

遼寧大學

法律碩士（JM）學位論文

題 目： 環境保護查封、扣押法律問題研究

英文題目： **Analyse on the Application of the Law of
Environmental Protection Seizure and
Seizure**

作 者： 陳秀利

年 級： 2020 級

專業方向： 經濟法

指導教師： 劉佳奇 副教授

時 間： 二〇二三年五月

中文摘要

环境保护查封、扣押是一种行政强制措施，对于防止环境污染的发生和损害的扩大具有重要的意义。虽然，《环境保护法》和《环境保护部门实施查封、扣押办法》已对环境保护查封、扣押的相关程序和实施要求做出了规定。但通过对检索到的 62 份环境保护查封、扣押决定书进行深入分析后，发现环境保护查封、扣押在实践适用的过程中存在如下主要问题：首先，环保查封、扣押的决定主体较为混乱。主要表现为市级生态环境派出机构能否成为决定主体混乱、综合执法机构能否成为决定主体混乱。其次，环保查封、扣押的适用条件不清。主要表现为对于“严重污染”的认定具有模糊性、“可以”的适用具有任意性。再次，环保查封、扣押的适用对象存在一定的错误。主要表现为对某些不应当查封、扣押的对象进行查封、扣押，如与污染相关性不大的物品、没有必要进行查封、扣押的物品、与民生相关的物品等等。最后，环保查封、扣押的相关实施程序不规范。主要表现为没有较为详细的复查程序、没有健全擅自撕毁封条案件的移送程序、解除程序不规范。针对环境保护查封、扣押的适用过程中存在上述问题，特提出如下完善建议：首先，明确环境保护查封、扣押的适用主体。区分情况确认市级生态环境局派出机构的主体资格，同时明确生态环境综合执法机构不能成为查封、扣押的适用主体。其次，明确界定严重污染的范围，在认定是否达到严重污染的程度时应当重点考虑相关因素，确保环境保护查封、扣押的法律适用具有妥当性和必要性。再次，合理确定环境保护查封、扣押的适用对象。其中，应当明确厂房不属于环境保护查封、扣押的对象，查封、扣押的设施和设备应当与污染的产生具有关联性，查封、扣押的物品和工具应当具有必要性。最后，要规范环境保护查封、扣押的实施程序，重点是建立环境保护查封、扣押的复查程序，通过立法或者完善既有法律的规定；健全擅自撕毁封条案件的移送程序，建立健全环保部门和公安部门的联动机制；规范环境保护查封、扣押解除程序的适用。

关键词：环境保护查封、扣押 决定主体 适用条件 适用对象 实施程序

Abstract

The seizure and seizure of environmental protection is an administrative compulsory measure, which is of great significance to prevent the occurrence of environmental pollution and the expansion of damage. Although, the Environmental Protection Law and the Measures for the Implementation of Seizure and Seizure by the Environmental Protection Department have made provisions on the relevant procedures and implementation requirements for the seizure and seizure of environmental protection. However, after in-depth analysis of 62 environmental protection seizure and seizure decisions retrieved, it is found that there are the following main problems in the process of practical application of environmental protection seizure and seizure: first, the decision subject of environmental protection seizure and seizure is relatively chaotic. The main performance is whether the municipal ecological environment agency can become the main body of the decision, and whether the comprehensive law enforcement agency can become the main body of the decision. Secondly, the applicable conditions of environmental protection seizure and seizure are unclear. The main performance is that the identification of "serious pollution" is ambiguous, and the application of "can" is arbitrary. Thirdly, there are certain errors in the applicable objects of environmental protection seizure and seizure. The main performance is to seal up and seize some objects that should not be sealed up and seized, such as articles that are not relevant to pollution, articles that need not be sealed up and seized, articles related to people's livelihood, etc. Finally, the relevant implementation procedures of environmental protection seizure and seizure are not standardized. The main performance is that there is no detailed review procedure, there is no sound transfer procedure for cases of breaking seals without authorization, and the removal procedure is not standardized. In view of the above problems in the application process of environmental protection seizure and seizure, the following suggestions are put forward: first, the applicable subject of environmental protection seizure and seizure should be clarified. Confirm the subject qualification of the agency of the municipal ecological environment bureau according to the situation, and clarify that the comprehensive law enforcement agency of the ecological environment cannot be the applicable subject of seizure and seizure. Secondly, the scope of serious pollution should be clearly defined, and relevant factors should be taken into account when determining whether the degree of serious pollution has been reached, so as to ensure

