

# 上海发出首份生态环境损害赔偿司法确认书

### 非法排污,某五金厂及出资人朱某支付环境整治费用10万元

◆本报见习记者丁波 记者蔡新华

日前,上海市青浦区人民法院发出司法确认书,裁定申请人上海市青浦区生态环境局与申请人朱某、上海某五金厂经上海铁路运输检察院主持调解达成的生态环境损害赔偿协议有效。

### 非法排放含有重金属的生产废水

2019年11月起,在未经环境影响评价、未建立水污染防治设施的情况下,上海某五金厂出资人朱某在其承租的厂房内进行铝制品加工,并将生产过程中产生的含有重金属的生产废水,部分排放至市政污水管网内,部分通过厂外东南侧渗坑渗漏至土壤,严重污染环境。经检测,上述场所外渗坑中废水总镍含量超过上海市《污水综合排放标准》中排放限值的十倍以上。

针对朱某上述非法排污行为,青浦区人民法院以污染环境罪对朱某判处了刑事处罚。

同时,在上海市铁路运输法院的协调下,青浦区生态环境局针对排放含重金属的废水造成的生态环境损害与上海某五金厂、

朱某就非法排污行为,展开生态环境损害赔偿磋商,最终达成生态环境损害赔偿协议。

协议明确,上海某五金厂、朱某支付环境整治费用10万元及专家评审意见费6000元,专项用于本案的环境整治、修复等费用。

### 法院裁定确认赔偿协议有效

此后,青浦区人民法院依法将青浦区生态环境局与上海某五金厂、朱某达成的赔偿协议内容在人民法院公告网及法院公告栏上予以30日的公告,以确保公众的知情权和监督权。

公告期满后,青浦区人民法院经审查认为,协议的内容不违反法律法规强制性规定且不损害国家利益、社会公共利益,裁定确认协议有效。

青浦区人民法院相关负责人表示,本案是民法典规定的新型案件类型,是恢复性司法理念在环境资源审判过程中的贯彻落实。将以本案为例,与青浦区生态环境局联合协作,推动生态环境损害赔偿制度实行的常态化,为长三角生态绿色一体化示范区青浦片区的生态文明建设添砖加瓦。

## 深一度

### 生态环境损害赔偿协议的司法确认有何特殊性?

“生态环境损害赔偿司法确认具有很强的特殊性。”法律界相关人士评析称。

司法确认制度大多运用于人民调解组织组织下的人民调解协议,生态环境损害赔偿磋商虽然属于民事性质的行为,但不能完全等同于人民调解。

人民调解主要运用于平等主体之间法律关系相对简单、金额小、争议少的纠纷,并且双方当事人

在不侵害他人和集体利益的前提下,可自由处分自己的权利。因此,对于此类司法确认审查的重点是当事人是否自愿、内容是否合法,大多是形式审查。

而在生态环境损害赔偿案件中,赔偿权利人只是国家的代表、社会公益的代表,不能仅以自己的

意志自由处分向赔偿义务人索赔的权利,并且生态环境损害赔偿磋商的最终目的是使遭受损害的生态环境资源变回原来未受损的状态,即使恢复不到原来的状态,也要把损失降低到最小,这就决定了生态环境损害赔偿协议的司法确认与民事诉讼法中的司法确认在审查标准上应当有所不同。

审查赔偿协议的程序、内容是否合法是必要的但并不充分,法院应将审查的重点放在实质性上,即实质性地介入司法监督,审查协议的内容是否有利于磋商最终目标的实现。法院对于程序合法、内容有利于防止环境要素不利改变、有利于修复生态目标实现的赔偿协议予以确认,否则不予确认。

# 异地执法如何成为“一剂良方”?

◆李青



近年来,生态环境质量不断改善,“绿水青山就是金山银山”理念深入人心,生态环境执法力度和成效也备受社会肯定。但是,一些企业生态环境守法意识不强、违法违规问题严重、超标排放问题突出,生态环境执法面临的压力和挑战依然巨大。

由于体制因素和历史原因,个别地方生态环境执法工作还客观存在不积极、不主动、不规范、不到位的问题。定期实行生态环境异地执法,直击问题、直面矛盾、更具执法独立性,是压实生态环境保护的企业主体责任、部门监管责任、政府领导责任的重要途径。

## 1 生态环境异地执法的“三个有利于”

### 有利于打造铁军

采用异地执法互查是对生态环境系统执法队伍的一次实体化演练,是一次“执法、普法”的过程。选拔执法能手组成执法小分队,分派至各地开展异地执法工作,充分发挥“勤务兵”的作用。

