



2015

环境法研究通讯

Environmental Law Review
-Fellows Newsletter 2015

自然资源保护协会（NRDC）是一家国际非营利环保机构，拥有约 200 万会员及支持者。自 1970 年成立以来，NRDC 一直在为保护自然资源、生态环境及公众健康而进行不懈努力。NRDC 在美国、中国、印度、加拿大、墨西哥、智利、哥斯达黎加、欧盟等国家及地区开展工作，并在中国的北京、美国的纽约、华盛顿、芝加哥、洛杉矶、旧金山及蒙大拿州的波兹曼等地有常设办公室。请登录网站了解更多详情 www.nrdc.cn。

政策和法律法规建设是实现可持续低碳发展的长期与根本保证。作为总体战略支撑，NRDC 的专业环境法团队自 2005 年以来在中国开展广泛交流与合作，支持环境立法和管理，促进环境信息公开，并推动公众参与环境保护，为环境与能源政策与法规建设和实施做出积极的贡献。

《环境法研究通讯》由 NRDC 中国环境法项目编辑
执行主编：张西雅
项目团队：王彦 吴琪 高雨禾 林永青 张艾莉

联系我们：

自然资源保护协会（NRDC）中国项目

中国北京市朝阳区东三环北路 38 号泰康金融大厦 1706 邮编 100026

电话：+86（10）5927-0688

www.nrdc.cn

卷首语

2015年1月1日，被称为中国史上最有力的《环境保护法》开始实施。这是我国环境法治建设的新里程碑，是生态文明建设的新起点，我们的环境律师项目也随之开启了新篇章。

《环境法研究通讯》（*Environmental Law Review - Fellows Newsletter*）是我们在新形势下，作出的新尝试。随着中国法治建设的深入推进，环境律师和环境志愿者需要进一步提高法律专业水平。《环境法研究通讯》通过及时解读、解析环境领域最新出台的政策和法律规则，分享、分析相关案例，为环境律师和环境志愿者提供一个深度交流的平台。

2015年度6期《环境法研究通讯》的规则解析部分，主要讨论了有关推进生态文明建设、追究环境责任的政策文件，最高人民法院的4个司法解释（最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释、关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释、立案登记制司法解释、行政诉讼法司法解释），以及环境保护部的重要部门规章和规范性文件（比如，《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》、《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》、《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》、《企业事业单位环境信息公开办法》、《突发环境事件调查处理办法》、《环境保护公众参与办法》等）。

在案例解析部分，主要围绕环境律师实务中的疑点、难点展开，以典型案例分析环境污染受害者对于损害的举证责任、数个污染者侵权的连带责任、不可抗力、利用流行病学证据证明因果关系、公益诉讼等问题。

环境法研究通讯

Environmental Law Review - Fellows Newsletter

第 1 卷 第 1 期 总第 1 期

Volume 1 Issue 1 Serial No. 1

(2015 年 3 月)

(March 2015)



自然资源保护协会

Natural Resources Defense Council

目录

一、新法速递.....	5
二、执法动态.....	7
三、规则解析.....	8
(一)《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》.....	8
(二)环境保护部有关按日计罚、行政强制、信息公开、突发环境事件调查处理的规定.....	12
四、案例分析.....	14
(一)全国首例检察机关状告环保局的行政公益诉讼案.....	14
(二)湖北黄石“砷污染案”.....	17
(三)陆红霞诉南通市发展和改革委员会政府信息公开申请行政诉讼案... ..	20

声明：

本文件仅为内部交流之用，不构成律师向当事人提供的法律服务。对于具体案件，请寻求律师的帮助。同时欢迎各位同仁投稿，提出批评、建议、案件线索。

Table of Contents

A. Updates to Environmental Laws and Regulations

B. Enforcement of Environmental Laws

C. Analysis of Rules and Regulations

1. Supreme People's Court Interpretation Regarding the Application of Law in Environmental Civil Public Interest Cases

This judicial interpretation puts forth rules on the following issues: appropriate courts for public interest lawsuits, the requirements set forth in Article 58 of the Environmental Protection Law regarding NGOs qualified to raise public interest environmental cases, suitable judgments and verdicts, means of alleviating the financial burdens of such cases, and the enforcement of judgments and verdicts.

2. New rules adopted by the Ministry of Environmental Protection (MEP) on administrative penalties, compulsory administrative measures, information disclosure, and the investigation and handling of environmental emergencies.

(1) Measures for the imposition of consecutive daily penalties by departments in charge of environmental protection; (2) Measures for sealing up and impounding assets and property by departments in charge of environmental protection; (3) Measures for restricting and suspending production as corrective measures by departments in charge of environmental protection; (4) Measures for the disclosure of environmental information by enterprises and public institutions; (5) Measures for the investigation and handling of environmental emergencies.

D. Analysis of Cases

1. China's First Administrative Public Interest Lawsuit Initiated by a Procuratorate against an Environmental Protection Bureau

The local procuratorate brought a public interest lawsuit in the local court against the local environmental protection bureau under the Administrative Procedure Law for the defendant's failure to impose administrative penalties. The defendant thereafter imposed administrative penalties, so the plaintiff withdrew the lawsuit.

2. Arsenic Pollution Cases in Hubei Province

The court found several businessmen guilty of polluting the environment. Several local governmental officials were also found guilty of accepting bribes and neglecting their responsibilities for environmental protection.

3. Administrative Lawsuit for the Disclosure of Government Information (Lu Hongxia v. Nantong Municipal Commission of Reform and Development)

The court dismissed the complaint on the grounds that the lawsuit was vicious and capricious. The court collected evidence on its own to prove that the plaintiff and her family members had lodged numerous requests for administrative reconsideration and information disclosure and brought numerous administrative lawsuits. The plaintiff reportedly appealed, but the decision of the appellate court has not yet been reported.

一、新法速递

类别	名称	制定主体	印发/发布日期	生效时间
法律	中华人民共和国环境保护法 (2014 修订)	全国人民代表大会 常务委员会	2014 年 4 月 24 日	2015 年 1 月 1 日
司法解释	最高人民法院关于审理环境民事 公益诉讼案件适用法律若干问题 的解释	最高人民法院	2015 年 1 月 6 日	2015 年 1 月 7 日
部门规章	环境保护主管部门实施按日连续 处罚办法	环境保护部	2014 年 12 月 19 日	2015 年 1 月 1 日
	环境保护主管部门实施查封、扣押 办法	环境保护部	2014 年 12 月 19 日	2015 年 1 月 1 日
	环境保护主管部门实施限制生产、 停产整治办法	环境保护部	2014 年 12 月 19 日	2015 年 1 月 1 日
	企业事业单位环境信息公开办法	环境保护部	2014 年 12 月 19 日	2015 年 1 月 1 日
	城镇污水排入排水管网许可管理 办法	住房和城乡建设 部	2015 年 1 月 22 日	2015 年 3 月 1 日
	突发环境事件调查处理办法	环境保护部	2014 年 12 月 19 日	2015 年 3 月 1 日
地方性法规	天津市大气污染防治条例	天津市人民代表 大会常务委员会	2015 年 1 月 30 日	2015 年 3 月 1 日
	安徽省大气污染防治条例	安徽省人民代表 大会	2015 年 1 月 31 日	2015 年 3 月 1 日
	江苏省大气污染防治条例	江苏省人民代表 大会	2015 年 2 月 1 日	2015 年 3 月 1 日
规范性文件	行政主管部门移送适用行政拘留 环境违法案件暂行办法	公安部、工业和 信息化部、环境 保护部、农业部、 国家质量监督检 验检疫总局	2014 年 12 月 24 日	2015 年 1 月 1 日

	企业绿色采购指南（试行）	商务部、环境保护部、工业和信息化部	2014年12月22日	2015年1月1日
	关于推进环境监测服务社会化的指导意见	环境保护部	2015年2月5日	2015年2月5日
	环境影响评价机构资质管理廉政规定	环境保护部	2015年3月16日	2015年3月16日
	关于推进环境监测服务社会化的指导意见	环境保护部	2015年2月5日	2015年2月5日
	2015年全国海洋生态环境保护工作要点	国家海洋局	2015年3月5日	2015年3月5日
环境标准	环境信息共享互联互通平台总体框架技术规范（HJ 718-2014）	环境保护部	2014年12月25日	2015年3月1日
	环境信息系统数据库访问接口规范（HJ 719-2014）			
	环境信息元数据规范（HJ 720-2014）			
	环境数据集加工汇交流程（HJ 721-2014）			
	环境数据集说明文档格式（HJ 722-2014）			
	环境信息数据字典规范（HJ 723-2014）			
	环境基础空间数据加工处理技术规范（HJ 724-2014）			
	环境信息网络验收规范（HJ 725-2014）			
	环境空间数据交换技术规范（HJ 726-2014）			
	环境信息交换技术规范（HJ 727-2014）			
	环境信息系统测试与验收规范——软件部分（HJ 728-2014）			
	环境信息系统安全技术规范（HJ 729-2014）			

二、执法动态

（一）环保部加强环境监察

环保部于 2015 年 3 月 22 日印发的《2015 年全国环境监察工作要点》上明确提出，对于典型环境违法案件要实行责任链倒查和追究，对重大环境违法问题该发现而没有发现、发现问题而不报告或者不处理的，按失职渎职严肃问责查处。要点指出，要严格执行新修订的环境保护法及按日连续处罚、查封扣押、限制生产、停产整治和行政拘留等配套实施细则；要敢于碰硬，用对、用好、用足新修订的环境保护法赋予的执法手段，做到有案必查、违法必究。在“严打”的同时，要点强调“督政”，要求省级环保部门每年应当对不少于 30% 的设区市级人民政府开展综合督查。对于在综合督查中发现的问题，要以书面形式向设区的市级人民政府反馈，并要造册立档，实行销号制度。督查报告要抄报省级人民政府和环保部。

（二）环保部近期采取多项措施规范环评

环境影响评价结果对政府决策有着直接的影响，为了防止环评机构弄虚作假影响环评结果，新修订的环保法特别增加了对环评机构弄虚作假造成环境污染和生态破坏的法律责任，以实现环境影响评价客观公正进行。为了落实这些规定，环保部将全面公开环评资质受理、审查、审批信息，全面公开环评机构相关信息和诚信记录，全面公开对违规环评机构和人员处理信息。

环保部于 2015 年 3 月 6 日发布了《关于部分建设项目环境影响评价机构和人员处理意见的通报》，决定对存在各类问题的 63 家建设项目环评机构和 22 名环评工程师分别作出了取消资质、缩减评价范围、限期整改、通报批评等相应处理。通化市环保研究所、固原市环境保护科学研究所、河南师范大学所因无环评师被取消建设项目环境影响评价资质。

2015 年 3 月 16 日发布了《环境影响评价机构资质管理廉政规定》，要求负责环境影响评价机构资质审查和日常管理工作的环境保护行政主管部门及其工作人员，承担环境影响评价机构资质技术审核工作的单位及其工作人员，应当廉洁、独立、客观、公正。

2015年3月25日，环保部公布了《全国环保系统环评机构脱钩工作方案》。根据该工作方案，全国环保系统环评机构将分三批，在2016年年底前全部脱钩或退出建设项目环评技术服务市场，环保部直属单位的8家机构今年率先完成。此外环保部近期将发布新修订的《建设项目环境影响评价资质管理办法》，对环保系统环评机构脱钩后的接手机构，在符合相关条件的情况下，仍按照现行资质管理办法中有关改制机构变更程序和资质条件核发资质证书。

三、规则解析

（一）《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》

最高人民法院于2015年1月6日发布了《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《解释》），明确规定社会组织可跨行政区域提起环境民事公益诉讼，以克服地方保护主义。此外，因环境污染、破坏生态行为受到人身或者财产损害的受害者，还可以搭上公益诉讼的便车，进行索赔。同时公布的还有最高人民法院与民政部、环保部联合下发的《关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知》。此解释以下几点值得关注：

1、环境公益诉讼的原告资格

《环境保护法》第58条第1款明确了提起环境公益诉讼的社会组织的条件，从而也大致确定了有权提起环境公益诉讼的社会组织范围。在新《环保法》的基础上，《解释》进一步细化了具有提起环境民事公益诉讼的原告主体资格的社会组织的条件。《解释》规定，在设区的市级以上人民政府民政部门登记的社会团体、民办非企业单位以及基金会等，属于“社会组织”。按照现行行政法规，社会组织包括社会团体、民办非企业单位以及基金会三种类型，但《解释》并没有将社会组织严格限定在这三种类型上，保持了一定的开放性，为将来法律发展提供了空间。《解释》同时明确，社会组织章程确定的宗旨和主要业务范围是维护社会公共利益，且从事环境保护公益活动的，可以认定为“专门从事环境保护公益活动”。对于《环境保护法》第58条规定的“无违法记录”，《解释》将其

明确为该社会组织在提起诉讼前 5 年内未因从事业务活动违反法律、法规的规定受过行政、刑事处罚的。由于该规定所指的违法主体为社会组织，因此该社会组织的法定代表人、成员、工作人员的个人违法行为不应当影响该社会组织的原告主体资格。此外，情节轻微的违规行为如果没有受到行政处罚，也不影响该社会组织的原告主体资格。此外，根据《解释》以及最高人民法院、民政部、环境保护部于 2014 年 12 月 26 日联合发布的《关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知》，法院发现社会组织通过诉讼牟取经济利益，应向其登记管理机关发送司法建议，由登记管理机关依法对其查处，查处结果应向社会公布并通报法院。

据民政部民间组织管理局副局长廖鸿介绍，目前在各级民政部门登记的社会组织是 56.9 万个，其中，生态环保类的社会组织约有 7000 个，符合《环保法》及《解释》的约有 700 多个，比如，中华环保联合会，中国绿化基金会、中国治理荒漠化基金会、青海省三江源生态环境保护协会、北京市新能源与可再生能源协会等。

《解释》没有限定社会组织提起公益诉讼的地域范围，也就是说环保组织可以在全国范围内活动。这扩大了环保组织起诉的范围，有利于调动环保组织的积极性。更为重要的是，这有助于克服案件当地的社会组织由于种种考虑不愿提起公益诉讼可能导致的公益诉讼原告缺失问题。

对于《民事诉讼法》第 55 条所规定的“法律规定的机关”，由于仍然存在较大争议，《解释》未对此加以细化。围绕《民事诉讼法》第 55 条所规定的“法律规定的机关”，主要争议是行政机关和检察院提起环境公益诉讼的原告主体资格问题。

对于行政机关是否具有原告资格，有观点认可其原告主体资格，也有观点否认其原告主体资格。根据诉的担当理论，以环境资源的国家所有权为基础，行政机关作为诉讼担当人，可以提起诉讼。但是基于诉的担当提起的诉讼，是公益诉讼还是传统的私益诉讼，则存在较大争议。在最高法院 2014 年月公布的 9 个典型环境案例中，上海市松江区叶榭镇人民政府与蒋荣祥等水污染责任纠纷案的原告即为行政机关，但是该案被认为是私益诉讼案件而非公益诉讼案件。因此，从该案的判决以及最高人民法院对该案的评价可以看出，法院的主流意见认为行政机关基于诉的担当提起的诉讼在性质上属于私益诉讼。而且，环境行政部门、实

务界人士也提出，在目前政府对环境行政执法投入严重不足的情况下，让行政机关承担公益诉讼原告资格的重任，而且是以国家所有为理论依据，则一旦行政机关没有提起诉讼，可能因此面临被追责风险，责任过重，难以承受。

对于检察院是否具有原告资格的问题，《解释》未明确规定。虽然仍有观点反对检察院具有诉讼资格，但作为也有检察机关提起公益诉讼的实践。

2、环境公益诉讼案件的管辖问题

根据《解释》，环境公益诉讼案件的级别管辖，以中级人民法院为默认值。中级人民法院认为确有必要的，可以在报请高级人民法院批准后，裁定将本院管辖的第一审环境民事公益诉讼案件交由基层人民法院审理。根据该规定，将环境公益诉讼案件交由基层人民法院审理，应当由具有管辖权的中级人民法院针对具体的个案作出裁定，并且在作出裁定之前应当报请高级人民法院批准。在该规定出台之前，有些地方的司法试点中，由高级人民法院或者中级人民法院以内部文件的方式，指定某一基层人民法院管辖包括环境民事公益诉讼案件在内的环境案件。此种做法因为与《解释》冲突，应不再适用。

环境民事公益诉讼的地域管辖，遵守侵权案件地域管辖的一般要求，由污染环境、破坏生态行为发生地、损害结果地或者被告住所地的中级人民法院管辖。很多环境污染和生态破坏的影响范围超出造成污染或生态破坏的企业事业单位和其他生产经营者所在的行政区域，如果损害结果发生地与污染环境、破坏生态行为发生地不一致，并且在污染环境、破坏生态行为发生地起诉存在障碍的话，则可以考虑在损害结果发生地提起环境民事公益诉讼。

《解释》为相对集中行使环境民事公益诉讼的管辖权作出了规定。根据《解释》第7条，经最高人民法院批准，高级人民法院可以根据本辖区环境和生态保护的实际状况，在辖区内确定部分中级人民法院受理第一审环境民事公益诉讼案件；中级人民法院管辖环境民事公益诉讼案件的区域由高级人民法院确定。该规定对于集中配置优势审判资源、克服地方保护主义有一定意义。

3、环境公益诉讼成本问题

《解释》在相关规定框架内尽量减轻了原告的诉讼费用负担。《解释》第22条规定，原告请求被告承担检验、鉴定费用，合理的律师费以及为诉讼支出的其他合理费用的，人民法院可以依法予以支持。请求被告承担检验、鉴定费用，与

民事诉讼法的基本规定是一致的。要求被告承担合理的律师费，是环境民事公益诉讼的创新，对于社会组织提起环境民事公益诉讼、发展环境公益诉讼律师队伍，具有鼓励作用。

根据现有的规定，环境民事公益诉讼的原告如果胜诉，其前期支出的费用以及律师费都能够得到相当承担的弥补。但是环境民事公益诉讼的原告仍然存在败诉的风险，如果败诉之后，为办理该案件所支出的费用就难以通过该案本身获得弥补。这对于财力不足的社会组织仍然构成相当大的财务风险。《解释》对此有所考虑。《解释》第 24 条第 2 款规定，人民法院判决被告承担的生态环境修复费用、生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失等款项，可以酌情用于支付其他环境民事公益诉讼中败诉原告所需承担的调查取证、专家咨询、检验、鉴定等必要费用。但是对该规定也需要进一步思考。根据该规定，A 案件中败诉的被告可能需要为 B 案件败诉的原告承担费用，如果为此增加 A 案件被告本应承担的义务，对于该被告是否公平？如果不增加 A 案件被告本应承担的义务，为 B 案件败诉原告所承担的费用，势必会减少用于修复 A 案所造成的环境污染和生态破坏的金额，对于 A 案中所受损的环境和生态及其利害关系方是否公平？并且，如果 A 案判决败诉被告支付的金额不是由法院直接监管，法院以什么方式要求资金监管人向 B 案的败诉原告支付这些费用，也存在一些问题。相比而言，成立环境公益诉讼基金是法律障碍较少的路径。

4、环境民事公益诉讼与私益诉讼的关系

《解释》规定，法律规定的机关和社会组织提起环境民事公益诉讼的，不影响因同一污染环境、破坏生态行为受到人身、财产损害的公民、法人和其他组织依据民事诉讼法的规定提起诉讼。为了提高私益诉讼的审判效率，同时防止作出相互矛盾的裁判，《解释》允许私益诉讼原告“搭便车”，即环境民事公益诉讼生效判决的认定有利于私益诉讼原告的，私益诉讼的原告可以主张适用。该规定符合民事诉讼法的规定，也有利于减少诉讼成本，提高诉讼效率。

但是，《解释》限制环境民事公益诉讼的被告在私益诉讼中直接主张对其有利的减轻或免除责任的事由。《解释》规定，对于环境民事公益诉讼生效裁判就被告是否存在法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形、行为与损害之间是否存在因果关系、被告承担责任的大小等所作的认定，因同一污染环境、破坏生态

行为依据民事诉讼法第 119 条规定提起诉讼的原告主张适用的，人民法院应予支持，但被告有相反证据足以推翻的除外；被告主张直接适用对其有利的认定的，人民法院不予支持，被告仍应举证证明。

5、环境公益诉讼的其他问题

随着《解释》和立案登记制的实施，包括环境民事公益诉讼在内的环境案件立案难问题能否彻底解决，仍然需要各级法院的努力。同时也应注意到，以往的立案审查虽有审查过严的弊病，但是也在一定程度上帮原告律师对起诉材料把关，避免因立案起诉环节的问题影响案件审理的进行。在实行立案登记制之后，律师在申请立案时需要更加谨慎，避免因材料不齐、立案前的其他相关程序不到位，影响案件的顺利进行。

环境民事公益诉讼的执行问题，仍然需要在规则层面予以完善。《解释》将环境民事公益诉讼的执行规定为移送执行，有助于提高执行效率。但是，如何将被告支付的款项用于环境保护，如何监管资金的使用，仍然需要思考。环境修复费用和服务功能损失等款项应专款专用，不能挪作他用。该款项不宜给原告，并且作为环境公益诉讼的原告一般也不宜接受该款项。现在各地法院也在探索，有些地方探索设立了生态修复基金专户和生态文明建设基金，法院判决的赔偿金付入该基金或者是专户里，并保证该笔资金专款专用。有些地方的财政设立了财政专户，专门用于环境修复，法院将被告支付的赔偿金转入该账户，并该账户也酌情支付环境公益诉讼败诉原告的费用。各种做法都有一定的利弊，尚需进一步探索。对于法院和公益律师来说，环境民事公益诉讼的判决并非案件的事了，还需对判决之后的后续问题跟踪、监督。

（二）环境保护部有关按日计罚、行政强制、信息公开、突发环境事件调查处理的规定

为配合 2014 年修订后的《环境保护法》的实施，环境保护部于 2014 年 12 月 19 日发布了《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》、《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》、《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》、《企业事业单位环境信息公开办法》和《突发环境事件调查处理办法》共 5 个部

门规章。除《突发环境事件调查处理办法》自 2015 年 3 月 1 日起施行外，其他 4 个规章均自 2015 年 1 月 1 日起施行。

《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》规定，排污者有 5 种行为之一，受到罚款处罚，被责令改正，拒不改正的，依法作出罚款处罚决定的环境保护主管部门可以实施按日连续处罚。具体而言，这 5 种行为包括：（1）超过国家或者地方规定的污染物排放标准，或者超过重点污染物排放总量控制指标排放污染物的；（2）通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据，或者不正常运行防治污染设施等逃避监管的方式排放污染物的；（3）排放法律、法规规定禁止排放的污染物的；（4）违法倾倒危险废物的；（5）其他违法排放污染物行为。《实施按日连续处罚办法》明确，排污者具有下列情形之一的，构成拒不改正：（1）责令改正违法行为决定书送达后，环境保护主管部门复查发现仍在继续违法排放污染物的；（2）拒绝、阻挠环境保护主管部门实施复查的。

《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》规定，排污者有以下 6 种情形之一的，环境保护主管部门依法实施查封、扣押：（1）违法排放、倾倒或者处置含传染病病原体的废物、危险废物、含重金属污染物或者持久性有机污染物等有毒物质或者其他有害物质的；（2）在饮用水水源一级保护区、自然保护区核心区违反法律法规规定排放、倾倒、处置污染物的；（3）违反法律法规规定排放、倾倒化工、制药、石化、印染、电镀、造纸、制革等工业污泥的；（4）通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据，或者不正常运行防治污染设施等逃避监管的方式违反法律法规规定排放污染物的；（5）较大、重大和特别重大突发环境事件发生后，未按照要求执行停产、停排措施，继续违反法律法规规定排放污染物的；（6）法律、法规规定的其他造成或者可能造成严重污染的违法排污行为。对于扣押期间设施、设备的保管费用，《实施查封、扣押办法》规定，由环境保护主管部门承担；环境保护主管部门实施查封、扣押所需经费，应当列入本机关的行政经费预算，由同级财政予以保障。

新《环境保护法》出台之前，环保部门无权决定对违法排污企业实施限产、停业，只能报请地方政府批准。《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》规定，排污者超过污染物排放标准或者超过重点污染物日最高允许排放总量控制指标的，环境保护主管部门可以责令其采取限制生产措施。依照《实施限制

生产、停产整治办法》的规定，以往媒体所报道的排污企业通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据，或者不正常运行防治污染设施等逃避监管的方式排放污染物，超过污染物排放标准的；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污染物排放标准 3 倍以上的等行为，环保部门都可对其实施限产停产措施。

环境信息公开，是公众参与环境保护的重要前提。《企业事业单位环境信息公开办法》规定，企业事业单位应当按照强制公开和自愿公开相结合的原则，及时、如实地公开其环境信息。该办法规定，重点排污单位应当公开企业基本信息、排污信息、防治污染设施的建设和运行情况、建设项目环境影响评价及其他环境保护行政许可情况、突发环境事件应急预案等，否则将处 3 万元以下罚款，并予以公告。

《突发环境事件调查处理办法》规定，对于连续发生突发环境事件，或者突发环境事件造成严重后果的地区，有关环境保护主管部门可以约谈下级地方人民政府主要领导。同时，环境保护主管部门应当将突发环境事件发生单位的环境违法信息记入社会诚信档案，并及时向社会公布。

四、案例分析

（一）全国首例检察机关状告环保局的行政公益诉讼案

1、基本案情

本案的原告为贵州省毕节市金沙县人民检察院，被告为金山县环境保护局，受诉法院为仁怀市人民法院，适用程序为行政诉讼程序，诉讼请求为要求被告履行法定职责。本案已经以原告撤诉结案。¹

该案的背景是，开发商佳乐公司在金沙县城中心鼓韵广场修建大厦，2013 年施工过程中造成噪声等污染，金沙县环保局核定其应缴纳 12 万余元排污费，但企业拖欠一年多才缴齐。2014 年 12 月 31 日，挂着宏圆大厦横幅的高楼至今依

¹ 本案例分析参考了贾阳：试水行政公益诉讼 贵州金沙检察院告环保局不作为，载《检察日报》2015 年 3 月 1 日第 2 版。

然未完工，裸露着混凝土表面。周围有居民表示，企业施工时，整天吵闹，很多小孩没法安心读书，住户曾经向环保局投诉举报，甚至有住户因此搬走。

在对企业的处理上，环保局和检察院存在分歧。环保局认为该企业所开发的房地产销售不顺利，处于停工状态，存在实际困难，并且也提交了缓交排污费的申请。环保局虽然也督促该企业缴纳噪声污染排污费，但是认为不需要对企业处以罚款等行政处罚。

金沙县人民检察院认为，虽然排污费缴齐了但仍需给予行政处罚。由于多次建议后，环保局没有依法对该企业拖欠排污费行为作出任何行政处罚，因此金沙县人民检察院将其告上法庭，要求其履行处罚职责。“缴了费后，环保局就不追究责任了。”金沙县检察院检察长肖莉红说，“他们觉得能收到缴费就已经很不错了，应该说这是一种常规性思维模式。”毕节市检察院生态处副处长郭布红则直言，“正是因为执法太软，很多企业不太愿意主动交排污费，这带来了不好的导向。”

2014年10月29日，金沙县环保局在收到法院法律文书后当天，便立即决定对佳乐公司处以警告处罚，并将处罚情况告知金沙县检察院，后者认为检察机关通过行政公益诉讼督促行政机关依法履职的目的已经达到，便向法院申请撤回起诉。

