

理想与现实

吕忠梅等 著

中国环境侵权纠纷现状
及救济机制构建



环境法之树文丛

吕忠梅 总主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

一个学科的发展、一种学术理论从产生到完善，绝非一个人或几个人、一年或几年就能完成的事情。尤其是像环境法这样充满着革命性、交叉性、互动性的新兴学科，有许多理论需要探索，有许多途径需要开辟，有许多方法需要践行，更需要多人的努力、合作与传承。

——选自《小树慢慢长》

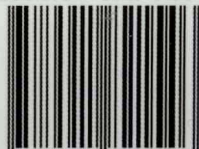


独角兽工作室

平面设计

上架建议 法学著作·环境法

ISBN 978-7-5118-2154-6



9 787511 821546 >

定价：36.00元

国家社科基金重大项目“环境友好型社会中的环境侵权救济机制研究”
(项目批准号: 06&ZD034)研究成果



环境法之树文丛

吕忠梅 总主编

理想与现实

中国环境侵权纠纷现状 及救济机制构建

吕忠梅等 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

理想与现实:中国环境侵权纠纷现状及救济机制构建/吕忠梅等著. —北京:法律出版社,2011.6
(环境法之树文丛)

ISBN 978-7-5118-2154-6

I. ①理… II. ①吕… III. ①环境保护法—侵权行为—
—民事纠纷—处理—研究—中国 IV. ①D922.684

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第092465号

© 法律出版社·中国

责任编辑/吴 昉

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京外文印刷厂

编辑统筹/法律教育出版分社
经销/新华书店
责任印制/张宇东

开本/A5
版本/2011年8月第1版

印张/14.625 字数/466千
印次/2011年8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 重庆公司/023-65382816/2908
上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-2154-6

定价:36.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

调研报告总负责人:吕忠梅

撰 写 人:吕忠梅 常纪文 陈 虹 赵立新 张忠民
刘 超 熊晓青

调 查 参 与 人:常纪文 高利红 余耀军 尤明青 陈 虹
郭红欣 郭少华 吕 萍 吴 勇 刘长兴
陈文华 张忠民 金海统 朱建敏 刘 超
黄中显 陈海嵩 赵立新 熊晓青 张丽君
张 宝 肖礼祥 李 萍 纪红玲 宋晓丹
宋媛媛 何茂斌 梅 斌 尚鹏飞 钱 英
邱阳平 王 玺 罗昔阳 林亚真 赵 元
张顺伟 赵晓云 丁焱焱 刘玉林 郭 萌
王 岩 安 娜 刘 枫 张 敏 张 琳
谭 英 刘 琳 杨 昌 田 密 谭 英
朱银燕 郭 晶 盛玉芳 林 刚 张浙丽
赵春蕾 王云霄 马 康 黄传哲 袁玉娟
王继清 余慧娟 贺李娜 曹 东 黄婧娴
陈柳翀 王霄慨 贺东桢 徐明祺 周 瑜
马 康

“环境侵害救济法”建议稿及立法理由说明

负 责 人:吕忠梅

总 稿 人:吕忠梅 赵立新 刘长兴 张 宝

参 加 人:高利红 余耀军 赵立新 刘长兴 吴 勇
尤明青 潘 泊 宋晓丹

小树慢慢长

(代总序)

时间是一把筛子，漏走的是岁月，留下的是回忆。

二十多年前，还不知道目标总是在不确定的未来时，埋下了一粒环境法的种子，在期待着环境法树生根、发芽、开花、结果的日子里，拨开重重阻碍与琐碎，一直朝着目标前行。回望时才知道：时间曾经以各种方式来过又走了，一切看上去都平静如水，波澜不惊。

水是千年的风，风是千年的水。

环境法树在昼夜了无痕迹的交替中渐渐生长，静坐在时光的怀里，感觉着根须前行时不屈的努力，觊觎着新枝抽出时专注的神情，触摸着树干伸展时细微的叹息。风吹过，留下一片絮语；雨打来，带走一点落寂。每当我走进课堂，站在讲台上，望着眼前一张张充满着朝气的脸，骄傲与自豪油然而起：因为有你们，环境法才长成了一棵树，一棵有枝枝蔓蔓、有生生不息的活力与动力的树，而不是一根无本之木的电线杆，一根没有枝叶、没有生长的活力与动力的电线杆。于是，总在讲述环境法树的故事，告诉大家，在我的心中，每一个人、每一点进步、每一份成绩都可能成为这棵树上的一片叶子、一朵小花、一个果实。其实，自从有了环境法，什么也不缺，包括快乐、喜悦和欣慰，也没有少了烦恼、皱纹和白发。

