

《生态环境损害鉴定评估技术指南 筛查与调查》

（送审稿）编制说明

一、项目背景

2023 年 7 月，习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调，要强化法治保障，实施最严格的地上地下、陆海统筹、区域联动的生态环境治理制度，健全美丽中国建设保障体系；2024 年 1 月，《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》发布，指出要健全美丽中国建设保障体系，改革完善体制机制，加强生态环境领域司法保护，统筹推进生态环境损害赔偿。在美丽中国建设新阶段，以更高站位、更大力度推进生态环境损害赔偿工作，是深入学习贯彻习近平生态文明思想和全国生态环境保护大会精神的重要举措。

为深化生态环境损害赔偿工作制度保障，进一步指导实践工作，国家层面共 14 家单位联合出台了《生态环境损害赔偿管理规定》（以下简称《规定》），提出要加强鉴定评估技术研究，鼓励各地根据本地区实际，有针对性的开展技术方法探索和实践，丰富技术规范体系。广东省环境保护责任暨污染防治攻坚战考核和深圳市生态文明建设考核将生态环境损害赔偿相关工作情况纳入考核内容，生态环境损害赔偿工作面临更高要求，案件办理能力面临更大挑战。

我市 2013 年获批成为全国环境损害鉴定评估试点之一，为国家试点提供了地方工作经验；先后开展了多项科研课题，持续解决生态环境损害赔偿中的基础性问题；建立了生态环境损害索赔“1+N”制度体系，完成了多宗生态环境损害赔偿案件办理工作，取得了良好的社会效益和示范作用。然而，随着生态环境损害赔偿工作深入发展，

案件办理压力向基层一线转移，案件筛查与调查的规范化、标准化指引的空缺，导致筛查与调查工作标准不统一、流程不规范、落实不到位等问题出现，要求我们在地方标准、技术方法等方面积极探索、持续创新，为基层案件办理部门提供标准化指导，充分发挥行政主管部门在生态环境损害赔偿工作中的职责和作用，推动我市生态环境损害赔偿工作常态化运行。

二、工作简况

（一）任务来源

深圳市地方标准《生态环境损害鉴定评估技术指南 筛查与调查》由深圳市生态环境局提出并归口，是深圳市市场监督管理局下达的2023年深圳市地方标准计划项目，由深圳市环境科学研究院起草制定。

（二）编制过程

1、前期准备

2021年3月25日，深圳市环境科学研究院受深圳市生态环境局委托开展《生态环境损害赔偿案件筛查技术标准建议及应用研究》科研课题研究，梳理总结了国内外的先进经验，结合我市生态环境损害赔偿案件筛查开展以来的实践探索，剖析筛查工作取得的成效、存在的问题、未来的发展方向，编制形成《生态环境损害赔偿案件（环境污染类）筛查技术标准（建议稿）》；课题开展过程中，组织召开了专家咨询会，邀请相关领域专家就课题开展提供技术建议；2022年4月，召开了专家评审会，邀请相关领域专家就课题成果进行验收。

2022年4月，为适应《规定》的政策变化，深圳市环境科学研

究院在《生态环境损害赔偿案件（环境污染类）筛查技术标准（建议稿）》基础上进行了更新完善，新增了案件调查篇幅，同时对案件的启动和终止情形做了较大变动，规定了生态环境损害赔偿案件筛查与调查工作内容、程序、方法，明确了线索筛查的范围，初步核查和损害调查的主要内容。

在上述科研课题成果的支撑下，2022 年 10 月，深圳市生态环境局、深圳市规划和自然资源局、深圳市水务局、深圳市城市管理和综合执法局联合印发了《深圳市生态环境损害赔偿案件筛查与调查技术指南（试行）》（深环〔2022〕209 号），有效指导了我市生态环境损害赔偿案件筛查与调查工作，累计完成 3200 条案件线索筛查，办结生态环境损害赔偿案件 42 宗，取得了较好的应用效果，为本文件的制定提供了实证案例。

2、标准立项

2023 年 1 月，根据《深圳市市场监督管理局关于开展 2023 年深圳市地方标准制修订计划项目征集工作的通知》，深圳市环境科学研究院组织人员填报了该标准的深圳市地方标准制修订计划项目建议书，随后经过专家评审和公示，5 月 10 日，深圳市市场监督管理局印发了《关于下达 2023 年深圳市地方标准计划项目任务的通知》，《生态环境损害鉴定评估技术指南 筛查与调查》正式立项。

