

生态文明与生态法丛书·林业法治

总主编 严耕 林震

LINYEFAZHI

面向生态文明
的林业法治

北京林业大学生态法研究中心

李媛辉◎主编

姚 贝 杨朝霞◎副主编



中国政法大学出版社

生态文明与生态法丛书·林业法治

总主编 严耕 林震

LINYEFAZHI

面向生态文明 的林业法治

北京林业大学生态法研究中心

李媛辉◎主编

姚 贝 杨朝霞◎副主编



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

面向生态文明的林业法治 / 李媛辉主编. — 北京:中国政法大学出版社,
2013. 8

ISBN 978-7-5620-5001-8

I. ①面… II. ①李… III. ①森林法—研究—中国IV. ①D922.634

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第211348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 010-58908586 (编辑部) 58908334 (邮购部)
编辑邮箱 zhengfadch@126.com
承 印 固安华明印刷厂
开 本 720mm × 960mm 1/16
印 张 26
字 数 509 千字
版 次 2013 年 8 月第 1 版
印 次 2013 年 8 月第 1 次印刷
定 价 59.00 元

序 言

“一部人类文明的发展史，就是一部人与自然的关系史。自然生态的变迁决定着人类文明的兴衰演替”。〔1〕

近年来，伴随经济社会迅猛发展的同时，我国日益面临资源约束趋紧、环境污染严重和生态系统退化的三重威胁，人与自然的关系出现了前所未有的紧张。

面对挑战，党的十七大明确提出生态文明建设，党的十八大更是把生态文明建设提升到“五位一体”总体布局的战略高度，提出要大力推进生态文明建设，建设美丽中国，实现中华民族永续发展。自此，我国全面步入建设生态文明的新时代。

所谓生态文明，是指以环境资源承载力为基础，以生态规律为内心指引和行为准则，为保障环境良好、资源永续和生态正义，实现可持续发展而形成的所有物质成果、精神成果和制度成果的总和〔2〕。

建设生态文明，并不是要求我们放弃对富足物质生活的追求，甚至回归刀耕火种的原生态，而是力求超越和扬弃粗放型的发展方式和不合理的生活方式，提升全社会的文明理念和文化素质，使人类在环境资源可承受的范围内开展各项活动，走生产发展、生活富裕和生态良好的文明发展之路〔3〕。正所谓既要补上工业文明的课，又要走好节能环保的路。

理解和把握生态文明建设，重点可从如下几方面着手：

——第一要义是发展。我国还处于社会主义建设的初级阶段，工业化中期，发展是解决一切问题的关键，只有不断发展才能实现经济发达、生活富裕和社会进步，真正走向人类文明。

——核心是以人为本。生态文明建设不是要奉行所谓的“生态中心主义”，而是坚定不移地以维护公民环境权益为重心，以不断满足人民群众日益增长的优质生态产品（清洁的水流、洁净的空气、肥沃的土壤、茂密的森林、碧绿的草原等）及高

〔1〕 赵树丛：“全面提升生态林业和民生林业发展水平 为建设生态文明和美丽中国贡献力量——在全国林业厅局长会议上的讲话”，载《中国绿色时报》2013年1月14日。

〔2〕 广义的生态文明，在狭义生态文明之“人与自然”和谐的基础上，还包括“人与人”及“人与社会”和谐意义上的社会公平和共同富裕。

〔3〕 参见周生贤：“中国特色生态文明建设的理论创新和实践”，载《求是》2012年第19期。

质生态服务（自然的采光、良好的通风、美丽的景观等）的需求为出发点和最终归宿。

——基本要求是环境良好、资源永续和生态正义。生态文明建设的核心任务是确保人民的生产生活有一个宜居的生活环境和充满活力的生态环境，有持续不断的自然资源可供利用，在开发、利用和保护环境的过程中有基本的公平正义^[1]，从而实现人与自然、人与社会以及经济 and 环境的和谐共生。

——适用范围覆盖所有领域和各个环节。生态文明建设不是孤立地进行污染防治和生态保育，而是站在文明的高度，通过体系化的顶层设计，对经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态建设等所有领域和生产、流通、消费等每个环节进行调整和修正，以实现人与自然、人与社会、经济发展与资源环境的协调共生。

