

生态环境损害赔偿运行机制及其改革探索

龚一¹, 龚宪成²

1. 西北工业大学, 陕西 西安 710100

2. 吉林省长春生态环境监测中心, 吉林 长春 130022

DOI:10.61369/EAE.2025040012

摘 要 : 近几年各省及有关地市生态损害赔偿制度的建立, 在处理相关损害赔偿案件方面产生一定的积极导引作用。虽然《民法典》规定生态环境损害赔偿制度, 但生态环境损害是国家利益和公共利益的损害, 具有很强的“公法”属性, 应当属于生态环境保护等公法规定的调整范畴, 而民法理念和基本精神仍以“私法自治”为特质, 因此在赔偿实施方面存在诸多问题和局限性, 包括权责主体、线索筛查举证、索赔启动、损害调查、鉴定评估、赔偿磋商、诉讼、修复效果评估、法律制度衔接和司法方面等。持续推进生态环境损害赔偿制度改革是生态文明建设的内在要求, 在生态环境损害赔偿运行机制及其改革探索下, 一部统一的、专门的生态环境损害赔偿法典总有一天会正式立法, 真正来明确生态环境治理与生态损害赔偿, 把生态文明建设摆在治国理政的突出位置, 实现中华民族伟大复兴中国梦的战略高度, 它与环保法等法律法规紧密配合, 形成更完善的生态环境保护法律架构, 提升生态文明建设的制度化、法治化水平, 为生态环境的长效保护提供坚实的制度保障。

关 键 词 : 生态环境损害; 主体责任; 民法典; 司法保障

Operation Mechanism and Reform Exploration of Ecological Environment Damage Compensation

Gong Yi¹, Gong Xiancheng²

1. Northwestern Polytechnical University, Xi 'an, Shaanxi 710100

2. Changchun Ecological Environment Monitoring Center, Jilin Province, Changchun, Jilin 130022

Abstract : In recent years, the establishment of ecological damage compensation systems in various provinces and relevant cities has played a certain positive guiding role in handling relevant damage compensation cases. Although the "Civil Code" stipulates the ecological environment damage compensation system, ecological environment damage is the damage to national interests and public interests and has a strong "public law" attribute. It should belong to the adjustment category of public laws such as ecological environment protection. However, the civil law concept and basic spirit still feature "private law autonomy." Therefore, there are many problems and limitations in the implementation of compensation, including the responsible subject, clue screening and proof, claim initiation, damage investigation, appraisal and evaluation, compensation negotiation, litigation, repair effect evaluation, legal system connection, and judicial aspects. Continuously promoting the reform of the ecological environment damage compensation system is an inherent requirement of ecological civilization construction. Under the operation mechanism of ecological environment damage compensation and its reform exploration, a unified and specialized ecological environment damage compensation code will one day be officially legislated to truly clarify ecological environment governance and ecological damage compensation. Placing ecological civilization construction in a prominent position in governing the country and handling affairs, and reaching the strategic height of realizing the Chinese dream of the great rejuvenation of the Chinese nation. It will closely cooperate with laws and regulations such as the environmental protection law to form a more complete legal framework for ecological environment protection and improve the institutionalization and legalization level of ecological civilization construction, providing solid institutional guarantee for the long-term protection of the ecological environment.

Keywords : ecological environment damage; main responsibility; "Civil Code"; judicial guarantee

作者简介:

龚一 (2001.06-), 汉族, 吉林长春人, 大学本科, 中共党员, 西北工业大学 信息工程专业;

