

关于推动环境公益诉讼中生态修复管理人制度 创新的调研报告¹

在环境民事公益诉讼中，因环境侵权行为而受到污染的环境和被破坏的生态需要修复，故而必然涉及生态环境修复的司法执行问题。传统民事执行面临的主要问题是被执行人财产查找困难²，因此解决执行难的重点在于完善财产查控系统、失信被执行人名单制度以及拓宽被执行财产发现渠道等方面³。生态环境修复属于生效法律文书确定的行为义务，但又不是被执行人仅仅简单实施某种行为便可以完成的，在执行过程中往往需要大额的资金和专业的技术，并历经环境详细调查、修复方案编制、修复过程监督、修复结果验收以及可能存在的资金垫付、返还、审计等一系列复杂的程序。因此生态环境修复执行难的问题较传统民事执行难更为突出⁴。

2018 年 2 月，广州中院审结全国首例以调解方式结案的涉土壤修复环境民事公益诉讼，受污染的土壤随后也得到完全修复。在修复执行过程中，广州中院与检察机关、行政机关、研究机构

¹ 课题组长：姜耀庭，课题组成员：韩方、刘欢，执笔人：刘欢。

² 宋周敏：《以规范被执行人财产调查措施为视角谈如何解决执行难——兼谈《民事强制执行法》的新规定》，载《经营管理者》2011 年第 13 期，第 167 页。

³ 《最高人民法院关于落实“用两到三年时间基本解决执行难问题”的工作纲要》。

⁴ 转引自张辉：《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》，载《法学论坛》2016 年第 5 期，第 81 页。

等多次沟通协调，历经周折，终于将受污染的地块修复完毕。通过该案的执行，我们认识到生态环境修复的执行与一般民事案件的执行存在显著不同，涉及到生态环境详细调查、生态修复方案的制定、修复费用预算的编制、修复费用的使用、垫付和结算、修复效果的评估和验收、修复过程的监督和管理等多项工作，呈现技术性强、周期长、事务繁杂等特点，仅凭法院和行政主管部门的力量无法完全驾驭，因此有必要引入专业机构参与生态环境修复的管理工作，由此率先提出“生态修复管理人制度”的构想。广州市人民代表大会常务委员接受广州中院的立法建议，在颁布的《关于支持和促进检察机关公益诉讼工作的决定》第十七条规定：“市中级人民法院应当会同市人民检察院、市规划和自然资源局、市生态环境局、市水务局、市农业农村局、市林业园林局等相关部门探索建立公益诉讼案件生态修复管理人制度。相关行政机关应当积极履行生态修复监督管理职责，配合生态修复执行工作。”至此，生态修复管理人制度原则性获地方立法通过。课题组以现行国家法律制度、政策以及广东省地方性立法和政策为基础，探索生态修复管理人制度的具体实施办法。

一、生态环境修复制度的立法现状

所谓生态环境修复，是指将生态环境修复到损害发生之前的状态和功能，即恢复原状。恢复原状既属于民事责任，也属于行政责任。《民法通则》《民法总则》《侵权责任法》和《民法典》均规定恢复原状的民事责任承担方式；《行政强制法》规定恢复原

状属于行政强制执行的方法,《土壤污染防治法》规定土壤污染责任人和土地使用权人负有实施土壤污染修复的义务,《固体废物污染环境防治法》规定造成固体废物污染环境的,应当采取措施恢复环境原状。上述法律均是原则性地规定侵权人或者违法者应当承担恢复原状的责任,但是基于生态环境修复工作的复杂性、专业性的特点,修复工作的具体程序如何开展,则没有详细的规定。

为解决生态环境修复的程序性问题,国家在顶层设计方面纷纷制定法律、法规和出台政策。2014年4月24日修订的《中华人民共和国环境保护法》提出建立和完善相应的修复制度。2014年6月,最高人民法院《关于全面加强环境资源审判工作 为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》提出探索建立环境修复制度。2017年12月,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方案》提出逐步建立生态环境损害的修复和赔偿制度。2020年3月3日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》提出探索建立“恢复性司法实践+社会化综合治理”审判结果执行机制。上述法律和政策原则性规定了探索建立生态环境修复制度。

2019年6月5日,最高人民法院发布的《关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》规定省级、市地级人民政府及其制定的相关部门、机构组织事实生态环境修复,原则上确定了生态环境损害赔偿诉讼中生态环境修复的组织实施主体。2020年3月12日,财政部等九部门制定的《生态环境损害赔偿资金管

理办法（试行）》规定法院移送省级、市地级人民政府及其指定的相关部门、机构实施修复生态环境，原则性确定了环境民事公益诉讼中生态环境修复的组织实施主体。

2020年8月17日，广东省人民政府制定的《广东省生态环境损害赔偿工作办法（试行）》对生态环境损害修复监督管理作出了相关规定，主要涉及赔偿义务人自行修复或者委托第三方机构修复、修复监督部门委托第三方开展替代性修复项目、修复方案的制作、修复效果的评估、社会公众监督等方面的内容，在全省首次对生态环境损害赔偿所涉及的生态环境修复问题作了较为详细的规定，具有一定的可操作性。

二、现行生态环境修复制度的不足

环境民事公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼虽然属于不同类型的诉讼，但是二者所保护的利益及相关的责任规定具有高度一致性，且根据《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定（试行）》《生态环境损害赔偿资金管理办法（试行）》的规定，生态环境损害赔偿诉讼和环境民事公益诉讼的生态环境修复的主体均为省级、市地级人民政府及其制定的相关部门、机构，因此两种诉讼的生态环境修复程序也并无本质的区别，可以相互参照。《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定（试行）》《生态环境损害赔偿资金管理办法（试行）》和《广东省生态环境损害赔偿工作办法（试行）》并未穷尽生态环境修复过程中可能遇到的问题。如上述司法解释和办法仅规定

了组织修复的主体，而没有规定修复的程序；赔偿义务人或者被执行人拒绝修复的，如何启动代履行程序以及具体执行到的资金又如何支付的问题；当事人无力修复的，生态环境损害赔偿资金的垫付和返还问题；环境民事公益诉讼与环境民事私益诉讼在生态环境修复中的衔接问题；法院对生态环境修复案件执行和行政机关组织实施修复的衔接问题等。上述问题很可能在将来的修复过程中遇到并亟待解决，因此有必要进行梳理和分析。

（一）生态环境修复的程序问题

生态环境修复应当遵循一定的程序，以土壤修复为例，《土壤污染防治行动计划》和《广东省土壤污染防治行动计划实施方案》对受污染土壤修复的程序作出相应规定，简言之主要由生态环境状况调查评估、治理与修复实施方案制定、环境监理、修复效果评估等环节组成。通过执行全国首例以调解方式结案的涉土壤修复环境民事公益诉讼案件，我们总结出生态环境修复主要涉及如下程序节点：1. 生态环境受污染破坏状况的详细调查；2. 生态环境修复方案的制定和审核；3. 生态环境修复费用预算的编制和审核；4. 生态环境修复过程的监督和管理；5. 生态环境修复结果的评估和验收。

