环境资源与能源法讯

2021 年 2 月刊

主　　编：吴荣良

副 主 编：李　镔　顾　准　赵洪升

责任编辑：燕　笑　易　鸣　蒋晓天

上海市律师协会 环境资源与能源业务研究委员会 编制

本期目录

XĪNFǍKUÀIBÀO HUÁNJÌNGZĪYUÁN
新法快报·环境资源 1

1. 《刑法修正案（十一）》自 2021 年 3 月 1 日起实施 1

2. 最高人民法院印发《关于贯彻〈中华人民共和国长江保护法〉的实施意见》 2

3. 发改委、科技部等部门发布《关于推进污水资源化利用的指导意见》 3

4. 上海市水务局印发《关于推行开发区内生产建设项目水土保持管理工作改革的实施意见》 4

5. 安徽省人民政府办公厅印发《安徽省突发环境事件应急预案》 4

6. 南京市水务局印发《南京市水平衡测试管理实施办法》 5

7. 重庆市生态环境局在全国率先发布“碳排放评价”技术指南 6

8. 广东省生态环境厅关于进一步做好产业园区规划环境影响评价工作的通知 7

9. 湖北省生态环境厅办公室印发《湖北省生态环境资金项目管理办法》 8

10. 湖北省生态环境厅 湖北省工商业联合会发布《关于支持服务全省民营企业绿色发展的实施意见》 8

11. 四川省重点行业挥发性有机物控制技术手册和现场核查手册 9

12. 河南省生态环境厅印发河南省生态环境监督执法正面清单管理等四项制度的通知 ... 10

13. 贵州省生态环境厅发布《贵州省生态环境损害赔偿案件办理规程（试行）》 10

14. 陕西省生态环境厅印发《陕西省生态环境保护综合行政执法事项指导目录》 11

XĪNFǍKUÀIBÀO NÉNGYUÁN
新法快报·能源 12

15. 国务院印发《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》.....12

16. 工信部发布《关于 2020 年度乘用车企业平均燃料消耗量和新能源汽车积分管理有关事项的通知》.....13

17. 国家能源局关于进一步完善能源行业标准化技术委员会管理的通知.....14

18. 国家能源局 2021 年第 2 号公告.....16

19. 国家能源局综合司关于开展电压合格率数据统计分析工作的通知.....19

20. 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市加快新能源汽车产业发展实施计划（2021—2025 年）》.....20

21. 陕西省发展和改革委员会关于清理取消供水供电供气供暖行业不合理收费的通知...23

ZHUĀNYÈ LÙNWÉN

专 业论 文 **26**

民法典视角看乘客摔倒身亡案件如何维权.....26

XĪN FǍ KUÀIBÀO HUÁNJÌNG ZĪ YUÁN
新法快报·环境资源

1. 《刑法修正案（十一）》自 2021 年 3 月 1 日起实施

http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202012/850abff47854495e9871997bf64803b6.shtml

2020 年 12 月 26 日，《刑法修正案（十一）》由全国人民代表大会常务委员会通过，将于 2021 年 3 月 1 日起正式实施。本次修改主要围绕维护人民群众生命安全、安全生产、金融市场秩序、知识产权、生态环境、与疫情防控相关的公共卫生安全等领域的刑法治理和保护。

《刑法修正案（十一）》对刑法原有的“污染环境罪”的适用情形提高了处罚档次，规定有下列情形之一的，处七年以上有期徒刑，并处罚金：

（一）在饮用水水源保护区、自然保护地核心保护区等依法确定的重点保护区域排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质，情节特别严重的；

（二）向国家确定的重要江河、湖泊水域排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质，情节特别严重的；

（三）致使大量永久基本农田基本功能丧失或者遭受永久性破坏的；

（四）致使多人重伤、严重疾病，或者致人严重残疾、死亡的。

《刑法修正案（十一）》不仅进一步明确了环评机构、监测机构弄虚作假的刑事责任，在“提供虚假证明文件罪”的犯罪主体中新增了“安全评价、环境影响评价、环境监测等职责的中介组织的人员”，还提高了该罪的处罚档次，规定有下列情形之一的，处五年以上十年以下有期徒刑，并处罚金：

（一）提供与证券发行相关的虚假的资产评估、会计、审计、法律服务、保荐等证明文件，情节特别严重的；

（二）提供与重大资产交易相关的虚假的资产评估、会计、审计等证明文件，情节特别严重的；

（三）在涉及公共安全的重大工程、项目中提供虚假的安全评价、环境影响评价等证明文件，致使公共财产、国家和人民利益遭受特别重大损失的。

有前款行为，同时索取他人财物或者非法收受他人财物构成犯罪的，依照处罚较重的规定定罪处罚。

2. 最高人民法院印发《关于贯彻〈中华人民共和国长江保护法〉的实施意见》

http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-287881.html

2021 年 2 月 25 日，最高人民法院发布《最高人民法院关于贯彻〈中华人民共和国长江保护法〉的实施意见》（法发〔2021〕8 号，下称《实施意见》）。

《实施意见》全文分为四个部分，共 16 条。

第一部分为贯彻实施长江保护法的重要意义。《实施意见》从落实习近平总书记重要指示要求、推进长江流域绿色发展、人民法院全面履行法定职责三个方面，深刻指出人民法院贯彻实施长江保护法的重要意义。长江保护法既是生态环境的保护法，也是绿色发展的促进法，不仅突出强调长江流域生态环境保护和修复，对于促进长江经济带产业结构绿色改造、提升流域人居环境质量、保障长江黄金水道功能等均作出重要规定。

第二部分为长江司法保护的理念。《实施意见》要求人民法院在司法裁判中应当坚持以下理念。一是生态优先、绿色发展。深入践行绿水青山就是金山银山的发展理念，准确理解生态环境保护与经济社会发展的辩证关系，依法保护长江生态环境，保障资源合理开发利用，推进长江流域绿色发展。二是统筹协调、系统治理。作为我国首部流域专门法律，长江保护法在实施中需要贯彻系统观念。三是依法严惩、全面担责。落实最严格制度最严密法治，将“严”的基调贯彻到长江保护法适用的全过程、各方面，严惩重处长江流域生态环境违法犯罪行为。

第三部分为司法服务长江生态环境保护修复和高质量发展。《实施意见》紧紧围绕工作大局，切实强化长江生态环境司法保护，主动服务高质量发展。一是

深入打好污染防治攻坚战；二是提升生态系统质量和稳定性；三是推动长江流域高质量发展。

第四部分为提升保障生态环境民生福祉的司法能力水平。坚持以人民为中心，不断完善司法体制机制，增强人民群众生态环境获得感、幸福感、安全感。一是完善全流域系统保护；二是提供优质高效司法服务；三是增强环境司法能力和国际影响力；四是深化环境司法公众参与。

3. 发改委、科技部等部门发布《关于推进污水资源化利用的指导意见》

https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202101/t20210111_1264794.html

2021 年 1 月 5 日，国家发展改革委、科技部、工业和信息化部、财政部、自然资源部、生态环境部、住房城乡建设部、水利部、农业农村部、市场监管总局联合发布《关于推进污水资源化利用的指导意见》（发改环资〔2021〕13 号）。

