

中国绿色法律之路

《中外对话》系列专题

2011年9月

《中外对话》每天提供高质量和丰富的新闻信息和分析文章，并对以中国为重点的全球环境问题展开讨论。更多内容请浏览：www.chinadialogue.net



前言

伊莎贝尔·希尔顿

为什么中外对话决定特别制作这一期的“中国绿色法律之路”系列专题？有以下几方面的原因。首先，正如Alex Wang在其文章中指出的，为了处理高速经济发展所带来的环境问题，中国在过去的二十年中不断致力于起草和完善环境保护方面的法律法规。其次，我们在Alex Levinson和Kristen McDonald的文章中可以看到一些非政府组织经常代表公众起诉污染企业的案件，而这些标志性的诉讼案件已经成为了反对污染，纠正污染，明确污染责任和防止新污染的重要武器。

然而这些还远远不够。中国如果要达到十二五规划的预定目标，使经济发展转向一种更加可持续和更加公平的方式，健全的法律将会是不可少的一部分。中国的大企业集团常常忽视政府的法规，而地方利益集团也经常充当这些企业的保护伞。在这样的情况下，有效的法律会对政府所强调的建设和和谐社会产生积极的影响。

最后，在国际间，作为解决环境公平，环境保护和气候变化问题的一种方式，环保主义者正在对法律方面的革新进行越来越多的讨论。一些解决方案也在最近几年间得到了公众的意。

例如，在2008年，厄瓜多尔成为了世界上第一个赋予自然法律权利的国家。这一新的法律声明“自然有存在，持续和在进化中维护和更新它的循环，结构和进化发展的权利。”在这一规定之下，自然不再是一个只能被利用的物体，而是一个具有权利的法律主体。这意味着任何公民都可以以维护自然权利的方式，对污染者提起法律诉讼，不管这些公民本身有没有受到污染带来的伤害。

在欧洲，一个律师联合体，ICE Coalition，已经开始讨论建立一个国际环境法庭，利用法律解决气候变化和其它全球环境问题中的复杂挑战。这一法庭可以建立起与海牙国际刑事法庭类似的跨越国界的审判权。这意味着，一旦此法庭成立，国家间的环境纠纷问题就能得到解决。

因此，我们很期望能够探讨，作为过去三十年的世界工厂和污染最严重国家之一的中国，是如何构思并完善其环境法律的。

一个国家法律的现状包括了法律的力度，法律的执行程度和法律的纠错有效性。它是衡量政治意愿的一个指标。在过去的十年里，中国公民和律师越来越多地通过法律途径寻找解决方案。因此，对这十年进行审视并衡量中国环境法的有效性显得尤其重要。

虽然已建立多达四十个的环境法庭，虽然有很多不错的法规和程序相继颁布，然而，在对过去十年的法律案件进行审视后，我们发现结果是多样性的。在张兢兢的文章中，她认为目前还存在许多的障碍使这些法规在处理污染问题时不能够完全发挥作用。这些障碍包括诉讼难以提起，不易被受理，结果的不确定以及判决执行的不完善。虽然很多国家都存在这一类问题，但是中国有自己的一些特点。

消息有坏也有好。我们重点介绍的八起里程碑式的案件印证了律师和公民将书面上的法律条文付诸实施的决心。他们的勇气和决心是那些致力于中国在转型过程中发展健全法律体系的人们的一个缩影。健全的法律体系可以为受害者提供援助，为施害者定罪，或为两者提供沟通的途径。我们希望本系列中外对话专题能为中国环境法律建设的探索之路照亮前程。

系列专题

中国绿色法律之路

王立德	
环境诉讼：中国环保的潜在动力.....	4
张兢兢	
环境公众参与的困境.....	7
亚利克斯·莱文森 克里斯汀·麦克唐纳	
来自美国环境立法的启示.....	11
中外对话	
中外对话评选8事件.....	13
夏军	
海上溢油事故考验中国环境法律.....	18
查尔斯·麦克尔威	
塑造中国的绿色法律.....	21
孟斯	
环境损害赔偿立法难—访张坤民.....	23

环境诉讼：中国环保的潜在动力

尽管中国制定了自上而下的强大绿色政策，但公众想要通过法院来进行监督，还面临着众多障碍。**王立德**撰文。

环境诉讼在中国是一项艰巨的任务。尽管即将开始的“十二五”规划中包含了世界上最宏伟的自上而下的环境与能源政策和目标，但自下而上的公众监督，特别是通过法律和诉讼实现的监督，在近年来一直面临着重重阻碍。

当然，中国在工具的开发上已经取得了相当的成就，这些工具可以提高环境法律和政策的透明度和责任感。近年来，中国政府和企业的信息披露也有了一些改进，尽管不大但非常重要。一小群中国和国际环境团体和记者继续关注中国的环境问题，寻找可行的解决办法，他们非常专注，而且变得越来越老练。

但是，如果你希望中国的律师和法律专家们能够促使法律带来积极的环境变化，恐怕就要被浇上一点冷水了。正如一位顶尖环境律师对我说的：“我们必须降低自己的期望值。”

这实在很不幸，因为如果公众能够受到良好的法律教育，乐于在社会层面上积极促进环境法律的落实，就可以为政府的环境实施工作提供有力的补充，就可以迫使污染者们内化违反环境法规的成本，从而更好地遵守法律。在中国，地方政府对中央政令的阳奉阴违是众所周知的，因此政府很可能把环境法律放在一边，不去进一步强调司法和公众监督在促使其实现环境和能源目标方面的作用，这种情况很难避免。

环境诉讼除了能够带来实现中央政府政策目标的潜在利益，还能够解决争议。许多环境争议牵涉到的都是那些面临着发展和环境退化负面效应的普通公民：有失去土地和生机的农民；有遭受污染带来的健康问题的村民；有面临着房屋遭到强拆的业主；还有受到重金属毒害的孩子们。这些不公现象作为快速发展的副产品，一直存在也将



图片来自Webfee

“缺乏解决环境争议、督促管理机构和污染者负起责任的正式渠道，将会导致公众的不满，妨碍不公现象的解决。”

继续存在，但公正的、可预知的司法程序可以帮助对其进行弥补。

去年，中国第一个环境法律援助中心——污染受害者法律帮助中心(CLAPV)进行了十周年庆典。此外，中华环保联合会（ACEF，中国环保部下属的政府支持的NGO）也在2005年设立了一家环境法律援助中心。我所属的组织——自然资源保护委员会(NRDC)和这些团体以及其它单位合作，在中国组成了一个环境律师圈子，致力于律师、法官和公民的能力建设。过去十年中，环境法律和诉讼领域发生了很多变化，也非常值得对今天我们所处的情况进行一下估量。2007年，我曾经为“中外对话”写了一篇文章，希望环境诉讼能够在中国的环境保护中发挥更大的作用。四年后的今天，我必须要说的是，这个希望的实现仍然任重而道远。

进展与挑战

迄今，环境诉讼已经发挥了许多重要的功能，比如为那些污染的受害者提供一定程度的补偿等。但是在另外一些至关重要的方面，比如遏制正在进行的污染或者落实对以往环境损害的赔偿等，环境诉讼却没能起到作用。

根据对环境律师一项非正式调查的结果，损害赔偿恐怕是原告们能够期待的最佳结果了。一

个成功的“损害赔偿”案例就是最近一群扇贝养殖户在天津海事法院起诉沿岸输油管漏油造成的损失，判决的赔偿金额达到1200万元（190万美元）。尽管这个案例非常典型，但因果关系和举证上的困难让赔偿金很难到位，特别是在人身健康受害方面的。在一些案例中，即使法院已经判赔，但受害者很难拿到钱。当年福建屏南居民状告一家化工厂的案子就是这样的，关于这个案例，我在2007年发表在《佛蒙特环境法杂志》上的一篇文章里有详细的记述。

诉讼有时还可以凸显出立法上的缺失，由此促进法律改革。比如牵涉到多个被告的天津扇贝养殖户的案例就在修订《中华人民共和国侵权责任法》的时候得到了深入的讨论。一些律师认为这个案例在该法新增的第六十八条的制定中发挥了重要作用，该条款的内容主要是追究第三人的责任，并请求其赔偿。

在一些案例中，诉讼也可以作为敦促当局作出反应的渠道，迫使地方政府采取行动，或者警醒更高级政府的官员关注地方层面的问题。以中华环保联合会支持的一个案子为例，河北承德一家钢铁厂造成1000多人受到污染危害。在法庭上没有获得令人满意的结果，但是经过调解后，政府向受害村民提供了一定的赔偿。但不幸的是，钢厂方面不承认有任何过失。

总的来说，公众对于法庭的信心不大。据一位资深环境律师说，实际上许多原告胜诉的希望非常渺茫，运用环境法律诉讼只不过是一种进行投诉的方式，让他们不满被正式记录在案。我碰到的所有环境律师都说现在这类案子在法院立案的难度比过去还要大，而想通过法院来制止正在发生的污染或者对过去的污染进行赔偿实际上是完全不可能的。一位中国法官（在谈到一场房屋纠纷时）曾经对我说：“你不能指望在法庭上解决问题，法律诉讼只能作为一种工具，引起有关政府官员的关注。”

