

# 深圳市立法设立“生态环境公益基金”

## 钱从哪来,钱到哪去?



我国实行生态环境公益诉讼制度后,“钱从哪来,钱到哪去”始终是一个令公益诉讼参与各方倍感困惑的难题。近日,深圳市立法提出“设立生态环境公益基金”,为解决这个困境提供了样本。

日前,深圳公布《深圳经济特区生态环境公益诉讼规定》(以下简称《规定》),这是全国首部生态环境公益诉讼地方性法规。

值得关注的是,《规定》提出,设立生态环境公益基金,实行慈善信托管理。该基金来源于生态环境损害赔偿金和费用,污染环境、破坏生态赔偿义务人主动缴纳的生态环境损害赔偿金,以及社会捐赠等。

生态环境公益基金的用途包括生态环境损害替代性修复支出,提起生态环境民事公益诉讼所需的相关费用支出,生效法律文书明确用途的相关支出,以

及对保护生态环境作出显著贡献的组织和个人奖励支出等。

北京林业大学生态法研究中心主任杨朝霞表示,深圳出台的《规定》最大的亮点是设立了生态环境公益基金,并明确基金资金的来源和流向,这是我国现有生态环境公益诉讼有关法律法规中没有的内容。

在中国,公益诉讼制度在法律体系中确立的时间较晚。2012年修订的《民事诉讼法》首次明确规定了民事公益诉讼制度,2017年修订的《民事诉讼法》拓宽了公益诉讼起诉主体资格的规定。2015年7月,广东等13个省市检察机关开展了为期两年的公益诉讼试点工作。同年,深圳成为了首批公益诉讼试点城市。

杨朝霞表示:“设立生态环境公益基金的目的是为了解决诉讼中‘钱从哪来,钱到哪去’的问题,

在实践中检察机关、环保组织提起生态环境公益诉讼,调查取证、鉴定评估、诉讼费等费用往往是巨大的一笔开支,动辄数百万、上千万,是起诉主体‘难以承受之重’。而生态环境公益诉讼胜诉之后,巨额的生态环境损害赔偿金如何使用也没有统一规定。”

过去,由于环境公益诉讼费用往往成本较高,诉讼主体在资金筹措上多面临困难。2015年1月,最高人民法院发布《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》规定,原告请求被告承担检验、鉴定费用,合理的律师费以及为诉讼支出的其他合理费用的,人民法院可以依法予以支持。

该司法解释还规定,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恢复原状期间服务功能损失等款项,应当用于修复被损害的生态环境。其他环境民事公益诉讼中败诉原告所需承担的调查取证、专家咨询、检验、鉴定等必要费用,可以酌情从上述款项中支付。

《检察机关提起公益诉讼试点方案》以及《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》规定,人民检察院提起的公益诉讼案件,人民检察院免缴诉讼费。

此前,也有环保组织采取通过社会捐款设立环境公益诉讼基金的做法。如2015年6月25

日,由宁波华瑞兴邦股权投资合伙企业(有限合伙)捐资与中华环境保护基金会共同成立了“环境公益诉讼专项基金”。此外,也有地方政府出面设立专项基金,但使用主体往往限于公权力主体。如2019年6月,广西藤县政府设立环境公益诉讼专项基金,解决检察机关和环保部门在环境公益诉讼工作中调查取证、鉴定评估及环境损害修复保障等瓶颈问题。

“深圳设立生态环境公益基金,实行慈善信托管理的做法,将极大缓解环境民事公益诉讼主体,如公益性环保组织在环境公益诉讼中面临的资金缺口问题。”中国社会科学院法学研究所助理研究员岳小花说。

此外,在生态环境公益诉讼中,一旦胜诉,往往会形成巨额的生态环境损害赔偿金和费用。这笔钱如果使用、保管的问题一度引发社会讨论,如今各地并没有统一的做法。有的地方将生态环境损害赔偿金和费用直接支付到法院执行款账户上,有的地方上交当地财政,也有的地方在财政部门建立财政专户等。

岳小花表示,上述三种形式主要依靠司法机关或地方政府部门,在保证生态环境损害赔偿金的安全性方面有很大优势,但是也往往容易造成监管缺失,公信力不足。因此采取设立专项基金的方式,增强赔偿金的社会化

属性、更多市场化成分,有助于损害赔偿金的使用及管理得以长远可持续发展。

深圳的《规定》还明确基金实行慈善信托管理,为基金的保值、增值层面作出了安排。实际上,银监会和民政部于2017年联合印发的《慈善信托管理办法》曾提出,以开展慈善活动为目的而设立的慈善信托包括了防治污染和其他公害,保护和改善生态环境。

岳小花称,采用慈善信托的方式进行管理,可以在依法依规保障基金及其收益的安全性、稳定性基础上,采取更加灵活的市场化方式进行运营,从而有利于生态环境公益基金保值增值,缓解公益诉讼面临的资金渠道单一以及资金困难问题。

