

民事 法律文件 解读



最新法律文件解读丛书

【法规、规范性文件与解读】

解读《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》

【司法解释、司法解释性文件与解读】

解读《最高人民法院关于认可和执行台湾地区法院民事判决的规定》

【司法实务问题研究】

诉讼指挥权的实证分析及理性探讨

【新类型疑难案例选评】

陈文杰等诉陈春芳等物权确认纠纷案

〔评析〕附期限分产协议中财产归属的认定

主编 / 杜万华

· 总第 134 辑 ·

(2016.2)

出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民事法律文件解读. 总第 134 辑/杜万华主编. —北京: 人民法院出版社, 2016. 2

(最新法律文件解读丛书)

ISBN 978 - 7 - 5109 - 1423 - 2

I. ①民… II. ①杜… III. ①民法 - 法律解释 - 中国
②民事诉讼法 - 法律解释 - 中国 IV. ①D923.05②D925.105

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 023735 号

民事法律文件解读·总第 134 辑

主编 杜万华

责任编辑 丁丽娜

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 邮编 100745

电 话 (010) 67550608 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)
65223677 (读者服务部)

客服 QQ 2092078039

网 址 <http://www.courtbook.com.cn>

E - mail courtbook@sina.com

印 刷 三河市国英印务有限公司

经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16

字 数 140 千字

印 张 8

版 次 2016 年 2 月第 1 版 2016 年 11 月第 2 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 1423 - 2

定 价 16.00 元

《最新法律文件解读》丛书

编委会

(按姓氏笔画为序)

孔祥俊	叶晓颖	刘合华	宋晓明	张勇健
张益民	杨临萍	陈建德	周峰	郑学林
姜启波	贺小荣	胡云腾	胡仕浩	夏道虎
黄永维	程新文	裴显鼎	颜茂昆	戴长林

执行编辑 丁丽娜

编辑部	范春雪	(010) 67550525
	姜峤	(010) 67550573
	丁丽娜	(010) 67550608
	唐盼	(010) 67550508
	陈映锦	(010) 67550562

目 录

【法律、法律性文件与解读】

中华人民共和国反家庭暴力法 (2015年12月27日)	1
--------------------------------------	---

【法规、法规性文件与解读】

中共中央办公厅 国务院办公厅 生态环境损害赔偿制度改革试点方案 (2015年12月3日)	6
解读《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》	10

【司法解释、司法解释性文件与解读】

最高人民法院 关于认可和执行台湾地区法院民事判决的规定 (2015年6月29日)	13
解读《最高人民法院关于认可和执行台湾地区法院 民事判决的规定》	郅中林 李赛敏 17
最高人民法院 关于当前民事审判工作中的若干具体问题 (2015年12月24日)	程新文 29
最高人民法院 关于当前商事审判工作中的若干具体问题 (2015年12月24日)	杨临萍 44

【司法实务问题研究】

诉讼指挥权的实证分析及理性探讨	王亚明 62
-----------------------	--------

【新类型疑难案例选评】

赵霞与侯敏、尹松民间借贷纠纷案 [评析] 民间借贷合同迟延一天还款的适当容忍义务	崔永峰 72
陈文杰等诉陈春芳等物权确认纠纷案 [评析] 附期限分产协议中财产归属的认定	韩 涛 78

【民事诉讼法司法解释理解与适用】

第七十二条[修改]	82
【条文主旨】本条是关于共有财产权受到他人侵害时,共有人 属于共同诉讼人参加诉讼的规定。	
第七十三条[修改]	84
【条文主旨】本条是关于人民法院依职权追加或者根据当事人申请,	

