

建构社会组织参与生态环境损害赔偿磋商制度的若干思考

马勇 杨洪兰

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，生态环境损害赔偿制度以“环境有价、损害担责”为基本原则，以恢复受损生态环境为重点，是破解“企业污染、群众受害、政府买单”的有效手段，也是切实维护人民群众环境权益的制度保障。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。本文从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出发，提出建构社会组织参与生态环境损害赔偿磋商制度的观点，以供探讨。

关键词：社会组织，生态环境损害，磋商，公益诉讼

马勇，杨洪兰. 建构社会组织参与生态环境损害赔偿磋商制度的若干思考. 生物多样性保护与绿色发展. 第1卷，2024年3月，总第58期. ISSN2749-9065

一、生态环境损害赔偿制度的建立与发展

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），在吉林等7个省市开展试点，经两年试点探索，在总结各地区改革试点实践经验的基础上，为进一步在全国范围内加快构建生态环境损害赔偿制度，2017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方案》（以下简称《改革方案》），提出“自2018年1月1日起，在全国试行生态环境损害赔偿制度。到2020年，力争在全国范围内初步构建责任明确、途径畅通、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的生态环境损害赔偿制

度。”2021年实施的《中华人民共和国民法典》，明确规定生态环境损害赔偿责任，将改革成果上升为国家基本法律。为了做好《改革方案》与《民法典》之间的衔接，生态环境部牵头，联合最高法、最高检和科技部、公安部等11个相关部门共14家单位印发了《生态环境损害赔偿管理规定》（简称《规定》）（环法规〔2022〕31号），《规定》针对实践中的突出问题进行了相关制度设计和安排，细化了生态环境损害赔偿的程序内容等一些可操作性的问题，为深化生态环境损害赔偿工作提供了有力的制度保障。

在上述法律与制度的保障下，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



取得了一定的成效。2023年11月30日，在生态环境部的例行新闻发布会上，相关负责人介绍，生态环境损害赔偿制度改革实行八年来，案件数量逐年增加，年平均增长率是150%。截至目前，全国办理的案件总数是3.22万件。其中，今年（2023年）1-11月，全国共启动办理了生态环境损害赔偿案件约7000件，涉及赔偿金额约40亿元。为加强警示宣传，2023年10月，生态环境部公布了第三批生态环境损害赔偿磋商十大典型案例，其中，山东省南四湖流域全盐量硫酸盐超标排放生态环境损害赔偿系列案；浙江省海宁市某科技工业园部分企业废水通过渗坑直排污染土壤生态环境损害赔偿案；黑龙江省伊春市某公司尾矿库泄漏污染部分河段、农田及林地生态环境损害赔偿案等典型案例入选。

以上是生态环境部门（行政部门）办理的案件数量，同样，司法机关办理的环境资源案件的数量也在逐年增长，从最高人民法院公布的数据看，2022年，全国法院共受理一审环境资源案件273177件，受理一审环境公益诉讼案件5885件，受理一审生态环境损害赔偿案件221件。在这些环境公益诉讼的案件当中，绝大部分是以检察机关为主体提起的环境公益诉讼。从最高人民检察院公布的数

据看，2022年，检察机关共立案办理公益诉讼案件19.5万件，生态环境和食药安全等关系人民群众切身利益的传统重点领域仍保持了相当的办案规模，全国检察机关共办理生态环境和资源保护领域案件9.5万件。

以上是生态环境损害赔偿案件和生态环境公益诉讼案件在数量上的一个对比。在民法典实施之后，有一个大的环境公益诉讼的架构，通常讲的环境行政公益诉讼、环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼都属于大的环境公益诉讼的范畴。其中，有省、市人民政府为主体，各行政机关开展的生态环境损害赔偿磋商和诉讼，也有法律规定的机关和符合条件的有关社会组织提起的公益诉讼，但目前看，在具体实践操作过程中，在大的环境公益诉讼的架构内，还需要进一步完善相关规定。

二、环境公益诉讼目前存在的问题

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。这在某些程度上遏制了环



境公益诉讼的进展，以中国生物多样性保护与绿色发展基金会（简称中国绿发会、绿会）所经历的两起案件为例，对这一问题进行说明。

案例一：中国绿发会诉山西临汾市某煤业公司水污染的案件。在诉讼过程中，被告公司迅速与当地生态环境局进行了磋商，达成了《生态环境损害赔偿协议》。而且，生态环境损害赔偿金（84272元）是在第一次开庭后才支付，支付凭证在第二次开庭时作为证据提交。临汾市中级人民法院的（2023）晋10民初2号判决书对此予以认可，并在判决书的本院认为部分写到：“被告按照协议约定缴纳了生态环境损害赔偿金。因此，中国绿发会请求判令被告停止侵权、排除妨害，以及赔偿水环境损失、水环境受到损害至恢复原状期间的生态环境服务功能损失的诉讼请求已经实现，本院不再予以处理。”而实际上中国绿发会提起的环境公益诉讼，让被告承担的生态环境损失，以及惩罚性赔偿等，数额远不止8万。但是，因为被告已经跟地方行政部门进行了生态环境损害赔偿磋商，所以，法院就认为社会组织提起的诉讼请求内容已经实现。

