

空气质量督查要走好五步棋

◆赵佳

今年一季度,环境保护部18个空气质量专项督查组,对京津冀及周边地区开展大范围、高强度的现场督导检查,工作成效显著,这也促使现场督导检查工作将在一定时期内成为一种常态化工作机制。

今年是“大气十条”第一阶段收官之年,如何在收官之年做好“大气十条”各项任务的核查和督办工作,是摆在我们面前的当务之急。根据目前专项督查的工作要求,既要注重特殊时期的重污染天气应急,又要注重“大气十条”各项任务落实情况日常监督。结合工作实践,笔者对如何做好专项督查工作进行了思考。

事前准备

事前包括两个方面。一方面,负责督查工作的主管部门需要对拟督查的地方日常工作调度情况、大气信访情况、第三方核查情况等进行搜集和整理,汇总这一地区环境空气质量、气象遥感等数据资料,并结合具有大气污染防治职责的其他职能部门提供的日常监管资料,一并研究分析。初步梳理出地方主要工作成绩及突出问题,待到地方现场督查、资料核实后,进一步修正、完善资料分析结果,建立健全“一地一档”。

另一方面,被督查的地方政府,应做好本地日常工作调度和台账分析工作,做好本级相关部门配合工作信息与其上级主管部门调度信息的逻辑校验和更新,及时向督查部门汇报最新工作进展、存在的困难、寻求支持或整改建议,第一时间主动上报更新督查部门掌握的信息资料,以免引起误判或重复性督办,降低现场督查工作质量效率和时效性。进一步完善相关工作机制,确保在迎接或配合现场督查工作期间,日常大气污染防治工作不存在任何疏漏或停摆。

事中督查

事中督查存在两种方案:一种是“双随机”模式的现场督查;另一种是常规模式的现场督查。

冬春季重污染天气频繁期间,最宜采用“双随机”模式,这一模式特点是时效性强、周期相对较短、突出问题容易掌握,督查重点突出,环保部门可单独开展。缺点是前期资料准备需要充分,人员、监测仪器设备、车辆、媒体等配套保障措施需要完备。主要流程为梳理大气突出问题及信访案件、制定重点专项督查内容(例如以“小散乱污”企业整治等某个专项为重点)、直奔现场督查曝光、现场反馈初步意见并提出整改要求。

日常督查期间,可采用常规模式,由环保部门牵头,根据实际需要组织相关职能部门对相关地方开展督查,必要时配备第三方政府咨询技术人员。这一模式特点是督查内容较广、周期较长、联合部门督查工作机制顺畅、问题梳理的较为全面;缺点是时效性不强、地方(部门)企业应对督查的操作空间大。其主要流程为:根据被督查地方工作特点,制定督查方案,对照“大气十条”及“十三五”大气污染防治工作任务要求,明确本次督查重点内容;邀约相关职能部门,结合其定期监管工作要求,开展联合督查,同时通知被督查地方做好资料搜集、汇报等准备工作;召开现场会,对照督查工作重点,审核相关资料;现场核查重点工作完成情况;反馈初步意见。

其中涉及到重污染天气专项督查的工作,应注重以下几个重点。重污染天气应急预案的检查,要检查地方政府、职能部门、企业应急预案是否健全,即完备性;要检查预案涉及的各项应急措施是否可行,即可操作性;要检查预案中涉及的企业清单等项目库是否定期更新,即时效性。要检查重污染天气应急工作机制,是否健全应急联动工作实时管理,是否健全环保气象预警会商机制,是否健全基层应急响应落实保障机制,是否健全重污染天气应急时段评估机制。要检查水泥等大气高排放重点行业错峰生产工作情况,污染源清单编制工作情况。此外,还包括近年来本地重污染天气应对工作经验和心得、规律性现象分析。

涉及到“大气十条”其他重点工作任务的督查工作,应注重以下几点。产业结构、能源优化等结构性问题,要强调职能部门参与,从“一盘棋”角度考虑,充分发挥职能部门专业能力和协调能力,结合部门“十三五”规划任务,既要梳理摸排清楚地方问题,又要上升到政策优化、精准施策层面提出解决问题的建议。

工业污染物减排、工业烟尘尘治理、重点企业达标排放、燃煤锅炉淘汰等工业污染问题,要强调质量改善为本的核心意识,坚决打击数据不实、淘汰关停信息虚报、企业造假等行为,以资料排查为基础,以现场验证、仪器监测为佐证,抓严抓实典型突出问题的建议。

