

我国生态环境损害赔偿磋商机制的 检察监督立法构想

● 张子彧



[摘要] 近年来,由经济优先的传统发展观所导致的环境负效应开始逐渐显现,为了有效治理这一顽症,我国决定实施新的生态环境损害救济机制——磋商。作为一项全新的损害救济机制,磋商为赔偿权利人开展索赔提供了有效的救济手段。但是当前,检察监督在生态环境损害赔偿磋商的法律规制上仍然存在诸多空白与不足,如何构建符合我国实际情况、具有可操作性的检察监督立法体系,成为亟待解决的课题。本研究在全面分析磋商机制现行法律框架的基础上,提出了一套具体、切实可行的检察监督立法构想,以期达到赔偿义务人与受损害生态环境全面恢复的双重目标。

[关键词] 生态环境损害赔偿;检察监督;立法构想;磋商机制

生态环境损害后果日益严重,传统司法诉讼方式处理效率低下,并不能有效遏制违法行为。面对这一挑战,我国积极探索生态环境损害赔偿磋商机制,该机制以其操作灵活、效率高等优势,在短期内取得了显著成效。然而在全面实施的过程中,检察监督机制作为实现环境损害赔偿公正性和有效性的重要保障,目前面临的问题不容忽视。因此我国对生态环境损害赔偿磋商制度的准确落实尤显关键,而检察机关作为法律监督机关,急需对其监督职能进行完善与强化。

我国生态环境损害赔偿磋商机制的检察监督现状

(一) 检察监督的法律依据不完备

检察监督是确保我国生态环境损害赔偿磋商机制有效执行的关键环节之一。然而,目前对于检察机关在生态环境损害赔偿磋商中的监督职能,尚未形成稳定且全面的法律规范体系,这在一定程度上削弱了法治保障的刚性和全面性。具体来说,检察监督法律依据的不完备反映在以下几个方面:首先,生态环境损害赔偿的法律责任界定仍存在模糊地带,检察机关难以依法行使监督权;其次,磋商当事人范围及权利义务规定不明,导致检察监督指向性不清;再次,赔偿责任人的资产评估与损失补偿的计算方法尚未统一,院内外专家评价体系缺乏互通,给监督带来实质性困难。此外,检察监督在磋商程序的介入时机、监督手段和机制上亟待细化,以保障原本应由磋商达成的民间赔偿协议真正能体

现生态环境维护的目的。

(二) 检察监督力度不足

生态环境损害赔偿磋商的实质应是以法律效力确保环境损害能得到恢复和赔偿。然而,检察监督在生态环境损害赔偿磋商机制中的实施力度普遍偏弱,相应的法律执行和程序推进不尽如人意。目前,我国在生态环境损害赔偿磋商的监督体系建设上仍处于起步阶段,面临的具体问题表现为:监督策略不明确,缺乏具体的操作手册和程序规定;检察机关内专门负责此类案件的机构和人员配备不足,影响了对磋商效果的评估和控制;不同地区在监督力度和处理手法上存在差异,导致监督结果不统一;缺少对赔偿金使用情况的透明度要求,使得赔偿金的分配和使用效率受到质疑。

(三) 检察机关办案人员专业素质能力不足

随着生态环境保护法律体系的日益完善,生态环境损害赔偿磋商机制逐渐成为重要的法律实务领域,然而检察机关在这一机制中的监督职能尚显不足。特别是在检察机关办案人员的专业素质和能力方面,当前状况未能满足日益复杂的生态环境案件需求。在具体的案件调查与处理过程中,检察官对生态系统的运行规律和生态损害的判断往往缺乏足够的科学依据,难以准确评估环境损害的程度和赔偿范围。此外,办案人员在环境资源法律法规的掌握上也不充分,导致在进行赔偿磋商时难以针对性地提出监督建议和法律意见,进而影响磋商效果和赔偿质量。据相关统计显示,当前我国检察机关办理的生态环境案件中,能够准确应用生态

环境损害评估技巧的仅占17%，显示出办案人员在该方面的专业性明显不足。

（四）检察机关与其他机关配合衔接不畅

生态环境损害赔偿磋商机制的建立，为实现生态文明和环境公正提供了有效的法律手段。然而，在检察监督实践中，检察机关与其他行政、司法机关的协调配合还存在一定的问题。这种衔接不顺畅现象，不仅影响了检察机关有效履职的能力，也制约了生态环境损害赔偿机制的正常运行。目前，检察机关在与相关部门的合作中，面临纷繁复杂的行政规章和法规限制，协同工作缺乏弹性和时效性。例如，在生态环境领域的法律监督过程中，尽管可以借助现有的“河湖长+检察长”和“林草长+检察长”联动协作机制，实现一定程度的部门协同，但仍难以形成统一高效的工作流程。信息共享平台虽已建立，但信息交流的及时性和准确性还需进一步提高，以避免执法信息未按规定录入或不依法移送涉嫌犯罪案件等问题。

