



河北马倍战律师事务所 编著

环保部门 如何尽职免责

HUANBAO BUMEN
RUHE JINZHI MIANZE

中国环境出版社

环保部门如何尽职尽责

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

环保部门如何尽职尽责 / 河北马倍战律师事务所
编著. —北京: 中国环境出版社, 2014.10
ISBN 978-7-5111-2070-0

I. ①环… II. ①河… III. ①环境保护法—基本
知识—中国 IV. ①D922.68

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 210659 号

出 版 人 王新程
责任编辑 张维平
封面设计 金 喆

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)
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 2014 年 10 月第 1 版
印 次 2014 年 10 月第 1 次印刷
开 本 880×1230 1/32
印 张 5.75
字 数 136 千字
定 价 22.00 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

序 言

近年来，不断有环保系统工作人员受到党纪、政纪处分，甚至被司法机关追究刑事责任。其中的一些同志长年奋斗在一线执法岗位上，废寝忘食、夜以继日，为我国的环保事业付出了无数的心血，到头来却被追究责任，胸中充满了无奈和委屈。于是，在有的地方没有人愿意担任环保局长，一些人想方设法调离了环保系统。在此情况下，在尽职的条件下，如何避免承担责任，成了严重困扰环保部门的首要问题。

由河北马倍战律师事务所集体编写的《环保部门如何尽职免责》一书，从环境专业律师事务所的角度提出了自己的观点：只要厘清并尽到职责，就能有效避免各类法律风险。值得环境法治界思考。

本书以新修订的《环境保护法》为基础，从中提炼出政府环保部门的 12 项行政权力、10 项法律义务、2 类法律责任，为环保部门明确自身的行政权力、法律义务和法律责任提供了清晰的框架。本书使用通俗易懂的语言，逐条解读了新《环境

保护法》中涉及环保部门的每一个法律条文，对环保部门关心的问题作出了解释，为环保部门掌握新法提供了教材。本书通过案例分析，提出问题，分析案情，作出判断，给出建议，为环保部门依法行使行政权力、规避法律风险，指出了方向，提供了方法。

本书作为河北马倍战律师事务所律师们的长年执业经验积累，带有一定的学术性质，虽然一些观点在实务中可能还存在争议，但是该书确实为环保部门规避各类法律风险提供了切实可行的建议，是一本难得的好书，可供各级环保部门，尤其是基层环保部门依法履职的参考。

常纪文

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长

2014年8月

目 录

第一篇 环保部门如何行使行政权力

第1章 对环保工作的统一监管权..... 2

【案例提要】环保部门是否应当对水库发生的溺亡事件承担法律责任？环保部门如何履行对水库的环保监督管理责任？是否应当对发生在被监管单位内部的环境违法行为人进行处罚？

第2章 对环境影响评价文件的审批权..... 8

【案例提要】对无环保手续、无合法用地手续但有工商营业执照的企业应当如何处理？新《环境保护法》施行后，建设单位应当在什么时间报批环境影响评价？已投入生产使用的项目报批环评，环评审批部门是否应当受理？

第3章 对生产经营者的现场检查权..... 13

【案例提要】现场检查属于什么性质？不认真履行现场检查职责对现场检查人员有何风险？环保部门的现场检查的一般包括哪些方式、方法？现场检查包括哪些内容？检查人员应当履行哪些法律义务？

第4章 对排污许可管理制度的执行权..... 18

【案例提要】对排污单位办理排污许可证的申请置之不理有何法律风险？对无证排污行为进行处罚是否有法律依据？排污许可证载明的事项存在哪些不妥之处？如何落实排污许可证管理制度？

第5章 对排污设施、设备的查封、扣押权..... 22

【案例提要】环保部门可以对生产经营者采取哪些行政措施？是否均可申请人民法院强制执行？环保部门对行政相对人采取查封、扣押措施后应当如何处理？

第6章 对环境违法单位的按日计罚权..... 28

【案例提要】实施按日计罚的步骤是什么？日罚款标准如何计算？是否应当依据地方性条例的规定计算日罚款标准？无环评文件排污，是否适用按日计罚？

第7章 对生产经营者的责令限制生产、停产整治、
停业、关闭权..... 33

【案例提要】环保部门是否具有对企业的关闭权？新《环境保护法》施行之后是否具有该项权力？责令限制生产、停产整治、停业、关闭四种行政措施是否可以同时适用？

第8章 对未批先建行为的处罚权..... 37

【案例提要】企业易主后，环评审批文件是否可以继续沿用？对于未执行环境影响评价并已投产的行为应当如何处罚？对于未执行环境影响评价并已投产的行为是否应当责令补办环评手续？

