

分类号:

学校代码: 10140

密级: 公开

学号: 4031831063



遼寧大學

LIAONING UNIVERSITY

# 硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE

论文题目: 生态环境损害赔偿金管理法律问题研究

Study on the Legal Management of Compensation

英文题目: for Ecological Environmental Damage

论文作者: 杨晓婷

指导教师: 曹锦秋 教授

专    业: 环境与资源保护法学

完成时间: 二〇二一年四月

# 申请辽宁大学硕士学位论文

## 生态环境损害赔偿金管理法律问题研究

### Study on the Legal Management of Compensation for Ecological Environmental Damage

作者： 杨晓婷  
指导教师： 曹锦秋 教授  
专 业： 环境与资源保护法学  
答辩日期： 2021年5月15日

二〇二一年五月·中国辽宁



## 摘 要

生态环境损害赔偿金是生态环境损害赔偿责任的货币化表现形式,可以由政府作为赔偿权利人起诉责任主体获得,也可以通过磋商、自愿支付等非诉讼途径获得。随着我国经济的快速发展,环境问题越来越突出,依托生态环境损害赔偿制度产生的诉讼和磋商案件与日俱增,案件判决支付的赔偿金数额不断增加。完善生态环境损害赔偿金的有效管理不仅可以严格贯彻“损害担责”原则,还有利于将赔偿金专款专用于生态环境修复,进而为生态环境损害赔偿制度的优化贡献力量。所以,有效管理生态环境损害赔偿金,确保该笔资金用于生态环境的修复,在当下环境法治中具有迫切的现实意义。本文旨在通过归纳分析我国目前司法实践中生态环境损害赔偿金管理方面的问题,根据我国国情,提出完善我国生态环境损害赔偿金管理制度的法律建议。

目前,我国在生态环境损害赔偿金的管理方面仍属于立法空白领域,司法实践中也缺乏明确的指导意见,相关管理法律制度的建构还不够成熟。我国生态环境损害赔偿金的管理主要面临着生态环境损害赔偿金管理模式混乱不一;生态环境损害赔偿金使用主体不明确、使用范围不统一、审批程序繁琐和使用期限不明确;生态环境损害赔偿金的监督方式不健全等三大方面的问题。针对上述问题,应从管理使用和监督环节入手解决:相较于设立专项账户、上缴国库纳入地方财政两种生态环境损害赔偿金管理模式,设立生态环境损害赔偿专门基金具有更为显著的制度优势,生态环境损害赔偿基金模式的建构应从完善上位法依据、丰富资金支持渠道、丰富基金组建模式、构建分权管理体制四个层面逐步展开;在赔偿金使用方面,由环保行政部门作为赔偿金的使用主体,同时明确赔偿金的使用范围和3年的最长使用期限,引入市场化使用方式;在监督方面设立第三方监督模式、加强内部管理制度和外部监督合力、健全信息公开制度实现公众参与,通过全面的监督保证生态环境损害赔偿金专款专用于生态环境修复,为生态环境修复和永续发展提供法治保障。

**关键词:** 生态环境损害 赔偿金 管理模式 市场化使用 监督方式

## ABSTRACT

Compensation for ecological environment damage is the monetization form of compensation for ecological environment damage, which can be obtained through litigation, negotiation, voluntary payment and other litigation ways. With the rapid development of China's economy, environmental problems are becoming more and more prominent, and the number of eco-environmental damage compensation cases is increasing. To improve the effective management of eco-environmental damage compensation is to strictly implement the principle of "responsibility for damage" and ensure that the eco-environmental damage compensation is "used for special purpose", so as to realize the purpose and function of eco-environmental damage compensation system reform. Therefore, the effective management of ecological environmental damage compensation, to ensure that the funds used for the restoration of the ecological environment, has an urgent practical significance in the current environmental law. The purpose of this paper is to summarize and analyze the difficulties existing in the management of ecological environmental damage compensation in China's current judicial practice, and put forward suggestions to solve the legal problems of ecological environmental damage compensation management in China according to China's national conditions.

At present, there are no laws and regulations on the management of eco-environmental damage compensation in China, and there is no clear guidance in judicial practice. The management of eco-environmental damage compensation is still a blank area of legislation, and the construction of relevant management legal system is not mature enough. The management of eco-environmental damage compensation in China mainly faces three problems: the management mode of eco-environmental damage compensation is chaotic; the user of eco-environmental damage compensation is not clear, the scope of use is not unified, the examination and approval procedure is cumbersome and the period of use is not clear; the supervision mode of eco-environmental damage compensation is not perfect. In view of the above problems, we should start with the management, use and supervision: compared with

the two management modes of eco-environmental damage compensation, that is, setting up a special fund for eco-environmental damage compensation has more obvious institutional advantages, and the construction of the fund mode for eco-environmental damage compensation should improve the upper legal basis and enrich financial support. In terms of the use of compensation, the administrative department of environmental protection should be the main body of the compensation, and the scope of the compensation and the maximum two-year service life should be defined, and the market-oriented use mode should be introduced; in terms of supervision, the third-party supervision mode should be established, and the internal management system and external supervision should be strengthened. We should work together to implement information disclosure, ensure public participation, and ensure that the compensation for ecological environment damage is used exclusively, so as to provide legal guarantee for ecological environment restoration and sustainable development.

**Key Words:** Ecological environment damage    Compensation    Management mode    Market oriented use    Oversight way

# 目录

摘 要.....	I
ABSTRACT.....	II
绪论.....	1
0.1 研究的背景与意义.....	1
0.1.1 研究的背景.....	1
0.1.2 研究的意义.....	2
0.2 国内外研究综述.....	3
0.3 研究的思路和方法.....	6
0.4 主要创新点.....	7
0.4.1 研究视角的创新.....	7
0.4.2 研究内容的创新.....	7
1 生态环境损害赔偿金管理概述.....	9
1.1 生态环境损害赔偿金之界定.....	9
1.1.1 生态环境损害赔偿金的概念.....	9
1.1.2 生态环境损害赔偿金的特征.....	11
1.2 生态环境损害赔偿金管理的来源.....	13
1.2.1 诉讼途径获得的生态环境损害赔偿金.....	13
1.2.2 非诉讼途径获得的生态环境损害赔偿金.....	14
1.3 管理生态环境损害赔偿金的必要性.....	14
1.3.1 严格贯彻“损害担责”原则的要求.....	14
1.3.2 确保生态环境损害赔偿金“专款专用”.....	15
1.3.3 保障生态环境损害赔偿制度的实现.....	16
2 生态环境损害赔偿金管理存在问题.....	17
2.1 生态环境损害赔偿金的管理模式问题.....	17
2.1.1 实践中生态环境损害赔偿金的管理模式不统一.....	17
2.1.2 公权力主导的资金管理模式弊端突出.....	19
2.1.3 民间力量主导的资金管理模式运行受阻.....	21
2.2 生态环境损害赔偿金的使用问题.....	22
2.2.1 赔偿金的使用主体不明确.....	22

2.2.2	赔偿金的使用范围不统一.....	23
2.2.3	赔偿金的审批程序过于繁琐.....	23
2.2.4	赔偿金用于生态环境修复的最长期限不明确.....	24
2.3	生态环境损害赔偿金管理的监督制度不健全.....	25
2.3.1	监督主体缺乏独立性.....	25
2.3.2	内部监督和外部监督缺乏明确规范.....	25
2.3.3	缺乏公众参与.....	26
3	完善生态环境损害赔偿金管理制度的建议.....	28
3.1	采取生态环境损害赔偿专门基金的管理模式.....	28
3.1.1	出台上位法依据.....	30
3.1.2	丰富资金支持渠道.....	30
3.1.3	设立全国性生态环境损害赔偿基金.....	31
3.1.4	实现基金管理的分类处理.....	32
3.2	完善生态环境损害赔偿金的使用制度.....	33
3.2.1	明确生态环境损害赔偿金的使用主体.....	33
3.2.2	明确规定生态环境损害赔偿金的使用范围.....	34
3.2.3	确立生态环境损害赔偿金的市场化使用方式.....	35
3.2.4	明确生态环境损害赔偿金的最长使用期限.....	35
3.3	完善生态环境损害赔偿金的监督手段.....	36
3.3.1	引进第三方机构监督的方式.....	36
3.3.2	发挥内部管理制度和外部监督合力.....	37
3.3.3	健全信息公开制度.....	38
	结束语.....	39
	参考文献.....	40
	致谢.....	43
	攻读学位期间发表论文以及参加科研情况.....	44

# 图 表 目 录

## 表目录

表 2-1 部分省市管理办法对生态环境损害赔偿金监督的规定·····	26
------------------------------------	----

---

# 绪论

## 0.1 研究的背景与意义

### 0.1.1 研究的背景

当今，随着生态文明建设的推进，国家越来越重视对生态环境的修复工作，在司法实践中探索出了生态环境损害赔偿制度，并不断改革，随之产生的生态环境损害的相关案件与日俱增，由此带来的巨额赔偿金引发了国家和大众的关注。2020年5月28日，《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）出台，将生态破坏的内容纳入到了侵权责任编，关于环境污染和生态破坏的法律责任有了更明确的规定，其中包括了生态修复责任和生态环境损害赔偿责任。《民法典》最新确认了生态环境损害赔偿制度改革成果，对司法实践中不断总结出的生态环境损害赔偿制度的相关内容给予肯定，是国家推进生态文明建设的重要体现，生态环境损害赔偿金作为环境责任的实现方式之一，是救济生态损害的货币化表现形式，在生态环境损害赔偿制度中的地位不言而喻。

早在《民法典》出台之前，我国在司法实践中就探索出了生态环境损害赔偿制度。《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》（以下简称《试点方案》）在2015年12月由中共中央办公厅和国务院办公厅联合颁布出台，但其中关于生态环境损害赔偿资金的管理内容，只做出了要加强管理的口号式规定。2016年8月，我国又批准吉林省、江苏省、云南省、重庆市、山东省、贵州省、湖南省率先进行生态环境损害赔偿制度改革试点工作，探索建立生态损害赔偿制度。2017年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅又联合颁布了中央全面深化改革领导小组审议通过的《生态环境损害赔偿制度改革方案》（以下简称《改革方案》），废止了先前的《试点方案》，其中也笼统的涉及到了生态环境损害赔偿金管理的相关内容，并没有对资金的来源、管理、使用、监督等一系列问题进一步细化。2020年4月，中华人民共和国财政部又印发了《生态环境损害赔偿资金管理办法（试行）》（以下简称《管理办法》）。2020年9月，《关于推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》（环法规[2020]44号）文件正式印发，其中关于资金的管理根据生态环境损害是否可以修复给出了明确的意见。由此可见，政府开始重视生态环境损害赔偿金的管理和运行。目前，生态环境损害赔偿制度改革不断进入制度优化的阶段，生态环境损害赔偿金管理制度的研究也变得适时且急迫。但是，

---

司法实践中各地的赔偿金管理，无论是管理模式，还是使用和监督的规定，都存在不合理和不具体的问题，这使得生态环境损害赔偿金的规范化管理难以统一展开。面对上述制度背景，可以看出生态环境损害赔偿金管理的相关法律问题有待研究，必须对赔偿金的管理模式、使用、监督等各个环节的具体问题都做出统一规定，才能实现赔偿金的规范化管理，使生态环境损害赔偿制度不断优化。

### 0.1.2 研究的意义

国家推进生态文明建设，为了使损害生态环境的责任主体承担受损环境的修复责任，将污染者负担原则严格的贯彻落实到责任主体身上，我国专门研究出了生态环境损害赔偿制度，并以试点的方式不断改革，生态环境损害赔偿金管理制度的优化作为生态环境损害赔偿制度改革的重要任务之一，同样引起了国家和学者的广泛关注。在此基础上，《民法典》对生态环境损害赔偿制度的确认赋予了生态环境损害赔偿金管理制度新的时代意义。

但是，目前我国对生态环境损害赔偿金管理制度的具体内容的研究还不够深入，出台的政策性文件多集中于对赔偿金的基本概念和范围的规定，对于赔偿金的管理还停留在口号式的规定，仅仅强调要加强管理，至于如何管理和运行赔偿金却没有详细的规定。司法实践中赔偿金的管理模式混乱不一，现行政策文件采用的管理模式也存在其不合理之处，对于后续的使用和监督的问题也缺乏统一的规范化处理，导致现实情况下对赔偿金的监管不到位，很难实现赔偿金专款专用于生态环境修复和治理的制度目的，从而造成社会公众的生态环境利益得不到真正的维护。上述情况有违生态环境损害赔偿制度改革的方向，不利于改革的顺利发展和优化。

为了解决上述问题，应加强赔偿金管理和使用方面的深入研究，立足于赔偿金管理改革实践中的相关经验和成果，结合学者的研究成果，辨析生态环境损害赔偿金的概念，分析司法实践中生态环境损害赔偿金的管理模式、使用和监督存在的问题，借助已有经验寻求问题的破解途径，为管理、使用和监督生态环境损害赔偿金提供理论支撑，为学者继续研究生态环境损害赔偿金管理和运行的相关问题提供一些思路。通过深入研究赔偿金的管理模式、使用主体、使用范围、使用期限以及监督方式，从各个环节不断完善生态环境损害赔偿金管理制度，加快赔偿金管理制度的改革进程，真正使“损害担责”原则落到实处，为维护生态环境利益贡献一点绵薄之力。

---

## 0.2 国内外研究综述

我国有关生态环境损害赔偿金管理制度的改革还处于初始阶段,学者的研究成果也比较少。随着生态环境损害赔偿制度的试点工作和改革积累的经验,产生了越来越多依托生态环境损害赔偿制度起诉的案件,案件最终判决的赔偿金款项往往数额较大,赔偿金管理制度的规范越来越重要,一些学者转而研究赔偿金管理的相关问题。目前,我国学者的主要研究内容如下:

首先,关于赔偿金管理制度相关的基本理论,主要的围绕点是生态环境损害赔偿金的概念和来源途径,学者们对生态环境损害赔偿金的概念界定有如下看法:于文轩(2017)《论我国生态损害赔偿金的法律制度构建》中认为赔偿金的概念应界定为:赔偿金是责任主体为受损生态环境承担的法律责任的转移,是通过金钱支付方式救济受损生态环境的货币化表现形式,赔偿金的范围包括修复受损环境、恢复生态服务功能,以及针对不可修复的损害进行替代性修复等恢复原状和赔偿损失的全部费用<sup>①</sup>。刘小冰、纪潇雅(2017)《生态环境司法保护公益金的制度分析》对赔偿金的概念界定为:针对已经造成的生态环境损害,赔偿权利人代表公共利益,通过提起诉讼的方式向责任主体索赔的修复生态环境的费用<sup>②</sup>。我国学者对于生态环境损害赔偿金的来源途径的表述,主要包括诉讼途径和非诉讼途径获得的损害赔偿金。

其次,赔偿金的管理模式,王社坤(2019)《生态环境修复资金管理模式的比较与选择》中将管理模式划分成了两大类,第一类是包括了上缴国库模式和专项资金账户模式的公权力主导的管理模式,第二类是基于独立的基金会和公益信托机构,依靠民间力量管理赔偿金的管理模式<sup>③</sup>。张黎(2012)《论我国环境公益诉讼》中主张案件判决以后获得的赔偿金只有归入国家财政才可以有效的统筹生态环境损害赔偿金的管理和使用。<sup>④</sup>目前学界的主流观点是基金模式,吕忠梅教授认为对于生态环境损害赔偿金的管理,全国范围内应该制定统一的生态修复基

---

<sup>①</sup> 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.

