



NRDC
自然资源保护协会
NATURAL RESOURCES DEFENSE COUNCIL

环境公益诉讼 司法实务研修班

培训
材料

中国生物多样性保护与绿色发展基金会（CBCGDF）
自然资源保护协会（NRDC）
2016.6 北京

目录

中国生物多样性保护与绿色发展基金会（CBCGDF）简介	4
环境公益诉讼司法实务研修班培训日程	7
6月1日	7
6月2日	8
6月3日	9
学员须知	10
绿色司法是环境保护新机制的重要保障	11
新《环境保护法》实施情况评估报告（简版）	23
环境公益诉讼实务	64
环境公益诉讼典型案例	78
自然之友、环境研究所、福建省绿家园与谢知锦、倪明香等侵权责任纠纷一审民事判决书	78
北京市朝阳区自然之友环境研究所、福建省绿家园环境友好中心与谢知锦、倪明香等侵权责任纠纷二审民事判决书：	121
泰兴锦汇化工有限公司、泰州市环保联合会与泰兴锦汇化工有限公司、泰州市环保联合会等环境污染责任纠纷再审民事裁定书：	142
中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉宁夏华御化工有限公司环境污染责任纠纷民事起诉状：	161
中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉宁夏华御化工有限公司环境污染责任纠纷民事上诉状：	170
中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉宁夏华御化工有限公司环境污染责任纠纷二审民事裁定书：	174
中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉宁夏华御化工有限公司环境污染责任纠纷再审申请书：	180
中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉宁夏华御化工有限公司环境污染责任纠纷再审民事裁定书：	185
中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉河南省郑州市上街区峡窝镇马固村村委会、河南省郑州市上街区人民政府、上街区峡窝镇人民政府、郑州市上街区文化广电新闻出版局保护不可移动文物民事起诉状：	195
中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉雅砻江流域水电开发有限公司保护珍稀濒危野生植物民事起诉状：	202
中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉中国铝业股份有限公司、中国铝业股份有限公司贵州分公司麦坝矿区地质塌陷民事起诉状：	206
贵州省六盘水市六枝特区检察院诉安顺市镇宁县丁旗镇政府违法行政公益诉讼案一审民事判决书：	211
环保法律法规汇编	228
中华人民共和国民事诉讼法（节选）	228
中华人民共和国环境保护法	229
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	245
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	252

全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定.....	256
检察机关提起公益诉讼试点方案.....	257

中国生物多样性保护与绿色发展基金会 (CBCGDF) 简介

中国生物多样性保护与绿色发展基金会（简称中国绿发会、绿会），是由中国科学技术协会主管，民政部登记注册的全国性公益公募基金会，独立社会团体法人，长期致力于生物多样性保护与绿色发展事业。

中国绿发会最早起源于中国麋鹿基金会。1985 年，为迎接麋鹿回归，在时任全国政协副主席的吕正操、钱昌照、包尔汉等支持下，中国麋鹿基金会成立。1992 年，在时任理事长吕正操大力推动下，中国麋鹿基金会于 1997 年更名为“中国生物多样性保护基金会”。2009 年，中央统战部原副部长、全国工商联原党组书记、十一届全国政协常委胡德平与北京市原副市长胡昭广共同提议，将“中国生物多样性保护基金会”更名为“中国生物多样性保护与绿色发展基金会”。2010 年，中国绿发会正式更名为“中国生物多样性保护与绿色发展基金会”，胡德平同志任中国绿发会理事长。

时至今日，中国绿发会已走过了 30 多年发展历程，并一直奋斗不息，开展了覆盖全国的生物多样性保护与绿色发展事业。近一年多来，中国绿发会更是持续发力，主办会议、论坛 20 多场，开展科研项目 7 项，举办大型公益活动 30 多场，其中，麋鹿回归三十周年纪念活动、“中国•大连第一届国际观鸟大赛”、

首届世界生态治理理论论坛、“中华保护地”建设、与星云大师联合倡议“爱护野生动物，不随意参与放生”等一系列活动的开展，均获社会各界积极响应和好评。

2015 年，随着新《环保法》的实施，中国绿发会在环境公益诉讼领域开始破冰前行，并先后在全国范围内提起环境公益诉讼 47 起，其中获法院受理 31 起，开庭审理 5 起，范围涉及海洋污染、破坏人文遗迹、土壤污染、大气污染、危险废物非法处置、生态破坏、水污染等各方面，如康菲溢油破坏渤海生态案公益诉讼、腾格里沙漠污染环境公益诉讼、河南马固村不可移动文物公益诉讼、大众汽车尾气排放造假污染环境公益诉讼、山东章丘危废物倾倒公益诉讼、内蒙古通辽扎鲁特草原氟化物污染公益诉讼、河南郑州古枣树保护公益诉讼、江苏常州土壤污染公益诉讼案等。这一系列案件的发起，极大的推动了我国社会组织参与环境公益诉讼的进程。由于中国绿发会在环境公益诉讼领域的杰出贡献，2015 年 12 月 4 日，经由全国普法办、司法部、中央电视台联合评选，中国绿发会荣获“CCTV 2015 年度十大法治人物”；2016 年 2 月，中国绿发会诉 8 家企业污染腾格里沙漠环境公益诉讼案、诉康菲溢油公益诉讼案两案件被列入“2015 年中国十大公益诉讼”。

与此同时，中国绿发会积极开拓国际视野，与世界各大环保组织、机构谋合作、同发展，如举办“中美空气净化研讨会”，邀请诺贝尔奖获得者、美国前副总统戈尔参会探讨；赴英国伦

敦参加世界宗教与保护大会，并向菲利普亲王建议召开“世界宗教与保护领导人大会”，获亲王积极支持；与联合国开发计划署（UNDP）积极合作，签订“生态环境修复专项基金”合作研究协议；会见美国天主教红衣主教 Theodore Cardinal McCarrick 一行，探讨生态环保问题等。通过国际合作的不断扩展，中国绿发会积极推动生态环保、生物多样性保护、绿色发展等理念在更大范围的传播和实践。

纵向深入，横向融合，随着越来越多的伙伴加入到生物多样性保护、环境公益诉讼的队伍中来，中国绿发会将会凝聚起更多的力量，与志同道合者在这条绿色发展的道路上，砥砺前行。

环境公益诉讼司法实务研修班培训日程

6月1日

(周三)

时间	内容	主讲人	单位/职务
8:30-9:00	签到入场		
9:00-9:15	开幕致辞：中国生物多样性保护与绿色发展基金会副秘书长马勇主持	中国生物多样性保护与绿色发展基金会秘书长	
		钱京京（自然资源保护协会 NRDC 中国区主任）	
9:15-9:35	合影		
9:35-9:50	茶歇		
9:50-10:00	培训及主讲人情况介绍		
10:00-12:00	美国环境法和清洁电力计划（CPP）案例分享	苏珊•莱夫科维茨（Susan Lefkowitz）	自然资源保护协会NRDC 全球项目总监
12:00-13:15	午餐		
13:15-13:30	签到入场		
13:30-15:20	绿色司法是环境保护新机制的重要保障	周珂	中国人民大学法学院教授 中国环境资源法学研究会副会长 最高人民法院环境资源司法理论研究基地主任
15:20-15:30	茶歇		
15:30-17:30	我国检察机关提起公益诉讼的相关工作和案例	刘家璞	最高人民检察院民事行政厅 行政检察处副处长
17:30-18:45	晚餐		
18:45-19:00	签到入场		
19:00-21:00	环境公益诉讼案例研究	王文勇	中国生物多样性保护与绿色发展基金会法律部主任

备注：每位专家都会安排 10-15 分钟左右的互动提问环节，如需提问，请提前将问题准备好。

6月2日

(周四)

时间	内容	主讲人	单位/职务
8:30-9:00	签到入场		
9:00-11:00	环境侵权实务	王灿发	中国政法大学教授 中国政法大学环境资源研究所 所长
11:00-11:10	茶歇		
11:10-12:00	环境公益诉讼中社会组织与律师的合作机制	王文勇	中国生物多样性保护与绿色发展 基金会法律部主任
12:00-13:15	午餐		
13:15-13:30	签到入场		
13:30-17:30	环境公益诉讼案例解析	马勇	中国生物多样性保护与绿色发展 基金会副秘书长
17:30-18:45	晚餐		
18:45-19:00	签到入场		
19:00-21:00	环境公益诉讼案例研究	王文勇	中国生物多样性保护与绿色发展 基金会法律部主任

备注：

1. 每位专家都会安排 10-15 分钟左右的互动提问环节，如需提问，请提前将问题准备好。
2. 晚间环境公益诉讼案例研究课程自愿参加。

6月3日

(周五)

时间	内容	主讲人	单位/职务
8:30-9:00	签到入场		
9:00-10:20	环境损害鉴定评估 案例解析	於方	环保部环境规划院损害鉴定 中心主任
10:20-10:30	茶歇		
10:30-12:00	环境案件审判实务	罗光黔	贵州省清镇市人民法院副院长 生态保护法庭庭长
12:00-13:15	午餐		
13:15-13:30	签到入场		
13:30-15:30	环境律师办案经验分享	刘湘	中国政法大学污染受害者援助 中心诉讼部部长 中国环境管理干部学院副教授
15:30-16:00	闭幕式致辞 颁发证书、合影	待定	中国生物多样性保护与绿色发展 基金会领导

备注：每位专家都会安排 10-15 分钟左右的互动提问环节，如需提问，请提前将问题准备好。

学员须知

1. 请佩戴学员证参加培训。
2. 上课前请签到，不可迟到、早退，原则上不准请假。
3. 上课时请保持安静，请关闭手机或置于静音状态，不要随意走动。
4. 北京市规定公共场所室内禁止吸烟。
5. 请注意保持室内卫生，看管好个人财务，外出请注意安全。

绿色司法是环境保护新机制的重要保障

周珂

(中国人民大学法学院北京100872)

摘要

环境保护新机制对绿色司法高度依赖，环境治理的参与者趋于多元化，在整合相关权益、平衡各方利益的过程中，环境司法将会起到核心保障作用。绿色司法创新具有很大难度，面临诸多挑战。环境保护新机制与环境司法联动机制具有一致性。绿色司法要不断适应绿色发展的客观需要，推进环境司法专门化，积极创新审判执行方式，实现环境效益与经济效益、社会效益的统一。

关键词：绿色发展绿色司法环境保护机制

一、绿色司法的提出

最早提出绿色司法是人民法院环境资源审判司法实践的探索。2007年贵州清镇市人民法院生态环保法庭审理破坏环境资源案件，创新引入生态补偿机制的非刑罚判决方法，在全国司法审判中产生深刻的影响，媒体称为绿色司法，如2014年12月17日贵阳新闻网题为“七年环保法庭探索路——打造贵阳绿色司法模式”。专门论述绿色司法的论文如2016年第一期《人民司法》上刊登笔者的文章《绿色司法是环境保护新机制的重要保障》。

绿色司法也得到大司法界的积极响应，例如2016年3月13日下午，第十二届全国人大四次会议上，浙江省人民检察院党组书记、检察长汪瀚在发言中说道，“绿色司法就是要创造良好的法治生态环境，严防案多人少问题成为司法雾霾，推进社会善治进程，提升现代化法治水平。”

《法制日报》记者称这是“首次提出了一个绿色司法的理念，引起了与会代表的关注。”但称此举为首次提出绿色司法是不准确的。

绿色司法来源于绿色发展的现代环境司法理念，而这个新理念的全面完整表述是2015年最高人民法院关于当前和今后一个时期全国法院环境资源审判工作的总体要求中提出，周强院长提出要“树立绿色发展的现代环境司法理念，以审判专门化为总抓手，以改革创新为动力，完

善审判体制机制，提高队伍能力素质，充分发挥环境资源审判职能作用，为加快推进生态文明建设和十三五规划提供有力司法保障。”其中提到的绿色、体制机制等创新要求，表明加强环境司法与环境保护创新机制二者与时俱进的同一趋势。

党的十八届五中全会确定的“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念，反映了我们党对发展规律的新认识。绿色发展观体现了生态环境就是生产力的新理念，强调经济要环保、环保要经济的一致性，是把市场机制引入环境保护的新理念。新环保法也确定了政府与企业、市场、公众共同治理的环境治理新机制，或称命令控制与市场调节并行的二元治理机制。这种新机制一方面是国家行政权在环境保护中发挥主导作用，另一方面又强调市场在资源配置中所起的决定性作用，这已在西方国家环境保护中取得成功并得到普遍的认可。¹环境保护的新机制是政府从管制型到服务型转变的过程中，国家的环境治理能力全面提升的突出表现，亦是实现生态文明的有效路径之一。与局限于环境污染诉讼的传统环境司法不同的是，我国环境司法在实践中迅速扩展为涵盖环境侵权、生态保护、自然资源产权与合同、涉绿民事纠纷、绿色司法服务、环境公益诉讼、涉绿金融投资、涉绿破产等专门审判，并强调用绿色发展的现代环境司法理念引领审判工作，已经初步形成具有中国特色的绿色司法体系。

新环保法确立的环境保护新机制的核心理念是将行政权利的主导作用与市场调节机有序结合起来。而此种机制得以有效开展一个重要保障就是环境司法制度的完善。在传统的环境保护治理体系之中，环境行政权的绝对化和权威化，导致了环境司法在环境治理领域中的弱势甚至缺失。而在环境保护新机制中，当环境保护与经济利益之间产生矛盾，行政权力与市场机制产生矛盾时，一个权威的有效的决断体制就显得尤为重要。司法部门作为法律的适用部门，在环境保护新机制中将发挥更大的作用。

绿色司法的范畴在我国有三种意义上的理解：

一是狭义上的，即仅指环境司法审判范畴。事实上，我国绿色司法起源于人民法院的司法审判，包括专门审判机构的设立、有关的司法解释等环境资源审判实践。这也是绿色司法的核心部分。

¹ “英国环境法学术界和立法界广为认同和关注的是有着悠久历史的命令控制系统(Command and Control)和充满活力的经济激励机制(Economic Instruments)的对立统一和综合运用。”周珂、吕晨光，英国环境保护令控制与经济激励的综合运用，法学杂志，2004-11-15。

二是中观意义上的，即人民法院和人民检察院的环境资源司法。以前人民检察院介入环境资源审判仅指对破坏环境资源保护罪提起公诉，以后逐步扩大到环境公益诉讼。这也是我国环境司法的特色。

三是宏观意义上的，即大司法范畴的绿色司法，即公检法司参与下的绿色司法。法律规定公安机关有一定的环境执法职能，例如对噪声环境污染的执法管辖权、森林警察的执法管辖权，也包括公安机关与环保部门的联合执法等。近年来律师参与环境司法发挥了重要和积极的作用，环境公益律师在污染者权益维护和环境公益诉讼中成为不可缺少的组成部分。

综上所述，我国绿色司法可以定义为：以绿色发展为理念，以环境资源审判为核心的司法机制及其活动。

二、绿色司法是环境保护新机制的优先行动领域

我国从上世纪 70 年代末《环境保护法（试行）》至今，已经开展了 30 多年的环境司法实践。然而长期以来无论是环境法学理论界还是环境保护实务界，都对环境司法保护滞后问题诟病颇多，批评主要集中在环境司法保护不利方面，具体体现在环境案件的立案率低，环境司法审判专业化程度低以及环境执行能力和救济能力弱等方面。环境司法能力滞后的原因是多方面的，首先是环境法制不健全。虽然我国有众多环境部门立法，但这些法律要么偏重单行环境行政权力，要么侧重理念推广和宣传教育，缺乏与环境司法权有效的制度衔接。其次，传统环境治理模式上，行政权力具有最直接的决断力，环境司法权利依存于传统三大程序法体系，只能做到事后监管，采取不告不理，在行政诉讼起诉率普遍较低的大前提下，环境司法只能采取间接调整的作用，无法发挥对政府部门直接的环境监管作用。再次，环境司法的有效手段不足，缺乏环境公益诉讼等相关制度手段，没有专业的环境司法队伍，在法院内部也存在针对环境案件的“厌诉”现象。最后，行政一元化治理机制的存在，政府部门的大包大揽也使得社会参与环境保护的热度不高，甚至社会上一度广泛认为治理环境完全是政府自己的事情，环境司法缺乏用武之地。

环境保护新机制既是最严格环境保护的需要，也是深化改革的重要组成部分，迫切需要法律包括司法的有效保障。为此，最高人民法院周强院长提出，要将“五个发展”理念有效贯彻落实到执法办案、司法改革、队伍建设等各项工作中，切实运用党的理论创新成果推动工作发展。

要找准结合点、着力点，适应和把握经济发展新常态，坚持司法为民、公正司法，积极推进创新、协调、绿色、开放、共享发展，为全面实施“十三五”规划、全面建成小康社会提供有力司法服务和保障。其中，坚持绿色发展，就是要在未来的发展中倡导生态、绿色、低碳、循环的理念，坚持走可持续发展的道路，这对于司法审判工作提出了创新要求。正如周强院长在第一次全国法院环境资源审判工作会议上所强调的，要以改革的思路、创新的办法、攻坚的精神，推动环境资源审判工作不断取得新成效，为促进美丽中国建设、全面实施“十三五”规划、全面建成小康社会提供有力司法服务和保障。

环境司法体系的建立和完善是生态文明法制化的核心内容。周强院长指出，经济社会的可持续发展，一定不能以牺牲环境为代价，必须重视生态环境保护。而加强对环境的司法保护并不是放弃对经济发展的追求，恰恰相反，这是在更高层次上去实现经济发展与环境保护的和谐。因此，环境保护新机制要在制度中完善客观上要求积极创新审判执行方式，不断探索和总结经验，实现环境效益与经济效益、社会效益的统一。在全面推进依法治国的背景下，人民法院在推进生态文明制度建设中具有不可替代的作用，是国家环境治理体系的重要环节。我国环境司法实践中探索建立协调联动工作机制取得良好的效果，最高法院与民政部、环保部联合下发《关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知》，一些地方法院推进与公安、检察、环境资源行政执法部门的工作联动，构建完善环境多元化纠纷解决机制、推进诉讼服务中心建设，形成环境资源保护的合力。这些新机制突破传统审判思路的束缚，积极开拓创新，也与环境保护新机制具有高度的一致性。

三、绿色司法服务于绿色发展

绿色发展源于“绿色经济”，最初是由经济学家皮尔斯在一九八九年出版的《绿色经济蓝皮书》中提出来的，但真正使这一概念在全球范围内具有影响力却是联合国环境规划署的这一倡议。二〇〇八年十月和十二月，联合国环境署发起了在全球开展「绿色经济」和「绿色新政」的倡议，其基本目标是在目前全球多重危机下，透过绿色经济和绿色新政复苏世界经济，创造就业；减少碳排放，缓解生态系统退化 and 水资源匮乏；到二〇二五年实现结束世界极端贫困的千年发展目标。ⁱ该倡议所秉承的宗旨和理念是：经济的「绿色化」不是增长的负担，而是增长的引擎。二〇〇九年联合国环境署国家环境部长会议上正式提出绿色经济

倡议，认为绿色经济可以在解决经济危机、创造就业机会和保护环境方面发挥更大作用。随后，绿色经济得到了二十国高峰会的支援，并写入了二十国高峰会的联合声明。至此，绿色经济从理论与学术层面快步走向国际和国家政策操作层面。

绿色经济的概念提出后，经历了各国学者、政治家等纷纷赋予的不同解读过程后，人们对绿色经济理解渐趋接近。无论字面上如何表述，绿色经济本质上都体现了生态文明的理念，都追求经济发展与环境保护的共赢与和谐。绿色经济的发展意味着绿色将注入生产方式及与之相适应的生产、交换、分配、消费关系。这就要求，作为经济主体的政府、厂商和居民三方连动、互相配合以保证绿色经济的贯彻和实施。政府，需要搭建绿色经济制度平台（包括强制性制度安排和非强制性制度安排），对厂商的生产行为和居民的消费行为进行引导、规范、监督和激励。厂商，作为全球生产网络和价值网络的一个节点，不仅需要主动绿化自己的生产过程和行为，为消费者或产业链下游提供绿色产品供给、功能维护和回收服务，还要主动对产业链上游企业的产品和服务提出绿色要求。居民，则主动绿化自己的消费行为，主动使用绿色产品，将自己的货币选票投给绿色企业，给它们绿色利润回报，激励它们扩大规模创造更多的就业岗位。此外，绿色经济的有效运行还需要绿色物流网路、绿色金融网络、绿色信息技术网络、绿色能源网络平台的强大支撑。在绿色经济网络中，资本追逐利润的过程就是环境保护的过程，两者相辅相成。在此机制下，资本将不仅青睐新兴绿色产业，青睐灰色产业的改造升级，还将致力于帮扶贫穷落后地区的环境保护和可持续发展问题。因此，绿色经济的实施不仅能有效促进绿色就业、创造绿色利润、实现环境保护，能促进发展中国家产业升级和经济结构转型，还能为发达国家和发展中国家相互交流绿色技术和资本共同应对全球环境问题提供路径。

我国绿色经济的发展进程大致经历了以下三个阶段：

一是绿色 GDP 考核试点

2006 年我国开始绿色 GDP 考核试点，但由于资源成本和环境成本难以精确地用金钱计算；我国的自然地理和社会经济差异大，“一刀切”的计算方法对西部艰苦地区干部不公；直接与政绩考核挂钩官方色彩过浓，引起地方政府反对；所催生出的环境税可能触动企业利益，引起企业反对等多方面原因，绿色 GDP 厚植发展优势考核试点遭到搁置。

二是低碳经济起步

哥本哈根会议前后，中美发表的联合声明中，针对气候变化应对、能源和环境保护等领域涉及绿色经济的重要问题达成了共识，以投资和绿色产业为重点，但由于美国政策的变化而被削弱。2009年8月，全国人大常委会通过了《关于积极应对气候变化的决议》，提出推动低碳经济，开展低碳经济试点示范，并确定了低碳经济的3个重点领域，即低碳工业、低碳建筑业和低碳交通领域。将碳减排作为推动经济增长动力的双赢理念，与第一阶段绿色GDP考核的制约理念形成明显对比。我国实施绿色经济的成效是，经济保持持续高速增长，资源与能源消耗、污染物与温室气体排放也均有明显降低。

三是以绿色金融为重点的绿色发展

2012年党的十八大以来，以绿色金融为标志的生态文明建设拉开序幕，绿色金融正在成为绿色经济的新的和重点领域。与前两轮的绿色经济主要面向政府和产业不同，绿色金融主要面向市场，包括推动合同能源管理、环境污染第三方治理、鼓励民间资本进入绿色金融等。绿色金融2016年首次出现在政府工作报告中，李克强总理强调，应以绿色经济为有效途径，推动可持续发展和促进世界经济复苏，并将大幅放宽电力、电信、交通、石油、天然气、市政公用等领域市场准入，消除各种隐性壁垒，鼓励民营企业扩大投资、参与国有企业改革，在项目核准、融资服务、财税政策、土地使用等方面一视同仁。2016年G20将绿色金融和气候变化资金作为新的议题重点讨论。中方推动建立G20绿色金融研究小组，绿色融资作为2016年G20重点议题写入公报，将有助于杭州峰会上，G20各方为缓解全球气候变化做出更有雄心的承诺和更切实的行动。在中国，绿色经济一般理解为：以促进经济活动的全面绿色化、生态化为重点内容，以绿色投资为核心、以绿色产业为新的增长点，它强调可持续性，充分考虑生态环境容量和自然资源的承载能力。绿色经济的内涵是指那些同时产生环境效益和经济效益的人类活动，包括两个层面：其一，经济要环保：环保型经济、环境友好型经济；其二，从环保活动中获得经济效益：从绿掘金。绿色经济的外延也包括两个层面：其一，对原有经济系统进行绿化或生态改造——中国大陆政府所部署的「加快建设以低碳排放为特征的工业、建筑、交通体系等属于这个范围；其三，发展对环境影响小或有利于改善环境的产业。中国大陆政府部署的培育以低碳排放为特征的新的经济增长点属于这个范围，绿色经济的外延为政策制订提供着

力点。ⁱⁱ

与绿色经济相关的概念还有循环经济和低碳经济，循环经济已有专门立法，ⁱⁱⁱ它侧重解决资源问题和环境污染问题，循环经济是绿色经济和低碳经济可持续发展的经济方式。如果说低碳经济作为应对气候变暖最有效的经济方式是高碳工业化时代最具有特征的可持续发展的经济方式，那么循环经济作为以节约型和环境友好型为特征的经济方式就成为即便在低碳经济时代能适应可持续发展的经济方式；如果说绿色经济作为应对高碳工业化时代灰色经济的一种最适合人类生存的生态经济，那么循环经济就是构建这种绿色生态经济的方法或实现这种环境的路径。^{iv}低碳经济的概念已出现在中国大陆立法机关的决议和政府经济决策文件中，^v它侧重解决温室气体减排和能源问题。相比之下，绿色经济是个更为开放的系统，它以中国大陆政府曾试行的绿色 GDP 考核为切入点，包括循环经济和低碳经济的全部内容，而且更强调国民经济发展的方向和增长方式的转变，以及对政府经济行为的生态化约束。这三个概念本质上都是符合可持续发展理念的经济发展模式，有相同的系统观——即人类和自然界相互依存、相互影响；相同的发展观——即经济发展要在资源环境的承载力范围内；相同的生产观——即节省资源的投入，提高利用效率；相同的消费观——即适度消费、物质尽可能多次利用和循环利用；相同的最终目标——即促进人与自然和谐，实现可持续发展。因此，发展绿色经济、循环经济、低碳经济在本质上是一致的。

四、绿色司法是最严格环境保护的司法体现

在环境保护新机制中，政府的角色由单纯的发号施令变成权责并存，企业由单纯的被监管趋向于享有平等的市场参与地位。对各方利益的平衡以及对相关权责的认定，将会促使环境司法由此前的局外看客，变为定分止争的局内裁决者。环境司法在行政与市场化二元机制中所发挥的作用要远远大于单纯的行政命令所主导的环境治理一元机制，诸如节能环保产业、污染第三方治理、排污权交易和碳汇交易、环保服务市场、绿色金融、生态补偿、环境责任保险、自然资源产权及流转、合同能源和合同节水管理等涉及市场并主要通过市场规制的新型环境资源关系如雨后春笋，这些涉及市场并主要通过市场规制的新型环境资源案件审理不仅决定着环境保护事业的发展，也事关经济发展新常态和深化改革的

攻坚克难。市场在资源配置中起决定性作用的重要内容就是权益的分配机制及相关救济措施，而在处理经济及市场问题时，司法具有天然的优势。区别于传统行政一元治理体制的模式，未来政府环境治理中所扮演的角色趋于多面化，环境治理的参与者也趋于多元化，在整合相关权益、平衡各方利益的过程中，环境司法将会起到核心保障作用。

在环境保护新机制中，无论是在资源分配领域还是污染治理领域，与传统环境侵权诉讼相比，将呈现与市场机制相关的其它类型环境纠纷大量出现的趋势。一方面是因为各方主体的参与程度空前高涨，另一方面是现有资源产权、交易制度、环境治理法律制度体系缺失，二者结合必将催生一系列不同类型的环境纠纷和诉讼。目前与自然资源有关的勘探权、采矿权、产权交易等一系列制度亟需改革，以充分开发和利用为目的的旧自然资源产权制度，对资源的保护严重不利，甚至在一定程度上成为环境污染的罪魁祸首。面对目前自然资源立法薄弱的现实，如何有效地对自然资源开展司法层面的保护，将是环境资源司法的一个紧迫课题。

近年来国家一直倡导的第三方治理、社会购买环境服务等合同型环境治理模式，是在肯定市场调节机制的同时，引入环境治理的专业化服务。这些类型的合同纠纷所带来的经济和社会问题不仅涉及平等主体之间的财产问题，也涉及行政管理制度的方方面面。一旦产生纠纷，法院除了处理民事纠纷以外，还需要与行政法律制度相衔接，明晰该类纠纷的特许经营合同之内涵；另一方面，此类纠纷往往具有专业性，技术性，处理不当则可能对生态环境造成难以挽回的不利后果。环境问题无小事，对待此类纠纷需要司法机关具有专业性和大局观。

我国现今在国际上面临强大的减排压力。在此背景下，国内的碳交易市场将逐步建立，围绕碳交易的制度规则也将日趋完善。二氧化碳排放权作为一种重要的资产性权利会日益受到各方的重视和关注，围绕碳交易所实施的核证、交易等规则，以及相关领域的合同能源管理等项目，在目前的市场运作中尤其需要环境司法对其进行权利确认和制度保障。

此外，在区域治理中具备出现可能的政府特许经营合同纠纷，生态补偿中的跨地区转移支付纠纷以及环境贸易壁垒纠纷等都将是新的特有的纠纷类型。各类纠纷的解决呼唤先进的环境司法理念和具有前瞻性的环境司法纠纷解决机制，以期为环境保护新机制提供坚实的司法保障。

我国环境保护逐步加快引入市场机制，一些环境保护的新事物起源于西方经济发达国家，即市场发育较成熟的国家，市场机制在这些国家

能够较顺畅而有效地作用于这些新事物。但是我国情况则很特殊，一方面我国市场发育程度还较低，另一方面绿色发展又迫不及待。以排污权交易和碳汇交易为例，这类绿色发展中“高大上”的市场宠儿对环境信息的真实性和准确性要求极为苛刻，更容不得半点地方保护，如果没有公正、严格的司法保障，这类交易的正常进行是难以想象的，甚至有可能成为少数人借以牟取非法利益的工具，走向异化。

六、司法的绿化

环境司法体系的建立和完善是生态文明法制化的核心内容。最高人民法院周强院长指出，经济社会的可持续发展，一定不能以牺牲环境为代价，必须重视生态环境保护。而加强对环境的司法保护并不是放弃对经济发展的追求，恰恰相反，这是在更高层次上去实现经济发展与环境保护的和谐。因此，环境保护新机制要在制度中完善客观上要求积极创新审判执行方式，不断探索和总结经验，实现环境效益与经济效益、社会效益的统一。在全面推进依法治国的背景下，人民法院在推进生态文明制度建设中具有不可替代的作用，是国家环境治理体系的重要环节。我国环境司法实践中探索建立协调联动工作机制取得良好的效果，最高法院与民政部、环保部联合下发《关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知》，一些地方法院推进与公安、检察、环境资源行政执法部门的工作联动，构建完善环境多元化纠纷解决机制、推进诉讼服务中心建设，形成环境资源保护的合力。这些新机制突破传统审判思路的束缚，积极开拓创新，也与环境保护新机制具有高度的一致性。

另一方面要对绿色司法的难度有充分的认识。我国经济发展进入新常态对环境资源审判带来了新挑战，特别是环境资源方面存在明显短板，协调难度加大，市场机制的引进会带来前所未有的复杂局面。例如，近年来一些地方打着绿色发展的旗号，有意无意地附和企业的虚假宣传和粉饰，实际上是为了追求经济利益，其招商引资引进产业，大都是严重污染环境和破坏生态的建设项目，被人们形象地称为“伪绿色”、“漂绿”，这种作法在破坏生态环境的同时，也浪费了国家财政，败坏了绿色发展的形象，比一般的企业环境违法更具危害性。而这种行为单靠行政责任追究无异于隔靴搔痒，有必要通过绿色司法予以法律制裁。

环境司法要依托现有环境法律体系，综合各部门法律特点，完善制度设计，适应环境保护新机制的客观需要，主要应做到以下几个方面：

第一，环境司法专门化。

环境法律纠纷与传统的刑事、民事、行政法律纠纷有很大区别，它体现在专业性强、技术性高、受众较多、影响面大、耗时长等特点。传统单一的部门法审理方法无法应对复杂的环境纠纷，无法全面解决环境问题。建立环境司法的专门审判制度，是新时期环境司法发展的需要。我国最高人民法院于2014年成立了环境资源审判庭，这是环境司法专门化的重要举措。这些专门的环境资源审判机构，将会在环境司法中扮演非常重要的角色。环境司法专门化不仅需要专业的审判人员，也需要建立与环境法律特点相适宜的专门的审判制度。

最高法院主管环境资源审判工作领导提出，要进一步统一思想，以现代环境司法理念引领环境资源审判工作，狠抓审判执行第一要务，进一步加大环境资源司法保护力度。并明确提出妥善审理环境资源民商事案件、依法审理环境资源行政案件、大力推进环境公益诉讼。这三类案件全面涵盖了环境保护新机制的各个领域，也为环境资源审判新机制的探索指明了方向。各级法院应当基于现有环境法律制度，依托相关部门法律体系，融合三大诉讼程序法，积极开展具有环境法律特点的审判模式创新。努力围绕环境纠纷的特点，融合刑事、民事、行政等不同的审判程序，综合解决复杂环境问题。²

第二，环境司法各项诉讼制度完善。

环境司法制度主要包括相关环境案件立案、审判、执行等制度。在传统环境治理方式中，环境司法缺失的首要表现就是立案难，无论是环境私益诉讼还是环境公益诉讼，立案难是使环境司法领域无法在环境治理领域中充分发挥作用的第一道难题。³破解立案难的首要条件是要在司法系统中树立现代环境司法理念，树立环境司法理念是环境保护治理机制中起最后保护屏障作用的观念，通过消除法院对审理环境案件的顾虑，建立鼓励受案的机制。其次，建立有案必立的制度，环境诉讼尤其是环境公益诉讼，是体现社会公共环境利益的诉讼。⁴司法机关如关闭了环境公益诉讼立案的大门，即意味着众多公众环境利益将失去司法的保护。在一元治理机制之下，行政强权在环境治理以及公众环境保护中起主导作用，法院将环境公益类保护归结为政府的行政自由权，司法往往不加干涉，在处理环境群体性事件时，法院往往严守立案程序，将矛盾推卸

²蔡守秋著《论环境公益诉讼的几个问题》，载《昆明理工大学学报（社会科学版）》2009年9月

³晋松著《困惑与突破：环境司法保护的诉讼模式——基于行政公益诉讼制度构建的反思》载《法律适用》2014年第2期。

⁴吕忠梅著《环境公益诉讼辨析》，载《法商研究》2008年11月15日

给政府。而这些司法弊端都是与国家治理能力现代化理念相违背的，无法体现出环境司法的时代性、全局性和终局保障性。畅通立案程序意味着法院将运用司法权威参与到整个社会环境治理机制之中，作为多元治理机制的参与者和保障者。

环境问题的产生有其背后的经济和社会原因，在处理环境问题时，法院的审判工作也应该综合考虑各方面情况。从全国目前的审判实践看，环境纠纷因为矛盾尖锐、案情复杂等原因，调解率普遍较低。而在环境司法制度完善的国家，调解是环境诉讼的主要结案方式之一。我国司法机关在处理环境纠纷的过程中也应当探索最佳的处理方案，在严格掌握审理时限的同时，积极协调各方利益，做好调解工作，从而降低后续执行的难度。在确保环境保护优先的同时努力平衡各方利益，在保护环境，惩治污染的过程中，充分发挥经济审判的功能，为环境保护找到最经济，最有效的保护手段，实现定纷止争的社会效果。

第三，完善执行方式和措施。执行难也是一个广泛存在的司法难题，而一旦涉及环境纠纷案件的执行就更为复杂。在环境保护新机制下，法院的执行制度将是司法强制力在环境保护领域的最终体现。司法机关应完善执行的方式和措施，创设与环境保护相适应的执行机制，将具体执行措施着眼于恢复，允许被执行人寻找可行的替代方案，综合多种恢复措施，以污染治理和生态恢复为目的，不以赔偿和罚款为最终手段，从而建立生态恢复和补偿相结合的现代环境司法执行制度。⁵

第四，正视环境公益行政诉讼。随着新环保法的实施，环境民事公益诉讼已经推开了环境公益诉讼的大门，引发多方关注。然而在环境保护新机制中，政府是参与环境保护的重要主体，法律赋予政府多方面的职责和义务。客观上，每个环境民事公益诉讼的纠纷背后都多少与政府相关部门的作为或者不作为有关。政府作为主要的环境责任主体，在被赋予了行政权力和义务的同时，对其责任的追究和权力监管也应纳入司法的视野范围。⁶法院的司法管辖不仅应涉及对具体行政行为的私益行政诉讼，而且还应当包括一定程度上的公益行政诉讼。对环境行政诉讼救济制度上的不完善，是我国环境司法对行政权力缺乏权威的重要原因。随着未来环境法治水平的提高，依法治国理论及实践经验的丰富，将包括环境规划在内的抽象环境行政行为以及环境行政公益诉讼等纳入到环

⁵宋建军，刘颖秋著《京冀间流域生态环境补偿机制研究》，载《宏观经济研究》2009年9月18日

⁶ZhouKe XuYa.on the legislation of environmental rights:relationship between environmental right and property rights. Brigham-Kanner Prop. Rts. Conf. J. 439 2012

境司法体系之中，是完善环境法治的重要目标和标志。⁷结合我国的实际，环境公益行政诉讼更加强调法院与检察机关、各级政府以及主管部门形成合理而有效的联动机制。

第五，新《环境保护法》第二十条提出了环境保护跨行政区域管辖的立法精神，要求国家建立跨越行政区域界限的、联合防治的环境保护协调机制；最高法院《加强环境资源审判工作的意见》（法发[2014]11号，以下简称《意见》）、《人民法院第四个五年改革纲要（2014-2018）》（以下简称《四五纲要》）都指出：“探索建立与行政区划适度分离的环境资源案件管辖制度”的号召，本文的研究对象即是该制度在环境领域的体现。并且，跨行政区域环境资源案件司法管辖制度的完善可以确保法律准确和规范的实施，是司法管理体制改革的—部分。现今的司法管辖制度是以行政区划为界限进行划分的，而环境要素是流动的、系统的、整体的，所以环境污染往往跨越多个行政区域。司法管辖的地域局限性使得跨行政区域环境资源案件的管辖工作遇到了瓶颈，亟待解决。同时，跨行政区域环境资源案件司法管辖工作又是完善现行环境资源案件管辖制度的难点和重点，并且多部法律和最高院的规范性文件均提出了区域治理与跨行政区域管辖的提法。

在环境区域治理过程中，需要关注五个方面的问题：一是改革和完善环境资源审判体制，重视解决环境资源案件管辖中的“主客场”问题，保证审判机构的独立性和专业性。二是充分发挥环境行政执法部门的主力军作用，注意行政调处与司法裁判的衔接，探索环境公益诉讼前置程序，突出司法作为环境保护最后防线的职能。三是构建科学、公平、中立的环境资源鉴定评估制度，保证鉴定机构的专业性、客观性，依法发挥技术专家的作用。四是保持环境资源法律规范适用的统一性，完善法律法规的适用规则，妥善协调国家法律、行政法规、地方性法规、政策规章之间的效力冲突。五是建立环境资源裁判执行的新机制，探索创新环境资源案件的执行规则，注意生态修复过程中不同地区、不同部门之间的协调问题。

作者：周珂（1954—），男，汉族，辽宁辽阳人，中国人民大学法学院教授、博士生导师，中国法学会环境资源法学研究会副会长兼教学指导委员会主任。

⁷郭珺著《我国环境公益诉讼进路探析》，载《环境保护》2015年1月

新《环境保护法》实施情况评估报告（简版）

新《环境保护法》实施情况评估课题组

二零一六年三月

课题组组长：王灿发，中国政法大学民商经济法学院

课题组成员：（以姓氏笔画为序）

冯 嘉，苏州大学王健法学院

刘飞琴，中国政法大学

张式军，山东大学法学院

竺 效，中国人民大学法学院

龚向前，北京理工大学法学院

童光法，北京农学院文法学院

研究助理：

中国政法大学：冯诗仪 魏迎悦 郑弘 马睿聪 姚丽静

山东大学：徐东 宋义正 韩冰 徐欣欣 汪盈

北京理工大学：王颖坤 赵婧涵 赵倩 王雪

北京农学院：王海樱 姚璐

咨询专家：（以姓氏笔画为序）

马 军，北京公众与环境研究中心

王凤春，全国人民代表大会环境与资源保护委员会法案室

卢建茹，北京市环境保护局法制处

邱 秋，湖北经济学院法学院

罗 丽，北京理工大学法学院

周晋峰，中国生物多样性保护与绿色发展基金会

韩德强，最高人民法院中国应用法学研究所

蓝 虹，中国人民大学环境学院

前言

2014年4月24日新修订的《中华人民共和国环境保护法》（以下简称“新《环保法》”）从2015年1月1日生效以来，已经一年有余。这部法律被宣传贯彻的情况怎样、各项制度和措施是否得到真正的实施、企事业单位对有关规定是否予以遵守、立法规定本身和实施过程中还存在哪些问题和挑战、是否达到了立法目标所追求的效果等问题，都是社会各界十分关心的问题。为了回应社会各界对环境保护实施情况及效果进行了解的需求和愿望，也为了总结新《环保法》在2015年实施中的经验和教训，探索 and 发现新《环保法》实施中存在的问题，向国家有关机构和部门提出完善新《环保法》实施的建议，中国政法大学环境资源法研究所联合中国人民大学法学院、苏州大学王健法学院、山东大学法学院、北京理工大学法学院、北京农学院文法学院的环境资源法学专家，组成了“新《环保法》实施情况评估课题组”，对新《环保法》在2015年全年的实施情况进行了评估。2015年新修订的《中华人民共和国立法法》第63条规定：“全国人民代表大会有关的专门委员会、常务委员会工作机构可以组织对有关法律或者法律中有关规定进行立法后评估。评估情况应当向常务委员会报告。”这里规定的“立法后评估”是官方的评估。而我们课题组这次对立法实施情况的评估，仅是民间法律实施评估，不代表任何政府部门和机构；报告中使用的数据、陈述的事实、分析的问题、得出的结论，均是课题组进行独立调研、分析的结果，而不代表任何部门和机构的观点。

修订后的新《环保法》共7章70条，规定了一系列环境保护的原则、制度和措施，涉及环境保护的方方面面，要想在短时间内对其进行全面的评估，即对每一法律规范的实施情况进行评估并得出评估结论，是十分困难的，甚至是不可能的。因此，我们课题组选择对新《环保法》中的重要法律制度和措施，特别是该法新规定的一些制度和措施的实施情况进行评估，同时对该法的主要义务主体——企业的守法情况也进行了评估，并对各级人民政府及其有关部门、社会组织、企事业单位宣传贯彻新《环保法》的情况进行了总结概括。这种评估虽然不能全面反映新《环保法》的实施情况，但它可以 from 最主要的方面回应社会对新《环保法》实施情况的关注。

法律的实施，包括执法、司法、守法、监督等各个环节，该评估报告主要是对环境行政执法的情况进行评估。在环境司法方面只涉及环境公益诉讼制度的实施情况、环境行政复议和诉讼的情况、对环境犯罪案件的移送和制裁情况；在守法方面，也只涉及企业的守法问题，而没有对各类主体的守法问题进行全面评估；监督问题也只涉及上级部门对下级部门的监督，而未涉及更广泛的监督内容。

评估结论的客观性与评估的方法和数据掌握的全面性密切相关。课题组在评估的过程中，虽然通过与政府部门、社会组织、企业和普通居民召开座谈会和发放问卷的形式了解各方面对新《环保法》实施情况的反映，尽可能多地搜集通过信息公开和一些研究报告披露的数据，但课题组仍然感觉调查的对象、范围、地区代表性还不够广泛，收集的资料和数据仍然是有限的，那么根据这些数据分析得出的结论未必能全面、充分地反映全国各地的普遍情况，它只能是在一定的程度上反映新《环保法》在一定时期内的实施情况。

新《环保法》实施中面临的问题和挑战，除了实施本身的问题外，还涉及法律规定本身是否具有可实施性的问题。由于本次评估仅是对法律实施情况的评估，因此对法律规定本身不完善以及由此引发的实施问题，不在本次评估范围之内。

从2015年12月底成立课题组到2016年3月底做出最终评估报告，总共3个月时间。在这么短的时间内，课题组成员虽然尽了最大努力来尽可能地调研、掌握信息资料，全面客观地分析新《环保法》的实施成效和存在的问题，但由于调研时间短、公开资料匮乏，所做评估报告一定会有欠缺之处，欢迎给予批评指正。

在课题组调研和完成报告的过程中，曾经得到郑州市环境保护局、北京公众与环境研究中心等单位的大力支持和协助，并得到王凤春（全国人大环资委）、韩德强（最高人民法院中国应用法学研究所）、罗丽（北京理工大学法学院）、蓝虹（中国人民大学环境学院）、邱秋（湖北经济学院法学院）、卢建茹（北京市环保局法规处）、周晋峰（中国生物多样性保护与绿色发展基金会）、马军（北京公众与环境研究中心）等专家的热情指导，在此一并表示衷心感谢。

新《环境保护法》实施情况评估课题组
2016年3月31日

目录

>>>>

第一部分对新《环境保护法》贯彻宣传情况的评估

一、环保部门宣传贯彻新《环保法》形式多样，对提高公众环保法律意识和提升环保执法能力发挥了重要作用

二、各级党政机关重视新《环保法》学习贯彻，提升了党政领导干部的环境法律意识和法治观念

三、各类新闻媒体在新《环保法》的宣传和知识普及以及监督新《环保法》实施方面发挥了不可替代的作用

四、环保社会组织在新《环保法》的宣传教育 and 环保法律制度实施方面发挥了重要推动作用

五、企业开始主动学习了解和掌握环保法，努力避免环境法律风险

六、制定配套法规和清理“土政策”，为新《环保法》的实施提供了操作规范和清除了实施障碍

>>>>

第二部分重点环境管理制度实施情况评估

一、环境影响评价制度的实施加大了惩罚力度，在一定程度上遏制了未批先建的违法行为

二、新法实施对总量控制与排污许可证制度的执行未带来明显变化

三、跨行政区联防联控制度初步实施取得明显效果

四、环境保护督政问责制度效果突出，推动了环境质量的改善

五、环境信息公开和公众参与制度的实施加强了社会和公众的监督作用，促进了执法和守法

六、环境公益诉讼制度实施广受关注，已经提起的公益诉讼案对监督违法和环境治理的促进作用明显

>>>>

第三部分 重点环境管理措施实施情况评估

一、区域限批措施的严格实施促使地方政府担负起了污染总量削减和提升区域环境质量的管理责任

二、查封、扣押措施的实施治愈了环保执法机构多年来有令不行的痼疾

三、限产、停产措施的实施使得超标排污者不得不尽快采取治理措施

四、按日计罚措施的实施部分改变了“两高一低”现象，使罚后改正率明显提高

五、环境违法犯罪案件移送措施的实施遏阻了严重环境违法，提升了环境执法权威

>>>>

第四部分企业环境守法情况评估

- 一、大多数企业已经有了学习和了解环保法的意愿和自觉性
- 二、企业的环境守法意识明显增强
- 三、企业环境信息公开差距尚大，中小企业环境信息公开亟需加强
- 四、大企业排污达标率较好，国控企业减排领先
- 五、环境守法情况趋好，环境违法仍时有发生

