

Research on the System of Ecological Environment Damage Compensation Fund—Taking Guizhou Province as an Example

Yuchen Du, Hongmei Ma

College of Economics, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Email: 15620964354@163.com

Received: Oct. 10th, 2018; accepted: Oct. 25th, 2018; published: Nov. 1st, 2018

Abstract

Along with the development of the economy, the accumulation of environmental damage has become one of the problems that Chinese society needs to solve urgently. Both domestic and foreign have their own explorations on this issue. Through the analysis of the compensation for environmental pollution damage at home and abroad, the solution to the problem of environmental pollution compensation in the economically underdeveloped and environmentally vulnerable areas of Guizhou Province is proposed, that is, through the establishment of the economic model of damage compensation fund to solve a series of related problems brought about by environmental damage.

Keywords

Underdeveloped Areas, Ecological Damage Compensation, Fund System

生态环境损害赔偿基金制度研究 ——以贵州省为例

杜宇晨, 马红梅

贵州大学经济学院, 贵州 贵阳

Email: 15620964354@163.com

收稿日期: 2018年10月10日; 录用日期: 2018年10月25日; 发布日期: 2018年11月1日

文章引用: 杜宇晨, 马红梅. 生态环境损害赔偿基金制度研究——以贵州省为例[J]. 金融, 2018, 8(6): 221-228.

DOI: 10.12677/fin.2018.86026

摘要

伴随着经济的发展, 环境损害的累积问题已经成为中国社会亟待解决的问题之一, 不论国内外都对这一问题有着自己的探索。通过对于国内外已有关于环境污染损害赔偿的分析, 提出了针对贵州省这一经济欠发达以及环境易受损害地区的环境污染赔偿问题的解决方案, 即通过设立损害赔偿基金这一经济模式来解决环境损害所带来的一系列相关问题。

关键词

欠发达地区, 生态损害赔偿, 基金制度

Copyright © 2018 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

自改革开放以来, 我国国民经济有了长足的发展, 已经成为世界第二大经济体, 但是正如其它发达国家所经历的那样, 随着经济的增长, 不可避免的造成了较程度的环境污染, 尤其是在高速发展一定阶段后, 环境污染的累积结果越发明显[1], 因此建立相适应的环境风险经济制度是中国社会亟待研究和解决的问题。

2. 生态损害赔偿基金制度的国内外实践

1、国外相关实践

1) 日本的公害补偿基金

公害补偿基金是由政府筹集主要资金, 在受害者通过其他救济方式无法弥补自身损害时, 由基金予以补偿的方式[2]。该制度以“污染者负担”为原则, 以民事赔偿责任为基础, 属于民事损害赔偿体系中的一环, 具有高度的辅助性与补充性。当污染者无法确定, 或者污染者虽然明确但是却无力承担赔偿责任且没有投保; 又或者污染者虽然投保但保险金不足以弥补损失的情况下, 公害补偿制度就会发挥其作用。

2) 美国环保超级基金

超级基金主要用于治理全国范围内的闲置不用或被抛弃的危险废物处理场, 并对危险物品泄漏做出紧急反应[3]。该法案授权美国环保局(EPA)敦促各个责任方进行清理, 指定只要渗漏到环境中去就可能对公众健康、福利和环境造成“实质性危害”的物质为“危险性物质”。当事人不管有无过错, 任何一方均有承担全部清理费用的义务。清理行动可以分为: 清理措施和补救措施。清理措施是指对立即危害人类健康和环境的污染地的治理, 通常为短期行动; 补救措施通常是长期、耗资巨大的项目, 旨在永久清理该地区。

3) 全球环境基金

全球环境基金是世界上最大的环保基金, 是联合国发起建立的国际环境金融机构, 由世界银行、联合国开发计划署和联合国环境规划署管理。该基金主要是以赠款或其他形式的优惠资助, 为发展中国家或者部分经济转型国家提供资金支持, 主要支持在生物多样性、气候变化、化学品、国际水域、土地退

