

2012年卷(上)

中国环境法治

The Environmental Rule of Law

中华环保联合会 主办

【特稿】

《中国现阶段的突出环境问题必须立足“两治”

即环境治理和环境法治才能有效解决》

《坚持我国法律制度 开展能动司法》

《中国环境法治“十一五”回顾、评价与“十二五”展望》

【调查研究与案件判解】

《检察机关在环境公益诉讼中的法律地位及作用调研报告》

《如何理解和适用环境侵权诉讼的“举证责任倒置”》

【域外环境法撷英】

《环境法庭的运作：新南威尔士土地与环境法院的经验》

2012年卷(上)

中国环境法治

The Environmental Rule of Law

中华环保联合会 主办

主 编	曾晓东	周 珂
副主编	吕克勤	曹明德
	谭柏平	魏晓娟
	马 勇	

法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国环境法治. 2012 年卷. 上 / 周珂, 曾晓东主编.
—北京: 法律出版社, 2012. 10
ISBN 978 - 7 - 5118 - 4083 - 7

I. ①中… II. ①周… ②曾… III. ①环境保护法—
中国—文集 IV. ①D922.684 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 235758 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李 群

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/787 毫米×1092 毫米 1/16

印张/12 字数/205 千

版本/2012 年 10 月第 1 版

印次/2012 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85388843 上海公司/021 - 62071010/1636

北京分公司/010 - 62534456 深圳公司/0755 - 83072995 重庆公司/023 - 65382816/2908

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 4083 - 7

定价:26.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《中国环境法治》是中华环保联合会主办、面向国内外公开发行的环境法学学术出版物,自 2006 年以来连续出版。自 2011 年起每年出版两期。本刊编辑部地址:北京市朝阳区青年沟东口华表大厦六层 611 室,邮编:100013,电话:010-51266665-513。

本刊宗旨在于及时传播环境法学领域的最新研究成果,全面反映国内外环境法治最新动态,为环境法学人和法律工作者之间沟通学术思想、探讨法治难题、评论法治建设搭建畅通的平台。热忱欢迎所有环境法学人、法律工作者及环保实务部门人士惠赐佳作。

本刊取舍稿件重在学术水平。对选题意义重大、内容富有创见、论证充分、语言规范及属于省部级以上基金项目的稿件优先刊用。在校研究生发稿需有高级职称教授推荐。文章字数一般在 6 千字以上 2 万字以下。

本刊已被北京万方数据股份有限公司、万方数据电子出版社、中国学术期刊网络出版总库及 CNKI 系列数据库收录,其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。免费提供作者文章引用统计分析资料。如作者不同意文章被收录,请在来稿时向本刊声明,本刊将做适当处理。

本刊刊稿版权属于《中国环境法治》编辑部,任何形式、媒介的转载、摘登、翻译或结集出版均需事先征得本刊编辑部书面许可。刊稿仅反映作者个人观点,不代表本刊编辑部或主办单位的立场。

为了提高效率、节约资源,本刊只接受电子投稿,所有来稿请发送至编辑部电子邮箱:environmentallaw@sohu.com。凡投稿三个月内未收到编辑部用稿通知者,可将来稿改投他刊。

The Environmental Rule of Law is a semi - annual publication sponsored by All-China Environment Federation and edited by Editorial Office of the publication.

The Environmental Rule of Law's aim is the timely dissemination of the latest research results environmental law, to fully reflect the latest domestic and overseas updates of environmental law, and to build a smooth platform for the communication between environmental law scholars and environmental law practitioners.

We warmly welcome all environmental law academics and environmental law practitioners' excellent work.

All contributors are required to submit the electronic version of your manuscripts through Email: environmentallaw@sohu.com.

All rights reserved to the Editorial Office of the publication. Written permission is needed for reproductions in any forms and by any means.

