

生态环境损害赔偿诉讼顺位规范的法教义学重构*

李一丁

(贵州大学法学院, 贵阳 550025)

摘要:生态环境损害赔偿诉讼顺位指司法机关介入后,生态环境损害赔偿诉讼与其他诉讼类型之关联关系。生态环境损害赔偿诉讼顺位规范实质是依托生态环境损害赔偿法律关系,为追究或者实现生态环境损害赔偿赔偿责任创制程序规则。生态环境损害赔偿诉讼顺位规范既涉及行政磋商,又关涉环境民事公益诉讼,还可能涉及刑事附带民事公益诉讼。结合政策规范、构成要件、学理观点和实证判决,存在生态环境损害赔偿诉讼出现自然资源资产损害案由、体现鲜明诉讼便宜路径选择以及检察机关地位凸显的三重张力,颠覆当前司法政策立场和部分学者观点。生态环境损害赔偿诉讼顺位规范法教义学重构应实现权利论到义务论理论转型、创制案件会商和信息公开制度,并考虑在生态环境法典、检察公益诉讼和生态环境损害赔偿等立法中完成体系化、完整化和建制化规范表达。

关键词:生态环境损害赔偿诉讼;环境民事公益诉讼;生态环境法典编纂;法教义学

中图分类号:D922.29

文献标志码:A

文章编号:1001-862X(2025)04-0065-010

DOI:10.16064/j.cnki.cn34-1003/g0.2025.04.004

引言

自2015年启动试点以来,生态环境损害赔偿制度改革走过十年历程。这场改革包括但不限于理论革新、体制创设、权力权利和义务关系展开、规则配给和程序设置等。相较初期,现阶段演进大致呈现主体愈渐增多、关系逐步理顺、司法行政协同、范围日益明确等特点,取得显著改革成效、卓越改革成果和突出改革成绩。党的二十届三中全会将生态环境损害赔偿纳入生态环境治理体系要素,要求统筹推进。统筹推进要义和关键之一即妥善处理生态环境损害赔偿诉讼内外部规范关系。本文尝试围绕生态环境损害赔偿诉讼顺位规范,从基本问题、关键要素和核心要件等面向展开法教义学重构。

一、基本问题

当前生态环境损害赔偿诉讼顺位理论研究与问题主义、工具主义、实用主义导向,缺乏基本定义或者前置问题关切和探讨。从法教义学视角看,这是观察规范造设和规则运行起始环节与原初步骤。此处着重探讨生态环境损害赔偿诉讼顺位规范定义、关系、定位及功能。

(一)定义

生态环境损害赔偿诉讼顺位指司法机关介入后,生态环境损害赔偿诉讼与其他诉讼类型之关联关系。当不同诉讼类型出现诉讼目标等质或者类同,导致诉讼请求粘连无法区分,方才出现诉讼顺位问题。诉讼顺位可能存在前后次序,亦存在同等次序。它看似处理外部规范关系,如不同诉讼类别顺序、关联诉讼审查处理、事实举证、

本刊网址·在线杂志:www.jhlt.net.cn

* 基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“生态文明领域统筹推进国内法治与涉外法治研究”(25JJD820001)

作者简介:李一丁(1984—),湖南湘潭人,法学博士,贵州大学法学院副教授,主要研究方向:环境法、科技法、知识产权法。

证据牵连适用、判决结果互认等,实则涉及内部规范协调,如诉讼主体对诉讼类型选择与取舍、诉讼主体起诉角色设定与安置等。最高人民法院环境民事公益诉讼司法解释^[1](以下简称《公益诉讼司法解释》,2015年通过,2020年修正)仅就环境公益诉讼和环境私益诉讼关系,特别是事实举证和证据牵连适用(第三十条)予以说明。

(二)关系

生态环境损害赔偿法律关系为本底性、基石性命题,指受强制规范调整,围绕生态环境损害确立、调查、履行、起诉、追究等事项生成的社会关系。该关系应区别生态环境损害法律关系,后者处于应然状态,且范畴宽于前者,前者系规则施行对后者实际演绎和现实细化。生态环境损害法律关系含括修复和赔偿两大内容^[4],相继对应生态环境损害修复责任和生态环境损害赔偿责任,前后相互排斥。生态环境损害赔偿诉讼顺位规范实质为围绕生态环境损害赔偿法律关系,为追究或者实现生态环境损害赔偿责任创制程序规则。

生态环境损害赔偿诉讼顺位规范大致围绕下列法律关系运行。首先,行政法律关系。这类关系主要发生在作为生态环境损害赔偿权利人代表行政主体履行行政职责、行使监督管理职权过程,包括但不限于行政调查、行政磋商、行政处罚等。其次,诉讼法律关系。这类关系或基于生态环境损害赔偿协议文本,或基于生态环境损害赔偿行政磋商失败事实。

(三)定位

结合多份生态环境损害赔偿制度改革文件精神,生态环境损害赔偿诉讼顺位成立限制条件之一即排除生态环境损害赔偿行政磋商成功。磋商成功意味着生态环境损害赔偿责任追究取得阶段甚至终局进展,此时并无启动生态环境损害赔偿诉讼可能。不过,即便磋商成功,生态环境损害赔偿义务人主动拒绝或者被动消极履行义务仍可能触发生态环境损害赔偿诉讼,上述义务多受生态环境损害赔偿协议商讨进程或者履行状态左右。当出现磋商失败等事实,生态环境损害赔偿诉讼启动便成定局。

生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼(以下简称两种关联诉讼)看似差异明显却存在天然联结^[2],此为外部规范观察视角。首先,两

