编者按

《生态环境损害赔偿制度改革方案》近日印发,从2018年1月1日起,生态环境损害赔偿制度将在全国试行。为推动这一方案落地见效,让生态环境损害赔偿制度改革成为人民环境权益的坚实保障,本报从即日起刊登系列解读报道,为各地提供经验借鉴。

生态环境损害赔偿制度改革任重道远

於方 田超 齐霁

2015年11月27日,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》(以下简称《试点方案》)。2016年4月,经国务院授权,吉林、江苏、山东、湖南、重庆、贵州、云南7个试点省(市)开展了试点工作。2016年8月,中央全面深化改革领导小组第二十七次会议正式研究通过7个试点省(市)的试点方案。生态环境损害赔偿制度改革试点以来,吉林、江苏、山东、湖南、重庆、贵州、云南7个试点省(市)按照中央部署,在工作机制、司法联动、鉴定评估、资金管理等方面开展了积极探索,积累了有益的试点经验,同时也反映出了生态环境损害赔偿制度改革所面临的法律、机制和技术障碍。本文总结了试点工作取得的成果,分析了试点暴露出的问题,提出了构建生态环境损害赔偿制度的未来改革方向。

一、生态环境损害赔偿制度改革试点初战告捷

1.建立工作机制,寻求司法保障

为有效协调推进生态环境损害赔偿改革试点工作,吉林、山东等试点均成立了由分管副省长作为组长的领导小组,负责组织建立和完善全省生态环境损害赔偿的工作制度,统筹研究解决生态环境损害赔偿改革试点过程中的重大问题,并建立了试点工作进展调度机制,贵州省还建立了生态环境损害重大复杂案件会商机制与联络和信息报送机制。同时,试点省市重视生态环境损害赔偿工作的司法保障,贵州省创立了赔偿磋商协议的司法确认制度,提高磋商的权威和效率,加快推进赔偿和修复;吉林省建立了环境资源保护案件的执行回访制度,监督被执行人,确保生态环境得到及时有效修复;湖南省环保厅成立了省检察院驻省环保厅检察联络室,为提起生态环境损害赔偿公益诉讼开辟了一条绿色通道;重庆市高法要求全市法院严格执行《关于环境资源案件集中管辖的规定(试行)》的规定,将生态环境损害赔偿诉讼案件交由污染环境破坏生态行为发生地、损害结果地或者被告住所地的集中管辖法院审理。

2.明确磋商主体,完善配套制度

试点地方根据本省情况明确了生态环境损害赔偿权利人,即磋商主体,山东省政府授权省环保厅负责生态环境损害赔偿具体工作,贵州省政府规定由省环保厅等部门按职责分工代行省政府权利人权利,江苏省政府则委托省法制办作为代表省政府处理涉法涉讼等相关法律事宜的专门机构,与环保等负有环境资源监管职能的部门一同处理生态环境损害赔偿具体工作。此外,为配合生态环境损害赔偿制度改革,7个试点省(市)共编制印发了《吉林省生态环境损害赔偿磋商办法(试行)的通知》《山东省高级人民法院关于办理山东省政府提起生态环境损害赔偿案件若干问题的意见》《湖南省生态环境损害调查办法(试行)》《重庆市生态环境损害鉴定评估专家管理办法》《云南省高级人民法院关于办理生态环境损害赔偿案件若干问题的意见(试行)》等配套管理文件,并通过试点形成了《生态环境损害赔偿磋商告知书》等一整套法律文书,在工作程序、资金管理、专业人员等方面为试点工作顺利推进提供了支持保障。

3.重视能力培育,积累案例经验

试点省(市)重视环境损害鉴定评估机构建设,目前7个试点省(市)共有环境保护部推荐的环境损害鉴定评估机构或环境损害司法鉴定机构16家,同时,7个试点省(市)都在准备环境损害鉴定评估机构的司法登记管理规定,帮助有能力的第三方鉴定机构取得司法鉴定资质;吉林依托监测网络平台和卫星数据等手段,针对重点领域开展了生态环境现状调查评价,为基线确定、因果关系判定、损害数额量化等环境损害鉴定评估关键环节提供数据支持;为了更好地提供技术支持,试点省(市)均成立了环境损害司法鉴定机构登记评审专家库。7个试点省(市)同时积极通过案例实践探索生态环境损害赔偿磋商经验,其中,贵州省环保厅以赔偿权利人身份参与了中华环保联合会诉黔桂天能焦化公司大气排放超标公益诉讼案,初步达成了1313万元的环境损害赔偿金诉前调解协议;山东省环保厅代表省政府在济南市章丘区重大非法倾倒危险废物案件中与6名赔偿义务人进行了4轮磋商,与其中4名赔偿义务人达成1357.54万元的赔偿协议,近期拟对另外两名赔偿义务人提起诉讼;湖南省郴州矿冶有限公司屋场坪锡矿"11·16"尾矿库水毁灾害事件达成1568万元的赔偿协议,目前修复工作正在进行。目前,7个省(市)积极深入开展案例实践探索,开展了共计27件生态环境损害赔偿案件办理,涉及总金额约4.01亿元,为生态环境损害赔偿案件办理和制度设计打下了坚实的基础。

