

《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》 理解与适用

公安部治安管理局

图书在版编目 (CIP) 数据

《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》
理解与适用 / 刘绍武主编. —北京: 中国民主法制出版社, 2015. 3
ISBN 978 - 7 - 5162 - 0775 - 8

I. ①行… II. ①刘… III. ①环境保护法 - 行政处罚法 -
法律解释 - 中国 IV. ①D922. 685

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 047924 号

图书出品人 / 刘海涛

出版 统 筹 / 陈晗雨

责 任 编 辑 / 唐仲江 程王刚

图 书 策 划 / 刘 卫

书名 / 《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》理解与适用
作者 / 刘绍武 主编

出版·发行 / 中国民主法制出版社

地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)

电话 / 010 - 57200301 63292541 (发行中心) 63055259 (总编室)

传真 / 010 - 84815841

Http: //www. rendabook. com. cn

E-mail: flxs2011@163. com

经销 / 新华书店

开本 / 16 开 710 毫米 × 1000 毫米

印张 / 17. 25

字数 / 240 千字

版本 / 2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月第 1 次印刷

印刷 / 北京中兴印刷有限责任公司

书号 / ISBN 978 - 7 - 5162 - 0775 - 8

定价 / 36. 00 元

本书编委会

主 编

刘绍武

副主编

杨 奇 曹立平 刘海鸥

撰稿人

刘海鸥	李军刚	姬 钢	张阿虎	李 铮
尹其方	肖 峰	陈战军	张洪峰	刘 剑
严德荣	张小兵	尹华容	田 坤	罗 珊
廖伟根	陈 勇	李莉霞		

| 前 言 |

建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。党的十八大从新的历史起点出发，作出“大力推进生态文明建设”的战略决策，将生态文明建设纳入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设五位一体的总布局，着力建设美丽中国，实现中华民族的永续发展。

2014年4月24日，十二届全国人大常委会第八次会议修订通过了《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）。至此，这部中国环境领域的“基本法”，完成了25年来的首次修订。从修正到修订，这部新修改的环境保护法历经四次审议后通过，于2015年1月1日起施行。这是一部凝结了中国环保治理智慧，吸取了之前经验教训、能对症下药的成熟立法，同时也被专家称为“史上最严的环保法”。新修改的环境保护法针对目前环保领域“违法成本低，守法成本高”的突出问题，进一步加大对违法行为的处罚力度，规定了按日计罚、查封扣押、行政拘留等严厉的惩治措施。加大企业污染惩罚成本，一方面将有效遏制环境违法的高发态势，对排污企业起到很好的震慑作用；另一方面将倒逼企业加大环保技术与设备的投入。这为环保产业长期健康发展奠定了坚实的基础。

为全面做好新修订的《环境保护法》贯彻执行工作，公安部牵头会同环境保护部、农业部、工业和信息化部、国家质量监督检验检疫总局，针对该法第六十三条中对严重环境违法行为适用行政拘留作出的明确规定，着手研究起草与其配套衔接的《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》（以下简称《办法》）。2014年12月24日，以公安部、工信部、环保部、农业部、质检总局五部门名义正式印发《办法》，自2015年1月1日起与新修订的《环境保护法》同步

实施。

为便于执法人员正确理解本《办法》，公安部治安管理局组织力量编写了本书，对《办法》的内容逐条进行解读和阐释。参与编写工作的单位还包括环境保护部环境监察局，浙江省环保厅，湖南省公安厅、环保厅、农业厅，湘潭大学法学院等。

