

 世纪


高等院校法学系列

基础教材·案例教学用书

BASIC

环境与 资源保护法案例

主 编 王灿发
副主编 胡 静

 中国人民大学出版社

21 世纪高等院校法学系列基础教材·案例教学用书

环境与资源保护法案例

主 编 王灿发

副主编 胡 静

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

马 燕 王一一 王灿发

王晓辉 田 琳 许可祝

张海霞 杨素娟 罗 丽

胡 静

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

环境与资源保护法案例/王灿发主编.
北京:中国人民大学出版社,2005
(21世纪高等院校法学系列基础教材·案例教学用书)
ISBN 7-300-07002-7

- I. 环…
- II. 王…
- III. ①环境保护法-案例-中国-高等学校-教材
②自然资源保护法-案例-中国-高等学校-教材
- IV. D922.605

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 145579 号

21 世纪高等院校法学系列基础教材·案例教学用书

环境与资源保护法案例

主 编 王灿发
副主编 胡 静

出版发行 中国人民大学出版社
社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080
电 话 010-62511242 (总编室) 010-62511239 (出版部)
010-82501766 (邮购部) 010-62514148 (门市部)
010-62515195 (发行公司) 010-62515275 (盗版举报)
网 址 <http://www.crup.com.cn>
<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)
经 销 新华书店
印 刷 三河市汇鑫印务有限公司
开 本 787×965 毫米 1/16 版 次 2005 年 12 月第 1 版
印 张 18.75 印 次 2005 年 12 月第 1 次印刷
字 数 341 000 定 价 20.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

总 序

随着中国法治建设进程的加快,可以预见,21 世纪必将是中国法治建设取得巨大成就的世纪。然而,倘无一种良好适当的法学教育制度据以培养一批批合格的法律人才,人们很难想像中国的法治建设如何能够取得巨大进步。经过数十年的发展,中国的法学教育制度取得的成绩是有目共睹的。每年都有众多法学院系培养出来的不同层次的法律专门人才走向法官、检察官、律师、法学研究人员等各行各业,他们中的许多人已经成为所在部门的业务骨干,为我国社会主义法治建设发挥着重要的作用。

作为一名在法学教育战线工作了几十年的老兵,我为这些成绩由衷地高兴。可是,必须清醒地看到,中国目前的法学教育制度并不令人满意,大量的问题依然存在,而且非常严重。我在这里并不对中国整体的法学教育制度发表评论,只想谈谈对目前我国法学本科教育的一点意见。

首先,我国大学的法学本科教育迄今尚未树立一个明确的目标。我们现行的法学本科教育的目标究竟是发给那些花费四年宝贵青春的莘莘学子以一纸进入法律职业的许可证,还是使他们养成在未来职业中必备的常识、认识社会的原则以及作为法律职业者应有的良知?究竟是应当培养出精通某一门或几门法律科学知识的专门人才,还是具有一般性法律知识并养成法律活动者应有的良好法律思维的法学通才?我认为,法学本科教育要培养的是法律基础人才,即那些具备社会生活常识以及法律职业基本素质的法律人,就法律职业基本素质而言,作为法律人必须具备的是这样几方面的能力:第一,扎实地掌握了基本的法律概念、法律规则以及法律制度,并清晰地了解这些概念、规则及制度背后的理念与价值;第二,明晰现行法律体系的框架与结构以及司法救济程序;第三,具有清晰严谨的法律思维能力,

能够娴熟地运用法律推理,依循法律逻辑解决现实生活中的法律问题;第四,深入地进行价值与理念的考量取舍,有力地论证法律判断;第五,准确地分析案件事实,把握不同的法律关系,合理地作出法律解释,准确地适用法律规则;第六,在实践中工作中具备不断自我学习以掌握法律新知识的能力。