——根本方法是生态化。生态文明建设应以环境的生态功能^[2]为逻辑起点，以尊重自然规律和增强可持续发展能力为基本准则，以调整和优化空间布局、产业结构、生产方式和消费模式为重点，运用生态系统管理的原理和方法，对生产生活中的各项活动进行生态化改造。

“森林兴则文明兴，森林衰则文明衰”^[3]。在生态文明建设的各类主体^[4]中，林业部门负责保护、建设、管理森林（被誉为“地球之肺”）、湿地（被誉为“地球之肾”）、荒漠三大自然生态系统^[5]，同时还承担着保护和维护生物多样性的职责，监管范围占全国近2/3的国土面积，具有不可替代的重要作用。

经过广大林业工作者的长期共同努力，我国的林业生态文明建设取得了重大成就，但另一方面，在林业生态经济（林业规模经济和集约经营，高端林木产品的生产，国际碳汇交易等）、涉林生态政策法规建设（林业生态文明建设规划、林权改革、林地流转、林地、湿地和野生动物保护以及气候变化应对等方面政策和法规的

[1] 譬如，生态环保的受益者必须对牺牲者和贡献者进行生态补偿。

[2] 譬如，森林、湿地具有提供林木、药材、食物等资源和制造氧气、净化空气、杀灭细菌、消减噪音、涵养水源、保持水土、防风固沙、调节气候、防洪减灾等多种生态功能。

[3] 古中华、古埃及、古印度及古巴比伦并称为世界四大文明古国。它们的文明曾经做为世界文明的象征，它们的繁荣昌盛曾一度令它们站在世界闻名的巅峰，然而，随着历史的推进，除中华文明以外的三大文明已经淹没在历史的巨浪之中，曾经的辉煌与灿烂化为漫天黄沙。为何昌盛的文明会就此湮没呢？造成这样结果的因素是及其复杂的，但是，从生态论来看，这些文明的兴起与衰落与森林文化有着潜移默化的关系。

[4] 生态文明建设的实施主体，包括国家机关、企业、社会组织和公民等所有主体。各类建设主体的基本角色定位是：（1）企业——节约资源、保护环境的基本执行者；（2）政府机关——生态文明建设的管理者、服务者及监督者；（3）公众——包括享有环境权益的公民和环保 NGO 组织、专家、学者等广泛的主体，其是对企业和政府进行监督的参与者；（4）法院——救济权利、审查权力的裁判者、监督者。其中，公众是推动生态文明建设的原初驱动力，是环境资源保护事业的生力军。

[5] 陆地自然生态系统主要包括森林、湿地、荒漠、草原四大生态系统。

制定和修改等)、林业生态文化(生态系统管理和动物福利保护理念的确立和普及、林业科技的发展、碳捕捉和碳封存技术的研发等)、林区社会建设(林业互助合作组织建设、国有林场改制、林区棚户区改造等)以及林业生态建设(公益林保护、湿地抢救性保护、自然保护区建设、荒漠化和石漠化治理以及气象灾害应对等)等方面还存在不少突出问题。

自2007年以来,北京林业大学生态法研究中心在我校生态文明研究中心的领导和支持下,立足本校农林经济、风景园林和生态环保的学科优势,以为我国生态文明法治建设(尤其是林业法治)提供理论支持和实践服务为基本使命,先后派出两位教师^[1]赴地方林业行政部门挂职,主持了三十多项国家和省部级课题,参与了《森林法》、《环境保护法》、《循环经济促进法》、《自然保护区条例》等立法的制定和修改,在《政法论坛》、《法学评论》、《法学论坛》、《紫光阁》、《检察日报》等核心期刊和知名报纸发表了一系列论文,出版了十多部著(译)作,并接受了《人民日报》、《法制日报》、《中国改革》、《中国环境报》、《中国绿色时报》和日本电视台(NTV)、辽宁卫视、北京人民广播电台等近二十家媒体近三十次的采访和报道,取得了较为丰硕的学术成果,产生了较为广泛的社会影响。本书即是其中部分成果的集选,在此谨向各位老师的供稿和修改工作表示衷心的感谢。