种关联诉讼对象一致——生态环境。生态环境损害赔偿诉讼较注重损害行为对生态环境实际改变或者影响,环境民事公益诉讼较关注作为公共利益表现形式的生态环境保护和可持续利用。其次,两种关联诉讼客体同一——生态环境利益。生态环境损害赔偿诉讼较注重后果评价衡估,环境民事公益诉讼除了关注后果,亦涉及生态环境风险。再次,两种关联诉讼主体混同。纵使程序存在差异,均能发现相同参与主体。如社会组织,它是环境民事公益诉讼的起诉主体,也受邀参与生态环境损害赔偿诉讼前置磋商环节和案件审理旁听。如行政机关被《中华人民共和国民事诉讼法》解释为“法律规定的机关”不存在学理障碍,只不过实务界似淡化解释适用。不论行政磋商,抑或行政诉讼,行政机关在生态环境损害赔偿诉讼中均被认为主导部门、核心机构和关键组织。最后,两种关联诉讼结果类同。它们均要求被告承担近似责任,《公益诉讼司法解释》第十八条与2019年最高人民法院生态环境损害赔偿司法解释(以下简称《司法解释》)第十一条表述接近一致。

相较环境民事公益诉讼,生态环境损害赔偿诉讼呈现优化与更新。第一,生态修复责任概念提出。《司法解释》将生态修复列为诸项责任之首。第二,生态环境永久功能损失表述确立。《司法解释》认为不具备修复或者完全修复可能性适用生态环境永久功能损失。至此,《公益诉讼司法解释》与《司法解释》共同提供从“风险到实害”,囊括恢复原状、替代修复等在内一整套生态环境修复规则工具箱。上述推演式内容设计、递进式条文表达最终促使《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)确立并承认生态环境修复制度。整体而言,因诉讼对象、客体、主体、结果等要素高度相似,两种关联诉讼区别仅限程序差异。各类诉讼主体透过不同诉讼类型共同实现生态环境损害赔偿目的。生态环境损害赔偿诉讼顺位规范主要适用两种关联诉讼同时追究或者实现生态环境损害赔偿责任情形。

(四)功能

生态环境损害赔偿诉讼顺位规范具有下列功能:首先,维持审判秩序。不同诉讼主体参与各式诉讼类型均系实现生态环境保护和可持续利用,只有区隔并划定这些主体角色、顺次方能达

致长期、持续和恒定司法运行状态。“秩序总是意味着某种程度关系的稳定性。”^[2]其次,保证诉权公平。不论自然资源国家所有权,抑或实定法赋予特别程序诉权,两者均为不同环境司法保护观念和视角考量,关乎不同诉讼主体积极性和主动性。在替代关系无法证成的前提下,围绕不同诉讼类型、顺序安排规则设置方能确保前述权利等同实现。再次,提高诉讼效率。不同诉讼类型启动乃殊途同归践行诉讼预期,不可避免滥诉、乱诉、多诉,无形增加审判活动负累、加重司法机关负担。生态环境损害赔偿诉讼顺位规范设计可改善并优化上述境况。最后,实现程序正义。在稳定审判秩序下满足诉权终极追求即实现程序正义。本文讨论议题背景下程序正义即两种关联诉讼在规范设定互不矛盾、规则运行互不冲突基础上实现诉讼目标。

二、关键要素

现阶段生态环境损害赔偿诉讼顺位规范法教义学探讨关键要素需从规范、要件、学理和实证四大视角协同推进。值得注意的是,现阶段生态环境损害赔偿诉讼顺位制度并未完全、系统和彻底实定法化,规范层面研究仅能依托政策展开。^[3]法政策与法教义学亦存在千丝万缕联系,“法政策的活动内容体现在对现行法秩序的质疑与批判上,涉及对现行法规定的修改、废止,对新规定的创制等做法”^[3]。通过学术观点梳理和案件实证检视,可透视理论和现实的区隔,真切检视现行规范研究和创制是否合理和正当,这亦是本文的可能贡献。

(一)规范回顾

生态环境损害赔偿诉讼顺位规范源自党政联合发布政策、行政政策和司法政策。该议题表述首次现于《生态环境损害赔偿制度改革方案》。^[4]《司法解释》依托“国益诉讼”优于“公益诉讼”观点,将生态环境损害赔偿诉讼置于优先地位。生态环境部等十一部委《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》^[5]阐释该议题首次纳入检察机关,一方面针对检察机关职能转隶赋予公益诉讼职责予以官方回应,另一方面宣告生态环境损害赔偿诉讼主体“关系网”

扩张和“朋友圈”扩大。生态环境部、最高人民检察院《关于加强生态环境损害赔偿与检察公益诉讼衔接的意见》^[6]就线索搜集、启动诉讼等提出两大机构如何协同合作。综上所述,生态环境损害赔偿诉讼顺位政策关注面向较为广泛,主体、程序、规则等议题不一而足。随着改革不断发展和事项纵深推进,生态环境损害赔偿诉讼主体正逐步增加,包括但不限于行政机关和检察机关,以及未被强调的非政府组织。

(二)要件分析

《司法解释》从审判组织(第十六条)、审理顺位(第十七条)和判决后诉讼程序递补(第十八条)等视角绘制应然状态。第十六条从审级角度变相默认两种诉讼类型同质——由同一审级法院审理。第十七条认为生态环境损害赔偿诉讼未被涵盖部分可继续提起环境民事公益诉讼。申言之,此条创设和适用要求各地各级司法机关着重挖掘或者仔细探查两种关联诉讼请求内容差异。第十八条适用条件分别限定两种关联诉讼生效之后,各利益相关方就未起诉事实可予起诉。《司法解释》初步锚定两种关联诉讼“区别+包含”关系:区别是前提,包含是进阶。这种区别具体表现在前后顺位,环境民事公益诉讼处于兜底位置。两种关联诉讼虽有区别,均因保障生态环境利益而互相涵盖,区别于理论基础和规则设计。上述设计确是实务界简单生硬划定两种关联诉讼范围边界的具体表现。

