

生态环境部等部门印发《关于深入推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》

生态环境纵横2025 年 01 月 31 日 23:59湖北

生态环境部

司法部

财政部

自然资源部

住房和城乡建设部

水利部

文件

农业农村部

国家市场监督管理总局

国家林业和草原局

国家疾病预防控制局

最高人民法院

最高人民检察院

环法规〔2025〕6号

关于深入推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见

各省、自治区、直辖市生态环境厅（局）、司法厅（局）、财政厅（局）、自然资源厅（局）、住房和城乡建设厅（委）、水利厅（水务局）、农业农村（农牧）、畜牧兽医、渔业厅（局、委）、市场监督管理局、林业和草原局、疾病预防控制局、高级人民法院、人民检察院，新疆生产建设兵团生态环境局、司法局、财政

局、自然资源局、住房城乡建设局、水利局、农业农村局、市场监督管理局、林业和草原局、疾病预防控制局、人民法院、人民检察院：

为贯彻习近平总书记在生态环境保护大会上关于严格落实生态环境损害赔偿制度的重要讲话精神，落实党的二十届三中全会决定关于统筹推进生态环境损害赔偿的决策部署，推动生态环境损害赔偿制度改革工作深入开展，根据《生态环境损害赔偿制度改革方案》（以下简称《改革方案》）和《生态环境损害赔偿管理规定》（以下简称《管理规定》），提出以下意见。

一、关于负责具体工作的部门或机构

国务院授权的省级、市地级政府（包括直辖市所辖的区县级政府）作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人，可以根据有关职责分工，指定有关部门或机构负责生态环境损害赔偿的具体工作。

生态环境损害赔偿案件涉及多个部门或机构的，可以指定由生态环境损害赔偿制度改革工作牵头部门（以下简称牵头部门）负责具体工作。

二、关于案件线索筛查

赔偿权利人及其指定的部门或机构应当按照《管理规定》要求，组织筛查案件线索；鼓励结合本地区工作实际，围绕美丽中国建设重点工作，加密线索筛查频次、加大线索筛查力度。通过行政执法、诉讼等其他途径，已经实现生态环境损害修复的案件，不纳入线索筛查范围。

各省级、市地级生态环境部门应当发挥牵头指导作用，统筹推进本区域线索筛查整体工作，定期汇总分析线索筛查情况和有关工作进展，并做好信息共享。

三、关于索赔启动

对未及时启动索赔的，赔偿权利人应当要求具体开展索赔工作的部门或机构及时启动索赔。

通过行政执法、诉讼以及其他途径，或者赔偿义务人采用生态修复、恢复原状、认购碳汇等履责方式，已经实现生态环境损害修复的，视为赔偿责任已经履行，可以不启动索赔。对人民检察院移送的线索决定不启动的，应当向移送线索的人民检察院及时反馈。

四、关于显著轻微案件的判定

显著轻微案件，是指《管理规定》第十八条第一款第三项规定的“环境污染或者生态破坏行为造成的生态环境损害显著轻微且不需要赔偿的”案件。

其中“显著轻微”情形指的是损害数额极小或者生态环境损害行为并未造成明显影响。

（一）案件损害数额极小的判定

由省级赔偿权利人及其指定的部门或机构根据本地区本领域的实际情况作出规定。

（二）未造成明显影响的判定

1.对水、大气、土壤污染案件，从排放的污染物性质、污染物超标倍数、pH值、污染排放持续时间、污染范围、赔偿义务人是否完成整改或者清除污染等方面进行综合评判；

2.对固体废物案件，从固体废物堆放面积、堆放时长、堆放数量，堆放区域，是否造成渗漏、扩散等方面进行综合评判；

3.对野生动植物资源破坏案件，从是否在国家、地方重点保护范围，是否在《国家保护的有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物名录》内，是否对生物资源和多样性造成损害等方面进行综合评判；