本书共分七个专题:

专题一:生态文明法制建设;

专题二:森林法的修改;

专题三:林权及其制度改革;

专题四:林地、湿地及生物多样性的法律保护;

专题五:林业行政和林业司法;

专题六:林业犯罪和森林资源的刑法保护;

专题七:林业法治媒体访谈。

十分遗憾的是,囿于主题和篇幅所限,关于环境法治和动物福利保护等方面的学术成果,本书未予收录。此外,部分老师与本书主题相关的部分成果,由于各种原因,也未能收集进来。

本书的出版,如能对我国《环境保护法》、《森林法》、《土地管理法》、《野生动物保护法》、《水土保持法》、《防沙治沙法》和《自然保护区条例》、《风景名胜区条例》等法律法规的修改和《生态法》、《生物多样性保护法》、《生态补偿条例》、《湿地保护条例》、《遗传资源保护条例》、《古树名木保护条例》等法律法规的制定,以及整个林业行政执法和林业司法的创新发展起到添砖加瓦的作用,将是我们莫大的

[1] 从2009到2010年,魏华和杨朝霞两位副教授,先后赴江西省林业系统挂职。

· 4 · 面向生态文明的林业法治

欣慰。由于水平有限，我们深知本书的有关研究尚有许多纰漏甚至错误之处，敬请理论界和实务界的各位同仁批评指正。

是为序。

北京林业大学生态法研究中心〔1〕

2013年8月13日

〔1〕生态法研究中心隶属于北京林业大学人文与社会科学学院，联系电话010-62338360。

【 目 录 】

CONTENTS

序 言	1
专题一 生态文明法制建设	1
生态文明法制建设：理清因果 突破瓶颈（严 耕、杨朝霞、杨 帆）	3
生态文明与我国法治建设的价值取向（姚 贝）	16
环境权：生态文明时代的代表性权利（杨朝霞）	22
初论生态文明理念下的法律变革（黄军辉）	39
专题二 森林法的修改	47
产权明晰、交易自由与森林资源有效保护之关系初探 （杨 帆、刘 佳、李媛辉）	49
试论森林法适用环境公平的必要性（展洪德、刘 瑶）	56
森林经营法律问题研究（韦贵红）	64
我国森林采伐管理制度问题研究（宫丽彦、展洪德）	74
探索林木采伐管理的新机制（李媛辉）	82
我国森林生态补偿立法存在的问题与对策（韦贵红）	86
森林资源资产评估的困境与对策研究（韦贵红、陶 愉、王敬敬）	98
森林法中民事责任制度的完善（黄军辉）	108
关于《中华人民共和国森林法》立法技术的若干探讨 （刘 佳、杨 帆）	116
论我国《森林法》立法目的之反思与重构（杨朝霞）	125

专题三 林权及其制度改革	139
森林资源物权的双重性与公共权利的介入 (徐 平)	141
公法和私法上的林权概念比较 (徐 平、宫丽彦)	152
林权概念内涵和外延的法律界定 (宫丽彦、徐 平)	159
物权法视野中的林权制度 (魏 华)	164
林权概念的界定:《森林法》抑或《物权法》的视角 (魏 华)	172
林地使用权相关问题的探讨 (魏 华、曾丽红)	181
农村林地承包经营权初探 (展洪德)	190
“林地承包经营权抵押”辨析 (魏 华)	199
浅析我国林权流转方式及法律对策 (展洪德)	206
集体林权制度改革中法律问题的研究 (韦贵红)	214
集体林权制度改革下的生态隐患及对策 (任 洋、李媛辉、姜国华)	224
论国有林场改革的法律模式选择、隐患及对策 (黄军辉)	231
专题四 林地、湿地及生物多样性的法律保护	239
林地证占用相关问题探讨 (韦贵红、金 峰、王明远)	241
我国湿地保护法制建设的简要回顾与展望 (李媛辉、马小博、彭 越)	250
关于建立我国湿地生态补偿制度的思考 (戴广翠、王福田、杨朝霞等)	258
我国土地保护立法的反思与革新——兼论统一《土地法》的制定 (杨朝霞)	266
中国转基因生物安全的立法存在的问题与对策 (韦贵红)	279
专题五 林业行政和林业司法	289
林业行政许可法律管制的规范化 (徐 平、吕孝权)	291
中国林权登记立法评析 (展洪德)	303
《森林法》的修改与我国的林业执法改革 (姚 贝)	312
生态建设视野下的林业行政指导 (李媛辉)	318
滥伐林木案件处罚问题探析 (高 杨、徐 平)	330

