



UANJIING XINGZHENG ZHIFA
SHIWU CAOZUO YU ANLI ZHIYIN

环境行政执法 实务操作与案例指引

(上册)

曹晓凡 著



中国民主法制出版社

环境行政执法实务操作与案例指引 (上册)

中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

环境行政执法实务操作与案例指引 / 曹晓凡著. —
北京: 中国民主法制出版社, 2016. 5
ISBN 978 - 7 - 5162 - 1179 - 3

I. ①环… II. ①曹… III. ①环境保护—行政执法—
案例—中国 IV. ①D922. 685

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 100059 号

图书出品人 / 刘海涛
全案统筹 / 陈晗雨
责任编辑 / 唐仲江
图书策划 / 刘卫

书名 / 环境行政执法实务操作与案例指引
作者 / 曹晓凡 著

出版·发行 / 中国民主法制出版社
地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)
电话 / 010 - 57258080 63292541 (发行中心) 63292520 (编辑室)
传真 / 010 - 84815841
Http: //www. rendabook. com. cn

E-mail: flxs2011@163. com

经销 / 新华书店

开本 / 16 开 710 毫米 × 1000 毫米

印张 / 57. 75

字数 / 1085 千字

版本 / 2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

印刷 / 北京山华苑印刷有限责任公司

书号 / ISBN 978 - 7 - 5162 - 1179 - 3

定价 / 86. 00 元

出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

| 前 言 |

党的十八大和十八届三中、四中全会对生态文明建设作出了顶层设计和总体部署。以新修订的《环境保护法》为标志，加上新修订的《大气污染防治法》，环境保护的立法和执法取得明显进展。党的十八大把法治政府基本建成确立为到 2020 年全面建成小康社会的重要目标之一，意义重大、影响深远、任务艰巨。为深入推进依法行政，加快建设法治政府，如期实现法治政府基本建成的奋斗目标，针对当前法治政府建设实际，中共中央、国务院于 2015 年 12 月 27 日印发了《法治政府建设实施纲要（2015—2020 年）》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。但由于很多环境行政执法依据属于新规定、新手段和新权力，并且关系到当事人的重大权益，加上《环境保护法》与各单行法之间存在着“新法与旧法”“一般法与特别法”的不一致，还有各单行法对同一违法行为类型也存在显著不同，大量行政法规、地方性法规滞后于法律，适用规则又较为复杂，而司法机关也加强了对环境行政执法工作的监督，环境行政执法和刑事司法衔接机制尚待健全，一线环境行政执法人员普遍感到压力、难度陡增。本书作者利用近六年的时间从各种渠道收集案例、阅读案例、分析案例、解答咨询、代理案件。为了帮助环境行政机关执法人员切实提高法律业务素质，本书甄选大量真实案例，特别是 2015 年以来的案例，力求理论紧密联系环境行政执法实际，提升对环境行政执法实务的敏感度和回应性。希望本书能够为广大环境行政执法人员、司法实务人员、理论研究人员及律师、企业环境管理人员等各界人士提供较大的参考借鉴作用。

全书分为十二章：第一章环境行政执法依据，第二章环境行政执法管辖，第三章环境行政执法主体与行政相对人，第四章环境行政许可（审批），第五章环境信息公开，第六章环境行政处罚与环境行政命令，第七章环境行政执法程序，第八章环境行政执法证据，第九章环境行政执法裁量，第十章环境行政执法文书，第十一章环境行政执法监督与救济，第十二章环境行政执法与刑事司法。著者努力构建一个较为系统、深入实际，但又不太远离传统的体例。既继承传统、发扬传统，又有所创新、有所突破。

从国内外已发表的有关行政执法理论的著作、论文来看，对环境行政执法尚缺乏集中、系统的研究。环境行政执法依据散见于多部法律、法规中，体系庞杂，梳理起来困难重重。本书在注重基础知识的完整性和准确性的同时，力求体现最新的立法、执法和学术研究动态。遗憾的是，尽管著者做了很多努力，不完善之处在所难免，尚祈读者们批评指正。

