

# 市委办公室、市政府办公室印发《许昌市生态环境损害赔偿制度改革工作方案》

11月14日,市委办公室、市政府办公室印发了《许昌市生态环境损害赔偿制度改革工作方案》。全文如下:

为建立和完善生态环境损害赔偿制度,加快我市生态文明建设,根据《中共河南省委办公厅、河南省人民政府办公厅关于印发〈河南省生态环境损害赔偿制度改革实施方案〉的通知》(豫办〔2018〕22号)精神,结合我市实际,制定本工作方案。

## 一、工作目标

通过在全市范围内试行生态环境损害赔偿制度,进一步明确赔偿范围、赔偿权利人、赔偿义务人等,逐步建立并完善生态环境损害赔偿评估制度,建立生态环境损害赔偿修复和赔偿长效机制。

到2020年,力争在全市范围内初步构建责任明确、途径通畅、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的生态环境损害赔偿制度。

## 二、适用范围

本市行政区域内有下列情形之一的,按本方案依法追究生态环境损害赔偿责任:

(一)发生较大及以上突发环境事件的;

(二)在国家和省级主体功能区规划中划定的重点生态功能区、禁止开发区生态保护红线内发生环境污染、生态破坏事件的;

(三)因污染环境、破坏生态构成犯罪并造成严重生态环境损害的;

(四)发生其他严重影响生态环境后果的。

生态环境损害事件造成人身伤害、个人和集体财产损失要求赔偿的,适用《中华人民共和国侵权责任法》等法律规定,不适用本方案。

## 三、工作内容

(一)明确赔偿范围。生态环境损害的赔偿范围包括:

1.控制或减轻损害费用,即为控制或者减轻生态环境损害所采取必要合理

的应急处置措施而发生的费用。

2.生态环境修复费用,即为修复编制方案,采取或者将要采取措施修复或者部分修复受损害自然资源与生态环境功能所需费用。

3.生态环境修复期间服务功能的损失,即受损害的生态环境功能部分或者完全修复前,其直接或间接为人类提供惠益功能的损失。

4.生态环境功能永久性损害造成的损失,即受损生态环境及其功能难以恢复,其向公众或其他生态系统提供服务的功能完全丧失造成的损失。

5.调查、鉴定评估、修复效果后评估费用,即调查、勘查污染区域和鉴定评估污染等损害风险与实际损害、对损害修复效果后评估所发生的费用。

生态环境损害赔偿费用以实际发生和将来必然发生的合理费用计算,根据生态环境损害鉴定评估机构的鉴定评估意见确定;费用难以确定或者鉴定费用明显过高的,可以根据省生态环境损害鉴定评估专家组织的意见合理确定,赔偿义务人有相反证据足以反驳的除外。赔偿义务人因同一生态环境损害行为应当承担行政责任或刑事责任的,不影响其依法承担生态环境损害赔偿责任。

(二)确定赔偿义务人。违反法律法规,造成生态环境损害的单位或个人是赔偿义务人。

环境影响评价机构、环境监测机构以及从事环境监测设备和防治污染设施维护、运营的机构,在有关环境服务活动中弄虚作假,对造成的生态环境损害负有责任的,应当与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带赔偿责任。

现行民事法律和资源环境保护法律有相关免除或减轻生态环境损害赔偿责任的,按相应规定执行。

(三)明确赔偿权利人。市政府、各

县(市、区)政府(管委会)是本行政区域内生态环境损害赔偿权利人。跨县(市、区)的生态环境损害,由市政府管辖。跨区域的生态环境损害,上报省政府。

因违法排放污染物造成生态环境损害的,赔偿权利人可指定本级环保部门或机构负责具体赔偿工作;因破坏土地、水资源、矿产等自然资源造成生态环境损害的,赔偿权利人可指定本级相关职能部门或机构在各自职权范围内负责具体赔偿工作;在健全自然资源资产管理体制的区域,可指定统一行使全民所有自然资源资产所有者职责的部门负责生态环境损害赔偿具体工作。生态环境损害赔偿工作涉及两个以上部门或机构的,由赔偿权利人指定牵头部门或机构。