化、可持续森林管理及减少毁林及由森林退化带来的温室气体排放、臭氧层损耗等重点领域开展环保活动。

2、国内的制度现状

近年来,随着我国经济的不断增长,长期积压的环境问题开始呈现井喷之势。2016年4月,国务院批准在吉林、江苏、山东、湖南、重庆、贵州、云南7省市开展生态环境损害赔偿制度改革试点,授权试点省市政府作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人。2016年8月30日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第二十七次会议,审议通过了《关于在部分省份开展生态环境损害赔偿制度改革试点的报告》。会议同意在吉林、江苏、山东、湖南、重庆、贵州、云南7省市开展生态环境损害赔偿制度改革试点。

7省市在各自的实施方案中均提出了探索生态环境损害赔偿资金管理的相应措施。重庆、贵州、云南3省市拟推进建立生态环境损害赔偿资金制度。吉林、湖南、重庆、云南4省市提出建立生态环境修复保证金制度或生态环境损害责任保险制度。在这些省份中,绍兴市是出台生态环境损害赔偿资金管理办法最早的地区,早在2015年就已经出台了相关的政策。其次是泰州市,在2016年印发相关的管理办法,最后是山东省,于2017年出台相关的管理办法。江苏省是全国生态环境损害赔偿试点工作中开展工作较早的省份,所以绍兴市和泰州市出台制度相应的资金管理办法在全国范围内都是较早的。三地制度区别如表1所示。

Table 1. Differences in management methods for compensation for ecological environmental damages in the three places
表1. 三地生态环境损害赔偿资金管理办法差别

| | 绍兴市 | 泰州市 | 山东省 |
|--------|--------------|---------|------------------------------|
| 法案级别 | 市级 | 市级 | 省级 |
| 资金来源 | 含政府财政拨款和政府补助 | 一般来源 | 一般来源 |
| 资金使用范围 | 含生态环境保护费用 | 一般用途 | 一般用途 |
| 资金拨付方 | 市环保局 | 市财政局 | 省财政厅 |
| 资金管理模式 | “专账专户” | “收支两条线” | 磋商赔偿资金: 环保部门 法院判决资金: 法院执行 |
| 资金监管部门 | 市环保局和市财政厅 | 市审计局 | 省财政厅 |

3. 生态损害赔偿基金制度的相关理论问题

1、法律基础

我国出台的环境污染防治的专项法中规定了赔偿责任的相关事项。诸如《水污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》都规定了受到损害的当事人,有权要求排污方排除危害和赔偿损失,如果存在赔偿责任、赔偿金额上的纠纷,可通过调节或诉讼的方式进行解决。针对环境污染责任,《侵权责任法》第八章规定,因污染环境造成损害的,污染者应当承担侵权责任。上述法律主要侧重于规范因污染环境而导致人身、财产损失的环境侵权行为,对受损环境的修复并没有明确的规定。

2008年,环境保护部宣布了《对于增强土壤污染防治工作的意见》(环领[2008]48号),对土壤污染方面的善后治理进行了规定,“造成污染的单位已经终起,或者因为历史等本果确切不能断定造成污染的单位或集体的,被污染的土壤或者天上水,由有关政府依法负责修复和治理;该单位享有的土地使用权依法转让的,由土地使用权受让人负责建复和治理。有关应事人另有约定的,从其商定;但是不得罢黜当事人的污染防治责任”。2014年10月,环境保护部环境规划院发布《环境损害鉴定评估推荐方法(第

II版)》，就生态环境损害鉴定评估方法作出了重点修订。2015年的《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》和《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》，均允许原告诉讼请求被告承担生态环境修复费用；同年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》，方案中提出“环境有价，损害担责”的环境保护原则，强调要通过试点工作逐步明确生态环境损害赔偿范围、责任主体、索赔主体和损害赔偿解决途径等，形成相应的鉴定评估管理与技术体系、资金保障及运行机制，探索建立生态环境损害的修复和赔偿制度。

