

浦江行政法实务

第十二届行政法专业委员会 第 24 期



上海市律师协会
上海市律师协会行政法专业委员会

2026年7月

目 录

一、新法速递	1
公安机关人民警察证使用管理规定	1
国务院关于出境入境管理的规定	4
二、政策资讯	9
关于国务院行政复议案件处理程序的若干规定	9
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	11
三、实务研究	18
最高人民法院“行政审判讲堂”2026 年第七期答疑实录（总第二十九期）	18
最高法院判例：建设工程规划许可中相邻权人原告资格、规划符合性审查及 程序合法性认定——黎霞诉兰州规划局规划行政许案	23

一、新法速递

公安机关人民警察证使用管理规定

中华人民共和国公安部令第 175 号

(2026 年 4 月 10 日第 1 次公安部部务会议审议通过，

自 2027 年 1 月 1 日起施行)

第一条 为了保障公安机关人民警察依法履行职责，提升公安机关执法规范化水平，根据《中华人民共和国人民警察法》等法律法规，制定本规定。

第二条 本规定适用于各级公安机关及其人民警察（以下简称公安民警）。

第三条 公安民警使用统一的公安机关人民警察证（以下简称人民警察证）。

第四条 人民警察证是表明公安民警身份和依法执行职务的法定证件。

第五条 人民警察证发放范围为公安机关在编在岗的人民警察。

新增整建制列入人民警察证发放范围的，应当逐级审核后报公安部审批。

第六条 公安民警依法开展现场盘问检查、口头传唤、调查询问、查验身份证明、当场作出行政处罚、实施行政强制措施、侦查取证、执行刑事强制措施等执法执勤，以及因履行职责的紧急需要依法优先使用公共交通工具、优先通行时，应当按规定出示人民警察证。

公安民警依法依规异地执法执勤时，应当持有并按规定出示人民警察证。

第七条 公安机关政治工作部门负责人民警察证的管理工作。

第八条 公安部机关及直属单位的人民警察证办理，由公安民警所在单位审核后，报公安部组织人事部门审批。

公安部特勤局、铁路公安局、海关总署缉私局、中国民用航空局公安局、长江航运公安局和国家移民管理局政治工作部门负责本系统人民警察证审批。

地方公安机关人民警察证办理，由各级公安机关政治工作部门审核后，逐级报省级公安机关政治工作部门审批。

【来源】中华人民共和国公安部官网
<https://www.mps.gov.cn/n6557558/c10551385/content.html>

第九条 人民警察证具有下列情形之一的，应当及时予以换发：

- （一）证件损坏影响正常使用的；
- （二）记载信息（含照片）发生变化的；
- （三）影响执行职务的其他情形。

公安民警换发人民警察证应当由本人提出书面申请，并按规定权限审批办理。

第十条 发生人民警察证遗失等情况的，公安民警应当及时书面报告，并提出补办申请，按规定权限审批办理。

第十一条 人民警察证的制作、发放实行分级分类管理。

公安部负责制定、发布证件式样和技术标准。

公安部组织人事部门负责制作、发放公安部机关及直属单位人民警察证。

公安部特勤局、铁路公安局、海关总署缉私局、中国民用航空局公安局、长江航运公安局和国家移民管理局政治工作部门负责制作、发放本系统人民警察证。

各省、自治区、直辖市公安厅、局政治部和新疆生产建设兵团公安局政治部，负责制作、发放本辖区人民警察证。根据工作需要，可授权有条件的设区市公安局制作、发放本辖区人民警察证。

证件制发机关自收到申请材料之日起三十日内完成证件制作、发放工作。

第十二条 具有下列情形之一的，所在县级以上公安机关政治工作部门应当及时收回人民警察证：

- （一）退休；
- （二）调离公安机关；
- （三）辞去公职；
- （四）其他情形需要收回的。

第十三条 公安民警具有下列情形之一的，所在县级以上公安机关政治工作、督察和纪检部门根据工作需要，可暂时收回其人民警察证，并交由公安机关政治工作部门保管：

- （一）因涉嫌严重违纪违法被监察机关采取强制到案、责令候查、管护、留置等措施的；
- （二）被停止执行职务或者被禁闭的；

(三) 因其他原因应当暂时收回的。

前款规定情形消失或者具有相应结论后，视情收缴、收回或者发还人民警察证。

第十四条 公安民警被取消警衔、辞退等的，所在县级以上公安机关政治工作部门应当及时收缴其人民警察证。

上级公安机关政治工作或者督察部门发现下级公安机关违规办理人民警察证，应当及时予以收缴，并由公安机关政治工作部门负责处置。

第十五条 各级公安机关政治工作部门对收回、收缴的人民警察证，应当及时对内卡作剪卡处理，并由省级及以上公安机关政治工作部门会同保密工作部门集中统一销毁。

第十六条 公安民警应当爱护和妥善保管人民警察证，不得仿制、转借、抵押、赠送、买卖人民警察证或者保留应当收回、收缴的证件。

公安民警违反前款规定的，应当依规依纪依法追究责任。

第十七条 公安机关工作人员违反本规定，擅自制作、发放人民警察证或者有其他失职、渎职行为的，应当依规依纪依法追究责任。

第十八条 人民警察证列入公安警用装备管理。

第十九条 人民警察证由公安部按照《公安机关人民警察证技术标准》统一监制。

第二十条 各省、自治区、直辖市公安厅、局和新疆生产建设兵团公安局，公安部特勤局、铁路公安局，海关总署缉私局、中国民用航空局公安局、长江航运公安局和国家移民管理局可以结合实际，根据本规定制定实施细则并报公安部政治部备案。

第二十一条 本规定由公安部政治部负责解释。

第二十二条 本规定自 2027 年 1 月 1 日起施行。

国务院关于出境入境管理的规定

中华人民共和国国务院令 第 841 号

(2026 年 6 月 29 日国务院第 90 次常务会议通过，

自 2026 年 9 月 15 日起施行)