(四)开展磋商磋商。赔偿磋商坚持自愿、合法、公平、有效原则。赔偿权利人及其指定的部门或机构在提起诉讼前应当主动与赔偿义务人进行磋商。磋商应当在两个月内完成。

赔偿权利人及其指定的部门或机构发现属于依法应当追究生态环境损害赔偿的情形,在完成生态环境损害调查、鉴定评估、制定初步修复方案工作后,于磋商会议举行前五个工作日内,向赔偿义务人送达《生态环境损害赔偿磋商建议书》,赔偿义务人同意磋商的,启动磋商程序。

磋商应当在生态环境损害赔偿评估专家、律师以及检察院派出人员参与下进行。其中,生态环境损害赔偿评估专家从省生态环境损害赔偿评估专家库中抽取,律师由市、县律师自律性组织推荐。

磋商围绕损害的事实和程度,修复采用方案,启动时间和期限,具体修复措施、技术可行性、赔偿责任方式和期限等具体问题。赔偿义务人对损害的事实和程度提出异议的,赔偿权利人及其

指定的部门或机构会同生态环境损害赔偿评估专家、律师以及检察院派出人员研究决定,并书面告知赔偿义务人决定的具体理由。

磋商达成的协议经法院司法确认后,赔偿义务人不履行或不完全履行的,赔偿权利人及其指定的部门或机构可以向法院申请强制执行。

(五)完善赔偿诉讼规则。生态环境损害赔偿案件由法院管辖。赔偿权利人起诉时应当向法院提交已经磋商或磋商不成的证明材料和应当追究赔偿义务人生态环境损害赔偿责任的初步证据。生态环境损害赔偿诉讼判决前经法院同意,可以继续磋商,进行庭外和解,或者在法院主持下进行调解。

(六)规范生态环境损害赔偿评估。为磋商提供鉴定意见的鉴定评估机构应当符合国家和省相关要求;为诉讼提供鉴定意见的司法鉴定机构应当遵守司法行政机关等部门的相关规范。

(七)加强生态环境损害赔偿资金管理。赔偿义务人应当根据磋商或判决要求,组织开展生态环境损害赔偿。赔偿义务人无力修复的,可以委托具备修复能力的社会第三方机构进行修复,修复资金由赔偿义务人向委托的社会第三方机构支付。

生态环境修复期间服务功能损失赔偿资金、生态环境功能永久性损失赔偿资金作为政府非税收入,全额上交同级国库,纳入预算管理。本行政区域内生态环境治理所需经费纳入本级财政预算予以保障。同时,积极探索建立环境强制责任保险制度,发挥市场作用,应对生态环境损害赔偿风险。

## 四、工作程序

发生生态环境损害事件后,按以下程序开展生态环境损害赔偿工作:

(一)启动生态环境损害赔偿工作。各县(市、区)政府(管委会)及其有关部门或者机构发现按照本方案规定需要追

究生态环境损害赔偿责任的情形,应当依法调查、收集有关证据,及时报告赔偿权利人及其相关部门或机构。

(二)开展生态环境损害调查和鉴定评估。赔偿权利人及其指定的部门或机构应当对生态环境损害事件进行全面调查,委托生态环境损害赔偿评估机构或者司法鉴定机构开展生态环境损害鉴定与评估。

(三)开展赔偿磋商。赔偿权利人及其指定的部门或机构根据调查报告、鉴定评估结论及初步修复方案,通知赔偿义务人、相关参与方召开磋商会议。经磋商达成一致意见的,签订生态环境损害赔偿磋商协议。

(四)提起生态环境损害赔偿诉讼。赔偿义务人不同意磋商,或者磋商未达成一致意见的,赔偿权利人及其指定的部门或机构应当及时向法院提起生态环境损害赔偿民事诉讼。

(五)实施生态环境修复。根据司法确认的磋商协议或者法院生效的判决、调解协议,受损生态环境需要修复的,赔偿义务人可以自主修复或者委托具有资质的社会第三方机构修复。赔偿权利人及其指定的部门或机构可以委托县(市、区)政府(管委会)对生态环境修复工作进行日常监督。

