

法律职业通用案例教材

总主编 王 轶

环境公益诉讼 实案释法

主编 / 竺 效



法律职业通用案例教材

总主编 王 轶

环境公益诉讼 实案释法

主 编 / 竺 效

副主编 / 曹 炜 梁晓敏



中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

环境公益诉讼实案释法/竺效主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2018.9
法律职业通用案例教材
ISBN 978-7-300-26224-6

I. ①环… II. ①竺… III. ①环境保护法-行政诉讼-法律解释-中国-教材
IV. ①D925.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 209000 号

法律职业通用案例教材

总主编 王 轶

环境公益诉讼实案释法

主 编 竺 效

副主编 曹 炜 梁晓敏

Huanjing Gongyi Susong Shi'an Shifa

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京密兴印刷有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2018 年 9 月第 1 版

印 张 16.25 插页 1

印 次 2018 年 9 月第 1 次印刷

字 数 229 000

定 价 35.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

编 委 会

总 主 编 王 轶

副总主编 高圣平 竺 效 程 雷

委 员 (以姓氏笔画为序)

王 轶 石佳友 李立众 张文亮 陈松涛

竺 效 徐阳光 殷少平 高圣平 郭 虹

程 雷 潘文军

法学教育必须重申理论与实践相结合

(代总序)

法学知识从哪里来，是中国法学教育必须要回答的核心问题。如果法学知识仅仅是从书本到书本的知识，从理论到理论的知识，从逻辑到逻辑的知识；如果法学知识回应的仅仅是书本设定的问题、理论演绎的问题、逻辑推导的问题，我们的法学教育就会是无源之水、无本之木。只有立足于中国实际，尊重国人传统，回应大多数中国人分享的取向、前见和偏好，并有效借鉴域外有益经验，由此获得的法学知识才能让我们的法学教育找到自己的根基，明确自己的方向。因此，必须重申法学是应用学科，法学知识应源于实践、服务实践，接受实践检验，并在实践中不断丰富和发展，法学教育必须注重理论与实践相结合。

实际上，注重理论与实践相结合也是全球法学教育的普遍经验。德国作为典型的大陆法系国家，发展出了以解释现行法为核心、为法律实践服务的法律评注文化。法律评注通过引用案例与学说解释、发展法律，成为法律人成长必不可少的学习资料，从而深深“嵌入”德国法学教育之中。美国作为典型的英美法系国家，则发展出了法律诊所教育这种独特的法学教育方式。美国法学院通常会邀请律师等实务界人士担任专职诊所教师，为学生开设专门的诊所课程，通过指导学生处理实际案例，来提高学生理论与实践相结合的能力，为学生未来从事法律实务工作做好准备。

从我国目前的法学教育实践来看，促进理论与实践进一步密切结合，也是法学教育改革的总体方向。作为新中国第一所正规高等法学教育机构，

中国人民大学法学院自成立之日起就承担着为国家培养和输送高层次法律法学人才的神圣使命，为共和国法治的创建与发展 and 法学教育体系的建立与完善进行了不懈的探索。2018年春季，为了进一步推进法学教育理论与实践相结合，适应新时代法治人才队伍建设的需要，在总结既有教学经验的基础上，中国人民大学法学院启动了“法律职业通用案例教材”教改项目，尝试以教材建设为突破口，推动法学教育改革，以求满足法科学生以及法律实务工作者的学习和工作需求。

“法律职业通用案例教材”拟覆盖法学二级学科，同时兼顾部分跨学科的法学新领域。教材通过“理论讲解”——“案例（事例）展示”——“案例（事例）点评”，力图使读者加深对理论知识的理解，提高读者在法律实践活动中运用知识的能力，从而实现推动法学教育理论与实践相结合的初衷。这套教材既适合法科学生研读以提高解决法律实务问题的能力以及通过法律职业资格考试的能力，也能够满足执法、司法等法律实务部门人士的学习和培训需求。