1. 生态环境受污染破坏状况的详细调查。首先，生态环境修复工作涉及专业性较强，被告通常不具备修复的能力，必须聘请有能力的机构实施修复，而修复过程中的详细调查和修复方案的编制是确保生态环境得到有效修复的前提，只有生态破坏、环境

污染的调查清楚后，才能有针对性的进行修复；其次，环境民事公益诉讼涉及的是社会公共利益或不特定多数人的环境权益，并不仅涉及个别人的利益，从这层意义出发，也不应对被告的行为进行过度放任；最后，规范修复的程序也是对被告利益的保护，生态环境详细调查的目的是为了确定污染物的详细分布情况以及需要修复的土方量，这与最终的修复费用息息相关，而且生态环境详细调查和实施修复的必须是不同主体，尽可能将修复的成本限定在合理的范围内，防止修复机构无限扩大修复工程量的道德风险，确保修复资金的高效利用。因此生态环境详细调查必不可少，《广东省生态环境损害赔偿工作办法（试行）》第八条规定：“案件调查部门开展生态环境损害案件调查时，应当委托具有司法鉴定资质或符合国家有关要求的机构对生态环境损害进行鉴定、评估，出具书面委托书并签订书面协议。”生态环境损害案件调查相当于生态环境的初步调查，是提起环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿磋商乃至后续修复的前提条件，必须委托专业机构进行。

2. 生态环境修复方案的制定和审核。《广东省生态环境损害赔偿工作办法（试行）》第二十六条第一、二项规定：“赔偿义务人自行或委托社会第三方机构编制生态环境损害修复实施方案；赔偿义务人将生态环境损害修复实施方案、修复项目事实过程信息公开方式等材料报送修复监督部门。”由此可知，生态环境修复方案应当由专业机构制定。

3. 生态环境修复费用预算的编制和审核。鉴于生态环境修复费用在诉讼期间难以准确确定或者确定的成本较高，因此环境民事公益诉讼通常仅判决被告履行修复的义务，而并非支付修复费用。但是在被执行人不主动履行的情况下，必须先执行到相应的费用，才能启动下一步的修复工作，因此此时必须确定修复的金额，至少需要预估大致的金额。生态环境修复费用预算的编制与修复方案的制定紧密联系，既关系到生态环境修复的效果，也与社会公共利益被执行人的利益息息相关。因此，不仅法院、行政机关应当对其进行审核，而且原告、被执行人等均有权对其进行审核，但是审核必须要有相关的专业知识，应当委托专业机构进行。

4. 生态环境修复过程的监督和管理。生态环境修复过程可能会造成新的污染或者其他违法情形，因此有必要对其全程进行监督。执行法院和行政机关显然没有充足的人员全天候长时间现场监督，及时勉强派员，也不具备相关的专业知识，无法达到监督的效果。《广东省生态环境损害赔偿工作办法（试行）》第二十五条规定：“赔偿义务人实施生态环境损害修复项目，应当沿革落实主体责任，认真履行修复义务，确保生态环境得到及时有效修复，并采取有效措施防止实施修复项目造成新的污染和生态破坏。赔偿义务人可以委托监理单位对修复项目的实施施行工程监理。”以土壤修复为例，土壤的转运有着沿革的规定。《土地污染防治法》第四十一条规定：“修复施工单位转运污染土壤的，

应当制定转运计划，将运输时间、方式、线路和污染土壤数量、去向、最终处置措施等，提前报所在地和接收地生态环境主管部门。”如果赔偿义务人并不是将污染土壤修复，而是简单转运后替换以新的土壤，会使得修复成本大大降低，监理单位受聘于赔偿义务人，对其监督力度毕竟有限。因此，监督职责需要由更加中立的专业机构履行。

5. 生态环境修复效果的验收。《广东省生态环境损害赔偿工作办法（试行）》第二十六条第五项规定：修复监督部门组织对生态环境修复效果进行评估，委托第三方专业评估机构出具书面评估报告。同理，环境民事公益诉讼的修复也需要委托第三方专业评估机构。

据此，生态环境修复的整个过程，包括详细调查、方案的制定和审核、预算的编制和审核、过程的监督和管理、结果的评估和验收均需要第三方专业评估机构的参与，当事人自动履行的情况下，修复监督部门只需要委托第三方专业评估机构评估结果。如果当事人拒绝履行，相关机构、组织启动代履行程序后，必须多次委托专业机构参与每一个程序。如果修复使用的又是财政资金，每一次委托必须按照政府采购的相关规定进行政府采购、启动招投标程序等，程序繁琐无比。因此，有必要对生态环境修复的所有程序进行整合，使得生态环境修复过程既符合法律、法规的规定，又符合专业技术的要求。

（二）当事人拒不履行生态环境修复责任的职能补位问题

在环境民事公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼中，当事人均有可能拒不履行生效裁判文书和生态环境损害赔偿协议。当事人拒不履行是具体的行为，不具有强制执行的现实可能性。《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定（试行）》规定了一方当事人不履行裁判或者协议的，另一方当事人可以申请强制执行，生态环境修复由相关部门、机构组织实施。但是对于具体的组织实施程序并没有详细规定。《广东省生态环境损害赔偿工作办法（试行）》仅规定两种修复的程序：1. 赔偿义务人自行或者委托具备修复能力的社会第三方开展修复；2. 无法修复的，修复监督部门委托具备修复能力的社会第三方开展替代修复。但是对于赔偿义务人拒不履行修复义务的情形未作任何规定。对于当事人拒不履行行为义务的，现有的法律制度在民事和行政领域均有相应的救济途径。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第五百零三条规定：“被执行人不履行生效法律文书确定的行为义务，该义务可由他人完成的，人民法院可以选定代履行人；法律、行政法规对履行该行为义务有资格限制的，应当从有资格的人中选定。必要时，可以通过招标的方式确定代履行人。”《行政强制法》第五十条规定：“行政机关依法作出要求当事人履行排除妨碍、恢复原状等义务的行政决定，当事人逾期不履行，经催告仍不履行，其后果已经或者将危害交通安全、造成环境污染或者破坏自然资源的，行政机关可以代履行，或者委托没有利害关系的第三人代履行。”因此，对于当事人

拒不履行修复义务的，相关部门、机构组织可以启动代履行的程序，但是在具体实施过程中可能如下需要问题：

1. 生态环境修复金额的确定问题。环境民事公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼中，生态环境修复费用可能存在难以确定或者确定具体数额所需鉴定费用明显过高的情形，此时执行法院可以直接判决被告恢复原状，而在判项中不确定具体金额的修复费用。如此一来，当事人不履行生态环境修复义务的，执行法院无法强制执行行为义务，只能向当事人执行金额尚未确定的修复费用，会让执行法院的执行工作陷入尴尬境地。

