当事人刑拘期间，磋商如何进行？

——以山东胶州办理的一起生态环境损害赔偿案为例

傅德玉 夏睿宏

大家说法

编者按

一起环境案件中，当事人既触犯了刑法又损害了生态环境。按照2018年起在全国试行的生态环境损害赔偿制度改革要求，这类案件当事人必须对受损的生态环境进行修复。可问题是，根据生态环境损害赔偿制度改革试点方案要求，磋商是办理生态环境损害赔偿案件的前置程序，但触犯刑法后当事人又通常处于刑事拘留状态，见不到人，生态环境部门如何与其磋商？山东胶州的这起案件或许可以给大家一点启发。

生产粉扑废水直排，涉嫌环境犯罪

2017年，山东省青岛胶州市刘某某父子见生产粉扑利润较大，决定在胶州市一偏远村庄投资开办粉扑加工点从事粉扑生产。主要生产设备有小型立式燃煤锅炉1台、搅拌罐两台、池子5座；生产原料有聚乙烯醇、淀粉、甲醛、盐酸等；生产工艺为原料-搅拌-加热-切割-清洗-产品。

由于环境法制意识淡薄，刘某某将粉扑生产过程中产生的酸性废水未经处理直接外排环境。

2018年3月21日，原胶州市环保局执法人员会同市公安局、街道办事处工作人员对刘某某经营的粉扑加工点进行现场检查。

经检查发现，这个加工点生产废水经二级沉淀池后排到没有任何防渗措施的自然沟渠，向东300米后向北流入一处自然湾内，再沿自然湾向东北方向的自然沟渠流经500米后穿过广州南路东西管道，向东200米后断流。

胶州市环境监测站工作人员现场在沉淀池、沉淀池排污口、自然湾的上下点位分别取水样一份，检测结果显示pH值均<2。根据《危险废物鉴别标准腐蚀性鉴别》(GB5085.1-2007)中相关规定，自然湾内废水属于危险废物。

2018年3月22日，在原胶州市环保局、街道办事处工作人员的监督下，对这个加工点东南侧自然湾内的废水进行抽取，运往有资质的处置公司进行处理。经过磅统计，共计抽取废水9.74吨。

由于此案涉嫌环境污染犯罪，原胶州市环保局于2018年3月26日将案件移送市公安局。

2018年4月16日，原胶州市环保局作出行政处罚决定，对刘某某罚款40万元。

当事人被刑拘，怎样评估、磋商、修复？

针对刘某某粉扑生产，产生的酸性废水未经处理直排环境的违法行为，人也抓了，钱也罚了，但是受损的生态环境却并未得到好转，这种“企业污染，环境受损，群众受害，政府埋单”的问题一直没有得到解决。胶州市不等不靠，大胆尝试，试行生态环境损害赔偿制度，取得良好效果。

本案的特殊性在于当事人已经被刑事拘留，磋商沟通极为不便，开展生态环境损害赔偿，面临着怎样评估，怎样磋商、怎样修复、怎样验收等一系列困难和问题。在困难面前，胶州市迎难而上，攻难克坚，高质量、高效率地完成了生态损害修复工作。

司法联动，架起损害赔偿磋商桥梁

生态损害赔偿磋商必须争取当事人的密切配合，在面对面沟通成为不可能的情况下，原胶州市环保局积极与公检法等部门沟通、协调，紧紧抓住本案正在刑事案件审理期间这一关键节点，透过公检法部门公开向当事人传达生态损害赔偿有关政策信息，取得当事人积极的、正面的回应。

同时向当事人家属代表、案件代理人阐明生态损害赔偿在刑事诉讼量刑方面的重要作用，并通过他们做当事人的工作。最终使当事人提高了认识，表示支持生态损害赔偿工作，并委托家属代表、案件代理人全权处理。

生态环境损害鉴定评估，采用专家意见

鉴于当事人人身自由受到限制，无法也不懂委托生态损害赔偿评估，环保部门主动与检察院公诉人、法院办案法官沟通，本着为当事人着想，对环境负责的原则，由环保部门代当事人委托评估。先后找到两家评估公司，因报价较高未被当事人接受。

在目前我国生态损害赔偿评估机构少、周期长、收费高的情况下，原胶州市环保局与检察院、法院的同志们，集思广益，从山东省高院《关于印发环境资源审判咨询专家工作办法》中受到启发，在“环境资源案件审理过程中”“可以向专家库相关领域专家咨询”。

在取得共识的基础上，原胶州市环保局为当事人选定了评估单位，评估费用也取得了当事人的认可，并于2018年12月20日取得《环境损害评估专家意见书》，为赔偿磋商奠定基础。

