

法

环境司法 理论与实务研究

HUANJING SIFA LILUN YU SHIWU YANJIU

○ 孙佑海 / 主编

人民法院出版社

法

环境司法 理论与实务研究

HUANJING SIFA LILUN YU SHIWU YANJIU

○ 孙佑海 / 主编

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

环境司法理论与实务研究/孙佑海主编. —北京:
人民法院出版社, 2014. 5
ISBN 978-7-5109-0972-6

I. ①环… II. ①孙… III. ①环境保护法—研究—中
国 IV. ①D922. 684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 106003 号

环境司法理论与实务研究

孙佑海 主编

责任编辑	陈燕华
出版发行	人民法院出版社
地 址	北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)
电 话	(010) 67550583 (责任编辑) 67550538 67550558 (发行部查询) 67550550 (发行部销售)
网 址	http://www.courtbook.com.cn
E-mail	courtpress@sohu.com
印 刷	北京中献拓方科技发展有限公司
经 销	新华书店

开 本	890×1240 毫米 A5
字 数	292 千字
印 张	11
版 次	2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5109-0972-6
定 价	28.00 元

版权所有 侵权必究



《环境司法理论与实务研究》 编辑委员会

主 编：孙佑海

副 主 编：刘淑丽 刘文斌 王 灵

执行主编：李玉萍



前 言

近年来，随着我国经济社会的快速发展，生态环境保护问题也日益突出。对此，党的十八大报告指出：建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。前不久召开的党的十八届三中全会，进一步强调生态文明，提出要“加快生态文明制度建设”。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。在这一背景下，如何充分发挥人民司法守护生态环境正义最后一道防线的功能，积极回应人民群众对生态环境的关切和利益诉求，是新时期人民法院和广大司法人员所肩负的一项重要历史使命。

值得欣慰的是，自 2007 年我国第一家环保法庭在贵阳清镇市法院成立以来，迄今已有 19 个省、直辖市设立了一百多个环境保护法庭、审判庭、合议庭或者巡回法庭，依法审判了一批有影响力的环境资源类案件，一些



法庭还努力探索符合生态环境案件特点的审理模式和审判方法,取得了良好的法律效果和社会效果,为推进当地的可持续发展发挥了积极作用。最高人民法院历来重视资源环境保护审判工作,尤其是近年来,针对全国法院环境污染案件呈现逐年增多的态势,最高人民法院要求全国各级人民法院高度重视并妥善处理资源开发中产生的矛盾纠纷,依法审理环境污染案件,先后出台了一系列有关环境保护的司法解释或者指导性文件。最高人民法院周强院长对环境司法问题高度关注,多次在重要讲话中提出要加强环境司法。重视审理环境保护方面的案件,推进资源环境审判机构建设,依法保障生态文明建设被明确写进《2014年人民法院工作要点》中。目前,最高人民法院正在加紧筹建环境资源审判庭。

当然,也必须看到,当前我国的环境司法还远远不能满足环境保护的需要。统计显示,近十年来,人民法院受理的环境资源类案件数量少、增长缓慢,这与人们所感受到的日益严重的生态环境问题尤其是污染问题形成强烈反差。在环境司法实践中,人们普遍反映存在着起诉难、举证难、胜诉难等问题;从法院和法官的角度来看,此类案件则存在着审理难、判决难、执行难等问题。同时,由于生态环境类案件的审理具有较强的专业性,且生态环境理念及相关理论与传统理念和法学理论具有较大差异,因而如何引导广大司法人员树立正确的生态环境理念和司法理念,并提高审理此类案件的司法能力和司法技巧已经成为当



前环境司法中的突出问题。

鉴于当前我国加大环境司法力度的重要性和紧迫性以及环境司法自身所具有的专业性、特殊性和复杂性，为积极回应人民群众对生态环境的关切和利益诉求，为领导决策提供参考，并积极推动我国环境司法的健康、良性发展，经最高人民法院政治部批准，中国应用法学研究所“环境司法研究中心”于2013年正式成立。该中心作为最高人民法院对外学术交流平台，将重点围绕环境司法的理念、司法方法等开展专项研究活动，并负责开展横向、纵向以及对内、对外的学术交流活动，以促进我国环境司法的完善与发展。

环境司法研究中心自成立以来，先后开展了一系列的学术研讨、实地调研和对外交流活动，所撰写的调研报告、司法决策参考等都得到了最高人民法院领导的关注。本书作为系列研究的成果之一，是研究中心首次尝试与地方法院合作完成的。2013年研究中心与郑州市中级人民法院及其辖区内的中牟县人民法院和新密市人民法院合作就“我国生态环境保护的司法政策”问题开展研究，其间积极推动河南省中牟县人民法院筹建了河南省第一家环保法庭。下一阶段，我们还将围绕环境司法的理念、司法方法以及生态环境案件审判组织和管辖案件的专门化等问题开展系统的研究，并研究人民法院如何在审判执行活动中，通过审理生态环境保护以及资源开发等案件，促进完善最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，探索既符合司法工作规律、



