



论具体环境行政行为

杨延华 著



北
京
出
版
社

论具体环境行政行为

杨廷华著

中国环境科学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

论具体环境行政行为/杨延华著. —北京: 中国环境科学出版社, 1996. 4
ISBN 7-80093-902-2

I. 论… II. 杨… III. 行政-行为-影响-环境-研究 IV. X24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 06715 号

中国环境科学出版社出版发行

(100062 北京崇文区北岗子街 8 号)

三河市宏达印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

1996 年 4 月第 1 版 开本 787×1092 1/32

1996 年 4 月第一次印刷 印张 4 1/4

印数 1—1000 字数 90 千字

ISBN 7-80093-902-2/X·1021

定价: 7.80 元

前 言

具体环境行政行为在环境保护事业中占有重要的地位，特别是在我国，受技术水平和经济能力的限制，强化环境管理成为我国环境保护的三大政策之一。而强化环境管理从实质上说，主要是实施具体环境行政行为的过程，也就是依法行政的过程，因此，系统地探讨具体环境行政行为，对于强化环境管理，严格依法行政具有重要的现实意义。

本书试图对具体环境行政行为加以简明、扼要的系统论述，讨论了具体环境行政行为的概念、特征和分类，具体环境行政行为的有效要件、生效规则及无效行政行为的法律后果，具体环境行政行为的程序及程序原则和几种主要的具体环境行政行为的形式。在本书的最后一章，较为概括地论述了与具体环境行政行为紧密相联的环境行政诉讼。由于水平所限，对有些问题的论述过于简单，有些论点也仅是一家之言，难免有不妥之处，还望读者不吝赐教。如本书能对环境管理有所裨益，就足以自慰了。

作 者

1995年11月

目 录

前言	(Ⅱ)
第一章 总论	(1)
第一节 环境行政法律关系	(1)
第二节 具体环境行政行为概述	(13)
第三节 具体环境行政行为的有效条件	(21)
第四节 具体环境行政行为的程序	(27)
第二章 具体环境行政行为的形式	(35)
第一节 有关环境管理的几项具体环境行政 行为	(35)
第二节 行政处罚	(45)
第三节 行政复议	(67)
第四节 其他几种具体环境行政行为	(84)
第三章 环境行政诉讼	(92)
第一节 概述	(92)
第二节 受案范围	(101)
第三节 管辖	(105)
第四节 诉讼参加人	(109)
第五节 证据	(116)
第六节 起诉和受理	(119)
第七节 审理和判决	(122)
第八节 环境行政侵权赔偿	(127)

第一章 总 论

第一节 环境行政法律关系

一、概念和特征

(一) 国家行政机关在实施行政管理的过程中,必然要与被管理的当事人发生各种各样的管理与被管理的关系,这种关系就是行政关系。照此定义,那么环境行政关系就是环境管理机关在进行环境管理的过程中与建设单位或排污单位形成的各种管理与被管理的关系。如环境管理机关组织排污单位学习环境法律和科学知识,举办各种培训班,对排污单位的违法行为予以行政处罚,对建设单位进行环境影响评价和“三同时”验收等等,这些都是行政关系。但并不是所有的行政关系都可以纳入行政法律关系的范畴,只有在国家的行政法规对这种行政关系有明确规定,对管理人与被管理人之间的权利义务内容作了明确划分的情况下,这种行政关系才可以上升为行政法律关系。因此,所谓环境行政法律关系,就是指基于环境行政法律规范对行政关系的调整和确认而在当事人之间形成的一种权利义务关系。换一个角度说,所谓环境行政法律关系是指法定的环境行政关系,在这样一种关系中,当事人双方既享有权利,又负有义务。例如根据法律规定,环境保护行政主管部门有权对排污单位进行现场检查,但

同时也有义务为被检查的单位保守技术秘密和业务秘密；被检查的单位有义务接受环境保护行政主管部门的检查，但同时又有权利要求环境保护行政主管部门为其保守技术秘密和业务秘密。又如环境保护行政主管部门有权对排污单位的违法行为予以行政处罚，但在处罚时有义务遵守有关的程序；被处罚人如果对处罚决定不服，有权申请行政复议或提起行政诉讼。

