

# 确立生态损害赔偿诉讼与关联诉讼程序与证据规则

汪劲

2015年12月,中办、国办联合印发的《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》(以下简称“方案”)确立了违反法律法规、造成生态环境损害的单位或个人(赔偿义务人)应当承担生态环境损害赔偿责任的制度,并在部分省市区试点。2017年8月,中央深改组审议通过了《生态环境损害赔偿制度改革方案》,《方案》明确要求此制度于2018年1月1日起在全国范围试行,并在总结前期试点工作基础上,要进一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解决途径等,形成相应的鉴定评估管理与技术体系、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。

从近两年贵州、江苏和山东等省试点生态环境损害赔偿索赔磋商与相关民事和刑事诉讼实践看,促使地方省级人民政府(赔偿权利人)启动向赔偿义务人索赔的生态环境损害案件中,大多数都同时具备既违反国家法规并构成环境污染犯罪,又因污染环境侵害他人合法权益以及侵害环境公益等行政和民事双重违法属性。司法实践中,此类诉讼案件既可能涉及行政诉讼和刑事诉讼,又可能涉及生态环境损害赔偿诉讼、环境民事公益诉讼及其他民事诉讼。试点实践表明,生态环境损害赔偿制度的实施,给同一生态环境损害行为所需承担的行政、刑事和民事责任等不同性质的诉讼,在实体和程序上的协调带来了一系列新问题。在当前中国司法体制改革和人民法院环保法庭建设不断深入的过程中,这种状况在人民法院有关案件的审理中显得格外突出。因此,应以生态环境损害赔偿为契机,尽快确立有关的诉讼规则。

第一,应在环境违法案件查处部门间及其与省级人民政府索赔部门间,建立案件通报程序和证据收集与保存规则。

## 绿色畅言

北京日前发布通告,自12月1日起,在部分区域禁止使用高排放非道路移动机械。今年以来,重庆和郑州等地也相继发布了禁止使用高排放非道路移动机械的通告。目前,道路车辆排放污染治理成效显著,超标排放明显减少,但非道路移动机械排放污染开始显现,已经成为影响城市空气质量的重要因素。

美国等早期工业发展国家的经验和教训表明,处于城镇化发展中的城市,非道路移动机械排放污染对城市空气质量影响较大,在一定时期内的影响权重甚至与道路车辆一样。因此,为深入推进大气污染防治工作,禁止使用高排放非道路移动机械势在必行。在使用环境上,非道路移动机械有别于道路车辆。一是工作时间一般昼伏夜出,多数远离人群,社会关注度较

## 治理非道路移动机械污染势在必行

小;二是流动性强,作业工期一般较短,多数没有固定工作场所,监管容易出现盲区;三是使用方多为租赁,设备产权人所有居多,行业管理制度尚不健全,环保责任不明确。因此,禁止使用高排放非道路移动机械在实际工作中会面临诸多困难。现阶段,城镇化建设正处于快速发展时期。笔者在日常执法监管中发现,由于监管缺位滞后,在一些行业还存在着“黑尾巴”和“墨斗鱼”,超标排放现象严重。非道路移动机械数量虽然相对较少,但由于排放强度

同一生态环境损害案件因诉讼性质不同,而出现证据认定不一致,造成审判认定的事实出现不一致。

因此,首先,应建立环境违法案件查处部门与赔偿权利人间的协调机制,让同一行政主体以不同身份分别提交诉讼证据并参加诉讼。其次,利人尽快合法获取民事诉讼证据,应当在环境违法案件查处部门与省级人民政府索赔部门间建立案件通报程序,让赔偿权利人可以尽早介入案件收集证据,并在不同部门间实行证据信息共享。

此外,为防止有关民事诉讼证据灭失或者以后难以取得,环境违法案件查处部门以及有关公安、检察机关在环境犯罪侦查公诉阶段,还需要采取先行登记保存等方法,固定对未来生态环境损害赔偿所需的证据。为制裁可能的污染环境犯罪行为,查处环境违法案件立案部门应当依法请求公安机关联合办案。所有这些,都应当通过制定证据规则来确定。

第二,应对同一生态环境损害案件确立统一的行政处罚与索赔磋商规则,以及诉讼管辖和证据适用规则。在试点实践中,曾出现过因法律规定的行政处罚管辖、行政索赔管辖与法院管辖权在对象范围上存在不同,造成某个违法行为地发生的同一生态环境损害案件的行政处罚与民事和刑事诉讼,分别由不同地域法院、不同法院的审判庭或者不同级别法院受理。例如,生态环境损害赔偿诉讼一般由中级人民法院一审管辖,而污染环境刑事案件一般都由基层人民法院一审管辖。而且,污染行为地、损害结果地、被告所在地、原告所在地等法院均有管辖权,由此会导致因同一生态环境损害事实而引发的不同性质的诉讼的管辖权分散在不同级别、区域的人民法院。这种状况的出现,既浪费了大量人力物力,也可能会对不同法院对

