

# 法律制度创新为流域水环保提供有力支撑

## ——水专项“国家和流域水环境保护法律制度创新及其示范研究”课题成果介绍

水专项“国家和流域水环境保护法律制度创新及其示范研究”课题由环部环境政策研究中心(以下简称“政研中心”)承担,与环部环境规划院、中国政法大学、北京科技大学、中科院南京地理与湖泊研究所合作完成。本课题以维护流域生态系统完整性、协调流域整体利益、保障环境权益为目的,选择流域水环境保护工作中的热点、重点、难点问题分别设置研究任务,从流域水环境管理的全过程研究借鉴国外相关法律制度的立法经验,评估和总结辽河、太湖、滇池等示范区的流域立法经验,提升具有推广意义的国家流域水环境保护的法律对策,提出我国流域水环境管理法律制度的改革路线图。

自2012年立项以来,课题组共开展实地调研10余次,召开研讨会10余次,完成调查问卷547份,发表文章8篇,出版和待出版专著4本,向国务院领导和环部报送专报简报7份,依托本课题完成的《赴新加坡、澳大利亚进行流域水环境保护立法及流域管理机制学术交流情况报告》入选环境保护部2015年十篇优秀出访报告。

目前,课题组已经完成了针对流域水环境保护中缺失的重大法律制度的研究,产生了“流域水环境保护法律制度评估指标和方法体系构建”、“流域水污染损害赔偿鉴定技术指南”两项标志性成果。

执法灵活性但随意性大,优先适用于违法行为事项管辖权模糊、违法对象流动性较强、违法后果复杂涉及多个职能部门管辖权、违法行为后果外溢超越地域管辖权,以及紧急情况下需要地域管辖权或部门管辖权配合的执法领域。

**建议2:按照大部制理念稳步推进流域水环境保护综合执法体制改革**

按照“三步走”战略渐进推进流域水环境保护监管执法体制改革方案:近期授权建立流域综合监管和执法机构并积极试点,重塑区域督查中心的执法职责;中期厘清部门职责边界、稳步推进大部制改革,实行水环境水资源和水生态综合管理;长期构建综合决策、综合管理和开放咨询“三位一体”流域管理体制。

**建议3:建立健全流域水环境保护跨地区、跨部门执法公务协助机制**

将联合执法提高到公务协助的高度,建议国务院尽快出台行政执法公务协助指导意见,为流域跨地区、跨部门联合执法提供顶层参考。按照执法对象、执法类型、执法环节等建立跨地区、跨部门、跨要素无缝衔接执法机制,并建立较为完善的执法协作中的主次责任、经费分担等权责规范。

**建议4:充分发挥社会参与和信息公开在流域执法中的作用**

一方面,构建以环保社会组织和社会公众为主体的民间“河长制”和流域日常监督“承包”制度,激发社会参与的活力;另一方面,建立公众可获得的流域水环境保护守法和执法信息数据库,即以排污许可证信息为基础,建立流域干流和支流排污单位信息数据库;将流域执法和违法信息录入流域水环境守法和执法信息数据库,向社会开放、接受社会监督。

**建议5:扩大环境公益诉讼原告主体范围,进一步明确环保组织起诉条件,授权资源产权、环境监管部门以及检察机关提起环境公益诉讼**

根据《环境保护法》实施经验,进一步明确环保组织提起环境公益诉讼的条件,取消专门从事环境保护公益活动“连续五年以上”限制。根据《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》、《检察机关提起公益诉讼试点方案》试点经验,明确授权资源产权、环境监管部门以及检察机关提起环境公益诉讼。

**建议6:环境公益诉讼目标应兼顾索赔和督促并重**

法律和司法解释将环境公益诉讼对象限于“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”的污染环境、破坏生态行为,意味着将环境公益诉讼局限在索赔方面,无法发挥社会对环评、规划等环境决策进行源头预防监督的作用。另一方面,实际遭受损害、可以将量化为经济利益、适合开展索赔的环境权益,仅仅是环境权益的冰山一角,公益诉讼限于索赔,作用微乎其微。

