

# 巴中市哲学社会科学规划项目

## 结项申请书

立 项 编 号 BZ25ZC108

项 目 类 别 自筹课题

项 目 名 称 劳务赔偿制度在生态环境损害赔偿中的实践运用

项 目 负 责 人 夏 敏

所 在 单 位 四川省南江县人民检察院

填 表 日 期 2025 年 10 月

巴中市社会科学界联合会 制  
2025 年 3 月

## 声 明

本研究成果不存在知识产权争议；巴中市社会科学界联合会享有推广应用本成果的权力，但保留作者的署名权。特此声明。

成果是否涉及敏感问题或其他不宜公开出版的内容：是  否

成果是否涉密： 是  否

项目负责人（签字）

年 月 日

## 填 表 说 明

一、本表适用于巴中市社科年度规划项目、专项项目等结项申请。

二、认真如实填写表内栏目，凡选择性栏目请在选项上打“√”。课题申报信息无变更情况的可不填写《项目变更情况数据表》。

三、本《结项申请书》报送 2 份（A3 纸双面印制，中缝装订），并附最终成果打印稿（正文格式要求：主标题 2 号方正小标宋简体，其中一级标题 3 号方正黑体-GBK，二级标题 3 号方正楷体-GBK，三级标题 3 号方正仿宋-GBK 加粗，正文 3 号方正仿宋-GBK）。

四、所有结项材料须经所在单位审核并签署意见。县（区）申报者报送所在县（区）社科联审核后统一报送至市社科联，其他申报者可直接报送市社科联。

## 一、项目变更情况数据表

立项项目名称								
结项成果名称								
是否变更	A、是      B、否		变更的内容					
原计划成果形式			现成果形式					
原计划完成时间	年 月 日		实际完成时间		年 月 日			
项目负责人及参与人员变更情况								
原负责人	姓      名		性别		民族		出生日期	年    月
	所在单位			行政职务			专业职务	
	通讯地址					联系电话		
现负责人	姓      名		性别		民族		出生日期	年    月
	所在单位			行政职务			专业职务	
	通讯地址					联系电话		
原参与人员	姓      名	单      位			职      称	联系 电话		

现 参 与 人 员	姓    名	单    位	职    称	联系  电话

## 二、申请人所在单位审核意见

成果无政治导向问题或其他不宜公开出版的内容；最终结果的内容质量符合预期研究目标。

签 章

年 月 日

## 三、县（区）社科联意见

单位（公章）：

负责人签字：

年 月 日

#### 四、专家鉴定意见

(请在对应意见栏划“√”)

1.成果有无意识形态方面问题： 有  否

2.是否同意结项： 是  否

3.鉴定等级： 优秀  良好  合格

主审专家签字：

年 月 日

#### 五、市社科联审核意见

单位（公章）：

年 月 日

# 最 终 成 果

# 劳务代偿制度在生态环境损害赔偿中的实践运用

**摘要：**我国生态环境损害赔偿制度旨在落实“环境有价、损害担责”的环保理念。生态环境损害赔偿要求造成生态环境损害的任何单位和个人，不仅要接受行政处罚和刑事惩戒，同时还要承担民事赔偿责任，修复受损的生态环境。检察机关积极推进公益诉讼制度与生态环境损害赔偿制度有效衔接，探索多种生态修复责任承担方式综合利用，以最大程度实现生态环境修复效果。正因如此，劳务代偿这一替代性修复方式得到迅速发展和广泛运用，但其适用范围不明、协执单位不清、执行监督

乏力、功能发掘不深等困境也日渐凸显。对此，可从适用范围、量化标准、监督管理等方面提出完善路径和思考。

**关键词：**生态环境保护；刑事附带民事公益诉讼；劳务代偿；替代性修复

劳务代偿是生态环境损害赔偿和生态环境民事公益诉讼替代性修复的一种方式，是在生态环境修复已无可能或者没有必要修复的情形下，责令生态损害赔偿义务人提供一定数量的生态环境公益劳动，进行替代性的修复。随着检察机关公益诉讼制度的不断发展和完善，劳务代偿的适用范围和制度也在不断创新和发展。然而，哪些情形可以适用劳务代偿，又如何“代”、如何“偿”，如何管、谁来管等一系列问题，并没有统一、规范的标准，严重制约劳务代偿制度长效发展。因此，构建科学性、持续性和体系化的立体性劳务代偿制度，意义重大而深远。

