

生态环境损害赔偿金制度的检视与完善

——以沿黄九省区 72 个环境公益诉讼案件为研究样本

◆杨艳芬¹ 陈 博²

(1.内蒙古自治区呼和浩特市人民检察院,内蒙古 呼和浩特 010020; 2.内蒙古自治区肿瘤医院,内蒙古 呼和浩特 010050)

【摘要】目前,我国在不断加大环境保护力度,出台了多部有关环境保护的法律法规,为生态环境保护提供了强有力的立法支撑。随着《民法典》侵权责任编首次对生态环境破坏责任作出了明确规定,有关生态环境损害赔偿类案件的数量也呈现了明显上升的趋势。生态环境损害赔偿金因为其对生态环境修复的积极作用,在司法实践中被广泛运用,但是其在认定、执行和管理中还未形成统一的标准。建议可尝试通过建立生态环境损害赔偿金基金会,并建立公开透明的公益损害赔偿资金监督管理体系、完善赔偿资金来源渠道和建立劳务代偿等方式,为我国高效管理使用生态环境损害赔偿金提供有效路径。

【关键词】基金会模式;监督体系;劳务代偿

为解决对生态环境本身损害的救济问题,《民法典》第 1234 条和第 1235 条将生态环境本身的损害规定为侵权责任编的规制对象,明确了侵权人因环境污染和生态破坏对生态环境本身造成损害的,应当承担相应的侵权责任。这是践行《民法典》“绿色原则”的生动体现,同时,也是构建新型环境侵权体系的重要立法安排。同时,随着新立法的实施,生态环境损害赔偿类案件数量也呈现出明显的上升趋势。笔者以“生态环境损害赔偿金”为关键词,在中国裁判文书网上共检索到 216 份判决书。其中青海、四川、甘肃、宁夏、内蒙古、陕西、山西、河南和山东沿黄九省的判决为 72 份。通过对 72 份判决书梳理和分析发现,目前,生态环境损害赔偿金的认定、管理和监督缺乏统一的标准和规范,后续的实施和监督也处于空白状态。现实中存在一些公益诉讼案件虽经审判,最终却不能收回损失补偿,或者是损害赔偿金在“休眠状态”下不能够合理使用的现象。

一、生态环境损害赔偿金制度的理论检视

(一)生态环境损害赔偿金的性质分析

我国《民法典》第 1235 条规定,生态环境损害赔偿损失和费用的范围(即生态环境损害赔偿金)包括修复性的费用以及为此支出的相关合理费用。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》(以下简称《公益诉讼解释》)第 24 条规定,人民法院判决被告承担的生态环境修复费用、生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致的损失、生态环境功能永久性损害造成的损失赔偿等款项,应当用于修复被损害的生态环境。依照《民法典》的规定,生态环境损害赔偿金是指环境侵权人对生态环境造成损害后果之后,依法应支付的生态修复、生态

功能损害赔偿所需的一系列费用。根据《公益诉讼解释》的相关规定,现阶段,检察民事公益诉讼所收取的生态环境损害赔偿金的主要用途是对被破坏的生态环境进行修复。生态环境公益诉讼损害赔偿金作为公益诉讼目的和价值功能的货币化实现形式,是生态环境破坏后能够得到有效修复的前提和关键点,是实现环境公益诉讼目的的重要手段。

(二)生态环境损害赔偿金适用范围分析

笔者认为,应当从功能和价值两方面,来对环境民事公益诉讼赔偿范围进行定义。环境民事公益诉讼赔偿范围应当主要包括恢复原状和赔偿损失。其中,作为恢复原状的一种替代方式,生态修复费用应当用来对生态环境加以修复,而赔偿损失是对环境本身损害的赔偿。所以,对环境民事公益诉讼损失赔偿的民事责任,包括了因污染环境和破坏环境功能所造成的各种损失后果,具体有:(1)承担为停止侵害、减少妨害或减少对侵害所进行的适当预防、处置的方法而发生的合理费用;(2)为修复环境所需的鉴定评估合理费用,为减少环境污染和防止侵害继续扩展所承担的合理费用;(3)环境修复支出:即在当事人不负担环境修复民事责任之后,以货币的方式承担为修复环境所需的合理费用;(4)生态环境损害的服务功能支出:包括为损害及修复完成期间的环境服务功能破坏所导致的经济损失,以及为生态环境功能永久性损害所造成的经济损失。

