

5482 万元生态环境损害赔偿款背后

本报记者 赵征南

原告是“江苏省人民政府”，法定代表人写着江苏省省长吴政隆的名字，赔偿金额超过 5000 万元……8 月 27 日，泰州市中级人民法院一审公开宣判的一起案件，引起了社会的广泛关注。据了解，在全国范围内，省级人民政府作为单独原告起诉企业的生态环境损害赔偿案，进行宣判的还是头一例。

经过数年的努力，从十八届三中全会提出“对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度”，到去年中办、国办印发《生态环境损害

赔偿制度改革方案》，再到如今“损害生态环境要惩罚性赔偿”纳入民法典分编草案，生态环境损害赔偿已经逐渐从原则走向制度，“环境有价，损害担责”的理念进一步深入人心。

尽管配套的法律、规范、标准等还有待进一步完善，但生态环境损害赔偿制度改革正以环境损害者承担应有责任为核心，以及时修复受损生态环境为重点，不断向前推进。随着全国生态环境损害赔偿制度试行的逐步深入，天蓝水清地绿人美的和谐画卷将在神州大地徐徐展开。

递交起诉书 非一蹴而就

根据江苏版试点方案，作为此案赔偿权利人的省政府，委托江苏省环保厅和省法制办负责具体工作。对赔偿责任进行明确后，可以保证被破坏的生态环境有足够的资金来进行后续的生态修复。

8 月 27 日，一审判决的当天下午，江苏省环保厅政策法规处副处长贺震就从泰州赶回了南京。

自从参与“江苏省人民政府与安徽海德化工科技有限公司生态环境损害赔偿案”（以下称“海德案”），他就进入“极度忙碌”的工作状态。

“在生态损害赔偿诉讼中，最大的困难就是人手、精力不够，省级政府的相关部门如果参与太多环境诉讼，有可能影响其他工作的深入推进。”贺震说，他特别羡慕浙江绍兴的同行们。为了生态环境损害赔偿制度改革，绍兴市环保局在政策法规处增设“环境污染损害赔偿管理处”牌子，增加编制 3 名。

累的同时，贺震也快乐着。因为他看到了解决“企业污染、群众受害、政府买单”困局的新希望——生态损害赔偿制度的完善。“过去当生态环境受到破坏时，赔偿主体责任不明确，缺乏原告。如今，对赔偿责任进行了明确，可以保证被破坏的生态环境有足够的资金来进行后续的生态修复，变‘政府买单’为‘污染企业买单’。”贺震说。

面对记者，贺震回顾了“海德案”从准备到一审宣判期间所经历的“小插曲”。

最初，此案受污染地靖江的检察机关向靖江市环保局提出建议，应对污染企业提起损害赔偿。不过，靖江市环保局没有诉讼资格，便向上汇报。具有赔偿权利资格的省政府方面获悉后，全力支持。

当江苏省环保厅和省政府法制办将起诉书递交至泰州市中院后，在一审开庭之前，经历了多次变更——合并了兴化污染案，并增加了生态环境服务功能损失的赔偿诉求。

为何要如此变更？记者就此采访了此案主审法官、泰州市中院行政庭庭长顾金才。在他看来，相关改动体现了司法的能动性。“在审理生态损害赔偿诉讼这类新型案件时，法院不应当机械办案。当原告诉求明显不当，无法实现生态有效修复的目的时，人民法院可以向原告释明，维护公共利益。不过，只能建议其变更诉讼请求，最终决定权仍然在原告手中。”顾金才说，依据相关司法解释，法院认为原告提出的诉讼请求不足以保护社会公共利益时，可以向其释明变更或者增加诉讼请求。

“兴化案和靖江案是同一污染企业所为，污染物都是碱性废液，污染时间属于同一时期，合并后可以有效节约司法成本。”贺震表示，对于第一条建议，原告很快就接受了。但对于第二条建议，原告方思索再三。

