

# 生态环境法律体系与企业 环境违法风险点

市生态环境局执法总队

2021年4月



# 交流内容

---

**第一部分 生态环境法律体系**

**第二部分 主要环境管理制度**

**第三部分 常见环境违法风险点**

# 第一部分

# 生态环境法律体系

# 法的位阶

根据《中华人民共和国立法法》广义法律包括：



- **特殊性**：政府及其部门制定的“红头文件”虽不属于法律范畴，但目前仍起到重要作用

## 国家

- 《中华人民共和国环境保护法》
- 《中华人民共和国大气污染防治法》等环境要素单行法
- 《排污许可管理条例》

## 上海市

- 《上海市环境保护条例》
- 《上海市饮用水水源保护条例》

# 法律适用的一般规则

## 绝对下位服从上位规则

- 法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章。
- 行政法规的效力高于地方性法规、规章。
- 地方性法规的效力高于政府规章

## 裁决规则

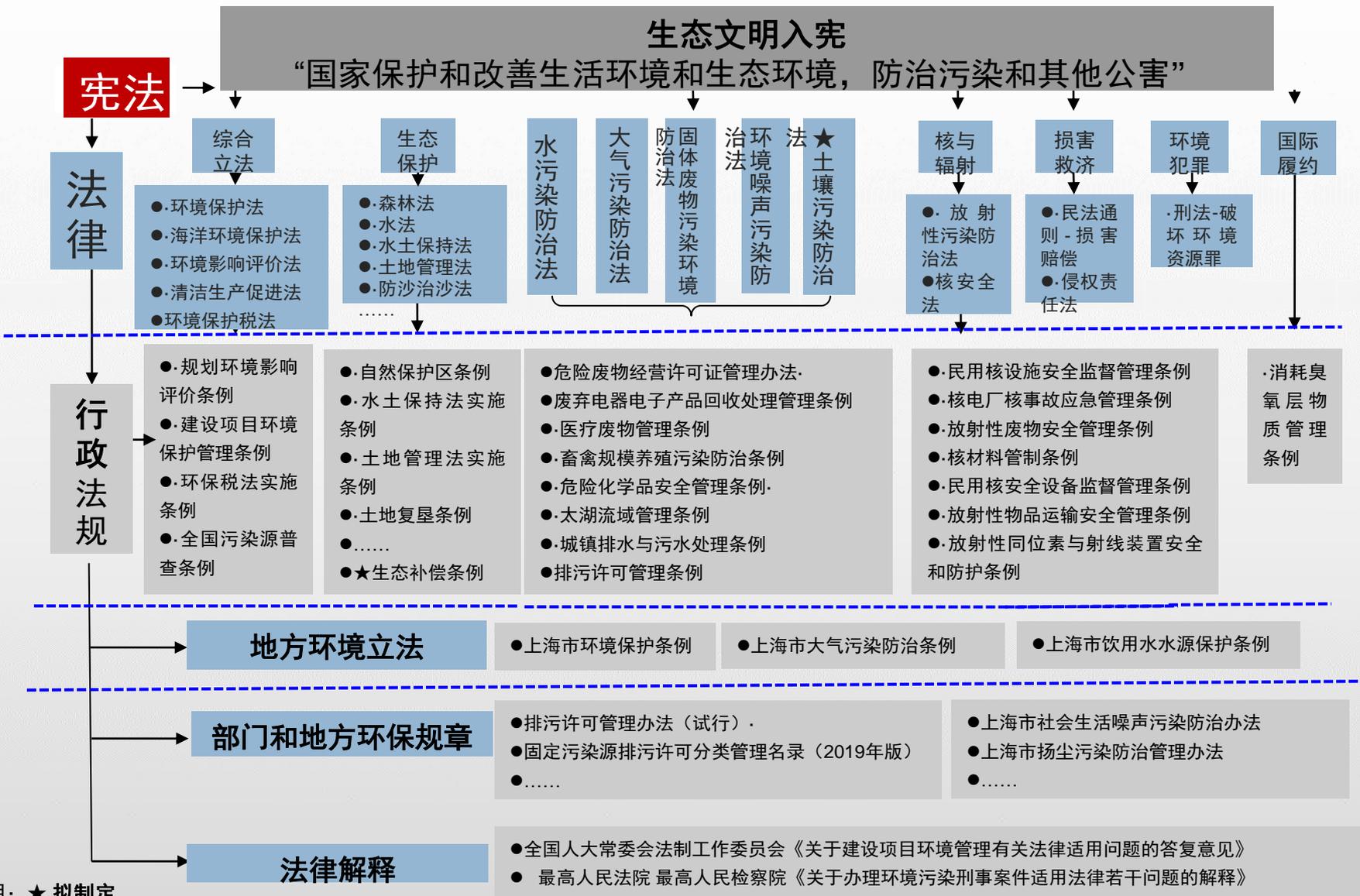
- 部门规章和政府规章不一致，国务院裁决
- 地方性法规和部门规章不一致，国务院、全国人大常委会裁决