## 一、生态环境赔偿中劳务代偿的释义及法律依据

劳务代偿，是指在生态环境损害赔偿、生态环境保护民事公益诉讼中，在被破坏的生态环境已无修复可能或者没有修复必要的情况下，由侵权人承担一定的生态环境公益劳动以代替金钱赔偿责任的一种替代性修复责任承担方式。劳务代偿在司法实践中，一般考虑适用于违法当事人虽有劳动能力，但因经济困难无力支付生态环境损害赔偿金的情形。从劳务形式上看，

有巡山巡河、护林护渔、法治宣传、从事公益性劳动等形式。从确认方式上看，主要有签订协议、司法确认、法院调解、法院判决四种方式。

《中华人民共和国民法典》第一千二百三十二条规定：“侵权人违反法律规定故意污染环境、破坏生态造成严重后果的，被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。”《最高人民法院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》第二十条规定：“原告请求修复生态环境的，人民法院可以依法判决被告将生态环境修复到损害发生之前的状态和功能。无法完全修复的，可以准许采用替代性修复方式。”《最高人民法院关于审理环境公益诉讼案件的工作规范（试行）》第三十三条规定：“对于因污染大气、水等具有自净功能的环境介质导致生态环境损害，原地修复已无可能或者没有必要的，人民法院可以判决被告支付生态环境修复费用，采取区域环境治理、劳务代偿、从事环境宣传教育等替代性修复方式。”《最高人民法院关于审理森林资源民事纠纷案件适用法律若干问题的解释》第二十一条规定：“当事人请求以森林管护、野生动植物保护、社区服务等劳务方式替代履行森林生态环境损害赔偿责任的，人民法院可以综合考虑侵权人的赔偿意愿、经济能力、劳动能力、赔偿金额、当地相应工资标准等因素，决定是否予以准许，并合理确定劳务代偿方案。”《生态环境损害赔偿管理规定》第九条规定：“生态环境损害无法修复的，赔偿义务人应当依法赔偿相关损失

和生态环境损害赔偿范围内的相关费用，或者在符合有关生态环境修复法规政策和规划的前提下，开展替代修复，实现生态环境及其服务功能等量恢复。”

以上规定视为劳务代偿在生态环境民事公益诉讼适用的主要依据和指引。但需要注意的是，劳务代偿一般只针对赔偿义务人承担的生态环境损害赔偿民事责任，行政责任、刑事责任等需按照相关法律法规另行承担。

## 二、在生态环境赔偿中实施劳务代偿制度的价值

受生态的自我修复、环境的动态循环等因素影响，实践中可能会出现受损的生态环境无法修复或无需修复的情形，当然，比较突出的是当事人因缺乏经济赔偿能力“无力修复”。在此情形下，尽管金钱罚是法定的责任承担方式，但已经缺乏必要的实现条件，当事人不会自愿也无法实际提供生态损害赔偿。此时，劳务代偿等替代性修复方式便充分展示了其存在的意义和制度优势。

### （一）有助于提升违法当事人履行赔偿责任的积极性

生态环境案件仅补偿性赔偿部分就包括了生态环境功能损失、清除污染和修复生态费用、鉴定评估费等，数额一般较大，若再加上补偿性赔偿之外的惩罚性赔偿部分，对本就经济困难的违法当事人无疑是沉重的负担，对判决的履行也往往持消极被动的态度。通过违法当事人签署劳务代偿协议并与公益诉讼起诉人达成一致，以违法当事人提供有益于生态环境保护的劳

务承担全部或部分生态损害赔偿金，并作为刑事部分从宽或从轻处罚的重要依据。既可以减少适用短期自由刑的弊端，彰显司法温度，又可以提高违法当事人积极采取措施修复或挽回被其损害的生态的主动性，真正实现损害担责的目的。

