

◎ 公益诉讼专栏 ◎

生态损害赔偿诉讼的本质及相关问题研究^{*}

——以环境民事公益诉讼为视角的分析

李 浩

(南京师范大学法学院、中国法治现代化研究院, 江苏 南京 210023 教授)

摘 要: 在生态损害赔偿诉讼中, 行政机关是针对生态损害诉请义务人赔偿, 义务人所应当赔偿的, 是污染环境、破坏生态行为造成的生态环境利益的损害, 此类诉讼具有明显的公益属性, 其本质仍然是民事公益诉讼。另一方面, 此类诉讼与社会组织、检察机关提起的民事公益诉讼又存在一些差异, 是环境民事公益诉讼中带有特定特殊性的一类诉讼。为环境民事公益诉讼制定的程序规则大部分可适用于此类诉讼。应本着有利于环境公益诉讼开展的原则, 处理政府提起生态损害赔偿诉讼与社会组织、检察机关提起的环境民事公益诉讼的关系。

关键词: 生态损害赔偿诉讼; 生态环境利益; 环境民事公益诉讼

2015年至2017年, 我国在部分省份进行了生态环境损害赔偿制度改革试点。^①在改革试点取得成功之后, 中共中央办公厅、国务院办公厅于2017年12月印发了《生态环境损害赔偿制度改革方案》(以下称《改革方案》)。该《改革方案》旨在通过进一步明确生态环境损害赔偿范围、责任主体、索赔主体、损害赔偿解决途径等, 在全国范围内探索和构建新的生态环境损害赔偿制度。由此, 生态损害赔偿制度的改革在全国范围内推开。在这项改革中, 政府作为赔偿权利人先要与责任人就赔偿问题进行磋商, 在责任人不同意磋商或者磋商不成的情况下, 赔偿权利人可向法院提起诉讼。这类诉讼已现身于司法实务, 据报道, “截至2018年底, 全国法院共受理省、市级政府提起的生态环境损害赔偿诉讼案件20件, 审结8件。”^②

自此, 我国的民事诉讼新增加一类诉讼。即由省级和市级政府作为赔偿权利人, 就已发生的生态损害, 向赔偿义务人提起的生态损害赔偿诉讼。但这类新的诉讼属于何种性质?^③它与环

* 基金项目: 2015年江苏省哲社课题“环境公益诉讼与江苏绿色发展研究”(15JD020)。

① 党的十八届三中全会提出对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度, 为了贯彻落实这一要求, 中共中央办公厅、国务院办公厅于2015年12月3日印发了《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》, 根据该《试点方案》, 云南、贵州、浙江、江苏等七个省进行了这方面的改革试点。

② 参见张晨《最高法正在研究制定生态环境损害赔偿诉讼司法解释》, 载2019年3月4日《法制日报》第3版。

③ 关于此类诉讼性质的界定, 绝不仅仅是一个抽象的理论问题, 不仅仅是学者们针对这类诉讼的学理上的探讨, 而是一个与司法实务密切相关的重大实践问题。对此类新型诉讼性质的界定, 直接关系到当事人的适格、诉讼请求的内容、法院审理所适用的程序规则、法院的审理范围和裁判结果。

境民事公益诉讼的关系如何?它可以适用已有的环境民事公益诉讼的程序规则,还是需要专门针对这类诉讼制定一整套新的规则?或者它与普通的民事诉讼无异,对它只需要适用普通的民事诉讼规则?^①不同主体针对同一个破坏生态环境的被告人提起公益诉讼时,是否要确立行政机关优先的原则?这些就是本文的问题意识,也是本文拟重点探讨的问题。

一、生态环境赔偿诉讼的本质是环境民事公益诉讼

由行政机关作为赔偿权利人提起的生态环境赔偿诉讼在法律上如何定性,它能否归入已有的诉讼类型,它究竟是公益诉讼还是私益诉讼?抑或是传统的公益与私益两分法的模式已无法涵盖这一新型诉讼,^②应当另辟蹊径,把它定性为第三类诉讼?这个问题已经引起理论界的关注和热议。

(一) 理论界的五种认识

关于这类诉讼的性质,可谓是聚讼纷纭,观点纷呈。对此大体上有以下五种认识:

1. 国益诉讼说

所谓的国益诉讼,是指行政机关为保护国家利益而就生态损失提起的诉讼。相对于公益诉讼和私益诉讼,国益诉讼是一个新提法、新概念。国益诉讼这一新概念由谁最先提出目前尚无法确定,但可以确定的是,这一概念,经著名环境法学者吕忠梅教授、汪劲教授认可和使用后,现已成为一种有影响力的学说。^③

主张国益诉讼的学者认为传统的公益诉讼和私益诉讼都无法说明这一新类型诉讼的性质,而国益诉讼则可以比较贴切地揭示此类诉讼的本质属性。其理由是既然这类诉讼由特定范围的行政机关作为赔偿权利人提起,且行政机关之所以能够提起此类赔偿诉讼,是由于他们代表国家对自然资源享有并行使所有权,因而行政机关便是在为保护国家利益而进行诉讼。

