

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

竺 效, 蒙禹诺

〔摘 要〕预防和救济受损的生态、环境,保障公众良好环境权益的福祉是生态损害赔偿资金管理的重要使命。而环境公益诉讼的赔偿资金现有实践存在管理主体混乱、管理程序不完善等问题,不利于实现环境公益诉讼的公益目标。对生态损害赔偿资金的管理采用信托模式,构建以环保机关为委托人、以不特定的社会公众为受益人、以专业机构为受托人、以维护环境公益为目的之生态损害赔偿资金信托模式,不仅可充分利用信托制度的独特优势,弥补管理主体与运营主体重合的程序瑕疵,更与生态损害赔偿资金的形成法理相契合,从而能有效实现维护环境公益之目的。

〔关键词〕生态损害赔偿;信托;环境公益

〔中图分类号〕D9 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-5072(2018)05-0083-11

2014年12月8日,最高人民法院审判委员会第1631次会议通过《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《解释》),《解释》第十八条将“赔偿损失”作为对已经造成的生态(环境)损害进行事后救济的主要侵权责任方式之一。^①根据最高人民法院2017年11月发布的数据显示,2015年1月1日至2016年12月31日,在审结的环境污染责任纠纷民事一审案件中,被告责任承担方式位居第一的为赔偿损失,占比为83.98%。^②实践中,生态损害赔偿资金往往所涉金额巨大。例如2014年江苏泰州环境公益诉讼案件,法院更判决被告承担约1.6亿元人民币的巨额赔偿资金。^③数额巨大的赔偿资金该如何管理?如何才能保证把赔偿资金

作者简介:竺效,中国人民大学法学院教授、博士生导师,法学博士;蒙禹诺,中国人民大学法学院。

基金项目:国家重点研发计划项目“生态环境损害鉴定评估业务化技术研究”课题“生态环境损害鉴定评估平台构建及应用示范”(批准号:2016YFC0503607)的子课题“生态环境损害鉴定评估法律政策保障研究”。

①《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》第十八条规定,对污染环境、破坏生态,已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的行为,原告可以请求被告承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等民事责任。

②参见《司法大数据专题报告之环境污染责任纠纷》,最高人民法院, <http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-71042.html>, 最后访问时间:2017年12月11日。

③参见江苏省高级人民法院(2014)苏环公民终字第00001号民事判决书。

用在修复环境的刀刃上,这已凸显为亟待解决的新问题。为了对生态损害赔偿资金进行管理,各地纷纷出台文件、办法对此做出规定。然而,仔细分析、梳理各地的文件,我们不难发现各个地方做法不一,出现生态损害赔偿资金管理主体混乱、管理程序不完善等问题。生态损害赔偿资金是否能够真正用于生态(环境)治理,实现维护环境公益的目的,不禁引发质疑。对生态损害赔偿资金的管理采用信托模式,可否实现维护环境公益的目的?本文试探讨之。不过需要指出,已有实践中,生态损害赔偿资金的来源较为广泛,包括了财政拨款、环境公益诉讼案件中判决赔偿的生态损害赔偿资金等其他资金来源。^①囿于篇幅所限,本文仅探讨基于环境公益诉讼判决所产生的生态损害赔偿资金。

一、问题的提出

目前,有关生态损害赔偿资金的管理、运营,国家尚无统一规定,各地做法不尽相同,问题突出表现在管理主体混乱、管理程序不完善方面。生态损害赔偿资金往往数目庞大,一旦管理、使用不当,将对环境公益的维护造成巨大伤害。

关于生态损害赔偿资金的管理主体,实践中出现了行政机关、司法机关以及基金会不同的管理主体。依据管理主体的性质可以分为公权力机关和非公权力机关两种。前一类即由公权力机关主导资金管理。比如,昆明、绍兴等地,由环保局设立生态损害赔偿金财政专户。^②后一类则由非公权力机关管理生态损害赔偿资金。比如有全国性公募基金会尝试对生态损害赔偿资金进行管理。2016年,中国绿色发展与生物多样性保护基金会(以下简称“绿发会”)在贵州尝试开展生态损害赔偿资金的管理、运营工作。贵州省清镇市人民法院委托绿发会运营生态损害赔偿资金。然而,生态损害赔偿资金的目的是用于修复受损的生态(环境)本身,具有公共性。实践中,中国绿发会本身就是很多环境公益诉讼案件的原告,由诉讼利害关系人对具有公共性质的生态损害赔偿资金进行管理和运营易引发道德风险。

为规范生态损害赔偿资金管理,生态损害赔偿制度改革试点工作在7个试点地方展开,试点地方以中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》(以下简称《试点方案》)为指导,^③纷纷出台生态环境损害赔偿制度改革试点工作实施方案,规定赔偿义务人造成的生态环境损害无法修复的,其赔偿资金作为政府非税收入,全额上缴地方国库,纳入地方

① 比如《山东省生态环境损害赔偿资金管理办法》第四条规定,生态环境损害赔偿资金来源主要包括:(一)环境公益诉讼、省政府提起的生态环境损害赔偿诉讼等案件中经生效判决、调解确定的生态环境损害赔偿资金;(二)生态环境损害赔偿磋商索赔的资金;(三)环境污染刑事案件的罚金或没收的财产(变卖所得);(四)赔偿义务人自愿支付的赔偿金。

