

生态环境损害赔偿纠纷处理机制探析

◆张梓太 席悦

生态环境损害赔偿制度体系,在大力推进中国生态文明建设、献力法治社会改革、推动绿色经济发展、满足群众美好生活需要的语境下,逐渐构建起来。

生态环境损害赔偿纠纷处理机制的落实,是生态环境损害赔偿制度落地的关键。生态环境损害赔偿制度的核心,是对生态环境损害的修复。然而,生态环境损害具有影响范围广泛、评估程序复杂、赔偿金额巨大、修复要求及时、恢复过程渐进等特殊性质,对纠纷处理提出了方法和效率上的新要求。因此,在生态环境损害赔偿纠纷处理方面,要探索建立灵活机动、自愿选择、效率有别的生态环境损害赔偿纠纷处理机制体系。

可供选择的纠纷处理机制

目前,可供选择的纠纷处理机制,主要有磋商、仲裁和诉讼3种,都是在传统“命令—控制”式的行政管理模式难以继的情况下,对生态环境损害赔偿纠纷处理机制的创新。

第一种是磋商机制。磋商是生态环境损害赔偿制度的亮点之一,是成形的、首次引进的、独此一家创新机制。赔偿权利人和赔偿义务人可以根据生态环境损害鉴定评估报告,进行技术磋商和责任磋商,就生态环境损害事实认定、损害修复方案、赔偿责任

承担达成赔偿协议。相较于仲裁和诉讼,磋商以自愿为原则,是一种非对抗式的纠纷处理机制。在生态环境损害赔偿纠纷处理的过程中,由于鉴定评估方法的差异和评估技术的限制,可能导致双方对评估结果、修复方案或赔偿金额产生分歧。磋商的优势在于,提供一个平等自愿的对话空间,让分歧变得不必要,从而消解矛盾,使纠纷处理免于诉讼程序,转而快速进入生态环境损害赔偿修复环节,既节省司法资源,又减轻对企业正常生产的阻滞,也能满足生态环境损害赔偿的及时性要求。

目前,磋商制度正在各试点省市稳定推进,并已就修复或赔偿达成了多项磋商协议,有助于实现基于平等对话和自愿协商的生态环境损害赔偿快速、有效救济。

第二种是仲裁机制。仲裁是另一种正在探索的生态环境损害赔偿纠纷处理机制。仲裁本身具有灵活、专业、高效的特点,在化解生态环境损害赔偿纠纷时,相较于诉讼机制,具有程序更简洁的优势,相较于磋商机制,又具有规范性、专业性更强的优势。

目前,国际上采用仲裁机制化解环境侵权纠纷已较为成熟和普遍,但我国尚未建成体系化的生态环境损害赔偿纠纷仲裁制度,仅在海洋环境保护领域有相关规定。生态环境损害赔偿纠纷处理对仲裁机制设计有特殊需求,要求从单一利益类型拓展到多元

利益结构,从平等主体间拓展到行政主体参与,从单一责任方拓展到多元责任方。未来,可以在仲裁类型、仲裁范围、仲裁原则、仲裁机构等维度,进一步探索生态环境损害赔偿纠纷处理的仲裁机制。

第三种是诉讼机制。诉讼本身具有规范性、程序性、强制性等优势。在生态环境损害赔偿纠纷处理中引入诉讼机制,是对行政管理模式瓶颈的创新性突破,也是对磋商机制和仲裁机制,具有司法终局性补充效果的纠纷处理程序。生态环境损害赔偿纠纷处理对诉讼机制设计有特殊要求,既要要求实体规则合法,存在实体法律依据且能够形成周延的救济框架,又要求程序规则合理,具有实际操作功能且能够保障制度的有力落实。

构建私益诉讼为主体、公益诉讼为补充的生态环境损害赔偿诉讼机制

诉讼类型可分为私益诉讼和公益诉讼两类。从以上要求来看,应当构建私益诉讼为主体、公益诉讼为补充的生态环境损害赔偿诉讼机制。将生态环境损害赔偿私益诉讼,以宪法和物权法规定的自然资源国家所有权为权源,将生态环境损害赔偿界定为功能毁损,适用侵权责任法的核心规则,具有合法性;私益诉讼机制能够消除行政手段带来的对结果偏颇的怀疑,并与正在探索建立的国家自然资源资产管理