这套教材各单册主编以中国人民大学法学院各学科的优秀青年学者为主，编写上力图做到知识全面、准确，案例（事例）典型、新颖，案例（事例）点评深刻、精练。但囿于时间以及各方面条件，错误和疏漏之处在所难免，尚祈法学法律界同人批评指正。

中国人民大学法学院院长 王 轶
2018年8月31日

编写说明

当前我国国家统一法律职业资格考试（原国家司法考试）、法学本科教育、法律硕士教育都已经或正在进行较大的改革、调整。为了能带领学生参与环境法律实践，本人自 2009 年开始律师执业，并着手筹备和建立中国人民大学环境法律诊所，至今持续探索案例教学等实践教学的方法。我们的环境法律诊所从刚开始只招收法学专业本科生，到单独开班招收法律硕士生，再到根据当期教学案例的理论和学科背景需求实现本科生与法律硕士生同堂教学；我也曾尝试招收法学、环境管理、环境经济学、环境科学与工程、统计学、新闻学等不同专业的学生，探索环境法诊所的跨学科发展，以适应环境法治跨学科知识和技能的实践需要。法学学生应学会如何与相关学科合作，以有效应对环境法实践的复合性要求。对于这一点，我感受颇深。2018 年我参与办理了一个疑难的环境行政诉讼案件，在眼看“山穷水尽”之时，一份环境监测报告的证据效力竟然成为整个案件成败的关键。设想，如果不通过在校期间科学、有组织地培养跨学科合作意识，培育“半个环境科学家”的眼光，培训、调动技术专家参与和支撑环境法治实践，我们培养的法学学生将来哪能成为训练有素的环境法实践能手和专家？

说到环境法学研究，硕士生、博士生，甚至年轻的环境法学教师，如果不能对我国生态、环境、资源、能源领域的行政执法和相关司法实践有绝对准确、相对全面、深入的了解，何以找到环境法实践中的真问题？又何以进而提炼值得研究的环境法学课题？环境法作为一门实践性很强的法



学二级学科，脱离了前述两个环境法学科研究规律所决定的必要环节，我们何以开展有效、科学的环境法学研究？可能到时只能无奈地开展跟风研究、命题研究。

有感于法学实践教学的重要性，以及我国环境法学实践教学的迫切需求，为适应法学实践教学的能力要求与法律职业资格考试的案例分析能力要求越来越趋同的法律职业培养、考核改革的趋势和特点，我从2015年开始，就利用短暂的科研压力“喘息期”（或称“自我放纵期”）把这几年积累的案例实证教学的素材和经验好好梳理一下，以期为我国环境法治人才的培养和环境法学人才的吸引、中远期储备做一些微不足道的贡献。后来，根据法律诊所、法律硕士、法律职业资格考试的需要编写一套通用的案例教材的念头，逐渐在我脑海中萌生和发芽。我设想的这套案例教材，应以行政执法、司法实务的真实案例为基础，以案例及其争议点为实践教学知识点选取的主要依据，以知识点的内在逻辑和学理体系为纲，以真实的执法、司法案例解释法条，为学生解读法律实践中的知识重点、难点，填补本科生和研究生法律诊所教学教材的空白，提高学生和初学者的法律实务案例解决能力和法律职业资格考试应试能力。当然，除此之外，我设想这套案例教材也可在一定程度上兼顾执法、司法等法律实务部门相关人员学习和职业培训的需求。