(三)观点梳理

生态环境损害赔偿诉讼顺位引发学界持续关注 and 热烈讨论,存在优先说^[7]、性质说^[8]、牵连说^[9]、竞合说^[10]、统合说^[11]和互动说^[12]等观点分野。优先说遵循国家利益优先公共利益论断,《司法解释》认定生态环境损害赔偿诉讼优先环境民事公益诉讼。性质说支持自然资源国家所有权理论阐释,提出“公产诉讼”观点为生态环境损害赔偿诉讼优先背书。牵连说和竞合说均肯定两种关联诉讼融合关系。牵连说否认存在顺位争议,建议将两种关联诉讼强制合并审理,竞合说建议从“质”和“量”两大角度解决生态环境损害赔偿诉讼顺位问题。统合说认为《民法典》颁布实施实现两种关联诉讼统合。互动说则跳脱孰先孰后论辩争执,从整体主义视角讨论两种关联诉讼规则完

善。值得肯定的是,现阶段学界均承认两种诉讼类型“区别+包含”关系,分别从解释论创新和规范论重构视角面对生态环境损害赔偿顺位规范建构,遗憾的是缺乏实证角度检视和印证。我国生态环境损害赔偿诉讼司法现状、审判现实确如理论界所示吗?学理探讨与实务现状究竟存在多大鸿沟?

2022年中共中央办公厅、国务院办公厅规范性文件提出自然资源资产损害赔偿改革试点。作为生态环境损害赔偿诉讼顺位理论研究衍生话题,自然资源资产损害赔偿诉讼顺位初步呈现优先说^[13]、区分优先说^[14]、独立说^[15]等论断表达。优先说认为国家所有自然资源资产损害赔偿诉讼优先两种关联诉讼。区分优先说认为应在厘清自然资源资产内蕴价值前提下分别开展国家所有自然资源资产损害赔偿诉讼和生态环境损害赔偿诉讼。独立说考虑单独剥离国家所有自然资源资产损害赔偿诉讼后,将两种关联诉讼整合成广义环境民事公益诉讼。

(四)实证检视

依托全文关键词检索方法,从中国裁判文书网检索到2019—2023年生态环境损害赔偿民事、刑事一审、二审判决书共计560余份⁽⁴⁾。其中,2019年104份,2020年227份,2021年130份,2022年43份,2023年65份。民事判决书情况为2019年37份,2020年40份,2021年20份,2022年7份,2023年6份,共计110份⁽⁵⁾。上述数据与最高人民法院发布《中国环境资源审判报告》年度数据有所出入。究其原因,一方面与统计口径有关,另一方面与中国裁判文书网收录政策有关。

整体而言,2019—2023年生态环境损害赔偿诉讼判决(以下简称2019—2023年判决实证)呈现刑事案件多、民事案件少局面。上述情形或与生态环境损害赔偿制度试点程序有关,一旦各方当事人完成行政磋商并达成协议,原则上不再进入诉讼程序,大部分案件于行政磋商程序完结后结案,生态环境损害赔偿诉讼顺位内部关联规范作用显著。“上述改革试行以来全国办理的生态环境损害赔偿案件总数已达3.22万件,且逐年增加,年平均增长率为150%。”^[16]

2019—2023年判决实证具有下列特点:首先,呈现不同表述情形。越来越多环境民事公益诉

讼判决书含括“生态环境损害赔偿金”“生态环境损害赔偿资金账户”等表述。再次,出现多重损害事由。除了原油泄漏、偷排、危险废物违法处理、化学试剂违规倾倒、电子废物买卖导致生态环境损害等常规生态环境污染,破坏草原、占用森林、非法狩猎、非法捕捞自然资源导致生态环境损害日渐增多,自然资源资产损害案件有所增长。复次,呈示多样诉讼请求。不仅与刑事附带民事公益诉讼请求存在交叉,甚至现于民事私益诉讼⁽⁶⁾。最后,《司法解释》适用频繁。尽管仍有部分审判机关将《公益诉讼司法解释》作为判决依据,但《司法解释》适用次数较为普遍,比例接近80%,远高于《民法典》适用比例。⁽⁷⁾

三、现况评述

行政政策、司法政策对生态环境损害赔偿诉讼顺位现实演化发挥强烈指引功能,展现显著规导作用,各式政策更迭不仅为地方生态环境损害赔偿诉讼实践提供规范参照,同时奠定法治想象空间。从功能主义或者结果主义看,当前学界生态环境损害赔偿诉讼顺位诸多观点均存在不同程度纰漏乃至缺失,都是一种理想主义、抽象主义的预设构思,缺乏现实主义、具象主义观照。

2019—2023年判决实证成效尚难称得上满意,侧证生态环境损害赔偿诉讼顺位问题复杂和艰涩。一方面,生态环境损害赔偿行政磋商完成程序替代。行政磋商以殊途同归方式达到生态环境修复目的,导致司法机关缺乏足够场合和充分机会运用审判程序考察生态环境损害赔偿规范置入现实世界的法律情况、法制条件和法治效果。另一方面,生态环境损害赔偿较多“渗入”其他诉讼类型。上述情形意味生态环境损害赔偿诉讼与其他诉讼千丝万缕的联系,实质是诉讼主体启动诉讼程序权利或者身份“褫夺”,非政府组织、检察机关透过环境民事公益诉讼或者刑事附带民事公益诉讼完成生态环境损害赔偿义务确立、责任追究,何必退而求其次交由生态环境损害赔偿权利人重新启动生态环境损害赔偿诉讼?由于缺乏足够司法实践,最高人民法院历年典型案例、指导案例鲜有生态环境损害赔偿诉讼⁽⁸⁾,变相导致缺乏类案指导。再一方面,生态环境损害

