



HUANJIING XINGZHENG ZHIFA JINGYAO

环境行政执法精要

河北马倍战律师事务所 编著



中国环境出版社

环保部门执法必备工具 环境实务习练入门教材

环境行政执法精要

河北马倍战律师事务所 编著

中国环境出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

环境行政执法精要/河北马倍战律师事务所编著.
—北京: 中国环境出版社, 2015.10
ISBN 978-7-5111-2581-1

I. ①环… II. ①河… III. ①环境保护—行政执法—
中国 IV. ①D922.68

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 241350 号

出 版 人 王新程
责任编辑 张维平
封面设计 宋 瑞

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67112738 (管理图书编辑部)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2015 年 11 月第 1 版
印 次 2015 年 11 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 17.50
字 数 252 千字
定 价 75.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

《环境行政执法精要》编委会

主编：马倍战 邸占欣

编委：合肥市高新区环境保护分局

定州市环境保护局

辛集市环境保护局

枣强县环境保护局

灵寿县环境保护局

正定县环境保护局

石家庄循环化工园区安全和环境保护局

巴林右旗环境保护局

万宝春 河北省环境科学院

杨朝霞 北京林业大学

罗吉 武汉大学环境法研究所

郝举 中国地质大学（北京）

李俊然 河北经贸大学

赵东辉 无极县环境保护局

冯军霞 赵县环境保护局

邱贵祥 泊头市环境保护局

安俊荣 巴林右旗环境保护局

曲孟申 邢台市环境监测站

赵欣华 兴城市环境保护局

赵丽霞 法岸环境研究院

刘晓霞 马倍战律师事务所

连艳国 宣道环境信息公开平台

序

一本培训环境执法人员的好书

近 30 年以来，我国在取得巨大经济成就的同时，面临着严峻的生态环境问题。由于实行“高投入、高消耗、高排放、低效率”的传统工业化模式，单位 GDP 能耗比发达国家平均高几倍，产生的污染是他们的几十倍。“有水皆污”、“逢雨必酸”、“雾霾成为常态”等发达国家上百年工业化进程中分阶段出现的环境问题，在我国集中出现，广大人民群众对此反映强烈。面对严峻的环境形势，党的十八大报告明确提出了大力推进生态文明建设的总体要求，将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业五位一体总体布局，提出了建设美丽中国的目标。党的十八届三中全会是全面深化改革的动员部署大会，会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，首次确立了生态文明制度体系，从源头、过程、后果的全过程，按照“源头严防、过程严管、后果严惩”的思路，阐述了生态文明制度体系的构成、改革方向及重点任务，意义重大深远。

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，站在依法治国建设社会主义法治国家的新高度，从立法、执法、司法和守法等环节，对进一步加强生态文明制度建设提出了新要求。尤其在法律实施领域，党中央作出了“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施”的重要判断，郑重提出了必须严格执法的明确要求。我们作为环境保护领域中的“法律人”，既感到亲切鼓舞，又感到责任重大。

严格环境执法需要培训环境执法人员，而高质量的培训首先需要高质量

的培训教材。如何判断法律培训教材质量的高低呢？我认为，一要看其能否精准地解释法律的内容，二要看其是否接地气，是否易懂。马倍战律师主编的法律培训教材《环境行政执法精要》就具备这两个特征。首先，该教材的编写者都是一些有经验的律师，经过法律战场实战的检验，对法律有着准确的理解。其次，其编写的特点是“先有案例、再有分析、然后提出解决方案”，且书中案例绝大多数都是本所人员亲自办理的案件。全书内容通俗易懂，十分便于执法人员理解掌握。这与过去一些从概念到概念，从书本到书本，从理论到理论的教材相比，不知要好过多少倍。

我是在今年一个环境保护国际研讨会议上认识马倍战律师的。律师参与环境保护事业，是时代的需要，马律师显然走在了时代的前列。更让我感到吃惊的是，他在会上送给我一本环境保护法的著作，作者竟然就是他本人。我阅后强烈地感到，这本书对指导环境保护实务工作很有价值。半年之后，我又看到马律师的新著，这不能不让我感到钦佩。

