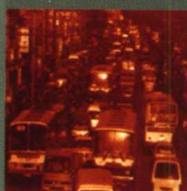


# 环境执法基础

主编 陈仁 朴光洙



法律出版社  
PUBLISHING HOUSE OF LAW

# 环境执法基础

主编 陈 仁  
朴光洙

法 律 出

## 图书在版编目(CIP)数据

环境执法基础/陈仁,朴光洙主编.-北京:法律出版社,  
1997.5  
ISBN 7-5036-2110-9

I. 环… II. ①陈…②朴… III. 环境保护法-中国-教材  
IV. D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 04174 号

---

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/北京宏伟胶印厂

排版/泰能照排中心

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/13.75 字数/370 千

---

版本/1997 年 5 月第 1 版 1997 年 5 月第 1 次印刷

印数/0,000—7,000

---

社址/北京市广外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所(100073)

电话/63266796 63266781

出版声明/版权所有,侵权必究。

---

书号:ISBN 7-5036-2110-9/D·1742

定价:17.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

### 特邀顾问:

陆新元 国家环保局监督管理司司长  
史焕章 华东政法学院院长  
吕淑萍 上海市环境保护局局长  
杨明奕 福建省环境保护局局长  
王世庆 中国环境管理干部学院副院长  
叶家根 福建省永安市环保局局长

### 主 编:

陈 仁 朴光洙

### 编 委:

顾泳康 上海市环保局办公室主任、高工  
周忠仁 上海环保局法规处处长、高工  
郭永生 福建省永安市环保局副局长  
朴光洙 中国环境管理干部学院管理系主任、副教授  
姚慧娥 华东政法学院经济法系副主任  
王锡綏 福建省环保局法规处干部  
陈 仁 华东政法学院环境法研究所所长、教授

**献给**

**1997 年世界环境日!**

**献给**

**1997 年香港回归祖国!**

## 序

随着我国环境保护事业的深入发展,加强环境法制建设,强化环境执法已成为环保工作十分重要的任务。刚刚闭幕的第四次全国环境保护会议,把“强化环境法制建设,依法保护和改善环境”提高到实施可持续发展战略,实现环境保护目标的高度。

当前,加强环境法制建设的“关键在于严格执法,依靠法律法规来引导、推进和保障环保事业的发展”。而严格执法,不仅需要重视环保执法队伍的建设,同时更需要通过开展岗位业务培训,提高执法队伍的政治、业务素质,培养和造就一批敢于执法、善于执法、作风过硬、业务精通的执法人员。

《环境执法基础》的编写出版,正是基于这一点收集、归纳、吸收各地开展环境执法的实践经验与环境执法理论研究的成果而完成的。在环境执法理论研究与强化环境监督管理方面作了系统的阐述,为在环保系统开展环境法制培训,特别是开展环境监理人员岗位业务培训以及设置环境监理专业的需要,提供了理论性、实用性较强的一本新读物和工具书,在此表示衷心的祝贺。希望《环境执法基础》一书,能够成为广大环境执法人员的必读物,起到指导和帮助执法人员提高执法水平,规范执法行为,严格环境执法的重要作用。

同时,也希望从事环境执法实际工作的人员能够与环境法学界的专家学者更多地合作,为促进我国环境法制建设的发展与完善做出更大贡献。

解如序

## 前 言

我国的环保事业已经走过了20多年艰苦创业的发展历程。环境法制建设亦取得了长足的进展,使环境监督管理逐步被纳入了规范化、法制化的轨道。

当前我国的环境状况仍然面临着严峻的形势,在向市场经济转轨过程中,由于经济利益的驱动,在“重经济,轻环保”的短期行为及“行政干预”影响下,一些地方、一些部门、一些企业无视环保法规,野蛮生产,无序排放,使得本来欠帐严重的环境污染雪上加霜,特别是目前基层环保机构不健全,执法力量严重不足,使得环境监督仍然处在比较弱的状态,因而使环境执法难、执法软、执法不力成为我国环境法制建设中一个十分突出的问题。在经济体制和经营方式转轨的新形势下,如何强化环境执法,有效地扼制环境污染和生态破坏,不断改善环境质量,保证环境目标的实现,这个问题已被提到环保工作的议事日程上,成为环境管理工作的重要任务。