制度形成适应性的制度合力,具有合理性。当然,由于生态环境损害会不可避免地触动公益,因此,应当允许公益诉讼以监督的立场进行补充。

首先,生态环境损害赔偿诉讼应以私益诉讼为主要诉讼机制。生态环境损害赔偿的原因行为,应当包括污染环境行为和破坏生态行为,这有利于构建更为周延的生态环境损害赔偿救济框架。生态环境损害赔偿宜要求违法性要件,这一要求源自对国家与公众之间信赖保护的要求,有利于维护法秩序的遵守,激励对环境法律规范的恪守,释放引导绿色生产的制度信号,对生态环境损害有一定的预防效果。生态环境损害赔偿宜采无过错归责原则,这既能保持环境责任的归责原则在法律体系内部的自治,又能促使受损生态环境获得足额修复资金或替代性赔偿,有利于实现修复生态环境的制度目标,符合国家实行严格的生态保护制度的顶层设计总廓。

生态环境损害赔偿之所以应当以私益诉讼为主要诉讼机制,一方面,取决于物权法中自然资源国家所有权的私法性质,另一方面,是因为公益诉讼立法体系尚不成熟。与此同时,在实现生态环境损害赔偿救济的效果上,生态环境损害赔偿私益诉讼和公益诉讼路径,并无本质差别,二者都能形成法律理论与规则体系的逻辑自治,具有正当化依据。而私益诉讼机制在实

体法律适用和诉讼程序应用方面,具有更加具体、成熟和系统化的优势。因此,生态环境损害赔偿应当以私益诉讼为主要诉讼机制,这是效率更高的路径选择。

其次,生态环境损害赔偿诉讼应以公益诉讼为补充机制。虽然,建立在私法物权基础上的生态环境损害赔偿私益诉讼,应当排斥其他主体的干预,但是,从规范层面来看,自然资源国家所有权除了是物权法规定的私法性权利,同时也是宪法规定的宪法性权利,因此,生态环境损害与传统意义上的私益损害不完全相同;从自然层面来看,生态环境损害除了是自然资源的物上功能损害,同时也因对人类社会生活产生影响,而不可避免地触动公益。

因此,当适格主体怠于起诉时,可以允许公益诉讼机制为补充,一方面,发动对生态环境损害赔偿的广泛救济,另一方面,加强对自然资源国家所有权的监督,保障生态环境损害赔偿制度长期、稳定、全面落实。由此,构成以私益诉讼为主体,以公益诉讼为补充的“梯队分明,监督有力”的生态环境损害赔偿诉讼机制。

综上,磋商、仲裁、诉讼3种纠纷处理机制各有优势,相互补充,可结合个案,组合运用,探索形成立体化、可选择、兼具规范性和效率性的纠纷处理机制体系,保障生态环境损害赔偿制度的生命力。

作者单位:复旦大学法学院

◆唐忠辉

习近平总书记主持中共中央政治局第四十一次集体学习时强调,必须把生态文明建设摆在全局工作的突出地位,全方位、全地域、全过程开展生态环境保护建设。笔者认为,应从“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的高度,深入理解和推进生态文明建设。

生态文明建设是“五位一体”总体布局的重要内容

生态文明建设是一场史无前例的经济、社会和文化体制与观念的深层变革,是一个文明形态与内在机制的革新过程。在这个过程中,要从过去片面追求经济增长(或经济理性)转向更加全面平衡的综合协调发展(从而同时涵盖社会理性和生态理性),其中包括经济活动与周围自然世界的健康关系,物质消费与内心世界的健康关系等。这涉及物质文明、精神文明和制度文明等各方面的变革。

