

# 养护工喷药除草 12只山羊被毒死

河南省西峡县军马河镇政府被判赔12336元

◆曾庆朝 张庆燕

河南省南阳市中级人民法院近日对一起养护工在养护路段喷洒除草剂、毒死村民山羊案公开审理后作出了“驳回村民朱新国和上诉人该西峡县军马河镇政府上诉,维持一审判决军马河镇政府赔偿朱新国死羊损失12336元”的终审判决。

## 基本案情

养护路段喷洒草甘膦,村民山羊陆续死亡

现年45岁的朱新国是河南西峡县军马河镇独阜岭村村民。该村“村村通”公路修好后,村民郭炳钦受军马河镇政府所托管护该路段,并由镇政府支付劳务费。

2017年谷雨前,郭炳钦在镇政府指定门市部领取草甘膦除草剂药后,在管护路段进行除草喷洒。

朱新国每天放羊需从郭炳钦喷洒草甘膦路段经过,羊会边走边啃食路边的青草。2018年,朱新国开始发现羊群中不时有羊死亡。

在朱新国向公安机关报案的询问笔录中称,共损失了12只山羊,平均每只80斤左右,市场价每斤13元左右,共价值1万多元。同时提交了5次在各地买羊的记录:购买72只羊,共花费77107元。

公安机关在接到朱新国报

警后,对现场的干草、羊胃壁及内容物、羊肝脏进行了提取,并送国家公安部司法鉴定中心进行鉴定。该鉴定中心出具检验报告,所有检查中均检出草甘膦。

## 责任谁担?

养护工、镇政府,还是交通运输、公路管理部门?

西峡县人民政府办公室曾下发文件规定:乡、村道日常养护实行属地管理,由乡村两级负责。事情发生后,朱新国找养护工郭炳钦、军马河镇政府、县交通局、县农村公路管理所,要求赔偿,但几家均不愿承担责任。

2019年9月,朱新国以环境污染造成羊被毒死为由,一纸诉状将四被告一并告到了西峡县人民法院,请求判令四被告共同赔偿损失5万元。

诉讼中被告郭炳钦辩称,其工资低,除草任务重,经领导同意并指定农药门市部购买的药,没想到会毒死羊,其为职务行为,不应担责。

被告军马河镇政府辩称,镇

政府只是路段管护经费支出过账单位,不应承担责任。被告西峡县交通运输局和西峡县农村公路管理所辩称,两单位均不是“村村通”公路的养护管理单位,该损害后果不应承担。

2020年6月10日,西峡县人民法院经审理后认为:原告以环境污染责任纠纷提起诉讼,但通常环境污染责任,应是非正常的排放造成对不特定对象损害的情形,对原告使用除草剂造成的特定损害,属于一般侵权责任纠纷。

本案原告为证实被告郭炳钦喷洒农药与原告的羊死亡之间因果关系,提交了公安部门检验报告,证据虽比较单薄,但本案双方陈述,原告家住在郭炳钦喷洒农药路段附近,放羊需经常性的从该路段经过,羊啃食路边青草有持续食入含有草甘膦的事实。

另外结合原告的羊死亡数量占总羊群的比例,原告的羊死亡与啃食路边含草甘膦的青草之间的因果关系有高度盖然性,一审法院对被告郭炳钦在原告家附近路段喷洒农药与原告的羊死亡之间的因果关系予以认定。

被告郭炳钦行为造成的损害,具体该由谁承担?

一审法院认为,根据《河南省农村公路条例》第四条规定,乡(镇)政府在县级人民政府确定的职责范围内负责乡道、村道的建设、养护和管理。西峡县政府也发文确定了乡(镇)政府对乡、村道的管理养护职责。被告郭炳钦陈述,其对

路段的维护受军马河镇人民政府管理,劳务报酬由军马河镇政府发放。因此,郭炳钦因维护该路段喷洒除草剂,是为他人提供劳务造成的侵权责任,由军马河镇政府承担。

针对军马河镇政府所称,其仅为路段管护经费支出的过账单位,是对管理职责的误解和曲解,上级单位或职能部门对相关经费的拨付产生经费拨付单位承担管理职责的转移,对军马河镇政府的主张,一审法院不予支持。