其次,我国大学的法学本科教学方法落后。现在的多数法学本科教育采用的方法是教师在上面照本宣科,而学生在下面记笔记。教师既没有提供与学生在知识和思维上相互进行挑战与应战这一教学相长的空间,也不去引导学生运用所学知识应对实际问题,训练他们分析问题、解决问题的能力。至于考试,则多属对记忆力的单纯测试,学生只要熟练记忆笔记及教科书内容甚至作弊技巧高超便可轻松过关。我没有在英美国求过学,不太了解它们的 Seminar,但是,我现在依然记得上个世纪 50 年代在苏联学习法律的时候,一些法律专业课程经常都有课堂讨论,这种讨论都是小班进行,二十多人,老师出的都是案例题,要学生援引法律和法规分析案例,这对于训练学生的法律思维能力具有莫大的帮助。至于考试,当时苏联的大学全部是采用口试,通过这种考试既能真实地体现学生的水平,又能锻炼学生的口才与良好的心理素质,至今仍使我受益匪浅。

最后,法学本科教科书参差不齐。在法学教育发达的国家,只有那些对某一学科有经年累月之深入研究、全面把握之权威学者,方能编写此类教材。如德国权威民法学者 Larenz 教授所著之《民法总则》、《债法教科书》,美国权威侵权法学者 Prosser 教授所著之《侵权法教科书》等。然而,在我国,各大法律院系只要编写人马齐全就可以编写一套自己的法学教材。如此众多的法学教材中固然也有一些精品,但大同小异、雷同抄袭,概念、逻辑混乱的教材亦不少见。青年学生有如一张白纸,法学教科书就像一名画家。只有技艺高超的画家才能在白纸上作出一幅佳作。品质低劣的教科书只能使那些辨析能力差的学子受到误导,被引入歧途,此种恶劣的后果无论是对未来的中国法治建设,还是对法学研究事业都会造成莫大的危害。而受害之学生非经长年累月的努力,难以消除其影响。

我想,中国法学教育尤其是法学本科教育的改善绝非一朝一夕之事,她是一项系统工程,需要各方面多年的努力与奋斗。也许我们可以先从一些较容易着手的方面切入,比如法学教科书的改善。现在的一些出版社已经注意到了这一点,他们希望能够组织好的专家学者来编写一套完整系统的好教材以供法学本科教育使用,对此我感到非常地高兴。

中国人民大学出版社即将出版一套专门供高等院校法学专业本科生、专科生以及司法部门有关人员培训使用的大型基础教材——21 世纪高等院校法学系列基础教材。在阅读这套教材的出版计划以及相关资料后我认为,该套教材较

之于目前国内的其他一些教材而言,具有以下特点:

首先,在编写人员上,该教材由中国人民大学、北京大学、清华大学、中国政法大学、中南财经政法大学、西南政法大学、西北政法学院、武汉大学、浙江工业大学以及中山大学等校法学院系的教授担任主编,并由其组成权威的编写队伍来完成。因此,该套教材的整体特点是,体系完整、概念准确、简明扼要、深入浅出。

其次,在编写体系上,该套教材系统完整,包括专业必修课教材、专业选修课教材、案例教学用书、模拟法庭用书、学生必备法律手册等几个系列。其中,专业必修课教材严格按照教育部所确定的《全国高等学校法学专业核心课程基本要求》而精心编写。在编写内容上采用通说理论,不拘泥于一家之言,避免加入个人专著的阐述内容。同时做到学科体系完整,基本原理、基本概念和基础知识讲述清楚、准确。在编写体例上,教材由“提要”、“重点问题”、“课后复习”等部分组成。每章后的“法律应用”部分为该套教材的创新之处,它针对在司法实践中出现的疑难问题,安排由授课教师讲述解决问题的思路和办法,这对于培养学生分析问题、解决问题的能力具有重大的帮助。至于该套教材中的案例教学用书,显然是吸收借鉴了英美国家的案例教学法的优良经验,全部采用真实的综合判例,并针对目前法学案例教学中的新要求编写而成。其独特之处在于:对案例所涉及的法律争议焦点,从中外理论和学说的角度加以解说,同时包括各国司法发展现状,帮助学生从案例中学懂法律的基本原理、基本概念和基础知识。此外,案例教学用书设立了“课堂讨论”部分,并对课堂讨论的案例提供“重点提示”,这就为法学的案例教学提供了广阔的讨论空间。本套教材中的模拟法庭用书显然更具特色,这是一套专门为法学教育中的模拟法庭教学而设计的剧本式教材,它通过实体法与程序法在模拟法庭中的实际演示,将法律的基本原理与司法实践相结合,能够有效地培养学生运用所学的基础知识,解决司法实践问题的技巧与能力。

