



IVL Swedish Environmental Research Institute



贵州省环境保护国际合作中心
Guizhou International Cooperation Centre
for Environmental Protection

EGP-Guizhou

推动贵州环境司法发展、维护贵州公众环境权益

贵州省关于环境损害评估工作的报告



中欧环境治理项目下的地方合作伙伴项目之一

贵州省关于环境损害评估工作的报告

一、EDA 的定位

我国环境损害侵权纠纷中，对于排污行为与损害结果之间的因果关系以及损失的大小，是争议的焦点之一。要确定损害结果与排污行为的因果关系及损失大小，通常应通过鉴定来认定。鉴定结果又是环保行政执法、环境犯罪、环境民事纠纷、诉讼的重要依据。然而，截止目前我国环境风险损害鉴定机构寥寥无几，远远不能满足现实需要，并且鉴定机构的定位，也有一些争议。为此，建立鉴定机构，并给予正确的定位，是贵州省、乃至我国当务之急的问题之一。

（一）鉴定的分类

首先，我们要解决我们应当厘清我国当前鉴定的种类，才好给环境风险损害鉴定机构以准确的定位，并为之努力。鉴定的分类，依据法定职能对鉴定可分为三类，即司法鉴定、行政鉴定、行业鉴定。

1、司法鉴定

司法鉴定是指在诉讼活动中鉴定人运用科学技术或者专

门知识对诉讼涉及的专门性问题进行鉴别和判断并提供鉴定意见的活动。

原来在诉讼活动中决定鉴定、委托鉴定的是公检法机关，实施鉴定的是设在公检法机关内部的鉴定机构，公检法内部的鉴定机构无能力鉴定的，委托专业部门鉴定机构或鉴定人鉴定。随着我国市场经济体制的确立和民主法制的发展，出现了新的情况：一是审判模式相应改革，在刑事诉讼中实行控辩式审判，控辩双方都有举证的权利，辩方举证责任制度不断得到加强，人民法院在诉讼活动中主动收集证据的职能向审查证据转变。二是诉讼案件数量也从刑事占据绝大多数，逐渐向民事占据多数转变；在民事诉讼活动中，谁主张谁举证，当事人委托鉴定不断增加。

2005年2月28日十届全国人大常委会《关于司法鉴定管理问题的决定》对于司法鉴定作了权威界定，即在诉讼活动中鉴定人运用科学技术或者专门知识对诉讼涉及的专门性问题进行鉴别和判断并提供鉴定意见的活动。打破了原来所指的较狭义的，司法机关为履行法定职能根据法律规定开展的鉴定是司法鉴定。并对司法鉴定工作进行统一规范管理：人民法院和司法行政部门不得设立鉴定机构；侦查机关根据侦查工作的需要设立的鉴定机构，不得面向社会接受委托从事司法鉴定业务；国务院司法行政部门主管全国鉴定人和鉴定机构的登记管理工作，省级人民政府司法行政部门依照规定，负责对鉴定人和鉴定机构的登记、名册编制和公告。

2、行政鉴定

行政鉴定是国家行政机关为履行行政监督管理职能而进行的鉴定。行政鉴定的特征：一是鉴定的决定权为国家行政机关或法律授权的机构，鉴定是政府对市场活动监督管理的手段；二是鉴定机构是国家行政机关设立或管理的事业单位或国家行政机关依法授权的单位，鉴定人是国家的公职人员；三是鉴定活动是可以积极主动的行政行为，鉴定结论产生的法律后果由行政机关或法律授权的鉴定机构承担。四是当事人对鉴定结论有异议的，可申请复验，行政机关依鉴定结论作出处罚的，当事人不服可申请行政复议或提起诉讼。

3、行业（社会服务）鉴定

行业鉴定即社会服务鉴定，是依法律法规设立的鉴定机构，受公民、国家行政机关、司法机关和其他组织的委托而进行的鉴定。社会服务鉴定的主要特征：一是鉴定机构的鉴定是受委托人的委托而开展的，是民事行为。二是鉴定机构是为全社会成员服务的组织，以鉴定收费获取收入而生存和发展；鉴定机构或鉴定人以自己的名义作出鉴定结论，并承担法律后果；三是鉴定结论仅对专门性问题从科学技术的角度提出分析判断意见。四是委托人对鉴定程序和结论有异议的可向行业管理部门投诉，可重新委托鉴定，也可诉讼。

