

“十二五”国家重点图书出版规划
环境损害鉴定评估与赔偿丛书

环境损害鉴定评估 与赔偿法律体系研究

RESEARCH ON LEGISLATION OF
ENVIRONMENTAL DAMAGE ASSESSMENT AND COMPENSATION

刘倩 季林云 於方 常纪文 等 / 编著

ENVIRONMENTAL DAMAGE
ASSESSMENT AND
COMPENSATION

中国环境出版社

“十二五”国家重点
环境损害鉴定评估与赔偿丛书

环境损害鉴定评估与赔偿法律体系研究

Research on Legislation of Environmental Damage
Assessment and Compensation

刘 倩 季林云 於 方 常纪文 等 编著

中国环境出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

环境损害鉴定评估与赔偿法律体系研究/刘倩等编著. —
北京: 中国环境出版社, 2015.12

(环境损害鉴定评估与赔偿丛书)

ISBN 978-7-5111-1456-3

I. ①环… II. ①刘… III. ①环境污染—赔偿—
经验—世界 IV. ①D912.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 087419 号

出 版 人 王新程
责任编辑 陈金华 董蓓蓓
责任校对 尹 芳
封面设计 彭 杉

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67113412 (教材图书出版中心)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2016 年 8 月第 1 版
印 次 2016 年 8 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 13
字 数 230 千字
定 价 40.00 元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

《环境损害鉴定评估与赔偿丛书》指导委员会

顾 问：杨朝飞 胡云腾 霍宪丹

委 员：（以姓氏笔画为序）

丁平心	王子健	王书肖	王旭光	王金南	邓甲明
邓志耕	冯晓波	田为勇	李庆瑞	李发生	李 禹
李俊生	刘志全	闫景军	陆 军	别 涛	汪 劲
张世秋	吴丰昌	易 斌	周宜开	骆永明	韩德强
韩 敏	温英民	魏文超			

《环境损害鉴定评估与赔偿丛书》编写委员会

主 编：於 方

副主编：王灿发 张天柱

编 委：（以姓氏笔画为序）

马国霞	牛光甲	牛坤玉	王 伟	王夙理	王鲲鹏
代 杰	冯 嘉	田 超	刘 倩	刘彬彬	吕怡兵
朱文英	朱忠军	池 婷	邢冠华	齐 霁	吴 琼
宋 静	张红振	张志宏	张衍燊	张效礼	李 丹
李明霞	杜 譞	杜光秋	杨威杉	杨爱珍	陈 懿
季林云	竺 效	郑振玉	金冬霞	段光明	赵 丹
赵 越	赵学涛	唐艳冬	徐伟攀	涂 晨	袁春湘
贾 倩	郭 华	常纪文	曹 东	曹国志	黄金丽
彭 菲	谢光轩	韩 梅	廖晓勇	裴晓菲	潘 文

总 序

积极推进环境损害鉴定评估与赔偿制度的建立

改革开放以来,我国创造了现代世界经济发展的奇迹,但是,发达国家上百年的发展出现的环境问题近年来在我国出现集中式爆发增长,环境污染损耗着我国经济社会赖以存在发展的自然资源与生态环境,社会经济的可持续发展面临着前所未有的压力。环境管理长期处于“头痛医头、脚痛医脚”的被动管理、应急管理状态,与我国面临的经济社会形势及其对环境保护工作的要求很不适应。

国外针对经济发展带来的资源环境问题,建立了严格的环境损害赔偿与责任追究制度。充分借鉴发达国家开展环境损害赔偿的实践经验,基于我国当前的环境形势和社会经济发展阶段特征,构建符合我国国情的环境损害赔偿制度,对于提高违法成本、抑制恶性环境事件发生、确保受损害的公私权益得到有效保障,维护社会与环境公平正义、大力推进生态文明建设和促进社会和谐发展具有重要的现实意义和深远的历史意义。

