

中国环境诉讼 典型案例与评析

☆律 师 版☆

主 编◎王灿发

副主编◎冯 嘉



China's Environmental Litigation:
TYPICAL CASES AND ANALYSES
Lawyer Edition



中国政法大学出版社

中国环境诉讼 典型案例与评析

☆ 律 师 版 ☆

主 编◎王灿发

副主编◎冯 嘉

China's Environmental Litigation:
TYPICAL CASES AND ANALYSES
Lawyer Edition



中国政法大学出版社

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目 (C I P) 数据

中国环境诉讼典型案例与评析：律师版/王灿发主编. —北京：中国政法大学出版社，2015. 4
ISBN 978-7-5620-6017-8

I. ①中… II. ①王… III. ①环境保护法—诉讼—案例—中国
IV. ①D922. 685

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第079684号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话	010-58908289 (编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm × 1230mm 1/32
印 张	9.5
字 数	220 千字
版 次	2015 年 4 月第 1 版
印 次	2015 年 4 月第 1 次印刷
定 价	34.00 元



前言

中国自 20 世纪 70 年代末实行改革开放政策以来，实现了经济的飞速发展。物质上虽然获得了极大的丰富，但也遭遇了异常严峻的环境污染与生态破坏局面。中国环境问题的严重程度，可以说是举世罕见，已经严重地透支了生态环境的承载能力。相伴而生的则是环境纠纷的不断增加。尤其是环境污染所导致的大规模财产损害与公害事件层出不穷，在一些地方甚至出现了“癌症村”、“铅毒村”、“镉毒村”，并因而产生了大量的群体性环境纠纷。

遗憾的是，这些环境纠纷的绝大部分都没有进入司法程序，其中一部分通过行政程序予以化解，但仍有不少污染受害者选择了放弃维权，默默忍受着环境污染给自己及家人带来的危害。究其原因，中国人“畏讼”的传统虽然有一定的影响，但更多的是环境维权的途径不通畅。由于法律规定的漏洞，环境案件起诉到法院并由法院受理非常之难；在案件审理过程中，污染受害者又必须解决技术性要求非常高的污染监测及因果关系和损害鉴定等难题。大部分污染受害者都是最普通的社会民众，

II 中国环境诉讼典型案例与评析（律师版）

缺乏参加环境诉讼审判所必需的科学技术与法律知识，因此在法庭上对专业的技术问题进行质证与辩论时，往往处于非常劣势的地位；同时，污染受害者还不得不承担昂贵的鉴定费用支出；在中国目前的司法体制下，各级法院还很难做到独立地行使司法审判权，因此污染受害者除了需要与财大气粗的污染企业相抗衡之外，还时常不得不与污染企业背后的地方保护主义做斗争。以上因素决定了环境诉讼是一件对诉讼参加人的专业性、技术性和耐力要求都非常高的工作。

然而，中国的环境法教育还未普及，很多法官和律师都没有接受过正规、系统的环境法教育与培训，因此一些法官与律师在环境诉讼案件的审判与代理中往往不能熟练应对各种问题。此外，2015年1月1日，新《环境保护法》正式开始实施。在环境诉讼领域，该法的一大亮点是规定了环境公益诉讼制度。经合法注册的环保社会组织可以作为诉讼的原告提起公益诉讼，以实现其保护环境、维护公众环境权益的公益目的。但中国的环保社会组织在诉讼能力方面还有许多欠缺和不足，难以提起很多的环境公益诉讼。为了使环境公益诉讼制度顺利实施，必须尽快提升环保社会组织的诉讼能力，使其掌握环境公益诉讼的各种经验和技巧。

幸运的是，中国政法大学污染受害者法律帮助中心（CLAPV）已经从事了15年的环境法律援助工作，该中心的志愿律师代理提起了600多起环境诉讼案件，积累了大量的环境诉讼实战经验。如果广大污染受害者、法官、律师、环境社会组织能够很好地掌握这些诉讼经验，无疑会对中国的环境诉讼发展产生巨大的推动作用。