二、生态环境损害赔偿金管理使用中存在的问题

(一)损害赔偿金权利归属不明晰

通过对本文中涉及的判决研读和分析,侵权人支付生态环境损害赔偿金后,其主要流向是上缴国库或者存放在政府财政专用账户、直接归属于法院执行款账户、检察院账户、环境

保护部门公益金账户,司法实践并不统一。大部分判决要求侵权人将损害赔偿金缴至国库,由地方职能部门纳入财政统一管理。但是上缴至国库后,其性质就由个案的生态环境损害赔偿金转变为国有资产,对于国有资金的使用,应当按照严格的程序纳入财政预算,需要按照预算管理的有关规定拨付使用。此种上缴至国库的生态环境损害赔偿金管理模式,公众难以了解资金使用的真实情况。在缺乏监督的情况下,赔偿金的使用还容易受到地方职能部门的干涉,在主管部门的主导下,如何确保生态环境损害赔偿金切实用于生态环境的修复,是一个值得研究的问题。而且,法院一般仅判决侵权人将钱款支付至具体账户,但是对生态环境损害赔偿金如何分配使用,使其最大化发挥其效用等具体问题,则在判决一般都不予以释明。

(二) 损害赔偿金管理使用程序缺乏统一性

现行的《民事诉讼法》和《环境保护法》中均未涉及生态环境损害赔偿金的使用问题,《公益诉讼解释》第24条也仅对生态环境损害赔偿金的用途作了原则性的规定,对具体使用问题未作规定。对于生态环境损害赔偿资金管理,财政部、最高人民法院、最高人民检察院等部门联合制定的《生态环境损害赔偿资金管理办法(试行)》中规定,生态环境修复相关支出按照预算管理有关规定实施。

沿黄九省也都发布了相关的操作规程。陕西省规定生态环境损害赔偿金拨付要按照财政国库集中支付制度有关规定执行,由赔偿权利人制定的部门或机构向同级财政部门提出使用申请,提交支出测算和绩效目标。赔偿权利人指定的部门或机构对所提交资料的真实性负责。同级财政部门结合生态环境损害赔偿资金收缴入库情况审核后,按规定下达支出预算。山东省规定,申请单位是赔偿义务人,同级生态环境和财政部门共同审批,同时,还要逐级向省级对应部门上报,由省财政厅对使用情况进行监督检查。青海省规定,生态环境修复资金支出纳入同级一般公共预算,支付按照国库集中支付制度有关规定执行。赔偿权利人是省级职能部门的,纳入省级国库;赔偿权利人是市(州)职能部门的,纳入市(州)级国库;同一生态环境损害涉及省域内跨市(州)的,由损害结果第一发生地赔偿权利人牵头组织市(州)间职能部门协商确定赔偿资金的分配;无法达成一致的,报省级职能部门决定。宁夏回族自治区则规定生态环境损害赔偿资金作为财政部门非税收入,实行国库集中收缴,全额上缴赔偿权利人指定部门、机构的本级国库,纳入一般公共预算管理中,当损害结果发生地涉及多个市、县(区)的,由损害结果第一发生地赔偿权利人牵头组织市、县(区)有关职能部门协商确定赔偿资金分配;无法达成一致的,报共同的上级有关部门决定。损害结果跨地市的,报自治区主管部门及其指定的相关部门、机构协商确定赔偿资金分配。以

上操作规程基本都是由行政机构发布的,但指导性不强。

(三) 损害赔偿金使用不透明,难以保障专款专用

生态环境损害赔偿款在一般情况下是先被上缴至同级国库,在支付时采用统一由国库进行支付的方式,这就有可能产生如下问题:各类生态环境损害赔偿案件的生态环境损害赔偿金混在一起,当相关职能部门信息公开机制不健全或者当地财力紧缺时,如何保证将赔偿金保证用于对环境的修复治理,即让赔偿资金专款专用于环境修复治理,是实践中经常遇到的一个问题。当公共监督对封闭资金的监督方式监督不足时,资金使用情况并没有向公众透明化、公开化,主管部门极有可能动用行政权力对资金运用进行行政干预,这样也就无法保证设立生态环境损害赔偿金的目的和初衷。

三、完善生态环境损害赔偿金制度的路径

(一) 建立基金会模式

有学者指出:我国生态环境损害赔偿金管理使用的主要问题是处于封闭系统当中、法院承受的管理与使用负担过重、地方财政管理部门行政干预过多。因此,对于生态环境损害赔偿金的管理和使用,应当以专门化的基金运作方式进行,笔者对专门化基金的优势进行了分析和阐述。

损害生态环境而产生的赔偿金,如果由基金会进行管理使用,则具有如下优点:一是支付赔偿金的流程更加便捷。如果由相关部门作为管理主体,支取赔偿金需要完成复杂的审理程序,无论是审批时间还是手续都较为繁琐。而采用基金会管理模式,则可避免上述问题,同时,也能够减轻人民法院作为赔偿金管理方的压力,毕竟法院作为审判机关不具备行政职能。二是为促进索赔管理工作的专业化,基金会还可组建专家委员会。专家委员会可以由社会各界人士、地方有关部门,必要时可以引进人民法院的相关人员参与到基金会的日常工作中,在专业人士参与的情况下,可以提高索赔管理工作的科学水平。三是赔偿金运用水平的专业化。管理、财政和环境保护领域的专家都可以吸纳进入基金会。根据不同的环保修复状况提出差异化的应用方法,实现资金快捷、精准适用。四是要加强对赔偿金的监督透明化。身为非营利性机构,基金会很有必要将全部的投资费用明细公示,接受社会公众的监督,以保证赔偿金使用的公开、透明。以中华环境保护联合会诉中石化燕山分公司环境污染侵权民事公益诉讼案为例,该案由北京市四中院审理,具有很重要的借鉴意义。该案是环境民事公益诉讼领域的全国首例由基金会对侵权人缴纳的生态环境损害赔偿金进行管理的判决,为探索基金会模式奠定了基础。