曹晓凡

2016年4月10日于北戴河

| 总目录 |

第一章 环境行政执法依据	(1)
第二章 环境行政执法管辖	(86)
第三章 环境行政执法主体与行政相对人	(138)
第四章 环境行政许可 (审批)	(193)
第五章 环境信息公开	(275)
第六章 环境行政处罚与环境行政命令	(303)
第七章 环境行政执法程序	(424)
第八章 环境行政执法证据	(523)
第九章 环境行政执法裁量	(632)
第十章 环境行政执法文书	(655)
第十一章 环境行政执法监督与救济	(729)
第十二章 环境行政执法与刑事司法	(813)
中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要 (2015—2020 年) 》	(892)
参考文献	(907)
后 记	(913)

| 目 录 |

上 册

第一章 环境行政执法依据	(1)
第一节 环境行政执法依据的种类	(1)
第二节 环境行政执法依据的适用规则	(59)
第三节 环境行政执法依据的冲突及其处理	(74)
第二章 环境行政执法管辖	(86)
第一节 环境行政执法管辖概述	(86)
第二节 环境行政执法管辖的类型	(91)
第三章 环境行政执法主体与行政相对人	(138)
第一节 环境行政执法主体概述	(138)
第二节 环境行政执法主体的类型	(143)
第三节 环境行政执法人员	(170)
第四节 环境行政相对人	(178)
第四章 环境行政许可（审批）	(193)
第一节 环境行政许可（审批）概述	(193)
第二节 环境影响评价文件审批	(228)
第三节 建设项目竣工环境保护验收	(245)

第四节	排污许可证	(254)
第五节	其他环境行政许可（审批）	(259)
第五章	环境信息公开	(275)
第一节	政府环境信息公开	(275)
第二节	企业事业单位环境信息公开	(299)
第六章	环境行政处罚与环境行政命令	(303)
第一节	环境行政处罚	(303)
第二节	环境行政命令	(391)
第七章	环境行政执法程序	(424)
第一节	环境行政许可实施的一般程序	(424)
第二节	环境行政处罚程序	(439)
第三节	环境行政强制执行	(494)

第一章 环境行政执法依据

第一节 环境行政执法依据的种类

一、宪法

宪法是中华人民共和国的根本法，其规定拥有最高法律效力。宪法关于环境保护的规定是所有环境立法的基础，是制定环境法律、行政法规、地方性法规和行政规章的立法依据。宪法关于行政组织及其职权职责的规定、行政权力运行应遵循的基本原则等基本规范，是环境行政执法的指导原则和根本规则。

宪法的相关原则性规定已经通过具体的环境立法予以落实。所以在环境行政执法活动中，一般不需要直接引用《宪法》的条文作为环境行政执法的依据，在环境行政执法实践中也没有发现过这样的先例。

二、法律

法律指的是全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会根据宪法赋予的国家立法权，依据《宪法》及《立法法》规定的立法程序所制定的规范性文件。其中，全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触。在我国的法律体系中，法律的地位和效力等级仅次于宪法，一切环境行政执法活动均不得与之相抵触。法律是环境行政执法最重要的依据，是环境行政执法规范的基本形式。法律的内容涉及行政权力的取得、行使以及对其进行监督和救济，如《行政处罚法》《行

