

# 第二批生态环境损害赔偿磋商 十大典型案例

生态环境部  
2021年12月

# 目 录

一、宁夏回族自治区中卫市某公司污染腾格里沙漠生态环境损害赔偿案 .....	5
二、重庆市南川区某公司赤泥浆输送管道泄漏污染凤咀江生态环境损害赔偿案 .....	8
三、贵州省遵义市某公司未批先建生态环境损害赔偿案 .....	12
四、江苏省南通市 33 家钢丝绳生产企业非法倾倒危险废物生态环境损害赔偿系列案 .....	15
五、某公司向安徽省颍上县跨省倾倒危险废物生态环境损害赔偿案 .....	19
六、湖南省沅江市 3 家公司污染大气生态环境损害赔偿案 ...	23
七、北京市丰台区某公司违法排放废水生态环境损害赔偿案 ...	27
八、河北省三河市某公司超标排放污水生态环境损害赔偿案 ...	31
九、山东省东营市某公司倾倒危险废物生态环境损害赔偿案 ...	34
十、浙江省衢州市某公司违规堆放危险废物生态环境损害赔偿案 .....	38

# 一、宁夏回族自治区中卫市某公司污染腾格里沙漠生态环境损害赔偿案

## （一）案件基本情况

### 1. 线索来源

2019年11月，媒体报道位于腾格里沙漠内蒙古和宁夏交界区域的某公司速生林基地存在环境污染问题。宁夏中卫市和内蒙古阿拉善盟开展情况摸排，核实案件线索。

### 2. 调查评估

经调查发现，该公司于2003年8月至2007年6月违法倾倒造纸产生的黑色粘稠状废物，造成腾格里沙漠内蒙古、宁夏交界区域14个地块的土壤、地下水和植被损害。

2020年2月，宁夏中卫市生态环境局、内蒙古阿拉善盟生态环境局和该公司共同委托第三方鉴定评估机构，对其非法倾倒污染物造成的生态环境损害进行鉴定评估。鉴定评估报告量化了生态环境损害，并建议进一步开展林区生态建设的生态环境效益评估，以林区的生态效益，替代性补偿本次土壤和地下水环境损害带来的损失；对效益不足的部分，采用其他方式予以补偿。

### 3. 磋商情况

该案受污染地块主要位于内蒙古，但该公司所在地和受污染的地下水下游位于宁夏，赔偿权利人中卫市政府和阿拉善盟行政公署分属两个省份，在职责分配、赔偿方式、采用的修复技术方法、修复效果评估和后续监管等方面需要两个赔偿权利人与义务人三方达成统一意见，整体磋商难度较大。此外，该案的涉案金额数额高，

赔偿义务人自身直接赔付能力不足。

通过探索“一次签约、分段实施”的方式，宁夏中卫市政府、内蒙古阿拉善盟行政公署与该公司于2020年12月达成赔偿协议。赔偿工作分两个阶段实施：第一阶段开展污染状况调查以及污染清理实施工程，支出费用4423万元；第二阶段开展补偿性恢复、地下水监测、污染地块风险管控、林区管护、生态环境效益评估等工作，并以开展补偿性恢复荒漠和以林地生态效益抵扣两种方式，赔偿生态资源期间服务功能损失1.54亿元。2021年3月，中卫市中级人民法院经审查，作出民事裁定书，对三方经磋商达成的赔偿协议，予以确认。

#### **4. 修复情况**

目前该公司已借款支付磋商协议中明确的第一阶段赔偿金额，赔偿权利人及该公司三方已共同委托第三方机构，开展林区生态环境效益评估。

#### **（二）主要做法**

该案为生态环境部挂牌督办的案件，是全国第一起跨省联合磋商并获司法确认的生态环境损害赔偿案件，对类似跨省区损害赔偿案件的启动、责任分工、磋商程序、赔偿协议等方面工作提供了较好的借鉴。

**1. 两地政府高度重视，有效分工协作，保障磋商顺利推进。**宁夏、内蒙古两地省级政府高度重视，多次调度推进。该案磋商过程中，综合前期参与程度、与赔偿义务人磋商便利性等情况，经双方商定，由中卫市政府牵头磋商工作，阿拉善盟行政公署配合，双方分工合作、共同推进，两地检察机关支持赔偿磋商，保障了赔偿协议的顺利达成。

## 2. 首次以生态效益抵扣损害，创新了生态环境损害赔偿途径。

鉴定评估过程中考虑到该案同时涉及土壤和地下水环境与林地生态系统损害赔偿，创新性地提出了以林区产生的生态环境效益扣抵地下水生态环境损害的方案，为赔偿权利人和义务人所采纳，最终得到了法院的认可。

3. 探索了由赔偿义务人大股东自愿借款或承担部分相关费用的做法，有助于解决赔偿义务人赔付能力不足的问题。该案赔偿义务人的大股东，自愿向其借款偿付污染清理等费用 4400 多万元，解决了赔偿义务人赔偿能力不足的问题。

### （三）专家点评

本案作为首例跨省域的生态环境损害赔偿案件，推进了跨省域生态环境损害赔偿协商机制的健全与完善。两地在获取案件线索后，积极开展合作、精准采取措施、科学有效处置，在损害调查、鉴定评估、赔偿磋商、协议签订、司法确认等环节始终保持信息沟通和协调配合，并注重多元主体的充分参与。同时，两地还通过签署《推进解决中卫美利林区污染问题协调机制》和《阿拉善盟—中卫市区域环境污染联防联控合作协议》，形成了八项联防联控机制，推动了制度建设。

在本案中，三方还根据赔偿义务人的主观过错、经济状况等因素，探索“一次签约、分段实施”的方式，创新了以生态效益抵扣损害的生态环境损害赔偿途径，为探索多样化生态环境损害责任承担方式提供了有益的经验借鉴。（中国政法大学 于文轩教授）

