

生态环境损害赔偿制度的体系性完善

王灿发

自 2015 年 11 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》以来，经过近 10 年的发展，我国的生态环境损害赔偿制度逐步得到发展，并初步形成了制度体系，且取得了明显的实施成效。案件办理数量逐年增加，年平均增长率达 150%，截至 2024 年底，生态环境损害赔偿方面累计办案超过 5 万件，涉及赔偿金额超过 300 亿元。今年 1 月，生态环境部会同 11 部门发布《关于深入推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》对生态环境损害赔偿制度实施过程中一些具体问题提出具体规范意见。

生态损害赔偿制度建设的 发展历程

生态损害赔偿制度的建立，离不开相关政策法律制度的制定与布局。

2015 年 11 月，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》，为生态环境损害赔偿制度改革指明了方向，明确了改革的总体要求、基本原则、主要内容等。2016 年 4 月，国务院批准在吉林、江苏、山东、湖南、重庆、贵州、云南 7 省市开展生态环境损害赔偿制度改革试点，探索建立生态环境损害赔偿制度的有效模式和工作机制。2017 年 12 月，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》，提出从 2018 年 1 月 1 日起，在全国试行生态环境损害赔偿制度，标志着生态环境损害赔偿制度改革从先行试点进入全国试行阶段。该方案明确了生态环境损害赔偿制度建设总体要求和目标，要求到 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。确立了依法推进、鼓励创新、环境有偿、损害担责、主动磋商、司法保障、信息共享、公众监督的工作原则。对生态环境损害赔偿的适用范围、赔偿范围、赔偿权利人、赔偿义务人、赔偿磋商程序、赔偿诉讼规则、损害鉴定评估、执行和监督、赔偿资金管理以及保障措施等作出了原则规定。

根据《生态环境损害赔偿制度改革方案》所确立的制度基本内容，2020 年 9 月《关于推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》发布，对生态环境损害赔偿进行了进一步规范。2020 年 3 月，《生态环境损害赔偿资金管理办法（试行）》印发，明确界定了赔偿资金、赔偿义务人、赔偿权利人，规范了资金的收支管理，包括执收主体、收缴方式、分配原则、使用范围、预算编制、支付规则，并强化了绩效管理监督及其责任追究。

2020 年 12 月，最高人民法院发布了《关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定（试行）》，明确了诉讼主体与受理范围，规范了管辖与审判组织，规定了立案与举证责任，确立了证据认定规则，厘定了责任承担方式与范围，提出了不同诉讼的诉讼衔接方法。2022

- 今年 1 月，生态环境部会同 11 部门发布《关于深入推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》对生态环境损害赔偿制度实施过程中一些具体问题提出具体规范意见，进一步规范生态环境损害赔偿制度。
- 生态环境损害赔偿制度虽然已经初步形成规范体系，但从该制度的长期实施和完善的角度来看，还有一些问题需要加以解决。例如：生态环境损害线索收集难、损害鉴定评估难、磋商程序与其他法律程序衔接不畅等。
- 虽然生态环境损害赔偿制度已有一些法律规范依据，但我国尚无一部专门的生态环境损害赔偿法或者生态环境损害赔偿条例，需要进一步完善相关立法，制定专门的生态环境损害赔偿的法律、法规和规章，明确生态环境损害赔偿的范围、标准、程序等，提高制度可操作性和权威性。

年 4 月，《生态环境损害赔偿管理规定》发布，进一步细化和完善了生态环境损害赔偿的各项制度和 workflows，为深化生态环境损害赔偿工作提供了有力的规范保障。

今年 1 月，生态环境部又会同 11 印发了《关于深入推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》，对生态环境损害赔偿制度实施过程中一些具体问题提出具体规范意见，使得生态环境损害赔偿制度进一步规范化。

生态环境赔偿制度建设存 在的问题分析

生态环境损害赔偿制度虽然已经初步形成规范体系，并取得相当明显的实施成效，完成了阶段性的目标和任务。但从该制度的长期实施和完善的角度来看，还存在一些困难和问题需要加以解决。

一是信息不透明，生态环境损害线索收集难。生态环境损害赔偿不仅仅是对当下发生的生态环境损害的赔偿，而是要对所有违反国家规定造成生态环境损害、符合追责条件的行为，依法追究生态环境损害赔偿责任。符合这些条件的违法行为如何筛选成为一个困难的问题。首先，筛选的时间起点从何时算起尚无明确的具体规定。是从 1979 年《环境保护法（试行）》实施时，还是从 1989 年《环境保护法》实施时，抑或是从 2014 年《环境保护法》实施时算起，也有主张从 2015 年 11 月，《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》发布算起的，给地方生态环境损害线索筛选带来了困惑。其次，对于生态环境违法行为，现在没有统一的信息平台和数据库，生态环境保护部门、林草部门、自然资源部门、农业部门、水利部门掌握着不同领域违法行为的情况，但部门之间没有信息通报的义务，也没有统一的数据库可供查询，给生态环境损害赔偿索赔机构的线索筛查带来极大困难。最后，有些地方还不同程度地存在着地方保护、部门保护主义，不愿揭开本地、本部门过去的疮疤，害怕被追究责任，不愿提供违法行为的线索。

