

生态环境服务功能损失费的司法确定

王一博

天津大学法学院，天津

收稿日期：2025年8月4日；录用日期：2025年8月28日；发布日期：2025年9月5日

摘要

在环境污染相关的诉讼中，原告方一般都会请求被告赔偿生态环境服务功能损失，但我国相关法律尚未明确该项赔偿的确定方法。本文通过对司法大数据的分析，总结了此类案件的各项基本特征；通过绿发会与泽昌钛业案、福建绿家园与鼎昱建材案，简单分析了法院在确定此项赔偿时采纳证据关注的因素。同时，根据司法实践现状，归纳了现阶段处理此类案件时存在的问题以及完善的方向。

关键词

服务功能丧失，生态环境损害，环境污染

Judicial Determination of Ecological Environmental Service Function Loss Fees

Yibo Wang

Law School, Tianjin University, Tianjin

Received: Aug. 4th, 2025; accepted: Aug. 28th, 2025; published: Sep. 5th, 2025

Abstract

In litigation related to environmental pollution, plaintiffs generally request compensation from defendants for the loss of ecological environmental service function. However, the specific method for determining such compensation has not been clearly specified in Chinese law. This article analyzes judicial big data to summarize the basic characteristics of such cases. Through the analysis of the cases of Green Development Association v. Zechang Titanium Industry and Fujian Green Home v. Dingyu Building Materials, the factors that courts consider when determining this compensation are briefly examined. Based on the current judicial practice, the problems encountered in handling such cases at the present stage and potential areas for improvement are summarized.

文章引用：王一博. 生态环境服务功能损失费的司法确定[J]. 争议解决, 2025, 11(9): 69-76.

DOI: 10.12677/ds.2025.119280

Keywords

Loss of Service Function, Ecological Environmental Damage, Environmental Pollution

Copyright © 2025 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. 引言

我国《民法典》第 1235 条规定了生态环境损害赔偿的范围,其中生态环境功能永久性损害造成的损失、清除污染、修复生态环境费用、防止损害的发生和扩大所支出的合理费用,法院可以根据支出项目的合理性以及原告提供的付款凭证来确定赔偿金额,这三项赔偿的计算方式较为明确。而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,即生态环境服务功能损失费,因其并不涉及实际的支出,且受到环境污染多变性和特殊性的影响[1],在司法上并没有统一的认定方法。尽管在 2018 年开始试行的《生态环境损害赔偿改革方案》(下称《改革方案》)中已经将赔偿磋商制度确定为工作原则之一,但无法通过磋商途径确定时仍需通过司法程序予以认定。

从法学理论层面来看,以往大部分学者将注意力集中在生态环境损害的定性分析或生态环境损害赔偿诉讼制度本身,如环境法典编纂中生态环境损害赔偿诉讼制度的定位问题[2]、主体资格及衔接关系问题[3]、生态环境损害是否适用损害赔偿[4]等,而对生态环境损害的具体定量方法却缺少深入的、系统的研究。其原因可能在于环境污染要素和情形具有多变、复杂等特点,导致法官在面对具体案件时往往需要通过针对具体情况的分析来作出裁决。如此情况下,由于生态环境损害评估方法本身仍存在诸多缺陷和不确定性,如果法官不对量化方法的原理及其法律框架给予一定的关注,而直接将相关机构出具的鉴定意见或评估报告作为定案依据,就很有可能出现赔偿过度、不足或赔偿不明的问题;若原、被告提供了不同鉴定机构出具的评估结果不一致的报告,则法官将面临难以选择的问题。

生态环境服务功能损失费,即生态环境损害期间服务功能丧失的损失、生态环境永久性破坏的损失到底该如何计算、如何在不同评估结果中选择一个更合理的方案,不仅仅属于自然科学或者环境经济学的范畴,其选择也需要经过法律价值的判断[5]。当缺少法律或其他规范时,生态环境的“价格”因其不由自由市场进行“定价”,不会自然呈现,故需要有法律或其他规范介入,由法官依据相关条文、法律原则对生态环境损害额进行合理认定。因此,本文将通过对相关规范条文的梳理,并依托司法大数据对已生效的裁判文书进行实证分析,尝试对生态环境损害额的确定进行初步研究。