第一条 为了规范出境入境管理，保障出境入境人员的合法权益，维护国家主权、安全、发展利益，根据《中华人民共和国出境入境管理法》等法律，制定本规定。

第二条 国家建立和完善中国公民出境安全风险防范制度。

国务院外交、文化和旅游主管部门以及驻外外交机构应当根据有关国家和地区战争或者武装冲突、社会治安、自然灾害、事故灾难、传染病疫情等安全形势，及时公开发布国外安全提醒和旅游目的地安全风险提示。

中国公民应当关注国外安全提醒和旅游目的地安全风险提示，避免前往及驻留高风险国家或者地区。

移民管理机构在受理、审批中国公民出境入境证件申请和实施出境边防检查时，应当根据国务院有关主管部门的通知，提醒准备前往高风险国家或者地区的中国公民谨慎前往或者密切关注当地安全形势，提高警惕、加强防范、注意安全。其中，对准备前往风险等级为最高级别或者严重危及人身安全案件突发高发的国家或者地区的中国公民，必要时应当劝阻其前往。

第三条 出境入境人员申请出境入境、停留居留的事由应当真实、合法。

移民管理机构、签证机关在核实出境入境人员的身份、申请事由时，可以询问相关情况，要求其出示、提供有关文件、资料、电子数据等信息，出境入境人员应当予以配合。

单位或者个人为出境入境人员出具邀请函件或者其他申请材料的，应当对邀请内容和证明事项的真实性负责，并配合移民管理机构、签证机关核实有关信息。

出境入境人员提供虚假材料、作出虚假陈述的，移民管理机构、签证机关有

权决定不予签发出境入境证件或者不准其出境、入境。

第四条 中国公民因骗取出境入境证件、非法出境入境受到行政拘留处罚的，移民管理机构可以根据违法情形和预防违法犯罪的需要，决定自处罚执行完毕之日起6个月至3年以内不准其出境。

中国公民在境外从事违法犯罪活动，危害国家安全和利益的，可以由国务院有关主管部门，或者经驻外外交机构等核实后由其境内住所地省级人民政府决定自回国之日起6个月至3年以内不准其出境。

中国公民违反出口管制、技术进出口管理等规定，可能危害国家产业安全、技术安全的，国务院商务等有关主管部门可以决定不准其出境。

第五条 外国人在境外申请办理中国签证或者在口岸申请入境时提供虚假材料、作出虚假陈述的，移民管理机构、签证机关可以决定1年至5年以内不准其入境。

外国人因妨害国（边）境管理受到刑事处罚，或者因骗取出境入境证件、非法出境入境受到行政处罚的，移民管理机构可以根据违法情形和预防违法犯罪的需要，决定自处罚执行完毕之日起1年至5年以内不准其入境。法律另有规定的，从其规定。

外国人被列入反制清单、不可靠实体清单、恶意实体清单或者被采取反制和限制措施等，需要依法采取不予签发出境入境证件或者不准入境等相关措施的，由移民管理机构、签证机关按照职责实施。

第六条 对依法决定不准出境的人员，决定机关应当按照规定及时通知移民管理机构执行，并向当事人书面告知不准出境的事实、理由、依据和救济途径；有可能影响国家安全、刑事案件侦查等情形的，可以不告知当事人。

移民管理机构执行不准出境决定时，应当按照决定机关通知的内容告知当事人。

第七条 国家对接受出境入境人员委托从事出境入境政策咨询、证件代办、手续办理等中介服务的机构和人员实行备案管理。

从事出境入境中介服务的机构，应当自设立之日起15日内向所在地移民管理机构备案。从事出境入境中介服务的人员，应当由所在机构办理备案手续。本

规定施行前已经从事出境入境中介服务的，应当在本规定施行之日起 90 日内办理备案手续。

从事出境入境中介服务的机构和人员备案管理的具体办法，由国家移民管理部门会同国务院市场监督管理等主管部门制定。

第八条 从事出境入境中介服务的机构，应当具备下列条件：

- （一）依法设立；
- （二）法定代表人或者负责人没有因故意犯罪受过刑事处罚；
- （三）有具备出境入境有关法律法规政策等专业知识的工作人员和与所从事中介服务活动相适应的资金、场所；
- （四）直接为出境入境人员提供中介服务的工作人员没有因危害国家安全、公共安全或者妨害国（边）境管理的故意犯罪受过刑事处罚；
- （五）有健全的管理制度，包括人员管理、教育培训、资料保存、数据安全、合规管理等。

从事出境中介服务的，还应当已经与境外有关服务机构建立合作关系或者签署有效的合作意向书。

境外企业、机构不得在中国境内提供出境入境中介服务。

第九条 移民管理机构应当会同同级外事、教育、司法行政、人力资源社会保障、商务、文化和旅游、市场监督管理等有关主管部门建立和完善监管制度，按照职责分工加强对从事出境入境中介服务的机构符合条件情况、经营活动等的监督管理，依法公布相关违法信息和不良记录。

有关主管部门及其工作人员对履行职责过程中知悉的国家秘密、工作秘密、商业秘密、个人隐私和个人信息，应当依法予以保密。

第十条 从事出境入境中介服务的机构不得有下列行为：

- （一）发布虚假信息，或者通过夸大宣传、误导性宣传等方式招徕服务对象；
- （二）提供或者协助提供虚假材料，协助他人违规办理签证、停留居留证件、护照等出境入境证件或者手续；
- （三）泄露、出售、非法提供在中介服务活动中知悉的商业秘密、个人隐私或者个人信息；

- (四) 超出备案范围从事出境入境中介服务;
- (五) 组织或者协助他人从事跨境违法犯罪活动;
- (六) 危害国家安全、利益或者扰乱出境入境管理秩序的其他行为。

公职人员、军队人员等委托从事出境入境中介服务的机构违规办理外国国籍、境外永久居留资格、境外居留证件或者其他出境入境证件、手续的,从事出境入境中介服务的机构不得办理,并及时向监察机关等报告。