>>>>

第五部分新《环保法》实施面临的问题和挑战

- 一、“保护优先”与保增长的矛盾和冲突仍然很突出
- 二、一些配套法规出台迟缓影响相关法律制度实施
- 三、环境执法能力建设滞后成为环境法治建设短板并影响新《环保法》实施效果
- 四、政府部门之间缺乏协调配合和信息共享限制了法律实施成效
- 五、公众参与环境保护的途径和方式不足，环境公益诉讼对象和范围限制仍显过严

>>>>

第六部分 新《环保法》实施情况评估的主要结论

- 一、多层次、多途径的广泛宣传和培训，提高了全社会的环保法律意识，为新《环保法》的实施提供了社会和群众基础
- 二、大量配套规定和标准的相继出台以及“土政策”的清理增强了新《环保法》的可实施性
- 三、严格执法，督政问责，促进了环境污染治理和经济发展转型
- 四、措施到位，追责严厉，遏制了严重环境违法行为，初步恢复了环境法治秩序
- 五、意识在提高，经营趋规范，企业遵守环保法越来越有自觉性

>>>>

第七部分 改善新《环保法》实施效果的建议

- 一、新《环保法》的实施配套立法需要抓紧制定和出台
- 二、环境执法机构能力建设和不同部门执法合作机制亟需改善
- 三、环保督政问责规范需要更健全，地方党政领导环保责任要落实
- 四、环境信息公开力度需加大，社会和公众监督渠道需拓展
- 五、环境公益诉讼需要扩大对象和范围，环境司法保障作用需要再强化

第一部分对新《环境保护法》贯彻宣传情况的评估

法律的有效实施，首先是要让全社会了解、掌握其相关规定。为了让全社会了解新《环保法》，全国各个层面在该法于 2014 年 4 月 24 日颁布以后就开始了广泛的宣传、教育和培训，其广度和力度超过了过去任何一部环境保护的法律和法规。

一、环保部门宣传贯彻新《环保法》形式多样，对提高公众环保法律意识和提升环保执法能力发挥了重要作用

新《环保法》颁布后，原环保部副部长潘岳就通过新华社、《人民日报》等媒体记者的采访对新《环保法》进行全面解读；在新法颁布后的第一个“世界环境日”环保部还专门发布了《关于宣传贯彻〈中华人民共和国环境保护法〉的通知》，并与全国人大环资委、全国人大法工委联合召开新《环保法》实施动员全国电视电话会议。环保部人事司和环境宣传教育中心很快就组织了四期新修订《环境保护法》高级研修班，并在一年多的时间里对环保厅局长、地市级环保局长、环境执法人员、县镇环境管理人员、西部党政领导干部进行了 20 期的培训，重点都围绕新《环保法》的学习和掌握。专门负责环境执法的环境监察局，2015 年期间举办执法人员岗位培训 18 期，参加学习的人员达到 1500 多人，重点学习和掌握的也是新《环保法》实施中的基本知识。山东省、广东省、内蒙古自治区、河南省、贵州省、云南省等省自治区都发出或者转发了《关于宣传贯彻〈中华人民共和国环境保护法〉的通知》。各地环保部门还通过“市民大讲堂”、环保法进社区、知识竞赛、环保法宣传大篷车、地铁和公交宣传画、微博、微信等多种形式普及环境法律知识，使得新《环保法》家喻户晓。见图 1.1。

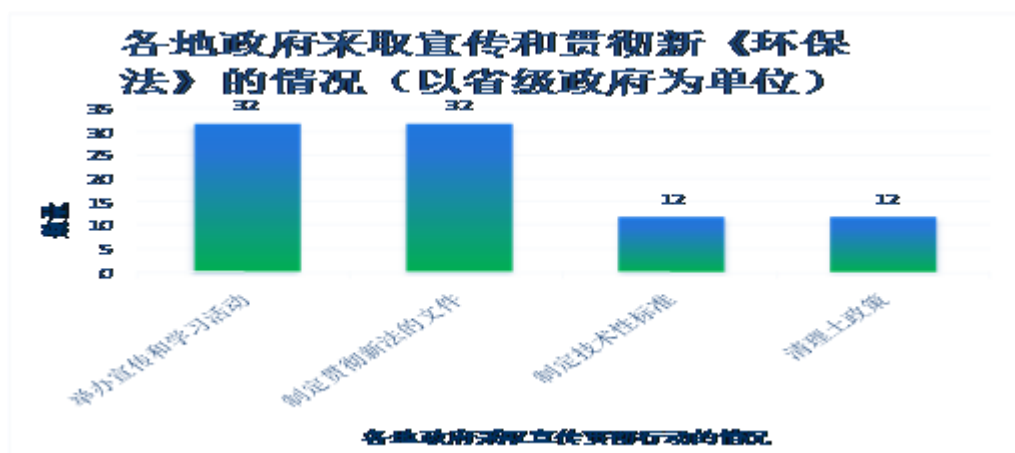


图 1.1. 各地宣传贯彻新环保法情况部分统计（网络搜索资料）

二、各级党政机关重视新《环保法》学习贯彻，提升了党政领导干部的环境法律意识和法治观念

许多地方党委中心组的学习、“三严三实”教育等，把新《环保法》的学习作为重要内容，一些城市的市委组织全市“四大班子”领导成员、各部门和所辖地区党政主要负责人学习领会新《环保法》。重庆两江新区北部新区区委在 2014 年 11 月 20 日组织全区党政干部举行“新《环保法》专题学习会”⁽¹⁾；云南大理白族自治州环保局于 2014 年 12 月 17 日请北京的环保法专家向全系统环保人员解读新《环保法》⁽²⁾；内蒙古自治区呼伦贝尔市委在 2014 年 12 月 24 日通过“呼伦贝尔干部教育大讲坛”组织市直相关单位主要领导、各旗市区（县级）党政主要领导、重点企业相关负责人听取专家解读新《环保法》⁽³⁾；浙江省金华市委以“浙中论坛报告会”的形式在 2015 年 3 月 26 日组织市直党政各部门主要领导、各区、县主要领导以及本地大企业的负责人学习新《环保法》；2015 年 5 月 29 日，青海省海东市市委中心组学习扩大会议，主要是以学习领会新《环保法》为主题。山东省菏泽市委在“三严三实”教育过程中于 2015 年 8 月 21 日组织全市和区县主要领导集中学习新《环保法》，市委书记亲自主持学习。许多党校、行政学院对党政干部的在职培训都增加了学习新《环保法》的内容。甘肃省武威市委还组织新《环保法》宣讲团，到机关、企事业单位、工业园区宣讲新《环保法》。通过这种学习贯彻，大大提升了各级党政领导执行和遵守环保法的自觉性和环境法治意识，减少了对环境执法的行政干预。

三、各类新闻媒体在新《环保法》的宣传和知识普及以及监督新《环保法》实施方面发挥了不可替代的作用

从 2014 年《环保法》修订案通过后，各新闻媒体，包括电视、广播、报纸、网络的新闻客户端，甚至微博、微信等，都对新《环保法》进行了大量报道、传播、解读。中央电视台、中央人民广播电台、新华网、人民网、新浪网、凤凰网等新闻媒体成为环保法宣传和解读的主要载体；长江网微博、长江网微信推出“‘史上最严’新环保法解读”后，武汉环保微博、环保行车微信等进行了大量转发；大新县环保局充分利用环保网、县阳光权力网、政府信息公开网等网站积极主动公开日常

的相关工作和环保相关法律法规，并利用县电视台、电子屏等载体滚动播出宣传新《环保法》等相关法律法规；利用移动企业通信助手平台向市民发送短信，2015 年共发送手机宣传短信 50000 条。(4) 新浪微博于 2015 年 3 月进行中国网民环保态度调查，活动期间参与人次达 660 万，环保话题总阅读量达 6.5 亿。新《环保法》颁布以来，新闻媒体在污染事件的曝光和监督执法方面也起了十分重要的作用。2014 年 9 月 6 日，《新京报》用两个版面独家报道了腾格里沙漠中存在着工业园区向沙漠腹地排放工业污水的问题，获得习近平总书记批示，相关环境违法犯罪行为受到查处。

四、环保社会组织在新《环保法》的宣传教育 and 环保法律制度实施方面发挥了重要推动作用

新《环保法》颁布实施以来，环保组织主要通过网站宣传、微信推送和举办培训班、社区和街头咨询等方式普及新法知识。北京市环境保护局主办的 2014 首届绿色环保主题十大微信公众号评选活动中，榜单前十名中有 4 个是环保社会组织。中国环保协会在新《环保法》颁布后很快就开始宣传新法相关内容，并在新法生效后开始跟踪报道许多重大环境案件和政府部门执法信息。中国环境科学学会 2015 年学术年会第九分会场其主体就是“新环保法下环评制度与环评技术的新发展专题研讨会”，中国环境科学学会环境法学分会 2015 年年会的主题也是“新《环境保护法》实施与环境司法研讨会”。中华环保联合会推出动画短片《公众环境权益维护指南》，以新颖生动的形式向公众普及新《环保法》的要点以及环境污染维权的主要合法途径，并举办有 200 余家企业代表和 120 余名环保监管人员参加的“学习贯彻新《环境保护法》、《大气法》与企业环境法律风险培训班”包头市环保联合会组织新《环保法》学习座谈会，活动组织 500 多次，发放新《环保法》20000 册。湘潭环境保护协会开展新《环保法》进园区（吴家巷）、进企业（大唐发电公司）普及宣传活动和环保法知识考试、知识抢答，陕西省环保志愿者联合会承办陕西省首届“新环保法”知识竞赛有两万余人参加。中国政法大学污染受害者法律帮助中心针对大多数环保社会组织缺乏法律专业人员的情况，多次举办培训班，让环保社会组织了解和掌握新《环保法》规定的环境公益诉讼制度，增强环保社会组织提起环境公益诉讼的能力。中国生物多样性保护与绿色发展基金会、中华环保联合、自然之友、福建省绿家园环境友好中心、贵阳公众环境教育中心等社会组织通过提起公益诉讼，具体实践新《环保法》关于环境公益诉讼的规定。环保社会组织的这些活动，一方面宣传和普及了环保法，另一方面也显示了社会组织在环保法实施中的重要作用。

五、企业开始主动学习了解和掌握新《环保法》，努力避免环境法律风险

一些工业园区、知名企业在新《环保法》颁布后不仅积极参加政府部门和环保社会组织开展的新《环保法》培训，而且还主动聘请环保法专家解读新《环保法》，了解环保法的新规定。比如，浙江龙泉工业园区在环保法生效前夕，专门组织 300 多位企业负责人学习新《环境保护法》，并对园区的生态环保工作进行部署；江西铜业股份有限公司于 2014 年 12 月 15 日组织本企业中层以上领导和环保人员，请专家讲解如何使企业的生产经营活动符合新《环保法》的规定，怎样避免环境法律风险；中铁资源公司也于 2015 年 2 月 12 日在北京请专家解读新《环保法》，了解在生产经营过程中可能遇到的环境法律问题。有的企业甚至专门聘请了环境法律顾问。

由于从官方到民间、从中央到基层、从新闻媒体到生产经营企业，上上下下对新《环保法》的广泛重视和宣传贯彻，在调查的人群中，95%以上的受众对新《环保法》有所认知，80%的受众所在单位组织了新《环保法》学习活动；70%的人了解《环保法》赋予公众的各项环境权利。公众的环境保护意识和环境法律意识有了一个明显的提高。

六、制定配套立法和清理“土政策”，为新《环保法》的实施提供了操作规范，清除了实施障碍

为了使新《环保法》的规定落到实处，避免因法律规定过于简略而无法实施的情况，国务院及其各部门和各地方人大、人民政府在新《环保法》颁布以后制定颁发了许多法规、规章、规范性文件和标准、规范等，并对与新《环保法》规定不一致、相矛盾的法规和政策文件进行清理和废除，保障了新《环保法》的顺利实施。特别是国务院办公厅印发的《关于加强环境监管执法的通知》，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，环保部及时出台的《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》、《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》，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联合发布的《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》，为新《环保法》的顺利实施提供了可操作性的规范。

（一）党中央、国务院出台的有关文件为实施新《环保法》配套立法提供了指导原则

为进一步加强环境保护的顶层设计和制度建设，党中央、国务院出台了一系列政策性文件，为新《环保法》的实施提供了原则指导和配套立法方向。这些文件包括：中共中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》；中央全面深化改革领导小组第十四次会议审议通过的《环境保护督察方案（试行）》、《生态环境监测网络建设方案》、《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》；《生态文明体制改革总体方案》；中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》；国务院办公厅发布的《关于加强环境监管执法的通知》、《国家突发环境事件应急预案》；等等。

（二）全国人大常委会及时制定和修订相关的环境保护法律，避免了单项法与综合法的矛盾和冲突

全国人大常委会于2015年8月修订了《大气污染防治法》，为新《环保法》有关大气污染防治提供了更具体的规范；同时，全国人大常委会对《中华人民共和国环境保护税法（征求意见稿）》和《中华人民共和国野生动物保护法》（修订草案）及说明全文公布，征求社会各界意见；此外，全国人大常委会将《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《渔业法》、《森林法》等法律的修订列入立法计划。

（三） 国务院环境保护主管部门及其有关主管部门单独或联合发布规章，为新《环保法》的实施提供了具体的操作规范

除环境保护部发布了《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》、《突发环境事件调查处理办法》、《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》、《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》（与其他 4 部门联合发布）外，其他 6 个部门还制定有关环保的规章 11 项。

（四） 国务院有关部门制定、或修订发布的有关环境保护的国家和行业标准为新《环保法》的实施提供了准绳

自新《环保法》颁布后，仅环保部就制定发布和修订了各类有关环境保护的标准 121 项，国家质检总局和国务院其他有关部门制定发布和修订有关环保、节能、生态建设、应对气候变化的标准 154 项。

事项 部门	宣传活动 (场)	制定配套 规章(部)	技术标准 (项)	是否设立 目标或考 核制	清理旧规 章或政策 (项)	宣传文章(篇数)
环境部	32	26	121	是	28	69
发改委	2	14	1	否	6	16
国土资源 部	2	1	2	否	0	13
水利部	0	0	0	否	0	9
农业部	0	0	0	否	1	7
工信部	6	3	5	有	5	4
商务部	2	2	3	否	0	7
海洋局	2	0	0	否	0	1
林业局	2	0	0	否	0	2
财政部	4	1	2	有	5	10
税务总局	0	1	0	否	0	6

表 1.1 一年多来国务院各部委的相关工作（根据官网所获公开资料的统计）⁽⁵⁾

（五） 各地方人大及常务委员会、人民政府及其有关部门为实施新《环保法》制定了许多地方性法规、规章、标准和规范性文件，保障了新《环保法》在各地的执行和遵守

自新《环保法》颁布之后，所有省级地方立法机构或人民政府均发布相应文件来贯彻新《环保法》或者根据该法制定了地方性法规、规章，以确保新法在本地的顺利实施。比如，广东省和上海市就颁布了新修订的《环境保护条例》，河北省率

先在全国制定了首部公众参与环境保护地方性法规——《河北省环境保护公众参与条例》，上海、天津、江苏、安徽、郑州还分别颁布了新《大气污染防治条例》。自国务院 2014 年 11 月 27 日发布了《国务院办公厅加强环境监管执法的通知》（简称《通知》）之后，河北、山西、内蒙古等 28 个省（区、市）和新疆生产建设兵团，由省（区、市）人民政府或省（区、市）人民政府办公厅印发了贯彻实施《通知》的文件，加强分类指导，采取综合手段，强化环境监管执法。各地向国家质检总局备案的有关污染防治、生态保护、自然资源保护、发展新能源和节能、应对气候变化的标准共 312 项（自 2014 年 4 月 24 日到 2015 年 12 月 31 日期间发布）。

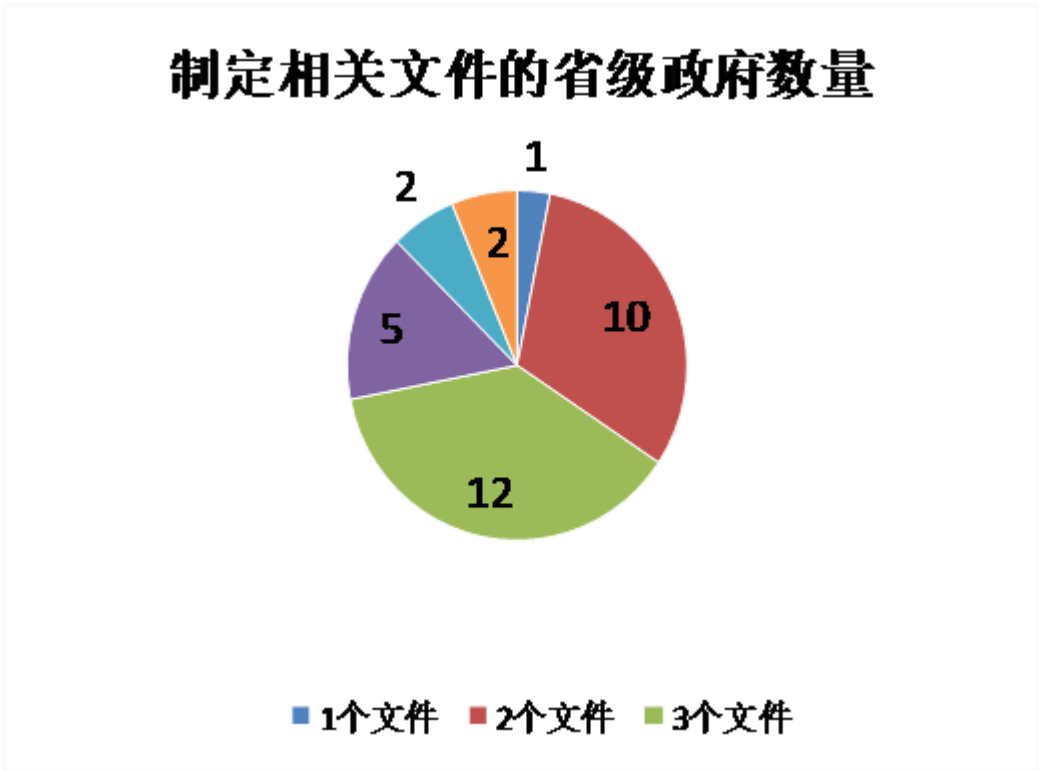


图 1.2 省级人民政府制定新《环保法》实施文件数量统计

（六） 国务院有关部门和地方政府清理“土政策”，为新《环保法》的实施扫清了阻碍

在过去相当长的一个时期内，一些部门和地方为了追求单纯的 GDP 增长，制定了一些与国家环保法律、法规规定相矛盾和冲突的“土政策”，成为环保法执行中的阻力和障碍。根据《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》的要求，国务院各有关部门、各地方人民政府对这些“土政策”进行清理。国务院有关部门清理和废除不符合新《环保法》规定的规章和规范性文件 45 件，各地方人民政府共清理和废除阻碍环境监管执法的“土政策” 206 件。

第二部分重点环境管理制度实施情况评估

在新《环保法》实施的一年时间里，环保部和各地方人民政府及其有关部门扎实工作，严格执法，使得一些重要的环境法律制度的实施取得了突破性进展，

尤其是在信息公开和环保督察领域，取得了较为显著的成绩。各项环境管理制度的实施对环境质量的改善起到了积极的促进作用。

一、环境影响评价制度的实施加大了惩罚力度，在一定程度上遏制了未批先建的违法行为

《环境影响评价法》实施已十余年，但环境影响评价制度的实施情况总体来讲不太理想，“未批先建”现象比较普遍，其重要原因之一就是允许“未批先建”者补办环评手续，而且没有罚款处罚。新法规定的环评制度取消了补办环评手续，有违法就有罚款处罚，有的还要承担恢复原状的责任。实施过程中尽管阻力很大，但还是有所推进。国务院办公厅于2014年11月27日发出《关于加强环境监管执法的通知》，要求“全面清理违法违规建设项目。对违反建设项目环境影响评价制度和‘三同时’制度，越权审批但尚未开工建设的项目，一律不得开工；未批先建、边批边建，资源开发以采代探的项目，一律停止建设或依法依规予以取缔”。环保部则严格依照新《环保法》对违法企业单位进行处罚，在其公布的2015年处罚的7个案件中，有4个涉及到环评违法问题，都进行了直接罚款，并责令停止建设。而且，环保部门在环评审批方面严格把关，对报批的建设项目敢于说不。国家层面批复项目环评文件159个，涉及总投资1.5万多亿元，不予审批竟有21个，涉及总投资1170多亿元。不予审批的项目占总数的13.2%，这在以前是难以见到的比例。在各省级环保部门公布的209个“未批先建”的环评违法项目中，有32%的项目都未准许补办手续。环评制度的有效实施，真正贯彻了预防为主原则，“未批先建”建设项目明显减少。



图 2.1. 各省级人民政府环保部门查处建设项目环评“未批先建”违法行为统计

二、新法实施对总量控制与排污许可证制度的执行未带来明显变化

无论是受控污染物的种类，还是总量控制指标的核定与分配等都与新法实施之前没有多少改变。在新《环保法》实施之前，总量控制与排污许可证制度已经具备相应的法律依据，而在操作细则方面则始终存在欠缺，缺乏一部《排污许可证管理

条例》，而《环保法》作为环境保护基本法又不可能对实施中的具体问题作出过多规定，从而导致了法律制度实施的困难。

三、跨行政区联防联控制度初步实施取得明显效果

新《环保法》生效实施一年以来，国家和各级地方人民政府采取了积极措施，加大了联防联控工作推进的力度，对环境质量的改善做出了突出的贡献。北京、天津、山西、河南、河北、山东、内蒙古等 7 个省、区、市按照党中央、国务院的统一部署，在环境保护部的精心组织下，制定了空气质量保障方案，出台了一系列针对燃煤、机动车、工业、扬尘等领域的减排措施，并严格执法，确保了阅兵期间的空气质量要求。跨行政区大气污染联防联控措施的实施对于保障“九·三阅兵”期间北京的空气质量起到了显著的作用。环境监测数据显示，8 月 20 日~9 月 3 日，北京市空气质量总体良好，PM2.5 平均浓度仅为 18 微克/立方米，同比下降 73.1%，连续 15 天均为一级，创下 PM2.5 监测以来历史最好记录；京津冀及周边地区 70 个城市空气质量总体良好，PM2.5 平均浓度为 35 微克/立方米，其中 52 个可比城市同比下降 34.0%。这次京津冀和周围省区跨行政区联防联控的实践，为今后跨行政区联合治霾积累了非常宝贵的经验。泛珠三角区域大气联防联控，建立区域空气质量预报预警合作和机动车排气污染防治信息共享机制，也形成泛珠三角区域空气质量管理体系。由福建省环保厅牵头拟定的《泛珠三角区域危险废物跨省转移处置及监管合作框架协议》，加强了跨行政区域危险废物污染防治合作，将构建起跨省危险废物转移框架。渝西川东 10 个区县签订协议，建立区域环境污染联防联控定期联系会商机制，建立起了重庆四川小流域污染联防联控的机制。

四、环境保护督政问责制度实施效果突出，推动了环境质量的改善

环境保护督政问责制度包括约谈、区域限批、挂牌督办、综合督查和环保督察等一系列措施。新《环保法》实施后，环保督政问责制度得以进一步强化。2015 年环保督政问责在国家 and 地方层面分别实施。在国家层面，由环境保护部直接约谈地方政府行政负责人。据统计，2015 年环境保护部共约谈了 16 个地级市（自治州）和 2 个县的地方政府负责人。在地方层面，多个省级环保厅也开展了对所属市（区、县）一级政府的约谈、督查。各地共对 163 个市开展了综合督查，对 31 个市进行了约谈，对 20 个市县实施了区域限批，对 176 个问题进行了挂牌督办。2015 年环保综合督查工作的一大亮点是环境保护部在对贵州省黔东南州、黑龙江省哈尔滨市和四川省内江市开展环境保护综合督查后，将综合督查报告全文向社会进行公开，并强调“党政同责、一岗双责”和“终身追责”，促使各地党委一把手开始注重着手解决环境问题。环保督政问责制度的实施，不仅对被约谈和督察地方的环境保护工作产生了推动作用，对其他尚未被约谈和督察的地方党政一把手也产生了一定的警醒作用。据媒体报道，约谈措施实施后，一批突出的环境问题得到解决，推动了环境质量的改善。

1	昆明	云南	地级市	滇池流域水污染防治工作在规划项目推进和水质改善两方面均不理想。	水污染
---	----	----	-----	---------------------------------	-----

2	临沂	山东	地级市	大量企业存在未批先建、偷排漏排等环境违法行为。	大气污染
3	沧州	河北	地级市	污水处理问题较为突出，大量企业存在烟囱冒黑烟现象，部分企业环评违规现象突出，环境质量形势不容乐观。	水污染、大气污染
4	长春	吉林	地级市	污水处理能力不足，污水处理厂建设缓慢。	水污染
5	承德	河北	地级市	部分企业违法排污情况严重。	大气污染
6	驻马店	河南	地级市	对不符合产业政策的皮革企业缺乏监管；环评违规。	环境管理
7	保定	河北	地级市	白洋淀水污染严重。	水污染
8	吕梁	山西	地级市	部分区域面源污染严重；“土小”企业问题突出；工业企业污染严重；城镇污水处理厂运行负荷率低；环境质量形势不容乐观。	大气污染、水污染
9	无锡	江苏	地级市	部分企业污染治理设施不健全，运行不正常，超标排放；部分建设项目未批先建、批建不符或久试不验；部分企业在线监控设施建设和运行维护不规范，个别企业弄虚作假，数据失真严重，部分企业对危险废物非法处置，环境问题较为突出。	大气污染、水污染、固体废物污染、环境管理
10	马鞍山	安徽	地级市	企业环境违法行为比较普遍、地方政府环境保护责任落实不到位、城市空气环境质量较差、新《环境保护法》贯彻执行不力、部分指标达不到国家环保模范城市考核要求等突出环境问题。	大气污染、水污染、环境管理
11	资阳	四川	地级市	畜禽养殖污染严重，政府未按承诺督促整改到位，环境违法行为查处不到位。	水污染
12	郑州	河南	地级市	扬尘污染问题突出、机动车污染严重、燃煤污染治理力度不够、特色产业及部分大型企业违法排污、水环境保护工作力度不够、大气环境质量持续恶化。	大气污染、水污染
13	南阳	河南	地级市	城市黑臭河问题突出，全市 13 个产业集聚区集中式污水处理设施无一正常运行，面源污染问题尚未引起重视、部分企业违法违规排污突出以及局部地区环境污染	水污染

				严重。	
14	百色	广西	地级市	主要污染物总量减排工作滞后、环境质量呈下降趋势、违规审批建设项目、排污单位环境违法现象突出等。	大气污染、水污染、环境管理
15	张掖	甘肃	地级市	甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境遭受破坏。	自然保护区管理
16	海西州	青海	自治州	环境保护责任落实不到位、污水处理基础设施建设落后、环境违法违规现象突出、总量减排工作形势严峻。	水污染、大气污染、环境管理
17	隆尧县	河北	县	大面积秸秆焚烧。	大气污染
18	任县	河北	县	大面积秸秆焚烧。	大气污染

表 2.1 2015 年环保部约谈各城市情况简表

五、环境信息公开和公众参与制度的实施加强了社会和公众的监督作用，促进了执法和守法

环境信息公开分为政府信息公开和企业信息公开。在政府信息公开方面，环保部在政府环境信息公开方面做出了表率，无论是空气质量、重要江河水质、环境影响评价报告书全本，还是环境许可审批、环境突发事件、环境行政处罚案件等，都能够依法予以及时公开。大多数地方人民政府环保部门，特别是辖区的市级以上人民政府环保部门大多都能够依法及时公开环境信息，特别是空气质量信息，政府环境信息公开在新《环保法》生效以后比过去有较大进展。



图 2.2 省会城市 AQI 指数公布情况

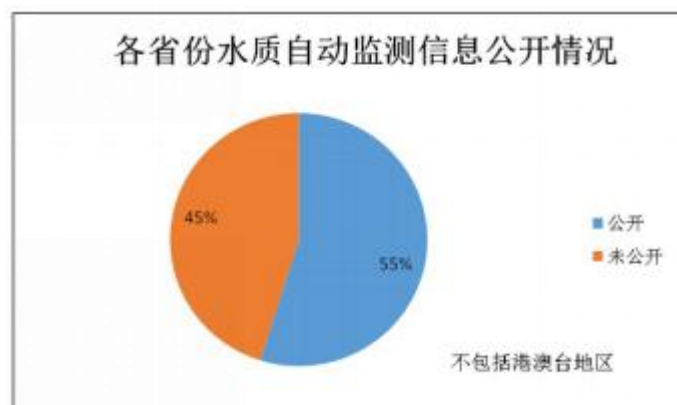


图 2.3 各省水质自动检测信息公开情况

各省环境影响评价文件公开情况总体较好，完整公开率达到 71%。四个直辖市中，有三个直辖市对环境影响评价文件都能够全文公开和完整公开，五个自治区中有三个能够全文公开和完整公开，各省的环评文件公开只有一个省无环评文件查看以及下载链接或“网页链接打开错误”。

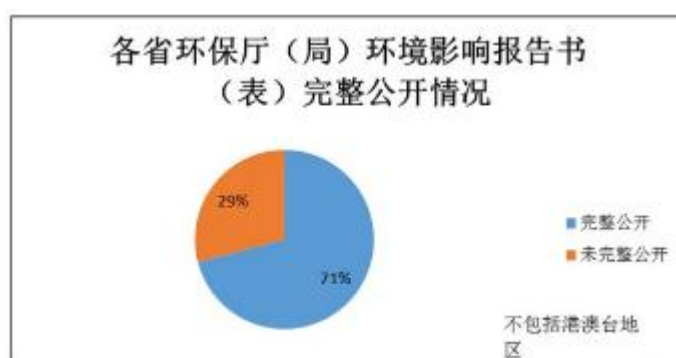


图 2.4 各省级人民政府环保部门环评报告完整公开情况

国控污染源的信息公开普遍较好，公开率达到了 97%。四个直辖市全都及时完整公开。只有西藏自治区没有公开，另有三个省自治区公开不完整。

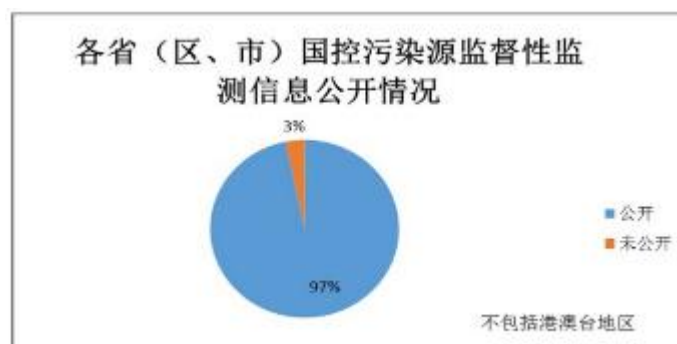


图 2.5 各省、自治区、直辖市国控污染源监督性监测信息公开情况

政府环境信息公开存在的主要问题：一是环境质量信息公开不均衡，空气质量公开较好，水体质量和土壤质量信息公开不充分；二是政府主动公开的环境信息以常规环境信息为主，公众感兴趣的非常规环境信息有限；三是部分环保厅局的网站人性化程度比较低，信息搜寻的难度较大。

在企业环境信息公开方面，61%的样本城市公开了重点排污单位名录，但尚有 36% 的样本城市尚未公开。在公开重点排污单位名录的城市中，列入名录的企业许多没有公开环境信息，有的即使公开了环境信息，也存在公开不全面、不完整和不及时的问题。企业环境信息公开还需要大力推动。

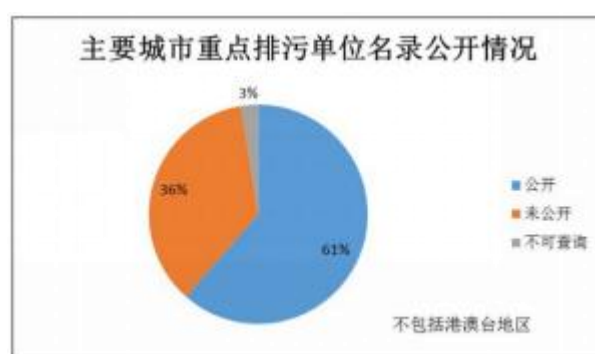


图 2.6 主要城市重点排污单位名录公开情况

在公众参与环境保护监督方面，环境保护部门的“12369”环保举报热线已经成为公众参与环境管理的重要方式和途径。绝大多数省级环保部门都开通了环保投诉热线电话，并采用了容易记忆和使用的“12369”特服号码。只有部分省级环境保护部门还没有使用特服号码。对于公众的投诉，大多数热线值守单位都非常重视处理和反馈，对投诉案件进行实地调查，并根据情况做出相应的处理决定，有效维护了公众的环境权益。从举报的数量上来看，新《环保法》生效后的 2015 年的举报量与 2014 年相比有一定下降，2014 年向环保部投诉的数量为 1463 件，2015 年为 1145 件。新《环保法》的严格执行对这种投诉的下降应当有一定贡献。

省级12369环保投诉热线开通与运行情况



图 2.7 各省级环保部门“12369”环保投诉热线特服号码开通与运行情况⁽⁶⁾

虽然大多数地区都比较重视“12369”环保举报热线的值守和反馈，但是，也有一些地方环保举报热线并不十分顺畅，经常有无法拨通的情况。环保部对地市级环保投诉热线在 2015 年 4 次拨打检查中发现，全国除了河北、浙江、四川和宁夏外，其他各省、区均不同程度地存在地、市一级环保投诉热线无人接听或无法拨通的情况。在个别地、市，此情况表现得十分严重（至少 3 次存在未拨通的情况），这些地市的名单见下表：

省、自治区	地区、地市级、自治州、盟	未拨通次数	省、自治区	地区、地市级、自治州、盟	未拨通次数
辽宁	抚顺	3 次	云南	昆明	4 次
	铁岭	3 次		大理州	4 次
	本溪	3 次	陕西	咸阳	3 次
安徽	亳州	4 次		杨凌示范区	3 次
广西	崇左	3 次	海南	三亚	4 次
	来宾	4 次		三沙	4 次
	贺州	4 次	湖南	常德	3 次
内蒙古	阿拉善盟	3 次	西藏	那曲	3 次
吉林	白城	3 次		昌都	4 次
	长白山	4 次	河南	开封	3 次
黑龙江	绥化	3 次		济源	4 次
山东	烟台	4 次	新疆	阿勒泰	4 次
青海	海西州	3 次		和田	4 次
	海南州	3 次			
	玉树州	3 次			
	海东	4 次			

表 2.2 无人接听、无法拨通“12369”环保投诉热线情况较为严重的地市、自治州、盟

“12369”环保投诉热线接到投诉后，由于反馈不及时或者没能妥当地处理投诉，导致重复或者反复投诉和举报。根据环保部公布的数据和信息，2015 年全国 1145 件电话举报案件中有 18 件查处完毕后未向举报人反馈处理情况。此外，一些地方对公众举报的环境问题解决不彻底，案件处理完毕后污染死灰复燃导致公众重复举报的情况时有发生。环保部 2015 年通过“010-12369”举报热线接到的 2013-2015 年受理超过 3 次（含）的重复举报案件共 45 件。下图为重复举报案件分布情况：

2015年010-12369接到的重复举报案件数量分布

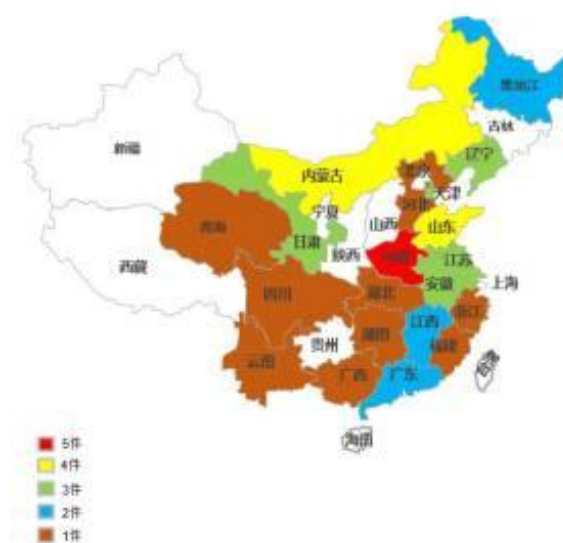


图 2.8 环保部“12369”环保投诉热线电话接到重复举报案件数量省区分布情况

近年来，各地还设立了“12369”微信举报平台。据环保部公布的数据，2015年全国各地环保部门共通过“12369”微信举报平台接到环保投诉案件 13719 件，有 31 起投诉未按期受理，按期受理率为 99.8%。在受理的投诉案件中，共有 126 件微信举报案件未按期办结，按期办结率为 97.92%。未按期办结的 126 起投诉案件的分布如下：江西 16 起，黑龙江 14 起，河南、山东各 10 起，上海、云南各 8 起，河北 7 起，江苏、广东各 6 起，湖南、广西各 5 起，浙江、湖北、四川、陕西、新疆各 4 起，天津 3 起，山西、新疆生产建设兵团各 2 起，北京、福建、海南、贵州各 1 起。

12369微信投诉平台受理和处理环保投诉情况



图 2.9 环保部“12369”微信投诉平台受理和处理环保投诉情况

六、环境公益诉讼制度实施广受关注，已经提起的公益诉讼案对监督违法和环境治理的促进作用明显

在新《环保法》开始实施的前一年，环境公益诉讼基本处于停滞状态，环境公益诉讼很少被提起，即使提起了诉讼，也很少被法院受理。但在新《环保法》生效之日的当天就有环境公益诉讼被受理。此后，环境公益诉讼案件逐渐增多，一年内有多起环境公益诉讼被立案。诉讼的对象范围，既包括污染案件，也包括生态破坏案件，还有文物保护案件；既有民事公益诉讼，也有行政公益诉讼；既有社会组织作为原告，也有人民检察院作为原告；既有官方背景的社会组织作为原告，也有草根环保社会组织作为原告；既有起诉单位，也有支持起诉单位。一些以环保社会组织为原告的诉讼案件已经取得胜诉，有的案件被《人民法院报》评为“2015年度十大民事行政案件”。但是环境公益诉讼案件在新《环保法》生效后并没有大量出现，参与起诉的社会组织也不多。原因在于对起诉主体资格的限制太严、环保社会组织提起诉讼能力不强。起诉范围还限于环境民事诉讼。为发挥环境公益诉讼在环保法面的作用，需要将起诉对象和范围扩大，起诉资格放宽，并健全公益诉讼保障机制。

2015 年, 人民法院共受理环保社会组织 and 人民检察院提起的环境公益诉讼案件 53 起。(7) 在课题组有完整案情统计的 42 起环境公益诉讼案件中, 其地域分布具有不均衡性。沿海地区较多, 中西部地区相对较少, 但唯一的例外是西部地区的贵州省公益诉讼案件却较多。

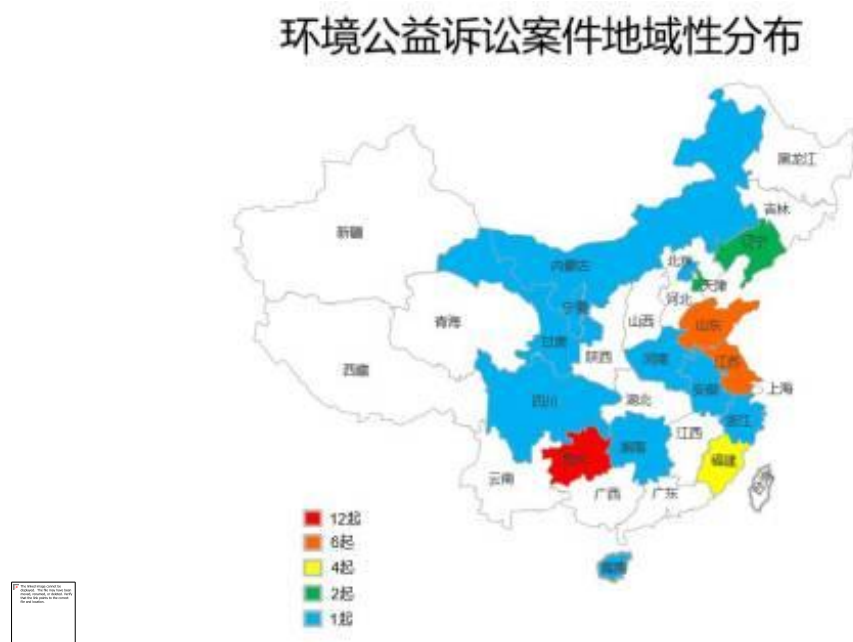


图 2.10 环境公益诉讼案件地区分布情况

由于环保社会组织只能提起环境民事公益诉讼，环境行政公益诉讼只能在试点地区由人民检察院提起，所以从整体上来看，环境民事公益诉讼案件数量远远多于环境行政公益诉讼数量。在公益诉讼的类型方面，水污染的公益诉讼案件远超其他

方面环境问题的案件，这与环境民事公益诉讼中水污染损害的因果关系较易认定有关。



图 2.11 环境公益诉讼案件性质情况

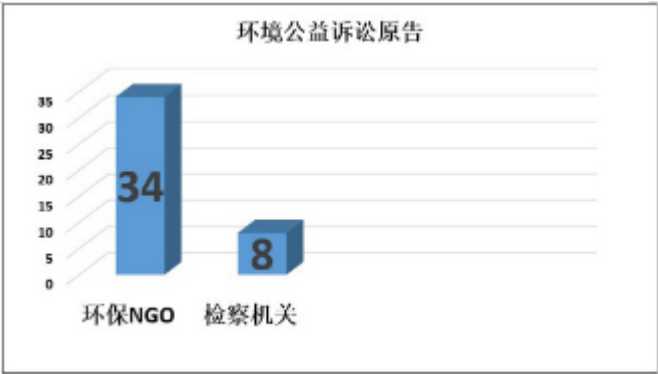


图 2.12 环境公益诉讼案件原告情况

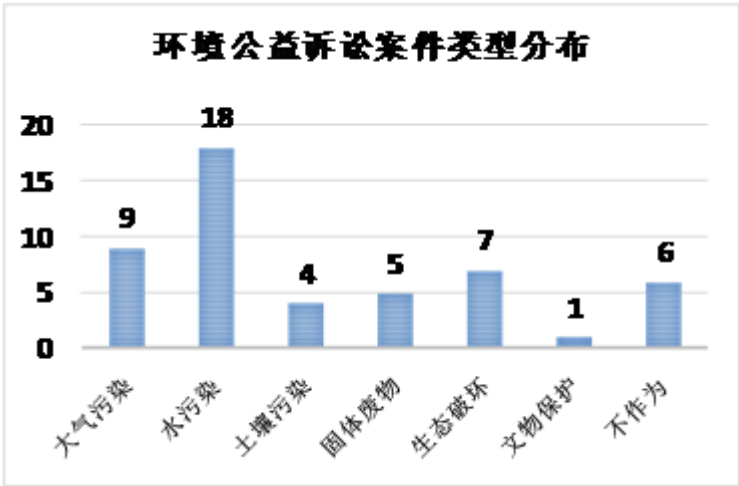


图 2.13 环境公益诉讼案件类别情况

第三部分 重点环境管理措施实施情况评估

新《环保法》与原法相比，新增了诸多环境管理措施，包括“按日计罚”“查封、扣押”、“环评区域限批”、“环境行政拘留”和“限产、停产”等，都是强制性较强的措施，可以说是新《环保法》的“钢牙利爪”。这些措施的严格执行，是新《环保法》实施一年来最精彩的亮点。

一、区域限批措施的实施促使地方政府担负起了污染总量削减和提升区域环境质量的管理责任

区域限批是在新《环保法》生效前就已经采取的措施，只是当时尚无法律明确规定。新《环保法》生效后，区域限批措施得到进一步强化和实施。根据公开的信息统计，自2006年12月至2015年12月期间，国务院环境保护主管部门共使用环评区域限批54次，各省级环境保护主管部门共使用环评区域限批125次。在国务院环境保护主管部门的54次限批中，仅2015年就达到9次，占整个限批总数的16.7%。在各省级环境保护主管部门使用的125次限批中，2015年仅有山东和湖北两个省的公开数据，但已达20次之多，较之于2015年前有明显增加。比如山东省，从2006年以来一共区域限批24次，而2015年一年就达到15次，占整个区域限批的62.5%。区域限批措施的实施，让被限批地区的党政领导感到压力，不得不采取措施，加大环保力度，减少地区污染物排放总量，尽快改善本地区的环境质量状况。鉴于环评区域限批措施需要进一步细化、完善，国务院环保部于2015年12月21日印发了《建设项目环境影响评价区域限批管理办法（试行）》，于2016年1月1日正式施行。该办法共21条，对环评区域限批的适用范围、具体内容和程序、法律责任等进行了具体规范。

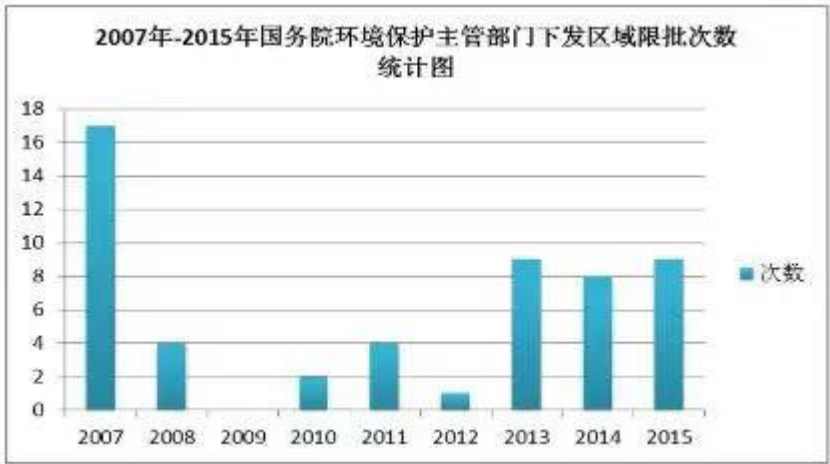


图 3.1 国务院环境保护主管部门区域限批总体情况统计图



图 3.2 省级人民政府环保主管部门区域限批地区情况统计



图 3.3 最近三年省级环保部门环评区域限批情况统计

二、查封、扣押措施的实施治愈了环保执法机构多年来有令不行的痼疾

查封、扣押是一种行政强制执行措施。在新《环保法》颁布实施前，只有《消耗臭氧层物质管理条例》授予环保部门有查封、扣押的权力，其他环保的法律中均未规定这一措施。当环保部门发现严重的违法行为时，只能眼睁睁地看着违法者转移违法设施、设备，销毁违法证据，因此环保部门被称为“没有牙齿的老虎”，环