(一) 国家环境安全形势严峻,环境损害赔偿不到位

受自然条件、历史原因及发展阶段等多种因素影响,我国生态环境总体脆弱,随着过去 40 年来我国工业化、城市化进程的加快,我国逐步进入了生态环境高风险时期,环境污染和生态破坏日益严重。部分地区人口、产业发展严重超过资源与环境承载力,北方地区水资源过度开发现象普遍,水资源减少与质量恶化同步出现;环境空气质量普遍超标,雾霾等重污染天气趋于常态化;工矿业等产业活动聚集,工业废物与垃圾管理滞后,造成土壤环境质量急剧恶化;人与野生动植物争夺发展空间矛盾突出,自然生态系统严重退化;高环境风险企业布局性、结构性问题显著,环境监测预警与应急响应能力不足,突发环境事件高发。特别是近年来,我国突发环境事件呈现出事件原因复杂、污染物质多样、影响地域敏感、影响范围扩大的趋

势,根据历年环境统计年报,2001—2014年,我国共发生环境污染事件13336起。近年来接连发生的紫金矿业尾矿污水渗漏事件、大连港“7·16”油污染事故、广西龙江河镉污染事件、“11·22”青岛输油管道爆炸事件、腾格里沙漠环境污染事件、天津港“8·12”特别重大火灾爆炸事故、陇星铋业尾矿库尾砂泄漏事件等,引起了社会各界的高度关注和环境监管部门的高度重视。

虽然在几十年的环境管理实践中,已经尝试提高违法行为的罚款力度、实行按日计罚、提高排污收费标准和积极引入司法力量介入环境保护,但依然存在行政处罚偏轻、行政强制手段不足、环境民事赔偿制度不健全、寻求环境司法救济途径难和生态环境损害难获赔等问题。例如,2010年福建紫金矿业紫金山铜矿湿法厂渗漏事故造成约9100 m³含铜酸性污水进入汀江,致使185万kg鱼类死亡和部分下游水厂停水,仅被处罚款3000万元,由于环境责任追究力度太弱,造成罚款当日紫金矿业的股票立即涨停。2015年发生天津“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故,由于责任企业在事故后不复存在,事故处置期间的环境应急处置费用与后期高昂的土壤与地下水环境修复费用只能由政府埋单。

实践表明,仅仅依靠罚款或者其他惩罚性措施无法完全实现责任方的环境责任承担,确保受损环境的足额赔偿和完全恢复。究其原因,我国法律在环境责任和环境损害赔偿等方面规定的不完善以及环境损害赔偿机制的缺失,在一定程度上影响了污染者付费原则的有效落实。环境管理面临的“守法成本高、违法成本低”顽疾没有得到根本性解决,现实中环境污染造成的私益损害赔偿不到位,环境公益损害赔偿与修复缺乏依据,不仅使环境事件演变成社会群体性事件,影响社会政治稳定,还使国家生态环境安全受到威胁,影响国家可持续发展能力。

(二) 党和国家高度重视生态环境损害赔偿工作,相关立法近年来取得长足进步

我国环境损害赔偿存在着人身财产损害赔偿不足、生态环境损害赔偿缺失的问题。为切实保护人身财产权利和生态环境利益,党和国家领导人多次在党和国家的重要纲领性文件中强调建设生态文明、建立健全环境损害赔偿制度。环境法理论和实务界人士也对环境损害赔偿制度的构建进行了诸多有价值的思考和探讨,推进了我国环境立法和司法的发展。

国务院早在2005年颁布的《关于加强环境保护的若干决定》中就明确指出:

“要抓紧拟定生态保护、生物安全和环境损害赔偿等方面的法律法规，研究环境保护法等法律法规的修订。司法机关要加强各类环境案件的审理，充分发挥惩治环境犯罪和化解环境纠纷的作用。国家为污染受害者提供环境法律援助。通过修改和完善相关法律，建立环境民事和行政公诉制度，明确民事和行政公诉的相应程序。”2008年修订的《水污染防治法》强化了环境污染损害赔偿责任相关条款。2010年7月1日施行的《侵权责任法》设专章规定了“环境污染责任”，2012年修订通过的《民事诉讼法》为提起环境公益诉讼提供了法律依据。

