

# 我国环境公益“两诉”的衔接困境与完善途径

徐浩博

浙大宁波理工学院, 浙江 宁波 315100

**摘要:** 鉴于我国在生态环境损害赔偿制度与环境民事公益诉讼制度的性质界定上存在着诸多争议矛盾, 最高院此前虽已出台相关规定指导。但由于各地在适用规定上存在差异, 导致两诉的处理陷入衔接困境, 司法实践中就两诉衔接问题出现了诸多冲突。本文从两种诉讼程序的共通性与差异性入手, 理顺两者间的逻辑关系, 挖掘两诉在衔接中的难题与冲突, 提出具体的衔接路径为我国生态环境法治建设途中遇到的理论与实践问题提供解决方案与思路。

**关键词:** 环境民事公益诉讼; 生态环境损害赔偿; “两诉”衔接

## The dilemma and improvement path of the connection between "Two Litigations" in China's environmental public interest

Xu Haobo

Ningbo Institute of Technology, Zhejiang University, Ningbo, Zhejiang 315100

**Abstract:** Given the many controversies and contradictions in the definition of the nature of the ecological environmental damage compensation system and the environmental civil public interest litigation system in China, although the Supreme Court has issued relevant regulations for guidance, differences in the application of these regulations across various regions have led to difficulties in connecting the two litigations. Numerous conflicts have emerged in judicial practice regarding the connection between the two litigations. Starting from the commonalities and differences between the two litigation procedures, this paper clarifies the logical relationship between them, explores the difficulties and conflicts in their connection, and proposes specific paths to provide solutions and ideas for the theoretical and practical problems encountered in the construction of China's ecological environmental rule of law.

**Keywords:** environmental civil public interest litigation; ecological environmental damage compensation; "two litigations" connection

### 引言

环境民事公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼(以下简称“两诉”)是我国在深化环境司法改革中的两项重要制度,在司法实践中,对生态环境损害的救济体系主要由检察机关、行政机关、社会组织三方协同构成。为理顺两诉顺序,最高人民法院出台了《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定》(下称《若干规定》),但是在司法实践中两诉在机制与功能上存在交叉重叠,在适用范围与诉讼目的上存在同质性。从而导致救济单位在诉讼实践中的空间不断减少压缩,出现了法院无条件优先受理生态环境损害赔偿诉讼的局面<sup>[1]</sup>。因此环境法学界就“两诉衔接”问题展开了激烈的讨论。两类诉讼到底处于何种关系,如何正确用好这一贯彻习近平生态文明思想、回应新时代要求的“绿色民法典”条款,本文将逐一试析之,从而更好地实现多主体协力保护生态环境的目标。

### 一、辨识与厘定:两诉关系的异同辨析

#### (一) 两诉的共通性识别

首先是《改革方案》和《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《公益诉讼解释》)关于环境公益诉讼中的两类诉讼主体(行政机关、环保组织)分别就责任人的具体责任承担方式作出了相应的规定。二者在修护环境的补偿性赔偿请求基本相同,与生态环境损害赔偿诉讼

相比,环境民事公益诉讼在诉讼请求上仅多了停止侵害等惩罚性赔偿(“停止侵害”“赔礼道歉”)。

从诉讼目的上看,《改革方案》中“环境资源的生态功能价值”、“生态系统功能退化”等内容,都说明了设立这一制度的初衷是为了保护生态公共利益,而对受侵害的生态公共利益进行救济,正是设立这一制度的一个重要目标。

从救助客体来看,这两种救助都指向了“生态环境自身”——一个由许多环境因素相互依赖、相互影响而构成的一个生态系

[1] 中共中央办公厅、国务院办公厅:《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》四、(四)[Z]. 2017--12-17

[2] 中共中央办公厅、国务院办公厅:《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》四、(二)[Z]. 2017--12-17

作者简介:徐浩博(2004.07-),男,汉族,浙江温州,浙大宁波理工学院,本科。

统，与人身、财产权益无关。

其次，两诉在环境价值观念上均主张“环境有价、伤害有责”的环境价值观念，其“保护生态环境利益”的法意使得生态环境由一种可以随意使用的“公地”变成一种不可破坏的“财产”<sup>[3]</sup>。