(二) 建立公开透明的公益损害赔偿资金监督管理体系

为了保护不特定公共利益所受到的损害,环境公益诉讼损害赔偿金应该公开、透明地使用。首先,在资金管理方面,需加大资金监督力度。资金的监督管理不能由收取资

金一方来行使,必须引入多方参与的模式,生态损害赔偿金的使用情况要实时公开。除此之外,有关的生态环境修复的鉴定评估机制、对资金拨付使用进行公开听证,都是加强资金监督的有效途径。其次,还应当引入第三方审计监督,由第三方对赔偿金使用情况进行审计监督,确保其使用过程的公开和透明。作为法律监督机构,检察机关还应充分履行法律监督职责,确保公益诉讼损害赔偿金的合法管理和使用。另外,也需通过各种途径,全面控制公益诉讼赔偿金的使用。最后,应结合现行立法的相关规范,对环境污染损害赔偿种类、范围、给付途径等具体问题进行细化规定,建立我国通行的环境污染损害赔偿金的立法,以全面消弭不同地方司法经验的差距。

(三)完善公益损害赔偿金来源机制

由于自然损害赔偿涉及资金数额较大,其具有专业化和复杂化的特点,损失赔偿者的个人恢复能力往往无法达到自然环境恢复的条件。当面对巨额索赔费用后,人们往往会决定舍弃民事索赔而寻求承担刑事责任,从而导致怎样保证有足够的补偿来有效应对生态环境侵害,成为司法实务中的问题。要避免赔偿义务人因无法补救而造成环境污染无法修复的情况,可以设立生态损害的替代制度以实现补位。

美国的资源损害赔偿制度较为完善,超级基金制度和环境责任保险制度可以有效解决公益损害赔偿金的来源问题。具体模式为当生态环境受损害时,污染者是第一顺位的赔偿主体,如果污染者无法支付时,由超级基金先行承担赔付责任,然后再由超级基金向赔偿义务人追偿。美国的超级基金制度由主管部门拨款、相关行业企业税收、义务人补偿费用等资金组成。德国曾经为了预防环境风险和修复生态,建立了完备的立法和执法体系,同时,也在探索建立环境保险和第三方财务担保制度。该制度为面临承担生态损害责任的企业提供财务担保,参保的还包括国家机构和金融机构等,而非单纯由企业自身负责,这一措施值得我国借鉴。相对来说,我国的环境责任保险制度起步较晚,自1991年开始试行,2006年开始在全国推行试点。然而,至今仍处于探索阶段,市场供给短缺,规模较小。笔者认为可以参考国外经验,适当拓宽投保领域,将受持续或重复事故所引

发的环境损害问题纳入环境责任保险的赔偿范围内,同时,对保险公司的免赔责任予以一定程度的限制。

(四)当事人确无能力缴纳时,实施劳务代偿履行机制

根据现行法律法规规定,所谓劳务代偿,是在已无可能或者没有必要对生态环境进行修复的情况下,由侵权人提供一定数量的公益性劳动,从而对环境进行替代性修复的一种方式。劳务代偿方式、工时、期限等具体问题由法院确定,公益诉讼起诉人可提出参考建议,可以以上一年度本市社会职工年平均工资为计算标准,根据侵权人应履行的赔偿金额确定劳务代偿期限。法院在裁判文书中对劳务代偿事宜进行了明确,并以同意书、告知书等方式与侵权人、协执单位等予以确认,为劳务代偿的开展提供依据。协执单位结合实际工作需求,为侵权人合理安排工作内容,如实记录工时完成情况,定期反馈工作进度;公益诉讼起诉人有权对劳务代偿开展情况实行全程监督,定期了解进展情况,听取协执单位反馈意见,适时进行实地走访,将监督情况及时向法院反馈。

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(05):182-188,208.
- [2]徐以祥,王宏.论我国环境民事公益诉讼赔偿数额的确定[J].法学杂志,2017,38(03):115-124.
- [3]张辉.论环境民事公益诉讼的责任承担方式[J].法学论坛,2014,29(06):58-67.

基金项目:

2022年度呼和浩特市人民检察院重点调研课题项目,项目名称:公益诉讼和生态损害赔偿诉讼衔接研究。

作者简介:

杨艳芬(1985—),女,汉族,河北保定人,硕士,一级检察官,研究方向:民商法、公益诉讼。

陈博(1986—),男,汉族,河北衡水人,本科,副主任药师,研究方向:医疗侵权。