

环境侵权法律研究系列

总主编 | 王灿发

- HUANJING
- SUNHAI
- PEICHANGFA
- DE
- LILUN
- YU
- SHIJIAN

吕忠梅 等◎著

环境损害赔偿法 的理论与实践



中国政法大学出版社

环境侵权法律研究系列

总主编 王灿发

- HUANJING
- SUNHAJ
- PEICHANGFA
- DE
- LILUN
- YU
- SHIJIAN

吕忠梅 等◎著

环境损害赔偿法 的理论与实践



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

环境损害赔偿法的理论与实践/吕忠梅等著. —北京：中国政法大学出版社，
2013. 12
ISBN 978-7-5620-5045-2

I. ①环… II. ①吕… III. ①环境污染—赔偿—法律—研究—中国 IV.
①D922.684

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第269504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 010-58908289(编辑部) 58908334(邮购部)
承 印 固安华明印刷厂
开 本 880mm × 1230mm 1/32
印 张 11.5
字 数 280 千字
版 次 2013 年 12 月第 1 版
印 次 2013 年 12 月第 1 次印刷
定 价 36.00 元

作者分工

项目主持人

吕忠梅

统稿人

吕忠梅 张忠民

撰稿人（以撰写章节先后为序）

导言及上篇

吕忠梅 张 宝 陈 虹 贺思源 崔 凯 陈娴灵

中篇

张忠民 张敏纯 尤明青 潘德勇

下篇

赵立新 刘长兴 张 宝

总序

GENERAL PREFACE

以我为首席专家的团队自 2005 年 12 月中标教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目——“环境侵权救济机制立法及研究”以来，无时无刻不在为完成项目任务而努力工作，力争研究有深度、成果有亮点、实践有作用。也正因为如此，作为研究成果的论文虽然有些已经发表，但研究专著却不敢轻易出版，一直在修改、打磨当中。相关的研究报告，包括“环境污染侵权责任法律规定适用的司法解释研究报告”、“环境损害鉴定评估机制研究报告”、“环境损害赔偿立法研究报告”、“环境健康损害赔偿立法研究报告”、“环境纠纷解决机制研究报告”等，也相继提交给了有关部门，并推动了国家有关部门、机构改善环境侵权救济机制的立法和相关规定的制定，发挥了该研究项目应有的作用和影响，但这些报告却始终没有被汇集成一份完整的研究报告，不能为更多的学界同仁所知，从而成为该研究项目的一大遗憾。为了展示项目的研究成果，这次，我们先将三本研究专著——《环境损害赔偿法的理论与实践》、《环境侵权责任法基本问题研



究》、《环境纠纷解决机制研究》付梓，以后还将陆续出版该研究的其他专著。

吕忠梅教授领衔完成的《环境损害赔偿法的理论与实践》，从概念分析入手，研究了环境损害的界定和特征、环境损害赔偿立法的模式、环境损害民事赔偿责任、环境损害赔偿责任的社会化、环境损害赔偿的政府责任、环境损害赔偿的程序等基本理论，并对国外的相关立法和制度进行了比较研究。侯佳儒博士领衔完成的《环境侵权责任法基本问题研究》，从法学原理、司法判例和国际比较三个角度，研究了环境侵权及其救济的特殊性，包括环境侵权责任法的概念和特征、渊源和体系，环境侵权事实的界定，环境侵权责任的归责原则，环境侵权责任的构成要件，环境侵权责任的承担形式等，提出了有关环境侵权救济机制立法的一些深层次问题。本人和杨朝霞博士完成的《环境纠纷解决机制研究》，则是从环境侵权纠纷处理的角度探讨了环境侵权救济的法律问题，对环境纠纷及其解决机制进行了界定，探究了环境纠纷解决机制的基本原理和途径，分析了实践中环境纠纷解决的案例，同时比较分析了国外环境纠纷的解决机制及其立法，提出了健全和完善我国环境纠纷解决机制的立法建议。这些研究成果，各有侧重点地探讨了环境侵权救济机制立法所涉及的各方面问题，基本构成了环境侵权救济机制立法研究项目的一个完整体系。

