

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》

新华社北京12月3日电 近日,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试点方案》,并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》全文如下。

党中央、国务院高度重视生态环境损害赔偿工作。党的十八届三中全会明确提出对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度。为逐步建立生态环境损害赔偿制度,现制定本试点方案。

一、总体要求和目标

通过试点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救济途径等,形成相应的鉴定评估管理和技术体系、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,加快推进生态文明建

2015年至2017年,选择部分省份开展生态环境损害赔偿制度改革试点。从2018年开始,在全国试行生态环境损害赔偿制度。到2020年,力争在全国范围内初步构建责任明确、途径畅通、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的生态环境损害赔偿制度。试点省份的确定另行按程序报批。

二、试点原则

——依法推进,鼓励创新。按照相关法律法规规定,立足国情与地方实际,由易到难、稳妥有序开展生态环境损害赔偿制度改革试点工作。对法律未作规定的

具体问题,根据需要提出政策和立法建议。

——环境有偿,损害担责。体现环

境资源生态功能价值,促使赔偿义务人对受损的生态环境进行修复。生态环境损害无法修复的,实施货币赔偿,用于替代修复。赔偿义务人因同一生态环境损害行为需承担行政责任或刑事责任的,不影响其依法承担生态环境损害赔偿责任。

——主动磋商,司法保障。生态环境损害发生后,赔偿权利人组织开展生态环境损害调查、鉴定评估、修复方案编制等工作,主动与赔偿义务人磋商。未经磋商或磋商未达成一致,赔偿权利人可依法提起诉讼。

——信息共享,公众监督。实施信息公开,推进政府及其职能部门共享生态环境损害赔偿信息。生态环境损害调查、鉴定评估、修复方案编制等工作中涉及公共利益的重大事项应当向社会公开,并邀请专家和利益相关的公民、法人和其他组织参与。

三、适用范围

本试点方案所称生态环境损害,是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变,及上述要素构成的生态系统功能的退化。

(一)有下列情形之一的,按本试点方案要求依法追究生态环境损害赔偿

1. 发生较大及以上突发环境事件的;
2. 在国家和省级主体功能区规划中划定的重点生态功能区、禁止开发区发生环境污染、生态破坏事件的;
3. 发生其他严重影响生态环境事件的。

(二)以下情形不适用本试点方案:

1. 涉及人身伤害、个人和集体财产损失要求赔偿的,适用侵权责任法等法律规定;
2. 涉及海洋生态环境损害赔偿的,适用海洋环境保护法等法律规定。

四、试点内容

(一)明确赔偿范围。生态环境损害赔偿范围包括清除污染的费用、生态环境修复费用、生态环境修复期间服务功能的损失、生态环境永久性损害造成的损失以及生态环境损害赔偿调查、鉴定评估等合理费用。试点地方可以根据生态环境损害赔偿工作进展情况和需要,提出细化赔偿范围的建议。鼓励试点地方开展环境健康损害赔偿探索性研究与实践。

(二)确定赔偿义务人。违反法律法规,造成生态环境损害的单位或个人,应当承担生态环境赔偿责任。现行民事法律和资源环境保护法律有相关免除或减轻生态环境损害赔偿责任的,按相应规定执行。试点地方可以根据需要扩大生态环境损害赔偿义务人范围,提出相关立法建议。

(三)明确赔偿权利人。试点地方省级政府经国务院授权后,作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人,可指定相关部门或机构负责生态环境损害赔偿具体工作。

试点地方省级政府应当制定生态环境损害赔偿启动条件、鉴定评估机构选定程序、管辖划分、信息公开等工作规定,明确环境保护、国土资源、住房城乡建设、水利、农业、林业等相关部门开展索赔工作的职责分工。建立对生态环境损害赔偿行为的监督机制,赔偿权利人及其指定的相关部门或机构的负

责人、工作人员在索赔工作中存在滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,依纪依法追究;涉嫌犯罪的,应当移送司法机关。

对公民、法人和其他组织举报要求提起生态环境损害赔偿的,试点地方政府应当及时研究处理和答复。

(四)开展赔偿磋商。经调查发现生态环境损害需要修复或赔偿的,赔偿权利人根据生态环境损害赔偿评估报告,就损害事实与程度、修复启动时间与期限、赔偿的责任承担方式与期限等具体问题与赔偿义务人进行磋商,统筹考虑修复方案技术可行性、成本效益最优化、赔偿义务人赔偿能力、第三方治理可行性等情况,达成赔偿协议。磋商未达成一致的,赔偿权利人应当及时提起生态环境损害赔偿民事诉讼。赔偿权利人也可以直接提起诉讼。