第四次全国环保会议总结了我国17年来环境法制建设的实践经验,“十分强调强化环境法制建设,以法保护和改善环境”。李鹏总理指出:“要把环境保护建立在法制的基础上,继续加强环境法制建设,是不断地把环保事业向前推进的重要保证。”他还指出:“各级政府和有关部门,要切实履行自己的职责,加大执法力度,坚决扭转有法不依、执法不严、违法不究的现象。”为此,国务院在《关于环境保护若干问题的决定》中,明确要求:“各级环境保护行政主管部门必须切实履行环境保护工作统一监督管理的职能,加强环境监理执法队伍建设,严格环保执法,规范执法行为,完善执法程序,提高执法水平。”

DAK42/12

李鹏总理的重要讲话和国务院的《决定》明确了我国环境法制建设的目标和具体要求,各地、各级环保部门必须要把加强环保执法队伍和环境法制建设作为环保工作的一项重要任务来抓好,特别要下大力气解决好如何严格执法的问题。我国现在已建有各级环境监理机构2421个,环境监理人员2万余人,这是一支以现场执法为特征的强化环境监督的重要力量。实践证明,目前在我国国力有限,环保投入尚达不到与国民生产总值增长同步的情况下,强化环境监督管理仍然显得十分重要和有效。而强化环境监督管理,必须要有一支具有一定规模、数量和素质高、战斗力强的现场执法队伍。近年来,各地、各级环保部门普遍重视了环保执法机构的建设,并且注意开展了对环境执法人员的法制培训。特别是国家环保局每年都有计划、较系统地开展了环境监理人员的岗位业务培训,实行持证上岗制度,积累了开展岗位业务培训方面的一些经验。连续三年的全国性的环境执法大检查,总结推广了各地加强环境法制建设方面的经验,有力地促进了各地环境执法工作的深入开展,这些都为加强环境法制建设,强化环境执法提供了宝贵的经验。

为了认真贯彻落实第四次全国环保会议关于加强环境法制建设,强化环境执法的精神,为总结交流我国环境执法的实践经验,提高执法队伍的整体素质,规范执法行为,完善执法程序,严格环境执法,同时,根据各地深入开展环境监理人员岗位业务培训以及中国环境管理干部学院设置环境监理专业的需要,特编写了这部《环境执法基础》,希望能为工作在第一线的广大环境执法人员和管理人员提供指导或参考。

本书共分九部分:(一)市场经济与环境法制;(二)我国社会主义环境法制建设的理论与实践;(三)环境执法原理;(四)我国环境执法实体法律制度;(五)我国环境执法程序法律制度;(六)我国环境执法法律文书;(七)我国环境执法存在的问题及对策;(八)我国环境执法实例评析;(九)附录,六部环境法律。

本书力图根据全国开展环境执法三年大检查的实际情况,总结



近年来各地开展环境执法工作及环境监理人员培训教学实践,本着理论联系实际的原则,着重回答环境执法理论与执法实践中的实际问题与难点,具有较强的学术性、实用性和可操作性。当然,由于编写仓促,编者水平有限,加之深入实际、调查研究不够,书中难免有错误和不妥之处,诚望广大读者给予批评指正。

陆新元

## 目 录

<b>第一章 社会主义市场经济与环境法制</b> .....	(1)
<b>第一节 社会主义市场经济概述</b> .....	(1)
一、市场经济的概念和一般特征 .....	(1)
二、社会主义市场经济的概念及特征 .....	(3)
三、建立社会主义市场经济体制及框架 .....	(4)
<b>第二节 社会主义市场经济体制的建立给环境保护带     来的机遇和挑战</b> .....	(6)
一、市场经济对推动环境保护事业的发展提供了机遇 .....	(6)
二、社会主义市场经济体制下的市场失灵和政府失灵 .....	(6)
三、“经济靠市场,环保靠政府” .....	(9)
四、社会主义市场经济体制下的环境保护必须树立四 大观念 .....	(10)
<b>第三节 加强和完善适应社会主义市场经济体制的环     境法制</b> .....	(11)
一、加强与完善环境立法 .....	(12)
二、加强环境执法,加大执法力度 .....	(13)
<b>第二章 我国环境法制建设的理论与实践</b> .....	(17)
<b>第一节 国内外环境法制产生与发展</b> .....	(17)
一、外国环境法制产生与发展 .....	(17)
二、联合国第一次人类环境会议 .....	(24)
三、美、日环境基本法介绍 .....	(25)