2014年11月4日，仁怀市法院作出行政裁决，准许撤诉。“我们的目的是监督他们，不是针对单位的，该履行的职责履行了，就可以撤诉了。”金沙县检察院该案的承办人说。

事后当地环保部门负责人表示，检察院起诉是给自己撑了腰，以后执法就理直气壮，没有退路，不想再成为被告。

2、案件剖析

检察院能否提起公益诉讼的问题，争论已久。虽然多地检察院开展试点，进行了有益的探索，并且试点案件多已结案，但是检察院作为原告提起公益诉讼，在制度构建、理论支撑和以后的环境律师实务上，都值得进一步思考。在此背景下，本案又增加了新的元素，主要表现为：本案的被告为环境保护局，所涉及的问题是被告是否应当作为行政机关对第三人（行政相对人）作出行政处罚，诉讼请求是要求被告履行法定职责。

从原告诉讼主体资格来说，检察院代表社会公众提起行政公益诉讼的资格，仍然存在争议。在本案被报道之后，有媒体认为本案的受诉法院在一定程度上承认了人民检察院提起行政公益诉讼的主体资格。但是仔细分析本案的进程，在本案中被告于2014年10月29日收到起诉状之后立即对行政相对人作出了警告的行政处罚，原告随后申请撤诉，法院于2014年11月4日作出准予撤诉的裁定。原告申请撤诉的时间，尚在被告提出答辩状的期间内。对于原告的诉讼主体资格，除了法院立案时进行审查之外，被告也可以提出质疑。被告提出质疑的，由法院依法审理。在本案中，从案件发展过程来看，只有立案庭对原告的诉讼主体资格作了初步审查。因此，根据本案无法得出检察院对于本案具有起诉主体资格的结论。本案在审理时，适用的《行政诉讼法》为1989年通过的《行政诉讼法》。根据1989年通过的《行政诉讼法》，原告的主体为“认为具体行政行为侵犯其合法权益的公民、法人或者其他组织”。2014年全国人大常委会修订《行政诉讼法》时，将第41条改为第49条，将第1项修改为：“（一）原告是符合本法第二十五条规定的公民、法人或者其他组织；”即“行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织，有权提起诉讼。”因此，不论是根据1989年《行政诉讼法》还是新修订的《行政诉讼法》，人民检察院都没有对本案提起行政公益诉讼的主体资格。

就诉讼请求来说，本案的原告主张通过行政公益诉讼程序，请求法院判令被告履行法定职责，具体到本案而言，就是要求被告作出行政处罚。根据《噪声污染防治法》，本案被告对第三人（行政相对人）排放噪声并且未按时交纳排污费的处罚依据为该条第51条。该条规定，违反本法第16条的规定，不按照国家规定缴纳超标准排污费的，县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门可以根据不同情节，给予警告或者处以罚款。对立法语言进行文义解释，行政机关有权决定处罚也可以不给予处罚，即使给予处罚，也有警告或罚款两种处罚可供选择。正如本案的后续发展所示，本案被告最后选择的处罚种类即为警告。从该规定中的选择性语言可以看出，环保部门对于本案第三人（行政相对人）的行政处罚权是一项裁量性行政行为，行政机关对于如何行使该项职权，享有一定的裁量权。固然需要依法限制行政机关的裁量权，避免行政权的滥用，但是适度的裁量权也是合法行政、合理行政所必须，并且即使是限制行政裁量权，以检察院在法院提

起行政公益诉讼的方式限制行政裁量权是否合适，仍然需要进一步讨论。检察院在选择该案探索时，考虑到该案案情简单，以该案作为探索不会引起行政机关和企业强烈的抵触，也不会对其带来太大的影响。但是看似简单的案情，对其提起诉讼、进行审理则涉及到根本性的法律问题。对于这些问题的回答，对于依法治国、以法律制度保护环境，都具有重要意义，需要进一步的理论研究和实践探索。

（二）湖北黄石“砷污染案”

1、基本案情

2008年至2013年期间，李加牛、曹庭安、石义航、石义广、李峥、冯应东、柯朋、刘青松，黄咏华、黄正中、张志文、柯春和、刘先红、肖本道等14名被告人，分别成立或经营了金宝公司、银源公司、力拓公司、鑫旺公司、莲花公司、星火公司，6家企业均在湖北省黄石市阳新县大王镇、太子镇范围内非法从事冰铜、冰镍冶炼。此外，金宝公司、银源公司和被告人李加牛、柯春和还违反土地管理法规，非法占用农用地。黄石市公安局于2014年5月16日、7月9日分别将涉案的14名犯罪嫌疑人向黄石市检察院移送审查起诉，该院依法指定下陆区检察院办理。²

2015年2月5日上午9时30分许，下陆区法院对该案进行了公开宣判。对于辩护人的无罪辩护，法院均予以驳回。下陆区法院认为，金宝公司等6家企业的行为均已构成污染环境罪，其中金宝公司和银源公司的行为还构成非法占用农用地罪，分别处以50万元到5万元不等的罚金；李加牛等14人的行为均已构成污染环境罪，其中李加牛和李峥的行为还构成非法占用农用地罪，分别判处5年半至1年不等的有期徒刑或缓刑、拘役，或单处罚金。李加牛因犯逃税罪于2010年1月5日被阳新县法院判处有期徒刑3年，缓刑4年，并处罚金人民币10万元。因其在缓刑考验期内再次犯罪，法院决定撤销其缓刑部分，与原罪并罚，决定执行有期徒刑5年6个月，并处罚金35万元，量刑最重。

2、案件剖析

与这些案件牵连的还有多起职务犯罪案件。因而，黄石市决定对原黄石市环保局副局长彭玉成（分管黄石市环境监察支队和黄石市工业固体废物监督管理

² 黄石市下陆区人民法院刑事判决书（2014）鄂下陆刑初字第00134号（2015年2月3日）；（2014）鄂下陆刑初字第00161号（2015年2月3日）。

和调剂处置中心)、³原黄石市经济技术开发区环保局局长洪亨龙、原阳新县环保局副局长吴远松、原阳新县环保局副局长王海标、原阳新县环保局环境监察大队大队长姜礼政以环境监管失职罪、受贿罪立案侦查,对原大王镇党委书记石显芳以玩忽职守罪、受贿罪立案侦查,对原阳新县交通局局长周光来(大王镇前任党委书记)以滥用职权罪、受贿罪立案侦查。目前,上述7人均被作出有罪判决。

这批案件是湖北省2014年环境保护领域的重大案件,被列入湖北省高级人民法院2014年工作报告之中。湖北省首例“砷污染”入刑案,体现了法律的权威,同时也告诫企业家们,在生产过程中,一定要依法生产,重视环境保护。因为企业不仅仅是为了赚取利润,更要有社会责任感。同时该案的发生也告诫政府部门,在招商引资过程中,一定要讲求质量,不能以牺牲环境来换取经济发展。另外,在招商之后,要尽到监管职责,做好环评工作,督促企业依法生产。而此案的发生从某种程度上来说主要是因为:

(1) 企业环保责任和社会责任的缺失

经调查,2008年至2013年期间,上述6家企业非法从事冰铜、冰镍冶炼过程中,不按国家规定距离建立生产厂址,未经环评擅自扩建生产线,燃烧自制含砷超标的原料,导致排放气体含砷浓度超过安全标准,不按照环境保护主管部门要求安装防治污染设备,放任砷污染物的排放,含砷污染物产生量共计684.01吨,严重污染该地区环境,导致该区域49名村民中毒,造成公私财产损失863159元,造成其他各项损失7419813元,且这些企业长期超标排放污染物、违法处置危险废物、擅自扩大生产规模等违法生产经营行为的现象屡禁不绝。

在市场经济条件下,企业追逐利益最大化本是一项正当行为,企业污染行为并不是企业的动机,只要企业做出妥善处理,污染行为将会尽量减少或避免。但没有法律的强有力约束,企业必然会做出最有利的选择,即:忽视企业环保责任与社会责任。另外,环保投资是一种长期投资,投资大、回报慢,这使得企业经济扩张中在产品销售方面因成本而受到压力。当政府对污染技术与产品严加控制时,企业往往因利润减少而另寻其他生产项目产生投资转移,而不是投资改进原有技术产品。政府对原料开采销售限制,从而造成资源短缺迫使企业强制替代,但由于这种替代的强制性和内部非经济性,使得企业在合乎环保法要求范围内尽

³ 黄石市下陆区人民法院刑事判决书(2014)鄂下陆刑初字第00072号(2014年11月29日)。

量采用劣质廉价的替代原料或设备、技术或消极等候执法力度的自然软化以便重操旧业或囤集稀缺资源等等。种种原因直接或间接地推动企业规避法律，逃避环保责任、社会责任。

因此，保护和改善环境不能单纯的依靠刑罚保护，这种成效将是微乎其微的，处罚污染者可以让受害者得到补偿，但环境污染是不可逆的。刑罚能在一定程度上提高违法者的“违法成本”，有效减少环境污染，但环境污染的现状并不是个别典型的违法者造成的。因而，要加强企业的环保责任和社会责任。

（2）政府监督监管不作为与乱作为

这些企业长期超标排放污染物、违法处置危险废物、擅自扩大生产规模等违法生产经营行为，屡禁不绝。黄石市有关部门调查发现，该污染事件与当地市、县两级环保部门相关责任人、乡镇党政部门负责人的监管失职、玩忽职守、滥用职权和受贿行为存在直接的因果关系。环保主管部门相关责任人主要在三个环节存在失职渎职犯罪行为。一是项目选址环节，不认真核实调查项目地址与居民区之间的卫生安全防护距离，为相关企业出具选址合格意见书；二是项目审批环节，利用职务之便，在企业未通过环境影响评价验收和“三同时”（即防治污染设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产）验收的情况下，放任企业擅自开工生产，造成违法排放污染物；三是监管执法环节，对企业擅自扩大生产规模、环保设施不达标、非法处置危险废料等违法行为的监管不力。调查表明，相关主管责任人之所以在上述环节失职渎职，主要是由于接受了企业负责人的贿赂或者与涉事企业存在不正当经济利益。

（3）法律制度不健全

在环境污染犯罪执法中，很多环境犯罪行为在地方政府的庇护下，逃脱了制裁。科技发展和环境行为的复杂性、环境污染犯罪案件的审理中专业知识匮乏以及环境法律、法规数量激增，同样地加重了司法机关审理案件的难度。同环境执法一样，环境犯罪案件的审理也受到地方保护主义干扰。由于法官由地方权力机关选任，使得地方各级人民法院无力抗衡地方权力的干预。当地方利益与国家利益发生冲突时，法院便可能成为保护地方利益的工具。因此，一些企业、个人在地方主义的保护伞下有恃无恐，无视法律制度的存在，导致了环境犯罪行为的发生。

针对这些问题，新《环境保护法》严格了企业事业单位和其他生产经营者的环境保护责任，强化了政府的环保责任，促使地方政府平衡经济发展和环境保护的关系，强化了环境影响评价、环境标准的地位，对于预防和惩处此类犯罪行为有一定的积极意义。正如该案的法官所说，任何打着发展经济的幌子污染环境，损害人民利益的行为，都是法律所不允许的，但是如何实现立法的目的，需要进一步努力。

（三）陆红霞诉南通市发展和改革委员会政府信息公开申请行政诉讼案

1、基本案情

本案原告为陆红霞，被告为江苏省南通市发展和改革委员会，受诉法院为南通市港闸区人民法院。法院的裁判要点为原告滥用申请政府信息公开的权利和提起行政诉讼的权利，从而驳回原告的起诉。本案争议很大，为了避免在撰写摘要时遗漏或扭曲相关信息，现将该裁定书全文录入如下，仅省去当事人个人信息。

江苏省南通市港闸区人民法院

行政裁定书

（2015）港行初字第 00021 号

原告陆红霞。

被告南通市发展和改革委员会，住所地南通市世纪大道 6 号。

法定代表人蔡惠忠，职务主任。

委托代理人梅华，南通市发展和改革委员会工作人员。

委托代理人施斌，江苏格非律师事务所律师。

原告陆红霞不服被告南通市发展和改革委员会（以下简称南通市发改委）政府信息公开答复一案，本院于 2014 年 12 月 29 日立案受理，同年 12 月 31 日向被告南通市发改委邮寄送达了起诉状副本及应诉通知书。本院依法组成合议庭于 2015 年 2 月 27 日公开开庭进行了审理，原告陆红霞，被告南通市发改委的委托代理人梅华、施斌到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

原告陆红霞诉称：原告陆红霞向被告南通市发改委申请公开“长平路西延绿化工程的立项批文”，被告南通市发改委作出被诉答复并提供了通发改投资

[2010]67号《市发改委关于长平路西延工程的批复》。原告陆红霞认为被诉答复不准确、没有针对性，原告陆红霞申请公开的是“长平路西延绿化工程”，被告南通市发改委公开的却是“长平路西延工程”，虽只有两字之差，但内容完全不同。请求依法撤销被告南通市发改委作出的通发改信复[2013]14号《政府信息公开申请答复书》并责令重新作出答复。

原告陆红霞向本院提供了居民身份证复印件、《政府信息公开申请表》、通发改信复[2013]14号《政府信息公开申请答复书》、通发改投资[2010]67号《市发改委关于长平路西延工程的批复》等证据材料。

被告南通市发改委辩称：1.被诉答复适用依据正确、程序合法、内容适当、符合法律规定。被诉答复公开的《市发改委关于长平路西延工程的批复》包括长平路西延工程的道路、桥涵、管线、绿化及附属设施等建设内容，原告陆红霞申请公开的长平路西延绿化工程批复包含在内。2.原告陆红霞及其家人存在明显的滥用政府信息公开申请权的行为，违背了《政府信息公开条例》的目的和宗旨，其行为不具有正当性。请求驳回原告陆红霞的诉讼请求。

被告南通市发改委向本院提供了《政府信息公开申请表》、通发改信复[2013]14号《政府信息公开申请答复书》、邮寄回执等证据材料。

本院经审查确认以下没有争议的事实：2013年11月26日，原告陆红霞向被告南通市发改委申请公开“长平路西延绿化工程的立项批文”。同年11月28日，被告南通市发改委作出通发改信复[2013]14号《政府信息公开申请答复书》并提供了通发改投资[2010]67号《市发改委关于长平路西延工程的批复》。原告陆红霞不服，向本院提起行政诉讼。

本案审理过程中，经本院依职权向南通市人民政府法制办公室、南通市中级人民法院、如东县人民法院调查，认定以下事实：据不完全统计，2013年至2015年1月期间，原告陆红霞及其父亲陆富国、伯母张兰三人以生活需要为由，分别向南通市人民政府、南通市城乡建设局、南通市发展和改革委员会、南通市住房保障和房产管理局、南通市规划局、南通市国土资源局、南通市公安局、南通市公安局港闸分局等共提起至少94次政府信息公开申请，要求公开南通市人民政府财政预算报告、所拥有公车的数量、牌照号码及公车品牌、政府信息公开年度报告、南通市拘留所被拘留人员2013年度伙食费标准、拘留人员权利和义务告

知书、城北大道工程征地的供地方案、农用地转用方案、城北大道拆迁工程是否由南通市港闸区人民政府出资、南通市港闸区城市建设开发总公司是否由南通市港闸区人民政府出资成立、港闸区人民政府 2007 年度财政预算决算报告、城北大道工程前期征地拆迁费用 1.5 亿元资金的来源、使用情况及资金列入哪一年财政预算、港闸区人民政府以何种形式授权南通市港闸区城市建设开发总公司实施城北大道工程中征地拆迁等前期工作、陆红霞通过短信、电话向南通市城乡建设局顾队长及举报平台举报违法施工后有无按照《建筑工程施工许可管理办法》的规定责令违法施工单位停止施工、拆迁安置房屋所有权人的认定依据、长平路西延绿化工程的建设项目规划选址意见书、南通市港闸区天生港镇街道国庆村 15 组登记在陆富（付）相名下的土地使用证所记载的地籍号地块是否征用、2014 年 3 月 8 日 21 时 44 分唐闸派出所调查过程中具体是哪位天生港镇街道干部多次用什么号码的电话要求派出所将哪些参与稳控的人员放回、唐闸派出所在该所询问室对弘祥拆迁公司员工刘彬进行询问的监控录像、2014 年 7 月 12 日收到陆红霞《刑事控告书》后是否受案等政府信息。

以上提出的政府信息公开申请中，原告陆红霞、张兰分别向南通市人民政府、南通市港闸区人民政府申请公开“南通市人民政府 2013 年度政府信息公开工作年度报告、南通市港闸区人民政府 2007 年度《财政预算决算报告》”等内容相同的信息；陆富国、张兰分别向南通市人民政府、南通市发展和改革委员会、南通市住房保障和房产管理局、南通市港闸区审计局等单位申请公开“城北大道工程征地的供地方案、农用地转用方案、征收土地方案、补充耕地方案、城北大道的立项批文、城北大道工程的拆迁计划和拆迁方案、房屋拆迁公告、房屋拆迁许可证、城北大道工程拆迁管理费的审计内容及该工程拆迁管理费的总额”等内容相同的信息。

原告陆红霞及其父亲陆富国、伯母张兰在收到行政机关作出的相关《政府信息公开申请答复》后，分别向江苏省人民政府、江苏省公安厅、江苏省国土资源厅、南通市人民政府、南通市审计局等复议机关共提起至少 39 次行政复议。在经过行政复议程序之后，三人又分别以政府信息公开申请答复“没有发文机关标志、标题不完整、发文字号形式错误，违反《党政机关公文处理工作条例》的规定，属形式违法；未注明救济途径，属程序违法”等为由向南通市中级人民法院、

如东县人民法院、港闸区人民法院提起政府信息公开之诉至少 36 次。

本院认为，获取政府信息和提起诉讼是法律赋予公民的权利。为了保障公民知情权的实现，行政机关应当主动公开政府信息，以提高政府工作的透明度。《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称《条例》）第十三条还进一步明确，除行政机关主动公开的政府信息外，公民、法人或者其他组织还可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要，向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取相关政府信息。为了监督行政机关依法行政，切实保障公民依法获取政府信息，公民认为行政机关在政府信息公开工作中的行政行为侵犯其合法权益的，可以依法提起行政诉讼。而需要指出的是：任何公民享有宪法和法律规定的权利，同时必须履行宪法和法律规定的义务；公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利；公民在行使权利时，应当按照法律规定的方式和程序进行，接受法律及其内在价值的合理规制。

《条例》第一条规定，制定本条例的目的是为了“保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息，提高政府工作的透明度，促进依法行政，充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用”。因此，保障社会公众获取政府信息的知情权是《条例》的最主要的立法目的之一。而有关“依法获取政府信息”的规定，表明申请获取政府信息也必须在现行法律框架内行使，应当按照法律规定的条件、程序和方式进行，必须符合立法宗旨，能够实现立法目的。

本案原告陆红霞所提出的众多政府信息公开申请具有以下几个明显特征：一是申请次数众多。仅据不完全统计，自 2013 年开始原告陆红霞及其家人向南通市人民政府及其相关部门至少提出 94 次政府信息公开申请，2014 年 1 月 2 日当天就向南通市人民政府提出了 10 件申请。二是家庭成员分别提出相同或类似申请，内容多有重复。如原告陆红霞与其父亲陆富国、伯母张兰多次分别申请市、区两级人民政府年度财政预算报告、数十次申请城北大道工程相关审批手续等信息。三是申请公开的内容包罗万象。诸如政府公车数量、牌照、品牌，刑事立案，接警处置中使用的电话号码及监控录像，拘留所伙食标准等信息，且有诸多咨询性质的提问，原告陆红霞对部分信息也明知不属于《条例》规定的政府信息范畴。四是部分申请目的明显不符合《条例》的规定。原告陆红霞申请政府信息和提起

诉讼的目的是为了向政府及其相关部门施加压力，以引起对自身拆迁补偿安置问题的重视和解决。

上述特征表明，原告陆红霞不间断地向政府及其相关部门申请获取所谓政府信息，真实目的并非为了获取和了解所申请的信息，而是借此表达不满情绪，并向政府及其相关部门施加答复、行政复议和诉讼的压力，以实现拆迁补偿安置利益的最大化。对于拆迁利益和政府信息之间没有法律上关联性的问题，行政机关已经反复进行了释明和引导，但原告陆红霞这种背离《条例》立法目的，任凭个人主观意愿执意不断提出申请的做法，显然已经构成了获取政府信息权利的滥用。

保障当事人的诉权与制约恶意诉讼、无理缠诉均是审判权的应有之义。对于个别当事人反复多次提起轻率的、相同的或者类似的诉讼请求，或者明知无正当理由而反复提起的诉讼，人民法院对其起诉应严格依法审查。本案原告陆红霞所提起的相关诉讼因明显缺乏诉的利益、目的不当、有悖诚信，违背了诉权行使的必要性，因而也就失去了权利行使的正当性，属于典型的滥用诉权行为。

首先，原告陆红霞的起诉明显缺乏诉的利益。诉的利益是原告陆红霞存在司法救济的客观需要，没有诉讼利益或仅仅是为了借助诉讼攻击对方当事人的不应受到保护。本案原告陆红霞的起诉源于政府信息公开申请，作为一项服务于实体权利的程序性权利，由于对获取政府信息权利的滥用，原告陆红霞在客观上并不具有此类诉讼所值得保护的合法的、现实的利益。

其次，原告陆红霞的起诉不具有正当性。《中华人民共和国行政诉讼法》第二条明确规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。”显然，行政诉讼是保护公民、法人和其他组织合法权益的制度，原告陆红霞不断将诉讼作为向政府及其相关部门施加压力、谋求私利的手段，此种起诉已经背离了对受到侵害的合法权益进行救济的诉讼本旨。

再次，原告陆红霞起诉违背诚实信用原则。诚实信用原则要求当事人实施诉讼行为、行使诉讼权利必须遵守伦理道德，诚实守信，并在不损害对方合法利益和公共利益的前提下维护自身利益。骚扰、泄愤、盲目、重复、琐碎性质的起诉显然不符合诚实信用原则的要求。原告陆红霞本已滥用了政府信息公开申请权，

所提起的数十起诉讼要么起诉理由高度雷同，要么是在已经获取、知悉所申请政府信息的情形下仍坚持提起诉讼，这种对诉讼权利任意行使的方式有违诚实信用原则。

针对原告陆红霞所提起的频繁诉讼，人民法院也多次向其释明《条例》的立法目的、政府信息的涵义，并多次未支持其不合法的申请和起诉，原告陆红霞对法律的规定显然明知，也应当知道如何正确维护自身的合法权益。原告陆红霞在明知其申请和诉讼不会得到支持，仍然一再申请政府信息公开，不论政府及相关部门如何答复，均执意提起行政复议和行政诉讼。行政资源和司法资源的有限性，决定了行政机关和人民法院只能满足当事人有效的行政和司法需求。原告陆红霞的申请行为和诉讼行为，已经使行政和司法资源在维护个人利益与公共利益之间有所失衡，《条例》的立法宗旨也在此种申请—答复—复议—诉讼的程序中被异化。原告陆红霞所为已经背离了权利正当行使的本旨，超越了权利不得损害他人的界限。纵观本案及相关联的一系列案件，无论是原告陆红霞所提出的政府信息公开申请还是向本院所提起的诉讼均构成明显的权利滥用。

在现行法律规范尚未对滥用获取政府信息权、滥用诉权行为进行明确规制的情形下，本院根据审判权的应有之义，结合立法精神，决定对原告陆红霞的起诉不作实体审理。为了兼顾维护法律的严肃性、有效利用公共资源和保障原告陆红霞依法获取政府信息、提起诉讼的权利，对于原告陆红霞今后再次向行政机关申请类似的政府信息公开、向人民法院提起类似的行政诉讼，均应依据《条例》的现有规定进行严格审查，原告陆红霞须举证说明其申请和诉讼是为了满足自身生产、生活、科研等特殊需要，否则将承担不利后果。

综上，根据《中华人民共和国行政诉讼法》第二条、《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第三十二条第二款、第四十四条第一款第（十一）项、第九十七条、参照《中华人民共和国民事诉讼法》第十三条之规定，裁定如下：

驳回原告陆红霞的起诉。

如不服本裁定，可在裁定书送达之日起十日内提起上诉，向本院递交上诉状，并按对方当事人的人数提出副本，上诉于江苏省南通市中级人民法院。

审 判 长 高 鸿

审判员 刘海燕
人民陪审员 刘曙军
二〇一五年二月二十七日
书记员 许美燕

数据来源：<http://bbs.0513.org/thread-2540947-1-1.html>

2、案件剖析

该案的裁定书一经公布即引起极大的争议。争议点主要集中在以下方面：

（1）是否应当禁止滥用获取政府信息权、滥用诉权行为

本案法官明确承认，现行法律规范尚未对滥用获取政府信息权、滥用诉权行为进行明确规制。法院的判决是“根据审判权的应有之义，结合立法精神”。法律赋予的权利当然不应滥用，但是对于判断是否滥用的标准应当严格把握。本案适用的程序法律为1989年制定的《行政诉讼法》。全国人大常委会已经于2014年11月1日对该法作出了修订。在修订时，原第1条中规定的“维护和监督行政机关依法行使职权”中的“维护”二字被删掉。修订后的第3条明确规定，人民法院应当保障公民、法人和其他组织的起诉权利，对应当受理的行政案件依法受理。从这些修订可以看出，立法机关在制定和修改《行政诉讼法》时，强调保障行政相对人的起诉权，强调对行政机关的监督。全国人大常委会法制工作委员会副主任信春鹰在2013年12月23日在第十二届全国人大常委会第六次会议上，对《行政诉讼法修正案（草案）》做说明时，也指出行政诉讼面临的“三难”中最突出的是立案难。因此，法院在修订后的《行政诉讼法》于2015年5月1日生效之后，法院对于以原告滥用诉权为由驳回当事人起诉，应当更加谨慎。并且，《政府信息公开条例》的立法宗旨即在于监督政府履行信息公开的职责，打造阳光政府，以提高透明度提升政府公信力，进而促进行政机关与行政相对人和社会公众的良性互动。对于政府信息公开案件，驳回当事人的起诉就应当更加慎重。

（2）对当事人动机的考虑是否适当

根据《政府信息公开条例》第13条，除行政机关主动公开的政府信息外，公民、法人或者其他组织还可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要，向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取相关政府信息。

根据该条，信息公开申请人是否有权申请公开的标准，在于所申请的信息是否与为满足“自身生产、生活、科研等特殊需要”的信息。法院在审理时，也应围绕该案所争议的信息是否满足申请人的需要进行判断，适用客观判断标准。动机问题过于主观，难以把握。

从程序的角度考虑，申请的信息是否为申请人所需要，应在受理案件之后，在实体审理过程中判断。如果所申请的信息不为申请人所需，申请人无权获取相关信息，则以判决的形式驳回原告的诉讼请求，而非以裁定的方式驳回起诉。

此外，本案法院用于证明申请人动机的证据，不是被告提供的证据，而是法院依职权调取的证据。1989年《行政诉讼法》第34条规定，人民法院有权向有关行政机关以及其他组织、公民调取证据。就本案而言，法院调取证据是否适当也需要思考。在新修订的《行政诉讼法》实施之后，对于将来其他案件，法院在调取证据时也需要慎重。新修订的《行政诉讼法》第40条明确规定，不得为证明行政行为的合法性调取被告作出行政行为时未收集的证据。

3、结束语

本案的原告明确表示会针对本裁决提起上诉，但是现在还不能在中国裁判文书网或者其他公开网站检索到南通市中级人民法院针对该上诉的裁判。如果本案原告确实已经就该裁定提起上诉，希望将来能够在中国裁判文书网上查阅到上级法院对该上诉的审理情况，进一步研究相关问题。

此外，就信息公开申请而言，申请人应当充分考虑政府的工作压力，应当首先在政府的官方网站、相关媒体、档案馆、公共图书馆等渠道查阅相关信息，避免增加政府不必要的答复负担。

环境法研究通讯

Environmental Law Review - Fellows Newsletter

第 1 卷 第 1 期 总 2 期

Volume 1 Issue 1 Serial No. 2

(2015 年 4 月)

(April 2015)



自然资源保护协会
Natural Resources Defense Council

目录

一、新法速递	31
二、规则解析	32
(一) 最高人民法院民事诉讼法司法解释 (证据部分, 待续)	32
(二) 立案登记制司法解释	38
(三) 行政诉讼法司法解释	39
三、案例分析	42
(一) 自然之友、福建省绿家园环境友好中心提起的系列环境民事公益诉讼案件	42
(二) 环境污染受害者对于损害的举证责任案例分析	43

声明:

本文件仅为内部交流之用, 不构成律师向当事人提供的法律服务。对于具体案件, 请寻求律师的帮助。同时欢迎各位同仁投稿, 提出批评、建议、案件线索。

Table of Contents

A. Updates to Environmental Laws and Regulations

B. Analysis of Rules and Regulations

1. Supreme People's Court Interpretation Regarding the Application of the Civil Procedure Law: Rules for Evidence

This judicial interpretation is the most comprehensive interpretation for the Civil Procedure Law. This edition of the newsletter focuses on the section of the interpretation that puts forth rules for evidence; later editions of the newsletter will discuss other sections. Three key issues relating to evidence are burden of proof, collection of evidence by the court, and time limits for producing evidence. As to In terms of burden of proof, the interpretation places the burden on the party claiming the existence of a legal relationship, the party claiming the modification or expiration of a legal relationship, or the party claiming damages. For evidence collection, the interpretation also specifies five situations where the court may collect evidence on its own initiative. Otherwise, the court may not collect evidence unless the party concerned petitions the court to collect evidence and meets certain conditions. With regard to time limits, if a party fails to abide by the time limit for producing evidence or petitioning the court to collect evidence, the party may lose the right to have the evidence admitted or sanctions may be imposed on the party, even if his or her evidence is admitted. The other party may petition the court to order the delaying party to pay damages for increased litigation costs.

