

浅谈生态环境损害赔偿磋商运行中的监督问题

罗云天

合肥工业大学文法学院, 安徽 合肥

收稿日期: 2024年4月7日; 录用日期: 2024年4月23日; 发布日期: 2024年5月31日

摘要

自我国《生态环境损害赔偿制度改革方案》出台以来, 各地关于环境磋商的地方法规层出不穷, 环境磋商成为了处理生态环境损害赔偿的主要方式。然而, 在环境磋商的过程中, 赔偿权利人既是代表公众负责环境监管的管理者, 又是参与环境磋商的平等主体, 这样的双重身份造成了磋商双方主体间的不平等。同时, 在环境磋商过程中, 由于配套法律制度规范不健全, 公众参与热情低、方式旧, 行政机关内部监督与社会监督同时缺位, 导致该制度的应用在实操中存在不少问题。文章遵循公共信托理论, 对上述问题进行了分析论证, 指出了环境磋商亟待完成配套监督机制的必要性以及当前的监督缺漏问题。通过对域外国家环境协商制度监督机制的比较法研究, 结合其他部门法类似制度及我国现状, 提出了关于完善环境磋商监督机制的想法。

关键词

生态环境损害赔偿, 环境磋商, 公众参与

Supervisory Issues in the Operation of the Consultation on Compensation for Ecological Damages

Yuntian Luo

School of Humanity and Law, Hefei University of Technology, Hefei Anhui

Received: Apr. 7th, 2024; accepted: Apr. 23rd, 2024; published: May 31st, 2024

Abstract

Since the introduction of China's Reform Program for the Compensation System for Ecological and Environmental Damages, local regulations on environmental consultation have emerged in vari-

文章引用: 罗云天. 浅谈生态环境损害赔偿磋商运行中的监督问题[J]. 法学, 2024, 12(5): 3431-3439.

DOI: 10.12677/ojls.2024.125487

ous places, and environmental consultation has become the main way to deal with compensation for ecological and environmental damages. However, in the process of environmental consultation, the compensation right holder is both the administrator responsible for environmental supervision on behalf of the public and an equal subject participating in the environmental consultation, and this dual identity has caused inequality between the two subjects of the consultation. At the same time, in the process of environmental consultation, the application of the system has many problems in practice due to the incomplete norms of the supporting legal system, the low enthusiasm and old ways of public participation, and the simultaneous absence of internal supervision of the administrative organs and social supervision. Following the theory of public trust, the article analyzes and argues about the above problems, and points out the necessity of completing the supporting supervision mechanism for environmental consultation and the current problem of supervision omission. Through the comparative law study on the supervision mechanism of environmental consultation system in overseas countries, combined with similar systems in other sectoral laws and the current situation in China, the article puts forward the idea of improving the supervision mechanism of environmental consultation.

Keywords

Compensation for Ecological Damage, Environmental Consultation, Public Participation

Copyright © 2024 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

生态环境损害赔偿磋商机制在我国的正式应用并不久远,加上试点时期,也不过六年有余。但自《生态环境损害赔偿制度改革方案》(以下简称“《改革方案》”)出台以来,生态环境损害赔偿磋商机制得以广泛应用,在所有有关生态环境损害赔偿的案件中,采用磋商机制的就占据了三分之二以上,可谓该机制的一大成功。其作为诉讼前置程序,相对温良的处理手段也使得赔偿义务人企业更易接受,在生态环境损害赔偿过程中产生了不错的效果。但细究该机制中的双方主体,结合该机制公私兼备的双重法律属性,双方主体在磋商过程中难免产生地位倾斜从而产生不公现象。此外,鉴于生态环境为全民所有,政府代表全民对其进行管理与保护[1]。因此,行政机关在作为赔偿权利人开展磋商工作时,是否应当受到监督以及如何监督其权力的行使十分重要。本文第一部分从生态环境损害赔偿磋商制度的概念入手,在公共信托理论的基础上,探讨监督之必要性问题;第二部分归纳分析了我国当前立法中关于环境磋商监督的内容,并针对我国当前环境磋商发展现状分析研究在此之间的监督缺漏问题;第三部分通过比较法的研究方法,对域外国家环境磋商制度的监督模式进行分析借鉴;第四部分则最终提出笔者对于生态环境损害赔偿磋商监督机制路径延展的几点想法。