四、我国环境法制建设起步晚发展快·····	(29)
第二节 我国环境法制建设理论的若干问题·····	(35)
一、大环境法与小环境法观点·····	(35)
二、环境权·····	(35)
三、环境法律制度·····	(38)
第三节 我国环境法制建设实践的若干问题·····	(39)
一、加强与完善环境执法·····	(39)
二、加大环境执法的力度·····	(40)
三、加强与完善环境执法机构与执法程序·····	(41)
四、重视厂群矛盾的解决·····	(42)
<b>第三章 环境执法原理·····</b>	<b>(43)</b>
第一节 环境执法概述·····	(43)
一、执法的概念·····	(43)
二、环境执法的概念·····	(43)
三、环境执法的基本要求和基本原则·····	(44)
四、环境执法与环境立法·····	(46)
五、加强与完善我国环境执法·····	(48)
第二节 我国环境执法程序·····	(49)
一、环境执法程序概述·····	(49)
二、我国环境执法程序的种类·····	(50)
第三节 我国环境仲裁执法法律制度研究·····	(52)
一、我国《仲裁法》的制定与实施·····	(52)
二、我国环境仲裁的试行实践·····	(56)
三、我国环境仲裁法律制度研究·····	(57)
第四节 我国环境污染纠纷中厂群矛盾的处理·····	(64)
一、正确处理厂群矛盾的重要性·····	(64)
二、厂群矛盾的性质及产生的原因·····	(65)
三、处理厂群矛盾的指导思想与法律依据·····	(66)

---

四、处理厂群矛盾的方式·····	(68)
五、处理厂群矛盾中若干法律问题研究·····	(69)
<b>第五节 我国环境执法中两个法律制度的适用</b> ·····	<b>(75)</b>
一、概述·····	(75)
二、无过失责任法律制度·····	(77)
三、举证责任转移法律制度·····	(80)
<b>第四章 我国环境执法实体法律制度</b> ·····	<b>(86)</b>
<b>第一节 实体法和程序法</b> ·····	<b>(86)</b>
一、实体法与程序法概念·····	(86)
二、环境法是实体法与程序法的统一·····	(86)
<b>第二节 环境法基本制度概述</b> ·····	<b>(87)</b>
一、环境法基本制度的概念·····	(87)
二、环境法基本制度的作用·····	(88)
<b>第三节 我国环境法基本制度的产生和发展</b> ·····	<b>(89)</b>
一、孕育萌芽阶段 (1973~1979)·····	(89)
二、创建发展阶段 (1979~1989)·····	(90)
三、更新完善阶段 (1989~现在)·····	(90)
<b>第四节 我国环境法基本制度的内容</b> ·····	<b>(92)</b>
一、环境影响评价制度·····	(92)
二、“三同时”制度·····	(97)
三、排污申报登记制度·····	(102)
四、排污许可证制度·····	(104)
五、排污收费制度·····	(107)
六、限期治理制度·····	(111)
七、现场检查制度·····	(113)
八、污染事故报告与处理制度·····	(115)
九、其他环境管理制度及措施·····	(117)

<b>第五章 我国环境执法程序法律制度</b> .....	(119)
<b>第一节 我国环境行政执法法律制度</b> .....	(119)
一、环境行政执法的概念和原则 .....	(119)
二、环境行政执法的主体 .....	(120)
三、环境行政执法的管辖 .....	(120)
四、环境行政执法的种类 .....	(123)
五、环境行政执法的法律责任 .....	(156)
<b>第二节 我国环境司法执法法律制度</b> .....	(158)
一、环境司法执法的概念 .....	(158)
二、环境民事诉讼法律制度 .....	(159)
三、环境行政诉讼法律制度 .....	(163)
四、环境行政赔偿法律制度 .....	(182)
<b>第六章 我国环境执法法律文书</b> .....	(188)
<b>第一节 环境执法法律文书的概念和种类</b> .....	(188)
一、环境执法法律文书的概念和作用 .....	(188)
二、环境执法法律文书的种类 .....	(191)
<b>第二节 我国环境行政执法文书</b> .....	(192)
一、环境行政执法文书的概念 .....	(192)
二、环境行政执法文书的种类 .....	(193)
三、环境行政执法文书的内容和格式 .....	(193)
附：环境行政执法文书格式 .....	(198)
<b>第三节 我国环境仲裁执法文书</b> .....	(214)
一、环境仲裁执法文书的概念 .....	(214)
二、环境仲裁执法文书的种类 .....	(214)
三、环境仲裁执法文书的内容和格式 .....	(215)
附：我国仲裁执法文书格式 .....	(216)
<b>第四节 我国环境司法执法文书</b> .....	(228)