为此，我作为污染受害者法律帮助中心的主任，一直在考虑组织编写几本内容比较详尽的环境诉讼案例集，详细介绍受害者怎样投诉、律师怎么办案、法官怎样判案，由办案的律师和法官本人撰写，这样可以把各位律师和法官办理和审理环境案件而取得的实战经验和诉讼策略集合和归纳在一起，以帮助广大污染受害者、环保社会组织、律师和法官更深刻地了解中国的环境诉讼，以推动中国的环境司法。凑巧的是，我的这个愿望在日本环境会议和海因里希·伯尔基金会的支持下得以部分实现。2011年，在日本律师协会的支持下，我们翻译出版了由一些日本著名环境律师编写的《日本环境诉讼典型案例与评析》，这次我们将在海因里希·伯尔基金会的支持下出版由中国环境律师编写的《中国环境诉讼典型案例与评析》（律师版），此后，我还打算组织编写由办案法官撰稿的《中国环境诉讼典型案例与评析》（法官版），这样可以从不同的角度来观察我国环境司法的状况。

这本案例与评析的撰写，大部分选择的是我们污染受害者法律帮助中心志愿律师代理的案件，由于是办案律师亲自撰写，力求详尽描述案件细节，为的是让读者了解案件的全貌。本书除了总括性的介绍外，共选择了16个典型案例，涵盖了大气、水、噪声等多个方面的污染案件。这里面既有环境民事侵权案件，也有环境行政案件；既有私益诉讼案件，也有公益诉讼案件；既有案情的叙述，也有法律的分析。相信本书所收录的案例内容和法律分析能够给污染受害者、环保社会组织、法官、律师、学者、法学院校学生和其他对环境诉讼感兴趣的人带来一定的收获和启发。

IV 中国环境诉讼典型案例与评析（律师版）

在此衷心感谢对本书成书付出艰辛劳动的各位志愿律师和冯嘉博士，也非常感谢海因里希·伯尔基金会徐婷女士在本书编纂与出版过程中积极从事的协调工作。衷心期待本书的面世能对中国环境司法的发展产生积极影响，并对中国环境法治的发展起到促进作用。

