

《生态环境损害鉴定评估技术指南 扬尘污  
染案件（征求意见稿）》

编制说明

《生态环境损害鉴定评估技术指南 扬尘污染案件》

标准编制组

2025 年 12 月

# 目 录

一、项目背景 .....	1
二、项目立项目的与意义 .....	1
1. 是深化生态环境损害赔偿制度改革，响应政策法规要求的应有之义	1
2. 是深入打好蓝天保卫战，应对严峻扬尘污染形势的现实需要 .....	2
3. 是促进区域协同治理，提高整体环境管理水平和技术保障 .....	2
三、工作过程 .....	3
四、国内外相关标准研究 .....	4
1. 国外情况 .....	4
2. 国内情况 .....	4
五、文件内容结构 .....	8
六、主要条文说明 .....	8
1. 范围 .....	8
2. 规范性引用文件 .....	8
3. 术语和定义 .....	8
4. 总体要求 .....	9
5. 工作方案制定 .....	9
6. 生态环境损害调查确认 .....	9
7. 损害价值量化 .....	10
8. 鉴定评估报告编制 .....	10
附件 1 《生态环境损害鉴定评估技术指南 扬尘污染案件》立项论证会专家意见采纳情况 .....	11

## 一、项目背景

深入打好蓝天保卫战，实现空气质量持续改善，不断提升人民群众蓝天获得感，是全面推进美丽中国建设的重要战役之一。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》要求以细颗粒物控制为主线，深入打好蓝天保卫战。近年来广东省紧扣美丽中国典范建设目标，扎实推进扬尘污染防治工作。

当前扬尘污染类案件的处理仍主要依赖行政处罚与日常监管，“企业污染、群众受害、政府买单”的困局尚未根本扭转。为此，亟需创新扬尘污染损害赔偿机制，依法统筹追究行政与民事责任，推动“以案促改、以案促治”，倒逼责任主体自觉落实防治措施，从而破解扬尘治理难题，为扬尘污染监管提供新路径，通过多元共治提升环境治理效能，助力生态文明建设与环境质量持续改善。

然而，国内外目前尚未建立专门针对“扬尘污染”生态环境损害鉴定的标准体系，在证据固定、损害量化等方面仍缺乏清晰技术指引，导致基层办理相关案件时面临较大不确定性。为统一和规范广东省内扬尘污染案件生态环境损害鉴定评估的总体要求、工作程序、技术内容及报告编制要求等，指导广东省扬尘污染案件生态环境损害鉴定评估开展，深入推进生态环境损害赔偿制度改革，编制组开展了《生态环境损害鉴定评估技术指南 扬尘污染案件》编制工作，该指南已于2025年12月经广东省环境科学学会批准正式立项（粤环学函〔2025〕45号），旨在为广东省扬尘污染案件的处理提供科学、规范的技术支撑。

## 二、项目立项目的与意义

### 1. 是深化生态环境损害赔偿制度改革，响应政策法规要求的应有之义

近年来，党中央、国务院对生态环境损害赔偿工作提出了新的明确要求。习近平总书记在全国生态环境保护大会讲话中强调“严格落实生态环境损害赔偿制度”。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》明确要求“统筹推进生态环境损害赔偿”。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》明确要求“建立健全统一的生态环境损害鉴定评估技术标准体系”。

《生态环境损害赔偿管理规定》《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》也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。在地方层面，《中共广东省委 广东省人民政府关于全面推进美丽广东建设的实施意见》《美丽广东建设规划纲要（2024—2035年）》均对深化生态环境损害赔偿提出明确要求。目前，国家层面已初步构建生态环境损害鉴定评估技术标准体系，但在扬尘污染这一常见污染类型的专项技术标准仍属空白领域。制定扬尘污染鉴定评估标准是落实中央改革部署、补齐制度短板的重要举措。

## **2. 是深入打好蓝天保卫战，应对严峻扬尘污染形势的现实需要**

持续深入打好蓝天保卫战，实现空气质量持续改善，不断提升人民群众蓝天获得感，是全面推进美丽中国建设的重要战役之一。随着我国城市化进程加快，建筑施工、道路运输、裸露地面等产生的扬尘污染已成为影响区域空气质量的重要因素，特别是在本省部分城市，扬尘对PM<sub>10</sub>、PM<sub>2.5</sub>的贡献率较高，亟需加强防治和监管。当前扬尘污染案件仍然以行政处罚和日常监管为主，企业污染、群众受害、政府买单的问题尚未得到根本解决，创新扬尘污染损害赔偿新路径，依法全面追究扬尘污染行政、民事双重责任，以案促改、以案促治，倒逼其自主落实扬尘污染防治措施，有助于破解“扬尘污染，无人修复”的困局，为扬尘污染防治监管提供新路径，通过多元的管理手段措施推动扬尘污染治理，推进生态文明建设、持续改善大气环境质量。