2. 修复资金的使用问题。执行法院如果顺利执行了修复费用，又会出现资金如何使用的问题。行政机关实施收支两条线，收取执行法院的修复费用后，只能上缴财政，而后再申请财政预算，如此以来费时费力，无法保障生态环境得到及时修复。执行法院如果将修复费用直接上缴财政，但是该费用又是用于生态环境修复的，不符合《生态环境损害赔偿资金管理办法（试行）》第二条第二款⁵规定的情形。因此，即便执行法院执行到修费用，费用的支付也存在问题，有待于执行法院和相关部门、机构组织之间的配合。

3. 当事人监督资金使用的问题。被执行人虽然拒不履行修复义务，但是代履行费用实际由被执行人所承担，修复费用的使用

⁵ 《生态环境损害赔偿资金管理办法（试行）》第二条第二款规定：“经生态环境损害赔偿磋商协议或者人民法院生效法律文书确定，由赔偿义务人修复或者由其委托具备修复能力的社会第三方机构进行修复的，发生的生态环境损害修复费用不纳入本办法管理。”

效率与被执行人的权利直接相关，而根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第五百零四条第二款：“代履行结束后，被执行人可以查阅、复制费用清单以及主要凭证。”被执行人虽然有事后监督的权利，但此时毕竟修复费用已经使用完毕，即便有不合理使用的情形，被执行人也难以救济。因此，修复费用如何规范使用以及被执行人监督的权利如何保障，也是值得思考的。

（三）当事人无力履行生态环境修复责任的资金垫付问题

民事生效法律文书的执行通常会因各种原因受阻，《民事诉讼法》规定了中止和终结执行的各种情形，例如申请延期执行、据以执行的法律文书被撤销、被执行人无财产可执行等情况⁶，生态环境修复的执行不可避免地会遇到上述情形，但基于生态环境修复的特殊性以及环境民事公益诉讼的公益性目的⁷，其执行除据以执行的裁判文书被撤销外，其余情况一律不得中止或终结执行。传统的民事诉讼中，各种执行中止和终结的风险只能由申请执行人自行承担。污染环境、破坏生态的行为虽然通常是由单独的个人或企业所实施的，但受到影响的并不只是具体的个人或企业，还可能会损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益的重大风险⁸，这种损害影响范围极广、延续时间长、后果极为严重，是以个人利益遭受侵害形式聚合所表现出来的社会利益的损害，如不

⁵ 《中华人民共和国民事诉讼法》第二百五十六条。

⁶ 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》，载《法学论坛》2016年第5期。

⁷ 《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》第一条。

及时修复会时刻危害不特定多数人的的人身、财产和环境权益。⁹ 如果因为侵权人个人无法履行生态环境修复的义务而导致不特定多数人的利益持续受损，这对保护社会公共利益而言是得不偿失的，对不特定多数人也是不公平的。此外，环境污染和生态破坏具有累积性和多元参与性，一项污染往往是多个污染者常年累积的结果，如果仅由污染者承担责任，污染者的能力不足以承担修复环境的责任时，环境污染可能对全民所有的环境与资源产生损害与破坏，还会对社会环境公益的侵害或者对人类共有生态系统功能产生危害¹⁰。因此环境修复无法执行的风险不能由不特定多数人承担，需要在环境污染者修复不能的情况下，有另一种救济办法来修复受损害的环境。鉴于当事人修复能力欠缺以及修复资金需求巨大等原因，生态环境修复执行本身就存在执行难的问题，而环境修复的公益性又决定了其不得轻易中止或终结，因此有必要先行垫付生态环境修复费用，而在具体实施过程中可能如下需要问题：

1. 生态环境损害赔偿资金统筹可能失灵。《生态环境损害赔偿资金管理办法（试行）》第八条规定：“生态环境损害赔偿资金统筹用于在损害结果发生地开展的生态环境修复相关工作。”该规定虽然比较合理，但是在实践中可能存在资金不足或者难以周转的情形，无法及时、足额地垫付被执行人无力修复时的资金，从而导致生态环境得不到及时的修复。

⁸ 吕忠梅：《环境法导论》（第三版），北京大学出版社 2015 年版，第 248 页。

⁹ 汪劲：《环境法学》，北京大学出版社 2015 年版，第 298 页。

2. 修复资金的垫付、使用和返还问题。垫付资金是财政资金，相关部门、机构组织必须按照相关法律、法规、规章的规定使用资金，这对资金的使用程序有特别要求。该资金属于临时垫付，最终还需要返还财政，执行法院存在继续向被执行人执行的问题。

3. 垫付金额的确定以及资金使用的监督问题。生态环境修复金额的确定问题在前文已经论述，在此不再赘述。财政部门对财政资金的使用有权进行监督，而垫付的费用最终还是由被执行人承担，故被执行人也应当有全监督，具体的监督形式有待思考。

（四）环境民事公益诉讼与环境民事私益诉讼所涉生态环境修复的衔接问题

1. 私益优先和修复优先的冲突

污染环境和破坏生态的行为，可能同时侵害社会公共利益和私人利益，对于两种责任如何进行协调，赔偿如何分配，《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》第三十一条规定：“被告因污染环境、破坏生态在环境民事公益诉讼和其他民事诉讼中均承担责任，其财产不足以履行全部义务的，应当先履行其他民事诉讼生效裁判所确定的义务，但法律另有规定的除外。”据此可知，应优先履行私益诉讼的判决义务。但是在司法实践中，可能又会产生新的矛盾。例如，环境民事私益诉讼和公益诉讼均判决被告支付修复费用的，按照上述司法解释的规定，修复费用应当支付给私益诉讼的原告。但是私益诉讼的原告收到修复费用后不用于治理污染，而是挪作他用，这又会导致社

会公共利益持续受损。如何处理修复费用在私益和公益诉讼中的关系，有必要进行思考。

2. 私益诉讼被告无力修复生态环境的可否申请财政垫付

《广东省生态环境损害赔偿工作办法（试行）》规定“涉及人身伤害、个人和集体财产损失要求赔偿的”不适用该办法。财产损失系赔偿损失的民事责任承担方式，修复费用虽然在形式上属于财产，但实际上属于恢复原状的民事责任承担方式，上述规定中的财产损失不应包括修复费用，因此私益诉讼中的修复费用并未排除于上述办法之外。私益诉讼的修复费用与财政资金虽然看似风牛马不相及，但是私益诉讼和公益诉讼在修复费用方面存在重叠，而生态环境本身具有整体性的特征，并不存在孤立于大生态环境而孤立存在于个人产权范围的小生态环境，因此污染和破坏个人产权范围内的生态环境也必然损害社会公共利益。因此，私益诉讼修复费用不足时，能否申请财政资金垫付，这也是值得商榷的。

三、生态修复管理人制度的构想

（一）建立生态修复管理人制度的必要性

有意见认为，根据《生态环境损害赔偿资金管理办法（试行）》中“需要修复生态环境的，人民法院应当及时移送省级、市地级以上人民法院及其指定的相关部门、机构组织实施。”以及《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定（试行）》中“需要修复生态环境的，依法由省级、市地级人民政府及其指定

的相关部门、机构组织实施。”的相关规定，环境民事公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼的执行均可以依据上述规定移送相关部门、机构组织实施，因此执行法院将需要生态环境修复的案件移送即可，没有必要建立生态修复管理人制度。对此课题组认为，