赔偿诉讼难以得到正名。多数名为“民事责任纠纷”“侵权责任纠纷”“环境污染责任纠纷”判决书内容含括生态环境损害赔偿表述,仅有少量案例呈现名称或者标识^[9]。这种做法并不利于作为一种独立诉讼类型展现。^[10]

除了为下级法院审理案件提供行为指南和规则指引,《司法解释》还肩负特色程序规范构思、论证和创设任务——依托自然资源国家所有权理论渊源,建成一套独立于常规环境民事公益诉讼全新程序规范。“它们是往返反馈的一种合作机制:简约的立法构造技术以及立法解释行动的自我休止形成一种授权的事实;最高人民法院及整个法院系统由此担负起经验性的立法实践的任务,并在一定的时间和阶段,将分散的司法经验素材进行系统化。”^[17]“区别+包含”关系学理认知立基前提是坚持认为两种关联诉讼存在可经识别差异,这种差异导致顺位探讨和规定安排。但是,生态环境损害事实或潜藏于损害国家利益、公共利益案件,或源自中央环保督察、群众反映强烈的生态环境事件,或始于非政府组织生态环境保护日常巡查。从现象学或者发生学角度断定行政机关、检察机关以及非政府组织共同成为生态环境损害赔偿责任追究主体。2019—2023年判决实证并未展现基层司法机关对“区别”认识,反而持续强化“包含”理解,表明不同于理论界和高层实务界思路观念。“区别”与“包含”本质不相兼容,存在逻辑学悖论。鉴于《司法解释》与《公益诉讼司法解释》多数条文类同,导致最终审判效果和结局并无二致,审判机关运用后者作为判决依据并无不妥,但是仍面临规范形式瑕疵批判。《司法解释》与《公益诉讼司法解释》内容交叠,以及生态环境损害赔偿诉讼与其他诉讼类型运行融合,均无法自证生态环境损害赔偿诉讼独立于环境民事公益诉讼的可行性。

2019—2023年判决实证观察侧证理论与实践存在下列张力:首先,案由涉及自然资源资产损害。土地、森林、草原等全国试点国家所有自然资源资产生态利益损害赔偿,使得国家所有自然资源资产损害赔偿理论研究“优先说”和“独立说”走向式微,“区分优先说”展现优势。基层司法机关似乎逐步认同甚至倾向于接受国家所有自然资源资产生态利益属于生态环境损害赔偿客体,这种观

念未受到政策试点激发新兴学术观点冲击。其次,体现鲜明诉讼便宜选择路径。不管环境民事公益诉讼,抑或生态环境损害赔偿诉讼,还是刑事附带民事公益诉讼,只要实现生态环境利益保护诉讼目标,不必在乎诉讼类型抑或名称。这与《司法解释》生效后媒体报道的“合并审理、先行中止、完全优先和关联诉讼等多种做法”^[18]有所出入。一种合理解释即上述做法列为特殊试点考量,并未改变一般审判实践常规操作。这使得生态环境损害赔偿诉讼顺位“优先说”“性质说”“牵连说”“互动说”失去现实支撑,“竞合说”和“统合说”占据优势。这种情形直接颠覆《司法解释》条文预设,两种关联诉讼至少在当前审判实践不存在清晰边界和明确区隔。最高司法机关试图通过政策规范调整诉讼顺位,仅具形式意义,无法改变多数基层司法机关两种关联诉讼实质功能等同认知。再次,检察机关地位日渐凸显。检察机关从“被动加入”到“主动参与”的角色转变值得关注。以检察机关为中心,是否提起刑事附带民事公益诉讼,抑或触达刑事司法惩治目标后交生态环境损害赔偿权利人再行启动生态环境损害赔偿诉讼,完全在乎检察机关对诉讼效率、机遇、方式、成本关切。一旦明确检察机关将线索转至移交行政机关,行政机关应立即启动程序。如甘肃省《关于生态环境损害赔偿与检察公益诉讼衔接协作的工作规定》第三条。^[19]反之,检察机关提起刑事附带民事公益诉讼,抑或环境民事公益诉讼,只要触达法律效果,生态环境损害赔偿诉讼另行启动纯属多余。此外,2019—2023年判决实证未见一例非政府组织参与案件。这与生态环境损害赔偿制度改革理念、精神、思路较少关注非政府组织有关,据此得出非政府组织与生态环境损害赔偿诉讼完全无关结论为时尚早。

四、核心要件

生态环境损害赔偿顺位规范法教义学重构需从理论、制度、立法等角度重新考量和逐项探讨。

(一)理论反思

自然资源国家所有权作为生态环境损害赔偿制度改革理论渊源不仅日渐失势,而且不能妥善适应多样主体参与介入导致多重理论叠加适

用情形。不论将自然资源国家所有权解释为所有权^[20],抑或公权力^[21],还是其他学说^[22],均无法脱离作为权利(权力)实施机制核心和关键的行政机关。纵使学界争论不止,生态环境损害赔偿制度改革亦在持续强化行政机关角色、职责和作用。当前,自然资源国家所有权不存在现实或者潜在实定法律适用依据,若作为立法依据仅能视为一种特殊立法技术考量,类似允许非政府组织提起环境民事公益诉讼规范安排。而且,自然资源国家所有权、监督权存在权利(权力)紧张或者矛盾,无法实现联动共融。将自然资源国家所有权解释为私权利,检察机关和非政府组织提起环境民事公益诉讼实现监督权对象并非此权利。将自然资源国家所有权解释为公权力,该项公权力仍处应然而非实然状态,检察机关和非政府组织提起环境民事公益诉讼实现监督权仅具理论意义而无现实价值。