经专家评估，生态环境损害修复费用为188700元。

利用刑事犯罪开庭审判契机，当庭磋商成功

为尽快与当事人进行磋商，原胶州市环保局、市检察院、市法院在充分准备的情况下，大胆地决定在审判庭开庭的同时进行磋商，把生态环境损害赔偿磋商与审判有机地结合起来，达到事半功倍的效果。

2018年12月26日，刘某某父子涉嫌污染环境罪在胶州市人民法院开庭，环保局工作人员作为政府代表参加庭审并直接与当事人当庭磋商，达成一致意见，签署《赔偿合同》等一系列文件，磋商取得了圆满成功。

赢得当事人认可，修复方案迅速实施

环保、公检法工作人员的真诚和努力，赢得了当事人、家属代表、代理人的高度信任和认可，共同制定《修复方案》，并立即付诸实施。

当事人家属组织人力、物力拆除了原车间内的所有设备、设施，清除了残存的原料，在地势低洼处进行加碱中和，运进新鲜土壤改良，购买并栽植杨树等绿化植物，调取新鲜水灌溉，迅速完成了主要的修复工作。累计投资达191110元，加上评估费17977.62元，已经超出了评估费用。

经委托第三方环境检测机构检测，生态损害区域的土壤、地下水、地表水有关环境指标均达到了修复目标要求。

2019年1月，生态环境部门按照有关要求进行验收，并提出了新的要求：“鉴于生态损害修复是一项长期的系统的连续的工程，要求你们继续加强植被覆盖等修复工作，提高修复效果。如有异常，及时报告我局并请第三方检测机构监测，并采取必要措施，确保达到修复目标要求。”

至此，当事人按照《修复方案》完成了修复工作，经第三方环境检测机构检测，生态环境损害区域环境指标达到了修复目标要求。

本案的刑事判决认定：“二被告人采取措施，积极修复生态环境，且系初犯，应当从轻处罚”。刘某某生态环境损害赔偿案件圆满办结。

案件启示

这起生态环境损害赔偿案件虽然圆满办结，但是留给我们的思考仍在继续。

一是高额的评估费与支付问题。

本案先后联系了两家评估公司，评估费在10万元~16万元不等。鉴于案件当事人系个人，经济能力有限，无力承担。原胶州市环保局勇于创新，大胆转变思路，根据山东省高院《关于印发环境资源审判咨询专家工作办法》精神，向专家库专家咨询，采用专家意见。专家评估费由案件当事人刘某某负担。

二是修复方案的制定与付费问题。

请评估公司制定修复方案，费用过高，当事人无力承担。环保部门工作人员与当事人共同参考有关文献，并与检察院、法院沟通确认，制定了修复方案。这样既省去了评估方案费用，按照自行制定的修复方案开展的修复工作也仍然达到了预期目标要求。

一点体会

作为全国试行的生态环境损害赔偿制度，其最高效力的政策文件为中办、国办印发的《生态环境损害赔偿制度改革方案》，并无相关法律法规的支撑。笔者认为，作为一项在全国试行的新生制度，应当体现制度的温度，鼓励包容和创新。

在实践中针对生态环境损害鉴定评估机构数量少，鉴定周期长，鉴定费用高等问题，应坚持目标导向和问题导向相统一，只要能快速、有效地修复受损的生态环境，只要能尽可能快地让受损的生态环境恢复生态功能，可以包容、尝试低于一定金额的生态环境损害赔偿案件通过专家鉴定方式完成生态环境损害鉴定评估，从而加快生态环境损害赔偿工作的步伐。

地方立法

鼓励再生水源开发利用

——解读新修订的《乌鲁木齐市节约用水管理条例》

◆本报通讯员赵倩 叶晓敏

9月1日起，新修订的《乌鲁木齐市节约用水管理条例》(以下简称《条例》)正式施行。《条例》有哪些亮点？对乌鲁木齐市节约用水工作有何意义？新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市人大常委会法制工作委员会相关负责人日前对条例进行了详细解读。

规划引领，推动节水型社会建设

“《条例》首次提出了厉行节约用水的概念，这意味着乌鲁木齐市今后的节约用水制度将更加严格。”这位负责人说。

乌鲁木齐市是典型的资源型缺水城市，受地理和降水等自然条件限制，区域水资源贫乏，可利用水资源量约为11亿立方米，人均占有量低于350立方米，仅为全国平均水平的1/8，属水资源严重匮乏的城市。

为提高全社会对建设节水型城市的认识，营造全民节水氛围，多年来，乌鲁木齐市通过持续不断的广泛宣传，各族人民群众的节水意识明显增强。

在此基础上，《条例》继续加大节水宣传力度，将节约用水纳入市民文明素质教育和中小学教育内容，普及节约用水知识，不断提高全民节约用水意识。

《条例》将节约用水工作纳入国民经济和社会发展中长期规划和年度计划，建立节约用水专项投入制度，推广节水新技术、新工艺、新设备，发展节水型工业、农业和服务业，推进再生水、雨(雪)水利用设施建设，通过加强顶层设计的指导，推动乌鲁木齐市建设节水型社会。

