

1-4月,全国按日连续处罚67件;查封、扣押1928件;限产、停产289件;移送行政拘留703起

# 查封扣押案为何遥遥领先?



◆曹晓凡

生态环境部日前向媒体通报,2020年1-4月,全国共查处适用四个配套办法案件2986件。其中,按日连续处罚案件67件,罚款金额6427.8万元;查封、扣押案件1928件;限产、停产案件289件;移送行政拘留案件703起。

笔者注意到,自2015年新环保法及配套办法实施以来,查封、扣押案件数量一直稳居适用四个配套办法案件的榜首位置,并且遥遥领先。

## 实施查封、扣押的条件是违法排污,造成或可能造成严重污染

查封、扣押属于行政强制措施,《行政强制法》第二条规定,行政强制措施,是指行政机关在行政管理过程中,为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等情形,依法对公民的人身自由实施暂时性限制,或者对公民、法人或者其他组织的财物实施暂时性控制的行为。

查封和扣押是生态环境主管部门在调查取证过程中使用的有效行政强制措施,对当事人利益影响巨大。一旦运用不当,将可能造成当事人的重大损失和

不好的社会影响。因此,实施查封、扣押等行政强制措施,必须有法律、法规的明确规定。

根据《环境保护法》第二十五条规定,实施查封、扣押的条件是违法排污,造成或可能造成严重污染,两个条件需要同时满足,并非所有的违法排污都可以实施查封、扣押。

违法排污是一项范围比较宽的条件,既包括超标、超总量排放污染物,也包括未经环评审批、验收等手续而排放污染物等。而“造成严重污染”情形的认定,“两高”关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释有具体规定。

至于何为可能造成严重污染的情形,《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》第四条遵循立足实际、从严设置原则,同时注重与《环境保护法》新增的按日连续处罚等其他措施有所区别又在统一,将这一条件具体细化为六种具备必要性和紧迫性特征的适用情形。

《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》第四条明确规定了属于适用查封、扣押的具体情形,即“排污者有下列情形之一的,环境保护主管部门依法实施查封、扣押:

- (一)违法排放、倾倒或者处置含传染病病原体的废物、危险废物、含重金属污染物或者其他持久性有机污染物等有毒有害物质或者其他有害物质的;
- (二)在饮用水水源一级保护区、自然保护区核心区违反法律法规规定排放、倾倒、处置污染物的;
- (三)违反法律法规规定排放、倾倒化工、制药、石化、印染、电镀、造纸、制革等工业污泥的;
- (四)通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据,或者不正常运行防治污染设施等逃避监管的方式违反法律法规规定排放污染物的;
- (五)较大、重大和特别重大突发环境事件发生后,未按照要求执行停产、停排措施,继续违反法律法规规定排放污染物的;

(六)法律、法规规定的其他造成或者可能造成严重污染的违法排污行为。

反过来讲,如果没有法律、法规的明确规定,就不得实施查封、扣押等行政强制措施。

## 实施查封、扣押既要防“乱”和“滥”的问题,也要防“软”的问题

执法实践中,有大量实施查封、扣押的案件适用的是《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》第四条第(六)项的规定,即“法律、法规规定的其他造成或者可能造成严重污染的违法排污行为”。

需要说明的是,适用该项规定实施查封、扣押,需要法律、法规的明确规定。

例如,《大气污染防治法》第三十条规定:“企业事业单位和其他生产经营者违反法律法规规定排放大气污染物,造成或者可能造成严重大气污染,或者有关证据可能灭失或者被隐匿的,县级以上人民政府生态环境主管部门和其他负有大气环境保护监督管理职责的部门,可以对有关设施、设备、物品采取查封、扣押等行政强制措施。”

又如,《土壤污染防治法》第七十八条规定:“企业事业单位和其他生产经营者违反法律法规规定排放有毒有害物质,造成或者可能造成严重土壤污染的,或者有关证据可能灭失或者被隐匿的,生态环境主管部门和其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门,可以查封、扣押有关设施、设备、物品。”