3、成立标准编制组

2023 年 5 月，项目立项后，受深圳市生态环境局委托，深圳市环境科学研究院成立标准编制组，制定了计划任务书，启动起草标准的主要技术内容编制工作。

4、组织起草

2023 年 5 月—11 月，标准编制组在《深圳市生态环境损害案件筛查与调查技术指南（试行）》基础上，就案件办理过程中遇到的问题难点、技术指南应用过程中尚未完全覆盖的技术堵点、实际操作性有待继续完善的部分环节进行了全面分析研究，查阅了国内外相关文献标准资料，前往深圳市生态环境局宝安、光明、龙华等管理局开展专题调研，与负责损害赔偿工作的一线人员交流，了解各单位相关工作情况，最终确立了标准内容框架，充实了标准内容细节，形成了《生态环境损害鉴定评估技术指南 筛查与调查》标准草案。

5、征求意见

2023 年 12 月，标准编制组就标准草案组织召开了专家咨询会，邀请国内相关领域专家提出建议，并结合专家意见修改完善，形成《生态环境损害鉴定评估技术指南 筛查与调查（征求意见稿）》。

2024 年 1 月，书面征求深圳市生态环境局各管理局、直属单位、机关处（室），以及深圳市规划和自然资源局、深圳市住房和建设局、深圳市水务局、深圳市市场监督管理局、深圳市城市管理和综合执法局和各区人民政府（含大鹏新区管委会、深汕特别合作区管委会）意见，根据意见持续修改优化，形成《生态环境损害鉴定评估技术指南 筛查与调查（送审稿）》。

三、主要技术内容及编制依据

（一）主要技术内容及说明

本文件主要章节为：范围、规范性引用文件、术语和定义、工作原则、工作内容、工作程序、工作方法、线索筛查、初步核查、损害调查、档案管理以及附录。

1、范围

本文件规定了生态环境损害案件筛查与调查工作的一般性原则、程序、内容和方法。

本文件适用于深圳市辖区范围内（含深汕特别合作区）因污染环境或破坏生态导致的生态环境损害案件筛查与调查。

本文件不适用于因核与辐射所致生态环境损害案件筛查与调查。

涉及海洋生态环境损害案件的，国家有相关规定的，从其规定，无相关规定的可以参照本文件实施案件筛查与调查工作。

2、术语和定义

为了更好地理解和使用本文件，给出了生态环境损害、案件筛查与调查、事实调查、结果判定等 4 个术语和定义。

3、工作原则

在案件筛查与调查过程中，应遵守规范性、及时性、针对性、客观性原则。

4、工作内容

本章规定了案件筛查与调查的主要工作内容。

5、工作程序

本章规定了案件筛查与调查线索筛查、初步核查、损害调查、档案管理 4 个阶段的运行程序及工作流程图。

6、工作方法

本章介绍了案件筛查与调查资料收集、现场踏勘和人员访谈三种工作方法。

7、线索筛查、初步核查和损害调查

8-10 章规定了线索筛查、初步核查和损害调查环节的具体技术要求。

（二）编制依据

本文件严格按照《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》（GB/T 1.1—2020）的要求进行编写。同时参照了《生态环境损害鉴定评估技术指南 总纲和关键环节 第1部分：总纲》（GB/T 39791.1）、《生态环境损害鉴定评估技术指南 总纲和关键环节 第2部分：损害调查》（GB/T 39791.2）等标准相关要求。

四、与国内相关标准的对标分析

（一）标准比对清单

根据本文件的框架及主要技术内容，本文件的对标领域包括线索筛查范围、初步核查内容、损害调查程序以及档案管理要求等4个方面，经标准梳理与初步分析后，选择以下标准/文件作为对标依据（见表1）：

表1 标准比对清单

序号	标准编号/文件号	标准/文件名称	标准/文件级别
1	GB/T 39791.2	《生态环境损害鉴定评估技术指南 总纲和关键环节 第2部分：损害调查》	国家标准
2	沪环规〔2020〕8号	《上海市生态环境损害调查管理办法》	地方文件
3	湘环发〔2021〕7号	《湖南省生态环境损害调查办法》	地方文件
4	DB35/T 1725—2017	《环境损害鉴定评估通用规范》*	地方标准

注：标“*”为福建省地方标准。

（二）标准比对分析

1、比对关键内容

根据比对领域，选定的比对关键内容如下：线索筛查范围、初步核查内容、损害调查程序以及档案管理要求。

2、内容比对表与标准水平分析

与相关标准的内容比对表如表 2 所示：

表 2 关键内容标准比对表

关键内容	GB/T 39791.2	沪环规〔2020〕8 号	湘环发〔2021〕7 号	DB35/T 1725—2017	本文件
线索筛查范围	未作明确规定	在《改革方案》规定的 3 种生态环境损害情形的基础上，新增了“生态保护红线范围内发生一般及以上突发环境事件的”“违法排放污染物，造成生态环境严重损害，导致耕地、森林、绿地、滩涂、湿地、渔业水域及其他水资源等基本功能丧失或者其他严重后果的”等 2 种情形。未对线索筛查范围作明确规定。	在《改革方案》规定的 3 种生态环境损害情形的基础上进一步细化提出了 4 种损害情形。规定了 8 条线索筛查范围。	未作明确规定	参照《规定》要求，明确提出从 10 条重点渠道中筛查发现案件线索。
初步核查内容	分为初步调查和系统调查阶段，规定	未区分初步核查或初步调查，直接进入损害调查	提出“环境资源保护监督管理部门在发	未区分初步核查和损害调查阶段，直接	就该环节具体要核查哪些内容、收集哪些