<sup>②</sup> 刘小冰, 纪潇雅. 生态环境司法保护公益金的制度分析[J]. 南京工业大学学报(科学社会版), 2017(2): 13-21.

<sup>③</sup> 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) 社会科学版, 2019,18(1): 44-53

<sup>④</sup> 张黎. 论我国环境公益诉讼[J]. 山东省农业管理干部学院学报, 2012,29(02): 143-146.

---

金，通过制定统一的基金管理规则来规范资金运作。<sup>①</sup>竺效（2016）《生态损害综合预防和救济法律机制研究》中主张可以根据赔偿金的使用类别设立专门针对某类门类的基金，如生态损害防范基金、污染物清除基金、生态环境修复基金、鉴定评估基金、监测基金、科研基金、应急处置基金等<sup>②</sup>。竺效（2018）《论生态损害赔偿资金的信托管理模式——以环境公益维护为视角》中还提出在完善我国公益信托法律制度的基础上，通过将赔偿金委托给公益信托机构管理，在有效使用赔偿金的前提下，实现资金的保值增值，但是我国的信托法律制度还相当不完善，关于公益信托模式的司法实践经验也相对缺乏，在实践运行中还面临很大挑战。

再次，我国学者关于赔偿金使用相关问题的研究，集中围绕在由谁来使用赔偿金以及赔偿金的具体使用范围的确定问题。针对赔偿金由谁来进行使用的问题，学者们基本从管理模式的角度分析，认为应当采用基金模式管理赔偿金的学者支持由基金会使用，认为应当采取公权力主导的管理模式的学者支持环保行政部门使用赔偿金；还有学者刘小冰、纪潇雅（2017）《生态环境司法保护公益金的制度分析》中支持法院充当赔偿金使用主体<sup>③</sup>。关于使用范围的问题，竺效（2007）《反思松花江水污染事故行政处罚的法律尴尬——以生态损害填补责任制为视角》一文中，认为环境损害赔偿的使用范围应当囊括了清除污染和防范性措施产生的费用、生态修复费用和修复过程中的附带费用、研究修复方案和措施产生的科研费以及损害赔偿等的全部费用。<sup>④</sup>但是，学者们少有对赔偿金使用程序进行深入分析的研究。

最后，关于赔偿金管理和使用过程中的监督问题，学者们对于赔偿金管理相关问题的研究几乎都涉及到对生态环境损害赔偿金的监督问题，提出了公众参与不足的问题，但是在完善建议上内容过于粗犷，没有从司法实践的角度提出具体的解决路径，往往不具有针对性和可操作性。

在国外，以美国为代表，对生态环境损害赔偿金管理有着较为丰富的研究，其基本内容及情况分析如下：

---

<sup>①</sup> 吕忠梅. 环境司法理性不能止于“天价”赔偿：泰州环境公益诉讼案评析[J]. 中国法学, 2016,3:260-261.

<sup>②</sup> 竺效《生态损害综合预防和救济法律机制研究》，北京：法律出版社，2016.

<sup>③</sup> 刘小冰, 纪潇雅. 生态环境司法保护公益金的制度分析[J]. 南京工业大学学报(科学社会版), 2017,16(2): 13-21.

<sup>④</sup> 竺效. 反思松花江水污染事故行政处罚的法律尴尬——以生态损害填补责任制为视角[J]. 法学, 2007(3): 6-15.

---

首先,关于生态环境损害赔偿金管理的理论基础,以往美国学者认为生态损害赔偿的请求权基础是依据公共信托原则,由当代人以及后代人共同信托赋予政府托管权,一般的环保组织或者自然人不享有此赔偿权。但 Miles Toibert (1990年)认为,自1989年 Exxon 原油泄漏事故发生,The Sierra Club 提起诉讼,阿拉斯加联邦地区法院判决被告承担了对环境本身造成损害的责任后,个人、企业也可要求被告赔偿环境损害。<sup>①</sup>关于生态环境损害赔偿金的范围,Christopher H. Schroeder (2002年)曾指出美国根据“较小规则”来对环境损害进行具体量化,当面临多项环境损害赔偿标准时,环境侵权者面对多种赔偿标准可以根据自身实际情况选择对自身最有利的赔偿数额<sup>②</sup>。Charles B Anderson (2003年)还提出“潜在责任人的损害赔偿数额不限于重建、更换或取得与受损自然资源类似等价物而发生的费用”。<sup>③</sup>

其次,美国学者关于赔偿金使用相关问题的研究,美国将赔偿金放入政府托管的基金会用于环境修复工作,美国超级基金由美国财政部管理,但 Robin Kundis Craig (2012年)认为,作为政府性基金,应当由国家环保局负责将赔偿金用于受损环境的修复,由环境保护局对其他部门的分工配合进行统一的领导。<sup>④</sup>U.S. Government Accountability Office (2003年)提出超级基金的支出包括修复费用、清除费用、反应行动支出、行政管理费用、执法费用、环境评估费用等。<sup>⑤</sup> Hayes Down, Mazzuchi Thomas (2005年)认为赔偿金的目的是及时修复和治理受损环境,因此在污染场地反应机制方面还应规定详细的修复技术选择标准。<sup>⑥</sup> Anonymous (2018年)认为就环境损害赔偿金的管理问题,

---

<sup>①</sup> Miles Toibert .The public as plaintiff nuisance and federal citizen suits in the Exxon Valdez litigation, 14Harv.Envntl.L.Rev, 1990, p . 522.

<sup>②</sup> Christopher H. Schroeder: Lost in Translation: What Environmental Regulation Does that Tort Cannot Duplicate [J] .Wash burnl.2002 (15) : 99.

<sup>③</sup> Charles B Anderson: Damage to Natural Resources and the Cost of Restoration, Tulane Law Review, 2003.

<sup>④</sup> Robin Kundis Craig: Fededalism Challenges to CERCLA: an Overview Southwestern Law Review, Vol. 41, 2012, p. 621.

<sup>⑤</sup> U.S. Government Accountability Office. SUPERFUND PROGRAM: Current States and Future Fiscal Challenges.(GAO-03-850R).Washington, DC, July, 2003.

<sup>⑥</sup> Hayes Down, Mazzuchi Thomas. A decision model for remedy selection under the comprehensive

---

美国 SEP 模式( Supplemental Environmental Projects Policy)对于赔偿金的管理也产生了很大的影响。按照 SEP 模式, 责任主体可以自行的修复受损生态环境, 从而减少赔偿金的支付。<sup>①</sup>Caroline D Makepeace (2016 年) 认为责任主体按照 SEP 模式与美国环保署签订自行修复生态环境的协议, 环保署作为与协议有实质性厉害关系的主体, 应当管理赔偿金, 这就与基金模式下的管理人冲突, 管理主体并不一致。<sup>②</sup>

最后, 关于赔偿金的监督工作, 美国学者主张要确保事前、事中以及事后每个环节都能够公开透明, 以保障社会公众的知情权, 这一点在立法上已经落实。

### 0.3 研究的思路和方法

厘清生态环境损害赔偿金的内涵是解决生态环境损害赔偿金管理法律问题的第一步。此外, 我国已有的规范性文件中关于赔偿金的管理模式、使用范围和使用方式以及监督等内容的规定仍然存在很多问题: 专项资金账户合法性不足; 上缴国库模式尚存在一些“政府失灵”问题; 民间力量主导的资金管理模式在实践中运行受阻; 各地关于赔偿金使用主体的规定不一致; 生态环境损害赔偿金使用时需要经过层层审批, 以致赔偿金不能尽快用于受损环境的修复; 生态环境损害赔偿金管理的监督也存在缺位的问题。因此, 应以我国目前立法现状和管理缺陷为视角, 提出完善建议: 明确具体的专门基金模式; 统一规定赔偿金的使用范围, 合理确定环保行政部门作为赔偿金使用的主体, 通过市场化模式使用生态环境损害赔偿金; 完善生态环境损害赔偿金的监督体制, 在内外部监督基础上, 加强公众参与, 并引入第三方机构进行监督。

本文拟选用文献研究法、比较分析法以及规范与实证分析相结合等学术研究方法, 立足于大量相关国内外文献的查阅、分析, 整合进行价值分析和规范论证, 试图探寻最优经济效益的生态环境损害赔偿金的管理制度。

---

environmental response, compensation , and liability act. Federal Facilities Environmental Journal, 2005, 16:79-94.

<sup>①</sup> Anonymous. “Recognition of "Environmental Services" in the ICJ’s First Award of Compensation for International Environmental Damage.” Environmental Policy and Law, 2018, p340-341.

<sup>②</sup> Caroline D Makepeace: “With a new update, EPAs Supplemental Environmental Projects Policy comes of age.”, ProQuest, 2016, p11-12 .

---

首先，借助比较分析法，对论文研究的基础概念进行学理界定，通过分析总结出生态环境损害赔偿金的特征，并综合国内试点地区的实践积累，根据我国已经出台的相关政策性文件，从诉讼和非诉讼两个途径总结出赔偿金的来源。

其次，采用文献分析法，搜集查阅了大量与生态环境损害赔偿金管理相关的书籍、期刊、学位论文以及调研报告等资料，查找了大量有关赔偿金管理和使用的内容，将众多学者关于赔偿金管理制度项下的相关问题的看法和观点进行归纳分析，从而为构建论文整体框架和全文论证说理奠定了理论基础。

最后，通过实证分析法，结合我国司法实践中的大量案例进行剖析，从生态环境损害赔偿金管理的现实问题出发，为赔偿金管理制度的优化提出解决方案。

## 0.4 主要创新点

当前我国理论界对于生态环境损害赔偿金管理的研究还处于起步和探索时期，目前可查阅的文献很稀缺，研究起来也有难度。如何设计出更好的制度管理生态环境损害赔偿金，在目前的情况下是一项艰巨的任务。本文关于生态环境损害赔偿金管理法律问题的研究创新点主要有以下几点：

### 0.4.1 研究视角的创新

当前我国理论界学者大多研究生态环境损害赔偿制度及其前置磋商程序，本文的选题和立意单独以生态环境损害赔偿金管理法律问题这一全新的视角进行研究具有创新性。

### 0.4.2 研究内容的创新

首先，本文通过分析，对生态环境损害赔偿金管理的范围进行了界定，认为不能一刀切的对一切生态环境损害赔偿金进行统筹管理，义务人自主决定修复生态环境的费用不属于本文所讨论的内容，原因在于《改革方案》和环法规 44 号文件都规定，义务人不仅可以自行修复生态环境损害的后果，还可以基于合同约定委托给专业的生态环境修复单位，由责任主体向修复单位支付相应的修复费用，从而实现修复义务的转移，将生态环境修复责任转化为金钱给付义务，修复生态环境的资金由义务人自主决定，属于本文生态环境损害赔偿金管理之外的范围。

其次，本文拟以生态环境损害赔偿金管理制度为切入点，将我国试点和改革过程中，各地对赔偿金管理的现状进行梳理，从现状中发现生态环境损害赔偿金

---

在运行过程中存在的困境,最后提出解决方案:设定生态环境损害赔偿专门基金;明确赔偿金的使用主体、范围及期限;创新生态环境损害赔偿金的监管方式,引入第三方环保机构监督。

---

# 1 生态环境损害赔偿金管理概述

## 1.1 生态环境损害赔偿金之界定

随着生态环境损害赔偿制度在司法实践中的不断运用和完善,随之产生的生态环境损害赔偿金管理的问题也越来越多的进入公众视野。在解决生态环境损害赔偿金管理法律问题之前,理清生态环境损害赔偿金的概念是十分有必要的,这不仅是未来生态环境损害赔偿金管理制度立法的基础,也是司法实践的需要。

### 1.1.1 生态环境损害赔偿金的概念

生态环境损害赔偿资金一词第一次被正式文件使用是出现在2015年12月3日由中共中央办公厅、国务院办公厅出台的《试点方案》中。随后,2017年8月出台的《改革方案》以及浙江省、江苏省、湖南省、山东省和晋江市等省市颁布的生态环境损害赔偿金管理办法中,有关赔偿金的概念界定大致相同,一般都规定为:赔偿权利人根据生态环境损害赔偿诉讼和磋商的方式,向责任主体进行索赔,赔偿义务人为修复受损生态环境而支付的资金<sup>①</sup>。各地管理办法对赔偿金概念的界定都围绕着赔偿金的来源,没有体现出生态环境损害赔偿金和其他民事赔偿金的本质区别,需要在定义的具体阐述上进行修正。

从语义角度分析,首先在国际层面上,学术界和实务界针对生态环境损害的概念界定尚未形成一致的认识,但存在一个基本共识,即生态损害区别于环境对人造成的损害,仅仅指生态系统和自然资源本身的损害。环境损害赔偿在具体的责任方式上体现为德国的完全赔偿原则,采取以恢复原状为原则、金钱赔偿为例外的立法模式,旨在使所受损害回复到尚未遭受侵害时应处之状态<sup>②</sup>。为了促成完全赔偿目的的实现而产生的赔偿资金都属于广义上的生态环境损害赔偿金,意在修复受损的生态要素和生态功能,因此,赔偿金“赔偿损失”的范围也内在地包涵了恢复原状的要求。例如,2004年欧盟《关于预防和修复环境损害的环境

---

<sup>①</sup> 参见浙江省生态环境损害赔偿资金管理办法(试行)第二条、江苏省生态环境损害赔偿资金管理办法(试行)第二条、山东省生态环境损害赔偿资金管理办法(试行)第二条、湖南省生态环境损害赔偿资金管理办法(试行)第二条、晋江生态环境损害赔偿资金管理办法(试行)第二条。

<sup>②</sup> 程啸,王丹.损害赔偿的方法[J].法学研究,2013,35(03):54-71.