1. 从修复过程而言，生态环境修复过程中不仅涉及可能违反生态环境法律、法规的问题，还可能涉及违反民事诉讼法的问题，执行法院有随时监督和介入的必要。从修复结果而言，生态环境的修复是环境民事公益诉讼和生态损害赔偿诉讼的执行程序，即便移送相关部门、机构组织实施修复，修复结果是否达标涉及案件是否执行终结的问题，执行法院应当对修复结果最终进行审核，以便确定案件是否执行终结。因此，对于生态环境修复案件执行法院不能一移送了之，还必须积极履行自身的职责，对修复过程和修复结果进行监督和审核。
2. 除环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼外，环境侵权责任纠纷中也会涉及到生态环境修复的问题，虽然是私益诉讼，但是修复过程和结果与社会公共利益息息相关，不能放任被执行人自行修复，有必要对其修复过程和结果进行监督和审核。
3. 不仅生态环境修复本身需要专业能力，对生态修复进行组织管理也需要专业能力，而执行法院和相关机构、组织并不具备此类能力。例如在建设工程过程中，并不是每个建设单位均有能力完成建设工程的项目前期阶段和建设实施阶段的组织管理工作，代建制便应运而生，生态修复管理人制度从某种意义上相当于建设工程中的代建制。
4. 生态环境修复需要高

额费用，如果被执行人拒不配合修复，相关部门、机构没有直接向被执行人强制执行修复费用的权力，还需要执行法院强制执行，执行法院和相关部门、机构在修复费用的支付和使用上需要建立协调机制；5. 生态修复管理人制度并不仅限于环境民事公益诉讼和生态环境损害赔偿案件的执行，也可以推广适用于所有生态环境修复，包括当事人自行修复生态环境、环境侵权纠纷中生态环境的修复以及行政机关行政强制中开展生态环境修复的代履行程序等，即只要涉及生态环境修复的，均可以使用生态修复管理人制度。因此，生态修复管理人制度的建立旨在解决生态环境修复过程专业管理、全程监督、经费使用和结果验收等方面存在的问题，可以有效补齐执行法院、有关部门、组织在生态环境修复专业技术方面的短板，既是“恢复性司法实践”的有效延伸，同时也是“社会化综合治理”的具体体现。

（二）建立生态修复管理人制度的具体方案

建立生态修复管理人制度的核心在于生态环境修复的程序问题，但是仅仅规定修复程序问题也难以顺利实施，还必须考虑到当事人拒不履行、修复资金不足时的职能和资金补位问题，以便顺利推进生态环境修复程序。另外，为全面社会公共利益，公私利益存在重叠是应当进行衡平。因此，生态修复管理人制度应当以修复程序为主体，以职能补位、资金垫付和利益衡平为配套。

1. 生态修复管理人制度的设计

以生态修复管理人制度所需要解决的问题为导向，不妨对其

定义如下：所谓生态修复管理人，是指对生态环境修复进行专业组织管理的主体，可以包括社会组织、企业和事业单位等。而生态修复管理人制度，是通过公开招标、摇珠等方式选择专业化的生态修复管理人，由生态修复管理人负责组织生态环境修复的环境详细调查、修复方案的制定和审核、修复预算的编制和审核、修复过程的监督和管理、修复结果的评估和验收等工作，严格控制修复费用、修复质量和修复期限，修复验收合格后向有关部门、机构交付工作成果的制度。据此，生态修复管理人制度应当包含如下内容：

（1）生态修复管理人的资格

生态修复管理人主要对是生态环境修复进行组织管理，因此必须具备相应的组织管理能力和专业技术能力，同时也应当具有一定数量的熟悉生态环境修复领域的专业技术人员。鉴于生态修复管理工作较为复杂，牵涉的利益重大，因此个人无法胜任，生态修复管理人必须由具有相应的组织、财产和经费的机构担任。从事环境保护的机构包括社会环保组织、企业和实业单位等，上述机构只要具备一定的组织管理能力和专业而技术人员，就应当有资格成为生态修复管理人。根据环境污染和生态破坏的类型，专业技术人员应当取得相应专业的资质证书，生态修复管理人只有具备相应的专业技术人员，才能从事对应的生态环境修复管理工作。生态修复管理人还应当具备良好的信誉，其可以提供以往修复案例等予以证明。另外，生态修复管理人本身是生态修复的

监督者和管理者，需要协调巨额的修复经费，其本身不能存在严重的违法犯罪行为，还必须拥有一定的经济实力，因此曾经受到过单位犯罪刑事处罚的以及被列入失信黑名单的机构，不宜成为生态修复管理人。

（2）生态修复管理人名册的建立

生态修复管理人主要以企业为主，而行政主管部门通常掌握相应环保企业的名册，因此名册的初始建立可以此为基础。生态环境、自然资源、住房城乡建设、水利、农业农村、林业和草原等相关部门或机构可以成为联合建立生态修复管理人的名册。名册的建立也应当秉承自愿申请、条件公开、择优选录等原则，凡是符合条件的专业机构均可以申请入册。随着国务院机构改革和简政放权工作的推进，多项行政审批等事项被逐步取消，如果行政主管部门设置生态修复管理人的门槛，规定生态修复管理人的资质条件，则欠缺法律依据，甚至导致行政诉讼。因此，在生态修复管理人制度成熟之前，行政主管部门不宜履行审查、批准等职责。但是，如果不设置相应的门槛，市场主体鱼龙混杂，难以确保生态修复管理人的资质水平，不利于生态修复管理工作的开展。课题组建议，在建立生态修复管理制度之初，可以参照司法委托工作的相关规定，纳入司法委托中介机构名册的管理。行政主管部门可向人民法院提出生态修复管理人名册的建议，由人民法院对拟如名册的机构进行审查，并决定是否同意入册。人民法院可以建立入册机构档案管理制度及时收集信息，定期对入册机

构进行考核，试行动态管理。鉴于行政主管部门或者行业协会等对入册的生态修复管理人的情况相对比较了解，人民法院在决定是否入册以及动态管理过程中，可以征询行政主管部门或者行业协会的意见。

（3）生态修复管理人的选定

环境民事公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼进入修复程序后，应当参照司法委托中确定中介机构的方式选定生态修复管理人。根据《广东省高级人民法院关于司法委托管理工作暂行规定》，确定中介机构的方式包括摇珠随机选定、双方当事人协商选定、人民法院指定三种方式，生态修复管理人可以按照上述方式选定。如果被执行人无力负担修复费用而需要财政垫付修复资金的，因此时使用的是财政性资金，故委托生态修复管理人属于政府采购服务的行为，应当遵循政府采购法和招标投标法的规定，依法依规选定生态修复管理人。

