



环境诉讼： 从案例到制度的 深层分析

杨严炎 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

环境诉讼： 从案例到制度的 深层分析

杨严炎 著

本书系国家社科基金项目“我国环境诉讼的模式选择与制度构建研究”
(14BFX113)的最终成果。



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

环境诉讼:从案例到制度的深层分析 / 杨严炎著

—北京:法律出版社,2017

ISBN 978-7-5197-0228-1

I. ①环… II. ①杨… 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(2016)第265337号

环境诉讼:从案例到制度的深层分析
HUANJING SUSONG:CONG ANLI DAO
ZHIDU DE SHENCENG FENXI

杨严炎 著

策划编辑 黄琳佳
责任编辑 黄琳佳
装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

责任校对 王沁陶

责任印制 陶 松

编辑统筹 学术·对外出版分社

开本 A5

印张 9.625

字数 221 千

版本 2017年6月第1版

印次 2017年6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)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

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、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-0228-1

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

我对人类感到悲观,因为它对于自己的利益太过精明。我们对待自然的办法是打击并使之屈服。如果我们不是这样的多疑和专横,如果我们能调整好与这颗行星的关系,并深怀感激之心对待它,我们本可有更好的存活机会。

——E. B. 怀特

前 言

在十二届全国人大三次会议新闻中心举行的记者会上,环保部部长陈吉宁就“全面加强环境保护”的相关问题回答中外记者的提问时指出,从当前中国环境排污强度来看,我们现在已经超过历史上最高的两个国家——德国和日本的2~3倍。^①这个数据说明了我国面临的环境形势有多么严峻!^②我们必须以更大的决心和力度来解决我国的环境问题。

从国外的成功经验看,遏制大规模环境侵权主要通过环境行政执法和环境司法,这两种机制的有效运转和协调运行是遏制大规模环境侵权和环境法实施的重要手段和必备条件。具体到不同的国家,这两种机制发挥的作用不尽相同。美国和日本在环境行政执法运作良好的情况下,环境诉讼也发挥了非常重要的作用。特别是美国不仅环境公益

^① 陈吉宁,《中国排污强度超史上最高国家德日2-3倍》,来源于人民网,最后访问日期:2016年2月15日。

^② 世界“八大公害”事件有4起发生在日本,日本是当时世界上环境污染最严重的国家。

诉讼和私益诉讼效果显著,对环境侵权者制裁力度很大,而且在环境诉讼中有许多先进、科学的方法,更值得我们借鉴。

以德国为代表的欧盟国家尽管环境诉讼的发达程度远低于美国,但其在环境保护和治理方面做的还是比较好的,原因在于他们严格的环境标准和行政执法,再加上企业的优良传统,在环境诉讼案件比较少的情况下,也使环境得到了较好的保护。

整体上看,美国侧重于通过环境诉讼以及事后制裁等方式来威慑环境侵权者从而达到保护环境的目的,而德国等欧盟国家则侧重于通过严格的行政审批、行政执法等预防性措施来达到保护环境的目的。

我国应当朝什么方向发展是一个需要深入研讨的重大问题,笔者认为,美国的模式和德国的模式都有值得借鉴的地方。环境行政执法和环境司法相比,无疑环境行政执法成本更低、效率更高,从这个角度讲,我们应当优先学习德国等欧盟国家,将提升环境行政执法的能力和效果放在首要位置予以考虑。我们国家也正在朝这个方向努力,最严环保法的出台就是这方面的一个突出表现。

2016年2月18日,在国新办举办的中外媒体见面会上,环保部部长陈吉宁在介绍2015年作为新环保法实施元年,环保执法取得显著成效时提供了一组数字。截至2015年底,全国实施按日连续处罚715件,罚款数额达5.69亿元;实施查封扣押4191件,限产停产3106件。各级环保部门下达行政处罚决定9.7万份,罚款42.5亿元,比2014年增长了34%。全国移送行政拘留案件是2079件,移送涉嫌环境污染犯罪案件1685件。同时,2015年环保部对多个市级政府主要负责同志进行了约谈。各地共对163个市开展了综合督查,对31个市进行了约谈,对20个市县实施了区域限批,对176个问题进行了挂牌督办。^①

