

## 山东遴选出61名生态环境损害司法鉴定专家

## 赔偿制度试水,两起案件达成协议

本报记者周雁凌 季英德 董若义



山东省司法厅、省环保厅近日发布联合公告,宣布成立山东省生态环境损害司法鉴定机构登记评审专家库,61名在省内环境保护领域有突出成绩的专家入选,涵盖污染物性质鉴别、地表水与沉积物、土壤与地下水、环境法等主要环境损害鉴定领域。

这是山东推进生态环境损害赔偿制度改革试点工作的又一项重要措施,标志着全省环境损害鉴定统一登记管理工作迈出实质性步伐。

## 改革试点如何实施?

明确损害评估办法、赔偿磋商程序和鉴定评估费用

纳入试点省后,为确保2017年年底前完成试点任务,山东省委、省政府高度重视,迅速组建了由分管省长任组长,分管秘书长和省环保厅长任副组长,省法院、检察院、公安厅、司法厅等14个单位负责人为成员的试点工作领导小组,积极推进试点工作。

去年岁末,山东省以省委办公厅、省政府办公厅名义正式印发《山东省生态环境损害赔偿制度改革试点工作实施方案》(以下简称《实施方案》),在与国家出台的试点方案框架保持一致的基础上,对具体任务、政策和措施作了细化和分工。

《实施方案》规定,生态环境损害赔偿范围包括清除污染的费用、生态环境修复费用、生态环境修复期间服务功能的损失、生态环境永久性损害造成的损失以及生态环境损害赔偿调查、鉴定评估、生态环境损害赔偿修复后评估等合理费用。

“生态环境恢复到损害发生之前是核心目的,赔偿只是保障恢复的手段。若经磋商达成一致,且由赔偿义务人负责进行污染清除或生态修复的,上述费用不再纳入赔偿范围,但需达到磋商确定的修复效果。”山东省环保厅政法处处长严卫说。

赔偿义务人和权利人是开展生态环境损害赔偿的主体双方。《实施方案》规定,违反法律法规,造成生态环境损害的单位或个人为赔偿义务人,应当承担生态环境损害赔偿费用;省政府是本省行政区域内生态环境损害赔偿权利人,同时也可指定相关部门或机构负责相关事宜。

为确保生态环境损害赔偿工作的顺利开展,山东省环保厅积极会同相关部门制定生态环境损害评估办法、损害赔偿磋商工作程序、损害修复评估验收管理办法、损害鉴定评估费用管理办法及损害鉴定评估标准等,省法院、省检察院会同相关部门研究制定生态环境损害赔偿诉讼规则,各有关部门也在政策、资金、项目和技术研发等方面积极给予支持。

赔偿义务人造成的生态环境损害

无法修复的,其赔偿资金作为政府非税收入,全额上缴地方国库,纳入地方预算管理,专项用于生态环境修复支出。对修复效果要及时进行评估验收,加强赔偿款项使用监督,并将相关信息向社会公开,接受公众监督。

## 赔偿机制有何探索?

权利人和义务人磋商达成一致,无须再走诉讼程序

山东省在试点实践中,始终坚持问题导向,遇到什么问题,就研究解决什么问题,并形成思路,建立制度。

生态环境损害赔偿工作存在牵涉面广、损害鉴定难、证据易逝等难点,一旦进入司法程序,不仅影响企业正常生产,还往往久拖不决。

山东创新提出赔偿磋商环节,规定赔偿权利人在知悉生态环境损害发生并确定赔偿义务人后,可根据损害鉴定评估报告,与赔偿义务人磋商损害赔偿具体问题,如磋商成功,则可大大缩短赔偿时限。若磋商不能达成一致,赔偿权利人即可提起民事诉讼或者直接提起诉讼。

赔偿资金管理是试点工作面临的一大难题。此前,由于山东尚未设立赔偿基金,资金无处安放问题突出,省法院、省检察院对环境公益诉讼等相关的生态环境损害赔偿金的管理也存在同样问题。

对此,山东省财政厅、省环保厅、省高级人民法院、省人民检察院紧密配合研究制定了《山东省生态环境损害赔偿资金管理暂行办法》(以下简称《办法》),是7个试点省市中首家出台资金管理暂行办法的。

《办法》进一步规范了山东省行政区域内各级政府作为原告提起生态环境损害赔偿诉讼、环境公益诉讼等相关的生态环境损害赔偿金的管理、使用等活动,明确赔偿资金属于省级政府非税收入,应全额上缴省级国库,纳入省级财政预算管理。

