

落实修复中心理念 规范民事责任机制

——对《中华人民共和国生态环境法典（草案）》

生态环境损害赔偿条款的完善建议

□ 王慧 李翎宇 李经纬

生态环境损害赔偿制度改革是贯彻落实习近平生态文明思想的重要举措。经过十年的发展，生态环境损害赔偿制度改革不断深化，为及时修复受损生态环境提供了制度保障。生态环境部明确提出，“生态环境损害赔偿民事路径契合生态环境损害特性及我国现代环境治理体系完善方向。”在吸收改革成果的基础上，《中华人民共和国生态环境法典（草案）》（以下简称《草案》）第一千零六十六条明确规定了生态环境损害赔偿制度，这是本次立法的重大创新之一。为更好地落实“环境有价、损害担责”的原则，本文从民事法一体化的视角，通过解释、整合现行相关规范，针对《草案》第一千零六十六条提出相关完善建议。

一、明确以修复为中心的生态环境损害赔偿法律责任规范

我国民事司法遵循规范出发

型法律思维，强调将实体法律规范作为当事人权利主张的依据。制定生态环境损害赔偿条款的重要任务是为法律适用提供规范依据。《草案》第一千零六十六条第一款规定的构成要件是“违反国家规定，污染环境、破坏生态等给国家造成损失的”，法律效果是“生态环境损害赔偿责任”，两者均不同于现行法律规定。同时，《草案》立法说明采用了“生态环境损害赔偿诉讼”的概念。因此，明确生态环境损害赔偿责任的法律概念，并在此基础上规定假设条件、行为模式及法律效果，是立法需首要解决的问题。

（一）明确“生态环境损害赔偿责任”法律概念

自2015年生态环境损害赔偿制度改革实施以来，相关法律法规与司法解释中均使用“生态环境损害赔偿”及“生态环境损害赔偿诉讼”等法律术语。同时，从学理上分析，这里的“赔

偿”在内涵上区别于传统民法中的“法益价值差额”（赔偿损失），而更接近比较法中的“回复原状”。《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）第一千二百三十四条、第一千二百三十五条吸收了上述改革成果，“从实体法层面上确定了生态环境损害赔偿的法律制度。”同时，上述法条对修复生态环境与赔偿损失、费用两类法律后果进行了区分，二者本质上构成了生态环境损害赔偿制度的“一体两面”，并被统称为生态环境损害赔偿条款。为确保与现行法律表述的一致性，在立法中，有必要明确规定“生态环境损害赔偿责任”“生态环境损害赔偿诉讼”等法律概念。

（二）明确以“造成生态环境损害”为构成要件

《生态环境损害赔偿制度改革方案》（以下简称《改革方案》）规定，以构建责任明确、途径畅通、

技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的生态环境损害赔偿制度为目标。改革的实践证明，以“填补功能”为核心的民事路径能够更好地实现受损环境修复这一目的。《改革方案》规定的“生态环境损害”，是指因环境污染、破坏生态造成的环境要素和生物要素的不利改变及其构成的生态系统服务功能退化问题。以此为基础，《民法典》中的生态环境损害赔偿条款是以“违反国家规定造成生态环境损害”为构成要件。2022年施行的《生态环境损害赔偿管理规定》（以下简称《管理规定》）第九条第二、三款进一步明确，“生态环境损害可以修复的，应当修复至生态环境受损前的基线水平或者生态环境风险可接受水平”，“生态环境损害无法修复的”，可以“开展替代修复，实现生态环境及其服务功能等量恢复”。

然而，《草案》第一千零六十六条以“给国家造成损失”为构成要件之一，这与《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》（以下简称《固废法》）第一百二十二条中关于“给国家造成重大损失”的规定相似。“国家损失”强调的是经济赔偿，易被限缩解释为量化的财产损失，不利于实现“赔偿到位、修复有

效”的目标。因此，为衔接《民法典》第一千二百三十四条规定的“生态环境损害”，建议将《草案》第一千零六十六条的相关内容修改为“违反国家规定，污染环境、破坏生态等造成生态环境损害的”。

