

法典化背景下生态环境损害赔偿制度的优化进路

屠小娇, 付倩兰

大连海洋大学海洋法律与人文学院, 辽宁 大连

收稿日期: 2026年6月1日; 录用日期: 2026年7月31日; 发布日期: 2026年8月10日

摘要

生态环境损害赔偿制度从试点先行到全面铺开, 已成为我国生态文明体系的重要组成部分。2026年, 生态环境损害赔偿制度的基本法律地位在《生态环境法典》第32条得以确立。遗憾的是, 法典对生态环境损害赔偿制度虽然进行了顶层设计, 却未能深刻触及实践中面临的现实问题, 以致该制度仍面临损害赔偿范围边界模糊、损害赔偿资金去向混乱、损害赔偿诉讼与公益诉讼衔接机制不畅的三重困境。因此, 欲在《生态环境法典》实施背景下, 基于环境权理论、生态正义理论与损害担责原则的理论基础进一步优化生态环境损害赔偿制度, 一是应厘清损害赔偿范围; 二是要探索构建全国统一的损害赔偿资金管理机制; 三是要健全损害赔偿诉讼与公益诉讼的衔接机制, 以期真正实现生态环境损害赔偿制度的应有之义, 为构建人与自然和谐共生的现代化治理体系筑牢根基。

关键词

生态环境法典, 生态环境损害赔偿, 生态修复

The Optimization Approach of Ecological Environment Damage Compensation System under the Background of Codification

Xiaojiao Tu, Qianlan Fu

School of Marine Laws and Humanities, Dalian Ocean University, Dalian Liaoning

Received: June 1, 2026; accepted: July 31, 2026; published: August 10, 2026

Abstract

The ecological environment damage compensation system has become an important part of China's

ecological civilization system from the pilot to the full implementation. In 2026, the basic legal status of the ecological environment damage compensation system was established in Article 32 of the “Ecological and Environmental Code of the People’s Republic of China” (hereinafter referred to as the “Ecological Environment Code”). Unfortunately, although the code has carried out the top-level design of the ecological environment damage compensation system, it has not profoundly touched the practical problems faced in practice, so that the system still faces the triple dilemma of vague boundary of damage compensation scope, confusion of damage compensation funds, and poor connection mechanism between damage compensation litigation and public interest litigation. Therefore, in the context of the implementation of the “Ecological Environment Code”, based on the theoretical basis of environmental rights theory, ecological justice theory and the principle of liability for damage, we should further optimize the ecological environment damage compensation system. First, we should clarify the scope of damage compensation; the second is to explore the construction of a unified national damage compensation fund management mechanism; the third is to improve the connection mechanism between damage compensation litigation and public interest litigation, in order to truly realize the proper meaning of the ecological environment damage compensation system, and build a solid foundation for the construction of a modern governance system in which man and nature coexist harmoniously.

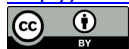
Keywords

Ecological and Environmental Code of the People’s Republic of China, Ecological Environment Damage Compensation, Ecological Restoration

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

自 2015 年试点启动至今, 生态环境损害赔偿制度在十余载的运行中渐趋成熟。当前, 立足“十五五”开局契机, 我国生态治理对生态环境损害赔偿制度的规范化、体系化提出了更高要求。同时, 《中华人民共和国生态环境法典》(以下简称《生态环境法典》)¹即将施行, 标志着我国生态环境保护法律体系已步入体系化发展新阶段, 且生态环境损害赔偿制度的“入典”, 亦实现了该制度从政策试点到立法确认的跨越, 进一步确立了其基本法律地位。然而, 法典仅对生态环境损害赔偿制度作出原则性规定, 且该制度在实践中仍面临损害赔偿范围缺乏统一规范、赔偿资金去向混乱、损害赔偿诉讼与公益诉讼衔接机制不畅等多重困境。基于此, 有必要厘清损害赔偿范围、完善损害赔偿资金管理机制、健全损害赔偿诉讼与公益诉讼衔接机制等, 以切实增进民生福祉, 实现生态正义法治化。