试论林区法院的设置 (黄 斌、杨 帆)	335
专业化和地方化冲突中的林业法院 (宦盛奎)	344
专题六 林业犯罪和森林资源的刑法保护	351
从危害行为分析环境刑事立法模式 (徐 平、张 浩)	353
论森林资源的刑法保护 (姚 贝)	364
环境犯罪主观方面探析 (刘 佳、徐 平)	372
当法律遭遇生态中心主义 (徐 平)	381
专题七 林业法治媒体访谈	385
野生动物保护 修法迫在眉睫 (新视野)	
——《人民日报》访谈杨朝霞	387
拯救湿地, 一场环境保护与经济博弈——《科技日报》	
访谈杨朝霞	392
立法没有树立生态系统管理理念 (林地保护)	
——《民主与法制时报》访谈杨朝霞	397

■ 专题一 生态文明法制建设

生态文明法制建设：理清因果 突破瓶颈

(严耕、杨朝霞、杨帆)

古人云：“小智治事、中智用人、大智立法”。站在向生态文明转型的高度，立足于当前资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，找出制约我国生态文明法制建设的主要瓶颈，并制定破解的科学对策，是十分必要而紧迫的。

瓶颈一：生态文明建设立法众多，但“母法”缺失、体系凌乱，环境资源问题整体仍在恶化

改革开放以来，我国环境资源立法取得了辉煌的成就，专门的环境资源法律已达30多部、国务院颁布的环境资源行政法规60余件，国务院有关职能部门制定的环境资源规章以及地方人大和政府制定的地方性环境资源法规和规章2000余件〔1〕，发布的环境保护标准已有1480余项。然而，另一方面，受“救火式”立法理念的影响，现行环境资源立法缺乏顶层设计、宏观规划和整体协调，通常是出现什么问题，就赶紧制定什么法律，以致于“立法重复”、“立法冲突”和“量大质次”等粗制滥造的现象俯拾皆是，未能有效解决我国日益严重的环境资源问题〔2〕。

一是《环境保护法》基本法地位缺失，环境资源立法群龙无首。1989年的《环

〔1〕 蔡守秋：“论我国法律体系生态化的正当性”，载《法学论坛》2013年第2期。

〔2〕 据资料显示，全国90%以上江河湖泊已被严重污染，全国酸雨覆盖面积30%以上，2/3的草原沙化，绝大部分原始森林消失，近乎百分之百的土壤板结。主要水系的2/5已成为劣五类水，3亿多农村人口喝不到安全的水，4亿多城市居民呼吸着严重污染的空气，1500万人因此得上支气管炎和呼吸道癌症，世界银行报告列举的世界污染最严重的20个城市中，中国占了16个。全国除县城以外的668座城市2/3已被垃圾包围。即便单纯算眼前的经济账，其损失也相当惊人，譬如，仅2003年中国环境污染和生态破坏造成的经济损失，就占当年GDP的15%。环境保护部环境规划院公布的《2009年中国环境经济核算报告》显示，自2004年以来基于退化成本的环境污染代价从5118.2亿元提高到9701.1亿元。2008年的环境退化成本为8947.6亿元。2009年环境退化成本和生态破坏损失成本合计13916.2亿元，较上年增加9.2%，约占当年GDP的3.8%（2009年中国GDP增幅8.7%）。参见章轲：“内地环境污染损失增速超GDP产出率为发达国家1/10”，载《第一财经日报》2012年2月21日。

境保护法》主要为污染防治法，对资源节约和生态保护问题规定很少，加之其立法主体同《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《草原法》等单行法一样都是全国人大常委会，这使其无法作为母法（基本法）对其他立法进行统领和指导，导致我国的分散式环境立法陷于群龙无首、各自为阵、一片混战的局面。

