

环境行政处罚办法

释义

HUANJING XINGZHENG CHUFA BANFA SHIYI

环境保护部环境监察局 编

环境行政处罚办法释义

环境保护部环境监察局 编

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

环境行政处罚办法释义/环境保护部环境监察局编. —北京: 中国环境科学出版社, 2010.12

ISBN 978-7-5111-0419-9

I. ①环… II. ①环… III. ①环境保护—行政处罚—条例—法律解释—中国 IV. ①D922.685

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 230272 号

责任编辑 黄晓燕
责任校对 扣志红
封面设计 玄石至上

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
联系电话: 010-67112735
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2011 年 1 月第 1 版
印 次 2011 年 1 月第 1 次印刷
开 本 880×1230 1/32
印 张 18.25
字 数 470 千字
定 价 80.00 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

前 言

日前，国务院召开了全国依法行政工作会议，温家宝总理强调所有行政行为都要于法有据、程序正当；要进一步完善行政执法程序，规范工作流程，依法细化、量化自由裁量权。周生贤部长在 2010 年全国环境保护工作会议上指示，要强化执法，加大责任追究力度，确保环境违法行为整改到位。张力军副部长在 2010 年全国环境执法工作现场会上指出，要紧紧围绕环境保护中心工作，加大环境监管与执法力度，着力推进环境执法和行政处罚工作的规范化工作；各地要以新修订的《环境行政处罚办法》的颁布实施为契机，进一步规范环境行政处罚行为。

环境行政处罚是环保部门或者经授权的环境监察机构，对违反环保法律规定的单位或个人给予的行政制裁。为贯彻执行《行政处罚法》，原环保总局 1999 年发布了《环境保护行政处罚办法》（总局令第 7 号），对规范环保部门的行政处罚工作、强化环境执法起到了巨大的推动作用。顺应党和国家对依法治国、依法行政的新要求和环境执法实践的新发展，环境保护部修订颁布了《环境行政处罚办法》（环境保护部令第 8 号）。

新《办法》由原来的 5 章 53 条增加到 8 章 82 条，进一步规范了处罚程序，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。为便于学习贯彻新《办法》，环境保护部环境监察局组织参与修订工作的专家和执法人员共同编写了本书，力图对新《办法》每一条款的修订背景、主要内容、疑难之处、相关法规链接做详尽描述，并附短小案例 40 多个。

在办法修订和本书编写过程中，得到了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。敬请批评指正，联系邮箱 zhaoke98@tom.com。

编 者

2010 年 10 月 15 日

目 录

第一章 总则.....	1
第二章 实施主体与管辖.....	34
第三章 一般程序.....	48
第四章 简易程序.....	118
第五章 执行.....	124
第六章 结案和归档.....	143
第七章 监督.....	149
第八章 附则.....	160
附 录	167
一、环境行政处罚法规.....	169
中华人民共和国行政处罚法.....	170
全国人民代表大会常务委员会关于修改部分法律的决定	181
国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政处罚法》的 通知	190
环境行政处罚办法	194
环境行政处罚案件办理程序暂行规定.....	209
法律、行政法规和部门规章设定的环保部门行政处罚 目录	216
关于公布现行有效国家环境保护部门规章目录的公告	266
环境保护部门规章和规范性文件修正案.....	274

消耗臭氧层物质管理条例.....	277
新化学物质环境管理办法.....	287
关于印发《环境行政处罚主要文书制作指南》的通知.....	300
关于印发《规范环境行政处罚自由裁量权若干意见》的 通知.....	360
主要环境违法行为行政处罚自由裁量权细化参考指南.....	368
二、环境行政处罚相关法规.....	397
【行政拘留】	
中华人民共和国治安管理处罚法（节录）.....	398
对违法排污行为适用行政拘留处罚问题的意见.....	407
关于转发全国人大法工委《对违法排污行为适用行政拘 留处罚问题的意见》的通知.....	408
【信息公开】	
政府信息公开条例.....	410
环境信息公开办法（试行）.....	418
【行政监察】	
中华人民共和国行政监察法.....	425
中华人民共和国行政监察法实施条例.....	434
环境保护违法违纪行为处分暂行规定.....	443
中华人民共和国公务员法（节录）.....	448
行政机关公务员处分条例.....	452
【行政复议】	
中华人民共和国行政复议法.....	464
行政复议法实施条例.....	474

