

环境法

目录

第一章 绪论.....	2
第二章 环境法概述.....	4
■环境法的产生与发展.....	4
■环境法产生的原因.....	5
■环境法的特征.....	5
■环境保护法律关系.....	5
■“环境权”的概念及内容	6
■环境法的体系.....	6
■环境保护法的基本理念.....	6
第三章 环境保护法的基本原则.....	8
第四章 环境法的主要制度.....	9
■环境保护规划制度.....	10
■环境影响评价制度.....	11
■“三同时制度”	18
■环境标准和环境监测.....	19
■环境许可证制度.....	26
第五章 环境法律责任.....	30
第一节 环境民事责任.....	30
第六章 环境公益诉讼.....	36
第一节 环境民事公益诉讼.....	37
第二节 环境行政公益诉讼.....	40
第七章 环境行政执法与环境行政责任.....	41
第一节 环境行政执法.....	41
第二节 环境行政责任概述.....	42
第三节 环境行政处罚.....	42
第八章 环境污染防治法概述.....	48
第九章 大气污染防治法.....	50
第十章 防治水污染的法律规定.....	55
第一节 水污染的概念.....	55
第二节 水污染的危害.....	55
三、水污染防治的法律规定.....	56
第十一章 噪声污染防治法.....	60
第一节 环境噪声的概念及特征.....	60
第二节 《噪声污染防治法》	61

第一章 绪论

八大公害、极端气候、温室效应与全球暖化、热岛效应、白色污染、口罩污染、赤潮与水华、碳中和/碳达峰/碳汇/碳交易

■环境的概念：环境，是指环绕着中心存在物的存在的总和，即围绕某一中心事物外部空间、条件和状况的总称。中心事物不同，环境的含义也不一样。

■环境科学所称的环境：环境指围绕着人群的空间，以及其中可以直接、间接影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造过的自然因素（如文化古迹、公园等）的总体，即人类环境。

■环境科学上的环境构成及特点 环境要素→环境结构单元→环境

环境要素：阳光、空气、冰川、森林等

环境结构单元：如水构成的水体、大气组成的大气层、土壤构成的农田、草地等、岩石构成的岩体、生物构成的生物群落

★环境要素：是指构成环境整体的各个独立的、性质不同而又服从总体演化规律的基本物质组分，亦称环境基质。可分为自然环境要素和社会环境要素。

■环境要素的特点

1、最小限制律：指环境质量的高低，取决于环境诸要素中处于“最低状态”的要素，不能用其余处于优良状态的环境要素去弥补、代替

2、等值性：各个环境要素，无论其本身在规模上或数量上如何不相同，但只要是一个独立的要素，那么它对环境质量的限制作用并无质的差别。

3、环境的整体性大于环境诸要素的个体和：一个环境的性质，不等于组成该环境各个要素性质之和，而是比这种“和”丰富得多、复杂得多

4、关联性：环境诸要素间相互联系、相互依赖

★环境结构单元：是指环境要素的配置关系

特点：1、圈层性（垂直方向上）2、地带性（水平方向上）3、节律性（时间上）4、等级性（有机界的组成中）5、稳定性和变异性（相对的稳定性、永久的变异性）

★生态学所称的环境：环境指环绕着生物界（包括人类、其他动物、植物和微生物）并影响其生存和发展的外部空间和无生命物质，如大气、水、土壤、阳光和其他无机物质。生物界涵盖了动物、植物和微生物。

■环境科学、生态学对环境立法的影响：早期的环境法主要以环境科学（研究、解决环境问题）为依据，以人类为中心，以防治污染为规范重点，以各种污染要素为立法的分类标准；现代环境立法则大量吸收了生态学的原理和方法，注重对生态系统全过程的整体保护，强调对生态系统的保护和建设并重。

★环境保护法学所称的环境：法律上的环境是指法律规范调整范围内的环境《环境保护法》第二条本法所称环境，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、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。

■经济学所称的环境：环境是指可为人类开发利用并具有经济价值的天然财富。实质上指的是人类生存和发展的天然经济基础，即自然资源。

■法律上对环境的定义取决于三个因素：

1、科学上的可能性 2、经济社会发展的必要性 3、法律上的可行性

■环境的分类

•按照环境范围的不同，分为：城市环境、区域环境、流域环境、国内环境和全球环境等。

- 根据组成环境的物质与人类活动的关系（即是否经过人类加工改造），分为：自然环境（天然环境）和人工环境（人为环境）
- 根据环境对人类生存的意义不同，可分为：生活环境和生态环境；

■环境与人类的关系

事实关系：1、环境是人类产生、生存和发展的物质基础 2、人类不断干预和改造环境（两个向度：索取资源；排放废弃物。过度→破坏/污染）

价值关系：（是对立还是统一？）①人类中心主义：以人统治自然（环境）为指导思想，自然相对于人类仅具有工具价值，强调人类的利益应成为人类处理自身与外部生态环境关系的根本价值尺度。②生态中心主义：自然界每一个生命体都具有其值得尊重的内在价值，生态系统本身具有独立的价值和演变规律，应建立一个以自然生态为尺度的伦理价值体系和相应的发展。

思考：自然的内在价值能否在法律层面上予以确认？

■环境问题

概念：环境问题是因人类活动或自然变化而引起或可能引起的环境破坏和恶化，以及由此给人类的生存和发展带来的不利影响。

分类：

1、原生环境问题

由自然力引起的环境问题为原生环境问题，也称第一环境问题。按其成因可分为：地质灾害、害性天气、水文灾害、生物灾害等；按其表现方式可分为：骤发性自然灾害和长期性自然灾害。

2、次生环境问题

是指由人类活动引起的环境问题，也称为第二类环境问题。

主要包括：环境破坏；环境污染。

成因：环境问题不仅仅是一个技术问题和经济问题。它还是一个哲学问题、宗教问题和伦理问题。环境问题的经济成因：①市场失灵（是指市场不能正确估计和分配环境资源，从而导致商品和劳务的价格不能完全反映它们的环境成本）——环境的成本外部化；对生态系统估值不当（对经济价值的使用不能以伤害经济价值为前提，可以通过行政手段为生态价值的使用设置安全屏障）；产权界定不清（公地悲剧）②政策失误。据世界银行统计，中国在“七五”至“九五”期间，政府投资决策失误率在 30%左右，资金浪费约在 4000～5000 亿。③科学不确定性（指即使依靠现有科学技术也不能就某一行为可能造成未来的不良影响得出明确和确定结论的现象）“决策于未知之中” ④国际贸易的影响。“环境控制越严，就越妨碍自由贸易；反之，自由贸易越发达，环境污染和自然破坏就越严重”。涉及对环境有影响的商品交易（如有害废弃物交易、濒危野生动植物交易）；国际投资带来的环境影响（发达国家对发展中国家的“污染转嫁”）

■环境保护：环境保护的概念最早自 1972 年联合国人类环境会议提出，其外延和内涵都在不断发展。传统的保护（protection）——对生态的保育（conservation）——对自然资源的保存或保留（perservation）

概念：环境保护是指以保证自然资源的合理开发利用，防止环境污染和生态失衡，协调社会、经济、环境的关系，保障人类生存和发展为目的和理念的行政、经济、法律和科技等行动的总称。

第二章 环境法概述

■环境法的内涵

概念：环境法是国家制定或认可的，为实现经济和社会可持续发展目的，调整有关保护和改善环境、合理利用资源、防治污染和其他公害的法律规范的总称。

理解：1、环境法的调整对象是因“人—环境（自然）—人”关系而产生的社会关系，包括生态环境保护关系和污染防治关系，其目的在于协调人类与环境的关系。2、调整的间接性。环境法作为人的规范不能直接调整人与自然的关系，法的意志性无法加诸环境这一客观物质世界。只有通过规范人的行为以达到保护环境的目的。3、环境保护法是指一切调整环境保护关系的法律规范的总称。

■环境法的产生与发展

环境法的演进大致经历了三个阶段：古代环境法阶段（第一次工业革命前）；近代环境法阶段（第一次工业革命至二次大战结束）；现代环境法阶段（二战结束至今）

•现代环境法阶段的两个时期

①“斯德哥尔摩时期”的环境法（二战结束至 20 世纪 80 年代末），是现代环境法逐步兴起、多样化发展的阶段，尤以 1972 年斯德哥尔摩联合国人类环境会议的召开为标志。

特征：1、发达国家和发展中国家的环境法发展具有不平衡性和显著的差别性（原因：两者对环境的需求严重不同）。2、环境法的子法体系初步形成并逐渐呈综合化趋势。3、开始重视设置统一的环境监督管理机构。4、环境法的特色逐步形成，出现了突破传统法律理论的一些新理念和制度。新理念如环境正义、生态伦理、动物权利观等。

此外，环境影响评价、排污许可、环境公益诉讼等开始成为正式的法律制度。

②“可持续发展时期”的环境法（20 世纪 80 年代末至今），是环境法全面发展阶段。

特征：1、立法指导思想发生新变化，可持续发展成为立法的指导思想和基本原则。2、环境法的综合化、一体化加强。3、以生态化方法和综合生态系统管理为特色。4、各国环境法之间以及国内环境法与国际环境法之间的协调日益加强。

•我国环境法的发展

1、中国古代自然哲学思想及其对早期国家自然资源保护策略的影响（尊重自然发展自身的规律）

•“以农为本”是我国历朝历代奉行的基本国策，国家对生态环境高度依赖，形成了以“天人合一”为伦理基础的传统生态环境法文化。从思想维度分析，中国古代重农敬天、崇拜自然，儒、道、法等各派思想在回答人与自然关系时，都持有人是自然一部分的整体生态观；在解释人与自然互动问题时，均持有人应遵守自然规律的观点。从规范维度观察，中国古代形成了以礼法、律典、敕令为主要形式的生态环境保护法律体系。

•中国古代先哲们认为，天、地、人构成了有机统一的宇宙整体，当追问人与天地自然之间关系如何时，古代先哲的基本观点是：天地自然是人类的生存之本，人应该与自然处于和谐的状态，也就是“天人合一”的境界。“这里的天是指世界、自然、万物。”儒家道家各自从不同的逻辑起点、用不同的话语解读了人与自然应为和谐状态的思想。

儒家、墨家、道家、法家等各派先哲们都深刻地认识到人与大自然应和谐相处，都表达了他们期望统治阶层能“顺时立政”“节用止欲”的愿望。提出不要耗尽自然资源，要让大自然持续地为社稷百姓提供物质给养。中国古代的很多思想家、政治家都主张不要恣意破坏、过度利用自然资源，否则会影响国运兴衰，贻害子孙后世。

•战国末期秦国的《田律》规定：春二月，不得伐林木、堵水道、取幼兽鸟卵；除非夏季，

不得燃草作肥。”《唐律疏议》对生态自然和生活环境的保护作了更为详尽的规定，在《杂律》一章中规定，破坏环境者与主管负责人均应受到处罚，例如，其穿墙倾倒秽污者，处以杖六十的刑罚，主管者如不禁止此种行为同罪；占据山野陂湖获利者，处以杖刑六十；不修堤坝或不按时修的行为，主管负责人应处以杖刑七十。中国古代环境保护律典层面的规范是非常丰富完备的，大至山林田苑、池河湖沼，小至牲畜、野兽、花鸟虫鱼的保护；既有城市卫生的维护，又有堤坝、沟渠的修筑以及灌溉秩序维护等，这些法律规范的实施对于当时的环境保护发挥了较大作用。

2、中华民国时期（1911-1949），有关自然资源的立法：《渔业法》（1929）；《森林法》（1932）；《狩猎法》（1932）；《土地法》（1930）。重点：对经济资源的控制

3、中华人民共和国时期的环境与资源保护立法

成果：一部综合性环境保护基本法；九部自然资源保护单行法；五部防止环境污染单行法和大量的环境保护行政法规、规章。

■环境法产生的原因

①社会原因：环境问题的集中爆发

②法律原因：现有法律不能或不足以解决集中爆发的环境问题。

1、基本法的不足：未将环境权规定为公民的一项基本权利；未明确国家和政府在环境保护方面的职责。

2、传统民法的问题和缺陷：所有权理论无法保护环境（甚至有时有害于环境，比如森林所有权人可以任意处分他的森林）；契约自由原则不利于保护环境；过错责任原则不足以保护环境（比如达标排污后仍对他人的权益造成了损害）

3、传统行政法的问题和缺陷：传统行政法以约束政府权力为核心，对自由裁量作了严格限制，不能适应环境管理的灵活性、区域性和科学性；传统行政法以权力行使为基本行为方式，强调单方干预，不能适应环境保护中的公众参与、与公众沟通的需要；传统行政法对平等主体间关系的介入和协调不足，不能以强制性手段管制可能导致环境污染的行为。

4、传统刑法的问题和缺陷：传统刑法的立法指导思想立基于对财产（包括自然资源）的经济性判断，不能适应保护生态利益的保护；传统刑法规定的犯罪多为故意对人身和财产的直接侵害，而环境污染和破坏主要不是针对具体的个人或财产进行；传统刑法多以人身刑为主要刑罚手段。

■环境法的特征

1、环境法是生态环境科技与法的结合（科技性）

2、环境法是社会法（公益性）

3、环境法是综合部门法（综合性）学科交叉性、规范复合型、保护对象广泛性、调整方法多样性。

4、环境法是以可持续发展为价值的法（可持续发展性）

■环境保护法律关系

•概念：由环境保护法律规范所确认和调整的环境保护法律主体在环境利用活动中（行为）形成的权利和义务关系。

•理解：环境利用行为可分为：本能利用行为和开发利用行为。

①本能利用行为：人类为了生存繁衍，或为谋求高质量的物质、精神与文化活动而能动地利

用环境的行为。②开发利用行为：指行为人以牟取自然的经济利益为目的，利用环境排放或处理废弃物与能量、开发自然资源等利用环境的行为。

•构成要素：法律关系三要素：主体、客体、内容

①主体：指环境权利的享有者和环境义务的承担者，包括了国家机关、社会组织、公民。

②客体：环境法律关系主体之间的权利和义务所指的对象，包括行为（环境保护行为）和物（环境要素及其形状）

③内容：权利主体之间在法律上的权利和义务

■“环境权”的概念及内容

•概念：“人类享有的在健康、舒适的环境中生存的权利”（从宪法基本人权保障规定中引申出来的一种新的权利形态）

“环境权应当作为一种人权受到宪法和法律的认可和保护，它以国家为义务主体，通过法律授权行政机关履行环境保护的职责的方式来实现。同时公民可以根据环境权参与国家的环境管理与决策”/公法层面

“环境权用于私主体之间的关系时，是一种具有自益权性质的私权”/私法层面

■环境法的体系

•基本法模式（美国）；整合化模式（英国）；复合法模式（法国）；法典化模式（日本）

•我国环境保护法体系的构成：1、宪法性规定；2、综合性环境基本法；3、环境保护单行法；4、环境标准；5、其他部门法中的环境保护规范；6、国际法中的环境保护规范

■环境保护法的基本理念

•内涵：环境保护法的基本理念是一个与环境立法目的相关联的概念，它是指环境立法思想或观念的出发点，是确立环境法指导思想和基本原则的理论基础。相较而言，立法目的比较直接和具体，一般会在环境立法中明确规定，基本理念则较为间接和抽象，有时可能在立法上与目的性规范重合，有时则隐含地表现在法的基本原则中。

•类别：环境伦理理念；环境经济理念；环境法益理念

①环境伦理理念

•“万物含生”、“天人合一”、“土地伦理”、“敬畏生命”、“自然的权利”、“环境的内在价值”、“生态利益中心主义”等

•环境伦理理念对环境法的影响：“人类利益中心主义”到“生态利益中心主义”的嬗变对现代法律实践产生了重大的影响。突出表现在：西方国家环境保护的立法方面，具体而言就是对有关环境立法不合目的性的反思和对自然权利理论的论述及其社会实践的开展。

*关于自然物的权利，最具有代表性的案例是塞拉俱乐部诉内政部长莫顿案

②环境经济理念

•“环境污染和破坏是由环境外部不经济性造成的”——“环境外部不经济性内部化”——“确定环境要素的所有权或使用权，确立相关权利的交易规则”；“国家直接采用经济手段对消极利用环境的行为征收排污费或环境税的方式筹集资金以弥补环境损失”

•环境经济理念对环境法的影响：一是从理论上对现行法律制度进行实证分析并指出制度的缺陷和改革方向；二是从方法上通过立法直接将环境经济学成果运用于法律规范的确立中；三是将可持续发展(如排污收费制度，环境税等)作为环境立法的重要目标。

③环境保护法益理念（山村恒年在总结各国环境法保护法益基础上提出）

- 个人益、企业益、地方益、国益、人类益、地球益

→保护法益的变迁体现了立法目的的不断变化

- 对环境立法的影响：Think Globally, Act Locally（放眼全球，局部行动）

从可持续发展的观念出发，环境法益应当朝向超越国家利益的人类利益方向发展。

■习近平生态文明法治思想对我国环境立法、执法和司法的影响

- 习近平总书记在主持十九届中央政治局第六次集体学习时指出：“只有实行最严格的制度，最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。”“保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。我国生态环境保护中存在的突出问题大多同体制不健全、制度不严格、法治不严密、执行不到位、惩处不得力有关。要加快制度创新，增加制度供给，完善制度配套，强化制度执行，让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线。”

习近平总书记生态文明法治思想的要义为：生态文明建设必须要纳入法治的轨道，以最严格的制度，最严密的法治，对生态环境予以最严格的保护，对破坏生态环境的行为予以最严厉的制裁，才能遏制住生态环境持续恶化的趋势，保障生态文明建设的持续健康发展。

具体而言，习近平总书记生态文明法治思想的要求为：要加大生态环境保护执法司法力度，大幅度提高破坏环境违法犯罪的成本，强化各类环境保护责任主体的法律责任，强化绿色发展法律和政策保障，用严格的法律制度保护生态环境。要建立健全自然资源产权法律制度，完善国土空间开发保护法律制度，完善生态环境保护管理法律制度，加快构建有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法治体系。

- 习近平生态保护法治思想对环境立法的影响：①过去，我国以 1989 年 12 月 26 日通过的《中华人民共和国环境保护法》为核心，各层级、各领域的环境立法形成了一个相对完整的环境法律体系，推动了生态环境保护，取得了一定成绩。但是经过近三十年的快速发展，我国积累下来的生态环境问题日益显现，进入高发频发阶段。这些突出环境问题给人民群众的生产生活、身体健康带来严重影响和损害，社会反映强烈。我国的环境保护法制体系已不能满足新时代人民群众对美好生活的要求。②2014 年 4 月 24 日全国人大修订了被称为“史上最严”的《中华人民共和国环境保护法》。与此同时，我国加大了环境保护单行法的修改力度。例如全国人民代表大会常务委员会 2015 年 8 月 29 日修订通过了《中华人民共和国大气污染防治法》，2017 年 6 月 27 日修正通过了《中华人民共和国水污染防治法》。2020 年 5 月 28 日通过《中华人民共和国民法典》确立了“绿色原则”和一系列“绿色条款”。一系列有关生态文明的法律、行政法规、地方法规规章、规范性文件出台或修改，不断完善我国生态文明法治体系，开启了我国生态文明的新征程。

- 习近平生态保护法治思想对环境执法的影响：为了改变职责划分不科学所带来的“政出多门”的弊端，2018 年国务院机构改革将环境执法职能统一整合进新组建的生态环境部，理顺了执法主体。今后应着力整合组建生态环境保护综合执法队伍，统一生态环境保护法。制定实施最严格的环境损害赔偿制度，对于污染破坏环境的任何企业或个人，处以巨额环境损害赔偿罚款，让违法者付出沉痛代价。同时明确追究监管部门监管不力、审批部门审批不严的责任，对于干扰、限制环境执法部门依法进行环境管理和查处环境违法行为的严厉追究。推动构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代化环境治理体系，健全部门联动执法、企业自我监督、边界联动监管、信息共享公开和网格化执法等环境执法体制，协同打好污染防治攻坚战和生态文明建设持久战。

- 习近平生态保护法治思想对环境司法的影响：由于环境问题具有长期性、复杂性、专业性、群体性、尖锐性等特点，其司法难度较大。为此，最高人民法院出台了《关于深入学习贯彻习近平生态文明思想，为新时代生态环境保护提供司法服务和保障的意见》。要求各级人民法院切实贯彻节约资源和保护环境的基本国策，创新体制机制，完善裁判规则，通

过专业化的环境资源审判落实最严格的源头保护、损害赔偿和责任追究制度，不断提升新时代生态环境保护的司法服务和保障水平。

在司法实践中，先后建立了环境民事公益诉讼、行政公益诉讼和生态环境赔偿诉讼等诉讼制度，创新了环侵权案件诉前证据保全、诉前禁令制度、生态环境损害赔偿资金账户、环境专家咨询和公众参与机制。在环境类案件执行方面，探索刑事责任从单一的“金钱罚”向“行为罚”转变，行政违法责任从“简单惩罚”向“替代恢复补偿”转变，形成刑事制裁、民事赔偿、生态补偿等责任方式之间的衔接，创设环保案件执行监督制度、生态环境修复效果评估制度、第三方治理制度等。

第三章 环境保护法的基本原则

■环境保护法的基本原则

•概念：是指环境保护法中规定或体现的，适用于环境保护法一切领域的基本指导方针或基本准则。

•法条链接：第五条 环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则。（《环境保护法》）

①保护优先原则

狭义：是指在环境保护管理活动中应当把环境保护放在优先的位置加以考虑，在环境利益和其他利益发生冲突的情况下，应当有限考虑环境利益，作出有利于环境保护的决定。

广义：是指按照环境保护基本国策的要求和经济社会发展与环境保护相协调的要求，在处理经济社会发展与生态和环境保护的关系时，要把生态和环境保护放在较优先的位置予以考虑和对待。

原则的适用：一、首先体现在总则规定的立法目的、基本国策、环境义务、政府环境责任上。二、体现在具体环境管理制度和救济制度上。例如：生态红线、生态安全、环境健康、环境目标责任制和考核评价制度、环境公益诉讼等。

②预防原则

内涵：是指国家在环境保护工作中采取各种预防措施，防止环境问题的产生和恶化，或者将对环境的污染和破坏控制。在能够维持生态平衡，保护人体健康和社会物质财富及保障经济、社会持续发展的限度之内，并对已经造成的环境污染和破坏进行积极治理的原则。

理解：根据这项原则：防治环境污染和破坏，要以预防为主，做到“防患于未然”；同时，应采取各种措施，综合治理已经产生的环境污染和破坏

原则的适用：一、合理规划、有计划地开发利用环境和自然资源；二、运用**环境标准**控制和减少经营活动向环境排放的污染物；三、对开发利用环境和资源的活动实行**环境评价**；四、增强风险防范意识，谨慎对待具有科学不确定性的开发利用活动

【例】A 电力公司拟架设一条 220V 的输电线路，有两种方案：第一方案是通过架设铁塔的方式将输电线架空，这种方案成本低，易操作，但会直接影响沿途优美的自然景观，且输电线产生的辐射可能会影响沿线科研单位仪器的正常使用，以及可能影响沿途数万居民的身体健康；第二种方案：采用铺设管道的方法，此方案可避免上述危害，但成本比第一方案高出一倍。

思考：在第一方案所造成危害的可能性尚未有充分证据证明的条件下，环境决策应采取哪种方案？

③综合治理原则

内涵：综合治理原则是指法律规定一切单位和个人都有保护环境的义务，并通过行政的、

市场的和自治的等各种机制和手段，积极有效地治理环境问题。

原则适用：治理主体的多元性；治理途径（法律市场行政）的多样性；治理机制的综合性

④受益者负担原则（损害担责原则）

“污染者付费”，是指污染环境造成的损失及治理污染的费用应当由排污者承担，而不应转嫁给国家和社会。

“利用者补偿”，是指开发利用环境资源者，应当按照国家有关规定承担经济补偿的责任。

“开发者保护”，是指开发利用环境资源者，不仅有依法开发自然资源的权利，同时还有保护环境资源的义务。

“破坏者恢复”，是指因开发环境资源而造成环境资源破坏的单位和个人，对其负有恢复整治的责任。

* 污染者付费的范围：各国存在分歧

一、“标准的污染者付费原则”，要求排污者承担控制污染和消除污染的费用；

二“扩展的污染者负担原则”，要求除上述费用外还得给与遭受环境污染的居民一定的补偿

•原则的适用：1、实行排污收费或征收污染税/环境税制度；2、实行废弃物品再生利用和回收制度；3、实行开发利用自然资源补偿费或税制度；4、建立环境保护共同负担制度

⑤公众参与原则

•问题：公众参与的能力、意愿

•内涵：公众参与原则，亦称依靠群众保护环境原则、环境民主原则，是指生态环境的保护与自然资源的开发利用必须依靠公众的广泛参与，环境法通过各种法定的形式和途径确立公众在参与环境管理与保护中的资格，鼓励公众积极参与环境保护事业，保障他们对污染环境 and 破坏环境的行为依法进行监督的权利（也是义务）。

•“公众”指对决策所涉及的特定利益做出反应，或与决策的结果有法律上的利害关系的一定数量的人群或团体

•范围：居民、各类专业人士、社会团体、与拟议行为有关的国家机关

•原则的适用：1、在环境影响评价和其他涉及公众利益的许可程序中建立公众参与制度；2、建立决策信息公开与披露制度；3、鼓励各类非政府的环境组织代表公众参与环境决策

【案例】地方政府 A 拟批准电力公司 B 在所辖的一条以风景优美闻名的河流上游修建一个拦水大坝发电，公民 D 是在 C 地方注册的一个河流环保团体的成员。D 得知该情况后以河流环保团体的名义找到 A 的主管机关 E，请求提供拟建大坝的环境影响等资料，但被 E 以保密为由予以拒绝。思考：D 是否有权请求 B 或 E 提供相应资料？当遭到拒绝后，能否向法院提起诉讼？

第四章 环境法的主要制度

■环境保护的基本制度

•主要类型：①事前预防类（环境保护规划制度、环境标准制度、环境影响评价制度、“三同时”制度）；②行为管制类（申报许可、环境监察、环境监测）；③影响与诱导类（环境费、排污权交易、环境标志、ISO14000 环境管理认证）；④事后补救类（突发事件应急预案、治理恢复与补救）（消除已产生的损害）。

•我国的环境保护法基本制度：环境保护规划制度、环境影响评价制度、“三同时”制度；征收环境保护费制度；许可证制度；限期治理制度；突发事件应急预案制度；环境标准制度；环境监测制度

■环境保护规划制度

•概念：★规划，是预先确定的目标及有关必要实现手段的主观设计。环境保护规划，简称环境规划，是指根据国家或者一定地区的环境状况和社会发展的需要，对一定时期和一定范围内环境的保护和改善活动所作的总体部署和安排。