2. 概念提出与监督之必要

(一) 厘清概念

在生态环境损害赔偿中引入“磋商”并将其作为前置程序是近年来国家环境法律规范发展的产物,也是顺应国家生态环境保护背景及节约司法资源之举。根据《改革方案》,在生态环境损害赔偿磋商中存在两方主体,一方作为赔偿权利人,由国家明确规定以省级、市级政府担任;另一方则为赔偿义务

人，即“造成环境损害的单位或个人”，同时《改革方案》也赋予地方根据需要扩大赔偿义务人范围的权利。双方根据生态环境损害评估报告确定赔偿范围，针对责任承担、修复的具体问题等协商一致，最终达成赔偿协议并须经司法确认。若根据《改革方案》《关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》(以下简称“《若干规定》”)《关于推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》(以下简称“《推进意见》”)等文件规定来看，其作为一种诉讼前置程序，又本着双方平等自愿协商原则进行，与传统民事诉讼中的“和解”有着异曲同工之妙。但双方之间又存在明显不同，例如磋商产生的赔偿协议需经司法确认才能产生效力，磋商仅能存在于诉讼程序之前，可参与的主体与启动主体等均与和解有着较大差异。

而对于生态环境损害赔偿磋商的性质问题，在学界也存在不同观点。一说认为该制度是由行政机关主动提起，利用私法协商机制实施环境公益行政权新样态，并不能摆脱其公法属性；另一说则认为“在磋商的法律关系中，赔偿权利人不再是命令式治理生态环境损害，而是作为生态环境的代表者参与生态环境损害修复方案的确定”[2]，这也符合“公共信托理论”的基本逻辑，因此这里的磋商当属民事法律关系，这也是当今学界的主流观点。但笔者认为，尽管磋商中双方应当秉持平等自愿等原则开展，在磋商过程中处于平等主体关系，但依据《改革方案》中关于行政机关启动磋商的规定来看，其启动依然依靠行政权力；同时，行政机关本身就作为赔偿义务人的监管单位而存在，按照前述理论，其在磋商中又作为公民环境权益的代表者，这样的双重身份在实际操作中很难做到完全平等的双方地位。因此，笔者认为，生态环境损害赔偿磋商不当单从公法或私法领域看待，而应是一种公私兼备的纠纷解决机制。

(二) 监督之必要性

由于生态环境损害赔偿磋商制度的优越性，在实践中被广泛应用。然而，在行政与司法领域，无论何种制度都需要以完善的立法规制与程序正义为其实现价值的保障。面对这样一个新兴的制度，我国立法层面仅有前述规范性文件与部分地方出台的配套文件作为指导，纵览《改革方案》等具体规定，对制度内容仍然停留在一般性规定上，过于宽泛与空白。而行政机关兼具环境工作监管者与赔偿权利人的双重身份，难免导致其程序推进缺少有力监督，极易使得磋商中的行政因素加大，甚至出现违反法律法规的乱象。因此，加大对磋商全过程、各环节的有效监督，确保磋商制度走在健康运行的正轨上，是作为生态环境损害赔偿磋商制度成为我国生态环境执法利器的必要之举。

