改革损害赔偿制度,贵州用了十招

截至2020年7月,全省共办理生态环境损害赔偿案件61件

◆本报记者王玮

政策解读

记者近日从贵州省生态环境厅获悉,截至2020年7月,贵州省共办理生态环境损害赔偿案件61件。其中,完成生态修复6件,正在修复10件;正在开展磋商2件、诉讼1件、鉴定评估17件;案件调查后不具备赔偿条件结案25件。

另据了解,自2016年成为试点省以来,贵州生态环境损害赔偿制度改革硕果累累。在赔偿磋商、生态修复等方面探索出一批典型经验,有的被2017年中办、国办印发的生态环境损害赔偿制度改革方案认可,有的被2019年最高法生态环境损害赔偿诉讼司法解释采纳,还有一案被生态环境部评为全国生态环境损害赔偿磋商十大典型案例,等等。这些成绩为什么能?贵州总结出了十招。

第一招 机制探索创新招

试点伊始,贵州通过概括性委托授予原贵州省环境保护厅等部门代表省政府行使国家权利人权利的方式,突破赔偿权利人主体资格限制,保障了试点顺利推进;同时探索建立磋商制度,试行磋商办法,明确磋商的主体、程序、内容等具体改革措施,着重探索第三方参与磋商,探索由赔偿权利人与人民检察院共同开展磋商,实现赔偿诉讼与公益诉讼有效衔接;通过完善《参加生态环境损害赔偿磋商的邀请函》等一系列法律文书,为建立司法确认制度提供先决条件,这一经验已写入最高法2019年6月5日发布的生态环境损害赔偿诉讼司法解释。

第二招 改革实践展真招

对已经发生的国家改革方案规定应当追究赔偿责任的两类情形,纳入对贵州省各市(州)人民政府开展生态环境损害赔偿工作目标考核范围;省委、省政府将做好生态环境损害赔偿工作纳入省级环保督察,省生态环境厅将这项工作开展情况纳入对生态环境系统目标责任制考核内容、纳入全省污染防治攻坚战挂牌督战内容、纳入全省生态环境执法工作要点;改革也成为各市(州)重点工作范围,各市(州)按规定制定下发工作方案,多举措推动改革。例如,遵义将生态环境损害赔偿案件线索排查上报工作纳入对各生态环境分局年度目标责任考核内容。

第三招 案件排查使硬招

不放过各级督查发现的案件线索抓排查,结合中央生态环境保护督察、国家长江经济带警示片反馈问题,围绕贵州省开展环保执法"利剑"百日攻坚行动等,全面排查案件;不放过重大资源与环境违法案件线索抓调查,针对一般以上突发环境事件、重大资源与环境行政处罚案件等9类案件进行全面审查,梳理案件调查范围;不放过国家方案中规定的案件范围抓梳理,对全省较大及以上突发环境事件的和在国家和省级主体功能区规划中划定的重点生态功能区、禁止开发区造成环境污染、生态破坏事件的违法行为进行全面梳理,截至2020年7月,共计排查案件1.9万余件,梳理出500余件案件调查线索。

第四招 典型案例亮高招

探索磋商协议,明确修复方式,保障修复有效,办理全国首例生态环境损害赔偿司法确认案,通过该案探索形成的司法确认制度已被2017年中办、国办印发的《生态环境损害赔偿制度改革方案》认可和采纳;探索司法调解督促履行生态修复义务,办理了由生态环境保护主管部门直接提起的刑事附带生态环境损害赔偿诉讼案件;探索主动磋商督促赔偿义务人及时开展生态修复,在一起案件中尝试行政磋商的做法,确立了对跨区域生态环境损害的解决机制,这一机制在今后涉及跨区域生态环境损害修复中将发挥重要作用,意义深远。截至2020年7月,贵州已发布5起典型案例,其中一起入选生态环境部生态环境损害赔偿磋商十大典型案例,还有两起获得生态环境部表扬。

第五招 部门协作借稳招

加强司法部门与行政部门协作,探索禁止令在生态环境诉讼中的作用,制定在环境资源犯罪案件中全面实行生态环境修复的意见,全面推行专家陪审员等制度,高效解决技术事实查明难题;加强生态环境部门与其他部门协作,例如贵州省交通运输厅把生态环境工作与交通运输业务同部署,在中长期战略规划编制过程中,以"最小程度的破坏和最大限度的恢复"为基本原则,有效避让了自然保护区等重要生态敏感区域,尽量避免对生态环境造成损害;加强省直部门与市(州)之间协作,例如贵州省财政厅将市(州)与省直部门的生态修复资金统一管理。