2. 生态环境损害相关规范分析

伴随着我国经济的迅猛增长和工业化进程的加速,生态环境问题日益凸显。党中央和国务院高度重视生态环境损害赔偿工作。2015 年,两办制定了《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》,明确生态环境损害赔偿范围,并在 7 个省市进行改革试点,取得显著成效。2018 年,《改革方案》开始实施,进一步在全国范围内构建生态环境损害赔偿制度。2019 年,最高人民法院颁布了《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》(下称《损害赔偿规定》),为正确审理生态环境损害赔偿案件提供法律依据。2020 年,最高法对该司法解释进行修改,将污染环境、破坏生态造成的人身损害及个人和集体财产损失,以及海洋环境损害赔偿排除在生态环境损害赔偿之外。2022 年,生态环境部、最高法、最高检等部委联合印发《生态环境损害赔偿管理规定》,明确了不适用生态环境损害赔偿的范围,并对

生态环境损害赔偿工作的任务分工、工作程序和保障机制作出了更为明确的规定。

在我国现行法律规范体系中,关于如何确定生态环境服务功能损失费,《损害赔偿规定》和《最高人民法院关于生态环境侵权民事诉讼证据的若干规定》(下称《证据规定》)作了部分阐述。然而,这些规定仅为法官提供了一定的自由裁量权,并未明确具体的计算方法。

通过对法律规范条文的整理可以发现,《损害赔偿若干规定》和《证据规定》中主要规定了两种确定生态环境损害额的方法,即法官通过审查原告提供的证据确定生态环境损害额(称为司法审查^[5])和法官根据案情酌定生态环境损害额(称为司法酌定^[5])。在司法审查模式下,原告需承担生态环境损害额的举证责任。根据《损害赔偿规定》第九条和第十条,环境资源保护监督部门及其委托的机构在行政执法过程中形成的报告、数据、当事人诉前委托具有环境司法鉴定资质的机构出具的鉴定意见、国务院环境资源保护监督部门推荐的机构出具的报告及数据等,在双方当事人质证后,如符合证据标准,法官可将其作为认定案件事实的依据。在司法酌定模式下,当原告无法或未能提供生态环境损害额的相关证据材料时,但生态环境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确实存在,法官可根据具体案情,如案件事实、生态环境及其要素的稀缺性等,并参考环境监管部门的意见,酌情合理确定生态环境损害额。

3. 生态环境损害赔偿额的大数据分析和实证分析

3.1. 数据来源说明和特征分析

1) 数据来源说明

本文使用“法研灯塔”实证分析平台对案件进行检索和分析,检索时间范围为2020年到2025年,理由如下:2019年颁布的《损害赔偿规定》对该类案件的判决有了更明确的指引,考虑到适用司法解释的滞后性,故选择2020年以后的案件作为数据样本。案件类别选择“民事”,并对搜索关键词进行了限制:自定义检索“生态环境服务功能丧失”或“生态环境永久性损害”字段,在对数据进行准确性检查的过程中发现部分无关案件,因此对数据集排除了“物业服务合同纠纷”、“农村土地承包合同纠纷”、“物权保护纠纷”、“确认合同无效纠纷”、“土地承包经营权纠纷”、“合同纠纷”字段,最终检索出101篇文书。

2) 案件基本特征分析

从案由分布来看,过半数案件的案由为侵权责任纠纷、环境污染责任纠纷和生态破坏民事公益诉讼,但也有部分案件涉及财产损害赔偿纠纷和其他公益诉讼,涉及认定生态环境服务功能损失费的案由分布较为广泛,具体分布情况如图1所示。在中国裁判文书网以“服务功能丧失”为关键词进行检索,涉及的民事案件同样包含环境污染、生态破坏以外的案由。《最高人民法院关于审理环境公益诉讼案件的工作规范(试行)》规定,原告也可以要求被告赔偿生态环境服务功能丧失期间和永久性损害导致的损失¹。同时,《最高人民法院关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》中也将二者作为惩罚性赔偿数额确定的参考标准²。由此可见,对生态环境损害额的准确认定不仅仅只适用于生态环境损害赔偿诉讼,对其他类型案件的准确判决也有着重要的作用。