## **3. 是促进区域协同治理，提高整体环境管理水平和技术保障**

我省扬尘污染源数量多、分布广，环境执法和司法实践中迫切需要统一、规范的技术标准，为处理扬尘污染案件提供专业技术支撑。通过制定省级团体标准，一是可以在全省范围内统一技术要求和执法尺度，促进不同地区在扬尘污染生态环境损害赔偿案件办理方

面的协同性，提高区域整体环境管理水平；二是降低鉴定评估成本，提高案件办结效率，实现扬尘污染案件的“简案快办、繁案精办”，有效解决当前案件数量增长快与鉴定资源有限的矛盾；三是通过科学量化扬尘污染导致的生态环境损害，为全面落实生态环境损害赔偿提供技术依据，促使企业采取更有效的扬尘防控措施，从源头减少污染排放，促进绿色发展和可持续发展，维护公众环境权益和生命健康。

综上，通过本标准的颁布实施，一是顺应我国当前生态环境损害赔偿改革总体形势，构建适合本省地域特色的扬尘污染生态环境损害鉴定评估技术框架，填补国家相关细分领域技术标准空白，完善广东省生态环境损害鉴定评估技术体系，为全省范围内开展此类案件提供完整的技术路径；二是针对扬尘污染具有瞬时性、扩散性、累积性的特点，标准将规范损害调查、损害量化等关键环节，解决当前实践中存在的参数选取差异大、评估结果可比性不强的问题；三是为生态环境损害赔偿磋商、环境公益诉讼等提供专业技术支撑，促进扬尘污染案件处理的规范化、科学化，切实落实“环境有价，损害担责”原则，促进全省大气环境质量持续提升。

### 三、工作过程

2024年3月-2025年4月，开展《生态环境损害鉴定评估技术指南 扬尘污染案件》立项前期研究工作，收集整理了有关扬尘污染治理的相关技术规范、参考文献、政策文件等资料，以深圳市为切入点，结合深圳扬尘污染类损害赔偿案件办理实践，参照国家标准《生态环境损害鉴定评估技术指南》中总纲和大气污染虚拟治理成本法等技术路线，开展扬尘污染生态环境损害数额计算方法研究，与执法人员一同前往扬尘污染执法检查一线，深入了解扬尘污染的防治措施及相关违法违规行为特点，并选取“十优”工地调研其扬尘污染防治措施的固定投资和运行成本，形成一套与行政执法相衔接、符合地方实际的扬尘污染生态环境损害数额计算方法，并编制形成《深圳市扬尘污染生态环境损害案件办理工作指引（试行）》《深圳市扬尘污染生态环境损害数额计算推荐方法（试行）》，于2025年4月发布，为案件办理部门提供标准化、可操作的办案依据。

2025年5月-12月，前期工作指引试行累计支持深圳市9宗扬尘污染类生态环境损害赔偿案件办理（2宗司法鉴定案件、7宗简易评估案件），在此基础上，编制完成《生态环境损害鉴定评估技术指南 扬尘污染案件》标准立项申报材料，并向广东省环境科学学会报送立项。

2025年12月22日，广东省环境科学学会在广州市组织召开团体标准《生态环境损害鉴定评估技术指南 扬尘污染案件》立项论证会。专家组听取了标准编制组的汇报，审阅了相关资料，经认真讨论，同意立项。广东省环境科学学会于2025年12月29日印发了《广东省环境科学学会关于〈美丽园区建设指标体系〉等7项团体标准项目立项的通知》（粤环学〔2025〕45号），《生态环境损害鉴定评估技术指南 扬尘污染案件》正式立项。

2026年1月，标准编制组组织召开多次讨论会，就标准适用范围、整体框架、调整系数取值等关键问题进行咨询讨论，形成标准征求意见稿初稿和编制说明。

2026年2月，广东省环境科学学会组织召开《生态环境损害鉴定评估指南 扬尘污染案件》（征求意见稿初稿）标准专家咨询会，就工作流程、技术环节等关键问题进行咨询讨论，形成标准征求意见稿和编制说明。

