

建立生态(环境)损害预防与救济长效法律机制

竺效

党的十九大报告多次提到“生态文明”和“美丽中国”建设,对生态文明法治建设提出了更高、更新的要求。中国进入了新时代,人民在新时代对更优美的生态环境有了更强烈的向往,希望生活在更好的环境中。危害环境的行为必须承担应有的法律责任,生态、环境与自身的损害必须得到有效的预防与救济。

党的十八届三中全会明确提出:“对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度。”2015年9月,中共中央审议通过《生态文明体制改革总体方案》。随后,中共中央办公厅、国务院办公厅通过了《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》(以下简称《试点方案》),《试点方案》取得了预期的成效。为进一步巩固试点成绩,加快探索建立长效机制,2017年8月,中央全面深化改革领导小组第三十八次会议审议通过了《生态环境损害赔偿制度改革方案》,将于2018年1月1日起在全国范围试行。

要切实贯彻落实党的十九大精神,解决生态环境损害赔偿改革试点遇到的上位法缺位和不足的困境,建议国家有关部门尽快着手研究建立能有效预防和救济生态(环境)本身损害的长效法律机制。

试点证明法律缺位将阻碍生态(环境)损害的获赔

从理论上辨析,某一污染环境或破坏生态的行为可能使民事主体蒙受环境侵权损害,也可能造成生态(环境)本身的损害。前一类损害是以生态(环境)为媒介,表现为民事主体的财产损失、人身伤害甚至精神损害,属于传统的侵权损害;而后一类损害则直接指向生态(环境)本身,是指人为的活动已经造成或者可能造成人类生存和发展所必须依赖的生态(环境)的任何组成部分,或者其多个部分相互作用而构成的整体的物理、化学、生物性能或生态服务功能的重大退化。

《试点方案》的实践已揭示法律缺位对于生态(环境)损害赔偿的掣肘。例如,涉及大气等无主环境要素的生态(环境)损害,因权利主体法律设计的现实缺

专家视角

推动经济社会与生态文明高质量发展

◆万劲波

党的十八大以来,中国特色生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局,是对人类文明发展道路的重大贡献。

5年来,全党全国贯彻绿色发展理念的自觉性和主动性显著增强,生态修复、环境治理和绿色创新明显加强,生产方式和生活方式的绿色化有序推进,节约资源和保护环境的产业结构和空间格局初步形成,大气、水、土壤污染防治行动成效明显,生态环境状况明显好转。中央和地方推进生态文明建设决心之大、力度之大、成效之大前所未有,生态文明制度体系加快形成。

党的十九大报告明确中国特色社会主义进入新时代,社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人与自然生命共同体,山清水秀、清洁美丽的生态环境是美好生活的基石。2017年中央经济工作会议进一步强调“只有恢复绿水青山,才能使绿水青山变成金山银山”。

《环境保护法》第四条规定:“保护环境是国家的基本国策。国家采取有利于节约和循环利用资源、保护和改善环境、促进人与自然和谐的经济、技术政策和措施,使经济社会发展与环境保护相协调。”协调原则是环境保护法

位,是难以展开索赔的;省级政府提起生态环境损害赔偿行政磋商与社会组织或检察机关提起环境民事公益诉讼之间缺乏有效衔接,甚至可能因素赔顺位制度的缺乏而“略显凌乱”,缺乏制度配置效率;生态环境损害赔偿行政磋商协议的司法确认和执行尚需打“擦边球”来借道调解制度;生态(环境)损害获赔款的管理、使用、监督缺乏法律依据,如何化解“管而难用”“用而低效”等影响环境公益维护的目的错位和难以达到的困境,必须立法统筹解决。在编写《试点方案》全国试行意见时,有关部门也深深感受到由于缺乏法律依据,很难针对上述问题提出更细化的解决方案。

现行法律难以为生态(环境)损害提供充分、及时救济

如前所述,生态(环境)本身的损害可有自主自然资源受到侵害而并发,也可因无主环境要素或无主自然资源受到侵害而致。梳理我国现行法可知,对于后者所致的生态(环境)损害,几乎难以找到现有法律可据以发起救济。道理很明白,个人不是空气的所有者,未经法律特别授权,个人何以借口空气为个人所有或依法所用而主张环境侵权损害?既然主张没有私法上的权利基础,谈何救济生态(环境)服务功能这一公共利益呢?

