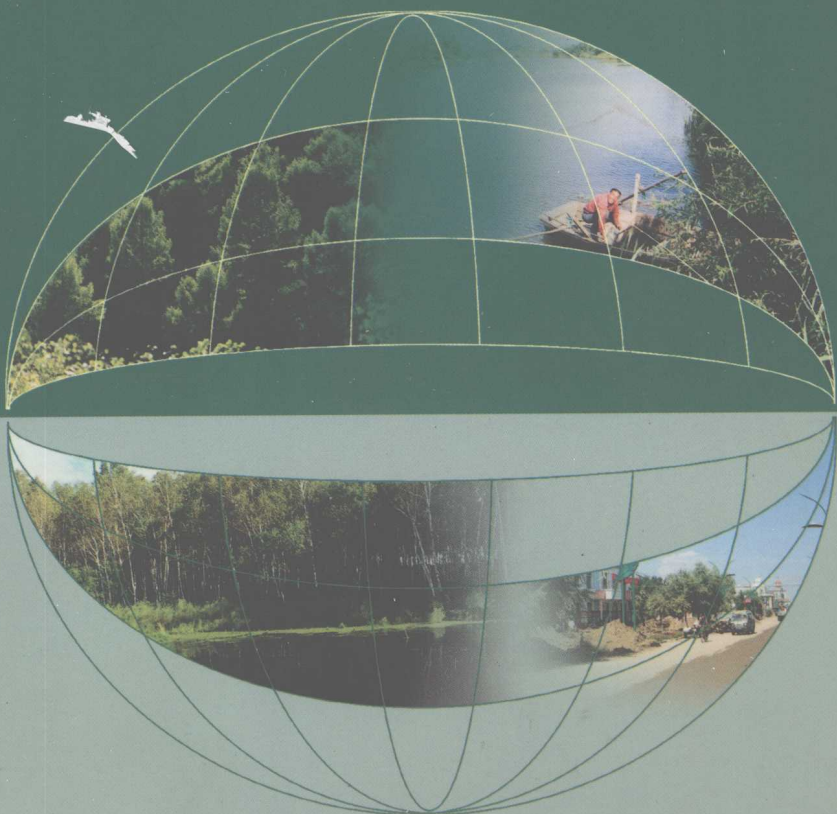


环境行政法学

HUANJING XINGZHENG FAXUE

主 编 周玉华

副主编 杨素华



东北林业大学出版社

D922.681
Z812:1

环境行政法学

主 编 周玉华
副主编 杨素华

东北林业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

环境行政法学/周玉华主编.—哈尔滨:东北林业大学出版社,
2002.9

ISBN 7-81076-372-5

I.环... II.周... III.①环境保护法-行政执法-研究-中国
②环境保护法-行政诉讼-研究-中国 IV.D 922.681

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002) 第 066199 号

责任编辑:朱成秋

封面设计:金 钊



NEFUP

环境行政法学

Huanjingxingzhengfaxue

主 编 周玉华

副主编 杨素华

东北林业大学出版社出版发行

(哈尔滨市和兴路 26 号)

黑龙江省教委印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 11.875 字数 297 千字

2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—1 000 册

ISBN 7-81076-372-5

D·59 定价:22.00 元

《环境行政法学》编委会

主 编 周玉华

副主编 杨素华

编 委(按姓氏笔画为序):

马东姣 王 刚 李铁英 毕 波

杨 晶 张黎萍 张胸宽 陈秀萍

范俊荣 胡嘉斌 宫力平 郭 红

黄松林 程 楠

前 言

当今，环境和资源问题已成为严重制约社会可持续发展的重大问题，并隐含着人类“是生存还是毁灭”的最后选择。解决这一问题就必须要有有效地保护和合理地利用自然资源，这不仅需要技术的改进、观念的更新，更为重要的是需要国家力量的支持，即依靠国家来进行全面和有效的管理。国家管理的环境事务包括环境与自然资源的保护、开发、利用、研究以及宣传、教育等各个方面，涉及的主管部门多达十几个，而且事关生态平衡和人类代内与代际利益的协调，可以说是涉及面广、技术复杂、影响力大且程度深远，由此也就决定了对其进行法律调整的重要性。

