

生态环境损害鉴定评估标准化体系问题分析及对策研究

张强^{1,2*} 洪慧^{1,2} 陈岷轩^{1,2} 邓俊^{1,2} 裴云霞^{1,2} 包美玲^{1,2}

(1.湖北省生态环境科学研究院生态环境损害司法鉴定中心; 2.污染损害评估与环境健康风险防控湖北省重点实验室)

摘要: 标准化是保障生态环境损害鉴定评估意见科学化的有效手段之一。从生态环境损害鉴定评估的程序环节、要素对象、基础方法3方面,构建涵盖国家标准、行业标准和地方标准3级标准的生态环境损害鉴定评估标准化体系,并基于该体系对我国生态环境损害鉴定评估标准进行梳理分类,分析当前标准化体系中存在的问题,并聚焦具体环节节点提出管理对策和技术建议。

关键词: 生态环境损害, 鉴定评估, 标准化

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2024.11.018

Problems and Countermeasures of the Standardization System for Ecological Environment Damage Identification and Assessment

ZHANG Qiang^{1,2*} HONG Hui^{1,2} CHEN Min-xuan^{1,2} DENG Jun^{1,2}
PEI Yun-xia^{1,2} BAO Mei-ling^{1,2}

(1.Eco-environmental Damage Judicial Expertise Center, Hubei Provincial Academy of Eco-Environmental Sciences; 2.Hubei Key Laboratory of Pollution Damage Assessment and Environmental Health Risk Prevention and Control)

Abstract: Standardization is one of the effective means to ensure the scientific evaluation of ecological environment damage. The paper constructs a standardization system for ecological environment damage identification and assessment, covering national standards, sectoral standards, and local standards from three aspects: procedural aspects, element objects, and basic methods. Based on the system, it reviews and classifies ecological environment damage identification and assessment standards in China, analyzes the problems of the current standardization system, and proposes management strategies and technical suggestions.

Keywords: ecological environment damage, identification and evaluation, standardization

0 引言

标准是人类文明进步的成果,长期以来,我国积极实施标准化战略,以标准助力创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展。标准是

经济活动和社会发展的技术支撑,是国家基础性制度的重要方面。标准化在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥着基础性、引领性作用^[1]。2021年,生态环境部在《关于深化生态环境领域依法行政 持续强化依法治污的指导意见》(环法

基金项目: 本文受湖北省2024年度省级标准化试点项目“生态环境损害鉴定评估标准化试点”(A类No.23)和湖北省市场监督管理局2024年度标准化体系建设课题“生态环境损害鉴定评估标准化体系建设”资助。

作者简介: 张强,通信作者,博士,高级工程师,研究方向为环境法规、标准与环境损害。

规〔2021〕107号)中明确提出要强化制定实施标准的职能,进一步规范国家生态环境标准工作,根据客观实际,持续完善国家生态环境标准体系^[2]。生态环境损害作为近年来新兴的侵权损害类型,其赔偿制度于2015年被纳入并成为国家生态文明体制改革的重要组成部分,并于2020年被写入《民法典》侵权责任篇。同时,环境损害也是环境司法领域重要的要素对象之一,往往事关环境污染刑事犯罪量刑、行政机关违法行使职权或者不作为追责、生态环境公共利益侵权赔偿以及私益权利侵害追偿等^[3]。程序合法、方法科学、立场客观的鉴定评估活动才能更加真实合理地还原环境损害,才能公平公正地追究相应责任和快速高效地进行事后救济。因此,针对生态环境损害鉴定评估行为和过程的标准化建设是捍卫环境司法公正、保护环境权益的重要举措和有力保障。

1 体系框架构建

我国生态环境损害所涉鉴定评估工作主要是以生态环境部生态环境损害鉴定评估推荐机构开展的损害评估和司法部管理下取得司法鉴定资质的环境损害司法鉴定机构开展的司法鉴定两类活动^[4]。总体而言,两类活动开展所依赖的是同样的技术原则和方法,主要差异在于工作程序和产出成果形式等方面。

根据GB/T 39791.1-2020《生态环境损害鉴定评估技术指南 总纲和关键环节 第1部分:总纲》,生态环境损害鉴定评估的程序环节主要包括工作方案制定、损害调查确认、因果关系分析、损害实物量化、损害价值量化、评估报告编制和恢复效果评估等7个部分,具体每个程序环节中又涉及到具体的工作内容和技術方法。

