



## 深入推进生态环境损害赔偿制度改革更进一步

## 建立健全生态环境损害赔偿与行政执法衔接机制

□ 本报记者 张维

深入推进生态环境损害赔偿制度改革,迈出重要一步。

近日,生态环境部会同最高人民法院、最高人民检察院等11家单位联合印发《关于深入推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》(以下简称《意见》)。实践中存在的各地对于显著轻微案件、简单案件和重大案件判定原则和办案要求不明确、赔偿磋商有关规定需进一步完善、与行政执法衔接不够充分等问题,有望在《意见》出台后得以解决。

例如,针对与行政执法衔接不够充分的问题,《意见》提出,各地应当建立健全生态环境损害赔偿与行政执法衔接机制,主要包括生态环境损害赔偿与行政执法常态化联络、信息共享、案件线索移交、调查联动等内容,特别是生态环境损害赔偿的线索筛查、调查、赔偿责任履行情况与行政执法立案、执法检查、案件法制审核、作出执法决定等具体工作环节的衔接。

## 推动解决问题 回应地方关切

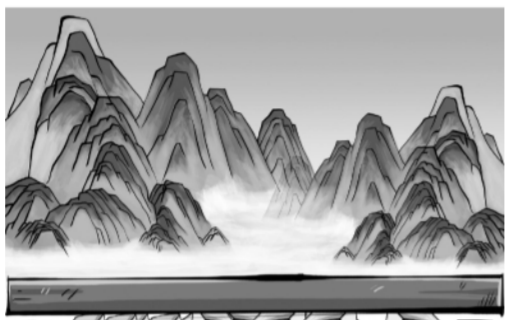
建立健全生态环境损害赔偿制度是生态文明制度体系建设的重要组成部分,是党中央、国务院作出的重大决策。

2015年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》。经过两年试点后,2017年,中办、国办印发《生态环境损害赔偿制度改革方案》(以下简称《改革方案》),部署在全国试行生态环境损害赔偿制度。

2022年,经中央全面深化改革委员会审议通过,生态环境部联合最高人民法院等13家单位印发了《生态环境损害赔偿管理规定》(以下简称《管理规定》)。

## 核心阅读

近日,生态环境部会同最高人民法院、最高人民检察院等11家单位联合印发了《关于深入推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》,旨在推动解决实践中突出问题,回应地方关切,是贯彻落实党中央、国务院部署安排,进一步深入推进生态环境损害赔偿制度改革的重要举措。



## 生态环境损害赔偿

“在中央和地方的共同努力下推进下,生态环境损害赔偿制度从零起步,经过一系列探索,制度体系已基本构建,完成了《改革方案》提出的阶段目标。”生态环境部有关负责人介绍说,截至2024年底,累计办案超过5万

件,涉及赔偿金额超过300亿元,为持续深入打好污染防治攻坚战,保障国家生态安全,推进美丽中国建设提供了有力支撑。

近年来,党中央、国务院对生态环境损害赔偿工作提出了新的明确要求。全国生态环境保护大会强调“严格落实生态环境损害赔偿制度”,党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革,推进中国式现代化的决定》明确要求“统筹推进生态环境损害赔偿”。《中共中央 国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》均对生态环境损害赔偿工作提出了要求。

近年来,生态环境损害赔偿制度改革取得了积极进展,但也如前所述,存在一些问题,如生态环境部有关负责人所说,《意见》旨在推动解决实践中突出问题,回应地方关切,是贯彻落实党中央、国务院部署安排,进一步深入推进生态环境损害赔偿制度改革的重要举措。

## 优化办案程序 形成制度合力

《意见》,总共十八条规定,涉及多个实践中所关注的问题。

《意见》规定了索赔工作的具体负责部门或机构。明确省级、市地级政府(包括直辖市所辖的区县级政府)作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人,可以根据有关职责分工,指定有关部门或机构负责生态环境损害赔偿的具体工作。

《意见》对案件办理流程进行优化,提出要求。其中,《意见》第二条明确了可以不启动索赔的情形;第六条明确在开展鉴定评估时,要求鉴定评估机构和专家按照技术标准开展鉴定评估工作;第七条规定了赔偿协议的内