**建议7:明确环境公益诉讼的赔偿范围、费用分担和资金使用**

明确生态环境损害赔偿的范围,包括防止生态环境损害的发生和扩大的费用,制定、实施修复方案和相关监测、监管等生态环境修复费用,生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失。明确公益诉讼相关费用分担,包括检验、鉴定费用,合理的律师费以及为诉讼支出的其他合理费用。明确环境公益诉讼赔偿资金用于环境修复治理,由人民法院指定的或者委托有关部门招标确定的第三方实施。

**建议8:流域水环境污染损害赔偿范围重点在水生态环境损害赔偿**

流域水环境污染损害赔偿的范围包括流域水生态环境损害赔偿与水污染导致的人身、财产损害赔偿两方面,水生态环境损害赔偿在国家法律层面基本缺失,人身、财产损害赔偿存在不足,需在完善人身财产损害赔偿范围之外,重点对水生态环境损害予以补白。水生态环境损害赔偿由合理的污染治理费用、污染修复或恢复费用与评估费用三部分组成,且水生态环境损害赔偿的目的在于修复被损害的生态环境而非经济补偿。人身损害赔偿的范围除人身伤残费用外还应包括潜在健康影响损失和污染致心理疾病的健康损害赔偿,财产损害赔偿范围除直接财产损失外还应包括部分纯经济损失。

**建议9:流域水环境污染损害赔偿程序重点在授权专门机构代表水生态环境损害进行索赔**

流域水环境污染损害赔偿的救济程序中,适用于人身、财产损害的环境侵权诉讼(包括集体诉讼)、环境污染行政调解机制的作用未得到充分发挥,同时,有权对水生态环境损害进行索赔的主体不明确,应针对人身财产损害与生态环境损害的不同特点设计不同的救济程序,并充分发挥环境侵权诉讼、环境公益诉讼与环境纠纷行政调解机制的作用。建议设立专门机构,既负责调处流域水环境污染人身财产损害赔偿纠纷,又负责对流域水生态环境损害进行索赔。其中,对水生态环境损害赔偿,优先采用协商程序,由专门索赔机构与责任者进行协商,协商不成的情况下由索赔机构提起公益诉讼。对不特定多数人身财产损害赔偿,可优先采用行政调解程序,由设立的专门机构进行赔偿金额的调处,调处不成的,受害人可通过环境侵权诉讼(包括代表人诉讼)要求责任者赔偿。环境侵权诉讼需明确原告双方举证责任及证明标准,以及法院对事实认定的采信标准等。

**建议10:环境损害评估是流域水环境污染损害赔偿的重要技术支持**

由于水环境污染导致的人身、财产损害与水生态环境损害发生机理与结果表现不同,应采用不同的评估方法。对于人身、财产主要采用市场价法参考现有的相关法律或技术规范进行损害数额的量化,对于水生态环境损害采用“等值分析方法”对受损生态环境进行修复费用的量化。基于“等值分析方法”,水生态环境损害的修复包括基本修复、补偿性修复与补充性修复阶段,基本修复的目的在于将受损生态环境恢复到损害发生前的基线水平,补充性修复是在基本修复不能完全恢复到基线状态的情况下而采取的修复,补偿性修复的目的是补偿损害发生后到损害恢复到基线状态期间的生态服务功能损失。

**建议11:增加跨界水污染纠纷的司法化解决途径**

我国现有政府间流域跨界纠纷调处机制具有两大缺陷:一是现有调处仅仅局限在行政体系内部,缺乏司法调处机制;二是现有行政调处机制自身存在一些缺陷,缺乏一套完整的制度化的解决纠纷程序。在眼下我国行政体系内部难以破解行政调处机制不畅难题的情况下,从司法体系寻求突破似乎更为可行。我国应当借鉴有关国外流域跨界污染纠纷的横向协调处理模式、纵向协调处理模式和司法诉讼模式,在调处机制框架中吸纳司法诉讼。因为,府间流域污染纠纷和民事纠纷有其性,司法诉讼的公开性有利于形成规范流域相关各方对流域开发利用行为的规则,更重要的是下游政府起诉的权利是其在行政调处机制中维权的重要保障。