《指导意见》提出到 2025 年，全国污水收集效能显著提升，县城及城市污水处理能力基本满足当地经济社会发展需要，水环境敏感地区污水处理基本实现提标升级；全国地级及以上缺水城市再生水利用率达到 25%以上，京津冀地区达到 35%以上；工业用水重复利用、畜禽粪污和渔业养殖尾水资源化利用水平显著提升；污水资源化利用政策体系和市场机制基本建立。

到 2035 年，形成系统、安全、环保、经济的污水资源化利用格局。为完成目标任务，要坚持“节水优先、统筹推进，因地制宜、分类施策，政府引导、市场驱动，科技引领、试点示范”等基本原则。

《指导意见》提出，在城镇、工业和农业农村等领域系统开展污水资源化利用，以缺水地区和水环境敏感区域为重点，以城镇生活污水资源化利用为突破口，以工业利用和生态补水为主要途径，全面推动我国污水资源化利用实现高质量发展。污水资源化利用的重点领域包括城镇生活污水、工业废水、农业农村污水等三方面。

为保障重点领域污水资源化利用有效实施，《指导意见》部署实施污水收集及资源化利用设施建设工程、区域再生水循环利用工程、工业废水循环利用工程、

农业农村污水以用促治工程、污水近零排放科技创新试点工程以及综合开展污水资源化利用试点示范等重点工程，并就各项工程建设提出了具体要求。

污水资源化利用具有较强公益性，既需要市场积极参与，也需要政府规范引导。《指导意见》着力从健全法规标准、构建政策体系、健全价格机制、完善财金政策、强化科技支撑等五方面健全体制机制。

4. 上海市水务局印发《关于推行开发区内生产建设项目水土保持管理工作改革的实施意见》

https://www.shanghai.gov.cn/nw49248/20210218/21e2b8d7b1554de1854e96b8af77c5f5.html

2021 年 2 月 3 日，上海市水务局印发《关于推行开发区内生产建设项目水土保持管理工作改革的实施意见》（下称《实施意见》），自印发之日起施行。

根据《实施意见》，对开发区内项目全面实行水土保持承诺制管理，生产建设单位应在项目开工建设前，按规定编制水土保持方案报告书或报告表，并通过其网站、公共媒体网站或者相关政府网站向社会公开拟报批的水土保持方案全文，且持续公开期不得少于 10 个工作日。生产建设单位应从上海市水务局水土保持方案专家库中自行选取至少一名专家签署是否同意意见，向具有相应水土保持方案审批权限的审批部门提交申请材料。审批部门按水土保持承诺制相关要求办理，对收到的申请材料仅进行形式审查，不再组织技术评审。

5. 安徽省人民政府办公厅印发《安徽省突发环境事件应急预案》

http://sthjt.ah.gov.cn/public/21691/120225691.html

2021 年 1 月 21 日，安徽省人民政府办公厅印发《安徽省突发环境事件应急预案》（皖政办秘〔2021〕6 号），自印发之日起实施，原《安徽省突发环境事件应急预案》（皖政办秘〔2016〕32 号）同时废止。

根据预案，省政府设立省突发环境事件应急指挥部，统一指导协调和组织全省突发环境事件应对工作。按照事件危害程度、影响范围等因素，突发环境事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。根据突发环境事件的严重程度、影响范

围和发展态势，将省级层面应急响应设定为一级、二级和三级 3 个等级。市、县人民政府响应等级可参照省级层面应急响应级别设置，结合本地实际情况予以明确。

6. 南京市水务局印发《南京市水平衡测试管理实施办法》

http://shuiwu.nanjing.gov.cn/njsswj/202101/t20210129_2810455.html

2021 年 1 月 15 日，南京市水务局发布《南京市水平衡测试管理实施办法》（宁水资〔2021〕20 号），自 2021 年 2 月 1 日起施行。

该办法共 21 条规范性内容，从八个主要方面对全市使用公共供水和自备水的非居民用水户水平衡测试管理和监督，提出了明确规定。

一是规定了水平衡测试的期限，市级及以上重点计划用水户和年用水量 12 万吨以上的使用公共供水用水户应当每三年开展一次水平衡测试；其他计划用水户应当每五年开展一次水平衡测试。

二是规定了水平衡测试的开展形式，可以采取用水户自测和委托测试两种方式进行；

三是提出了测试机构和人员要求，测试机构应当独立开展工作，确保水平衡测试数据和信息真实、准确，结论客观、公正，并对用水户的信息负有保密义务，直接从事水平衡测试的人员应当具备节水管理、给排水和专业测试、分析技能，熟练掌握相关法律法规和规范标准；

四是提出了开展水平衡测试的计量设施要求，工业企业的次级用水单位水表配备率应不低于 95%，主要用水设备的水表配备率应不低于 80%；公共机构的次级用水单位水表配备率和主要用水设备的水表配备率应不低于 85%；

五是提出了水平衡测试报告审查要求，管理部门应当及时组织对水平衡测试报告书（表）进行备案或审核，并反馈必要的修改意见；

六是明确了水平衡测试结果审查互认原则，对各级水行政主管部门在节水型载体创建等专项工作中组织审查（审核）通过的有效期内的水平衡测试报告书（表），管理部门应当予以认可；

七是提出了技术指导要求，管理部门应当定期对计划用水户和测试机构提供技术指导和业务培训，指导用水户和测试机构按要求开展水平衡测试和编制报告。

八是明确了水平衡测试的违规处理方式，涉及弄虚作假，或者有用水单元测试漏项、用水单元划分有误、测试时段选取不当、数据采集错误等原则性问题的，管理部门应当通知用水户进行重测；连续两次审核不通过的，管理部门应当以适当形式进行通报；未按规定开展水平衡测试或者未对存在问题进行整改的计划用水户，管理部门在核定用水计划时应当适当核减其用水计划，并依照《江苏省节约用水条例》规定追究法律责任。

7. 重庆市生态环境局在全国率先发布“碳排放评价”技术指南

http://sthjj.cq.gov.cn/zwgk_249/fdzdgknr/lzyj/zcwj/qtwj/202102/t20210208_8885745_wap.html

2021 年 1 月 26 日，重庆市生态环境局发布了《重庆市规划环境影响评价技术指南——碳排放评价（试行）》《重庆市建设项目环境影响评价技术指南——碳排放评价（试行）》（渝环〔2021〕15 号，下称《指南》），该《指南》已于 2021 年 1 月 26 日起实施。

《指南》适用于重庆市域内的钢铁、火电（含热电）、建材、有色金属冶炼、化工（含石化）五大重点行业的规划环评和需编制环境影响报告书的建设项目环评，以及产业园区规划环评的碳排放评价。其他行业及建设项目环评中碳排放评价可参照使用。

《指南》以引导重点行业和产业园区绿色低碳循环发展、引导建设项目履行碳减排义务和建立碳管理机制为目的，规定了规划和建设项目环评中进行碳排放评价的一般工作流程、内容、方法和要求。

