

事实描述与价值揭示： 生态环境损害赔偿制度的两个维度

汪悦

兰州理工大学法学院，甘肃 兰州 730050

摘 要：秩序、公平和自由价值是生态环境损害赔偿制度作为我国环境法学基本法律制度之一得以延续的生命力所在，从价值利益的视角切入，深入剖析当代环境法效用、当前生态环境损害赔偿制度中的肯定性价值评价与否定性价值评价，在价值分析法框架内重新连接生态环境损害赔偿制度与环境法。通过加快立法工作、加强司法实践以及重视环境法价值排序的路径，实现生态环境保护法律体系的进一步健全。

关键词：生态环境损害赔偿制度；环境法学；价值判断；制度价值；利益衡量

Fact Description And Value Revelation: Two Dimensions Of Ecological Environmental Damage Compensation System

Wang Yue

School of Law, Lanzhou University of Technology, Gansu Lanzhou 730050

Abstract : Order, fairness and free value is the vitality of ecological environmental damage compensation system as one of the basic legal systems of environmental law in our country. Cut from the perspective of value interests, in-depth analysis of the utility of contemporary environmental law, the current ecological environment damage compensation system in the positive value evaluation or not qualitative value evaluation. In the framework of value analysis, the system of compensation for ecological and environmental damage is reconnected with environmental law. Through speeding up the legislative work, strengthening the judicial practice and paying attention to the value ranking of environmental law, the legal system of ecological environmental protection can be further improved.

Key words : compensation system for ecological environment damage; environmental jurisprudence; value judgment; institutional value; benefit measurement

生态环境损害赔偿制度是生态文明体系的重要组成部分。环境法学者对环境法治的探索中，生态环境损害赔偿制度于生态环境损害、生态环境修复、公益诉讼、磋商制度、环境侵权等一众热词中出现的频率高居不下^[1]。那么，由我国生态环境损害救济发展过程中的研究热点出发，检视“违反国家规定造成生态环境损害的，依法追究生态环境损害赔偿责任”这一法律规定带来的积极与消极影响显得正值当时。

一、生态环境损害赔偿制度中的价值取向

作为典型性政策性环境法律制度，生态环境损害赔偿制度以“环境有价、损害担责”为基本原则，以省级、市地级政府经国务院授权作为本行政区域内的赔偿权利人（以赋权的方式），开启政府索赔。由此，行政机关同时具备行使执法权与司法求偿权的二重角色定位。其权利基础是国家对生态环境、自然资源的所有权和管理权，破解了“企业污染、群众受害、政府买单”的环境

治理困局。学界有关生态环境损害赔偿诉讼的性质厘定问题、生态环境损害赔偿制度衔接问题均揭示出环境法特性，即环境法作为一个较为特别的法律领域，常出现的理解不一的情形。甚至，部分概念之争因缺乏一定的哲理依据，覆盖范围不断蔓延，以至于使得环境法研究成为肤浅的纵览。^[2]以下对于生态环境损害赔偿制度中的价值评判将从积极、消极两个方面展开：

（一）生态环境损害赔偿制度中的肯定性评判价值

1. 基于传统法学认识论的社会安全论之秩序价值。生态安全

1. 教育部规划基金项目：《民法典》实施背景下我国生态环境损害救济法律机制构建研究（21YJA820004）；
2. 甘肃省高级人民法院2023年度重点课题：“双碳”目标下甘肃省环境司法创新机制研究（GSGYKT（2023）A06）；
3. 2024年甘肃省人民检察院检察理论课题：黄河流域甘肃段生态保护检察协同机制研究（GSJC2024-34-01）；
4. 甘肃省法制文化研究所2023年度一般课题：黄河流域甘肃段环境司法协同机制构建研究（GSFYSKT【2023】15）；
5. 2020年兰州理工大学校科研发展引导基金项目：黄河流域生态保护和高质量发展法治保障研究。
6. 甘肃省哲学社会科学规划项目：环境审判专门化的甘肃模式：实证检视与优化路（20YB049）；
7. 2024年度法治甘肃省级课题：黄河流域甘肃段环境司法协同法治的优化路径研究；

