

最高人民法院落实代表建议推动生态环境损害赔偿制度改革 用法治力量守护绿水青山

聚焦议案建议高质量办理

□本报记者 朱宁宇

生态环境损害赔偿制度是生态文明制度体系的重要组成部分。生态环境损害赔偿制度自2018年起在全国试行,目前已初步构建起责任明确、途径畅通、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的制度体系。

来自生态环境部的数据显示,截至2021年年底,全国已累计办理生态环境损害赔偿案件约1.13万件,涉及赔偿金额超过117亿元,受损生态环境得到有效修复。

生态环境损害赔偿制度改革是十三届全国人大代表关注的重点问题之一。针对如何完善生态环境损害赔偿案件审理程序、加强资金管理、完善生态修复等内容,多位代表提出了建议。

最高人民法院作为生态环境损害赔偿制度改革领导小组成员单位,高度重视相关代表建议的办理工作,2018年以来共办理涉及生态环境损害赔偿制度改革相关代表建议17件。

2022年4月,最高法院与最高检、生态环境部等14家单位会签《生态环境损害赔偿管理规定》,明确生态环境损害赔偿司法审判、磋商、赔偿、资金管理的名额,明确生态环境损害赔偿资金的管理使用问题,巩固了以修复为核心的生态环境损害赔偿救济制度。

紧盯生态环境损害赔偿制度改革

2018年1月1日起,《生态环境损害赔偿制度改革方案》(以下简称《方案》)开始在全国范围内试行。这一重要改革,成为新一届全国人大代表关注的重点。为推动这一方案落地见效,真正成为人民环境权益的坚实保障,许多代表紧盯这一重大改革。其中,生态环境修复和赔偿资金的管理使用问题,是代表关注的重中之重。

在全国人大代表吕文艳看来,生态环境损害赔偿资金方面还存在困境,不但国家尚无统一规定,实践中各地对赔偿资金的使用、管理和监督的做法不尽相同,呈现一种“自由发挥,各自为政”的状态。鉴于此,吕文艳建议尽快确立资金保障制度。规范资金的名称,明确生态环境损害赔偿资金的管理部门,无论是法院判赔的资金,还是磋商达成的赔偿资金,均应放在政府财政账户,由财政部门统一管理,保证专款用于生态环境修复专用。同时,还应明确生态环境损害赔偿资金的构成,利于提起环境公益诉讼或启动损害赔偿磋商时,科学合理地提出诉讼请求或赔偿要求。此外,还应规范生态环境损害赔偿资金的使用审批程序及监督办法。

全国人大代表林敏专门针对如何健全生态环境损害赔偿相应保障机制提出建议。一方面,建立健全生态环境损害赔偿司法鉴定评估机制。另一方面,建立健全生态环境损害赔偿资金管理机制。在林敏看来,统一设立财政专户,既能专款专用,又能有效利用。



对于代表们关注的生态环境修复资金的管理和使用问题,最高法院进行了认真研究,邀请代表座谈,并一同参加生态环境损害赔偿修复的实地调研,采取多种措施积极推动相关建议内容落地。在多位全国人大代表关于加强生态环境损害赔偿资金管理建议的推动下,2020年3月,最高人民法院与财政部等八部委会签《生态环境损害赔偿资金管理办法(试行)》,为实践中管好用好损害赔偿资金提供了指引。

积极研究论证推动相关立法

随着改革的深入,全国各地法院都受理了一定数量的生态环境损害赔偿诉讼案件和司法确认案件,但案件数量偏少,改革的成效尚不显著。因此,多位人大代表提出加快生态环境损害赔偿制度立法的建议。

全国人大代表杨林萍在调研中发现,实践中,生态环境损害赔偿制度适用范围有待进一步明确,人民法院在审判相关案件时面临实体法和程序法依据不足的问题。为此,杨林萍建议,在总结全国试行经验的基础上,立法统一生态环境损害赔偿制度的适用范围,从实体方面明确造成生态环境损害时应承担的法律后果,在程序方面明确不同的主体在追究相关法律责任时的不同顺位,做好生态环境损害赔偿诉讼与环境公益诉讼之间的衔接。另外,在明确赔偿协议性质的基础上规定违约救济方式。

对于代表提出的完善生态环境损害赔偿立法的相关建议,最高法院积极研究论证,在全国人大尚未启动立法计划前,做好司法实践问题收集和

研究,并与生态环境部等多部委召开研讨会,共同探讨实践问题,为立法工作的启动做好准备。

2021年12月,最高法院召开第三次全国法院环境资源审判工作会议,就生态环境损害赔偿案件审判工作提出具体要求,为贯彻落实民法典生态环境侵权相关条款,发布《最高人民法院关于生态环境侵权案件适用禁止令保全措施的若干规定》《最高人民法院关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》,明确在生态环境损害赔偿案件中的适用规则,完善生态环境损害赔偿诉讼程序。