我相信,中国人民大学出版社即将编辑出版的21世纪高等院校法学系列基础教材,对于提升我国法学教育水平,培养出更多的合格的法律人才具有积极的帮助作用。同时,我也衷心地希望能够有更多比这套教材更好的法学教材出版,为完善我国法学教育制度,进而推动我国社会主义法治建设作出贡献。



2003年元月



前 言

法学教育，除了培养少数法学家以外，更多的是培养能够办理具体案件和解决实际法律问题的法官、检察官、律师和其他从事法律实务的工作者。一个学习法律的大学生、研究生从学校毕业以后，能否直接办理法律案件，应当是衡量一个学校法学教育成败的标准之一。然而，我们现在法律院校毕业的许多大学生，很少去接触真实的案件，虽然头脑里装了不少法学理论，但遇到具体的法律案件仍然束手无策。怎样来解决这一问题？我以为，很重要的一点就是要加强案例和实践性教学。

本人从事环境与资源保护法教学与研究二十多年来，一直比较重视案例教学，注意用具体真实的案例来引出和解释异常复杂和抽象的环境法律问题。这样一方面使得课堂教学变得生动有趣，另一方面也使学生提高了解决具体法律问题的能力。特别是从 1999 年我创立“中国政法大学污染受害者法律帮助中心”并开通全国第一条污染受害者法律帮助热线（010—62267459）以来，让许多学生到该中心接听和回答热线电话，直面真实的环境案件。从 2004 年开始，我们又开展了“诊所式法律教育”，让法律本科生直接代理污染受害者办理环境案件，使学生在办理案件的过程中提高了动脑、动手和动嘴的能力，收到了非常好的效果。自从 1999 年以来，我们已经回答了八千多个热线电话咨询，帮助贫穷的污染受害者办理了七十多起环境案件。本书中的一些案例，比如“韩某诉赤峰市铜冶炼厂大气污染损害赔偿案”、“秦皇岛农民诉北京铁路局案”、“宋某等 8 户居民诉北京第五建筑工程公司搅拌站振动污染案”等案件，就直接来源于我们中心直接支持办理的环境案件。另外，我在《中国环境报》开设律师信箱十多年，收

到全国各地有关环境法的来信一千多封，这些信几乎每一封都是一个真实的环境案例。这些环境案例的积累，为我们编好这本案例教程提供了最基本条件和基础。

编写这本书的目的除了有推动中国环境法治建设、让更多的人通过具体的环境案例来掌握环境资源法外，它更直接的目的则是要帮助各类法学专业学生来学习和理解环境法。因为无论是在校的法学专业大学生考试的环境法课程，还是法学本科自学考试，甚至环境法学研究生的入学考试，大家最感困难的部分就是案例分析。本书中收集的五十多个环境案例，既有行政的，也有民事、刑事的；既有国内的，也有国际的；既有关于污染的，也有关于生态的，可以说包括了环境案件的方方面面。而且通过案例分析和课堂教学等不同角度和环节，启发、引导读者进行案例分析，得出结论。这比一般性的介绍和分析案例更容易被理解和接受。当然，这些案例也仅仅是众多环境案例中的很小一部分。读者要了解更多的新案例，还可以到中国政法大学污染受害者法律帮助中心的网站（[www. clapv. org](http://www.clapv.org)）上去浏览和下载。

我希望看到越来越多的人了解和学习环境法，期望更多的读者关注中国的环境问题和环境法治建设，从而让更多的人加入到中国环境保护的伟大事业中来，让蓝天碧水不再是回忆，让我们的地球母亲更加美丽！