在工作要求方面，《指南》以实现我国二氧化碳排放在 2030 年前达到峰值、2035 年碳排放达峰后稳中有降、2060 年前实现碳中和为目标，结合碳强度考核、

碳市场建设、气候投融资、碳汇类生态产品价值实现等政策措施和节能降碳工程技术发展状况，计算规划及建设项目实施产生的碳排放量及碳排放强度，提出优化调整及碳减排建议，推动减污降碳协同共治。

在内容及方法方面，《指南》明确了碳排放评价相关定义和术语，衔接《规划环境影响评价技术导则 总纲》（HJ 130—2019）、《建设项目环境影响评价技术导则 总纲》（HJ 2.1-2016）编制框架，规定了规划和建设项目碳排放情况分析、碳排放现状调查和评价、碳排放预测评价、碳减排优化调整建议及减排潜力分析等内容。计算方法衔接《省级温室气体清单编制指南（试行）》以及相关行业企业温室气体排放核算方法与报告指南，评价内容包括碳排放量及碳排放强度两个指标。

8. 广东省生态环境厅关于进一步做好产业园区规划环境影响评价工作的通知

http://gdee.gd.gov.cn/gkmlpt/content/3/3222/post_3222699.html#3182

2021 年 2 月 7 日，广东省生态环境厅发布《关于进一步做好产业园区规划环境影响评价工作的通知》（粤环函〔2021〕64 号，以下称《通知》）。

《通知》规定，国务院及其有关部门、省政府批准设立的经济技术开发区、高新技术产业开发区、旅游度假区、自由贸易试验区、产业转移工业园等产业园区以及各地级以上市政府批准设立的其他各类产业园区，在编制（修编）开发建设规划时应当依法开展规划环评，编制规划环境影响报告书。。产业园区管理机构是开展产业园区规划环评工作的责任主体，对规划环评报告的质量和结论负责，在产业园区规划实施过程中认真落实规划环评要求，并接受所属人民政府的监督。产业园区管理机构应在编制（修编）产业园区开发建设规划时，同步组织开展环评工作，并在工作过程中依法征求相关部门、专家和公众的意见，涉及重点区域、重点行业且跨区域环境影响的规划，还应依照相关规定组织开展环评会商。

产业园区规划环评的召集审查权限。规划环评报告原则上由批准该产业园区设立、同意扩区或者区位调整的人民政府所属生态环境主管部门召集审查。产业

集聚地以及县级政府批准设立的工业集中区等区域的规划环评报告由各地级以上市生态环境局召集审查。电镀、印染、鞣革、化学制浆等专业园区规划环评报告由省生态环境厅召集审查。按规定应由省生态环境厅召集审查的广州市、深圳市、珠海市横琴新区、东莞市以及佛山市南海区、顺德区等行政区域内的产业园区的规划环评报告，由所在地生态环境部门召集审查。

9. 湖北省生态环境厅办公室印发《湖北省生态环境资金项目管理办法》

http://sthjt.hubei.gov.cn/fbjd/zc/zcwj/sthjt/ehb/202101/t20210129_3325219.shtml

2021 年 1 月 22 日，湖北省生态环境厅办公室印发《湖北省生态环境资金项目管理办法》（鄂环办〔2021〕2 号，以下简称《管理办法》），自印发之日起施行，《湖北省环境保护专项资金项目管理办法》(鄂环办〔2016〕247 号)同时废止。

《管理办法》对湖北省各级生态环境部门在开展中央和省级资金项目申报储备、资金支持、实施验收、绩效管理和监督检查等工作的程序和要求进行了明确规定。国家关于中央生态环境资金项目管理有明确规定的，从其规定。

《管理办法》共七章三十九条，包括总则、项目申报储备、项目资金分配、项目组织实施、绩效管理、监督检查处理和附则七个部分。

10. 湖北省生态环境厅 湖北省工商业联合会发布《关于支持服务全省民营企业绿色发展的实施意见》

http://sthjt.hubei.gov.cn/fbjd/zc/zcwj/sthjt/ehf/202102/t20210204_3335751.shtml

2021 年 1 月 28 日，湖北省生态环境厅、湖北省工商业联合会发布《关于支持服务全省民营企业绿色发展的实施意见》（鄂环发〔2021〕2 号，以下简称《意见》）。

根据上述《意见》，湖北省将推动生态环保产业健康发展，支持以重点集聚区为依托，培育壮大一批节能环保龙头企业。为提高企业环境保护主体责任意识，湖北省将加快构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的生态环

境治理体系。同时，探索搭建环保信息展示交流平台，帮助企业筛选易推广、成本低、效果好的先进适用技术；鼓励有条件的企业开展环保产业关键技术攻关，增强企业污染治理能力。

在政务服务方面，全省将深化生态环境领域“放管服”改革，提供优质环评审批服务，落实生态环境领域企业公平竞争制度，优化企业营商环境。围绕环境执法监管，湖北继续实施正面清单分类管理制度，推广开展非现场检查和容错机制，建立排污企业黑名单制度，严厉打击监测数据弄虚作假行为。

在落实财税金融支持政策方面，湖北省将争取中央、省级财政专项资金加大对污染治理与生态环境保护修复项目的支持力度，支持民企参与政府投资环保项目及医疗废弃物收集处置等工程建设。加快设立土壤污染防治基金，引导社会资本投资支持土壤修复治理产业发展。对受疫情影响严重且符合污染治理条件的企业，依法核准延期缴纳环境保护税。

在强化生态环境基础设施建设方面，湖北省将指导各地加快推进以工业园区为重点的区域污水处理设施和配套管网、生活垃圾处理设施项目。加快园区一体化生态环境监测体系建设，选择有代表性的国家级高新区、省级工业园区，逐步推广建设环境空气质量自动监测站，并增加挥发性有机物监测指标，监测数据与生态环境部门联网。

11. 四川省重点行业挥发性有机物控制技术手册和现场核查手册

http://sthjt.sc.gov.cn/sthjt/c103951/2021/2/19/d17e8bc708a14ab6923365a4b6372573.shtml

2021 年 2 月 19 日，四川省生态环境官网公布了《四川省重点行业挥发性有机物控制技术手册和现场核查手册》，该手册由四川省生态环境厅组织四川省生态环境科学研究院制定，对石化行业、煤化工行业、制药行业、农药行业、焦化行业，涂料、油墨及胶粘剂制造业、汽车整车制造业、家具制造业、工程机械整机制造业、其他工业涂装行业、塑料包装印刷行业、金属包装印刷行业、纸包装印刷行业、油品储运销行业等 14 个重点行业的挥发性有机物排放控制和排放核查作出相关要求，供企业使用和地方生态环境部门开展现场监督工作参考。

12. 河南省生态环境厅印发河南省生态环境监督执法正面清单管理等四项制度的通知

http://sthjt.henan.gov.cn/2021/02-07/2092660.html

2021 年 2 月 4 日，河南省生态环境厅印发《河南省生态环境监督执法正面清单管理制度》《河南省生态环境监督执法正面清单排污单位执法监管办法》《河南省生态环境执法稽查制度》《河南省生态环境综合行政执法人员分级管理规定》（豫环文〔2021〕23 号）等四项制度，自印发之日起实施。

