

我国生态环境损害赔偿磋商协议的司法确认制度研究

王佳琴

东南大学，江苏省南京市，211102；

摘要：生态环境损害赔偿磋商协议司法确认制度存在着大量的立法空白，在司法实践中出现了各地的司法审查方式、审查期限等规定不一致的情形。究其原因，与生态环境损害赔偿磋商协议的法律性质之争以及适用司法确认制度的法理依据之争密不可分。通过探讨生态环境损害赔偿磋商协议的法律性质，结合生态环境损害赔偿磋商协议司法确认制度保护生态环境公益的特殊性，构建环境损害赔偿磋商协议司法确认制度的规则体系，使其充分实现制度功能。

关键词：生态环境损害赔偿磋商协议；司法确认；生态环境公益；制度构建

DOI：10.69979/3029-2700.25.08.049

引言

鉴于生态环境损害赔偿磋商协议缺乏法律上的强制执行力，其履行效果难以得到保障，各界纷纷探索建立生态环境损害赔偿协议司法确认制度。由于生态环境损害赔偿协议司法确认制度目前尚处于萌芽阶段，对于其管辖权限、审查标准、救济途径等方面的具体规定尚付阙如。生态环境损害赔偿协议的司法确认在理论上存在着较大争议，各地司法裁判也存在不统一的现象。

1 生态环境损害赔偿磋商协议司法确认制度的概念及功能定位

1.1 生态环境损害赔偿磋商的概念

关于生态环境损害赔偿磋商的概念，综合学界的探讨，可以大致得出以下定义：在遭受生态环境损害后，赔偿权利人或其指定部门开展一系列的调查、鉴定和评估等工作，并且积极地同赔偿义务人就生态环境损害的修复、赔偿等具体事宜进行交流和谈判，最终达成一致意见，签署磋商协议。

1.2 生态环境损害赔偿磋商协议司法确认制度的概念

生态环境损害赔偿磋商协议司法确认制度是建立在生态环境利益保护之上，为保障生态环境利益救济的实际效果，赋予磋商协议强制执行效力的司法确认制度。该制度是在民事司法确认制度的基础上构建的，因此在申请方式、审查方式等制度构造方面都可以借鉴先前民事司法确认制度的规定，然而，不容忽视的是，生态环境司法确认制度具有鲜明的公益属性，且应当与生态环境领域的问题相匹配，因此其性质界定仍存在着争议。

1.3 生态环境损害赔偿磋商协议司法确认制度的功能定位

我国的生态环境损害救济模式主要分为两大类：一类是传统的环境民事公益诉讼制度，另一类是逐步发展的生态环境损害赔偿制度。环境民事公益诉讼制度发展较为成熟，由环保组织和检察机关主导。生态环境损害赔偿制度改变了传统单方性、强制性的行政执法模式，创新性地将索赔诉权赋予行政机关，并通过磋商手段来解决环境问题，要求造成生态环境损害的责任者承担起对损害环境的赔偿和修复责任，借此破解当前因救济途径不畅而导致的企业污染最终由政府“买单”的局面。在《改革方案》的制度设计中，磋商机制被定位为索赔流程的起始步骤，从而成为了提起生态环境损害赔偿诉讼的必要前提。不过，这种较为灵活的执法手段可能会降低行政机关的执法权威。因此，需要通过司法确认制度来增强磋商协议的实际执行力。

2 生态环境损害赔偿磋商协议司法确认制度的现存问题

2.1 申请阶段：申请方式及管辖法院混乱

鉴于生态环境损害赔偿磋商流程缺乏调解组织的参与，因此，将磋商协议提交至调解组织所在地基层人民法院进行司法确认的规定，并不适用于此类协议。同时，经过修正的《民事诉讼法》在司法确认管辖方面的规定依然侧重于以调解组织作为主导路径，这引发了一个亟待探讨与解决的问题：在没有调解组织介入的情况下，权利人与义务人自行达成的生态环境损害赔偿协议能否作为司法审查的有效依据。此外，在界定基层法院与中级法院管辖权限方面尚未有明确规定出台。然而，

鉴于生态环境领域对环境司法专门化的高度要求，环境资源审判机构与普通法院在管辖顺序上的界定显得尤为迫切。总而言之，生态环境损害赔偿磋商协议司法确认的申请途径及受理法院在实践操作中呈现出一定的混乱局面。