王灿发

2005年11月于北京

目 录

第一编 环境行政案例

一、连某等六人诉海淀区环境保护局行政诉讼案·····	(1)
二、天南公司未办环评改扩建受处罚案·····	(7)
三、某钢管厂违反“三同时”受处罚案·····	(12)
四、上海电机铸造厂排放烟尘受处罚案·····	(16)
五、某歌舞厅不服市环保局行政处理申请复议案·····	(21)
六、某市环保局对石材公司责令限期治理案·····	(26)
七、某化工厂不服市环保局行政处罚案·····	(31)
八、重庆市环球公司向长江支流倾倒废渣被处罚案·····	(35)
九、纸业公司不服省环保局对其行政处罚案·····	(40)
十、天津环保局胜诉“不作为案”·····	(43)
十一、刘某诉北京市环保局抽象行政行为案·····	(47)
十二、隔口村第四村民小组 23 户村民不服龙岩市新罗区人民政府 确定山林权属决定行政附带民事诉讼案·····	(52)
十三、马那甫、热合满不服乌鲁木齐市草原监理所 对其采挖、拉运麻黄草行政处罚决定案·····	(57)
十四、浙江省三门县自来水厂拒缴水资源费案·····	(63)
十五、石某不服合浦县渔政管理站没收其真鲷鱼苗行政处罚决定案·····	(69)

十六、刘某等不服北海市渔政管理站没收文蛤苗种处罚决定案	(74)
十七、福建省水利水电勘测设计研究院不服福建省地质矿产厅 矿产管理行政处罚案	(80)

第二编 环境民事案例

一、原告卿某诉贵州一轻学校等环境侵权案	(87)
二、安岳县丝绸一厂诉石羊造纸厂等水污染损害赔偿案	(92)
三、慈溪市建塘江水库污染损害赔偿案	(97)
四、贵州红枫湖污染损害赔偿案	(102)
五、养鱼户诉亨达公司污染死鱼案	(107)
六、刘某诉盐城市安达化工厂损害赔偿案	(112)
七、彭某诉昌吉市造纸厂损害赔偿案	(117)
八、浙江省平湖师范农场特种养殖场损害赔偿案	(122)
九、程某等诉大冶有色金属公司大气污染赔偿案	(127)
十、韩某诉赤峰市铜冶炼厂大气污染损害赔偿案	(133)
十一、刘某等小学生诉某化工公司污染致人损害案	(139)
十二、秦皇岛农民诉北京铁路局案	(144)
十三、刘某诉邻居磨面坊噪声扰民案	(150)
十四、刘某等诉宏宇房产噪声污染损害赔偿案	(156)
十五、噪声污染致死案	(162)
十六、董某诉物业管理公司和建筑单位噪声扰民案	(168)
十七、徐州市西苑小区民安园与铸造厂噪声污染案	(174)
十八、宋某等 8 户居民诉北京市第五建筑工程公司搅拌站振动污染案	(181)
十九、违法处置固体废物致害案	(186)
二十、18 户渔民诉 9 家企业达标排污致害案	(192)
二十一、温州市渔民协会诉巴拿马“海利”轮损害赔偿案	(198)
二十二、北京首例“热污染”纠纷案	(204)
二十三、原告杨某诉长沙市电业局电磁辐射污染赔偿案	(209)
二十四、广东省海洋与水产业厅等诉环境与渔业资源损失案	(214)

第三编 环境刑事案例

一、杨某重大环境污染事故案·····	(221)
二、倪某等人走私固体废物案·····	(226)
三、吴某等非法收购、加工和走私红豆杉案·····	(230)
四、周某非法收购、倒卖珍贵、濒危野生动物案·····	(237)
五、岳某非法采伐珍贵树木案·····	(243)
六、沙溪乡人民政府滥伐林木案·····	(249)
七、蔡某非法占用农用地案·····	(255)
八、车某、胡某、王某、吴某非法采矿案·····	(261)
九、王某环境监管失职案·····	(268)

第四编 国际环境案例

一、1998 年海龟案·····	(275)
二、我国服装因德国及欧盟禁止在纺织品上使用 偶氮染料被终止出口案·····	(279)
三、特雷尔冶炼厂仲裁案·····	(283)

环境行政案例

一、连某等六人诉海淀区环境保护局行政诉讼案^①

典型案例

[案情介绍]