Q 生态环境损害赔偿磋商机制的检察监督立法构想

（一）明确检察监督的职能范围及职权

在生态环境损害赔偿磋商机制中，检察监督扮演着至关重要角色。针对现行法律框架中检察监督职能的模糊界定问题，亟须制定精准法规，明确检察机关在磋商过程中的监督范围及相关职权。具体而言，检察机关应具备对磋商各环节的全面监督权，这包括但不限于磋商程序启动、调查取证、鉴定评估、执行监督和磋商信息公开等关键环节。在接纳外部监督的同时，应增设检察建议制度，以促进赔偿义务人和权利人间的及时沟通，有效解决问题。例如，在遭遇赔偿义务人拒绝协助调查或对环境损害评估结果表示异议时，检察机关需依法行使督促职权，确保程序的合法合规进行。此外，检察机关应根据磋商协议内容，对赔付资金的使用和环境修复进程执行严格监督，防止腐败和滥用。在赋予检察机关必要的监督权的同时，还应明确期间行政裁量权的边界。依据环境损害赔偿法的相关条款，赋予检察机关对可能存在的行政职权滥用现象进行制衡的权利，保证生态环境损害赔偿磋商机制实现正义与效率的双重目标。

（二）明确检察机关的调查取证权

对于生态环境损害赔偿磋商机制而言，检察机关的调查取证权是确保磋商顺利进行的重要保障。在形成立法构想时，应精准界定检察机关调查取证的权限和程序，以增强该机制的可操作性和法律效力。一是明晰检察机关在调查取证过程中的权限范围。检察机关应具备获取涉及磋商案件关键证据的能力，包括环境损害现场的勘查、样本的采集、环境监测数据的存取以及相关人员的询问记录。同时，检察机关还应对当事人提出的技术评估和鉴定意见进行复核，

必要时委托第三方专家机构提供专项鉴定和科学评估。二是对调查编制的科学评估报告及鉴定意见书的形式和内容规范做出明确。确保这些文本具备法律效力且在磋商过程中具有证据作用，报告应涵盖对损害程度的评估、损害赔偿额的合理推算及修复方案的科学论证。三是设立明确的取证程序和时限要求，规定检察机关在多长时间内完成初步取证，并对取证过程中可能出现的问题制定应急预案。四是对环境损害情况差异性的考虑，在特定的生态环境损害问题中，检察机关应能够灵活运用相关科学原理和经验法则，按照具体损失和环境特征定制化评估和取证策略。五是加强检察机关与环保、林业、农业、渔业等相关行政部门在取证环节的信息共享和行动协调，以提高调查取证效率和质量。

（三）加强对权利人的监督

为进一步增强我国生态环境损害赔偿磋商机制的有效性，必须从监督权利人角度出发，加深对磋商机制的法律构想。根据现行制度，建议以以下几点落实对权利人的监督措施：首要的是明确权利人的职责边界和操作准则，规定具体的法律责任，以便在其滥用职权或失职时能够依法追究。同时，需要增设独立的监督部门，主要职能包括对权利人在磋商过程中的行为进行审核和评估，避免权利人利用资源优势对义务人产生不公平的影响。磋商过程中信息公开也极为重要，权利人应被要求定期公布其行使权利的具体案例和相关数据，并接受公众及舆论监督。这样的信息透明度能够有效刺激社会监督力量的参与，同时确保了磋商程序的正义性。另外，进一步明确权利人在磋商程序中与赔偿义务人共同完成环境损害评估鉴定工作的规定，以减少磋商争议，加快双方的协商解决速度。

（四）构建检察机关与其他部门的协调配合机制

在构建我国生态环境损害赔偿磋商机制时，检察机关与其他部门之间的协调配合作用显得尤为重要。为了精准监督和促进跨部门间的高效联动，首先，建立以检察机关为主导的跨部门联合工作组织结构，确立刑事、民事、行政检察部门对生态环境案件职责分工明确的监督体系。再次，构建跨部门信息共享和协作平台，推进数据交换和案件联动处置的标准化流程，实现资源共享与效能倍增。通过制度设计，赋予检察机关与环保、林业、水利等相关部门之间互通有无的联络权和联合执法权，保障对生态环境损害赔偿责任的有效追溯与认定。此外，检察机关应发挥法律监督专家团队的作用，定期组织跨部门协作培训，提升办案人员专业素养和协作能力。最后，在检察监督层面植入第三方评估和专业咨询体系，引入独立评估报告和司法专家的权威意见，增强监督实效性与权威性。