---

责任指令》中包括了赔偿性修复措施，是指为了赔偿修复期间的生态损失和“对人类服务功能”的损失而采用的措施。<sup>①</sup>不难发现，欧盟语境下的修复措施包含恢复原状和赔偿损失之意。

其次，从国内层面看，我国规范性文件中所强调的生态环境损害，特指责任主体导致的生态环境本身的损害，不含对人的侵害<sup>②</sup>，“赔偿损失”也内在的包涵了恢复原状的要求。另外，生态环境损害赔偿金除了包括修复生态环境、恢复生态服务功能损失所需的费用，还包括对永久性损害进行赔偿。《改革方案》的内容里包括了“…生态环境损害无法修复的，其赔偿资金…”，表明了《改革方案》的态度是，永久性损害也必须纳入赔偿金的范畴。2020年4月中华人民共和国财政部印发的《生态环境损害赔偿资金管理办法（试行）》（以下简称《管理办法》），也对生态环境损害赔偿金的概念和内涵进行了界定，生态环境损害赔偿金是指“在生态环境损害无法修复或者无法完全修复…的情况下缴纳的资金”。2020年9月印发的环法规44号文件中第十一条也明确提出“对生态环境损害无法修复的案件，赔偿金作为……”，综合理解就是，无法修复或者无法完全修复的永久性的损害也被纳入到了赔偿金的范畴里，以实现受损生态环境最大程度的修复和治理。

根据以上分析，生态环境损害赔偿金是救济生态环境损害的货币化表现形式，是在生态环境受到损害后，为实现对生态环境损害的完全赔偿，由责任主体依法赔付的修复生态环境、恢复生态服务功能损失和赔偿永久性损害所需的费用，其对应的诉讼请求，既包括恢复原状，也包括赔偿损失。具体囊括了：修复生态环境和恢复生态服务功能损失的费用；对于无法修复的受损环境的替代性修复费用；应急处理费用；鉴定评估费以及诉讼费等。

但是，不能一刀切的对一切生态环境损害赔偿金进行统筹管理，义务人自主决定修复生态环境的费用不属于本文所研究的需要管理的费用，原因在于《改革方案》和环法规44号文件都规定，义务人不仅可以自行修复生态环境损害的后果，还可以基于合同约定委托给专业的生态环境修复单位，由责任主体向修复单位支付相应的修复费用，从而实现修复义务的转移，将修复受损环境的责任转化为金钱给付义务，修复生态环境的资金由义务人自行支付，不属于本文所讨论的

---

<sup>①</sup> 爱德华.H.P.布兰斯《2004年欧盟环境责任指令下损害公共自然资源的责任——起诉权和损害赔偿的估算》，戴萍译，《国际商法论丛》第9卷[M].北京：法律出版社，2008年。

<sup>②</sup> 于文轩.论我国生态损害赔偿金的法律制度构建[J].吉林大学社会科学报，2017，57（05）：182-188.

---

赔偿金管理的范围。

## 1.1.2 生态环境损害赔偿金的特征

### 1.1.2.1 公益性

公益性即关乎社会全体公众的利益，是社会存在不可或缺的价值目标，也是所有社会大众共同维护和追求的利益<sup>①</sup>。公共利益都是客观的，尤其是那些外生于共同体的公共利益，客观的影响着共同体整体的生存和发展，决定了公共利益具有社会共享性：所谓社会性是指公共利益的相对普遍性和非特定性；所谓共享性是指“共同受益性”。

生态环境损害赔偿案件的受损标的是生态环境，而生态环境是社会大众共同享有的公共环境利益，涉及到全体社会成员普遍拥有的环境权。生态环境属于明显的非排他性的公共利益，严格区别于具有排他性特征的物品，如传统侵权客体涉及到的人身和财产。生态环境损害赔偿金，承载的是不特定的多数人的公共环境利益，生态环境遭受侵害后，受影响的是大范围下的环境，以受损环境为中心，周围的生态系统的安全性也会受到影响，波及性非常广，因此，责任主体导致的受损生态环境，影响的不是某个人的权益受损，而是全体社会大众的公共环境权益。<sup>②</sup>向责任主体索赔并管理生态环境损害赔偿金，其出发点是治理受到损害的生态环境，是当赔偿义务人造成生态损害时，责令其提交的为社会公共利益受损而买单的货币化形式<sup>③</sup>，将生态环境损害赔偿金用于对生态环境的治理，明显具有公益性质。

### 1.1.2.2 救济性

我们通常意义上理解的“救济”是单纯在物质领域给予他人一定的财产和物品等有价值的东西，但生态环境损害赔偿金所具有的救济性区别于一般的救济含义。生态环境损害赔偿金所具有的救济性有一个前提条件，即首先存在受损的生态环境，也就是说，救济的对象是公众享有的环境权的客体，即受到侵害的生态

---

<sup>①</sup> 麻宝斌.公共利益与公共悖论[M].江苏社会科学, 2002.

<sup>②</sup> 刘倩.环境法中的生态损害: 识别、本质及其特性[J].环境与可持续发展, 2017, 42 (04): 137-141.

<sup>③</sup> 王立.环保法庭案例选编(三)[M].法律出版社, 2016, 77.

---

环境，赔偿义务人通过货币化的金钱履行方式承担法律责任，将修复和治理生态环境的义务进行转移，从而实现对生态环境的救济。

生态环境损害赔偿金具有救济性的原因在于责任主体缴纳生态环境损害赔偿金就是为了修复和治理其导致的受损生态环境。有损害就有救济，赔偿义务人侵害了生态环境，首先承担的法律 responsibility 应当是修复生态环境至侵害之前的状态，但由于生态环境的特殊性，除了可以修复的损害，还包括责任主体修复不能甚至尚未完全修复的情况，因此，对于生态服务功能的损害和无法修复的永久性损害，无法由责任主体自行对生态环境进行救济，这时，责任主体的身份就转变成了赔偿义务人，通过货币化支付的手段实现修复义务的转移，从而达到救济生态环境利益的最终目的。<sup>①</sup>因此，赔偿义务人支付赔偿金的目的是为了救济生态环境利益，实现对生态环境的治理。《改革方案》最初推行生态环境损害赔偿制度改革的目的也是为了发挥生态环境损害赔偿金的救济性作用，目的是通过向义务人索赔资金用于救济受损的生态环境，达到救济和保护生态环境的效果。如此说来，生态环境损害赔偿金的救济性对于环境的修复和治理起着关键性作用。

### 1.1.2.3 专用性

生态环境损害赔偿金的专用性指的是，责任主体缴纳的赔偿金的使用对象只能是受损的生态环境，其使用范围包括与修复和治理生态环境相关的事项。

首先，这是由赔偿金的公益性决定的，赔偿义务人侵害的对象是具有公益性的生态环境，生态环境损害赔偿金作为责任人承担赔偿责任的货币表现形式，是为了对受损生态环境进行修复和替代性修复，以及赔偿政府作为原告前期垫付的诉讼费用和律师费用，这笔资金必须根据现有法律、地方规范性文件及相关政策的规定严格执行，在规定的使用范围内专款专用于对受到损害的生态环境的修复，以及修复生态环境的过程中制定修复方案，调查生态环境具体损害情况所支付的费用。

其次，修复生态环境是一个复杂且漫长的过程，生态系统的恢复难度大、周期长，整个修复过程的展开非常复杂，前期需要调查受损生态环境的实际状况，并根据调查报告进行专业鉴定，中期需要由掌握环保专业知识的人设计修复方案

---

<sup>①</sup> 张梓太，李晨光.生态环境损害赔偿中的恢复责任分析——从技术到法律[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)，2018，55(4).

---

并时实的做出更正，后期还需要专门人员对修复成果进行验收。上述各个环节的开展，都离不开生态环境损害赔偿金的支持，修复和治理生态环境耗资巨大，应当保证赔偿金专款专用于生态修复的相关费用，决不能挪作他用。

## 1.2 生态环境损害赔偿金管理的来源

生态环境损害赔偿金专款专用于具有公益性的生态环境，为了最大程度的维护环境公共利益，保证赔偿金支持渠道的多元性，势必要求在合理空间内尽量增加赔偿金的来源渠道。所以，除了生态环境损害赔偿诉讼，更应该是囊括了诉前磋商、自愿支付等在内的多种合法来源。可以把司法实践中各地规定的生态环境损害赔偿金的来源按照是否来源于诉讼途径分为如下两大类。

### 1.2.1 诉讼途径获得的生态环境损害赔偿金

在我国的诸多司法案例实践中，由于诉前磋商程序还不是很成熟，为了给受损的生态环境提供充足的资金支持，从而履行保护环境的基本义务，政府作为赔偿权利人往往担任生态环境损害赔偿诉讼的原告，向侵害生态环境的责任主体进行索赔，要求其承担支付赔偿金的义务。最终由法院做出判决确定赔偿义务人需要支付的赔偿金额，缴纳给赔偿金的管理主体，并实现专款专用，为生态环境损害的修复工作提供充足的资金支持。

虽然我国的生态环境损害赔偿诉讼还只是停留在政策层面，但在具体的司法实践中已经积累了丰富的经验。宪法第九条明确规定，自然资源归国家所有，政府作为国家的代表，应当承担保护环境的基本义务。同时《宪法》第八十九条赋予国务院“生态文明建设”职权，但国务院修复和治理环境不具有实操性，可以授权给环境损害地的地方政府履行修复和治理生态环境的责任<sup>①</sup>。2015年的《试点方案》中，已经授权由省级政府作为赔偿权利人通过诉讼的方式向环境损害责任主体进行索赔，7个省市的试点工作也取得了不错的成绩。后来，《改革方案》为更方便快捷的处理生态环境修复问题，将生态环境损害赔偿权利人增加规定为省、市两级政府。目前，为维护生态环境公共利益，责任主体的行为造成生态环境受损时，有关主体可以向法院起诉，请求责任主体承担法律责任的赔偿权利人

---

<sup>①</sup> 汪劲.论生态环境损害赔偿诉讼与关联诉讼衔接规则的建立——以德司达公司案和生态环境损害赔偿相关判例为鉴[J].环境保护, 2018(5): 39.

---

包括省级政府和国务院授权的市地级政府。<sup>①</sup>

## 1.2.2 非诉讼途径获得的生态环境损害赔偿金

生态环境损害赔偿金的非诉讼途径来源包括以下两种：

第一，经生态环境损害诉前磋商程序确认的赔偿金。《改革方案》中提出了“磋商前置”程序，即要求在生态环境损害赔偿诉讼之前，将生态环境损害赔偿诉前磋商作为前置条件，这是除生态环境损害赔偿诉讼之外，赔偿金的又一来源途径。根据《改革方案》的方向引领，各地的管理办法也增加规定了磋商前置程序，磋商制度在司法实践中不断完善和优化。生态环境损害赔偿磋商协议经司法确认，可以强制执行，大大拓宽了生态环境损害赔偿金支持渠道，与生态环境损害赔偿诉讼共同为生态的修复提供充足的资金。实践中最典型的是2017年我国首例生态环境损害赔偿协议司法确认案<sup>②</sup>。

第二，自愿支付的资金。要扩大生态损害赔偿金的来源，除了生态环境损害赔偿诉讼和诉前磋商程序获得的基本资金外，还可以通过允许社会组织、企业和个人自愿支付资金的方式，拓宽赔偿金的支持方式，增加赔偿金的数量，为生态修复奠定雄厚的资金基础。目前各地的管理办法对自愿支付的主体范围并无统一规定：绍兴市和晋江市出台的管理办法中，将普通的企事业单位和个人捐赠的环保资金也都纳入到了赔偿金的范围；山东省出台的管理办法对自愿支付生态环境损害赔偿金的主体做出了一定的限制，仅仅规定了侵害环境的义务人，没有相应的制度规定保证社会化资金的融入，不利于保证赔偿金的充足。生态环境修复产生的环境利益不单单属于政府和责任主体，因此，应将自愿支付的主体扩大为责任主体、社会组织、企业和社会大众，将这一类社会化的资金纳入生态环境损害赔偿金，也为公众参与到生态环境修复工作提供了有效途径。<sup>③</sup>

## 1.3 管理生态环境损害赔偿金的必要性

### 1.3.1 严格贯彻“损害担责”原则的要求

顾名思义，损害负担原则就是指由侵害生态环境的赔偿义务人承担修复生态

---

<sup>①</sup> 贺震.构建生态环境损害赔偿磋商与诉讼衔接机制[J].中国生态文明,2017(1):52.

<sup>②</sup> 任世丹.首例生态环境损害赔偿协议司法确认案评析[J].环境保护,2017(21):14.

<sup>③</sup> 王洪平.基于国外经验的生态环境损害赔偿制度建设分析[J].生态经济,2018,34(9):192-196.

