



# 《中华人民共和国环境保护法》 「四个配套办法学习读本」

环境保护部环境监察局 编

按日连续处罚  
实施查封、扣押  
限制生产、停产整治  
移送适用行政拘留

中国环境出版社

# 《中华人民共和国环境保护法》 四个配套办法学习读本

环境保护部环境监察局 编

中国环境出版社·北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

《中华人民共和国环境保护法》四个配套办法学习读本/环境保护部环境监察局编. —北京: 中国环境出版社, 2015.2

ISBN 978-7-5111-2244-5

I. ①中… II. ①环… III. ①环境保护法—法律解释—基本知识—中国 IV. ①D922.685

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 0279397 号

出版人 王新程  
责任编辑 孙 莉  
责任校对 尹 芳  
封面设计 彭 杉

---

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](mailto:bjgl@cesp.com.cn)  
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)  
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 5 月第 1 版  
印 次 2015 年 5 月第 1 次印刷  
开 本 787×960 1/16  
印 张 26  
字 数 434 千字  
定 价 58.00 元

---

【版权所有。未经许可，请勿翻印、转载，违者必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换

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 尹其方

漆 林 陈 进 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修订通过了《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25年来的首次修订。从修正到修订，这部新《环境保护法》历经四次审议，于2015年1月1日起施行。这是一部凝结了中国环境保护治理智慧，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“史上最严的环境保护法”。新的《环境保护法》针对目前环境保护领域“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，赋予环境保护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。

为将新法赋予环境保护部门新的监管权力和手段落到实处，对违法排污“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《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）。2014年12月24日，公安部、工信部、环境保护部、

农业部、国家质量监督检验检疫总局发布了《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》。上述五个配套办法自2015年1月1日起与新修订的《环境保护法》同步实施。

其中本书详细介绍的四个配套办法为按日计罚、查封扣押、限制生产、停产整治和移送行政拘留。四个配套办法的出台，进一步明确了其适用范围，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、相关法规链接做详尽描述，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境保护部门的帮助，在此谨表谢意。由于水平所限，疏漏之处在所难免，敬请广大读者批评指正。

编者

2015年3月

# 目 录

## 第一部分 导 读

对违法排污“零容忍” 打“组合拳”严惩不法企业.....	3
重拳打击违法排污 行政处罚无上限.....	9
规范实施查封扣押 让强制措施有序落地.....	16
规范实施限产停产 严惩超标超总量排污.....	23
细化操作 明确规程 加强部门联动执法.....	30

## 第二部分 释 义

《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》释义.....	35
《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》释义.....	76
《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》释义.....	119
《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.....	150

## 第三部分 附 录

一、四个配套办法有关文件及材料.....	209
(一) 四个配套办法参考文书.....	209
(二) 四个配套办法典型案例.....	222
(三) 四个配套办法实施流程图.....	234
二、相关环境保护法律法规.....	237
(一) 法律.....	237
中华人民共和国环境保护法.....	237

中华人民共和国行政强制法 .....	249
中华人民共和国行政处罚法 .....	263
中华人民共和国行政复议法 .....	274
中华人民共和国行政诉讼法 .....	283
中华人民共和国刑法（节选） .....	300
中华人民共和国水污染防治法 .....	303
中华人民共和国大气污染防治法 .....	320
中华人民共和国固体废物污染环境防治法 .....	332
中华人民共和国环境影响评价法 .....	347
（二）部门规章 .....	355
环境保护主管部门实施按日连续处罚办法 .....	355
环境保护主管部门实施查封、扣押办法 .....	359
环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法 .....	364
环境行政处罚办法 .....	368
环境监察办法 .....	382
（三）司法解释及规范性文件 .....	387
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 .....	387
国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知 .....	391
行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法 .....	396
关于加强环境保护与公安部门执法衔接配合工作的意见 .....	403



第一部分

# 导 读



# 对违法排污“零容忍” 打“组合拳”严惩不法企业

——《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《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》），将新法赋予环境保护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》赋予环境保护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。但是，由于按日计罚、查封扣押等都是全新的制度，而《环境保护法》的规定具有原则性和概括性，各级环境保护部门普遍缺乏操作经验，因此迫切需要制定配套的实施办法，规范各项制度的适用范围、实施程序和督查方式等，使这些新的监管手段真正成为环境保护部门打击环境违法行为和督促排污者自觉履行环境保护主体责任的强有力武器，发挥出其巨大的威力。

