

生态环境损害赔偿制度改革的江苏实践

贺震

环境有价，损害担责，应赔尽赔。建立健全生态环境损害赔偿制度，是践行习近平生态文明思想、实行最严格的生态环境保护制度的具体实践。2015年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》（以下简称《试点方案》），在江苏等7个省市部署开展改革试点。生态环境损害赔偿根据“谁污染、谁治理；谁破坏，谁恢复”的原则，由造成生态环境损害的责任者承担赔偿责任，修复受损生态环境，旨在破解“企业污染、群众受害、政府埋单”困局。在被指定为试点省份后，江苏把生态环境损害赔偿制度改革作为全省生态文明体制改革的重点内容加以推进，积极开展试点实践，为国家全面推开此项制度探索了经验。

强化顶层设计和统筹推进

江苏省根据《试点方案》和《关于在部分省份开展生态环境损害赔偿制度改革试点的通知》，结合地区实际，制定《江苏省生态环境损害赔偿制度改革试点工作实施方案》（以下简称《实施方案》），经十八届中央全面深化改革领导小组第二十七次会议审议后，2016年12月由省政府印发实施。《实施方案》明确了试点的总体要求、主要内容和保障措施，是开展生态环境损害赔偿制度改革试点的指导性文件。

由省委省政府主要领导任组长的省生态文明建设领导小组负责生态环境损害赔偿制度改革工作，统筹推进生态环境损害赔偿制度建设，明确任务分工，及时研究解决试点工作中出现的困难和问题，确保试点工作有序推进。

为保障生态环境损害赔偿制度改革试点规范开展，江苏还出台了一系列规定及办法，构建生态环境损害赔偿制度体系。



明确赔偿权利人及承办人

多年来，在公共生态环境受到损害后，存在着索赔主体不明确等诸多问题，致使公共生态环境损害得不到赔偿，受损的生态环境往往得不到及时有效的修复。《实施方案》明确，省政府是江苏省行政区域内生态环境损害赔偿权利人。受省政府委托，原省环保、国土资源、住房城乡建设、水利、农业、林业、海洋与渔业等相关部门根据职责分工，分别负责矿产、土地、水资源、耕地、森林及湿地、渔业（淡水）环境资源等损害的索赔工作。

省政府法制办作为代表省政府处理涉法涉诉等相关法律事宜的专门机构，在具体案件办理中，受省政府委托与上述负有环境资源监管职能的部门一同办理。根据办理生态环境损害赔偿诉讼案件的需要，专门刻制了“江苏省人民政府诉讼专用章”，这个印章也是由省政府法制办（机构调整后合并到司法厅）保管。

在试点期间，以省政府名义提起的德司达（南京）染料有限公司、安徽海德石化公司、宁波人健医药化工公司生态环境损害赔偿诉讼，通过省政府法制办与省环保厅协同工作，保障了案件办理的顺利进行。

省市法制工作部门参与生态环境损害赔偿磋商与诉讼，是江苏省独有的特色。

加强生态环境损害司法鉴定能力建设

生态环境损害司法鉴定机构与能力建设，是开展生态环境损害赔偿重要的技术支撑。江苏省把生态环境损害司法鉴定机构建设，作为生态环境损害赔偿制度改革的基础工作和重要环节来抓。

根据《全国人大常委会关于司法鉴定管理问题的决定》《环境损害司法鉴定机构登记评审办法》等有关法律法规，2017年4月，向社会发布关于公开遴选江苏省环境损害司法鉴定机构登记评审专家库专家的公告。在规定的期限内，60余名专家提出了申请。经严格审核，组建了由38人组成的环境损害司法鉴定机构评审专家库，细化了登记业务范围和审查规范，推动了环境损害司法鉴定机构及司法鉴定人的登记管理工作。

试点期间，全省共有10家环境损害鉴定评估机构纳入江苏省高级人民法院委托鉴定平台。其中，江苏省环境科学学会于2004年由最高人民法院发布公告批准为环境司法鉴定单位，环境保护部南京环境科学研究所、江苏省环境科学研究院于2016年纳入《环境损害鉴定评估推荐机构名录（第二批）》。

