

生态环境 行政处罚办法 释义

李艳芳 主 编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

生态环境行政处罚办法释义

主 编：李艳芳

副主编：曹 炜 张 舒

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

生态环境行政处罚办法释义 / 李艳芳主编. —北京:
中国法制出版社, 2023. 8

ISBN 978-7-5216-3786-1

I. ①生… II. ①李… III. ①环境保护法-行政处罚
法-法律解释-中国 IV. ①D922. 685

中国国家版本馆 CIP 数据核字 (2023) 第 131089 号

策划编辑: 王 彧

责任编辑: 王 悦

封面设计: 李 宁

生态环境行政处罚办法释义

SHENGTAI HUANJING XINGZHENG CHUFA BANFA SHIYI

主编/李艳芳

经销/新华书店

印刷/

开本/880 毫米×1230 毫米 32 开

版次/2023 年 8 月第 1 版

印张/ 12 字数/ 256 千

2023 年 8 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5216-3786-1

定价: 89.00 元

北京市西城区西便门西里甲 16 号西便门办公区

邮政编码: 100053

传真: 010-63141600

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 010-63141831

市场营销部电话: 010-63141612

印务部电话: 010-63141606

(如有印装质量问题, 请与本社印务部联系。)

编写说明

生态环境行政处罚是生态环境行政执法的重要内容，也是历届国务院生态环境行政主管部门的规范重点。2009年《中华人民共和国行政处罚法》修正后，原环境保护部于2010年1月19日发布了修改后的《环境行政处罚办法》。原《环境行政处罚办法》实施10余年来，对规范生态环境行政处罚、提高生态环境执法水平发挥了重要作用。2010年之后，一方面，作为《环境行政处罚办法》之上位法依据的《中华人民共和国行政处罚法》和《中华人民共和国环境保护法》等法律已经得到修改；另一方面，自党的十八大以来，党中央、国务院推进法治政府建设，对严格规范公正文明执法作出了新的具体部署。在此背景之下，生态环境部于2023年5月8日审议通过《生态环境行政处罚办法》（以下简称办法），对生态环境行政处罚的实体和程序规则进行调整。相较《环境行政处罚办法》，该办法整体框架不变，仍为八个章节，条款数目由原来的82条增加至92条，在具体内容上作出了诸多调整，包括修改完善处罚种类、修改完善调查取证的相关规定、完善行政处罚裁量权的相关规定、规范和细化行政处罚的程序、增加行政处罚信息公开

2 生态环境行政处罚办法释义

的内容、修改相关时限和罚款数额等。

办法出台后，对办法的准确理解、规范解读和深入学习，是促进其得到贯彻落实的重要基础。为了配合办法的学习和贯彻实施，我们编写了《生态环境行政处罚办法释义》。本书力图对办法中每一条款的立法背景、主要内容、疑难之处以及相关法规作出详尽描述，旨在通过细致且全面的理论解读明确条文的内容要点，通过真实且生动的实践案例展现条文的适用样态。我们希望这本释义书能够帮助读者深入领会办法精神，准确把握办法内容，增强学法、守法和维护自身权益的意识。

本书由中国人民大学法学院李艳芳教授统筹编写，曹炜副教授和博士研究生张舒具体负责本书撰写的组织工作。参与编写的人员有张舒、廖彩舜、张媛媛、周语、王潇慧。本书力求准确，但因时间与水平所限，不当之处，敬请广大读者批评指正。

2023年7月

目 录

第一章 总则

第 一 条【立法目的】	1
第 二 条【适用范围】	9
第 三 条【教罚结合原则】	13
第 四 条【维护合法权益原则】	16
第 五 条【公正公开原则】	20
第 六 条【回避情形】	23
第 七 条【法条适用规则】	27
第 八 条【处罚种类】	31
第 九 条【责令改正与行政处罚的衔接】	46
第 十 条【执法人员数量】	52

第二章 实施主体与管辖

第 十 一 条【处罚主体】	55
第 十 二 条【委托处罚】	58
第 十 三 条【地域管辖】	64
第 十 四 条【管辖争议解决】	65
第 十 五 条【指定管辖】	68
第 十 六 条【内部移送】	71
第 十 七 条【外部移送】	72

2 生态环境行政处罚办法释义

第三章 普通程序

第一节 立案	78
第十八条【立案审查期限】	78
第十九条【立案条件】	80
第二十条【撤销立案】	84
第二节 调查取证	86
第二十一条【专人负责调查取证】	86
第二十二条【协助调查取证】	88
第二十三条【调查取证出示证件】	92
第二十四条【执法人员职权】	94
第二十五条【执法人员责任】	97
第二十六条【证据类别】	101
第二十七条【立案前取得和其他机关取得的证据】	106
第二十八条【现场笔录】	107
第二十九条【现场检查采样】	110
第三十条【自动监测数据的应用】	113
第三十一条【电子技术监控设备的应用】	118
第三十二条【证据的登记保存】	122
第三十三条【先行登记保存措施与解除】	126
第三十四条【依法实施查封扣押】	129
第三十五条【调查中止】	134
第三十六条【调查终止】	136
第三十七条【调查终结】	137
第三十八条【案件移送审查】	138