^① 陈吉宁:《环境守法确实面临地方政府经常干预》,载《每日经济新闻》2016年2月18日。

力度更大的环保执法是借鉴和采用了类似中纪委巡视的一些成功经验和做法。2015年7月,中央深改组第十四次会议审议通过了《环境保护督察方案(试行)》,明确建立环保督察机制。规定督查工作将以中央环境保护督查组的组织形式,对省市区党委和政府及其有关部门开展,并下沉至部分地市级党委政府部门。督查组长由现职或近期退出领导岗位的省部级干部担任,副组长由环保部现职副部级干部担任。督察结果不是开会反馈就结束了,环保督察重在结果的应用,结果将被移交中央组织部、监察部、财政部等有关部门。其包括三个层次:一是把整个督察情况移交中央组织部,作为对被督察省市区领导班子和领导干部考核评价和任免、责任追究的重要依据,也供在中央资金安排时充分运用;二是发现的具体环保问题,大部分移交给省级环保部门去查处,有的由环保部直接查处;三是可能涉及违规、失职、乱作为的一些问题线索,按程序移交给有关部门。从目前情况看,用力度大、成效显著来概括并不夸张。上述数字和举措,一方面说明环保执法取得的巨大成就和加强环境行政执法的重要性,说明中央在环境保护方面的决心和力度超出我们的预期。另一方面也反映出我国环境违法和侵权的严重程度。特别是行政处罚决定9.7万份,说明被查处的达到行政处罚的环境违法行为数量之多,超出想象。

在加强环境行政执法并取得显著效果的同时,我们也要清醒地认识到,在相当长的时间内我们还不具备德国和许多欧盟国家环境执法的条件,当然也就不可能达到它们环保执法的效果。面对如此严峻的环境形势,我们在全力提升环境行政执法能力的同时,美国、日本等国家环境诉讼的经验也是需要研究和借鉴的,监督行政机关履职的环境公益诉讼的发达也是提升环境行政执法水平的重要方式。尽管在国家和社会各方的共同努力下,我国环境公益诉讼已经取得了重大突破,但距其应当发挥的作用还有很大的差距。环境私益诉讼仍然处于

被冷落的境地,国家对环境诉讼的整体重视度还远远不够,环境保护和治理方面的理念还需要更新,思想还需要解放,无论理论研究还是立法和司法都需要进一步加强。

近年来,伴随着环境问题的升温和国家对环境生态文明建设和环境保护工作的高度重视,环境诉讼方面的研究有了长足的发展。但是,既有研究的布局不够平衡,仍有不少薄弱之处甚至盲区。环境公益诉讼研究成果非常多,环境私益诉讼研究成果比较少,特别是迄今为止国内还没有一部环境诉讼方面的专门著作,这必然会影响到对环境诉讼的整体研究和系统研究。如果在环境诉讼的框架下对公益诉讼与私益诉讼进行研究,二者的联系与区别,各自相同和不同的司法政策以及发挥作用的空间,在解决环境诉讼难中可以共用的资源和方式,环境公私益诉讼的融合与制度共建,以及相互促进等以往研究很少涉及的问题就能够得到弥补,这是笔者选择该题目的主要原因。

本书的写作恰逢其时。在本书写作过程中,与环境有关的法律特别是司法解释密集出台,检察机关和环保组织在环境公益诉讼的司法实践中做了很多有益的尝试,并形成了一批有影响和较高质量的案例,最高人民法院、最高人民检察院也多批次公布了环境诉讼的典型案件,这些都为本书的写作提供了许多法律的最新规定和丰富多彩的环境诉讼司法实践的样本,为本书理论与实践的密切结合,以及与国外环境诉讼制度和司法实践的比较研究提供了重要的条件,当然也会提升本书的研究价值。

本书是我承担的国家社科基金项目“我国环境诉讼的模式选择与制度构建研究”(14BFX113)的最终成果。感谢复旦大学法学院为本书出版提供的支持;感谢法学院王翠敏博士以及我的研究生饶淑慧等同学在资料收集上付出的劳动;感谢法律出版社黄琳佳编辑细致高效的工作。对于上述机构和个人的支持,在这里谨致以诚挚的谢意!