重视意见办理完善制度规则

对代表建议完善生态环境损害赔偿制度各项具体内容,最高法院积极与代表沟通联络,听取代表意见建议,邀请代表列席最高人民法院审判委员会生态环境损害赔偿案件司法解释讨论过程,出席新闻发布会并对相关成效进行点评。

2019年,为落实《方案》要求,最高人民法院在吸收代表建议的基础上,总结实践经验,制定出台《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》,为生态环境损害赔偿制度改革提供了司法支持。

2020年8月底,最高人民法院与生态环境部等11个部门会签《关于推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》,细化了生态环境损害赔偿改革过程中的具体问题,明确磋商工作程序,增强了可操作性。2020年9月,最高法院召开“全国法院深入贯彻‘两山’理念全面加强生态环境司法保护工作座谈会”,最高人民法院党组书记、院长周强在讲话中要求要强化制度建设,构建成熟、科

流渭河的一级支流。2021年10月,陕西某基础工程公司、西安某汽车运输公司违法向鄂邑区渭河三过村段河道及周边耕地倾倒建筑垃圾,总占地面积近28亩,严重影响河道行洪,破坏了渭河流域生态环境。

接到陕西省人民检察院交办的跨区倾倒建筑垃圾案件线索后,陕西省检察院西安铁路运输分院及时梳理线索并交由关中平原检察院办理。关中平原检察院依法向多家行政机关发出检察建议,不仅督促解决了建筑垃圾倾倒地生态环境治理问题,还推动建筑垃圾排放地西安市雁塔区、西咸新区加强完善了建筑垃圾排放许可、运输管理、消纳处置等方面的监管,让跨行政区划检察办案成为检察机关服务保障黄河流域生态保护和高质量发展的生动实践。

渭水河,系渭河的一级支流。近年来,周至县哑柏镇因污水管网建设不完善,导致该镇生活污水直排,造成清水河哑柏段约5公里的黑臭水体污染,严重损害了周边城镇和农村人居环境。

办案中,关中平原检察院多次组织当地政府和相关部门进行磋商,公开听证,厘清了多家行政机关的监管职责,形成了政府协调、生态环境部门牵头、各家行政机关配合的整体治理方案。

2022年11月24日,关中平原检察院向两家行政机关分别发送检察建议,建议其采取有效措施对河道水环境进行治理。同时,督促政府及其职能部门完成污水管网和污水处理厂的立项、建设工作,从根本上解决了生活污水处理问题。

“靠脸上‘单打独斗’解决排污问题,真有些吃力。有了检察机关的支持和监督,各部门协同作战,效果明显好多了。”周至县哑柏镇政府相关负责人说。

“整治黄河流域生态环境污染问题,一刻也不能等。”关中平原检察院副检察长章勇表示,“我们将继续发挥公益诉讼职能作用,协作配合巩固办案成效,推动从根本上解决黑臭水体的治理问题,净化黄河的‘毛细血管’,保护黄河生态安全。”

学、系统的审判规则体系,研究包括生态环境损害赔偿案件在环境资源案件特别程序规则等内容,完善生态环境修复责任,落实最严格环境资源保护制度。2020年12月,通过个案答复明确生态环境损害赔偿磋商司法确认案件不收取诉讼费用。

落实代表建议取得积极成效

值得一提的是,最高法院吸收代表意见建议,指导地方各级法院坚持系统保护和恢复性司法理念,充分发挥司法智慧,积极探索创新审判执行方式。鼓励探索实施以发布禁止令保全措施的方式在诉前或诉中实施行为保全,防止生态环境的污染破坏及损害扩大。指导各地积极适用“补种复绿”“增殖放流”“劳务代偿”等修复方式,建立刑事制裁、民事赔偿与生态补偿有机衔接的生态环境修复责任制度。创新执行方式,做好与行政机关的协调配合,探索异地修复、替代修复、代履行、第三方监督、执行异议等制度,推动责任落实到位。

此外,2018年以来,最高人民法院发布十余件生态环境损害赔偿典型案例,为进一步统一生态环境损害赔偿磋商司法确认及诉讼案件裁判尺度,发挥典型案例的评价指引作用,引导社会公众保护生态环境起到了积极作用。

数字显示,2018年至2021年,全国法院受理生态环境损害赔偿案件311件,审结252件,其中受理诉讼案件144件,审结105件;司法确认案件收案167件,审结147件。案件类型涵盖环境污染、生态破坏纠纷,案件量也有显著增长,为各类审判规则和审理程序的构建提供了司法支持和实践样本。