2. 私益诉讼说

主张这一观点的学者认为生态损害赔偿诉讼与一般的民事诉讼并无差异,应当定性为私益诉讼。^④持这种观点的学者主要是从提起此类诉讼原告与自然资源所有权之间的关系以及原告与诉讼标的之间的关系两个维度来进行论证的。

此类诉讼的原告是省、市两级政府,它们在诉讼中有一个特殊的身份——被损害的生态资源的权利人,是在由他们代表、由他们保护的属国家所有的自然资源受到损害的情况下才提起

^① 针对环境民事公益诉讼,最高人民法院于2015年1月6日发布了《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》;在2015年2月4日发布的《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》中,又专门针对公益诉讼作出了规定。司法解释中的上述规定,为当事人进行环境公益诉讼、法院审理环境公益诉讼案件,确立了一系列程序规则。

^② 从学理上说,民商法具有私法的属性,因而由于民商事纠纷而提起的诉讼被称为私益诉讼,民事诉讼制度被视为主要是为解决私益而设置的制度。

^③ 吕忠梅教授认为:生态环境损害赔偿诉讼是政府基于自然资源国家所有权、为履行职责而提起的诉讼,既不是公益诉讼,也不是普通民事诉讼,将其称为国益诉讼是妥当的。参见吕忠梅2018年3月24日在“2018年度中国环境资源法治高端论坛会议”所做的题为“生态损害赔偿诉讼中的问题与对策”的发言。

^④ 把一般民事诉讼称为私益诉讼,是由于一般民事诉讼是当事人在民商事活动中,因财产关系或人身关系发生纠纷而向法院提起诉讼,原告起诉一般是为了维护自身的民事权益。

诉讼的，因而与一般民事诉讼中权利人因财产或人身受到侵害而提起诉讼并无二致。^①另一方面，根据民事诉讼理论和我国民事诉讼法的规定，能否成为民事诉讼中的原告关键在于起诉者与本案是否存在直接利害关系。既然依据《宪法》、《物权法》的有关规定一部分自然资源归国家所有，由政府来代表国家对这部分自然资源行使所有权，那么在这部分自然资源受到侵害、遭到破坏时，与政府也就有了直接的利害关系，政府此时提起损害赔偿诉讼，完全符合民事诉讼法为原告设定的起诉条件。也正是在这个意义上，有学者认为省、市政府提起的生态损害赔偿诉讼，应当定性为私益诉讼。

3. 混合诉讼说

混合诉讼是指，生态损害赔偿诉讼兼具私益和公益两种属性，政府作为所有权人的代表提起诉讼，具有私益诉讼的性质，但自然资源所有权的行使和维护，又是出于公共目的，具有公益诉讼的属性。“因此，可以说，在生态环境损害赔偿制度下，以政府为代表进行的诉讼在性质上并不单纯属于私益诉讼或者公益诉讼，而是一种公私交错的特殊类型的诉讼。”^②

4. 特殊环境民事诉讼说

特殊民事诉讼说认为，上述三种学说均无法合理地说明生态损害赔偿诉讼的性质，而把这种诉讼定性为特殊环境民事诉讼是恰当的，因为该类诉讼有权提起的主体是经国务院授权的省、市级政府及其指定的环保行政机关；上述机关提起诉讼的权力来源和法律基础是我国宪法所规定的国家保护环境的义务，诉讼的目的是填补环境损害、维护环境公共利益。正是由于存在上述三方面的特殊性，所以应当将其定性为特殊的环境民事诉讼。^③也有学者主张应当从宪法的高度来认识这类诉讼，即“基于生态环境损害的公共性特质，应当从宪法的高度和法律秩序的整体角度加以重新审视。国家环境保护义务和作为‘公权’的自然资源国家所有权共同构成了生态环境损害赔偿制度的宪法依据。”^④

5. 公益诉讼说

主张生态损害赔偿诉讼仍然应当定性为公益诉讼的主要理由是：尽管这类诉讼是由经国务院授权的省、市两级行政机关提起，但判断诉讼的性质，主要取决于诉讼的目的，而不是纯粹看提起诉讼的主体。生态利益的损害是对公共利益的损害，设置生态损害赔偿诉讼是出于对这类损害进行救济的考虑，所救济的利益是公共利益，因而这类诉讼仍然属于公益诉讼。^⑤

（二）对上述观点的评析

上述争鸣给了笔者很大的启发，也引起了笔者对这一问题的深思。尤其是对于同一项制度，

^① 参见“第二届崇明世界级生态岛环境司法研讨会综述”中王树义教授的观点，载上海司法智库《适法研究》2018年第21期。主张此类诉讼为私益诉讼的学者还认为国家对自然资源享有的所有权具有私权的属性，在这类所有权关系中，国家具有民事主体的身份。参见黄萍《生态环境损害赔偿主体的适格性及其实现——以自然资源国家所有权为理论基础》，载《社会科学辑刊》2018年第3期。