## （二）有利于推进生态损害赔偿的可执行性

以保护生态环境公益为出发点，劳务赔偿的方式有巡山巡河、护林护渔、植树造林、救助动物、公益宣传等多种方式。与之对应，行政部门如林业部门有绿化造林、森林资源保护等职能，动物救助站以开展救助野生动物、保护动物栖息地为主要工作，司法局有组织实施普法教育的职能，这些单位有相关的专业知识和具体的岗位需求。若能选取与之相对应的行政部门或社会组织作为协助执行单位，由这些单位具体安排违法当事人的劳务赔偿方案、对劳务赔偿行为进行指导，并定期向公益诉讼起诉人及法院反馈，更能推进生态损害赔偿制度的落实，确保执行效果。

## （三）可实现生态损害赔偿“三个效果”相统一

“环境有价，损害担责”是生态环境修复和损害赔偿的基本原则。相比无力承担的赔偿金，在充分考虑涉案人员劳动能力和经济状况的基础上，提供通过特定劳务折抵赔偿金的机会。既保障了严惩和打击破坏生态环境行为的力度，让生态环境破坏者付出应有代价，又体现了宽严并济、尊重当事人生存发展权利的温度，还起到了良好的社会警示作用。同时，还能极大

调动违法当事人履行赔偿责任的积极性，而一些违法当事人公开的巡护行动、公益劳务、现身说法活动，更强化了社会公众保护生态环境的法治意识，真正达到“办理一案、警示一片、教育一面”的良好社会效果。

### 三、生态环境赔偿中实施劳务赔偿制度的主要问题

劳务赔偿制度对于解决实践中当事人确因经济困难或其他原因无法履行损害赔偿责任，或者被破坏的生态已经无法恢复或无恢复必要这类特殊情形，给出了很好的探索方向和思路。但劳务赔偿制度在不断拓展的司法实践中，也逐渐反映出该制度存在适用案件范围有限、折抵标准依据不明、协执单位难以确定、劳务价值难以量化、执行监督相对乏力等大量困境和弊端。

#### （一）适用案件范围有限，适用条件不明确

在生态环境损害领域，常见多发的刑事案件类型主要有滥伐林木、非法捕捞水产品、非法狩猎等，大部分这类案件涉案金额不大，对上述案件适用劳务赔偿制度本身没有问题。但在具体适用中，对于涉案金额较大的情形，如广东江门一非法捕捞海产品案<sup>1</sup>，当事人非法捕捞的海产品重量共计达 185 吨，交易金额达 1200 万元。如果当事人因经济困难申请劳务赔偿，折抵的劳务时长可能长达几十年甚至几百年，此种情形明显无法适用劳务赔偿。同时，当事人的自身条件也是需要考虑的情

<sup>1</sup> 《“禁渔期”仍偷捕，江门一团伙非法捕捞海产品 185 吨》，金羊网，2021.2.2，[https://news.ycwb.com/2021-02/02/content\\_1453551.htm](https://news.ycwb.com/2021-02/02/content_1453551.htm)

形，如部分经济困难的当事人因年事已高或身体原因，客观上既无力赔偿，也无力修复，更无力劳务，适用劳务赔偿也不现实。此外，由于“经济困难”没有具体的参考标准，需要司法官结合证据综合评判，有较大随意性。且相对于“金钱赔”，“劳务赔”显得“性价比”更高，极易造成“宁愿多劳务、不愿多赔钱”的不良导向，这明显与生态损害赔偿制度的初衷相悖，也严重损害法律权威。

另外，劳务赔偿折抵的是损害赔偿费用，也就是生态功能损失费、生态修复费、防止损害发生和扩大所支出的合理费用等，对于鉴定评估费用、惩罚性赔偿金、碳汇认购资金等是否可以适用劳务进行赔偿并未有相关规定予以明确。

## （二）折抵标准较为单一，劳务价值难以量化

如前文所述，司法实践中绝大部分劳务赔偿方式为巡山巡河、护林护渔等公益活动，此类方式虽然对当事人有一定惩戒性，客观上也一定程度上起到了保护生态环境的目的。但是否与其损害行为相当，是否达到“同质补偿”的效果，无法具体量化。同时，当事人劳务赔偿的内容、时长与其应当承担的生态损害赔偿金折抵标准，实践中有的参照当地公益性岗位工资标准<sup>2</sup>，有的参照职工年平均工资标准<sup>3</sup>，有的参照最低工资标准<sup>4</sup>。