由于编写时间较为仓促及编写人员水平所限，书中的疏漏和错误之处在所难免，恳请广大读者批评指正。

本书编写组

2015 年 2 月

| 目 录 |

一、条文理解与适用	(1)
第 一 条 【制定本办法的目的】	(3)
第 二 条 【适用范围】	(5)
第 三 条 【建设项目未依法进行环评适用拘留的 情形】	(8)
第 四 条 【无排污许可排放污染物适用拘留的情形】 ...	(11)
第 五 条 【通过暗管等方式违法排放污染物适用拘留的 情形】	(14)
第 六 条 【通过篡改、伪造监测数据等方式违法排放 污染物适用拘留的情形】	(16)
第 七 条 【通过不正常运行防污设施等方式违法排放 污染物适用拘留的情形】	(19)
第 八 条 【生产、使用国家禁止生产、使用的农药适用 拘留的情形】	(22)
第 九 条 【直接负责的主管人员或其他责任人员 范围】	(26)
第 十 条 【案件移送审批单】	(29)
第 十 一 条 【移送案件材料】	(32)
第 十 二 条 【移送期限】	(41)
第 十 三 条 【证据的补充移送】	(43)
第 十 四 条 【抄送拘留决定书】	(48)
第 十 五 条 【对不符合拘留条件的移送案件处理程序】 ...	(49)
第 十 六 条 【案件归档及复印存档】	(51)

第十七条 【稽查】	(53)
第十八条 【行政复议或诉讼】	(55)
第十九条 【期间】	(58)
第二十条 【生效日期】	(59)
二、附录 相关法律、法规、规章及文件	(61)
行政主管部门移送适用行政拘留环境违法	
案件暂行办法	(63)
中华人民共和国治安管理处罚法	(69)
公安机关办理行政案件程序规定	(86)
中华人民共和国环境保护法	(124)
中华人民共和国环境影响评价法	(134)
中华人民共和国水污染防治法	(141)
中华人民共和国大气污染防治法	(156)
中华人民共和国固体废物污染环境防治法	(166)
农药管理条例	(179)
农药管理条例实施办法	(187)
中华人民共和国刑法（节选）	(195)
最高人民法院 最高人民法院关于办理环境污染	
刑事案件适用法律若干问题的解释	(197)
关于加强环境保护与公安部门执法衔接配合	
工作的意见	(200)
国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知	(203)
环境行政处罚办法	(207)
环境监察办法	(219)
中华人民共和国行政处罚法	(224)
中华人民共和国行政复议法	(233)
中华人民共和国行政诉讼法	(241)
中华人民共和国行政强制法	(256)

一、条文理解与适用

第一条 为规范环境违法案件行政拘留的实施，监督和保障职能部门依法行使职权，依据《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）的规定，制定本办法。

【条文主旨】

本条是关于本《办法》制定目的的规定。

【理解与适用】

当前，由于经济快速增长、工业化和城镇化加速发展，环境污染事件处于高发阶段，突发性环境事件以及由环境问题引发的群体性事件时有发生，环境监管形势依然严峻。同时，我国进入了全面建成小康社会的决定性阶段，经济发展和社会进步对生态环境安全提出了更高的要求，对环境质量要求也日益提高，环境监管的重要性更加凸显。由于完善的环境法律制度体系尚未全面建立，环境行政主管部门以及其他负有环境监管责任的部门在处理一些新出现的环境违法问题时，原有法律法规的应对措施已不足以对违法行为形成有效的制约和惩戒。在环境违法案件中，由于违法成本过低，行政相对人往往对行政执法部门的警告、责令改正等置之不理，一边认罚，一边违法，阻碍执法、抗拒执法的情况大量存在，造成处罚措施及方式“疲软”“违法成本低，守法成本高”的尴尬局面。

从环境监管执法实践来看，对于一般的环境违法行为，由环保部门通过责令改正、处以罚款等处罚方式可以实现管理和制止的目的，但对于一些严重的环境违法行为，必须要对有关责任人处以限制人身自由的行政处罚，才能形成有效的威慑。而公安机关的依法介入，对环境违法行为人实施行政拘留，大大增加了行为人环境违法成本。然而，在现有法律体系中，对可以适用行政拘留的相关环境违法行为的种类、表现形式等规定得较为笼统，不利于操作，且对一些新的环境严重违法形式也未能及时予以涵盖。^①

建设生态文明，是党的十八大、十八届三中全会和四中全会作出的重大决策部署，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计，对实

^① 全国人大常委会法工委于2008年提出《对违法排污行为适用行政拘留处罚问题的意见》，明确排污单位违反国家规定，向水体排放、倾倒毒性、放射性、腐蚀性物质或者传染病病原体等危险物质，构成非法处置危险物质的，可以适用行政拘留处罚。但该意见的效力较低，约束的范围也过窄。