编辑委员会组成

编辑委员会顾问：

宋 健 原国务委员、全国政协副主席、两院院士，现为中华环保联合会主席

编辑委员会主任委员：

曾晓东 中华环保联合会副主席兼秘书长

编辑委员会副主任委员：

李庆瑞 环境保护部政策法规司司长

编辑委员会委员(排名不分先后)：

江 平	中国政法大学原校长,教授
孙佑海	最高人民法院理论办主任、最高人民法院应用法学所所长
王振江	国务院法制办农林城建环保法制司司长
陆新元	中华环保联合会秘书长顾问,环境保护部环境监察局原局长
别 涛	环境保护部政策法规司副司长
翟 勇	全国人大环境与资源保护委员会法案室主任
宋寒松	最高人民检察院渎职侵权检察厅副厅长
马 东	最高人民法院副局级高级法官
李国刚	中国环境监测总站副站长
吕忠梅	湖北经济学院院长,教授,中国环境资源法研究会副会长
陈德敏	重庆大学副校长,教授
曹凤中	环境保护部政策研究中心原副主任,研究员
胡占山	司法部司法鉴定管理局副局长
朱苏力	北京大学法学院原院长,教授

- 王利明 中国人民大学副校长
- 井文涌 清华大学环境工程设计院原院长,教授
- 王立 国家法官学院教授
- 蔡守秋 武汉大学环境法研究所原所长,教授,中国环境资源法研究会会长
- 周珂 中国人民大学环境资源法研究所所长,教授,中国环境资源法研究会副会长,北京市环境资源法研究会会长
- 王灿发 中国政法大学环境资源法研究所所长,教授,中国环境科学学会环境法分会会长
- 王曦 上海交通大学环境资源法研究所所长,教授,中国环境资源法研究会副会长
- 徐祥民 中国海洋大学法政学院院长,教授,中国环境资源法研究会副会长
- 李启家 武汉大学环境法研究所副所长,教授,中国环境资源法研究会秘书长
- 黄锡生 重庆大学法学院副院长,教授,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任
- 王霁红 中华全国律师协会环境与资源法专业委员会秘书长,万商天勤律师事务所律师
- 田凤常 隆安律师事务所律师
- 杨海坤 全国政协中国行政法学会副会长、江苏省行政法学会总干事,苏州大学东吴比较法研究所所长
- 朱景文 中国人民大学教授、博士研究生导师,中国人民大学法律与全球化研究中心主任
- 汪劲 北京大学环境资源法研究中心主任,教授,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任,中华全国律师协会环境与资源法专业委员会主任委员
- 肖乾刚 郑州大学法学院教授,中国环境资源法研究会顾问
- 戚道孟 南开大学法学院教授,中国环境资源法研究会学术委员会副主任委员
- 文伯屏 中国社会科学院法学研究所研究员,中国环境资源法研究会顾问
- 张梓太 复旦大学法学院教授
- 那力 吉林大学法学院教授
- 周玉华 东北林业大学教授
- 于敏 中国社会科学院法学研究所研究员
- 钱水苗 浙江大学法学院教授
- 王文革 上海政法学院经济法系主任,教授
- 刘国涛 山东师范大学环境资源法研究所所长,教授
- 王明远 清华大学环境资源能源法研究中心执行主任,中国环境科学学会环

境法专业委员会副主任

常纪文

中国社会科学院法学研究所社会法研究室主任,研究员,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任,国家特邀国土资源监察专员

名誉主编:

马骧聪

中国社会科学院法学研究所研究员,中国环境资源法研究会学术委员会主任,国家环境咨询委员会委员

主编:

曾晓东

中华环保联合会副主席兼秘书长

周珂

中国人民大学环境资源法研究所所长,教授,中国环境资源法研究会副会长,北京市法学会副会长、环境资源法研究会会长

副主编:

吕克勤

中华环保联合会秘书长顾问

曹明德

《中国政法大学学报》常务副主编,教授,中国环境资源法研究会副会长,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任

谭柏平

北京工业大学人文学院法学系教师

魏晓娟

中华环保联合会环境法律服务中心综合部部长

马勇

中华环保联合会环境法律服务中心督查诉讼部部长

主编助理:

李晴

中华环保联合会环境法律服务中心综合部

高原

中国人民大学法学院硕士研究生

【特稿】

中国现阶段的突出环境问题必须立足“两治”即环境治理和环境

- 法治才能有效解决 曾晓东 / 1
- 坚持我国法律制度 开展能动司法 汪光焘 / 5
- 中国环境法治“十一五”回顾、评价与“十二五”展望 孙佑海 / 11

【环境法前沿问题研究】

- 论加强环境法庭的建设 蔡守秋 / 24
- 裁判解释与环境司法 吕忠梅 / 40
- 检察机关提起环境公益诉讼的法理、历史及其法律保障建议
..... 梅 宏 王 璐 / 45
- 中国核能政策与立法若干问题思考 彭 峰 / 55
- 环境律师与环境资源保护 陈召强 / 64