## （二）是环境保护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，各级环境保护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，环境保护部门已经无法督促其有效整改，因此需要采取更强有力的手段，切实加大惩处力度，如按日计罚、查封扣押、限制生产、停产整治等措施。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，环境保护部门在执法实践中发现，一些排污者将污染整治当做环境保护部门的工作责任，依赖环境保护部门出方案、验收、核查等，自身怠于履行义务，消极等待环境保护部门指令，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、新《环境保护法》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》

《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》共四章二十二条，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境保护制度的并用关系。

### （二）《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》

《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》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。《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》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》

《环境保护主管部门限制生产、停产整治办法》共四章二十二条，围绕新修订的《环境保护法》第六十条规定的“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》

《企业事业单位环境信息公开办法》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、监督四个问题。

### 三、新《环境保护法》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利相结合

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，就让其付出担负不起的代价。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，这样不仅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，而且也能做到真正整改，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，那么行政处罚就不停止。

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境保护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利。如规定环境保护部门做出查封扣押、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，又贯彻《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。其充分考虑环境执法的实际需要，创新了一些有环境保护特色的规定。如由于环境执法对象大多为不易移动的大型设施、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，对重点排污单位做了明确界定，便于基层执法人员掌握，具有可操作性。

### （三）严格环境执法与强化企业自律相结合

新《环境保护法》出台后，环境保护部门尤其是基层执法人员普遍感到压力大、责任重，新法实施后，普遍面临履职和追责双重压力。为更好地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境保护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《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境保护部门的核查、验收等程序，而是取决于排污者自身，这样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

环境保护部门行政执法，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，“两害相权取其轻”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《环境保护法》增设了“信息公开和公众参与”专章，四个配套办法秉承立法原意，环境信息公开的通则贯穿始终。按日计罚、查封扣押、限产停产三个办法均明确要求环境保护部门向社会公开按日计罚的责令改正决定和行政处罚决定，查封扣押决定、查封扣押延期情况和解除查封扣押决定等相关信息，限制生产、停产整治决定，限制生产延期情况和解除限制生产、停产整治的日期等相关信息。《环境保护主管部门限制生产、停产整治办法》还要求排污者将整改方案及整改信息向社会公开。这些规定和要求有利于公众参与并进行监督，从而形成一套“政府监管、企业自律、公众监督”的管理模式，放大环境执法的效应。

《企业事业单位环境信息公开办法》本身就是规范企业信息公开的规章，环境保护部门对企业信息公开进行指导和监督，充分发挥公众对排污行为的监督作用。



# 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

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》，修订后的《环境保护法》于2015年1月1日起施行。为贯彻执行《环境保护法》，严惩违法排污行为，规范按日连续处罚的实施，环境保护部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》（以下简称《按日连续处罚办法》），于2015年1月1日起实施。《按日连续处罚办法》要求各级环境保护部门严格按照规定的范围、程序和规则实施按日连续处罚，切实加大执法力度，严惩环境违法行为，督促环境违法行为及时改正。

### 一、《按日连续处罚办法》出台的背景

#### （一）实施按日连续处罚是加强环境保护工作的迫切需要

《环境保护法》修订之前，我国环境保护法律和行政法规对环境违法行为的罚款处罚额度，严重低于企业的防治污染成本和违法生产收益，“守法成本高，违法成本低”的现象普遍存在。这导致企业在利润最大化目标的引导下，宁可选择违法，承担相对轻微的法律风险，而不愿履行防治污染的法定义务。这成为环境违法案件频发、违法排污企业屡罚屡犯的一个重要原因。当环境保护部门的处罚不能对环境违法行为构成有效震慑，企业对环境保护工作便不会引起足够的重视，环境违法行为也不能得到及时纠正。为解决这一问题，在总结和借鉴国内外经验的基础上，新修订的《环境保护法》规定了按日连续处罚制度，即按照违法排污行为拒不改正的天数“累计”每天的处罚额度，违法时间越长，罚款数额越高，从而实现过罚相当，有效解决“守法成本高，违法成本低”的问题，达到督促违