再有,新修订的《固体废物污染环境防治法》第二十七条规定:“有下列情形之一,生态环境主管部门和其他负有固体废物污染环境防治监督管理职责的部门,可以对违法收集、贮存、运输、利用、处置的固体废物及设施、设备、场所、工具、物品予以查封、扣押:(一)可能造成

证据灭失、被隐匿或者非法转移的;(二)造成或者可能造成严重环境污染的。”

《水污染防治法》《环境噪声污染防治法》《放射性污染防治法》《海洋环境保护法》《环境影响评价法》《建设项目环境保护管理条例》等,无相关规定。

从上述规定可以看出,关于适用情形,无论是《环境保护法》还是各单行法,均将“违法排污,造成或可能造成严重污染”的情形规定为可以实施查封、扣押的情形。

《大气污染防治法》《土壤污染防治法》和《固体废物污染环境防治法》又将“有关证据可能灭失或者被隐匿的”情形规定为可以实施查封、扣押的情形;《固体废物污染环境防治法》还单独将“可能非法转移的”情形规定为可以实施查封、扣押的情形。

关于查封、扣押的对象,无论是《环境保护法》还是各单行法,均将“设施、设备”列为查封、扣押的对象;《大气污染防治法》《土壤污染防治法》和《固体废物污染环境防治法》又将“物品”列为实施查封、扣押的对象;《固体废物污染环境防治法》又单独将“场所、工具”列为查封、扣押的对象。

原环境保护部环境监察局编写的《〈环境保护法〉四个配套办法释义》(2015年版)早就强调,查封、扣押作为行政强制措施,涉及的主要是“官民”关系,在实践中,既存在“乱”和“滥”的问题,也存在“软”的问题。

该释义指出,有的行政机关实施查封、扣押,不是为了实现法定目的,而是为了实现其他行政管理目的,乱用和滥用查封、扣押,侵害了公民的合法权益,难以建立和谐的“官民”关系,不利于构建和谐社会。有的行政机关怕事不作为,对违法行为长期姑息,没有及时依法实施查封、扣押制止违法行为,这种“软”实施使正常社会秩序不能得到维护,妨碍多数人的生活和工作,最终损害公共利益,也不利于构建和谐社会。

作者单位:河北环境工程学院、湖南中奕律师事务所

## 纳管企业超标排放如何依法查处?

孙贵东

近日,某县生态环境执法部门对一起涉嫌超标排放水污染物的违法行为进行立案、调查和讨论研究。在案件审查和集体讨论研究中,存在以下三个焦点问题。

**问题一:案件是否移交有关部门调查处理?**

根据《水污染防治法》《城镇排水与污水处理条例》及《关于废水纳管城市污水处理厂排放行为行政处罚法律适用问题的复函》(环办政法函[2018]122号),企业向污水集中处理设施超标排放废水,生态环境主管部门与城市管理或者住建部门都有管辖权。此案是否需要移交城市管理部门调查处理成焦点。

**问题二:将违法行为认定为超标排放水污染物是否合适?**

由于涉事企业废水并非直接排

入环境,而是排入污水管网进而进入污水处理厂作进一步处理后排入环境,属于间接排放。是依据《水污染防治法》第八十三条第二项将违法行为认定为超标排放水污染物,还是依据第四项按照“未按照规定进行预处理,向污水集中处理设施排放不符合处理工艺要求的工业废水”进行调查处理,也是一个讨论焦点。

**问题三:如果按照超标排放水污染物调查处理,依据什么排放标准衡量认定超标情况?**

有的认为,该企业将生产废水排入污水管网应当依据《污水排入城镇下水道水质标准》(GB/T31962-2015)来衡量其超标与否;有的认为,该企业属于制革及毛皮加工行业,应当执行行业标准按照《制革及毛皮加工工业水污染物排放标准》(GB 30486-2013)来认定其超标情况。

## 对以上争论焦点问题的几点建议

### 不建议移交案件

《水污染防治法》第五十条第三款和《城镇排水与污水处理条例》第三十四条均规定,生态环境主管部门应当对城镇污水集中处理设施的出水水质和水量进行监督检查。

结合《水污染防治法》第八十三条第(四)项规定可以看出,生态环境主管部门负有双重法定监管职责,一是查处“企业事业单位或者其他生产经营者违反本法规定,未按照规定进行预处理,向污水集中处理设施排放不符合处理工艺要求的工业废水的”违法行为;二是查处“城镇污水集中处理设施超过水污染物排放标准排放水污染物的”违法行为。

因此笔者认为,生态环境主管部门在日常执法检查中发现企业向污水集中处理设施超标排放废水,如果不履行法定职责依法进行查处,而将案件移交城市管理部门或者住建部门,不仅不合法而且是典型的不作为。

### 依据水污染防治法第八十三条第四项处罚

那么,生态环境主管部门应当如何依法对其进行调查处理呢?是按照超标排放水污染物还是“未按照规定进行预处理,向污水集中处理设施排放不符合处理工艺要求的工业废水”进行立案调查处理呢?

《关于废水纳管城市污水处理厂排放行为行政处罚法律适用问题的复函》指出:“对违反《中华人民共和国水污染防治法》的规定排放污水的,由环境保护主管部门处罚”。这其中的“规定”应当理解为第八十三条第二项“超过水污染物排放标准或者超过重点水污染物排放总量控制指标排放水污染物的”还是第四项“未按照规定进行预处理,向污水集中处理设施排放不符合处理工艺要求的工业废水的”?

《立法法》第九十二条规定: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。

笔者认为第四项相对于第二项是针对向污水集中处理设施排放废水企业的特别规定,应当适用该项进行立案调查处理。而第二项应当作为对污水处理厂等集中收集处理设施是否达标排放的依据。

据笔者掌握的情况,目前有很多环境执法部门调查处理该类违法

行为都是依据第四项,比如,余姚市环境保护局调查处理的“柳惠林未按照规定进行预处理,向污水集中处理设施排放废水案”、淄博市生态环境局沂源分局调查处理的“淄博汇佳橡胶新型材料有限公司未按照规定进行预处理,向污水集中处理设施排放不符合处理工艺要求的工业废水案”、宁海县环境保护局调查处理的“宁波金时家居用品有限公司未按规定进行预处理排放不符合要求的工业废水案”等。

这样既可以进一步明确排污企业、污水处理厂的污染治理责任,督促其履行各自的水污染物治理责任,更为重要的是这样会使执法体现“过罚相当原则”更加合法合理,特别是可以避免将“直接超标排放”与“间接超标排放”而最终排放环境的废水不超标”按照同样的依据、标准进行处罚等不合理、不当问题。

### 优先适用行业排放标准

最后,在污染物排放标准适用方面,该企业主要涉嫌氨氮超标。《关于纳管排污单位氨氮执行标准的复函》(环函[2004]454号)规定:具体到污水中的氨氮,《污水排放综合标准》(GB8978-1996)没有限值,可暂时执行建设部《污水排入城市下水道水质标准》(CJ3082-1999)。排污企业所属行业,有行业污水排放标准且行业标准有具体规定的,应执行行业标准。

由于该企业属制革及毛皮加工企业,所以应当以《制革及毛皮加工工业水污染物排放标准》(GB 30486-2013)而不是《污水排入城市下水道水质标准》来衡量认定其废水超标情况。

污染物排放标准的适用问题是环境执法中需要注意的问题,适用标准错误不仅会影响“超标多少”更可能决定“超不超标”。从某种意义上讲,排放标准适用错误会给环境执法造成与法律适用错误类似的不利法律后果。环境执法部门要严格按照有关排放标准适用的原则及具体要求,准确适用污染物排放标准,避免执法上的被动与不利。



### ◆本报记者张铭贤



# 河北立法推进非煤矿山环境治理

建材和化工矿山首次纳入监管范围

作为矿业大省,河北矿产资源丰富,铁矿产量连续23年全国第一,2018年底全省共有非煤矿山2298座,目前还有责任主体灭失的固体露天矿山2682处。

多年来,一些地区矿产资源利用时间长、开发强度大,导致生态环境遭到一定程度的破坏。同时,多部门“九龙治水”式的管理方式,致使一些矿山缺乏管理与监管,亟须立法推动解决这一问题。

近日,河北省十三届人大常委会第十七次会议表决通过《河北省非煤矿山综合治理条例》(以下简称《条例》),将于2020年10月1日起施行。《条例》首次从立法层面探索破解制约矿山治理难题,填补了河北省在这一领域的法规空白。

## 非煤矿山治理谁来管?

《条例》所称的非煤矿山,是指能源矿产、水气矿产之外的金属和非金属矿山。

《条例》首次明确,由县级以上人民政府自然资源主管部门负责统筹协调非煤矿山综合治理和行业管理工作,负责非煤矿山综合治理和行业监督管理。

“此举一是使占比非煤矿山近五成的建材和化工矿山首次纳入监管范围,二是管理职责更明晰,今后自然资源主管部门要进行从开矿到治理的全过程管理。”河北省人大常委会法工委法规一处处长刘汉春指出。

河北省自然资源厅副厅长张淑云认为,“《条例》在非煤矿山治理责任、治理主体、治理措施等方面有多项创新性规定,对河北省全面改善矿山生态环境,提高矿产资源集约节约开发利用水平意义重大。以《条例》出台为契机,河北省将抓紧研究制定相关配套政策,完善矿产资源宏观调控机制,研究制定非煤矿山综合治理规划和行业发展规划,促进资源环境承载力与矿山开发规模相适应。”

## 非煤矿山谁负责治理?

“坚持‘谁开发、谁治理’的原则,《条例》首次明确企业是矿山治理的责任主体。”河北省人大常委会法制工作委员会副主任何书堂介绍说,《条例》严格落实矿山企业保护与治理的主体责任,推动企业综合治理制度建设,提高企业综合治理水平。

“围绕企业治理责任主体灭失或者不明的非煤矿山地质环境治理问题,《条例》提出,构建政府主导、政策支持、社会

参与、开发式治理、市场化运作的治理新模式。”何书堂介绍说,《条例》一是明确县级以上人民政府及其有关部门应当制定具体政策措施,鼓励企业治理责任主体灭失或者不明非煤矿山开展多元化治理;二是规定县级以上人民政府应当统筹利用财政资金,推进企业治理责任主体灭失或者不明非煤矿山综合治理;三是坚持因地制宜,“宜林则林,宜草则草”,采取多种措施推进责任主体灭失或者不明非煤矿山的治理与修复绿化。

在明确无主矿山治理责任人的同时,《条例》还首次明确了无主矿山治理重点区域,河北省将优先治理国家公园、自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区、生态脆弱区等区域内以及已划定的生态控制线、生态保护红线范围内,或者铁路、高速公路、国道、省道两侧无主矿山。

## 治理举措如何落实?

为确保各项治理举措以及矿山开采中污染防治举措落实到位,《条例》强化

了法律责任追究,规定企业在矿山关闭前未完成治理工作的,由县级以上人民政府有关部门责令限期改正;逾期仍未治理的,由有关部门委托具有治理能力的单位代为治理,所需费用由企业承担;拒不支付费用的由法院强制执行。

《条例》还规定,非煤矿山企业未采取相关措施控制、减少粉尘和大气污染排放的,由县级以上人民政府生态环境主管部门责令改正,处二万元以上二十万元以下的罚款;拒不改正的,责令停产整治。

此外,《条例》还强化了源头管控措施,落实规划管理,建立起非煤矿山企业综合治理的失信联合惩戒机制;对超范围采矿、危险方式作业、侵占损坏损毁非煤矿山地质环境监测设施等行为,规定了严格的法律责任,加大处罚力度,提高违法成本,确保条例刚性和约束力。

张淑云表示,贯彻落实《条例》,河北将全面清理整治规范矿产开发,综合治理责任主体灭失矿山迹地,为美丽河北建设提供坚实生态保障。

中国环境报公益发布

# 请规范利用处置危险废物!

我国对危险废物污染防治实行“减量化、资源化、无害化”原则:

- 减少危险废物的产生量和危害性;
- 充分合理利用危险废物;
- 不能利用的危险废物应当进行无害化处置;
- 收集、贮存、运输、利用、处置危险废物的全过程,均应当遵从无害化的要求,采取措施防止或者减少危险废物对环境的污染,保障人体健康。