2. Supreme People's Court Interpretation Regarding the Registration System for Filing Cases

This judicial interpretation changes the substantive examination into a procedural examination for the filing of civil cases, administrative lawsuits, and private prosecution of criminal cases. This registration procedure is only applicable to cases of the first instance. Previously, the case filing division of the court conducted substantive examination of the cases and sometimes rejected to accept cases on the grounds of substantive law issues. This not only infringed the plaintiff's procedural rights but also affected environmental protection because many courts refused to hear environmental cases. Under this new registration procedure, the case filing division only makes a procedural checking of the cases and does not check the substantive merits of the case. Therefore, it is much more difficult for the court to refuse to hear environmental cases.

3. Supreme People's Court Interpretation Regarding the Application of the Administrative Procedure Law

The SPC issued a judicial interpretation to implement November 2014 revisions to the Administrative Procedure Law. Key issues are as follows: the registration system for filing cases, the time limit for filing a case, the obligation of the responsible persons of the administrative agencies being sued to appear in court proceedings, listing the administrative agency that made the administrative reconsideration as a co-defendant, administrative agreements, incidental handling of civil disputes, incidental judicial review of normative documents, and judgments.

一、新法速递

效力级别	名称	制定主体	印发/发布日期	生效时间
司法解释	最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定	最高人民法院	2015年4月15日	2015年5月1日
	最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》若干问题的解释	最高人民法院	2015年4月22日	2015年5月1日
部门规章	城镇污水排入排水管网许可管理办法	住房和城乡建设部	2015年1月22日	2015年3月1日
	建设项目环境影响评价分类管理名录(2015修订)	环境保护部	2015年4月9日	2015年6月1日
地方性法规	广东省环境保护条例(2015修订)	广东省人大	2015年1月13日	2015年7月1日
规范性文件	环境保护部办公厅关于开展大气污染防治专项执法检查的通知(环办[2015]30号)	环境保护部	2015年3月17日	2015年3月17日
	环境保护部办公厅关于进一步加强环境影响评价违法项目责任追究的通知(环办函[2015]389号)	环境保护部	2015年3月18日	2015年3月18日
	环境保护部关于印发《关于严格廉洁自律、禁止违规插手环评审批的规定》的通知(环发[2015]43号)	环境保护部	2015年3月24日	2015年3月24日
	环境保护部关于进一步做好固体废物领域审批审核管理工作的通知(环发[2015]47号)	环境保护部	2015年3月30日	2015年3月30日
	国务院关于印发水污染防治行动计划的通知	国务院	2015年4月2日	2015年4月2日
	国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部关于促进国家级新区健康发展的指导意见	国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部	2015年4月15日	2015年4月15日
环境标准	土壤和沉积物 铍的测定 石墨炉原子吸收分光光度法(HJ 737-2015)	环境保护部	2015年2月7日	2015年4月1日
	环境空气 硝基苯类化合物的测定 气相色谱-质谱法(HJ 739—2015)		2015年2月7日	2015年4月1日

效力级别	名称	制定主体	印发/发布日期	生效时间
	环境空气 硝基苯类化合物的测定 气相色谱法 (HJ 738—2015)		2015年2月7日	2015年4月1日
	环境标志产品技术要求 木塑制品(HJ 2540-2015)		2015年2月10日	2015年5月1日
	尾矿库环境风险评估技术导则(试行) (HJ 740—2015)		2015年3月6日	2015年4月1日
	水质 钴的测定 5-氯-2-(吡啶偶氮)-1,3-二氨基苯分光光度法(HJ 550—2015)		2015年4月3日	2015年7月1日
	电力行业(燃煤发电企业)清洁生产评价指标体系	国家发展和改革委员会 环境保护部 工业和信息化部	2015年4月15日	2015年4月15日
	制浆造纸行业清洁生产评价指标体系		2015年4月15日	2015年4月15日
	稀土冶炼行业清洁生产评价指标体系		2015年4月15日	2015年4月15日

二、规则解析

(一) 最高人民法院民事诉讼法司法解释(证据部分, 待续)

最高人民法院于2015年2月4日公布了《关于适用<中华人民共和国民事诉讼法>的解释》(以下简称《民诉法司法解释》),自公布之日起实施。该司法解释对人民法院适用《民事诉讼法》的相关问题作了全面、系统、明确、具体的规定,是最高人民法院有史以来条文最多、篇幅最长的司法解释,也是人民法院审判和执行工作中适用最为广泛的司法解释。该司法解释全面贯彻落实2012年修改后的《民事诉讼法》,汇聚了全国法院的审判经验,反映了社会各界的法治智慧,有助于解决《民事诉讼法》实施中的疑难问题。

民事诉讼是维护环境权益、保护生态环境的重要途径,是环境律师的重要工作,是环保NGO关注的重要事项。因此,本司法解释对于环境保护法律工作的意义重大。此期仅讨论证据部分,其他部分留待以后讨论。

之所以首先讨论证据问题，不仅是因为证据是困扰环境诉讼的重要难题，也是因为证据是现代民事诉讼的基石。2012年修改的《民事诉讼法》，立足于完善举证责任规则，提高当事人举证能力，充分吸收审判实践经验，从增加证据种类、专家辅助人制度、证据时限制度，到细化证人出庭义务、证据保全制度、鉴定制度等方面做了重要修改和完善。中国共产党十八届四中全会决定指出，要全面贯彻证据裁判规则的要求，严格依法收集、固定、保存、审查、运用证据，完善证人、鉴定人出庭制度，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公平裁判中发挥决定性作用。《民诉法司法解释》主要针对以下问题作出了新规定：（1）增加举证责任分配原则的规定，合理分配举证责任；（2）对逾期举证责任及其后果作出分情形、分层次予以处罚的规定；（3）增加关于法官组织质证、进行认证的规定，指引和规范法官组织质证、进行认证的活动；（4）增加关于法官审查判断证据的原则（即自由心证原则）的规定，要求法官公开对证据审查判断的理由和结果；（5）细化了专家辅助人制度以及鉴定、勘验制度。以下结合环境民事诉讼的特殊情况，分要点讨论。

1、证明责任

《民诉法司法解释》第90条规定，当事人对自己提出的诉讼请求所依据的事实或者反驳对方诉讼请求所依据的事实，应当提供证据加以证明，但法律另有规定的除外。在作出判决前，当事人未能提供证据或者证据不足以证明其事实主张的，由负有举证证明责任的当事人承担不利的后果。

该条是关于举证责任的含义的规定。理论上通常认为，举证责任具有双重含义，即行为意义的举证责任和结果意义的举证责任。行为意义的举证责任也称为主观上的举证责任，是指当事人在具体的民事诉讼中，为避免败诉风险而向法院提出证据证明其主张的一种行为责任。结果意义的举证责任又称为客观上的证明责任，是指待证事实的存在与否不能确定、真伪不明时，由哪一方当事人对不利后果应负担的责任和风险。行为意义的举证责任是一种动态的举证责任，随着双方当事人证据证明力的强弱变化在同一当事人身上可能发生多次，围绕法官对待证事实的心证程度的变化而在当事人之间发生转移。与行为意义的举证责任相对，结果意义的举证责任不受当事人主张的牵引，是一种不能转移的举证责任。结果意义的举证责任建立在法官不能因事实不清而拒绝裁判的理念之上，它所解决的

是待证事实真伪不明时法官如何裁判的问题,实质上是对事实真伪不明的一种法定的风险分配形式。结果意义的举证责任是一种潜在的、附条件的举证责任。作为法律预先设定的一种风险责任的分配形式,其隐含于诉讼进程之中,并非每一个案件都需要以结果意义的举证责任为裁判依据。只有在待证事实真伪不明时,结果意义的举证责任才能发挥作用。如果当事人通过积极履行行为意义上的举证责任,已经使案件事实得到证明,法官完全能够从双方当事人提供的证据中获得内心确信的全部信息,结果意义的举证责任便无发挥作用的机会。结果意义的举证责任,是证明责任的核心问题。

《民诉法司法解释》第 91 条规定了举证责任分配的一般规则: 人民法院应当依照下列原则确定举证证明责任的承担,但法律另有规定的除外:(一)主张法律关系存在的当事人,应当对产生该法律关系的基本事实承担举证证明责任;(二)主张法律关系变更、消灭或者权利受到妨害的当事人,应当对该法律关系变更、消灭或者权利受到妨害的基本事实承担举证证明责任。

《侵权责任法》对环境污染侵权案件的举证责任,作出了特殊规定。该法第 66 条规定,因污染环境发生纠纷,污染者应当就其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任。根据该规定,在环境污染侵权案件中,对于被告的污染行为和原告主张的损害结果之间的因果关系,结果意义的举证责任由被告承担。当然,这并不是说原告不需要承担举证责任。正如上文所述,只有在原被告举证之后,对于因果关系仍然不能形成确信的心证时,才能依据该条规定,将败诉风险分配给被告。《环境民事公益诉讼司法解释》第 8 条规定,原告提起环境民事公益诉讼时,应当提交被告的行为已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的初步证明材料。该规定除了包含对损害的证明要求之外,也包含了对因果关系的证明要求。对于因果关系而言,表明排污与损害之间的关联关系的证明材料即为该条规定的“初步证明材料”。但是该要求仅仅为对原告的最低证明要求。原告仍然应当尽力举证,以提高胜诉几率。此种理解,不仅适用于环境民事公益诉讼,也适用于具有私益诉讼性质的环境污染侵权诉讼。

2、依职权调查取证和依申请调查取证

《民诉法司法解释》第 96 条规定: 民事诉讼法第六十四条第二款规定的人民法院认为审理案件需要的证据包括:(一)涉及可能损害国家利益、社会公共

利益的；（二）涉及身份关系的；（三）涉及民事诉讼法第五十五条规定诉讼的；（四）当事人有恶意串通损害他人合法权益可能的；（五）涉及依职权追加当事人、中止诉讼、终结诉讼、回避等程序性事项的。除前款外，人民法院调查收集证据，应当依照当事人的申请进行。

本条规定是对《民事诉讼法》第 64 条第 2 款中规定的“人民法院认为审理案件需要的证据”的解释。本条规定明确了人民法院依职权调查收集证据的范围，从而也间接地明确了人民法院依当事人申请调查收集证据的范围。需要注意的是，本条在列举人民法院依职权收集证据的 5 项情形时，没有规定兜底条款。这表明司法解释对于人民法院依职权主动调查收集证据持谨慎立场，人民法院不可在这 5 种情形之外，依职权调查取证。凡不符合此 5 种情形，并且没有当事人的申请为前提，人民法院依职权调查收集证据的行为，均属于违反法定程序的行为。

环境民事公益诉讼是《民事诉讼法》第 55 条规定的诉讼，因此人民法院在审理时，可以依职权调取证据。尽管如此，环境民事公益诉讼的原告及其代理人也应当积极举证，并对难以举证的事项申请法院调取相关证据。

然而，在环境私益诉讼中，人民法院并不当然有权依职权调查取证。诚然，环境私益诉讼所针对环境污染和破坏行为也同时在一定程度上影响了社会公共利益，但是由于诉讼所主张的诉讼请求为私益性质的诉讼请求，人民法院不能超出诉讼请求的范围作出裁判，因此不宜认为人民法院有权依职权调查取证。实践中，确有环境私益诉讼的当事人因诉讼能力不足而发生举证困难的情形。人民法院应在不影响中立，遵守法律、司法解释的前提下，通过行使释明权，引导当事人提出调查收集证据的申请。环境私益诉讼的原告及其代理人应主动向法院提出调查取证的申请，最起码应在法院释明之后提出调查取证申请，万万不可以其受害人的地位，坐等人民法院依职权调查取证。

3、举证期限以及逾期举证的法律后果

举证应当有期限，以便提高审判效率，维护诉讼公平。《民诉法司法解释》第 99-102 条对举证期限、举证期限的延长、逾期提供证据的处理、逾期提供证据的后果作出规定，形成了相对完整的举证时限制度。

对于举证期限，《民诉法司法解释》第 99 条规定：人民法院应当在审理前的准备阶段确定当事人的举证期限。举证期限可以由当事人协商，并经人民法院

准许。人民法院确定举证期限，第一审普通程序案件不得少于十五日，当事人提供新的证据的第二审案件不得少于十日。举证期限届满后，当事人对已经提供的证据，申请提供反驳证据或者对证据来源、形式等方面的瑕疵进行补正的，人民法院可以酌情再次确定举证期限，该期限不受前款规定的限制。

对于举证期限的延长，《民诉法司法解释》第 100 条规定：当事人申请延长举证期限的，应当在举证期限届满前向人民法院提出书面申请。申请理由成立的，人民法院应当准许，适当延长举证期限，并通知其他当事人。延长的举证期限适用于其他当事人。申请理由不成立的，人民法院不予准许，并通知申请人。

对于逾期提供证据的处理，《民诉法司法解释》第 101 条规定，当事人逾期提供证据的，人民法院应当责令其说明理由，必要时可以要求其提供相应的证据。当事人因客观原因逾期提供证据，或者对方当事人对逾期提供证据未提出异议的，视为未逾期。

对于逾期提供证据的后果，《民诉法司法解释》第 102 条规定，当事人因故意或者重大过失逾期提供的证据，人民法院不予采纳。但该证据与案件基本事实有关的，人民法院应当采纳，并依照民事诉讼法第六十五条、第一百一十五条第一款的规定予以训诫、罚款。当事人非因故意或者重大过失逾期提供的证据，人民法院应当采纳，并对当事人予以训诫。当事人一方要求另一方赔偿因逾期提供证据致使其增加的交通、住宿、就餐、误工、证人出庭作证等必要费用的，人民法院可予支持。

对于逾期举证的法律后果，需要特别注意。对于《民诉法司法解释》第 102 条关于逾期举证法律后果的规定，应结合《民事诉讼法》第 65 条等条文理解。

《民事诉讼法》第 65 条规定，当事人逾期提供证据的，人民法院应当责令其说明理由；拒不说明理由或者理由不成立的，人民法院根据不同情形可以不予采纳该证据，或者采纳该证据但予以训诫、罚款。该规定体现了 2012 年修改民事诉讼法时形成的基本共识，即举证时限制度对于规范民事诉讼秩序、保障诉讼公平具有积极意义，立法应当分层次设置举证时限的后果。总体而言，逾期举证的法律后果，以证据失权为例外。结合《民事诉讼法》第 65 条以及本司法解释，对于当事人逾期举证的法律后果，可以从以下方面理解：

(1) 根据当事人逾期举证的主观过错，适用不同的责任和后果。根据当事人逾期提供证据的主观状态对应不同的后果，是自《民事诉讼证据规定》以来最高人民法院对适用逾期举证后果的一贯立场。

(2) 当事人因故意或者重大过失逾期提供证据的，原则上发生证据失权后果，但该证据涉及基本事实的证明的，不失权但要训诫、罚款。该规定体现了对逾期举证是否失权不同观点的折中，法院既不完全采取绝对失权的立场，也不纵容逾期举证。对此问题，应着重以下几个方面：第一，民事诉讼中当事人提供的证据可能涉及案件事实的方方面面，但只有证明要件事实的证据，才是核心和关键的证据，才能最终在待证事实真伪不明时发挥结果意义举证责任的作用。本条所指的基本事实，与要件事实的含义相同。第二，“该证据与案件基本事实相关”，是指逾期提供的证据对于案件的基本事实有证明价值。人民法院对此应当进行审查，而不能仅依据当事人的主张来确定。第三，当事人因故意或者重大过失逾期提供的证据与基本事实有关，尽管不发生失权后果，但人民法院应当对当事人处以训诫和罚款。失权是证据法上的责任，当事人因故意或者重大过失逾期提供的证据，与基本事实有关的，不产生证据法上的不利后果，但其拖延诉讼的行为实质上对民事诉讼造成妨害，因此产生诉讼法上的不利后果。

(3) 对于非因故意或者重大过失逾期提供证据的，均不发生证据失权后果，人民法院均应采纳但应当对当事人予以训诫。

(4) 无论当事人逾期提供证据基于什么程度的主观过错，均不能免除对方当事人要求其赔偿相应损失的责任。对方当事人要求其赔偿因逾期提供证据致使其增加的交通、住宿、就餐、误工、证人出庭作证等必要费用的，人民法院可予以支持。这种赔偿责任，并非诉讼法上的责任，其实质上属于私法上的责任。

环境律师和环保社会组织，应当特别注意举证时限和逾期举证的法律后果。首先，应当按时提交证据，并对符合申请法院调查取证条件的证据提出调查取证申请，避免逾期举证。环境律师和环保社会组织逾期举证，不仅会对个案产生消极影响，有可能面临训诫、罚款等处罚，并有可能被要求赔偿对方的相应损失，而且此种逾期举证情形及其产生的消极法律后果可能会被广泛报道，影响该律师和该组织的社会形象，造成超出个案的效果。这些消极影响对于正在成长、财力薄弱的环境律师和环境社会组织，是非常严重的。对于污染者来说，由于其财力

相对雄厚，并且已经因为污染被提起诉讼，因此有可能在举证时间方面使用一些策略，拖延诉讼。在目前以不失权为原则的情况下，污染者使用这些策略的可能性是很大的。环境律师和环保社会组织应当对此有清醒的认识。为了最大程度地保护自己的利益，同时也是为了打击对方拖延诉讼，环境律师和环保社会组织应当对其诉讼中发生的各种人工、支出作出详细记录，在对方逾期举证时，立即向法院提出要求对方赔偿增加的费用请求。

由于新《民事诉讼法司法解释》内容广泛，而且证据问题是民事诉讼的核心问题，因此本期通讯难以涵盖全部内容。本通讯将在随后的几期中，继续讨论证据以及《民事诉讼法司法解释》的其他部分。我们也推荐大家阅读沈德咏主编的《最高人民法院民事诉讼法司法解释理解与适用》（人民法院出版社 2015 年 3 月版）等相关书籍。

（二）立案登记制司法解释

最高人民法院于 2015 年 4 月 15 日发布了《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》（以下简称立案登记制司法解释），自 2015 年 5 月 1 日起施行。

实行立案登记制的范围，包括人民法院对依法应该受理的一审民事起诉、行政起诉和刑事自诉。强制执行和国家赔偿申请登记立案工作，按照该规定执行。但是，上诉、申请再审、执行复议和国家赔偿申诉案件立案工作，不适用该规定。与环境污染有关的民事诉讼和行政诉讼，都属于立案登记制范围之内。

对起诉、自诉，人民法院应当一律接收诉状，出具书面凭证并注明收到日期。对符合法律规定的起诉、自诉，人民法院应当当场予以登记立案。对不符合法律规定的起诉、自诉，人民法院应当予以释明。

民事起诉状应当记明以下事项：（一）原告的姓名、性别、年龄、民族、职业、工作单位、住所、联系方式，法人或者其他组织的名称、住所和法定代表人或者主要负责人的姓名、职务、联系方式；（二）被告的姓名、性别、工作单位、住所等信息，法人或者其他组织的名称、住所等信息；（三）诉讼请求和所根据的事实与理由；（四）证据和证据来源；（五）有证人的，载明证人姓名和住所。行政起诉状参照民事起诉状书写。

当事人提出起诉、自诉的，应当提交以下材料：（一）起诉人是自然人的，提交身份证明复印件；起诉人是法人或者其他组织的，提交营业执照或者组织机构代码证复印件、法定代表人或者主要负责人身份证明书；法人或者其他组织不能提供组织机构代码的，应当提供组织机构被注销的情况说明；（二）委托起诉的，应当提交授权委托书、代理人身份证明等相关材料；（三）具体明确的足以使被告或者被告人与他人相区别的姓名或者名称、住所等信息；（四）起诉状原本和与被告或者被告人及其他当事人人数相符的副本；（五）与诉请相关的证据或者证明材料。

当事人提交的诉状和材料不符合要求的，人民法院应当一次性书面告知在指定期限内补正。当事人在指定期限内补正的，人民法院决定是否立案的期间，自收到补正材料之日起计算。当事人在指定期限内没有补正的，退回诉状并记录在册；坚持起诉、自诉的，裁定或者决定不予受理、不予立案。经补正仍不符合要求的，裁定或者决定不予受理、不予立案。

对当事人提出的起诉、自诉，人民法院当场不能判定是否符合法律规定的，对民事、行政起诉，应当在收到起诉状之日起七日内决定是否立案。人民法院在法定期间内不能判定起诉是否符合法律规定的，应当先行立案。人民法院对起诉不予受理或者不予立案的，应当出具书面裁定或者决定，并载明理由。

需要注意的是，人民法院对下列起诉不予登记立案：（一）违法起诉或者不符合法律规定的；（二）涉及危害国家主权和领土完整的；（三）危害国家安全的；（四）破坏国家统一和民族团结的；（五）破坏国家宗教政策的；（六）所诉事项不属于人民法院主管的。

实行立案登记制之后，环境案件的立案难问题，有望得到一定程度的缓解。但是，立案登记制在缓解环境案件立案难方面的实际效果，仍然有待检验。

（三）行政诉讼法司法解释

最高人民法院于2015年4月22日发布了《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》（以下简称《行政诉讼法司法解释》），自2015年5月1日起施行。

1、行政诉讼法司法解释出台的背景

行政诉讼法司法解释系为配合 2014 年 11 月 1 日修订的《行政诉讼法》出台的司法解释。新《行政诉讼法》立足于解决“立案难、审理难、执行难”等突出问题，增设了许多重大的新制度、新规定，对人民法院的行政审判工作提出了许多新任务、新要求。为此，最高人民法院需要通过司法解释进行细化，制定便于人民法院操作的具体规程。

目前起草的《解释》只是针对新法规定的若干创制性的、迫切需要解决的重大问题作出细化规定，确保新制度、新规定的贯彻落实。《解释》注重实效性和可操作性，对于缺乏实践积累，存在较大争议的内容暂未规定。总的来看，《解释》注重对行政相对人诉讼权利和实体权利的充分保障，注重对行政机关依法应诉和依法行使职权的有效监督，注重对行政争议以及与行政争议相关的民事争议的实质解决。同时，也正确处理了加强诉权保护与尊重诉讼规律、强化司法的能动积极作用与司法权与行政权的合理分工等重大关系。

2、《行政诉讼法司法解释》的主要内容

《解释》共 27 条，包括 10 个大的方面：立案登记制，起诉期限，行政机关负责人出庭应诉，复议机关作共同被告，行政协议，一并审理民事争议，一并审查规范性文件，判决方式，有限再审以及新旧法衔接。

在立案登记制方面，《解释》明确要求人民法院对符合起诉条件的案件应当立案，依法保障当事人行使诉讼权利。具体规定：对当事人依法提起的诉讼，一律接收起诉状。能够判断符合起诉条件的，应当当场登记立案；当场不能判断是否符合起诉条件的，应当在接收起诉状后七日内决定是否立案；七日内仍不能作出判断的，应当先予立案。对起诉状内容或者材料欠缺的，应当一次性全面告知。为了便于当事人寻求救济，加强上级法院对立案工作的监督，《解释》还明确，当事人对不予立案裁定不服的，可以提起上诉。同时，《解释》还对虽然已经立案但因确实不符合起诉条件应当裁定驳回起诉的情形作了列举规定，具体包括超过法定起诉期限且无正当理由，错列被告且拒绝变更，未按照法律、法规规定先向行政机关申请复议，重复起诉等十种情形。行政诉讼法司法解释在立案登记制方面的规定，与立案登记制司法解释是一致的，并且进一步细化了应当裁定驳回起诉的情形。

《解释》还对行政诉讼法规定的原告起诉时要“有具体的诉讼请求”进行了具体指引，列举了“请求判决撤销或者变更行政行为”、“请求判决行政机关履行法定职责或者给付义务”、“请求判决确认行政行为违法”等九项具体的诉讼请求。《解释》还规定，当事人未能正确表达诉讼请求的，人民法院应当予以释明。

对于新《行政诉讼法》没有明确的针对行政机关不履行法定职责提起诉讼的起诉期限，《解释》规定，公民、法人或者其他组织应当在行政机关履行法定职责期限届满之日起六个月内提出。

《解释》针对行政机关负责人出庭应诉这一新制度，作了两项规定，一是明确行政机关负责人包括行政机关的正职和副职负责人。二是行政机关负责人出庭应诉的，可以另行委托一至二名诉讼代理人。

新《行政诉讼法》明确规定复议机关决定维持原行政行为的，作出原行政行为的行政机关和复议机关是共同被告。对此，《解释》明确了以下几个问题：一是以作出原行政行为的行政机关确定案件的级别管辖。二是人民法院应当在审查原行政行为合法性的同时，一并审查复议程序的合法性。三是原行政行为被撤销、确认违法或者无效，给原告造成损失的，应当由作出原行政行为的行政机关承担赔偿责任；因复议程序违法给原告造成损失的，由复议机关承担赔偿责任。四是对追加被告、举证责任、判决方式等也作出相应规定。

对于行政诉讼法新引入的行政协议诉讼，《解释》作出了一系列细化规定。一是对行政协议进行了界定。二是规定了行政协议诉讼的起诉期限、管辖法院和诉讼费用。三是明确了审查行政协议的法律依据。四是细化了行政协议案件的判决方式。

关于一并审理民事争议，《解释》规定，公民、法人或者其他组织请求一并审理相关民事争议，应当在第一审开庭审理前提出；有正当理由的，也可以在法庭调查中提出。但法律规定应当由行政机关先行处理的、违反民事诉讼法专属管辖规定或者协议管辖约定的、已经申请仲裁或者提起民事诉讼的，不予准许一并审理。《解释》还明确，一并审理相关民事争议的，民事争议应当单独立案，由同一审判组织审理。行政争议和民事争议应当分别裁判。

