

生态环境损害赔偿制度的法律适用冲突与协调路径

杨雪

运城市生态环境保护综合行政执法队，山西 运城 044000

DOI:10.61369/EAE.2025030005

摘 要：生态环境损害赔偿制度作为生态文明建设的重要法律保障，在实践中面临着诸多法律适用冲突，严重影响了制度效能的发挥。本文从生态环境损害赔偿制度的法律定位与实践价值出发，分析了该制度在法律适用中存在的规范冲突、制度衔接不畅、赔偿标准不统一等问题，并深入探讨了冲突产生的原因。在此基础上，提出了完善法律体系、厘清制度边界、统一赔偿标准、健全执行机制等协调路径，旨在为解决生态环境损害赔偿制度的法律适用难题提供理论参考，促进制度的有效实施，助力生态环境保护和修复。

关 键 词：生态损害赔偿；法律适用冲突；协调路径；生态修复

Legal Application Conflicts and Coordination Pathways in the Ecological Environmental Damage Compensation System

Yang Xue

Yuncheng Comprehensive Administrative Law Enforcement Team for Ecological Environmental Protection, Yuncheng, Shanxi 044000

Abstract： As an important legal safeguard for the construction of ecological civilization, the ecological environmental damage compensation system faces numerous legal application conflicts in practice, severely hindering the effectiveness of the system. Starting from the legal positioning and practical value of the ecological environmental damage compensation system, this paper analyzes issues such as normative conflicts, poor institutional integration, and inconsistent compensation standards that arise in the legal application of the system, and delves into the causes of these conflicts. Based on this analysis, the paper proposes coordination pathways, including improving the legal framework, clarifying institutional boundaries, standardizing compensation criteria, and enhancing enforcement mechanisms. The aim is to provide theoretical references for addressing the challenges of legal application in the ecological environmental damage compensation system, promote its effective implementation, and contribute to ecological environmental protection and restoration.

Keywords： ecological damage compensation; legal application conflicts; coordination pathways; ecological restoration

一、生态环境损害赔偿制度的法律定位与实践价值

生态环境损害赔偿制度是指因污染环境、破坏生态造成生态环境本身损害时，由责任人承担赔偿责任，用于生态环境修复的法律制度。该制度以保护生态环境公共利益为核心，强调对生态环境本身的修复和补偿，区别于传统的人身损害赔偿和财产损害赔偿。

从法律依据来看，我国《环境保护法》为生态环境损害赔偿制度奠定了基础，《民法典》中关于环境污染和生态破坏责任的规定进一步细化了相关内容，《生态环境损害赔偿制度改革方案》等政策性文件则对制度的具体实施作出了部署。这一制度的建立和完善，是我国环境法治建设的重要突破，标志着我国生态环境保护从注重事后惩罚向事前预防和事中修复转变。

在实践价值方面，生态环境损害赔偿制度具有多方面的重要意义。首先，它能够有效弥补生态环境损害，通过要求责任人承

担赔偿责任，为生态环境的修复提供资金支持，促进受损生态系统的恢复。其次，该制度强化了对环境违法行为的惩戒力度，提高了违法成本，对潜在的环境违法行为形成威慑，从而减少生态损害的发生。再次，它有利于维护生态环境公共利益，保障社会公众的生态权益，实现人与自然的和谐共生。最后，生态环境损害赔偿制度的实施，有助于推动形成政府主导、企业担责、社会参与的生态环境保护格局，促进生态文明建设的深入开展^[5]。

二、生态环境损害赔偿制度法律适用冲突的具体表现

（一）法律规范之间的位阶冲突

目前，我国涉及生态损害赔偿的法律规范众多，包括法律、行政法规、地方性法规、部门规章等，这些规范之间存在着位阶冲突。例如，《环境保护法》与《民法典》在生态损害赔偿的责任主体、赔偿范围等方面的规定存在不一致之处。《环境保护法》侧