## 二、重庆市南川区某公司赤泥浆输送管道泄漏污染凤咀江生态环境损害赔偿案

### （一）案件基本情况

#### 1. 线索来源

2020年3月12日，重庆市南川区生态环境局接到群众电话，反映凤咀江福南桥段河面有死鱼的情况，立即安排执法人员现场检查，发现赤泥料浆泄漏进入凤咀江，水体呈现蓝白相间的颜色，大量鱼类死亡。重庆市生态环境局会同南川区生态环境局立即启动突发事件应急处置工作，并组织开展生态环境损害鉴定评估。2020年3月17日水质达标，解除应急响应。

#### 2. 调查评估

调查发现，该公司赤泥浆输送管道焊接处因长期高压冲击发生破裂，17立方米赤泥浆流入凤咀江顺流而下，致使水体碱度升高，鱼类碱中毒和鳃堵塞缺氧死亡。经第三方机构鉴定评估，本次泄漏事故定性为一般（IV级）突发环境事件，凤咀江水生态环境、天然渔业资源等受到严重损害。泄漏点至下游约31.6千米河段水体pH值升高；泄漏点下游河段14-15千米约42公顷水域中鲫鱼、黄颡鱼、土鲶等10余种鱼因窒息、碱中毒死亡，累计1300多公斤；生态环境损害量化金额为70.58万元。2020年5月25日，南川区生态环境局依法作出罚款1.9万元的行政处罚。

#### 3. 磋商情况

2020年6月10日，重庆市生态环境局召开磋商前沟通会议。7月2日，召开了磋商会议，并邀请市检察院三分院、市农业农村委，

南川区生态环境局、南川区农业农村委等部门全程参与。重点围绕天然渔业资源损害费用、损害赔偿方式和增殖放流方案以及防止损害再次发生等问题进行磋商。经磋商达成一致意见并签订赔偿协议，由该公司承担生态环境损害赔偿费用共计 106.95 万元，其中包括主动投入 36.37 万元对跨江管道实施整改。2020 年 7 月 14 日，双方向重庆市渝北区人民法院申请司法确认；2020 年 9 月 15 日，法院裁定赔偿协议有效。

#### **4. 修复情况**

2020 年 7 月 17 日，该公司向重庆市财政专户缴纳生态环境损害赔偿资金 25.188 万元；2020 年 9 月 8 日，按照修复方案，在重庆市生态环境局、市检察院三分院、市农业农村委和南川区生态环境局、南川区农业农村委、南川区渔政等部门以及重庆电视台等新闻媒体的监督下，邀请当地居委会、村民代表参与，在凤咀江边 4 个点位增殖放流瓦氏黄颡鱼、白甲鱼等鱼苗约 20.5 万尾，价值 35.39 万元。重庆电视台、重庆日报、上游新闻、华龙网等新闻媒体进行了专题报道。2020 年 9 月 26 日，完成了跨江赤泥浆输送管道密封罩和废水收集池整改验收。

#### **（二）主要做法**

该案系重庆市首例突发环境事件应急处置与生态环境损害赔偿同步追责的案件。在创新索赔工作机制、宣传教育等方面积累了较好的经验。

**1. 突发环境事件处置与生态环境损害评估同步开展，实现应急处置费用和生态环境损害赔偿一并追赔。**突发环境事件发生后，往

往由有关政府或有关行政主管部门牵头处置并垫付处置费用，处置结束后再依法追赔。该案在突发环境事件处置阶段同步开展生态环境损害鉴定评估，及时固定有效证据材料，保障生态环境损害鉴定评估的有效性和准确性。该案应急处置及时，生态环境损害赔偿到位，既解决突发环境事件处置费用垫付问题，又节省了处置费用另案追赔诉讼成本。

**2. 创新索赔工作机制，多部门齐抓共管、统筹推进。** 该案对水生态环境、天然渔业资源等造成损害，涉及生态环境和农业农村等多个部门。生态环境部门充分发挥牵头抓总作用，创新工作机制，完善行政执法与生态环境损害赔偿案件线索的衔接，强化横向纵向联动，实现了案件的快速推动。

**3. 创新公众参与方式，提高企业环境责任意识。** 通过强化宣传教育，落实企业主体责任，促使企业从“不愿赔”，到“应该赔”，转变为“主动赔”，积极履行赔偿责任，整改环保设施设备，开展增殖放流修复，自愿接受新闻媒体采访。同时，邀请检察机关、专家、当地居委会及村民代表和新闻媒体参加磋商和增殖放流工作，接受公众监督。该案整合了司法机关、行政机关、企业、公众、媒体等各方力量，共同推动生态环境损害赔偿制度实施，对推进“环境有价、损害担责”理念深入人心起到了积极示范作用。

### **（三）专家点评**

本案在处理过程中，充分体现了执法者的法律意识与专业素养。首先是案件处理及时，多个部门及时联动，保证了突发环境事件的有效处置；其次是处理过程合法且高效，特别是磋商过程，无论从



程序还是实体上看，都是在严格遵守相关法律制度层面上展开的；再次是真正体现了环境问题需要多元共治的精神，这也是本案最值得总结的地方，包括政府各部门之间的协调配合，行政主管部门与司法机关之间的联动，行政主管部门与行政管理相对人之间的互动，以及广大社会公众积极主动的参与。（复旦大学 张梓太教授）

### 三、贵州省遵义市某公司未批先建生态环境损害赔偿案

#### （一）案件基本情况

##### 1. 线索来源

2019年7月，遵义市生态环境局在执法检查时发现某公司在未取得环评变更批复情况下开展项目建设，增加建筑物高度13.46米，扩建面积为11920平方米，违法占用林地，破坏植被资源，对生态环境造成不良影响。

##### 2. 调查评估

2019年11月，贵州省生态环境厅委托第三方机构开展了生态环境损害鉴定评估。经评估，项目扩建造成水源涵养、水土保持等绿地生态系统服务功能受损，项目扩建违法增高对景观视觉造成一定的影响，增加的交通运输噪声对周边环境造成危害，应承担生态环境损害赔偿责任1000余万元。

##### 3. 磋商情况

2020年3月27日，该公司作为赔偿义务人提出生态环境修复意愿，积极响应贵州省生态环境厅损害赔偿磋商的提议，双方在案件损害调查阶段同时启动磋商程序。经磋商，双方对损害事实、损害结果、修复方案等达成一致意见，签订了赔偿协议。由该公司开展替代生态环境修复，替代修复工程概算为1181.3万元。