从1985年两个人的环境法教研室，到现在的环境资源法研究所，有了自己的硕士点、博士点；从四处找人找钱编一本简明环境法辞典，到目前承担多项国家级、省部级科研项目、地方立法研究项目，有了自己的网站、刊物；从四处寻找合作伙伴，到当下国际国内的邀请不断、交流与合作

2 理想与现实:中国环境侵权纠纷现状及救济机制构建

日益广泛,有了自己的特点、成就。环境法树的年轮清晰可见:1989年,第一个环境法教授受聘,1993年增加了一名环境法副教授;1997年在经济法专业内开始招收环境法方向硕士研究生,2000年环境法硕士点成立,2001年独立招生;2004年,开始在民商法专业招收环境民法方向博士研究生,2005年环境法博士点成立,2006年独立招生。一批又一批的学生,一项又一项的课题,一年又一年的辛勤,环境法树根深了、枝繁了、叶茂了,伸展的枝干有力了,垂下的绿荫成片了,吸收的养分充足了。

小树在慢慢长大,成长的日子充满着不定。

一些曾经的环境法人如今已经远离,一些满怀梦想的淘金者来了又失望而去,一些揠苗助长者成了环境法园地里经常的游客,一些坚守者从来不曾放弃。当今世界,到处充满着诱惑、机遇随时出现在左右、信息以秒为速度在更新,生活在这样的时代里,实在是既万幸也不幸。瞬息万变的机遇、铺天盖地的信息使地球变得越来越小,我们可以站在寂寞的前人肩头上而不必忍受前人的寂寞,却也遭遇了前人绝对不可能想像的喧闹与浮躁,可能成为在信息的汪洋大海中到处碰壁的无头苍蝇,在被误导、被蒙蔽、被扭曲、被抛弃的犹豫、恐惧与彷徨中迷失,与目标渐行渐远甚至背道而驰。在这个时代,面对经常的南辕北辙,要找准目标并且不停前行,我们必须有坚定的信念、坚强的神经与坚韧的毅力。

历史从来都掩藏在现实之中,从事环境法研究和做任何一门事情一样,最需要的是定位。学术研究领域,是一个典型的由认知控制的世界,认知决定着我们的行为。定位的价值不在于完成了多少环境法论著,而在于决定是做学问还是写文章,或者说是为什么写文章。学者与写手的最根本区别与其说是性格,不如说是抱负,毕竟是人各有志。在中国目前的情形下,环境问题备受关注,环境保护已经成为了从政治家到黎民百姓最经常的话题,写一些应景的文章、做一点蒙古大夫开药方的事情、出一两部人云亦云的书十分容易。但是,如果要做学问,就必须扪心自问:你的文章是写给谁看的,它的寿命应该有多长?五十年甚至一百年以后是否还会有人读这些东西,文章中的思想还可以给后人带来启迪吗?只有想清楚并回答了这些问题,才会有不计得失的勇气,突破思想、情绪、身体的层层包围,让大脑始终保持与真我的联系,不被浮尘、面具所蒙蔽。环境法内功的修炼,就是学术品质、素养、能力、精神的凝聚,选择学界喧闹

中的沉静,为环境法的发展挡住诱惑。

做暂时的还是永久的胜者,是一个选择。

每一个进入环境法或者准备进入环境法的人都面临着这种选择,选择本身即是一种态度。做暂时的事情,只要善于抓住一时一事便可,是机会主义者;做阶段性的事情,只要能够看到眼前就行,是实用主义者;做永久的事情,却需要在舍弃中获取,执著于某一件事情,是理想主义者。其实,暂时性的胜利是有限的,因为机会永远公平,你在得到一个机会的同时也失去了另一个机会。阶段性的成功是不可靠的,因为实用的功能总会被时间淘汰。因此,你应该做永久的事情,成为永久的胜利者。学术的辞典中不应该有泡沫,研究的领地里当然要拒绝炒作。