依法治国要求将国家的各项事务都纳入法制的轨道，其核心在于行政法治。保障和监督环境行政依法进行，不仅是环境保护的客观需要，而且也是依法治国的必然要求。环境行政法具有诸多不同于一般行政法的特征，例如其规范性文件数量多，居各部门行政法之首，具有较强的技术性、综合性及社会性等。对环境行政关系进行调整的所有现行法律规范构成环境行政法的法律体系。要促进和实现环境行政法治化，就必须对这一体系进行专门研究。目前，国内在行政法方面的研究可谓如火如荼，在环境法方面的研究也成果不断，但对于两者的结合即对环境行政法的专门研究却是凤毛麟角，即使有过，其体系、内容也早已过时。环境行政法虽然是环境法专业硕士研究生的学位课，但因缺乏理论的系统性和概括性，至今全国尚无一部专门的教材可供借鉴，

这不能不说是一个遗憾。另外，我国现阶段行政法学的研究多限于一般行政法，对于部门行政法的研究极少展开，以致于行政法学的研究和发展缺乏部门法的基础，这又是一个缺陷。基于此，笔者一直怀有写作一部环境行政法学的愿望，希望能以此来弥补这一遗憾，同时也为行政法学的研究提供部门法的基础。这次欣获东北林业大学出版基金委员会的资助，方使这一愿望得以实现。

环境行政法不仅是环境法的一个主要分支，而且也是最大的一个部门行政法，其研究和论述建立在环境法学和行政法学的基础之上应是必然。该书以行政法学的基本理论和结构为依托，以环境法的原则和价值目标贯穿始终，对环境行政法的有关问题进行了系统的探讨。通过分析比较，体现了国内已有的部分相关成果，并在此基础上有所提炼和创造。同时，力求使环境行政法的理论与实践相结合，以此来构建其客观、完整的理论体系。

笔者虽多年从事行政法的教学和研究工作，但对于环境行政法的研究却刚刚起步，写作此书不免费了一番辛苦，然而足以感到欣慰的是有机会做了这样一个尝试，权且当做是抛砖引玉。

该书主要为环境行政法学的教学需要而编写，适合于环境法学及相关专业的学生，特别是研究生阅读，相信对于从事环境行政法、环境法以及行政法研究与教学工作的同行和实践工作者也有一定的参考价值。

我们在写作该书过程中得到了东北林业大学出版社的大力支持和帮助，在此表示衷心的感谢。

因时间仓促，书中缺点和疏漏在所难免，敬请读者批评指正。

编 者
2002年6月

目 录

1	绪 论	(1)
1.1	环境行政与环境行政管理	(1)
1.2	环境行政法的概念与特征	(13)
1.3	环境行政法的渊源、地位与作用	(16)
1.4	环境行政法律关系	(23)
2	环境与资源管理体制	(30)
2.1	我国环境与资源管理体制概述	(30)
2.2	国外的环境管理体制	(32)
2.3	我国环境与资源管理体制的完善	(36)
3	环境行政法律关系主体	(39)
3.1	环境行政法律关系主体概述	(39)
3.2	我国的环境行政主体	(44)
3.3	环境行政相对人	(49)
3.4	环境保护的社团组织	(52)
4	环境行政立法	(55)
4.1	环境行政立法概述	(55)
4.2	环境行政立法的主体及权限	(63)
4.3	环境行政立法的分类与效力	(65)
4.4	环境行政立法程序与立法监督	(69)
5	环境行政行为与环境行政程序	(73)
5.1	环境行政行为概述	(73)
5.2	环境行政行为的内容与效力	(79)