在传统的生态环境行政管理体系中,往往将环境要素划分为水体、大气、土壤、固废、生态、辐射等,但生态环境损害鉴定评估更多是从物理化学性质、生物特征和生态系统化等方面来考虑环境要素的损害问题。根据《环境损害司法鉴定执业分类规定》(司发通[2019]56号)^[5],环境损害司

法鉴定的执业事项主要被分为七大类,包括污染物性质、地表水与沉积物、空气污染、土壤与地下水、近岸海洋与海岸带、生态系统和其他(噪声、振动、光、热、辐射)。

根据《标准化法》第二条即可知,标准包括国家标准、行业标准、地方标准和团体标准、企业标准。同时,《司法鉴定程序通则》(司法部令 第132号)中规定^[6],司法鉴定人进行鉴定应当遵守和采用该专业领域的技术标准、技术规范和技术方法的顺序为:国家标准、行业标准和技术规范、该专业领域多数专家认可的技术方法。因此,初步构建以技术和程序的总纲领性文件为一级指标,在一级指标统领下以鉴定评估的程序环节、要素对象、基础方法为二级指标,并对二级指标分解细化形成以七步程序、七大类别和具体基础方法为三级指标,自上而下涵盖国家标准、行业标准、地方标准三级标准层级的生态环境损害鉴定评估标准化体系框架(如图1所示)。基于体系框架系统梳理统计我国生态环境损害鉴定评估直接相关的技术标准现状情况,其中一级指标总纲的标准文件制定情况见表1,二级指标下的具体各项三级指标内容的标准文件制定情况见表2

2 体系组成分析

2.1 总纲

由表1可知,基于对生态环境损害鉴定评估活动的基础性规范要求,生态环境部重点针对生态环境损害评估活动的评估技术流程制定了GB/T 39791.1-2020《生态环境损害鉴定评估技术指南 总纲和关键环节 第1部分:总纲》,构建了一条从损害调查到恢复评估的完整技术链条。司法部则重点针对司法鉴定活动制定了《司法鉴定程序通则》(司法部令 第132号),构建了从委托受理到出庭质证的一套完整的司法鉴定程序。

基于上述国家标准和部门法规在国家层面对生态环境损害的鉴定评估活动的引领,行业部门则主要针对环境损害所涉局部领域或特殊类型制定了相关纲领性导则或规范,主要是司法和农业

表1 生态环境损害鉴定评估总纲领性标准文件现状

一级指标	国家标准规范	行业标准规范	地方标准规范
总纲	GB/T 39791.1-2020生态环境损害鉴定评估技术指南 总纲和关键环节 第1部分：总纲 司法鉴定程序通则（司法部令 第132号）	SF/T 0068-2020 环境损害致人身伤害司法鉴定技术导则 SF/Z JD0606001-2018 农业环境损害司法鉴定操作技术规范 NY/T 3025-2016农业环境污染损害鉴定技术导则	DB42/T 1905-2022 湖北省生态环境损害鉴定通用规范 DB50/T 1309-2022 生产建设项目人为水土流失生态环境损害鉴定评估导则 DB35/T 1725-2017 环境损害鉴定评估通用规范