•特征：综合性、整体性、区域性、动态性、约束性

•规划与计划（无实质性差异）

规划：1、规划强调发挥市场对资源配置的基础性作用；2、规划以政策和相关立法为基础，尤其强调法律角度的保障，行政权更多的是起一种导向性作用；

计划：1、计划以政府的指令性要求为基本内容；2、计划依靠行政部门上下级之间的命令与服从，以行政权的运作为核心。

【法条链接】第十三条 县级以上人民政府应当将环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划。国务院环境保护主管部门会同有关部门，根据国民经济和社会发展规划编制国家环境保护规划，报国务院批准并公布实施。

县级以上地方人民政府环境保护主管部门会同有关部门，根据国家环境保护规划的要求，编制本行政区域的环境保护规划，报同级人民政府批准并公布实施。

环境保护规划的内容应当包括生态保护和污染防治的目标、任务、保障措施等，并与主体功能区规划、土地利用总体规划和城乡规划等相衔接。《环境保护法》13条）

法条解读：

1、环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划

在我国：国民经济和社会发展规划具有重要地位，主要阐明国家和地方战略意图，明确政府工作重点、引导市场主体行为，是特定时期人们共同的行动纲领，是政府履行公共服务职责的重要依据。

2、环境保护规划的编制和公布

环境保护规划由**县级以上**地方人民政府环境保护主管部门会同有关部门编制。国家环境保护规划编制完成后，经国务院批准以“国发”文的形式印发。地方环境保护规划的编制、公布程序和国家环境规划一致。

无论国家环境保护规划还是地方环境保护规划，都要根据国民经济和社会发展规划编制，地方规划还要落实国家规划的相关要求。

3、环境保护规划的内容

环境保护规划的内容包括生态保护和污染防治的目标、任务、保障措施等。但不限于此，可根据需要，纳入其他内容，如对环境形势的分析、指导思想、基本原则等。

4、环境保护规划与其他规划的衔接

环境保护规划与主体功能区规划、土地利用总体规划、城乡规划等存在一定的交叉，应做好与这些规划的衔接。

•相关规划：

1、主体功能区规划：就是要根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹谋划未来人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类，确定主体功能定位，明确开发方向，控制开发强度，规范开发秩序，完善开发政策，逐步形成人口、经济、资源环境相协调的空间开发格局。主体功能区规划分为国家和省级两个层面。是国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划，环境保护规划应将其作为依据之一。

2、土地利用总体规划：土地利用总体规划是在一定区域内，根据国家社会经济可持续发展的要求和当地自然、经济、社会条件，对土地的开发利用、治理、保护在空间上、时间上

所作的总体安排和布局，是国家实行土地用途管制的基础。土地利用总体规划是指在各级行政区域内，根据土地资源特点和社会经济发展要求，对今后一段时期内（通常为 15 年）土地利用的总安排。

3、城乡规划：城乡规划是各级政府统筹安排城乡发展建设空间布局，保护生态和自然环境，合理利用自然资源，维护社会公正与公平的重要依据，具有重要公共政策的属性。

★我国环境保护规划体系：国家国民经济和社会发展规划五年计划中的环境保护篇章（国务院编制）；国家国民经济和社会发展规划五年计划中的生态建设和环境保护重点专项规划（国家发展与改革委员会编制）；环境保护计划（环保部门编制）（县级以上环保部门会同各部门），包括城市环境质量控制计划；污染排放控制和污染治理计划、自然生态保护计划和其他有关计划。

•环境规划的分类：

1、按规划期分，可分为长期规划、中期规划和短期规划。通常短期规划以 5 年为限，中期规划以 15 年为限，长期规划以 20、30、50 年为限。

2、按环境资源性质分，可分为：国民经济和社会发展规划；国土规划；环境保护规划；自然资源规划。

3、按制定批准机关划分，可分为：国家环境规划；地方环境规划；部门环境规划。

4、按规划的约束力划分，可分为：指令性规划（强制力）；指导性规划。

■环境影响评价制度

•概念：

狭义的环评是指在一定区域内进行开发建设活动前，对拟开发或建设的项目选址、设计、施工以及建成后可能对周围环境产生的不良影响进行调查、预测和评估，并提出防止对策措施，为该项决策提供科学依据。

广义的环评是指对重大经济开发计划、经济发展规划、经济技术政策等各项重大活动做出决策前，事先对该项活动可能对环境造成的影响进行评价。

从决策程序的角度而言，环评是指在实施对环境可能有重大影响的活动前，就该活动发生的环境影响进行调查、分析与评价，并在此基础上提出回避、减轻重大环境影响的措施和方案，经过对各项结果综合考虑、判断和公开审查后，决定是否实施该活动的一系列程序的总称。

【法条链接】：我国《环境影响评价法》第 2 条规定：本法所称环境影响评价，是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，进行跟踪监测的方法与制度。

•环评制度的特征：预测性；客观性（科学性）；综合性；强制性；严格的程序性；公众参与的广泛性。

•环评制度（EIA）的历史沿革：最早是由美国的柯德威乐教授提出的。1969 年美国《国家环境政策法》把它作为联邦政府环境管理中必须遵循的一项制度。以后，瑞典、澳大利亚、法国、新西兰、日本、泰国等国家，也都建立起了这项制度。

•我国环评制度的发展：

环境影响评价是我国最早实行的环境管理制度之一。自 20 世纪 70 年代初试行以来，迄今已有 30 余年的历史。在此期间，这项制度经历了几次重大的发展和变革：首先是 1979 年颁布的《中华人民共和国环境保护法（试行）》将环境影响评价制度纳入了法制化的轨道；其次是 1986 年颁布的《建设项目环境保护管理办法》，对环境影响评价制度的适用范围、分类管理、评价内容、审批权限等事项作出了比较全面、具体的规定，从而使这项制度的实施和管理真正进入规范化的轨道；1998 年颁布的《建设项目环境保护管理条例》

（2017 年修订）除对法律责任问题有了明确规定外，还要求从事环境影响评价的单位具有相应的资质，即实行资格审查制度；当然，最重要的发展应当是 2002 年颁布的《中华人民共和国环境影响评价法》（2016 年修订）。该法是我国第一部针对单项环境管理制度制定的国家法律。

2006 年，国家环保部颁布《环境影响评价公众参与的暂行办法》。此外，在《海洋环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《水法》《野生动物保护法》《环境噪声污染防治法》等法律中均有规定。

环评制度的主要内容：

•环评范围

美国《国家环境政策法》规定的环评：对人类环境质量具有重大影响（由背景和强度决定）的各项提案或法律草案、建议报告以及其他重大联邦行为，均应由负责官员提供一份包括下列事项的详细说明：1、拟议行为对环境的影响；2、提案行为付诸实施对环境所产生的不可避免的不良；3、提案行为的各种替代方案；4、对人类环境的区域性短期使用与维持和加强生命周期生命力之间的关系；5、提案行为付诸实施时可能产生的无法恢复和无法补救的资源耗损。

法国《自然保护法》规定的需要进行环评的范围包括：1、公共工程和私人工程；2、整治计划；3、城市化文件

日本《环境影响评定法》第 2 条规定：环境影响评定，系指就建设项目（指为特定目的而实施的一系列土地形状的变更（包括同时实施的疏浚工程）及建筑物的新建、改建或扩建）的实施给环境带来的影响，而要对每个环境构成要素的项目实施调查、预测和评价，同时，在开展这些活动的过程中研究该项目的环境保护措施，并在采取了有关措施的情况下，综合评价环境影响。

我国《环境影响评价法》第二条：本法所称环境影响评价，是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，进行跟踪监测的方法与制度。（《环评法》第 2 条）

规划环评包括：综合性规划和专项规划

建设项目环评包括：按照固定资产投资方式进行的一切开发建设活动。包括国有经济、城市集体经济、联营、股份制、外资以及个体经济和其他各种不同经济类型的开发活动。

•环评的主体

评价者：国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门；建设项目的建设者（委托环评机构进行）；有关单位、专家和公众。

审批者：规划的审批由设区的市级以上人民政府或者省级以上人民政府有关部门进行；建设项目的环评报告书、报告表，由建设单位按照国务院的规定报有审批权的环境保护行政主管部门审批。

国家对从事环境影响评价的单位（环评机构）实行资格审查制度：

一切从事建设项目环境影响评价的单位，应当申请领取《评价证书》，凭证开展建设项目环境影响评价工作。

《评价证书》设甲级、乙级两种。《评价证书》由国家环保部和省级人民政府环保行政主管部门，按照各自职责审查核发并实行监督和管理。

接受委托为建设项目环境影响评价提供技术服务的机构，应当经国务院环境保护行政主管部门考核审查合格后，颁发资质证书，按照资质证书规定的等级和评价范围，从事环境影响评价服务，并对评价结论负责。（19 条）

环境影响评价文件中的环境影响报告书或者环境影响报告表，应当由具有相应环境影响评价资质的机构编制。（20 条）

•环评的分类

（一）规划环评

•**综合性规划**（包括土地利用的有关规划，区域、流域、海域的建设、开发利用规划）

•**专项规划**（包括工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发的有关专项规划）

（二）**建设项目的环评**：建设单位应当按照下列规定组织编制环境影响报告书、环境影响报告表或者填报环境影响登记表：可能造成重大环境影响的，应当编制环境影响报告书，对产生的环境影响进行全面评价；可能造成轻度环境影响的，应当编制环境影响报告表，对产生的环境影响进行分析或者专项评价；对环境影响很小、不需要进行环境影响评价的，应当填报环境影响登记表。

【法条链接】第十六条，国家根据建设项目对环境的影响程度，对建设项目的环境影响评价实行分类管理。建设单位应当按照下列规定组织编制环境影响报告书、环境影响报告表或者填报环境影响登记表（以下统称环境影响评价文件）：（一）可能造成重大环境影响的，应当编制环境影响报告书，对产生的环境影响进行全面评价；（二）可能造成轻度环境影响的，应当编制环境影响报告表，对产生的环境影响进行分析或者专项评价；（三）对环境影响很小、不需要进行环境影响评价的，应当填报环境影响登记表。建设项目的环境影响评价分类管理名录由国务院环境保护行政主管部门制定并公布。

•环评文件的形式及内容

1、环评文件的形式

综合性规划的有关环境影响的篇章或者说明；

专项规划的环境影响报告书；

建设项目的环境影响报告书（表）和建设项目环境影响登记表

2、环评文件的内容

综合性规划的有关环境影响的篇章或者说明的内容；

对规划实施后可能造成的环境影响做出分析、预测和评估；

提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施。

【法条链接】第七条 国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门，对其组织编制的土地利用的有关规划，区域、流域、海域的建设、开发利用规划，应当在规划编制过程中组织进行环境影响评价，编写该规划有关环境影响的篇章或者说明。

规划有关环境影响的篇章或者说明，应当对规划实施后可能造成的环境影响作出分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，作为规划草案的组成部分一并报送规划审批机关。

未编写有关环境影响的篇章或者说明的规划草案，审批机关不予审批。

专项规划的环境影响报告书内容：实施该规划对环境可能造成影响的分析、预测和评估；预防或者减轻不良环境影响的对策和措施；环境影响评价的结论。

【法条链接】第十条 专项规划的环境影响报告书应当包括下列内容：

（一）实施该规划对环境可能造成影响的分析、预测和评估；

（二）预防或者减轻不良环境影响的对策和措施；

（三）环境影响评价的结论。

建设项目环境影响报告书的内容：建设项目概况；建设项目周围环境现状；建设项目对环境可能造成影响的分析、预测和评估；建设项目环境保护措施及其技术、经济论证；建设项目对环境影响的经济损益分析；对建设项目实施环境监测的建议；环境影响评价的结论。（《环评法》17条）

关于环境影响报告书中的“替代方案”：是指除拟议活动以外的其他可供选择的备选方案。具体而言就是指哪些可用来替代拟议活动，并实现该拟议活动与其目标的行动方案。我国实践中的做法：由建设单位先就已批准立项的建设项目编制出若干方案，由专家和行政部门在“比较几种方案、选择几种方案”的基础上决定最终的建设项目方案。

•环评程序

1、综合利用规划环评程序：规划有关环境影响的篇章或者说明，应当对规划实施后可能造成的环境影响作出分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，作为规划草案的组成部分一并报送规划审批机关。

规定极为简单，几乎不存在任何环评程序。

2、专项规划环评程序

（1）编制环境影响报告书（专项规划的编制机关编制）

（2）公众参与程序

专项规划的编制机关对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的规划，应当在该规划草案报送审批前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。但是，国家规定需要保密的情形除外。

编制机关应当认真考虑有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见，并应当在报送审查的环境影响报告书中附具对意见采纳或者不采纳的说明。（11条）

（3）审批前的审查

设区的市级以上人民政府在审批专项规划草案，作出决策前，应当先由人民政府指定的环境保护行政主管部门或者其他部门召集有关部门代表和专家组成审查小组，对环境影响报告书进行审查。审查小组应当提出书面审查意见。（13条）

（4）审批

专项规划的编制机关在报批规划草案时，应当将环境影响报告书一并附送审批机关审查（12条）

（5）跟踪评价

对环境有重大影响的规划实施后，编制机关应当及时组织环境影响的跟踪评价，并将评价结果报告审批机关；发现有明显不良环境影响的，应当及时提出改进措施。（15条）

3、建设项目环评程序

（1）编制环境影响报告书和报告表

（2）公众参与

（3）环境影响报告书或报告表的报批

（4）环境影响报告书或报告表的预审（行政主管机关）、审核（环保部门）和审批

（5）制作环境保护篇章

（6）环境影响的后评价和跟踪检查阶段

•规划环评与建设项目环评的关系

建设项目的环境影响评价，应当避免与规划的环境影响评价相重复。

作为一项整体建设项目的规划，按照建设项目进行环境影响评价，不进行规划的环境影响评价。

已经进行了环境影响评价的规划包含具体建设项目的，规划的环境影响评价结论应当作为建设项目环境影响评价的重要依据，建设项目环境影响评价的内容应当根据规划的环境影响评价审查意见予以简化。（18 条）

•违反环评的法律责任

1、规划编制机关的责任

规划编制机关违反本法规定，未组织环境影响评价，或者组织环境影响评价时弄虚作假或者有失职行为，造成环境影响评价严重失实的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，由上级机关或者监察机关依法给予行政处分。（29 条）

行政处分包括：警告、记过、记大过、降级、撤职开除等。

2、规划审批机关的法律责任

规划审批机关对依法应当编写有关环境影响的篇章或者说明而未编写的规划草案，依法应当附送环境影响报告书而未附送的专项规划草案，违法予以批准的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，由上级机关或者监察机关依法给予行政处分。

3、建设单位的法律责任

建设单位未依法报批建设项目环境影响报告书、报告表，或者未依照本法第二十四条的规定重新报批或者报请重新审核环境影响报告书、报告表，擅自开工建设的，由县级以上环境保护行政主管部门责令停止建设，根据违法情节和危害后果，处建设项目总投资额百分之一以上百分之五以下的罚款，并可以责令恢复原状；对建设单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。

建设项目环境影响报告书、报告表未经批准或者未经原审批部门重新审核同意，建设单位擅自开工建设的，依照前款的规定处罚、处分。

建设单位未依法备案建设项目环境影响登记表的，由县级以上环境保护行政主管部门责令备案，处五万元以下的罚款。

海洋工程建设项目的建设单位有本条所列违法行为的，依照《中华人民共和国海洋环境保护法》的规定处罚

【法条链接】第六十一条 建设单位未依法提交建设项目环境影响评价文件或者环境影响评价文件未经批准，擅自开工建设的，由负有环境保护监督管理职责的部门责令停止建设，处以罚款，并可以责令恢复原状。（《环境保护法》）

4、环评机构的法律责任

接受委托为建设项目环境影响评价提供技术服务的机构在环境影响评价工作中不負責任或者弄虚作假，致使环境影响评价文件失实的，由授予环境影响评价资质的环境保护行政主管部门降低其资质等级或者吊销其资质证书，并处所收费用一倍以上三倍以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

【法条链接】第六十五条 环境影响评价机构、环境监测机构以及从事环境监测设备和防治污染设施维护、运营的机构，在有关环境服务活动中弄虚作假，对造成的环境污染和生态破坏负有责任的，除依照有关法律法规规定予以处罚外，还应当与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带责任。（《环保法》）

【案例】A 是一家砷制品厂，在未经批准的情况下建设了一条三氧化二砷生产线。后经环保部门责令，A 委托 B 环评所补办了《建设项目环境影响报告书》。该报告结论：该工程所在区域土壤、水环境中砷含量未超标，对环境造成影响不大。不久，与 A 厂邻近村庄的村民因引用河水普遍造成砷中毒。要求 A 厂赔偿。A 认为存在环境重大缺陷的原因在于 B 未

在环评书中明确指出所致，因此损害由 B 赔偿。

问：B 是否应当承担民事责任？B 是否存在弄虚作假，存在责任，承担连带责任。

•环评制度中的公众参与

环评制度中的公众参与是指，在环境影响评价程序中，开发单位、评价单位以及审核环境影响评价机关以外的其他行政机关、非政府组织、团体、地方政府、学者专家、当地居民等有权通过一定的程序和途径，在环评程序的每一个阶段参与一切与环评程序有关的活动，以使拟议的立法决策、规划和具体的开发活动等行为不会发生损害生态环境的重大不利后果，从而符合广大公众的切身利益。

■公众参与的途径和方法：咨询委员会、非正式小型聚会、一般公开说明会、听证会、发行手册简讯、邮寄名单、小组研究、民意调查、设立公共通讯站、记者会邀请意见、回答民众疑问等。

【法条链接】第十一条 专项规划的编制机关对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的规划，应当在该规划草案报送审批前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。但是，国家规定需要保密的情形除外。编制机关应当认真考虑有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见，并应当在报送审查的环境影响报告书中附具对意见采纳或者不采纳的说明。《环评法》

第二十一条 除国家规定需要保密的情形外，对环境可能造成重大影响、应当编制环境影响报告书的建设项目，建设单位应当在报批建设项目环境影响报告书前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众的意见。

建设单位报批的环境影响报告书应当附具对有关单位、专家和公众的意见采纳或者不采纳的说明。《环评法》

第五十六条 对依法应当编制环境影响报告书的建设项目，建设单位应当在编制时向可能受影响的公众说明情况，充分征求意见。

负责审批建设项目环境影响评价文件的部门在收到建设项目环境影响报告书后，除涉及国家秘密和商业秘密的事项外，应当全文公开；发现建设项目未充分征求公众意见的，应当责成建设单位征求公众意见。《环保法》

《环境影响评价公众参与办法》（2018）

适用范围：第二条 本办法适用于可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通城市建设、旅游、自然资源开发的有关专项规划的环境影响评价公众参与，和依法应当编制环境影响报告书的建设项目的环境影响评价公众参与。国家规定需要保密的情形除外。

•对环评文件的要求：

按照国家规定应当征求公众意见的建设项目，建设单位或者其委托的环境影响评价机构应当按照环境影响评价技术导则的有关规定，在建设项目环境影响报告书中，编制公众参与篇章。

按照国家规定应当征求公众意见的建设项目，其环境影响报告书中没有公众参与篇章的，环境保护行政主管部门不得受理。（6 条）

•环境信息的公开

■信息公开义务主体：专项规划编制机关、建设者、生态环境主管部门（即评价者和审批者）

【法条链接】第四条 专项规划编制机关应当在规划草案报送审批前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。

第五条 建设单位应当依法听取环境影响评价范围内的公民、法人和其他组织的意见，鼓励建设单位听取环境影响评价范围之外的公民、法人和其他组织的意见。

第二十二条 生态环境主管部门受理建设项目环境影响报告书后，应当通过其网站或者其他方式向社会公开下列信息：（一）环境影响报告书全文；（二）公众参与说明；（三）公众提出意见的方式和途径。公开期限不得少于 10 个工作日。

第二十三条 生态环境主管部门对环境影响报告书作出审批决定前，应当通过其网站或者其他方式向社会公开下列信息：（一）建设项目名称、建设地点；（二）建设单位名称；（三）环境影响报告书编制单位名称；（四）建设项目概况、主要环境影响和环境保护对策与措施；（五）建设单位开展的公众参与情况；（六）公众提出意见的方式和途径。公开期限不得少于 5 个工作日。

■信息公开的时间及内容

【第九条】建设单位应当在确定环境影响报告书编制单位后 7 个工作日内，通过其网站、建设项目所在地公共媒体网站或者建设项目所在地相关政府网站（以下统称网络平台），公开下列信息：（一）建设项目名称、选址选线、建设内容等基本情况，改建、扩建、迁建项目应当说明现有工程及其环境保护情况；（二）建设单位名称和联系方式；（三）环境影响报告书编制单位的名称；（四）公众意见表的网络链接；（五）提交公众意见表的方式和途径。

在环境影响报告书征求意见稿编制过程中，公众均可向建设单位提出与环境影响评价相关的意见。公众意见表的内容和格式，由生态环境部制定。

【第十条】建设项目环境影响报告书征求意见稿形成后，建设单位应当公开下列信息，征求与该建设项目环境影响有关的意见：（一）环境影响报告书征求意见稿全文的网络链接及查阅纸质报告书的方式和途径；（二）征求意见的公众范围；（三）公众意见表的网络链接；（四）公众提出意见的方式和途径；（五）公众提出意见的起止时间。

建设单位征求公众意见的期限不得少于 10 个工作日。

【第二十二条】生态环境主管部门受理建设项目环境影响报告书后，应当通过其网站或者其他方式向社会公开下列信息：（一）环境影响报告书全文；（二）公众参与说明；（三）公众提出意见的方式和途径。公开期限不得少于 10 个工作日。

【第二十三条】生态环境主管部门对环境影响报告书作出审批决定前，应当通过其网站或者其他方式向社会公开下列信息：（一）建设项目名称、建设地点；（二）建设单位名称；（三）环境影响报告书编制单位名称；（四）建设项目概况、主要环境影响和环境保护对策与措施；（五）建设单位开展的公众参与情况；（六）公众提出意见的方式和途径。公开期限不得少于 5 个工作日。

•征求公众意见

■公众范围的确定：【第十五条】建设单位决定组织召开公众座谈会、专家论证会的，应当在会议召开的 10 个工作日前，将会议的时间、地点、主题和可以报名的公众范围、报名方式，通过网络平台和在建设项目所在地公众易于知悉的场所张贴公告等方式向社会公告。建设单位应当综合考虑地域、职业、受教育水平、受建设项目环境影响程度等因素，从报名的公众中选择参加会议或者列席会议的公众代表，并在会议召开的 5 个工作日前通知拟邀请的相关专家，并书面通知被选定的代表。

■征求公众意见的形式：

- 1、调查公众意见和咨询专家意见
- 2、座谈会、论证会
- 3、听证会

■对公众意见的处理:

1、存档、保存原始资料

2、在环境影响报告书中附具对公众意见采纳或者不采纳的说明

【第十八条】建设单位应当对收到的公众意见进行整理，组织环境影响报告书编制单位或者其他有能力的单位进行专业分析后提出采纳或者不采纳的建议。

建设单位应当综合考虑建设项目情况、环境影响报告书编制单位或者其他有能力的单位的建议、技术经济可行性等因素，采纳与建设项目环境影响有关的合理意见，并组织环境影响报告书编制单位根据采纳的意见修改完善环境影响报告书。

对未采纳的意见，建设单位应当说明理由。未采纳的意见由提供有效联系方式的公众提出的，建设单位应当通过该联系方式，向其说明未采纳的理由。（未采纳公众还可以向环保部门要求复核）

【第二十八条】建设单位应当将环境影响报告书编制过程中公众参与的相关原始资料，存档备查。

■“三同时制度”

■ “三同时” 制度建立和发展

1979 年颁布的《环境保护法（试行）》确认了这一制度。

1989 年颁布的《环境保护法》第 26 条规定：建设项目中防治污染的措施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。防治污染的设施必须经原审批环境影响报告书的环境保护行政主管部门验收合格后，该建设项目方可投入生产或者使用。

《水污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《环境噪声污染防治法》《大气污染防治法》等单行法也对“三同时”制度做了规定。

■ “三同时” 制度的主要内容

适用范围：1、新建、改建、扩建项目（建设项目）2、技术改造项目 3、一切可能对环境造成污染或破坏的开发建设项目 4、确有经济效益的综合利用项目

具体内容：

1、建设项目的初步设计，应当按照环境保护设计规范的要求，编制环境保护篇章。主要包括：环境保护的设计依据；主要污染源和主要污染物及排放方式；计划采用的环境标准；环境保护设施及简要工艺流程；对建设项目引起的生态变化采取的防范措施，绿化设计，环境保护设施投资概算等。

2、建设项目的施工，环境保护设施必须与主体工程同时施工。

3、建设项目的主体工程完工后，需进行试生产的，其配套建设的环境保护设施必须与主体工程同时投入运行。

4、建设项目竣工后，建设单位应当向审批该项目环境影响报告书(表)或登记表的部门，申请该项目需要配套建设的环境保护设施的竣工验收，并应与主体工程的竣工验收同时进行

5、建设项目需要配套建设的环境保护设施验收合格，该建设项目方可正式投入生产和使用

■违反“三同时”制度的法律责任

【第四十八条】违反本法第十四条第二款规定，排污单位故意不正常使用水污染物处理设施，或者未经环境保护部门批准，擅自拆除、闲置水污染物处理设施，排放污染物超过规定标准的，由县级以上地方人民政府环境保护部门责令恢复正常使用或者限期重新安装使用，并处罚款。《中华人民共和国水污染防治法》

【第四十六条】违反本法规定，有下列行为之一的，环境保护行政主管部门或者本法第四条第二款规定的监督管理部门可以根据不同情节，责令停止违法行为，限期改正，给予警告或者处以五万元以下罚款：（三）排污单位不正常使用大气污染物处理设施，或者未经环境保护行政主管部门批准，擅自拆除、闲置大气污染物处理设施的；（《大气污染防治法》）

【习题】1.专项规划的环境影响报告书的内容当为（ACD）

A.实施该规划对环境可能造成的影响的分析、预测和评估 B.环境影响评价的过程 C.预防和减轻不良影响的措施和对策 D.环境影响评价的结论

2.我国现行对环境影响评价制度作了规定的法律法规有（CDE）

A.1979年《环境保护法（试行）》 B.1986年《建设项目环境保护管理办法》 C.1998年《建设项目环境保护管理条例》 D.《海洋环境保护法》 E.《大气污染防治法》

4.《环境影响评价公众参与暂行办法》规定在选择和确定被征求意见的公众的确定方面，应综合考虑的因素包括（BCE） A 文化程度 B 职业 C 专业知识背景 D 年龄 E 受影响程度

5、建设单位在环评文件报送审查前征求公众意见的期限不能少于（A）

A10日 B5日 C15日 D30日

■环境标准和环境监测

•**环境标准：**环境标准是国家为了保护公众健康，防治环境污染，保证生态安全，合理利用能源和自然资源，依据环境法律和政策制定的，用以规范有关环境的活动和结果的准则。

意义：①是制定环境保护规则和计划的重要依据，是一定时期环境保护目标的具体体现；②是实施环境保护法的基本保证、是强化环境监督管理的核心；③是提高环境质量的重要手段；④是推动环境科学技术进步的动力。

分类：

一、依职权范围，可分为国家环境标准；地方环境标准；国家环保总局标准。

二、依据内容划分：

1、环境质量标准：在一定时间和空间范围内，对环境有害物质或者因素的容许浓度所做的规定。环境质量标准是衡量环境是否受到污染的尺度，是制定污染物排放标准的重要依据。环境质量标准按照环境要素划分，可分为：水环境质量标准，大气环境质量标准、土壤环境质量标准等类别。

2、环境基准：是指环境中的污染物等对人或其他生物等特定对象不产生不良或者有害效应的最大限制。

环境基准：按环境要素可分为大气质量基准、水质质量基准、土壤质量基准等；按保护对象可分为环境卫生基准、水生生物基准、植物基准等。

环境基准与环境质量标准的区别：环境基准是有污染物同特定对象之间的剂量反应关系确定的，不考虑社会、经济、技术等人为因素，不具有法律效力；环境质量标准以环境基准为依据，并考虑社会、经济、技术等因素，经过综合分析制定的，由国家管理机构颁布，般具有法律强制性。但二者关系密切，前者是制定后者的科学依据，后者制定的污染物容许剂量或浓度原则上应小于或者等于相应的基准值。

【法条链接】第十五条 国务院环境保护主管部门制定国家环境质量标准。省、自治区、直辖市人民政府对国家环境质量标准中未作规定的项目，可以制定地方环境质量标准；对国家环境质量标准中已作规定的项目，可以制定严于国家环境质量标准的地方环境质量标准。地方环境质量标准应当报国务院环境保护主管部门备案。国家鼓励开展环境基准研究

3、污染物排放标准：是为了实现环境质量标准目标，结合技术经济条件和环境特点，对排入环境的污染物或有害因素所做的控制规定。

制定污染物排放标准的原则：一是应当根据环境质量标准制定，使规定的污染物容许排放量尽量满足环境质量标准的要求；二是应当根据国家的经济技术条件，考虑所规定的污染物容许排放量在经济上的合理性和控制技术上的可行性。

【法条链接】第十六条 国务院环境保护主管部门根据国家环境质量标准和国家经济、技术条件，制定国家污染物排放标准。省、自治区、直辖市人民政府对国家污染物排放标准中未作规定的项目，可以制定地方污染物排放标准；对国家污染物排放标准中已作规定的项目，可以制定严于国家污染物排放标准的地方污染物排放标准。地方污染物排放标准应当报国务院环境保护主管部门备案。

4、环境环境监测方法标准：指为监测环境质量和污染物排放、规范采样、分析测试、数据处理等技术所制定的国家环境监测方法标准。

5、环境标准样品标准：指为保证环境监测数据的准确、可靠，对用于量值传递或者质量控制的材料、实物样品所制定的国家环境标准、样品。

6、环境基础标准：是指对环境保护工作中，需要统一的技术术语、代号（代码）图形、指南、导则及信息编码等，制定的国家环境基础标准。

三、依是否具有强制性：强制性环境标准（目前：环境质量标准和污染物排放标准）；推荐性环境标准

•什么是 PM2.5?