## 四、国内外相关标准研究

### 1. 国外情况

目前，国际上尚未形成专门针对“扬尘污染”生态环境损害鉴定的标准体系。欧美等发达国家在环境损害评估与管理的实践中，更加侧重于对特定污染物（如PM<sub>2.5</sub>、重金属等）的浓度控制、排放清单建立及健康风险评估，或采用综合性的生态系统服务价值评估方法，以整体性视角衡量包括扬尘影响在内的复合型环境损害。因此，国际上尚未形成类似我国以赔偿为导向、针对单一污染源（如扬尘）的生态环境损害鉴定评估标准体系。

### 2. 国内情况

在国家层面，我国尚未出台专门针对扬尘污染生态环境损害鉴定评估的技术指南。目前主要依赖通用性技术框架作为评估依据。2020年12月，生态环境部与国家市场监督管理总局联合发布了《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 39791.1-2020）和《生态环境损害鉴定评估技术指南 基础方法 第1部分：大气污染虚拟治理成本法》（GB/T 39793.1-2020），为大气污染类生态环境损害的鉴定评估提供了基础性的原则、程序与方法支撑。

在地方层面，部分省市已开展相关探索。2017年，福建省出台了《大气环境损害鉴定评估技术方法》（DB35/T 1727—2017），规定了大气环境损害调查与损害确定、因果关系分析、大气环境损害实物量化和大气环境损害价值量化等内容；2024年，贵州省企业决策研究会发布了团体标准《大气环境损害司法鉴定评估专用指南》（T/GQYH 0117-2024），辽宁省环境科学学会发布了《大气环境损害鉴定评估技术规范》（T/LNSES 002-2024），均对违法排污导致的大气环境损害鉴定评估内容、工作流程、因果关系判定及损害量化等方面作出细化规定，关于生态环境损害价值量化的具体内容比对详见表1，为扬尘污染的地方性鉴定评估工作提供了程序性参考，但上述标准均未针对扬尘污染案件做出具体规定。此外，常州市于2023年印发《常州市钟楼区扬尘污染生态环境损害赔偿实施办法（试行）》，初步明确了扬尘污染损害赔偿的主要情形与程序，但在损害量化等关键技术环节尚属空白。

表 1 其他标准生态环境损害价值量化内容比对表

比对内容	《生态环境损害鉴定评估技术指南 基础方法 第 1 部分：大气污染虚拟治理成本法》	《大气环境损害鉴定评估技术方法》（DB35/T 1727—2017）	《大气环境损害司法鉴定评估专用指南》（T/GQYH 0117-2024）	《大气环境损害鉴定评估技术规范》（T/LNSES 002-2024）
大气污染物数量核定	<p>基于环境监测、生产台账、实验等信息，采取现场调查、人员访谈等方式，确定大气污染物数量。</p>	<p>可通过实测法、物料衡算法、排污系数法等方法进行计算。</p>	<p>可通过实测法、物料衡算法、排污系数法等方法进行计算。优先考虑实测法，即基于环境监测、事件主体生产与排污台账等信息，采取现场调查、人员访谈等方式，确定大气污染物数量。</p>	<p>大气污染物的排放量可通过实测法、物料衡算法、排污系数法等方法进行计算。优先考虑实测法，即基于环境监测、事件主体生产与排污台账等信息，采取现场调查、人员访谈等方式，确定大气污染物数量。</p>
单位治理成本确定	<p>采用实际调查法、成本函数法等方法确定单位治理成本，量化工业企业或专业污染治理企业减排或治理单位大气污染物所产生的费用。</p> <p>1. 实际调查法：获得相同或邻近地区、相同或相近生产规模、生产工艺、产品类型、处理工艺的企业，治理相同或相近大气污染物，能够实现稳定达标排放的单位污染治理成本；或取得符合上述条件的污染治理方案的预测成本。</p> <p>2. 成本函数法：基于样本量足够大的实际调查或利用污染源普查、环</p>	<p>采用实际调查法或参考治理费用法确定大气污染物的单位治理成本。</p>	<p>采用实际调查法、成本函数法等方法，量化工业企业或专业污染治理企业减排或治理单位大气污染物所产生的费用。</p>	<p>采用实际调查法、成本函数法等方法，量化工业企业或专业污染治理企业减排或治理单位大气污染物所产生的费用。</p>