Q 生态环境损害赔偿磋商机制的检察监督立法模式选择与条文设计

（一）立法模式选择

在我国实现生态环境损害赔偿磋商检察监督的法律化过程中，选择合适的立法模式至关重要。目前，环境法学科的立法模式大体可分为四种：（1）法典化规定此模式意味着在环境法典中设立专章规定生态环境损害赔偿问题。尽管理想化的法典具有较强的可操作性，但制定一个全面、细致的法典并非易事，且难以迅速应对当前迫切的生态环境损害赔偿问题。（2）环境基本法统一规定。此模式涉及对《环境保护法》的修改，以包含生态环境损害赔偿制度的原则性规定。虽然这是一个简单、直接的方案，但高度概括的内容难以涵盖环境要素间的特殊性，且缺乏对实际问题的具体指导。（3）环境单行法分散规定。通过修订各环境保护单行法，根据特定领域的特征建立相应的检察监督制度。这种模式能够针对特定环境要素提供详细的规定，但需要在具体分析基础上进行，因而成本高、耗时长。（4）专项立法规定。制定一部《生态环境损害赔偿法》，细化生态环境损害赔偿磋商检察监督各个方面。此模式虽然能够综合其他模式的优点，但面临法律内容臃肿和与环境问题的变化性冲突等困难。

考虑到这些模式的优缺点，建议采用综合性立法模式，即“系统立法”。此路径包括四个阶段：（1）现有基本法的原则确认阶段。在现行《环境保护法》中确认检察监督的原则性条款，为后续修订提供支撑。（2）专门法的具体规则制定阶段。通过《生态环境损害赔偿法》全面规定检察监督的职能与权限。（3）其他环境保护法的修改衔接阶段。对各类单行环境保护法进行逐一修改，与《生态环境损害赔偿法》相配套。（4）特殊规则要求的补充阶段。补充特殊案件的立法，确保制度体系的完整性。

（二）具体条文设计

在扩写具体条文的设计时，需要更详细地考虑检察监督在生态环境损害赔偿磋商中的职责、权限及操作程序。以下是基于先前提出的立法模式设计的条文。

1. 第一阶段：基本原则确认阶段

《环境保护法》修订条文。条文 1.1：检察机关在生态环境损害赔偿磋商中的监督职责是确保所有相关方遵守环境法律法规，维护公共利益和生态正义。条文 1.2：检察机关应确保磋商过程公开透明，相关信息公众可得，并接受社会监督。

2. 第二阶段：专门法的具体规则制定阶段

（1）《生态环境损害赔偿法》中的职能和权限。条文 2.

1：检察机关有权调查生态环境损害赔偿磋商过程中可能出现的违法行为，包括但不限于违反磋商规定的行为、损害公共利益的行为。条文 2.2：检察机关在磋商过程中发现任何违法或不当行为时，应立即采取措施，包括提出法律意见、建议或警告，要求纠正违法行为。（2）监督程序详细规定。条文 3.1：检察机关应定期审查磋商过程的合法性，包括磋商双方的资格、磋商过程的公平性和磋商结果的合理性。条文 3.2：检察机关应建立一个监督机制，包括对磋商过程的定期检查、随机审查和公众投诉的响应机制。

3. 第三阶段：其他环境保护法的修改衔接阶段

与单行法律衔接。条文 4.1：各环境单行法律在规定生态环境损害赔偿条款时，应明确包括检察机关的监督角色和职责，确保监督措施与《生态环境损害赔偿法》保持一致。

4. 第四阶段：特殊规则要求的补充阶段

特殊情况监督规则。条文 5.1：针对特定环境问题或复杂案件，检察机关应制定特定的监督规则，包括特定案件的监督流程、所需资源和时间框架。条文 5.2：在特殊案件中，检察机关应与相关环境保护机构、专家团队及公众代表合作，确保监督过程的全面性和有效性。

Q 结束语

面对生态环境损害赔偿磋商机制在检察监督方面存在的诸多问题，本文深入分析了当前的法律框架与实践挑战，并针对性地提出了立法构想。展望未来，我国应构建一套全面、具体、可操作的检察监督立法体系，确保生态环境损害赔偿磋商机制在法治轨道上健康运行。这不仅有助于实现受损害生态环境的全面恢复，更是对生态文明建设与环境公正的有力保障。

参考文献

- [1]杨翠柏,张莹春.生态环境损害赔偿诉讼与环境公益诉讼制度衔接的路径[J].贵州大学学报(社会科学版),2023,41(04):62-70.
- [2]郎显成,盛立民,白丽艳.能动履职做好生态环境领域公益诉讼检察工作[J].人民检察,2022(S1):104.
- [3]赵新堂.生态环境损害赔偿磋商制度现实困境与破解之道[J].黑龙江环境通报,2023,36(08):154-156.

作者简介:

张子戎(1996—),男,汉族,江西吉安人,硕士研究生,江西理工大学,研究方向:环境法。