西峡县交通运输局和西峡县农村公路管理所作为西峡县人民政府的职能部门,应根据政府相关文件履行政府职能,两个单位不是“村村通”公路的养护管理单位,原告请求西峡县交通运输局和西峡县农村公路管理所承担责任无法律依据,一审法院不予支持。

综上所述,被告郭炳钦在村村通公路旁喷洒除草剂,造成了原告朱新国的羊食用死亡,应由接受劳务一方军马河镇政府对相关损失承担侵权责任。故判决如下:被告军马河镇政府于本判决生效后十日内一次性赔偿原告朱新国12336元。

## 二审判决

维持原判:村民和镇政府上诉缺乏证据支持

2020年7月15日,一审判决下发后,原告朱新国认为死羊是

◆张雪晴

“政府部门提供的服务好不好?办事流程方便不方便?”为期半年的“局长走流程”专项活动刚刚结束,北京市生态环境局处级干部“变身”企业和群众,对23个生态环境领域政务服务事项办理流程进行切身体验,全方位查找问题并进行整改。

这是北京市生态环境局在营造“生态+营商”双优环境方面的创新举措之一。据统计,2020年,全市近5000个项目豁免环评手续,33个项目实行告知承诺审批,完成疫情防控急需三类建设项目审批或备案85个。

简政放权:激发绿色高质量发展动力

聚焦权限下放。2018~2020年,北京连续3年赋予和下放市级环评审批权限。2018年发布《环境影响评价文件管理权限目录》,下放55%市级审批权限,方便各区就近办理环评手续。其中,2019、2020年结合建设国家服务业扩大开放综合示范区和中国(北京)自由贸易试验区的契机,先后向北京经济技术开发区管委会(亦庄新城)、北京大兴国际机场临空经济区(大兴)管理委员会等赋予市级环评审批权限,以激发试点地区改革活力。

减少审批环节。2019、2020年,北京先后出台《建设项目环境影响评价分类管理名录北京市细化规定》等政策文件,形成了“豁免一备案制一告知承诺制一审批制”的环评管理体系,大批污染小、风险低的建设项目豁免环评手续。以小微商户开办餐馆为例,今后无须再办理任何环评手续即可落地。涉及疫情防控等“急难险重”项目先承诺即可开工,管理重点进一步突出,助力企业发展。

但是,豁免手续并不代表免除建设单位应当承担的生态环境保护责任,企业依然要遵守各项生态环境保护要求。

3月29日,北京市地方标准《街区层面控制性详细规划环境影响评价技术指南》正式发布,将于7月1日正式实施。该标准是全国首个为贯彻优化营商环境要求、推动落实区域评估政策落地而出台的技术标准,为提高审批效率,打造“生态+营商”双优环境提供重要的技术支撑。

优化服务:企业群众获得感不断增强

大力度做好事前服务。生态环境领域政务服务事项办事材料压减了71%,审批时限压缩了63%,实现受理前审核时间不超过1个工作日。加大政务信息化建设,除涉密、跨省等特殊情况下,所有政务服务事项全部“网上可办”,所有行政许可事项实现“全程网办”。还推出经办人、首席代表“签一次、签两次”事项清单,向企业群众提供更快更高效的政务服务。

聚焦关切精准发力。对接国家政务服务“好差评”,组织开展生态环境领域政务服务第三方评估,以企业群众诉求作为改革方向,实现精准服务。开展“局长走流程”专项活动,市生态环境局处级干部“变身”企业和群众,对23个政务服务事项办理流程进行实地体验,针对一些高频事项,如环评事项的申报,进行“反复走”。总计发现35个问题,主动发现问题、自觉纠查整改,力求不断提高服务质量。

重点解决办事难题。为方便企业办理环评事项,北京市生态环境局网站专门开设“优化营商环境专栏”,集中展示最新政策和解读文件、热点问答,创新实行环评审批政策“小贴士”制度,在生态环境部门作出环评审批许可决定的同时主动告知企业后续注意事项。

北京营造“生态+营商”双优环境

去年五千多个项目豁免环评手续

放管结合:营造宜居宜业良好环境

北京市生态环境局行政审批处处长、二级巡视员王春林介绍,推动营商环境持续优化,要坚持公平公正监管,创新监管方式,确保“放得开、接得住、管得好”。

一是规范监管行为,保障公平公正。制定并动态更新行政处罚裁量基准制度,印发行政处罚行为分类及公示期限管理相关规定,避免执法行为“一刀切”,提出从轻、减轻和免于处罚情形,提升执法透明度。

