

生态环境损害赔偿协议实证分析

■ 谭琪 郑世红

生态文明建设是持续发展的过程,环境保护从个体利益扩展到社会公共利益,从一般侵权赔偿到环境公益诉讼、生态环境损害赔偿,有效地改善了生态环境,促进美丽中国建设。生态环境损害赔偿协议是生态环境损害赔偿的制度性工具,已广泛运用于生态环境损害赔偿案件。生态环境损害赔偿协议的性质、特点、内容、可诉性等,涉及生态环境损害赔偿基本制度的构建。本文以实践为基础,兼具一定的理论分析,进而提出问题,以期促进生态环境损害赔偿制度的完善。

一、生态环境损害赔偿协议之法律及政策基础

《民法典》第1234条、第1235条规定,造成生态环境损害的应当承担修复、赔偿责任。权利人和侵权人如就侵权赔偿达成和解协议,侵权之债就可以转化为合同之债。当责任人不履行和解协议时,权利人可选择按合同之债向法院起诉,也可以按侵权之债起诉主张权利。

生态环境损害赔偿协议,就是在生态环境损害赔偿侵权之债产生以后,通过法定的程序将其转化为协议之债,并通过司法确认,成为具有强制执行力的司法文书,其是生态环境损害赔偿制度中的核心内容。

生态环境损害赔偿制度缘起于2013年11月《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,该决定提出要加快生态文明建设,坚持谁污染谁治理、谁破坏生态谁付费的原则,对造成生态环境损害的责任者严格实行赔

偿制度。中共中央办公厅、国务院办公厅于2015年12月、2017年12月先后印发《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》和《生态环境损害赔偿制度改革方案》,通过选择部分省份开展生态环境损害赔偿制度改革试点探索,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逐步明确,2018年1月起在全国全面实行生态环境损害赔偿制度。

2019年6月最高人民法院《关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》(法释[2019]8号)规定生态环境损害赔偿协议可以申请司法确认。2020年9月生态环境部、司法部、最高人民法院等11家单位联合发布的《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》(环法规[2020]44号),以及2022年4月生态环境部、司法部、最高人民法院等14家单位联合发布的《生态环境损害赔偿管理规定》(环法规[2022]31号),对生态环境损害赔偿协议的内容、签订、司法确认等进行了更详细的规定。

二、生态环境损害赔偿协议之特点

生态环境损害赔偿协议是指赔偿权利人及其指定的部门或机构在磋商过程中,就修复方案、修复启动时间和期限、赔偿的责任承担方式和期限等具体问题与赔偿义务人达成的书面一致意见。根据生态环境损害赔偿协议的法律及政策基础可知,生态环境损害赔偿案件不同于因环境污染造成人身伤害、个人和集体财产损失赔偿案件,也不同于环境公益诉讼。环境污染造成人身伤害、个人和集体财产损失赔偿达成的协议,以及环境公益诉讼中达成的协议,均应当称为生态环境损害赔偿协议。首先,生态环境损害赔偿协议的权利主体特定,即由国务院授权的省级、市地级以上政府(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。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具体工作。生态环境损害赔偿协议就是赔偿权利人及其指定的部门或机构与赔偿义务人达成的书面一致意见。其次,生态环境损害赔偿协议保护的是环境公共利益,不包括人身伤害、个人和集体财产损失等私权利。在此点上,与检察院提起的环境公益诉讼以及社会组织提起的环境公益诉讼相同。再次,生态环境损害赔偿协议是在磋商过程中达成的,需要遵循特定的条件和程序。最后,生态环境损害赔偿协议的内容主要包括修复方案、修复时间、赔偿

责任的承担方式和期限等具体问题的解决方式。

三、生态环境损害赔偿协议的性质

生态环境损害赔偿协议的性质存在不同意见,有民事合同和行政合同之争。根据其法律及政策基础,形成过程、主体权利义务及司法实践看,生态环境损害赔偿协议应为民事协议,理由如下:第一,《民法典》将生态环境损害赔偿纳入侵权责任篇,属于民事侵权,其规定了国家机关主张生态环境修复和赔偿的权利。第二,在生态环境损害赔偿中,权利人系代表社会公众行使权利,不属于行政机关为了实现行政管理或者公共服务目标订立的具有行政法上权利义务内容的行政协议。第三,是否进行磋商是基于自愿,如果赔偿义务人不愿意磋商的,则权利人只能提起诉讼。第四,磋商是否达成协议,亦是基于双方自愿协商一致。第五,协议达成后义务人不履行的,应当通过诉讼程序,只有经过司法确认的协议才具有强制执行力,此时执行的是法院的司法文书,而不是协议本身。正是基于其民事合同性质,才有通过司法确认赋予其强制力的必要,此点与行政协议具有较大差别。