保部门下达的停止违法行为命令不被执行是普遍现象。新《环保法》授予环境执法部门具有查封、扣押的权力，使环保执法部门有了钢牙利爪。为全面实施这一措施，环保部发布了《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》。

据环保部公开信息统计，2015 年 1~12 月份全国范围内适用查封、扣押措施的案件总数为 4191 件，占五类案件(8)总量的 36%，遥遥领先于其他措施的案件数量，平均每天有 11 家企业被查封、扣押。而且，全国范围内适用查封、扣押措施的案件数下半年较上半年相比上升 34%。2015 年上半年适用查封、扣押措施的高峰出现在 3~4 月，下半年适用查封、扣押措施案件数持续增加，11~12 月份达到最高点，即 1032 件。查封、扣押措施的有力执行，改变了长期以来环保执法有令不行的痼疾，使得一些严重的环境违法行为被及时被制止，实现了预期效果。当然，查封、扣押措施作用的进一步发挥，还需要有关部门，特别是公安部门的积极配合。



图 3.4 2015 年查封扣押案件数量分布情况统计

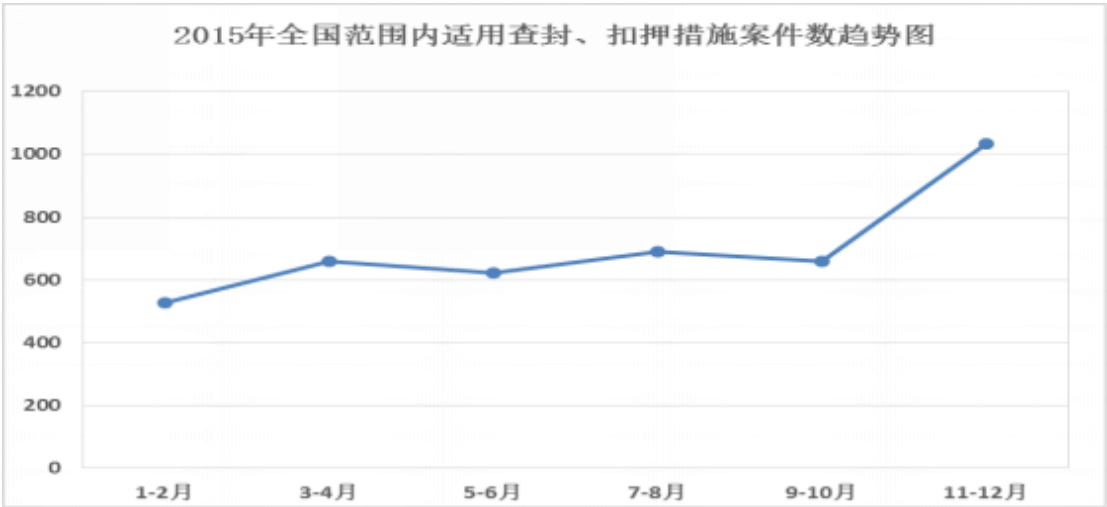




图 3.5 2015 年环保查封、扣押案件发生趋势图

三、限产、停产措施的实施使得超标排污者不得不尽快采取治理措施

“限产、停产”措施是限制生产、停产整治措施的简称，是新《环保法》第 60 条规定的对超标排污者的一种治理措施。它是限制生产、停产整治、停业关闭三档措施的前两档。限制生产、停产治理由环保部门决定，停业关闭则需人民政府批准。新《环保法》颁布后，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限制生产、停产整治办法》，进一步细化了限制生产、停产整治以及停业关闭措施适用的情形及其适用程序。根据环保部公开信息统计，2015 年 1-12 月份全国范围内适用停产、限产措施的案件数为 3106 件（不含山东 2-6 月份数据）。比较分析 2015 年全年的实施情况，全国范围内适用停产、限产措施的案件数下半年较上半年相比上升 84%。2015 年上半年适用停产、限产措施的高峰出现在 3-4 月，下半年适用停产、限产措施案件数持续增加，11-12 月份达到最高点，即 981 件。从全国整体情况来看，限制生产、停产整治、停业关闭措施实施效果良好，实现了督促改正环境违法、遏制严重环境违法、促进减少排污的功能。

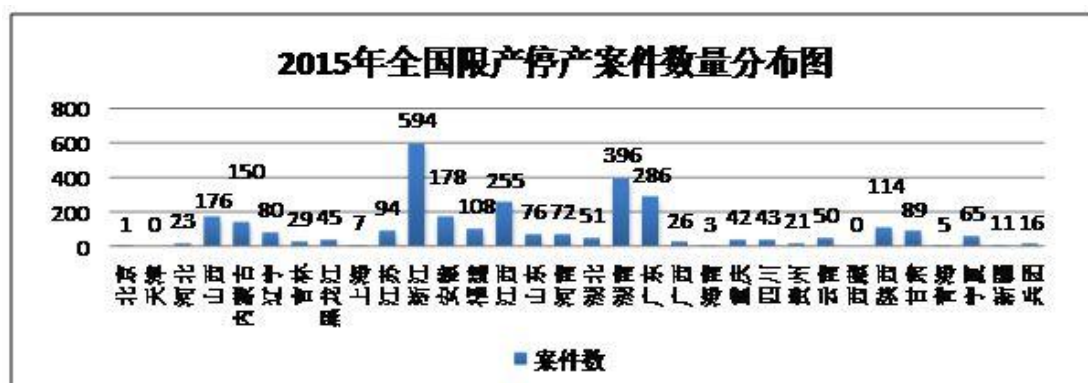


图 3.6 2015 年全国环保原因限产停产数量分布图

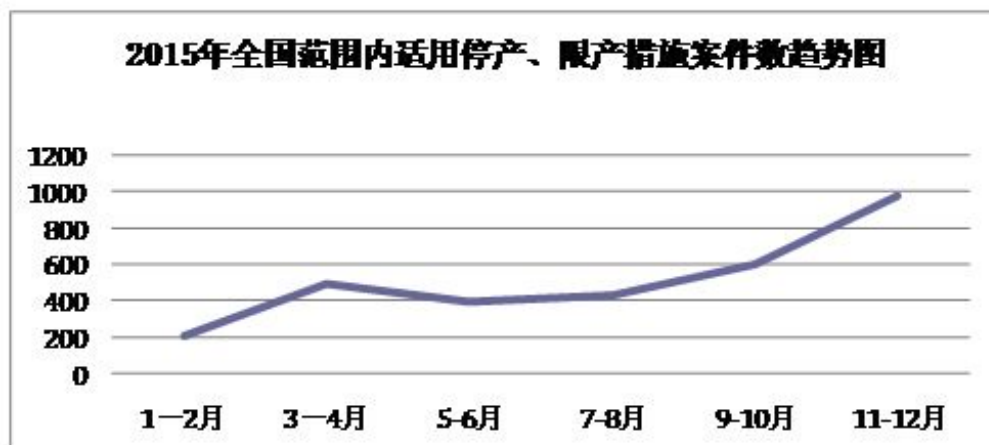




图 3.7 2015 年全年适用停产、限产措施案件发生趋势图

四、按日计罚措施的实施部分改变了“两高一低”现象，使罚后改正率明显提高

“按日计罚”是对经行政处罚仍不改正的违法者的一种处罚措施，也是改变“守法成本高、执法成本高、违法成本低”两高一低现象的一项重要举措。在新《环保法》生效前，除了个别地方根据地方立法规定了按日计罚外，全国的环境行政处罚基本上都是实行“一事不再罚款”原则，结果导致了一些违法排污者宁可被一次性罚款也不停止排污的现象。新《环保法》针对这种状况，将“按日计罚”作为一种执法措施予以法律化，明确规定：“企业事业单位和其他生产经营者违法排放污染物，受到罚款处罚，被责令改正，拒不改正的，依法作出处罚决定的行政机关可以自责令改正之日的次日起，按照原处罚数额按日连续处罚。”这一措施实施一年来，全国范围内实施按日连续处罚案件共 715 件，罚款数额达 56954.41 万元（不含山东 2-6 月份数据）。从 2015 年全年适用按日计罚措施情况分析，下半年较上半年有较大幅度上升，下半年适用按日计罚案件数比上半年上升约 46%。2015 年全年，全国范围内适用按日计罚措施的案件数总体呈上升趋势。按日计罚措施的实施，大大增加了企业的违法成本，对促使违法者尽快停止违法起到良好作用，同时对预防环境违法行为具有重要意义。经抽样调查，实施按日计罚后，处罚后的改正率在 85%

以上，有的地方甚至达到 95%以上。

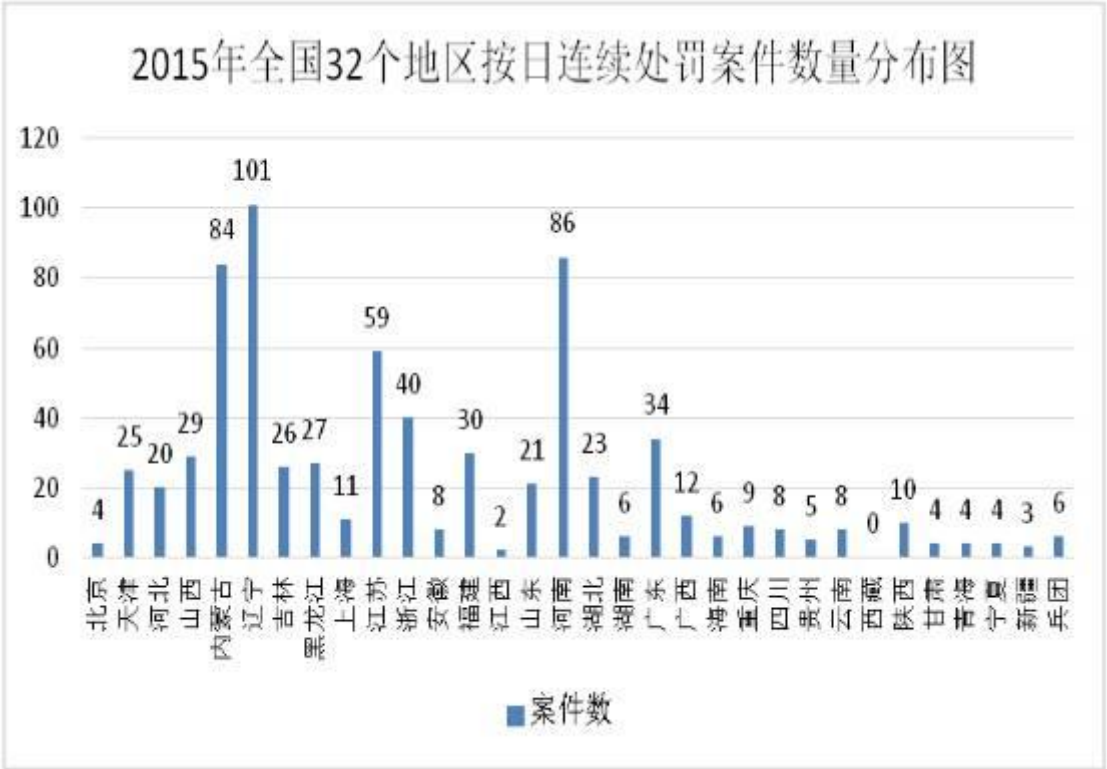


图 3.8 2015 年全国按日计罚环境案件分布统计图

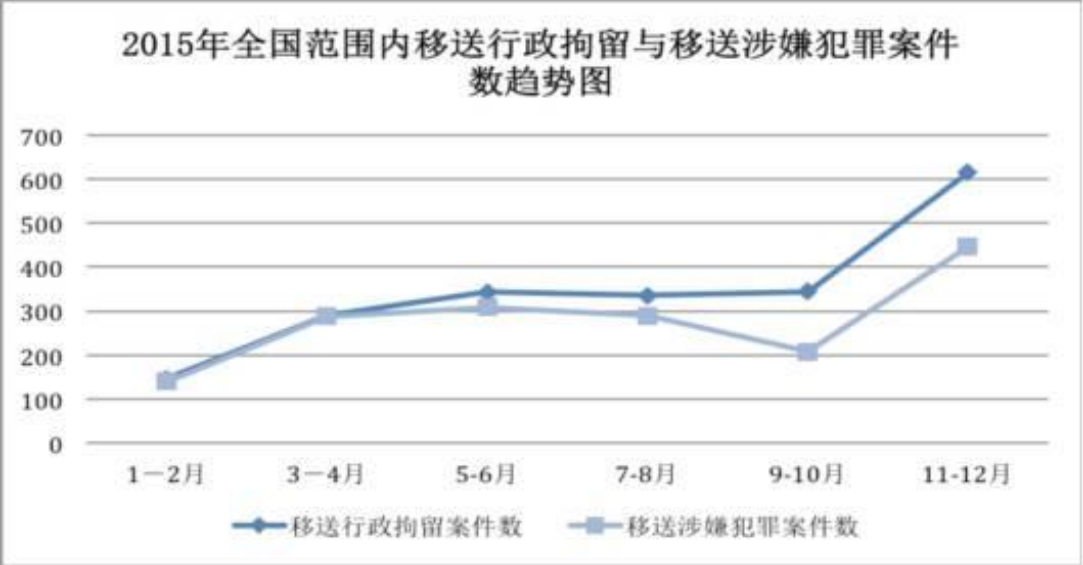


图 3.9 2015 年全国按日计罚环境案件发生趋势图

五、环境违法犯罪案件移送措施的实施遏阻了严重环境违法，提升了环境执法权威

对环境违法、犯罪案件向公安部门移送，实施行政拘留、刑事拘留，直至追究刑事责任，是环境保护法实施的重要一环。在新《环保法》生效前，环境保护部门移送公安机关的案件仅限于治安管理处罚案件和环境污染犯罪案件。环境保护部门与公安机关的合作也是从环境污染犯罪案件的查处开始的。新《环保法》第 63 条新增了“行政拘留”的行政处罚措施，将公安机关的环境保护功能从打击环境犯罪扩大到惩治环境违法行为的领域，由此，环境保护行政机关与公安机关的衔接从环境犯罪案件扩大到适用环境行政拘留的案件。为了有效实施新《环保法》的规定，2014 年 12 月 24 日，公安部、工业和信息化部、环境保护部、农业部以及国家质量监督检验检疫总局联合印发了《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》，对环境违法行为适用“行政拘留”的情形、程序等进行了更加细致和严格的规定，指导环保行政执法机关与公安机关的衔接。新《环保法》实施一年中，全国范围内实施移送行政拘留共 2079 起，移送涉嫌环境污染犯罪案件共 1685 件（不含山东 2-6 月份数据）。各级环境保护主管部门对违法、犯罪案件移送案件数总体呈增加趋势，且下半年移送行政拘留与移送涉嫌犯罪案件数量较上半年有较大幅度增加。其中，下半年移送行政拘留案件较上半年上升 66%，移送涉嫌环境污染犯罪案件数量较上半年上升 28%。移送案件在地域分布上呈东高西低现象。移送案件最多的是浙江省，2015 年前 8 个月移送行政拘留案件 245 件，移送涉嫌环境犯罪案件 405 件。对环境违法、犯罪案件的移送，是打击环境违法行为最严厉的措施，也是惩治环境犯罪的有力保障。新法实施一年中，对违法、犯罪案件的移送措施适用频繁，依法采用行政拘留手段打击严重的环境违法行为，真正实现了“损害担责”；将涉嫌环境污染犯罪案件移送公安机关，打击了环境犯罪行为，使司法机关真正发挥了生态文明建设最后司法保障的作用。

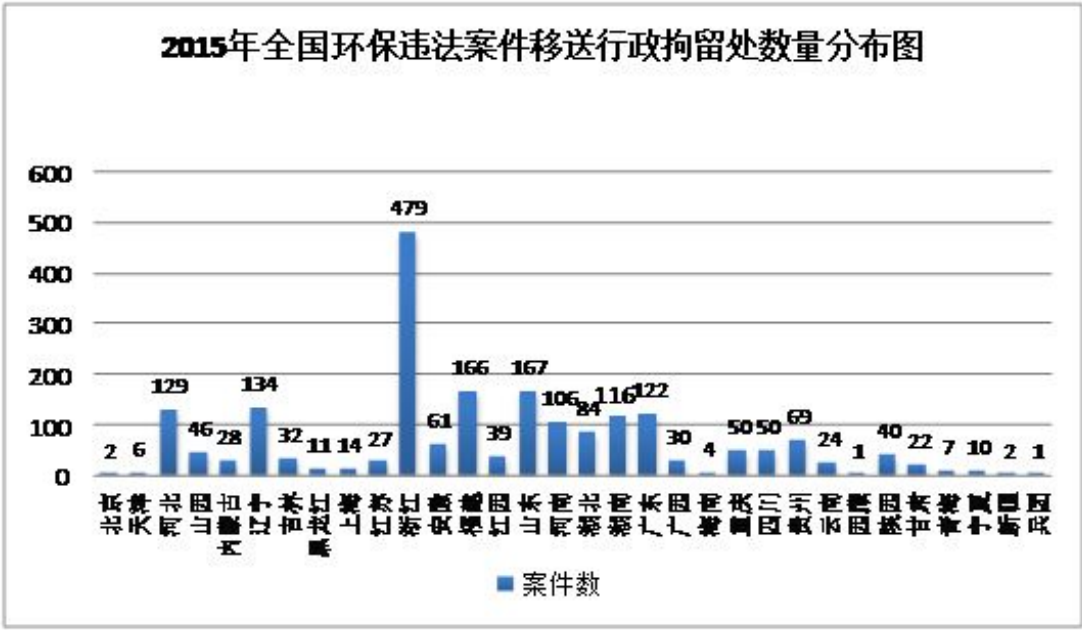


图 3.10 2015 年环保违法案件移送公安机关行政拘留数量分布图

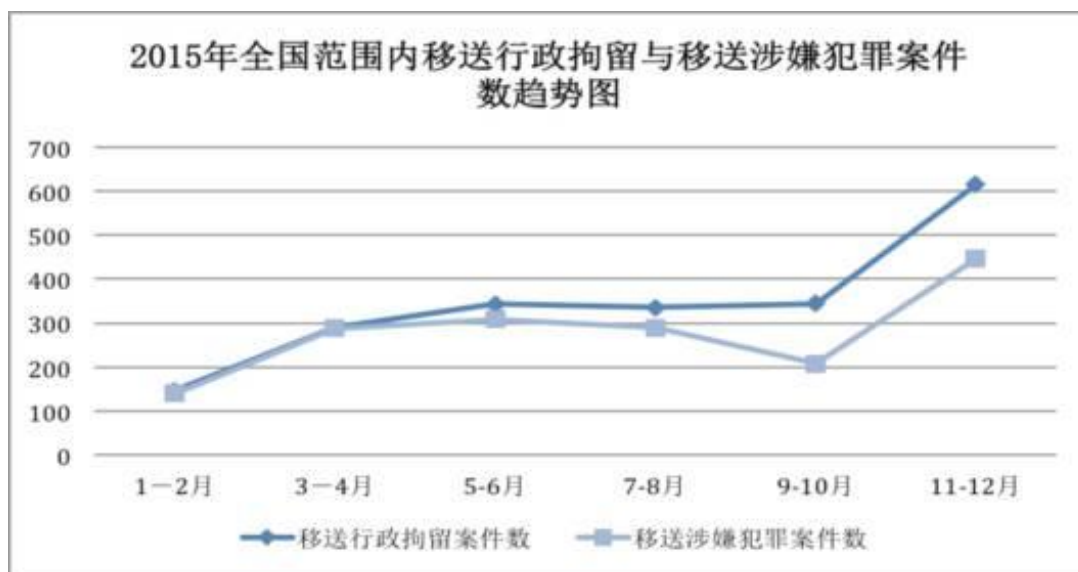


图 3.11 2015 年环保违法案件移送公安机关行政拘留和涉嫌环境犯罪数量趋势图

2015 年 1 月 1 日新《环保法》生效后，五项环保措施都得到了不同程度的使用，而且随着执法机关对新法理解和掌握的越来越成熟，环境执法越来越严格，每一项措施使用的次数都有逐月上升的趋势。这种情况的出现并非是违法者越来越多，而主要是环保部门和有关执法、司法机构越来越严格执法的结果。这五项措施，在全年的适用中并不是均衡发展的。适用最多的是查封、扣押措施，其次是限产、停产。之所以如此，首先是因为这两项措施都是由环保部门自己可以直接实施，而不需要其他部门配合；其次是因为其对制止环境污染和破坏行为比较快捷高效。按日计罚虽然实施数量不是太多，但在 2015 年 9 月份以后有迅速增长的趋势。

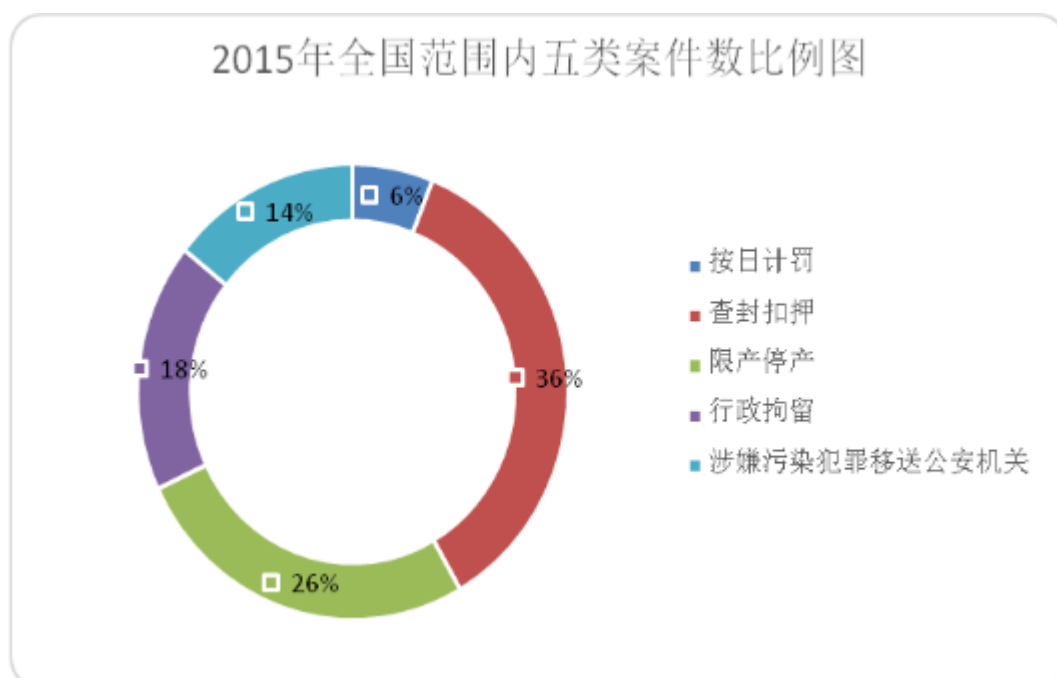




图 3.12 五项主要环保措施 2015 年实施情况对比图

第四部分企业环境守法情况评估

立法内容的关键在科学，法律实施的根本在守法。无论立法多么完备，执法多么严格，最后都必须落实到全民守法这个根本点上。新《环保法》为企业规定了许多在建设开发、生产经营过程中的环境保护义务。这些义务的履行情况，直接关系到该法的实施效果。新《环保法》于 2015 年的实施中，在法律实施力度不断增强的高压态势下，企业自律意识和守法意识增强，法律义务履行整体趋好，但仍有部分企业有令不止，严重违法仍难根绝。

由于企业海量存在的现实，评估对象企业必须有所取舍，我们首先选择了公众环境研究中心与自然资源保护协会（NRDC）联合制作发布的污染源监管信息公开指数报告中排名前 10 位城市中的企业。⁽⁹⁾它们分别是温州、宁波、烟台、北京、青岛、连云港、南京、杭州、上海、济南。为了保证评估对象企业选取的随机性、客观性和公正性，我们首先给这十个城市的国家重点监控企业（国控企业）、省级重点监控企业（省控企业）、地市级重点监控企业（市控企业）建立总数据库。也就是以 2014 年和 2015 年上述十个城市的国控企业名单、省控企业名单和市控企业名单（如果有）分别建立国控企业数据库、省控企业数据库、市控企业数据库，选择 excel 形成随机数的方法来选择确定要评估的样本企业⁽¹⁰⁾，抽取了 50 家国控样本企业，16 家省控样本企业，8 家市控样本企业，共 74 家企业。考虑到 PITI 报告中污染源信息公开监控指数前 10 位的城市主要位于东部、北部地区，于是我们又选择了能够代表中南部地区的广东省和武汉市，随机选取了 19 家广东省样本企业，7 家武汉市国控样本企业。最终，形成我们评估样本的 100 家企业，其中国家重点监控企业有 63 家、省市重点监控企业有 22 家、地市级重点监控企业有 15 家。本部分企业守法情况评估的结论均来自这 100 家企业的相关公开信息。

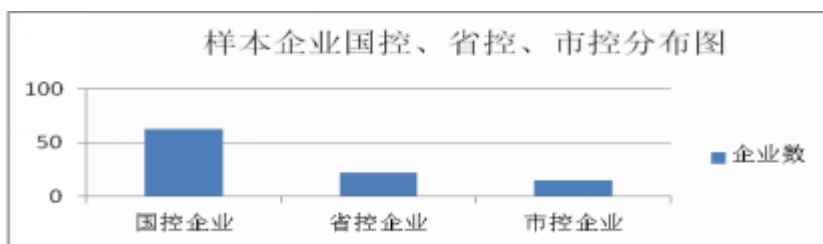


图 4.1 评估企业环境守法情况样本企业选择大小情况

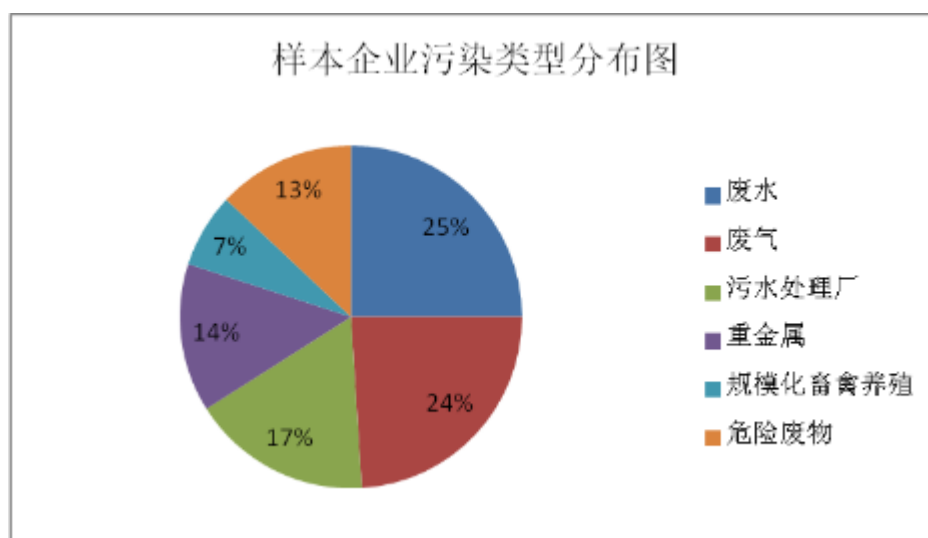


图 4.2 评估企业环境守法情况样本企业污染类型分布图(11)

这些企业样本选择虽然数量不是很多，但已经具有比较充分的代表性。既有国控的大企业，也有省控的中型企业，还有市控的较小企业。在污染的类型方面，排放废气、废水、废渣和农业废物的企业都有涉及，并包括了污水处理厂。这种有代表性的样本企业的选择可以最大可能的反映企业整体守法情况。

一、大多数企业已经有了学习和了解环保法的意愿和自觉性

无论大企业、工业园区还是中小企业，都能够通过各种渠道来学习、宣传和贯彻新《环保法》，进行了适当投入并取得了较好效果，且能够理解新《环保法》的精神、理念和各项制度措施。有的企业甚至专门聘请常年环境法律顾问，确保企业行为符合环保法律规定。

通过利用互联网上的公开信息，分别以“企业学习新环保法”、“企业加空格学习新环保法”、“企业学习新《环保法》”、“企业加空格学习新《环保法》”为关键字在百度上搜索，分别得到约 68,500 个、83,400 个、1,990,000 个、6,140,000 个相关检索结果。剔除那些关联不密切的搜索结果，就可发现不同行业、不同类型的企业，对于新《环保法》学习、宣传、贯彻的力度也存在不同。

工业园区和大企业通常会组织学习、宣传新《环保法》。例如，2014 年 12 月 2 日，浙江龙泉工业园区组织了 300 多位企业负责人学习新《环保法》，并对其工业园区的生态环保工作进行了部署；2015 年 2 月 7 日江苏海安化工园区内企业，主动邀请环保工作人员到企业宣讲新《环保法》；江西省最大的农业企业——正邦企业，在 2015 年 4 月 18 日组织了 200 名养殖场长进行新《环保法》的培训；我国的“石油三巨头”（中石油、中海油、中石化）也纷纷在官方网站上报道企业组织学习新《环保法》的情况；上海宝钢、首钢集团为代表的大型钢铁企业积极主动学习新《环保法》等。然而，中小企业在学习宣传新《环保法》方面的情况我们却很难通过互联网检索查知。

二、企业的环境守法意识明显增强

随着新《环保法》的颁布实施，绝大多数企业的环境保护意识增强了，环境守法情况趋好。相比较而言，国控企业无论是在遵守新《环保法》还是在守法意识上表现都是最好的，其次是省控企业。

三、企业环境信息公开差距尚大，中小企业环境信息公开亟需加强

在环境信息公开方面，国控企业做得比省控企业要好，省控企业做得比市控企业要好。尽管新《环保法》实施以来各类型企业在环境信息公开上有所进步，但总体上环境信息公开还存在不全面、不充分问题，尤其是在主要污染物排放总量数据信息公开方面尤显不足。

公开信息项数	6	5	4	3	2	1	0	合计
国控公开个数	1	8	32	6	7	6	3	63
国控百分比	2%	13%	51%	10%	11%	10%	5%	100%
省控公开个数	1	3	9	3	1	1	4	22
省控百分比	5%	14%	41%	14%	5%	5%	18%	100%
市控公开个数	1	2	6	0	2	3	1	15
市控百分比	7%	13%	40%	0%	13%	20%	7%	100%

表 4.1 国控、省控、市控企业环境信息公开比较表

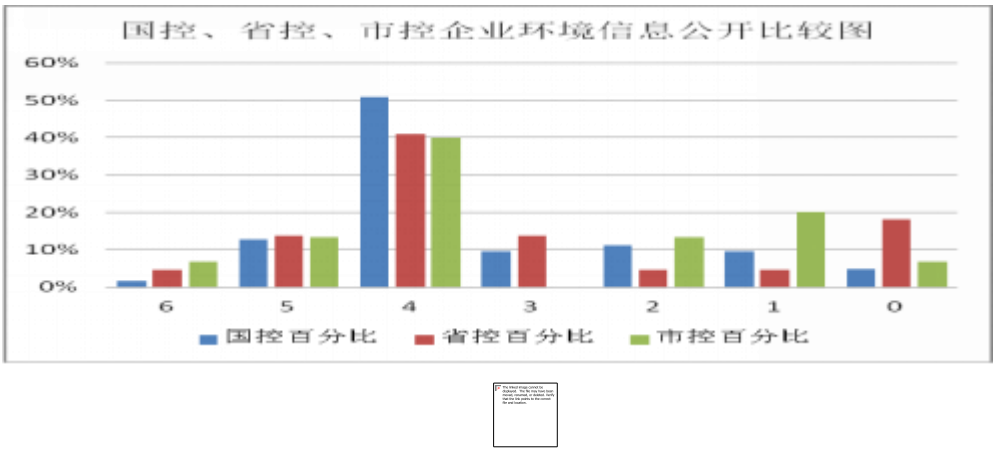


图 4.3 国控、省控、市控企业环境信息公开比较图

四、大企业排污达标率较好，国控企业减排领先

在主要污染物排放方面，新《环保法》的实施对企业主要污染物排放量的减排上起到积极的推动作用。无论是国控企业、省控企业还是市控企业，都在为主要污染物的减排和我们共同的环境质量而努力付出，采取了积极的行动并取得了较好的效果，主要污染物排放有明显下降。相比之下，国控企业减排效果比其他企业要好得多。

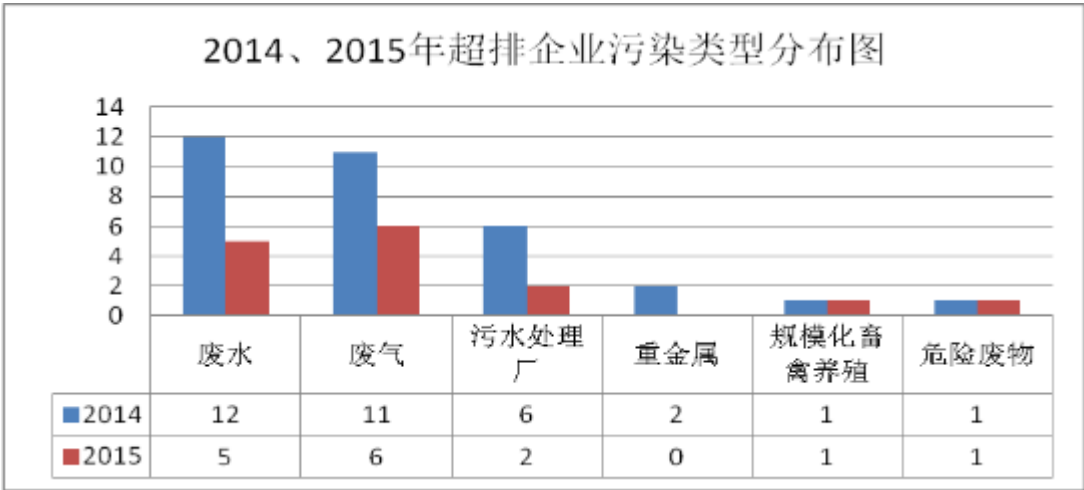


图 4.4 超标排放企业污染类型多年对比图

五、环境守法情况趋好，环境违法仍时有发生

尽管绝大多数企业越来越遵守环保法所规定的各项义务，但现实中仍然存在不少环境违法情形发生。虽然“未批先建”情况越来越少，超标排放现象也有较大幅度的下降，但是超标排放现象依然大量存在，甚至偷排、排放数据弄虚作假现象在一些地方还相当严重。

	2014 年	2014 年违法企业比重	2015 年	2015 年违法企业比重
废 水	6	24.00%	3	12.00%
废 气	9	37.50%	4	16.67%
污水处理厂	1	5.88%	0	0.00%
重金属	2	14.29%	3	21.43%
规模化畜禽养殖	1	14.29%	1	14.29%
危险废物	0	0.00%	1	7.69%

表 4.2 样本企业违法处罚污染类型分布两年比较表

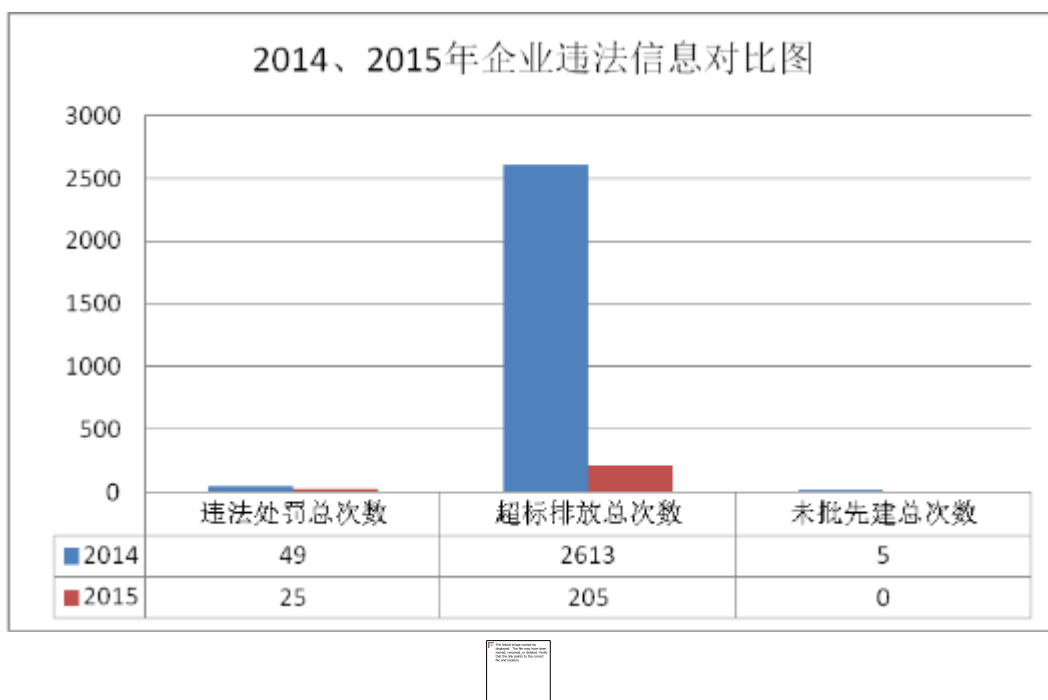


图 4.5 企业违法信息两年对比图

第五部分新《环保法》实施面临的问题和挑战

由于从中央到地方对新《环保法》的大力贯彻实施，各项环境管理制度和重要法律措施得到执行和遵守，使得 2015 年的环境治理取得明显成效。监测数据显示，2015 年，全国 338 个城市可吸入颗粒物（PM₁₀）年均浓度同比下降 7.4%；细颗粒物（PM_{2.5}）平均浓度为 50 微克 / 立方米，其中 161 个可比城市同比下降 11.3%。全国化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放总量同比分别下降 3.1%、3.6%、5.8%、10.9%。然而，新《环保法》的实施也面临着严峻的挑战和问题。⁽¹²⁾

一、“保护优先”与保增长的矛盾和冲突仍然很突出

新《环保法》虽然规定了“保护优先”和“预防为主”的原则，但在许多地区环境保护与 GDP 增长的矛盾仍然很突出，“保护优先”和“预防为主”的原则尚未成为各地处理经济发展与环境保护关系的指导原则，政府对环境质量负责尚无具体的追责程序规范，经济下行的压力可能会导致一些地方放松监管，使新《环保法》的“钢牙利齿”变松变软。

二、一些配套法规出台迟缓影响相关法律制度实施

新《环保法》作为环境保护的综合性法律，规定和完善了生态保护红线制度、保护补偿制度、环境保护目标责任和考核评价制度、联合防治协调制度、环境与健康监测调查和风险评估制度、环境资源承载能力监测预警制度、排污许可证管理制度、重点污染物总量控制制度等一系列环境保护基本制度。但新《环保法》作为一个大的框架，有细则才能操作，对相关规定予以进一步细化是新《环保法》更好地落地生根的重要前提。但这些制度的配套规定久久不能出台，严重影响了法律规定的实施。比如排污许可证制度和环境监测法规的迟迟不能出台，严重影响了排污总量和排污许可制度的实施以及环境监测制度的完善。

三、环境执法能力建设滞后成为环境法治建设短板并影响新《环保法》实施效果

法律实施需要坚强有力的执法队伍，但目前环境执法机构的环境执法力量严重不足、执法能力不强影响了环保制度的和措施全面、充分地执行和遵守，环保执法力量、执法技术和手段、执法经费的“倒金字塔”现状使得基层环保部门很难承担起繁重的执法任务，从而使新《环保法》的实施效果大打折扣。

四、政府部门之间缺乏协调配合和信息共享限制了法律实施成效

环境是一个完整的大系统，山水林田湖在生态上具有不可分割性。这种环境生态的特点要求需要有统一协调的环境保护管理体制和机制。但目前条块分割的环境管理体制，使得政府不同部门之间在环境保护监督管理方面缺乏协调配合，从而限制了一些环境管理制度和措施的实施效果。

五、公众参与环境保护的途径和方式不足，环境公益诉讼对象和范围限制仍显过严

目前公众参与方面存在的问题主要表现在：一是环境信息公开不充分，让公众无法参与；二是环保社会组织提起环境公益诉讼仍面临较大障碍，环境公益诉讼的主体资格范围太窄、诉讼对象范围尚未包括行政公益诉讼；三是公众环境举报权的保障尚不充分；四是公众参与环境保护尚集中于“后端”抗争，缺乏预防性的“前端”治理；五是环保社会组织参与环境保护的能力尚待提升。

第六部分 新《环保法》实施情况评估的主要结论

新《环保法》颁布、生效一年多来，受到了各级党委、政府、企事业单位和民间社会组织和公民个人的高度重视，其宣传贯彻的力度和广度超过了过去任何一部

环境保护的法律和法规。由于其从一开始就被冠以“史上最严环保法”，因此其被社会各界的接受程度、遵守程度、执行的力度、对违法者的威慑力、发挥的作用和影响，在环保法治史上都是无前例的。通过评估，可以得出如下主要结论：

一、多层次、多途径的广泛宣传和培训，提高了全社会的环保法律意识，为新《环保法》的实施提供了社会和群众基础

各级人大、政府、环保部门、传统媒体、网络媒体、社会组织、居民社区和企业通过专门培训、专题讲座和论坛、党委中心组的集中学习、市民大讲堂、案例报道、疑难解答、墙报、标语等多种形式和途径，使新《环保法》家喻户晓，深入人心，使企业和公民的环境法律意识得到一次跨越式的提升，使环保执法能力和水平得到不同程度地提升，使各级党政领导干部也认识到环保法不再是“软法”。

二、大量配套规定和标准的相继出台以及“土政策”的清理增强了新《环保法》的可实施性

国务院及其各部门和各地方人大、人民政府在新《环保法》颁布以后制定颁发了大量的法规、规章和规范性文件，并对与新《环保法》规定不一致、相矛盾的法规和政策文件进行清理和废除，保障了新《环保法》的顺利实施。特别是国务院办公厅印发的《关于加强环境监管执法的通知》，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，环保部及时出台的《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》、《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》，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联合发布的《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》等，为新《环保法》的顺利实施提供了可操作的规范。

三、严格执法，督政问责，促进了环境污染治理和经济发展转型

新《环保法》所规定的环境影响评价制度、环保督政问责制度、环境公益诉讼制度被有效实施，较好地发挥了预防环境危害、遏制环境状况恶化、鼓励公众参与和监督的作用；跨行政区联防联控制度开始产生效果，促进了区域环境治理合作；政府和企业环境信息公开越来越受到重视，省级以上人民政府环保部门在环境信息

公开方面有着较高的社会满意度。总量控制和排污许可证制度作为其它环保法律中已有的制度，促进了达标排放和污染减排，进而推动了地方经济发展向绿色化转型。

四、措施到位，追责严厉，遏制了严重环境违法行为，初步恢复了环境法治秩序

由于环境保护部相应配套规章的及时出台和大力的推进，区域限批、查封扣押、停产限产、按日计罚、违法犯罪案件移送等重要环境法律措施，在过去的一年中充分展示了其“钢牙利爪”的作用。区域限批使得地方政府不得不担负起污染总量削减和提升区域环境质量的管理责任；查封扣押治愈了环保执法机构多年来有令不行的痼疾；限产停产使得超标排放者不得尽快采取治理措施；按日计罚在一定程度上改变了“两高一低”的现象，使屡罚不改的违法者付出了沉重代价；违法犯罪案件移送使得环境执法有了坚强后盾，极大地遏阻和制裁了严重的环境违法和环境犯罪。这些措施的实施是新《环保法》实施一年来最精彩的亮点。

五、意识在提高，经营趋规范，企业遵守环保法越来越有自觉性

企业作为环保法的主要规范对象，在新《环保法》中有许多义务要履行。企业的环境守法意识和守法状况与新《环保法》的实施效果也密切相关。过去的一年，绝大多数企业的环境保护意识增强，环境守法情况趋好。在环境信息公开方面，各类型企业的环境信息公开都比过去有所进步，而国控企业做得比省控企业要好，省控企业做得比市控企业要好；在主要污染物排放方面，新《环保法》的实施对企业主要污染物排放达标和总量减排起到积极的推动作用，无论是国控企业、省控企业还是市控企业，都为主要污染物的减排和达标排放采取了积极行动并取得了良好效果；“未批先建”、偷排污染物的现象在强大的法律追责下有所减少，违法频次呈下降趋势。

由于从中央到地方对新《环保法》的大力贯彻实施，各项环境管理制度和重要法律措施得到执行和遵守，使得 2015 年的环境治理取得明显成效。监测数据显示，2015 年，全国 338 个城市可吸入颗粒物（PM₁₀）年均浓度同比下降 7.4%；细颗粒物（PM_{2.5}）平均浓度为 50 微克 / 立方米，其中 161 个可比城市同比下降 11.3%。全国化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放总量同比分别下降 3.1%、3.6%、5.8%、10.9%。公众对新《环保法》的实施效果总体比较满意。

第七部分 改善新《环保法》实施效果的建议

新《环保法》在 2015 年的实施，已经显现出其对环境保护的推动、保障作用以及对违法行为的遏制、制裁作用。新《环保法》实施中存在的一些问题，也需要认真分析，有针对性地加以解决。环境保护管理和执法方面，应结合全国上下迫切需要改善环境质量、加大环保投入、严格环境执法的迫切愿望，顺势而为，尽快健全和完善环境执法的体制和机制，使环境法治在环境保护管理中发挥更大作用。

一、新《环保法》实施的配套立法需要抓紧制定和出台

新《环保法》作为环境保护方面的牵头法律，涉及到环境保护的方方面面，不可能规定得非常具体和详细，其规定的许多制度和措施都需要通过单行法律、法规、规章的规定来落实和细化。在法律方面，与新《环保法》规定不一致的《水污染防治法》、《海洋环境保护法》需要尽快修订；《土壤污染防治法》需要尽快制定出台；《野生动物保护法》、《渔业法》需要尽快完成修订，《自然保护区法》需要制定和颁布；在行政法规方面，国务院需要尽快制定出台《排污许可证条例》和《环境监测条例》。党政干部生态环境损害责任追究也需要有具体的实施办法出台。

