



今天是：

请输入搜索的关键词 文章题目 搜索

当前位置 首页 >> 2008年中国法学会环境资源法学研究会年会论文集 >> 文章详细

欢迎投稿



提交稿件

快速通道

- 基地概况
- 招生考试
- 法律学人
- 下载天地
- 论文查询
- 基地简报
- 图书资料
- 所友动态

学术信息 [更多>>](#)

- > 台湾地区成功大学王毓正教...
- > 环境法博士生就业信息
- > DAAD留德校友气候变化法律...
- > 关于举办湖北省法学会环境...
- > 中国法学会环境资源法学研...

法学教室 [更多>>](#)

- > 公众环境调查项目——“呵...
- > 如何构建中国排放权交易市场？
- > 暗管排污如何界定？
- > 法律工具主义很危险
- > 武汉大学硕士毕业论文2008...

招生培养 [更多>>](#)

- > 徐州师范大学法政学院招收...
- > 北大距离“野鸡大学”还有...
- > [\[链接\]](#) 唐骏学历门
- > 中共中央国务院印发国家中...

环境群体性事件的法律对策

作者：程雨燕 网友点击量：387 次 添加时间：2009-10-19 12:05

环境群体性事件的法律对策

程雨燕 (武汉大学环境法研究所, 武汉430072)

摘要：环境群体性事件具有发展形势严峻，预警相对较容易，组织参与者及诉求多样化，地域不确定原因，而后者包括公众环境意识提高，政府环境信息公开，环境法制体系不完善，环境问题的自身调。根据环境群体性事件的特点描述和原因分析，可以得出相应的法律对策，如健全并修订环境标准冲突，引入环境风险防范原则，健全公民环境权司法救济的渠道，以法律为依据处置和预防该类事件。

关键词：环境 群体性事件 法律对策

“群体性事件”是在2000年后频繁见之于媒体和政府文件中的“关键词”，与过去的“群体性事件”、“紧急治安事件”等用语涵义不同，但其概念目前在学术界尚无定论。其中比较权威的、公布的政府规范性文件中提及的概念是：群体性事件指由人民内部矛盾引发的、众多人参与的、扰乱社会秩序的事件。^[1]群体性事件的形成可由多种原因引发，如农村征地、城市拆迁、国企改革现象、安全事故等。环境群体性事件即指因环境问题而引发的群体性事件。

一、环境群体性事件的特点描述

当前群体性事件普遍具有引发的突发性，情况的复杂性，经济利益的主导性，起因的多样性，演变为对抗性，处置的艰巨性等主要特点。环境群体性事件由环境问题引发，除了具有群体性事件自身的规律性。

(一) 发展形势严峻

在逐年增多的群体性事件中，环境群体性事件呈显著上升的趋势，并将进入高发期。环境群体性事件以年均29%的速度递增，2005年，全国发生环境污染纠纷五万起，对抗程度明显高于2004年。2005年污染事件后，我国平均每两日发生一起水污染事故，环境污染以及环境公平问题日益凸现，环境群体性事件也随之进入高发期。

(二) 预警相对较容易

环境群体性事件，除针对突发环境事故外一般有较长的酝酿及持续过程，且与环境

> 祝贺2010届环境法研究所硕...

友情链接

更多>>

> 中国高校人文社会科学信息网

> 中国高校人文社会科学文献...

> 环境资源法信息库

> 环境保护部

> 武大图书馆馆藏书目查询

在线调查

《中华人民共和国水污染防治法》已于2008年2月28日修订通过，并于2008年6月1日起施行。您认为应从哪些方面加强水污染防治工作？

明确各级政府职责

加大处罚力度

加强排污监管

鼓励公众参与

我要投票

查看结果

该类事件的指向对象、危害性、规模等具有一定的可预见性。

(三) 组织参与者及诉求的多样化

环境群体性事件的组织者与参与者不局限于最底层的弱势群体，还包括一些受教育不局限于经济利益的诉求，还包括身心健康、环境权等不完全与经济利益直接相关的诉求。一定程度的区别；据统计，近几年来发生的各类群体性事件的组织参与者，80%以上都仍然诱发因素非常复杂，但多数与经济利益密切相关。^[3]