# 例外

## 个别条款适用规则：

- 《环保法》第十六条：对国家污染物排放标准中已作规定的项目，可以制定严于国家污染物排放标准的地方污染物排放标准。
- 《环保法》第五十九条：地方性法规可以根据环境保护的实际需要，增加第一款规定的按日连续处罚的违法行为的种类。

# 现有生态环境法律体系



说明：★ 拟制定

# 法制保障：密、严、实

- **立法**：《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《环境影响评价法》《建设项目条例》、《固体废物污染环境防治法》**修订**。《土壤污染防治法》、《环境保护税法》《排污许可管理条例》**制定出台**。  
地方上，《上海市大气污染防治条例》《上海市环境保护条例》修订。
- **政策**：先后出台《关于加强环境监管执法的通知》，《关于加快推进生态文明建设的意见》，1+6生态文明改革组合拳，《控制污染物排放许可制实施方案》，《生态损害赔偿制度改革实施方案》等。
- **司法**：环境污染犯罪两高司法解释。

# 立法取向:

## 1、强调绿色发展

从生产方式和生活方式转变角度推动绿色发展。

## 2、强调社会共治

从政府、企业、社会三个方面，落实各自的权利和义务。

## 3、督企和督政并重

监管重点从单一督企转向督企与督政并重，建立了督察制度。

## 4、监管方法上注重综合手段

从以行政手段（处罚）为主，转向行政手段和经济手段并重。除加大处罚力度外，注重绿色信贷、差别化电价、污染第三方治理等手段运用。

## 5、强化目标管理

对企业的管理更多体现目标管理，弱化对企业的过程管理，如不突出强调污染治理设施是否正常运行，要求企业排放符合规定要求，达不到要求的，停产整治。

## 6、严格法律责任

提高环境违法成本，从行政处罚、民事责任、刑事追究三方面加大违法的惩处力度，力求“过罚相当”，达到完全剥夺甚至超过环境违法所获得的利益。

## 第二部分

# 主要环境管理制度

# 制度体系：环评管准入、许可管排污、执法管落实

## 源头准入制度

- 生态红线制度、产业调整制度
- 环境标准
- 环境影响评价制度、“三同时”制度、区域限批制度
- **排污许可证和总量控制制度（核心）**
- 环境税制度

## 日常管理制度

- 环境监测制度、环境台账管理制度
- 大气、水、土壤、固废污染防治措施
- 第三方治理制度
- 环境信用、信息公开制度

## 责任追究制度

- 行政责任追究
- 刑事责任追究
- 民事责任追究

# 环境标准

## 环境保护标准定义：

为防治环境污染，保护公众健康、生态环境、社会物质财富及福利，对环境质量要求、污染源排放限制、环境监测等环境保护工作中需要统一的技术与管理要求，依据法定程序制定的各类规范性文件的统称  
--- 《环境标准管理办法》