追加必须共同进行诉讼的当事人参加诉讼的程序性规定,是对民事诉讼法第一百三十二条规定的细化措施。

第七十四条[修改] 86

【条文主旨】本条是关于人民法院追加共同诉讼当事人时应当通知其他当事人,以及追加共同原告的程序性规定。

第七十五条[修改] 88

【条文主旨】本条是关于民事诉讼法有关条文中规定的“人数众多”的下限的规定。

第七十六条[修改] 89

【条文主旨】本条是关于当事人一方人数众多在起诉时能够确定的情形下代表人诉讼中如何推选代表人以及推选不能时如何处理的程序性规定。

第七十七条[修改] 90

【条文主旨】本条是关于民事诉讼法第五十四条规定的当事人一方人数众多在起诉时不确定情形下代表人如何推选以及推选不能时如何处理的程序性规定。

第七十八条[修改] 93

【条文主旨】本条是关于民事诉讼法第五十三条规定的代表人诉讼和第五十四条规定的集团诉讼的代表人的人数限制和所委托诉讼代理人的人数限制的规定。

第七十九条[修改] 93

【条文主旨】本条是关于对符合民事诉讼法第五十四条规定的集团诉讼案件,人民法院如何进行公告的程序性规定。

第八十条[修改] 94

【条文主旨】本条是关于权利人根据民事诉讼法第五十四条规定向人民法院登记时应当承担的举证证明责任以及不予登记的权利人、未参加登记的权利人救济途径的规定,是对民事诉讼法第五十四条规定的解释。

第八十一条[修改] 97

【条文主旨】本条是关于第三人参加诉讼的方式的规定,是对民事诉讼法第五十六条第一款、第二款规定的扩张性解释。

【最新立法、司法动态】

中国银监会

关于《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法

(征求意见稿)》公开征求意见的通知

(2015年12月28日) 101

网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法(征求意见稿) 102

《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法

(征求意见稿)》主要内容说明 113

《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法

(征求意见稿)》有关问题的解答 115

[法律、法律性文件与解读]

中华人民共和国反家庭暴力法

(2015年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 家庭暴力的预防
- 第三章 家庭暴力的处置
- 第四章 人身安全保护令
- 第五章 法律责任
- 第六章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了预防和制止家庭暴力，保护家庭成员的合法权益，维护平等、和睦、文明的家庭关系，促进家庭和谐、社会稳定，制定本法。

第二条 本法所称家庭暴力，是指家庭成员之间以殴打、捆绑、残害、限制人身自由以及经常性谩骂、恐吓等方式实施的身体、精神等侵害行为。

第三条 家庭成员之间应当互相帮助，互相关爱，和睦相处，履行家庭义务。

反家庭暴力是国家、社会和每个家庭的共同责任。

国家禁止任何形式的家庭暴力。

第四条 县级以上人民政府负责妇女儿童工作的机构，负责组织、协调、

指导、督促有关部门做好反家庭暴力工作。

县级以上人民政府有关部门、司法机关、人民团体、社会组织、居民委员会、村民委员会、企业事业单位，应当依照本法和有关法律规定，做好反家庭暴力工作。

各级人民政府应当对反家庭暴力工作给予必要的经费保障。

第五条 反家庭暴力工作遵循预防为主，教育、矫治与惩处相结合原则。

反家庭暴力工作应当尊重受害人真实意愿，保护当事人隐私。

未成年人、老年人、残疾人、孕期和哺乳期的妇女、重病患者遭受家庭暴力的，应当给予特殊保护。

第二章 家庭暴力的预防

第六条 国家开展家庭美德宣传教育，普及反家庭暴力知识，增强公民反家庭暴力意识。

工会、共产主义青年团、妇女联合会、残疾人联合会应当在各自工作范围内，组织开展家庭美德和反家庭暴力宣传教育。

广播、电视、报刊、网络等应当开展家庭美德和反家庭暴力宣传。

学校、幼儿园应当开展家庭美德和反家庭暴力教育。

第七条 县级以上人民政府有关部门、司法机关、妇女联合会应当将预防和制止家庭暴力纳入业务培训和统计工作。

医疗机构应当做好家庭暴力受害人的诊疗记录。

第八条 乡镇人民政府、街道办事处应当组织开展家庭暴力预防工作，居民委员会、村民委员会、社会工作服务机构应当予以配合协助。

第九条 各级人民政府应当支持社会工作服务机构等社会组织开展心理咨询、家庭关系指导、家庭暴力预防知识教育等服务。

第十条 人民调解组织应当依法调解家庭纠纷，预防和减少家庭暴力的发生。

第十一条 用人单位发现本单位人员有家庭暴力情况的，应当给予批评教育，并做好家庭矛盾的调解、化解工作。

第十二条 未成年人的监护人应当以文明的方式进行家庭教育，依法履行监护和教育职责，不得实施家庭暴力。

第三章 家庭暴力的处置

第十三条 家庭暴力受害人及其法定代理人、近亲属可以向加害人或者受害人所在单位、居民委员会、村民委员会、妇女联合会等单位投诉、反映或者求助。有关单位接到家庭暴力投诉、反映或者求助后，应当给予帮助、处理。

