

从损害救济到风险预防：生态环境损害赔偿制度的现状与展望

周愿垚

平坝区人民法院，贵州 安顺

收稿日期：2025年4月2日；录用日期：2025年4月18日；发布日期：2025年5月19日

摘要

传统生态环境损害赔偿制度面临双重法理困境：单一的自然资源国家所有权理论难以解释国家环境治理权的义务属性，纯粹的国家环境保护义务学说则欠缺权利行使的正当性基础。本文创新性提出权利义务复合理论框架，通过构建“权利-义务”双向互嵌模型实现两大理论的逻辑弥合。实证研究表明，现行以损害救济为中心的赔偿制度存在环境修复成本年均增长率达18.7%而生态恢复率不足60%，凸显末端治理模式的根本性缺陷。对此，本文系统解构传统救济原则的三大局限：滞后性应对机制、单向度责任认定、碎片化修复标准，继而从客观维度、规范维度、学理维度三重向度论证风险预防原则的正当性根基。基于环境法秩序价值与治理效率的衡平考量，建议构建“全过程风险预防”制度体系，从补救型向预防型范式转型，为生态环境治理现代化提供制度创新样本。

关键词

生态环境损害赔偿，损害救济，风险预防，磋商

From Damage Relief to Risk Prevention: The Current Situation and Prospect of the Ecological and Environmental Damage Compensation System

Yuanyao Zhou

The People's Court of Pingba District, Anshun Guizhou

Received: Apr. 2nd, 2025; accepted: Apr. 18th, 2025; published: May 19th, 2025

Abstract

The traditional ecological environmental damage compensation system faces dual jurisprudential dilemmas: the singular state ownership theory of natural resources struggles to justify the obligatory nature of state environmental governance power, while the pure state environmental protection obligation doctrine lacks legitimate foundation for rights exercise. This paper innovatively proposes a composite theory framework of rights and obligations, establishing a bidirectional “rights-obligations” embedded model to achieve logical reconciliation between these two theories. Empirical studies reveal fundamental flaws in the current damage-centered compensation system, evidenced by an annual growth rate of 18.7% in environmental remediation costs juxtaposed with less than 60% ecological restoration rate, highlighting the inherent defects of end-of-pipe governance. The paper systematically deconstructs three limitations of traditional remedy principles: reactive response mechanisms, unidimensional liability determination, and fragmented restoration standards. Subsequently, it demonstrates the legitimacy foundation of the precautionary principle through three dimensions—objective, normative, and doctrinal. Considering the balance between environmental legal order value and governance efficiency, we recommend constructing a “whole-process risk prevention” institutional system to facilitate the paradigm shift from remedial to preventive approaches, thereby providing institutional innovation models for the modernization of ecological environmental governance.

Keywords

Compensation for Ecological Environment Damage, Remediation of Damage, Risk Prevention, Negotiation

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. 前言

为改变我国传统生态环境损害责任承担的明显弊病，在“赔偿到位、修复有效”理念的指导下，生态环境损害赔偿制度应运而生。近年来，在顶层设计的大力推动下，法学理论界对于生态环境损害赔偿制度的研究成果可谓汗牛充栋。但是，根据笔者检索，目前学界的诸多研究主要集中于生态环境损害赔偿制度的性质确定、适用范围厘定与环境民事公益诉讼衔接等方面，这些研究的目光主要落在了“损害救济”层面。预防性司法在生态环境损害赔偿制度的嵌入研究如吉光片羽般散落在各学术成果中，始终未成体系。“十四五”规划和中长期生态环境保护、美丽中国建设已经明确将“预防生态环境风险”作为重要任务之一，由此可见，不论是环境民事公益诉讼、环境行政公益诉讼，还是生态环境损害赔偿制度都应当全程贯彻落实“风险预防”原则，以实现生态环境全面化、预防式保护。

2. 生态环境损害赔偿制度的理论基础——以权利义务复合为视角

和以往生态环境保护相关制度的制定实施不同的是，生态环境损害赔偿制度通过“政策驱动”落实，具有鲜明的中国特色。2015年，《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》(以下简称《试点方案》)确定在吉林、贵州等7个省、市开展改革试点。在改革试点取得成果的基础上，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《生态环境损害赔偿制度改革方案》(以下简称《改革方案》)。2022年4月，生态环境部等14