从“五位一体”总体布局角度来看,生态文明建设融入了经济建设、政治建设、文化建设和制度建设等各领域,这些领域都需要按照生态文明的理念和要求进行建设、发展、变革和完善。从更具体的层面来看,生态文明建设是一项涉及所有主体、多个层面、多项任务、多种手段的全面、综合、集成的系统工程,如果不从“五位一体”总体布局的高度全面推进,生态文明建设是不全面、不完整的。具体体现在以下几个方面。

从区域看,生态文明建设是全域的。生态文明建设涉及不同范围的区域。小到社区、村庄、工厂、街道、乡镇,大到省、市、县等各级行政区域和不同大小的流域,大到跨行政区、一个民族、整个国家甚至全世界。建设生态文明关乎每个人、每个家庭、每个城市、每个国家以及全人类。所以,生态文明建设是全域的,而不是个别区域的。

从主体看,生态文明建设是全民的。生态文明建设需要政府、企业、社会组织及公民等所有主体的共同努力和协调行动。各类主体的基本角色定位是:政府(及其各部门)——生态文明建设的管理、指导、示范、服务和监督主体;企业——节约资源、保护环境、维护生态的基本行动主体;公众——包括普通公民、NGO等社会组织、专家学者和新闻媒体等,他们是对企业和政府环境违法行为进行监督的参与者;法院等司法机关——为生态文明建设提供司法保障和服务的主体。其中,公众是推动生态文明建设的原初驱动力,是环境保护事业的生力军。这些主体,既有经济主体,又有政治主体、文化主体、社会主体。

从环节看,生态文明建设是全过程的。生态文明建设涉及经济、政治等各个领域。以经济领域为例,生态文明建设涵盖生产、流通、消费等整个经济链条,需要上、中、下游等全产业链实现绿色化。在生产环节,要求企业以节能、降耗、减污为重要目标,以相关管理和技术等为手段,在生产全过程实施污染控制,使污染物的产生量最少化,实现绿色生产。在流通环节,要求有关主体在商品自离开生产领域至进入消费领域之前的整个所有权转移和实体位移的过程中,要以环境保护为基本导向,直接或间接促成污染削减的环境友好型商品流通。在消费环节,要求消费者从满足生态需要出发,以有益健康和保护环境为基本要求,践行符合人的健康和生态环境保护标准的消费方式,主要表现为在消费活动中崇尚勤俭节约、减少损失浪费、选择高效、环保的产品和服务等。

从措施看,生态文明建设是全手段的。生态文明建设需要多种手段综合运用。正是由于生态文明建设领域、区域、层次的多样性,主体、问题和任务的多元性,决定了生态文明建设不可能只是依靠某一种手段,还是需要综合运用环境科学、生态学、政治、经济、法律、工程、技术、管理、道德、国际关系等各种手段。这些措施,也是涵盖了经济、政治、文化、社会、生态等各方面的方式和方法。

以上各方面,充分体现了生态文明建设的综合性、系统性要求。正是基于这样的要求,必须站在统筹推进“五位一体”总体布局的高度,从全领域、全区域、全主体、全环节、全方位、全手段的广度、深度和力度,全面推进生态文明建设。

生态文明建设是“四个全面”战略布局的重要方面

“四个全面”战略布局是一个整体,既有战略目标,也有战略举措。全面推进生态文明建设,对于推进“四个全面”战略布局具有重要意义。

生态文明建设须全面系统推进

生态文明建设是全面深化改革的重点领域。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,用制度保护生态环境。要健全自然资源资产产权制度和用途管制制度,划定生态保护红线,实行资源有偿使用制度和生态补偿制度,改革生态环境保护管理体制。可见,全面深化改革,必然要求深化生态文明领域改革。

生态文明建设是全面依法治国的重点领域。十八届四中全会提出,用严格的法律制度保护生态环境,加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度,强化生产者环境保护的法律责任,大幅度提高违法成本。建立健全自然资源产权法律制度,完善国土空间开发保护方面的法律法规,制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规,促进生态文明建设。