二、环境执法机构能力建设和不同部门执法合作机制亟需改善

法律的实施离不开强有力的执法机构和高素质的执法人员。现有的环境执法机构的法律地位、隶属关系、人员编制、装备条件、经费使用都难以保障环境执法顺利进行。因此，需要尽快将省以下环境执法机构直管，并明确环境执法机构的行政执法性质，不要再委托执法；同时要增加执法人员编制，改善执法装备条件，保障执法经费。各有关执法部门，应加强协调配合，真正实现统一监管，分工负责，特别是环保部门与公安部门的相互协调配合，对环境法律强制措施的实施至关重要。

三、环保督政问责规范需要更健全，地方党政领导环保责任要落实

环保督政问责制度在落实地方人民政府对本辖区的环境质量负责方面发挥着重要作用，且已经显示出了巨大威力。当然，有关部门还需要制定具体办法，健全完善督政问责的对象、范围、条件、程序、责任承担方式等规定。

四、环境信息公开力度需加大，社会和公众监督渠道需拓展

环境信息公开是公众参与和社会监督的必要条件，虽然对环境信息公开法律法规已经有明确规定，而且还有专门的环境信息公开部门规章，但从整体上来看，环境信息公开发展很不平衡，政府信息公开在国家一级做得较好，但省级以下政府环境信息公开还存在不全面、不充分的问题。企业信息公开，除了部分国控企业做得较好外，绝大多数企业环境信息公开未达到法律要求。因此，环境信息公开应当大力推动，并进行必要的考核，对不依法公开环境信息者追究责任。同时要敞开各种渠道让公众参与环保实施的监督，要充分利用热线电话、网络问政、听证会、论证会、圆桌会议、居民代表参与执法检查 and 案件调查、聘请专家参与环境纠纷调解等多种形式，让公众充分参与法律实施过程和结果的监督。

五、环境公益诉讼需要扩大对象和范围，环境司法保障作用需要再强化

新《环保法》生效后一年内虽然已经有 50 多起环境公益诉讼案件被法院受理，但从国家整个环境污染破坏状况来看，提起环境公益诉讼案件的数量还是非常微不足道。为了发挥环境公益诉讼在环境保护中的作用，需要进一步推动环境公益诉讼，进一步强化司法在环境保护中的保障作用。一是要扩大环境公益诉讼的对象和范围，把环境公益诉讼的范围从环境污染、生态破坏扩大到自然资源破坏、风景名胜破坏、不可移动文物破坏和环境不友好产品的弄虚作假等方面；二是增加环境公益诉讼的种类，由现在的环保社会组织只能提起环境民事公益诉讼扩展为既可以提起环境民事公益诉讼，也可以提起行政公益诉讼；三是放宽环境公益诉讼原告人的资格限制，把在辖区的市人民政府民政部门登记的环保社会组织才能提起公益诉讼改为依法登记的环保社会组织，并取消从事五年环保公益事业的限制；四是要从经费上支持环保社会组织提起环境公益诉讼；五是要继续加强环境法庭建设，使环境司法专门进一步得到发展。

另外，环保好不好，基础在群众，关键在领导。新《环保法》的宣传贯彻已经使各级党政领导有所触动。今后应当继续加强党政领导干部的环境法治教育和培训，让各级党校和行政学院都开设环境法治课程，党委中心组的学习每年至少应有一次环境保护法的学习。这样才能形成从上到下的环境法治氛围，真正地依法保护环境，促进绿色发展，建设生态文明。

参考文献

[8] 五类案件分别是查封扣押案件、按日计罚案件、停产限产案件、移送拘留案件、涉嫌犯罪移送公安机关案件。

[9] 2015 年 8 月 11 日，公众环境研究中心与自然资源保护协会联合制作的“2014～2015 年度 120 城市污染源监管信息公开指数报告”在北京发布。该报告评价了包括 4 个直辖市和主要环保重点城市在内的 120 个城市的污染源监管信息公开状况，具有相当的权威性和说服力。

[10] 在统计学中，作为专门随机试验结果的随机数具有我们想要的随机公平效果，即它所产生的后面的那个数与前面的那个数之间毫无关系。产生随机数有多种不同的方法，它们被称为“随机数发生器”。在这里，我们选择了 excel 生产随机数的方法。它能够通过选择对象的随机性来保证选取的样本之间相互没有影响。

[11] 说明：第一，违法企业比重是指某污染类型企业受到违法处罚企业数除以该类型样本企业总数。

第二，2014 年违法处罚信息中，有 1 条违法处罚信息关于废水排放污染的有 4 家、关于废气的有 2 家、关于重金属污染的企业有 2 家、关于污水处理厂的有 1 家；有 2 条违法处罚信息关于废水排放污染的有 2 家、关于废气的有 2 家、关于规模化畜禽养殖产生的污染的有 1 家；有 3 条违法处罚信息关于废气排放污染的有 2 家；有 6 条违法处罚信息关于废气排放污染的有 1 家；有 9 条违法处罚信息关于废气排放污染的有 2 家。上述某类违法处罚信息企业家数加在一起即为上表该类企业 2014 年的数值。

第三，2015 年违法处罚信息中，有 1 条违法处罚信息关于废水排放污染的有 2 家、关于废气的有 2 家、关于重金属污染的有 3 家、关于规模化畜禽养殖产生的污染有 1 家、关于危险废物的有 1 家；有 4 条违法处罚信息关于废水排放污染的有 1 家、关于废气排放污染的有 1 家；有 8 条违法处罚信息关于废气排放污染的有 1 家。上述某类违法处罚信息企业家数加在一起即为上表该类企业 2015 年的数值。

[12] 见《陈吉宁：打好环保持久战攻坚战解决“红顶中介”》，
http://www.jshb.gov.cn/jshbw/szdc/xqjyjl/201602/t20160219_339429.html

参考文献

- [1] 《重庆两江新区召开新〈环境保护法〉学习会》，见
<http://cq.cri.cn/115/2014/11/21/5s738.htm>，最后访问日期：2016 年 3 月 25 日。
- [2] 《呼伦贝尔市举办新〈环境保护法〉专题讲座》，见
http://cfhb.gov.cn/dtxx/qqhb/201412/t20141225_1472229.html，最后访问日期：2016 年 3 月 25 日。
- [3] 《金华举行浙中论坛报告会专题学习新〈环保法〉》，见
<http://www.jhepb.gov.cn/html/news/20150327/14349.shtml>，最后访问日期：2016 年 3 月 25 日。
- [4] 何明霞：《9 月份微信举报环保案 17 件》，载《甘肃法制报》2015 年 10 月 14 日第 01 版。

- [5] 各部门实际所做的有关方面的工作和成果会高于这里的统计数字。
- [6] 未开通特服号码不等于没有环保投诉热线电话，只是环保投诉热线电话用的是普通电话号码。
- [7] 刘栋：《检察机关密集发力“破冰”环境公益诉讼》，
见 http://www.jfdaily.com/shizh/new/201603/t20160312_2167997.html，最后访问日期：2016 年 3 月 25 日。

环境公益诉讼实务

罗光黔

一、立案审查

1、原告主体资格审查

法律规定的机关—法律规定具有生态、环境行政管理职能的机关。《贵州省高级人民法院关于推进环境民事公益诉讼审判工作的若干意见》第10条“负有环境保护行政监督管理职责的行政机关及有关组织对其辖区内发生的危害环境公共利益的行为，除依职权追究有关单位和个人的行政责任外，可以作为原告提起环境民事公益诉讼。”

其他组织

《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》第八条（三）社会组织提起诉讼的，应当提交社会组织登记证书、章程、起诉前连续五年的年度工作报告书或者年检报告书，以及由其法定代表人或者负责人签字并加盖公章的无违法记录的声明。

原则上从宽把握，对于近期一直在国内开展环境公益诉讼的组织，如环保联合会、绿发会、自然之友等并未要求提供年审及违法记录材料。

检察机关

①诉前程序。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。

在提起行政公益诉讼之前，检察机关应当先行向相关行政机关提出检察

建议，督促其纠正违法行为或者依法履行职责。

②地方人民检察院拟决定向人民法院提起公益诉讼的，应当先行层报最高人民检察院审查批准。

③人民检察院提起民事公益诉讼的案件，一般由侵权行为地、损害结果地或者被告住所地的市(分、州)人民检察院管辖。

人民检察院提起行政公益诉讼的案件，一般由违法行使职权或者不作为的行政机关所在地的基层人民检察院管辖。违法行使职权或者不作为的行政机关是县级以上人民政府的案件，由市(分、州)人民检察院管辖。

2、诉讼范围

《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》“对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污染环境、破坏生态的行为”

从目前国内受理的环境公益诉讼看，受案范围已经突破法律和司法解释的规定。

从预防原则而言，应把涉及生态文明建设规划、土地利用、环境美学损害、涉及生态文明建设的政府信息公开、决策程序等纳入可诉范围，即允许对这些行为提起公益诉讼。

3、诉讼请求的审查

停止侵害、消除危险、排除妨碍、赔偿损失、恢复原状

《司法解释》第九条人民法院认为原告提出的诉讼请求不足以保护社会公共利益的，可以向其释明变更或者增加停止侵害、恢复原状等诉讼请求。

做好与原告的沟通，必要时释明。如贵州目前诉讼重点：整改（停止侵害、消除危险）

法官释明与诉讼请求变更建议制度

1、在原告诉请中遗漏重大诉请时，建议其增加诉讼请求（如在水污染案件中，除对自然资源损害，还涉及水体环境）；

2、某一诉请不足以维护其指向的权益时，建议原告变更该诉讼请求；

3、法院不予支持但有法律上的正当性的诉请，建议原告变更（如责令企业关停）；

4、原告的诉请不符合现行技术要求或损害公共利益的，建议其变更诉请。

5、起诉证据的审查

起诉阶段证据要求较低，原告一般应当提交被告有污染环境、破坏生态行为的初步证据，如照片、监测报告等，或提交被告行为具有违法性等证据。

二、受理后的工作

1、层报与公示

人民法院受理环境民事公益诉讼案件后，应在当地主流媒体及当地有影响的网络媒体公告案件受理情况（贵阳是在省法院网站公示）。公告期为 30 日，内容应包括：

（一）案件基本情况：包括当事人基本信息、诉讼请求内容、诉讼请求基本事实和理由；

（二）在公告期限届满前，符合法律规定的主体有权在一个月內 申请参加诉讼；

（三）公众参与环境民事公益诉讼权利，包括：建议变更诉讼请求的权利；提供、补充证据的权利；对当事人调解协议内容进行评议的权利；对调解书或裁判结果执行情况进行监督的权利；相关部门、公众反映原告诉讼请求不适宜或不足以保护和改善环境公共利益的，受案法院审查后认为理由成立的，应当向原告释明，建议其变更或增加诉讼请求；认为理由不成立的，应当以个别回复或统一公告的形式向公众作出回复或解释。

（四）接受公众反馈意见的联系机构与联系方式。

3、告知负有行政管理职能的机关。

（一）案件基本情况：包括当事人基本信息、诉讼请求内容、诉讼请求基本事实和理由；

（二）函请有关国家机关回复以下内容：请求环境资源行政管理机关作出必要执法应对；请求环境资源行政管理机关提供被告人环境使用许可资料、被告的既往环境违法信息及其他与案件相关的环境技术、监测信息；请求有关国家机关、组织在公告期间内作出包括提供法律咨询、技术咨询、协助调查、支持起诉等决定；

（三）收函国家机关应将有关情况或决定于 10 日内函复人民法院。

三、证据保全与先予执行

1、证据保全

保全证据的实施方案。包括实施时间、实施人员、调取或保全证据的种类、范围、方法和地点，预估实施中可能遇到的突发事件并制定处置预案

保全证据，应当向被告送达关于调取或保全证据的民事裁定书。

公开调取和保全证据的，送达裁定书时予以实施。实施过程应予全程书面记录并当场摄像或照相，并由调查人、双方当事人及相关人员签字确认。证据调取、保全涉及专业技术要求的，可以向环境行政管理部门或有关专家咨询，取得技术支持，并制定取证技术方案。

调取、保全证据确需秘密进行的，法院可以在公告期届满前或向被告送达起诉状等法律文书前进行。秘密调取和保全证据，须由两个以上法院工作人员进行，制作调取、保全工作笔录并由在场人员签字确认。向被告送达起诉状等法律文书的期间可以顺延至全部证据秘密调取、保全工作完成后 5 日内。

证据调取和保全根据案情需要可以多次进行。

2、先予执行

为防止涉案公共环境生态损害产生或扩大，需采取紧急措施予以应对的，可依原告、环境行政管理主管机关及相关主体的申请，或依法院职权，由受案人民法院作出禁止或责令被告限期为相应行为的裁定。原告也可以诉讼请求范围为限，申请先予执行并提供相应证据，法院审查后认为证据确实且理由充分的，可以裁定先予执行或先予部分执行。

相关主体申请司法令或先予执行并经法院审查同意的，一般不需提供担保，但人民法院审查后认为需要提供担保的除外。

先予执行的审查：涉及大范围、有毒有害污染排放、破坏生态行为，严重超标排污行为等。

四、以整治、修复为主的诉讼

- 1、专家查找问题
- 2、被告制定整改方案
- 3、专家论证方案
- 4、召开庭前会议—调解或判决
- 5、组织验收
- 6、综合调处

案件适合调解或综合调处的，向需要参加调解或调处的主体发出司法约谈函，并于 10 个工作日内召集原、被告及其他相关主体参加调解会或综合调处会议，讨论或确定以下事宜：

（一）通报案件受理情况、调取和保全证据情况、案情初步分析和定性、各责任主体可能存在的违法行为或依法应承担的环境责任；

（二）询问各责任主体是否愿意调解或参与综合调处，并向各主体释明在调解或调处活动中的承认或部分承认诉讼请求，如调解不成不会作为裁判依据。

各主体在调解或综合调处中明确无疑承认的事实不受前款限制。

（三）告知各责任主体在解决本案所涉环境问题中应承担的主要义务、环境整治目标或环境监管责任，若各主体对各自责任基本认可并愿意通过调处方式解决所涉解决问题的，建议各潜在责任主体在会议后自行制定并提交切实可行的环境整治或预防方案；

为提高调解和综合调处的效率和成功率，确保提高各主体制定的环境整治方案的科学性符合环境科学的要求，人民法院可以聘请或邀请所涉专业领域的专家参与调解或综合调处会议，对各主体的义务和责任进行专

业上的解释、说明，对环境整治目标、方法选择提出专业建议。人民法院应于调解、综合调处会议召开前三个工作日内将咨询专家的姓名、专业特长和工作信息告知相关主体；告知调解（处）参加人有申请回避的权利；明确专家的咨询费用标准及分担。

同意调解或综合调处的主体提交环境整治或预防方案后5个工作日内，人民法院认为必要时，可以组织案件当事人、相关责任主体及环境专家对各主体制定的环境整治方案进行评审，由环境专家按照可操作、可实施、可监督、可验收、有投入、程序化、合技术的要求提出评审意见和修改建议，各相关主体应当按照评审意见修改环境整治方案，并在人民法院明确的期限内提交。明确提交修改后的环境整治方案。

人民法院收到经专家、当事人及相关责任主体最终签字同意的环境整治方案后5个工作日内组织当事人或其他参与综合调处的责任主体，签订调解协议或综合调处协议。并于5个工作日内将调解协议或综合调处协议进行不少于30日的公告，接受社会公众对协议内容评议。公告期限届满后，未收到反对意见或反对意见理由不充分的若未收到理由充分的反对意见，人民法院制发调解书等法律文书，送达各当事人或相关责任主体后即发生法律效力。

为便于公众监督，实践中，我们除将原被告双方调解协议主要内容公示外，还将具体整治方案进行公示。

全部当事人之间未能达成调解协议的，法院应立即转入审理并及时作出裁判。当事人仅就部分事项达成调解协议，且经人民法院审查不影响环境公共利益保护和改善的，可以部分调解；对其他未能达成调解协议的

事项及时依法审判

非案件当事人的责任主体不同意调处、未达成调处协议或不履行已承诺的调处协议的，可对其进行司法约谈、发出法律意见书或司法建议函，督促其履行相关环境资源保护义务或监管职责。

传统的责任承担，仅判决“恢复原状、消除危险”等，不明确，不便执行。

细化判项，把修复措施、整改措施作为判决附件，为执行打好基础。

《司法解释》第十九条【恢复性责任承担方式】

原告请求恢复原状的，人民法院可以依法判决污染者将生态环境修复到损害发生之前的状态和功能。无法完全修复的，可以准许采用替代性修复方式。

人民法院判决恢复原状的，可以同时确定生态环境修复费用，该费用包括制定、实施修复方案的费用和监管费用。

经过前面期间，请专家制定技术方案，以技术方案为依托，如果不能调解，则进行判决，把技术方案作为判决附件。这样，即便被告不自觉履行，也可以委托第三方代为履行。

五、以赔偿损失为主的诉讼

1、委托专业机构评估—环保部分两次推荐了 29 家环境损害评估；

2、以评估为依据进行判决，辅以专家证言。

3、《环境公益诉讼司法解释》第二十三条生态环境修复费用难以确定或者确定具体数额所需鉴定费用明显过高的，人民法院可以结合污染环境、破坏生态的范围和程度、生态环境的稀缺性、生态环境恢复的难

易程度、防治污染设备的运行成本、被告因侵害行为所获得的利益以及过错程度等因素,并可以参考负有环境保护监督管理职责的部门的意见、专家意见等,予以合理确定。

3、判决资金的存放与使用

①上缴财政

法院不承担任何责任,但法律依据不充分(损害社会公共利益的赔偿能否成为财政收入?);且进入财政后不能实际用于生态环境修复,与裁判宗旨不符。

②建立财政专户,如贵阳

类似于上缴财政,进去容易出来困难,以贵阳为例,成立八年来我们的罚没收入、公益诉讼赔偿等都缴入财政专户,但如何使用还没有和财政达成一致意见,失去我们设立账户初衷;

对于贵阳而言,清镇生态法庭是跨区域管辖(管辖贵阳、安顺、贵安三地涉环保民事、行政案件),若跨区域案件的赔偿款,进入贵阳财政是否妥当?即便进入贵阳财政,以后向财政申请使用该资金用于其他地区的生态环境修复是否存在障碍?

对贵阳市中级人民法院《关于设立生态修复基金的报告》的建议

贵阳市中级人民法院：

根据贵阳市人民政府领导对贵单位《关于设立生态修复基金的报告》的批示，为支持我市生态修复工作，保护生态环境，按照现行财政管理有关“收支两条线”的规定，对你单位提出的设立生态修复专项资金的建议意见如下：

对按规定收取的罚金，赔偿款按照非税收入的管理要求，分别从“罚没收入”和“其他收入”科目上缴市级金库纳入预算管理，作为我市生态补偿专项资金收入渠道之一，根据环境保护法中规定的破坏生态环境条件的实际，由人民法院提出生态修复的意见，交由政府相关职能部门具体实施。财政从生态补偿专项资金中支出，实施须按照市委、市政府《关于建立生态补偿机制的意见（试行）》（筑党办发[2008]32号）用于生态修复项目。

贵阳市财政局

二〇一二年十月十六日

- 对按规定收取的罚金、
- 赔偿款按照非税收入

- 管理要求，分别从“罚
- 没收入”和“其他收入”
- 科目上缴财政纳入预算
- 管理，作为生态补偿专
- 项资金收入渠道之一，
- 根据两庭审理环境案件
- 实际，由人民法院提出
- 生态修复意见，交由政府
- 相关职能部门具体实施。

③进入法院执行款账户

对于个案修复，按照具体修复方案实施，支付该款项应该没有太大问题。但环境公益诉讼案件并非全是个案修复，对于异地修复或个案无需修复的案件，资金必然会留存下来，而法院执行款的发还、使用必须以案件为依据，没有案件，如何去使用留存下来的资金？再者，环境公益诉讼资金可用于对公益诉讼原告的帮助，而资金进入到财政或执行款账户，要把款付给原告同样也没有执行依据（判决、裁定）。

在环境公益诉讼过程中，除被告承担的赔偿款外，可能还会有一些机构、组织、企业的捐赠款，包括刑事案件中的当事人上缴的违法所得（不宜判决没收的违法所得）这些款能否进入财政专户？能否进入执行款账户？进入财政专户后如何使用？尤其是一些定向捐助的资金。

④设立环境公益诉讼基金，如昆明

最为理想的模式，既解决资金的专业管理，也有利于资金的使用（修复

与对公益诉讼原告的资助）。

缺点：成立新的基金受到限制。

⑤与现有公募基金平台合作？

清镇法庭与绿发会进行了探索，把一部分公益诉讼资金交由绿发会代管，成立贵州专项基金，并成立专项基金管理委员会，由专业委员会决定资金的使用。

六、环境公益诉讼案件的结案方式

环境公益诉讼的目的是什么？我们认为，是为了解决环境问题。因此，只要解决了存在的环境问题，采用什么样的结案方式尊重当事人意见。

判决

调解↘公示

撤诉↗

七、配套的几个机制

1、行政机关、公众、司法联动

政府主导、公众参与、司法保障

2、专家介入

专家介入环保审判的几种方式：

①专家咨询委员会，主要是法官就涉案的一些专业问题向专家咨询，了解专业知识，为案件审理提供帮助，这种咨询意见不作为证据使用，实际上是对法官的专业知识普及和培训，以增强法官内心确认。

实践运用中，不仅限于专家库中的专家。

②专家陪审员，法庭从专家库中选择部分专家，经人大任命为人民陪审

员，参与案件审理。具体案件审理的陪审专家由法庭自主决定，无需征求当事人意见。

③专家证人。对于一些需要鉴定的事项，若没有鉴定机构或鉴定费用过高，可采用专家证言定案。原则上，原、被告双方都可以聘请专家证人，专家证人可在庭审中就专业问题进行辩论，法官决定是否采信。但是，由于当事人举证能力限制，不一定会自主聘请专家证人，为了案件的顺利进行，我们认为法院可依职权聘请专家证人，但应告知双方当事人，以便确定专家证人费用的承担。至于专家的资格，没有严格限制，只要是具有一定高级职称，或从事某一行业多年的专业人士均可视为专家。专家意见需要接受庭审质证才能被法庭采用，如发表类似鉴定意见的专家意见，必须进行过现场调查。

④其他辅助专家，为完成案件审理所需要的技术支持所聘请的专家。如保全、查找问题、论证方案、验收等过程所聘请的专家。

⑤关于专家的问题，主要是专家证人如何介入案件存在分歧。原则上，原、被告都可以申请专家证人，但若原、被告不申请怎么办？我们的司法实践是法院可以在告知原、被告后通知专家证人出庭，接受双方当事人质询，专家费用由败诉方负担。但这种法院通知的专家意见目前并没有充分的法律依据，也没有对应的证据形式，我们也期待最高法院在这方面做出新的规定。

3、公益诉讼基金；

4、执行回访与第三方监督

在法院判决、执行结案后，会定期或不定期到案发地回访，督促企业整

改，遵守环保要求。

在法庭审理、执行过程中，引入环保组织对被告进行一段时间的监督，让公众参与和环境司法有机结合，让企业置于公众监督之下，保障企业能够遵守环保要求，这同时也构建了一种非对抗方式环境社会治理的模式。

5、能动司法

①证据保全、先予执行措施的适用

②法律意见书与司法建议

③启动联动机制，进行综合调处。

④司法约谈

环境公益诉讼典型案例

自然之友、环境研究所、福建省绿家园与谢知锦、倪明香等侵权责任纠纷一审民事判决书

福建省南平市中级人民法院民事判决书

(2015)南民初字第38号

原告北京市朝阳区自然之友环境研究所，住所地北京市朝阳区裕民路12号2号楼2层A201。

法定代表人张赫赫，副总干事。

委托代理人葛枫，女，北京市朝阳区自然之友环境研究所环境法律项目负责人，住武汉市武昌区。

委托代理人刘湘，上海金钻律师事务所律师。

原告福建省绿家园环境友好中心，住所地福建省福州市鼓楼区营迹路38号温泉花园2座3H。

法定代表人邓生兴，副理事长。

委托代理人林美英，女，福建省绿家园环境友好中心主任，住福建省福州市鼓楼区。

委托代理人吴安心，湖北隆中律师事务所律师。

支持起诉人福建省南平市人民检察院，住所地福建省南平市延平区武夷花园8号，组织机构代码××。

法定代表人王金文，检察长。

委托代理人张和富，福建省南平市人民检察院代理检察员。

委托代理人杨娟，福建省南平市人民检察院代理检察员。

支持起诉人中国政法大学环境资源法研究和服务中心（又称中国政法大学污染受害者法律帮助中心），住所地北京市海淀区西土城路 35 号润博会议 316。

代表人王灿发，主任。

委托代理人林燕梅，女，中国政法大学环境资源法研究和服务中心工作人员，住北京市东城区。

委托代理人祝文贺，北京市君永律师事务所律师。

被告谢知锦，男，1963 年 10 月 27 日出生，汉族，个体经商，住福建省福州市仓山区。

委托代理人张昌忠，福建福民律师事务所律师。

委托代理人邱俊谋，福建福民律师事务所律师。

被告倪明香，男，1965 年 3 月 28 日出生，汉族，农民，住福建省福清市。

委托代理人张昌忠，福建福民律师事务所律师。

委托代理人邱俊谋，福建福民律师事务所律师。

被告郑时姜，男，1966 年 4 月 4 日出生，汉族，农民，住福建省福清市。

委托代理人张昌忠，福建福民律师事务所律师。

委托代理人邱俊谋，福建福民律师事务所律师。

被告李名槊，男，1968年12月16日出生，汉族，农民，住浙江省泰顺县。

委托代理人邱树华，福建全信律师事务所律师。

委托代理人郑锦，福建全信律师事务所律师。

第三人南平市国土资源局延平分局，住所地福建省南平市延平区胜利街182号。

法定代表人黄革，局长。

委托代理人贺建华，福建舜宁律师事务所律师。

第三人南平市延平区林业局，住所地福建省南平市延平区朝阳路34号。

法定代表人王承旭，局长。

委托代理人郭德辉，福建闽越律师事务所律师。

原告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（以下简称福建绿家园）与被告谢知锦、倪明香、郑时姜、李名槊，第三人南平市国土资源局延平分局（以下简称国土延平分局）、南平市延平区林业局（以下简称延平区林业局）侵权责任纠纷一案，本院受理后，依法组成合议庭，公开开庭进行了审理。原告自然之友的委托代理人葛枫、刘湘，原告福建绿家园的委托代理人林美英、吴安心，支持起诉人福建省南平市人民检察院的委托代理人张和富、杨娟，支持起诉人中国政法大学环境资源法研究和服务中心的委托代理人林燕梅，被告谢知锦、倪明香、郑时姜及其共

同委托代理人张昌忠、邱俊谋，被告李名槊的委托代理人邱树华、郑锦，第三人国土延平分局的委托代理人贺建华，第三人延平区林业局的委托代理人郭德辉到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

原告自然之友、福建绿家园诉称，原告自然之友是 1993 年成立的非营利性民间环保组织，宗旨是“倡导生态文明、开展环境研究，促进可持续发展”，于 2010 年在民政部门登记注册。其业务范围是：固体废弃物处理技术研究及相关政策研究；固体废弃物对生态环境的影响研究；固体废弃物研究相关科普活动推广；固体废弃物研究相关环境教育活动推广。原告福建绿家园是成立于 1998 年的非营利性民间环保组织，宗旨是“推动公众参与，与政府互动促进环境保护”，于 2006 年在民政部门登记注册。其业务范围是：保护生态环境、传播环境文化、开展学术技术交流。二原告无违法记录。根据《中华人民共和国环境保护法》第五十八条，二原告对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为有权提起环境民事公益诉讼。

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，三人经商量决定由谢知锦具体负责矿山的采矿事宜。此后，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，由谢知锦提议，改变李名槊原有塘口位置从山顶往下开采，得到倪明香、郑时姜的同意。谢知锦指挥

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。谢知锦、倪明香、郑时姜还在矿山的塘口的下方兴建了砖混结构的工棚用于矿山工人居住，直至 2010 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 月份，谢知锦、倪明香、郑时姜还雇佣挖掘机到该矿山边坡处开路 and 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 28 日，南平市延平区人民法院以谢知锦、倪明香、郑时姜犯非法占用农用地罪对三人判处有期徒刑。

经福建天祥司法鉴定所鉴定，确认谢知锦、倪明香、郑时姜采石破坏林地面积共计 18890.6 平方米，折 28.33 亩。其中，李名槊原采石塘口毁坏林地植被 8.89 亩。谢知锦、倪明香、郑时姜在山顶采石毁坏林地植被 19.44 亩。已毁林地被大量采石、堆放弃石和设备等，原有植被完全毁坏和消失。

原告认为，四被告转让、开采有共同的过错，破坏的 28.33 亩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，有义务参与、督促责任者恢复林地植被，保护生态环境，又因被告开采毁坏的林地植被有可恢复性，故根据《中华人民共和国环境保护法》第五十八条以及《中华人民共和国合同法》、《探矿权采矿权转让管理办法》、

《中华人民共和国侵权责任法》等规定提起诉讼。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根据《中华人民共和国民事诉讼法》第十五条，支持二原告起诉。

请求：1. 判令四被告在三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 亩林地植被（山顶 19.44 亩、原塘口 8.89 亩）；2. 四被告不能按第一项请求三个月内恢复林地植被的，赔偿生态环境修复费用 110.19 万元，由第三人用该款组织恢复林地植被；3. 判令四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 134 万元；4. 判令四被告承担诉讼费；赔偿原告自然之友支出的律师服务费 96200 元、评估费 6000 元、工作人员差旅费 56537.9 元；赔偿原告福建绿家园支出的律师服务费 25261 元、工作人员差旅费 19000 元。

被告谢知锦、倪明香、郑时姜辩称，1. 原告自然之友主体不适格。自然之友的登记日期为 2010 年 6 月 18 日，民办非企业单位登记证书的发证日期为 2013 年 9 月 27 日，有效期为 2013 年 9 月至 2015 年 6 月 30 日。即依法批准设立时间是 2013 年 9 月 27 日。且性质是由杨东平、张赫赫、李波利用非国有资产、自愿举办、从事非盈利性社会活动的社会组织，系独立的民办非企业单位，并非由中国文化书院绿色分院变更登记的法人。而本案原告起诉时间是 2015 年 1 月 1 日，自然之友依法批准设立至本案起诉时间才一年多。根据《中华人民共和国环境保护

法》第五十八条规定：专门从事环境保护公益活动连续五年以上的社会组织可以向人民法院提起诉讼。因此，原告自然之友主体不适格。2. 原告诉讼请求第一项恢复被破坏的林地植被28.33亩，其中8.89亩是被告李名掣实施的与被告谢知锦、倪明香、郑时姜无关。3. 原告诉讼请求第二项即被告不能按第一项请求三个月内恢复林地植被的，赔偿生态环境修复费用110.19万元，不能成立。闭坑恢复植被是被告的义务，被告已经依法缴纳了生态恢复保证金，待闽赣公司征用压覆矿赔偿款到位后被告即可自行实施恢复植被。4. 对原告第三项诉讼请求赔偿生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失费没有法律依据。原告提出生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失费是依据2015年1月7日颁布的《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》，而该司法解释是对《中华人民共和国环境保护法》规定的环境保护公益诉讼所作出的司法解释。由于《中华人民共和国环境保护法》第七十条规定：“本法自2015年1月1日起施行”，该法没有溯及力，不能适用过去的行为。因此，原告该项诉请没有法律依据。被告认为本案应适用《中华人民共和国森林法》第四十三条规定：“未经县级以上人民政府林业主管部门审核同意，擅自改变林地用途的，由县级以上人民政府林业主管部门责令限期恢复原状，并处非法改变用途林地每平方米10元至30元的罚款”。5. 对本案侵权责任，被告谢知锦、倪明香、郑时姜只

应承担次要责任。第一，当地政府和林业、国土监管部门允许被告边开采、边审批。南平市延平区人民政府常务会议通过的《南平市延平区关于鼓励开采和加工石材的优惠条件》公示：来我区投资办厂实行登记制，可先登记，先开工，然后再办理其他手续。第二，被告配合当地政府部门作了大量的矿山采矿权许可延期、扩大（含征用林地许可证）手续。被告于2008年7月30日向国土延平分局申请办理采矿权人变更登记，该局收取了采矿证登记费，并于2009年5月8日向延平区林业局致函：李名槩申请扩大矿区范围，扩大的范围符合南平市延平区“三区规划”，不属于“禁采区”；2009年5月还对涉案采矿证年检，确认采矿合法性。证明当地政府相关部门许可被告边申请边开采，被告正在办理采矿权许可延期、扩大（含征用林地许可证）手续，后因合福铁路建设被停。第三，涉案矿山1999年领证开采，国土部门在申请人未取得征用林地许可证前置条件违规发给采矿权证，1999年至今十几年时间林业行政部门从未过问、提请矿主办理征用林地许可手续，不仅涉案矿山没有征用林地许可手续，南平市延平区所有矿山开采改变林地用途都没有征用林地许可手续。第四，当地林业行政部门默许被告边开采边审批；当地国土资源部门在涉案矿区因合福铁路建设列入压覆矿征用，闽赣公司下文所有压覆矿停止开采时才通知原矿主停止开采，之前林业行政部门、国土资源部门从来没有口头或书面通知被告停止开采。6. 生态修复费用估算报告及损害

价值评估不能作为定案的依据。该二份评估涉案矿山林地仅参考刑事案件原鉴定的林地面积，没有对该林地破坏之前的林地状况进行调查认证，而估算是按照造林标准估算的，若作为定案价值不公平。恳请法院依法判决驳回原告的起诉。

被告李名掣辩称，1. 关于本案原告的诉讼主体资格问题。《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》第一条对有权提起环境保护公益诉讼原告主体有明确的规定，必须是“法律规定的机关和有关组织”，而且是“专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录”。原告自然之友提供的《民办非企业单位登记证书》注明登记日期为2010年6月18日，发证日期2013年9月27日，其提供的年报中也体现“2010年，……自然之友完成了独立注册，注册名称为北京市朝阳区自然之友环境研究所……终于取得了独立法人资格”。因此原告自然之友最早登记成为法律规定的有关组织的日期是2010年6月18日，不符合“专门从事环境保护公益活动连续五年以上”的主体资格条件。从自然之友章程第三条：“本单位的宗旨是遵守宪法、法律、法规和国家政策，遵守社会道德风尚，倡导生态文明、开展环境研究，促进可持续发展。”第九条“业务范围：（一）固体废弃物处理技术及相关政策研究；（二）固体废弃物对生态环境的影响研究；（三）固体废弃物研究科普活动推广；（四）固体废弃物研究相关环境教育活动推广。”的规定来看，原告自然之友从事的只是科

普研究和推广，不符合司法解释和法律规定的有权提起环境保护公益诉讼原告主体资格。原告福建绿家园提供的《民办非企业单位年度检查报告书（2009 年度）》上注明成立日期 2006 年 11 月 7 日，但未提供《民办非企业单位登记证书》，同样不具备司法解释和法律规定的有权提起环境保护公益诉讼原告主体资格。

2. 被告李名槩不构成破坏生态环境侵权。被告采矿的矿区（塘口）早在 1995 年即已存在，被告是经招商后被鼓励参与地方政府的开发，还可享受当地政府提供的优惠政策。在取得采矿许可之前以及取得《采矿许可证》后的开采行为中，没有也无需实施对地表林木、土地进行砍伐、开挖，而是在已经裸露的矿区基础上直接进行矿石开采，被告李名槩没有实施破坏生态环境的侵权行为。李名槩申请采矿许可的整个过程中没有被要求缴纳矿山生态环境恢复治理保证金，直至被告李名槩持有的《采矿许可证》期限届满的三年后才开始被要求缴纳矿山生态环境恢复治理保证金。被告李名槩也不存在侵权的主观故意。原告以被告李名槩与被告谢知锦、倪明香、郑时姜签订的《采矿权出让合同》中“为谢知锦办理采矿许可证延长十年、采矿权扩大到现采矿点山顶整个范围，采矿人变更为谢知锦”的“承诺”作为指控被告李名槩与被告谢知锦、倪明香、郑时姜共同承担全案连带民事责任的依据。“承诺”不是“行为”，李名槩只是与被告谢知锦、倪明香、郑时姜签订了《采矿权出让合同》，并没有实施对经合法审批原矿点以外的其他区域实

施对地表的森林、林地进行砍伐、开挖行为，与被告谢知锦、倪明香、郑时姜的行为没有关联，不应承担全案连带民事责任，也不应承担原塘口 8.89 亩的民事责任，故请求依法驳回原告对被告李名槊的诉讼请求。

第三人国土延平分局述称，第三人对本案原告提起公益诉讼表示支持。但第三人认为原告起诉状中第二项诉请“四被告不能按期在三个月内恢复林地植被的，由第三人用该款组织恢复林地植被”没有法律依据。第三人作为土地资源的监督管理部门，对土地资源的开发利用、保护具有职责，但法律和行政法规并未赋予第三人“组织恢复林地植被”的职权，作为行政机关，一切行政行为均应于法有据。根据 2014 年 12 月 26 日《最高人民法院、民政部、环境保护部关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知》第六条规定，“人民法院可以判决被告自行组织修复生态环境，可以委托第三方修复生态环境，必要时也可以商请负有监督管理职责的环境保护主管部门共同组织修复生态环境。”据此，原告起诉状中第二项诉讼请求无法律依据，不能请求法院强制第三人修复被破坏的生态环境。请求法院依法驳回原告要求第三人承担相应工作的诉讼请求。同时建议法院在判决被告自行组织修复生态环境后，被告不履行判决时可以委托第三方修复生态环境。

第三人延平区林业局述称，1. 原告直接将延平区林业局列为本案第三人缺乏法律依据。根据《中华人民共和国民事诉讼法

法》第五十六条第二款的规定：“对当事人双方的诉讼标的，第三人虽然没有独立请求权，但案件处理结果同他有法律上的利害关系的，可以申请参加诉讼。或者由人民法院通知他参加诉讼。人民法院判决承担民事责任的第三人，有当事人的诉讼权利义务”。无独立请求权的第三人参加诉讼是由当事人提出申请参加诉讼或法院依职权追加。原告在起诉时在诉状中直接列第三人，没有任何的法律依据。2. 对于破坏种植条件拒不履行土地复垦义务的行政处罚的责任主体是县级以上人民政府土地行政主管部门。对于被告谢知锦、倪明香、郑时姜、李名燊因采矿造成的植被破坏，应由本案第三人国土延平分局责令其缴纳复垦费，用于专项治理费用，负责监督实施恢复被破坏的植被。3. 国土资源部办公厅关于印发《全国“矿山复绿”行动方案》的通知已明确“矿山复绿”的责任主体是土地行政主管部门。福建省人民政府办公厅《关于进一步加强交通干线两侧“青山挂白”治理工作的通知》第二条规定：因森林火灾、森林病虫害、林木采伐及洪灾滑坡引发的无林木迹地，由林业行政部门负责组织植树造林修复；因矿山开采引发的“青山挂白”，由国土资源部门负责组织恢复治理。

庭审中，原告自然之友、福建绿家园为支持其诉讼主张向本院提供如下六组证据：

第一组证据：自然之友的登记证书、组织机构代码证、法定代表人身份证明及身份证、章程、中国文化书院绿色文化分

院的登记证书、中国文化书院绿色文化分院理事会决议、关于自然之友注册变更情况的说明、北京市朝阳区民政局民办非企业单位年度检查结论通知书 4 份（2010 至 2013 年度）、自然之友年度报告 6 份（2009 至 2014 年度）、无违法记录的声明，证明原告自然之友前身是中国文化书院绿色文化分院，2003 年 5 月 8 日在民政部登记，专门从事环保公益活动，章程的内容体现公益活动包括生态环境保护，符合公益诉讼的主体条件。原告福建绿家园的登记证书 2 份、组织机构代码证、法定代表人身份证明及身份证、章程、民办非企业单位年度检查报告书 5 份（2009 至 2013 年度）、无违法记录的声明，证明福建绿家园是 2006 年依法登记的非企业单位，宗旨是保护生态环境与生态平衡，业务是保护生态环境等，年检合格。

被告谢知锦、倪明香、郑时姜质证认为，除了对中国文化书院绿色文化分院实施的公益活动材料与本案没有关联性外，对自然之友的其他证据的真实性、合法性、关联性无异议，自然之友登记的日期是 2010 年 6 月 18 日，发证的时间是在 2013 年 9 月 27 日，有效期是从 2013 年 9 月 27 日开始，原告自然之友是在 2013 年 9 月 27 日依法成立的；原告自然之友不是由中国文化书院绿色文化分院变更或继续下来的社团，不能当然地认定就是同一个社团，不符合环境保护法规定的连续五年从事公益活动的要求，中国文化书院绿色文化分院的一系列活动与原告自然之友无关。对福建绿家园的主体资格的相关证据的真

实性以及证明的对象没有异议，对其作为公益诉讼的主体没有异议。

被告李名槊质证认为，对原告所提供的证据真实性没有异议，但对关联性有异议，年度检查结论缺了 2014 年度，在自然之友的章程中明确了股东是三个自然人，与中国文化书院绿色文化分院没有任何的关系，原告方所提供的材料从起诉前推并不是处于连续的状况，且原告自然之友的章程规定的业务范围与本案公益诉讼没有关联，原告方的主体不符合相关规定。

第三人国土延平分局对该组证据没有异议。

第三人延平区林业局对该组证据没有异议。

本院认为，两原告提供的该组证据真实、合法、且与本案有关联性，予以采信。

第二组证据：证据 1.《南平市延平区砂基洋（恒兴）矿区饰面花岗岩开发利用方案》复印件，来源于福建省南平市延平区人民法院（2014）××刑初字第××号刑事卷宗，证明涉案矿区林地植被有可恢复性；证据 2.（2014）××刑初字第××号刑事判决书复印件，来源于福建省南平市延平区人民法院（2014）××刑初字第××号刑事卷宗，证明被告谢知锦、倪明香、郑时姜因犯非法占用农用地罪毁坏的林地植被有可恢复性以及被告谢知锦、倪明香、郑时姜从被告李名槊手中购得采矿权未经国土资源部门批准，四被告对林地植被毁坏有共同过错；证据 3.（2014）××刑终字第××号刑事裁定书复印件，

来源于福建省南平市中级人民法院（2014）××刑终字第××号刑事卷宗，证明对象与证据2一致；证据4.2013年12月19日南平市延平区林业局的《鉴定意见》及配套材料复印件；证据5.2014年2月13日《福建天祥司法鉴定所林业物证补充鉴定意见书》及配套材料复印件；证据6.《补充现场勘验笔录》复印件；证据7.《第二次补充现场勘验笔录》复印件；证据8.《现场辨认笔录》复印件，来源于福建省南平市延平区人民法院（2014）××刑初字第××号刑事卷宗，证明四被告毁坏林地植被面积为28.33亩；

被告谢知锦、倪明香、郑时姜对该组证据质证认为，对证据1开发利用方案的真实性、合法性、关联性没有异议，但可以证明当地政府相关部门许可被告边申请边开采，后因合福铁路建设被停止；对证据2、3、4、5、6、7、8的真实性、关联性无异议，但（2014）××刑初字第××号刑事判决书与事实不符，被告采矿是合法的，原告自然之友作为本案诉讼原告主体不适格，其举证的证据不能作为认定事实的依据，且该证据可以证明当地政府相关部门许可被告边申请边开采，之后是基于合福铁路建设涉案矿山被征用而停止审批，被告在本案侵权责任中过错较小。

被告李名槊对该组证据质证认为，对证据1的真实性没有异议，但与本案没有直接的关联，有关植被可恢复性应有专门的报告；对证据2、3真实性没有异议，关联性有异议；对证据

4 的真实性没有异议，对证明对象毁坏林地面积 28.33 亩的数据有异议；对证据 5 鉴定意见书的形式要件的真实性没有异议，但是对该证据的内容真实性有异议，对鉴定资质主体有异议，天祥司法鉴定所业务范围不包含本案鉴定内容；对证据 6、7、8 真实性没有异议，但对证明对象有异议。李名槩并没有对其采矿范围之内的植被、森林进行破坏，之前就已经被破坏。

第三人国土延平分局对该组证据没有异议。

第三人延平区林业局对该组证据没有异议。

本院认为，两原告提供的该组证据真实、合法、且与本案有关联性，均予以采信。

第三组证据：证据 1.《采矿权出让合同》（2008 年 7 月 28 日）复印件；证据 2.《采矿权出让合同》（2008 年 7 月 29 日）复印件；证据 3.《授权委托书》复印件；证据 4、证据 5（第二组证据 2、3 相同），来源于福建省南平市人民检察院，共同证明被告李名槩转让的矿区范围超过了许可证，并承诺为被告谢知锦、倪明香、郑时姜办理采矿许可证延期十年、采矿权扩大到现采矿点山顶整个范围，采矿权人变更为谢知锦；被告李名槩对被告谢知锦、倪明香、郑时姜超范围采矿毁坏林地植被有直接故意的过错和积极实施的行为，应承担全案连带民事责任，以及该矿征迁补偿款所有人为被告李名槩。被告李名槩与被告谢知锦、倪明香、郑时姜的授权行为是基于无效的采矿权转让行为的内部合同行为。

被告谢知锦、倪明香、郑时姜质证认为，对原告提供的这组证据真实性没有异议，转让合同根据当时的政策是生效的，但是没有产生物权的转移，国家允许采矿权的转让，至于扩大范围以及许可延续的问题，双方有约定再去办证，被告李名槊与被告谢知锦、倪明香、郑时姜不存在连带责任的问题，应根据各自的责任大小来分担。

被告李名槊对该组证据质证认为，对证据 1、证据 2 的真实性、合法性没有异议，对证明对象有异议，其中合同所涉及的转让范围事实上没有超出许可证范围，合同中明确要求办理采矿许可证延期事宜，并且被告李名槊已经提醒现采矿点山顶整个范围不包括许可证范围在内，被告李名槊只是与其他三被告签订合同，没有实施对所谓扩大范围破坏生态的行为，原告主张被告李名槊的连带责任不能成立；对证据 3 授权委托书的真实性没有异议，对证明对象有异议，补偿人已变更为被告谢知锦、倪明香、郑时姜；对证据 4、证据 5 刑事判决书、裁定书的真实性没有异议，对证明对象有异议。

第三人国土延平分局对该组证据没有异议。

第三人延平区林业局对该组证据没有异议。

本院认为，两原告提供的该组证据真实、合法、且与本案有关联性，予以采信。

第四组证据：福建省南平采石场生态修复初步费用估算报告、福建省南平采石场生态修复初步费用估算报告补充意见、

福建南平采石场生态修复初步费用估算报告补充意见的说明，来源于北京中林资产评估有限公司，证明被告违法采矿毁坏林地植被造成生态环境修复费用 110.19 万元，生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能的损失 134 万元（损毁林木的价值 5 万元，推迟林木成熟的价值 2 万元，植被破坏导致碳释放的生态损失价值、森林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），共 244.19 万元。经原告申请，本院通知评估人员吴栋栋、景谦平，专家辅助人员李振基出庭接受质询。