缺乏解决环境争议、督促管理机构和污染者负起责任的正式渠道，将会导致公众的不满，妨碍不公现象的解决。法院常常出于担心引起社会动荡的原因而不愿或者不想处理那些敏感或者牵涉到众多原告的问题。但是，正是由于无法通过法律

途径得到恰当的解决，公众在问题发生时不得不寻求自己的解决途径，从而造成了中国各地近年来频发的与环境和发展有关的群体性事件。这些事件的结果就是无论原告还是政府都无法实现自己的目标。

前进的方向

对环境诉讼来说，环境法院是一个非常积极的进展。近年来，中国的多个城市和省份建立起了至少39家专门的环境法院、法庭、法律小组或者巡回法庭。其中许多都颁布了地方法规，允许其他的利益相关者，如当地的原告、环境机构、NGO和普通公民进行事关“公共利益”的环境诉讼（这在传统上是没有的）。

解决途径的更加多样化原则上当然是一个好事情，但这些法院的裁决仍然远非主流。迄今最为成功的环境法院是贵阳的，它更愿意接受困难的案子，在解决环境问题方面也体现出更大程度的创新性。中华环保联合会举出了许多环境法院的典型例子，反映了环境公益诉讼的积极发展方向。这些“公共利益”案例主要集中在遏制环境问题方面，而非单纯的赔偿，因此它们应该得到更多的认可和利用。但是，批评者们也说这些环境法院仍然没有从根本上摆脱地方保护主义和缺乏独立性问题，而这些问题正是导致中国的环境法律落实出现问题的根源。

律师们还把海事法院看作一个环境诉讼的潜在亮点。中国最高法院正在考虑授权这些跨权限法院来审理那些区域性水污染的案子。法官素质的提高、财政来源的强化和对地方影响的相对独立使得海事法院成为专门从事环境案件的有力审理场所。中国的知识产权法院已经提供了一个良好的模式，指明这类专业法院应如何发展来弥补中国现有法院系统的缺陷。

除了上述专门法院，中国政府、学界和民间的许多专家也一直在推动国家立法，在必须有更多的监督和落实渠道来作为资源紧张的政府落实行动的补充这一基本理念的基础上，建立环境公益诉讼。在即将进行的中国《民事诉讼法》和《环境保护法》的修订方面，人们就这一课题已经在进行着扎实的讨论，而这些法律修订也将为公

共利益诉讼的结果上升进入立法提供了一个十年一遇（或者二十年一遇）的良机。

从很久之前开始，中国就开始把成功的地方试点经验推广到全国。环境法院已经充当了重要的试验田，对环境公益诉讼进行了小规模试验，并且在推动围绕公益诉讼的全国讨论中发挥了重要的作用。它们也从经验上证明了对于琐碎诉讼和各方利益相关者的协调问题的关注高潮已经过去。中国新生的环境法院必须继续被赋予足够的自由度，以便展现环境诉讼在深化中国环境保护目标以及为全中国公民争取公平方面的价值。立法者们有望抓住这一机遇，在未来一两年中把公益诉讼融入中国法律，这样环境法院的成功经验就可以被推广到全国了。

或许最重要的一点是，中国有一群尽管人数很少但却非常具有奉献精神的律师、公民和环境团体，他们愿意拿起法律武器来保护环境，促进中国的法制建设（纪录片《仇岗卫士》就记录了一个很好的例子）。我们多年在华工作的过程中，有很多律师都表达了一种希望和意愿，他们希望能运用自身的技能来帮助自己的国家保护环境、消除不公。我们可以做很多事情来帮助这些律师在中国的环境保护中发挥更大的作用。

在中国经常可以看到“中国特色”的提法。在环境领域，中国在解决某些最紧迫的环境和能源问题方面也形成了其独特的方式。政府中国在目前以及之前的几个五年规划中所体现出的特色包括：必要时果断行动的能力、强烈的实用主义、善于从国内和国际利益相关者那里广泛吸取经验、最重要的是在发现问题时愿意进行试验并作出根本性的调整。从中国在解决环境和能源目标的低效分配，以及2010年制止地方官员用停暖停电的办法来实现能源强度目标这两件事情上就可以很清楚地看出来。

中国目前的方式也反映了其更擅长自上而下的治理措施。政府已经宣称这是“十一五”规划中的一个缺陷，并表示未来市场措施将发挥更大的作用。但是，法律渠道和更多的公众参与同样重要，同样必须得到更多的关注。如果中国不能把这些关键的工具利用起来的话，只会固步自封。

作者简介：王立德曾任高级律师兼自然资源保护委员会在中国环境法与治理项目主任。目前在加州大学伯克利法学院教授中文和环境法。

环境公众参与的困境

在中外对话环境法系列文章中，在环境诉讼领域亲身实践的**张兢兢**律师，从公众参与角度，回顾了一些重要案例所揭示的发展与困惑。下面是她的文章第一部分。

公众参与，作为公民和环保团体参与政府环境决策的一种尝试，在2004年前后，曾经是环保领域一个热门词汇。当时公众参与环境事务的一个标志性事件，是圆明园铺膜事件后国家环保总局有史以来第一次组织环保团体、公民个人参加的听证会。而五、六年过去，“公众参与”现在似乎热度已降，不复以前的热闹。而“公益诉讼”却成为日渐流行的词汇，不仅在环境保护领域，也在涉及消费者权益、妇女和农民工权益等领域里，成为一个热门词汇。这些代表妇女、农民工、消费者的公益诉讼案件，反映的是转型时期的中国，各种社会矛盾的冲突已经对传统的诉讼制度提出了挑战。

这两个词汇，都代表了公众参与社会管理和政府决策意识的萌芽和发展。这是两个有密切关系的词汇：如果没有公众的参与和社会团体的代表，公益诉讼难以达到纠正政府错误或违法行政行为、保护公共利益的目标；如果没有公益诉讼，公众参与的行动就缺乏了法律救济手段，参与本身可能就是一个过场。

无论是公众参与还是公益诉讼，以现实中发生的环境保护事件和案例来看，“公众”还是难免其花瓶的命运，“公益”也未必是指公众的利益，检察院、政府和政府的职能部门，争先恐后代表“公共利益”，而公共利益的重要代表—公众和环保团体，却还没有资格代表公共利益、代表被损害的自然生态而成为公益诉讼的原告而进入法院。

回顾一下近些年来环保领域的公众参与事件，我们可以对中国环境运动中的公众参与有个清晰了解。



图片来自Danion

公众参与的典型案例

1. 2004年北京电力公司“西上六”高压输电线电磁辐射污染听证会。

这个由北京市环保局召开的听证会，论影响力，虽然比不上之后的国家环保总局圆明园铺膜防渗工程听证会，但这是2004年7月1日《行政许可法》和《环境保护行政许可听证暂行办法》生效后召开的第一个与环境影响评价有关的听证会。环保行政主管部门对建设项目环境影响报告的

“如果没有公益诉讼，公众参与的行动就缺乏了法律救济手段，参与本身可能就是一个过场。”

审批行为，是行政许可的一种，适用《行政许可法》的规定。而且在听证会后，由参与听证的公民向法院提起了诉北京市环保局的环境行政诉讼。就公众参与的突破性和参与形式的完整性而言，这个事件的重要性完全不亚于圆明园湖底铺膜事件。

这条高压线是北京电力公司未进行环境影响评价就违法开工建设的项目，不仅因为临近世界文化遗产—颐和园—而影响其景观，而且高压线沿途的10多个居民小区和教学科研单位也将受其电磁辐射的影响。

2004年8月13日，北京市环保局召开听证会，对北京电力公司提交的补办环评报告，就该高压线项目是否产生电磁辐射污染进行听证。北京市环

保局认可了北京电力公司补办的环境影响评价报告，而这份由北京电力公司聘请环评机构、支付环评费用的报告，毫无悬念地确认该高压线工程对“周围公众的影响是小的，公众安全是有保证的，项目可行”。

对这么一份匆匆赶制出来、带有明显瑕疵的环评报告，百旺小区的六位业主向国家环保总局提出了行政复议申请，复议申请被驳回之后，2005年4月又向北京市海淀区法院提起诉讼，要求撤销北京市环保局对该报告的行政审批决定，由此开始了持续4年的诉北京市环保局行政诉讼。该案被二审法院——北京市第一中级人民法院拖延至2009年12月15日才审结，二审法院判决驳回上诉，不支持六位业主的诉讼请求。而此时，当年的违法工程“西上六”高压线已经建成、投入运营四年之久。