现中华民族伟大复兴具有重要意义。近年来，全国公安机关充分发挥职能作用，以深入开展打击环境污染违法犯罪专项行动为抓手，加强与环保行政执法部门的衔接配合，坚决依法严厉打击环境污染违法犯罪活动，为环境保护工作发挥了积极作用。鉴于环境执法实践中的迫切需求和发挥公安机关的积极作用，2014年4月24日十二届全国人大常委会第八次会议修订通过《中华人民共和国环境保护法》，在该法第六十三条中对尚不构成犯罪、严重的环境违法行为适用行政拘留作出了明确规定，为查处环境违法案件，加大对严重的环境违法行为打击力度，实现对环境违法行为的“零容忍”，提供了更明确的、更有力的执法依据。

本次修订《环境保护法》时增加了行政拘留的规定，主要有四种情形：（1）建设项目未依法进行环境影响评价，被责令停止建设，拒不执行的；（2）违反法律规定，未取得排污许可证排放污染物，被责令停止排污，拒不执行的；（3）通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据，或者不正常运行防治污染设施等逃避监管的方式违法排放污染物的；（4）生产、使用国家明令禁止生产、使用的农药，被责令改正，拒不改正的。

这四种情形是对我国目前环境领域中存在的较为突出的问题而作出的有针对性的规定，主观恶意较强，一般处罚难以制止。依照法律规定，行政拘留的最高期限为15日，《环境保护法》第六十三条又进一步作了区分，符合法定情形的，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处10日以上15日以下拘留；情节较轻的，处5日以上10日以下拘留。

根据《中华人民共和国行政处罚法》第十六条的规定，限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。据此，《环境保护法》第六十三条规定，对所列举的、尚不构成犯罪的四类违法行为，县级以上人民政府环境保护主管部门或者其他有关部门无权直接拘留，应当将案件移送公安机关，由公安机关依法处以拘留。如果构成犯罪的，应当依法追究刑事责任。

为做好《环境保护法》第六十三条的贯彻执行工作，正确适用法律，精确打击严重的环境违法行为，完善环境监管行政执法与行政拘留的衔接规范，便于行政监管部门依法开展环境监管执法工作，由公安部牵头制定了《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》

(以下简称《办法》),与履行环境执法职责有关的工业和信息化部、环境保护部、农业部、国家质量监督检验检疫总局五部门联合下发,以指导和规范相关工作。

本《办法》将法律规定适用行政拘留的四类具体环境违法行为进一步细化。《办法》第三条至第八条共列出了23种违法情形,分别对应了《环境保护法》第六十三条适用拘留的四项条款。同时,《办法》细化了移送程序,第十条至第十七条列明了移送材料要求、移送时限、案卷规范、公安机关受理要求等具体的移送程序。此外,《办法》还细化了行政救济渠道,第十九条规定当事人不服行政拘留处罚申请行政复议或者提起行政诉讼的,案件移送部门应当协助配合公安机关做好行政复议、行政应诉相关工作。《办法》的出台,体现了新修订的《环境保护法》的立法宗旨,完善了环境监管行政执法与行政拘留的衔接规范,有利于行政监管部门依法开展环境监管执法工作。

第二条 本办法适用于县级以上环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职责的部门办理尚不构成犯罪,依法作出行政处罚决定后,仍需要移送公安机关处以行政拘留的案件。

【条文主旨】

本条是对《办法》适用范围的规定,确立了行政主管部门在查处《环境保护法》第六十三条规定的环境违法行为时,在先行予以罚款等非人身自由行政处罚后,认为需要并行适用行政拘留处罚措施,依法向公安机关移送的环境违法案件。本《办法》适用范围是行政主管部门向公安机关移送的环境违法案件,要注意与行政主管部门向公安机关移送刑事案件的规定相区分。

【理解与适用】

针对同一环境违法行为需适用不同行政机关权限内的多种行政处罚,本条规定了移送的实体与程序要件,本《办法》规定的移送关系是单向的,移送方是县级以上环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职责的部门,受移送方是县级以上公安机关。在理解本条的规定时要注意如下要点。