又能真正解决实际问题的环境司法审判机制，以推动我国生态环境司法的发展。

随着 2014 年《环境保护法》的修订和实施，我们期待，通过我们的不懈努力，我国的环境司法事业能够尽快迈上一个新台阶，切实促进人与自然的和谐发展，并推动中国特色社会主义“五位一体”建设总布局的进程。



目 录

上编 环境司法理论问题研究

我国环境法治四十年回顾和建议	(3)
如何依法保障生态文明建设	(14)
如何健全完善生态环境损害责任追究制度	(30)
我国生态环境案件审理状况、问题及相关建议	(42)
环境保护公益诉讼案件法律适用难点分析	(55)
环境诉讼举证责任分配制度的不足与完善	(78)
我国设立环保专门审判庭的必要性	(90)
生态环境司法保护的域外经验及借鉴	(97)
瑞典、澳大利亚、新西兰、美国的环境法院及其启示	(111)
“我国生态环境保护的司法政策问题研究”课题组赴 云南、贵州调研情况的报告	(125)

中编 环境司法探索与实践

最高人民法院通报的四起环境污染典型案例	(137)
---------------------------	-------



上海市松江区叶榭镇人民政府诉蒋荣祥等水污染 责任纠纷案	(143)
中华环保联合会诉贵州省贵阳市修文县环境 保护局环境信息公开案	(152)
陈保贵等非法占用农用地案	(157)
张彦峰等人滥伐林木案	(166)
山东东营:发挥环境司法作用维护环境公共利益	(174)
重庆:环境司法专门化的实践探索	(185)
河南郑州:2009~2013 年审理环境案件情况分析	(195)
贵州贵阳:生态保护法庭的创新与成效	(208)
河南中牟:小法庭托起“环保梦”	(224)

下编 环境司法常用法律法规

中华人民共和国环境保护法 (2014 年 4 月 24 日修订)	(233)
中华人民共和国固体废物污染环境防治法(节录) (2013 年 6 月 29 日修正)	(247)
中华人民共和国大气污染防治法(节录) (2000 年 4 月 29 日修订)	(250)
中华人民共和国刑法(节录) (1997 年 3 月 14 日)	(251)
中华人民共和国刑事诉讼法(节录) (2012 年 3 月 14 日修正)	(256)



最高人民法院

关于进一步加强危害生产安全刑事案件审判工作的 意见(节录)

(2011年12月30日) (261)

最高人民法院

关于审理破坏草原资源刑事案件应用法律若干问题的解释

(2012年11月2日) (262)

最高人民法院 最高人民检察院

关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释

(2013年6月17日) (265)

最高人民检察院

关于渎职侵权犯罪案立案标准的规定(节录)

(2006年7月26日) (270)

最高人民法院 最高人民检察院 国家林业局

公安部 海关总署

关于破坏野生动物资源刑事案件中涉及的 CITES 附录 I 和 附录 II 所列陆生野生动物制品价值核定问题的通知

(2012年9月17日) (272)

附:我国环境保护审判组织概览 (274)

中华人民共和国民法通则(节录)

(1986年4月12日) (279)

中华人民共和国侵权责任法(节录)

(2009年12月26日) (280)

中华人民共和国民事诉讼法(节录)

(2012年8月31日) (281)

最高人民法院

关于民事诉讼证据的若干规定(节录)

(2001年12月21日) (285)



最高人民法院

关于为加快经济发展方式转变提供司法保障和服务的
若干意见(节录)

(2010年6月29日) (286)

环境行政处罚办法

(2010年1月19日环境保护部公布) (287)

环境保护违法违纪行为处分暂行规定

(2006年2月20日监察部、国家环境保护总局公布) (301)

大气污染防治行动计划

(2013年9月10日) (306)

全国地下水污染防治规划(2011—2020年)

(2011年10月28日) (320)

重金属污染防治“十二五”规划:人类环境宣言 (336)

