

听证

环境保护行政许可

实例与解析

主 编 周 珂

副主编 别 涛 竺 效

04

中国环境科学出版社

听证

环境保护行政许可

实例与解析

主 编 周 珂

副主编 别 涛 竺 效

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

环境保护行政许可听证实例与解析 / 周珂主编. —北京: 中国环境科学出版社, 2005.7

ISBN 7-80209-178-0

I.环… II.周… III.环境保护-行政许可法-研究
IV.D912.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 075028 号

出版发行	中国环境科学出版社 (100062 北京市崇文区广渠门内大街 16 号) 网 址: http://www.cesp.cn 电子信箱: cespress@sina.com.cn
印 刷	北京中科印刷有限公司
经 销	各地新华书店
版 次	2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷
开 本	880×1230
印 张	10.5 插页 8
印 数	1—3000
字 数	280 千字
定 价	28.00 元

【版权所有, 请勿翻印、转载, 违者必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

编写分工说明

第一部分 公众参与环境保护听证在中国的实践

别 涛 佟晓琳 竺 效

第二部分 环境保护行政许可听证制度

周 珂 马绍峰 岳小花

第三部分 国外环境保护行政(许可)听证及其相关法律制度选译

别 涛 竺 效 于智清

第四部分 环境保护行政许可听证制度实践的若干方略

周 珂 别 涛 谭柏平

附录

别 涛 谭柏平 竺 效

统稿

周 珂 别 涛 竺 效

前 言

2005 年在中国环境保护历史上可能不是一个里程碑，但对于公众来说，肯定是难忘的一年。在已过去的近半年时间内，中国的公众以前所未有的热情关注和参与环境保护，把法律刚刚赋予他们的环境保护行政许可听证权利发挥得淋漓尽致，在环保风暴中弄潮，在环保法治中砺炼，中国的环境保护正在从权力的神坛和学者的书斋走向千家万户，焕发出以人为本的活力。

中国与西方相比，环境保护的发展路径不同。西方的环境保护起源于群众运动，波及行政和司法，逐步落实到立法。中国则是起源于行政管理，超前立法，公众参与有限。这两种路径各有利弊，但显而易见的是，公众参与在环境保护中是必不可少的，我们必须补好这一课。当然中国自 1970 年代就提出了“依靠群众”的环境保护原则，但与“公众参与”相比，前者的公众是作为宾语，而后者是作为主语，从概念的定位就决定了二者的明显差异，事实上，在没有法制保障的前提下，依靠群众往往被理解为一种工作作风，不产生法律后果，与法治的要求尚有一定的距离。

接下来的问题就是公众如何参与。群众运动这个词汇我们并不陌生，很久以来，我国的公众对政治和社会活动的参与热情曾经是无与伦比的，经过“文化大革命”，群众运动在我国已经不是一个褒义词，没有法制大民主的噩梦，甚至导致人们对公众参与也讳莫

如深。事实上，即使在标榜法制社会的西方，环保主义运动带有的“文革”那个时代的色彩似乎仍在延续。环境保护面临的最复杂的问题是如何协调利益关系，政府、企业、公众、个人诸方面利益的平衡不可因群众运动效应而产生偏差，公众参与同样应当在法律的限度内。环境保护需要公众参与，公众参与更需要法制保障。实践证明，环境行政许可听证制度是环境保护公众参与行之有效的一个重要途径。

利益协调以外的另一个环保难点问题是如何提高国民的环境意识，国民不仅是公众，而且也应包括执法者、专家和学者。现代环境保护行政许可听证理论和制度不仅加深了我们对依法治国的理解，也引进了自然公正原则、正当法律程序原则、程序正义原则等普通法理念，尤其是自然公正原则为解决长期困扰我们的环境问题价值判断提供了有益的借鉴方法和原理。同时听证制度使全体参与者在实践中自我完善，必将对我国国民环境意识的提高起到巨大的推进作用。

与世界各国不同的是，我国目前依然坚持环境保护的二元价值论，即环境保护的目的中应当包括发展经济。这种二元论理论上是先进的，但在实践中是艰巨的。近年来，我国法学界追求实质公平正义的呼声日高，程序正义和形式公平似乎已经是落后的东西。作为硬道理的发展经济当然更符合实质正义的要求，环境保护顺理成章地退居其次，这种失衡的二元结构在我国已经是一个不争的事实。我国环境保护的立法不可谓不多，亦不乏超前性的立法，但唯程序法薄弱。环境保护行政许可听证作为一项程序制度，对解决二元价值格局下的法律困惑肯定是有利的。