被告谢知锦、倪明香、郑时姜质证认为，对于这两份评估报告首先没有看到评估人具有森林资产评估的资质，基于原告没有举证，这份评估报告的评估人是否有资质没有办法判断，评估的检材是依据天祥评估事务所对改变林业用途的亩数为依据进行鉴定，但是没有对涉案的林地被改变之前的状况和功能进行实地调查，如果山顶就是岩石与大面积的森林是不一样的，这份评估报告不能采信。

被告李名槩对该组证据质证认为，对该组证据的形式要件真实性没有异议，对内容真实性有异议，作出报告的主体单位不适格，对资质有异议，其是资产评估机构，没有评估生态环境修复费用的资质，参与的人员不具有鉴定资格，且原告所提供的报告是单方委托相关的机构形成的，取样、评估所界定的

范围有没有征询被告方的意见，评估的程序是不合法的，参评的人员资格不合法，不能作为证据采用。

第三人国土延平分局对该组证据没有异议。

第三人延平区林业局对该组证据没有异议。

本院认为，法律并未禁止当事人单方委托评估，该评估意见中附有北京中林资产评估有限公司的资格证书，原告虽未能提供评估人员的个人评估资质证书，但根据《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第二十七条、第二十八条规定，鉴定人员不具备相关的鉴定资格系属于应予准许重新鉴定的理由，但被告并未申请重新鉴定；且相关评估人员吴栋栋、景谦平，专家辅助人员李振基出庭接受质询，评估工作组的人员均属于生态学、环境保护方面具有博士学位的高职称专家，符合《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》第二十三条规定的专家意见，故予以采信。

第五组证据：证据 1. 评估费用发票复印件，证明原告自然之友支出评估费用 6000 元。证据 2. 律师费发票、委托代理协议、关于律师费收费计算说明、上海市律师服务收费政府指导价标准，证明自然之友支出律师服务费 96200 元。证据 3. 差旅费发票复印件，证明原告自然之友工作人员支出差旅费 56537.9 元。证据 4. 律师费发票、委托代理协议、律师费计算说明、关于印发《湖北省律师服务收费管理实施办法》（暂行）的通知、关于印发《福建省律师服务收费管理规定》的通知，证明原告

福建绿家园支出律师服务费 25261 元。证据 5. 差旅费发票复印件，证明福建绿家园工作人员支出差旅费 19000 多元。

被告谢知锦、倪明香、郑时姜质证认为，对这组证据真实性如果有原件核对无误的没有异议。对于合理的开支没有异议，但是原告的律师费太高，既然是公益诉讼律师应当要有奉献精神，本案原告的律师费是不合理的。其他的差旅费因为是公益诉讼，所以对合理的开支没有异议。对第二次开庭补充支出费用证据的真实性没有异议，但有的差旅费与本案没有关联，也存在超标，且原告自然之友的主体不适格，费用应当由其自己承担。对原告福建绿家园的补充的票据的真实性没有异议，但期中涉及北京、昆明的机票与本案公益诉讼的关联性有异议，不予认可。

被告李名槊对该组证据质证认为，对原告提供的这组证据真实性没有异议，但对关联性有异议，且基于对评估主体机构的异议，对评估费用有异议；律师费用畸高，由法庭根据闽北的相关情况予以考虑；关于差旅费的问题，发票体现发生在泉州等地，与本案发生地南平没有关联，指向不明。对第二次开庭补充支出费用的证据，对原告自然之友补充的票据真实性没异议，但是既然是公益诉讼也要考虑到节约成本，应以单位、法定代表人、委托代理人作为限定人数，其他人的费用不能算到本案，对涉及到成都、福建晋江的发票，不属于本案所生成的费用，与本案没有关联。还有一卡通的充值费用和的士的发

票存在重复计算不适当。对原告福建绿家园的补充的票据，由于没有原件不符合证据规则的相关规定，而且涉及到从福州到昆明的以及付款单位是中国政法大学，与本案应该是没有关联。

第三人国土延平分局对该组证据没有异议，对合理的费用予以认可。

第三人延平区林业局认为，既然是公益诉讼，原告的律师费偏高了些，对合理的费用没有异议。

本院认为，两原告提供的评估费、律师费的票据真实、合法、且与本案有关联性，予以采信。对于其他支出的费用，结合原告调查取证、立案、评估、开庭（含证据交换）等必要的工作，以原告的法定代表人、委托代理人或者其他应当出庭人员以及其他工作人员必要的支出为限。对于其他支出的费用票据能体现付款人为原告或其委托代理人以及能合理说明与本案有关联的必要费用的部分予以采信，对于发生在昆明、深圳、晋江当地的费用以及其他的不能合理体现与本案有关联的部分票据不予采信，对于原告福建绿家园提供的付款方名称为中国政法大学的票据也不能合理体现与本案有关联，亦不予采信。关于市内交通费和出差人员的用餐费用参照《中央和国家机关差旅费管理办法》第二十条、第十六条、第十七条规定，按必要的出差天数计算，市内交通费每人每天 80 元、伙食补助费按福建省标准每人每天 100 元计算。对于住宿费超过上述规定的标准的（福建省其他人员标准间每天 330 元）部分不予支持，

对于南平至福州往返没有正式车票的按汽车票 74 元计算。经核算，原告自然之友为本案支出的合理交通费费用共计 22840 元（2014 年 12 月 3 日至 6 日计 6836 元、2015 年 4 月 28 至 4 月 30 日计 5460 元、2015 年 5 月 13 日至 2015 年 5 月 16 日委托代理人及鉴定人计某 544 元），合理的住宿费 4148 元（2014 年 12 月 3 日至 6 日计 848 元、2015 年 4 月 28 至 4 月 30 日计 1380 元按 2 间 2 天计超标准 60 元应为 1320 元、2015 年 5 月 13 日至 2015 年 5 月 16 日住宿费 2645 元按 3 间 2 天超标准 665 元应计为 1980 元），市内交通及用餐费参照标准按每次 3 天计算确定为 4320 元，合计 31308 元。原告福建绿家园为本案支出的交通费 4513.5 元、住宿费 400 元，市内交通及用餐费结合差旅费发票根据案件合理的出差需要，参照标准确定为 2480 元，合计 7393.5 元。

第六组证据：第二次庭审中，原告自然之友对主体资格方面补充了 4 份证据。证据 1. 任命书，证明原告自然之友举办者李波 2010 年 6 月 18 日前是中国文化书院绿色分院的总干事；证据 2. 协议，证明举办者杨东平 2010 年 6 月 18 日前是中国文化书院绿色分院的理事长；证据 3. 劳动合同，证明张赫赫之前是中国文化书院绿色分院的干事；以上三个证据进一步证明原告自然之友三位举办者均来自中国文化书院绿色分院，中国文化书院绿色分院与原告自然之友是承继关系。证据 4. 江苏省高

级人民法院（2015）苏环公民诉字 00001 号裁定书，证明原告自然之友符合公益诉讼的原告主体资格。

被告谢知锦、倪明香、郑时姜质证认为，对证据 1—3 因原告自然之友登记的时间是 2010 年 6 月 18 日，根据民法通则的规定从登记之日起才有民事行为能力，之前是中国文化书院绿色分院从事公益活动，相对于原告是不具有承继的关系；证据 4 的裁定书也不能证明原告自然之友的主体适格，该案的起诉时间是在 2014 年 11 月 14 日，那时新环境保护法还没有开始实施，没有从事环境保护公益活动五年的要求。

被告李名掣质证认为，对证据 1—3 原告自然之友举证说明现在的法定代表人是原来中国文化书院绿色分院的干事，而公益诉讼的主体强调的就是有关组织，是以登记作为前置条件，所以原告方所举证的主体的问题是不符合法律以及司法解释的规定；对证据 4 江苏省高院的裁定，裁定不能作为审查原告自然之友主体是否适格的依据，而应该根据相关的法律规定来确认。

第三人国土延平分局对该组证据没有异议。

第三人延平区林业局对该组证据没有异议。

本院认为，证据 1—3 是原告自然之友的举办者、法定代表人的人事关系，与本案原告自然之友的主体资格没有关联性，不予采信。证据 4 江苏省高级人民法院（2015）苏环公民诉字 00001 号裁定书亦与本案没有关联性，亦不予采信。

庭审中，被告李名槩提供如下证据：

证据 1. 证号 3507020520004 《采矿许可证》、证号 3507020820014 《采矿许可证》，证明被告李名槩依法取得采矿许可。证据 2. 2014 年 11 月 13 日南平市国土资源延平分局《关于缴纳矿山生态环境恢复治理保证金的通知》，证明被告李名槩持有的《采矿许可证》有效期至 2008 年 8 月届满的 3 年 3 个月后才被要求缴纳矿山生态环境恢复治理保证金，而被告李名槩签收的时间则是 2015 年 1 月 21 日，被告李名槩不存在侵权的主观故意。证据 3. 1995 年 4 月 25 日南平市延平区山海协作招商团《南平市延平区关于鼓励开采和加工石材的优惠条件》、南平市延平区太平镇人民政府《关于加强太平镇矿产资源开发管理规定的通知》〔太政（1997）81 号〕、南平市延平区太平镇人民政府《关于矿山企业和采矿管理的办法》〔太政（1998）70 号〕、2008 年 3 月 30 日南平市延平区太平镇人民政府《磁于太平镇葫芦山花岗开采占用林地的情况汇报》，证明被告李名槩没有实施破坏生态的侵权行为。

原告自然之友质证认为，对被告李名槩的证据 1 真实性、合法性没有异议，对关联性有异议，许可证上的期限是 2008 年到期，取得许可证不能证明开采的行为就不违法，事实上被告李名槩转让、扩大开采范围都是违法的；对证据 2 真实性、合法性没有异议，对关联性有异议，不能证明其证明对象，保证金不是恢复植被的费用，交保证金恰好说明被告有恢复植被的

义务，而被告没有恢复就是存在主观的故意；对证据 3 真实性没有异议，对合法性有异议，该组证据的文件不能违反法律法规、规章的规定，对关联性有异议，不能证明被告李名槩要证明的主张。

原告福建绿家园质证认为，同意原告自然之友质证意见，且证据 1 可以反证被告李明槩对被告谢知锦、倪明香、郑时姜三人超范围采矿毁坏植被有直接故意的过错和积极实施的行为，证据 2、证据 3 反证被告李明槩对被告谢知锦、倪明香、郑时姜三人超范围采矿毁坏植被有恢复义务，不能恢复的有赔偿生态环境修复费用及期间服务功能损失的费用的义务。

被告谢知锦、倪明香、郑时姜对被告李明槩提供的证据 1、证据 2、证据 3 的真实性、合法性、关联性均无异议。《南平市延平区关于鼓励开采和加工石材的优惠条件》规定：来我区投资办厂实行登记制，可先登记，先开工，然后再办理其他手续，及《关于缴纳矿山生态环境恢复治理保证金的通知》，与原告自然之友提供《开发利用方案》相互印证，证明当地政府相关部门许可被告谢知锦、倪明香、郑时姜边申请边开采，被告谢知锦、倪明香、郑时姜在本案侵权责任中过错较小。

第三人国土延平分局质证认为，对证据 1、证据 3 没有异议，对证据 2 真实性、合法性、关联性没有异议，但对证明对象有异议。

第三人延平区林业局对被告李明槩提供的证据 1、证据 2、证据 3 的真实性没有异议。

本院认为，被告李名槩该组证据的证据 1、证据 2 真实、合法、且与本案有关联性，予以采信；证据 3 与本案没有联性，不予采信。

第二次庭审中，被告谢知锦、倪明香、郑时姜提供如下证据（复印件）：

证据 1. 南平市延平区山海协作招商团《南平市延平区关于鼓励开采和加工石材的优惠条件》，证明当地政府为发展经济，制定政策允许被告边开采边审批；证据 2. 南合协调（2012）1 号《关于合福铁路（延平段）压覆矿评估补偿协调会议纪要》，证明在当地政府招商允许边开采边审批的优惠政策背景下，不仅涉案矿山开采没有办理征占用林地手续，南平市延平区所有压覆矿（大约十几家）均没有取得征占用林地许可手续；证据 3. 采矿许可证，证明 2009 年 5 月涉案矿山采矿许可证还通过了年检；证据 4. 发票，证明被告谢知锦、倪明香、郑时姜与李名槩签订《矿山转让合同》后有去国土资源局办理采矿权人变更登记及矿区扩大审批手续；证据 5. 证明被告谢知锦、倪明香、郑时姜与李名槩签订矿山转让合同后，有去林业局办理矿区扩大及使用林地审批手续；证据 6. 福建省冶金工业设计院《恒兴矿区开发利用方案》，证明被告配合当地政府部门作了大量的矿山采矿许可延期（含征用林地许可证）及矿区扩大前期手续，

后因合福铁路建设被停；证据 7. 收条，证明在林业行政部门协调下，被告占用林地 19.44 亩已向当地村民交纳了青苗损失费；证据 8. 发票，证明涉案矿山已缴纳了生态环境恢复保证金；证据 9. 国土延平分局《关于要求合福高铁压覆矿山进行生态恢复治理等事项的函》，证明被告谢知锦、倪明香、郑时姜去办采矿权变更登记，因为合福铁路建设被迫停产关闭，生态环境恢复治理应当由业主进行，但是要等业主的补偿款收到后才能进行，到目前为止补偿款还没有到位。

原告自然之友、福建绿家园质证认为，证据 1 真实性没有异议，但对它的合法性、关联性有异议，文件不能与法律法规相抵触，如果与法律相抵触是无效的，且先开工后办手续也不是说不办手续，不能因此证明先开采就是合法的；证据 2 真实性没有异议，但是合法性、关联性有异议，没有占用林地就补偿本身就不合法，而且这与本案没有关联；证据 3 真实性没有异议，对它的合法性、关联性有异议，许可证的有效期限是在 2008 年 8 月，对 2009 年年检的合法性有异议；证据 4 发票真实性、合法性没有异议，但是关联性有异议，与是否变更了采矿登记以及扩大采矿区没有关联；证据 5 真实性尊重第三人国土延平分局的意见，但对于合法性和关联性有异议，这只是一个证明，不是许可的形式，也说明了被告是明知是需要办理征占用林地许可证的；证据 6 真实性、合法性没有异议，但是对关联性有异议，有前期的手续，并不能证明取得了合法的许可，

而且这个报告证明被告有恢复植被的义务；证据 7 因为没有原件所以对真实性保留意见，对合法性、关联性也有异议，给村民补偿了并不等于占用林地合法，且对青苗的补偿，与本案无关，且涉及的面积与本案也不一致；证据 8 真实性、合法性没有异议，但是关联性有异议，生态环境保证金与生态环境恢复不是一回事，不能免除生态环境恢复；证据 9 真实性没有异议，但是合法性、关联性有异议，因合福铁路修建就停止不等于原来就是合法的，补偿的问题也与本案无关。以上九份证据与合法开采、免除生态环境恢复赔偿义务无关，不能证明是合法开采，不能证明被告免除恢复生态环境义务。

被告李名槊质证认为对该组证据的真实性、合法性、关联性均没有异议，也进一步证明了被告李名槊没有实施破坏生态的行为。

第三人国土延平分局质证认为对真实性没有异议，同意原告的质证意见。

第三人延平区林业局质证认为，对证据 1、证据 2 真实性、合法性、关联性没有异议；证据 3 真实性没有异议，合法性有异议；证据 4 真实性、合法性、关联性没有异议；证据 5 真实性没有异议，但被告并没有来办理手续；证据 6 真实性没有异议，证据 7 关联性有异议；对证据 8、证据 9 的真实性没有异议。

本院认为，证据 1、证据 2 与本案没有关联性，不予采信；证据 3 与被告李名槊提供的证据 1 中的采矿许可证一致，予以采信，但采矿许可证是否有年检与本案非法占用林地的行为没有关联性，对该事实不予确认。证据 4、证据 5 与本案没有关联性；证据 6 与原告提供的第二组证据 1 一致，予以采信，但被告主张的待证事实与本案没有关联性，不予确认。证据 7、证据 9 与本案没有关联性，不予采信。证据 8 真实、合法，与本案具有关联性，予以采信。

第三人国土延平分局提供的证据：《制止国土资源违法行为通知书》3 份，证明原来的采矿权人是李名槊，采矿证已经过期，被告是非法采矿。

原告自然之友、福建绿家园质证认为，对这三份证据真实性、合法性、关联性没有异议，证明四个被告多次违法。

被告谢知锦、倪明香、郑时姜对该证据真实性没有异议，但是并不能证明有制止被告谢知锦、倪明香、郑时姜的采矿行为，暂停开矿是因合福铁路建设，在最后一张通知下发的时候矿山已经停止生产。

被告李名槊质证认为，对这三份证据的真实性没有异议，但是被告李名槊的采矿许可是在 2008 年 8 月到期，到期后转让给其他三被告。

第三人延平区林业局对这组证据真实性、合法性、关联性没有异议。

第三人延平区林业局没有提供证据。

本院认为，第三人国土延平分局提供的该组证据真实、合法、且与本案有关联性，予以采信。

根据采信的证据，并综合各方当事人的庭审陈述，足以认定本案事实。

经审理查明，中国文化书院绿色分院作为社会团体分支机构（英文名称为 Friends of nature，习称“自然之友”），于 2003 年 5 月 8 日经民政部登记，并以“自然之友”名义开展环境保护公益活动。原告自然之友在此基础上于 2010 年 6 月 18 日在北京市朝阳区民政局登记成立，属于民办非企业单位，从事非营利性社会服务活动的社会组织。章程规定的宗旨：倡导生态文明、从事环境研究、促进可持续发展。业务范围：固体废弃物处理技术研究及相关政策研究，固体废弃物对生态环境的影响研究，固体废弃物研究相关科普活动推广及相关环境教育推广。经北京市朝阳区民政局年度检查，2010 年度合格、2011 年度基本合格、2012 年度合格、2013 年度合格。原告自然之友提供了 2009 年至 2014 年各年度工作报告，内容主要体现从事环境问题调查研究、保护生态环境、环保知识教育等公益活动，并声明自成立以来无违法记录。原告福建绿家园是 2006 年 11 月 7 日在福建省民政厅登记的民办非企业单位，是非营利性社会服务活动的社会组织。章程规定的宗旨：普及公民环境保护意识，保护生态环境与生态平衡。业务范围：保护生态环境、

传播环境文化、开展学术技术交流。经福建省民政厅年度检查，2009 年至 2013 年度均合格。原告福建绿家园提供了 2009 年至 2013 年各年度工作报告，内容主要体现参与环境问题调查、保护生态环境、宣传环境保护等公益活动，并声明自成立以来无违法记录。

2005 年 5 月 18 日，经第三人国土延平分局许可，被告李名槩取得证号为 3507020520004 的采矿许可证，采矿权人为被告李名槩，矿山名称为南平市延平区恒兴石材厂，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。被告李名槩亦取得南平市延平区恒兴石材厂个体工商户营业执照。2008 年 6 月 3 日，经第三人国土延平分局许可，被告李名槩取得证号为 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、矿种等与 3507020520004 的采矿许可证一致。2008 年 5 月 28 日，被告李名槩向第三人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出具一份《南平市延平区砂基洋（恒兴）矿区饰面花岗岩开发利用方案》对矿区水土保持、土地复垦、闭坑措施等作了可行方案。

2008年7月28日，被告李名槩与被告谢知锦签订一份《采矿权转让合同》。2008年7月29日，被告李名槩与被告谢知锦、倪明香、郑时姜又重新签订一份内容相同的《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太平镇葫芦山村，矿山名称为南平市延平区恒兴石材厂，矿区面积0.0039平方公里，矿种为饰面花岗岩，采矿权四至范围及界址为矿山范围扩大至现采矿点山顶整个范围。登记于李名槩名下的《采矿许可证》证号为3507020520004，李名槩负责办理该采矿许可证续期十年，矿山范围扩大至现采矿点整个山顶范围。李名槩领取续期《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。合同末尾注明：原2008年7月28日，被告李名槩与被告谢知锦单独签订的合同无效，以2008年7月29日被告李名槩与被告谢知锦、倪明香、郑时姜三个股东共同重新签订的合同为有效合同。合同还约定了价款支付、违约责任等内容。该合同签订后，未经采矿权审批管理机关审批。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，在未依法取得占用林地许可证及办理采矿许可续期手续的情况下，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兴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 and 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、郑时姜采石塘口位于005林班08大班040小班、013林班02大班050小班，占用林地面积10.54亩；弃石位于013林班02大班050小班和013林班02大班020小班，占用林地的面积8.62亩；工棚位于005林班08大班070小班，占用林地的面积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位于013林班02大班020小班、050小班、070小班占用林地面积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用地罪，于2014年7月28日被南平市延平区人民法院分别判处有期徒刑一年六个月、一年四个月、一年二个月。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《关于缴纳矿山生态环

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用地罪一案侦查过程中，侦查机关南平市公安局延平森林分局制作的 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槊的矿山塘口部分重叠，原老板李名槊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：“原李名槊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。”以及 2014 年 2 月 12 日第二次补充现场勘验笔录记载：“原老板李名槊在现场同时表示，他今天在现场指认的其原来采石塘口现部分已被谢知锦、倪明香、郑时姜三人后期采矿所产生的弃土、弃石掩埋覆盖。”

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，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受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。

原告自然之友为本案支付评估费 6000 元, 律师费 96200 元, 为本案支出的其他合理费用 31308 元(合理的交通费 22840 元、合理的住宿费 4148 元、市内交通及用餐费参照《中央和国家机关差旅费管理办法》规定的标准并结合差旅费发票及案件合理的出差需要, 确定为 4320 元); 原告福建绿家园为本案支付律师费 25261 元, 为本案支出的其他合理费用 7393.5 元(交通费 4513.5 元、住宿费 400 元、市内交通及用餐费参照《中央和国家机关差旅费管理办法》规定的标准并结合差旅费发票及案件合理的出差需要, 确定为 2480 元)。

本院认为, 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、李名槊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。

关于原告自然之友、福建绿家园的主体资格问题。《中华人民共和国环境保护法》第五十八条规定: “对污染环境、破坏生态, 损害社会公共利益的行为, 符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼: (一) 依法在设区的市级以上人民

政府民政部门登记；（二）专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。”原告自然之友系2010年6月18日在北京市朝阳区民政局登记成立的民办非企业单位，虽然其自登记之日起至本案起诉之日止成立不满五年，但其在登记前已经依法从事环境保护公益活动，至提起本案诉讼前从事环境保护公益活动已满五年，且在本案诉讼过程中其登记设立已满五年，并无违法记录。因此，原告自然之友在本案中符合“从事环境保护公益活动连续五年以上”的主体资格要件。原告福建绿家园于2006年11月7日在福建省民政厅登记，是从事环境保护的非营利性的社会组织，专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。故原告自然之友、福建绿家园均符合《中华人民共和国环境保护法》第五十八条规定，作为公益诉讼原告的主体适格。

关于被告谢知锦、倪明香、郑时姜、李名槊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。被告谢知锦、倪明香、郑时姜非法占用林地共19.44亩，被告谢知锦、倪明香、郑时姜依法应当承担该部分损坏林地植被的恢复义务。虽然被告李名槊与被告谢知锦、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，且被告李名槊的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

槊对被告谢知锦、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，故被告李名槊对被告谢知锦、倪明香、郑时姜非法占用林地 19.44 亩应承担共同责任。由于被告李名槊的原塘口 8.89 亩部分已被被告谢知锦、倪明香、郑时姜之后采矿期间所产生的弃石、弃土所掩埋，对该部分被告李名槊与被告谢知锦、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行政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。”被告李名槊和被告谢知锦、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。关于被告李名槊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治理恢复的义务。”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、李名槊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原状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事件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、郑时姜和李名槩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、郑时姜和李名槊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、郑时姜和李名槊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、郑时姜和李名槊应于本判决生效后十日内共同支付原告北京市朝阳区自然之友环境研究所支出的评估费 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、郑时姜和李名槊应于本判决生效后十日内共同支付原告福建省绿家园环境友好中心律师费 25261 元、为诉讼支出的其他合理费用 7393.5 元，合计 32654.5 元；

六、驳回原告北京市朝阳区自然之友环境研究所和福建省绿家园环境友好中心的其他诉讼请求。

如果未能按本判决指定的期间履行给付金钱义务，应当依照《中华人民共和国民事诉讼法》第二百五十三条之规定，加倍支付迟延履行期间的债务利息。

案件受理费 26335 元，保全费 5000 元，由被告谢知锦、倪明香、郑时姜和李名槊共同负担 30775 元；由原告北京市朝阳区自然之友环境研究所和福建省绿家园环境友好中心共同负担 560 元，该款依原告申请准予免交。

如不服本判决，可在判决书送达之日起十五日内，向本院递交上诉状，并按对方当事人的人数提出副本，上诉于福建省高级人民法院。

审 判 长 林东波

审 判 员 甘代兴

代理审判员 张廷贵

人民陪审员 黄慧勤

人民陪审员 朱 峰

二〇一五年十月二十九日

书 记 员 林卓丽

书 记 员 谢芳德

附 1：本案依据的主要法律条文

《中华人民共和国民法通则》第一百一十七条侵占国家的、集体的财产或者他人财产的，应当返还财产，不能返还财产的，应当折价赔偿。

损坏国家的、集体的财产或者他人财产的，应当恢复原状或者折价赔偿。

受害人因此遭受其他重大损失的，侵害人并应当赔偿损失。

《中华人民共和国民法通则》第一百三十二条二人以上共同侵权造成他人损害的，应当承担连带责任。

《中华人民共和国环境保护法》第五十八条对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼：

（一）依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记；

（二）专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。

符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼，人民法院应当依法受理。

提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。

《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》

第十八条对污染环境、破坏生态，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行为，原告可以请求被

告承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等民事责任。

第二十条原告请求恢复原状的，人民法院可以依法判决被告将生态环境修复到损害发生之前的状态和功能。无法完全修复的，可以准许采用替代性修复方式。

人民法院可以在判决被告修复生态环境的同时，确定被告不履行修复义务时应承担的生态环境修复费用；也可以直接判决被告承担生态环境修复费用。

生态环境修复费用包括制定、实施修复方案的费用和监测、监管等费用。

第二十一条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。

第二十二条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。

附 2：执行申请提示

《中华人民共和国民事诉讼法》第二百三十九条申请执行的期间为二年。申请执行时效的中止、中断，适用法律有关诉讼时效中止、中断的规定。

前款规定的期间，从法律文书规定履行期间的最后一日起计算；法律文书规定分期履行的，从规定的每次履行期间的最

后一日起计算；法律文书未规定履行期间的，从法律文书生效之日起计算。

《中华人民共和国民事诉讼法》第二百五十三条被执行人未按判决、裁定和其他法律文书指定的期间履行给付金钱义务的，应当加倍支付迟延履行期间的债务利息。被执行人未按判决、裁定和其他法律文书指定的期间履行其他义务的，应当支付迟延履行金。

北京市朝阳区自然之友环境研究所、福建省绿家园环境友好中心与
谢知锦、倪明香等侵权责任纠纷二审民事判决书：

福建省高级人民法院民事判决书

(2015)闽民终字第2060号

上诉人（原审被告）谢知锦，男，1963年10月27日出生，汉族，个体经商，住福建省福州市仓山区。

上诉人（原审被告）倪明香，男，1965年3月28日出生，汉族，农民，住福建省福清市。

上诉人（原审被告）郑时姜，男，1966年4月4日出生，汉族，农民，住福建省福清市。

以上三上诉人共同委托代理人谢长铃、陈燕敏，北京中银（福州）律师事务所律师。

被上诉人（原审原告）北京市朝阳区自然之友环境研究所，
住所地：北京市朝阳区裕民路 12 号 2 号楼 2 层 A201。

法定代表人张赫赫，副总干事。

委托代理人葛枫，女，北京市朝阳区自然之友环境研究所
环境法律项目负责人，住武汉市武昌区。

委托代理人刘湘，上海金钻律师事务所律师。

被上诉人（原审原告）福建省绿家园环境友好中心，住所
地：福建省福州市鼓楼区营迹路 38 号温泉花园 B 座 3H。

法定代表人林美英，主任。

委托代理人吴安心，湖北隆中律师事务所律师。

原审被告李名燊，男，1968 年 12 月 16 日出生，汉族，农
民，住浙江省泰顺县。

委托代理人邱树华，福建全信律师事务所律师。

原审第三人南平市国土资源局延平分局，住所地：福建省
南平市延平区胜利街 182 号。

法定代表人黄革，局长。

委托代理人贺建华，福建舜宁律师事务所律师。

原审第三人南平市延平区林业局，住所地：福建省南平市
延平区朝阳路 34 号。

法定代表人王承旭，局长。

委托代理人郭德辉，福建闽越律师事务所律师。

原审支持起诉人中国政法大学环境资源法研究和服务中心（又称中国政法大学污染受害者法律帮助中心），住所地：北京市海淀区西土城路 35 号润博会议 316。

负责人王灿发，主任。

委托代理人祝文贺，北京市君永律师事务所律师。

上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜因与被上诉人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“福建绿家园”）、原审被告李名槊、原审第三人南平市国土资源局延平分局（以下简称国土延平分局）、南平市延平区林业局（以下简称延平区林业局）环境侵权责任纠纷一案，不服南平市中级人民法院（2015）南民初字第 38 号民事判决，向本院提起上诉。本院依法组成合议庭于 2015 年 12 月 7 日公开开庭审理了本案。上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜及其委托代理人陈燕敏，被上诉人自然之友的委托代理人葛枫、刘湘，福建绿家园的法定代表人林美英及其委托代理人吴安心，原审被告李名槊的委托代理人邱树华，原审第三人延平区林业局的委托代理人郭德辉，原审支持起诉人中国政法大学环境资源法研究和服务中心的委托代理人祝文贺到庭参加诉讼。现已审理终结。

原审审理查明：中国文化书院绿色分院作为社会团体分支机构（英文名称为 Friends of nature，习称“自然之友”），于 2003 年 5 月 8 日经民政部登记，并以“自然之友”名义开展

环境保护公益活动。原告自然之友在此基础上于 2010 年 6 月 18 日在北京市朝阳区民政局登记成立，属于民办非企业单位，从事非营利性社会服务活动的社会组织。章程规定的宗旨：倡导生态文明、从事环境研究、促进可持续发展。业务范围：固体废弃物处理技术研究及相关政策研究，固体废弃物对生态环境的影响研究，固体废弃物研究相关科普活动推广及相关环境教育推广。经北京市朝阳区民政局年度检查，2010 年度合格、2011 年度基本合格、2012 年度合格、2013 年度合格。原告自然之友提供了 2009 年至 2014 年各年度工作报告，内容主要体现从事环境问题调查研究、保护生态环境、环保知识教育等公益活动，并声明自成立以来无违法记录。原告福建绿家园是 2006 年 11 月 7 日在福建省民政厅登记的民办非企业单位，是非营利性社会服务活动的社会组织。章程规定的宗旨：普及公民环境保护意识，保护生态环境与生态平衡。业务范围：保护生态环境、传播环境文化、开展学术技术交流。经福建省民政厅年度检查，2009 年至 2013 年度均合格。原告福建绿家园提供了 2009 年至 2013 年各年度工作报告，内容主要体现参与环境问题调查、保护生态环境、宣传环境保护等公益活动，并声明自成立以来无违法记录。

2005 年 5 月 18 日，经第三人国土延平分局许可，被告李名槩取得证号为 3507020520004 的采矿许可证，采矿权人为被告李名槩，矿山名称为南平市延平区恒兴石材厂，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。被告李名槩亦取得南平市延平区恒兴石材厂个体工商户营业执照。2008年6月3日，经第三人国土延平分局许可，被告李名槩取得证号为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、矿种等与3507020520004的采矿许可证一致。2008年5月28日，被告李名槩向第三人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出具一份《南平市延平区砂基洋（恒兴）矿区饰面花岗岩开发利用方案》对矿区水土保持、土地复垦、闭坑措施等作了可行方案。

2008年7月28日，被告李名槩与被告谢知锦签订一份《采矿权转让合同》。2008年7月29日，被告李名槩与被告谢知锦、倪明香、郑时姜又重新签订一份内容相同的《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太平镇葫芦山村，矿山名称为南平市延平区恒兴石材厂，矿区面积0.0039平方公里，矿种为饰面花岗岩，采矿权四至范围及界址为矿山范围扩大至现采矿点山顶整个范围。登记于李名槩名下的《采矿许可证》证号为3507020520004，李名槩负责办理该采矿许可证续期十年，

矿山范围扩大至现采矿点整个山顶范围。李名槩领取续期《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。合同末尾注明：原 2008 年 7 月 28 日，被告李名槩与被告谢知锦单独签订的合同无效，以 2008 年 7 月 29 日被告李名槩与被告谢知锦、倪明香、郑时姜三个股东共同重新签订的合同为有效合同。合同还约定了价款支付、违约责任等内容。该合同签订后，未经采矿权审批管理机关审批。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，在未依法取得占用林地许可证及办理采矿许可续期手续的情况下，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兴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 and 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、郑时姜采石塘口位于 005 林班 08 大班 040 小班、013 林班 02 大班 050 小班，占用林地面积 10.54 亩；弃石位于 013 林班 02 大班 050 小班和 013 林班 02 大班 020 小班，占用林地的面积 8.62 亩；工棚位于 005 林班 08 大班 070

小班，占用林地的面积 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位于 013 林班 02 大班 020 小班、050 小班、070 小班占用林地面积 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用地罪，于 2014 年 7 月 28 日被南平市延平区人民法院分别判处有期徒刑一年六个月、一年四个月、一年二个月。三被告不服，提起上诉，南平市中级人民法院二审裁定：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《关于缴纳矿山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用地罪一案侦查过程中，侦查机关南平市公安局延平森林分局制作的 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。”以及

2014 年 2 月 12 日第二次补充现场勘验笔录记载：“原老板李名槩在现场同时表示，他今天在现场指认的其原来采石塘口现部分已被谢知锦、倪明香、郑时姜三人后期采矿所产生的弃土、弃石掩埋覆盖。”

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，意见为：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受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。

原告自然之友为本案支付评估费 6000 元，律师费 96200 元，为本案支出的其他合理费用 31308 元（合理的交通费 22840 元、合理的住宿费 4148 元、市内交通及用餐费参照《中央和国家机关差旅费管理办法》规定的标准并结合差旅费发票及案件合理的出差需要，确定为 4320 元）；原告福建绿家园为本案支付律师费 25261 元，为本案支出的其他合理费用 7393.5 元（交通费 4513.5 元、住宿费 400 元、市内交通及用餐费参照《中央和国家机关差旅费管理办法》规定的标准并结合差旅费发票及案件合理的出差需要，确定为 2480 元）。

原审法院认为，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、李名槲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。

关于原告自然之友、福建绿家园的主体资格问题。《中华人民共和国环境保护法》第五十八条规定：“对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼：（一）依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记；（二）专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。”原告自然之友系2010年6月18日在北京市朝阳区民政局登记成立的民办非企业单位，虽然其自登记之日起至本案起诉之日止成立不满五年，但其在登记前已经依法从事环境保护公益活动，至提起本案诉讼前从事环境保护公益活动已满五年，且在本案诉讼过程中其登记设立已满五年，并无违法记录。因此，原告自然之友在本案中符合“从事环境保护公益活动连续五年以上”的主体资格要件。原告福建绿家园于2006年11月7日在福建省民政厅登记，是从事环境保护

的非营利性的社会组织，专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。故原告自然之友、福建绿家园均符合《中华人民共和国环境保护法》第五十八条规定，作为公益诉讼原告主体适格。

关于被告谢知锦、倪明香、郑时姜、李名槊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。被告谢知锦、倪明香、郑时姜非法占用林地共 19.44 亩，被告谢知锦、倪明香、郑时姜依法应当承担该部分损坏林地植被的恢复义务。虽然被告李名槊与被告谢知锦、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，且被告李名槊的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转让给被告谢知锦、倪明香、郑时姜采矿，被告李名槊对被告谢知锦、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，故被告李名槊对被告谢知锦、倪明香、郑时姜非法占用林地 19.44 亩应承担共同责任。由于被告李名槊的原塘口 8.89 亩部分已被被告谢知锦、倪明香、郑时姜之后采矿期间所产生的弃石、弃土所掩埋，对该部分被告李名槊与被告谢知锦、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行政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。”被告李名槊和被告谢知锦、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。关于被告李名槊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治理恢复的义务。”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、李名槊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原状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事件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

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，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，不属于植被生态公共服务功能的损失，故原告无权主张，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，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，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，予以支持；为诉讼支出的其他合理费用31308元亦属必要，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，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》第五十八条和《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、第二十二条之规定，判决：一、被告谢知锦、倪明香、郑时姜和李名槩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（支付到南平市中级人民法院指定账户），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

和李名槲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（支付到南平市中级人民法院指定账户），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、郑时姜和李名槲应于本判决生效后十日内共同支付原告北京市朝阳区自然之友环境研究所支出的评估费 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、郑时姜和李名槲应于本判决生效后十日内共同支付原告福建省绿家园环境友好中心律师费 25261 元、为诉讼支出的其他合理费用 7393.5 元，合计 32654.5 元；六、驳回原告北京市朝阳区自然之友环境研究所和福建省绿家园环境友好中心的其他诉讼请求。如果未能按本判决指定的期间履行给付金钱义务，应当依照《中华人民共和国民事诉讼法》第二百五十三条之规定，加倍支付迟延履行期间的债务利息。案件受理费 26335 元，保全费 5000 元，由被告谢知锦、倪明香、郑时姜和李名槲共同负担 30775 元；由原告北京市朝阳区自然之友环境研究所和福建省绿家园环境友好中心共同负担 560 元，该款依原告申请准予免交。

一审宣判后，原审被告谢知锦、倪明香、郑时姜不服，向本院提起上诉。

上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜上诉称：1. 原判对上诉人是否构成侵权的主观过错未予查明，对于当地政府、相关行政

执法部门当时制定的政策以及行政违法、不作为没有查明认定，将应当由当地人民政府、相关行政主管部门承担的责任全部归责上诉人承担，缺乏公平公正。2. 关于生态环境修复费用、生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失的评估意见不能作为认定本案事实的依据。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不能适用于本案，原判适用法律错误。4. 被上诉人自然之友提起本案诉讼时，依法设立时间不足五年，即专门从事环境保护公益活动达不到连续五年，不符合原告主体资格。综上，原判认定事实不清，适用法律错误，程序违法，请求撤销原审判决，改判驳回被上诉人的一审诉讼请求。

被上诉人自然之友、福建绿家园答辩称：1. 上诉人在未经审批许可的情况下实施开采行为，主观过错明显，当地人民政府、相关行政主管部门当时制定的政策以及行政违法、不作为与上诉人的环境侵权后果没有直接必然的联系。2. 评估意见系聘请具有森林资源评估能力的专家，对生态环境修复费用和生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失提出的专家意见，并出庭接受询问，应予采信。3. 《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国侵权责任法》均规定恢复原状、赔偿损失等民事责任承担方式，应包括赔偿生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失。《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可以适用于本案。4. 自然之友已从事环境保护公益活动连续满五年以上，符合原告主体资格要件。综上，原判认定事实清楚，证据充分，适用法律正确，程序合法，请求驳回上诉，维持原判。

原审被告李名槊答辩称，同意上诉人一方的上诉意见，请求改判驳回被上诉人对其提出的一审诉讼请求。

原审第三人延平区林业局答辩称，原判认定其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，此认定事实清楚，适用法律正确，请求二审法院予以维持。

原审支持起诉人中国政法大学环境资源法研究和服务中心提交意见称，上诉人破坏生态环境的行为严重违反了我国环境保护的法律法规，已经给社会公共利益造成重大损失。被上诉人多年来专门从事环境保护公益活动，符合环境民事公益诉讼的起诉条件，其支持被上诉人提起本案环境民事公益诉讼。

本案二审审理期间，上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜于二审庭审中当庭补充提交以下 5 份证据：证据 1. 合肥至福州铁路（闽赣）公司筹备组合福（闽赣）筹综函（2009）29 号《关于协调解决新建合肥至福州铁路经过南平市境内压覆矿厂问题的函》复印件 1 份；证据 2. 福建省南平市人民政府办公室南政办函（2009）71 号《关于转发合福铁路公司筹备组关于协调解决

新建合肥至福州铁路经过南平市境内压覆矿厂问题的函》复印件 1 份；证据 3. 南平市延平区铁路建设指挥部(2010)10 号《关于研究京福高铁经过延平区境内压覆矿厂有关问题的会议纪要》复印件 1 份；证据 4. 京福闽赣公司、合福铁路南平征迁指挥部《关于合福铁（延平段）压覆矿问题协调会议纪要》复印件 1 份，上述证据 1-4 以证明上诉人至今未取得采矿许可证是当地政府因铁路建设而暂停办理。证据 5. 南平市延平区恒兴石材厂从 2008 年 10 月至 2010 年 10 月的用电量情况记录表复印件 1 份，以证明根据用电量情况，上诉人采矿行为发生在 2008 年 11 月至 2009 年 7 月间，2009 年 8 月之后没有采矿行为。被上诉人自然之友、福建绿家园质证认为，上诉人提交的 5 份证据从证据的取得时间看，均不属于新证据，证据 1-4 与本案没有关联性，证据 5 不能证明上诉人于 2009 年 8 月之后停止生产。本院认为，上诉人提交的 5 份证据在本案一审诉讼前就已持有而未在一审告知的举证期限内提供，现于二审庭审中当庭提供，已超过举证期限，且不属于新证据范畴，亦不影响原判对上诉人环境侵权事实和责任承担的认定，故本院不予采纳。

经二审审理查明，一审认定的事实清楚，本院予以确认。

关于上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜提出被上诉人自然之友不符合原告主体资格的上诉理由。经查，上诉人自然之友于 2010 年 6 月 18 日在北京市朝阳区民政局登记成立，其在登记前已经依法从事环境保护公益活动，虽然其自登记之日起至本

案起诉之日止成立不满五年，但其提起本案诉讼前从事环境保护公益活动已连续满五年。故原判认定上诉人自然之友符合《中华人民共和国环境保护法》第五十八条规定，作为本案环境公益诉讼原告的主体适格，并无不当，上诉人的此项上诉理由不能成立，不予支持。

关于上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜提出其不应承担本案侵权责任的上诉理由。经查，上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜未经林业行政主管部门审批，为采矿非法占用林地，直接造成19.44亩林地的原有植被被严重破坏，依法应当承担环境侵权责任。上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜在采矿过程中占用林地，除直接造成上述19.44亩林地植被被破坏外，还将采矿所产生的弃石、弃土堆放掩盖在原审被告李名槩的原采石塘口所占用破坏的8.89亩林地上，双方对造成上述8.89亩林地植被被破坏的侵权责任已无法区分，应共同承担责任。原审被告李名槩未经行政主管部门审批，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转让给上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜采矿，对造成上述19.44亩林地植被被破坏，具有共同过错，双方应共同承担责任。本案上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜及原审被告李名槩实施了占用林地、破坏林地植被的侵权行为，所侵犯的客体是森林资源，而非矿产资源。根据《中华人民共和国森林法》第十八条的规定，上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜及原审被告李名槩实施占用林地的行为是否经人民政府相关行

政主管部门审批同意，均应承担恢复林地植被的责任。因此，当地人民政府和相关行政主管部门是否存在行政违法、不作为的情形，不影响上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜及原审被告李名槊作为侵权人承担本案的环境侵权责任。故原审认定上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜及原审被告李名槊应共同承担上述共计 28.33 亩林地植被被破坏的环境侵权责任，此认定事实清楚，于法有据，上诉人的此项上诉理由亦不能成立，不予支持。

关于上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜提出生态环境修复费用、生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失的评估意见不能作为认定本案事实依据的上诉理由。经查，该评估意见系具有资产评估资质的北京中林资产评估有限公司出具，虽未能提供评估人员的个人评估资格证书，但参与评估的主要人员具有生态学教授职称、生态学博士学位，其中评估人员厦门大学生态学教授李振基和生态学博士吴栋栋、景谦平在一审庭审中出庭接受质询，可以视为专家意见。鉴于上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜及原审被告李名槊在一审和二审期间均未申请对本案生态环境修复费用、生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失进行重新评估，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》第二十三条规定，原判将该评估意见视为专家意见予以参考，合理确定本案生态环境修复费用、生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损

失，符合法律规定。故上诉人的此项上诉理由亦不能成立，不予支持。

关于上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜提出《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不能适用于本案的上诉理由。经查，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事件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。《中华人民共和国民事诉讼法通则》、《中华人民共和国侵权责任法》均规定了侵权人应承担赔偿损失的侵权责任，但对赔偿损失的具体事项没有明确规定。在本案于2015年1月1日立案受理，一审审理过程中《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》于2015年1月7日颁布实施，该司法解释第二十一条的规定：“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。”因此，该司法解释明确规定了生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失属于赔偿损失的事项，可以适用于本案。故上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜及原审被告李名燊占用林地，造成林地植被被严重破坏，属于破坏生态环境、损害社会公共利益的行为，在共同承担恢复林地植被责任的同时，还应共同赔偿生态环境

受到损害至恢复原状期间服务功能损失，上诉人的此项上诉理由亦不能成立，不予支持。

综上，本院认为，上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜的上诉理由和原审被告李名掣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。依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百七十条第一款第（一）项之规定，判决如下：