《办法》明确,赔偿资金应涵盖清除或控制污染的费用、生态环境修复费用、生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能的减损、生态环境永久性损害造成的损失以及生态环境损害赔偿调查、鉴定评估、生态环境损害赔偿修复后评估等相关费用。

经生态环境损害赔偿磋商认定,由赔偿义务人自行修复或由其组织第三方修复的,其发生的污染清除、生态修复费用不执行《办法》管理。

在司法衔接方面,山东省环保厅积极与省法院相关负责人座谈探讨生态环境损害赔偿民事诉讼相关法律问题。目前,省法院已出台《关于办理省政府提起生态环境损害赔偿案件若干问题的意见(试行)》,指导各中级人民法院对此类案件的审判工作。

在鉴定评估机构建设方面,山东省积极推进专家队伍建设,面向社会公开遴选环境损害鉴定领域的专家。来自全省国土、林业、农业、海洋、

## 新闻链接

## 门槛高鉴定难,损害赔偿制度还需突破

本报记者周雁凌 季英德 董若义

今年3月底,在山东省章丘市普集街道上阜村非法倾倒化工废物案件处置现场,环境保护部生态环境损害赔偿制度改革试点调研组一行详细查看了事故现场处置和生态环境修复情况,对山东的改革试点工作和案例实践给予积极评价。

在听取山东省的汇报后,全国人大常委会副主任委员、环境保护部生态环境损害评估专家委员会主任从斌指出,环境保护和治理是一项系统工程,需要各部门和全社会的参与和担责,需要采取系统的工作方法,而实施生态环境损害赔偿制度就是其中一项重要举措。他强调,要把现有的制度用全用尽,同时加快制度改革试点创新,以更好的制度设计,推进生态环境治理与修复,保障环境安全和群众环境权益。

**建议** 允许省级环保部门推荐鉴定评估机构

调研座谈会上,与会代表就试点遇到的困难和问题展开热烈探讨。

山东省环保厅厅长王安德提出,由于生态环境损害赔偿制度改革试点确定的适用范围门槛相对较高,加之

不少地方政府对改革试点工作认识不到位,不愿意向省里移交试点案例,造成在各种条件不成熟、制约因素较多的情况下,案例筛选存在一定困难。

为此,他建议国家在明年试点全面推开后,适当降低或确定更为具体的赔偿制度改革适用范围,或授权设区的市级人民政府作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人,并可指定相关部门或机构负责生态环境损害赔偿工作。

生态环境损害鉴定评估能力薄弱是推进试点工作的一大短板。山东省环保厅法律顾问宋俊博提出,司法鉴定资质要求鉴定评估机构必须拥有自己的实验室,鉴于环境损害司法鉴定涉及领域广、污染物众多等特点,有的地方花费3000万元建成的实验室也不能完全满足司法鉴定资质要求,因此,资质申请门槛过高不利于推进改革深入开展。

宋俊博建议,适当降低司法鉴定资质申请门槛,建立鉴定机构培育机制和机构分级、升降级制度,同时加强信息公开和公众参与,提高公信力。

针对鉴定资质门槛过高问题,王安德也提出,目前环保系统市级以上监测机构和大量社会监测机构的实验



因为山东省济南市章丘区非法倾倒危险废物案件发现现场。季英德摄



因为章丘案件污染场地修复后的事故井。董若义摄

水利、公安、环保以及高等院校、科研机构、社会团体等不同领域近300名专家教授提交入库申请。经过报名、初审、遴选等程序,近日最终确定邱欣等61名在省内环境保护领域有突出成绩的专家入选专家库。

## 试点案例进展几何?

两起案件多家企业达成赔偿协议,通过司法确认增加强制力

在周密制定实施方案、创新损害赔偿机制体制的同时,山东省积极开展案例筛选,分步推进改革试点。

第一步是筛选确定案例。2015年10月21日,在济南市章丘区境内发生一起重大非法倾倒危险废物案件,造成4人当场死亡,应急处置阶段直接经济损失约3000余万元,鉴定评估生态环境损害赔偿金额为2.5亿元。根据环境保护部《突发环境事件信息报告办法》中突发环境事件分级标准,该事件性质为重大(Ⅱ)突发环境事件。

