

# 生态环境损害赔偿制度构建的若干问题

胡雷

(北京策略<南京>律师事务所, 江苏 南京 210000)

**【摘要】**生态环境损害赔偿制度的构建是生态文明建设的保障,是实现可持续发展的重要内容。生态环境的损失有其特殊性,及时预防和解决生态环境损害问题是生态损害赔偿制度应当解决的核心问题。为此应当做到预防优先、评估修复优先。为了使生态环境修复的行为落到实处,就需要在定责明确的前提下实现环境修复成本的社会分担。

**【关键词】**预防优先;评估修复先行;定责明确;社会分担

## 一、预防优先

生态环境损害是“是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变,及上述要素构成的生态系统功能的退化。”<sup>[1]</sup>受损的生态环境进而造成他人人身、财产权利的受损是环境侵权。生态环境被破坏的过程以及造成的不良影响均具有隐蔽性和持续性。修复被损坏的生态环境及赔偿受害人员的代价无疑是巨大的,远超当初以损害环境为代价而换取经济发展所带来的收益。“绿水青山就是金山银山”,习近平总书记高瞻远瞩。这是习总书记在时任浙江省委书记时,于2005年8月在浙江湖州安吉考察时提出的科学论断。党的十八大以来,习近平总书记多次强调“绿水青山就是金山银山”,“两山理论”已成为引领我国走向绿色发展之路的基本国策。无论是站在生态环境损害的角度,还是环境侵权的角度,都应当预防优先,防治并重。这同时也是落实绿色发展之路基本国策的应有之意。

### (一) 预防优先的必要性

1. 预防优先是可持续发展的应有之义。中共中央总书记胡锦涛在2003年7月28日的讲话中提出“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”,按照“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的要求推进各项事业的改革和发展的方法论——科学发展观,也是中国共产党的重大战略思想。中国共产党第十七次全国代表大会审议并一致通过十六届中央委员会提出的《中国共产党章程(修正案)》,决定这一修正案自通过之日起生效。

科学发展观的提出至今已经十多年。但是我国的发展走的实际上仍是发达资本主义国家已经走过的老路,即先污染后治理。生态环境的保护让位于

经济的发展,造成现如今环境污染损害的案件频发。防患于未然才是修复生态环境损害的良策。生态环境的保护和经济的发展不应对立,以牺牲生态环境为代价来换取经济的暂时发展不是明智之举,无异于饮鸩止渴。治理生态环境损害的代价要远远大于牺牲其换来的经济发展的价值。

2. 预防是保护生态环境的最优途径。“侵权法经常被一致认为是补偿已经发生的损害;但是,这一观念的确是太狭隘了……在损害没有实际发生的时候,法律都可能采取行动”。<sup>[2]</sup>国家日益注重生态环境的保护,在全国确定了7个省(市)试点地区,并将生态环境损害相关立法提上日程。最主要的是因为生态环境的保护已刻不容缓,很多本应当合理预防的环境污染事件频频高发。立法保护的核心在于事后的救济,但如果守好第一道防线,将预防工作做到位,不能说全部但大部分的生态环境污染事件可以有效的避免。预防是保护生态环境成本最低、效果最优的措施。生态环境损害案件一旦生成,受灾范围广、影响大、修复成本高、赔偿义务人无力承担天价的修复费用是现阶段企业污染、百姓受害、政府买单的症结所在。这些问题必须得到妥善的解决,从源头上解决的办法就是合理预防。央视热播电视剧《县委大院》《宣判》中均有涉及生态环境损害的案件,这些案件均来源于现实真实案例。受污染的土壤、水源除了导致无法种植庄稼、水产养殖外,村民也因此患有癌症等严重疾病。此类案件得到公正判决、审理的过程是艰辛的,有些人员、部门不惜代价掩盖违法事实,最终得到法律的严惩。虽然受害的老百姓得到了有效的赔偿,但付出的生命健康的代价是无法弥补的。相比污染环境所付出的各方面的代价,预防此类事件不再发生无疑是最优解。

3. 预防能够解决生态环境损害、环境侵权带来的隐性问题。生态环境污染案件具有长期性、复杂

性、隐蔽性。一旦造成损害，能够通过鉴定程序评估出的往往是显性的损害，日后还会生成的隐性损害需要积累过程和各种因素的介入。隐形损害是偶然性和必然性的统一，没有其他介入因素也许不会产生。生态环境损害是公益的范畴，环境侵权是私益的范畴。任何一个生态环境污染事件所涉及的都是公益和私益的统一，例如侵犯人身权利、财产权利的犯罪，既侵犯了受害人的人身权、财产权，也侵犯了社会管理秩序，是公私的统一。生态环境的损失能够得到有效的预防，环境侵权就不会发生。举一个隐性损害的例子，我国每年死于肺癌的患者约60万，每一个病患有个体差异的原因，造成这些病患患病原因之一就是环境污染即空气污染。但空气污染不是患病的直接原因。如果空气质量好，这些病患很大一部分就不会因此患病进而去世。这个问题是环境侵权解决不了的，因为不具有因果关系。我们假设空气污染不断严重，死于肺癌人数急速增长，这必然会导致社会的不稳定性，便是公益的问题了。只有预防才能解决该问题。