4.勇于探索创新,保障资金专用

基于《试点方案》提出的"对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"的改革思路,各试点地方结合本省实际情况进行了生态环境损害赔偿资金管理模式的探索与突破。山东省环保厅牵头起草了《山东省生态环境损害赔偿资金管理办法(试行)》,用于规范山东省行政区域内省级政府作为原告提起生态环境损害赔偿诉讼、环境公益诉讼等相关的生态环境损害赔偿金的管理、使用等活动;贵州省环保厅会同省高级人民法院、省民政厅等部门大胆创新,探索成立贵州省生态环境损害赔偿基金会,制定了筹备工作方案;重庆市制定了《重庆市生态环境损害赔偿资金管理办法(试行)》,采用专户管理模式,对生态环境损害赔偿资金的来源、缴付、使用、监督等予以具体明确。

二、生态环境损害赔偿制度改革面临挑战

1.法律缺位掣肘《试点方案》实施

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,它同时具有公共属性、社会属性和个人属性3类属性。根据现有的民事、刑事和行政法律体系,生态环境损害赔偿所特有的责任归属与赔偿问题难以单独由现有某一法律体系进行调整,大气环境损害赔偿表现得尤为突出。由于上位法的缺失,现有《试点方案》无法涉及大量无主或有主但无法追偿的生态环境损害事件,生态环境损害赔偿行政磋商与环境公益诉讼、环境侵权民事诉讼制度之间缺乏有效衔接,对赔偿权利人与赔偿义务人的责任认定无法做出明确规定,生态环境损害赔偿协议的法律强制力不足,生态环境损害赔偿资金的管理缺乏法律依据。在编写《试点方案》全国试行意见时,我们感到由于缺乏法律依据,很难针对上述问题提出更细化的解决方案。

2.条块分割导致相关改革制度缺乏有效衔接

由于生态文明体制改革涉及的各项改革制度由不同部门制定,各项制度缺乏统筹考虑,制度间存在相互制约和掣肘之处。以生态环境损害赔偿制度与领导干部追责和离任审计制度为例,《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》提出对于"本地区发生主要领导成员职责范围内的严重环境污染和生态破坏事件"的情况要追究相应责任,《开展领导干部自然资源资产离任审计试点方案》也提及严重环境污染问题要作为离任审计的一项指标,导致基层政府由于担心追责对开展生态环境损害赔偿工作普遍缺乏主观能动性,甚至怀有抵触心理,直接导致案源不足。此外,生态环境损害赔偿制度改革试点与最高人民法院组织实施的环境公益诉讼改革试点、最高人民检察院实施的检察院公益诉讼改革试点工作之间也缺乏有效衔接,比如,省级人民政府和检察院作为诉讼原告提起的生态环境损害赔偿诉讼和环境公益诉讼关系如何,重叠的诉讼请求如何衔接,都需要进行统筹考虑,安排相关衔接机制。

3.工作能力尚无法满足试点工作需要

目前大部分试点地方的损害赔偿具体工作由省级环保部门的法规机构开展,虽然很多工作人员都认为生态环境损害赔偿制度是环境管理部门的一个有效抓手,与环境执法工作联手将有效约束企业污染排放行为、减少环境污染犯罪案件的发生,但由于人力有限且立法建议、行政复议和诉讼等日常工作任务繁重,而生态环境损害赔偿磋商过程中的赔偿磋商、诉讼、修复效果评估等一系列专业工作又需要大量的时间和精力去组织开展。同时,环境损害鉴定评估中的损害调查、因果关系判定、损害量化等工作专业技术性较强,需要具备环境科学、环境工程、生态学等专业技术知识,而目前实际参与损害评估工作的技术机构水平参差不齐,技术支撑能力有待提升。缺乏专门的生态环境损害赔偿工作队伍与技术能力,是制约生态环境损害赔偿行政磋商工作全面开展的重要因素。