在生态环境修复过程中，生态环境修复行政主管部门有权对修复过程进行监督，而不同的生态修复类型对应相关的生态环境修复行政主管部门，因此在选定生态修复管理人的同时，还必须根据选定相应的主管部门。根据《广州市生态环境损害赔偿制度改革实施方案》的规定，赔偿权利人（市政府）指定的部门负责有关生态环境损害调查、鉴定评估、修复方案编制、修复效果后评估等业务工作，其中对各指定部门负责的领域进行了分工：生态环境局承担改革工作领导小组日常工作，会同有关部门负责生

态环境损害赔偿制度改革工作的综合安排、组织协调和监督指导，具体负责组织对涉及大气、饮用水水源地、地下水污染等生态损害事件的修复监督等工作；规划和自然资源局负责组织对涉及矿产资源、建设用地、未开发利用地生态环境损害事件的修复监督等工作；水务局负责组织所管理的河流、湖泊、水库、地下水超采等生态环境损害事件的修复监督等工作；农业农村局负责组织对涉及农业、渔业、农用地生态环境损害事件的修复监督等工作；林业园林局负责组织涉及森林、林地、野生动植物、重要湿地、国家湿地公园、城市公园及其管理的国家公园、自然保护区、风景名胜区、自然遗产、地质公园、森林公园等自然保护区的生态环境损害事件的修复监督等工作。生态环境修复行政主管部门可以对照上述领域进行选定。如果生态环境修复的领域不明或者涉及多个领域的，鉴于生态环境局负有组织协调的职能，故执行法院可以会同生态环境局确定相应的生态环境修复行政主管部门。

（3）生态修复管理人的职责

根据生态环境修复工作的程序，生态修复管理人的工作应当覆盖生态环境修复工作的全过程，具体如下：

1) 负责生态环境详细调查和修复工程合同的洽谈和签订。生态修复管理人相当于修复工程的代建单位，履行代建单位相应的职责。生态修复管理人并非直接修复生态环境，而是对生态环境修复的过程进行管理和监督，生态环境详细调查、生态环境修复的工作由专业机构进行，生态修复管理人负责通过招标等方式遴

选适合的专业机构，并签订相应的调查和修复合同。

2) 组织专业机构出具生态环境详细调查报告，审核生态环境详细调查报告，并将审核后的报告报生态环境主管部门备案。生态环境修复管理人在生态环境详细调查报告出具后，应当对其进行审核，确保详细调查报告的准确性和客观性。生态环境详细调查报告是生态环境修复的基础，生态环境修复必须依据详细调查报告的内容实施，出具生态环境详细调查报告和修复生态环境的工作不能由同一机构进行，否则很可能导致详细调查内容失真和修复成本失控的不良后果。鉴于生态环境详细调查报告与修复成本相关，被执行亦应有权提出异议。如果诉讼中出具详细调查报告已经达到生态环境修复的要求，则该步骤可以省略。

3) 组织专业机构制定生态环境修复方案，审核生态环境修复方案，并将审核后的方案报生态环境主管部门备案。以土壤修复为例，《土壤污染防治法》第五十七条、第六十四条分别对农用地和建设用地的修复方案规定须报送地方人民政府生态环境主管部门备案，生态修复管理人制度的运行也必须遵循现行法律、法规。生态环境之所以要制定修复方案，是基于生态环境修复的专业性和复杂性的要求，修复方案必须根据生态环境背景信息、污染物种类等合理确定，不仅需考虑修复的有效性，也要尽量节约成本，还要确保对生态环境的影响最小，至少不能产生新的污染，修复方案应当在三者之间取得平衡。过分节约成本会导致修复效果不佳，最终损害社会公共利益，但是一味地强调修复效果，甚

至过度修复，最终会使得修复成本成倍增加，造成不必要的浪费，损害了赔偿义务人或者被执行人的合法权益。生态修复管理人应当对修复方案进行审核，赔偿义务人或者被执行人也有权提出异议。

4) 组织编制生态环境修复预算，审核生态环境修复预算，并将审核后的方案报生态环境主管部门备案。生态环境修复预算与修复效果、社会公共利益和执行人的合法权益等息息相关，因此有必要对其进行审核，在上述修复效果和节约资金方面取得平衡。既是预算就包含不准确的内容，如果预算资金过少，会导致追加修复资金的情况，必然会导致相应的争议。为避免争议，可以采用建设工程合同招投标的模式进行，即生态修复管理人先以生态环境详细调查报告为基础通过招投标等方式选定专业修复机构，由投标的专业机构根据制定修复方案和编制预算，生态环境修复费用可以采用总价包干的模式。中标的机构应当按照合同总价将生态环境修复至达标为止，未能达标的由专业修复机构继续修复。期间，要严格控制增加修复工程量的情形，除非有证据现实环境详细调查报告确有错误的，经生态修复管理人审核后，可以增加相应的工程量和修复费用。

5) 组织生态环境修复。生态环境详细调查报告、生态环境修复方案、修复预算和修复的专业机构确定后，即可以开展生态环境修复工作。在修复工作开展前，为保障被执行人的合法权益，应当允许其对生态环境详细调查报告、生态环境修复方案、修复

预算提出异议，被执行人也应当提出相应的依据，生态修复管理人应当对异议进行审查。经审查确有问题的，可以责令相应的专业机构重新制定。生态环境修复应当在生效裁判文书或者修复方案确定的期间内完成，逾期完成的，专业修复机构应承担相应的违约责任；如因客观原因难以完成的，专业修复机构应当向生态修复管理人提出申请，生态修复管理人提出意见后，报送相关部门、组织批准是否同意。

6) 管理、监督生态环境修复。生态环境修复过程中，生态修复管理人应当全程进行管理和监督，如果发现有违法法律、法规的情形，应当及时制止并报告生态环境行政主管部门和执行法院。此时生态修复管理人的角色相当于建设工程的监理单位。《广东省生态环境损害赔偿工作办法（试行）》虽然规定赔偿义务人可以委托监理单位，但是该监理单位的独立性不强，无法对赔偿义务人进行有效监督。而生态修复管理人则不同，其直接受相关部门、组织委托，与赔偿义务人没有利益关系，由生态修复管理人直接履行监理单位的职责，更能有效监督生态环境修复。

6) 组织生态环境修复工程的验收，并将验收结果报送相关部门、组织。专业机构在修复完毕后，应当向生态修复管理人提交生态修复验收申请，由生态修复管理人组织修复工程进行验收，并作出是否验收合格的意见，并将验收结果报告相关部门、组织。相关部门、组织无须另行委托第三方评估机构出具报告。

7) 审核生态修复费用结算申请，编制结算报告，并报相关部

门、组织或者执行法院审批。生态环境修复工程均验收合格，下一步涉及费用结算的问题。专业修复机构应当编制结算申请，并附相关修复工程结算材料，由生态修复管理人对结算申请和材料进行审核，并据此编制结算报告，确定结算金额。执行款项或者财政垫付与最终结算费用有出入的，应当按照多退少补的原则处理。

8) 协调生态修复费用的支付。生态修复费用可能来源于执行款或者财政资金。如果修复费用由执行法院的执行款支付的，结算报告应当报送执行法院审批；如果修复费用由财政资金垫付的，相关部门、组织还应当按照财政资金的使用程序向财政部门报送。当然，鉴于修复费用金额巨大，修复费用并非全部应当在修复工程验收后支付，生态修复管理人可以按照修复方案和修复预算申请支付进度款。