(四) 地域的不确定性

环境群体性事件由环境问题引发，发生区域的不确定性决定其既可能发生在农村，也有农村群体性事件的特点如属于“能量积累型”，突发性强，并且往往是多种原因交织复杂性；也可能具有城镇群体性事件的特点如超大规模群体性突发事件呈上升趋势，参与性强，少数敌对分子参与煽动、挑拨等。

二、环境群体性事件的原因分析

诱发环境群体性事件的因素可划分为直接原因和深层原因。直接原因具体表现为：程序不当；项目的审批、征地、建设、运行过程中存在合法性问题；企业排放污染对周边较响；企事业单位内部管理无视职工工作的环境权益；部分弱势群体因利益诉求无着，而诱发环境群体性事件的深层原因则更为复杂，既勾勒出当前我国社会转型期所存在的负面因素。

(一) 积极原因

1、公众环境意识的提高

随着经济的快速发展，人们在基本物质需求得到满足的基础上开始寻求更高层次的环境权、眺望权、享有清洁空气、水权等环境权纳入了视野。一般而言，随着收入增长和生活环境保护。一项调查采用个人月收入和家庭人均月收入两个指标来分析它们与环境意识水平。标都与环境意识有着某种程度的正相关。^[4]公民环保意识的提高投射到实际行为层面关注环保问题；主动关注广播、电视和报刊中报道的环境问题和环保信息；积极参加民间环保要求解决环境问题的投诉、上诉等。

虽然公众的环境意识在不断提高，但整体上仍然处于层次较浅、水平较低的阶段。存在“依赖政府”性，普遍认为政府在环保方面应付更多的责任。尽管公众承认企业和个人应承担保护环境主要是政府的责任。

因此，一方面公众环境意识及对生活品质的要求提高，使他们更关心、也更倾向于参与。其当他们认为自身环境权益受到损害而又无法通过正当途径予以解决时，另一方面公众感到“依赖政府”，甚至不惜通过环境群体性事件来向政府施压。

2、政府环境信息的公开

在以“公开为原则，不公开为例外”的政府信息公开的大背景下，环境信息的公开和公开化不仅是实践环境民主、建设民主社会的重要途径，而且是公众参与维护自身环境权益的重要途径。

我国各地方已经开展了公开审批程序、公布企业环境行为、公示建设项目、公布污染企业环境信息公开化工作，并且公开形式多样，使公众了解环境信息的渠道越来越多。由于能全面、及时、准确地了解到周围的环境状况，以及政府决策、工程项目计划，那么当认为其缺乏合理性、会对自己的环境权利和经济利益产生不利影响，而相关意见、建议又无法得到重视，形成环境群体性事件的隐患。

所以，环境群体性事件增多从某种意义上说是因为公众比以往掌握了更多的环境信息。但由于公众还不能充分完整地享受政府环境信息，他们反馈的合理意见、建议还不能很好地下环境纠纷的隐患。因此应进一步深化政府环境公开工作，保障公众的知情权、监督权，尊重人民群众的意愿，更加符合人民群众的利益。

(二) 负面原因

上述诱发环境群体性事件的两方面原因，尽管存在公众环境意识有缺陷，政府环境信息公开化程度低，但在总体上体现了社会进步、民主的发展趋势，只需继续保持其良好的发展态势即可解决。

性事件的原因则主要呈现其负面特性。

1、现有环境法制体系尚不完善

包括环境群体性事件在内，我国目前的群体性事件，依据诉求及表达方式的性质可分：一是合法方式表达；二是合理诉求，用非法方式表达；三是无理诉求，用非法方式表达；四是这四种类型在具体的环境群体事件中都与现有的环境法制体系尚不完善密切相关。

一是诉求是否合理问题。诉求是否合理，从政府处理群体性事件的角度来看，可断。而我国目前环境立法领域尚存在积极冲突与消极冲突，积极冲突表现为法律规定之不足为某些重点环境领域无法可依，比如有毒化学品污染防治、环境污染损害赔偿、土壤污染防治等。一些新类型的环境问题也不可避免地存在立法的滞后性。另外我国环境标准也不完善：一、行业针对性不强，宽严尺度不合理，执行困难；二是环境质量标准的项目和限值、制订程序不一认识；三是有关环境保护标准未与国际接轨。不完善的环境标准不利于环境目标的实现。这样就使得公众和政府对于“合理性”的理解发生偏差。而要纠正这种偏差，就必须完善环境立法。