四、生态环境损害赔偿协议之功能

生态环境损害赔偿协议肇始于2017年贵州省息烽县小寨坝大鹰田废

渣倾倒案,是全国第一起生态环境损害赔偿协议司法确认案例。贵州省环境保护厅在征询赔偿义务人息烽县诚德劳务有限公司和贵阳开磷化肥有限公司意见后,委托贵州省律师协会作为第三方机构组织磋商,达成《生态环境损害赔偿协议》,并由双方共同向清镇市人民法院申请司法确认。生态环境损害赔偿协议成了固化行政机关与责任人之间权利义务的制度性工具,将行政机关与义务人之间管理与被管理的对抗关系,转化为平等民事主体之间意思协商一致的对抗关系,成为环境社会治理的一种新方式,有利于推进社会治理现代化。

五、实践中的相关问题

第一,泛类型化。生态环境损害赔偿协议具有特定的政策、法律和逻辑基础,是具有特定含义和边界的概念。但由于生态环境损害这一概念具有通俗含义,边界不明确,导致生态环境损害赔偿协议的泛化运用,如铜仁市碧江区人民法院(2023)黔0602民特23号公告将检察院提起民事公益诉讼与义务人达成的《检察民事公益诉讼损害赔偿协议》亦称为《生态环境损害赔偿协议》。

第二,格式和内容不规范。生态环境损害赔偿协议的主体有特定称谓,是赔偿权利人和赔偿义务人,《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》也公布了示范文本。但实践中仍有不规范的情况,如横峰县生态环境局2021年7月1日公布的

横峰县农业农村局与杨某某的《生态环境损害赔偿协议》,协议只标明了甲方、乙方。同时内容也不规范,该协议内容并未严格按照生态环境损害赔偿内容,委托贵州省律师协会作为第三方机构组织磋商,达成《生态环境损害赔偿协议》,并由双方共同向清镇市人民法院申请司法确认。但实践中做法存在不一致,是单方申请还是双方申请、是基层法院管辖还是中级法院、是权利人所在地法院还是义务人所在地法院或者损害地法院等,缺乏明确的规则。同时,因生态环境损害赔偿协议一方是行政机关,另一方为行政相对人,且多为企业,达成协议后抗拒履行的不多,也是司法确认较少的原因。

第三,司法确认率低。《生态环境损害赔偿管理规定》第24条规定赔偿权利人及其指定的部门或机构和赔偿义务人,可以就赔偿协议向有管辖权的人民法院申请司法确认。但实践中做法存在不一致,是单方申请还是双方申请、是基层法院管辖还是中级法院、是权利人所在地法院还是义务人所在地法院或者损害地法院等,缺乏明确的规则。同时,因生态环境损害赔偿协议一方是行政机关,另一方为行政相对人,且多为企业,达成协议后抗拒履行的不多,也是司法确认较少的原因。

第四,协议金额不大。如前述横峰县农业农村局与杨某某的《生态环境损害赔偿协议》载明的生态损害赔偿金仅3000元;2023年1月16日池州市生态环境局公布的池州市人民政府与青阳县徽宝矿业有限公司的《生态环境损害赔偿协议》,其载明的生态环境损害赔偿仅673元,但鉴定评估专家的评估费用却达9000元,背离了《生态环境损害赔偿制度改革方案》关于生态环境损害赔偿制度聚焦于重大生态环境损害的初衷。(作者单位:国浩律师贵阳事务所)

“融”中出新 “合”中出彩

——做强融合传播赋能主流舆论阵地建设

■ 陈敏

媒体融合,狭义是将不同的媒介形态融合在一起,形成一种新的媒介形态;广义包括把一切媒介及其有关要素的结合、汇聚甚至融合,不仅是媒介形态的融合,还有媒介功能、传播手段、组织结构等要素的融合,形成新的舆论传播格局。诸多融合传播的实践证明,传统媒体与新媒体以融合传播赋能主流舆论阵地建设,不仅仅是简单的“叠加法”,而是要在深度融合中奏响“大合唱”,要在“融”中出新、“合”中出彩。那么,如何推动从相加到相融实现高质量融合传播,平台融合、联动策划、多元呈现是三个必不可少的路径。