司法鉴定、行政鉴定与社会服务鉴定虽然鉴定职权的来源不

同，鉴定的直接目的不同，但是它们都有相同的立足点，一是鉴定手段都是鉴定人运用知识、技能、经验、设施设备鉴定；二是鉴定机构都是依法依规成立，鉴定的程序都有法律、法规、规章、规定和执业纪律执业道德约束；三是鉴定结论的价值取向都是合法、客观、公正、真实可靠；四是鉴定结论都具有法律或法规授予的证明效力。

环境损害评估鉴定，有些专家认为应当属于行政鉴定，由环保部门的下属事业单位来承担。然而，我国事业单位改革的趋势是，承担检验鉴定职能的机构全面推向市场，转变为经营性单位，为社会服务，财政不再供养。政府需要检验鉴定的，政府购买服务。也就是说，今后鉴定只会存在司法鉴定和行业鉴定，行政鉴定将逐步消亡。

(二) 我国当前环境污染鉴定制度

1. 环境污染专门性问题检验机构的指定

根据《最高人民法院最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》第十一条第一款的授权，环保部也可以指定环境污染专门性问题的检验机构。根据2014年1月3日环保部办公厅《关于印发(环境损害鉴定评估推荐机构名录(第一批))的通知》(环办[2014]3号)，环保部印发了环保系统内第一批环境损害鉴定评估推荐机构名录，共包括12家环境损害鉴定评估推荐机构。在办理环境污染刑事案件的过程中，对案件

所涉的环境污染专门性问题难以确定的，可以由这些机构出具检验报告。

2. 鉴定意见与检验报告同时并存

鉴定意见是刑事诉讼法第四十八条规定的法定证据种类，而检验报告是《刑事诉讼法解释》根据刑事案件的办案需要而规定可以作为参考的证据材料。因此，《最高人民法院最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》第十一条第一款规定了对环境污染专门性问题可以进行鉴定与检验并行。《最高人民法院最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》确立了环境污染专门性问题鉴定意见与检验报告“两条腿走路”原则的基础下，不能因为鉴定意见与检验报告的形式而当然采纳鉴定意见，而应当进行实质审查判断。

3 鉴定人和检验人员的出庭

刑事诉讼法第一百八十七条第三款规定：“诉讼人、当事人或者辩护人、诉讼代理人对鉴定意见有异议，人民法院认为鉴定人有必要出庭的，鉴定人应当出庭作证。”这一规定确定了鉴定人出庭的基本规则。而刑事诉讼法第一百八十七条第三款进一步明确了鉴定人经人民法院通知拒不出庭作证的法律后果，规定：“经人民法院通知，鉴定人拒不出庭作证的，鉴定意见不得作为定案的根据。”

在刑事诉讼法已经要求鉴定人出庭作证的情况下，针对本来已作例外规定的检验报告，没有理由赋予检验人不出庭的特权。因此，《刑事诉讼法解释》第八十七条第三款规定：“经人民法院通知，检验人拒不出庭作证的，检验报告不得作为定罪量刑的参考。”据此，司法实践中，人民法院应当参照鉴定人出庭作证的相关规定，及时通知检验人出庭作证。

根据上述规定，在环境污染刑事案件审理过程中，诉讼人、当事人或者辩护人、诉讼代理人对环境污染专门性问题的鉴定意见或者检验报告有异议，人民法院认为鉴定人或者检验人员有必要出庭的，应当依法通知鉴定人或者检验人员出庭作证。经人民法院通知，鉴定人、检验人员拒不出庭作证的，应当依据刑事诉讼法或者司法解释的规定排除相应的鉴定意见或者检验报告，不得作为定罪量刑的依据或者参考。

4 有专门知识的人出庭

环境污染专门性问题的判断较为特殊，需要较强的科学技术和专业知识的支持，依赖着相关领域专家的特殊专业知识。对于环境污染专门性问题的鉴定意见和检验报告判断需要较强的专业性知识，人民法院在审理案件的过程中，可以依据刑事诉讼法的规定，充分运用有专门知识的人这一“外力”，更好地审查环境污染专门性问题的鉴定意见或者检验报告。

