

高等学校法学试用教材

# 环境行政法

司法部法学教材编辑部编审

主编 胡宝林 湛中乐



中国人事出版社

高等学校法学试用教材

# 环境行政法

司法部法学教材编辑部编审

主 编 胡宝林 湛中乐

撰稿人 (按编写章节先后为序)

湛中乐 贾 峰

李文栋 张永祥

韩 敏 别 涛

陈茂云

中国人事出版社

(京)新登字 099 号

**环境行政法**

司法部法学教材编辑部审编

胡宝林 湛中乐 主编

\*

中国人事出版社出版

(北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

(邮政编码 100028)

新华书店经销

北京京建照排厂激光照排

北京顺义振华印刷厂印刷

\*

850×1168 毫米 32 开本 10.25 印张 249 千字 插页 2

1993 年 10 月第 1 版

1993 年 10 月第 1 次印刷

印数:1-6000 册

ISBN 7-80076-444-3/D·094

定价:8.60 元

## 高等学校部门行政法教材编委会

顾 问 余叔通

主 任 罗豪才

副主任 应松年 沈忠俊 姜明安

编 委 (以姓氏笔画为序)

王连昌 叶必丰 方世荣 张焕光

张树义 皮纯协 应松年 沈忠俊

姜明安 罗豪才 胡建森 郁忠民

杨海坤 杨小君 袁曙宏 湛中乐

熊文钊 潘祜周

## 序 言

这十几年来,在建设有中国特色社会主义的理论的指引下,我国政治、经济、文化和社会生活各方面发生了深刻的变化,出现了充满生机、活力的好形势。建立和发展社会主义市场经济体制,发扬社会主义民主和完善社会主义法制,是我们国家当前和今后发展的重要战略任务。现代市场经济应该是规范化、制度化、法制化

至于部门行政管理学丛书,现在已出版了一些。本教材与部门行政管理学丛书的区别在于:本教材是探讨各部门行政的法律问题,而部门行政管理学丛书是研究各部门管理规律、管理制度和管理技术问题。

(二)本教材遵循理论联系实际的原则。部门行政法学属于应用法学,源于实践,为实践服务。为了保证理论和实际的密切结合,参加本教材撰写的有从事高等院校教学和科研部门研究机关的理论工作者和相应政府部门的以及政府机关从事实际工作的同志,最后由编委会审定。

(三)本教材涉及内容较为全面。包括该部门行政法的概念、调整对象、范围、历史发展;现行的主要法律、法规;主要管理制度、主管机关及其职责、权限;该部门的行政违法行为、行政处罚、行政复议、行政裁决、行政诉讼等。

中国部门行政法教材编委会

1993年8月

## 编审说明

为了满足行政法教学的需要,在各有关部门的支持下,由司法部法学教材编辑部、北京大学法律系、中国人民大学法律系、中国政法大学法律系、中国法学会行政法研究会和中国社会科学院法学所等单位的一部分教授和学者组成中国部门行政法系列教材编委会,组织、策划和编写了一套部门行政法试用教材,供高等院校法律专业和实际部门培训干部选用或参考。这套教材将分批出版,第一批出版的计有:《民政行政法》、《土地行政法》、《工商行政法》、《审计行政法》、《环境行政法》、《海关行政法》共六种。

每种教材,都是由有关学者和实际部门的专家相结合并以实际部门专家为主编写的。力求理论与实践相结合,坚持以建设有中国特色社会主义的理论为指导,比较系统地阐述和介绍本部门行政法学的基本制度,主要法律、法规及其实施中的法律问题和事实问题,并注意到教材的科学性、实践性和相对稳定性。

《环境行政法》是部门行政法试用教材的一种,由胡宝林、湛中乐同志任主编,撰写人分别为(以编写章节为序):

