《环境保护法》四个配套办法释义

环境保护部环境监察局 编写

中国民主法制出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图书在版编目（CIP）数据

《环境保护法》四个配套办法释义 / 环境保护部环境监察局编写 . —北京：中国民主法制出版社，2015. 4

ISBN 978 - 7 - 5162 - 0784 - 0

Ⅰ. ①新… Ⅱ. ①环… Ⅲ. ①环境保护法—法律解释—中国 Ⅳ. ①D922. 685

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2015）第 071267 号

图书出品人 / 刘海涛
全 案 统 筹 / 陈晗雨
责 任 编 辑 / 唐仲江　程王刚
图 书 策 划 / 刘　卫

书名 /《环境保护法》四个配套办法释义
作者 / 环境保护部环境监察局　编写

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 - 57258080　63292541（发行中心）　63292520（编辑室）
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 / 27
字数 / 410 千字
版本 / 2015 年 4 月第 1 版　2015 年 4 月第 1 次印刷
印刷 / 北京中兴印刷有限公司

书号 / ISBN 978 - 7 - 5162 - 0784 - 0
定价 / 58. 00 元
出版声明 / 版权所有，侵权必究。

（如有缺页或倒装，本社负责退换）

本书编委会

主　　编

邹首民

副 主 编

曹立平　刘绍武　杨　奇

编写人员

姬　钢　李军刚　张明华　李全胜　张广莉

郑则文　李　铮　张阿虎　宋　洁　漆　林

陈　进　尹其方　刘先一　赵驰名　顾海云

汤瑞黎　刘　凤　刘海鸥　陆天静　王　伟

王　涛　陈佩佩

前　言

2014 年 4 月 24 日，十二届全国人大常委会第八次会议审议通过了新修订的《中华人民共和国环境保护法》。至此，这部中国环境领域的“基本法”，完成了二十多年来的首次修订。从修正到修订，这部新修订的环境保护法历经四次审议，通过后于 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”。新修订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，赋予环保部门新的监管权力和手段，规定了按日计罚、查封扣押、限制生产、停产整治和行政拘留等严厉的惩治措施。

为将修订后的环境保护法赋予环保部门新的监管权力和手段落到实处，对违法排污行为“零容忍”，打“组合拳”严惩不法企业，环境保护部于 2014 年 12 月 19 日发布了《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》（环境保护部令第 28 号）、《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》（环境保护部令第 29 号）、《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》（环境保护部令第 30 号）。2014 年 12 月 24 日，公安部、工信部、环保部、农业部、质检总局发布了《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》。上述四个配套办法（即本书释义的四个配套办法）自 2015 年 1 月 1 日起与新修订的环境保护法同步实施。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

四个配套办法的出台，进一步明确了按日计罚、查封扣押、限制生产、停产整治和移送行政拘留的适用范围，规范了适用程序，细化了执法操作。既保障环境执法人员依法行使职权，又维护当事人的合法权益；既严惩违法排污行为，又强调企业自律性，引导企业自觉守法。为便于学习、贯彻新修订的环境保护法配套办法，环境保护部环境监察局组织参与配套办法编制工作的专家和执法人员共同编写了本书，力图对配套办法每一条款的制定背景、主要内容、疑难之处、相关法律法规链接作详尽描述，并附参考文书和典型案例等资料。

在配套办法出台和本书编写过程中，得到了全国人大常委会法工委行政法室、环境保护部政策法规司的指导和各地环保部门的帮助，在此谨表谢意。由于水平所限，疏漏之处难免，敬请广大读者批评指正。

编　者

2015 年 3 月

目　录

第一部分　导读 ……（ 1 ）

一、对违法排污“零容忍”，打“组合拳”严惩不法企业
——新修订的《中华人民共和国环境保护法》四个配套办法导读 ……（ 3 ）

二、重拳打击违法排污，行政处罚无上限
——《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》导读 ……（ 9 ）