② 比如2010年12月1日起施行的《昆明市环境公益诉讼救济专项资金管理暂行办法》第五条规定,市环保局开设救济资金专门账户,对救济资金统一核算和管理。市审计局负责对救济资金管理使用进行监督。2015年8月实施的《绍兴市生态环境损害赔偿资金管理暂行办法》(绍市环发〔2015〕52号)第五条规定,市环保局在财政统一账户(“735账户”)下设立“生态环境损害赔偿金”专户,实行专款专用,统一核算。

③ 2015年12月3日,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》,规定赔偿义务人造成的生态环境损害无法修复的,其赔偿资金作为政府非税收入,全额上缴地方国库,纳入地方预算管理。2017年12月17日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《生态环境损害赔偿制度改革方案》,2015年印发的《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》自2018年1月1日起废止。《生态环境损害赔偿制度改革方案》规定,赔偿义务人造成的生态环境损害无法修复的,其赔偿资金作为政府非税收入,全额上缴同级国库,纳入预算管理。

预算管理。^① 2017年7月5日,山东省财政厅、省环保厅、省高院和省检察院联合印发了《山东省生态环境损害赔偿资金管理办法》(以下简称《管理办法》),这是全国7个试点地方首个出台的资金管理办法。《管理办法》依旧以《试点方案》的思路和规定为指导,对生态损害赔偿资金的管理作了相同的规定。^② 暂且不论将生态损害赔偿资金作为政府非税收入,纳入地方预算管理,由法院负责执行的做法是否合理,在管理程序上仅规定将生态损害赔偿资金纳入地方预算管理,由法院负责执行,而对管理机关具体该怎么运营资金不进行规定,存在程序瑕疵。能否实现生态(环境)修复的目的依赖于生态损害赔偿资金的具体运营,其实这才是《管理办法》应该规范的重点。实践中,各个地方未设立独立的运营机构来运营资金,只笼统地规定将生态损害赔偿资金交由行政机关或者司法机关,对资金进行统一核算和管理。这种既当“裁判员”又当“运动员”的做法有行政权力滥用、管理效率低以及监管不到位的风险。与此同时,生态损害赔偿资金的赔付工作具有繁琐性特征和专业化要求,如果没有专门机构何谈具备这样的专业能力。

实际上,管理主体与运营主体的“二分”是管理类似巨额资金的通行做法。我国的养老基金管理制度、公共维修基金制度等都通过委托专业机构来运营资金,实质上是通过信托这一模式来实现对资金的运营。例如,我国的住房公积金制度,通过设立公积金管理中心作为受托人。虽然《住房公积金管理条例》并没有明确其信托关系属性,但是如果认同财产管理体制为信托关系的话,该信托关系即为法定信托关系。^③ 再比如我国的企业年金制度,通过设立专门的受托人运营企业年金。2015年修订的《企业年金基金管理办法》(以下简称《年金基金管理办法》)确定了企业年金基金的信托运行管理体制,对企业年金基金的信托管理和运营进行详细规定。虽然《年金基金管理办法》中与“信托”有关的词汇出现较少,但是从其具体规定中我们可以窥探出我国企业年金的管理、运营采取了信托机制。^④ 也许生态损害赔偿资金的运营可以借鉴上述做法,由政府对运营人进行筛选,委托其选定的运营人进行管理,政府负责监管,以更好地实现该笔资金所负担的环境公益目的。

二、生态损害赔偿资金管理模式应具有的公益维护特性

笔者认为,生态损害赔偿资金能否维护环境公共利益取决于资金的管理模式。有效的管理模式必须具有评判标准。环境公益诉讼的根本目的在于维护环境公共利益,因此生态损害赔偿资金的管理模式必须以维护环境公共利益为评价标准,应紧密围绕生态损害赔偿资金的环境公共利益性质构建管理模式。这种环境公共利益维护的特性又具体表现为公共性、专项性和专业性。

① 吉林、江苏、湖南、重庆、贵州、山东、云南七省市已分别制定了生态环境损害赔偿制度改革试点工作实施方案。比如《云南省生态环境损害赔偿制度改革试点工作实施方案》在“试点主要内容”中规定,生态环境损害无法修复的,赔偿义务人缴纳的赔偿金作为政府非税收入,缴入地方国库,纳入地方预算管理,由省政府指定的相关部门开展替代修复。

② 《山东省生态环境损害赔偿资金管理办法》第七条规定,赔偿义务人造成的生态环境损害,经生态环境损害鉴定评估确定无法修复的,经人民法院生效判决、调解确定或经生态环境损害赔偿磋商议定,赔偿义务人应缴纳生态环境损害赔偿资金,由损害结果发生地统筹用于生态环境修复。第九条规定,生态环境损害赔偿资金属省级政府非税收入,应全额上缴省级国库,纳入省级财政预算管理。通过磋商议定的生态损害赔偿资金,由环保主管部门负责执收;通过人民法院环境公益诉讼生效判决、调解确定的生态损害赔偿资金,由人民法院负责执行。生态环境损害赔偿资金具体通过“山东省非税收入征收与财政票据管理系统”上缴,省财政厅负责确定执收单位生态损害赔偿资金执收编码。