但对于前者,仅存在因有主自然资源的所有人获得了传统侵权法上的财产损害的救济(恢复原状或赔偿损失),且客观上能够修复并且权利人自愿将受损自然资源恢复到加害行为发生之前的状态,即可以且实际上通过侵权法上的救济制度将有主自然资源的生态服务功能恢复到被侵害之前的状态,方可使生态(环境)损害获得间接的救济。但必须指出,受制于《侵权责任法》第二条所明文规定的该法所保护权益范围仅限民事权益,这种救济必定是既不充分也不稳定的。

所谓“不充分”,是指借助传统环境侵权损害赔偿制度这种间接救济途径,根据现行法,法院无法判令被告向作为自然资源所有

人的国家、集体或个人一并赔偿受损生态(环境)自被侵害之日起至生态修复(环境恢复)之日止期间所暂时丧失的生态(环境)服务功能的价值,即“生态(环境)的期间损害”。

所谓“不稳定”,则指因传统侵权法上的受害人完全可以选择主张恢复原状或赔偿损失,并自由支配和处置其因环境侵权所获赔款,根据现行侵权法和物权法,哪个有良好法律素养的法官敢判令受害人必须将获赔款用来修复被破坏的自然资源,以实现其原本的生态服务功能?进一步而言,如果没有法律制度的特别安排,何以将自然资源所承载的生态(环境)服务功能判给某个侵权法上的私主体?即使国家天然可以作为公共利益的代表,但谁又能否认集体或自然人所有的自然资源就不具有生态服务功能?如果可以判令加害人将生态(环境)损害一并赔偿给国家这一具有天然公益维护资格和能力的主体,但如何解决在传统侵权法这一私法救济路径上实现“生态(环境)的期间损害”的一并受偿问题?可见,现有侵权法对于生态(环境)损害的事后救济也仅存在不直接、不充分、不稳定(即不能确保环境公益目的最终达到的不确定性)的理论可能性。

也许有人会质疑,现有的环境公益诉讼制度不是能实现对生态(环境)损害的赔偿救济吗?这其实关乎依法是否需要救济与如何救济生态(环境)损害之间关系的问题。事实上,无论现行的《民事诉讼法》第55条、《环境保护法》第58条,还是《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》,都主要是关于环境公共利益救济途径程序规则的安排,即主要解决如何救济的问题。而关于是否需要救济生态(环境)损害这一前提性问题,现行法律尚未文明规定。这也正是最高人民法院上述司法解释多个条款采用避而不谈、无法突破现行法“瓶颈”现象的根本缘由所在。即如果我们在法律上规定“污染环境或破坏生态的加害行为人造造成生态、环境本身损害的,应承担修复、恢复或赔偿的法律责任”,方能真正从立法上解决是否需要救济生态(环境)损害

的问题。事实上,《环境保护法》第64条仅规定了传统环境侵权损害的民事责任,并没有对生态(环境)损害的赔偿责任作出明确规定。原因也许是《环境保护法》修订早于2015年《生态文明体制改革总体方案》出台。

生态(环境)损害预防救济立法的权宜和长远之计

对于生态(环境)本身损害应采用事先预防与事后救济一体化的综合立法模式。而赔偿仅是救济的责任方式之一,且应优先以修复受破坏的生态、恢复被污染的环境为首要的救济目标和责任方式,赔偿则退居其次。就具体的立法对策而言,应首先确立“民法的归民法,环境法的归环境法”的立法内容分配、厘清和组合原则。即未来的民法典物权编、侵权责任编等分则,宜对生态(环境)损害救济的事由由未来法定拟制作为公益代表的物权主体在环境侵权救济时一并主张间接救济,以“借道”方式作出衔接性规定,以提高司法效率。而对于生态(环境)损害的潜在加害人的各类各层次的第一位责任人预防、主管部门的行政监管、生态(环境)损害的风险监控、损害应急响应、损害鉴定、损害(扩大)的预防和消除、损害恢复、损害救济、配套措施等机制,必须依靠环境法的特别立法予以完整、系统建构。

就具体的立法路径和对策而言,笔者建议,应以制定“生态(环境)损害综合预防和救济法”为长远之计。但近期也须解决生态(环境)损害赔偿救济的法律责任缺位问题。因此,可以鉴于2014年修法后的新形势新要求,通过修改《环境保护法》,在现行第64条后增加一条有关“生态(环境)损害救济责任”的专条,以为权宜之计。这一专条须至少规定“加害人的生态(环境)损害救济责任及责任方式”“生态(环境)损害的多元有机保护主体机制及救济路径”(例如,政府、社会组织、检察机关等的求偿顺位和公众监督)“生态(环境)损害获赔款的管理、使用和监督”等核心问题。