需要注意的是，根据《刑事诉讼法解释》第二百一十七条的

规定，有专门知识的人并不要求具备鉴定人资质。因此，在环境污染刑事案件的审理过程中，可以出庭的有专门知识的人只要具备环境污染专业知识即可，并不限定为有关鉴定机构的鉴定人或者环保部指定的检验机构的检验人员。此外，《刑事诉讼法解释》第二百一十七条第二款规定：“申请有专门知识的人出庭，不得超过两人。有多种类鉴定意见的，可以相应增加人数。”因此，在环境污染刑事案件的审理过程中，控辩双方原则上可以各申请两名具有环境污染专门知识的人出庭。

二、贵州呼唤 EDA

贵州对于环境污染损害鉴定机构需求非常迫切，下面列举的案例是清镇环境保护法庭成立以来受理的第一案，也是贵州省首例污染环境犯罪案件。

2002年5月，被告人龙某某开办了清镇市其防水胶厂，为个体工商户，经营范围为防水胶、油膏，2008年清镇市工商行政管理局城东工商所暂扣其营业执照。2009年至2010年，被告人龙某某通过他人以广东某石化公司的名义三次从贵州某制气公司购买了危险化学品焦油22.6吨及葱油132.62吨用作其防水胶厂的生产原料。因被告人龙某某未取得危险化学品经营许可证，清镇市工商行政管理局于2010年9月14日对其进行调查，查扣了龙某某后尚未用于生产的焦油、葱油等化工废液110吨交由龙某某自行保管。并于11月12日将本案移交至清镇市公安局

局侦查，清镇市公安局于 2010 年 11 月 15 日决定对龙某某非法经营案立案侦查。2011 年 5 月 28 日深夜 22 时许，被告人龙某某租用四川省某物流有限公司的一辆油罐车到其防水胶厂，将 30 余吨工商部门查扣的有毒化工废液运至清镇市焦化污水处理厂附近其所租用的废弃场地，被告人龙某某让油罐车驾驶员离开，其自行打开罐车阀门，将其有毒化工废液排放至污水沟里（该排水沟通过清镇东门河最终流入百花湖），在排放废液约 8 吨时，被巡逻的公安人员发现并制止。公安人员随即通知清镇市环保局到现场，环保部门技术人员对废液进行取样并制作了相关笔录。经贵州省师范大学分析测试中心检测鉴定，被告人龙某某所排放的化工废液中苯并芘含量为 7.76ug/kg，苯酚含量为 15.90mg/kg，苯含量为 1476.82mg/kg。因被告人龙某某偷排废液的区域为《地面水环境质量标准》（GB3838—2002）三类水域，依照《地面水环境质量标准》对三类水域污染物排放标准的规定，其中苯超过 147682 倍、苯酚超过 3180 倍、苯并芘超过 2771.4 倍。清镇市环保局认为龙某某的行为已涉嫌犯罪，于 2011 年 7 月 19 日将该案移送至公安机关处理，清镇市公安局于 7 月 22 日决定对该案立案侦查。资料记载，苯并芘、苯均属致癌物质，苯酚是一种具有腐蚀性的有毒物质。国家环境标准对这些物质的排放有严格限制，必须经严格处理，达标后才允许排放。而龙某某的某防水胶厂并无排污许可证，按规定不能排放任何污染物。据此，被告龙某某被清镇市人民法院环境保护法庭以污染环境罪和非法

经营罪判处了有期徒刑二年零六个月，同时污染环境罪并处罚金 10 万元。

贵阳公众环境教育中心的一名志愿者蔡某某，其作为“贵阳市绿色江河全民保护行动”志愿者，认为对于龙某某处以 10 万元的罚金并不足以修复被破坏的水环境，特提起了环境公益诉讼。要求龙某某根据贵州某环保技术有限公司于 2011 年 6 月作出的《清镇市某防水胶厂苯系污水排放污染治理方案》，以被告治理排放有毒废液需 107.30 万元，并扣除被告已受刑事罚金 10 万元后作为损害赔偿的数额。将该赔偿款放至清镇市环境保护局环境公益资金专用账户，用于治理被告所损害的生态环境。

清镇市人民法院环境保护法庭判决龙某某承担环境污染损害赔偿款人民币 30 万元（该款限本判决生效之日起 3 个月内支付，支付至清镇市环境保护局环境公益资金专用账户）。

从该案例看，由于没有环境损害评估机构支持，一是环保部门到现场后，无法对龙某某排放的污水性质进行鉴定，对造成的损害进行评估，也无法启动环境污染事故应急预案；二是公安、检察机关在侦查、起诉阶段是以涉嫌投放危险物质罪和非法经营罪移交给法院的；三是由于无法定鉴定机构的评估结论，只有州某环保技术有限公司于 2011 年 6 月作出的《清镇市某防水胶厂苯系污水排放污染治理方案》，以被告治理排放有毒废液需 107.30 万元的意见，不能作为刑事证据直接使用，法庭判决龙某某定罪量刑较轻。