王灿发

中国政法大学污染受害者法律帮助中心主任

2015年3月30日



目 录

CONTENTS

王灿发

前 言..... I

王灿发 冯 嘉

中国环境诉讼的现状与未来展望.....1

王灿发

内蒙古赤峰市铜冶炼厂大气污染损害赔偿案.....21

刘金梅

福建闽侯四百环境难民诉福建省固体废物处置
有限公司大气、水污染案.....40

张兢兢

福建屏南 1721 人诉榕屏化工有限公司环境
污染侵权案.....68

刘 湘

纪执岐等诉某化妆用具公司大气污染案.....82

薄晓波

王某诉重庆远上机械制造有限公司环境污染侵权案.....95

戴仁辉

刘某某诉盐城庆松硫能有限公司大气污染
人身损害赔偿案.....108

2 中国环境诉讼典型案例与评析（律师版）

刘 湘

118 人诉唐山市焦化厂大气污染案.....122

王灿发

江苏省邳州市水污染损害赔偿案.....136

杨素娟

浙江平湖“蝌蚪”水污染损害赔偿案.....156

刘 湘

江苏石梁河水库 97 户养殖户诉山东两污染企业
水污染损害赔偿案.....172

谢 虹

环境案件执行第三方监管项目实施经验分享
——环境保护公众参与实践新进路.....189

胡少波

刘才祥诉河北小洋人生物乳业有限公司水污染损害
赔偿案.....211

吴安心

赵某诉北京物美超市兴华大街店环境大气和噪声
污染案.....220

马 勇

中华环保联合会、贵阳公众环境教育中心诉贵阳市
乌当区定扒造纸厂水污染环境公益诉讼案.....242

郑世红

全国首例公民个人提起的环境公益诉讼
——一位“河长”的环境官司.....259

戴仁辉

环境信息公开案例.....282



中国环境诉讼的现状与未来展望

王灿发* 冯 嘉**

手 记

中国环境诉讼的现状不容乐观，主要表现在诉讼数量偏少和诉讼数量结构不合理两个方面。造成这种现象的原因主要是地方保护主义不当干预环境司法、环境诉讼成本过高和环境诉讼中举证难度较大。为了解决这些问题，中国的环境立法已经作出了一定的尝试和努力，表现在《侵权责任法》对环境污染侵权责任做出了较为全面的规定和环境公益诉讼立法的出现。然而，中国环境诉讼仍然面临较多难题，需要国家尽快着手解决，这些难题包括：法律与司法解释中的举证责任倒置规则缺乏可操作性；环境污染损害原因和污染损失的鉴定机构缺乏司法鉴定资格；环境监测机构接受污染受害者委托进行环境监测还不是法律所规定的普遍性义务；缺乏必要的公害病调查和认定以及法官和律师欠缺环境诉讼业务能力与敬业奉献精神等。尽管如此，随着法律和政策的不断完善，上述难题将被逐步解决。中国的环境诉讼仍面临良好的发展机遇，环境民事诉讼的数量会逐渐增多，环境公益诉讼也将蓬勃发展。

* 中国政法大学教授，博士生导师，北京环助律师事务所律师，中国政法大学污染受害者法律帮助中心主任。

** 苏州大学法学院副教授，硕士生导师，法学博士，哥伦比亚大学访问学者，律师。

一、中国环境诉讼的现状

在西方国家，环境诉讼是公民维护环境权益和践行公众参与的重要形式，公民提起的环境诉讼不仅有效维护了自身的合法权益，还对政府的环境立法、执法和企业的守法行为形成了强大的监督和制约。实践证明，环境诉讼是保护环境的重要法治手段。中国自20世纪70年代末颁布《中华人民共和国环境保护法（试行）》以来，通过不断完善立法，逐步对公民的环境诉讼权进行了规定，环境诉讼制度在中国得到不断的发展。近些年来，中国的经济实现了飞速发展，与之对应的是环境问题的日益严重化。2015年3月7日，环境保护部部长陈吉宁在接受新闻媒体采访时公开表示，目前中国的环境污染强度已经超过历史上最高的德国和日本污染强度的2~3倍。^{〔1〕}可以说，中国的环境污染已经到了空前严重的程度。按理说，环境诉讼因环境问题而发，环境问题的严重性及广泛性程度是决定环境诉讼数量的重要因素。中国严峻的环境问题现状应当催生出大量环境诉讼案件。而现实却与上述理论分析有着一定的差距。

（一）环境诉讼数量偏少

随着公众生活水平的日益提高和教育的普及，公众的环境意识和维权意识日益增强，环境纠纷的数量与日俱增。国家环境保护行政主管部门从1985年开始，每年发布一次环境统计公报，其中包括了对环境纠纷数据的统计，可以使我们大致了解中国环境纠纷的发展趋势。

〔1〕 陈吉宁：“排污强度超过历史最高德国和日本2~3倍”，<http://news.qq.com/a/20150307/028305.htm>，最后访问日期：2015年3月29日。