PM2.5 是指大气中直径小于或等于 2.5 微米的颗粒物，也称为可入肺颗粒物。它的直径还不到人的头发丝粗细的 1/20。虽然 PM2.5 只是地球大气成分中含量很少的组分，但它对空气质量和能见度等重要的影响。与较粗的大气颗粒物相比，PM2.5 粒径小，富含大量的有毒、有害物质且在大气中的停留时间长、输送距离远，因而对人体健康和大气环境质量的影响更大。2012 年 2 月，国务院同意发布新修订的《环境空气质量标准》增加了 PM2.5 监测指标。

•环境标准体系：环境标准体系是指根据环境标准的性质、内容和功能，以及他们之间的内在联系，将其进行分级、分类，构成一个有机联系的统一整体。

中国环境标准体系

环境标准的名称	制定依据	发布	性质
国家或地方质量标准	法律	环保部 / 省级政府	强制性
国家或地方污染排放标准	法律	环保部/省级政府	强制性
环境监测方法标准	规章	环保部	推荐性
环境基础标准	规章	环保部	推荐性
环境标准样品标准	规章	环保部	推荐性
国家环境保护总局标准	规章	环保部	推荐性
环境保护相关行业标准	法律	行业协会 / 联合会	推荐性
环境保护相关企业标准	法律	企业	推荐性

•环境标准制订的程序：编制标准制（修）订项目计划；组织拟订标准草案；对标准草案征求意见；组织审议标准草案；审查批准标准草案；按各类标准规定的程序编号发布

•标准实施的监督：县级以上人民政府环境保护行政主管部门，负责本行政区域内环境标准实施的监督。对不执行强制性环境标准的，依法予以处罚。

【例】现行大气污染物排放标准中一直允许企业向大气排放一定浓度的 A 物质。但，最近科学家才证实 A 物质是一种强致癌物。为此环保部门立即发出命令：禁止企业向大气排放 A 物质。对此，排放 A 物质的企业认为，环保部门无权禁止企业向大气排放 A 物质，因为只要企业向大气排放 A 物质符合现行大气污染排放标准其行为即为合法？

问：在现行排放标准修订前，环保部门是否有权禁止企业排放 A 物质？ 有权，根据环保部门环境监督的职权进行制止。

【例】2017 年 2 月，李某与朱某租用他人厂房作为电泳加工房，在无环评手续和无污水处理设备的况下，进行违法生产加工，并将污水直接外排至厂房后的排水沟及堰塘里。2017 年 4 月，当地环保局对该厂突击检查，发现了上述违法行为。环保执法大队对排水沟水体进行了取样监测结果显示废水中锌含量为 24.6mg/L。

检察院起诉认为，李某和朱某违反国家规定，非法排放有毒污染物，其厂房所在地水质管理目标为Ⅲ类。根据《污水综合排放标准 GB8978-1996》4.1.1 的规定，案涉所在地的排放标准应执行一级标准。而一级标准中锌排放浓度限值为 2mg/L，因此工厂排放的锌含量超标 12.3 倍，属于《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》（下称《解释》）第一条第（四）款规定的“严重污染环境”的情形，故李某和朱某构成污染环境罪。

李某的辩护律师认为，检察院错误适用污染物排放标准，案涉厂房所在地应执行二级标准（锌排放浓度限值为 5mg/L），污染物含量只超标 4.8 倍，未达到《解释》规定的“严重污染环境”的标准，故李某的行为不构成污染环境罪。

法院认为，检察院错误理解水域划分和水质管理目标划分的区别。案涉厂房所在地水质管理目标为Ⅲ类，并非指该地属于Ⅲ类水域，故不应适用一级标准，而应适用二级标准。因此，污水中锌含量未达到《解释》规定的“超标 10 倍以上”的标准，故李某和朱某不构成污染环境罪。

这是一个典型的错误适用污染物排放标准的案例。本案中涉及水域分类和地表水水质管理目标分类两个概念：前者是根据地表水环境功能和保护目标，按功能高低依次划分为五类，每一类对应一个污水排放标准，每个排放标准对应不同的锌含量限值（见表 1）；后者是根据《地表水环境质量标准（GB 3838-2002）》，将地表水水质分为五个类别，每一类也对应不同的锌含量限值，以此对地表水水质进行管理（见表 2）。换言之，前者是污水排放标准，后者是地表水水质标准。本案案涉所在地水质管理目标为Ⅲ类，检察院错误地理解为水域分类为Ⅲ类，故错误地认为应当适用一级排放标准。实际上，本案应适用水域分类第Ⅴ类，适用二级排放标准，对应的锌含量限值为 5mg/L，故排放浓度超标倍数为 4.8 倍，未达到锌含量超标 10 倍的标准，不构成《解释》规定的“严重污染环境”的情形。因此，李某和朱某均不构成污染环境罪。

•ISO14000 环境管理标准

ISO14000 是国际标准化组织为了满足各类组织建立环境管理体系的需要而制定的，旨在规范给过企业和社会团体等所有类型的组织的环境行为，从而达到减少环境污染、节约资源的目的，并消除贸易壁垒，促进世界贸易发展的国际统一的环境管理标准。它用标准和指南的形式规范了环境管理的内容、方式以及认证所需的审核程序。

ISO14000 的主要内容：①ISO14001 是 ISO4000 的主体标准，是制定该系列标准的依据；②ISO14004 《环境管理体系——原则、体系和支持技术通用指南》；③ISO14010 《环境审核指南——通用原则》；④ISO14011 《环境审核指南——审核程序——环境管理体系审核》；⑤ISO14012 《环境审核指南——环境审核员资格要求》；⑥ISO14040 《生命周期评估——原则和框架》

ISO14000 系列标准的特点：1、以市场驱动为前提；2、标准的预防性；3、标准的可操作性；4、标准的广泛适用性；5、标准的自愿性原则环境监测

•环境监测：

概念：指人们对影响人类和其他生物生存和发展的环境质量状况进行的监视性测定的活动

【法条链接】第十七条 国家建立、健全环境监测制度。国务院环境保护主管部门制定监测规范，会同有关部门组织监测网络，统一规划国家环境质量监测站（点）的设置，建立监测数据共享机制，加强对环境监测的管理。有关行业、专业等各类环境质量监测站（点）的设置应当符合法律法规规定和监测规范的要求。监测机构应当使用符合国家标准的监测设备，遵守监测规范。监测机构及其负责人对监测数据的真实性和准确性负责。

主要内容：物理指标的测定；化学指标的测定；生态系统的监测

意义：是掌握环境质量状况和发展趋势的重要手段；是科学管理环境和环境执法监督的基础；是正确处理环境污染事故和污染纠纷的技术依据

目的：是为了准确、及时和全面地反映环境质量现状及其发展趋势，为环境管理、污染源控制、环境规划等提供科学依据。

任务：进行环境质量方面的监测，系统掌握和提供环境质量状况及其发展趋势；进行污染监督方面的监测，为环境管理提供技术支持和服务；进行环境科研和服务方面的监测，发展环境监测技术，为社会多做贡献。

管理机构：环境保护行政主管部门分级设立监测管理机构。

工作机构：目前，我国的环境监测机构包括中国环境监测总站、省级站、省辖市市级中心站以及各区县四级环境监测站。此外，国土资源、海洋、水利、交通等部门也分别设有环境监测机构。

环境监测网：国家网、省级网、市级网。

环境监察员：由国家在各级环境监测站设立的专门从事环境监察工作的人员，是环境监测站对各单位以及个人排放污染物情况和破坏或者影响环境质量的行为进行监测和监督检查的代表。

环境检测报告制度：

1、报告的种类：数据型和文字型。

2、报告的管理：①各类报告任何人不得占有，归国家所有；②属于需要保密的数据、资料必须按照国家保密制度进行；③未经市级以上环保部门许可，任何单位或个人不得向本单位提供、引用和发表尚未正式公布的监测报告、数据等相关资料。

■全国突发环境事件应急预案的主要内容

•预案编制依据：依据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国安全生产法》《国家突发公共事件总体应急预案》《中华人民共和国突发事件应对法》及相关的法律、行政法规，制定本预案。

•突发环境事件紧急预案制度

突发公共事件：2006年1月8日国务院发布了《国家突发公共事件总体应急预案》将突发公共事件分为四类：（1）自然灾害。主要包括水旱灾害，气象灾害，地震灾害，地质灾害，海洋灾害，生物灾害和森林草原火灾等。（2）事故灾难。主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故，交通运输事故，公共设施和设备事故，环境污染和生态破坏事件等。（3）公共卫生事件。主要包括传染病疫情，群体性不明原因疾病，食品安全和职业危害，动物疫情，以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。（4）社会安全事件。主要包括恐怖袭击事件，经济安全事件和涉外突发事件等

全国突发公共事件应急预案体系包括：**1、突发公共事件总体应急预案。**总体应急预案是全国应急预案体系的总纲，是国务院应对特别重大突发公共事件的规范性文件。**2、突发公共事件专项应急预案。**专项应急预案主要是国务院及其有关部门为应对某一类型或某几类类型突发公共事件而制定的应急预案。**3、突发公共事件部门应急预案。**部门应急预案是国务院有关部门根据总体应急预案、专项应急预案和部门职责为应对突发公共事件制定的预案。**4、突发公共事件地方应急预案。**具体包括：省级人民政府的突发公共事件总体应急预案、专项应急预案和部门应急预案；各市（地）、县（市）人民政府及其基层政权组织的突发公共事件应急预案。上述预案在省级人民政府的领导下，按照分类管理、分级负责的原则，由地方人民政府及其有关部门分别制定。**5、企事业单位**根据有关法律法规制定的应急预案。**6、举办大型会展和文化体育等重大活动，**主办单位应当制定应急预案。

突发环境事件：指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、重大财产损失和对全国或者某一地区的经济和社会稳定、政治安定构成重大威胁和损害，有重大社会影响的涉及公共安全的环境事件。

意义：**1、**有利于预防突发环境事件的发生；**2、**有利于提高处理、处置突发环境事件的能力。适用范围：**1、**超出事件发生地省（区、市）人民政府突发环境事件处置能力的应对工作；

2、跨省（区、市）突发环境事件应对工作；**3、**国务院或者全国环境保护部际联席会议需要协调、指导的突发环境事件或者其他突发事件次生、衍生的环境事件。*核事故的应急响应应遵照国家核应急协调委有关规定执行。

突发环境事件的分类：**1、**突发环境污染事件 **2、**生物物种安全环境事件（外来物种入侵）**3、**辐射环境污染事件

突发环境事件的分级：按照突发事件严重性和紧急程度，突发环境事件分为特别重大环境事件（Ⅰ级）、重大环境事件（Ⅱ级）、较大环境事件（Ⅲ级）和一般环境事件（Ⅳ级）四级。**特别重大环境事件（Ⅰ级）**：**（1）**发生30人以上死亡，或中毒（重伤）100人以上；

（2）因环境事件需疏散、转移群众5万人以上，或直接经济损失1000万元以上；**（3）**区域生态功能严重丧失或濒危物种生存环境遭到严重污染；**（4）**因环境污染使当地正常的经济、社会活动受到严重影响；**（5）**利用放射性物质进行人为破坏事件，或1、2类放射源失控造成大范围严重辐射污染后果；**（6）**因环境污染造成重要城市主要水源地取水中断的污染事故；**（7）**因危险化学品（含剧毒品）生产和贮运中发生泄漏，严重影响人民群众生产、生活的污染事故。

重大环境事件（Ⅱ级）：**（1）**发生10人以上、30人以下死亡，或中毒（重伤）50人以上、100人以下；**（2）**区域生态功能部分丧失或濒危物种生存环境受到污染；**（3）**因环境污染使当地经济、社会活动受到较大影响，疏散转移群众1万人以上、5万人以下的；**（4）**1、2类放射源丢失、被盗或失控；**（5）**因环境污染造成重要河流、湖泊、水库及沿海水域大面积污染，或县级以上城镇水源地取水中断的污染事件。

国家突发环境事件应急组织体系：国家突发环境事件应急组织体系由应急领导机构、综合协调机构、有关类别环境事件专业指挥机构、应急支持保障部门、专家咨询机构、地方各级人民政府突发环境事件应急领导机构和应急救援队伍组成。在国务院的统一领导下，全国环境保护部际联席会议负责统一协调突发环境事件的应对工作，各专业部门按照各自职责做好相关专业领域突发环境事件应对工作，各应急支持保障部门按照各自职责做好突发环境事件应急保障工作。专家咨询机构为突发环境事件专家组。地方各级人民政府的突发环境事件应急机构由地方人民政府确定。突发环境事件国家应急救援队伍由各相关专业的应急救援队伍组成。环保部应急救援队伍由环境应急与事故调查中心、中国环境监测总站、核安全中心组成。

运行机制：

一、预防与预警机制

1、信息监测

国务院有关部门和地方各级人民政府及其相关部门，负责突发环境事件信息接收、报告、处理、统计分析，以及预警信息监控。

（1）环境污染事件、生物物种安全事件、辐射事件信息接收、报告、处理、统计分析由环保部门负责；

（2）海上石油勘探开发溢油事件信息接收、报告、处理、统计分析由海洋部门负责；

（3）海上船舶、港口污染事件信息接收、报告、处理、统计分析由交通部门负责。

环境污染事件和生物物种安全预警信息监控由环保部负责；海上石油勘探开发溢油事件预警信息监控由海洋局负责；海上船舶、港口污染事件信息监控由交通部负责；辐射环境污染事件预警信息监控由环保部（核安全局）负责。特别重大环境事件预警信息经核实后，及时上报国务院。

2、预防工作

（1）开展污染源、放射源和生物物种资源调查。开展对产生、贮存、运输、销毁废弃化学品、放射源的普查，掌握全国环境污染源的产生、种类及地区分布情况。了解国内外的有关技术信息、进展情况和形势动态，提出相应的对策和意见。

（2）开展突发环境事件的假设、分析和风险评估工作，完善各类突发环境事件应急预案。

（3）加强环境应急科研和软件开发工作。研究开发并建立环境污染扩散数字模型，开发研制环境应急管理系统软件。

3、预警及其措施

按照突发事件严重性、紧急程度和可能波及的范围，突发环境事件的预警分为四级，预警级别由低到高，颜色依次为蓝色、黄色、橙色、红色。根据事态的发展情况和采取措施的效果，预警颜色可以升级、降级或解除。收集到的有关信息证明突发环境事件即将发生或者发生的可能性增大时，按照相关应急预案执行。

进入预警状态后，当地县级以上人民政府和政府有关部门应当采取以下措施：（1）立即启动相关应急预案。（2）发布预警公告。蓝色预警由县级人民政府负责发布。黄色预警由市（地）级人民政府负责发布。橙色预警由省级人民政府负责发布。红色预警由事件发生地省级人民政府根据国务院授权负责发布。（3）转移、撤离或者疏散可能受到危害的人员，并进行妥善安置。（4）指令各环境应急救援队伍进入应急状态，环境监测部门立即开展应急监测，随时掌握并报告事态进展情况。（5）针对突发事件可能造成的危害，封闭、隔离或者限制使用有关场所，中止可能导致危害扩大的行为和活动。（6）调集环境应急所需物资和设备，确保应急保障工作。

*预警信息的公告：预警信息包括突发公共事件的类别、预警级别、起始时间、可能影响范围、警示事项、应采取的措施和发布机关等。预警信息的发布、调整和解除可通过广播、电视、报刊、通信、信息网络、警报器、宣传车或组织人员逐户通知等方式进行，对老、幼、病、残、孕等特殊人群以及学校等特殊场所和警报盲区应当采取有针对性的公告方式。

二、应急处置（包括信息报告、先期处置、应急响应和应急结束）

应急响应机制

1、分级响应机制

突发环境事件应急响应坚持属地为主的原则，地方各级人民政府按照有关规定全面负责突发环境事件应急处置工作，环保部及国务院相关部门根据情况给予协调支援。

按突发环境事件的可控性、严重程度和影响范围，突发环境事件的应急响应分为特别重大（Ⅰ级响应）、重大（Ⅱ级响应）、较大（Ⅲ级响应）、一般（Ⅳ级响应）四级。超出本级应急处置能力时，应及时请求上一级应急救援指挥机构启动上一级应急预案。Ⅰ级应急响应由环保部和国务院有关部门组织实施。

2、应急响应程序

Ⅰ级响应时，环保部按下列程序和内容响应：（1）开通与突发环境事件所在地省级环境应急指挥机构、现场应急指挥部、相关专业应急指挥机构的通信联系，随时掌握事件进展情况；（2）立即向环保部领导报告，必要时成立环境应急指挥部；（3）及时向国务院报告突发环境事件基本情况和应急救援的进展情况；（4）通知有关专家组成专家组，分析情况。根据专家的建议，通知相关应急救援力量随时待命，为地方或相关专业应急指挥机构提供技术支持；（5）派出相关应急救援力量和专家赶赴现场参加、指导现场应急救援，必要时调集事发地周边地区专业应急力量实施增援。

有关类别环境事件专业指挥机构接到特别重大环境事件信息后，主要采取下列行动：（1）启动并实施本部门应急预案，及时向国务院报告并通报环保总局；（2）启动本部门应急指挥机构；（3）协调组织应急救援力量开展应急救援工作；（4）需要其他应急救援力量支援时，向国务院提出请求。

省级地方人民政府突发环境事件应急响应，可以参照Ⅰ级响应程序，结合本地区实际，自行确定应急响应行动。需要有关应急力量支援时，及时向环保总局及国务院有关部门提出请求。

3、信息报送与处理（1h 报告制）

（1）突发环境事件报告时限和程序

突发环境事件责任单位和责任人以及负有监管责任的单位发现突发环境事件后，应在 1 小时内向所在地县级以上人民政府报告，同时向上一级相关专业主管部门报告，并立即组织进行现场调查。紧急情况下，可以越级上报。负责确认环境事件的单位，在确认重大（Ⅱ级）环境事件后，1 小时内报告省级相关专业主管部门，特别重大（Ⅰ级）环境事件立即报告国务院相关专业主管部门，并通报其他相关部门。地方各级人民政府应当在接到报告后 1 小时内向上一级人民政府报告。省级人民政府在接到报告后 1 小时内，向国务院及国务院有关部门报告。

（2）突发环境事件报告方式与内容

突发环境事件的报告分为初报、续报和处理结果报告三类。初报从发现事件后起 1 小时内上报；续报在查清有关基本情况后随时上报；处理结果报告在事件处理完毕后立即上报。

初报可用电话直接报告，主要包括：环境事件的类型、发生时间、地点、污染源、主要污染物质、人员受害情况、捕杀或砍伐国家重点保护的野生动植物的名称和数量、自然保护区受害面积及程度、事件潜在的危害程度、转化方式趋向等初步情况。

续报可通过网络或书面报告，在初报的基础上报告有关确切数据，事件发生的原因、过程、进展情况及采取的应急措施等基本情况。

处理结果报告采用书面报告，处理结果报告在初报和续报的基础上，报告处理事件的措施、过程和结果，事件潜在或间接的危害、社会影响、处理后的遗留问题，参加处理工作的有关部门和工作内容，出具有关危害与损失的证明文件等详细情况。

4、指挥和协调

5、应急监测

6、信息发布（全国环境保护部际联席会议负责突发环境事件信息对外统一发布工作。）

7、安全防护 8、应急终止条件

应急终止条件，符合下列条件之一

(1) 事件现场得到控制，事件条件已经消除；(2) 事件所能造成的危害已经被彻底消除，无继发可能；(3) 采取了必要的防护措施以保护公众免受再次危害，并使事件可能引起的中长期影响趋于合理且尽量低的水平；(4) 污染源的泄漏或释放已降至规定限值以内；

(5) 事件现场的各种专业应急处置行动已无继续的必要

三、恢复与重建

四、信息发布

■环境许可证制度

据公民、法人或其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定（法律一般禁止）活动的行为。在法律上，许可表现为认可、登记、承认等，并通常以证书的形式表现。许可证既是国家对行政管理相对人从事某种活动的一种法律上的认可，又是行政管理相对人得到法律保护的凭证。

许可证制度，是指有关许可证的申请、审核、颁发、中止与废止和监督管理等方面所作规定的总称。环境许可证主要分为三大类：一是防止环境污染许可证，如排污许可证、海洋倾废许可证等；二是防止环境破坏许可证，如林木采伐许可证、捕捞许可证等；三是整体环境保护许可证，如建设用地许可证、进出口许可证、核设施建造、运行许可证等。

•排污许可证制度的概念及特征

排污许可：是指环境保护部门针对排污者的申请，依法审核判定并确认排污者是否具备向环境合法排污的条件和标准，并对该排污行为进行全程监督的行政行为。

排污许可制度：是指有关排污许可证的申请、审核、颁发、中止、吊销、监督管理和罚则等方面所作的规定的总称。

排污许可的特征：1、须由特定的环境利用行为人申请；2、须以解除环境与资源保护法律上的一般禁止（环境与资源保护法律上的一般禁止，是指环境利用行为与事项本为社会和私人的自由，但由于公共利益的需要而在行政上设立一定的限制）为前提；3、须为环境利用行为人受益。

排污许可证的制度沿革：世界上澳大利亚早在 1970 年就把排污许可证制度列为废物污染控制的核心；我国于 1987 年开始在水污染防治领域进行排污许可证制度的试点工作；1988 年 3 月，国家环保局发布了《水污染物排放许可证管理暂行办法》并在上海、北京等 18 个市（县）开展“水污染物排放许可证”试点工作；国家环保局于 1991 年 4 月决定在上海、天津等 16 城市进行排放大气污染物许可证制度的试点工作；1999 年修订后颁布的《海洋环境保护法》和 2000 年颁布的《大气污染防治法》均规定了排污许可证制度；新《环境保护法》45 条规定了排污许可制度；2020 年 12 月 9 日国务院第 117 次常务会议通过《排污许可管理条例》，自 2021 年 3 月 1 日起施行

排污许可证制度的主要内容：

一、适用范围

依照法律规定实行排污许可管理的企业事业单位和其他生产经营者（以下称排污单位），应当依照本条例规定申请取得排污许可证；未取得排污许可证的，不得排放污染物。

实行排污许可管理的排污单位范围、实施步骤和管理类别名录，由国务院生态环境主管部门拟订并报国务院批准后公布实施。（第 2 条）

二、分类管理

根据污染物产生量、排放量、对环境的影响程度等因素，对排污单位实行排污许可分类管理：

（一）污染物产生量、排放量或者对环境的影响程度较大的排污单位，实行排污许可重点管理；（二）污染物产生量、排放量和对环境的影响程度都较小的排污单位，实行排污许可简化管理。（第 2 条）

