

● 蔡守秋 著 ●

环境行政执法
和
环境行政诉讼

HUANJINGXINGZHENGZHIFA
HEHUANJINGXINGZHENGXSUSONG
武汉大学出版社

环境行政执法
和
环境行政诉讼

蔡守秋 著

武汉大学出版社
一九九一年十二月

环境行政执法和环境行政诉讼

蔡守秋 著

*

武汉大学出版社出版

(430072 武昌 珞珈山)

新华书店湖北发行所发行

武汉大学印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 1/32 14.375 印张 365 千字

1992 年 2 月第 1 版 1992 年 2 月第 1 次印刷

印数: 1-2200

ISBN 7-307-01197-2/D·176

定价: 6.50 元

作者的话

环境行政执法,是指环境行政机关和环境行政机关工作人员适用环境法去解决各种具体问题的活动。环境行政诉讼,是指公民、法人或者其他组织,认为行政机关和行政机关工作人员的与环境有关的行政行为(即环境行政行为)侵犯其合法权益,依法向人民法院提起的诉讼。环境行政执法和环境行政诉讼是我国法制工作和环境工作中的一个重要组成部分,在我国法制建设和环境保护事业中占有十分重要的地位。搞好环境行政执法工作和环境行政诉讼工作,对于促进环境保护事业的发展、造福当代和子孙后代、实现四个现代化的伟大事业具有重要的意义和作用。

《行政诉讼法》的颁布施行,将环境行政执法和环境行政诉讼推到了环境行政机关的重要议事日程和工作日程,环境行政执法和环境行政诉讼已成为当前环境行政机关工作人员关心的重要工作和热门话题之一。为了适应我国环境法制建设的需要,作者按照国家环境保护局下达的有关研究课题,根据我国现行环境法律法规和执法司法实践,撰写了这本探索性的专著,希望能为战斗在第一线的环境行政执法、司法人员和参与环境行政执法、司法的同志提供一些参考。

本书共分两个部分:第一编是环境行政执法,第二编是环境行政诉讼。在第一编中,作者采用广义的环境行政执法概念,力图将环境行政机关适用环境法解决问题的各种活动组成一个比较科学的环境行政执法体系。在第一章至第六章,作者对环境行政执法的概念、特点、原则、法律关系、执法范围、执法管辖和执法程序,进行

了概括性的理论研究和探讨。在第七章至第十四章,作者对环境行政处罚、环境行政处分、环境行政奖励、环境行政许可、环境行政强制措施、环境行政要求、环境行政救济、环境行政处理纠纷等八种常见常用的环境行政执法活动进行了专门介绍和探讨。在第二编中,作者根据《行政诉讼法》和国内外环境行政诉讼的发展实践,对环境行政诉讼的概念、特点、原则、受案范围、管辖范围、审查范围、法律关系和诉讼程序等基本问题进行了介绍和理论概括,在最后两章对当前行政诉讼中两个颇有争论的重要问题进行了初步的理论分析和探讨。在附篇中,列出了几种常用的环境行政执法和环境行政诉讼文书格式。由于该书既提出了有关环境行政执法和环境行政诉讼的一些概念、理论问题,又介绍、概括了有关环境行政执法和环境行政诉讼的主要法律规定和实际作法,因此本书可以作为环境法专业研究生、环境管理专业大学学生的学习参考书,也可以作为从事环境行政执法工作和环境司法工作人员的业务学习参考资料。

本书在写作中得到武汉大学环境法研究所教师的帮助,在此特表示感谢。

由于环境行政执法和环境行政诉讼方面的立法还不够健全、工作还未正规化、理论研究还刚刚起步、许多问题还不够明朗,加之作者水平有限,本书谬误和不当之处在所难免,敬请读者批评指正。