同一生态环境损害案件因诉讼性质不同,而出现证据认定不一致,造成审判认定的事实出现不一致。

第三,应确立生态环境损害赔偿诉讼案件判决(裁定)先于环境刑事诉讼判决的顺位规则。如果刑事诉讼判决在先,生态环境损害赔偿诉讼判决在后,那么赔偿义务人会在得知不利刑罚后果的情况下产生消极履行赔偿义务的心态,从而影响其与赔偿权利人就索赔事项进行积极磋商。如果生态环境损害赔偿诉讼判决在先,刑事诉讼判决在后,那么赔偿义务人为了争取在刑事诉讼中从轻判决或者减轻处罚,则会及时采取相应的修复措施并积极履行赔偿义务。因此,不论同一生态环境损害案件的不同诉讼是否实行集中管辖,确立生态环境损害赔偿诉讼先于环境刑事诉讼审理并判决的规则,并且将赔偿义务人履行生态环境损害赔偿义务的情况作为减轻刑罚的酌定情节,是有益于维护国家利益和环境公益的。

第四,应确立生态环境损害赔偿数额和行政处罚、刑事罚金数额分别独立计算的规则。

依照方案,“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”。这一要求明确了赔偿义务人在依法承担行政或刑事责任后,还应当承担生态环境损害赔偿责任的

规则。然而,我国污染防治立法均有按照污染事故造成的直接损失的百分比计算罚款的规定,刑事立法也有根据犯罪情节决定罚金数额的规定。从最近几年的环境执法与司法实践看,行政处罚和刑事罚金数额都有不断提高的趋势。因此,试点实践中经常会出现刑事诉讼中参酌行政处罚数额裁量并决定罚金数额的情形。生态环境损害赔偿金额虽然应当根据生态环境损害鉴定评估技术规范导则计算,但是,生态环境损害赔偿诉讼中当事人可以就损害赔偿数额进行磋商。实践中,赔偿权利人在磋商中或者人民法院在审理中参酌行政处罚款额最终决定生态环境损害赔偿数额等情况也是合理的。

有鉴于此,笔者认为,应当确立生态环境损害赔偿数额和行政处罚、刑事罚金数额分别独立计算的规则。在生态环境损害赔偿、行政处罚与刑事罚金的执行上,应当依照侵权责任优先原则或民事赔偿责任优先原则,保障生态索赔的执行。当赔偿义务人存在事实上的财产实力有限、无法在经济上同时承担行政处罚与刑事处罚时,应当考虑令赔偿义务人采用事实履行方式抵扣同等赔偿数额来履行。为了鼓励赔偿义务人积极履行赔偿义务,在其足额甚至超额赔偿生态环境损害的情况下,还应当作为其刑事诉讼中的从轻或减轻事由。

第五,应明确生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼的不同性质,确定生态环境损害赔偿数额和行政处罚、刑事罚金数额分别独立计算的顺位。

试点实践中,曾出现过赔偿权利人与赔偿义务人就索赔事项进行磋商时,环保组织以赔偿义务人为被告向人民法院提起民事公益诉讼的情况,结果赔偿权利入只能作为共同原告参与到环境民事公益诉讼中。

笔者认为,生态环境损害赔

偿诉讼与环境民事公益诉讼是两类不同性质的民事诉讼。前者是国务院授权的省级人民政府基于生态环境和自然资源国家所有权提起的财产损害赔偿诉讼,以弥补污染环境造成的生态环境损害为目的;后者则是法律规定的机关和有关组织基于环境公益侵害而提起的民事诉讼。从环境公益诉讼审判实践看,绝大多数原告胜诉的判决案都是以被告承担修复国家所有的生态环境的损害和恢复国家所有自然环境的原状为结果。从判决结果看,由法律规定的机关和有关组织以名义上的环境民事公益维护为目的提起的环境公益诉讼,与实质的环境公益维护本身并无直接关系。