---

环境的法律责任，在污染环境领域，对应《环境保护法》有关基本原则的规定，即第五条中的污染者负担原则。损害担责原则在环境保护领域中的应用目的是预防环境损害的外部化，避免增加政府作为环境保护义务人的外部负担，实现环境修复成本的内化。20世纪70年代，经济合作与发展组织（OECD）就在出台的文件中提出了有关损害负担原则的建议，最早体现在《关于环境政策国际层面指导原则的建议》和《关于实施污染者负担原则的建议》中，其指出损害负担原则的优势在于正确的将环境治理的成本进行分配，有利于应对全球化的贸易自由带来的环境污染问题。

在生态环境损害赔偿制度中严格贯彻损害担责的原则，让造成受损环境后果的责任主体对于不能自行修复的损害，采用支付赔偿金的替代方式承担环境修复责任，从而在恢复生态原貌的基础上，达到环境损害内部化的有利效果。生态环境损害赔偿金作为“损害担责原则”的货币化承担方式，若能对其进行高效的管理，并做到专款专用于环境修复，对于“损害担责原则”的贯彻和落地具有非常重要的作用。换句话说，只有管理好生态环境损害赔偿金，使得损害生态环境的责任主体缴纳的赔偿金能够真正用于生态环境的修复，才能使“损害担责”原则实质性的发挥作用。

### 1.3.2 确保生态环境损害赔偿金“专款专用”

在生态环境损害赔偿制度出现之前，传统民事领域中的环境侵权责任的承担往往体现为对人身和财产方面的赔偿，并没有在乎对生态系统本身的救济。而本文讨论的赔偿义务人缴纳的生态环境损害赔偿金，侧重对生态利益的保护。因此，管理好生态环境损害赔偿制度的产物——生态环境损害赔偿金，能够实现传统观念中的人类中心主义与生态中心主义的平衡，<sup>①</sup>在重视对人身和财产的保护的同时，也侧重对生态系统本身的修复，实现损害赔偿金的专款专用，对于生态环境的修复具有非常重大的意义。

责任主体支付的赔偿金作为生态环境修复责任实现的替代形式，包括了恢复生态环境服务功能、进行替代性修复以及修复过程中所产生的设计修复方案和调

---

<sup>①</sup> 蔡守秋，海燕.也谈对环境的损害——欧盟《预防和补救环境损害的环境责任指令》的启示[J].河南省政法管理干部学院学报，2005（03）：97-102.

---

查受损环境状况等一系列环境修复成本<sup>①</sup>。现实情况中，对这一大笔赔偿金的管理还存在诸多弊端，很难确保生态环境损害赔偿金的“专款专用”。因此，必须对管理赔偿金的实践中面临的困境给予解决，实现赔偿金管理制度的优化，通过高效的管理和严格的监督，将损害赔偿金“专款专用”于对生态环境的救济，从而实现生态环境修复目标。

### 1.3.3 保障生态环境损害赔偿制度的实现

目前生态环境损害赔偿制度在司法实践中取得了非常大的胜利，也为损害赔偿金管理制度的优化积累了丰富且宝贵的经验。赔偿金的管理与生态环境损害赔偿制度是相辅相成的，生态环境损害赔偿制度改革的成功可以不断增加司法实践中赔偿金的数量；与此同时，高效的管理好损害赔偿金，实现该笔资金的专款专用，也能实现制度改革最初“环境有价，损害担责”的改革目的，为改革的顺利提供具体制度的支持。换句话说，在生态环境损害赔偿制度改革推行中，赔偿金的收缴不是终点而是中点，只有将生态环境损害赔偿金专款专用于生态环境修复，并将生态系统恢复原貌才是终点。

修复生态环境和保护生态系统的安全都离不开充足的资金支持，更离不开有效的赔偿金管理制度，能否理清并解决生态环境损害赔偿金管理的相关法律问题，关乎责任主体的支付是否到位、管理是否科学、修复方案是否有效、赔偿金使用是否合理等关键问题的有效落地，更是生态环境损害赔偿制度改革能否顺利推行的重要环节。生态环境损害赔偿制度改革的初心是实现对环境本身的修复，通过管理生态环境损害赔偿金，在各个环节严控赔偿金的合理使用，对修复过程进行全程监督，落实赔偿金的专用性，确保生态系统恢复到受损之前的面貌，在很大程度上能保障生态环境损害赔偿制度改革的顺利。

---

<sup>①</sup> 康京涛.生态修复责任：一种新型的环境责任形式[J].青海社会科学，2017（4）：49-56.

---

## 2 生态环境损害赔偿金管理存在问题

### 2.1 生态环境损害赔偿金的管理模式问题

#### 2.1.1 实践中生态环境损害赔偿金的管理模式不统一

从目前的司法实践来看，我国实际上存在着上缴国库模式、专项账户模式、基金会模式和公益信托模式等多种管理模式，但从每一种管理模式主导力量的性质上来划分，上述管理模式又可以分为上缴国库模式、专项账户模式等以公权力为主导的资金管理模式和基金会模式、公益信托模式等以民间力量为主导的资金管理模式两大类。

以公权力为主导的资金管理模式包括上缴国库模式和专项账户模式两种：

第一种是上缴国库、纳入政府非税收入的模式。在此种模式下，将赔偿金上缴国库，纳入政府的财政预算统一进行管理，有利有弊。在赔偿金的执行方面，纳入国库的模式方便了法院的工作，也有利于在全国范围统一的推行，在特殊情况下可以作为一种应急性的管理模式。实践中国家层面出台的规范性文件，都采用了上缴国库模式，由地方财政预算统一进行管理。总体来看，很多省市制定的规范性文件也顺应了《改革方案》中上缴国库、纳入政府非税收入的原则性方向。按照《中华人民共和国预算法》第 59 条的要求，县级以上各级预算必须设立国库，赔偿金所上缴的“地方国库”究竟是纳入省级国库、市级国库还是县级国库，应该由各省市自主决定。但是这一问题在 2020 年 9 月印发的环法规 44 号文件中有了最新明确规定，其中第十一条明确规定了赔偿金作为政府非税收入纳入一般公共预算管理，缴入同级国库，由财政部门负责资金的监管审查及下拨。但也应当看到该种模式的弊端，预算支出的繁琐程序严重的影响了赔偿金的使用效率，但随着赔偿金管理制度的不断优化，对于管理模式管理资金的效率也会提出一定的要求。

第二种是专项账户模式，指的是在某行政单位名下设立一个有关生态环境损害赔偿金的专项账户，对生态环境损害赔偿金进行专门资金的管理。专项账户模式的优点是能够实现该笔资金的专款专用。这一模式的采用高潮在试点时期，一些地区通过出台有关规范性文件，要求生态环境损害赔偿金纳入专项账户。漳州市、无锡市、绍兴市等地的地方性文件都采取了这一模式。在《试点方案》颁布之前，环境民事公益诉讼在司法实践中，一般是通过设立环保公益金专项资金账户或其

---

他专项账户管理公益诉讼获得的赔偿金。在此举一个典型案例，针对徐州市检察院诉鸿顺造纸有限公司的案件，法院最终判决了被告支付赔偿金 105.82 万元，并在判决中明确释明了该笔资金纳入徐州市环境保护公益专项资金账户。<sup>①</sup> 在专门的生态环境损害赔偿诉讼产生之初，由于经验不足，国家层面的规范性文件中并没有对管理模式进行明确的限定，很多地区沿用了环境公益诉讼的专项账户模式，将损害赔偿金缴入某行政单位的专项账户。

以民间力量为主导的资金管理模式和以公权力为主导的管理模式的最大区别在于两种模式主导力量的性质不同。民间力量就是存在于民间的，以自发性为主要特征，对社会发展起着辅助作用的力量，指产生于拥有社会资本的公众领域中具有主体精神和能动力量的各种群体和组织。司法实践中以民间力量为主导的资金管理模式主要有以下两种：

第一种是基金会模式，是指依据强制法，为达到维护公共利益的目的，由独立的第三方机构基金会来管理资金的模式。所谓基金会，是一种具有法律主体地位的法人，通常通过资金的管理和运作开展社会公益活动，目的是为公共利益而服务的非营利性组织<sup>②</sup>。基金会的成立不需要挂靠在某一个业务部门，可以由基金会依照其规则，独立管理生态环境损害赔偿金的资金运作，对每一笔资金的使用做到公开透明，将生态环境损害赔偿金真正的用到环境保护事业上，从而可以确保资金的使用更加高效<sup>③</sup>。此外，采用基金会模式还可以接受社会捐赠和政府拨款等资金，使资金来源更加多元化，为修复和治理生态环境提供充足的资金。

第二种是公益信托模式，指在经由法定程序索赔获得生态损害赔偿金的案件中，为实现修复治理生态环境的公益目的，委托人应当和经过法律法规要求具有相应资质并经公益信托监管部门批准的受托人成立信托合同，作为接受委托的信托公司，应当按照信托合同的有关约定，高效合理的管理损害赔偿金。公益信托模式能够依赖专业的信托机构专业化的管理和资金运作，最大化的发挥生态环境损害赔偿金的效用，不仅能实现赔偿金资产的保值增值，也可以提高赔偿金管理的透明度<sup>④</sup>。因此，也有部分学者鼓励我国应当采取公益信托模式管理生态环境

---

<sup>①</sup> 林煜.我国生态环境损害赔偿资金制度的困境与出路[J].中国环境管理, 2019(4).

<sup>②</sup> 金锦萍.非盈利法人法理结构研究[M].北京:北京大学出版社, 2005:200.

<sup>③</sup> 胡盾, 吴隽雅.自然保护区资金信托保障机制探析[J].长江论坛, 2015(2):124-128.

<sup>④</sup> 高岩, 杨新.发达国家公益信托发展经验对我国公益信托法中的启示[J].兰州交通大学学报, 2013(2):

---

损害赔偿金，主张通过制度设计由公益信托接受政府部门的委托，管理该笔公益性赔偿款，实现生态的修复治理。<sup>①</sup>

实践中除了上述的管理模式外，其实还存在很多种做法，比如将生态环境损害赔偿金打入法院指定的账户，<sup>②</sup>也有法院的判决中未曾释明义务人支付的赔偿金应纳入哪个账户的情况，<sup>③</sup>实践中生态环境损害赔偿金管理模式的混乱不一，也从侧面表明了制定统一、明确的生态环境损害赔偿金管理模式的迫切需要。

### 2.1.2 公权力主导的资金管理模式弊端突出

上缴国库模式和专项账户模式本质上都是把赔偿金纳入公权力的管辖范围之内，两者都存在一些弊端：

第一，上缴国库模式和专项账户模式作为公权力主导型的资金管理模式，存在透明度低的固有弊端，信息公开机制不完善，难以保障公众知情权，公众参与更是很难实现。封闭式管理无法实现有效监督，容易造成权力滥用和寻租腐败的后果，非常不利于环境的保护和救济，生态环境损害赔偿金的有效性容易受到公众的质疑。<sup>④</sup>资金进入地方政府财政预算或某行政部门管理的专项账户后，普通公众难以知晓资金的具体使用情况，由其他行政部门进行监督，容易出现权力寻租现象，不仅无法实现赔偿金的跨区域统一调度使用等，有的地方还存在专项账户之间相互调剂余额，违规使用专项账户资金的问题，很难做到收支分离，专款专用。<sup>⑤</sup>当公权力获得生态环境损害赔偿金的管理权后，如果不进行合理的制度设计，很难规避权利的滥用问题，权力主体所承担的生态环境修复义务也难以有效履行。

---

<sup>①</sup> 张洁.论中国环境公益信托法律制度的构建——兼论环境公益诉讼损害赔偿金的管理和使用[J].陇东学院学报, 2016, 27 (06): 97-102.

<sup>②</sup> 参见北京多彩联艺国际钢结构工程有限公司与北京市人民检察院第四分院大气污染责任纠纷案判决书，判决书中没有说明指定的账户是什么账户，设在谁的名下，由谁进行管理。

<sup>③</sup> 参见陕西省西安市人民检察院与刘凯强、随高攀土壤污染责任纠纷环境民事公益诉讼案判决书，法院判决被告共同赔偿生态环境修复费用 253300 元，但是没有指出修复费用应该打入谁的账户。

<sup>④</sup> 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, 18 (01): 44-53.

<sup>⑤</sup> 谢玉红，曹明德.中国环境法治：2014 年（下卷）[M].北京：法律出版社，2015：141-143.

---

第二，以公权力为主导的资金管理模式存在效率低下问题。生态环境损害赔偿金额庞大，如果采用公权力主导的资金管理模式，生态环境损害赔偿金的使用将会面临繁琐的审批程序，面临各个行政机关尤其是财政部门的过度干预，实践中容易出现存在受损生态的情况，但因赔偿金支取的拖延导致受损的程度进一步扩大的情况。上缴国库和专项账户后的资金如果需要用于生态环境治理，必须先列入预算后才能拨付，预算能否成功决定着生态环境损害赔偿金能否拨付，这种上缴国库纳入财政预算的模式使得生态环境损害赔偿金使用的最长期限具有很大的随意性，效率难以保证。<sup>①</sup>

第三，公权力主导的资金管理模式难以实现赔偿金专款专用于生态环境修复。赔偿金上缴国库、纳入政府非税收入的模式在使用时是执行地方国库集中支付的方式，虽然能发挥省级或市级整体区域内生态环境损害赔偿金的跨区域调度，但当生态环境损害赔偿金纳入地方国库后实行统收统支，再加上公权力主导的资金管理模式信息公开机制不健全，难以实现有效监督，无法避免生态环境损害赔偿金挪作他用，很难保证生态环境损害赔偿金“专款专用”于环境修复治理<sup>②</sup>。

第四，法院执行专户具有临时性特征且缺乏法律依据的支撑。法院执行专户只是暂时的管理生态环境损害赔偿金，法院在作出有关判决书和调解书后需要将生态环境损害赔偿金用于生态环境修复，但是管理生态环境损害赔偿金的依据并不来源于法院判决书，因此，法院执行账户明显缺乏法律依据。加之，法院承担着独立司法审判的职能，如果由法院管理赔偿金将会严重影响法院的中立性。

第五，专项资金账户存在合法性不足的问题。为使专项资金账户的管理得到规范，财政部专门在2014年10月颁发了《财政部关于进一步规范地方国库资金和财政专户资金管理的通知》（库[2014]175号），要求地方现存的未经财政部审核和国务院批准的专项财政账户应在2年内逐步取消。地方财政部门设立专项资金账户应该按照《财政部关于印发〈财政专户管理办法〉的通知》（财库[2013]46号）中的程序，并且需要经财政部批准，但是当前司法实践中各地方的专项资金账户的设立并不满足上述通知要求，其“合法性”存疑。由于《立法法》中规定了部门规章和地方政府规章具有同等的法律效力<sup>③</sup>，使得上述不满足《财政部关

---

<sup>①</sup> 吴旭东，张果.我国政府性基金的性质、规模与结构研究[J].财经问题研究，2014（11）：23-28.