我国的环境状况日益令国人感到不安——灰霾不断，污水横流，重金属在土壤中肆虐，“癌症村”现象在各地蔓延，我国的环境保护到了一个艰难的抉择时刻：是要健康还是要增长更快的GDP？是从现在起要求环境质量不再恶化并有所



改善还是继续实行“减缓环境恶化的趋势”的方针？是对环境侵权损害给予必要的救济还是继续忽视环境污染对公众的损害而不闻不问？党的十八大报告已经给出了明确答案，“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”，而且要“坚持节约优先、保护优先”。十八届三中全会则进一步提出“建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系，用制度保护生态环境”。这种政策性的宣告，要在“坚持发展仍是解决我国所有问题的关键这个重大战略判断”下变为全国上下一体遵行的法律制度，真正实现“保护优先”，既需要决策者的明智和决心，也需要学者们坚持不懈的呼吁和推动。我们对环境侵权救济机制立法的研究及其研究成果的面世，正是这些呼吁和推动工作的一个小小组成部分，我希望它对我国环境法治的健全和完善进而对生态文明建设能够发挥一些推动作用。

这套丛书的出版，应当特别感谢中国政法大学出版社李传敢先生的大力支持和彭江先生的努力工作，是他们的支持和积极推动才使这套丛书得以顺利出版。

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目
环境侵权救济机制立法研究课题首席专家

王灿发

2013年11月11日



序 言

PREFACE



环境损害赔偿法：不只是学者的期待

2012年秋季，我在北京学习了一个学期。学习期间，不断遭遇灰霾天，最严重的时候，感觉呼吸十分困难。今年3月，到北京参加全国人民代表大会，前后半个月，看见蓝色天空只有一天半。最近有公开报道，上半年北京的空气质量达标天不足四成。

环境质量报告显示：去年到今年，出现灰霾天气的区域，是大半个中国。

然而，我们知道，被污染的远不只空气，还有水、土壤、食品……近年来，高血铅的儿童、镉大米、砷中毒……环境污染造成的人体健康事件频繁爆发，使环境问题成为最有震撼力的新闻，也是引发群体性事件频发的一个重要原因。

今天，不会有人否认，环境问题既是经济问题，又是社



会问题；环境污染和破坏带来的后果，既危及发展，也殃及民生。环境资源制约是当代中国人绕不过去的一道坎。

从科学上看，目前发生的如此众多而严重的人体健康受害事件，并非现在的排污行为所造成，而是过去多年污染环境结出的“恶果”。污染物进入环境，会与环境产生复杂的物理、化学、生物学反应，经过在环境中富集、迁移、转化，通过食物、呼吸、环境暴露进入人体，还要在人体内再积累、反应，最终造成健康损害。科学家们的研究表明：从向环境排放污染物到人体健康严重损害，大约需要30年的时间。

这意味着，解决中国的环境问题，既要不久欠新债，还必须偿还旧账。建立完善的环境污染损害赔偿制度，既是对已经遭受损害的生命健康和财产补救之必需，也是对未来可能发生的环境损害的防范之必需。这一认识，在十八大报告中得到了充分体现：为实现建设“美丽中国”的美好愿景，必须“加强环境监管，健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度”。

但是，如何将宏观部署变成具体的、可操作的制度，需要多方面的共同努力。如果说，科学家告诉我们的环境污染损害人体健康的时间周期从一个侧面展示了解决这个问题的难度，那么，在认知自然科学规律的基础上，将其转化成为法律上的权利义务关系并建立富有成效的法律制度，也不容易。它不仅要突破传统法律理念、制度，而且要将法律与科学紧密结合，以“领域学科”的全新视角，创建新的法律观念，建构有理论说服力和实际执行力的新的法律制度。

发现并解决实践中的问题，为实践开辟道路并提供解决



问题的方案，是理论研究的神圣使命。基于此，我所领导的课题组不仅与中国政法大学王灿发教授领导的课题组合作，共同承担了教育部重大攻关项目“环境损害赔偿制度研究”，进行环境损害赔偿制度的基础理论研究；同时，我们还接受中华环保联合会的委托，展开了制定《环境损害赔偿法》的实证研究。这两个项目，给予了我们将理论与实践紧密结合，形成立法成果的一个极好机会。