##### 4. 修复情况

该公司按照赔偿协议委托具备相应资质的第三方编制生态修复实施方案，实施生态修复工作，并取得良好效果，修复植被面积为16.35公顷。经专家现场评估，替代修复工程达到预期效果。

## **（二）主要做法**

该案系项目未批先建造成生态系统服务功能损失的案件，在创新评估方法、开展替代修复等方面积累了较好的经验。

### **1. 涉及损害类型多样，探索了景观视觉影响损害价值评估方法。**

该案涉及的生态环境受损类型，涵盖了生态系统服务功能受损、景观视觉影响和噪声污染三类。其中，对生态景观视觉影响的评估，探索了新类型生态环境损害评估方法。针对建设项目超规模建设对生态环境和景观视觉造成的影响，制定了与周边环境相适应的生态环境基本恢复和补偿性恢复方案，并测算了超规模建设带来的预期收益增加，针对视觉影响提出了相应的替代性修复方案。

### **2. 开展替代修复，弥补生态系统服务功能损失。**

该案选择在邻近区域宜林荒山实施生态环境修复的方式开展替代修复，既能够有效恢复区域内水源涵养和水土保持功能，也能通过大面积的有形绿植在一定程度上填补缺损的生态环境视觉美感，修正和维持生态环境承载限度，体现了修复优先的基本原则，促进了替代修复的有效实施。

### **3. 探索在调查阶段同步启动磋商，提高修复效率。**

该案双方在案件损害调查阶段同步启动磋商程序，有利于尽快完成赔偿协议，及时开展生态环境修复，避免损害扩大。该经验为《贵州省生态环境损害赔偿案件办理规程（试行）》所吸纳。

## **（三）专家点评**

本案就先行磋商进行了积极的探索，提高了办案效率，便于生态环境修复工作的及时开展，有效避免了生态环境损害的进一步扩

大。这一经验对类似的案件处理具有示范意义。

在本案中，鉴定评估机构还积极探索新型的生态环境损害鉴定评估方法，对于生态环境损害鉴定评估技术和方法的体系完善具有重要的参考价值。本案也充分体现了对生态环境视觉美感价值的重视，很好地回应了“不断满足人民日益增长的优美生态环境需要”的内在要求。

本案选择在邻近区域实施恢复植被替代性修复方式，同时实现了修复区域内水源涵养和水土保持、提升生态环境视觉美感、降低区域噪声影响、保障生态环境修复实施效果等多重目标。（中国政法大学 于文轩教授）

## 四、江苏省南通市 33 家钢丝绳生产企业非法倾倒危险废物生态环境损害赔偿系列案

### （一）案件基本情况

#### 1. 线索来源

2017 年 5 月，南通市生态环境局开发区分局在执法巡查中发现，张江公路西侧一处空地堆放了疑似磷化渣的大量白色固体，未做防腐、防渗等污染防治措施，场地及四周的土壤发白发绿。经核实，该白色固体为钢丝绳生产废料磷化渣，属于《国家危险废物名录》（2016 年）中的表面处理废物（HW17），系危险废物。

#### 2. 调查评估

经调查，磷化渣是钢丝绳企业在生产加工的过程中，对盘条酸洗磷化后产生的槽渣，呈白色。开发区部分钢丝绳企业将生产过程中产生的磷化渣交由无危险废物经营许可证的第三方进行处置，第三方将收集到的磷化渣堆放在无防渗措施的土地上。南通市生态环境部门、公安部门委托第三方鉴定评估机构开展生态环境损害评估工作，并采取应急处置措施，共处置磷化渣约 18000 吨。经评估，违法堆放磷化渣造成土壤、河道底泥、地下水、地表水损害，生态环境损害赔偿金额 3100 多万元。

#### 3. 磋商情况

该案涉及的钢丝绳生产企业共 33 家，每家企业违法情形差异较大，案涉金额不尽相同，处置、磋商、追偿难度大。在磋商过程中，多数企业存在疑虑，持观望态度。南通市生态环境局认真研究企业的个案情况，不断派专人与相关企业沟通，包括召集企业负责人召

开专题会议、上门讲解生态环境损害赔偿的政策法规等，站在企业发展的角度，耐心分析利害关系。2018年11月，经多轮磋商，南通市生态环境局开发区分局与33家企业签订系列生态环境损害赔偿协议。33家企业按照协议约定，缴纳生态环境损害赔偿金3108.6万元。

#### **4. 修复情况**

根据损害评估情况，各个磷化渣倾倒地块内的土壤受到的影响不同，部分需要通过人工措施对受污染土壤进行修复，部分地块则不需要进行人工修复。南通市结合各污染地块的周边情况及未来用途，对于需人工修复的土壤主要选择固化/稳定化技术和植物修复技术进行修复，对于不需要人工修复的地块，采取市政工程与修复工程相结合的措施。

#### **（二）主要做法**

该案是典型的同类群发性生态环境损害集中索赔案件，涉案主体多、赔偿金额较大。在群发性案件的办理、创新集中磋商形式、资金管理、加强警示教育等方面形成了较好的作法。

**1. 对群发性生态环境损害赔偿案件的办理具有较强的示范意义。**该案涉及赔偿义务人众多、责任分配难度大，不同责任主体因可能受到的刑事处罚轻重不同，赔偿意愿差别较大，加大了磋商的难度。部分赔偿义务人已停产，偿付能力弱，追偿难度大。经多轮磋商，南通市生态环境局开发区分局与33家企业签订赔偿协议，并全部履行到位。该案对类似群发性生态环境损害赔偿案件的办理提供了经验借鉴和示范作用。

**2. 部门联动推进，集中磋商成效明显。**南通市人民政府指定生

态环境部门组织开展磋商，并抽调多个部门人员成立磋商工作小组，协调推进磋商事宜，创新性采取集中磋商、集中签约的方式，极大提高了办案效率。生态环境部门强化与司法机关的衔接沟通，将赔偿情况作为司法审判时重要情节进行考虑，推动企业主动承担赔偿责任。