【调查研究与案件判解】

- 检察机关在环境公益诉讼中的法律地位及作用调研报告 王社坤 / 70
- 如何理解和适用环境侵权诉讼的“举证责任倒置” 杨素娟 / 100

【域外环境法撷英】

- 环境法庭的运作:新南威尔士土地与环境法院的经验 布莱恩·普雷斯顿 / 110
- 《核损害民事责任维也纳公约》体系评述 翟晨阳 吴 凯 / 147

【环境法学术动态】

- 第二届环境司法论坛学术荟萃 / 159
- 中国环境法治引证体例 / 185

中国现阶段的突出环境问题必须立足“两治” 即环境治理和环境法治才能有效解决

曾晓东 *

首先,我代表中华环保联合会对出席第二届环境司法论坛的各位领导、嘉宾、专家学者表示热烈欢迎,对你们长期关心和支持中国的环保事业表示衷心的感谢!

去年6月,我们和云南省高级人民法院、武汉大学环境法研究所在昆明成功地召开了第一届环境司法论坛,取得了意想不到的效果。一是引起了全社会对环境司法在环境领域保驾护航作用的高度关注;二是推动了环境法庭、审判庭、合议庭等组织机构建设,以及工作的延伸与拓展;三是推动以司法手段处理和解决重大环境问题以及环境的热点、难点及焦点问题,发挥了司法在环境中的保障作用;四是推动了环境公益诉讼,提升了社会对公益诉讼的认识,提升了立法机构的关注和重视;五是依法追究和惩治破坏资源、污染环境的犯罪行为,起到震慑作用。总之,去年的环境司法论坛影响深远,作用不可低估,是值得弘扬的会议。因此,中华环保联合会把环境司法论坛当作品牌论坛和机制性工作,每年举办一次。以此推动环境司法在环境保护、节能减排、污染治理、生态文明建设等工作中的作用和地位,长期坚持形成依法治环、依法保护生态环境的观念与意识,推动法治环保的体制机制和制度建设,实现依法治环的基本方略、基本国策,使环境保护运行在法制轨道上。

因此,今年我们又联合国家法官学院、北京大学法学院等共同举办第二届环境司

* 作者简介:曾晓东,中华环保联合会副主席兼秘书长,本文为作者在中华环保联合会第二届环境司法论坛上的讲话。

法论坛。今天有80余名公检法系统的代表,25名环境法、民诉法、行政法等专家学者齐聚一堂,共同商讨环境司法的理论与实践问题,这是环境界与司法界的一次重要会议,是环保与司法有机结合,共商环境保护如何走上法制道路,依法治理环境的一次重大盛会。有非常重要的现实意义和现实价值。这次会议将通过研讨进一步呼吁全社会对环境司法的重视,进一步调动司法机关和司法工作者参与环境保护、介入处理和解决重大环境问题、保护民生环境的积极性和责任意识;要进一步总结环境司法专门化以及“四位一体”(环保民事、行政、刑事诉讼案件和环保行政执法案件),也称“四合一”的审核模式的经验与做法,开创环境能动司法工作的新局面。尤其是当前和“十二五”期间,环境司法的能动作用极其重要,对处理和解决重大环境污染问题、维护民生诉求、改善环境质量、推动小康社会建设将发挥重要的作用。这次会议还将研究环境司法的立法、司法、执法的有机结合,形成对环境保护法制监管多管齐下的格局。当前,我国环境立法不完善、环境执法不严格、环境司法保护不充分,存在相互脱节,尚未形成整体合力,尤其在打击环境污染行为、惩治环境违法犯罪等方面缺乏相互联动、整体配合,尚未形成高压态势和强大威慑作用。这次会议还将研究如何通过环境司法手段,推动和提升环境保护的社会管理,如环境纠纷、环境损失赔偿、环境维权、改善和保障民生等,通过环境司法进一步化解社会矛盾,维护社会稳定,实现环境、经济与社会的全面协调可持续发展。这次会议还将进一步研究和推动环境公益诉讼问题。总之,这次论坛是为环境保护走上法治道路献计献策的会议,大家畅所欲言、碰撞火花、多出成果。