部分省市也制定了环境保护基金的地方法规，多是依据国务院于1988年发布的《污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》(以下简称《暂行办法》)而制定，如《福建省污染源治理专项基金有偿使用实施办法》、《四川省污染源治理专项基金有偿使用实施办法》、《北京市污染源治理专项基金有偿使用实施办法》、《沈阳市环境保护基金管理办法》等，但从基金使用范围中可以看出，这些地方法规并不是针对生态环境损害赔偿而建立，而是将一定比例的超标排污费纳入基金，为符合条件的企业提供贷款服务，从而进行污染源的治理。《暂行办法》已于2003年废止，有些省市如山西、辽宁、济南等省市的相关规定随之废止，目前仍在施行的这些地方法规是否具备现实意义仍有待考量。

现行的相关法律法规及地方规章制度对于生态环境损害的修复、对受害人的补偿起到了积极作用，但是仍存在着适用范围有限、追责不明确、滞后性严重等缺陷。综上所述，我国尚未建立起统一的生态环境损害赔偿基金制度[4]。

2、基金性质

1) 完善社会主义市场经济制度举措

实行生态环境损害赔偿基金制度，确保制度规定内的每一项污染正确追责，确保由污染者承担环境污染带来的严重后果，确保环境损害受害者得到相应的补偿，并使过程与结果透明化。利用基金形式，发挥社会主义市场经济制度的特长，实现公平、公正、公开的资源配置，有利于社会主义市场经济的健康发展，充分体现了社会主义市场经济机制在生态环境损害防控与治理方面的重要作用。

2) 专项资金管理制度

生态环境损害赔偿资金具有明确的地域性与使用范围特征，是针对“专人”征收，有“专门标准”，专项用于省域范围内的生态环境损害修复、应急处置、支持环境公益诉讼活动及调查取证、评估鉴定等方面的资金，用作支付这些活动合理费用[5]。通过规范赔偿资金的管理，对受损的生态环境进行修复，或者以货币形式进行替代修复，从而对受损的生态环境进行救济，及时遏制环境恶化，防止污染进一步扩散，破解“企业污染、群众受害、政府买单”的难题。

3) 增强生态环境保护工作公益性举措

生态环境损害赔偿基金制度的公益性正是由生态环境的公共物品特性决定的，不以盈利为目的，以遏制无序、高效率、重污染的经济发展冲突为手段，践行“宁要绿水青山，也要金山银山”的生态文明理念，保障人民群众拥有的高质量生活环境与经济社会具有可持续发展动力作为根本目标，体现出对社会公众利益的尊重和保护。

4) 优化生态环境保护社会化参与机制

生态环境损害赔偿基金制度中的责任社会化主要体现在三个方面，分别是资金承担责任、管理责任和监督责任[6]。资金承担责任社会化是由基金筹集来源多样决定的，在发生生态环境损害后的基金拨付使用过程中，承担责任的不仅仅是损害责任人，也有其他社会成员，包括具有社会公益心的捐赠人士，排污费或环境保护税的缴纳企业。管理责任的社会化体现在基金会的运行依赖于各个政府部门，共同承担起基金会的管理责任，从而构建多个机构和相关方共同参与生态环境污染防治与修复的有利格局。监督责任的社会化体现在公众参与对基金使用、落实状况的外部监督。

4. 贵州省生态损害赔偿基金制度的构建

自成为国家首批生态文明试验区以来, 贵州用改革的力度突破生态体制障碍, 从污染第三方治理到跨区域生态补偿, 从自然资源资产责任审计到启动生态环境损害赔偿试点, 多层次、全方位推开生态文明改革。针对环保领域打击力量弱的情况, 在全国率先建立了公、检、法、司配套的环保执法司法体系; 针对环境污染处罚成本低的情况, 全力推进生态公益诉讼。针对生态环境损害频发、修复资金压力过大的情况, 开展生态环境损害赔偿试点工作。