家单位联合印发《生态环境损害赔偿管理规定》(以下简称《管理规定》)细化了核心内容。自此,以改变“企业污染、群众受害、政府买单”局面的生态环境损害赔偿制度在全国范围内全面展开,向全社会宣示了国家力推生态环境损害赔偿制度改革的坚定决心。

细究《改革方案》《管理规定》和各地的制度设定,不难发现目前生态环境损害赔偿救济均面向“损害”发生之后。换言之,目前的生态环境损害赔偿制度是“损害救济”制度。此种制度具有事后性、被动性和谦抑性,面对复杂严峻多样的生态环境损害问题,损害救济往往是“亡羊补牢”。《环境保护法》将“预防为主”作为该法的基本原则,从规范层面为风险预防原则嵌入生态环境损害赔偿制度提供了可能,结合目前我国环境风险不断加剧的客观现实,生态环境损害赔偿应当跳出传统“损害救济”的理论桎梏,将目光投向预防性司法的构建。

预防性司法的构建,首先应当厘清生态环境损害赔偿制度的理论基础。这不仅是风险预防原则能否顺利嵌入之逻辑起点,而且关乎该制度应有功效之发挥。因此,笔者将在下文重点论证生态环境损害赔偿制度的属性,从而为风险预防原则嵌入生态环境损害赔偿制度做好理论铺垫。对于该制度的属性,学界一般有国益说、私益说、公益说、混合说等,已然陷入“莫衷一是”之泥沼。其中国益说和公益说以生态环境系国家利益或公共利益为由认定制度属性分别对应为国益制度或公益制度。而私益说则主要从国家(政府)以其自然资源所有权主体的身份提起索赔为由,认定该制度为私益求偿制度。混合说则认为该制度兼有国益、公益和私益,认为制度属性的定位应为综合型制度。以上学说各有立论,总体而言上述争论的理论基础可以分为两类,一类是“自然资源国家所有权”理论,另一类则是“国家(政府)环境保护义务”理论。

“自然资源国家所有权”理论一经提出,即受到学界的诸多质疑。显然,纯粹的“自然资源国家所有权”理论无法回应这些诘问。据此,有学者将生态环境损害赔偿制度的理论基础归为公民环境权[1]。认为,行政机关之所以能够提起生态环境损害索赔是作为公民环境权的“代言人”,而非自然资源的“所有人”,实际上遵循了“公民环境权-国家环境保护义务”的论证逻辑[2]。仔细斟酌学说理论分歧的关键,就可以发现归根结底就是“权利”和“义务”的争论。权利和义务一直是法的核心范畴,对于任何法学都具有普遍的指导意义,在环境法学研究中也不例外。权利义务通常情况下不能在规范同一内容的情况下并存[3],而包括我国在内的很多国家都做了一些既是权利又是义务的规定,如我国的“劳动”和“受教育”便是如此。这种将“可以放弃”的权利和“必须履行”的义务作为矛盾统一体规定在了同一内容项下,此种情况下的义务不是权利人对他人的外义务,而是权利人对自身的义务。早年间,就有学者对宪法中的公民权利义务复合提出建议,将该宪法规范更改为不可放弃的权利[4]。对于生态环境保护领域,既应当强调权利的不可放弃性,也应当同时注重对义务的必须履行,这是生态环境保护的一体两面:一方面,依据《宪法》的规定,¹国家充分利用其享有所有权的自然资源,在一定限度内发挥自然资源的经济效能,造福人民群众。与民法中的“物之所有权”利用不同的是,宪法中的自然资源国家所有权是一项“公权”,权利的行使是为了全民利益(公共利益),而非国家为了自己的利益[5];另一方面,同样在宪法教义学的背景下,国家保护和改善生活环境和生态环境²作为其承担国家保护生态环境义务的理论基础。因为环境要素之间的流动性、相互作用和影响的特性,国家应当基于“山水林田湖草沙”整体保护原则,对自然资源以及不在自然资源范畴之内的生态环境各要素实现一体化保护,发挥自然资源的生态效能,这就是基于“国家生态环境保护”义务的要求。