从案件审级分布来看,一审案件占比超过七成,二审案件占比约为四分之一;从案件法院层级分布来看,超过八成的案件由基层法院和中级法院审理,具体分布情况如图2、图3所示。审理案件法院较为分散,若对生态环境损害额无统一的司法认定标准,则会出现法律适用失序、判罚标准不统一等诸多问题。

¹ 《最高人民法院关于审理环境公益诉讼案件的工作规范(试行)》第7条。

² 《最高人民法院关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》第12条。

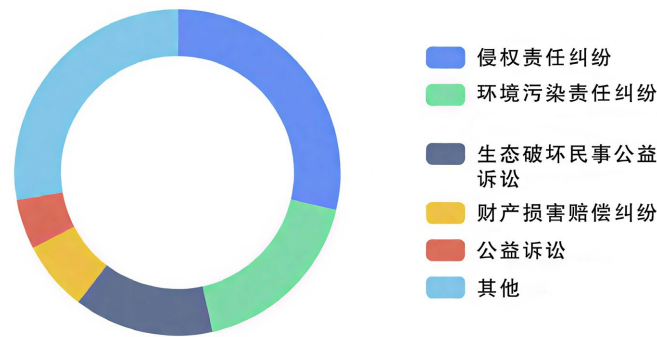


Figure 1. Distribution of causes of case
图 1. 案由分布

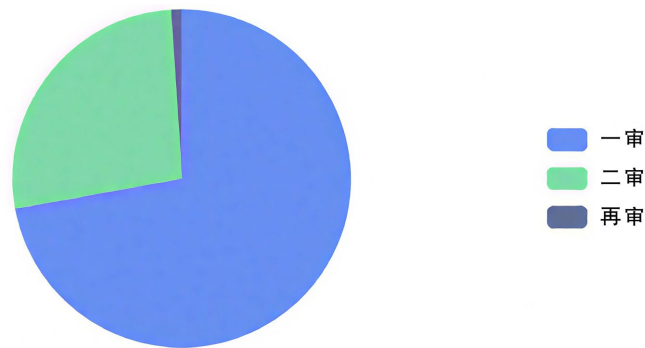


Figure 2. Distribution of cases involvement
图 2. 案件涉及分布

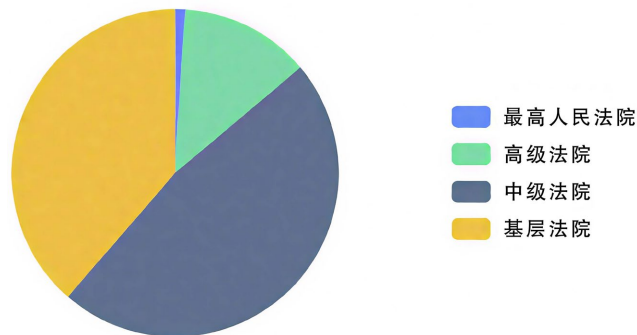


Figure 3. Distribution of cases by court level
图 3. 案件法院层级分布

3) 判决结果特征分析

从争议焦点的分布来看, 101 个案件中, 关于赔偿损失的争议是出现次数最多的, 而其他争议焦点较为分散, 具体争议焦点分布情况如图 4 所示。当生态环境破坏行为人依据法律规定和司法解释需承担生态环境损害赔偿时, 往往无法对其侵权行为所导致的生态环境损害赔偿责任进行抗辩, 而选择主张原告索赔过高或因其他事由减免其赔偿责任, 由此也可证明法院有必要对生态环境损害额的司法确定进行统一化规定, 以更好地服务于最大化保护生态环境的目的。本章下一节将对赔偿损失的争议问题进行具体的实证分析。