表2 生态环境损害鉴定评估标准化体系现状

二级指标	三级指标	国家标准规范	行业标准规范	地方标准规范
程序环节	损害调查确认	GB/T 39791.2-2020 生态环境损害鉴定评估技术指南 总纲和关键环节 第2部分：损害调查 GB/T 39791.4-2024 生态环境损害鉴定评估技术指南 总纲和关键环节 第4部分：土壤生态环境基线调查与确定	SF/Z JD0606002-2018 农作物污染司法鉴定调查技术规范 NY/T 3665-2020 农业环境损害鉴定调查技术规范	DB42/T 2111.1-2023 生态环境损害鉴定技术指南 第1部分：环境监测 DB42/T 2111.2-2023生态环境损害鉴定技术指南 第2部分：证据采集
	损害价值量化	GB/T 21678-2018 渔业污染事故经济损失计算方法	NY/T 1263-2022农业环境损害事件损失评估技术准则	-
	恢复效果评估	GB/T 39791.3-2024 生态环境损害鉴定评估技术指南 总纲和关键环节 第3部分：恢复效果评估	-	-
要素对象	地表水和沉积物	GB/T 39792.2-2020 生态环境损害鉴定评估技术指南 环境要素 第2部分：地表水和沉积物	-	DB35/T 1726-2017 地表水环境损害鉴定评估技术方法
	空气污染	-	-	DB35/T 1727-2017 大气环境损害鉴定评估技术方法
	土壤和地下水	GB/T 39792.1-2020 生态环境损害鉴定评估技术指南 环境要素 第1部分：土壤和地下水	SF/T 0074-2020 耕地和林地破坏司法鉴定技术规范 NY/T 4155-2022 农用地土壤环境损害鉴定评估技术规范	DB35/T 1728-2017 土壤环境损害鉴定评估技术方法 DB34/T 3730-2020 耕地损毁程度鉴定技术规范 DB41/T 1982-2020 耕地破坏鉴定技术规范 DB42/T 1529-2019 耕地破坏程度鉴定
	生态系统	GB/T 43871.1-2024 生态环境损害鉴定评估技术指南 生态系统 第1部分：农田生态系统	SC/T 9404-2012 水下爆破作业对水生生物资源及生态环境损害评估方法	DB35/T 1729-2017 森林环境损害鉴定评估技术方法 DB36/T 1328-2020 湿地生态环境损害鉴定评估技术导则 DB15/T 2260-2021 草原损害鉴定技术规范
	近岸海洋与海岸带	-	HY/T 095-2007 海洋溢油生态损害评估技术导则	DB13/T 2745-2018 海洋溢油污染水产养殖损害评估技术指南 DB21/T 2150-2013 辽宁省海洋及海岸工程海洋生物损害评估技术规范 DB46/T 238-2013 海洋生态损害赔偿与生态补偿评估方法
	其他	-	SF/T 0109-2021 环境损害司法鉴定中居住环境噪声的测量与评价	-
基础方法	虚拟治理成本法	GB/T 39793.1-2020 生态环境损害鉴定评估技术指南 基础方法 第1部分：大气污染虚拟治理成本法 GB/T 39793.2-2020 生态环境损害鉴定评估技术指南 基础方法 第2部分：水污染虚拟治理成本法	-	-

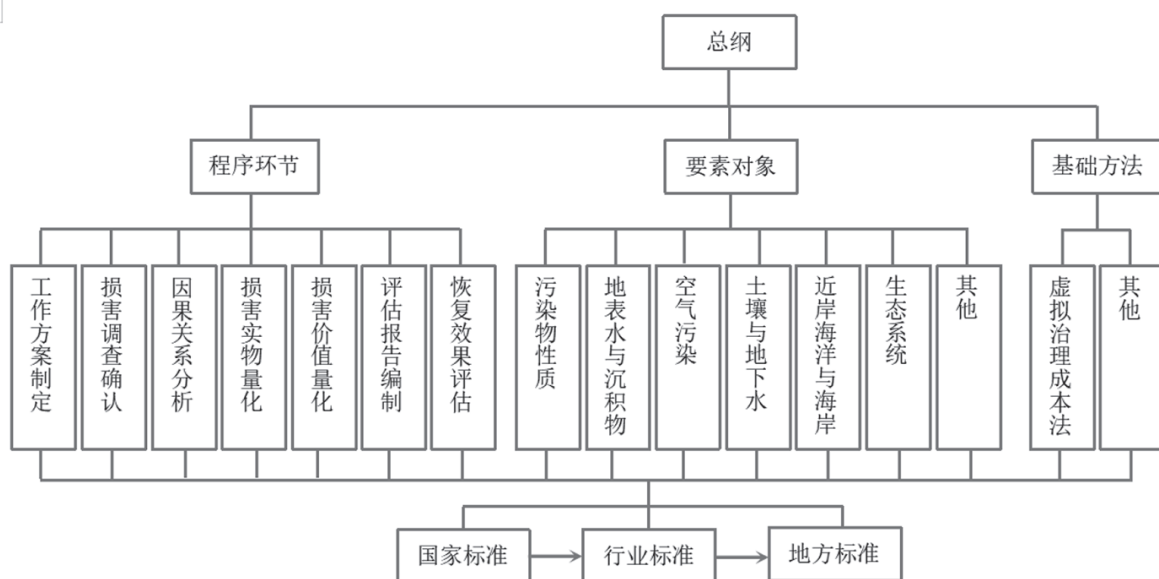


图1 生态环境损害鉴定评估标准化体系框架

归口的行业标准。而各省市的地方标准则主要是针对国家标准的细化或综合性融合,包括湖北、重庆、福建等地。

2.2 程序环节

针对生态环境损害鉴定评估的7个主要程序环节,目前的国家标准主要对损害调查确认损害价值量化和恢复效果评估3个环节有相应标准,其中损害调查确认环节制定的两项标准分别关于损害调查的具体规范、土壤生态环境基线调查与确定;损害价值量化主要是关于渔业经济损失核算;恢复效果评估则是关于损害修复后评估验收相关要求。