三、排污许可证的监督管理主体

国务院生态环境主管部门负责全国排污许可的统一监督管理。

设区的市级以上地方人民政府生态环境主管部门负责本行政区域排污许可的监督管理。

四、排污许可证内容

【第十三条】排污许可证应当记载下列信息：（一）排污单位名称、住所、法定代表人或者主要负责人、生产经营场所所在地等；（二）排污许可证有效期限、发证机关、发证日期、证书编号和二维码等；（三）产生和排放污染物环节、污染防治设施等；（四）污染物排放口位置和数量、污染物排放方式和排放去向等；（五）污染物排放种类、许可排放浓度、许可排放量等；（六）污染防治设施运行和维护要求、污染物排放口规范化建设要求等；（七）特殊时段禁止或者限制污染物排放的要求；（八）自行监测、环境管理台账记录、排污许可证执行报告的内容和频次等要求；（九）排污单位环境信息公开要求；（十）存在大气污染物无组织排放情形时的无组织排放控制要求；（十一）法律法规规定排污单位应当遵守的其他控制污染物排放的要求。

五、排污许可证的有效期及效力

【第十四条】排污许可证有效期为 5 年。排污许可证有效期届满，排污单位需要继续排放污染物的，应当于排污许可证有效期届满 60 日前向审批部门提出申请。审批部门应当自受理申请之日起 20 日内完成审查；对符合条件的予以延续，对不符合条件的不予延续并书面说明理由。排污单位变更名称、住所、法定代表人或者主要负责人的，应当自变更之日起 30 日内，向审批部门申请办理排污许可证变更手续。

效力：（信赖保护）：在排污许可证有效期限内，排污者有权按照许可证的规定依法排污。未有法定情形并经法定程序任何单位和个人不得剥夺或限制该权利。

六、排污许可证的申请、核发、变更与重新申领

（一）申请

申请对象：排污单位应当向其生产经营场所所在地设区的市级以上地方人民政府生态环境主管部门（以下称审批部门）申请取得排污许可证。排污单位有两个以上生产经营场所排放污染物的，应当按照生产经营场所分别申请取得排污许可证。

申请方式：申请取得排污许可证，可以通过全国排污许可证管理信息平台提交排污许可证申请表，也可以通过信函等方式提交。

申请材料：①一般申请材料——申请表。②排污许可证申请表应当包括下列事项：

（1）排污单位名称、住所、法定代表人或者主要负责人、生产经营场所所在地、统一社会信用代码等信息；（2）建设项目环境影响报告书（表）批准文件或者环境影响登记表备案材料；（3）按照污染物排放口、主要生产设施或者车间、厂界申请的污染物排放种类、排放浓度和排放量，执行的污染物排放标准和重点污染物排放总量控制指标；（4）污染防治设施、污染物排放口位置和数量，污染物排放方式、排放去向、自行监测方案等信息；

（5）主要生产设施、主要产品及产能、主要原辅材料、产生和排放污染物环节等信息，及其是否涉及商业秘密等不宜公开情形的情况说明。③特殊申请材料。有下列情形之一的，

申请取得排污许可证还应当提交相应材料：（1）属于实行排污许可重点管理的，排污单位在提出申请前已通过全国排污许可证管理信息平台公开单位基本信息、拟申请许可事项的说明材料；（2）属于城镇和工业污水集中处理设施的，排污单位的纳污范围、管网布置、最终排放去向等说明材料；（3）属于排放重点污染物的新建、改建、扩建项目以及实施技术改造项目的，排污单位通过污染物排放量削减替代获得重点污染物排放总量控制指标的说明材料。

（二）审批

1、审查受理：

审批部门对收到的排污许可证申请，应当根据下列情况分别作出处理：（1）依法不需要申请取得排污许可证的，应当即时告知不需要申请取得排污许可证；（2）不属于本审批部门职权范围的，应当即时作出不予受理的决定，并告知排污单位向有审批权的生态环境主管部门申请；（3）申请材料存在可以当场更正的错误的，应当允许排污单位当场更正；（4）申请材料不齐全或者不符合法定形式的，应当当场或者在 3 日内出具告知单，一次性告知排污单位需要补正的全部材料；逾期不告知的，自收到申请材料之日起即视为受理；（5）属于本审批部门职权范围，申请材料齐全、符合法定形式，或者排污单位按照要求补正全部申请材料的，应当受理。

审批部门应当在全国排污许可证管理信息平台上公开受理或者不予受理排污许可证申请的决定，同时向排污单位出具加盖本审批部门专用印章和注明日期的书面凭证。

审批部门应当对排污单位提交的申请材料进行审查，并可以对排污单位的生产经营场所进行现场核查。

审批部门可以组织技术机构对排污许可证申请材料进行技术评估，并承担相应费用。技术机构应当对其提出的技术评估意见负责，不得向排污单位收取任何费用。

2、核发许可证

①对实行排污许可简化管理的排污单位，审批部门应当自受理申请之日起 20 日内作出审批决定；对符合条件的颁发排污许可证，对不符合条件的不予许可并书面说明理由。

②对实行排污许可重点管理的排污单位，审批部门应当自受理申请之日起 30 日内作出审批决定；需要进行现场核查的，应当自受理申请之日起 45 日内作出审批决定；对符合条件的颁发排污许可证，对不符合条件的不予许可并书面说明理由。

③对具备下列条件的排污单位，颁发排污许可证：（1）依法取得建设项目环境影响报告书（表）批准文件，或者已经办理环境影响登记表备案手续；（2）污染物排放符合污染物排放标准要求，重点污染物排放符合排污许可证申请与核发技术规范、环境影响报告书（表）批准文件、重点污染物排放总量控制要求；其中，排污单位生产经营场所位于未达到国家环境质量标准的重点区域、流域的，还应当符合有关地方人民政府关于改善生态环境质量的特别要求；（3）采用污染防治设施可以达到许可排放浓度要求或者符合污染防治可行技术；（4）自行监测方案的监测点位、指标、频次等符合国家自行监测规范。

（三）变更

排污单位变更名称、住所、法定代表人或者主要负责人的，应当自变更之日起 30 日内，向审批部门申请办理排污许可证变更手续。

排污单位适用的污染物排放标准、重点污染物总量控制要求发生变化，需要对排污许可证进行变更的，审批部门可以依法对排污许可证相应事项进行变更。

（四）重新申领许可证

在排污许可证有效期内，排污单位有下列情形之一的，应当重新申请取得排污许可证：（1）新建、改建、扩建排放污染物的项目；（2）生产经营场所、污染物排放口位置或者污染物排放方式、排放去向发生变化；（3）污染物排放口数量或者污染物排放种类、排

放量、排放浓度增加。

七、排污管理（排污许可证的实施与监督）

（一）排污单位的义务

1、**按证排污义务**：排污单位应当遵守排污许可证规定，按照生态环境管理要求运行和维护污染防治设施，建立环境管理制度，严格控制污染物排放。排污单位应当按照生态环境主管部门的规定建设规范化污染物排放口，并设置标志牌。污染物排放口位置和数量、污染物排放方式和排放去向应当与排污许可证规定相符。实施新建、改建、扩建项目和技术改造的排污单位，应当在建设污染防治设施的同时，建设规范化污染物排放口。

2、**排污监测义务**：排污单位应当按照排污许可证规定和有关标准规范，依法开展自行监测，并保存原始监测记录。原始监测记录保存期限不得少于 5 年。排污单位应当对自行监测数据的真实性、准确性负责，不得篡改、伪造。实行排污许可**重点管理**的排污单位（不是所有排污单位：经济考虑），应当依法安装、使用、维护污染物排放自动监测设备，并与生态环境主管部门的监控设备联网。排污单位发现污染物排放自动监测设备传输数据异常的，应当及时报告生态环境主管部门，并进行检查、修复。

3、**台账记录义务**：排污单位应当建立环境管理台账记录制度，按照排污许可证规定的格式、内容和频次，如实记录主要生产设施、污染防治设施运行情况以及污染物排放浓度、排放量。环境管理台账记录保存期限不得少于 5 年。排污单位发现污染物排放超过污染物排放标准等异常情况时，应当立即采取措施消除、减轻危害后果，如实进行环境管理台账记录，并报告生态环境主管部门，说明原因。超过污染物排放标准等异常情况下的污染物排放计入排污单位的污染物排放量。

4、**排污许可证执行报告义务**：排污单位应当按照排污许可证规定的内容、频次和时间要求，向审批部门提交排污许可证执行报告，如实报告污染物排放行为、排放浓度、排放量等。排污许可证有效期内发生停产的，排污单位应当在排污许可证执行报告中如实报告污染物排放变化情况并说明原因。排污许可证执行报告中报告的污染物排放量可以作为年度生态环境统计、重点污染物排放总量考核、污染源排放清单编制的依据。

5、**排污信息公开义务**：排污单位应当按照排污许可证规定，如实在全国排污许可证管理信息平台上公开污染物排放信息。污染物排放信息应当包括：污染物排放种类、排放浓度和排放量，以及污染防治设施的建设运行情况、排污许可证执行报告、自行监测数据等；其中，水污染物排入市政排水管网的，还应当包括污水接入市政排水管网位置、排放方式等信息。

（二）环保部门的监管职责

1、**制定执法检查计划**：生态环境主管部门应当加强对排污许可的事中事后监管，将排污许可执法检查纳入生态环境执法年度计划，根据排污许可管理类别、排污单位信用记录和生态环境管理需要等因素，合理确定检查频次和检查方式。

2、**核查**：生态环境主管部门可以通过全国排污许可证管理信息平台监控排污单位的污染物排放情况，发现排污单位的污染物排放浓度超过许可排放浓度的，应当要求排污单位提供排污许可证、环境管理台账记录、排污许可证执行报告、自行监测数据等相关材料进行核查，必要时可以组织开展现场监测。生态环境主管部门根据行政执法过程中收集的监测数据，以及排污单位的排污许可证、环境管理台账记录、排污许可证执行报告、自行监测数据等相关材料，对排污单位在规定周期内的污染物排放量，以及排污单位污染防治设施运行和维护是否符合排污许可证规定进行核查。

八、法律责任

(一) 环境主管部门的法律责任：直接责任人员行政处分，刑事责任。

(二) 排污单位的法律责任：责令改正；限制生产；停产整治；责令停业、关闭；罚款等。直接责任人员：拘留、构成犯罪的承担刑事责任

第五章 环境法律责任

第一节 环境民事责任

一、环境法律责任

定义一：环境法律责任是指因为违反了环境法上的义务，造成了他人或生态环境的损害，违法者承担环境法上特定不利后果的应当性。

定义二：环境法律责任，是指违反环境法，破坏或者污染环境的单位和个人所应当承担的责任，一般包括环境行政责任、环境民事责任和环境刑事责任。

定义三：环境法律责任，是指造成或可能造成生态环境污染和破坏的的当事人所应承担的法律后果。

- 环境法律责任的类型：环境民事责任、环境刑事责任和环境行政责任

- 理论拓展：是否存在专门环境法律责任？有无必要设定？

污染者负担责任；生产者责任延伸责任；环境保护问责制

- 环境法律责任与环境法律制裁：是两个既相联系又相区别的概念，环境违法行为往往导致法律责任的承担，法律责任的承担，一般又导致法律制裁。但对于承担某一法律责任者，可以根据违法行为的性质、情节给予多种法律制裁；或从重、从轻、减轻甚至免于制裁。

- 追究环境法律责任应遵循的几个原则：1、公法责任和私法责任分别追究原则；2、不重复追究原则；3、公法责任中个人和单位分别追究原则。

二、环境民事责任

定义一：环境民事责任是指环境法律关系主体依照民法规定的法律责任形式所承担的法律后果。

定义二：环境污染民事责任，也称环境侵权民事责任、公害民事责任，是指公民、法人或其他组织因污染危害环境而侵害了公共财产或者他人财产、人身所应当承担的民事法律后果。

定义三：公民、法人或其他组织的行为，给他人造成了人身或财产的损害，或者污染了环境、破坏了生态，而应承担的民法规定的法律责任。

■环境侵权、环境损害、生态环境损害等相关概念

环境侵权，在英美法系一般称为“环境污染”，德国称为“干扰侵害”，法国称“近邻妨害”，日本称“公害”，我国目前立法称“环境污染和其他公害”，是指污染或破坏环境，从而侵害他人的人身、财产权益和环境享受等民事权益的行为。(这里的环境侵权仍属对民事权益的侵犯，我国目前的现行立法中，只偏重规定“环境污染”)

“环境损害”是“因污染环境或破坏生态行为导致人体健康、财产价值或生态环境及其生态系统服务的可观察的或可测量的不利改变。”“生态环境损害”，即“指由于污染环境或破坏生态行为直接或间接地导致生态环境的物理、化学或生物特性的可观察的或可测量的不利改变，以及提供生态系统服务能力的破坏或损伤。”

因污染和破坏行为造成的人身、财产权益的损害——私益诉讼；因污染和破坏行为造成的

生态环境的损害——公益诉讼。

•环境侵权（环境污染侵权）的特点：

- 1、加害主体与受害主体的不平等性和不可互换性以及不确定性
- 2、原因行为的**价值性**（产生环境污染的行为并不能完全禁止，其有本身的价值）和复杂性
- 3、危害后果的严重性、潜伏性和渐进性
- 4、侵权过程的复杂性（间接性和多元参与性）

教材的观点：主体不平等性。客体广泛性、复合性。内容上侵权行为价值双重性以及环境侵害具有持续性、潜在性及不明确性

•环境侵权的救济：

- 1、救济方式：民事救济、行政救济
- 2、救济途径：诉讼救济、非诉讼救济（ADR）

■环境民事责任的归责原则及构成要件：

- ①归责原则——二元化归责体系：过错责任原则（生态环境资源保护）；无过错责任原则（污染防治）

【法律依据】《民法典》第一千二百二十九条 因污染环境、破坏生态造成他人损害的，侵权人应当承担侵权责任。

《草原法》：非法开垦草原，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，由县级以上人民政府草原行政主管部门依据职权责令停止违法行为，限期恢复植被，没收非法财物和违法所得，并处违法所得一倍以上五倍以下的罚款；没有违法所得的，并处五万元以下的罚款；给草原所有者或者使用者造成损失的，依法承担赔偿责任。

②构成要件

传统侵权责任的构成要件：加害行为的违法性；损害结果；加害行为与损害结果间的因果关系；加害人主观过错

环境（污染）侵权责任的构成要件（无过错原则）：行为具有致害性（并不要求具有违法性）；损害结果；加害行为与损害结果间的因果关系。

•关于“损害结果”要件：“有损害，始有救济；无损害，即无责任”

【法条链接】《侵权责任法》第六十五条因污染环境造成损害的，污染者应当承担侵权责任
思考：如何理解“损害结果”？（损害是否与“预防”的立法目的相背离）

应否将“损害结果”要件变更为：“对他人人身和财产造成危害”（危害：损害、风险）

【法条链接】第十八条 对污染环境、破坏生态，已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的行为，原告可以请求被告承担停止侵害排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等民事责任。（《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》）

•关于“行为‘违法性’”要件条文比较：

原《民法通则》第124条规定：“违反国家保护环境防止污染的规定，污染环境造成他人损害的，应当依法承担民事责任。”

《环境保护法》第六十四条：因污染环境和破坏生态造成损害的，应当依照《中华人民共和国侵权责任法》的有关规定承担侵权责任。

•有关“因果关系”的证明

我国目前学界主要存在两种学说：1、相当因果关系说：只要行为人的行为对损害的发生构

成适当的条件，就应认定具有因果关系；2、必然因果关系说：只有当行为人的行为与损害结果间具有内在的、本质的、必然的联系时，才具有法律上的因果关系

•无过错责任的例外（免责）

原则：①《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第一条第二款：污染者不承担责任或者减轻责任的情形，适用海洋环境保护法、水污染防治法、大气污染防治法等环境保护单行法的规定；相关环境保护单行法没有规定的，适用侵权责任法的规定。②《水污染防治法》第九十六条：因水污染受到损害的当事人，有权要求排污方排除危害和赔偿损失。由于不可抗力造成水污染损害的，排污方不承担赔偿责任；法律另有规定的除外。水污染损害是由受害人故意造成的，排污方不承担赔偿责任。水污染损害是由受害人重大过失造成的，可以减轻排污方的赔偿责任。水污染损害是由第三人造成的，排污方承担赔偿责任后，有权向第三人追偿。③《海洋环境保护法》第九十二条：完全属于下列情形之一，经过及时采取合理措施，仍然不能避免对海洋环境造成污染损害的，造成污染损害的有关责任者免于承担责任：（一）战争；（二）不可抗拒的自然灾害；（三）负责灯塔或者其他助航设备的主管部门，在执行职责时的疏忽，或者其他过失行为。

免责事由：1、不可抗力；2、第三者过错（可向污染者要求承担责任，污染者再向第三人追偿）；3、受害者的故意行为。

【例】某化肥厂通过专用明渠向长江排放生产废水，渠道附近洼地有许多被当农民承包的鱼塘。1998年6月暴雨连天，加上汛期来临，上游洪水使江长猛涨，堤外水面逐渐接近堤内地面，致使排污渠内废水自然入江受阻，漫溢流入鱼塘。鱼塘承包人遂与化肥厂交涉，要求采取措施，阻止废水漫溢致鱼死亡。化肥厂对此请求并未予理睬。数日后鱼塘里出现死鱼现象。于是鱼塘承包人联合向化肥厂提出排除废水侵害和赔偿死鱼损失请求，并报告当地环境保护部 一门，要求处理此污染纠纷。化肥厂在鱼塘承包人提出赔偿请求后，立即在排污渠入江闸门处安装了两台大功率水泵，将废水扬高排入江中。在环境保护部门处理纠纷期间，当地暴雨不断，长江洪峰多发，以至外洪内涝，排污渠与鱼塘水面连成了一片。鱼塘里的鱼部分被大水冲走，剩下的也被废水哈死。对此，鱼塘承包人要求化肥厂赔偿其全部财产损失。化肥厂则以洪水、暴雨为不可抗力为由拒绝赔偿。

问：化肥厂能否以不可抗力为由拒绝赔偿？为什么？

【法条链接】

•（原）《水污染防治法》第五十六条 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。

•（新）《水污染防治法》第八十五条 因水污染受到损害的当事人，有权要求排污方排除危害和赔偿损失。由于不可抗力造成水污染损害的，排污方不承担赔偿责任；法律另有规定的除外。水污染损害是由受害人故意造成的，排污方不承担赔偿责任。水污染损害是由受害人重大过失造成的，可以减轻排污方的赔偿责任。水污染损害是由第三人造成的，排污方承担赔偿责任后，有权向第三人追偿。

■环境民事责任的举证责任

①实行举证责任倒置

【法条链接】《民法典》第一千二百三十条 因污染环境、破坏生态发生纠纷，行为人应当就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任。

《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第4条第3款：“因环境污染引起的损害赔偿诉讼，由加害人就法律规定的免责事由及其行为与损害结果之间不存在因果关系承担举

证责任”

注意：环境侵权诉讼实行举证责任倒置但并非所有的举证证明责任均由侵权人承担，而是由**被侵权人承担一定的举证证明责任**后才发生举证责任转移。

②加害者、受害者各自的证明责任

•加害者的举证责任：就法律规定的免责事由及其行为与危害之间不存在因果关系承担举证责任。

《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第七条 污染者举证证明下列情形之一的，人民法院应当认定其污染行为与损害之间不存在因果关系：（一）排放的污染物没有造成该损害可能的；（二）排放的可造成该损害的污染物未到达该损害发生地的；（三）该损害于排放污染物之前已发生的；（四）其他可以认定污染行为与损害之间不存在因果关系的情形。

•受害者的举证责任：存在污染危害行为，而且该污染危害行为是其指控的加害人实施；自身遭受了污染危害。

《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第六条 被侵权人根据侵权责任法第六十五条规定请求赔偿的，应当提供证明以下事实的证据材料：（一）污染者排放了污染物；（二）被侵权人的损害；（三）污染者排放的污染物或者其次生污染物与损害之间具有关联性。

■两个以上污染者污染环境的责任分配

《民法典》第一千二百三十一条：两个以上侵权人污染环境、破坏生态的，承担责任的大小，根据污染物的种类、浓度、排放量，破坏生态的方式、范围、程度，以及行为对损害后果所起的作用等因素确定。

《解释》第四条：两个以上污染者污染环境，对污染者承担责任的大小，人民法院应当根据排污许可证、是否超过污染物排放标准、是否超过重点污染物排放总量控制标准等因素确定。

•两个以上污染者污染环境的具体类型及责任承担

有共同侵权的意思联络：

1、《解释》第二条 两个以上污染者共同实施污染行为造成损害，被侵权人根据侵权责任法第八条规定请求污染者承担连带责任的，人民法院应予支持。

《民法典》第一千一百六十八条 二人以上共同实施侵权行为，造成他人损害的，应当承担连带责任。

无共同侵权的意思联络：

2、《解释》第三条 两个以上污染者分别实施污染行为造成同一损害，每一个污染者的污染行为都足以造成全部损害，被侵权人根据侵权责任法第十一条规定请求污染者承担连带责任的，人民法院应予支持。

《民法典》第一千一百七十一条 二人以上分别实施侵权行为造成同一损害，每个人的侵权行为都足以造成全部损害的，行为人承担连带责任。

3、《解释》第三条 两个以上污染者分别实施污染行为造成同一损害，每一个污染者的污染行为都不足以造成全部损害，被侵权人根据侵权责任法第十二条规定请求污染者承担责任的，人民法院应予支持。

《民法典》第一千一百七十二條 二人以上分别实施侵权行为造成同一损害，能够确定责任大小的，各自承担相应的责任；难以确定责任大小的，平均承担责任。

4、《解释》第三条 两个以上污染者分别实施污染行为造成同一损害，部分污染者的污染行为足以造成全部损害，部分污染者的污染行为只造成部分损害，被侵权人根据侵权责任法第十一条规定请求足以造成全部损害的污染者与其他污染者就共同造成的损害部分承担连

带责任，并对全部损害承担责任的，人民法院应予支持。

■环境民事责任的责任方式

•停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔礼道歉赔偿损失

《关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第十三条 人民法院应当根据被侵权人的诉讼请求以及具体案情，合理判定污染者承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔礼道歉、赔偿损失等民事责任。

《民法典》第一千二百三十四条 违反国家规定造成生态环境损害，生态环境能够修复的，国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人在合理期限内承担修复责任。侵权人在期限内未修复的，国家规定的机关或者法律规定的组织可以自行或者委托他人进行修复，所需费用由侵权人负担。

《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十条第一款 原告请求恢复原状的，人民法院可以依法判决被告将生态环境修复到损害发生之前的状态和功能。无法完全修复的，可以准许采用替代性修复方式。

替代性修复方式：补植复绿、公共绿地维护、废物垃圾清理、土地复耕、放流鱼苗、寻求第三方专业机构治理土壤、空气等。

■环境侵权损害赔偿诉讼时效（特殊时效）

《环境保护法》第四十二条 因环境污染损害赔偿提起诉讼的时效期间为3年，从当事人知道或者应当知道受到污染损害起时计算。

【案例1】聂胜等149户辛庄村村民与平顶山天安煤业股份有限公司五矿等水污染责任纠纷案

（一）基本案情：自2003年6月起，聂胜等149户辛庄村村民因本村井水达不到饮用水的标准，而到附近村庄取水。聂胜等人以平顶山天安煤业股份有限公司五矿（以下简称五矿）、平顶山天安煤业股份有限公司六矿（以下简称六矿）、中平能化医疗集团总医院（以下简称总医院）排放的污水将地下水污染，造成井水不能饮用为由提起诉讼，请求判令三被告赔偿异地取水的误工损失等共计212.4万元。

（二）裁判结果：河南省平顶山市新华区人民法院一审认为，三被告排放生产、生活污水污染了辛庄村开水，导致聂胜等149户村民无法饮用而到别处取水，对此产生的误工损失，三被告应承担民事责任，判决三被告共同承担赔偿责任。双方不服上诉至平顶山市中级人民法院。二审庭审中，鉴定人员出庭接受质询，证明即便三被告排放的是达标污水，也肯定会含有一定的污染因子，五矿、六矿职工及家属排放的生活污水与五矿、六矿排放的生产污水只能按主次责任划分。二审法院依据鉴定报告及专家意见，结合二审查明的生产污水与生活污水对损害发生所起的主次作用以及五矿、六矿职工及其家属所排生活污水约占致损生活污水总排量的60%等事实，认定三被告对因其排放生产污水造成的本案误工损失共同承担40%的赔偿责任；五矿、六矿就其职工及家属排放生活污水造成的其余60%误工损失共同承担六成的赔偿责任。二审法院于2011年7月作出判决，判令五矿、六矿、总医院因排放生产污水共同赔偿聂胜等人误工费17.65万元，五矿、六矿因其职工及其家属排放生活污水共同赔偿聂胜等人误工费15.89万元。

【案例2】张长健等1721人与福建省（屏南）榕屏化工有限公司环境污染责任纠纷案

（一）基本案情：福建省（屏南）榕屏化工有限公司（以下简称榕屏公司）自1995年投产后，对周边地区陆续造成污染，排放的废水、废气、废渣，对环境和人体造成严重损害。特别是排放的氯气，造成大片树林、竹林、果树、庄稼枯死，鱼虾不能生存。对此，有现场勘验报告和当地乡人民政府出具的《屏城乡溪坪村受榕屏公司污染情况》佐证，江西惠普会计师事务所据此提出了损失计算标准。张长健等1721人提起诉讼，请求判令榕屏公司立即停止侵害，赔偿农作物及竹、木等损失，清除厂内及后山废渣。

（二）裁判结果：宁德市中级人民法院一审认为，榕屏公司虽主张排放达标，但不能证明排放不会造成损害，应推定因果关系存在，侵权责任成立。张长健等 1721 人从 1995 年榕屏公司投产后、山地陆续出现毛竹等死亡时，就陆续向有关部门反映，诉讼时效并未超过。一审判决，榕屏公司立即停止侵害，清除厂内和后山工业废渣，并赔偿山场林木、果树、毛竹和农田等部分损失。双方不服上诉至福建省高级人民法院。该院二审认为，污染物排放标准不是确定排污单位是否承担侵权赔偿责任的界限，格屏公司未能提供证据证明其废气排放、废渣堆放与张长健等 1721 人的农作物受损没有因果关系，应承一举证不能的责任。二审法院于 2005 年 11 月 16 日作出判决，维持一审判决关于格屏公司立即停止侵害的判项，判令格屏公司赔偿山场林木、果树、毛竹和农作物等损失 68.42 万元，在限期内对厂内及后山的含铬废渣进行清理，并按规范进行处置，对原后山的堆场进行封场。