二是创新监管形式,对企业无事不扰。建立监督执法正面清单制度,利用在线监控、视频监控、遥感、热点网格、用能监控、大数据分析等科技手段对纳入正面清单企业开展非现场检查,实现对守法企业无事不扰,对违法企业利剑高悬。加强信用监管,对环评文件编制单位和人员进行失信记分,有效遏制环评文件编制粗制滥造和弄虚作假等行为。

王春林表示,北京不断深入优化环评管理体系,优化环评分级分类管理,做法经验得到世界银行认可,获得国务院肯定并在全国推广,为我国首次跻身全球营商环境前40名做出贡献。北京将以市场主体和人民群众获得感为出发点,不断创新机制,提升服务能力,使首都生态环境质量持续向好。

## 河北开展扬尘污染专项执法行动

# 从重处罚超标排放PM<sub>10</sub>单位

本报记者张铭贤 通讯员艾皆臻 张晓琴石家庄报道 记者从河北省生态环境厅获悉,为有效解决春季扬尘污染突出问题,自4月8日起,河北省在全省范围内组织开展为期一个月的扬尘污染专项执法行动,各市县执法力量将采取混合编组、异地执法的形式,组成129个跨县(市、区)交叉执法组,开展全面排查整治。

专项执法行动中,河北省将严格按照河北省人大常委会《关于加强扬尘污染防治的决定》《河北省扬尘污染防治办法》等有关法律法规,逐条对标对表,全面排查七大重点领域扬尘污染防治情况,分别为建设工程施工工地、建(构)筑物拆除施工现场、园林绿化作业施工现场、市政设施与道路施工现场、矿产资源开采和加工企业、工

业企业料堆料场以及道路扬尘污染防治情况,严查防控措施落实不到位问题。

在严查治污措施落实情况同时,专项执法行动还将严查超标排污违法行为。河北省要求执法人员对重点扬尘污染排放单位的在线监测系统建设及运行情况开展执法检查,对PM<sub>10</sub>超标排放的单位依法从重处罚,拒不改正的依法责令停工整治。

在专项执法行动中,河北省将坚持分类施策,差异管控,服务监管并重。对管理规范、守法记录良好的企业降低监管频次;对轻微环境问题、潜在的风险隐患,及时发放《环境风险隐患提示函》,限期整改到位;对检查发现的超标排放、监测数据造假等严重环境违法行为依法严查重处并督促整改到位。



山东省济南市生态环境局历城分局近日组织网格员开展环境安全隐患排查培训,助力深入打好污染防治攻坚战。图为培训现场。

本报记者季英德摄

# 湖州发出156份“环保禁止令”

探索司法助力生态环境治理模式

本报讯 作为公检法市区县联动机制两级全覆盖的浙江省首个实施地,近年来,湖州市在生态环境行政执法与刑事司法联动机制上不断创新,进一步延伸了监管触角,不断完善环境治理体系和提高治理能力。

湖州市生态环境部门与市法院、检察院联合出台《关于加强生态环境损害赔偿制度改革和检察公益诉讼工作联动的意见》,与法院联合制定《关于推进现代环境治理体系示范建设的若干意见》,并在德清县成立湖州市环境治理(德清)司法协同中心,提升执法监管效能。

同时湖州市印发《关于加强环境资源保护共同推进生态文明建设的合作备忘》,创新推出“环保禁止令”,全市环境资源主管部门目前已向全市法院申请并及时发出禁止令156份,有效防止环境损害扩大。

为打造生态环境保护共建、共治、共享的治理新格局,湖州市

开发建设全国首个生态环境司法保护一体化平台(“绿源智治”协同系统),形成司法助力生态环境治理“湖州模式”,湖州市生态环境局依托平台完成全市首例生态环境损害赔偿磋商案,该案由入选长三角司法协作典型案例。

此外,在全市范围逐步建成符合地域生态特色的生态联防警务站。南浔区下昂生态联防警务站已实体化运行,实现资源共享、力量联合、线索互通,构建“联动联动联控”基层生态治理新格局。与公安建立常态化长效联合培训制度,互派专家对生态环境违法犯罪嫌疑人联合查办业务进行培训轮训。