容,增补了磋商不成的两种情形;第十四条列出了3种无需开展修复效果评估的情形,避免“一刀切”。

《意见》明确了三类案件的判定原则。针对《管理规定》中的一些内容进行了细化,例如,对“环境污染或者生态破坏行为造成的生态环境损害显著轻微,且不需要赔偿的”案件进行了细化;对“损害事实简单、责任认定无争议、损害较小的案件”进行了细化,并提出可以采用简易评估程序,对参与简易评估的专家,提出了选取条件和工作能力要求;明确了属于《管理规定》有关规定的“重大案件”的5种情形。

《意见》包括了与行政执法和环境公益诉讼的衔接等其他内容,而这也正是《意见》的亮点之一。生态环境部有关负责人说,《意见》的主要亮点在于提高生态环境损害赔偿工作的规范性和可操作性,为地方“减负”“增效”。

具体来说,一方面通过明确可以不纳入线索筛查范围的情形,可以不启动索赔的情形,无需开展修复效果评估的情形,减轻地方工作负担。另一方面通过以下措施提升索赔工作效率:一是对案件繁简分流,分类施策;二是完善磋商不成的情形,解决“久磋商不决”问题;三是统一规定《管理规定》提出的重大案件范围,推进重大案件办理督办;四是强化了与行政执法和环境公益诉讼的衔接,推动形成制度合力。

在强化和环境公益诉讼衔接方面,《意见》与2020年发布的《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》相比,新增了有关部门与人民检察院进行沟通对接的规定,提出部门或机构在启动调查、磋商、诉讼、修复、申请强制执行时,加强与人民检察院的相互配合,与环境公益诉讼互相支持、相互补充,共同保障受损生态环境得到修复。具体来说:开展生态环境损害赔偿磋商时,可以邀请人民检察院参与;提起生态环境损害赔偿诉讼

时,可以提请人民检察院依法支持起诉;开展生态环境修复时,可以邀请人民检察院参与监督;在申请强制执行时,可以将有关情况通报人民检察院。

## 鼓励替代修复 强调效果评估

生态环境损害赔偿以及修复受损生态环境为目标,《意见》对于做好修复“后半篇文章”,提出了明确要求。

据生态环境部有关负责人介绍,《意见》将生态环境损害分为可以修复和无法修复或者无法完全修复两种情形,而后者是工作中的难点。对于可以修复的,赔偿义务人可以自行修复或者委托具备修复能力的社会第三方机构修复受损生态环境,赔偿权利人指定的部门或机构做好监督等工作。对于无法修复或者无法完全修复的,明确鼓励开展替代修复,提出构建替代修复项目库,建设生态环境损害赔偿修复基地,统筹使用赔偿资金,有助于推动无法修复的生态环境损害得到有效赔偿。同时,对赔偿协议签订前,赔偿义务人主动要求开展生态环境损害赔偿修复的情形,提出了具体的工作要求。

关于修复效果评估,《意见》一方面明确将修复效果评估作为必要内容纳入赔偿协议,强调了修复效果评估的必要性;另一方面增加了可以不组织开展修复效果评估的3种情形,有的放矢,避免地方在实践中盲目“一刀切”。

据了解,《意见》印发后,生态环境部将会同有关部门做好宣传贯彻,让各地充分了解《意见》,正确适用《意见》,并强化部门协同联动机制,会同相关部门适时召开全国生态环境损害赔偿制度改革推进会,对各地进行工作部署,提出工作要求,同时指导各地做好线索筛查、案件办理、诉讼、资金管理、鉴定评估等工作,联合发布典型案例,推广地方先进工作经验,针对性开展指导帮扶,解决地方遇到的工作困难和问题。

## 全面推进美丽中国建设

## 六部门印发全面推进幸福河湖建设意见

## 以各地“母亲河”为重点建设一批幸福河湖

□ 本报记者 刘欣

江河湖泊是地球的血脉、生命的源泉、文明的摇篮。把江河湖泊打造成为造福人民的幸福河湖,是国家“江河战略”的出发点和落脚点。近年来,水利部与各地各有关部门一道,积极推进幸福河湖建设,越来越多的河湖水活起来、水质好起来、风光美起来,成为群众家门口的“诗和远方”。

