

DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2018.21.011

论生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解的衔接*

Discussion on the Connection Between Eco-environment Damage Compensation Consultation and Environmental Public Interest Litigation Mediation and Reconciliation

摘要 生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解共同适用于同一起生态环境损害案件，二者的衔接应以生态环境损害赔偿诉讼优先于环境民事公益诉讼为前提，在此基础上，明确磋商失败后转入生态环境损害赔偿诉讼或者环境民事公益诉讼可以再次适用调解、和解程序。以诉中调解、和解弥补生态环境损害赔偿诉讼中协商机制的缺失，以诉前磋商作为环境民事公益诉讼只能诉中调解、和解的补充。

关键词 生态环境损害赔偿磋商；环境民事公益诉讼；调解；和解

■文/黄大芬 张辉

2015年12月，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试点方案》（以下简称《试点方案》），创设性提出生态环境损害赔偿磋商，并作为生态环境损害赔偿制度改革的一项重要内容。2017年12月，两办再次印发《生态环境损害赔偿制度改革方案》（以下简称《改革方案》），深化《试点方案》关于生态环境损害赔偿磋商的规定，将磋商设置为生态环境损害赔偿诉讼的前置程序。从《试点方案》到《改革方案》，生态环境损害赔偿磋商一直是学界关注和讨论的热点，目前学者围绕磋商制度展开的学术研究主要集中于生态环境损害赔偿磋商的法律属性^[1]、磋商与诉讼的衔接^[2]、磋商制度的构建^[3]等问题，有关磋商制度与环境民事公益诉讼调解、和解的衔接问题鲜有提及。一项新制度的提出，必须处理好与已有制度的协调和衔接。生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼中的调解、和解制度

同属替代性纠纷解决机制，厘清生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解的衔接关系，是发挥生态环境损害赔偿磋商制度功能，构建生态环境损害多元救济机制不可回避的问题。

立法现状

新制度与已有制度的衔接，应当立足于现有的法律规定，不能突破当前的法律框架。生态环境损害赔偿磋商作为一项刚刚起步的新制度，与实施已久的环境民事公益诉讼调解、和解制度的衔接，自然不能脱离立法现状的考察。现有法律法规以及规范性文件对于生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解的相关规定，如表1所示。

生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解，在立法方面存在以下特点。首先，立法形式方面。生态环境损害赔偿磋商的立法形式比较单一，主要规定于《改革

方案》和部分省市制定的磋商办法等规范性文件，缺乏法律法规层面的调整。环境民事公益诉讼调解、和解多规定于相关司法解释之中，2015年最高人民法院公布的《民事诉讼法司法解释》首次肯定了环境民事公益诉讼可以适用调解、和解制度。2017年修订实施的《民事诉讼法》进一步细化了我国环境民事公益诉讼的起诉主体，但是对环境民事公益诉讼调解、和解并未作出直接规定。

其次，立法内容方面。生态环境损害赔偿磋商的专门性规定较多，部分省市结合本地地区的试点实施经验，直接出台了专门性的磋商办法，规范磋商工作的开展。环境民事公益诉讼调解、和解虽然实践已久，但是目前仍未有专门性规定加以调整，主要散见于《民事诉讼法》以及《环境公益诉讼司法解释》的相关条款中。

再次，立法数量方面。生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解都制定了大量的规范性文

*基金项目：中国法学会2017年度部级法学研究课题“生态环境损害赔偿磋商制度研究”[CLS（2017）C37]