近年来,已有多名全国人大代表建议,设立全国统一的公益诉讼损害赔偿专项基金,进行统一监管。

“经过地方试点之后,在全国层面设立统一的公益诉讼损害赔偿专项基金,应是一个趋势,但是前提是需要明确基金的运营和监管主体及其职责,建立规范的基金运营及使用程序等相关机制。”岳小花说。

直至今日,国家层面尚无专门的公益诉讼法律法规,专家表示,深圳这次出台的生态环境公益诉讼地方性法规有望为国家公益诉讼立法提供可复制、可推广的样本。(据界面新闻)

## 赔偿 1.3 亿并公开道歉 广州“天价”环境公益诉讼案一审宣判

2020年9月11日,广州市中级人民法院对公益诉讼起诉人广州市人民检察院与被告广州市花都区卫洁垃圾综合处理厂(以下简称“卫洁垃圾厂”)、李永强固体废物污染环境民事公益诉讼一案作出一审宣判。

判令:

被告卫洁垃圾厂支付案涉场地生态环境修复费用113441900.49元、服务功能损失费用17143500元、鉴定费及其他合理费用448896.4元;

被告李永强在被告卫洁垃圾厂不足以清偿上述债务时,承担补充清偿责任;

被告卫洁垃圾厂、李永强在《广州日报》A1版或广东省省级以上电视台上发表声明,公开赔礼道歉。

法院经审理查明,2007年1月11日开始,被告李永强担任被告卫洁垃圾厂的实际投资人及经营者。2007年5月,李永强代表卫洁垃圾厂与广州市花都区炭步镇三联竹湖经济合作社先后签订土地租用协议,合作种植树木合同及补充协议,租用竹湖大岭北约400亩土地合作种

植树木,卫洁垃圾厂可运送经筛选的垃圾上山开坑填埋、覆盖后种树。后李永强组织工人将未经处理的垃圾、垃圾焚烧后产生的炉渣堆放在后山。

原广州市花都区环境保护局在2016年3月22日作出的行政处罚决定书显示:卫洁垃圾厂在生产过程中对大气污染治理设施未正常运行使用;在2016年8月1日的现场检查过程中,发现卫洁垃圾厂未保持处置固体废物设施正常运行,在后方山体堆放垃圾。经检测,卫洁垃圾厂倾倒垃圾的量为407390.1立方米,质量为24.78万吨。经鉴定评估,服务功能损失费用为1714.35万元。

李永强于2017年10月修建两个垃圾渗滤液收集池,从2017年12月至2019年1月按规定委托外运及处置垃圾渗滤液。2019年9月,广州市花都区人民政府成立卫洁垃圾厂非正规垃圾堆放点整治工作组,实施了包括完善渗滤液处置措施、对施工工地进行围蔽和规范管理、完善施工通道建设、改建垃圾渗滤液一体化处理设备临时设施以应对3



图为涉案的垃圾非法倾倒及填埋地点

至9月的雨季和汛期等一系列项目前期整治工程,工程费用为3486200.49元。在整治处理阶段,当地政府以政府采购的方式委托中标企业联合体于2020年9月底前完成清理整治主要工作,包括对需要清理的垃圾按组份分类,按规范进行分类运输、分类处理;对作业区的污水进行无害化处置;于2020年12月20日前完成全部清理整治工作并通过验收,包括场地恢复和复绿工程等,工程费用为109955700元。生态环境修复费用合计113441900.49元。

另外,为确定本次事件对生态环境造成的损害,共支出监测、鉴定、勘测费用共计448896.4元。

此外,被告李永强的代理人当庭宣读李永强亲笔书写的悔过书,为其行为当众表达忏悔、道歉之意。

另查明,根据公益诉讼起诉人的申请,法院作出民事裁定,冻结、查封、扣押被告卫洁垃圾厂、李永强(包括其配偶)名下的价值5000万元的银行存款、房产、汽车及其他财产。根据公益诉讼起诉人的申请,法院裁定由被告卫洁垃圾厂、李永强先行支

付生态环境修复费用,该费用的数额以法院查封、扣押、冻结的卫洁垃圾厂、李永强名下的财产为限。

法院认为,绿水青山就是金山银山。良好的生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。生态环境是人类赖以生存发展的前提和基础,人人都有责任为保护和改善生态环境作出贡献,作为经营生态保护和环境治理的被告卫洁垃圾厂更是责无旁贷。然而被告卫洁垃圾厂受利益驱使,无视社会公共利益,恣意丢弃原生垃圾及筛下物,造成生态环境受损。虽然被告卫洁垃圾厂、李永强在事发后采取了一定的治理措施,但遗憾的是,生态环境在近十年时间里持续受损,受损的生态环境已无法在短期内恢复。这一切的背后,固然有被告卫洁垃圾厂、李永强对生态文明理念的漠视,但普通公众对环境保护的有效参与不足,或是生态环境损害持续的重要原因。生态兴则文明兴,保护生态环境就是保护我们人类自己,切莫让“公地悲剧”继续发生。(据澎湃新闻)