^② 宋丽容《生态环境损害赔偿与社会组织公益诉讼之衔接》，载《国家环境干部管理学院学报》2018年第5期。

^③ 参见彭中遥《生态环境损害赔偿诉讼的性质认定与制度完善》，载《内蒙古社会科学》（汉文版）2009年第1期。

^④ 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》，载《东方法学》2018年第6期。

^⑤ 2018年5月31日在上海举办了“第二届崇明世界级生态岛环境司法研讨会”，在这次会议的发言中，黄锡生、李挚萍两位学者均认为生态环境损害实质上是对公共利益的损害，李挚萍明确提出这类诉讼应为公益诉讼。参见“第二届崇明世界级生态岛环境司法研讨会综述”，载上海司法智库《适法研究》2018年第21期。

居然存在“国益诉讼”和“私益诉讼”看似截然相反的观点。限于篇幅,本文拟主要分析这两种观点,^①其余三种观点只做简要评价。

首先来看“国益诉讼说”。把生态损害赔偿诉讼定位于国益诉讼虽然也有一定的道理,但同时也存在相当大的疑问,至少存在两方面的问题:

第一,这种观点未能准确反映设置这类诉讼的真正目的或者主要目的。政府主张生态损害赔偿,其目的究竟在于保护自然资源的国家所有权,还是保护生态环境?这是探究这类诉讼的本质必须回答的问题。生态损害赔偿无疑涉及到自然资源受到损害或破坏,如土地受到污染而无法种植粮食或经济作物、森林被砍伐、江河湖泊被污染减损了这些自然资源的经济价值,但另一方面,自然资源又具有环境要素和环境价值,由森林、湖泊、绿地等组成的良好的自然环境又是美丽中国、美好生活的构成要素。

破坏生态的行为无疑既减损了自然资源的经济价值,又破坏了生态环境,经济因素与环境因素互相交织,呈现出“你中有我,我中有你”的状态,但事物的这种自然状态并不妨碍立法者作出选择,立法者可以把经济价值、经济利益作为保护的重点,也可以将生态价值、生态利益作为保护的重点。那么中央在进行生态损害赔偿制度改革时究竟是如何考量、如何选择呢?最权威的答案应当是《改革方案》文本中的表述。对于“生态环境损害”,《改革方案》有明确的定义,它“是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤、森林等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变,以及上述要素构成的生态系统功能退化。”^②

《改革方案》如此定义“生态环境损害”,并在此基础上夯实政府责任,推进生态损害赔偿制度的改革,既是贯彻宪法关于“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展”的要求,也是落实党的十八大提出的建设美丽中国的需要。所以,进行生态损害赔偿制度的改革,主要并不在于保护国家所有的自然资源的经济价值,而是要保护这些自然资源所产生的环境价值。

第二,如果把此类诉讼作为国益诉讼,将不恰当地缩减提起生态损害赔偿诉讼的范围。我国的自然资源并非都归国家所有。根据《物权法》第47条、第48条的规定,土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,除了归国家所有之外,还有相当一部分归集体所有。而破坏自然资源的行为,既可能针对的是国家所有的自然资源,也可能针对的是集体所有的自然资源,破坏、损害集体所有的自然资源,同样会对生态造成破坏。如果生态损害赔偿诉讼定性为国益诉讼,起诉的依据是国家对自然资源享有的所有权,那么政府对损害集体资源、破坏生态的行为就不能提起诉讼。而对于像空气这样的自然资源,并不属于财产所有权的客体,我国法律也未为它设定所有权。如果从自然资源所有权的角度,对造成严重的大气污染、破坏生态的行为,政府并不能提起损害赔偿诉讼;但是从生态环境利益、生态环境损害的角度,政府依据

^① 国益诉讼中的国益,是指国家利益,尽管国家利益与社会公共利益之间的关系非常复杂,两者之间能否截然分开还存在着争议,但国家利益与私人利益的关系还是容易界定清楚。

^② 引自《改革方案》第3条“适用范围”中的有关规定。

《改革方案》主张赔偿并无障碍。^①进一步说，在生态保护区中还可能有集体所有的土地，集体土地所有权人行使所有权的行为可能与生态保护的要求相悖，对生态造成损害甚至严重破坏，^②按照国益诉讼的逻辑，国家不是土地所有权人，就不能对这种破坏生态环境的行为提起损害赔偿诉讼。

接下来分析“私益诉讼说”。把生态环境损害赔偿诉讼定性为私益诉讼显然不符合两办文件规定的改革目的。“私益诉讼说”乍一看来有些匪夷所思，但提出这一观点确有其合理缘由。对于如何界定和区分私益诉讼与公益诉讼，我国理论和实务界长期以来就存在争议，对此主要有两种观点：一种观点以起诉者的目的为区分的标准，主张原告只要是为了公共利益提起诉讼，都应当界定为公益诉讼，至于原告与诉讼标的是否有直接利害关系，则并不重要。根据这种观点，只要提起诉讼的目的是为了保护公共利益，无直接利害关系的原告提起的诉讼固然是公益诉讼，有直接利害关系的原告提起的诉讼同样也是公益诉讼。另一种观点则认为构成公益诉讼须具备两个要件，一是原告起诉的目的是为了维护社会公共利益，二是原告与诉讼标的无直接利害关系。^③