生态环境损害赔偿制度理论依据并非“国家环境保护义务和作为‘公权’的自然资源国家所有权,共同构成了生态环境损害赔偿制度的宪法依据”^[23],权力说和义务说具备单独成为学理渊源论证力量和论述效果。公权力说学者仍在解释自然资源国家所有权内涵,仍未超脱窠臼且徒增无用注脚。生态环境损害赔偿制度理论渊源应实现权利论到义务论变迁。公权力行使可通过赋予权利或者履行义务实现。生态环境损害赔偿制度改革虽然披有民事外衣,但它属于生态环境等行政监督管理部门实定法律义务,源于《宪法》第26条、《环境保护法》第6条、第28条所规定的政府及其组成部门应当履行保护和改善环境、对自然资源获取、开发、利用行使行政监督管理职责的实定法律义务^[24]。这是生态环境等行政监督管理部门应当履行积极、主动、强制和第一性义务。

首先,积极义务。生态环境等行政监督管理部门应将提升生态环境损害意识归为日常行政管理事项,纳入行政执法、行政调查、行政磋商等高权措施或能实现生态环境损害赔偿目的。“命令型监管是以‘命令—控制’为运作逻辑,对相对人施加义务或减损利益的约束性机制。”^[25]其次,主动义务。生态环境等行政监督管理部门应自主开展生态环境损害赔偿活动,自行定夺采取行政抑或司法手段。只有如此阐述才能解释生态环境

损害赔偿诉讼案件稀少成因。再次,强制义务。虽然生态环境损害赔偿由生态环境等行政监督管理部门启动,仍受到线索、事实和证据等客观因素限制。一旦生态环境等行政监督管理部门怠于行使职责,检察机关、非政府组织进而作为递补或者取代角色完成工作。“既能督促行政机关积极履行索赔职责,也能确保生态修复在最佳时机内得以开展与落实。”^[26]只有如此阐述才能解释2019—2023年判决实证刑事附带民事公益诉讼出现生态环境损害赔偿案由成因。最后,第一性义务。生态环境等行政监督管理部门履行生态环境损害后果追究包括调查、取证、定损、实施等具体内容,职权发挥或者职责行使可能侵犯行政相对人权利,亦需得到检察机关或者非政府组织监督,此时亦伴有后续或者附随义务类型出现。

自然资源国家所有权只能作为自然资源资产经济利益、非生态环境利益损害理论支撑。自然资源国家所有权解释应回归权利主体基于占有、使用、收益和处分生成和集聚财产性、物质性和经济性利益。自然资源国家所有权仅适合自然资源资产经济利益损害,自然资源国家所有权主体、委托代理主体均可作为诉讼主体代为追究自然资源国家所有权损害赔偿责任。国家所有自然资源资产经济利益损害赔偿诉讼应作为独立诉讼类型,国家所有自然资源生态环境利益损害责任追究仍属生态环境等行政监督管理部门法定职责和应有权限。在坚持生态环境损害赔偿诉讼顺位规范法教义学视角前提下,国家所有自然资源资产损害试点学理依据得以厘清和建立。

(二)制度构造

依据2019—2023年判决实证,将生态环境损害赔偿损害责任追究视为两种关联诉讼共同目标,案件会商制度和信息公开制度具备真正讨论价值。

案件会商制度旨在便利各利益相关方妥善安排生态环境损害赔偿诉讼顺位。检察机关和行政机关基于成本、效率等因素考量施予生态环境损害赔偿诉讼角色安排和任务分工,此时应允许各利益相关方相互商议妥善处置。如前所述,检察机关、生态环境等行政监督管理部门、非政府组织均可追究生态环境损害赔偿责任,如检察机

关和行政机关于刑事附带民事公益诉讼、环境民事公益诉讼等提出诉求,非政府组织透过环境民事公益诉讼要求赔偿亦不存在现实障碍,各式诉讼类型启动全然在于生态环境损害案件事实被谁最先发现、线索被谁最先捕捉、启动司法裁判意念被谁最先酝酿。一味刻以“行政执法手段在生态环境损害救济体系中应占据主导地位已日益形成共识”^[27],并未考虑同类案件启动司法救济使得各方诉讼身份和资格互斥客观现实。原则上一方获得事实和证据,其他各方应积极主动配合甚至放弃诉权。

信息公开制度旨在助益各利益相关方充分了解生态环境损害赔偿诉讼动态。信息公开仍应坚持我国《政府信息公开条例》等公权力机关信息公开惯常规则。一方面,信息公开属行政机关行政职责行使和行政事务执行应当主动履行的义务对象,生态环境损害赔偿诉讼顺位议题范畴下信息公开制度协助检察机关、非政府组织角色扮演和效能发挥;另一方面,与现阶段学界讨论观点有所出入,本文建议生态环境损害赔偿诉讼信息公开并非案件过程、状态公开,而是结果公开,以避免重复启用司法程序。

(三)立法表达

当前,生态环境法典草案已经面向社会公开征求意见^[28],检察公益诉讼法亦将安排初次审议^[29]。上述法律文本起草论证必须关注回应生态环境损害赔偿诉讼顺位规范制度化、法制化问题。部分学者^[30]述及生态环境损害赔偿专门法的建议可做远景规划,留待生态环境法典编纂和检察公益诉讼立法有所进展或者呈现眉目再做安排。