就本案情况来看，如何合理确定被告承担赔偿责任的具体数额是关键性问题，环保法庭认为，环境污染行为造成的各类损害，包括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；还包括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。由于环境污染的特殊性和复杂性，其损害的价值往往难以核定出比较为具体的数额，这便会直接影响到对污染者承担赔偿责任的具体数额的确定。在国内外的司法实践中，为解决这一难题，针对环境污染损害赔偿的具体数额主要有以下几种计算方式：(1)直接损失计算法。对于环境污染直接损失的计算包括人身损害、财产损害、应急处置费用、调查评估费用等等，该计算方法涉及环境损害评估、人身损害评估、财产损害评估等，可谓是一项庞大而复杂的工程系统，这也是最为科学的一种计算方法。在国外一些国家已建立起对环境污染赔偿数额的评估计算模型，而我国目前在此方面仅开始起步，尚未建立完整的评估体系，故本案暂无法按此方法进行计算。(2)危险消除计算法，即本案原告所主张的计算方法。这是将已经发生的环境污染的风险降至可接受水平的人工干预措施所需费用的一种计算方法，要污染者承担以该方法计算出的赔偿数额，其目的主要是恢复遭受破坏的环境，以消除环境污染对人类造成的威胁，这种计算方法具有相当的科学性。就本案而言，原告就是

根据贵州某环保技术有限公司于 2011 年 6 月作出的《清镇市某防水胶厂苯系污水排放污染治理方案》，以被告治理排放有毒废液需 107.30 万元，并扣除被告已受刑事罚金 10 万元后作为损害赔偿的数额。如果相关部门当时按照此方案进行了实际处理，该治理费用作为损害赔偿的数额无疑具有相当的合理性。但在本案中，方案并未实际实施，且由于有机物分解、水域流动、天气等各种客观因素，清理范围、清理数量尚不能确定，治理费用是否是一年前所需自然也不能确定。另外，被告因其排污行为已承担刑事责任，其在庭审中也陈述，作为个人而言承受能力有限，判决其承担上百万的损害赔偿客观上也难以实现，故以治理费用作为被告应承担的具体数额的计算方法也不适宜于本案。(3) 因环境违法所得的经济利益，包括推迟依法行事所获得的利益和避免支出的费用，即污染者所节约的成本。结合本案具体情况，本院认为，以被告因其环境违法行为而避免支出的费用，即节约的成本作为损害赔偿的具体数额较为合适。按此方法，被告虽未完全排放出其运送的 30 吨有毒废液，但所有有毒废液的处理费用均应有被告承担，即被告因需排放 30 吨有毒废液而节约了处理费用 30 万元，一次费用作为被告应承担的损害赔偿数额较为适宜。将该赔偿款放至清镇市环境保护局环境公益资金专用账户，用于治理被告所损害的生态环境，符合环境公益诉讼保护社会环境公共利益的目的。

对被告承担具体赔偿数额的判决方式进行了创新也是本案

的一个突出亮点。原告的诉状中，是以治理被告污染河段所需要的费用作为被告应承担的损失，这也是一种通行的计算方法。但在本案中，考虑到相关部门并未采取实际措施治理，而由于水的流动、有机物分解、气候变化等原因，结合被告个人的负担能力，环境保护法庭没有采用这种计算方法，而以被告排放有毒废液节约的成本作为其赔偿的具体数额。这种计算环境污染赔偿数额的方式在我国的法院判决中较为鲜见，可谓是在该类案件中一种新的探索和尝试。但我们认为不能作为常态，鉴定才是真正需要：

（一）政府环境污染事故应急处置和执法的需要

根据《水污染防治法》第八十三条的规定，企业事业单位，造成水污染事故的，由环保部门对造成一般或者较大水污染事故的，按照水污染事故造成的直接损失的百分之二十计算罚款；对造成重大或者特大水污染事故的，按照水污染事故造成的直接损失的百分之三十计算罚款。造成渔业污染事故或者渔业船舶造成水污染事故的，由渔业主管部门进行处罚；其他船舶造成水污染事故的，由海事管理机构进行处罚。同时，对于环境污染事件的定级，以及污染直接损失的大小，也涉及环境违法行为的定性。