生态文明建设是全面建成小康社会的重要内容。十八届五中全会对全面建成小康社会作出专题部署,明确提出了到2020年全面建成小康社会的指导思想和主要目标、基本理念、重大任务、重大政策和重大举措。其中明确提出绿色发展理念,并对生态文明建设的重点任务作出明确安排。有关生态文明建设的发展理念、目标和任务,构成了全面建成小康社会战略部署的重要组成部分。

生态文明建设是全面从严治党的重要内容。《关于新形势下党内政治生活的若干准则》明确提出,坚定理想信念,必须加强学习。广泛学习经济、政治、文化、社会、生态文明等各方面知识,提高战略思维、创新思维、辩证思维、法治思维、底线思维能力,提高领导能力专业化水平。《中国共产党党内监督条例》规定党内监督的一项重要内容是贯彻落实党的理论和路线方针政策情况。而生态文明建设是党的一项重大方针政策。党章也明确规定,中国共产党领导人民建设社会主义生态文明。可见,全面从严治党,对党组织和党员在生态文明建设中的工作也有明确要求。

作者单位:水利部发展研究中心

基层者说

让群众拥有更多的环境获得感

项行动和园区化工企业整治,组织实施“双随机”检查和突击检查,确保执法行为精准有力。持续推进“263”环保专项行动,严厉打击环境违法行为。切实加大环境违法曝光力度,设立环境信用评价“红黑榜”,定期曝光典型环境违法案件,广泛接受社会监督。举办突发环境事件应急演练,开展环境执法大练兵,持续提高突发环境事件应急处置能力。

二是抓污染防治,着力改善生态环境质量。在“减煤”、“减化”上,用好用足环保倒逼力量,对违反法律法规、达不到环境标准的钢铁、化工等落后和过剩产能,提请政府依法关停。统筹实施控煤、沼气、管车、降尘、禁烧等工作,细化举措,全面完成重点行业挥发性有机物整治任务和燃煤锅炉整治

任务,城市空气质量继续保持全市领先地位。全面实行河长制,持续强化饮用水水源保护,确保国省控断面水质达标,全县集中式饮用水源地水质稳定达到地表水Ⅲ类标准。严格固体废物管理,按照危险废物产生单位规范化管理的要求,40家重点危废产生企业全部建立“一企一档”。开展土壤重点污染源调查,对全县155家重点污染源企业生产情况、地理位置等信息进行核实,及时录入土壤调查系统。按时完成减排进度,纳入环境统计的重点工业企业增至65家,按时完成环境统计数据上报。计划实施水污染减排项目12个,削减COD排放量1226.43吨、氨氮排放量92.78吨、总氮排放量98.83吨、总磷排放量24.85吨;计划实施

大气污染减排项目11个,削减二氧化硫排放量487.73吨、氮氧化物排放量320.22吨、挥发性有机物排放量200吨。截至目前,减排项目进展顺利,均达序时进度。

三是抓服务创新,倾力服务绿色发展大局。深入开展“大走访”活动和“牵手致富”行动,认真部署、迅速落实,由6名科级干部带队,组织党员走访陈集镇双营村、大刘村、胡庄村、旗杆村、海口村、闸东村6个村共3959户农户,与群众促膝谈心,增进干群关系,在家农户实现走访全覆盖;收集诉求224条,办理大走访综合协调办公室交办诉求140件,件件有落实。结合“大走访”活动,严查群众反映的环境问题,处理结果第一时间告知信访人,有效减少重复件和

越级件数量。坚持优质高效服务,严格执行服务承诺,畅通环评审批“绿色通道”,为全县“双六双十工程”项目提供优质高效的服务。

党的十九大对生态环境保护提出了更高的要求。下一步,阜宁县环保局将深入学习贯彻党的十九大精神,深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,坚持绿水青山就是金山银山的发展理念,坚决落实党中央、国务院关于生态环境保护的决策部署,以解决人民群众反映强烈的大气、水、土壤污染等突出问题为重点,全面加强环境污染防治,确保“263”环保专项行动等各项整治措施落到实处,让人民群众拥有实实在在的环境获得感。