根据目前存在的司法实践判例与《若干规定》分析，两诉除上述讨论的领域存在相似之处外，在证据规则、责任要件、诉讼处分、案件管辖等方面也存在着诸多的相似之处。

### （二）两诉的差异性辨析

诉前程序是否为必须程序是两种诉讼制度最大的不同之处，《改革方案》规定只有在双方磋商不成或无法进行磋商时才能提起生态环境损害赔偿程序。<sup>1</sup>倘若在前置环节过程中诉讼双方就损害、修复赔偿等方面达成一致并签订协议，那么诉讼就无法被提起受理。但是在环境民事公益诉讼中却没有强制的诉前磋商程序的要求，无需进行前置程序环保组织可自行提起诉讼。

其次两诉在诉讼主体方面也存在着不同，生态环境损害赔偿诉讼诉讼主体为由国务院授权的省级和市级人民政府机关或受国务院委托行使全民所有自然资源资产所有权的部门<sup>[4]</sup>。环境公益诉讼的原告主体主要包括两类，一为《环境保护法》58条规定的环境保护组织，二是《公益诉讼解释》中规定的起到后位补充作用的检察机关。

在适用情形上，生态环境损害赔偿限于“发生严重影响生态环境后果”的三类特定情形，此外分析《改革方案》对赔偿义务人须“违反法律法规”的规定可知，<sup>2</sup>其适用情形仅限于违法条件下。从来司法实际与相关规定上看，与之相比环境民事公益诉讼的适用范围则更加宽广，其适用条件不需要以“严重后果”“违法”为成立要件，凡是因污染环境、破坏生态导致公共利益受到损害的情形均可提起环境民事公益诉讼。

综上所述，笔者就两诉在适用范围、原被告、责任承担方式等方面进行综合比较并制作如下表1

表 1：生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼辨析表

诉讼环节 诉讼程序	环境民事公益诉讼	生态环境损害赔偿诉讼
诉前程序	无强制规定	磋商程序
适用范围	发生严重生态环境损害事件或具有重大发生严重生态环境损害风险	发生严重影响生态环境后果的三种情形
原告	符合《环境保护法》第 58 条规定的环保组织以及检察机关	国务院授权的省、市政府规定为有权提起诉讼的行政机关或受国务院委托行使全民所有自然资源资产所有权的部门
被告	造成生态环境损害的自然人、法人或者其他组织	造成生态环境损害的自然人、法人或者其他组织
诉讼请求	停止侵害、赔礼道歉、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、修复生态环境	排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、修复生态环境
举证责任	举证责任倒置	原告承担关联性的初步举证责任
制度理念	“环境有价，损害担责”观念与“谁污染，谁治理”的环境责任论	
诉讼目的	保护生态公共利益，而对受侵害的生态公共利益进行救济	

## 二、问题与冲突：两诉衔接的现实窘境

### （一）两诉衔接中诉讼顺位冲突问题

《若干规定》明确指出，基于同一损害事实提起的环境民事公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼，应当先行审理生态环境损害赔偿诉讼，而对于先行提起的是环境民事公益诉讼，我国却不存在的明确规定。

另一方面，《若干规定》将生态环境损害赔偿的诉讼救济程序无条件置于绝对的优先地位，不仅会减少因不作为而导致的行政机关成为环境公益诉讼的被告的可能性。限制了检察机关提出检察建议与环境行政公益诉讼，一定程度上减弱了行政机关的执法积极性<sup>[4]</sup>。

### （二）两诉衔接中衔接规则漏洞问题

#### 1. 前置磋商程序与环境民事公益诉讼的衔接漏洞

《改革方案》中虽明确了生态环境损害赔偿诉讼需要经历诉前程序的磋商，但是对于磋商程序与环境民事公益诉讼的提起并没有相关的衔接规则。

磋商程序的提起与结果缺乏公示公告扰乱了政府、社会组织、检察机关间的信息共享机制。由于实践中环保组织与检察机关无法得知前置磋商程序是否开始，因而提起诉讼是引起两诉重复的重要原因。倘若磋商程序通过公告告知相关组织与机关，便不会提起诉讼<sup>[5]</sup>。再者《若干规定》只说明了两个诉讼程序的优先顺序，对于磋商程序与环境民事公益诉讼之间的优先级并未规定。倘若环境民事公益诉讼先行提起，那么是否会因为磋商程序的提起而被中止。