北京市康庄大东北酒楼改建工程于2000年12月进行了建设项目环境影响评价,并于2000年12月25日获得了北京市海淀区环境保护局(以下简称“环保局”)的批准。康庄大酒楼客流量非常大,产生的噪声、油烟、垃圾污染周围环境,侵扰了志新小区31号楼和33号楼居民的日常生活和休息。经营者康庄大东北餐饮有限公司向居民保证搞好小区的环境保护。但是酒楼的营业仍然给小区居民带来了侵扰,问题一直没有得到彻底的解决。31号楼和33号楼的居民连某等六人于2001年12月30日向海淀区人民政府申请行政复议,请求撤销海淀区环保局对北京市康庄大东北餐饮有限公司环境影响的审批文件,并责令其停止营业,赔偿经济损失。2002年3月13日,北京市海淀区人民政府作出了维持“北京市海淀区环保局对北京市康庄大东北餐饮有限公司项目环境影响报告表的批复”的复议决定。居民连某等六人于2002年5月以海淀区环境保护局为被告向

^① 案情来源于中国政法大学污染受害者法律帮助中心。

北京市海淀区人民法院提起了行政诉讼，请求撤销海淀区环保局对北京市康庄大东北餐饮有限公司环境影响的审批文件。

[案件结果]

2002年10月8日，海淀区人民法院作出判决驳回原告的诉讼请求。原告不服，提起上诉，二审法院判决维持原判。

案例教学

[基础知识]

本案涉及环境行政诉讼原告的资格问题，即符合什么条件的人才能提起行政诉讼，还涉及被告举证的时限问题。对此，《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称“《行政诉讼法》”）和有关《行政诉讼法》的司法解释作了明文规定。

[争点与评析]

原告和被告争议的焦点在于：

国家环境保护总局对评价单位因为本案所涉行为作出的严厉处罚，是否应该导致海淀区环境保护局对评价单位制作的环境影响报告的审批的撤销；海淀区环境保护局在北京康庄大东北餐饮有限公司营业执照颁发之后审批环境影响报告表是否违法；《建设项目环境保护管理条例》第15条规定“建设单位编制环境影响报告书，应当依照有关法律规定，征求建设项目所在地有关单位和居民的意见”，所涉及的环境影响报告书是否应被理解为包括环境影响报告表。

1. 行政诉讼原告的资格

原告是指以自己的名义提起行政诉讼，请求法院保护其合法权益的公民、法人或者其他组织。根据《行政诉讼法》的规定，依照该法提起诉讼的公民、法人或者其他组织是原告；有权提起诉讼的公民死亡，其近亲属可以提起诉讼；有权提起诉讼的法人或者其他组织终止，承受其权利的法人或者其他组织可以提起诉讼。作为具体环境行政行为的直接相对人当然可以提起行政诉讼，直接相对人以外的法律上的利害关系人能否提起行政诉讼呢？答案是肯定的。根据最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》（以下简称“《行政诉讼法司法解释》”），与具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或者其他组织对该行为不服的，可以依法提起行政诉讼。该司法解释又对法律上的利害关系人作出了列举，具体如下：

有下列情形之一的，公民、法人或者其他组织可以依法提起行政诉讼：

(1) 被诉的具体行政行为涉及其相邻权或者公平竞争权的；
(2) 与被诉的行政复议决定有法律上利害关系或者在复议程序中被追加为第三人的；

(3) 要求主管行政机关依法追究加害人法律责任的；
(4) 与撤销或者变更具体行政行为有法律上利害关系的。

其中，第一项中“被诉的具体行政行为涉及其相邻权”与环境保护有密切联系，许多环境污染发生在不动产相邻各方之间。因此，不仅直接相对人而且法律上的利害关系人也有权提起环境行政诉讼。在环境行政诉讼中，常见的由法律上的利害关系人提起行政诉讼的情形有：

(1) 因为具体环境行政行为导致公民、法人或者其他组织环境权益受到影响的，该公民、法人或者其他组织可以提起行政诉讼。例如，环境保护局审批通过某餐馆提交的环境影响报告表，该餐馆周围的居民对该审批行为不服的，尽管居民不是审批行为的直接相对人（直接相对人是餐馆），但是由于该审批行为涉及其相邻权，所以有权提起行政诉讼。

(2) 因为环境行政机关没有对违法的环境污染人予以行政处罚，受害人不服的，可以提起行政诉讼。例如，环境保护局没有对造成污染事故的企业进行行政处罚，事故的受害人有权起诉环境保护局。

(3) 因为对环境行政机关对环境污染人作出的行政处罚不服，受害人可以提起行政诉讼。例如，污染事故的受害人认为环境保护局对造成污染事故的企业作出的处罚过轻，可以起诉环境保护局。