三、规范查封扣押实施，让强制措施有序落地
——《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》导读 ……（ 16 ）

四、规范实施限产停产，严惩超标超总量排污
——《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》导读 ……（ 23 ）

五、细化操作，明确规程，加强部门联动执法
——《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》导读 ……（ 30 ）

第二部分　释义 ……（ 33 ）

一、《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》释义 …（ 35 ）
二、《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》释义 ……（ 80 ）
三、《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》
释义 ……（ 127 ）
四、《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件
暂行办法》释义 ……（ 161 ）

第三部分　附录 ……（ 225 ）

一、四个配套办法有关文件及材料 ……（ 227 ）
（一）四个配套办法参考文书 ……（ 227 ）
（二）四个配套办法典型案例 ……（ 241 ）
（三）四个配套办法实施流程图 ……（ 255 ）
二、相关法律法规 ……（ 258 ）
（一）法律 ……（ 258 ）
中华人民共和国环境保护法 ……（ 258 ）
中华人民共和国行政强制法 ……（ 270 ）
中华人民共和国行政处罚法 ……（ 284 ）
中华人民共和国行政复议法 ……（ 294 ）
中华人民共和国行政诉讼法 ……（ 303 ）
中华人民共和国刑法（节选） ……（ 320 ）
中华人民共和国水污染防治法 ……（ 323 ）
中华人民共和国大气污染防治法 ……（ 340 ）
中华人民共和国固体废物污染环境防治法 ……（ 352 ）
中华人民共和国环境影响评价法 ……（ 367 ）
（二）部门规章 ……（ 374 ）
环境保护主管部门实施按日连续处罚办法 ……（ 374 ）

环境保护主管部门实施查封、扣押办法 …… （378）
环境保护主管部门实施限制生产、停产整治
办法 …… （383）
环境行政处罚办法 …… （387）
环境监察办法 …… （400）
（三）司法解释及规范性文件 …… （405）
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 …… （405）
国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知 …… （409）
行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件
暂行办法 …… （414）
关于加强环境保护与公安部门执法衔接配合
工作的意见 …… （418）

第一部分　导读

需要全本请访问 www.ertongbook.com

一、对违法排污“零容忍”，打“组合拳”严惩不法企业

——新修订的《中华人民共和国环境保护法》四个配套办法导读

为贯彻执行新修订的环境保护法，将新修订后的环境保护法赋予环保部门新的监管权力和手段落到实处，环境保护部于2014年12月19日发布《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》（环境保护部令第28号）、《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》（环境保护部令第29号）、《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》（环境保护部令第30号）和《企业事业单位环境信息公开办法》（环境保护部令第31号）。四个配套办法将与新修订的环境保护法一道于2015年1月1日起实施。

一、四个配套办法出台的背景

（一）是贯彻执行环境保护法的迫切需要

新修订的环境保护法赋予环保部门许多新的监管权力和手段，按日计罚、查封扣押、限制生产、停产整治等措施使环境保护法成为极具“杀伤力”的一把利剑。然而，由于按日计罚、查封扣押等都是全新的制度，环境保护法的规定具有原则性和概括性，各级环保部门普遍缺乏操作经验，迫切需要制定配套的实施办法，规范各项制度的适用范围、实施程序和督察方式等，使这些新的监管手段真正成为环保部门打击环境违法行为和督促排污者自觉履行环保主体责任的强有力武器，发挥出巨大的威力。

（二）是环保部门依法行政的迫切需要

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，坚

持严格规范公正文明执法，依法惩处各类违法行为，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度，完善执法程序，明确具体操作流程，重点规范行政强制等执法行为。法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施。按日计罚、查封扣押、限制生产、停产整治等监管措施极具“杀伤力”，极易给行政相对人的权益造成侵害或不必要的损害，所以建立健全相关立法，加强对这些措施实施过程中具体操作上的规范、监督，对保护相对人的合法正当权益意义重大，也是推进依法治国的必然要求。

