

法治周刊

05-08版

责编:王玮
电话:(010)67113382
传真:(010)67113772
E-mail:hjbslaw@sina.com

近年来,媒体不断曝光的环境敏感事件牵动着政府和公众的神经。在不断出现的污染事件中,喊打之声不绝于耳,特别是在“两高”关于办理环境污染刑事案件的司法解释出台后,铁腕治污和强势执法取得了不小成绩。但也要看到,环境问题成因复杂,解决起来需要一定的时间,要区分不同情况,有的放矢地加以解决。

自加大污染刑事责任追究以来,出现的大批环境刑事案件主要集中在企业不正当排污和非法倾倒危险废物类案件。其中既有经济发展优先理念下,客观存在的大量未批先建项目的历史遗留问题,也有企业环境意识淡薄,污染治理不到位的问题以及政府环境监管缺位、污染物排放标准不明确等管理上的问题。

如何尊重历史、尊重客观、尊重科学、尊重现实,解决此类问题,是当下一个值得探讨的严肃话题。



①某污染场地内,技术人员正在用直推式钻机GeoProbe采集无扰动的土壤样品。②使用钻机开展深层地层调查。③对污染场地内的渣土进行处理,以消除污染。④将渣土原位回填,并用黄土、黄沙覆盖,恢复污染场地地形地貌。

如何尊重历史,区别对待污染企业?

环境污染问题,特别是长期的历史污染问题是改革开放和经济发展的时代产物,有特定的历史背景与客观性。

我国法律对环境污染责任的判定,也历经了从过错责任归责到无过错责任归责的发展过程。过去不认为是违法的行为,由于新的法律、环保标准、管理制度出台,对企业过去的污染行为和损害结果溯及既往的追究,导致出现“企业破产、工人下岗、环境污染、社会埋单”的尴尬局面。

过去,在经济发展是第一要务的大环境下,环境保护监管部门服从政府决策促进经济发展,对污染查处力度不够,或者由于经济管理部门绕过环境监管环节,决定项目上马,最后造成环境污染问题的现象,在很多地方普遍存在。

目前主要采取严惩环保部门、对环境管理或技术人员“一免了事、一抓了事”的简单粗暴处理方式,造成“集体决策、个人担责”、“权责不当”的不公平、不合法现象,在某种程度上削弱了基层环保主管部门的工作能力,挫伤了一线环保工作者的工作热情,助涨了“庸政、懒政、怠政和不敢担当”的风气。

党的十八届三中全会和四中全会对保护生态环境和建设生态文明提出新要求,更加强调法律的作用和依法追究责任的法治思想。“两高”司法解释中,主要也是针对

具有主观恶意的违法污染行为,而不是针对所有排污行为和环境污染。

改革不是一场彻底“砸烂一个旧世界”的革命,也不是一场“轰轰烈烈的运动式”严打,在理性对待历史问题的基础上,逐步改变那些污染环境破坏生态的不合理因素。对于被生态环境改革触及的污染企业,不宜一声令下无条件地予以剥夺,而应该区别对待,以适当的方式引导污染企业进行升级改造和对污染的环境进行修复。

纵观日本,在确认水俣病污染源后,没有简单关停企业,反而继续扶持其发展,通过产业转型保持了责任企业的生机与活力,使责任企业有能力担负巨额的政府赔偿与污染修复贷款。

日本在应对环境公害事件中所采用的政府垫付、企业还款、有效赔偿的做法值得我们学习;同时,责任企业吸取教训,实现从传统污染产业向绿色产业发展转型升级的经验,也值得我们借鉴,并结合我国历史形成的环境问题,探索有效的解决方案。

改革需要巨大的勇气,既包括对污染企业敢于亮剑的勇气,也包括对无恶意污染责任人宽恕的勇气。

特别是对于特定历史环境下,由于经济发展和政治需要而产生的历史污染问题,对没有主观恶意的企业,建议主要采用民事责任追究方式,使其承担污染治理和

环境修复责任,而非剥夺人身自由的刑事处罚方式。

因此,在处理此类历史遗留问题上,对没有违反当时法律的规定,只是由于特定时期法律的不明确或政府要求开展的经营行为,造成的污染行为和损害后果,可免于追究污染环境企业与监管部门的刑事责任和行政处罚责任,而依据《侵权责任法》对其污染持续所造成的环境损害进行民事赔偿或环境修复,并督促企业积极对自身的生产经营产品、生产方式和工艺进行改造升级。

这既坚持了“污染者付费”的立法原意,保障了环境治理与修复的资金来源,也保存了企业和就业岗位,并督促其积极进行绿色升级。这样做既符合生态文明建设要求,也符合我国经济转型升级的改革目标。