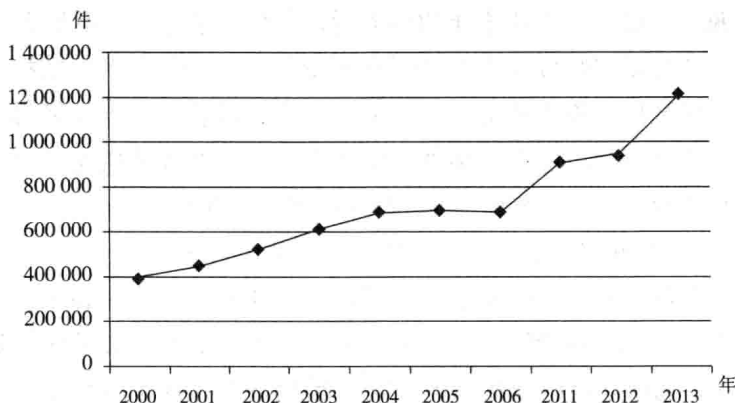


图1 环境纠纷数量曲线

图1所示的曲线是根据年度环境统计公报的数据所制作的环境纠纷的年度变化曲线，除了2007~2010年环境统计公报中未对环境纠纷数据进行统计外，其他年份的曲线可以清晰地表明环境纠纷的数量呈快速上升的趋势，且上升趋势极为显著。2013年全国环保部门受理的电话、网络、来信投诉及信访案件已经达到了121.3776万件。可以说，目前由各地环保部门受理的环境纠纷案件的数量已经呈现出“井喷”的局面。

但在同一时期内，人民法院受理的环境诉讼案件数量却明显少于环境纠纷的数量。据最高人民法院统计，2002~2011年这十年中，全国法院共受理各类刑事、民事、行政环境一审案件118 779件，其中环境刑事案件81 844件（含环境监管失职刑事案件），环境民事案件19 744件，环境行政案件15 749件。^{〔1〕}

〔1〕 袁春湘：“2002~2011年全国法院审理环境案件的情况分析”，载 http://www.legaldaily.com.cn/zbyzk/content/2012-12/19/content_4069404.htm?node=25497，最后访问日期：2015年3月15日。

可见，2002～2011年十年的环境诉讼案件数量总和还不足2013年一年环境纠纷数量的1/10。环保部门与司法机关统计数据所反映的环境纠纷的情况差别极大。从中可以看出中国环境诉讼的特点之一是环境诉讼案件数量较少，大量的环境纠纷没有进入诉讼程序，未反映出当前环境纠纷多发的现状。

（二）由社会公众提起的环境诉讼案件偏少

据最高人民法院统计，在2002～2011年十年中，各级人民法院受理的环境刑事诉讼案件占据了全部环境诉讼案件的近70%，而由环境污染受害者及其他单位或个人提起的环境民事诉讼案件、环境行政诉讼案件和环境公益诉讼案件仅占环境诉讼案件总和的30%。^{〔1〕}

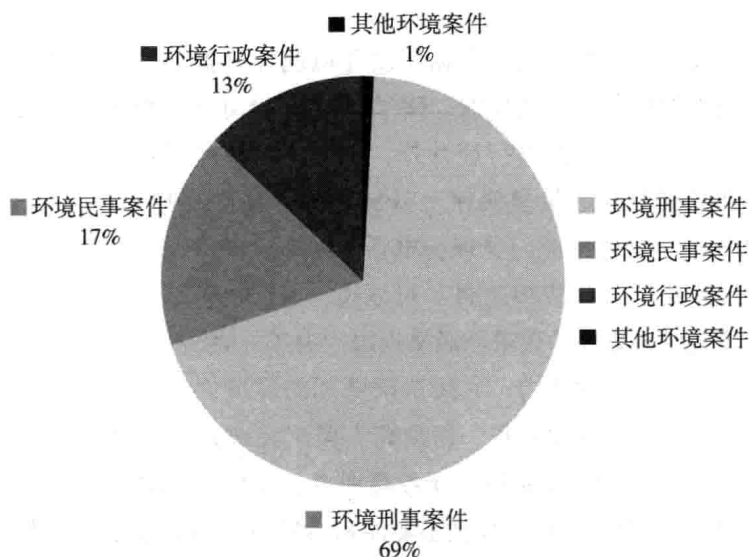


图2 各类环境诉讼案件所占比例图

〔1〕 袁春湘：“2002～2011年全国法院审理环境案件的情况分析”，载 http://www.legaldaily.com.cn/zbk/content/2012-12/19/content_4069404.htm?node=25497，最后访问日期：2015年3月15日。