驳回上诉，维持原判。

本案二审案件受理费人民币 26335 元，由上诉人谢知锦、倪明香、郑时姜共同负担。

本判决为终审判决。

审 判 长 祝昌霖

审 判 员 李和平

代理审判员 林锦斌

二〇一五年十二月十四日

书 记 员 林 辉

泰兴锦汇化工有限公司、泰州市环保联合会与泰兴锦汇化工有限公司、泰州市环保联合会等环境污染责任纠纷再审民事裁定书：

中华人民共和国最高人民法院民事裁定书

(2015)民申字第 1366 号

再审申请人（一审被告、二审上诉人）：泰兴锦汇化工有限公司。住所地：江苏省泰兴市经济开发区新港路 10 号。

法定代表人：许江波，该公司董事长。

委托代理人：赵兵，北京市时代九和律师事务所律师。

被申请人（一审原告、二审被上诉人）：泰州市环保联合会。住所地：江苏省泰州市永晖路 18 号。

法定代表人：童宁，该联合会秘书长。

委托代理人：陈晓军，江苏江豪律师事务所律师。

委托代理人：张文灿，江苏天滋律师事务所律师。

一审被告、二审上诉人：江苏常隆农化有限公司。住所地：江苏省泰兴市经济开发区团结河路 8 号。

法定代表人：王卫华，该公司总经理。

一审被告、二审上诉人：江苏施美康药业股份有限公司。住所地：江苏省泰兴市经济开发区新港南路 10-2 号。

法定代表人：王俊华，该公司董事长。

委托代理人：张亚斌，江苏恒桥律师事务所律师。

一审被告、二审上诉人：泰兴市申龙化工有限公司。住所地：江苏省泰兴市经济开发区疏港路 3 号。

法定代表人：蒋德生，该公司副总经理。

一审被告：泰兴市富安化工有限公司。住所地：江苏省泰兴市经济开发区中港路 8 号。

法定代表人：秦涛涵，该公司董事长。

委托代理人：俞鑫生，江苏有方律师事务所律师。

一审被告：泰兴市臻庆化工有限公司。住所地：江苏省泰兴市经济开发区疏港路 10 号。

法定代表人：杨继群，该公司经理。

再审申请人泰兴锦汇化工有限公司（以下简称锦汇公司）因与被申请人泰州市环保联合会以及一审被告、二审上诉人江苏常隆农化有限公司（以下简称常隆公司）、江苏施美康药业股份有限公司（以下简称施美康公司）、泰兴市申龙化工有限公司，一审被告泰兴市富安化工有限公司、泰兴市臻庆化工有限公司环境污染侵权赔偿纠纷一案，不服江苏省高级人民法院（2014）苏环公民终字第 00001 号民事判决，向本院申请再审。本院依法组成合议庭对本案进行了审查，现已审查终结。

锦汇公司申请再审称：（一）二审判决认定锦汇公司被江中公司倾倒副产酸的数量有误。1. 根据戴卫国等人在公安机关的供述，锦汇公司被泰州市江中化工有限公司（以下简称江中公司）倾倒的副产酸数量为 653.08 吨。2. 兴化市协宇运输有限公司泰兴分公司（以下简称协宇泰兴分公司）开具的运输费用票据显示锦汇公司运输副产酸的数量为 1702.27 吨。既然二审

法院认定锦汇公司支付运费即为补贴倾倒费用，那么也应该按照协字泰兴分公司开具运输费用票据的数额认定副产酸的倾倒数量。3. 如果按照销售发票的记载计算，戴卫国等人于 2012 年 8 月开始倾倒锦汇公司出售给江中公司的副产酸，在此之前，锦汇公司开具给江中公司的副产酸发票数量为 3822.2 吨；2011 年 12 月 29 日锦汇公司开具给江中公司的 455.42 吨副产酸发票系于 2012 年入账，并非在 2012 年被倾倒。上述两笔副产酸数量应从锦汇公司出售给江中公司的总数量中扣除。因此，锦汇公司被江中公司倾倒的副产酸数量应该从 653.08 吨、1702.27 吨等数字中认定。（二）二审判决认定锦汇公司应支付环境修复费用无事实依据。1. 案涉河流无需修复及赔偿。如泰运河和古马干河被污染前水质为Ⅲ类，经过自我净化之后，2013 年的河流水质仍为Ⅲ类。泰州市环保联合会未提交证据证明污染行为造成他人人身、财产等损失，锦汇公司不应承担环境修复费用及损失赔偿。2. 二审判决缺乏对案涉河流生态环境损害的确认和评估，以水体污染修复费用代替生态环境损害，没有事实及法律依据。3. 修复费用的认定及计算方法有误。环境保护部环境规划院《环境污染损害数额计算推荐方法》（以下简称《推荐方法》）（第 I 版）确定了实际修复费用法、虚拟治理成本法和修复费用法。《泰州市泰兴市古马干河、如泰运河 12.19 废酸倾倒事件环境污染损害评估技术报告》（以下简称《评估技术报告》）中的治理成本法系依据《推荐方法》（第 I 版）

第 4.5.2 修复费用法确定水体修复参考的单位治理成本，其采用的方法是化学氧化法，计算的单位治理成本是每吨 700 元。因此，《评估技术报告》中的治理成本法实际就是《推荐方法》中的修复费用法，其敏感系数应为 1.4-1.6 倍，计算得出的环境修复费用应为 5000 余万元，锦汇公司应承担其中的 8757855 元。此外，泰州市环保联合会一审起诉时主张六家被告企业赔偿水环境污染损失，并未主张环境修复费用，二审判决判令六家被告企业承担环境修复费用，超出了原告的诉讼请求。（三）二审判决适用法律错误。1.《推荐方法》（第 I 版）在二审时已经失效，二审法院并未依据《推荐方法》（第 II 版）重新进行损害评估鉴定。《推荐方法》（第 II 版）中规定了环境修复和生态恢复两种方式，都是以自然环境损害为前提，但本案并未有自然环境的损害，不应进行修复。2. 锦汇公司尽到了销售副产酸的谨慎义务。锦汇公司与买受人订立合同，约定运费承担，属于《中华人民共和国合同法》的调整范畴，不能适用侵权责任法的规定。（四）泰州市环保联合会不具有提起本案环境民事公益诉讼的主体资格，二审判决认定其具有本案原告主体资格错误。（五）锦汇公司不是本案适格的责任承担主体。锦汇公司自身并未实施排放、倾倒、泄漏等污染行为，也没有指使他人实施该行为。江中公司在购买副产酸后的处置行为与锦汇公司无关，双方之间无意思联络，锦汇公司不应承担环境污染的侵权责任。（六）二审判决引用《中华人民共和国民事诉讼法

诉讼法》（以下简称民事诉讼法）第一百七十条第一款第一项关于维持原判的规定，但实际作出改判，属于适用法律错误。

（七）二审判决主文第四项的内容属于企业自主经营权的范畴，二审判决将该内容的执行决定权置于环境保护行政主管部门手中，设置审批程序，侵犯了锦汇公司的企业自主经营权。（八）泰州市环保联合会没有对其他涉嫌污染环境的化工企业提起诉讼。北京市朝阳区自然之友环境研究所针对当地其他污染企业提起的环境民事公益诉讼案件被法院依法受理，会影响锦汇公司的责任承担数额。锦汇公司依据民事诉讼法第二百条第二项、第六项、第十一项的规定申请再审。

泰州市环保联合会提交意见称：（一）泰州市环保联合会作为民事诉讼法第五十五条规定的“有关组织”，在本案中具备提起环境民事公益诉讼的主体资格。（二）锦汇公司所谓“销售”副产酸的行为其实是非法处置行为，与环境污染之间存在因果关系。1. 锦汇公司的所谓“销售”行为其实就是抛弃行为，不符合买卖合同的基本特征。锦汇公司工作人员在接受公安机关询问时也予以承认。2. 锦汇公司知道或者应当知道江中公司没有处置副产酸的资质和能力。戴卫国、姚雪元在2013年4月24日的笔录中，也分别供述锦汇公司知道他们肯定没有处置副产酸的资质和能力。3. 锦汇公司将副产酸交由江中公司处置的行为与环境污染之间存在因果关系。尽管锦汇公司没有自己实施排放、倾倒、泄漏等污染环境的行为，但锦汇公司知道或者

应当知道江中公司等单位没有取得处理副产酸的资质和能力；锦汇公司知道自己支付的款项不足以支付正常无害化处理副产酸的费用；锦汇公司将对自己没有利用价值的副产酸交由江中公司戴卫国等人处理，不仅给倾倒者提供了污染源，客观上也为倾倒者牟取了非法利益。（三）二审判决认定锦汇公司被江中公司倾倒副产酸的数量正确。1. 锦汇公司在再审申请中提到的数据均以戴卫平记账本记载数量确定，但戴卫平的记账本无论是记账时间、还是记载内容都是不全面的。2. 锦汇公司对刑事被告人供述的引用存在断章取义。（1）戴卫国、姚雪元已在2013年8月8日讯问笔录中确认倾倒常隆公司、锦汇公司副产酸19361.16吨。（2）锦汇公司摘取刑事被告人的部分供述，认为案涉副产酸开始倾倒的时间为2012年8月是错误的。实际倾倒时间应为2011年年底。3. 锦汇公司副总经理杨军在2013年10月10日的询问笔录中明确说明，戴卫国、姚雪元等人通过给锦汇公司运输费用票据或者油票方式平账。因此，锦汇公司仅根据运输费用票据来计算被江中公司倾倒副产酸数量是片面的。（四）二审判决确定的环境修复费用是合法合理的。1. 案涉被污染河流需要修复。大量副产酸被倾倒入河流后，对水体、水生物、河床等水生态环境造成严重的损害，损害后果的严重性决定了修复的必要性。当地政府发布的环境公告中对水质的检测项目仅仅是对水质常规项目的检测，并不能全面覆盖水质的整体状况，被倾倒水域的水质检测情况并不能说明污染

对河流造成的损害情况。2. 二审判决确定的环境修复费用的计算方法正确。《评估技术报告》中采用的实验值法仅仅是“从消耗长江水削减酸性污染”的角度，计算的只是降低污染源本身破坏性的成本费用，并非是对环境修复费用的评估。正是由于实际的环境修复费用难于计算，才适用虚拟治理成本法来计算，符合《推荐方法》的规定。3. 关于采用哪一版本《推荐方法》的问题。本案损害事实发生时，只有《推荐方法》（第Ⅰ版），《推荐方法》（第Ⅱ版）是在本案一审结束后出台的。二审程序中，锦汇公司从未以《评估技术报告》的依据失效为由主张无效或者申请重新鉴定。此外，《推荐方法》（第Ⅱ版）中，虚拟治理成本法仍是常用的环境价值评估方法。（五）二审判决援引民事诉讼法第一百七十条第一款第一项作为判决的程序法依据正确。1. 二审判决的基础是认为一审判决“认定事实清楚，适用法律正确”。民事诉讼法第一百七十条第一款中只有第一项规定的情形为认定事实清楚，适用法律正确。2. 二审判决维持了一审判决关于环境修复主体、需要赔偿的项目和环境修复费用的数额，只是对环境修复费用的支付、抵扣设置了一定的条件。这些内容不是对一审判决认定事实和适用法律的改变，而是二审法院基于从源头上预防和控制环境污染所做的司法探索与创新，体现了二审法院司法预防与司法惩治相结合的环保理念。3. 锦汇公司一方面认为二审判决关于抵扣条件的设置没有法律依据；另一方面对二审判决确定的 40%的环境

修复费用可以用技术改造费抵扣的做法表示认可，且在判决执行过程中已经根据二审判决向相关主管部门提出了抵扣申请。

（六）锦汇公司认为二审判决确定的抵扣条件限制其企业自主经营权，属于认识错误。二审判决对环境修复费用的抵扣设定一定的程序，其目的是重在引导企业注重技术改造，变废为宝，循环利用，减少和避免副产酸对环境的损害。（七）本案是否存在其他污染主体或者漏列其他污染主体，不影响判决的公正性。本案并不是按照总体的环境污染损害结果来计算环境修复费用，而是按照污染者各自倾倒污染物的种类及数量来计算环境修复费用，判决结果并没有免除或者减少其它可能存在的污染者的环境侵权责任，也没有加重包括锦汇公司在内的六家被告企业的环境侵权责任。锦汇公司的再审申请缺乏事实与法律依据，请求予以驳回。

锦汇公司在本院召集的庭前会议中确认其依据民事诉讼法第二百条第一项、第二项、第六项、第十一项的规定申请再审。同时，锦汇公司向本院提交三份新的证据材料：1. 江苏省泰州市中级人民法院（2014）泰中环刑终字第 00001 号刑事判决书，拟证明二审判决认定的锦汇公司被江中公司倾倒副产酸数量错误。2. 江苏省泰州市中级人民法院（2015）泰中环公民诉初字第 00001 号民事裁定书，拟证明案涉环境污染责任案件中还有江苏中丹化工技术有限公司等污染企业的存在。3. 江苏省高级

人民法院（2015）苏环公民诉终字 00001 号民事裁定书，拟证明二审判决判令锦汇公司承担环境修复费用的数额错误。

泰州市环保联合会针对上述证据材料发表质证意见认为：

1. 锦汇公司提交的江苏省泰州市中级人民法院（2014）泰中环刑终字第 00001 号刑事判决书，不能证明本案二审判决认定锦汇公司被江中公司倾倒副产酸数量错误。该判决关于锦汇公司被江中公司倾倒副产酸数量的认定与本案二审判决一致。2. 锦汇公司提交的江苏省泰州市中级人民法院（2015）泰中环公民诉初字第 00001 号民事裁定书、江苏省高级人民法院（2015）苏环公民诉终字 00001 号民事裁定书，不能证明二审判决判令锦汇公司承担环境修复费用的数额错误。上述两份裁定仅是对案件审理程序的裁定，并非实体判决，无法确定案涉水体在同时期是否还存在其他的侵权主体。即使存在其他侵权主体，也不会对本案判决的数额产生影响。故锦汇公司提交的三份新的证据材料并非本案再审审查阶段的新证据。

本院认为：本案是民事再审审查案件。根据民事诉讼法第二百条、《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第三百九十五条的规定，本院应当围绕再审申请人主张的再审事由是否成立进行审查。本案所涉七个争议焦点中，对第一、二、五、七个争议焦点的审查，系判断锦汇公司的再审申请是否符合民事诉讼法第二百条第六项的规定；对第三、四、五个争议焦点的审查，系判断锦汇公司的再审申请是

否符合民事诉讼法第二百条第二项的规定。此外，锦汇公司依据民事诉讼法第二百条第一项、第十一项提出的新的证据材料以及二审判决超出当事人诉讼请求的问题，本院结合相关争议焦点分别予以评判。

（一）关于二审判决认定泰州市环保联合会具有本案原告主体资格是否有法律依据的问题

民事诉讼法第五十五条规定：“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。”泰州市环保联合会是2014年2月25日在泰州市民政局登记设立的社会组织，其宗旨是围绕可持续发展战略，贯彻落实科学发展观，围绕实现泰州市环境保护目标和维护公众环境权益，发挥政府与社会之间的桥梁和纽带作用，推动泰州市及全人类环境保护事业的进步与发展。其业务范围是提供环境决策建议、维护公众环境权益、开展环境宣传教育、政策技术咨询服务等。泰州市环保联合会于2014年8月4日依据民事诉讼法第五十五条的规定提起本案环境民事公益诉讼，有充分的法律依据。2015年1月1日正式施行的《中华人民共和国环境保护法》不适用于本案。锦汇公司关于泰州市环保联合会不具有本案原告主体资格的主张，没有事实与法律依据，本院不予支持。

（二）关于二审判决认定锦汇公司以出售方式处置其生产的副产酸的行为与造成古马干河、如泰运河环境污染损害结果之间存在因果关系依据是否充分的问题

锦汇公司与江中公司签订《工矿产品购销合同》，约定锦汇公司向江中公司出售副产酸，每月 800 吨，价格随行就市。根据姚雪元、戴卫国在公安机关的讯问笔录以及锦汇公司副总经理杨军、安全生产部长戴建东在公安机关的询问笔录可知，锦汇公司在副产酸交易市场低迷的情况下，为了尽快处置副产酸，实际出售副产酸价格为 1 元 / 吨，同时每吨补贴江中公司 20 元运输费用，并以江中公司实际运出的副产酸数量结账。出卖人交付货物，买受人支付相应价款系买卖合同的基本属性。锦汇公司作为出卖人出售副产酸，买受人江中公司仅支付 1 元 / 吨的价款，锦汇公司反而支付 20 元 / 吨的运输费用或者其他补贴给江中公司，此种补贴出售行为明显不符合买卖合同的基本特征。

副产酸属于危险化学品，其生产、出售、运输、储存和处置有专门的规范。《中华人民共和国水污染防治法》第二十九条第一款规定，禁止向水体排放油类、酸液、碱液或者剧毒废液。副产酸作为企业生产化工产品过程中产生的副产品，在无法进入市场的情况下，应当按照国家法律、法规的规定由有资质处理危险废物的机构进行处置。作为危险化学品和化工产品生产企业，需要了解其主营产品和主营产品生产过程中产

生的副产品是否具有高度危险性，是否会造成环境污染；需要使其主营产品生产、出售、运输、储存和处置符合相关法律规定，亦需使其副产品的生产、出售、运输、储存和处置符合相关法律规定，避免对生态环境造成损害或者产生造成生态环境损害的重大风险。锦汇公司生产经营过程中产生的副产酸属于危险化学品，其生产、出售、运输、储存和处置有专门的规范，锦汇公司应对副产酸的处置具有较高的注意义务。从实施倾倒行为的戴卫国、姚雪元等人在公安机关的讯问笔录及杨军、戴建东在公安机关的询问笔录看，锦汇公司明知戴卫国、姚雪元等人将副产酸倾倒入河而未加阻止。虽然锦汇公司并未直接实施倾倒行为，但其在明知副产酸市场低迷，对其进行无害化处理需花费高昂处理费用的情况下，采用补贴运输费用等方式将副产酸交给不具备处置资质的江中公司，并长期放任江中公司将副产酸倾倒入河，造成如泰运河、古马干河水体大面积污染，严重损害社会公共利益和公众环境权益，其行为与如泰运河、古马干河水体污染损害结果之间具有因果关系，应当承担侵权责任。

（三）关于二审判决判令锦汇公司承担生态环境修复责任依据是否充分的问题

虽然河流具有一定的自净能力，但是环境容量是有限的，向水体大量倾倒副产酸，必然对河流的水质、水体动植物、河床、河岸以及河流下游的生态环境造成严重破坏。如不及时修

复，污染的累积必然会超出环境承载能力，最终造成不可逆转的环境损害。因此，不能以部分水域的水质得到恢复为由免除污染者应当承担的环境修复责任。

泰州市环保联合会申请东南大学能源与环境学院吕锡武教授作为专家辅助人出席一审庭审，对鉴定意见以及本案所涉专业问题提出意见。吕锡武教授认为，向水体倾倒危险废物的行为直接造成了区域生态环境功能和自然资源的破坏，无论是对长江内河水生态环境资源造成的损害进行修复，还是将污染引发的风险降至可接受水平的人工干预措施所需费用，均将远远超过污染物直接处理的费用；由于河水的流动和自我净化，即使倾倒点水质得到恢复，也不能因此否认对水生态环境曾经造成的损害。鉴定人南京理工大学贺启环教授出庭接受询问时也表示，无法计算得到实际人工干预的费用或者难于计算人工干预的费用，可以采用虚拟治理成本法计算损失。

水环境具有流动性，污染行为瞬间发生，损害现场无法复原，属于《推荐方法》（第Ⅰ版）规定的环境修复费用难于计算的情形，可以采用虚拟治理成本法来计算环境修复费用。且《推荐方法》（第Ⅱ版）与（第Ⅰ版）关于虚拟治理成本法的规定并无本质区别，二审判决以《评估技术报告》确定的锦汇公司被江中公司倾倒的副产酸治理成本、被倾倒的数量再乘以Ⅲ类地表水环境功能敏感程度推荐倍数 4.5-6 倍的下限 4.5 倍计算环境修复费用，并无不当。

经查泰州市环保联合会的一审起诉状，虽然将诉讼请求表述为赔偿水环境污染损失，但在事实和理由部分明确此赔偿款项系环境修复费用。二审判决判令锦汇公司承担环境修复费用并未超出当事人的诉讼请求。

（四）关于二审判决认定锦汇公司被江中公司倾倒的副产酸数量为 5460.18 吨是否有事实依据的问题

常隆公司、锦汇公司向江中公司交付副产酸后，江中公司并未记载倾倒常隆公司、锦汇公司副产酸的具体数量，而是将收到的副产酸直接倾倒入河。但常隆公司、锦汇公司均通过开具增值税发票的方式记载了副产酸的出售数量，戴卫国、姚雪元在公安机关的讯问笔录记载了常隆公司、锦汇公司共同被江中公司倾倒的副产酸的数量。因此，为查明锦汇公司被江中公司倾倒副产酸的数量，需查明常隆公司、锦汇公司向江中公司出售副产酸数量和江中公司倾倒副产酸数量。二审判决根据常隆公司、锦汇公司出售副产酸的增值税专用发票以及戴卫国、姚雪元、丁劲光等人在公安机关的供述，认定常隆公司、锦汇公司出售给江中公司的副产酸分别为 17598.92 吨、8224.97 吨。两公司出售总量减去其中被江中公司以开票方式出售的 7170.71 吨，再减去江中公司以不开票方式出售的 1508.92 吨，剩余为被江中公司倾倒的 17143.86 吨。按照常隆公司、锦汇公司各自出售数量的比例分配，江中公司倾倒的副产酸中属于常隆公司的为 11683.68 吨，属于锦汇公司的为 5460.18 吨。由于

常隆公司和锦汇公司的副产酸被江中公司混合倾倒，无法准确查明各自被倾倒的数量，二审判决按照两公司出售副产酸的比例确定各自被倾倒副产酸的数量，认定方法合理。

锦汇公司以戴卫国、姚雪元在公安机关的部分讯问笔录以及部分运输费用票据主张二审判决认定锦汇公司被江中公司倾倒副产酸数量错误，不能成立。

锦汇公司向本院申请再审时提交江苏省泰州市中级人民法院（2014）泰中环刑终字第 00001 号刑事判决书作为新的证据材料，用以证明本案二审判决认定锦汇公司被江中公司倾倒的副产酸数量错误。经查，上述刑事二审判决内容是对本案倾倒副产酸的犯罪嫌疑人的罪行认定。刑事二审判决载明戴卫国、姚雪元共同或者伙同蒋巧红以江中公司名义收集锦汇公司 5460.18 吨副产酸倾倒至如泰运河与古马干河水体，与本案二审判决认定锦汇公司被江中公司倾倒副产酸的数量一致。故刑事二审判决关于副产酸倾倒数量的认定不能证明本案二审判决认定的主要事实或者证据错误，不属于《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第三百八十七条、第三百八十八条规定的情形，亦不足以推翻二审判决。

（五）关于二审判决判令锦汇公司需凭环境保护行政主管部门出具的企业环境守法情况证明、项目竣工环保验收意见和具有法定资质的中介机构出具的技术改造投入资金审计报告抵

扣 40%的生态环境修复费用是否会侵害锦汇公司的企业自主经营权的问题

本案系社会组织为了保护环境，维护社会公共利益而提起的环境民事公益诉讼，其目的是发现污染环境、破坏生态行为，通过诉讼程序有序参与环境治理，以法治思维和法治方式解决环境保护领域的矛盾纠纷。本案一审、二审法院贯彻《中华人民共和国环境保护法》的基本理念，把生态保护和环境修复放在优先位置，依法认定生态环境受到损害，并根据《评估技术报告》以及专家意见合理确定生态环境修复费用，依法追究污染者的环境侵权责任。同时，充分运用司法智慧和审判手段，依法妥善衡平各方利益冲突，创新环境修复费用履行方式。二审判决生效后，六家被告企业中的三家企业积极履行了全部判决内容。施美康公司、常隆公司虽曾向本院申请再审，但最终撤回其再审申请。常隆公司在撤回再审申请时表示，从保护环境，维护社会公共利益角度出发，二审判决与企业自身发展目标是一致的。常隆公司在履行二审判决的过程中，从源头上解决企业在环境保护方面存在的问题，投入 4700 余万元用于副产酸循环利用等环境项目的建设，现已通过验收并投入运行。目前，常隆公司已经履行完毕二审判决的全部内容，并认识到案件给常隆公司造成的负面影响已经转化为企业改正错误、履行环境保护责任的正能量。由此可见，二审判决不仅没有干涉企业的自主经营权，反而发挥了环境民事公益诉讼应有的评价指

引功能，指引污染企业通过技术创新和改造，担负起环境保护的企业责任。

二审判决主文第四项判令六家被告企业需凭环境保护行政主管部门出具的企业环境守法情况证明、项目竣工环保验收意见和具有法定资质的中介机构出具的技术改造投入资金审计报告抵扣 40%环境修复费用的目的，是为了确定锦汇公司是否已经充分履行了技术改造义务，与企业的自主经营权无涉，亦非设置审批门槛。锦汇公司理应贯彻可持续发展理念，将环境保护作为生产经营过程中的重要因素，积极履行生效判决内容，通过技术改造降低环境风险，承担企业应当承担的环境保护主体责任和社会责任。

（六）关于北京市朝阳区自然之友环境研究所针对当地其他污染企业提起的环境民事公益诉讼案件是否会减轻锦汇公司责任的问题

锦汇公司提交江苏省泰州市中级人民法院（2015）泰中环公民诉初字第 00001 号民事裁定书、江苏省高级人民法院（2015）苏环公民诉终字第 00001 号民事裁定书，拟证明二审判决判令锦汇公司承担环境修复费用数额错误。经查，北京市朝阳区自然之友环境研究所作为原告，针对古马干河、如泰运河水污染问题，在江苏省泰州市中级人民法院提起的环境民事公益诉讼案件正在一审审理中。本案二审判决根据锦汇公司被江中公司倾倒副产酸的数量计算出锦汇公司应承担的环境修复费

用，与其他污染企业的责任不存在交叉或者重叠。锦汇公司在再审审查期间提交的两份另案民事裁定书，不影响本案二审判决对锦汇公司环境侵权责任的认定，不属于再审审查阶段的新证据，本院不予采信。

（七）关于二审判决引用民事诉讼法第一百七十条第一款第一项适用法律是否错误的问题

二审判决引用民事诉讼法第一百七十条第一款第一项关于“原判决、裁定认定事实清楚，适用法律正确的，以判决、裁定方式驳回上诉，维持原判决、裁定”的规定，在维持一审判决的同时，对于锦汇公司支付环境修复费用的期限和条件进行适当调整，并非基于一审判决存在错误而改判，适用法律并无不当。二审判决的裁判方法有利于引导和鼓励企业主动改进生产技术，降低环境风险，从源头上减少环境污染。锦汇公司关于二审判决引用民事诉讼法第一百七十条第一款第一项适用法律错误的主张，缺乏法律依据，本院不予支持。

综上，锦汇公司的再审申请不符合《中华人民共和国民事诉讼法》第二百条第一项、第二项、第六项、第十一项规定的情形。依照《中华人民共和国民事诉讼法》第二百零四条第一款之规定，裁定如下：

驳回泰兴锦汇化工有限公司的再审申请。

审 判 长 林文学

审 判 员 魏文超

审 判 员 刘小飞

审 判 员 王展飞

代理审判员 吴凯敏

二〇一六年一月三十一日

法官助理刘慧慧

书记员饶赞

书记员刘亚男

中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉宁夏华御化工有限公司

环境污染责任纠纷民事起诉状：

民事起诉书

原告：中国生物多样性保护与绿色发展基金会

住所地：北京市崇文区永定门外西革新里 98 号

法定代表人：胡德平

被告：宁夏华御化工有限公司

住所地：中卫市沙坡头区美利工业园区

法定代表人：杨振华

案由：环境污染责任纠纷

诉讼请求：

- 一、请求法院判令被告停止非法污染环境的行为；
- 二、请求法院判令被告对造成环境污染风险的危险予以消除；
- 三、请求法院判令被告恢复生态环境或成立沙漠环境修复专项基金并委托具有资质的第三方进行修复；
- 四、针对第二项和第三项诉讼请求，请求法院组织由原告、

环保技术专家、环保法律专家、人大代表或政协委员组成验收主体共同进行验收；

五、针对第三项诉讼请求，请求法院判令被告赔偿环境修复前生态功能损失；

六、请求法院判令被告在全国性媒体上公开赔礼道歉；

七、请求法院判令被告承担原告为维权而支出的鉴定费、差旅费、律师费等合理费用；

八、请求法院判令被告承担本案诉讼费用。

事实与理由：

1、环境侵权事实：

被告宁夏华御化工有限公司是中卫市一家生产和销售氢氧化钠、对硝基氯苯、邻硝基氯苯等化学产品的企业。其为了节省废水处理费用从而获得更大的非法利益，将其生产化学产品过程中产生的超标生产废水直接排入蒸发池。

2014年9月腾格里沙漠污染事件遭曝光后，中卫市环保局、宁夏回族自治区环保厅、环保部等高度重视，由环保部就该地区环境污染问题进行挂牌督办。在2014年3月中卫市的大排查大整治中发现被告的违法情况之后，中卫市环保局责令其停产整治，但被告拒绝执行自治区环保厅挂牌督办和中卫市环保局停产整治的要求，仍然继续将超标生产废水直排入蒸发池，直到检查时才全面停产。此外，被告整改进度进展缓慢，截止目

前，被告的违法行为仍然未整改完毕。

被告将超标生产废水直接排入蒸发池的行为严重违反法律法规，已经造成其周边地区环境严重污染。

2、公益诉讼法律依据：

《中华人民共和国民事诉讼法》五十五条规定：“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。”

于2014年4月24日修订通过并于2015年1月1日实施的《中华人民共和国环境保护法》第五十八条规定：“对污染环境、破坏生态、损害社会公共利益的行为，符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼：（一）依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记；（二）专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼，人民法院应当依法受理。提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。”

2015年1月7日实施的《最高人民法院关于审理民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第一条至第五条以及第八条规定已成立五年以上且无违法记录的专门从事环保公益活动的社会组织可以依法提起环境民事公益诉讼。

3、原告诉讼主体资格

中国生物多样性保护与绿色发展基金会是经中华人民共和国国务院批准，民政部注册，中国科学技术协会主管，由与环

保相关的企事业单位、团体和热心于环境事业人士自愿组成的联合性的全国性的非营利的社会组织。中国生物多样性保护与绿色发展基金会的宗旨是：广泛动员全社会关心和支持生物多样性保护与绿色发展事业，保护国家战略资源，推动绿色发展事业，保障社会经济可持续发展，促进生态文明建设和人与自然和谐，构建人类美好家园。推动绿色发展事业、维护环境公共利益是原告中国生物多样性保护与绿色发展基金会的工作领域和主要职能之一。中国生物多样性保护与绿色发展基金会成立五年以上且无违法记录，故依法享有原告诉讼主体资格。

综上，被告的行为严重违反了《中华人民共和国环境保护法》等环境保护法律法规，现原告依据《中华人民共和国民事诉讼法》相关规定依法提起公益诉讼，请求贵院依法判令上述被告承担停止侵权、消除危险等民事责任，以维护公共环境利益。

此致

中卫市中级人民法院

具状人：中国生物多样性保护与绿色发展基金会

2015年8月12日

中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉宁夏华御化工有限公司环境污染责任纠纷一审民事裁定书

宁夏回族自治区中卫市中级人民法院

民事裁定书

(2015)卫民公立字第3号

起诉人中国生物多样性保护与绿色发展基金会。住所地：北京市崇文区永定门外西革新里98号。

法定代表人胡德平，该基金会理事长。

委托代理人王海军，北京德和衡律师事务所律师。代理权限为一般代理。

2015年8月13日，本院收到中国生物多样性保护与绿色发展基金会（以下简称绿发会）的民事起诉状，诉称宁夏华御化工有限公司（以下简称华御公司）为节省废水处理费获取非法利益，将其生产化学产品过程中产生的超标生产废水直接排入蒸发池，造成周边地区环境污染，该行为严重违法法规。后中卫市环保局责令其停产整治，但该公司拒绝执行，仍然继续超标排放废水，直至检查时才全面停产。截止目前，该公司的违法行为仍然没有整改完毕。起诉人依据《中华人民共和国民事诉讼法》第五十五条、《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》第一条至第五条、第八条等相关规定提起诉讼，请求：1.判令华御公司停止非法污染环境的行为；2.判令华御公司对造成环境污染风险的危险予以消除；3.判令华御公司恢复生态环境或成立沙漠环境修复专项基金并委托具有资质的第三方进行

修复；4. 针对第二项和第三项诉讼请求，请求法院组织由绿发会、环保技术专家、环保法律专家、人大代表或政协委员组成验收主体共同进行验收；5. 针对第三项诉讼请求，请求法院判令华御公司赔偿环境修复前生态功能损失；6. 判令华御公司在全国性媒体上公开赔礼道歉；7. 判令华御公司承担绿发会为维权而支出的鉴定费、差旅费、律师费等合理费用；8. 判令华御公司承担本案诉讼费用。

本院认为，《中华人民共和国环境保护法》第五十八条规定“对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼：（一）依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记；（二）专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼，人民法院应当依法受理”；《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》第四条规定“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，可以认定为环境保护法第五十八条规定的‘专门从事环境保护公益活动’”。经审查，起诉人提供的基金会章程中，该基金会宗旨为“广泛动员全社会关心和支持生物多样性保护和绿色发展事业，保护国家战略资源，促进生态文明建设和人与自然和谐，构建人类美好家园”，业务范围为“（一）建立示范基地，组织与支持开展生物多样性保护与绿色发展科研、科普活动，支持符合本基金会宗旨的技术开发；（二）开展国际交流与合作、组织与本基金会业务相关的国际、国内学术交流及论坛；（三）开展与支持本基金会业务范围的人员培训及业务咨询活动；（四）组织奖励为生物

多样性保护及绿色发展事业作出贡献的团体和个人；（五）开展和资助符合本基金会宗旨的其他项目及活动”。起诉人的宗旨与业务范围虽然是维护社会公共利益，但其章程中并未确定该基金会同时具备《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》第四条规定的“从事环境保护公益活动”，且该基金会的登记证书确定的业务范围“募集资金、国际合作、专项资助、业务培训”也没有从事环境保护的业务，故起诉人不能被认定为环境保护法第五十八条规定的“专门从事环境保护公益活动”的社会组织。

综上，起诉人主体资格不适格，依据《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》第四条、《中华人民共和国民事诉讼法》第一百二十三条之规定，裁定如下：

对中国生物多样性保护与绿色发展基金会的起诉，本院不予受理。

如不服本裁定，可在裁定书送达之日起十日内向本院递交上诉状，上诉于宁夏回族自治区高级人民法院。

审 判 长 毛玉德

审 判 员 谢成柱

审 判 员 陈 敏

二〇一五年八月十九日

本件与原本核对无异

书 记 员 刘丽娜

本案适用法律条文

《中华人民共和国环境保护法》

第五十八条 对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼：

- (一) 依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记；
- (二) 专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。

符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼，人民法院应当依法受理。

提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。

《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》

第四条 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，可以认定为环境保护法第五十八条规定的“专门从事环境保护公益活动”。

社会组织提起的诉讼所涉及的社会公共利益，应与其宗旨和业务范围具有关联性。

《中华人民共和国民事诉讼法》

第一百二十三条 人民法院应当保障当事人依照法律规定享有的起诉权利。对符合本法第一百一十九条的起诉，必须受理。符合起诉条件的，应当在七日内立案，并通知当事人；不符合起诉条件的，应当在七日内作出裁定书，不予受理；原告对裁定不服的，可以提起上诉。

第一百六十四条第二款 当事人不服地方人民法院第

一审裁定的，有权在裁定书送达之日起十日内向上一级人民法院提起上诉。

第十四条 人民检察院有权对民事诉讼实行法律监督。

中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉宁夏华御化工有限公司

环境污染责任纠纷民事上诉状：

民事裁定上诉状

上诉人：中国生物多样性保护与绿色发展基金会

住所地：北京市崇文区永定门外西革新里 98 号

法定代表人：胡德平

上诉人不服宁夏回族自治区中卫市中级人民法院（2015）卫民公立字第 3 号民事裁定书，现依法提起上诉。

上诉请求：

一、依法撤销中卫市中级人民法院（2015）卫民公立字第 3 号民事裁定书。

二、依法受理上诉人起诉宁夏华御化工有限公司环境污染民事公益诉讼一案。

事实与理由：

一、一审法院未能正确理解“环境”以及“环境保护”的概念，从而错误得出上诉人章程里宗旨和业务范围中没有“从事环境保护公益活动”这一结论。

为了更好地理解“环境”和“环境保护”的概念，上诉人认为应根据《中华人民共和国环境保护法》的相关规定进行理解。该法第一条规定：“为保护和改善环境，防治污染和其他公害，保障公众健康，推进**生态文明建设**，促进经济社会可持续发展，制定本法。”第二条规定：“本法所称环境，是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的**自然因素**的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、**野生生物**、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。”第二十九条规定：“国家在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线，实行严格保护。各级人民政府对具有代表性的各种类型的**自然生态系统区域**，珍稀、濒危的**野生动植物自然分布区域**，重要的水源涵养区域，具有重大科学文化价值的地质构造、著名溶洞和化石分布区、冰川、火山、温泉等自然遗迹，以及人文遗迹、古树名木，应当采取措施予以保护，严禁破坏。”第三十条规定：“开发利用自然资源，应当合理开发，**保护生物多样性**，保障生态安全，依法制定有关生态保护和恢复治理方案并予以实施。引进外来物种以及研究、开发和利用生物技术，应当采取措施，防止对生物多样性的破坏。”

而上诉人在其章程第三条中明确规定了其宗旨：“广泛动员全社会关心和支持生物多样性保护与绿色发展事业，保护国家战略资源，促进生态文明建设和人与自然和谐，构建人类美

好家园。”，该宗旨中无论是“生物多样性保护”、“绿色发展事业”、“生态文明建设”、“人与自然和谐”还是“美好家园”等表述均属于环境保护的范畴。其中，生物多样性保护就属于环境保护的一部分，生物多样性是指生物（动物、植物、微生物）与环境形成的生态复合体以及与此相关的各种生态过程的总和，包括生态系统、物种和基因三个层次。《生物多样性公约》（Convention on Biological Diversity）是一项保护地球生物资源的国际性公约，于1992年6月1日由联合国环境规划署发起的政府间谈判委员会第七次会议在内罗毕通过，1992年6月5日，由签约国在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展大会上签署，公约于1993年12月29日正式生效，常设秘书处设在加拿大的蒙特利尔，中国于1992年6月11日签署该公约，成为世界上首先批准《生物多样性公约》的六个国家之一。2010年国务院审议通过了《中国生物多样性保护战略与行动计划》（2011-2030），2011年，国务院批准成立中国生物多样性保护国家委员会，委员会办公室设在环保部，是环保部最重要的工作内容之一，李克强同志为第一任主席，现任主席为张高丽同志，委员会由中宣部、国家发展改革委等25个部委和单位组成，各部委、各省、自治区等陆续成立生物多样性保护委员会。

一审法院单纯从有没有“环境保护公益活动”这几个字样来确定是否从事环境保护公益活动，属于对法律条文的机械理

解，属于只见树木不见森林的超狭义理解，当然是十分荒谬的。

二、从上诉人实际从事环境保护公益活动来看，也印证了其章程所确定的“环境保护公益活动”的宗旨和业务范围。

《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》第四条规定：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，可以认定为环境保护法第五十八条规定的“专门从事环境保护公益活动”。从该条司法解释的本意上来看，是为了降低社会组织证明从事环境保护公益活动的举证责任，仅从其书面章程进行考虑即可，体现了鼓励开展环境公益诉讼的司法导向，但一审法院却与此背道而驰，拒绝受理环境公益诉讼，拒绝承担环境保护司法保护职能。

而事实上，自 30 年前，吕正操、钱昌照、包尔汉等人创办上诉人以来，上诉人一直从事环境、生态等相关公益活动。上诉人还成立有绿色节能科技专项基金、绿色之源专项基金、低碳出行专项基金、生态环境修复专项基金、促进沙产业发展专项基金以及自然生态保护专项基金，其中生态环境修复基金和自然生态保护基金更是直接体现了环境保护内容。而其中的促进沙产业发展专项基金，早在 20 年前由宋平、钱学森等人倡导，负责人刘恕主席等为沙漠的环境保护、污染治理和沙漠资源的利用做出了巨大贡献，甘肃、宁夏和内蒙等省、自治区有关领导为该专项基金委员会成员，而本案涉及的环境污染行为就是

对沙漠这一生态环境的损害。上诉人近期活动更是紧紧围绕环境保护，2015年7月份刚刚主办了“中美空气治理研讨会”，空气，水，土壤，沙漠，草原，湿地，都是生物多样性保护或者说环境保护的重要内容。2014年最高院环境公益诉讼司法解释在向包括上诉人在内的环境保护公益组织征求意见时，上诉人理事长办公会议即决定成立了中国绿发会法律工作委员会，开展了大量的工作，向最高法，环保部提交了多个政策建议。近期，还举办了多次环境公益诉讼研讨论坛，日前在黄山还邀请了今年所有已立环境公益诉讼案件的环保组织及其代理律师专项研讨环境公益诉讼。

综上所述，上诉人章程确定的宗旨和业务范围以及其实际开展的活动均符合《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》第四条“从事环境保护公益活动”的规定，应依法受理本案。

此致

宁夏回族自治区高级人民法院

上诉人：中国生物多样性保护与绿色发展基金会

2015年8月27日

中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉宁夏华御化工有限公司

环境污染责任纠纷二审民事裁定书：

宁夏回族自治区高级人民法院 民事裁定书

(2015)宁民公立终字第3号

上诉人(原审起诉人):中国生物多样性保护与绿色发展基金会。住所地:北京市崇文区永定门外西革新里98号。

法定代表人胡德平,该基金会理事长。

委托代理人王海军,北京德和衡律师事务所律师。代理权限为一般代理。

上诉人中国生物多样性保护与绿色发展基金会不服宁夏回族自治区中卫市中级人民法院(2015)卫民公立字第3号民事裁定,以原审法院未能正确理解“环境”以及“环境保护”的概念,从而错误得出上诉人章程里宗旨和业务范围中没有“从事环境保护公益活动”这一结论为由,请求二审法院裁定撤销中卫市中级人民法院(2015)卫民公立字第3号民事裁定书,受理上诉人的起诉。

本院经审查认为:上诉人中国生物多样性保护与绿色发展基金会的上诉理由不符合《中华人民共和国环保法》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》第四条、第五条规定,其上诉理由不能成立。原审裁定认定事实清楚,适用法律正确。根据《中华人民共和国民事诉讼法》第一百七十条第一款(一)项、第一百七十一条、第一百七十五条之规定,裁定如下:

驳回上诉，维持原裁定。

本裁定为终审裁定。

审 判 长 朱 宏

审 判 员 王 巍

审 判 员 郝凤玲

二〇一五年十一月六日

本件与原本核对无异

书 记 员 郭 芳

本案适用法律条文

《中华人民共和国环境保护法》

第五十八条 对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼：

- （一）依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记；
- （二）专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。

符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼，人民法院应当依法受理。

提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。

《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》

第四条 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，可以认定为环境保护法第五十八条规定的“专门从事环境保护公益活动”。

社会组织提起的诉讼所涉及的社会公共利益，应与其宗旨和业务范围具有关联性。

第五条 社会组织在提起诉讼前五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，可以认定为环境保护法第五十八条规定的“无违法记录”。

《中华人民共和国民事诉讼法》

第一百七十条第一款（一）项 二审人民法院对上诉案件，

(一) 原判决、裁定认定事实清楚, 适用法律正确的, 以判决、裁定方式驳回上诉, 维持原判决、裁定;

第一百七十一条 第二审人民法院对不服第一审人民法院裁定的上诉案件的处理，一律使用裁定。

第一百七十五条 第二审人民法院的判决、裁定，是终审的判决、裁定。

中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉宁夏华御化工有限公司

环境污染责任纠纷再审申请书：

民事再审申请书

再审申请人：中国生物多样性保护与绿色发展基金会

住所地：北京市崇文区永定门外西革新里 98 号

法定代表人：胡德平

再审申请人不服宁夏回族自治区高级人民法院（2015）宁民公立终字第 3 号民事裁定书，现依据《中华人民共和国民事诉讼法》第一百九十九条和第二百条第六项和第十三项之规定申请再审。

再审请求：

一、依法撤销宁夏回族自治区中卫市中级人民法院（2015）卫民公立字第 3 号民事裁定书和宁夏回族自治区高级人民法院（2015）宁民公立终字第 3 号民事裁定书。

二、依法受理再审申请人起诉宁夏华御化工有限公司环境污染民事公益诉讼一案。

事实与理由：

一、原二审法院没有给出任何事实和理由，也没有对上诉意见进行任何法律分析，就做出上诉理由不符合《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》第四条、第五条规定，不仅在形式上不符合民事裁定书应有的相关内容，而且在结论上体现出其霸道和无理，严重损害了司法为民的形象，甚至严重损害了环境民事公益诉讼制度。

二、原一审法院未能正确理解“环境”以及“环境保护”的概念，从而错误得出再审申请人章程里宗旨和业务范围中没有“从事环境保护公益活动”这一结论。

为了更好地理解“环境”和“环境保护”的概念，再审申请人认为应根据《中华人民共和国环境保护法》的相关规定进行理解。该法第一条规定：“为保护和改善环境，防治污染和其他公害，保障公众健康，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展，制定本法。”第二条规定：“本法所称环境，是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。”第二十九条规定：“国家在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线，实行严格保护。各级人民政府对具有代表性的各种类型的自然生态系统区域，珍稀、濒危的野生动植物自然分布区域，重要的

水源涵养区域，具有重大科学文化价值的地质构造、著名溶洞和化石分布区、冰川、火山、温泉等自然遗迹，以及人文遗迹、古树名木，应当采取措施予以保护，严禁破坏。”第三十条规定：“开发利用自然资源，应当合理开发，**保护生物多样性**，保障生态安全，依法制定有关生态保护和恢复治理方案并予以实施。引进外来物种以及研究、开发和利用生物技术，应当采取措施，防止对生物多样性的破坏。”

而再审申请人在其章程第三条中明确规定了其宗旨：“广泛动员全社会关心和支持生物多样性保护与绿色发展事业，保护国家战略资源，促进生态文明建设和人与自然和谐，构建人类美好家园。”，该宗旨中无论是“**生物多样性保护**”、“**绿色发展事业**”、“**生态文明建设**”、“**人与自然和谐**”还是“**美好家园**”等表述均属于**环境保护**的范畴。其中，生物多样性保护就属于环境保护的一部分，生物多样性是指生物（动物、植物、微生物）与环境形成的生态复合体以及与此相关的各种生态过程的总和，包括生态系统、物种和基因三个层次。《生物多样性公约》（Convention on Biological Diversity）是一项保护地球生物资源的国际性公约，于1992年6月1日由联合国环境规划署发起的政府间谈判委员会第七次会议在内罗毕通过，1992年6月5日，由签约国在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展大会上签署，公约于1993年12月29日正式生效，常设秘书处设在加拿大的蒙特利尔，中国于1992年6月11日