泰州市中院副院长宋亚平在接受记者采访时表示，此案废液倒入长江以后导致长江水系生态环境服务功能的损害，在此基础上增加了相关的赔偿，提升了污染者的违法成本，充分体现了谁污染谁治理、谁侵权谁承担责任这一崭新的司法理念。

而在当时，只有环境公益诉讼出现过生态环境服务功能损失的诉求，并有相关司法解释的支持，生态环境损害赔偿要不要加上服务功能损失？加多少？贺震有些犹豫。“全国范围内并未出台关于服务功能损失计算的规范方法，政府提起诉讼，往往慎之又慎，诉求不能随便提，提出来要负责任。”在相关专家的支持下，原告最终增加了这一诉求。



近年来，江苏投入大笔资金用于长江生态修复。未来，随着生态损害赔偿制度的完善，修复资金有望由污染企业买单。

刘文忠摄



一张图读懂生态损害赔偿。



“海德案”一审赔偿款构成。

均李洁制图

赔偿不妨听听小鱼小虾的意见

在部分诉讼中，当事人对涉及赔偿金额的鉴定报告争议较大。目前，环境案件在审理时仍有许多技术难题需要解决，其中赔偿计算方法的规范非常关键。

经自然净化恢复，无需进行修复。

对此法院均予以驳回。“相关文件已明确赔偿范围包括生态环境修复期间服务功能的损失和永久服务功能损失，被告应当承担因侵权行为产生的服务功能损失费用。原告经咨询专家后，提出以生态损害修复费用的50%计算，是合理的。”顾金才对记者说，“水体自净”“自然修复”等观点，极不负责任。向水体倾倒废物，必然造成区域内生态环境的破坏。水体流动稀释，并不能否认环境受到损害，甚至随着水体流动，污染面更大，后果更严重。”

被告还提交了相关证据，提出鉴定评估机构为单方委托，未经被告同意；计算方法与最高法公布的案例不同，没有采用虚拟估值方法；兴化的损害修复费用通过类比得出，类比不具证据效力等观点。

法院在认证证据后认为，江苏省环境科学学会出具的靖江评估报告，是负有环保监督管理职责的靖江市环保局和靖江市人民检察院联合委托的评估机构作出的评估报告，符合最高法相关司法解释的要求。

为了更好地认定证据，法院邀请一位专家证人及两位专家辅助人参与庭审。靖江报告评估人之一、作为专家证人的东南大学教授吕锡武表示，采用虚拟治理成本法一般是迫不得已的办法。因发现及时，污染事件中已进行了监测，采取了治理措施，应当以资源等值分析法评估。损害修复费用是应急费用、生态损害费用、评估费用三者之和。其中生态损害计算方法为：“水资源损失费用=单价×污染水量×污染物持续时间×污染带宽度×污染带深度×流速”。

专家访谈

文汇报：作为一项新生物，生态环境损害赔偿要从原则走向制度，当务之急是什么？

张梓太：应该加快相应的立法进程。在此过程中，要注意和其他相关法律法规的衔接，进行完善、系统的立法工作，以弥补目前个案中存在的法律依据不足的问题。

此外，与法律手段相关的配套举措也应抓紧开展。比如有必要借助责任保险和公益基金等机制，确保环境的有效修复，在追与企业发展间实现平衡。保险方面，可以尝试开展强制性环境责任保险制度；基金方面，可以尝试建立区域基金账户或者行业基金账户，当污染风险高的企业建立时，就为未来可能出现的污染行为“买单”。基金账户的建立，需要民政部门和税务部门的支持。

文汇报：应该如何看待环境司法鉴定报告在损害赔偿案件证据中的地位？

张梓太：只有对损害结果给予科学鉴定，才能有效追究违法企业的赔偿责任。最高人民检察院法律政策研究室吴翊滨副处长日前表示，环境司法鉴定应当以“关键但不必需、重要但不唯一、依