第十一条 通过提供虚假材料、作出虚假陈述等方式弄虚作假骗取签证、停留居留证件、护照等出境入境证件的,由移民管理机构依照《中华人民共和国出境入境管理法》、《中华人民共和国护照法》的规定予以处罚。

个人为他人申请出境入境、停留居留出具虚假邀请函件或者其他申请材料的,由移民管理机构处 5000 元以上 1 万元以下罚款;有违法所得的,没收违法所得。单位有前述行为的,处 1 万元以上 5 万元以下罚款;有违法所得的,没收违法所得;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 5000 元以上 1 万元以下罚款。法律另有规定的,从其规定。

第十二条 从事出境入境中介服务的机构违反本规定第七条、第八条规定的,由移民管理机构责令限期改正;拒不改正的,处 5000 元以上 1 万元以下罚款,并通报有关主管部门责令暂停相关业务或者停业整顿;情节严重的,处 1 万元以上 5 万元以下罚款,并通报有关主管部门吊销相关业务许可证或者吊销营业执照。

个人违反本规定从事出境入境中介服务的,由移民管理机构责令停止违法行为;有违法所得的,没收违法所得;情节严重的,可以并处 5000 元以下罚款。

第十三条 从事出境入境中介服务的机构违反本规定第十条规定,扰乱出境入境管理秩序的,由移民管理机构责令限期改正;有违法所得的,没收违法所得;违法所得 2 万元以上的,并处违法所得 1 倍以上 5 倍以下罚款;没有违法所得或者违法所得不足 2 万元的,并处 2 万元以上 5 万元以下罚款;拒不改正或者情节严重的,通报有关主管部门责令暂停相关业务、停业整顿、吊销相关业务许可证或者吊销营业执照;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 1 万元以上 5 万元以下罚款。法律另有规定的,从其规定。

第十四条 县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构依照本规定处超过 5000 元罚款、没收违法所得的行政处罚，由其所属的公安机关决定。

第十五条 国务院有关主管部门应当加强在出境入境人员合法权益保障、中国公民出境安全风险防范、出境入境中介服务管理等方面的工作协同。

第十六条 移民管理机构应当畅通对违反出境入境管理行为的举报渠道，依法及时处理有关举报。对不属于本单位职责的举报，应当及时移送有关单位依法处理。

第十七条 违反本规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第十八条 本规定所称移民管理机构，是指国家移民管理部门和出入境边防检查机关、县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构。

本规定所称签证机关，是指驻外签证机关和口岸签证机关。

第十九条 本规定自 2026 年 9 月 15 日起施行。

二、政策资讯

关于国务院行政复议案件处理程序的若干规定

国办发〔2026〕22号

第一条 为了提升行政复议监督质效，促进各省、自治区、直辖市人民政府和国务院部门（以下称省部级行政机关）依法行政，进一步规范国务院行政复议案件有关处理程序，根据《中华人民共和国行政复议法》（以下简称行政复议法）、《中华人民共和国行政复议法实施条例》，制定本规定。

第二条 公民、法人或者其他组织向国务院提出的行政复议申请，不符合行政复议法第二十六条、第三十条规定的条件，依法不予受理的，授权国务院法治部门依法处理。

第三条 公民、法人或者其他组织向国务院提出的行政复议申请，符合行政复议法第二十六条、第三十条规定的条件，依法应当受理的，授权国务院法治部门按照下列程序办理：

经国务院法治部门审查，依法应当维持省部级行政机关行政复议决定或者认定附带审查的规范性文件、依据合法的，一般不再报请国务院审批，由国务院法治部门依法办理；但是，影响重大的，应当报请国务院审批。

经国务院法治部门审查，依法应当撤销、变更省部级行政机关行政复议决定或者认定附带审查的规范性文件、依据不合法的，由国务院法治部门与有关行政机关协商。经协商达成一致意见的，一般不再报请国务院审批；有关行政机关不同意撤销、变更或者认为附带审查的规范性文件、依据合法的，由国务院法治部门报请国务院审批。

对只涉及行政复议案件程序的事项，一般由国务院法治部门依法处理；但是，涉及重大、敏感案件的程序事项，应当及时请示国务院。

第四条 公民、法人或者其他组织依照行政复议法第三十五条的规定向国

务院反映下级行政复议机关无正当理由不予受理、驳回申请或者受理后超过行政复议期限不作答复的，授权国务院法治部门依法处理；但是，影响重大的，应当报请国务院审批。

第五条 国务院法治部门具体办理行政复议案件，出具有关法律文书时，应当加盖“中华人民共和国国务院行政复议专用章”。

第六条 对国务院受理的行政复议案件，有关省部级行政机关应当严格按照行政复议法的规定，按期提出书面答复，并提交作出行政行为的证据、依据和其他有关材料，就附带审查的规范性文件、依据说明理由，配合国务院法治部门办理行政复议事项，依法及时履行国务院行政复议裁决书、调解书、意见书。

第七条 省部级行政机关要加大行政争议先行化解、调解、和解工作力度，积极配合国务院法治部门组织开展调解工作，推动将行政争议有效化解在行政复议程序中。

第八条 国务院法治部门要全面贯彻实施行政复议法及其实施条例，加强行政复议指导监督工作。完善行政复议体制机制，做好关于行政复议工作中具体法律适用问题的答复。强化行政复议与政府督查、行政执法监督的协调配合，对行政复议案件暴露出的行政执法共性问题，及时向有关机关提出改进建议，深化以案促治，促进从源头上预防和减少行政争议，推动行政权力在法治轨道上运行。定期总结分析国务院行政复议工作情况。重大事项及时请示报告。