表1 生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解的立法现状

相关规定 立法形式	生态环境损害赔偿磋商	环境民事公益诉讼调解、和解
法律法规	暂无	《民事诉讼法》 (2017年6月)
规范性文件 (国家层面)	《生态环境损害赔偿制度改革方案》 (2017年12月)	《最高人民法院关于适用<中华人民共和国民事诉讼法>的司法解释》 (2015年2月) 《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼适用法律若干问题的解释》 (2015年1月) 《关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知》 (2014年12月) 《最高人民法院关于人民法院民事调解工作若干问题的规定》 (2004年9月)
规范性文件 (地方层面)	《贵州省生态环境损害赔偿磋商办法(试行)》 (2017年12月) 《湖南省生态环境损害赔偿磋商管理办法(试行)》 (2017年12月) 《重庆市生态环境损害赔偿磋商办法(试行)》 (2017年12月) 《山东省生态环境损害赔偿磋商工作程序规定》 (2017年7月) 《绍兴市生态环境损害赔偿磋商办法(试行)》 (2016年6月) 《浙江省生态环境损害赔偿磋商管理办法》 (2018年9月)	《关于办理环境资源民事公益诉讼案件若干问题的意见(试行)》 (2011年2月) 《关于办理环境民事公益诉讼案件若干问题的意见(试行)》 (2010年11月) 《关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定》 (2008年10月)

件,但缺乏法律法规层面的规定。生态环境损害赔偿磋商仍在探索阶段,部分省市制定的专门性磋商办法是各地开展磋商工作的主要参考依据。环境民事公益诉讼调解、和解在国家层面上的规定远远多于生态环境损害赔偿磋商,且相关司法解释是调整环境民事公益诉讼调解、和解的主要法律依据^[4]。

最后,法律效力方面。生态环境损害赔偿磋商主要规定于《改革方案》中,法律效力较为薄弱。严格意义上来说,《改革方案》只是政策性文件,并不具有法律上的约束力。环境民事公益诉讼调解、和解以相关司法解释中的规定为主,法律效力较高。

司法实践中磋商与调解衔接案例分析

从2015年到2017年,生态环境损害赔偿制度改革两年试点期间,7个试点省份共办理生态环境损害赔偿磋商或诉讼案件27起。其中,涉及

生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解衔接的案例有3起,包括2种衔接情形(如表2所示)。

第一种情形是生态环境损害赔偿磋商失败后转而提起环境民事公益诉讼适用调解结案。生态环境损害发生后,环境行政机关首先启动磋商程序,磋商失败后,环保组织先行提起环境民事公益诉讼。诉讼过程中,法院组织双方当事人进行调解,双方达成调解协议,并签收调解书结案。

第二种情形是生态环境损害赔偿磋商失败后提起生态环境损害赔偿诉讼适用调解结案。磋商失败后,赔偿权利人直接提起生态环境损害赔偿诉讼,诉讼过程中,双方再次就生态环境损害赔偿相关事宜进行协商调解,最终达成一致意见,以调解结案。

从现有的两种衔接情形来看,一是司法实践中生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解完全可以共同适用于同一起生态环境损害赔偿案件的调解、和解引入生态环境损害赔偿

诉讼中,能够最大程度地提高纠纷解决效率,减轻诉讼负担。三是磋商失败后转而提起生态环境损害赔偿诉讼所适用的调解、和解与环境民事公益诉讼中的调解、和解在司法实践中未作具体区别。

生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解的比较分析

生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解同属于替代性纠纷解决机制,在制度功能上相类似。在理论研究和司法实践方面,环境民事公益诉讼调解、和解制度都先行于生态环境损害赔偿磋商。通过对二者进行比较分析(见表3),一方面有利于生态环境损害赔偿磋商借鉴环境民事公益诉讼调解、和解的先进经验,另一方面可为生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解的衔接提供依据。对比二者,可发现存在以下区别。

一是主体层面。生态环境损害赔偿磋商的主体与环境民事公益诉讼

表2 生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解衔接案例

衔接情形	案件名称	诉讼请求	调解过程及结果
磋商失败后转入环境民事公益诉讼调解	绍兴市生态文明促进会诉新昌县某胶囊有限公司、吕某和新昌县某轴承有限公司水污染责任纠纷公益诉讼案	要求三被告赔偿生态环境修复费用等8万余元。	法院组织调解后, 双方当事人在2017年2月20日签收调解书, 三被告赔偿生态环境修复费用等共计80750元。
磋商失败后转入生态环境损害赔偿诉讼调解	山东省环保厅诉山东金城重油化工有限公司、山东弘聚新能源有限公司土壤污染责任纠纷案	要求两被告赔偿生态环境修复等费用共计2.3亿元, 并请求判令两被告对上述费用承担连带责任。	原被告均有调解意愿, 法院组织庭后调解。
	汀溪水库饮用水源保护区交通事故导致水污染事故索赔案	要求被告承担生态环境损害赔偿金75万元。	经法院调解, 双方就损害事实、责任承担和赔偿数额等达成了一致意见, 并于2018年3月27日赔偿到位结案。