**3. 创新资金管理，因地制宜开展修复。**设立临时赔偿资金专用账户，确保资金用于实际修复，便于资金使用和监管。结合各污染地块的受污染程度、周边情况及未来用途，因地制宜采取人工恢复、市政工程与修复工程相结合的方式，实现了环境效益和经济效益双赢。

**4. 加强警示教育，提高企业环境责任主体意识。**该案的办理，对企业危险废物倾倒行为有较强的警示教育作用，有助于规范产废单位的危险废物处置工作。在深入打好污染防治攻坚战背景下，依法严惩环境污染犯罪、落实生态环境损害赔偿责任，对类似群发性生态环境损害行为具有较强的威慑力，有助于提高企业环境责任主体意识。

### **（三）专家点评**

本案涉及多个赔偿义务人，类似的案件在处理过程中，往往因为难以找到对应的因果关系，而使案件处理变得困难和复杂。

本案处理的亮点是，充分做到刑民案处理过程中的互动。在责任划分问题上，生态环境部门与司法机关保持衔接与沟通，参照刑事案件调查的份额进行民事责任分配，这在一定程度上弥补了生态环境部门在案件调查过程中的短板，同时也节省了人力物力，并提高了效率。

本案的处理，还给了我们一些启示。本案的危险废物是由多家钢丝绳企业共同排放的，为了使今后类似的环境损害能得到及时有效的赔偿，应当考虑逐步建立赔偿责任社会分担机制，即通过建立同类企业的生态环境损害赔偿基金或通过保险制度，化解可能形成的生态环境损害风险。（复旦大学 张梓太教授）



## 五、某公司向安徽省颍上县跨省倾倒危险废物生态环境损害赔偿案

### （一）案件基本情况

#### 1. 线索来源

2019年7月15日，安徽省颍上县生态环境分局接到群众电话反映，刘集乡苏杨村有不明废物倾倒，刺激性气味强烈。经调查发现，现场有一批装有不明液体的塑料桶，气味刺鼻，倾倒与掩埋场地污染痕迹明显。

#### 2. 调查评估

颍上县生态环境分局联合公安机关开展线索核查，经过比对溯源，结合犯罪嫌疑人讯问笔录、涉案公司提交的情况说明、检测报告数据等资料，确定该废物系邻省江西某公司生产过程中的蒸馏残渣和精馏残渣，属于农药废物（HW04类），危险特性为T（毒性），于2019年7月由涉案公司跨省转运至颍上县倾倒，总量约35吨。随后，颍上县及时组织开展应急处置，将清理出的污染物妥善存放，并委托第三方机构进行生态环境损害鉴定评估。

#### 3. 磋商情况

2020年4月，阜阳市人民政府指定阜阳市生态环境局与江西该公司进行磋商。磋商过程中，该公司主张向政府交纳修复费用，由政府组织开展修复工作。阜阳市生态环境局考虑到实际修复中存在的不确定性，为使受损生态环境得到完全修复，要求该公司自行或委托开展修复。后经双方多次磋商达成一致，签订赔偿协议，由该公司委托具有资质的第三方机构开展修复工作。赔偿协议规定该公

司承担赔偿费用合计 2709.23 万元，并公开赔礼道歉。同时，协议约定该公司按照生态环境修复费用的 50% 缴纳履约保证金。保证金将根据该公司履行赔偿协议和修复生态环境的情况，分期返还。2020 年 10 月，阜阳市中级人民法院确认赔偿协议有效。

#### **4. 修复情况**

该公司如期支付了赔偿金，并公开赔礼道歉，委托第三方机构开展环境修复工作。修复工程分两个阶段，第一阶段实现土壤无害化处理，地面植被基本恢复，已于 2020 年底修复完成并验收；第二阶段修复工作正在进行，预计 2022 年底全部完成。

#### **（二）主要做法**

该案是一起典型的跨省倾倒危险废物案件，被评为安徽省 2020 年度行政执法十大事件之一，对跨界倾倒案件的沟通处置、索赔程序与刑事追责的衔接、多样化承担方式等均有借鉴意义。

**1. 科学处置与强化风险管控相结合，通过部门联动，有效处置跨省倾倒危险废物及附属物。**案发后及时组织专业技术人员查看案件现场，研判环境安全与风险情况。委托专业机构编制应急风险管控方案，及时采取应急清理与风险管控措施。为规范妥善处置涉案危废，案发地县级生态环境和公安部门与赔偿义务人所在地生态环境部门、公安机关无缝衔接，监督危险废物的无害化处置。

**2. 采用“先民事后刑事”模式，鼓励赔偿义务人及时修复受损生态环境。**以生态环境修复为核心，根据有关讯问笔录、涉案公司提交的情况说明、检测报告数据等证明材料，督促涉案公司在刑事案件审结前，积极开展磋商，达成赔偿协议。生态环境部门在赔偿

义务人积极履行赔偿和修复义务后，将赔偿协议等证明材料，抄送检察机关和审判机关，作为司法机关审理相关刑事案件时依法从宽量刑的佐证，达到了积极引导赔偿义务人承担生态环境损害赔偿责任的制度效果。

**3. 通过缴纳履约保证金的方式，保障受损生态环境得到全面有效修复。**考虑到非法倾倒和处置造成的生态环境损害程度范围，修复工作不可能短期内完成，赔偿协议既规定赔偿权利人要全程监管修复，也规定了赔偿义务人缴纳修复保证金，并根据修复进度和效果分阶段返还，确保修复目标的按期实现，修复效果的保质保量完成。

### **（三）专家点评**

本案是在非法处置危险废物犯罪嫌疑人均已到案的背景下，由环境部门和违法企业通过磋商达成生态环境损害赔偿协议，并经人民法院裁定确认协议有效，后由违法企业支付相关赔偿金并实施生态环境修复工程的案例。

生态环境损害案件具有一个共性特征，就是违法企业的行为同时可能具备既违反国家生态环境法规并构成污染环境犯罪、又因污染环境侵害他人合法权益以及环境公益等行政、刑事和民事等多重违法属性。而在违法行为人诸多法律责任的承担上，行政或者刑事制裁违法行为实际上对已经损害了的生态环境于事无补。如果刑事判决在先，那么违法行为人会在得知不利刑罚后果的情况下产生消极履行赔偿义务的心态，从而影响其与政府部门就索赔事项进行积极磋商。本案采用了将生态环境损害赔偿责任的履行作为刑事