9) 生态环境修复管理费用。生态修复管理人作为市场主体以营利为目的，其参与生态环境修复的整个过程，应当获得相应的费用。生态修复管理人的报酬可以根据生态环境修复的标的额、工作的难度、修复的时间等合理确定。生态环境修复工作类似于建设工程，而生态修复管理人实际上履行了代建单位和监理单位的双重职责，可以参照建设工程中代建单位和监理单位的报酬计付相应的费用金额。关于代建单位的费用，可以参照《广东省人民政府关于印发广东省政府投资省属非经营性项目代建管理办法(试行)的通知》执行，其中第三十一条规定：“实行代建制的项

目，在概算投资中安排一定比例的费用用于支付代建单位服务费。项目总投资 2 亿元以下项目，代建服务费为批准工程概算总投资的 2%；总投资超过 2 亿元项目的代建服务费分段累进计算，2 亿元部分按 2% 计算，超出 2 亿元部分按 1.5% 计算。项目代建服务费在项目实施阶段支付 50%，项目建成交付使用后支付 40%，工程保修期结束后支付 10%。”关于监理费用，可以参照国家有关工程监理费用的标准。国家物价局、建设部于 1992 年发布《工程建设监理费有关规定的通知》，规定了监理费用的收费标准。国家发展改革委办公厅、建设部办又于 2005 年发布《修订建设工程监理与咨询服务收费标准的工作方案》，确定了监理费用的新标准。鉴于生态修复管理人实际履行了代建单位和监理单位的双重职责，故生态修复管理费用可以适当高于代建服务费和监理费用。

10) 其他事项。生态修复管理人在管理、监督过程中，应当随时与相关部门、组织和执行法院保持沟通，确保后者全程掌握修复的全过程。另外，对于修复过程中发生的违法、违规行为，生态修复管理人应当及时向生态修复行政主管部门和执行法院报告，并做好相应的收集证据等工作。生态环境修复涉及社会公共利益，不仅要接受有关部门的监督，还应当保障社会公众的知情权和监督权，生态修复管理人应当采取适当的方式，诸如公开修复账册、修复资料等。

2. 拒不修复情况下的职能补位

当事人拒不执行生态环境修复义务的，《广东省生态环境损

害赔偿工作办法（试行）》并没有规定相应的对策。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》虽然有执行法院选定代履行人，但是现行制度组织生态环境修复的主体为相关部门、组织，并不是执行法院。《行政强制法》虽然也规定了代履行程序，但是该程序适用于行政强制的代履行中，并不属于民事执行的范畴。因此，执行法院虽已经将生态环境修复的事项移送相关部门、机构组织修复，但是环境民事公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼代履行基本上还是属于民事案件执行的延伸，相关部门、组织实际上是代替了执行法院在民事执行案件中的地位，此时的代履行仍然应当根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》的规定执行，而不是根据《行政强制法》的规定执行。

（1）生态环境修复金额的确定问题。被执行人拒不执行修复义务的，执行法院可以首先查封冻结其财产，相关部门、机构可以选定生态修复管理人。生态修复管理人应当组织制定生态环境详细调查报告，并据此组织编制修复预算或者通过招投标确定修复工程的固定总价，并及时报告执行法院。执行法院按照上述金额向被执行人执行款项。

（2）修复资金的使用问题。执行法院执行的款项系用于生态环境修复，不符合《生态环境损害赔偿资金管理办法（试行）》第二条第二款规定的情形，不属于生态环境损害赔偿资金，不应列入政府收支分类科目的其他收入项目。按照收支两条线的原则，

相关部门、机构所收款项必须上缴财政，如要支取应申请预算，故执行款项也不宜直接支付给相关部门、机构。执行款项职能暂由执行法院临时代管，执行法院可以将执行款项按照一案一账户的方式代管，待修复工程结束，根据生态修复管理人的验收和结算材料，直接支付给专业修复机构。

(3) 当事人监督资金使用的问题。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》虽然规定了被执行人有事后监督的权利，但此时即便发现问题，也难以救济。因此被执行人可以在生态环境修复的整个过程监督，如对生态环境详细调查报告、修复方案、修复预算等提出异议，及早发现资金使用可能存在的问题，以便及早整改。当然，被执行人如果修复完毕后发现有滥用修复费用情形的，也可以向生态修复管理人提出异议，生态修复管理人应当在最终结算过程予以审查。

3. 无力修复情况下的资金垫付

《生态环境损害赔偿资金管理办法（试行）》虽然规定：“生态环境损害赔偿资金统筹用于在损害结果发生地开展的生态环境修复相关工作。”根据此规定可知，某个案件修复费用不足的，可以统筹使用当地的生态环境损害赔偿资金，因此从已经上缴的生态环境损害赔偿金中垫付修复费用的做法在政策上是可行的。

(1) 关于统筹可能失灵的问题。现实中可能会出现生态环境损害赔偿资金尚未到位而修复费用缺口已经存在的情形，或者已经缴交的生态环境损害赔偿资金金额不足以垫付。《环境保护法》

规定，各级人民政府应当加大保护和改善环境、防止污染和其他公害的财政投入，提高财政资金的使用效益。在上述办法运行初期，地方财政应当拨付一定的款项作为生态环境损害赔偿资金。地方财政是支持生态环境修复的最有力的保障。若仅依靠环境民事公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼中的赔偿金，不足以满足生态环境修复需要。因此，应当建立修复资金的垫付制度，即执行法院发现被执行人无力修复生态环境的，应当将情况及时告知组织修复的相关部门、机构，由相关部门、机构向地方财政申请垫付资金。

（2）修复资金的垫付、使用和返还问题。财政部门垫付修复费用的，该修复费用可以按照生态环境修复的进度支付。相关部门、机构选择生态修复管理人以及生态修复管理人遴选环境调查机构、专业修复机构等应当按照政府采购服务的程序办理，应当遵守采购法和招标投标法的相关规定。资金垫付不代表执行完毕，执行法院任何时候发现被执行人有财产的，应当随时执行，并将执行的款项直接上缴至有关生态环境损害赔偿资金的政府收入科目。

（3）垫付金额的确定以及资金使用的监督问题。财政部门对财政资金的使用有权进行监督，可以通过审计部门的审计实现对垫付资金的监督。虽然此时使用的并不是被执行人的款项，但该款项最终还是由被执行人承担，被执行人虽然暂时无力执行，但是也应当保障其监督的权利，其监督的形式可以参照代履行过程

中的监督。

4. 利益重叠情况下的利益衡平

私权保护优先是社会公共利益和私人利益冲突时的基本处理原则，但环境民事公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼的本质是为了保护社会公共利益，当私权的行使侵害到社会公共利益时，也应当有所限制。以环境污染案的处理为例，可以遵循如下思路：

