

生态环境损害赔偿金管理模式探析

刘冰茹

天津大学法学院, 天津

收稿日期: 2023年6月16日; 录用日期: 2023年8月4日; 发布日期: 2023年8月16日

摘要

生态环境损害赔偿金的使用关系到生态环境的修复, 影响到公民的环境公共利益。然而, 我国目前尚未形成对生态环境损害赔偿金的统一管理规范, 各地实践方案不尽相同。根据管理模式主导力量的性质, 可将其进一步归纳为公权力主导的管理模式及民间力量主导的管理模式。两种管理模式各有利弊, 但存在一定互补性。为保障赔偿金专款专用, 创新提出政府监管下的基金会管理模式。政府和基金会各司其职, 互相配合。政府选取具有资质的基金会管理使用赔偿金, 并对其进行监督管理; 基金会严格依规开展生态环境修复, 自觉接受监督, 确保赔偿金用对用实。

关键词

生态环境损害赔偿, 赔偿金管理模式, 基金会, 生态环境修复, 环境公共利益

Analysis of the Management Mode of Ecological Environment Damage Compensation

Bingru Liu

Law School, Tianjin University, Tianjin

Received: Jun. 16th, 2023; accepted: Aug. 4th, 2023; published: Aug. 16th, 2023

Abstract

The use of ecological environment damage compensation is related to the restoration of ecological environment, which has a great effect on citizens' environmental public interest. However, China has not formed a unified management norm for ecological environment damage compensation yet, and the practical regulations vary from place to place. According to the nature of the dominant

force of management modes, they can be further categorized into two types—the management mode led by public power and the management mode led by civil power. The two management modes have their own advantages and disadvantages, but there is certain complementarity between them. In order to guarantee the exclusive use of compensation funds, the foundation management mode under the supervision of the government is innovatively proposed. The government and foundations perform their respective duties and cooperate with each other. Specifically speaking, the government selects qualified foundations to manage and use the compensation funds, and supervises them; the foundations carry out ecological and environmental restoration in strict compliance with regulations and accept supervision consciously to ensure that the compensation funds are used correctly and effectively.

Keywords

Ecological Environment Damage Compensation, Compensation Management Mode, Foundation, Ecological Environment Restoration, Environmental Public Interest

Copyright © 2023 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. 引言

生态环境损害赔偿金能够为生态环境修复提供经济支撑与保障，救济生态环境损害，维护环境公共利益。然而，目前我国生态环境损害赔偿金管理法规尚不完善，缺乏统一的上位法依据，造成各地生态环境损害赔偿金管理模式各不相同的复杂局面，不利于大范围、跨城市、跨地区生态环境损害修复工作的协调开展。因此，建立统一高效的生态环境损害赔偿金管理模式是一个亟待解决的重要问题。

鉴于此，本文拟以生态环境损害赔偿金的定义及性质为立足点，对损害赔偿金管理现状展开探究，对比分析不同管理模式的优势与不足，并创新提出合理可行的完善建议，以期对未来生态环境损害赔偿金的管理提供借鉴。

2. 生态环境损害赔偿金的定义及性质

2.1. 生态环境损害赔偿金的定义

生态环境损害赔偿金的定义目前尚未形成定论，该款项的具体称谓在各地实践中亦存在较大差异。例如，海南省称之为“环境公益诉讼资金”，昆明市称之为“环境公益诉讼救济专项资金”，山东省、厦门市称之为“生态环境损害赔偿金”等等。虽然称谓存在差别，但是它们的具体内涵却大致相同，主要用途也基本一致。那么，生态环境损害赔偿金的内涵应当如何定义？对此，学术界也存在一定分歧。比如，于文轩认为生态损害赔偿金是救济生态损害的货币化表现形式[1]。张玉慧认为生态环境损害赔偿金系赔偿权利人通过环境公益诉讼和生态破坏赔偿诉讼获得的赔偿金，包括但不限于生态环境修复费用[2]。《民法典》第1235条规定，违反国家规定造成生态环境损害的，国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人赔偿相应的损失和费用。依据该规定，本文将生态环境损害赔偿金定义为侵权人造成生态环境损害，所应承担的修复受损的生态环境以及弥补造成的相关损失等系列费用。该费用与生态环境受损害的范围、程度以及损害是否能够修复等各案情密切相关。

