环境公益诉讼中损害赔偿金问题研究

●姚亚琼

[摘要] 环境公益诉讼中的损害赔偿金作为替代责任人进行生态修复的货币化赔偿方式，在推动生态环境及时修复、保护公众利益和预防环境损害等方面发挥着积极作用。对于环境公益诉讼损害赔偿金核算方面存在的问题，建议完善损害赔偿金的核算范围和标准、合理分配各责任主体的责任、统一和明确损害赔偿金的管理使用、构建损害赔偿金监督管理机制。

[关键词] 环境公益诉讼；生态环境修复；损害赔偿金

问题的提出

环境公益诉讼指符合条件的公民、法人或者其他组织，依法向人民法院请求保护生态环境和公共利益的一种司法行为，其核心在于维护环境利益，通过司法途径解决环境污染、生态破坏等环境问题。环境公益诉讼相较于普通民事诉讼的核心区别在于其保护的利益系公共的生态权益。环境公益诉讼中的损害赔偿金与普通民事诉讼基本一致，主要是相关主体违反法律规定造成生态环境污染或者其他破坏后果时，向权利人支付用于生态修复和其他合理支出的费用。作为替代责任人生态环境修复的货币化方式，思考如何科学地就损害赔偿费用标准和管理使用进行更好明晰，具有较大的理论研究和实践价值。

案例链接：2019 年 7 月，甲公司与乙公司签订工程地质钻探项目劳务分包合同。在钻探作业时，乙公司员工使用明火接驳水管引发山林大火。经法院审理，相关人员均以重大责任事故罪被判处有期徒刑。同时，检察机关对上述公司提起刑事附带民事公益诉讼，要求连带赔偿生态环境损害赔偿金等合计超过 1 亿元。

据此案例，提出的主要问题有：一是环境公益诉讼中设置损害赔偿金的功能是什么？二是损害赔偿金的核算范围和核算标准？三是损害赔偿金如何进行规范地管理使用？本文尝试主要围绕上述问题进行厘清，为司法实践提供规范。

环境公益诉讼中损害赔偿金的功能

（一）修复生态环境功能

相关主体违反法律规定对生态环境造成直接污染或者破坏后，面临的直接问题就是如何修复的问题。在遭受污染和破坏后，需要投入资金清理污染物、恢复植被、重建生态系统等。资金的来源，根据相关侵权法律规定，理应首先由造成损害的主体进行承担。损害赔偿金的注入，有助于恢复受破坏的生态系统平衡，修复受损的自然环境，为当地居民提供更为清洁、健康的生活环境。这种资金支持不仅仅是对环境的恢复，更是对受影响社区和生态系统的保护与重建，旨在长期维持生态平衡，创造可持续的生态环境。

（二）保护公众利益功能

当生态环境遭受污染或者破坏时，损害赔偿金的支付部分补偿了公众因此所遭受的直接或间接损失。这些损失包括经济上的损失、健康受到的影响以及其他相关利益的损害。损害赔偿金的提供不仅在经济上给予受害者一定程度的救济，也能够减轻因生态环境遭受污染或者破坏带来的健康影响，为受害者带来一定的安慰，进而加强公众对法治和环境保护的信心和依赖感。这种补偿和保护措施有助于平衡环境污染给公众造成的不利影响，强化社会对环境保护的共识和行动力。

（三）预防和激励功能

对造成环境污染和破坏的主体而言，高额的损害赔偿金无疑是一种经济上强有力的惩罚手段。这种经济处罚能够促使责任主体认识到其行为的严重性，进而改善其环境管理和保护行为，减少对生态环境的污染和破坏。同时，损害赔偿金也对其他潜在的环境污染行为者起到了警示作用，使他们更加警觉地对待环境保护问题，避免对环境造成不可逆转的损害。这种约束和激励的功能有助于推动各方更加重视环境保护，促进可持续发展。

损害赔偿金核算和管理使用存在的问题

（一）损害赔偿的核算范围

在前述案例中，检察机关提起刑事附带民事公益诉讼主张的损害赔偿金包括的项目有生态服务功能损失、生态环境损害调查、鉴定评估等费用、清除污染、修复生态环境费用、防止损害的发生和扩大所支出的合理费用。最高法关于民事公益诉讼的司法解释虽然规定了原告可以主张合理预防、处置措施发生的费用、生态环境修复费用、服务功能损失费用和合理诉讼费用等项目，但是并没有明确这些费用具体包括哪些类别。在具体适用过程中的难点在于，究竟哪些费用属于合理预防的费用？哪些费用属于处置措施发生的费用？其中有没有包括过度预防或者过度处置费用？比如，为了救火出动消防力量及其他公众力量是否属于需要支付的防止损害发生和扩大的费用。根据《消防法》第四十九条规定，国家综合性消防救援队、专职消防队扑救火灾、应急救援，不得收取任何费用。而在案例中，检察机关主张的防止损害发生和扩大的合理费用则包括了超过3000万元的消防救火费用，其合理性受到质疑。在梳理案例主张的损失明细中发现，地方各职能部门的伙食餐费开支都包括在主张的赔偿范围中，也有扩大合理费用之嫌。因此，有必要对合理费用做进一步解释，如是否包括鉴定费、调查取证费、制定修复方案等方面的费用？同时，不能把合理费用等同于一切的相关费用，要注意严格限定合理费用的边界，避免将赔偿范围随意扩大。