贵州省地处我国西南岩溶石山区, 具有自然环境的梯度性和复杂性以及生态环境的贫瘠性和脆弱性, 具体体现在喀斯特山区环境下土壤系统的贫瘠性、脆弱性、地表水的贫乏性、植被的脆弱性以及水污染问题的特殊性等多种问题。经济总体处于一个经济欠发达、欠开发的状态, 贵州省特殊的地理条件, 使经济发展水平的空间分异表现出了整体水平低, 区域经济空间分异明显, 经济发达地区的数量少, 经济落后区域的点多面广, 落后地区的比重大, 经济发展与生态环境保护的矛盾与冲突较为剧烈等特点。因此在基金会的管理中, 进一步构建基金申请和内部审核机制、基金使用绩效审计机制、基金使用公开机制, 加强生态环境损害赔偿基金管理, 确保进入基金的资金用于帮助修复和治理生态环境和自然资源。

另一方面, 在生态环境损害赔偿基金制度的构建过程中应考虑到自然生态环境与经济状况叠加条件下, 各类资源尤其是矿产资源的开发模式对于环境的影响, 关注从事矿场资源开发的各类企业运行情况, 建立相关的风险预防与防范机制, 完善基金资金的获取等制度, 避免出现企业在损害发生后“一走了之”, 将补偿责任转嫁给社会和政府。

1、基金制度的目标与功能

生态环境损害赔偿基金是一种接受多种来源资金形成基金, 再通过专款专用的方式, 把资金用于生态环境修复的特殊金融工具[7]。生态环境损害赔偿基金制度就是通过立法形式来规范损害赔偿基金的运行, 以确保赔偿资金落实到生态治理用途, 及时治理和修复受损环境到没有破坏之前的状态。

1) 拓展补偿资金来源

当前, 对环境损害责任人的追责主要追究其环境污染侵权责任, 赔偿范围限于对环境损害受害人的 人身、财产赔偿, 尚未建立着眼于生态修复的法律制度, 没有对环境损害修复进行整体规划, 缺乏修复资金来源、使用程序等规定, 给政府的生态修复工作带来了很大压力, 也很难限制企业的污染物处置行为。生态损害赔偿基金制度可以弥补这一空白, 规定基金来源, 为受损环境的治理、修复提供资金, 明确基金使用范围, 建立基金使用绩效审计机制, 确保基金合规合理使用, 从而凝聚社会力量积极参与生态文明建设。

2) 加大资金使用透明度

从环境公益诉讼或者磋商提出开始, 到生态修复项目完成为止, 基金的使用贯穿于生态损害赔偿的各个环节, 资金流向须公开透明[8]。当前, 生态赔偿资金使用缺乏统一的管理机构, 导致生态环境损害赔偿资金进入了一个封闭的环境中, 资金使用情况没有对外公布, 也很难查询到相关具体的信息, 资金的用途、去向、使用情况都不被公众所知, 无法进行查询与监督, 不利于生态环境的治理和修复。建立基金使用公开机制, 做到信息透明、运行规范、公众参与、富有公信。

3) 提升资金使用效率

生态环境损害赔偿基金的适用不同于现行规定的环境侵权责任和环境公益诉讼, 它不需要以责任主体的明确为前提, 也不需要耗费时间按照规定诉讼程序提出诉讼。通过建立基金申请和内部审核机制, 只要符合申请条件, 经过申请程序, 得到基金会的内部审核许可就可以获得基金的发放, 具有高经济效率性, 能够获得足够资金, 及时有效地进行应急处置及后续生态修复, 防治生态损害的进一步扩散。