《环境保护法》第四十七条第三款规定，突发环境应急处置工作结束后，有关人民政府应当立即组织评估事件造成的环境影响和损失，并及时将评估结果向社会公布。而我省环境损害评估机构尚不健全，严重影响了环境管理工作的正常开展。

(二) 环保法庭判案和生态公安、检察机关的需要

除了建立环保法庭，我省还在全国率先建立了生态公安——在省公安厅治安总队加挂生态环境总队；生态检察机关——省检察院内设生态环境检察处。由于办案需要，对环境损害赔偿鉴定的需求也不断加大，特别对于环境实行犯罪定案依据方面，需求尤为迫切。2007年贵阳环保“两庭”成立至2013年6月，审结各类环境违法案件619件，惩治罪犯477人。取得了一定的成绩。但很多环境案件由于鉴定难得因素，只好调解结案或者调节撤诉。此类案件约占70%。虽然环保法庭以创新的方式，提出了专家证人制度，即借鉴美国制度中专家证人制度。美国环境污染损害赔偿案件中，原告、被告各请专家证人对案件发表意见，以支持自己的观点或者辩论意见，由法官判定判决；或者法官决定请专家对案件发表意见。这种制度对于解决鉴定难有一定的作用，并且这一做法在修订我国《民事诉讼法》时被采纳了，但从证据的客观性来说，不能成为常态并替代鉴定。

我省还在全国率先建立了生态公安——在省公安厅治安总队加挂生态环境总队；生态检察机关——省检察院内设生态环境检察处。由于办案需要，对环境损害赔偿鉴定的需求也不断加大，特别对于环境实行犯罪定案依据方面，需求尤为迫切。

(三) 推行污染损害责任保险的需要

《环境保护法》第五十二条规定：国家鼓励投保环境污染责

任保险。2007 年国家环保总局和中国保监会联合发布了《关于环境污染责任保险的指导意见》，正式确立我国建立环境污染责任保险制度的路线图。2013 年环境保护部与 [中国](#)保监会联合印发了《[关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见](#)》，指导各地在涉重金属企业和石油化工等高环境风险行业推进环境污染强制责任保险试点。我省也于 2012 年推行环境污染强制责任保险，但和全国的普遍情形一样，进展较为缓慢。主要是由于，环境污染责任保险缺乏相应的标准，保险产品定价和损害赔偿都缺乏指导。目前环境污染责任保险的推广还面临着许多技术性问题，国家尚未制定环境风险评估方法、污染损害认定和赔偿标准等。由于缺乏 [环境风险](#)评估方法，环境风险的识别和量化难度很大，而且行业和企业间的差异也比较大，保险公司很难判断企业的根据企业的环境风险进行产品定价。此外，由于缺乏国家环境污染损害认定和赔偿标准，保险公司从保护自身利益的角度出发制定赔偿条款，导致大多保险产品出现赔偿范围窄、免责条款过多等问题，削弱了它的公益性，盈利性的特征过于明显。因此，相关环保标准的缺失，已经影响到环境污染责任保险的推广程度和政策目标。这些困难，有待于建立环境风险损害鉴定机构来解决。

三、成立 EDA 的困难与挑战

(一) 法律障碍

根据《关于司法鉴定管理问题的决定》的规定，国家对从

事下列司法鉴定业务的鉴定人和鉴定机构实行登记管理制度：(1)法医类鉴定，包括法医病理鉴定、法医临床鉴定、法医精神病鉴定、法医物证鉴定和法医毒物鉴定；(2)物证类鉴定，包括文书鉴定、痕迹鉴定和微量鉴定；(3)声像资料鉴定，包括对录音带、录像带、磁盘、光盘、图片等载体上记录的声音、图像信息的真实性、完整性及其所反映的情况过程进行的鉴定和对记录的声音、图像中的语言、人体、物体作出种类或者同一认定；(4)根据诉讼需要由国务院司法行政部门商最高人民法院、最高人民检察院确定的其他应当对鉴定人和鉴定机构实行登记管理的鉴定事项。并且，还规定了法律对上述事项的鉴定人和鉴定机构的管理另有规定的，从其规定。