政许可法》等规定了行政处罚、行政许可等行政权力的设定与实施，以及违法行使行政权力时所应当承担的法律责任等。

一般认为，《环境保护法》属于我国的环境保护基本法，其在环境法体系中是除宪法之外占有核心地位的一种综合性的实体法，是其他单行环境法律法规的立法依据。历经四次审议，新修订的《环境保护法》由十二届全国人大常委会第八次会议于 2014 年 4 月 24 日审议通过。新修订的《环境保护法》定位合理，是定位在环境领域的基础性法律。近年来环保领域的一些主要理念和指导精神，如生态文明、可持续发展、保护优先等，新法中都有所体现。一些新的制度，如生态保护红线、环境健康风险评估、生态补偿等，新法都作了明确规定；对现有的一些老制度，如环评、区域限批等，也进行了调整完善。新修订的《环境保护法》增设了按日计罚、治安拘留等措施，规定了环境公益诉讼，赋予环保部门查封扣押权，明确了环境监察机构的法律地位。此次修法已最大限度凝聚了各方共识，是现阶段最有力度的一部环保法，也为未来统一协调大环保“基本法”奠定了良好基础。

环境保护的单行法律是《宪法》和《环境保护法》的具体化，一般都规定得比较详细，是环境行政机关进行环境行政执法的直接依据。这些单行法律数量众多，占有重要地位，详见表 1-1。

全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会通过的法律由国家主席签署主席令予以公布。签署公布法律的主席令载明该法律的制定机关、通过和施行日期。法律签署公布后，及时在全国人民代表大会常务委员会公报和中国人大网以及在全国范围内发行的报纸上刊载。在常务委员会公报上刊登的法律文本为标准文本。

表 1-1 环境行政执法的主要法律依据名录

序号	名称	生效日期
1	环境保护法	2015 年 1 月 1 日
2	环境影响评价法	2016 年 9 月 1 日
3	水污染防治法	2008 年 6 月 1 日
4	海洋环境保护法	2013 年 12 月 28 日
5	大气污染防治法	2016 年 1 月 1 日

续表

序号	名称	生效日期
6	环境噪声污染防治法	1997 年 3 月 1 日
7	固体废物污染环境防治法	2013 年 6 月 29 日
8	放射性污染防治法	2003 年 10 月 1 日
9	行政处罚法	2009 年 8 月 27 日
10	清洁生产促进法	2012 年 7 月 1 日
11	循环经济促进法	2009 年 1 月 1 日
12	节约能源法	2008 年 4 月 1 日
13	治安管理处罚法	2013 年 1 月 1 日
14	行政强制法	2012 年 1 月 1 日
15	行政许可法	2004 年 7 月 1 日
16	行政监察法	2010 年 10 月 1 日
17	公务员法	2006 年 1 月 1 日
18	行政复议法	2009 年 8 月 27 日
19	行政诉讼法	2015 年 5 月 1 日
20	国家赔偿法	2013 年 1 月 1 日

(截至 2016 年 4 月 1 日)

三、行政法规

行政法规指的是由国务院根据宪法和法律的规定或者全国人大及其常委会的授权，按照法定程序制定的规范性文件。相对于《宪法》和法律而言，行政法规规定的内容往往更详细、更具体，操作性也更强。行政法规的地位和效力等级低于宪法和法律，高于地方性法规和规章。

除有关国防建设的行政法规外，行政法规由总理签署国务院令公布。行政法规签署公布后，会及时在国务院公报和中国政府法制信息网以及在全国范围内发行的报纸上刊载。在国务院公报上刊登的行政法规文本为标准文本。