蔡守秋

1991年6月

目 录

第一编 环境行政执法

第一章 环境行政执法概述	(1)
第一节 环境行政执法的概念和分类.....	(1)
第二节 环境行政执法的特点.....	(6)
第三节 环境行政执法的目的、任务和意义.....	(12)
第四节 环境行政执法的发展概况和问题	(15)
第二章 环境行政执法的法律关系	(21)
第一节 环境行政执法法律关系的概念和特点	(21)
第二节 环境行政执法法律关系的主体	(23)
第三节 环境行政执法法律关系的内容	(27)
第四节 环境行政执法法律关系的客体和 法律事实	(30)
第三章 环境行政执法的范围	(33)
第一节 环境行政执法范围的概念	(33)
第二节 行政相对方的环境行为的种类	(37)
第三节 环境行政机关的管理范围和职权	(43)
第四章 环境行政执法的管辖	(48)
第一节 环境行政执法管辖的概念和原则	(48)

第二节	级别管辖	(51)
第三节	地域管辖	(53)
第四节	选择管辖和共同管辖	(55)
第五节	裁定管辖和委托管辖	(56)
第五章	环境行政执法的原则	(62)
第一节	环境行政执法原则的概念和意义	(62)
第二节	适用于环境行政执法的司法原则	(64)
第三节	适用于环境行政执法的行政管理原则	(66)
第四节	适用于环境行政执法的环境法原则	(68)
第五节	适用于环境行政执法的行政执法原则	(72)
第六章	环境行政执法的程序	(75)
第一节	环境行政执法程序的概念和意义	(75)
第二节	告知	(77)
第三节	受理	(81)
第四节	行政审理	(84)
第五节	行政决定	(91)
第六节	行政复议	(93)
第七节	行政强制执行	(105)
第七章	环境行政处罚	(112)
第一节	环境行政处罚的概念和种类	(112)
第二节	环境行政处罚的要点	(116)
第三节	环境行政处罚的程序	(118)
第四节	环境行政处罚举例——行政罚款	(122)
第八章	环境行政处分	(125)
第一节	环境行政处分的概念和种类	(125)

第二节	环境行政处分的管辖	(128)
第三节	环境行政处分的要点	(131)
第四节	环境行政处分的程序	(133)
第九章	环境行政奖励	(140)
第一节	环境行政奖励的概念和种类	(140)
第二节	环境行政奖励的范围和管辖	(142)
第三节	环境行政奖励的要点	(146)
第四节	环境行政奖励的程序	(147)
第十章	环境行政许可	(151)
第一节	环境行政许可的概念和种类	(151)
第二节	环境行政许可的范围和管辖	(154)
第三节	环境行政许可的要点	(160)
第四节	环境行政许可的程序	(162)
第五节	环境行政许可举例——水污染物排放 许可证	(165)
第十一章	环境行政强制措施	(168)
第一节	环境行政强制措施的概念和种类	(168)
第二节	环境行政强制措施的范围和管辖	(170)
第三节	环境行政强制措施的要点	(172)
第四节	环境行政强制措施的程序	(175)
第十二章	环境行政要求	(178)
第一节	环境行政要求的概念和种类	(178)
第二节	环境行政要求的范围和管辖	(182)
第三节	环境行政要求的要点	(186)
第四节	环境行政要求的程序	(188)

第五节	环境行政要求举例——征收排污费·····	(190)
第十三章	环境行政救济·····	(193)
第一节	环境行政救济的概念和种类·····	(193)
第二节	环境行政救济的范围和管辖·····	(195)
第三节	环境行政救济的要点·····	(198)
第四节	环境行政救济的程序·····	(199)
第十四章	环境行政处理纠纷·····	(201)
第一节	环境行政处理纠纷的概念和方式·····	(201)
第二节	环境行政处理纠纷的范围和管辖·····	(208)
第三节	环境行政处理纠纷的意义和要点·····	(212)
第四节	环境行政处理纠纷的程序·····	(215)

第二编 环境行政诉讼

第一章	环境行政诉讼概述·····	(222)
第一节	环境行政诉讼的概念·····	(222)
第二节	环境行政诉讼的特点·····	(225)
第三节	环境行政诉讼的性质和目的·····	(232)
第四节	环境行政诉讼的发展概况和问题·····	(235)
第二章	环境行政诉讼的原则·····	(241)
第一节	环境行政诉讼原则的概念和分类·····	(241)
第二节	适用于环境行政诉讼的共性原则·····	(243)
第三节	环境行政诉讼的特有原则·····	(248)
第三章	环境行政诉讼的受案范围·····	(263)
第一节	受案范围的概念和意义·····	(263)
第二节	决定受案范围的条件和原则·····	(266)