时势造英雄，而成就英雄的根本途径在于坚持。写书需要坚持，

办环保实务需要坚持，打环境官司更需要支持。我虽然没有多大能耐，但是我力挺马倍战律师为环境保护事业坚持不懈地做下去。让我们团结起来，鼓足干劲坚持下去，进一步严格环境执法，进一步强化环境司法，为进一步加快生态文明建设，为如期实现建设美丽中国的伟大目标而努力奋斗！

是为序。

孙佑海

2015年10月2日

孙佑海：天津大学法学院院长、最高人民法院中国应用法学研究所原所长、国家环境咨询委员会委员、中国环境资源法研究会副会长、最高人民法院环境资源审判特聘专家。

前 言

新《环境保护法》发布已经一年半的时间，实行也近一年的时间，但一些地方的环保部门对于如何适用新法仍然把握不准。比如，是否可以继续责令企业补办环评？新旧环保法规定不一致时如何适用法律？新法施行前的行政决定是否应当申请法院强制执行？对没有任何环保手续排放污染物的情形是否适用行政拘留？

同时，环保部门也一如既往地的一些老问题困扰。例如，如何解决生产单位普遍没有排污许可证的问题？上级环保部门或主管领导交给违法工作任务时如何处理？公安机关不接受环保部门移送的案件如何处理？如何应对日益汹涌且看上去缺乏依据的追责问责？

本书分为环境行政处罚、环境行政许可、环境信息公开、环境案件移送、日常环境执法、环境行政案件、环境渎职风险七章，涵盖了政府环境保护行政主管部门几乎所有的工作内容，力图从这些方面为环保部门解疑排难。

本书的部分案例选自河北马倍战律师事务所实际办理的案件，部分选自媒体的公开报道和网站的公开登载，部分选自已经公开的法院判决文书，并引用了兰州市自来水异味、腾格里沙漠污染、一个环保局长的公开信、天津港爆炸等有影响的环保事件作为案例，增强了本书的实用性和指导性。

为环境行政执法提供方法，对环境保护行政主管部门的行政执法工作起到一定的指导作用，是本书的写作初衷。

河北马倍战律师事务所

2015年9月

目 录

第一章 环境行政处罚	1
第一节 环境行政处罚总论	1
一、行政处罚的基本类型	1
(1) 行政处罚包括哪些种类?	2
(2) 环境行政处罚的种类有哪些?	2
(3) “责令限期补办环评手续”是一种行政处罚吗?	3
二、行政处罚与行政命令	3
(4) 行政命令是否属于行政处罚?	4
(5) 行政命令和罚款是否可以出现在一个决定书中?	4
(6) 法院以“责令停止生产的处罚不具有给付内容”为由不予 受理是否正确?	5
三、行政处罚的有效运用	6
(7) 环保部门给予行政相对人警告的法律依据是什么?	6
(8) 给予两次“警告”处罚后可以按照刑事案件移送吗?	7
(9) 县环保局还可以对洗浴中心采用何种行政措施?	7
四、行政处罚的常见误区	8
(10) 市环保局是否可以委托监察大队实施行政处罚?	9
(11) 环保部门是否可以与排污人协商罚款数额?	9
(12) 环保部门是否可以接收罚款?	10
第二节 环境行政处罚证据	11
一、行政处罚的证据种类	11

(13) 环境行政处罚的证据包括哪些种类?	11
(14) 制作书证、视听资料等证据应当注意什么事项?	12
(15) 作为证据的环境监测报告应当注意哪些问题?	13
二、行政证据的证明效力	14
(16) 行政机关收集证据有哪些方式、方法、手段?	14
(17) 如何区分证明同一事实的数个证据的证明效力?	15
(18) 如何增强现场检查笔录的证据效力?	16
三、行政证据的正确使用	17
(19) 人民法院如何对电子证据进行审查和认定?	18
(20) 远程环境监测数据是不是符合规范的监测数据?	18
(21) 政府上级部门的证据可否作为下级部门行政处罚的证据?	19
四、行政证据的无效情形	20
(22) 哪些证据不能作为定案依据?	21
(23) 哪些证据不能单独作为定案依据?	21
(24) 哪些证据不能作为具体行政行为合法的依据?	22
第三节 环境行政处罚实施	22
一、行政处罚的正确程序	22
(25) 行政处罚应当依照什么程序?	23
(26) 为什么程序违法的行政处罚会被法院撤销?	25
(27) 环保部门如何听取当事人陈述和申辩?	25
二、行政处罚的责任主体	26
(28) 以承包方式经营是否应当承担行政责任?	27
(29) 以挂靠方式经营是否应当承担行政责任?	28
(30) 以租赁方式经营是否应当承担行政责任?	28
三、行政处罚的法律适用	28
(31) 新《环境保护法》与旧法规定不一致时如何适用法律?	29
(32) 对在建或已投入使用的违法建设项目应当如何处理?	29