主张生态损害赔偿诉讼是私益诉讼的核心论据是政府是基于对自然资源的国家所有权、以所有人的身份而提起诉讼的，因而政府作为原告便与本案的诉讼标的有了直接的利害关系，政府提起生态损害赔偿诉讼与自然人、法人为了维护自身的财产权利和人身权利而提起私益诉讼并无实质性区别。

“私益诉讼说”看似理据充分，但它存在着两个方面的问题，一是没有认识到第55条是限定原告资格的规定，即与本案无直接利害关系的人，只有经过法律的特别授权才有权提起公益诉讼，而不是用来说明有直接利害关系的人为了保护社会公共利益提起的诉讼就一定不是公益诉讼。二是对此类诉讼目的认识上存在偏差，把生态损害赔偿诉讼的目的看作主要是为了保护属于国家所有的自然资源的财产权而不是为了保护生态环境。就此而言，“私益诉讼说”与“公益诉讼说”存在着同样的认识上的偏差。

“混合诉讼说”试图采取折中的方法来应对生态损害赔偿诉讼带来的难题，依据双重标准来界定此类诉讼的性质，但这一观点未能揭示这类诉讼的本质特征，反倒是让这类诉讼的本质变得愈加模糊，增添了人们对这类诉讼的困惑。

“特殊环境民事诉讼说”其实也是立足于公益来解读这类诉讼的性质，正确地指出了政府提起该类诉讼的目的为了维护环境公共利益，且从宪法的角度来说明政府提起这类诉讼既有新意

^① 大气污染已成为我们需要认真对待的破坏生态的行为，全国各地出现的因污染空气而形成的雾霾天气已充分表明生态环境受损的严重程度。

^② 在秦岭生态保护区中发生的违建别墅事件中，正是一些集体土地所有权人把土地出让给违建者的。2018年通过整治，拆除了1185栋违建别墅，退还国有土地4557亩，退还集体土地3257亩。参见《秦岭违建别墅整治始末一抓到底正风气》，中央广播电视总台央视新闻2019年1月9日。

^③ 《民事诉讼法》第55条第1款规定的公益诉讼实际上是采用了这一标准，但该条的位置在第五章“诉讼参加人”，是对哪些主体有权提起公益诉讼的规定。

也颇具解释力。如果说这种观点还存在什么不足的话,就是没有明确地指出生态损害赔偿诉讼本质上仍然是环境民事公益诉讼。

公益诉讼说是从国家推进生态损害赔偿制度改革的目的和生态损害赔偿诉讼的实际内容来分析、揭示此类诉讼的本质的。本文赞成将生态损害赔偿诉讼定性为民事公益诉讼,主张应当在此基础上认识此类诉讼。^①

(三) 本文的观点

笔者主张,生态损害赔偿诉讼宜定性为特殊的环境民事公益诉讼。对此类诉讼,既要看到它的本质依然是公益诉讼,也看到它同由公益组织、检察机关提起的公益诉讼存在的差异性,只有这样,才能全面地、客观地说明这类诉讼的性质。

首先,生态损害赔偿诉讼的目的是为了保护生态环境方面的社会公共利益,与环境民事公益诉讼并无本质区别。对此,本文在评析“国益诉讼说”时已做了详细的分析和论证,此处不再赘述。

其次,生态损害与环境损害具有高度的融合性。究竟什么是生态损害呢?它与环境损害有哪些不同,它们存在本质上的区别吗?这是研究生态损害赔偿诉讼首先需要厘清的一个问题。对此,有学者指出“一般而言,生态环境损害赔偿是环境侵权的法律后果,生态环境损害赔偿制度中的生态环境损害,也应指环境权利和环境法益受损而产生的一种不利益状态。”^②值得注意的是,即使是在关于环境民事公益诉讼的立法中,立法者在使用这两个概念时也并未做严格的区分。民事诉讼法第55条第1款在规定环境类公益诉讼时,用的是“污染环境”,法条中并未出现“生态”二字,但在第2款授权人民检察院提起此类公益诉讼时,用的是“破坏生态环境”。

再次,从引发诉讼的原因看,两者都是因污染、破坏环境的行为引致的。环境民事公益诉讼源于污染、破坏环境的行为自不待言,而生态损害赔偿诉讼又何尝不是如此。从已经提起的生态损害赔偿诉讼来看,原告方提出的也大多是要求通过赔偿来替代对生态环境的修复。

最后,就这类诉讼原告提出的诉讼请求来看,也与环境民事公益诉讼提出的诉讼请求基本相同,都是请求判令被告修复环境或者用赔偿损失的方式来替代对环境的修复。例如,在山东省政府提起的全省第一例生态损害赔偿诉讼案件中,原告要求被告山东天一科技环保有限公司赔偿生态损害赔偿款和其它费用764.46万元。^③而在江苏由省政府提起的第一例生态损害赔偿诉讼案中,原告要求被告赔偿的金额达到5400多万元,其中用于生态环境修复费用3637.9万元,生态环境服务功能损失费用1818.95万元。^④