2. 生态环境损害赔偿制度概述

2.1. 制度内涵

生态环境损害赔偿制度作为我国环境司法改革的重要成果, 其核心在于“环境有价、损害担责”, 该制度赋予了赔偿权利人要求赔偿义务人对受损之生态环境进行赔偿的权力, 旨在回应传统上“企业污染、群众受害、政府买单”的困境。较之于传统的环境侵权制度, 生态环境损害赔偿制度将损害救济重

¹<https://flk.npc.gov.cn/detail?id=96630961659b4d87a65b7b1c595097fa&fileId=&type=&title=%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E7%94%9F%E6%80%81%E7%8E%AF%E5%A2%83%E6%B3%95%E5%85%B8>

点从传统的人身权、财产权等私益转向环境公共利益。而相较于行政执法、刑罚等传统生态环境治理手段,生态环境损害赔偿制度在损害救济方面具有独特的制度优势。该制度通过完全赔偿原则的适用,使行为人承担与其造成的损害相当的赔偿责任,在符合法定条件的情形下还可适用惩罚性赔偿。且该制度以生态修复责任的优先适用为原则,将赔偿资金纳入专项管理,确保修复费用定向用于受损生态环境的治理与恢复,在一定程度上改变了违法成本低于守法成本的局面,为受损生态环境的功能恢复提供了制度化的资金保障与责任实现路径[1]。此外,生态环境损害赔偿制度以行政磋商为前置程序,以生态环境损害赔偿诉讼为最终保障,通过设定赔偿权利人代表国家主张生态环境利益,纾解了索赔主体缺位的制度困境。该制度以民事诉讼为基本追责路径,要求赔偿义务人就其造成的生态环境损害承担赔偿责任,旨在维护生态环境公共利益并促进受损生态系统的有效恢复[2],从而突破了生态环境损害赔偿制度传统的行政单一管控,转而强调行政磋商程序与民事赔偿、公益诉讼之间的衔接与协调,为推进生态治理领域公法与司法协同作出重大贡献。概言之,生态环境损害赔偿制度的核心功能在于将生态环境损害的外部性成本内化为责任主体的个体责任,通过法律设定的磋商与诉讼程序,将生态环境损害的责任认定与追究纳入规范化运作轨道,使公共利益救济获得可执行的制度保障,进而实现生态环境公益保护从原则宣示向制度实践的转化[3]。

2.2. 理论基础

1) 损害担责原则

损害担责原则系指任何污染环境或破坏生态的行为人,均应对其行为所生之环境损害依法承担相应责任。该原则由经济合作与发展组织最初作为经济准则提出,其理论原型为“污染者付费”原则,又称“污染者负担”或“谁污染谁治理”原则。此后,由于生态环境问题日益暴露,损害担责原则渐次演变为环境法的基本原则而进入理论界的视野。其主要包含污染者负担、开发者保护、受益者补偿与破坏者恢复四重内容,从环境基本法的高度确立了“谁损害、谁担责”的归责逻辑,明确生态环境损害责任以修复或赔偿为主要承担方式,进而构成生态环境损害赔偿制度的法理根基。而在生态环境司法实践中,损害担责原则主要是经由立法确认转化为具有可操作性的裁判规范,进而在个案适用中发挥行为指引与裁判标准的作用[4]。换言之,损害担责原则要求责任承担方式与救济目标相匹配,为生态环境损害赔偿制度的构建提供了理论依据,确立了以生态修复为首选、以金钱赔偿为补充的责任承担顺位,突破了传统环境侵权责任仅救济人身、财产损害的局限,将生态环境本身作为损害救济的对象,同生态环境损害赔偿制度救济生态公共利益的核心目标不谋而合。