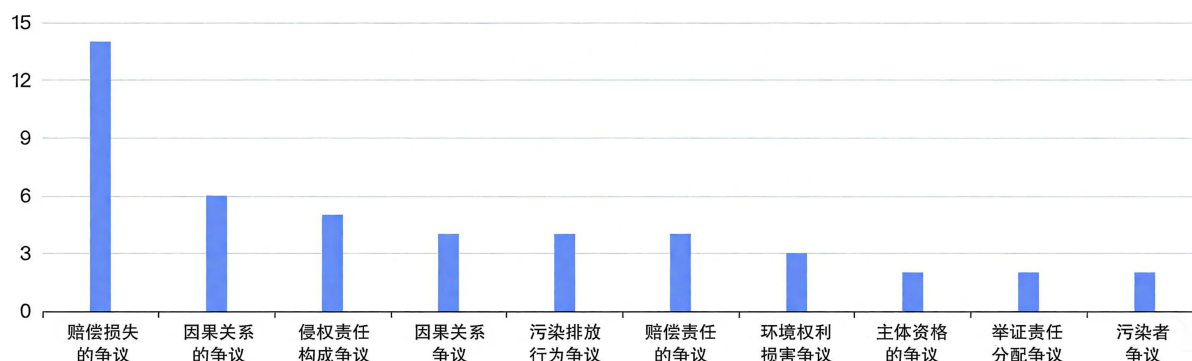


Figure 4. TOP 10 controversial cases

图 4. 争议案件 TOP10

从结案方式的分布来看，超五成案件的诉讼请求得到了法院的全部支持，但也有近两成案件的诉讼请求被法院全部驳回，具体分布情况如图 5 所示。由于数据统计的局限性，尚无法通过大数据分析出生态环境损害赔偿的请求是否被驳回、赔偿金额是否得到法院的全部支持以及被驳回、不被全部支持的具体理由，故下文将选取典型案例分析。

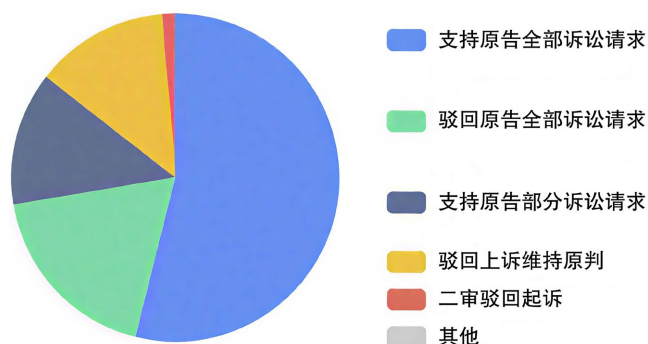


Figure 5. Distribution of case settlement methods

图 5. 结案方式分布

3.2. 生态环境损害赔偿金认定的具体案例分析

1) 绿发会诉云南泽昌钛业有限公司环境污染责任纠纷案——云南省高级人民法院(2019)云民终 627 号民事判决书

原告中国生物多样性保护与绿色发展基金会(下称绿发会)因云南泽昌钛业有限公司(下称泽昌钛业)的环境污染行为向昆明市中级人民法院提起民事诉讼，要求其立即停止污染环境的违法行为、承担环境修复责任或承担其费用、赔偿案涉区域从被污染到修复完成期间的生态服务功能损失费、向全社会公开赔礼道歉以及承担其他费用。一审法院部分支持了环境替代修复费用和生态环境受到污染期间的服务功能损失的赔偿金³，绿发会不服一审判决上诉至高院，最终云南省高级人民法院驳回其上诉并维持原判。

在本案中，昆明环境污染损害司法鉴定中心受昆明市环保局委托出具的《司法鉴定意见书》《补充

³因其他判决与本文讨论主题无关，故不在此展开其他判决情况。

司法鉴定意见书》是审理法院最终确定生态服务功能损失费的主要依据。在鉴定书中,司法鉴定中心以虚拟治理成本的 4.5 倍(23.1018 万元)作为最终的生态环境损害数额。一审法院最终结合该鉴定书、污染情节、违法程度、经营状况、污染范围以及污染后的整改行为,并考虑泽昌钛业需要支付的替代性修复费用,酌定其应赔偿服务功能损失 20 万元。根据上文所提出的两种司法确定方式,法院在审理时先通过司法认定支持了《司法鉴定意见书》和《补充司法鉴定意见书》对生态环境损害数额的确定,后又考虑实际情况在前者的基础上酌情减少部分赔偿金,得到了最终通过司法确定的损害赔偿数额⁴。