---

一、环境司法执法文书的概念 .....	(228)
二、环境司法执法文书的种类 .....	(228)
三、环境司法执法文书的格式 .....	(229)
<b>第七章 我国环境执法存在的问题及对策</b> .....	(241)
<b>第一节 我国的环境执法大检查</b> .....	(241)
一、环境执法检查概述及分类 .....	(241)
二、环境执法检查的意义和作用 .....	(242)
三、环境执法检查的成功经验 .....	(245)
四、环境执法检查发现的主要问题 .....	(248)
<b>第二节 我国环境行政执法存在的问题及对策</b> .....	(250)
一、环境行政执法存在的问题及其原因 .....	(250)
二、加强和完善环境行政执法的对策 .....	(259)
<b>第三节 我国环境司法执法需要研究的问题</b> .....	(265)
一、环境司法执法存在的主要问题 .....	(265)
二、加强和完善环境司法执法需要研究的几个问题 .....	(268)
<b>第八章 我国环境执法实例评析</b> .....	(271)
<b>第一节 我国环境行政案例评析</b> .....	(271)
<b>第二节 我国环境民事案例评析</b> .....	(298)
<b>第三节 我国试行环境仲裁案例评析</b> .....	(315)
<b>第四节 我国环境污染厂群矛盾案例评析</b> .....	(320)
<b>第五节 我国环境刑事案例评析</b> .....	(354)
<b>附 录：</b> .....	(357)
中华人民共和国环境保护法 .....	(357)
中华人民共和国海洋环境保护法 .....	(365)
中华人民共和国水污染防治法 .....	(373)
中华人民共和国大气污染防治法 .....	(385)

---

中华人民共和国环境噪声污染防治法·····	(393)
中华人民共和国固体废物污染环境防治法·····	(406)
编后语·····	(419)

# 第一章 社会主义市场经济 与环境法制

党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，《决定》明确指出，我国要在本世纪末初步建立社会主义市场经济体制。经济体制的重大改革，对社会生活的各个领域都将产生深远的影响，环境保护也不例外，市场经济体制条件下的环境保护问题比以往任何时候都更加尖锐，更加突出，而同时市场经济法制的建立又为解决这一系列问题提供了契机。因此，深入研究社会主义市场经济条件下环境保护面临的新形势、新问题，建立健全适应社会主义市场经济要求的环境法制，是当前经济体制转轨时期环境保护的重点工作之一。

## 第一节 社会主义市场经济概述

### 一、市场经济的概念和一般特征

经济生活中的核心问题是资源如何优化配置，而资源配置有计划和市场两种手段。计划手段就是由政府以行政指令对资源指标的分解和调拨进行配置，市场手段是通过市场机制——技术、价格、竞争，信息等机制的作用，实现对资源的优化配置。与之相适应，以计划手段为主实现资源配置的经济运行方式即计划经济，以市场手段为主实现资源配置的经济运行方式即市场经济。市场经济是商品经济发展到一定阶段的产物，商品生产早在原始社会末期就已出现，并在



奴隶社会和封建社会得到一定的发展。但在资本主义社会以前,都还处在简单商品经济发展阶段,还没有形成全国统一的市场体系,因而还不是市场经济。到了资本主义社会,生产越来越专业化、社会化、商品化,就需要一个统一的市场体系和成熟的市场机制,并通过市场在全社会范围内进行资源配置,这样就产生了市场经济。因此,市场经济是在社会化大生产基础上产生和发展的商品经济。

市场经济的一般特征:

(1)市场主体行为自主化。市场的主体——企业必须具有生产经营的自主权,享受独立的经济利益。它可以直接处理产、供、销事宜,以及进行投资、营运、分配等方面决策,从而真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展,自我约束的市场竞争主体。现代市场经济是高度发达的商品经济,商品交换实质上是商品财产权的转移,它以交易人享有财产权为前提。市场主体的行为要实现自主化,必须在法律和制度上尊重和保障其财产权。此外,在现代市场经济体制下,一切市场活动都是通过签订和履行合同来进行的。合同关系是最基本的法律关系,因而市场主体行为自主化表现为市场主体享有充分的契约自由。

(2)经济关系市场化。企业面向市场,由市场直接调节。企业的一切经济活动都直接或间接地处于市场关系之中,企业根据市场要求组织生产经营,所需要的要素(如生产资料、资金、劳动力等)要从市场获得;价格主要由市场形成,而非由行政决定,价格取决于成本及供求等多种因素,价格的变动可以引起供给和需求、生产和消费的变动,进而引起资源流向的变化,整个社会的资源配置,市场起了基础性的作用。

(3)宏观调控间接化。市场经济条件下,宏观调控是指国家在发挥市场对资源配置的基础性作用的同时,从经济运行的全局出发,对国民经济的宏观经济活动进行有计划的调节和控制。宏观调控间接化是指国家不直接干预企业经济活动而主要是运用经济手段、法律手段等调节手段并通过市场机制的作用引导企业行为,最终实现对宏观经济的调节和控制。