2.2 审查阶段：审查内容及审查期限不统一

在赔偿磋商协议司法确认的审查内容方面，形式审查和实质审查之争愈演愈烈。在民事调解案件中，基于意思自治原则，司法确认仅发挥为协议赋予可强制执行性的作用，因而民事司法确认往往采用形式审查方式。然而，在生态环境损害赔偿中，部分学者对目前采取形式审查的合理性提出了质疑，他们认为这种方式难以达到保护生态公益的根本目的。关于赔偿磋商协议司法确认的审查期限，遵循民事调解协议司法确认的相关条例，其上限被设定为不超过二十五日。然而，各省在具体执行中存在差异，例如江苏省高级人民法院将司法确认的最长审查期限紧缩为三日，而山东省则放宽为三十日。在司法确认审查期限上的巨大差异无疑会给司法裁判带来混乱。

2.3 认定阶段：裁定效力及救济途径缺位

在探讨司法确认裁定的效力议题时，有学者提议，应依据司法确认的不同结果，为裁定赋予多样化的法律效力；学界另有一种声音强调，此类裁定对当事人及法院所产生的约束力应有所区别。然而，这些理论见解在实践操作中尚显笼统，亟需进一步的明晰与确定。当前，民事司法确认程序中，对于司法确认后当事人或案外人提出异议时的救济途径及具体流程，相关规定尚未明确，但值得一提的是，在生态环境这一特定领域内研究这一问题无疑具有更为深远的理论价值。因为对于一般的民事调解协议，双方当事人可以根据自身的意愿自由选择是否继续执行原协议。生态环境损害赔偿协议则不同，如果当事人继续执行原协议，可能会对公共利益造成损害。因此，这一问题迫切需要得到妥善解决。

3 生态环境损害赔偿磋商协议司法确认制度现存问题的成因分析

3.1 学说理论基础不同导致赔偿磋商协议性质争议

3.1.1 “民事协议说”之自然资源国家所有权理论

“民事协议说”以《改革方案》文本作为切入点，依照法教义学的研究范式，提出将自然资源国家所有权视为赔偿请求权的基础，并据此搭建起一个逻辑严密的

理论框架：国务院代表国家行使其自然资源所有权，进而授权省、市两级政府分别行使这一所有权。这一学说将行政机关定位为代国家行使自然资源所有权的普通民事主体，而非以行政管理者的身份出现，并且磋商程序中的“平等协商”精神也体现了磋商协议的民事性质。虽然“民事协议说”具有一定程度的合理性，但是它将生态环境保护的对象仅局限于单一自然资源相关的生态环境损害，而忽视了环境污染等问题。

3.1.2 “行政协议说”之行政机关环境监管职责理论

“行政协议说”主张，判定磋商协议属行政协议范畴的核心依据在于缔约双方在法律地位上的“非对等性”。首先，行政机关在磋商协议的缔结过程中发挥着主导作用，其主动姿态与平等民事主体间的协商存在着显著差异，众多学者据此倾向于将此类协议界定为“行政协议”；再者，磋商过程实质上是通过行使行政权达成保护环境公益的目标，体现了行政机关的环境监管职责，凸显了浓厚的公法色彩；第三，根据《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》，可以得出磋商协议属于“行政协议”的结论。

3.1.3 双阶层构造解释论

学界也有不少学者基于德国的双阶理论提出将生态环境损害赔偿磋商过程一分为二，而不将其单纯认定为民事协议或行政协议。“双阶构造解释论”认为，在作出磋商决定的阶段，行政机关开展生态环境损害调查、评估等行为属基于其行政主体身份而作出的行政行为；而磋商协议的形成及履行阶段行政机关与环境危害人之间的法律关系为平等主体间的民事法律关系，应当由私法规范进行调整。一方面，“双阶构造解释论”未明确界定磋商协议的法律属性，有规避该问题的探讨之嫌；另一方面，由于性质难以明确，救济路径也较为模糊，在实践中存在着严重的不可操作性。

3.2 忽视生态环境损害赔偿磋商案件的特殊性

尽管在民事司法确认中，对调解协议是否损害公共利益同样不可或缺，但审查核心在于私权利的实现是否会波及或损害社会公共利益。然而，鉴于磋商的主旨在于保障生态环境损害赔偿和修复方案得到有效实施，而非单纯地解决双方当事人之间的争议，因此磋商协议的审查直接将目光投向生态环境公共利益，并以公共利益的最大化作为判断标准。虽然生态环境损害赔偿权利人与义务人均可围绕生态环境损害的修复和赔偿议题提出自身主张及事实依据，但是赔偿权利人的处分权并非完全自由，需符合国家和公众的利益。这就要求法院既要审查当事人意思表示的真实与否，又要兼顾生态修复