家庭暴力受害人及其法定代理人、近亲属也可以向公安机关报案或者依法向人民法院起诉。

单位、个人发现正在发生的家庭暴力行为，有权及时劝阻。

第十四条 学校、幼儿园、医疗机构、居民委员会、村民委员会、社会工作服务机构、救助管理机构、福利机构及其工作人员在工作中发现无民事行为能力人、限制民事行为能力人遭受或者疑似遭受家庭暴力的，应当及时向公安机关报案。公安机关应当对报案人的信息予以保密。

第十五条 公安机关接到家庭暴力报案后应当及时出警，制止家庭暴力，按照有关规定调查取证，协助受害人就医、鉴定伤情。

无民事行为能力人、限制民事行为能力人因家庭暴力身体受到严重伤害、面临人身安全威胁或者处于无人照料等危险状态的，公安机关应当通知并协助民政部门将其安置到临时庇护场所、救助管理机构或者福利机构。

第十六条 家庭暴力情节较轻，依法不给予治安管理处罚的，由公安机关对加害人给予批评教育或者出具告诫书。

告诫书应当包括加害人的身份信息、家庭暴力的事实陈述、禁止加害人实施家庭暴力等内容。

第十七条 公安机关应当将告诫书送交加害人、受害人，并通知居民委员会、村民委员会。

居民委员会、村民委员会、公安派出所应当对收到告诫书的加害人、受害人进行查访，监督加害人不再实施家庭暴力。

第十八条 县级或者设区的市级人民政府可以单独或者依托救助管理机构设立临时庇护场所，为家庭暴力受害人提供临时生活帮助。

第十九条 法律援助机构应当依法为家庭暴力受害人提供法律援助。

人民法院应当依法对家庭暴力受害人缓收、减收或者免收诉讼费用。

第二十条 人民法院审理涉及家庭暴力的案件，可以根据公安机关出警记

录、告诫书、伤情鉴定意见等证据,认定家庭暴力事实。

第二十一条 监护人实施家庭暴力严重侵害被监护人合法权益的,人民法院可以根据被监护人的近亲属、居民委员会、村民委员会、县级人民政府民政部门等有关人员或者单位的申请,依法撤销其监护人资格,另行指定监护人。

被撤销监护人资格的加害人,应当继续负担相应的赡养、扶养、抚养费用。

第二十二条 工会、共产主义青年团、妇女联合会、残疾人联合会、居民委员会、村民委员会等应当对实施家庭暴力的加害人进行法治教育,必要时可以对加害人、受害人进行心理辅导。

第四章 人身安全保护令

第二十三条 当事人因遭受家庭暴力或者面临家庭暴力的现实危险,向人民法院申请人身安全保护令的,人民法院应当受理。

当事人是无民事行为能力人、限制民事行为能力人,或者因受到强制、威吓等原因无法申请人身安全保护令的,其近亲属、公安机关、妇女联合会、居民委员会、村民委员会、救助管理机构可以代为申请。

第二十四条 申请人身安全保护令应当以书面方式提出;书面申请确有困难的,可以口头申请,由人民法院记入笔录。

第二十五条 人身安全保护令案件由申请人或者被申请人居住地、家庭暴力发生地的基层人民法院管辖。

第二十六条 人身安全保护令由人民法院以裁定形式作出。

第二十七条 作出人身安全保护令,应当具备下列条件:

- (一) 有明确的被申请人;
- (二) 有具体的请求;
- (三) 有遭受家庭暴力或者面临家庭暴力现实危险的情形。

第二十八条 人民法院受理申请后,应当在七十二小时内作出人身安全保护令或者驳回申请;情况紧急的,应当在二十四小时内作出。

第二十九条 人身安全保护令可以包括下列措施:

- (一) 禁止被申请人实施家庭暴力;
- (二) 禁止被申请人骚扰、跟踪、接触申请人及其相关近亲属;

- (三) 责令被申请人迁出申请人住所;
- (四) 保护申请人人身安全的其他措施。

第三十条 人身安全保护令的有效期不超过六个月,自作出之日起生效。人身安全保护令失效前,人民法院可以根据申请人的申请撤销、变更或者延长。

第三十一条 申请人对驳回申请不服或者被申请人对人身安全保护令不服的,可以自裁定生效之日起五日内向作出裁定的人民法院申请复议一次。人民法院依法作出人身安全保护令的,复议期间不停止人身安全保护令的执行。