作者单位:江苏省阜宁县环保局

◆敖平富

全面推进省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革(以下简称垂管制度改革),是《“十三五”生态环境保护规划》明确的重点任务。笔者认为,各地应牢牢把握“十三五”这难得的窗口期,抓住垂管制度改革的主攻方向、重点任务、关键环节,着力推进环境保护工作。

地方环保管理体制由条块分割向条块结合转变。垂管制度改革不是改变或弱化地方党委和政府生态环境保护的主体责任,而是要推动责任落实。当前,生态环境问题已经成为决胜全面建成小康社会的突出短板,改善环境质量是广大人民群众的热切期盼。实践证明,贯彻落实中央环保决策部署越坚决、越到位,经济社会发展就会越健康、越协调。反之,经济社会发展就会不协调、不可持续,甚至付出沉重代价。

垂管制度改革后,地方党委政府要强化责任担当,推动环境质量改善。相关部门要增强主动性、自觉性,加强协同配合,形成工作合力。省级环保部门要履行好统一监管、统筹协调的职能,立足本地区生态环境保护工作需要,整合辖区环境监管力

量,加强对跨区域、跨流域环境问题的统筹协调。

环境责任由权责不清向权责归属转变。长期以来,生态环保领域在一定程度上存在职责交叉、重叠、越位、缺位,以及有权无责、重权轻责、权责不清、揽权推责等现象。实施垂管制度改革,就是要让地方党委、政府及其部门都认识到生态环保是共同的责任,必须主动参与进来,有权必有责、失责必追究,实现权责一致、权责相当。

要将生态环保相关任务分解到各级地方党委、政府及相关责任部门和单位,落实领导干部目标责任。党委、政府及有关职能部门的主要负责人是本行政区域、本部门职责范围内生态环保工作的主要责任人,对生态环保工作负主要责任;分管生态环保工作的班子成员对生态环保工作负相应的领导责任;其他相关负责人对分管业务工作范围内的生态环保工作负直接责任。

环境监管重点由督企向督政转变。根据改革精神,省级环保部门在完成督企重点任务的同时,设立环境监察机构,专司督政。笔者认为,一要坚持问题导向。要从生态环境保护的重大决策部署、突出环境问题解

决、群众环境信访投诉等日常工作中发现问题,并督促整改。

二要推动环境监察方式创新。要充分运用信息化手段,以环境大数据平台为支撑,整合环境管理、环境监测、环境执法、信访投诉、网络舆情监控等多方面数据,实行网上受理与实地查证联动、环境监察与环境执法联动、日常监察与集中督察联动,倒逼地方各级党委、政府履行生态环保责任。三要加强监督检查。要强化环境监察结果的运用,对于落实生态环境保护工作责任不到位的,要动真碰硬,运用挂牌督办、约谈、诫勉谈话等刚性约束手段,督促整改落实;对于发生损害生态环境行为、落

实生态环保责任严重不力的,要敢于“亮剑”,该追责的要追责,该免职的要免职,该移交组织处理或司法处理的要移交,形成重拳治污、重典压责的高压态势。

环境监管手段由传统方式向现代化转变。实施垂管制度改革对环境监察提出了更高要求,必须转变监管理念,构建基于信息化的现代环境监管体系。一要构建智能化监管体系。建立覆盖全区域的网络监控平台,充分运用在线监控、流动监控、视频监控等智能化监控手段,对企业治污设施运行、重点污染源等进行实时监控,建立

污染企业信息、重点污染源统计数据库,强化大数据分析和应用,为信息公开、数据共享、环境监管、业务协同提供支撑。

二要完善信息公开制度。及时主动公开企业环境信息、环境问题信息、环境责任落实信息、回应社会关切,消除公众与政府、企业之间的环境信息壁垒,推动形成全社会关注环保、参与环保、监督环保的格局。完善环境保护社会信用评价体系,将企业环境责任落实与财税、金融等政策挂钩,倒逼企业落实环境责任。

作者系重庆市委党校在职研究生



“十三五”规划
实施大家谈

有奖征文投稿邮箱:hjbsplb@sina.com