近日,水利部、财政部、自然资源部、交通运输部、农业农村部、国家林业和草原局联合印发《关于全面推进幸福河湖建设的意见》(以下简称《意见》),从提升河湖安全保障水平、维护河湖健康生命、实现河湖清淤清淤、推动河湖生态产品价值转化、保护传承弘扬江河文化5个方面,部署了幸福河湖建设的任务。

《意见》明确到2030年,幸福河湖建设取得积极成效,以各地“母亲河”为重点建成一批幸福河湖;到2035年,江河湖泊保护治理能力和水平显著提升,河湖面貌全面提升,“河安湖晏、水清鱼跃、岸绿景美、宜居宜业、人水和谐”的幸福河湖基本建成。

## 发挥河湖长制关键作用

近年来,水利部会同各地各有关部门因地制宜开展幸福河湖建设实践探索,取得了十分显著的成效。

据水利部副部长程清介绍,国家层面,2022年以来,水利部会同财政部在全国遴选62处(个)河湖,实施幸福河湖建设项目。同时,水利部组织制定幸福河湖建设项目实施意见和负面清单指南,指导各地规范项目实施,有序推进幸福河湖建设。流域层面,长江、黄河、淮河等7大流域均通过流域省级河湖长联席会议部署推进流域内幸福河湖建设。地方层面,全国31个省份通过省级总河长令等方式部署开展幸福河湖建设。

河湖保护治理涉及上下游、左右岸、干支流,涉及不同行政区域和行业。在幸福河湖建设中,要充分发挥河湖长制的关键作用,健全河湖长责任体系,确保幸福河湖建设取得实效。

《意见》要求充分发挥河湖长制在幸福河湖建设中的关键作用,完善幸福河湖建设工作机制,加强河

湖执法监管,凝聚全民治水水合力。健全河湖长制责任体系,建立完善党政主导、河长牵头、属地负责、部门联动的机制。发挥“河湖长+”作用,加强与各有关部门协作,为幸福河湖建设提供有力法治保障。

“河湖长制的核心是党政领导负责制,由党政领导担任河湖长,建立完善党政主导、河长牵头、属地负责、部门联动的机制,可以发挥集中力量办大事的制度优越性,形成河湖保护治理的强大合力。”程清介绍说。

“七大流域省级河湖长联席会议机制建立以来,在凝聚流域区域部门治水水合力,推进流域统一治理管理上发挥了重要作用。”程清表示,要用好流域省级河湖长联席会议机制,部署推动幸福河湖建设工作。水利部流域管理机构作为联席会议办公室,要强化协调指导,统筹推进跨省份河流和际际边界幸福河湖建设。

同时,要通过幸福河湖建设,进一步完善“河湖长+检察长”“河湖长+警长”等工作机制,健全部门联合执法、跨界河湖共保联治、涉河湖重大问题调查处置等机制,强化行政执法与刑事司法衔接、与检察公益诉讼协作,为幸福河湖建设提供有力保障。

还要健全社会力量参与河湖保护治理和幸福河湖建设工作机制,积极培育“民间河湖长”,发挥“河小青”等志愿者服务组织作用,营造全社会爱河护河的浓厚氛围,凝聚幸福河湖共治共管共享合力。

## 重拳整治河湖库乱象

河道、湖泊、水库是行蓄洪水的重要空间,确保其空间完整、功能完好,事关防洪安全、供水安全、生态安全。

《意见》在提升河湖安全保障水平方面提出,以妨碍河行洪和侵占水库库容问题为重点,纵深推进河湖库“清四乱”(清理乱占、乱采、乱堆、乱建)常态化规范化;严格涉河建设项目许可监管等。

水利部公布的数据显示,2018年以来,依托河湖长制平台,指导督促各地累计清理整治侵占破坏河湖库的乱占、乱采、乱堆、乱建“四乱”问题28万余个,推动

河湖库面貌实现历史性转变。2024年,清理整治“四乱”问题4.2万个,恢复水库防洪库容2190万立方米,清理违法建(构)筑物634万平方米,清除阻水片林和高秆作物13.5万亩,阻水围堤1140公里,清理渣土垃圾5207万吨,打击非法采砂船405艘。