- 湛中乐 第一章、第七章、附录。
- 贾 峰 第二章第一节、第三章。
- 李文栋 第二章第二节、第五章第二节。
- 张永祥 第四章。
- 韩 敏 第五章第一节。
- 刘 涛 第六章。
- 陈茂云 第八章。

由于水平所限,缺点和错误在所难免。请读者批评、指正,以便再版时修正补充。

司法部法学教材编辑部

1993年8月



# 目 录

<b>第一章 环境行政法概述</b> .....	(1)
第一节 环境行政管理.....	(1)
第二节 环境行政法的概念和特征 .....	(21)
第三节 环境行政法律关系 .....	(29)
<b>第二章 环境行政法律关系的主体</b> .....	(36)
第一节 环境行政机关 .....	(36)
第二节 公民、法人及其他组织的权利和义务.....	(47)
<b>第三章 环境行政法的基本原则</b> .....	(50)
第一节 协调原则 .....	(50)
第二节 政府负责原则 .....	(53)
第三节 公众参与原则 .....	(55)
<b>第四章 环境行政管理的基本制度</b> .....	(59)
第一节 环境影响评价制度 .....	(59)
第二节 “三同时”制度 .....	(66)
第三节 环境保护许可证制度 .....	(69)
第四节 排污收费制度 .....	(73)
第五节 限期治理制度 .....	(82)
第六节 污染事故报告制度 .....	(86)
<b>第五章 环境行政行为</b> .....	(91)
第一节 抽象环境行政行为 .....	(91)
第二节 具体环境行政行为 .....	(97)

<b>第六章 环境行政调解、仲裁和复议</b> .....	(124)
第一节 环境行政调解 .....	(124)
第二节 环境行政仲裁 .....	(130)
第三节 环境行政复议 .....	(132)
<b>第七章 环境行政诉讼</b> .....	(191)
第一节 环境行政诉讼的概念、特征与意义 .....	(191)
第二节 我国环境行政诉讼的受案范围 .....	(198)
第三节 环境行政诉讼的当事人及其相关问题 .....	(211)
第四节 环境行政附带民事诉讼 .....	(222)
第五节 环境行政机关在诉讼中的举证责任和应诉 .....	(227)
<b>第八章 外国环境行政法简介</b> .....	(237)
第一节 外国环境行政法概述 .....	(237)
第二节 外国环境管理机构 .....	(243)
第三节 外国环境行政法律制度 .....	(257)
<b>附录一 环境保护行政案例</b> .....	(272)
<b>附录二 中华人民共和国环境保护法</b> .....	(311)

# 第一章 环境行政法概述

## 第一节 环境行政管理

### 一、环境问题

#### (一)环境

1. “环境”一词被人们广泛地应用着,如自然环境、社会环境、政治环境、投资环境、国际环境、教育文化环境等。但是作为环境科学研究对象的“环境”以及作为法律保护对象的“环境”,同日常生活中常用的“环境”是有很大区别的。人们在一般意义上使用“环境”一词,往往是相对于某一个中心事物而言,即围绕某个中心事物的外部空间、条件和状况,构成某一中心事物的“环境”,这种一般意义上的“环境”是一个相对的、可变的概念,因中心事物的不同而有不同的含义与范围。作为环境科学研究对象的“环境”与环境行政法所要保护的对象是一致的,这种环境其实就是“人类环境”,是以人类为中心、为主体的外部世界,是人类赖以生存和发展的天然的和人工改造过的各种自然因素的综合体。

人类环境按照不同的标准可作不同的分类。若以环境的形成因素为标准,可分为自然环境和人工环境;若以环境的功能为标准,可分为生活环境和生态环境;若以环境范围的大小为标准,可以分为宇宙环境、全球环境、区域环境、城市环境、村镇环境、居室环境等;若再以环境的不同要素为标准,可分为大气环境、水环境、土壤环境、生物环境、地质环境等。