（三）是重拳打击环境违法行为的迫切需要

随着经济社会的发展，环境保护意识的增强，各级环保部门环境监管的压力也越来越大。对于一些长期恶意偷排、屡查屡犯、超标超总量排污等严重环境违法行为，仅靠行政处罚、责令限期改正等行政执法手段，环保部门已经无法督促其有效整改，需要采取更强有力的手段，切实加大惩处力度，按日计罚、查封扣押、限制生产、停产整治等措施威力大。这套“组合拳”能有效打击环境违法行为，提高执法效能，推动环境监管工作。

（四）是强化排污者环境保护主体责任的迫切需要

新修订的环境保护法确立了“损害担责”原则，规定企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏，对所造成的损害依法承担责任。排污者是环境保护的直接责任主体，有义务改正违法排放污染物行为，解决存在的环境问题，也有义务向社会公开其治污过程及结果等环境信息。然而，环保部门在执法实践中发现，一些排污者将污染整治当作环保部门的工作责任，依赖环保部门出方案、验收、核查等，自身怠于履行义务，消极等待环保部门指令，缺乏主体责任意识。因此，四个配套办法进一步强化了排污者的主体责任，规定其应当承担的各项义务，强调其改正违法行为的及时性和整改措施的主动性。

二、四个配套办法的主要内容

（一）环境保护主管部门实施按日连续处罚办法

该办法共五章二十二条，围绕新修订的环境保护法第五十九条按日

连续处罚违法排污拒不改正的规定，明确了适用按日连续处罚的违法行为种类，规范了实施按日连续处罚的程序，明确了责令改正的内容和形式，确定了拒不改正违法排放污染物行为的评判标准，规定了按日连续处罚的计罚方式，明确了按日连续处罚制度与其他相关环保制度的并用关系。

（二）环境保护主管部门实施查封、扣押办法

该办法共四章二十五条，主要解决一线环境执法人员“不会用、不敢用”查封扣押手段的问题，在规范权力运行的同时，也能有效降低乱用、滥用查封、扣押措施带来的执法风险。它围绕新修订的环境保护法第二十五条违法排污、造成或者可能造成严重污染的，可以对“造成污染物排放的设施、设备”实施查封扣押的规定，主要明确了查封扣押的定义、适用范围、具体对象、实施程序及监督检查等。

（三）环境保护主管部门限制生产、停产整治办法

该办法共四章二十二条，围绕新修订的环境保护法第六十条规定了超标超总量的环境违法行为可以采取限制生产、停产整治和停业关闭的规定，主要明确了限制生产、停产整治和报请政府关闭的适用情形，细化了限制生产、停产整治的实施程序，加大限制生产、停产整治的监管力度。

（四）企业事业单位环境信息公开办法

该办法共十八条，坚持既要满足公众对企业环境信息的基本需求，又要兼顾企业的信息公开能力，坚持原则性与可操作性相结合，重点解决了“谁公开”“公开什么”“如何公开”“如何监督”，即信息公开范围、内容、方式、监督等四个问题。

三、四个配套办法的主要特点

（一）严惩违法排污与保障相对人合法权益相结合

四个配套办法中适用情形的细化和实施程序的设计都贯彻了加大惩处力度的思路，即让排污者一天都不能违法排污，一旦违法，就让其付出负不起的代价。对于一些恶劣的违法排污行为，按日计罚等经济处罚与查封扣押、限产停产等行为罚和行政拘留等人身罚可以并用。按日计罚的制度设计中，责令排污者立即停止违法排放污染物的行为，而不是

“限期改正”，就是不给排污者留有限期内“合法的”违法排污的空间。对排污者改正情况的复查，要求在30日内以暗查形式开展，能掌握排污者排污的实际状况，要求排污者不能心存侥幸，表面应付，而要真正整改，达到合法排污的要求。按日计罚不受次数限制，只要违法排污不停，那么行政处罚就不止。