第 9 章 对应公开而不公开信息行为的处罚权.....41

【案例提要】是否可以直接公开企业环境信息？责令搬迁是不是环保部门的一项行政措施？对应公开没公开环境信息的排污单位进行处罚的条件是什么？

第 10 章 对行政拘留案件的移送权.....45

【案例提要】一个项目中存在多个环境违法主体，环保部门应当如何进行处罚？卫生院、单位内部食堂、农药作坊存在环境违法行为，是否适用本条对其责任人实施行政拘留的规定？

第 11 章 对下级环保工作的监督权.....49

【案例提要】上级环保部门是否可对下级环保部门越级监督？县编办在乡镇设置环保所是否有法律依据？乡镇环保所是否可以成为承担环境违法行政责任的责任主体？

第 12 章 对环境污染刑事案件的移送权.....53

【案例提要】扣押排污车辆的行为属于什么性质？达到何种证明标准可向公安机关移送案件？从哪些方面取得环境污染刑事案件的证据？监测数据、检验报告、鉴定结论是否都需要经省环保厅认可？公安机关不予立案应当如何处理？

第二篇 环保部门如何履行法律义务

第 13 章 编制区域环境保护规划的义务.....69

【案例提要】环境保护规划应当在每年的什么时间编制完成？环保部门应当会同哪些部门编制环境保护规划？环境保护规划应

当包含哪些内容？编制环境保护规划应当注意哪些问题？

第 14 章 制定环境质量标准的义务..... 73

【案例提要】省环保厅是否可以制定地方环境质量标准？地方政府是否可以制定宽松的环境质量标准？制定地方环境质量标准，应当考虑哪些因素？

第 15 章 制定污染物排放标准的义务..... 77

【案例提要】在什么情况下应当制定地方污染物排放标准？制定地方污染物排放标准应当遵循什么程序？应当考虑哪些因素？报送备案的地方标准应当符合什么要求？

第 16 章 落实环境监测制度的义务..... 81

【案例提要】环境监测机构是否可能承担刑事责任？对于用作刑事案件证据的监测数据进行认可属于什么性质？对检测数据是否可以提起复议和诉讼？辩护律师可能从哪些方面提出环境监测数据无效？