与赔偿义务人的公正待遇。

4 生态环境损害赔偿磋商协议司法确认制度的完善路径

4.1 将“生态环境公共利益——国家环境保护义务”理论作为理论基础

美国的自然资源损害赔偿制度与法国的生态损害侵权制度在理论基础的逻辑构造上具有相似之处，以国家对于自然资源或者生态环境负有保护义务作为出发点，赋予行政机关提起生态环境损害救济诉讼的权利，两国的经验为我国的制度构建提供了新的思路——溯源宪法，从生态环境公共利益的角度切入。结合我国的宪法实施情况，单纯依靠“公民权利-国家义务”的解释路径来充分证明国家的环境保护义务存在局限性。因此，在这种情况下，一个合理的解决方案是在统一的宪法框架内，以生态环境公共利益为依据来确立国家的环境保护义务，从而奠定我国生态环境损害赔偿制度的宪法基础。在此基础上，将磋商协议定性为“行政协议”也更为合理，行政机关通过行政权的形式履行环境监管职责和环境保护义务，进而实现保护环境公益的目的。

4.2 构建磋商协议司法确认程序的特殊规则

在申请阶段，鉴于生态环境损害赔偿案件的特殊性，以及生态损害评估、赔偿金计算等事项的复杂性，生态环境损害赔偿案件在级别管辖上可由中级法院管辖；在地域管辖上，可借鉴“最密切联系原则”。在审查阶段，应当进一步明确赔偿磋商协议司法确认的审查内容和审查期限，例如重点审查磋商程序的合法性等问题，避免各地方裁判混乱的问题。在认定阶段，应当明确磋商协议司法确认的程序规则，虽然在生态环境损害赔偿司法确认案件中不需要经过完整的庭审流程，但是保障当事人陈述辩论权、抗辩权等权利的考虑，应当设置相关的陈述环节。

4.3 对司法确认的裁定效力及异议救济途径进行规定

针对司法确认的裁定效力，就赔偿义务人提出异议的情形，在程序规范及救济途径上作出详细规定。对于当事人在执行协议期间产生分歧，或是在裁定生效后有异议的情况应当予以进一步明确：假若在履行协议的过程中，双方因未曾在磋商协议中明确的事项而引发争执，

可以另行开展协商，但不应阻碍其他无异议事项的继续执行；倘若在司法确认裁定正式生效后，一方当事人有异议，并且能够提供确凿证据，表明在协议达成过程中存在强制、胁迫等情形，则该方有权向司法机关递交撤销确认裁定的申请。另外，对于司法确认程序的监督机制也需要进一步完善，可以利用公示等多种形式保障公众的知情权。

5 结语

解决生态环境损害赔偿磋商协议司法确认制度与现有法律规范相冲突以及具体规则不明等问题，需要首先明确生态环境损害赔偿磋商司法确认制度在生态环境救济制度中的定位，厘清生态环境损害赔偿磋商协议的法律性质，为司法确认制度提供理论基础。在此基础上，才能结合生态环境损害的特殊性，构建与完善生态环境损害赔偿磋商司法确认制度的体系，使其更具可行性与适用性。另外，磋商协议司法确认制度与其他生态环境损害救济制度以及传统的司法确认制度的规则衔接等问题仍需进一步探讨。

参考文献

- [1] 吴英姿：《论生态环境损害赔偿磋商协议的司法确认》，载《清华法学》2023年第5期，第111-127页。
- [2] 王灿发、王政：《论生态环境损害赔偿司法确认制度的构建》，载《北京理工大学学报（社会科学版）》2023年第5期，第83-94页。
- [3] 陈俊宇、徐澜波：《生态环境损害赔偿磋商协议之性质厘定与司法效果》，载《当代法学》2022年第6期，第68-78页。
- [4] 程玉：《我国生态环境损害赔偿制度的理论基础和制度完善》，载《中国政法大学学报》2022年第1期，第75-90页。
- [5] 李一丁：《生态环境损害赔偿行政磋商：性质考辩、意蕴功能解读与规则改进》，载《河北法学》2020年第7期，第82-95页。
- [6] 孙昭宇：《生态环境损害赔偿制度的问题检视与体系重塑》，载《江苏大学学报（社会科学版）》2021年第5期，第56-67页。
- [7] 任世丹：《首例生态环境损害赔偿协议司法确认案评析》，载《环境保护》2017年第21期，第60-62页。