一般来说,刑事责任只适用于严重危害公民人身、财产或社会秩序的违法行为,其责任的严苛性要显著得强于民事责任。承担民事责任的责任人未必承担刑事责任,因而环境民事诉讼的数量应当显著多于刑事诉讼才较为符合理论的预设。然而从上面的图表及统计数据可以看出,中国环境刑事诉讼案件的数量远超环境民事诉讼和行政诉讼案件的总和。这首先说明环境污染发生后,有相当一部分的民事赔偿案件未进入环境司法程序,没有通过司法程序解决污染者应承担的损害赔偿和修复生态的民事责任;其次还说明中国的民间力量尚未成为提起环境诉讼的主力军,通过公众提起民事、行政和公益诉讼的形式保护环境,还有很大的发展空间。

(三) 群体性的环境民事诉讼和环境公益诉讼较少

环境污染的后果具有广泛性的特点,危害不特定多数人的利益。因此环境污染损害的主体通常包括个人、群体和不确定的多数人(公众),但进入环境司法程序的案件多为个体提起的维权诉讼,群体性诉讼和公益诉讼不多。

二、中国环境诉讼现状的原因分析

发达资本主义国家在高速工业化的进程中,曾为经济飞速发展付出了惨重的环境代价,导致大规模群体性的环境诉讼案件频发,日本的四大公害病诉讼就是例证。由此反观中国,在目前极为严重的环境污染强度之下,群体性、大规模的环境诉讼应当是屡见不鲜才对。而现实却是相对于极为严重的环境污染状况,中国的环境诉讼尚未呈现出“井喷”的局面。之所以存在这种矛盾,主要有以下几个原因:

(一) 地方保护主义不当干预司法

由于环境诉讼的被告往往是地方的利税大户,在奉行 GDP 至上的政绩观影响下,这些为地方财政税收作出巨大贡献的污

染企业往往是地方政府的重点保护对象。如果这些企业成为环境诉讼的被告，面临被责令停产或承担巨额损害赔偿的风险，则一些地方政府会通过各种手段给诉讼的原告、律师和受案法院施加压力。而各级人民法院的人事、财政等重要事项又主要由各级地方政府负责，法院出于自身利益的考虑，往往难以独立的行使司法审判权，导致环境诉讼案件立案难、判决难和执行难。譬如在当年四川沱江发生严重污染的时候，许多律师跃跃欲试参与环境诉讼。但是，当地司法行政部门很快发出红头文件，明确要求律师一律不准代理沱江污染案件，法院以此为由，拒不受理相关案件，从而失去了一个通过环境诉讼推动环境保护工作的良机。^{〔1〕}由此，很多环境纠纷案件难以进入司法程序。尤其是那些原告人数众多的群体性诉讼，往往具有较大的社会影响力和巨额的损害赔偿金，因此一些地方政府会采取各种措施阻碍原告成功起诉。

（二）环境诉讼的成本过高

这里的诉讼成本既包括金钱意义上的费用支出，也包括为诉讼付出的时间和人力资源等成本。目前中国的环境诉讼过分依赖鉴定，诉讼中几乎一切待证事项的证明都需要鉴定的辅助，这无疑导致诉讼的高额成本支出。譬如对于环境是否受到污染的证明，需要监测和鉴定；对于被告排放污染物的行为与原告的损害之间是否存在因果关系，也要靠鉴定予以确定；对于原告所主张的人身或财产损害赔偿金额，同样要靠鉴定予以确定。大多数法官认为只有依靠鉴定所确定的事实才是明确和可信的，依此事实作出的法律裁判才是最为保险的。