③ 参见赵廉慧《信托法解释论》,北京:中国法制出版社2015年版,第176页。

④ 参见赵廉慧《信托法解释论》,北京:中国法制出版社2015年版,第13页。

(一) 生态损害赔偿资金具有公共性

环境公益诉讼的理论基础是作为环境共同体成员的公民对共同的环境利益的责任。^① 环境公益诉讼救济的客体是环境公共利益,达成这一共识是研究环境公益诉讼的前提。基于环境公益诉讼产生的生态损害赔偿资金具有明显的公共利益属性,是不同于国家利益、集体利益的一种独立的利益类型。^② 由于公众的力量较为分散,需要国家作为其代表集中而切实地维护其利益。因此,公众一般选择将这种权利委托给国家。然而,生态损害赔偿资金如果交由国家管理,很可能将具有公共利益属性的生态损害赔偿资金同其他具有国家利益属性的资金混同。因此,公众将资金的管理权交给国家时,必须要防止资金混同。

如前文所述,实践中通常将生态损害赔偿资金作为政府非税收入,纳入地方预算管理或者将其纳入财政专户。从非税收入的组成形态来看,非税收入是由不同性质的收入组成的集合体,包括财政专项收入、行政事业费用等各项收入来源。^③ 对非税收入的管理需要根据上述收入的性质不同分类管理,然而现行《预算法》等法律法规较少涉及对非税收入的管理,同时与非税收入配套的法律规范层级低,且不统一,至今尚未有全面规定非税收缴管理的全国性法律或行政法规。非税收入管理本身缺少规范性,再将生态损害赔偿资金笼统纳入其中,不利于生态损害赔偿资金保持其公共性,容易引发资金混同。

(二) 生态损害赔偿资金具有专项性

环境公益诉讼旨在预防和救济“受损的生态(环境)本身”,^④ 而非预防和救济多数人的的人身损害或财产损害。因此,生态损害赔偿资金应当用于修复受损的生态(环境)本身,做到专款专用。“从理论上分析,某一生态(环境)危害行为可能使民事主体蒙受环境侵权损害,也可能使生态或环境本身遭受损害,如生物多样性的破坏、生态系统功能的非自然退化等。前一类损害必然以生态或环境为媒介,并表现为民事主体的财产损失、人身伤害或精神损害,而后一类损害则直接指向生态或环境本身。区别于传统环境侵权损害的生态(或环境)本身所遭受的损害,是环境民事公益诉讼应救济的核心环境公共利益,这是一类直接或潜在影响广大公众和未来世代子孙的环境公共利益之无主的或非私人所有(国家或公共机构所有)的环境要素、自然资源、生态系统的损害。”^⑤ 基于环境公益诉讼产生的生态损害赔偿资金只能用于生态(环境)修复、清除污染、生态(环境)损害赔偿调查等与环境修复相关的方面,不能假借生态损害赔偿资金的名义做着与生态(环境)治理无关的事情。

① 徐祥民、凌欣、陈阳 《环境公益诉讼的理论基础探究》,《中国人口·资源与环境》2010年第20卷第1期,第149页。

② 参见梁上上 《公共利益与利益衡量》,《政法论坛》2016年第6期,第15页。

③ 财政部2016年3月9日发布的《政府非税收入管理办法》第三条规定,本办法所称非税收入,是指除税收以外,由各级国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用国家权力、政府信誉、国有资源(资产)所有者权益等取得的各项收入。具体包括:(一)行政事业性收费收入;(二)政府性基金收入;(三)罚没收入;(四)国有资源(资产)有偿使用收入;(五)国有资本收益;(六)彩票公益金收入;(七)特许经营收入;(八)中央银行收入;(九)以政府名义接受的捐赠收入;(十)主管部门集中收入;(十一)政府收入的利息收入;(十二)其他非税收入。本办法所称非税收入不包括社会保险费、住房公积金(指计入缴存人个人账户部分)。

④ 《环境民事公益诉讼解释》第二十四条规定,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。

⑤ 竺效 《论环境民事公益诉讼救济的实体公益》,《中国人民大学学报》2016年第2期,第25页。实践中,立法者也认识到了生态损害是区别于传统环境侵权损害的一种独立存在,并在司法解释中对此明确规定。《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《环境民事公益诉讼解释》)第二十九条明确区分了环境民事公益损害和私益损害,即法律规定的机关和社会组织提起环境民事公益诉讼的,不影响因同一污染环境、破坏生态行为受到人身、财产损害的公民、法人和其他组织依据民事诉讼法第一百一十九条的规定提起诉讼。

生态损害赔偿资金作为非税收入,纳入财政专户或者地方预算管理能否做到专款专用是值得质疑的。非税收入源于公民,然而非税收入的支配权却属于政府,为防止政府滥用权力,对非税收入的管理必须有健全的监督机制。然而现行法律对非税收入无法进行有效监管。以财政专户为例,2014年新修订的《中华人民共和国预算法》(以下简称新《预算法》)对财政专户首次在法律上予以确认,并做出相应规定,但是与新《预算法》配套的《预算法实施条例》制定于1995年,尚未修订,故因缺少法规衔接,财政资金主要仍由财政部门自律监管。从历年的审计结果看,由于财政专户资金在使用过程中的管理、控制和监督的缺位,普遍存在透支挤占、混淆挪用、层层截留、回流资金、违规出借等问题。^①实践中,有的地方财政为追求利益最大化,将财政专户资金调入融资平台账户,利用地方融资平台购买理财产品、转存定期、协议存款等以达到收益和规避监管的目的。^②生态损害赔偿资金应避免这种悲剧的发生。保持该笔资金管理的独立性是保证其专项性的重要手段。