2. 2005年圆明园铺膜防渗工程事件：

2005年3月22日，学者张正春在游览圆明园时发现工人正在湖底铺设防渗膜，于是通过人民网发表了《圆明园铺设防渗膜是毁灭性的生态灾难》一文，其他媒体随之进行了集中报道，引起了广泛的社会关注。4月1日，当时的国家环保总局责令圆明园管理处停止湖底铺膜的施工，委托环境影响评价单位补办环评报告；在该通知里，专门做出了要对该项目的补办环评报告召开听证会的决定。但该听证会实际上在通知做出不久后的4月13日、并未等待圆明园管理处补办好环评报告就在北京召开了。

和前面的高压线案件相同，圆明园湖底防渗工程也是一个完全没有进行环境影响评价就违法开工建设的项目，而违反法律的项目业主——圆明园管理处和上述第一案件里的北京电力公司一样，无论在听证会召开的前后，都没有受到任何的惩罚、没有承担任何形式的法律责任。《环境影响评价法》第31条对于这类违法情形仅仅要求建设单位补办环评，这样“温柔”的规定为这类的违法行为的大量滋生提供了条件，完全破坏了环评制度“防患于未然”的制度价值，是必须加以修改的条款，否则环境影响评价将不具有存在的意义。

这是国家环保总局召开的第一个也是影响力最大的听证会。其后至今的6年间，还没有任何一个公众参与环境公共决策的听证会能超越其影响力。当时的环保总局副局长潘岳说：“环保领域的许多重大事务，与全社会各个利益群体密切相关，具有显著的公益性特点，最易达成社会共识与共赢。人民群众对环保公共政策的广泛参与，不仅是环境保护事业的社会基础，也是社会主义民主法制进步的重要体现。”

听证会之后怎么样了？听证会上，公众的意见表达了、政府部门也“听到”了，公众意见是否被考虑、采纳了？之后的故事看起来比较完美：清华大学接受委托、为铺膜工程所做的《圆明园东部湖底防渗工程环境影响报告书》在7月5日得到了环保总局的批准，环保总局亦责令圆明园管理处根据该报告做出整改。

圆明园事件成为中国公众参与环境保护的启蒙性事件，虽然听证会的召开、议事方式和环保总局其后对圆明园防渗工程的处理并不完美，但也达到了一个难以企及的高度——由政府主管环境事务的最高行政部门来组织听证会。

圆明园听证会的第二年，2006年的2月，国家环保总局出台了《环境影响评价公众参与暂行办法》。

3. 2007年厦门PX项目

厦门市海沧PX(对二甲苯化工)项目，是2006年厦门市欲引进台资建设的、厦门“有史以来最大工业项目”。2007年3月两会期间，由全国政协委员、厦门大学教授赵玉芬发起，105名全国政协委员联合签名提案，认为PX项目离居民区太近，如果发生泄漏或爆炸，将危及厦门百万人口。但厦门市政府没有采纳他们的建议，反而加快了PX项目的建设速度。这一事件成为当年“两会”热点，引发媒体和民众的强烈关注，并于5月下旬达到了高潮。6月1日，通过网络和手机短信联系起来的数万名激愤的厦门市民“上街散步”，表达反对意见。6月7日厦门市政府宣布，海沧PX项目的建设与否，将根据全区域总体规划环评的结论进行决策。同日国家环保总局宣布将对厦门市

全区域进行规划环评，包括PX项目在内的重化工项目都将根据规划环评的结果予以重新考量。

2007年12月，厦门市完成环境影响评价，确认该地区不宜兴建大型化工项目。厦门市政府组织了该规划环评报告的听证会。12月17日，福建省和厦门市政府做出将该项目迁址的决定。

有媒体说这个事件体现了“民意的胜利”，但“散步”这种民意的表达方式在中国以后的环境事件中几乎没有再次使用的可能，特别是在维护社会稳定成为执政党最高目标的今天。[编者注：此文于2011年7月19日发表于中外对话。一个月之后，大连政府迫于公众的抗议，责令该PX工厂关闭。]厦门市政府是在特定的情形下、以特殊的程序被动地接受了公众的参与，这种公众参与的形式并未写在2006年的《环境影响评价公众参与暂行办法》里，《办法》规定的公众参与的程序和方式也在现实中遭遇了挑战。

4. 2007年反对六里屯垃圾焚烧项目

2007年值得一提的公众参与环境事务的事件，还有北京市六里屯居民对北京市环保局做出的六里屯垃圾焚烧发电项目环评报告的审批决定，向国家环保总局提出行政复议，理由是该项目选址不当和环评过程中公众参与的人数、范围不当，要求撤销该审批决定。环保总局于2007年6月做出了复议决定：“该项目在进一步论证前应予缓建，

“如果公民或环保团体申请参与环境政策的决策却被政府部门拒绝，现行的法律里没有给他们以诉权到法院提起诉讼。”

并全面公开论证过程，扩大征求公众意见范围。论证和征求公众意见的结果必须报送北京市环保局核准并发布公告，然后报国家环保总局备案。在公告和备案之前，该项目不得开工建设。”

公众参与的困境

上述四个公众参与的事件，其中三个在一定程度上达到了公众希望的目标：可能污染环境的工程，或缓建、或被责令补办环评手续并整改、或



迁址。但是，更多公众要求参与环境影响评价而不能如愿，比如2008年中石化在四川省彭州市的乙烯项目，众多成都公民参与其环评过程的愿望被无情地拒绝；即便是获得了一定成效的公众参与事件，也反映了这种参与式民主形式在中国环境事务中的困难：

第一，都是事后的参与。公众无从了解项目审批和建设的完整真实信息，基本是偶然发现项目“不合法”或“不合理”，而此时的项目，要么未作环评却已违法开工，要么环境影响评价已在公众参与不充分的情形下结束。如果没有媒体的曝光，公民基本无从了解，更别说参与了。

第二，被动的参与。这四个公众参与事件，是在公众“上街散步”、媒体网络广为曝光之后，政府环境管理部门和地方政府才不得已组织听证会。在环评报告的编制和审批环节，政府并没有主动邀请公众参与。

第三，公众参与的程序性规定不科学，无法让公众充分表达意见。比如百旺居民对高压线项目和六里屯居民对垃圾焚烧发电项目的环评报告提出质疑，一个原因就是认为环评过程中公众参与的人数过少、选取的公众代表不具代表性。2006年的《环境影响评价公众参与暂行办法》，有对公众参与建设项目环境影响评价的一些程序性规定，但在实践中适用效果并不好。特别是作为公众参与前提和主要内容的信息公开，2008年之前法律并没有规定，2008年之后有了法律依据，但法律执行的效果实在令人难以恭维。公众往往无从获得真实而全面的信息，而没有这样的信息，公众无法有准备地、理性地参与政府的行政决策。

让我们看到一些改进的是，环保部已经着手制订国家环境保护标准《环境影响评价技术导则 公众参与》，并于2011年1月向公众征集意见。这个技术导则对公众的定义、公众参与所必须的信息公开的时间和方式、论证会、听证会召开的条件等公众参与的程序做了规定。希望这个标准能形成有利于公众参与环境影响评价的程序规则。

第四是这种参与是缺乏法律救济的参与。法律谚语说：“无救济无权利。”公众参与环评是《行政许可法》和《环境影响评价法》赋予公民的权利。但在权利被侵害后，如果公民不能通过司法途径保护其权利，权利就仅仅停留在书面上。《环境影响评价法》对于公众参与，仅有一条抽象而简单的规定，即“国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价”，并未规定环评单位未征集公众意见而应承担何种法律责任。这也是众多建设项目的环评报告编制环节并无公众参与、或公众参与的程度无法达到制度设计的预期目标。如果公民或环保团体申请参与环境政策的决策却被政府部门拒绝，现行的法律里没有给他们以诉权到法院提起诉讼。现行的《行政诉讼法》规定，只有与被诉行政行为有法律上的利害关系的人才具有提起行政诉讼的资格。比如，如果圆明园铺膜事件的第一发现人张正春或环保团体“自然之友”对国家环保总局做出的行政决定不满，他们都会因为和圆明园铺膜工程环评报告的审批行为没有利害关系而没有资格向法院提起诉讼。欠缺诉权的保障，也是公民或环保组织参与政府环境决策的重大障碍。

2008年5月1日国务院《政府信息公开条例》和环保部《环境信息公开办法(试行)》的生效，原本给了环保团体和公众以巨大的希望，以为环境领域的参与式民主进程迎来了春天。但是，三年来政府信息公开的状况差强人意。作为公众参与前提条件的环境信息公开的状况都如此，公众参与环境事务的状况就可想而知了。类似于圆明园这样具有全国影响力的公众参与事件，再未出现。

因为遭遇上述的障碍，中国公众参与政府环境决策的动力似乎在减弱。但是，现代社会的特点决定了政府需要公众参与来保证公共决策的正确。科技的发展使现代社会越来越成为充满不确定因