(六)评估生态环境修复效果。生态环境修复工作完成后,赔偿义务人向赔偿权利人及其指定的部门或机构申请开展生态环境损害赔偿效果的评估。赔偿权利人及其指定的部门或机构委托社会中介组织对修复效果进行评估。评估不达标的,赔偿义务人应当在限定时间内继续修复直至评估达标。

## 五、工作要求

(一)加强组织领导。市生态环境损害赔偿制度改革工作领导小组统筹协调解决全市生态环境损害赔偿制度改革中的重大问题。各县(市、区)成立本地生态环境损害赔偿制度改革领导小组小

组,制定贯彻落实的具体意见,每年12月底前将本年度本行政区域生态环境损害赔偿制度改革工作情况报送市环保局,市环保局汇总后报告市委、市政府。

(二)明确部门职责。市环保局会同相关部门负责指导有关生态环境损害调查、鉴定评估、修复方案编制、修复效果后评估等业务工作。市中级人民法院负责生态环境损害赔偿的审判工作。市人民检察院负责生态环境损害赔偿的检察工作。市发改委要对生态环境损害赔偿项目优先考虑,提供政策和资金支持。市科技局负责指导有关生态环境修复关键技术研发、成果转化工作。市公安局负责生态环境损害赔偿的环境污染案件的查处工作。市司法局负责为推行生态环境损害赔偿制度提供法制保障。市财政局负责贯彻落实省生态环境损害赔偿资金管理相关规定。市国土局负责土地、矿产等业务管理范围内的生态环境损害具体赔偿工作。市住建局负责城市建设方面的生态环境损害具体赔偿工作。市水务局负责水资源方面的生态环境损害具体赔偿工作。市农业局负责农业生产方面的生态环境损害具体赔偿工作。市林业局负责林业方面的生态环境损害具体赔偿工作。市环保局负责开展环境健康问题调查研究。

(三)建立监督机制。建立对生态环境损害索赔行为的监督机制。赔偿权利人及其指定的部门或机构的负责人、工作人员在索赔工作中失职渎职、徇私舞弊的,依纪依法追究其责任。

(四)依法公开信息。依法公开生态环境损害调查、鉴定评估、赔偿、诉讼裁判文书,生态环境修复情况等涉及公共利益的信息,保障公众知情权。根据实际需要,邀请专家和利益相关方的公民、法人和其他组织参与磋商或生态环境修复监督工作。

# 市委办公室、市政府办公室印发

# 《许昌市深化环境监测改革提高环境监测数据质量实施方案》

近期,市委办公室、市政府办公室印发了《许昌市深化环境监测改革提高环境监测数据质量实施方案》。全文如下:

为切实提高环境监测数据质量,确保环境监测数据公信力和权威性,加快我市生态文明建设,促进环境管理水平全面提升,根据《中共河南省委办公厅、河南省人民政府办公厅关于印发〈深化环境监测改革提高环境监测数据质量实施方案〉的通知》(厅文〔2018〕20号)精神,结合我市实际,制定本实施方案。

## 一、总体目标

到2020年,全面建立环境监测数据质量保障责任体系,健全环境监测质量管理制,建立环境监测数据弄虚作假防范和惩治机制,实现环境监测机构和人员独立公正开展工作,确保环境监测数据全面、准确、客观、真实。

## 二、主要任务

### (一)坚决防范不当干预

1.完善制度建设,明确领导责任。各级党委、政府要认真落实生态环境保护“党政同责”“一岗双责”要求,成立相应组织机构,建立健全防范和惩治环境监测数据弄虚作假的责任体系和工作机制,并对防范和惩治环境监测数据弄虚作假负领导责任。各级环保部门建立环境监测体系建设存在问题和隐患及时向当地党委、政府通报提醒、预警整改机制,对不能保障环境监测体系正常运行、影响监测质量的行为提出批评并发布预警通知,督促及时整改。建立约谈机制,对弄虚作假问题突出的县(市、区),市环保局可公开约谈其政府负责人,责成当地政府查处和整改。被省级及以上环境保护部门约谈的县(市、区),市环保局对相关责任人依照有关规定提出处分建议,交由所在地党委和政府依纪依法予以处理,并将处理结果书面报告省环保厅和市委、市政府。被市环保局约谈的县(市、区),县级环保部门对相关责任人依照有关规定提出处分建议,交由所在地党委和政府依纪依法予以处理,并将处理结果书面报告市环保局和同级党委、政府。