龚宪成 (1972.07-) 汉族, 吉林农安人, 大学本科, 中共党员, 单位: 吉林省长春生态环境监测中心, 高级环境工程师, 研究方向: 生态环境保护。

一、生态环境损害赔偿制度建立的必要性

随着各地生态环境损害案件屡有发生，且损害造成的后果形式多样，各地对损害主体客体，治理赔偿等方面都存在认知差异，甚至导致许多案件久拖不决，损害客体得不到充分保护赔偿，归根结底是社会和国家利益受损，生态环境损失得不到及时赔偿、治理、恢复，必将导致类似污染事件频发，累积起来对社会负面效应将显著放大。国家关于生态环境损害赔偿法律立法势在必行，依托各地相应生态损害赔偿制度落地，在突出抓好适用、启动、认定移交等关键环节，进一步明确生态损害赔偿的启动要素，扩展赔偿范围，实现“应赔尽赔”和“全覆盖”，不断促进立法条件日臻成熟，同时在司法赔偿等方面不断积累经验^[1]。生态环境损害赔偿制度的建立，明确了损害生态环境的单位和个人的赔偿责任，使责任主体无法逃避应尽的义务，解决了“企业污染、群众受害、政府买单”的不合理现象；赔偿制度能让责任方对这些经济损失进行赔偿，同时也能促使企业将生态环境成本纳入生产经营决策，提高企业的环境风险意识，促进经济的可持续发展。也保障了公众享有健康、舒适生态环境的权利，为公众维护自身环境权益提供了法律支持，有助于增强公众对生态环境保护的信心。

二、生态环境损害定义及生态环境损害赔偿制度的编制背景

生态环境损害是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤、森林等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变以及上述要素构成的生态系统功能退化^[2]。

建立和完善生态环境损害赔偿制度，体现五个方面作用：环境有价，损害担责。违反法律法规，造成生态环境损害的单位或个人应当承担生态环境损害赔偿，实行赔偿义务人优先对受损生态环境进行修复制度，生态环境损害无法修复的，实施货币赔偿用于代替修复。赔偿义务人因同一生态环境损害行为需承担行政责任或刑事责任的，并不免除其依法承担生态环境损害赔偿；主动磋商，司法保障。生态环境损害发生后，赔偿权利人组织开展生态环境损害调查、鉴定、评估、修复方案编制等工作，主动与赔偿义务人磋商，磋商是不得损害国家利益和社会公共利益。磋商不能达成一致的，赔偿权利人可依据法律提起诉讼；积极作为，减少影响。生态环境损害发生后暂时无法确定赔偿义务人的，政府及有关部门应当积极采取措施，将生态环境损害的影响降到最低；信息共享，公众监督。实施信息公开，推进政府及其职能部门共享生态环境损害赔偿信息，生态环境损害调查、鉴定、评估、修复方案编制等工作中涉及公共利益的重大事项应当向社会公开，并邀请专家和利益相关的公民、法人和其他组织参与；依法推进，鼓励创新。按照相关法律法规规定，立足实际由易到难，稳妥有序开展生态环境损害赔偿制度改革工作^[3]。

三、民法典在解决生态环境损害赔偿案件的局限性

《民法典》在解决生态环境损害赔偿案件时存在一定的局限性。一是归责原则不够细化。《民法典》对于环境污染责任适用无过错责任原则，但对于生态破坏责任的归责原则规定不够明确和细化。生态破坏行为的成因复杂多样，有些是由于人类活动的长期累积影响，有些则是与自然因素相互交织，简单地适用无过错责任原则或过错责任原则可能都无法准确地认定责任。但目前我国的生态环境监测体系和技术水平还存在一定的不足，导致因果关系的证明难度较大。另外因果关系证明难度大，生态环境损害的因果关系往往具有复杂性和滞后性，《民法典》中对于如何认定生态环境损害的因果关系缺乏具体的操作指南；二是赔偿范围和标准方面：赔偿范围有限，《民法典》规定的生态环境损害赔偿范围主要包括生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致的损失、生态环境功能永久性损害造成的损失、生态环境损害调查、鉴定评估等费用、清除污染和修复生态环境费用以及防止损害发生和扩大所支出的合理费用。然而，对于一些间接损失，如生态环境损害对周边产业发展、居民健康等造成的潜在影响，以及生态系统的长期生态价值损失等，《民法典》没有明确纳入赔偿范围，这可能导致赔偿金额无法充分反映生态环境损害的实际后果；赔偿标准不明确，虽然《民法典》明确了生态环境损害赔偿的一些基本项目，但对于各项费用的计算标准和方法没有具体规定，这使得在实际操作中容易出现争议，不同地区、不同案件的赔偿标准可能差异较大，影响了法律的公正性和权威性；三是执行和监督方面。在生态环境损害赔偿案件中，侵权人可能由于经济困难或其他原因无法及时履行赔偿责任，而《民法典》对于如何保障赔偿责任的执行缺乏有效的措施。对于生态环境损害赔偿资金的管理和使用缺乏严格的监督机制。《民法典》没有明确规定相关的监督主体、监督程序和责任追究机制，无法保证赔偿资金的合理使用和生态环境修复工作的有效开展；四是与其他法律的衔接方面。与环境单行法的衔接不顺畅，《民法典》与这些环境单行法在生态环境损害赔偿的规定上存在一定的差异和冲突，导致在法律适用时容易出现矛盾和困惑，又与刑事法律的衔接不够紧密，在一些严重的生态环境损害案件中，侵权人可能同时承担刑事责任和民事责任，《民法典》与刑事法律在责任认定、赔偿标准和执行程序等方面的衔接不够紧密，导致在实践中可能出现刑事判决与民事赔偿相互脱节的情况^[4]。

