

环境热评

业界评说

督查组被扣反映哪些深层次问题?

损害赔偿磋商与诉讼如何有效衔接?

◆常纪文

4月16日,环境保护部第十五督查组在山东绿杰节能环保科技有限公司执法检查时被扣留,引发社会广泛关注。透过此次事件,可以发现一些表象的问题和深层次问题,值得深刻反思,并采取标本兼治的方式予以解决。

一是环境保护与经济发展的平衡问题。近期曝光的环境违法违纪事件表面上的原因是,在前期的取暖季节,很多企业因为执行地方的错峰生产计划被限产或者停产,错过了生产计划,导致目前反弹式生产扩大和排放总量增加。而深层次的原因是,一些地方党委和政府平衡经济发展和环境保护的能力需要加强,地方在转型期建立节能环保的高附加值产业结构和产业发展任重道远。要解决这个问题,既要要求有关部门立足国情,制定符合经济发展规律和环境保护规律的法律法规和长期战略,与经济发展协同共进,不搞冒进,也要求各级党委和政府生态文明建设方面,坚持正确的政绩观和科学的发展观。一张蓝图绘到底,不搞短期主义,损害生态文明建设的成果。

二是上面真动而下面消极应

一些地方党委和政府平衡经济发展和环境保护的能力需要加强,地方在转型期建立节能环保的高附加值产业结构和产业发展任重道远。

付的问题。从环境保护部近期反馈的督查情况来看,环境违法违纪事件表面上的原因是,在前期的取暖季节,很多企业因为执行地方的错峰生产计划被限产或者停产,错过了生产计划,导致目前反弹式生产扩大和排放总量增加。而深层次的原因是,一些地方党委和政府平衡经济发展和环境保护的能力需要加强,地方在转型期建立节能环保的高附加值产业结构和产业发展任重道远。要解决这个问题,既要要求有关部门立足国情,制定符合经济发展规律和环境保护规律的法律法规和长期战略,与经济发展协同共进,不搞冒进,也要求各级党委和政府生态文明建设方面,坚持正确的政绩观和科学的发展观。一张蓝图绘到底,不搞短期主义,损害生态文明建设的成果。

三是环境监管执法的能力建设问题。环境保护的“党政同责”“一岗双责”和失职追责已经深入地方各级党委和政府,但在一些基层,环境执法监管人员少,专业性不足,执法监察设备缺乏。执法检查人员即使到达现场,也难以在现场发现问题,难以发现违法,更难以帮助企业解决技术和管理问题。建议在全国开展环境保护部门执法监察装备配备的标准化工作,加强基层执法人员的普及型培训和专业化,整体提升环境执法监管的效能。

四是环境保护部门的执法能力和执法技巧问题。与企业打交道的部门很多,一些部门的执法决定也涉及企业的生死存亡。比如安监部门,就在纷繁复杂的执法中,练就了与企业打交道的沟通技巧和执法能力。环境保护部门大规模、持续的执法督查,是近

两年才开始的,现场执法经验特别是与企业打交道的经验和技巧需要进一步积累和提高。建议环境保护部门继续开展环境保护执法大练兵活动,整体性加强执法的规范性和执法的技巧性。

五是企业的法治意识和基层的环保宣贯问题。在执法中,企业主竟然反锁工厂大门,扣留督查人员,说明基层企业的环保意识淡薄。实际上,一些市县对于环境保护守法宣传仍然没有到位。在有的地方,甚至存在以惩罚性的环境行政处罚代替系统性的环境保护宣传的现象。建议市县两级环境保护部门进一步加强环境保护的法治宣传,特别要加强对所有企业特别是小微企业的环境保护法治宣传。

此次企业扣留督查人员的事件社会反响很大,济南市委、市政府及时回应社会关切,并严肃调查处理,给全国的地方党委和政府敲了一个警钟,那就是必须重视生态文明建设,必须重视环境保护工作的落地。相信通过此次事件的警醒,以后的类似事件会少得多,环境执法监管的氛围会好得多。

作者单位:国务院发展研究中心资源与环境政策研究所

◆贺震

江苏等七省市《生态环境损害赔偿制度改革试点实施方案》陆续出台实施。随着试点进入案例实践阶段,构建科学合理的生态环境损害赔偿磋商与生态环境公益诉讼衔接机制,成为生态文明体制改革的一项当务之急。