2) 生态正义理论

生态正义理论的研究可追溯至最早的美国资源与荒野保护运动,该运动被视为美国现代环境保护运动的萌芽。其主要由白人精英群体推动,他们借助政治、法律和技术途径试图实现重返荒野的目标,最终推动了野生动物保护区的建立、首批国家公园的创立以及自然资源保护政策的出台。1962年,《寂静的春天》出版,揭露了化学药剂对生态环境和人体健康造成的严重损害,促使美国环保运动进入新的发展阶段²。此后,生态保护的理念逐步清晰,保护措施不断加强,各类环境保护组织也大量成立。换言之,生态正义乃社会正义理念在生态环境领域的逻辑延伸,其核心要求在于自然资源的合理利用,以及生态权利与生态义务在不同社会主体之间的均衡配置,旨在实现分配正义与环境正义的统一[5]。然而,当下损害生态环境的行为仍层出不穷,致使部分社会公众承担了不应有的损害后果,这同生态正义理论的原则精神相背离。因此,坚持生态正义原则,将其具化为法律规定,形成法律威慑力,实现生态正义法治化,具有现实紧迫性和必要性。

²<https://omb.report/icr/201405-0596-002/doc/47818401>

3) 环境权理论

我国学术界在生态环境损害概念引入之前, 主要是以“环境权”为基础探讨生态环境损害问题。根据环境权理论, 当生态环境遭受损害时, 公众享有的环境权就受到了侵害。而通过追究环境侵权人的损害赔偿 responsibility, 实现对公众受损环境权的专门救济, 使公众能够继续享有良好生态环境所带来的权益。且新时代环境法治理论的发展亦强调尤应以“满足人民日益增长的美好生活需要”为重要遵循。环境权理论将优美生态环境作为公众应当享有的基本权利, 确认了生态环境本身所承载的公共利益属性, 生态环境损害本质上就是对公众环境权的侵害, 因此要求侵权人承担赔偿责任不仅具有充分的法理依据, 也契合公众对生态环境公共利益的保障需求。此外, 环境权理论为确立生态环境损害赔偿制度的合法性基础提供了核心支撑, 也为后续具体规则的设计划定了价值目标, 即所有制度设计最终都要落脚到保障公众合法环境权益、满足公众生态福祉需求上来。因此, 环境权理论不仅为环境公益诉讼的提起提供了正当性基础, 也为生态环境损害赔偿制度筑牢了理论根基。

3. 生态环境损害赔偿制度面临的现实困境

3.1. 损害赔偿范围不明确

生态修复责任及赔偿责任是生态环境损害赔偿的主要责任方式。《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)³虽然规定了生态修复责任优先于金钱赔偿责任, 但在赔偿费用范围中新增了“为防止损害发生和扩大所支出的合理费用”。这表明损害赔偿的范围应涵盖生态修复费用。值得一提的是, “生态修复费用”在性质上并非民法传统意义上的损害赔偿 responsibility, 民法中的金钱赔偿旨在填补法益价值之差额, 而生态修复费用的支付, 其目的在于实现受损生态环境的治理与恢复, 而非单纯的价值补偿。并且生态环境修复的目标并不等同于民法中“恢复原状”的要求, 后者适用范围与生态环境修复之间存在本质区别, 二者不可简单等同[6]。此外, 《民法典》《生态环境法典》及相关司法解释等虽就损害赔偿事项作出了规定, 但存在以下局限: 一是尚未实现制度层面的系统整合与逻辑层级的清晰建构; 二是理论界对“生态环境服务功能损失”“生态环境永久性损害”等核心概念的界定仍存在较大争议; 三是实践中“列举式”划定赔偿范围的方式, 难以涵盖生态环境损害的所有情形; 四是人身财产损害与生态环境本身损害区分边界模糊。加之生态修复具有长期性、复杂性, 修复过程中不可避免地产生附带性损害, 而此类损害是否应当纳入损害赔偿范围, 现行立法并未触及, 严重制约生态修复质效。