审判量刑情节的做法，由政府部门将包括磋商协议在内的相关材料抄送司法机关，为刑事判决时对积极履行责任的义务人从宽量刑提供证据材料，促进了生态环境损害赔偿磋商协议的先行签订和违法行为人实际履行赔偿责任和修复治理的义务。（北京大学 汪劲教授）

## 六、湖南省沅江市 3 家公司污染大气生态环境损害赔偿案

### （一）案件基本情况

#### 1. 线索来源

2020 年 12 月 8 日，湖南省益阳市生态环境局在日常执法检查中发现，沅江市 3 家公司存在超标排放大气污染物的行为，排放废气颗粒物超标倍数分别为 9.02 倍、11.67 倍、20.12 倍。益阳市生态环境局随即对 3 家公司污染大气的违法行为立案处罚，并启动生态环境损害赔偿。

#### 2. 调查评估

经综合考虑 3 家公司违法事实较简单、造成损害较小，根据《关于推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》（环法规〔2020〕44 号）和湖南省《关于进一步完善生态环境损害赔偿工作程序的通知》相关规定，决定采用简易程序进行生态环境损害鉴定评估。按照简易程序规定，委托湖南省环境损害司法鉴定评估专家库专家，出具专家评估意见书，认定涉案 3 家公司生态环境损害金额分别为 5.53 万元、10.24 万元和 14.11 万元。

#### 3. 磋商情况

2021 年 1 月 29 日，赔偿权利人指定益阳市生态环境局与 3 家公司进行磋商，邀请鉴定专家、沅江市人民政府及沅江市人民法院、市人民检察院、市司法局、市财政局、市税务局等部门参加。磋商过程中，其中一家公司在磋商开始前已自行在厂区周边公共区域植树造林花费近 1.5 万元，该公司认为其替代修复支出费用也应属于积极履行赔偿义务行为。益阳市生态环境局根据实际情况，认可该

公司前期植树造林的部分花费可以从赔偿金中予以扣除。经磋商，责任公司认可污染损害事实，同意赔偿。最终分别达成了磋商赔偿协议，由三家公司分别赔付 5.53 万元、10.24 万元和 13 万元，约定赔偿金用于替代修复。

#### **4. 修复情况**

三家公司根据赔偿协议履行赔偿金缴纳义务，全额缴款至生态环境损害赔偿非税专户。益阳市生态环境局选择集中替代修复，打造益阳沅江生态环境损害赔偿警示林。警示林选址位于沅江市廖叶湖公园人防基地，占地 11 亩，种植各类树木 509 棵，于 2021 年 4 月开工，9 月通过专家评估验收。

#### **（二）主要做法**

该案是典型的大气污染物非法排放生态环境损害赔偿案件，在生态环境损害赔偿磋商、简易评估程序选择、虚拟治理成本法使用等方面具有示范意义。

**1. 该案采取简易程序，提高了磋商效率。**在行政处罚案件办理过程中，同步启动了生态环境损害赔偿。针对生态环境损害事实简单、责任认定无争议、损害较小的实际情况，益阳市生态环境局及时开展调查，采用简易评估认定程序，与赔偿义务人在较短时间内达成赔偿协议并开展修复，实现了磋商效率和修复效益的“双赢”。

**2. 针对涉及多家公司的小型大气环境污染案件，探索了集中替代修复模式。**该案是湖南省首例生态环境损害集中替代修复案例。3 家公司的生态环境损害行为属于同一类型，发生在同一地区和同一时段，赔偿金额较小，且不适宜原地修复，而单独实行替代修复又

无法达到环境质量改善的规模效益。在湖南省生态环境厅的指导下，益阳市生态环境局根据实际情况，选择集中替代修复，打造益阳沅江生态环境损害赔偿警示林。

**3. 建设损害赔偿替代修复基地，起到了良好的生态效应和社会效果。**该案通过建设修复基地的替代修复方式，弥补了违法公司对大气环境造成的损害，形成占地 11 亩、种植各类树木 509 棵的警示林，改善了周边空气质量，对大气污染形成警示作用，实现生态效应和社会效应的统一，突显了生态环境损害赔偿制度改革改善民生的良好社会效应。

### **（三）专家点评**

大气超标排放案件是我国主要的环境损害案件类型之一，生态环境损害赔偿制度改革启动以来，各级赔偿权利人针对大气污染类损害，启动了千余件生态环境损害赔偿磋商案件，解决了大量人民群众关心的大气环境问题。但在实践中，地方对于鉴定评估方法的选取，赔偿方式的确定仍存在疑问。湖南省益阳市生态环境局作为权利人办理的“沅江市 3 家公司污染大气生态环境损害赔偿案”有以下几个方面的经验值得推广和借鉴。

一是权利人针对三起同区域、同类型大气污染案件，采用了“合并处理，统一磋商”的方式，提高了义务人达成磋商协议的主动性和案件的整体赔偿效率。二是在鉴定评估方面，尽管本案采用了简易评估认定程序，但鉴定评估严格按照国家标准大气污染虚拟治理成本法（GBT 39793.1—2020）执行，参数选择合理，计算过程严谨。三是选择集中替代性修复的损害赔偿方式，提高了整体赔偿实效。

生态环境损害赔偿制度旨在高效推动受损生态环境的恢复，本案权利人充分发挥了该项制度的灵活性优势，同时也保证了赔偿责任的落实到位，取得了良好的社会、环境效益。（生态环境部环境规划院 於方研究员）



## 七、北京市丰台区某公司违法排放废水生态环境损害赔偿案

### （一）案件基本情况

#### 1. 线索来源

2018年5月，北京市丰台区生态环境局在执法检查过程中，发现某公司逃避监管，超标向黄土岗灌渠排放污水，对丰台区水生态环境产生较大影响。2019年4月，依法对该公司处以50万元行政处罚。