经与中国人民大学法学院、中国人民大学出版社相关领导和专家多次商讨论证，中国人民大学法学院决定编写“法律职业通用案例教材”。我们认为这套案例教材应以具有法律实践性的二级学科为主，每个实践性较强的二级法学学科也无须为了覆盖理论体系而面面俱到，而应根据实践情况，以在实践中频率高、难度大、意义重为选题中心和标准，将二级学科再按照领域细分为若干单册。以前述思想为指导，本书隶属于环境与资源保护法学二级学科，是环境与资源保护法学学科完成的第一本案例教材，也是全套案例教材探索中的第一本案例教材，主要涉及环境公益诉讼相关司法实务理论和知识。同时，根据规划中的“环境刑事”“环境侵权”“环境行政执法”“环境行政复议与行政诉讼”“环保公众参与”等姊妹篇共同构成

的案例教材套系的特色，我建议以“实案释法”为本二级学科案例教材系列的统一名称，该建议得到了出版社相关同事的认可。因此，有了本书的书名。

近些年来，为了贯彻落实生态文明的重要思想和理论，我国在污染防治、自然资源以及生态保护等各个领域全面推进制度创新，为生态文明建设保驾护航。其中，最为重要的制度创新之一就是环境公益诉讼。自2012年《民事诉讼法》修改增加环境公益诉讼条款以来，我国于2014年修订了《环境保护法》，制定了最高人民法院《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》、最高人民法院《关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》等若干司法解释，并及时出台了《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》等试点文件，以及试点后总结经验及时修改了《行政诉讼法》和《民事诉讼法》，配套制定了最高人民法院、最高人民检察院《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》，我国已经逐步建立起了包括环境民事公益诉讼、环境行政公益诉讼在内的较为完善的环境公益诉讼制度，也在不断探索建立和发展完善生态（环境）损害赔偿制度、海洋自然资源损害赔偿和海洋生态（环境）损害赔偿诉讼制度。环境公益诉讼制度的建立，改变了以往环境行政机关“单打独斗”的局面，使地方政府、检察机关、法院以及环境保护公益组织都能够参与到环境公共利益的保护中并形成合力，为环境公共利益保驾护航。

目前，环境公益诉讼司法实践正在如火如荼地展开，环境保护公益组织、检察机关等主体积极提起各类公益诉讼，地方政府也开始进行生态（环境）损害赔偿磋商和诉讼，在实践中出现了大量的司法案例。上述已开展的司法实践几乎全面涉及我国已有法律和司法解释中的具体规范的解释和运用，但也提出了如何用法律解释学修补漏洞、发展规则甚至引导未来立法的值得探讨的课题。这些不仅有助于本科生、法律硕士生、法学硕士研究生、博士研究生等学习人员理解环境公益诉讼中的重点、难点问题，还能够为一线执法人员、法官、检察官、律师等实务人员提供宝贵的经验。有鉴于此，本书的编写面向法学本科生、法律硕士生、法律职业资格考试

考生，面向生态、资源、环境保护相关行政部门和公检法、律师行业以及环保组织的法律实务工作者，通过环境公益诉讼司法实务案例阐释法律问题和法律规范。我希望本书能够确保使用者通过阅读和分析案例，理解其中所蕴含的环境公益诉讼法理和法律知识，并能成为他们尽快熟练掌握和运用环境公益诉讼的实体与程序规则的“敲门砖”和“指南针”。

本书的主要内容包括以下四章，涵盖了环境公益诉讼的各个领域：第一章为导论，主要介绍环境公益诉讼的历史起源、内涵以及其他国家的实践，并重点对我国环境公益诉讼的法制现状进行系统介绍，以期使读者对环境公益诉讼制度有概括的了解；第二章为环境民事公益诉讼，主要介绍环境民事公益诉讼中的相关知识点，包括环境民事公益诉讼原告、环境民事公益诉讼被告、环境民事公益诉讼对象、环境民事公益诉讼的诉讼请求、环境民事公益诉讼特殊规则、环境民事公益诉讼结案方式以及环境民事公益诉讼赔偿资金的管理；第三章为环境行政公益诉讼，主要介绍环境行政公益诉讼中的相关知识点，包括环境行政公益诉讼原告、环境行政公益诉讼被告、环境行政公益诉讼对象、环境行政公益诉讼的诉讼请求、环境行政公益诉讼特殊规则；第四章为环境公益诉讼相关司法实践，主要探讨生态（环境）损害赔偿诉讼、海洋自然资源损害赔偿诉讼和海洋生态（环境）损害求偿诉讼中的相关知识点。以上四章从理论到实践、从一般到特殊、从议题中心到关联议题，通过大量案例全面展示环境公益诉讼的制度实践。通过上述四章的学习，读者能够全面掌握环境公益诉讼中的重点、难点问题，并通过案例研习进一步提高对相关法律规范的准确理解和灵活运用能力。