关乎国运，是我国生态环境法律制度体系建设的重中之重。加之环境法在延续传统法学“对策研究”的逻辑之余，同样不乏对风险防范原则的重视，使得生态环境损害赔偿有天然的风险预防在先的基因。从本质看，环境风险规制就是对风险中的诸多利益进行平衡与协调。^[3]生态环境损害赔偿制度所涉案件天然具备持久性、有毒性、严重性和不可逆转性等风险防范案件适用特点，二者对于具有潜在严重危害后果的环境事件的规定有相当程度的重合。在适用风险预防原则时，一方面，必须能够确定环境污染的源头，否则不得要求一国为难以确定源头的环境污染承担风险防范义务。另一方面，人们通常认为法院应当降低环境损害的证明标准，甚至主张应由被告承担举证责任。^[4]也即，必须有一定的科学证据表明环境损害有发生的可能性，否则不得使用该原则作为法院认定事实的依据。中生态环境损害赔偿案件中，由于侵权行为与损害后果基数的不相当使得部分个人甚至企业即便在涉案法院根据其经济情况作了下调之后仍然面临天价赔偿。这一点也在侧面论证了生态环境损害赔偿制度原则中风险防范的重要性。秩序作为法律调整的出发点，是一切价值序列的基础。

2. 基于传统法学认识论的生态整体论之自由价值。生态环境法律制度自诞生之日起便贯穿了协调理念，在已有的生态环境损害赔偿救济的框架内，由《关于开展环境污染损害鉴定评估工作的若干意见》、《环境损害鉴定评估推荐方法（第Ⅱ版）》至《试点方案》《改革方案》到《若干规定》《管理规定》中对“生态环境损害”概念的界定中不难看出，生态环境损害的协调性质明显。此外，由生态环境损害行为的不同、生态环境损害程度的不同来判断生态环境损害赔偿的方式，以及是否有必要采取完全关照公共利益的生态环境损害赔偿制度恢复受损环境。对于轻微的可以自行恢复的损害，则不必启动侵权责任的救济程序。《中华人民共和国环境保护法》中“因污染环境和破坏生态造成损害的”作为第六章法律责任的一部分，也可视为生态环境损害赔偿制度诞生伊始的救济性。

3. 基于传统法学认识论的生态契约论之公平价值。作为生态环境损害赔偿的权利人，即政府索赔的主体，现代政府治理模式下的服务型政府遵循公民本位、社会本位理念的指导，是管制型政府的进深。在此基础上构建的新型生态型责任政府以“理性生态人”行政价值理念为指导，以政府生态责任的落实与追究为目标，其建立依靠道德契约、政治契约、行政契约三重契约。^[5]另外，作为生态环境损害赔偿中的权利人，被授权机关可依照假定条件、行为模式、法律后果等规范性法律条文的规定下三要素可任意存在的法理，在我国初步建立的生态环境损害多元救济体系中的环境法律制度下的生态环境损害赔偿制度中法律后果这一要素是否必然存在于法律条文的明文规定这一决策中起决定性作用。该决定直接框定了环境损害行为担责的范围，即违法行为人要承担“造成环境损害”的处置，还是仅需承担的其他违法行为的改正即可。二者的约束强度、约束范围、约束规则都是不一样的。综上，以传统法学追求的秩序价值、自由价值、公平价值为基础的生态环境损害赔偿法律制度严守环境法的基本要求，回应现实需求。

表1 生态环境损害救济简表

| 行政手段生效 | | 行政救济手段 |
|--------|--------------------------|--|
| 行政手段失效 | 行政主管机关客观上能力有限 (想为不能为) | 司法救济手段(协商/ 生态环境损害赔偿诉讼/ 民事环境公益诉讼) |
| | 政府行为所致的生态环境损害 (想为不能为) | |
| | 行政主管机关主观上懈怠索赔 (能为不想为) | |

(二) 生态环境损害赔偿制度中的否定性评判价值

1. 基础理论中的价值冲突。2015年在《中华人民共和国环境保护法》中首次确立损害担责的原则。有关生态环境损害赔偿制度的理论基础的客观描述，使之进入生态环境损害赔偿制度讨论的范围。基于此，学界主要形成了两种学说：一是自然资源国家所有权理论，二是国家环境保护义务理论。两种基础理论的争鸣，也引申出强调并发挥两种理论合力的“（形式）二元论”及借鉴宪法框架中的双阶理论提出的“（实质）二元论”。后者在一定程度上回应了现实需要，却无法解决生态环境损害赔偿制度理论基础的根本性问题。该文作者以我国立法者在选择生态环境损害救济制度方面的思路发生的三重转向为主线，剖析了生态环境公共利益——国家环境保护义务作为我国生态环境损害赔偿制度的理论基础的正当性。^[6]关于生态环境损害赔偿诉讼的公公益、公私法性质之争。有学者认为，生态环境损害的救济主要着眼于解除超出生态系统的压力，恢复生态环境使其结构与功能恢复到可持续发展状态，实现对人类的价值与功能，更多的是一种公法的责任体系，并不追求私法上的损害填补与利益补偿。遂其本质应为公益诉讼，而《改革方案》将其定位为私益诉讼。直至《民法典》在将生态环境损害赔偿制度上升为国家基本法律制度后施行后矫枉过正，将生态环境损害赔偿诉讼的性质定义为特殊公益诉讼。^{[7][8]}