2014年，全国人大常委会审议通过《环境保护法》，规定了环境污染和生态破坏承担侵权责任，并明确了环保组织为环境民事公益诉讼主体。2015年，最高人民法院出台了关于审理环境民事公益诉讼和环境侵权纠纷案件的司法解释，分别对生态环境损害修复与赔偿责任承担及其诉讼程序进行了规定，对环境损害导致的人身财产损害赔偿因果关系认定、举证责任倒置等问题进行了完善。2015年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》，对生态环境损害赔偿内容范围、责任主体、索赔主体、协商与诉讼程序，以及环境损害评估、资金保障和公众参与等配套制度进行了框架性的规定，对建立健全我国生态环境损害赔偿制度进行了探索。

（三）环保、海洋、农业等部门着力推进，环境损害鉴定评估技术体系初步建立

我国学术界从20世纪70年代开始进行关于环境损害评估的研究与计算，但当时所说的“损害评估”多集中于国家与区域层面的环境污染与生态破坏所导致的经济损失评估，对于污染事件导致环境损害评估的研究起步相对较晚，从80年代开始关注溢油导致海洋生态损害的研究。目前在国家层面，环境保护部、国家海洋局、农业部、司法部等分别从本部门的职能出发，制定了环境损害鉴定评估相关的技术导则或规定，规范了环境损害鉴定评估工作的开展。

农业部针对农业环境污染事故，于2007年发布了《农业环境污染事故损失评价技术准则》（NY/T 1263—2007），该标准适用于污染事故对种植业、畜禽养殖业造成的经济损失的计算，但对评估程序、评估范围等还缺乏配套的规定。2014年发布了《农业环境污染事故司法鉴定经济损失估算实施规范》（SF/Z JD0601001—2014），规定了农业环境污染事故引起的农产品、农业环境及其他财产损失的估算

范围、现场调查、估算方法及其适用条件、误差分析与控制。针对渔业水域污染事故对天然渔业资源、渔业养殖生物和渔业生产造成的经济损失评估,农业部于 2008 年制定了《渔业污染事故经济损失评价方法》(GB/T 21678—2008)。此外,农业部渔业局还发布了《污染死鱼调查方法(淡水)》等相关技术性文件。

国家海洋局于 2007 年制定并发布了《海洋溢油生态损害评估技术导则》,用于规范在中华人民共和国管辖的海域内发生的海洋溢油事件的生态损害评估工作,该标准规定了海洋溢油对海洋生态损害的评估程序、评估内容、评估方法和要求。2013 年 8 月,国家海洋局新发布的《海洋生态环境损害评估技术指南》(试行)替代了该技术导则。从已经发布的技术文件来看,各部门各有侧重,关于损害范围的界定与评估方法有所差别。

环境保护部环境规划院基于环境保护部“环境损害评估”(2011—2015)财政项目,结合环境损害评估试点工作的实际需求,于 2011 年起草了《环境污染损害数额计算推荐方法(第 I 版)》及其编制说明,对环境污染损害做出了比较全面的定义:环境污染行为直接造成的区域生态环境功能和自然资源破坏、人身伤亡和财产损毁及其减少的实际价值,也包括为防止污染扩大、污染修复和/或恢复受损生态环境而采取的必要的、合理的措施而发生的费用,在正常情况下可以获得利益的丧失,污染环境部分或完全恢复前生态环境服务功能的期间损害。该定义在各有关部门颁布的技术性文件中首次提出要对环境污染修复期间的环境服务功能的损害进行计算赔偿,并在编制说明中对计算方法做了阐释。2014 年,根据环境保护部的要求,环境规划院组织对《环境污染损害数额计算推荐方法(第 I 版)》进行了修改完善,2014 年 10 月 24 日,环境保护部发布了《环境损害鉴定评估推荐方法(第 II 版)》。

(四) 环境损害鉴定评估工作制度初步建立,环境损害鉴定纳入司法鉴定管理范围

司法行政管理、环境保护、资源管理等部门在各自的职责范围内,在环境损害鉴定评估领域进行了有益的探索和实践。但在环境损害鉴定评估的制度研究探索和鉴定评估实践过程中,存在鉴定机构的法律地位不明确、管理制度缺失、评估程序不明确、技术规范缺乏或不统一、机构人员资格要求缺位等一系列阻碍环境损害鉴定评估工作顺利开展的问题。