行政机关的双重身份容易导致磋商不公。行政机关在磋商中享有启动磋商程序的权利，而在后续的调查取证、聘请第三方检测机构等诸多环节，均由行政机关出面处理，而作为赔偿义务人的单位或个人，非但不具备同等权利，甚至还会被排除出上述环节之外，毕竟，让违法之人自行取证或寻找第三方评估机构不符合法律基本逻辑。同时需要考虑到，磋商的最终目的是达成赔偿协议并完成对环境的修复工作，通过协商的方式明确责任与赔偿数额也是该制度区别于诉讼的一大亮点。但处于如此不对等状态下的双方主体，若无有效的监督配套机制，很容易受到各方因素的影响，导致磋商不公的产生或磋商失败。甚至可能基于赔偿义务人对法律及行政机关的畏惧心理，导致最终形成的赔偿协议存在不公，这不符合磋商制度本身的宗旨，毕竟，不能因为赔偿义务人的违法行为就排除其合理权利的行使与保障，这不符合法律的基本逻辑。

赔偿权利人或有可能与赔偿义务人产生“潜在交易”。通常情况下，在污染越严重的案件中，赔偿义务人多为当地较为重要的企业，作为赔偿权利人的政府或许会出于地方经济发展的考量，奉行“地方保护主义”，在磋商中与赔偿义务人达成某种潜在交易，从而在某种程度上减轻赔偿义务人的赔偿责任。除此之外，在缺乏对应监督的情形下，负责磋商工作的工作人员是否会同赔偿义务人互相勾结，以权谋私值得注意。在磋商的双利利益立场上，赔偿义务人自然希望能够减轻自身赔偿责任，而赔偿协议一经

司法确认即告生效，在此环节中并无其他督察程序，这就为双方勾结提供了便利条件。

除此以外，磋商制度本身是服务于生态环境损害赔偿而提出的，行政机关对环境利益的享有是基于公民对环境所享有的权利。公民参与也是《改革方案》始终坚持的制度保障，但实践中如何推进该项工作的开展却没有明确法律规定。综上所述，生态环境损害赔偿磋商的过程中离不开全方位的监督，程序正义是确保实质正义实现的保障，完善生态环境损害赔偿磋商配套监督机制是其健康运行的充分且必要性前提。

3. 生态环境损害赔偿磋商监督现状及疏漏研究

(一) 现状研究

我国的生态环境损害赔偿磋商制度正处于“起步向稳”的启程阶段，其各方面的配套措施尚不完全，中央赋予了各地方一定量的立法建议权，鼓励地方创设新型磋商工作方式。这也侧面说明了当前对应配套制度不健全的现状，而对于监督机制而言，更是在立法和实务中均存在一定缺漏，面临无法可依、无例可循的困境，主要还是由于原则性法律条文空泛与“新概念”提出后缺乏成熟的工作机制两个方面的原因。

从立法上看，无论是早先的《生态环境损害赔偿制度试点改革方案》抑或是《改革方案》，都强调了以“信息共享，公众监督”为原则，注重专业性人员和利益相关公民参与生态修复或磋商工作，但仅停留在一般性规定的层面，对于参与的方式、权限以及其他形式的监督均无作出规定。《若干规定》中并不涉及对磋商中赔偿权利人的监督条款，《推进意见》则是沿用《改革方案》的表述，对“公众参与”和“信息公开”分别做了原则性表述。而从地方立法上来看，各地对于第三方主体参与磋商的范围有不同规定，河北、贵州明确规定双方可以共同委托第三方调解组织，这样参与进来的第三方，不至于受到一方影响，可以更好地发挥监督作用，也有利于磋商公正；湖南、湖北则分别指出，可依法委托人民调解委员会调解或邀请同级检察院、司法行政部门参与磋商^[3]。同级其他部门的参与，可以有效获知磋商信息，在程序上需要经手此类部门，对于磋商主管单位滥用行政权力产生了一定监督作用。此外，其余多地相关方面的规定均与上述无二，范围可能包含了除专家、专业机构、社会人员、组织外的政府代表、政协委员人大代表等^[3]。从实务上看，磋商在我国属于“新概念”，对于立法机关和负责实际磋商的地方政府而言均是如此。对于磋商过程中会产生何种不利影响也并非立法者所能预料，需要在实践中不断总结摸索，这就使得在此期间的环境磋商失于监督，无前例可循，从而造成许多疏漏。有关学者也对此方面进行了研究，结合生态环境部发布的十大典型案例，认为存在磋商组织形式不规范、公众参与难、赔偿协议履行保障不健全等问题^[4]。下文也将着重从磋商各方面的监督机制入手，分析我国当前生态环境损害赔偿磋商制度中监督程序的缺失。