《河南省生态环境监督执法正面清单管理制度》分为总则、管理职责、准入条件、移出条件、保障措施、监督方式、附则七个部分。省生态环境厅负责制定生态环境正面清单准入制度，指导、监督各市级生态环境主管部门依法履职。各省辖市级生态环境主管部门负责本行政区域内正面清单的准入、移出、公示、发布、信息维护等具体管理工作，并及时向省生态环境厅备案。

13. 贵州省生态环境厅发布《贵州省生态环境损害赔偿案件办理规程（试行）》

http://sthj.guizhou.gov.cn/zwgk/zfxxgk1/fdzdgknr/lzyj/zcwj/202102/t20210209_66736604.html

2021 年 2 月 9 日，贵州省生态环境厅发布《贵州省生态环境损害赔偿案件办理规程（试行）》（以下简称《规程》），自印发之日起施行，《贵州省生态环境损害修复办法（试行）》（黔环通〔2019〕186 号）同时废止。

《规程》包含总则、案件调查、磋商、诉讼、生态环境修复、程序衔接和附则，共 7 章 32 条。主要亮点包括：

（一）磋商先行启动。生态环境损害赔偿工作首要目的是生态环境修复，《规程》规定，在案件调查中，赔偿义务人主动表示对赔偿相关事项进行磋商的，可以先行启动磋商，此措施首先可以鼓励赔偿义务人修复的主动性，其次更加有利于生态环境得到及时有效的修复。

（二）案件繁简分流。《规程》规定了生态环境损害赔偿案件简易程序和一般程序，将损害量化金额估算在五十万元以下的案件，赔偿义务人对损害责任认定无争议的，采用简易程序办理，其他采取一般程序办理。将一部分生态环境损害较小的案件流程进一步简化，有利于及时有效的明确责任实现生态环境修复。

（三）修复方式多样。《规程》规定了自行修复、委托修复、替代修复等方式，满足不同情形下的修复需要。

（四）索赔衔接机制。《规程》建立了与环境行政处罚衔接以及环境刑事程序衔接机制，处理好生态环境损害赔偿与环境行政处罚等原有环境治理手段的关系，做好程序衔接。

14. 陕西省生态环境厅印发《陕西省生态环境保护综合行政执法事项指导目录》

http://sthjt.shaanxi.gov.cn/service/files/shf/2021-02-08/67061.html

2021 年 2 月 7 日，陕西省生态环境厅印发《陕西省生态环境保护综合行政执法事项指导目录》（陕环发〔2021〕7 号，下称《指导目录》）。

《指导目录》具有以下四方面特点：

（1）明确了执法事项范围。《指导目录》将部分原来分散在农业农村、自然资源等部门的执法事项统一纳入生态环境部门执法事项范围，并对同一个执法事项的执法对象和主体进行了界定。如明确了土壤污染防治执法事项的执法主体：建设用地的执法主体是生态环境部门，农用地的执法主体是农业农村部门。

（2）厘清了执法事项层级。按第一责任层级划分，《指导目录》分为“国务院主管部门、省级、设区的市”“省级”“省级、设区的市”等 5 大类，第一责任层级“设区的市”的事项共 142 项，占比 77.59%，推动执法力量下沉。

（3）整合了适用条款。按照条款不拆分的原则拟定目录，以生态环境部指导目录的执法事项名称为归类标准，对所有生态环境保护法律、行政法规、地方法规、行政规章进行了归纳整合。

（3）增补了部分事项，增加了地方法规。《指导目录》依据 16 部地方性法规，共确定行政执法事项 183 项，其中行政处罚事项 164 项，行政强制事项 19 项。将地方法规的执法事项按照生态环境部指导目录的分类纳入相应的事项名称，便于对同一执法事项的法律适用的选择，防止选择性适用法律。

XĪN F Ǎ KUÀIBÀO NÉNGYUÁN

新法快报·能源

15. 国务院印发《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》

http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-02/22/content_5588274.htm

2021 年 2 月 2 日，国务院印发《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》（国发〔2021〕4 号，下称《指导意见》）。

《指导意见》明确，到 2025 年，产业结构、能源结构、运输结构明显优化，绿色产业比重显著提升，基础设施绿色化水平不断提高，清洁生产水平持续提高，生产生活方式绿色转型成效显著，能源资源配置更加合理、利用效率大幅提高，主要污染物排放总量持续减少，碳排放强度明显降低，生态环境持续改善，市场导向的绿色技术创新体系更加完善，法律法规政策体系更加有效，绿色低碳循环发展的生产体系、流通体系、消费体系初步形成。到 2035 年，绿色发展内生动力显著增强，绿色产业规模迈上新台阶，重点行业、重点产品能源资源利用效率达到国际先进水平，广泛形成绿色生产生活方式，碳排放达峰后稳中有降，生态环境根本好转，美丽中国建设目标基本实现。

《指导意见》从六个方面部署了重点工作任务：

一是健全绿色低碳循环发展的生产体系。要推进工业绿色升级，加快农业绿色发展，提高服务业绿色发展水平，壮大绿色环保产业，提升产业园区和产业集群循环化水平，构建绿色供应链。

二是健全绿色低碳循环发展的流通体系。要积极调整运输结构，加强物流运输组织管理，推广绿色低碳运输工具，加强再生资源回收利用，建立绿色贸易体系。

三是健全绿色低碳循环发展的消费体系。要促进绿色产品消费，倡导绿色低碳生活方式，坚决制止餐饮浪费，因地制宜推进生活垃圾分类和减量化、资源化，推进塑料污染全链条治理。

四是加快基础设施绿色升级。要推动能源体系绿色低碳转型，完善能源消费总量和强度双控制度，推进城镇环境基础设施建设升级，提升交通基础设施绿色发展水平，改善城乡人居环境。

五是构建市场导向的绿色技术创新体系。要鼓励绿色低碳技术研发，加速科技成果转化。

六是完善法律法规政策体系。强化法律法规支撑，健全绿色收费价格机制，加大财税扶持力度，大力发展绿色金融，完善绿色标准、绿色认证体系和统计监测制度，培育绿色交易市场机制。

16. 工信部发布《关于 2020 年度乘用车企业平均燃料消耗量和新能源汽车积分管理有关事项的通知》

https://www.miit.gov.cn/jgsj/zbys/qcgy/art/2021/art_b7ea5735e3d8488fa05f24d0d3d9d77a.html

2021 年 2 月 7 日，工业和信息化部发布《关于 2020 年度乘用车企业平均燃料消耗量和新能源汽车积分管理有关事项的通知》（工信部通装函〔2021〕37 号）。

《通知》规定，在 2020 年度企业平均燃料消耗量积分核算中，对标准配置怠速起停系统、制动能量回收系统、换挡提醒装置的车型，其燃料消耗量可相应减免一定额度（可累加）。具体按照“怠速起停系统是指在车辆即将停止或车辆停止且发动机处于怠速状态时，能够自动关闭发动机，并且能够根据驾驶员的操作或车辆需求重新起动发动机的系统。搭载该系统的车型燃料消耗量核算减免额度为 0.15 升/100 公里”等三项说明执行。《通知》进一步明确，企业 2020 年度