作者简介：杨雪（1995-），女，山西运城人，法学硕士，环境工程助理工程师，从事环境执法，环境科研等研究与管理。

重于对环境违法行为的行政处罚，而《民法典》则更注重民事责任的承担，两者在适用过程中容易产生冲突。

（二）制度功能的重叠与界分模糊

生态环境损害赔偿制度与环境公益诉讼制度在功能上存在一定的重叠，两者都以保护生态环境公共利益为目标，在实践中容易出现适用上的混淆。环境公益诉讼包括民事公益诉讼和行政公益诉讼，其中民事公益诉讼与生态环境损害赔偿制度在诉讼主体、诉讼请求等方面存在相似之处。

例如，在诉讼主体方面，生态损害赔偿诉讼的原告主要是省级、市地级人民政府及其指定的部门、机构，而环境民事公益诉讼的原告则包括检察机关、社会组织等。由于两者的原告范围存在交叉，在一些案件中可能出现多个主体同时提起诉讼的情况，导致司法资源的浪费。在诉讼请求方面，两者都可以要求责任人承担生态环境修复责任和赔偿损失，但在具体的请求内容和范围上缺乏明确的界分，容易引发争议。

（三）赔偿标准与计算方法的适用分歧

生态损害赔偿的标准和计算方法是生态环境损害赔偿制度的核心内容之一，但目前我国尚未形成统一的赔偿标准和计算方法，导致在实践中出现了适用分歧。不同地区、不同部门在处理生态损害赔偿案件时，往往采用不同的标准和方法，使得赔偿结果存在较大差异。

在确定生态环境损害的范围时，如《江苏省生态环境损害赔偿制度改革试点工作实施方案》（苏政办发〔2016〕130号）中，早期试点阶段将赔偿范围主要限定为“直接造成的生态环境物质损害”，包括污染物清除、场地修复、动植物死亡直接损失等可直接观测的物理或化学损害，未明确纳入间接损害。而《贵州省生态环境损害赔偿制度改革实施方案》（黔府办发〔2018〕44号）则明确将“生态环境功能永久性损害造成的损失”纳入赔偿范围，例如因水体污染导致的区域水源涵养功能下降、湿地净化能力丧失等间接损害，体现了对生态系统整体价值的考量。

在计算赔偿金额时，有的采用市场价值法，有的采用恢复成本法，不同的计算方法得出的结果可能相差甚远。如《山东省生态环境损害鉴定评估技术指南（试行）》（鲁环发〔2019〕12号）中规定，对于土壤污染、河流生态破坏等案例，优先采用“恢复成本法”，即按“将受损生态环境修复至基线水平（受损前状态）所需的全部费用”计算赔偿金额，包括工程修复、长期监测等支出。《浙江省生态环境损害赔偿资金管理办法》（浙环发〔2020〕28号）中，对于可直接交易的生态资源（如林木、渔业资源）损害，明确可采用“市场价值法”，即按“受损资源的市场交易价格×损失数量”计算。

（四）责任承担与执行衔接的冲突

生态损害赔偿责任的承担方式包括修复生态环境、赔偿损失等，在责任执行过程中，存在着责任承担与执行衔接的冲突。一方面，责任人可能不履行或者不完全履行修复义务，导致生态环境无法及时得到修复。另一方面，即使责任人承担了赔偿责任，赔偿资金的使用和管理也存在问题，资金可能无法真正用于生态环境的修复。

此外，在执行过程中，不同部门之间的协调配合不够顺畅，缺乏有效的联动机制。例如，环境保护部门、司法机关、财政部门等在生态损害赔偿的执行过程中各自为政，信息不共享，工作

不协同，影响了执行效率和效果^[4]。

三、生态环境损害赔偿制度法律适用冲突的成因分析

（一）法律体系不完善

我国生态环境损害赔偿制度的法律体系仍存在结构性缺陷，不同位阶法律规范间的协同机制尚未有效建立。《环境保护法》《民法典》等核心法律虽确立了生态损害赔偿的基本框架，但条文表述多以原则性规定为主，缺乏量化标准、责任认定流程等配套细则，导致司法实践中存在“有法难依”的现实困境。更为突出的是，部分地方性法规与部门规章在赔偿范围界定、管辖权限划分等关键问题上存在制度性冲突，这种规范体系内部的矛盾不仅削弱了法律的权威性，也加剧了生态损害赔偿案件裁判标准的区域差异。