环境行政复议办法	486
【行政诉讼】	
中华人民共和国行政诉讼法	497
最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》 若干问题的解释	509
关于行政诉讼证据若干问题的规定	529
【行政赔偿】	
中华人民共和国国家赔偿法	544
【刑法】	
中华人民共和国刑法（节录）	552
最高人民法院关于审理环境污染刑事案件具体应用法律 若干问题的解释	556
最高人民法院关于渎职侵权犯罪案件立案标准的规定 （节录）	558
【案件移送】	
行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定	565
关于环境保护行政主管部门移送涉嫌环境犯罪案件的若 干规定	570

第一章 总 则

第一条 【立法目的】为规范环境行政处罚的实施，监督和保障环境保护主管部门依法行使职权，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》及有关法律、法规，制定本办法。

【条文主旨】本条是对立法目的的规定。

【条文理解】本条是行政处罚法立法目的在环境保护领域的具体化。

环境行政处罚是环境保护主管部门或者其他行政主体，对违反环境法律、法规或者规章规定的单位或个人给予的行政法律制裁。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，是环境保护主管部门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、经常性和重要性，历届国务院环境保护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）。第八届全国人大第四次会议于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），对行政处罚做出了环境保护领域的细化。《环境保护行政处罚办法》的实施，对规范环境保护主管部门的行政处罚工作、强化环境执法起到了推动作用。

后来，在国家法律政策层面，《中华人民共和国海洋环境保护法》（1999年）、《中华人民共和国大气污染防治法》（2000年）、《中华人民共和国环境影响评价法》（2002年）、《中华人民共和国清洁生产促进法》（2002年）、《中华人民共和国放射性污染防治法》（2003年）、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》（2004

年)、《中华人民共和国水污染防治法》(2008年)相继制定或者修订,对环境行政处罚的设定进一步丰富和严格。国务院还先后发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》(1999年)、《全面推行依法行政实施纲要》(2004年)、《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》(2008年)等文件,在行政执法裁量权、行政执法程序、听证制度、信息公开、监督检查等方面提出了新的要求。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 and 环境保护主管部门工作制度;针对执法人员遇到的疑难问题,环境保护部(含原国家环境保护总局)有针对性地做出了多项执法解释,这些经执法实践检验证明行之有效的执法解释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》做有环保特色的进一步补充和完善,增强可操作性和指导性。基于以上原因,环境保护部根据国家有关法律、法规的规定,顺应环境保护主管部门执法实践的需要,修订发布了《环境行政处罚办法》(环境保护部令第8号)。

结合环境行政处罚的实际,本办法的立法目的有四项:

一、规范环境行政处罚的实施

我国依法行政的现状与依法治国的客观要求之间还有差距,主要表现是对行政行为的监督制约机制不够健全,一些违法或者不当的行政行为得不到及时、有效的制止或者纠正,行政管理相对人的合法权益受到损害得不到及时救济;一些行政机关工作人员依法行政的观念还比较淡薄,依法行政的能力和水平还不高。为此,《全面推行依法行政实施纲要》等规范性文件均要求加快行政程序建设,规范行政执法行为,并提出了明确而具体的要求。

环境行政处罚可以限制或者剥夺违法行为人的权利或者资格,具有惩罚性和强制性。一旦违法或者不当实施环境行政处罚,将直接侵犯当事人的合法权益。因此,有必要对其予以严格限制和规范。规范环境行政处罚的实施是本办法的直接目的。

二、监督和保障环境保护主管部门依法行使职权

“监督”和“保障”是相互关联、密不可分的两个侧面。为突

出对环境行政处罚的监督，本办法设了专章，在第七十二条至第七十六条做了具体规定。一是行政处罚决定必须向社会公开（除国家机密、技术秘密、商业秘密和个人隐私外），为公众所知晓，这是外部监督的基础。公众、媒体可以通过举报、检举等途径，对环境保护主管部门实施行政处罚的行为进行监督，提出意见和建议。二是上级环境保护主管部门应当对下级环境保护主管部门的行政处罚工作情况进行检查和评议，并建立行政处罚备案制度。三是对违法或者显失公正的处罚决定，上级环境保护主管部门应当督促其纠正，或者通过行政复议程序依法撤销、变更。四是环境保护主管部门可以通过案件评查等方式评议行政处罚工作。