建筑工地和道路扬尘污染、车辆船舶大气污染、油气回收、餐饮油烟、秸秆焚烧、农药化肥等面源污染问题,要强调相关污染防治规范性管理机制建设情况的核查,强调部门联动工作机制及问责追责考核机制运行情况的核查,强调重点内容如船舶、码头等试点工作的现场核查,因涉及面较广,在有限的时间内可以根据信访投诉案件,顺藤摸瓜集中核查扬尘、餐饮油烟等突出信访问题现场。

源解析、环境监测预警能力建设等基础工作方面。要注重梳理技术支持能力是否足够,研究解析方法

仅显失公平,而且危害极大,急需通过刑事、民事、行政诉讼等司法手段予以坚决打击。目前在我国的司法及理论实践中,相关的立法或者司法解释问题值得思考,亟待解决。

到保护的环境私权,还是可以另行提起诉讼。

在同一个垃圾倾倒污染事件中,既有环境私权受损,也有社会公共利益受损,私权主体和法定的社会公共利益保护者都可以依法提起诉讼。

如果这两类诉讼的请求一旦竞合,如何处理?在本案中,环境应急措施的费用是政府事先垫支的,那么政府可以向法院提起索赔的民事诉讼;受损的土地是村集体的,并由农民承包经营,那么土地的承包者或者村集体可以基于权利受损提起土壤治理费用赔偿的民事诉讼。

检察机关和社会组织则可以基于社会公共利益受到危害,向法院提起行为救济之诉,要求倾倒垃圾者采取防止公众受到臭气侵扰等污染的措施。如果检察院提起的诉讼请求,包括要求污染者支付为保护社会公共利益所支付的费用,也算得上公益诉讼的有关法律规定,法院则是可以受理的。不过,这些费用的索赔请求一旦被法院支持,那么应急费用应当支付给事先垫支的政府,土地修复的费用可以支付给农民,也可以转交有关技术机构用于修复。这样一来,也让地方侵害及土地的所有者和承包经营者省心,不必再提起费神费力的民事诉讼。

效率、简化诉讼程序、减轻被告集体诉讼负担等制度优势。最为重要的是,检察机关作为我国检察权行使机关、法律监督机关以及国家利益与社会公共利益的代表,此举对于保护国家利益和社会公共利益也意义重大。

对于这一制度建立的具体制度设计,如检察院环境刑事附带环境民事公益诉讼的提起条件、提起方式、法院的受理及裁判流程及规则,甚至检察系统内部公诉部门与民事部门的对接等诸多制度设计,可适当参照现有刑事附带民事制度,特别是公益性刑事附带民事实践路径,并结合公益诉讼的自身特点研究设计。这些需要进一步的研究,并且由最高人民法院和最高人民检察院联合出台司法解释。

主体之间环境赔偿责任应如何分配,各自对份额恢复费用承担多少份额等问题,并无明文规定,这必将对此类案件的审理造成一定的法律障碍,也必对有关环境污染第三方处理的长远发展产生消极的影响,故应尽快出台相应司法解释,明确规定此类责任主体之间连带责任的分配原则与方式。对于这一问题,笔者认为,各主体之间通过签订合同的方式明确彼此之间权利义务,可依据合同计算各自获利情况,后依获利多少而确定连带责任承担比例及份额。

作者单位: 常纪文, 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所; 孙宝民, 北京市人民检察院第一分院

首例跨区域倾倒垃圾环境公益诉讼引发的思考

常纪文 孙宝民

2017年2月20日,江苏省无锡市人民检察院以违法处置生活垃圾、共同侵害环境为由对上海市杨浦区绿化和市容管理局等3家单位和徐国强等4人向无锡市中级人民法院提起环境民事公益

诉讼,要求其承担相应的环境修复责任,成为全国首例因跨区域倾倒垃圾向行政机关提起的环境民事公益诉讼,备受各界关注。而在此前,无锡市锡山区人民法院已对徐国强等4被告分别判处一年六

月至一年九个月不等刑期。近年来,此类跨界倾倒垃圾事件屡禁不止,呈逐渐高发态势,究其原因,在于供需双方之间环环相扣的黑色利益链条。一方面,经济飞速发展,生活垃圾数量增长

较快,而一些地方垃圾处理能力不足,往往寻求第三方介入处置;另一方面,诸多无处理资质的企业与个人压低报价、抢夺生意,而后却随意倾倒,造成倾倒地环境损害。毋庸置疑,这一行为不

思考一 检察机关可以提起环境民事公益诉讼吗?