<sup>②</sup> 袁学红.构建我国环境公益诉讼生态修复机制实证研究——以昆明中院的实践为视角[J].法律适用，2016（02）：7-11.

<sup>③</sup> 《立法法》第八十二条规定 部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力。

---

于进一步规范地方国库资金和财政专户资金管理的通知》的专项资金账户因为有着各省市地方政府规章的依据而合法有效。但是，如果生态环境损害赔偿金专项账户的设立程序不满足上述通知中的要求，也没有地方政府依据，就不合法。在此提醒，地方政府不应出台有关的地方政府规章维持赔偿金专项账户的合法性，制定地方性政府规章成本高昂，且专项账户的资金管理模式弊端明显，不符合《改革方案》的思想路径和时代发展的潮流，其存在已经形同虚设，应取消各地现存的因承接生态环境损害赔偿金而存在的专项账户。

综上，以公权力为主导的资金管理模式避免的存在“政府失灵”的弊端，以致生态环境损害赔偿金无法有效的专款专用于生态环境修复和治理工作。

### 2.1.3 民间力量主导的资金管理模式运行受阻

无论依靠基金会模式还是公益信托模式来管理环境损害赔偿金的设想在实践中都面临挑战。目前信托制度在中国的发展还不健全，公益信托的相关法律法规尚不完善，公益信托管理模式缺乏法律法规的规范，制度供给不足，展开公益信托管理模式的试点工作面临着很大的法律风险。且公益信托更适合于自然资源这种相对固定的资产的保值增值<sup>①</sup>，与具有时间要求并需尽快用于受损环境的修复治理的生态环境损害赔偿金的使用目的相左。

2014年6月最高人民法院出台了《关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明提供有力司法保障的意见》，提出受损环境的赔偿金管理可以采用基金的模式。赔偿金的基金管理模式得到了学术界的广泛认可，但是基金会模式在实践中运行受阻，理由如下：其一，基金模式首先面临的就是各地新的基金的设立问题，实践中新的基金的成立很难通过审批，原因是财政部门不愿意放弃对赔偿金的管理权力，可想而知基金设立条件之严格，导致基金成立受阻。其二，管理生态环境损害赔偿金不仅要求财务管理方面的专业人员，还要求管理人员具有生态环境修复治理方面的专业知识，能够在管理赔偿金的同时，针对生态环境修复方案的合理性进行审核，并提前调查生态破坏的程度，针对修复的需要合理运作生态环境损害赔偿金。因此，基金会需要相关成本解决专业人员的问题，这就势必会增加赔偿金的成本，带来修复成本压力，难以实现生态环境损害赔偿金“专款专用”的目的。如果能针对上述问题，做出合理的制度化设计，就能发挥生态

---

<sup>①</sup> 张世君.环保投资机制创新与环境公益信托制度的构建[J].法学论坛, 2015(5): 94-100.

---

环境损害赔偿基金管理模式管理资金的独特优势。

## 2.2 生态环境损害赔偿金的使用问题

生态环境损害赔偿金的使用区别于普通民事侵权索赔的资金，普通民事侵权案件索赔的资金不需要管理和使用的流程，只需要被告按照判决确定的结果向原告履行相应的金钱交付义务；而本文讨论的损害赔偿金的交付只是使用的前提，其使用涉及一系列复杂流程，必须将赔偿金用于生态环境领域并实现生态系统的恢复，才能实现赔偿金的意义。因此，生态环境损害赔偿金的使用问题是环境法治建设过程中亟待解决的问题。但是，目前无论在理论上还是司法实践中，环境损害赔偿金的使用主体、使用范围、使用期限都尚未统一，审批繁琐的问题也尚待解决。

### 2.2.1 赔偿金的使用主体不明确

实践中，国家和各地出台的文件中，关于赔偿金使用主体的规定尚不明确，即未明确规定由谁使用生态环境损害赔偿金用于生态环境修复工作。生态环境损害分为可自行修复的损害和不可修复的损害，可修复的损害由造成生态环境损害的义务人自行或委托第三方修复单位修复；面对永久性和服务功能的损害或责任主体未完全履行修复义务的情况，义务主体会发生如下变化：生态环境修复首先是环境侵害人的义务，在生态环境损害赔偿诉讼、磋商过程中，被告通过赔偿生态环境损害赔偿金的方式承担责任——修复义务转移。问题就出在，现有的法律法规和政策性文件都没有明确规定，被告的修复义务转移后，由谁来使用赔偿金。

《改革方案》的内容中只明确了赔偿权利人的权利，可以通过生态环境损害赔偿诉讼或诉前磋商程序向义务人进行索赔，在赋予权利的同时并没有明确赔偿权利人应当履行的义务。司法实践中，也没有探索形成使用损害赔偿金的统一主体，各省市管理办法对赔偿金使用主体规定的确定性程度也不同，湖南省规定了生态环境损害无法修复时，可由生态环境损害地人民政府展开替代修复；绍兴市笼统地规定生态环境损害赔偿金的使用主体是“申请人”，即只要是符合资金使用范围的单位都有资格申请，这种模糊化处理的立法技术不利于使用主体的明确，容易造成政府有关部门互相扯皮的现象发生。

赔偿金的使用主体不明确可能会致使赔偿义务人缴纳的生态环境损害赔偿金一直滞留，赔偿金一日不用于修复，生态环境就一直处于受损害的状态，导致

---

司法实践中的很多生态环境损害赔偿诉讼判决成为空判,使得生态环境损害赔偿金不能有效的专款专用于修复生态环境。

### 2.2.2 赔偿金的使用范围不统一

关于生态环境损害赔偿金的使用范围,国家和地方层面的文件规定的并不一致,学者的观点也并不统一,实践中使用生态环境损害赔偿金时面临很大的问题。2018年印发的《改革方案》将前期清除污染的应急处理费用、中期的调查评估鉴定勘验和诉讼的费用以及后期修复生态环境和恢复生态服务功能的费用都纳入到赔偿金的使用范畴,目的是实现生态环境做大程度的修复和治理。

各省市出台的管理办法中有关生态环境损害赔偿金的使用范围的规定,都是在国家层面的相关文件内容的前提下,进行了更细致和更加广泛的规定,但各省市在生态环境损害赔偿金的使用范围上有所不同,例如,绍兴市规定生态环境损害赔偿金可用于环境损害的应急处置费用,当环境违法者的个人资产无法负担或企业面临破产无法支付罚款时,为防止环境损害的扩大,可以从赔偿金中支取,除此之外,还可例外的适用于重大突出的生态环境问题的修复<sup>①</sup>;江苏省规定的使用范围还明确了设计和制定修复方案的费用,后期修复完成后的验收支出也纳入其中<sup>②</sup>;湖南省规定的使用范围还包括了应急处置费用和环境公益诉讼费用;山东省规定的使用范围还包括了生态环境损害修复后评估等合理费用<sup>③</sup>;还有个别地方将健康救助的相关费用也纳入赔偿金的使用范畴。由此可见,各省市对生态环境损害赔偿金使用范围的规定不统一。

### 2.2.3 赔偿金的审批程序过于繁琐

生态环境损害赔偿金的使用程序繁琐主要体现在审批方面。实践中,上缴国库模式和专项账户模式的资金使用,不可避免的受到政府环境保护部门和财政机关的层层审核,申请流程极其繁琐。各地的管理办法中均规定了繁琐的审批流程,江苏省规定赔偿金由赔偿权利人指定的部门或机构编制支出预算,提出使用申请,经同级财政部门审核后按规定指出;有的地区如山东省,使用赔偿金的具体修复

---

<sup>①</sup> 《绍兴市生态环境损害赔偿金管理暂行办法》第8条。

<sup>②</sup> 《江苏省生态环境损害赔偿资金管理办法(试行)》第7条。

<sup>③</sup> 《山东省生态损害赔偿金管理办法》第10条。

---

单位需要将一系列申请材料上交给受损地有关部门,再逐级上报给省级环保行政部门审核后,省级财政部门才能下发给修复单位进行使用。可见,行政机关对赔偿金的审批程序之繁琐,按照审批流程一步一步下来,将会耗费很长的时间,生态环境损害赔偿金的使用效率低下,耽误的将是生态环境修复工作的展开。

为了尽快的修复生态环境损害,必须尽可能的在保证资金安全的前提下,简化赔偿金的审批程序。但现实中仅仅过度考虑赔偿金支取时资金的安全性,造成了修复单位申请赔偿金时的审批难度,严重影响了修复工作的快速开展,还可能打击生态环境损害赔偿金使用主体和第三方修复单位的积极性。另外,复杂的审批程序不利于公众参与监督,审批的标准不明确等因素将会导致权力寻租和权力滥用的问题。

#### 2.2.4 赔偿金用于生态环境修复的最长期限不明确

生态环境损害赔偿金用于生态环境修复的最长期限不明确是指,生态环境损害赔偿金由责任主体支付到相应账户后,赔偿金的使用主体应当在在多长时间将赔偿金用于开展修复生态环境的活动。实践中存在此问题的根本原因是,国家层面印发的政策性文件并没有涉及这个问题,各省市在试点和改革过程中也未发现这个弊端,最终导致法院在判决时也没有对生态环境损害赔偿金用于生态环境修复的最长时间做出明确规定,法院的做法欠缺尚可以理解,法院的职责范围也并未要求法院应当对赔偿金使用的具体问题做出规定。但是赔偿金的管理和使用主体必须对生态环境损害赔偿金用于生态环境修复的最长期限做出规定。

赔偿金用于生态环境修复的最长期限不明确的后果主要有:其一,赔偿金的使用对象是具有公益性的生态环境,如果不将赔偿金用于生态修复工作,生态环境一直处于受损的状态,社会公众的环境权益就将一直得不到真正的保护。其二,生态环境损害赔偿金如果不尽快用于修复生态环境,后期的修复工作的难度将大大增加,最终导致的结果是修复成本的增加。其三,巨额的生态环境损害赔偿金一直滞留在特定账户内,容易被享有实际权力的人非法利用,使用期限拖的越久,资金就越不安全。其四,在此引用法律中的一句谚语:迟到的正义非正义。如果不对赔偿金使用的期限做出一个明确的限制,环保行政部门作为使用主体,就可以长期的不作为,任由受损生态环境的持续扩大,生态环境损害赔偿金的管理就毫无意义。

---

## 2.3 生态环境损害赔偿金管理的监督制度不健全

### 2.3.1 监督主体缺乏独立性

生态环境损害赔偿金的管理，包括获取生态环境损害赔偿金、将赔偿金专款专用于生态环境修复并完成生态环境修复的整个过程，同时，使用赔偿金进行生态环境损害的治理和修复也是一个长期的过程，因此，监督生态环境损害赔偿金的管理和使用对生态环境赔偿金的合法使用十分重要。通常意义来讲，政府、人民检察院、法院和社会公众等公权力主体和公民都享有监督赔偿金管理和使用的权利。人民检察院虽然不是生态环境损害赔偿诉讼的起诉主体，但作为我国的法律监督机关，有监督的义务；人民政府承担宪法赋予的环境保护的基本义务，监督生态环境损害赔偿金的运行是其义不容辞的职责；人民法院作为我国独立的司法机关，是出于中立的立场履行司法裁判工作，维护社会公众的共同环境利益，做出最为公正的判决，解决社会矛盾，因此，法院对于判决内容中赔偿金数量的确定以及执行都享有监督的权利和职责。被判决支付赔偿金的责任主体作为与赔偿金有实质利益关系的一方，在生态环境损害赔偿金的管理和使用过程中也可享有监督权。但上述传统的监督主体除了缺乏专业的社会公众，都是与赔偿金的管理和使用存在实质性利益关系的主体，难以保证监督的效果。

### 2.3.2 内部监督和外部监督缺乏明确规范

从我国各地的实践来看，生态环境损害赔偿金的监督模式可以分为内部监督和外部监督。内部监督主要表现为政府等代表索赔的主体、管理赔偿金的机构、使用赔偿金的单位、做出调查报告的主体、做出鉴定报告的主体以及制定修复方案的主体要通过制定相应的内部规范和管理制度，确保行为人的行为是依规而为。例如，通过基金模式管理赔偿金，其基金会内部的理事会应当按照基金会内部的管理制度对赔偿金的管理起到内部监督的作用。外部监督指的是生态环境损害赔偿金的管理主体应该受到政府行政机关、社会组织、媒体、公众等外部的监督。虽然目前立法和实践中都规定要加强生态环境损害赔偿金的监督，但事实上对赔偿金内外部监督的规定缺乏明确的规范性监督流程，无论是实体上还是程序上，现有的规定都缺乏实操性，不利于激励上述享有监督权利的主体积极行使自己的监督权利，也不利于督促承担监督义务的主体尽职的履行监督责任，导致现实中不可避免的存在监督不力致使赔偿金滥用的情况。综上，出台有关政策性文件规

定切实可行的内外部监督流程，使拥有监督权的人民检察院、生态环境保护行政机关、社会组织、审计部门以及社会公众等主体按照监督程序和手段，积极的监督赔偿金的各个环节，有利于保证赔偿金运行过程的科学性和安全性。

### 2.3.3 缺乏公众参与

目前，赔偿金大多集中在财政部门和政府有关部门的专项账户中，封闭的资金管理系统很难实现公众的广泛参与。从实践、理论和制度规定三维角度分析，首先，生态环境损害赔偿制度作为一种新的制度设计，投入改革的过程还不够长，改革是一个由粗到细的过程，关于资金管理的相关细节没有得到制度优化，对于生态环境损害赔偿金管理的实践经验不多，关于如何完善生态环境损害赔偿金管理和使用的信息公开制度的问题，还需要一定的时间去探索。其次，从理论的角度进行分析，只有健全的信息公开才能保证公众共的广泛参与，但是目前我的理论界对于信息公开的方式、范围、程度等内容都尚未细化研究。最后，从我国现有制度分析，国家出台的政策性文件针对赔偿金监督中的公众参与大多是口号式的规定，几乎没有在实体和程序上进行系统化的规定。国内各省市目前在立法上和司法实践中也很少涉及由谁对赔偿金的管理和使用进行监督，涉及到的规定都比较粗糙。以下是部分地区管理办法对监督问题的规定，详情参见下表 2-1：