(五)完善赔偿诉讼规则。试点地方法院要按照有关法律法规、依托现有资源,由环境资源审判庭或指定专门法庭审理生态环境损害赔偿民事案件;根据赔偿义务人主观过错、经营状况等因素实行分期赔付,探索多样化责任承担方式。

试点地方法院要研究符合生态环境损害赔偿需要的诉前证据保全、先予执行、执行监督等制度;根据试点情况,提出有关生态环境损害赔偿诉讼的立法和制定司法解释建议。鼓励符合条件的社会组织依法开展生态环境损害赔偿诉讼。

(六)加强生态环境修复与损害赔偿的执行和监督。赔偿权利人对磋商或诉讼后的生态环境修复效果进行评估,确保生态环境得到及时有效修复。生态环境损害赔偿款项使用情况,生态环境修复效果要向社会公开,接受公众监督。

(七)规范生态环境损害鉴定评估。试点地方要加快推进生态环境损害赔偿评估专业机构建设,推动组建符合条件的专业评估队伍,尽快形成评估能力。研究制定鉴定评估管理制度和工作程序,保障独立开展生态环境损害赔偿评估,并做好与司法程序的衔接。为磋商提供鉴定意见的鉴定评估机构应当遵守司法行政机关等的有关规定规范。

(八)加强生态环境损害赔偿资金管理。经磋商或诉讼确定赔偿义务人的,赔偿义务人应当根据磋商或判决要求,组织开展生态环境损害的修复。赔偿义务人无力开展修复工作的,可以委托具备修复能力的社会第三方机构进行修复。修复资金由赔偿义务人向委托的社会第三方机构支付。赔偿义务人自行修复或委托修复的,赔偿权利人前期开展生态环境损害调查、鉴定评估、修复效果后评估等费用由赔偿义务人承担。

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。试点地方根据磋商或判决要求,结合本区域生态环境损害情况开展替代修复。

五、保障措施

(一)加强组织领导。试点地方省级政府要加强统一领导,成立生态环境损害赔偿制度改革试点工作领导小组,制定试点实施意见,细化分工,落实责任,并于每年8月底向国务院报告试点工作进展情况。环境保护部要会同相关部门于2017年年底对试点工作进

行全面评估,认真总结试点实践经验,及时提出制定和修改相关法律法规、政策的建议,向国务院报告。

(二)加强业务指导。环境保护部会同相关部门负责指导有关生态环境损害赔偿调查、鉴定评估、修复方案编制、修复效果后评估等业务工作。最高人民法院负责指导有关生态环境损害赔偿的审判工作。最高人民检察院负责指导有关生态环境损害赔偿的检察工作。财政部负责指导有关生态环境损害赔偿资金管理相关工作。国家卫生计生委、环境保护部对试点地方环境健康问题开展或指导地方开展调查。

(三)加快技术体系建设。国家建立统一的生态环境损害赔偿评估技术标准体系。环境保护部负责制定生态环境损害赔偿评估技术标准体系框架和技术总纲;会同相关部门出台或修订生态环境损害赔偿评估的专项技术规范;会同相关部门建立服务于生态环境损害赔偿评估的数据平台。相关部门针对基线确定、因果关系判定、损害数额量化等损害鉴定关键环节,组织加强关键技术与标准研究。

(四)加大经费和政策保障。试点工作所需经费由同级财政予以安排。发展改革、科技、国土资源、环境保护、住房城乡建设、农业、林业等有关部门在安排土壤、地下水、森林调查与修复等相关项目时,对试点地方优先考虑、予以倾斜,提供政策和资金支持。

(五)鼓励公众参与。创新公众参与方式,邀请专家和利益相关的公民、法人和其他组织参加生态环境修复或赔偿磋商工作。依法公开生态环境损害调查、鉴定评估、赔偿、诉讼裁判文书和生态环境修复效果报告等信息,保障公众知情权。

实施生态环境损害赔偿制度 落实生态环境损害修复责任

——关于《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》的解读

王金南

《方案》的主要内容和特点

向司法资格的股东、明知环境违法仍向

责任人提供贷款的金融机构等,都有可能对生态环境损害结果有“责任”的主体。但是,如果不加考量地适用于生态环境损害赔偿中,可能导致单纯管理行为或投资行为也被追究生态环境损害赔偿责任,引发有失公平的后果。因此,试点地方可以探索这些主体承担责任的归责原则、构成要件、抗辩事由等,进而提出相关立法建议。

第三,规定了赔偿权利人,授予试点地方省级人民政府损害索赔权。

针对目前生态环境损害主要由环保组织提起环境民事公益诉讼进行救济,政府救济生态环境损害权责缺失的现状,《方案》根据《环境保护法》关于地方人民政府对本行政区域环境质量负责的规定,明确赋予地方人民政府保护公共利益的责任,在生态环境损害发生后通过与管理者进行磋商,及时开展生态环境损害修复工作,并在磋商不成的情况下及时提起诉讼。在具体实践中,试点地方省级人民政府可以根据环境事件的具体情况,决定由相关部门或机构负责启动磋商或诉讼等赔偿的具体工作。