与本案相类似的是最高人民法院发布的指导性案例 204 号,该案中指出,受损的生态环境无法修复或已无修复必要时,通过实施一定的方式实施环保技术改造,并能够产生节能减排、降低风险等实际效果的,人民法院可经侵权人的申请,以此减免或抵扣生态环境损害赔偿金。两个案件的相同点在于,法院在确定生态环境损害赔偿数额时都考虑了侵权人的其他有利于保护生态环境的行为因素,并作为判决最终赔偿金额的减免事由。而二者的不同之处在于,指导性案例 208 号在裁判要点时明确指出,侵权人为履行强制性义务而实施的环保行为不能作为抵扣生态环境损害赔偿金的事由;而绿发会与泽昌钛业一案中,法院将泽昌钛业需要承担的替代性修复责任作为其减免具体赔偿金额的考虑要素之一,与指导性案例的适用抵扣本意有悖(其原因可能在于指导性案例公布的时间晚于泽昌钛业一案,早期裁判规则不明确,法官掌握自由裁量权)。

2) 福建绿家园诉鼎昱建材侵权责任纠纷环境民事公益诉讼案——福建省漳州市中级人民法院(2021)闽 06 民终 3933 号民事判决书

原告福建省绿家园环境友好中心(下称福建绿家园)因鼎昱建材(漳州)有限公司(下称鼎昱建材)的环境侵权行为,向福建省漳州市龙海区人民法院(下称龙湖法院)提起环境民事公益诉讼,一审法院酌定生态环境服务功能损失 976,400 元。后福建绿家园、鼎昱建材向漳州市中级人民法院提起上诉,均对一审法院确定的生态环境服务功能损失提出异议,最终漳州市中级人民法院驳回上诉并维持原判。

在本案中,绿家园向一审法院提交了其单方委托北京某资产评估公司鉴定出具的《生态功能损失评估报告》,该报告中载明的生态环境服务功能损失为 1,757,600 元,二审未提交其他相关证据。龙湖法院认为,现有规定尚未明确该情形下生态服务功能损失费的具体计算方式及标准;同时,绿家园单方委托某资产评估公司出具的评估报告因未标明主要计算参数和计算公式,故缺乏必要的科学性和准确性。因此,一审法院参照当地、当年的单位森林生态服务价值作为计算依据,并充分考虑涉案林地原始地貌情况及破坏程度等诸多因素,酌定生态环境服务功能损失为 976,400 元。二审法院根据双方的上诉请求,认为鼎昱建材以矿产资源费、开采许可证费与生态环境服务功能损失费重合为由,完全不承担此项赔偿的主张,缺乏事实证据和法律依据。同时,也认可了龙湖法院以当地森林生态服务价值为参考基数酌定的生态服务功能损失。

与上述泽昌钛业一案不同的地方在于,本案的法院并未采纳原告所提供的评估报告,而是依职权另行选取了计算标准。前案的评估报告中选取的是《环境污染损害数额计算推荐方法》(下称《推荐方法》)中“虚拟治理成本法”,并载明了计算损失所采取的依据和系数,而该后案因缺乏明确规定和其他证据未通过法院的客观性审查。这也是两案管辖法院在裁决时,对同类证据采取不同观点的主要原因。

4. 生态环境损害赔偿司法确定

4.1. 确定生态环境损害赔偿时存在的问题

1) 法律依据不完备

⁴此处需注意是最终的赔偿数额,而并非生态环境损害数额。

现行法律仅明确规定了原告向侵权行为人主张生态环境服务功能损失费的权利⁵，在司法解释中也并未说明计算的依据和方法，法官对此项赔偿拥有较大的自由裁量权。《推荐方法》中虽然对部分情形下的生态环境损害数额的计算提供了一般方法，并未通过法律赋予其强制力。如福建绿家园与鼎昱建材一案中，因矿山开采导致的生态破坏行为，但法院并未采取相应方法进行确定赔偿数额。事实上，对该类案件采用《推荐方法》中的“替代等值分析法”具有一定的科学性和合理性[6]。

