

上海市生态环境局文件

沪环法〔2022〕89号

上海市生态环境局关于印发《上海市生态环境 损害赔偿典型案例》的通知

各区生态环境局、各有关单位：

按照《关于开展上海市生态环境损害赔偿典型案例及修复基地征集评选的通知》（沪环函〔2021〕118号）要求，我局组织开展了生态环境损害赔偿典型案例评选活动。经过案例征集、专家评审、综合评定，“浦东新区某公司及赵某某等污染浦东运河生态环境损害赔偿案”等5起案件被评选为“上海市生态环境损害赔偿典型案例”。这些案件覆盖了督察案件、行政执法案件、突发环境事件等案件类型，具有一定代表性。为充分发挥典型案例及经验做法的示范引导作用，现将《上海市生态环境损害赔偿

典型案例》印发给你们，请学习借鉴其经验做法，进一步推进生态环境损害赔偿工作。

上海市生态环境局

2022年6月21日

上海市生态环境损害赔偿典型案例

一、浦东新区某公司及赵某某等污染浦东运河生态环境损害赔偿案

（一）案件基本情况

2019年4月，执法人员巡检时发现浦东运河王桥段河水被污染。浦东新区地方海事处、浦东新区河道管理事务中心、浦东新区环境监察支队、浦东新区排水管理所分别采取应急处置措施，共发生应急处置费用200余万元。经调查确认，赵某、倪某等人为快速处置某公司生产产生的油污危废，倒至浦东新区龙东大道某粪水收集池、雨水窨井内，油污危废外流造成浦东运河近3000平方米河面污染。

2019年8月，浦东新区生态环境局就该案损害情况召开专家会，经评估，确认污染已基本消除。考虑到当事人赔付意愿、赔付能力及与刑事责任衔接等因素，浦东新区生态环境局决定对该案分批次开展磋商。先行与5名涉刑赔偿义务人进行磋商，并缴纳了120余万生态环境损害赔偿保证金。其后，浦东新区生态环境局与赔偿义务人某公司进行磋商，因企业管理和防范措施方面存在缺失，未及时委托有资质的危废处置单位进行处置，造成该案其他赔偿义务人擅自运输油污危废，应当与本案其他赔偿义

务人共同承担排除危害、赔偿损失的生态环境损害赔偿责任。某公司最终愿意承担赔偿责任，并按照协议支付剩余赔偿款 90 余万元。

（二）专家点评

相较于行政执法和刑事追责，生态环境损害赔偿更具灵活性，在实现环境修复这一最终目的下，可结合具体案情采取多样化的索赔方式，本案的索赔过程对此有充分体现。一方面，该案件所涉生态环境损害发生后行政机关出于防止损害进一步扩大考虑，未固守于要求责任人自行修复的一般索赔模式，而是将修复工作与应急处置相结合，而后就相关费用向责任人进行求偿，在提升索赔效率的同时减少了可能的赔付金额。另一方面，磋商机制体现了合作共赢理念，但磋商不是机械遵循程序性规定，而是应以实现赔付为目的适当调整。该案件在磋商过程中，为了与刑事追责相关时限相衔接，生态环境部门先行同有赔付意向的涉刑责任人进行沟通，结合其对损害的影响程度以及赔付能力确定了赔偿金额，而后就责任承担继续同其余责任人进行协商并达成一致，最终分批次签订了赔偿协议，其推进过程充分发挥了磋商制度的灵活性优势。

（复旦大学，张梓太教授）

二、静安区某公司污染夏长浦河道生态环境损害赔偿案

（一）案件基本情况

2020年8月，静安区建管委河道巡查时发现，夏长浦鲍家桥段北防汛墙多处出现渗漏现象，渗漏处有乳白色水体流出，近渗漏处水体泛乳白色浑浊且有臭味，经监测，氨氮总磷均出现大幅超标情况，该段河道水质受到污染。为防止污染水体进一步扩散，河道养护单位进行拦截隔离，静安区生态环境局联合水务、城管等多部门开展现场调查。经后续多次联合调查、现场挖掘、现场示踪调查，某公司排水井内积水通过裂缝渗漏至西侧夏长浦河道内，引起河道水质异常，区生态环境局立案处罚。

2020年12月，静安区生态环境局组织召开本案生态环境损害赔偿专家鉴定评估会，确认损害赔偿范围为30余万元。赔偿权利人代表区建设管理委，专门委托属地人民政府组织磋商，并邀请区生态环境局、区司法局、区人民检察院等相关部门共同参与见证。在生态环境损害发生后，赔偿义务人在区建设管理委、区生态环境局等相关部门监管督促下，及时启动河道应急处理工程，采取围挡、生态净化屏障、增氧等项目，并进行旧雨污水管道拆除和新建雨污水管道铺设工程，有效控制环境损害，修复了受损环境。