(1) 对于修复环境的责任而言，法院可能判处被告实施修复行为，也可能判处被告支付修复费用，而修复费用应当用于受污染环境的修复。如果是在环境民事公益诉讼中，修复费用该费用应当专款专用，只能用于修复受污染的环境；在环境私益诉讼中，当法院判决支付修复费用时，修复费用应当赔偿给个人，但存在个人获得赔偿后不用于修复环境的风险。一般民事侵权纠纷中，被侵权人获得金钱赔偿后，该赔偿金属于被侵权人的个人财产，被侵权人可以自由处分。如被侵权人获得后续医疗费、营养费的赔偿后，完全可以不顾自己的身体健康，将该赔偿金用作其他用途。而在民事公益诉讼中则不然，被侵权人虽然获得了修复费用的赔偿，但如果不用于修复受污染的环境，会使社会公共利益持续处于被侵害的状态。因此，当修复费用的支付存在公益和私益的冲突时，应强制用于公益即修复环境，而不能任由个人随意处分，这样既保护了社会公共利益，也没有损害私人利益。因为个人所享有财产权益的自然资源得到修复，其私人利益其实也得到了保障，只是为了兼顾保护社会公共利益的需要，适当限制了个

人处分自身财产的权利。

(2) 环境公益诉讼中，个人获得的修复费用不得自由处分，必须用于修复，这是对个人权利处分的限制。而当被执行人无力修复环境公益诉讼中的生态环境时，社会公共利益也必然损害。此时可以按照如下方式处理：如果申请执行人有能力代为履行的，执行法院可以允许。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第五百零三条第二款规定：“申请执行人可以在符合条件的人中推荐代履行人，也可以申请自己代为履行，是否准许，由人民法院决定。”申请执行人代为履行后，被执行人的行为义务转化为金钱义务，执行法院可以继续向被执行人执行。如果申请执行人也没有能力代为，有意见认为可以直接申请财政垫付，并按照生态修复管理人制度中财政垫付资金的方式执行。对此课题组认为，虽然从理论上而言，生态环境有整体性，损害个人的小环境也必然损害社会的大环境，但是环境公益诉讼中被告的行为是否损害社会公共利益以及是否应当相应的责任还是应当经过审判后确定，如果公益诉讼执行过程中直接确定，则有以执行权替代审判权之嫌。因此，此种情况下可以建议检察机关或者相关部门、机构提起环境公益诉讼或者生态环境损害赔偿诉讼，通过执行上述诉讼的裁判文书，可以申请财政垫付资金。如果修复的情况比较紧急，法院可在环境公益诉讼或者生态环境损害赔偿诉讼中出具先予执行的裁定书，先行修复受损的生态环境。

综上，通过引入社会力量，生态修复管理人全程参与到生态环境修复的环境详细调查、修复方案制定、修复过程监督、修复结果验收、修复费用结算等程序中，可以有效解决制约生态环境修复的专业性问题，行政主管部门和执行法院只需在关键节点进行程序审查和把关，可以有效解决执行法院和行政主管部门专业能力和人员不足的桎梏。生态修复管理人制度丰富了生态环境修复的“社会化综合治理”体系，有利于培育生态环境修复市场和促进环保产业做大做强。

附件：

广州市生态修复管理人实施办法 (建议稿)

第一章 总则

第一条【制定依据】 为建立生态修复管理人制度，根据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于构建现代环境治理体系的指导意见》、财政部等九部门《生态环境损害赔偿资金管理办法(试行)》、《广东省生态环境损害赔偿工作办法(试行)》，广东省人民代表大会常务委员会《关于加强检察公益诉讼工作的决定》、广州市人民代表大会常务委员会《关于支持和促进检察机关公益诉讼工作的决定》的规定，制定本办法。

第二条【制定原则】 生态修复管理人制度的构建和运行，应

当遵循修复优先、专业主导、共建共治、公众参与原则。

第三条【定义】 本办法所称的生态修复管理人是指在自然人、法人和非法人组织因污染环境、破坏生态提起的环境侵权责任纠纷案件(以下简称环境侵权责任纠纷)执行过程中对生态环境修复进行专业管理的主体,包括社会组织、企业和事业单位等。

环境民事公益诉讼(含社会组织和检察机关提起)、生态环境损害赔偿诉讼和刑事附带环境民事公益诉讼涉及生态环境修复的,可以参照本办法执行。

第四条【裁判文书】 本办法所称的裁判文书包括民事判决书、民事裁定书、民事调解书、刑事附带民事判决书、刑事附带民事裁定书、刑事附带民事调解书。

因生态环境修复的情况紧急需要先予执行的,相关法院可以作出先予执行裁定书。

第二章 生态修复管理人的资格

第五条【准入条件】 生态修复管理人应当具备下列资格条件:

- (一) 有相应的组织管理能力;
- (二) 具有熟悉生态环境修复领域的专业人员;
- (三) 信誉良好。

第六条【禁入条件】 有下列情形之一的,不得担任生态修复管理人:

- (一) 因单位犯罪受过刑事处罚的;

- (二) 被列入失信被执行人的；
- (三) 其他不适合担任生态修复管理人的情形。

第三章 生态修复管理人的选定

第七条【名册建立】 市法院委托市生态环境局建立生态修复管理人名册和制定名册管理办法。市生态环境局会同市规划和自然资源局、市水务局、市农业农村局、市城市管理综合执法局、市林业园林局等市生态修复行政主管部门建立生态修复管理人名册和制定名册管理办法，并报送市法院审核确定。

符合条件的主体可以申请加入生态修复管理人名册，由市生态环境局审核并提出意见，并报送市法院审核确定。

第八条【名册调整】 市法院负责生态修复管理人的管理、监督和考核，优胜劣汰，对生态修复管理人名册可以动态调整。

市法院认为名册中有不适合担任生态修复管理人的，在征求生态修复业务所涉市生态修复行政主管部门意见后，决定是否调整。

第九条【选定方式】 环境侵权责任纠纷裁判文书生效后需要修复生态环境的，申请执行人可以与被执行人协商在名册中选定生态修复管理人，不能协商一致的，由执行法院摇珠选定。执行法院应当根据生态环境修复的类型选定相应的生态修复行政主管部门。无法确定生态修复行政主管部门的，由执行法院会同生态环境局商定。

被执行人自行修复生态环境的，也应当依据本条第一款选定生态修复管理人和生态修复行政主管部门。

第十条【选定方式】环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼、刑事附带环境民事公益诉讼裁判文书生效后需要修复生态环境的，执行法院应当及时立案执行，并依据《最高人民法院发布的关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定（试行）》第二十一条、《生态环境损害赔偿资金管理办法（试行）》第十五条的规定处理。

生态环境主管部门可以参照本办法第三章、第四章、第五章、第六章的规定选定生态修复管理人组织实施，也可以参照本办法第七章的规定自行组织实施。

第四章 生态修复管理人的职责

第十一条【职责范围】生态修复管理人履行如下职责：

- （一）负责生态环境详细调查和修复合同的洽谈和签订；
- （二）组织专业机构出具生态环境详细调查报告，审核生态环境详细调查报告，并报生态修复行政主管部门备案；
- （三）组织专业机构制定生态环境修复方案，审核生态环境修复方案，并报生态修复行政主管部门备案；
- （四）组织编制生态环境修复预算，审核生态环境修复预算，并报生态修复行政主管部门备案；
- （五）组织修复生态环境；