第 17 章 落实排污总量控制制度的义务..... 87

【案例提要】如何确定重点污染物？如何分解落实重点污染物排放总量指标？区域限批与排污许可证有什么关系？县级环保部门如何解决本区域产业面临的环保问题？

第 18 章 处理突发环境事件的义务..... 93

【案例提要】常见突发事件涉及几种法律责任？可能承担责任的主体分别有哪些？环保部门是否应当在突发环境事件中承担法

律责任？环保部门应当在突发环境事件中开展哪些工作？

第 19 章 保障公众参与权的义务..... 98

【案例提要】发生环境群体性事件的常见原因是什么？环保部门可以从哪些方面开展预防工作？如何主动为公众参与环境保护提供平台和渠道？如何保障公众参与权利？

第 20 章 依法公开环境信息的义务..... 104

【案例提要】对信息公开申请不予理睬有何法律风险？如何确定申请人申请公开的信息是否属于本行政机关的信息公开范围？在保障公众参与权方面应当如何准备？

第 21 章 公开环评信息和确保公众参与的义务..... 111

【案例提要】应当从哪些方面审查环境影响报告书的公众参与部分？有公众提出没有征求自己的意见，应当如何处理？建设单位是否可以要求环评机构赔偿损失？

第 22 章 接受举报和保护举报人的合法权益的义务..... 117

【案例提要】举报人的信息属于什么法律性质？泄露举报人信息应当承担什么法律责任？建立环境保护举报制度应当遵循哪些基本要求？举报制度一般包括哪些内容？

第三篇 环保部门如何避免法律责任

第 23 章 环境行政责任..... 123

【案例提要】在党员违纪和行政违法案件中如何确定直接责任

人？被给予纪律处分、行政处分后是否可以申诉或复议？承担行政责任后，是否就不再承担刑事责任？

第 24 章 环境刑事责任..... 132

【案例提要】环保部门工作人员被追究环境刑事责任的直接原因有哪些？根本原因是什么？如何在日常工作中防范环境渎职刑事责任风险？涉及环境刑事案件时应当注意什么问题？

附 录

2014 年《中华人民共和国环境保护法》	142
1989 年《中华人民共和国环境保护法》	156
1979 年《中华人民共和国环境保护法（试行）》	164

第一篇 环保部门如何行使行政权力

我国的行政权力来源于宪法和法律，其权力行使的主体主要是国家行政机关，也即中央人民政府和地方各级人民政府。根据宪法和行政机关组织法的规定，我国行政机关行使的行政权力主要以如下形式表现出来：

1. 制定规范和发布命令、禁令；
2. 编制和执行计划、规划；
3. 实施行政许可；
4. 征收税费和给予财政资助；
5. 调查统计和发布信息情报；
6. 处理和裁决争议、纠纷；
7. 采取行政强制措施；
8. 实施行政制裁；
9. 签订行政合同；
10. 提供行政指导。

新修订的《环境保护法》从 12 个方面规定了环保部门的行政权力：

1. 对环保工作的统一监管权；
2. 对环评文件的审批权；
3. 对生产经营者的现场检查权；

4. 对排污许可制度的执行权;
5. 对排污设施、设备的查封、扣押权;
6. 对环境违法单位的按日计罚权;
7. 对生产经营者的责令限制生产、停产整治、责令停业、关闭权;
8. 对未批先建行为的处罚权;
9. 对应公开而不公开信息行为的处罚权;
10. 对行政拘留案件的移送权;
11. 对下级环保工作的监督权;
12. 对环境污染刑事案件的移送权。

行政权力同时也是一种特殊的义务，是职务责任的一部分。行使行政权力的主体如果不恰当行使，就应当承担法律责任。

第1章 对环保工作的统一监管权

第十条 国务院环境保护主管部门，对全国环境保护工作实施统一监督管理；县级以上地方人民政府环境保护主管部门，对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理。

县级以上人民政府有关部门和军队环境保护部门，依照有关法律的规定对资源保护和污染防治等环境保护工作实施监督管理。

【本条注释】本条是关于环境保护工作管理体制的规定，同时也确定了环保部门对环保工作的统一监管权。

一、统一监管权的确立

国家环境保护部和地方环境保护厅、环境保护局作为环境保护主管部门，对环境保护工作实施统一监督管理，是《环境保护法》的主要执法部门。

其中，环境保护部负责对全国环境保护工作实施统一监督管理，省级、市级、县级环境保护厅（局）负责对本省、本市、本县的环境保护工作实施统一监督管理。

二、环境保护部门的主要职责

根据《环境保护法》的规定，环保部门的主要职责包括：

1. 编制环境保护规划。
2. 制定国家环境质量和污染物排放标准。
3. 建立健全环境监测制度。
4. 依法审批建设项目环境影响评价文件，依法实施排污许可管理制度。
5. 环境保护的日常执法工作。包括：①对排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者进行现场检查；②依法查封、扣押造成污染物非法排放的设施、设备；③依法征收排污费；④对违反《环境保护法》的行为依法进行行政处罚等。
6. 依法公开环境信息。

三、政府有关部门和军队环境保护部门的职责

除了各级环境保护主管部门外，其他有关部门，包括海洋行政主管部门和海事、渔政渔港监督、土地、矿产、林业、农业、水利、公安、工信等主管部门，以及军队环境保护部门也要依照《环境保

护法》和有关法律的规定对资源保护和环境污染防治等环境保护工作实施监督管理。

根据《环境保护法》第二条的规定，环境的范围很宽，包括了大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物等影响人类生存和发展的各种天然和经过人工改造的自然因素的总体，所以负责环境保护工作的部门也比较多，既包括负责环境污染防治的部门，也包括负责各类资源保护的部门。