表 1-2 环境行政执法的主要行政法规依据名录

序号	名称	文号	生效日期
1	全国污染源普查条例	国务院令 第 508 号	2007 年 10 月 9 日

续表

序号	名称	文号	生效日期
2	城镇排水与污水处理条例	国务院令 第 641 号	2014 年 1 月 1 日
3	水污染防治法实施细则	国务院令 第 284 号	2000 年 3 月 20 日
4	太湖流域管理条例	国务院令 第 604 号	2011 年 10 月 1 日
5	淮河流域水污染防治暂行条例	国务院令 第 588 号	2011 年 1 月 8 日
6	消耗臭氧层物质管理条例	国务院令 第 573 号	2010 年 6 月 1 日
7	医疗废物管理条例	国务院令 第 588 号	2011 年 1 月 8 日
8	废弃电器电子产品回收处理管理条例	国务院令 第 551 号	2011 年 1 月 1 日
9	放射性同位素与射线装置安全和防护条例	国务院令 第 653 号	2014 年 7 月 29 日
10	放射性废物安全管理条例	国务院令 第 612 号	2012 年 3 月 1 日
11	放射性物品运输安全管理条例	国务院令 第 562 号	2010 年 1 月 1 日
12	民用核安全设备监督管理条例	国务院令 第 500 号	2008 年 1 月 1 日
13	防治陆源污染物污染损害海洋环境管理条例	国务院令 第 61 号	1990 年 8 月 1 日
14	防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例	国务院令 第 507 号	2008 年 1 月 1 日
15	防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例	国务院令 第 475 号	2006 年 11 月 1 日
16	防治船舶污染海洋环境管理条例	国务院令 第 653 号	2014 年 7 月 29 日
17	海洋倾废管理条例	国务院令 第 588 号	2011 年 1 月 8 日
18	畜禽规模养殖污染防治条例	国务院令 第 643 号	2014 年 1 月 1 日
19	规划环境影响评价条例	国务院令 第 559 号	2009 年 10 月 1 日
20	建设项目环境保护管理条例	国务院令 第 253 号	1998 年 11 月 29 日
21	排污费征收使用管理条例	国务院令 第 369 号	2003 年 7 月 1 日
22	危险化学品安全管理条例	国务院令 第 645 号	2013 年 12 月 7 日
23	危险废物经营许可证管理办法	国务院令 第 408 号	2004 年 7 月 1 日
24	政府信息公开条例	国务院令 第 492 号	2008 年 5 月 1 日
25	企业信息公示暂行条例	国务院令 第 654 号	2014 年 10 月 1 日
26	气象设施和气象探测环境保护条例	国务院令 第 623 号	2012 年 12 月 1 日
27	自然保护区条例	国务院令 第 588 号	2011 年 1 月 8 日
28	行政机关公务员处分条例	国务院令 第 495 号	2007 年 6 月 1 日
29	无照经营查处取缔办法	国务院令 第 588 号	2011 年 1 月 8 日
30	信访条例	国务院令 第 431 号	2005 年 5 月 1 日

(截至 2016 年 4 月 1 日)

四、地方性法规

地方性法规指的是法定的地方国家权力机关依照法定的权限，根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，制定和颁布的在本行政区域范围内实施的规范性文件。其中，省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规，法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。设区的市的地方性法规须报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。省、自治区的人民代表大会常务委员会对报请批准的地方性法规，应当对其合法性进行审查，同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规不抵触的，应当在四个月内予以批准。省、自治区的人民代表大会常务委员会在对报请批准的设区的市的地方性法规进行审查时，发现其同本省、自治区的人民政府的规章相抵触的，应当作出处理决定。除省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和国务院已经批准的较大的市以外，其他设区的市开始制定地方性法规的具体步骤和时间，由省、自治区的人民代表大会常务委员会综合考虑本省、自治区所辖的设区的市的人口数量、地域面积、经济社会发展情况以及立法需求、立法能力等因素确定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。自治州的人民代表大会及其常务委员会可以依照上述规定行使设区的市制定地方性法规的职权。自治州开始制定地方性法规的具体步骤和时间，依照上述规定确定。省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和国务院已经批准的较大的市已经制定的地方性法规，涉及《立法法》第72条第2款规定事项范围以外的，继续有效。另外，在全国人民代表大会关于修改《中华人民共和国立法法》的决定中，专门规定“广东省东莞市和中山市、甘肃省嘉峪关市、海南省三沙市，比照适用本决定有关赋予设区的市地方立法权的规定。”