4.环境损害鉴定评估技术方法尚在探索

环境损害鉴定评估是环境科学、环境工程、生态学等环境类学科的集中应用,涉及学科类型多样、技术体系庞杂、没有成熟的经验可以借鉴,因此,环境损害鉴定评估技术方法体系的建立必然是一个边学习、边实践、边总结的过程,不可能一蹴而就。首先,司法解释与专业技术衔接不足,相关司法解释中关于"有毒有害物质""公私财产损失""超标3倍"等关键术语的范围和界定不够清晰,部分解释与环境保护工作中形成的认识存在分歧。第二,技术方法体系的构建模式还需摸索,环境损害鉴定评估技术方法体系可以按照环境介质或工作过程构建,但两种模式均难以涵盖全部的工作内容和工作方法,需要通过实践逐步修订完善。第三,针对关键技术的基础研究尚不充分,环境损害鉴定评估涉及不同类型污染物进入不同环境介质的扩散迁移、化学性质改变的环境行为、污染物性质鉴别、污染物溯源、暴露途径确认、污染表征、环境损害基线确认、环境修复等基础性研究,这些领域属于环境前沿学科,针对这些关键技术目前还难以提出统一规范的专项技术导则。第四,已有技术标准不完全适用,由于现行环境质量标准、排放标准、危险废物鉴别标准等的制定目的不同,并不完全适用于环境损害鉴定评估工作,导致直接应用存在困难。

5.生态环境损害赔偿资金的管理和使用存在制度困境

生态环境损害赔偿资金保障是生态环境损害赔偿制度是否落地的决定性因素,资金保障目前还面临诸多挑战。第一,赔偿资金去处没有解决。目前无论是省级人民政府开展的生态环境损害赔偿试点,还是法院和检察院主导的环境公益诉讼与环境行政公益诉讼试点,关于赔偿资金的管理和使用都是一个棘手的问题,山东和贵州分别采用财政专户和第三方基金机构管理生态环境损害赔偿资金的模式,实践效果还有待检验。第二,财政专户资金使用效率较低。现实工作中财政专户资金使用程序繁杂,审批流程漫长且缺乏明确标准,资金使用效率需要提高。第三,成立社会化基金管理机构门槛较高。基金会属于社团组织的一种,目前我国新申请建立基金会条件严格,审批流程长;同时,根据《基金会管理条例》的要求,基金会需要有一定额度的原始基金,设立生态环境损害赔偿基金的门槛较高。

三、关于完善生态环境损害赔偿制度的建议

囿于生态环境损害赔偿上位法的缺失,《生态环境损害赔偿制度改革方案》在7省(市)试点工作基础上,主要针对授权地方细化启动生态环境损害赔偿的具体情形、赔偿权利人的下放、赋予磋商赔偿协议强制执行效力、赔偿诉讼与公益诉讼的衔接等4个方面做出了相应补充和调整,并修改完善了落实地方改革责任、加强业务指导、加快技术体系建设、做好经费保障和鼓励公众参与等保障措施。生态环境损害赔偿制度的真正建立依然任重道远,建议从健全法制、增强能力、完善技术、规范监督等4个方面深化改革,为生态文明建设提供有力支持。

1.推动环境责任和赔偿立法

开展生态环境损害赔偿的立法,是全面性、体系性和阶段性的工作,应该从顶层上进行统筹规划,切实解决生态环境损害赔偿面临的技术、资金、机制问题。建议近期以制度建设为核心,建立健全生态环境损害赔偿制度、环境损害鉴定评估制度;远期以统一环境损害法律体系为目标,制定统一的环境损害责任与赔偿法,体系化解决环境问题。一是强化风险预防责任,强调预防环境损害与赔偿修复责任并重的环保理念。以损害赔偿的法律责任作为防范损害风险的威慑力量,以积极预防的制度设计减少生态环境损害行为导致的损害。二是从生态环境保护、经济稳定发展和企业承担责任能力各方面统筹环境损害的民事、行政和刑事责任,合理安排各项责任大小和关系,既使受损环境得到足额的赔偿和有效的修复,又不过多加重企业的责任,维护各方利益的相对平衡。三是明确不同主体提起环境公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼之间的关系。由于环保和资源部门的专业优势,建议政府作为生态环境损害赔偿诉讼的第一顺位,社会组织作为补充,检察机关通过环境行政公益诉讼,发挥有效监督作用。四是完善责任与诉讼规则,深入研究生态环境损害赔偿的责任溯及既往、连带责任、证据保全、先予执行、多样化责任承担等相关特色司法制度的建设工作,加强对生态环境的保护。五是确立生态环境损害赔偿的资金保障制度,根据试行工作开展的经验和问题,提出符合我国生态环境损害赔偿要求的资金管理制度。