目前,我国的生态环境损害赔偿,分为磋商赔偿与提起诉讼后经由法院审判判决赔偿两种。其中,提起诉讼后经由法院判决的赔偿又分为3种情形:第一种是由社会组织提起的环境民事公益诉讼;第二种是由检察机关提起的环境民事公益诉讼;第三种是磋商赔偿不成,由试点地区政府作为赔偿权利人提起的诉讼。

当环保社会组织、检察机关和代表政府的赔偿权利人(即政府有关部门)三方不约而同关注同一生态环境损害事件,并启动相关赔偿磋商或公益诉讼时,需要构建一种既节约行政成本、司法成本、诉讼成本,又能达成生态环境损害赔偿目的,科学、合理、可行、有效的生态环境损害赔偿磋商与诉讼衔接机制,以避免无序参与,保障磋商或诉讼的有序进行。

笔者认为,从效率原则和效益原则出发,可以找到最科学、最合理的途径。效率原则,即花最少的时间,达成赔偿的目的;效益原则,即在效率原则的基础上,花最小的成本,包括资金成本和行政成本、司法成本等,在达成赔偿目的的同时,让赔偿义务人吸取教训,让更多的公众得到环保教育。

在效率原则和效益原则的指引下,应确立以下顺序:一是磋商优先。诉讼与磋商相比,程序相对复杂,需要参与的部门、花费的时间和精力较多,可谓费时耗力。《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》(以下简称《方案》)规定,生态环境损害发生后,赔偿权利人主动与赔偿义务人磋商。未经磋商或磋商未达成一致,赔偿权利人可依法提起诉讼。《方案》创设了磋商赔偿机制,防止损害发生后,单一采用诉讼途径而产生的费时耗力问题。

《方案》为试点地区提供了两个选项,即先磋商,若磋商未达成一致,再提起民事诉讼;也可以不经磋商程序,直接提起诉讼。虽然可以二选一,但从效率原则和效益原则出发,应确立磋商优先。

生态环境损害事实发生后,赔偿权利人应主动与赔偿义务人就损害事实与程度、修复启动时间与期限、赔偿的责任承担方式与期限等具体问题,进行磋商,并统筹考虑修复方案技术可行性、成本效益最优化、赔偿义务人赔偿能力、第三方治理可行性等情况,达成赔偿协议,实现损害赔偿。如达不成赔偿协议,再行提起诉讼。可见,《方案》虽未规定磋商是必经程序,但也不宜不经磋商,而直接提起诉讼。

二是社会组织优先。良好的生态环境是全社会的公共产品,公众参与生态环境保护既是义务也是权利。《环境保护法》确立了公众参与原则,并做了专章规定。为切实保障公众参与和监督管理的权利,畅通参与渠道,引导公众依法、有序、理性参与生态环境保护工作,环境保护部先后出台了一系列文件。符合法律规定的环保社会组织提起环境公益诉讼,是公众参与环境保护的一种重要形式,应予以充分保障。因此,当社会组织与检察机关对同一生态环境损害案件提起公益诉讼时,应由社会组织作为原告,检察机关可以支持起诉的形式参与其中。

三是检察机关优先。相较于环保、国土、农业、水利、住建、林业、渔业等政府部门委托的生态环境损害赔偿权利人,检察机关作为司法机关和宪法定规定的国家法律监督职能部门,在司法诉讼方面有很大优势。因此,当作为生态环境损害赔偿权利人(政府委托的部门)与赔偿义务人磋商不成,需提起损害赔偿诉讼,恰遇检察机关拟对同一环境损害案件提起诉讼时,应确立检察机关优先,由检察机关提起诉讼,政府相关部门予以支持。

为了确保衔接顺畅,应建立4种配套制度。信息沟通制度。环保、国土、农业、水利等具有生态环境保护监督管理职能的政府部门,应建立与检察机关的生态环境保护信息交流、共享、沟通制度。环保等具有生态环境监督管理职能的部门,在履职过程中发现污染环境、破坏生态,损害公共环境权益的案件线索后,应及时通报并配合公安部门侦破案件;如确定启动磋商赔偿,应及时通报检察机关,以便检察机关进行监督。检察机关在履职过程中,发现生态环境保护与监管中的问题,应及时向有