我国《环境保护法》第二条明确界定：“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、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。”这种把环境分为自然环境和人工改造过的环境的看法已反映在1972年联合国人类环境会议发布的《人类环境宣言》中，并且这一共识亦已反映于各国的环境立法中，如美国的《国家环境政策法》第2篇第1节第1条规定：环境是指“自然环境、人为环境或改造过的环境……”日本的《公害对策基本法》第2条第2款规定：“本法所谓生活环境是指与人类生活密切关系的财产，与人类有密切关系的动物和植物，以及这些动物和植物的生存环境。”

我国现行宪法（即1982年宪法）第26条规定：“国家保护和改善生活环境和生态环境”，前者是指与人类生活有密切关系的各种环境因素，天然环境因素和人为环境因素都包括在内。因为前面已经把“环境”理解为人类赖以生存和发展的物质条件，从而可以顺理成章地把“生活环境”理解为包括天然的和人为的直接或间接地影响到人类生活的环境条件。而生态环境是指以人类为主体来考察参加生态系统的各个组成部分，以及整个生态系统的构成及其运行机制，它是指一个由多层次、多因素、结构错综复杂组成的大系统，前者是从与人类生活息息相关、能直接或间接影响到人类生活的各种天然和人为的因素，所以称之为生活环境；后者是从人类参加统一的生态系统，以人类为主体来看各个参加统一的生态系统的环境因素及其相互作用。

## 2. 人类和环境的关系

环境是人类赖以生存的场所，又是人类索取生活资料的来源。自然环境是早在人类出现以前就存在的，当自然界发展到一定阶段出现了人类后，整个自然界就进入了人类与自然环境相互作用的新阶段。揭示人类同环境之间的相互关系及其发展变化的规律，

是环境科学的基本任务。人类和环境的关系可以概括为两点：第一，人类是环境的产物，人类要依赖自然环境才能生存和发展；第二，人类又是环境的改造者，通过社会性的生产活动利用和改造环境，使其更适合人类的生存和发展。

人类在依赖自然环境和改造自然环境的过程中，存在着一种十分复杂的关系——环境关系，它们是互相依存、互相作用、相互制约的物质和能量交换关系，其中体现着两种规律——社会经济规律和自然生态规律，这两种规律交织、融合，并且是在不以人的意志为转移地发挥作用。

人类在经济再生产过程中，一方面要从自然界中取得原料；另一方面又要把生产和生活的废弃物排放到环境中去。为了维持人类环境动态的平衡，人类的经济活动和改造自然的的活动必须不超过两个界限：(1)从自然界取出的各种原料，不能超过自然界的再生繁殖能力；(2)排放到环境里的废弃物不能超过环境的纳污量，即环境的自净能力。如果超过了这两种界限，就会打破生态系统的正常平衡，一方面造成资源枯竭，另一方面使环境质量恶化。

由此可知，人类的经济再生产过程同自然再生产过程是密切相关的。自然再生产过程是经济再生产过程的基础，经济再生产过程是影响自然再生产过程的重要因素。特别是随着人类社会生产力的发展，人类改造自然的能力、水平、规模和速度也在不断提高，尤其在科学技术突飞猛进的今天，人类正在以史无前例的速度、深度和广度对大自然进行改造。由于人类改造自然的规模不断扩大，向环境大规模地“取出”和“投入”，其结果将是一方面通过对环境的改造使环境更适合人类的生存和发展，另一方面则是更容易破坏环境系统的动态平衡，出现环境问题。

## (二)环境问题

### 1. 环境问题的概念和种类

由于人类活动或自然原因使环境条件发生不利于人类的变

化,以致影响人类的生产和生活,给人类带来灾害,称为环境问题。

某些自然现象如火山爆发、地震、海啸、台风、水旱灾害、泥石流等可以在短时间内,在一定地区和范围引起环境问题,此类环境问题在人类社会出现以前就存在于自然界,一般难以为人类所预见和预防,这类由自然原因引起的环境问题被称为原生环境问题或第一环境问题。