(二) 缺漏分析

1) 配套立法体系缺漏，监督开展无章可循

生态环境损害赔偿的起因在于发生了环境事故，而实现公平正义则是事故立法的首要目的。基于公共信托理论的观点，国家作为受托人代公民管理和保护应属其的环境利益^[1]，行政机关在和赔偿义务人展开磋商对话的过程中，无法避免的要受到其行政权的主导，而赔偿义务人因自身主观因素也会对行政机关产生一定的畏惧乃至抗拒。这就使得本因平等开展的磋商产生地位倾斜，因此必须通过相关配套立法对磋商本身进行更加细化的规定，严格规范行政机关在磋商中自主权的适用，在磋商组织形式、磋商程序等关键问题上有法可依。

我国当前有关磋商的立法都太过宽泛，且并无对赔偿权利人的有效制约。《贵州省生态环境损害赔偿磋商办法(试行)》中第四章“保障及其他”中对权利人不得处分和让渡列入生态环境损害赔偿范围的合

理费用进行了规定,这也是我国当前少有的对赔偿权利人进行约束的规范。当前立法指出了对生态环境损害赔偿磋商完成后环境修复工作阶段的监督,但这样的监督一是仅处于事后状态,二是监督的对象是负责环境修复工作的主体,而非赔偿权利人。立法当有前瞻性,针对势必存在赔偿权利人权限过大,无法约束的情况应早做准备,以解决当前磋商监督工作无章可循,立法缺失的问题。

2) 内部监督机制不完善

磋商中的程序启动主体为赔偿权利人,磋商开始后的组织形式也多为赔偿权利人或其邀请的第三方主持,且根据对十大典型案例的研究可以看出,赔偿权利人本身主持磋商的承担单位多为当地环境主管部门[4]。在此情形下,通过国家行政系统内部监督可以产生有效作用。

环境主管部门作为行政机关,受到《行政法》的约束,上级机关复议与司法机关监督交织并行。但实际中,作为赔偿义务人并不能直接参与到调查取证、聘请监测评估机构的程序中,内外部信息不对等也将造成赔偿义务人的“视野盲区”,赔偿义务人通过行政法规定的权利救济方式实现自身权利十分困难。因此,应当针对磋商建立专门的内部监督机制,如明确规定引入检察机关参与其中等,通过检察机关参与其中的主动监督,才能更好地约束和规范赔偿权利人开展磋商。但我国目前仅有少数地区将检察机关作为第三方主体加入到磋商环节之中,对于检察机关全程参与、参与方式、具体权限等均处于空白状态。

3) 外部监督机制缺乏实施对策

外部监督包含第三方监督及公众参与两个方面的内容。《改革方案》明确赋予了第三方参与磋商的权利以及鼓励公众参与,但如何参与的问题却交给了地方完善。地方政府在无具体指导的条件下,很难对其做出突破性的创设。这就产生了两个方面的问题:

一是第三方参与无法改变磋商天平失衡的现状,也无法起到监督作用。这是因为磋商大权在握的赔偿权利人完全掌控第三方主体的选取,赔偿义务人对此几乎没有话语权。这种情形下选取的第三方主体完全可以作为赔偿权利人的利益代言人,又如何指望其对磋商中明显不利于赔偿义务人的违规部分进行指出呢?同样,对于社会第三方主体主动加入磋商、参与磋商的启动程序、形式等均无明确约定,社会环保组织等第三方主体试图加入磋商却将面临不知如何参与的问题。