3.2. 损害赔偿资金去向混乱

根据生态环境部 2025 年 12 月 26 日公布的数据, 截至 2025 年 12 月, 各地生态环境部门和其他相关部门共计办理生态环境损害赔偿案件约 6.6 万件, 其中案件涉及赔偿资金数额约 352 亿元⁴。为进一步了解实践中对生态环境损害赔偿资金的不同去向, 笔者依托于“北大法宝”数据平台, 以“环境公益诉讼”、“生态环境损害赔偿”为关键词进行检索, 选取出截至 2025 年 12 月 1 日的案件共 177 起, 随后限定条件为“民事一审”, 筛选出有效案件共 64 起。

见表 1, 当前我国损害赔偿资金去向主要有三个: 一是作为政府非税收入全额缴纳至当地同级国库, 由政府统一进行管理, 将上述表格中第二类与第四类合并计算, 实际缴入国库管理的案件共 38 起, 占总数的 59.4%, 超过半数, 表明这是实践中大多数省市所采用的惯常做法; 二是缴至当地生态环境损害赔偿

³<https://flk.npc.gov.cn/detail?id=ff808081729d1efe01729d50b5c500bf&fileId=&type=&title=%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E6%B0%91%E6%B3%95%E5%85%B8>

⁴参见生态环境部官方账号《12 月例行新闻发布会最新情况通报》(2025 年 12 月 26 日发布), 载腾讯新闻。

<https://news.qq.com/rain/a/20251226A03SK800>

资金专项账户用于生态环境修复, 占总数的 32.8%, 这种模式在国外就有较早的制度尝试, 其中美国的超级基金制度较为典型, 其优势在于可以保障赔偿资金得以专款专用; 三是缴至司法机关(法院、检察院)指定的专用账户, 仅占总数的 7.8%, 且实践中也有地方出台管理办法明确损害赔偿资金由法院代管审批使用。如苏州、无锡等地便是由法院开设赔偿金账户, 明确生态环境损害案件由检察机关诉至法院的, 一般由法院直接收缴生态环境损害赔偿金并负责使用管理[7]。不难发现, 当前我国损害赔偿资金去向混乱, 尚未形成集中统一管理, 实际上处于无序状态, 导致其“点对点”式的生态环境修复作用难以发挥, 极大限制了生态修复质效[8]。

Table 1. Whereabouts of damage compensation funds and representative cases
表 1. 损害赔偿资金去向及代表性案例

损害赔偿资金去向	案件数量	占比	代表性案例	裁判文书	法院所在地
生态环境损害赔偿资金管理专项账户	21	32.8%	北京市某环境研究所与江西某矿业有限公司环境污染民事公益诉讼案	(2023)赣 07 民初 120 号民事判决书	江西省赣州市中院
上缴国库 (作为政府非税收入)	24	37.5%	海南省人民检察院第一分院诉刘陶雁等生态破坏民事公益诉讼案	(2022)琼 72 民初 150 号民事判决书	海口海事法院
司法机关(法院、检察院)指定账户	5	7.8%	遵义市人民检察院与贵州金沙某公司生态破坏民事公益诉讼案	(2021)黔 03 民初 65 号民事判决书	贵州省遵义市中院
未提及支付账户(但梳理当地生态环境损害赔偿资金管理办法发现是作为政府非税收入全额缴至国库)	14	21.9%	北京市昌平区多元某某环境研究所与宜昌某某店子坪磷矿有限公司环境污染民事公益诉讼案	(2024)鄂 72 民初 374 号民事判决书	武汉海事法院