同时，考虑到按日计罚、查封扣押、限制生产、停产整治等惩处措施关系到排污者的重大利益，所以四个配套办法在环保部门实施的内部程序设计上体现得非常谨慎、严密，充分考虑到保障行政相对人的合法权益。如规定，环保部门作出查封扣押、限制生产、停产整治决定前，应当书面报经环境保护主管部门负责人批准；案情重大或者社会影响较大的，应当经环境保护主管部门案件审查委员会集体审议决定。此外，还应当告知排污者有关事实、依据及其依法享有的陈述、申辩或者要求举行听证的权利。

（二）严格依法行政与环境执法实际相结合，突出可操作性

四个配套办法的制定，既严格遵循环境保护法、行政处罚法、行政强制法等法律规定，贯彻《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》精神推进依法行政；又充分考虑环境执法的实际需要，创新了一些有环保特色的规定。如由于环境执法对象大多为不易移动的大型的设施、设备，《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》规定，对不易移动的或者有特殊存放要求的设施、设备，应当就地查封。可以在该设施、设备的控制装置等关键部件或者造成污染物排放所需供水、供电、供气等开关阀门张贴封条。造成污染物排放事实的设施、设备不包括污染治理设施。考虑到基层执法人员要认定“违法排放污染物”、“造成或者可能造成严重污染”和“重点排污单位”等抽象的行为和概念十分不易，四个配套办法对按日计罚、查封扣押、限制生产、停产整治的适用情形进行了明确列举，对重点排污单位作了明确界定，便于掌握，具有可操作性。

（三）严格环境执法与强化企业自律相结合

新修订的环境保护法出台后，环保部门尤其是基层执法人员普遍感到压力大、责任重，新法正式施行后，他们普遍面临履职和追责双重压

力。为更好服务和指导地方执行好环境保护法，四个配套办法明确了环保部门的法定职责和责任边界，突出排污者是环境保护的直接责任主体。如《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》和《环境保护主管部门限制生产、停产整治办法》最为突出的特点就是根据新修订的环境保护法立法精神，将改正违法排污、实施整治的主体责任落实到排污者，以排污者自律作为责令改正、限制生产、停产整治实施的基础，让排污者对自己的环境行为负责，出现了环境损害，自己承担责任。如排污者被责令限制生产、停产整治后，其整治方案要备案，整治过程要自测，整治责任自己担。而解除程序的设置进一步强化了排污者的主体责任，限制生产、停产整治决定的解除与否不再依赖于环保部门的核查、验收等程序，而是取决于排污者自身，可以极大地调动排污者的整改积极性和主动性，要求排污者对整改的效果负全责，加强了排污者自律。

（四）对违法排污“零容忍”与维护公共利益相结合

环保部门行政执法，在维护环境法律权威的同时，其根本目的在于对公共利益和社会秩序的维护。在《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》和《环境保护主管部门限制生产、停产整治办法》中特别规定，城镇污水处理、垃圾处理、危险废物处置等公共设施的运营单位、生产经营业务涉及基本民生、公共利益的或实施查封扣押、停产整治可能影响生产安全的排污者，环境保护主管部门应当按照有关环境保护法律法规予以处罚，可以不予实施查封扣押、停产整治。这一规定遵循行政比例原则，“两害相较取其轻”体现了谨慎实施查封扣押、停产整治的立法思路。

《企业事业单位环境信息公开办法》紧扣公众关注、关心的“家门口”的环境问题来确定公开主体和公开内容，通过便于公众知晓的方式公开信息，充分体现便民为民原则，满足公众知情权，便于公众参与环境管理和监督企业合法排污。

（五）加大惩处力度与实行信息公开相结合

新修订的环境保护法增设了“信息公开和公众参与”专章，四个配套办法秉承了立法原意，环境信息公开的通则贯穿始终。《环境保护

需要全本请访问 www.ertongbook.com