行协商,从而使受损生态环境得到更高效率的修复。

(二)磋商程序性质探析

关于生态环境损害赔偿磋商的性质,学界仍持有不同的观点。从上文可以得知,磋商是赔偿权利人与赔偿义务人在一起平等协商,因此,磋商的性质应当属于一种民事行为。但也有学者提出,磋商其本质仍是行政行为,不能仅因为双方进行协商就否定其行政性。当然也有学者综合了两种观点,结合国外的双阶理论,认为磋商兼具民事属性与行政属性。以下就是不同视角下对生态环境损害赔偿磋商的性质所做的不同分析。

(1)生态环境损害赔偿磋商是民事行为。这类学者认为,尽管从主体上看,赔偿权利人为行政机关,但其并没有以环境行政管理者的身份参与磋商,而是以生态环境利益代表者的身份同赔偿义务人进行平等沟通协商。从内容上看,磋商的内容主要包括生态环境损害的事实、生态环境损害的鉴定评估,以及损害责任的承担方式与期限等。其中并未包含强制行政性内容,双方反而可以针对其内容进行交流、沟通与谈判,从这个角度看,磋商也应当具有私法属性。而从目的上看,磋商是为了尽快确定赔偿义务人的责任,使受损生态环境尽快得到修复,避免冗长的诉讼程序拖延损害修复时机,并不是对赔偿义务人的惩罚,这是一种私法责任的迅速确定。从效力上看,双方经由磋商而达成的磋商协议,须以司法确认的形式来使之获得强制执行力,而司法确认的客体则就是具有民事性质的协议。综上,生态环境损害赔偿磋商应为民事行为。

(2)生态环境损害赔偿磋商是行政行为。这类学者认为,从主体上看,磋商的主体包括行政机关,而行政机关在面对公共事务时具有天然的主导地位,受制于行政机关本身就是公共事务的管理人,在其参与公共事务时不应否认其实质上的身份。从过程上看,无论是磋商的提起,还是生态环境损害的调查与鉴定,或是协议的主导和监督实行,均体现了公权力,行政机关也恰恰是运用了自身的公权力来保障磋商程序的顺利进行。从利益属性上看,磋商所涉及的利益具有社会公共性的特征。生态环境与每个人都息息相关,即便有学者提出行政机关是以自然资源国家所有权启动

生态环境损害赔偿程序,污染企业是因为侵犯了环境私益才得以负赔偿责任,那也不能罔顾事实,从而忽略了环境利益的社会性与公共性。环境利益的公共性,也正是生态环境损害赔偿磋商程序属于行政行为的一大佐证。生态损害赔偿磋商制度实质上是一种行政机关借用私法领域的协商与填补机制,来维护环境公益的行政权行使的新样态。生态环境损害赔偿磋商虽蕴含着自由协商的私法特质,但行政机关采取的主动磋商行为应被视为具有一定自由裁量弹性的行政权行使,不能将协商手段的私法性质等同于磋商制度的法律性质。

(3)最后一种观点则是引入了德国“双阶理论”,摒弃“行政民事择一”的传统思维模式。在“双阶理论”视角下,生态环境损害赔偿磋商应是行政与民事的有机统一。将生态环境损害赔偿磋商制度以属性为界划分为前后两个阶段:第一阶段为具有行政属性的做出磋商决定的阶段。该阶段包括但不限于行政机关发现线索,并进行实地调查、委托鉴定评估、编制修复方案等过程。在这一阶段,行政机关借助公权力的行使完成这一系列磋商的前期准备工作,受行政法及相关法规的制约。第二阶段为具有民事属性的磋商协议的达成和履行阶段。在磋商过程中,双方不再是磋商前的行政管理关系,而是处于平等的地位,就赔偿的范围、金额、补救方式等进行磋商。这个过程可以被视为一个合同的订立过程,因此,适用民事法律及相关司法解释规定更为合理。在双阶理论框架下,生态环境损害赔偿磋商是兼具民事和行政属性的混合行为。