地方性法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，对于保证

宪法和法律在地方的实施，对于补充国家立法以及各地因地制宜自主解决本地方的事务起到重要作用。为了充分体现地方性法规的地方性，地方性法规的内容应适应地方的实际情况，解决本行政区域的实际问题，有针对性地立法。在 2000 年立法法通过后，十几年来，在地方立法中出现了不少重复立法的情况。特别是在为了执行上位法而制定的具体实施性的地方性法规中，存在贪大求全的情况，为了在体例上与上位法一致，照搬照抄上位法的规定。^①《立法法》第 73 条明确规定“制定地方性法规，对上位法已经明确规定的內容，一般不作重复性规定。”地方性法规的效力低于行政法规，高于本级和下级地方政府规章。地方性法规只能成为本行政区域内环境行政机关进行环境行政执法的依据。

省、自治区、直辖市的人民代表大会制定的地方性法规由大会主席团发布公告予以公布。省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会制定的地方性法规由常务委员会发布公告予以公布。设区的市、自治州的人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规报经批准后，由设区的市、自治州的人民代表大会常务委员会发布公告予以公布。地方性法规公布后，及时在本级人民代表大会常务委员会公报和中国人大网、本地方人民代表大会网站以及在本行政区域范围内发行的报纸上刊载。在常务委员会公报上刊登的地方性法规文本为标准文本。

五、自治条例和单行条例

自治条例指的是民族自治地方的人民代表大会依照当地民族的政治、经济和文化的特点制定的全面调整本自治地方事务的综合性规范性文件。单行条例指的是民族自治地方的人民代表大会依照当地民族的政治、经济和文化的特点制定的全面调整本自治地方某方面事务的规范性文件。自治条例集中体现民族自治地方的自治权，具有民族自治地方总章程的性质。单行条例是民族自治地方行使某一方面自治权的具体规定，单行条例应当遵循自治条例的规定。目前，全国 5 个自治区尚未颁布自己的自治条例。各民族自治地方制定了许多单行条例，如《云南省西双版纳傣族自治州环

^① 乔晓阳主编《〈中华人民共和国立法法〉导读与释义》，中国民主法制出版社 2015 年版，第 251—252 页。

境保护条例》《云南省西双版纳傣族自治州环境保护条例》《元江哈尼族彝族傣族自治县城市环境噪声污染防治管理办法（试行）》等。

自治条例和单行条例与地方性法规的制定原则不同。地方性法规的制定应遵循两个原则，即在法律规定的权限范围内，根据本行政区域的具体情况和实际需要，遵循不同宪法、法律和行政法规相抵触的原则。自治条例和单行条例的制定原则只有一条，即依照当地民族的政治、经济和文化的特点。根据这一原则，自治条例和单行条例在权限范围内可以对法律和行政法规予以变通。

自治条例和单行条例报经批准后，分别由自治区、自治州、自治县的人民代表大会常务委员会发布公告予以公布。自治区的自治条例和单行条例公布后，及时在本级人民代表大会常务委员会公报和中国人大网、本地方人民代表大会网站以及在本行政区域范围内发行的报纸上刊载。在常务委员会公报上刊登的自治条例和单行条例文本为标准文本。

六、部门规章

部门规章指的是国务院各部门根据法律和国务院的行政法规、决定、命令在本部门的权限内按照规定的程序所制定的规定、办法、规则等规范性文件的总称。从我国多年的立法实践看，法律、行政法规的规定有的比较原则、概括，而把一些具体解释性、专业性的规定，授权国务院各部门制定，既可以避免法律、行政法规过于冗长繁琐，又可以保持法律、行政法规的稳定性，减少过多的修改和调整。国务院常务会议、总理办公会议也经常讨论国家管理工作中的重要事项或问题，并作出相应的决定或命令。这些决定或命令，也是国务院有关部门制定部门规章的依据。

党的十八届四中全会决定提出，“行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。”考虑到国务院发布决定、命令的职权是宪法规定的，具有创制性；同时，将部门规章权利义务设定权的依据限于法律、行政法规也与实际做法不符。因此，2015年修改后的《立法法》第80条规定，没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令的依据，部门规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范，不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责。