2.加强环境执法与损害赔偿工作能力

生态环境损害赔偿工作能力的建设应当依托现有的执法力量,结合国家法治型政府与环境保护行政体制改革方向,整合相关部门职能,避免重复建设,浪费行政资源。一是有权开展生态环境损害赔偿工作的各级政府调动环保、农业、林业、水利、国土等相关部门的执法力量,通过建立联动工作机制,开展生态环境损害赔偿的调查、磋商、诉讼、监督等工作。二是各地环保部门可以在法制部门设立专门的机构或组织专门人员开展生态环境损害赔偿工作,积极发挥环保部门公职律师的专业优势支持损害赔偿磋商、诉讼等工作。同时,结合省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度的改革,依托各省整合的监测力量,重点提升生态监测能力,为生态环境损害赔偿提供技术支撑。三是充分发挥社会机构的专业作用,利用市场资源的配置优势,通过购买鉴定评估、监测检测、环境修复等相关服务的方式,节约政府相关建设的成本,推动生态环境损害赔偿工作开展。四是加强对各地从事生态环境损害赔偿工作的人员进行相关法律法规、政策规范、赔偿修复案例、鉴定评估技术方法等专门的培训,提升人员业务能力。

3.完善环境损害鉴定评估技术标准体系

针对法院审理过程中注重对司法鉴定的程序审查需求,出台环境损害鉴定评估程序性技术规范,制定详细的鉴定评估操作规程;针对大气、地表水、土壤与地下水、海岸带、生态系统等生态环境要素以及损害确认、因果关系判定、损害量化等工作制定技术指南,逐步健全环境损害鉴定评估技术体系;针对污染物溯源、污染物性质鉴别、替代等值分析法、治理成本法等关键技术和方法,加快制定环境损害鉴定评估专项技术规范;认真梳理现有危险废物鉴别、环境质量等标准文件与环境损害鉴定评估需求不相适应的地方,逐步健全环境损害鉴定评估相关技术标准;未雨绸缪,会同卫生部门尽早启动环境健康损害鉴定评估技术方法与赔偿标准的制定,有效应对环境群体事件。

4.规范生态环境损害修复与赔偿的监督审核

生态环境损害赔偿和修复的执行监督不同于普通民事诉讼的执行,建议编制生态环境修复后评估办法,明确评估的启动主体、启动条件和时间、评估的委托要求和程序、评估结果的审查,在磋商协议达成后或判决执行阶段引入专业评估机构对生态环境修复效果进行评估确认,对后评估委托单位资质、评估要求等予以规定。制定生态环境损害赔偿与修复信息公开办法,从索赔程序的启动、调查、鉴定评估、磋商、诉讼、修复及监督等环节细化并公开内容。制定生态环境损害赔偿公众参与规范,通过意见征求会、微信问卷、随访、现场踏勘等多渠道保证公众有效参与到损害调查、修复赔偿方案设计、修复与后评估等关键工作过程。制定生态环境损害赔偿与环境损害鉴定评估工作绩效考核办法,对主管行政部门的工作业绩以及赔偿修复实施产生的社会和环境效果进行考核评估。

作者单位:环境保护部环境规划院

环境热评

共同推动"煤改气"成为民心工程德政工程

◆李俊峰 冯相昭

近年来,国家为了治理大气污染,陆续推出了治理散煤燃烧造成的环境污染的一系列措施。2016年国家打响了蓝天保卫战的攻坚战役,在京津冀及相邻地区,特别是在"2+26"城市推行"煤改气"和"煤改电"工程,取得了很好效果,为减轻大气污染作出了突出贡献。

但是,今年入冬以来,一些地方出现所谓的"气荒""气短"现象,一时间舆论纷纷,众说纷纭,大有鞭挞"煤改气"之势。这一事件的出现,暴露了"煤改气"工程背后的利益相关方为了自身利益,相互推脱责任,把"煤改气"中出现的部分问题政治化、扩大化。笔者对这一问题有一些自己的看法,同时建议各利益相关方应齐心协力,出谋划策,共同助力国家继续做好"煤改气"和"煤改电"工程,共护蓝天、共享蓝天。

第一,无论从哪个角度考虑,"煤改气""煤改电"的方向都是正确的

一是推进能源的清洁化和低碳化是世界各国在与大气污染等环境问题做斗争中取得的经验共识。天然气和电力是相对较为清洁的能源,因此联合国把一个国家能源流体化的程度,作为一个国家现代化程度的主要标志之一,世界各国都把煤炭控制作为治理大气污染和应对气候变化的重要措施。目前,如果不包括中国,全球的煤炭在一次能源消费中的占比已经降低到17%左右,我们的近邻日本大约在1970年以后,农村便不再用煤。