表3 生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解内容比较

比较内容	磋商	调解	和解
主体	赔偿权利人、赔偿义务人	双方当事人、人民法院	双方当事人、受邀参与者
内容	赔偿权利人根据生态环境损害鉴定评估报告, 就损害事实与程度、修复启动时间与期限、赔偿的责任承担方式与期限等具体问题与赔偿义务人进行磋商	当事人就停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等责任承担方式进行协商	
适用情形	生态环境发生实际损害	生态环境具有重大损害风险 生态环境发生实际损害	
启动程序	赔偿权利人主动与赔偿义务人磋商	由当事人申请或者法院依职权启动	当事人申请
诉讼阶段	诉前	诉中	
效力	磋商协议可以申请司法确认	调解、和解协议经法院审查确认后出具调解书, 具有强制执行力	
公告程序	暂无规定	调解、和解协议公告期间不少于30日	

调解、和解的主体有重合部分。实践中, 磋商主体之一的赔偿权利人一般指定环境行政机关负责具体工作。如江苏省、云南省等试点省份制定的试点实施意见中明确规定“受省政府委托, 省环保厅负责生态环境损害赔偿组织协调工作”。环境民事公益诉讼调解、和解的当事人可以包括环境行政机关、环保组织以及检察机关。环境行政机关既可以是磋商的赔偿权利人, 也可以是调解与和解的当事人之一。相对于《改革方案》规定的磋商主体, 环境民事公益诉讼调解、和解的参与主体更加多元化, 值得借鉴。

二是诉讼阶段层面。生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解分别适用于诉前和诉中阶段。不同的诉讼阶段既会引发类似制度重复适用的担忧, 同时也为制度衔接提供一条出路。磋商与调解、和解同属于替代性纠纷解决机制, 制度功

能类似, 可以相互借鉴、取长补短, 充分发挥两种制度在不同诉讼阶段的作用。

三是启动程序层面。生态环境损害赔偿磋商是由赔偿权利人主动展开, 赔偿权利人在磋商过程中始终占据主导地位, 赔偿义务人主要配合赔偿权利人进行磋商。环境民事公益诉讼调解、和解的启动除了由当事人主动申请外, 还可以由法院依职权启动^[5]。可见, 生态环境损害赔偿磋商虽然具有民事私法色彩的协商属性, 但是基于环境行政机关在磋商制度中的主导地位, 其行政色彩更为浓厚^[6]。

四是协议效力和公告程序层面。《改革方案》仅规定磋商协议可以申请司法确认, 未规定磋商协议的法律效力。从实践层面来看, 这一规定是在生态环境损害赔偿磋商制度理论研究不足, 借鉴试点经验而采取的折衷之举, 并非长远之计。环境民事公益

诉讼调解、和解在达成调解、和解协议后, 应当将协议内容公告, 公告期满无异议的, 经人民法院审查认可可制定调解书, 调解书具有法律效力, 一方当事人不履行, 另一方可以申请法院强制执行^[7]。

对生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解衔接的探讨

生态环境损害赔偿磋商是在环境民事公益诉讼调解、和解之后提出的一项新制度, 就磋商制度本身来说, 自试点实施以来, 在磋商性质界定、磋商与诉讼衔接等方面存在诸多不适应问题。从表面上来看是磋商制度自身的适应问题, 但深层次的原因是磋商制度与调解、和解制度的衔接问题。

衔接前提

解决生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解的衔接问题, 应当从磋商的法律性质着手, 理

顺生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼之间的适用关系，区分生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼之间的优先顺位。