鉴于该案件完全符合试点方案确定的追究损害赔偿责任的适用范围情形,山东省环保厅决定将该案(以下简称“章丘案件”)作为省内首批试点案例。

另外筛选的两起案件,分别是山东天一环保科技有限公司非法处置医疗废物案件(以下简称“天一案件”)、山东道一新能源科技有限公司

非法倾倒危险废物案件(以下简称“道一案件”),鉴定评估生态环境损害赔偿金额分别为743万元和107万元。

第二步是开展案例赔偿磋商。

截至目前,山东省环保厅已组织对3起案件开展了赔偿磋商。其中,章丘案件涉案企业有6家,经过四轮磋商,省环保厅会同济南市章丘区政府与其3家企业达成赔偿协议,签订了赔偿合同书,赔偿金额共计为774万元;此外,与道一案件相关企业也已达成赔偿协议。

第三步是视情形分类处理。对已达成赔偿协议的章丘案件3家涉案企业和道一案件涉案企业,向当地法院申请对赔偿协议进行司法确认,确保赔偿协议的强制力和赔偿资金的及时、足额到位。

对章丘案件未达成协议的企业及山东天一环保科技有限公司,省环保厅已向相关市中级人民法院提起生态环境损害赔偿民事诉讼。

第四步是积极开展受损生态环境修复。

鉴于济南市章丘区政府、泰安市高新区管委会、莱芜市环保局分别对上述3起案件进行了应急处置,济南市章丘区政府已经组织对章丘案件的两处受损土壤和地下水进行了修复,泰安市高新区管委会和莱芜市环保局已经分别组织对受损土壤和地下水进行了修复。下一步,山东省还将组织上述场地的修复后评估。

规定,省政府、人民检察院和社会公益组织均可以提起生态环境损害赔偿诉讼,目前尚无关于其顺位问题的明确规定。

**建议** 参照环评对生态环境损害实行分级鉴定评估

在鉴定评估方面,按照国家生态环境损害鉴定评估指南,流程比较复杂,且均需编制评估报告,对于损害程度较小、环境污染和生态破坏事实简单清晰的案件,若完全按照现有鉴定评估程序进行,易导致评估费用较高、评估周期较长,反而不利于改革。

山东省环保厅、省环科院的代表建议,国家可参照环境影响评价的做法,对生态环境损害鉴定评估实行分级,损害程度严重的,编制鉴定评估报告书;损害程度一般的,编制鉴定评估报告表;损害程度较小的,可直接出具鉴定评估意见书。

各类诉讼的优先顺位问题也是代表们探讨的焦点。据了解,按照国家

## 没收环境违法所得为何鲜见成功案例?

朱德明

没收违法所得,是行政处罚中最常用的处罚手段,也是企业最容易“犯错”的违法行为。

《行政处罚法》第八条规定的行政处罚种类中,就包括没收违法所得、没收非法财物等。《行政处罚法释义》将没收违法所得界定为,国家行政机关根据行政管理法规,将行为人的违法所获得的财物强制无偿收归国有的一项行政处罚措施。没收是一种较为严厉的财产罚,只有对那些为谋取非法收入而违反法律法规的公民、法人及组织才可以实行这种财产罚。

没收违法所得,在《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》等法律法规的法律责任中,也以较高的频率出现。全国人大常委会、环境保护部甚至对《固体废物污染环境防治法》中有关的违法所得还作过司法解释。环境保护部第8号令《环境行政处罚办法》第十条根据法律、行政法规和部门规章,规定环境行政处罚的种类有:(六)没收违法所得、没收非法财物。因此,加大对违法所得的行政处罚,有利于增强违法主体的法治意识,提高违法成本,严厉打击违法行为。

## 1 以“没收违法所得”实施处罚,难在哪里?

但现实是,环保部门查处的环境违法案件中,或者是去年全国开展的环境执法大练兵的典型案件中,以“没收违法所得”实施行政处罚的案件及数额并不多,有些地方甚至处于空白状态,没有一个完整的查处案件。

而且,根据2016年“两高”关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释第一条之(九)违法所得或者致使公私财产损失三十万元以上的,应当认定为“严重污染环境”,要追究相应的刑事责任。

这几年,我国追究的刑事案件中,固体废物、危险废物占据相当的比例,但即便如此,实施没收违法所得的案件也并不多。究其原因:

一是缺乏相对统一的认定标准。这导致各部门会从业角度出发,对违法所得进行多角度、多标准的界定。如从经济成本的角度看,可能会从企业的全部收入、销售收入算入,或者将收入扣除合理支出后的部分认定为违法所得;从环保的角度看,可能会将企业降低治污的成本、设施停运、少加药剂等算其违法所得。这会造成在实际执法中,可能出现对违法行为在具体行政处罚中出现的不公平、公正的结果。