4.符合本地区或者本领域行政处罚裁量基准规定的不予行政处罚情形的；

5.省级赔偿权利人及其指定的部门或机构认为未造成明显影响的其他情形。

对显著轻微案件，可以不启动索赔，但具备以下情形的除外：

- （一）损害区域为生态保护红线、自然保护区内的案件；
- （二）赔偿义务人曾因违法行为造成生态环境损害，2年内再次发生的；
- （三）省级赔偿权利人及其指定的部门或机构认为应当启动索赔的其他情形。

五、关于生态环境损害调查

调查期限设定应当合理。应当充分使用各项技术手段，运用物量平衡等分析方法，全面调查违法行为发生频次、持续时间、影响范围、造成的实际损害。

负有相关环境资源保护监督管理职责的部门或者其委托的机构在行政执法过程中形成的勘验笔录或询问笔录、调查报告、行政处理决定、检测或监测报告、鉴定意见或鉴定评估报告、生效法律文书等资料可以作为索赔的证明材料。

案件涉及多个部门或机构的，可以由牵头部门组建联合调查组，开展生态环境损害调查。

六、关于鉴定评估

开展生态环境损害鉴定评估的时间不计入办案期限。

国家建立健全统一的生态环境损害鉴定评估技术标准体系。生态环境部加快研究制定实践亟需的相关技术标准，商国务院有关主管部门后，与市场监管总局联合发布。国务院相关主管部门可以根据职责或者工作需要，制定有关专项技术规范。鼓励各地根据职责或者工作需要，制定相关专项工作指南、生态环境损害修复效果评估方法。

鉴定评估报告应当明确生态环境损害是否可以修复；对于部分可以修复的，应当明确可以修复的区域范围和要求。

鉴定评估机构和专家按照技术标准要求开展鉴定评估工作，并对出具的鉴定意见、鉴定评估报告或者专家意见负责。

七、关于赔偿磋商

根据生态环境损害鉴定意见、鉴定评估报告或者专家意见，按照“谁损害、谁承担修复责任”的原则，进行磋商。

（一）磋商形式及期限

一般采用召开磋商会议的形式与赔偿义务人开展磋商，鼓励邀请第三方参与。

磋商期限原则上不超过 90 日，自向赔偿义务人送达磋商书面通知之日起算。磋商会议原则上不超过 3 次。案情重大复杂的，经赔偿权利人指定的部门或机构负责人同意，可以适当增加会议次数。

（二）赔偿协议

磋商达成一致的，签署赔偿协议。赔偿协议应当包含协议双方基本信息，生态环境损害事实、相关证据和法律依据，协议双方对鉴定评估结论、修复目标、修复方案等的意见，履行赔偿责任的承担方式及期限，修复效果评估的方式及期限，违约责任的承担和其他有必要明确的内容等。

（三）磋商不成

有以下情形的，可以视为磋商不成：

- 1.赔偿义务人明确表示拒绝磋商或者未在磋商书面通知规定时间内提交答复意见的；
- 2.赔偿义务人无故不参与磋商会议或者退出磋商会议的；
- 3.已召开磋商会议 3 次，赔偿权利人及其指定的部门或机构认为磋商难以达成一致的；
- 4.采用民事诉讼法规定的除公告送达以外的方式，均无法向赔偿义务人送达磋商告知书的；

5.赔偿义务人因处于被羁押等状态，无法开展磋商的；

6.超过磋商期限，仍未达成赔偿协议的；

7.赔偿权利人及其指定的部门或机构认为磋商不成的其他情形。

符合磋商不成的，应当及时提起诉讼，避免久磋不决。

（四）鼓励履责

对积极参与磋商，并及时履行赔偿协议、开展修复的赔偿义务人，可以将其履责情况提供给相关行政机关，供其在作出行政处罚裁量时予以考虑，或者提交司法机关，供其在审查办理案件时参考。