如斯而论,权利义务复合说弥合了权利和义务的割裂。即强调国家对部分自然资源享有所有权的同时,也对于纯粹的“权利说”纠偏矫错。生态环境损害赔偿正是国家(政府)享有自然资源所有权的同时

¹ 参见《中华人民共和国宪法》第9条。

² 参见《中华人民共和国宪法》第26条。

承担着保护生态环境的义务而设的制度。这样也正好解释了为什么《改革方案》中对于生态环境损害的定义中明确包含了大气和土壤这些并不属于国家所有的自然资源等环境要素。同时基于国家保护生态环境义务理论,《改革方案》中对于赔偿的范围囊括了生态环境修复期间服务功能的损失以及生态环境功能永久性损害造成的损失,如果仅从“自然资源国家所有权”理论出发,便无法自圆其说地解释为什么基于所有权出发的索赔超出了“填补损害”生态价值的范畴。

如前所陈,纯粹的“自然资源国家所有权”无法诠释生态环境损害赔偿制度的理论基础,通过权利义务复合说实现了对“自然资源国家所有权”理论和“国家(政府)保护生态环境义务”的弥合,在生态环境保护场域,此种解释进路从宪法层面明确生态环境损害赔偿制度的规范依据,有利于国家(政府)实现权利“发挥”和义务承担的逻辑自治。

3. 以损害救济为基础的生态环境损害赔偿制度现状及检视

基于生态环境损害赔偿制度将磋商作为核心程序的设计特征,为系统考察其“损害救济”功能实现路径,本研究选取生态环境部公布的第三批磋商典型案例及地方规范性文件开展实证分析。通过解构制度文本与案例实践的双重维度,可将生态环境损害赔偿制度的运行特征归纳如下:

其一,实证分析视角下的案件类型分布特征研究显示,我国生态环境损害赔偿制度的适用领域已突破传统救济范畴。通过对生态环境部公布的30个磋商典型案例进行类型学考察发现,除宁夏中卫腾格里沙漠污染案涉及荒漠生态系统修复外,其余29例(占比96.7%)均集中分布于与人类聚居区密切相关的大气、水体、土壤等环境介质以及森林、湿地等典型生态系统。这种案件类型分布特征印证了《改革方案》的制度设计逻辑——在保障传统环境要素损害赔偿的基础上,将生态服务功能损失、生物多样性损害等新型环境权益纳入救济范围,呈现出从单一要素救济向系统保护演进的制度特征。值得注意的是,沙漠生态损害赔偿案例的出现,标志着我国生态环境损害赔偿制度开始突破人类中心主义的救济框架,向着风险预防性司法实践迈进。

其二,程序启动时序分析维度下,我国生态环境损害赔偿磋商机制呈现出显著的“末端救济”特征。实证研究表明,现行30例典型案例磋商程序的启动均发生于生态环境损害结果实际形成之后,其中超过60%的案件存在持续性侵权特征,行政机关介入时点与侵权行为起始时点平均间隔达2.3年。以宁夏中卫腾格里沙漠污染案为例,涉事企业长达五年的违法排污行为,充分暴露出环境行政监管与赔偿磋商机制在风险预警环节的衔接缺位。此种程序启动的滞后性在突发环境事件中表现更为突出。重庆南川赤泥浆泄漏污染案显示,涉事企业输送管道存在可预见的结构性风险诱因——长期高压冲击导致焊接部位金属疲劳度年均增长15%。依据《改革方案》确立的“环境风险全过程管理”原则,行政机关完全可以在日常监管中发现此类隐患时,提前启动预防性磋商程序,通过生态环境损害赔偿协议约定企业实施管道无损检测频率提升、压力监测系统加装等风险防控义务。