靠但不依赖”为定位。我对此表示认可。

环境司法鉴定报告能否作为证据采信？需要法院给出答案。环境案件专业性极强。未来，一方面，法院应该加强环境案件审理专业能力；另一方面，生态环境部、司法部等相关部门，应该对环境司法鉴定机构的进入门槛、程序以及后续责任进行规范，保障鉴定的公正。

文汇报：实践中，量化环境损害使用哪种计算方法，往往会成为争议焦点。对此，您有什么建议？

张梓太：两种不同方法计算出的赔偿数额可能相差数倍。目前，个案实践中往往采取某个或者某些专家的意见，我的建议是，生态环境部、司法部等相关部门应将相关专家委员会的力量组织起来，出台一套规范的、细化的、可操作的

“推荐性方案”——大气污染有几种，土壤污染有几种，水污染有几种……针对相应的类型，双方当事人一起进行选择，最大限度地满足双方的权利需要。

我们应该明确，生态损害赔偿制度建立的最终目的是修复，而不是赔偿。尽量弥合双方的分歧，有利于后期修复的执行。

文汇报：环境损害赔偿案件中，一方是政府，一方是正在坐牢或者面临坐牢风险的企业违法人员。在此情况下，如何才能保证公平公正？

张梓太：诉讼中，最重要的是程序公平，给予双方当事人同样的权利。

另外，《生态环境损害赔偿制度改革方案》规定了“磋商前置”。如果双方直接坐下来磋商，强弱对比十分明显。行

专家辅助人、江苏省环境科学研究院高级工程师邹敏出庭陈述，支持采用资源等值分析法。对于类比，他认为，在条件相同的情况下，采用类比得出其它损害的结果，是有科学依据的；而且同样的污染，进入注地的新通扬运河的损害，比进入稀释速度更快的长江更大。

对上述两位专家，被告质证认为两人陈述意见不真实，评估方法选择带有随意性，无法证明客观损害数额。不过，法院经审查作出了“专家的当庭陈述意见均客观、真实，可以作为认定本案事实根据”的判断。

判决出来后，记者第一时间采访了另一位专家辅助人、江苏省淡水水产研究所副研究员李大命。“目前，将环境损益以资源量为单位进行表征，通过建立环境资源所致资源损失的折现量确定损害。但是，我觉得只考虑水资源还不够，从损益构成上来看是缺失了生物资源。水环境评价不能只考量‘氮磷’，还应该考虑‘小鱼小虾’生存状况。”他说，“此案污染行为发生在禁渔期，这是恢复长江渔业资源的重要时段，污染在此时的危害要远大于其他时间。”

“不论是赔偿还是修复，有一点，我们该补足，那就是资源本底调查，这是其他工作的基础。”李大命说。

政主体参与损害赔偿纠纷处理后，应尽快建立生态环境损害赔偿仲裁制度。仲裁相较于诉讼，具有简洁、高效的优势，相较于磋商，又具有规范、专业的优势。

文汇报：未来两年，环境损害赔偿诉讼会大量出现吗？

张梓太：我认为暂时不大可能。对于作为原告的政府而言，损害赔偿诉讼并非解决环境问题的唯一途径，它耗时耗力耗钱，相对于其他惩治手段而言，会“慢”一些；现今提起诉讼的总量还很少，几乎都是涉及巨额赔偿金额的“大案”，而环境案件不可能都是“大案”，不少小案的赔偿金额可能比鉴定费还低；此外，地方政府和污染企业的关系还需要进一步理顺。

如果政府对于提起损害赔偿案件没有动力怎么办？我认为应当建立对生态环境损害赔偿行为的监督机制。因为索赔对于政府而言，不仅是一种权利，还是一种责任。如果政府符合条件却未向污染企业索赔，上级政府可以监督下级政府；同时包括检察院、社会组织在内的机构有权提起公益诉讼，促使政府履行保护修复环境、维护公共利益的责任。