2、基金的构建原则

基于山东、绍兴、台州等省市实践经验和《专项资金管理办法》的相关规定,结合贵州省生态环境损害实践,引入生态环境损害赔偿基金制度应在获取、管理、拨付、使用、监督方面遵循以下原则。

第一,在基金的管理方面,应当遵循规范运作、绩效管理原则。基金的设立、申报、分配、执行、绩效评价等各个环节,要严格按照规定的管理程序和方法运作;建立基金绩效审计机制,各个环节应与绩效评价挂钩,保证基金的经济效益和社会效益。

第二,在基金资金的募集与获取方面,应当遵循积极拓展、科学决策、公平和对等、公开和公正原则。允许通过多样化的途径与方式来为基金筹集资金。资金的获取还需公开和公正,以接受社会监督,并发挥好补偿工作对生产经营企业提高生态环境保护意识的影响力。

第三,在基金使用方面,应当遵循专账存储、专款专用、公开透明原则。基金会建立基金会账户,对户内资金进行统一收集与拨付;要严格执行基金的使用计划,确保基金落实到生态治理和修复及相关用途,不可做他用;完善基金申请与内部审核机制、基金使用公开机制,保证基金使用的公开、公正、透明。

第四,在基金拨付方面,应当遵循保证重点、兼顾一般、轻重缓急原则。根据生态环境损害的严重程度、可修复程度和修复方案预计时间及效果,合理安排修复工作,使有限的基金发挥最大的效益。

第五,在基金的监督方面,应遵循跟踪问效、全面监督原则,确保有责可问、基金安全、高效使用。

3、基金的适用范围

贵州省在开展生态环境损害改革试点工作中,也通过具体案例推动了生态环境损害赔偿试点工作任务取得突破。诸如,中化开磷息烽大鹰田违法倾倒废渣一案就是贵州省通过积极磋商成功解决的首例生态环境损害赔偿案件,是典型的贵州方案。就此,通过梳理贵州省生态环境损害典型案例解决办法的各环节,结合考虑国外基金实践、国内试点省份的相关探索,规定贵州省的基金适用范围如下表2。

Table 2. Scope of application of Guizhou ecological damage compensation fund

表2. 贵州省生态损害赔偿基金适用范围

| 使用用途 | 具体内容 |
|------|---|
| 损害发生 | 防止污染进一步扩大的应急处置费用 消除重大环境污染事件影响 |
| 损害鉴定 | 生态环境损害评估鉴定费用 |
| 赔偿磋商 | 律师主持、参与费用 专业人员参与费用 |
| 生态修复 | 综合整治费用、恢复工程费用、环境监测费用 对于不能修复的生态损害,替代修复的货币形式 |
| 修复评估 | 制定修复计划、修复过程监督、修复结果评估费用 |
| 办案费用 | 案件诉讼、取证等费用 |

在所有费用中,生态恢复占据的比重应为最大,其他费用都属于辅助费用。与其他省市相比,办公费用应作为贵州省基金的特殊使用范围。办案费用主要适用于通过环境公益诉讼解决的生态环境损害赔偿案例,即办理此类案件所需费用,如相关主体提起公益诉讼所需要支出的费用、调查取证的费用、评估鉴定费用、律师费用等。与其他试点省份不同,贵州省生态环境保护基金会是作为一个独立机构,没有被纳入政府财政预算,缺乏稳定的运行经费来源,须根据职责与权益对应的原则,将基金会与办公相关的费用,如人员工资、办公费用、科研费用、宣传和教育费用等,列入基金使用范围。

5. 保障措施

生态环境损害赔偿基金制度是我国生态环境治理体系的重要基础性制度,能够在损害赔偿有效追责的基础上,为实施重要生态系统治理和修复重大工程,优化生态安全屏障体系工作提供资金支持,有利于提升生态系统质量和稳定性。因此,要结合生态文明建设的要求和规律,巩固基金制度的运行、管理和监督过程,采取相关措施以保障基金制度的顺利实施。