二是表达方式是否合法问题。公众采用不合法的表达方式主要有两种情况：一种情况是法治知识缺乏造成的；另一种情况是群众没有恰当的合法途径可以达到其诉求，对司法救济的期望值上升引起的。对于第一种情况主要是加强法治教育、宣传科学的环境知识，依法追究刑事责任。对于第二种情况主要是加强疏导，同时要完善环境救济的途径。

2、我国环境问题的自身特点

环境群体性事件由环境问题引发，我国环境问题的自身特点则对目前环境群体性事件有重要影响。世界环境问题，与过去任何时期的环境问题相比，由于受现今社会经济的影响，呈现出全球化、累积化、政治化等特点。而我国目前环境问题则呈现出结构型、复合型、压缩型的特点。集中分阶段出现的环境问题在我国快速发展的这20多年中集中出现，污染物的排放总量增加。

世界环境问题的特点决定了我国公众在遇到环境问题时会运用的是国际视野，会将国际经验作为借鉴，会引用国际上更先进的环境标准来维护环境权益，会在更广泛的社会领域寻求同情和支持，容易受煽子利用煽动。因此尽管我国仍属于发展中国家，但环境意识和权利意识已觉醒的公众对环境问题的特点则决定各类型环境问题在短期内在不同领域集中出现，这种突发性、集中性、非理性和生理上都难以承受，从而决定相关问题引发的环境群体性事件也具有相应的结构型、复合型、高预期和环境危害高发的现实使公众更容易形成不满情绪，他们可能提出过高的环境要求，难以满足或目前一时难以实现。而环境问题的综合化、社会化等特点决定其影响的往往不是局部，而是全局。环境群体性事件的隐患。

3、实践中环境与发展的关系尚未协调

十六大以来，中央提出建设资源节约型、环境友好型社会，加快转变经济增长方式，第六次全国环保大会强调要从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重，实现环境保护和经济发展同步。这标志着我国环境与发展的关系正在发生战略性、方向性、历史性的转变。

但这只表明中央层面从理论上转变了环境与发展的关系。在地方上、实践中，要真正实现这种转变还面临重重障碍。例如：某些环保法律缺乏力度；环境管理体制存在顽疾；地方保护主义严重；“先发展后治理”的观念根深蒂固；环保经费的保障不力；“GDP至上”仍具有强大的惯性。要实现战略性、方向性、历史性的转变，并不是一朝一夕可以完成的。

由于实践中环境与发展的关系尚未从根本上实现转变，在地方上就可能出现了为了经济利益而放任某些环境污染，忽略某些资源保护。而这些“牺牲、放任、忽略”往往隐藏在所谓政绩背后，容易引发公众不满，从而形成环境群体性事件的隐患。

三、环境群体性事件的法律对策

要做好环境群体性事件的处置和预防工作，必须结合该类事件的特点，一方面要从源头上预防，对容易引发群体性事件的因素极早排查、予以整治。如临海市人民政府经过清查和汇总，对全市范围内环境污染易引发群体性事件的有关内容、存在问题及现状、整治要求、完成时间、责任单位、市政府有关单位。这样既可以使相关政府机关明确工作重心、防患于未然；又让被污染群众积极做好配合；同时也使公民了解到政府的工作进度和安排，加强理解和支持。

然而，仅仅从环境群体性事件的表面诱因入手，只能使环境问题引发的矛盾在一定程度上控制环境群体性事件的形成和发展。因此，另一方面应当从深层负面原因入手，建设事件。环境问题自身的复杂性已内化为环境群体性事件的固有特征，因此无从改变而只能与发展之间的协调则是关系理论与实践，涉及政治、经济、文化、环境、科技、法律等。本文不就此展开。笔者仅从环境法学的视角，在完善环境法制体系的方面加以论述。

（一）健全并修订环境标准

不健全及陈旧的环境标准，使得达到污染物排放标准的排污，符合环保质量标准的环境损害。而这正是某些环境矛盾激化，引发环境群体性事件的原因之一。根据国家环保总局《环境保护标准制修订规划》，“十一五”期间计划制修订近1400项标准，并将拓宽环保标准体系。为应对环境群体性事件，尤其应当做好以下措施：