**建议12:搭建横向协商、纵向协调和诉讼相结合的调处机制**

完善调处机制的设想如下:给予政府通过横向协商或者纵向协调机制调处纠纷以优先地位。而且,对具有较强专业性的水污染纠纷中政府的作用给予一定程度的尊重,也符合司法诉讼作为兜底机制的定位。另外,为克服行政调处制度化程度低的缺陷,有必要统一出台政府间跨界水污染纠纷行政调处指导性规范,并赋予和解协议和调解协议一定的法律效力。建议在《水污染防治法》中规定:

“跨行政区域的水污染纠纷,由有关地方人民政府协商解决。协商达成和解协议的,当事人应当按照协议履行,不得擅自变更或者解除协议。协商不成,可以根据纠纷当事人的请求,由其共同的上级人民政府协调解决,其共同的上级人民政府也可以主动协调解决。达成调解协议的,双方当事人可以申请人民法院进行司法确认。人民法院依法做出司法确认,一方当事人拒绝履行调解协议的,对方当事人可以向人民法院申请强制执行。协商不成或者共同的上级人民政府协调解决不成的,当事人可以向人民法院起诉。”

## 3 两项标志性成果

1. 提出流域水环境保护法律制度综合评估指标和方法体系框架

“我国流域水环境保护有关法律制度综合评估研究”子课题针对我国当前法律评估存在的总体框架缺乏、评估过程不规范、评估指标不具体等问题,提出了流域水环境保护法律制度评估指标和方法体系框架,该评估框架从评估的准备、实施、回应全过程出发,囊括立法目的、管控理念、管理体制、基本制度、司法协调衔接和法律责任六大方面内容的评估。针对辽河、太湖和滇池流域三大国家重点流域水环境保护的有关立法开展了试评估,在完善评估指标之外,识别出了三大流域内可上升为国家层面立法的特殊经验,并总结提炼,为《水污染防治法》的修订提出了修改建议。

2. 提出水污染事件环境损害赔偿鉴定技术指南(讨论稿)

“流域水环境污染损害赔偿”子课题提出的《水污染事件环境损害赔偿鉴定技术指南(讨论稿)》是针对突发水污染事件在应急处置和事后恢复过程中如何量化人身、财产与生态环境损害的技术文件,是已发布的《生态环境损害赔偿评估技术指南总纲》制定的前期积淀,该文件涵盖的评估范围不限于生态环境而是包括了水污染导致的人身、财产与生态环境损害,也针对单一具体要素的损害进行了细化。总体上《指南》与已发布的《总纲》是内容有部分交叉的两个不同的技术文件。在交叉部分来说,《指南》是《总纲》在水环境要素领域的一种细化。

## 1 流域水环境保护法律制度研究进展

近年来,流域水污染事件频发,对公众生活和健康造成严重影响的同时,更易引发上下游之间矛盾,由此产生的流域跨界纠纷日益增多。跨界水污染事件对公共利益造成损害的问题已经十分突出,并且成为社会矛盾产生的一个主要因素。但是,目前相关法律规定滞后于管理需求,制度设计存在诸多缺陷,已经成为我国水污染治理的制度短板。环境公益诉讼缺乏、诉讼主体和诉讼范围局限、生态环境损害赔偿制度缺失、水污染损害赔偿维权困难、跨界纠纷的行政调处机制低效等一系列法律问题亟待研究解决。多位科研人员不懈努力,历时三年,在水专项这个强大的科技平台支持下,在流域水环境保护综合执法与联合执法政策、公益诉讼制度、污染损害赔偿制度和跨界纠纷调处机制四个领域取得了丰硕成果:

“流域水环境保护综合执法与联合执法政策研究”子课题出版了《流域水环境保护综合执法改革研究》专著1本,并有多篇相关学术论文发表。

“流域水环境污染公益诉讼制度”子课题参与了《环境保护法》公益诉讼条款起草并撰写论证材料,出版专著1部(《环境公益诉讼》,副主编,法律出版社2007年版),发表内部专报文章1篇;《钱途影响前途,环境公益诉讼应当再立法——天价环境公益诉讼案的思考》(2014年第38期),报纸文章2篇《借力公益诉讼推动环境法治》(《中国环境报》2014年10月30日02版)、《环境司法再添破冰利器》(《中国环境报》2014年11月05日05版)。

