

文/易斌,朱忠军,刘平,于云江,孙鹏,张天柱,周宜开,徐顺清,彭良斌

# 加快建立环境污染损害 鉴定评估管理制度

中国在经济社会快速发展期,环境污染健康损害问题日益增多,环境污染健康赔偿或补偿难题成为导致社会群体性事件暴发的诱因,政府的公信力严重受损。在环境污染损害问题日益突出的形势下,加快建立环境(生态)损害责任制度,建立健全环境(生态)损害评估管理制度已刻不容缓。

## 1 环境污染损害鉴定评估管理的现状

环境污染损害鉴定评估的管理尚属空白。在司法系统内,以《全国人大常委会关于司法鉴定管理问题的决定》(2005年)为基础建立起来的司法鉴定管理制度,不包含对环境污染损害鉴定评估的管理。在全国范围内,至今没有一家经司法部授权的专门的环境污染损害司法鉴定机构。在环保系统内,环境事件处理处置中的鉴定评估工作机制没有建立,也没有专门的鉴定评估机构,更没有针对鉴定评估活动的监管措施。

环境污染损害鉴定评估工作基础能力亟待加强。从损害判定方面看,不少特殊损害领域的辨别标准和鉴定方法尚属空白。从鉴定评估技术规范方面看,没有统一性的程序与技术体系,鉴定评估结论的可比性差、公信力不足。从专业队伍及能力方面看,专业鉴定队伍严重匮乏,多数鉴定评估任务找不到合适的鉴定机构和鉴定人。从管理方面看,由于缺乏监管,无法对相应从业机构和人员进行指导和监督,参与鉴定评估的机构和人员的技术水平参差不齐、责任意识不强,错鉴、误检、以及由此引发的重鉴现象屡屡发生。

## 2 建立健全环境污染损害鉴定评估管理制度的需求迫切

是健全环境法律责任制度的需要。环境污染损害鉴定评估是环境司法工作的重要技术支撑,相关技术能力和评估机构的发展是适应国家法制建设、推动环境司法工作深入开展的重点领域。

是转变环境管理思路、推行环境经济政策的需要。随着环保工作的深入,我国环境管理手段正由主要针对常规污染物的达标、减排为目标的排放控制管理,向以损害为出发点的风险控制管理转变,由以行政管理为主向综合运用经济、法律、社会等多种方式转变。“十二五”期间将大力推动环境污染风险与损害评估管理,深入开展相关基础能力建设及科研工作。

是环境维权的需要。明确污染责任、量化损失大小,是处理赔偿或补偿问题、维护环境权益的前提。随着人们环境权益意识的日益增强,环境争议问题越来越多,社会各界对环境污染损害鉴定评估的规范化管理投以了极大的关注,迫切需要建立科学、客观的环境污染损害鉴定评估制度和机制。

## 3 建议

我国在渔业水污染事故鉴定管理、医疗事故鉴定管理和司法鉴定管理等领域进行了较长时间的探索与实践,形成了适合我国国情的、相对成熟的管理制度体系,为环境污染损害鉴定评估管理制度建设提供了宝贵经验。根据已有经验,结合我国国情及现有政

策条件,对建立环境污染损害鉴定评估管理制度提出以下建议。

**1) 遵循的原则。**一是明确管理责任主体。由环保部门逐步健全损害鉴定评估相关工作机制、相关技术体系,对鉴定评估活动进行技术监督,由司法部门对鉴定评估机构、相关专业人员进行备案管理,并做好两部门间的协调配合。二是采取鉴定评估机构与监测、检测单位和机构分离的模式。鉴定评估机构可以将监测、化学分析、损害诊断等技术活动委托给其他专门性实验室或技术单位完成,充分利用已有相关行业专业机构。同时,应重点要求环保系统内符合一定条件的监测单位、科研院所必须接受环境监测、检测委托任务。三是鉴定结论实行专家合议制。环境污染损害的综合评估,需要环境科学、环境工程、环境监测、化学、医学、农业、林业、畜牧兽医、环境法学、经济学等相关学科领域的专门技术人才参与,应采取专家组作出鉴定评估结论的工作模式,经合议根据半数以上专家鉴定组成员的一致意见形成鉴定结论。同时,加盖鉴定机构的鉴定评估用章、由鉴定机构独立承担相应的法律责任。

**2) 法律法规为环境污染损害鉴定评估制度建设提供保障。**在加快完善环境污染损害赔偿有关法律和政策的基础上,制定环境污染损害鉴定评估管理办法,明确环境污染损害鉴定评估的管理主体及其职能定位,为相关工作的开展提供制度保障,并协调处理好环境污染损害鉴定评估管理与现行司法鉴定管理的关系。

**3) 加快制订发布相关技术规范。**加快相关技术规范的研究和论证,制定专门性的技术规程,对环境污染损害鉴定评估的适用范围、评估方式、认定原则等内容进行规定。

**4) 推动环境污染损害鉴定评估机构的全面建设。**现阶段以环保系统内部的监测机构、科研单位等为依托,联合组建专门的环境污染损害鉴定评估机构,接受各级环保部门临时性移交的鉴定评估任务,也可接受人民法院、以及社会性委托,从事鉴定评估业务(开展人民法院委托的鉴定评估工作时应依照司法鉴定的已有规定进行)。在条件成熟时,对环境污染损害鉴定评估机构实施统一的司法鉴定资质管理。

**5) 开展试点示范、培训、交流和宣传活动。**鼓励具有条件和基础的省(自治区、直辖市)开展环境污染损害鉴定评估管理试点示范工作;开展技术培训,提高从业人员专业素质。

——摘自中国科协调研宣传部《调研动态》2010年第17期

本文作者:易斌,朱忠军,刘平,中国环境科学学会;于云江,孙鹏,中国环境科学研究院;张天柱,清华大学;周宜开,徐顺清,彭良斌,华中科技大学同济医学院。

本栏目专门刊登广大读者就促进科学技术发展的评论提出的意见和建议,欢迎国内外科技工作者投稿。

(责任编辑 王芷)