关部门发出检察建议,督促整改问题,启动赔偿程序。

诉前程序制度。根据最高人民法院《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》的规定,检察机关在履行职责中发现污染环境等损害社会公共利益的行为,向人民法院提起民事公益诉讼之前,应当依法督促或支持法律规定的机关、有关组织提起公益诉讼。法律规定的机关或者有关组织应当在收到督促或者支持起诉意见书后一个月内依法办理,并将办理情况书面回复检察机关。经过诉前程序,法律规定的机关和有关组织确定不提起民事公益诉讼,或者没有适格主体提起诉讼,人民检察院才提起民事公益诉讼。参照检察机关提起公益诉讼的诉前程序制度,政府赔偿权利人与赔偿义务人磋商不成拟提起诉讼前,应通报检察机关及适格社会组织,并建议适格社会组织提起公益诉讼。适格社会组织不提起诉讼时,政府有关部门再代表政府向赔偿义务人提起诉讼。

支持诉讼制度。《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》和《关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知》,都规定了检察机关和负有环境保护监督管理职责的部门支持环境公益诉讼的制度。从环境公益诉讼近几年的实践看,检察机关支持主动、得力,而一些行政机关则显示出不配合、不支持的态度。从长远看,应更加细致地对行政机关如何支持公益诉讼、如果不支持应如何处理作出制度规范。

联合诉讼制度。对于同一起造成环境污染、生态破坏、损害公共利益的行为,存在多个社会组织提起环境公益诉讼的可能。对此,《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》规定了联合诉讼制度。当发生不同的社会组织对同一环境损害事件分别提出环境公益诉讼时,若分别立案审理,必然会造成司法资源浪费和有限的审判资源,而应合并审理。从近年环境公益诉讼的实践看,曾有过不同社会组织联合诉讼的案例,但尚未出现过检察机关与社会组织作为共同原告进行诉讼的案例。对于开展生态环境损害赔偿试点的地区,应探索政府行政机关与检察机关联合诉讼的路子,以节约国家诉讼资源。

整治散乱污 方式方法有讲究

要想真正管住“散乱污”企业,不使其落地生根、死灰复燃,要依靠“散乱污”企业属地乡镇政府及电力等部门。

◆慎言

“散乱污”企业体量大、分布散,监管十分困难。很多地方都在强力推进“散乱污”企业排查和整治工作,但从近期督查情况看,“散乱污”企业环境污染问题仍较普遍。

笔者认为,打击“散乱污”企业,对其造成高压态势,会对改善环境质量起到积极作用。

整治要到位。对“散乱污”企业的整治,要体现在两个阶段。一是平日查,检查企业是否达标排放,不达标排放则依法顶格处罚,推动其转型。二是重污染天气查,按照目前各地的应急预案要求,对“散乱污”企业严查处。

目标要明确。整治,无非疏与堵两种方式。疏,即推动符合国家产业政策的企业向集中化、大型化、专业化转变。一些企业集群在全国乃至全球占比很大,如河北省深县县的铁钎行业、鸡泽县的铸造行业等,对此类行业可以加强引导,推动其做大做强,实现转型升级。堵,即关停,对不符合国家产业政策、应办而未办相关手续或无污染防治设施、治理无望的“散乱污”企业,要依法坚决予以关停取缔。

方法要准确。整治“散乱污”企业,地方政府工信、发改、安监、环保等部门都有相应的职责。要实现有效监管,要从源头进一步明确重点部门的职责,可以从以下几个方面来思考。谁最清楚“散乱污”企业的落脚点?应该是乡镇和村干部。谁能第一时间知道“散乱污”企业死灰复燃?应该是供电部门,因为生产必然要用电。因此,要想真正管住“散乱污”企业,不使其落地生根、死灰复燃,要依靠“散乱污”企业属地乡镇政府及电力等部门。

范围可拓宽。从京津冀地区来看,小企业数量多、分布不均匀等特点明显。如河北省很多地区的特色产业,部分地区自己的特色产业已经形成规模,且集中在园区,属于企业集群。如果按照目前的定义,可能不属于“散乱污”企业。但是,这些行业治污设施运行不正常或者不运行的情况并不少见,其对空气质量的影响十分明显。因此,地方政府在开展“散乱污”企业整治的同时,还可根据实际,适当开展企业集群排查和整治。