一、平台融合 资源共享

信息传输通道多元化下的新模式,是把传统媒体与新媒体有效结合起来,资源共享、集中处理,形成不同形式的信息产品进行融合传播,这就是媒体融合发展的基本情况。融合传播,其中一个关键要素就是平台融合。在媒体融合发展的实践中,平台融合已经成为媒体融合实践的关键词。平台融合就是将不同用户入口形成的用户平台有效地连接起来。也就是说,将不同的用户数据库打通,形成一个更大的、联系更紧密的平台。从诸多新闻传播的实践来看,呈现终端、生产流程、信息资源的融合是平台融合的必经之路。

(一)终端融合形成品牌

互联网时代,用户就是阵地、消费者和市场。因此,推动融合传播的一个关键因素就在于构建自主可控的平台,并在这个平台上发挥融合传播的磁场作用,建立起最强的用户磁场。事实上,在多年来推动媒体融合传播的过程中,各级媒体在实践中不断创新举措、不断更新升级,实现强强联合、融合创新,逐渐形成了具有一定影响力的媒体品牌。在推动媒体融合发展的过程中,贵州日报报刊社全力推动终端品牌全面融合,随着不断融合、优化、升级,确立了以《贵州日报》(当代贵州)、天眼新闻客户端为核心品牌,包含4家报纸、14家期刊、2家出版社、4家“云”平台、7家网站的全媒体矩阵,形成了强有力的融合传播品牌。

(二)流程再造互联互通

媒体融合发展,不仅仅是机构重组、人员整合,关键是通过内容生产流程的再造和传播生态的重构,构建以全

程媒体、全息媒体、全员媒体、全效媒体为目标的全媒体传播体系。对于新闻媒体来讲,为更好适应全媒体多介质新闻生产和传播需要,搭建集“采、编、发”为一体的全媒体融合采编系统必不可少,支持传统媒体和网站、微信、微博、客户端等新媒体融合应用、融合传播,实现“一次采集、多元生成、多端发布”。近年来,贵州日报报刊社坚持加快构建以“内容建设为根本、先进技术为支撑、创新管理为保障”的全媒体传播体系,全媒体采编系统不断升级,从“天目云”到“天眼云2.0”,再到如今完全自主研发的“天眼云3.0”,打通了所有新闻信息生产单位人员、信息、图片、技术、设计资源等路径,完全打破传统媒体和新兴媒体的生产流程,将原有报、刊、网、端四条“生产线”合而为一,抓好采、编、发四大环节,形成了策划先行、一次采集、多种生成、多元传播的新型采编流程,全面推动报、刊、网、端、音、视、微、号等平台一体化发展。

(三)嵌入基层共享资源 融媒体时代,信息无处不在、无所不及、无人不用,处处都是传播平台,人人可成新闻记者。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加快推进媒体深度融合发展的意见》指出,要按照资源集约、结构合理、差异发展、协同高效的原则,完善中央媒体、省级媒体、市县级媒体和县级融媒体中心四级融合发展布局。对省级主流媒体而言,要充分把握发展规律,与县级融媒体中心开展深度合作,既发挥省级平台的整体“聚合能力”,又发挥县级融媒体中心的基础“嵌入力”,在内容生产、渠道传播等方面融为一体,全面实现资源共享,抱团成团、连成片、结成网,构建纵向到底、横向到边

的传播体系。贵州日报报刊社在推动媒体融合发展中,全面深度参与地方区县融媒体中心建设进程,全面开放“天眼云”系统,开放共享稿件,打通“天眼新闻”客户端与县级融媒体中心客户端的信息接口,让市县生产的优质内容通过“天眼新闻”客户端实现分散式、跳跃式传播。不仅如此,贵州日报报刊社还成立“云上编辑部”,编辑部门定期遴选出县级融媒体中心生产的“短、新、快、活”的消息稿件和图片新闻,在《贵州日报》版面上呈现,推动融合传播聚合发力。