任何单位和个人都有节约用水的义务，有权对违反《条例》规定的行为进行举报。乌鲁木齐市、区(县)人民政府对在节约用水工作中做出显著成绩的单位和个人将给予表彰。

居民用水，实行阶梯式水价制度

《条例》规定了定额管理、计划用水与定额管理相结合等制度及用水性质的区别，将用水分为居民生活用水和非居民生活用水。居民生活用水实行定额用水管理，非居民生活用水实行计划与定额相结合的用水管理。

《条例》不仅明确了乌鲁木齐市计划用水的管理对象，还明确规定居民生活用水实行阶梯式水价制度。

对非居民生活用水超计划或者超定额用水实行累进加价收费制度，累进加价水费由乌鲁木齐市计划节约用水管理机构负责收取。阶梯式水费和累进加价水费的加价部分将全额上缴财政专户，专项用于水资源节约和保护。

这位负责人介绍，这项制度将按照乌鲁木齐市的实际情况，逐步实行。

农业用水，控制总量定额管理

为了使农业用水管理工作更加科学及精细化，《条例》将农业节约用水工作纳入水资源管理责任和考核制度，将农业节约用水设施建设投入纳入国民经济和社会发展计划。逐步建立农业灌溉用水总量控制和定额管理制度，提高农业用水效率。建立农业水权转让制度，对农业用水初始水权进行确权发证，推动农业用水水权交易。

这位负责人介绍，《条例》对农业用水实行配水到户、计量到户。农业用水户应当安装用水计量设施。农业灌溉用水应加强计量管理，农业用水的输送应采取防渗措施，逐步开展灌区信息化建设，提高农业用水科学管理水平。

再生水源，鼓励开发利用

这位负责人介绍，鼓励再生水源的开发、利用是此次《条例》的亮点之一。乌鲁木齐市将加强扶持针对污水、雨水、雪水、建筑基坑水等再生水源开发利用项目，并纳入水资源统一配置，优化用水结构。

“我们还鼓励单位和个人投资建设再生水利用系统和从事再生水经营活动。鼓励现有城市基础设施、建筑物产权单位或者管理单位，改造建设再生水利用设施和雨(雪)水收集利用设施。”这位负责人说。

对新建、改建、扩建污水处理厂采用先进的污水处理技术、工艺，配套建设再生水利用设施，提高再生水质标准和利用效率。

《条例》规定，再生水供水管网覆盖区域内的用水，应使用再生水。

由江西省九江市中级人民法院批准设立的修河流域环境资源法庭近日在庐山西海风景区揭牌成立，这也是江西五大河流中首个跨流域集中管辖的环境资源法庭。 图片来源:江西法院网

打破行政区划制约 混合编组联合执法

津冀深化环境执法联动机制

本报记者张铭贤 通讯员赵伟华天津报道

天津市宁河区与河北省唐山市生态环境联动执法联席会议近日在宁河区召开，会议签订了《宁河区与唐山市生态环境执法工作协同框架协议》，并建立天津市宁河区与唐山市玉田县、汉沽管理区、芦台经济开发区执法联动机制。

框架协议的签署进一步深化了京津冀生态环境执法联动机制。“协议成员地区将由此进一步统一环境监管要求、统一执法标准、统一违法查处标准，重点对交接区域违法行为进行严厉打击，杜绝违法企业打游击式‘天津查得严就搬到河北，河北查得严就搬到天津’。”河北省生态环境厅环境执法人员郝园介绍。

根据协议内容，津冀所辖四地将打破行政区划制约，定期开展联合执法行动，促进区域环境治理稳步提升。8月27日至29日，津冀两地生态环境部门抽调骨干执法力量联合开展执法行动，重点对包装印刷、家具、医药农药、橡胶制品、加油站点、化学品制造等VOCs排放行业进行检查；对交界地带的“散乱污”企业开展排查检查，严防已取缔的“散乱污”企业死灰复燃；对重点区域水环境违法行为进行现场检查，严查废水直接排入地表环境的排污口，严查工业企业、餐饮、洗车等行业涉水污染源，推动解决工业废水直排问题。

据悉，根据协议内容，津冀两地将根据已确定的联合执法事项，实时共享执法成果，交流执法经验，互派执法人员到对方辖区开展联合检查；同时，抽调执法人员，混合编组，联合查处，有效解决交界地带和共同关注的违法行为，对符合行政拘留或涉嫌环境污染犯罪条件的，一律移送公安。