二是技术门槛高，损害鉴定评估难。生态环境损害鉴定需要较高的专业知识，虽然我国已经有 300 多个环境司法鉴定机构，但建立时间尚短，技术积累不够，对同一场地、同样的违法行为，不同的鉴定评估机构做出的结论大

相径庭，因此受到很多质疑。另外，由于没有统一规范的鉴定评估收费标准，鉴定费较高，使得许多索赔机构对提交环境司法鉴定评估望而却步。

三是程序复杂，磋商程序与其他法律程序衔接不畅。生态环境损害赔偿制度把磋商作为必经程序，磋商不成才能向人民法院起诉。由于磋商缺乏强制性，赔偿义务人会千方百计地拖延和躲避磋商程序的启动。在磋商过程中会出现三种偏向：一是处于强势地位的行政部门往往在有了鉴定评估报告后，就强令赔偿义务人同意索赔权利人提出的条件和数额，不容争辩，从而失去了磋商意义；二是为了完成任务，尽快结案，向赔偿义务人过多让步，只象征性地做出赔偿；三是参与磋商的机构人员害怕追责，磋商过程中不敢有任何让步，使得磋商久拖不决。除了磋商外，对生态环境损害，人民检察院、社会组织也可以提起环境公益诉讼。司法解释虽然对行政机关提起的生态损害赔偿诉讼和社会组织、检察机关对同一行为提起的公益诉讼案件的审理和裁判做出了程序性安排，但却未对磋商和诉讼程序如何衔接做出规定。

四是生态环境损害赔偿金的管理和使用缺乏公开透明和使用效率。对于生态环境损害赔偿金，虽然 2020 年 3 月发布的《生态环境损害赔偿资金管理办法（试行）》，比较详细地规定了生态环境损害赔偿资金管理的主体、资金用途和监督机制。但在具体执行中，缴入国库的生态环境损害赔偿金是否用于生态环境的治理和修复则缺乏透明度，而申请使用这笔资金用于环境修复和治理的程序繁琐，管理部门缺乏申请使用的主动性和积极性。其结果是，有些资金或被挪用，或是躺在账上睡大觉，不能发挥其应有的作用。

另外，违法行为严重到什么程度才能启动赔偿磋商、具备什么条件才能减少赔偿额、能否让社会组织参与赔偿磋商的监督等，都缺乏相应的规范。

生态损害赔偿制度仍有健全 完善的空间

对于上述生态环境损害赔偿制度建设方面存在的问题，最近生态环境部等 12 个部门和机构发布的《关于深入推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》在一定程度上给予了回应，但仍有健全完善的空间。

一是健全法律法规。虽然生态环境损害赔偿制度已有一些法律规范依据但在立法层面，我国尚无一部专门的生态环境损害赔偿法或者生态环境损害赔偿条例，有关制度规定还是散见于相关法律和政策中，未能构成完整严密的制度体系。要统筹推进生态环境损害赔偿制度，在立法层面需要进一步完善相关立法，制定专门的生态环境损害赔偿的法律、法规和规章，明确生态环境损害赔偿的范围、标准、程序等，提高制度的可操作性和权威性。

二是健全技术体系。生态环境损害赔偿需要科学的评估和鉴定技术支持。未来应进一步加强技术研发和推广，完善生态环境损害评估方法和标准，同时要加强对生态环境损害鉴定评估单位能力建设，培训和认定合格的鉴定评估技术人员，提高评估的科学性、准确性和可靠性。

三是加强监督管理。确保生态环境损害赔偿制度的有效实施，需要加强对赔偿过程的监督管理。包括对索赔权利人有关人民政府及其有关部门的监督，促使其履行生态环境损害赔偿索赔职责，做到应索尽索；同时要加强对赔偿义务人履行赔偿责任的监督，防止出现逃避赔偿责任的情况；还要加强对生态环境损害鉴定评估机构的监督，防止其在生态环境损害有无和损害大小方面弄虚作假，损害国家利益和当事人合法权益。

四是鼓励公众参与。生态环境损害赔偿涉及公众利益，公众参与是推动制度改革的重要力量。统筹推进生态环境损害赔偿，应加强环境信息公开，提高公众对生态环境损害赔偿制度的认识和理解，鼓励公众参与监督和决策，同时应鼓励环保社会组织参与生态环境损害赔偿的磋商和公益诉讼，鼓励相关专业机构参与支持生态环境损害赔偿诉讼。

五是强化部门协作。生态环境损害赔偿涉及多个部门，需要加强部门间的协作配合。统筹推进生态环境损害赔偿，应进一步完善部门协调机制，明确各部门职责，形成工作合力，共同推进生态环境损害赔偿制度改革。同时，要建立统一的生态环境违法数据库和共享平台，让各有关部门、各不同层级的索赔机构都能查询生态环境违法信息。

六是促进生态修复。生态环境损害赔偿的最终目的是实现生态环境的修复和保护。统筹推进生态环境损害赔偿，应加强对生态修复工作的指导和监督，推动赔偿义务人采取有效的生态修复措施，恢复受损的生态环境功能，能够原地修复的应尽量原地修复，只有在原地无法修复时才能采取异地替代性修复或者金钱赔偿。

（作者系中国政法大学教授、博导，中国政法大学检察公益诉讼研究基地主任）



扫描左侧二维码关注