^① 关于生态损害赔偿诉讼实质上是环境公益诉讼,本文在剖析“国益诉讼说”、“私益诉讼说”时已有所涉及,接下来在“本文观点”部分还要详加说明。

^② 吕忠梅《生态环境损害赔偿的法律辨析》,载《法学论坛》2017年第5期。

^③ 参见徐鹏《山东省首例政府提起生态损害赔偿案一审宣判,涉案企业被判支付生态赔偿款》,载2017年12月28日《法制日报》第1版。

^④ 参见贺震《一次具有探索意义的审判——江苏省政府诉海德公司生态环境损害赔偿案亲历者说》,载《环境经济》2018年第22期。

当然，在基本相同的前提下，与环境民事公益诉讼相比较，生态损害赔偿诉讼也存在不同之处。主要表现为：

第一，生态损害赔偿诉讼的原告是省、市政府，且以赔偿权利人的身份提起诉讼。第二，在提起诉讼的范围上，生态损害赔偿诉讼要小于环境民事公益诉讼。根据《改革方案》对适用范围的界定，依照该方案追究生态损害赔偿责任的情形有三种：（1）发生较大及以上突发环境事件的；（2）在国家和省级主体功能区规划中划定的重点生态功能区、禁止开发区发生环境污染、生态破坏事件的；（3）发生其他严重影响生态环境后果的。第三，在生态损害赔偿诉讼中，设置了磋商前置程序，政府在提起生态损害赔偿诉讼之前，要主动与赔偿责任人进行磋商，努力达成赔偿方面的协议，责任人不愿磋商或者磋商未能达成协议的，才提起诉讼。而在环境民事公益诉讼中，并未要求原告在提起诉讼前，先要同被告进行磋商。^①

二、环境民事公益诉讼程序规则大多可适用于生态损害赔偿诉讼

《民事诉讼法》第55条仅对公益诉讼的原告资格作出了规定，但公益诉讼事关社会公共利益，主要为解决私益而设计的民事诉讼程序规则在很多方面无法满足公益诉讼的需求，因而，在公益诉讼入法后，最高人民法院根据公益诉讼的特点，先后针对民事诉讼法第55条规定的环境类和消费类公益诉讼，制定了两个司法解释。2015年发布的《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《环境公益诉讼解释》）针对该类公益诉讼的特点，对原告资格、管辖、起诉条件、证据收集、调解等问题作出了相当具体的规定。生态损害赔偿诉讼作为一类新的诉讼，需要为它量身定做一套全新的程序规则，还是基本上可适用原有的环境民事公益诉讼的程序规则？

最高人民法院曾经提出“积极探索省级政府提起生态环境损害赔偿诉讼案件的审理规则”，^②然而，迄今为止，这类案件的审理规则尚未发布。不过，已有两个地方法院已经制定了这方面的规则。在全国首开先河的是山东省高级人民法院，早在2017年4月，山东省高级人民法院就发布了《关于审理山东省人民政府提起生态环境损害赔偿案件若干问题的意见》，^③第二个发布这方面司法文件的是江苏省高级人民法院，江苏高院于2018年7月制定了《关于生态环境损害赔偿诉讼案件的审理指南（一）》。^④

笔者以为，既然生态损害赔偿诉讼的本质依然是公益诉讼，所以已制定的《环境公益诉讼解释》中的大部分规则是可以直接适用于这类诉讼的，对这类诉讼，只要针对其不同于环境民事公益诉讼的特殊问题，制定少量的程序规则就可以了。可直接适用的规则包括但不限于：

^① 磋商对于行政机关是可行的，因为当政府或政府委托的环保机关出面要求磋商时，赔偿义务人不得不认真考虑，一般不太可能一开始就采取不合作的态度予以拒绝。而如果由环保组织出面要求磋商，则很可能会屡屡碰壁，吃闭门羹。

^② 参见《最高人民法院关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》（法发〔2016〕12号），第19条。

^③ 山东高院的意见总共11条，内容包括生态损害赔偿诉讼的原告、案件的管辖、审判组织、受案范围、起诉应当提交的材料、诉讼中的调解与和解、生态损害赔偿诉讼与其他诉讼的关系、鉴定评估结果的采信、承担赔偿责任的范围、诉讼费用十个方面的问题。

^④ 江苏高院的指南（一）总共57条，对与生态损害赔偿诉讼相关的实体与程序问题做了更为具体、细致的规定。

（一）诉讼管辖的规则

由于环境民事公益诉讼是一种新类型案件,《环境公益诉讼解释》将此类案件原则上确定为由中级法院管辖,即“第一审环境民事公益诉讼案件由污染环境、破坏生态行为发生地、损害结果地或者被告住所地的中级人民法院管辖”(第6条第1款)。最高法院在司法解释中规定由中级法院管辖公益诉讼案件的缘由是“公益诉讼案件涉及社会公共利益,往往涉及人数众多,审理程序复杂,审理、执行难度大,社会关注度高,目前尚处于探索阶段,由中级人民法院管辖更为妥当。”^①生态损害赔偿诉讼,同样关涉公共利益,也同样处于探索阶段,因而此类诉讼适用公益诉讼的管辖规则,原则上由中级法院管辖是妥当的和必要的。《山东高院意见》第2条、《江苏高院指南》第5条也规定了第一审生态损害赔偿案件由损害行为地、损害结果地、被告住所地的中级人民法院管辖。