八、关于司法确认

经磋商达成赔偿协议的，赔偿权利人及其指定的部门或机构与赔偿义务人可以向具有管辖权的人民法院申请司法确认。

经人民法院审查未予司法确认的，应当根据裁判文书核实有关情况后重新磋商一次。重新磋商不成的，应当及时提起诉讼。

对于不履行或者不完全履行义务的赔偿义务人，由人民法院依法将其列入失信被执行人名单。

九、关于简单案件的办理

简单案件，是指《管理规定》第二十条第二款规定的“损害事实简单、责任认定无争议、损害较小的案件”。“损害事实简单”，主要从生态环境违法事实清楚，因果关系明确进行判断。“责任认定无争议”，主要是指赔偿权利人与赔偿义务人之间、赔偿义务人相互之间，对责任认定、责任划分无争议。“损害较小”，主要是指造成的生态环境不利影响较小，生态环境损害数额不超过 30 万元（不包括生态环境损害调查、鉴定评估等费用）。相关省级赔偿权利人及其指定的部门或机构，可以根据本地经济社会发展情况，对适用简易评估程序案件的损害数额适当调整，原则上不超过 50 万元。

简单案件的生态环境损害，可以采用专家评估，或者由相关行政机关通过与案件相关的法律文书、监测报告等资料，综合作出认定。可以通过类案参考、典型案例评析等方式统一综合认定尺度。

参与简单案件鉴定评估的专家，可以从市地级及以上政府及其部门、人民法院、人民检察院成立的相关领域专家库或者专家委员会中选取，一般不少于 3 人。专家应当具有相关专业知识和生态环境损害鉴定评估相关工作能力，应当依据国家和本地区相关鉴定评估标准开展工作，出具专家意见。

各地应当规范选取专家、开展评估、出具专家意见等程序，加强对专家库和专家委员会管理。

十、关于重大案件的范围

存在以下情形之一的，属于《管理规定》第三十二条第一款、第三十三条第三款规定的“重大案件”：

（一）中央生态环境保护督察发现的重要生态环境问题涉及的生态环境损害赔偿案件；

（二）较大及以上突发环境事件涉及的生态环境损害赔偿案件；

（三）重大及以上生态破坏事件；

（四）各省级赔偿权利人结合本地实际明确的重大案件情形；

（五）其他在全国或者本行政区域有重大影响的生态环境损害赔偿案件。

十一、关于与行政执法的衔接

各地应当建立健全生态环境损害赔偿与行政执法衔接机制，主要包括生态环境损害赔偿与行政执法常态化联络、信息共享、案件线索移交、调查联动等内容，特别是生态环境损害赔偿的线索筛查、调查、赔偿责任履行情况与行政执法立案、执法调查、案件法制审核、作出执法决定等具体工作环节的衔接。

在执法过程中，应当向违法行为人说明生态环境损害赔偿的相关规定，鼓励、引导其主动进行生态环境损害修复和赔偿。

十二、关于与环境公益诉讼的衔接

在启动生态环境损害赔偿调查后，可以同时告知有管辖权的人民法院和人民检察院。

人民检察院可以对生态环境损害赔偿磋商和诉讼提供法律支持。生态环境、自然资源、住房城乡建设、农业农村（渔业渔政）、水利、林业和草原等部门可以对人民检察院提起的环境民事公益诉讼案件提供证据材料和技术方面的支持。

在开展生态环境损害赔偿磋商时，可以邀请人民检察院参与；在提起诉讼时，可以提请人民检察院依法支持起诉；在修复时，可以邀请人民检察院参与监督；在申请强制执行时，可以将有关情况通报人民检察院。