2.多方共同协作,明确监管责任。各县(市、区)环保、质监部门依法对辖区内环境监测机构负责监管责任,定期开展联合检查,切实强化对环境检测机构的全过程监管;其他相关部门要加强对所属环境监测机构的质量管理。各相关部门发现对弄虚作假行为包庇纵容、监管不力,以及其他未依法履职行为的,依照规定向有关部门移送直接负责的主管人

员和其他责任人员的违规线索,依纪依法追究其责任。党政领导干部指使篡改、伪造监测数据的,负责调查的部门将相关查处材料移交有干部管理权限的任免机关或纪检监察机关处理,涉嫌犯罪的依法追究其刑事责任。

3.严防数据造假,强化防范惩治。探索建立防范和惩治领导干部干预环境监测活动的管理机制,明确情形认定,规范查处程序。全市各级党政领导干部和相关部门工作人员不得利用职务影响,指使或暗示环境监测机构篡改、伪造环境监测数据,限制、阻挠环境监测数据质量监管执法,影响、干扰对环境监测数据弄虚作假行为查处和责任追究,以及给环境监测机构和人员下达环境质量改善考核目标任务。各级纪检监察机关派驻环保部门的机构要充分发挥监督执纪问责职责,发现党政领导干部和相关部门工作人员存在干预环境监测活动行为的,要按照干部管理权限,依法依规进行严肃查处或及时向有关部门移交违纪违规线索。

4.加强信息管理,实行干预留痕和记录。建立我市干预环境监测记录和报告制度,明确环境监测机构和人员的记录责任与义务,规范记录事项和方式,对党政领导干部与相关部门工作人员干预环境监测的批示、函文、口头意见或暗示等信息,做到全程留痕、依法提取、介质存、归档备查。对不如实记录或隐瞒不报不当干预行为并造成严重后果的相关人员,应予以通报批评和警告。

### (二)大力推进部门环境监测协作

5.严格遵守规定,依法依规监测。推进生态环境监测网络建设,建设政府主导、部门协同、社会参与、公众监督,覆盖环境质量、重点污染源、生态状况的生态环境监测网络。各级各类环境监测机构和排污单位要按照国家统一的环境监测标准和规范开展监测活动,全市重点污染源企业要切实负起环境保护主体责任,企业自行监测结果应及时、如实地在相关环境管理平台公布。全市各级监测机构要加强大气、水、土壤监测工作,自觉接受上级主管部门的指导和监督,形成监测合力,切实解决不同部门同类环境监测数据不一致、不可比的问题。

6.规范监测行为,探索行业自律。鼓励和引导各类与环境有关的检验检测机构和成立环境监测类社会组织,积极探索创新管理方式方法,指导相关组织建立行业自律章程,强化行业内部监督,倡导依法监测、科学监测、诚信监测,

规范监测行为。

7.加强信息公开,开展监督协作。环保、质监部门要加强协作,定期互通环境监测机构和人员违法违规行及处罚结果,并在各自门户网站向社会公开,强化对环境监测机构的事中事后监管。各有关部门发现环境监测机构出具数据弄虚作假的,除依照有关规定查处外,要将有关情况移交质监部门作相应处罚。

8.建立协调机制,统一信息发布。建立全市环境监测数据共享机制和信息发布协调机制,规范环境监测信息发布出口、内容、频次和媒介,环保部门统一发布环境质量和其他重大环境信息,完善环境监测数据信息平台。其他相关部门发布信息中涉及环境质量内容的,应与同级环保部门协商一致或采用环保部门依法公开发布的环境质量信息。环保部门、公安机关、检察机关要建立执法联动机制,对企业超标排放污染物查处、执法督察等信息资源实行共享,确保有关案件得到及时高效处理。