制图/李晓军

立法资讯

全国人大财经委建议 加快城市房地产管理法修法进程

本报讯 记者朱宁宇 城市房地产管理法施行以来,对加强城市房地产管理、维护房地产市场秩序、保障房地产权利人合法权益发挥了重要作用。记者近日从全国人大财经委获悉,该委建议相关部门加快城市房地产管理法的修法工作进度,尽早提请全国人大常委会会议审议。

在2022年十三届全国人大五次次会议期间,有代表提出有关修改城市房地产管理法的议案。议案提出,随着我国经济发展进入新常态,房地产市场形势发生了较大改变,出现了一些亟待解决的问题,建议修改城市房地产管理法。

对此,住房和城乡建设部提出,该部已形成修订草案初稿。下一步,将认真研究吸收议案所提建议,组织各方专家力量深入研究,广泛听取意见,推动建立适应新发展模式的配套制度,配合有关部门完善房地产用地、财税、金融政策,及时将成熟有效的制度和政策纳入城市房地产管理法的修订内容。同时,推动出台住房租赁条例、住房销售管理条例、物业管理条例等行政法规,为修法工作奠定基础。

全国人大社会委建议

抓紧消防法修改研究论证工作

本报讯 记者朱宁宇 记者近日从全国人大社会委获悉,该委建议有关部门按照党中央关于深化消防执法改革、消防救援队伍改革的决策部署,结合落实“十四五”国家消防工作规划,针对新形势下消防工作遇到的新情况、新问题以及近年来重特大火灾暴露的突出问题,抓紧对消防法修改的研究论证工作,条件成熟时,建议纳入立法规划或立法计划。

据了解,全国人大常委会于2021年开展了消防法执法检查,并于2022年进行了跟踪监督。执法检查报告和常委会审议意见明确了法律实施存在的问题,并提出完善消防法律法规、适时修改消防法的建议。

2022年十三届全国人大五次次会议期间,有代表提出关于修改消防法的议案。议案提出,消防法中火灾预防、灭火救援、监督检查、法律责任等内容不够完善,现阶段消防事业仍滞后于人民群众消防安全的需要。建议修改消防法,进一步理顺消防安全管理体制,夯实消防安全责任,增加新领域新业态消防安全内容,加强数字化消防安全风险管理,健全法律责任追究体系。

应急管理部表示,将深入贯彻消防法,推进消防执法改革,完善配套法规制度,结合制定消防救援队伍和人员法,组织开展消防法修改的调研论证。住房和城乡建设部表示,将强化消防法实施监督,及时梳理汇总各地存在的问题,向有关部门提出消防法修改建议。司法部表示,将积极配合有关方面做好修改消防法的研究论证工作。

海南省人大代表蔡爱丹建议 融合促进信访服务与心理服务

□本报记者 邢东伟 霍小功

在2023年海南省人大会议期间,海南省人大代表、海口市政府副秘书长、海口市信访局局长蔡爱丹建议,将信访接待场所购买心理服务列入海南为民办实项目,在全省信访接待场所开展心理服务,实现信访服务与心理服务相融合促进,有效推动“案结心结同步解”,努力实现“案结事了政和”。

在信访工作实践中,一些通过来信、来访、网上信访的信访群众,对于心理咨询和心理服务的需求与日俱增。信访工作者在践行“为民解难、为党分忧”的初心使命中,实质上还承担着对信访人的人文关怀和心理疏导与慰藉。

蔡爱丹认为,全省各级信访部门来访接待场所应当依法依规引入包括心理咨询师在内的第三方社会力量,倾听来访群众心声,参与信访事项化解,调适信访工作者心理压力,发挥好心理健康服务在信访工作中的重要作用,及时、有效推动矛盾纠纷化解。

从全国范围来看,针对湖北、广西等省级信访部门与第三方机构合作开展了面向信访群众和信访干部的心理服务相关探索工作。从媒体公开报道来看,在信访接待场所开展心理服务,对提升矛盾纠纷化解的实效性具有积极意义。

“引入心理咨询师等第三方社会力量参与信访事项化解,也是拓展社会力量参与矛盾纠纷化解的有效途径,有利于进一步提升信访工作能力和水平。”蔡爱丹表示,从海南近年来在集中治理重复信访、化解信访积案专项工作中的实践经验,对于一些诉求存在预期过高、不合理合法的信访人,通过信访部门反复上门解释疏导,提供一些有必要的帮助,开导后,确实也能达到“事心双解”的可喜效果。

为此,蔡爱丹提出,基于以上情况,在全省来访接待场所开展心理服务,将心理服务与信访工作结合起来,为信访群众和信访工作者提供心理服务,可有效消除信访风险隐患,及时化解基层矛盾纠纷,提升基层治理能力和水平,推动信访工作高质量发展,在维护群众合法权益、维护社会和谐稳定方面发挥积极作用。