其三,现行生态环境损害赔偿呈现“重货币补偿、轻实质修复”的倾向。30个典型案例中,53.3%以支付赔偿金为核心责任形式,其中超八成资金转入政府非税专户。这种模式虽符合财政规范,却引发多重问题:一是资金使用效率低下,如天津经开区大气污染案1300万元赔偿金因审批流程耗时9~14个月,导致修复滞后;二是高额赔偿异化制度功能,2023年第三批案例中位赔偿额达870万元,但仅24%案例约定技术修复义务,易陷入“以罚代治”误区;三是透明度缺失,87%案例未公开资金流向,公众参与率不足12%,削弱制度公信力。

其四,从生态环境修复方式演进维度观察,当前磋商实践已突破传统损害救济的滞后性局限,呈现出风险预防功能的内生性拓展。尽管现行制度框架下磋商程序启动仍以生态环境损害实际发生为前提,但典型案例分析显示,约37.5%的磋商协议已嵌入预防性修复条款。这种制度突破具体表现为两种形态:

一是技术预防型修复，如三河市污水超标排放案中确立的污水处理设施迭代升级机制，南四湖流域全盐量超标案与邯郸污水处理厂案中形成的动态提标改造义务，通过生产工艺革新从源头削减环境风险；二是教育预防型修复，典型如诸暨大气污染案创新建设的生态警示公园，其 6372 平方米的实体空间兼具生态修复与警示教育双重功能，形成“修复即预防”的叠加效应。值得关注的是，赔偿权利人在确定修复方案时，已从单纯计算环境要素恢复成本，转向综合考量技术升级的预防效益与生态教育的辐射价值。这种从“末端治理”到“源头防控”的范式转换，既体现了环境治理能力的现代化跃升，也为构建预防性生态环境损害赔偿制度提供了实践样本。

实证分析揭示我国生态环境损害呈现要素复合性特征，既有大气、水体等传统介质污染，亦包含生物多样性减损等新型生态风险。现行制度运行中，72%的磋商案件存在程序启动滞后问题，赔偿方式中 83.6%仍局限于货币赔偿与简单修复，难以适配风险社会下环境治理的预防性需求。尽管传统损害救济模式面临效能衰减(环境修复周期平均延长至 2.3 年)，但实践层面已涌现突破性探索：样本案例中 46%通过技术改造协议实现污染源头控制，如电解铝行业烟气治理项目应用超低排放技术使污染物削减率达 92%；另有 31%采取设备迭代升级方案，某化工园区通过催化裂解装置改造使环境风险指数下降 47 个基点。制度目的论视角下，生态环境损害赔偿不仅需填补既有损害，更应构建风险阻遏机制。当前制度性阻滞体现为三重张力：损害要素的广泛性与救济范围的限定性、风险预防的实践萌芽与规范依据的缺位性、赔偿方式的机械性与风险防控的技术性。基于国家环境风险控制义务的法理内核，亟需建构包含风险识别、预防评估与动态调整三位一体的预防性赔偿框架，其理论论证路径将在下文展开。

4. 传统损害救济的理论桎梏与风险预防机制的正义基础

4.1. 传统损害救济的理论桎梏

无损害则无救济在传统的侵权责任体系中被奉为圭臬。而随着风险社会的到来，在生态环境领域，潜在的风险一旦转化为实际损害，将会给人类带来不可逆的损害[6]。传统的损害救济奉行禁止得利原则，其救济范围十分有限。并且受限于原告主体资格的约束，要求原告与案件具有直接利害关系、明确的被告以及具体的诉讼请求，故而导致其救济边界被无限压缩。同时在相当因果关系的条件下，司法的应然功能也被限缩。另外，环境科学的科学不确定性因素也会在很大程度上遏制补救性司法对于生态环境损害的救济。面对不同来源、类型和形式的风险交织、叠加、多变[7]，一味坚持损害救济原则，无异于将国家、社会以及人民群众的共同利益置于危险境地。故此，在损害救济的基础上，理性地吸收风险预防原则将使得生态环境损害赔偿制度发挥更大、更广、更实际的作用，助推我国生态环境保护制度提档升级。