表 2-1 部分省市管理办法对生态环境损害赔偿金监督的规定

地方管理办法	监督规定
湖南	内部监督主体：市州、县市区财政部门和环保部门、审计部门 外部监督：信息公开
山东	内部监督主体：省财政厅 外部监督：信息公开
江苏	内部监督主体：财政部门、审计部门 外部监督：无
浙江	内部监督主体：财政部门 外部监督：无
晋江	内部监督：财政局、审计局、市生态环境损害赔偿工作领导小组办公室 外部监督：信息公开

从上表对比可以发现，制定有相应管理办法的省市，对于信息公开的重视程

---

度明显不足，公众可能连赔偿金去了哪里都不知道，更不用说了解资金管理和使用的具体情况。公众若无法对环境修复方案的内容、修复单位资质、生态修复进度和赔偿金结余等内容进行查知，生态环境损害赔偿金的公众参与便难以实现，公众参与得不到保障，极有可能会引发腐败现象。

---

## 3 完善生态环境损害赔偿资金管理制度的建议

### 3.1 采取生态环境损害赔偿专门基金的管理模式

责任主体一旦造成生态环境损害，其赔偿的修复生态的资金数目往往很大，赔偿金管理模式的规范化和统一化已十分必要。基于我国生态环境损害赔偿制度的司法实践经验，我国财政部印发的《管理办法》中规定生态环境损害赔偿金采用上缴国库模式，作为制度过渡期的最优选择。但不可否认上缴国库模式仍然有其“政府失灵”的固有弊端，并不是最高效的管理模式。生态环境损害赔偿基金模式是指由专门受领生态环境损害赔偿诉讼及其诉前磋商程序产生的赔偿资金的基金会，负责管理生态环境损害赔偿金，能有效的弥补上缴国库模式的弊端，有着明显的制度优势。具体来说，基金会模式的构建由政府有关部门牵头发起、由独立的基金会管理赔偿金的日常运行、由环保行政部门负责赔偿金的使用，同时还可以使赔偿金的来源渠道、基金的组建模式以及基金管理体制更加多元化。

我国目前司法实践中除了贵州省印发的《贵州省生态环境损害赔偿制度试点工作实施方案》中，选择生态环境损害赔偿专门基金来管理赔偿资金，其他省份都适应《改革方案》、《管理办法》的方向，选择了上缴国库、纳入地方政府非税收入的模式。现实中，基金模式不仅在立法领域属于空白，在司法实践领域也仅贵州省等个别省份涉及生态环境损害赔偿基金模式的试点。以个案中华环保联合会、贵州省环保厅诉贵州黔桂天能焦化公司大气超标排放案为例，案件三方当事人经过诉前磋商程序，达成义务人赔偿 1313085 万元的赔偿协议。尽管上述案例中的基金还吸收来自环境民事公益诉讼产生的资金，但其为我国设立生态环境损害赔偿专门基金奠定了良好的实践经验。我国在司法实践中，不仅存在贵州省贵阳市设立的“两湖一库基金会”这种专门的环保基金会，而且我国都兰县法院和生态环境局还联合颁布出台了《生态环境损害赔偿基金设立管理和使用方案》<sup>①</sup>，通过印发规范性文件，探索设立专门基金，为专门基金的设立积累了有利经验。

域外关于设立专门基金以实现资金管理的最典型的制度是美国的超级基金制度。美国超级基金依据 1980 年《超级基金法》设立，在美国环保署的领导下，

---

<sup>①</sup> 都兰县委宣传部.都兰法院联合都兰县生态环境局印发意见探索县域生态环境损害赔偿基金设立管理和使用方案, [http://www.qh.xinhuanet.com/doulan/2019-08/08/c\\_1124852848.Htm](http://www.qh.xinhuanet.com/doulan/2019-08/08/c_1124852848.Htm), 发布日期 2019 年 8 月 8 日。

---

吸收政府拨款、税收、罚金、赔偿金等多元化的途径获得资金，以应对生态修复问题。可以看出，美国超级基金制度不仅贯彻落实了污染者负担原则，而且采用了多元化的资金支持渠道，有利于确保生态修复工作有充足的资金来源，为我国专门基金的融资模式的选择提供了一定的借鉴意义。

根据现有司法实践情况和域外经验可以得出，生态环境损害赔偿专门基金模式的比较优势如下：其一，基金模式能够实现专业化的分工，从而实现赔偿金专款专用的目的。基金会的制度优势在于能吸纳政府拨款、罚金、自愿支付等多元化的资金来源，依托基金会独立的运营模式和专业化的分工实现高效率的管理。其二，专门基金模式弥补了现今上缴国库、纳入地方政府非税收入模式的资金管理效率低下以及信息不透明造成的公众参与不足的固有弊端。首先，由于基金会本身就是与赔偿权利人和赔偿义务人的无实质利害关系的独立的第三方，在基金模式下可以有效的避免政府财政部门的过度干预和权力寻租问题；其次，基金模式下可以有效的发挥多主体监督的优势，由基金会、政府机关、环保组织和社会大众联合监督，在完善信息公开机制的基础上，实现资金管理使用的透明高效。其三，设立生态环境损害赔偿基金能够实现生态环境损害赔偿资金来源途径的多元化，在贯彻落实损害者担责原则的基础上，实现多主体互补原则。上缴国库模式下的资金来源仅仅依照损害担责原则接收赔偿义务人缴纳的赔偿金，但事实上，公众的消费也使得在资源开发利用的过程中间接性的损害了生态环境，政府在履行环境保护基本义务时也存在因决策方针有误或监管失察造成生态环境损害的情况，因此，应该从管理模式环节入手，实现生态环境损害赔偿金资金来源的多元化，将政府拨款、罚金、自愿支付等资金都纳入基金池，为生态环境的修复奠定良好的资金保障。其四，由“政府”作为赔偿金管理主体的合法性遭受质疑。政府作为受损生态的赔偿权利人，是诉讼和磋商程序中的一方当事人，与生态环境损害赔偿金在诉讼请求和诉讼标的方面具有实质上的利害关系，不具有独立性，在上缴国库模式下由政府作为生态环境损害赔偿金的管理主体很难保持中立。而基金会作为独立于赔偿权利人和赔偿义务人的独立的第三方机构，能够保持价值中立，作为生态环境损害赔偿金的管理主体更加具有适当性。

因此，只要在基金模式进一步的制度设计中趋利避害，针对管理模式的现实需求，解决目前现有困难，就能合理的发挥基金模式管理的比较优势。下文将具体论述构建生态环境损害赔偿专门基金模式的措施。

### 3.1.1 出台上位法依据

纵观我国目前的法律体系，赔偿金管理过程中能依据的法律法规相当缺乏，《民法典》、《环境保护法》和《民事诉讼法》都不是直接规范赔偿金管理的相关立法，只能起到提纲挈领的指导性作用。生态环境损害赔偿制度改革的关键就在于统筹管理好制度产生的巨额赔偿金，赔偿金的管理模式是立法领域绝对不可忽视的重要内容。

我国为了规范制度改革中的关键性问题，在国家层面出台了多个政策性文件，无论是改革初期的《试点方案》还是改革中期的《改革方案》以及后期出台的环法规 44 号文件和《管理办法》，都难以统领各地方混乱不一的赔偿金管理模式，应对如今面临的生态环境损害赔偿金管理存在的现实问题是远远不够的，能够起到决定性作用的上位立法仍然处于空白，制度改革缺乏合法性基础，不利于损害赔偿金管理制度改革的实践发展。

财政部等联合颁布的《管理办法》，在全国领域，从行政规章的层面上，确认并统一推行了上缴国库的资金管理模式，在当下具有十分重要的意义，但并不意味着绝对限制了除上缴国库、纳入政府非税收入模式之外的其他的资金管理模式的适用空间。毋庸置疑的一点是，处于深化改革的背景下，各地方缺乏一个统一的管理模式，通过《管理办法》的出台，在全国层面做出上缴国库模式的统一制度安排，对于跨行政区域及流域的生态环境损害的修复的执行和全国层面规范化的制度安排是有好处的，可以作为一种过渡选择模式。但是，不可否认，政府的身份是赔偿权利人，尽管其成为管理主体时已经脱离生态环境损害赔偿诉讼原告身份或磋商主体身份，但由于先前与诉讼请求存在实质性利益，由其管理也不具适当性。

因此，为了发挥生态环境损害赔偿基金模式独特的制度优势，上述法律依据和政策性文件都无法对基金模式的构建起到指导作用，还需出台有利于建构基金会管理模式的相关立法，让生态环境损害赔偿基金模式在全国普遍适用，为生态环境修复工作保驾护航。

### 3.1.2 丰富资金支持渠道

如果赔偿金单独依靠责任主体主动缴纳或者按照法院生效判决或磋商达成的协议支付的资金，无法应对经常性出现的现实困难，例如，赔偿金不可避免的

---

存在执行不到位的难题。另外，如果赔偿金的来源渠道被过于限制，不利于其他渠道资金的流入，无法为修复活动积累足够的资金。

所以，在由基金会管理资金的模式下，要丰富资金的支持渠道。首先，必须保证赔偿义务人按照法院生效判决和磋商达成的协议，足额的支付赔偿金，作为基金会管理的基本资金来源。其次，赔偿义务人的同一次生态环境损害行为，若已经被行政机关做出过行政罚款的决定，后期又经生态环境损害赔偿诉讼法院判决或诉前磋商达成的磋商协议负担缴纳赔偿金的义务时，应遵循“一事不再罚”的理念，在确定赔偿金的数额时考虑基前期已经缴纳的行政罚款，将前期缴纳给行政机关的行政罚款也作为基金的资金来源之一。再次，即使刑事领域中包含的污染环境犯罪所判决的资金，其目的在于惩罚犯罪者，但环境污染对生态的损害不言而喻，且生态环境修复所需要的费用高昂，如果不将其纳入生态损害赔偿金的来源之一，而是将其纳入国家的财政预算管理，相当于环境保护领域资金的流失，无法保证这笔罚金用于生态环境领域。最后，损害一旦发生，其修复成本是难以估量的，为了将公平的理念贯彻到损害赔偿领域，基于政府的环境保护义务，当政府对于环境保护不力，或者政府出现相关环境决策的错误，则需要由政府承担支付赔偿金的义务。除上述渠道外，还应当广泛接收来自社会公众自愿支付的资金。

### 3.1.3 设立全国性生态环境损害赔偿基金

我国《基金会管理条例》中，对基金会的组建规模和组建类别进行了划分，主要包括面向公众募捐的基金会和不得面向公众募捐的非公募基金会，按照地域的划分标准，面向公众募捐的基金会又可以分为全国性的公募基金会和地方性的公募基金会两大类。由于我国生态环境损害赔偿基金会模式在司法实践中属于接收来自公众等多元化融资渠道的模式，在性质上属于面向公众募捐的公募基金会。从个案角度分析，贵州省贵阳市设立“两湖一库基金会”的基本资金来源于贵阳市政府拨款的400万元，但不排斥接收来自公众等多元化融资渠道，在性质上归入地方性的公募基金。实践摸索中，贵州省和都兰县也都根据出台的文件成立了相应的地方性公募基金会

由以上司法实践可知，我国至今还未曾有专门针对损害赔偿金设立全国规模的基金会的先例，但是，我国为了更好的进行环境保护，推进生态文明建设，在实践中成立了以“中国环境保护基金会”为典型的全国性公募基金会，为我国

---

设立专门的损害赔偿基金会铺了路,至少证明了在我国建立全国规模的基金会的可行性。因此,可以参照环境保护领域中“中国环境保护基金会”成立的条件和程序,趋避扬利的建立全国性生态环境损害赔偿基金会,为跨省级行政区域和跨流域的案件的生态环境损害赔偿金的管理和生态环境的修复做出顶层制度设计和统一安排,解决跨省级行政区域和跨流域案件的生态环境损害赔偿金的管理主体无从确定的问题,提升基金会对赔偿金的管理效率和使用效率。

#### 3.1.4 实现基金管理的分类处理

在地方性基金会和全国性基金会的组建模式下,还应当对基金的管理体制做出设计和安排,基金会在管理赔偿金的过程中,可以实现损害赔偿基金分类处理的管理方式,针对损害和资金的不同情况分类处理,建立更高效率的基金管理方式。<sup>①</sup>

第一个层面,首先,关于资金用途的分类管理。生态环境损害赔偿基金除了最大程度地修复受损的生态系统,还应当将结余的赔偿金用于环境领域的其他缺口,对于一些突发的或重大的环境污染或生态损害,基金会也可以为其生态环境修复工作提供相应的资金支持。其次,基金会自身的营运成本与基金资金应分类处理。政府对于基金会的自身管理成本不能置之不理,应该在政策方面给予帮助,以保证基金会的正常运行。例如,可以引入税收减免政策,为了解决基金会模式下对财务管理和生态修复方面的专业人员需求所额外附加的管理成本问题,只要基金会经过审核,其生态环境损害赔偿资金是为修复生态环境损害服务,就可以依照规定申请税收减免政策。

第二个层面,构建基金纵向的级别分权和横向的职能分权。首先,在基金会的纵向级别划分上,不同级别的基金会所管理的损害类型应有所区分和侧重,地方性的基金会负责管理因本地方的生态环境损害案件获赔的赔偿金,不用实行层层上报的行政审批的工作方式。同时,全国性生态环境损害赔偿基金会侧重于应对跨行政区域和具有流动性的流域生态问题的处理。通过纵向的级别分权明确地方和国家的职能边界,省去处理跨省级行政区域、跨流域或重大的生态环境损害案件时层层审批的繁琐程序,提高各级基金会的办事效率,从而更快的将赔偿金

---

<sup>①</sup> 袁广达等.分权管理的中国环保基金制度探索——以美国“超级基金制度”为例[J].南京工业大学学报(社会科学版,2018(2)).