尽管在本书的写作过程中笔者付出了很大努力,但由于课题本身的难度和作者水平的限制,本书仍有可能存在一些瑕疵甚至错误。凡此种种,以及其他可能出现的所有纰漏,欢迎读者批评指正。

2017 年 6 月于复旦园

目 录

前 言	001
-----	-----

导 论	001
-----	-----

第一章 环境诉讼的基础理论	008
第一节 环境纠纷的特征及类型	008
第二节 环境诉讼的概念和特征	016
第三节 环境诉讼的类型划分	021
第四节 环境公益诉讼与环境集团诉讼	026

第二章 国外环境公益诉讼的考察与分析	032
第一节 美国环境公益诉讼的考察与分析	032
第二节 印度环境公益诉讼的考察与分析	047

第三章 国外环境私益诉讼的考察与分析	057
第一节 美国环境私益诉讼的考察与分析	057

第二节 德国环境私益诉讼的考察与分析

068

第三节 日本环境私益诉讼的考察与分析

075

第四章 国外环境诉讼典型案例评析 084

案例一 自然资源保护委员会等原告诉美国
西南造船厂环境污染公益诉讼案

084

案例二 印度 M. C. Mehta 律师诉恒河流域市
政机构环境污染公益诉讼案 101

案例三 阿特金斯等原告诉美国 Harcros 化学
公司案为例 113

案例四 英国 18 名残疾儿童诉科比镇委员会
环境侵权案评析 129

第五章 我国环境诉讼的立法与司法实践 158

第一节 我国环境诉讼的立法发展与现状评
析 158

第二节 我国环境诉讼的司法实践与现状评
析 179

第六章 我国环境诉讼典型案例评析 204

案例一 泰州市环保联合会诉常隆化工等
6 家企业环境污染修复赔偿案 204

案例二 福建省屏南县 1721 人诉榕屏化工厂
环境污染损害赔偿案 214

第七章 中外环境诉讼比较研究 233

第一节 中美两国环境公益诉讼比较研究
233

第二节 中国与其他代表性国家环境公益诉
讼比较研究 243

第三节 中美两国环境私益诉讼比较研究
249

第四节 中国与其他代表性国家环境私益诉
讼比较研究 252

第八章 我国环境诉讼的制度建构 260

第一节 我国环境诉讼制度建构的价值取向
260

第二节 我国环境公益诉讼的制度建构 265

第三节 我国环境公私益诉讼的融合、制度共
建和相互促进 280

导 论

20 世纪六七十年代,伴随着第二次世界大战后世界经济的高速发展,环境在发达国家遭到了前所未有的破坏,特别是世界“八大公害”事件在发达国家的出现,^①更加剧了人们对环境破坏的恐惧和担心,由此引发的社会环境保护运动规模空前、声势

① 世界“八大公害”事件,是指在世界范围内,因为环境污染而造成的八次较大的轰动世界的公害事件。(1)比利时马斯河谷事件:1930 年 12 月,比利时马斯河谷工业区,排放的工业有害气体和粉尘对人体造成综合影响,一周内近 60 人死亡,市民中心脏病、肺病患者的死亡率以及家畜死亡率大幅上升;(2)美国洛杉矶烟雾事件:20 世纪 40 年代,美国洛杉矶的大量汽车废气在紫外线照射下产生的光化学烟雾,造成许多人眼睛红肿、咽炎、呼吸道疾病恶化乃至思维紊乱、肺水肿;(3)美国多诺拉事件:1948 年 10 月,美国宾西法尼亚州多诺拉镇的二氧化硫及其氧化物与大气粉尘结合,使大气产生严重污染,造成 5911 人重病;(4)英国伦敦烟雾事件:1952 年 12 月 5~8 日,英国伦敦由于冬季燃煤引起的煤烟性烟雾,导致 4 天时间 4000 多人死亡,两月后又又有 8000 多人死亡;(5)日本水俣病事件:1953 年至 1968 年,日本熊本县水俣湾,由于人们食用了含汞污水污染的海湾中富集了汞和甲基汞的鱼虾和贝类及其他水生生物,造成近万人的中枢神经疾病,其中甲基汞中毒患者 283 人中有 60 余人死亡;(6)日本四日市废气事件:1961 年,日本四日市由于石油冶炼和工业燃油产生的废气,严重污染大气,引起居民呼吸道疾病骤增,尤其是哮喘病的发病率大大提高;(7)日本的爱知县糠油事件:1963 年 3 月,在日本的爱知县一带,由于对生产米糠油的管理不善,造成多氯联苯污染物混入米糠油,人们食用了这种被污染的油之后,酿成 13000 多人中毒,数十万只鸡死亡的严重事件;(8)日本富山的痛痛病事件:1955 年至 1977 年,生活在日本富山的人们,因为饮用了含镉的河水和食用了含镉的大米,以及其他含镉事物引起痛痛病,就诊患者 258 人,其中死亡者达 207 人。