这种规定的理论基础在于,生态环境为全民所有,政府代表全民对其进行管理与保护。因此,当生态环境受到侵害时,政府有义务为保护公共利益不受损害进行索赔。从公共利益保护的角度强化了政府及其部门的履责意识。

第四,规定了赔偿的磋商程序,创设救济损害的新途径。

《方案》在现有的环境民事诉讼之外,创设了“磋商”这种生态环境损害赔偿的新途径。根据《方案》,赔偿权利人在知悉生态环境损害发生后,应当通过调查、评估等方式确定生态环境损害已经发生且达到需要赔偿的程度,同时,确认生态环境损害赔偿义务人。在具有明确赔偿义务人的情况下,启动与赔偿义务人的磋商程序。磋商的主要内容包括调查评估内容及修复启动时间期限的确定。赔偿责任的承担方式优先采用修复方式,在修复不能的情况下适用金钱赔偿。磋商过程中的关键信息应当

加快实施《方案》的若干建议

第一,加快建立生态环境

损害赔偿评估技术体系。

生态环境损害评估是确认生态环境损害发生及其程度、认定因果关系和可归责的责任主体、制定生态环境损害赔偿修复方案、量化生态环境损失的技术依据,评估报告是生态环境损害赔偿诉讼的重要证据。目前,环境污染和生态破坏行为导致的生态环境损害评估技术方法与工作程序已在逐步完善之中,但“多因一果”和“多果一因”的生态损害情况下如何确认各因果关系链条等关键技术问题尚待深入研究。同时,针对同一评估对象而由多个政府部门发布的不同损害评估技术方法如何做出纲领性统筹,如何在个案中选择适用需要进一步明确。目前,当务之急是要分领域加快建立生态环境损害赔偿评估技术体系。

第二,细化赔偿权利人开展的磋商和诉讼工作程序。

建议从两个方面细化磋商与诉讼工作程序。首先,需要明确赔偿权利人开展生态环境损害赔偿磋商与生态环境损害赔偿诉讼程序的衔接规则,以及生态环境损害赔偿诉讼与环保组织根据《民事诉讼法》和《环境保护法》提起环境公益诉讼之间的关系。建议试点地方根据生态环境损害赔偿诉讼在原告、诉讼请求、诉讼标的等方面的特点,研究符合实际需要的特殊程序,并探索特殊程序与《民事诉讼法》一般程序之间的衔接规则。其次,细化生态环境损害赔偿磋商的具体工作程序,包括赔偿权利人的管辖范围与案件受理、损害调查、评估的委托、责任人的认定、

作者单位:环境保护部环境规划院

《方案》的出台背景与基础

一是现行环境损害赔偿“重人身财产,轻生态环境”。环境损害赔偿法律体系由民法、侵权责任法、环境保护基本法与单行法等法律构成,总体来看,主要侧重规制环境污染导致的人身、财产损害赔偿。除海洋环境保护相关法律对海洋生态环境损害有赔偿规定外,目前法律体系中

对生态环境损害的救济规定不完善。环境资源具有经济、生态及由生态衍生的精神属性,其中生态和精神属性是环境资源满足人类享受在良好环境中生活和审美情趣的基础,环境资源遭到污染或破坏,其使用价值与生态价值应该予以赔偿,环境公益保护与生态环境责任追究制度缺失的问题急需得到解决。

二是民事法律应对生态环境损害赔偿不足。我国自然资源赋予了国家和集体对自然资源的所有权,作为国家(或集体)对其所有的自然资源的损害求偿权的依据。但是,归属国家和集体所有的自然资源仅限于矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等部分环境资源,难以涵盖所有的生态环境类型。同时,所有权利论重在保护自然资源的经济价值,难以对自然资源的生态价值进行保护。而且,民法上的“物”是可支配、排他、有体之物,生态环境公共性、整体性的特点决定了其难以真正被民法之“物”涵盖。

三是环境法律中生态环境损害赔偿制度不健全。为应对我国生态环境损害救济不力,严肃处理经济、社会与环境可持续发展的关系,党的十八届三中全会对建立健全生态环境损害赔偿制度提出了要求。2014年修订的《环境保护法》确定了损害担责原则,并明确符合条件的环保组织为环境民事公益诉讼主体,客观上为生态环境损害赔偿责任的追究提供了依据。但此法仍规定因污染环境、破坏生态造成损害应承担侵权责任,并未将生态环境损害赔偿问题,并非国家法律层面面对这一问题的系统规定。