3.3. 损害赔偿诉讼与公益诉讼衔接不畅

生态环境损害赔偿诉讼与环境公益诉讼看似共通, 然其诉讼规则却有所差异。具体而言, 二者在性质属性、起诉主体、起诉条件等方面均有所区别。实践中, 检察机关与行政机关在信息共享、线索移送、调查取证、互助协商及诉讼配合等环节的衔接协同仍有待增强。就生态环境损害赔偿工作而言, 生态环境部门虽承担统筹指导职能, 但其执法力度匮乏, 且损害赔偿程序的启动成本相对较高, 显然不利于受损之生态环境得以及时修复。同时, 行政执法与损害赔偿程序之间也存在衔接不畅的问题[9]。现行司法解释及规范性文件并未对检察机关参与损害赔偿行政磋商和赔偿诉讼的角色定位、工作方式及程序作出明确规定, 仅明确了检察机关的“补充起诉”地位, 致使双方在实践中难以有效衔接, 妨碍受损害的生态环境获得及时、有效的修复。

4. 生态环境损害赔偿制度的域外考察与借鉴

4.1. 生态环境损害赔偿制度的域外经验

一是就生态环境损害的损失认定而言, Christopher H. Schroeder 认为在生态环境损害鉴定标准不明确时, 赔偿义务人可依据 DOI 规则⁵中的“较小规则”, 择取对其有利的损失认定方式。然而, 对于 DOI

⁵Natural Resource Damage Assessments, 51 Fed. Reg. 27,674 (July 25, 1986) (to be codified at 43 C.F.R. pt. 11).
<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/43/part-11>

规则中的“较小规则”的合法性问题,亦引起美国相关环保组织的质疑,他们认为“较小规则”难以对受损之生态环境进行赔偿[10]。而 Patrick E. Tolan 提出,生态环境损害的损失评估具有高度不确定性,如何准确量化损害和赔偿金额是一大挑战,且《超级基金法案》⁶下的责任制度可能导致巨额赔偿,给责任方带来沉重负担[11]。因此,其主张对受损之生态环境直接进行修复,以替代生态环境损害赔偿金。

二是关于生态环境损害赔偿资金的管理机制,美国设立了基金制度,以其政府部门为依托,主导基金会对损害赔偿资金的管理。设立该基金的目的在于对危险废弃物场地的生态环境进行治理修复,是一种要求环境污染责任主体对相关危险物质的泄露做出相应保障性经济反应的规范安排。同时,美国超级基金项目规定的基金使用规则要求申请者必须采用一切司法与行政救助方式,要求责任人提供一定数额的赔偿,否则该基金不提供自然资源索赔款项[12]。由此可见,该基金在适用条件上较为苛刻。

三是就生态环境损害赔偿制度本身而言,欧盟生态环境损害救济制度以生态修复与风险预防为主导,其规范构造上区别于传统民事责任体系,构成了专门的公法性救济制度。在规范演进层面,欧盟早期法律文件主要着眼于环境与健康的协同保护,其后随着制度理念的深化,相关规范逐步将生态环境本身的损害作为专门救济对象。以 2004 年《关于预防和补救环境损害的环境责任指令》⁷为例,欧盟构建了涵盖损害预防与修复的完整制度体系,有效弥补了传统民事责任以人身、财产及经济损失为救济中心的规范局限,将生态环境自身的损害纳入独立的救济范畴[13]。

4.2. 域外经验对我国的启示

在生态环境损害的损失认定方面,当前我国在实践中主要采用虚拟治理成本方法确定损失数额,导致该数额往往低于实际修复费用,实质上与美国当年的“较小规则”如出一辙。对此,我国应当明确以“生态修复实际所需费用”作为损失认定的基本导向,将虚拟治理成本法作为“修复不可行”或“无法确定实际修复费用”时的兜底办法,明确损害赔偿应以“生态修复”为核心目标,而非简单的金钱补偿。而对于生态环境损害赔偿资金的管理,我国可借鉴美国“先治理、后追责”的思路,设立国家生态环境损害赔偿基金,在侵权人无力支付或无法确定侵权人时,由基金先行垫付修复费用,再依法追偿,以此确保受损之生态环境得以及时修复。但应避免美国“穷尽救济”原则导致的门槛过高问题,因此我国可进一步明确例外情形的适用条件与审查程序,建立基金申请、拨付、使用、监督的全流程规范。此外,在完善生态环境损害赔偿制度的过程中,可借鉴欧盟与美国的相关立法经验,结合我国法律体系的规范结构与实施条件,对损害赔偿的范围界定、认定标准及资金管理机制等核心环节作出有针对性的制度调适。