(三) 生态损害赔偿资金具有专业性

生态损害赔偿资金的目的是修复受损的生态(环境),保障公众的环境权益,生态(环境)修复工作本身对专业性的要求较高。已有实践多采行政主导的管理和运营模式,缺乏市场参与。现行的由政府管理、运营及监督的模式有导致行政权力滥用的风险,以及管理效率低、监管不到位等严重影响该笔资金环境公益目的实现之可能。生态损害赔偿资金管理,政府应当定位于建立和健全生态损害赔偿资金管理制度,而不宜作为直接的运营者。

实践中,出现了环境公益诉讼案件的被告将生态损害赔偿资金委托信托公司成立环境保护慈善信托的个案。如原告自然之友与被告中丹公司、沃爱特公司等环境污染责任纠纷案件中,被告主动出资100万元,^③委托长安信托成立“长安慈—环境保护慈善信托”,信托报酬年费率为0.6%/年。在该类环境保护慈善信托中,资金管理机构是长安国际信托股份有限公司,并由北京德和衡律师事务所担任监察人,自然之友担任公益顾问,合一绿学院负责招标执行。^④这是国内首次尝试通过环境保护慈善信托解决生态损害赔偿资金的管理与使用问题,为有效利用生态损害赔偿资金提供了新思路。

三、生态损害赔偿资金形成的法理分析

笔者认为,环境资源的公共信托原则为环境公益诉讼提供了理论基础,为公民主张权利提供了依据。顺着环境公益诉讼的理论脉络,我们大胆假设,基于环境公益诉讼产生的生态损害赔偿资金也许可以采用非意定信托的性质定位。

(一) 环境资源的公共信托原则为环境公益诉讼提供理论基础

美国学者约翰·L. 萨克斯教授最早提出环境资源“公共信托”思想,并认为公共信托思想建立

① 姜新华、常华清、黄金、鲁宏 《我国国库集中收付制度下财政专户治理路径的选择》,《财政监督》2014年第7期,第37页。

② 李媛、刘枫、伍宏伟、黄悦 《财政专户资金管理存在的问题及建议——基于对贵州省财政账户资金的调查及思考》,《西南金融》2014年第11期,第46页。

③ 尽管该笔慈善信托的资金来源是环境公益诉讼案件的被告自愿出资,而非本文所探讨的基于法院判决所得生态损害赔偿资金,但是资金来源并不影响本文探讨生态损害赔偿资金的管理模式。

④ 参见《长安慈—环境保护慈善信托成立公告》,长安信托, <https://www.caite.cn/uploads/fore/projectText/201610803422/1010/101002/147693061702868.pdf>,最后访问时间:2017年12月11日。

在三个原则之上。“第一,某些利益——例如空气与海——对全体国民具有重大意义,以至于将这些利益作为私人所有权的客体是很不明智的,诸如清洁的空气和水这些共通的财产资源要被视为全体公民共同享有的利益。第二,这些利益蒙受自然的巨大恩惠,而不是某个企业的恩惠,以至于这些利益应该提供给全体国民使用。第三,政府的主要目的是增进一般公众的利益,而不是按照从最广泛的公共用途到有限的私人收益用途重新分配公共物品。”^①因此,当公众的环境权益遭受损害时,应当允许公民提起诉讼来保护他们在环境质量方面的权益。公共信托原则为公民主张环境权利提供了依据。在环境资源公共信托原则中,国家或政府作为受托人取得普通法上的所有权,同时承担作为受托人的义务,为了受益人之利益保障使信托财产处于安全状态。如果国家或政府未履行其作为管理人的义务,或者损害受托人的利益,公民可以请求国家履行受托人义务,保护和改善环境。为了防止滥诉,或者因环境具有“公共物品”特性从而出现哈丁式的“公地悲剧”现象,社会组织可以作为公民的代表以政府为被告而提环境公益诉讼。

环境资源的公共信托原则也解决了公众使用与私人利益之间的冲突问题。正如古老的格言所论述的“使用自己的财产不应损及他人的财产”,这一格言同样可以适用于对生态(环境)的损害。^②在公共信托中,个人可以使用环境资源,但是这种使用以不损及环境公共利益为前提。通过公共信托的公益性目的,将保护环境的义务融入到个人权利的范畴之中,使个人权利的行使具有了公益性目的,从而最大限度地维持公众权益与必要的开发利用之间的相容性。因此,如果公众的环境权益遭受损害,可以此为依据提起对不法行为人的诉讼,请求对环境公共利益的救济。在公益和私益发生冲突时,公益具有优先于私益的优先地位,也是环境资源公共信托的功能之一。

(二) 生态损害赔偿资金形成的非意定信托特质

环境资源的公共信托原则是环境公益诉讼的理论来源。基于环境公益诉讼产生的生态损害赔偿资金的形成与其理论依据一脉相承,生态损害赔偿资金具有非意定信托的特质。

对于事物的认识应当从其实质进行辨认。对于信托的辨认,同样应当遵循此原则。现实中存在很多信托的交易结构,虽然其名称不叫信托,但是其实质就是信托。实践中,生态损害赔偿资金的形成实质是信托法律关系,并伴随产生了委托人、受托人和受益人三者之间的信托法律关系。根据信托的设立是否需要委托人的意思表示,信托分为意定信托和非意定信托。^③意定信托是根据委托人明示的意思表示而设立的。非意定信托是根据法律直接规定或者对司法的适用而成立的,不需要当事人明确的意思表示,^④包括默示信托和法定信托。生态损害赔偿资金形成的实质是非意定信托,委托人和受益人是社会公众,信托财产是生态损害赔偿资金。关于受托人的选择,法律已经规定有关机关作为受托人(比如环保局^⑤、法院^⑥等)。以实践中出现的环境公益诉讼案件为例,^⑦