第九条 各地区、各部门要结合实际抓好本规定的贯彻落实，严格依法开展行政复议各项工作，进一步加强法治政府建设，提高依法行政水平。

第十条 本规定自印发之日起施行。《国务院办公厅关于国务院行政复议案件处理程序若干问题的通知》（国办发〔2001〕38号）同时废止。

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

（2023 年 3 月 27 日最高人民法院审判委员会第 1882 次会议、2023 年 7 月 27 日最高人民检察院第十四届检察委员会第十次会议通过；根据 2026 年 1 月 21 日最高人民法院审判委员会第 1966 次会议、2026 年 2 月 6 日最高人民检察院第十四届检察委员会第七十次会议通过的《最高人民法院、最高人民检察院关于修改〈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〉的决定》修正，该修正自 2026 年 3 月 30 日起施行）

为依法惩治环境污染犯罪，根据《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》、《中华人民共和国环境保护法》等法律的有关规定，现就办理此类刑事案件适用法律的若干问题解释如下：

第一条 实施刑法第三百三十八条规定的行为，具有下列情形之一的，应当认定为“严重污染环境”：

（一）在饮用水水源保护区、自然保护区核心保护区等依法确定的重点保护区域排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质的；

（二）非法排放、倾倒、处置危险废物三吨以上的；

（三）排放、倾倒、处置含铅、汞、镉、铬、砷、铊、锑的污染物，超过国家或者地方污染物排放标准三倍以上的；

（四）排放、倾倒、处置含镍、铜、锌、银、钒、锰、钴的污染物，超过国家或者地方污染物排放标准十倍以上的；

（五）通过暗管、渗井、渗坑、裂隙、溶洞、灌注、非紧急情况下开启大气应急排放通道等逃避监管的方式排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质的；

（六）二年内曾因在重污染天气预警期间，违反国家规定，超标排放二氧化硫、氮氧化物等实行排放总量控制的大气污染物受过二次以上行政处罚，又

【来源】最高人民法院官网
<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/496041.html>

实施此类行为的；

（七）实行排污许可重点管理的单位的人员，篡改、伪造自动监测数据或者干扰自动监测设施，排放化学需氧量、氨氮、总磷、总氮、二氧化硫、氮氧化物、颗粒物、挥发性有机物等国家规定自动监测的污染物的；

（八）二年内曾因违反国家规定，排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质受过二次以上行政处罚，又实施此类行为的；

（九）违法所得或者致使公私财产损失三十万元以上的；

（十）致使乡镇集中式饮用水水源取水中断十二小时以上的；

（十一）其他严重污染环境的情形。

第二条 实施刑法第三百三十八条规定的行为，具有下列情形之一的，应当认定为“情节严重”：

（一）在饮用水水源保护区、自然保护地核心保护区等依法确定的重点保护区域排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质，造成相关区域的生态功能退化或者野生生物资源严重破坏的；

（二）向国家确定的重要江河、湖泊水域排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质，造成相关水域的生态功能退化或者水生生物资源严重破坏的；

（三）非法排放、倾倒、处置危险废物一百吨以上的；

（四）违法所得或者致使公私财产损失一百万元以上的；

（五）致使县级城区集中式饮用水水源取水中断十二小时以上的；

（六）致使永久基本农田、公益林地十亩以上，其他农用地二十亩以上，其他土地五十亩以上基本功能丧失或者遭受永久性破坏的；

（七）致使森林或者其他林木死亡五十立方米以上，或者幼树死亡二千五百株以上的；

（八）致使疏散、转移群众五千人以上的；

（九）致使三十人以上中毒的；

（十）致使一人以上重伤、严重疾病或者三人以上轻伤的；

（十一）其他情节严重的情形。

第三条 实施刑法第三百三十八条规定的行为，具有下列情形之一的，应当处七年以上有期徒刑，并处罚金：

（一）在饮用水水源保护区、自然保护地核心保护区等依法确定的重点保护区域排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质，具有下列情形之一的：

1. 致使设区的市级城区集中式饮用水水源取水中断十二小时以上的；
2. 造成自然保护地主要保护的生态系统严重退化，或者主要保护的自然景观损毁的；
3. 造成国家重点保护的野生动植物资源或者国家重点保护物种栖息地、生长环境严重破坏的；
4. 其他情节特别严重的情形。

（二）向国家确定的重要江河、湖泊水域排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质，具有下列情形之一的：

1. 造成国家确定的重要江河、湖泊水域生态系统严重退化的；
2. 造成国家重点保护的野生动植物资源严重破坏的；
3. 其他情节特别严重的情形。

（三）致使永久基本农田五十亩以上基本功能丧失或者遭受永久性破坏的；

（四）致使三人以上重伤、严重疾病，或者一人以上严重残疾、死亡的。

第四条 实施刑法第三百三十九条第一款规定的行为，具有下列情形之一的，应当认定为“致使公私财产遭受重大损失或者严重危害人体健康”：

- （一）致使公私财产损失一百万元以上的；
- （二）具有本解释第二条第五项至第十项规定情形之一的；
- （三）其他致使公私财产遭受重大损失或者严重危害人体健康的情形。

第五条 实施刑法第三百三十八条、第三百三十九条规定的犯罪行为，具有下列情形之一的，应当从重处罚：

（一）阻挠环境监督检查或者突发环境事件调查，尚不构成妨害公务等犯罪的；

（二）在医院、学校、居民区等人口集中地区及其附近，违反国家规定排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质的；

（三）在突发环境事件处置期间或者被责令限期整改期间，违反国家规定排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质的；

（四）具有危险废物经营许可证的企业违反国家规定排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质的；

（五）实行排污许可重点管理的企业事业单位和其他生产经营者未依法取得排污许可证，排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质的。

第六条 实施刑法第三百三十八条规定的行为，行为人积极履行生态环境修复责任的，可以从宽处罚。犯罪情节轻微的，可以不起诉或者免予刑事处罚；情节显著轻微危害不大的，不作为犯罪处理。

第七条 无危险废物经营许可证从事收集、贮存、利用、处置危险废物经营活动，严重污染环境的，按照污染环境罪定罪处罚；同时构成非法经营罪的，依照处罚较重的规定定罪处罚。