由于人类活动所造成的环境污染和破坏,并对人类的生产、生活以至健康和生命产生危害影响的问题被称为次生环境问题或第二环境问题,有的国家称为“公害”或“社会公害”。

环境问题有广、狭义之分。广义的环境问题包括人为原因引起的环境问题和自然原因引起的环境问题两类。狭义的环境问题则仅指人为原因引起的环境问题。本书阐述的是狭义的环境问题。

这种狭义的环境问题概括起来有两类:

(1)是自然资源的破坏。即由于不合理开发利用自然资源或进行大型工程建设,会使自然环境和资源遭到破坏,引起一系列环境问题,如水土流失、土壤沙漠化、盐碱化、资源枯竭、气候变异、生态平衡失调等等,从而使人类的生存和繁衍受到威胁,即恩格斯所说的受到自然界的报复。恩格斯在《自然辩证法》一书中写道:“我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利,自然界都报复了我们。……”;接下去他举出美索不达米亚、希腊、小亚细亚等地方居民为了种地而砍光森林,但没有料想到后来这些土地竟成了不毛之地的例子。<sup>①</sup>在人类早期的活动中,由于开发和利用自然资源不当而破坏了生态平衡,结果遭到自然界报复的例子不胜枚举。例如,古代的埃及和中东的幼发拉底河和底格里斯河流域,我国古代的西北黄土高原,根据考证,远在几千年以前,上述也区曾是长满森林的肥沃土地,后来森林被砍光了,才变成了沙

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第3卷,第517页。

漠。

(2)环境污染。即工农业生产和城市生活把大量污染物排入环境,使环境质量下降,以致危害人体健康,损害生物资源,影响工农业生产。

环境破坏和环境污染又有密切联系,二者具有复合效应。环境破坏可以降低环境的自净能力,如森林减少会加重大气污染;而环境污染又会降低生物产量,加剧环境破坏。

## 2. 环境问题的产生和发展

环境问题自古有之,在不同的国家和地区有不同的情况,大体上可分为四个发展阶段:

(1)人类社会早期(原始捕猎阶段)的环境问题。早期人类社会处于原始的捕猎阶段,主要靠采集、捕猎自然食物来取得生活资料。人类对环境的依赖性很大,改造环境的能力却很差,这样由于生产力水平低下,人口密度小,人类活动对环境的干预都十分有限。当时的环境问题,最多是因为乱采、乱捕破坏人类聚居的局部地区的生物资源而引起生活资料缺乏甚至饥荒,或者因为用火不慎而烧毁大片森林和草地,迫使人们迁移到另外的地方以谋生存。

(2)以农牧业为主的奴隶社会和封建社会。这时有稳定的农业、畜牧业、手工业和一定规模的工商业城市。生产力得到发展,人口密度增加,人类对环境的干预和改造能力随之增强,农业和畜牧业是一种生物性生产,一方面在很大程度上要依赖自然条件,另一方面又会对自然环境造成破坏。这时期发生的环境问题主要表现在:因大量砍伐森林和破坏草原而引起的水土流失、土地沙漠化、盐碱化;因不适当兴修水利而引起土壤沼泽化、血吸虫病流行等。不过总的来讲,环境污染表现的不太突出。虽然在一些人口集中的城市,各种手工业、作坊和居民抛弃的生活垃圾,曾出现过环境污