二、联动策划 全媒作战

选题策划对新闻报道影响力和舆论引导力的提升作用显而易见。推动融合传播,全媒体联动策划不言而喻。相对于传统媒体的选题策划而言,全媒体联动策划要更全面、更精准、更立体,既能有效统领各项报道模式、扩大报道半径,又能为受众提供精准、个性化的阅读体验。全媒体联动策划形态主要是形态创新、渠道开发,形态创新是从内容生产的角度出发,渠道开发则是从创新传播推广的角度出发。相对于传统的全媒体而言,新媒体在新闻报道强度、效力等方面更符合社会大众的认知需求。因此,媒体融合传播,开展联动策划必不可少,要推动记者全媒体作战,创作出文字、图片、视频、音频等多元化的产品,不断推动媒体融合高质量发展。

(一)常规报道云上分析

随着大数据产业的快速发展,人工智能对政治、经济、社会发展等诸多领域产生了重大而深远的影响。习近平总书记指出,“要探索将人工智能运用在新闻采集、生产、分发、接收、反馈中,全面提高舆论引导能力”。智能化浪潮席卷而来,人工智能已广泛运用于采、编、发各个环节。以舆情应对为例,大数据技术对于舆情事件的采集、监测、分析、预警、归档更加精准,有利于媒体及时、客观、理性地看清楚舆论走势,进而把握相关报道的时、度、效,对相关报道进行精准策划,为有效开展舆论引导提供助力。贵州日报报刊社在日选题策划会上,都会首先进行云上数据分析,通过大数据后台对各平台的数据总结,对前一天天眼新闻客户端的

发稿量,天眼新闻客户端点击量(10万+)、转发量、跟评量三类最典型的稿件,天眼新闻客户端总榜和主题类、社会民生类、原创视频类、部门频道、县频道点击率排名前十的作品以及《贵州日报》、天眼新闻微博、微信、头条号、百家号等第三方平台传播情况进行数据分析,以便于选题策划会在“围绕中心工作抓原创、围绕社会民生抓爆款”的理念思路指导下,抓好新、深、准的选题策划。

(二)重大主题全媒联动

重大主题报道是主流媒体、权威媒体必不可少的占领舆论话语场的一个强力抓手,也是展现传播力、提升影响力的一大重大机遇。在媒体深度融合的大背景下,重大主题报道要形成规模效应和报道声势,仅靠传统媒体的力量很难实现,必须跨平台、跨媒介联动,形成立体化、多层次的传播体系,实现传播效果最大化。因此,当今媒体在策划中必须全盘考虑全媒体联动选题策划,从而推动全媒体作战,形成全媒体报道强大合力。2023年1月15日,“多彩贵州”从万桥飞架看中国奋斗”重大主题报道在贵州日报报刊社报、端、网以及《贵州都市报》等平台隆重推出。在制作报道方案中,贵州日报报刊社不仅对《贵州日报》的宣传报道进行了精心策划,同时,还将“天眼新闻”客户端、当代先锋网、贵州都市报及其新媒体平台一体联动策划,选派文字、摄影、视频等骨干记者组成多支全媒体作战小分队奔赴一线,采写文字、摄影、视频、音频等全媒体产品。按照各媒介适宜特点,报、刊、网、端各平台融合推出了浓墨重彩的主题报道。

(三)跨越合作重磅出击

全媒体时代下,如何将重大主题报道做大做强?近年来,在各级媒体的创新探索中,跨区域媒体联动策划主题报道已成为一种新的趋势,在实践中逐渐取得了较为理想的效果。跨越合作既可以是跨级媒体,也可以是同级媒体,双方或者多方联动策划,围绕共同的主题联动推出报道,拓展宣传覆盖面、形成报道聚合力。比如:在全国性重大主题宣传报道的“命题作文”中,媒体跨区域联动,既能突出地方媒体的特色,也能联动合力出击,打造新闻品牌、增强核心竞争力。

三、同频共振 多元呈现

在新的传播格局下,主流媒体要更好地扛起全媒体传播责任,担当好引领引导主流价值的使命,就必须坚定不移地推动媒体融合发展。从实践来看,主流媒体多年积累的把关能力和专业技能,是守护传统阵地、进军新兴阵地的坚实基础。但在互联网环境下,用一成不变的经验的做法,难以适应新的形势,需要确立融合传播的理念,形成新的竞争优势。媒体融合发展怎么样?融合传播效果是一个评判的重要标准之一。因此,主流媒体要有战略性布局,也要有具体性举措,推动二次传播、聚合同频发力、做足多元化呈现,就是推动融合传播的具体性举措。