我国《民事诉讼法》第55条规定,对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。我国法律首次将公益诉讼制度予以明确规定,为这一制度的发展与完善打开了一扇大门,但对于何为“法律规定的机关”,以及何为“有关组织”并无明文规定。

此后,2015年1月1日实施的《环境保护法》第58条赋予了社会组织环境公益诉讼的诉权,规定“对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合条件(即依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记或专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录)的社会组织可以向人民法院提起诉讼,人民法院应当依法受理”。

2015年7月1日,全国人大常委会通过了《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》,随后,最高人民检察院出台了《检察机关提起公益诉讼试点工作方案》和《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》。

2016年,最高人民法院出台了与最高人民检察院实施办法相衔接的《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》。这意味着,检察机关提起公益诉讼的试点工作开始全链条地

在同一个垃圾倾倒污染事件中,既有环境私权受损,也有社会公共利益受损,私权主体和法定的社会公共利益保护者都可以依法提起诉讼。

启动。

值得注意的是,如果环境污染侵害的是国家、企业 and 个人的权利,按照权利受损的可诉性原则,权利受损者可以依照《侵权责任法》《环境保护法》等立法提起侵权之诉。而如果受损的不是权利而是利益,是否可以要求索赔,则按照规定环境民事公益诉讼制度的环境法律和司法解释处理。

但是,在跨界倾倒垃圾事件中,倾倒垃圾的行为往往是垃圾及其渗滤液对土地、植被、地下水或者附近河流污染造成的环境损害,这些被侵害的客体要么属于国家或者集体所有,要么被承包者或者经营者占有。在此类土地上倾倒垃圾,产生污染,侵害的是国家、集体和承包者、经营者的土地权利。这种权利的主体是具体的而非抽象的,不按照环境公益诉讼的规定即可提起救济诉讼。由于受损的不是抽象的社会公共利益,而是具体的权利,故难以称得上是《环境保护法》第58条所规定的社会公共利益。

对于国家权利和集体权利而言,如国家、集体的土地所有

权和基于土地的环境权利,虽然具有公益性,但是和企业及个人的环境私权是平等的,仍然可以作为环境私权而非社会公共利益对待。另外,为了防止土壤和水体环境污染而产生的应急费用,也是有关部门提前支付的,需要向倾倒垃圾者索赔。此案索赔也不是全部针对社会公共利益,而是针对保护特定主体的土地及水体权益。

《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》第一条规定:“人民检察院履行职责中发现污染环境、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,在没有适格主体或者适格主体不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起民事公益诉讼。”此社会公共利益不应包括国家利益,因为这“办法”第二十八条规定的这一类检察院履行职责中发现生态环境和资源保护、国有资产管理、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,造成国家和社会公共利益受到侵害,公民、法人和其他社会组织由于没有直接利害关系,没有也无法提起诉讼的,

可以向人民法院提起行政公益诉讼”,又把国家和社会公共利益予以区分。

基于此,倾倒垃圾所产生的环境民事赔偿请求权的主体应为国家、集体或者承包者,而非检察机关。

但是如果从另外一个角度理解有关规定,检察机关基于以下3点逻辑,还是可以提起环境民事公益诉讼的:其一,倾倒垃圾所产生的环境污染,既侵害了土地权益等国家权利、集体权利和其他环境私权,同时也破坏了自然景观,产生了侵扰公众的臭气,即侵害了社会公共环境利益。

其二,地方环境保护部门和其他部门为了保护上述社会公共利益,对倾倒的垃圾采取了环境应急措施,产生了费用。

其三,由于倾倒垃圾产生的上述侵害公共环境利益的危害仍然存在,检察机关针对有关方面为保护上述社会公共利益所产生的费用提起索赔的诉讼。

这类诉讼的目的也和保护社会公共利益有关,基本符合《检察机关提起公益诉讼试点方案》的要求,因此检察机关提起环境民事公益诉讼又是有一些道理的。不过,检察机关索赔后,私权受害者对于没有得

思考二 检察机关可否提起刑事附带民事公益诉讼?