按照《北京市生态环境损害赔偿制度改革工作实施方案》要求，该违法排污案件符合生态环境损害赔偿启动条件，应当由北京市丰台区水务局组织开展相关工作。丰台区生态环境局于2018年8月发函告知丰台区水务局案件线索情况。

#### 2. 调查鉴定

2018年9月，北京市生态环境损害赔偿制度改革工作领导小组办公室对调查、鉴定、磋商等事项推进情况进行了调度。为保障损害赔偿工作及时顺利开展，丰台区生态环境局主动协调区财政局，申请鉴定资金19.64万元，完成了前期调查和鉴定评估工作。2018年12月，经第三方机构鉴定评估，该公司向黄土岗灌渠违法排污造成的生态环境损害数额为1956.72万元，对丰台区生态环境造成严重影响。

#### 3. 磋商情况

经过2轮正式磋商和7轮非正式磋商，双方最终达成一致，并于2020年4月签订赔偿协议。协议约定，该公司出资实施公司污水外排和污水处理站提升改造工程，包含新建外排泵站1座，污水排水

管道 764.2 米，将污水接入市政管网，同时对污水处理站进行提升改造，建设污水管道 135 米，连接污水站出水口至外排泵站。改造完成后，确保将达到地表排放标准的污水排入市政管网，实现提标排放。

签订协议时，该公司已按照磋商修复方案开始施工建设，并基本完成主体工程，生态环境损害赔偿协议确定的义务内容已基本履行，故未申请司法确认。

#### **4. 修复情况**

修复改造工程于 2019 年 11 月进场施工，2020 年 1 月建成，工程投资共计 2950 万元，生态环境损害赔偿以“替代修复”的方式完成。经委托第三方检测机构对排放的各项水污染物进行检测，提升改造后的污水站排水各项指标均达到赔偿协议规定的要求。

#### **（二）主要做法**

该案是北京市生态环境损害赔偿制度改革启动以来，第一件采取替代修复的赔偿案件。丰台区生态环境局根据实际情况，尝试探索“提标”改造、改善污水排放管道沿线环境质量等多样化责任承担方式。

**1. 跨地区多部门密切合作，案件衔接高效有序。** 该案地跨北京市丰台、大兴两区，排污问题涉及生态环境和水务部门。北京市生态环境损害赔偿制度改革工作领导小组办公室和北京铁路运输检察院发挥跨部门协调和跨行政区划管辖的职能，通过铁路系统内部畅通的沟通渠道，协调生态环境、水务以及鉴定评估机构全方位调查、固定证据，积极督促义务人参加磋商。

**2. 多轮磋商解决分歧，耐心细致取得共识。**首轮磋商，赔偿义务人认为，其已投入大量资金对设备进行改造，不同意承担1900余万元的损害赔偿。经过多次磋商，案件承办人员耐心细致地讲解生态环境损害赔偿改革制度要求和相关法律规定，提高了义务人的认识，使义务人认识到了违法事实，同意并积极承担“提标”改造和市政公共管网改造的“替代修复”。

**3. 积极探索替代修复方式，改善环境多方共赢。**由赔偿义务人出资实施该公司污水外排和污水处理站提升改造工程，使污水达到地表排放标准后进入市政管网，降低了下游花乡污水处理厂处理负荷，实现了总量减排。同时，丰台区花乡地区污水管网改造完善使沿途企业的污水也完成了与市政管网的接驳，提升了管线沿途环境质量，形成了政府与企业共治共赢的局面。

### **（三）专家点评**

本案亮点在于：经过多轮磋商，赔偿义务人认可了违法事实，并以提标改造和完善市政公共管网的“替代修复”方式承担了生态环境损害赔偿责任。

本案中，赔偿义务人所实施的“替代修复”并非典型意义上的替代修复行为。丰台区水务局在发现向黄土岗灌渠排放污水的行为后，应急组织了相关单位采取了封堵排污口、临时导流和河底淤泥清理等处理措施，事实上已经代为采取避免进一步损害的措施、清理污染物并修复环境，赔偿义务人的修复责任实际上已经转换为修复费用的赔偿责任。因此，本案中赔偿义务人出资建设本该属于政府投资建设的公共设施，可以视为是其后续实质上承担了相当数量

的赔款。此外，本案中，原本用于赔偿的资金直接用于环保投资建设，减少了资金流通的中间环节，有助于提高资金利用效率；从另一视角分析，赔偿资金能用于与其业务相关的公共设施建设，也可以提高赔偿义务人履行赔偿义务的积极性。从合理性角度评价，本案中的“替代修复”的方式值得肯定，建议研究如何通过法律程序机制规范和约束相关主体的行为，将试点探索的有益经验转化为法治实践。（中国人民大学 竺效教授）

## 八、河北省三河市某公司超标排放污水生态环境损害赔偿案

### （一）案件基本情况

#### 1. 线索来源

2018年8月17日，廊坊市生态环境局三河市分局对三河市某污水处理公司现场调查时，发现该公司2018年第二季度在线监测水污染物浓度日均值超标29天，其中氨氮超标28天，化学需氧量超标2天。据此，三河市分局依法责令该公司十日内改正违法行为，并处罚款20万元。

#### 2. 调查评估

2019年11月，廊坊市生态环境局经调查核实，认为该公司超标排放污水的情况属实，初步确认已对水生态环境造成了损害，并委托第三方机构开展鉴定评估。由于该案造成的地表水环境损害已无法监测确认，故采用水污染虚拟治理成本法量化超标排放的污水造成的环境损害数额。鉴定结论表明，该公司污水超标排放造成的生态环境损害金额为181.19万元。

#### 3. 磋商情况

2019年12月20日，廊坊市生态环境局向该公司送达了《廊坊市生态环境局生态损害赔偿建议书》，正式启动磋商程序。2019年12月31日，在第三方调解机构的主持下，廊坊市生态环境局召开磋商会议。会上，廊坊市生态环境局提供了该公司超标排放污水的证据，对其造成的生态环境损害进行了陈述并要求其进行赔偿。经过磋商，双方达成一致意见并签署了生态环境损害赔偿协议，由该公司以升级改造污水处理设备的方式进行替代修复，将应缴纳的生态