第三节 案件审查	140
第三十九条【案件审查的内容】	140
第四十条【补充或重新调查取证】	142
第四十一条【规范自由裁量权】	144
第四十二条【不予处罚】	149
第四十三条【从轻或减轻处罚情形】	152
第四节 告知和听证	155
第四十四条【处罚告知】	155
第四十五条【当事人陈述、申辩的处理】	161
第四十六条【听证条件】	166
第四十七条【听证程序】	172
第四十八条【听证之后的处罚决定】	179
第五节 法制审核和集体讨论	182
第四十九条【法制审核的范围】	182
第五十条【法制审核的内容】	188
第五十一条【法制审核意见】	190
第五十二条【重大案件集体讨论】	192
第六节 决定	197
第五十三条【处理决定】	197
第五十四条【涉嫌犯罪案件的移送和行政处罚的衔接】	201
第五十五条【处罚决定书的制作】	206
第五十六条【处罚决定书的内容】	208
第五十七条【作出处罚决定的时限】	211
第五十八条【处罚决定的送达】	214
第五十九条【送达方式】	216

4 生态环境行政处罚办法释义

第六十条【电子送达】	221
第七节 信息公开	224
第六十一条【处罚决定的公开】	224
第六十二条【公开的内容】	229
第六十三条【法定不予公开的情形】	233
第六十四条【隐私保护】	237
第六十五条【公开的期限】	244
第六十六条【公开的撤回】	250
第四章 简易程序	
第六十七条【简易程序的适用】	254
第六十八条【简易程序流程】	257
第五章 执行	
第六十九条【处罚决定的履行】	262
第七十条【加处罚款的适用】	267
第七十一条【强制执行的适用和期限】	270
第七十二条【强制执行的催告】	278
第七十三条【被处罚企业资产重组、注销后的执行】	282
第七十四条【延期或者分期缴纳罚款】	285
第七十五条【没收物品的处理】	289
第七十六条【罚没款上缴国库】	293
第六章 结案和归档	
第七十七条【结案】	296
第七十八条【立卷归档】	298
第七十九条【归档顺序】	300

第八十条【案卷管理】	303
第八十一条【案件统计】	305
第七章 监督	
第八十二条【监督检查】	307
第八十三条【处罚备案】	309
第八十四条【社会监督】	311
第八十五条【处罚决定的补正或更正】	313
第八十六条【内部监督】	315
第八十七条【评议和表彰】	316
第八章 附则	
第八十八条【违法所得的认定】	320
第八十九条【较大数额罚款的界定】	321
第九十条【期间规定】	322
第九十一条【相关法规适用】	324
第九十二条【生效日期】	325
附 录	
中华人民共和国行政处罚法	327
(2021年1月22日)	
中华人民共和国行政强制法	345
(2011年6月30日)	
中华人民共和国环境保护法	361
(2014年4月24日)	

生态环境行政处罚办法

(2023年5月8日生态环境部令第30号公布 自2023年7月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 【立法目的】^① 为了规范生态环境行政处罚的实施，监督和保障生态环境主管部门依法实施行政处罚，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政强制法》《中华人民共和国环境保护法》等法律、行政法规，制定本办法。

◆ 条文主旨

本条是对《生态环境行政处罚办法》立法目的与立法依据的规定。

◆ 条文理解

本条是行政处罚法立法目的在生态环境保护领域的具体化。

^① 编者按：本书主条文【】部分为编者总结的条文主旨。

2 生态环境行政处罚办法释义

生态环境行政处罚直接限制或者剥夺违法行为人的权利或者资格，是生态环境主管部门在日常管理中实施频率很高的一种具体行政行为。鉴于其制裁性、外部性和适用的经常性，历届国务院生态环境主管部门均将其作为规范重点。1992年7月7日，原国家环境保护局发布《环境保护行政处罚办法》（国家环保局令第8号）。第八届全国人民代表大会第四次会议于1996年3月17日通过《中华人民共和国行政处罚法》后，原国家环境保护总局即于1999年8月6日发布了《环境保护行政处罚办法》（国家环境保护总局令第7号），对行政处罚作出了环境保护领域的细化。2009年《中华人民共和国行政处罚法》修正后，原环境保护部于2010年1月19日发布了修订后的《环境行政处罚办法》（中华人民共和国环境保护部令第8号）。原《环境行政处罚办法》实施10余年来，对生态环境领域实施行政处罚，提高执法规范化水平发挥了重要作用。近年来，特别是党的十八大以来，党中央、国务院推进法治政府建设，对严格规范公正文明执法作了具体部署。自2010年《环境行政处罚办法》修订之后，作为《环境行政处罚办法》之上位法依据的《中华人民共和国行政处罚法》和《中华人民共和国环境保护法》等法律也已经修改。在此背景下，生态环境部研究制定《生态环境行政处罚办法》，对生态环境行政处罚的实体和程序规则进行调整，并对近年来生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革和生态环境保护综合行政执法改革实践中出现的一些新情况、新问题予以回应，进一步明确执法主体，完善执法程序，规范执法行为，更好适应生态环境执法新形势。