(二) 与其他的法律关系相比较，环境行政法律关系具有以下特征：

第一，在环境行政法律关系双方当事人中必有一方为国家行政机关。根据《中华人民共和国环境保护法》的规定，这些行政机关包括各级人民政府的环境保护行政主管部门以及该法第七条涉及的其他政府行政机关，它们根据有关的法律规定进行环境管理活动。在一定的条件下，有关的人民政府也是环境管理机关，如责令企业限期治理或停产关闭，只有相应的人民政府才有权行使。但环境行政机关从事环境管理以外的活动时，则不能成为环境行政法律关系的主体，因此，行使环境行政权的行政机关是环境行政法律关系必不可少的主体（以下简称环境行政机关）。

第二，环境行政法律关系是基于国家环境行政管理权的实施而发生的，因此，环境行政法律关系在内容上有两个特点。首先，行政主体的权利义务具有双重性，即行政主体的权利与职责是密不可分的，从一个角度看是权利，但从另一个角度看又是义务。例如环境保护部门征收排污费，既是法律赋予的权利，也是其应尽的职责，环境保护部门不能自由地对这种权利（职责、义务）加以处分。其次，这种法律关系的内容是由国家以法律的形式确定的，当事人之间不能随

意对其加以变更。仍以排污收费为例，收费标准，收费方式，征收的费用如何使用等等，法律、法规作了明确规定，当事人之间不得随意通过协商改变这些规定。

第三，环境行政法律关系主体双方具有不平等性，环境行政机关在法律关系中始终处于主导地位，这表现在：

1. 环境行政法律关系的产生、变更和消灭大多取决于行政主体单方面的行动。除了行政合同——环境保护目标责任书外，并不以双方协商一致为前提。对违反环境保护法规应予以行政处罚的行为，处罚决定权完全掌握在环境行政机关手中，事前勿需征得违法人的同意。

2. 为保证环境行政法律关系得以实现，环境行政机关有权依法对相对人采取强制措施，而相对人则无此权利。如对已生效的行政处罚，被处罚人在法定期限内既不申请行政复议，也不起诉，又不履行的，作出处罚决定的环境行政机关可以申请人民法院强制执行。又如根据《环境保护法》第三十二条的规定，人民政府可以采取有效措施，包括责令企业停止或减少污染物的排放，从而避免或减轻危害。

3. 环境行政机关在环境管理活动中享有某些行政特权。例如，环境保护行政主管部门为了督促排污单位遵纪守法，可以对排污单位进行现场检查，而排污单位则不能对环境行政机关进行现场检查。

环境行政法律关系主体双方的这种不平等性，主要是由环境行政机关的行政管理职能决定的，目的是为了环境行政机关更好地进行环境管理。这种权利上的不平等又以法律的形式规定下来，行政机关不能逾越法律的规定，滥用职权，侵害相对人的权益，否则就应承担相应的法律责任。因此，环境行政机关在进行行政管理活动时必须牢固树立“依法行

政”的观念。

第四，环境行政机关享有行政司法权。所谓行政司法就是行政机关依照行政司法程序解决行政争议的行为。司法的本意是由独立于纠纷双方当事人之外的没有利害关系的第三人运用法律居间公正地解决争端。但是在环境行政争议中，虽然行政机关是争议一方的当事人，它仍有权通过单方的行政行为处理争议，如行政复议。这与民事法律争议有明显的不同，民事纠纷的双方均无权单方解决争议，只能请求第三者解决。

(三) 环境行政法律关系由主体、内容和客体三个组成要素。

环境行政法律关系的主体是指在环境行政法律关系中依法享有权利并承担义务的当事人，它由环境行政主体即环境行政机关及环境行政相对人构成。

环境行政法律关系的内容是指双方当事人在环境行政法律关系中所享有的权利和承担的义务的总和。这种权利和义务是由环境保护法律和行政法规加以确认，并和行政主体管理职能的行使紧密地联系在一起。其中，权利表现为一方主体依法可以从事或要求对方从事(或不从事)一定行为，义务则表现为一方主体为实现对方主体的权利必须从事或不从事一定的行为，违者将承担相应的法律责任。环境行政法律关系的义务非常复杂，根据环境保护法律法规的规定，环境行政主体在环境行政法律关系中的权利主要表现为行政管理权，如决定权和行政处罚权；义务主要也是依法行政的义务。如前所述，环境行政机关的权利义务具有双重性，其所享有的权利，同时也是其应尽的职责。相对人在环境行政法律关系中的权利包括协助环境管理权（《环境保护法》第六条）、