① 参见[美]约瑟夫·L. 萨克斯著,王小钢译《保卫环境:公民诉讼战略》,北京:中国政法大学出版社2011年版,第139页。

② 参见[美]约瑟夫·L. 萨克斯著,王小钢译《保卫环境:公民诉讼战略》,北京:中国政法大学出版社2011年版,第147页。

③ 赵廉慧《信托法解释论》,北京:中国法制出版社2015年版,第51页。

④ 赵廉慧《信托法解释论》,北京:中国法制出版社2015年版,第52页。

⑤ 《昆明市环境公益诉讼救济专项资金管理暂行办法》第五条规定,市环保局开设救济资金专门账户,对救济资金统一核算和管理。

⑥ 《龙海市生态环境损害修复资金管理办法(试行)》第四条规定,生态修复资金实行财政预算监管,暂时依托市法院标的款专户,实行分账管理、专款专用,用于环境恢复、生态修复和保护、生态环境项目建设、鼓励发展生态经济等。实行生态修复资金管理使用年度报告制度,自觉接受财政、审计监督管理。

⑦ 比如江苏省连云港市中级人民法院(2014)连环民初字第00002号民事判决书、江苏省泰州市中级人民法院(2015)泰中环民初字第00003号民事判决书、江苏省徐州市中级人民法院(2015)徐环民初字第3号民事判决书、江苏省徐州市中级人民法院(2015)徐环民初字第4号民事判决书、江苏省徐州市中级人民法院(2015)徐环民初字第5号民事判决书、云南省昆明市中级人民法院(2012)昆环保民初字第7号民事判决书、山东省德州市(地区)中级人民法院(2015)德中环民初字第1号民事判决书。

在“昆明三农农牧有限公司等与昆明市环境保护局环境污染侵权纠纷案”中，二审法院判决被告将生态损害赔偿资金支付至由昆明市环保局管理的“昆明市环境公益诉讼救济专项资金”。^①在这一信托法律关系中，委托人和受益人为不特定的社会公众，受托人环保局的选择是公权力机关法院根据法律的强制性规定指定的结果，^②它不是根据委托人的意愿选择的。由于受托人是依照法律规定选择的结果，所以该信托性质上是非意定信托。也有学者认为，该案中的“环境公益诉讼救济专项资金”可以被视为法定信托。^③尽管对于该生态损害赔偿资金的形成可能存在不同的认识，但是都不可否认的是它具有非意定信托的特质。

四、生态损害赔偿资金管理的信托模式构建

生态损害赔偿资金的管理模式包括资金的管理和运营。生态损害赔偿资金的管理属于财产管理。生态损害赔偿资金信托就是要利用信托的财产独立法理，创设以公益为目的的信托财产，把这种财产从委托人、受托人、受益人的自有财产中分离出来，最大化地维护生态损害赔偿资金的公共性和专项性的特质，从而有效避免因管理主体和运营主体重合而产生的道德风险。

（一）生态损害赔偿资金的“两层信托”模式

生态损害赔偿资金信托，是将法院判决被告承担的生态损害赔偿资金作为信托财产、以政府为委托人、以不特定的社会公众为受益人、以专业机构为受托人、以修复生态（环境）等环境公益的实现和维护为目的而设立的一种信托。生态损害赔偿资金信托属于公益信托。^④首先，生态损害赔偿资金信托的设立是为了维护环境公共利益的目的，这是毫无疑问的。我国《信托法》第六十条^⑤以及《慈善信托管理办法》第七条^⑥分别规定为了维护生态（环境）可以设立公益信托或者慈善信托。故为了实现生态修复之目的，可以透过公益信托或者慈善信托予以实现。其次，生态损害赔偿资金信托的受益人是不特定的社会公众，他们是最终享有信托利益的人，对生态损害赔偿资金信托的实际受益群体应当从实质层面进行判定。最后，生态损害赔偿资金信托的目的具有绝对性。若生态损害赔偿资金信托具有多个信托目的，每一个信托目的都必须符合维护环境公益这一核心目标。生态损害赔偿资金信托当然也符合信托目的绝对性的要件。因此，采公益信托的法律架构作为生态损害赔偿资金的管理模式不仅符合其形成过程的法理，也能够利用信托的优点来促进生态损害赔偿资金的管理及运作效率。

需要注意的是，生态损害赔偿资金的形成过程是非意定信托，可称之为第一层信托；而在此

① 参见云南省高级人民法院（2011）云高民一终字第41号民事判决书。二审法院判决被告昆明三农农牧有限公司、昆明羊甫联合牧业有限公司立即停止对环境的侵害，并在判决生效后十日内向“昆明市环境公益诉讼救济专项资金”支付人民币417.21万元。