行业标准制定方面主要是司法和农业部门针对农业环境损害的调查和量化制定了3项标准。地方标准方面仅有湖北省针对损害调查确认环节中的环境监测和证据采集制定了两项标准。

综上,7个主要程序环节目前仅3个环节有相应的细化标准,其余环节仍仅能依靠总纲的宏观要求由鉴定评估机构自行理解释义后参考借鉴相关领域的技术规范或经验操作。如:GB/T 39791.1-2020在因果关系分析中提出了如:指纹图谱、同位素、迁移扩散模型、毒理实验等诸多推荐方法名称,但是在具体应用过程中仍缺乏具体的程序指导和技术要点规范,导致在鉴定实践中

不同的鉴定主体的应用场景和操作方式极易存在差异化,就会造成得出的鉴定意见产生偏差^[7],进而间接导致在矛盾焦点突出的案件中对损害结果科学性的质疑。此外,如:评估报告编制环节,GB/T 39791.1-2020附录A中的报告书编制要求与《司法部关于印发司法鉴定文书格式的通知》(司发通[2016]112号)存在较大差异,亟待制定关于环境损害司法鉴定意见书的文书格式标准。

2.3 要素对象

针对七大类别的要素对象而言,我国现行的三级标准中主要涉及其中6类制定了直接的标准。其中,因污染物性质主要涉及固体废物、危险废物、有毒物质、病原体等方面已有相对较为成熟的专业技术要求,因此目前直接关于损害的三级标准中并未对污染物性质鉴定方面予以补充。

国家标准方面主要是以生态环境损害鉴定评估程序环节为脉络,分别以地表水与沉积物、土壤与地下水、农田生态系统为鉴定评估对象,结合不同要素对象的特点基于总纲原则之下制定了差异化的3项要素标准。

与国家标准不同,行业标准聚焦的对象更加具体和微观。土壤和地下水领域,农业和司法部门分别针对土壤要素领域的农用地土壤、耕地和林

地制定了鉴定标准;生态系统领域,水产部门主要针对水下爆破行为所致损害建立了评估方法;近岸海洋与海岸带领域,海洋部门重点针对海洋频发的溢油事故制定了损害评估技术导则;其他领域主要是司法部门对居住环境噪声的监测评价制定了标准。

地方标准建设方面既有对标准空白领域的补充,如:福建省对大气、森林,江西省对湿地生态,内蒙古自治区对草原分别制定了相应的损害评估技术方法。同时也有对已有上级标准的具体细化和地方化实践,如:福建省对地表水、土壤,湖北省、安徽省、河南省对耕地,辽宁省、河北省、海南省对海洋均分别根据自己的省情实际制定了操作性更强的技术方法标准。

综上,生态环境损害鉴定评估所涉主要要素对象几乎都有了相应的技术标准予以指导损害鉴定工作。由于GB/T 39791.1-2020及系列标准中均明确指出了目前建立的程序和技术方法体系均不适用于核与辐射所致生态环境损害的鉴定评估,因此目前针对要素对象的技术标准中均未涉及核与辐射。但是在《环境损害司法鉴定执业分类规定》中的污染物性质鉴定和其他环境损害鉴定中明确规定了生态环境损害司法鉴定执业类别包括放射性废物、电磁辐射损害、电离辐射损害的鉴定。因此,需要生态环境和司法行政主管部门进一步衔接并研究制定可能涉及的相关技术标准。此外,其他类细分领域所涉的振动、光、热在损害实践中由于其自身理化特点往往导致其污染取证难、客观评价难、损害确认难、经济量化难等诸多问题,亟待研究制定相应的技术标准指导鉴定实践工作。

2.4 基础方法

目前仅针对损害价值量化制定了两项国家标准,分别是关于虚拟治理成本法在大气污染和水污染损害类型中的应用,其他暂无关于基础方法的单项技术标准。通过前述程序环节的标准现状分析表明,目前标准体系中仍有诸多环节和细节尚不够清晰和具体,尤其是因果关系分析、损害价值量化(GB/T 39791.1-2020附录D推荐方法)涉及大量基础方法均有待制定标准化的技术流程和规范,包