实施前款规定的行为，不具有超标排放污染物、非法倾倒污染物或者其他违法造成环境污染的情形的，可以认定为非法经营情节显著轻微危害不大，不认为是犯罪；构成生产、销售伪劣产品等其他犯罪的，以其他犯罪论处。

第八条 明知他人无危险废物经营许可证，向其提供或者委托其收集、贮存、利用、处置危险废物，严重污染环境的，以共同犯罪论处。

第九条 违反国家规定，排放、倾倒、处置含有毒害性、放射性、传染病病原体等物质的污染物，同时构成污染环境罪、非法处置进口的固体废物罪、投放危险物质罪等犯罪的，依照处罚较重的规定定罪处罚。

第十条 承担环境影响评价、环境监测、机动车排放检验、土壤污染调查评估、温室气体排放检验检测、排放报告编制或者核查等职责的中介组织的人员故意提供虚假证明文件，具有下列情形之一的，应当认定为刑法第二百二十

九条第一款规定的“情节严重”：

- （一）违法所得三十万元以上的；
- （二）二年内曾因提供虚假证明文件受过二次以上行政处罚，又提供虚假证明文件的；
- （三）一年内提供虚假证明文件数量较大，且违法所得十万元以上的；
- （四）其他情节严重的情形。

实施前款规定的行为，在涉及公共安全的重大工程、项目中提供虚假的环境影响评价等证明文件，致使公共财产、国家和人民利益遭受特别重大损失的，应当依照刑法第二百二十九条第一款的规定，处五年以上十年以下有期徒刑，并处罚金。

实施前两款规定的行为，同时索取他人财物或者非法收受他人财物构成犯罪的，依照处罚较重的规定定罪处罚。

提供专门用于机动车排放检测作弊的程序、工具，符合刑法第二百八十五条第三款规定的，以提供侵入、非法控制计算机信息系统程序、工具罪定罪处罚。

第十一条 违反国家规定，针对环境质量监测系统实施下列行为，或者强令、指使、授意他人实施下列行为，后果严重的，应当依照刑法第二百八十六条的规定，以破坏计算机信息系统罪定罪处罚：

- （一）修改系统参数或者系统中存储、处理、传输的监测数据的；
- （二）干扰系统采样，致使监测数据因系统不能正常运行而严重失真的；
- （三）其他破坏环境质量监测系统的行为。

实行排污许可重点管理的单位的人员，篡改、伪造自动监测数据或者干扰自动监测设施，排放化学需氧量、氨氮、总磷、总氮、二氧化硫、氮氧化物、颗粒物、挥发性有机物等国家规定自动监测的污染物，同时构成污染环境罪和破坏计算机信息系统罪的，依照处罚较重的规定定罪处罚。

从事环境监测设施维护、运营的人员实施或者参与实施篡改、伪造自动监测数据、干扰自动监测设施、破坏环境质量监测系统等行为，依法从重处罚。

第十二条 对于实施本解释规定的相关行为被不起诉或者免于刑事处罚的行为人，需要给予行政处罚、政务处分或者其他处分的，依法移送有关主管机关处理。有关主管机关应当将处理结果及时通知人民检察院、人民法院。

第十三条 单位实施本解释规定的犯罪的，依照本解释规定的定罪量刑标准，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员定罪处罚，并对单位判处罚金。

第十四条 环境保护主管部门及其所属监测机构在行政执法过程中收集的监测数据，在刑事诉讼中可以作为证据使用。

公安机关单独或者会同环境保护主管部门，提取污染物样品进行检测获取的数据，在刑事诉讼中可以作为证据使用。

第十五条 对国家危险废物名录所列的废物，可以依据涉案物质的来源、产生过程、被告人供述、证人证言以及经批准或者备案的环境影响评价文件、排污许可证、排污登记表等证据，结合环境保护主管部门、公安机关等出具的书面意见作出认定。

对于危险废物的数量，依据案件事实，综合被告人供述，涉案企业的生产工艺、物耗、能耗情况，以及经批准或者备案的环境影响评价文件等证据作出认定。

第十六条 对案件所涉的环境污染专门性问题难以确定的，依据鉴定机构出具的鉴定意见，或者国务院环境保护主管部门、公安部门指定的机构出具的报告，结合其他证据作出认定。

第十七条 下列物质应当认定为刑法第三百三十八条规定的“有毒物质”：

- （一）危险废物，是指列入国家危险废物名录，或者根据国家规定的危险废物鉴别标准和鉴别方法认定的，具有危险特性的固体废物；
- （二）《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》附件所列物质；
- （三）重金属含量超过国家或者地方污染物排放标准的污染物；
- （四）其他具有毒性，可能污染环境的物质。

第十八条 无危险废物经营许可证，以营利为目的，从危险废物中提取物

质作为原材料或者燃料，并具有超标排放污染物、非法倾倒污染物或者其他违法造成环境污染的情形行为，应当认定为“非法处置危险废物”。

第十九条 本解释所称“二年内”，以第一次违法行为受到行政处罚的生效之日与又实施相应行为之日的时间间隔计算确定。

本解释所称“违法所得”，是指实施刑法第二百二十九条、第三百三十八条、第三百三十九条规定的行为所得和可得的全部违法收入。

本解释所称“公私财产损失”，包括实施刑法第三百三十八条、第三百三十九条规定的行为直接造成财产损毁、减少的实际价值，为防止污染扩大、消除污染而采取必要合理措施所产生的费用，以及处置突发环境事件的应急监测费用。

本解释所称“无危险废物经营许可证”，是指未取得危险废物经营许可证，或者超出危险废物经营许可证的经营范围。

第二十条 本解释自2023年8月15日起施行。本解释施行后，《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》（法释〔2016〕29号）同时废止；之前发布的司法解释与本解释不一致的，以本解释为准。

三、实务研究

最高人民法院“行政审判讲堂”