经过努力，我们完成了从法庭调查、裁判文书收集与分析到理论研究、法律建议草案拟定的全部过程。在全国人大十一届三次会议上，我领衔30名全国人大代表，郑重提出了法律议案，当年作为第358号议案立案，成为了交由环境与资源保护委员会审议的41件议案之一。而在当年的人大会议上，这个话题是各大媒体争相报道的热点之一。

在这里，展示案例调查、基础研究、法条拟定的过程以及我了解的立法进程，是想告诉大家：制定环境损害赔偿法，各方面高度关注，而真正要制定一部好的环境损害赔偿法，任重道远。衷心希望各方面都能携起手来，共同促进环境法治的完善，为生态文明建设做一点实事。

吕忠梅

2013年8月29日于武汉

目 录
CONTENTS

■ ■ 总 序	1
■ ■ 序 言 环境损害赔偿法：不只是学者的期待	4
■ ■ 导 言	1

上篇 基础理论篇

■ ■ 第一章 环境损害的界定	9
第一节 环境损害的概念	9
第二节 环境损害的特征	24
第三节 环境损害的客体	27
第四节 环境损害的类型	33



	第二章 《环境损害赔偿示范法》的提出和要义	43
第一节	《环境损害赔偿示范法》的基本设想	43
第二节	环境损害赔偿的立法概况	49
第三节	环境损害赔偿法的立法模式	54
第四节	环境损害赔偿示范法的范围和内容	59
	第三章 环境损害的民事赔偿责任	74
第一节	环境损害民事赔偿责任的构成	74
第二节	环境损害民事赔偿责任的承担	92
第三节	环境损害民事赔偿责任的特殊情形	102
第四节	环境损害民事赔偿的范围及认定	105
第五节	环境损害民事赔偿的特殊责任	113
	第四章 环境损害赔偿责任的社会化	117
第一节	环境损害赔偿责任社会化的基本理论	117
第二节	环境责任保险制度	124
第三节	环境共同基金制度	135
第四节	环境公积金制度	138
	第五章 环境损害赔偿的政府责任	142
第一节	环境损害补偿基金制度	142
第二节	环境损害政府赔偿制度	145
第三节	环境损害整治基金制度	146

	第六章 环境损害赔偿程序	148
第一节	环境损害赔偿程序概述	148
第二节	环境损害赔偿的行政处理机制	149
第三节	环境损害赔偿的诉讼机制	153
第四节	环境损害赔偿诉讼程序的基本制度	158

中篇 实证分析篇

	第七章 环境损害赔偿案件实证研究概况	175
第一节	研究背景	175
第二节	研究目标	177
第三节	研究对象	178
第四节	研究方法	180

	第八章 环境损害赔偿案件的实证梳理	181
第一节	环境损害赔偿裁判文书概况	181
第二节	环境损害赔偿的主张	195
第三节	环境损害赔偿的认定	200
第四节	环境损害赔偿案件的裁判	211
第五节	环保法庭的实践	223

	第九章 环境损害赔偿案件的实证分析	230
第一节	问题分析与解决之道	230
第二节	改进司法实践的具体建议	241



	第十章 环境损害赔偿立法体例的比较分析	248
	第一节 英美法系	248
	第二节 大陆法系	250
	第三节 比较之启示	255
	第十一章 美国的环境损害赔偿制度之考察	260
	第一节 关于环境损害民事赔偿机制	260
	第二节 关于环境损害社会化救济制度	274
	第三节 关于环境损害公共补偿制度	279
	第四节 关于环境损害纠纷解决程序	283
	第十二章 欧盟的环境损害赔偿制度之考察	294
	第一节 关于环境损害民事赔偿机制	294
	第二节 关于环境损害社会化救济制度	312
	第三节 关于环境损害公共补偿制度	315
	第十三章 域外环境损害赔偿制度比较之启示	317
	第一节 环境损害民事赔偿机制比较之启示	317
	第二节 环境损害社会化救济制度比较之启示	322
	第三节 环境损害公共补偿制度比较之启示	324
	第四节 环境损害纠纷解决程序比较之启示	326