作者系中国人民大学法学院教授、博士生导师

环境热评

煤改气要坚持三个不能变

◆杨再东

从哲学的角度来看,矛盾是事物发展的动力,具有普遍性和特殊性。解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间矛盾的过程,本身就是推动发展的过程。随着工作的推进,矛盾的解决难度将会加大,越是重要的改革,矛盾就越复杂,甚至多个矛盾交织。1937年毛泽东同志在《矛盾论》中专门指出:“如果是存在着两个以上矛盾的复杂过程的话,就要用全力找出它的主要矛盾。捉住了这个主要矛盾,一切问题就迎刃而解了。”

在推进煤改气的过程中,似乎也遇到了这样的矛盾,我们要治理雾霾,就要减少、禁止烧散煤,但由于发展的不充分不平衡问题,部分群众出现了取暖困难。一些人看来,这是煤改气的原因造成的,对这项工作抱着怀疑的态度,这实际上忘记了矛盾的特征,忽视了矛盾之间的辩证联系。当然不是说群众的取暖问题没有空气重要,而是说,我们工作的思路 and 主线要有连贯性和逻辑性,要厘清3个关系:第一,减少、禁止烧散煤是改善空气的必选项,这是经过实践证明的;第二,通过天然气清洁能源代替燃煤,是经过科学论证的,在大力推进过程中也取得了一些实效,出现的“气荒”等问题,是另一个矛盾,不能混淆一谈,用作否定煤改气的原因;第三,在暂时不能解决“气

荒”等问题时,允许燃煤,是保障民生的迅速补位,但在长远来看,在矛盾的变化与解决中,取暖与改善空气质量不存在必然的相互排斥,不能把本可齐头并进的工作生搬硬套搞成二选一。

笔者认为,煤改气要坚持“三个不能变”:

一是以人民为中心的基本原则不能变。这是所有工作的总原则。今年以来,通过各级部门的努力,大气环境质量持续改善,成绩有目共睹,顺应了群众期盼。面对难题,保障群众温暖过冬,相关部门迅速行动,保障群众取暖,这是以人民为中心,体现了把人民高兴不高兴、满意不满意、答应不答应作为检验工作的标准,不存在否定以前工作思路的问题,这一点要明确。

二是改善空气质量、打赢蓝天保卫战的决心不能变。党的十九大强调坚持全民共治、源头防治,持续实施大气污染防治行动,打赢蓝天保卫战。刚刚闭幕的中央经济工作会议强调了重点抓好“三大攻坚战”,其中在打好污染防治攻坚战中,又强调“重点是打赢蓝天保卫战”,改善空气质量“重中之重”的地位可见一斑。从实际来说,群众对冬季的蓝天白云充满急迫诉求。呼吸一刻也离不了,必须要为美好生活创造更好的环境,为子孙后代留下优良的生态,空气质量改善必须放在重要位置,打赢蓝天保卫战的决心丝毫不能动摇。

三是继续推进煤改气的方

基层者说

煤改气对改善空气质量带来什么效果?

◆李春元

河北省廊坊市文安县是廊坊率先“煤改气”试点县。有3个乡镇连片生产人造木板,千余台燃煤锅炉四季不息。今年4月全部实施停产升级,改用燃气锅炉后,空气污染监测指数排名,由2016年同期全省排名第120名一举夺得2017年6月全省第一。事实鼓舞了全市,也增强了周边“煤改气”“煤改电”的决心。

今年是落实国家“大气十条”第一个五年行动的收官之年。回忆2016年11月~2017年3月间连续数轮的重污染过程,可谓触目惊心。尽管经过数年的持续攻坚,源头防治,空气质量已实现明显好转,但燃煤排放一氧化碳、二氧化硫和煤灰粉尘依然严重。

2017年秋冬季,京津冀地区的人们突然发现,今年的天气不同以往,几乎每日都有蓝天白云相伴。人们发现,空气中的异味也变得轻微。专家表示,学者特别是奋战在治霾一线的工作人员可以用有力的事实证明,京津冀及周边地区携手联防联控、控煤减霾,是改善空气质量的主要原因。