我国能源以煤为主,在过去的很长时间内其占比均在70%以上。到2016年年底,我国煤炭占比仍居60%以上的高位,是世界平均水平的3倍,是美国等发达国家的4倍,成为我国发展不平衡、不充分的矛盾的特征之一。党的十八大以来,习近平总书记倡导能源革命,"做好煤炭这篇大文章",在煤炭清洁利用的同时,加快煤炭替代进程。党的十九大报告把清洁低碳、安全高效作为我国能源发展战略的重要任务。

二是各种研究和实践都证明,燃煤是造成我国大气污染的主要原因之一,其贡献率至少在50%以上。散煤虽然在全部煤炭消费中的占比很小,不到燃煤总量的1/3,但是治理难度大,很难做到清洁利用。散煤燃烧对各种污染物贡献率超过60%,用天然气、电力替代散煤治理大气污染的投入产出比最好。

三是"煤改气"和"煤改电"是提高城乡人民生活水平的重要措施。在20世纪80年代,北京、上海、天津等城市率先完成了"煤改气"。此后随着天然气供应量的增加,大中城市大都完成了"煤改气"工程。为了2020年实现全面小康社会,以习近平同志为核心的党中央斩钉截铁地指出,在全面小康的道路上一个都不能掉队,提高农村用能质量理所当然地提到议事日程。"煤改气"能提升农村公共服务水平,带动农村人居环境改善,缩短城乡生活水平差距。

四是扩大天然气应用是国家低碳发展转型的需要。为应对气候变化,履行巴黎协定,我国提出了2030年左右碳排放达峰等一系列国家自主贡献的承诺。扩大天然气的应用也是减少碳排放的重要措施之一。

第二,"煤改气"过程中出现的阶段性"气荒""气短"问题可以通过协调机制得到解决

我国2017年全年的天然气用量预计将比2016年增长20%左右,其中,由"煤改气"增加的天然气总的消费量不会超过50亿~60亿立方米,仅占全国天然气消费量的2%~3%,占全年新增天然气消费量也不过1/6。

我国天然气消费的弹性比较大,替代性也比较强,供求关系形势变化比较快。今年上半年各地还在为天然气消费不足发愁,千方百计扩大天然气消费市场,就是一个明显的例证。

由此可以看出,只要各方面工作到位,保障"煤改气"的用气量是没有问题的。现在只要政府稍微协调一下,大部分问题就可以得到解决。

同时,"煤改气"过程中出现的"气荒""气短"等问题,给各级政府和企业敲响了警钟,"煤改气"之后,保障农村天然气供应也应纳入国家层面的协调机制。一些成熟的协调机制,比如电力系统的"迎峰度夏"、北方冬季供暖的煤炭储备协调机制等,都值得借鉴。

民生无小事。期望有关部门建立保障城乡居民用气的协商机制,制定各种预案,防患于未然,把问题解决在萌芽之中。

第三,"煤改气"计划的实施,暴露出农村天然气供应的基础设施和服务体系亟待加强

在过去十几年的新农村建设中,其他基础设施有了明显加强。2003年国家投资5000多亿元,对农村电网进行改造,推行了城乡一体化的电力供应体制和机制改革,实现了城乡"同网同质同价"。通讯业、广播电视业和交通设施也都在加快补齐农村的短板。

比较而言,农村天然气供应的基础设施和服务体系建设严重滞后,应该立即补上。农村天然气基础设施建设,也应该向电网看齐,加大投资力度,统一技术标准和安全规范,加快农村天然气供应的基础设施和服务能力建设,构建城乡统筹的天然气供应体系,为增强农村天然气供应能力,提高农村用能质量和水平,建设美丽农村奠定清洁能源基础。

此外,天然气行业要依据客观规律,建立起一整套确保天然气供应安全的储备、互保、互济等供应安全和应急处置机制。同时,还要建立一整套城乡统筹的供应、服务、标准、质量等机制,构建天然气供应的价格交叉补贴机制,使得天然气在城乡都能供得上、用得起,同时确保供应安全。

总之,只要上下认识一致,措施得当,保障有力,"煤改气"和"煤改电"就一定会成为得民心、顺民意的民心工程和德政工程。

作者李俊峰系国家发改委应对气候变化战略研究和国际合作中心原主任,冯相昭系环境保护部环境与经济政策研究中心气候部副主任