二是公众参与热情不高,参与方式老套传统。虽然公共信托理论将公民作为各项环境权益的实际拥有者,但由于当前公民环保意识的不足以及对于“环境主人”的归属感不强,其意识不到环境损害是自身权利的亏损。因此,公民更多的是站在“路人甲”的立场看待环境损害问题,公民主动参与环境磋商的热情并不高涨。同时,政府对于公民主动参与的鼓励不足,形式不够新颖。虽然《改革方案》要求鼓励公众参与,创新参与形式。但实践中能够采用的依然只有传统的听证会、信息公开、公民建议等形式,这种方式下的公众参与是否能够保障公民行使权利维护自身享有的环境权益难以得知。

4. 域外监督比较研究

相比国内,国外对于生态环境损害赔偿制度的构建更早,研究也更深入,如美国早已形成了成熟的生态环境损害赔偿制度,其中95%的案件都采用磋商解决[5],因此面对前述相关问题,势必有其独特做法。同样,日本作为十分重视环境保护的国家之一,其环境协商制度也发展成熟。下文将主要从以上两个国家的环境磋商制度入手,寻找对我国环境磋商监督发展的借鉴价值。

(一) 美国做法

美国的环境和解制度规定在1980年颁布的《综合环境反应、赔偿与责任法》(Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act)之中,又名《超级基金法》。该法案不仅对环境和解制度的程序性问题做出规定,也着重强调了加强公众参与与执行监督的内容。

美国环境和解协议须经司法机关审查,并出具“同意令”,同意令同合意行政裁决具备同等法律效力[6]。而在司法审查之外,公众参与的程序性问题则规定在较为散落的环保署规章、文件之中。对于选择和解方式结案的,在裁判结果前,检察总长需根据提前公布的裁判结果收回的案外人异议进行判断,可以拒绝异议,也可以举行听证[6]。这即使从司法上保障公众参与的一种途径。此外,关于执行的标准和时限问题,也受到环保署、州政府等监督,且法律对于监督的内容、方式、例外情形以及处罚方式都做出了明确规定,使得行政机关在和解时必须按照法律规定的程序办事。2014年,环保署还出台了《环保署鼓励公众参与超级基金执行活动的汇编》,规定了公众可以参与寻找潜在方责任主体过程、评议或讨论行政协议建议稿等内容,行政机关需对包括计划进行、污染区域信息等在内的内容进行公开,区域检察官负责对公众参与情况开展审阅。此举使得公众能够更大限度地参与到执行和解的过程中去,且为这种参与提供了指引和保障。

(二) 日本做法

日本的环境磋商制度起源于公害防止协定制度,几经发展,已经成为极具本国特色的环境保护协定,不仅包括对损害赔偿的确定,也要求企业提出对应的具体、科学的环境保护对策,但归根结底,也是行政机关与企业达成合意的产物。但实务中,同样面临着协商跳脱于立法控制范围外的现象,甚至出现了强制缔约的乱象[7],要求企业不得拒绝有关缔约要求。针对这种法律问题,日本也从行政法的角度出发做出了一定的法律控制。具体来看,主要在于两个方面的内容。一是诸如《山口县玖珂町土地开行为程序条例》《千叶县环境保护条例》等地方法规都将议会加入到协商过程之中,从而避免协商制度脱离议会民主统治[7]。同时,多项地方法规也明确公布了协商过程中行政机关的行政公开义务,对公开的时间节点、内容等作了规定。二是对于协定签署后,出现违反协定内容的违约行为,设定了相应的公开制度,且对违约金合法地位进行了确认。