2026年第七期答疑实录（总第二十九期）

7月17日，最高人民法院举办“行政审判讲堂”2026年第七期（总第二十九期），在答疑环节，针对通过法答网提出的五个疑难复杂问题，最高人民法院行政审判庭二级高级法官李小梅进行了答疑。

问题一：根据行政诉讼法第五十三条的规定，公民、法人或者其他组织认为行政行为所依据的国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规范性文件不合法，在对行政行为提起诉讼时，可以一并请求对该规范性文件进行审查。如何理解此处规定的“规范性文件”？（提问人：河北省高级人民法院行政审判庭 王斌）

答疑意见：2018年5月国务院办公厅发布的《关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》（国办发〔2018〕37号）曾对规范性文件做过一个定义。该通知规定，行政规范性文件是指除国务院的行政法规、决定、命令以及部门规章和地方政府规章外，由行政机关或者经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下统称行政机关）依照法定权限、程序制定并公开发布，涉及公民、法人和其他组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文。考虑到在行政诉讼中当事人申请一并审查的规范性文件，可能存在未依法定权限和程序制定、未公开发布等情形，因此我们认为行政诉讼法第五十三条规定的“规范性文件”主要是指除国务院的行政法规、决定、命令以及部门规章和地方政府规章外，由行政机关或者经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织制定的涉及公民、法人或者其他组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文。制定规范性文件是各级行政机关履

行职责的主要方式，其法治化水平与法治政府建设的进程密切相关。二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》在“完善中国特色社会主义法治体系”部分提出“深入推进依法行政。……完善重大决策、规范性文件合法性审查机制”。在行政审判中要进一步做好规范性文件一并审查工作，落实二十届三中全会关于深入推进依法行政的重大部署和要求，切实保障人民群众合法权益。

问题二：当事人在诉讼中提起一并审查规范性文件请求的，人民法院应当如何识别审查对象是否属于行政诉讼法第五十三条规定的可以一并审查的规范性文件？（提问人：重庆市高级人民法院行政审判庭 蒋明军）

答疑意见：规范性文件形式多样，名目繁多，所以司法实践中对规范性文件的判断和界定一定程度上存在困难。当事人提起一并审查规范性文件请求，行政机关提出“审查对象并非行政诉讼法规定可以审查的规范性文件”的抗辩意见时，人民法院应当综合各种因素对文件性质进行判断。如果仍不能辨识的，可以向文件制定机关的同级人民政府司法行政主管部门征求意见。主要的考虑是，国务院办公厅《关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》要求，要规范行政规范性文件的制发程序，确保其合法有效。在程序上，起草规范性文件的部门要及时将送审稿及有关材料报送制定机关的办公机构和负责合法性审核的部门。制定机关负责合法性审核的部门要对文件的制定主体、程序、有关内容等是否符合法律、法规和规章的规定，及时进行合法性审核。未经合法性审核或者经审核不合法的，不得提交集体审议。而在实践中，一般由地方人民政府司法行政主管部门负责这部分工作，所以，人民法院可以向其发函征求意见。值得注意的是，函询的方式并非直接询问有关部门审查对象是否属于规范性文件，而是通过获取制定机关、制定程序等相关信息，辅助人民法院的司法认定。

问题三：如何理解行政诉讼法第五十三条规定的“依据”，以及当事人提起一并审查规范性文件请求的方式及时限？（提问人：浙江省高级人民法院行政审判庭 戴文波）

答疑意见：根据行政诉讼法第五十三条的规定，公民、法人或者其他组织认为行政行为所依据的规范性文件不合法的，可以提出一并审查请求。但实践中对于如何界定“依据”尚有不同认识。我们认为，此处的“依据”首先是指行政机关在作出行政行为时援引的规范性文件，实践中绝大部分属于这种情形。此外，因为实践中还有一部分行政行为作出时并未援引，但是实际上作为行政机关行为依据的规范性文件。我们认为，如果行政机关在答辩时提出规范性文件是行政机关行为依据的，应当赋予当事人提起一并审查请求的权利。

公民、法人或者其他组织请求人民法院一并审查规范性文件，一般应当在第一审开庭审理前提出，其可以在起诉状中写明，也可以单独提出书面申请，还可以在人民法院组织庭前证据交换时提出，由人民法院记入笔录；因行政机关作出被诉行为时未予援引，或者行政机关在诉其履行法定职责的案件答辩时提出规范性文件是其行为依据的，可以在法庭调查结束前提出。当事人在第一审程序中未请求一并审查规范性文件，在第二审程序中提出请求的，人民法院一般不予准许，但可以告知其就相关法律适用提出上诉理由，并且依职权对相关法律适用进行审查。规范性文件一并审查请求原则上应当遵循“一审提出原则”，即一审中当事人没有提出一并审查规范性文件请求，二审提出相关请求的，人民法院对当事人的请求一般不予准许。需要注意的是，我国行政诉讼除了保护当事人合法权益之外，还要监督行政机关依法行政。人民法院对行政行为合法性的审查应当是全面审查，而不限于公民的请求范围和请求事项。因此，无论当事人是否提起一并审查规范性文件的请求，人民法院都应审查规范性文件的合法性。其不同之处在于，若当事人提出请求，则须在裁判文书中予以回应。

问题四：已有生效裁判对同一个规范性文件进行了一并审查，之后受理的案件中当事人也提起了一并审查规范性文件请求的，人民法院应当如何处理？

（提问人：江西省萍乡市中级人民法院行政审判庭 叶峰）

答疑意见：根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》（法释〔2018〕1号）第六十九条第一款第九项规定，诉讼标的已为生效裁判或者调解书所羁束的，已经立案的，应当裁定驳回起诉。这一规定的