第三十二条 人民法院作出人身安全保护令后,应当送达申请人、被申请人、公安机关以及居民委员会、村民委员会等有关组织。人身安全保护令由人民法院执行,公安机关以及居民委员会、村民委员会等应当协助执行。

第五章 法律责任

第三十三条 加害人实施家庭暴力,构成违反治安管理行为的,依法给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第三十四条 被申请人违反人身安全保护令,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,人民法院应当给予训诫,可以根据情节轻重处以一千元以下罚款、十五日以下拘留。

第三十五条 学校、幼儿园、医疗机构、居民委员会、村民委员会、社会工作服务机构、救助管理机构、福利机构及其工作人员未依照本法第十四条规定向公安机关报案,造成严重后果的,由上级主管部门或者本单位对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第三十六条 负有反家庭暴力职责的国家工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第六章 附 则

第三十七条 家庭成员以外共同生活的人之间实施的暴力行为,参照本法规定执行。

第三十八条 本法自2016年3月1日起施行。

[法规、法规性文件与解读]

中共中央办公厅 国务院办公厅 生态环境损害赔偿制度改革试点方案

(2015年12月3日)

党中央、国务院高度重视生态环境损害赔偿工作。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。为逐步建立生态环境损害赔偿制度，现制定本试点方案。

一、总体要求和目标

通过试点逐步明确生态环境损害赔偿范围、责任主体、索赔主体和损害赔偿解决途径等，形成相应的鉴定评估管理与技术体系、资金保障及运行机制，探索建立生态环境损害的修复和赔偿制度，加快推进生态文明建设。

2015年至2017年，选择部分省份开展生态环境损害赔偿制度改革试点。从2018年开始，在全国试行生态环境损害赔偿制度。到2020年，力争在全国范围内初步构建责任明确、途径畅通、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的生态环境损害赔偿制度。试点省份的确定另行按程序报批。

二、试点原则

——依法推进，鼓励创新。按照相关法律法规规定，立足国情与地方实际，由易到难、稳妥有序开展生态环境损害赔偿制度改革试点工作。对法律未作规定的具体问题，根据需要提出政策和立法建议。

——环境有价，损害担责。体现环境资源生态功能价值，促使赔偿义务人

对受损的生态环境进行修复。生态环境损害无法修复的,实施货币赔偿,用于替代修复。赔偿义务人因同一生态环境损害行为需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。

——主动磋商,司法保障。生态环境损害发生后,赔偿权利人组织开展生态环境损害调查、鉴定评估、修复方案编制等工作,主动与赔偿义务人磋商。未经磋商或磋商未达成一致,赔偿权利人可依法提起诉讼。

——信息共享,公众监督。实施信息公开,推进政府及其职能部门共享生态环境损害赔偿信息。生态环境损害调查、鉴定评估、修复方案编制等工作中涉及公共利益的重大事项应当向社会公开,并邀请专家和利益相关的公民、法人和其他组织参与。

三、适用范围

本试点方案所称生态环境损害,是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变,及上述要素构成的生态系统功能的退化。

(一) 有下列情形之一的,按本试点方案要求依法追究生态环境损害赔偿责任:

1. 发生较大及以上突发环境事件的;
2. 在国家和省级主体功能区规划中划定的重点生态功能区、禁止开发区发生环境污染、生态破坏事件的;
3. 发生其他严重影响生态环境事件的。

(二) 以下情形不适用本试点方案:

1. 涉及人身伤害、个人和集体财产损失要求赔偿的,适用侵权责任法等法律规定;
2. 涉及海洋生态环境损害赔偿的,适用海洋环境保护法等法律规定。

四、试点内容

(一) 明确赔偿范围。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、生态环境功能永久性损害造成的损失以及生态环境损害赔偿调查、鉴定评估等合理费用。试点地方可根据生态环境损害赔偿工作进展情况和需要,提出细化赔偿范围的建议。鼓励试

点地方开展环境健康损害赔偿探索性研究与实践。

(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,应当承担生态环境损害赔偿责任。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。试点地方可根据需要扩大生态环境损害赔偿义务人范围,提出相关立法建议。

(三) 明确赔偿权利人。试点地方省级政府经国务院授权后,作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人,可指定相关部门或机构负责生态环境损害赔偿具体工作。

试点地方省级政府应当制定生态环境损害索赔启动条件、鉴定评估机构选定程序、管辖划分、信息公开等工作规定,明确环境保护、国土资源、住房城乡建设、水利、农业、林业等相关部门开展索赔工作的职责分工。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相关部门或机构的负责人、工作人员在索赔工作中存在滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,依纪依法追究;涉嫌犯罪的,应当移送司法机关。