中国的环保发展,我将其分为五个阶段。在新中国成立初期工业化崛起阶段,只发展经济不治理污染,称谓“只污不治”阶段;到20世纪70年代,随着国际社会对环境保护的重视,中国觉悟到要发展经济同时也要保护环境,走出一条先发展经济后治理环境道路。发展是硬道理,先解决温饱问题再保护环境,称谓“先污染后治理”阶段;到20世纪80年代末期,我国的工业向现代化发展,随着污染物排放总量增加,提出了向环境污染开战,实行边发展经济边开展污染治理、达标排放,称谓“边污染边治理”阶段;到了21世纪初期,我国经济快速发展,GDP每年以9%的比例增长,国家提出了不仅讲发展速度,更要讲发展质量,提出了国民经济要又好又快的发展,从而对环境保护与经济发展关系提出了同步发展、并重发展,在发展中保护、在保护中发展。也就是在发展经济的同时要治理污染,保护环境,称谓“并重发展与同步治理”阶段;随着同步治理阶段的发展,深刻认识到保护生态环境的重要性、紧迫性和严重性。我

国环境污染严重挑战,主要表现在近百年工业发展的新老污染物的叠加,形成结构型、复合型 and 压缩型的特点,造成对环境的污染,对生态、土地、草原、森林、矿产、生物等各类资源的破坏。若不治理,继续恶化下去,将会付出巨大的经济代价,将给经济和社会可持续发展带来巨大的压力,给人民健康和社会稳定带来巨大威胁。因此提出“以环境优化经济发展、促进经济发展方式转变和环境质量改善”,称谓“环境优化发展”阶段。这五个阶段是“交叉发展、螺旋上升”。如何提高交叉发展、螺旋上升的发展质量和速度,解决中国的突出环境问题,其根本出路是实行环境治理和环境法治。这两个问题是两篇大文章,今天只能简单谈谈我的观点和想法。

环境治理,主要解决四大问题。一是调整环保方针;二是把握定位;三是端正思路;四是加大力度。

环境法治,主要是保驾护航,发挥保障作用。一是打击环保违法行为,实行依法环保;二是惩治环境污染犯罪,实行依法治理污染,保护生态环境。

一、环境治理当务之急是调整环境保护工作指导方针和采取相应的措施

我国从1973年8月以来,共召开了7次全国环境保护工作会议。1983年12月31日,国务院召开第二次全国环境保护会议,提出“预防为主、防治结合”、“谁污染,谁治理”和“强化环境管理”三大方针政策。1983年到今天已经是第29个年头,我国发生了翻天覆地的变化,环境保护也发生了巨大变化,至今环境保护工作方针尚未调整。如环境保护部办公厅下发的《“十二五”时期全国污染防治工作要点》,仍然沿用1983年的环保工作方针,“实施全防全控、联防联控和群防群控,努力削减污染物排放量,改善环境质量,提高公众的环境满意度”。

当务之急是重新认识治与防的作用和彼此间的关系。应该把防与治的位置做调整,现阶段的环境已不是解放初期的环境,更不是70年代的环境了!环境不断地被污染,环境质量的恶化,环境食品的威胁,人民群众健康受损害,已成了当前的主要矛盾和问题,已经影响可持续发展。靠防、靠预防为主方针已经不能解决现实严重的环境问题了。我们要破除传统观念及陈旧的发展模式,建立“立足于治、着眼于防、防治结合,综合治理”的环保工作方针及工作思路。加大治污减排的力度,严格实行达标排放。要从环境保护的源头抓起,全面实行环境规划,严格环境影响评价;不断提高环境技术标准,严格监测和环境质量;加大环境执法惩治力度,严格查处污染排放

的违规违纪行为,防止以罚治污、以罚排污、以罚代管、以罚代法;认真落实环保目标责任制,实行总量、容量、质量、GDP、目标责任制的统一,严格执行一票否决制度。不断加大环境治理的力度,中国现阶段的突出环境问题和影响群众的环境健康问题,才有可能有效解决。