据水利部河湖管理处处长陈东明介绍,水利部聚焦长江、黄河等国家重大战略实施,部署开展岸线利用项目排查整治、非法采砂打击整治、丹江口“守好一库碧水”等专项行动,开展为期两年的水库集中清理整治行动。

同时,强化河湖智能监管,应用卫星遥感+AI智能识别等技术手段,开展河湖库地图图斑解译,将疑似问题图斑推送地方核查整改。2024年首次使用亚米级卫星遥感影像助力“清四乱”,各地清理整治的4.2万个问题中近60%通过遥感发现。河北省打造全省河湖视频监控“一张网”,布设高监控点摄像头10213个,每个摄像头监控范围为4公里,对全省1386条河流、23个湖泊全覆盖监控。

“下一步,水利部将充分发挥河湖长制作用,进一步健全工作机制,充分利用新质生产力手段,以钉钉子精神持续推进河湖库“清四乱”工作取得实效,切实维护河湖库空间完整,功能完好,保障幸福河湖建设取得实效。”陈东明强调。

## 完善长效运行管护机制

《意见》提出了幸福河湖建设的工作路径,包括制定实施方案,拓宽投入渠道,实行名录管理,健全长效机制。2025年6月底前,省级河湖长制办公室将本行政区域幸福河湖建设实施方案(2025—2030年)以总河长令等形式印发实施。

程清表示,下一步,水利部将会同有关部门,指导各地充分发挥河湖长制优势,以流域为单元,统筹水灾害、水资源、水生态、水环境、水文化和岸线保护,全面推进幸福河湖建设,推动河湖面貌全面提升。

在加强顶层设计方面,水利部将会同相关部门指导地方结合实际,根据意见确定的重点任务,制定幸福河湖建设实施方案,明确建设目标、任务、路径,确保幸福河湖建设有力有序、扎实推进。

在拓宽投入渠道方面,水利部将会同财政部利用中央财政水利发展资金积极支持幸福河湖建设,并指导地方整合财力支持幸福河湖建设。同时,加大力度探索和创新投融资机制,特别是推动河湖生态产品价值转化,将水的资源优势、生态优势转化为经济优势,形成河湖生态产品价值转化为经济价值,继而回馈河湖保护治理机制,引导和撬动更多社会投资参与幸福河湖建设。

在强化指导带动作用方面,水利部将加快完善幸福河湖相关建设,评价技术标准,鼓励各省编制省级幸福河湖评价地方标准,依据技术标准开展幸福河湖评估工作。同时,发挥好河湖长制作用,推动幸福河湖建设。另外,在工作中不断梳理总结各地幸福河湖建设经验做法,发布具有示范引领作用的幸福河湖优秀案例,促进各地互学互鉴、取长补短。

在健全长效机制方面,着力构建上下游左右岸干支流贯通一体的河湖保护治理体系,完善幸福河湖长效运行管护机制,探索建立河湖保护者受益、破坏者赔偿的利益导向机制和河湖生态产品价值转化反哺河湖管护机制,持续提升河湖安全保障水平,维护河湖健康生命,让“河安湖晏、水清鱼跃、岸绿景美、宜居宜业、人水和谐”的幸福河湖可观可触可感,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。



**去年市场监管总局无条件批准经营者集中案件六百余件**

本报 记者万静 近日国家市场监督管理总局对外披露,2024年市场监管总局审结经营者集中案件643件,其中无条件批准263件,受理后申报方撤回申报19件,附加限制性条件批准X金属株式会社收购拓自达电线株式会社股权案。总体来看,国内投资并购市场稳中有增,民企投资信心明显回暖,水电燃气、金融等行业交易较为活跃,无条件批准案件呈现以下特点:

从案件类型看,绝大多数经营者集中案件为简易案件并在初步审查阶段(受理后30天)结案,审结简易案件566件,约占91%。在案件审查的决定类型中,初步审查阶段审结不实施进一步审查的案件558件,约占90%;进一步审查阶段审结不予禁止的案件65件。

从交易金额看,经营者集中案件交易金额合计约23万亿元,其中交易金额1亿元及以上的集中案件427件,约占69%;10亿元及以上的集中案件223件,约占36%;100亿元及以上的集中案件52件,其中最大单笔交易金额为1100亿元。