关于一并审查规范性文件,《解释》强调,规范性文件不合法的,人民法院不作为认定行政行为合法的依据,并在裁判理由中予以阐明。作出生效裁判的人民法院应当向规范性文件的制定机关提出处理建议,并可以抄送制定机关的同级人民政府或者上一级行政机关。

此外,《解释》还对原告请求行政机关履行法定职责或者给付义务的判决方式、“一次再审、一次抗诉”路线图以及新旧法衔接等问题作出了解释性规定。

《解释》是贯彻落实新行政诉讼法的重大司法举措,能够与修改后的《行政诉讼法》同步实施,有助于统一司法裁判标准,确保行政诉讼法的各项制度规定落到实处,为保障公民、法人或者其他组织的合法权益,监督行政机关依法行使职权,解决行政争议,发挥更加积极重要的作用。

三、案例分析

(一) 自然之友、福建省绿家园环境友好中心提起的系列环境民事公益诉讼案件

自新《环境保护法》于2015年1月1日开始实施以来,北京市朝阳区自然之友环境研究所(以下简称自然之友)、福建省绿家园环境友好中心(以下简称福建省绿家园)提起了系列环境民事公益诉讼案件。目前,这些案件都还在审理之中。

自然之友、福建省绿家园于2015年年初,对被告谢知锦、倪明香、郑时姜、李名槊提起环境民事公益诉讼,第三人为南平市国土资源局延平分局,案件编号为(2015)南民初字第38号,案由为侵权责任纠纷。

本案4名被告谢知锦、倪明香、郑时姜、李名槊为福建籍和浙江籍公民。原告在起诉状中诉称:2008年7月底,被告谢知锦、倪明香、郑时姜未经批准,擅自从被告李名槊手中购得南平市延平区葫芦山砂基洋恒兴石材厂矿山的采矿权。在未依法取得占用林地许可证及办理采矿许可延期手续的情况下,被告改变原有塘口位置从山顶剥山皮开采矿石,并将产生的弃石往山下倾倒,还在矿山塘口的下方兴建砖混结构的工棚用于矿山工人居住,直至2010年年初停止开采,

造成原有植被严重毁坏。在国土资源部门数次责令停止采矿的情况下，2011年6月被告还雇佣挖掘机到矿山边坡处开路和扩大矿山塘口面积，又造成该处原有植被严重毁坏。2014年7月，延平区法院以谢知锦、倪明香、郑时姜犯非法占用农用地罪对3人分别判处1年6个月至1年2个月不等有期徒刑，并分别处罚金5万元。原告认为，上述被告转让、开采有共同的过错，破坏的林地不仅本身完全丧失了生态功能，而且影响到了周围生态环境功能及整体性，尤其是山顶被破坏的林地，将会严重影响和改变周边及山下动植物的生态环境，导致生态功能脆弱或丧失。原告作为环境保护的民间组织，依法向法院提起诉讼。⁴

福建省绿家园还对兰文福就水污染问题提起环境民事公益诉讼。该案的原告为福建省绿家园，被告为兰文福，案件编号为（2015）岩民初字第160号，案由为水污染责任纠纷。本案的受诉法院为福建省龙岩市中级人民法院。2015年5月7日，福建省龙岩市中级人民法院作出裁定，将本案交由长汀县人民法院审理。龙岩市中级人民法院作出该裁定的理由是，本案所涉的污染发生地和损害结果地均在长汀县的汀江源自然保护区范围内，将该案交由长汀县人民法院审理，有利于案件所涉及水域污染的综合治理。龙岩市中级人民法院作出该裁定之前，已经报福建省高级人民法院批准同意。

由于以上案件尚在审理之中，本通讯暂不做详细分析。本通讯将继续跟踪以上案件，并待案件审结之后，作详细分析。

（二）环境污染受害者对于损害的举证责任案例分析

四川金堂复兴食品总厂有限责任公司（食品厂）的排污口位于刘兴林从事网箱养鱼的河段的上游。食品厂于1995年建厂投产。1998年以后，每年11月中下旬至次年1月下旬，食品厂大量生产桔皮油，产生废水。2008年5月，食品厂购买了污水处理设施，经过安装调试之后，当年11月23日经金堂县环境监测站对设备的污水处理情况监测后正式投入使用。在此之前，食品厂没有专业的污水处理设备处理生产污水，产生的污水排入河道，顺流而下。刘兴林自1996年起在下游从事网箱养鱼。2008年7月22日晨5时许，食品厂排放的污水因涨洪冲刷至刘兴林养鱼的河段，遭遇堤坝拦截无法及时泄洪、回旋淤积，导致河水溶

⁴ 参见陈强：《中国环境公益诉讼到底多难》，载《中国青年报》2015年1月5日第6版，http://zqb.cyol.com/html/2015-01/15/nw.D110000zgqnb_20150115_2-06.htm。

解氧、生化需氧量下降，养殖的鱼因缺氧致死。刘兴林向四川省成都市金堂县人民法院提起诉讼，请求判令食品厂赔偿因水污染导致的鱼类死亡的经济损失人民币 24 万元。

在本案审理过程中，原告所举证据仅能初步证明损失情况，未能确切地证明死鱼数额。法院综合考虑原告渔业养殖面积、网箱数量、一般养殖水平和折损几率等因素，酌情确定损失为 45600 元。一审法院判决食品厂赔偿原告 45600 元。双方均不服一审判决，提出上诉。二审驳回上诉、维持原判。

本案发生于《侵权责任法》生效之前，但是根据《民事诉讼证据规定》，原告对损害承担的举证责任与之后生效的《侵权责任法》所规定的举证责任相同，因此现在仍然具有指导意义。本案表明，原告应当就其损害承担举证责任。如果原告对其损害不能充分证明，将难以获得全面补偿。

（资料来源：《四川省成都市中级人民法院民事判决书（2010）成民初字第 3369 号》；奚晓明主编：《环境资源典型案例选编与评析（民事卷）》，人民法院出版社 2014 年版，第 19-23 页。）

环境法研究通讯

Environmental Law Review - Fellows Newsletter

第 1 卷 第 1 期 总 3 期

Volume 1 Issue 1 Serial No. 3

(2015 年 7 月)

(July 2015)



自然资源保护协会
Natural Resources Defense Council

目录

一、新法速递	46
二、规则解析	48
(一) 环境污染侵权责任司法解释	48
(二) 检察机关提起公益诉讼改革试点方案	54
三、案例分析	56
(一) 福建省绿家园与兰某水污染责任纠纷公益诉讼案	56
(二) 赵先才与连云港银燕化工有限公司环境污染责任纠纷案 (连带责任)	59

声明：

本文件仅为研究交流之用，不构成律师向当事人提供的法律服务。对于具体案件，请寻求律师的帮助。同时欢迎各位同仁投稿，提出批评、建议、案件线索。

Table of Contents

A. Updates to Environmental Laws and Regulations

B. Analysis of Rules and Regulations

1. Supreme People's Court Interpretation Regarding the Application of Tort Liabilities in Environmental Pollution Cases

This judicial interpretation was issued by the Supreme People's Court (SPC) on June 1, 2015. This judicial interpretation is applicable to tort cases arising from environmental pollution. It clarifies the rules for situations where there are more than one polluters and distinguishes the joint liabilities and several liability, the meaning of fabrication and falsification for the purposes of imposing joint liability on environmental services providers, the plaintiff's burden of proof to produce prima facie evidence, the types of liabilities, and some procedural issues.

2. The Plan for the Pilot Reform on the Initiation of Public Interest Lawsuits by the Procuratorate

This plan was made by the Supreme People's Procuratorate (SPP), with the approval of the Standing Committee of the National People's Congress (NPC Standing Committee). The NPC Standing Committee authorized the procuratorates of 13 provinces, autonomous regions or municipality directly under the State Council to conduct this pilot reform to bring public interest lawsuits against environmental pollution and other matters. This authorization is valid for two years starting from July 1, 2015. According to this Plan, the procuratorate needs to first urge the competent executive agencies and/or support NGOs to initiate public interest lawsuits and get the prior approval of the SPP for each case before filing a public interest lawsuit.

C. Analysis of Cases

1. Public Interest Lawsuits Brought by Fujian Green Home against Lan Wenfu, the owner of a large-scale pigsty.

The plaintiff is Fujian Green Home and the defendant an owner of a medium-sized pigsty. The parties reached a mediation agreement through the judicial mediation. Under this mediation agreement, the defendant would demolish its pigsty, eliminate pollutants, and reforest the land occupied.

2. A Water Pollution Case of Joint Liability

Party A leased out its yard and houses in the yard to Party B and Party C, both engaged in the manufacturing of certain chemicals. Party B and Party C both discharge pollutants to a pond in the yard. The polluted water flew from the pond in the yard to a pond outside of the yard, the farmland, and finally to a fish pond. The plaintiffs ran the fish pond and suffered losses. The court held Party B and Party C jointly liable to the plaintiff.

一、新法速递

效力级别	名称	制定主体	印发/发布日期	生效时间
司法解释	最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释	最高人民法院	2015-06-01	2015-06-03
部门规章	国家安监总局关于废止和修改危险化学品等领域七部规章的决定	国家安全生产监督管理总局	2015-05-27	2015-07-01
规范性文件	关于进一步加强农村饮水安全工作的通知	水利部、发展改革委、财政部、卫生计生委、环保部	2015-06-25	2015-06-25
	挥发性有机物排污收费试点办法	财政部 国家发展改革委 环境保护部	2015-06-18	2015-10-01
	关于进一步加强环境保护科学技术普及工作的意见	环境保护部 科学技术部 中国科学技术协会	2015-06-08	2015-06-08
	关于发布全国 31 个省级地区国家重点监控企业污染源监测信息公开网址的公告	环境保护部	2015-6-5	
	全国城乡环境卫生整洁行动任务分工方案	全国爱国卫生运动委员会办公室	2015-6-3	
	关于取消国家地质公园规划审批等事项的公告	国土资源部	2015 年 6 月 2 日	2015 年 6 月 2 日
	制浆造纸企业环境守法导则	环境保护部 办公厅	2015-05-29	
	国家林业局取消和下放的行政审批事项目录	国家林业局	2015-05-27	
	关于加强高风险污染物削减行动计划组织实施工作的通知	工业和信息化部办公厅、财政部办公厅	2015-05-27	
	关于开展国土江河综合整治试点工作的指导意见	财政部、环保部、水利部	2015-05-27	2015-05-27

效力级别	名称	制定主体	印发/发布日期	生效时间
	水利部公开行政审批事项目录	水利部	2015-5-27	
环境标准	集中式饮用水水源编码规范 (HJ 747-2015)	环境保护部	2015-06-04	2015-07-01
	水质 铊的测定 石墨炉原子吸收分光光度法(HJ 748-2015)		2015-06-23	2015-08-01
	土壤 氧化还原电位的测定 电位法 (HJ 746—2015)		2015-06-04	2015-07-01
	土壤 氰化物和总氰化物的测定 分光光度法 (HJ 745-2015)		2015-06-04	2015-07-01
	水质 酚类化合物的测定气相色谱-质谱法 (HJ 744-2015)		2015-05-04	2015-07-01
	土壤和沉积物 多氯联苯的测定 气相色谱-质谱法(HJ 743-2015)		2015-05-04	2015-07-01
	关于调整《纺织染整工业水污染物排放标准》(GB4287-2012)部分指标执行要求的公告		2015-06-17	2015-06-17

二、规则解析

(一) 环境污染侵权责任司法解释

最高人民法院于 2015 年 6 月 1 日发布了《关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》(以下简称环境污染侵权责任司法解释), 该司法解释已于 2015 年 6 月 3 日起施行。

1. 本司法解释的适用范围

根据该司法解释第 18 条: 解释适用于审理因污染环境、破坏生态造成损害的民事案件, 但法律和司法解释对环境民事公益诉讼案件另有规定的除外; 相邻污染侵害纠纷、劳动者在职业活动中因受污染损害发生的纠纷, 不适用本解释。对于本条需要仔细分析, 以便在实务中准确适用法律。

首先，相邻污染侵害纠纷不适用该解释。这是因为该司法解释的上位法是《侵权责任法》，特别是该法第八章“环境污染责任”。《侵权责任法》第八章所说的环境污染，仅仅是生产经营活动造成的污染，即企业事业单位和其他生产经营者在生产经营活动中造成的污染。居民之间生活污染适用过错责任，主要由物权法规定的相邻关系调整，不在《侵权责任法》第八章规定的环境污染责任范围之内，自然也不在本司法解释的范围之内。在实践中，有些侵害既可以适用侵权责任法第八章的规定，也可以适用相邻关系的规定。也就是说，存在环境污染责任和相邻关系的竞合。在竞合的情形，原则上讲，受害人有权选择请求权及请求权基础，但是一般来说受害人选择适用环境污染责任可以更好地保护自己的利益。对此比较典型的案例是姜建波与荆军噪声污染责任纠纷（乌鲁木齐市米东区人民法院民事判决书（2012）米东民一初字第283号，乌鲁木齐市中级人民法院民事判决书（2012）乌中民一终字第732号，最高人民法院曾将该案作为环境民事责任典型案例公布）。同样，对于劳动者在职业活动所遭受的损害，劳动者根据劳动法能够更好地获得救济，因此也不适用本司法解释。但是，用人单位因其劳动者遭受环境污染损害，可以根据本司法解释请求环境污染损害。也就是说，用人单位可以通过本司法解释，部分地减少自己因为对劳动者承担劳动法的责任所导致的损失。

其次，对于本司法解释第18条所规定的“破坏生态”，需要慎重解释。环境污染可能导致生态破坏，但是生态破坏也可以因为环境污染之外的原因引起。对于非因环境污染导致的生态破坏，能否适用本司法解释，需要斟酌。我的观点是，本司法解释不适用非因环境污染造成的生态破坏。本司法解释第1条至第7条、第13条、第15条涉及实体问题的条文，均只针对环境污染。第14条虽然规定了环境修复责任，但是该条规定承担修复责任的主体为“污染者”，仍然不适用非因环境污染所导致的生态破坏。因此，对于本司法解释第18条所规定的“生态破坏”，应作限缩解释。诚然，《环境保护法》第64条规定，因污染环境和破坏生态造成损害的，应当依照《中华人民共和国侵权法》的有关规定承担侵权责任。但是如何将侵权法适用于直接破坏生态环境的行为，超出了本司法解释的文义解释范围。

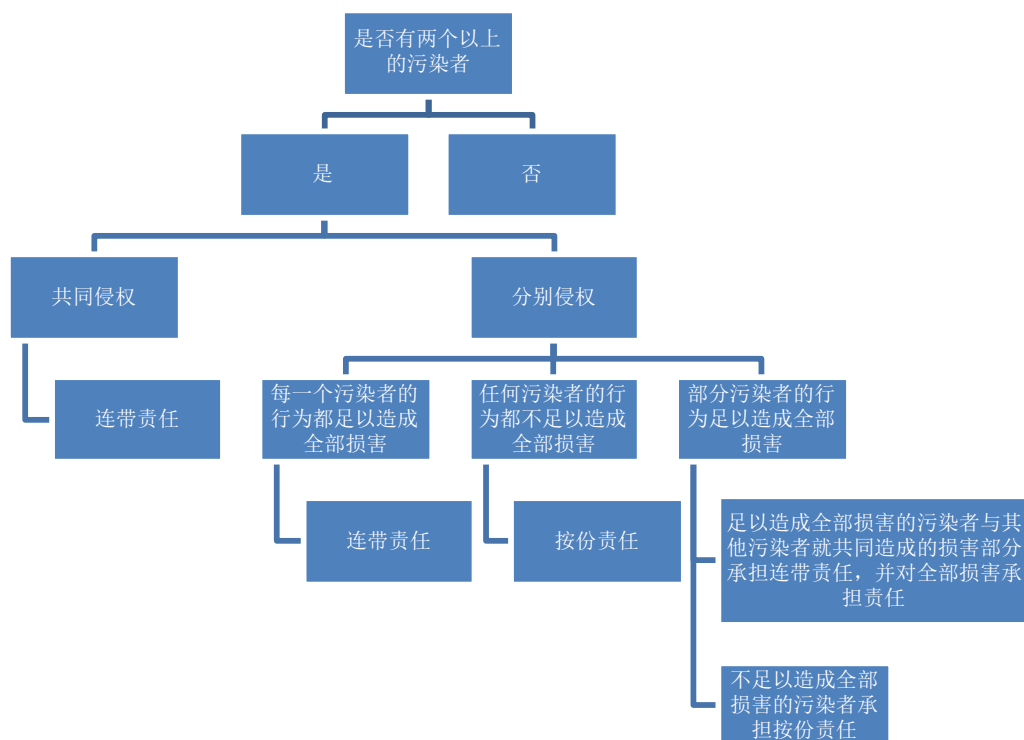
2. 两个以上污染者情下适用法律的问题

对于存在两个以上污染者的情形如何适用法律，是本司法解释的亮点。存在两个以上污染者的情形，涉及到连带责任和按份责任的区分以及《侵权责任法》总则部分和分则部分之间的关系，是环境污染侵权责任的难点，在理论和实务中争议很大。本司法解释对这两问题予以澄清，有助于统一法律适用。

简而言之，根据侵权责任法和本司法解释，首先，将两个以上污染者侵权的情形予以二分，即共同侵权和分别侵权，如果构成共同侵权，则适用连带责任。然后，将分别侵权的情形进一步分为应当适用连带责任和按份责任两种情形。如下表所示：

共同侵权	连带责任	被侵权人根据侵权责任法第八条规定请求污染者承担连带责任的
分别侵权	连带责任	<p>(1) 两个以上污染者分别实施污染行为造成同一损害，每一个污染者的污染行为都足以造成全部损害，被侵权人根据侵权责任法第 11 条规定请求污染者承担连带责任的。</p> <p>(2) 两个以上污染者分别实施污染行为造成同一损害，部分污染者的污染行为足以造成全部损害，部分污染者的污染行为只造成部分损害，被侵权人根据侵权责任法第 11 条规定请求足以造成全部损害的污染者与其他污染者就共同造成的损害部分承担连带责任，并对全部损害承担责任。</p>
	按份责任	<p>(1) 两个以上污染者分别实施污染行为造成同一损害，每一个污染者的污染行为都不足以造成全部损害，被侵权人根据侵权责任法第 12 条规定请求污染者承担责任的，侵权人承担按份责任。</p> <p>(2) 两个以上污染者分别实施污染行为造成同一损害，部分污染者的污染行为足以造成全部损害，部分污染者的污染行为只造成部分损害，不足以造成全部损害的污染者，不足以造成全部损害的污染者承担按份责任。</p>

从受害者寻求救济的角度，可以按照以下步骤分析：



3. “弄虚作假”的含义

《环境保护法》第 65 条规定，环境影响评价机构、环境监测机构以及从事环境监测设备和防治污染设施维护、运营的机构，在有关环境服务活动中弄虚作假，对造成的环境污染和生态破坏负有责任的，除依照有关法律法规规定予以处罚外，还应当与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带责任。本司法解释对“弄虚作假”的含义予以明确。具体而言，凡构成下列情形之一的，应当认定为环境保护法第 65 条规定的弄虚作假：（1）环境影响评价机构明知委托人提供的材料虚假而出具严重失实的评价文件的；（2）环境监测机构或者从事环境监测设备维护、运营的机构故意隐瞒委托人超过污染物排放标准或者超过重点污染物排放总量控制指标的事实；（3）从事防治污染设施维护、运营的机构故意不运行或者不正常运行环境监测设备或者防治污染设施的；（4）有关机构在环境服务活动中其他弄虚作假的情形。从侵权人的过错形态而言，“弄虚作假”要求侵权人具有故意。

4. 原告的初步举证责任以及被告否定因果关系的理由

本司法解释第 6 条规定，被侵权人根据侵权责任法第 65 条规定请求赔偿的，应当提供证明以下事实的证据材料：（1）污染者排放了污染物；（2）被侵权人

的损害；（3）污染者排放的污染物或者其次生污染物与损害之间具有关联性。对于第一项和第二项，本无争议，关键是第三项。第三项针对的侵权责任构成要件中的侵权行为与损害结果之间的因果关系。如果侵权行为与损害结果之间没有因果关系，则侵权行为人无需对该损害承担责任，受害人应当向作出与其损害有因果关系的侵权行为的人主张权利。环境污染致害的因果关系一般非常复杂，受害人难以证明因果关系，因此《侵权责任法》吸收了此前司法实践中的有益经验，在第66条中规定，因污染环境发生纠纷，污染者应当就其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任。该条规定改变了“谁主张、谁举证”的举证责任分配一般规则，规定由被告承担举证责任，承担因举证不能所导致的败诉风险。该规定有积极意义，但是由于没有规定原告的初步举证责任，引起了理论和实务中的争议。对于原告就因果关系是否需要承担初步举证责任，承担何种程度的初步举证责任，理论和实务中争议较大。为公平起见，举证责任倒置不应被理解为原告不需要承担初步举证责任。本司法解释规定原告需要就其损害与污染行为之间的关联性承担举证责任，将原告的初步举证责任定在证明关联性的水平，较好地平衡了原被告双方的利益。

何为“关联性”，需要进一步讨论。一般而言，关联性，即为英文中的 *correlation*。在统计学中，关联性包括正相关和负相关两种情况。A 变量上升，B 变量也上升，为正相关；A 变量上升，B 变量下降，则为负相关。本司法解释所规定的“关联性”，应该仅仅指污染行为与损害之间的正相关，而不包括负相关。

所谓相关，是指两个变量之间的经验关系，如（1）一个变量的改变影响到另一个变量的改变，或者（2）一个变量的特定属性跟另一个变量的特定属性相关。相关本身并不意味着两变量之间的因果关系，但却是判断因果关系的一个标准。在通则式因果关系的判断标准中，相关只是判断因果关系的第一步，此外还有时间序列、非虚假关系两个方面。所谓时间序列，是指除非原因先于结果发生，否则我们不可说存在因果关系。所谓非虚假关系，是指该关系不能被第三个变量所解释。比如冰激凌销售量和溺水死亡之间存在正相关，冰激凌销售量大的季节，溺水死亡人数也多，反之亦然。但是这并不意味着冰激凌是导致溺水死亡的原因。更合理的解释是，天气炎热导致人们购买冰激凌的意愿上升，同时也导致人们游泳、戏水的意愿上升，冰激凌销售量上升和溺水死亡人数上升均为天气炎热的结

果。【参考：[美]艾尔·巴比：《社会研究方法》（第 11 版），邱泽奇译，华夏出版社 2009 年版，第 93 页】

在原告完成初步举证责任之后，被告如果不能完成否定因果关系的举证责任，则需要承担败诉的风险。本司法解释以列举加概括兜底的方式，将被告能够否定因果关系的情形予以细化，具体包括如下情形：（1）排放的污染物没有造成该损害可能的；（2）排放的可造成该损害的污染物未到达该损害发生地的；（3）该损害于排放污染物之前已发生的；（4）其他可以认定污染行为与损害之间不存在因果关系的情形。以上第一和第二种情形，证明了具有相关性的二者之间的关系为虚假关系，第三种情形否定了时间序列。

5. 相关程序法问题

本司法解释也对相关程序法问题予以细化。

第一，有资格出具鉴定意见的机构。本司法解释第 8 条规定，对查明环境污染案件事实的专门性问题，可以委托具备相关资格的司法鉴定机构出具鉴定意见或者由国务院环境保护主管部门推荐的机构出具检验报告、检测报告、评估报告或者监测数据。

第二，专家辅助人。本司法解释第 9 条规定，当事人申请通知一至两名具有专门知识的人出庭，就鉴定意见或者污染物认定、损害结果、因果关系等专业问题提出意见的，人民法院可以准许。当事人未申请，人民法院认为有必要的，可以进行释明。具有专门知识的人在法庭上提出的意见，经当事人质证，可以作为认定案件事实的根据。

第三，负有环境保护监督管理职责的部门或其委托的机构生成的书证。本司法解释第 10 条规定，负有环境保护监督管理职责的部门或者其委托的机构出具的环境污染事件调查报告、检验报告、检测报告、评估报告或者监测数据等，经当事人质证，可以作为认定案件事实的根据。本司法解释肯定了这些报告和数据的书证地位，并且规定这些书证需要经过质证之后才能作为定案的依据。

第四，证据保全。本司法解释第 11 条规定，对于突发性或者持续时间较短的环境污染行为，在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，当事人或者利害关系人根据民事诉讼法第 81 条规定申请证据保全的，人民法院应当准许。

第五，保全措施。本司法解释第 12 条规定，被申请人具有环境保护法第 63 条规定情形之一，当事人或者利害关系人根据民事诉讼法第 100 条或者第 101 条规定申请保全的，人民法院可以裁定责令被申请人立即停止侵害行为或者采取污染防治措施。环境保护法第 63 条规定的情形包括：（1）建设项目未依法进行环境影响评价，被责令停止建设，拒不执行的；（2）违反法律规定，未取得排污许可证排放污染物，被责令停止排污，拒不执行的；（3）通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据，或者不正常运行防治污染设施等逃避监管的方式违法排放污染物的；（4）生产、使用国家明令禁止生产、使用的农药，被责令改正，拒不改正的。

6. 赔偿范围及责任方式

对于赔偿范围，本司法解释第 15 条规定，被侵权人起诉请求污染者赔偿因污染造成的财产损失、人身损害以及为防止污染扩大、消除污染而采取必要措施所支出的合理费用的，人民法院应予支持。

对于责任形式，本司法解释第 13 条、第 14 条予以细化。人民法院应当根据被侵权人的诉讼请求以及具体案情，合理判定污染者承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔礼道歉、赔偿损失等民事责任。被侵权人请求恢复原状的，人民法院可以依法裁判污染者承担环境修复责任，并同时确定被告不履行环境修复义务时应当承担的环境修复费用。污染者在生效裁判确定的期限内未履行环境修复义务的，人民法院可以委托其他人进行环境修复，所需费用由污染者承担。

（二）检察机关提起公益诉讼改革试点方案

全国人大常委会于 2015 年 7 月 1 日通过决定，授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作，针对生态环境和资源保护等领域侵害国家和社会公共利益的情况，及时提起民事或行政公益诉讼，加强对国家和社会公共利益的保护。试点地区确定为北京、内蒙古、吉林、江苏、安徽、福建、山东、湖北、广东、贵州、云南、陕西、甘肃 13 个省、自治区、直辖市。试点期限为 2 年，自 2015 年 7 月 1 日起算。最高人民检察院相应地于 2015 年 7 月 2 日发布了《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》

根据试点方案，检察院能够提起公益诉讼的类型包括民事公益诉讼和行政公益诉讼两种。检察院被授权提起的这两种类型的公益诉讼，都与社会组织开展的环境保护公益活动有密切联系。

检察院在提前环境民事公益诉讼之前，应当遵守诉前程序要求。《海洋环境保护法》第 90 条规定，对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区，给国家造成重大损失的，由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求。虽然该规定在性质上是否属于公益诉讼仍然存在很大的理论争议，但是试点方案似乎认为该条规定的诉讼具有公益诉讼的性质。除《海洋环境保护法》之外，其他法律尚未明确规定提起环境公益诉讼的机关。社会组织提起环境民事公益的主体资格，在《民事诉讼法》第 55 条、《环境保护法》第 58 条中有明确的规定。根据试点方案，检察机关在提起民事公益诉讼之前，应当依法督促或者支持法律规定的机关或有关组织提起民事公益诉讼；法律规定的机关或者有关组织应当在收到督促或者支持起诉意见书后一个月内依法办理，并将办理情况及时书面回复检察机关。试点方案的这一规定，有利于保障现行法律已经规定的有权提起公益诉讼主体的公益诉讼权。但是，试点方案的规定也有不明确之处。比如，检察机关如何督促或者支持法律规定的机关或者有关组织提起民事公益诉讼。就环境民事公益诉讼而言，检察机关应该不存在督促有关组织提起公益诉讼的可能性，因为社会组织就环境问题提起公益诉讼不受地域限制，检察机关也就无法确定督促哪个社会组织对该环境问题提起公益诉讼。因此，检察院只可能支持社会组织提起环境公益诉讼，而不能督促。社会组织在知道检察院有提起环境公益诉讼的意向后，可以积极配合检察院的工作，争取检察院支持提起公益诉讼。