据介绍,联动机制建立以来,全市共向公安机关移送行政拘留案件188件,移送涉嫌环境违法犯罪案件96件,行政、刑事拘留327余人,有力打击各类环境违法犯罪,有效形成联合执法的震慑力、权威性。

易义远

# 为全面推行林长制筑牢法治根基

刘超

全面推行林长制,是贯彻落实习近平生态文明思想的制度创新,是我国生态文明建设的重要抓手和特色机制。2020年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》就曾提出“推行林长制”。

近日,中办、国办印发《关于全面推行林长制的意见》,系统部署全面推行林长制的总体要求、主要任务和保障措施,标志着我国已基本完成林长制改革的顶层设计,迈入实质性实施阶段。

《森林法》《草原法》亟待修改

林长制改革以山水林田湖草沙生命共同体的系统治理为理念,以党政领导负责制为核心,以形成党政同责、属地负责、部门协同、源头治理、全域覆盖的长效机制为内容。因此,林长制不仅应由地方各级党委或政府负责同志

担任各级林(草)长为特色与抓手,更是森林草原资源管理体制的全面革新。

实现这一改革目标,必须通过专门立法系统规定林长制的组织机构、权责体系、监督考核、法律责任等基础制度,为林长制的全面实施筑牢法治根基、夯实制度基础。

《关于全面推行林长制的意见》提出“全面落实森林法、草原法等法律法规”。但现行《草原法》尚未规定林(草)长制度,2019年修订的《森林法》虽在总则第4条第2款规定了“建立林长制”,但在规范性上属于授权性规范,这两部法律的修订均早于《关于全面推行林长制的意见》,已与《关于全面推行林长制的意见》提出的全面推行林长制的理念与总体要求不相适应,亟待修改。

首先,《森林法》《草原法》应当及时将全面建立林长制规定为义务性规范,使之成为地方人民

政府的法定义务。

其次,更新林草资源监督管理体制的规定,妥善处理好地方各级党委和政府保护发展森林草原资源的主体责任与各级人民政府林草主管部门的监管责任的关系。

最后,在发展规划、资源保护、监督检查等实体制度方面也要引入林长制的相关内容。

推进林长制立法的几个要点

应该指出,制定专门的国家层面立法尤有必要。部分试点地区人民代表大会颁布地方性法规推行林长制,比如安徽省安庆市人大常委会2019年通过《安庆市实施林长制条例》,2019年黄山市人民政府常务会议通过《黄山市林长制规定》,安徽省也于近日公布《安徽省林长制条例(草案征求意见稿)》并公开征求意见。由此可见,为全面贯彻《关于

全面推行林长制的意见》,各地会密集地制定地方性法规或地方政府规章,为林长制进行专门立法。这些地方立法对地方制度改革与实践探索起到了很大的规范与促进作用,但由于缺乏统一的上位法作为依据,仍存较大的完善空间。

从推进生态环境治理体系和治理能力现代化的战略高度推进林长制,需要防止短期效应,构建长效机制,这亟待国家进行专门的林长制立法,这样一部全国性立法应当规定以下一些要点。

一是统一规定林长制的适用范围,对《关于全面推行林长制的意见》确定的“区域、资源特点和自然生态系统完整性”考量因素进行具体化规定,并做好与相关法律法规的自然资源管理体制的协调、衔接工作,避免在管理对象上出现交叉、重叠与缺口。

二是体系化规定林长制的管理体制,明确省、市、县、乡、村五级林长的设置标准、事权配置及职责任务。

三是规定林长制的基本制度体系,包括林长会议制度、林长信息化建设制度、监督考核制度、资金保障制度、部门协作制度、公众参与制度等。

四是明确规定林长制中的多元主体在未履行法定义务时应当承担的法律责任,以保障林长制的强制性和约束力。

制定一部统一规范林长制的专门立法十分必要。只有从现在起研究林长制的立法规划,加快立法进程,才能为实现我国提出的“确保到2022年6月全面建立林长制”的目标提供法治保障,加快推进生态文明和美丽中国建设。

作者系华东政法大学法学院院长