保障环境保护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行使职责，明确规定了案件调查人员的职权（第二十九条）、规定了证据形式和取证的程序要求（第三十二条至第三十七条），并对先行登记保存、查封扣押等措施的实施程序进行了细化（第三十八条至第四十二条）。为方便一线执法人员正确判断，明确了7种情况下如何处理，如行使自由裁量权的考虑情节（第六条）、回避与否的判断标准（第八条）、管辖权的判断及争议处理（第十四条至第二十一条）、立案与否的判断标准（第二十二条）、终结调查与否的判断标准（第四十四条）、结案与否的判断标准（第六十七条）、违法所得的认定标准（第七十七条）等。为破解执法难点，在一个违法行为同时违反两个以上条款如何适用法律、超标排污拒不改正等连续性和连续性违法行为能否再次处罚、在线监控数据能否作为认定违法事实的证据、现场即时采样监测结果是否可以作为判定污染物排放超标的证据、调查取证时当事人拒不到场如何处理、企业分立合并资产重组等情形下如何执行等方面，本办法做了尝试性规定。

三、维护公共利益和社会秩序

社会由众多个体组成，不同个体有其价值取向和利益需求。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，进而损害公共利益和社会秩序。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。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。维护公共利益和社会秩序是本办法的终极目标。

四、保护公民、法人或者其他组织的合法权益

本办法突出以当事人为本，在依法惩罚违法行为人的同时，注重保护其合法权益。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，做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做出处罚决定，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。

本办法还明确有关职权和程序，破解执法障碍，从而加大行政处罚力度，通过惩罚违法来保护违法行为的受害者（包括现实的受害者和潜在的受害者）。保护包括环境违法行为人在内的公民、法人或者其他组织的合法权益，是本办法的重要目的。

【要点提示】

1. 本条是实施环境行政处罚的出发点和立足点。实施环境行政处罚，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》

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。

【相关案例】

案例一 某公司焦化项目违反“三同时”制度案

[本案要点] 考虑到该公司余热为居民提供冬季采暖, 为维护群众利益, 环境保护部决定将“责令停止生产”缓期执行。

[基本案情] 环境保护部接到群众举报, 称某公司焦化项目未向环境保护主管部门申请环保验收, 即于 2008 年 12 月擅自投入生产。

经调查核实, 群众反映的情况属实。环境保护部在立案、调查后向该公司送达了《行政处罚听证告知书》, 告知该公司违法事实、处罚依据和拟作出的处罚决定, 并告知该公司有权进行陈述、申辩和要求听证。

该公司放弃听证要求, 在陈述意见中承认违法行为, 接受罚款处罚, 但请求暂缓停止生产, 理由有: 一是焦炉炉体将因停产受到严重损坏, 导致无法恢复使用; 二是公司副产品焦炉煤气主要供应陶瓷厂生产和为居民小区供暖, 如果停产将影响陶瓷厂的正常生产和居民正常生活。

环境保护部向地方环境保护主管部门核实后认为, 该公司提出的陈述申辩意见和理由不影响对违法事实的认定和处理, 但对停止生产将影响居民正常生活予以考虑。

〔处理结果〕《中华人民共和国大气污染防治法》第四十七条规定，建设项目的大气污染防治设施没有建成或者没有达到国家有关建设项目环境保护管理规定的要求，投入生产或者使用的，由审批该建设项目的环境影响报告书的环境保护行政主管部门责令停止生产或者使用，可以并处一万元以上十万元以下罚款。环境保护部根据上述规定，对该公司罚款十万元，并责令焦化项目停止生产。

对“责令停止生产”的履行方式和期限，环境保护部予以了特别处理：鉴于该公司焦化项目停止生产将影响群众利益，故将“责令停止生产”缓期至采暖季结束之后执行。在此期间，要求该公司采取切实有效措施防止环境污染，并主动接受项目所在地环境保护主管部门的监督管理。