第三节	有关受案范围的法律规定·····	(270)
第四节	关于受案范围内具体环境行政行为的 分类和分析·····	(276)
第四章	环境行政诉讼的管辖·····	(296)
第一节	环境行政诉讼管辖的概念和意义·····	(296)
第二节	级别管辖·····	(297)
第三节	地域管辖·····	(299)
第四节	共同管辖·····	(302)
第五节	裁定管辖·····	(302)
第五章	环境行政诉讼法律关系·····	(305)
第一节	环境行政诉讼法律关系的概念和特点·····	(305)
第二节	环境行政诉讼法律关系的主体·····	(306)
第三节	环境行政诉讼法律关系的内容·····	(312)
第四节	环境行政诉讼法律关系的客体和 法律事实·····	(316)
第六章	环境行政诉讼的审查范围·····	(319)
第一节	审查范围的概念和概况·····	(319)
第二节	对行政机关法定职权的审查·····	(320)
第三节	对事实和证据的审查·····	(322)
第四节	对适用法律、法规的审查·····	(324)
第五节	对作出具体环境行政行为的程序的审查·····	(326)
第六节	对行政自由裁量权进行审查·····	(328)
第七节	司法监督审查权和司法变更权·····	(329)
第七章	环境行政诉讼的程序·····	(332)
第一节	起诉和受理·····	(332)

第二节	审理和判决·····	(338)
第三节	执行·····	(356)
第四节	环境行政诉讼费用·····	(363)
第八章	环境行政侵权赔偿责任之诉·····	(370)
第一节	环境行政侵权赔偿责任及之诉的 性质和特点·····	(370)
第二节	环境行政侵权赔偿责任的构成、原则和 费用列支·····	(374)
第三节	处理环境行政侵权赔偿责任纠纷的程序·····	(380)
第九章	对处理环境纠纷的行政决定不服 提起的诉讼·····	(384)
第一节	概念和概况·····	(384)
第二节	三个前提性论点·····	(390)
第三节	处理案件的两个指导原则·····	(397)
第四节	影响案件性质的五个因素·····	(401)
第五节	对两个互相矛盾案例的分析·····	(405)
附篇(一)	常用环境行政执法和环境行政诉讼文书格式	
一、	违反环境法规行为登记表·····	(409)
二、	行政处罚决定书·····	(412)
三、	行政复议申请书·····	(415)
四、	行政复议决定书·····	(416)
五、	环境纠纷行政处理决定书·····	(419)
六、	(行政机关)授权委托书·····	(421)
七、	(行政机关)答辩状·····	(424)
八、	(行政机关)行政诉讼上诉状·····	(427)
九、	(行政机关)行政诉讼申诉状·····	(430)

十、(行政机关)强制执行申请书	(432)
十一、送达回证	(435)
附篇(二) 最高人民法院关于贯彻执行《中华人民共和国 行政诉讼法》若干问题的意见(试行)	(437)

第一编 环境行政执法

第一章 环境行政执法概述

第一节 环境行政执法的概念和分类

一、环境行政执法的概念

目前,我国法学界和执法部门对行政执法、环境行政执法等概念存在着不同的认识和观点,这是法学发展过程中存在的正常现象。笔者认为,为了给行政执法和环境行政执法下一个比较科学、准确的定义,以理清法学理论和法制建设中立法、守法、执法、司法等各种重要、常用法律术语的关系,应从法学概念的内在逻辑性和法制建设的整体联系性的角度去认识和界定行政执法、环境行政执法的内涵。

我们通常所说的法制建设,一般包括制定(含认可、修改、废除)法律和实施法律即法的制定和法的实施这两个主要方面。法的实施,是指法在社会生活中的贯彻和实现;它通常包括守法和执法这两个主要方面守法是指国家机关以及包括国家机关工作人员在内的全体公民用法来规范自己的活动或行为。执法是指国家机关和国家机关工作人员适用法规来解决具体问题。“法律的适用,就是通常所说的执法。它是国家机关及其工作人员,按照法定的权限