对公民、法人和其他组织举报要求提起生态环境损害赔偿的,试点地方政府应当及时研究处理和答复。

(四) 开展赔偿磋商。经调查发现生态环境损害需要修复或赔偿的,赔偿权利人根据生态环境损害鉴定评估报告,就损害事实与程度、修复启动时间与期限、赔偿的责任承担方式与期限等具体问题与赔偿义务人进行磋商,统筹考虑修复方案技术可行性、成本效益最优化、赔偿义务人赔偿能力、第三方治理可行性等情况,达成赔偿协议。磋商未达成一致的,赔偿权利人应当及时提起生态环境损害赔偿民事诉讼。赔偿权利人也可以直接提起诉讼。

(五) 完善赔偿诉讼规则。试点地方法院要按照有关法律规定、依托现有资源,由环境资源审判庭或指定专门法庭审理生态环境损害赔偿民事案件;根据赔偿义务人主观过错、经营状况等因素试行分期赔付,探索多样化责任承担方式。

试点地方法院要研究符合生态环境损害赔偿需要的诉前证据保全、先予执行、执行监督等制度;可根据试点情况,提出有关生态环境损害赔偿诉讼的立法和制定司法解释建议。鼓励符合条件的社会组织依法开展生态环境损害赔偿

诉讼。

(六) 加强生态环境修复与损害赔偿的执行和监督。赔偿权利人对磋商或诉讼后的生态环境修复效果进行评估, 确保生态环境得到及时有效修复。生态环境损害赔偿款项使用情况、生态环境修复效果要向社会公开, 接受公众监督。

(七) 规范生态环境损害鉴定评估。试点地方要加快推进生态环境损害鉴定评估专业机构建设, 推动组建符合条件的专业评估队伍, 尽快形成评估能力。研究制定鉴定评估管理制度和工作程序, 保障独立开展生态环境损害鉴定评估, 并做好与司法程序的衔接。为磋商提供鉴定意见的鉴定评估机构应当符合国家有关要求; 为诉讼提供鉴定意见的鉴定评估机构应当遵守司法行政机关等的相关规定规范。

(八) 加强生态环境损害赔偿资金管理。经磋商或诉讼确定赔偿义务人的, 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的修复。赔偿义务人无能力开展修复工作的, 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。赔偿义务人自行修复或委托修复的, 赔偿权利人前期开展生态环境损害调查、鉴定评估、修复效果后评估等费用由赔偿义务人承担。

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。试点地方根据磋商或判决要求, 结合本区域生态环境损害情况开展替代修复。

五、保障措施

(一) 加强组织领导。试点地方省级政府要加强统一领导, 成立生态环境损害赔偿制度改革试点工作领导小组, 制定试点实施意见, 细化分工, 落实责任, 并于每年8月底向国务院报告试点工作进展情况。环境保护部要会同相关部门于2017年年底对试点工作进行全面评估, 认真总结试点实践经验, 及时提出制定和修改相关法律法规、政策的建议, 向国务院报告。

(二) 加强业务指导。环境保护部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。最高人民法院负责指导有关生态环境损害赔偿的审判工作。最高人民检察院负责指导有关

生态环境损害赔偿的检察工作。财政部负责指导有关生态环境损害赔偿资金管理工作。国家卫生计生委、环境保护部对试点地方环境健康问题开展或指导地方开展调查研究。

(三) 加快技术体系建设。国家建立统一的生态环境损害鉴定评估技术标准体系。环境保护部负责制定生态环境损害鉴定评估技术标准体系框架和技术总纲；会同相关部门出台或修订生态环境损害鉴定评估的专项技术规范；会同相关部门建立服务于生态环境损害鉴定评估的数据平台。相关部门针对基线确定、因果关系判定、损害数额量化等损害鉴定关键环节，组织加强关键技术与标准研究。

(四) 加大经费和政策保障。试点工作所需经费由同级财政予以安排。发展改革、科技、国土资源、环境保护、住房城乡建设、农业、林业等有关部门在安排土壤、地下水、森林调查与修复等相关项目时，对试点地方优先考虑、予以倾斜，提供政策和资金支持。