比对内容	《生态环境损害鉴定评估技术指南 基础方法 第1部分：大气污染虚拟治理成本法》	《大气环境损害鉴定评估技术方法》（DB35/T 1727—2017）	《大气环境损害司法鉴定评估专用指南》（T/GQYH 0117-2024）	《大气环境损害鉴定评估技术规范》（T/LNSES 002-2024）
	境统计等数据库，可建立典型行业的主要大气污染物单位治理成本函数，并以此为基础计算特定行业的大气污染物单位治理成本。			
调整系数确定	根据环境敏感点情况、污染物超标情况、排放区域环境空气功能区划类别等因素，确定调整系数，包括危害系数、受体敏感系数、超标系数和环境功能系数。	根据大气污染影响最远距离、主要大气污染物的毒性类别、因环境污染疏散、转移人员等因素，确定环境损害调节系数。同时根据评估区域的大气环境敏感程度确定环境功能区敏感系数。	根据环境受体敏感点情况、污染物超标情况、排放区域环境空气功能区划类别等因素，确定调整系数，包括危害系数、受体敏感系数、超标系数和环境功能系数。另外增加了环境损害调节系数和环境功能区敏感系数。	根据环境受体敏感点情况、污染物超标情况、排放区域环境空气功能区划类别等因素，确定调整系数，包括危害系数、受体敏感系数、超标系数和环境功能系数。另外增加了环境损害调节系数和环境功能区敏感系数。

## 五、文件内容结构

- 1 范围
- 2 规范性引用文件
- 3 术语和定义
- 4 总体要求
- 5 工作方案制定
- 6 生态环境损害调查确认
- 7 损害价值量化
- 8 鉴定评估报告编制

## 六、主要条文说明

### 1. 范围

本文件提供了广东省内扬尘污染案件生态环境损害鉴定评估的总体要求、工作程序、核心技术内容（工作方案制定、损害调查确认、损害价值量化等）及报告编制要求。

本文件适用于污染物排放事实明确，但损害事实不明确或无法以合理的成本确定因未按规定落实扬尘污染防治措施导致扬尘污染大气生态环境损害范围、程度和损害数额的情形。

涉及人身伤害、个人和集体财产损失、核与辐射所致生态环境损害的不适用本文件。。

### 2. 规范性引用文件

本部分为在开展扬尘污染案件生态环境损害鉴定评估时所遵循的相关环境保护标准和文件。这些标准和文件的有关条文将成为本标准的组成部分。

### 3. 术语和定义

本部分为执行本文件制定的专门的术语和对容易引起歧义的名词进行的定义。

表 2 术语和定义来源

术语	定义来源
3.1 扬尘污染	在建设工程施工（包括房屋建筑、道路与管线、市政公用设施、港口建设等）、房屋拆除、采石取土、物料运输与堆放、公共场所和道路保洁、养护绿化等活动中以及因泥地裸露产生粉尘颗粒物对周边环境和大气造成的污染。
3.2 固定资产费用	为生产商品、提供劳务、出租或经营管理而持有的、使用年

术语	定义来源
	限超过一年的单位价值较高的有形资产的投入费用，具体包括：建筑工程费、设备购置费、安装工程费和固定资产其他费用。
3.3 扬尘污染防治措施运行费	企业维持扬尘污染防治设施运行或者开展扬尘污染防治措施所发生的费用，包括能源消耗、人员工资、药剂费及与设施运行有关的其他费用等。
3.4 单位治理成本	单位时间内扬尘污染防治所发生的费用。
3.5 污染持续时间	扬尘污染发生至污染结束的时间。

#### 4. 总体要求

4.1 本条明确鉴定评估对象为未按规定落实扬尘污染防治措施导致的扬尘污染大气生态环境损害的案件。

4.2 本条根据鉴定评估需要，明确了扬尘污染案件生态环境损害鉴定评估的内容包括方法适用性分析、损害调查确认和损害价值量化 3 部分。

4.3 本条提出了鉴定评估宜遵循合法合规、科学合理、独立客观等基本原则。

4.4 本条提出了扬尘污染案件生态环境损害鉴定评估工作程序包括适用性分析、工作方案制定、损害调查确认、损害价值量化、评估报告编制。

#### 5. 工作方案制定

5.1 本条明确了解扬尘污染来源、发生时间、地点等基本情况，查明未落实扬尘污染防治措施的具体类型、污染行为开始时间、结束时间、涉及区域等基本情况。

5.2 本条明确收集所在区域扬尘污染防治监管政策、扬尘污染源周围的人群集聚地分布情况、所属的环境空气质量功能区类型等信息。

5.3 本条明确了解污染物清理、防止污染扩散等控制措施的相关资料 and 情况，包括实施过程、整改效果、费用等相关信息。

5.4 本条提出了根据事件的基本情况和鉴定评估需求，编制工作方案。

#### 6. 生态环境损害调查确认

6.1 本条明确了根据扬尘污染案件的特点，结合损害价值量化所需，主要的调查内容，包括未落实扬尘污染防治措施的具体类型、针对不同类型的未落实扬尘污染防治措施进一步收集的数据、未落实扬尘污染防治措施持续时间、扬尘污染源与相关人群集聚地的最近距

