

# Judicial Appraisal of Environmental Damage—Opening up a New Situation in Environmental Law Enforcement and Environmental Justice

Jingjie Ren Qunqun Xia

Daishan Branch of Zhoushan Municipal Bureau of Ecological Environment, Zhoushan, Zhejiang, 316200, China

## Abstract

Currently, there have been some achievements in the assessment and identification of environmental damage in China, but there are still certain loopholes overall. The qualification requirements for relevant institutions and staff are relatively low, and there are also weak points in the overall process. Therefore, the paper will mainly analyze the actual content of the notice and its underlying meaning, and propose relevant countermeasures on how to better promote judicial appraisal work.

## Keywords

judicial appraisal of environmental damage; environmental law enforcement; environmental justice; new situation

# 环境损害司法鉴定——打开环境执法与环境司法新局面

任静杰 夏群群

舟山市生态环境局岱山分局, 中国·浙江 舟山 316200

## 摘要

当前, 中国的环境损害相关的评估鉴定方面小有建树, 然而整体仍然存在一定的漏洞, 相关机构以及工作人员任职资质要求较低, 整体的流程也存在薄弱点。因此, 论文将主要通过分析该通知的实际内容以及其背后的深层含义, 提出如何更好地推动司法鉴定工作的相关对策。

## 关键词

环境损害司法鉴定; 环境执法; 环境司法; 新局面

## 1 引言

为了更好地完善环境损害的鉴定工作, 中国司法部以及环保部联合发布了《关于规范环境损害司法鉴定管理工作的通知》(以下简称《通知》), 旨在统一规定评估的技术标准, 加大大环境下的环境鉴定评估机构的管理力度。这项通知的颁布, 让中国环境的相关鉴定评估工作实现了质的飞跃, 也让支持环境行政管理以及相关诉讼工作得以更好地实施。

## 2 《通知》出台的背景及作用

### 2.1 《通知》出台的背景

《关于规范环境损害司法鉴定管理工作的通知》是在中央政府和全社会高度重视环境破坏严重的情况下逐步形成的。2011年, 中国环境保护部发布了《关于开展环境污染损害鉴定评估工作的若干意见》, 成立了环境风险与损害评

估研究中心, 致力评估研究与实践环境损害的评估工作<sup>[1-3]</sup>。

环境保护部门通过系统研究和实地的实践发现, 环境损害评估机构面临一系列体制和技术障碍, 这些壁垒严重影响了环境损害评估的顺利进行。为了解决这些问题, 环境保护部门开始编制管理技术规范, 并且与司法部一起通过研究现行法律、法规和管理制度, 推动了环境损害相关的司法鉴定体系的建设和完善, 最后发布了这项通知<sup>[4]</sup>。

### 2.2 《通知》在环境损害司法鉴定中的指导作用

第一, 《通知》的本质是为环境损害的司法评估鉴定提供一个良好的平台。该通知颁布后, 除了三个传统的司法评估项目以外, 环境损害评估已成为经由官方注册管理的第一个评估项目。根据之前发布的《全国人大常委会关于司法鉴定管理问题的决定》的要求, 新通知内容中将环境损害评估的范围进行扩大, 不仅为环境损害评估提供了坚实的平台, 在支持环境正义方面也发挥着专业技术作用<sup>[5-7]</sup>。

第二, 该通知为中国当前环境损害的鉴定工作提供了一种新型的管理模式。相关部门需要配合司法部门完成评估文件的登记以及后续的管理工作。由此可见, 这种新型的管

【作者简介】任静杰(1985-), 男, 中国浙江岱山人, 本科, 助理工程师, 从事环境执法研究。

理模式对于国内跨部门合作、沟通提出了较高的要求,也为环境保护部和资源管理部在环境损害评估管理方面的合作提供条件<sup>[8]</sup>。

### 3 环境损害司法鉴定的现实困境

#### 3.1 司法鉴定主体的困境

首先,环境损害司法鉴定的供需不平衡,机构的数量较少。随着环境损害司法鉴定需求的不断增加,相应的鉴定机构、专业人员等不能满足实际需求,缺口较大,在环境管理的规范化发展中,这一因造会越来越来。其次,鉴定机构的准入标准不够明确,虽然总体数量较多,但是没有统一化,在现实中,环境损害鉴定评估通常分为二部门,分别服务于行政系统、生态环境损害民事赔偿、司法系统。这三者在多个方面存在较大的区别,如果只是从司法鉴定机构的资质管理方面进行统一化管理则不太合理。由于这些问题的存在对环境司法裁判的公正性产生较大的影响,机构质量各不相同、司法鉴定公信力建受质疑,从而对民事审判工作带来较大的影响。最后,鉴定人员匮乏,由于相关执业资格较为严格,有资质的从业人员数量较少,具有高级职称的人员少之又少。