第二条 【适用范围】公民、法人或者其他组织违反环境保护法律、法规或者规章规定，应当给予环境行政处罚的，应当依照《中华人民共和国行政处罚法》和本办法规定的程序实施。

【条文主旨】本条是对适用范围和适用对象的规定。

【条文理解】本条体现了处罚法定原则。

《中华人民共和国行政处罚法》本质上是一部行政处罚的程序法，主要规定了实施行政处罚的基本程序，包括一般程序（含听证程序）、简易程序。本办法在遵循《中华人民共和国行政处罚法》有关程序规定的基础上，做了有环保特色的进一步细化。实施环境行政处罚，应当适用本办法的规定。本办法未规定的，适用《中华人民共和国行政处罚法》的一般规定。不依照法定程序实施行政处罚的，将产生处罚决定无效等不利的法律后果。

经对法律、行政法规和部门规章的梳理汇总，环境保护部于2009年9月1日印发了《法律、行政法规和部门规章设定的环境保护主管部门行政处罚目录》（环办[2009]107号），详细列举了环境保护主管部门有权实施的304项行政处罚。各地方也对地方性法规、地方政府规章设定的环境行政处罚进行了梳理汇总，形成本地方的

环境保护主管部门行政处罚目录。这两个目录相互补充，汇总了环境保护主管部门的行政处罚职权。

环境行政处罚的适用对象是公民、法人或者其他组织，这意味着个人和各种组织形式的单位均可成为被处罚对象。

违反环境保护法律、法规或者规章规定的行为，并不一定都给予环境行政处罚，而应区分不同情况分别处理，如情节严重构成犯罪的，追究刑事责任；情节轻微的，不予处罚等。

【要点提示】

1. 本办法针对的是违反法律、法规和规章规定且依法应当或者可以给予处罚的行为。

2. 处罚对象为公民、法人或者其他组织。是否具有法人资格、是否取得营业执照不影响行政处罚的实施。

3. 程序正当是结果公正的前提和基础。不遵守法定程序的，行政处罚可能被行政复议机关和人民法院撤销。

4. 本办法仅仅是对行政处罚程序的规范。采用其他手段（如行政命令等）处理环境违法行为的，环境保护主管部门可以自行决定是否参照本办法规定的处罚程序办理。

【法规链接】

● 《中华人民共和国行政处罚法》

第二条 行政处罚的设定和实施，适用本法。

第三条 公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，应当给予行政处罚的，依照本法由法律、法规或者规章规定，并由行政机关依照本法规定的程序实施。

没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。

● 《法律、行政法规和部门规章设定的环境保护主管部门行政处罚目录》（环境保护部 2009 年 9 月 1 日，环办〔2009〕107 号）

第三条 【罚教结合】 实施环境行政处罚，坚持教育与处罚相结合，服务与管理相结合，引导和教育公民、法人或者其他组织自觉守法。

【条文主旨】本条是对罚教结合原则的规定。

【条文理解】就性质而言，环境行政处罚是一种法律制裁，通过对违法行为人的财产、能力或人身自由予以一定的剥夺或者限制，实现维护环境管理秩序、保护公共利益和他人合法权益的目的。环境行政处罚只是一种管理手段，制裁和惩罚违法行为人并非环境管理的最终目的。

实施环境行政处罚时，要寓教育于惩罚之中，通过惩罚违法来预防可能的再次违法，引导违法行为人遵守法律规定，自觉维护环境管理秩序。同时，通过实施环境行政处罚来教育他人自觉遵守法律要求、主动履行法律义务。本原则体现在实施环境行政处罚的各个环节，要求执法人员在处罚过程中与当事人充分沟通，如在告知阶段，要告知当事人违法事实、相关的法律规定，对其进行法律宣传教育；在听证阶段，要利用听证会陈述违法事实、列举相关证据、援引法律条款、争论法律问题的机会，以生动、形象的形式宣讲法律，使当事人和其他听证参与人从中受到教育。