在笔者看来,双阶理论框架下的混合行为论更具有优势和说服力。对于部分学者的磋商属于民事行为的私法属性论,其理论基础是自然资源国家所有权理论,但该理论并不能完全契合于生态环境损害,赔偿权利人基于自然资源国家所有权启动磋商,这天然地排斥掉了几类重要的生态环境损害。如果生态环境损害赔偿磋商是基于自然资源国家所有权的私法行为,那么不仅会使得同样导致了生态环境损害的包括森林、草原等在内的集体资源受损被该诉讼排除在外(因为基于的是自然资源国家所有权,而非集体所有权),也无法涵盖诸如大气、日照等无法被所有权影响的自然生态资源。此外,将生态环境损害赔偿磋商程序定性为民事行为还会带来一个问题,民事行为皆按照“意思自治”的法则运行,如果磋商也按照“意思自治”原则去进行,那么会给生态环境带来较大的风险。事实上,双方当事人在进行磋商时,所受到的权利限制远远低于“意思自治”的标准,其内容应围绕着公共利益保护展开。而对于部分学者的磋商属于行政行为的公法属性论,其说法的问题在于过度强调磋商过程中行政机关的参与与主导。尽管在整个磋商过程中,行政机关是以一个主导者兼任参加者的身份参与进来的,包

括磋商程序的启动和磋商过程中鉴定评估材料的主张,或者说整个磋商程序运行节奏的掌控都体现了行政性。但不可忽视的是,磋商的内涵仍然是强调双方沟通协商,是一种双边乃至多边行为,如果一味地关注磋商中行政主体的身份地位,那么磋商制度设立的初衷也就无法实现,平等对话的机会一旦丧失,那么生态环境损害赔偿案件将又会回到传统的行政执法过程中去。

相较而言,双阶理论构造下的混合行为论既关注了生态环境损害赔偿磋商制度的私法手段,还注意到了其公法属性。将生态环境损害赔偿磋商定性为双阶理论构造下的混合行为最为合适,不仅可以避免私法属性论对生态环境利益保护目标的偏移,维护社会公益,又可以弥补公法属性论的不足,防止公权对私权的侵害,维护私人利益。

磋商前座谈机制探索

磋商前举行座谈会议,可以提前了解与熟悉磋商过程中所需要探讨和协商的内容,避免磋商正式开展时,双方无话可说的局面,磋商前举行座谈会议可以提高磋商程序本身的效率。同时,通过座谈的形式也为磋商程序的性质定下了基调,即说明本次磋商是以双方地位平等为前提开展的,赔偿义务人不管是在座谈会议中还是在真正的磋商程序中,都应畅所欲言,表达自身的诉求与想法。磋商前的座谈并不像真正的磋商程序一般,需要严格按照程序要求进行,也不必拘泥于固定的主题与内容,属于磋商的预热,形式和内容都具有一定的弹性。通过座谈的方式对磋商的内容和程序进行一个预热,使磋商双方都清楚了解磋商具体需要做什么,做到什么程度。即先提前通过座谈的方式为磋商双方的材料要求、意见要求和相关权利义务作一个分配,如此在正式开展磋商时,双方也就更加游刃有余,也能提高磋商效率。其次,通过磋商前座谈机制也可以提前了解赔偿义务

人的磋商意愿、财产状况和修复能力,通过提前把握这些要素,赔偿权利人才更方便制定磋商策略,评估磋商价值,使磋商的内容更加精准和具有针对性,同时,也避免了一些无效磋商。

参考文献

- [1]胡肖华,熊炜.生态环境损害赔偿磋商的现实困境与制度完善[J].江西社会科学,2021,41(11):172-179.
- [2]刘亦铭.生态环境损害赔偿磋商制度法律属性探讨[J].黑龙江人力资源和社会保障,2021(17):142-144.
- [3]杜春蝶.生态环境损害赔偿协议法律机制探讨——以磋商的行政法律性质为切入点[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版),2022,19(03):82-86.
- [4]吕志祥,田鹤翔.生态环境损害赔偿磋商制度的性质界定及完善路径[J].长春理工大学学报(社会科学版),2022,35(05):44-49.
- [5]吴英姿.论生态环境损害赔偿磋商协议的司法确认[J].清华法学,2023,17(05):111-127.
- [6]史玉成,芝慧洁.生态环境损害赔偿磋商制度的二元解释论辨正[J].南京航空航天大学学报(社会科学版),2023,25(02):70-75.
- [7]王莉,许微.生态环境损害赔偿磋商制度法律属性的再识别——以协商行政理论为视角[J].河南财经政法大学学报,2023,38(01):1-12.

基金项目:

贵州民族大学法学院 2022 年度法律专业学位研究生工作站检察方向立项课题项目,项目名称:生态环境替代性修复方式之创新与进阶——以司法实践为视角,项目编号:2022JYB001。

作者简介:

邓朝君(1997—),男,汉族,重庆人,硕士研究生,贵州民族大学,研究方向:环境法学。