(33) 下级环保部门是否有权监管上级环保部门审批的项目?	30
四、行政措施的综合运用	31
(34) 县环保局对该公司的按日计罚存在哪些不当之处?	32
(35) 对两种不同的违法行为是否可以实施按日连续处罚?	33
(36) 对于数个违法行为是否可以一并处罚?	33
第四节 行政处罚决定执行	34
一、行政处罚的执行条件	34
(37) 环保部门的任何行政处罚决定都可申请人民法院强制 执行吗?	34
(38) 行政机关向人民法院申请强制执行应提供哪些材料?	35
(39) 行政机关申请法院强制执行罚款案件的期限是多久?	35
二、行政处罚的执行程序	36
(40) 行政机关对不缴纳罚款的当事人可以采取哪些措施?	37
(41) 行政机关处罚的罚款能否暂缓或分期缴纳?	37
(42) 行政机关能否免去当事人应缴纳的部分罚款?	38
三、行政处罚的执行措施	38
(43) 申请法院强制执行案件是否必须催告当事人?	39
(44) 新《环境保护法》已经取消的内容是否仍需申请法院 强制执行?	39
(45) 排污单位不交排污费可以申请法院强制执行吗?	39
四、行政处罚被判决撤销	40
(46) 当事人申请行政复议或提起行政诉讼是否停止原决定执行?	40
(47) 复议期间环保部门是否可以改变或撤销处罚决定?	41
(48) 法院为何撤销“将你厂的违法行为通报”的决定?	42
第二章 环境行政许可	43
第一节 环境影响评价文件审批	43

一、环境影响评价文件的受理.....	43
(49) 什么情况下可以对环境影响评价文件不予受理?	43
(50) 新环保法实施后, 还可受理补办环评申请吗?	44
(51) 正在生产的企业申请补办环评应当批准吗?	44
二、环境影响评价中的公众参与	45
(52) 建设项目环境影响评价中公众参与的范围是什么?	45
(53) 公众在环评审批过程中提出意见应当如何处理?	46
(54) 对建设项目环境影响评价审批如何进行公示?	46
三、需要开展环境影响评价的情形	47
(55) 企业转手但没有新、改、扩建是否需要重新报批环评?	47
(56) 扩大雨水收集池面积是否需要重新报批环评文件?	48
(57) 更加节能环保的改建项目是否需要开展环评?	48
四、对涉及环评违法行为的处理	49
(58) 下级部门对于上级部门审批环评的项目是否有权管理?	49
(59) 建设项目环评违法行为类型及相应的处理部门有哪些?	49
(60) 对存在工商、土地等违法行为的企业应当如何处理?	51
第二节 建设项目竣工环保验收	51
一、建设项目竣工环保验收概述	51
(61) 建设项目竣工环境保护验收的依据是什么?	51
(62) 建设项目竣工环境保护验收的范围是什么?	52
(63) 环保部门如何对建设项目竣工环保验收分级管理?	52
二、建设项目竣工环保验收的要求	53
(64) 建设项目竣工环境保护验收的验收条件是什么?	53
(65) 项目环保竣工验收之前有人提出异议如何处理?	54
(66) 验收项目防护距离内出现新建项目影响竣工验收吗?	54
三、建设项目竣工环保验收试生产	55
(67) 环保部门审批建设项目试生产属于行政审批吗?	55