下篇 示范立法篇

	环境损害赔偿示范法	333
第一章	总 则	333
第二章	环境损害民事赔偿责任	335
第一节	责任构成 / 335	
第二节	不承担、减轻或者转移赔偿责任的 情形 / 337	
第三章	环境损害赔偿责任的社会化	338
第一节	环境责任保险 / 338	
第二节	环境共同基金 / 340	
第三节	环境公积金 / 341	
第四章	环境损害赔偿的政府责任	342
第一节	环境损害赔偿基金 / 342	
第二节	政府赔偿 / 344	
第三节	政府环境整治 / 345	
第五章	环境损害赔偿救济程序	346
第一节	非诉讼机制 / 346	
第二节	诉讼程序 / 347	
第六章	涉外环境损害赔偿的特殊规定	350
第七章	附 则	351
	附 录 关于制定《环境损害赔偿法》的议案	352

导 言

一、研究的背景

改革开放三十多年来,中国经济发展取得了举世瞩目的成就,但生态环境面临着越来越大的压力。伴随着大规模的经济开发,全国各地都产生了不同程度的环境污染和破坏,在经济高速增长的地区环境问题尤其严重,所造成的损失不管是在绝对意义还是在相对意义上都是十分惊人的。环境损害已经成为中国社会必须认真面对的问题。

首先,从数量上讲,环境污染和破坏造成了巨大的经济损失。国家环境保护总局和国家统计局于2004年3月联合启动了“中国绿色国民经济核算(简称绿色GDP核算)研究”项目,并于2006年9月公布了《中国绿色国民经济核算研究报告(2004)》。报告指出,2004年全国因环境污染造成的经济损失为5118亿元,占当年GDP的3.05%。而更加悲观的估计是,环境污染造成经济损失约占GDP的10%。^[1]2006年之后各试点省份陆续推出绿色GDP核算,但不了了之,据称也是因为纳入环境污染损失后,GDP增长率成为负值,这是目前以GDP为中心的政绩考核体系无法接受的。

[1] “环境污染造成经济损失约占GDP的10%”,载《中国经济时报》2006年6月6日。



其次，从趋势上看，环境损害呈现出爆发式增长的势头。近十年来，随着环境污染累积效果的显现，从癌症村到儿童血铅超标，污染导致的区域性疾病大量出现；有毒有害物质的大规模使用也使突发性环境污染事件频发，松花江水污染是其中的典型代表；同时，矿产、森林等资源的过度开发，也引起了诸如地质灾害、水土流失等损害。总之，环境问题已经成为危及人民生命财产安全的重大隐患：一方面，它造成了公众健康的直接损害；另一方面，它威胁着经济发展的资源供给，对经济的可持续增长造成威胁。

二、研究的意义

在环境污染和破坏造成的损害已经十分严重，并且形势可能继续恶化的背景下，环境损害赔偿课题的研究就具有更为重要的意义：

首先，环境损害赔偿制度是救济人身和财产权利的需要。在环境污染和破坏严重到一定程度时，会导致人的健康损害、养殖或者种植业损害以及受污染影响财产价值降低或者损害，从而构成对人身权或者财产权的侵犯。环境损害赔偿制度通过经济赔偿在一定程度上填补既有损害，对于权利的保障具有重要意义。

其次，环境损害赔偿是预防原则失败后的补救措施，其存在还具有保障预防原则贯彻的作用。预防环境损害是对未来事务的规划，因利益的差异和短视的影响而难以完全实现，环境损害因而发生。在停止侵害的救济之外，如果没有环境损害赔偿制度，预防原则的贯彻就缺少了一个重要的制约；只有让环境损害的责任人承担赔偿责任，才能反衬出预防原则的价值，促使行为人对自己的行为负责，预测其行为后果并作出更合理的选择。从一定意义上讲，环境损害赔偿是对责任人置预防原则于不顾的惩罚，特别是惩罚性赔偿原则的适用强化了这种效