一、立法目的

结合法律规定以及生态环境行政处罚的实际经验，本办法的立法目的包括以下四项。

（一）规范生态环境行政处罚的实施

本办法的直接目的在于规范生态环境行政处罚的实施。在《环境行政处罚办法》制定之前，生态环境行政处罚在实际运作的过程中存在一系列问题：一是环境行政处罚种类混乱，部分一线环境执法人员对于哪些行政行为属于行政处罚存在认识不足；二是环境行政处罚执法主体混乱，许多行使着环境行政处罚权的单位和人员实际上并没有相应权力；三是环境行政处罚缺乏细致的程序规定，留给执法人员很大的自由裁量权；四是有些环境行政处罚的实施受到经济利益所驱动，难以保障行政处罚的公平与公正。因此，有必要通过制定行政规章的形式，对《中华人民共和国行政处罚法》中的实体和程序性规定进行细化，同时依照《中华人民共和国环境保护法》以及污染防治、环境综合保护等领域的法律法规中涉及行政处罚的规定，对生态环境行政处罚的实施予以规范，从而保证环境立法得以贯彻实施，维护环境公共利益和社会秩序。

（二）监督和保障生态环境主管部门依法实施行政处罚

行政处罚权作为行政权的重要组成部分，具有管理事务领域宽、自由裁量空间大、以国家强制力保证实施等特点，能够对当事人的人身、财产、资格、名誉等造成直接减损，一旦被滥用，将会对公民基本权利和依法治国方略实施造成损害。^①全面推进法治政府建设，必须强化对行政处罚权的监督，保障其依法正确行使。“监督”和“保障”是相互关联、密不可分的两个侧面。为突出对生态环境行政处罚的监督，本办法设了专章，即第七章，在第八十二条至第八十七条作出具体规定。一是上级生态环境主

^① 应松年、张晓莹：《〈行政处罚法〉二十四年：回望与前瞻》，载《国家检察官学院学报》2020年第5期。

4 生态环境行政处罚办法释义

管部门负责对下级生态环境主管部门的行政处罚工作情况进行监督检查；二是生态环境主管部门应当建立行政处罚备案制度；三是生态环境主管部门实施行政处罚应当接受社会监督；四是生态环境主管部门可以通过案件评查或者其他方式评议、考核行政处罚工作。保障生态环境主管部门依法行使行政处罚权，是本办法的立法重点。本办法以环境执法人员为本，为保障一线执法人员履行职责，明确规定了生态环境行政处罚法定、公正公开、教育与处罚相结合等重要原则，细化规定了管辖、立案、听证、执行等程序制度。

（三）维护公共利益和社会秩序

本办法的终极目标在于维护公共利益和社会秩序。

关于维护公共利益，生态环境行政处罚的实施对于公共利益的实现而言至关重要。生态环境行政处罚针对违反生态环境行政管理秩序的行为而实施。违反生态环境行政管理秩序的行为通常表现为污染环境、破坏生态等损害生态环境公共利益的行为。人们对作为公共产品的生态环境所产生的利益属于公共利益已经形成共识。环境是人类生存的必要条件，大气、水、土壤、森林等生态要素是人类生存和发展所不可或缺的。生态环境是典型的公共产品，不具有私人物品的独占性和消费排他性，其产生的生态利益表现为公共利益。生态环境行政处罚的实施正是旨在干预此类具有社会危害性的行为，以维护公共利益。

关于维护社会秩序，社会由众多个体组成，不同个体有其价值取向和利益需求。人类共同生存和生活必须存在基本的社会秩序。众多个体的权利与自由的相互制约、有机组合、和谐相处构成了社会发展所必需的秩序。对和谐社会秩序的需求和维护，是大多数社会成员的共同利益和要求。如果某个个体的权利和自由超越边界，必然会影响其他个体的权利与自由，进而损害社会秩