第六招 鉴定评估守严招

探索组建贵州省环境损害司法鉴定专业顾问团队,截至2020年7月,全省共有43人从事污染物性质鉴定等工作;提高鉴定评估技术,先后组织部分鉴定人员赴广东考察环境损害司法鉴定先进工作经验,对140余名在册及拟执业的鉴定人进行培训考核;提高鉴定评估能力,贵州省司法厅组织专家对省环境科学研究设计院环境损害司法鉴定中心等机构开展污染物性质鉴定等4项鉴定范围进行评审,确保优质机构进入司法鉴定行业为环境诉讼服务,截至2020年7月,贵州已有4家机构具备生态环境损害鉴定资质。

第七招 简易程序推巧招

"简出效率",黔西南州探索成立专家小组,对生态损害小、责任认定无争议且损害赔偿金额在50万元以下的案件,采取简易程序进行评估认定,提高案件办理效率。"繁出精品",按照《贵州省生态环境损害赔偿制度改革方案》规定,通过对鉴定评估、磋商程序、诉讼程序、生态修复程序进行规范,探索建立一般程序开展生态环境损害赔偿索赔工作,目前已办理5件精品案;"繁简结合",以损害量化金额估算50万元为界,50万元以下案件,赔偿义务人对损害责任认定无争议的,采用简易程序办理,50万元以上案件,赔偿权利人和义务人 均可委托有资质的鉴定机构进行鉴定评估,采取一般程序办理。

第八招 生态修复用活招

一是构建生态修复准则,2019年10月18日,贵州省试行生态环境损害修复办法,明确修复原则、内容及方式等,推动改革迈入"修复有效"新阶段。二是倡导开展自行修复,贵州省住房和城乡建设厅加强对城市湿地资源保护与修复以及城市湿地公园规划建设的管理指导监督,对现有国家城市湿地公园规划与实施进行监督管理;三是强制执行作为保障,针对赔偿义务人不履行或不完全履行修复义务的,应当给付生态环境损害资金;赔偿义务人既不履行修复义务又不缴纳赔偿金的,向人民法院申请强制执行。

第九招 联合惩戒出狠招

贵州省公安厅把生态环境损害赔偿工作与打击生态环境违法犯罪结合起来,持续开展环境保护"六个一律"等执法专项行动,加大制裁和惩处力度,破获一批重要案件;贵州省林业局建立重大破坏森林资源信息报告制度,有利于及时发现问题线索。贵州省检察院积极探索开展检察机关支持起诉制度机制,依法做好生态环境损害赔偿和生态修复执行监督工作,确保执行到位;贵州省生态环境厅等5部门联合下发《贵州省生态环境保护失信黑名单管理办法》,将不履行生态修复义务,又不给付赔偿金的纳入失信黑名单管理,实施联合惩戒。

第十招 厘清程序显绝招

明确界定什么是生态环境损害,并确定赔偿权利人对赔偿义务人启动案件调查、启动索赔、开展磋商、提起诉讼、生态环境修复等为生态环境损害赔偿工作范围;明确自然人、法人或非法人组织有造成较大及以上突发环境事件等9类情形的,应当确定为赔偿义务人;厘清工作程序,在主体方面,明确赔偿工作目的、损害界定、赔偿义务人和权利人、级别管辖和部门管辖竞合等;在案件调查方面,明确启动条件、磋商先行启动、调查内容和结果以及适用简易程序或一般程序的条件;在磋商方面,明确磋商主体、启动条件、发起、程序、次数以及结果等;在诉讼方面,明确起诉条件、过程应对、判决处理等;在生态修复方面,明确赔偿义务人的修复义务和方式、程序、科学修复、修复终结、强制执行等,最终探索形成《贵州省生态环境损害赔偿案件办理规程(试行)》。

构建一体化监管新模式

长三角示范区打响联合执法第一枪

本报记者蔡新华 见习记者丁波上海报道 长三角生态绿色一体化示范区跨界联合执法检查模式正式开启。示范区生态环境综合执法队已于今年5月由上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉善县联合发文成立。日前,综合执法队从两区一县生态环境执法部门抽调12名执法骨干,启动2020年第一轮跨界联合现场检查工作。

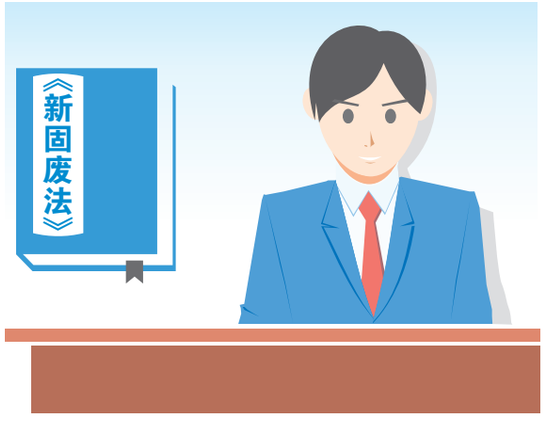
本轮执法工作主要对长三角一体化示范区中先行启动区之一的上海市青浦区金泽镇、朱家角镇重点排污企业开展联合执法检查。执法检查行动以分组形式展开,执法人员、检查单位均以随机方式产生。