案例二：中国绿发会诉陕西咸阳市某公司大气污染案件。在这个案件

中，依然是社会组织提起环境公益诉讼后，被告迅速与地方生态环境行政部门进行了磋商，并且与生态环境执法部门共同委托了鉴定，出了一个鉴定报告（即生态环境损害司法鉴定意见书），以此作为本案的抗辩理由。但从《生态环境损害赔偿管理规定》第七条的内容来看，应该是赔偿权利人及其指定的部门或机构委托鉴定评估，而不是赔偿义务人与赔偿权利人共同委托鉴定评估。

2. 行政部门“执法+司法磋商（诉讼）”监督约束机制不足。

磋商是二元制的架构模式，在这一过程中，信息不透明，缺少监督约束机制，容易出现“胡萝卜加大棒”的现象，可能出现执法懈怠，且极易引发廉政风险。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加诉权。在这样的一个架构之下，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。在这个过程中，信息不透明，也缺乏相应的监督约束机制，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。

虽然《生态环境损害赔偿管理规定》第三十一条规定“赔偿权利人及其指定的部门或机构可以积极创新公众参与方式，邀请相关部门、专家和利益相关的公民、法人、其他组织参加索赔磋商、索赔诉讼或者生态环境修复，接受公众监督。”但是，该条款在实践中难以落实，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。

三、问题的解决途径

针对目前生态环境损害赔偿磋商制度存在的上述问题，提出以下建议：

1. 生态环境损害赔偿磋商应当向社会公告。

建议参照环境民事公益诉讼案件的模式，在立案之日起五日内，在发起磋商主体的官方网站（或者生态环境部专设公告平台）就磋商案件的基本情况向社会公告，有权提起诉讼的其他机关或者社会组织，可以在三十日内申请参加磋商。而且这样做还有利于节省司法资源，无论是检察机关还是法律规定的组织，看到磋商公告后，一般会停止正在准备提起的公益诉讼。

2. 建立生态环境损害赔偿磋商调解人制度。

赔偿权利人及其指定的部门或机构，向社会发出公告后，征集社会组织参与，社会组织可以作为磋商调解人，居中调解，作为一个桥梁，一方面社会组织可以出具专业意见，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，有利于案件短平快地解决，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。

3. 生态环境损害赔偿磋商协议应当向社会公开。

为保证磋商结果的公平公正，参照环境公益诉讼的调解协议，生态环境损害赔偿的磋商协议也应当向社会公开，并接受社会监督。建议与磋商公告一样，在磋商发起人的官方网



站或者生态环境部专设平台公布磋商协议，接受社会监督。

4. 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。社会组织参与生态环境损害赔偿磋商全过程后，对整个案件会有比较详细的了解与把握，在最后的修复验收阶段，也可以提出针对性的意见和建议。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。

总之，为了确保生态环境损害赔偿磋商制度在推进生态文明建设过程中发挥应有的作用，促进社会公共利益的维护，同时也防止出现一些制度性的缺陷，建立公开透明的生态环境损害赔偿磋商机制，应该积极引导社会组织作为第三方参与该制度，共同推进生态环境损害赔偿磋商制度的健康、可持续发展。

参考资料：

[1] 关于印发《生态环境损害赔偿管理规定》的通知

https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk03/202205/t20220516_982267.html

[2] 生态环境部公布第三批生态环境损害赔偿磋商十大典型案例_中华人民共和国生态环境部

https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/sthjshpczd/202310/t20231013_1043094.shtml

[3] 生态环境部有关负责同志就《生态环境损害赔偿管理规定》答记者问_政策解读_中国政府网

https://www.gov.cn/zhengce/2022-05/20/content_5691414.htm

[4] 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方案》_中央有关文件_中国政府网

https://www.gov.cn/zhengce/2017-12/17/content_5247952.htm?eqid=dbef6cef0000ccd1000000036465d237

[5] 最高法发布《中国环境资源审判（2022）》及典型案例、《中国环境司法发展报告（2022）》为建设人与自然和谐共生的现代化提供优质司法服务 - 中华人民共和国最高人民法院

<https://www.court.gov.cn/zixun/xianqing/402512.html>



[6] 2022年检察机关共立案办理公益诉讼案件19.5万件_中华人民共和国最高人民检察院

https://www.spp.gov.cn/zdgz/202302/t20230220_602744.shtml