1、完善国家及地方环境标准

应当根据国际和国内相关的最新研究成果，逐步补充需要控制的污染物项目，调整项目和指标值。同时支持地方环境保护行政主管部门根据地方环境质量的特征和产业结构制定标准。

2、增加环境标准制订过程的透明度

在环境保护标准的制订过程中应当根据各类环境保护标准特点，确定相应的标准制订部门、研究机构、企业和专家的意见，增加环境标准制订过程的透明度，以防相关环境标准化”。

3、保证环境标准的实施

环境质量和污染物排放标准发布后，要提出标准实施的具体要求，在环境影响评价、限期治理等各项环境管理措施中予以落实。

（二）消除环境立法领域的积极冲突与消极冲突

为了避免公众在环境权益受损时面临无法可依或有法难依的处境，必须有针对性地首先制定环境保护基本法律——《国家环境政策法》。随着各环境单项法律的出现，彼此之间的不协调需要通过环境基本法进行有效整合。

其次要尽快制定尚属空白而又与公民环境权益直接相关的法律法规。如《有毒有害损害赔偿法》、《环境污染损害评估办法》、《土壤污染防治法》等。

再次要加强地方环境立法，使国家和地方的法律法规相互配套，保证国家法律在各地方立法往往带有明显的滞后性，而社会关系不断发展，新型环境问题层出不穷，地方立法基础上超前立法，以弥补国家立法的滞后性。

（三）引入环境风险防范原则

风险防范原则可理解为：“当有关环境危害的因果关系没有充分的科学确定性，也即该原则具有代际公平价值，避免环境风险由于长期的潜伏性而给后代的长远利益带来损害，即对未来秩序的追求和保障；是对环境保护义务的延伸，即预防那些未被科学确切证实的环境义务。”

当前政府作出决策遵循一个潜在的推理：目前科学不能证明是对环境有害的即等同于潜在的污染风险转移到不特定的公众身上。而随着公众环境意识、利益意识、个人主义意识的增强，人们不愿意承担潜在的环境风险，如果相关矛盾出现，公众又没有确切的法律及科学依据寻求救济，从而引发环境群体性事件。因此引入环境风险防范原则不但符合我们所追求的环境目标，而且可在现实中实现。

当然，我们在引入风险防范原则时并不是毫无限制的，同时需要考虑某些平衡因素。首先，在运用该原则时并不是要摒除一切风险，而是允许一定的环境风险存在，因为风险带来的收益。

其次，在运用该原则时应当考虑整个社会的福利，例如关闭有污染的工厂可以消除该工厂的雇员、社区以及整个地方的经济带来巨大的负面影响，而反过来影响环境保护的绩效，从而使风险防范原则失去依托。

最后，在运用该原则时要运用成本效益的分析方法，风险防范原则不能走向极端，不能忽视成本效益。

于代价。

(四) 健全公民环境权司法救济的渠道

环境问题引发环境群体性事件，往往是因为在环境问题出现后，公众认为环境权益的途径可以寻求救济，或认为“告也告不赢”，而这与我国目前公民环境权司法救济的渠道没有针对性地完善我国公民环境权的司法救济途径。

1、建立专门的环境诉讼机制

目前普遍地将环境纠纷诉讼简单区分为一般民事诉讼、行政诉讼或刑事诉讼并分别的特殊性决定其在诉讼中必将遭遇尴尬。只有建立专门的环境诉讼机制，才能实现对公民权益不致落空。如制定专门的程序法；建立专门法庭，运用特别程序；完善专门的证据规则

2、建立环境公益诉讼制度

要加大对环境污染和生态破坏的惩治力度，实现对环境权益更充分的救济，法律应当从环境问题的直接受害者扩大到政府环保部门，具有专业资质的其他环保组织，以及更广泛的公益诉讼制度的公益性，在起诉的资格，举证责任的设置等程序环节应将利益归于原告。

3、扩大环境诉讼受案范围

我国目前环境诉讼的受案范围有限，尤其是环境行政诉讼的受案范围。对于行政机关的具体及抽象行政行为是不可诉的，而该类行为的影响恰恰是全局性、整体性的。这种受案范围环境的行政行为进行司法干预。所以在现有体制下我国应当扩大环境行政诉讼的受案范围，则进一步从整体构架上完善环境诉讼的受案范围。