实践中,同时存在省级司法行政部门认可的环境损害司法鉴定机构、环境保护部推荐的环境损害鉴定评估机构、质检部门和司法行政部门认定的微量物证检测机构、海洋行政管理部门管理的海洋环境监测机构、渔政部门管理的渔业资源监测机构、农业部门管理的农业环境检测机构和科研院校等。这些机构间互不隶属,缺乏协调统一的管理,由于工作程序和技术标准方法不一致,导致不同的鉴定评估机构面对同一环境损害纠纷时,鉴定评估结论不一致,司法审理和行政管理面临各种尴尬。

经过对现行法律法规和管理制度的研究,环境保护部与司法部进行沟通协调,决定共同推动将环境损害鉴定评估纳入司法鉴定管理体系。经过前期大量研究,在两部门以及其他相关部门的共同努力下,2016年1月8日,最高人民法院、最高人民检察院、司法部联合印发了《关于将环境损害司法鉴定纳入统一登记管理范围的通知》,司法部、环保部联合印发了《关于规范环境损害司法鉴定管理工作的通知》,就环境损害司法鉴定实行统一登记管理和规范管理环境损害司法鉴定工作作出了明确规定。环境损害司法鉴定成为法医、物证和声像资料传统三大类司法鉴定外,第一项正式纳入第四类司法鉴定的业务。自此,环境损害司法鉴定有了开展工作的依据。

(五) 环境损害赔偿与鉴定评估基础薄弱,环境损害赔偿工作任重道远

我国目前在环境损害鉴定评估与赔偿的研究和实践方面仍然处于初期阶段,还未建立完善的法律制度、工作机制与技术方法体系。在法律方面,我国目前缺乏生态环境损害的统一法律规定,且生态环境损害的外延与内涵尚待明确,生态环境损害的索赔主体、诉讼程序与证据规则等相关机制不健全。在工作方面,生态环境的管理权责散落在多个部门,环境损害评估委托管辖权不明确,环境损害鉴定评估工作机制还需探索建立。在技术方面,国外广泛采用的环境资源价值评估法与替代等值分析法尚未得到立法与行政主管部门的认可,相关部门各自为政,没有形成统一规范的评估程序与技术导则。在资金保障方面,尚未建立有效的环境损害赔偿资金保障制度,导致环境损害赔偿与生态恢复工作存在障碍。

在我国开展环境损害鉴定评估与赔偿工作,应结合当前我国面临的主要环境损害问题,以切实服务于我国环境管理与环境司法实际需求为目标,吸取发达国家和地区开展这项工作的经验和教训,探索与我国立法、司法、执法与管理体系相适应

的环境损害鉴定评估与赔偿工作路径。

在立法方面,应该通过专门立法或修订现有法律,明确生态环境损害的内涵与外延,针对生态环境损害赔偿的特点,对赔偿范围、赔偿主体、索赔主体、赔偿途径、环境损害赔偿诉讼的证据证明制度、修复与赔偿金管理与监督执行等做出制度性规定,确立环境损害鉴定评估制度,明确相关部门的工作职责,为环境损害赔偿与鉴定评估工作的开展提供明确的法律依据。其中应特别加强环境责任立法,树立生态价值损害理念,弥补生态环境损害赔偿缺漏,建立以“严格、追溯和连带责任”为原则的责任主体认定方式,对过去和现在的场地所有者、使用者、贷款者、运输者等追究责任。在工作机制方面,应进一步探索生态环境损害赔偿磋商制度与民事诉讼制度的衔接,明确生态环境损害赔偿的工作机制,研究服务于行政管理的环境损害评估与服务于司法的环境损害司法鉴定之间的关系,明确环境损害鉴定评估机构与专家的资质条件,提高生态环境损害鉴定评估与赔偿工作的执行效率。在技术体系方面,应重视技术方法的顶层设计,在《环境损害鉴定评估技术指南总纲》的统一指导下,分别按照环境损害司法鉴定执业类别、环境损害鉴定评估工作程序、环境损害鉴定评估主要方法制定标准,逐步形成术语统一、专业科学、合理有效的环境损害鉴定评估执行标准与技术方法体系;同时,要注重基础科学研究与环境监测能力的提高,逐步建立环境损害鉴定评估方法库、知识库、案例库,为形成环境损害鉴定评估工作能力奠定基础。在资金保障方面,可参照国际经验建立多样化的环境风险预防、赔偿和修复的资金机制:一是针对突发性的重大环境污染或生态破坏事件建立企业赔偿与修复责任专项资金;二是通过征收行业环境税费等方式,针对特定高环境风险行业的损害赔偿与修复,建立风险性赔偿与修复资金;三是针对历史遗留问题,由政府财政投入、社会捐助和企业赔偿金等作为筹资渠道建立的公共补偿性的环境损害赔偿与修复的资金机制;四是建立金融部门主导的资金机制和市场自由认购性的环境损害赔偿与修复的资金机制,综合利用环境责任保险、环境修复债券、PPP 等市场化的融资方式保障赔偿与修复资金。