#### 2. 两诉合并审理的衔接规则漏洞

首先，《若干规定》第十六条仅规定了先行提起的是生态环境损害赔偿诉讼的情形，对于先行提起的是环境民事公益诉讼则无相关规定可以适用第十六条。其次，由于两诉在法律适用前提上存在差异，仅依照该条规定对两诉进行合并审理很可能会出现诸多法律问题。例如，环境民事公益诉讼的提起无需满足“被告行为违反法律法规”。再者，对于两诉合并审理后应当按照何种程序规定继续审理无具体规定。

### （三）两诉衔接中适用范围交叉问题

正如上文对于两诉适用范围的分析所说，由于两诉在适用范围上存在着重叠即“发生严重影响生态环境后果”时提起两诉均能达到诉讼目的。导致两诉在实践中很难进行区分，法院同样面临如何选择审理的难题。加之两诉在起诉主体和诉前磋商程序等方面的差异，在司法实践中，两诉的适用范围冲突造成了一个可避免难题就是，符合诉讼主体资格的当环保组织和当地政府可能都以同样的事实依据对生态损害提起的诉讼，并且提出了实质上基本一致的诉讼请求时，法院又该如何审理？

## 三、探索与畅通：两诉衔接的具体路径与建议

### （一）明确区分两诉在适用上的不同范围

本文将从诉讼主体身份与法律功能定位上入手分析，通过比

较分析两诉的主体与诉讼性质上,对两诉重叠的诉讼范围进行划分。

首先根据《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第一、十八条规定可见环境民事公益诉讼存在着预防性功能,对于未然或者已然发生的环境损害起到预防作用。其法律定位上更侧重于预防与兜底的功能。除此之外,政府机关作为生态环境损害赔偿诉讼的主体,相较于环保组织其诉权来自于国家公权力赋予,因此在对于损害事实的举证与人员配置上更具有优势。综上在对于两诉适用重叠的部分自然应该以行政机关为主导地位,环保组织与检察机关则起到监督补充、预防的作用。

## (二) 完善与填补两诉的立法制度

鉴于我国环境公益保护立法体系发展历史时间较短,因此两种司法制度仍然存在较大的完善空间。科学、系统地完善两诉制度也是解决两诉衔接矛盾的前提之一。

### 1. 完善与修正生态环境损害诉讼制度

在我国的生态环境损害赔偿诉讼中,行政机关作为诉讼主体为保护“公共利益”为诉讼目的,以“公权力”进行着“私益”性质的民事诉讼,行政机关本身就是不符合主体资格问题上就存在着诸多的法理学争议。为彻底解决主体权利上的争议,最好的方式就是通过我国“根本大法”——宪法进行规定,况且公权力机关行使保障环境利益职能本身也是基于授权性法律规范。因此,若没有系统具体地法律条文授权其诉讼主体资格,仅通过最高院出台的《若干规定》一定程度上也违背了法律保留原则。

### 2. 建立健全完善的环境民事公益诉讼

虽然环境民事公益诉讼作为一种特殊的法律诉讼制度,但是不可忽视的是其在制度设计上仍有不少“非法性”缺陷。如《公益诉讼解释》中对于侵权人的责任承担方式包括了生态环境修复“替代性修复”等,这与我国传统的民事责任承担方式相违背。此外,环境民事公益诉讼在标准认定上也极其模糊,在司法实践中取决于法官的主观判断。如:“严重损害社会公共利益”的标准是什么?

