

基层环境管理与执法

主编 尤秉德 孙仲林



中国环境科学出版社

编委会名单

主 审 王灿发

主 编 尤秉德 孙仲林

副主编 (按姓氏笔划为序)

吕 力 孙玉怀 朱志刚 刘景和 佟长江

杨忠义 宋艳芳 赵云霞 贾立如

编 委 (按姓氏笔划为序)

尤秉德 尤晓彤 王铁亮 吕 力 刘冬英

刘景和 孙玉环 孙仲林 孙志彭 朱志刚

李 泉 佟长江 陈一民 陈广义 杨忠义

宋艳芳 张桂芳 张家祺 赵玉江 赵云霞

胡曼华 贾立如 贾丽泉 耿 红 郭 华

高桂所

目 录

第一章	概述	1
第一节	环境和环境科学	2
一、	环境与环境科学	3
二、	环境科学的研究对象和内容	5
三、	环境科学在科学体系中的地位和意义	6
第二节	环境管理	7
一、	环境管理的涵义	7
二、	环境管理的特点	9
三、	环境管理的理论基础	11
第三节	环境问题和环境管理的发展趋势	15
一、	我国环境问题的趋势	15
二、	我国环境管理的基本制度与体系	18
三、	具体环境行政行为的法律功能	21
四、	我国环境执法的特点和问题	23
五、	环境执法的发展趋势	26
第二章	环境法学基础	30
第一节	环境法	30
一、	环境法的概念	30
二、	环境法的作用	30
三、	环境法的特点	31
四、	环境法体现的基本原则	32
五、	环境法的调整对象及适用范围	33

第二节 环境法的产生及发展	35
一、古典环境法阶段	35
二、近代环境法阶段	36
三、现代环境法阶段	37
四、我国环境法的产生和发展	38
第三节 我国环境法体系及关系	42
一、我国环境法的构成体系	42
二、环境法之间的关系	44
第四节 环境法的实施	45
一、环境法实施的概念	45
二、环境法实施的原则	45
三、环境法实施的种类	46
第三章 环境管理制度	48
第一节 我国环境管理制度的形成与发展	48
一、环境管理制度的提出及形成	48
二、环境管理思想体系的形成	49
三、新制度的确立与推广	50
四、环境管理制度的全面推行	51
第二节 “三同时”制度	51
一、“三同时”制度的产生和确立	52
二、“三同时”制度的主要内容	53
三、“三同时”制度的作用及存在的问题	55
第三节 环境影响评价制度	56
一、环境影响评价制度的产生和确立	56
二、环境影响评价制度的主要内容	58
三、环境影响评价制度的作用及存在的问题	58
第四节 排污收费制度	60
一、排污收费制度的产生和确立	60

二、排污收费制度的原则和内容	62
三、排污收费制度的作用及存在的问题	65
第五节 限期治理污染制度	66
一、限期治理污染制度的产生和发展	66
二、限期治理污染制度的主要内容	68
三、限期治理污染制度的作用及问题	70
第六节 排污申报登记制度	70
一、排污申报登记制度产生的依据及实施的 必要性	71
二、排污申报登记制度	73
三、排污许可证制度	75
第七节 现场检查制度	75
一、现场检查制度的产生与确立	75
二、现场监督检查的内容	76
三、现场检查的权限、义务	77
四、实施现场检查制度的作用	78
第八节 污染事故报告及处理制度	78
一、污染事故报告及处理制度的产生确立	78
二、环境污染事故报告的内容和责任	79
三、环境污染事故的处理	80
四、实施污染事故报告及处理制度的作用	81
第九节 其他环境管理制度	81
一、环境保护目标责任制度	81
二、城市环境综合整治定量考核制度	83
三、污染集中控制制度	85
第四章 环境标准	88
第一节 环境标准的种类	88
一、环境标准的产生	88