二、不断提升环境法治的力度,实行真正意义上的保驾护航

我国的《刑法》、《民法通则》、《侵权责任法》、《环境保护法》等法律对“污染环境罪”、“走私固体废物罪”、“破坏环境资源保护罪”、“环境监管失职罪”等都做出了明确的规定;同时对行政执法不作为、监管失职、渎职等都提出了法律要求。但是,在过去重经济发展、轻环境保护的情况下,依法执法、依法环保受到影响,一些严重的环境污染得不到法律的追究,环境违法行为得不到应有处理,司法机关和单位介入环保、处理和解决重大环境问题的力度不够,环保司法还没有发挥应有的保驾护航作用。

通过去年在昆明召开首届环保司法论坛对环境形势的分析,我们充分认识到以司法手段保护环境的紧迫性、必要性和有效性。各省地市不断加强了这方面工作,加强了环境法庭的建设、审批、执行和组织领导工作。据调查,全国有14个省市先后成立63家环保法庭,江苏省、云南省成立了11家环保法庭,是全国成立最多的地区,并参与处理和解决了一大批环境案件,惩治了破坏资源、污染环境的犯罪行为,推动当地经济的转型发展、节能降耗、污染治理等,实现了经济与环境的“双赢”。

我充分相信,中国的环境只要坚持“两治”,在治污方面,立足于治、着眼于防、防治结合、综合治理,实行污染治理的倒逼机制、项目倒逼、审批倒逼、监管倒逼、责任倒逼和信贷倒逼以及结构减排、工程减排和管理减排,中国重大环境问题将不断解决,环境质量将不断改善;只要环境执法方面严格坚持有法可依、有法必依、违法必究、执法必严的方针,严惩污染违法犯罪,保驾护航,中国的环境就大有希望,就能实行环境与经济“双赢”和可持续发展。

坚持我国法律制度 开展能动司法

汪光焘*

在中华环保联合会举办的关于环境能动司法的论坛上,我认真听了各位专家的发言,了解了很多学术观点。我想结合全国人大的工作和有关决议谈几点意见。

能动司法是法官的个人行为还是一种制度?如果是一种制度的话,是否有法律性文件对其进行了说明?能动司法是理解为发挥主观能动性,适应新情况,还是理解为主动出击?我们研究能动司法的概念不要简单用某种国外的理论来讨论,而是要在中国的法律和制度的框架下来研究,要讲国情,不能照搬国外概念。

一、能动司法是在中国特色社会主义理论指导下,更好地发挥司法保障和司法服务的作用

第一次接触到“能动司法”是从王胜俊同志在第十一届全国人民代表大会第五次会议上所作的最高人民法院工作报告中。我认为,报告中的论述充分说明了能动司法是在中国特色理论指导下,与中国特色社会主义理论的精髓、本质、目的和根本任务紧密联系,要求法官在法律允许的框架内发挥主观能动性去解决出现的新情况、新问题。中国特色社会主义的理论体系是解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实。中国特色社会主义理论体系的立论基础是社会主义初级阶段,我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段。中国特色社会主义的发展目标,是建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家,这是社会主义本质的体现。社会主义的根本任务是解放和

* 作者简介:汪光焘,全国人大环境与资源保护委员会主任委员、中华环保联合会副主席。本文系作者在中华环保联合会联合会主办的第二届环境司法论坛上的发言。

发展社会生产力;坚持发展中国特色社会主义必须坚持以经济建设为中心,实施科教兴国战略、人才强国战略和可持续发展战略。发展是硬道理,对发展中国特色社会主义具有决定性意义。中国特色社会主义理论体系的核心是以人为本,以人为本是党的根本宗旨和执政理念的集中体现。发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享;要把解决人民群众切身利益问题放在首位,使全体人民朝着共同富裕的方向稳步前进。转变经济发展方式,完善社会主义市场经济体制,是促进经济又好又快发展的关键。最高人民法院工作报告中提出,“坚持能动司法,紧紧围绕科学发展这个主题和加快转变经济发展方式这条主线,把握好‘稳中求进’的工作总基调,根据形势发展变化,加强司法应对,搞好司法服务;妥善化解因经济结构调整引发的矛盾纠纷,为经济转型升级提供司法保障;正确把握宽严相济刑事政策,依法惩治刑事犯罪,注重保障人权,维护社会稳定,坚持‘调解优先、调判结合’,妥善审理事关民生的各类案件,加大知识产权司法保护力度,推进解决执行难、涉诉信访化解难等突出问题;通过审判案件和法制宣传,坚持惩恶扬善,维护社会公德,鼓励诚实守信,弘扬良好风尚”。我认为只有从中国特色社会主义理论出发,坚持科学发展观,坚持发展是硬道理、发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,坚持转变经济发展方式,建设资源节约型、环境友好型社会,才能进一步理解和推进能动司法。