（二）专家点评

本案是涉及生活来源污水泄漏排放入外环境地表河道造成

该处河道水环境受损的案件，通过磋商程序及时达成协议开展生态环境修复，取得了法律效果、社会效果和生态效果的统一。本案有两个突出的特点或者亮点值得关注：

第一，磋商程序中多部门的协同和监督。生态环境保护和修复涉及多个部门的职责，本案由区政府指定区建设管理委作为赔偿权利人代表具体负责本案件赔偿工作，委托属地人民政府组织磋商，并邀请区生态环境局、区司法局等相关部门参与。不过，多部门参与也容易造成磋商当事人地位、实力和“气势”上的不对等，本案中区检察院作为法律监督机关参与磋商并对磋商过程开展监督是一大亮点，这样可以保障磋商过程和结果的自愿性和合法性。

第二，生态环境修复责任与行政处罚责任的衔接和协调。一个生态环境违法行为往往导致行为人需同时承担生态环境修复（损害赔偿）责任、行政处罚责任甚至刑事责任，在法律实践中容易产生违法行为人“责任过度”的现象，有违比例原则。本案即涉及赔偿义务人因违法行为被行政机关立案查处的情形，区生态环境局在行政处罚裁量过程中，综合考虑涉案企业开展生态环境修复的情况，酌情调整裁量金额，这是非常值得肯定的。生态环境部门作出行政处罚决定，不仅要依照《水污染防治法》等特别环境行政法的规定，也要依照《行政处罚法》的一般性规定。本案中某公司在发生污染物泄漏后积极清理、修复的相关行为符合

当时适用的《行政处罚法》第 27 条第 1 款第 1 项“主动消除或者减轻违法行为危害后果”、第 3 项“配合行政机关查处违法行为有立功表现”之情形，按照本条规定“应当依法从轻或者减轻行政处罚”。区生态环境局没有机械执法，根据涉案企业开展生态环境修复的情况酌情调整裁量金额，旨在实现行政处罚的个案正义，是对《行政处罚法》相关规定的正确运用。

（南京大学，吴卫星教授）

三、奉贤区张某某等通过渗井超标排放含镍废水生态环境损害赔偿案

（一）案件基本情况

2019 年 4 月，奉贤区生态环境局接到投诉，某村内有一小作坊生产镀锌产品，有毒有害。经调查，张某某、童某某和王某某在未取得电镀行业资质和报批环评的情况下违法从事金属零件电镀业务，电镀产生的含镍废液直接排入电镀厂房内事先挖好的渗坑里。案发后，属地政府组织开展应急处置并委托第三方机构开展案涉场地环境损害鉴定评估工作。经鉴定，受重金属镍损害的土壤和地下水的理论体积为 300 立法米和 1000 余立方米。

因赔偿义务人在押或在逃，通过与其家属对接，张某某无赔偿能力，童某某无赔偿意愿，磋商无果。因含镍废液严重污染河水和土壤，威胁附近村民的生存环境，属地政府委托第三方机构

开展环境修复工作。2020年7月，在上海市人民检察院第三分院的支持起诉下，奉贤区生态环境局作为赔偿权利人代表向上海市第三中级人民法院提起诉讼要求张某某、童某某、王某某共同承担生态环境损害应急处置费、鉴定评估费、修复费等共计670余万元。法院判决认定张某某、童某某作为一方与王某某另一方分别实施了侵权行为，并认可诉讼请求所主张的各类费用有事实依据。判决张某某、童某某分别承担所诉费用的50%，其中张某某、童某某约定承担比例51%和49%份额，任何一方实际赔偿超出份额的，有权向另一方追偿；王某某承担所诉费用的50%。

（二）专家点评

本案作为上海市首例生态环境损害赔偿诉讼案件，具有理论意义和实践指导价值。

第一，本案把对生态环境的及时有效修复放在首位，在赔偿义务人无意愿无能力完成修复和磋商无果的情况下，属地政府在前期应急处置和鉴定评估的基础上，提早介入开展生态环境修复，不仅防范了生态环境损害的进一步发生，也实现了对受损生态环境的及时有效修复，对类似案件处理具有借鉴价值。

第二，本案追究了赔偿义务人因同一生态环境损害行为需承担的行政责任、生态环境损害赔偿责任和刑事责任，对潜在违法者产生警示和威慑作用，切实贯彻了习总书记“用最严格制度、最严密法治保护生态环境”的生态文明思想。

第三，本案体现了上海市生态环境损害赔偿工作具备健全的运行和保障机制。在市生态环境损害赔偿制度改革工作领导小组的统筹推进下，既有生态环境主管部门、公安机关、检察机关和法院的通力合作和有效衔接，又有案件发现阶段公众举报和督察的参与，促进了损害赔偿工作的顺利展开。尤其是作为基层地方政府，在案件处理过程中积极参与应急处置、鉴定评估、磋商和生态修复等工作，对基层地方政府履行环境保护职责起到很好的示范和标杆作用。

第四，本案在生态环境损害赔偿范围上，除了中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《生态环境损害赔偿制度改革方案》中所列举的赔偿范围外，进一步明确了，在赔偿义务人无意愿无能力完成修复和磋商无果的情况下，赔偿权利人开展生态环境修复工作发生的招标代理费属于赔偿范围，具有实践指导价值。