5.3	环境行政行为的无效和撤销	(83)
5.4	环境行政程序概述	(86)
5.5	环境行政程序法的概念及其基本原则	(90)
5.6	环境行政程序法的基本制度	(94)
6	环境行政执法	(98)
6.1	环境行政执法概述	(98)
6.2	环境行政管理的基本法律制度	(103)
6.3	环境行政确认、环境行政许可与环境行政裁决 ...	(115)
6.4	环境行政合同	(137)
6.5	环境行政处罚与环境行政强制	(148)
6.6	环境行政征收、环境行政补偿与环境行政赔偿 ...	(168)
6.7	环境行政指导	(192)
6.8	我国环境行政执法制度的完善	(200)
7	环境行政法律责任	(209)
7.1	环境行政法律责任概述	(209)
7.2	环境行政违法的种类及其责任承担方式	(216)
8	环境行政复议	(225)
8.1	环境行政复议概述	(225)
8.2	环境行政复议法律关系	(230)
8.3	环境行政复议的受案范围与管辖	(233)
8.4	环境行政复议程序	(242)
9	环境行政诉讼	(245)
9.1	环境行政诉讼概述	(245)
9.2	环境行政诉讼的范围与管辖	(252)
9.3	环境行政诉讼的参加人	(260)
9.4	环境行政诉讼的证据	(266)
9.5	环境行政诉讼的起诉与受理	(273)
9.6	环境行政诉讼的审判程序	(279)
9.7	环境行政诉讼的执行	(287)

9.8 对妨害环境行政诉讼行为的强制措施	(290)
9.9 环境行政侵权赔偿责任之诉	(292)
附录 主要法律、法规	(298)
一、中华人民共和国环境保护法	(298)
二、中华人民共和国行政处罚法	(305)
三、中华人民共和国行政复议法	(317)
四、中华人民共和国行政诉讼法	(327)
五、最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政 诉讼法》若干问题的解释	(340)
六、中华人民共和国国家赔偿法	(361)

1 绪 论

环境问题是人类自进入后工业时代以来所面临的最严重的社会问题之一。环境污染的有效防治与自然资源的可持续开发利用几乎涉及国民经济所有生产与服务部门，而行政法以其特有的运作模式与调整手段，形成了内容广泛、形式多样的法治格局，其维护社会稳定、促进经济发展、保障人与自然环境和谐共进的作用越发突出，因此我国的环境管理体制实质上就是环境行政管理体制，而环境行政管理必须在法制的轨道上运行，这就决定了行政法调控模式必将成为实现环境法治的主要途径。随着行政管理权的日益扩张，使得深入研究环境行政法的理论与实践问题就成为当今行政法学界的一个重大课题。

1.1 环境行政与环境行政管理

1.1.1 环境问题

1.1.1.1 环境

“环境”一词被人们广泛地使用，如自然环境、社会环境、政治环境、国际环境、教育文化环境等。作为环境科学研究对象的“环境”以及受法律保护的“环境”，同日常生活中常用的“环境”一词是不同的。一般意义上的环境往往是相对于某一个中心事物而言的，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”是一相对的、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”与环境行政法所指的环境是一致的，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。^①

人类环境按照不同的标准可作不同的分类：以环境的形成为标准可分为自然环境和人工环境；以环境的功能为标准可分为生活环境和生态环境；以环境范围的大小为标准可分为宇宙环境、全球环境、区域环境、城市环境、村镇环境、居室环境等；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、生物环境和地质环境等。

在环境科学研究中，一般将环境问题分为两大类：一类是指由自然原因引起的自然灾害，它被称为原生环境问题或第一环境问题；另一类是指由人为原因引起的环境污染或自然破坏，它被称为次生环境问题或第二环境问题。作为环境立法控制对象的环境问题主要是指第二环境问题。根据第二环境问题的具体表现形式，它主要又可以分为自然生态破坏问题和环境污染问题两大类。^②《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）第2条明确规定：“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、风景名胜区和城市和乡村等。”这种把环境分为自然环境和人工改造过的环境的标准已反映在1972年联合国人类环境会议发布的《人类环境宣言》中，而且亦已反映于各国的环境立法之中。例如，美国1969年制定的《国家环境政策法》所规定的环境是指“自然环境、人为环境或改造过的环境”；日

^① 参见刘天齐主编：《环境保护通论》，中国环境科学出版社1997年版，第1页。

^② 参见汪劲著：《中国环境法原理》，北京大学出版社2000年版，第3页。

本的《公害对策基本法》第1条第2款规定：“本法所谓生活环境是指与人类生活密切相关的财产、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《中华人民共和国宪法》（以下简称《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，包括天然环境因素与人为环境因素。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。而生态环境是指以整个生物界与非生物界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、多结构因素构成的自然生态大系统。