**环境质量标准**：国家为保护人群健康和生存环境，对污染物（或有害因素）容许含量（或要求）所作的规定。是衡量环境是否受到污染的尺度，是环境规划、环境管理和制订污染物排放标准的依据。

## 改善环境质量-管理目标

**污染物排放标准**：是国家对人为污染源排入环境的污染物的浓度或总量所作的限量规定。是实现环境质量标准的重要保证，也是控制污染源的重要手段。

## 全面达标排放-管理底线

监测方法类标准和技术规范是具体的技术要求。

# 国家环境保护标准体系

国家环境  
保护标准

GB

HJ

环境质量标准

水环境质量标准  
(地表水、地下水、海水)

特定用途水质标准  
(农田灌溉、渔业)

环境空气质量标准

特定场所空气质量标准  
(室内、乘用车内)

土壤环境质量标准

环境噪声与振动标准

核辐射与电磁辐射标准

污染物排放标准

水污染物排放标准

行业、综合

大气污染物排放标准

固定源(行业&综合)、移动源

环境噪声排放标准

工业、建筑、交通、社会生活

固体废物污染控制标准

生活垃圾、一般工业固废、危  
险废物、协同处置、资源化

放射性污染控制标准

环境监测类标准

监测技术规范

分析方法标准

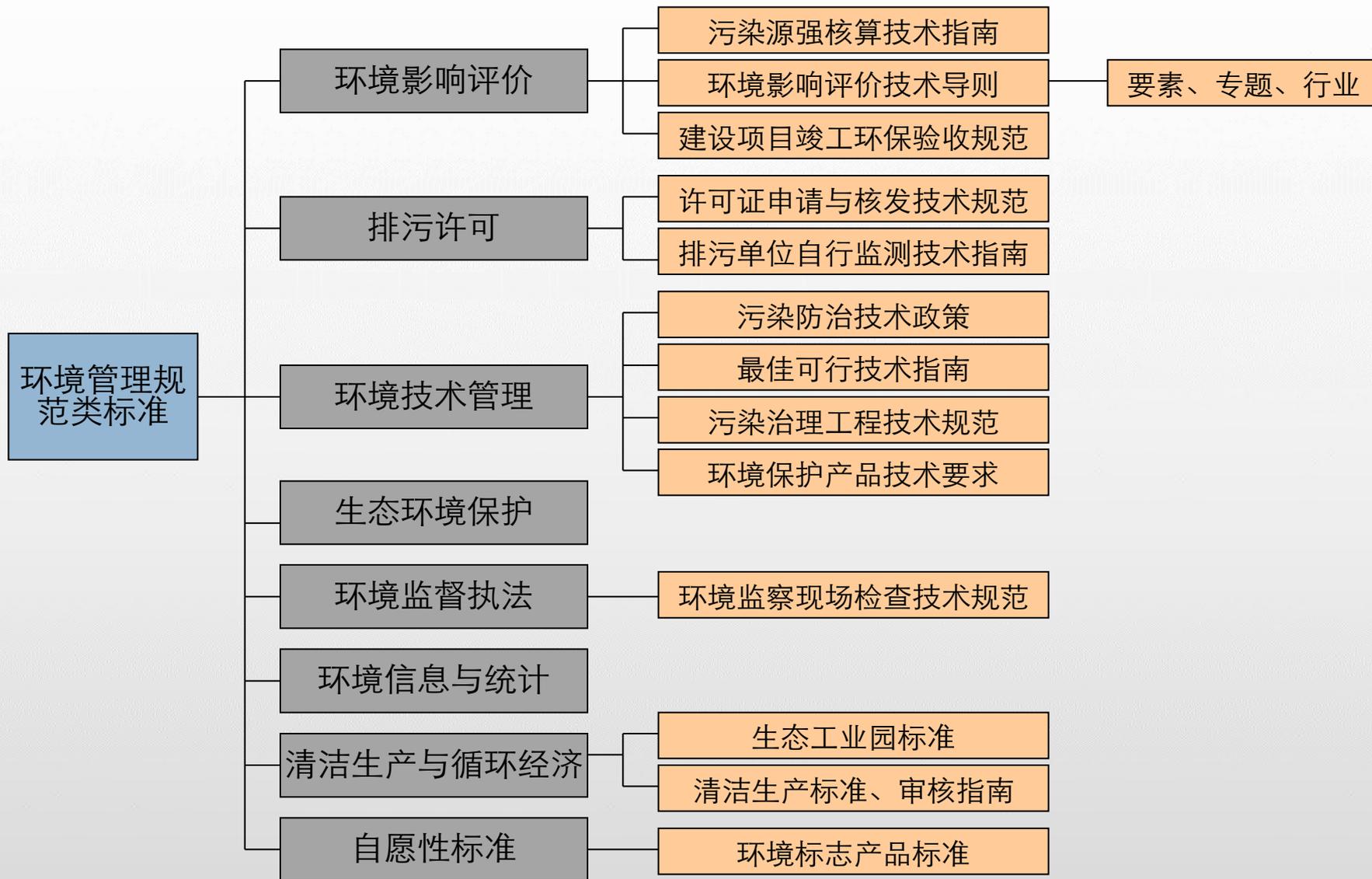
环境标准样品(实物标准)