② 《昆明市环境公益诉讼救济专项资金管理暂行办法》第五条规定，市环保局开设救济资金专门账户，对救济资金统一核算和管理。

③ 参见赵廉慧《信托法解释论》，北京：中国法制出版社2015年版，第176页。

④ 公益信托的成立必须符合以下几个要件：信托目的必须属于公益目的，信托必须为了公共利益，信托必须具有绝对的公益性。生态损害赔偿资金信托符合这三个要件。

⑤ 《信托法》第六十条规定，为了下列公共利益目的之一而设立的信托，属于公益信托：（一）救济贫困；（二）救助灾民；（三）扶助残疾人；（四）发展教育、科技、文化、艺术、体育事业；（五）发展医疗卫生事业；（六）发展环境保护事业，维护生态环境；（七）发展其他社会公益事业。

⑥ 《慈善信托管理办法》第七条规定，设立慈善信托，必须有合法的慈善信托目的。以开展下列慈善活动为目的而设立的信托，属于慈善信托：（一）扶贫、济困；（二）扶老、救孤、恤病、助残、优抚；（三）救助自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件造成的损失；（四）促进教育、科学、文化、卫生、体育等事业的发展；（五）防治污染和其他公害，保护和改善生态环境；（六）符合《慈善法》规定的其他公益活动。

基础上,选择采用公益信托的法律架构来作为生态损害赔偿资金的具体管理模式,则属于第二层信托。不过,上述两个层次的信托也有不同之处。首先,在这两个层次的信托法律关系中,政府都是主体,但是性质却不同,在第一层次的信托中,政府作为公法上的主体,为了履行法定职责而作为受托人管理生态损害赔偿资金;在第二层次的信托中,政府以民事主体身份作为委托人,通过缔结民商事合同选定受托人。其次,从委托人来看,生态损害赔偿资金第一层次信托的委托人是特定的社会公众;而生态损害赔偿资金第二层次信托的委托人为政府(实践中多为环保局)。再次,从信托设立的形式要件来分析,生态损害赔偿资金这一非意定信托的设立,是基于法律的强制性规定;而生态损害赔偿资金第二层信托的设定,是政府为了更好地管理生态损害赔偿资金而引入市场因素选择受托人,通过市场化、规范化的运作,实现生态损害赔偿资金的目的,生态损害赔偿资金信托的设立是基于合同的形式设立,属于意思自治契约。

(二) 生态损害赔偿资金信托的运作

如前所述,在生态损害赔偿资金第二层信托法律关系中,委托人为政府(笔者主张委托人更应为环保机关,并将在后文详细分析)。为保障生态损害赔偿资金做到专款专用,资金利用率实现最大化,政府将其控制的生态损害赔偿资金转移给其信任的、具有管理资格的受托人,委托人和受托人达成合意签署信托合同,信托成立。委托人根据信托合同的约定将作为信托财产的生态损害赔偿资金转移给受托人,并指定社会公众作为生态损害赔偿资金信托的受益人,受益人按照信托相关法律规定和信托合同的约定享有受益权。^① 信托设立后,生态损害赔偿资金信托的受托人履行管理义务,对生态损害赔偿资金进行管理、运作。在环境公益诉讼案件中,受损的环境区域不同、每个环境公益诉讼案件的诉讼请求不同,因此就受托人对信托管理的方式而言,受托人应当依照不同的环境公益诉讼所赔付的生态损害赔偿资金设置不同的专项管理账户。如果生态损害赔偿资金不足,政府可以通过财政拨款的方式予以支持。如果生态损害赔偿资金有剩余,可以沉淀在生态损害赔偿资金中,为其他案件生态损害赔偿资金的不足做补充。然而,由于生态(环境)的修复往往需要耗费巨额资金,大部分情况下生态损害赔偿资金会出现短缺情况,很少会产生节余。

生态损害赔偿资金信托的运作请参见图1:

(三) 生态损害赔偿资金信托法律关系的主体

信托是由三方主体形成的法律关系,其基本当事人包括委托人、受托人和受益人。就生态损害赔偿资金信托的法律关系主体而言,受益人为不特定的社会公众在理论上没有争议,因此后文主要围绕委托人、受托人以及监察人进行讨论。

1. 委托人

生态损害赔偿资金信托的委托人是政府。但具体哪个政府职能部门更适宜作为具体的实施主体,是需要讨论和明确的。由于生态损害赔偿资金的形成本质就是信托法律关系,因此这里所指的生态损害赔偿资金信托(即第二层信托)的委托人就是生态损害赔偿资金法律关系中(即第一层信托)的受托人,已有实践中表现为行政机关、司法机关以及基金会等机构。考虑到我国行政机关掌握的社会管理资源的丰富性及其在应对环境污染事件中的高效性,生态损害赔偿资金的管理采取行政主导的模式,既符合我国基本国情,也与广大人民群众期待相契合。^② 根据我国法律的相关

^① 受益权指的是受益人所享有的各种权利的总称。参见赵廉慧《信托法解释论》,北京:中国法制出版社2015年版,第418页。

^② 张新宝、岳业鹏《大规模侵权损害赔偿基金:基本原理与制度构建》,《法律科学》2012年第1期,第121页。

规定，我国环境保护工作的统一监督管理机关是各级政府的环境保护主管机关。^① 因而，从理论上而言，对于侵害公众环境权益的行为，环保机关应当可以公众受托人身份提起生态(环境)本身损害的公益诉讼，因此，生态损害赔偿资金信托的委托人以环保机关为首要考虑，也是该项工作专业性、专门性的考虑，有利于环境公益公共性的实现。