江苏省域范围内有10家司法鉴定机构（其中生态环境部指定的2家），在7个试点省市中也是最多的。

积极开展案例实践

选取合适的生态环境损害案例进行磋商或诉讼，通过案例研究明确磋商和诉讼规则，是生态环境损害赔偿制度改革试点的关键。试点启动后，江苏就着手进行案例筛选，先后对近两年来的行政处罚案件和涉环境污染刑事犯罪的案件进行梳理，精心选择确定案源，积极开展案例实践。

试点期间，先后启动6起赔偿案例。省环境保护厅（现生态环境厅）、省海洋渔业局、省政府法制办和常州市武进区环保局，先后启动办理了德司达（南京）染料有限公司水环境污染损害赔偿案、无锡尚品石油有限公司倾倒废油渣造成土壤污染损害赔偿案、高宝邵伯湖“5.16渔业污染事故”损害赔偿案、洪泽湖非法捕捞螺蛳导致水生态环境损害赔偿案。

试点期间启动的省政府诉安徽海德公司生态环境损害赔偿案，是全国范围内由省级政府单独作为原告

起诉的第一案，被最高人民法院评为“2018年度人民法院十大民事行政案件”“人民法院生态环境保护十大典型案例”，被最高人民法院与中央广播电视总台共同评为“2018年推动法治进程十大案件”，入选中组部“贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，在改革发展稳定中攻坚克难的生动案例”。此案获得众多的全国性荣誉，充分说明了其创新意义和借鉴指导价值。

全国试点期间，7省市共启动了27个案例，江苏省占6例，也是试点省市中最多的。

为国家层面提供经验

试点期间，江苏省进行了多项突破，如明确7个负有生态环境监管职能的部门职责分工及案例试点要求；明确由省政府法制办与省有关部门共同对全省范围内有关生态环境损害赔偿案件提起磋商或诉讼；探索构建生态环境损害赔偿制度体系；创新赔偿达成形式，在磋商赔偿、诉讼赔偿两种形式之外，成功尝试了行政命令赔偿；全面摸排本省环境损害鉴定评估能力，初步摸清全省鉴定评估能力现状；积极开展制度创新，通过对以往案例的梳理，分析生态环境损害赔偿制度建设中的需求和需要关注的问题，提出生态环境损害赔偿制度的完善路径等。

江苏的许多探索，被国家层面吸纳。例如，江苏省探索的与环境公益诉讼衔接、强化司法保障的机制；以代表、委托等方式指定相关部门开展赔偿工作，集中解决索赔工作授权的问题；在规范环境损害鉴定评估体系、明确赔偿资金管理措施等方面，都形成了可供全国借鉴的经验，为生态环境损害赔偿制度在全国试行作出了探索。

构建生态环境损害赔偿制度体系

2018年1月1日起，由中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《生态环境损害赔偿制度改革方案》在全国施行。这个方案是2015年试点方案的升级版，与试点方案相比，一是将赔偿权利人由7个试点单位省级政府扩大到全国省地两级政府，二是设定了磋商前置程序。由此，生态环境损害赔偿制度改革已从先行试点进入全国试行的新阶段。

之后，江苏省委办公厅和省政府办公厅联合印发实施《江苏省生态环境损害赔偿制度改革实施方案》。江苏在推进生态环境损害赔偿制度改革方面，又迈出了坚实的一步。

为促进方案的细化和落地，省政府办公厅发布了江苏省生态环境损害事件报告办法、生态环境损害鉴定评估管理办法、生态环境损害赔偿磋商办法、生态环境损害赔偿起诉规则、生态环境损害赔偿资金管理办法、生态环境损害修复管理办法、生态环境损害赔偿信息公开办法等文件，连同省高级人民法院关于生态环境损害赔偿诉讼案件的审理指南，构成了独具江苏特色的生态环境损害赔偿“1+7+1”制度体系。这使得方案在操作环节有了抓手，也为以后制定相关法律法规探索了实践经验。

目前，全省通过司法厅评审登记的环境损害司法鉴定机构共12家，鉴定业务覆盖所有环境要素，基本满足目前生态环境损害鉴定评估需求。2018年，省内环境损害司法鉴定机构接受委托开展环境污染物质性质鉴定99件、开展环境损害评估31件，为环境行政执法、刑事侦查和法院的审判工作提供了及时有效的专业服务。

2018年，全省新增案例实践数50起。其中，由政府相关部门主导签署赔偿协议的44起、启动磋商的6起。案例实践数量位居全国前列。