2) 笼统采用或不采用鉴定意见，说理不明

当法院只对鉴定意见进行形式审查(鉴定机构是否具有相应资质、委托鉴定是否符合法律要求的程序等)而不进行内容审查(鉴定结果是否能够有效补偿损失、是否符合立法目的)时，往往会导致索赔过高(例如在确定某一浮动系数时，因《推荐方法》有一定的自由空间，鉴定机构出于某些原因原则较高系数)或原告提交的证据因欠缺证明力而被完全推翻，以致不能达到弥补损失的真正目的。而大部分法院在采纳或者不采纳鉴定意见时，仅笼统载明“并无不当”或“缺乏事实和法律依据”，缺乏更有力的裁判理由。

4.2. 生态环境损害赔偿司法确定完善方向

1) 完善法律依据

通过立法、颁布司法解释等方式很难完全覆盖生态环境服务功能丧失的情形，但不代表立法机关、司法机关可以采取不作为的方式回避对此类的处理。立法机关可以通过明确赔偿请求权和赔偿确定方法的衔接问题，减小对生态环境服务损失费的争议，既可以直接规定计算方法选取的原则，也可以指定主管部门确定计算方法。司法机关可以通过司法解释明确裁判标准，亦可通过发布指导性案例对不同情形下的损失确定方法进行统一说明。

2) 增加第三方专业人员

一部分司法鉴定机构为非公立机构，经营目的也以营利为主，故其中立性也会受到外界因素的影响。法官在裁判时，针对损害程度不同的案件会采取相同的量化方法[7]，这显然是不合理的。如果一方提供的鉴定报告受多方面因素影响不具有绝对的中立性，法官因缺少专业知识而无法识别其内容的不合理性，那么此时的判决结果也会难以实现真正的公平正义。因此，可以通过设立更多的公立鉴定机构、增加第三方的专业人员(虽然不能保证公立机构部分人员的绝对中立性，但是能最大程度减少因利益导致的非中立性)，以提高鉴定结果的可信度和合理性。

3) 加强司法能动和互助

在同一个案件中，若双方当事人提交了符合法定要求但鉴定结果不完全相同的鉴定报告，两份证据如何采纳的问题将会对当事人的利益产生重大的影响。此时法院应不再被动地采纳证据，而应充分发挥司法能动性，自行委托寻求更合理的鉴定结果。环境资源法庭并没有覆盖全部的基层法院，但环境污染事件却随处都会发生。部分法院在审理此类案件时，因缺少专门的环境资源法庭的审判人员，无法作出准确的判决。故针对此种情形，有经验的法院、法官可以定期同其他法院开展交流活动，提升法官的裁判能力。

5. 结语

生态环境服务功能损失费的确定在目前的司法实践中始终是当事人双方的争议焦点，在法律尚未明确规定前，也会是众多学者们关注的问题之一。本文在数据分析的基础上，针对主要问题进行了案例分析，但因学识有限，尚不能提出更深层次的见解。

⁵ 《中华人民共和国民法典》第 1235 条。

参考文献

- [1] 张强, 蔡俊雄, 刘哲, 等. 我国生态环境损害司法鉴定发展历程与问题研究[J]. 中国司法鉴定, 2021(4): 1-9.
- [2] 王斐. 环境法典编纂中生态环境损害赔偿诉讼制度的定位与融入[J]. 北方法学, 2023, 17(3): 95-107.
- [3] 罗丽, 赵新. 生态环境损害赔偿诉讼主体资格及衔接关系实证研究——以《民法典》实施后第 1234 条、第 1235 条适用为视角[J]. 河北法学, 2023, 41(7): 18-38.
- [4] 刘倩. 生态环境损害适用惩罚性赔偿否定论[J]. 环境污染与防治, 2023, 45(7): 1032-1035.
- [5] 陈伟. 生态环境损害额的司法确定[J]. 清华法学, 2021, 15(2): 52-70.
- [6] 郭培培, 於方, 王骥, 等. 基于替代等值分析的矿山生态环境损害评估[J]. 环境科学与技术, 2021, 44(S2): 359-365.
- [7] 宦吉娥, 谢亚恬, 张玉梅. 生态环境服务功能损失的司法认定——基于 163 个案例的分析[J]. 环境保护, 2023, 51(Z3): 50-55.