在政府代表国家作为赔偿权利人与赔偿义务人进行生态环境损害索赔磋商或者提起索赔诉讼的背景下,由法律规定的机关和有关组织同时提起环境民事公益诉讼并无实体权利为基础,而所谓的环境公益也只是基于国家所有的生态环境和自然资源等财产权益维护而带来的反射利益的表现。笔者认为,此时法律规定的机关和有关组织的作用应当是督促赔偿权利人及时就生态环境损害进行索赔,只有在赔偿权利人不作为时才可以提起环境民事公益诉讼。在政府代表国家作为赔偿权利人与赔偿义务人进行生态环境损害索赔磋商或者提起索赔诉讼的情况下,如果法律规定的机关和有关组织提起的环境民事公益诉讼请求,依然为请求被告承担修复国家所有的生态环境的损害和恢复国家所有的自然环境的原状为结果的民事责任的话,人民法院可以经赔偿权利人申请裁定不予受理或者驳回起诉。

当然,为了让法律规定的机关和有关组织知晓赔偿权利人起诉前与赔偿义务人之间进行磋商的情况,还应当建立赔偿权利人与赔偿义务人磋商公告制度,以使法律规定的机关和有关组织及时了解赔偿权利人在生态环境损害赔偿方面的动态。

作者单位:北京大学法学院

## 一线调研

## 好政策还需落得实暖人心

无论是煤改气,还是煤改电,都是国家为了保障群众清洁取暖、温暖过冬、改善环境质量所做出的重要决定。而国家也制定了相应的好政策,保障群众用得起、用得上。政策执行应更加以人为本。

### ◆十里

在北方城市,冬季供暖一般都采取集中供热。但往年,城市里仍有一些居住在平房或生活水平低的人使用煤炉取暖。为了取缔散煤供暖,很多地方实施了煤改气、煤改电。笔者近日走访一些城市发现,居民煤改电的采暖设备基本安装到位。大多数的住户房间都能达到适宜的温度,老百姓普遍对煤改电带来的清洁的居住环境表示满意。但也有少数居民反映,电价太贵,电暖器不敢用、用不起。

在一间平房里,一个十岁左右的小女孩穿着棉衣在写作业,旁边墙上挂着的电暖器电源处于关闭状态。小女孩的爸爸说,还有两个上大学的孩子要供,舍不得用电暖气。旁边一个社区的保洁员宿舍里,穿着厚棉衣的保洁员同样也舍不得开电暖气。他们说,以前有煤炉的时候都是捡木柴来烧,现在安装了电暖气要花钱自然舍不得用。

那么,用电暖器取暖到底有多贵?

调研发现,煤改电的电表都是独立的。也就是说,采暖用电与生活用电实行分表计量。采暖用电采用两个时段收费标准:6点到21点,每度0.49元;21点到次日6点,每度0.3元。而当地政府也表示,煤改电的居民所用的取暖用电,在采暖季过后,政府每度可补贴0.3元。

家庭煤改电的电暖器一般选择1200瓦和800瓦的,每小时用电量仅为1.2度和0.8度。

## 环境热评

## 生态文明建设考核应抓铁有痕

金奖银奖不如群众的夸奖,金杯银杯不如群众的口碑。在提拔任用领导干部时,要树立正确的用人观,让干部彻底丢掉环保可有可无的错误认识,全心全意推进生态文明建设。

### ◆龙继辉

近日,《北京市生态文明建设目标评价考核办法》及两个配套指标体系——《北京市绿色发展指标体系》和《北京市生态文明建设考核目标体系》同时发布。北京将对各区生态文明建设情况进行评价考核。

环境保护是我国的基本国策,是我国实现全面建成小康社会目标的重要保障,因此,物质文明建设和生态文明建设必须两手抓,两手都要硬。这就要求生态文明建设考核要“牙齿锋利”,确保有令必行,有禁必止。

生态文明建设目标评价考核对象为党委和政府,这是落实“党政同责”“一岗双责”的客观要求。“党政同责”“一岗双责”,生态文明建设才能更上一层楼。

“党政同责”不能简单理解为生态文明建设只是党委政府的责任。党委和政府的组成部门也有各自需要履行的责任,而且是抓生态文明建设的具体实施部门。此外,人大、政协也应在各自的职责范围内切实担负起职责。

考核不是走过场,要把考核结果作为干部任免的重要依据。考核结果必须真运用,才能发挥出考核的“指挥棒”作用,要科学合理地设置

### ◆地铁安

现在,很多地方在创建文明城市,在向市民推行垃圾分类减量的同时,还增设了垃圾站、垃圾车、垃圾桶等环卫设施。然而,笔者近日发现,有的环卫设施不但没有发挥作用,反而成了污染源,垃圾站、垃圾箱周围污水横流、臭气熏天,既影响了城市形象,又存在安全隐患。