(六) 管理、监督生态环境修复；

(七) 组织生态环境修复工程的验收，并将验收结果报送生态环境修复主管部门；

(八) 审核生态修复费用结算申请，编制结算报告，并报执行法院或者财政部门审批；

(九) 协调生态修复费用的支付。

(十) 其他应当由生态修复管理人履行的职责。

第十二条【异议程序】 生态环境修复调查报告、生态环境修复方案和生态环境修复预算形成后，生态修复管理人应当及时向申请执行人和被执行人送达。

申请执行人和被执行人在收到之日起 15 日内向生态修复管理人提出异议的，应当提供相应的依据。生态修复管理人应当召开听证会，充分听取各方意见。15 日内未向生态修复管理人提出异议的，视为无异议。

第十三条【报送审核】 生态修复管理人在异议程序后，应当及时对生态环境调查报告、生态环境修复方案、生态环境修复预算进行审核。

生态修复管理人决定审核通过的，通知专业机构实施。生态修复管理人审核不予通过的，应当通知专业机构重新出具生态环境调查报告、生态环境修复方案、生态环境修复预算。

第十四条【修复延期】 生态修复管理人应当按生态环境修复方案确定的期限组织修复。如果无法在期限内修复的，生态修复

管理人应当于期限届满前 30 日向执行法院申请延期并提交相关材料，由执行法院征求生态修复行政主管部门意见后决定是否延期。

修复起始时间从生效裁判文书确定的时间开始起算。生效裁判文书未确定修复起始时间的，从生态环境调查报告、生态环境修复方案、生态环境修复预算 15 日异议期满或者执行法院决定审核通过之日起算。

第十五条【标准变更】在生态环境修复过程中，生态环境修复方案确定的修复标准遇国家或者地方标准有调整时，生态修复管理人应当提出修复标准的变更方案，由执行法院会同生态修复行政主管部门审核决定。

第十六条【修复验收】生态环境修复完毕后，专业机构应当及时向生态修复管理人提交终结修复申请和相关资料，由生态修复管理人对修复工程进行验收，核实修复是否达标。生态环境修复达标的，由生态修复管理人报生态修复行政主管部门和执行法院。生态行政主管部门对修复达标情况予以备案，执行法院据此裁定终结执行。生态环境修复未达标的，由生态修复管理人组织继续修复。

第五章 资金使用

第十七条【管理费用负担】生态环境修复管理费用是生态环境修复必然支出的费用，应当由被执行人负担，优先从执行款或

者垫付费用中支付。

生态环境修复管理费用参照代建服务费或者监理费计付，并可以略高于代建服务费或者监理费的标准。

第十八条【强制执行】 被执行人未履行义务或者未完全履行义务时应当支付的生态环境修复费用和生态环境修复管理费用，执行法院应当强制执行，并将所得款项用于生态环境修复和生态环境修复管理。

第十九条【费用垫付】 环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼、刑事附带民事公益诉讼案件的生态环境修复过程中，被执行人没有能力负担全部生态环境修复费用和生态环境修复管理费用的，生态修复管理人应当及时向生态修复行政主管部门提出，由生态修复行政主管部门按照《生态环境损害赔偿金管理办法（试行）》第八条规定向财政部门申请在生态环境损害赔偿资金中统筹支付。生态环境损害赔偿资金不足以统筹支付的，由生态修复行政主管部门向财政部门申请财政垫付。

生态修复行政主管部门或所在区政府垫付生态环境修复费用和生态环境修复管理费用的，不影响执行法院向被执行人继续执行。执行法院应当将执行款在垫付费用范围内缴至有关生态环境损害赔偿资金的政府收入科目。

第二十条【费用垫付】 环境侵权责任纠纷案件的生态环境修复过程中，被执行人没有能力负担全部生态环境修复费用和生态环境修复管理费用的，原则上中止执行，但有下列情形之一的除

外：

（一）申请执行人代为垫付费用的，执行法院可以准许；

（二）污染环境、破坏生态的行为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，执行法院可以建议检察机关或者相关部门、机构提起环境民事公益诉讼或者生态环境损害赔偿诉讼；生态环境修复情况紧急的，可以在环境民事公益诉讼或者生态环境损害赔偿诉讼中申请先予执行。

执行法院发现被执行人有其他财产的，可以随时执行，并按照实际垫付费用金额返还。

第二十一条【费用结算】 生态环境修复完毕后，专业机构应当及时向生态修复管理人提交费用结算资料，生态修复管理人对结算申请和材料进行审核，并连同生态环境修复管理费用一并编制结算报告，确定结算金额。

费用由执行款支付的，生态修复管理人应当将结算报告报送执行法院审批，执行法院审批后付款。

费用由生态损害赔偿资金统筹支付或者财政垫付的，生态修复管理人应当将结算报告报送财政部门审批，财政部门审批后付款。

第六章 监督管理

第二十二条【行政监督管理】 生态环境主管部门发现生态修复管理人在修复过程中存在违法行为的，依法进行处理。

无法确定生态修复管理人的，由相应的市生态修复行政主管部门指定区生态修复行政主管部门代行生态修复管理人职责。

第二十三条【司法监督】 执行法院、检察机关发现生态修复管理人在修复过程中存在违法行为的，依法进行处理。

第二十四条【公众监督】 生态修复管理人应当公开生态环境修复信息、账目和凭证等。

生态修复管理人应当采取适当方式满足社会公众的生态环境知情权和监督权。

第二十五条【纠纷解决】 生态修复管理人与被执行人产生纠纷的，涉及民事执行程序方面问题的，由执行法院解决；涉及生态环境保护方面问题的，由执行法院会同生态修复行政主管部门解决。

第七章 生态环境主管部门组织实施的修复

第二十六条【费用支付】 环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼、刑事附带民事公益诉讼案件生效后，生态修复行政主管部门经执行法院移送自行组织修复的，应当及时告知执行法院生态环境修复所需费用的金额。

执行法院应当及时按照上述金额向被执行人执行，并将执行所得款项进行代管。

第二十七条【修复的连续性】 执行法院因客观原因无法执行到足额修复费用的，不影响生态环境主管部门继续修复生态环境。

执行法院发现被执行人有其他财产的，可以随时执行。

第二十八条【费用结算】 生态修复行政主管部门组织修复完毕后，应当及时向执行法院抄送修复结果和修复费用实际发生金额。

执行款项金额与生态环境修复实际发生金额不一致的，实行多退少补。

第八章 附则

第二十九条【参照执行】 广州市基层法院受理生态环境修复执行案件的，参照本办法执行。

第三十条【解释】 本办法由市法院会同市检察院、市财政局、市规划和自然资源局、市生态环境局、市水务局、市农业农村局、市林业园林局负责解释。

第三十一条【施行日期】 本办法自 年 月 日施行。