从境内外集中类型看,境内企业投资较为活跃,境内企业间集中数量最多,为356件,约占57%;境外企业间集中为183件,约占29%;境内外企业间集中为85件,约占14%。

从所有制结构看,国企与民企投资并购均呈现稳中向好态势,涉及国有企业参与的集中案件335件,约占54%;涉及民营企业参与的集中案件246件,约占39%;国企民企间持续加强协同合作,同时涉及国企与民企的集中案件171件,约占民企集中案件的70%;涉及外企参与的集中案件263件,约占42%。

从行业分布看,涉及制造业的集中数量最多,为213件,约占34%;其他交易数量较多的行业包括电气热生产供应、批发零售、金融、交通运输、房地产、信息技术服务、采矿等。从细分行业类别看,制造业中涉及汽车制造的集中数量最多,为31件,约占制造业总数的15%;其他数量较多的行业包括电气机械和器材、化学原料和化学制品制造业、计算机和电子设备制造业、有色金属冶炼和压延加工业等。

## 国家消防救援局出台《消防行政执法责任制规定》

## 界定执法责任强化执法监督明确责任追究

本报 记者刘欣 国家消防救援局近日制定出台了《消防行政执法责任制规定》(以下简称《规定》)。国家消防救援局新闻发言人,政策法规司高级指挥长刘激扬表示,“《规定》力图通过界定执法责任,强化执法监督,明确责任追究,来进一步激励消防执法人员担当作为,不断提高行政执法水平,努力让企业和群众在每一个执法行为、每一项执法决定中感受到公平正义。”

据介绍,在界定执法责任方面,《规定》从执法职责、执法制度、执法要求等方面提出明确要求。一是压实执法岗位职责,要求各级消防救援机构构建权责清单,将执法职责分解落实到所属部门和执法岗位,不得擅自增加或者减少执法权限。二是健全执法制度。全面推行执法公示公开,执法全过程记录和重大执法决定法制审核制度,健全行政执法裁量权基准制度,建立“轻微免罚”和“首违不罚”清单。同时,按照国务院规

范罚款设定与实施的要求,在制定行政处罚裁量权基准时,严格设置顶格处罚和高额罚款的适用情形,规范罚款实施。三是明确执法行为要求。细化了消防救援机构实施行政检查、行政强制、行政处罚、行政许可等各项工作执法工作的基本要求,要求做到执法主体适格,适用法律准确,程序合法规范。

在强化执法监督方面,《规定》明确了执法考核评议、执法工作报告、执法专项监督、执法责任离任审核等执法监督的具体方式。一是规范执法考核评议,明确执法考核评议的原则、内容、方法、形式和结果运用,突出实地核查,加强信息化手段运用,科学设定项目指标,强化执法质效。二是规定执法专项监督,对人民群众普遍关注、社会反映强烈的重点执法问题和具有较大社会影响的案件,以及人大代表建议、政协委员提案、监察建议等开展专项监督,及时回应各方关注和建设。三是

建立工作报告制度。要求下级消防救援机构每年向上级消防救援机构,报告年度执法工作情况,进一步加强消防执法工作的内部层级监督。四是设置离任审核机制。要求市、县级消防救援机构主要负责人离任时,对其履行执法职责情况,进行离任审核,明确了审核方法和程序、问题整改等内容。

在执法责任追究方面,对因故意或者重大过失,未履行,不当履行或者违法履行执法职责,造成危害后果或者不良影响,构成执法过错行为的,依法追究行政执法责任。结合消防行政执法工作实际,还明确了18项具体追责情形,涵盖了消防行政执法的全过程、全领域。同时,参照建立容错纠错机制、激励干部担当作为的相关规定,明确了12项不予追责的具体情形,实现失职问责与尽职免责相统一,督促和激励消防执法人员依法履职。



近日,西安铁路公安局延安公安处绥德站派出所联合陕西省榆林市绥德县应急管理局、中国铁路西安局集团有限公司绥德工电段等单位在绥德县火车站联合开展春节消防安全宣传活动,确保节日期间消防安全。图为民警和车站工作人员向旅客介绍铁路出行禁止携带物品与烟花爆竹安全使用注意事项。 本报通讯员 兰歌 摄