二、环境标准的种类	89
第二节 环境标准的实施	94
一、环境标准的制定	94
二、环境标准的实施	96
第五章 环境法律责任	98
第一节 违反环境法的行政责任	98
一、环境法的行政责任	98
二、承担环境法行政责任的构成条件	99
三、环境监督管理人员应承担的行政责任	101
四、排污者应承担的行政责任	101
第二节 违反环境法的民事责任	104
一、违反环境法的民事责任构成条件	104
二、无过失责任的免责条件	106
三、承担民事责任的方式	107
第三节 违反环境法的刑事责任	109
一、违反环境法的刑事责任	109
二、污染环境犯罪的基本类型	110
三、污染环境犯罪的有关界线	112
四、《刑法》第 338 条规定的污染环境犯罪的 局限性及其对策	115
第六章 环境执法与环境纠纷的处理	116
第一节 环境执法	116
一、环境执法的特点	116
二、环境行政执法行为的分类	117
三、环境行政执法行为的生效	120
四、环境执法行为的撤销、变更与终止	122
五、环境行政监督检查	123

六、环境行政处理决定·····	127
第二节 环境纠纷与处理 ·····	140
一、环境纠纷的概念·····	140
二、环境纠纷的法律规定·····	141
三、处理环境纠纷的基本原则·····	143
四、环境纠纷的处理·····	144
第七章 环境诉讼 ·····	148
第一节 环境行政诉讼 ·····	148
一、环境行政诉讼的概念·····	148
二、环境行政诉讼的特点·····	149
三、环境行政诉讼的种类·····	150
四、环境行政诉讼的程序·····	151
第二节 环境民事诉讼 ·····	163
一、环境民事诉讼的概念·····	163
二、环境民事诉讼的种类·····	164
三、环境民事诉讼与行政司法的关系·····	166
四、环境民事诉讼的程序·····	167
第三节 环境刑事诉讼 ·····	172
一、环境刑事诉讼举证责任的特征·····	173
二、危害环境犯罪的构成·····	173
三、危害环境犯罪的罪名·····	176
四、环境刑事诉讼的程序·····	178
第八章 环境行政赔偿 ·····	180
第一节 环境行政赔偿概述 ·····	180
一、环境行政赔偿的概念及特点·····	181
二、环境行政赔偿的原则及界定·····	183
第二节 环境行政赔偿的范围 ·····	184

一、国家承担环境行政赔偿责任的范围·····	184
二、国家不承担环境行政赔偿责任的范围·····	185
第三节 环境行政赔偿法律关系主体·····	187
一、环境行政赔偿义务机关·····	187
二、特殊情况下的环境赔偿义务机关·····	187
第四节 环境行政赔偿程序与时效·····	188
一、环境行政赔偿程序·····	188
二、环境行政赔偿有关时效的规定·····	190
第五节 环境行政赔偿方式和计算标准·····	192
一、环境行政赔偿方式·····	192
二、环境行政赔偿的计算标准·····	192
第九章 环境管理与执法程序·····	195
第一节 建设项目“三同时”管理程序·····	195
一、立项阶段·····	195
二、环境影响评价管理阶段·····	198
三、“三同时”管理阶段·····	213
四、建设项目投产后的环境管理·····	217
五、违反“三同时”制度的法律后果·····	218
第二节 排污申报登记和排污许可证制度	
管理程序·····	218
一、排污申报登记的程序·····	218
二、执行排污许可证制度的程序·····	220
第三节 限期治理污染源的执法程序·····	225
一、确定限期治理对象·····	226
二、限期治理的决定权·····	226
三、确定限期治理的目标和期限·····	227
四、限期治理污染源的具体工作步骤和手续·····	227
第四节 征收排污费工作程序·····	232