和程序,为了完成其特定的职务而运用法律的行为。”^① 根据执法机关的不同性质,执法一般分为行政机关执法(简称行政执法)和司法机关执法(简称司法)两个方面。在我国,公安机关既是行政机关又是司法机关,在不同情况下既承担行政执法任务又承担司法任务。一般而言,司法主要是法院执行法规的活动或主要是以法院为中心的执法活动,故可以把司法称之为法院司法。在行政执法中由于行政调解、行政仲裁、行政裁决纠纷、行政复议等行为在形式、程序方面与法院的司法行为有不少相似、共同之处,有人把它们称为行政司法或准司法行为,故行政执法可以分为一般性行政执法和准司法性行政执法两个方面或简称为行政执法和行政司法。广义的行政执法是指行政机关执行法规的行政行为,因为我国宪法规定各级政府是同级权力机关的执行机关,其主要职责之一就是执行法律、法规。行政执法包括一般性行政执法和准司法性行政执法两个方面。狭义的行政执法则指一般性的行政执法,不包括解决纠纷的行政调解、行政仲裁、行政裁决和行政复议等准司法性行政行为。本书中的行政执法是指广义的行政执法,法或法规主要是指法律、行政法规和地方法规,有时还包括行政规章和地方人民政府规章以及其他具有普遍约束力的规范性文件。

根据上述观点类推,环境法制主要包括环境立法和环境法的实施两个方面。环境法制定后的主要任务就是实施环境法。环境法的实施主要包括环境守法和环境执法两个方面。环境执法是指国家司法机关和国家行政机关及其工作人员依其职权,按照环境法对有关环境方面的社会关系的调整,是适用环境法进行环境监督管理、解决环境纠纷的活动。环境执法依执法机关的不同可以分为环境行政执法和环境司法两个方面。环境司法是指国家司法机关执行环境法的活动,其中心是法院的审判活动。环境司法主要包括环境民事诉讼、环境行政诉讼和环境刑事诉讼三个方面。环境行

^① 《法学概论》,武汉大学出版社1990年6月版,第74页。

政执法是指国家环境行政机关及其工作人员执行环境法的活动，其中心是国家环境行政机关制定各种行政决定的活动。环境行政执法包括一般性的行政执法和准司法性的行政执法两个方面，一般性的环境行政执法是指依法进行环境监督管理的行政行为，准司法性的环境行政执法(又称环境行政司法)是特指依法解决环境纠纷的环境行政调解、环境行政仲裁、环境行政裁决和环境行政复议等行政行为。上述环境法，不是指某一项法律或者法规的名称，而是指各种环境法律规范的总和。广义的环境法，是指调整因开发、利用、治理、保护自然环境和国土资源而发生的各种法律规范的总和。狭义的环境法，是指调整因保护自然环境而发生的各种法律规范的总和。自然环境，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、草原、野生生物、自然遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村。本书中的环境法是指广义环境法，但在论述中以狭义环境法即环境保护法为主。

二、环境行政执法的分类

环境行政执法的分类，是指人们根据环境行政执法行为的方式、要素等条件对诸种环境行政执法行为所作的分门归类。行政执法行为又称具体行政行为，环境行政执法行为又称具体环境行政行为，因此环境行政执法的分类也就是具体环境行政行为的分类。根据行政执法的方式，可以将环境行政执法行为或具体环境行政行为分为如下类型。

1. 一般性的环境行政执法行为和准司法性的环境行政执法行为。这种分类以环境司法为标准，即通过与环境司法行为相比较后进行分类。在环境行政司法中，行政机关的地位和作用近似于法院，它主要以第三者的身份、适用法规去解决纠纷当事人各方存在的争议。在一般性的环境行政执法中，行政机关作为行政管理关系中的一方，适用法规对行政相对方进行监督管理。