管理规范类标准

监测仪器/系统技术要求

环境基础标准

# 国家环境保护标准体系



# 污染物排放标准特点

- **标准体系**：以国家标准为核心，地方标准是延伸。
- **标准执行**：行业标准优先。

中华人民共和国环境保护法（自2015年1月1日起施行）

第十六条 国务院环境保护主管部门根据国家环境质量和国家经济、技术条件，制定国家污染物排放标准。

省、自治区、直辖市人民政府对国家污染物排放标准中未作规定的项目，可以制定地方污染物排放标准；对国家污染物排放标准中已作规定的项目，可以制定严于国家污染物排放标准的**地方污染物排放标准**。地方污染物排放标准应当报国务院环境保护主管部门备案。

# 环境影响评价制度

- **定位：**生态环境治理基础制度
- **范围：**规划、建设项目
- ✓ **规划环评的功能：**优化行业的布局、规模、结构，拟定负面清单，指导项目环境准入。
- ✓ **建设项目环评的功能：**落实环境质量目标管理要求，优化环保措施，强化环境风险防控，做好与排污许可的衔接。
- 未依法进行环评的规划，不得组织实施；
- 未依法进行环评的建设项目，不得开工建设。

# 优化项目环评

## □ 管理措施：

- ✓ **抓重点，分类管理**：报告书、报告表-审批，登记表-备案、告知承诺。
- ✓ **串联改并联，减少前置审批**：行业主管部门预审、水土保持方案审批不再作为环评的前置；**环评审批不再作为项目投资审批的前置条件--环境影响报告书(表)的报批时间由可行性研究阶段调整为开工建设前**；环境影响评价和工商登记脱钩，落实证照分离。
- ✓ **重新报批或审核**：环评批准后开建前，项目发生重大变动的；自环评批准之日起超过五年才开工的。
- ✓ **后评价+备案**：在项目建设、运行过程中产生不符合审批情形的。

## □ 违法责任：

- ✓ 未批先建，或者未重新报批或报请重新审核，擅自开工建设的，**责令停止建设，处建设项目总投资额1%~5%的罚款，并可责令恢复原状**。拒不停止建设的，**依法行政拘留**。  
**双罚**：对建设单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。
- ✓ 未备先投的，**责令备案，罚款5万元以下**。