1) 通过内外部的驱动因素共同保障制度的实施

生态损害赔偿基金制度内部驱动要素主要是制度弹性化要求,常态化要求及创新性要求。损害赔偿基金制度弹性化要求指的是通过灵活调整,来提高制度的普遍适用性和现实可行性。损害赔偿基金制度的常态化是制度建立希望达成的目标,要将基金制度引入到纳入到加快生态文明体制改革、推进治理能力和治理体系现代化的新常态中。损害赔偿基金制度创新性要求指的是通过创新设计,在责任追究的基础上转换责任执行方式,如通过分期赔偿、以环保技术改造费用抵扣赔偿、替代修复等多样化执行方式承担赔偿责任。

外部驱动生态损害赔偿基金制度的顺利实施的因素包括生态现状、生态诉求和社会制度[9]。在客观认识贵州省生态状况的基础上,准确抓住生态治理和修复工作的重点。其次要拓宽社会公众参与监督的范围和形式,有效满足公众的生态诉求;最后,要认识到损害赔偿基金不是一个独立的制度,它的每项规定与其他各项制度都息息相关,因此外部驱动基金制度的实施,要细化其配套制度,如健全生态环境损害鉴定评估制度,为损害赔偿金的确定提供科学依据等。

2) 完善风险控制机制

对于风险进行测度、预警和防范是科学投资的前提和关键。在使用生态损害赔偿基金进行投资时,要坚持审慎原则,采取和研究先进的风险计量与评估技术、工具,构建完善的预警指标体系,设立确定的预警机制,由基金内部设立的风险控制部门实施监控并制定相对应的防范措施,积极预防各种风险。并定期对投资风险进行评估,确保风险被控制在合理的范围内。

3) 完善信息披露制度

由于生态损害赔偿基金的特殊性、规模大、影响力强,容易引发不必要的猜测,因此完善信息披露制度,增加基金透明度是十分必要的。对于信息披露的要求,考虑到监管和运作两方面情况,宜实行有限披露原则,保持适当透明度。另一方面,鼓励公众参与,积极创新公众参与方式,邀请相关专家、利益相关公民、法人代表及其他环保组织参加生态环境修复及赔偿活动,并依法公开损害调查、鉴定评估、赔偿、诉讼文书、结果报告等相关信息,保障知情权。

参考文献

- [1] 曲国明,王巧霞.国外环保投资基金经验对我国的启示[J].金融与经济,2010(5):80-82.
- [2] 杜昀轩,姚瑞华,赵越.国外环境保护基金的经验分析及启示[J].环境保护,2014,42(16):72-73.
- [3] 王江.环境污染损害赔偿基金制度探究——以美国超级基金法为例[C]//中国法学会环境资源法学研究会(China Law Society Association of Environment and Resources Law)、桂林电子科技大学.生态安全与环境风险防范法治建设——2011年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集(第三册).中国法学会环境资源法学研究会(China Law Society Association of Environment and Resources Law)、桂林电子科技大学,2011.
- [4] 周玥.中国亟待建立环境污染损害赔偿责任基金或环境污染损害责任保险制度——美国超级基金法案对我国的启示[J].商业文化(学术版),2007(9):185-186.
- [5] 李建强,张淑翠.PPP模式的环保产业基金[J].中国金融,2015(20):46-47.
- [6] 魏挺.环境损害赔偿基金制度分析[J].吉林省教育学院学报(中旬),2013,29(1):152-154.

- [7] 王兰. 谈环境损害赔偿基金制度[J]. 北方环境, 2013, 25(8): 5-8.
- [8] 王小飞. 长株潭实验区环境损害赔偿基金制度探析[J]. 云梦学刊, 2011, 32(4): 68-72.
- [9] 贾君望, 李媛辉. 环境侵权损害赔偿社会化的研究[J]. 环境保护, 2017, 45(8): 70-73.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2161-0967, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: fin@hanspub.org