压减燃煤到底对改善空气质量能带来什么效果?笔者身在治理一线,略知一二。仍以廊坊市为例,2013年以前,万余台大小燃煤锅炉遍布城乡,逾90万户人家,村村烧煤,户户冒烟。2016年廊坊市在市区主城区,通过取缔10蒸吨及以下燃煤锅炉数千台,通过煤改气等工程,强力取缔各类民用小炉具近25万台,一举减少燃煤逾100万吨。在留下的燃煤“尾巴”体量仍很大的情况下,由于压减燃煤对空气质量改善发挥了极大作用,困扰市区主城区数十年之久的燃煤污染比2015年仍减幅20%左右,助力廊坊成功退出全国74个重点监测城市倒数前十之列。

2017年,廊坊市按照河北省委、省政府统一部署,把严控、削减燃煤污染作为控霾“退

十”保民生的重要任务,把强力推动两家使用燃煤锅炉的钢铁企业全部停产去产能、强力推动农村地区煤改气、煤改电取缔散烧煤和强力取缔2000多家涉气涉煤“散乱污”企业作为主攻方向,通过先行试点、鉴定气源(电源)、量力推动、分步实施、全面推进的工作方式,又减少各类燃煤近300万吨。

进入秋冬季燃煤高峰期后的前50天时间里(11月1日~12月20日),监测数据表明,廊坊市累计大气污染防治指数为5.0,较去年同期下降48.7%;优良天数为36天,较去年同期(18天)增加18天,同比增加100%;重污染天数仅为1天,较去年同期(12天)减少11天,同比减少92%,空气质量达到同期历史以来最好水平。各项污染物中尤以与燃煤有关的PM_{2.5}、二氧化硫、一氧化碳下降最多,其中廊坊市PM_{2.5}累计浓度为50微克/立方米,较去年同期下降56.9%,下降率在“2+26”城市中排名第三;二氧化硫累计浓度为12微克/立方米,较去年同期下降53.8%;一氧化碳累计浓度为1.6毫克/立方米,日均浓度最高值仅为1.9毫克/立方米,而去年同期最高值高达6.2毫克/立方米,且3.0毫克/立方米及以上的天数多达17天,此项污染物下降最为明显。

燃煤污染十分严重,其中的主要污染物二氧化硫、一氧化碳对人体伤害极大。改善区域环境质量,不控减燃煤,就无法实现目标。通过科技支撑能力、能源保障能力的综合分析,对工业企业实际需要来讲,煤改气是首选,毋庸置疑。此前,清华大学环境学院和常驻廊坊的海创智库PM_{2.5}防治专家小组对廊坊的污染源解析表明,廊坊的空气污染物,燃煤占比近40%左右。京津冀及周边地区,从城镇到乡村,从工业企业到民用能源,燃煤均是占据老大地位,能源使用结构基本一致。因此,从廊坊科学治霾、大力压减燃煤成功的实践表

明,现阶段治霾,必须抓住源头,抓住重点,致力攻坚,矢志不渝。

党的十九大报告指出:“坚持全民共治、源头防治,持续实施大气污染防治行动,打赢蓝天保卫战。”共治,不仅需要区域联防联控,更需要全民参与。源头防治,不仅需要做好“治”上下大气力,更要做好“防”的规划。打赢蓝天保卫战,不仅需要打好、打赢,更需要持续。压减燃煤,不仅涉及多地区、多部门、多行业,更涉及千家万户。不仅牵扯企业生产、社会集中供暖,更牵扯广大农村地区想少花钱就实现取暖“三点都办成”的群众利益。

因此,压减燃煤理所当然就成了一项系统工程、民生工程。在防范治污的战场上,“控”与“治”、“供”与“保”的矛盾必须处理好。对此,笔者有4点建议。一是要坚定控煤减霾的决心。绝不能因在工作中遇到供需矛盾就因噎废食,更不能动摇科学治霾的决心和信心。二是要科学安排,统筹规划。企业控煤改气,和民间煤改气,虽然都是煤换气,但工作路数有所区别。因此,各地在开展煤改气、煤改电的过程中,一定要实事求是,分别试点,分步实施。三是要注重实际,尊重群众。国家和省级层面要对煤改气工程先行统筹安排。益气则气,益电则电,有特殊情况益煤则煤,但一定要用优质煤炭。工作作风要深入扎实,一线指导。要总结经验,合力攻坚,合力克难,主动在尽责中担当。四是要体谅群众和企业的难处、难点和情绪,不搞“一刀切”。要最大限度实现区域间能源供给、奖补政策、工程规划、实施标准、安全防护、运行管理等统一部署,或者保持基本一致,平等和群众心理,在群众的广泛理解、理解、支持、支援下,实现全民共治、源头防治、联防联控,求得控煤减霾保蓝天的共同获得感、幸福感。