（上海政法学院，王文革教授）

四、松江区某矿业公司、某建设公司润滑油泄露生态环境损害赔偿案

（一）案件基本情况

2018年7月，松江区生态环境局检查发现某矿业公司委托某建设公司负责厂区机械设备清拆过程中未采取有效防护措施，破拆油箱过程中有大量润滑油漏出并流入雨水井内，后流入农田

垄沟，水样中石油类、化学需氧量均严重超出二级水源地水体标准，对黄浦江上游二级水源保护区内水体的安全造成严重危害。

本案中实际施工人因污染环境罪被追究刑事责任，为积极探索检察机关民事公益诉讼与生态环境损害赔偿制度衔接，市、区两级生态环境局与市人民检察院一分院多次协商沟通，将检察机关在公益诉讼中诉前结案的司法职能与生态环境部门对生态环境损害赔偿和修复监督执行职能相衔接。经鉴定机构鉴定，认定两家公司的行为造成生态环境的严重破坏。

2019年7月，在市人大代表、市政协委员、廉政监督员等的监督下，松江区生态环境局、上海市人民检察院第一分院、某矿业公司、某建设公司签署生态环境损害赔偿协议，赔付应急处置费、污染物处理处置费、鉴定评估费等共计200余万元。

（二）专家点评

该案作为上海市首例检察机关民事公益诉讼与生态环境损害赔偿制度衔接磋商案件，具有显著的示范效应。作为落实生态环境损害赔偿制度的地方尝试，一方面应当充分理解国家设置这一制度的目的，在准确把握制度目的的前提下有效的实施该制度。另一方面，作为地方层面的制度实施过程，在充分理解制度目的，落实制度目的的前提下，也应当具备问题意识结合地方实际，切实能够将制度的初衷体现出来，落实到案件的处理过程中。本案所形成的生态损害赔偿协议充分体现了生态环境案件索赔

中磋商优先的基本原则，这种做法既能够有效的修复受到损害的生态环境，也能够让生态环境损害赔偿主体主动的作为，切实感受到生态环境损害赔偿修复的难度。可以说，真正做到了责任承担与教育宣传相结合。目前，生态环境损害赔偿制度尚处于不断的发展完善过程中，案件审理过程中尤其要注意技术性方面的因素，在一定程度上而言技术判断决定了生态环境损害赔偿的额度。同时，对于生态环境损害赔偿资金的管理以及最近比较热的生态环境惩罚性赔偿的适用都要在实践中不断的发展完善。实践要求教于理论，理论也应当将目光转向实践，注重实践中的经验做法，从而抽离出更加切合实际，能够解决实践问题的理论。

（华东政法大学，张璐教授）

五、青浦区某单位及朱某某非法排放含重金属废水生态环境损害赔偿案

（一）案件基本情况

2020年4月，青浦区执法人员现场检查发现，某单位非法从事铝制品清洗加工活动，将生产过程中清洗产生的含重金属废水通过挖掘渗坑、私设暗管的方式偷排，部分直接渗漏至渗坑土壤。经查，该单位为个人独资企业，出资人为朱某某。经监测，渗坑内废水中总铬、总镍均超过了《上海市污水综合排放标准》中规定的排放限值。

考虑到该案案情简单、责任认定没有争议、损害初步判断较小且义务人赔付意愿较强，青浦区生态环境局采取委托专家出具意见的方式对该案损害情况进行评估。2020年8月，青浦区生态环境局与赔偿义务人某单位及朱某某在检察机关的见证下进行磋商，协议约定由义务人自行开展环境综合整治，并支付10万元履约保证金至属地政府指定账户，用于保障修复工作及时有效完成。双方就赔偿协议向青浦区人民法院申请司法确认。

（二）专家点评

该案系上海市首例经司法确认的生态环境损害赔偿案件。本案从2020年4月发现线索到2020年10月完成修复，历经6个月的时间，彰显了上海市青浦区生态环境局作为赔偿权利人代表从案件调查、磋商到修复监督的主动作为。同时本案自始至终十分注重与司法机关之间的联动，具有重要的示范效应。首先，在案件线索发现阶段青浦区生态环境局即将本案因非法排放有毒物质涉嫌污染环境罪移送至公安部门。其次，在本案完成调查，经专家鉴定后，青浦区生态环境局积极与赔偿义务人展开磋商，并将双方所达成的磋商协议向青浦区人民法院申请司法确认，以确保磋商协议的履行。再次，在修复验收环节，青浦区生态环境局邀请青浦区人民法院、上海铁路运输检察院、属地政府等相关负责人参与验收评估，司法机关将义务人积极参与生态环境修复纳入量刑情节，实现了生态环境损害赔偿责任与环境刑事责任的

有效对接。本案事实认定清楚，办案程序规范，修复效果显著，在与司法机关的联动方面，突显了环境共治这一环境治理现代化的理念。

（河海大学，晋海教授）

信息公开属性：主动公开

上海市生态环境局办公室

2022年6月21日印发