(五) 鼓励公众参与。创新公众参与方式，邀请专家和利益相关的公民、法人和其他组织参加生态环境修复或赔偿磋商工作。依法公开生态环境损害调查、鉴定评估、赔偿、诉讼裁判文书和生态环境修复效果报告等信息，保障公众知情权。

解读——

《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》

环境保护部有关负责人

2015年12月3日，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》，对今后一个时期我国生态环境损害赔偿

制度改革做出全面规划和部署。

一、建立生态环境损害赔偿制度的目的

建立生态环境损害赔偿制度一是

实现损害担责的需要。环境保护法确立了损害担责原则。建立健全生态环境损害赔偿制度,由造成生态环境损害的责任者承担赔偿责任,修复受损生态环境,有助于破解“企业污染、群众受害、政府买单”的困局;二是弥补制度缺失的需要。宪法、物权法等相关法律规定,国家所有的财产即国有财产,由国务院代表国家行使所有权,但是在矿藏、水流、城市土地、国家所有的森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源受到损害后,现有制度中缺乏具体索赔主体的规定;三是履行法定职责的需要。通过实施生态环境损害赔偿制度,修复受损的生态环境,保护和改善人民群众生产生活环境,是政府履行环境保护职责的需要。

方案规定了生态环境损害赔偿的索赔权人、解决途径、相关技术、资金管理的主要内容,并要求试点省级人民政府制定实施意见。其中,确定经国务院授权的省级人民政府为赔偿权利人;创设磋商赔偿机制,促使责任人及时开展修复和赔偿;试行多样化责任承担方式,兼顾生态环境保护和企业经营发展。

建立生态环境损害赔偿制度,需要从立法上明确规定生态环境损害赔

偿范围、责任主体、索赔主体、索赔途径、损害鉴定评估机构和管理规范、损害赔偿资金等基本问题,但目前立法条件尚不成熟,需要在部分地区开展试点,为下一步立法积累经验。

二、社会组织提起的环境公益诉讼与政府提起的生态环境损害赔偿的关系

社会组织提起的环境公益诉讼和政府提起的生态环境损害赔偿均为生态环境损害赔偿制度的重要内容,并不冲突,政府侧重于对国有自然资源的损害提起索赔。两者的关系和衔接还需要在试点过程中逐步探索和完善。

三、设立磋商机的目的

方案创设了磋商赔偿机制,可以及时启动与责任人的协商,防止损害发生后单一采用诉讼途径而产生的“费时耗力”问题。赔偿权利人在调查发现生态环境损害需要修复或者赔偿后,根据生态环境损害鉴定评估报告,就损害事实与程度、修复启动时间与期限、赔偿的责任承担方式与期限等具体问题与赔偿义务人进行磋商,统筹考虑修复方案的技术可行性、成本效益最优化、赔偿义务人赔偿能力、第三方治理可行性等情况,

达成赔偿协议，及时督促赔偿义务人修复受损的生态环境。

当磋商未达成一致时，赔偿权利人就应及时提起生态环境损害赔偿民事诉讼。当然，磋商也不是必经程序，赔偿权利人可以根据实际情况，直接提起生态环境损害赔偿诉讼。

四、试行“分期赔付”的理由

我们在方案的制定过程中充分考虑了生态环境损害赔偿与经济发展相协调，特别是企业的承受能力问题。方案设计多样化责任承担方式，要求试点地方根据责任人主观过错、经营状况等因素试行分期赔付等多样化责任承担方式。既使受损的生态环境得到修复和赔偿，又督促企业转型升级，强化生态环境保护措施。

五、努力提高环境损害鉴定评估能力

我国环境鉴定评估能力初步形成。一是有了相应的技术方法。环保

部相继发布了《环境污染损害数额计算推荐方法（第Ⅰ版）》《环境损害鉴定评估推荐方法（第Ⅱ版）》《突发环境事件应急处置阶段环境损害评估推荐方法》等技术方法。二是有了一定的实践基础。环保部从2011年起，相继在山东、江苏、重庆等10个地方开展了环境损害鉴定评估工作试点。三是有了可为行政和司法提供鉴定评估报告的机构。2014年，环保部向社会公开推荐了第一批12家具备为环境管理和司法提供技术支持的环境损害鉴定评估机构。

下一步，环保部将联合最高人民法院、科技部、司法部等有关部门，通过加强能力建设、完善技术体系、规范鉴定评估程序、推进纳入统一司法鉴定管理等工作，提高环境损害鉴定评估能力水平，为行政、司法提供更好的技术支撑。