《改革方案》囿于理论研究和试点经验的不足，未对生态环境损害赔偿磋商的法律属性作出明确界定。学者间的观点也莫衷一是。目前，学界对磋商性质的观点主要分为两种：一种是以黄锡生、韩英夫、张梓太等学者为代表的“行政性质”“公法属性”；一种是以王金南、罗丽、程雨燕等学者为代表的“民事性质”“民事磋商”。生态环境损害赔偿磋商属于政府主导下的协商，无论是磋商地位还是磋商权限，赔偿权利人与赔偿义务人都不是民法意义上的平等主体间的自由协商。以生态环境损害赔偿磋商所借用的民事私法手段来界定磋商的法律属性，忽视了磋商目的的行政权属性，会陷入“手段凌驾于目的之上”的解释论困境。笔者认为，以生态环境损害赔偿磋商的目的属性为出发点，生态环境损害赔偿磋商应界定为行政性质兼具私法色彩。

从行政权优先于司法权的角度出发，生态环境损害赔偿磋商属于行政权的范畴，在设置磋商为生态环境损害赔偿诉讼前置程序的同时，还应当确立生态环境损害赔偿磋商优先于环境民事公益诉讼的顺位。

从生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼的职能定位角度出发，生态环境损害赔偿诉讼是对政府机关生态环境损害索赔权缺失的弥补，是政府机关代表国家履行环境保护义

务，推进生态文明建设的重要举措。环境民事公益诉讼是对环境行政执法不足的弥补。从主体角度出发，政府机关具有生态环境损害救济的天然优势，在调查取证、人力物力等方面具有环保组织和检察机关所不可比拟的优势。环保组织作为民间团体，应回归帮助污染受害者维护私益的初心。检察机关作为国家的法律监督机关，其主要职责应是督促政府机关充分履行职责。因此，生态环境损害诉讼路径救济应以生态环境损害赔偿诉讼为主，环境民事公益诉讼为辅，生态环境损害赔偿诉讼应优先于环境民事公益诉讼。在此基础上，明确生态环境损害赔偿磋商失败后，转入不同的诉讼程序能否适用环境民事公益诉讼的调解、和解。

磋商失败后提起生态环境损害赔偿诉讼的情形

生态环境损害赔偿磋商未达成一致意见，赔偿权利人提起生态环境损害赔偿诉讼，此时生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解的衔接内容主要有以下两点。

一是需要考虑政府提起的生态环境损害赔偿诉讼是否能够适用从普通民事诉讼中发展而来的环境民事公益诉讼调解、和解。生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解功能类似，适用于同一生态环境损害案件，一方面，会引发类似制度重复适用，磋商制度形同虚设的担忧；另一方面，从效率和效益原则出发，诉前磋商和诉中调解、和解同时适用可以寻求生态环境损害救济效益的最

大化。为落实生态环境损害“应赔尽赔”的原则，弥补传统诉讼路径解决生态环境损害赔偿的不足，《试点方案》提出构建生态环境损害赔偿磋商制度。《改革方案》进一步将磋商制度设置为生态环境损害赔偿诉讼前置程序。环境民事公益诉讼调解、和解虽然突破了传统私益调解的界限，将公共利益也纳入调解、和解的范畴，但是局限于诉中阶段，缺乏诉前调解、和解。生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼的调解、和解处于诉讼的不同阶段，基于不同的启动程序，适用不同的协商规则，最终服务于同一实体目标。《贵州省生态环境损害赔偿磋商办法（试行）》第十八条规定：“磋商次数原则上不超过两次。首次磋商未达成一致的，可以再次组织磋商，再次磋商的时间间隔一般不超过10个工作日。重大、复杂、疑难案件经双方协商一致，可以增加一次”。因此，在生态环境损害赔偿诉讼中引入环境民事公益诉讼调解、和解并不会导致磋商制度形同虚设，反而可以弥补生态环境损害赔偿诉讼缺乏诉中调解的不足。

二是生态环境损害赔偿磋商与生态环境损害赔偿诉讼是同一主体，允许赔偿权利人和赔偿义务人在生态环境损害赔偿诉讼中进行调解、和解，在启动程序上应适用环境民事公益诉讼调解、和解的启动程序。具体来说，生态环境损害赔偿磋商的启动是由赔偿权利人占据主导地位，而环境民事公益诉讼调解、和解程序包括当事人申请和法院依职权启动两种形式。在生态环境损害赔偿诉讼中适用调解、和解程序应当区别于生态环境损害赔偿磋商的启动程序，由双方当事人主动申请或者法院依职权启动。在协商内容上，生态环境损害赔偿诉