5. 生态环境损害赔偿制度的优化路径

5.1. 推进损害赔偿制度规范的精细化

为消解损害赔偿范围认定中的不确定性,且基于《生态环境法典》即将施行的背景,亟需对生态环境损害赔偿制度进行必要的规则细化,并体现在相关配套法规及司法解释中。

1) 细化以“恢复环境权”为导向的赔偿范围界定规则

损害赔偿范围界定模糊极大制约了现行制度的运行效率。因此,建议在《生态环境法典》的配套行政法规或司法解释中,明确损害赔偿范围的界定应以“充分救济受损环境权”为基本导向,进一步厘清生态环境损害赔偿范围。具体而言,一是应明确区分生态修复费用即恢复环境权所需费用与民法中传统意义上的价值差额填补,避免二者在归责逻辑与计算标准上的混同;二是对赔偿范围规则进行细化时,宜以类型化方式将生态修复费用、期间服务功能损失、鉴定评估费用及非使用价值损害等纳入法定赔偿

⁶https://19january2021snapshot.epa.gov/superfund/superfund-cercla-overview_.html

⁷<https://risapp.lawthek.eu/detail/f4050c9e-0480-4232-b229-a9d12153d894/en/SINGLE>

范畴, 以确保赔偿范围覆盖的周延性; 三是可借鉴欧盟立法经验, 在主体资格与适用范围上设定明确边界, 避免责任主体范围过宽或适用标准不清晰, 防止因裁判标准不统一而影响司法公正。此外, 在完善损害赔偿实体规则的同时, 亦宜同步健全公众环境信息获取、程序参与及司法救济等相关权利的保障机制, 并对生态环境损害赔偿责任的构成要件如违法行为、损害事实、因果关系及归责原则等作出明确规定, 形成实体规范与程序保障相互衔接的制度体系。

2) 构建以“生态修复”为导向的损害赔偿体系

生态环境损害赔偿标准的确定, 应以“生态修复”为核心目标, 就生态系统服务功能损失与公众环境利益减损进行综合考量。一是可确立差异化损害认定规则, 对于具有修复可能性的生态损害, 赔偿数额的认定应以清除污染、修复工程及替代措施等实际发生的合理费用为主要依据; 而对于经科学评估认定不可修复的永久性损害, 则应采用生态价值评估方法合理确定赔偿数额, 并确保所得资金定向用于受损区域生态功能提升或替代性生态修复项目; 二是在责任履行方式的选择上, 应进一步细化生态修复优先于金钱赔偿的顺位规则, 要求赔偿义务人自行或委托第三方实施修复, 并以修复效果经专业验收作为义务履行完毕的认定条件, 仅在修复技术不可行或成本与效益严重失衡的情形下, 方可考虑金钱赔偿。这既与生态环境损害救济的制度逻辑相契合, 亦可有效避免“以赔代修”的认识误区, 使损害担责原则落于实处。

5.2. 构建全国统一的损害赔偿资金管理规范

实践中, 各地对损害赔偿金的管理规定尚不统一, 普遍做法是将资金纳入财政专户以实现专款专用。然而, 财政专户仅系技术性管理手段, 其本身并不构成制度性约束, 资金使用的专属性尚缺乏规范保障。