#### 3.2 司法鉴定技术的困境

中国环境损害司法鉴定相关技术不够先进,在一定程度上阻碍了司法鉴定的可行性。环境基本准则体系是环境损害司法鉴定的依据,中国在这方面的研究较少,缺乏系统化,虽然相关法律规定鼓励开展环境基准研究,但是缺乏立法承接以及相应的规则,所以说,不管是技术层面还是法律体系化层面都存在一定的不足。同时,在环境损害司法鉴定中,因果关系判定是其中的重难点问题,对于环境损害等行为的判定,主要依赖于盖然性因果关系,在实际判定过程中应遵循相应的原则,环境暴露和损害之前的先后顺序、两者之间关联的合理性、关联的一致性、关联的特异性们。但是,由于环境侵权行为具有长期条件且损害因素较多,现实中的环境暴露与损害之间没有明确的因果关系,在判定中存在较大的困难。

#### 3.3 司法鉴定法制保障的困境

中国法律法规对环境损害鉴定的标准、流程等内容存在较多问题,诉讼主体不清晰、赔偿金额无法确定等,并且相应的法制保障内容较为零散、缺乏系统化。目前,中国环境损害司法鉴定的相关法律不够细化、缺乏标准管制,如环境标准,在实际参照过程中,缺乏一定的依据,并且标准之间存在一定的矛盾冲突。针对环境标准,在没有做出明确规定时,具有一定的随意性,在环境司法以机构出具的评定结果作为依据的基础上,法律选择过于任意则会造成不公现象出现,无法有效落实环境损害的责任。

## 4 环境损害司法鉴定路径分析

### 4.1 全面规划、分阶段推进的思路

环境损害相关的司法鉴定发展应该遵循既定的统筹、

控制总体的量度以及根据合理的布局进行发展等一系列原则。不仅如此,它还要求司法行政机关妥善把控机构的资质要求,避免因同时期登记机构过多而造成恶性竞争,降低评审质量。应该鼓励建立高质量、高水平的机构,并提供优势资源。早期阶段,中国地方司法实践中对环境损害的司法评估较为零散、混乱。有些环境损害由微观物证评估机构评估,有些则由环境监测机构或专家评估。此外,国内早先的环境损害评估工作还存在重复认定和多重认定的问题<sup>[9]</sup>。

为了减少相关问题的发生,确保评估机构的质量,在环境损害司法调整管理制度和技术规范不完善的情况下,按照分步优先的原则,注册初期应严格控制数量,确保高质量。当中国的监管体系、技术规范逐步完善后,环境损害司法评估将逐步开放,评估机构的中立第三方地位开始提升,确保环境损害司法评估的顺利进行<sup>[10,11]</sup>。

### 4.2 识别分类的综合评审

在实际当中,环境破坏其实远比人们想象中复杂得多,范围也非常广。污染物的排放可能因污染物的迁移转化而对水、沉积物等一系列实物造成损害,涉及环境保护、土地、农业等数个行业。因此,污染损害的识别和评估标准就很难界定。尤其是如果当污染物的运输和扩散超出行政区域,将产生跨境纠纷,环境损害调整评估工作就变得更加困难<sup>[12]</sup>。

学术界其实对于环境损害的科学分类存在着很多争议,根据不同的客体有着截然不同的分类——根据环境损害评估的过程和环节,可分为污染物性质评估、因果关系评估和定量损害评估这三种评估方式。不仅如此,根据环境中存在着的不同介质的特性,评估方式还可以分为大气污染环境损害、地表水和沉积物环境损害、土壤和地下水环境损害<sup>[13]</sup>。根据损害的受体可分为人身损害、财产损害和生态损害。划分标准还有很多,以上提及的仅是较为常见的几种划分标准,如果全部一一展开,环境评估的实操将无法推进。因此,为了促进环境损害司法调整,充分考虑实际工作等因素,通知中已经进行了一定的划分。尽管通知中的画风存在一些不一致之处,但这些划分方案已经是综合考量了种种因素并按照要求进行深入审查的结果,今后可以在实际操作中对这些要求开展进一步的调整和改进<sup>[14]</sup>。

### 4.3 积极探索“双结合”模式

中国司法部门和生态环境部门在审查登记工作中需要做到的配合与分工工作。两个部门会协同进行制定评估措施,并规定评估机构和人员的任职资格、评估程序。与此同时,还会根据推进的工作建立共享数据库,以供专家进行进一步的评估鉴定。为解决现存的问题,探索“双结合”模式,将行政管理者与业务管理者有机结合,充分发挥各自优势,形成合力,促进司法鉴定的发展。环境保护部门不熟悉司法鉴定的法律、程序等;司法部门缺乏评估环境损害评估的专业技术力量<sup>[15]</sup>。所以,充分考虑到环境损害评估的特殊性,合理推出开放式评估管理的“双结合”模式,通过两部