(六) 充分学习国外先进经验,编制适应我国国情的环境损害鉴定评估与赔偿丛书

发达国家在自身环境保护发展历程中逐渐形成了独特的环境损害评估制度,将环境损害相关立法及管理模式、损害评估方法与技术导则、资源环境价值理念和自

然文化传统融为一体，演进出健全的资源环境保护和环境权益保障体系。

作为世界上对环境损害问题施行严厉追究制度的国家之一，美国通过实际案例评估工作经验的积累，创造性地构建了一套完整的自然资源环境损害评估制度。在法律方面，形成了以超级基金法、石油污染法、清洁水法为基本框架的环境损害赔偿与责任追究立法体系，对自然资源损害评估工作程序与适用方法做出原则性规定；在工作方面，形成了以内政部（DOI）国家大气与海洋管理局（NOAA）为主，农业部、环保局等联邦和州相关部门为辅的自然资源损害评估委托方，具体评估工作由具备损害评估能力的咨询公司或高校、科研机构承担；在技术方面，DOI 与 NOAA 评估规则构成了美国自然资源损害评估的基本框架，首次提出了考虑自然资源恢复到基线状态之前的“期间损失”、以将生态环境损害恢复至基线状态为最终目标的替代等值分析法；在资金保障方面，环境损害赔偿专项基金为赔偿与修复的主要资金来源。美国的自然资源损害评估经验已经比较成熟并广泛为世界其他地区所借鉴。

欧盟目前施行的环境责任指令及 REMEDE 技术框架主要吸取了美国法律和技术方法的经验，同时克服了美国法律制度中的一些缺点。在法律方面，环境责任指令是欧盟指导成员国进行环境责任界定与开展自然资源损害评估的核心法律，传统损害赔偿由各国法律调整；在工作方面，各成员国根据各国法律体系组织实施；在技术方面，正在开发 REMEDE 项目，尝试建立自然资源损害评估模型库、方法库与案例库；在资金保障方面，欧盟国家似乎更青睐于环境责任保险制度，《欧盟环境责任指令》要求环境责任保险同时承担传统损害赔偿和环境污染治理费用。

20 世纪日本在应对环境公害事件的 50 多年的历程中，针对健康损害和矿山修复形成了自己独特的责任与赔偿制度。在法律方面，针对健康损害，经历了从仅赔付医疗费用（60 年代）、到赔付医疗和福利事业费（70 年代）、再到损害预防（80 年代）的法律制度演变，针对矿区破坏修复，出台了《金属矿业等矿害对策特别措施法》，要求对矿区进行污染治理与生态恢复；在工作方面，建立了中央制定规则、地方具体开展损害与赔偿标准认定的工作机制；在技术方面，确定了“指定地区—指定疾病—暴露期限”三要件损害认定标准，不完全科学但操作性好；在资金保障机制方面，日本针对巨额健康损害赔偿费用，创造性地建立了行政救济补偿制度，针对矿区恢复建立了矿害防止公积金与事业基金制度，保证损害得到快速及时赔偿。

系统学习这些发达国家的先进经验对于完善我国环境损害评估与赔偿制度具有重要的参考价值,我们从立法、工作机制、技术和资金保障4个维度对环境损害鉴定评估与赔偿的国内外经验进行梳理,系统介绍国内外相关案例,结合我国环境损害鉴定评估与赔偿工作进程,将技术体系、工作机制等方面的最新学术与工作成果编纂成这套“环境损害鉴定评估与赔偿”丛书,与读者共享并敬请指正。