（二）制度设计不科学

生态环境损害赔偿制度与环境公益诉讼制度在制度设计层面存在结构性缺陷，由此衍生出功能重叠与界分模糊的实践困境。具体而言，诉讼主体设置缺乏清晰的适用边界，导致实践中同一生态损害事件可能触发行政机关、社会组织、检察机关等多方主体并行起诉，形成司法资源错配的“多头诉讼”困局。在赔偿标准构建方面，现行规范未能充分考量生态系统服务功能的复杂性、地域生态条件的差异性 & 损害类型的多样性，致使赔偿计算模型难以精准适配不同生态损害场景，进而引发裁判尺度不统一、司法公信力削弱等连锁反应。

（三）执法与司法衔接不畅

在生态环境损害赔偿制度的运行实践中，执法与司法环节存在显著的衔接梗阻，尚未构建起制度化的协同治理体系。行政机关在环境执法过程中，存在“重行政处罚、轻损害追偿”的路径依赖，未能将生态损害赔偿作为环境违法行为的完整法律后果予以全面落实；司法机关在案件审理时，由于缺乏行政执法过程的有效信息传导，导致案件事实认定存在证据链断裂风险，对责任主体的归责判定也易出现偏差，进而影响司法裁判的权威性与执行效果。

（四）社会参与机制不健全

生态环境损害赔偿制度的落地生根，离不开社会公众的深度参与。然而，当前我国社会参与机制尚存在明显短板。一方面，公众对生态环境损害赔偿制度认知较为模糊，参与意识淡薄，缺乏主动参与的内生动力；另一方面，社会组织在参与生态损害赔偿诉讼实践中举步维艰，普遍面临资金链紧张、专业人才匮乏等现实困境，严重制约其功能的有效发挥。

四、生态环境损害赔偿制度法律适用冲突的协调路径

（一）完善法律体系，明确规范效力层级

要化解生态环境损害赔偿制度的法律适用冲突，需从法律体系的顶层设计入手，通过确立科学的效力层级架构，构建协同统一的规范体系。具体而言，应将《环境保护法》《民法典》等核心法律的修订工作纳入立法规划快车道，针对生态损害赔偿的责任认定规则、损害量化标准、赔偿范围边界等关键内容进行精细化规定，提升法律条文在司法实践中的指引效能。与此同时，建立

常态化的法规规章动态审查机制,运用合法性审查、合目的性审查等手段,系统清理地方性法规与部门规章中的冲突条款,以确保从中央到地方的生态损害赔偿法律规范形成逻辑严密、层级分明的制度闭环,为生态环境司法保护提供坚实的规范支撑。

（二）厘清生态损害赔偿与环境公益诉讼的适用边界

为避免生态环境损害赔偿制度与环境公益诉讼制度在适用上产生混淆,亟需从理论与实践层面明晰二者适用边界。具体而言,应着重从起诉条件、诉讼主体资格、诉讼请求范围等维度,系统梳理生态损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼的差异性规范,并构建科学完善的衔接机制。建议通过立法或司法解释明确:政府及其授权部门、机构在生态损害赔偿领域享有优先起诉权,当政府基于法定原因未提起诉讼时,检察机关可依法启动环境民事公益诉讼程序,形成“行政优先、司法补充”的递进式救济格局。此外,还应强化两项制度在实践中的协同联动,通过建立常态化信息共享平台、规范证据交换程序等方式,破除制度壁垒,切实提升生态环境司法保护效能^[1]。

