

业界评说

◆贺震

公益诉讼会出现滥诉现象吗?

随着新《环境保护法》的施行,近年来饱受社会关注和争议的环境公益诉讼主体问题尘埃落定。但是,有些人担忧可能会出现因滥诉而浪费司法资源的问题。

2013年初实施的新《民事诉讼法》规定了公益诉讼制度,但是自实施以来,这一制度并未发挥预期作用,由社会组织提起诉讼并立案的环境公益诉讼案屈指可数。诚然,其中一个重要原因,是法律对环境公益诉讼的主体没有具体说法。但在有了明确说法之后,环境公益诉讼会形成井喷式增长吗?笔者认为,环境公益诉讼肯定会有所增长,但是无须担心滥诉现象的出现。

我国环境公益诉讼尚处于起步阶段。据悉,从2000年到2013年,全国环境公益诉讼案件总计不足60起,而且起诉主体绝大多数是行政机关和地方法院等公权力机关,环保社会组织起诉的案件很少。其中原因,除了社会组织诉讼主体资格不明确之外,还因为环境违法案件非常专业和复杂,取证和举证艰难,环境污染损害鉴定评估成本非常高,这些都需要付出大量的资金和时间成本,因而诉讼难度极大。

当前,我国环保社会组织发展很不充分,力量较为薄弱。据民政部国家民间组织管理局相关负责人介绍,截至2014年第三季度末,符合新《环境保护法》第五十八条规定的社会组织仅700多家。一位民间环保人士估算,真正有能力提起环境公益诉讼的民间环保机构全国范围内不足30家,平均一个省(市、区)尚不足

一家。而有提起诉讼的能力,并不等于有提起诉讼的意愿,有能力又有意愿的肯定更少。

现实告诉我们,在法律之外,提起环境公益诉讼的社会组织必须具备三大能力,即财务支撑能力、环保专业能力和法律专业能力。同时,须对旷日持久的诉讼有一定的耐受力。可见,并不是具备主体资格的社会组织,想提起诉讼就能提得起的。“没有金刚钻,揽不了瓷器活”。没有相当实力的社会组织要提起环境公益诉讼很难,甚至不可能进入诉讼程序,完全无法开打环保公益诉讼。因此,现在让人担心的不是滥诉,而是谁会提起、谁敢提起环境公益诉讼。

前不久打赢1.6亿元天价赔偿环境公益诉讼案的泰州环保联合会,之所以敢于提起并打赢这场诉讼,在于其具有足够的能力和底气,并且具有通过司法手段推进环境保护的强烈愿望。泰州环保联合会是具有明显官方背景的社会组织,在提起诉讼时得到了政府和环保部门的大力支持。无论是环保知识、法律知识、诉讼技能,还是资金支持、舆论支持,都不是问题。显然,一般的、纯民间的环保社会组织很难做到这些。

由此可见,环境公益诉讼能力尚不健全,又何谈滥诉?当下,要使环境公益诉讼制度落地实施,推动环境公益诉讼真正走进春天,有关部门应重视和培育环保社会组织提起环境公益诉讼的能力。

一是设立环境公益诉讼专项资金。一方面,应对民间设立的此类基金给予鼓励和政策上的扶持;另一方面,应在设区的市以上政府层面设立环境公益诉讼专项资金,重点用于垫付立案前环保社会组织委托开展环境污染损害鉴定评估

的费用,以解决诉讼启动阶段的资金困扰。同时,为诉讼活动和后期的环境修复提供大力支持。据悉,我国首家民间环境公益诉讼支持基金不久前成立,专门用于资助和支持民间环保组织提起环境公益诉讼,增强民间环保组织的诉讼能力。基金采取滚动支持模式,即基金资助的个案胜诉并被判获得相应办案成本补偿的,基金支持的办案成本部分应回流至该基金,用于滚动支持下一个公益诉讼个案。这一环境公益诉讼基金设立,对更多的民间环保组织具有示范意义。

二是组织环境公益诉讼专项培训。环境公益诉讼涉及的案情比较复杂,专业性较强,诉讼难度较大。提起环境公益诉讼,既要有相关环保知识,也要有一定的法律知识。由于缺乏相关培训和实践经验,有些符合条件的环保社会组织即使想提起诉讼,也不知从何处下手。因此,有关部门应组织开展专项培训。通过培训,教会环保社会组织如何取证、对损害事实委托鉴定评估、选择和聘请律师等,从而解决好“怎么提起诉讼”的问题。鉴于环境公益诉讼的专业性,还可以探索建立环境公益诉讼队伍,培养和支撑专业化的环境公益诉讼人才。