综合执法队相关负责人接受采访时介绍,在本次联合执法中,他们坚持"严管+服务""相结合,充分贯彻落实"六稳"和"六保"文件精神。针对企业具有共性的环境治理疑难问题,积极开展技术帮扶,疏通"堵点",化解"难点",打通"断点"。今后,还将继续秉持"五个统一"原则,即统一指挥调度、统一队伍建设、统一检查程序、统一执法力度和统一自由裁量。通过交叉互查、学习研讨、跨界联合执法等手段,构建起示范区环境执法一体化监管新模式。

江西省新余高新生态环境局充分发挥环保网格监管作用,组织开展"散乱污"企业整治"回头看"排查工作,防止关停企业"死灰复燃"。图为执法人员对一家疑似死灰复燃的企业进行关停查封,实施"两断三清"。

黎燕平摄

固体废物污染防治工作中,工业固体废物是重中之重。对此,修订后的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(以下简称新固废法)将工业固体废物单列一章,以完善工业固体废物污染环境防治制度,解决目前存在的主要突出问题,深入推进工业固体废物治理。



强化产生者责任,完善工业固废管理

——新固废法系列解读之四

◆李金惠 段立哲

1 工业固体废物产生和利用处置现状如何?

当前,我国工业固体废物规模总量大、综合利用率低、风险隐患高,工业固体废物治理任务十分艰巨。

自2011年以来,我国每年产生的一般工业固体废物超过30亿吨,2018年达到34.9亿吨。与此同时,我国工业固体废物减量化、资源化利用相对滞后。尽管近年来我国在产业结构调整方面取得了很大成绩,工业固体废物产生强度已明显趋缓,但目前产业结构仍然偏重,污染者依法负责的各项制度落实不够到位,企业清洁生产积极性不高,导致工业固体废物产生量仍处于高位运行。

再有,尾矿、煤矸石、粉煤灰、冶炼渣、炉渣、脱硫石膏等6类废物约占每年工业固体废物总量的80%,产生量大、处理困难。每年新增的工业固体废物中超过四成不能综合利用,部分工业固体废物不具备资源化条件。

此外,还应当引起重视的是,根据2016年的数据,我国历年堆存的工业固体废物总量达600亿吨到700亿吨,环境风险隐患较为突出;尾矿库有8345座,近90%是四等、五等小型尾矿库,尾矿成分复杂,环境风险较高。

2 新固废法在固废管理方面有哪些新举措?

为进一步贯彻落实固体废物减量化、资源化要求,强化对固体废物产生者责任的约束性制度要求,促进扶持政策的协同性和系统性,推动企业采用先进适用技术改造传统产业,从源头减少工业固体废物产生量和降低工业固体废物危害性,新固废法主要从以下几个方面进行了修订和创新,以完善管理制度,强化顶层设计。

第一,明确有关主管部门。

新固废法在原有"国务院生态环境主管部门""国务院发展改革主管部门"的基础上,增加"国务院工业和信息化等主管部门",并明确其应当会同国务院发展改革、生态环境等主管部门,定期发布工业固体废物综合利用技术、工艺、设备和产品导向目录,组织开展工业固体废物资源综合利用评价,推动工业固体废物综合利用,以从根本上推进资源节约集约循环利用,减少工业固体废物堆存量和危害性。

围绕工业固体废物减量化、资源化、无害化,合理配置不同部门的管理责权,形成分工明确、相互衔接、充分协作的联合工作机制十分必要。除国务院生态环境、发展改革、工业和信息化主管部门外,国务院科学技术、自然资源等主管部门在工业固体废物污染防治领域也发挥着重要作用。

例如,科学技术部设立了"固废资源化"重点专项(执行期是2018年-2022年),主要针对国家生态文明建设与保障资源安全供给的重大战略需求,聚焦工业固体废物、生活垃圾、再生资源三大类典型固体废物,以"减量化、资源化、无害化"为核心,突出"经济合理、安全可行、规模消纳",着力解决协同控制、分质转化两大科学问题,全面引领提升我国固体废物资源化科技支撑与保障能力。

第二,强化产生者责任。

新固废法强化了工业固体废物产生者责任,包括要建立健全工业固体废物产生、收集、贮存、运输、利用、处置全过程的污染环境防治责任制度,建立管理台账并如实记录,实现工业固体废物可追溯、可查询;禁止向生活垃圾收集设施中投放工业固体废物;委托他人运输、利用、处置工业固体废物的产生单位,应对受托方的主体资格和技术能力进行审查,否则承担连带责任;工业固体废物产生单位还应当依法实施清洁生产审核,取得排污许可证。