2.2. 生态环境损害赔偿金的性质

生态环境损害赔偿金具有区别于其他经济赔偿金的显著特征。具体而言,生态环境损害赔偿金具有救济性、公益性以及专用性。

2.2.1. 救济性

生态环境损害赔偿金旨在救济和保护遭到破坏的生态环境。侵权人造成生态环境损害,倘若受损的生态环境能够修复,而侵权人没有自行修复,即应责令其承担生态环境损害赔偿金,用于支付生态环境修复等相关费用,从而使被损害的生态环境恢复至原本状态或者期待的状态[3]。倘若受损的生态环境存在技术上或经济上的无法修复,则应当判令被告承担永久性损害赔偿赔偿责任[4]。无论上述何种情形,生态环境损害赔偿金均系以金钱赔偿形式对受损的生态环境进行损害填补和救济。

2.2.2. 公益性

生态环境作为人类赖以生存的自然条件,属于公共财产,为人类所共同享有,任何人皆可从中享受一定的环境利益。生态环境损害赔偿金主要用于修复和治理受损的生态环境,填补生态环境损害,维护公民的环境公共利益。它区别于环境私益诉讼中救济私人利益的金钱赔偿,应当为社会公众所共同享有,服务于社会公众,不应由私人或个别利益团体所攫取。

2.2.3. 专用性

生态环境损害赔偿金系责令侵权人支付的修复受损的生态环境费用以及其他合理费用的货币化表现形式[5]。根据《民法典》1234条规定,侵权人在期限内未修复的,国家规定的机关或者法律规定的组织可以自行或者委托他人进行修复,所需费用由侵权人负担。这即表明,侵权人造成生态环境损害,或自行开展生态环境修复,或承担修复费用,委托他人修复。第三人修复情形下,侵权人需要缴纳的包含修复费用在内的损害赔偿金应当专款专用于修复受损的生态环境。

3. 生态环境损害赔偿金管理现状分析

笔者以“生态环境损害赔偿”为关键词在“中国裁判文书网”上进行检索,共检索到900篇相关文书。以生态环境损害赔偿金的管理主体为标准对其进行分类,发现我国生态损害赔偿金的管理主体存在各地不尽相同的复杂局面。这种现象一定程度上归因于目前我国生态环境损害赔偿金的管理使用缺乏明确的上位法依据,各地只能“摸着石头过河”,结合地方实际情况,探索不同的赔偿金管理模式[6]。下文通过案例分析总结归纳我国各地生态环境损害赔偿金的管理模式。

案例一:在威海海澄水务有限公司与金华市绿色生态文化服务中心环境污染责任纠纷案中(山东省高级人民法院(2021)鲁民终2334号),被告违法排放未达标的污水,原告以海澄水务公司违反国家规定超标排放污水,造成生态环境损害为由诉至法院。经审理,法院判决被告支付生态环境损害赔偿款443.71962万元至威海市环境保护公益金专项资金账户。

案例二:在王学永生态破坏责任纠纷案中(白城市中级人民法院(2021)吉08民初20号),王学永非法开垦林地种植农作物,原告白城市人民检察院以被告破坏林地,损害环境利益为由诉至法院。经审理,法院判决被告支付代为履行所需费用13548.50元至吉林省生态环境损害赔偿资金管理账户。

案例三:在忠县规划和自然资源局与重庆磐祥环源建材有限公司生态环境损害赔偿案中(重庆市第二中级人民法院(2021)渝02民初1011号)被告磐祥公司未经批准违法占用耕地、林地,造成涉案地块原有植被全部丧失,原告以被告破坏原有的耕地、林地生态环境为由诉至法院。经审理,法院判决被告重庆磐祥环源建材有限公司支付生态环境服务功能损失费68814元至忠县财政账户。