三是构建联合诉讼制度。《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第十条规定,人民法院受理环境民事公益诉讼后应当公告案件受理情况,“有权提起诉讼的其他机关和社会组织在公告之日起三十日内申请参加诉讼,经审查符合法定条件的,人民法院应当将其列为共同原告”。这一规定非常符合我国环保社会组织发展现状。目前,我国环保社会组织力量较为薄弱,短期内难以独立提起有影响力

的环境公益诉讼。“众人拾柴火焰高”。一些具有环境敏感性及环保热情的环保社会组织,可以进行跨区域的联合与协作,形成互补优势。对同一个造成环境污染、生态破坏及损害公共利益的行为,可以由多个社会组织联合提起环境公益诉讼。

四是构建检察机关等支持诉讼制度。相对于环境违法企业,提起环境公益诉讼的环保社会组织往往显得势弱,难以与其抗衡。即使对于有着官方或半官方背景的环保社会组织来说,通常也是如此。因此,需要有影响力的国家机关、社会团体来参与或支持环境公益诉讼。检察机关是我国宪法确定的国家公诉机关和法律监督机关,可就环境违法向地方政府和有关部门提出有针对性的工作建议。同时,根据《民事诉讼法》第十五条规定,检察机关有权对涉及环境污染、侵害环境公共利益的民事案件,依法支持或督促有关当事人提起诉讼。因此,检察机关可以探索直接介入环境公益案件审理,派员出庭支持个案环境公益诉讼,在维护诉讼双方当事人合法权益的同时,作为被告的环境违法企业以有力震慑。

五是组织经验交流。视情况不同,组织环保社会组织、环境法庭工作人员、环境司法鉴定专家、政府环保部门工作人员,共同探讨环境公益诉讼中的专门性问题。请曾经提起诉讼的环保社会组织人员和曾经审理过环境公益诉讼案件的法院工作人员现身说法,探讨得失。通过借鉴、复制以往诉讼案件的好经验,以提高环境公益诉讼起诉的质量。

作者单位:江苏省环保厅

热评

建立清单制度推进第三方治理

◆熊孟清

国务院办公厅近日下发《国务院办公厅关于推行环境污染第三方治理的意见》(以下简称《意见》),要求排污者把环境污染的治理业务及相关责任外包给第三方,强化和推广环境污染第三方专业化治理。这是一种多赢方案,排污者可利用第三方资源来优化资源配置,治污者借此开拓与扩大治污市场,政府则可以专注于规范管理,更重要的是公众得以享受良好的环境。第三方治理有利于规模运营、降低治理成本、提升治理水平、完善治理体系,有利于提升行业竞争力和向公众提供良好的环境。

我国在城镇污水和垃圾处理等方面已经普遍采用第三方模式,起到了较好的增能强效作用。但污水和垃圾的源头治理、企业及分散性污染源污染治理仍主要由排污者自营,致使治污设施非正常运行,甚至滋生偷排现象,损害了公共环境权益。甚至在引入第三方治理的领域也存在暗箱操作等弊端,滋生垄断和腐败,阻碍了第三方治理的发展,以致社会上出现了“第三方治理能走多远”的疑问。

为贯彻落实《意见》提出的目标,持续、有序地推进环境污染第三方治理,需要结合实际建立清单制度,从第三方参与、权责分配、市场开放和目标优化等方面细化与规范第三方治理。

要健全第三方参与制度,规范竞争,保证环境污染治理由最合适的第三方承接。建立第三方清单(信息库),依据资质、人才储备、财务状况、同类业绩和工作等资源筛选企业入库并分类管理,保障足够数量和质量的参与企业参与公开招标或竞争性谈判。建立第三方参与程序和进出门槛清单,让第三方能够清楚参与何种竞争,并自行决定是否参与,以营造公平竞争环境。建立政府审批清单,改进审批方式,提高审批效率,推进审批便利化,有条件的地区建立联合审查制度,在政府统一的政务审批平台上实行并联审批。

要健全分工合作制度,正本清源,保证相关方良性互动。建立权责清单,明确排污者和公众是环境污染治理的当事双方;明确排污者承担治理的主体责任,必须为污染治理付费和承担环境污染的法律后果;明确公众拥有享受良好环境的权利;明确政府负有规范当地环境治理的管理责任。根据产权、权属、公益性、收益潜力等众多因素计算治理领域或项目的市场化能力,以此作为治理确认排污者、第三方、公众和政府的分工与责任,选择适宜的合作模式,增进合作。