2. 制度衔接中的价值冲突

生态环境损害赔偿制度存在两种制度衔接冲突，一种是内部生态环境损害赔偿制度磋商制度与司法程序的衔接问题，反映出与的价值冲突；一种是外部生态环境损害赔偿制度与环境公益诉讼制度的衔接问题。二者同属第七编第七章，包括侵害原因行为涵盖污染环境和破坏生态两类（第1229条）；举证责任倒置（第1230条）；按份责任划分规则（第1231条）；违反法律规定故意加害的惩罚性赔偿责任（第1232条）；向有过错第三人和侵害人选择求偿，及侵权人追偿权（第1233条）。作为生态环境损害赔偿诉讼制度的母标题，环境公益诉讼制度包括了以行政权为主导的公法救济机制与以审判权为主导的私法救济机制，其在《民法典》中以侵权责任编为制度基础，目的在于预防及修复公共利益遭受的损害。作为共同基于生态环境利益保护且为实现维护公共环境利益功能而建构的规范体系，二者除制度目的、诉讼功能、诉讼请求、受诉范围、责任承担等方面的诸多相似性。此外，两诉的规范构造的不同导致无论是诉前磋商程序，还是后续损害赔偿诉讼二者均无法实现准确衔接，且两诉与行政监管也未能形成有效协调。^[9]这一点被广为学界诟病，由此引发的生态环境损害救济的整合方案陆续出台。

综上，当前就生态环境损害赔偿制度中的磋商制度、评估制

度等内在法律及性质定位有较大争议,既有研究涉及内容既有研究对生态环境损害赔偿制度中的费用问题、与其他诉讼的衔接问题、责任主体问题、赔偿金的使用/管理/监督问题、损害修复问题、管理监督问题、生态环境损害赔偿制度的成果问题及处罚机制问题均对环境法学发展大有裨益。^[10]

二、生态环境损害赔偿制度的路径完善

现存研究对环境法进行的宏观观察有作为观察者的独特价值体系及其基于自身学术背景的基本研究,对制度存在正当性的驳斥衍生出的肯定性评判价值与否定性评判价值均有其合理性。反观生态环境损害赔偿制度的合理性与道德性亦是在回答环境法学的未来走向,有助于回归环境法学家与自然和谐相处的生态本位观,实现人与自然和谐共生的现代化。

(一) 加快立法工作 - 健全生态环境保护法律体系

当前大量单行而零散的环境法律制度数量冗余充斥,散见于各司法解释、部门规章制度中,却依旧无法构成一个综合且统一的生态环境保护法律体系,无法对应生态环境法典中“生态环境”应该至少包含和谐的生态关系、完整的生态系统和良好的生活环境三重含义。^[11]环境法典的编纂出台至少可以解决这一问题。另外,针对生态环境损害赔偿规定制定主体不高的情况,希望可以专门立法对生态环境损害赔偿制度及相关生态环境救济法律的出台。《民法典》充分考虑后的过渡,才有可能使得关于生态环境损害赔偿制度的任一讨论是有价值的。当前环境法中的价值评价对人类产生的有利影响与生态环境损害赔偿制度中的肯定性/否定性价值评价均由已认定的事实作出。也即,生态环境损害赔偿事实基础与生态环境损害赔偿价值基础的齐备,才是承担其与既有环境救济法律制度的价值冲突的前提。

(二) 加强司法实践 - 实现环境政策的法律化表达

现阶段我国环境司法领域形成的生态环境损害赔偿诉讼、环境民事公益诉讼、环境行政公益诉讼等多元程序并轨运行的现状与格局^[12],亟须对我国环境损害诉讼司法多元程序中的评估制度进行体系化整合与型构。对损害鉴定评估来讲,要经过损害调查确认,因果关系分析,损害实物量化(包括损害范围和程度量化、可恢复性评价、恢复方案制定),损害价值量化(包括生态环境恢复费用计算),恢复效果评估等一系列程序。实践中,法律意义上的环境议题更多是以公法的形式呈现出来,环境治理中“政府责任”的凸显以及环境公益诉讼的重要就是很好的诠释。^[13]继续落实个案符合生态承载力原则、生态修复优先原则和惩罚性赔偿原则在内的生态环境损害赔偿的原则。^[14]“经生态环境损害赔偿磋商协议确定或者人民法院生效法律文书确定,由赔偿义务人修复或者由其委托具备修复能力的社会第三方机构进行修复”中发生的生态环境损害赔偿费用不纳入《资金管理办》的做法,一方面为了充分尊重当事人的意愿及交涉结果,另一方面因其不属于人民法院执收的范围。