为解决上述问题,笔者认为将其与普通的民事诉讼制度相区分是首要任务之一。消除“非法性”缺陷,笔者以为可以在《公益诉讼解释》中标明“参照《民事诉讼法》适用”,不仅为环境民事公益诉讼在“特殊”的责任方式上提供了“合法性”支持,也可以让适用者在遇到冲突时可以参考《民事诉讼法》中的规定,起到了“兜底”的功能。其次,为解决标准认定模糊问题,笔者认为可以通过附录的方式明确具体适用情形。在环境民事公益诉讼制度中可以通过“列举”的方式具体规定哪些属于“严重影响生态环境”以及哪种程度属于“严重损害社会公共利益”等。

## (三) 两诉衔接的具体路径

为解决前文所提及的两诉衔接不畅的问题,探索出一条符合我国司法现状的具体路径。结合上述分析,笔者提出了一条“一主二辅三阶段”的设计路线,即环境损害赔偿诉讼为主线,环境民事公益诉讼与行政公益诉讼为两条辅线。强化行政机关与环保组织在不同程序与阶段间的衔接功能。

首先,在案件发现的阶段。需要在行政机关和检察部门之间构建一种信息交流和行动协同的工作体系,无论是案件线索被二者任意一个主体发现或查明,一旦发现与生态环境损害有关的线索,都应当积极、及时地进行沟通<sup>[6]</sup>。根据案件基本情况进行协作,充分发挥各自主体的优势,各方协同研究探索案情的方向,最后选择出最具效益的起诉主体。

其次,对于磋商阶段。如双方谈判成功,则行政机关可向法院申请司法确认。如经协商不能达成协议,则权利人可通过民事诉讼对生态环境造成的损害进行救济。在不愿意进行协商的情形下,可以要求检察机关提出检察建议,对方如果仍然不予执行,则检察机关可以在启动诉前公告程序的时候一并提起行政公益诉讼。

倘若双方协商不成,赔偿权益人也没有向法院起诉,那么,应该通过检察机关的检察建议对其进行监督。如果行政有关部门拒绝执行检察建议,检察机关应当行使检察监督的职权提起环境行政公益诉讼,并依法追究行政有关部门的法律责任,以此为依据,同时启动公益诉讼的“诉前公告”程序。

最后,到了诉讼阶段。在协商不成的情况下,行政机关作为求偿权利人,仍然可以就生态环境侵权行为提起生态环境损害赔偿诉讼。此时,检察机关应起到补充作用,辅助生态环境损害赔偿诉讼的提起,也可以通过上述支持起诉的方式加入到诉讼程序中。从事包括但不限于协助调查取证、提交支持起诉意见书、出席法庭支持诉讼等活动。

根据上述路径。两诉在诉讼程序的三个阶段中均避免了重复起诉发生的可能性,且加入了环境行政公益诉讼也能在一定程度上起到了监督职能。两诉的衔接体系路径大致完成,为两诉衔接提供了一种新的解决思路。

## 四、结语

当前实践中我国环境公益两诉“一案两诉”的现象频发出现。在“两诉”适用范围重叠的情况下,出于具体实践考虑应当将生态环境损害诉讼进行优先考虑,以环境民事公益诉讼为辅助,促使“两诉”主体之间形成良好的衔接机制,以解决“一案两诉”的难题。本文就针对两诉在理论与实践中的问题进行了探讨,旨在完善两诉的衔接途径。

## 参考文献

- [1] 曹明德.《民法典》生态环境损害赔偿条款法理辨析[J].法律科学(西北政法学报),2022,40(01):58-72.
- [2] 巩固.生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼关系探究——兼析《民法典》生态赔偿条款[J].法学论坛,2022,37(01):129-139.
- [3] 浙江省湖州市中级人民法院与中国人民大学法学院联合课题组,李艳芳.生态环境损害赔偿诉讼的目的、比较优势与立法需求[J].法律适用,2020,(04):124-133.
- [4] 黎泳琳.生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼的制度整合[J].黑龙江生态工程职业学院学报,2024,37(04):78-84.
- [5] 张秋雷.我国环境公益损害的司法救济模式研究[D].甘肃政法大学,2021.
- [6] 杜建伟,秘明杰,娄玉帅.生态环境检察公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼衔接路径研究[J].广西政法管理干部学院学报,2023,38(03):83-92.