（二）起诉条件的规则

《民事诉讼法》第119条为原告提起民事诉讼设定了四个条件,在这四个条件中虽然也要求原告提出具体的诉讼请求并说明诉讼请求所依据的事实和理由,但并没有把初步提供能够证明诉讼请求所依据的事实的证据作为起诉的条件,针对环境民事公益诉讼,《环境公益诉讼解释》要求原告起诉时必须提供“被告的行为已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的初步证明材料”。

原告提起生态损害赔偿诉讼时,需要向法院提交哪些材料,这是此类诉讼必须解决的程序问题之一。山东高院《意见》的要求是“提起生态环境损害赔偿诉讼除应提交符合民事诉讼法第121条规定的起诉状及副本、《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第6条规定的证据材料外,还应提交省政府授权文件、授权委托书、代理人身份证明等相关材料。”江苏高院的《指南》则要求原告提供被告的行为已经发生严重生态环境损害后果的初步证明材料。

（三）禁止反诉的规则

在一般的民事诉讼中,提起反诉是被告享有的一项诉讼权利,是与原告享有的起诉权相对应的一项权利。从诉讼经济的角度看,反诉还具利用已经开始的诉讼程序,解决与本诉相关联的纠纷,从而节约用于诉讼的公共资源的效果。但对于公益诉讼而言,即使提起诉讼的原告与被告确实存在民事纠纷,由于公益诉讼的性质与私益诉讼的性质截然不同,所以不允许被告提起反诉。这一规则,也应当适用于政府提起的生态损害赔偿诉讼。

（四）证据规则

针对环境民事公益诉讼证据方面的特点,司法解释规定了一些特殊的证据规则,如被告违反协力义务时法院可以适用证明妨碍的规则推定原告的主张成立,法院在必要时可以依职权调

^① 最高人民法院修改后民事诉讼法贯彻实施工作领导小组 编著 《民事诉讼法司法解释理解与适用》,人民法院出版社2012年版,第757页。

查收集证据，法院认为原告在诉讼中作出的承认会损害公共利益应当不予认可等。^①这些证据规则完全可以适用于生态损害赔偿诉讼。

（五）法院释明的规则

《环境公益诉讼解释》第9条规定“人民法院认为原告提出的诉讼请求不足以保护社会公共利益的，可以向其释明变更或者增加停止侵害、恢复原状等诉讼请求。”这一规则也可适用于政府提起的生态损害赔偿诉讼，因为即使是政府作为原告提起此类诉讼，也可能由于经验不足等原因导致提出的诉讼请求不足以保护社会公共利益。事实上，法院在此类诉讼中曾经对政府做过这方面的释明，在江苏省政府诉海德公司生态损害赔偿案中，由于原告在起诉时尚未掌握新通扬运河的河水被污染的情况，在起诉时遗漏了诉讼请求，法院发现后，运用释明的规则，向原告的有关人员指出，应当增加被遗漏的诉讼请求。^②

（六）关于和解、调解的规则

根据《民诉法解释》第289条的规定，对于公益诉讼案件，当事人可以和解，法院也可以调解，但为了保证所达成的和解协议、调解协议不违反公共利益，对所达成的协议须进行公告，让社会公众进行审查，公告期期满后，法院还要进行审查。上述规则也可以适用于政府提起的生态损害赔偿诉讼。

限于篇幅，以上只分析了部分有关公益诉讼的程序规则，但可以肯定的是，由于政府提起的损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼在很多方面具有高度的同质性，大多数为公益诉讼制定的程序规则可直接适用于生态损害赔偿案件，^③将来在制定生态损害赔偿诉讼的规则时，只需要针对该类诉讼不同于环境民事公益诉讼的特点，制定为数不多的若干程序规则即可满足诉讼实务的需要。

三、与其他主体提起环境民事公益诉讼的关系

生态损害赔偿诉讼出现后，针对污染环境、破坏生态行为有权提起民事诉讼的有三类主体——行政机关、社会组织、检察机关，于是必然会提出行政机关提起生态损害赔偿诉讼与其他两类主体提起的环境民事公益诉讼处于何种关系、应当如何协调的问题。

就生态损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼的关系而言，可以具体分为行政机关提起诉讼与社会组织提起诉讼的关系和行政机关提起诉讼与检察机关提起诉讼的关系两个方面的问题。

（一）行政机关与社会组织在起诉问题上的关系

对此可以设想两种模式，一种是行政机关优先模式，另一种是行政机关与社会组织竞争模式。所谓行政机关优先模式，是指环境方面的公益诉讼原则上由政府提起，只有在政府未提起诉讼的情况下，公益组织才能够提起诉讼。另一种是在提起诉讼的顺序上不设位阶，行政机关