### （二）预防的具体措施

1. 将环保指标作为政府政绩考核的首要指标。环保问题涉及民生，关乎民生问题是政府应当解决的首要问题。以往环境保护让位于经济发展。现环境的治理已经影响经济的发展、生态环境和人民的身体健康，需要适时地调整政府政绩的考量指标。矫枉必须过正，发展必须可持续。即便是先污染，后治理。现在也已经到了“后治理”的时候了，绿色的发展才是真正的发展。环境保护不应再让位于经济发展。

2. 完善行政机关巡查预防企业环境污染的机制。政府要因地制宜地巡查辖区内排污的企业，培训专门人员了解宣传污染物的治理，对重点企业和厂区要加大巡查力度，24小时不间断监测。现在花一分的代价就可以预防的生态环境污染事件，等到东窗事发，要花成千上万倍的代价来治理。环境保护，功在当天，利在千秋。

### （三）预防有些具体落实的规定及成果

1. 《中共中央办公厅、国务院办公厅关于深化生态保护补偿制度改革的意见》及地方相应的实施意见。2021年9月12日，《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》发布实施以后。地方积极响应中央的号召，全国地方省级单位在短期内先后共出台36份关于落实上述意见的相关规定、通知。强化激励，硬化约束。加快推进法治建设，运用法律手段规范生态保护补偿行为。清晰界定各方权利义务，实现受益与补偿相对应、享受补偿权利与履行保护义务相匹配。健全考评机制，依规依法加大奖惩力度、严肃责任追

究。补充其中重要的内容就是生态环境保护的受益地区补偿生态环境保护的贡献地区。

2. 河南山东就共建黄河流域生态环境补偿的落实值得全国借鉴。2021年4月，河南省与山东省签订了《黄河流域（豫鲁段）横向生态保护补偿协议》，构建黄河流域相邻省级政府间的区域保护合作机制，迈出了黄河流域省级兄弟政府之间环境保护的第一步。协议签订后，黄河干流入鲁水质持续保持在Ⅱ类标准以上，主要污染物指标稳中向好。按照协议约定，山东省作为受益方，累计兑现河南省生态补偿资金1.26亿元。现鲁豫两省已经签订了第二轮《黄河流域（豫鲁段）横向生态保护补偿协议（2023—2025年）》。将黄河流域的生态保护及区域补偿的落实推向了一个新的高度，成为全国生态环境保护制度建设成功的典型案例。

## 二、评估修复优先

对生态环境的评估和修复是两个概念，评估是前提，修复是落实评估内容的具体行为。

### （一）评估优先

在需要鉴定机构评估的诉讼案件中，鉴定的选定、鉴定报告结果出来到最终审判结束，是一个复杂且漫长的过程。如果历经一、二审，走完所有的诉讼程序，到具体执行开始时至少过去了一两年的时间。等走完所有诉讼程序才着手修复生态环境浪费了很多宝贵的时间。为了更好更快解决生态环境损害问题，应当将对被损害的生态环境的评估、修复置于优先的地位。试点地区大胆创新了磋商制度，并允许法院对磋商制度进行司法确认。生态环境损害案件，无论权责如何判定，最终的落脚点都是修复被破坏的生态环境，这不因赔偿义务人的过错程度、承担责任而改变。评估是对生态环境损害和修复的评估，针对客观事实。鉴定报告的核心在于定损，是争议较少的地方，应当尽快

### （二）修复优先

评估报告一旦出来，应在第一时间组织当事人对报告进行质证，如果赔偿义务人对报告没有异议，应当尽快启动修复程序。不应当在等到磋商或是法院裁判结果出来时启动修复程序。可以对生态损害鉴定报告先行进行司法确认，之后即可启动修复程序。修复费用可以由赔偿义务人先行部分垫付、启动环保基金、保险、政府垫付，无论如何确保治理先行。等到具体责任判定之时，再由相关部门向赔偿义务人进行追偿。早一点修复生态环境，就早一步止损挽损，成本就越少。

## 三、定责明确

生态环境修复往往是天价，泰州1.6亿生态环境损害赔偿案、腾格里沙漠5.69亿生态赔偿案。

由于赔偿数额巨大，企业往往承担不了。因此，有不少学者认为在“生态环境修复的案件中，要相应考虑赔偿义务人履责能力，避免因承担过重的赔偿义务而导致赔偿义务人的破产，发生社会经济发展和生态环境保护不协调的悲剧。”<sup>[3]</sup>笔者认为此举不可取。定责必须明确，理由如下：