我知道,自己远不足以成为战略领袖,也不可能把任何事情都做得完美。但我明白,可以专注地做一件事情——培养人才,通过自己的言传身教,让他们养成领袖之风、成为栋梁之才。毕竟,人生无轮回,事业有轮回。一个学科的发展、一种学术理论从产生到完善,绝非一个人或几个人、一年或者几年就能完成的事情,尤其是像环境法这样的充满着革命性、交叉性、互动性的新兴学科,有许多理论需要探索,有许多途径需要开辟,有许多方法需要践行,更需要多人的努力、合作与传承。

一个人在黑暗中行走是孤独的,手拉着手一起走才会快乐。

有些事情似乎不容选择,而是宿命,只有时间担当着主角,而命运中的当事者却浑然无所知。环境法树上的枝条与叶子连在一起,成就了勇往直前的力量。在这里,无论先后、不管大小,大家都在同一起跑线上,集中起奋发向上的精神,朝着共同的目标前进。虽然并不是每一步都那么美好,也许并不是每个人都那么合适,但其中的成员都有着一样的热情与信念,愿意参与这份坚持,对自己所做的事情充满热爱,都在努力的学习、认真的思考、踏实的工作、积极的争取。我不断地在提醒自己,所做的一切都是过程而不是结果,是经历而不是成绩。

每一次课题申报,每一次学术会议,每一次论文答辩,同事和学生的投入与热情,时常让我感动。但我却总是不动声色地将表扬藏在心里,毫不留情地把批评告诉他们。只有不断发现问题,才能进步,才不至于被暂时的、阶段性的事情冲昏了头脑,沉湎于自己的兴奋与好感中不能自拔。课题成果完成、毕业论文答辩通过都只是一小步,离目标还有从地球到月

4 理想与现实:中国环境侵权纠纷现状及救济机制构建

球的距离。

环境法树挂果了,等待收获的喜悦掩藏不了也无须掩藏。也许这些果实还有点青涩,尚待成熟;也许它的养分还不够充足,还须汲取。我只想采撷一部分,来请大家品评,其中有近年来环境资源法研究所承担的课题成果,有博士论文和优秀的硕士论文。一个人或一群人的思想试验的结果只有经过众人的评判才可能被认同或被唾弃。环境法树只有在与相关学科和法律各学科不断的交流与相互启迪中,才能获得更丰富的营养,生长得更加茂盛。

推开初冬的窗户,环境法树在夜空里熠熠生辉,我举起心中的希望,邀明月,共皎洁!

吕忠梅

2007年11月22日于宜昌

让理想照进现实

(代序)

写下这个题目,眼前浮现的是我主持国家社科基金重大项目——《环境友好型社会中的环境侵权救济机制研究》的四年中所经历许多的人和事。

这是中南财经政法大学的第一个国家社科基金重大项目。我们2006年6月底,暑假快到的时候,十几个人工作了整整一周,将申报材料做好。当时的想法并没有希望一申请就中,只是希望能够试一下。11月,知道我们通过了初审,十分高兴,也格外认真地做了准备。

2006年12月,我和高利红去北京准备参加这个课题的专家答辩。我们一路讨论专家的初评意见和将要答辩的内容,到驻地后,又对之前已经准备的答辩的内容做了多处修改,直到深夜两点。第二天一早,到了答辩现场,才发现将要参加的是经济学组而不是法学组的答辩。我们进到京西宾馆的会议室里,见到答辩专家没有一个是法学界的,坐下来时一定表现得十分茫然。也许是担任答辩组长的吴树青教授发现了我的忐忑,对我们报以亲切的微笑,主持答辩的过程也一直非常平和,让我在这位北大老校长面前,很快找到了感觉。

那一天,答辩进行了近一个小时。我的基本陈述20分钟完成后,委员们从经济学、环境管理学、生态学等角度和我们展开讨论,问题集中在我们为什么要选择环境侵权机制作为环境友好型社会建设研究的切入点?我们如何实现课题所设定的目标?等等。在我们回答问题的整个过程中,吴教授不仅听得非常认真,而且一直微笑着回应。最后,有一位委

员提问,我们为什么要以一部法律草案作为课题最终成果,这部法律真的能够进入立法程序吗?吴教授居然替我们做了回答,他说自己曾经也是全国人大代表,熟知立法程序,如果课题组能够真正做出一部法律,较之于纯粹的理论演绎更加具有意义,哪怕这部法律草案十年以后才被接受,现在就进行研究也是值得的,有法律总比没有法律好。并且说,他很期待着有这样的法律出台。吴教授的鼓励和支持,使人心中十分温暖。走出答辩会场,我对高利红说,哪怕最终没有入选,我们的课题得到这样的肯定,也是成功!