【案例 3】姜建波与荆军噪声污染责任纠纷案

（一）基本案情：2009 年起被告人荆军租用了谷某的房屋和院落，此院落与姜建波住所前后相邻，仅一墙之隔。荆军在租用的院落里对钢铁制品进行切割作业，产生的噪声使姜建波不堪忍受。姜建波先后向村委会及当地环境保护行政主管部门反映，但问题仍未得到解决，遂提起诉讼，请求判令荆军停止侵害，排除妨碍，将产生噪声污染及粉尘污染的铁制品搬离与姜建波相邻的院落，赔偿其精神损失 8000 元。乌鲁木齐市米东区人民法院一审判决荆军立即停止侵权、排除妨害，将产生噪声的钢铁制品搬离与姜建波相邻的院落，并赔偿姜建波精神损害抚慰金 2000 元。

（二）裁判结果：乌鲁木齐市米东区人民法院一审判决荆军立即停止侵权、排除妨害，将产生噪声的钢铁制品搬离与姜建波相邻的院落，并赔偿姜建波精神损害抚慰金 2000 元。荆军不服，上诉至乌鲁木齐市中级人民法院。该院二审认为，钢铁制品在装卸、运送或者加工过程中产生的声音超出一般公众普遍可忍受的程度。本案中，荆军院落与姜建波居所一墙相隔，荆军在院落中放置工具、加工材料时所产生的声音势必能传入到其他居民的居室内，已成为干扰周围居民生活的环境噪声。噪声污染对人体健康可能造成损害，是为公众普遍认可的，姜建波称其因噪声无法休息导致精神受到伤害符合日常生活经验法则，应推定属实。荆军否认噪声污染给姜建波造成了实际损害，应举证证明，但荆军不能举出其院落中发出的噪声对姜建波的身体健未产生损害的证据。一审判决根据荆军加工钢铁制品产生的噪声的时间、两家距离的远近、噪声的大小酌情支持 2000 元精神损害抚慰金并无不当。二审法院于 2012 年 7 月作出判决，驳回上诉，维持原判。

1、在责任的归责方面：环境侵权案件在司法实践中仍以无过错责任原则为主，过错推定原则为补充。其中案例 1 和案例 2 就直接适用了无过错责任原则，而案例 3 则适用了过错责任原则，且是推定被告存在过错。这种司法适用过程中的差异，源于我国立法观念的冲突及立法技术的滞后。因为在立法主导者的观念里，始终认为环境侵权的归责应当按照不同的污染源来确定不同的归责原则。例如在居民之间因相邻权而引起的环境侵权纠纷，应适用过错责任原则，主要由《物权法》规定的相邻关系来予以解决。

2、在侵权行为的构成要件方面：一般民事侵权案件通常采用四要件说，而环境侵权案件则采用三要件说。即侵权人实施了环境侵权的行为、受害人有害（包括实际损害和精神损害）、环境侵权人的侵权行为与受害人的损害之间存在直接的因果关系。相比之下，这里少了违法性要件抑或是过错要件。对此，目前学界又存在肯定说与否定说的分歧。肯定说为少数派，该说认为环境侵权责任的构成须具备违法行为、损害事实及因果关系；否定说为多数派，该说认为环境侵权适用无过错责任原则，无需考虑违法性要件。

3、在举证责任方面：由于受侵权行为归责原则和构成要件的影响，境侵权案件中以举证责任倒置为常态。如案例 1 中，被告的生产、生活污水排入地下，且不能举证证明其排污行为与原告聂胜等人的损害之间不存在因果关系，因此而承担举证不能的后果。同样，在案

例 2 中，一审法院认为被告榕屏公司虽主张排放达标，但不能证明排放不会造成损害，推定其因果关系存在，侵权责任成立。二审法院也认为污染物排放标准不是确定排污单位是否承担侵权责任的界限，被告榕屏公司未能提供证据证明其废气排放、废渣堆放与原告张长健等人的农作物受损没有因果关系，应承担举证不能的责任。案例 3 中，二审法院认为原告姜建波称其因噪声无法休息导致精神受到伤害的事实符合日常生活经验法则，推定其属实。而被告荆军否认噪声污染给姜建波造成了实际损害应举证证明，但被告荆军不能举出其院落中发出的噪声对原告姜建波的身体健未产生损害的证据。由于噪声污染具有持续性和隐蔽性等特点，即使原告姜建波未出现明显症状，其生活受噪声侵扰而导致精神损害的事实也是客观存在的，二审法院由此酌情地支持了原告姜建波的精神损害抚慰金的赔偿请求。

【练习题 1】某工厂向附近一小河排放工业污水，已取得排污许可证，并交纳过排污费。某日，厂技术员赵某操作失误，致排出的污水中有害化学物质含量超标。以下是对随后发生的各种事件的责任判断，哪个是正确的？（B）

- A 附近某村民甲因自己看管不严其养的牛越过围栏至河边饮此水而亡，该厂不承担赔偿责任。
B 数日后，该河段水质逐渐恢复正常，附近某村民乙的一条牛因饮此河水后患病，丧失耕作能力，该厂需赔偿。
C 该厂超标污染的河水流入村民某丙承包的农田，造成秧苗损失 2000 元，丙欲起诉，应将该厂与赵某列为共同被告。
D 该厂超标排污致附近丁村农作物大面积死亡及牲畜大量死亡，由此只发生民事赔偿责任而不发生刑事责任。

【练习题 2】2013 年 8 月，由于天气干旱，农民甲的农作物缺水，甲便将某化肥厂排放的污水引入自己的农田灌溉，致使农作物死亡，甲要求化肥厂赔偿。下列说法哪些正确？

ABC

- A、甲可以直接以化肥厂为被告提起诉讼；B、化肥厂需举证证明损害是由甲自己的行为造成的方可免责；C、甲提起诉讼的最后期限是 2016 年 8 月；D 农民甲无需承担任何举证责任；E、化肥厂如能证明自己排放的污水没有超标可免于承担赔偿责任环境公益诉讼的界定

第六章 环境公益诉讼

环境公益诉讼的界定：公益诉讼肇始于古罗马。公益诉讼是和私益诉讼相对应的概念。环境公益诉讼，又称公益环境诉讼，公民环境诉讼，是指与案件无直接利害关系的特定主体，对享有环境保护监督管理权的国家机关因其环境违法行为和企事业单位及个人因其污染、破坏环境而使环境公共利益受到损害或损害之虞的行为向法院提起的诉讼。

■环境公益诉讼的特殊性

- 特征：1、原告并非利益直接受侵害者，与案件无直接利害关系。2、诉讼标的是整体环境质量的损害。3、诉讼目的是为了维护环境公共利益。4、环境公益诉讼并非独立的诉讼领域，而只是一种与诉讼资格认定相关的诉讼方式和手段。
- 类型：1、环境公益行政诉讼。以环境行政机关为被告，主张其违反法定义务或疏于管理义务而请求其履行法定义务或撤销其决定。2、环境公益民事诉讼。以企业等私主体为被告，请求加害人停止侵害、恢复原状、赔偿损失等。

第一节 环境民事公益诉讼

■环境民事公益诉讼：指依法律授权的相关主体依据法律规定，针对民事主体危害公共利益的行为，为阻止损害行为，使环境本身所受损害得以民事性质的救济而向法院提起诉讼的制度。

■可提起环境民事公益诉讼的主体

•《中华人民共和国环境保护法》第五十八条 对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，符合下列条件的**社会组织**可以向人民法院提起诉讼：（一）依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记；（二）专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼，人民法院应当依法受理。提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。

•《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》

第二条 依照法律、法规的规定，在设区的市级以上人民政府民政部门登记的社会团体、民办非企业单位以及基金会等，可以认定为环境保护法第五十八条规定的社会组织。

第四条 社会组织章程确定的宗旨和主要业务范围是维护社会公共利益，且从事环境保护公益活动的，可以认定为环境保护法第五十八条规定的“专门从事环境保护公益活动”。

社会组织提起的诉讼所涉及的社会公共利益，应与其宗旨和业务范围具有关联性。

第五条 社会组织在提起诉讼前五年内未因从事业务活动违反法律、法规的规定受过行政、刑事处罚的，可以认定为环境保护法第五十八条规定的“无违法记录”。

环境民事公益诉讼

•《民事诉讼法》第五十五条 对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。

人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下，可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的，人民检察院可以支持起诉。

【案例】中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉宁夏瑞泰科技股份有限公司等腾格里沙漠污染系列民事公益诉讼案：

【基本案情】2015年8月，中国生物多样性保护与绿色发展基金会向宁夏回族自治区中卫市中级人民法院提起诉讼称：瑞泰公司等八家企业在生产过程中违规将超标废水直接排入蒸发池，造成腾格里沙漠严重污染，截至起诉时仍然没有整改完毕。请求判令：1.停止非法污染环境行为；2.对造成环境污染的危险予以消除；3.恢复生态环境或者成立沙漠环境修复专项基金并委托具有资质的第三方进行修复；4.针对第二项和第三项诉讼请求，由法院组织原告、技术专家、法律专家、人大代表、政协委员共同验收；5.赔偿环境修复前生态功能损失；6.在全国性媒体上公开赔礼道歉等。

绿发会向法院提交了基金会法人登记证书，显示绿发会是在国家民政部登记的基金会法人。绿发会提交的2010至2014年度检查证明材料，显示其在提起本案公益诉讼前五年年检合格。绿发会提交了五年内未因从事业务活动违反法律、法规的规定而受到行政、刑事处罚的无违法记录声明。此外，绿发会章程规定，其宗旨为“广泛动员全社会关心和支持生物多样性保护和绿色发展事业，保护国家战略资源，促进生态文明建设和人与自然和谐，构建人类美好家园”。绿发会还向法院提交了其自1985年成立至今，一直实际从事包括举办环境保护研讨会、组织生态考察、开展环境保护宣传教育、提起环境民事公益诉讼等活动的相关证据材料。

【裁判结果】宁夏回族自治区中卫市中级人民法院于2015年8月19日作出（2015）卫民

公立字第6号民事裁定，以绿发会不能认定为《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）第五十八条规定的“专门从事环境保护公益活动”的社会组织为由，裁定对绿发会的起诉不予受理。绿发会不服，向宁夏回族自治区高级人民法院提起上诉。该院于2015年11月6日作出（2015）宁民公立终字第6号民事裁定，驳回上诉，维持原裁定。绿发会又向最高人民法院申请再审。最高人民法院于2016年1月22日作出（2015）民申字第3377号民事裁定，裁定提审本案；并于2016年1月28日作出（2016）最高法民再47号民事裁定，裁定本案由宁夏回族自治区中卫市中级人民法院立案受理。

【裁判要点】1、社会组织的章程虽未载明维护环境公共利益，但工作内容属于保护环境要素及生态系统的，应认定符合《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《解释》）第四条关于“社会组织章程确定的宗旨和主要业务范围是维护社会公共利益”的规定。2、《解释》第四条规定的“环境保护公益活动”，既包括直接改善生态环境的行为，也包括与环境保护相关的有利于完善环境治理体系、提高环境治理能力、促进全社会形成环境保护广泛共识的活动。3、社会组织起诉的事项与其宗旨和业务范围具有对应关系，或者与其所保护的环境要素及生态系统具有一定联系的，应认定符合《解释》第四条关于“与其宗旨和业务范围具有关联性”的规定。

■管辖

•《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》
第六条 第一审环境民事公益诉讼案件由污染环境、破坏生态行为发生地、损害结果地或者被告住所地的中级人民法院管辖。中级人民法院认为确有必要的，可以在报请高级人民法院批准后，裁定将本院管辖的第一审环境民事公益诉讼案件交由基层人民法院审理。同一原告或者不同原告对同一污染环境、破坏生态行为分别向两个以上有管辖权的人民法院提起环境民事公益诉讼的，由最先立案的人民法院管辖，必要时由共同上级人民法院指定管辖。
第七条 经最高人民法院批准，高级人民法院可以根据本辖区环境和生态保护的实际情况，在辖区内确定部分中级人民法院受理第一审环境民事公益诉讼案件。中级人民法院管辖环境民事公益诉讼案件的区域由高级人民法院确定。
•检察院提起的民事公益诉讼案件的管辖：
《最高人民法院最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第五条 市（分、州）人民检察院提起的第一审民事公益诉讼案件，由侵权行为地或者被告住所地中级人民法院管辖。

■举证责任

1、谁主张，谁举证：原告应提供被告的行为已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的初步证明材料。
2、举证责任倒置原则：适用被告的行为与环境损害结果之间有无因果关系的证明。最高人民法院《关于民事诉讼证据的若干规定》第四条规定，因环境污染引起的损害赔偿，由加害人就法律规定的免责事由及其行为与损害结果之间不存在因果关系承担举证责任。《侵权责任法》第六十六条也规定，因污染环境发生纠纷，污染者应当就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任。也就是说，原告只需提出“初步表面证据”即可，从而把实质性的举证责任转移给了被告。

举证责任	法律、司法解释相关法条
1.不利被告推定	第十三条 原告请求被告提供其排放的主要污染物名称、排放方式、排放浓度和总量、超标排放情况以及防治污染设施的建设和运行情况等环境信息，

	法律、法规、规章规定被告应当持有或者有证据证明被告持有而拒不提供，如果原告主张相关事实不利于被告的，人民法院可以推定该主张成立。
2.法院依职权调查	第十四条对于审理环境民事公益诉讼案件需要的证据，人民法院认为必要的，应当调查收集。对于应当由原告承担举证责任且为维护社会公共利益所必要的专门性问题，人民法院可以委托具备资格的鉴定人进行鉴定。
3.专家意见	第十五条 当事人申请通知有专门知识的人出庭，就鉴定人作出的鉴定意见或者就因果关系、生态环境修复方式、生态环境修复费用以及生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能的损失等专门性问题提出意见的，人民法院可以准许。前款规定的专家意见经质证，可以作为认定事实的根据。
4.自认的例外	第十六条 原告在诉讼过程中承认的对己方不利的事实和认可的证据，人民法院认为损害社会公共利益的，应当不予确认。
5.诉讼便车	第三十条 已为环境民事公益诉讼生效裁判认定的事实，因同一污染环境、破坏生态行为依据民事诉讼法第一百一十九条规定提起诉讼的原告、被告均无需举证证明，但原告对该事实有异议并有相反证据足以推翻的除外。 对于环境民事公益诉讼生效裁判就被告是否存在法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形、行为与损害之间是否存在因果关系、被告承担责任的大小等所作的认定，因同一污染环境、破坏生态行为依据民事诉讼法第一百一十九条规定提起诉讼的原告主张适用的，人民法院应予支持，但被告有相反证据足以推翻的除外。被告主张直接适用对其有利的认定的，人民法院不予支持，被告仍应举证证明。

【最高检指导性案例 28 号】常州市人民检察院诉许建惠、许玉仙民事公益诉讼案：

【基本案情】2010 年上半年至 2014 年 9 月，许建惠、许玉仙在江苏省常州市武进区遥观镇东方村租用他人厂房，在无营业执照、无危险废物经营许可证的情况下，擅自从事废树脂桶和废油桶的清洗业务，并将洗桶产生的废水排向无防渗漏措施的露天污水池，产生的残渣被堆放在污水池周围。经鉴定，未清洗的桶及桶内物质均属于危险废物，现场地下水、污水池内废水以及污水池四周堆放的残渣、污水池底部沉积物中均检出铬、锌等多种重金属。许建惠、许玉仙因污染环境罪被依法追究刑事责任，但现场尚留存 130 只未清洗的废桶、残渣、污水和污泥尚未清除，对土壤和地下水持续造成污染，常州市人民检察院就此提起了民事公益诉讼。

常州市人民检察院认为：一、许建惠、许玉仙非法洗桶行为造成了严重的环境污染损害后果。二、许建惠、许玉仙的行为与环境污染损害后果之间存在因果关系。为支持其诉讼主张，常州市人民检察院先后就其具有提起公益诉讼的适格主体、污染物及排放量问题、环境损害后果问题以及污染行为与损害结果之间的因果关系问题进行了举证。

被告许建惠、许玉仙辩称：两被告虽然实施了污染环境的行为，但未造成环境污染的后果。洗桶厂周边存在很多企业，无证据表明洗桶厂的地下水污染由被告的行为造成，地下水和公共环境的污染与被告的行为之间不存在因果关系。

【法院裁判】法院经审理认为，检察机关已经提交证据材料证明本案被告排放的污染物与损害之间具有关联性。根据《侵权责任法》第 66 条之规定，因污染环境发生纠纷，污染者应当就其行为与结果之间不存在因果关系承担举证责任。现被告不能举证证明地下水污染全部系其他企业排污行为所致，因而认定两被告的行为与环境损害后果之间具有因果关系。被告许建惠、许玉仙实施了污染环境的行为，造成了环境污染的后果，应当依法承担相应的民事责任。

■ 责任承担

1、反诉不予受理：《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第十七条 环境民事公益诉讼案件审理过程中，被告以反诉方式提出诉讼请求的，人民法院不予受理。

2、责任承担方式：停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉

3、处置费用、维权费用承担：

《解释》第十九条第二款 原告为停止侵害、排除妨碍、消除危险采取合理预防、处置措施而发生的费用，请求被告承担的，人民法院可以依法予以支持。

《解释》第二十条第二款 人民法院可以在判决被告修复生态环境的同时，确定被告不履行修复义务时应承担的生态环境修复费用；也可以直接判决被告承担生态环境修复费用。

生态环境修复费用包括制定、实施修复方案的费用和监测、监管等费用。

《解释》第二十二条 原告请求被告承担检验、鉴定费用，合理的律师费以及为诉讼支出的其他合理费用的，人民法院可以依法予以支持。

■和解与撤诉

《解释》第二十五条 环境民事公益诉讼当事人达成调解协议或者自行达成和解协议后，人民法院应当将协议内容公告，公告期间不少于三十日。

公告期满后，人民法院审查认为调解协议或者和解协议的内容不损害社会公共利益的，应当出具调解书。当事人以达成和解协议为由申请撤诉的，不予准许。

调解书应当写明诉讼请求、案件的基本事实和协议内容，并应当公开。

《解释》第二十六条 负有环境保护监督管理职责的部门依法履行监管职责而使原告诉讼请求全部实现，原告申请撤诉的，人民法院应予准许。

《解释》第二十七条 法庭辩论终结后，原告申请撤诉的，人民法院不予准许，但本解释第二十六条规定的情形除外。

第二节 环境行政公益诉讼

行政公益诉讼是指检察院、公民及社会组织认为行政主体行使职权的行为违法，侵害了公共利益或有侵害之虞时，虽与自己无直接利害关系，但为维护公益，而向特定机关提出诉讼请求，并由特定机关依法向人民法院提起的行政诉讼。

■提出主体：检察院（根据目前法律规定）

《最高人民法院最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十一条 人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关应当在收到检察建议书之日起两个月内依法履行职责，并书面回复人民检察院。出现国家利益或者社会公共利益损害继续扩大等紧急情形的，行政机关应当在十五日内书面回复。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。

注意：在民事公益诉讼中，**法律规定的有关组织提起公益诉讼是首选**，这些组织提起公益诉讼时，检察院只能支持起诉，只有在这些组织不提起诉讼的情况下，检察院才可以向法院提起诉讼。

■提起程序：第一，检察院应该向行政机关提出检察建议（必经程序），督促其依法履行职责；第二，行政机关应该在收到检察建议书之日起 2 个月内依法履行职责，并书面回复检察院。出现国家利益或者社会公共利益损害继续扩大等紧急情形的，行政机关应当在 15 日内书面回复。第三，行政机关不履行职责的，检察院依法向法院提起诉讼。

思考：为什么检察机关提起环境行政公益诉讼需经诉前程序？

①分流案件，有利于合理配置司法资源；②尊重了行政权，有利于行政机关自我纠错

■检察机关如何提起行政公益诉讼：①行政机关：违法行使职权或不作为致国家利益或社会公共利益受到侵害。→②检察机关：提出检察建议。→③行政机关：依旧不依法履职。→④检察机关：提起行政公益诉讼。

■管辖法院：

一、基层人民检察院提起的第一审行政公益诉讼案件，由被诉行政机关所在地基层人民法院管辖。违法行使职权或者不作为的行政机关是县级以上人民政府的案件，由市级人民检察院管辖。

二、有管辖权的人民检察院由于特殊原因，不能行使管辖权的，应当由上级人民检察院指定本区域其他试点地区人民检察院管辖。上级人民检察院认为确有必要，可以办理下级人民检察院管辖的案件。下级人民检察院认为需要由上级人民检察院办理的，可以报请上级人民检察院办理。

■起诉材料：1、行政公益诉讼起诉书，并按照被告人数提出副本；2、被告违法行使职权或者不作为，致使社会公共利益受到侵害的证明材料；3、检察机关已经履行诉前程序，行政机关仍不依法履行职责或者纠正违法行为的证明材料。

■审判程序：

审判人员:可以适用人民陪审员制

上诉:检察院可上诉

二审程序:二审案件由提起公益诉讼的检察院派员出庭，上一级检察院也可以派员参加

一审判决：法院可将判决结果告知被诉行政机关所属的人民政府或者其他相关的职能部门

第七章 环境行政执法与环境行政责任

第一节 环境行政执法

概念：环境行政执法，是指有关环境行政管理机关按照法定权限和程序将环境法律规范适用于具体环境法主体的过程。

特点:环境行政执法具有单方性；环境行政执法主体具有多部门性；执法手段多样性；环境行政执法往往具有超前性（符合预防理念）。

■环境行政执法主体：各级人民政府；环境行政主管部门；对污染防治实施监督管理的有关部门；对某些自然资源保护实施监督管理的有关部门；其他一些政府行政职能部门；法律法规授权或行政机关委托的某些部门。

■环境行政执法相对人（广泛性）：我国境内的一切组织和个人，都可能成为环境行政执法的相对人，具体包括国家机关、企业、事业单位、社会团体、其他组织、个人等

■环境行政执法的效力：拘束力；公定力；执行力；不可争力；不可变更力。

■环境行政执法的方式：行政处理；行政处罚；行政许可；环境行政强制执行；环境行政监督检查

■环境行政处理：是环境行政执法机关依法针对特定的环境行政管理相对人所作的具体的、单方面的、能直接发生行政法律关系的决定。

■环境行政许可：是指享有环境行政许可权的行政主体根据环境行政管理相对人的申请，依法赋予符合法定条件的相对人从事某种为环境法律法规一般禁止事项的权利和资格的一种行政执法行为。

■环境行政强制执行：是环境行政管理相对人不履行法律直接规定或有关环境行政机关依法规定的义务时，有权的环境行政机关依法对相对人采取必要的强制措施，迫使其履行义务或达到与履行义务相同的状态的行政执法行为。我国的环境行政强制执行措施包括：强制划拨、强行扣缴、强行拆除、强行停产、强制关闭等。

■环境行政监督检查：是指环境执法机关为实现环境管理的职能，对环境行政管理相对人是否遵守环境保护法律法规、是否执行行政处理决定或环境行政处罚决定所进行的监督检查。

第二节 环境行政责任概述

概念：环境行政责任，是指环境行政法律关系的主体违反行政法律规范或不履行环境行政法律义务所应承担的否定性的法律后果。

■构成要件：

1、必要条件：

（一）行为违法：是指行为人实施了破坏或污染环境的行为并违反了环境保护法。

（二）行为者有过错：包括故意和过失。对于故意行为，一般都规定应当追究行政责任；过失行为，在一定条件下不予追究。

2、选择条件

（三）行为有危害后果：在某些情况下，即在法律明文规定的情况下，“危害后果”是承担行政责任的构成要件；在某些情况下，“危害后果”仅是对违法者给予行政制裁的从重情节；在某些情况下，只有在情节严重时，危害后果才成为追究有关责任人员行政责任的构成要件。

（四）违法行为与危害后果有因果关系：在不以危害后果为行政责任构成要件的场合，则不需要确认因果关系问题。

■责任形式：①环境处罚；②环境行政处分（是指政府主管机关、企事业单位，按照行政隶属关系，依据环境法律法规和企事业单位内部规章的规定，对其下属的环境监管人员、环境行政相对人的违法、失职但尚未构成犯罪的行为，实施的一种行政法律制裁。）③环境行政赔偿（是指环境行政机关及其工作人员违法行使职权侵犯环境行政相对人的合法权益造成损害的，有环境行政机关予以赔偿的法律制度）

第三节 环境行政处罚

概念：指行使环境行政管理职权的机关对违反环境保护法律法规但尚未构成犯罪的单位或个人实施的一种行政法律制裁。

■特点：1、行政处罚的主体是国家特定的行政机关和法律法规委托、授权的组织；2、行政处罚的对象是相对人中的违法者；3、行政处罚的性质是行政制裁；4、行政处罚是行政机关的单方强制性行为；5、行政处罚具有时效性。

■“污染者负担”原则：2006年9月1日，《浙江省环境污染监督管理办法》27条规定，排污方依法将生产厂房或者车间租赁、承包给他人的，应当在租赁、承包协议中明确约定污染防治的责任和义务；未在协议中约定污染防治责任和义务的，由出租方、发包单位承担污染防治责任和义务。

■环境行政处罚的原则

（一）依法实施行政处罚的原则（合法原则）

概念：指环境保护监督管理部门必须严格依照环境保护法规定的依据、处罚形式和幅度、

处罚程序对承担行政责任者实施行政处罚。否则，行政处罚无效。

【法律依据】

《行政处罚法》第四条 公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，应当给予行政处罚的，依照本法由法律、法规、规章规定，并由行政机关依照本法规定的程序实施。

《环境行政处罚办法》第二条（适用范围） 公民、法人或者其他组织违反环境保护法律、法规或者规章规定，应当给予环境行政处罚的，应当依照《中华人民共和国行政处罚法》和本办法规定的程序实施。

（二）过罚相当原则（合理原则）

是指立法机关或者执法部门必须根据破坏或者污染环境行为的事实、性质、情节以及社会危害程度来设定或者决定对其实施行政处罚的轻重程度。

《环境行政处罚法》第六条 行使行政处罚自由裁量权必须符合立法目的，并综合考虑以下情节：（1）违法行为所造成的环境污染、生态破坏程度及社会影响；（2）当事人的过错程度；（3）违法行为的具体方式或者手段；（4）违法行为危害的具体对象；（5）当事人是初犯还是再犯；（6）当事人改正违法行为的态度和所采取的改正措施及效果。

同类违法行为的情节相同或者相似、社会危害程度相当的，行政处罚种类和幅度应当相当

（三）公正、公开原则

指执法部门在对当事人提起行政处罚程序，确认其承担行政责任的要件和情节，以至实施行政处罚时，必须客观、平等、不偏不倚、不隐瞒。

该原则要求：公布法律法规；告知；调查与处罚决定人员分开；回避；出示执法身份证件；听取当事人意见、陈述和辩解，制作笔录等等此外还有对一事不再罚原则；不因当事人申辩加重处罚原则等。

《行政处罚法》第五条 行政处罚遵循公正、公开的原则。设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。对违法行为给予行政处罚的规定必须公布；未经公布的，不得作为行政处罚的依据。