浩大。通过立法、执法、司法和环保团体、民众的积极参与,以及环保技术手段的提高和将污染企业向第三世界国家转移等方式,发达国家在经济发展和保护环境方面的冲突在一定程度上得到了缓解。

20世纪70年代以来,发展中国家陆续进入引进外资和发展经济的工业化过程。伴随着发达国家的产业升级和技术更新换代,许多落后的设备和高污染企业转入发展中国家。发展中国家由于对资金的需求和环保观念的落后,没有很好吸取发达国家经济发展中环境方面的经验和教训,普遍出现了追求经济发展和忽视环境保护,经济发展以牺牲环境为代价的问题。再加上发展中国家在行政管理、法治环境和企业传统等方面与发达国家的差距,从而出现了更为严重的环境危机,中国和印度就是这方面的两个典型代表,两国目前都遇到了同样严重的环境污染问题。

我国工业化过程的缩短和法律实施效果不佳的结果,直接推升了环境污染的规模和程度,使我国跑步到达了世界环境污染的制高点。从现有的数据看,目前我国的环境污染已经到了非常严重的地步,环境污染的规模居世界首位。

环境行政执法是环境管理和环境保护的主要手段,但长期以来我国在环境行政执法过程中存在着很多问题,部分环境职能部门审批把关不严、执法力度不够、以罚代管、疏于监管等问题非常突出。环境司法比环境执法的整体效果更差。近20年来,我国环境纠纷持续上升,严重影响到社会的和谐。但通过诉讼渠道解决的环境纠纷很少,诉讼这一法治国家遏制大规模环境侵权的重要手段在我国发挥作用极其有限。造成这种情况的原因,除了众所周知的地方保护主义、司法不独立等因素外,其他原因的查找和分析同样非常重要。实际上制度缺失,环境案件专业难度大、确认侵权责任难并由此导致律师代理的成本、风险增加,法院审理难度加大都是环境纠纷进入诉讼领域的障碍。

环境污染的严峻形势引起了新一届中央领导的高度关注,为从源头上扭转生态环境恶化趋势,建设美丽中国,实现中华民族的永续发展,党的十八届三中全会、四中全会决定强调要用严格的法律制度保护生态环境。2015年9月,中共中央政治局审议通过了《生态文明体制改革总体方案》(以下简称《方案》),这是生态文明领域改革的顶层设计。《方案》指出:推进生态文明体制改革首先要树立和落实正确的理念,要树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,发展和保护相统一的理念,^①绿水青山就是金山银山的理念……为了实现这些理念,落实《方案》的要求,国家采取了一系列有效措施整治污染,各级政府也都加大了环境保护和环境治理的投入和力度。如政府对严重污染企业的关停并转,对产能过剩企业的淘汰和对污染源的消除,环境治理的投入、现代科技在环境保护方面的应用,等等。^②

此外,十八届三中全会提出的推动省以下地方法院人财物的统一管理,以及探索建立与行政区划适当分离的司法管理体制的司法体制改革方案,为环境司法机制的有效运转提供了前所未有的契机,以前无法做到的事情现在可能变为现实。特别是2014年以来,环保法的修订和一系列法律、司法解释的密集出台,最高人民法院环保庭的建立,使环境公益诉讼取得了突破性的进展。但是,要彻底解决我国严重的环境污染问题,还需要多方面的努力,需要一系列制度建设并能将这些制度通过执法和司法落在实处。

关于行政执法功能作用的有效发挥,除了各级党政领导的重视和

① 《方案》指出:树立发展和保护相统一的理念,坚持发展是硬道理的战略思想,发展必须是绿色发展、循环发展、低碳发展,平衡好发展和保护的关系。

② 例如2015年4月9日下午,环境保护部向记者们展示了5张最新的航拍图片。环境保护部环境监察局局长邹首民告诉记者,环保部利用卫星遥感和无人机航拍进行环境监察执法,已经收取了大量企业环境违法信息。参见《环保部使用无人机掌握河北大量偷排证据》,来源于网易新闻,最后访问日期,2015年4月10日。