2. 内部环境行政执法行为和外部环境行政执法行为。这种分类以执法行政机关与被执法人的行政隶属关系为标准。外部环境行政执法行为,是指环境行政机关适用法规解决本行政机关或本行政系统之外的问题。内部环境行政执法行为,是指环境行政机关适用法规(注意,这里不仅仅是适用内部规章、制度和纪律)解决本行政机关或本行政系统内部的问题。内部环境行政执法行为一般包括:依法对机关内部工作人员予以奖惩;上级行政机关对下级行政机关,行政机关中的一个部门对另一个部门依法提出行政要求或进行行政监督;行政机关对其所辖单位、部门依法提出行政要求、进行检查监督等。

3. 抽象环境行政执法行为和具体环境行政执法行为。这种分类以行政执法行为的适用范围为标准。按照严格的立法概念,立法中的法仅仅指国家中央级权力机关制定的法律,其他国家机关制定的行政法规、地方法规都只是实施法律。根据《中华人民共和国行政诉讼法》(1989年4月,以后简称《行政诉讼法》)第52条的规定,各种规范性文件被分为三个等级,人民法院审理行政案件的依据只有法律、行政法规和地方性法规(含民族自治地方的自治条例和单行条例),部门规章和地方政府规章只能作参照,其他由行政机关制定的具有普遍约束力的决定、命令等规范性文件连参照作用也没有得到法律明确而只能作为参考。有人根据《行政诉讼法》第12条的规定精神,把制定行政法规、规章或者行政机关制定具有普遍约束力的决定、命令的行为称为抽象行政行为。这里的抽象行政行为,包括制定起“依据”作用的行政法规,起“参照”作用的部门规章和地方政府规章,以及起“参考”作用的其他规范性文件的行爲等三个等级。在上述抽象行政行为中,只有行政法规和规章(对规章尚有争议)可以列入行政立法行为的范畴;其他在某个地区范围内具有普遍约束力的规范性文件,如省级政府部门、市(地区)级人民政府、县级人民政府等行政机关发布的决定、命令和通告,可以列入抽象行政执法行为的范畴。这种抽象行政执法行为反

复、多次、延续地同时适用于众多的被管理人,不是针对特定个人(单位)的执法行为。有人将上述制定具有普遍约束力的规范性文件但不属严格意义的“行政立法”的行为称为准行政立法行为,又称形式意义的行政行为、实质意义的立法行为。如果采用广义的行政立法的概念,即将制定在某个地区范围具有普遍约束力的规范性文件的行为看作环境行政立法行为(在美国,称之为制定行政规章的行为),则不存在抽象环境行政执法的行为。具体环境执法行为是指适用于特定、具体管理对象和具体事件的执法行为。本书中的环境执法行为是指排除抽象环境行政执法行为的具体环境执法行为。具体环境行政执法行为一般可分为行政处分、行政处罚、行政奖励、行政强制、行政许可、行政要求、行政救济、行政建议、行政处理纠纷等各种类型。

4. 要式环境行政执法行为和非要式的环境行政执法行为。这种分类以执法行为的程序为标准。凡必须按照严格的法定程序才能实施、生效的执法行为,属于要式环境行政执法行为,如行政处罚、行政司法等。凡没有严格的法定程序或不必要按严格的法定程序可以实施生效的执法行为,属于非要式的环境行政执法行为,如某些轻微的处罚、奖励和一般性的行政要求等。由于立法方面的欠缺和执法方面的随意性,长期来我国不少理应是不要式环境行政执法行为的行为实际上已成为非要式的执法行为,这是行政执法制度不健全、不完备的一种表现。笔者认为,要式环境行政执法行为符合“行政执法法定化、制度化”的要求,非要式环境行政执法行为只能作为要式环境行政执法行为的一种补充或暂时代用品,应该努力、积极创造条件,使我国的绝大多数环境行政执法行为成为要式环境行政执法行为。本书中的环境行政执法主要是指要式的环境行政执法行为。

5. 主动环境行政执法行为和被动环境行政执法行为,又称依职权的行政行为和须申请的行政行为。这种划分以执法机关和执法对象(人和单位)在开始执法时的关系为标准。行政机关依法定