

主编 张坤民

中国环境 执法大全

中国政法大学出版社

中国环境执法大全

主 编 张坤民

副主编 丛选功

胡保林

中国政法 大学出版社

(京)新登字185号

中国环境执法大全

主编 张坤民

•

中国政法大学出版社出版

马池口印刷厂印刷

新华书店经销

850×1168 32开本 23印张 576千字

1993年6月第1版 1993年6月第1次印刷

ISBN 7-5620-1095-1/D·1047

印数2000册 定价 15.00元

前 言

自从党的十一届三中全会以来，在邓小平同志关于建设具有中国特色的社会主义理论指导下，我国社会主义法制建设得到了迅速发展和健全。作为我国社会主义法制的-一个重要组成部分，我国的环境法制建设近十多年来发展很快，环境法不仅已自成体系，而且形成一个独立的法律部门。

环境法把人类的生存环境作为其保护对象，把人们在生产、生活及其他一切与环境有关的活动中所产生的，同开发、利用、保护和改善环境有关的社会关系作为其调整对象，这就从根本上把环境法同其他部门法区别开来。

环境法制包括环境立法和环境执法两个重要领域，而环境执法则包括环境行政执法和环境司法两个重要方面。随着我国环境立法的日臻完善，环境执法工作已经全面展开，并积累了一定的经验。为了适应我国环境法制建设形势发展的需要，我们按照国家环境保护局下达的研究课题，本着“从群众中来，到群众中去”的指导思想，根据我国现行环境法律法规和环境执法实践，并吸收了国外的经验，编写了这部《中国环境执法大全》，希望能为工作在第一线的我国广大环境行政执法人员和司法人员提供指导或参考。

本书共分四编：第一编为环境执法理论；第二编为环境执法实践；第三编为环境执法借鉴；附编中分别列出了我国环境法律法规目录、我国环境标准目录和常用执法文书格式。

鉴于我国环境立法工作正方兴未艾，环境执法工作已全面展开，各地区、各执法部门都积累了不少宝贵的经验，但是由于我们水平所限，加之深入实际、调查研究不够，肯定会有许多好的执法经验未能在本书中反映出来，谬误和不妥之处也在所难免，敬请广大读者在使用本书的过程中不断总结经验，提供宝贵意

见，为进一步丰富和完善这部《大全》而共同努力，以便使《大全》能真正成为我国环境行政执法和司法战线上的同志们的“良师益友”。

本书在编写中曾得到了各地环境行政执法部门和司法机关同志们的支持，有不少同志为我们提供了经验和案例，在此特表示感谢。

1992年12月

编 者

目 录

第一编 环境执法理论

第一章	环境执法理论概述	(3)
第一节	环境执法及其分类	(3)
第二节	环境执法的意义	(5)
第三节	环境执法的特点	(6)
第四节	环境执法的原则	(9)
第五节	环境执法的效力	(12)
第二章	环境执法手段	(15)
第一节	环境行政执法手段	(15)
第二节	环境行政司法手段	(34)
第三节	环境司法手段	(38)
第三章	环境执法依据	(42)
第一节	环境法体系	(42)
第二节	环境法的主要领域	(46)
第三节	环境标准	(77)
第四节	国家环境政策	(82)
第四章	环境法律制度(上)	(93)
第一节	环境法律制度概述	(93)
第二节	环境监督管理制度	(102)
第五章	环境法律制度(下)	(113)
第一节	开发利用环境前期的环境法律制度	(113)
第二节	开发利用环境过程中的环境法律制度	(127)
第三节	环境污染与破坏事故管理制度	(150)
第六章	环境执法机构	(157)

第一节	环境行政执法机构·····	(157)
第二节	环境行政司法机构·····	(170)
第三节	环境司法机构·····	(173)
第七章	环境行政执法相对人·····	(179)
第一节	环境行政执法相对人·····	(179)
第二节	环境司法当事人·····	(190)
第八章	环境执法程序·····	(200)
第一节	环境执法程序概述·····	(200)
第二节	环境行政执法和行政司法程序·····	(213)
第三节	环境行政强制执行程序·····	(228)
第九章	环境诉讼程序·····	(235)
第一节	环境行政诉讼程序·····	(235)
第二节	环境民事诉讼程序·····	(247)
第十章	违反环境法的法律责任·····	(260)
第一节	概述·····	(260)
第二节	环境行政责任·····	(263)
第三节	环境民事责任·····	(267)
第四节	环境刑事责任·····	(272)

第二编 环境执法实践

第十一章	我国环境执法实践经验概论·····	(277)
第一节	我国环境执法的基本经验·····	(278)
第二节	我国环境执法经验原因探析·····	(297)
第十二章	环境行政执法经验事例·····	(300)
第一节	环境纠纷行政处理事例·····	(300)
第二节	环境行政处罚事例·····	(313)
第十三章	环境行政诉讼案例评析·····	(342)
第一节	经过一审程序的环境行政诉讼案例评析·····	(342)

第二节	经过两审程序的环境行政诉讼案例评析	… (365)
第十四章	环境行政复议和强制执行案例评析	… (378)
第一节	环境行政复议案例评析	… (378)
第二节	环境强制执行的案例评析	… (385)
第十五章	环境民事诉讼案例选析	… (391)
第一节	调解结案的环境民事诉讼案例	… (391)
第二节	判决结案的环境民事诉讼案例	… (400)
第三节	涉外环境民事诉讼案例	… (421)
第十六章	环境犯罪案件例析	… (427)
第十七章	我国环境执法中的教训	… (440)
第一节	我国环境行政执法中的教训	… (440)
第二节	我国环境司法中的教训	… (464)
第十八章	环境执法疑难与探索	… (482)
第一节	环境法漏洞的弥补	… (482)
第二节	环境执法疑难例解	… (486)
第三节	环境执法探索	… (504)

第三编 环境执法借鉴

第十九章	环境执法借鉴概述	… (515)
第一节	环境执法借鉴的意义	… (515)
第二节	环境执法借鉴的作用	… (517)
第三节	环境执法借鉴的原则	… (524)
第二十章	日本《公害纠纷处理法》的制定与实施	… (528)
第一节	日本公害纠纷处理制度的建立	… (528)
第二节	日本公害纠纷处理机关及其管辖权限	… (529)
第三节	日本对公害纠纷处理的程序	… (532)
第四节	日本公害调整委员会对公害纠纷的处理	… (535)
第五节	日本都道府县公害审查会对公害纠纷	

的处理	(545)
第六节 日本地方公共团体对公害控诉的处理	(548)
第七节 日本矿区禁止地区的指定制度	(553)
第八节 日本对行政处分不服的裁定制度	(556)
第九节 日本处理公害纠纷途径的启迪意义	(565)
第二十一章 通过日本公害判例看公害的民事责任 ..	(567)
第一节 关于水质污染的判例	(567)
第二节 关于大气污染的判例	(574)
第三节 关于噪声和振动的判例	(575)
第四节 日本的矿害案件判例	(584)
第五节 米糠油症案件的判例	(588)
第六节 东京都居民以环境政策后退为由诉环境厅 长官	(591)
第二十二章 日本四大公害案例判决的启迪意义	(593)
第一节 关于熊本水俣病案件的判决	(593)
第二节 关于新潟水俣病案件的判决	(601)
第三节 关于四日市烟害案件的判决	(606)
第四节 关于富山骨痛病案件的判决	(615)
第二十三章 中美环境立法与司法的比较和借鉴	(620)
第一节 中美环境立法比较	(620)
第二节 美国环境行政管理和执法制度	(625)
第三节 美国的环境司法制度	(630)
第二十四章 美国典型环境案例选析	(639)
第一节 普通法上的环境案例	(639)
第二节 环境行政诉讼案例	(641)
第三节 围绕环境影响报告书产生的案例	(644)
第四节 环境标准和其他判例	(648)
第五节 有关科学上不确定性问题的判例	(652)
第二十五章 美国对大气污染的私法救济	

——以判例为中心·····	(655)
第一节 概述·····	(655)
第二节 判例分析·····	(656)
第三节 要点归纳·····	(669)
第二十六章 英国等环境判例分析·····	(675)
第一节 概述·····	(675)
第二节 判例分析·····	(675)
第三节 从判例中得到的启示·····	(690)

附 编

附编一、中国环境法律法规目录·····	(693)
附编二、常用环境执法文书格式·····	(694)
附编三、中国环境标准目录·····	(700)

第一编 环境执法理论

- 第一章 环境执法理论概述
- 第二章 环境执法手段
- 第三章 环境执法依据
- 第四章 环境法律制度（上）
- 第五章 环境法律制度（下）
- 第六章 环境执法机构
- 第七章 环境执法相对人
- 第八章 环境执法程序
- 第九章 环境诉讼程序
- 第十章 违反环境法的法律责任

1. 2. 3.

4. 5.

6. 7. 8.

9. 10. 11.

12. 13. 14.

15. 16.

17.

18.

19.

20.

21.

22.

23.

24.

25.

26.

27.

28.

29.

30.

31.

32.

33.

34.

35.

36.

37.

38.

39.

40.

41.

42.

43.

44.

45.

46.

47.

48.

49.

50.

51.

第一章 环境执法理论概述

第一节 环境执法及其分类

一、环境执法的概念

执法是国家机关执行法律的活动。环境执法是整个国家执法活动的一个组成部分，它是指有关国家机关按照法定权限和程序将环境法规范中抽象的权利义务变成环境法主体的具体的权利义务的过程。或者说是国家有关机关将环境法规范适用于具体环境法主体的过程。

环境执法不同于环境法的实施 环境法的实施是指环境法在现实社会生活中的具体运用、贯彻和执行，也就是用抽象的环境法规范确立环境法主体之间的具体环境法律关系的过程。它比环境执法的内涵和外延更大，环境执法只是环境法实施的一个组成部分。这是因为，环境执法只是有关国家机关的专有权力，而环境法实施的主体既包括有关国家行政机关和司法机关，也包括国家立法机关、军事机关，还包括公民、团体和组织。国家立法机关主要是通过对行政机关、司法机关、军队等执行和遵守环境法的监督来实施环境法；公民、团体和组织主要是通过行使监督权、参与权、诉讼权等来实施环境法。

二、环境执法的分类

(一) 按照执法机关的不同，环境执法可分为行政管理机关的执法和司法机关的执法

环境行政机关的执法，亦称环境行政执法，它是指有关行政管理机关执行环境法律规范的活动。环境行政执法又可分为环境保护行政主管部门的执法和环境保护行政相关部门的执法。按照我国环境保护法的规定，县级以上各级人民政府的环境保护行政主管部门是对环境保护工作实施统一监督管理的部门，那么它们

也就要承担着环境执法的主要任务,是环境行政执法的主要方面。国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政渔港监督、军队环境保护部门和各级公安、交通、铁道、民航管理部门,依照有关法律的规定对环境污染防治实施监督管理,具有一定的环境执法的任务,县级以上人民政府的土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门,依照法律的有关规定对资源的保护实施监督管理,因而具有一定的资源执法任务和权力,从广义上讲也是环境执法部门。另外,工商行政管理部门、卫生行政部门、核安全管理部门等,依照有关法律、法规,也具有一定的环境管理职权,因此相应地也应属于环境行政执法的相关部门。

司法机关的环境执法,亦称环境司法,是人民法院和人民检察院依照法定的权限和程序,对环境纠纷和环境犯罪案件进行检察、起诉、审判和监督的活动。其目的和作用在于,国家通过行使环境检察权和审判权,打击和制裁环境犯罪,解决环境纠纷,维护法人、公民和其他组织的环境权益,使环境法得以贯彻执行和遵守,使环境得以保护。

(二) 按照执法机关是否主动从事执法行为分,可分为依职权的环境执法和依申请的环境执法

依职权的环境执法是指执法机关无需他人的申请,即可依其职权范围而主动从事的执法行为。例如环保部门现场检查的行为,检察机关起诉环境犯罪人的行为等。

依申请的环境执法是指环境执法机关只有在他人提出申请后才能进行的执法行为。如环保部门应当事人请求处理环境纠纷的行为。

(三) 按照执法行为是否须具备一定方式分,可分为要式环境执法和不要式环境执法

要式环境执法是指环境执法机关必须依法定的方式或遵循一定的程序才能正式生效的环境执法行为。例如,环保部门对环境违法行为人科处罚款,必须书面通知受罚人,收到罚款后必须开

具符合规定的收据给受罚人；人民法院审理环境案件，以判决结案的，必须制作判决书，并送达当事人，等等，就都属于要式环境执法。

不要式环境执法是指环境执法机关不必具备特定的方式即可生效的环境执法行为。例如，环保部门对轻微的环境违法、违章行为给予的口头警告，就属于不要式环境执法。

（四）按照能否以环境执法机关的单方意思表示即可使执法行为成立来分，可分为单方的环境执法和双方的环境执法

单方的环境执法是指只要有环境执法机关一方的意思表示即可成立的执法行为。例如行政处罚，采取行政强制措施的行为，不需要行政相对人和当事人的同意，因而都属于单方的环境执法行为。大量的环境执法活动属于单方的行为。