赔偿金管理 使用成难题

目前，昆明、泰州等市先后建立了环境公益诉讼专项资金账户，山东省探索设立省级统一财政账号。未来，是国家出台统一规定，还是各地因地制宜决定修复资金的管理使用规则，两者孰优孰劣？

近年来，泰州中院先后审理多起环境类案件，其中包括 1.6 亿元“天价”公益诉讼案，以及本次生态环境损害赔偿案，探索出一些好做法。

人们对环境污染案件往往有切身感受，所以此案中较早采用了 7 人合议庭的模式，配备 4 名人民陪审员。对案件事实的认定，7 人一人一票、同票同权。“在污染行为与损害结果的因果关系、能否采用类比方法等问题上，都首先倾听人民陪审员的意见，并获得了全票支持。”顾金才说。

最高人民法院正积极推动环境资源案件归口审理，环境资源刑事、民事、行政案件由专门审判机构或者专业审判团队审理，发挥环境资源审判合力，泰州中院在前些年推动环境案件三审合一，由行政庭审理环境类案件。

顾金才也在做一些大胆的探索。翻开此案的判决书，当描述禁渔期污染对生态的破坏时，他写道：“唐、李绅曰，春种一粒粟，秋收万颗子。”这与过往判决书中严肃风格形成鲜明对比的生动叙述还有不少。在他看来，在裁判文书上网公开的时代，情与法的交融，不仅能让老百姓看得懂，还能使当事人心服口服。

“法官应该加强研究学习，还要有担当。只要程序上充分保证双方权利，事实清楚，法官个人可以做一些适度的裁量。应通过个案的审理，通过判决书的指引示范，先行先试，总结经验，推动立法进程，以期更好地维护公共利益。”顾金才说。

根据判决，未来相关赔偿费用将汇入泰州环境公益诉讼资金管理账户。《泰州市环境公益诉讼资金管理暂行办法》规定，该账户的资金来源于各级人民法院生效裁判、调解确定的无特定受益人的环境损害赔偿金，环境污染刑事案件被告人被判处罚金或没收的财产以及侵害环境的行为人自愿支付的环境损害赔偿金。

在实践中，修复资金是如何使用的呢？泰州市环保局法规处包俊告诉记者，1.6 亿元公益诉讼案规定的生态修复已经开始，目前第一期工程正在进行，首批资金全部用于受到污染损害的如泰运河、古马干河等流域的生态修复。“资金严格实行‘收支两条线’管理，由资金使用方提出申请（其中涉及及环境修复费用的由使用地人民政府或其授权的相关行政主管部门提出申请），市环保局审核，经市政府同意后由市财政局拨付，并报市中级人民法院、市人大常委会备案。市审计局负责对环境公益诉讼资金使用进行监督。”包俊说，从目前的修复实践看，资金使用有一个原则——“专用”，即只能修复受污染区域的生态环境，这样做的优点是便于监管。

宋亚平则建议，赔偿资金使用可以允许跳出受污染区域，在更大范围内的生态修复中发挥作用，“账户应当具备公益的性质，允许异地修复、替代性修复”。

最高法环境资源审判庭庭长魏文超也表示，可以把被告承担的修复资金用在环境公益上。

目前，昆明、泰州等市先后建立了环境公益诉讼专项资金账户，山东省探索设立省级统一财政账号用于管理生态环境损害赔偿和修复资金。

“海德案”一审判决当天，被告及代理人并没有按时出现在法庭，判决为被告缺席宣判。那么，被告对一审判决是什么态度呢？就在截稿前，记者致电被告委托代理人、江苏维世德律师事务所律师陈静。他告诉记者，被告已经拿到了判决书。由于标的巨大，压力很大，被告方面正在对一审判决书进行分析研究，考虑是否上诉，“目前来看，上诉的可能性比较大”。