^① 参见《环境公益诉讼解释》第13条、第14条、第16条。

^② 参见贺震《一次具有探索意义的审判——江苏省政府诉海德公司生态环境损害赔偿案亲历者说》，载《环境经济》2018年第22期。

^③ 从审判实务看，法院在审理生态损害赔偿诉讼案件时，主要适用的也是有关环境公益诉讼的程序规则。

和社会组织都有权提起诉讼。

社会公益组织是我国环境民事公益诉讼的先行者，在公益诉讼制度实施的早期，我国的环境民事公益诉讼主要是由各类环境公益组织提起，因而，在2015年试点生态损害赔偿诉讼之时，首先遇到的就是行政机关提起此类诉讼与环保组织提起公益诉讼的关系。

在行政机关与社会组织提起诉讼的关系上，不设先后顺序应该是一个合理的选择。理由是：第一，环保组织有权提起公益诉讼，是法律明确授权，对此《民事诉讼法》和《环境保护法》均有规定，要求环保组织发现应提起诉讼的情形后向行政机关报告，等待行政机关决定是否提起诉讼，行政机关决定不起诉之后环保组织才能提起诉讼于法无据；第二，从诉讼实务看，我国大量的环境民事公益诉讼是由环保组织提起的，环保组织可以说已经成为此类诉讼的主力军。^①如果采用行政机关优先的方案，将导致是否提起公益诉讼的权力集中在行政机关手中，环保组织只是处于配角的位置，会极大挫伤环保组织提起公益诉讼的积极性，不利于法律设置公益诉讼目的的实现。第三，不设置顺序，在提起诉讼上行政机关便会面临着社会组织的竞争，压力的存在能起到防止懈怠的效果，会促使行政机关积极地提起诉讼。

在提起诉讼问题上还需要解决其中一主体提起诉讼后，另一主体能否针对同一被告再次提起诉讼请求内容相同的诉讼问题，尤其是在行政机关提起诉讼后，社会组织能否再次提起诉讼，或者说如果社会组织又针对同一被告提起诉讼，法院应当如何处置的问题。最高人民法院于2016年5月26日发布了《关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》，该《意见》给出的方案是“试点地方省级政府提起生态环境损害赔偿诉讼，不影响社会组织依法提起环境民事公益诉讼”。^②从部分省试点的实践看，并未出现行政机关提起生态损害赔偿诉讼后，社会组织又针对同一被告提起环境民事公益诉讼的情形，反倒是出现了在社会组织提起环境民事公益诉讼之后，省级政府又针对同一被告提起了生态损害赔偿诉讼。^③

当然，目前尚未出现不等于今后一定不会出现，如果今后出现了在法院已受理行政机关提起的诉讼之后社会组织又针对同一被告提起环境民事公益诉讼的情形，鉴于两个诉的诉讼请求是相同的，可考虑适用《民事诉讼法解释》第287条之规定，将环境民事公益诉讼并入生态损害赔偿诉讼，让社会组织加入诉讼，作为共同原告进行诉讼。^④

（二）与检察机关提起环境民事公益诉讼的关系

行政机关与检察机关在提起诉讼的顺序上应不同于它与社会组织的关系，其原因在于我国

^① 有学者的统计显示：从2015年1月至2018年3月，自然之友一共提起了38起环境公益诉讼案件，绿发会一共提起了58起环境公益诉讼案件，中华环保联合会共提起16起环境公益诉讼案件。从2015年至今，环保组织几乎每个月都会提起两到三起环境公益诉讼案件。参见黄大芬、张辉《环境私益诉讼与环境公益诉讼的界分——回归诉讼本来面貌》，载《河南科技大学学报》2018年第5期。

^② 该《意见》之所以未涉及到人民检察院，是因为在制定《意见》之时，人民检察院还不是公益诉讼的起诉人，还无权提起公益诉讼。

^③ 江苏省政府诉海德公司生态损害赔偿案就是此种情形，该案是由江苏省环保联合会先提起环境公益诉讼的，江苏省政府后来才提起生态损害赔偿诉讼。

^④ 《民事诉讼法解释》第287条规定“人民法院受理公益诉讼案件后，依法可以提起诉讼的其他机关和有关组织，可以在开庭前向人民法院申请参加诉讼。人民法院准许参加诉讼的，列为共同原告。”

法律对检察机关在民事公益诉讼中的定位。根据《民事诉讼法》第55条第2款的规定，检察机关是补充性的公益诉讼人，是在“在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下，可以向人民法院提起诉讼。”根据上述规定，对破坏生态环境的行为提起诉讼，应当采用行政机关优先的模式。