括指纹图谱技术、条件价值法等具体方法。

3 体系问题分析及对策

3.1 标准效力问题

根据《标准化法》,强制性标准必须执行,推荐性标准鼓励采用。通过对表1中所涉共计10项国家标准、11项行业标准、17项地方标准的分析可知,目前生态环境损害鉴定评估标准化体系中所涉及的所有标准均为推荐性标准。作为一项支撑服务于环境污染刑事犯罪量刑、行政公益诉讼、生态环境损害赔偿、民事公益诉讼以及私益诉讼等领域的鉴定活动,环境损害鉴定评估的结果直接关系到刑与非刑、有责与无责、赔偿金额大小的问题。因此,现行标准的效力层级有待更进一步提升至强制性,以增强评估结论或司法鉴定意见的证据能力,更好地服务于刑事、行政和民事诉讼或调解活动。

3.2 体系完善问题

通过前述统计分析,我国生态环境损害鉴定评估标准化体系已经初步成型,但其中仍存在部分空白的细分领域有待完善。如:程序环节的评估报告编制涉及的标准化文书格式问题,要素对象的光、热、振动、辐射缺乏实操性标准的问题,基础方法涉及的因果关系分析和损害价值量化阶段的大量技术方法均有待具体化的问题等。此外,《环境损害司法鉴定执业分类规定》中已将明确鉴定事项细化至污染物经环境介质致人体损害鉴定,如何实现法医临床和环境损害两大司法鉴定类别之间的有效衔接仍是有待细化和解决的问题。因此,需要具备条件的起草单位和主管部门先行研究制定相关技术标准以填补标准空白、完善标准化技术体系,然后再逐步提升标准层级和效力。

3.3 归口衔接问题

由于生态环境损害对象涉及生态环境、自然资源、农业农村、住房城乡建设、水利、农业、林业等行政主管部门^[8],鉴定评估活动主要涉及生态环境和司法行政主管部门,标准归口单位较多,不能在统一的框架体系下开展具有统一规划性的标准研

发制定活动。需要生态环境和司法行政主管部门统筹协调,联合标准主管的市场监督管理部门建立科学合理、有序的标准化技术框架体系,由具体归口单位逐步建设和实施各项专业技术标准。

3.4 收费标准问题

当前的生态环境损害鉴定评估标准化体系更多关注的是技术和程序标准化问题,而作为该行业衍生的收费问题尚未引起足够的重视。长期以来,生态环境损害鉴定评估的收费问题是困扰办案机关、当事人以及鉴定机构的问题,由于国家层面及各省市缺乏相应的收费明细和标准价额,导致鉴定委托人和鉴定机构因收费问题产生的纠纷日益加剧。因此,建议具备条件的省市应尽早研究

制定地方性生态环境损害司法鉴定收费指导目录和参考基准价,进而丰富生态环境损害鉴定评估标准化体系的组成。

4 结 语

生态环境损害鉴定评估工作是一项专业性极强的技术工作,自环境损害被纳入司法鉴定登记管理以来,生态环境损害鉴定评估活动日益规范和严谨,目前已初步形成生态环境损害鉴定评估标准化体系,下一步需要行业主管部门制定实施统一的标准化建设规划,引导各归口部门逐步优化体系并完善标准制定工作。

参考文献

- [1] 中共中央 国务院. 国家标准化发展纲要[EB/OL]. (2021-10-10). https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/10/content_5641727.htm.
- [2] 生态环境部. 关于深化生态环境领域依法行政 持续强化依法治污的指导意见[EB/OL]. (2021-11-11). https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk03/202111/20211115_960249.html.
- [3] 於方, 张衍桑, 齐霁, 等. 环境损害鉴定评估关键技术问题探讨[J]. 中国司法鉴定, 2016(1): 18-25.
- [4] 张强, 蔡俊雄, 刘哲, 等. 我国生态环境损害司法鉴定发展历程与问题研究[J]. 中国司法鉴定, 2021(4): 1-9.
- [5] 司法部, 生态环境部. 关于印发《环境损害司法鉴定执业分类规定》的通知[EB/OL]. (2019-05-06). https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5428467.htm.
- [6] 司法部. 司法鉴定程序通则[EB/OL]. (2016-03-02). https://www.gov.cn/zhengce/2016-03/02/content_5713666.htm.
- [7] 洪慧, 张强, 裴云霞, 等. 生态环境损害鉴定证据采集与认定研究[J]. 环境污染与防治, 2023, 45(5): 724-729+735.
- [8] 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方案[EB/OL]. (2017-12-17). https://www.gov.cn/zhengce/2017-12/17/content_5247952.htm.