素的风险社会，政府公共决策的目标应当是防范可能出现的风险并且管理风险。公众参与也是避免因政府决策失误导致社会冲突的有效方法，有助于维护社会的和谐稳定。

我们希望看到《环境保护行政许可听证暂行办法》、《环境影响评价公众参与暂行办法》、《环境信息公开办法(试行)》这些有利于公众参与的法规不再挂有“暂行”“试行”的字样，希望政府掌握的环境信息能真正和公众共享、希望法院的大门为环保团体和公众而打开，这样，环境问题给社会带来的风险才可能降至最低。

张兢兢，公益法研究所中国项目副主任。(Deputy China Country Director PILnet: The Global Network for Public Interest Law)

来自美国环境立法的启示

美国的判例法能为中国方兴未艾的绿色立法提供什么启示呢？**亚利克斯·莱文森**和**克里斯汀·麦克唐纳**回顾了那些对公民和活动团体的诉讼具有开创性影响的著名案例。

美国的环境法已经对其他国家的绿色立法产生了广泛的影响。比如，中国的《环境影响评价法》就参照了美国的《国家环境政策法案》，而近年来中国关于环境信息公开的法律法规也都带有美国《信息自由法》影响的痕迹。此外，蒙古国的国家环境法律制订是在美国律师的帮助下进行的。类似的例子还有很多。

但美国的环境判例法又怎么样呢？其得失成败是否能为国外的同行们提供什么启示？

最近中美环境法律专业人士在旧金山举行了一次圆桌会议，会上就案件的律师费和诉讼费问题展开了热烈的讨论。乍听起来，这个问题比起中美两国眼前巨大的环境挑战似乎显得有些鸡毛蒜皮，但由于公益性的环境法在中国还是一个全新的事物，谁为诉讼付费仍然是一个亟待解决的关键问题。

在美国，法律诉讼的一个基本原则（通常称为“美国原则”）是无论输赢，双方各自支付律师费用。这也是一些著名案例（如艾琳·布劳克维奇起诉加州太平洋天然气电力公司造成南加州城市辛克里的地下水污染）能够进行下去的原因。相比之下，英国的情况就大相径庭。那些受到伤害的公民由于要冒的偿付巨额律师费的风险过大，只得放弃诉讼的打算。

克里斯琴堡服装公司诉就业机会平等委员会案尽管不是一起环境官司，但它进一步确保了公民团体即使在对他大公司的诉讼中落败，也不必支付对方的法律费用。

美国判例法给中国以及其它新兴环境立法的另一



“一场诉讼在问题解决期间必须得到公众的支持，至少也要得到公众的了解和关切，否则必然遭到失败。”

个关键启示就是“提起诉讼权（起诉权）”。美国1972年发生的塞拉俱乐部诉内政部长莫顿案的案例是一个至关重要的最高法院判例，它确立了基于环境资源利益的起诉权。尽管塞拉俱乐部最终输掉了官司（它力图阻止对加州红杉国家公园附近一片区域的开发），但却在法律和民意上赢得了战争，因为最高法院的裁决制订了一个清晰的路线图，指明接下来的案子如何成功地获得法律起诉权。根据裁决，一个环境组织不能代表其自身起诉，但可以在损害证据的基础上代表那些审美或休闲利益受到损害的成员起诉。

2000年，起诉权的问题得到进一步明确，而且是朝着对环境组织有利的方向，特别是在污染案子上。这正是“地球之友”诉兰得洛环境服务公司案的结果。兰得洛公司之前就有过给南加州的北泰格河的一段河道造成严重污染的前科。这个案子的结果赋予原告一个权利，即如果其成员的休闲资源被遭到反腐的非法污染，就可以进行起诉。换句话说，这个判例进一步明确了原告的权利，它不必花费过于高昂的代价举证被告产生的特定污染微粒对其成员造成了特定的健康影响。

关于环境信息的公共权利的新法律法规，以及确保有法律途径在透明度的基础上应对环境挑战的努力，目前都处在一个重要的关节点上，无论中国还是任何其他国家都是如此。在美国，《清洁水法》和《信息自由法》之类的立法都为信息如

何公开提供了明确的指引，法院几乎没有对其进行修订。

比如，在《清洁水法》颁布之前，美国的河流和港湾保护法律要求原告对被告的行为造成的直接环境破坏进行举证。而《清洁水法》把举证的负担转移给了被告，要求它提供定期的“排放监测报告”，具体证明它是否遵守了污染许可证的要求，也确立了任何公民和NGO均可对违犯要求的行为提起诉讼的权利。企业自己提供的报告必须体现出对许可的违犯情况，《清洁水法》中的民事诉讼条款允许公民团体向企业追究违犯行为的责任。

但是，在自然资源决策的其他领域，美国政府决定的信息获取就没有这么明确了。2004年，塞拉俱乐部和司法观察组织按照《联邦咨询委员会法》起诉副总统切尼，理由是其在“国家能源政策发展集团”的赞助下与（能源）业界代表进行了一系列秘密会议。原告们怀疑切尼试图在法律上把美国引向一个倒退的、碳密集型的能源政策，认为为了美国的利益，应该在更广泛的范围内就能源问题达成共识。最终，切尼在国家秘密的借口下，得到了最高法院的庇护。但原告的努力并没有白费，人们普遍将其视为揭露切尼在国家能源政策上暗箱操作的一个重要策略。

一些美国环境案例的启示作用并不一定在于其结果，而在于其提出的策略性问题。从20世纪80年代以来，多个旨在进行环境利益保护的团体关于北美斑点 而发起的诉讼不胜枚举，援引的法律都是《濒危物种法》和《国家环境政策法案》。这些诉讼首先出现于西北各州砍伐森林行为猖獗的时期，诉讼让该地区的木材业遭受沉重打击。环保组织一方在官司上有赢有输，但更重要的是，原告诉讼的目的都达到了，即让公众和政府认清了美国最后幸存的原始森林所遭受的破坏。

但是，最成功的环境诉讼案例都是作为更广泛的战略的一部分才能实现的，这个战略包括公众接触、研究、游说和其他策略。美国的环境律师几乎一直在与非营利的环境组织或其他公民团体并肩战斗。其中一个关键的原因就是林肯总统在1858年所说的：“民意就是一切。有了民意，我们将战无不胜；失去了民意，我们将一败涂地。

因此，那些能够影响民意的人要比那些制定法律的更加伟大。”一场诉讼在问题解决期间必须得到公众的支持，至少也要得到公众的了解和关切，否则诉讼必然遭到失败。但更重要的是，要确保在打赢官司后长时间保持这个环境上的胜利果实，就必须赢得公众支持。

以上的几点或许就是美国环境判例法能够提供的最重要的启示，无论是中国和其他国家绿色立法的新手们，还是那些想要用诉讼来解决环境问题的社区和组织都可以参考。

作者简介：亚利克斯·莱文森，太平洋环境组织执行理事长，曾在塞拉俱乐部的法务部工作20年，目前还在中国教授环境法。克里斯汀·麦克唐纳，太平洋环境组织中国项目主管。

中外对话评选2000-2010八大环境案件

从对北京规划局的胜诉到平湖蝌蚪案的赔偿，我们可以窥见自2000年来，中国环境法发生了巨大的变动。在此，**中外对话**将为你阐述十年以来最具代表性的例子。

在过去的几十年里，中国公众已愈发沉重的体会到经济发展和环境恶化的双重变化。在一些污染严重的城镇、乡村，生活水平刚刚开始改善的国民，却被迫开始了与疾病和死亡的孤军奋战。

面对行政手段和道德义愤的失效，司法救济，已经成为人们解决环境案件的最后途径。但我们仍然看到，国民的环境维权道路，亦布满了坎坷与荆棘。司法系统在探索和博弈中，亦显艰难。

十年磨一剑，如今，我们希望回看过去的10年，通过选取具有代表性和影响力的8个案件，以及资深学者、律师的分析评论，展现司法途径解决环境问题的道路上，取得了哪些进展，仍然面临怎样的挑战。希望此番努力，能够带给读者对中国环境维权的更多了解与思考。

本评选得到了全球公益法网络张兢兢律师、污染受害者法律帮助中心刘湘律师、原美国自然资源保护委员会王立德律师、北京大学法学院教授汪劲、人民大学法学院教授竺效、武汉大学法学院教授秦天宝意见和指导，特此表示感谢。

1. 平湖蝌蚪案：浙江嘉兴平湖市俞明达诉步云染化厂、步云化工厂等5家污染厂

历经14年，打遍四级法院，有三级检察机关抗诉，全国人大代表4次对最高法院履行监督职责，被法律界称为“穷尽司法救济”的案件，折射出中国环境保护与地方利益保护的激烈博弈。

平湖市人俞明达从1989年开始承包了平湖师范学校的农场，养殖美国青蛙。养殖场位于平湖市钟



图片来自352300.net

“榕屏化工厂承担了全县三分之一的财政收入。但经济发展了，环境恶化亦随之出现。癌症患者增加。”