作出主要是基于维护国家司法权的威信以及诉讼经济原则，防止人民法院重复审理，也避免裁判不一的可能性。我们认为，在先作出的裁判已对规范性文件合法性作出认定，尤其是针对规范性文件制定程序给予了合法或者不合法的整体性评价的，在后案件对同一规范性文件进行审查时，一般应当保持一致；但如果先作出的裁判仅对行政行为依据的具体条款进行了一并审查，而在后的案件原告针对规范性文件的其它条款提出合法性审查请求的，受理后案的人民法院则需要在沿用前案整体合法性审查结论基础上，再对其他条款合法性进行审查，并作出最终的综合认定。即两案要求审查的具体条款不同可能会产生最终不同的结论。

如果针对同一规范性文件及其相应条款，受理法院认为其审查结果与生效裁判中规范性文件合法性审查结果不一致的，应当报送共同的上级人民法院。上级人民法院收到后，可以在听取制定机关意见、函询规范性文件的备案机关意见的基础上，就规范性文件合法性提出答复意见。在司法实践中，我们倾向于采取请示答复的方式完成上述程序。上级人民法院在具体办理答复过程中，应当根据《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》中的要求，征求同级人大及其常委会的意见。如果生效裁判对规范性文件合法性认定正确的，后受理法院应当作出与前案裁判中对规范性文件合法性一致的评价；如果生效裁判中对规范性文件合法性认定错误的，作出生效裁判的人民法院应当启动审判监督程序。

问题五：人民法院进行规范性文件一并审查工作具体包括哪些内容？（提问人：四川省高级人民法院行政审判庭 郭毅）

答疑意见：经研究认为，首先，人民法院要审查规范性文件是否存在超越权限的问题。行政机关制定规范性文件应当具有相应的权限，就自己管辖的事项在法定的权限内制定规范性文件，而不得越权。制定机关首先要符合宪法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法规定的法定权限中认定的制定机关权限范围。此外，还要符合法律、法规、规章授权的制定权限。国务院办公厅发布的《关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》中对行政机关制定规范性文件也有要求。如果规范性文件包含以下情形之一的，人民

法院应当认定属于行政诉讼法第六十四条规定的“规范性文件不合法”：（1）规定的事项不属于制定机关职权范围的；（2）规定的事项超越制定机关地域管辖范围的；（3）规定的事项超越制定机关级别管辖范围的；（4）制定机关虽就某类事项具有主管权限，但其规定明显超越必要限度的；（5）存在其他超越权限的情形。

其次，人民法院要审查规范性文件的制定是否违反法定程序。程序的合法性是规范性文件合法性的根基，只有制定程序合法，才能推定出规范性文件的合法性。《关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》中也规定，行政规范性文件必须严格依照法定程序制发，重要的行政规范性文件要严格执行评估论证、公开征求意见、合法性审核、集体审议决定、向社会公开发布等程序。同时，我们也认为，人民法院在对规范性文件制定程序方面进行审查时，一般应当保持司法谦抑。规范性文件制定过程中存在比较严重的违反法定程序情形的，人民法院应当认定该规范性文件不能作为被诉行政行为合法的依据。即规范性文件存在以下情形之一的，人民法院应当认定属于行政诉讼法第六十四条规定的“规范性文件不合法”：（1）应当征求公众意见而未经该程序的；（2）未经合法性审核程序的；（3）应当集体审议决定而未经该程序的；（4）未依法发布的；（5）存在其他严重违反法定程序的情形。

最后，人民法院还要围绕被诉行政行为所依据的条款进行合法性审查。我们认为，规范性文件存在以下情形之一的，人民法院应当认定属于行政诉讼法第六十四条规定的“规范性文件不合法”：（1）缩小上位法规定的权利主体范围的；（2）限制或者剥夺上位法规定权利的；（3）增加上位法规定的义务或者义务主体的；（4）违反上位法规定扩大行政主体职权范围的；（5）延长上位法规定的履行职责期限的；（6）增设或者限缩上位法规定适用条件的；（7）改变上位法规定的违法行为性质的；（8）其他违反法律、法规、规章等上位法规定的情形。

最高法院判例：建设工程规划许可中相邻权人原告资格、规划 符合性审查及程序合法性认定

——黎霞诉兰州规划局规划行政许可案

裁判要旨

1. 相邻权人具有行政诉讼原告主体资格

行政机关核发的建设工程规划许可证所涉项目对相邻不动产的采光等权益产生实际影响的，相邻权人属于行政许可行为的利害关系人，有权对该行政许可行为提起行政诉讼。

2. 建设工程规划许可须符合控制性详细规划和强制性标准

城乡规划主管部门核发建设工程规划许可证，必须确保建设项目符合控制性详细规划和规划条件。对于涉及日照要求的项目，其规划设计方案必须满足《城市居住区规划设计规范》等国家强制性标准关于日照时间的规定。

3. 涉及重大利益关系应保障听证权利

当行政许可事项直接涉及申请人与他人之间的重大利益关系（如导致多户居民住宅日照时间无法达到国家强制性标准）时，行政机关在作出许可决定前，负有告知利害关系人听证权利的义务。未履行告知及听证程序即作出许可，构成违反法定程序。

4. 违法行政许可的判决方式选择

被诉规划许可行为虽属违法，但若涉案项目已实施并部分预售，撤销该许可将对社会公共利益造成重大损害的，人民法院应依据《行政诉讼法》规定，判决确认该行政许可行为违法，但不撤销该许可。

裁判文书

中华人民共和国最高人民法院

行政裁定书

(2018)最高法行申 8653 号

再审申请人(一审被告、二审被上诉人): 甘肃省兰州市城乡规划局。住所地: 甘肃省兰州市城关区通渭路 127 号。

法定代表人: 陈一夫, 该局局长。

委托诉讼代理人: 卢健, 该局副局长。

委托诉讼代理人: 田联党, 该局法规处副处长。

被申请人(一审原告、二审上诉人): 黎霞, 女, 汉族, 1955 年 2 月 26 日出生, 住甘肃省兰州市城关区。

一审第三人: 甘肃天星房地产开发有限公司。住所地: 甘肃省兰州市城关区北滨河东路 188 号。

法定代表人: 陈铮, 该公司董事长。

委托诉讼代理人: 雷宝生, 甘肃佳运律师事务所律师。

委托诉讼代理人: 芦永峰, 甘肃佳运律师事务所律师。

再审申请人甘肃省兰州市城乡规划局因黎霞诉甘肃省兰州市城乡规划局(以下简称兰州市规划局)规划行政许可一案, 不服甘肃省高级人民法院(2018)甘行终 75 号行政判决, 向本院申请再审。本院受理后, 依法组成合议庭, 对本案进行了审查。现已审查终结。