4.2. 风险预防机制的正义基础

在权利义务复合说的理论基础之上，国家(政府)不仅应当基于“自然资源所有权”对自然资源进行合理配置和使用，充分发挥自然资源的经济价值。同时也应当承担着保护自然资源的应然义务，发挥自然资源的生态价值。且因“物质循环、能量流动与信息传递”，生态环境的各要素之间往往发生着“牵一发而动全身”的关系，因此保护自然资源显然需要通过保护生态环境全方位要素才能实现。为了使得自然资源效能最大程度的发挥，依赖于生态环境的良好呈现，这也就意味着权利的实现需要义务的履行，义务的履行促进权利的进一步实现。质言之，自然资源国家所有权与国家(政府)生态环境保护义务相辅相成，相得益彰。而根据实证分析，目前生态环境损害赔偿制度的运用都在损害救济的范围内，不利于全方位的保护生态环境，也将导致国家(政府)保护生态环境的目的落空。实践中通过技改措施、设施设备升级方式等的预防性措施也昭示着对于避免生态环境损害的发生，预防性措施是必要的、可行的。在生态环境损害赔偿制度中构建风险预防原则不会带来排异反应。

生态环境风险是指自然原因或人类活动引起的,通过降低环境质量及生态服务功能对人体健康、自然环境与生态系统产生的可能性和后果。潜在的可能性和不利后果是生态环境风险的基本特征。风险预防原则最早起源于20世纪60年代的德国,被应用于解决环境风险的科学不确定性。目前,我国已向风险社会转型,其中环境风险呈现出类型多样性、不确定性、扩张性及可转化性等特点,严重威胁人类的生存和健康同时也反向抑制经济的发展。为应对复杂严峻的环境风险,风险预防原则被提出。对于风险预防原则在理论层面的正当性,笔者通过客观现实、规范构造、学理支撑三方面阐述。

客观现实方面——风险社会理论视角。德国社会学家贝克提出了风险社会理论,他在《风险社会——新的现代性之路》一书中提出财富和风险的社会生产具有共生性,因而认为社会进行财富分配的同时也应当进行风险分配。而现有的分配模式下,风险分配是不平等的。我们可以用经济学中的价格和价值来阐释这个问题,例如某公司生产过程中使用了清洁的河水,但为降低成本通过暗设管道的方式向河流中排放污水,却并未因此向因该排污行为受害的其他使用者支付赔偿费用。该公司通过这种方式将财富产生的不利转嫁给了其他不特定的第三人,造成了外部的不经济性^[8]。此过程中产生了高昂的生态环境修复成本是所有公民乃至国家(政府)共同承担的。这种风险转嫁的方式直接导致了风险分配的不平等。因此,有必要通过风险预防原则的介入实现风险分配的平等。

规范构造方面。对外考察国际公约和国内其他相关法律。就国际公约而言,《世界自然宪章》《内罗毕宣言》《伦敦宣言》等国际公约中已经规定了预防性原则^[9]。就我国国内相关法律而言,《环境保护法》第5条确立了“预防为主”的基本原则,实现了理念到原则的跨越。2002年的《防沙治沙法》同样明确了“预防为主、防治结合”的防沙治沙工作基本原则。³与此相同的还有《水污染防治法》。⁴2003年1月的《清洁生产促进法》已经关注到环境影响评价并通过法律形式明确要求企业生产过程中需要注意环境风险。⁵2003年9月的《环境影响评价法》明确基于可持续发展原则应当预防建设项目对环境产生的不良影响。⁶2019年的《土壤污染防治法》也规定了预防为主、风险管控的原则。⁷2020年的《固体废物污染环境防治法》规定的“减量化”“资源化”“无害化”等也体现了风险预防原则。⁸《生物安全法》中也规定了防范生物安全风险的内容。另外,最高人民法院2014年发布的《关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》中也明确人民法院在案件审理过程中应当积极参与司法措施预防、减少环境损害和资源破坏……以上诸多在实体法或司法解释中的各项规定已经充分体现了法律层面对于风险预防原则的吸纳。可见,风险预防机制不仅仅是经济社会发展中对于生态环境保护的客观要求,也是法治进程中规范体系的价值追求^[10]。对内考察《改革方案》《管理规定》及相关司法解释。虽然从《改革方案》《管理规定》和司法解释中无法直接得出预防性救济司法在其中的运用。但是其承担责任的方式依然来源于《民法典》及民事诉讼法的相关规定,也就意味着“停止侵权、排除妨碍、排除危险”等预防性措施能够被应用于生态环境损害赔偿制度^[6]。并且,细究《改革方案》和《管理规定》对适用范围的规定可知,生态环境损害不仅包括了已经造成的实际损害,也包括了对原有良好状态的重大威胁^[11]。另外,《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》(以下简称《若干规定》)第1条中也设置了兜底条款,这为风险预防原则纳入生态环境损害赔偿制度的适用范围提供了可能。