无锡市锡山区人民法院的刑事判决符合罪刑法定之刑法原则,罪责刑亦相适应。通过上述分析,可以看出,无锡市人民检察院随后提起的环境民事公益诉讼也算于法有据,符合《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》的要求,也符合最高人民检察院《检察机关提起公益诉讼试点工作方案》《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》的精神,且取得了法律效果与社会效果的双赢。然而,这两起诉讼均为独立之诉,即对于同一行为,检察机关先是提起刑事公诉,使行为人承担环境损害的刑事责任,而后又提起民事公益诉讼,使行为人承担环境修复的民事责任。

在此,笔者认为,一方面,

可以探索更加简洁的诉讼措施,即探索建立检察机关提起刑事附带民事公益诉讼制度,检察机关在提起刑事公诉的同时,一并提起民事公益诉讼。

先行审理的刑事案件的相关证据可为后提起的环境民事公益诉讼所利用,以简化案件审理;另一方面,刑事诉讼之中,发现侵害环境公共利益的问题,可以索赔。但是有关的社会组织又不行使提起索赔的诉讼权,检察机关应当提起环境民事公益诉讼。这种做法很繁琐,加上有关社会组织仅可以提起环境民事公益诉讼,不能提起环境刑事公诉,所以可以探索更加简洁的诉讼措施,即探索建立检察机关提起刑事附带民事公益诉讼制度,检察机关在提起刑事公诉的同时,不用征求社会组织的意见,一并提起

民事公益诉讼。这一方面可对污染环境的行为产生震慑作用,遏制环境违法行为的发展态势,使得受损环境得以尽快恢复;另一方面,则可使检察职能得到进一步延伸,促进司法效率与效果最大化。

我国《刑事诉讼法》第一编第七章中专门对刑事附带民事诉讼做出了具体规定,且刑事附带民事诉讼制度也被认为是具有中国特色的重要诉讼制度,其对于保护受害人合法权益、贯彻宽严相济的刑事政策、节约诉讼资源等均具有重要意义。在具体规定上,应注意,《刑事诉讼法》第九十九条除规定被害人由

于被告人的犯罪行为而遭受损失可提起附带民事诉讼外,还专门规定,若是国家财产、集体财产遭受损失的,人民检察院在提起公诉的时候,可以提起附带民事诉讼。亦即这一条法律规定既赋予了检察机关提起刑事附带民事诉讼的诉权,也赋予了刑事附带民事诉讼的公益性。据此,理论与实践,多有环境刑事附带环境民事公益诉讼的提法。

在检察机关刑事司法实践中,环境刑事附带环境民事公益诉讼有着多方面的重要现实意义,既符合检察机关法律监督者的职能定位,又具有节约司法成本、提高司法

各主体之间通过签订合同的方式明确彼此之间权利义务,可依据合同计算各自获利情况,后依获利多少而确定连带责任承担比例及份额。

环境防治法》则有具体的针对性规定,可以作为依据。如第十六条规定:“产生固体废物的单位和个人,应当采取措施,防止或者减少固体废物对环境的污染。”那么,上海市杨浦区绿化和市容管理局应当针对自己负管理责任的垃圾所产生的环境污染承担民事责任。第十七条规定:“收集、贮存、运输、利用、处置固体废物的单位和个人,必须采取防治扬散、防流失、防渗漏或者其他防止污染环境的措施;不得擅自倾倒、堆放、丢弃、遗撒固体废物。禁止任

何单位或者个人向江河、湖泊、运河、渠道、水库及其最高水位线以下的滩地和岸坡等法律、法规规定禁止倾倒、堆放废弃物的地点倾倒、堆放固体废物。”那么,承包方和运输者、倾倒者应当对垃圾倾倒所产生的环境污染承担民事责任。本案中,所有的被告都具有过错,对结果都是明知的,各自的过错对于结果的最终产生是环环相扣,缺一不可的,可以说得上是共谋,理应承担连带责任。

目前来看,现在的《侵权责

思考三 责任主体之间赔偿责任如何分配?

对于共同侵权,最高人民法院《关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第二条规定,两个以上污染者共同实施污染行为造成损害的,被侵权人根据侵权责任法第八十八条规定请求污染者承担连带责任的,人民法院应予支持。

《侵权责任法》第八条同时规定,二人以上共同实施侵权行为,造成他人损害的,应当承担连带责任。值得注意的是,《侵权责任法》和司法解释针对的都是环境民事权利,而不是针对利益范畴的社会公共利益。所以,本案中,若干被告能否承担连带赔偿责任,从这两个文件中难以找到法条的支撑。

不过,《固体废物污染

作者单位:湖北省环境保护厅