行政知情权（《环境保护法》第十一条第二款规定了环境保护部门有义务定期发布环境状况公报，从另一个角度讲也可以说是相对人的行政知情权）、批评控告权（《环境保护法》第六条）、行政协助权（《环境保护法》第十四条规定：“相对人有权要求进行现场检查的机关为相对人保守技术秘密和业务秘密”）。另外，根据行政法的一般原理，相对人还有司法申请权、求偿权等。相对人在环境行政法律关系中的义务可以分为三类：遵守行政法律规范的义务、服从行政管理的义务和协助行政管理的义务。

环境行政法律关系的客体是指主体的权利义务所指向的对象，它是实现权利义务的具体目标。一般说来，行政法律关系的客体包括财物、行为和人身权益。但就环境行政法律关系而言，其客体则只包括财物和行为。财物是指具有价值和使用价值，可以由主体在法律上和事实上加以控制的物质。环境行政法律关系中的客体所包括的财物，有三种形式：一是环境要素，《环境保护法》第三章中规定的客体，大都是环境要素，这是环境行政法律关系所独有的。第二种形式是货币，如征收的排污费，罚没的款项等。第三种形式是设施，如“三同时”要求验收企业的主要设施，但现场检查则主要是检查企业的污染治理设施。行为包括作为和不作为，其中既包括环境行政机关的行政行为，也包括相对人的事实行为。例如人民政府依法对企业作出限期治理的决定后，企业就相应负有义务履行这一决定，治理污染；再如进行海洋倾废的单位，有权依法向主管部门提出申请，主管部门有义务在法定期限内予以审批。

二、环境行政法律关系的产生、变更和消灭

(一) 条件和原因

法律关系的产生、变更和消灭，要以相应的法律规范的存在为前提。就环境行政法律关系来说，其所设定的权利义务关系，必须符合法律的规定。没有一定的环境行政法律规范，就不可能对环境行政管理中产生的关系加以调整，环境行政法律关系就不可能产生，更谈不上环境行政法律关系的变更和消灭。因此，环境行政法律规范是环境行政法律关系产生、变更和消灭的依据，是前提条件。

但是，环境行政法律规范的存在只为环境行政法律关系的产生提供了可能性，并不意味着它就一定必然产生。要使环境法中规定的权利义务转化为当事人之间具体的权利义务，还需要一定的法律事实，所以，法律事实是导致环境行政法律关系产生、变更和消灭的原因。例如，《征收排污费暂行办法》的存在只是为征收排污费法律关系的产生提供了依据和条件，具体的征收排污费法律关系只有在排污单位超标排污并向环保部门缴纳了排污费之后才得以产生。

如前所述，法律事实是指能依法导致法律关系产生、变更和消灭的事实。法律事实包括法律事件和法律行为。法律事件是指不以当事人意志为转移，能引起行政法律关系产生、变更和消灭的客观事实。法律行为是指当事人有意识进行的，能够引起行政法律关系产生、变更和消灭的行为。法律行为又分为合法行为与违法行为，其中，合法行为可以引起行为人预期的法律后果，违法行为则会招致法律的制裁。环境行政法律关系的产生、变更和消灭，则主要是由于法律行为引起的，如新建项目、排放污染物等等，都会导致相应的法律

关系的产生。排污单位经过治理，减少了污染物的排放，直至做到了达标排放，则会导致排污收费这一法律关系的变化和消灭。在环境保护法中也规定了一些法律事实，如《水污染防治法》第四十二条规定：“完全由于不可抗拒的自然灾害，并经及时采取合理措施，仍然不能避免造成水污染损失的，免于承担责任。”但“自然灾害”这一法律事实所影响的只是民事法律关系而非行政法律关系。

（二）环境行政法律关系的产生

环境行政法律关系的产生是指行政主体与相对人之间依法实际形成权利义务关系。例如环境保护部门下达收费通知书后，排污单位即负有履行的义务，与环境保护部门处于收费关系之中。再如排污单位违反环境法规定，环保部门对其予以行政处罚，它们则处于一种行政处罚的关系。又如根据环境保护法律的规定，排放污染物的单位，就有义务进行排污申报登记。因此，环境行政法律关系的产生，都是基于一定的法律行为。