一、征收排污费的法律依据·····	232
二、征收排污费工作程序·····	234
第五节 环境行政处罚程序·····	257
一、现场检查程序·····	258
二、环境行政处罚简易程序·····	259
三、环境行政处罚的一般程序·····	260
四、环境行政处罚听证程序·····	265
五、环境行政复议程序·····	267
六、环境行政强制执行的申请程序·····	272
第六节 环境保护信访工作程序·····	275
一、立案登记·····	275
二、调查处理·····	275
三、答复或复信·····	276
四、来信来访归档·····	277
五、信访办理应注意的几个问题·····	278
第十章 环境统计基础·····	279
第一节 环境统计的内容和任务·····	279
一、环境统计·····	279
二、环境统计的任务·····	281
三、环境统计的职能·····	281
四、环境统计的原则·····	282
五、环境统计的内容·····	282
第二节 环境统计的主要指标·····	283
一、环境统计指标·····	283
二、环境统计指标体系·····	285
三、环境统计指标体系的内容·····	286
四、环境统计指标的计算·····	290
第三节 环境统计方法·····	309

一、环境统计调查方法·····	310
二、环境统计计算方法·····	319
第十一章 环境规划 ·····	325
第一节 环境规划的概念 ·····	325
一、环境规划·····	325
二、环境规划的发展·····	326
三、环境规划的特点·····	327
四、环境规划的意义·····	328
第二节 环境规划的类型 ·····	329
一、全国环境保护规划·····	330
二、区域环境保护规划·····	331
三、城市环境保护规划·····	332
四、小区环境保护规划·····	334
第三节 环境规划的制定 ·····	334
一、制定环境规划的指导思想·····	334
二、环境规划制定的一般程序·····	336
第四节 环境规划的内容 ·····	337
一、环境规划的任务和内容·····	337
二、环境预测·····	339
三、环境规划方案的选择·····	345
四、环境规划的一般步骤框图·····	348
第五节 环境规划实例 ·····	348
例 1: 区域环境规划·····	348
例 2: 城市环境保护规划·····	351
例 3: 生态示范区环境发展规划·····	358
第十二章 附录 ·····	366
《中华人民共和国环境保护法》·····	366

《中华人民共和国大气污染防治法》·····	373
《中华人民共和国水污染防治法》·····	382
《中华人民共和国环境噪声污染防治法》·····	394
《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》·····	404
《中华人民共和国行政处罚法》·····	418
《中华人民共和国国家赔偿法》·····	431
《建设项目环境保护管理办法》·····	443
《国务院征收排污费暂行办法》·····	447
《排放污染物申报登记管理规定》·····	450
参考文献 ·····	453
编后语 ·····	454

第一章 概 述

环境不仅是一种资源，而且是一个地区最宝贵的资源；环境科学不仅是生产力，而且是促进全社会进步的重要动力。随着环境质量的日益改善，随着人们对环境质量和生活质量的需求的不断提高，人们对此有着越来越深刻的认识和体验。

环境不仅是一种文明，而且是社会主义物质文明和精神文明的一个最佳结合点。环境文明的理论基础是可持续发展战略，可持续发展理论又源于生态理论，人是生态系统的组成单元，因此应重视生态学理论。基于上述两种认识，环境文明不同一般文明所含内容，它具有利它性，亦即社会性，它要求人类不仅要与自然和谐相处，而且应在追求当代人高质量的物质生活和精神生活目标时，必须顾及子孙后代和其它的社会利益。做到遵纪守法、不损害他人和社会的权益。这种文明恰恰是我们今天社会所急需的，或者说是今天最缺少的。

要加强环境工作文明建设，尚需得力措施给予保证。管理者学会管理，企业接受管理，提高自觉性、科学性，又是管理者和被管理者应当共同需要的，否则事倍功半。提倡学习法规，在学法、执法过程中，不断培养法制观念、契约意识、环境意识，使干部群众在学习中不断提高公民对环境保护的义务和权利的认识，进而树立起环境保护要从我做起的社会风尚。对于执法人员来说，学法、懂法、执法是一个系统工程，这个工程完成的质量如何跟执法人的执法水平关系重大。