因此，本案连某等六人具备提起环境行政诉讼的资格。

2. 被告举证的时限要求

按照《行政诉讼法司法解释》第 26 条的要求，在行政诉讼中，被告对其作出的具体行政行为承担举证责任，并且被告应当在收到起诉状副本之日起 10 日内提交答辩状，并提供作出具体行政行为时的证据、依据；被告不提供或者无正当理由逾期提供的，应当认定该具体行政行为没有证据、依据。在本案审理过程中，被告曾向法庭提交有关证据和依据，法庭以超过举证时限为由没有接收。

3. 国家环境保护总局对评价单位因为本案所涉行为作出的严厉处罚是否应该导致海淀区环境保护局对评价单位制作的环境影响报告的审批的撤销

本案中，国家环境保护总局对评价单位清华大学作出了暂停使用环境影响评价资格证书的行政处罚，并明确以清华大学编制的“北京康庄大东北餐饮有限公司项目环境影响报告表编制说明书中存在环评工作不深入、部分数据失实等质量

问题”为重要依据。该项处罚说明环境影响报告表本身存在严重问题，基于有严重问题的环境影响报告表作出的审批行为，由于赖以审批的基础丧失而成为错误的具体行政行为，理应被撤销。

清华大学在编制北京康庄大东北餐饮有限公司环境影响评价报告表的过程中存在严重违法行为，如果是较轻的违法行为，绝不至于暂停评价证书的使用。事实上，该报告表也存在严重失实之处，具体如下：第一，报告表称大东北酒楼西侧是小区的空地，实际上西侧是居民楼；第二，报告表称大东北酒楼的南侧和北侧的3~4米处是志新村小区的33号楼和31号楼，实际情况是酒楼的两侧耳房后墙分别压在31号楼东南角和33号楼地下室的屋檐上，地面距离为0米，不是3~4米；第三，第8页拟建项目图2—1周围环境状况图等有关选址采用了远表位置、拉开距离的手段；第四，报告表第3页图1—1拟建项目地理位置图将拟建项目地点标错，第7页称该项目南面约400米是北四环中路，实际情况应是40米。以上四点明显的失实都有利于拟建项目通过环境保护局的审批，竟然无一处失实对拟建项目通过审批不利，这颇令人费解。

海淀区人民政府在行政复议决定书中维持被告具体行政行为的理由是：“虽经国家环保总局后来指出，清华大学为第三人编制的《环境影响报告表》存在环评工作不深入、部分数据失实等质量问题，但并不能因此否认被申请人原审批行为的合法性。且该《环境影响报告表》并没有被有关部门撤销，即该《环境影响报告表》仍然有证明第三人餐饮项目可行性的法律效力，故申请人请求撤销对第三人北京康庄大东北餐饮有限公司项目环境影响报告表的批复，依据不足。”这些理由全都难以成立，理由如下：

首先，《建设项目环境影响评价资格证书管理办法》第16条规定了对评价单位进行3个月以上、12个月以下的限期整改的几种违法行为，分别是：（1）评价单位机构、人员发生变化已不适应评价工作；（2）评价单位无正当理由不履行评价合同；（3）变相转包评价工作或承接项目与评价业务范围不一致；（4）环境影响报告书在审查过程中质量较差；（5）无故不参加定期考核或拒绝接受日常监督检查，或不按规定提交“环境影响评价单位业绩记录表”。显然，国家环境保护总局的处罚属于第（4）项，即清华大学编制的环境影响报告书质量较差。因此，可以确定国家环境保护总局对清华大学编制的大东北餐饮有限公司的环境影响报告表是持否定态度的，所谓不能否定被申请人原审批行为的合法性根本不能成立。鉴于国家环境保护总局是针对清华大学的违法行为对其进行制裁，当然不会撤销对该报告表的审批，审批应该由作出该具体行政行为的海淀区环境保护局

或其上一级行政机关来撤销。

其次，复议决定书竟然以环境影响报告表未被撤销来否定申请人（即本案原告）撤销审批的请求，实在荒谬。正是因为原具体行政行为未被撤销才申请行政复议，如果已经被撤销还有申请行政复议的必要吗？由于行政复议的性质是对具体行政行为的审查，如果以受审查的行政行为未被撤销为由拒绝撤销行政行为，行政复议的申请人只能是全部败诉。行政复议程序还有存续的必要吗？