市场化能力高的领域或项目,如垃圾的分类服务、收运和物质利用等,可采

用完全市场化的合同业务管理模式,排污者向第三方购买服务,第三方承担全部或大部分投资风险和业务管理工作;对市场化能力一般的领域或项目,如垃圾的能量利用,可采用承包、租赁、特许经营和BOT(建设—运营—移交)特许经营等委托模式,排污者将业务连带完成业务所需要的设施委托给第三方经营的方式,需要在政府引导下进行市场化运作;市场化能力低的领域或项目,如垃圾填埋处理、应急项目、排污权交易等,则应由政府主导,通过公私合营(PPP)方式进行企业化运作。

要扩大市场,防止市场失灵,保障第三方合理收益。建立市场开放清单,引导排污者将治污作业及相关服务(包括流程管理、技术开发与咨询、监督监测、宣传教育等)独立或捆绑外包给第三方,鼓励在生态修复、第三方交易平台、宣传教育等项目上采用捆绑方式划片区域性整体治理,明确限期治理项目,鼓励第三方围绕环境污染治理业务开拓相关市场或与相关企业结成联盟,扩大市场规模,增加利润点,健全利益链。建立市场负面清单,围绕打破垄断、管制外部性、消除信息不对称和不完全等方面健全市场,消除投资的盲目性,避免资源配置失当,避免监管失效,防止市场失灵。建立治理目标清单,做好治理前的本底调查,合理确定治理要素及其子项的治理目标。如合理确定垃圾治理的无害化、资源化、减量化、社会化、居民满意度、经济效益、分流分类、物质利用、能量利用、填埋处理等指标,保证目标具体、可衡量、可达,与其他目标或事件相关和具有明确的实现期限,科学考核考评第三方治理绩效,保障第三方的合理权益。

要推进全程综合评价监督,强化监督,严格执法,切实保障公共环境权益。加大对企业环境污染的监督与执法力度,倒逼排污者向第三方开放治理市场。开展决策、规划、设计和运营方案及其实施影响的综合评价,将负面影响消除于萌芽状态。充分利用第三方清单,建立第三方诚信档案和信用累积制度,建立评价监督信息共享与公开平台,定期发布黑名单,强化招投标和治理过程中程序、绩效、市场负面清单、法律法规标准执行情况、国有资产使用状况等主要内容的监督。推进综合契约化,强化司法介入,防止相关方相互勾结、非法排污排入和中饱私囊,维持市场秩序、效率、正义与公平,提高环境污染第三方治理的资源环境、社会和经济绩效。

作者单位:广州市城市管理委员会

◆沃飞 陈霖

涉及危险废物的违法案件近年来多发。虽然各地打击力度不断加大,但在一些地方,危险废物非法倒卖、处置仍然屡禁不止。仅靠严厉打击是不够的,有关部门还要换位思考,关注其背后隐藏的问题。尤其是危险废物管理成本问题,值得关注和深思。

在危险废物管理成本背后,存在一系列隐忧。

一是危险废物处置成本高。企业对自身“三废”妥善处置负有不可推卸责任,但是固体废物特别是危险废物处置成本高也是事实。如工业废水每吨处理费用在几元到几十元之间,但危险废物处理费用一般在1000元~3000元之间。对这样的赔钱买卖,企业当然心不甘情不愿。

二是危险废物社会成本高。焚烧能力不足、填埋资源紧张、综合利用受限等因素推高了危险废物处置的社会成本。规范化处置需求大幅提高,导致市场关系转变,很多危险废物处置单位原先的不饱和和经营变成垄断性经营。由于缺乏竞争机制和监督机制,出现了超量处置、加价处置、选择性处置等现象。个别还存在地方保护主义,扰乱了正常市场秩序,增加了企业环境保护成本和难度,也增加了废物非法倾倒、相互倒

危废管理高成本怎化解?

卖和私自处置的市场和利益空间。

三是危险废物认定成本高。根据《固体废物污染环境防治法》定义,危险废物是指列入国家危险废物名录或者根据国家规定的危险废物鉴别标准和鉴别方法认定的具有危险特性的固体废物。然而,相对于种类繁多的化学物质,目前危险废物名录细化程度远远不够。明确危险废物定性结论及出具结论的法律主体,成为危险废物鉴别面临的最大问题。另外,危险废物鉴别过程中送检样品的代表性、多因子分析针对性和全面性等难以确定,存在鉴定周期长、费用高等问题。

四是危险废物监管成本高。尤其是“两高”司法解释出台后,环保部门牵涉危险废物违法案件所占比例较高,危险废物监管责任重大。在一些地方,相关部门出于规避责任风险考虑,跳过规定环节,扩大危险废物监管范围,主观上将一些疑似危险废物直接作为危险废物管理。这无形中加大了监管部门的精力消耗,加重了企业负担和社会处置成本。