（三）环境行政法律关系的变更

环境行政法律关系的变更是指在某一具体环境行政法律关系产生之后至消灭之前，其一方主体或部分权利义务内容发生变化的法律后果。首先，它只限于一方当事人变更，例如原环境行政机关与另一行政机关合并，或者是原相对人被另一相对人兼并，它们原来的权利义务仍然有效。如原双方当事人发生变更，则构成原环境行政法律关系的消灭。其次，它只限于原有环境行政法律关系部分权利义务内容的变更。例如，在排污收费关系中，即使征收排污费标准发生变化，而收费关系依然存在，或者是收费标准没有变化，但排污单位增加或减少了污染物的排放，只对收费额作相应调整，

收费关系也依然存在。但如果排污单位大量超标排污，造成污染事故，环保部门依法对其处以罚款，则构成了新的法律关系，就不属于收费关系了。

环境行政法律关系的变更应以环境保护法律和法规为依据，并适用有关的规则和程序。例如，《征收排污费暂行办法》第六条规定：“对缴纳排污费后仍未达到排放标准的排污单位，从开征第三年起，每年提高征收标准5%。排污单位经过治理和加强管理，已经达到排放标准，或者显著降低排放数量和浓度，可向当地环境保护部门申请，经监测属实，应当停止或减少收费。”该条第二款又规定，对新、扩、改建项目和挖潜、革新、改造项目超标排污的，以及有污染防治设施而不运行的，要加倍收费。

（四）环境行政法律关系的消灭

环境行政法律关系的消灭是指原当事人双方之间的权利义务关系完全消灭或不复存在。在通常情况下有三类法律行为可以引起环境行政法律关系的消灭：（1）因一方或双方当事人消失，如行政机关被撤销或者是排污单位宣告破产；（2）当事人依法撤销其原来的行为，如环保部门撤销其行政命令，申请行政复议或提起行政诉讼的当事人撤诉；（3）因义务方完全履行义务使原环境行政法律关系归于消灭，如被罚款的单位在法定期限内如数缴纳了罚款，则原行政处罚关系归于消灭。

三、行政主体

环境行政主体是在环境行政法律关系中实施行政管理的当事人。概括地说，它是具有行政权能，能够独立地承担自己行为的后果，并且以自己的名义从事行政管理活动的组织。

它有以下几个特征：第一，环境行政主体是一种组织性实体，不能是个人；有时行政组织的活动是由个人来实现的，但这时个人所代表的仍是行政组织而非个人本身。第二，环境行政主体是行使国家环境行政权的组织，而不能是任何组织都可以成为行政主体。例如环境科学学会、环境产业协会、环境科研院所。这些虽然也是环境组织，且其活动与环境密切相关，但由于行使的并非国家环境行政管理权，不能成为行政主体，所以，以合法方式取得环境行政职权和行政职责是构成行政主体的基本条件。如此说来，行使立法权、审判权和检察权的人大、法院和检察院，都不能成为环境行政主体。第三，环境行政主体是能以自己的名义从事环境行政管理活动的组织。据此，行政主体必须具有独立的行政资格，它能独立地以自己的名义作出行政决定，进行行政复议或参加行政诉讼。辅助性的行政单位不能成为行政主体；例如环境监测站，各种事业单位如监测站，科研所等，更不能成为环境行政的主体。第四，环境行政主体能够以自己的名义承担其行为所产生的法律后果。例如，它在对违法单位做出行政处罚决定后，如被处罚人不服提起行政诉讼，则该行政主体应是诉讼中的被告并参与环境行政诉讼的全过程。

行政主体依照不同的标准可以分为不同的种类，如职权性行政主体与受权性行政主体，内部行政主体与外部行政主体等。职权性行政主体是指一经合法成立便依法取得行政管理权的主体，依照我国环境管理的实践，这是最主要的环境行政主体。受权性行政主体是指非依法取得行政职权，而是由职权性行政主体依法授权而取得行政职权和权限，从事行政管理的组织，它可以是事业组织，也可以是群众组织。此种主体在环境管理实践中并不存在。内部行政主体是指根据

行政隶属关系，以自己的名义对下级机构或下属行政机关进行内部行政管理的行政机关。内部行政主体行政管理的依据主要是内部的规定或内部的法律规范，下级机关有义务接受上级机关的领导。从理论上讲，任何行政机关及其内部机构均可以成为内部行政主体。外部行政主体是指依法以自己的名义对社会实施公共行政管理的行政主体，它的活动直接影响相对人的权利义务。违反内部行政管理义务则承担行政处分责任，而违反外部行政管理义务则应承担行政处罚责任。