# 三同时制度

- **重要改革：减少审批，强化建设单位主体责任**

- **管理措施：**

- ✓ 取消试生产、竣工验收审批，强化事中事后监管。

- ✓ 强化建设单位的主体责任。

- 1、建设项目的设计和施工中严格落实“三同时”制度。

- 2、建设单位自主环保竣工验收。

注意新旧法律衔接问题。

注意竣工验收期间的设备调试问题。

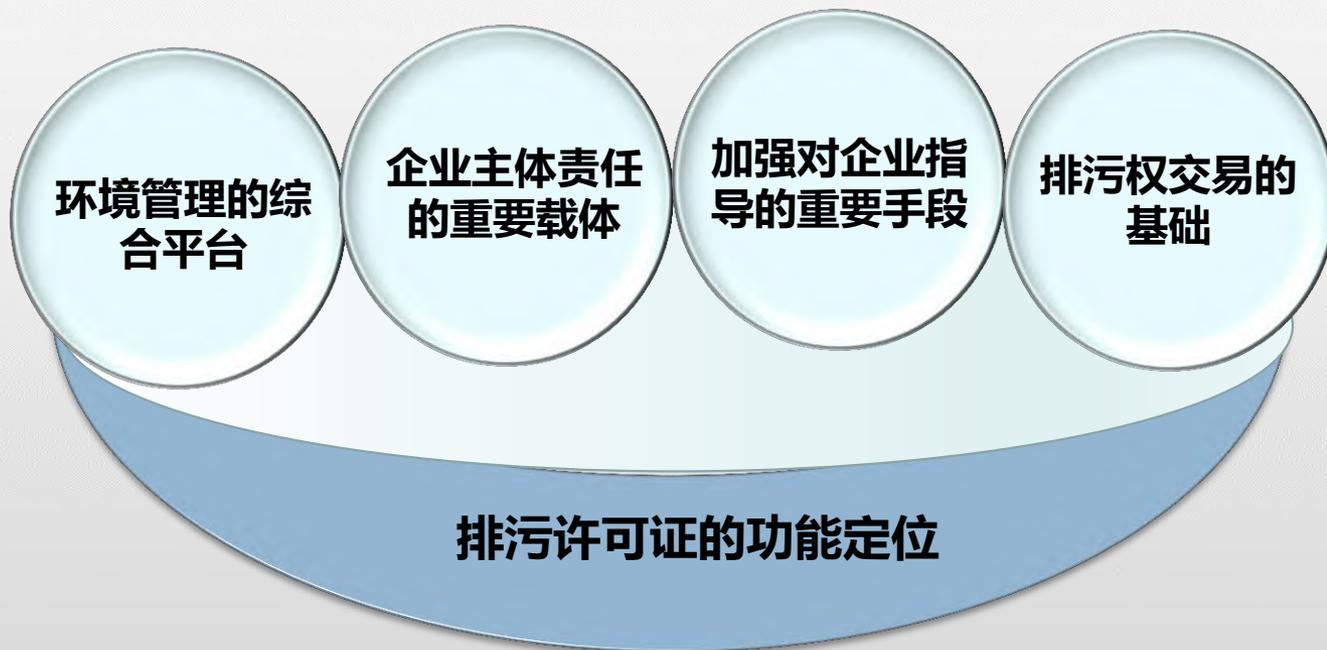
- **违法责任：**

- ✓ 环保设施未建成，未经验收或者验收不合格，或者弄虚作假的，**责令限期改正，处20-100万以下罚款；逾期不改的，100-200万元以下罚款；造成重大环境污染或者生态破坏的，责令停止生产或者使用，或者报经有批准权的人民政府批准，责令关闭。**