（四）罚教结合原则

《行政处罚法》第六条 实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚与教育相结合，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。

《环境行政处罚办法》第三条 实施环境行政处罚，坚持教育与处罚相结合，服务与管理相结合，引导和教育公民、法人或者其他组织自觉守法。

■环境行政处罚的种类

《环境行政处罚办法》第十条【处罚种类】根据法律、行政法规和部门规章，环境行政处罚的种类有：（一）警告；（二）罚款；（三）责令停产整顿；（四）责令停产、停业、关闭；（五）暂扣、吊销许可证或者其他具有许可性质的证件；（六）没收违法所得、没收非法财物；（七）行政拘留；（八）法律、行政法规设定的其他行政处罚种类。

■责令改正或者限期改正违法行为（是一种行政命令，而非行政处罚）

《环境行政处罚办法》第十一条【责令改正与连续违法认定】环境保护主管部门实施行政处罚时，应当及时作出责令当事人改正或者限期改正违法行为的行政命令。责令改正期限届满，当事人未按要求改正，违法行为仍处于继续或者连续状态的，可以认定为新的环境违法行为。

责令改正或者限期改正违法行为的行政命令的**具体形式**有：责令停止建设；责令停止试生产；责令停止生产或者使用；责令限期建设配套设施；责令重新安装使用；责令限期拆除；责令停止违法行为；责令限期治理。

■环境行政处罚的情节：指环境保护监督管理部门对破坏或者污染环境者实施行政处罚时，作为处罚轻、重或者免于处罚的各种情况。

■对环境违法行为实施处罚时，应当在法定的处罚种类和幅度范围内，综合考虑以下情节：（一）违法行为所造成的环境污染、生态破坏程度及社会影响；（二）当事人的过错程度；（三）违法行为的具体方式或者手段；（四）违法行为危害的具体对象；（五）当事人是初犯还是再犯；（六）当事人改正违法行为的态度和所采取的改正措施及效果。 同类违法行为的情节相同或者相似、社会危害程度相当的，行政处罚种类和幅度应当相当。

•关于**从轻、减轻或者免予处罚**的情节

从轻、减轻的情节《行政处罚法》第三十二条 当事人有下列情形之一的，应当从轻或者减轻行政处罚：（一）主动消除或者减轻违法行为危害后果的；（二）受他人胁迫或者诱骗实施违法行为的；（三）主动供述行政机关尚未掌握的违法行为的；（四）配合行政机关查处违法行为有立功表现的；（五）法律、法规、规章规定其他应当从轻或者减轻行政处罚的。

免予处罚的情节

《行政处罚法》第三十三条 违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。

《环境行政处罚办法》第七条 违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。

■环境行政处罚的实施主体：1、县级以上环境保护行政主管部门在法定职权范围内实施环境保护行政处罚。2、对违反环境影响评价制度，或者需要配套建设的环境保护设施未与主体工程同时投入使用的建设项目的行政处罚，由负责审批该项目环境影响报告书（表）或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门决定。3、对逾期未完成限期治理任务的企业事业单位的罚款处罚，由作出限期治理决定的人民政府所属的环境保护行政主管部门决定。

4、对无经营许可证或者不按照经营许可证的规定从事危险废物经营活动的行政处罚，由负责发证的环境保护行政主管部门决定。

《环境行政处罚办法》

第十四条【处罚主体】县级以上环境保护主管部门在法定职权范围内实施环境行政处罚。经法律、行政法规、地方性法规授权的环境监察机构在授权范围内实施环境行政处罚，适用本办法关于环境保护主管部门的规定。

第十五条【委托处罚】环境保护主管部门可以在其法定职权范围内委托环境监察机构实施行政处罚。受委托的环境监察机构在委托范围内，以委托其处罚的环境保护主管部门名义实施行政处罚。委托处罚的环境保护主管部门，负责监督受委托的环境监察机构实施行政处罚的行为，并对该行为的后果承担法律责任。

■环境行政处罚的管辖

《环境行政处罚办法》

第十七条【案件管辖】县级以上环境保护主管部门管辖本行政区域的环境行政处罚案件。造成跨行政区域污染的行政处罚案件，由污染行为发生地环境保护主管部门管辖。

第十八条【优先管辖】两个以上环境保护主管部门都有管辖权的环境行政处罚案件，由最先发现或者最先接到举报的环境保护主管部门管辖。

第十九条【管辖争议解决】对行政处罚案件的管辖权发生争议时，争议双方应报请共同的上一级环境保护主管部门指定管辖

第二十条【指定管辖】下级环境保护主管部门认为其管辖的案件重大、疑难或者实施处罚有困难的，可以报请上一级环境保护主管部门指定管辖。 上一级环境保护主管部门认为下级环境保护主管部门实施处罚确有困难或者不能独立行使处罚权的，经通知下级环境保护主管部门和当事人，可以对下级环境保护主管部门管辖的案件指定管辖。 上级环境保护主管部门可以将其管辖的案件交由有管辖权的下级环境保护主管部门实施行政处罚。

第二十一条【内部移送】不属于本机关管辖的案件，应当移送有管辖权的环境保护主管部门处理。受移送的环境保护主管部门对管辖权有异议的，应当报请共同的上一级环境保护主管部门指定管辖，不得再自行移送。

第十六条【外部移送】发现不属于环境保护主管部门管辖的案件，应当按照有关要求和时限移送有管辖权的机关处理。涉嫌违法依法应当由人民政府实施责令停产整顿、责令停业、关闭的案件，环境保护主管部门应当立案调查，并提出处理建议报本级人民政府。涉嫌违法依法应当实施行政拘留的案件，移送公安机关。涉嫌违反党纪、政纪的案件，移送纪检、监察部门。涉嫌犯罪的案件，按照《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》等有关规定移送司法机关，不得以行政处罚代替刑事处罚。

■环境行政处罚程序：指有权实施环境行政处罚的机关，依法对破坏或者污染环境而应承担行政责任者，提起、认定并给予行政处罚的方式、方法、步骤的总称。

•一般程序

适用一般程序的行政处罚案件的条件：情节较复杂、需要给予较重处罚的案件，即对公民处以 50 元以上，对法人或者其他组织处以 1000 元以上罚款，或处以警告以外的行政处罚案件。

•立案

《环境行政处罚办法》

第二十二条【立案条件】环境保护主管部门对涉嫌违反环境保护法律、法规和规章的违法行为，应当进行初步审查，并在 7 个工作日内决定是否立案。

经审查，符合下列四项条件的，予以立案：（一）有涉嫌违反环境保护法律、法规和规章的行为；（二）依法应当或者可以给予行政处罚；（三）属于本机关管辖；（四）违法行为发生之日起到被发现之日止未超过 2 年，法律另有规定的除外。违法行为处于连续或继续状态的，从行为终了之日起计算。

第二十三条【撤销立案】对已经立案的案件，根据新情况发现不符合第二十二条立案条件的，应当撤销立案。

第二十四条【紧急案件先行调查取证】对需要立即查处的环境违法行为，可以先行调查取证，并在 7 个工作日内决定是否立案和补办立案手续。

第二十五条【立案审查后的案件移送】经立案审查，属于环境保护主管部门管辖，但不属于本机关管辖范围的，应当移送有管辖权的环境保护主管部门；属于其他有关部门管辖范围的，应当移送其他有关部门。

•调查取证

第二十六条【专人负责调查取证】环境保护主管部门对登记立案的环境违法行为，应当指定专人负责，及时组织调查取证。

第二十七条【协助调查取证】需要委托其他环境保护主管部门协助调查取证的，应当出具书面委托调查函。受委托的环境保护主管部门应当予以协助。无法协助的，应当及时将无法协助的情况和原因函告委托机关。

第二十八条【调查取证出示证件】调查取证时，调查人员不得少于两人，并应当出示中国环境监察证或者其他行政执法证件。

第二十九条【调查人员职权】调查人员有权采取下列措施：（一）进入有关场所进行检查、勘察、取样、录音、拍照、录像；（二）询问当事人及有关人员，要求其说明相关事项和提供有关材料；（三）查阅、复制生产记录、排污记录和其他有关材料。环境保护主管部门组织的环境监测等技术人员随同调查人员进行调查时，有权采取上述措施和进行监测、试验

第三十二条【证据类别】环境行政处罚证据，主要有书证、物证、证人证言、视听资料和

计算机数据、当事人陈述、监测报告和其他鉴定结论、现场检查（勘察）笔录等形式。证据应当符合法律、法规、规章和最高人民法院有关行政执法和行政诉讼证据的规定，并经查证属实才能作为认定事实的依据。

第三十三条【现场检查笔录】对有关物品或者场所进行检查时，应当制作现场检查（勘察）笔录，可以采取拍照、录像或者其他方式记录现场情况。

第三十四条【现场检查取样】需要取样的，应当制作取样记录或者将取样过程记入现场检查（勘察）笔录，可以采取拍照、录像或者其他方式记录取样情况。

第三十五条【监测报告要求】环境保护主管部门组织监测的，应当提出明确具体的监测任务，并要求提交监测报告。

监测报告必须载明下列事项：（一）监测机构的全称；（二）监测机构的国家计量认证标志（CMA）和监测字号；（三）监测项目的名称、委托单位、监测时间、监测点位、监测方法、检测仪器、检测分析结果等内容；（四）监测报告的编制、审核、签发等人员的签名和监测机构的盖章。

第三十六条【在线监测数据可为证据】环境保护主管部门可以利用在线监控或者其他技术监控手段收集违法行为证据。经环境保护主管部门认定的有效性数据，可以作为认定违法事实的证据。

第三十七条【现场监测数据可为证据】环境保护主管部门在对排污单位进行监督检查时，可以现场即时采样，监测结果可以作为判定污染物排放是否超标的证据。

第四十条【依法实施查封暂扣】实施查封、暂扣等行政强制措施，应当有法律、法规的明确规定，并应当告知当事人有申请行政复议和提起行政诉讼的权利。

第四十一条【查封暂扣实施要求】查封、暂扣当事人的财物，应当当场清点，开具清单，由调查人员和当事人签名或者盖章。查封、暂扣的财物应当妥善保管，严禁动用、调换、损毁或者变卖。

第四十二条【查封暂扣解除】经查明与违法行为无关或者不再需要采取查封、暂扣措施的，应当解除查封、暂扣措施，将查封、暂扣的财物如数返还当事人，并由调查人员和当事人在财物清单上签名或者盖章。

第四十三条【当事人与现场调查取证】环境保护主管部门调查取证时，当事人应当到场。

第四十四条【调查终结】有下列情形之一的，可以终结调查：（一）违法事实清楚、法律手续完备、证据充分的；（二）违法事实不成立的；（三）作为当事人的自然人死亡的；（四）作为当事人的法人或者其他组织终止，无法人或者其他组织承受其权利义务，又无其他关系人可以追查的；（五）发现不属于本机关管辖的；（六）其他依法应当终结调查的情形。

第四十五条【案件移送审查】终结调查的，案件调查机构应当提出已查明违法事实的事实和证据、初步处理意见，按照查处分离的原则送本机关处罚案件审查部门审查。

•审查

第四十六条【案件审查的内容】案件审查的主要内容包括：（一）本机关是否有管辖权；（二）违法事实是否清楚；（三）证据是否确凿；（四）调查取证是否符合法定程序；（五）是否超过行政处罚追诉时效；（六）适用依据和初步处理意见是否合法、适当。

第四十七条【补充或重新调查取证】违法事实不清、证据不充分或者调查程序违法的，应当退回补充调查取证或者重新调查取证。

•告知和听证

第四十八条【处罚告知和听证】在作出行政处罚决定前，应当告知当事人有关事实、理由、依据和当事人依法享有的陈述、申辩权利。在作出暂扣或吊销许可证、较大数额的罚款和没收等重大行政处罚决定之前，应当告知当事人有要求举行听证的权利。

第四十九条【当事人申辩的处理】环境保护主管部门应当对当事人提出的事实、理由和证

据进行复核。当事人提出的事实、理由或者证据成立的，应当予以采纳。不得因当事人的申辩而加重处罚。

•处理决定

第五十一条【处罚决定】本机关负责人经过审查，分别作出如下处理：（一）违法事实成立，依法应当给予行政处罚的，根据其情节轻重及具体情况，作出行政处罚决定；（二）违法行为轻微，依法可以不予行政处罚的，不予行政处罚；（三）符合本办法第十六条情形之一的，移送有权机关处理。

第五十五条【作出处罚决定的时限】环境保护行政处罚案件应当自立案之日起的3个月内作出处理决定。案件办理过程中听证、公告、监测、鉴定、送达等时间不计入期限。

第五十六条【处罚决定的送达】行政处罚决定书应当送达当事人，并根据需要抄送与案件有关的单位和个人。

第五十七条【送达方式】送达行政处罚文书可以采取直接送达、留置送达、委托送达、邮寄送达、转交送达、公告送达、公证送达或者其他方式。送达行政处罚文书应当使用送达回证并存档。

•执行

第六十条【处罚决定的履行】当事人应当在行政处罚决定书确定的期限内，履行处罚决定。申请行政复议或者提起行政诉讼的，不停止行政处罚决定的执行。

第六十一条【强制执行的适用】当事人逾期不申请行政复议、不提起行政诉讼、又不履行处罚决定的，由作出处罚决定的环境保护主管部门申请人民法院强制执行。

第六十二条【强制执行的期限】申请人民法院强制执行应当符合《最高人民法院关于执行<中华人民共和国民事诉讼法>若干问题的解释》的规定，并在下列期限内提起：（一）行政处罚决定书送达后当事人未申请行政复议且未提起行政诉讼的，在处罚决定书送达之日起60日后起算的180日内；（二）复议决定书送达后当事人未提起行政诉讼的，在复议决定书送达之日起15日后起算的180日内；（三）第一审行政判决后当事人未提出上诉的，在判决书送达之日起15日后起算的180日内；（四）第一审行政裁定后当事人未提出上诉的，在裁定书送达之日起10日后起算的180日内；（五）第二审行政判决书送达之日起180日内。

•结案

第六十七条【结案】有下列情形之一的，应当结案：（一）行政处罚决定由当事人履行完毕的；（二）行政处罚决定依法强制执行完毕的；（三）不予行政处罚等无须执行的；（四）行政处罚决定被依法撤销的；（五）环境保护主管部门认为可以结案的其他情形。

•简易程序

简易程序适用的条件：违法事实确凿、情节轻微并有法定依据，对公民处以50元以下、对法人或者其他组织处以1000元以下罚款或者警告的行政处罚。

第五十九条【简易程序规定】当场作出行政处罚决定时，环境执法人员不得少于两人，并应遵守下列简易程序：（一）执法人员应向当事人出示中国环境监察证或者其他行政执法证件；（二）现场查清当事人的违法事实，并依法取证；（三）向当事人说明违法的事实、行政处罚的理由和依据、拟给予的行政处罚，告知陈述、申辩权利；（四）听取当事人的陈述和申辩；（五）填写预定格式、编有号码、盖有环境保护主管部门印章的行政处罚决定书，由执法人员签名或者盖章，并将行政处罚决定书当场交付当事人；（六）告知当事人如对当场作出的行政处罚决定不服，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。以上过程应当制作笔录。执法人员当场作出的行政处罚决定，应当在决定之日起3个工作日内报所属环境保护主管部门备案。

【案例】夏春官等 4 人系江苏省东台市东台镇景范新 19 幢的住户，其住宅与四季辉煌沐浴广场（原审第三人）上下相邻。四季辉煌沐浴广场为新建洗浴服务项目，在涉案地段承租了营业用房作为经营场地，项目投资 250 万元，其中环保投资 25 万元，先后于 2013 年 2 月 25 日就涉案建设项目报东台市东台镇人民政府审批，于 2013 年 3 月 12 日向东台市环境保护局（以下简称市环保局）提交了《建设项目环境影响申报（登记）表》，并根据该局有关须委托有资质的环评单位编制环境影响报告表的意见，委托东台市环境科学研究所编制相关报告表，其后送至该局进行审批。2013 年 4 月 1 日，市环保局作出《关于对东台市东台镇四季辉煌沐浴广场洗浴服务项目环境影响报告表的审批意见》（以下简称《审批意见》），同意四季辉煌沐浴广场在景范新村 17 号楼及 19 号楼之间新建洗浴服务项目，并对该项目在运营过程中产生的废、污水的处理、场界噪声对邻近声环境质量的影响及各类固体废物处置等提出了具体要求。夏某官等 4 人认为市环保局在没有召开听证会以及征询公众意见的情况下，即作出《审批意见》，侵犯了其合法权益，故提起行政诉讼，请求法院撤销该《审批意见》。

问：1、环保局作出《审批意见》属于什么行政行为？ 行政许可

2、夏某官等 4 人有无权利申请召开听证会？为什么？有权利，属于利害关系人

3、法院应如何处理？可以撤销《审批意见》

《行政许可法》第四十七条行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的，行政机关在作出行政许可决定前，应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利；申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起五日内提出听证申请的，行政机关应当在二十日内组织听证。申请人、利害关系人不承担行政机关组织听证的费用。

【案例】浙江某地某塑料化工厂，由于工人操作失误，致使化工原料苯乙烯天量泄露到排水沟，致使遇水挥发的苯乙烯大量漂到距离工厂 100 米远的某学校，导致该小学 345 名学生发生头昏、恶心、呕吐、腹痛等应，经医生诊断为苯乙烯气体刺激反应。。事后，某地市劳动部门对这个事件作出了处理：一是要求企业停产整顿，二是对企业罚款 89 万元。事故发生后，数百名学生家长要求当地环保部门对该企业作出应有的行政处罚，但环保部门以劳动部门已对该事故作出了处理为由未作出任何具体行政行为。该地小学的 345 名学生以该地环保局不作为为由，向法院提起诉讼。

问：某地环保局的行为是否违法？应否承担环境行政责任？是/应当承担

第八章 环境污染防治法概述

■污染物、环境污染、公害和其他公害的概念

•污染物：是指以高于天然浓度和一定滞留时间存在于环境中，从而影响环境的正常组成和性质，对人、生物及社会物质财富等造成直接或间接有害效益的物质。

•环境污染：是指人类在生产和生活活动中，向环境中排入了超过环境自净能力的物质或能量，使得环境化学、物理、生物等性质发生变异，从而导致环境质量下降，破坏了生态平衡或者危害了人类正常生存和发展的条件。

•公害：指由于人们的生产建设或者其他活动，使生活环境或生态环境质量下降，并对人体健康，生命安全所造成的社会性危害。如废气、废水、废渣、粉尘、恶臭气体、放射性物质等对环境的污染，和噪声、振动、电磁波辐射等对环境的危害。

•其他公害：是指除上述的环境污染和危害之外，现在尚未出现而今后可能出现的，或者现在已经出现但尚未包括在《环境保护法》所列举的九种环境污染和危害之中的公害，如废热、光污染等。

■环境污染产生和发展的机理

发生源设施、设备装置（人类活动）→空气、水、土壤等→环境质量下降（发生了化学物理、生态等环境特性的改变）→人类、环境

源头治理（√）；末端治理（×）

■环境污染和其他公害的类型：

- 环境要素污染（控制数量）：是指外界物质进入环境，其数量超过环境要素的可容含量或自净能力，导致环境要素某种性能的改变，从而引起环境质量下降而有害于人类或其他生物正常生存和发展的现象

- 有毒有害物质污染（禁止排放/无害化处理）：是指对于人体或环境难以降解或不能降解的那些污染物质所造成的环境污染和危害。

■环境污染防治法：也称污染控制法、污染预防法、公害规制法。是指国家对产生或可能产生环境污染和其他公害的原因活动实施控制，达到保护生活、生态环境，进而保护人体健康和财产安全目的而制定的同类法律规范的总称。

■防治环境污染的法律制度

一、淘汰落后工艺、设备制度：指国家对**严重污染环境的**落后生产工艺、生产设备，**限期禁止生产、销售、进口和使用**，也**不得转让**给他人使用。公布限期禁止名录，生产者、销售者、进口者或使用者必须在规定的限期内停止生产、销售、进口或使用。这是由单纯的末端治理逐步转变为工业生产**全过程的控制**的重要举措。

《环境保护法》第四十六条 国家对严重污染环境的工艺、设备和产品实行淘汰制度。任何单位和个人不得生产、销售或者转移、使用严重污染环境的工艺、设备和产品。禁止引进不符合我国环境保护规定的技术、设备、材料和产品。

二、清洁生产制度

清洁生产制度，是指不断采取**改进设计、使用清洁的能源和原料、采用先进的工艺技术与设备、改善管理、综合利用**等措施，从源头削减污染，提高资源利用效率，减少或者避免生产、服务和产品使用过程中污染物的产生和排放，以减轻或者消除对人类健康和环境的危害的法律规定

三、排污申报登记制度

排污申报登记制度，是指向**环境排放污染物的单位（包括个人）**，必须按照国家环境保护局的规定，向所在地环境保护行政主管部门申报拥有的污染物排放设施，处理设施和正常作业条件下排放污染物的种类、数量和浓度，并提供防治污染方面的有关技术资料的法律规定。

四、现场检查制度

指环保局和其他监督管理部门，有权对管辖范围内的排污单位（包括个人）进行现场检查，被检查的单位必须如实反映情况，提供必要的资料。检查人员必须持证检查，佩戴“中国环境监理”证章。有义务为被检查单位保守技术和业务秘密。

五、防止污染转嫁制度

指防止通过转移生产设备、生产工艺或者产品及废弃物的方式将可能给环境造成的污染和破坏转移给其它区域的法律规定。

《环境保护法》第四十六条 国家对严重污染环境的工艺、设备和产品实行淘汰制度。任何单位和个人不得生产、销售或者转移、使用严重污染环境的工艺、设备和产品。禁止引进不符合我国环境保护规定的技术、设备、材料和产品。

构成污染转嫁行为的条件：1、转移的内容（如工艺、技术、设备和废弃物等）为法律所禁止的；2、接受的主体缺乏污染防治能力 3、行为者主观上有过错。

注意：为有效防止污染转嫁，只要实施了污染转嫁行为或者实施了接受污染转移行为，都必须依法承担法律责任。而不论转移行为是否造成实际危害。

第九章 大气污染防治法

大气污染的概念：指由于人们的生产活动和其他活动，使有毒有害物质进入大气，导致其物理、化学、生物或者放射性等方面的特性改变，使生活环境和生态环境受污染，危害人体健康，生命安全的现象。其特点是污染扩散速度快，范围大（不定），持续时间也较长。

■大气污染的类型

•一、根据污染物的种类和构成的不同：1、烟煤型污染；2、石油型污染；3、企业废气、粉尘所造成的混合型污染；4、氮氧化物型污染（汽车尾气）。

我国大气污染呈煤烟型污染特征。烟尘和酸雨（二氧化硫）污染危害最大。近年来，汽车尾气污染加重。

•二、按污染源存在形式的不同，可分为：1、移动污染源污染（如交通工具）；2、固定污染源污染（如工厂）

•三、按污染源排放的位置不同，可分为：1、低空污染；2、中空污染；3、高空污染。

■大气污染的危害

•大气污染危害人体健康：许多呼吸道疾病都与空气污染有关；

危害工农业生产：据有关资料我国仅广东、广西、四川和贵州四省区由于酸雨造成经济损失每年就达 160 亿元。重庆市从 60 年代以来市街道树种已换过 3 次，仍然未能抵御因受酸雨污染所导致的枯亡；

•对自然生态的危害：主要表现为全球变暖和臭氧层变薄。

什么是温室气体？温室气体（Greenhouse Gas, GHG）是指大气中促成温室效应的气体成分。这些气体能强烈吸收地面的长波辐射（热），使之不能散射到宇宙中，具有较强的温室效应。人类活动是导致温室气体增加的主要原因“人类活动导致了四种主要气体的排放：二氧化碳（CO₂），甲烷（CH₄），氧化亚氮（N₂O）和卤烃（一组含氟、氯和溴的气体）。在工业化时代，所有这些气体都在大气中有重大增长。所有这些增长都归咎于人类活动。”“在工业化时代，人类活动增加了大气中的 CO₂ 含量，主要是通过燃烧化石燃料和毁林造成的。”“甲烷和氧化亚氮浓度的变化则主要是由于农业。

素食对环保的作用：美国，只要每个人都吃素一天，美国将能节省下：一千亿加仑的水，足以供应新英格兰居民近四个月的住户用水；十五亿英磅饲料谷物，足以养活新墨西哥州民一年以上；七千万加仑天然气，提供加拿大和墨西哥所有汽车的燃料绰绰有余；三百万英亩的土地，相当于德拉瓦州面积的两倍大小；三十三吨的抗生素。

德国生态经济研究所发布的研究报告也指出：放弃食用肉类与乳制品，完全吃素，可以将制造食物的温室气体排放降为原来的 1/7。所以，如果一个人选择素食，那么他立刻就可以他个人的碳排责任降低 18%，这是个相当可观的数字。联合国开发计划署在《2007-2008 年人类发展报告》中为发展中国家制订的减排方案就是到 2050 年在 1990 年的基础上减少 20%。辛辛那提市（Cincinnati）环保部门制定的《气候保护行动计划》中所说的那样：“你可以换用节能灯泡，买混合动力车，多种树，但是没有比通过改变自己的饮食习惯来缓解地球暖化更有效、简便、经济、快速、有力的了。”该计划设置了 6 个行动组：交通组、能源组、浪费组、土地使用组、推广组和食物相关组，与食物相关组的项目中的第一项内容就是减少肉食消费。和素食相关的法律（葡萄牙）葡萄牙最新通过的法律规定，在未来的 6 个月内，所有学校、大学、医院、监狱和其他公共建筑的食堂 / 餐厅，必须提供

不含动物制品的餐饮选择，即纯素的食物。

•环保关键词：低碳生活

低碳生活（low carbon living）」，正是指生活作息时所耗用能量要减少，从而减低碳，特别是二氧化碳的排放。低碳生活，对于我们普通人来说，是一种态度，而不是能力，我们应该积极提倡并去实践低碳生活，注意节电、节油、节气，从点滴做起。

《环境保护法》第6条第4款 公民应当增强环境保护意识，采取低碳、节俭的生活方式，自觉履行环境保护义务。

■大气污染防治的法律规定

1956年5月25日国务院公布的《关于防止厂矿企业中矽尘危害的决定》，70年代《工业“三废”排放试行标准》、《工业企业设计卫生标准》，80年代以来《大气环境质量标准》、《锅炉烟尘排放标准》、《汽油车怠速污染物排放标准》、《钢铁工业污染物排放标准》、《核电厂环境辐射防护规定》，《汽车排气污染监督管理办法 1990》、87年颁布《大气污染防治法》（88年6月1日实施；95年（第一次修正）、2000年（第一次修订）、2015年（第二次修订）、2018年（第二次修正）