1.生态环境法典编纂

《生态环境法典草案》(以下简称《法典草案》)第一编“总则”第九章:“信息公开与公众参与”第一百三十四条和第五编“法律责任和附则”第一章“通则”第一千零六十六条分别涉及两种关联诉讼。姑且不论条文内容完善程度,上述体例设计凸显两种关联诉讼传统价值皈依,即信息公开践行环境公正、公众参与实现环境正义以及责任追究维持环境秩序。值得注意的是,《法典草案》第一千零六十六条第二款允许检察机关、非政府组织可以在第一款设定地方人民政府、相关

部门和机构不提起诉讼时代为诉讼。结合生态环境损害赔偿制度改革文件要求和现实状态,宜将此处诉讼类型解释为环境民事公益诉讼而不宜类推解释成检察机关、非政府组织亦可提起生态环境损害赔偿诉讼。上述判断似为本文结论提供明确和肯定的规范立场,即环境民事公益诉讼亦为生态环境损害赔偿责任追究司法诉讼方案或者类型。

《法典草案》终究无法脱离“解法典”趋势,现时生态环境法典编纂不能全面、不够足量、不及可能反映历时生态环境损害赔偿诉讼顺位规范改革动态和成效进展。包括生态环境损害赔偿诉讼顺位规范在内的生态环境损害赔偿法律制度势必成为生态环境法典并行条文设计,它不属于生态环境法典“适度化”对象⁽¹⁾。《法典草案》生态环境损害赔偿诉讼顺位规范整体考虑应参考《侵权责任编》表述风格和阐释要点。《民法典》第一千二百三十四条、第一千二百三十五条就充当公私法转介条款,既在《民法典》中显示了环境损害责任的存在,又将作为环境法典全面创设环境损害责任制度的原点。^[31]

2.检察公益诉讼立法

检察机关关于生态环境损害赔偿诉讼角色、功能和地位等系检察公益诉讼立法不可避免、必须面对议题。“优化检察机关与行政机关、社会组织等各类适格主体起诉顺位,完善生态环境损害赔偿制度与公益诉讼制度的衔接机制。”^[32]

检察机关关于生态环境损害赔偿诉讼顺位规范角色为监督者和起诉者。一方面,行政部门不作为、滥作为监督督促。“也就是说,检察机关提起民事公益诉讼是在行使法律监督权。”^[33]检察监督面向包括生态环境损害赔偿行政磋商是否坚守程序正义、生态环境损害赔偿数额是否公平公正、生态环境损害赔偿协议执行是否及时到位等。另一方面,发现线索后启动诉讼或者支持起诉。检察机关完成事实认定、法律适用、结果判断、通知公告等环节,透过刑事附带民事公益诉讼抑或环境民事公益诉讼要求被告承担生态环境损害赔偿责任。《浙江省人民检察院关于服务保障生态环境损害赔偿制度改革的意见》^[34]明确检察机关依法积极开展有关生态环境损害赔偿

公益诉讼工作。

检察机关关于生态环境损害赔偿诉讼顺位规范功能为协作和救济。协作功能源自监督者角色定位,救济则是环境公共利益支持者、维护者、捍卫者和起诉者扮演角色应有之义。非政府组织选择环境民事公益诉讼要求被告承担生态环境损害赔偿责任,检察机关作为支持起诉人与原告发挥相同作用。检察机关关于生态环境损害赔偿诉讼地位为具备开启生态环境损害赔偿诉讼程序条件的重要主体之一。只要满足检察机关认为损害环境公共利益(包括国家利益)生态环境损害事实、情形或者条件,检察机关均可以启动各式生态环境损害赔偿诉讼检察程序。

检察公益诉讼立法应围绕上述内容开展条文编排。如提示生态环境损害案件线索,检察机关在满足条件前提下具备独立提起环境民事公益诉讼身份资格,也可将相关线索移交生态环境、自然资源等生态环境损害赔偿行政监督管理部门,完全仰赖检察机关自身权力内部调剂和自行安排,此时检察权和监督权并无先后次序之分。当生态环境、自然资源等生态环境损害赔偿行政监管部门启动程序,抑或非政府组织透过环境民事公益诉讼追究被告责任,检察机关应作为支持单位,此时系监督权主张、行使和体现。

3.生态环境损害赔偿专门立法

“《生态环境法典》体系与环境法体系是否完全重合,是法典编纂中需要明确的问题。”^[35]生态环境损害赔偿专门立法应凝聚下列认识。首先,生态环境损害赔偿角色、功能和定位。生态环境损害赔偿应是包括体制、制度等要素在内复合表述,并归为广义生态环境行政监督管理全新范式和创新制度。一方面,它并未颠覆现行生态环境监督管理体制,相反通过增设权限、赋予职责,使得大部分行政部门具备生态环境损害赔偿监督管理义务和追索生态环境损害赔偿资格。此番论断或由《法典草案》第一编“总则”第二章“监督管理”增补,或经生态环境损害赔偿专门立法新设。另一方面,生态环境损害赔偿制度包括行政磋商、司法确认、调查、鉴定评估、线索筛查和移送、诉讼等规则构成。生态环境损害赔偿功能试图让生态环境状态以及功能完全性或者替代性回归环境标准要求或者准许程度,两种关联诉讼均是