<sup>2</sup> 《凉山州生态环境损害赔偿和生态环境保护民事公益诉讼中开展劳务赔偿的暂行办法（试行）》，凉山彝族自治州人民政府网站，2023.4.25，[https://www.lsz.gov.cn/zcwjk/zsthjj\\_43895/zcwj\\_43896/202308/t20230807\\_2524091.html](https://www.lsz.gov.cn/zcwjk/zsthjj_43895/zcwj_43896/202308/t20230807_2524091.html)

<sup>3</sup> 《南江县人民法院、南江县人民检察院关于在生态环境和资源保护领域开展公益诉讼劳务赔偿工作的暂行办法》

<sup>4</sup> 《丽水中院审结全省首个判决以劳务赔偿形式完成生态救赎的案件》，丽水市经济和信息化局官网，2018.12.20，[http://jxj.lishui.gov.cn/art/2018/12/20/art\\_1229243761\\_56829476.html](http://jxj.lishui.gov.cn/art/2018/12/20/art_1229243761_56829476.html)

由于参照标准不统一，导致不同地区劳务代偿的时长也不统一，不利于法律正确统一实施。另外，劳务内容应符合生态环境公共利益保护目的，并根据具体案情及当事人的自身条件、是否具有相关专业技能、相关行政部门或社会组织对生态环境保护的需求等情况综合考量后予以确定。只有科学确定履行方式，才能实现代偿目的。但实践中，往往是检察机关和审判机关单独确定，劳务内容缺乏针对性、科学性、效益性。有些地方也在探索由第三方机构编制劳务代偿方案，但存在相关部门未必具有相关专业技能，或是因与相关部门沟通衔接不畅并未予以配合的问题。同时，若是委托第三方编制，一般需要高昂的编制费用，该费用由谁承担，这也是实践中亟待解决的难题。

### （三）劳务代偿的执行、监管问题突出

实践中，由于劳务代偿的内容多为巡山巡河、护林护渔等基层工作，所以劳务代偿的协执单位一般选择当事人所在村委会<sup>5</sup>，具体负责平时的监督管理工作。但由于劳务代偿本身是其额外的工作，对这块工作投入不多，监督力度不强。加之大部分当事人都是本村的村民，不是邻里就是亲戚，劳务有时流于形式，监管仅停留在“登记造册、拍照打卡”。另外，由于劳务本身存在一定的风险和意外，一旦当事人在劳务过程中发生意外，谁来处理相应的人身损害纠纷、谁又来承担相应的赔偿

<sup>5</sup> 2021年11月，成都市检察院在办理蔡某非法猎捕、收购野生动物刑事附带民事公益诉讼案中，鉴于蔡某家庭经济困难，不能足额支付生态损害赔偿金，经成都市检察院与职能部门磋商，并征得成都市中级法院同意后，当庭促成公益诉讼起诉人与蔡某当庭初步达成调解协议，由蔡某以提供生态环境公益劳动的方式承担生态损害赔偿责任，在简阳市义务劳动三年，义务保护生态环境、护林、巡视环境卫生、排查地质灾害等劳动，由村民委员会负责监督落实，在简阳市爱心无限社区工作服务中心参与公益活动1年。

责任？协执单位本着“多一事不如少一事”的原则，不愿监管、不想监管、不敢监管。此外，如果系检察机关诉前和解达成的劳务赔偿协议，当事人事后拒不履行协议内容的，如何执行。即使通过法院判决或调解确定的劳务赔偿协议，如果当事人又拒不履行的，法院如何强制执行，当事人仅部分履行的，又如何强制执行余下部分？