二是取证难度大。

## 2 “环境违法所得”认定模式有待重构?

因此,需要对当前关于环境行政处罚中的“违法所得”认定的标准不一、层次分散的模式进行重构。

一是加强顶层设计。

从国家层面拟定一份有关违法所得认定的规范性文件,如《环保部门行政处罚案件违法所得认定办法》,为环境执法中违法所得的认定提供一定的方法借鉴。

二是严格界定违法所得边界。准确把握违法所得认定中的合理支出及税费扣除,使执法有据可查。可以按照《立法法》第八条第(六)项规定,对违法所得问题做出统一立法规定,避免司法部门与行政执法部门对认定违法行为是否涉嫌犯罪认识问题的不统一,避免同时享有处罚权的不同行政机关对同一类违法行为作出不同处罚的处罚。最好是单独立法明确违法所得的概念、分类、适用范围、包含或扣除事项、计算标准、处罚程序等事项。

三是借鉴工商、税务、审计等部门经验。

聘请第三方评估机构,从财务、成本等方面,对其违法所得的内涵和范围进行界定,出具财务分析报告,为执法提供第一手资料做参考。

四是做好违法所得与其他行政处罚方式的统筹与协调。

在行政处罚实践中,没收违法所得

行政处罚中的“违法所得”认定是长期困扰行政执法的一个难题。由于《行政处罚法》对其没有作出具体统一的规定,相关主管部门在实际中也遇到了违法所得认定问题,环保部门从其行业特点对行政处罚中违法所得的认定,其标准、内容和范围等都存在诸多争议。

三是环保部门缺乏查处的经验和典型案例。

在技术上,环保部门查处超标、设施停运等很有一套成熟的经验,但从财务上,如何界定其收益、成本以及违法所得等,却缺少查处的经验,其边界、数量等不是从观看设施运转等就可以查明的。因此,环保部门一般不会去探索这些“不熟悉”的领域。

四是合理支出难以界定。

《环境行政处罚办法》在附则第七十七条,关于违法所得的认定,当事人违法所获得的全部收入扣除当事人直接用于经营活动的合理支出,为违法所得;从环保的角度看,可能会将企业降低治污的成本、设施停运、少加药剂等算其违法所得。对“合理支出”如果没有作出具体界定,很容易会导致在具体执法实践中,不同执法者可能会对“合理支出”的扣除产生不同观点。

往往和罚款、限产停产等联系在一起,有的是以违法所得作为罚款的基数。因此,在处罚过程中,必须统筹考虑。

五是规范处罚没收程序。

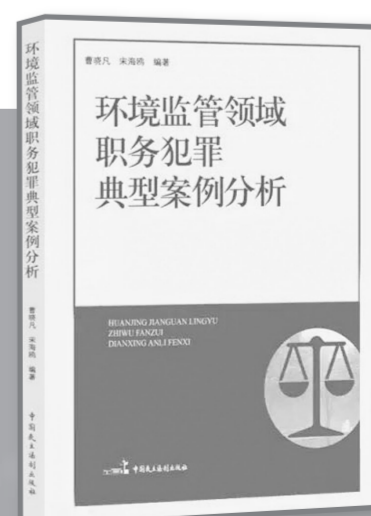
没收较大数额违法所得时也要给当事人听证的权利。根据环境保护部《环境行政处罚办法》(部令8号)第七十八条规定,对公民是指人民币(或者其他物品价值)5000元以上,对法人或者其他组织是指人民币(或者其他物品价值)50000元以上。因为在行政执法机关或司法机关经过法定程序认定为非法以前,我们都应该在法律上推定其财产为合法财产。没收违法所得尽管本质是将其不应该属于当事人的财产追缴收归国有,但处罚决定或判决生效之前,当事人还在占用该财产,还能实际处分该财产。因此,没收较大数额违法所得和罚款一样也该给当事人听证的权利。

作者单位:江苏省环保厅

## 环保系统公务员

## 学法用法征文

电子信箱:xyfyzw@sina.com



## 新书推荐

## 目录

- 第一章 环境监管领域贪污罪典型案例分析
- 第二章 环境监管领域受贿罪典型案例分析
- 第三章 环境监管领域挪用公款罪典型案例分析
- 第四章 环境监管领域巨额财产来源不明罪和私分罚没财物罪典型案例分析
- 第五章 环境监管领域滥用职权罪典型案例分析
- 第六章 环境监管领域其他故意的渎职型职务犯罪典型案例分析
- 第七章 环境监管领域玩忽职守罪典型案例分析
- 第八章 环境监管失职罪典型案例分析