部门规章由部门首长签署命令予以公布。部门规章签署公布后，及时在国务院公报或者部门公报和中国政府法制信息网以及在全国范围内发行的报纸上刊载。在国务院公报或者部门公报上刊登的规章文本为标准文本。

表 1-3 环境行政执法的主要部门规章依据名录

序号	名称	文号	生效日期
1	全国环境监测管理条例	城环字〔1983〕483号	1983年7月21日
2	饮用水水源保护区污染防治管理规定	(89)环管字第201号	1989年7月10日
3	汽车排气污染监督管理办法	(90)环管字第359号	1990年8月15日
4	防止多氯联苯电力装置及其废物污染环境的规定	(91)环管字第050号	1991年3月1日
5	国家环境保护局环境保护科学技术研究成果管理办法	国家环境保护局令第7号	1992年2月20日
6	防治尾矿污染环境管理规定	环境保护部令第16号	2010年12月22日
7	化学品首次进口及有毒化学品进出口环境管理规定	国家环境保护总局令第41号	2007年10月8日
8	环境保护档案管理办法	国家环境保护局令第13号	1994年10月6日
9	环境监理人员行为规范	国家环境保护局令第16号	1995年5月11日
10	电磁辐射环境保护管理办法	国家环境保护局令第18号	1997年3月25日
11	环境保护法规解释管理办法	国家环境保护总局令第1号	1998年12月8日
12	环境标准管理办法	国家环境保护总局令第3号	1999年4月1日
13	危险废物转移联单管理办法	国家环境保护总局令第5号	1999年10月1日
14	近岸海域环境功能区管理办法	国家环境保护总局令第8号	1999年12月10日
15	建设项目竣工环境保护验收管理办法	环境保护部令第16号	2010年12月22日
16	环境影响评价审查专家库管理办法	国家环境保护总局令第16号	2003年9月1日
17	专项规划环境影响报告书审查办法	国家环境保护总局令第18号	2003年10月8日

续表

序号	名称	文号	生效日期
18	全国环保系统六条禁令	国家环境保护总局令第20号	2004年1月1日
19	医疗废物管理行政处罚办法	环境保护部令第16号	2010年12月22日
20	环境保护行政许可听证暂行办法	国家环境保护总局令第22号	2004年7月1日
21	环境保护法规制定程序办法	国家环境保护总局令第25号	2005年6月1日
22	污染源自动监控管理办法	国家环境保护总局令第28号	2005年11月1日
23	国家环境保护总局建设项目环境影响评价文件审批程序规定	国家环境保护总局令第29号	2006年1月1日
24	建设项目环境影响评价行为准则与廉政规定	国家环境保护总局令第30号	2006年1月1日
25	放射性同位素与射线装置安全许可管理办法	环境保护部令第3号	2008年12月6日
26	病原微生物实验室生物安全环境管理办法	国家环境保护总局令第32号	2006年5月1日
27	环境信访办法	国家环境保护总局令第34号	2006年7月1日
28	环境信息公开办法（试行）	国家环境保护总局令第35号	2008年5月1日
29	国家级自然保护区监督检查办法	国家环境保护总局令第36号	2006年12月1日
30	环境统计管理办法	国家环境保护总局令第37号	2006年12月1日
31	环境监测管理办法	国家环境保护总局令第39号	2007年9月1日
32	电子废物污染环境防治管理办法	国家环境保护总局令第40号	2008年2月1日
33	排污费征收工作稽查办法	国家环境保护总局令第42号	2007年12月1日
34	民用核安全设备设计制造安装和无损检验监督管理规定（HAF601）	国家环境保护总局令第43号	2008年1月1日
35	民用核安全设备无损检验人员资格管理规定（HAF602）	国家环境保护总局令第44号	2008年1月1日