笔者认为,导致出现这种情况的原因主要有3方面:一是环卫设施建设存在只建不管的现象。目前,环卫设施有的是市政部门建,有的是城建部门建,有的是环卫部门建,有的是社区自己建,其中有的部门只建不管,有的建设后移交到其他部门,由于

## 莫让环卫设施成为新的污染源

需要营运,别的部门不愿管,成了一些僵尸设施。

二是环卫设施管理存在问题。除街道边的垃圾桶外,有的垃圾站、垃圾箱等建在一些相对偏僻的地方,或没有专人管理,或营运经费不足,加之有的设施设计的容量也有问题,不能适应城市发展的需要。

三是邻避效应的影响。在居民区附近建垃圾中转中

处理,必然会对附近居民的生产生活产生影响,甚至会引发对抗情绪,导致环卫设施形同虚设。

针对上述问题,笔者提出以下几点建议:

第一,对城区环卫设施配置进行科学布局。根据城区发展和功能分区要求科学配置环卫设施,因地制宜规划环卫设施的设置。在人口集中区域建设环卫设施时,既要能够方便群众的生产生活,又要

尽量将负面影响降到最低。

第二,强化对环卫设施的管理。建立职能部门管理为主、社区协同管理为辅的环卫设施管理机制,压实管理责任,落实管理措施,确保管理到位。明确社区等基层单位的环卫设施管理职责,将环卫管理纳入社区小区文明建设的重要内容,不留管理死角,实行环卫管理全覆盖。

第三,加大对环卫设施建设和营运的投入。建立环卫

财政投入保障机制,强化环卫设施的建设和运营投入,确保设施发挥作用。加快推进智能管理和信息管理,对重点时段(季节性因素)、重点环节(垃圾中心)的环卫设施要重点关注和管理,实现设施运营情况全程监控。同时,强化对垃圾的无害化处理。

第四,引导和培育市民良好的生活习惯。尊重环卫工人工作者的劳动,倡导环境保护人人有责的文明风尚,加强对不文明行为的监管和劝导,引导市民形成不乱倒垃圾的习惯。推行垃圾分类减量和废弃物循环利用,推进淘汰报废产品回收制度,从源头上减轻对环境的污染。

作者单位:湖南省长沙市望城区人大农工委

也就是说,白天开大功率的电暖器,一个小时只需要花0.49元。如果有了政府的补助,一个小时只需要花费0.19元。而在峰值优惠的晚上,可能花费更少甚至根本不需要花钱。

但这样的好政策有谁了解呢?调研显示,一些居民不知道政府有每度0.39元的补贴,更不知道晚上开着电暖器睡觉甚至不用花钱。那些收入水平比较低的居民,在寒冷到来时,很多人选择少用或不用电暖器。他们不知道,有好的政策可以让自己和家人更温暖,而他们并没有去享用。

无论是煤改气,还是煤改电,都是国家为了保障群众清洁取暖、温暖过冬、改善环境质量所做出的重要决定。而国家也制定了相应的好政策,保障老百姓用得起用得上。但为什么还出现个别群众受冷受冻的情况?究其原因,还是政策执行不到位,或者说政策执行得还不够以人为本。

对此,笔者认为,首先,应加大煤改电、煤改气的政策宣传力度。很多低收入居民,文化程度也比较低,对于新政策不了解不掌握。对于这些居民,在安装电暖器时,必须详细告知政府给予的优惠政策。

其次,政策执行应更加以人为本。特别是在居民购买采暖用电时,应直接减掉补贴金额,让居民直接看到实惠,而不是承诺在采暖季过后给予补偿。

相信有了以人为本的政策执行力,在面对寒冷时,更多低收入居民也会选择打开电暖器,享受政策带来的温暖。

“正面清单”和“负面清单”。除了“一票否决”的“硬杠杠”外,组织部在提拔任用干部时还要按照干部管理权限的要求,征求相关环保职能部门意见,让绿色政绩观成为推进生态文明建设的“催化剂”。

此外,应做到鼓励和追责双管齐下。对造成生态环境损害的党政领导干部,要按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》及有关实施细则严格追究问责,以抓铁有痕的力度督促党政领导干部履职尽责。

金奖银奖不如群众的夸奖,金杯银杯不如群众的口碑。群众的眼睛是雪亮的,在提拔任用领导干部时,组织部要充分考虑群众的意见。要树立正确的用人观,让干部彻底丢掉环保可有可无的错误认识,全心全意推进生态文明建设,为建设“美丽中国”撸起袖子加油干。

## 维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话

010-67112039