（二）损害赔偿的核算标准

由于生态环境损害问题的复杂性和特色性，对于究竟耗费了哪些合理的成本往往难以准确计算。对于影响最终核算结果的因素也是多方面的，赔偿范围的限定、修复方案的选择、修复的标准、专业人士的选择等都是直接影响结果的原因。就赔偿范围而言，比如，其中的生态服务功能损失就是一个很抽象而且很专业的领域，对此的计算标准大多来源于《环境污染损害数额计算推荐方法》《环境损害鉴定评估推荐办法》《突发环境事件应急处理阶段环境损害评估推荐办法》等，但是不同案件的污染类型不同，在计算时认定的倍数差别跨度较大。再如，就生态环境损害本身而言，其不仅包括遭受的实际物理损失，还包括了独特的历史文化和风土气候等方面的人文损失。尤其是对于人文损失的评估，往往缺乏一致的参照标准。又如，对于合理预防和处置措施的费用，案例火灾的发生具有紧迫性，随着时间的推移，其损害的发生和扩大将是无法穷尽的。在支出合理费用计算中，如果相关职能部门有因履职不当而延误救火的情况，那么这部分成本是否当由被告承担则需要考量。另外，生态环境损害赔偿数额的确定主要依据鉴定式、裁量式和调解式三种方式确定。在鉴定式模式下存在鉴定费用过高且不同鉴定者得出不同结论的问题；在裁量式模式下由于没有明确的法律规范，对于有的生态环境无法鉴定出准确金额时，法官根据调查报告适用公平原则确定损害数额，具有较大的随意性；而法院参与的居中式调解模式，则往往是为了化解各方纠纷的无奈之举。因此，目前对于生态环境损害赔偿的计算还多各自为政，缺乏科学细化、操作性强的标准供司法实践。

（三）损害赔偿金的管理使用

在学术上，对于损害赔偿金由谁进行管理各有说法。蔡守秋认为损害赔偿金应当由环保公益机构和环保基金管理，而不能直接判付给原告管理；周晨认为损害赔偿金应当由国家管理，以补救恢复损害的生态环境；李浩认为损害赔偿金的所有人应当为社会公众，去补救恢复共有的生态权益。前述案例要求被告将损害赔偿金支付到以当地财政部门为户名的公益诉讼专项资金账户，但是从实践中法院的判决来看，各地对于资金管理的做法不一，有的是要求支付到主管部门设立的环境公益基金专用账户抑或基金会设立的专项账户，有的是要求支付到法院的“指定账户”由法院进行管理等等。对于损害赔偿金如何管理、如何运用到实际中以及到底多大程度用于环境损害的修复，则没有详细的记载。对于损害赔偿金的审批使用，有的是由环保部门向相关主管部门提出申请，经同意后报法院检察院备案，由财政部门拨款；有的是环保部门接收申请后，由财政部门审核拨款；有的是分类审批，用于修复生态环境的，经环保部门和财产部门共同同意，用于支付调查取证等费用的则只需向环保部门申请。对于损害赔偿金的使用监管，没有统一的规定，各地也都自行探索。这就可能发生行政权过度干预的现象，导致生态环境损害赔偿金没有公开透明而进入闭环管理，缺乏监督管理制约。

Q 损害赔偿金核算和管理使用的建议

（一）完善损害赔偿金的核算范围和标准

最高法关于民事公益诉讼的司法解释对损害赔偿金的核算范围作出的规定在前文已提及，但是该规定整体还较为宏观，各地还要结合实际对相关项目进行调整。需要在确定核算范围时进一步细化，尤其是对于司法解释中“合理预防处置措施”“其他合理费用”等中的“合理”进行明晰。对于行政部门未依法履职、未合理采取措施而导致损害扩大的部分，如果将此部分损害转嫁给侵权人，是不恰当的。因此，要限定合理的边界，将合理与必要、合理与相关等进行严格区分，并且将合理的情形类型化。在进行价值判断时，不宜给法官过大的衡量权，否则将导致同案不同判等问题的加剧，损害司法公信力。对于核算标准，有一些可参照的经验，如美国创设的自然资源损害评估系统和我国部分地方应用的虚拟成本治理法。对于一些波及范围不大的较小程度环境损害，如果双方权利义务明确，可以直接对受损