综上所述,在生态环境损害赔偿磋商制度发展早于我国的美日两国,类似的环境磋商行政权限过大的问题同样存在,二者通过不同方式均对此做出了限制,加强了对磋商过程中的监督。其共同点是,都重视立法在此间的作用,且注重信息公开与民众参与的实施,都注重提高司法机关、其他行政机关在其中的参与度,从而对其产生一种由内及外的全面监督机制,且对于具体的做法明文规定。当然,地方立法在其中发挥的作用也十分重要。

5. 我国生态环境损害赔偿磋商运行中的监督路径延展

针对我国当前环境磋商制度的监督缺漏问题,笔者认为应当在学习域外经验的同时,加强对其他部门法制度的借鉴。这是因为,环境磋商在环境行政法领域属于新兴产物,但对于其他部门法而言,或能找到与之在某种程度上契合的成熟法律制度,而这种制度的监督形式能在部分程度上应用于环境磋商。因此,笔者在结合前述分析的基础上,从行政机关介入、立法修补、公众及第三方参与形式等角度提出了以下设想,希望能对我国环境磋商运行中的监督路径延展提供思路。

(一) 部门联动,内外齐修

前文提到,在环境磋商过程中,要想实现对磋商的监督,确保实质正义不受外部因素影响,就必须加强对磋商负责机关权限的监督。这样的监督不仅应当体现在司法审查上,还应当从行政机关及磋商本身入手,通过引入其他行政机关参与的方式,加强行政主管部门内部监督,形成一种在行政体系内的部门联动,内外齐修的监督体制。具体来看,包含以下两个层面的内容:

1) 内部监督

由于实际主持磋商的常为当地生态环境主管部门,因此,加强生态环境主管部门内部上下级之间的监督管理责任,拓展监管方式十分重要。具体包含两方面,一是《改革方案》规定的“国家自然资源资

产管理体制试点部门要明确任务、细化责任”¹，赋予了上级政府对“指定部门”的监督权力，且政府作为赔偿权利人，虽不是直接出面进行磋商，但代表一方利益群体，上级政府的监督对磋商进程的发展意义十足。二是垂改后的生态环境主管部门要发挥上下级之间的监督作用。上级环境执法部门要采用定期抽查、问询，或直接外派相关工作能力突出的人员参与到下级机关负责的环境磋商进程中去，对磋商进展等情况定期汇报。通过上述方式，有助于在赔偿权利人一方内部形成完善健全的监督机制。

2) 外部监督

此处的外部监督不包含司法审查等司法监督，因为环境磋商产生的赔偿协议，最终要通过司法确认方才生效，在此过程中即赋予了司法机关对其审查的权限，因此不多赘述。此处的外部监督是指要通过制度的方式确立其他部门参与环境磋商的方式及具体工作权限，这在我国环境磋商实务中已有体现，在部分案件中，公安机关能够作为协助调查单位，参与其中²；而部分地方也将检察院作为第三方加入磋商。但是，其他行政机关的参与不应当是一种偶然发生的事件，需要通过制度建设进行明确，成为一种常规性举措。这就需要确立一个多部门联合办案协作机制，通过分工负责的方式，在调查、监测、磋商、履行等全方位实现协同办案，建立类似于破产重组实务中“府院协同”机制的工作模式，在提高办案效率的同时，也能够发挥不同行政机关彼此监督与制约的效果。