我作为这项工作的启动者、亲历者与旁观者,见证了环境损害鉴定评估与赔偿工作的艰苦历程,对以环境规划院为主、相关部门领导与机构参与的丛书编写人员致以敬意。从2007年环境保护部启动环境损害鉴定评估与赔偿研究工作以来,得到了最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部、农业部等有关部门的大力支持和帮助。在环保部政策法规司、应急中心、科技标准司等相关部门的指导下,由环保部环境规划院联合最高人民法院应用法学研究所、清华大学、中国人民大学、中国政法大学、中央财经大学、中国科学院南京土壤研究所、中国科学院烟台海岸带研究所、中国科学院资源与地理科学研究所、中国环境监测总站、中国环境科学学会等相关单位共同开展制度体系、技术标准、实际案例的研究,天津、河北、河南、山东、湖南、重庆、江苏、昆明等地方环保部门积极开展试点工作。在工作中得到了最高人民法院环境资源审判庭与研究室、司法部司法鉴定管理局、民政部民间组织管理局、农业部渔政局、国家海洋局海洋环境监测司法鉴定中心领导,以及国务院发展研究中心、中国环境科学研究院、北京大学、清华大学、中科院生态环境研究中心、华东师范大学、华中科技大学、北京市环境保护科学研究院等科研院所与高校专家的指导和帮助。

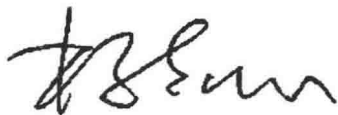
本丛书的出版得到了环境保护部财政项目“环境污染事故经济损失评价标准与赔偿机制”(2007—2009)、“环境损害评估”(2011—2015)、“突发水污染事件环境损害鉴定评估技术方法体系研究”(环保公益,2013—2015)、“环境污染事件损害评估调查技术规范(国家环保标准)”(财政,2013—2015)、“环境污染损害鉴定评估技术指南——总纲(国家环保标准)”(财政,2013—2015)、“跨界重大环境污染事件综合协调技术子课题”(863课题,2009—2010)、“污染土壤及场地修复技术集成与综合管理体系”(863课题,2013—2016)、“流域水污染事件损害赔偿法律制度研究”(水专项,2013—2015)、“环境污染事故损失核定技术与鉴定机制——一期和二期”(中意合作,2008—2011)、“生态环境污染损害评估技术总结与案例研究”(中美合作,2010—2011)、“基于血铅指标的铅污染事件健康损害鉴定评估

技术框架设计”(环境保护部环境规划院基金, 2011—2013) 等项目的资金支持。

丛书国际经验与案例部分来自于中意环保合作项目“环境污染事件损害评估的技术支援”和美国律师协会(ABA)以及美国自然资源委员会(NRDC)等机构支持项目的成果。特别感谢环境保护部外经办李培女士, 意大利环境、领土与海洋部 Massimo Martinelli 先生, 环境保护部外经办及中意合作项目管理团队的唐艳东女士和任艳明女士, 环境保护部外经办黄金丽女士, 意大利达伯络尼亚公司团队 Marco Cremonini 先生, Luigi Torriano 先生、Olivia Vannello 女士、Mariachiara 女士、段凯先生、Patrizia Scalas 女士, 美国律师协会前主任卢玄周女士, 美国 Stratus 环境咨询公司 Joshua Lipton 博士。

感谢中国环境出版社的陈金华女士精心组织丛书选题和编辑工作。本套丛书的出版要特别感谢参加环境保护部环境损害鉴定评估第一批试点工作的地方政府与科研人员, 他们是环保系统开展环境损害鉴定评估研究的第一批实践者和贡献者, 与我们共同经历了欣喜、压力、辛酸和无奈, 他们辛勤的试点工作为环境损害鉴定评估与赔偿提供了坚实的基础和技术方法的验证。此外, 在环境损害鉴定评估与赔偿研究项目的开展与实践过程中, 有很多领导、法官、专家学者、律师、NGO 工作人员给予了高度的关注和支持, 他们积极参与了工作框架、技术方法、研究报告的咨询、论证和指导工作, 对我们的工作给予了极大的鼓励; 同时, 也有不少专家提出了不同的、有益的、反对的意见。在此无法一一列举他们的名字, 正是这些鼓励和反对的意见, 使得这项工作辩证前行, 让我们更加客观审慎地看待我们的工作研究成果, 更加认真努力地投入相关课题的研究工作。