基于案例教学的基本思路和方法，本书在章下（或节下）以具体的知识点为最小编写“单元”，每个知识点下均设【知识点解析】【典型案例（典型事例）】【案例点评（事例点评）】三部分。

【知识点解析】主要阐述环境公益诉讼制度中具体的知识点，包括系统地阐释所涉及的环境与资源保护法理论知识、现行法律或者司法解释、政策文件等规定。个别知识点包括相关内容的历史或者域外经验、理论争议

或者实务运用争议。对于部分存在一定争议的知识点，本书尽可能进行学理上的分析，并尽量采用理论或实务界的通说或一般观点，为读者提供清晰的指引。鉴于本人之前主编并由法律出版社出版了《环境法入门笔记》一书，已经为广大的各类学员的环境法实践教学和研习提供了较为系统、完整的入门级、一本通式的教材，因此，本书的该部分内容，力求准确简明、易于掌握。

【典型案例（典型事例）】主要通过介绍知识点所涉及的相关司法实务案例或事例展现知识点在司法实务中的运用。本部分所选案例或事例主要来自案例库检索、两高公布的典型案例、社会组织提供的相关案例以及新闻报道，均为真实案例、疑难案例，编写者努力追求能准确、清晰、全面地诠释和展现其所对应的知识点中的法理和法律问题。本部分案例的选取侧重于解读知识点，不同知识点项下列举的典型案例或者典型事例数量不等，以能准确阐述知识点为目的。为方便系列丛书典型案例的查找，本书对援用的典型案例进行了统一编号，编号格式为“GY/年份/案例编号”，“GY”表示该案例属于《环境公益诉讼实案释法》这一单册所涉及的案例；“年份”是指该案例判决文书等相关文档所原初诞生的年份，若为从新闻报道中整理的案例，则此年份为原告起诉或者法院立案的年份；而“案例编号”则是指该案例在本书所有案例中先后出现的顺序号。每个案例均只有一个唯一的统一编号。

【案例点评（事例点评）】主要对案例（事例）中的知识点进行再次阐明，与知识点前后呼应，强调和重申重点理论和环境法律，并对于正确适用的情况进行阐述，对于错误适用的情况进行澄清，尝试探讨通过法律解释学和法理的运用尽可能解决法律冲突、法律漏洞问题。希望这一环节能加深读者对于知识点的理解，提高读者对于知识点的灵活运用能力。基于司法实践情况的多样性，本部分视情况分别采用“一案一评”或者“多案一评”两种方式。“一案一评”是指某一案件的相关内容可以说明某一知识点，故在该典型案例（典型事例）之后直接进行点评。“多案一评”是指某几个案例的相同内容或者相似内容可以说明或者可以对比说明某一知识点，

甚至对于某一统一规定的规范在实践中遇到了不同的理解而导致适用不统一，故在几个典型案例之后统一进行点评。

当然，必须澄清，本书及这套书属于“实案释法”系列案例教材，其立意与特点决定本书的章节安排和各章节知识点的选取必须以实际案例已经发生或已经呈现为决定因素，如果没有真实的案例则囿于“巧妇难为无米之炊”的困境，编者只能无奈地向读者和各位同行事先声明歉意，并盼日后根据实践的发展以为补充。本书现有的章节和知识点系统规模要感恩于最高人民法院近年来所不遗余力推行的案例公开举措。不过，也因为编写者们的“孤陋寡闻”或虽千方百计找寻仍有遗漏，再或诸君有更合适的、更新颖的、能补充和扩展本书知识点的案例，我们欢迎和感激任何人提供案例信息或案例研究文本，对此先予志同道合之谢意！