行政诉讼法尚未规定公益诉讼制度，即使是全国人大常委会的试点授权决定也没有明确提及行政公益诉讼，仅仅是概括地授权公益诉讼，因此目前有关行政公益诉讼制度的效力最高的规定即为最高人民检察院发布的试点方案。社会组织应当遵守行政诉讼法以及相关司法解释的规定，争取检察机关的支持，促进环境保护。

全国人大常委会对于检察院提起公益诉讼的授权仅仅为两年时间，这两年期间的试点情况将在很大程度上决定检察院提起公益诉讼是否以及如何正式被立法加以规定。社会组织应当加强相关研究，为完善公益诉讼制度尽力。

三、案例分析

（一）福建省绿家园与兰某水污染责任纠纷公益诉讼案

1. 案件基本情况

福建省绿家园环境友好中心（以下简称福建省绿家园）针对兰某开展生猪养殖活动所产生的水污染，于2014年4月21日向龙岩市中级人民法院提起环境公益诉讼，请求依法判令被告立即停止向濯田河排放养猪废水，同时拆除养猪场，对沼气池、氧化塘和猪圈粪便进行无害化清理，恢复原地植被。龙岩市长汀县环境保护局、中国政法大学环境资源法研究和服务中心为本案的支持起诉单位。本案原告的代理人为鲁琳和吴安心律师；被告的代理人为饶如清，长汀县大同法律服务所法律服务工作者。该案被称为新环保法实施后的全国首例畜禽养殖水污染环境民事公益诉讼案。

龙岩市中级人民法院在报请福建省高级人民法院批准后，于2015年5月7日作出（2015）岩民初字第160号民事裁定书，裁定将该案交由长汀县人民法院审理，案件编号为（2015）汀民初字第1405号。在长汀县法院的主持下，原被告达成调解协议。长汀县法院依法公告了调解协议，经过30日的公告期之后，于2015年7月6日制作了（2015）汀民初字第1405号民事调解书。

法院查明如下事实：被告于1998年在未办理环评的情况下，在长汀县古城镇杨梅溪村汀四公路旁28公里处建养猪场一座，养猪废水排入濯田河，既破坏生态、也污染环境。

原被告达成的调解协议如下：第一，被告于签订调解协议之日起10日内停止在该养猪场的养殖及向濯田河排放养猪废水。第二，被告于2015年6月20日前自行拆除该养猪场占地范围的土地上的建筑物和构筑物等，同时对原有粪便等污染物进行无害化清理，并应通过畜牧局、环保局验收。如逾期未自行拆除并通过验收，由法院委托有资质的专业机构完成上诉工作，所需费用由被告负担。

第三，被告于 2016 年 5 月 30 日前恢复该养猪场所占用的土地的植被，并通过林业局、环保局的验收，防治水土流失造成危害，如逾期未完成恢复原地植被并通过验收，法院将委托有资质的专业机构完成恢复原地植被工作，所需费用由被告承担。第四，对于原告律师费 8000 元，差旅费 20000 元，合计 28000 元，如被告自动履行调解协议，上诉费用由原告自行承担，如被告未自动履行本协议，由被告支付。第五，案件受理费 1050 元，由原告各承担一半。

至此本案已经基本圆满结束，虽然被告为恢复植被所采用的树种能否达到防治水土流失的效果需要继续关注，但是考虑到本案所涉污染物均容易降解，应该不存在较大问题。

2. 若干相关讨论

（1）法律宣传效果。本案具有较好的宣示效果，是一场生动的法治教育课程。部分福建省、龙岩市、长汀县人大代表、政协委员，人民陪审员、法院监督员、生态建设联动机制单位人员等近百人旁听了庭审。此外，长汀法院在该案庭审中首次通过福建法院视频网和新浪微博进行视频与图文直播。

（2）事实认定问题。《福建省流域水环境保护条例》第 21 条规定，县级以上地方人民政府应当根据环境承载力和功能区水环境质量保护的要求，依法划定畜禽养殖禁养区和禁建区，禁建区禁止新建、扩建规模化畜禽养殖场。长汀县 2015 年生猪养殖污染专项整治方案划定了禁养区，并将禁养区之外的地区全部划定为限养区。根据该工作方案，濯田河两岸 1000 米范围内的区域为禁养区。本案法院仅仅认定该养殖场的废水排入濯田河，但是未认定该养殖场是位于禁养区还是限养区这一关键事实，虽然无损调解协议的达成和履行，但是仍然稍有遗憾。另外，对于被告“养猪废水排入濯田河，既破坏生态，也污染环境”的事实认定，也值得商榷。仅就废水排放而言，被告先污染环境，然后是破坏生态。既然破坏生态是污染环境的结果，在行文时就应当将污染环境放在破坏生态之前。这不仅仅是语言表述问题，而是一个可能影响法律适用的问题。行为人是直接破坏生态，还是因为其污染行为导致生态破坏的效果，在法律适用上应当予以区别。

（3）行政执法向民事公益诉讼逃逸的问题。对于规模化养殖，无论是国家的立法，还是福建省地方立法，都规定有污染防治要求，并要求相关行政机关承担相应的职责。比如，福建人大常委会于 2011 年 12 月 2 日通过的《福建省流

域水环境保护条例》第 22 条第 2 款规定，流域内规模化畜禽养殖场应当采取循环经济模式等科学养殖技术，设置污染物处理设施，收集、存贮、利用或者处置养殖过程中产生的污染物，实现达标排放。该条例第 49 条第 2 款规定了相应的法律责任：违反本条例第 22 条第 2 款规定，已建成的规模化畜禽养殖场超标排放污染物的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令限期治理；逾期未完成治理任务的，由县级以上地方人民政府责令关闭，处 5 万元以上 10 万元以下的罚款。长汀县人民政府也印发了 2015 年生猪养殖污染专项整治方案，规定了需要拆除的养殖场的范围以及补偿标准，本案的养殖场也在拆除范围之内。根据这些要求，行政机关本应行使行政管理权，实现拆除养殖设施、消除污染的目标。如果本案被告存在毁林建设养殖场的情形，林业部分也可以依据相关规定，要求被告恢复植被，甚至可以将本案作为刑事案件移送。但是，长汀县环保局仅仅是本民事公益诉讼案件的支持单位，长汀县林业局缺席。环境民事公益诉讼确实能够发挥独特的作用，但是仍然具有民事诉讼在个案纠纷处理方面所存在的高成本、低效率问题。与民事诉讼相比，适当的行政执法能够提高效率、降低社会总成本。同时，政府具有形成公共政策的功能，行政法也为行政相对人提供了救济途径，适当的行政执法以及对执法行为的约束能够较好地平衡公共利益和行政相对人的个别利益。环境民事公益诉讼虽然以实现公益为目的，但是由于原告起诉不受民主程序的约束，个案解决方式并不必然能够保证被告与其相似的污染者之间的公平，存在选择诉讼的可能性。因此，现代行政法应当以行政执法为主，以民事诉讼为辅。但是在本案中，本来具有执法权、执法责任的行政主体不行使行政执法权，而是作为民事公益诉讼的支持起诉主体，这固然能够促进本案的胜诉、促进环境民事公益诉讼的发展，但是从整个法律体系而言，原本的主角成了配角，虽然在环境公益诉讼发展之初，作为探索，具有积极意义，但是不应成为常态。

（4）被告人权益的保护问题。本案的被告人从事的行为并非完全消极，而是对社会具有一定益处的行为。而且，被告人主张，其最初建设和运营该养猪场是相应地方政府的号召，是当地菜篮子工程的一部分。虽然该项目最初没有办理环境影响评价手续，但是根据 2015 年 1 月 1 日之前的法律，环保局应当要求被告补办环评手续，并在当事人拒绝补办环评手续之后，处以其他法律责任，但

是至少不能直接命令被告人关停。即使是修改后的《环境保护法》第 61 条也只是针对擅自开工建设，不应当地适用该法于 2015 年 1 月 1 日实施之前已经建成并运行的建设项目。相反，被告人也许能够根据修订后的《环境保护法》第 23 条寻求补偿。该第 23 条规定，企业事业单位和其他生产经营者，为改善环境，依照有关规定转产、搬迁、关闭的，人民政府应当予以支持。根据被告的答辩，被告在本案庭审之前已经停止生产经营并拆除部分建筑物。长汀县 2015 年生猪养殖污染专项整治工作方案，也规定了以奖代补政策：2015 年 6 月 20 日之前完成拆除的，按照 100 元/平方给予奖励。本案民事调解书中规定，被告应当于 2015 年 6 月 20 日之前完成自行拆除工作，也是根据该工作方案规定的时间。

（5）经济政策的环境影响问题。经济政策对于经济发展和环境保护都有很大的影响。因此，《环境保护法》第 14 条规定，国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府组织制定经济、技术政策，应当充分考虑对环境的影响，听取有关方面和专家的意见。本案的被告在建养殖场的时候，是相当地菜篮子工程号召，有当地政策的支持。如果当地在制定菜篮子工程的时候，给予环境保护更多的考虑，则能够更好地保护投资者对于政府的信赖利益，更好地协调经济发展和环境保护的关系。考虑到省级以下政府也大量制定经济政策，各省、自治区、直辖市也应当要求县级、地市级人民政府在组织制定经济、技术政策时，应当充分考虑对环境的影响，听取有关方面和专家的意见。环境保护组织应当提出建设性意见，帮助政府制定有利于环境保护的经济、技术政策。

总之，本案是环境民事公益诉讼的一次有益探索和成功展示，对于环境保护具有积极意义。但是，我们也需要深入分析该案，总结经验，推进环境民事公益诉讼和其他环境保护活动。

（二）赵先才与连云港银燕化工有限公司环境污染责任纠纷案（连带责任）

张湾公司于 1998 年 8 月开业，银燕公司于 2005 年 1 月开业，两公司的法定代表人系父子关系。二公司于 2005 年 1 月签订租赁协议，张湾公司将厂房设备及院内全部场地和房屋租赁给银燕公司经营，用于生产磷酸二氢钾。银燕公司在生产过程中产生的废水主要排在其院内的水塘里，然后从院内水塘排到院外水塘，

继而排向麦地，并在雨大时通过麦地流入赵先才和王军山承包的鱼塘。赵先才、王军山承包的鱼塘距离银燕公司东南侧约 200 米。另外，张湾公司早在 2004 年 6 月已经将其院内的一块场地无偿提供给孙宝林用于生产经营液氨。在生产过程中，孙宝林也向院内的水塘里排放气体，其经营的液氨也绝大部分销售给了银燕公司。2005 年 4 月，赵先才、王军山承包的鱼塘出现死鱼现象，二人遂向东海县环保局举报，环保局第二天派人调查，并作出了监测报告。该监测报告的结论为：鱼塘监测项目化学需氧量、高锰酸盐指数、氨氮浓度值均超过《地表水环境质量标准》（GB3838-2002）III 类标准。

一审法院认为，孙宝林向院内的水塘内排放气体，是造成污染的直接原因，其所经营的液氨绝大部分都提供给银燕公司，受害人根本不知道孙宝林与银燕公司的关系。污染源是从银燕公司院内排除并造成经济损失，无论银燕公司是否存在过错，赵先才、王军山向银燕公司主张赔偿并无不当。一审法院判决，孙宝林赔偿赵先才、王军山经济损失，银燕公司对孙宝林的赔偿承担连带责任。

二审法院认为一审判决查明事实基本客观，判决孙宝林与银燕公司均负赔偿责任正确，但判决主文中关于侵权人的责任表述欠妥，予以改判。二审法院判决孙宝林与银燕公司共同赔偿赵先才、王军山经济损失，孙宝林与银燕公司对赔偿责任互负连带责任，对内承担责任比例为对等。

银燕公司申请再审，江苏省高级人民法院指定徐州市中级人民法院对本案进行复查。经复查，银燕公司的再审申请理由不能成立，不符合法律规定的再审条件，驳回再审申请。

（资料来源：江苏省徐州市中级人民法院民事判决书（2009）徐明二监字第 0005 号；奚晓明主编：《环境资源典型案例选编与评析》，人民法院出版社 2014 年版，第 4-10 页）

环境法研究通讯

Environmental Law Review - Fellows Newsletter

第 1 卷 第 4 期 总 4 期

Volume 1 Issue 4 Serial No. 4

(2015 年 10 月)

(October 2015)



自然资源保护协会
Natural Resources Defense Council

目录

一、新法速递	63
二、规则解析	64
(一) 新《大气污染防治法》	64
(二) 《环境保护公众参与办法》	66
三、案例分析	68
(一) 唐建生与湖南永利化工股份等财产损害赔偿纠纷案	68
(二) 昆明市环保局与昆明三农公司、羊甫公司环境污染案 (连带责任)	70

声明：

本文件仅为研究交流之用，不构成律师向当事人提供的法律服务。对于具体案件，请寻求律师的帮助。同时欢迎各位同仁投稿，提出批评、建议、案件线索。

Table of Contents

A. Updates to Environmental Laws and Regulations

B. Analysis of Rules and Regulations

1. The Newly Revised Air Pollution Control Law

The Standing Committee of the Chinese National People's Congress (NPC Standing Committee) revised for the second time the Law on the Prevention and Control of Air Pollution (Air Pollution Control Law) on August 29, 2015. The second revised Air Pollution Control Law will be effective as of January 1, 2016. This law enhances the accountability of local governments for pollution control and air quality and the regional cooperation among different local governments. It requests integrated control of multiple air pollutants, calls for the change of economic development mode and the upgrading of economic structure and energy supply, and provides for different measures to control air pollutants from different sources, including coal burning and other energy supply, industries, motor vehicles and vessels, fugitive dusts, agriculture and other sources. This law may also contribute to the international control of ozone depleting materials, greenhouse gases, and other pollutants.

2. The Rules on Public Participation in Environmental Protection

The Chinese Ministry of Environmental Protection issued the Rules on Public Participation in Environmental Protection on July 13, 2015, effective as of September 1, 2015. This document is the first specifically on public participation after the revision of the Environmental Protection Law in 2014. It provides for the disclosure of and access to environmental information, the responsibilities of environmental protection agencies to seek public opinion on environmental issues, hold consultation conferences with interested parties and the public, and other issues related to public participation. It even provides that the environmental protection bureaus may provide support for environmental public interest litigation and support the work of environmental NGOs through financial aid and governmental procurement of services.

C. Analysis of Cases

1. The Joint Liability of a Chemical Company, its Transporter, and a Village for Environmental Pollution

The Chemical Company generates a large quantity of hazardous solid wastes. It contracted a village, who agreed to provide a piece of land to pile up the solid wastes. It also contracted a transportation company to carry the solid wastes with trucks. The plaintiff claimed that it had a pre-existing lease for the same piece of land. The court found the three defendants jointly liable.

2. Joint Liabilities for Environmental Pollution from a Major Pigsty Yard

Two defendants jointly developed a pigsty yard and leased it to several operators to use the pigsties to raise pigs. This pigsty yard did not meet the governmental standards on pollution control. The local environmental protection bureau brought a civil case and the two defendants were found jointly liable.

一、新法速递

类别	名称	制定主体	印发/发布日期	生效时间
法律	中华人民共和国大气污染防治法	全国人民代表大会常务委员会	2015年8月29日	2016年1月1日
地方性规章	苏州市生态补偿条例实施细则	苏州市人民政府	2015年8月12日	2015年10月1日
	福建省节约用水管理办法	福建省人民政府	2015年9月16日	2015年11月1日
地方性法规	安徽省节约用水条例	安徽省人民代表大会常务委员会	2015年7月17日	2015年10月1日
	四川省河道采砂管理条例	四川省人民代表大会常务委员会	2015年7月22日	2015年8月1日
部门规章	环境保护公众参与办法	环境保护部	2015年7月13日	2015年9月1日
规范性文件	煤炭资源税征收管理办法（试行）	国家税务总局	2015年7月1日	2015年8月1日
	国家发展改革委、国家能源局关于促进智能电网发展的指导意见	国家发展和改革委员会 国家能源局	2015年7月6日	2015年7月6日
	质检总局关于调整国境口岸卫生许可有关事项的公告	国家质量监督检验检疫总局	2015年7月9日	2015年7月9日
	生态环境监测网络建设方案	国务院办公厅	2015年7月26日	2015年7月26日
	全国海洋主体功能区规划	国务院	2015年8月1日	2015年8月1日
	国务院办公厅关于印发整合建立统一的公共资源交易平台工作方案的通知	国务院办公厅	2015年8月10日	2015年8月10日
	国土资源部关于煤炭矿业权审批管理改革试点有关问题的通知	国土资源部	2015年8月25日	2015年8月24日

民政部等九部门关于加强自然灾害救助物资储备体系建设的指导意见	民政部 国家发展和改革委员会 财政部等	2015年8月31日	2015年8月31日
国务院办公厅关于批准烟台市城市总体规划的通知	国务院办公厅	2015年9月8日	2015年9月8日
关于减征1.6升及以下排量乘用车车辆购置税的通知	财政部 国家税务总局	2015年9月29日	2015年9月29日

二、规则解析

（一）新《大气污染防治法》

十二届全国人大常委会第十六次会议于2015年8月29日表决通过了修订后的《中华人民共和国大气污染防治法》，新修订的《大气污染防治法》将于2016年1月1日起施行。

修订后的大气污染防治法共设8章129条，除总则、法律责任和附则外，分别对大气污染防治标准和限期达标规划、大气污染防治的监督管理、大气污染防治措施、重点区域大气污染联合防治、重污染天气应对等内容作了规定。

新法相对2000年旧法有了很大的修改，如取消了两控区的提法；提出了各行业的综合防治和区域联合防治、多污染物协同控制的要求；删除了大气污染防治设施必须验收后才能投产或使用的规定；对超总量和达标任务的地区规定了环保约谈及区域限批的要求；对违法企业取消了处罚上限，增加了按日处罚的规定等；以上规定，对以后的环保工作影响深远。

这部法律主要是以改善大气环境质量为目标，强化了地方政府责任，加强了对地方政府的监督。同时，从坚持源头治理、推动转变经济发展方式、优化产业结构、调整能源结构的角度完善了相关制度。

修法重点解决了当前大气污染防治中存在的突出问题。比如大气污染的主要污染源是燃煤、工业排放、机动车排放。针对这些方面，法律中做了具体规定，尤其是对重点区域联防联控、重污染天气的应对措施也做了明确要求。

《大气法》立法宗旨明确、制度主线清晰、监管措施严密、处罚违法有力，有诸多创新，体现了关于生态文明建设的新要求，顺应了公众对改善环境质量的新期待，明确了新时期大气污染防治工作的重点。

新修订的《大气污染防治法》中明确提及“大气环境质量”达 36 次之多，接近全部条文的 1/3，这正是此法的最大亮点。《大气法》明确提出，防治大气污染应当以改善大气环境质量为目标，并规定了地方政府对辖区大气环境质量负责、环境保护部对省级政府实行考核、未达标城市政府应当编制限期达标规划、上级环保部门对未完成的下级政府负责人实行约谈和区域限批等一系列制度措施，为大气污染防治工作全面转向以质量改善为核心提供了法律保障。

新法增加了建立大气环境保护目标责任制和考核评价制度、重点领域大气污染防治、重污染天气的预警和应对等内容，提高了对大气污染违法行为的处罚力度。新修改的法律取消了现行法律中对造成大气污染事故企业事业单位罚款“最高不超过 50 万元”的封顶限额，同时增加了“按日计罚”的规定。新大气法规定：造成大气污染事故的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员可以处上一年度从本企业事业单位取得收入 50% 以下的罚款。对造成一般或者较大大气污染事故的，按照污染事故造成直接损失的 1 倍以上 3 倍以下计算罚款；对造成重大或者特大大气污染事故的，按污染事故造成的直接损失的 3 倍以上 5 倍以下计罚。新《大气法》抓住了大气环境质量改善这个主线，为推动大气污染物全防全控奠定了坚实的法律基础。

环境质量的改善是检验环保工作的唯一标准，环保部门需要在过去工作基础上，进一步完善工作思路，改进考核方法，直接回应公众的期待，让环保考核工作和老百姓的感觉直接挂钩。一是既要抓重点污染物，也要抓其他污染物。影响大气质量的因素很多，改善大气质量要全防全控。要从质量改善的需要倒推环保工作重点，而不局限于部分行业和企业的一两个指标。二是既要抓区域总量减排，更要抓点源排放达标。目前企业排放超标相当普遍，强化企业排放必须达标是基本要求，假如企业排放达标而区域环境质量仍然超标，那就应当实行总量控制。三是既要抓固定源，也要抓非固定源。除了控制工业企业等固定源外，对于机动车船等流动源和农业面源也要严格控制其污染物减排。

《大气法》修法充分体现了信息公开和公众参与，整个过程完全开放，听取公众意见贯穿始终。以“公开”为例，新法要求公开的有 11 处规定。如新《大气法》明确要求，制定标准应当征求公众意见；省级以上环保部门约谈地方政府的情况、重点排污单位名录、建设单位新建项目的环评文件、重点区域的大气监测信息和源解析结果、重污染天气应急预案、突发重大环境事件监测信息等都要向社会公开；环保部门应当公布举报电话、电子邮箱，方便公众举报，并反馈举报处理结果。环境信息公开，是最有效的“防污剂”。为了保障公民参与和监督大气环境保护的权利，修订后的大气污染防治法规定，环保主管部门和其他负有大气环保监管职责的部门应当公布举报电话、电子邮箱等，方便公众举报。法律同时规定，环保主管部门和其他负有大气环保监管职责的部门接到举报的，应当及时处理并对举报人的相关信息予以保密；对实名举报的，应当反馈处理结果等情况，查证属实的，对举报人给予奖励。此外，在保障公民依法享有获取大气环境信息的权利方面，法律规定，大气环境质量标准、大气污染物排放标准应当供公众免费查阅、下载，重点排污单位名录应当向社会公布。

（二）《环境保护公众参与办法》

环境保护部于 2015 年 7 月 13 日发布了《环境保护公众参与办法》（以下简称《办法》），旨在保障公民、法人和其他组织获取环境信息、参与和监督环境保护的权利，畅通参与渠道，促进环境保护公众参与依法有序发展，《办法》是首个对环境保护公众参与作出专门规定的部门规章，并将于 2015 年 9 月 1 日起施行。

1. 《办法》出台的背景

党的十八大报告提出“保障人民知情权、参与权、表达权、监督权，是权力正确运行的重要保证”，同时 2015 年 1 月 1 日施行的新环保法明确规定了“公众参与”原则，并专章规定“信息公开和公众参与”，推动公众参与环境保护，体现了党和国家的明确要求，也有利于转变经济社会发展方式和全面深化改革。为贯彻落实党和国家对环境保护公众参与的具体要求，满足公众对良好生态环境的期待和参与环境保护事务的热情，环境保护部于 2015 年 7 月发布了《办法》，作为新修订的《环境保护法》的重要配套细则。希望通过《办法》的出台，切实

保障公民、法人和其他组织获取环境信息、参与和监督环境保护的权利，畅通参与渠道，规范引导公众依法、有序、理性参与，促进环境保护公众参与更加健康地发展。

2. 《办法》的主要内容

《办法》共二十条，主要内容依次为：立法目的和依据，适用范围，参与原则，参与方式，各方主体权利、义务和责任，配套措施。《办法》的适用对象主要为公民、法人和其他组织参与制定政策法规、实施行政许可或者行政处罚、监督违法行为、开展宣传教育等环境保护公共事务的活动。

环境保护主管部门的职责和义务方面，《办法》规定环境保护主管部门可以通过征求意见、问卷调查，组织召开座谈会、专家论证会、听证会等方式征求公民、法人和其他组织对环境保护相关事项或者活动的意见和建议；环境保护主管部门征求意见时，应当公布相关事项或者活动的背景资料、征求意见的起止时间、公众提交意见和建议的方式、联系部门和联系方式。环境保护主管部门可以通过提供法律咨询、提交书面意见、协助调查取证等方式，支持符合法定条件的环保社会组织依法提起环境公益诉讼，同时应当在其职责范围内加强宣传教育工作，普及环境科学知识，增强公众的环保意识、节约意识，鼓励公众自觉践行绿色生活、绿色消费，形成低碳节约、保护环境的社会风尚。

公民、法人和其他组织的权利和义务方面，《办法》规定其可以通过电话、信函、传真、网络等方式向环境保护主管部门提出意见和建议，发现任何单位和个人有污染环境和破坏生态行为的，可以通过信函、传真、电子邮件、“12369”环保举报热线、政府网站等途径，向环境保护主管部门举报，发现地方各级人民政府、县级以上环境保护主管部门不依法履行职责的，有权向其上级机关或者监察机关举报。

3. 《办法》的亮点

一是原则依据强。《办法》在吸收和参考相关具体规定的基础上，较好地反映了我国环境保护公众参与的现状，制定的各项内容切合实际，具有较强的可操作性。《办法》强调依法、有序、自愿、便利的公众参与原则，将全面依法治国与全面加强环境社会治理有机结合，努力满足公众对生态环境保护的知情权、参与权、表达权和监督权，体现了社会主义民主法制的参与机制。

二是参与方式广。《办法》明确规定了环境保护主管部门可以通过征求意见、问卷调查,组织召开座谈会、专家论证会、听证会等方式开展公众参与环境保护活动,并对各种参与方式作了详细规定,贯彻和体现了环保部门在组织公众参与活动时应当遵循公开、公平、公正和便民的原则。《办法》的出台,让公众参与环保事务的方式更加科学规范,参与渠道更加通畅透明,参与程度更加全面深入。

三是监督举报实。《办法》支持和鼓励公众对环境保护公共事务进行舆论监督和社会监督,规定了公众对污染环境和破坏生态行为的举报途径,以及地方政府和环保部门不依法履行职责的,公民、法人和其他组织有权向其上级机关或监察机关举报。为调动公众依法监督举报的积极性,《办法》要求接受举报的环保部门,要保护举报人的合法权益,及时调查情况并将处理结果告知举报人,并鼓励设立有奖举报专项资金。通过这些详细措施,《办法》将监督的“利剑”铸实、磨快并交予公众,建立健全全民参与的环境保护行动体系。

四是保障措施多。《办法》强调环保部门有义务加强宣传教育工作,动员公众积极参与环境事务,鼓励公众自觉践行绿色生活,树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,形成共同保护环境的社会风尚。《办法》还提出,环保部门可以对环保社会组织依法提起环境公益诉讼的行为予以支持,可以通过项目资助、购买服务等方式,支持、引导社会组织参与环境保护活动,广泛凝聚社会力量,最大限度地形成治理环境污染和保护生态环境的合力。

三、案例分析

上期对数个污染者侵权做了分析,本期补充两个案例,进一步分析数个污染者侵权问题。

(一) 唐建生与湖南永利化工股份等财产损害赔偿纠纷案

本案被告永利化工公司(永利公司)需要将生产产生的钙渣运出厂区处置。永利公司为此与被告霞湾村茶园组签订场地使用协议,后者同意提供钙渣场所。永利公司也为此与被告宏辉货运公司签订了《钙渣清运承包协议》。本案原告主