而且,通过组织心理咨询师对信访群众进行情绪疏导,并参与信访矛盾纠纷调解工作,发挥第三方调解的优势,可使调解更有公信力,更易于被当事人接受,更侧重“自愿”性,能有效促进矛盾纠纷及时有效处理,实现“案结心结同步解”的目的。

此外,通过定期对信访工作者开展职业压力调节、心理危机干预、心理知识科普,也有助于信访一线工作者合理维护心理健康状态,有效提升来访接待场所的服务能力水平,提高信访工作专业化水平。

“经咨询了解,目前省内有一些第三方机构可以提供相关心理服务。”蔡爱丹建议,将全省信访接待场所购买心理服务列入全省为民办实项目,统一纳入省级财政预算,在全省各市县来访接待场所提供心理服务,为群众“排忧解难”,以更好地提升信访工作质量,为海南自贸港建设营造更加和谐稳定的社会环境。

陕西立法衔接黄河保护法 推进跨行政区划检察改革 共同筑牢黄河流域生态安全屏障

□本报记者 孙立昊洋 □本报通讯员 王璘

九曲黄河,浩荡东流,孕育了中华文明。黄河宁,天下平,从古至今黄河治理都是安民兴邦的一件大事。地处黄河中游的陕西,干流全长719公里,是黄河流域的心脏地带,对其生态保护的治理对全省乃至全国都十分重要。

大河奔涌,治理久久为功。近年来,陕西省人大常委会持续推进地方立法和人大监督工作,制定修改的多件省级地方性法规涉及黄河流域生态治理和修复、河道整治和水土保持等方面。

值得一提的是,2022年12月1日,《陕西省渭河保护条例》(以下简称《条例》)经陕西省十三届人大常委会第三十七次会议审议通过。《条例》是黄河流域9省(区)第一部保护黄河重要支流的省级地方性法规,与《中华人民共和国黄河保护法》充分衔接,从2023年4月1日起同日施行,法治将成为黄河及其流域生态保护的有力保障。

“共同抓好大保护,协同推进大治理。”为了母亲河奔腾不息,一场针对黄河流域生态治理的跨行政区划检察改革也正在三秦大地加快推进。作为陕西省人民检察院新设立的派出机构,关中平原地区人民检察院依法能动履职,加强黄河流域生态环境司法保护,在守护黄河清流中彰显了检察担当。

跨行政区划改革下好司法助力先手棋

陕西省铜川市有一条河,叫漆水河,属渭河支流。河水横贯市南北,河边柳树遍布,形成“袅袅城边柳,青青陌上桑”的美景。而关中平原检察院成立后办理的首起跨行政区划公益诉讼案,便与此河有关。

时间回溯到2022年7月,在最高人民检察院、陕西省委的领导下,陕西省检察院将生态环境公益诉讼工作作为改革突破口,经陕西省人大常委会批准设立了关中平原检察院等4个派出检察院。

其中,关中平原检察院、陕北高原检察院,专门管辖黄河流域跨行政区划生态环境公益诉讼案件,由陕西省检察院西安铁路运输分院作为上一级检察院履行相应诉讼职责。

2022年10月,关中平原检察院办理了陕西蒲城某公司跨区倾倒工业废水案。经查,该公司违法委托他人将1200余吨工业废水通过长途运输直排至铜川市王益区污水管网,这些强酸性工业废水通过污水管网排入漆水河,与沮河汇合后最终流入渭河,严重危害黄河流域水生态环境。

“办案中,我们专案组打破了地域限制追根溯源,协同地方检察机关和行政机关对涉案企业工业废水产生、运输、处置等问题规范管理,并对辖区内60余家企业开展专项检查,发现问题及时督促整改,确保了从源头解决问题。”关中平原检察院公益诉讼办案团队检察官原晓鸣向记者介绍说。

“与一般环境受损问题相比,黄河流域跨行政区划的环境受损问题涉及范围广,社会关系复杂,跨行政区划检察机关需要打破传统行政区划的限制,不断探索和总结出更多有益经验,更好地服务保障黄河流域生态保护和高质量发展。”陕西省检察院派驻关中平原检察院指导组组长韦媛媛深有感触地说。

在陕西省人大代表、省人大常委会法工委委员王浩看来,陕西省检察机关从跨区划管辖生态环境公益诉讼案件入手深化跨区划检察改革的这步先手棋,有助于以法治方式平衡好社会发展和生态环境保护的关系,为实现检察机关法律监督工作现代化提供了很好的范本。

各方协同作战净化黄河“毛细血管”

“以前,渣土车往河边和耕地偷倒垃圾,现在垃圾都清理了,地里种上了庄稼,河边环境也好多了。”新年伊始,关中平原检察院办案人员到西安市鄠邑区涝河三过村段查看公益诉讼案件整改情况时,村民喻念东高兴地说。

涝河,系古都长安八水之一,是黄河最大支