由于时间限制和水平有限, 本丛书难免有错误或不当之处, 欢迎同行、读者与本书的主编联系(yufang@caep.org.cn), 提出批评、给予指正。我们期望与大家共同为探索形成我国的环境损害鉴定评估与赔偿体系贡献一份力量, 也期望更多的同行加入环境损害鉴定评估与赔偿丛书的编写工作, 共享工作与研究成果。



2016 年 1 月 30 日

前 言

近年来随着我国经济的飞速发展，环境污染与生态破坏问题日趋严重。环境问题不仅关系人民群众生命财产安全，更影响环境资源的生态功能。环境损害评估制度是为环境污染导致的人身财产与资源环境损害提供因果关系认定、损害数额计算的技术依据或证据支持，环境损害赔偿制度是切实保障人身财产权利和资源环境利益的法律依托，此外，环境损害评估与赔偿制度也是后续环境污染修复与生态恢复的基本前提。因此，建立健全环境损害评估与赔偿制度已经成为解决我国环境污染问题的重大举措和有力手段。环境损害评估与赔偿制度涉及法律体系、管理制度、工作机制及技术方法等领域，是系统而复杂的工程。本书拟从法律体系入手，探讨完善我国环境损害评估与赔偿的可行路径。

环境损害评估与赔偿是环境损害的事后救济制度，与环境损害发生之前的环境风险预防与控制，以及损害发生时的应急响应等制度是同一事实链条下前后相继的环节，因此，本书在重点关注环境损害评估与赔偿制度经验的同时，也涉及环境风险防控与应急响应制度的总结，以风险防控与损害救济的全过程视角对损害鉴定评估、损害赔偿，以及修复制度进行重点梳理。

美国、欧盟、意大利、日本等国家和地区在环境损害评估与赔偿的法律体系方面积累了较为先进与成熟的经验，对我国环境污染损害评估与赔偿法律体系的完善有着重要的借鉴意义。美国是世界上第一个制定了全面和严格的法律制度以解决环境损害问题的国家，分别通过普通法和成文法对环境污染导致的人身财产损害与资源环境损害进行调整，并侧重针对环境资源损害构建了从环境风险预防到环境污染修复及生态恢复全过程的法律框架，设计了环境风险评估与防控、环境损害预防与响应、环境损害评估、环境污染损害赔偿、环境污染修复等重要法律制度，在环境损害赔偿机制上更是成为各国争相效仿的范本。美国将环境资源的修复费用纳入环境损害赔偿范围，规定了严格的、追溯的和连带的责任制度确定特殊的赔偿责任主

体,创设环境公民诉讼制度用以监督改正与自身权利无直接利害关系的企业或政府环境行为,广泛采用和解、调解和仲裁等非诉讼方式解决环境纠纷,建立环境责任保险、环境专项基金等制度保障无法确定责任者或责任者无法全部负担损害赔偿责任时环境损害赔偿得以顺利进行。欧盟借鉴美国经验,通过《欧盟环境责任指令》确立了环境责任法律框架,还试图弥补美国的不足并制定新的解决办法,因此在借鉴的基础上有所创新,但在很大程度上仍无法摆脱受美国影响的印记。意大利在过去 20 年中形成了自己独特的环境责任制度,并颁布了 152/2006 法令来推广施行《欧盟环境责任指令》。

俄罗斯宪法与环境保护基本法宣示性地规定了公民享有生态权利或环境权利,并且通过其他法律将抽象的环境权以环境知情权、参与权与请求权等形式予以实现。承认环境本身的价值性,对环境本身的不良影响或损害进行赔偿,对环境资源的利用进行补偿。俄罗斯将环境污染导致的人身财产与环境资源损害赔偿责任的追究统一规定在生态损害赔偿责任制度下,并且构建了专门的生态鉴定制度对环境资源损害进行鉴定。