“黄金有价，环境无价”。为把我国的环境保护工作做好，管理者首先要学法、懂法、科学执法。被管理者在管理者的全部工

作中获得对环境保护工作重要性的认识，环境质量就是资源和生产力的认识。促进管理者和被管理者保护环境的合力形成，就是写本书的目的。

第一节 环境和环境科学

江泽民总书记在党的十五大报告中指出，我国是人口众多、资源相对不足的国家，在现代化建设中必须实施可持续发展战略。坚持计划生育和保护环境的基本国策，正确处理经济发展同人口、资源、环境的关系。资源开发和节约并举，把节约放在首位，提高资源利用效率。统筹规划国土资源开发和整治，严格执行土地、水、森林、矿产、海洋等资源管理和保护的法律。实施资源有偿使用制度。加强对环境污染的治理，植树种草，搞好水土保持，防治荒漠化，改善生态环境。控制人口增长，提高人口素质，重视人口老龄化问题。江泽民总书记在十五大报告中的论述。至少应从以下几方面理解：

第一、中国现代化建设是在人口基数大，人均资源少，经济发展和科学技术水平都相对落后的条件下进行的，这就是中国环境工作的出发点；

第二、我国环境保护工作的理论基础是可持续发展，并将可持续发展作为一个战略贯彻环保工作的始终；

第三、人口与环境既是两个独立的工作范畴，又是不可分割的相互关联、相互影响的整体；

第四、环境保护工作提到人口工作同等重要的地位，将环境保护工作纳入基本国策；

第五、在经济发展中，要处理好人口、资源、环境的关系，坚持社会、经济、环境三效益协调发展；

第六、在资源开发和利用上，坚持资源开发和节约并重的同

时，要突出节约和提高资源的利用率；

第七、制定相应法律，加强各类资源的保护；

第八、改善生态环境，发展生态经济，是我国走可持续发展道路的具体体现。

一、环境与环境科学

（一）环境

我们所指的环境，是相对于以人为中心而言的。它总是以人为中心的对立方面存在的，并随以人为中心事物的变化而变化，始终存在着对立统一的关系。因此，环境就是指人类的生存环境。

1. 环境

关于环境的定义，应从环境科学和环境保护法两方面得到解释。

环境科学中对“环境”的定义：“在环境科学中，一般认为环境是围绕着人群的空间，及其中可以直接、间接影响人类生活和发展的各种自然因素的总体。”（《中国大百科全书—环境科学卷》）依照上述环境的定义，按环境的主体、范围、要素、功能等分类原则，可将环境分为聚落环境（含院落环境、村落环境、城市环境、区域环境）、地理环境、地质环境、星际环境。

环境科学中所表述环境概念的科学内涵，是经济学、法学、人口学等相关学科研究环境问题的出发点和依据。

环境保护法中“环境”的定义为：“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、自然保护区、风景名胜、城市和乡村等。”（《中华人民共和国环境保护法，第二条》）环境保护法中的环境，可分为两类，一类是自然环境、人为环境、社会环境；另一类是生活环境

和生态环境。

2. 两种环境定义比较

环境科学中关于环境的概念和环境保护法中关于环境的概念是有区别的，一个属于科学研究范畴，一个属于社会行为规范的总和。他们的区别：

(1) 环境保护法是国家意志在环境保护领域内的体现，是用国家强制力来保证实施的，他决定了环境的社会属性，而环境科学中的环境仅仅是自然属性；

(2) 环境保护法中的环境必须经过科学证明，并在一定时期内确实是对人类的健康、生产和生活活动中有明显影响的。如果对人类无明显影响或未经科学论证，仅凭推测的，不在环境保护法所保护的环境之列；