**双罚：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。**

# 排污许可和总量控制制度

- 固定污染源“一证式”管理
- 通过实施排污许可制，落实企事业单位污染物排放总量控制要求。

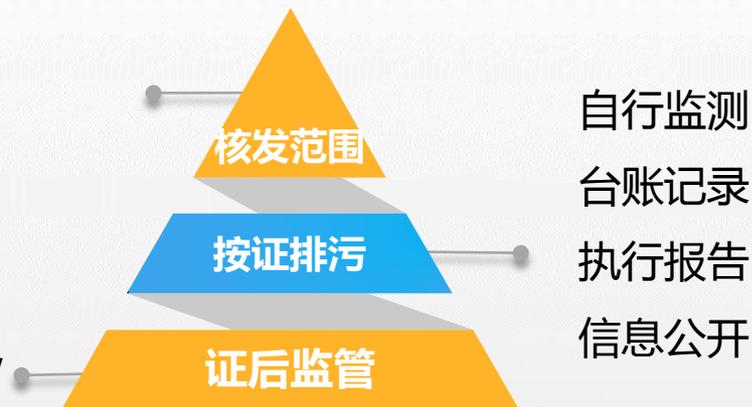


# 主要法律规定

## 《排污许可管理条例》 《环保条例》

所有固定污染源单位。

对无证排污、不按许可证排污的，  
明确罚则。



自行监测  
台账记录  
执行报告  
信息公开

### 对无证排污的处罚：

- 1、限制生产、停产整治，并处20-100万罚款；
- 2、按日计罚；
- 3、停业、关闭；
- 4、行政拘留（无证排污，拒不停止排污）；
- 5、双罚。

### 对未按许可排污的处罚：

- 1、责令改正或限制生产、停产整治，并处20-100万罚款；
- 2、情节严重的，吊销排污许可证，责令停业、关闭。

# 排污许可制度改革的“四个转向”

## 四个转向

- 从管理企业细化深入到管**排放口**
- 从主要管四项污染物转向**多污染物协同管控**
- 从以污染物排放浓度管控为主转向**排放浓度与排污总量双管控**
- 从管理一般情形转向管**一般情况与重污染天气等特殊时段**相结合的**综合的污染物排放**

# 环境监测制度

## 排污单位

- **推进在线监测**：重点排污单位、产业园区以及建筑工地等均应安装在线监测设施。
- **强化自行监测**：未纳入在线监测或者在线监测未包含的污染物，排污单位定期按规范自我监测。

## 环境监测社会化

- 环保备案；依法取得质监部门的资质认定；对监测数据和监测结论负责。
- **自动监测数据以及环保部门委托的具有相应资质的环境监测机构的监测数据，可以作为环境执法和管理的依据。**

# 环境台账管理制度

## 要求

排污单位应当按照规定建立台账，对台账真实性、完整性负责。

## 法律责任

台账不完整或弄虚作假的，处2-20万罚款，直至停产整治。台账保存不少于5年。

## 水污染防治方面

国家《水法》、《水污染防治法》和本市《水资源规定》、《饮用水源保护条例》等

1、工业减排——《清洁生产法》等

制定产业淘汰目录、禁止生产性污水外运处理等。

2、城镇减排——《排水条例》等

排污许可和排水许可

3、农业污染控制——《规模禽畜养殖办法》等

灌溉和水产养殖要求

4、船舶污染控制——《上海港防治船舶污染办法》等

压舱水、清洗用水、生活污水排放要求

5、饮用水源保护要求——《饮用水源保护条例》

分级、分类管理要求

# 污染第三方治理制度

- ◆ 实施污染第三方治理是排污企业可选择的一种方式；
- ◆ 界定排污单位和第三方治理单位的责任，明确委托第三方治理不免除排污单位的主体责任。
- ◆ 第三方机构的法律责任（包括环评机构、环境监测机构、环境安全评价机构以及自动监测和治污设施运维机构）
- ✓ 行政责任。未依法提供有关环境服务活动，或者弄虚作假的。
  - 罚单位：责令停业整顿，处10万元以上50万元以下的罚款；
  - 罚主要负责人，处1万元以上10万元以下的罚款。
- ✓ 民事责任。对造成的环境污染和生态破坏负有责任的。
  - 承担连带责任。
- ✓ 刑事责任。构成犯罪的，依法承担刑事责任。