#### （四）劳务赔偿与刑事诉讼程序衔接不畅

《生态环境损害赔偿管理规定》第十一条规定：“赔偿义务人积极履行生态环境损害赔偿责任的，相关行政机关和司法机关，依法将其作为从轻、减轻或者免予处理的情节。”两高三部《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》明确指出：“认罚”考察的重点是犯罪嫌疑人、被告人的悔罪态度和悔罪表现，应当结合退赃退赔、赔偿损失、赔礼道歉等因素来考量。劳务赔偿作为赔偿损失的替代性措施，可以视为“认罚”情节考量并无争议，但关键在于劳务赔偿需要长期履行，不可能在办案期限内完成，尚未履行完毕的劳务赔偿协议能否作为“认罚”的依据有很大争议。如果刑事部分将劳务赔偿协议作为“认罚”依据对当事人从轻或从宽处理，当事人在判决生效后不履行赔偿协议或部分履行赔偿协议，刑事部分又如何处理？劳务赔偿虽本身属于民事诉讼范畴，但在生态环境刑事附带民事公益诉讼案件中，当事人是否通过劳务赔偿替代履行生态环境损害赔偿责任，直接影响刑事案件的处理。特别是针对刑事不起诉处理需要开

展刑行反向衔接<sup>6</sup>工作时，劳务代偿是否履行还将直接影响到行政案件的处理。

#### 四、完善劳务代偿制度的路径

检察机关作为劳务代偿制度的探索者和践行者，应当进一步树立恢复性司法理念，厘清和完善劳务代偿制度的适用标准和案件范围，对履行过程、程序衔接、结果监督等全过程作出充分考量，不断完善劳务代偿在破坏生态环境中损害赔偿责任制度的构建。特别是当前检察公益诉讼立法已进入关键时期<sup>7</sup>，更要以立法为契机，探索建立劳务代偿制度的普遍适用标准，将劳务代偿制度法治化，真正实现良法善治。

##### （一）明确劳务代偿适用条件

一是严格案件适用范围。劳务代偿并不是司法实践中普适的优先选项。在生态环境损害案件中，具备现场修复条件的应优先进行现场修复，对无法现场修复的优先适用替代同类修复，如补植复绿、增殖放流，对仍不能适用替代同类修复的才能采取劳务代偿进行替代修复。二是严格劳务代偿适用条件。劳务代偿的适用前提须是当事人具有劳动能力，但家庭经济条件困难，无法通过金钱赔偿的方式来修复被损害的生态环境资源，三者缺一不可。在确定劳务代偿之前，检察机关要充分调查和

<sup>6</sup> 刑行反向衔接，是指人民检察院行政检察部门负责行刑反向衔接工作，在刑事检察部门作出不起诉决定后，审查是否需要对被不起诉人作出行政处罚，需要给予行政处罚的，经检察长批准，向同级行政机关提出检察意见，并对行政主管机关的回复和处理情况进行跟踪督促，发现行政主管机关违法行使职权或不行使职权的，履行行政违法行为监督职能，制发检察建议督促其纠正。

<sup>7</sup> 2023年9月7日，对外公布的《十四届全国人大常委会立法规划》，检察公益诉讼法被列入第一类项目，即条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案。

评估当事人的主观意愿、经济状况、能力条件等实际情况，确有必要时，可以要求当事人提供困难证明、体检报告等证据，确保有执行可能性。**三是明确劳务方式。**可以由检察机关会同林业等部门共同商定劳务赔偿方案。原则上应当选择有益于生态环境公共利益保护且与涉案损害类型有直接相关性的劳务，包括生态类型的相关性和损害行为的相关性，如巡山护渔等，尽量要求当事人“同质补偿”。

## （二）明确量化标准及方式

一要细化折抵标准。可以将当地公益性岗位工资标准作为参照标准，同时可设置一定调整幅度，供各地执行中实际掌握，但调整幅度不宜预留太大，避免出现“同案不同办”的问题。折抵标准原则上按“天”计算，避免按“月”计算可能存在的折抵金额误差过大的情形。探索建立奖励扣减机制。对于举报破坏生态环境违法犯罪行为并查证属实的，或者开展巡护巡防工作中表现突出得到群众认可的，可以扣减劳务时长作为奖励，以此提升劳务赔偿积极性。但扣减一定要实事求是，严防弄虚作假。二要严格折抵上限。劳务赔偿时长按照折抵标准计算，为便于监管和效果体现，原则上不宜超过一年。对于涉案金额较大的，在综合考虑当事人实际情况的前提下，可以灵活选择“部分赔偿+部分修复+部分劳务”的方式。还可以采取多种劳务方式叠加，折抵金额可累计折算，但为确保劳务强度合理，原则上不得超过两种。