二是环境资源立法在保护对象、实施主体、保护方式等方面畸轻畸重，缺乏全局观、协调观和整体观。主要体现在：（1）重污染防治，轻生态保护；（2）重城市，轻农村；（3）重农耕地，轻林地、湿地和草地等生态用地，譬如现行的《土地管理法》，不惜利用“占补平衡”牺牲林地、草地、湿地等来填补被侵占的耕地，以致于“土地保护”被沦落为“耕地保护”；（4）重政府主导，轻公众参与（重权力，轻权利）；（5）重“命令和管制”，轻“刺激和服务”；（6）重“实体”，轻“程序”，等等。

出路：树立生态系统管理和生态产品的理念，推进法律“生态化”工作，制定统一的《生态法》基本法，科学构建生态文明建设的立法体系

生态文明法制建设应当超越环境资源法制的老路，全面树立生态系统管理和生态产品的理念。

所谓生态系统管理，是指在对生态系统组成、结构和功能过程加以充分理解的基础上，制定适应性的管理（Adaptive management）策略，以恢复或维持生态系统的整体性和可持续性。生态系统管理的前提基础是，人类对于生态系统中各成分间的相互作用和各种生态过程有着科学的理解。为此，我们应当在充分了解和把握生态系统的结构、功能和生态过程的基础上，按照整体性原则、动态性原则、再生性原则、循环利用性原则、平衡性原则、多样性原则等基本原则的要求，科学制定政策、法律，合理设计体制、机制，搞好生态文明建设。

所谓生态产品，是指生态系统所生产和提供的各种自然要素及其组合体，如作为人类生产生活支持基础的良好人居环境，可调节生态平衡、保障生态再生力的生态环境要素等。生态产品对人类具有直接或间接的生态服务功能，如提供资源（如矿、林、渔、草等）、调节气候、纳污净化、涵养水源、保持水土、防风固沙和景观审美等。人类需求既包括对农产品、工业品和服务产品的需求，也包括对清新空气、清洁水源、宜人气候等生态产品的需求。需求产生利益，对生态产品的需求具体则体现为各种环境和资源利益。生态文明建设的目标，从本质上看即是合理分配和保护各类生态产品，譬如就水资源而言，就需合理分配生产用水、生活用水和生态用水，并特别注意保护好生活用水。换言之，应当将生态系统服务功能或生态产品作

为生态文明法制建设的理论基础、逻辑起点^{〔1〕}以及优良与否的判断标准,将生态产品的分配和保护作为生态文明法治建设的基本目标。

具体而言,生态文明法制建设应当超越环境资源法制建设的老套路,站在生态系统和生态文明的高度,按照生态系统管理的要求,对现行立法体系进行“生态化”^{〔2〕}的改造,构建适合我国国情的生态文明建设立法体系。

一是废弃只重视污染防治的《环境保护法》,制定作为生态文明法制建设基本法的《生态法》,让其作为母法和龙头法,对整个环境资源立法进行统领和指导。当然,在立法设计上,《生态法》应有全新的突破:

(1) 超越现行《环境保护法》只重视污染防治的小环保观,建立全面规制污染防治、资源节约和生态保护的大环保观,站在生态系统管理的高度,对人居环境、自然资源和生态环境进行一体化的保护。

(2) 将生态文明建设确认为立法目的。建议将《生态法》第1条规定为:“为推进生态文明建设,保护和改善生活环境与生态环境,节约资源,防治污染和其他公害,维护环境权益,保障人体健康,实现可持续发展,制定本法。”

(3) 确认环境权,确立生态优先^{〔3〕}、预防为主、环境公平、政府主导和公众参与的基本法律原则,切实规定生态补偿、环境信息公开、环境行政参与、环境损害赔偿(包括生态损害)和环境公益诉讼等基本法律制度。