(68) 环评、试生产与竣工环保验收、“三同时”是什么关系?	56
(69) 法律对于试生产的期限是如何规定的?	58
四、建设项目竣工环保验收法律责任	59
(70) 如何处罚未经竣工环保验收或者验收不合格而投产的 行为?	59
(71) 如何处罚建设单位在建设项目竣工环保验收中的其他违法 行为?	59
(72) 环保部门在建设项目竣工环保验收中可能承担哪些法律 责任?	60
第三节 排污许可证的办理	61
一、排污许可证制度概述	61
(73) 排污许可证制度的适用范围是什么?	61
(74) 目前有无全国性的排污许可管理法律法规?	62
(75) 排污许可证管理制度的核心是什么?	62
二、对排污许可证的管理	63
(76) 为企业发放排污许可证的一般条件是什么?	63
(77) 仅仅产生噪声的企业应当实行排污许可证管理吗?	64
(78) 环保部门内部如何对排污许可证进行管理?	64
三、排污许可证与行政拘留	65
(79) 对无证排污情形进行认定有何意义?	65
(80) 移送无证排污行政拘留案件需要提交哪些材料?	66
(81) 申领排污许可证期间排污是否可认定为无证排污?	66
四、排污许可管理法律责任	67
(82) 环保部门对排污许可申请不予受理有何法律风险?	67
(83) 环保部门如何解决“多数单位无排污许可证经营”的问题?	67
(84) 对水泥预制件企业的违法行为进行处罚是否有法律依据?	68
第四节 其他环境行政许可	68

一、医疗废物经营许可	68
(85) 环保部门有权发放医疗废物经营许可证吗?	69
(86) 医疗废物集中处置单位应当符合哪些条件?	69
(87) 相关主管部门履行监督检查职责时有权采取哪些措施?	69
二、污防设施关闭、闲置、拆除批准	70
(88) 对污防设施的关闭、闲置或拆除批准有何法律依据?	70
(89) 对污防设施关闭、闲置或拆除批准的条件是什么?	71
(90) 对污防设施关闭、闲置或拆除批准的期限是多久?	72
三、辐射安全许可证办理	72
(91) 辐射安全许可证行政审批依据什么法律规定?	72
(92) 环保部门如何对辐射安全许可证实行分级管理?	73
(93) 批准辐射安全许可证应当符合什么条件?	73
四、危险废物经营许可	74
(94) 审批危险废物经营依据什么法律规定?	74
(95) 法律如何规定危险废物经营许可证的经营范围?	75
(96) 环保部门批准经营危险废物的条件是什么?	75
 第三章 环境信息公开	 77
第一节 环境信息主动公开	77
一、信息公开的主体与内容	77
(97) 公开环境信息的主体有哪些?	77
(98) 公开环境信息依据哪些法律的规定?	78
(99) 哪些政府信息不能公开?	79
二、信息公开的内容和形式	80
(100) 政府和环保部门应当主动公开哪些内容?	80
(101) 环保部门应当主动公开哪些信息项目?	82
(102) 应当用什么方式主动公开?	83

三、信息公开的程序和时间	83
(103) 信息公开应当遵循什么程序?	84
(104) 应当在什么时间主动公开信息?	84
(105) 信息公开的时间应当持续多久?	85
四、对公开内容的法律判定	85
(106) 对不能确定是否属于国家秘密的信息如何确认?	86
(107) 哪些涉及商业秘密的政府信息可以公开?	86
(108) 哪些涉及个人隐私的政府信息可以公开?	86
第二节 环境信息依申请公开	87
一、申请人的资格和申请形式	87
(109) 谁有权申请政府信息公开?	87
(110) 非信息所在地人员是否有权申请信息公开?	88
(111) 申请信息公开应当采用什么形式?	88
二、信息公开文书的内容和制作	89
(112) 信息公开申请应当包括哪些内容?	89
(113) 信息公开申请应当采用什么文书形式?	90
(114) 如何书写信息公开告知书和答复书?	93
三、对申请的处理方式和时限	94
(115) 环保部门如何受理和处理信息公开申请?	94
(116) 环保部门应当通过什么方式公开环境信息?	95
(117) 环保部门应当在收到信息公开申请后多长时间处理?	95
四、对信息公开申请的不当处理	96
(118) 环保部门公开信息是否可以收取费用?	96
(119) 环保部门对信息公开申请不当处理方式有哪些?	96
(120) 对信息公开申请的不当处理可能会承担何种法律责任?	97
第三节 排污单位环境信息公开	98
一、排污单位信息公开的法律依据	98