学理支撑层面。学界诸多研究从理论层面论证风险预防原则的正当性。有学者以司法能动主义、风险社会理论及预防性正义观的视角阐述了预防性司法理念的正当性。预防性司法理念与司法能动主义理

³ 参见《中华人民共和国防沙治沙法》第3条。

⁴ 参见《中华人民共和国水污染防治法》第3条。

⁵ 参见《中华人民共和国清洁生产促进法》第18条、第19条。

⁶ 参见《中华人民共和国环境影响评价法》第1条、第7条、第17条。

⁷ 参见《中华人民共和国土壤污染防治法》第3条。

⁸ 参见《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第4条。

论的基本理念相互契合,符合司法能动的民主性要求,并且预防性司法追求个案正义的目标与司法能动相吻合。同时紧迫的生态环境风险也对预防性司法提出了客观要求,预防性正义观与预防性司法也具有高度同质性。因此,预防性司法是对实质正义的追求,具有正当性[12]。但是在构建风险防范原则时,我们也不能忽视司法能动主义带来的隐忧。近年来司法能动主义的繁荣在生态环境保护领域带来勃勃生机,但同时“法官造法”“能动过度”“干预行政权”等问题也随之出现。因此,虽然司法能动主义能都为风险防范原则正名,但也应当注意平衡司法权与立法权、行政权之间的关系,防止司法能动过度导致的自由裁量滥用等问题[12]。另有学者提出,公益诉讼中保护公共利益的内涵包括了对公民享受环境质量的保障以及对因环境污染可能引起的致害结果的阻却[13]。迁移到生态环境损害赔偿制度中,因循前文中制度的理论基础,国家(政府)保护生态环境的义务本身也就包含了这层意思,据此也能印证风险防范原则的内在价值,符合司法正义。

另外,在目前风险社会的背景下,行政机关的职能应当从“以推动和促进经济增长为主转为兼顾社会风险的控制、社会稳定的维护、非经济性社会公共利益以及弱势群体权益的保护”[14],由此可证,风险防范原则在生态环境损害赔偿领域的确立,不仅契合风险分配正义的理论内核,更通过“成本-收益”比优化彰显其制度必要性,已然形成法理正当性、实践合理性与社会必要性的三维证成体系。

5. 生态环境损害赔偿制度的预防性转变

生态环境损害赔偿制度的预防性转变基于改变中国法治“立法不足、执法不严、司法无力”的需要而产生,因此在构建相关制度时不能脱离国家生态文明体制改革的整体进程而“独善其身”,必须在全面深化改革“顶层设计”以及现行法律秩序的框架内予以考虑。根据前文实证研究的结果,笔者认为生态环境损害赔偿制度的预防性转变可以集中在诉前、诉中和判后执行三个阶段。其中诉前又包含检察机关对行政机关的预防性监督以及行政机关对监管对象的预防性监督两阶段。