(五) 以法律为依据处置和预防环境群体性事件

环境群体性事件在近几年内规模扩大、参与人数增多、行为方式更激烈，组织性及暴力化外，还因为环境群体性事件的处置和预防工作尚缺乏权威的、公开的法律依据。过去大相径庭，参与群体有的被劝解最终实现了诉求，有的造成了恶劣的社会影响须承担法律责任相关的法律依据，公众无法准确预期行为的后果，往往为了实现诉求而采用甚至反复采用处置和预防环境群体性事件，应当做好以下工作：

1、赋予处置和预防环境群体性事件必要的法律地位

由于环境群体性事件属于相对较新的类型，并且群体性事件本身也属于比较敏感的问题，群体性事件的规范性文件较少，并且大多以部门内部文件的形式出现，这一是在综合协调明显的局限性，二是由于未公开从而缺乏对公众的制约效力。因此应当及时依法制定处置和预防文件，并予以公开使其具备必要的法律地位，走一条“开放治理”之路。

2、以法律为依据判断环境群体性事件的性质

对环境群体性事件的性质判断不能仅从“是否人民内部矛盾”的政治角度，还要从环境群体性事件的违法性质与违法程度作出判断，如已构成犯罪应当追究刑事责任。同时性质与参与者个人行为的性质，不能将个人的过激、违法行为等同于整个群体性事件的性质

3、以法律为依据处置环境群体性事件

处置环境群体性事件既不能贸然激化也不能一味妥协，处置的主体、措施及程序都公开的同时还应当注意工作的方式、方法，如广东省处置群体性事件的工作纪律中就提及“[\[6\]](#)经验之谈。[\[6\]](#)

四、结语

环境群体性事件的责任承担主要有三种情况：一是参与环境群体性事件的公众承担，二是环境群体性事件起因的直接相关责任人承担，主要原因是相关责任人不依法办事，侵害公民权益；三是参与环境群体性事件的公众及环境群体性事件起因的直接责任人都无须承担，焦点问题存在争议，或现行体制下没有相关法律依据可以解决。并且前两种情况是可以通过法律手段解决，而笔者依据环境群体性事件的深层原因提出的法律对策对于第三类情况的解决具有较强的针对性。

Abstract: Environmental group events are with the traits that developing trend is serious, war and participator's composing and appeal are multiplex, the zone is uncertain. There are environmental group events, the latter includes the improvement of public's environmental government's environmental information, the faultiness of environmental legal system, the inconsonance of environment and development in practice. According to the trait describe environmental group events, we may come to the legal counter measures for example that standards of environment, avoid the active and negative conflicts in the environmental legis principle of environment, consummate the relief ways of public's environmental rights, handle as laws.

Key Words: environment; group events; counter measures

作者简介：程雨燕，武汉大学环境法研究所博士研究生，广东行政学院法学系讲师。

-
- [1] 《深圳市预防和处置群体性事件实施办法》，2005年9月30日发布及执行。
- [2] 潘岳：《和谐社会目标下的环境友好型社会》，载《21世纪经济报道》，2006年7月17日第34版。
- [3] 杨瑞清、余达宏：《论群体性事件的发生原因及其治理对策》，载《江西社会科学》2005年第10期。
- [4] 洪大用：《公众环境意识的测量与分析》，载郑杭生，李路路：《中国社会发展研究报告2005——》出版社2005年版，<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/shfz/1018906.htm>。
- [5] 唐双娥：《环境法风险防范原则研究——法律与科学的对话》，高等教育出版社2004年版，第29页。
- [6] 梁国聚：《关于预防和处置群体性事件的思考》，载《公安研究》2006年5月，第14页。

版权声明：本站为非盈利型网站，如果您认为本站的文章或图片侵犯了您的版权，请与

[首页](#) | [新闻公告](#) | [学术文章](#) | [会议论文](#) | [电子期刊](#) | [环境法规](#) | [环保案例](#) | [环保知识](#)

访问次数：32494415 当前在线：4人 [管理中心](#)

Copyright©2005-2009 武汉大学环境法研究所 地址：中国武汉大学法学院 邮编：

网站技术支持：[上谷网络](#)

合作伙伴：[阳澄湖大闸蟹专卖店](#) [nod32激活码YY语音下载](#) [年夜饭半成品预定](#) [海鲜大礼包](#) [张裕干红葡萄酒](#) [上海半成品年夜饭](#) [什么牌子橄榄油好](#)