### (三)加强社会化检测机构监管

9.推进体系建设,规范社会化检测机构监测行为。社会化检测机构要依法取得检验检测机构资质认定证书,按照相关法律法规和标准、技术规范提供环境监测服务,建立全过程质量管理体系,保存完整的原始记录,并对所出具的环境监测数据负责。

10.制定检查制度,建立健全日常监督机制。质监、环保部门要健全对社会化检测机构监督检查制度。各级财政部门要将监督检查经费列入财政预算。环境监测机构和监测人员弄虚作假或参与弄虚作假的,环保、质监部门及公安机关要依法给予处罚;涉嫌犯罪的,移交司法机关依法追究相关责任人的刑事责任。社会化检测机构环境监测业务开展情况,应当定期报告所在县(市、区)环保部门,各县(市、区)环保部门定期将相关情况报送市环保局。

### (四)严格规范排污单位监测行为

11.坚持依法管理,明确自行监测数据质量主体责任。排污单位要按照相关法律法规和监测标准规范开展自行监测,制定监测方案,保存完整的原始记录、监测报告,对数据的真实性和准确性负责,并按规定公开相关信息。对通过篡改、伪造监测数据等逃避监管方式违法排放污染物的,环保部门依法对排污单位实施按日连续处罚;涉及《中华人民共和国环境保护法》第六十三条的,移送公安机关依法对有关责任人员进行行政处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责

任。

12.保证数据质量,明确污染源自动监测要求。落实重点排污单位自行监测与环境质量监测原始数据全面直传上报制度,各县(市、区)环保部门应当对辖区内的重点排污单位履行告知、监督义务。重点排污单位应当依法安装使用污染源自动监测设备,定期检定或校准,保证正常运行,严禁篡改、伪造数据,确保数据质量。自动监测数据逐步实现与省级平台联网,并如实时向社会公开,接受社会监督。逐步在污染治理设施、监测站房、排放口等位置安装视频监控设施,并与环保部门联网。重点排污单位自行开展污染源自动监测的手工比对,及时处理异常情况,确保监测数据完整真实有效。自动监测数据可作为环境行政处罚等监管执法的依据。

13.强化日常管理,建立自行监测质量管理体系。排污单位要建立自行监测质量体系,出具监测数据时,除对所使用仪器设备检定或校准外,还要对其监测机构、人员、实验室环境、监测方法、质量保证等要素进行详细描述。委托社会化检测机构开展自行监测时,排污单位要对所委托的社会化检测机构的资质进行确认。

(五)明确环境监测机构数据质量责任

14.严禁弄虚作假,强化责任追溯。建立“谁出数谁负责、谁签字谁负责”的责任追溯制度。环境监测机构及其负责人对其监测数据的真实性和准确性负责。现场采样与分析测试人员、审核与授权签字人分别对原始监测数据、监测报告的真实性终身负责。

15.建立管理体系,落实环境监测质量管理体系。环境监测机构要建立取得检验检测机构资质认定证书。建立覆盖布点、采样、现场测试、样品制备、分析测试、数据传输、评价和综合分析报告编制等全过程的质量管理体系。专门用于在线自动监测监控的仪器设备应当在环境保护相关标准规范要求,使用的标准物质应当是有证标准物质或具有溯源性的标准物质。环境监测机构负责人要制定质量方针和质量目标,确保质量管理体系要求融入环境监测全过程。严格执行原始记录和监测报告审核制度,作为监测全程留痕和监测数据终身负责的依据。

(六)严惩环境监测数据弄虚作假行为

16.开展联合检查,严肃查处监测机构和人员弄虚作假行为。环保、质监部门对环境监测机构开展“双随机”检

查。环境监测机构和人员弄虚作假或参与弄虚作假的,环保、质监部门及公安机关依法给予处罚;涉嫌犯罪的,移交司法机关依法追究相关责任人的刑事责任。从事环境监测设施维护、运营的人员如有实施或参与篡改、伪造自动监测数据、干扰自动监测设施、破坏环境质量监测系统等行为,依法从重处罚。环境监测机构在提供环境服务中弄虚作假,对造成的环境污染和生态破坏负有责任的,除依法处罚外,有关方面在提起生态环境损害赔偿诉讼时,可以依照法律法规要求环境监测机构承担连带责任。