(三) 重视环境法价值排序 - 警惕理论对现实关注的缺失

同生态环境纠纷处理程序一样,生态环境损害赔偿救济是一个关系到环境法的实施和环境法调整一定范围的社会关系所要实现的目标

这一目的实现的重要问题。^[15]明晰生态环境损害赔偿制度中的价值冲突以及对这些价值的重要性如何排序。将视角放在冲突的根源上而非冲突的类型等其他方面,避免运用评价词产生的这一价值判断过程会由于评价对象的多元性或不同事实的描述下失去判断标准。即,基于同一对象进行的不同价值标准下的判断,使得我们能对评价对象做多方面的独立评价,也就是多重标准下不同主体对生态环境损害赔偿制度所做的独立评价,做到整体性评价的基础并关照现实。一方面,自生态环境损害赔偿制度实施以来,我国已经产生了巨额的生态环境损害赔偿金,但由于种种原因,生态环境损害赔偿金并没有完全用于对受损环境的治理和修复,未使赔偿金实现其应有价值,减少生态环境法律制度内部无序的表现。

三、结语

毫无疑问,生态环境损害赔偿制度的变迁映射出自1979年《中华人民共和国环境保护法(试行)》颁布后,我国四十余年的环境法进程中环境保护理念的迭代,使得我国环境损害救济制度因生态文明建设适应社会现实变化的需要而呈现多元化发展特征。正如个人资源的合理利用永远是个人发展所面临的问题一样,合理利用资源永远是人类社会所面临的问题。生态环境损害赔偿制度以“有价”赔偿换取“无价”生态的做法也是不得已而为之,侧面证明了保护生态环境的重要性。生态环境损害赔偿制度作为环境法律制度中的基本制度,对我国经济社会发展的有利于环境权益的增长的创新性回答,有助于加强对生态环境损害赔偿制度价值的理解和认识,强化生态环境损害赔偿制度深入人心,为提升生态环境损害赔偿制度实效助力。

参考文献:

- [1] 孙丛婷, 许瑞臣, 张国徽等. 基于CNKI的我国生态环境损害研究现状及热点问题的文献计量与可视化分析[J]. 辽宁大学学报(自然科学版), 2023, 50(03): 267-274.
- [2] 郑少华, 王慧. 环境法的定位及其法典化[J]. 学术月刊, 2020, 52(08): 129-141.
- [3] 董正爱. 环境风险的规制进阶与范式重构——基于硬法与软法的二元构造[J]. 现代法学, 2023, 45(02): 112-124.
- [4] See Arie Trouwborst, Precautionary Rights and Duties of States, Brill, 2006.
- [5] 徐凌. 生态型责任政府的行政契约理论及其特殊性[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2021(07): 191-200.
- [6] 程王. 我国生态环境损害赔偿制度的理论基础和制度完善[J]. 中国政法大学学报, 2022(01): 75-90.
- [7] 占善刚, 陈哲. 《民法典》实施背景下生态环境损害赔偿诉讼定位研究[J]. 干旱区资源与环境, 2021, 35(03): 8-13.
- [8] 陈哲. 《民法典》时代生态环境损害赔偿诉讼与民事公益诉讼之统合论[J]. 内蒙古社会科学, 2022, 43(03): 106-113.
- [9] 《上海法学研究》集刊2023年第11卷——数学法学会(筹)文集. 中国会议.
- [10] 管理使用情况直接关联“生态环境修复”制度设计初衷的实现程度与效果.
- [11] 李树训. 论“生态环境法典”之“生态环境”的阐释[J]. 中国环境管理, 2022, 14(05): 112-119.
- [12] 周勇飞, 高利红. 多元程序进阶下环境公共利益司法体系的整合与型构[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2020, 53(05): 23-27+126-127.
- [13] 杜健勋. “修复生态环境”的法律适用研究——基于对《民法典》第1234条的理解[J]. 学术界, 2021, No.282(11): 133-144.
- [14] 蔡守秋, 张毅. 我国生态环境损害赔偿原则及其改进[J]. 中州学刊, 2018(10): 56-62.
- [15] 吕忠梅. 《环境法新视野》(第三版)[M]. 出版地: 中国政法大学出版社, 2019年.