鉴定意见是证据的种类之一，和其他证据种类一样，必须经过审查判断，确定其属实的，才能作为定案的根据。由于鉴定是解决刑事诉讼中的专门性问题，而解决专门性问题的鉴定机构和鉴定人应当具有相应的资质，才能确保鉴定意见的可靠性。因此，根据刑事诉讼法和有关规定，对鉴定机构和鉴定人法定资质的审查是其中的重要内容。鉴定人和鉴定机构不具备法定资质的，鉴定意见不得作为定案的根据。

由于环境污染损害评估鉴定机构既不在全国人大常委会《关于司法鉴定管理问题的决定》登记的司法鉴定人和鉴定机构的范围，又没有任何法律、行政法规对成立环境污染损害评估鉴定机构有明确的规定，这给环境污染损害评估鉴定机构的成立和定位

带来极大的困难。

（二）技术障碍

由于目前对于环境污染损害评估鉴定的工作机制、技术方法、规范没有成熟的方案，缺乏统一的技术评估程序和技术指导方针，正在探索美国和欧盟方面的经验。但是否符合我国实际，是否能借鉴还有待于进一步的评估。

（三）行业支持障碍

目前，环保部试点的已有 9 家专门的鉴定机构(分别设在环保部环境规划院、环保部环境监测总站、江苏、重庆、山东、湖南、河南、河北、昆明)，其中 3 家获得了司法鉴定资格(江苏、重庆、昆明)。此外，环境污染案件的鉴定机构是开放的，除了环保部试点单位的之外，还有社会化运营的单位(直接申请司法鉴定资格)。同时，渔业、海洋等其他部委也成立了一些鉴定机构。

我省由于申报环境污染损害鉴定机构时，申报的贵州省环境科学研究院未被环保部纳入推荐名录，我国当前具有环境污染鉴定资质的机构较少、费用昂贵，难以满足办案实践需求，影响了对案件事实的认定，进而影响了我省对环境污染犯罪的打击实效。

四、先行先试突破

（一）地方立法突破成立 EDA 行业鉴定机构有依据

作为应对，部分司法解释针对司法实践中的现实情况，规定

可以委托一些尚不具备司法鉴定资质的机构对一些专门性问题进行检验。这些部门经检验得出的检验报告，可以作为定罪量刑的参考，是解决这一问题的妥善办法。此外，在办理案件的过程中，在对于所要处理的专门性问题没有鉴定机构的情形下，侦查机关或者有关部门委托一些实际上具备这方面的专业知识、但尚未取得鉴定资质的机构进行检验并出具意见的，司法机关可以结合案件情况对所出具的意见进行审查，并根据情况可以作为证明案件事实的参考。需要注意的是，在前述情形下，司法机关并不是依据鉴定意见对案件事实进行证明，而且，检验报告也只能作为定罪量刑的参考，这点必须认识到。为了进一步规范检验报告的有关问题，《刑事诉讼法解释》第八十七条第一款规定：“对案件中的专门性问题需要鉴定，但没有法定司法鉴定机构，或者法律、司法解释规定可以进行检验的，可以指派、聘请有专门知识的人进行检验，检验报告可以作为定罪量刑的参考。”

由此，我省在地方立法时，将此诉求提交立法机构。在我省2014年5月颁布的《贵州省生态文明建设促进条例》中该意见得到采纳，该条例第四十八条第二款规定：省人民政府发展改革、环境保护主管部门应当推行环境污染第三方治理，推进环境自动监控设施社会化、专业化运营，支持发展环境污染损害鉴定中介评估机构，推动相关环保产业良性发展。由于该条例是我国首部生态文明建设方面的地方法规，影响较大。

《贵州省生态文明建设促进条例》的颁布，使得我省环境污

染损害鉴定评估机构的建立和定位有了法规依据，明确了我省的环境污染损害鉴定评估机构是面向社会服务的行业鉴定机构，中介机构的属性，使得全社会都可以在行业主管部门环保厅的支持下，组建环境污染损害鉴定评估机构，政府和需求者均可向其购买服务。

（二）推进各级政府购买环境损害鉴定评估服务

经过贵州省环境保护厅的努力，在2014年省政府《关于政府向社会力量购买服务的实施意见》中将环境损害鉴定评估列入《贵州省政府向社会力量购买服务指导性目录》，在基本公共服务事项中规定生态环境事故鉴定辅助性工作可以由政府来购买服务。这为环境损害鉴定评估机构的生存和发展打下基础。