二是健全和完善由污染防治法、资源保护法和生态保护法为基干的生态文明建设立法体系。

(1) 制定新法,填补立法空白。第一,加强污染防治方面的立法。当前,亟需制定《土壤污染防治法》,对棕地^{〔4〕}污染、农产品产地污染等土壤污染问题进行全

〔1〕 有学者认为,环境法学的逻辑起点是环境损害,这是片面的,因为环境法不仅要防止或救济环境损害,还要改善和培育环境,不断提高环境质量,这也是环境法学必须研究的。徐祥民、刘卫先:“环境损害——环境法学的逻辑起点”,载《现代法学》2010年第4期。

〔2〕 所谓法律生态化,是指以生态文明为导向,以当代生态学原理为理论基础,以维护环境权益和促进可持续发展为目标,按照生态系统管理的基本要求,对现行环境资源法律体系进行改造的趋势和过程。杨朝霞:“出台环境基本法 推动法律生态化”,载《检察日报》2013年1月11日。

〔3〕 所谓生态优先,是指坚持人类社会活动对生态规律的遵从性、环境容量和资源承载力对经济社会发展规模和速度的限制性、区域经济活动产业结构和空间布局同当地生态系统组成结构和主体功能区的协调性、经济建设决策对生态环境保护考虑的优先性等准则,以实现人与自然的和谐和经济社会的可持续发展。

〔4〕 棕地(Brownfield Site),也称为污染场地。美国的“棕地”最早、最权威的概念界定,是由1980年美国国会通过的《环境应对、赔偿和责任综合法》(Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, CERCLA)做出的。从用地性质上看,棕地以工业用地居多,可以是废弃的,也可以是还在利用中的旧工业区,规模不等、可大可小,但与其他用地的区别主要是都存在一定程度的污染或环境问题。美国政府出台了許多政策措施,各相关城市社区和民间组织积极配合,希望以整治棕色地块为契机,推动城市及区域在经济、社会、环境诸方面的协调和可持续发展。在我国,近年来,随着城市化

面规定。第二,强化生态保护方面的立法,如制定《全国主体功能区规划法》、《自然保护地法》和《生态补偿条例》、《湿地保护条例》、《生物安全管理条例》等。对于气候变化问题,笔者并不赞同制定专门的《气候变化应对法》,因为,充分利用《循环经济促进法》、《节约能源法》和《森林法》等现有法律资源并不断完善足以应对,完全不必浪费立法资源而制定不可能具有多大实际意义的专项法^[1]。第三,加强资源保护方面的立法,如制定《优势矿产资源保护法》、《石油天然气法》和《生物遗传资源管理条例》、《古树名木保护条例》等。第四,强化权益保障和救济方面的立法,如制定《环境损害赔偿法》、《环境权益保护法》和《公众参与环境行政程序管理办法》、《环境纠纷行政处理办法》、《环境损害鉴定评估管理办法》等。

(2) 健全和完善现行环境资源立法。譬如,修改《环境影响评价法》,扩大评价的范围,建立战略环境影响评价;修改《土地管理法》,对耕地、林地、湿地和草地等所有类型土地的数量和质量进行一体化的保护;修改《森林法》、《草原法》、《矿产资源法》、《野生动物保护法》和《自然保护区条例》等,强化生态保护方面的规定,等等。

(3) 对民法、行政法、刑法和经济法等传统部门法进行“生态化”的改造,确认和保护环境利益,使所有的法律握指成拳,形成生态文明法制建设的整体合力。需特别指出的是,对传统部门法的“生态化”,并不仅仅指在形式上规定环境资源保护的条款,而是要求在内在精神上能遵循生态系统管理的准则,并真正确认和有效保护基于环境的生态系统服务功能所产生的环境利益。譬如,2011年《刑法修正案(八)》第338条将“重大环境污染事故罪”改为“污染环境罪”^[2],直接确认环境利益为环境犯罪的客体^[3],就是法律生态化十分成功的例子。当前,亟需

(接上页) 进程的加快,一些原来被工业企业占用甚至污染的土地需要进行再开发,因此,对污染土地(棕地)的修复和再开发已成为首要问题。以北京为例,2001~2005年间,北京搬迁了142家工厂,置换出878万平方米可供重新利用的土地。