工业废水处理

电厂除尘  
脱硫脱硝

城镇污水处理

污染源  
在线监测

有机废气治理

建筑扬尘控制

餐饮油烟治理

重点推进

# 环境信用管理制度

## 对象

- 排污单位、第三方机构；
- 单位负责人。

## 措施

- 纳入社会征信体系；
- 开展信用评价；
- 实施联惩联治（与银行、证监会、法院、以及其他部门）。

—— 2018年6月1日，长三角三省一市信用、环保部门签署环保领域信用联合奖惩合作备忘录，自签署之日起生效。

## 信息公开

### 政府 层面

- 依法公开环境质量、监测、许可、处罚以及排污费等监管信息。
- 建设全市统一的污染源排放信息发布平台。

### 企业 层面

- 依法公开信息，并在全市统一的发布平台公开。
- 化工、钢铁、涉重金属等重点排污单位主动定期向公众介绍企业的排污和防治情况。

## 公众参与

- 定期向媒体通报重大环境事项
- 推进有奖举报

## 信息公开

### 政府层面

- 依法公开环境质量、监测、许可、处罚以及排污费等监管信息。
- 建设全市统一的污染源排放信息发布平台。

### 企业层面

- 依法公开信息，并在全市统一的发布平台公开。
- 化工、钢铁、涉重金属等重点排污单位主动定期向公众介绍企业的排污和防治情况。

## 公众参与

- 定期向媒体通报重大环境事项
- 有奖举报

# 多种法律责任手段并举

强化排污企业的环境侵权责任，鼓励公益诉讼，试行生态环境损害赔偿责任追究

民事  
方面

刑事  
方面

严厉打击环境犯罪

行政  
方面

除行政处罚外，对未批先建、无证排污、以偷排等规避监管等四类行为，可以对主管人员和直接责任人员处以行政拘留

# 行政方面：加大对违法企业的责任追究

## 提高处罚金额

如超总量、无证排污的罚款，提高至20-100万

## 按日计罚 双罚

- **按日计罚**：扩大到涉及建设项目、大气、水、固废以及辐射领域的多类违法排污情形。
- **双罚**：由大气扩大到所有环境领域，罚违法单位的同时，也罚单位主要负责人和直接责任人。  
**适用五种情形**：1、超标、超总量的；2、无证排污的；3、被责令停产拒不执行的；4、擅自倾倒危废或者通过暗管、渗井、渗坑等方式排放的；5、发生环境污染事故的。

## 差别化 电价

- **对象**：严重违法受到行政处罚且尚未改正的排污单位。
- **实践**：会同市经信委，对淘汰类每千瓦时加价0.40，限制类加价0.15元。

## 停电 措施

**停电措施**：被政府责令停业、关闭或者被环保部门责令停产整治的，供电企业应当采取停电措施。

# 行政方面：加大对违法企业的责任追究

## 查封、扣押

### 适用三种情形：

- 1、违法转移、处置放射源、危险废物的；
- 2、有关证据可能灭失或者被隐匿的；
- 3、其他违反法律、法规规定排污或者可能造成严重污染的；

## 移送拘留

### 适用四种情形：

- 1、未批先建，拒不执行责令停止建设决定的；
- 2、无证排污，拒不执行停止排污决定的；
- 3、逃避监管违法排污的；
- 4、生产、使用禁止农药，拒不改正的。

## 房东责任

- 协助执法人员开展执法检查。
- 拒不配合的，处二千元以上二万元以下的罚款。

## 第三部分

# 常见违法风险点

# 企业环境管理基础

## 建章立制

### 建立环境保护责任制度

(企业负责人、职能部门、人员、岗位职责、操作规程、台账记录)