新法体系：第一章 总则；第二章 大气污染防治标准和限期达标规划；第三章 大气污染防治的监督管理；第四章大气污染防治措施：第一节燃煤和其他能源污染防治；第二节工业污染防治；第三节机动车船等污染防治；第四节扬尘污染防治；第五节农业和其他污染防治；第五章重点区域大气污染联合防治；第六章重污染天气应对；（五六两章为修改新增）第七章法律责任；第八章 附则。

■《大气污染防治法》的主要内容

一、各级人民政府在大气污染防治中的职责

县级以上人民政府应当将大气污染防治工作纳入国民经济和社会发展规划，加大对大气污染防治的财政投入。

地方各级人民政府应当对本行政区域的大气环境质量负责，制定规划，采取措施，控制或者逐步削减大气污染物的排放量，使大气环境质量达到规定标准并逐步改善。

二、大气污染防治的监督管理体制

各级环保部门：县级以上人民政府环境保护行政主管部门对大气污染防治实施统一监督管理；各个职能部门：各级公安、交通、铁道、渔业管理部门根据各自的职责，对机动车船污染大气实施监督管理；其他主管部门：县级以上人民政府其他有关主管部门在各自职责范围内对大气污染防治实施监督管理。

三、保护大气环境的义务

企业事业单位和其他生产经营者应当采取有效措施，防止、减少大气污染，对所造成的损害依法承担责任。公民应当增强大气环境保护意识，采取低碳、节俭的生活方式，自觉履行大气环境保护义务。

四、大气环境保护标准的制定

标准类型：1、大气环境质量标准（国家、地方）2、大气污染物排放标准（国家、地方）

制定主体：1、国务院环境保护主管部门 2、省、自治区、直辖市人民政府

【法条链接】

《中华人民共和国大气污染防治法》第八条 国务院生态环境主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府制定大气环境质量标准，应当以保障公众健康和保护生态环境为宗旨，与经济社会发展相适应，做到科学合理。

第九条 国务院生态环境主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府制定大气污染物排放标准，应当以大气环境质量标准和国家经济、技术条件为依据。

大气保护标准的制定、评估和修订

•制定及公布：制定大气环境质量标准、大气污染物排放标准，应当组织专家进行审查和论证，并征求有关部门、行业协会、企业事业单位和公众等方面的意见。（10条）省级以上人民政府环境保护主管部门应当在其网站上公布大气环境质量标准、大气污染物排放标准，供公众免费查阅、下载。（11条）

•评估及修订：大气环境质量标准、大气污染物排放标准的执行情况应当定期进行评估，根据评估结果对标准适时进行修订。（12条）

•特殊产品的大气保护要求：制定燃煤、石油焦、生物质燃料、涂料等含挥发性有机物的产品、烟花爆竹以及锅炉等产品的质量标准，应当明确大气环境保护要求。

制定燃油质量标准，应当符合国家大气污染物控制要求，并与国家机动车船、非道路移动机械大气污染物排放标准相互衔接，同步实施。

五、防治大气污染的监督管理制度

环境影响评价制度；三同时制度；排污许可证制度；重点大气污染物排总量控制制度；排污权交易制度；//（污染防治共有制度）//大气污染损害评估制度；清洁生产、落后设备实行淘汰制度污染损害评估制度；主要负责人约谈制度；现场检查制度；大气污染监测制度

•政府主要负责人约谈制度：对超过国家重点大气污染物排放总量控制指标或者未完成国家下达的大气环境质量改善目标的地区，省级以上人民政府环境保护主管部门应当会同有关部门约谈该地区人民政府的主要负责人，并暂停审批该地区新增重点大气污染物排放总量的建设项目环境影响评价文件。约谈情况应当向社会公开。（22条）

•大气污染监测制度：

环保部门的监测职责：国务院环境保护主管部门负责制定大气环境质量和大气污染源的监测和评价规范，组织建设与管理全国大气环境质量和大气污染源监测网，组织开展大气环境质量和大气污染源监测，统一发布全国大气环境质量状况信息。县级以上地方人民政府环境保护主管部门负责组织建设与管理本行政区域大气环境质量和大气污染源监测网，开展大气环境质量和大气污染源监测，统一发布本行政区域大气环境质量状况信息。

•排污单位的监测义务：企业事业单位和其他生产经营者应当按照国家有关规定和监测规范，对其排放的工业废气和本法第七十八条规定名录中所列有毒有害大气污染物进行监测，并保存原始监测记录。其中，重点排污单位应当安装、使用大气污染物排放自动监测设备，与环境保护主管部门的监控设备联网，保证监测设备正常运行并依法公开排放信息。监测的具体办法和重点排污单位的条件由国务院环境保护主管部门规定。

•大气污染损害评估制度

第二十八条 国务院环境保护主管部门会同有关部门，建立和完善大气污染损害评估制度。

六、大气污染防治措施

（一）燃煤和其他能源污染防治

- 1、调整能源结构，推广清洁能源的生产和使用。
- 2、国家推行煤炭洗选加工，降低煤炭的硫分和灰分，限制高硫分、高灰分煤炭的开采。
- 3、鼓励和支持洁净煤技术的开发和推广。
- 4、国家禁止进口、销售和燃用不符合质量标准的煤炭，鼓励燃用优质煤炭。
- 5、禁止销售不符合民用散煤质量标准的煤炭，鼓励居民燃用优质煤炭和洁净型煤，推广节能环保型炉灶。
- 6、禁止进口、销售和燃用不符合质量标准的石油焦。
- 7、划定并公布高污染燃料禁燃区。在禁燃区内，禁止销售、燃用高污染燃料；禁止新建、扩建燃用高污染燃料的设施，已建成的，应当在城市人民政府规定的期限内改用天然气、页岩气、液化石油气、油气、电或者其他清洁能源。

8、燃煤电厂和其他燃煤单位应当采用清洁生产工艺，配套建设除尘、脱硫、脱硝等装置，或者采取技术改造等其他控制大气污染物排放的措施。

（二）工业污染防治

（三）机动车船等污染防治

（四）扬尘污染防治

（五）农业和其他污染防治

七、重点区域大气污染联合防治

1、国家建立重点区域大气污染联防联控机制，统筹协调重点区域内大气污染防治工作。国务院环境保护主管部门根据主体功能区划、区域大气环境质量状况和大气污染传输扩散规律，划定国家大气污染防治重点区域，报国务院批准。

2、重点区域内有关省、自治区、直辖市人民政府应当确定牵头的地方人民政府，定期召开联席会议，按照统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施的要求，开展大气污染防治联合防治，落实大气污染防治目标责任。国务院环境保护主管部门应当加强指导、督促。

3、省、自治区、直辖市可以参照第一款规定划定本行政区域的大气污染防治重点区域。

八、重污染天气应对

（一）重污染天气监测预警

国家建立重污染天气监测预警体系。

国务院环境保护主管部门会同国务院气象主管机构等有关部门、国家大气污染防治重点区域内有关省、自治区、直辖市人民政府，建立重点区域重污染天气监测预警机制，统一预警分级标准。可能发生区域重污染天气的，应当及时向重点区域内有关省、自治区、直辖市人民政府通报。

省、自治区、直辖市、设区的市人民政府环境保护主管部门会同气象主管机构等有关部门建立本行政区域重污染天气监测预警机制。

（二）重污染天气预警

省、自治区、直辖市、设区的市人民政府环境保护主管部门应当会同气象主管机构建立会商机制，进行大气环境质量预报。可能发生重污染天气的，应当及时向本级人民政府报告。省、自治区、直辖市、设区的市人民政府依据重污染天气预报信息，进行综合研判，确定预警等级并及时发出预警。预警等级根据情况变化及时调整。任何单位和个人不得擅自向社会发布重污染天气预报预警信息。

预警信息发布后，人民政府及其有关部门应当通过电视、广播、网络、短信等途径告知公众采取健康防护措施，指导公众出行和调整其他相关社会活动。

（三）重污染天气突发应急管理

1、县级以上地方人民政府应当将重污染天气应对纳入突发事件应急管理体系。省、自治区、直辖市、设区的市人民政府以及可能发生重污染天气的县级人民政府，应当制定重污染天气应急预案，向上一级人民政府环境保护主管部门备案，并向社会公布。

2、县级以上地方人民政府应当依据重污染天气的预警等级，及时启动应急预案，根据应急需要可以采取责令有关企业停产或者限产、限制部分机动车行驶、禁止燃放烟花爆竹、停止工地土石方作业和建筑物拆除施工、停止露天烧烤、停止幼儿园和学校组织的户外活动、组织开展人工影响天气作业等应急措施。应急响应结束后，人民政府应当及时开展应急预案实施情况的评估，适时修改完善应急预案。

九、法律责任

（一）行政责任

取消了旧法中对造成大气污染事故企业事业单位罚款最高不超过 50 万元”的封顶限额，增加了“按日计罚”的规定。增加了对直接责任人员的罚款。

违反本法规定，造成大气污染事故的，由县级以上人民政府环境保护主管部门依照本条第二款的规定处以罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员可以处上一年度从本企业事业单位取得收入百分之五十以下的罚款。

对造成一般或者较大大气污染事故的，按照污染事故造成直接损失的一倍以上三倍以下计算罚款；对造成重大或者特大大气污染事故的，按照污染事故造成的直接损失的三倍以上五倍以下计算罚款。（122 条）

违反本法规定，企业事业单位和其他生产经营者有下列行为之一，受到罚款处罚，被责令改正，拒不改正的，依法作出处罚决定的行政机关可以自责令改正之日的次日起，按照原处罚数额按日连续处罚：（一）未依法取得排污许可证排放大气污染物的；（二）超过大气污染物排放标准或者超过重点大气污染物排放总量控制指标排放大气污染物的；（三）通过逃避监管的方式排放大气污染物的；（四）建筑施工或者贮存易产生扬尘的物料未采取有效措施防治扬尘污染的。（123 条）

【法条链接】

《环境保护法》第五十九条 企业事业单位和其他生产经营者违法排放污染物，受到罚款处罚，被责令改正，拒不改正的，依法作出处罚决定的行政机关可以自责令改正之日的次日起，按照原处罚数额按日连续处罚。

《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》第十七条 按日连续处罚的计罚日数为责令改正违法行为决定书送达排污者之日的次日起，至环境保护主管部门复查发现违法排放污染物行为之日止。再次复查仍拒不改正的，计罚日数累计执行。

第十九条 按日连续处罚每日的罚款数额，为原处罚决定书确定的罚款数额。

按照按日连续处罚规则决定的罚款数额，为原处罚决定书确定的罚款数额乘以计罚日数。

（二）民事责任

第一百二十五条 排放大气污染物造成损害的，应当依法承担侵权责任。

（三）刑事责任

第一百二十七条 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

【案例】A 企业，位于青岛市城阳区，主要从事饲料级海洋鱼浓缩蛋白粉和饲料级鱼油的生产。2015 年 1 月 15 日，城阳区环保分局环境监测员对 A 企业在用 20t/h 燃煤锅炉进行了监督检测，1 月 26 日，城阳区环保分局行政执法人员接到分局环境监测站出具的废气检测报告，该报告显示，该企业锅炉外排二氧化硫浓度 528mg/m³，超过《山东省锅炉大气污染物排放标准》（DB37/2374-2013）中规定的 200/m³ 的排放标准。1 月 26 日，城阳区环保分局对该企业下达了《责令改正违法行为决定书》，责令该企业立即停止超标排放二氧化硫的违法行为，于 3 月 3 日对该企业依法下达了罚款 1 万元的《行政处罚决定书》。1 月 29 日，城阳区环保分局环境执法人员会同环境监测人员对该企业改正违法行为情况进行监督复查，经采样检测，该企业排放的二氧化硫浓度仍然超标。城阳区环保分局于 2 月 2 日再次对该企业下达了《责令改正违法行为决定书》，责令该企业立即停止超标排放二氧化硫的违法行为。2 月 7 日，城阳区环保分局再次复查，该企业二氧化硫仍然超标，城阳区环保分局于 2 月 9 日再次下达《责令改正违法行为决定书》，3 月 19 日，城阳区分局对该企业下达了行政

1.27-1.29:3 天+2.3-2.7: 5 天=8 天。

第十章 防治水污染的法律规定

第一节 水污染的概念

水污染是指由于人们的生产和其它活动，使污染物或者能量进入水环境，导致其物理、化学、生物或者放射性特性的改变，造成水质恶化，影响水体的有效利用，危害人体健康、生命安全或者破坏生态的现象。

•《水污染防治法》第一百零二条 本法中下列用语的含义：**(一)水污染**，是指水体因某种物质的介入，而导致其化学、物理、生物或者放射性等方面特性的改变，从而影响水的有效利用，危害人体健康或者破坏生态环境，造成水质恶化的现象。**(二)水污染物**，是指直接或者间接向水体排放的，能导致水体污染的物质。**(三)有毒污染物**，是指那些直接或者间接被生物摄入体内后，可能导致该生物或者其后代发病、行为反常、遗传异变、生理机能失常、机体变形或者死亡的污染物。

•水污染的类型

(一)化学性污染

1、无机物污染；2、无机有毒物污染；3、有机有毒物污染；4、需氧污染物污染；5、植物营养物质污染；6、油类污染

(二)物理性污染

1、悬浮物及沉积物污染；2、热污染；3、放射性污染

(三)生物性污染

第二节 水污染的危害

1、对人体健康的危害

水污染后，通过饮水或食物链，污染物进入人体，使人急性或慢性中毒。石电、铬、铵类等，还可诱发癌症。被寄生虫、病毒或其它致病菌污染的水，会引起多种传染病和寄生虫病。重金属污染的水，对人的健康均有危害。被镉污染的水、食物，人饮食后，会造成肾、骨骼病变，摄入硫酸镉 20 毫克，就会造成死亡。铅造成的中毒，引起贫血，神经错乱。六价铬有很大毒性，引起皮肤溃疡，还有致癌作用。饮用含砷的水，会发生急性或慢性中毒。砷使许多酶受到抑制或失去活性，造成机体代谢障碍，皮肤角质化，引发皮肤癌。有机磷农药会造成神经中毒，有机氯农药会在脂肪中蓄积，对人和动物的内分泌、免疫功能、生殖机能均造成危害。稠环芳烃多数具有致癌作用。氰化物也是剧毒物质，进入血液后，与细胞的色素氧化酶结合，使呼吸中断，造成呼吸衰竭窒息死亡。我们知道，世界上 80%的疾病与水有关。伤寒、霍乱、胃肠炎、痢疾、传染性肝类是人类五大疾病，均由水的不洁引起。

2、对工农业生产的危害

水质污染后，工业用水必须投入更多的处理费用，造成资源、能源的浪费，食品工业用水要求更为严格，水质不合格，会使生产停顿。这也是工业企业效益不高，质量不好的因素。农业使用污水，使作物减产，品质降低，甚至使人畜受害，大片农田遭受污染，降低土壤质量。

3、对渔业生产的危害

生长在受污染的水体中的鱼类，鱼肉有异味，体形畸变。

4、对其它方面的危害

水污染加剧了水资源短缺的矛盾。我国是一个水资源短缺的国家，城市缺水问题尤其

突出。目前，600多个城市400多个缺水。据不完全统计，全国因水污染造成的直接经济损失在2004年就高达2862.8亿元。

三、水污染防治的法律规定

•《中华人民共和国水污染防治法》（（1984年5月11日第六届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过根据1996年5月15日第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议《关于修改〈中华人民共和国水污染防治法〉的决定》第一次修正2008年2月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议修订根据2017年6月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议《关于修改〈中华人民共和国水污染防治法〉的决定》第二次修正，决定自2018年1月1日起施行）

（一）水污染防治法主要框架

- 管理体制——环境保护部门统一主管、各有关部门分工负责结合
- 水污染物标准和规划——水环境质量标准、水污染物排放标准、水污染防治规划
- 水污染防治的监督管理——基本法律制度、特有法律制度（重点水污染物排放总量控制制度、水源保护区制度、对重要江河流域实行流域管理制度、城市污水集中处理制度、水污染监测制度、水污染事故处置制度、实行清洁生产、淘汰落后设备而制度）
- 水污染防治措施——工业水污染防治措施、城镇水污染防治措施、农业和农村水污染防治制度、船舶水污染防治措施
- 饮用水水源和其他特殊水体保护制度
- 水污染事故处置
- 法律责任

■主要内容

一、各级人民政府在水环境保护中的责任

- 1、各级人民政府对本行政区域的水环境质量负责。
- 2、建立河长制。
- 3、实行水环境保护目标责任制和考核评价制度。

【法条链接】

第四条 县级以上人民政府应当将水环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划。

地方各级人民政府对本行政区域的水环境质量负责，应当及时采取措施防治水污染。

第五条 省、市、县、乡建立河长制，分级分段组织领导本行政区域内江河、湖泊的水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等工作。（新增）

第六条 国家实行水环境保护目标责任制和考核评价制度，将水环境保护目标完成情况作为对地方人民政府及其负责人考核评价的内容。

（二）水污染防治的监督管理体制

县级以上人民政府环境保护主管部门对水污染防治实施统一监督管理。

交通主管部门的海事管理机构对船舶污染水域的防治实施监督管理。

县级以上人民政府水行政、国土资源、卫生、建设、农业、渔业等部门以及重要江河、湖泊的流域水资源保护机构，在各自的职责范围内，对有关水污染防治实施监督管理。

（三）水环境保护标准制度

- 1、水环境质量标准(国家、地方)
- 2、水污染物排放标准(国家、地方)

第十二条 国务院环境保护主管部门制定国家水环境质量标准。省、自治区、直辖市人民政府可以对国家水环境质量标准中未作规定的项目，制定地方标准，并报国务院环境保护主管部门备案。

第十三条 国务院环境保护主管部门会同国务院水行政主管部门和有关省、自治区、直辖市人民政府，可以根据国家确定的重要江河、湖泊流域水体的使用功能以及有关地区的经济、技术条件，确定该重要江河、湖泊流域的省界水体适用的水环境质量标准，报国务院批准后施行。

第十四条 国务院环境保护主管部门根据国家水环境质量标准和国家经济、技术条件，制定国家水污染物排放标准。省、自治区、直辖市人民政府对国家水污染物排放标准中未作规定的项目，可以制定地方水污染物排放标准；对国家水污染物排放标准中已作规定的项目，可以制定严于国家水污染物排放标准的地方水污染物排放标准。地方水污染物排放标准须报国务院环境保护主管部门备案。

向已有地方水污染物排放标准的水体排放污染物的，应当执行地方水污染物排放标准。

（四）水污染防治的监督管理制度环境影响评价制度

三同时制度；排污申报登记制度；总量控制制度；排污许可证制度；饮用水水源保护制度；水环境质量和水污染物排放监测制度

•总量控制制度

目标：逐渐削减，达到环境容量的范围内。

第二十条 国家对重点水污染物排放实施总量控制制度。重点水污染物排放总量控制指标，由国务院环境保护主管部门在征求国务院有关部门和各省、自治区、直辖市人民政府意见后，会同国务院经济综合宏观调控部门报国务院批准并下达实施。省、自治区、直辖市人民政府应当按照国务院的规定削减和控制本行政区域的重点水污染物排放总量。具体办法由国务院环境保护主管部门会同国务院有关部门规定。

省、自治区、直辖市人民政府可以根据本行政区域水环境质量状况和水污染防治工作的需要，对国家重点水污染物之外的其他水污染物排放实行总量控制。

对超过重点水污染物排放总量控制指标或者未完成水环境质量改善目标的地区，**省级以上人民政府**环境保护主管部门应当会同有关部门**约谈**该地区人民政府的主要负责人，并暂停审批新增重点水污染物排放总量的建设项目的环评文件。约谈情况应当**向社会公开**。

•排污许可证制度

第二十一条 **直接或者间接**向水体排放**工业废水和医疗污水**以及其他按照规定应当取得排污许可证方可排放的废水、污水的企业事业单位和其他生产经营者，应当取得排污许可证；**城镇污水集中处理设施的运营单位**，也应当取得排污许可证。排污许可证应当明确排放水污染物的**种类、浓度、总量和排放去向**等要求。排污许可的具体办法由国务院规定。

禁止企业事业单位和其他生产经营者无排污许可证或者违反排污许可证的规定向水体排放前款规定的废水、污水。

•饮用水水源保护制度

（一）建立饮用水水源保护区分级管理制度

国家建立饮用水水源保护区制度，并将其划分为一级和二级保护区，必要时可在饮用水水源保护区外围划定一定的区域作为准保护区。

第六十三条 国家建立饮用水水源保护区制度。饮用水水源保护区分为一级保护区和二级保护区；必要时，可以在饮用水水源保护区外围划定一定的区域作为准保护区。

饮用水水源保护区的划定，由有关市、县人民政府提出划定方案，报省、自治区、直辖市人民政府批准；跨市、县饮用水水源保护区的划定，由有关市、县人民政府协商提出划定方案，报省、自治区、直辖市人民政府批准；协商不成的，由省、自治区、直辖市人民政府环境保护主管部门会同同级水行政、国土资源、卫生、建设等部门提出划定方案，征求同级有关部门的意见后，报省、自治区、直辖市人民政府批准。

跨省、自治区、直辖市的饮用水水源保护区，由有关省、自治区、直辖市人民政府商有关流域管理机构划定；协商不成的，由国务院环境保护主管部门会同同级水行政、国土资源、卫生、建设等部门提出划定方案，征求国务院有关部门的意见后，报国务院批准。

国务院和省、自治区、直辖市人民政府可以根据保护饮用水水源的实际需要，调整饮用水水源保护区的范围，确保饮用水安全。有关地方人民政府应当在饮用水水源保护区的边界设立明确的地理界标和明显的警示标志。

（二）对饮用水水源保护区实行严格管理措施

1、在饮用水水源保护区内，禁止设置排污口。

2、在饮用水水源一级保护区内，禁止新建、改建、扩建与供水设施和保护水源无关的建设项目；已建成的与供水设施和保护水源无关的建设项目，由县级以上人民政府责令拆除或者关闭。

在饮用水水源一级保护区内，禁止从事网箱养殖、旅游、游泳、垂钓或者其他可能污染饮用水水体的活动。

3、在饮用水水源二级保护区内，禁止新建、改建、扩建排放污染物的建设项目；已建成的排放污染物的建设项目，由县级以上人民政府责令拆除或者关闭。

在饮用水水源二级保护区内从事网箱养殖、旅游等活动的，应当按照规定采取措施，防止污染饮用水水体。

（三）在饮用水准保护区内实行积极的保护措施

准保护区：保护区和非保护区的过渡地区、缓冲地区。

1、采取生态保护措施防止饮用水体污染县级以上地方人民政府应当根据保护饮用水水源的实际需要，在准保护区内采取工程措施或者建造湿地、水源涵养林等生态保护措施，防止水污染物直接排入饮用水水体，确保饮用水安全。

2、风险调查评估：县级以上地方人民政府应当组织环境保护等部门，对饮用水水源保护区、地下水型饮用水源的补给区及供水单位周边区域的环境状况和污染风险进行调查评估，筛查可能存在的污染风险因素，并采取相应的风险防范措施。

3、饮用水水源污染补救措施

饮用水水源受到污染可能威胁供水安全的，环境保护主管部门应当责令有关企业事业单位和其他生产经营者采取停止排放水污染物等措施，并通报饮用水供水单位和供水、卫生、水行政等部门；跨行政区域的，还应当通报相关地方人民政府。

（五）水污染防治措施

工业水污染防治；城镇水污染防治；农业和农村水污染防治；船舶水污染防治。

（六）水污染事故处置制度

1、应急预案的编制与演练

①各级人民政府及其有关部门、可能发生水污染事故的企业事业单位，应当制定有关水污染事故的应急方案，做好应急准备，并定期进行演练

②市、县级人民政府应当组织编制饮用水安全突发事件应急预案。

饮用水供水单位应当根据所在地饮用水安全突发事件应急预案，制定相应的突发事件应急预案，报所在地市、县级人民政府备案，并定期进行演练。

2、事故报告及处理

①企业事业单位发生事故或者其他突发性事件，造成或者可能造成水污染事故的，应当立即启动本单位的**应急方案**，采取**隔离等应急措施**，防止水污染物进入水体，并向事故发生地的县级以上地方人民政府或者环境保护主管部门报告。环境保护主管部门接到报告后，应当及时向本级人民政府报告，并抄送有关部门。

②造成渔业污染事故或者渔业船舶造成水污染事故的，应当向事故发生地的渔业主管部门报告，接受调查处理。其他船舶造成水污染事故的，应当向事故发生地的海事管理机构报告，接受调查处理；给渔业造成损害的，海事管理机构应当通知渔业主管部门参与调查处理。

③饮用水水源发生水污染事故，或者发生其他可能影响饮用水安全的突发性事件，饮用水供水单位应当采取应急处理措施，向所在地市、县级人民政府报告，并向社会公开。有关人民政府应当根据情况及时启动应急预案，采取有效措施，保障供水安全。

（七）法律责任

- 行政责任：罚款、责令停业、关闭、拘留等
- 刑事责任：第一百零一条违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。
- 民事责任：

第九十七条 因水污染引起的损害赔偿责任和赔偿金额的纠纷，可以根据当事人的请求，由环境保护主管部门或者海事管理机构、渔业主管部门按照职责分工**调解处理**（并不是一个可诉的具体行政行为）；调解不成的当事人可以向人民法院提起诉讼。当事人也可以直接向人民法院提起诉讼。

（环境保护主管部门，不能主动就当事人双方之间的损害赔偿纠纷进行调解处理。）

第九十九条 因水污染受到损害的当事人人数众多的，可以依法由当事人推选代表人进行共同诉讼。环境保护主管部门和有关社会团体可以依法支持因水污染受到损害的当事人向人民法院提起诉讼。国家鼓励法律服务机构和律师为水污染损害诉讼中的受害人提供法律援助。

第一百条 因水污染引起的损害赔偿责任和赔偿金额的纠纷，当事人可以委托环境监测机构提供监测数据。环境监测机构应当接受委托，如实提供有关监测数据。

【案例】A 在水库中投资围网养鱼，在鱼苗即将长成之际，因上游的化工厂和造纸厂排放污水，致使 A 的鱼中毒死亡，损失约为 44 万元。经过环保部门监测，水中的氰化物超标 32 倍。A 多次找到当地的渔政监督管理站 B 要求处理，但均未获处理。A 遂以 B 不履行法定职责为由提起诉讼。庭审中，B 以自身并非合法机构为由抗辩。经查，B 是由当地市水利局下文建立的，虽得到了市编委口头同意却一直没有正式审批备案。但 B 一直获得了国家渔政监督管理检查证并以渔业主管部门的身份行使行政管理和处罚权。为此，法院以 B 未依法成了，判决驳回 A 的起诉。