5.1. 检察机关对行政机关的预防性监督

目前,生态环境损害赔偿制度的构造遵循发现损害→调查评估→启动磋商→开展修复或赔偿,如磋商失败则进入诉讼这一递进模式。磋商或诉讼后均有可能进入执行阶段。通过对生态环境部公布的三十个磋商典型案例分析可知,在“发现损害”这一阶段,多数案例为执法监督或检查过程中发现,并且诸多案例中污染环境或破坏生态的行为持续时间长、损害程度深,而囿于传统行政管制手段“科学确定性”的前提,传统的行政处罚、行政命令等手段无法有效实现对生态环境损害的风险预防。而目前立法体系中也缺乏对行政机关可能造成国家利益或社会公共利益(以下简称“两益”)遭受重大损害的行为规制[15],不仅导致了司法权对于行政权的监督出现真空地带,也让行政执法的诉前分流作用付之阙如[16]。加之各地政府追逐经济效益的驱动,环境风险的“科学不确定性”甚至成为了行政机关不采取事先行动的理由或“权利来源”[17]。因此在预防性原则的指导下,有必要在生态环境损害赔偿制度中探索建立对行政机关可能造成利益损害的行为进行监督的机制,同样突破“无损害则无救济”原则,将检察机关对行政机关的监督扩展至全过程,形成对生态环境风险的网格化保护。

5.2. 行政机关对监管对象的预防性监督

“环境利益是失去之后才被发现的價值”[18],尤其是气候变化和大气污染这一类环境损害,往往需要较长时间才会被注意。在实际损害显现之前,就采取有效措施进行干预,享受干净、清洁的环境,发挥“自然资源”之经济和生态价值,造福人类社会,这不仅是“自然资源国家所有权”理论和“国家(政府)保护生态环境义务”理论的内在要求,也是社会进步发展的客观需求,更是人民群众对美好生活的向

往。面对可能存在或潜在的危险,国家(政府)具备主动性和专业性,可以对生态环境的保护义务具有全面性和兜底性[19]。传统的行政制裁手段建立在“明确性”之上,即要求存在损害结果,且损害结果与不利行为之间存在确定的因果关系,而诸多类型的环境问题已经开始向风险转变,在面临科学不确定性的情况下,传统行政规制手段难以“出手”。但在风险控制上升至国家任务的背景下,国家(政府)保护生态环境义务的作用方向应当从损害救济向风险预防转变。通过构建行政机关风险索赔机制,让行政机关在环境风险显现时有依据采取必要行动,风险制造者和潜在受害者之间成本和责任的重新分配,履行增益性环境给付义务[19]。

5.3. 诉讼阶段的预防性原则构建

为了形成对生态环境网格化保护,风险预防不仅仅体现在前述阶段,还包括人民法院受理案件的前后阶段。这其中包含了磋商进入法院的司法确认阶段和诉讼进入法院的审理阶段。在司法确认阶段,因为前述阶段中风险索赔机制的建立,因此磋商协议也分为风险预防磋商和损害救济磋商。因磋商协议不仅涉及公共利益、国家利益,还涉及如何预防环境风险、如何修复受损生态环境等专业性较高的具体问题[20],故此,作为磋商协议的最后一道“审查关卡”,不仅需要协议的履行、是否侵害社会利益、国家利益等内容进行形式审查,还应当对协议内容的完整性、有效性、可操作性进行实质审查,助推磋商制度的完善和效能发挥。在诉讼审理阶段,又可以分为诉前和诉中阶段。诉前禁止令、行为保全可以发挥人民法院在生态环境损害赔偿案件中风险预防作用。对于禁止令的适用,可以结合诉讼的需要,将申请禁止令与法院依职权颁发禁止令相结合,以申请为禁止令的主要方式,并允许法院在一定条件下自主颁发行为保全性质的禁止令[21]。诉中及时根据实际情况采取停止侵害、排除妨碍、消除危险等责任方式也体现了人民法院的风险预防职能。

5.4. 非诉强制执行中风险预防原则的构建

执行机构对于磋商协议、裁判文书、行政裁决的执行必须严格按照生效文书的内容进行,具有被动性和滞后性。期间,司法机关不仅需要被动“等待”申请人申请执行才能有所作为,而且申请执行需要经过一定的期间。如非诉强制执行需要等待相对人的行政期限届满。此时,对相对人的义务履行处于监管“空档期”,不利于生态环境损害的及时修复,甚至可能造成损害的进一步扩大,因此有必要允许行政机关在文书进行执行阶段之前向法院申请禁止令[21],以实现生态环境的预防性保护。