张对于被告霞湾村茶园组同意堆放钙渣的场地享有承包经营权，并且有财产存放于该处。

法院认为，对于被告永利化工公司和被告宏辉货运公司，虽然具体实施工业废弃钙渣倾倒行为的是被告宏辉货运公司，但是倾倒的工业废弃钙渣属于被告永利化工公司所有，且将新桥片石洞选定为本案工业废弃钙渣倾倒场所，虽是被告宏辉货运公司与被告霞湾村茶园组签订承包协议所确定，但是根据被告永利化工公司与被告宏辉货运公司签订的《钙渣清运承包协议》约定，钙渣堆放场所必须经过永利化工公司的确认，场地合适的，费用亦由被告永利化工公司承担，因此向新桥片石洞倾倒工业废弃钙渣是经过永利化工公司确认和授权同意的，合同约定霞湾村茶园组收取的承包款实际就是永利化工公司承担支付的场地堆放费用。另被告宏辉货运公司的经营范围仅限于普通货运，而被告永利化工公司将工业固体废物即钙渣的清运处理交由被告宏辉货运公司处理明显存在过错。综上，本案向新桥片石洞倾倒工业废弃钙渣的行为应视为被告永利化工公司和被告宏辉货运公司的共同行为。关于两被告共同行为是否构成侵权的问题，由于两被告在未经新桥片石洞的实际经营权人即原告唐建生的许可下，将工业废弃钙渣倾倒入新桥片石洞，侵害了原告唐建生对新桥片石洞承包经营权的行使。虽然原告唐建生在两被告实施倾倒侵权行为前，因采矿许可证到期而自行停产，但原告的自行停产并不表示其承包经营权的丧失，亦不能作为两被告向新桥片石洞倾倒工业废弃钙渣的合法抗辩理由。因为即使原告唐建生办理了采矿许可证延期手续，因两被告废渣倾倒的侵权行为，其亦严重影响对片石洞进行开采经营，因此两被告倾倒工业废弃钙渣的共同侵权行为成立；另依据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第 17 条、第 30 条、第 32 条规定，被告永利化工公司和被告宏辉货运公司在处理工业固体废物时也应尽到法定的安全注意义务和履行申报登记制度，不得随意倾倒处理工业固体废物。两被告未提交证据证实新桥片石洞符合工业废弃钙渣堆放场所要求，以及在此倾倒工业废弃钙渣不会产生环境污染，特别是倾倒入新桥片石洞的被告永利化工公司的工业废弃钙渣尚未确认是否属于危险、有毒固定废物。故原告唐建生要求两被告立即停止侵权行为即停止向新桥片石洞倾倒工业废弃钙渣理由成立。

关于被告霞湾村茶园组是否构成侵权的问题。即使被告霞湾村茶园组曾召开组民大会决定将新桥片石洞所占用的粮田或其他土地收回集体，但由于其未依法通知原告唐建生，因此该土地收回的决定不对原告唐建生产生法律效力，且在原告唐建生与新桥公司的承包经营合同尚未合法解除或终止的前提下，被告霞湾村茶园组未经原告唐建生的同意，无权将尚在原告承包经营权期限内的新桥片石洞交给被告永利化工公司和被告宏辉货运公司使用即用于倾倒工业废弃钙渣，因此被告霞湾村茶园组将新桥片石洞交由被告永利化工公司、宏辉货运公司用于倾倒工业废弃钙渣的行为，亦侵害了原告唐建生的承包经营权。三、关于原告主张的损害赔偿如何承担的争议。由于被告永利化工公司、被告宏辉货运公司在未经原告唐建生同意下，倾倒工业废弃钙渣于新桥片石洞，被告霞湾村茶园组在未合法收回新桥片石洞前，另行允许他人使用新桥片石洞，三被告的行为共同侵害了原告唐建生的经营权，致使原告唐建生在其剩余承包经营期限内无法再对新桥片石洞进行经营开采。依据《民法通则》第 130 条规定“二个以上共同侵权造成他人损害的，应当承担连带责任”，三被告理应对原告的损失承担连带赔偿责任。

（资料来源：湖南省高级人民法院民事判决书（2014）湘高法民三终字第 135 号）

（二）昆明市环保局与昆明三农公司、羊甫公司环境污染案（连带責任）

本案作为公益诉讼案件，主要具有历史意义。但是，该案所涉及的连带责任问题，仍然具有现实意义。

三农公司、羊甫公司畜牧小区项目自 2008 年 6 月起，在环保治污设施未通过竣工验收的情况下，陆续将承包的养殖用地分割发包给 200 余户生猪养殖户，并与生猪养殖户签订了《昆明市标准化生猪养殖基地小哨三农生态畜牧园项目承包合同书》，养殖户就此进入畜牧小区从事生猪养殖至今。由于三农公司、羊甫公司的环保设施未经环评验收合格，养殖废水渗入地下水系统，导致嵩明县杨林镇大树营村委会七里湾大龙潭水于 2009 年 11 月初开始出现发黑发臭现象，致使长期以来依赖该龙潭水生产、生活的大树营村委会相关村组人畜饮水发生困难。

经环境监测部门多次抽样检测，证实该龙潭水氨氮指标和菌落总数及大肠杆菌等指标严重超标。污染事故发生后，官渡区环保局经过相关行政调查程序，给予三农公司责令停止生猪养殖，罚款 50 万元的行政处罚，并根据环境后评估评审结果和现状通知其立即停止畜牧小区建设，重新进行环境影响评价。

2010 年 2 月 27 日至 3 月 3 日，畜牧小区再次发生养殖废液泄漏进入地下水系统事故，经环境监测部门对大龙潭水检测，氨氮指标于 3 月 5 日达到峰值。至 2010 年 12 月 6 日最近一次采样监测，大龙潭水质相关指标仍超标。

2010 年 3 月 9 日，官渡区环保局向官渡区人民法院申请执行畜牧小区停止养殖的处罚决定。三农公司先后于 2010 年 3 月 2 日、4 月 15 日分两次向官渡区环保局缴纳了 50 万元的行政罚款。

污染事件发生后，昆明市环保局委托昆明市环境科学研究院对被污染的大龙潭饮用水源治理成本进行核算。该院于 2010 年 1 月 8 日作出关于《嵩明县杨林镇大树营村委会七里湾受污染大龙潭饮用水源治理成本评估报告》，结论是该饮用水源治理工程投资 363.94 万元，年供水成本 53.27 万元。

2010 年 6 月 21 日，公益诉讼人昆明市环保局提起诉讼，请求判令：三农公司、羊甫公司立即停止对环境的侵害并赔偿相应损失 417.21 万元；由三农公司、羊甫公司赔偿为处理水污染事故所产生的专项应急环境监测费和污染治理成本评估费用计人民币 155293 元；由三农公司、羊甫公司承担本案的诉讼费用。

昆明市中级人民法院一审判决被告三农公司、羊甫公司立即停止对环境的侵害；由二被告于本判决生效后 10 日内向昆明市环境公益诉讼救济专项资金支付人民币 417.21 万元；向昆明市环境公益诉讼救济专项资金支付评估费人民币 132520 元；案件受理费 40176.80 元由二被告共同承担。

一审判决之后，二被告提起上诉。二审的焦点在于二上诉人对大龙潭水环境的侵权行为是否仍在继续、大龙潭的水质是否已经恢复、一审判决停止侵权是否适当；昆明市环境科学研究院出具的《嵩明县杨林镇大树营村委会七里湾受污染大龙潭饮用水源治理成本评估报告》是否具有可行性、必要性和科学性；二上诉人应否承担治理费用 417.21 万元及评估费 132520 元。在二审中，连带责任不是焦点问题，表明二被告对其之间的连带责任关系是接受的。经过审查，二审法院维持了一审判决。

环境法研究通讯

Environmental Law Review - Fellows Newsletter

第 1 卷 第 5 期 总 5 期

Volume 1 Issue 5 Serial No. 5

(2015 年 11 月)

(November 2015)



自然资源保护协会
Natural Resources Defense Council

目录

一、新法速递	75
二、规则解析	75
(一) 生态文明建设顶层设计	75
三、案例分析	77
(一) 福建南平生态破坏公益诉讼案	77
(二) 谭桂花与湖北水总水利水电建设股份有限公司等财产损害赔偿纠纷案 (不可抗力)	82

声明：

本文件仅为研究交流之用，不构成律师向当事人提供的法律服务。对于具体案件，请寻求律师的帮助。同时欢迎各位同仁投稿，提出批评、建议、案件线索。

Table of Contents

A. Updates to Environmental Laws and Regulations

B. Analysis of Rules and Regulations

The Top-Level Design for the Cultivation of Ecological Civilization

The General Plan for the Reform of Ecological Civilization System issued in September 2015 is the current top-level design for the cultivation of ecological civilization. Earlier in August, the CPC General Office and the General Office of the State Council issued the Measures for Accountability of Party and Government Leading Officials for Ecological Environment Damage (for Trial Implementation), which strengthens an important policy transmission channel in China. Reading these two documents together with other important documents helps to understand the development of Chinese environmental policies, and helps the general public and NGOs to effectively participate in environmental governance. The importance of the General Plan is that it makes the reform of environmental policies more specific. It specifies that further reform of the environmental policies includes the following aspects: the property rules on natural resources and assets, rules on the development and protection of the land, the space planning system, the total quantity management and saving of resources, the paid use of resources and ecological compensation, the system of environmental governance, the relationship between environmental governance and market mechanisms, and performance evaluation and accountabilities.

C. Case Analysis

1. Friends of Nature and Fujian Green Home v. Xie et al. (Public Interest Case)

Plaintiffs are Friends of Nature and Fujian Green Home. Defendants are four operators of a quarry in Nanping, Fujian Province. The local procuratorate and the CLAPV supported the plaintiffs. The local bureau of land and resources and the local forestry bureau are the third parties. The court almost fully supported the claims of the plaintiffs. The only difference between the judgment and the claims are the time allowed to restore the vegetation at the site and the reasonable expenses incurred by plaintiffs for this case. The court ordered defendants (1) to restore the damaged vegetation; (2) to pay the costs of restoring vegetation if they fail to restore the vegetation within the specified period of time, (3) to pay damages for the lost environmental services during the period between the planting of trees and grass and the full restoration of vegetation, and (4) to pay the reasonable attorney fees and expenses incurred by plaintiffs.

2. Tan Guihua v. Hubei Shuizong Water Resources and Hydropower Construction Company et al. (Force Majeure)

This case is concerned with the finding of force majeure. Plaintiffs claimed that the flood was foreseeable and preventable and should be regarded as a force majeure while the defendant claimed that the flood was a force majeure. The court judged against the plaintiff.

一、新法速递

类别	名称	制定主体	印发/发布日期	生效时间
政策性文件	生态文明体制改革总体方案	中共中央 国务院	2015年9月	
	党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）	中共中央办公厅、国务院办公厅	2015年8月	
	国务院办公厅关于推进海绵城市建设的指导意见	国务院办公厅	2015年10月11日	
	国务院办公厅关于加快电动汽车充电基础设施建设的指导意见	国务院办公厅	2015年9月29日	
地方性法规	黑龙江省湿地保护条例	黑龙江省人大常委会	2015年10月22日	2016年1月1日
	广东省城乡生活垃圾处理条例	广东省人大常委会	2015年9月25日	2016年1月1日
地方性规章	福建省水利风景区管理办法	福建省人民政府	2015年9月16日	2016年1月1日
	天津市危险化学品企业安全治理规定	天津市人民政府	2015年9月7日	2015年9月7日

二、规则解析

（一）生态文明建设顶层设计

2015年9月发布的《生态文明体制改革总体方案》是对生态文明建设的顶层设计。此前发布的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》已经为生态文明体制改革建立了重要的制度传导机制。将这两个文件与此前有关环境保护的重要文件结合在一起分析，有助于理解中国环境保护政策的发展脉络和基本走向，有助于社会公众和社会组织有效参与环境社会治理。

《方案》的最大亮点在于全面地阐述了中央进行生态文明体制改革的操作思路，对生态文明体制改革各个环节的具体措施都进行了说明。逐条审视《方案》中“8大制度”建设的具体改革内容：第一，“健全自然资源资产产权制度”，体现了“确权一分权一责权”的各个环节，如能顺利落实，将为我国市场经济建设的深化改革打下坚实的基础，为后续各项市场功能的完善和补充提供基本保障。第二，“国土空间开发保护制度”，划定主体功能区和生态红线，为自然系统的生态服务功能预留空间，保障了发展的可持续性。第三，“空间规划体系”建设，首次明确了“多规合一”“一张蓝图干到底”的工作方式，为“政出多门”的体制顽疾找到了攻坚克难的方向。第四，“资源总量管理和节约”制度的建设将土地、水、能源、森林、草原、湿地、沙地、海洋、矿产等资源的利用效率提升放在了发展的首位，并明确指出要增加资源循环利用的鼓励政策，为经济集约、高效发展提供了制度保障。第五，“资源有偿使用和生态补偿”制度，是切实的资源市场建立过程，是为资源和生态产品定价的关键制度。第六，“环境治理体系建设”是为污染定价，建立治污市场的基础，对排污许可、污染防治区域联动、农村环境治理、环境信息公开、环保执法等环节的进一步明确是为环境治理市场建设提供的保障性措施。第七，“环境治理和生态保护的机制”明确了节能量交易、碳排放权交易、排污权交易、水权交易等市场工具的重要作用，对绿色金融和绿色产品体系的规范为环境治理和生态保护市场建设提供了资金保障。第八，最后，“生态文明绩效考核和追责机制”将之前提出过的“党政同责”“终身追责”等管理办法进一步明确，并将生态文明绩效考核正式计入政绩考核，为生态文明建设加上了保护锁。

《生态文明体制改革总体方案》提出“构建以改善环境质量为导向，监管统一、执法严明、多方参与的环境治理体系”。构建“多方参与的环境治理体系”，必然要求发挥公众和社会组织在环境治理体系中的作用。这与十八届三中全会关于“激发社会组织活力”的要求也是一致的。《生态文明体制改革总体方案》强调了党政机关在生态文明建设中的主导作用，其中规定的多项制度都在于提高地方党政机关对环境保护和生态文明建设的重视程度，并以责任追究作为重要的政策传导机制。《总体方案》中的很多制度，都为责任追究提供了基础。比如，《总体方案》对于建立生态文明目标体系的要求就是研究制定可操作、可视化的绿色

发展指标体系；要求制定生态文明建设目标评价考核办法，把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系；根据不同区域主体功能定位，实行差异化绩效评价考核。这就体现出，从中央到地方的逐级考核是推进生态文明体制改革的基本路径。这种推进路径有利于从体制内发力，从体制内开展环境保护、转变发展方式。《总体方案》提高了环境在考核中的地位，使环境从经济发展的支撑、社会矛盾的来源跃升为应当直接予以保护的主体。环境在考核体系中的地位提升，直接影响被考核对象对环境的重视程度。在此前提下，社会组织应当思考如何发挥积极作用。

推进生态文明建设，需要进一步完善法律法规，主要是需要制定完善自然资源资产产权、国土空间开发保护、国家公园、空间规划、海洋、应对气候变化、耕地质量保护、节水和地下水管理、草原保护、湿地保护、排污许可、生态环境损害赔偿等方面的法律法规，以便为生态文明体制改革提供法治保障。社会组织近年来相关领域的实践探索，为完善相关法律法规提供了丰富的素材。在制定相关法律法规时，社会组织可以在征求意见等环节，发挥积极作用。

三、案例分析

（一）福建南平生态破坏公益诉讼案

本案原告为自然之友、福建省绿家园环境友好中心，支持起诉人为福建省南平市人民检察院、中国政法大学环境资源法研究和服务中心，被告人为谢知锦、倪明香、郑时姜、李名掣，第三人为南平市国土资源局延平分局、南平市延平区林业局。

法院经审理查明：2005年5月18日，经国土延平分局许可，被告李名掣取得证号为3507020520004的采矿许可证，有效期限自2005年4月至2008年8月，矿区面积0.0039平方公里，矿种为饰面花岗岩，开采深度由282米至252米标高。2008年6月3日，经国土延平分局许可，被告李名掣取得证号为3507020820014的采矿许可证，有效期限自2008年6月至2008年8月，开采深度由520米至483米标高，采矿权人、矿山名称、矿区面积、矿种与3507020520004一致。2008年5月28日，被告李名掣向国土延平分局交纳了10000元生态环境

恢复保证金。被告李名槩采矿过程中未依法取得占用林地许可证。2008年11月福建省冶金工业设计院针对该矿区出具一份《饰面花岗岩开发利用方案》，对该矿区的水土保持、土地复垦、闭坑措施等作了可行性分析。

2008年7月29日，被告李名槩与被告谢知锦、倪明香、郑时姜签订《采矿权转让合同》，约定被告李名槩出让给被告谢知锦、倪明香、郑时姜的采矿矿区位于福建省南平市延平区恒兴石材厂，矿区面积为0.0039平方公里，矿种为饰面花岗岩，采矿权四至范围及界限为矿山范围扩大至现采矿点山顶整个范围。对于登记于其名下的证号为3507020520004的《采矿许可证》，李名槩负责办理相关手续，使期限续展十年、采矿范围扩大至现采矿整个山顶，并承诺在领取续期后的《采矿许可证》之日起配合将采矿权人变更至谢知锦名下。李名槩负责协调开通矿山脚部至山顶的道路。合同和约定了加框支付、违约责任等内容。该合同签订后，未经采矿权审批机构审批。被告谢知锦、倪明香、郑时姜三人经商量决定由被告谢知锦具体负责矿山的采矿事宜。此后，在未依法取得林地许可证及办理采矿许可证续期手续的情况下，被告谢知锦、倪明香、郑时姜改变被告李名槩原有的塘口位置从山顶剥山皮、开采矿石，并将剥山皮和开采矿石产生的弃石往山下倾倒，直至2010年初停止开采，造成林地原有植被严重毁坏。被告谢知锦、倪明香、郑时姜还在矿山的塘口的下方新建了砖混结构的工棚用于矿山工人居住。在国土资源部门数次责令停止采矿的情况下，2011年6月份，被告谢知锦、倪明香、郑时姜还雇佣挖掘机到该矿山，在矿山边坡处开路和扩大矿山塘口面积，造成该处林地原有植被严重毁坏。经福建天祥司法鉴定所鉴定，被告谢知锦、倪明香、郑时姜采石塘口占用林地面积10.54亩，弃石占用林地8.63亩，工棚占用林地0.28亩，非法占用林地面积共计19.44亩。被告李名槩原采石塘口占用林地面积8.89亩。占用林地现场被用于采石、堆放弃石弃土，造成林地的原有植被被严重破坏。被告谢知锦、倪明香、郑时姜因犯非法占用农地罪，于2014年7月28日被南平市延平区人民法院分别判处刑期不等的有期徒刑。三被告不服，提起上诉，本院二审裁定：驳回上诉，维持原判。

2010年3月26日，被告李名槩出具委托书，委托被告谢知锦、倪明香、郑时姜代为办理证号3507020520004《采矿许可证》所属矿山的拆迁补偿相关事宜。

2014年11月13日，第三人国土延平分局向被告李名槩登记的南平市延平区恒兴石材厂发出一份《关于缴纳生态环境恢复治理保证金的通知》，要求缴纳矿山生态环境恢复治理保证金252000元。

在被告谢知锦、倪明香、郑时姜犯非法占用农地罪一案侦查过程中，侦查机关南平市公安局延平分局制作的2014年1月20日补充现场勘验笔录记载：“谢知锦、倪明香、郑时姜三人后期采矿的弃石处下方与原老板李名槩的矿山塘口部分重叠，原老板李名槩的矿山塘口部分被弃石覆盖。”2014年1月22日被告谢知锦的现场辨认笔录记载：“原李名槩的旧塘口已被山顶新塘口采挖期间所产生的弃石、弃土所掩埋。”

本案诉讼期间，原告自然之友委托北京中林资产评估有限公司评估。经评估，北京中林资产评估有限公司作出评估报告，评估结论为：生态修复项目的总费用在评估基准日的价值为110.19万元；价值损害即生态环境收到损害至恢复原状期间服务功能损失为134万元，其中损毁林木价值5万元，推迟林木正常成熟的损失价值2万元，植被破坏导致碳释放的生态损失价值、森林植被破坏期生态服务价值、森林恢复期生态服务价值127万元。

此外，法院对两原告支付的律师费、评估费、合理费用予以认定。在认定合理费用时，法院重点考虑了与办理案件的关联性，并参照了《中央和国家机关差旅费管理办法》规定的标准。

法院认为，本案争议的主要焦点问题：1.原告自然之友、福建绿家园是否符合“从事环境保护公益活动连续五年以上”的主体资格要件；2.被告谢知锦、倪明香、郑时姜、李名槩是否应承担破坏生态环境的侵权责任，以及具体的责任形式和责任大小；3.最高人民法院《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》规定的生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失是否适用于本案；4.评估费用、律师费以及为诉讼支出的其他合理费用的确定问题；5.第三人国土延平分局、延平区林业局是否应承担组织恢复植被的民事责任。

法院认定自然之友、福建绿家园具有公益诉讼原告的主体资格。

关于被告谢知锦、倪明香、郑时姜、李名槩是否应承担破坏生态的侵权责任，以及具体的责任形式和责任大小问题。四被告非法占用林地共19.44亩，被告谢知锦、倪明香、郑时姜依法应承担该部分损坏林地植被的恢复义务。虽然被告李

名槩与被告谢知锦、倪明香、郑时姜签订了《采矿权转让合同》，但该合同未经主管部门批准而未生效，且被告李名槩在采矿许可证到期未经行政主管部门办理续期手续的情况下，擅自将矿山采矿权四至范围扩大至原采矿点整个山顶范围出让给被告谢知锦、倪明香、郑时姜采矿，被告李名槩对被告谢知锦、倪明香、郑时姜非法占用林地造成植被破坏的行为具有共同过错，故被告李名槩对被告谢知锦、倪明香、郑时姜非法占用林地 19.44 亩应承担共同责任。由于被告李名槩的原塘口 8.89 亩部分已被谢知锦、倪明香、郑时姜之后采矿期间所产生的弃石、弃土所掩埋，对该部分被告李名槩与被告谢知锦、倪明香、郑时姜的责任无法区分，故被告谢知锦、倪明香、郑时姜也应对该部分承担共同恢复责任。《中华人民共和国森林法》第十八条规定：“进行勘查、开采矿藏和各项建设工程，应当不占或者少占林地；必须占用或者征用林地的，经县级以上人民政府林业主管部门审核同意后，依照有关土地管理的法律、行政法规办理建设用地审批手续，并由用地单位依照国务院有关规定缴纳森林植被恢复费。”被告李名槩和被告谢知锦、倪明香、郑时姜未经林业行政主管部门审批，为采矿先后非法占用林地共 28.33 亩，造成林地的原有植被严重破坏，属于破坏生态环境、损害社会公共利益的行为。关于被告李名槩提出其采矿的矿区塘口早在 1995 年即已存在，其没有提供证据，且根据国土资源部《矿山地质环境保护规定》第二十四条规定：“采矿权转让的，矿山地质环境保护与治理恢复的义务同时转让。采矿权受让人应当依照本规定，履行矿山地质环境保护与恢复的义务。”其受让采矿权的同时，也应承受恢复的义务。综上，被告谢知锦、倪明香、郑时姜、李名槩依法应共同承担恢复林地植被的义务，如未在判决指定的期限内履行恢复林地植被的义务，则应当共同赔偿生态环境修复费用 110.19 万元用于恢复林地植被。

关于《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》规定的生态环境受到损害至恢复期间服务功能损失是否适用于本案的问题。因新的法律、法规或者司法解释实施前的有关民事行为或者时间发生纠纷起诉到人民法院，在行为发生时的法律、法规或者司法解释没有明确规定时，可以适用新的法律、法规或者司法解释的规定。2015 年 1 月 7 日《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》正式施行，该解释第二十一条规定：“原告请求被告赔偿生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失的，

人民法院可以依法予以支持。”本案系于2015年1月1日立案受理，一审审理过程中上述司法解释颁布实施，故针对该司法解释规定的生态环境服务功能损失，可以适用于本案。因此，原告主张被告赔偿生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失，本院予以支持。但因原告主张的损害价值134万元中的损毁林木价值5万元和推迟林木正常成熟的损失价值2万元属于林木所有者的权利，不属于对植被生态公共服务功能的损失，故原告无权主张，本院不予支持；其余植被破坏导致碳释放的生态损失价值、森林植被破坏期生态服务价值、森林恢复期生态服务价值合计127万元属于生态公共服务功能的损失价值，本院予以支持。

关于鉴定费用、律师费以及为诉讼支出的其他合理费用问题。根据《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十二条规定，原告自然之友主张的评估费用6000元，属于为诉讼合理支出，本院予以支持；其主张的律师费96200元在律师收费相关规定允许范围内，没有违反规定，本院予以支持；为诉讼支出的其他合理费用31308元亦属必要，本院予以支持。原告福建绿家园主张的律师费用25261元系参照律师收费办法的规定，在收费幅度内按标的额约1%收取，合法合理，本院予以支持；为诉讼支出的其他合理费用7393.5元，亦予以支持。

关于第三人国土延平分局、延平区林业局是否应承担组织恢复植被的责任问题。本案中，第三人国土延平分局、延平区林业局作为对环境保护负有监督管理职责的行政执法部门，与本案处理结果没有民事法律利害关系，不应作为民事法律关系的第三人承担责任。

综上，依照《中华人民共和国民法通则》第一百一十七条、第一百三十条，《中华人民共和国环境保护法》第五十八条，《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第十八条、第二十条、第二十一条和第二十二条之规定，判决如下：

一、被告谢知锦、倪明香、郑时姜和李名掣应于本判决生效后五个月内清除南平市延平区葫芦山砂基洋恒兴石材厂矿山采石处现存工棚、机械设备、石料和弃石，恢复被破坏的28.33亩林地功能，按照《造林技术规程》(DB35/T84—2005)标准并结合当地林业行政部门人工造林技术要求在该林地上补种林木，并对补种的林木抚育管护三年（管护时间从补种的林木经验收合格之日起计算）；

二、被告谢知锦、倪明香、郑时姜和李名槩不能在第一项判决指定的期限内恢复林地植被，应于期限届满之日起十日内共同赔偿生态环境修复费用 110.19 万元（支付到本院指定账户），该款用于本案的生态环境修复；

三、被告谢知锦、倪明香、郑时姜和李名槩应于本判决生效后十日内共同赔偿生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失 127 万元（支付到本院指定账户），该款用于本案的生态环境修复或异地公共生态环境修复；

四、被告谢知锦、倪明香、郑时姜和李名槩应于本判决生效后十日内共同支付原告自然之友支出的评估费 6000 元、律师费 96200 元、为诉讼支出的其他合理费用 31308 元，合计 133508 元；

五、被告谢知锦、倪明香、郑时姜和李名槩应于本判决生效后十日内共同支付原告福建绿家园律师费 25261 元、为诉讼支出的其他合理费用 7393.5 元，合计 32654.5 元。

六、驳回两原告的其他诉讼请求。

（二）谭桂花与湖北水总水利水电建设股份有限公司等财产损害赔偿纠纷案（不可抗力）

编者按：不可抗力是办理环境侵权诉讼时需要注意的一个问题。以下案例经过一审、二审和广东省高级人民法院再审，值得认真研究。

本案一审原告为谭桂花，一审被告为湖北水总水利水电建设股份有限公司、广州市番禺区城乡防灾减灾水利工程建设指挥部、广东省广州市番禺区水务局（原广州市番禺区水利局）。再审抗诉机关为广东省人民检察院。广东省高级人民法院经过再审之后于 2013 年 12 月 26 日作出的民事判决书编号为（2013）粤高法审监民提字第 169 号。