[1] 参见孙佑海、李丹、杨朝霞:《循环经济法律保障机制研究》,中国法制出版社2013年版,序,第3~4页。

[2] 《刑法修正案(八)》对第338条进行了修改,把“造成重大环境污染事故,致使公私财产遭受重大损失或者人身伤亡的严重后果”修改为“严重污染环境”,大大降低了入罪门槛。此外,第343条的非法采矿罪也由“经责令停止开采后拒不停止开采,造成矿产资源破坏”修改为“情节严重”,拓宽了刑法打击非法采矿罪的范围,更好地贯彻了环境法预防为主的基本原则。

[3] 2013年出台的《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》将“致使乡镇以上集中式饮用水水源取水中断十二小时以上”的行为认定为“严重污染环境”,即是直接确认环境利益为污染环境罪的犯罪客体。此外,该《解释》还有一个最大的亮点是,将作为结果犯的“重大环境污染事故罪”修改为包含结果犯、行为犯和情节犯的“污染环境罪”。具体规定为:“实

民事立法尤其是《侵权责任法》健全环境侵权责任（具体应包括环境污染侵权责任和生态破坏侵权责任），确立生态损害赔偿制度，真正追究污染和破坏环境者治理和恢复环境、赔偿自然资源和生态损失等方面的民事责任。

瓶颈二：环境维权管道不畅，公众参与举步维艰，环境纠纷和环境群体性事件与日激增

随着改革开放后经济社会的迅猛发展，我国的环境纠纷日益增多。据统计，自1998年以来，我国每年的环境污染纠纷以超过20%的速度递增，2010年投诉到环保部门的环境纠纷甚至达到了70多万件^{〔1〕}。然而，真正通过司法诉讼渠道解决的环境纠纷不足1%。对于环境纠纷，群众之所以宁愿选择信访或举报投诉等途径解决，而不愿选择司法途径，首要的原因在于难以找到有力的证据，尤其是关于证明排污行为与所生损害之间因果关系的证据，以致于环境诉讼遭遇“举证难”“审判难”等巨大困境^{〔2〕}。

此外，近年来，环境群体性事件也频频爆发。据统计，环保问题排在了当前全国群体性事件十大原因的第九位，因环境污染引起的群体性事件的增长速度还排到了全国第七位，增长率达到29.8%^{〔3〕}。典型的环境群体性事件如，厦门“PX事件”（2007）、上海“磁悬浮事件”（2008）、广州番禺“垃圾焚烧厂选址事件”（2009）、浙江“海宁事件”（2011）、大连“PX事件”（2011）、江苏“启东事件”（2012）、四川“什邡事件”（2012）、浙江“镇海PX事件”（2012）、四川“彭州PX事件”（2013）、云南“昆明PX事件”（2013），等等。导致这些环境群体性事件爆发的主要原因是，项目前期有关环境影响信息公开不够，项目实施过程中对公众的关注及有效沟通与回应不足，人们完全缺乏或难以通过法律手段参与环境行政决策程序以切实维护自身权益，最终只能走上街头表达诉求，甚至引发种种非理性事件，

（接上页）施刑法第338条规定的行为，具有下列情形之一的，应当认定为“严重污染环境”：（一）在饮用水水源一级保护区、自然保护区核心区排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质的；（二）非法排放、倾倒、处置危险废物三吨以上的；（三）非法排放含重金属、持久性有机污染物等严重危害环境、损害人体健康的污染物超过国家污染物排放标准或者省、自治区、直辖市人民政府根据法律授权制定的污染物排放标准三倍以上的；（四）私设暗管或者利用渗井、渗坑、裂隙、溶洞等排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质的；（五）两年内曾因违反国家规定，排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质受过两次以上行政处罚，又实施前列行为的。”

〔1〕 杨朝霞、黄婧：“如何应对中国环境纠纷”，载《环境保护》2012年第3期。

〔2〕 尽管《侵权责任法》等立法已经规定了污染侵权救济的举证责任倒置规则，通过采用因果关系推定而减轻了原告的举证责任，但这种救济需以人身和财产已然遭受实际损害为前提，不仅面临起诉时机过于滞后的困境，在司法实践中还常遭遇难以找到排污主体并证明对方存在排污行为和自己具体损害大小等尴尬。

〔3〕 郗建荣：“环境责任保险国家立法突破在即”，载《法制日报》2010年11月17日。