四、新旧环保法的变化

修订前的《环境保护法》第七条关于环境保护工作管理体制的规定中，对除环境保护部门以外的其他相关部门作了列举，规定国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政渔港监督、军队环境保护部门和各级公安、交通、铁道、民航管理部门，依照有关法律规定的对污染防治实施监督管理；县级以上人民政府的土地、矿产、林业、水利行政主管部门，依照有关法律规定的对资源的保护实施监督管理。

2014年新修订的《环境保护法》对此作了技术处理，对这些部门的名称没有再一一列举，统一用“县级以上人民政府有关部门和军队环境保护部门”予以表述，并将原来的两款规定合为一款。在立法技术上这样处理更加简洁、全面。

五、“统一监管”的含义

按照字面理解，环保工作“统一监管”的含义是：将本行政区域内的环境保护工作交由一个部门管理。即由环保部门统一监督理由海洋、渔政、土地、矿产、林业、农业、水利、工信、军队环境保护部门分别监管的环境保护工作；或者由环保部门统一领导或

指导有关部门的环境保护工作。

但实际情况是,《环境保护法》既规定了环保部门对本行政区域的环保工作进行“统一监督管理”,又规定了“政府有关部门和军队环境保护部门”依照有关法律规定实施监督管理。

所以,本书作者认为,在当前的环境保护工作实际中,所谓环境保护工作的“统一监管”,其含义有以下几个方面:一是凡是法律规定由环保部门之外的具体部门管理的环保工作,由这些部门独立管理,环保部门不能监管;二是凡是法律没有规定由环保部门之外的具体部门管理的环保工作,均由环保部门监督管理;三是对于环保部门之外的部门管理的环保工作,环保部门有综合协调的职能。

【案情介绍】

三县交界处有水库一座,该水库是省会城市的饮用水源,属于省水利厅下属的事业单位某水库管理局管理。根据省“编办”的三定规定,水库管理局的职责为:具体负责水库枢纽工程的维护管理、安全监测;做好水库防汛工作,确保京津、油田、交通通讯干线和省会的防洪安全;做好水情调度、水质保护、水资源开发和水环境保护等工作;保障省会的生活、生态供水,为下游工农业用水提供水源保障。某日,康某驾驶游艇载着6名游客在水面上游玩,忽然一阵风过,水面掀起一个浪头,游艇突然减速,不慎钻进浪里,造成5人溺亡。经查,游艇经营者康某无任何证照,属于非法经营旅游项目,事故当日已被警方控制。事故发生后,水库管理局在门口贴出了一份告示,称事故船只仅为村民非法私设,水库管理局对其既无所有权,也无管理权;由于水库内为饮用水,水库管理局一直禁止水上娱乐,也未开展任何水上娱乐活动。省委、省政府成立专案调查组,拟追究有关公职人员的法律责任。

【问题及分析】

1. 环保部门是否应当对水库发生的溺亡事件承担法律责任？

对于突发事件，因履行职务不当导致突发事件的责任主体应当承担法律责任。对于本案，康某应当承担相应的刑事责任和民事赔偿责任。水库管理局是水库的法定管理人，应当按照《水法》和《水污染防治法》、《城市供水条例》、《饮用水水源保护区污染防治管理规定》等法律法规和省编办的“三定”规定，履行自身职责，依法管理和使用水库库区各类资源，并采取有效措施避免船只进入和各类事故发生。如果溺亡事件系水库管理局未能充分履行上述职责而导致，则水库管理局应当承担渎职的法律责任；如果水库管理局已经充分履行了监管职责，仍然发生了事故，则水库管理局无需承担责任。

对于环保部门，由于人员溺亡不是环境污染导致，环保部门也不存在应当尽职而不尽职的行为，因此环保部门不应对溺亡事件承担责任。

2. 环保部门及水行政管理部门应当如何履行对水库的环保监督管理责任？

现行《环境保护法》第七条规定：“国务院环境保护行政主管部门，对全国环境保护工作实施统一监督管理。县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门，对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理。国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政渔港监督、军队环境保护部门和各级公安、交通、铁道、民航管理部门，依照有关法律的规定对环境污染防治实施监督管理。县级以上人民政府的土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门，依照有关法律的规定对资源的保护实施监督管理。”《水污染防治法》第八条也作了相同的规定。