门的合作,实现了环境损害司法评估,这一创新也可以为其他类型的司法鉴定提供借鉴,成为一种新型的司法鉴定管理模式。

#### 4.4 新旧机构之间的合理联系

《通知》规定,“在该通知发布之前进行的相关司法鉴定工作需要进行新的审查,且需按照新标准进行重新编辑,从而形成统一的报告<sup>[16]</sup>。”但在公告发布前,中国部分地区的司法行政机关已经根据当地司法的实际需要进行实地探索,在司法鉴定方面取得了一定的突破。虽然各地区实际的操作中可能存在一定的差异,注册管理仍然需要规范。

《通知》在发布前还考虑到了相关评估机构的实际情况,需要现有评估机构重新申请注册<sup>[17]</sup>。在这期间,现有评估机构可以继续开展环境损害司法评估工作,新旧工作进行有序衔接。

#### 4.5 加强鉴定机构建设与人才培养

在环境损害司法鉴定中,主体部分主要包含鉴定的机构以及鉴定的人员,机构的鉴定水平以及人员的专业水平等关系着鉴定结果的质量。首先,明确行业的准入标准,加强对鉴定机构的考核,完善准入与淘汰机制,提升鉴定机构的鉴定能力。其次,增加政策扶持力度,实现资源的合理配置。一方面,鼓励研究院、高校与鉴定机构实现资源共享;另一方面,鼓励研究院、高校进入环境损害司法鉴定行业,借助自身资源、成本等多项优势参与市场竞争,实现多元化的主体,促进行业的稳定发展。最后,构建鉴定评估网络体系,加强对人才的培养,提升其自身综合水平,在日常工作中,鼓励工作人员收集、整理工作信息,构建案例库、信息系统,并组织开展培训活动,增加工作人员的知识储备,提升其综合素质水平。

#### 4.6 完善司法鉴定技术体系

首先,加强对环境损害司法鉴定相关技术的研究,扩大鉴定范围。在实践过程中,出现多种新型环境损害纠纷,而遗传学等一些新型环境损害并没有纳入鉴定范围,受鉴定范围的影响,无法提供更好的鉴定服务。针对这一困境,应从技术层面出发,梳理缺失的技术,并积极引进一些先进的技术,弥补国内技术的不足之处。其次,优化鉴定技术导则体系,在环境损害司法鉴定工作中,技术导则具有一定的指导性作用,不仅有助于提升鉴定的效率,还能够确保鉴定过的科学性。最后,建立健全鉴定技术体系,在遵循相应原则的同时,结合环境损害等各种因素,制定相应的规范策略,确保技术的合理应用。同时,促进科技成果的转化,完善法律规范,使其更好地应用环境管理中。

## 5 结语

《通知》拉开了国内环境损害相关司法评估工作的新序幕,但在具体环节的实施以及落地方面还有很多工作要做。建议国内生态环境部门、司法部门等相关部门可以携手建立健全的环境损害司法鉴定的支撑体系以及技术标准,确保评估工作可以顺利进行。

### 参考文献

- [1] 田超,张衍桑,于方.环境损害司法鉴定:打开环境执法与环境司法新局面[J].环境保护,2016(5):3.
- [2] 李武世,齐采力,李怀清.水土流失损害司法鉴定的法律与政策环境分析[J].中国水土保持,2017(11):4.
- [3] 王灿发,郑振玉,王旭,等.中国环境损害司法鉴定的发展路径与管理探索[J].环境保护,2017,45(9):4.
- [4] 王晓楠,李飞.市司法局:为营商环境撑起法治晴空[N].安阳日报,2021-08-24(007).
- [5] 申云帆,唐小曼.生态环境违法典型案例警示录[J].当代贵州,2021,652(34):38-39.
- [6] 辽宁省生态环境厅.辽宁省生态环境违法典型案例[N].辽宁日报,2021-08-13(008).
- [7] 田永德.探索环境司法新机制的思考[N].人民法院报,2021-08-12(008).
- [8] 郭爱琼,魏强.提升司法保障优化营商环境[N].中华工商时报,2021-08-05(003).
- [9] 孙建立.污染环境罪中“暗管”相关问题研究[J].法制与社会,2021(22):22-23.
- [10] 蒋云飞.环境行政证据向刑事证据转化机制研究[J].重庆理工大学学报(社会科学),2021,35(7):127-135.
- [11] 易丽娅.优化法治化营商环境 助力信阳经济高质量发展[J].农村经济与科技,2021,32(14):190-192.
- [12] 陈哲.完善生态环境损害行政执法与民事司法衔接机制之路径[J].环境保护,2021,49(14):44-46.
- [13] 王雁博,毕晓倩.司法为民结硕果 初心不改谱新篇[N].十堰日报,2021-07-01(011).
- [14] 魏素娟.司法守望 撑起企业发展晴空[N].广西法治日报,2021-07-01(007).
- [15] 才英浩.法治化营商环境应着力解决的几个问题[J].法制与社会,2021(18):148-149.
- [16] 周长军.环境犯罪的行刑衔接[J].山东法官培训学院学报,2021,37(3):1-14.
- [17] 谷玲,王玉杰.黄河流域生态环境保护的法治探索[J].河南司法警官职业学院学报,2021,19(2):82-86.