案例四：在金华市绿色生态文化服务中心、烟台国润铜业有限公司环境污染责任纠纷案中(山东省烟台市中级人民法院(2020)鲁06民初432号)，被告排放含有超标二氧化硫烟气、未按环境保护要求堆放固体废物，原告以被告污染生态环境，损害社会公共利益为由诉至法院。经审理，法院判决被告支付生态环境损害赔偿金105180元作为山东省非税收入，上交地方国库。

案例五：在重庆市人民检察院第五分院与吴成刚等生态破坏民事公益诉讼案中((2022)渝05民初37号)，原告以被告违反法律规定，非法捕捞、杀害、食用国家一级保护野生动物长江鲟及其他长江水生生物为由诉至法院。经审理，法院判决被告共同赔偿生态服务功能损失93750元，并于判决生效之日起十日内支付至法院指定的账户。

由此可见，我国各地生态环境损害赔偿管理模式尚不统一，差异较大。概括而言，主要可分为以下几种模式——1) 设立专项账户，专款专用(如上文案例一、案例二)；2) 作为政府非税收入，上缴地方国库(如上文案例三、四)；3) 进入法院执行款账户(如上文案例五)。除此之外，我国部分地方也在积极探索基金会管理模式。例如，江西省高级人民法院在九江市辖区人民法院进行试点，创新委托基金会监管使用生态环境修复资金模式[7]。贵州省设立“贵州省生态环境保护基金会”探索基金会模式[8]。

4. 生态环境损害赔偿金管理模式对比探究

依据管理主体的权力性质，将各地的赔偿金管理模式进一步归纳为公权力主导的管理模式(主要包括设立专项账户、纳入地方财政、法院执行款账户)以及民间力量主导的管理模式(主要包括公益基金会)。下文将对分析两种管理模式的优势和不足，在此基础上对生态环境损害赔偿金的管理提出完善建议。

4.1. 公权力主导的生态环境损害赔偿金管理模式

如上所述，生态环境损害赔偿金主要用于修复受损的生态环境，保护环境公共利益，具有显著的公益性。同时，根据《环境保护法》第6条第2款，政府肩负保护环境的公共服务职责，应当履行环境保护义务，维护公民环境利益。可见，政府公权力的职能与生态环境损害赔偿金的公益性高度契合。此外，政府履行公共服务职能，拥有丰富的社会资源，面对突发性公共安全事件，具有极强的统筹协调能力和应急处理能力，有利于保障生态环境修复工作的顺利推进。政府作为管理主体的这些优势即在一定程度上解释了为何多数地方普遍采用公权力主导的赔偿金管理模式。

然而，公权力主导的资金管理模式亦存在一定不足。公权力机关中除环境保护部门对生态环境修复具有一定了解外，其他部门极少有通晓生态环境修复技术的专业人员，难以保障修复工作的科学性和专业性。此外，公权力主导的管理模式以政府作为资金使用的单一主体，具有浓重的行政色彩，资金使用信息较为封闭，缺乏透明度，外部监督不足，在权力、金钱过度集中的条件下极易发生挪用公款、贪污腐败等问题[9]；另外，在公权力主导的管理模式下，生态环境损害赔偿金的使用需要层层审批，程序繁琐，效率较低，难以保障修复资金及时到位，确保修复工作顺利开展。

4.2. 民间力量主导的生态环境损害赔偿金管理模式

民间力量主导的管理模式多由公益基金会担任管理主体，然而实践中，该模式的应用尚不广泛，仅有个别省份展开探索，例如江西省、贵州省。公益基金会是社会公益组织，以从事公益事业为目的，旨在服务社会公共利益，与生态环境损害赔偿金的公益性质相契合。并且，根据《基金会管理条例》第5条，基金会在从事公益活动时应当遵循公开透明的原则。基金会管理使用生态环境损害赔偿金，负有公开资金使用信息的法定职责和义务。基金会的运行处于社会公众的监督之下，有利于保障资金的公开性和透明度，确保赔偿金的专款专用、用对用实。同时，基金会具有专业的管理团队和科学的管理方式，