产生的新能源汽车负积分，可以使用 2021 年度产生的新能源汽车正积分进行抵偿。对于注册地在湖北省的乘用车企业，其在 2020 年度产生的平均燃料消耗量负积分和新能源汽车负积分，减按 80%计算。

17. 国家能源局关于进一步完善能源行业标准化技术委员会管理的通知

http://zfxxgk.nea.gov.cn/2021-02/10/c_139769417.htm

2021 年 2 月 10 日，国家能源局发布《关于进一步完善能源行业标准化技术委员会管理的通知》（国能发科技〔2021〕9 号），自发布之日起实施，有效期 5 年。主要内容包括：

一、严格行业标委会组建条件

原则上要从严控制新增行业标委会数量。在某领域新组建行业标委会，应当具备以下条件。

（一）本领域符合落实“四个革命、一个合作”能源安全新战略和构建清洁低碳、安全高效能源体系的发展方向，推进其标准化符合加快能源新型标准体系建设的需要，对推动能源治理体系和治理能力现代化、支撑引领能源高质量发展具有一定意义。

（二）本领域的产品或技术在科研、开发、生产、使用和流通等环节具有一定的规模或应用范围，开展标准化的技术、产业及人才队伍基础良好。

（三）本领域符合公益属性定位、需要在能源行业范围内统一的，涉及重要产品、工程技术、服务和行业管理需求的技术要求较多，标准体系框架基本明确，行业标准制修订工作量较大。

（四）本领域没有全国标准化技术委员会（SAC/TC），且拟新组建行业标委会的业务范围与现有的相关全国标准化技术委员会或行业标委会无交叉或能够界定清晰。

（五）本领域有关企业、社会团体、教育、科研机构等市场主体对推进标准化的积极性较高，能产生适合的行业标委会秘书处挂靠单位，并具备相应的专业人员和办公条件。

组建标委会申请符合填补空白、能源高质量发展急需，或相关领域涉及保障人身健康和生命财产安全、能源安全、节能和节水、资源综合利用、环境和生态保护、低碳发展、显著提升能源行业整体技术水平和产品及服务质量的标准需求量较大等条件的，优先予以支持。

二、简化行业标委会组建程序

在坚持协商一致原则的前提下，加强事前沟通，进一步简化行业标委会组建程序。

（一）有关单位向本领域的能源行业标准化管理机构（以下简称管理机构）提出组建行业标委会建议。管理机构就组建行业标委会建议与相关方面充分沟通协商，并广泛征求意见、组织论证。具备组建条件且相关方面意见一致的，由管理机构提出组建行业标委会申请并报国家能源局。

（二）国家能源局收到申请并进行初步审核后，组织专家就组建行业标委会的必要性、可行性、职责范围及秘书处拟承担单位等进行论证，形成专家论证意见。

（三）专家论证意见认为应当组建的，由管理机构组织秘书处拟承担单位，按照有关要求征集行业标委会委员、制定工作章程和秘书处工作细则、完善本领域标准体系表及工作计划，形成组建方案并报国家能源局。

（四）国家能源局收到组建方案并进行初步审核后，将组建方案在国家能源局门户网站上公示 1 个月，广泛征求意见。

（五）各有关方面无不同意见，或经协商达成一致意见的，由国家能源局对组建方案进行批复，同意成立行业标委会。

国家能源局持续滚动推进行业标委会的组建工作，原则上每年三月、九月集中受理组建申请，建立台账并分批次办理。

三、优化行业标委会有关具体事项管理

行业标委会新设立分标委、委员调整和换届等工作事项调整由管理机构管理。

（一）行业标委会除组建时即设立若干分标委的，一般不新设立分标委。本领域技术、产业发展及标准化工作确有需要的，应当经行业标委会全体委员表决通过后，由行业标委会秘书处向相应的管理机构提出申请。分标委的职责范围不能超出所属行业标委会的职责范围。管理机构应参照行业标委会组建程序及有关要求，对设立分标委申请进行论证、广泛征求意见并在本领域标准化信息平台上公示 2 周（10 个工作日）；各有关方面无不同意见，或经协商达成一致意见的，管理机构应同意设立分标委，并报国家能源局备案。

（二）行业标委会届满时，应及时进行换届。行业标委会秘书处应于任期届满前 3 个月，将换届方案及相关材料报相应的管理机构审核。管理机构应参照行业标委会组建有关要求，对换届方案广泛征求意见并在本领域标准化信息平台上公示 2 周（10 个工作日）；各有关方面无不同意见，或经协商达成一致意见的，管理机构应同意换届。换届结果应报国家能源局备案。

（三）行业标委会（含分标委）委员本人申请不再担任委员，或因委员工作变动等原因不适宜继续担任委员的，由行业标委会秘书处统一提出委员调整方案，经行业标委会全体委员表决同意后，报管理机构审核。管理机构应将调整方案在本领域标准化信息平台上公示 2 周（10 个工作日）；各有关方面无不同意见，或经协商达成一致意见的，管理机构应同意调整。

四、加强行业标委会有关管理规定衔接

本通知有关内容与《国家能源局关于印发<能源标准化管理办法>及实施细则的通知》（国能发科技〔2019〕38 号）不一致的，以本通知为准。

18. 国家能源局 2021 年第 2 号公告

http://zfxxgk.nea.gov.cn/2021-01/12/c_139760469.htm

2021 年 1 月 12 日，国家能源局发出 2021 年第 2 号公告，为贯彻落实党中央国务院关于加强法治政府建设和推进简政放权、放管结合、优化服务的要求，营

造良好营商环境，对规范性文件进行了清理，决定废止原国家电监会印发的规范性文件 28 件。

附件　　国家能源局决定废止的规范性文件目录

序号	文件名称	文件编号
1	国家电力监管委员会关于印发《跨区跨省电力优化调度暂行规则》的通知	电监输电[2003]20 号
2	国家电力监管委员会关于电力企业报送财务会计资料的通知	电监价财[2003]32 号
3	国家电力监管委员会印发《关于促进电力调度公开、公平、公正的暂行办法》的通知	电监市场[2003]46 号
4	国家电力监管委员会关于印发《输配电成本核算办法（试行）》的通知	电监价财[2005]16 号
5	国家电力监管委员会办公厅 国家发展和改革委员会办公厅关于印发《东北电力市场总结期间竞价机组电量安排和电费结算方案》的通知	办价财[2006]78 号
6	国家电力监管委员会关于落实《国务院批转发展改革委、能源办关于加快关停小火电机组若干意见的通知》的实施意见	电监市场[2007]6 号
7	国家电力监管委员会办公厅关于印发《电力企业信息披露及信息报送情况报告内容及格式》的通知	办市场函[2007]288 号
8	国家电力监管委员会办公厅关于印发《输配电成本分析报告范本》的通知	办价财函[2007]272 号
9	国家电力监管委员会关于明确电力业务许可证审查若干问题的通知	电监资质[2007]4 号
10	国家电力监管委员会 国家发展和改革委员会 环境保护部关于印发《节能发电调度信息发布办法（试行）》的通知	电监市场[2008]13 号