到现在,我也认为,是吴教授的鼓励和期待,让我感到了一份责任,对这个课题付出了更多努力!

做这个课题的四年,正好我的工作频繁变动,2007年5月从省高级人民法院到三峡总公司挂职锻炼,2008年6月调入湖北经济学院。期间,我经历了从审判管理到企业管理、从单位副职到正职的转变。每到一个新的岗位,都面临着新的角色转换,有许多新的工作任务,能够留给自己的做课题的时间实在非常有限。我只能利用节假日,尤其是寒暑假做点学术的事情。有的时候,由于时间、精力、工作等方面的压力,也有过马虎一点做了交差甚至放弃不做了的念头。但只要回想起我们答辩会的情形,就会对自己的念头愧疚。于是,再打起精神,把课题组成员召集起来,继续前行。也因如此,我们这个课题组,节假日都在干活。我的同事和学生们,牺牲了大量的休息时间,三个寒暑假,都与我一道,进行着比平时更紧张的工作!

于是,才有了这个团队合作的成果。我们的研究,从了解中国环境纠纷解决现状开始。课题组先后分赴全国30个省(市、自治区)进行了2次大型综合调研和10次专题调研,就环境侵权救济机制、环境法律实施情况、环境维权状况、环境与健康、环境公益诉讼和环保法庭的运行状况等进行了广泛的调研和访谈,参与调研的除了课题组成员外,参与调研的中南财经政法大学环境法研究所2005级至2009级的博士生、硕士生,部分已经毕业的博士和硕士,还有不是我们环境法专业的学生甚至是外校的学生,累计达200余人次。仅在2007年暑期的一次综合调研中,我们就收集了各级人民法院环境裁判文书1000余份,获得对842人次(其中行政机关236人、司法机关294人、普通公民312人)的访谈资料,以及对社

会公众有效问卷 938 份和专家学者的有效问卷 938 份;同时,课题组成员先后 5 次赴美国、3 次赴欧盟、2 次赴日本、3 次赴台湾地区进行调研,考察两大法系环境侵权救济的立法和运行状况。

调查完成后,课题组成员对所收集的基础数据进行了整理和分析。这些分析,帮助我们发现了环境纠纷处理中的“中国式问题”。在对环境侵害救济的重大理论问题进行研究的基础上,提出了我们理想的解决方案——《中华人民共和国环境侵害救济法(学者建议稿)》。初稿出来后,召开专门征求意见会,除了环境法学者外,我们还认真听取了来自宪法行政法学、民商法学、诉讼法学的学者们以及国外同行专家不乏尖锐批评的意见和建议,再经过反复修改和论证,最终形成了《中华人民共和国环境侵害救济法(学者建议稿)》。

在课题进行的同时,我们还高度重视成果的转化与应用,并取得了一些实际效果。

2009 年 3 月,我领衔 30 名人大代表向第十一届全国人大第三次会议提交了《关于修改〈刑法〉,完善环境犯罪制度的议案》,该议案经审查被列为第十一届全国人大会议第二次会议第 442 号立法议案,由法律委员会负责办理。2011 年 2 月 25 日第十一届全国人大常委会通过的《刑法修正案(八)》,对于“重大环境污染事故罪”的修改部分采纳了该议案的内容。

2010 年 3 月,我领衔 30 名人大代表向第十一届全国人大第三次会议提交了《关于制定〈环境损害赔偿法〉的议案》。该议案经审查被列为第十一届全国人大会议第三次会议第 358 号立法议案,已交由环境与资源保护委员会审议。

2008 年 3 月,我和 10 余名代表一道提出了《关于设立环境保护审判庭的建议》,该建议被第十一届全国人大会议第一次会议列为第 4267 号建议,交由最高人民法院办理。最高人民法院在认真研究后于 2010 年出台相关司法文件,要求有条件的法院设立环境资源审判庭,专门审理环境资源类案件。