环境保护行政许可听证研究对于依法行政，以及对于执法者更好地了解 and 掌握这项制度的意义是不言自明的，事实上本书编写的动议最早正是来自环保实际工作部门。在本书编写的过程中，来自实际工作部门作者的研究能力、敬业精神和工作效率给我们院校作者留下深刻的印象，本书中的一些案例及相关的立法和执法活动也

是作者们亲身参与的，这种学术组合的成功相信会在本书的内容和风格上体现出来。同时，北京市环保局也对本书的出版给予了大力支持，一并表示感谢。由于本书编写时间有限，疏漏之处敬祈读者批评指正。

周珂

2005年7月



▲ 2005年4月13日国家环保总局就圆明园湖底防渗工程举行环境影响听证会



◀ 圆明园听证会资料——湖底铺设塑料防渗膜



▲ 吴良镛院士、钱易院士等专家在圆明园听证会上发言



北京理工大学附中 11 岁的高梦雯同学在圆明园听证会上发言



▲ 2004 年 8 月 18 日国家环保总局排污许可证条例草案立法听证会



▲ 2004 年 4 月国家环保总局就安徽海螺水泥股份有限公司违法行为举行行政处罚听证会



▲ 1997年12月国家环保局就四川自贡聚酯公司违法行为举行行政处罚听证会



▲ 百旺家苑案1——2004年8月13日北京市环保局就高压输电线工程电磁影响举行行政许可听证会



▲百旺家苑案2——乔家庄村民代表在听证会上陈述意见



▲百旺家苑案3——乔家庄村民代表在听证会上展示证据



▲ 百旺家苑案4——居民在听证会场外声援



▲ 百旺家苑案5——居民在听证会场外声援



▲ 2004年11月30日大连市环保局就西部通道项目环境影响举行听证会



▲ 2005年7月21日广东省环保局就高压输电工程电磁影响举行许可听证会

目 录

第一部分 公众参与环境保护听证在中国的实践

1 环境立法听证案例	3
案例 1 《排污许可证条例》立法听证案	3
类似案件 《居委会组织法》立法听证会案	12
2 环境行政处罚听证案例	14
案例 2 海螺水泥股份有限公司厂界噪声未达标 行政处罚听证案	14
类似案件 湖南益阳发电有限责任公司锅炉烟尘 排放浓度超标处罚听证案	17
3 环境保护公众参与方式的各种探索案例	20
案例 3 武汉市餐饮油烟噪声扰民，社区居民自治 听证会案	20
案例 4 北京地铁四号线成府路段振动环境影响 专家咨询会案	25
类似案件 公众要求举行深港西部通道深圳侧接线	

环境影响评价听证会案	27
河北省华能上安电厂三期工程环境影响 评价公众听证会案	28
案例 5 圆明园环境综合整治工程环境影响公众 听证会案	28
4 环境保护行政许可听证案例	48
案例 6 北京西上六输电路工程电磁辐射污染 环境影响评价行政许可听证案	48
案例 7 大连西部通道建设项目的环境影响评价 行政许可听证案	70
类似案件 福建省南平市安丰水电站环境影响评价 行政许可听证案	75
山东省平度市“美食一条街”项目环境 保护行政许可听证案	76
浙江省海宁市金都阳光酒店油烟、噪声、 污水等环境污染行政许可听证案	76

第二部分 环境保护行政许可听证制度

引言	79
1 环境保护行政许可听证概述	80
1.1 听证制度概述	80
1.2 环境保护行政许可	90
1.3 环境保护行政许可听证	92
2 环境保护行政许可听证的基本原则和制度	95
2.1 环境保护行政许可听证基本原则的含义	95
2.2 环境保护行政许可听证的基本原则和制度	96

3 环境保护行政许可听证的适用范围	112
3.1 听证程序的适用范围	112
3.2 环境保护行政许可听证的适用范围	118
3.3 建设项目的环境保护行政许可听证	125
3.4 专项规划的环境保护行政许可听证	128
4 环境保护行政许可听证的组织机关和听证人员	132
4.1 环境保护行政许可听证的组织机关	132
4.2 环境保护行政许可听证主持人	133
4.3 环境保护行政许可听证其他工作人员	142
5 环境保护行政许可听证程序	146
5.1 环境保护行政许可听证程序	146
5.2 环境保护行政许可听证中的特殊情况	153
6 环境保护行政许可听证的法律责任和其他规定	157
6.1 环境保护行政许可听证的法律责任	157
6.2 环境保护行政许可听证的其他规定	159

第三部分 国外环境保护行政（许可）听证

及其相关法律制度选译

1 美国公众听证会示范程序	163
2 美国环境保护领域的行政许可听证规则节译	183
3 英国听证程序规则节译	193
4 德国与听证相关的法律规则节译	198
5 日本行政许可法确立的主要听证规则节译	206