兰州市规划局申请再审查称, 1. 黎霞与兰州市规划局颁发的兰规建字第 620100201300064 号《建设工程规划许可证》(以下简称 64 号许可证)之间没有利害关系, 64 号许可证项下建筑物对黎霞房屋日照不产生任何影响, 黎霞对 64 号许可证不具有实体上的利害关系。2. 控制性详细规划不属于认定 64 号许可证合法性所需要的证据。控制性详细规划中并无日照分析的编制规定和要求, 仅有修建性详细规划中明确需要对住宅、医院、学校和托幼等建筑进行日照分析, 需要在合法建设工程规划许可时予以审查。没有法律法规或规章规定 64 号许可证需要建设单位编制修建性详细规划, 64 号许可证无需以修建性详细

规划所确定的日照分析来认定其是否违法。3.《城市居住区规划设计规范》中关于日照时间的国家标准不是兰州市规划局作出64号许可证的法定条件。4.涉案项目不属于关系他人“重大利益”的情形，在核发64号许可证时未举行听证，不违反法定程序。请求撤销二审判决，维持一审判决。

黎霞提交意见称，64号许可证项下的天星大厦影响黎霞的日照。兰州市规划局对于不符合国家标准的项目颁发许可证的行为违法。

本院认为，结合兰州市规划局的申请再审理由和原审判决主要内容，本案应审查的焦点问题是：1.黎霞与64号许可证之间是否具有利害关系；2.兰州市规划局颁发64号许可证是否符合规划条件；3.兰州市规划局颁发64号许可证未举行听证是否违反法定程序。

关于黎霞与64号许可证之间是否具有利害关系的问题。《最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定》第一条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关作出的行政许可决定以及相应的不作为，或者行政机关就行政许可的变更、延续、撤回、注销、撤销等事项作出的有关具体行政行为及其相应的不作为侵犯其合法权益，提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理。”本案中，黎霞的房屋与64号许可证项下的建筑物为相邻关系。甘肃天星房地产开发有限责任公司（以下简称天星公司）向兰州市规划局申请办理建设工程规划许可证时提交了日照分析报告，对“欧洲阳光城二期”拟建的五栋建筑物进行日照分析，其中包含64号许可证项下的建筑物。该日照分析报告结论显示，规划方案建成后相对于现状日照结果新增29户不满足大寒日不少于2小时的日照要求。黎霞的房屋包含在该29户之内。兰州市规划局主张64号许可证项下的建筑物并不影响黎霞房屋的日照，但未提交证据证明。因此，64号许可证可能影响黎霞的采光权，黎霞有权提起本案诉讼。

关于兰州市规划局颁发64号许可证是否符合规划条件的问题。《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第二款规定：“申请办理建设工程规划许可证，应当提交使用土地的有关证明文件、建设工程设计方案等材料。需要建设单位编制修建性详细规划的建设项目，还应当提交修建性详细规划。对符合控制性详细规划和规划条件的，由城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府核发建设工程规划许可证。”本案

中，兰州市规划局未提交 64 号许可证项下建设项目符合控制性详细规划的证据材料，不能证明其作出 64 号许可证符合上述法律规定。天星公司提交的日照分析报告载明，规划方案不符合《城市居住区规划设计规范》的日照标准。兰州市规划局对于不符合日照标准的规划项目核发 64 号许可证，违反法律规定。

关于兰州市规划局颁发 64 号许可证未举行听证是否违反法定程序的问题。《中华人民共和国行政许可法》第四十七条第一款规定：“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。”本案中，日照分析报告反映出拟建项目明显将对 29 户房屋产生日照影响，导致其无法达到大寒日不少于 2 小时的日照标准。属于涉及他人重大利益关系的情形，应当按照法律规定进行告知，并进行听证。兰州市规划局在未进行告知并组织听证的情形下，直接核发 64 号许可证，违反法定程序。

综上，兰州市规划局核发 64 号许可证不符合相关法律规定，依法应予撤销。但涉案项目建筑物已封顶，且部分预售，若撤销 64 号许可证将对社会公共利益造成重大损害。故二审法院依照《中华人民共和国行政诉讼法》第七十四条第一款第一项之规定，确认兰州市规划局核发 64 号许可证行为违法，并无不当。兰州市规划局的再审申请不符合《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条规定的情形。依照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百一十六条第二款之规定，裁定如下：

驳回甘肃省兰州市城乡规划局的再审申请。

审判长 李 涛

审判员 杨 卓

审判员 丁晓明

二〇一八年十二月二十七日

法官助理 张慧颖

书记员 赵 贝

《浦江行政法实务》编辑团队

主编：卢意光

副主编：金缨、丁钰、陈振宇、徐军

编委：（按姓名拼音排序）

崔恩娜、陈茜、陈琦华、陈曙、曹竹平、陈振宇、戴璐蓉、丁勇、
樊华玉、葛建生、顾帅、黄彩虹、蒋春鸣、靳帅、刘达、刘大卫、
刘进、梁兴国、刘彦、陆艳、李玉奇、刘泽若、任洁、时文怡、王
军、吴人行、吴小乐、卫夏清、王永明、武振宇、夏帆、徐洁、徐
军、徐吉平、奚明强、薛昕恽、岳峰、杨怀成、朱观景、章俊、周
伟、张文慧、展兴乐、张秀秀、钟扬民

本期编辑：李茉、李亚亚、王永明、申昱菲、蒋一格