2009 年,我和 20 余名人大代表提出了《关于加强环境司法保护的建議》,该建议被第十一届全国人大会议第二次会议列为第 5661 号建议,交由最高人民法院和环境保护部办理。最高人民法院法办[2009]328 号和

环建函[2009]144号专门回复了办理结果,最高法院由七个部门组成专门调查组,对近五年的环境司法状况进行了专门调研,形成了加强环境司法保护的若干意见,部分采纳了该建议的内容。

2009年,我提出了《关于建立以健康保障为中心的环境标准制度的建议》,该建议被第十一届全国人大会议第二次会议列为第3666号建议,交由国家环保部办理。环建函[2009]128号答复,已由环保部会同卫生部办理。国家环保部发布的《2010年度和2011年度国家环境保护公益性行业科研专项项目申报指南》中,明确提出,要在“2010年重点完善不同行业重金属排放标准、不同环境介质中重金属环境质量标准支撑技术,重金属排放标准、环境标准、健康标准及其兼容性研究,完善重金属污染环境影响评价规范、方法,建立科学有效的监管体系。”

2010年,我提出了《关于进一步加强环境资源司法保护的建议》,该建议被第十一届全国人大会议第三次会议列为第4339号建议,交最高法院办理。2010年,最高法院责成民四庭具体办理,办理法官多次与我见面,并邀请我参加了有关调研活动和相关会议。目前,最高人民法院联合国家环保部推进环境公益诉讼制度建设的相关文件已经进入审定阶段,有望在今年推出。

这些成果,使得课题能够以免于鉴定的方式直接结项!

这些成果,让我感受到了过去纯粹的理论研究所不可能的成功和喜悦——将学术理想变为中国的立法与司法现实!

当然,我们课题答辩后所做的一切,吴树青教授并不知道。现在,我希望能以这种方式,告诉吴教授,我们没有辜负答辩委员会的重托!作为北大人,也一直在朝着理想前行!

我要以此成果,感谢四年来,一直承受着巨大的压力、牺牲了许多休息时间和生活乐趣的同事们、学生们!

我要感谢所有为我们的课题提供支持的最高人民法院和全国各高级人民法院、接受过我们调查的各个中级人民法院、基层法院的政策研究室和相关业务庭的法官!感谢接受我们访谈和提供相关资料的检察官、环境执法人员、律师和专家学者!感谢为我们进行问卷调查提供支持的社会公众!

我要感谢美国自然资源保护委员会王立德先生、美国律师协会卢炫

周女士、日本龙谷大学北川秀树教授、荷兰鹿特丹大学李玉文教授、台湾地区中央研究院汤德宗教授以及为课题组做海外调研提供资金支持、条件帮助的所有朋友!

没有他们的支持和付出,我将一事无成!

吕忠梅

2011年4月3日于湖北经济学院

目 录

小树慢慢长(代总序)	1
让理想照进现实(代序)	1

现实篇:环境侵权救济机制调查报告

导言	3
一、调研目的与方法	4
二、调研情况概览	6
三、主要调研成果	9
第一部分 对环境裁判文书的分析	10
一、整体解读——裁判文书的形式与内容	13
二、专门解读——以典型区域与环保法庭为对象	35
三、问题归纳、原因与对策	44
四、结论	56
第二部分 对调研问卷及访谈材料的分析	58
一、我国环境侵权救济方式的运行情况	61
二、行政权力对环境侵权行政救济的干预现状	123
三、中国公众环境权利意识现状	143

2 理想与现实:中国环境侵权纠纷现状及救济机制构建

第三部分 对两大法系立法和司法经验的分析	160
一、环境侵权救济立法体例	160
二、环境侵权民事救济机制	169
三、环境侵权社会化救济制度	203
四、环境侵权公共补偿制度	211
五、环境侵权纠纷解决程序	218
结论	262

理想篇:环境侵害救济法(建议草案)
条文、理由及参考立法例

《环境侵害救济法(建议草案)》	269
《环境侵害救济法(建议草案)》说明	284
《环境侵害救济法(建议草案)》条文说明	294

现实篇：
环境侵权救济机制调查报告