环境损害赔偿金 181.19 万元一并用于对污水处理设备的技术改造。协议签订后，双方向廊坊市广阳区人民法院申请司法确认，2020 年 2 月 11 日法院裁定赔偿协议有效。

#### **4. 修复情况**

根据赔偿协议，该公司编制了《三河市某公司污水处理厂生态环境损害赔偿修复方案》，项目总投资 8826.07 万元，升级改造完成后，污水处理厂的出水水质将由现在的国标一级 A 标准达到京标 B 标准，方案通过了专家论证，升级改造正在实施。

#### **(二) 主要做法**

该案为生态环境部挂牌督办的案件，涉及超标排放污水造成生态环境损害的赔偿，也是廊坊市办结的第一例生态环境损害赔偿案件。

**1. 因案制宜，灵活应用鉴定评估方法。** 该案超标排放行为清楚，因生态环境实际损害难以明确，适用水污染虚拟治理成本法。鉴定评估机构创新采用“边际治理成本+污水处理设施资产边际折旧费”作为超标排放废水的单位治理成本，科学合理。

**2. 以案为鉴，倒逼企业升级改造。** 办案中，寓普法于磋商，经深入宣讲法定义务和责任，赔偿义务人深刻认识到违法行为对生态环境的损害和所需承担的法律后果。义务人不仅承担了生态环境损害赔偿费用，还主动实施升级改造项目，以求长远治理效果，工程完工后，企业水污染物排放将提升一个等级，低于规定的排放限值，减轻对鲍邱河水域的污染。

#### **(三) 专家点评**

流动的水体具有一定的自净和自我修复能力，因此污水超标排

放类案件经常面临难以查明案发时生态环境损害具体情况的难题。本案中，赔偿权利人在初步确认赔偿义务人已对水生态环境造成了损害后，采用了虚拟治理成本法量化损害数额，是解决上述问题的有益尝试。

不仅如此，本案中赔偿义务人对赔偿权利人提出的生态环境损害赔偿金予以认可，还承诺用远高于赔偿金数额的资金升级改造污水处理设备，说明在承担生态环境损害赔偿责任的过程中，企业履行环境保护的社会责任有望被激发。本案的典型意义在于，环境保护不能仅依靠惩罚、赔偿等事后惩戒和救济措施，还要加强宣传、教育，帮助企业自觉环境守法，走绿色高质量的发展道路，从源头上预防污染环境、破坏生态行为的发生。（中国人民大学 竺效教授）

## 九、山东省东营市某公司倾倒危险废物生态环境损害赔偿案

### （一）案件基本情况

#### 1. 线索来源

2020年5月31日，东营市公安局东营分局接到群众报警，发现在牛庄镇油地融合产业园创新路停有两辆罐车，其中一辆罐车废液已全部倾倒至沟渠，另一辆罐车内废液尚未完全倾倒，现场有3名男子死亡。

#### 2. 调查评估

经调查，滨州市滨海化工园区某公司生产过程中产生的废液经6次倒手，违法倾倒至该案现场。倾倒过程中，废液中所含的硫化物气体溢出，导致3人中毒死亡。本次违法倾倒造成有关水体、土壤、空气等多环境要素污染。

案发后，东营市生态环境局赴现场进行初步勘验，牛庄镇政府委托环境检测公司开展应急监测，并迅速采取应急处置措施，紧急清理废液和底泥801.2吨。东营市生态环境局东营区分局、东营市公安局东营分局委托第三方机构对本次生态环境损害进行鉴定评估。根据鉴定评估结果，该违法倾倒行为造成案发沟渠临近区域空气中氨、硫化氢超标，水体及底泥氨氮、总磷、COD、总氮等超标，严重污染了案发地及周边区域的水体、土壤、环境空气，损害数额约1000万元。

#### 3. 磋商情况

在侦查起诉过程中，该公司积极履行生态环境损害赔偿责任，主动缴纳履约保证金1000万元。该公司认可鉴定评估结论及审计公



司出具的审计报告，同意支付前期应急处置费用、生态修复费用 881.08 万元；对于造成的生态环境损害无法修复的部分，该公司以改造提升水渠及周边环境质量的方式进行替代修复，并承担相关提升改造费用 118.92 万元。2020 年 12 月，东营市东营区人民政府与该公司进行磋商，签订了生态环境损害赔偿协议，并向东营市东营区人民法院申请司法确认。

#### **4. 修复情况**

案件发生后，东营市生态环境局组织相关部门、单位及时开展修复工作。2020 年 6 月，委托第三方修复单位对污染水体进行修复。2020 年 9 月，经评估，案发现场及周边环境已修复至基线水平。2021 年 7 月，完成了对涉案沟渠的修复改造提升工程，对涉案沟渠及 26 条毛细排沟实施河道清淤、淤泥清运及河道筑胎工程，恢复河道的灌溉和泄洪功能，提升水体自然净化能力，修复水生态系统；同时在河道周边安装了视频监控，避免该类事件再次发生。

#### **（二）主要做法**

该案是一起典型的危险废物违法倾倒突发环境案件，造成人员伤亡及水体、土壤、空气多环境要素污染，社会影响大、损害数额高，在案件办理过程中取得了一系列可供参考的经验。

**1. 生态环境修复及时全面。**案发后迅速开展应急处置，防止污染扩大；对于造成的大气等生态环境损害无法修复的部分，赔偿义务人以改造提升水渠及周边生态环境质量的方式进行替代修复。

**2. 应急联动快速响应，多方配合提高效率。**在应急结束后，多部门联合，第一时间启动了该案生态环境损害调查与鉴定评估工作，

确保了生态环境损害鉴定评估报告的可靠性和时效性，为赔偿磋商及时收集了有效证据。在正式磋商之前，多次组织该案有关单位（公安、检察院、法院等）对案件相关情况、修复目标、案件刑事审判等问题进行了有效沟通，确保各单位充分了解案情。