离、扬尘污染源所处的环境空气质量功能区类别。

6.2 本条明确了未按规定落实扬尘污染防治措施，导致扬尘直接扩散进入大气的，认定为造成了扬尘污染案件生态环境损害。

## 7. 损害价值量化

7.1 本条明确以现行扬尘污染防治措施治理扬尘所需的成本为基础，综合考虑扬尘污染的危害、周边敏感点、影响区域环境空气功能类别、污染物超标情况等因素进行损害数额计算的基本方法和公式。

7.2 本条提出了应落实而未落实扬尘污染防治措施的固定资产类单位治理成本、污染防治措施的运行类单位治理成本的确定方法。

7.3 本条提出了应落实而未落实扬尘污染防治措施的固定资产类污染持续时间、污染防治措施的运行类污染持续时间的确定方法。

7.4 本条提出了调整系数的确定和相关参数的选取。

7.5 本条提出了生态环境损害数额的计算。

## 8. 鉴定评估报告编制

本条明确了扬尘污染案件生态环境损害鉴定评估报告的格式和内容参见 GB/T 39791.1 中生态环境损害鉴定评估报告书的编制要求。因果关系分析、损害实物量化、损害恢复方案筛选等此类案件不涉及的内容可以省略不写。

## 附件1 《生态环境损害鉴定评估技术指南 扬尘污染案件》立项论证会专家意见采纳情况

序号	专家意见	采纳修改回应
1	按照案件类型完善标准的结构框架。	采纳。已调整全文框架结构，按照“工作方案制定-损害调查确认-损害价值量化-鉴定评估报告编制”的案件鉴定评估流程重新设置章节内容。
2	进一步明确本标准的适用范围和调整系数	采纳。已在“1 范围”中补充“本文件适用于污染物排放事实明确，但损害事实不明确或无法以合理的成本确定因未按规定落实扬尘污染防治措施导致扬尘污染大气生态环境损害范围、程度和损害数额的情形。” 关于调整系数，是根据《生态环境损害鉴定评估技术指南 基础方法 第1部分：大气污染虚拟治理成本法》（GB/T 39793.1）确定的，与国家标准参数范围保持一致，可保障鉴定评估结果的一致性，因此予以保留。

## 《生态环境损害鉴定评估技术指南 扬尘污染案件》

### 团体标准立项论证会专家意见

2025年12月22日，广东省环境科学学会在广州市组织召开了《生态环境损害鉴定评估技术指南 扬尘污染案件》团体标准立项论证会。专家组（名单见附件）听取了编制单位对标准立项背景、必要性、可行性、已有工作基础及标准文本初稿的汇报，经质询讨论，形成意见如下：

一、该标准提供了扬尘污染案件生态环境损害鉴定评估相关方法，对于规范扬尘污染案件的生态环境损害鉴定评估工作具有重要意义。

二、该标准工作基础扎实，立项依据充分，技术路线合理，内容较完整。

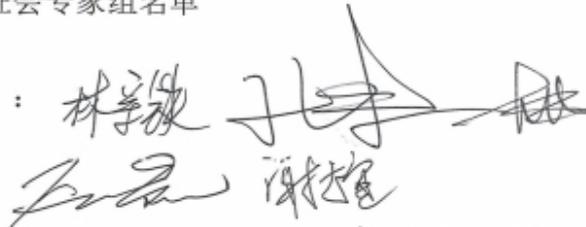
#### 三、建议

- 1.按照案件类型完善标准的结构框架；
- 2.进一步明确本标准的适用范围和调整系数。

专家组同意立项。

附件：立项论证会专家组名单

专家组（签字）：



2025年12月22日

附件：

《生态环境损害鉴定评估技术指南 扬尘污染案件》

团体标准立项论证会专家组名单

2025年12月22日

序号	姓名	工作单位	职称	签名
1	林亲铁	广东工业大学	教授	
2	原效凯	广东省建筑设计研究院集团股份有限公司	教授级高级工程师	
3	刁增辉	仲恺农业工程学院	教授	
4	谢志宜	广东省生态环境监测中心	正高级工程师	
5	杜长明	中山大学	副教授	