对于无法找到责任人或责任人无力承担责任的历史遗留问题,应当借鉴美国“超级基金”模式,建立国家或地方环境损害赔偿与修复基金,保障环境修复和生态恢复。

但是,针对类似江苏泰州污染企业故意向江河中倾倒副产盐酸污染环境、躲避环境监管的恶意污染行为,则应当依法严格打击,除了承担环境损害赔偿的民事责任和违法排污的行政处罚责任外,还应当依法承担污染环境的刑事责任,不让非法排污责任人有机可乘。

在腾格里沙漠环境敏感事件的处置中,当地政府、环境保护部环境规划院和责任企业,共同探索了一条处置环境敏感事件的有效途径。

事件发生后,当地政府高度重视,但并没有对责任企业简单采取“一抓了之,一关了之,一罚了之”的做法,而是第一时间协同责任企业,委托环境保护部规划院环境风险与损害鉴定评估研究中心(以下简称“规划院风险损害评估中心”)开展环境损害调查评估,并制定修复治理方案,召开专家论证会。根据修复方案委托第三方修复机构开展环境修复工程,开展环境修复工程治理。

当地政府为敏感事件解决提供了政策空间,技术支撑单位提供了科学严谨的技术保障,责任企业提供了资金保障。政府、评估机构、责任企业在腾格里沙漠环境敏感事件处置中经过不断沟通协商,建立了相互信任、相互支持、各司其职的工作机制,为类似事件的处置提供了一条值得借鉴的道路。

如何尊重现实,有效解决环境敏感事件?

当前我国正处在社会发展转型期,经济发展与环境保护之间的矛盾日益突出,人民群众的环境意识不断增强,导致环境问题集中爆发,因环境问题诱发的敏感性事件数量逐年增加。但目前对于环境敏感事件的解决,还存在法律法规体系不健全、管理制度缺失、工作程序不清晰、评估标准缺失、资金保障体系未建立、社会公众力量作用发挥不足等问题,缺少合理完善的解决途径。

长期以来我国地方政府作为地方经济的主导者,担负了招商引资的任务,一些引进项目会造成环境的负面影响,侵害公众利益;而同时,作为公共利益的责任方,政府又负担了环境影响评价的审批责任。地方经济需要政府拉动,公众利益诉求也需要政府维护,由此,保护和发展、公众与政府之间的矛盾变得越发尖锐。

美国对于环境敏感事件的处理有着可供借鉴的经验。

首先,美国将对于环境的修复与环境权益的赔偿,作为环境敏感事件处置的核心。对于造成环境损害的责任企业不会简

单地控制企业负责人,关停整改企业,而是维持责任企业的造血功能,使其继续运转,将责任承担重点放在企业主导的环境修复与赔偿方面。

其次,美国具有先进的立法理念。以美国《石油污染法案》为例,这部法明确规定了溢油事件的责任方、责任范围、责任上限等概念,清晰地定位了环境权力和承担方式,并建立了环境损害赔偿工作程序。

再次,美国的资金保障体系完善。以墨西哥湾石油泄漏事件为例,美国根据《石油污染法案》建立了石油泄漏赔偿基金,用于石油泄漏污染的环境修复。同时,美国政府与英国石油公司协商建立专门的墨西哥湾石油泄漏第三方赔偿机构,用于受理公众的环境损害赔偿诉求。

最后,美国有着较为畅通的沟通机制。在墨西哥湾事件处置中,美国与各州政府、英国石油公司以及受影响区域的私营机构建立了定期沟通机制并开设专门网站,信息公开及时,各方交流顺畅,避免了由于信息不对称造成各方之间的不信任。

如何尊重科学,避免因修复造成二次污染?

环境敏感事件往往具有突发性、社会关注度,由此产生巨大的社会与政治压力,地方政府和责任企业在重压之下,一味要求加快环境损害调查、鉴定评估与环境治理修复进度,压缩前期环境调查与后期治理修复时间,导致前期调查不充分、治理修复方案论证不充分,进而造成或潜在环境风险控制不足、或过度治理、盲目治理、治理不足的问题,浪费企业与社会资源。

在非法倾倒危险废物等案件处理中,同样存在一味要求办案速度,忽视环境检测周期长、环境问题复杂性的特点。

欧美发达国家对环境损害的鉴定评估、调查取证、修复实施都有着较为成熟的经验。

比如,美国的自然资源损害评估技术导则,详细规定了环境损害调查、损害评估、修复的启动条件、工作程序和技术方法。美国的超级基金法和石油污染法案,分别对污染场地、

溢油事件的调查和修复,也有明确规定。

特别是对环境损害调查和评估工作,欧美国家都格外重视,因为科学准确的环境损害调查评估,不仅服务于环境损害范围和类型的严格界定,更服务于后期修复方案的制定,避免出现治理不到位、修复技术选择不合理、修复造成二次污染等问题。