双方的环境执法行为，并不是说环境执法机关与行政相对人或案件当事人共同执法，而是指环境执法机关的意思表示须经得行政相对人或案件当事人同意，执法行为方可成立、生效的情况。比如，环保部门调处环境纠纷的执法行为，只有在纠纷当事人同意的情况下，方可进行，也才能成立。

当然，环境执法的分类并不只限于以上划分方法，我们还可以根据环境执法的需要作出各种不同的划分，比如，根据是否有涉外因素划分，可分为国内环境执法和涉外环境执法；根据执法机关是否有自由裁量权来划分，可分为受羁束的环境执法和可自由裁量的环境执法，等等。

第二节 环境执法的意义

环境执法作为环境法制的的重要组成部分，对于环境法制的健全完善、环境管理工作的加强和环境保护目标的实现，都有着重要意义。

首先，环境执法是健全和完善环境法制的重要环节。环境法

制包括环境立法和环境守法。如果把立法看作环境法制的前提，把守法看作环境法制的目标和结果的话，那么环境执法就是由前提向目标过渡的桥梁。只有环境立法，没有环境执法，环境立法也就无任何意义，发挥不了任何作用。只有立法和执法紧密地配合起来，才能使法律规范成为人们行为的准则，达到立法的目的。因此，加强环境法制建设，就必须加强环境执法工作。

其次，环境执法是加强环境管理的重要手段。为了保护环境，国家采取各种手段和措施管理环境，包括行政手段、经济手段、技术手段、法律手段等，其中法律手段是实行其它各种手段的保证。行政手段、经济手段、技术手段等必须依法进行，并通过法律的执行去实现其所要达到的目标。离开环境执法，离开对环境法律的贯彻、实施和遵守，环境管理是难以搞好的。

最后，环境执法是使环境法主体的权利和义务得以实现和履行的重要保证。环境法规定了环境法主体的各项权利和应尽的义务，但这些权利和义务在许多情况下往往难以自动实现和履行，比如在发生环境违法的情况下，环境法主体的权利就难以实现。因此，就必须通过有关国家机关的环境执法活动，迫使违法者履行其应尽的环境义务，使环境法主体的权利得以实现。离开环境执法，离开环境法律的运用，就无法使抽象的环境法规范变为单位和个人的具体的权利和义务，也无法使人们开发、利用、保护和改善环境的活动限制在环境法律规范所许可的范围内。

第三节 环境执法的特点

环境执法的特点是指环境执法不同于环境立法和其它方面执法的特性。因此它是在与环境立法和其它方面执法的比较中而表现出来的特殊性。这种特殊性，一方面由环境法的特点来决定，一方面由执法的特点来决定，是环境法特点与执法特点的有机结合。掌握环境执法的特点，有利于有针对性地解决环境执法中的

特殊问题，提高执法水平。

环境执法主要有以下几个特点：

一、环境执法具有多部门性。即环境执法不是由一个行政部门进行，而是由多个部门分别进行或共同进行的。有权从事环境执法的部门，除了司法机关和各级人民政府外，还包括县级以上各级人民政府的环境保护行政主管部门和十多个相关部门。环境执法的多部门性是由环境法内容的综合性和保护范围的广泛性决定的。环境法的保护对象包括了人类赖以生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素，如大气、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、城市和乡村等。这众多的环境要素，全让一个部门加以保护和管理是不可能的，因此，就必须授权各有关部门分别负起保护和管理职责，相应地也就必然赋予其环境执法的权力。同时，各环境要素在法律上又是作为一个整体加以保护的，那么各有关部门的环境管理及其执法也就需要统一的协调，并对环境保护进行统一的监督管理。因此，国家也就必然要设立进行统一环境执法的部门，从而形成了统一执法与分级、分部门执法相结合的环境执法体制。

正因为环境执法具有多部门性的特点，所以环境执法应特别强调各部门之间的协调和配合。无论是行政机关还是司法机关，无论是环境保护行政主管部门还是环境保护行政相关部门，都必须严格按照法律的规定，切实履行其环境保护职责，严格环境执法。在实践中，有的部门往往忽视或放弃自己的环境执法的职责，使各部门环境执法的协调和配合受到影响。例如，我国的《建设项目环境保护管理办法》明确规定：“各级计划、土地管理、基建、技改、银行、物资、工商行政管理部门，都应结合本规定将建设项目的环境保护管理纳入工作计划。对未经批准环境影响报告书或环境影响报告表的建设项目，计划部门不办理设计任务书的审批手续、银行不予贷款，凡环境保护设计篇章未经环境保