

环境保护部关于《环境保护部关于修改〈环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法〉的决定（征求意见稿）》的编制说明

为加强对超标、超总量违法排污行为的监管，反映大气污染防治法、水污染防治法修订成果，发挥限制生产、停产整治措施的惩戒警示作用，进一步增强实用性和可操作性，我部拟对《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》（环境保护部令第30号，以下简称《办法》）进行修改，起草了《环境保护部关于修改〈环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法〉的决定（征求意见稿）》，现将有关情况说明如下：

一、基本情况

《中华人民共和国环境保护法》第六十条规定了对排污者超标、超总量排污行为采取限制生产、停产整治措施。《办法》作为配套规定，细化了适用情形，规范了实施程序，对各地办理超标、超总量排污案件起到了重要规范和推动作用。2016年，全国各级环保部门办理限产、停产案件共5673件，同比上升83%，占环境保护法配套办法各类案件总数的25%。具体来看，停产整治措施占比约84%，限制生产措施占比约16%。从适用情形来看，限产、停产案件中适用“法律、法规规定的其他情形”的案件占比45%；适用“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排放污染物，超过污染物排放标准的”情形占比 26%；适用“排污者超过污染物排放标准或者超过重点污染物日最高允许排放总量控制指标的”情形占比 18%。从实施情况看，限产、停产措施案件逐年大幅增长，在环境保护法配套办法各类案件中占有重要地位，为制止并督促企业改正超标、超总量排污行为发挥了重要作用。

《办法》实施两年多来，在环保执法实践中也暴露出一些问题，例如有的企业停产整治走过场，今天停产明天复产；有的企业不深刻汲取被责令限制生产、停产整治的教训，在三十日的跟踪检查期限结束后，再次出现环境违法行为。人民大学法学院课题组对《办法》实施情况评估结果也提出，有必要尽快对《办法》进行修订，衔接新修订的环保单行法规，修改部分陈旧规定。

二、修改的必要性

一是修改《办法》是补充漏洞，限制自由裁量的需要。对全国各级环保部门《办法》实施情况的评估显示，由于《办法》未明确规定停产整治措施的期限，部分企业利用这个漏洞，通过在实施停产后随即恢复生产的方式，逃避整治要求，严重削弱停产整治措施的严肃性和实施效果。同时，也可能导致地方环保部门选择性适用停产整治措施，为企业迅速恢

复生产提供便利。因此，有必要尽快完善停产整治措施的期限，限制地方环保部门自由裁量，确保停产整治措施效果。

二是修改《办法》是强化停产整治措施的惩戒警示作用的需要。根据评估结果，2016年全国范围内排污者被实施按日连续处罚、查封扣押、限产停产、移送行政拘留等措施后，再次被处以行政处罚或被采取行政强制措施的比例（即违法反弹率）平均为2.86%，而限产、停产措施的违法反弹率为3.5%，高于各类措施的平均水平，远高于移送行政拘留措施1.49%的违法反弹率和查封扣押措施1.64%的违法反弹率。说明相比其他措施，限产、停产措施对违法企业的惩戒警示作用并未充分发挥，有必要通过修改《办法》，进一步发挥停产整治措施的惩戒警示作用。

三是修改《办法》是衔接新的法律规定的需要。《办法》实施后，大气污染防治法、水污染防治法等单行环保法律进行了重大修改，新修订的大气污染防治法、水污染防治法对环境保护法中限制生产、停产整治措施的适用情形进行了扩展；新修订的《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》删除了关于持久性有机污染物的表述。这都需要通过及时修改《办法》，予以补充和衔接。

三、修改的过程

2017年2月，我部启动了《办法》修改工作，邀请环境

法学专家召开咨询会，对修改思路和主要内容进行讨论，起草了初稿；

2月28日，我部邀请法学专家、律师和一线环境执法和法制部门同志召开座谈会，对初稿进行了讨论，完善形成了讨论稿；

4-5月，向全国环保系统征求意见；

6-8月，对相关意见进行汇总分析，并对新修订公布的水污染防治法进行研究，结合各单位意见进一步修改完善；

9月4日，部长专题会审议决定公开征求意见。

四、修改的内容

《环境保护部关于修改〈环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法〉的决定（征求意见稿）》共十三项修改内容，拟修改后的《办法》共四章二十一条，自公布之日起实施。修改的主要内容如下：

一是增加、修改适用停产整治的情形，实现与新修订法律法规和其他规定的衔接。吸纳大气污染防治法、水污染防治法修订成果，在第六条中增加无证排污、以逃避监管方式排污等情形；同时，相应的在第一条立法依据和第二条适用范围中增加等外规定。与按日连续处罚制度和污染源在线自动监控要求衔接，在第六条中增加因超标排放被实施按日连续处罚和污染源在线自动监控数据多次超标的情形。

二是分类设定停产整治的期限，完善制度设计。在现行

《办法》第十五条增加一款，针对第六条规定的不同情形，规定了停产整治的期限要求，其中对无证排污、以逃避监管方式排污、因超标排放被实施按日连续处罚和污染源在线自动监控数据多次超标的情形规定停产整治的期限为三个月。与此呼应，在第十七条中增加排污者“在限制生产、停产整治期限结束后”才能进行整改完成备案并解除相关措施的规定，在第四条中增加对限产、停产期限的信息公开要求，从而完善整治期限的制度设计。

三是删除环保部门后督察、跟踪检查的规定，提升执法效能。《办法》实施以来，基本没有适用“停产整治决定解除后，跟踪检查发现又实施同一违法行为的”而被停业、关闭的案件。部分地方环保部门提出，现行《办法》第十九条、第二十条关于对排污者履行限制生产、停产整治措施的情况进行后督察、在解除相关措施后三十日内进行跟踪检查的规定，束缚了执法人员手脚，容易导致企业应付检查，同时关于后督察也有专门规定不必重复规定。经研究，我们拟删除这两个条文，同时，新增一条作为第十九条，对环保部门在限产、停产期间和解除后的监督检查进行概括性规定。同时将现行《办法》第八条中“跟踪检查”的表述修改为“监督检查”，并规定“停产整治决定解除后，一年内又实施同一违法行为”作为适用停业、关闭的情形。

四是删除部分过时的表述。现行《办法》制定过程中，

为衔接排污许可制度，我们吸取有关部门意见，在第五条、第十六条中使用了“重点污染物日最高允许排放总量控制指标”的表述。在实践中，没有其他配套规定作出解释说明，导致2016年全国适用“超过重点污染物日最高允许排放总量控制指标”的案件数量仅为6件。同时，行政许可制度改革也不再使用这样的表述。为此，我们删除了现行《办法》中第五条、第十六条的相关表述。

五是其他修改。将现行《办法》第七条、第八条的位置对调。在第十三条责令限制生产决定书和责令停产整治决定书中增加统一社会信用代码、排污许可证编号的规定；在第十六条中，将现行条文“委托有条件的环境监测机构开展监测”修改为“委托环境监测机构开展监测”，并明确了整改完成后的监测要求。