环保督察叫停非法采砂

杨义制图

以督察反馈为契机科学发展水电

◆李学辉

中央环保督察组指出,湖北省水资源开发利用统筹不够,不顾自然资源承载力盲目开发,导致水资源损害和生态环境恶化。

这次中央环保督察,既是对湖北省水资源开发和水电环境保护工作的一次全面体检,也是以问题为导向补齐生态建设短板的难得机遇。

为了彻底修复河流生态环境,还河流原始自然风貌,美国已拆除了建于上世纪上万座中小型电站的拦水坝。现在,许多大型水利工程的拦水坝也正在或将要被拆除,甚至全美第二高坝葛兰峡谷大坝就在其列。2015年,我国福建省首先选择长汀县和永春县,作为小水电退出试点县。在两个县试点基础上,福建将总结成功经验,出台政策,引导和鼓励安全隐患重、效益低、水生态影响大的水电站实施退出。福建“十三五”期间将规划完成1000座小水电退出工作,改善约200条河流的水生态。

因此,为了保护水资源改善水环境,顺应水电业即将逐步关停、减容、做优发展方向,湖北省也应该出台计划,逐步拆

把生态保护贯穿于项目建设的全过程,合理有序开发宝贵水资源,保护有地方特点的原生态河流,留住天然,保护生态,记住乡愁。

有地方特点的原生态河流,留住天然,保护生态,记住乡愁。

“千湖之省”的湖北要加强水生态文化体系建设,注重水生态文明建设,注重水生态文化挖掘,重视水生态文化提炼,形成一批具有荆楚特色的水生态文化载体建设,开展水生态文明建设相关的各类示范区、示范项目创建活动,充分发挥世界水日、环境日等节庆以及各类文化载体和网络等水生态文化宣传平台的作用。

积极开展水生态文化宣传、教育与培训,营造与创新水文化氛围,传播与弘扬水文化,倡导与建立全民科学的水生态伦理价值观,努力形成水生态文化社会新风尚。使广大群众普遍受到水生态文明教育,让他们逐步养成爱水护水的生活习惯和行为习惯,为保护湖北水资源、改善湖北水环境添力。

◆邱峰

农村散煤使用是京津冀及周边地区重污染天气的重要原因之一,也是大气污染防治工作的难点。据不完全统计,京津冀区域目前每年燃煤散煤量超过3600万吨,占京津冀煤炭用量的1/10,但对污染物排放量的贡献却达一半左右。

目前,相关地区采取了多种措施,严控并逐步取代农村散煤使用,但进展缓慢。笔者认为,控制农村散煤使用应从散煤生产、经营和使用流通全过程管控,才能形成合力,取得实效。

一是强化生产源头管控。强化煤炭生产企业煤质管控,严防劣质煤流入农村市场。当前,煤炭开采企业数量众多,技术水平参差不齐。尤其是一些小煤矿开采技术落后,采出的煤炭品质高低不一。而我国大部分地区未出台地方标准,让煤炭生产企业有可乘之机,将高硫、高灰分劣质煤销往民

用市场获取暴利。

部分地区虽制定了地方强制性标准,但由于标准不一,导致部分煤质标准控制薄弱地区生产出的煤炭,销往其他地区后因达不到当地标准而无法使用,造成市场管理上的混乱。因此笔者认为,地方应尽快统一标准,对发电用煤、非发电工业用煤、民用散煤、民用型煤等严格区分,从生产源头对不同品质、用途的煤类严格把关,控制流通渠道,严防劣质煤流入农村市场。

二是加强经营过程监管。地方各部门应协调联动,密切配合,阻断劣质煤流通途径。如地方发改部门可以做好煤炭市场经营治理规范,做好洁净型煤配送体系建设;市场监管部门对无照经营散煤的企业坚决取缔;环保部门对不符合环保要求的散煤经营单位予以规范;质检部门加密企业散煤质量抽检频率,抽检不合格的企业依法立案;交通与公安部门加强配合,加大对过境煤炭运

输车辆的管控力度,对境外运入煤炭车辆实行入境信息登记制度,全程监控;地方乡镇可以多借助社会力量,构建散煤网格化监管体系等。

三是加强末端使用指导。根据地区实际,对经济条件较好或自然条件优越的地区,推广太阳能和地热能等清洁能源。在电力、燃气等保障条件较好的地区,推广“煤改电”“煤改气”工程,加紧取暖电路与燃气管网等改造。针对一些农户对电取暖和天然气取暖认知不足等问题,地方要深入做好群众思想工作。

对一些难以使用清洁能源的偏远农村地区,实施洁净散煤,推广使用洁净燃煤,同时加大对使用劣质煤的打击力度。地方政府可以通过新闻、报刊等新闻媒体将举报热线告知大众,动员群众抵制和反对使用劣质煤的行为,并出台相关奖励政策,对举报人进行奖励,对违法使用散煤者严肃查处,形成全民防控散煤污染的良好氛围。