(二) 完善监督立法空缺，限制行政权力滥用

针对我国环境磋商配套立法尚不健全的现状，笔者认为，应当从中央和地方两个方向着手，根据实践中总结而来的经验教训，对突出问题尽快完成配套立法工作。由于环境磋商不同于一般行政行为的特殊性，其公私兼具的双重属性使得单一从行政法或民事法律规范对其展开监督都显得力不从心。因此，建议立法机关对《改革方案》等文件中关于程序保障的内容进行解读或颁布对应的监督细则，明确监督主体、对象、范围以及方式等。缺少立法层面的规制和指引，再多的建设性意见对于实践而言都是无用之举。只有真正通过法律的形式进行确认，才能由上而下改善当前监督机制缺漏的现状，限制或预防因环境磋商引发的行政权力滥用问题，更好地行使公民交付的环境保护责任。此外，也可以参考“美利纸业污染腾格里沙漠”一案³，针对潜在的污染源头，出台对应完备的防控机制，将监督事项纳入其中，用以污染发生后的环境磋商得以在实质和程序两方面实现公平公正。最后，立法上的监督也不应仅仅针对行政权力的约束而言，对于赔偿义务人在磋商中是否违规，以及赔偿协议通过后的修复阶段的监督同样不可避免。总而言之，立法上的填补空白，应当考虑全面，从事先、事中、事后的不同角度出发，自中央及地方，加大配套立法工作，形成完备的环境磋商监督法律体系。

(三) 创新监督方式，加强公众参与

环境磋商监督机制中最重要的应当是公众参与与第三方主体参与磋商，不仅域外立法中十分看重二者的作用，《改革方案》也始终将其摆在突出地位。此外，公众参与与第三方主体的加入也是公共信托理论下的必然要求，是环境权益持有者对自身权利合理维护的举措。赔偿权利人的利益立场应当站在公众的环境公共利益上，失去了公众参与，赔偿权利人该从何种角度确定自己需要何种利益，或者说环境磋商该向一个什么样的方向推进都将成为难题。而公众参与其中后，除却表达自身观点、协助促进赔偿协议达成外，能够更深层次地了解环境磋商的第一手信息，也便于在磋商脱轨时将其及时拉回，此为公众参与的监督意义。而公众普遍缺少对环境监测评估的专业性能力，这包括专业知识与专业设备。这就使得第三方主体应当适时的参与磋商主持工作，同样在此过程中，也能够发挥一定的监督作用。关于公

¹ 参见中共中央办公厅，国务院办公厅。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方案》。

http://www.gov.cn/zhengce/2017-12/17/content_5247952.htm。

² 参见生态环境部“生态环境损害赔偿磋商十大典型案例”——第七案例。

https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk06/202005/t20200506_777835.html。

³ 参见生态环境部“生态环境损害赔偿磋商第二批十大典型案例”——第一案例。

https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk06/202112/t20211227_965379.html。

众参与和第三方主体加入已在很多案例中有所应用，但效果不佳，参与形式亟待创新。对此，笔者联系其他部门法律制度，分别提出以下设想：

1) 设置常设性的“公益监督委员会”

在通过观察对关于讨论环境磋商公众参与方式的研究时发现，有研究提出可以成立相应的“监督代表小组”，由生态环境受损地区居民组成，经选举或政府挑选的方式进行有效的社会监督，在修复工作完成后解散^[8]。这样的提议十分新颖，也很会提供给公众参与环境磋商一个合理合法且地位妥当的媒介，但由于该代表小组要求在生态环境受损后成立，很容易造成小组成立后磋商已实际展开的情形，若待小组组建完成再开展磋商，则会拖延工作效率，对受损地区生态环境造成持续危害。因此，针对这种问题，笔者建议可以将这样的监督代表小组设为常设性的“公益监督委员会”，其作用和履职方式可以参照诉讼审判中的陪审团制度。常设性的特征可以使其在一旦发生环境损害就可以发挥作用，考虑到人员长期任职可能造成的问题，委员会成员应当按期轮换，可以从当地利益攸关居民中设置委员会成员候选库，由候选库中的人员按期轮转任制。同时，候选库应当定期更新，吸纳具备专业素养、意愿强烈、利益相关的公民加入。将选举形式改为自愿参与，也可扩大普通民众的参与程度。此外，由于属于常设性组织，也可以避免因频繁成立解散造成的行政资源浪费。

2) 设置“生态环境损害赔偿管理人”