此外，本书在文前部分设置了“常用法律、法规、司法解释及规范性文件名称简称表”，对本书所涉及的法律、政策文件、司法解释、标准、复函以颁布时间先后进行了排序。正文中出现的法律、法规文件第一次用全称，并在第一次出现时标明后续再用的简称，之后视表述明确和方便读者的需要原则上选择使用简称，特殊情况下仍使用全称。本书附录1为往年国家司法考试环境法真题汇总表。本书编写人员对往年国家司法考试真题进行解析，列明真题的考试年份、考题编号、真题、参考答案、考查法条以及涉及的本书知识点，以方便读者对应真题学习相关知识点。因为环境公益诉讼是新事物，受制于已有真题所涉本书知识点暂时较少，表格内容非常“单薄”（截至目前，仅有一题），但其作为本丛书的统一必备要素，为展现和尽力实现本案例丛书的教学法理念和设计，仍将之编于书后。本书附录2是本书选用的典型案例信息索引表，以方便读者查找相关案例的原始信息。本书目前以该种附录的方式罗列所涉及的案例文档及其在本书中的编号、页码，未来待环境法“实案释法”系列案例教材的体系基本完整且粗具规模后，再议专门统一编辑和提供所涉全部案例文档的全文。

本书由本人担任主编，由中国人民大学法学院助理教授曹炜博士和博士研究生梁晓敏担任副主编。本书的编写，先由主编提出章节设计，召集

全体参编人员多次讨论各知识点的选取标准，再由副主编梁晓敏查找并提出与各知识点对应的相关案例的初步选取方案，由主编补充和确定全书的知识点和对应的案例（事例），商定各位编写者的分工后各自着手编写形成初稿。除特别注明，原则上负责编写典型案例（典型事例）的编者也同时负责对应知识点和典型案例（典型事例）评析的编写，参加本书编写的有竺效、曹炜、梁晓敏、吴凯杰、田时雨、邱涛韬、蒙禹诺、张冯楠、程宏、孟若琪、杨雪峥。每一典型案例（典型事例）后标注了具体的编写者。各部分提交初稿后，由主编审阅并提出修改和补充建议，退回各部分编写者完善。修改稿再次提交后，先由副主编梁晓敏进行形式、体例的初步统稿，再依次由副主编曹炜和主编进行两人依次统稿、审稿、修改。本书文前“常用法律、法规、司法解释及规范性文件名称简称表”和文后附录 1 由梁晓敏整理；附录 2 由曾鑫整理。

本书在介绍知识点中援引了部分著作、论文，特别感谢从事环境法教学研究的所有学者，特别是本书所援引大作的各位著者、编者。最高人民法院环境资源审判庭、浙江省人民检察院、自然之友等法院、检察院、社会组织和律所的朋友们为本书的编写提供了部分案例材料或案例信息，特此致敬和感谢！

全体编者力争让本书成为一种能满足围绕案例展开的实践教学需求、满足不同主体了解和学习环境公益诉讼的基本需求的新型教材或教辅用书。但由于编写者学识和能力有限，编写任务重、时间紧迫，本书还有很多不足，敬请读者批判指正。

此外，作为中国人民大学校级教改 2018 年项目“环境法律诊所案例教材的体系、形式与研发”的成果之一，为了推动环境法教学从传统课堂的“平面单维式教学”，与时俱进地逐步向“立体互动式教学”发展，以适应新时代环境法教学的“节奏”，本人筹建了“竺效的环境法课堂”微信公众号。该微信公众号拟于 2018 年 8 月初试运行，9 月新学期开学时正式投入运行。该微信公众号主要提供：环境法各章节的教学课件或其部分精华；典型案例、事例，或同时配以相关背景的视频、图片、点评、研讨内容等；