贵州这样做是基于国内国外的经验表明，鉴定费用较高，鉴定成本高，没有收费支撑，鉴定机构将难以生存、发展。国内环保行业许多鉴定机构生存困难主要是由于：

（1）由事业单位组建，没有完全按照市场模式运营，无论是政府、环保主管部门指派，首先考虑的是国家事业单位接受任务应无条件先执行，成本费用以后再说；公安等司法机关在侦查中，也是先让做鉴定，费用以后再说，认为反正都是公对公的机关和事业单位的关系，先无偿占用鉴定人员和资源，鉴定评估费

用等一是财政资金到了再付，二是财政资金走公安或者环保部门的渠道定了再付。

(2) 我国尚未建立有效的环境损害评估与赔偿资金机制。从目前实践中环境损害评估费用来源看，突发环境污染事件的损害评估费用主要来自地方政府，经费主要向监测、应急处置、定事故等级等方面倾斜，损害评估的费用没有充分保障。

(三) EDA 中心的发展的基本目标与规划

贵州省环保厅于 2014 年 4 月 3 日下文决定依托贵州省环境科学研究涉及院成立“贵州省环境风险与污染损害鉴定评估中心”，率先在省环科院进行试点。中心成立主要基于环科院下属的贵州省水污染控制与资源化技术研究重点实验室。

省环保厅拟于 2015 年起，面向全社会推广，符合下列条件的单位均可申报环境风险与污染损害鉴定评估机构：

(1) 具备至少 5 名有 3 年以上开展污染因子检测、污染损害因果关系判断、污染损害范围和程度评估、污染修复方案制定等环境污染损害鉴定评估活动的经验，且专门充实环境污染损害鉴定评估工作的中级以上技术职称技术人员；

(2) 有在业务范围内进行鉴定评估必须的依法通过计量认证或者实验室认可的检验实验室；

(3) 有健全的内部管理制度，包括组织体系、工作程序、质

量挂农历、操作规范等内容。

省环保厅拟在符合近 3 年内接受有关行政机构或者司法机构的委托，主持开展至少 5 件环境损害鉴定评估案件，或者至少有 3 件环境损害鉴定评估案件的鉴定评估报告被法院采信的结构，向省司法厅推荐申报司法鉴定机构，作为贵州省生态文明建设先行试验区的试点。

(四) 技术突破和保险公司开发环境风险点软件，快速评定环境风险等级

积极配合保险公司，推动环境风险和污染损害快速定损和快速排查软件的开发，寻求降低鉴定费用和减少鉴定时间的新路径。贵州省人保财险公司正在开展环境风险和污染损害快速定损和快速排查软件的试点工作。

(五) 成立基金会，利用基金先行支付环境公益诉讼鉴定评估费用

2007 年，贵阳市政府成立“贵州省贵阳两湖一库环境保护基金会”，属于公募基金会，依托政府引导、动员社会各界力量、争取海内外热心团体及人士的支持和捐助，为两湖一库保护和污染治理事业及人民群众饮水安全做出积极贡献。行业主管部门是贵州省环境保护厅。基金会从 2009 年开始，建立环境公益诉讼专项基金，每年投入 10 万元作为环境公益诉讼的环境损害鉴定评估费用。基金会与贵阳清镇环保法庭达成协议，起诉到环保法

庭的环境公益诉讼案件，可由基金会从环境公益诉讼专项基金中先行支付环境损害鉴定评估费用，法庭判决被告排污企业败诉后，由排污企业承担鉴定费用并返还基金会滚动使用。目前已有2010年乌当定扒造纸厂违法排污案、2011年贵州好一多乳业谁污染责任案两个成功的案例。2013年基金会更名为“贵州省贵阳市生态文明基金会”，环境公益诉讼专项基金累计到今年已有60万。

五、EDA 从行业鉴定走向司法鉴定

（一）行业鉴定的局限性

鉴定意见是证据的种类之一，和其他证据种类一样，必须经过审查判断，确定其属实的，才能作为定案的根据。由于鉴定是解决刑事诉讼中的专门性问题，而解决专门性问题的鉴定机构和鉴定人应当具有相应的资质，才能确保鉴定意见的可靠性。因此，根据刑事诉讼法和有关规定，对鉴定机构和鉴定人法定资质的审查是其中的重要内容。鉴定人和鉴定机构不具备法定资质的，鉴定意见不得作为定案的根据。

《最高人民法院最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》决定对环境污染刑事案件的专门性问题的处理作出专门规定。经研究，《最高人民法院最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》在起草过程中拟规定：“对环境污染刑事案件中的专门性问题难以确定的，应当由司法鉴定机构出具鉴定意见。条件不具备的，可以