**3. 创新资金管理方式，保障修复及时有效。** 该案涉及赔偿款项较多，应急处置及后续环境修复时间较长。为保证赔偿金额准确、客观，全程委托第三方审计公司进行审计，并出具了审计报告，为顺利开展磋商奠定了坚实的基础。同时前期积极有效沟通，促使赔偿义务人主动提前缴纳履约保证金 1000 万元，提高了案件办理效率和磋商的成功率，确保生态环境得到及时修复。

### （三）专家点评

截至 2020 年底，山东省是我国启动生态环境损害赔偿案件实践最多的省份，也是全国第一个生态环境损害赔偿案件数过千的省份。

“山东省东营市某公司倾倒危险废物生态环境损害赔偿案”在山东省众多案件中具有典型意义，这是一起非法倾倒危险废物引起的突发环境事件，不仅对水体、土壤、空气等多种环境要素造成污染，还导致了人员伤亡。东营市生态环境局办案程序清晰，亮点突出，经验可供参考：

一是案件发生后及时启动应急、损害鉴定评估、索赔等一系列工作，环境应急和损害赔偿有效衔接，大大提高了办案效率；后期同步追究刑事责任和生态环境损害赔偿，确保涉案人承担所有责任。二是在案件办理过程中引入审计进行监管，保证了涉案资金的流通和用途，该措施在涉及金额较大的案件中都可以借鉴使用，有助于

顺利开展损害赔偿工作。三是本案权利人山东省东营市人民政府指定区级生态环境部门负责案件生态环境损害赔偿的具体工作，一线部门对辖区社会、经济与环境状况更了解，对办理具体事务流程也更加熟悉，大大提高了办案效率。

《生态环境损害赔偿制度改革方案》规定赔偿权利人为省、市两级人民政府，赔偿权利人根据当地实际情况指定有能力的基层机构负责索赔具体工作，有利于提高索赔效率。（北京大学 汪劲教授）

## 十、浙江省衢州市某公司违规堆放危险废物生态环境损害赔偿案

### （一）案件基本情况

#### 1. 线索来源

2019年1月，衢州市生态环境局常山分局执法人员对衢州市某公司开展现场检查，发现该公司非法堆放大量污水处理后的污泥，经鉴定该污泥为危险废物。

#### 2. 调查评估

衢州市生态环境局常山分局于2019年3月5日作出行政处罚决定，责令停产整治，改正环境违法行为，并处以罚款50万元，对公司法定代表人处以罚款8万元。同时，委托第三方机构开展生态环境损害鉴定评估。经鉴定评估，该公司违规堆存危险废物致土壤受损总量约4440 m<sup>3</sup>，致地下水受损总量约2795 m<sup>3</sup>，生态环境损害数额总计478.67万元。

#### 3. 磋商情况

2020年3月，衢州市生态环境局常山分局围绕修复方式、违约金标准等内容与该公司开展磋商，经多轮磋商，最终于2020年8月26日签订了生态环境损害赔偿协议。根据赔偿协议，由该公司自行开展土壤、地下水生态修复，并在规定时间内通过验收，同时支付损害调查和鉴定评估费用53.9万元；若该公司逾期未履行义务，自规定期限届满之日起，按每日3‰的标准向赔偿权利人支付违约金。2020年9月，双方就该协议向衢州市中级人民法院申请司法确认，衢州市中级人民法院经审查后出具民事裁定书，对赔偿协议进行司法确认。

#### 4. 修复情况

该公司委托制定了修复技术方案，采用水泥窑协同处置技术和抽提处理技术自行开展土壤、地下水修复，累计修复污染土壤 536.61 吨。2021 年 1 月，修复后场地的土壤特征污染物浓度已达到修复目标值，并通过专家评审。目前仍在开展地下水修复工作。

## **（二）主要做法**

该案是浙江省首例开展“一案双查”、启动生态环境损害鉴定评估快速响应机制、设立履责违约金，最大限度保障赔偿并修复到位的“样板”案例。其典型意义主要有：

**1. 率先同步开展“一案双查”实践探索。**在追究企业及其法定代表人环境违法行政责任的同时，同步启动损害赔偿责任的调查取证，委托第三方机构开展鉴定评估，追究企业的生态环境损害赔偿责任，为解决先处罚后赔偿情况下追赔难问题，在行政执法与损害赔偿的衔接机制上作了积极尝试。

**2. 启动生态环境损害鉴定评估快速响应机制。**地方积极发挥与鉴定评估机构签订的战略合作协议作用，在发现案件线索后，第一时间联系协议机构开展远程和现场指导，精准高效开展调查，为破解调查取证难、鉴定周期长等问题提供了有益借鉴。

**3. 多管齐下确保赔偿修复到位。**建立损害调查、鉴定评估、修复评估等费用同级财政预算保障制度，解决困扰案件办理中资金缺乏保障问题；设立未按期履行违约金条款，促使赔偿义务人尽快履责，为保障赔偿修复到位提供了新思路；密切司法协作，邀请检察机关全过程参与指导，并通过法院司法确认赋予赔偿协议强制执行效力，借力司法机关，进一步增强威慑力。

### （三）专家点评

本案涉及危险废物的违规处置，并造成了土壤和地下水污染。危险废物的违规处置是我国近年重点打击的环境犯罪类型，而且往往涉及土壤和地下水污染，此类案件在我国已启动的生态环境损害赔偿案件中占比最高。衢州市生态环境局常山分局办理的该案件整体程序规范，赔偿修复到位，在磋商协议设计方面富有创新性，为国内同类型案件提供了典型经验。

一是行政执法与生态环境损害赔偿紧密衔接，在行政执法过程中对于判定符合生态环境损害赔偿启动条件的案件，及时委托鉴定评估，为后续磋商工作奠定了良好基础。二是在磋商协议中设置了违约条款，并申请了司法确认，为生态环境损害及时修复治理增加了保障。三是及时开展了修复效果评估，保证环境损害鉴定评估的完整性和生态环境恢复的实际效果。

土壤和地下水污染类案件，一般要开展实际的修复治理，并且可能修复时间较长，资金较高，需要充分考虑执行过程中各环节可能遇到的问题。本案针对如何保障磋商协议执行、修复标准不明晰等问题，提出了有针对性的措施，此类经验值得推广借鉴。（生态环境部环境规划院 於方研究员）