四、生态环境损害的减少及重大生态环境损害的避免是生态城市建设的根本要求

生态城市至少包含生态产生、生态环境和生态文化三方面内容，其基本内涵是自然资源得到合理利用，自然环境及其演进过程得到最大限度保护，具有良好的环境质量和充足的环境容量，广泛推行可持续的无污染的能源利用方式，能够消纳人类活动所产生的各种污染物和废弃物，这就要求对于发生生态环境损害的环境则要求完全恢复而不是简单的赔偿了事。只有这样，才能真

正协调现代城市经济系统与生物关系，保护与合理利用一切的自然资源与能源，提高人们对城市生态系统的自我调节、修复、维持和发现的能力，使人、自然、环境融为一体，互惠共生。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求激发创造一切财富的动力，同时保障这种创造财富的过程不对他人和环境造成负面损害。党中央对生态文明体制改革做了统一部署，要用制度保护生态环境。尤其认定基本农田生态农业环境损害的主体责任主要涉及农业生产者、农业企业、政府部门、科研机构和专家学者、科研机构和专家学者。真正明确了生态环境治理与生态损害赔偿制度改革，划定了生态红线，生态补偿，源头控制，责任追究，管理体制等内容并充实到生态文明制度体系中^[1]。

五、持续推进生态环境损害赔偿制度的革新、探索

党的十八大以来，党中央站在坚持和发展中国特色社会主义，实现中华民族伟大复兴中国梦的战略高度，把生态文明建设摆在治国理政的突出位置，《生态环境损害赔偿制度改革方案》把各项改革作为增强“四个意识”做到“两个维护”的具体要求全力抓好落实。生态环境损害赔偿制度的持续推进与这一制度革

新有利于加强生态文明建设。以往生态环境损害存在责任追究难等诸多问题，通过该制度革新明确了生态环境损害的赔偿范围、责任主体等关键要素，让造成生态环境损害的单位或个人承担应有的赔偿责任，持续推进生态环境损害赔偿制度改革是生态文明建设中的内在要求，体现了生态文明理念中的责任落实，明确了生态环境损害的赔偿责任主体，改变了过去“企业污染、群众受害、政府买单”的不合理局面，要求造成生态环境损害的单位或个人承担相应的经济赔偿责任，用于生态环境的修复等，贯彻了“环境有价、损害担责”的重要原则，有助于压实生态环境保护责任，同时这也是推进环境治理体系和治理能力现代化的重要环节。通过完善生态环境损害赔偿的法律、制度、技术等体系，能够更加科学、公正、高效地应对生态环境损害事件，加强对生态环境的司法保护力度，维护生态安全和人民群众环境权益，从而促进人与自然和谐共生。生态环境损害赔偿制度改革在习近平生态文明思想引领下的生态文明建设中发挥了关键作用。这一改革是生态文明制度体系的重要补充，它与环保法等法律法规紧密配合，形成更完善的生态环境保护法律架构，提升生态文明建设的制度化、法治化水平，为促进生态损害赔偿正式立法，为生态环境的长效保护提供坚实的制度保障。

参考文献

-
- [1]《中华人民共和国环保法》。
 - [2]中华人民共和国大气污染防治法 发文字号：中华人民共和国主席令第16号 2018-10-26。
 - [3]《中共中央办公厅国务院办公厅关于印发【生态环境损害赔偿制度改革方案】的通知》（中办发【2017】68号）
 - [4]《中华人民共和国民法典》。
 - [5]《生态环境损害赔偿制度改革方案》中共中央办公厅、国务院办公厅2017-8-29。