---

用于环境问题的处理上。其次，横向的职能分权体现在基金会的内部，基金会会在管理赔偿金时对赔偿金管理和使用各个环节的职能分权。通过横向的基金职能分权，由专门的环境保护部门使用生态环境损害赔偿金用于生态修复；由掌握专业生态环境修复技能或知识的单位负责提供专业化的生态修复方案；由基金会内部的理事会管理基金的日常事务；由行政小组负责验收修复成果等。

## 3.2 完善生态环境损害赔偿金的使用制度

### 3.2.1 明确生态环境损害赔偿金的使用主体

生态环境修复责任设立的根本目的是责令造成损害的责任主体通过自行或支付相应的赔偿金的方式，使得受损生态环境的功能和价值回复到未损害或者法律要求的状态。<sup>①</sup>修复活动展开的第一步，是要先确定赔偿金的具体使用人。首先，省政府和地级市政府作为享有索赔权的主体，从法理上来讲，权利与义务具有一致性，因此，作为拥有索赔权的省政府和地级市政府最先负有使用赔偿金的义务<sup>②</sup>。其次，《环境保护法》第16条也提出了“地方各级人民政府应当对本辖区的环境质量负责”的要求，可知地方政府有修复环境的责任。<sup>③</sup>因而，政府作为公众环境利益的代表者，应当被法律赋予赔偿金的使用主体的地位。

针对由哪个具体的政府部门来承担赔偿金使用工作的问题，应该由环境损害的类型做出判断。生态环境的损害类型包括环境污染和生态破坏两大类，应按照生态损害的具体类型确定适当的使用主体。对于环境污染类的生态环境损害的修复，应当清除污染，生态环境局无论在专业技术还是部门职能划分上都具有优势，由生态环境局来负责使用赔偿金更为合适；对于生态破坏类的生态环境损害的修复，如草原退化和林地毁损等类型的生态环境损害，由自然资源局负责使用赔偿金更为适当。生态环境局和自然资源局作为环保行政部门对赔偿金进行使用，具体包括审核修复方案、确定修复项目、监督修复过程、验收修复成果等与修复相关的工作。对于多重损害类型的生态环境损害，环保行政部门应该合作设计修复方案，在各自熟悉的领域合理使用赔偿金。通过设置严格的使用程序，由生态环境局和自然资源局使用生态环境损害赔偿金用于环境治理，有效的确保修复工作

---

<sup>①</sup> 李挚萍.生态环境修复司法的实践创新及反思[J].华南师范大学学报(社会科学版),2018(02):152-156.

<sup>②</sup> 蔡守秋.从环境权到国家环境保护义务和环境公益诉讼[J].现代法学,2013,35(06):3-21.

<sup>③</sup> 李挚萍.环境修复法律制度探析[J].法学评论,2013,31(02):103-109.

---

的专业性、有效性和透明度。<sup>①</sup>

值得一提，基层的生态环境局和自然资源局是最能直接了解生态环境损害的单位，也是最方便实施生态环境修复工作的单位，由其来使用生态环境损害赔偿金最为合适。如果发生的生态环境损害波及同一个市的两个区/县，应当由设区市的生态环境局或自然资源局联合制定修复计划；如果受损生态跨越了两个或更多设区市的，由省级环保行政部门制定修复方案，使用赔偿金用于生态环境修复。

### 3.2.2 明确规定生态环境损害赔偿金的使用范围

为了最大程度的救济已经遭受破坏的生态环境，我国独创性的研究出了生态环境损害赔偿制度，使得责任主体在可以修复的损害外，合理的承担了后续对生态系统进行恢复和治理的费用。我国虽然有相应的政策性文件可以作为依据，但是，目前现有的文件并没有针对赔偿金使用范围的内容做出明确又合理的解释。在学术界，甚至有学者还认为，对生态环境损害所进行的相关的科学研究所产生的费用也应纳入到生态环境损害赔偿金的使用范围。<sup>②</sup>为实现对生态最大程度的救济和修复，应当按照对生态的救济顺序，将赔偿金使用范围进行明确界定，大致可以分为以下三类：

其一，相关主体为了提起诉讼，在诉讼之前进行调查取证和鉴定评估的费用，以及为办理案件所产生的诉讼费、律师费等。其二，修复生态环境的相关费用。此处的修复生态环境的相关费用是从广义上理解的，侵权人造成损害后，首先需要政府进行清除污染的相关工作，有时还需要政府做出相应的应急处理；其次，对于可以修复和不可修复的永久性损害，需要展开修复和替代性修复工作，面对专业性和技术性极强的生态环境修复工作，在确定生态环境修复项目之前，还需要具备相关资质的评估单位进行详细评估，以确保修复措施的可行性和合理性。上述一系列流程的进行都离不开赔偿金的使用。其三，应当在全国范围内实现赔偿金的共享和流动，生态环境的治理和修复不应该有地域差异，生态本就是一个系统，不可区分，跳脱出个案的束缚，赔偿金的使用也应当实现区域之间的调配<sup>③</sup>。为了实现这一目标，可以利用现今的科学技术，建立全国生态管理系统，时

---

<sup>①</sup> 于文轩.论我国生态损害赔偿金的法律制度构建[J].吉林大学社会科学报, 2017,57 (05): 182-188.

<sup>②</sup> 中华环保联合会课题组.环境公益诉讼损害赔偿金研究[J].中国环境法治, 2014 (2): 119-149.

<sup>③</sup> 张怡, 徐石江.我国环境公益诉讼的发展困境与对策分析[J].河北法学, 2010, (12) .

---

实反映生态环境损害的时空分布以及损害的程度和类型等数据,并对全国的生态环境损害问题进行严重性排序,按照由重到轻的顺序制定生态环境修复治理清单,达到基金对生态环境损害的最大程度的救济。

### 3.2.3 确立生态环境损害赔偿金的市场化使用方式

赔偿金的使用可以采用市场化的运作方式,采用招投标的市场化运营模式展开生态环境修复和治理工作<sup>①</sup>。生态环境损害的修复往往具有紧迫性,为了尽快的救济受损的生态环境,必须采用简单易行的方式,提高赔偿金使用的效率。

首先,当环保行政机关委托第三方进行替代修复时,利用市场化的招投标方式公开进行,由有市场竞争力的修复单位进行竞争,最终与最有资质和能力的修复机构签订代修复协议。确定修复单位后,应当设计相应的修复计划,并交由专家进行评估,将专家评估后的修复方案予以公开,由社会大众在一定的期限内对提出建议和批评,并进行相应的调整后确定最终的可行方案。修复工作开展后,还应当由赔偿金使用主体率先进行监督,并查阅修复单位的进度报告。直到修复工作结束,环保行政部门还需要验收第三方完成的修复工作。其次,针对替代性修复工作的开展,应设计两个以上有关替代产品和替代方式的修复方案并公布一定期限,然后由公众对修复方案提出意见,最终选择并做出最合理的修复计划,并按程序展开修复的工作。后续对第三方修复完成的工作验收,也离不开行政部门的继续跟进。采用市场化使用方式的优点有二:一是有利于实现公众参与并进行公众监督,在体现赔偿金公益性质的基础上确保赔偿金使用的公平和公开,避免腐败现象的发生;二是能够通过市场化的招投标方式,以最高效的方式确定有资质的第三方修复单位,使受损生态环境得到最快和最好救济。

### 3.2.4 明确生态环境损害赔偿金的最长使用期限

为了督促使用人尽快的使用赔偿金,发挥赔偿金的真正价值,应该在使用制度中明确规定出赔偿金使用的最长期限,赔偿金使用主体必须按照进度和要求启动赔偿金,用于受损环境的治理。为了实现将生态环境损害赔偿金尽快用于生态环境修复事项,必须充分考虑生态环境修复的特点,为赔偿金的使用设定一个使

---

<sup>①</sup> 袁学红.构建我国环境公益诉讼生态修复机制实证研究——以昆明中院的实践为视角[J].法律适用,2016(2):7-11.

---

用期限。使用期限不宜太短也不宜太长，期限太短不利于使用主体设计科学合理的修复计划，期限太长又容易造成损害的扩大。为平衡利弊，建议采用3年的最长使用期限，此处的3年并不是彻底完成修复的期限。对于可直接修复的受损生态环境，3年内应当在确定修复方案的基础上通过市场招投标的方式确定修复单位，并根据修复方案的计划将赔偿金投入使用，开始修复工作。对于替代性修复，需要用别的替代方式和替代产品实现与受损生态环境的生态价值相当的生态环境利益，如建造生态公园。考虑到替代性修复需要选择替代产品，时间需求更多，3年内至少应设计并确定好修复计划，不要求已经实际开展修复活动。

如果3年期限届至，使用主体还没有将生态环境损害赔偿金投入生态环境修复的问题，可以采取以下制度措施。首先，将生态环境损害赔偿金的使用情况与法治政府建设评价挂钩，作为法治政府评价的指标之一。其次，将生态环境损害赔偿金的使用情况，作为地方政府绿色发展评价指标之一，将生态环境损害赔偿金的使用作为政府实现生态文明建设目标的重要内容，督促环保行政部门在最长使用期限内尽快使用赔偿金用于生态环境修复和治理。

### 3.3 完善生态环境损害赔偿金的监督手段

法院、政府以及赔偿义务人都与生态环境损害赔偿金有实质性的利害关系，是与生态环境损害赔偿金的使用联系最密切的主体，理应享有监督的权利。同时，生态环境属于社会公共利益，而生态环境损害赔偿金的存在目的就是救济受损生态环境，因此，社会大众也有权利对生态环境损害赔偿金进行监督。要实现生态环境损害赔偿金专款专用的目的，就要完善赔偿金管理使用中的监督手段，实现对生态环境损害赔偿金管理的全面监督。

#### 3.3.1 引进第三方机构监督的方式

为了预防赔偿金管理过程中某些权力的滥用，建议引进第三方机构监督的方式。这里的第三方监督机构指的是有监督能力的独立的第三方环保机构。第三方机构监督方式建立在管理者与被管理者之外，第三方监督机构依据一定的程序对赔偿金的管理使用进行独立的监督，不受制于第三方。生态环境损害赔偿金的各个环节都可以采用第三方机构监督的方式，通过与第三方监督机构签订监督协议，赋予第三方监督机构监督职责，由第三方监督机构负责对生态环境损害赔偿金的具体使用情况进行监督，在监督的过程中记录相应的监督成果并汇集成材料。

---

生态环境损害赔偿金的管理和使用都具有专业性强、公益性高的特征，第三方监督机构可以与第三方修复机构、基金会签订一个三方协议，由第三方监督机构对第三方修复单位进行的环境修复行为和过程进行监督，监督措施可以包括现场和非现场检查、并有权时实查看修复进度报告等。由第三方监督机构将生态环境损害赔偿金的具体使用情况以书面汇报的形式呈送给基金会管理人，由基金会管理人对资金 Usage 情况进行汇总整理，报送给行政监督小组进行审核，行政监督小组可以通过查阅使用情况的书面报告、要求第三方监督机构当面报告等措施进行监督，通过环环监督的模式确保生态环境损害赔偿金管理和使用的公正性，同时还可以减轻基金会管理者的监督负担。

### 3.3.2 发挥内部管理制度和外部监督合力

为了达到生态环境治理和修复的效果，首先要做的就是保证生态环境损害赔偿金运作的安全性。生态环境损害赔偿金的管理和使用本身具有复杂性，在监督方面，势必需要基金会内部管理制度和外部监督共同对生态环境损害赔偿基金会的管理和赔偿金的使用进行监督。

首先，基金会应当设定规范的内部管理制度，对赔偿金的用途以及环境修复工作进展状况进行全面有效的管理，从而保证资金管理决策的科学性和赔偿金使用的效率性。在生态损害赔偿基金管理规范的制定环节，应充分征求基金会内部意见；在生态损害赔偿金的使用阶段，更要严格按照赔偿金规范化的运行流程操作，保障赔偿金能够真正落实到环境修复工作中去。另外，要规范和健全基金会的内部监督管理，建立内部阶段性控制报告制度，提高财务报告的专业性和可靠性，将我国公司法中公司治理的优势内化到基金会内部管理中，针对基金会内部赔偿金项目的运作建立一系列评估、问责制度。

其次，在完善内部管理制度的同时，也离不开赔偿金管理的外部监督。政府环保部门、检察院、审计部门、等公权力机关应当积极履行自己的监督义务；媒体和公众等社会化监督主体也应当珍惜自己手中的监督权利，通过以上各类主体的联合监督，建立全面的监督机制，对每一项生态损害赔偿资金的运行进行严格的监督，有关部门应当周期性的检查管理部门做出的资金账目，核查每一笔支出是否合理，并将赔偿金的结余进行统计，保证每一笔赔偿金都能专款专用于生态环境损害修复和生态环境替代性修复中，从而监督保障赔偿金专款专用目的的实现。

---

### 3.3.3 健全信息公开制度

环境是人类赖以生存的生态基础,生态环境损害赔偿金的使用涉及到全体社会公众切身的环境公共利益,因此,生态环境损害赔偿金的管理应当健全信息公开制度,向社会大众公开生态环境损害赔偿案件的具体情况,包括赔偿结果、赔偿金的执行情况、赔偿金的管理和使用情况等,保障公众知情权。一方面,需要明确公开资金来源、资金管理和资金使用等内容的规范性程序;另一方面,在当今互联网普及的时代,为了保障公众知情权,管理生态环境损害赔偿金的基金会可以在其官网上增设专门栏目,定时的公布近期的赔偿金管理现状,方便公众查阅<sup>①</sup>,不仅有利于建立基金会良好的社会形象,还有利于社会公众广泛的参与,使社会大众了解赔偿金的意义,自愿捐助资金用于生态的修复。

具体来讲,信息公开的内容应当全面的包括以下内容:(1)生态环境损害赔偿案件中有关赔偿金判决结果及相关内容;(2)针对修复目标设计的修复计划;(3)申请使用生态环境损害赔偿金的申请主体、审核结果、拨款结果以及生态修复过程中的资金使用进度;(4)受委托的第三方修复单位参与竞标的资质条件;(5)处于修复过程中的项目的实施进程以及项目完成后最终的验收结果等。除信息公开外,还可以针对赔偿金使用的合理性组织听证会,鼓励社会成员广泛参与到修复活动和赔偿金使用中,实现全体大众的生态保护合力。<sup>②</sup>如果公众对生态环境损害赔偿金的管理和使用有异议或者认为具体款项的管理和使用不合理甚至不合法,都可以投诉或提出建议。相关部门就此事项调查之后,若认定赔偿金使用合法,只需书面通知投诉人即可;若认定赔偿金的使用不合法,不仅需要对其使用人进行处罚,还需要将具体情况在网站上予以公布,以披露违法的资金使用人。

---

<sup>①</sup> 胡中华.论美国环境公益诉讼中的环境损害救济方式及保障制度[J].武汉大学学报(哲学社会科学版), 2010, 63 (6): 931-935.