有效的资金运转是基金会生命力的体现，基金会管理使用赔偿金利于保障修复资金保值增值，能够有效避免“赔偿金多年躺在账户上贬值”现象的发生。相较于政府管理模式，基金会管理模式具有更高的灵活性，可以有效提高资金的运转效率，保障修复资金的及时到位。

然而，基金会管理模式亦存在一些亟待解决的发展难题：其一，目前我国基金会面临发展尚不成熟，经验不足，公信力较弱，社会影响力不高等问题^[10]，基金会管理使用生态环境损害赔偿金的条件尚不充分；其二，基金会的成立条件较为严格，新设基金会的困难较大，目前我国致力于环境保护的基金会数量不足，暂且只能依托其中具有资质和能力的基金会开展工作。

综上，两种力量主导的资金管理模式都不可避免的存在优势和弊端。公权力主导下，资金使用不够安全透明、不够灵活高效，基金会管理模式恰可以弥补这些不足；同时，公权力主导的管理模式又可以化解基金会经验不足、公信力较弱、社会影响力不高等问题。可见，两种模式存在一定互补性。鉴于此，建议创新探索一种新的管理模式——政府监管下的基金会管理模式。

5. 探索政府监管下的基金会管理模式

政府监管下的基金会管理模式可以有效结合公权力和民间力量的优势，更好地保障赔偿金专款专用于救济生态环境损害。具体而言，为了充分维护公民(委托人)的环境公共利益，政府(受托人)将赔偿义务人赔付的生态环境损害赔偿金(信托财产)转委托给具有一定资质的基金会管理使用赔偿金。也即意味着，政府和基金会通过缔结民事合同建立一种新的信托关系^[11]。在这一信托关系中，委托人为政府，受托人为基金会，最后的受益人仍为社会公众。基金会接受转委托后，采用公开招标等方式，组织具有生态环境修复能力资质的第三方专业机构或人员开展修复工作。与此同时，政府(主要是履行生态环境监督管理职责的生态环境保护部门)负责对基金会的工作开展监督管理，形成政府监管下的基金会管理模式。

然而，政府监管下的基金会管理模式并不是将政府、基金会两个主体简单相加，而是两者分工负责，各司其职，互相配合。

5.1. 政府职责

5.1.1. 向具有资质的基金会转委托

首先，政府作为转委托人，在选取适格基金会进行转委托时，应当尽到妥善谨慎义务，对基金会的资质、能力进行全面审查，最终选取具有资质的公益基金会管理使用关乎公众切身利益的生态环境损害赔偿金。其次，根据《民法典》第169条第1款，受托人进行转委托时，应当取得被代理人的同意或者追认。可见，政府将信托财产转委托给具有一定资质的第三方基金会时，应当经过委托人(社会公众)的同意。也即意味着，政府和适格的公益基金会建立转委托关系之前，应当公开基金会的基本信息，征询公众的意见建议。

5.1.2. 规范化监督管理基金会

为确保赔偿金的安全使用，保障公民的环境公共利益，政府应当对基金会进行规范化监管。根据《民法典》第169条第2款，被代理人同意转委托的，代理人就第三人的选任以及对第三人的指示承担责任。因此，政府和基金会签订公益信托合同，建立转委托关系后，政府作为转委托人并不当然退出委托关系，其还应当履行对基金会的监督管理职责。例如，关于赔偿金使用，较大金额修复资金的开支，应当经过政府审批；关于修复工作，修复开展前，政府应当对基金会聘用的第三方修复机构以及修复方案等重要问题进行严格把关；修复进程中，政府应当不定期跟踪审查，确保修复工作的顺利开展，修复完成后，政府应当对修复工作及修复效果核查查收。