一方面执法能手协助属地生态环境执法部门开展执法工作,现场执法教学,分析执法过程中的要点和关键环节,交流执法经验,及时答疑解惑,逐步提升生态环境系统执法人员综合素质。

另一方面异地执法有效排除各项执法干扰因素,有力打破属地执法过程形成的桎梏,彰显生态环保铁军敢于动真碰硬的优良品质,强化属地生态环境部门监管责任。例如个别县区,2020年1

月至9月处罚数量仅为19件,通过异地执法,执法小分队仅在国庆期间就立案查处案件9件,积极推动属地执法工作,倒逼基层执法部门加大执法力度。

### 有利于压实企业主体责任

生态环境异地执法弥补了属地管理的不足,杜绝人情执法,遏制地方保护主义对生态环境执法工作的干预。派驻各地的执法小分队充分发挥“尖兵”作用,公平开展执法,沉重打击震慑环境违法企业,压实企业生态环境保护主体责任。例如派驻在某地的执法能手在陌生环境中利用“无人机”等方式进行高空巡查,在企业闭门作业规避检查等情况下屡次成功发现环境违法线索,精准打击企业环境违法行为。一

周内,就发现数十起环境违法行为,全部立案查处,形成强大威慑效应。

### 有利于增强环境治理能力

在异地执法期间,不间断保持至少一支异地执法小分队不受干扰地在辖区内开展工作,充分发挥前沿“哨兵”作用,精准发现属地政府长期漠视的突出环境问题,以督企带动督政,从而助推地方政府主动谋划经济发展和生态环境保护协同工作,形成党委政府主要领导亲自抓、分管领导具体抓生态环境保护的局面,环境治理生态保护的显著增强。多地通过主要领导干部深入一线开展“四不两直”督查,生态环保压力已传至乡镇街道一级,网格员、巡查员,全员在场;点位长、断面长,长长俱到。

## 2 生态环境异地执法的经验启示

笔者结合异地执法工作实践,就如何系统性做好生态环境异地执法工作,初步梳理相关工作经验,供大家参考。

### 精心组织是前提,牵头部门及时协调司法部门变更执法权限

一是明确牵头部门,作为执法专项行动,由各级生态环境执法局(部门)牵头负责,聚拢行动目标,精准调配辖区内执法力量,及时协调司法部门变更执法权限,组建异地执法队伍,牵头部门同时需要负责对接监测、宣传以及属地生态环境等部门。

二是成立直属小分队,根据待查的行政区域,成立相应数量的执法小分队,由牵头部门统一集中管理,并安排牵头部门的相关同志分别挂帅,实时指挥调度,定期实地蹲点指导,保障工作效率和成效。

三是组织集中培训和演练,异地执法行动开始前,组织所有参与人员开展主题培训,熟悉检查业务流程和信息化工具;并借鉴生态环境部“压茬式督查”做法,第二轮次执法人员在第一轮次检查工作最后一周参与执法工作中,实战演练,提高效率。

四是健全考核评估制度。将发现环境问题数、违法问题数等纳入考核体系中,对抽调单位和人员进行量化考核,异地执法行动结束后作出评价,作为年度先进评比依据,在各小分队之间营造争先创优氛围,提高工作积极性。

### 能力装备是基础,需要在陌生环境和领域中快速精准发现问题

首先是选派“精兵强将”。异地执法良好效果的决定性因素是执法人员能力素质,参与异地执法的工作人员均要求是各地执法业务骨干,需具备较强的政治素质、较好的工作作风、较高的业务水平以及较丰富的实战经验,需要在陌生环境和领域中快速适应

并投入战斗,精准发现突出环境问题,依法立案查处,通过“传帮带”,保障执法效果。

其次是配齐执法装备。由牵头部门统一协调,要求各抽调单位配足、配强执法分队装备,在车辆、执法记录仪、移动执法系统等常规装备基础上,鼓励携带无人机、无人船、管道机器人、便携式VOC或颗粒物检测仪等装备。现场检查时执法人员全面使用移动执法系统,按要求录入执法信息,检查发现环境违法行为,充分固定证据立案查处或移交地方查处。

最后是做好后勤保障。异地执法工作需要长期奔波于不同地区、不同企业,执法人员长时间在外,不能经常照顾家庭,会给生活带来一定压力。因此,需要特别关爱执法人员工作环境并加强后勤保障。建议在符合中央八项规定精神的前提下,最大限度协调安排好饮食住行,合理安排好作息时间,定期安排轮休,防止疲劳作战,既能安全工作,也能高效工作。