17.明确主体责任,严厉打击排污单位弄虚作假行为。排污单位存在监测数据弄虚作假行为的,环保部门、公安机关依法予以处罚;涉嫌犯罪的,移交司法机关依法追究直接负责的主管人员和其他责任人的刑事责任,并对单位判处刑罚。排污单位法定代表人强令、指使、授意、默许监测数据弄虚作假的,依纪依法追究其责任。

18.强化信息公开,推进联合惩戒。各级环保部门应当将依法处罚的环境监测数据弄虚作假企业、机构和个人信息向社会公开,并依法纳入许昌市公共信用信息平台,同时将企业违法信息依法纳入企业信用信息公示系统,实现一处违法、处处受限。

19.动员社会力量,加强社会监督。广泛开展宣传教育,完善举报制度,将环境监测数据弄虚作假行为的监督举报纳入“12369”环境保护举报和“12365”质量技术监督举报受理范围。鼓励基层群众性自治组织、社会组织、环境保护志愿者开展环境监测数据质量监督。新闻媒体要开展践行绿色发展提高数据质量的宣传,对环境监测数据弄虚作假行为进行舆论监督。

(七)提高环境监测质量监管能力

20.加强队伍建设,健全质量管理体系。建立完善我市环境监测质量管理体系,严格落实环境监测相关法律法规。探索区域环境监测质量管理和标准新机制,对区域内环境质量监测活动进行全过程监督。加强环境监测质量管理体系专家库,提高环境监测质量控制和管理水平。探索建立环境监测数据弄虚作假人员从业禁止制度。

21.运用科技手段,强化高新技术应用。加强大数据、人工智能、卫星遥感等高新技术在环境监测质量管理中的应用,对环境监测活动全程监控,实现对异常数据的智能识别、自动报警。开展环

境监测新技术、新方法和全过程质控技术研究,加快便携、快速、自动监测仪器设备的研发和推广应用,提升环境监测科技水平。

22.完善制度举措,保障监测设施安全稳定运行。对私自侵占、损毁或擅自移动、改变环境质量监测设施和污染物排放自动监测设备的,依法依规追究责任。推进监测数据采集、传输、存储标准化建设,确保监测设施安全稳定运行。各县(市、区)要切实做好辖区内环境质量自动监测站点的站房安全保障、电力供应、网络通信等基础保障工作,确保环境质量自动监测站点稳定、不间断运行。各级环保部门要加强监管,一旦发现人为干扰环境质量自动监测站点正常稳定运行的行为,要依法依规对相关单位和责任人作出处理。

## 三、保障措施

(一)强化组织领导。各级党委、政府主要负责同志为本地区深化环境监测改革第一责任人,要把深化环境监测改革工作摆上重要议程,及时研究并妥善解决重点、难点问题,确保环境监测数据的真实性、有效性。建立健全工作目标责任制,将深化环境监测改革工作纳入各级党委、政府责任目标中,并将工作落实情况作为干部考核的重要内容。市环保局要将各县(市、区)落实本实施方案情况作为市委、市政府环境考核目标重要内容。建立健全激励约束和纠错纠错机制,对抓落实有力有效的,加大政策和资金支持力度;对担当尽责、不谋私利,但在依法依规履职尽责过程中由于难以预见因素出现失误或错误的,可容错免责;对不履行或不正确履行职责的,依纪依法追究责任。

(二)确保政策落实。各地各有关部门要结合实际制订具体实施方案,明确任务分工,建立工作台账,严格时间节点,务实推进实施。相关部门要加强对执行政策情况的监督检查,加大督察问责力度,确保各项工作取得实效。要将各类环境质量自动监测站点建设、运维保障、新技术应用等方面经费纳入政府财政预算,切实满足环境监测工作实际需要。

(三)形成工作合力。加强各相关部门间信息沟通,强化部门协调联动,确保环境监测数据质量。市纪委监委、市委组织部、市委宣传部、市发改委、市财政局、市质监局等有关部门要统筹协调执纪问责、责任追究、舆论宣传、项目建设、经费保障、资质认定等方面的事项,形成齐抓共管的工作格局。