上编 环境司法理论问题研究



我国环境法治四十年回顾和建议

孙佑海^{*}

我国在 40 年前，就认识到了环境法治的重要性。最有说服力的，是 1973 年就以国务院行政法规的形式制定了《关于保护和改善环境的若干规定》。这源于中国代表团在 1971 年出席联合国第一次人类环境会议时，了解到环境法治被西方发达国家高度重视并发挥了重大作用。40 年过去了，我们在环境法治方面一直很努力，但环境形势还是这样严峻！为什么没有在经济发展的同时，让环境保护取得同步成就呢？我认为，现在到了认真反思我国环境法治存在的问题，研究如何使环境法治真正管用的时候了。

一、环境法治 40 年回顾

所谓环境法治，是指环境立法、环境守法、环境执法和环境司法的总和，它是一个国家的法治在环境领域的具体体现。其中，环境立法是实施环境法治的前提，环境守法是实施环境法治的基础，环境执法是实施环境法治的核心，环境司法是实施环境法治的保障。

曲格平同志曾经指出，做好环保事业最重要的是两点：一是国家要实施健全的发展方针和政策；二是要强化环境管理。环境

^{*} 作者单位：最高人民法院中国应用法学研究所。



立法总体上属于“实施健全的发展方针和政策”的范畴，环境守法、环境执法和环境司法总体上属于“强化环境管理”的范畴。因此，我们在制定国家的方针政策并实施环境管理时，必须高度重视环境立法、环境守法、环境执法和环境司法，应将其置于党和国家工作的重要地位。

（一）40 年中国环境立法，成就斐然

我国 1978 年宪法规定“国家保护环境和自然资源，防治污染和其他公害”，这是国家第一次将环境保护上升到宪法地位。1979 年 9 月，第五届全国人大常委会第十一次会议原则通过《环境保护法（试行）》，这在当时国家法制建设刚刚起步的条件下格外令人瞩目，标志着中国特色环境保护法律体系开始建立。1982 年宪法明确规定“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。”进一步强化了国家保护环境的宪法基础。1989 年 12 月，第七届全国人大常委会第十一次会议通过了《环境保护法》，标志着我国环境法制建设走向成熟。

40 年来，我国先后制定了《环境保护法》《海洋环境保护法》《水污染防治法》《大气污染防治法》《环境影响评价法》《固体废物污染环境防治法》《循环经济促进法》《清洁生产促进法》《可再生能源法》等环境保护方面的法律 30 余部，以及《排污费征收使用管理条例》《防止船舶污染海域管理条例》《海洋倾废管理条例》《自然保护区条例》《建设项目环境保护管理条例》《野生动物保护条例》等行政法规 90 余部，以及一大批环境保护地方性法规。各项重大环保制度依法建立，环境立法速度居各部门法之首。环境法律法规的制定还为中国特色社会主义法律体系的形成提供了十分重要的经验。

此外，我国还制定了国家环境标准近 1500 项。环境标准和技术性规范的要求越来越严格，弥补了传统环境管制手段的不足，成为强化环境管理的有力措施。



（二）40 年环境执法，逐步加强

40 年来，我国在环境行政执法上，逐步形成环保部门统一监督管理、有关部门分工负责的环境管理体制，环保部门逐步集中了大部分环境污染防治的执法权限。在环保部门的内部，执法权限也经历了一个从分散到相对集中的发展演变的过程。在这个过程中，环保部门不断强化行政执法能力建设，通过开展各项执法活动，惩治了一大批环境违法行为，为减轻环境污染发挥了十分重要的作用。

（三）40 年环境守法，缓慢进步

经过 40 年的普法宣传和培训示范，环境保护的理念逐渐深入人心，遵守环境法律的习惯缓慢培养。这是环境法律真正得以落实的重要基础。但是，这个基础迄今还比较薄弱。

（四）姗姗来迟的环境司法，渐入佳境

中国是一个行政权强大，而司法权比较薄弱的国家，而且，环境司法在整个司法体系中的地位也很低下。但是，这种状况在近十年得到了改变。一是最高人民法院通过制定和实施一系列环境司法解释，加大对污染受害者的保护力度，加大对环境违法犯罪行为的惩治力度；二是一些地方纷纷设立环保法庭，为开展环境司法提供了组织机构保障。目前全国已设立了 100 多个环境保护审判庭或者合议庭；三是依法审判了一批有影响的环境污染案件，维护了污染受害者的合法权益，得到社会的高度评价。

以上简要回顾了我国环境法治 40 年来的发展及其重要作用。但却难以解释这样一个问题，即：为什么我们在环境法治方面做了这么多的工作，环境形势却依然十分严峻？这只能说明我们在环境法治方面，还有很多工作没有做好。根据专家分析：（1）在现有的立法背景下，如果法律法规的要求全部落实到位，主要污染物可减少 70%（如要完全控制住环境污染还取决于其他因素）。（2）目前我国有 70% 左右的环境法律法规没有得到遵守，或者说