一、本条规定的移送主体

(一) 县级以上环境保护主管部门

包括国家环保部,省、自治区的环保厅和直辖市的环保局,地级

市、自治州的环保局，区县、县级市环保局，它们是法律规定环境保护的主要执法机关。

（二）其他负有环境保护监督管理职责的部门

《环境保护法》第六十三条规定的“其他有关部门”，指的是对本《办法》第八条规定的违法行为负有职责的行政部门。

1. 农业行政部门

根据《农药管理条例》第五条的规定，县级人民政府以上的农业行政主管部门负责农药监督管理工作，该条例第三十条至第三十六条规定了明令禁止生产、使用的农药的范围，是对农业行政部门监督管理的环境保护职责的规定。

2. 工业和信息化部门

《农药管理条例》第十三条规定，开办农药生产企业（包括联营、设立分厂和非农药生产企业设立农药生产车间），应“经企业所在地的省、自治区、直辖市工业产品许可管理部门审核同意后，报国务院工业产品许可管理部门批准”；第十四条第二款规定“生产有国家标准或者行业标准的农药的，应当向国务院工业产品许可管理部门申请农药生产许可证”，第三款规定“生产尚未制定国家标准、行业标准但已有企业标准的农药的，应当经省、自治区、直辖市工业产品许可管理部门审核同意后，报国务院工业产品许可管理部门批准，发给农药生产批准文件”。

根据国家机构的职权设置，工业产品许可管理部门是指工业和信息化部门依法行使农药企业设立、农药生产的行政许可职权，是监督管理国家明令禁止农药生产行为的法定机关。

3. 质量监督检验检疫部门

根据《产品质量法》第八条规定，县级以上产品质量监督部门主管本行政区域内的产品质量监督工作。本《办法》第八条规定的“国家明令禁止生产、使用的农药”属于《产品质量法》第五十一条规定的“国家明令淘汰的产品”，也是第四十九条规定的“不符合保障人体健康和人身、财产安全的国家标准、行业标准的产品”。县级以上产品质量监督部门是监督管理农药质量问题的法定机关。

二、本条规定的适用对象是尚不构成犯罪但仍需予以行政拘留的案件

本《办法》适用于企业事业单位与其他经营者实施了《环境保护

法》第六十三条规定的行为，尚未达到《刑法》第三百三十八条、第三百三十九条，以及《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》规定的“严重污染环境”标准的行为，但仍需予以行政处罚的案件。区分行政移送还是刑事移送，应当按照违法行为的方式、结果和危害性 etc 来把握。

三、本条规定的适用方式是行政处罚前置

环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职责的部门对违法行为已作出处罚决定，是向公安机关移送的前置程序。在实践中，在几个方面需要注意：

(1) 本《办法》适用的是环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职责的部门办理并移送公安机关的环境违法案件，而不是公安机关根据有关法律法规直接办理的环境违法案件，后者有关部门的行政处罚决定不是前置条件。

(2) 环境主管部门或者其他负有环境保护监督管理职责部门自作出决定之日起即可移送，无需等待处罚决定执行，也不受行政相对人提起行政复议、行政诉讼的影响。公安机关应当依本《办法》第十二条的规定进行受理，不得以案件还处于行政复议、行政诉讼阶段为由拒绝受理。

(3) 在实践中，对本《办法》规定的违法行为作出的处理虽不属于《行政处罚法》规定的处罚类型（如责令停止建设等不属于行政处罚的范畴），但只要有专门的文书，并加盖县级以上部门公章的，应视为已作出行政处罚决定。

【典型案例】

2013 年 11 月，原某开始在某省 X 市 Y 区某村内建立一食品公司，主要从事槟榔的生产和加工，未办理环保审批手续，也未取得排污许可证。2014 年 11 月，Y 区环保局在执法检查中发现其违法行为，责令其停止违法行为、补办环保审批手续，但该公司并未执行。2015 年 1 月 1 日，Y 区环保局依据新《环境保护法》向该公司下达责令停止排污决定书。2015 年 1 月 4 日，环保部门复查中发现其仍然拒不执行环保部门行政停排决定，继续实施违法排放污水的行为。据此，Y 区环保局依据《环境保护法》第六十三条的规定，将原某移送到公安机关，Y 区公安分局对其作出行政拘留 5 日的决定。

本案是典型的未取得排污许可证而排污被移送行政拘留的案件，环

保部门向其送达了书面行政决定书后，即可视为本《办法》规定的已经作出了行政处罚。而行为人继续实施违法排污行为，是本《办法》第四条规定的“拒不执行”行为，应当向公安机关移送。