11	国家电力监管委员会关于印发《发电权交易监管暂行办法》的通知	电监市场[2008]15 号
12	国家电力监管委员会 国家发展和改革委员会 国家能源局关于节能发电调度试点经济补偿有关问题的通知	电监价财[2009]47 号
13	国家电力监管委员会 工业和信息化部关于电信基础设施共建共享中供电有关问题的通知	电监办[2009]26 号
14	国家电力监管委员会关于印发《跨省（区）电能交易监管办法（试行）》的通知	电监市场[2009]51 号
15	国家电力监管委员会办公厅关于建立电力系统年度运行方式汇报制度的通知	办输电[2009]58 号
16	国家电力监管委员会办公厅关于印发《电力交易与市场秩序报表内容及格式》的通知	办市场[2009]82 号
17	国家电力监管委员会关于印发《电价监督检查暂行规定》的通知	电监价财[2010]33 号
18	国家电力监管委员会关于印发《输配电成本监管暂行办法》的通知	电监价财[2011]37 号
19	国家电力监管委员会办公厅关于印发《电力调度机构信息报送与披露办法》的通知	办输电[2011]65 号
20	国家电力监管委员会关于印发《发电企业财务经营信息报送暂行办法》的通知	电监价财[2012]57 号
21	国家电力监管委员会关于印发《输配电成本信息报送暂行办法》的通知	电监价财[2012]58 号
22	国家电力监管委员会关于规范水泥窑低温余热发电机组并网运营的意见	电监市场[2012]65 号
23	国家电力监管委员会办公厅关于国网与南网电能交易有关问题的通知	办市场函[2012]129 号
24	国家电力监管委员会办公厅关于加强重大节假日期间居民生活用电保障工作的通知	办供电[2012]137 号

25	国家电力监管委员会关于加强电力监管支持民间资本投资电力的实施意见	电监政法[2012]36 号
26	国家电力监管委员会关于贯彻落实国务院支持广东先行先试加快转型升级政策的实施意见	电监政法[2012]73 号
27	国家电力监管委员会关于支持山东建设经济文化强省的实施意见	电监办[2012]63 号
28	国家电力监管委员会办公厅关于支持民间资本投资电力有关重点工作分工的通知	办政法[2012]136 号

19. 国家能源局综合司关于开展电压合格率数据统计分析工作的通知

http://zfxxgk.nea.gov.cn/2021-02/09/c_139758877.htm

2021 年 2 月 9 日，为进一步加强电能质量管理，保障电力用户用电权益，国家能源局将在全国范围内开展电压合格率的统计分析工作，国家能源局综合司发布《关于开展电压合格率数据统计分析工作的通知》（国能综通电力〔2021〕15 号）。有关事项通知如下：

一、电网（供电）企业是电压合格率统计工作的责任主体，负责供电区域内供电电压数据的采集、统计、报送等工作。各电网（供电）企业应建立健全电压合格率统计和报送体系，明确责任部门，确保数据及时、准确、完整报送。

二、电压合格率数据包括城市、农村地区的电压监测点数量、电压超上限时间、电压超下限时间、总运行统计时间等，采集和统计工作按照国家现行规定执行。电压合格率的计算标准及数据报表分别见附件 1、附件 2。

三、中央电网企业总部逐级汇总电压合格率数据，分别于每年 7 月 20 日、次年 1 月 20 日前将上半年、上年度电压合格率数据和分析报告报送国家能源局电力可靠性管理和工程质量监督中心（以下简称中心）；央企所属省级电网企业同时报送所在地派出机构。非央企所属供电企业分别于每年 7 月 20 日、次年 1

月 20 日前将上半年、上年度电压合格率数据和分析报告报送所在地派出机构，各派出机构审核汇总后于每年 7 月 31 日、次年 1 月 31 日前报送中心。2020 年度电压合格率数据和分析报告请于 2021 年 3 月 31 日前报送。

四、中央电网企业总部于 2021 年 2 月 28 日前将工作联系人、联系方式报送中心，央企所属省级电网企业、非央企所属供电企业于 2021 年 2 月 28 日前将工作联系人、联系方式报送所在地派出机构。

五、暂采用电子邮件方式报送电压合格率数据，电子表格从 http://prpq.nea.gov.cn/kekaoxingguanli 下载。

六、请各派出机构及时将文件转发至辖区内电网（供电）企业，督促做好电压合格率数据报送工作。工作中遇到的问题和困难请向中心反映。

20. 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市加快新能源汽车产业发展实施计划（2021—2025 年）》

http://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20210225/c76899471d0d4abea77b26d54d7fb972.html

2021 年 2 月 4 日，上海市人民政府办公厅印发《上海市加快新能源汽车产业发展实施计划（2021—2025 年）》（沪府办〔2021〕10 号），按照“统筹自主创新与开放合作，统筹推广应用与设施配套，统筹生产发展与回收利用，统筹政府支持与企业投入”要求，从突破新能源汽车产业核心技术、打造完整产业生态、加快新技术示范应用、完善城市基础设施配套、健全制度体系等五个方面，明确了“十四五”期间本市新能源汽车产业发展总体目标，提出若干重点工作。

《实施计划》主要内容包括：

1. 2025 年本市新能源汽车产业发展目标

一是产业规模国内领先。本地新能源汽车年产量超过 120 万辆，新能源汽车产值突破 3500 亿元，占全市汽车制造业产值 35%以上。

二是核心技术攻关取得重大突破。动力电池等关键零部件研发制造达到国际领先水平，汽车网联化与智能化核心技术取得重大进展，形成完整供应链。

三是绿色交通能源体系加速形成。个人新增购置车辆中纯电动汽车占比超过 50%。公交汽车、巡游出租车、党政机关公务车辆、中心城区载货汽车、邮政用车全面使用新能源汽车，国有企事业单位公务车辆、环卫车辆新能源汽车占比超过 80%，网约出租车新能源汽车占比超过 50%。燃料电池汽车应用总量突破 1 万辆。

四是网联化智能化应用能力明显提升。有条件自动驾驶的智能汽车实现规模化生产，高度自动驾驶的智能汽车实现限定区域和特定场景商业化应用。

五是基础设施配套持续优化。充换电技术水平大幅提升，设施规模、运营质量和服务便利性显著提高。建成并投入使用各类加氢站超过 70 座，实现重点应用区域全覆盖。

六是政策体系不断完善。新能源汽车应用、加氢及充换电相关标准和监督体系基本成熟。智能汽车测试、示范应用、商业运营相关标准体系建设取得重大进展。

2. 重点工作

《实施计划》围绕上述发展目标，提出五方面 19 项重点任务。

一是提升产业基础能力。强化整车技术创新，增加高端纯电动车型供给，完善燃料电池汽车全产业链生态。支持新一代动力电池、高功率密度驱动电机及控制系统、燃料电池系统、车用操作系统及车规级芯片等关键零部件核心技术研发。推动多种形式车用氢气储运技术应用，大幅降低成本。

二是打造完整产业生态。支持生态主导型企业发展，鼓励国内外技术领先、实力雄厚的企业在沪投资建设整车制造、研发项目。推动补强产业链，加大精准招商力度，支持国企改革，打造若干个销售规模达到百亿级的零部件“独角兽”企业。支持安亭、临港新片区、金桥合力打造世界级新能源汽车产业集群。推动长三角燃料电池汽车和智能汽车一体化发展，实现制度、标准、成果互认。