隍镇宝云村，与嘉兴郊区的步云乡相邻。1994年先后几个月内，俞所养殖的270万尾蝌蚪全部死亡。

俞明达从平湖市环保局处证实了养殖场附近的确发生了水污染，并得知污染源来自位于养殖场上游的步云染化厂、步云化工厂等5家污染厂。这些厂是嘉兴市郊区步云乡的村办企业，环保部门查实，这5家污染厂的生产废水未经处理，超标排放，直排河道污染水域。但5家污染厂不承认蝌蚪之死与其有关，1995年12月，俞明达起诉5家污染厂，索赔48.3万元。

司法部司法鉴定科学技术研究所应平湖市法院委托出具了鉴定结论：蝌蚪之死与步云乡染化厂的排污有直接的不可推卸的因果关系。但法院没有采纳司法鉴定。1997年7月27日，平湖市法院在受理此案一年半后作出判决，驳回了养殖场的诉讼请求。

浙江一家媒体记者曾为此采访了嘉兴市中级法院分管副院长，该副院长称：“也许这个案子是这几家工厂污染造成的，但那一年，这一片养鱼、养蛙的几乎全部死光了，如果判原告胜诉，那么还会有其他许多的农民也提出赔偿要求。这么多的损失又该找谁赔呢？”

1998年嘉兴市中级法院、2001年浙江省高院均维持原判的判决。2006年最高法再审，直至2009年作出判决，撤销了浙江省高院、嘉兴市中院、平湖市法院的判决，判令5家污染厂赔偿养殖场48.3万元和利息共计近100万元。

2. 水库特大水环境污染损害赔偿案：连云港市东海县、赣榆县97名养殖户诉山东省临沭县金沂蒙纸业有限公司、山东省临沭县化工总厂

赔偿金额极高的水污染损害赔偿案。此案是跨流域污染案件，由于起诉管辖不在被告所在地，法院判决时没有因为考虑企业赔偿能力而给企业赔偿“打折”，而是鉴定损失多少就判多少，因此原告获得了与鉴定损失相应的赔偿。

政府垫付赔偿款的方式。污染应当引起地方政府的重视。因为政府很难逃脱污染责任，政府垫付体现了政府保护环境的义务。在此案中，政府在垫付赔偿款之后，敦促企业赔偿，为诉讼的成功获得了更大的支持。但这样的经验是否能推广，要看地方政府的意愿。

1999年6月到2000年6月一年的时间内，位于江苏省连云港市东海县、赣榆县和山东省临沭县交汇处的石梁河水库，接连发生三次特大型污染死鱼事故，事故共涉及沿库百姓97户人家，损失惨重。该水库是江苏省最大的人工水库，是连云港市备用的饮用水源。

每次事故发生后，石梁河水库的养殖户都向山东省政府和环保总局反映情况，并到山东省临沂市政府要求解决受害赔偿的问题，但是问题始终没有解决。2001年，97名养殖户受害人向法院提起诉讼，请求法院依法判两被告赔偿渔业污染事故造成的网箱养鱼损失560.4万元，承担事故调查费4.8万元及其他实际支出费用，并且排除危害。

被告否认污染事实和因果联系，但法庭调查所举证据显示，第一被告每天排放污水1万吨以上，第二被告每天排放污水1000吨左右，污水按照水系流向图进入石梁河水库。

连云港市中级人民法院最终确认被告方排放工业

废水的行为与原告方的损失之间具有因果关系，应承担相应的赔偿责任。被告后向江苏省高级人民法院提出上诉被驳回。2003年年底，97位农民拿到了560万赔偿款。

3. “塔斯曼海”油轮海洋环境污染案：天津市海洋局代表国家诉东英费尼特航运公司和伦敦汽船互保协会

中国首例涉外海洋生态侵权损害民事索赔案。即使最终获得的赔偿比预期的要少，但它仍然是个具有里程碑意义的案例：它让海事局有可能的通过司法途径得到赔偿，为行政机构能够更好的处理类似案件奠定了基础，同时也给公众利益的环境诉讼的赔偿提供了必不可少的经验。

2002年11月23日凌晨4时，满载原油的马耳他籍“塔斯曼海”油轮与中国大连“顺凯一号”轮在天津大沽锚地东部海域23海里处发生碰撞，导致原油泄漏。经中国国家海洋局北海监测中心对事故海域以及沿岸区域进行调查取证和海洋生态环境污损监测，发现受溢油事故影响海域面积达359.6平方公里，沉积物中油类含量高于正常值8.1倍，原油泄漏使作为海洋渔业资源的重要产卵场、索饵场和肥育场的渤海湾西岸的海洋生态环境遭受严重破坏。

事故发生后，受损各方以肇事船东英费尼特航运公司和伦敦汽船互保协会为被告，分别向天津海事法院提起了诉讼。国家海洋局授权天津市海洋局代表国家提起海洋生态损失索赔，请求赔偿金额为9830余万元；天津市渔政渔港监督管理处代表国家提起渔业资源损失索赔，请求赔偿金额为1830余万元；天津市塘沽区大沽渔民协会等代表1490户渔民、河北省滦南县渔民协会代表921户渔民和15户养殖户、天津市塘沽区北塘渔民协会代表433户渔民、大沽渔民协会代表当地236户渔民以及汉沽地区256户渔民、养殖户等就渔业资源遭受的损失提起海洋捕捞损失索赔，请求赔偿金额为6228万元。

2004年12月24日对天津海事法院依法对渔民诉两被告索赔案的8个个案分别做出判决。判令两被告连带赔偿河北省滦南地区、天津市汉沽地区、塘沽区北塘地区、塘沽区大沽地区共计1490名渔

民、养殖户渔业捕捞损失、滩涂养殖损失和网具损失等共计1700余万元。2004年12月30日天津海事法院作出一审判决。判令两被告连带赔偿原告天津市海洋局海洋环境容量损失及相关调查、评估及研究经费等共计1000余万元；判令二被告连带赔偿天津市渔政渔港监督管理处渔业资源损失和调查评估费等共计1500余万元。

此次索赔案共有10个诉讼主体，涉及自然人1500余人，总标的额达到1.7亿元人民币。这是中国加入《1992年国际油污损害民事责任公约》后，第一例根据该《公约》向外国船公司保险人进行索赔的案件。

4. 潘家园南里4号楼和6号楼182名居民诉北京市规划委员会违法核发规划许可证案

为数极少的、起诉北京市规划委员会而原告胜诉的案件；法院判决取消被告颁发的规划许可证的依据之一是，被告应该在颁发建设许可证之时审核建设项目的环评报告，但是被告未审查，作出的行政许可决定有瑕疵。在中国，居民上诉规划委的案例往往涉及原告诉讼资格的问题。这一类由于规划导致居民生活影响的案例其实并不少。但此案之所以成功，在于第一法院受理，第二胜诉。这是此案的意义。

此案法院承认了原告居民的主体资格，考虑了公共利益。成功主要原因是，在城市规划中的确违反了一些国家规定。其次，媒体的关注也是胜诉的原因。

家住潘家园南里的居民反映，早在1984年，在居民楼西南一路之隔处建起一个实验动物房。虽已采取了对恶臭的治理措施，但由于离居民楼太近，实验动物排放出的腥臭气味直接影响了居民的正常生活。2002年5月份前后，居民们得知对面又要建一个新的实验动物房，且规模比已有的实验动物房还大。

潘家园居民认为该项目审批程序不合法，曾向北京市规划委提出行政复议，但对方认为审批合法，最后182名居民只得将北京市规划委告上法庭，请求法院将该《建设工程规划许可证》予以撤销。

中国政法大学污染受害者法律帮助中心主任、中国政法大学教授王灿发作为居民的委托代理人，发现项目本身的设计不符合国家标准。两个单位的实验动物房工程的设计方案和居民楼之间的距离只有19.06米，低于国家标准50米。且未按卫生规定规划20平方米卫生隔离区。另外，王灿发认为，实验动物房因对周围环境的影响比较大，应进行环境影响评价。

2003年年6月北京市西城区人民法院对此案作出一审判决，判决撤销北京市规划委对该试验动物房颁发的《建设工程规划许可证》。北京市规划委在一审判决后撤销了该《许可证》，但仍向北京市第一中级人民法院提起了上诉，请求维持其所颁发的许可证。一审胜诉，之后规划委上诉，后又撤诉了。最终维持一审结果。

此案入选2003年《最高人民法院公报》。

5. 屏南县千余村民环保讼案：张长建为首的1643名村民诉福建省榕屏化工有限公司

目前国内有媒体报道的中国环境诉讼中原告人数最多的诉讼，中国集团诉讼的代表案件。团体能力并不是案件结果的主要关系，案件胜诉的主要因素在于证据。但人数众多时候，当证据比较清楚的情况下，法院在判决时会比较慎重。法院会考虑判决不公带来的影响。