## 强化管理

规范运行污染物治理设施，按证排污

# 常见违法行为

## 建设项目类

### 《环境保护法》

第十九条 .....未依法进行环境影响评价的建设项目，不得开工建设。

第六十一条 建设单位未依法提交建设项目环境影响评价文件或者环境影响评价文件未经批准，擅自开工建设的，由负有环境保护监督管理职责的部门责令停止建设，处以罚款，并可以责令恢复原状。

第六十三条 建设项目未依法进行环境影响评价，被责令停止建设，拒不执行的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，移送公安机关实施行政拘留。

常见违法行为：未批先建、未批先投、未验先投

典型案例



上海市人民政府

www.shanghai.gov.cn

—— 上海城市精神 ——

海纳百川 · 追求卓越 · 开明睿智 · 大气谦和



全国一体化在线政务服务平台

上海一网通办

上海市 选择部门、区、管委会

上海市生态环境局 [官网](#) ★★★★★ 32 条评价

一网通办首页

个人办事

法人办事

行政权力

智能推荐

进度查询



企事业单位环境信息公开



建设项目环境影响评价文件的审批



核技术利用单位辐射安全许可



上海市实时空气质量

# 常见违法行为

## 排污许可类

### 《环境保护法》

第四十二条 严禁通过暗管、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法排放污染物。

第六十三条规定，有上述违法行为的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，移送公安机关实施**行政拘留**。

# 常见违法行为

## 污染治理设施运行

### 《环境保护法》

第四十二条 严禁通过暗管、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法排放污染物。

第六十三条规定，有上述违法行为的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，移送公安机关实施**行政拘留**。

行政拘留对象：

**主要负责人**：违法行为的主要获利者以及在生产经营中有决定权的管理、指挥、组织者

**直接责任人员**：直接排放、倾倒处置污染物的人

# 常见违法行为

## 污染物治理设施运行

1. 部分或全部污染物不经过处理设施，直接排入环境；
2. 通过埋设暗管或其他隐蔽排放方式，将污染物不经处理排入环境；
3. 非紧急情况下开启应急排放阀门，将污染物直接排入环境；
4. 从处理设施中间工序引出直接排入环境；
5. 在生产经营或者作业过程中，停止运行污染物处理设施的（处理设施短期或长期停运）；
6. 违反操作规程使用处理设施，致使不能正常发挥处理作用；
7. 设施故障后，未及时检查、维修，致使不能正常发挥处理作用；
8. 违反正常运行所需条件，致使不能正常运行的其他情形。

典型案例

# 常见违法行为

## 污染物达标排放

### 《环境保护法》

第六十条 企业事业单位和其他生产经营者超过污染物排放标准或者超过重点污染物总量控制指标排放污染物的，县级以上人民政府环境保护主管部门可以责令其采取限制生产、停产整治等措施；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。

《大气污染防治法》第十八条、第九十九条

《水污染防治法》第十条、第八十三条

典型案例

# 常见违法行为

## 固体废物类

- 1、不设置危险废物识别标志
- 2、未按规定申报登记
- 3、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
- 4、将危险废物混入非危险废物贮存
- 5、未经消除污染的处理，将贮存危废的场所转作他用
- 6、未采取防范措施，造成危险废物扬散、流失、渗漏或其他污染
- 7、在运输过程中沿途丢弃、遗撒危险废物的

典型案例

# 常见违法行为

## 土壤类

### 日常：

固体废物（危险废物）的防扬散、防流失、防渗漏措施；  
液态物料输送管线的防渗漏措施；  
物料、产品、废弃物转运活动的污染防治措施；  
地下储罐的污染防治措施；  
以及其他可能向土壤排放污染物的风险环节。

### 新建：

单独收集、存放开发建设活动中剥离的表土

### 退出：

拆除设施设备活动（制定预案、提前报备、有序拆除）  
转运污染土壤需提前报告

谢谢!