申诉人谭桂花因与被申诉人湖北水总水利水电建设股份有限公司（下称水总公司）、广州市番禺区城乡防灾减灾水利工程建设指挥部（下称建设指挥部）、广州市番禺区水务局（下称番禺区水务局）财产损害赔偿纠纷一案，不服广州市中级人民法院作出（2011）穗中法民一终字第 2417 号民事判决，向广东省人民检察院申诉。广东省人民检察院以粤检民抗（2013）13 号民事抗诉书，向本院提出抗诉。本院作出（2013）粤高法审监民抗字第 170 号民事裁定，提审本案。

本院依法组成合议庭公开开庭审理了本案。谭桂花及其委托代理人周耀仲、水总公司的委托代理人高东阳、建设指挥部和番禺区水务局的委托代理人王晓文到庭参加了诉讼。广东省人民检察院指派朱广山、伍伦辉出庭支持抗诉。本案现已审理终结。

2008年10月24日，谭桂花向广州市番禺区人民法院起诉称，位于广州市番禺区石楼镇清流村与石基镇低涌村交界处的三德水闸改建工程是由水总公司承建。与水闸毗邻的1000余亩高标准鱼塘是番禺区石基镇低涌村所有，其中，39.7亩发包给谭桂花，谭桂花利用这些鱼塘养殖鳊鱼等高产优质品种鱼类。水总公司在承建水闸过程中，为了省时、省料将位于水闸旁的数十米长的市桥河原用片石砌成的坚固河堤掘开，用泥土黄沙另围堰拦水，而围堰的堤基又比原防洪堤低矮2米左右，根本就不能防洪。加之水总公司在建成水闸后，又不及时安装铁闸门。故于2008年9月24日，受一场“黑格比”台风的影响，市桥河水道水位上涨，洪水漫漫简陋的围堰，流经未安装铁闸门的水闸口，倒灌而入，直接将低涌村1000余亩鱼塘（内含谭桂花39.7亩）塘基撕开大缺口，瞬间整片鱼塘变成一片汪洋泽国，淹没时间长达10小时以上。伴随退水，谭桂花所养殖之高产优质品种鱼类所剩无几，39.7亩鱼塘损失达1510000元。在台风逼临之前，水总公司罔顾有关部门的三申五令，对防洪减灾麻木不仁，对防洪措施纹丝不动，直到灾后才匆忙安装水闸门。建设指挥部作为该工程发包方，番禺区水务局作为建设指挥部的行政主管部门，应对水总公司向谭桂花的赔偿责任承担连带清偿责任。综上，为维护谭桂花的合法权益不受非法侵犯，故请求法院判令：一、要求水总公司一次性赔偿谭桂花经济损失1510000元；二、建设指挥部、番禺区水务局对第一项承担连带清偿责任；三、本案受理费、评估费用由水总公司、建设指挥部、番禺区水务局共同承担。

水总公司答辩称：不同意谭桂花的诉讼请求，理由如下：一、水总公司作为施工单位，与谭桂花不存在合同或侵权法律关系，谭桂花将我方列为被告是错误的。二、涉案事故是由台风“黑格比”产生的风暴潮造成的，此次风暴潮属于不可抗力。此次风暴潮造成的洪水水位超过二百年一遇，是番禺历史上有水文记录以来的最高水位，属于特大灾害，政府各级部门和专业机构都没有预测到此次风暴潮。台风“黑格比”及其产生的风暴潮给整个防洪体系造成了严重压力，造成

众多堤防决口损毁。三、水总公司依法施工，不存在过错，闸门按施工工序未达安装条件。四、涉案工程是否延期与谭桂花的损失没有因果关系。五、安排汛期施工是合同的要求，也是业主、监理单位的要求，国家规范也没有禁止汛期施工。六、谭桂花未采取措施防止损失的扩大具有过错，应承担责任。七、谭桂花关于损失的证据不真实、不合法、不符合常理。谭桂花即使有损失，损失也不大。评估损失的鉴定机构和鉴定人员不具有进行本案鉴定的资质，鉴定结论违反养殖常规，不能作为认定案件事实的依据。综上所述，请求法院驳回谭桂花的诉请。

建设指挥部、番禺区水务局在答辩称：不同意谭桂花的诉讼请求。本案涉案工程是合法建设工程，施工过程及防洪措施符合相关标准，没有放闸门是由于施工工序不满足放下条件，本案发生的损失是风暴潮所致，属自然灾害，是不可抗力。

广州市番禺区人民法院一审查明：谭桂花承包广州市番禺区石基镇低涌村东至低涌村含珠、西至市桥河道、南至清流村三德涌、北至低涌村排河的水域、滩涂养殖渔业。2005年2月2日，广州市番禺区人民政府核发番府(淡)养证(2004)第S1876号《中华人民共和国水域滩涂养殖使用证》，载明：水域滩涂使用者为谭桂花，用途为池塘淡水养殖，水域39.7亩。广州市番禺区石联围(桩号KO-065至K14+700)堤围达加固工程(A标段)属于广东省城乡水利防灾减灾工程项目，工程内容：在原堤的基础上加高培厚堤身，护基固脚，处理隐患，整治堤围及重建水闸2座(雁洲水闸、三德水闸)，建设单位是建设指挥部。水总公司通过招标于2006年9月29日取得上述工程，同年11月2日与建设指挥部签订施工合同，其中约定本标段堤围工程合同工期为350日历天(2006年12月30日至2007年12月14日)，水闸工程合同工期为300日历天(2006年12月30日至2007年10月25日)。该工程设计单位黄河勘测规划设计有限公司，监理单位佛山科诚工程监理有限公司。三德水闸重建工程属于广州市番禺区石联围堤围达标加固工程(A标段)工程建设内容，工程原计划于2007年5月施工，但由于征地的影响，直至2007年10月16日才开始施工，在洪水发生前，水闸的主体结构、翼墙已经完成；引堤填土至2.4米高程。根据水闸设计规范，三德水闸的外围堰(主围堰)按防御十年一遇外江洪水设计，围堰顶部高程2.6米，顶宽3米；在防御之前台风“鹦鹉”期间，为确保安全，广州市番禺区水利行政主管

部门已要求施工单位用 3 排沙袋将围堰顶加高至 2.8 米。三德水闸的内围堰按防御十年一遇内河用水位设计，围堰顶高 2.2 米。广州市番禺区水利行政主管部门经过灾后复查：2008 年 9 月 24 日凌晨 2 时至 3 时一个小时时间内，三德水闸处水位讯速上涨，2 时 45 分左右，最高达 2.87 米，超过了外围堰顶高程，漫顶过水，虽经全力抢险加高围堰，但终因潮水上涨速度过快，加之风浪过大，未能阻止围堰漫顶，外围堰顶加高的沙袋全部被冲垮。在外围堰漫顶过水情况下，基坑水位急速上涨，不具有防洪功能的内围堰在高水流的冲刷下，发生坍塌。三德水闸的外围堰基础没有受到破坏，仅围堰上部加高的沙袋与顶层围堰体在过顶洪水水流与风浪作用下被冲刷破坏掉，由于外围堰过水，内围堰坍塌，洪水进入三德水闸下游河涌，高水位已经超出河涌两岸堤防的高程，使下游部分农田、鱼塘受灾。广州市番禺区石基镇低涌村民委员会出具证明，证明由于三德水闸没有安装闸门，洪水通过三德水闸口涌入，造成低涌村农田及鱼塘漫顶冲毁。广州市番禺区水利行政主管部门在灾害发展的过程中，已与当地镇政府组织技术人员、施工单位现场人员、监理单位以及村民等参与抢险，已尽了最大努力来救灾，力争将损失减少到最低程度。但此次台风“黑格比”的路径及风暴潮实属罕见，不但番禺有关专业部门未能预测，省市三防办及气象、水文等专业部门也没有预测到如此超标准的风暴潮影响，致使无法提前采取措施应对，这是造成灾害的重要原因。而此次台风“黑格比”所形成的风暴潮水位之高，水位上升速度之快，都是超历史、超标准的，这是造成灾害的主要原因。广州市番禺区气象局出具重大气象专报，2008 年 9 月 24 日凌晨强台风“黑格比”影响本区，区内极大风速为 9 级，在风暴潮和风力作用下，本区各测站水位出现了大幅超过警戒水位的高水位。

广州市番禺区人民政府防汛防旱防风指挥部办公室出具《证明》证实 2008 年 9 月 24 日凌晨影响本区的台风“黑格比”而产生的风暴潮造成了番禺历史上有水文记录以来的最高水位，位于三德水闸下游约 2 公里处的三沙口水文站录得最高水位为 2.69 米，超过了二百年一遇的水位（三沙口水文站二百年一遇水位为 2.57 米），确认为灾害性天气。

一审诉讼中，谭桂花就养殖鱼塘鱼类受损情况申请评估，一审法院委托具有渔业污染事故评估资质的农业部珠江流域渔业生态环境监测中心，对谭桂花承包鱼塘被淹没而导致鱼类逃逸损失进行评估。经评估，谭桂花提供养殖材料的放养

方式符合养殖常规，养殖投喂属正常过程中，谭桂花鱼塘损失产值=鱼塘评估总产值-鱼塘剩余产值，为 1458006 元。

广州市番禺区人民法院一审审理认为：谭桂花利用水域滩涂养殖渔业经广州市番禺区人民政府核准，并获得《中华人民共和国水域滩涂养殖使用证》（番府（淡）养证（2004）第 S1876 号），其养殖渔业的合法权利应受到法律保护。水总公司承建的广州市番禺区石联围（桩号 K0-065 至 K14+700）堤围达标加固工程（A 标段），建设单位是建设指挥部，其行政主管部门是番禺区水务局。该工程按《广东省海堤工程设计导则》（试行）要求，采取用十年一遇的防洪（潮）标准建造了临时围堰进行防洪。因跨越汛期施工，故水总公司在施工时应尽到比非汛期施工更大的注意义务。根据《中华人民共和国民法通则》第一百零七条规定，“因不可抗力不能履行合同或者造成其他损害的，不承担民事责任，法律另有规定的除外”。这是不可抗力作为免除侵权损害赔偿抗辩事由的法律依据，不可抗力作为当事人完全的免责事由。所谓“不可抗力”是指不能预见、不能避免并不能克服的客观情况。本案中谭桂花鱼塘受损系由于“黑格比”台风所致，关于“黑格比”强台风对广州地区的影响，新闻媒体及气象部门虽进行了大量报道，但此次强台风引发的风暴潮实际强度已大大超过预期，造成了番禺历史上有水文记录以来的最高水位，超过了二百年一遇的水位，远远超出围堰的防洪能力。“黑格比”导致的风暴潮最大增水在时间上恰与天文大潮的高潮相叠加，客观上加剧了该区域性的洪涝灾害。对于“黑格比”台风的初步预报，并不等同于当事人对于“黑格比”台风将给番禺区乃至谭桂花承包所在的石基镇低涌村鱼塘带来灾难性的后果具有现实的可预见性。水总公司已举证证明了其在水灾前根据建设指挥部及水务局的要求对外围堰顶采取了沙袋加高等抗台风措施，但仍无法阻止外围堰漫顶过水，已经尽了应有的注意义务。因此，“黑格比”强台风给谭桂花的鱼塘造成的损害是水总公司所不能预见、不能避免并不能克服的客观情况。综上所述，强台风“黑格比”引发的风暴潮导致水总公司承建的三德水闸的外围堰漫顶过水，洪水进入下游河涌，致使谭桂花承包的鱼塘受损，系不可抗力造成，应免除水总公司的赔偿责任。建设指挥部是施工工程的发包方，番禺区水务局是建设指挥部行政主管部门，不承担本案赔偿责任。谭桂花的诉讼请求没有法律依据，法院不予支持。依照《中华人民共和国民事诉讼法》第六十四条第一款、《中华

《中华人民共和国民事诉讼法》第一百七十七条的规定，广州市番禺区人民法院于 2010 年 12 月 15 日作出（2008）番法民一初字第 4982 号民事判决：驳回谭桂花的诉讼请求。案件受理费 9195 元、评估费 30000 元，由谭桂花负担。

谭桂花不服一审判决，向广州市中级人民法院提出上诉。

谭桂花上诉认为，一、将谭桂花承包的鱼塘受损归责于不可抗力造成，完全违背客观事实，谭桂花鱼塘受损完全是水总公司施工所致，不是不可抗力的天灾而是人为。施工过程中存在以下过错：1、汛期施工。2、因施工质量问题导致没有安装水闸闸门，造成河水从水闸口涌入。3、延迟竣工期限，按照施工期限，工程应在 2008 年 8 月 16 日完工，完全可以避免本次损失的发生。4、没有按照国家规定制定相应的度汛方案，并经过有管辖权的防汛指挥部机构批准。5、水总公司、建设指挥部、番禺区水务局对工程质量要求低是其在台风到来之前不进行加固加高围堰的主要思想根源。水总公司在“黑格比”到来之前，未采取任何防御措施，有过错，无论什么原因，都应当承担责任。二、一审认定“黑格比”强台风给谭桂花的鱼塘造成损害时水总公司所不能预见、不能避免并不能克服的客观情况，与事实不符。台风是可以预见，损失是可以预防的，水总公司应加固加高围堰，安装水闸闸门，但是其没有采取防范措施。原审认定“黑格比”强台风引发的风暴潮超过了二百年一遇水位，缺乏事实依据。三、建设指挥部、番禺区水务局对造成谭桂花鱼塘损失有过错责任，由其承担连带赔偿责任有法可依。每年 4 月 15 日至 10 月 15 日为汛期、台风等灾害性时段，建设指挥部、水务局却安排在汛期施工，推迟竣工达一个月以上，建设指挥部、番禺水务局不作为导致水闸工程在台风来时不能起到关闸、涉洪、防灾的作用。在围堰高度，没有督促加高，没有督促及时安装水闸闸门。盲目挖低内河堤，导致河水涌入闸口时直接涌向鱼塘。一审认定事实不清，适用法律错误，请求二审撤销一审判决，支持谭桂花一审的全部诉讼请求。

水总公司答辩称：同意一审判决，请求法院维持一审判决。

建设指挥部、水务局答辩称：同意一审判决，请求法院维持一审判决。

广州市中级人民法院二审查明的事实与一审查明的事实基本一致。另查明：谭桂花在二审庭审中主张施工方及发包方存在以下过失导致其损失：1、汛期施工；2、没有按照水利部门的要求加高外围堰（“黑格比”台风来临之前水利部

门检查时已要求施工单位加高至 3.3 米)；3、在“黑格比”台风来临之前没有放下水闸；4、为了导流将内河堤挖低。

水总公司对此抗辩称施工工期 300 天，跨越了汛期；施工方案得到了主管部门的批准，三德水闸外江围堰的防洪标准是十年一遇，事发“黑格比”台风导致水位是超二百年一遇；关于是否应采取措施问题，因“黑格比”来临之前，番禺区三防办通知启动的是四级预警，对应的五年一遇水位，没有预料到是超二百年一遇水位，我方提供的抢险报告说明我方做好了防洪措施；没有收到番禺区水利局要求加高到 3.3 米明确指示，即使有该种说法也是个人意见，外江围堰加高到 2.6 米再加 0.2 米的防浪沙包经过市发改委、市水利局的批准，如要变更围堰的标准，需要重新审批和补充施工合同；由于水闸闸室沉降不均，经过业主、设计单位、监理单位、主管部门现场会议同意暂缓放下闸门，后来由于“蔷薇”台风来临，破坏力更大，应番禺区水利局领导要求放下水闸，实际挡不了水，但后来“蔷薇”台风没有登陆，水闸随即被拿起，效果没有得到检测，施工单位没有过错；施工单位开设导流渠，没有破坏内河堤。

另，陈卓等 7 人起诉番禺区水务局行政不作为行政纠纷七案，案外人陈卓等人主张番禺区水务局发包的三德水闸工程在修建工程中未及时安装闸门，致使其承包的鱼塘在“黑格比”台风引起的风暴潮中遭受损失，据此确认番禺区水务局行政不作为并赔偿其经济损失，广州市番禺区法院作出一审行政裁定，驳回陈卓等人的起诉。陈卓等人不服，诉至广州市中级人民法院，该院依法作出（2010）穗中法行终字第 522—528 号行政裁定，认定安装闸门的行为不属于行政诉讼法规定的具体行政行为，同时，陈卓等人损失是因不可抗力而非行政机关行政不作为造成的损失，因此其请求的事项不属于行政审判权限范围，故裁定驳回上诉，维持原裁定。现上述裁定已生效。

广州市中级人民法院二审审理认为，强台风“黑格比”来临之前，虽然新闻媒体及气象部门对此已经作出了初步预报，但此次台风引发的风暴潮实际强度已经大大超出预期，也远远超出围堰的防洪能力，水总公司已举证证明其根据建设指挥部及水务局的要求对外围堰采取了相应的抗台风措施，已经尽了应有注意义务，强台风“黑格比”所造成的损失应是不能预见、不能避免并不能克服的自然灾害造成；广州市中级人民法院生效的（2010）穗中法行终字第 522—528 号行

政裁定已认定案外人陈卓等人承包的鱼塘在“黑格比”台风引起的风暴潮中遭受的损失，属于不可抗力造成的损失，本案谭桂花所遭受的损失与陈卓等人所遭受的损失情况基本相同；故一审认定谭桂花的损失系不可抗力造成、应免除水总公司的赔偿责任，并无不当，二审予以维持。谭桂花的上诉请求没有依据，二审不予采纳。综上所述，一审认定事实清楚，判决并无不当，予以维持。广州市中级人民法院于2011年12月19日作出(2011)穗中法民一终字第2417号民事判决：驳回上诉，维持原判。二审案件受理费9195元，由谭桂花负担。

广东省人民检察院向本院抗诉认为，终审法院认定谭桂花的财产损失系因台风“黑格比”造成，而“黑格比”属于不可抗力，水总公司等被告在此次灾害发生中已采取防范措施尽注意义务，无须承担赔偿责任，系适用法律错误。理由如下：

本案系侵权纠纷，水总公司、番禺区水务局和建设指挥部是否担责，应查明水总公司等三被告对于造成讼争财产损失是否有过错。根据两审法院认定的事实，广州市番禺区水利局作为水利行政主管部门，对台风“黑格比”造成损失的原因进行了分析，并出具了《关于台风“黑格比”期间三德水闸漫顶情况分析》，该报告中认定造成损害的原因有两个：“黑格比”所形成的风暴潮超历史和超出专业机构的预料，是造成灾害损失的主要原因，而安排汛期施工建设也是此次灾害的原因之一。番禺区水务局、建设指挥部和水总公司应当举证证明其安排汛期施工建设有免责事由。从番禺区水务局、建设指挥部和水总公司提交的工程承包合同等证据看，三德水闸工程本应在2008年9月“黑格比”来临之前竣工，但由于征地影响导致了工期延后，从而造成在汛期进行施工建设。《关于台风“黑格比”期间三德水闸漫顶情况分析》也认定本次灾害的经验教训是今后要提前做好工程开工前的一切准备工作（尤其是土地拆迁），减少汛期施工的风险。征地未如期完成以及工程延后导致汛期施工并不属于法定的免责事由，故应当认定，番禺区水务局、建设指挥部和水总公司对于造成灾害损失负有一定的过错，应当依法承担相应的赔偿责任。终审判决对于“黑格比”危害的分析采信了上述报告，但对于报告中造成灾害的第二个原因（即汛期施工）的分析则不予分析和评判，从而认定水总公司三被告无过错无须担责，系对当事人民事责任的错误认定，适用法律错误。

此外，关于台风“黑格比”造成的风暴潮是否属于不可抗力，在同为广州市中级人民法院作出的生效裁判（2010）穗中法行终字第 522--528 号行政裁定、（2010）穗中法民二终字第 1044 号以及本案（2011）穗中法民一终字第 2417 号民事判决，有完全相反的认定。本案终审判决在判词中直接援引与本案无利害关系的生效裁判（2010）穗中法行终字第 522--528 号中的认定，作为本案适用法律的依据不当，应予纠正。

谭桂花同意广东省人民检察院的抗诉意见。

水总公司答辩称：1、此次台风“黑格比”引发的风暴潮为不可抗力的天灾，给广东省水利设施造成重大损害，我司也是受害者；2、安排汛期施工是涉案工程施工的必然要求，且与本案损失没有因果关系，我司没有过错，不应承担责任；3、本案终审判决援引（2010）穗中法行终字第 522-528 号生效裁判的认定，作为本案适用法律的依据是正确的。申诉人的申诉理由不成立，应予驳回。请求广东省高级人民法院维持本案的二审判决。

番禺区水务局、建设指挥部同意水总公司的答辩意见。

本院再审确认一、二审查明的事实。

本院再审另查明：一审庭前交换证据时，对申诉人提供的番禺区水利局番水函（2008）1103 号《关于重点信访件交办的复函》及附件《关于台风“黑格比”期间三德水闸漫顶情况分析》，水总公司提出因附件《关于台风“黑格比”期间三德水闸漫顶情况分析》没有番禺区水利局的盖章，对该证据不予确认。但一审法院在追加番禺区水务局、建设指挥部为共同被告后，于 2010 年 4 月 13 日进行了证据交换，上述证据被列为证据 7。对此，番禺区水务局、建设指挥部的质证意见为：证据 7 的复函，已经充分说明本次灾害是超二百年一遇水位引起的，这次自然灾害的发生是没有预见的，在经过政府、相关单位全力抢险后，损失也不能避免。2010 年 7 月 9 日下午的《开庭笔录》显示，各方当事人均表示，以证据交换时的质证意见为准。《关于台风“黑格比”期间三德水闸漫顶情况分析》中载明：三德水闸重建工程属于省城乡水利防灾减灾工程项目，按照省市的要求，必须在今年完成，因此安排汛期施工建设是迫不得已，也导致施工期必须承担一定的风险，这也是此次灾害的原因之一。上述证据一审法院已经质证。一审判决查明事实部分所陈述的番禺区水利行政部门经过灾后复查阐述，也是源自于上述

《关于台风“黑格比”期间三德水闸漫顶情况分析》的内容，只是对“安排汛期施工建设是迫不得已，也导致施工期必须承担一定的风险，这也是此次灾害的原因之一”一节未作分析评判。

本院再审认为，根据广东省人民检察院的抗诉意见及当事人的申诉、答辩意见，本案争议的焦点是：1、二审法院认定谭桂花的财产损失系因台风“黑格比”造成，而“黑格比”属于不可抗力，应免除水总公司、建设指挥部、番禺区水务局的赔偿责任是否妥当？2、台风“黑格比”造成的风暴潮是否属于不可抗力，广州市中级人民法院的三份判决书是否存在矛盾？3、番禺区水务局、建设指挥部和水总公司安排汛期施工建设，对于造成灾害损失是否负有一定的过错。

1、关于二审法院认定谭桂花的财产损失系因台风“黑格比”造成，而“黑格比”属于不可抗力，应免除水总公司、建设指挥部、番禺区水务局的赔偿责任是否妥当的问题。

关于“黑格比”强台风对广州地区的影响，新闻媒体及气象部门虽进行了大量报道，但此次强台风引发的风暴潮实际强度已大大超过预期，造成了番禺历史上有水文记录以来的最高水位，超过了二百年一遇的水位，远远超出案涉围堰的防洪能力。“黑格比”导致的风暴潮最大增水在时间上恰与天文大潮的高潮相叠加，客观上加剧了该区域性的洪涝灾害。对于“黑格比”台风的初步预报，并不等同于当事人对于“黑格比”台风将给番禺区乃至谭桂花承包所在的石基镇低涌村鱼塘带来灾难性的后果具有现实的可预见性。强台风“黑格比”所造成的损失应是不能预见、不能避免并不能克服的自然灾害造成。因而，虽然强台风“黑格比”引发的风暴潮导致水总公司承建的三德水闸的外围堰漫顶过水，洪水进入下游河涌，致使谭桂花承包的鱼塘受损，但系不可抗力造成。水总公司已举证证明其根据建设指挥部及番禺区水务局的要求对案涉外围堰采取了相应的抗台风措施，已经尽了应有注意义务，应免除水总公司的赔偿责任。建设指挥部是施工工程的发包方，番禺区水务局是建设指挥部行政主管部门，不承担本案赔偿责任。

广州市中级人民法院生效的（2010）穗中法行终字第 522—528 号行政裁定已认定案外人陈卓等人承包的鱼塘在“黑格比”台风引起的风暴潮中遭受的损失，属于不可抗力造成的损失，本案谭桂花所遭受的损失与陈卓等人所遭受的损失情

况基本相同；故一审认定谭桂花的损失系不可抗力造成，应免除水总公司、建设指挥部、番禺区水务局的赔偿责任，二审予以维持并无不当。

2、关于台风“黑格比”造成的风暴潮是否属于不可抗力，广州市中级人民法院的三份判决书是否存在矛盾的问题。

广州市中级人民法院生效的（2010）穗中法行终字第 522—528 号行政裁定已认定案外人陈卓等人承包的鱼塘在“黑格比”台风引起的风暴潮中遭受的损失，属于不可抗力造成的损失。

广州市中级人民法院作出的（2010）穗中法民二终字第 1044 号民事判决，是基于汕头市龙湖区维纳斯化工有限公司（下称维纳斯公司）起诉广州市保税区玮骏国际贸易公司（下称玮骏贸易公司）、广州玮骏物流服务有限公司（下称玮骏物流公司）、中国人民财产保险股份有限公司广州市海珠区支公司（下称中保海珠区支公司）仓储合同纠纷一案作出的二审判决。广州市中级人民法院二审认为，对于“黑格比”强台风可能对广州地区造成的不良影响，气象部门及各大媒体均已在台风到达前就作出了大量的预报，对于该次强台风对仓储货物可能造成的影响，玮骏物流公司作为专业的仓储物流公司时应当比一般市场主体具有更专业的预见能力，并可以及早采取必要的预防措施以避免或减少仓储货物受损情况的发生。由于涉案货损的发生具有上述的可预见性和可避免性，故认定维纳斯公司的仓储货物因“黑格比”强台风而遭受的损失并不属于不可抗力所致。

本案广州市中级人民法院作出的（2011）穗中法民一终字第 2417 号民事判决，认定强台风“黑格比”来临之前，虽然新闻媒体及气象部门对此已经作出了初步预报，但此次台风引发的风暴潮实际强度已经大大超出预期，也远远超出围堰的防洪能力，水总公司已举证证明其根据建设指挥部及水务局的要求对外围堰采取了相应的抗台风措施，已经尽了应有注意义务，强台风“黑格比”所造成的损失应是不能预见、不能避免并不能克服的自然灾害造成。

综上，本案广州市中级人民法院作出的（2011）穗中法民一终字第 2417 号民事判决与广州市中级人民法院生效的（2010）穗中法行终字第 522—528 号行政裁定，两案基于同一地点、案情相同、不同的原告作出的行政裁定和民事判决，作出的同一认定，并无矛盾。广州市中级人民法院生效的（2010）穗中法行终字

第 522—528 号行政裁定认定的事实适用本案，本案二审援引上述裁定认定的事实，认定谭桂花损失系不可抗力造成并无不妥。

广州市中级人民法院作出的（2010）穗中法民二终字第 1044 号民事判决，是基于仓储合同纠纷作出的。该判决事发地点在黄埔南湾仓库，本案事发地点在番禺三德水闸，两案事发地点不同，灾害的影响不同。该判决的案由是仓储纠纷，并认定该案货损的发生具有可预见性和可避免性，不属于不可抗力所致。本案案由为侵权纠纷，并认定水总公司已举证证明其根据建设指挥部及水务局的要求对案涉外围堰采取了相应的抗台风措施，已经尽了应有注意义务。故该判决和本案没有可比性。

3、关于番禺区水务局、建设指挥部和水总公司安排汛期施工建设，对于造成灾害损失是否负有一定的过错的问题。

根据广州市发改委穗发改农(2005)22 号文件和广州市水利局穗水建(2005)123 号文件的内容，以及水总公司与建设指挥部签订的涉案工程《施工合同》，涉案工程合同工期为堤防工程 350 日历天，水闸工程 300 日历天，均跨越汛期和非汛期。故汛期施工是本案工程施工的必然要求，且国家法律规定没有禁止汛期施工。虽然《关于台风“黑格比”期间三德水闸漫顶情况分析》有“安排汛期施工建设是迫不得已，也导致施工期必须承担一定的风险，这也是此次灾害的原因之一”的意见，但该三德水闸工程项目的建设标准：加固工程采用五十年一遇的防洪（潮）标准，主要建筑物级别为 3 级；水闸为穿堤建筑物，工程级别为 3 级；闸内排涝标准采用十年一遇 24 小时暴雨不成灾设计。该次“黑格比”风暴潮超过了三德水闸及堤围的设计、建设标准，即使案涉工程在该次“黑格比”强台风来临前完工，也无法抵御该次灾害。因此，该意见与案涉工程竣工后的抗洪能力以及该次灾害的实情不符，本院不予采纳。该次灾害完全是不可抗力的原因所致，与汛期施工或工期延后没有因果关系。水总公司、番禺区水务局、建设指挥部在灾害来临前也尽了应有的注意义务，不存在过错，不应承担赔偿责任申诉人谭桂花损失的责任。

综上所述，谭桂花的申诉理由不成立，本院不予支持。原二审判决认定事实清楚，适用法律正确，依法应予维持。依照《中华人民共和国民事诉讼法》第二百零七条第一款、第一百七十条第一款第（一）项的规定，判决如下：

维持广东省广州市中级人民法院（2011）穗中法民一终字第 2417 号民事判决。

本判决为终审判决。

环境法研究通讯

Environmental Law Review - Fellows Newsletter

第 1 卷 第 6 期 总 6 期

Volume 1 Issue 6 Serial No. 6

(2015 年 12 月)

(December 2015)



自然资源保护协会
Natural Resources Defense Council

目录

一、新法速递	97
二、规则解析	98
生态环境损害赔偿制度改革试点	98
三、案例分析	100
(一) 吕某等与姚某等环境污染侵权纠纷案	101
(二) 张莹诉广州市嘉逸皇冠酒店有限公司人身损害赔偿纠纷案	105
(三) 福建南平生态破坏公益诉讼案 (二审)	107

声明：

本文件仅为研究交流之用，不构成律师向当事人提供的法律服务。对于具体案件，请寻求律师的帮助。同时欢迎各位同仁投稿，提出批评、建议、案件线索。

Table of Contents

A. Updates to Environmental Laws and Regulations

B. Analysis of Rules and Regulations

Pilot Project for the Compensation of Ecological and Environmental Damages

The General Office of the CPC Central Committee and the General Office of the State Council jointly issues a document on the pilot project for the compensation of ecological and environmental damages in early December 2015. This pilot project is applicable to certain categories of serious ecological or environmental damages but inapplicable to marine environment or ecological or environmental damages for which a private party or a collective economic entity has the right to claim damages. Provincial governments are authorized to claim damages and such authorized provincial governments may sub-delegate their authorities to other entities. The authorized claimants are given some flexibilities as to the ways to seek damages, the amount of damages, how to pay the damages, and how to remediate the environment. This pilot project may overlap potential cases subject to public interest suits that may be brought by NGOs and for this reason may affect the public interest litigation. The relationship between this pilot project and environmental public interest litigation will be further tested and clarified in the future.