（三）明确“修复生态环境”为中心的法律效果

在改革实践中，以生态环境修复为中心的理念逐步形成。从理论研究层面来看，环境法学者主张以“生态恢复论”作为制度改革的基础。“以整体主义环境哲学为基础，将生态环境整体作为调整对象，以修复为主要救济方式。”从司法实践来看，《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》）对能够修复、无法完全修复及无法修复三种情形进行了区分，确立了“修复为主、赔偿为辅”的责任模式，并规定了修复行为与修复费用的二元裁判结构。同时，在《人民法院第六个五年改革纲要（2024—2028年）》中，最高人民法院进一步明确要完善以生态环境修复为导向的环境资源案件执行机制。从改革成效来看，生态环境部最新数据显示，截至2025年5月，全国累计办案涉及赔偿金额330亿元，推动修复土壤约5700万立

方米、地下水6500万立方米、地表水7.4亿立方米、林地约1.6亿平方米等，生态环境修复取得了显著成效。

基于修复中心理念，生态环境损害赔偿制度应遵循民事责任机制，即通过实体法中的请求权与诉讼法中的诉权、执行请求权、强制执行方法等的通力合作来实现。因此，有必要参考《管理规定》第九条，对《草案》第一千零六十六条第一款进行修改，将“承担生态环境损害赔偿责任”这一表述调整为“有权请求其在合理期限内承担生态环境损害赔偿责任”。同时，还需注意与《草案》第一千零六十条修复责任条款的衔接，以确保法律体系的协调性和一致性。

二、确立磋商前置的生态环境损害赔偿特别民事程序构造

经过多年的改革探索，生态环境损害赔偿民事路径已日趋完备，形成了“磋商前置—司法确认—诉讼兜底”的特别民事程序构造。从立法方面来看，《固废法》第一百二十二条规定“磋商未达成一致的”，可以提起诉讼；从地方实践来看，部分省份对磋商会议程序、磋商与司法确认的衔接路径、磋商与诉讼的衔接路径进行了细化规定；从改革

成效来看，全国以磋商方式结案的案件占比超过95%。《草案》第一千零六十六条吸收了上述成果，设置了磋商前置的程序，具有重要意义。但是上述改革突破了《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼法》）的相关规定，有必要进一步细化第一千零六十六条的程序设计，以实现与现行规范的体系化整合。

（一）确立磋商为生态环境损害赔偿诉讼前置程序

《民事诉讼法》第一百二十二条规定的第一审普通程序的起诉条件包括适格的原告、明确的被告，以及具体的诉讼请求、事实和理由等。基于生态环境损害赔偿制度的特殊性，《改革方案》确立了“主动磋商，司法保障”的原则，将磋商确定为生态环境损害赔偿诉讼的前置程序。《若干规定》第一条进一步强调磋商的前置性，将其定位为“诉前必经程序”，并纳入立案审查范围。2025年，生态环境部联合最高人民法院、最高人民检察院等单位印发的《关于深入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《推进改革意见》）规定，“经人民法院审查未予司法确认的应当根据裁判文书核实有关情况后重新磋商一次。重新磋商不成的，应当及时

提起诉讼。”由此可见，相较于《民事诉讼法》第一百二十二条，有必要将磋商定性为生态环境损害赔偿诉讼的特别起诉条件。根据《若干规定》第一条，建议将《草案》第一千零六十六条相关内容修改为“未达成一致或者无法进行磋商的，可以作为原告提起生态环境损害赔偿诉讼”。

（二）确立磋商协议作为申请司法确认的适用对象

司法确认程序属于《民事诉讼法》第十五章规定的特别程序。依据《民事诉讼法》第二百零五条，司法确认适用于“经依法设立的调解组织调解达成调解协议的案件”，具体包括“人民法院邀请调解组织开展先行调解”和“调解组织自行开展调解”两种情形。在生态环境损害赔偿制度改革中，为赋予磋商协议强制执行力，《改革方案》突破上述法律规定，将其纳入司法确认的适用范围。经法院司法确认的赔偿协议民事裁定书具有强制执行力，当事人可据此向法院申请强制执行。

为解决磋商协议纳入司法确认适用范围的正当性问题，在生态环境法典起草中，可以考虑两种路径。一是明确规定磋商应由依法成立的组织进行调解。实践中，吉林、湖南等地已成立环境纠纷调解委员会等组织负责磋商

工作，使磋商协议具备民事调解协议属性。二是针对《民事诉讼法》规定的司法确认程序作出特别规定，明确将磋商协议纳入其适用范围。本文倾向于第二种路径，建议在法条中明确规定：