<sup>②</sup> 李健芸.生态文明观视角下环境法律制度建设探析[J].中南林业科技大学学报(社会科学版), 2016, 10 (2): 10-13.

---

## 结束语

生态环境损害赔偿制度作为环境保护领域的新兴制度，从试点时期到全面改革，生态环境损害赔偿改革不断深化，已经越来越注重制度优化和顶层设计。然而，有关生态环境损害赔偿金的改革还存在不足之处，司法实践中的生态环境损害赔偿金数额巨大，急迫需要建立一个完善的管理制度管理这笔资金。

在现行的制度背景下，针对生态环境损害赔偿金管理模式混乱不一的现象，急需做出回应。我国现有的政策性文件选用了上缴地方国库的模式，虽然为在全国内统一施行提供了指导，但上缴地方国库模式的弊端是显而易见的，不可否认，纳入国库预算模式可以作为一种临时的最优选择，但是，随着实践中弊端的不断显露，我们应当跳脱出现有模式的桎梏，大胆试行基金模式，设立专门基金，并构建生态环境损害赔偿基金的相关法律制度。具体来说，基金会模式的构建由政府有关部门牵头发起、由独立的基金会管理赔偿金的日常运行、由环保行政部门负责赔偿金的使用，同时还可以使赔偿金的来源渠道、基金的组建模式以及基金管理体制更加多元化。其次，针对实践中赔偿金使用制度存在的问题。本文建议由损害发生地的环保行政部门作为赔偿金的使用主体，因为生态环境局和自然资源局面对环境污染问题和资源破坏问题都具有专业性，更方便其快速了解受损的大致情况。对于实践中忽略的赔偿金使用期限的问题，本文也设计出了2年的最长使用期限，原因在于期限过短不利于修复活动的准备工作，期限过长又担心损害会进一步扩大。对于赔偿金的使用方式，建议将市场化的招投标方式纳入赔偿金使用过程中，以市场化的选择决定最具竞争力的修复单位，保证修复活动的专业性。最后，资金的管理离不开全面有效的监督，尤其是具有公益性的生态环境损害赔偿金，必须发挥出检察院、政府、法院、第三方环保机构、社会大众等主体的监督力量，健全赔偿金管理和使用的信息公开制度，完善公众参与。

赔偿金管理的实践操作是非常复杂的，上述赔偿金管理的具体制度仅仅是基于现有经验的基础，在理论上做出的分析和论证，还不够全面和深入，但笔者坚信，随着国家对赔偿金管理的进一步研究，我国的赔偿金管理制度会更加的完善。

---

## 参考文献

### ▲著作类:

- [1]爱德华.H.P.布兰斯《2004年欧盟环境责任指令下损害公共自然资源的责任——起诉权和损害赔偿的估算》，戴萍译，《国际商法论丛》第9卷[M].北京：法律出版社，2008
- [2] 常纪文. 生态文明的前沿政策和法律问题一个改革参与者的亲历与思索[M]. 北京：中国政法大学出版社，2016
- [3] 陈小平，潘善斌等. 环境民事公益诉讼的理论与实践探索[M]. 北京：法律出版社，2016
- [4] 陈世清. 老子的管理智慧[M]. 北京：中国经济出版社，2011
- [5] 蔡守秋. 环境资源法学[M]. 北京：人民法院出版社，2003
- [6] 傅剑清. 论环境公益损害救济——从“公地悲剧”到“公地救济”[M]. 北京：中国社会科学出版社，2017
- [7] 樊杏华. 环境损害责任法律理论与实证分析研究[M]. 北京：人民日报出版社，2015
- [8] 贾爱玲. 环境侵权损害赔偿的社会化制度研究[M]. 北京：知识产权出版社，2011
- [9]金锦萍.非盈利法人法理结构研究[M].北京：北京大学出版社，2005
- [10] 吕忠梅. 环境公益实现之诉讼制度构想[M]. 北京：法律出版社，2017
- [11] 吕忠梅. 环境损害赔偿法的理论与实践[M]. 北京：中国政法大学出版社，2013
- [12] 刘恩媛. 国际环境损害赔偿的国际私法问题研究[M]. 北京：中国法制出版社，2012
- [13]麻宝斌.公共利益与公共悖论[M].江苏社会科学，2002
- [14] 王立. 环保法庭案例选编(三)[M]. 北京：法律出版社，2016
- [15] 汪劲. 环境法学（第二版）[M]. 北京：北京大学出版社，2013
- [16] 王树义. 环境法前沿问题研究[M]. 北京：科学出版社，2012
- [17] 王利明. 合同法新问题研究[M]. 北京：中国社会科学出版社，2011
- [18] 谢玉红，曹明德.中国环境法治：2014年（下卷）[M].北京：法律出版社，2015：141-143
- [19] 竺效. 生态损害综合预防和救济法律机制研究[M]. 北京：法律出版社，2016
- [20]张辉.美国环境法研究[M].北京：中国民主法制出版社，2015

- 
- [21] 张新宝. 侵权责任法立法研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009
- [22] 竺效. 生态损害的社会化填补法理研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2007
- ▲论文类:
- [1] 程飞鸿, 吴满昌.论环境公益诉讼赔偿金的法律属性与所有权归属[J].大连理工大学学报(社会科学版), 2018, 39(03): 94-100
- [2]常纪文、郭顺祺. 如何发挥公益诉讼制约监督作用[J]. 环境经济, 2015,9:29
- [3]程啸, 王丹.损害赔偿的方法[J].法学研究, 2013, 35(03): 54-71
- [4] 蔡守秋.从环境权到国家环境保护义务和环境公益诉讼[J].现代法学, 2013, 35(06): 3-21
- [5]蔡守秋, 海燕.也谈对环境的损害——欧盟《预防和补救环境损害的环境责任指令》的启示[J].河南省政法管理干部学院学报, 2005(03): 97-102
- [6]贺震.构建生态环境损害赔偿磋商与诉讼衔接机制[J].中国生态文明, 2017(1): 52
- [7]胡盾, 吴隽雅.自然保护区资金信托保障机制探析[J].长江论坛, 2015(2): 124-128
- [8] 胡中华.论美国环境公益诉讼中的环境损害救济方式及保障制度[J].武汉大学学报(哲学社会科学版), 2010, 63(6): 931-935
- [9] 康京涛.生态修复责任: 一种新型的环境责任形式[J].青海社会科学, 2017(4): 49-56
- [10] 李挚萍.生态环境修复司法的实践创新及反思[J].华南师范大学学报(社会科学版), 2018(02): 152-156
- [11]刘倩.环境法中的生态损害: 识别、本质及其特性[J].环境与可持续发展, 2017, 42(04): 137-141
- [12]刘小冰, 纪潇雅. 生态环境司法保护公益金的制度分析[J]. 南京工业大学学报(科学社会版), 2017, 16(2): 13-21
- [13]吕忠梅. 环境司法理性不能止于“天价”赔偿: 泰州环境公益诉讼案评析[J]. 中国法学, 2016, 3: 260-261.
- [14] 李健芸.生态文明观视角下环境法律制度建设探析[J].中南林业科技大学学报(社会科学版), 2016, 10(2): 10-13
- [15] 李义松, 陈昱晗.论环境民事公益诉讼之原告胜诉奖励[J].西部法学评论.2015, (1): 1-8
- [16] 罗光黔, 周国防.环境公益诉讼第三方监督的实践与思考[J].环境保护, 2014,16

---

(6): 33-36

- [17] 李挚萍.环境修复法律制度探析[J].法学评论, 2013, 31 (02): 103-109
- [18] 马荣真, 葛枫, 林燕梅.环境公益诉讼赔偿金从哪儿来? 怎么管? [J].中华环境, 2017 (2): 35-38
- [19] 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, 18 (01): 44-53
- [20]王洪平.基于国外经验的生态环境损害赔偿制度建设分析[J].生态经济, 2018, 34 (9): 192-196
- [21]汪劲.论生态环境损害赔偿诉讼与关联诉讼衔接规则的建立——以德司达公司案和生态环境损害赔偿相关判例为鉴[J].环境保护, 2018 (5): 39
- [22] 吴鹏..生态修复法律责任之偏见与新识[J].中国政法大学学报, 2017 (01): 108-116
- [23]吴旭东, 张果.我国政府性基金的性质、规模与结构研究[J].财经问题研究, 2014 (11): 23-28
- [24] 于文轩.论我国生态损害赔偿金的法律制度构建[J].吉林大学社会科学报, 2017,57 (05): 182-188
- [25] 袁学红.构建我国环境公益诉讼生态修复机制实证研究——以昆明中院的实践为视角[J].法律适用, 2016 (2): 7-11
- [26]张梓太, 李晨光.生态环境损害赔偿中的恢复责任分析——从技术到法律[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2018, 55 (4)
- [27]张洁.论中国环境公益信托法律制度的构建——兼论环境公益诉讼损害赔偿金的管理和使用[J].陇东学院学报, 2016, 27 (06): 97-102
- [28]张辉.论环境民事公益诉讼裁判的执行——“天价”环境公益诉讼案件的后续关注[J].法学论坛, 2016, 31 (05): 80-89
- [29]张世君.环保投资机制创新与环境公益信托制度的构建[J].法学论坛, 2015 (5): 94-100
- [30] 中华环保联合会课题组.环境公益诉讼损害赔偿金研究[J].中国环境法治, 2014 (2): 119-149
- [31] 张怡, 徐石江.我国环境公益诉讼的发展困境与对策分析[J].河北法学, 2010, (12)

---

## 致谢

一转眼之间，我在辽宁大学的三年研究生学术生涯，伴随着毕业论文的步伐慢慢的接近尾声了，写下这篇致谢时，突然意识到还有三个月就要毕业了，心中感慨万千，我只想从内心真实感受出发，表达这三年间一点一滴给予过我帮助的人。

首先，我想感谢我的导师——辽宁大学法学院曹锦秋老师，这篇论文从选题、大纲的确定到具体内容的阐释和论证，都离不开曹老师的悉心指导。中间历经很多稿，每次收到的修改意见都是曹老师从头到尾认真的批注，曹老师严谨的学术态度潜移默化的感染了我，让我受益的不仅是一篇慢慢改到完善的毕业论文，更教给了我学术写作的方法和技巧。犹记的预答辩结束以后，那场长达两三个小时的讨论，当我听到曹老师戴着老花镜给我们批注论文时，我真的发自内心的敬佩和心疼，因为作为毕业生的我深知查阅哪怕一遍四万字的毕业论文需要多少心血。在日常生活中，曹老师更是平易近人，第一次师门聚餐的时候，曹老师就说过，我们都是一群离家的孩子，在学校遇到任何的问题都可以和老师交流，也让我深深的感受到了家的温暖。在此，我要向曹老师和师丈邢老师表示诚挚的感谢！

此外，我还要感谢辽宁大学法学院的各位老师，这三年间，闫海老师、曹老师、刘佳奇老师、高宁老师、韩英夫老师不仅从各自的研究方向和领域传道授业解惑，让我作为一名环境与资源保护法的学生学到了更扎实的专业知识，也教给了我很多为人处世的道理，真想再次回到当初烧脑的课堂，一起研讨和交流。在此，也向任玥老师、张晓飞老师、耿彬老师等辅导员老师给予的指导和帮助表达真诚的谢意。

其次，我还想感谢我志同道合的同学们，虽然我们专业各异，但我们仍然互相交流学习的进度，互相鞭策，不断进步。虽然即将各奔东西，但是我相信，你们的善良和可爱一定会有更美好的明天。我还想感谢读研期间在背后默默支持和包容我的父母，因为有你们的支持，我在追梦的路上才能无所畏惧，我也希望我能不断努力，实现你们内心的愿望，给你们带来欢笑，做一个孝顺的女儿。

最后，感谢我永远的母亲——辽宁大学，感谢学校的学业奖学金，在生活上给予我物质帮助。在辽大有我三年的青春记忆，食堂、图书馆、宿舍都留下了我求学路上最美最真的回忆，是辽大见证了我的青春和成长，我将永生难忘这段旅程。面向未来，我必将怀着感恩的心扬帆远航。

杨晓婷

二〇二一年 5 月

---

## 攻读学位期间发表论文以及参加科研情况

1. 《辽宁省湿地保护执法研究》，辽宁省法学会宪法行政法学研究会第六届青年法学论坛征文三等奖，2019年4月20日，第一作者。
2. 《论科学证据的认证标准》，辽宁省法学会法律逻辑学证据学研究会第二十九次学术会议征文二等奖，2019年11月，第一作者。
3. 《论电子证据的审查与运用》，辽宁省法学会法律逻辑学证据学研究会第二十九次学术会议征文三等奖，2019年11月，第一作者。
4. 《重大行政决策程序的司法审查研究》，辽宁省法学会宪法行政法学研究会2019年年会征文三等奖，2019年11月8日，第一作者。
5. 《辽宁营商环境与行政执法三项制度研究》，辽宁省法学会宪法行政法学研究会2019年年会征文三等奖，2019年11月8日，第一作者。
6. 《检察机关提起环境公益诉讼程序研究》，辽宁省法学会诉讼法学研究会年会征文二等奖，2019年12月30日，第一作者。
7. 《检察公益诉讼调查核实权研究》，辽宁省法学会诉讼法学研究会年会征文三等奖，2019年12月30日，第一作者。
8. 《检察机关行政公益诉讼制度研究》，辽宁省法学会诉讼法学研究会年会征文三等奖，2019年12月30日，第一作者。
9. 《电子证据的证据资格认定规则研究》，辽宁省法学会法律逻辑学证据学研究会第三十次学术会议征文二等奖，2020年11月，第一作者。
10. 《基层公安机关扫黑除恶法律问题研究》，辽宁省法学会法律逻辑学证据学研究会第三十次学术会议征文三等奖，2020年10月，第一作者。
11. 《基于信用的新型市场监管法治建设》，辽宁省法学会消费权益保护法研究会2020年年会征文优秀奖，2020年12月28日，第一作者。
12. “长江流域国土空间规划改革的困境与出路”，《西部学刊》，21年3期，第一作者。



辽宁大学  
LIAONING UNIVERSITY

# 硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE