国新办举行全国行政复议、行政应诉情况发布会

生态环境行政复议案件有较大增长

本报记者王玮北京报道 2018年发生的行政诉讼案件中，有68.4%的案件当事人没有选择行政复议，直接寻求司法救济。3月26日，在国新办举行的“2018年全国行政复议、行政应诉情况新闻发布会上，司法部副部长赵大程介绍，在当年办结的行政复议案件中，有34%的案件又进入行政诉讼程序，这表明，行政复议公信力今后还需要不断提高。

生态环境行政应诉案件同比增长54.6%

2018年，全国各级行政复议机关依法办理行政复议案件25.7万件，办结22.4万件。

近年来，随着“放管服”改革推进，行政执法重心继续向基层下移，执法重点继续从事前审批向事中、事后监管后移，行政复议案件分布也出现相应转移。

特别是营商环境重点领域行政争议明显下降，例如，工商领域行政复议案件数量下降38.3%，物价领域下降33.4%，交通运输领域下降28.9%，质检领域下降19.5%，商务领域下降11.7%，税务领域下降10.5%。

而与之相反的是，生态环境领域行政复议案件出现了较大幅增长。随着生态文明建设的不断深入推进，特别是中央部署开展污染防治攻坚战以来，生态环境监管部门按照源头严防、过程严管、后果严惩的总体要求，不断加大监管执法力度。随着执法覆盖面的扩大和执法数量、频率的加大，2018年，生态环境领域行政复议案件同比增长42.4%，行政应诉案件同比增长54.6%。

再一个增幅明显的是基层政府，自2014年以来，以县级政府及其组成部门和乡镇政府等基层政府为被申请人的行政复议案件年均增幅10.7%，2018年以基层政府为被申请人的复议案件占案件受理总数的55.3%。

司法部办理国务院行政复议裁决案件纠错率达18.7%

国务院行政复议裁决是最高行政机关依法作出的最终裁决，是人民群众和企业依法救济自身权益的最终渠道之一。2018年，司法部办理的国务院裁决案件涉及生态环境保护等多个领域，大多数案件法律关系复杂，专业性强，社会关注度高，因此办理非常慎重。

司法部坚持“复议为民”，办结国务院行政复议案件2536件，其中符合法定受理条件的国务院裁决案件522件；坚持“刀刃向内”，办理的国务院行政复议裁决案件纠错率达18.7%；坚持“源头预防”，制发国务院行政复议裁决意见书43份，约谈有关方面26次，使行政复议长出了倒逼依法行政的“牙齿”。此外，各级行政机关共办理一审行政应诉案件23.5万件，败诉率约14.7%。

为稳妥办理国务院行政复议裁决案件，司法部去年还派出38个工作组赴20个省区市和国务院部门实地核查证据，严把事实认定关，法律适用关，特别对涉及民生领域的案件加大审查力度。

例如在裁决维持某合法的环评批复的同时，针对申请人提出的涉案项目在施工中产生积水，影响村民出行和耕作的问题，司法部责成有关主管部门对这一问题依法调查处理，将群众合法权益落到了实处。

陕西省汉中市汉台区普法走基层活动近日在河东店褒国古镇启动。汉台分局通过有奖问答等形式向群众普及《环境保护法》《秦岭生态环境保护条例》等法律法规，以及餐厨垃圾分类、绿色生活小窍门等，倡导广大群众践行低碳环保的生活方式。 彭学坦 张雯杉摄影报道

同一环境违法行为，新旧法律规定不一致

用新法还是旧法？没那么简单

◆曹晓凡

以《环境保护法》的修订为标志，我国环境法正经历着一场变革，一系列环境法律法规陆续被修改。当这些新旧法律规范错综交合在一起，新旧法律冲突就成为必然，如果不澄清各规则的具体含义、适用范围，就会造成法律适用错误。本文结合实务，探讨如何处理新旧法律规范的冲突问题。

“从旧”规则

新法不得适用于其施行前已经发生且已终结的违法行为

“从旧”，是指如果新旧两个法律规范可适用于同一违法行为但不一致时，应选择适用旧法。

“从旧”规则，实际上是不溯及既往原则的另一种表述。

需要说明的是，新法不得适用于其施行前已经发生且已终结的违法行为。如某建设项目于2014年12月建成投产，但需要配套建设的环保设施未经验收，并于2017年10月1日前自动停产的，就应该适用旧法，即依据修改前的《建设项目环境保护管理条例》第28条的规定予以处罚。

“实体从旧”规则

本质上，和“从旧”规则是两个完全相同的规则

“实体从旧”规则是源自“从旧”规则的规则。本质上讲，“实体从旧”规则和“从旧”规则是两个完全相同的规则。由于不溯及既往原则本身就是一项仅约束实体法的原则，所以“实体从旧”规则是对“从旧”规则的解释性规则，具有相同的性质。

“行为时法优于审理时法”规则

也是对“从旧”规则的解释性规则，具有相同的性质

行为时法为旧法，审理时法为新法。其中，审理时为相关机关查处案件的时间，并不限于司法机关审理案件的时间。这一规则也是对“从旧”规则的解释性规则，具有相同的性质。

“新法优于旧法”规则

同一机关制定的，新旧规定不一致的，适用新的规定

《立法法》第92条规定：“同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定；新的规定与旧的规定不一致的，适用新的规定。”

这里要特别强调，相冲突的新旧两个法律规范必须是同一机关制定的。例如，对“未批先建”“未验先投”违法行为的处罚，《固体废物污染环境防治法》第69条（2005年4月1日起施行）和《建设项目环境保护管理条例》第23条第1款（2017年10月1日起施行）大不相同，但二者之间却不能用“新法优于旧法”的规则解决冲突，而应用“上位法优于下位法”规则予以解决。

而针对在饮用水水源保护区内设置排污口的违法行为，《水污染防治法》第84条（2018年1月1日起施行）和《水法》第67条（2002年10月1日起施行）都作了规定，适用谁？很明显，因为这两部法律均由全国人大常委会制定，属于可适用于同一违法行为的两个法律规范的不一致，所以优先适用新法，即《水污染防治法》第84条的规定。

“新法优于旧法”规则仅仅是一项适用规则，依然是对不溯及既往原则的具体应用，而不是对这一原则的有条件背离。与“从旧”规则相同的是，“新法优于旧法”规则也是在特定条件下才可使用的规则。

“从新”规则

属于不溯及既往原则的例外，如“法律解释从新”规则等

“从新”规则是与“从旧”规则相反的规则。“从新”规则与“新法优于旧法”规则不同，“新法优于旧法”规则依然是对不溯及既往原则的具体应用，而“从新”规则却是溯及既往的一种规则。实践中，总是对“从新”规则的适用范围设定一些条件。“从新”规则属于不溯及既往原则的例外，如“程序从新”规则、“法律解释从新”规则等。

“法律解释从新”规则是指法律解释规则的适用遵循“从新”规则。我国的法律解释分为法定解释和学理解释，而法定解释又可分为立法解释、行政解释和司法解释等几种。

其中，行政解释是指享有立法权的行政机关为了执行法律、法规以及上级行政机关制定的规章，对法律、法规以及上级行政机关制定的规章所作的解释。行政解释有时也发布专门的解释性文件，如生态环境部、国家发展和改革委员会《关于生态环境执法中建设项目“总投资额”认定问题的指导意见（试行）》（环政法[2018]85号）。

之所以赋予行政解释以溯及力，是因为行政解释是对如何正确理解和执行法律的具体规定，其内容是法律的已有意思，因而不具有独立的法律地位，应该具有被解释法律的效力。在时间上，应当追溯至被解释法律施行之日发生作用。

“从优（轻）”规则

是优先适用对当事人更有利或者处罚较轻的法律规范

“从优（轻）”规则，是指新旧两个法律规范均可适用于同一违法行为时，如果适用的效果在严厉程度上有优劣轻重之分时，优先适用对当事人更有利或者处罚较轻的法律规范。

如某“总投资额”为1亿元的房地产建设项目在没有办理任何环评手续的情况下于2017年9月1日开工建设，并于2018年3月31日建设完成，按照当时的《建设项目环境影响评价分类管理名录》（2017年版），应该报批环境影响评价报告表，按照《环境影响评价法》第31条第1款的规定，应处100万元以上500万元以下的罚款。

而按照现在的《建设项目环境影响评价分类管理名录》（2018年版），这个房地产项目属于环境影响评价登记表备案的项目，按照《环境影响评价法》第31条第3款的规定，应责令备案，处5万元以下的罚款。

按照“从轻”规则，2018年4月28日以后查处这一房地产项目时，就应该依据《环境影响评价法》第31条第3款的规定责令其备案，处5万元以下的罚款。

“从旧兼从优（轻）”规则

“从旧”规则是原则，“从优（轻）”规则是例外

“从旧兼从优（轻）”规则是由“从旧”规则与“从优（轻）”规则相结合的规则。“从旧”规则与“从优（轻）”规则的关系是：“从旧”规则是原则，“从优（轻）”规则是例外。

也就是说，对新法施行前的行为，原则上适用旧法（即行为时法），即新法原则上没有溯及力；若新法适用的效果较旧法更有利于当事人时，则适用新法。

如前述某建设项目于2014年12月建成投产，但需要配套建设的环保设施未经验收，并于2017年10月1日前自动停产的，现在查处时原则上应该适用旧法，即修改前的《建设项目环境保护管理条例》第28条的规定，责令其停止生产，可以处10万元以下的罚款。

若按照修改后的《建设项目环境保护管理条例》第23条第1款的规定，法律后果就是被责令限期改正，处20万元以上100万元以下的罚款；逾期不改正的，处100万元以上200万元以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他责任人员，处5万元以上20万元以下的罚款；造成重大环境污染或者生态破坏的，责令停止生产，或者报经有批准权的人民政府批准，责令关闭。

如果这个建设项目并未造成重大环境污染或者生态破坏的，就不会被责令停止生产。

对于小型建设项目来说，适用修改前的《建设项目环境保护管理条例》第28条规定的法律后果可能更优（轻），而对于特大型建设项目来说，适用修改后的《建设项目环境保护管理条例》第23条第1款规定的法律后果可能更优（轻）。

比较新旧法律规范对当事人是否更优（轻）时应当对所有相关法律规范作整体性考虑。当然，此处的整体性是指新、旧法各自的整体性。

需要特别说明的是，如果前述建设项目于2014年12月建成投产，而2017年10月1日后仍有生产行为，但需要配套建设的环保设施未经验收，则应当认定为这一建设项目违反环保设施“三同时”验收制度投入生产的违法行为一直处于连续或者继续状态，应当适用修改后的《建设项目环境保护管理条例》第23条第1款的规定（即行为时法）对其进行处罚。不属于“从旧兼从优（轻）”规则的适用范围。

作者单位：河北环境工程学院、河北渤海明达律师事务所

相关规则
新旧法适用

1. “从旧”规则
2. “实体从旧”规则
3. “行为时法优于审理时法”规则
4. “新法优于旧法”规则
5. “从新”规则
6. “从优（轻）”规则
7. “从旧兼从优（轻）”规则等

地方立法

黄山风景名胜区管理条例第五次修订实施

管委会应当制定环评管理办法

本报记者潘骞黄山报道 记者近日从黄山风景区管委会获悉，安徽省人大常委会已完成《黄山风景名胜区管理条例》修订，并公告发布实施。

修订旨在贯彻全国人大常委会关于生态文明建设法规清理的要求，落实省委省政府关于《安徽省生态保护红线》有关规定，按照“科学规划、统一管理、严格保护、永续利用”的原则，坚持问题导向，切实解决实际问题。

本次修订共涉及四个条款，一是在第六条新增第一款“黄山市人民政府、管委会应当构建以生态系统良性循环和环境风险有效防控为重点的生态安全体系，维护风景名胜区生态系统稳定，保持生物多样性、物种原真性。”

二是在第九条新增两款，即“风景名胜区内建设项目应当依法进行环境影响评价，未依法进行环境影响评价的建设项目不得开工建设。管委会应当制定《黄山风景名胜区建设项目环境影响评价管理办法》。”

三是将第十二条第六、七、八三款规定的禁止性活动分别修订为“（六）开山、采石、开矿、开荒、淘沙和取土；（七）修坟立碑；（八）修建储存爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性物品的设施。”

四是新增一条作为第三十一条，即“违反本条例第二十一条第一款规定，经营单位和个人未按规定的地点经营的，由管委会责令改正；拒不改正的，处以一百元以上五百元以下罚款。”

下一步，黄山风景区管委会将抓好学习宣传，进一步强化系统保护，强化执法监管，保障生态安全底线和生命线安全，守护黄山的青山绿水蓝天白云，努力打造生态文明建设的黄山样板。

据了解，《黄山风景名胜区管理条例》于1989年4月经安徽省人大常委会颁布实施，黄山成为国内第一个通过专门的地方性法规来加强保护管理的山岳型风景名胜区，创造性地建立了景点封闭轮休、古树名木特级保护等制度，为黄山风景区科学发展奠定了坚实的法律基础。

据悉，《黄山风景名胜区管理条例》分别于1997年、2006年、2010年、2014年进行了四次修订。

基层有问

1. 某畜禽养殖企业环评批复的污染防治技术是粪污还田，不外排。后通过竣工环保验收。问题是，这个企业将粪污排入其流转经营的农地晾晒、翻耕（企业对农地不种植）。雨季时粪污经雨水冲刷流入地表径流。天晴后企业再如上操作，循环往复。请问，这是否能认定为偷排行为并进行行政处罚？

2. 某县有一家电镀企业，上面检查时治理设施正常运行，但发现一名工人正在焊接货箱，未配套污染防治设施，上面定性治理设施缺失。为此，特请教非企业主要工艺，仅为偶然排污，这需要处罚吗？

3. 探讨：火电厂进行超低排放改造后，超标处罚是按火电厂排放标准处理还是按超低排放标准处理？

4. 一企业把废酸交同一园区的另一企业污水站帮忙处理（该污水站有处理能力）不收费，但两企业法律上没有任何关系。直接按固废法“将危险废物提供或者委托给无经营许可证的单位从事经营活动的”这条罚吗？是否有这方面的解释？

“基层有问”关注执法中的具体问题，欢迎各地环境执法人员就问题发表意见建议。本栏目投稿邮箱：xfyfzw@sina.com

有问有答

◆李延松

◀2019年3月1日6版

第一个问题，生态环境部门的工作目标是环境质量的改善，此养殖场行为明显对水环境质量的改善起到负面作用。

首先，其行为属于排污行为。这个养殖场有环评批复，肯定属于规模化畜禽养殖，根据《畜禽规模养殖污染防治条例》第十六条规定“国家鼓励和支持采取种植和养殖相结合的方式消纳利用畜禽养殖废弃物，促进畜禽粪便、污水等废弃物就地就近利用。”这个养殖场没有种植业务，所以不认定为国家鼓励行为。

此外，国务院办公厅《关于加快推进畜禽养殖废弃物资源化利用的意见》明确规定了废弃物要资源化利用。但这个养殖场的废弃物明显不是资源化利用，而是将流转来的土地作为污染物排放的收纳地块，明显具有排放污染物的主观故意。

其次，根据《畜禽规模养殖污染防治条例》第四十条第二项规定，从事畜禽养殖活动或者畜禽养殖废弃物处理活动，未采取有效措施，导致畜禽养殖废弃物渗出、泄漏的，应当按照《水污染防治法》第八十三条第（三）项，采用逃避监管的方式排放污染物进行查处。

因此，应当对这个养殖场排放的污染物进行采样监测，同时依据《行政主管部门移送适用行政拘留违法案件暂行办法》第五条，将案件移送公安机关。

第二个问题，1.这家企业存在违法行为。依据《环境影响评价法》第二十四条第一款规定，企业工艺发生变化需要重新报批环评文件。根据《建设项目环境保护分类管理目录》，金属制品制造行业仅切割组装之外的均需要办理报告表或者报告书，何况有焊接工艺，焊接烟气也没有收集处理。

2.上级定性也没有问题。术业有专攻，需要焊接应该委托给专业机构进行，专业的机构有专业的设备，配有专业的污染防治设施，才能对环境有效保护。

3.是否需要处罚，笔者建议，如果企业确实是临时设施，责令立即停止违法行为，拆除焊接设施，恢复原状。

电镀行业监管一直很严格，这家企业既然存在也肯定是经过当地几轮整治后符合标准才存在的，项目环评、批复、验收也肯定是齐全的，如果已经通过验收，那么焊接工序相当于新增工艺未批先建，依据《环境影响评价法》第三十一条规定给予投资额1%~5%的处罚，新增的焊接工艺投资额也不是太大，个人建议可以适用行政处罚简易程序，对当事人进行适当惩戒。

第三个问题，根据印发的《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》，到2020年，具备改造条件的燃煤电厂全部完成超低排放改造，重点区域不具备改造条件的高污染燃煤电厂逐步关停。

根据《建设项目环境保护分类管理名录》第99项，实施脱硫、脱硝工程的需要办理环境影响评价报告表。火电行业实施改造前按照规定需履行环评审批手续，环评批复中会规定其排放标准，企业就应该按照批复的排放标准实施，如果超标应当按照超低排放标准处理。

第四个问题，第一，这个污水处理站没有危险废物经营许可证，而当事人明明知道却还是擅自将废酸交由其处置，应实行一案双查，不仅要立案调查废酸产生企业，也要按照固废法对污水处理站未申报处理危险废物或者未实行转移联单制度等进行立案调查。建议联合公安机关对两家当事人详细调查，确定处置数量。

第二，问题中关于污水站是否有处理能力和是否收取费用，笔者有不同意见。

理由一，既然废酸是危险废物，其中的污染物就不仅仅是pH，还含有重金属等其他污染物，污水站应没有处理能力。

理由二，两家企业既然没有关系，那么污水站帮忙处理废酸的动机难以理解，也有可能就是规避固废法中关于“经营活动”的行为。一旦查实非法处置超过3吨，且有经营活动，那么这个污水站应承担刑事责任。

作者单位：江苏省宿迁市生态环境局宿城分局