(3)产业革命以后到 50 年代。产业革命把人类社会带入了工业化的新时代。一方面大幅度提高了社会生产力,增强了人类利用和改造环境的能力;另一方面资源的消耗、废弃物的排放也大量增加,从而大规模地改变了环境的组成和结构,带来了种种环境问题。首先是出现了大规模环境污染,其中主要是工业生产排放的废气、污水和固体废物,以及大量环境很难分解的化学合成品,包括大量使用农药和化肥。局部地区的严重污染导致“公害”病和重大公害事件的出现。1873 年到 1892 年的 18 年中,英国伦敦发生过五次毒雾事件。1952 年又发生一起震惊世界的烟雾事件,四天内死亡 4000 人。1930 年,比利时马斯河谷烟雾事件,一周内死亡 60 人。1943 年,美国洛杉矶的光化学烟雾事件,使大量居民患病,死亡 60 人。1948 年,美国多诺拉烟雾事件,使全镇 43%的人口约 5900 人患病,死亡 17 人。其次是自然环境的破坏。现代化工业生产需要大量的资源和能源,随之而来的是采掘业、采伐业和捕捞业三大部门的发展,以及各种大型工程建设造成对局部环境条件的改变,这些都使自然资源和自然环境难以承受,从而造成资源稀缺甚至枯竭,自然环境遭到破坏,开始出现区域性生态平衡失调现象。

(4)当前世界的环境问题。在西方发达国家,经历了 60 年代环境危机的挑战后,加强了环境治理,环境条件有所改善,但也并没有彻底解决环境问题。环境污染正以一种新的形态在发展。近年来空前严重的污染事故频繁发生。1984 年设于印度博帕尔的美国联合碳化物公司农药厂的储罐爆裂,大量剧毒物甲基异氰酸酯外泄,受害面积 40 平方公里,造成 3000 人死亡,10 多万人受伤(包括双目失明和终身残疾者)的世界公害史上的空前大惨案。1986 年,苏联基辅地区的切尔诺贝利核电站的四号反应堆爆炸起火,大量放射性物质外泄,苏联政府动用军队扑救了 150 天,疏散了 13 万居民,直接死亡 13 人,上万人受过辐射伤害,这次核污染范围很



大,波及邻国,核尘埃遍布欧洲,世界大部分地区可测到放射性物质。再有在1990—1991年的中东海湾战争中,几百口油井燃烧,黑烟遮天蔽日,往海洋倾泄或渗漏的原油使得海水受到严重污染,那一带海洋生物濒临灭绝,引起了世界各国的普遍关注。这些重大污染事故引起了全世界的震惊,而且同过去世界著名公害事件相比具有突发性和难以防范、污染范围大、危害严重的特点。目前大气污染愈来愈大,出现了全球性的并直接影响整个生物圈的某些机制和平衡的三大问题,即酸雨、二氧化碳的“温室效应”和臭氧层的破坏。现在,地球正经历一个巨大变迁时期,自然环境和资源越来越难以承受高速工业化、人口剧增、城市化的巨大压力。近年来世界自然灾害显著增加,80年代仅在非洲就有3500万人受旱灾之患。<sup>①</sup>最突出的非洲干旱引起的大灾荒持续了很多年,30个国家受害处上百万人被饿死,几千万人挣扎在死亡线上。非洲的大灾荒与其说是“天灾”,不如说是“人祸”,是人为因素和自然因素相互作用形成恶性循环的结果。由于人口政策和农业政策的失误,人口激增、粮食短缺,导致滥伐、滥牧,进而土壤贫瘠化、沙漠化,并使生物生产量锐减,生活更加贫困化。在经济压力下,便形成愈穷愈垦,愈垦愈穷的恶性循环,最后终将酿成灾难。

正如1972年在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议上通过的《联合国人类环境会议宣言》指出的“现在已到达这样一个历史时刻:我们在决定世界各地的行动的时候,必须更加慎重地考虑它对环境造成的后果”,“为当代和将来的世代保护和改善人类环境,已经成为人类的一个紧迫的目标”。1987年世界环境和发展委员会发表的《我们共同的未来》报告中,列举事实阐述了当今人类面临的环境问题,如:人口激增、水土流失和土壤退化、沙漠蔓延、森林消失、大气、水和海洋污染的加重、自然灾害倍增、温室效

---

<sup>①</sup> 《从一个地球到一个世界》——世界环境和发展委员会的总观点。