（一）法律不会因为责任人无力承担其行为的法律后果而减轻其责任

赔偿义务人的责任是根据其修复被损害生态环境的所需成本做出，不能因为责任人无力承担赔偿责任而减轻其赔偿责任。企业的发展本来就有风险，经营管理不善、用人不当等本来就会影响企业的发展，生态环境的损害是其经营不当的后果之一，企业理应承担该责任，而不应当推向社会。即便破产，那也是企业应当承担的法律责任和社会责任。生态环境的污染不是企业应该做的事情，更不应该拿企业破产，职工无法安置来要挟生态环境的保护。

（二）物竞天择，适者生存，优胜劣汰

优胜劣汰这是自然规律也是经济发展的规律。对劣者的包容就是逆规律而行，此种观点是用经济发展来要挟生态环境保护。只考虑企业本身，没有考虑公益、受损的环境以及可能受到人身、财产权利损害的个人。牺牲环境可能带来价值百万的经济利益，但日后修复可能花费数亿的代价，甚至有很有因生态环境受损受到损害的人因没有直接因果关系无法向侵权企业追偿其损失。污染企业的发展和这些代价相比九牛一毛。如果一些企业的存在和发展会导致他人和社会的痛苦，让其他人为其发展来买单，就应当取缔该企业。任何问题都要抓主要矛盾的主要方面，这个主要方面就是生态环境保护，所有的问题包括经济发展都要围着这个主题进行，而不是牺牲这个主题。

#### 四、制定合理的社会责任分担机制

“如何从成本和收益的角度来分散风险和各种损害成为各国立法普遍关注的重点”。<sup>[4]</sup>生态环境修复案件的天价费用与缺乏合理的社会分担机制的矛盾是我国生态环境修复面临的重要问题。生态环境损害案件的核心和落脚点就是把修复落到实处。生态环境案件带来的结果不应当是企业破产、政府买单、百姓受苦的恶性结果。“根据我国的具体国情，对我国生态损害赔偿社会化的路径建议主要是以下两种方式：生态损害责任保险、生态损害基金。”<sup>[5]</sup>

（一）建立生态环境损害强制保险制度

我们可以仿照交强险，要求涉及生态环境污染的企业都要缴纳该强制责任险。险种应当根据企业对生态环境不同影响作科学的分类。保险机构、环保机关要因地制宜地制作符合当地的生态环境损失

强制保险。保费根据企业情况不同而不同，保费不应过低。承担不了该保险的企业应当禁止营业，吊销执照。把该强制险作为涉及生态损害企业的准入条件。如果连该保险费用都承担不起，日后一旦造成生态污染案件，其修复费用更承担不起。通过较高的保费可以关停一些不合格的企业，也是从一定角度上做到了防患于未然。此类保险保额也要高，建议五百万起步。保费费率根据企业情况科学制定。通过强制险可以使生态环境的修复费用有了保障。

（二）成立生态环境损害赔偿基金

生态环境损害赔偿基金和生态环境损害强制险是并行的社会责任分摊制度，可以作为强制险的补充，在赔偿主体不足以清偿生态环境修复费用时，作为强制险的补充。另外，在暂时无法确定赔偿义务时，基金可以先行垫付修复费用。生态环境损害案件评估、修复先行，待日后确定赔偿义务主体时，基金可以向其进行追偿。

环保行政机关应当设立专门部门履行基金的管理，接受社会各界的监督，基金的来源和使用情况向社会各界公开。基金的来源应当分为以下几种：第一，政府财政拨款。行政机关可以将征收的环境保护税中的一部分纳入基金。因环境违法行为所收缴的罚款也应纳入基金，此两种方式为主要来源；第二，诉讼损害赔偿款的剩余。在修复生态损害案件中，如果在修复本案受损生态环境后仍有余款应当纳入基金；第三，社会各界的募捐。应当加大明星的募捐，利用明星的影响力宣传生态环境的保护事半功倍；

生态环境损害赔偿制度的建立应当妥善解决上述四个核心问题，摒弃先污染后治理的老路。实现国民经济又好又快发展，实现人与自然的和谐相处。

#### 参考文献：

- [1] 2015年12月中共中央办公厅\国务院办公厅印发的《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》第3条第1款。
- [2] 王利明,周友军,高圣平.侵权责任法疑难问题研究[M].北京:中国法制出版社,2012.
- [3] 龚思敏.论我国生态环境损害赔偿制度的完善[D].赣州:江西理工大学,2018.
- [4] 朱岩.侵权责任法通论·总论[M].北京:法律出版社,2011.
- [5] 程雨燕.生态环境损害赔偿磋商制度构想[J].北方民族大学学报,2017,11(05):81-90.

作者简介: 胡雷, 1989年2月2日出生, 男, 汉族, 江苏省徐州市, 三级律师, 硕士研究生, 刑法学方向。