案例文书的互动交流及其检索、全文内容；延伸阅读文献或法规政策的检索或索取途径信息；环境立法、执法、司法动态，或对社会热点环保法律事件及其解决、完善等相关议题的理论研讨；疑难案例的互动讨论，以及典型、新型案例的选登；有关环境法教学的新闻、资讯等。欢迎广大环境法学习者、教学者、研究者、立法者、执法者、司法者及社会各界同人，关注我们的微信公众号，多多参与互动，不吝指正，提供支持！（微信二维码见本书封底。）

竺 效

中国人民大学法学院教授、博士生导师

2018年6月18日子夜于北京海淀初稿

2018年8月2日定稿

本书常用法律、法规、司法解释及规范性文件名称简称表

文件名称	本书使用的简称
《中华人民共和国企业破产法》	《破产法》
《中华人民共和国侵权责任法》	《侵权责任法》
《中华人民共和国环境保护法》	《环境保护法》
《中华人民共和国行政诉讼法》	《行政诉讼法》
《中华人民共和国民事诉讼法》	《民事诉讼法》
《中华人民共和国海洋环境保护法》	《海洋环境保护法》
最高人民法院《关于人民调解协议司法确认程序的若干规定》(法释〔2011〕5号)	《人民调解协议司法确认程序司法解释》
《环境污染损害数额计算推荐方法》(第I版)	《推荐方法》(第I版)
《环境损害鉴定评估推荐方法》(第II版)	《推荐方法》(第II版)
最高人民法院《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2015〕1号)	《环境民事公益诉讼司法解释》
最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(法释〔2015〕5号)	《民事诉讼法司法解释》
全国人大常委会《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》	《公益诉讼试点工作决定》
最高人民法院《关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2015〕12号)	《环境侵权责任司法解释》
《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》(高检发释字〔2015〕6号)	《人民检察院公益诉讼试点工作办法》
《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》(法发〔2016〕6号)	《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点办法》
《关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》(法释〔2017〕23号)	《海洋自然资源与生态环境损害赔偿司法解释》
《关于生态环境损害鉴定评估虚拟治理成本法运用有关问题的复函》(环办政法函〔2017〕1488号)	《虚拟治理成本法运用的复函》
最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(法释〔2018〕1号)	《行政诉讼法司法解释》
最高人民法院、最高人民检察院《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2018〕6号)	《检察公益诉讼司法解释》

目 录

第一章 导 论	1
1.1 环境公益诉讼概述	1
1.2 我国的环境公益诉讼法制现状	4
第二章 环境民事公益诉讼	7
2.1 环境民事公益诉讼概述	7
2.2 环境民事公益诉讼原告	8
2.3 环境民事公益诉讼被告	25
2.4 环境民事公益诉讼对象	39
2.5 环境民事公益诉讼的诉讼请求	57
2.6 环境民事公益诉讼特殊规则	71
2.7 环境民事公益诉讼的结案方式	117
2.8 环境民事公益诉讼赔偿资金的管理	123
第三章 环境行政公益诉讼	130
3.1 环境行政公益诉讼概述	130
3.2 环境行政公益诉讼原告	132
3.3 环境行政公益诉讼被告	134
3.4 环境行政公益诉讼对象	150
3.5 环境行政公益诉讼的诉讼请求	161
3.6 环境行政公益诉讼特殊规则	166



第四章 环境公益诉讼相关司法实践	182
4.1 生态（环境）损害赔偿诉讼	182
4.2 海洋自然资源和生态（环境）损害求偿诉讼	198
附录 1 往年国家司法考试环境法真题汇总表	217
附录 2 典型案例信息索引表	218