签署该公约，成为世界上首先批准《生物多样性公约》的六个国家之一。2010年国务院审议通过了《中国生物多样性保护战略与行动计划》（2011-2030），2011年，国务院批准成立中国生物多样性保护国家委员会，委员会办公室设在环保部，是环保部最重要的工作内容之一，李克强同志为第一任主席，现任主席为张高丽同志，委员会由中宣部、国家发展改革委等25个部委和单位组成，各部委、各省、自治区等陆续成立生物多样性保护委员会。

原一审法院单纯从有没有“环境保护公益活动”这几个字样来确定是否从事环境保护公益活动，属于对法律条文的机械理解，属于只见树木不见森林的超狭义理解，当然是十分荒谬的。

三、从再审申请人实际从事环境保护公益活动来看，也印证了其章程所确定的“环境保护公益活动”的宗旨和业务范围。

《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》第四条规定：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，可以认定为环境保护法第五十八条规定的“专门从事环境保护公益活动”。从该条司法解释的本意上来看，是为了降低社会组织证明从事环境保护公益活动的举证责任，仅从其书面章程进行考虑即可，体现了鼓励开展环境公益诉讼的司法导向，但原审法院却与此背道而驰，拒绝受理环境公益诉讼，拒绝承担

环境保护司法保护职能。

而事实上，自 30 年前，吕正操、钱昌照、包尔汉等人创办再审申请人以来，再审申请人一直从事环境、生态等相关公益活动。再审申请人还成立有绿色节能科技专项基金、绿色之源专项基金、低碳出行专项基金、生态环境修复专项基金、促进沙产业发展专项基金以及自然生态保护专项基金，其中生态环境修复基金和自然生态保护基金更是直接体现了环境保护内容。而其中的促进沙产业发展专项基金，早在 20 年前由宋平、钱学森等人倡导，负责人刘恕主席等为沙漠的环境保护、污染治理和沙漠资源的利用做出了巨大贡献，甘肃、宁夏和内蒙等省、自治区有关领导为该专项基金委员会成员，而本案涉及的环境污染行为就是对沙漠这一生态环境的损害。再审申请人近期活动更是紧紧围绕环境保护，2015 年 7 月份刚刚主办了“中美空气治理研讨会”，空气，水，土壤，沙漠，草原，湿地，都是生物多样性保护或者说环境保护的重要内容。2014 年最高院环境公益诉讼司法解释在向包括再审申请人在内的环境保护公益组织征求意见时，再审申请人理事长办公会议即决定成立了中国绿发会法律工作委员会，开展了大量的工作，向最高法，环保部提交了多个政策建议。近期，还举办了多次环境公益诉讼研讨论坛，日前在黄山还邀请了今年所有已立环境公益诉讼案件的环保组织及其代理律师专项研讨环境公益诉讼。

再审申请人自最高人民法院出台相关具有可操作性的司法

解释后，作为原告起诉的环境民事公益诉讼案件已 22 件，其中已受理的案件 6 件。

综上所述，再审申请人章程确定的宗旨和业务范围以及其实际开展的活动均符合《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》第四条“从事环境保护公益活动”的规定，应依法受理本案。

此致

中华人民共和国最高人民法院

再审申请人：中国生物多样性保护与绿色发展基金会

2015 年 11 月 24 日

中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉宁夏华御化工有限公司
环境污染责任纠纷再审民事裁定书：

中华人民共和国最高人民法院

民事裁定书

(2016)最高法民再 50 号

再审申请人(一审起诉人、二审上诉人):中国生物多样性保护与绿色发展基金会。住所地:北京市东城区永定门外西革新里 98 号。

法定代表人:胡德平,该基金会理事长。

委托代理人:王海军,北京德和衡律师事务所律师。

委托代理人:王晓,北京德和衡律师事务所律师。

再审申请人中国生物多样性保护与绿色发展基金会(以下简称绿发会)因起诉宁夏华御化工有限公司(以下简称华御公司)环境污染公益诉讼一案,不服宁夏回族自治区高级人民法院(2015)宁民公立终字第 3 号民事裁定,向本院申请再审。本院裁定提审本案后,依法组成合议庭进行了审理,现已审理终结。

绿发会向宁夏回族自治区中卫市中级人民法院起诉称:华御公司违规将超标生产废水直接排入蒸发池,造成腾格里沙漠严重污染。在有关部门责令整改后,整改进度缓慢,截至起诉时仍然没有整改完毕。请求判令华御公司:(一)停止非法污染环境行为;(二)对造成环境污染的危险予以消除;(三)恢复生态环境或者成立沙漠环境修复专项基金并委托具有资质的第三方进行修复;

(四)针对第二项和第三项诉讼请求,由法院组织原告、技术专家、法律专家、人大代表、政协委员共同验收;(五)赔偿环境修复前生态功能损失;(六)在全国性媒体上公开赔礼道歉;(七)承担绿发会支出的鉴定费、差旅费、律师费等合理费用;(八)承担本案诉讼费用。

一审法院认为:绿发会的宗旨与业务范围虽然是维护社会公共利益,但其章程中并未确定该基金会同时具备《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》(以下简称环境公益诉讼司法解释)第四条规定的“从事环境保护公益活动”,且该基金会的登记证书确定的业务范围也没有从事环境保护的业务,故绿发会不能认定为《中华人民共和国环境保护法》(以下简称环境保护法)第五十八条规定的“专门从事环境保护公益活动”的社会组织。一审法院依照环境保护法第五十八条、环境公益诉讼司法解释第四条、《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称民事诉讼法)第一百二十三条的规定,裁定对绿发会的起诉不予受理。

绿发会不服一审裁定,向宁夏回族自治区高级人民法院提起上诉称:一审法院未能正确理解“环境”及“环境保护”的概念,从而错误得出绿发会宗旨和业务范围没有“从事环境保护公益活动”的结论。上诉请求:(一)撤销一审裁定;(二)依法受理绿发会的起诉。

二审法院认为:绿发会的上诉不符合环境保护法第五十八条和环境公益诉讼司法解释第四条、第五条的规定,上诉理由不能成

立。二审法院依照民事诉讼法第一百七十条第一款第一项、第一百七十一条、第一百七十五条的规定,裁定驳回绿发会的上诉,维持一审裁定。

绿发会不服二审裁定,向本院申请再审称:(一)二审裁定没有写明事实和理由,也没有对上诉意见进行法律分析,就认定绿发会上诉理由不符合环境保护法第五十八条和环境公益诉讼司法解释第四条、第五条的规定,不符合民事裁定应有的内容要求,不利于环境民事公益诉讼制度的有效实施。(二)一审裁定未能正确理解“环境”以及“环境保护”的概念,错误得出绿发会宗旨和业务范围没有“从事环境保护公益活动”的结论。绿发会章程中的“生物多样性保护”“绿色发展事业”“生态文明建设”“人与自然和谐”“美好家园”等表述均属于环境保护的范畴。一审裁定单纯以没有“环境保护公益活动”的文字表述为由,认定绿发会未从事环境保护公益活动,属于对法律条文的机械理解,应予纠正。(三)绿发会实际从事环境保护公益活动的情况,也印证了其章程所确定的“环境保护公益活动”的宗旨和业务范围。环境公益诉讼司法解释第四条放宽了对于社会组织专门从事环境保护公益活动的审查标准,体现了鼓励社会组织依法提起环境民事公益诉讼的司法导向。绿发会自成立以来,一直从事环境保护相关公益活动。二审裁定错误理解环境公益诉讼司法解释的上述规定,适用法律错误。请求:(一)撤销一审裁定和二审裁定;(二)依法受理绿发会的起诉。

本院查明:一审期间,绿发会提交了基金会法人登记证书,显

示其系在中华人民共和国民政部登记的基金会法人;提交了2009至2013年度检查合格的证明材料,显示其连续五年年检合格;提交了无违法记录声明,声明其五年内未因从事业务活动违反法律、法规的规定而受到行政、刑事处罚。二审期间,绿发会提交了“生态教育校园行”“环境公益诉讼案例研讨会”“中国自然保护区可持续发展管理研修班”“中美空气净化研讨会”“赴雅江拯救五小叶槭”等活动照片,显示其组织或者参与了有关环境保护公益活动。再审期间,绿发会提交了其历史沿革介绍,显示其前身系1985年成立的中国麋鹿基金会,曾长期从事麋鹿种群保护和繁育工作;提交了海南省海口市中级人民法院(2015)海中法环民初字第1号、青岛海事法院(2015)青海法海事初字第117号等七份立案受理通知书,显示其提起的多起环境民事公益诉讼已被立案受理;提交了2014年度检查合格证明材料,显示其2014年年检合格。

本院认为:本案系社会组织提起的环境污染公益诉讼。再审申请人绿发会认为,一审、二审法院认定其不是“从事环境保护公益活动”的社会组织,进而裁定不予受理其起诉,构成适用法律错误。故本案应围绕绿发会是否系专门从事环境保护公益活动的社会组织这一焦点进行审理。

为保障公众有序参与环境治理、确立和救济公众环境权益、依法追究侵权行为人法律责任,民事诉讼法第五十五条规定了环境民事公益诉讼制度,明确法律规定的机关和有关组织可以提起环境公益诉讼。因环境公共利益具有普惠性和共享性,没有特定的

法律上直接利害关系人,有必要鼓励、引导和规范社会组织依法提起环境公益诉讼,以充分发挥环境公益诉讼功能。环境保护法第五十八条规定,“对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼:(一)依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;(二)专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼,人民法院应当依法受理。”环境公益诉讼司法解释第四条进一步明确了对于社会组织“专门从事环境保护公益活动”的判断标准,规定“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,可以认定为环境保护法第五十八条规定的‘专门从事环境保护公益活动’。社会组织提起的诉讼所涉及的社会公共利益,应与其宗旨和业务范围具有关联性”。故,对于本案绿发会是否可以作为“专门从事环境保护公益活动”的社会组织提起本案诉讼,应重点从其宗旨和业务范围是否包含维护环境公共利益,是否实际从事环境保护公益活动,以及所维护的环境公共利益是否与其宗旨和业务范围具有关联性等三个方面进行审查。

一、关于绿发会章程规定的宗旨和业务范围是否包含维护环境公共利益的问题

社会公众所享有的在健康、舒适、优美环境中生存和发展的共同利益,表现形式多样。对于社会组织宗旨和业务范围是否包含维护环境公共利益,应根据其内涵而非简单依据文字表述作出判断。社会组织章程即使未写明维护环境公共利益,但若其工作内

容属于保护各种影响人类生存和发展的天然的和经过人工改造的自然因素的范畴,包括对大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等环境要素及其生态系统的保护,均应认定宗旨和业务范围包含维护环境公共利益。

我国 1992 年签署的联合国《生物多样性公约》指出,生物多样性是指陆地、海洋和其他水生生态系统及其所构成的生态综合体,包括物种内部、物种之间和生态系统的多样性。环境保护法第三十条规定,“开发利用自然资源,应当合理开发,保护生物多样性,保障生态安全,依法制定有关生态保护和恢复治理方案并予以实施。引进外来物种以及研究、开发和利用生物技术,应当采取措施,防止对生物多样性的破坏。”可见,生物多样性保护是环境保护的重要内容,亦属维护环境公共利益的重要组成部分。

绿发会章程中明确规定,其宗旨为“广泛动员全社会关心和支持生物多样性保护和绿色发展事业,保护国家战略资源,促进生态文明建设和人与自然和谐,构建人类美好家园”,符合联合国《生物多样性公约》和环境保护法保护生物多样性的要求。同时,“促进生态文明建设”“人与自然和谐”“构建人类美好家园”等内容契合绿色发展理念,亦与环境保护密切相关,属于维护环境公共利益的范畴。故应认定绿发会的宗旨和业务范围包含维护环境公共利益内容。

二、关于绿发会是否实际从事环境保护公益活动的问题

环境保护公益活动,不仅包括植树造林、濒危物种保护、节能

减排、环境修复等直接改善生态环境的行为,还包括与环境保护有关的宣传教育、研究培训、学术交流、法律援助、公益诉讼等有利于完善环境治理体系,提高环境治理能力,促进全社会形成环境保护广泛共识的活动。绿发会在本案一审、二审及再审期间提交的历史沿革、公益活动照片、环境公益诉讼立案受理通知书等相关证据材料,虽未经质证,但在立案审查阶段,足以显示绿发会自1985年成立以来长期从事包括举办环境保护研讨会、组织生态考察、开展环境保护宣传教育、提起环境民事公益诉讼等环境保护活动,符合环境保护法和环境公益诉讼司法解释的规定。同时,上述证据亦证明绿发会从事环境保护公益活动的时间已满五年,符合环境保护法第五十八条关于社会组织从事环境保护公益活动应五年以上的规定。

三、关于本案所涉及的社会公共利益与绿发会宗旨和业务范围是否具有关联性的问题

依据环境公益诉讼司法解释第四条的规定,社会组织提起的公益诉讼涉及的环境公共利益,应与社会组织的宗旨和业务范围具有一定关联。此项规定旨在促使社会组织所起诉的环境公共利益保护事项与其宗旨和业务范围具有对应或者关联关系,以保证社会组织具有相应的诉讼能力。因此,即使社会组织起诉事项与其宗旨和业务范围不具有对应关系,但若与其所保护的环境要素或者生态系统具有一定的联系,亦应基于关联性标准确认其主体资格。本案环境公益诉讼系针对腾格里沙漠污染提起。沙漠生物群落及其环境相互作用所形成的复杂而脆弱的沙漠生态系统,更

加需要人类的珍惜利用和悉心呵护。绿发会起诉认为华御公司违规将超标生产废水直接排入蒸发池,严重破坏了腾格里沙漠本已脆弱的生态系统,所涉及的环境公共利益之维护属于绿发会宗旨和业务范围。

此外,绿发会提交的基金会法人登记证书显示,绿发会是在中华人民共和国民政部登记的基金会法人。绿发会提交的2010至2014年度检查证明材料,显示其在提起本案公益诉讼前五年年检合格。绿发会还按照环境公益诉讼司法解释第五条的规定提交了其五年内未因从事业务活动违反法律、法规的规定而受到行政、刑事处罚的无违法记录声明。据此,绿发会亦符合环境保护法第五十八条,环境公益诉讼司法解释第二条、第三条、第五条对提起环境公益诉讼社会组织的其他要求,具备提起环境民事公益诉讼的主体资格。

综上,本案一审、二审裁定认定绿发会不具备提起环境民事公益诉讼的主体资格,系对环境保护法、环境公益诉讼司法解释以及环境保护内涵的不当理解所致,适用法律确有错误,应予纠正。绿发会再申请成立,本院予以支持。依照《中华人民共和国环境保护法》第五十八条,《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二项,《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》第一条,《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第四百零七条第二款、第三百三十二条之规定,裁定如下:

一、撤销宁夏回族自治区高级人民法院(2015)宁民公立终字

第3号民事裁定和宁夏回族自治区中卫市中级人民法院(2015)卫民公立字第3号民事裁定;

二、本案由宁夏回族自治区中卫市中级人民法院立案受理。
本裁定为终审裁定。

审 判 长 刘小飞
代理审判员 吴凯敏
代理审判员 叶 阳



二〇一六年二月二十八日

本件与原本核对无异

书 记 员 魏 然

中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉河南省郑州市上街区峡窝镇马固村村委会、河南省郑州市上街区人民政府、上街区峡窝镇人民政府、郑州市上街区文化广电新闻出版局保护不可移动文物民事起诉状：

民事起诉状

原告：中国生物多样性保护与绿色发展基金会

住所：北京市崇文区永定门外西革新里 98 号

通讯地址：北京市海淀区西三环北路 27 号北科大厦 5 层 508

邮政编码：100089

登记证号：基证字第 0021 号**电话：**010-68484230

法定代表人：胡德平，**职务：**理事长

被告（1）：河南省郑州市上街区峡窝镇马固村村委会

住所：郑州市上街区丹江北路与洛宁路交叉口向西约 100 米，
鸿盛新城南门东

负责人：王春旺，**职务：**主任

被告（2）：河南省郑州市上街区人民政府

住所：郑州市上街区中心路 132 号

负责人：翟晓宾，**职务：**区长

被告（3）：上街区峡窝镇人民政府

住所：郑州市上街区北大路 008 号

负责人：赵永军，职务镇长

被告（4）：郑州市上街区文化广电新闻出版局

住所：郑州市上街区中心路 124 号

负责人：冯立新，职务局长

诉讼请求

- 1、依法判令四被告在国家级媒体上为马固村文物毁坏事件向全国人民道歉；
- 2、依法判令被告（2）、（3）、（4）重新规划原马固村地区，对王氏宗祠和关帝庙两处不可移动文物原地保护，对已拆除的王德魁故居、张连伟民居、王洪顺民居、王广林故居、马固村教堂采取遗址保护措施；
- 3、依法判令被告在马固村建立文物博物馆，在博物馆内复建已经拆除的五处不可移动文物；
- 4、依法判决被告承担原告为本次诉讼而支出的差旅费、调查费、案件受理费和必须支出的律师费等一切必要的费用。

事实和理由

原马固村（古村已经被拆了，所以只能用原马固村了）是河南省郑州市上街区峡窝镇的一个千年古村，一直享有“中原第一文物古村落”美誉，可以查证的建村历史开始于宋代初期王世安定居此地；原址位于上街区峨眉路西、昆仑路东、丹江路西段路北；原有耕地四千余亩，村落面积五百余亩，常住人口 3200 多人。已经消失的马固村有着厚重的历史文化积淀，2006 年十月在此地出土的两只完整的唐青花塔式罐是国家一级文物，据说也是我国最早的、工艺最复杂的、最精湛的、器形最大的、有明确出土单位的唐代青花瓷，它们的出土将中国青花瓷的起源向前推进了八百年至一千年。在全国第三次文物普查时，该村有七处不可移动文物名列其中，其中的关帝庙，初建已经不可考，有明确记载的是明万历二年（1574 年）重修时间，重修距今已经 441 年了；马固村教堂是郑州当年最早的天主教堂之一；王德魁故居是清代平定准噶尔叛乱的民族英雄王德魁所建。这七处文物的基本信息可以参考下面的表格，这是从第三次全国文物普查不可移动文物名录中直接截取下来的：

郑州市上街区第三次全国文物普查不可移动文物名录

566	马固村关帝庙	清	古建筑	郑州市上街区峡窝镇马固村	
567	马固村王德魁故居	清	古建筑	郑州市上街区峡窝镇马固村	
568	马固村张连伟民居	清	古建筑	郑州市上街区峡窝镇马固村	
569	马固村王氏宗祠	明、清	古建筑	郑州市上街区峡窝镇马固村	郑州市文物保护单位

570	马固村王洪顺民居	民国	近现代重要史迹及代表性建筑	郑州市上街区峡窝镇马固村	
571	马固村王广林故居	民国	近现代重要史迹及代表性建筑	郑州市上街区峡窝镇马固村	
572	马固村教堂	民国	近现代重要史迹及代表性建筑	郑州市上街区峡窝镇马固村	

2015年4月媒体报道马固村的五处文物已经被毁坏了，只剩余两处，其中的关帝庙也要马上拆掉。原告得知信息后马上开始查证毁坏文物的有关情况，并派人赴马固村现场调查。经调查得知，郑州上街区峡窝镇马固村的五处不可移动文物：王德魁故居、张连伟民居、王洪顺民居、王广林故居、马固村教堂已经被拆除，现场只剩一片瓦砾狼藉。据了解，此次上街区对马固村进行整体搬迁，是为了让位于一个名为“智能电器产业园”的项目，直接拆迁人是马固村村委会。按照上街区总体规划，马固村整体规划为智能电器产业园，城区主干道许昌路等多条道路将从此处通过。截至目前，原告没有发现上街区政府和文物保护部门对这起严重破坏文物事件采取任何处理措施。

文物是不可再生的文化资源。毁坏文物就是在毁坏我们传统文明之根脉。文化资源是属于全体居民所享有的资源，毁坏文物使文化资源灭失，直接损害了社会公共利益。

被告（1）是马固村五处文物的直接拆迁人，对此次文物破坏负有直接责任，应该对破坏文物事件承担法律责任。根据《中华人民共和国文物保护法》和《河南省实施〈中华人民共和国文物保护法〉办法》的规定，被告（2）和被告（3）是马固村文物所在地的区、镇人民政府，负有保护文物的法定职责，被

告（4）是上街区人民政府的文物管理部门，对上街区所辖范围内的文物负有监督管理的法定职责。被告（2）、（3）、（4）不履行法定职责，造成了马固村文物被损毁的严重后果，该三名被告也应当为此承担相应的法律责任。

《中华人民共和国环境保护法》第二条规定，人文遗迹是环境不可分割的组成部分；本案中被拆毁的不可移动文物是人文遗迹之一种。据此，不可移动文物的保护同样适用《中华人民共和国环境保护法》的有关规定。与周边环境具有不可分割关系的不可移动文物是生态系统的组成部分，是生态系统非生物因子。破坏不可移动文物就是破坏生态环境。《中华人民共和国环境保护法》第五十八条规定，对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，符合条件的社会组织可以提起诉讼。原告是在国家民政部注册的环保公益社会组织，作为适格的法律主体，有权对被告破坏文物、破坏生态的行为提起环境公益诉讼。

综上所述，由于被告（1）的拆毁行为，更由于被告（2）、（3）、（4）不履行保护文物的法定职责，致使马固村五处不可移动文物被彻底毁坏，破坏了当地几百年以来已经形成的生态环境，严重损害了社会公共利益，必须承担相应的法律责任。原告作为适格的法律主体，根据《中华人民共和国环境保护法》第二条、第五十八条，《中华人民共和国文物保护法》第八条、第九条、第十三条、第十五条、第二十二条，《河南省实施〈中华人民共和国文物保护法〉办法》第十一条之规定，提起环境公益诉讼，请贵院依法支持原告的诉讼请求。

此致

河南省郑州市中级人民法院

原告（盖章）：中国生物多样性保护与绿色发展基金会
法定代表人（签字）：

（胡德平）

二零一五年九月十六日

中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉雅砻江流域水电开发有
限公司保护珍稀濒危野生植物民事起诉状：

民事起诉状

原告：中国生物多样性保护与绿色发展基金会

住所：北京市崇文区永定门外西革新里 98 号

通讯地址：北京市海淀区西三环北路 27 号北科大厦 5 层 508

邮政编码：100089

登记证号：基证字第 0021 号

电话：010-68484230

法定代表人：胡德平，职务：理事长

被告：雅砻江流域水电开发有限公司

注册号：510000000113686

地址：四川省成都市成华区双林路 288 号

法定代表人：王会生

联系电话：总机：028-82907333，传真：028-84311511

诉讼请求

1、依法判令被告立即采取适当措施，确保不因雅砻江水电梯级开发计划的实施而破坏珍贵濒危野生植物五小叶槭的生存；

2、依法判令被告在采取的措施不足以消除对五小叶槭的生存威胁之前，暂停牙根水电站及其辅助设施（含配套道路）

的一切建设工程；

3、依法判令被告承担原告为本次诉讼而支出的差旅费、调查费、案件受理费和必须支出的律师费等一切必要的费用。

事实和理由

五小叶槭 (*Acer pentaphyllum* Diels)，是槭树科，槭属落叶乔木，为我国四川特有物种。该植物由于独特的叶型和绚丽的色彩，是世界上最具有观赏价值的槭树种类之一，在西方园艺界与著名观赏树种中国鸽子树——珙桐 (*Davidia involucrata*) 齐名。按照世界自然保护联盟 (IUCN) 濒危等级标准 (IUCN 1994)，该物种已属于极危物种。

目前为止，已知五小叶槭仅残存分布于四川的九龙县、康定县、雅江县和木里县4县的雅砻江河谷地带的部分区域内，野外现仅存500余株，分属4个种群，种群之间相隔遥远。雅江县麻郎措乡沃洛希村附近的五小叶槭种群是当今世界上残存的最大的一個五小叶槭种群，该种群分布区海拔范围介于2520m~3000m之间，分布区面积约为46.76 hm²。据调查统计，雅江种群现存五小叶槭大树262株，分布于雅砻江河谷两岸的滑坡带上。据调查得知，该种群也是唯一发现还有自然繁殖能力的种群。

雅江县雅砻江上的牙根电站即将修建。根据《四川省雅砻江两河口-牙根段水电开发方案研究报告》，该段梯级电站中两座电站建成后，两河口电站正常蓄水位是2860m，牙根一级电站正常蓄水位是2602m，牙根二级电站正常蓄水位是2560m。根据五小叶槭雅江种群的分布区海拔高度和水电站蓄水水位高度对

比数值，可以准确预见，电站水库正常蓄水后，将淹没雅江县五小叶槭的绝大部分分布区，对五小叶槭的生存构成严重威胁，急需进行抢救性保护。

为了修建水电站而修建的道路，即雅砻江牙根二级水电站准备工程“对外交通专用公路”，位于四川省甘孜州雅江县境内，起点高程 2596.22m，终点高程 2535.53m，路线设计经过五小叶槭的生长区域，也会对五小叶槭雅江种群的生存构成严重影响，实际上已经因为修路毁坏了一些五小叶槭了。

保护生物多样性就是保护社会公共利益。我国是《生物多样性公约》的签约国，各签约国在该公约中确认意识到生物多样性的内在价值，和生物多样性及其组成部分的生态、遗传、社会、经济、科学、教育、文化、娱乐和美学价值，还意识到生物多样性对进化和保持生物圈的生命维持系统的重要性，确认生物多样性的保护是全人类的共同关切事项。这已充分表明，保护生物多样性就是保护社会公共利益。

保护生物多样性是我们的国际义务。《生物多样性公约》规定，我们在注意到生物多样性遭受严重减少或损失的威胁时，不应以缺乏充分的科学定论为理由，而推迟采取旨在避免或尽量减轻此种威胁的措施；各国有责任保护它自己的生物多样性并以可持续的方式使用它自己的生物资源；每一缔约国应尽可能并酌情采取适当程序，要求就其可能对生物多样性产生严重不利影响的拟议项目进行环境影响评估，以期避免或尽量减轻这种影响。

我国在执行联合国千年计划方面取得了巨大成绩，但就是在生物多样性减少速度方面的第 7（b）项没有完成计划，因此

全世界的本项任务也没有完成，这种状况如果持续，会给人类的可持续性发展带来重大危机。

根据《中华人民共和国野生植物保护条例》的规定，任何单位和个人都有保护野生植物资源的义务；国家保护野生植物及其生长环境。禁止任何单位和个人破坏其生长环境。被告有义务消除因为其项目建设而对五小叶槭生存构成的直接威胁。

综上所述，被告建设牙根水电站以及配套的公路建设将直接威胁到五小叶槭这种珍贵濒危野生植物的生存，对社会公共利益构成直接威胁。原告作为适格的环境公益诉讼主体，根据《中华人民共和国侵权责任法》第 65 条、第 66 条、《中华人民共和国环境保护法》第 58 条、《中华人民共和国民事诉讼法》第 55 条、《中华人民共和国野生植物保护条例》第 2 条、第 7 条、第 9 条和最高人民法院相关司法解释之规定，向贵院提起诉讼，请贵院依法支持原告的诉讼请求。

此致

四川省甘孜藏族自治州中级人民法院

原告（盖章）：中国生物多样性保护与绿色发展基金会

法定代表人（签章）：

二零一五年九月十五日

中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉中国铝业股份有限公司、
中国铝业股份有限公司贵州分公司麦坝矿区地质塌陷民事起诉状：

民事起诉书

原告：中国生物多样性保护与绿色发展基金会

登记证号：基证字第 0021 号

住所：北京市崇文区永定门外西革新里 98 号

通讯地址：北京市海淀区西三环北路 27 号北科大厦 5 层 508

邮政编码：100089

电话：010-68484230

法定代表人：胡德平，职务：理事长

被告：中国铝业股份有限公司（简称中国铝业）

营业执照注册号：1000000000035734

住所：北京市海淀区西直门北大街 62 号 12-16、18-31 层

法定代表人：葛红林

被告：中国铝业股份有限公司贵州分公司（简称中铝贵州分公司）

营业执照注册号：520000000020494

住所：贵州省贵阳市白云区龚家寨

负责人：冷正旭，职务总经理

电话：84898010

诉讼请求

- 1、 依法判令被告立即完全按照“环评报告”以及“环评报告批复”中规定的开展采矿活动前提条件要求，对受其采矿影响的居民实施搬迁安置，在该搬迁安置工作完成之前，依法判令被告停止一切采矿活动。
- 2、 依法判令被告对已经受到采矿影响致使其房屋开裂、房屋地基开裂，或者因为道路塌陷等地质灾害而无法在原地继续生活的所有居民实施搬迁，异地安置，以消除对当地居民和可能居住其中的其他人的生命财产安全威胁；
- 3、 修复因为其采矿行为而造成的道路、农田等处的塌陷地段，以确保当地居民和可能来此短期居留、旅游、路人的生命安全；
- 4、 依法判令被告对采矿活动中产生的固废严格按照国家标准堆放管理，防止因雨水冲刷等原因而对周边环境造成损害；
- 5、 依法判令被告承担原告因为此案而支出或者必须支出的案件受理费、律师费、调查费、鉴定评估费、专家费、差旅费等一系列费用。

事实与理由

中铝贵州分公司的麦坝矿区龙滩坝矿段（以下也可简称该矿段）于 2007 年 7 月开始建设，清镇市站街镇荣和村的两个自然村中寨和龙滩坝坐落于该矿段之上及周边地区。2008 年以来，中寨村和龙滩坝村的绝大部分居民房屋出现不同程度的开裂、地基塌陷，乡村道路、农田中出现多处塌陷、开裂，多处水田变成了旱地、造成了人畜饮水困难。贵州的春夏季节多雨，这些塌陷、开裂极易在雨季诱发塌方、滑坡等灾害，不但直接影响了房屋所有人的生命财产安全，同时那些少数房屋没有开裂、地基没有塌陷的当地居民也因为道路塌陷、比邻而居等而使其生命财产安全同样受到威胁。这种遍及全村及周边的人为地质灾害严重影响了当地居民的正常生活，同时也给游客和路人的生命财产安全造成了极大威胁，是对社会公共利益的一种现实威胁。

中铝贵州分公司在开展麦坝矿区的采矿活动之前，没有满足贵州省环境科学研究设计院 2007 年 5 月出具的《中国铝业股份有限公司贵州分公司第二铝矿麦坝矿区坑内开采工程（50 万 t/a）环境影响报告书》，以及贵州省环境保护局黔环函[2007]250 号《关于对中国铝业股份有限公司贵州分公司第二铝矿麦坝矿区坑内开采工程（50 万 t/a）环境影响报告书的批复》中提出的采矿活动前提条件，没有完成“对距离龙滩坝工业场地 500 米范围内的中寨及中寨小学及卫生防护距离内的居民进行搬迁”，致使荣和村中寨 1、2、3 组村民房屋开裂变形逐渐加剧，

中寨全村及周边地面塌陷地质灾害规模及范围逐年扩大。中铝贵州分公司也没有兑现其在 2007 年采矿之前做出的“承诺”，导致当地居民与被告纠纷不断，严重影响了当地社会安定。

被告在采矿活动中出现的矿渣等固体废物堆放地，没有建设防护隔离设施，雨季时节从废矿渣上流下来的水四下流淌，也对周边环境构成了威胁。

贵州省地质工程勘察院于 2011 年 12 月出具的《清镇市站街镇中寨村 1、2、3 组村民房屋开裂、地面塌陷与中铝贵州分公司麦坝矿区龙滩坝矿段采矿活动关系技术鉴定报告》，和 2014 年 6 月出具的《清镇市站街镇荣和村中寨 1、2、3 组村民房屋受损及地质灾害与贵州省清镇铝土矿麦坝矿区采矿工程活动关系技术鉴定报告》均认定，调查区内地面塌陷地质灾害系该矿段采矿活动造成的。中寨和龙滩坝两个自然村及其周边地区的地址塌陷是由于被告采矿活动引起的已经确定无疑。

被告在该矿段的采矿活动对当地自然生态环境和人文生态环境均造成了很大破坏，特别是道路塌陷、农田塌陷、房屋及房屋地基开裂等都对当地居民的生产生活造成了极大影响，对当地居民以及游客和路人的生命财产安全都构成了极大威胁，已经损害了社会公共利益，同时也对社会公共利益构成了持续的现实威胁。

根据《中华人民共和国环境保护法》第 58 条、《中华人民共和国民事诉讼法》第 55 条和最高人民法院关于环境民事公

益诉讼的司法解释规定，原告具有法定资格提起环境公益诉讼，特向贵院提起诉讼，请依法支持原告的诉讼请求。

此致

贵州省贵阳市中级人民法院

具状人：中国生物多样性保护与绿色发展基金会

法定代表人：

二零一六年二月七日

贵州省六盘水市六枝特区检察院诉安顺市镇宁县丁旗镇政府违法
行政公益诉讼案一审民事判决书：

贵州省清镇市人民法院行政判决书

(2016)黔 0181 行初 12 号

公益诉讼人六盘水市六枝特区人民检察院，地址：贵州省六盘水市六枝特区平寨镇那平路。

法定代表人余松，该院检察长。

委托代理人何奇零，该院副检察长。

委托代理人黄容，该院民事行政检察科科长。

被告镇宁布依族苗族自治县丁旗镇人民政府，地址：贵州省安顺市镇宁布依族苗族自治县丁旗镇。

法定代表人唐林，该镇镇长。

委托代理人王秉洪，贵州黔兴律师事务所律师。

委托代理人皮仁鹏，贵州权衡律师事务所律师。

公益诉讼人六盘水市六枝特区人民检察院(以下简称“六枝检察院”)诉被告镇宁布依族苗族自治县丁旗镇人民政府(以下简称“丁旗镇政府”)确认行政行为违法、履行法定职责纠纷一案，本院于2016年1月20日立案受理，依法组成合议庭于2016年3月16日公开开庭进行了审理，公益诉讼人六枝检察院的委托代理人何奇零、黄容、被告丁旗镇政府的法定代表人唐林及委托代理人王秉洪、皮仁鹏到庭参加了诉讼，本案现已审理终结。

公益诉讼人六枝检察院诉称：六盘水木岗产业园区位于六枝特区东部，规划核心面积 10.21 平方公里，与普定县工业园区、镇宁县工业园区接壤。其中木岗产业园区东部 181.16 亩土地属于原龙岩飞机制造厂用地，与镇宁县丁旗镇接壤。龙岩飞机制造厂搬迁后，贵州省人民政府 2004 年 9 月 29 日以黔府[2004]257 号文件明确，将在六枝特区木岗镇征用的 181.16 亩国有土地使用权收回，交由六枝特区人民政府管理，2014 年被告镇宁县丁旗镇政府开始将该镇的生活垃圾集中运输至该地块倾倒，且未经任何处理，致使该区域生态环境遭受严重破坏，当地群众生产生活受到严重影响。木岗镇政府于 2014 年 7 月 18 日向被告去函要求停止倾倒垃圾，并将已倾倒垃圾清除，被告于同月 21 日回函称，丁旗镇垃圾填埋场正在申报建设中，因此选址该处为临时垃圾堆放场，一年内新的垃圾填埋场建设完工后，该处垃圾将全部清运干净，但该处垃圾至今未予清除，且其辖区内的龙潭村仍在该处倾倒垃圾，垃圾造成的污染仍然存在，并继续扩大。2015 年 7 月 23 日，经六枝特区国土局勘测，垃圾占地面积 7.1383 亩。

公益诉讼人在开展“生态·环境保护”专项行动中发现被告的违法行为，于 2015 年 11 月 23 日向被告提出检察建议，督促被告“一个月内将倾倒的垃圾清理完毕，并恢复地块原状，责令龙潭村停止在该地块倾倒垃圾”，要求其在收到检察建议书后一个月内回复处理结果，但被告在限期内未予答复，亦未履行职责，龙潭村仍在该地块倾倒垃圾。

2015 年 11 月 25 日，贵州省人民检察院邀请贵州大学资源与环境工程学院的专家对垃圾堆放场造成的污染进行现场调研

及环境影响评估，专家意见载明：六枝特区木岗镇生活垃圾临时堆放场产生的环境影响不容忽视，外观上影响村容市貌，蚊蝇的大量滋生可能传播致病微生物，垃圾堆放过程中产生的氨气、硫化氢等有害有毒气体影响周边人群和动物的健康，还涉及周边建筑腐蚀、农作物生长受到危害等，另外垃圾堆存区域岩溶裂隙、管道较发育，堆放产生的垃圾渗滤液通过岩溶漏斗及岩溶裂隙下渗进入岩溶管道将严重影响地表水和地下水，且垃圾的堆放还占用大量宝贵的土地和农田、并伴随产生火灾隐患等。

公益诉讼人认为，被告丁旗镇政府选址木岗工业园区原龙岩飞机制造厂用地作为临时垃圾堆放场，将该镇生活垃圾集中运输至该处倾倒，是其实施社会管理和公共服务职能的表现，但其选址未经环境卫生行政主管部门指定，垃圾堆放场亦未采取防渗透等措施，其行为已违反《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第十六条、十七条、四十条、四十一条、四十二条之规定，同时根据《中华人民共和国环境保护法》第六条第二款、《贵州省城镇垃圾管理办法》第七条规定，被告应履行本辖区的垃圾管理职责，禁止本辖区的单位或个人随意倾倒垃圾。公益诉讼人向被告提出检察建议，督促其纠正违法行为，并履行法定职责，禁止其辖区内的龙潭村在该处倾倒垃圾，但丁旗镇政府既未纠正违法行为，亦未履行法定职责。为督促其履行职责，保护生态环境，维护国家和社会公共利益，诉至本院，请求：1、判令确认被告未依照法律规定，选址六盘水市木岗工业园区原龙岩飞机制造厂用地作为临时垃圾堆放场的行政行为违法；2、判令被告履行法定职责，即履行本辖区内的垃圾

管理工作职责，责令其辖区的龙潭村停止在该地块倾倒垃圾；3、判令责令被告对其违法行为采取补救措施，即将该地块的垃圾清除，恢复该地块原状。

公益诉讼人六枝检察院向本院提交了组织机构代码证、贵州省人民检察院指定管辖通知书、最高人民检察院关于《关于提请批准六盘水市六枝特区人民检察院拟对安顺市镇宁县丁旗镇政府提起行政公益诉讼案件的请示》的批复、省人民政府关于收回原龙岩飞机制造厂土地使用权的批复、木岗镇人民政府出具的《关于立即停止倾倒生活垃圾的函》、丁旗镇人民政府出具的《关于〈木岗镇人民政府关于立即停止倾倒生活垃圾的函〉的复函》、检察建议书及送达回证、六枝特区木岗镇人民政府出具的证明、六盘水木岗产业园区管理委员会出具的证明、木岗镇把仕村村委会出具的证明、《现场调研及环境影响评估专家意见书》、木岗镇人民政府出具的《关于镇宁县丁旗镇倾倒生活垃圾破坏生态环境有关情况的报告》、六盘水木岗产业园区管理委员会出具的《关于镇宁县丁旗镇倾倒生活垃圾破坏生态环境阻碍园区发展的情况报告》、六枝特区国土资源局现场勘测笔录及测绘图、六枝特区环境保护局出具的《关于木岗镇把仕村后山平台生活垃圾污染的情况说明》、垃圾堆放现场图片、调取视频笔录及调取的视频、宋会才询问笔录、张登荣询问笔录及其求助信、刘开强调查笔录、王文俊询问笔录、王元贵询问笔录、张汉斌调查笔录、陈文忠询问笔录、李华元询问笔录、潘小钟询问笔录、朱涛调查笔录、王尚江询问笔录、陈贵洁调查笔录、张俊良调查笔录作为证据并申请专家证人吴永贵出庭作证。

被告丁旗镇政府辩称：一、请求驳回公益诉讼人要求确认被告将六盘水市木岗工业园区原龙岩飞机制造厂用地选址作为临时垃圾堆放场的行政行为违法的诉讼请求，事实及理由有：（一）2014年5月初，我镇政府与龙潭村委协商，租用龙潭村后山集体土地作为垃圾临时堆放场，期限从2014年5月14日至2015年5月14日，从2015年3月开始，我镇垃圾运往丁旗镇大学村垃圾场，不再往该地块倾倒；（二）对于六枝特区人民检察院提出的六盘水市六枝特区木岗镇工业园区原龙岩飞机制造厂用地，根据《镇宁自治县勘界工作领导小组综合卷条》（含省、市、县勘界办关于镇宁自治县与六枝特区联合勘定行政区域界线的协议、批复、请示、方案、报告、纪要等相关资料）和1997年7月18日《六枝、镇宁边界全线贯通核界协议书》的相关内容，龙潭村后山处属于原镇宁自治县新房乡（图名G-48-68-35）范围，且该地块周边属于我镇群众承包土地，实际管理权也一直在镇宁自治县；（三）根据《省人民政府关于收回原龙岩飞机制造厂土地使用的批复》（黔府函[2004]257号）文件精神：181.16亩交给六枝特区人民政府管理，并确定给贵州红星发展股份有限公司继续使用，请六枝特区人民政府与安顺市镇宁县人民政府互相配合，共同做好国有土地使用权收回工作；二、请求驳回公益诉讼人要求被告履行本辖区内的垃圾管理工作职责，责令辖区内的龙潭村停止在该地块倾倒垃圾的诉讼请求，事实和理由是：（一）此地块一直是龙潭村的土地，该处垃圾临时堆放也是龙潭村经过大多数村民同意，认为在该处堆放垃圾，一是离本村群众生活环境比较远，二

离木岗镇工业园区比较远，地势比较荒凉，不影响人们的生产生活；（二）公益诉讼人在起诉书中提到的专家意见书中载明六枝特区木岗镇生活垃圾临时堆放场产生的环境影响不容忽视，并没有任何具有权威性报告的数字证明，就主观认定为对环境污染十分严重，公益诉讼人对此应提供科学权威的证据，证明该地块对环境污染到何种程度；三、请求驳回公益诉讼人要求被告采取补救措施，即将该地块垃圾清除，恢复地块原状的诉讼请求，事实和理由是：（一）我镇与龙潭村签订的是临时垃圾堆放合同，不受第三者的干涉。木岗镇人民政府 2014 年 7 月 18 日发函到我镇，我镇立即于 2014 年 7 月 21 日给予答复，公益诉讼人于 2015 年 11 月 23 日对我镇下达了检察建议书，但我镇认为在未解决权属纠纷前、在没有具体数字证明我镇垃圾堆放给木岗镇人民群众的生活、生产带来严重影响的前提下，不能主观定义该地块使生活环境受到严重影响，因此未给予书面答复；（二）2015 年 3 月安顺市申报垃圾焚烧发电厂，我镇也是城市规划区之一，2016 年安顺焚烧发电厂建成后，我镇将该处垃圾一并清运完毕，才不至于造成二次清运浪费，也不造成不必要的污染。综上所述，请求驳回公益诉讼人的各项诉讼请求。

被告丁旗镇政府向本院提交了《丁旗镇临时垃圾点租赁合同书》、丁旗镇人民政府送达给龙滩村村委会的通知及送达图片、清运涉案垃圾支出的费用发票、清运垃圾及回填泥土的照片及视频光盘、关于批准龙滩村在原垃圾堆放点种植树苗的批复、镇宁布依族苗族自治县农村综合改革领导小组办公室《关于 2015 年一事一议财政奖补建设项目批复的通知》、贵州省发

展和改革委员会《关于镇宁县城生活垃圾收运系统工程初步设计的批复》、丁旗镇垃圾压缩站建设照片、财务账目、安顺市人民政府办公室印发《关于进一步加强安顺市城乡生活垃圾治理工作的实施方案的通知》、丁旗镇龙滩村三户村民的土地承包证、六枝特区落别镇垃圾场照片、六枝特区龙河镇垃圾场照片、六枝特区郎岱镇垃圾场照片、六枝特区岩脚镇垃圾场照片、六枝特区陇脚乡垃圾进入河道照片作为证据并申请证人宋会才、宋友礼出庭作证。

经审理查明：2014 年 5 月，被告丁旗镇政府将原龙岩飞机制造厂用地后山地块红砖围墙内约 5 亩场地选址作为丁旗镇生活垃圾临时堆放地，将该镇的生活垃圾集中运输至该场地倾倒直至 2015 年 3 月，被告辖区内的龙滩村（亦为“龙潭村”）村委会也组织将该村生活垃圾集中倾倒在被告确定的临时垃圾堆放场左侧地块直至 2016 年 1 月。

2014 年 7 月 18 日，六枝特区木岗镇人民政府发函至被告丁旗镇政府，请求丁旗镇政府立即停止在该地块上倾倒垃圾并及时采取措施将堆放的生活垃圾清除。2014 年 7 月 21 日，被告丁旗镇政府向六枝特区木岗镇政府回函称，由于丁旗镇的垃圾填埋场正在申报建设中，因此选址该处为临时垃圾堆放场，一年内新的垃圾填埋场建设完工后，该处垃圾将全部清运干净。

2015 年 7 月 23 日，六枝特区国土资源局对被告丁旗镇政府及龙滩村的垃圾临时堆放场地进行了现场勘测，其中丁旗镇政府垃圾临时堆放地块面积为 3583.75 平方米，龙滩村垃圾临时堆放地块面积为 1175.17 平方米。

2015 年 10 月 16 日，六枝特区环境保护局对丁旗镇政府垃圾临时堆放场进行了调查和监测，该局认为垃圾临时堆放场地属于喀斯特地形区域，地质条件复杂，生活垃圾长期堆放将对地下水带来污染，生活垃圾对周围环境带来白色污染，生活垃圾发酵产生的氨气等恶臭气体对周边环境大气带来污染，影响了农业生产和自然景观。

公益诉讼人六枝检察院在开展“生态·环境保护”专项行动中发现被告丁旗镇政府及龙滩村在上述地块堆放垃圾的行为后，陆续向周边群众张登荣、王元贵、张汉斌、陈文忠、李华元、王尚江、潘小钟、刘开强、王文俊等人调查询问，确认垃圾堆放场给周边居民造成环境影响的事实。

2015 年 11 月 23 日，六枝检察院向被告丁旗镇政府发出检察建议书，建议丁旗镇政府在一个月内将倾倒的垃圾清理完毕，并恢复地块原状，责令龙潭村停止在该地块倾倒垃圾，并将处理结果书面回复至六枝检察院，但被告至今未予以回复。

2015 年 11 月 25 日，贵州大学资源与环境工程学院 2 位环保专家对被告丁旗镇政府及龙滩村临时垃圾堆放场的主要环境影响进行了评估，专家认为：丁旗镇生活垃圾临时堆放场产生的环境影响不容忽视，外观上影响村容市貌，蚊蝇的大量滋生可能传播致病微生物，垃圾堆放过程中产生的氨气、硫化氢等有害有毒气体影响周边人群和动物的健康，还涉及周边建筑腐蚀、农作物生长受到危害等，另外垃圾堆存区域岩溶裂隙、管道较发育，堆放产生的垃圾渗滤液通过岩溶漏斗及岩溶裂隙下渗进入岩溶管道将严重影响地表水和地下水，且垃圾