1) 构建政府性基金账户管理制度

《生态环境法典》第 930 条第 2 款明确要求构建生态修复资金保障机制, 支持绿色基金、生态专项债券等融资方式, 并鼓励社会捐赠以拓宽资金来源, 为在国家层面设立专门账户、统筹管理生态环境损害赔偿资金指明了方向。从生态正义的视角审视, 生态环境损害实质上减损了不特定多数人享有的环境利益, 损害赔偿资金作为对受损公共利益的补偿, 理应归属于社会整体。设立全国统一的政府性基金账户, 有助于实现损害赔偿资金在法理归属与使用方向上的协调一致。政府性基金本身具有专款专用、封闭运行的特点, 适宜用于损害赔偿资金的定向归集与支出。该类基金横跨财政收支两端, 能够在制度层面保障修复资金的持续供给。同时, 其独立核算的运作方式亦有利于提升资金使用的公开性, 便利社会监督, 符合生态正义对程序透明的基本要求^[14]。质言之, 可借助《生态环境法典》施行的契机, 在相关配套规范中就生态环境损害赔偿资金的收取、管理和使用增设专门规定。可明确以政府性基金为资金管理的基本形式, 实行专款专用, 并对使用主体、适用范围、拨付程序、监管机制及法律责任等核心要素作出系统规定。在此基础上, 建议由国务院生态环境主管部门牵头, 会同财政、司法等部门, 制定统一的资金使用操作规程, 对申请、审批、拨付与验收等关键环节设置标准化流程, 以提升制度运行的可操作性与规范性。

2) 明确以法定授权为依据的资金管理主体

我国现行立法尚未就生态环境损害赔偿资金的管理主体作出统一规定, 实践中由生态环境部门、财政部门或司法机关分别主导管理的做法, 均在法定授权层面存在不同程度的规范缺失。据此, 宜在《生态环境法典》的配套法规中明确授权某一主体承担统一管理职责, 并以法定化为前提界定其职权范围与行使边界。据此, 就赔偿资金的管理主体而言, 行政机关相较于司法机关在生态环境管理领域具有明显优势。行政机关依法承担生态环境保护的监管职责, 同时掌握环保财政专项资金、环境税费及碳汇交易收益等生态环境修复资金的主要来源渠道。若由行政机关主导管理具有相同公益用途的损害赔偿资金,

有利于实现资金来源与使用在管理主体层面的统一, 在资金统筹调配与使用效率方面具有司法机关所不具备的制度优势[15]。

5.3. 健全损害赔偿诉讼与公益诉讼衔接机制

1) 优化“两诉”的审理顺位及衔接机制

实现不同制度、程序的衔接与逻辑自洽, 对于保持法律体系的内在统一极为重要。《生态环境法典》第 1073 条规定, 应先由赔偿权利人与义务人进行磋商, 磋商不成方可提起诉讼。而对于提起诉讼的主体却具有明确顺位, 也即只有在赔偿权利人未在合理期限内提起诉讼时, 检察机关方可启动公益诉讼程序。因此, 可在此基础上进一步细化针对不同类型生态环境损害案件的责任主体, 对于涉及重大环境公共利益且赔偿权利人未依法履行职责的案件, 可赋予检察机关以提起公益诉讼的优先顺位, 形成以赔偿权利人为主导、检察机关为补充、司法机关为最终裁判者的协同运作格局, 确保受损的公共利益得以保障及时; 而对于影响较小、损害程度不严重的案件, 则可按照原有规定由相关责任主体先通过磋商前置程序协商赔偿, 磋商不成时再考虑由其提起损害赔偿诉讼或者由检察机关提起公益诉讼。唯有通过制度之间的功能互补与程序衔接, 生态环境损害赔偿制度方能融入生态环境法治体系, 实现从个案救济向系统治理的功能转型。