### （三）强化监督管理，确保代偿效果

检察机关既是劳务代偿的当事方，也是监督方，劳务代偿制度运用得好不好，关键在于执行得好不好。一是选好协助执行单位。劳务代偿协助单位可由检察机关与林业等部门共同商定，一般为服务社会的公益性组织、相关行政机关、社区基层组织或其他适宜协助执行的机构。可考虑将益心为公志愿者纳入协执队伍中来，对劳务代偿的执行情况进行监督、跟踪、管理、考察，并及时向检察机关反馈情况。二是做好劳务代偿方案。结合当事人的涉案损害类型，请求相关行政机关协助免费拟定劳务代偿方案。确有必要的，可以委托第三方机构编制劳务代偿方案，相应的费用可以从公益诉讼基金中提取支付，但要注意控制标准，避免本末倒置，原则上不能超过劳务代偿折抵金额的 20%。三是做好执行监督。检察机关可以通过明察暗访、现场调查、调取台账、提供照片等方式监督代偿情况，发现无正当理由未履行代偿协议的，可以请求法院强制执行应缴纳的生态损害赔偿金。对于因诉前和解而终结审查的，可以重新起诉，确保劳务代偿执行刚性。四是做好意外保障。在劳务代偿开展过程中，不得安排当事人从事高危险性劳务活动，不得强迫从事非公益劳务。同时要责令当事人签订人身意外承诺书，并强制购买人身意外险，协助执行单位要严格履行监管责任。

### （四）畅通诉讼程序，确保顺畅运行

由于刑事诉讼和刑事附带民事公益诉讼遵循的诉讼程序和证据规则均不一致，这导致在司法实践中，特别是开展刑事附带民事公益诉讼中存在诉讼障碍，比较突出的就是办案时限和管辖的问题。根据当前法律规定<sup>8</sup>，刑事附带民事公益诉讼案件立案后必须履行一个月的公告程序。但由于大部分案件均系非法捕捞水产品、滥伐林木等“轻罪”，实践中经常存在刑事附带民事公益诉讼案件公告期还没满，刑事案件已经判决生效的情形。这进一步导致“刑附民”公益诉讼案件成了“单民”公益诉讼案件，而根据法律规定，市级检察院对“单民”公益诉讼案件才具有诉讼管辖权<sup>9</sup>。程序障碍导致劳务赔偿机制的运行存在很大障碍，建议通过此次检察公益诉讼立法予以彻底解决。就劳务赔偿制度本身来说，其可作为刑事案件酌定从轻从宽处理的考量因素，体现认罪认罚的价值需求。如何解决劳务赔偿与刑事诉讼衔接的问题，一是建议设立诉前承诺制度。即在刑事案件作出处理决定前，由犯罪嫌疑人自愿签订劳务赔偿承诺书，以作为刑事案件从轻从宽处理的必要条件和必经程序；二是开展刑事附带民事公益诉讼诉前磋商，与当事人达成劳务赔偿协议，就协议书向法院申请司法确认，赋予司法强制执行效力，再对刑事部分作出起诉或者不起诉决定；三是直接提起刑事附带民

---

<sup>8</sup> 《中华人民共和国民事诉讼法》第五十八条第二款、《最高人民法院 最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第十三条。

<sup>9</sup> 根据《最高人民法院 最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第五条、《人民检察院公益诉讼办案规则》第十四条、第十六条等规定，基层人民检察院对“单民”公益诉讼案件仅有立案管辖权，无诉讼管辖权。具有管辖权的基层人民检察院可以立案，需要提起诉讼的，应当将案件移送有管辖权的中级人民法院对应的市级人民检察院。

事公益诉讼，诉请法院判决劳务代偿，将劳务代偿的执行纳入检察机关刑事执行监督的范畴，在后续社区矫正、缓刑考验期中予以监督。