实施环境行政处罚时，要寓服务于管理之中。政府的权力来源于人民，政府必须服务于人民。政府从本质上应该是“服务员”角色。政府的政策和措施，应该为人民利益服务。环境保护主管部门在实施环境行政处罚的同时，可以为管理对象提供相关法律咨询和守法咨询服务，有针对性地对其进行违法预防、提醒、警示。环境保护主管部门通过实施行政处罚，为市场参与者创造公平的市场竞争环境，为社会公众提供优良的环境产品，这都体现出服务与管理相结合的现代行政理念。

【要点提示】

1. 处罚与教育相结合、服务与管理相结合并不意味着以教代罚，重服务轻管理。二者功能不同，不可偏废。
2. 对违法行为只教育不处罚、只履行服务职能而不依法履行管理职责，其后果是教育难以发挥效果，管理难以实现目标。
3. 处罚违法，目的是预防违法、促进守法。

【法规链接】

- 《中华人民共和国行政处罚法》

第五条 实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚与教育相结合，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。

第四条 【维护合法权益】 实施环境行政处罚，应当依法维护公民、法人及其他组织的合法权益，保守相对人的有关技术秘密和商业秘密。

【条文主旨】 本条是对维护当事人合法权益的规定。

【条文理解】 环境行政处罚针对的是违法行为，惩罚的是违法行为人。但即使是违法行为人也有其合法权益，环境保护主管部门在实施环境行政处罚时要注意予以保护，不可随意限制或者剥夺。当事人的合法权益主要有两类：

一是当事人的实体权利，如在查处环境违法案件中所涉及行政相对人的有关技术秘密和商业秘密。根据《中华人民共和国反不正当竞争法》的规定，商业秘密是指不为公众所知悉，能为权利人带来经济利益，具有实用性并经权利人采取保密措施的技术信息和经营信息。涉及有此类信息的环境行政处罚，执法人员调查取证时要注意为其保密；保守听证不公开举行，不允许无关人员旁听，也不允许新闻媒体采访报道；处罚文书中也不载明该信息内容。

二是当事人的程序权利，如：（1）陈述权和申辩权。对当事人不利的行政决定必须听取其意见，在作出行政处罚决定之前要明确告知当事人违法事实、将给予处罚的理由和依据，使当事人有条件 and 可能为自己的行为进行陈述和申辩。（2）申请行政复议或提起行政诉讼的权利。当事人不服行政处罚决定，有权申请行政复议和提起行政诉讼的权利。环境保护主管部门必须告知当事人申请行政复议和提起行政诉讼的途径和期限。（3）要求行政赔偿权。环境保护主管部门违法实施行政处罚损害当事人合法权益的，当事人有权依法获得赔偿。

【要点提示】

1. 在实施环境行政处罚时，应当依法维护当事人的实体权利和程序权利，不得随意限制或剥夺。

2. 在实施环境行政处罚时，应特别注意保守相对人的技术秘密和商业秘密。

3. 一旦侵害或剥夺了相对人的合法权益，环境保护主管部门将承担不利的法律后果。如：剥夺相对人的陈述和申辩权将导致行政处罚无效；泄露商业秘密后果严重的，将依据《中华人民共和国刑法》第二百一十九条追究刑事责任。

【法规链接】

● 《中华人民共和国行政处罚法》

第六条 公民、法人或者其他组织对行政机关所给予的行政处罚，享有陈述权、申辩权；对行政处罚不服的，有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

公民、法人或者其他组织因行政机关违法给予行政处罚受到损害的，有权依法提出赔偿要求。

第五条 【查处分离】实施环境行政处罚，实行调查取证与决定处罚分开、决定罚款与收缴罚款分离的规定。

【条文主旨】本条是对查处分离原则和罚缴分离原则的规定。

【条文理解】对权力及其行使程序进行适当的分解和分配，实现权力分段行使，形成相互制约和监督，有助于环境保护主管部门公平公正地实施行政处罚。因此，有必要结合行政处罚的实际，将环境行政违法案件的调查取证权与决定处罚权赋予不同的执法人员、将决定罚款权与收缴罚款权赋予不同的机构，以形成对行政处罚实施全过程的监督制约，预防执法腐败。

同时，环境行政违法行为种类繁多，环境法律规范内容较多，调查取证与处罚决定分别由不同执法人员来实施，客观上也细化了分工，提高了工作流程的专业化程度，还有利于统一有关尺度和标准。