行政制度建设以及加强行政执法之外,从国外经验来看,司法的监督和制约对环境行政执法作用的发挥具有重要作用。但环境诉讼涉及许多复杂的问题,即使在许多发达国家环境诉讼的运行也是困难重重。要使我国环境诉讼能够顺利运行,需要借鉴国外环境诉讼方面的先进经验,结合我国的国情进行一系列制度建设和保障。目前,国内还缺乏对环境诉讼系统研究的专著,本书拟在对国外环境诉讼全面考察、分析和比较的基础上,就我国环境诉讼制度建设进行较为深入地探讨,以期对司法在环境保护方面作用的发挥以及通过司法监督环境行政执法有所裨益。

本书的研究重点和特色主要表现在以下几个方面。

首先,对环境诉讼的整体研究和系统研究。近年来,伴随着环境问题的升温和国家对环境生态文明建设和环境保护工作的重视,环境诉讼方面的研究有了较大发展。但是,既有研究的布局不够平衡,仍有不少薄弱之处甚至盲区。环境公益诉讼研究成果非常多,环境私益诉讼研究成果则比较少,特别是迄今为止国内还没有一部环境诉讼方面的专门著作,这必然会影响到对环境诉讼的整体研究和系统研究。如果在环境诉讼的框架下对公益诉讼与私益诉讼进行研究,二者的联系与区别,各自相同和不同的司法政策以及发挥作用的空间,在解决环境诉讼难中可以共用的资源和方式,环境公私益诉讼的融合与制度共建,以及相互促进等以往研究很少涉及的问题就能够弥补。此外,审判权与行政权在处理环境纠纷中的关系,公权力碰撞时的冲突解决方法,我国多元化环境侵权诉讼机制的建构和实施的初步构想等也是需要重点研究的问题。

其次,国外环境诉讼的考察分析以及与我国的比较研究。法治发达国家对环境权和环境保护的高度关注始于20世纪70年代,其在环境保护和环境诉讼实践方面有大量的制度、案例和研究成果,并积累

了丰富的经验,有许多成熟的方法,也有不少教训,其中有不少值得我们借鉴之处。例如,从公益诉讼来看,比较有影响的有适用范围广泛,对侵权者制裁力度比较大的美国公民诉讼;以德国等欧盟国家为代表的适用范围和负面问题均比较小的环境公益诉讼;主要通过法官发挥主观能动性推动的印度的环境公益诉讼。从环境私益诉讼来看,由于种种原因,美国和日本两种不同形式的环境集团诉讼(退出制和加入制)尽管也有不少困难,但整体运行良好,并取得了比较好的效果。其他国家环境私益诉讼难度均比较大,效果大多不佳。这说明环境私益诉讼的难度远大于环境公益诉讼。尽管如此,德国等欧盟国家通过加强环境行政执法来遏制大规模环境侵权,在环境保护方面还是取得了比较好的效果。此外,这些国家在环境私益诉讼方面也有不少教训和值得借鉴的经验。深入考察上述国家环境诉讼的理论、制度、具体运作方式和实践效果,在此基础上与我国同类制度进行深入的比较研究,这对于我国多元化环境诉讼制度的建构和完善无疑具有重要意义。

再次,我国多元化环境侵权诉讼机制的建构和运行。在该部分研究中,环境诉讼的价值取向是第一位考虑的问题。发挥环境诉讼的作用,提升环境诉讼的水平,为解决环境诉讼难问题创造条件是没有疑义的。但同时也要平衡当事人环境权的保护和经济发展之间的矛盾,毕竟我们还是发展中国家,诉讼又是成本最高的纠纷解决方式,过度的诉讼会严重影响到政府吸引投资和经济的发展,这些都是我们在建构制度时不得不考虑的问题。目前,我国环境侵权纠纷和由环境侵权引发的群体性上访和群体性事件居高不下,但在国外有效遏制大规模环境侵权案件的诉讼制度在中国发挥的作用非常有限,如何通过行政执法和诉讼化解这些矛盾也是本书重点研究的问题之一。在确定环境诉讼价值取向的基础上,环境侵权诉讼模式的选择和我国多元化环