

## （二）建议社会组织作为调解人参与生态环境损害赔偿磋商

中国生物多样性保护与绿色发展基金会政研室

**摘要：**建立健全生态环境损害赔偿制度是进行生态文明建设的重要组成部分，是破解“企业污染、群众受害、政府买单”的有效手段。为构建多元化的生态环境损害赔偿纠纷解决机制，国家出台了一系列的法律法规与政策。但是，在实践中这些多元化的纠纷机制的衔接模式，还需要进一步完善。特别是实践中遇到的环境公益诉讼与生态环境损害赔偿磋商相冲突的情况，该如何处理，或者是避免这种冲突的出现。出台相关政策，允许社会组织参与生态环境损害赔偿磋商制度是解决这一问题的有效路径。

**关键词：**生态环境损害，机制建设，社会组织

中国生物多样性保护与绿色发展基金会政研室. 建议社会组织作为调解人参与生态环境损害赔偿磋商. 生物多样性保护与绿色发展. 第6卷, 2024年5月, 总第60期. ISSN2749-9065

### 【案由】

建立健全生态环境损害赔偿制度是进行生态文明建设的重要组成部分，是破解“企业污染、群众受害、政府买单”的有效手段，为构建多元化的生态环境损害赔偿纠纷解决机制，国家出台了一系列的法律法规与政策，但是，在实践中这些多元化的纠纷机制如何更好地衔接，还需要进一步完善。特别是实践中遇到的环境公益诉讼与生态环境损害赔偿磋商相冲突的情况，该如何处理，或者是避免这种冲突的出现，因此，出台相关政策，允许社会组织参与生态环境

损害赔偿磋商制度应当是解决这一问题的有效路径。

### 【内容】

自2015年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》（中办发〔2015〕57号）以来，生态环境损害赔偿制度在全国快速开展起来，无论从数量还是质量上，均取得了不错的成效，有力地推动了国家生态文明建设进程。但是，目前根据实践中遇到的实际情况来看，生态环境损害赔偿制度存在一定的问题，还需要进一步的完善，问题具体表现在：



1、生态环境损害赔偿磋商与公益诉讼出现了不协调,甚至冲突的情况。比较典型的现象是,当社会组织提起环境公益诉讼后,被告和当地的行政部门,迅速启动生态环境损害赔偿磋商,把社会组织提起的环境公益诉讼中止。待生态环境损害赔偿磋商完毕后,法院以此为由,对社会组织提起的相关诉讼请求,不再处理。这在某些程度上遏制了环境公益诉讼的进展,也打击了社会组织提起环境公益诉讼的积极性。

2、对行政部门“执法+司法磋商(诉讼)”监督约束机制不足。

生态环境损害赔偿磋商制度赋予了行政部门很大的权力,除了直接的执法权之外,还有一个执法权就是磋商+诉权。在这样的一个架构之下,容易出现“胡萝卜加大棒”的现象,目前制度的设计基本上是一个二元制的结构,有关行政部门代表省市人民政府直接与赔偿义务人磋商,其他的力量无法进入。信息不透明,缺少监督约束机制,甚至会出现执法不严的问题,并且赔偿义务人支付的款项,又进入了地方财政,成了一个另类创收。在这个过程中就容易出现自身执法懈怠和廉政风险的问题。

3、《生态环境损害赔偿管理规定》虽规定社会组织可以参加磋商,但可操作性较差。究其原因,一是赔偿权利人侧重于维护地方经济利益,环境问题一般让位于经济发展。但社会组织往往重点关注地方政府部门在环境污染问题上的不作为。二是信息不透明,赔偿义务人与赔偿权利人何时磋商、具体进展、磋商结果等信息公开机制不足。最终的结果一是赔偿权利人可能会排斥社会组织的参与;二是社会组织了解不到磋商的具体信息,无法参与。

针对以上问题,提出以下解决途径:

一是生态环境损害赔偿磋商应当向社会公告。无论是检察机关还是社会组织,看到磋商公告后,一般会停止正在准备提起的公益诉讼。这样可以有效节省司法资源。

二是建立生态环境损害赔偿磋商调解人制度。社会组织可以作为磋商调解人,居中调解,一方面社会组织可以利用专业知识协助赔偿权利人和义务人解决争议焦点问题,避免上升为诉讼占据大量司法资源。另一方面,也促使磋商过程更加透明,提



高社会信任度。同时，生态环境损害赔偿磋商协议应当向社会公开。

三是社会组织参与生态环境损害赔偿治理修复评审验收。生态环境损害赔偿磋商达成磋商协议之后，赔偿资金是否已经落实到位、受损的环境是否已经修复、修复是否已经达到了治理恢复的目标，均是关键性的问题。因此，社会组织继续跟进污染或破坏问题的解决，从治理、修复到验收，

作为公共利益代表参与其中，确保磋商效果的实现，避免磋商成为走过场。

### 【建议】

建议生态环境部出台相关规定，规定社会组织作为调解人参与生态环境损害赔偿磋商机制。