1.1.1.2 人类和环境的关系

环境是人类赖以生存的场所，又是人类生活资料的来源。自然环境早在人类出现以前就已经存在，在人类出现之后，整个自然界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之一。人类和环境的关系可以概括为两点：①人类是环境的产物，人类要依赖自然环境才能生存和发展；②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，使其更适合人类自身的生存和发展。

人类在依赖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，这是人类和自然互相依存、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，这两种规律相互交织、融合，并且不以人的意志为转移。在经济再生产过程中，人类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自然界中去，从而造成对资源与环境的双重压力。为了维持人类环境的动态平衡，人类的经济活动和改造自然的活动必须不超过两个界

限：

(1). 从自然界中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平衡，一方面造成资源枯竭，另一方面致使环境质量恶化。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地提高，尤其是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。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”，其结果势必是通过环境的改造，一方面有可能使环境在短期内更适合人类的生存和发展；另一方面则是在长远上更容易破坏生态系统的动态平衡，出现环境问题。

1.1.1.3 环境问题的概念和种类

由于人类活动或自然原因致使环境条件发生不利于人类的变化，以致于影响人类的生产和生活，给人类带来灾害的现象，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）可以在短期内，在一定地区与范围内引起环境的变化，由此而引发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并对人类的生产和生活以至健康和生命造成危害的环境污染和破坏问题被称为次生环境问题或第二环境问题，有的国家称之为“公害”或“社会公害”。环境问题还有广义、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。

狭义的环境问题概括起来有两类：

(1) 自然资源的破坏，也称为环境破坏。是指由于不合理地开发利用自然资源或进行大规模工程建设，致使自然遭到破坏所引起的一系列环境问题。如水土流失、土地沙漠化、资源枯竭、气候变异、生态平衡失调等。

(2) 环境污染。即主要由于工农业生产和城市生活把大量污染物排入环境，致使环境质量下降所产生的问题。

资源破坏和环境污染二者间有密切的联系，具有复合效应。资源破坏可以降低环境的自净能力，如森林火灾会加重大气污染等；而环境污染又会对森林的生长造成危害，加剧资源破坏，如酸雨导致“黑森林”等。

1.1.1.4 当今世界的环境问题

西方国家在经历了 20 世纪 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。近几十年来，环境污染正以一种新的形态在发展，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，大量剧毒甲基异氰酸酯外泄，受害面积 40 平方千米，造成 3 000 人死亡、10 多万人受伤（包括双目失明者和终身残疾者）的世界公害史上的空前大惨案。1986 年，前苏联基辅地区的切尔诺贝利核电站的四号核反应堆爆炸起火，大量放射性物质外泄，前苏联政府动用车队扑救了 150 天，疏散居民 13 万人，直接死亡 13 人，上万人受到辐射伤害。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。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，附近海洋生物濒临灭绝。这些重大污染事故引起全世界的震惊，而且同过去世界著名公害事件相比具有突发性强、难以防范、污染范围大、危害严重等特点。当前大气污染愈发严重，出现了全球性的并直接影响整个生物圈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、人口剧增及城市化的巨大压力。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。最突出的非洲干旱引起的大灾荒持续近半个世纪，30多个国家受害，近500万人被饿死，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，形成了愈穷愈垦、愈垦愈穷的恶性循环，最终酿成了无法逆转的灾难。

1.1.1.5 我国的环境问题

我国人口众多，人均资源占有量很低，环境负荷极大，环境污染和生态破坏问题严重，环境问题已成为影响我国经济与社会发展的一个突出问题。我国的环境问题可以概括为“局部有所控制，总体还在恶化，前景令人担忧”。如北方城市的总悬浮微粒年平均值高于800微克/立方米，有的城市在冬季高于1000微克/立方米，超过国家大气质量二级标准两倍多。许多城市经常烟雾弥漫。1998年全国二氧化硫排放量达520万吨，酸雨危害日益显著。据2001年有关资料统计，我国华北12个城市大气中颗粒物平均浓度高达860微克/立方米，为纽约的20倍，为伦敦的40倍，为世界卫生组织允许浓度的9.6倍。中国几乎所有城市的悬浮颗粒污染都超过了90微克/立方米这一世界卫生组织所规定的标准。全国城市平均值为309微克/立方米，相当于世界卫生组织标准的3倍、纽约的7倍、伦敦的14倍。^①