三是构建绿色交通能源体系。完善新能源汽车专用牌照支持政策，自 2023 年起对消费者购买插电式混合动力汽车不再发放专用牌照额度。公交汽车、巡游出租车、党政机关及国有企事业单位公务车辆等有适配车型的，新增或更新车辆原则上全部使用纯电动汽车或燃料电池汽车。支持燃料电池汽车在具备条件的郊区公交、重型载货、冷链运输、环卫、非道路移动车辆等领域应用，其中公交车示范应用总量不少于 50 辆。推进高度自动驾驶示范区建设，显著降低自动驾驶测试综合成本，大幅增加测试道路里程，探索在高速公路等区域开展测试，推动自动驾驶技术在集装箱运输、出行服务、高架道路清扫、泊车等典型场景的示范应用。

四是落实新型基础设施配套保障。鼓励集中式充电站、出租车充电示范站建设，充分利用绿地、公共道路停车场等资源布局经营性充电设施。鼓励商场物业等减免充电车辆停车费，通过对占用充电车位的燃油车提高收费标准等方式，缓解“油车占位”矛盾。鼓励存量公共充电桩改建为直流快充桩，力争新建或改建 1 万根。完善换电设施报建管理制度，对符合条件的换电运营给予补贴。落实居住社区充电设施配建要求，推广智能有序慢充为主、应急快充为辅的社区充电模式。出台加氢站布局专项规划，制定建设审批管理办法。

五是健全制度体系。完善新能源汽车动力电池溯源机制，落实厂商主体责任。提出和完善新能源汽车使用及突发事故应急救援、车用氢气储运等领域标准规范，积极推广北斗导航在巡游出租车计量计价领域应用。探索自动驾驶法规豁免申请机制，对测试及商业化应用过程中触及到的现行法规关键约束，研究一揽子解决方案。支持无安全员测试等创新举措在有条件的区域开展试点。

3. 保障措施

一是本市成立新能源汽车产业发展工作推进专班，各有关部门、区政府按照《实施计划》明确的重点工作和分工，各负其责，协同推进相关工作。

二是推动多项政策聚焦。加大本市各类专项资金对新能源汽车核心技术攻关、关键零部件产业化和新技术应用的支持力度。支持加氢站、充换电设施、智能路侧设施和重大功能性平台项目纳入“新基建”示范。新能源汽车领域相关企业，

在临港新片区内从事集成电路、人工智能关键领域核心环节相关产品（技术）业务，并开展实质性生产或研发活动，自设立之日起 5 年内减按 15%的税率征收企业所得税。出台燃料电池汽车产业发展扶持政策，对燃料电池汽车运行、关键零部件应用、加氢站建设及运营等给予补贴。

三是落实人才激励。对符合条件的新能源汽车领域国内外优秀人才，按照有关规定给予直接落户、人才奖励等支持。

21. 陕西省发展和改革委员会关于清理取消供水供电供气供暖行业不合理收费的通知

http://sft.shaanxi.gov.cn/yw/gzdt/40447.htm

2021 年 2 月 20 日，陕西省发展和改革委员会发布《关于清理取消供水供电供气供暖行业不合理收费的通知》，从 3 月 1 日起，陕西省将全面清理取消供水供电供气供暖行业不合理收费。

一、取消供水环节不合理收费。

取消供水企业及其所属或委托的安装工程公司在用水报装工程验收接入环节向用户收取的接水费、增容费、报装费等类似名目开户费用，以及开关闸费、竣工核验费、竣工导线测量费、管线探测费、勾头费、水钻工程费、碰头费、出图费等类似名目工程费用。

二、取消供电环节不合理收费。

取消供电企业及其所属或委托的安装工程公司在用电报装工程验收接入环节向用户收取的移表费、计量装置赔偿费、环境监测费、高压电缆介损试验费、高压电缆震荡波试验费、低压电缆试验费、低压计量检测费、互感器试验费、网络自动化费、配电室试验费、开闭站集资费、调试费等类似名目费用。

三、取消供气环节不合理收费。

取消燃气企业应通过配气价格回收成本的收费项目，包括：涉及建筑区划红线外市政管网资产的增压费、增容费等类似名目费用；涉及市政管网至建筑区划

红线连接的接驳费、开通费、接线费、切线费、吹扫费、放散费等建设及验收接入环节费用；涉及建筑区划红线内至燃气表的居民、非居民用户设施维修维护、到期表具更换等费用。取消与建筑区划红线内燃气工程安装不相关或已纳入工程安装成本的收费项目，包括开口费、开户费、接口费、接入费、入网费、清管费、通气费、点火费等类似名目费用。

四、取消供暖环节不合理收费。

取消城镇集中供热企业向用户收取的接口费、集中管网建设费、并网配套费等类似名目费用。建筑区划红线内属于用户资产的供热设施经验收合格依法依规移交供热企业管理的，相关维修维护等费用由供热企业承担，纳入企业经营成本，不得另行向用户收取。

五、严格界定接入工程费用分摊范围。

在城镇规划建设用地范围内，供水供电供气供热企业的投资界面应延伸至用户建筑区划红线，除法律法规和相关政策另有规定外，不得由用户承担建筑区划红线外发生的任何费用。城镇规划区以外用户的供水供电供气供热管网建设费用由用户和供水供电供气供暖企业通过合同约定方式解决。从用户建筑区划红线连接至公共管网发生的入网工程建设，由供水供电供气供热企业承担的部分，纳入企业经营成本；按规定由政府承担的部分，应及时拨款委托供水供电供气供热企业建设，或者由政府直接投资建设。

六、妥善处理其他各类收费。

严禁重复收取城市基础设施配套费以外的水电气热等专项配套费。严禁政府部门、相关机构对供水供电供气供暖计量装置强制检定收费；供水供电供气供热企业或用户自愿委托相关机构对计量装置进行检定的，按照“谁委托、谁付费”原则，检定费用由委托方支付，但计量装置经检定确有问题的，由供水供电供气供热企业承担检定费用，并免费为用户更换合格的计量装置。严禁向用户收取水电气热计量装置费用。任何单位代收供水供电供气供暖费时，严禁向用户加收额外费用。建筑区划红线内供水供电供气供暖管网的建设安装、更新改造、维修维护等费用已由政府承担的，不得再向用户收取。新建商品房、保障性住房等建筑

区划红线内供水供电供气供暖管线及配套设备设施的建设安装费用统一纳入房屋开发建设成本，不得另外向买受人收取；投入使用后，可依法依规移交给供水供电供气供热企业实行专业化运营管理，相关运行维护等费用纳入企业经营成本。

ZHUĀN YÈ LÙN WÉN

专业论文

民法典视角看乘客摔倒身亡案件如何维权

作者：朱静亮 环境资源与能源业务研究委员会、上海君澜律师事务所

近日有消息称，上海一辆公交车进站时，一辆出租车突然从前方左侧变道进站载客，猝不及防的公交司机一脚急刹，使得公交车上一名女乘客从车厢后部被甩到了车厢前部，头部磕到台阶受伤。后该乘客因伤势较重，经医院抢救不治身亡。