4. 海淀区环境保护局在北京康庄大东北餐饮有限公司营业执照颁发之后审批环境影响报告表是否违法

大东北餐饮有限公司在报批环境影响报告表之前就办理了营业执照，属于违法行为，海淀区环境保护局在北京康庄大东北餐饮有限公司成立后的审批行为是违法的具体行政行为。

《建设项目环境保护管理条例》第9条第2款规定：“按照国家有关规定，不需要进行可行性研究的建设项目，建设单位应当在建设项目开工前报批建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表；其中，需要办理营业执照的，建设单位应当在办理营业执照前报批建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表。”该款明确需要办理营业执照的、从事对环境有影响活动的建设单位在办理报批手续时，具有先报批环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表再获得营业执照的法定义务，同时又规定了有关行政机关遵循法定的审批顺序，即先审批环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表，后颁发营业执照的职责。

具体在本案中，北京康庄大东北餐饮有限公司的住所在北京市海淀区志新小区32号楼，显然其在此前并无其他经营场所，属于对环境有影响的需要办理营业执照的建设单位，必须在获得营业执照前履行环境影响评价的手续。该公司成立日期是2000年1月27日，因此，环境影响报告表必须在2000年1月27日前报批，该公司显然违反以上强制性规定；违反该规定的还有海淀区环境保护局，海淀区环境保护局应该在2000年1月27日前审批建设单位的环境影响报告表，实际却在2000年12月25日进行审批。海淀区环境保护局应该调查核实建设单位是否获得营业执照，在调查核实建设单位已经办理营业执照但没有履行环境影响评价手续的情况下，应按照《建设项目环境保护管理条例》第24条的规定，责令建设单位限期补办手续，逾期不补办手续擅自开工建设的，责令停止建设，

可以处 10 万元以下的罚款。因此，海淀区环境保护局没有调查核实建设单位是否已经获得营业执照的情况下就予以审批，显然属于违法。

5. 《建设项目环境保护管理条例》第 15 条规定的“建设单位编制环境影响报告书，应当依照有关法律规定，征求建设项目所在地有关单位和居民的意见”所涉及的环境影响报告书是否应被理解为包括环境影响报告表

《建设项目环境保护管理条例》第 15 条规定：“建设单位编制环境影响报告书，应当依照有关法律规定，征求建设项目所在地有关单位和居民的意见。”此处的环境影响报告书应作广义理解，即应该包括环境影响报告书和报告表。理由如下：

首先，作为我国环境与资源保护领域的基本法的《中华人民共和国环境保护法》（以下简称“《环境保护法》”）第 13 条规定是关于建设项目环境影响评价的基本法依据，该条只使用“环境影响报告书”的措辞，而没有使用“环境影响报告表”和“环境影响登记表”，但是不能理解为对建设项目的环境影响评价只能采取环境影响报告书的形式，事实上应该理解为包括环境影响报告书在内的三种形式。

其次，《中华人民共和国大气污染防治法实施细则》（以下简称“《大气污染防治法实施细则》”）规定环境影响评价制度的第 6 条及规定法律责任的第 26 条、《中华人民共和国环境噪声污染防治法》（以下简称“《环境噪声污染防治法》”）规定环境影响评价制度的第 14 条及规定法律责任的第 48 条，均只使用“环境影响报告书”。但是在实际管理活动中，对于编制环境影响报告表和环境影响登记表也进行管理。

最后，国家环境保护总局对清华大学实施处罚的依据是《建设项目环境影响评价资格证书管理办法》的第 16 条，该条第 4 项同样只使用“环境影响报告书在审查过程中质量较差的”措辞，显而易见，在国家环境保护总局认为，环境影响报告书应作广义理解。

6. 结论

北京康庄大东北餐饮有限公司在报批环境影响报告表之前就办理了营业执照，属于违法行为，海淀区环境保护局在北京康庄大东北餐饮有限公司成立后的审批行为是违法的具体行政行为，这应该是决定本案判决结果的关键。无奈，法院并没有判决撤销原具体行政行为。