C. Case Analysis

1. An environmental pollution dispute concerning epidemiological causation

An operator of recycling business rented the houses owned by a village. A couple of local residents claimed damages for their sick child and their dead child. The Plaintiffs claimed that the recycling business caused environmental pollution, which lead to the sickness of their first child and the death of their second child. The court admitted epidemiological evidence and found that the epidemiological evidence did not support the causation between the recycling business and the sickness or death of the Plaintiffs' children.

2. A health dispute concerning epidemiological causation

Although this case is between a restaurant and diners, it also shed light on the use of epidemiological evidence in environmental cases. The Plaintiffs had lunch in the Defendant's restaurant and got sick. The court admitted epidemiological evidence. The epidemiological evidence did not support the causation. Therefore, the Plaintiffs lost.

3. Friends of Nature and Fujian Green Home v. Xie et al. (Public Interest Case)

In the first instance, Plaintiffs are Friends of Nature and Fujian Green Home; Defendants are four operators of a quarry in Nanping, Fujian Province. The Defendants lost in the first instance and appealed. The appellate court affirmed the first instance judgment.

一、新法速递

类别	名称	制定主体	印发/发布日期	实施时间
规范性文件	生态环境损害赔偿制度改革试点方案	中共中央办公厅、国务院办公厅	2015年12月3日	2015年12月3日
	节水治污水生态修复先进适用技术指导目录	科技部办公厅、环境保护部办公厅、住房城乡建设部办公厅、水利部办公厅	2015年11月3日	2015年11月3日
	全国生态功能区划（修编版）	环境保护部、中科院	2015年11月13日	
	国土资源部关于规范稀土矿钨矿探矿权采矿权审批管理的通知	国土资源部	2015年11年17日	2015年11年17日
	关于加强商品煤质量管理有关意见的通知	国家发展改革委、国家能源局、环保部、商务部、海关总署、国家工商总局、国家质检总局	2015年11月30日	2015年11月30日
	限制进口类可用作原料的固体废物环境保护管理规定	环境保护部	2015年11月17日	2015年11月17日
环境标准	环境保护主管部门网站建设与维护技术导则（HJ 771-2015）	环境保护部	2015年11月20日	2016-01-01
	《环境统计技术规范 污染源统计》（HJ 772-2015）	环境保护部	2015年11月20日	2016年1月1日
	《固体废物 有机物的提取 微波萃取法》（HJ 765-2015）	环境保护部	2015年11月20日	2015年12月15日
	《固体废物 金属元素的测定 电感耦合等离子体质谱法》（HJ 766-2015）	环境保护部	2015年11月20日	2015年12月15日
	《固体废物 钡的测定 石墨炉原子吸收分光光度法》（HJ 767-2015）	环境保护部	2015年11月20日	2015年12月15日

《固体废物 有机磷农药的测定 气相色谱法》（HJ 768-2015）	环境保护部	2015年11月20日	2015年12月15日
《煤中全硫的测定 艾士卡—离子色谱法》（HJ 769-2015）	环境保护部	2015年11月20日	2015年12月15日
《环境空气 铅的测定 石墨炉原子吸收分光光度法》（HJ 539-2015）	环境保护部	2015年11月20日	2015年12月15日
《水质 苯氧羧酸类除草剂的测定 液相色谱/串联质谱法》（HJ 770-2015）	环境保护部	2015年11月20日	2015年12月15日
关于发布《固体废物 有机物的提取 微波萃取法》等七项国家环境保护标准的公告			

二、规则解析

生态环境损害赔偿制度改革试点

2015年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅正式对外发布了《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》（以下简称《方案》）。该《方案》对“十三五”期间我国生态环境损害赔偿制度改革做出全面规划和部署。该《方案》主要包括总体要求和目标、试点原则、适用范围、试点具体举措、试点保障措施五方面的内容。该《方案》有助于实现2014年修订后的《环境保护法》所规定的“损害担责”原则。

该《方案》的总体要求就是通过试点探索出适合国情的生态环境损害赔偿范围、责任主体、索赔主体和损害赔偿解决途径，以及相应的鉴定评估管理与技术体系、资金保障及运行机制，最终目标是到2020年在全国范围内初步建立责任明确、途径畅通、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的生态环境损害赔偿制度。

《方案》明确其适用范围包括因污染环境、破坏生态导致的生态环境要素及功能的损害，即生态环境本身的损害。涉及人身伤害、个人和集体财产损失以及

海洋生态环境损害赔偿的，分别适用《侵权责任法》和《海洋环境保护法》等相关法律规定，不适用此方案。根据我国法律，将人身伤害、个人和集体财产损失排除在外之后，生态环境要素的所有权主体为国家。对于国家所有的生态环境要素，在理论和实践上的一个困扰就是行使所有权的主体以及生态环境要素遭受损害之后的索赔主体。对于国家所有的生态环境要素，除了《海洋环境保护法》明确规定“对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区，给国家造成重大损失的，由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求”，其他法律没有明确规定索赔主体。因此，《方案》是对索赔主体的重要探索，有助于弥补制度缺失。

《方案》规定，试点地方省级政府经国务院授权后，作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人，可指定相关部门或机构负责生态环境损害赔偿具体工作。这是《方案》关于索赔主体的重要规定。对于索赔主体来说，请求生态环境损害赔偿，既是权利也是义务。作为权利，是相对于造成生态环境损害的赔偿义务人来说的。作为义务，是从其所负担的政府职责的角度说的。《方案》规定，对公民、法人和其他组织举报要求提起生态环境损害赔偿的，试点地方政府应当及时研究处理和答复。该规定有助于非政府主体推动索赔主体积极履行职责。

《方案》对经济发展和环境保护作出了一定的平衡，主要表现在以下方面。第一，适用范围。《方案》规定，有下列情形之一的，按本试点方案要求依法追究生态环境损害赔偿责任：1. 发生较大及以上突发环境事件的；2. 在国家和省级主体功能区规划中划定的重点生态功能区、禁止开发区发生环境污染、生态破坏事件的；3. 发生其他严重影响生态环境事件的。综合分析，《方案》并不是说对所有的生态环境损害都进行生态环境损害赔偿试点，而是以正面清单的形式列出了试点的范围。换句话说，没有列入该范围的，不根据《方案》进行生态环境损害赔偿试点。第二，索赔方式、赔偿范围和责任承担方式。索赔主体可以与赔偿义务人通过协商解决，赔偿范围和责任承担方式都可以有一定的灵活性。即使赔偿义务人需要承担损害赔偿金，索赔主体也可以不要求赔偿义务人一次性足额交纳赔偿金。这在一定承担上体现了民法上的意思自治。

政府索赔与环境公益诉讼之间具有一定的替代性，但是也具有很强的互补性。社会组织提起的环境公益诉讼和政府提起的生态环境损害赔偿均为生态环境损害赔偿制度的重要内容，两者各有侧重，政府侧重于对国有自然资源的损害提起索赔。但是，针对具体的生态环境损害赔偿案件，两者不应重叠。就政府作为索赔权利人的诉权与社会组织提起公益诉讼的诉权的关系来看，政府作为索赔权利人的诉权优先。如果政府已经作为索赔主体，对赔偿义务提出索赔要求，社会组织不能对同一主体、同一案件提出索赔要求。《方案》规定的政府索赔和社会组织提起环境公益诉讼，两者的关系和衔接还需要在试点过程中逐步探索和完善。

三、案例分析

编者按：侵权责任法有关因果关系的一般理论有助于从总体上理解法律上的因果关系的性质与特征，却很难将其直接适用于对特定侵权类型的因果关系判断。疫学因果关系是一种以疫学统计为根据，以流行病学为基础的因果关系理论。疫学因果关系理论对司法审判实践中如何认定特定类型的环境侵权因果关系具有重要的指导意义，却未受到我国理论界的重视。将疫学型环境侵权的因果关系分为一般因与特定因。证明一般因存在与否的关键证据为流行病学证据，而证明特定因存在与否的证据则包括暴露学、临床医学、病理学等科学证据以及其他的一般证据。《法学研究》2015年第4期刊载的《疫学因果关系及其证明》，值得认真阅读。以下提供两个相关案例，供大家参考。虽然第二个案例是因食物中毒引起的人身损害赔偿纠纷，但是对于环境案件也有一定的借鉴意义。

（一）吕某等与姚某等环境污染侵权纠纷案

本案一审原告为吕某、王某，一审被告为姚某、某村委会。上诉人为吕某、王某。上海市第一中级人民法院经过二审之后于 2011 年 8 月 3 日作出了民事判决书，判决书编号为（2011）沪一中民一（民）终字第 1243 号。本案一审判决书编号为（2011）松民三（民）初字第 198 号。

原审认定，2002 年 3 月 15 日，姚某与某村委会（以下简称村委会）签订《协议书》一份，约定村委会将南门村二队与一队的闲置仓库、场地、废耕地出租给姚某作塑料堆场。租赁期限自 2002 年 8 月 1 日起至 2007 年 7 月 31 日止。同年 3 月，姚某在上述租赁场所向工商行政管理部门注册登记个体工商户营业执照，字号为上海市松江区车墩镇照红废品回收站（以下简称废品回收站），经营范围及方式为废旧物资回收、收购，经营期限为自 2002 年 3 月 20 日至 2010 年 7 月 31 日。上述租赁期限届满后，姚某与村委会于 2007 年又签订《协议书》一份，将租赁期限延长至 2010 年 7 月 31 日止。

2003 年 11 月 25 日，吕某、王某的第一个孩子吕晨曦出生，2005 年 2 月 25 日被市儿童医院诊断为患有结节性硬化症。2008 年 4 月 13 日、5 月 5 日，吕某在网上市长之窗信访，反映农村脏、乱、差等问题，认为其孩子病因与环境污染有关。2008 年 10 月 28 日，吕某、王某的第二个孩子王博乐出生，2010 年 2 月 6 日被市儿童医院诊断为患有白血病。2010 年 2 月 26 日至同年 4 月 16 日，吕某先后多次在网上市长之窗信访，认为其两个孩子病因与废品回收站对周围环境污染有关，并认为南门村是魔鬼癌症村，有 14 人患癌症等疾病。2010 年 8 月 5 日，吕某、王某的第二个孩子王博乐医治无效死亡。后吕某、王某认为，姚某明知其行为存在环境污染，依然在村民的居住区内进行污染活动，村委会明知或应知姚某的行为存在污染环境，损害村民身体健康的后果，仍给其提供经营场地，牟取不法利益，两者属于一种共同侵权的行为，姚某和村委会的行为与其子女的疾病、死亡之间有法律上的因果关系。故吕某、王某诉至原审法院，请求判令：一、姚某赔偿吕晨曦、王博乐的医疗费及住宿费 179,168.22 元、吕晨曦护理费 268,800 元、王博乐死亡赔偿金 576,760 元、王博乐丧葬费 21,396 元、王博乐墓

地费 24,669 元、吕晨曦定残后的残疾赔偿金和营养费等必要费用、精神损害抚慰金 100,000 元,合计 1,170,809.52 元;二、村委会对姚某的赔偿责任承担连带责任。

原审另查明:2009 年 5 月 22 日,上海市松江区环境保护局在对废品回收站监督检查中发现,当事人在需要配套建设的环境设施未建成的情况下,于 2009 年 2 月擅自投入生产,从事废塑料粉碎、清洗加工,产生的废水直接排入外环境。同年 8 月 11 日,上海市松江区环境保护局依法作出行政处罚决定:1、责令废塑料粉碎、清洗工艺停止生产;2、罚款 5,000 元。同年 11 月初,姚某履行了行政处罚决定中的义务。2010 年 3 月 9 日至 11 日,上海市松江区环境保护局对废品回收站及周边大气、水土壤进行了采样,并于 2010 年 4 月 17 日作出了《关于车墩镇照红废品回收站信访监测结果的报告》,监测结论为:1.车墩镇照红废品回收站厂区边界无组织排放废气检测结果符合 GB16279-1996 大气污染物综合排放标准的新污染源大气污染物排放标准中无组织排放监控浓度限制;厂区内土壤重金属基本达到 GB15618-1995《土壤环境质量标准》的一般农田和蔬菜地的标准;厂区内残留废水的化学需氧量和厂区北侧水井点位的氨氮浓度均高于 DB31/199-2009《污水综合排放标准》特殊保护水域排放限值,应处理至达标后方可排放;2.照红废品回收站厂区外地表水的常规污染物化学需氧量和氨氮未达到 GB3838-2002《水环境质量标准》IV 类功能区标准,其余指标均满足 IV 类功能区标准;厂区周边土壤的重金属基本达到 GB15618-1995《土壤环境质量标准》的一般农田和蔬菜地的标准;3.事主自留地土壤的重金属基本达到 GB15618-1995《土壤环境质量标准》的一般农田和蔬菜地的标准。2010 年 3 月 18 日,经上海市松江区疾病预防控制中心通过对历史资料收集、整理和分析,并进行现场个案调查、比较等方法作出了《关于车墩镇南门村居民投诉的调查报告》,调查结果为:1、网站帖子中反映南门村的 13 名癌症患者中,经调查排除癌症 2 例,证实 11 例;2、在本次调查的慢性呼吸道系统疾病中,南门村居民慢性咽喉炎的患病率高于对照的联庄村,其他疾病两村未见明显差异;3、南门村的恶性肿瘤的发病率和死亡率在该“废旧回收站”落户前 10 年和后 6 年都处于车墩镇乃至松江区的底水平,虽然后 6 年该村的发病率和死亡率有所上升,但是上升的幅度明显

低于松江区全区水平，也低于对照的联庄村。因此，综合流行病学调查，结合环保部门检测结果，该村目前尚无其他异常情况发现。

原审法院认为：公民从出生时起到死亡时止，具有民事行为能力，依法享有民事权利，承担民事义务。关于吕晨曦的民事权利应当以吕晨曦本人的名义主张，吕某、王某可以以法定代理人的身份代理吕晨曦的民事活动，但两人以自己的名义来主张吕晨曦的民事权利，其主体资格不适格，故有关吕晨曦民事权利不能一并主张，对此，该院另行出具驳回起诉的民事裁定。

就王博乐死亡赔偿一案，双方争议焦点在于：一、姚某在经营废品回收站过程中是否给南门村空气和水造成了严重的环境污染。对此，原审法院认为，根据工商登记的营业执照显示，废品回收站的经营范围是废旧物资回收、收购，由于废品回收站自 2009 年 2 月开始擅自从事废塑料粉碎和清洗加工，为此，上海市松江区环境保护局于 2009 年 8 月 11 日对废品回收站进行了行政处罚，并经法院强制执行废品回收站 2009 年 11 月初已经停止了废塑料粉碎和清洗加工。至于废品回收站在擅自从事废塑料粉碎和清洗加工期间，是否对南门村空气和水造成了严重的环境污染，根据上海市松江区环境保护局的监测结果显示，废品回收站仅对厂区内的水和厂区附近的水井造成一定的污染（化学需氧量和氨氮浓度均高于 DB31/199-2009《污水综合排放标准》特殊保护水域排放限值），但对厂区周边的大气并没有造成污染。吕某、王某提供的证据中有些媒体所称的废品回收站给南门村空气和水造成了严重的环境污染并无客观依据。二、废品回收站对厂区内的水和厂区附近的水井所造成的一定污染，与王博乐患病、死亡是否存在因果关系。对此，原审法院认为，虽然，废品回收站自 2009 年 2 月开始擅自从事废塑料粉碎和清洗加工，对厂区内的水和厂区附近的水井造成了一定的污染，但没有证据显示在 2009 年 2 月之后废品回收站对南门村的饮用水造成了污染，而王博乐因饮用了受污染的水患了白血病，并且在南门村还有其他孩子与王博乐一样患有同样的白血病。而根据上海市松江区疾病预防控制中心的调查报告显示，南门村的恶性肿瘤的发病率和死亡率在该“废旧回收站”落户前 10 年和后 6 年都处于车墩镇乃至松江区的低水平，虽然后 6 年该村的发病率和死亡率有所上升，但

是上升的幅度明显低于松江区全区水平，也低于对照的联庄村。原审法院据此认定，王博乐患病、死亡与废品回收站没有因果关系。

综上所述，原审法院认为，虽然王博乐的患病、死亡值得同情，但没有证据显示王博乐的患病、死亡与废品回收站有关，也没有证据显示王博乐的患病、死亡与村委会的出租行为有关。另外，统计学关联中的高度盖然性的判定是疫病因果关系成立的基础，南门村村民发病率和死亡率并没有因废品回收站存在而明显上升。因此，吕某、王某的诉讼请求，缺乏依据，不予支持。

吕某、王某不服原审判决，上诉请求撤销原判，改判姚某赔偿王博乐的医疗费 169,139.03 元、死亡赔偿金 576,750 元、丧葬费 21,396 元、墓地费用 24,669 元、住宿费 700 元、精神损害抚慰金 50,000 元，村委会对姚某的赔偿责任承担连带责任。其上诉理由是：2008 年 7 月以前，姚某的废品回收站就已经在进行废旧塑料的粉碎和清洗加工，不仅包括一般的生活废品，还涉及含有危险化学物品的塑料制品。原审法院将姚某的污染行为缩小为对水体的污染，且又将这一概念界定为对饮用水的污染，由此作出的因果关系确认显然是错误的。松江区疾病预防控制中心所作的《关于车墩镇南门村居民投诉的调查报告》只能证明根据流行病学的调查方法，南门村目前尚无其他异常情况发现，不能据此认为姚某的废品回收站与王博乐的死亡之间不存在因果关系。根据法律规定，环境污染侵权纠纷，应当由侵权人就其行为与损害后果之间不存在因果关系承担举证责任，姚某及村委会提供的证据显然不能否认两者间的因果关系。

被上诉人姚某辩称，姚某于 2009 年 2 月左右才开始进行废旧塑料的粉碎和清洗加工，且只是对啤酒箱等生活废品进行简单的粉碎，并没有高温加热等类似的行为，也没有给周围环境造成污染，故要求驳回上诉，维持原判。

被上诉人村委会辩称，姚某开始从事废旧塑料的粉碎和清洗加工的时间应以原审阶段姚某本人的陈述为准。村委会只是租借了场地给姚某，对其具体的经营情况并不清楚。根据村委会去现场调查所见，姚某只是收购简单的生活废品，其行为不会对水源造成污染。村委会已经举证证明姚某的行为与王博乐的死亡不存在因果关系，故要求驳回上诉，维持原判。

经审理查明，原审法院认定的事实无误，本院予以确认。本院另查明，2008年7月14日，上海市松江区环境监察支队至废品回收站进行现场监察，姚某于当日承诺废品回收站在南门村只做收购、分拣，不做清洗。

本院认为，当事人对自己提出的诉讼请求所依据的事实有责任提供证据加以证明，没有证据或者提供的证据不足以证明当事人的事实主张的，由负有举证责任的当事人承担不利后果。本案中，吕某、王某以姚某经营的废品回收站给周边环境造成污染并致王博乐患病死亡为由提出诉讼，应由吕某、王某就姚某已经实施或者可能实施了污染环境损害行为、王博乐遭受了污染损害承担举证责任，由姚某就法律规定的免责事由及其行为与损害结果之间不存在因果关系承担举证责任。环境污染是指人类在生产和生活过程中，将过量的有毒、有害物质排入环境中，超出环境自净能力，致使环境发生化学、物理、生物等特征上的不良变化，从而影响人类健康和生产活动，影响生物生存和发展的现象。根据在案证据，废品回收站仅对厂区内的水和厂区附近的水井造成一定的污染，但对厂区周边的大气并没有造成污染，部分媒体所称的废品回收站给南门村空气和水造成了严重的环境污染并无客观依据。同时，王博乐患病死亡固然值得同情，但其病情证明中并无院方对其病因的判断，亦无对病源作出明确诊断，因此从举证责任上看，吕某、王某尚未完成王博乐致死疾病源于环境污染之盖然性的举证责任，因果关系举证责任倒置的前提条件尚未成就。

综上所述，二审法院对一审判决予以维持。

（二）张莹诉广州市嘉逸皇冠酒店有限公司人身损害赔偿纠纷案

本案原告为张莹，被告为广州市嘉逸皇冠酒店有限公司，受诉法院为广州市天河区人民法院，判决书编号为（2010）天法民一初字第240号。此外，原告的其他同事也这对同一被告就同一事实和理由提起了民事诉讼。

经审理查明：2009年6月12日，原告参加广州越达科技仪器有限公司在被告处举行的庆典活动及用午餐，参加午餐的人员为130人。原告与其他人员共14人餐后出现恶心、呕吐、乏力、头晕、上腹胀痛等不适症状，原告于当晚在前往中国人民解放军第四五八医院就诊。

2009年6月13日，广州越达科技仪器有限公司向广州市天河区卫生局疾病预防控制中心、卫生监督所报告。广州市天河区卫生局遂派员进行现场监督检查、流行病学调查和实验室检验，经检查发现：被告处从业人员均持有效健康证明上岗，厨房流程布局基本合理，配备有与食品加工相适应的各类卫生专间，卫生设施完善，运转正常；餐具清洗消毒保洁工作落实并有完善的记录；食品原料索证、索票以及台帐登记制度完善；食品加工场所卫生状况良好，落实大型供餐食品留样制度，当天中午供应的食品全部进行留样。广州市天河区卫生局同时对患者及酒店从业人员采集的肛拭子、酒店在6月12日供应聚餐的15份留样食品和17份酒店公用具分别进行了食物中毒常规致病菌以及有机磷农药检测，实验室检验均未能检出致病因素。综合流行病学调查情况、实验室检验结果以及病人潜伏期和临床表现，依据《食物中毒诊断标准及技术处理总则》（GB14938-94）第四条第一款的规定，对原告等人在被告处就餐后出现身体不适和恶心、呕吐、腹泻等临床症状的问题，经广州市天河区卫生局疾控中心讨论分析，判定为原因不明食物中毒。

法院认为：原告等人在被告处用餐后出现恶心、呕吐、乏力、头晕、上腹胀痛等不适症状，经医疗部门诊断为食物中毒；广州市天河区卫生局疾控中心经进行现场监督检查、流行病学调查和实验室检验，依据《食物中毒诊断标准及技术处理总则》（GB14938-94）第四条第一款的规定判定原告等人为原因不明的食物中毒；双方当事人均未就此提交相反的证据予以反驳广州市天河区卫生局疾控中心的调查认定，本院确认广州市天河区卫生局疾控中心对本次食物中毒的认定。本案中，首先，被告处从业人员均持有效健康证明上岗，厨房流程布局基本合理，配备有与食品加工相适应的各类卫生专间，卫生设施完善，运转正常；餐具清洗消毒保洁工作落实并有完善的记录；食品原料索证、索票以及台帐登记制度完善；食品加工场所卫生状况良好，落实大型供餐食品留样制度，当天中午供应的食品全部进行留样；广州市天河区卫生局疾控中心同时对患者及酒店从业人员采集的肛拭子、酒店在6月12日供应聚餐的15份留样食品和17份酒店公用具分别进行了食物中毒常规致病菌以及有机磷农药检测，实验室检验均未能检出致病因素；故被告对本次食物中毒事件并未有明显的过错。其次，在本次事件发生后，被告

已积极配合原告前往医院就诊。再次，原告也未举证因本次事件造成严重的后果。综上，原告的诉讼请求依据不足，本院不予支持。

综上所述，法院驳回原告张莹的诉讼请求。

（三）福建南平生态破坏公益诉讼案（二审）

本案一审宣判后，被告人谢知锦、倪明香、郑时姜不服，向福建省高级人民法院提起上诉。福建高院依法组成合议庭，对该案进行了开庭审理。福建高院经审理认为，上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜的上诉理由和原审被告李名槩的答辩意见缺乏事实和法律依据，不能成立，对其上诉请求不予支持。被上诉人自然之友、福建绿家园以及原审第三人延平区林业局的答辩意见成立，予以支持。原判决认定事实清楚，适用法律正确，应予维持。福建高院遂作出如上判决。



Environmental Law Review
-Fellows Newsletter 2015