（三）统一赔偿标准与计算方法,建立科学评估体系

统一赔偿标准与计算方法对解决生态环境损害赔偿制度法律适用冲突意义重大。我从标准制定、评估体系建设、赔偿金额确定三方面细化表述,增强专业性和逻辑性。

统一赔偿标准与计算方法是破解生态环境损害赔偿制度法律适用困局的核心环节。需立足我国生态环境区域差异性、生态系统多样性的现实国情,构建“国家标准+地方细则”的双层规范体系。在国家标准层面,应明确生态环境损害的量化认定标准,细化财产性损失、功能性损失等损害类型的核算公式,统一生态环境基线确定、损害范围界定等关键技术参数。同时,依托环境科学、法学等多学科交叉优势,构建包含损害调查、因果关系判定、价值量化的全流程生态环境损害评估技术体系,通过设立专业资质认证制度、开展常态化技能培训,培育既精通环境科学原理又熟悉法律实务的复合型评估人才队伍。在个案处理中,应建立以损害程度分级、影响范围测绘、修复方案成本核算为基础的动态量化模型,确保赔偿金额能够精准覆盖生态环境修复工程实施、修复效果长期监测等全周期费用,实现“损害—赔偿—修复”的闭环管理^[2]。

（四）健全责任履行方式,强化执行衔接机制

为保障生态损害赔偿责任切实落地,需构建权责明晰、执行有力的全链条制度体系。首先,应通过立法明确责任主体的生态

修复法定义务与经济赔偿责任,建立覆盖方案设计、施工监管、效果评估的全流程审查监督机制,运用第三方评估等手段确保生态修复达到预期目标。针对拒不履行或履行不到位的责任主体,依法采取行政强制执行、司法追责等措施,形成刚性约束。其次,打破部门壁垒,构建跨区域、跨部门的执行联动机制,通过搭建统一信息平台实现数据共享,建立联席会议制度推动工作协同,切实提升执行效能。最后,建立专项赔偿资金全生命周期管理体系,实行专户存储、独立核算、全程审计,运用区块链等技术实现资金流向可追溯,确保每一笔资金都精准投入生态环境修复工程^[3]。

（五）构建多元化纠纷解决机制,提升制度运行效能

构建多元化纠纷解决机制是提升生态环境损害赔偿制度运行效能的核心抓手。可从三方面系统推进:一是激活非诉解纷资源,建立生态损害赔偿“协商—调解—仲裁”阶梯式解纷体系,通过政策引导、财政激励等方式,鼓励当事人优先选择非诉方式化解争议,降低解纷成本与司法资源消耗;二是强化解纷机制衔接,构建司法机关与行政调解、行业仲裁等非诉机构的信息共享平台,制定诉讼与非诉程序转换细则,实现矛盾纠纷的分流引导与高效处置;三是拓宽公众参与渠道,通过普法宣传、案例解读提升社会认知度,建立生态损害线索举报、公益诉讼支持等机制,将公众监督转化为生态保护的社会合力,形成共建共治共享的现代化环境治理格局。

五、结束语

生态环境损害赔偿制度是我国生态文明建设的重要制度保障,对于保护生态环境、维护生态安全具有重要意义。然而,该制度在法律适用过程中面临着诸多冲突,这些冲突不仅影响了制度的实施效果,也制约了生态环境保护事业的发展。因此,必须采取有效措施,解决这些法律适用冲突,完善协调路径。

通过完善法律体系、厘清制度边界、统一赔偿标准、健全执行机制和构建多元化纠纷解决机制等措施,可以有效化解生态环境损害赔偿制度的法律适用冲突,提高制度的运行效能。随着这些协调路径的逐步实施,我国的生态环境损害赔偿制度将不断完善,为生态环境的保护和修复提供更加有力的法律支持,推动我国生态文明建设迈向新的台阶。

参考文献

- [1]熊敏瑞,王玮.论生态环境损害赔偿诉讼制度与环境公益诉讼制度的竞合[J].中国国土资源经济.2023,36(4).
- [2]林煜,张晓楠.生态环境损害赔偿磋商机制的法律构建——基于其法律性质思辨的论证[J].贵州大学学报(社会科学版).2023,41(1).
- [3]梁春艳,谭雅华.生态环境损害赔偿制度研究[J].石家庄学院学报.2023,25(1).
- [4]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(3).
- [5]黄胜开.生态环境损害赔偿诉讼的法理辨析与机制协调[J].理论月刊.2022,(1).