人民法院受理环境民事公益诉讼案件后，应当在 10 日内告知对被告行为负有环境资源监督管理职责的部门，有关部门接到告知后，应当及时与人民法院沟通对接相关工作。

十三、关于生态环境损害修复

对生态环境损害可以修复的案件，应当体现环境资源生态功能价值，促使赔偿义务人对受损的生态环境进行修复。磋商一致的，赔偿义务人可以自行修复或者委托具备修复能力的社会第三方机构修复受损生态环境，赔偿权利人指定的部门或机构做好监督等工作；磋商不成的，赔偿权利人及其指定的部门或机构应当及时提起诉讼，要求赔偿义务人承担修复责任。

对生态环境损害无法修复或者无法完全修复的案件，鼓励在符合有关生态环境修复法规政策和规划的前提下，开展替代修复，实现生态环境及其服务功能等量恢复；根据本地区生态环境和资源保护实际情况，在涉渔业等方面不宜由赔偿义务人开展替代修复的，由赔偿权利人及其指定的部门或机构按要求组织开展替代修复。鼓励构建替代修复项目库，将本地区适宜开展替代修复的项目纳入其中。在选择替代修复项目时，优先考虑让人民群众对生态环境改善有切实获得感的项

目。对赔偿义务人缴纳赔偿金的，可以由赔偿权利人及其指定的部门或机构根据国家和本地区国土空间规划、生态修复规划等相关规定，统筹组织在损害结果发生地开展替代修复。

鼓励因地制宜建设生态环境损害赔偿修复基地，探索政策协同机制，提高生态环境损害修复综合效应。

赔偿协议签订前，赔偿义务人主动要求开展生态环境损害修复的，在双方当事人书面确认损害事实后，赔偿权利人及其指定的部门或机构可以同意，并做好过程监管。签订协议时，应当将修复要求作为必备内容纳入协议。

十四、关于修复效果评估

生态环境损害修复效果评估相关内容应在生态环境损害赔偿协议中予以规定。

赔偿权利人及其指定的部门或机构在收到赔偿义务人、第三方机构关于生态环境损害修复（包括替代性修复）完成的通报后，组织对受损生态环境修复效果进行评估。

符合以下情形之一的，可以不组织开展修复效果评估：

（一）相关监测报告、验收报告、调查报告等已形成的报告，包括了修复情况的内容，且可以满足修复效果评估需要的；

（二）以劳务代偿方式承担生态环境损害责任的；

（三）其他可以不组织开展修复效果评估的情形。

修复效果未达到修复方案确定的修复目标的，赔偿义务人应当根据赔偿协议或者法院判决要求继续开展修复。

十五、关于资金管理

对生态环境损害无法修复的案件，赔偿义务人不开展替代修复的，其赔偿资金作为政府非税收入纳入一般公共预算管理，缴入同级国库。赔偿资金的管理，按照财政部门相关规定执行。

十六、关于落实改革责任

按照《改革方案》《管理规定》要求，各省级、市地级党委和政府对本地区的生态环境损害赔偿工作负总责，应当加强组织领导，狠抓责任落实，推进生态环境损害赔偿工作稳妥、有序进行。

各地应当按照本地区实施方案要求，密切配合，形成合力，扎实推进，不折不扣落实各项任务和措施，保障改革落地见效。

十七、关于加强培训宣传和信息报送

各地应当及时报送生态环境损害赔偿工作信息和重大案件信息。要加强对报送信息的审核，确保信息报送及时、准确、真实。

各地应当加强生态环境损害赔偿工作相关业务能力培训，强化工作经验、办案技巧的交流学习。对于在工作中表现突出的事迹、形成的经验做法和典型案例，应当运用各种形式和途径积极宣传，并及时向相关上级行政主管部门报送。

十八、关于施行日期

本意见自发布之日起施行。《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）同时废止。

生态环境部

司法部

财政部

自然资源部

住房和城乡建设部

水利部

农业农村部

市场监管总局

国家林草局

国家疾控局

最高人民法院

最高人民检察院

2025 年 1 月 13 日

（此件社会公开）

生态环境部办公厅 2025 年 1 月 16 日印发

来源：生态环境部