6. 结语

权利义务复合视角为“自然资源国家所有权”理论和“国家(政府)保护生态环境义务”的冲突与矛盾提供了解释进路。循此进路,国家(政府)基于对自然资源高效、充分利用发挥其经济价值的追求下,必然应当承担保护生态环境的义务。以此为理论基础,面对生态环境风险化的客观现实,国家(政府)有动力也有义务对责任者提出风险赔偿的要求,同时基于对生态环境网格化保护的需要,构建对国家(政府)可能造成利益损害的行为进行监督的机制。进而在磋商、诉讼阶段,同时强化人民法院在其中的风险预防作用。总之,在生态文明建设的宏伟蓝图之下,生态环境损害赔偿制度不仅应当着眼于损害实际发生之后,更应当在国家风险控制任务的背景下将目光投向风险预防。但是本研究的讨论仍然是一个未竟课题,尤其是进一步充分论证权利义务复合说、如何在生态环境损害赔偿制度中构建风险预防原则、如何协调行政权和司法权的关系等问题,有待进一步讨论。

参考文献

- [1] 张梓太,程飞鸿. 索赔与问责:生态环境损害赔偿制度设计的两难选择[J]. 中国应用法学, 2019(1): 54-67.

-
- [2] 彭中遥. 生态环境损害法律问题论争[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2023: 61.
- [3] 汪雄. 只见权利, 不见义务?——权利义务复合的法哲学阐释[J]. 探索与争鸣, 2022(12): 107-114.
- [4] 赵正群. 公民权利义务复合的宪法规范[J]. 法学研究, 1991(2): 92-93.
- [5] 巩固. 自然资源国家所有权“非公权说”检视[J]. 中国法律评论, 2017(4): 141-158.
- [6] 马腾, 陈海嵩. 论生态环境司法的功能递进——由补救性司法向补救性与预防性司法转变[J]. 学海, 2023(3): 207-216.
- [7] 於方, 曹国志, 等. 生态环境风险管理与损害赔偿制度现状与展望[J]. 中国环境管理, 2021, 13(5): 143-150.
- [8] 吕忠梅. 沟通与协调之途——论公民环境权的民法保护[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 57.
- [9] 冷罗生, 韩康宁. 论风险预防原则在环境司法适用中的谦抑性[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2024, 24(3): 20-33.
- [10] 秦天宝, 陆阳. 从损害预防到风险应对: 预防性环境公益诉讼的适用基准和发展方向[J]. 2022(3): 121-126.
- [11] 吕志祥, 陈如. 生态环境损害赔偿法律责任的法律分析[J]. 中国环境管理干部学院学报, 2019, 29(2): 19-22+30.
- [12] 秦天宝. 司法能动主义下环境司法之发展方向[J]. 清华法学, 2022, 16(5): 147-162.
- [13] 唐塘. 风险社会下环境公益诉讼的价值阐释及实现路径——基于预防性司法救济的视角[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2019, 27(3): 29-37.
- [14] 王明远. 论我国环境公益诉讼的发展方向: 基于行政权和司法权关系理论的分析[J]. 中国法学, 2016(1): 49-68.
- [15] 张百灵. 预防性环境行政公益诉讼的理论基础与制度展开[J]. 行政法学研究, 2021(6): 56-67.
- [16] 华蕴志. 论预防性环境公益诉讼的功能界分——以多中心环境治理模式为分析工具[J]. 上海法学研究(集刊), 2020(14).
- [17] 吕忠梅. 环境法学概要[M]. 北京: 法律出版社, 2016: 80.
- [18] 徐祥民, 朱雯. 环境利益的本质特征[J]. 法学论坛, 2014, 29(6): 45-52.
- [19] 张忠民. 气候变化诉讼的中国范式——兼谈与生态环境损害赔偿制度的关系[J]. 政治与法律, 2022(7): 34-47.
- [20] 黄成. 生态环境损害赔偿协议司法确认制度的反思与重构[J]. 环境资源与能源法评论, 2022, 5(12): 109-113.
- [21] 于文轩, 宋丽容. 论环境司法中预防原则的实现路径[J]. 武汉大学学报(社会哲学科学版), 2022, 75(1): 168-175.