序。因此，有必要对个体权利与自由的行使予以有限度的限制和规范。生态环境行政处罚通过惩罚违法行为人，预防环境违法，限制个体权利的恶性膨胀，创造公平的市场竞争环境，实现维护其他个体的环境权益、维护公共利益和社会秩序的目的。

（四）保护公民、法人或者其他组织的合法权益

本办法的根本目的在于保护公民、法人或者其他组织的合法权益。在各式各样的行政行为中，行政处罚被认为属于“**侵益性行政行为**”。生态环境行政处罚以减损权益或者增加义务的方式实施。行政处罚的不当实施可能会导致行政机关的权力滥用以及行政相对人的合法权益损害。因此，立法在赋予行政机关行政处罚权的同时，必须对行政处罚权的行使加以约束，防止行政处罚权的滥用，确保行政相对人不受行政机关的非法处罚。本办法在规定依法惩罚违法行为人的同时，还规定了保护其合法权益的实体性和程序性规定。坚持教育与处罚相结合，对及时纠正且危害后果轻微的违法行为，不予行政处罚。坚持服务与管理相结合，对相对人的有关技术秘密和商业秘密，依法予以保护。从办案程序上对案件办理人员严格要求，从制度设计上避免侵犯当事人合法权益，如案件调查必须客观、公正，证据获取不得采用违法手段，作出处罚决定前必须充分听取并审核当事人的陈述、申辩意见和理由。对经济困难的当事人可以决定延期或者分期缴纳罚款。实施查封、暂扣等行政强制措施和作出处罚决定，必须告知当事人有申请行政复议和提起行政诉讼的权利。查封、暂扣的财物必须妥善保管，严禁动用、调换、损毁或者变卖，并依法及时解除。本办法规定了行政相对人享有陈述权、申辩权、申请回避权、要求举行听证的权利等程序性权利。

二、立法依据

本办法根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和

国行政强制法》《中华人民共和国环境保护法》等法律而制定。生态环境行政处罚是生态环境部门或者其他行政主体，对违反环境法律规定的单位或个人给予的行政制裁。办法同时受到行政法和环境法的指导，执行行政法领域和环境法领域的法律、行政法规所规定的事项。

自 2010 年《环境行政处罚办法》修订之后，行政领域和环境领域的法律、行政法规又陆续作出重要修改或新的制定。在行政法领域，2011 年 6 月 30 日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过了《中华人民共和国行政强制法》。2021 年 1 月 22 日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过了行政处罚法修订草案，颁布实施已 25 年的《中华人民共和国行政处罚法》迎来了首次全面修改，新修订的行政处罚法把党的十八大以来全面依法治国、深化行政执法领域改革的重要成果落实在法律中。此次修订最大的亮点就是贯彻党中央重大改革决策部署，推动行政处罚制度进步。在环境法领域，2014 年 4 月 24 日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议修订通过《中华人民共和国环境保护法》，完善环境管理基本制度，进一步明确企业责任，完善防治污染和其他公害的制度。此外，《中华人民共和国清洁生产促进法》（2012 年修正）、《中华人民共和国海洋环境保护法》（2017 年修正）、《中华人民共和国水污染防治法》（2017 年修正）、《中华人民共和国土壤污染防治法》（2018 年）、《中华人民共和国大气污染防治法》（2018 年）、《中华人民共和国环境影响评价法》（2018 年修正）、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》（2020 年修订）、《中华人民共和国噪声污染防治法》（2021 年）相继修改或制定，对环境行政处罚的设定进一步丰富和严格。同时，在环境行政处罚实践层面，各地积极探索制定了有关地方性法规、地方政府规章和生态环境主

管部门工作制度；针对执法人员遇到的疑难问题，生态环境部（含原环境保护部、原国家环境保护总局）有针对性地出台了多项规范性文件。这些经执法实践检验证明行之有效的相关文件和地方经验有必要提升为部门规章的规定，对《中华人民共和国行政处罚法》做有生态环境特色的进一步补充和完善，增强可操作性和指导性。上述法律和行政法规构成本办法的立法依据。

◆ 要点提示

1. 本条是实施生态环境行政处罚的出发点和立足点。实施生态环境行政处罚，应当符合本条规定的立法目的。

2. 行政处罚并非环境管理的目标，只是环境管理的手段之一，且非最佳手段。实施行政处罚要正确处理管理目标与管理手段的关系。

3. 实施行政处罚既要注重责任追究，又要注重利益维护（包括对违法行为人合法利益的维护）。

4. 在依法实施行政处罚的前提下，还要有对利益的判断和衡量。如果在惩罚违法的同时损害了公共利益和社会秩序，就背离了立法的初衷。

◆ 法规链接

《中华人民共和国行政处罚法》（2021年修订）

第一条 为了规范行政处罚的设定和实施，保障和监督行政机关有效实施行政管理，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，根据宪法，制定本法。