(一)二次传播吸引流量

新闻二次传播并不陌生,在传统定义上,新闻媒体传播的信息,在被受众接受后,常常又以别的舆论形态继续传播下去,这就被称为“二次传播”。在媒体融合发展的当下,二次传播形态更加多样,不再仅仅是传统的口口相传,而是传统媒体到新媒体以及不同媒介之间的再次传播。不仅如此,在互联网的推动下,二次传播内容更加丰富,新闻报道在二次传播、三次传播甚至多次传播中,得到延伸和拓展,变得更加有深度,也更加丰富多彩,产生的影响也更为广泛和深刻。因此,主流媒体要充分利用二次传播,通过多元化、深层次的融合报道吸引流量。贵州日报报刊社在推动融合传播中,一方面实行移动端首发制,所有新闻作品必须在“天眼新闻”客户端刊发后,才能再到其他平台呈现。另一方面,也充分利用二次传播提升形象力,每日《贵州日报》精心编辑刊登的传播渠道多元化的环境下,也要用目标受众乐于接受的方式去呈现内容产品,才能在舆论场中立足并形成自己的优势。这就需要传统媒体与新媒体聚合

(二)聚合发力同频共振

原来是怎么做的?有没有参照?这是传统媒体人经常会问的问题。有创新吗?还可以怎么做?这是融合传播中大家探讨较多的话题。传统媒体需要确保意识形态安全没有问题,但在传播渠道多元化的环境下,也要用目标受众乐于接受的方式去呈现内容产品,才能在舆论场中立足并形成自己的优势。这就需要传统媒体与新媒体聚合

合发力,以全新的创意、手段、形态、模式,打造具有震撼力、冲击力的内容产品,推动聚合发力、同频共振。

党的二十大期间,《贵州日报》、天眼新闻客户端以及视频号、抖音、微信、微博等媒体平台隆重推出《十年十个家庭变迁》融媒体系列报道。2022年10月18日起,《贵州日报》连续5天精心设计、以图文并茂的方式推出5个整版报道,该主题报道通过视频、海报等多种形式,同步在天眼新闻客户端以及视频号、抖音、微信、微博等平台发布。为了全力推动融合传播真正“融合”,《贵州日报》在版式设计中,在每条评论中嵌入二维码,读者只要扫描二维码,就能阅读天眼新闻客户端推出更加丰富的报道,让两个平台打通壁垒,聚合发力,实现同频共振。

(三)多元呈现遍地开花

对于报纸而言,传播力体现为阅读率、传阅率、好评率,而新媒体则体现为点击率、转发率、点赞率。互联网时代,传播力的体现再次延展,通过整合媒体力量、借助技术创新、打通线上线下所产生的传播影响力与舆论话语权。提升媒体的传播力,不光传统主流媒体要发挥优势做大做强,还要适应互联网传播的特点,匹配不同平台特性,在传统的文字、图片、音视频的基础上,综合运用H5、短视频、直播、VR、AR、海报、动图、长图、可视化表达等技术手段和传播方式,创新表达语态,实现多元传播、遍地开花,满足不同层次人群的信息需求,从而引发传播热点。党的二十大期间,贵州日报报刊社充分发挥各平台优势,创新表达语态,实现党的二十大精神多元传播、遍地开花。《贵州日报》通过开设专栏,重点做好时政、言论、重点内容转载、主题策划等报道,《当代贵州》以合刊的方式,推出“非凡十年”专号,“天眼新闻”客户端、当代先锋网等新媒体平台创新传播方式,融合文字、短视频、海报、H5、长图、手绘等多种体裁,充分利用讲述代表温暖故事,宣传报告热烈反响、捕捉现场鲜活画面,连线场外共鸣声音等方式,全方位、多角度、深层次展示党的二十大精神,贵州经济社会大踏步前进、发生翻天覆地的巨大变化的非凡成就和生动实践,进一步将贵州千群群众的思想统一到党的二十大精神上来。(作者单位:贵州日报报刊社)