	了初步调查阶段的资料收集与分析、现场踏勘和人员访谈的工作内容。	环节。	现或得知生态环境损害事件后，应对事件进行初步判定”，未对技术路线作详细规定。	以鉴定评估需要收集的信息以及如何收集呈现。	证据、如何开展以及进行结果初步判定做了具体的规定。
损害调查程序	系统调查阶段对生态环境损害开展进一步针对性调查，相较于初步调查目的更明确。	未对技术路线作详细规定。	未对技术路线作详细规定。	未区分初步核查和损害调查阶段，直接以鉴定评估需要收集的信息以及如何收集呈现。	在初步核查环节的基础上，规定了事实确认和损害后果量化需要进一步展开的调查内容，并就是否继续索赔程序提供了结果判定方法。
档案管理要求	附录中对如何编制调查报告、填写调查报告表做了详细规定。	未对档案管理要求明确规定。	提出要填报哪些材料，但未就如何填报给予指导。	明确列出归档的主要内容。	从线索筛查到损害调查结束期间形成的案件办理档案、需要填报的信息作出明确要求和填报归档存储指南。

由表 2 可知，各比对领域的标准水平情况如下：

1) 线索筛查领域：国家标准主要是针对损害调查设定的技术内容，因此未对筛查内容作具体要求，上海市、湖南省、福建省的调查管理办法、标准文件出台时间在《规定》之前，因此相关内容的时效性有待更新，本文件充分考虑吸纳了国家政策的新要求，明确提出从 10 条重点渠道中筛查发现案件线索。

2) 初步核查内容：国家标准未就初步核查内容作具体规定，只将损害调查分为初步调查和详细调查两个阶段，《规定》提出了“初步核查”环节，但没有对具体细节作出规定，其他地方文件、标准也未就该环节如何展开详细规定，本文件细化该环节的技术路线，可有效指导案件办理部门实际案件办理。

3) 损害调查程序：本文件在国家标准的基础上，结合《规定》的变化，明确了事实确认和损害后果量化需要进一步展开的调查内容，并就是否继续索赔程序提供了结果判定方法，更易操作。

4) 档案管理要求：国家标准对损害调查期间形成的资料和成果材料做了规范化规定，本文件对如何填报、归档、存储提供了一整套流程化指南。

（三）标准比对总结

综上，本文件的优势在于：1) 标准内容完善、符合新形势新要求。标准在国家新印发的政策文件导向下，在国家标准的基础上，进一步丰富细化，既符合生态环境损害赔偿工作常态化运行趋势，又充分结合了我市实际，内容相较于相关国家标准、地方标准更加具体详实；2) 标准框架完整、内容可操作性强。标准涵盖生态环境损害赔偿案件线索筛查、初步核查、损害调查、档案管理等内容，将国家政

策要求和技术指南纳入本文件，按照具体工作程序进行指引规定，为行政主管部门、第三方机构等在案件办理工作中提供了技术指引。

五、是否涉及专利等知识产权问题

无。

六、主要分歧条款的处理和依据

无。

七、实施标准的措施建议

（一）常态化开展生态环境损害案件线索筛查

案件办理部门应当建立筛查机制，按照本文件规定的重点渠道定期组织筛查生态环境损害赔偿案件线索，做到“应筛尽筛”，发现或者接到不属于本部门职责的生态环境损害赔偿案件线索后，向负有职责的相关案件办理部门移交。

（二）及时做好生态环境损害案件初步核查

在发现或者接到生态环境损害赔偿案件线索后，及时组织进行初步核查，就是否违反国家规定、是否造成生态环境损害进行核查，同时对照本文件要求初步判断是否满足不启动索赔程序的 6 种情形之一，如果在初步核查阶段无法核查具体信息，可以先启动案件办理，在后续阶段进一步核查详细信息。

（三）针对性开展生态环境损害案件损害调查

案件办理部门围绕支撑确认存在生态环境损害事实、存在明确的责任主体和行为分析、损害行为与损害事实具有关联性或因果关系三种情形，依照本文件开展案件损害调查，针对性进行相关数据资料收集，委托专家评估、符合条件的机构鉴定评估或者自行综合认定生态

环境损害。

（四）系统性开展案件档案管理

依照本文件规定对启动索赔程序的案件建立档案，并在案件办理过程中持续完善档案内容，及时做好档案归档，留存备查。

（五）开展标准宣贯培训

在主管部门门户网站公开标准文本，开展标准宣贯培训会，邀请相关领域专家为案件办理部门、第三方机构开展宣贯培训。

八、其他需要说明的事项

无。