规划院风险损害评估中心在学习国外经验的基础上,多年来致力于研究环境损害鉴定评估工作模式和技术框架,提出了科学的环境损害调查与治理修复相结合的工作模式,通过《突发环境事件应急处置阶段环境损害评估工作程序规定》等管理性文件的发布,以及《环境损害鉴定评估推荐方法》、《突发环境事件应急处置阶段环境损害评估推荐方法》等技术文件的出台,将环境损害调查评估与环境修复相结合的工作模式在全国范围进行试点推广。

处理环境敏感事件四点建议

於方 齐霁 田超 牛坤玉

我国未来将面临大量的工业企业污染场地、矿区巨型污染场地、历史危险废物倾倒场地,采取什么样的责任承担方式、工作模式与技术路径,是否有充足的资金保障,是目前亟待考虑的问题,腾格里沙漠环境敏感事件的处理模式值得推广借鉴。

建议一:构建以民事赔偿和环境修复为主的责任追究机制

针对历史遗留问题,坚持区别对待原则,以污染治理和修复环境为出发点,明确污染责任人的环境损害赔偿责任和修复责任,坚持全面赔偿和充分修复。

在民事责任确认上,积极发挥行政主管部门管理信息和技术专业优势,提供交流磋商平台,主持污染责任人和受害方调解协商,促进环境污染纠纷顺利解决。针对恶意排污损害环境行为,除追究民事责任和行政责任外,还应依法追究刑事责任。

建议二:建立调查与修复相结合的损害评估工作模式

科学全面的环境损害调查是开展环境修复与损害赔偿的重要依据和保障。

从制度上建立环境损害调查评估与环境修复相结合的工作模式,要求环境修复前必须开展环境调查评估,并依据调查评估结果制定修复方案。

从技术上实现环境损害调查评估与修复对接,完善环境损害调查评估技术方法体系,制定从环境损害调查评估到修复方案完整统一的技术指南。

从产业上形成环境损害调查评估、环境修复、修复监管的完整链条,形成产业能力,可以及时对环境敏感事件处置提供整体解决方案。

建议三:重视环境损害调查、评估与修复技术研发

目前国内在环境损害调查、环境损害鉴定评估与环境修复技术上与发达国家尚存在较大差距,已无法适应现实需求。

建议环保部门会同发改委、科技部等部门依据环境保护现实需求和环境科学技术发展需要,有计划部署相关研究项目和专题,结合实际需要,从环境损害范围确认、环境修复目标选择、修复方案的筛选程序、环境修复技术和设备的研发等多方面进行规范化研究,促进和带动国内环境损害评估与环境修复的研究和发展。

同时,环保部门应会同财政、税务等部门出台相关财税优惠政策,鼓励研究机构和企业在实践中摸索经验,借鉴国外经验,结合中国环境污染特点、类型、条件以及特殊性,研发具有针对性的、专门化的环境修复方案筛选技术、环境修复技术与设备,促进环境损害调查与修复的产学研结合。

建议四:研究建立环境损害赔偿与环境修复的融资机制

环境损害诉讼、调查、鉴定评估以及修复均需要大量资金,应结合环境损害特点,有针对性地建立不同类型环境损害赔偿与环境修复融资机制。

对责任主体明确且责任方有能力或有潜力承担的环境损害赔偿与修复工作,可采取企业注资成立专门基金进行赔付的方式。

对责任主体明确且责任方有发展潜力但暂时无能力承担的环境损害赔偿与修复,政府可以为企业提供贷款,或提供技术支持扶持企业完成污染治理和产业转型,保持企业生机与活力,使企业有能力担负巨额赔偿。

对责任主体不明确、诉讼和修复所需资金量大且不具有增值潜力的环境损害赔偿与修复,可利用财税优惠、地票、股票、基金、债券、贴息地银行、BOT、再开发保险等多种方式提供治理资金。

此外,还可以针对特定的行业和地区推行环境责任保险制度、环境恢复保证金制度以及行业风险责任基金制度,以帮助企业分担环境风险,并确保污染事件发生后损害的及时足额赔付与治理修复。

本期导读

《野生动物保护法》修订提上议事日程,怎么改尚需斟酌

野生动物仅仅是“资源”吗?

6版·立法

紧紧盯住环境敏感点、环境安全隐患点和社会关注点

环境执法重拳打出“温州力度”

7版·执法

泰州“天价环境公益诉讼案”触发环保部门自加压力

江苏泰兴执法司法无缝对接

8版·说法

作者单位:环境保护部环境规划院