第三条《环境保护法》第六十三条第一项规定的建设项目未依法进行环境影响评价，被责令停止建设，拒不执行的行为，包括以下情形：

- （一）送达责令停止建设决定书后，再次检查发现仍在建设的；
- （二）现场检查时虽未建设，但有证据证明在责令停止建设期间仍在建设的；
- （三）被责令停止建设后，拒绝、阻扰环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职责的部门核查的。

【条文主旨】

本条规定的是建设项目未依法报批环评文件而擅自开工，经制止仍不停止的情形，对无视监督管理部门责令停止命令的行为设定的制裁措施。环境影响评价制度是对规划、建设项目开工建设前实施的预防性环保措施，是改变“先污染、后治理”的重要措施。《环境影响评价法》规定可能造成环境影响的建设项目在开工前都要进行环评，“先评后建”是我国防范环境污染的有力举措。但实践中不评先建、擅自开工行为比比皆是，针对这些行为《环境影响评价法》第三十一条规定了“停止建设、限期补办”的补救性措施，最大限度地减少建设项目带来的环境破坏风险。如果环境违法行为人连补救措施都不予执行，环境影响评价制度就形同虚设，这是对环境保护法治秩序的严重挑衅，对此类行为必须依法予以严惩。

【理解与适用】

本条规定的是行为人主观违法恶性较大的行为，既包括未依法进行环境影响评价的先行违法行为，又包括以公开或者暗中行为的方式不执行停止建设命令的后续行为。本条的适用必须同时具有这两种行为，缺一不可，且每种行为还要符合法定情节，适用中应注意以下内容。

一、本条规定的违法行为

本条规定的违法行为是指违反《环境影响评价法》第三章“建设项目的环境影响评价”法定义务的情形。2008年8月15日，环境保护部修订了《建设项目环境影响评价分类管理名录》，将建设项目分为水

利、农林牧渔、地质勘查、煤炭等 23 个大类 195 个小类，在每个小类中以经营规模、经营内容等为标准，规定编制环境影响报告书、报告表、登记表，如 1 大类“金属制品”下的 2 小类“铸铁金属件制造”建设项目，年产 10 万吨以上的应当编制环境影响报告书，年产 1 万吨—10 万吨的编制环境影响报告表，年产 1 万吨以下的编制环境影响登记表。所有建设项目都应“先环评，后开工”，按照在环境影响评价分类名录中的类别提交相应的环评文件。

二、本条规定的“未依法进行环境影响评价”既包括没有履行环评义务，也包括虽报批、提交了环评文件但未获批准，擅自开工建设的，具体包括四种情形

(1) 违反《环境影响评价法》第十六条第二款规定，应当进行环境影响评价的建设项目，从未报批过环评文件的。

(2) 违反《环境影响评价法》第二十四条第一款规定，建设项目的环境影响评价文件经批准后，建设项目的性质、规模、地点、采用的生产工艺或者防治污染、防止生态破坏的措施发生重大变动的，建设单位应当重新报批建设项目的环境影响评价文件，但其没有履行重新报批义务的。

(3) 违反《环境影响评价法》第二十四条第二款规定，建设项目的环境影响评价文件自批准之日起超过 5 年，方决定该项目开工建设的，其环境影响评价文件应当报原审批部门重新审核，但未提交重新审核的。

(4) 建设单位将环境影响评价文件报批、重新报批、提交重新审核，但法律规定的审批部门未予批准的。

三、本条规定的“拒不执行”是指对“停止建设”命令的不遵守、不执行的情形

建设项目未依法进行环境影响评价的，经环境保护主管部门依《环境影响评价法》第三十一条责令停止建设后，仍公开、暗中继续建设的，或者妨碍这些执法部门核查其是否停止的行为，应当按照本《办法》移送。

根据《环境影响评价法》第三十一条规定，建设单位未依法报批环评文件的，监管部门可以作出责令停止建设、限期补办的处理决定，未在限期内补办但已经停止建设的，则不能适用本《办法》的规定；在限期内一边补办手续一边继续建设的，应当适用本《办法》的规定。