“经磋商达成赔偿协议的，可以向具有管辖权的人民法院申请司法确认。”

三、细化赔偿诉讼顺位衔接检察民事公益诉讼的具体规则

《改革方案》明确提出要开展生态环境损害赔偿的检察工作。近年来，检察公益诉讼制度成为生态文明制度体系建设的重要组成部分。最高人民检察院联合生态环境部不断加强生态环境损害赔偿制度的程序衔接，生态环境公益保护实效不断提高。有学者立足国家治理角度提出，在“国家权力功能性分权框架下，生态环境损害赔偿制度的行使属于执行权的范畴，而检察机关应当定位于监督权”。《草案》第一千零六十六条第二款规定了生态环境损害赔偿磋商和诉讼相对检察民事公益诉讼的优先性。为更好地发挥检察监督职能，有必要进一步吸收相关改革成果，细化衔接规则。

2021年，《人民检察院公益诉讼办案规则》第九十六条规定，赔偿权利人未启动生态环境

损害赔偿程序，或者经磋商未达成一致、赔偿权利人又不提起诉讼的，且社会公共利益仍处于受损害状态的，检察机关应当提起民事公益诉讼。2024年，最高人民检察院与生态环境部联合印发的《关于加强生态环境损害赔偿与检察公益诉讼衔接的意见》（高检发办字〔2024〕237号）（以下简称《衔接意见》）第九条第二款进行了补充规定，“生态环境部门签署生态环境损害赔偿协议、提起生态环境损害赔偿诉讼未完全涵盖该案件涉及的赔偿范围，检察机关可以依法提起生态环境民事公益诉讼。”这一条款细化了两类诉讼的顺位衔接规则，形成了生态环境损害赔偿

民事救济路径的“闭环”。因此，《草案》第一千零六十六条有必要予以吸收。

除此之外，检察监督已成为生态环境现代化治理的有机组成部分。《衔接意见》明确规定行政机关可以在启动索赔程序直至环境修复的全过程，邀请或商请检察机关参与。《推进改革意见》进一步细化了检察机关的监督职责，涵盖了从磋商到司法确认再到审判与执行的全过程。目前，检察公益诉讼法（建议稿）已完成，立法工作正在推进。因此，在法典起草中，有必要作出前瞻性考量，实现检察公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼的有机融合，从而构建具有中国特色的环境公

益诉讼制度。

“‘改革与法治如鸟之两翼、车之两轮’，要坚持在法治下推进改革，在改革中完善法治。”为推动生态环境治理体系和治理能力现代化，有必要对生态环境损害赔偿制度的改革成果进行系统性梳理，并上升为法律制度。通过以上分析，本文针对《草案》第一千零六十六条提出的完善建议见下图。[续前](#)

[作者单位：王慧、李翊宇，天津师范大学公益诉讼研究中心；李经纬，上海财经大学法学院。本文为国家社科基金项目“生态环境损害修复与赔偿执行问题研究”（项目编号：20BFX180）的阶段性成果]

《生态环境法典（草案）》第一千零六十六条

草案内容

违反国家规定，污染环境、破坏生态等给国家造成损失的，由设区的市级以上人民政府或者其指定的部门、机构与造成环境污染和生态破坏的企业事业单位和其他生产经营者进行磋商，要求其承担生态环境损害赔偿责任；磋商未达成一致的，可以向人民法院提起诉讼。

按照前款规定有权提起诉讼的有关地方人民政府、相关部门、机构不提起诉讼的，人民检察院或者有关社会组织可以依法向人民法院提起诉讼。

修改建议

违反国家规定，污染环境、破坏生态等造成生态环境损害的，由设区的市级以上人民政府或者其指定的部门、机构与造成环境污染和生态破坏的企业事业单位和其他生产经营者进行磋商，有权请求其在合理期限内承担生态环境损害赔偿责任。经磋商达成赔偿协议的，可以向有管辖权的人民法院申请司法确认；未达成一致或者无法进行磋商的，可以作为原告提起生态环境损害赔偿诉讼。

按照前款规定有权提起诉讼的有关地方人民政府、相关部门、机构不提起诉讼的，人民检察院或者有关社会组织可以依法向人民法院提起诉讼。