(121) 排污单位为什么应当公开环境信息?	98
(122) 排污单位公开环境信息的法律依据是什么?	99
(123) 为何说“信息公开是公众参与的基础和保证”?	99
二、排污单位信息公开主体的确定	100
(124) 哪些排污单位应当公开环境信息?	100
(125) 环保部门如何确定重点排污单位?	101
(126) 环保部门如何确定重点监控企业?	102
三、排污单位信息公开的时间和方式	102
(127) 排污单位应当在什么时间公开环境信息?	103
(128) 排污单位应当通过什么方式公开环境信息?	103
(129) 电子显示屏是公开环境信息的必须方式吗?	104
四、排污单位信息公开的法律责任	104
(130) 排污单位不公开环境信息应当承担何种责任?	105
(131) 排污单位在环境信息公开过程中有何其他义务和职责?	105
(132) 环保部门在排污单位环境信息公开工作中有何职责?	106
第四节 环境信息公开的案件	107
一、公众和排污单位的权利	107
(133) 公众在信息公开中有何环境权利?	108
(134) 公众可以对排污单位不公开环境信息的行为起诉吗?	109
(135) 被列入重点排污单位后是否可以提起行政复议和诉讼?	109
二、法院对案件的审理范围	110
(136) 人民法院受理哪些因环境信息公开提起诉讼的案件?	110
(137) 人民法院对于哪些因环境信息公开提起诉讼的案件不予 受理?	111
(138) 公众因政府信息公开提起行政诉讼的法律基础是什么?	111
三、信息公开案件被告主体	112
(139) 什么情况下环保部门会成为信息公开诉讼的被告?	112

(140) 因环境信息公开提起诉讼, 公众是否可以要求赔偿损失?	113
(141) 因排污单位不公开环境信息, 环保部门是否可能成为被告? ..	113
四、环保部门的注意事项	113
(142) 环保部门公开环境信息的期限应当如何计算?	114
(143) 环保部门在环境信息公开工作中应当注意哪些法律问题? ..	115
(144) 公众申请环境信息公开是否必须证明是利害关系人?	115
第四章 环境案件移送	117
第一节 环境案件移送概述	117
一、环境案件移送的概念	117
(145) 为什么是“移送”而不是“移交”案件?	117
(146) 为什么是移送“案件”而不是移送“人”?	118
(147) 案件移送对环保部门有何意义?	118
二、环境案件移送的范围	119
(148) 环保部门应当移送哪些环境案件?	119
(149) 环保部门可以向检察机关移送案件吗?	120
(150) 环保部门可以向人民法院移送案件吗?	120
三、环境案件移送的程序	120
(151) 环境案件移送的正确程序是什么?	121
(152) 移送环境案件后还需处理哪些工作?	122
(153) 接受移送的机关不收案件也不说明如何处理?	122
四、环境案件移送的依据	123
(154) 环保部门移送案件的法律依据是什么?	124
(155) 环保部门可否依照《治安管理处罚法》移送案件?	124
(156) “两高”司法解释是环保部门行政执法的依据吗?	124
第二节 环境行政拘留案件的移送	125
一、环境行政拘留的适用情形	125

(157) 环境行政拘留案件的适用范围是什么?	126
(158) “未评先建、拒不改正”包括哪些情形?	126
(159) “无证排污、拒不改正”包括哪些情形?	127
二、对未评先建行为的具体适用	127
(160) 未评先建并已投产是否适用行政拘留?	128
(161) “批建不一”的案件是否适用行政拘留?	128
(162) 有环评但又扩建的情形是否适用行政拘留?	128
三、对无证排污行为的具体适用	129
(163) 排污许可证已过期排污是否适用行政拘留?	130
(164) 小型饭店无许可证经营是否适用行政拘留?	130
(165) 对路边储煤场是否可按无“排污许可证排污”处罚?	130
四、对逃避监管行为的具体适用	131
(166) “明渠”排污是否属于“以逃避监管方式”排污?	131
(167) “不安装污染物监控系统”排污是否属于“以逃避监管 方式”排污?	132
(168) “不安装污染物处理设施”排污是否属于“以逃避监管 方式”排污?	132
第三节 环境刑事案件的移送	133
一、环保部门的职责内容	133
(169) 对于涉嫌环境犯罪的案件可以先予行政处罚吗?	134
(170) 出具饮用水水源保护区证明属于环保部门职责吗?	134
(171) 认定有毒物质属性属于环保部门的职责吗?	134
二、环保部门的职责误区	135
(172) 寻找环境刑事案件是环保部门的职责吗?	135
(173) 环保部门可以与公安机关联合执法吗?	136
(174) 处理被扣的危废是环保部门的职责吗?	136
三、环保部门的监测活动	136