问：A 是否有权提起行政诉讼？法院的判决是否正确？

有权，行政不作为；正确，应当向市水利局提起诉讼。

第十一章 噪声污染防治法

第一节 环境噪声的概念及特征

■概念：本法所称噪声，是指在工业生产、建筑施工、交通运输和社会生活中产生的干扰周围生活环境的声音。——《中华人民共和国环境噪声污染防治法》第二条

■环境噪声主要来源

①交通噪声：主要指的是机动车辆、飞机、火车和轮船等交通工具在运行时发出的噪声。这些噪声的噪声源是流动的，干扰范围大。②工业噪声：主要指工业生产劳动中产生的噪声。主要来自机器和高速运转设备。③建筑施工噪声：主要指建筑施工现场产生的噪声。在施工中要大量使用各种动力机械，要进行挖掘、打洞、搅拌，要频繁地运输材料和构件，从而产生大量噪声。④社会生活噪声：主要指人们在商业交易、体育比赛游行集会、娱乐场所等各种社会活动中产生的喧闹声，以及收录机、电视机、洗衣机等各种家电的嘈杂声，这类噪声一般在 80 分贝以下。如洗衣机、缝纫机噪声为 5080 分贝，电风扇的噪声为 30~65 分贝，空调机、电视机为 70 分贝。

■环境噪声的特点

- 1、噪声是感觉性公害，其危害性及其危害具有**不易评估性**。噪声污染与其他物质污染不同点之一是，它与人的主观意愿有关，与人的生活状态有关，在污染的有无和程度上，与人的**主观评价**关系密切
- 2、噪声是**无形性和多发性公害**；
- 3、影响范围上的**局部性、分散性和暂时性**。

■环境噪声污染的概念及其危害

本法所称环境噪声污染，是指所产生的环境噪声超过国家规定的环境噪声排放标准，并干扰他人正常生活、工作和学习的现象。(旧)

本法所称噪声污染，是指超过噪声排放标准或者未依法采取防控措施产生噪声，并干扰他人正常生活、工作和学习的现象。(新)

■界定环境噪声污染两个条件（同时具备）

- 超过国家规定的环境噪声排放标准或未依法采取防控措施产生噪声
- 同时扰民：干扰他人正常生活、工作和学习

■环境噪声标准《GB 3096-2008 声环境质量标准》

城市 5 类环境噪声标准值如下：

类别	昼间	夜间（22-6 点）
0 类	50 分贝	40 分贝
1 类	55 分贝	45 分贝
2 类	60 分贝	50 分贝
3 类	65 分贝	55 分贝
4 类	70 分贝	55 分贝

- 夜间突发噪声：其最大值不准超过标准值 15 分贝
- GB3096-2008 从受体保护(睡眠、交谈思考、听力损伤、主观烦恼度)的角度，将声环境分为 0、1、2、3、4 五类功能区

•各类标准的适用区域：

0 类标准适用于疗养区、高级别墅区、高级宾馆区等特别需要安静的区域。位于城郊和乡村的这一类区域分别按**严于 0 类标准 5 分贝**执行。

1 类标准适用于以居住、文教机关为主的区域。乡村居住环境可参照执行该类标准。

2 类标准适用于居住、商业、工业混杂区。

3 类标准适用于工业区

4 类标准适用于城市中的道路交通干线道路两侧区域，穿越城区的内河航道两侧区域，穿越城区的铁路主、次干线两侧区域的背景噪声(不通过列车时的噪声水平)限值也执行该类标准。

■环境噪声污染的危害

危害财物、引发疾病和其他危害、危害听觉、影响人们工作和学习，干扰睡眠和休息。

■环境噪声控制途径

为了防止环境噪音，我国著名声学家马大猷教授曾总结和研究了国内外现有各类噪音的危害和标准，提出了三条建议：①为了保护人们的听力和身体健康，噪音的允许值在 75~90 分贝。②保障交谈和通讯联络，环境噪音的允许值在 45~60 分贝。③对于睡眠时间建议在 35~50 分贝。

■噪音控制的内容包括：

- ①控制噪声源。降低声源噪音，工业、交通运输业可以选用低噪音的生产设备和改进生产工艺，或者改变噪音源的运动方式(如用隔振等措施降低固体发声体的振动)。
- ②阻断噪声传播。在传音途径上降低噪音，控制噪音的传播，改变声源已经发出的噪音传播途径，如采用吸音、隔音、音屏障、隔振等措施，以及合理规划城市和建筑布局等。
- ③在人耳处减弱噪声。受音者或受音器官的噪音防护，在声源和传播途径上无法采取措施，或采取的声学措施仍不能达到预期效果时，就需要对受音者或受音器官采取防护措施，如长期职业性噪音暴露的工人可以戴耳塞、耳罩或头盔等护耳器。

■噪音的利用

虽然噪音是世界四大公害之一，但它还是有用处的：噪声除草科学家发现，不同的植物对不同的噪声敏感程度不一样。根据这个道理，人们制造出噪声除草器。这种噪声除草器发出的噪声能使杂草的种子提前萌发，这样就可以在作物生长之前用药物除掉杂草，用“欲擒故纵”的妙策，保证作物的顺利生长。

噪声诊病。

第二节 《噪声污染防治法》

■噪声污染防治相关立法的发展沿革

- 我国于 1989 年 9 月由国务院发布了《中华人民共和国环境噪声污染防治条例》
- 1996 年 10 月 29 日，第八届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过《中华人民共和国环境噪声污染防治法》。
- 2018 年 12 月 29 日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过对《中华人

民共和国环境噪声污染防治法》作出修改。

•2021年12月24日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过《中华人民共和国噪声污染防治法》，2022年6月5日起施行，《中华人民共和国环境噪声污染防治法》同时废止。

■《噪声污染防治法》的适用范围

第三条 噪声污染的防治，适用本法。因从事本职生产经营工作受到噪声危害的防治，适用劳动保护等其他有关法律的规定。

■噪声污染防治管理体制

第八条 国务院生态环境主管部门对全国噪声污染防治实施统一监督管理。

地方人民政府生态环境主管部门对本行政区域噪声污染防治实施统一监督管理

各级住房和城乡建设、公安、交通运输、铁路监督管理、民用航空、海事等部门，在各自职责范围内，对建筑施工、交通运输和社会生活噪声污染防治实施监督管理。

基层群众性自治组织应当协助地方人民政府及其有关部门做好噪声污染防治工作。（新增）

■各级政府防治噪声污染的职责

各级人民政府在防治环境噪声污染方面有以下的职责：

第一，县级以上人民政府应当将噪声污染防治工作纳入国民经济和社会发展规划、生态环境保护规划，将噪声污染防治工作经费纳入本级政府预算。

生态环境保护规划应当明确噪声污染防治目标、任务、保障措施等内容。

第二，地方各级人民政府对本行政区域声环境质量负责，采取有效措施，改善声环境质量。

国家实行噪声污染防治目标责任制和考核评价制度，将噪声污染防治目标完成情况纳入**考核评价内容**。

第三，县级以上地方人民政府应当依照本法和国务院的规定，明确有关部门的噪声污染防治监督管理职责，根据需要建立噪声污染防治工作**协调联动机制**，加强部门协同配合、**信息共享**，推进本行政区域噪声污染防治工作。

第四，各级人民政府及其有关部门应当加强噪声污染防治法律法规和知识的宣传教育普及工作，增强公众噪声污染防治意识，引导公众依法参与噪声污染防治工作。

■噪声标准的制定

•声环境标准的制定

国务院生态环境主管部门制定国家声环境质量标准。

县级以上地方人民政府根据国家声环境质量标准和国土空间规划以及用地现状，**划定本行政区域各类声环境质量标准的适用区域**；将以用于居住、科学研究、医疗卫生、文化教育、机关团体办公、社会福利等的建筑物为主的区域，**划定为噪声敏感建筑物集中区域**，加强噪声污染防治。

声环境质量标准适用区域范围和噪声敏感建筑物集中区域范围应当向**社会公布**。

*噪声敏感建筑物，是指用于居住、科学研究、医疗卫生、文化教育、机关团体办公、社会福利等需要保持安静的建筑物。

国家推进噪声污染防治标准体系建设。国务院生态环境主管部门和国务院其他有关部门，在各自职责范围内，制定和完善噪声污染防治相关标准，加强标准之间的衔接协调。

•噪声排放标准的制定

国务院生态环境主管部门根据国家声环境质量和国家经济、技术条件，制定**国家噪声排放标准**以及相关的**环境振动控制标准**。

省、自治区、直辖市人民政府对尚未制定国家噪声排放标准的，可以制定地方噪声排放标准；对已经制定国家噪声排放标准的，可以制定严于国家噪声排放标准的地方噪声排放标准。地方噪声排放标准应当报国务院生态环境主管部门备案。（新增）

国务院标准化主管部门会同国务院发展改革、生态环境、工业和信息化、住房和城乡建设、交通运输、铁路监督管理、民用航空、海事等部门，对可能产生噪声污染的工业设备、施工机械、机动车、铁路机车车辆、城市轨道交通车辆、民用航空器、机动船舶、电气电子产品、建筑附属设备等产品根据声环境保护的要求和国家经济、技术条件，在其技术，规范或者产品质量标准中规定**噪声限值**。

前款规定的产品使用时产生噪声的限值，应当在有关技术文件中注明。禁止生产、进口或者销售不符合噪声限值的产品。

县级以上人民政府市场监督管理等部门对生产、销售的有噪声限值的产品进行监督抽查，对电梯等特种设备使用时发出的噪声进行监督抽测，生态环境主管部门予以配合。（16条，新增）

声环境质量标准、噪声排放标准和其他噪声污染防治相关标准应当定期评估，并根据评估结果适时修订。（17条，新增）

编制声环境质量改善规划及其实施方案，制定、修订噪声污染防治相关标准，应当征求有关行业协会、企业事业单位、专家和公众等的意见。（21条，新增）

■噪声污染监督管理制度

1、环境影响评价制度

新建、改建、扩建可能产生噪声污染的建设项目，应当依法进行环境影响评价（24条）。

各级人民政府及其有关部门制定、修改国土空间规划和相关规划，应当依法进行环境影响评价，充分考虑城乡区域开发、改造和建设项目产生的噪声对周围生活环境的影响，统筹规划，合理安排土地用途和建设布局，防止、减轻噪声污染。有关环境影响篇章、说明或者报告书中应当包括噪声污染防治内容。（18条，新增）

2、“三同时”制度

建设项目的噪声污染防治设施应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。

建设项目在投入生产或者使用之前，建设单位应当依照有关法律法规的规定，对配套建设的噪声污染防治设施进行验收，编制验收报告，并向社会公开。未经验收或者验收不合格的，该建设项目不得投入生产或者使用。

3、淘汰落后工艺和设备制度

国家鼓励、支持低噪声工艺和设备的研究开发和推广应用，实行噪声污染严重的落后工艺和设备淘汰制度。国务院发展改革部门会同国务院有关部门确定噪声污染严重的工艺和设备淘汰期限，并纳入国家综合性产业政策目录。生产者、进口者、销售者或者使用者应当在规定期限内停止生产、进口、销售或者使用列入前款规定目录的设备。工艺的采用者应当在规定期限内停止采用列入前款规定目录的工艺。

4、约谈主要负责人制度

对未完成声环境质量改善规划设定目标的地区以及噪声污染问题突出、群众反映强烈的地区，省级以上人民政府生态环境主管部门会同其他负有噪声污染防治监督管理职责的部门约谈该地区人民政府及其有关部门的主要负责人，要求其采取有效措施及时整改约谈和整改情况应当向社会公开。

5、现场检查制度

生态环境主管部门和其他负有噪声污染防治监督管理职责的部门，有权对排放噪声的单位或者场所进行现场检查。被检查者应当如实反映情况，提供必要的资料，不得拒绝或者阻挠。实施检查的部门、人员对现场检查中知悉的商业秘密应当保密。

检查人员进行现场检查，不得少于两人，并应当主动出示执法证件。

6、监督举报制度

任何单位和个人都有权向生态环境主管部门或者其他负有噪声污染防治监督管理职责的部门举报造成噪声污染的行为。

生态环境主管部门和其他负有噪声污染防治监督管理职责的部门应当公布举报电话、电子邮箱等，方便公众举报。

接到举报的部门应当及时处理并对举报人的相关信息保密。举报事项属于其他部门职责的，接到举报的部门应当及时移送相关部门并告知举报人。举报人要求答复并提供有效联系方式的，处理举报事项的部门应当反馈处理结果等情况。(31 条，新增)

*环保举报热线：12369

■工业噪声污染

•工业噪声，是指在工业生产活动中产生的干扰周围生活环境的声音。

第三十五条 工业企业选址应当符合国土空间规划以及相关规划要求，县级以上地方人民政府应当按照规划要求优化工业企业布局，防止工业噪声污染。在噪声敏感建筑物集中区域，禁止新建排放噪声的工业企业，改建、扩建工业企业的，应当采取有效措施防止工业噪声污染。

•排污许可和申报

排放工业噪声的企业事业单位和其他生产经营者，应当采取有效措施，减少振动，降低噪声，依法取得排污许可证或者填报排污登记表。

实行排污许可管理的单位，不得无排污许可证排放工业噪声，并应当按照排污许可证的要求进行噪声污染防治。

•工业噪声监测制度

实行排污许可管理的单位应当按照规定，对工业噪声开展自行监测，保存原始监测记录，向社会公开监测结果，对监测数据的真实性和准确性负责。

噪声重点排污单位应当按照国家规定，安装、使用、维护噪声自动监测设备，与生态环境主管部门的监控设备联网。

■建筑施工噪声污染防治

建筑施工噪声，是指在建筑施工过程中产生的干扰周围生活环境的声音。

一、明确污染防治责任

建设单位应当按照规定将噪声污染防治费用列入工程造价，在施工合同中明确施工单位的噪声污染防治责任。

施工单位应当按照规定制定噪声污染防治实施方案，采取有效措施，减少振动、降低噪声。建设单位应当监督施工单位落实噪声污染防治实施方案。

二、重点保护噪声敏感建筑物集中区域

1、在噪声敏感建筑物集中区域施工作业，应当优先使用低噪声施工工艺和设备。

2、在噪声敏感建筑物集中区域施工作业，建设单位应当按照国家规定，设置噪声自动监测系统，与监督管理部门联网，保存原始监测记录，对监测数据的真实性和准确性负责。

3、在噪声敏感建筑物集中区域，禁止夜间进行产生噪声的建筑施工作业，但抢修、抢险施

工作业，因生产工艺要求或者其他特殊需要必须连续施工作业的除外。因特殊需要必须连续施工作业的，应当取得地方人民政府住房和城乡建设、生态环境主管部门或者地方人民政府指定的部门的证明，并在施工现场显著位置公示或者以其他方式公告附近居民。

■ 交通运输噪声污染防治

交通运输噪声是指机动车、铁路机车车辆、城市轨道交通车辆、机动船舶、航空器等交通运输工具在运行时产生的干扰周围生活环境的声音。

1、各级人民政府及其有关部门制定、修改国土空间规划和交通运输等相关规划，应当综合考虑公路、城市道路、铁路、城市轨道交通线路、水路、港口和民用机场及其起降航线对周围声环境的影响。

新建公路、铁路线路选线设计，应当尽量避开噪声敏感建筑物集中区域。

新建民用机场选址与噪声敏感建筑物集中区域的距离应当符合标准要求。

2、制定交通基础设施工程技术规范，应当明确噪声污染防治要求。

新建、改建、扩建经过噪声敏感建筑物集中区域的高速公路、城市高架、铁路和城市轨道交通线路等的，建设单位应当在可能造成噪声污染的重点路段设置声屏障或者采取其他减少振动、降低噪声的措施，符合有关交通基础设施工程技术规范以及标准要求。

建设单位违反前款规定的，由县级以上人民政府指定的部门责令制定、实施治理方案。

3、机动车的消声器和喇叭应当符合国家规定。禁止驾驶拆除或者损坏消声器、加装排气管等擅自改装的机动车以轰鸣、疾驶等方式造成噪声污染。使用机动车音响器材，应当控制音量，防止噪声污染。机动车应当加强维修和保养，保持性能良好，防止噪声污染。机动车、铁路机车车辆、城市轨道交通车辆、机动船舶等交通运输工具运行时，应当按照规定使用喇叭等声响装置。警车、消防救援车、工程抢险车、救护车等机动车安装、使用警报器，应当符合国务院公安等部门的规定；非执行紧急任务，不得使用警报器。

4、禁行、禁鸣区域和时间的规定

地方人民政府生态环境主管部门会同公安机关根据声环境保护的需要，可以划定禁止机动车行驶和使用喇叭等声响装置的路段和时间，向社会公告，并由公安机关交通管理部门依法设置相关标志、标线。

5、公路养护管理单位、城市道路养护维修单位应当加强对公路、城市道路的维护和保养，保持减少振动、降低噪声设施正常运行。

城市轨道交通运营单位、铁路运输企业应当加强对城市轨道交通线路和城市轨道交通车辆、铁路线路和铁路机车车辆的维护和保养，保持减少振动、降低噪声设施正常运行，并按照国家规定进行监测，保存原始监测记录，对监测数据的真实性和准确性负责。

6、民用机场所在地人民政府，应当根据环境影响评价以及监测结果确定的民用航空器噪声对机场周围生活环境产生影响的范围和程度，划定噪声敏感建筑物禁止建设区域和限制建设区域，并实施控制。

在禁止建设区域禁止新建与航空无关的噪声敏感建筑物。在限制建设区域确需建设噪声敏感建筑物的，建设单位应当对噪声敏感建筑物进行建筑隔声设计，符合民用建筑隔声设计相关标准要求。

7、制定噪声污染综合治理方案

第五十五条 因公路、城市道路和城市轨道交通运行排放噪声造成严重污染的，设区的市、县级人民政府应当组织有关部门和其他有关单位对噪声污染情况进行调查评估和责任认定，制定噪声污染综合治理方案。噪声污染责任单位应当按照噪声污染综合治理方案的要求采取管理或者工程措施，减轻噪声污染。

第五十六条 因铁路运行排放噪声造成严重污染的，铁路运输企业和设区的市、县级人民政

府应当对噪声污染情况进行调查，制定噪声污染综合治理方案。铁路运输企业和设区的市、县级人民政府有关部门和其他有关单位应当按照噪声污染综合治理方案的要求采取有效措施，减轻噪声污染。

第五十七条 因民用航空器起降排放噪声造成严重污染的，民用机场所在地人民政府应当组织有关部门和其他有关单位对噪声污染情况进行调查，综合考虑经济、技术和管理措施，制定噪声污染综合治理方案。民用机场管理机构、地方各级人民政府和其他有关单位应当按照噪声污染综合治理方案的要求采取有效措施，减轻噪声污染。

■ 社会生活噪声污染防治

社会生活噪声是指人为活动产生的除工业噪声、建筑施工噪声和交通运输噪声之外的干扰周围生活环境的声音。

1、全社会应当增强噪声污染防治意识，自觉减少社会生活噪声排放，积极开展噪声污染防治活动，形成人人有责、人人参与、人人受益的良好噪声污染防治氛围，共同维护生活环境和谐安宁。

2、文化娱乐、体育、餐饮等场所的经营管理者应当采取有效措施，防止、减轻噪声污染。

3、使用空调器、冷却塔、水泵、油烟净化器、风机、发电机、变压器、锅炉、装卸设备等可能产生社会生活噪声污染的设备、设施的企业事业单位和其他经营管理者等，应当采取优化布局、集中排放等措施，防止、减轻噪声污染。

4、禁止在噪声敏感建筑物集中区域使用高音广播喇叭，但紧急情况以及地方人民政府规定的特殊情形除外。

在街道、广场、公园等公共场所组织或者开展娱乐、健身等活动，应当遵守公共场所管理者有关活动区域、时段、音量等规定，采取有效措施，防止噪声污染；不得违反规定使用音响器材产生过大音量。

公共场所管理者应当合理规定娱乐、健身等活动的区域、时段、音量，可以采取设置噪声自动监测和显示设施等措施加强管理。

5、家庭及其成员应当培养形成减少噪声产生的良好习惯，乘坐公共交通工具、饲养宠物和其他日常活动尽量避免产生噪声对周围人员造成干扰，互谅互让解决噪声纠纷，共同维护声环境质量。使用家用电器、乐器或者进行其他家庭场所活动，应当控制音量或者采取其他有效措施，防止噪声污染。

6、新建居民住房的房地产开发经营者应当在销售场所公示住房可能受到噪声影响的情况以及采取或者拟采取的防治措施，并纳入买卖合同。新建居民住房的房地产开发经营者应当在买卖合同中明确住房的共用设施设备位置和建筑隔声情况。

7、居民住宅区安装电梯、水泵、变压器等共用设施设备的，建设单位应当合理设置，采取减少振动、降低噪声的措施，符合民用建筑隔声设计相关标准要求。

已建成使用的居民住宅区电梯、水泵、变压器等共用设施设备由专业运营单位负责维护管理，符合民用建筑隔声设计相关标准要求。

8、基层群众性自治组织指导业主委员会、物业服务人、业主通过制定管理规约或者其他形式，约定本物业管理区域噪声污染防治要求，由业业主共同遵守。

对噪声敏感建筑物集中区域的社会生活噪声扰民行为，基层群众性自治组织、业主委员会、物业服务人应当及时劝阻、调解；劝阻、调解无效的，可以向负有社会生活噪声污染防治监督管理职责的部门或者地方人民政府指定的部门报告或者投诉，接到报告或者投诉的部门应当依法处理。

■ 法律责任

行政责任：罚款、责令停业、关闭等

注意：不同违法行为的处罚主体的不同。

生态环境主管部门(71 条等)；人民政府(81 条等)；市场监督管理部门、海关(72 条)；人民政府指定的部门(72 条等)；住房和城乡建设主管部门(73 条)；公安机关交通管理部门(79 条)；房产管理部门(83 条)等。

•民事责任：

受到噪声侵害的单位和个人，有权要求侵权人依法承担民事责任。

对赔偿责任和赔偿金额纠纷，可以根据当事人的请求，由相应的负有噪声污染防治监督管理职责的部门、人民调解委员会调解处理（该调解不是依职权调解，而是应申请调解。调解不具有强制力，当事人对调解结果不满，可以向法院提起民事诉讼。）。国家鼓励排放噪声的单位、个人和公共场所管理者与受到噪声侵害的单位和个人友好协商，通过调整生产经营时间、施工作业时间，采取减少振动、降低噪声措施，支付补偿金、异地安置等方式，妥善解决噪声纠纷。

•刑事责任：

第八十七条 违反本法规定，产生社会生活噪声，经劝阻、调解和处理未能制止，持续干扰他人正常生活、工作和学习，或者有其他扰乱公共秩序、妨害社会管理等违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚。

违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

■新“噪声污染防治法”的亮点解读

1、重新界定噪声污染的定义

对有些产生噪声的领域没有噪声排放标准的情况，在“超标+扰民”基础上，将“未依法采取防控措施”产生噪声干扰他人正常生活、工作和学习的现象界定为噪声污染。

2、扩大适用范围

将工业噪声扩展到生产活动中产生的噪声；增加对城市轨道交通、机动车“炸街”、乘坐公共交通工具、饲养宠物、餐饮等噪声扰民行为的管控；将一些仅适用城市的规定扩展至农村地区。

3、分类加强各类噪声污染防治

工业噪声，增加排污许可管理，规定噪声敏感建筑物集中区域禁止新建排放噪声的工业企业等方面的内容。

建筑施工噪声，增加噪声污染防治费用列入工程造价、制定落实噪声污染防治实施方案、优先使用低噪声施工工艺和设备等方面的内容。

交通运输噪声，增加规定制定交通基础设施工程技术规范应当明确噪声污染防治要求，建设经过噪声敏感建筑物集中区域的高速公路、城市高架、铁路和城市轨道交通线路等应当符合有关交通基础设施工程技术规范以及标准要求；明确禁止驾驶拆除或者损坏消声器、加装排气管等擅自改装的机动车以轰鸣、疾驶等方式造成噪声污染，并规定相应的法律责任；补充完善民用航空器噪声污染防治等方面的内容。

社会生活噪声，补充完善邻里噪声、娱乐健身噪声、室内装修噪声、设施设备噪声、商业经营噪声、体育餐饮场所噪声等方面的内容。

4、注重强化源头防控，健全规划、标准、监测和环评制度。

规划方面，明确噪声污染防治工作纳入国民经济和社会发展规划要求生态环境保护规划明确噪声污染防治目标、任务、保障措施等内容；强化国土空间规划和交通运输等相关规划噪声污染防治要求；增加未达到国家声环境质量标准的区域所在的设区的市、县级政府，应当及时编制声环境质量改善规划及其实施方案。

标准方面，增加规定国家推进噪声污染防治标准体系建设，国务院有关部门制定和完善噪声污染防治相关标准，加强标准之间的衔接协调；授权制定地方噪声排放标准。

监测方面，增加推进监测自动化、对噪声敏感建筑物周边等重点区域噪声排放情况监测以及企业自行监测、自动监测等方面的内容。

环评方面，明确规划环评应当包括噪声污染防治内容。

5、完善政府责任

明确地方各级政府对本行政区域声环境质量负责，并实行目标责任制和考核评价制度等规定外，还强化了社会共治。加强噪声污染防治法律法规和知识的宣传教育普及工作，增强公众噪声污染防治意识，引导公众依法参与噪声污染防治工作等方面的内容。

6、加强信息公开，强化公众参与

一是明确单位和个人依法享有获取声环境信息的权利

二是声环境质量标准适用区域范围和噪声敏感建筑物集中区域范围应当向社会公布。

三是声环境质量改善规划实施方案应当向社会公开。

四是编制声环境质量改善规划及其实施方案，制定、修订噪声污染防治相关标准，应当征求有关行业协会、企业事业单位、专家和公众等的意见。

五是约谈的整改情况应当向社会公开。

六是增加规定，制定噪声污染综合治理方案，应当征求有关专家和公众等的意见。

7、加大惩处力度，优化处罚措施

一是增加无排污许可证排放工业噪声行为的处罚

二是规定对超过噪声排放标准排放建筑施工噪声等违法行为，拒不改正的可以责令暂停施工

三是加大对在噪声敏感建筑物集中区域使用高音广播喇叭等社会生活噪声违法行为的处罚，拒不改正的，对单位可以处二千元以上二万元以下的罚款。

四是规定对一些社会生活噪声违法行为，先进行说服教育，责令改正，对拒不改正的予以处罚。