5.2. 基金会职责

5.2.1. 严格依规管理赔偿金

基金会管理使用损害赔偿金，自主进行决策，组织开展修复工作，同时接受政府监管，接受公众监督，对自己的行为负责，对社会公众负责。因此，为保障损害赔偿金专款专用，基金会应当严格依规组织开展生态环境修复。一方面，基金会应健全内部组织架构，组建高素质专业队伍。生态环境修复是一项专业性、长期性的系统工程。修复之前需要进行专业的损害鉴定评估，认定损害的程度，判断损害是否能够修复[12]。同时，修复工作需要长时间、高成本的资金投入，必须确保损害赔偿金的保值增值。因此，基金会设立之初，应当成立专家决策小组，引入环保技术专家、环境法律专家以及专业财务人员，保障修复工作的科学开展以及资金的高效使用。另一方面，还应当完善各种规章制度，加强内部监督。例如，完善审计制度，确保资金的专款专用、用真用实；完善定期汇报制度，定期将修复工作形成书面材料，提交政府审核存档等等。

5.2.2. 建立完善信息公开制度

生态环境损害赔偿金具有公共性、公益性，关乎社会公众切身利益，应接受人民群众的监督。因此，基金会应当建立信息公开制度，坚持信息公开，切实保障社会公众的知情权。具体而言，基金会可以开设官方网站，定期公布资金使用情况，及时更新修复工作进展，自觉接受公众监督。同时完善公众意见反馈机制，广泛收集公众的意见建议，及时给予回应解决。除此之外，对于重大的生态环境修复项目，基金会还应当召开听证会，关于专业性较高的修复工作，咨询相关专家的专业意见，关乎社会公众切身利益的问题，听取人民群众的宝贵建议[13]。建立信息公开制度，让基金会的运行置于阳光之下，不仅有利于增强社会公众的主人翁意识，激发民众投身环保事业的积极性，营造“保护环境，人人有责”的良好社会氛围，还有利于保障资金公开透明，减少腐败现象发生，推动基金会树立良好形象，提高社会影响力，同时为我国基金会事业的发展贡献力量。

参考文献

- [1] 于文轩. 论我国生态损害赔偿金的法律制度构建[J]. 吉林大学社会科学学报, 2017, 57(5): 182-188.
- [2] 张玉慧. 我国生态环境损害赔偿金制度之实证分析及其完善[J]. 黑龙江省政法管理干部学院学报, 2019(2): 107-111.
- [3] 刘长兴. 生态环境修复责任的体系化构造[J]. 中国法学, 2022(6): 92-112.
- [4] 王小钢. 《民法典》第 1235 条的生态环境恢复成本理论阐释——兼论修复费用、期间损失和永久性损失赔偿责任的适用[J]. 甘肃政法大学学报, 2021(1): 1-10.
- [5] 李晓琦. 生态环境损害赔偿金的使用与监管[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2017(3): 28-32.
- [6] 孙若楠. 生态环境修复费用管理制度研究[J]. 绥化学院学报, 2023(2): 29-32.
- [7] 江西省高级人民法院启动江西生态环境司法保护一体化平台并公布江西法院六起环境公益诉讼涉生态环境修复执行典型案例[EB/OL]. <http://jxgy.jxfy.gov.cn/article/detail/2022/06/id/6720433.shtml>, 2023-05-15.
- [8] 郭武, 岳子玉. 生态环境损害赔偿金的管理模式选择与法律制度构建[J]. 兰州学刊, 2020(12): 68-81.
- [9] 王社坤, 吴亦九. 生态环境修复资金管理模式的比较与选择[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2019(1): 44-53.
- [10] 朱昱萌. 我国基金会发展存在问题与对策研究[J]. 长春教育学院学报, 2013, 29(7): 55-56.
- [11] 楚道文, 李申. 生态环境损害赔偿资金管理的主体制度[J]. 福州大学学报(哲学社会科学版), 2020, 34(6): 57-65.
- [12] 任洪涛, 潘佳妮. 生态损害赔偿金制度的地方实践与探索[J]. 贵州省党校学报, 2019(5): 59-66.
- [13] 孟春阳, 弓永健. 构建我国污染损害赔偿基金制度的若干思考[J]. 河南司法警官职业学院学报, 2009, 7(2): 95-98.