公众参与除却热情不高外，另一个重要原因是普通公众的专业性不足，难以发挥其参与环境磋商的作用。当前我国通常会聘用第三方主体加入磋商，第三方主体多为专业环评机构、专业、律师或其他专业性人才与机构，这能够在很大程度上解决公众专业性不足的问题。但大部分作用仅限于环境监测评估，能够真正参与磋商或作为中立方主持磋商的少之又少。同时，第三方主体的选用权几乎全在赔偿权利人手中，这又是造成权利义务主体双方地位失衡的主要原因。因此，创新第三方主体参与方式，提供给第三方主体合理的参与入口，赋予其相应权利应当是第三方主体参与磋商的突破口。

由于生态环境损害赔偿磋商的最终目的不是为了给赔偿义务人“定罪量刑”，也不是为了单纯的经济赔偿，而是受损生态环境的修复补偿。如果单纯想从赔偿义务人身上“榨取”价值，“一棒子打死”的话，生态环境损害的缺口就需要赔偿权利人来填补，这自然不是环境磋商的本意。因此，与其相似的破产重整或有能借鉴之处。重整的目的是清偿债务的同时挽救企业，因此债权人与债务人之间需要在法院、政府的协调下签署《重整计划》。笔者认为二者之间存在一定的相似性，可以借鉴式的使用破产管理人机制，将其应用到环境磋商中，作为第三方主体参与磋商的主要途径。具体来看，以《改革方案》规定的主体范围作为第三方主体的组成成员，成员可以包括环评、法律等领域专业人才，甚至可以包含与案件相关的其他行政机关，共同组成管理人。管理人的选聘应当由双方一致选择，确保其代表中立立场。管理人参与到整个案件始末，对于监测评估、涉诉情形等均可由管理人出面解决，负责协调双方促成赔偿协议的达成。同时，作为管理人能够更好地获取双方信息，可以有效解决信息不对称等问题。再加之以配套的信息披露制度，促使赔偿权利人的信息公开以及赔偿义务人关于污染、经济等方面的信息披露工作顺利开展，使的公众能够更全面及时地了解环境磋商进展。

6. 结语

生态环境损害赔偿磋商制度的应用，在一定程度上解决了我国此前环境损害赔偿案件的困境，创新了我国生态环境损害赔偿执法方式，对于完善生态环境损害赔偿制度贡献显著。加强对生态环境损害赔偿磋商的监督，建立健全监督机制，要从立法、实践多方位入手，从事前、事中、事后全过程考量。最重要的还是发挥行政机关自身监督作用，创新外部监督形式，保障公众参与。如此方能真正让磋商变为“平等主体”间的协商，实现实质正义与程序正义的统一，为我国生态环境法治发展保驾护航，早日完

成生态环境全面改善，全国大部分地区实现秀美山川的宏伟目标。

参考文献

- [1] 张双双. 环境权入宪研究[J]. 合作经济与科技, 2021(21): 184-185.
- [2] 王金南. 实施生态环境损害赔偿制度, 落实生态环境损害修复责任——关于《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》的解读[N]. 中国环境报, 2015-12-04(02).
- [3] 丁宁. 我国生态环境损害赔偿磋商制度的规范考察: 困境与出路[J]. 党政干部学刊, 2021(6): 21-29.
- [4] 韦超前, 陈鑫. 生态环境损害赔偿磋商制度探析——基于十大典型案件的考察[J]. 环境与可持续发展, 2021, 46(2): 134-137.
- [5] 程雨燕. 生态环境损害赔偿磋商制度构想[J]. 北方法学, 2017, 11(5): 81-90.
- [6] 于泽瀚. 美国环境执法和解制度探究[J]. 行政法学研究, 2019(1): 132-144.
- [7] 许琳. 日本环境协商制度的法律控制[J]. 法制与经济, 2015(5): 97-99.
- [8] 王玉子. 生态环境损害赔偿磋商程序监督机制构建研究[J]. 山东青年政治学院学报, 2022, 38(2): 66-72.