手段之一。生态环境损害赔偿制度定位已被《法典草案》承认为生态环境法律责任追究主要议题,仍应归入第三编“生态保护”第七章“生态修复”相关条文。其次,生态环境损害法律关系类型。生态环境损害赔偿专门立法应系统、全面和深入分辨阐释法律关系,提供基本行为框架和基础规则模型。再次,生态环境损害赔偿行政监督管理部门办案程序和诉讼程序。此部分属生态环境损害赔偿专门立法特色,如行政调查、行政磋商等。复次,生态环境损害赔偿诉讼启动主体和类型位序。生态环境损害赔偿专门立法应打开主体敞口,允许生态环境损害赔偿行政部门、检察机关、非政府组织分别围绕各自专业能力、技术优势、人才储备、资源特长,运用行政手段或者司法手段启动生态环境损害赔偿,但应注重配合协作,允许各主体围绕精力、效率、频次等整合调剂资源,绝非《司法解释》两种关联诉讼衔接内容重述。考虑《法典草案》条文谋篇布局,生态环境损害赔偿专门立法重述第一千零六十六条第二款“两种关联诉讼关系”强调任何具备实定法资格诉讼主体均能启动生态环境损害赔偿诉讼程序。最后,生态环境损害责任。这部分内容亦与《民法典》《法典草案》关联表述保持一致并实现衔接。生态环境损害责任履行方式包括行为和金钱,只有主观不能或者客观不行才能递补生态环境损害赔偿金钱赔偿责任。“在生态环境损害具有修复可能性的情况下,应当以优先适用生态环境修复责任为原则,以适用生态损害赔偿为补充。”^[36]这部分包括生态环境损害行为责任确立、承担,还包括行为豁免或者行为替代。考虑设置若干豁免条件或者替代情形,确保履行公平公正。

五、结 语

生态环境损害赔偿诉讼顺位规范决定生态环境损害赔偿诉讼与其他关联诉讼之关系,最终影响生态环境损害赔偿责任追究目标达成和实际效果。生态环境损害赔偿行政磋商与诉讼顺位规范问题同样值得关注和重视。在中国式生态文明体制改革新征程时代背景下,作为生态环境损害赔偿制度程序要素构成,生态环境损害赔偿诉讼顺位规范运行是一项关涉行政监督管理体制、

法律关系,事关生态环境法典、检察机关公益诉讼、生态环境损害赔偿跨领域、多部门、宽视角、广议题的全面性、整体性和系统性综合法治进程。在生态环境损害赔偿制度改革取得成效、成果和成绩前提下,生态环境损害赔偿诉讼顺位规范造设应成为现在乃至未来中央暨地方生态环境损害赔偿法制的突出关切和首要话题。包括生态环境损害赔偿诉讼顺位规范在内的生态环境损害赔偿制度全面、系统和深度法制化,无疑会强化和加固生态环境法学基础范畴——“环境损害,是人类环境发生的人类不利的变化”^[37]的体会和认识。

注释:

- (1)生态环境损害修复法律关系和生态环境损害赔偿法律关系大致呈现前后顺序,这也符合《管理规定》《民法典》第一千二百三十四条、第一千二百三十五条等政策精神和行文逻辑。囿于篇幅,此部分只论证生态环境损害赔偿法律关系。
- (2)学界过于关注生态环境损害赔偿诉讼和环境民事公益诉讼差别,一定程度上忽略联系导致视野单一和偏狭。目前探讨两种诉讼类型差别文献确实较多。
- (3)《民法典》颁行后,生态环境损害赔偿制度实定法化迈入新阶段,遗憾的是,作为生态环境损害赔偿制度规范内容之一生态环境损害赔偿诉讼顺位并未得到关注和重视。
- (4)依照相同检索方法,在北大法宝数据库检索民事案由判决书近400余份。但本文论证以官方数据库检索结果为主,非官方数据库检索结果为辅,特此说明。
- (5)相同案由不同审级审判机关出具的判决书视为重复,已做删减,特此说明。
- (6)某有限责任公司诉某县某镇某村委员会第一村民小组民事二审判决书[(2019)桂03民终2339号];何某诉某有限责任公司民事一审判决书[(2021)黑0605民初86号];某有限责任公司诉郑某民事二审判决书[(2023)鄂11民终4834号]。
- (7)一方面因为《民法典》2021年才生效,另一方面因为2021—2023年可供统计参照生态环境损害赔偿司法判决案例较少。
- (8)经过检索,2020—2023年最高人民法院环境资源审判六十余起典型案例仅有两例为生态环境损害赔偿诉讼,其中一例可在中国裁判文书网检索。最高人民法院指导案例也未见生态环境损害赔偿诉讼。
- (9)仅有某规划和自然资源局诉某有限公司民事一审

判决书[(2021)渝02民初1101号];某生态环境局诉某有限公司民事一审判决书[(2022)陕06民初29号];某区生态环境局诉某有限公司、某公司民事一审判决书[(2022)渝02民初01号];某生态环境局诉张某、吴某民事一审判决书[(2022)渝01民初3262号]。

- (10)实际上,类似裁判文书名称情况反证生态环境损害赔偿诉讼成为独立诉讼类型面临强烈认知障碍。这从最高人民法院《民事案由规定》将生态环境损害赔偿诉讼列为环境民事公益诉讼所属种类也可得证。
- (11)有学者提出生态环境损害赔偿议题可采用“司法解释(当前)+生态环境法典(未来)”两步走法制化策略,此处结论实质否认该说法。参见张忠民:《论生态环境损害赔偿的法理基础与规范构造》,《现代法学》2024年第4期。

参考文献:

- [1]最高人民法院关于环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释[EB/OL].(2020-12-29)[2024-11-09].<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgxODE3OTlkZjYxNDAxNzliMTljMmYxNzJlZDQ>.
- [2]张文显.法哲学范畴研究[M].北京:中国政法大学出版社,2001:196.
- [3]雷磊,吕思远.什么是“法政策学”?——兼论其与法教义学的关系[J].云南社会科学,2023(5):48-56.
- [4]中华人民共和国中央人民政府.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》[EB/OL].(2017-12-17)[2024-11-11].https://www.gov.cn/zhengce/2017-12/17/content_5247952.htm.
- [5]中华人民共和国生态环境部.关于印发《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》的通知[EB/OL].(2020-09-03)[2024-11-11].https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk03/202009/t20200911_797978.html.
- [6]中华人民共和国最高人民检察院.最高检、生态环境部联合印发《关于加强生态环境损害赔偿与检察公益诉讼衔接的意见》[EB/OL].(2024-10-16)[2024-11-11].https://www.spp.gov.cn/zdgz/202410/t20241017_668854.shtml.
- [7]汪劲.论生态环境损害赔偿诉讼与关联诉讼衔接规则的建立——以德司达公司案和生态环境损害赔偿相关判例为鉴[J].环境保护,2018(5):35-40.

- [8]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(1):129-139.
- [9]冯汝. 生态环境损害赔偿制度与环境公益诉讼制度的关系[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2021(5):102-111.
- [10]李树训. 生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼竞合的第三重解法[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2021(5):45-57.
- [11]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(3):106-113.
- [12]曹明德, 马腾. 生态环境损害赔偿诉讼和环境公益诉讼的法理关系探微[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2021(2):63-72.
- [13]李兴宇. 全民所有自然资源损害赔偿制度的方案选择与路径衔接 [J]. 中国土地科学, 2024(8):12-20.
- [14]叶轶, 郑枫静. 刍议全民所有自然资源损害赔偿的救济属性及构造 [J]. 干旱区资源与环境, 2024(3):1-7.
- [15]李挚萍, 秦萱钰. 全民所有自然资源资产损害民事救济的实现路径[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2024(3):69-81, 114.
- [16]光明网. 生态环境损害赔偿制度改革阶段性目标基本完成 已办理生态环境损害赔偿案 3.22 万件 [EB/OL]. (2023-12-08)[2024-11-12].https://legal.gmw.cn/2023-12/08/content_37015601.htm.
- [17]雷磊. 法律体系、法律方法与法治[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2016:199.
- [18]陈海嵩. 国家治理体系中生态环境损害赔偿的公法解释[J]. 法商研究, 2024(5):3-17.
- [19]甘肃省人民检察院. 关于印发《关于生态环境损害赔偿与检察公益诉讼衔接协作的工作规定》的通知[EB/OL]. (2022-02-25)[2024-07-23]. <http://www.jcy.gansu.gov.cn/info/1358/32726.htm>.
- [20]吕忠梅. 生态环境损害赔偿诉讼中的问题与对策 [EB/OL]. (2020-08-19)[2024-11-17].<https://cserl.chinalaw.org.cn/portal/article/index/id/144/cid/25.html>.
- [21]张宝. 生态环境损害政府索赔制度的性质与定位[J]. 现代法学, 2020(2):78-93.
- [22]程玉. 生态环境损害索赔权的法律性质与规范调适[J]. 法制与社会发展, 2022(5):132-154.
- [23]陈海嵩. 生态环境损害赔偿制度的反思与重构——宪法解释的视角[J]. 东方法学, 2018(6):20-27.
- [24]李一丁. 生态环境损害赔偿行政磋商: 性质考辨、意蕴功能解读与规则改进 [J]. 河北法学, 2020(7):82-95.
- [25]康京涛. “双碳”目标下环境监管的调适与创新[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2023(3):123-133.
- [26]赵小姣. 生态环境损害赔偿的逻辑重构: 从“权利救济”到“义务证成”的嬗变[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2024(4):101-110.
- [27]刘静, 闫宇辰. 生态环境损害救济司法实现机制的体系化[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2025(2):44-59, 125-126.
- [28]全国人民代表大会. 生态环境法典草案首次亮相 [EB/OL]. (2025-04-28)[2025-05-20].http://www.npc.gov.cn/npc/c2/e30834/202504/t20250428_444970.html.
- [29]最高人民检察院. 全国人大常委会今年将安排审议检察公益诉讼法[EB/OL]. (2025-03-11)[2025-05-20].https://www.spp.gov.cn/zdgz/202503/t20250311_689893.shtml.
- [30]张梓太, 李晨光. 关于我国生态环境损害赔偿立法的几个问题[J]. 南京社会科学, 2018(3):94-99.
- [31]林潇潇. 体系化视角下民法典环境损害责任条款的规范定位[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2023(1):67-79, 112.
- [32]全国政协委员、最高检副检察长张雪樵: 检察公益诉讼立法已进入快车道 [EB/OL]. (2024-03-05)[2024-07-20].https://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/202403/t20240305_647379.shtml.
- [33]赵俊. 检察机关在环境公益诉讼中的职能定位及法律优化方案[J]. 学术交流, 2024(4):71-85.
- [34]浙江检察网. 浙江省人民检察院关于服务保障生态环境损害赔偿制度改革的意见 [EB/OL]. (2018-01-05)[2024-07-23].https://www.zjjcy.gov.cn/art/2018/1/5/art_29_53763.html.
- [35]彭峰, 张梁雪子. 环境法典的体系结构、边界延伸与统合立法研究[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2024(3):77-88.
- [36]任洪涛, 唐珊瑚. 论生态环境修复责任与生态损害赔偿责任的衔接与适用——以《民法典》第1234条、第1235条为研究视角[J]. 中国政法大学学报, 2022(2):193-203.
- [37]徐祥民. 环境损害——环境法学核心范畴[J]. 政法论丛, 2023(1):110-123.

(责任编辑 曹树青)