事实上，在各地制定的《实施方案》中，凡是涉及这一问题的，也都是按照行政机关优先的思路来处理的。^①北京市《实施方案》采取的做法是由政府和公益组织优先提起诉讼，具体做法是“本市各级检察院对在履行职责中发现的破坏生态环境行为，拟提起民事公益诉讼的，应当依法公告，公告期为30天，并告知有关生态环境损害赔偿权利人及其指定的部门或机构。公告期满，有关组织和有关生态环境损害赔偿权利人及其指定的部门或机构不提起诉讼的，检察机关可以向同级法院提起诉讼。”^②江苏省的《起诉规则》规定“起诉责任人在提起生态环境损害赔偿诉讼之前，可以书面向同级人民检察院通报。同级人民检察院认为有必要的，可以支持诉讼。”^③浙江的《实施方案》则要求“赔偿权利人及其指定的部门或机构启动调查评估，应及时告知同级检察机关”，启动调查评估，意味着政府已经在为索赔做准备，及时向检察机关通报，可以避免检察机关针对同一污染行为人启动公益诉讼程序。广西的《实施方案》一方面要求检察机关应当支持政府作为权利人提起生态损害赔偿诉讼，对政府怠于行使职权不提起诉讼的，依法向政府发出公益诉讼诉前检察建议，督促政府整改，必要时，检察院应依法向法院提起行政公益诉讼。^④另一方面规定对于符合生态环境损害赔偿情形的行为，政府不起诉的，检察院可以依法向法院提起民事公益诉讼，追究赔偿义务人的民事责任。^⑤这些实施方案，都体现了政府优先索赔的精神。

就政府提起生态损害赔偿诉讼与检察机关提起环境民事公益诉讼的关系而言，实行政府优先的原则总体上是合适的，但也应当注意到刑事附带民事诉讼的情况。在检察机关已经决定对污染环境、破坏生态的行为人提起刑事诉讼之际，是否也仍然采用行政机关优先的模式，是需要研究的。

在检察机关试点公益诉讼之初，对污染环境、破坏生态的行为，检察机关一般都是在刑事案件结案后再提起民事公益诉讼的，很少出现刑事附带民事诉讼，其原因在于在那段时间，检察机关一般都是从已经审结的刑事案件中获得民事公益诉讼案件的线索的。随着时间的推移，原来“先刑后民”的做法已经发生了根本性的改变，现在检察机关已越来越多地采用民刑并举，刑事附带民事公益诉讼的做法，在诉请法院判决被告承担污染环境的刑事责任的同时，要求法院判决被告承担修复环境、损害赔偿等民事责任。

^① 在中央发布改革方案后，各地纷纷制定了各自的实施方案。

^② 参见《北京市生态环境损害赔偿制度改革工作实施方案》第4条第7款第1项。

^③ 针对生态损害赔偿制度改革，江苏省制定了7个文件，《起诉规则》是其中之一。

^④ 政府针对破坏生态环境的行为主张损害赔偿，既是一种权利，更是一种责任，因此在政府不履责时，检察机关可以通过检察建议乃至提起行政诉讼来督促政府履职。这种做法在理论上虽然可行，但毕竟迂回曲折，与检察机关直接提起公益诉讼相比哪一种更可取，值得研究。

^⑤ 参见《广西壮族自治区生态环境损害赔偿制度改革实施方案》第7条第2款。

在上述背景下,如果一味地采用行政机关优先的模式,检察机关就只能单独提起刑事诉讼,民事诉讼则交给行政机关提起。其结果,既不能发挥刑事附带民事诉讼的优势,又无法充分发挥检察机关在公益诉讼中的作用。此外,先刑后民,也无法运用刑事和解来促使被告采取积极措施修复环境。^①进一步需要考虑的问题是,环境民事公益诉讼的判决书、调解书也同样存在执行难的问题,被告应当支付的赔偿款项无法通过强制执行兑现在诉讼实务中也并非少数,刑事附带民事公益诉讼对解决这方面的执行难也颇有助益。因此,实行行政机关优先这一模式时,可以把检察机关提起的附带民事诉讼作为例外,允许检察机关先于行政机关提起附带的民事公益诉讼。

A Study on the Essence of Ecological Damage Compensation Lawsuit and Related Issues: An Analysis from the Perspective of Environmental Civil Public Interest Lawsuit

LI Hao

(Nanjing Normal University School of Law ,Institute for Chinese Legal
Modernization Studies ,Nanjing ,Jiangsu ,210023)

Abstract: In an ecological damage compensation lawsuit , administrative organs claim from the obligor responsible for ecological damages , and what the obligor should compensate for is the damage caused by the behavior of environmental pollution and destruction to the interest of ecological environment. Such lawsuit demonstrates obvious public interest and in essence , it remains a civil public interest lawsuit. On the other hand , such lawsuit differs from the civil public interest lawsuits filed by social organizations and procuratorial organs in some aspects , being a special kind among environmental civil public interest lawsuits. Most procedures and rules stipulated for environmental civil public interest lawsuits may apply to such lawsuit. We should deal with the relationship between the ecological damage compensation lawsuit instituted by governments and the environmental civil public interest lawsuit lodged by social organizations and procuratorial organs based on the principle of facilitating the implementation of environmental public interest lawsuits.

Key Words: Ecological Damage Compensation Lawsuit; Ecological Environment Interest; Environmental Civil Public Interest Lawsuit

(责任编辑: 刘艺)

^① 有学者指出: 在先刑后民的模式下, 赔偿义务人已经受到刑事制裁, 无论其是否以积极的态度来修复生态环境, 都不会影响对他的刑事判决, 自然不会积极修复生态环境。参见汪劲、马海恒 《生态环境损害民刑诉讼衔接的顺位规则研究》, 载《南京工业大学学报》(社会科学版) 2019年第2期。