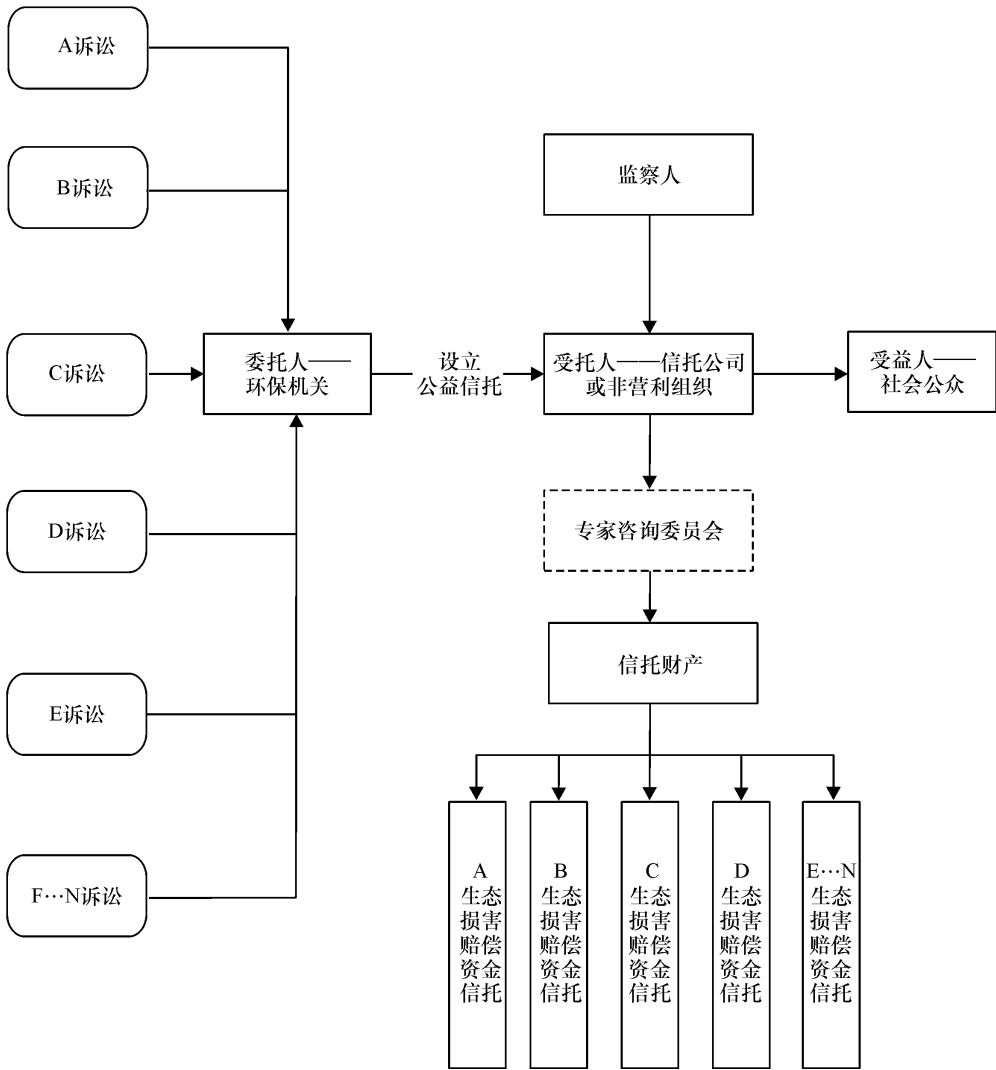


图1 生态损害赔偿资金信托的运用

2. 受托人

在信托法律关系中，受托人居于重要法律地位，有学者称之为“信托关系本质的体现者”。^② 生态损害赔偿资金信托设立后，作为生态损害赔偿资金(第一层信托)委托人的环保机关需要寻觅适格主体，将生态损害赔偿资金信托的运行交由专业机构，最大化实现生态损害赔偿资金信托的效益。我国《信托法》第二十四条规定“受托人应当是具有完全民事行为能力的自然人、法人。法律、行政法规对受托人的条件另有规定的，从其规定。”根据2017年7月最新颁布的《慈善信托

① 《中华人民共和国宪法》第二十六条规定，国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。《中华人民共和国环境保护法》第十条明确规定，国务院环境保护主管部门，对全国环境保护工作实施统一监督管理；县级以上地方人民政府环境保护主管部门，对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理。

② 徐孟洲主编《信托法》，北京：法律出版社2006年版，第91页。

管理办法》的规定,以保护和改善生态(环境)为目的,可以设立慈善信托。^①且慈善信托属于公益信托的范畴。^②如前文所述,生态损害赔偿资金信托属于公益信托。结合《慈善信托管理办法》第二条和第七条的规定,生态损害赔偿资金信托在某种程度上也具有慈善信托的性质。如果生态损害赔偿资金信托性质上同样属于慈善信托,那么根据《慈善信托管理办法》第九条的规定,生态损害赔偿资金信托的受托人包括了慈善组织和信托公司。因此,具有完全行为能力的法人,例如,绿发会、自然之友或其他环境保护团体可以成为受托人。^③如前文所述,在自然之友诉江苏中丹化工水污染环境公益诉讼案件中出现了信托公司作为慈善信托的受托人的实例。在该类环境保护慈善信托中,信托公司只是象征性地收取一定的费率,有利于实现基金效益的最大化。为了协助受托人妥善运营生态损害赔偿资金信托,提高运作绩效,信托契约中应该要求受托人设置委托人认可的专家咨询委员会,由对环境保护有专业知识的专家、学者组成专家咨询委员会,以辅助受托人完成生态(环境)修复。