危险废物违法行为产生固然有相关企业、人员环境意识和法律淡薄,为经济

利益铤而走险的主观因素,也有危险废物规范化处置能力不足、成本过高、利益空间巨大等客观诱因。因此,打击危险废物违法行为,不能一抓了之,而要多措并举,在保持高压态势同时,相关部门也要更多审视服务和责任意识,为危险废物更合理化、科学化、人性化管理寻找出路。

首先,增加危险废物处置能力。政府应提高责任和服务意识,发挥主导作用,加大危险废物处置能力建设。危险废物处置项目环保审批权已经下放,有条件的地方可以加大危险废物处置设施建设,提高危险废物处置能力。对于危险废物处置项目立项难、选址难、落地难的地区,可依据《危险废物污染防治技术政策》等相关规定,与周边地区建立合作机制,构建区域危险废物交易平台,利用其他地区富余处置能力,最大限度实现危险废物处置资源化共享。

其次,健全危险废物处置市场。要减少危险废物处置市场的行政干预或行政限制,清除地方政策壁垒。充分发挥市场调节作用,引进良性竞争机制,避免出现区域性行业垄断。环保、工商、物价等

部门要加强危险废物经营单位的监管联动,建立公开透明监督机制,打击哄抬价格等扰乱市场秩序行为。委托审计部门或第三方会计师事务所开展危险废物处置成本核算,并向社会公示以接受监督。通过多种手段,挤干危险废物处置价格水分,规范危险废物处置市场。

第三,提高危险废物处置水平。首先应充分利用国家政策和法律支持,提高企业清洁生产水平,防止和减少危险废物产生。其次,对于部门产生量大、危害小、组分简单、环境风险可控、利用度较高的危险废物,可尝试突破危险废物经营许可证管理要求,开展定向再利用或资源化。最后,要加大危险废物减量化、资源化、无害化技术研发,研究推广低成本安全处置方式,减少危险废物处置周期,提高处置效率,降低处置成本。

第四,适当简化危险废物管理程序。要明确危险废物概念,不宜随意外延或扩大化。尽可能综合文献资料、科研成果、已有鉴定结论等,组织有关部门开展典型危险废物专项鉴别研究,完善和细化目录内容。要提高危险废物鉴定标准和流程操作性,尤其是明确危险废物定性认定的责任主体,充分发挥第三方机构或专家的专业检测和评估作用。

作者单位:环境保护部华东环保督查中心

局长论坛

做好四篇文章 保住绿水青山

◆安徽省绩溪县环境保护局 俞磊忠

■本期提示

为贯彻落实好新《环境保护法》,安徽省绩溪县结合自身实际,着重做好精学细品、苦练内功、释法说理、良性互动4篇文章,以营造科学释法、严格执法、公正司法、全民守法的良好氛围。

面对前所未有的机遇和挑战,环保工作者要知责,保持“在一位,谋一方,成一事”的良好进取状态,自觉崇尚法律、学习法律、遵守法律,以身作则,以上率下。要履责,将新《环境保护法》具体化、形象化、路径化,使之看得见、摸得着、用得上,使法律管用、腰杆挺直、执行硬气。要尽责,牢固树立自信,保持定力,坚守法律和纪律“双红线”,提高运用法治思维和法治方式推动贯彻落实新法的能力。要问责,以依法执法、科学执法为标准,盯住没落实的事,严查不在状态的人;坚持法定职责必须为、法无授权不可为;坚决纠正不作为、乱作为;坚决克服懒政、怠政;坚决惩处失职、渎职,打造

兵。面对前所未有的机遇和挑战,环保工作者要知责,保持“在一位,谋一方,成一事”的良好进取状态,自觉崇尚法律、学习法律、遵守法律,以身作则,以上率下。要履责,将新《环境保护法》具体化、形象化、路径化,使之看得见、摸得着、用得上,使法律管用、腰杆挺直、执行硬气。要尽责,牢固树立自信,保持定力,坚守法律和纪律“双红线”,提高运用法治思维和法治方式推动贯彻落实新法的能力。要问责,以依法执法、科学执法为标准,盯住没落实的事,严查不在状态的人;坚持法定职责必须为、法无授权不可为;坚决纠正不作为、乱作为;坚决克服懒政、怠政;坚决惩处失职、渎职,打造