网友对此表示惋惜，并议论纷纷。有的表示公交司机刹车动作应该温和一点；有的表示出租车属于违法变道，应当承担全责；还有的认为亡故的乘客作为成年人也应当承担一定的责任。那么在《民法典》颁布之后，乘客发生此类事故应该如何维权呢？以下笔者将一一进行分析：

（一） 侵权、违约法律关系竞合

首先，乘客摔倒这一事实包含了合同及侵权两层法律关系，两层关系同时存在，相互竞合：

第一层法律关系是乘客与公交公司之间存在客运合同关系，公交公司负有安全地将乘客送至目的地的义务，否则应承担违约责任。根据民法典相关规定，客运合同是承运人将旅客从起运地点运输到约定地点，旅客支付票款的合同。客运合同自承运人向乘客出具客票时成立，但是当事人另有约定或者另有交易习惯的除外。

现实生活中，如果有单独售票大厅或者车上有售票员，收取乘客票款并交付客票，那么客票就是双方的“纸质合同”，客运合同成立自不待言。但现在上海市区的公交车一般都是无人售票，公交凭证也一般是挂在投币箱旁边。除报销外，很少有乘客会主动去取这类凭证。这种情况下，笔者认为只要乘客在上车时通过APP、公交卡、现金等方式支付票款，双方的客运合同关系也告成立，只是乘客

没有取得纸质合同（即客票）。当然还有一些特殊人群，如残疾军人、离休干部、盲人、革命烈士等，他们可以凭借相关证件免费乘车，即使不付票款，双方之间的客运合同仍告成立。

根据民法典规定，当双方客运合同成立后，承运人就要对运输过程中旅客的伤亡承担违约赔偿责任。

第二层法律关系是公交车与出租车之间的机动车交通事故纠纷，双方因侵犯了乘客生命权而向乘客承担赔偿责任。因为公交车及出租车均是行驶在公共道路上，应该遵守交通规则。如因一方不遵守交通规则发生交通事故，公安机关交通管理部门就应当根据交通事故现场勘验、检查、调查情况和有关的检验、鉴定结论，出具交通事故认定书。交通事故认定书上载明交通事故的基本事实、成因和当事人的责任。而作为交通事故受害人的乘客，则可根据交通事故认定书上载明的内容，向相关责任方追究侵权赔偿责任。

（二） 维权路径

其次，乘客可视情况择一法律关系向责任方主张赔偿

现实生活中，经常出现一个法律事实同时受到多种法律关系的规范，但因为我国民法采取“损失填平”原则，故乘客仅能依据一种法律关系主张赔偿，而不能重复主张。一般情况下当事人都会选择一种最能保护自己利益且便捷的方式主张自己的权利。就本案而言，乘客（因乘客死亡，只能由其近亲属主张权利，但为行文方便，以下仍称“乘客”）可从如下方面考虑：

1. 赔偿主体

选择主体的关键是看被选择的主体是否有足够的偿付能力。如果单一一方主体不足以完全偿付乘客损失的话，那么就应该选择更多的主体来作为被告承担责任。具体到本案而言：

如果乘客选择主张违约责任的话，那么乘客可以承运人违反了对乘客的安全保障义务为由向其主张赔偿。这里所指的承运人并不是司机，而是客票上载明的某某公交公司。也就是说，违约责任中，被告应为公交公司。

如果乘客选择主张侵权责任的话，因为侵权方有两方，则乘客要在一个诉讼中向两方同时主张相应的赔偿。就公交公司一方而言，虽然是公交司机驾驶的公交车，但因为其驾驶公交车的行为属于执行工作任务，所以应由其用人单位也就是公交公司承担相应的责任。而出租车一方因新闻中未予明确到底是常见的出租车，还是网约车。如是常见的出租车，那么驾驶员作为出租车公司的员工的，驾驶出租车的行为也是职务行为，应该是由出租车公司承担赔偿责任。但如果是网约车的，则可能出现其他主体的情况。另因为国家对机动车实行强制保险及商业险制度，所以一般情况下本案的被告就变成了公交公司、出租车公司及相关保险公司。

考虑到公交公司及出租车公司注册资本一般都较高，笔者相信无论选择哪个被告都足以赔偿乘客的损失。因此诉讼主体对案件影响不大。

2. 诉讼难度

如果乘客依据客运合同关系主张违约责任的话，那么在举证上相对简单，只要主张客运合同成立（即支付票款）以及具体的损失数额即可。

如果乘客依据侵权关系主张人身损害赔偿责任的话，除前述证据，还要提交两侵权方在交通事故存在过错的证据，一般是交警部门出具的事故认定书。当然，因为乘客不是交通事故的当事人，所以可能要等诉讼开始后，向法院申请开具调查令才能取得相应证据。

因此诉讼难度上，侵权纠纷会比违约纠纷稍微繁琐一点。

3. 责任减轻

笔者判断这点可能是影响乘客选择维权方案的重点。实践中被告一般会以原告有过错为由降低自己应承担责任，但两种法律关系对于原告过错的评价是不一样的。

客运合同关系中，民法典规定除非伤亡是旅客自身健康原因造成的或者承运人证明伤亡是旅客故意、重大过失造成的除外。但在侵权关系中，则是规定被侵权人对于同一损害的发生或者扩大有过错的，可以减轻侵权人责任。从用词上我

们可以看出，故意、重大过失和过错是有着明显的差别，由此对于被告承担责任的减轻程度也是不一样的。侵权关系中会对乘客处以了更高的注意义务。因此仅从此点考虑，一般情况下当事人都会选择以客运合同违约为由主张权利。

另外说句题外话，这类案件，一般情况下被告都会以乘客乘车时未抓住扶手或无故移动存在过错为由进行抗辩，但笔者认为本案可能并不适用上述抗辩理由。因为从录像中我们可以看出因为正好是公交车辆即将进站之际，乘客抓住扶手起身准备下车，这是任何人都会做的自然的反应，并不存在过错的情况，所以仅从目前证据来看，笔者认为乘客并不存在过错的情况。

4. 赔偿范围

民法典实施前，合同关系和侵权关系两者赔偿范围也大致相同，都是医疗费，死亡赔偿金，丧葬费及被扶养人生活费等相关费用，但侵权关系中，侵权方还要额外承担原告精神损害抚慰金。

但在民法典实施后，民法典规定因当事人一方的违约行为，损害对方人身权利并造成严重精神损害的，受损害方请求其承担违约责任的，不影响受损害方请求谨慎损害赔偿。因此目前来看，两者赔偿范围几乎是差不多的。

综上所述，在此类纠纷中，我们一般还是建议乘客选择以合同关系为由主张公交公司承担违约责任较为合适。

（三） 额外的工伤责任

最后，笔者还要提醒一句，根据最高人民法院司法意见，因第三人造成工伤的职工或其近亲属，从第三人处获得民事赔偿后，可以按照《工伤保险条例》规定向工伤保险机构申请工伤保险待遇补偿。也就是说，如乘客是在上下班途中受到的伤害，那么除主张上述责任外，乘客还可尝试向工伤保险基金主张认定工伤并主张工伤责任。