3. 监察人

监管是规范权力行使,防治权力滥用,督促义务履行的最好手段。^④生态损害赔偿资金信托以自然环境以及置身于其中的不特定社会公众为受益对象。由于公众力量较为分散,无法对生态损害赔偿资金进行常态化的监管,生态损害赔偿资金信托应当设置监管制度。目前,我国对公益信托实行“双层监管”,第一层为外部监管,因不同的目的设立的公益信托由不同的主管机构对其进行监管。关于公益信托的公益事业管理机构,我国《信托法》并未予以明确。目前依照公益目的不同,由相关领域的行政主管部门负责管理,并相应确定公益信托的公益事业的管理机构。最新颁布的《慈善法》明确了民政部门监管地位。^⑤生态损害赔偿资金信托的运行涉及社会公众良好环境权益的福祉,生态损害赔偿资金信托的目的事业主管机关若为民政部门符合社会公众的期待。

生态修复基金信托第二层监管是以信托监察人为主体的内部监管。我国《信托法》规定信托监察人是必设机构。^⑥生态损害赔偿资金信托属于公益信托。公益信托涉及公共利益的维护,而且公益信托的受益人是不特定的,不特定的受益人无法有效行使《信托法》赋予的监督权,因此在生态损害赔偿资金信托中设立监察人是十分必要的。鉴于生态损害赔偿资金信托的专业化运作的特点,信托监察人应当交由专业人士或者专业机构担任较为合适。因为他们具备独立性和专业性的特点,与信托法律关系当事人不存在利益冲突,可以弥补行政监管之不足。例如,已有实践中出现了律师事务所、会计事务所等承担监察职责。生态损害赔偿资金信托的监察人虽然代替受益人行使监督职能,但是监察人不是受益人的代理人,而是具有独立资格的主体。

① 《慈善信托管理办法》第七条规定,设立慈善信托,必须有合法的慈善信托目的。以开展下列慈善活动为目的而设立的信托,属于慈善信托:(一)扶贫、济困;(二)扶老、救孤、恤病、助残、优抚;(三)救助自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件造成的损失;(四)促进教育、科学、文化、卫生、体育等事业的发展;(五)防治污染和其他公害,保护和改善生态环境;(六)符合《慈善法》规定的其他公益活动。

② 《慈善信托管理办法》第二条规定,本办法所称慈善信托属于公益信托,是指委托人基于慈善目的,依法将其财产委托给受托人,由受托人按照委托人意愿以受托人名义进行管理和处分,开展慈善活动的行为。

③ 《基金会管理条例》第二条规定:本条例所称基金会,是指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产,以从事公益事业为目的,按照本条例的规定成立的非营利性法人。另依《民法总则》第57条规定:法人是具有民事权利能力和民事行为能力,依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。因此,上述环境保护社会组织是非营利性法人,具有完全民事行为能力。

④ 参见彭丽萍《社会保障基金信托法律问题研究》,北京:法律出版社2013年版,第115页。

⑤ 《中华人民共和国慈善法》第六条规定,国务院民政部门主管全国慈善工作,县级以上地方各级人民政府民政部门主管本行政区域内的慈善工作;县级以上人民政府有关部门依照本法和其他有关法律法规,在各自的职责范围内做好相关工作。

⑥ 《信托法》第六十四条规定,公益信托应当设置信托监察人。信托监察人由信托文件规定。信托文件未规定的,由公益事业管理机构指定。

五、结 论

环境公益诉讼为救济受损的生态(环境)提供了一条现实的路径。获赔生态损害赔偿资金只是环境公益诉讼的首要环节,使生态损害赔偿资金实实在在地用于修复生态(环境)才是环境公益诉讼的根本目的。现行生态损害赔偿资金的管理在程序上存在管理主体和运营主体重合的瑕疵,容易造成公共权力被滥用,生态损害赔偿资金被不当使用的风险。生态损害赔偿资金的运行采用信托模式,在法理上具备正当性的基础,还可以运用信托机理有效避免管理主体和运营主体重合带来的风险,最大化地实现生态损害赔偿资金的“出资”目的,保障公众良好环境权益的福祉。

English Abstract

Study on Trust Model of Managing Environmental Damages: In the View of Protecting Environmental Public Interests

ZHU Xiao , MENG Yunuo

Abstract: To protect the environment and to safeguard environmental rights of the public are serious purposes of managing compensation for environmental damages. Meanwhile , a lack of explicitness of managing subjects and defects of the managing procedures exist in the legal action of environmental compensation. And all of them can handicap the public interests of environmental lawsuits. Under the circumstances , we should take methods of adopting trust model to manage environmental compensation , for instance , environmental protection organs as settlor , random people as beneficiaries , specialized institutions as trustees and forming environmental compensation trust for the purposes of environmental protection. In this way , not only can we take advantages of the trust system to solve problems of overlapping powers between different sectors of the government , but also we can conform to the legal principles of environmental damages compensation , thus achieving the purposes of protecting environmental public interests.

Key Words: environmental damages; trust; environmental public interests

责任编辑 李晶晶
责任校对 王治国