### 执法监督是关键,通过定期稽查降低行政诉讼败诉风险

异地执法质量直接体现上级执法机构的权威性和严肃性,依法执法是异地执法工作的底线。

一是加大内部监督力度,牵头部门定期对异地执法小分队执法情况进行稽查。每支执法小分队每天汇总发现的违法企业涉嫌存在的环境违法行为,提出已查明违法事实的证据、初步处理意见,并将相关材料及时移交属地生态环境执法机构,督促其组织内设法制部门对案情逐一过堂、认真审核,复杂案情提请上一级部门协助支持,邀请顾问律师介入讨论,让异地执法发现的每一起案件立案查处过程经过内部充分审核,最大限度降低行政诉讼败诉风险。

二是拓宽社会监督途径,异地执法小分队通过走访群众等方

式,摸底突出环境问题,了解公众诉求,针对性开展执法工作,同时接受群众监督。异地执法行动要严格落实好国家生态环境执法信息公开制度,及时通过政府官网、“两微”平台发布异地执法处罚信息及典型案例。异地执法涉及信访的案件,要及时公开投诉处理流程、处理结果。

### 协同作战是保障,打通内部协作壁垒,推动外部通力合作

生态环境执法工作,尤其异地执法工作是一项综合性工作,需要协同作战,避免单打独斗。

一方面,需要打通生态环境系统内部部门协作壁垒。信息、信访等部门通过梳理在线数据、信访件等方式广泛收集线索,并结合水、气、土、固废等要素部门提供的环境质量信息,汇总分析提升异地执法区域内存在的突出问题清单线索;生态环境监测部门提供采样支持,分析等保障,比如可结合垂直管理的实际情况,由直属各驻市监测中心负责异地执法监测保障,保证数据分析高效性、权威性;环境监察部门主要负责督办异地执法交办问题整改完成情况,对区域性突出环境问题开展专项督察;宣数部门主要负责异地执法行动的宣传发动,公开曝光严重环境违法行为,形成警示震慑,并宣传表现突出的先进典型。

另一方面,推动生态环境系统外部通力合作。生态环境执法需要统筹具有生态环境保护职能各有关单位力量,充分释放联动效应。将执法过程中发现的如扬尘管控、油烟扰民、城镇污水处理污泥偷排偷倒等环境问题及时移交具有处罚权的职能部门进行查处,形成监管合力。生态环境异地执法同时要注重联合公安、检察院、法院等部门,重拳出击,依法查处一批典型案件,对重点环境违法行为一经发现,严查快处,快速形成示范效应。

## 3 长远看,异地执法对提高执法成效意义重大

事实上,异地执法并不是新生事物,例如公安、审计、监察系统早已驾轻就熟,有一套比较成熟的操作程序,但在生态环境执法领域还处于不断完善和总结过程中。

生态环境异地执法是执法模式的一种创新,它虽非一蹴而就的“灵丹妙药”,甚至还面临诸如“一些地方存在抵触情绪的难题,但长远来看,对提高执法成效意

义重大。我们将继续总结经验,化解问题,假以时日必然成为“一剂良方”,进而推广开来。

作者单位:江苏省生态环境厅

## “全网格+全员”办理 推行“1+N”执法模式 北海打造集约高效综合执法体系

本报讯 近年来,广西壮族自治区北海市大胆创新、深化改革,在全市率先将生态环境执法、交通等九个领域职责全部整合,成立了北海市综合行政执法局,着力打造集约高效生态环境综合执法体系。

自2019年3月成立以来,北海市综合行政执法局共办理生态环境案件200多起,处理各类环境污染投诉1600多件,取缔各类“散乱污”项目60多个,罚款1800多万元,办案的数量,查处的力度均较过去大幅度提升。

建立执法监管网格化、精细化管理机制。长期以来,生态环境执法基层执法队伍薄弱的问题一直较为突出。为解决这一问题,北海市综合行政执法局按照“条块结合、分工负责、突出重点、提高效能”的要求,将全市分成14个片区,对应成立两个专业生态环境执法大队,14个网格执法大队,采用“专业+网格”执法的形式,建立执法监管网格化、精细化管理机制,生态环境案件由原来的环境执法专业队伍办理,变成了全网格办理、全员办理,执法力量加强,执法队伍得到充实。

深入开展“一揽子”综合执法。以“双随机一公开”为抓手,统筹调配全局执法资源和力量,开展生态环境综合执法专项行动,推行“1+N”模式,整合各类专项执法行动,将群众反映的突出环境问题和涉气、涉水、涉土等重点任务一揽子打包纳入,实现一次综合执法行动完成多个任务。