(3) 环境保护法中环境必须是现有的经济、技术条件能够施加保护的，否则失去法律意义。

(二) 环境科学

环境科学成为一门独立的学科，虽然距今仅 30 多年的历程。但其发展历程和其他学科一样，经历是慢长的，其孕育过程源远流长。早在战国时代就有“天人关系”论，到了 18 世纪这些理论已具雏形，并出现了人地关系学派，后形成地理环境决定论，代表人物是法国的孟德斯久。19 世纪后期法国人文地理学家布拉什(1845~1918)和他的学生布吕纳(1869~1930)提出《人地学原理》，到了 10 世纪 20 年代，美国地理学家巴罗又明确提出人类生态学。从 18 世纪到 20 世纪中期，称为环境科学的自在阶段。第二次世界大战以后，人们对环境问题越来越敏感，从而使环境科学得到了发展，尤其是化石工业高速发展，出现了环境危机，成为推动环境科学的社会动力。环境科学遂于本世纪的 60 年代诞生，70 年代迅速发展，80 年代逐渐成为体系，环境科学已进入自为阶段。

二、环境科学的研究对象和内容

(一) 环境科学的研究对象

环境科学是以“人类-环境”系统为特定的研究对象的，换言之，环境科学研究的对象就是人与自然的关系。环境科学从研究“人类-环境”系统的发生和发展入手，以调节和控制以及改造和利用为着眼点而进行研究的。环境科学研究“人类-环境”系统，最终目的在于人与自然和谐相处、人类更好地保护自然环境、自然环境永远为人类服务，即“人天合一”。

(二) 环境科学的研究内容

环境问题源于人类社会，涉及各行各业，关系到人的工作、生活、健康。随着人类生活质量需求的日益提高，环境科学研究的内容不断丰富多彩，其研究的迫切性越显重要。

环境科学，又称环境学。做为高层次的统一的、独立的一门新兴学科，是在本世纪 70 年代中期发展起来并趋于完善的。依现在的认识和发展而言，环境科学研究的内容，主要是理论环境学、综合环境学、部门环境学等。

1. 理论环境学

理论环境学是用现代科学理论，如系统论、信息论、控制论等，建立现代的环境科学基本理论。其意义在于运用这些基本理论解释、解决、探讨环境工作需要解决的问题，进而建立一套调整和控制人类与环境之间的，通过生产和消费活动进行的物质和能量交换过程的理论和方法，为人类解决环境问题提供完整的方向性的战略性的科学依据。

2. 综合环境学

综合环境学是把“人类与环境”做为一个整体来考虑的。并从诸多矛盾总体上，相互关联的特殊性上和对立统一的关系上，进行预测、调控、改造和利用的科学。

按综合环境学的研究对象、特性和隶属关系又划分为：全球环境学、区域环境学、聚落环境学等。

3. 部门环境学

部门环境学是以“人类与环境”之间的某种或某类特殊矛盾为对象，研究其对立统一关系和发展、预测、调控以及改造和利用的科学。部门环境学研究的意义在于解决“人类与环境”之间存在的许多不同性质的和不同等级的矛盾。它不仅能够从其总体上，相互联系上加以研究，还能分别对其进行研究。基此意义，部门环境学又是由环境科学向相邻科学过渡的一系列边际性科学。如：工程环境学、自然环境学、社会环境学等均属部门环境学研究的对象。

(1)工程环境学 工程环境学就是向技术科学过渡的环境学。工程环境学是以“人类与技术圈”这对矛盾为对象，研究它们的对立统一关系的科学。

(2)自然环境学 自然环境学就是研究向自然科学过渡的环境学。自然环境学是以“人类与自然环境”这对矛盾为研究对象的，研究其对立统一的关系。按学科性质，又分为：物理环境学、化学环境学、生物环境学、大气环境学、水文环境学、土壤环境学等。

(3)社会环境学 社会环境学是以“人类与社会环境”这对矛盾为对象，研究其对立统一关系的科学。社会环境是人类文明历史。在其发展过程中自己建造起来的，反过来又对人类自己的生活、工作施以影响，这种影响表现正面和反面的两重性，并随生产关系变革，生产方式的演替以及社会制度的变革，呈弹性变化。

三、环境科学在科学体系中的地位和意义

环境科学大体上经历了多学科发展和整体化发展阶段。环境科学的多学科发展阶段的特点是：一系列分支环境科学并驾齐驱、平行发展、并促进各项专门课题的研究。但因处于各自为政状态，