二、能动司法体现中国特色根本政治制度的客观要求

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。人民代表大会制度不断得到巩固和完善,显示出强大的生命力和巨大的优越性:人民代表大会制度保障了人民当家做主;人民代表大会制度动员了全体人民以国家主人翁的地位投身于社会主义建设;人民代表大会制度保证了国家机关协调高效运转;人民代表大会制度维护了国家统一和民族团结。人民代表大会作为国家权力机关统一行使国家权力,实行民主集中制,集体行使职权,集体决定问题;国家行政机关、审判机关、检察机关由人民代表大会产生、对它负责、受它监督,合理分工、协调一致地工作,保证了国家统一有效地组织各项事业。中国特色的人民代表大会制度的特点要求我们要在党的领导下和行政、审判、检察机关在职能上有所分工,独立行使职权,但不是各自分离,平等分权,而是产生和被产生、决定和执行、监督和被监督的关系,人民代表大会制度是国家权力和国家机关运行的基础,它把国家权力机关和执行机关有机地结合起来,形成国家机关整

体,在国家权力机关统一行使国家权力的前提下,分工合作,具有活动方便,办事效率高、决议大事快、防止互相扯皮的特点,有利于人民行使管理国家事务的权力,有利于实现共产党的领导,有利于维护各民族的共同利益,有利于社会安定团结和国家现代化建设。这就说明人大和“一府两院”不是对立的,他们是一个有机体,在党的领导下,共同为社会主义现代化建设服务。这是中国的政治特色。我们要从这个角度去理解能动司法。法律是有政治性的,所有立法、司法和行政机关的工作人员也一定要讲政治,坚持能动司法同样要讲政治。要牢记自己的职责和使命,不要缺位也不要越位,要以保护国家利益和人民利益为最终目的。

三、坚持以法律为准绳,依照司法公正,推进环境保护方面的司法保障和司法服务

法律为准绳不能突破,司法公正必须保证。在这两条原则下,推动能动司法还有大量工作要做。今天会议的主要议题是要讨论如何通过开展能动司法支持环境保护工作,这应当以中央对环境形势的判断为基础。《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》(以下简称“决定”)中指出,“环境形势依然十分严峻。我国环境保护虽然取得了积极进展,但环境形势严峻的状况仍然没有改变。主要污染物排放量超过环境承载能力,流经城市的河段普遍受到污染,许多城市空气污染严重,酸雨污染加重,持久性有机污染物的危害开始显现,土壤污染面积扩大,近岸海域污染加剧,核与辐射环境安全存在隐患。生态破坏严重,水土流失量大面广,石漠化、草原退化加剧,生物多样性减少,生态系统功能退化。发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题,在我国近20多年来集中出现,呈现结构型、复合型、压缩型的特点。环境污染和生态破坏造成了巨大经济损失,危害群众健康,影响社会稳定和环境安全。未来15年我国人口将继续增加,经济总量将再翻两番,资源、能源消耗持续增长,环境保护面临的压力越来越大”。《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》(以下简称“意见”)指出“多年来,我国积极实施可持续发展战略,将环境保护放在重要的战略位置,不断加大解决环境问题的力度,取得了明显成效。但由于产业结构和布局仍不尽合理,污染防治水平仍然较低,环境监管制度尚不完善等原因,环境保护形势依然十分严峻。”在这种形势下,如何按照最高人民法院工作报告中的五个方面开展能动司法支持环境保护工作必须认真研究、积极探索。就环境保护工作方向,如何推

能动性司法,要注意以下五个方面的问题:

(一) 全面学习落实国务院新时期的决定

国务院于2005年发布了《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》,其中指导思想十分明确,环境的概念非常清晰,体现了从整体经济运行和发展中根本保障人民群众基本权益,途径是依靠科技创新,完善法律和制度等,围绕经济社会可持续发展的环境保护和治理的理念。决定中指出,环境保护工作的指导思想是:“以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导,认真贯彻党的十六届五中全会精神,按照全面落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的要求,坚持环境保护基本国策,在发展中解决环境问题。积极推进经济结构调整和经济增长方式的根本性转变,切实改变‘先污染后治理、边治理边破坏’的状况,依靠科技进步,发展循环经济,倡导生态文明,强化环境法治,完善监管体制,建立长效机制,建设资源节约型和环境友好型社会,努力让人民群众喝上干净的水、呼吸清洁的空气、吃上放心的食物,在良好的环境中生产生活。”要搞好能动司法,首先要把思想统一在《决定》上。环境保护方面有二十余部法律,包括资源保护和利用的法律、生态保护的法律和经济运行模式的有关法律。环境保护绝不等于环境污染防治,也不仅是一部环境保护法。按照《决定》的重点和难点,围绕已经要求的五方面开展能动司法有大量工作可做,而且一定会有成效。

(二) 要着力解决有法不依、执法不严、徇私舞弊的环境执法突出问题

最高人民检察院在第十一届全国人民代表大会第五次会议上的工作报告中提到,“围绕促进可持续发展,起诉造成重大环境污染和严重破坏能源资源保护的犯罪嫌疑人17725人,立案侦查涉嫌环境监管失职、违法发放林木采伐许可证等渎职犯罪的国家机关工作人员873人”。说明执法问题很重要。2011年国务院《意见》指出了当前环保工作的突出问题,遵守法律是全体公民和法人的责任和义务,也是行政管理部门的工作责任和依据,需要认真学习。《意见》明确提出要提高环境保护监督管理水平,就是讲的守法和执法问题,比如其中第一条就是“严格执行环境影响评价制度”讲的是环境影响评价法的问题。当前的饮用水安全事故、重金属污染事故频发,很多并不是“突发事件”,有的是责任事故。环保法是行政法的分类非常正确,依法行政在我国现阶段是很重要的,要跟上去。绝不能因为依法行政手段解决不到位,或者行政

不作为,而去提倡社会团体开展公益诉讼。首先应当是政府机关服务人民,保障人民合法权益。我们要支持和依靠地方政府工作,这就是环境保护工作要求地方人民政府负责的基本指导思想。同时上级政府应当加强对下级政府的监督,同时接受人大和群众的监督。这里要十分明确地提出各级政府及环境保护部门要清醒地认识到对本级政府负责和对上级政府主管部门负责的态度在开展工作中的重要性,依据法律规定负起责任,严格执法。执法不到位,要追究行政部门的责任。因此,环境保护法的修改首先要加强政府及其主管部门的行政责任和责任追究,中央和地方政府及其部门要各负其责。

(三) 创新社会管理

创新社会管理对我国经济社会发展至关重要。通过公平廉政司法来化解社会矛盾,推动社会管理机制创新,能动司法可以发挥积极作用。化解社会矛盾的方式很多,可以协商、调解,也可以通过行政手段。但司法救济往往是人们穷尽其他救济手段之后的最后选择,因此被称为权利保障的最后一道屏障,它是构成现代权利救济体系的重要支柱。虽然我们是成文法国家,但司法手段还是可以通过案例来昭示正义、提供借鉴,发挥重要作用。法律的滞后性也使能动司法有较大的发挥空间。能动司法可以使司法机关对法律的适用更倾向于回应当前社会现实和社会演变的新趋势,而不是机械地拘泥于法律条文,可以防止产生不合理的社会后果。这更有利于解决问题、化解矛盾、服务大局。

(四) 提高司法人员的素质

能动司法虽然是机制体制的创新,但最终还要靠司法人员去研究实施,因此,提高司法人员素质非常重要。十一届全国人大五次会议上最高人民法院的工作报告中提出,“加强司法作风建设,强化群众观念,增进群众感情,规范司法行为;加强司法能力建设,建立科学有效的能力培养机制,开展全员岗位大培训活动,提高法官服务大局、化解矛盾、解决问题的能力。”我认为十分重要和正确的,应当严格按照《法官法》行使权力,牢固树立群众观念和服务意识,能动司法一定会推动环境保护工作,落实《决定》和《意见》发挥重要作用。

(五) 正确对待认真研究借鉴国际经验,探索和实践符合我国国情的能动司法

我一向不赞成直接照搬外国法律,而是要借鉴。比如,美国通过公益诉讼解决了