对鉴定结论的过分倚重，一方面加大了环境诉讼的经济成

〔1〕 孙佑海：“对当前环境资源审判若干问题的分析和对策建议”，载《人民法院报》2014年9月17日，第8版。

本支出,另一方面也造成了非常长的审理期限。据最高人民法院统计,上海法院环境类案件的平均审理期限为103天,高于上海法院近年案件平均审理期限的一倍。如果案件涉及鉴定的,从上海某法院涉及司法鉴定案件的抽样情况看,鉴定案件平均审理期限为305天,远高于普通民事环境案件的平均审理期限,这表明环境司法鉴定已经成为严重影响司法效率的重要因素。^[1]

高额的费用支出和长时间的讼累,使大多数遭受环境污染损害的公众选择默默忍受。一些案件动辄上百万元的鉴定费用支出已远远超出普通污染受害者的经济承受能力,他们宁肯忍受环境污染给自己带来的危害,也不愿意到法院提起诉讼维护自己的合法权益。

(三) 环境诉讼案件中的举证难度较大

首先,在环境诉讼案件中,原告首先需要举证证明环境污染的状况,手段往往是监测。由于自行监测或自行委托社会监测机构所做的监测结论的证明力往往会在质证时受到对方的强烈质疑,最终影响法院对证据的采信,因而有时当事人不得不委托环保部门下属的环境监测机构来进行监测。而环境监测机构大多具有官方背景,如果案件被告是当地利税大户,成为地方政府的保护对象,则环境监测机构一般不愿接受委托,这就使污染受害者不能取得污染的证据。

其次,排污行为与损害之间是否具有因果关系往往是环境诉讼在审判时的焦点问题,因果关系能否成立直接决定了被告是否需要承担法律责任。在绝大多数环境诉讼案件中,目前的科学技术发展水平还不能给因果关系的认定提供充分的支撑,

[1] 袁春湘:“2002~2011年全国法院审理环境案件的情况分析”,载 http://www.legaldaily.com.cn/zbzk/content/2012-12/19/content_4069404.htm?node=25497,最后访问日期:2015年3月15日。

因果关系是否存在往往不是一个法律问题，而是一个科学认知的问题。因此，无论是原告还是被告，对于因果关系的证明都将是十分困难的，甚至是不可能的。出于公平原则的考虑，为了减轻原告的举证负担，法律与司法解释都明确规定了被告举证制，即举证责任倒置规则，由被告对因果关系不存在承担举证责任。但在被告通过鉴定等手段对不存在因果关系进行了一定程度的举证后，原告仍然需要借助鉴定等手段对因果关系是否存在进行进一步鉴定，以反驳被告的主张。再加上一些法院要求原告在起诉时，就需要拿出一定的证据证明因果关系，否则不予立案。因而总体来说，因果关系在环境诉讼案件中的证明难度非常大，原被告往往围绕这一问题多次进行鉴定，而这直接导致了案件诉讼成本的巨大支出和审限的大幅延长。

最后，在环境污染导致财产和人身损害的赔偿案件中，损失大小的确定往往也是案件审判的焦点问题。对于损失金额的大小，原被告双方各执一词，因此法院也经常寄希望于鉴定和评估，而这又意味着巨大的金钱和时间成本的支出。

出于上述几方面的原因，大多数原告在考虑诉讼的成本与收益及胜诉的可能性等因素后，都选择了默默忍受或终止维权，致使进入司法程序的环境诉讼案件数量稀少。

三、中国环境诉讼立法的发展

（一）环境民事责任立法

在2010年《侵权责任法》发布实施之前，中国有关环境民事责任的立法从总体上来说，还是较为简陋的。关于环境保护公民诉权的规定，仅零星地存在于《环境保护法》、《海洋环境保护法》、《大气污染防治法》等法律之中。这些规定很难全面具体地规范环境诉讼，一些制度措施，如举证责任倒置到底如何适用、举证责任的证明标准等关键问题都缺乏详尽的规定。