我国的环境问题如此严重，一是由于长期积累下来的环境问

^① 参见易正著：《关于中国生存条件的报告》，石油工业出版社2001年版，第124页。

题太多,近年来由于种种原因,治理速度缓慢;二是工交基建中未做到合理布局和严格执行“三同时”制度,一些防治技术又不过硬,以致新污染不断产生;三是一些领导干部只注意抓经济建设,往往只有生产观念,缺乏环境意识,以致在经济建设中忽略了可持续发展的内在要求,在开发利用自然资源时不考虑对生态环境的影响,有的人甚至把加快发展生产、提高经济效益建立在破坏环境、损害人民健康的基础之上。此外,环境保护领域法制不健全、管理不善也是一个重要原因。

1.1.2 国家对环境的管理

1.1.2.1 环境管理的概念、原则和范围

自20世纪70年代开始,随着环境问题的严重化,许多国家把环境保护提高到国家职能的地位。为了加强国家对环境的管理,相继建立和强化了环境管理的专门机构,规定了相应的职责,建立了系统的规章制度。与此同时,为了从科学上加强对环境管理的研究,在环境科学中逐渐形成了一个新的分支学科——环境管理学,但由于环境管理的学科理论尚不成熟,对于环境管理,世界各国尚无统一的定义。美国G·H·休埃尔所著《环境管理》一书认为:环境管理是对人类损害自然环境质量的活动施加的影响,管理方法可以多种多样。联合国环境规划署执行主席托尔巴(M. K. Tolba)认为:环境管理是指依据人类活动(主要是经济活动)对环境影响的原理,制定与执行环境与发展规划,并且经过经济、法律等各种手段影响人的行为,达到经济与环境协调发展的目的。前苏联学者多数认为:环境管理是实现国家自然保护职能的最重要方式,其目的在于组织清查自然资源,拟定自然保护计划,从物质技术和组织上保证计划的实施,并对自然资源保护措施和法律的实施进行监督。

根据我国环境管理的现状和学术界对环境管理的认识,可以给环境行政管理做如下定义:环境行政管理是指国家采用行政、

经济、法律、科学技术、教育等多种手段，对各种影响环境的活动进行规划、调整和监督，以协调经济发展与环境保护的关系，防止环境污染和破坏，维护生态平衡，进而促进社会可持续发展的活动。

环境管理是国家管理职能的一个重要组成部分。除了遵循国家管理的一般性原则以外，还要根据环境管理的特点，遵循一些特殊原则：

(1) 综合性原则。环境保护的广泛性和综合性特点决定了环境管理必须采取综合性措施，从管理体制到管理制度、管理措施和管理手段都要贯彻综合性的原则，其中法律手段和经济手段的综合运用起着关键性作用。

(2) 区域性原则。环境问题具有明显的区域性，这一特点决定了环境管理必须遵循区域性原则。我国幅员辽阔，地理环境复杂，各地区人口密度、经济发展水平、资源分布亦都存在较大差异，这种状况决定了环境管理必须根据不同地区的不同情况因地制宜地采取措施。它主要体现在：①环境政策与环境标准呈现差异性；②对某些环境的保护和污染防治呈现差异性；③注意发挥地方管理机构的作用，以地方为主进行环境管理。

(3) 科学预测原则。国家要对环境实行有效的管理，必须掌握环境状况和环境变化趋势，这就需要进行经常性的科学预测。可靠的预测是科学的环境管理、决策的基础和前提，所以调查、监测、评价、情报交流、综合研究等一系列工作就成为环境管理不可缺少的重要内容。

(4) 规划和协调原则。制定环境规划是环境管理的重要内容，也是实行有效环境管理的重要方式。全面、综合的管理措施都体现在环境规划之中。规划按其时间长短可以分为长期规划（如5年）和年度规划；按管理范围的大小可以分为全国规划和地方规划；按管理内容的不同可以分为环境保护总体规划、土地利用规划、城市污染防治规划、工业污染防治规划、水域污染防