磋商与调解、和解同属于替代性纠纷解决机制，制度功能类似，可以相互借鉴、取长补短，充分发挥两种制度在不同诉讼阶段的作用。

厘清生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解的衔接关系，是发挥生态环境损害赔偿磋商制度功能，构建生态环境损害多元救济机制不可回避的问题。

讼适用调解、和解程序应避免与初次磋商已达成共识的部分相重复，在赔偿权利人提出的诉讼请求基础上，以诉前磋商未达成共识的部分内容作为双方协商的重点。

磋商失败后提起环境民事公益诉讼的情形

赔偿权利人与赔偿义务人磋商失败后，赔偿权利人不提起生态环境损害赔偿诉讼，环保组织或者检察机关提起环境民事公益诉讼，此时生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解的衔接内容主要包括以下两点。

一是经过生态环境损害赔偿磋商后，再提起环境民事公益诉讼是否具有调解、和解的必要性的问题。一方面，生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解的主体不一致。磋商是由赔偿权利人（通常是环境行政机关）与赔偿义务人（也即污染者）进行的协商；环境民事公益诉讼调解、和解是由提起诉讼的环保组织或者检察机关与污染者进行的协商。另一方面，生态环境损害赔偿磋商是在政府主导下展开的，赔偿义务人与赔偿权利人并非处于实质上的平等地位。环境民事公益诉讼调解、和解是诉讼双方在平等地位基础上的协商。基于现行的法律规定，环境民事公益诉讼可以调解、和解结案。因此，磋商失败后，赔偿权利人未提起生态环境损害赔偿诉讼，环保组织或者检察机关提起环境民事公益诉讼，可以与被告进行调解、和解。诉前磋商可以作为环境民事公益诉讼

只能诉中调解、和解的补充措施。

二是环保组织或者检察机关在赔偿权利人与赔偿义务人磋商失败后提起环境民事公益诉讼，适用调解、和解程序应以原告的诉讼请求作为双方当事人协商的重点。生态环境损害赔偿磋商以政府机关为主导，赔偿义务人与之配合，环境民事公益诉讼调解、和解更注重双方在平等基础上的意思一致。双方当事人在法律允许的范围内，可以突破生态环境损害赔偿磋商的协商内容，以原告的诉讼请求为重点进行调解、和解。

结语

生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解的衔接是生态环境损害赔偿制度与环境公益诉讼衔接众多问题中的子问题，理清二者之间的适用关系，对2020年在全国范围内构建较为完善的生态环境损害赔偿制度意义重大。本文提出在生态环境损害赔偿诉讼优先于环境民事公益诉讼的基础上，明确以诉中调解、和解作为生态环境损害赔偿诉讼中协商机制缺失的补充，以诉前磋商弥补环境民事公益诉讼只能诉中调解、和解的不足，协调发挥生态环境损害赔偿磋商与环境民事公益诉讼调解、和解的制度合力，实现生态环境损害救济效益的最大化。

参考文献

- [1]黄锡生，韩英夫. 生态损害赔偿磋商制度的解释论分析[J]. 政法论丛，2017(1): 14-21.

- [2]罗丽，王浴勋. 生态环境损害赔偿磋商与诉讼衔接关键问题研究[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版)，2017(3): 122-127.

- [3]程雨燕. 生态环境损害赔偿磋商制度构想[J]. 北方法学，2017(5): 81-90.

- [4]冯金如. 论环境民事公益诉讼的调解[C]. 第四届广东海事高级论坛论文集，2012: 6.

- [5]曲昇霞. 论环境民事公益诉讼调解之适用[J]. 政法论丛，2016(3): 154-160.

- [6]王腾. 我国生态环境损害赔偿磋商制度的功能、问题与对策[J]. 环境保护，2018(13): 58-62.

- [7]孙洪坤，张姣. 论环境民事公益诉讼中的调解制度[J]. 广西社会科学，2013: 100-104.

(作者单位：安徽大学法学院)