日本环境损害民事责任侧重人身损害赔偿,在一般的民事损害赔偿责任的司法认定途径外,专门针对公害健康损害的救济创造性地规定了公害健康被害的行政给付制度,通过设立中立的咨询机构以行政处理方式对特定种类的公害健康损害进行概括的因果关系认定,并通过设立基金进行健康被害补偿和污染修复。

韩国在宪法中规定了公民对环境权的享有和国家保障公民环境权实现的义务。印度通过环境强制执行诉讼、环境公益诉讼和环境集团诉讼追究环境损害民事赔偿责任,并通过环境诉讼发展了诸多程序性的环境权利。蒙古国环境损害赔偿 responsibility 不限于传统人身财产损害赔偿,也包括了自然资源再生恢复费用。

目前,我国法律体系侧重环境污染导致的人身财产损害赔偿,基本未对资源环境的生态价值损害进行规制,而且相关的环境损害评估工作也尚处于实践探索阶段。关于环境损害赔偿的法律条文主要体现在《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《噪声污染防治法》《海洋环境保护法》以及《民法通则》《侵权责任法》等环境保护和民事法律中。环境保护法律关于赔偿的规定主要集中体现在国家环境保护部门对环境污染损害赔偿纠纷的处置处理,民事法律对赔偿的规定则体现在一般侵权责任和环境污染特殊侵权责任的承担。虽然《环境保护法》进行了修订,但仍规定因污染环境和破坏生态的应承担侵权责任,

环境污染和生态破坏造成的损害赔偿仍然主要适用民事法律尤其是侵权责任法中的损害赔偿条款,目前只有《海洋环境保护法》明确要求对海洋生态环境损害进行赔偿。因此,现阶段我国对生态环境损害赔偿问题的规制基本沿袭侵权责任法的理论框架,通过对侵权责任法进行扩大法律解释的方式将资源环境的生态价值损害赔偿问题涵摄其中,这种调整方式难以形成统一专门的资源环境损害赔偿法律体系,不利于体现生态价值法律保护的重要意义。

本书试图梳理分析我国环境损害评估与赔偿在法律体系上存在的问题,通过借鉴美国、欧盟、意大利、日本等国家和地区的先进经验,为建立健全我国环境污染损害评估与赔偿尤其是资源环境的生态价值损害评估与赔偿法律体系略尽绵薄之力。

本书中美国、欧盟、意大利的国际经验总结主要源于中意环境保护合作项目——“环境污染事故损失核定技术与鉴定机制”的研究成果,在此对意大利专家 Luciano Butti 先生、Vittorio Zattra 先生和 Manuela Molinaro 女士对本书的贡献表示衷心感谢。感谢常纪文研究员带领下的原中国社会科学院法学研究所团队提供的俄罗斯、印度、韩国等国家的背景资料。感谢西北政法大学吕一霏同学帮助整理相关资料。

囿于篇幅、资料和能力限制,书中观点若存在错误,期待各位专家、同仁批评指正!

目 录

第 1 章 美国自然资源损害评估与赔偿法律体系.....	1
1.1 美国环境保护法律体系.....	1
1.2 美国环境污染的预防与控制.....	14
1.3 美国环境污染报告制度.....	19
1.4 污染评估与修复.....	30
1.5 环境污染损害赔偿途径.....	36
1.6 环境污染损害法律责任.....	41
1.7 美国环境污染损害赔偿责任的社会化.....	49
第 2 章 欧盟环境损害评估与赔偿法律体系.....	63
2.1 欧盟环境保护法律体系.....	63
2.2 欧盟环境污染的预防与控制.....	72
2.3 欧盟环境污染的报告制度.....	72
2.4 损害评估程序与方法.....	73
2.5 环境污染修复.....	74
2.6 欧盟环境污染损害赔偿的诉讼途径.....	77
2.7 欧盟环境损害法律责任.....	78
2.8 欧盟环境污染损害赔偿责任的社会化.....	80
第 3 章 意大利环境损害评估与赔偿法律体系.....	86
3.1 意大利环境保护法律体系.....	86
3.2 意大利环境污染的预防与控制.....	88