环境行政机关代表国家行使独立的环境行政管理权，享有很广泛的行政职权，包括：（1）行政立法权，即制定行政规范；（2）行政司法权，即环境行政复议；（3）行政决定和命令权，即对相对人实体的权利义务进行处分；（4）行政处置权，即对相对人的人身及财产采取即时强制措施；（5）行政处罚权；（6）行政检查权，（7）内部行政权。环境行政机关在环境管理活动中还享有行政优先权，例如环境保护行政主管部门作出的一些决定，包括对“三同时”的验收和行政处罚决定，往往并不具有终局性的效力，有很多都要经过行政复议或司法判决才能产生终局效力。为了保证行政秩序的稳定，《行政诉讼法》等法规都规定，在复议或诉讼期间不停止其执行，即推定这些决定为有效，这就是行政机关享有的推定有效权。但环境行政机关在行使环境管理权时必须严格遵守法定程序，依照法定权限行事。

四、行政相对人

是指在外部行政管理关系中处于被管理地位的组织或个人，是与行政主体相对应的另一方主体，也就是与《环境保护法》第七条规定的环境保护行政主管部门和其他有监督管

理权的部门相对应的另一方主体。例如环保局和受行政处罚的排污单位，环保局是行政主体，排污单位是行政相对人。

环境行政相对人有以下几个特征：

(一) 环境行政相对人是指与环境保护行政主管部门或者其他有环境监督管理权的部门相对应的另一方当事人，它们共同构成环境行政法律关系的主体。环境行政相对人的范围十分广泛，它可以是国内的、也可以是国外的组织和个人。根据环境法律的规定，环境行政相对人包括：

1. 国家机关；
2. 企业事业单位；
3. 社会团体及其他社会组织；
4. 中华人民共和国公民；
5. 在中国境内的外国组织；
6. 在中国境内的外国人。

(二) 环境行政相对人在环境行政法律关系中是被管理的一方当事人，处于被管理的地位，但这并不意味着它只负有义务不享有权利。实际上，在环境管理实践中，相对人既有服从管理的义务，同时也享有相应的权利，如申请行政复议权、起诉权等。

(三) 环境行政相对人所表明的只是其在某一具体环境行政法律关系中的地位，并不是固定的、抽象的法律资格。换句话说，在某一具体环境行政法律关系中处于相对人地位并不意味着在其他环境行政法律关系中均处于相对人地位。假设国家环保局要对锅炉设施进行更新改造，其环境影响评价要由北京市西城区环保局进行验收，在这一法律关系中，国家环保局就是相对人，但是，国家环保局与此同时又要审议大量的建设项目，这样国家环保局又是行政主体。因此，同

一当事人在不同的环境行政法律关系中地位是不一样的。

环境行政相对人作为环境行政法律关系的主体，既享有权利也负有义务。根据我国环境保护法律法规及其他法律法规的规定，这些权利主要有：

（一）参与环境管理权。保护环境免遭破坏既是公民的一项义务，也是一项基本权利。每个单位和个人都有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。

（二）知情权。相对人有权了解行政主体的管理活动，因此，所有的环境行政管理活动都应公开进行，而且各级环境保护行政主管部门应当定期发布环境状况公报，以便相对人和公众对某区域内的环境状况有充分、全面的了解。

（三）批评、建议、控告、检举权。根据《宪法》规定，公民对任何国家机关及其工作人员，有提出批评和建议的权利；对国家机关及其工作人员的违法失职行为，有权向有关的国家机关提出申诉、控告和检举。有关机关必须查清事实，不得打击报复。

（四）申请复议和提起诉讼权。如相对人认为环境行政机关的决定损害了其利益，可以依法申请行政复议，也可以依法提起行政诉讼。

（五）求偿权。环境行政相对人的合法权益因环境行政机关的决定而受影响时，有权申请行政赔偿。

（六）要求保守机密权。各级环境行政机关非因公务需要，不得非法获取行政相对人的技术秘密和业务秘密。对经合法程序获得者，相对人有权要求其保守秘密。

相对人在享有权利的同时，也必须履行法定义务，包括：遵守环境法律制度的义务、服从环境行政决定的义务、协助环境管理的义务等等。