1992年，福建省出台关于“经济发达地区帮助和带动贫困地区经济发展”的“山海协作”政策。当年3月，亚洲最大的氯酸盐生产厂——榕屏联营化工厂，即现在的福建省（屏南）榕屏化工有限公司，在溪坪村破土兴建。榕屏化工厂承担了全县三分之一的财政收入。但经济发展了，环境恶化亦随之出现。癌症患者增加。1995年即化工厂投产的次年到2004年，溪坪村适龄青年征兵体检连续九年无一人合格。

厂方曾于1995年对部分村民因作物死亡受损给予了一次赔偿。但之后，村民们再也没有得到赔偿。1998年化工厂二期工程投入生产，进一步加剧了周边植被的破坏。

2002年11月7日，屏南县溪坪、后龙、厦地三个

村村民正式就该化工厂环境污染损害向福建省宁德市中级人民法院提起民事诉讼，请求法院依法判令该工厂立即停止侵害，并且清除厂内及后山废渣，另外要求赔偿农作物和精神损害总计人民币1353.464万元。最终参与诉讼的村民人数为创纪录的1721人。

宁德市中级人民法院一审作出判决，确认被告福建省（屏南）榕屏化工有限公司造成环境污染损害，要求其立即停止对原告的侵害，赔偿原告山林林木、果树、毛竹和农田等损失约25万元，并限期清除堆砌于厂内的及倾倒于后山的工业废渣。原被告双方均向福建省高级人民法院提出上诉，2005年高院终审驳回被告上诉，判决原告赔偿被告人民币约68万元。

原告的代理人称此为“法院的平衡术”：“一千多万是大头，几万元的案件受理费和鉴定费则是小头，不确认大数额的损失，只给农民一些小恩小惠。”

6. 广州市海珠区检察院诉新中兴洗水厂

该案首开检察机关作为原告提起环境公益诉讼之先河。在此案之后，广东一带确实出现了多个检察院利用诉讼手段保护环境的案例，这在广州一带的确起到了借鉴意义，但在全国其他地区没有看到类似案例。

海珠区石榴岗河原本清澈，2007年9月以后，突然变得黑臭逼人，附近居民苦不堪言。居民投诉后，海珠区环保局对周边企业排查发现新中兴洗水厂存在严重的违法排污行为。这家工厂在漂洗作业中使用的洗衣粉、酵素粉、草酸等洗涤剂混同服装中的染料，未经污水处理直接排入石榴岗河。在开工后的8个多月中，洗水厂平均每天排放40吨污染物，合计排放污水9600吨，使污水排放口附近的河流被严重污染。

2008年7月，海珠区检察院向广州海事法院起诉新中兴洗水厂厂主陈忠明违法排污，造成水域污染，要求赔偿环境污染损失和费用。同年11月，广州海事法院依法组成合议庭对此案进行了公开审理。12月广州海事法院判决陈忠明对其违法排污行为造成的环境损害承担民事责任，并赔偿环

境污染损失合计费用117289.2元。

这是中国首例以检察机关提起的环境公益诉讼案。海珠区人民法院根据《水法》第三条规定和《民法通则》第七十三条的规定，认定此案受污染的海珠区石榴岗河水属于国家资源，检察机关作为国家的法律监督机关，有权就其辖区内洗水厂的违法行为造成的损害提起诉讼。

7. 环保联合会诉江苏江阴港集装箱有限公司

中国首例由社会组织作为原告主体的环境公益诉讼案。环保联合会由于这个案件的成功上诉，确定了公益诉讼的主体资格，此后，环保联合会又在云南、贵州等地区（当地有环保法庭）提起多次公益诉讼。

但这个先例对其他社会团体，并没有见到影响。地区性的环保组织没有资格在其他地区提起环境诉讼，环保联合会是全国性的社会团体。

2009年5月，中华环保联合会收到江苏省江阴市市民投诉，反映江苏江阴港集装箱有限公司在从事铁矿粉的装卸、驳运的经营过程中，产生大气污染、环境噪声污染；铁矿粉的冲洗水产生水污染，严重影响周围空气质量、长江水质和附近居民的生活环境。经现场调查取证后，中华环保联合会于7月6日，向江苏省无锡市中级人民法院提起环境民事公益诉讼，请求判令江苏江阴港集装箱有限公司立即停止对公共环境利益的侵害，消除对无锡市、江阴市饮用水水源地和取水口的威胁，法院受理。

2009年9月22日，本案调解结案。原告达到了上诉目的，被告被要求改正环境侵害行为。

8. 中华环保联合会和贵州省贵阳市公众环境教育中心诉乌当区定扒造纸厂

全国首个公益诉讼案件鉴定费用得到基金会帮助的案例。从案例本身来说，基金支持环境鉴定起到了事半功倍的影响，这给基金参与环境保护在使用方向方面提供了更多思路。做到了小钱办大事。

但有两个问题：第一，如前述，环保组织作原告存在区域限制；

第二，基金是否能够用于环境鉴定，要依照基金会的意愿。基金会通常必须是环保性质的。

乌当区定扒造纸厂生产废水，污染南明河及其下游长江的重要支流乌江。中华环保联合会和贵州省贵阳市公众环境教育中心提起诉讼。2010年清镇市环保法庭在贵阳市乌当区公开开庭审理了此案，当庭一审判决被告立即停止向南明河排放工业污水，消除对南明河的危害，并判决被告支付原告为搜集证据支付的合理费用及承担本案产生的分析检测费用、诉讼费等。

本案由贵阳市清镇市人民法院环保法庭审理。此案是环保法庭成立以来受理的第四件环境公益诉讼案件。本案采用了先予执行措施，要求被告立即停止排污，及时有效地减少了其对环境的危害。原告向“两湖一库”保护基金会提出了申请，环保法庭经审核后同意，“两湖一库”保护基金会根据法庭意见支付了鉴定费用。本案还在审理过程中采用了专家证言。专家认为，被告厂内只有污水储存、沉淀池，没有全程对污水进行处理，很难实现零排放。因此，原告的诉讼请求虽然是停止排污，但这一诉讼请求只有通过关停才能彻底实现。故本案今后执行就转化为对被告生产线进行关停。这一专家证言转化为法庭证据采用，将成为法庭执行的重要依据。

海上溢油事故考验中国环境法律

海洋污染因最近发生在渤海湾的漏油事件再次出现在了公众的视线，**夏军**律师以三个案例介绍了中国海洋污染诉讼的历程。

编者按：

近期，渤海溢油事故再次将海洋石油污染问题摆在公众面前。其间，海洋溢油污染付诸法律诉讼的呼声日渐强烈。7月13日绿家园举办的记者沙龙上，长期从事海洋污染索赔诉讼的夏军律师以三个案例介绍了中国海洋污染诉讼的艰难历程。中外对话编辑周维根据录音进行了整理，并得到了演讲者本人的确认。

“塔斯曼海”号案

这一案例被誉为中国首例海洋主管部门提起的海洋生态损害赔偿案件。

2002年11月23日，满载原油的马耳他籍油轮“塔斯曼海”轮与中国大连“顺凯一号”轮在天津大沽锚地东部海域23海里处发生碰撞并导致原油泄漏。泄漏原油污染了天津海域和部分唐山海域。

经国家海洋局授权，天津市海洋局向天津海事法院提交诉状，要求“塔斯曼海”轮船主以及为其担保的船东互保协会赔偿因溢油造成的海洋生态损失。

2004年12月30日，天津海事法院做出一审判决，判令英费尼特航运公司和伦敦汽船船东互保协会连带赔偿原告天津市海洋局海洋生态损失近千万元（其中海洋环境容量损失750.58万元，调查、监测、评估费及生物修复研究经费245.23万元，共计995.81万元）；赔偿天津市渔政渔港监督管理处渔业资源损失1500余万元；赔偿遭受损失的1490名渔民1700余万元。此次索赔案的最终赔偿金额共计4209万余元。

但被告旋即上诉至天津市高级人民法院。该案例



“我们对海洋石油污染事件的善后处置，有理由比2006年的渤海溢油和2010年的大连溢油做得更好。”

经一审、二审和最高人民法院再审，前后用去7年时间，天津市海洋局最终仅获得300万元的和解补偿，具体补偿项目不清，连已投入的成本都未收回。其他原告得到的赔偿也大幅度缩水，被告最后支付赔偿金约330万美元。

“塔斯曼海”号案的生态损失赔偿之所以不如人意，是因为中方缺乏认定海洋生态损害的评估、鉴定方法，基础性环境监测研究工作滞后，环境修复实验工程缺失，由此导致相关证据证明力不足。除环境容量损失以外，对于原告主张的其他海洋生态损失的诉讼请求，法院均未予支持。

尽管经济上得不偿失，但“塔斯曼海”号案仍然具有标杆价值，成为制度完善的铺路石。它唤醒了海洋部门的索赔意识，为司法机关、行政机关未来做好生态索赔工作做了铺垫，为公益性环境损害赔偿诉讼积累了必要经验。