“流域水环境污染损害赔偿制度研究”子课题出版《环境损害评估:制度、方法与实例》、《环境损害鉴定评估与赔偿法律体系研究》专著2本,待出版《工业行业废水治理成本与运行费用函数研究》专著1本,在《环境科学》等核心期刊发表关于环境损害评估的论文多篇。

“流域跨界纠纷调处机制研究”子课题共发表论文2篇:《中国大陆流域政府间跨界水污染纠纷调处机制研究》和《流域跨界污染纠纷怎么调处?》。

## 2 流域水环境保护法律制度创新十二项建议

课题组以《水污染防治法》修订为契机,围绕我国流域水环境保护综合执法与联合执法、流域水环境污染公益诉讼、流域水环境污染损害赔偿、流域跨界纠纷调处机制四个流域环境管理中的重要法律制度和问题开展了深入研究,并提出了十二项建议。

**建议1:根据不同情境分类采用综合执法和联合执法方案**

综合执法涉及复杂的和难度较大的体制整合,优先适用于水资源对水环境依赖程度较高的流域、饮用水源地等特殊重要水体、绿色战略定位较高的流域。联合

中国人民大学

中国环境报社

联合举办

# 第十六期环境管理在职研究生班暨环保总裁班

符合条件者可申请中国人民大学硕士学位(人口、资源与环境经济学专业)

为贯彻和落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体的建设中国特色社会主义的总体布局以及努力建设美丽中国的新目标,适应改革开放和社会经济发展对高层次专门人才的需要,提高在职人员的业务素质,加快培养现代环境管理和经营人才,结合相关部门和单位培养专业人才的实际需求,中国环境报社与中国人民大学环境学院联合举办人口、资源与环境经济学专业“环境管理方向”在职研究生班暨环保总裁班。

环境管理方向在职研究生班创办于2009年,开办以来已经成功举办十五期,培养了来自全国各地环保系统和环保产业领域的600多位学员,众多环保精英人士相聚人大,和历届学生共同组成了人大环境校友会,大家一起学习、相互交流、共同发展,为我国环境保护事业不断进步奠定坚实的人才基础。

◆**重点学科:**中国人民大学环境学院是一所经济、管理、科学、工程并重的多学科复合型环境教育与研究机构。其中人口、资源与环境经济学专业是国家级重点学科。本专业是博士和硕士学位授予点,主要以经济学、公共管理学、政策分析的理论和方法为基础,与环境科学技术专业知识、方法相结合,紧密联系国际国内环境与发展问题。

◆**教学特点:**课程设置科学合理,专业与管理相结合,理论与实践相结合

◆**师资雄厚:**师资阵容强大,由中国人民大学环境学院、商学院和公共管理学院的博士生导师和教授以及国家环境保护相关部委、科研机构与行业协会等机构的专家领导组成。

◆**证书权威:**完成规定课程并考核合格者经中国人民大学研究生院审核颁发研究生同等学力证书,符合条件者可申请由教育部认定、中国人民大学颁发的经济学硕士学位证书(人口、资源与环境经济学专业)。

◆**知识交流:**教授、专家和一起学习的同窗校友共同搭建了一个获得知识共同提升的平台、一个信息交流的平台、一个资源共享的平台、一个共同发展的平台。学员加入中国人民大学校友录,共享人大数十万高端校友资源。

◆**培养对象:**

环境保护部门、综合经济管理部门、资源产业及管理部门、科研单位的相关人员;环保企业(集团)及生产、经销等相关企业的高管人员;大型企业、重点行业如石化、电力、煤炭(矿山)、钢铁冶金等企业的环保部门负责人;有意于投资环保业的社会各界管理精英。

强化基础知识,训练基本技能,注重素质教育,开拓学术视野。

学无止境,招生人数50人,额满为止。

报名咨询电话:鹿老师 010-67127771