紧盯问题导向,开展生态环境专项执法行动。先后派出5000余人次,组织开展两次合浦县、铁山港区生态环境“春雷”执法统一专项行动,环境违法得为得到有效遏制;持续推进采砂洗砂、砖瓦行业以及水产加工企业等执法专项行动,对违法向江河湖海和近海排污、违规处置危险废物、违法开采加工砂石等破坏生态环境案件重点打击。

此外,北海市综合行政执法局还积极探索运用信息化手段实现智慧执法。如利用“人民E眼”、综合执法指挥监督平台、综合行政执法智慧执法平台,依托在线监控、卫星遥感、无人机等技术手段,优化非现场执法检查方式,建立完善风险预警模型,推行热点网格预警机制,提高监督执法的精准性,充分发挥技术优势,实现了案件的快速、高效办理。

唐旭军



## 长沙十大主题活动贯穿宪法宣传周

12月4日,“弘扬法治精神 守护绿水青山”——湖南省长沙市生态环境局2020年“宪法宣传周”活动启动仪式在浏阳举行,标志着长沙市生态环境系统“宪法宣传周”活动正式拉开帷幕。

“宪法宣传周”期间,长沙市生态环境系统通过贯彻落实“谁执法谁普法”普法责任制,安排“宪法宣传周”启动仪式、生态环境保护法集中宣传活动、“宪法先行,环保同行”

普法骑行等十大主题活动,引导社会各界积极参与生态环境保护工作,让环保理念深入人心,共同守护绿水青山。

图为活动现场举行的“一村一员”授牌仪式,长沙市生态环境局浏阳分局为来自集里街道的7名网格员代表颁发生态环境普法宣讲员聘书。

本报记者刘立平 通讯员刘文馨 蒋萌萌摄影报道

## 济南历城区创新网格化智慧监管体系

### 900余环境敏感点与专职网格员一一对应

本报记者董若义 通讯员王蕾 历城报道 近年来,山东省济南市历城区牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念,深入推进环境领域改革攻坚,创新环境监管、执法评审等工作机制,为强化环境管理、深化治污攻坚奠定坚实的基础。

历城区以“一支队伍、一个平台、一套机制、一套档案”的“四个一”建设为重点,在济南市率先建立一支专职网格化环境监管队伍,创新网格化环境监管机制,实现“责任监管、智慧监管、精准监管”。

依托网格化监管综合信息平台,历城区构建完善了责任、管理、处置、激励“四位一体”运行机制。将辖区900多个污染源监管对象以及9个河流断面等环境敏感点与专职网格员一一对应,实现一一对应监管。

按照“区域互查、单独上报、按件奖励”的原则,自2018年起每年落实30万元大气改善补偿资金,全面推行网格化环境监管激励机制,对专职网

格员实行量化排名、末位淘汰,对在完成基本工作任务基础上积极上报污染线索的,给予50元至1万元不等的奖励。

“2018年至今,网格员共上报环境问题有效线索16582条,整改率达100%。落实奖励资金57万元,切实加大了污染源管控力度,增强了网格员工作积极性。”程善平说。

为进一步规范企业环境管理,历城分局不断健全企业污染源档案,对排污企业所有环保资料进行集中管理,一个污染源建立一套档案。目前,已完成辖区内300余家工业企业的“一源一档”制作,为实现对企业的精准管理提供可靠支撑。

历城分局还创新建立了三级案审机制,一级案审由主办人员把关,提高准确性;二级案审由案审办公室把关,提高合法性;三级案审由案审委员会审理,提高公平性。通过三级案审机制,实现分级把关、逐级审理,行政处罚案件(案卷)质量明显提高。

## 河北首家生态修复司法保护教育基地在邢台开建

### 使用生态环境损害赔偿资金建设

本报记者张铭贤 通讯员张伟亮 邢台报道 河北省邢台生态修复司法保护教育(沙河)基地日前开工建设,这是河北省首家生态修复司法保护教育基地。

基地旨在利用大沙河沿岸因非法采砂导致生态受损严重的地块,使用邢台市生态环境损害赔偿资金专用账户资金和沙河市配套资金,通过增植补绿、建设环保宣传长廊等措施,建成融合生态恢复性、公众参与性及宣传教育性于一体的生态公园。

邢台市法院系统探索开设生态环

境损害赔偿资金专用账户,将全市法院判决的生态环境损害赔偿资金统一纳入管理,目前已执行到位800余万元,为生态修复奠定了基础。据悉,建设邢台生态修复司法保护教育(沙河)基地,是邢台市中级人民法院探索环境资源审判“恢复性司法实践+社会化综合治理”审判结果执行机制的有益尝试,主要通过增植复绿、增殖放流的方式,开展生态环境修复,逐步恢复环境原有的生态容量水平,以达到生态环境“异地补植、恢复生态、总体平衡”的司法修复效果。