荐书时间 Time

《企业生态环境守法实务》 曹晓凡主编

中国民主法制出版社
出版时间:2019年4月

中国环境科学学会副理事长陆新元在为本书作序中强调：环境监管越来越严，环境风险越来越大，企业环境法律风险已经成为企业目前最大的风险之一。在此情况下，企业环境法律风险防范已经成为企业必须考虑、认真应对、全面防范的主要工作之一，必须引起企业的高度重视。希望本书的出版发行能够为广大企业提供一种系统性、实用性、针对性、可操作性和简洁性兼顾的环境守法实施操作指南。

关于开展生态环境无人机驾驶员培训的通知

各相关单位:

近年来，随着技术的进步和业务方式的探索，无人机被广泛应用于生态环境保护工作各个领域，特别是在环境监测、环境监察、环境应急和生态保护等方面，均发挥了强有力的技术支撑作用。鉴于此，中国环境报社培训中心拟于2019年10月-12月组织开展三期无人机操作培训，学员通过培训修满学时后，参加并通过相关考试后可取得《中国民航无人机驾驶员执照》及《民用无人驾驶航空器视距内驾驶员合格证》，即具有唯一法律效力的无人机驾驶证。

一、主办单位:中国环境报社培训中心

二、承办单位:北方天途航空技术发展(北京)有限公司

三、培训类型:多旋翼视距内驾驶员

四、培训内容:

(一)理论培训课程:无人机概述与系统组成、民航法规与术语、空域的飞行与申报、航空气象与飞行环境、无人机分类及主流布局形式、无人机构造、飞行原理与性能、所使用的无人机系统特性、无人机飞行手册及其他文档。理论课程总计55学时。

(二)实操培训课程:包括模拟飞行、飞机拆装、维护、维修和保养、地面站设置与飞行前准备、起飞与降落训练、本地带飞、本场单飞、紧急情况下的操纵和指挥、考核与结业。实操课程总计51学时。

五、培训时间:

第一期:2019年10月8日-2019年10月20日

第二期:2019年11月7日-2019年11月20日

第三期:2019年12月7日-2019年12月20日

六、培训对象:

全国生态环境系统有无人机应用需求的部门、企事业单位人员或个人。

七、报名方式:

中国环境报社培训中心

联系人:郑晓萌

手 机:18210558263(微信号)

电 话:010-67119011

邮 箱:hjpx18210558263@126.com

为什么要考取无人机执照？什么执照有意义？

我国飞行的所有航空器是由中国民用航空局管理，民航局规定，视距内运行的空机重量大于7公斤以及在隔离空域超视距运行的无人机需考取无人机驾驶员执照，否则以黑飞论处。

目前，无人机相关领域的常见证书有民航无人机驾驶员执照、AOPA无人机驾驶员合格证和ASFC航模飞行员执照。

民航无人机驾驶员执照

无人机驾驶员执照是由中国民用航空局下发的电子执照，是目前最具权威性的执照，执照分为视距内驾驶员、超视距驾驶员和教员三个等级，可直接考取，也可递进式考取。

AOPA无人机驾驶员合格证

AOPA驾驶员合格证是由中国航空器拥有者及驾驶员协会(AOPA-China)颁发的实体证件，种类及权利与民航局颁发的电子执照相同。

ASFC航模飞行员执照

ASFC航模飞行员执照是由中国航空运动协会颁发的遥控航空模型飞行员(无人驾驶航空器)执照，与上两类执照不同，ASFC证书仅用于航模类的驾驶，且不得用于商用及申请空域。拥有ASFC证书的学员如想驾驶无人机，则需另考无人机驾驶执照。

由于无人机驾驶员执照与AOPA无人机驾驶员合格证权利相同，为顾及学员想要兼顾电子与实体双证，因此无人机驾驶员考试实行“一试双证”政策，即报考民航局执照考试，顺利通过后，可以同时申请获得AOPA同机型等级类别的合格证。

无证驾驶视为黑飞，造成危害，将依法处理

2018年2月，河北发生一起无人机“黑飞”事件，4名嫌疑人无照驾驶无人机于河北省唐山市古冶区范各庄上空约1000米高度进行航空测绘，被当地军部及警方联合批捕入刑。由此可见，随着我国航空器数量的急剧增加，国家对于无人航空器的管理日趋完善。目前，国家正积极面向社会树立无人机持照飞行的意识，加强无人机驾驶员培训力度，从源头力争杜绝黑飞事件。

证书类别	发证机构	用途			
		驾驶无人机	驾驶航模	商业使用	申请空域
民航无人机驾驶员执照	中国民用航空局	√	√	√	√
AOPA无人机驾驶员合格证	中国航空器拥有者及驾驶员协会（AOPA）	√	√	√	√
ASFC航模飞行员执照	中国航空运动协会	×	√	×	×

证书用途详细对比