2) 构建检察机关参与诉前行政磋商程序机制

当前, 检察机关在生态环境损害赔偿案件中主要以支持起诉的方式参与诉讼活动, 其职能范围尚未充分涵盖诉前磋商监督与诉后执行监督等环节, 在法律授权上存在进一步拓展的空间。检察机关作为法定监督机构, 明确其具有参与监督生态环境损害赔偿磋商程序的权力, 赋予其知情权、监督权和必要介入权, 具有现实必要性和正当性。因此, 生态环境主管部门启动磋商程序后, 应及时将案件线索及相关材料移送检察机关, 为检察机关全程监督磋商过程提供便利, 避免权力寻租或和解不公等问题发生。但在磋商程序的主体配置上, 仍应以行政机关为主导, 检察机关可作为参与方列席磋商, 并就磋商程序的规范运行与协议条款的合理性发表建议, 以此确保磋商结果符合公共利益。

6. 结语

生态环境损害赔偿制度在我国生态文明法治体系中占有举足轻重的地位。该制度对于救济生态公共利益、推动生态环境修复以及落实损害担责原则具有关键意义。同时, 《生态环境法典》的颁布实施, 为该制度的体系化完善提供了历史性机遇, 也为其后续优化指明了基本方向。当前, 生态环境损害赔偿制度在实践中仍面临损害赔偿范围界定不清、资金管理较为分散、与公益诉讼衔接不畅等问题。因此, 依托于《生态环境法典》的体系框架, 可以从厘清赔偿范围、完善资金管理规则、健全诉讼衔接机制三个层面加以完善。从而有助于释放制度效能, 促进生态环境损害赔偿制度与生态环境法治体系的有效对接, 进而实现受损生态利益的救济与生态环境治理的制度目标, 为生态文明建设提供法治支撑。

参考文献

- [1] 陈学敏. 共同富裕命题下生态环境损害赔偿制度的检视与优化[J]. 兰州学刊, 2025(4): 193-206.
- [2] 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.
- [3] 林顷楠. 坚持系统观念建设生态环境损害赔偿制度[J]. 伊犁师范大学学报, 2025, 43(3): 12-24.
- [4] 冯汝. 《生态环境法典》损害担责原则司法适用的功能与方法[J]. 宁夏社会科学, 2026(2): 115-129.
- [5] 孙全胜. 生态正义的两重困境、基本原则与实现路径[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2024, 18(1): 1-10.
- [6] 王干, 蔡相辉. 环境法典编纂背景下的生态损害赔偿制度建构理路[J]. 江西社会科学, 2022, 42(12): 171-179.
- [7] 华为民, 郑焯显. 完善检察机关推动生态环境损害赔偿金有效使用新模式——以江苏省检察机关生态环境损害

- 赔偿金使用现状为研究样本[J]. 实证法学研究, 2025(1): 130-145+277-278.
- [8] 张红霞, 张晶. 生态环境损害赔偿资金管理的实证研究[J]. 中国检察官, 2021(19): 62-65.
- [9] 杨漫漫. 生态环境损害赔偿与环境公益诉讼的衔接机制[J]. 黑龙江环境通报, 2025, 38(11): 168-170.
- [10] Schroeder, C.H. (2002) Lost in the Translation: What Environmental Regulation Does That Tort Cannot Duplicate. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.309731>
- [11] Tolan, P.E. (2008) Natural Resource Damages under Cercla: Failures, Lessons Learned, and Alternatives. *New Mexico Review*, 38, 409-452.
- [12] U.S. Government Accountability Office (2003) Superfund Program: Current Status and Future Fiscal Challenges. GAO-03-850. U.S. Government Accountability Office.
- [13] 李清悦, 张真. 美欧环境损害赔偿制度的启示[J]. 中国外资, 2026(7): 36-41.
- [14] 秦天宝, 王波. 生态环境损害金钱赔偿的类型区分与使用控制[J]. 浙江工商大学学报, 2026(1): 65-74.
- [15] 李欣潮, 雷晓媛. 生态环境损害赔偿资金管理模式的反思与优化[J]. 环境保护, 2026, 54(Z2): 64-68.