的堆放还占用大量宝贵的土地和农田、并伴随产生火灾隐患等。专家同时建议：停止倒放垃圾、及时清理已有垃圾、及早修复破坏的农田土壤，对清理出的垃圾和后续垃圾进行必要的分类回收及卫生填埋，实现最大限度减少垃圾的产生和尽量实现废物的资源化再利用同时，节约大量资源，降低垃圾处理费用、减少占用土地资源、保护生态环境，确保生产持续的同时促进生活质量的明显改善。

因被告丁旗镇政府未对六枝检察院的检察建议进行回复，六枝检察院遂于 2016 年 1 月 19 日向本院提起行政公益诉讼，诉请如前。本院受理案件后，被告丁旗镇政府于 2016 年 2 月向龙滩村村委会发出通知书，禁止龙滩村村委会将该村生活垃圾倾倒在临时堆放场，另组织人员、车辆将临时堆放场的垃圾清理清运至其他地方，并拖运大量黄土覆盖在原场地。公益诉讼人认可被告已履行该行政管理职能，对该诉请表示不再坚持。

2016 年 3 月 2 日，本院邀请贵州大学资源与环境工程学院 2 名专家前往实地查勘，经现场查勘，丁旗镇政府垃圾临时堆放地块四周有围墙遮挡，龙滩村垃圾临时堆放地块四周并无遮挡遮盖物，现垃圾堆放场地中已种植树苗。通过随机抽样开挖检查，发现还有部分垃圾未清理而是被覆土填埋，专家出具《整改情况现场调研及环境影响评估专家意见书》认为：丁旗镇政府经过垃圾清理、推平覆土等整改措施后有效地减轻了易腐生活垃圾腐败发酵所产生的大量恶臭气体对大气环境的污染，大大减少了蚊蝇、蟑螂、老鼠的滋生并遏制疾病传播，显著地改善了环境景观，减轻了对周边居民及工业园从业人员身体健康的危害，同时，堆场在不同程度地覆土后，还有效减少了垃圾

腐蚀性气体及渗滤液等对周边农作物产量、品质的不利影响，且由于覆盖土壤对降雨的阻挡及吸收，有利于减少垃圾场径流对农田及地下水的威胁，此外，垃圾堆放场地通过清理及覆土种植苗木进行合理利用后，避免了土地资源的浪费，有利于生态环境的进一步改善；但是，整个垃圾场的部分区域的垃圾尚未完全清理，且存在部分区域覆土厚度较薄、尚无植被覆盖，导致该区域在大气降水淋洗及地表径流冲刷后将不可避免地产生含高浓度有机物、氨氮及其他有害物质的垃圾渗滤液。为使整改后的原垃圾场对环境影响最小化、保障土地资源安全利用、确保该区域生态环境的明显改善，根据现场整改情况及遗留问题，专家提出以下建议和意见：1、加强垃圾清理和现场覆土工作。对现场可清理的剩余垃圾进行更全面的清理，对确实难以清运走需要覆土的区域或覆土厚度未达到要求的区域，需要继续覆土至 80-120 厘米以达到种植植物尤其是种植木本植物的要求；覆土时尽量采用透水系数较小的黏土，覆盖后的底部土壤需要机械碾压紧实或夯实以减少雨水淋洗渗滤；2、及时对覆土堆场进行植被种植工作。覆土后的上层土壤尤其是坡面需要及时种植植物（尤其是乔灌木配合、要求植被覆盖度常年不小于 80%）以减轻雨季产生的水土流失和污染物渗滤。实现通过植被覆盖减少冲刷、利用植物吸收和蒸腾蒸发减少场地下渗水量并利用场地繁茂生物吸收污染净化场地残留污染物的综合作用；3、及时修建挡土墙。由于道路北侧原垃圾堆放点的低洼处覆盖的土层形成较陡的土质边坡较高，需及时修建挡土墙，防止堆场边坡滑塌后露出的填埋垃圾出露和扩散，以避免造成附近旱地及农田的污染。

上述事实，有双方当事人的陈述，以及公益诉讼人提交的组织机构代码证、贵州省人民检察院指定管辖通知书、最高人民检察院关于《关于提请批准六盘水市六枝特区人民检察院拟对安顺市镇宁县丁旗镇政府提起行政公益诉讼案件的请示》的批复、省人民政府关于收回原龙岩飞机制造厂土地使用权的批复、木岗镇人民政府出具的《关于立即停止倾倒生活垃圾的函》、丁旗镇人民政府出具的《关于〈木岗镇人民政府关于立即停止倾倒生活垃圾的函〉的复函》、检察建议书及送达回证、六枝特区木岗镇人民政府出具的证明、六盘水木岗产业园区管理委员会出具的证明、木岗镇把仕村村委会出具的证明、《现场调研及环境影响评估专家意见书》、六枝特区国土资源局现场勘测笔录及测绘图、六枝特区环境保护局出具的《关于木岗镇把仕村后山平台生活垃圾污染的情况说明》、垃圾堆放现场图片、调取视频笔录及调取的视频、宋会才询问笔录、张登荣询问笔录、刘开强调查笔录、王文俊询问笔录、王元贵询问笔录、张汉斌调查笔录、陈文忠询问笔录、李华元询问笔录、潘小钟询问笔录、王尚江询问笔录，被告方提交的丁旗镇人民政府送达给龙滩村村委会的通知及送达图片、清运涉案垃圾支出的费用发票、清运垃圾及回填泥土的照片及视频光盘、关于批准龙滩村在原垃圾堆放点种植树苗的批复，证人吴永贵、宋会才、宋友礼的证言，以及贵州大学资源与环境工程学院专家出具的《整改情况现场调研及环境影响评估专家意见书》等证据在卷佐证，上列证据经庭审质证，本院予以确认。

本院认为：依法行政，建设法治政府，是全面落实依法治国基本方略的重要内容，政府的决策与执法活动是否合

法、是否适当，不仅关系人民福祉和社会稳定，也关系依法治国这一基本方略能否落实。《中华人民共和国环境保护法》规定，地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责，《贵州省城镇垃圾管理办法》也规定，镇人民政府应当履行本辖区内的垃圾管理工作职责。被告作为一级政府将原龙岩飞机制造厂用地后山地块作为临时垃圾堆放场，将该镇生活垃圾集中运输至该处倾倒，是其实施社会管理和公共服务职能的表现，但其选址未经环境卫生行政主管部门指定，垃圾堆放场亦未采取防扬散、防渗透、防流失、防雨等防治措施，其行为已造成较严重的大气污染及景观污染、将造成严重的水污染及土壤污染等后果，违反了《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第十六条、第十七条、第四十条、第四十一条、第四十二条的规定，公益诉讼人诉请确认被告未依照法律规定将原龙岩飞机制造厂用地后山地块选址作为临时垃圾堆放场的行政行为违法的理由成立，本院予以支持。公益诉讼人在发现被告的行为后，向被告发出检察建议，被告并未积极进行整改，在本案审理过程中，丁旗镇政府才履行其管理职能，将临时堆放场的垃圾清运，并在原址覆盖厚度不等的黄土，在明显改善环境、降低环境影响方面起到了积极作用，但通过环保专家现场查勘发现，部分区域垃圾未完全清理，部分区域覆土的厚度较薄、尚无植被覆盖等情形，为确保整改后的垃圾场对环境的影响最小化、保障土地资源安全利用、确保该区域生态环境的明显改善，环保专家建议被告丁旗镇政府还应从加强垃圾清理和现场覆土、及时对覆土堆场进行植被种植、及时修建挡土墙等方面开展工作，

本院认为，专家对被告的整改调研意见客观中立地反映了垃圾临时堆放场整改后的现实情况，专家对整改的完善建议也切实可行，故对环保专家的建议意见予以采纳，对公益诉讼人要求被告采取补救措施，将该地块的垃圾清除，恢复地块原状的诉请，本院据实际予以支持。在本案受理后，丁旗镇政府已向其辖区内的龙滩村下达通知，禁止该村在该地块倾倒垃圾并将原有垃圾清理覆土，公益诉讼人要求被告履行垃圾管理职责，责令其辖区内的龙滩村停止在该地块倾倒垃圾的目的已得以实现，但鉴于公益诉讼人并未向法庭明示撤诉，故对该项诉请，本院不予支持。

综上所述，依照《中华人民共和国环境保护法》第六条第二款、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第十六条、第十七条、第四十条、第四十一条、第四十二条、《贵州省城镇垃圾管理办法》第七条第二款、《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条、第七十四条第二款、第七十六条之规定，判决如下：

一、确认被告镇宁布依族苗族自治县丁旗镇人民政府将原龙岩飞机制造厂用地后山地块（面积 3583.75 平方米）选址作为垃圾临时堆放场的行政行为违法；

二、限被告镇宁布依族苗族自治县丁旗镇人民政府于本判决生效之日起 30 日内按照专家意见及建议继续采取补救措施，确保整改后的临时垃圾堆放场对环境的影响最小化、保障土地资源安全利用、确保该区域生态环境的明显改善；

三、驳回公益诉讼人六盘水市六枝特区人民检察院的其他诉讼请求。

案件受理费 50 元予以免收。

如不服本判决，可以在判决书送达之日起十五日内，向本院递交上诉状，并按对方当事人的人数或者代表人的人数提出副本，上诉于贵州省贵阳市中级人民法院。

逾期不提起上诉，则本判决发生法律效力。

审判长程丹
代理审判员柳红强
人民陪审员胡文

二〇一六年三月十六日

书记员罗朝娟
书记员苏桂兰

附:本判决所适用的法律依据:

《中华人民共和国环境保护法》

第六条 一切单位和个人都有保护环境的义务。

地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。

企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏，对所造成的损害依法承担责任。

公民应当增强环境保护意识，采取低碳、节俭的生活方式，自觉履行环境保护义务。

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》

第十六条 产生固体废物的单位和个人，应当采取措施，防止或者减少固体废物对环境的污染。

第十七条 收集、贮存、运输、利用、处置固体废物的单位和个人，必须采取防扬散、防流失、防渗漏或者其他防止污染环境的措施；不得擅自倾倒、堆放、丢弃、遗撒固体废物。

禁止任何单位或者个人向江河、湖泊、运河、渠道、水库及其最高水位线以下的滩地和岸坡等法律、法规规定禁止倾倒、堆放废弃物的地点倾倒、堆放固体废物。

第四十条 对城市生活垃圾应当按照环境卫生行政主管部门的规定，在指定的地点放置，不得随意倾倒、抛撒或者堆放。

第四十一条 清扫、收集、运输、处置城市生活垃圾，应当遵守国家有关环境保护和环境卫生管理的规定，防止污染环境。

第四十二条 对城市生活垃圾应当及时清运，逐步做到分类收集和运输，并积极开展合理利用和实施无害化处置。

《贵州省城镇垃圾管理办法》

第七条 县级以上人民政府城市人民政府建设（环境卫生）行政主管部门负责本行政区域内的垃圾管理工作。

镇人民政府负责本辖区内的垃圾管理工作。

发改、经贸、交通、环保、卫生、财政、价格等有关部门应当按各自职责，配合城市人民政府建设（环境卫生）行政主管部门做好垃圾管理工作。

广播、电视、报刊等新闻媒体，应当加强市容环境卫生科学知识和有关法律、法规、规章的宣传工作，增强全社会的环境卫生意识。

《中华人民共和国行政诉讼法》

第六十九条 行政行为证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序的，或者原告申请被告履行法定职责或者给付义务理由不成立的，人民法院判决驳回原告的诉讼请求。

第七十四条 行政行为有下列情形之一的，人民法院判决确认违法，但不撤销行政行为：

（一）行政行为依法应当撤销，但撤销会给国家利益、社会公共利益造成重大损害的；

（二）行政行为程序轻微违法，但对原告权利不产生实际影响的。

行政行为有下列情形之一的，不需要撤销或者判决履行的，人民法院判决确认违法：

（一）行政行为违法，但不具有可撤销内容的；

（二）被告改变原违法行政行为，原告仍要求确认原行政行为违法的；

（三）被告不履行或者拖延履行法定职责，判决履行没

有意义的。

第七十六条 人民法院判决确认违法或者无效的,可以同时判决责令被告采取补救措施;给原告造成损失的,依法判决被告承担赔偿责任。

环保法律法规汇编

中华人民共和国民事诉讼法（节选）

（1991年4月9日第七届全国人民代表大会第四次会议通过根据2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定》第一次修正根据2012年8月31日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定》第二次修正）

第五十五条对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。

中华人民共和国环境保护法

(1989 年 12 月 26 日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过。2014 年 4 月 24 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议修订)

目录

第一章 总则

第二章 监督管理

第三章 保护和改善环境

第四章 防治污染和其他公害

第五章 信息公开和公众参与

第六章 法律责任

第七章 附则

第一章 总则

第一条 为保护和改善环境，防治污染和其他公害，保障公众健康，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展，制定本法。

第二条 本法所称环境，是指影响人类生存和发展的各种天

然的和经过人工改造的自然因素的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。

第三条本法适用于中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域。

第四条保护环境是国家的基本国策。

国家采取有利于节约和循环利用资源、保护和改善环境、促进人与自然和谐的经济、技术政策和措施，使经济社会发展与环境保护相协调。

第五条环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则。

第六条一切单位和个人都有保护环境的义务。

地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。

企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏，对所造成的损害依法承担责任。

公民应当增强环境保护意识，采取低碳、节俭的生活方式，自觉履行环境保护义务。

第七条国家支持环境保护科学技术研究、开发和应用，鼓励环境保护产业发展，促进环境保护信息化建设，提高环境保护科学技术水平。

第八条各级人民政府应当加大保护和改善环境、防治污染和其他公害的财政投入，提高财政资金的使用效益。

第九条各级人民政府应当加强环境保护宣传和普及工作，

鼓励基层群众性自治组织、社会组织、环境保护志愿者开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传，营造保护环境的良好风气。

教育行政部门、学校应当将环境保护知识纳入学校教育内容，培养学生的环境保护意识。

新闻媒体应当开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传，对环境违法行为进行舆论监督。

第十条国务院环境保护主管部门，对全国环境保护工作实施统一监督管理；县级以上地方人民政府环境保护主管部门，对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理。

县级以上人民政府有关部门和军队环境保护部门，依照有关法律的规定对资源保护和污染防治等环境保护工作实施监督管理。

第十一条对保护和改善环境有显著成绩的单位和个人，由人民政府给予奖励。

第十二条每年6月5日为环境日。

第二章 监督管理

第十三条县级以上人民政府应当将环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划。

国务院环境保护主管部门会同有关部门，根据国民经济和社会发展规划编制国家环境保护规划，报国务院批准并公布实施。

县级以上地方人民政府环境保护主管部门会同有关部门，根据国家环境保护规划的要求，编制本行政区域的环境保护规

划，报同级人民政府批准并公布实施。

环境保护规划的内容应当包括生态保护和污染防治的目标、任务、保障措施等，并与主体功能区规划、土地利用总体规划 and 城乡规划等相衔接。

第十四条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。

第十五条国务院环境保护主管部门制定国家环境质量标准。

省、自治区、直辖市人民政府对国家环境质量标准中未作规定的项目，可以制定地方环境质量标准；对国家环境质量标准中已作规定的项目，可以制定严于国家环境质量标准的地方环境质量标准。地方环境质量标准应当报国务院环境保护主管部门备案。

国家鼓励开展环境基准研究。

第十六条国务院环境保护主管部门根据国家环境质量标准和国家经济、技术条件，制定国家污染物排放标准。

省、自治区、直辖市人民政府对国家污染物排放标准中未作规定的项目，可以制定地方污染物排放标准；对国家污染物排放标准中已作规定的项目，可以制定严于国家污染物排放标准的地方污染物排放标准。地方污染物排放标准应当报国务院环境保护主管部门备案。

第十七条国家建立、健全环境监测制度。国务院环境保护主管部门制定监测规范，会同有关部门组织监测网络，统一规划国家环境质量监测站(点)的设置，建立监测数据共享机制，加强对环境监测的管理。

有关行业、专业等各类环境质量监测站(点)的设置应当符合法律法规规定和监测规范的要求。

监测机构应当使用符合国家标准的监测设备，遵守监测规范。监测机构及其负责人对监测数据的真实性和准确性负责。

第十八条省级以上人民政府应当组织有关部门或者委托专业机构，对环境状况进行调查、评价，建立环境资源承载能力监测预警机制。

第十九条编制有关开发利用规划，建设对环境有影响的项目，应当依法进行环境影响评价。

未依法进行环境影响评价的开发利用规划，不得组织实施；未依法进行环境影响评价的建设项目，不得开工建设。

第二十条国家建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制，实行统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施。

前款规定以外的跨行政区域的环境污染和生态破坏的防治，由上级人民政府协调解决，或者由有关地方人民政府协商解决。

第二十一条国家采取财政、税收、价格、政府采购等方面的政策和措施，鼓励和支持环境保护技术装备、资源综合利用和环境服务等环境保护产业的发展。

第二十二条企业事业单位和其他生产经营者，在污染物排放符合法定要求的基础上，进一步减少污染物排放的，人民政府应当依法采取财政、税收、价格、政府采购等方面的政策和措施予以鼓励和支持。

第二十三条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。

第二十四条县级以上人民政府环境保护主管部门及其委托的环境监察机构和其他负有环境保护监督管理职责的部门，有权对排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者进行现场检查。被检查者应当如实反映情况，提供必要的资料。实施现场检查的部门、机构及其工作人员应当为被检查者保守商业秘密。

第二十五条企业事业单位和其他生产经营者违反法律法规规定排放污染物，造成或者可能造成严重污染的，县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门，可以查封、扣押造成污染物排放的设施、设备。

第二十六条国家实行环境保护目标责任制和考核评价制度。县级以上人民政府应当将环境保护目标完成情况纳入对本级人民政府负有环境保护监督管理职责的部门及其负责人和下级人民政府及其负责人的考核内容，作为对其考核评价的重要依据。考核结果应当向社会公开。

第二十七条县级以上人民政府应当每年向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标完成情况，对发生的重大环境事件应当及时向本级人民代表大会常务委员会报告，依法接受监督。

第三章保护和改善环境

第二十八条地方各级人民政府应当根据环境保护目标和治理任务，采取有效措施，改善环境质量。

未达到国家环境质量标准的重点区域、流域的有关地方人民政府，应当制定限期达标规划，并采取措施按期达标。

第二十九条国家在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆

弱区等区域划定生态保护红线，实行严格保护。

各级人民政府对具有代表性的各种类型的自然生态系统区域，珍稀、濒危的野生动植物自然分布区域，重要的水源涵养区域，具有重大科学文化价值的地质构造、著名溶洞和化石分布区、冰川、火山、温泉等自然遗迹，以及人文遗迹、古树名木，应当采取措施予以保护，严禁破坏。

第三十条开发利用自然资源，应当合理开发，保护生物多样性，保障生态安全，依法制定有关生态保护和恢复治理方案并予以实施。

引进外来物种以及研究、开发和利用生物技术，应当采取措施，防止对生物多样性的破坏。

第三十一条国家建立、健全生态保护补偿制度。

国家加大对生态保护地区的财政转移支付力度。有关地方人民政府应当落实生态保护补偿资金，确保其用于生态保护补偿。

国家指导受益地区和生态保护地区人民政府通过协商或者按照市场规则进行生态保护补偿。

第三十二条国家加强对大气、水、土壤等的保护，建立和完善相应的调查、监测、评估和修复制度。

第三十三条各级人民政府应当加强对农业环境的保护，促进农业环境保护新技术的使用，加强对农业污染源的监测预警，统筹有关部门采取措施，防治土壤污染和土地沙化、盐渍化、贫瘠化、石漠化、地面沉降以及防治植被破坏、水土流失、水体富营养化、水源枯竭、种源灭绝等生态失调现象，推广植物病虫害的综合防治。

县级、乡级人民政府应当提高农村环境保护公共服务水平，推动农村环境综合整治。

第三十四条国务院和沿海地方各级人民政府应当加强对海洋环境的保护。向海洋排放污染物、倾倒废弃物，进行海岸工程和海洋工程建设，应当符合法律法规规定和有关标准，防止和减少对海洋环境的污染损害。

第三十五条城乡建设应当结合当地自然环境的特点，保护植被、水域和自然景观，加强城市园林、绿地和风景名胜区的建设与管理。

第三十六条国家鼓励和引导公民、法人和其他组织使用有利于保护环境的产品和再生产品，减少废弃物的产生。

国家机关和使用财政资金的其他组织应当优先采购和使用节能、节水、节材等有利于保护环境的产品、设备和设施。

第三十七条地方各级人民政府应当采取措施，组织对生活废弃物的分类处置、回收利用。

第三十八条公民应当遵守环境保护法律法规，配合实施环境保护措施，按照规定对生活废弃物进行分类放置，减少日常生活对环境造成的损害。

第三十九条国家建立、健全环境与健康监测、调查和风险评估制度；鼓励和组织开展环境质量对公众健康影响的研究，采取措施预防和控制与环境污染有关的疾病。

第四章防治污染和其他公害

第四十条国家促进清洁生产和资源循环利用。

国务院有关部门和地方各级人民政府应当采取措施，推广

清洁能源的生产和使用。

企业应当优先使用清洁能源，采用资源利用率高、污染物排放量少的工艺、设备以及废弃物综合利用技术和污染物无害化处理技术，减少污染物的产生。

第四十一条建设项目中防治污染的设施，应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。防治污染的设施应当符合经批准的环境影响评价文件的要求，不得擅自拆除或者闲置。

第四十二条排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者，应当采取措施，防治在生产建设或者其他活动中产生的废气、废水、废渣、医疗废物、粉尘、恶臭气体、放射性物质以及噪声、振动、光辐射、电磁辐射等对环境的污染和危害。

排放污染物的企业事业单位，应当建立环境保护责任制度，明确单位负责人和相关人员的责任。

重点排污单位应当按照国家有关规定和监测规范安装使用监测设备，保证监测设备正常运行，保存原始监测记录。

严禁通过暗管、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。

第四十三条排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者，应当按照国家有关规定缴纳排污费。排污费应当全部专项用于环境污染防治，任何单位和个人不得截留、挤占或者挪作他用。

依照法律规定征收环境保护税的，不再征收排污费。

第四十四条国家实行重点污染物排放总量控制制度。重点污染物排放总量控制指标由国务院下达，省、自治区、直辖市

人民政府分解落实。企业事业单位在执行国家和地方污染物排放标准的同时，应当遵守分解落实到本单位的重点污染物排放总量控制指标。

对超过国家重点污染物排放总量控制指标或者未完成国家确定的环境质量目标的地区，省级以上人民政府环境保护主管部门应当暂停审批其新增重点污染物排放总量的建设项目环境影响评价文件。

第四十五条国家依照法律规定实行排污许可管理制度。

实行排污许可管理的企业事业单位和其他生产经营者应当按照排污许可证的要求排放污染物；未取得排污许可证的，不得排放污染物。

第四十六条国家对严重污染环境的工艺、设备和产品实行淘汰制度。任何单位和个人不得生产、销售或者转移、使用严重污染环境的工艺、设备和产品。

禁止引进不符合我国环境保护规定的技术、设备、材料和产品。

第四十七条各级人民政府及其有关部门和企业事业单位，应当依照《中华人民共和国突发事件应对法》的规定，做好突发环境事件的风险控制、应急准备、应急处置和事后恢复等工作。

县级以上人民政府应当建立环境污染公共监测预警机制，组织制定预警方案；环境受到污染，可能影响公众健康和环境安全时，依法及时公布预警信息，启动应急措施。

企业事业单位应当按照国家有关规定制定突发环境事件应急预案，报环境保护主管部门和有关部门备案。在发生或者可能发生突发环境事件时，企业事业单位应当立即采取措施处理，

及时通报可能受到危害的单位和居民，并向环境保护主管部门和有关部门报告。

突发环境事件应急处置工作结束后，有关人民政府应当立即组织评估事件造成的环境影响和损失，并及时将评估结果向社会公布。

第四十八条生产、储存、运输、销售、使用、处置化学物品和含有放射性物质的物品，应当遵守国家有关规定，防止污染环境。

第四十九条各级人民政府及其农业等有关部门和机构应当指导农业生产经营者科学种植和养殖，科学合理施用农药、化肥等农业投入品，科学处置农用薄膜、农作物秸秆等农业废弃物，防止农业面源污染。

禁止将不符合农用标准和环境保护标准的固体废物、废水施入农田。施用农药、化肥等农业投入品及进行灌溉，应当采取措施，防止重金属和其他有毒有害物质污染环境。

畜禽养殖场、养殖小区、定点屠宰企业等的选址、建设和管理应当符合有关法律法规规定。从事畜禽养殖和屠宰的单位和个人应当采取措施，对畜禽粪便、尸体和污水等废弃物进行科学处置，防止污染环境。

县级人民政府负责组织农村生活废弃物的处置工作。

第五十条各级人民政府应当在财政预算中安排资金，支持农村饮用水水源地保护、生活污水和其他废弃物处理、畜禽养殖和屠宰污染防治、土壤污染防治和农村工矿污染治理等环境保护工作。

第五十一条各级人民政府应当统筹城乡建设污水处理设施及配套管网，固体废物的收集、运输和处置等环境卫生设施，

危险废物集中处置设施、场所以及其他环境保护公共设施，并保障其正常运行。

第五十二条国家鼓励投保环境污染责任保险。

第五章信息公开和公众参与

第五十三条公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。

各级人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门，应当依法公开环境信息、完善公众参与程序，为公民、法人和其他组织参与和监督环境保护提供便利。

第五十四条国务院环境保护主管部门统一发布国家环境质量、重点污染源监测信息及其他重大环境信息。省级以上人民政府环境保护主管部门定期发布环境状况公报。

县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门，应当依法公开环境质量、环境监测、突发环境事件以及环境行政许可、行政处罚、排污费的征收和使用情况等信息。

县级以上地方人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门，应当将企业事业单位和其他生产经营者环境违法信息记入社会诚信档案，及时向社会公布违法者名单。

第五十五条重点排污单位应当如实向社会公开其主要污染物的名称、排放方式、排放浓度和总量、超标排放情况，以及防治污染设施的建设和运行情况，接受社会监督。

第五十六条对依法应当编制环境影响报告书的建设项目，建设单位应当在编制时向可能受影响的公众说明情况，充分征

求意见。

负责审批建设项目环境影响评价文件的部门在收到建设项目环境影响报告书后，除涉及国家秘密和商业秘密的事项外，应当全文公开；发现建设项目未充分征求公众意见的，应当责成建设单位征求公众意见。

第五十七条公民、法人和其他组织发现任何单位和个人有污染环境和破坏生态行为的，有权向环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职责的部门举报。

公民、法人和其他组织发现地方各级人民政府、县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的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。

接受举报的机关应当对举报人的相关信息予以保密，保护举报人的合法权益。

第五十八条对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼：

（一）依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记；

（二）专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。

符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼，人民法院应当依法受理。

提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。

第六章 法律责任

第五十九条企业事业单位和其他生产经营者违法排放污染物，受到罚款处罚，被责令改正，拒不改正的，依法作出处罚决定的行政机关可以自责令改正之日的次日起，按照原处罚数额按日连续处罚。

前款规定的罚款处罚，依照有关法律法规按照防治污染设施的运行成本、违法行为造成的直接损失或者违法所得等因素确定的规定执行。

地方性法规可以根据环境保护的实际需要，增加第一款规定的按日连续处罚的违法行为的种类。

第六十条企业事业单位和其他生产经营者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排放污染物的，县级以上人民政府环境保护主管部门可以责令其采取限制生产、停产整治等措施；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。

第六十一条建设单位未依法提交建设项目环境影响评价文件或者环境影响评价文件未经批准，擅自开工建设的，由负有环境保护监督管理职责的部门责令停止建设，处以罚款，并可以责令恢复原状。

第六十二条违反本法规定，重点排污单位不公开或者不如实公开环境信息的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令公开，处以罚款，并予以公告。

第六十三条企业事业单位和其他生产经营者有下列行为之一，尚不构成犯罪的，除依照有关法律法规规定予以处罚外，由县级以上人民政府环境保护主管部门或者其他有关部门将案件移送公安机关，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处十日以上十五日以下拘留；情节较轻的，处五日以上十日以下拘留：

(一)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；

(二)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；

(三)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；

(四)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。

第六十四条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责任法》的有关规定承担侵权责任。

第六十五条环境影响评价机构、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。

第六十六条提起环境损害赔偿诉讼的时效期间为三年，从当事人知道或者应当知道其受到损害时起计算。

第六十七条上级人民政府及其环境保护主管部门应当加强对下级人民政府及其有关部门环境保护工作的监督。发现有关工作人员有违法行为，依法应当给予处分的，应当向其任免机关或者监察机关提出处分建议。

依法应当给予行政处罚，而有关环境保护主管部门不给予行政处罚的，上级人民政府环境保护主管部门可以直接作出行政处罚的决定。

第六十八条地方各级人民政府、县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门有下列行为之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过、记大过或者降级处分；造成严重后果的，给予撤职或者开除处分，其主要负责人应当引咎辞职：

(一) 不符合行政许可条件准予行政许可的；

(二) 对环境违法行为进行包庇的；

(三) 依法应当作出责令停业、关闭的决定而未作出的；

(四) 对超标排放污染物、采用逃避监管的方式排放污染物、造成环境事故以及不落实生态保护措施造成生态破坏等行为，发现或者接到举报未及时查处的；

(五) 违反本法规定，查封、扣押企业事业单位和其他生产经营者的设施、设备的；

(六) 篡改、伪造或者指使篡改、伪造监测数据的；

(七) 应当依法公开环境信息而未公开的；

(八) 将征收的排污费截留、挤占或者挪作他用的；

(九) 法律法规规定的其他违法行为。

第六十九条违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章附则

第七十条本法自 2015 年 1 月 1 日起施行。

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

（2014年12月8日最高人民法院审判委员会第1631次会议通过自2015年1月7日起施行）

为正确审理环境民事公益诉讼案件，根据《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国侵权责任法》《中华人民共和国环境保护法》等法律的规定，结合审判实践，制定本解释。

第一条法律规定的机关和有关组织依据民事诉讼法第五十五条、环境保护法第五十八条等法律的规定，对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污染环境、破坏生态的行为提起诉讼，符合民事诉讼法第一百一十九条第二项、第三项、第四项规定的，人民法院应予受理。

第二条依照法律、法规的规定，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，可以认定为环境保护法第五十八条规定的社会组织。

第三条设区的市，自治州、盟、地区，不设区的地级市，直辖市的区以上人民政府民政部门，可以认定为环境保护法第五十八条规定的“设区的市级以上人民政府民政部门”。

第四条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，可以认定为环境保护法第五十八条规定的“专门从事环境保护公益活动”。

社会组织提起的诉讼所涉及的社会公共利益，应与其宗旨和业务范围具有关联性。

第五条社会组织在提起诉讼前五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，可以认定为环境保护法第五十八条规定的“无违法记录”。

第六条第一审环境民事公益诉讼案件由污染环境、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。

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。

同一原告或者不同原告对同一污染环境、破坏生态行为分别向两个以上有管辖权的人民法院提起环境民事公益诉讼的，由最先立案的人民法院管辖，必要时由共同上级人民法院指定管辖。

第七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情形，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。

第八条提起环境民事公益诉讼应当提交下列材料：

（一）符合民事诉讼法第一百二十一条规定的起诉状，并按照被告人数提出副本；

（二）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；

（三）社会组织提起诉讼的，应当提交社会组织登记证书、章程、起诉前连续五年的年度工作报告书或者年检报告书，以及由其法定代表人或者负责人签字并加盖公章的无违法记录的声明。

第九条人民法院认为原告提出的诉讼请求不足以保护社会公共利益的，可以向其释明变更或者增加停止侵害、恢复原状等诉讼请求。

第十条人民法院受理环境民事公益诉讼后，应当在立案之日起五日内将起诉状副本发送被告，并公告案件受理情况。

有权提起诉讼的其他机关和社会组织在公告之日起三十日内申请参加诉讼，经审查符合法定条件的，人民法院应当将其列为共同原告；逾期申请的，不予准许。

公民、法人和其他组织以人身、财产受到损害为由申请参加诉讼的，告知其另行起诉。

第十一条检察机关、负有环境保护监督管理职责的部门及其他机关、社会组织、企业事业单位依据民事诉讼法第十五条的规定，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社会组织依法提起环境民事公益诉讼。

第十二条人民法院受理环境民事公益诉讼后，应当在十日内告知对被告行为负有环境保护监督管理职责的部门。

第十三条原告请求被告提供其排放的主要污染物名称、排放方式、排放浓度和总量、超标排放情况以及防治污染设施的建设和运行情况等环境信息，法律、法规、规章规定被告应当持有或者有证据证明被告持有而拒不提供，如果原告主张相关事实不利于被告的，人民法院可以推定该主张成立。

第十四条对于审理环境民事公益诉讼案件需要的证据，人民法

院认为必要的，应当调查收集。

对于应当由原告承担举证责任且为维护社会公共利益所必要的专门性问题，人民法院可以委托具备资格的鉴定人进行鉴定。

第十五条当事人申请通知有专门知识的人出庭，就鉴定人作出的鉴定意见或者就因果关系、生态环境修复方式、生态环境修复费用以及生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能的损失等专门性问题提出意见的，人民法院可以准许。

前款规定的专家意见经质证，可以作为认定事实的根据。

第十六条原告在诉讼过程中承认的对己方不利的事实和认可的证据，人民法院认为损害社会公共利益的，应当不予确认。

第十七条环境民事公益诉讼案件审理过程中，被告以反诉方式提出诉讼请求的，人民法院不予受理。

第十八条对污染环境、破坏生态，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行为，原告可以请求被告承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等民事责任。

第十九条原告为防止生态环境损害的发生和扩大，请求被告停止侵害、排除妨碍、消除危险的，人民法院可以依法予以支持。

原告为停止侵害、排除妨碍、消除危险采取合理预防、处置措施而发生的费用，请求被告承担的，人民法院可以依法予以支持。

第二十条原告请求恢复原状的，人民法院可以依法判决被告将生态环境修复到损害发生之前的状态和功能。无法完全修复的，可以准许采用替代性修复方式。

人民法院可以在判决被告修复生态环境的同时，确定被告不履行修复义务时应承担的生态环境修复费用；也可以直接判决被告承担生态环境修复费用。

生态环境修复费用包括制定、实施修复方案的费用和监测、监管等费用。

第二十一条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。

第二十二条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。

第二十三条生态环境修复费用难以确定或者确定具体数额所需鉴定费用明显过高的，人民法院可以结合污染环境、破坏生态的范围和程度、生态环境的稀缺性、生态环境恢复的难易程度、防治污染设备的运行成本、被告因侵害行为所获得的利益以及过错程度等因素，并可以参考负有环境保护监督管理职责的部门的意见、专家意见等，予以合理确定。

第二十四条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，应当用于修复被损害的生态环境。

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，可以酌情从上述款项中支付。

第二十五条环境民事公益诉讼当事人达成调解协议或者自行达成和解协议后，人民法院应当将协议内容公告，公告期间不少于三十日。

公告期满后，人民法院审查认为调解协议或者和解协议的内容不损害社会公共利益的，应当出具调解书。当事人以达成和解

协议为由申请撤诉的，不予准许。

调解书应当写明诉讼请求、案件的基本事实和协议内容，并应当公开。

第二十六条负有环境保护监督管理职责的部门依法履行监管职责而使原告诉讼请求全部实现，原告申请撤诉的，人民法院应予准许。

第二十七条法庭辩论终结后，原告申请撤诉的，人民法院不予准许，但本解释第二十六条规定的情形除外。

第二十八条环境民事公益诉讼案件的裁判生效后，有权提起诉讼的其他机关和社会组织就同一污染环境、破坏生态行为另行起诉，有下列情形之一的，人民法院应予受理：

（一）前案原告的起诉被裁定驳回的；

（二）前案原告申请撤诉被裁定准许的，但本解释第二十六条规定的情形除外。

环境民事公益诉讼案件的裁判生效后，有证据证明存在前案审理时未发现的损害，有权提起诉讼的机关和社会组织另行起诉的，人民法院应予受理。

第二十九条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第一百一十九条的规定提起诉讼。

第三十条已为环境民事公益诉讼生效裁判认定的事实，因同一污染环境、破坏生态行为依据民事诉讼法第一百一十九条规定提起诉讼的原告、被告均无需举证证明，但原告对该事实有异议并有相反证据足以推翻的除外。

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一百一十九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。

第三十一条被告因污染环境、破坏生态在环境民事公益诉讼和其他民事诉讼中均承担责任，其财产不足以履行全部义务的，应当先履行其他民事诉讼生效裁判所确定的义务，但法律另有规定的除外。

第三十二条发生法律效力的环境民事公益诉讼案件的裁判，需要采取强制执行措施的，应当移送执行。

第三十三条原告交纳诉讼费用确有困难，依法申请缓交的，人民法院应予准许。

败诉或者部分败诉的原告申请减交或者免交诉讼费用的，人民法院应当依照《诉讼费用交纳办法》的规定，视原告的经济状况和案件的审理情况决定是否准许。

第三十四条社会组织有通过诉讼违法收受财物等牟取经济利益行为的，人民法院可以根据情节轻重依法收缴其违法所得、予以罚款；涉嫌犯罪的，依法移送有关机关处理。

社会组织通过诉讼牟取经济利益的，人民法院应当向登记管理机关或者有关机关发送司法建议，由其依法处理。

第三十五条本解释施行前最高人民法院发布的司法解释和规范性文件，与本解释不一致的，以本解释为准。

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

(2015年2月9日最高人民法院审判委员会第1644次会议通过)

为正确审理环境侵权责任纠纷案件，根据《中华人民共和国侵权责任法》《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国民事诉讼法》等法律的规定，结合审判实践，制定本解释。

第一条 因污染环境造成损害，不论污染者有无过错，污染者应当承担侵权责任。污染者以排污符合国家或者地方污染物排放标准为由主张不承担责任的，人民法院不予支持。

污染者不承担责任或者减轻责任的情形，适用海洋环境保护法、水污染防治法、大气污染防治法等环境保护单行法的规定；相关环境保护单行法没有规定的，适用侵权责任法的规定。

第二条 两个以上污染者共同实施污染行为造成损害，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，人民法院应予支持。

第三条 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十一条规定请求污染者承担连带责任的，人民法院应予支持。

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十二条规定请求污染者承担责任的，人民法院应予支持。

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十一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的，人民法院应予支持。

第四条 两个以上污染者污染环境，对污染者承担责任的大小，人民法院应当根据污染物的种类、排放量、危害性以及有无排污许可证、是否超过污染物排放标准、是否超过重点污染物排放总量控制指标等因素确定。

第五条 被侵权人根据侵权责任法第六十八条规定分别或者同时起诉污染者、第三人的，人民法院应予受理。

被侵权人请求第三人承担赔偿责任的，人民法院应当根据第三人的过错程度确定其相应赔偿责任。

污染者以第三人的过错污染环境造成损害为由主张不承担责任或者减轻责任的，人民法院不予支持。

第六条 被侵权人根据侵权责任法第六十五条规定请求赔偿的，应当提供证明以下事实的证据材料：

- （一）污染者排放了污染物；
- （二）被侵权人的损害；
- （三）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。

第七条 污染者举证证明下列情形之一的，人民法院应当认定其污染行为与损害之间不存在因果关系：

- （一）排放的污染物没有造成该损害可能的；
- （二）排放的可造成该损害的污染物未到达该损害发生地的；
- （三）该损害于排放污染物之前已发生的；
- （四）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。

第八条 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。

第九条 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。

第十条 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。

第十一条 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八十一条规定申请证据保全的，人民法院应当准许。

第十二条 被申请人具有环境保护法第六十三条规定情形之一，当事人或者利害关系人根据民事诉讼法第一百条或者第一百零一条规定申请保全的，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。

第十三条 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。

第十四条 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。

第十五条 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。

第十六条 下列情形之一，应当认定为环境保护法第六十五条规定的弄虚作假：

（一）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；

（二）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；

（三）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；

（四）有关机构在环境服务活动中其他弄虚作假的情形。

第十七条 被侵权人提起诉讼，请求污染者停止侵害、排除妨碍、消除危险的，不受环境保护法第六十六条规定的时效期间的限制。

第十八条 本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。

第十九条 本解释施行后，人民法院尚未审结的一审、二审案件适用本解释规定。本解释施行前已经作出生效裁判的案件，本解释施行后依法再审的，不适用本解释。

本解释施行后，最高人民法院以前颁布的司法解释与本解释不一致的，不再适用。

全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定

(2015年7月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

为加强对国家利益和社会公共利益的保护，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议决定：授权最高人民检察院在生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让、食品药品安全等领域开展提起公益诉讼试点。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、甘肃十三个省、自治区、直辖市。人民法院应当依法审理人民检察院提起的公益诉讼案件。试点工作必须坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，充分发挥法律监督、司法审判职能作用，促进依法行政、严格执法，维护宪法法律权威，维护社会公平正义，维护国家利益和社会公共利益。试点工作应当稳妥有序，遵循相关诉讼制度的原则。提起公益诉讼前，人民检察院应当依法督促行政机关纠正违法行为、履行法定职责，或者督促、支持法律规定的机关和有关组织提起公益诉讼。本决定的实施办法由最高人民法院、最高人民检察院制定，报全国人民代表大会常务委员会备案。试点期限为二年，自本决定公布之日起算。

最高人民法院、最高人民检察院应当加强对试点工作的组织指导和监督检查。试点进行中，最高人民检察院应当就试点情况向全国人民代表大会常务委员会作出中期报告。试点期满后，对实践证明可行的，应当修改完善有关法律。

本决定自公布之日起施行。

检察机关提起公益诉讼试点方案

为贯彻落实党的十八届四中全会关于探索建立检察机关提起公益诉讼制度的要求,现就检察机关提起公益诉讼试点提出如下方案。

一、目标和原则

按照《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的改革部署,积极探索建立检察机关提起公益诉讼制度,充分发挥检察机关法律监督职能作用,促进依法行政、严格执法,维护宪法法律权威,维护社会公平正义,维护国家和社会公共利益。

(一)坚持正确方向。坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,发展完善中国特色社会主义检察制度,坚定不移走中国特色社会主义法治道路。

(二)立足法律监督职能。坚持检察机关职能定位,把握提起公益诉讼的条件、范围和程序,既强化对公共利益的保护,又严格规范行使检察权。

(三)有效保护公共利益。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。

(四)严格依法有序推进。根据民事诉讼法、行政诉讼法等法律的有关规定和全国人大常委会的授权决定,确保试点在法律框架和授权范围内开展,维护法制的统一和权威。

二、主要内容

(一)提起民事公益诉讼

1. 试点案件范围。检察机关在履行职责中发现污染环境、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,在没有适格主体或者适格主体不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起民事公益诉讼。

2. 诉讼参加人。检察机关以公益诉讼人身份提起民事公益诉讼。民事公益诉讼的被告是实施损害社会公共利益行为的公民、法人或者其他组织。检察机关提起民事公益诉讼,被告没有反诉权。

3. 诉前程序。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。

4. 提起诉讼。经过诉前程序,法律规定的机关和有关组织没有提起民事公益诉讼,社会公共利益仍处于受侵害状态的,检察机关可以提起民事公益诉讼。检察机关提起民事公益诉讼,应当有明确的被告、具体的诉讼请求、社会公共利益受到损害的初步证据,并应当制作公益诉讼起诉书。

5. 诉讼请求。检察机关可以向人民法院提出要求被告停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等诉讼请求。

检察机关提起公益诉讼试点方案

(二)提起行政公益诉讼

1. 试点案件范围。检察机关在履行职责中发现生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,造成国家和社会公共利益受到侵害,公民、法人和其他社会组织由于没有直接利害关系,没有也无法提起诉讼的,可以向人民法院提起行政公益诉讼。试点期间,重点是对生态环境和资源保护领域的案件提起行政公益诉讼。

2. 诉讼参加人。检察机关以公益诉讼人身份提起行政公益诉讼。行政公益诉讼的被告是生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让等领域违法行使职权或者不作为的行政机关,以及法律、法规、规章授权的组织。

3. 诉前程序。在提起行政公益诉讼之前,检察机关应当先行向相关行政机关提出检察建议,督促其纠正违法行为或者依法履行职责。行政机关应当在收到检察建议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。

4. 提起诉讼。经过诉前程序,行政机关拒不纠正违法行为或者不履行法定职责,国家和社会公共利益仍处于受侵害状态的,检察机关可以提起行政公益诉讼。检察机关提起行政公益诉讼,应当有明确的被告、具体的诉讼请求、国家和社会公共利益受到侵害的初步证据,并应当制作公益诉讼起诉书。

5. 诉讼请求。检察机关可以向人民法院提出撤销或者部分撤销违法行为、在一定期限内履行法定职责、确认行政行为违法或者无效等诉讼请求。

(三) 其他事项

1. 试点期间,地方人民检察院拟决定向人民法院提起公益诉讼的,应当先行层报最高人民检察院审查批准。

2. 提起公益诉讼,检察机关免缴诉讼费。

3. 提起公益诉讼,试点方案没有规定的,适用民事诉讼法、行政诉讼法及相关司法解释的规定。

三、方案实施

(一) 立法机关授权。提请全国人大常委会 2015 年 6 月授权,自 2015 年 7 月起开展试点,试点期限为两年。

(二) 积极开展试点。2015 年 7 月,根据全国人大常委会的授权和试点方案,制定出台试点实施办法,并选择北京、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、直辖市开展试点。

(三) 推动相关法律修改完善。及时总结试点经验和成效,积极推动相关法律的修改完善。

四、工作要求

一要坚持统筹谋划。加强顶层

设计,确立检察机关提起公益诉讼的基本制度和规范,统筹规划具体时间表和路线图。按照可复制、可推广的要求,鼓励试点地区发挥首创精神,推动制度创新。

二要积极稳妥推进。探索建立检察机关提起公益诉讼制度,既要积极推动,加强对试点工作的指导和督促;又要稳妥慎重,严格程序,努力确保法律效果和社会效果的统一。要逐步形成成熟的经验,再推动立法完善。

三要加强协调配合。各试点单位要加强请示报告和沟通协调,积极争取地方党委、人大、政府和有关部门的支持,建立与人民法院的协调配合机制,共同推进试点工作稳步开展。

四要注重宣传引导。既要及时宣传试点的好经验、好做法和取得的成效;又要把握宣传策略,严格宣传纪律,正确引导社会预期,为试点营造良好的舆论环境。