这一案件后来促成《海洋溢油生态损害评估技术导则》在2007年发布。此案通过司法判例的形式，确定了环境容量损失、海洋生态服务功能损失、海洋沉积物恢复费用、潮滩生物环境恢复费用、浮游植物恢复费用、游泳动物恢复费用、生物治理研究费用和监测评估费等海洋生态损害，属于责任人赔偿的范围。

“金盛”轮案

2007年5月12日，烟台海域发生圣文森特籍“金盛”轮和韩国籍“金玫瑰”轮船碰撞溢油事故。随后，山东省海洋与渔业厅起诉“金盛”轮船主金盛船务有限公司，要求赔偿国家渔业资源损失、海洋生态损失、调查监测费用及利息。

青岛海事法院全部支持了国家海洋局北海环境监测中心、农业部黄渤海区渔业生态环境监测中心评估报告认定的海洋生态和渔业资源损失费用，其中，此次溢油事故对海洋生态造成的损害898.1644万元，对天然渔业资源造成的损害722.32万元。在此基础上，法院判决“金盛”轮船主承担相应的赔付责任。

由于拥有充沛的索赔资源，有了技术依据和权威技术机构的支持，尤其是有了“塔斯曼海”案件的借鉴，此案诉讼过程比较顺利，堪称中国海洋生态环境索赔的完胜案例。

2006年渤海溢油索赔案

2006年2月22日，中国海监在巡航监视中发现渤海海域有大面积漂油。山东省由于及时进行了渔业污染损害鉴定，地方政府不仅请权威技术部门做了检测和评估，也积极支持司法解决路径，因此比较顺利地获得了赔偿。河北地方政府因为缺乏污染诉讼观念，结果吃了大亏。

从3月开始，溢油扩散到了河北，唐山市滦河口至曹妃甸近岸海域陆续被原油污染，一片狼藉。污染造成渔民养殖贝类纷纷死亡，大部绝产。农业部黄渤海区渔业生态环境监测中心在渔民的不断要求下，才出面进行检测，出具了评估报告。报告显示，仅乐亭县鲁月波等六家养殖场遭受的渔业污染损失就达3066.8万元，而没有要求检测的渔场损失皆为未知。事后据统计，漏油总共造成约300平方公里的海域污染面积。

2007年初，国家海洋局和国家环保总局相继发布公报，说明了2006年渤海原油污染事故是“渤海油轮事故和海上油田盗油的原油泄露影响”造成的。2007年7月，山东省东营市中级人民法院对盗油分子判处了从死刑到有期徒刑的重刑，但是对溢

油影响的范围、造成的损害做了有限和模糊的认定。

在海底盗油刑事案件宣判之后，受到溢油污染严重损害的六户河北渔民，以中海发展股份有限公司及其油轮公司、中国石油化工股份有限公司及其胜利油田分公司、中海石油（中国）有限公司天津分公司为被告，在天津海事法院提起诉讼。天津海事法院为审理这个案件做了艰巨的工作，从国家海洋部门和海事部门得到了油脂纹鉴定报告、污染事故调查报告等秘密信息。最终发现河北海域的漂油来源于胜利油田。“案件调查终结报告”同时认定，胜利油田分公司在发生海底输油管道溢油事故后不按照规定报告，也未采取有效措施避免溢油事故的发生，因此应当接受行政处罚。考虑到各种复杂的因素，国家海洋局最终没有对油田下达罚款决定。

由于法律适用的不明和困扰，由于原告证据方面的某些不足，由于渔民与石油公司之间力量失衡，经过天津海事法院多方努力，本案最终于2010年11月18日调解成功，结束了漫长的诉讼程序。代表油田和油轮的四被告在不承担油污损害赔偿赔偿责任的前提下，按照评估报告所认定污染损失额的百分之四十，向各原告给付损失补偿金。同时，原告撤回了对中海石油（中国）有限公司天津分公司的起诉。

在山东方面，青岛海事法院在2010年稍早时候，对山东东营渔民向胜利油田索赔案作出了判决，确认油田不负有赔偿责任，但基于“和谐司法”理念，责令油田补偿渔民百分之七十的损失，共2000余万元。东营市海洋与渔业局一并提起的渔业资源索赔，仅获得法院的象征性支持。而溢油造成的海洋生态损害，无任何机构在法院提出索赔。此案在油田方面提起上诉后，由山东省高级人民法院调解结案。

山东烟台渔业协会代表当地渔民提起的赔偿诉讼，在2009年夏天被青岛海事法院驳回诉讼请求，全部败诉。

中国的环境法治正在进步，今年情况要好于去年。尽管如此，索赔的政府资源和民间资源不够充足，法律执行力薄弱，能碰软不能碰硬，这些

问题仍然存在。我们对海洋石油污染事件的善后处置，有理由比2006年的渤海溢油和2010年的大连溢油做得更好。为此，应该把行政程序和司法程序有机结合起来。而政府还是习惯用行政手段去处理污染事故，牺牲弱者和生态环境。我们还得坐下来好好研究一下，不光是政府，也包括民间。

夏军，北京环境律师

塑造中国的绿色法律

北京在污染立法上尽管参考了全球性的知识和经验，但制定的法律却极富中国特色。**查尔斯·麦克尔威**对迄今的中国绿色立法进行了回顾。

无论美国、欧洲还是日本的环境专家，都能在中国的环 境法律中找到他们熟悉的要素。中国在起草这些法律时广泛借鉴了各种国际资源和专家的知识，但最终的结果却都极富中国特色。

从逻辑上，中国最基本的环境法律应该是肇始于1979年的《中国环境保护法》，并且在1989年进行了再次修订。这项法律自从1979年被引进以来，包含了几乎所有环境法律的种子。实际上，尽管只有47个条款，平均每条只有两三句话，但它的内容已经超越了“种子”的范畴。

中国环保法颁布后，接踵而至的一系列法律建立起中国环境治理的架构，这个架构的特点是门类细分、管末处理（控制对象是污染物而非排放者）以及指令型，这就意味着法律的落实依靠的是对环境标准的行政执行。水、空气、固体和危险废物以及噪音污染都有各自不同的法律分别应对，关于水污染甚至还出现了两项法律。在最初颁布的时候，这些法律都呼吁为大气、水和噪音制定标准，并且制定空气和水污染的集中排放限制和噪音污染的分贝限制。

如果某个设施的污染物排放超出了适用限制，设施所有者就会面临相应的行政制裁，但这种制裁从总体上来说只能在特定的时间段内降低排放水平。固体和危险废物的规章制度规定的责任还要更少，这主要是因为 在环境立法的初始阶段就没有为这些废物的场外处理提供足够的选择。

《环境保护法》以及与其呼应的具体门类法律所规定的责任会在具体规则下进一步细化，从而成为实际上的跨门类、独立的法规。比如，为环境影响评估（EIAs）制定的一套法规最终扩展成为一



图片来自maxfu]

“从立法手段本身来看，中国的环境法律体系几乎面面俱到。但是在应用方面却像件不合身的衣服。”

项新法，从此对于许多实体来说，环评成为进入中国环境法律体制的一个关键入口。

如果“管道”的数量恒定或者增长速度很慢的话，管末处理的确不失为一种降低污染物排放量相对有效的方法。但是，由于中国的快速发展，即使现有的实体能够遵守最初的集中排放限制（但这在中国显然是不适用的），在建的新污染设施的巨大数量也会导致污染物排放量的不断增长。这是显而易见的。因此，中国开始在其治理模式中引入“排放总量”限制，以便对特定的“主要”污染物的总排放量设置上限。

中国还开始广泛吸收国际经验，学习提升可持续性的治理模式。《清洁生产法》和《循环经济法》都是这一努力的产物，即把立法的着眼点集中在污染物的产生，而非仅仅是排放上来。从宏观一点的角度来说，这些法律规定了生产者的责任，即要采取更清洁、更高效的生产方式，降低原料、能源和水的危险性，减少有毒废物的产生。

中国一些更近制定的法规（都还没有形成国家法律）更集中地体现出对其它国家和地区法律的反应，特别是对欧盟。比如关于新化学物质的《中国新化学物质环境管理办法》，对IT设备中的危险物质进行限制的《中国电子信息产品污染控制管理办法》以及解决电气和电子废物回收和处理

问题的《中国废弃电器电子产品回收处理管理条例》等。但是，尽管这些法规的英文简称显得与欧盟的同类规定关系极为密切，实际上却并非如此。

中国已经设立了若干试点项目，在传统的指令模式之上进行了多种以市场为基础的改革试验。一些地方设置了试验性的二氧化硫交易项目，主要参与者是电厂，它们都被要求安装排放监测设备，其精密度完全足够支持交易机制的运转。北京、上海、天津和其他一些城市都建立了气候（排放）交易所，期望能在大型地区或者全国性交易市场（在一个常规污染物或碳排放上限与交易机制下）形成之日派上用场。

尽管中国的环境法律机制也是由一整套与许多西方模式类似的国家法律和法规构成的，但有一点必须弄清楚：中国倾向于从一整套系统或者原则的角度来界定其环境立法的主要方面，而非从单个国家法律的角度。