由国务院环境保护部门指定的机构出具检验报告。”有意见认为，规定在鉴定条件不具备时才能由国务院环境保护部门指定的机构出具检验报告，这对检验报告的适用条件规定不清晰，在实践中容易出现不同认识，影响案件的办理。经慎重研究，《最高人民法院最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》最终形成了鉴定与检验“两条腿走路”的原则，第十一条第一款规定：“对案件所涉的环境污染专门性问题难以确定的，由司法鉴定机构出具鉴定意见，或者由国务院环境保护部门指定的机构出具检验报告。”

（二）司法鉴定的法律障碍

由于司法鉴定是为诉讼活动服务的，司法鉴定在法定证据方面，法律给司法鉴定已特殊的地位。特别是在环境刑事案件的定案上，行业鉴定的效力远远低于司法鉴定。如贵州地方法规作行业鉴定的探索只能满足现实的急需，最终 EDA 还是应当进入司法鉴定。

（三）给环保部推进 EDA 司法鉴定的建议

1. 进一步明确主体准入条件

环保部对第一批环境损害鉴定评估机构的推荐条件是：

（1）属于环保系统内的直属单位或者其内设机构；

（2）具备至少 5 名有 3 年以上开展污染因子检测、污染损害因果关系判断、污染损害范围和程度评估、污染修复方案制定等

环境污染损害鉴定评估活动的经验，且专门充实环境污染损害鉴定评估工作的中级以上技术职称技术人员；

(3) 有在业务范围内进行鉴定评估必须的依法通过计量认证或者实验室认可的检验实验室；

(4) 近3年内接受有关行政机构或者司法机构的委托，主持开展至少3件环境损害鉴定评估案件（不含模拟开展的案件），或者至少有1件环境损害鉴定评估案件的鉴定评估报告被法院采信；

(5) 有健全的内部管理制度，包括组织体系、工作程序、质量挂农历、操作规范等内容。

这些条件不尽合理，如第三条，机构还未成立就要求有被法院采信的案例有点强人所难。贵州环科院就是为满足此条件被淘汰。建议下一步鉴定评估机构的准入条件将第一条和第四条删除，一是避免行业垄断，二是可以给鉴定评估机构合理的定位为社会中介机构。

2. 推进司法鉴定

《全国人民代表大会常务委员会关于司法鉴定管理问题的决定》第二条规定：国家对从事下列司法鉴定业务的鉴定人和鉴定机构实行登记管理制度：(一)法医类鉴定；(二)物证类鉴定；(三)声像资料鉴定；(四)根据诉讼需要由国务院司法行政部门商最高人民法院、最高人民检察院确定的其他应当对鉴定人和鉴定机构

实行登记管理的鉴定事项。法律对前款规定事项的鉴定人和鉴定机构的管理另有规定的，从其规定。

这给环境损害鉴定评估找到了通向司法鉴定的路径，因此建议：环保部商请全国人大环资委、法工委与司法部、最高人民法院、最高人民检察院沟通交流，出台环境损害鉴定评估成为司法鉴定的文件。

中欧环境治理项目-贵州项目：“推动贵州环境司法发展、维护贵州公众环境权益”

是中欧环境治理项目的15个地方合作伙伴项目之一。该项目执行地为贵州，项目执行期为2012-2014年。中欧环境治理项目-贵州项目的目标是提升污染受害者的环境权益意识以及相关目标群体的能力，为良好的环境治理奠定一个坚实的基础。

获取更多的信息，请联系：

迈克尔先生 IVL 瑞典环境科学研究院 项目团队领导，电话：+46 8-598 563 08，电子邮箱：mikael.olshammar@ivl.se

高晓谊女士 中华环保联合会，电话 +86 10 512 666 65，电子邮箱：gaoxiaoyi@acef.com.cn

胡军先生 贵州省环境保护国际合作中心，电话 +86 851 557 7314，电子邮箱：epblinxin@163.com

黄成德先生 贵阳公众环境教育中心，电话 +86 851 5840297，电子邮箱：huangchengde@vip.163.com

项目网站：www.egp-guizhou.com



贵州省环境保护国际合作中心
Guizhou International Cooperation Centre
for Environmental Protection



本项目由欧盟资助。但本文件的内容由 IVL 瑞典环境科学研究院负责，不代表欧盟意见。