做好精学细品文章。新《环境保护法》及时回应了人民群众对清新空气、清澈水质、清洁环境的迫切需求,层次之高、密度之大、力度之强前所未有。精学细品是贯彻落实这部法律的关键。县环保局制定了学习新法、建设美好家园活动实施方案,以掌握精神实质为重点,以解决当前突出环境问题为突破口,以抓好环保队伍自身学习为前提,推进全社会学法、普法、用法,营造科学释法、严格执法、公正司法、全民守法的良好氛围,充分发挥新法对环境保护的引领、规范和保障作用。

做好苦练内功文章。环保工作者是贯彻实施新法的主力军和排头

让社会各界尤其是排污企业理解执法的目的和意义,避免产生和放大灰色情绪。

做好良性互动文章。贯彻落实新法,要立足于接地气,坚持密切联系群众。要使人民群众充分认识、由衷拥护新《环境保护法》,成为贯彻落实这部法律的主体力量。各级环保部门要在倾听群众呼声中排解困惑,理解群众期盼;在深入基层中树立信心,增添力量;在切实放下架子、俯身折腰、解民忧、除民困,以环保人的辛苦指数换取人民群众的幸福指数,在政府、环保部门与公众之间架设起一座良性互动的桥梁。

污水处理领军企业
中环万代
特约刊登
www.chinaever.com.cn

积极推进政府购买监测服务

◆关琰珠

新《环境保护法》对环境监测提出了新的更高要求,将环境监测地位提升到了前所未有的高度,也对政府购买环境监测服务作了相应规定。对于环境监测工作来说,这既是良好的机遇,又是严峻的挑战。

环境监测是环境监督管理的基础和环境执法的依据,环境监测走向社会化已是大势所趋。当前,要贯彻落实好新法,应对挑战,推进政府购买环境监测服务,切实加强环境监测能力建设。

首先,公布政府购买环境监测社会化服务清单,严把准入关。中共十八届三中全会《决定》明确指出,政府要购买公共服务产品,为社会提供优良的公共服务。2014年10月24日召开的国务院常务会议明确,推进政府购买环境监测服务。

政府购买环境监测服务是政府职能转变和改革的方向,目的是提高财政资金的效率,花同样的钱办更多、更好的事。目前,山东、江苏、浙江等地已经开始试点。例如,山东省环保厅组织公开招标社会化机构购买试点城市空气站并负责运营维护及设备更新,省、市两级环保部门共同进行质控考核,共同出资购买符合质量要求的监测数据。

建议借鉴国内外政府购买环境监测服务的先进经验,公布政府购买环境监测社会化服务清单。让社会化环境监测机构明确政府将购买的环境监测服务种类,并根据自身检测能力申请承担相应的环境监测服务项目。同时,环保部门要综合考虑社会化环境监测机构的资质、能力、信誉等因素,严把准入关,确保购买的监测服务物有所值。

其次,公布社会化环境监测机构名单,并进行分类管理。为了落实新《环境保护法》要求,应对环境监管面临的严峻挑战,福建省已着手政府购买环境监测服务工作。例如,厦门市环保部门已经

开始尝试借助社会力量开展第三方环境监测,出台《厦门市社会化环境检测机构备案考核办法(试行)》。目前,已有中科院分析测试中心、国家海洋局第三海洋研究所、福建省环安节能监测检验有限公司等20多家企事业单位的环境检测机构向市环保部门提出了备案申请。建议环保部门对这些社会化的环境检测机构进行资质审核,审核合格向社会公布,根据对这些社会化环境检测机构监测质量的考核情况,进行分类管理。

第三,建立社会化环境检测服务管理长效机制,实行淘汰制度。环境监测数据是环境监督管理的依据,环境监测质量是环保工作的生命线,也是影响政府环境决策和环境执法的基础性工作。新《环境保护法》明确规定,环境监测机构以及从事环境监测设备和防治污染设施维护、运营的机构,在有关环境服务活动中弄虚作假,对造成的环境污染和生态破坏负有责任的,除依照有关法律法规规定予以处罚外,还应当与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带责任。同时,负有环境保护监督管理职责的部门及相关人员“篡改、伪造或者指使篡改、伪造监测数据的”,也将承担法律责任。

建议建立社会化环境检测服务管理长效机制,对于受委托的社会化环境检测机构,环保部门要定期进行质控考核,确保政府购买的监测数据符合质量要求,确保数据真实、可靠。对环境监测质量有问题的社会化检测机构,实行淘汰制度。规范环境监测服务管理,让社会化环境检测服务真正成为政府环境监测服务的有益补充。

作者系中国致公党中央委员会环境与可持续发展委员会委员;中国致公党福建省委员会环境与可持续发展工作委员会主任;致公党厦门市委委员、兼职副秘书长