工业企业是防治工业固体废物污染的主体。习近平总书记提出,推动形成绿色发展方式和生活方式,必须要形成政府企业公众共治的绿色行动体系。

各类企业要严格按照法律要求,切实担负起主体责任,牢固树立法治意识、责任意识和道德意识,切实履行污染环境防治责任制度,加强工业固体废物规范化管理,采取必要措施防止污染环境,防止"企业牟利、群众受害、政府买单"的现象。同时,对于政府而言,强化对企业污染防治的要求,积极培育龙头企业,可推动行业规范化、规模化、绿色化发展。

第三,强化源头减量和综合利用。

新固废法第三章中,强化工业固体废物源头减量和综合利用的原则贯穿始终。

源头减量方面,与《清洁生产促进法》进行了统筹和衔接,要求产生工业固体废物的单位依法实施清洁生产审核;要求产生工业固体废物的单位向所在地生态环境主管部门提供减少工业固体废物产生、促进综合利用的具体措施,并执行排污许可管理制度的相关规定;要求矿山企业采取科学的开采方法和选矿工艺,减少矿业固体废物,切实加强尾矿库风险预警和防控,推动绿色矿山建设。

综合利用方面,明确国务院工业和信息化主管部门对推动工业固体废物综合利用的引导作用,增加"国家鼓励采取先进工艺对尾矿、煤矸石、废石等矿业固体废物进行综合利用"的要求,并提出"县级以上地方人民政府组织建设工业固体废物集中处置等设施"。

实施工业绿色生产,推进循环经济发展和工业资源综合利用,对于治理工业固体废物污染具有长远而重大的意义。

一方面,需要加快推动传统产业改造升级。全面提高产业产品技术、工艺装备、能效环保水平,强化资源高效利用和精深加工,减少工业固体废物产生量和危害性。另一方面,需要大力推动循环发展。结合本地资源、产业实际,打造一批具有示范带动作用的能源资源综合利用基地和产业链,着力提高大宗工业固体废物循环利用水平。

例如,全国"11+5"个"无废城市"建设试点中的绍兴市和北京经济技术开发区,基于互联网精准数据驱动积极探索建设工业固体废物交易平台,整合优质资源,实现企业市场和技术的精准对接,加快科技成果转化运用,推进工业固体废物综合利用。

第四,增加排污许可制度。

新固废法明确提出"产生工业固体废物的单位应当取得排污许可证",并要求产生工业固体废物的单位执行排污许可管理制度的相关规定,为将工业固体废物纳入现行排污许可制度提供了法律支撑。

国务院办公厅2016年11月印发《控制污染物排放许可制实施方案》,明确要建立以排污许可制为核心的固定污染源管理制度体系,将排污许可证作为企事业单位和其他生产经营者在生产运营期间污染防治的唯一行政许可,实现将污染物排放落到排放口管控的精细化管理,落实企业环境管理主体责任。

将工业固体废物、危险废物纳入排污许可管理,实现对水、大气、土壤及固体废物污染管控的全覆盖和"一证式"管理,可有效避免为降低某一类污染物排放而导致的污染物跨介质转移,同时可在系统中收集统计各排污单位的工业固体废物产生、利用、处置和贮存等信息,推进实现固体废物全过程管理。

目前,国务院有关部门正在制定《排污许可管理条例》,进一步强化排污许可制度的法律责任和要求。

第五,对环境违法行为实施"严惩重罚"。

新固废法强化对环境违法行为的"严惩重罚",多项违法行为的罚款数额是现行固废法的10倍。

此外,针对特定环境违法行为,除对企业本身进行行政处罚外,还增加了对企业相关责任人实施行政拘留的规定,从根本上督促企业的"实际掌权者"强化环境风险意识,从全局角度做好企业的环境管理工作。

例如,在生态保护红线区域、永久基本农田集中区域和其他需要特别保护的区域内,建设工业固体废物、危险废物集中贮存、利用、处置的设施、场所和生活垃圾填埋场,尚不构成犯罪的,要对单位法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员依法给予拘留处罚。

3 结语:新法必将深入推进工业固废治理

从明确有关主管部门,到强化产生者责任、强化源头减量和综合利用、增加排污许可制度、强化对环境违法行为实施"严惩重罚"等,新固废法规定的每一项固体废物环境管理的要求,均有相应的法律责任相对应,真正实现了用最严格制度最严密法治保护生态环境。

新法律的实施,必将对工业固体废物产生、综合利用和处置行业带来革新性影响,进一步深入推进工业固体废物治理,推动解决固体废物管理与工业绿色高质量发展需求不匹配、不协调的突出矛盾,促进全产业链和产品全生命周期的绿色发展。

作者分别系清华大学环境学院教授、巴塞尔公约亚太区域中心工程师

深一度