正如安徽省环保厅于福才（音）博士所说，“在中国，每个环境人都知道八大环境法规和政策”。如果你问其他“环境人”，类似的说法可能还有“七大”或者“十大”，但实质内容都是一样的。大多数观察家似乎都认为这些内容主要包括“三项原则”（比如污染者付费原则）以及至少七项广泛接受的“管理规则”（比如“三同时”制度，即防治污染和其它公害的设施和其它环境保护设施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产），它们都处于中国环境管理体制的核心地位。

上述原则和制度在1973年、1983年和1989年的三次全国环保会议上逐渐明确，并在会议纪要中进行了阐述。这些原则和制度在1989年版的《环保法》以及其后的其他法律和法规中都到了贯彻和体现。

从立法手段本身来看，中国的环境法律体系几乎面面俱到，但是在应用方面却像件不合身的衣服：不是这里太紧，就是那里太松；只能让大家都觉得不舒服，必须采取一套暂时性的适应措施。一些问题很容易解决，另外一些则需要中国的政府结构进行相应的调整，包括权力分配的根

本性变化，同时这些法律法规的落实也需要有巨大的政治意愿。

查尔斯·麦克尔威，上海交通大学法学院兼职教授，美国气候工作基金会气候政策项目官员。著有《中国环境法律：降低风险与确保守法》一书。本文属个人观点，不代表作者任职的机构。

环境损害赔偿立法难

环境污染受害者在申请赔偿的时候却无法可依，这使得他们的申赔过程更加困难。原国家环保局副局长张坤民接受中外对话**孟斯**的采访时说，立法之路可能需要10年的时间。

近年中国屡现特大环境事故，而污染者的赔偿远低于公众预期，凸显当前中国环境损害赔偿制度的无力。环境保护部不久前公开发布了《关于开展环境污染损害鉴定评估工作的若干意见》，欲逐步推动立法，孟斯就此采访了关注此议题的原国家环保局副局长张坤民教授。

孟斯：您最初为什么关注到环境损害赔偿问题？为什么觉得它重要？

张坤民：1985年，我从清华大学被调到环保系统，担任过10年环保局副局长，分管过法规和政策。当时条件很艰苦，虽然国家明确了保护环境是基本国策，但实际权限和资金保障同环保重任并不相符。尽管如此，我们的热情很高，从内心希望通过努力，让中国不再走发达国家“先污染后治理”的老路。然而看中国环保的演变，为什么还是没能脱离“先污染，后治理”的老路？其中的问题值得深思。

退休后，我曾应邀在日本教了3年书，专程访问过曾爆发水俣病的水俣市，也同日本多名学者交流并思考。日本的经验教训，主要有3条。第一，“不重视环境的经济是不经济的”。例如，日本在1992年联合国环境发展大会前总结过日本三大公害造成的经济损失。其中著名的水俣病，相比于提前预防和治理的花费，造成灾难后的赔偿与善后治理，经济损失要多出103倍。第二，“环境问题一旦发生，想彻底解决是颇费日时的”。水俣病从1956年患者发生、诉讼、地方法院判决、再诉讼，直到2004年最高法院判决，费了48年，而到2009年通过《关于水俣病的救济与水俣病问题解决特别处置法》已达53年。第三，日本学者反复强调，“只有当受害人的合法权益得到



充分保障的情况下，环境才能真正得到保护”。中国正经历着压缩式的工业化和爆炸式的城市化过程，面临严峻的环境挑战。我们应该认真思考和借鉴他国的经验教训。

孟：中国目前的环境损害赔偿情况是怎样的？有何问题？

张：中国有些污染发生了，首当其冲的是工厂职工和住在周边的亲属和居民，职工一般不会去说自己工厂的问题，有些污染开始时也不易觉察。实在是问题闹大了，或是企业过于蛮横无理，才

“在罚款有限、赔偿偏低的情况下，必然普遍出现“违法成本低，守法成本高”的不正常现象，一些不负责任的企业更会胆大妄为。”

被曝光。即使曝光出来，污染危害的定量认定，又是一个大难题。这是由于环境污染问题有隐蔽性、累积性和滞后性的特点。此外，因为发展阶段和资金技术的考虑，国家标准也不可能定得特别严。这些都使环境损害的确定与赔偿十分困难。

中国已经有了相对较完备的环境法规。从条文上看，似乎问题都应该能得到解决，但实际工作中，因为队伍、标准和机制不完备，其实很多情况难以落实，难于做到公平。环保部门作为行政主管部门，一旦污染事件发生，查到了问题，只能依法罚款。通常是罚款很有限，而赔偿则需通过加害方与受害方的商量，迄今无法可依。在罚

款有限、赔偿偏低的情况下，必然普遍出现“违法成本低，守法成本高”的不正常现象，一些不负责任的企业更会胆大妄为。

具体罚多少钱，在相关单行法或条例细则中有规定，但规定的罚款数额很低。考虑到通货膨胀率就更低了。立法时我们就觉得罚款太低，但产业部门也有他们的考虑。博弈的结果，我们认为最终还是定低了。至于赔偿，尚无国家法律规定。去年的紫金矿业污染问题，最后赔偿数额出来后，媒体和公众都不满意。

环保部门监管人员到企业检查，像游击战一样。企业为了省电省钱，污染处理设施白天运行晚上停，或者你来检查我运行、你走我就停。变成了“猫捉耗子”游戏。这就是没有让污染者为污染行为付出同实际损害代价相符的后果，刑事责任、民事责任追究不到位，违法成本太低了。

尽管目前已经在《刑法》中规定了一些环境违法行为的刑事责任与处罚，但法院需要有足够的证据才能实施逮捕。而环境损害的证据通常很难判定，也没有专门的队伍与标准，即使法律条文上有了，也极少能实际应用到。

孟：环境损害赔偿立法学界早有讨论和呼吁，为什么环保部门最近才开始有动作？

张：作为发展中国家，全国处于法制建设进程中，要立的法非常多，必须排队。在国家规定的程序内，要一个一个来审议。所以要立一个新法通常非常难。比如《固体废物污染环境防治法》，搞了整整十年。

实际上，一些法律专家讨论要为环境损害赔偿立法已有多年了。中国与环境管理直接相关的法律确实已经立了不少（不包括自然资源法，已有9部）。有的部门有看法，怎么一个部门要立这么多法？但是，你看日本，在1970年著名的“公害国会”上，一年就立了14个环境相关法。我们仍需要尽量让领导部门和相关部门理解，环境这一问题的特殊性和立法的紧迫性。

最近环保部公开发布的《关于开展环境污染损害鉴定评估工作的若干意见》，作为一个部门规章，将会报国务院备案。但由于不是《条例》，

不用拿到国务院通过各部门审议，避免了在起步阶段的困难。我认为这样做是很恰当的。既然我们已经深刻认识这件事的重要性和紧迫性，先自己试点，然后一步一步地推进，最终一定能形成立法。我的估计，可能需要十年，才能实现环境损害赔偿立法。相比中国目前一般立法的速度，这是比较快的了。

孟：环境损害赔偿制度的建立和司法化，面临什么困难和挑战？

张：一个挑战是，环境损害赔偿定多高？过宽或过严都不行。这就要引入制度参与者分析，要对污染肇事者和受害者都公平。另外，对环境损害赔偿立法，不能光靠环保部门，还要取得司法部门的全力支持。

这次环保部公开发布的《关于开展环境污染损害鉴定评估工作的若干意见》中提到，这项环境污染损害鉴定评估应当逐步纳入司法鉴定体系。这就从污染损害判罚上，切实引入司法手段和经济手段，可以大大加强其力度。而以往司法手段和经济手段相对不足，往往主要靠行政手段。

但是，我有信心，环境损害赔偿立法是民心所向，是国际经验，是大势所趋，一定能成功。

孟：您怎么看公众参与在制定环境损害赔偿相关法律时的作用？如何让通常处于强势地位的污染者同公众平等参与？

张：要搞好任何一件事，都需要让所有相关者都能够积极参与进来。这就需要协商机制，使得制度不仅能被相关者一起制定出来，对相关者起到制约作用，还可以随着形势的变化、根据相关者共同的意愿、通过一定的法律程序被修订。

我刚才提到的“制度/参与者分析”方法，就是要求在制定一项制度时，考虑所有相关方的意见和需要，包括企业和它们的上级主管部门。

现在我们说污染者和受害者有强势和弱势的分别，是因为受害者似乎没有后台，而污染者却有比较明确的后台。然而，一旦法规制定，制度建立，所有政府部门和媒体都是受害者的后台。我

对此并不担心。现在公共舆论正在逐渐变得强大。环保部门可以说是政府部门中最欢迎民间环保组织和公众参与的。

张坤民，原国家环境保护局副局长、中国可持续发展研究会副理事长

孟斯，中外对话北京办公室执行编辑