现场进行勘察，并依据计算机模型计算赔偿金额；而对于波及范围较大的复杂环境损害，结合损害涉及的各类因素综合定损。 当然，如何能科学设定指标建立起计算机模型，对于解决较小的争议将会起到较大的作用。 对于复杂损害，由于各地的生态环境系统不尽相同，则最好各地能建立起各自的评价指标。 即在核算标准上，全国范围对通用指标进行设定，各地在可选范围内对各自的指标进行设定，而不宜随意扩大范围。

（二）合理分担各责任主体的按份责任

根据相关法律规定，各被告对环境损害对外承担不真正连带责任后，还需在内部层层追究真正的责任方，在影响效率的同时还一定程度浪费了司法资源。 目前，学界和司法界都对生态环境损害赔偿诉讼与生态环境公益诉讼的衔接进行热烈讨论，两种诉讼都具备不可替代的优势，无论谁先提起诉讼，主流观点都是应当合并审理，确保两种诉讼进行较好的衔接。 那么，对于内部责任和外部责任的区分，是否也应当出台统一的规定以在审判时一并解决呢？ 虽然原告为了追求环境损害赔偿金的执行效率向所有可能的被告追究责任，完全符合法律规定，但是为了解决内外有别、层层追责的低效司法情况，审判机关有必要提前告知各被告并将其内部份额的确定并案审理，在执行损害赔偿金时连带执行。而不真正责任方则可以直接依据审判结果，去执行对真正责任的追责。 当然，在实践中有很多案件并不能直接确定各方份额，需要根据公平原则或者调解磋商确定，但是如果相关结果进行司法确认，也避免了不真正责任方再行层层追责的冗余。

（三）统一和明确损害赔偿金的管理使用

在确定环境公益诉讼损害赔偿金的管理使用前，要首先区分公益与私益。 在私益诉讼中，原告即为诉讼利益的获取方，而公益诉讼的原告只是公众利益的代表。 环境公益诉讼的目的是满足“最大多数人的幸福”，其原告、被告虽然对簿公堂，但是就被告而言，也属于损害赔偿金的实际利益享有者。 虽然主管部门代表人民行使权利，为了管理上的方便仅有其直接使用管理损害赔偿金是否合适？ 且检察机关和社会组织都可能成为环境公益诉讼的原告，损害赔偿金进入不同的专项账户，在使用上也缺乏效率。 因此，需要加强对损害赔偿金的管理统筹，统一设立资金账户。 在审批使用上，也要建立更为详尽地规范资金管理使用流程，破除当前各地损害赔偿金使用各异的情况。 同时，对于经执行被告确无力承担损害赔偿的情况，要建立起生态环境损害赔偿补偿机制，由主管部门或者社会公共基金先行垫支，及时进行生态环境损害修复，避免生态服务丧失造成更为严重的环境后果。

（四）构建损害赔偿金监督管理机制

无论是损害赔偿金最终确定为哪一方进行管理使用，都需要加强监督管理。 监督管理应当独立于损害赔偿管理使用的任何一方，且具有客观性和公众性，因此宜引入具有专业性和权威性的第三方机构，对环境损害赔偿金的管理使用进行及时、全面的监督和检查，防止损害赔偿金发生滥用、挪用和其他不当使用的情形。 在具体方式上，第三方发现管理使用方对损害赔偿金的不当行为，可以向法院及环保联合会报告，几方之间形成相互制约的关系。 第三方还可以利用现代科技手段，采用信息化技术建立相应的监督管理系统，实现对环境损害赔偿金的使用情况实时监测。 同时，社会公众作为环境保护的直接受益者和承受主体，对环境损害赔偿金的使用情况需要有更多的了解和参与。 宜建立起有效的信息公开机制，及时向公众提供损害赔偿金使用的相关信息，让公众充分了解损害赔偿金的范围、数额和管理使用情况。 通过举办听证会、开展社区讨论等方式，鼓励公众参与对损害赔偿金的监督。 多元化主体和有效公众参与机制，可以更好均衡不同相关者的利益，保障环境损害赔偿金决策的公正性和透明度，促进环境损害赔偿金进行合理有效使用。

参考文献

[1]张静，高美艳.环境公益诉讼损害赔偿金存取方式的探讨与制度构建[J].华北理工大学学报(社会科学版)，2023，23(03)：7-13.

[2]赵莉.环境公益诉讼损害赔偿金制度研究[D].太原：山西财经大学，2019.

[3]李晓红.环境民事公益诉讼损害赔偿金问题研究[D].成都：西南财经大学，2021.

作者简介：

姚亚琼(1975—)，女，汉族，四川广元人，硕士，高级经济师，中铁二院工程集团有限责任公司，研究方向：民商法学。