the appropriateness and necessity of the legal application of environmental protection seizure and seizure. Thirdly, reasonably determine the applicable objects of environmental protection seizure and seizure. Among them, it should be clear that the plant is not the object of environmental protection seizure and seizure, the facilities and equipment seized and seized should be related to the generation of pollution, and the articles and tools seized and seized should be necessary. Finally, we should standardize the implementation procedures of environmental protection seizure and seizure, with the focus on establishing the review procedures of environmental protection seizure and seizure, and adopting legislation or improving the provisions of existing laws; Improve the transfer procedure of cases of breaking seals without authorization, and establish and improve the linkage mechanism between the environmental protection department and the public security department; To standardize the application of the procedures for sealing up and releasing the seizure of environmental protection.

Key words: Environmental protection seizure seizure applicable subject applicable conditions applicable objects implementation procedures.

目 录

序言.....	1
(一)研究背景和意义.....	1
(二)国内外研究现状综述.....	2
(三)研究思路和方法.....	5
(四)主要创新点.....	5
一、环境保护查封、扣押概述.....	7
(一)环境保护查封、扣押的界定.....	7
1.环境保护查封、扣押的概念.....	7
2.环境保护查封、扣押的性质.....	7
(二)环境保护查封、扣押的特点.....	8
1.决定主体的特定性.....	8
2.适用对象的限定性.....	8
3.适用条件的可裁量性.....	9
4.适用目的的临时性.....	10
(三)环境保护查封、扣押的理论基础.....	10
1.比例原则理论.....	10
2.正当程序理论.....	11
3.损害防止理论.....	12
二、环境保护查封、扣押的现状存在的问题.....	13
(一)环境保护查封、扣押的现状.....	13
1.环境保护查封、扣押的规定现状.....	13
2.环境保护查封、扣押的执法现状.....	15
(二)环境保护查封、扣押存在的问题.....	19
1.查封、扣押的决定主体混乱.....	19
2.查封、扣押的适用条件不清.....	19
3.查封、扣押的对象错误.....	20
4.查封、扣押的实施程序不规范.....	20
三、完善环境保护查封、扣押的法律路径.....	22
(一)明确查封、扣押的决定主体.....	22
1.区分情况确认市级生态环境局派出机构的决定主体资格.....	22
2.明确生态环境综合执法机构不能成为决定主体.....	23
(二)准确把握查封、扣押的适用条件.....	23
1.明确界定“严重污染”的范围.....	23
2.适用查封、扣押应当具有必要性和妥当性.....	24

(三)合理确定查封、扣押的适用对象.....	24
1.厂房不属于查封、扣押的对象.....	24
2.查封、扣押的设备和设施应与污染具有关联性.....	25
3.查封、扣押的物品和工具应具有必要性.....	25
(四)规范查封、扣押的实施程序.....	26
1.细化查封、扣押的复查程序.....	26
2.健全擅自撕毁封条的案件移送程序.....	26
3.规范查封、扣押解除程序的适用.....	26
结语.....	28
参考文献.....	29

序言

（一）研究背景和意义

1. 研究背景

2014年4月24日修订通过的《中华人民共和国环境保护法》被称为“长了牙齿的环保法”。其中最为锋利的牙齿之一，就是在修订后的《环境保护法》第二十五条规定了环境保护查封、扣押制度。2014年12月15日环境保护部部务会议审议通过了《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》（以下简称《办法》），又对于该制度做出了进一步规范。近年来，在生态环境执法过程中适用环境保护查封、扣押的案件数量很大。2015年至2021年，全国适用环境保护查封、扣押案9.1万余件。适用环境保护查封、扣押能够及时中止违法行为自发生至被行政处罚或处理的持续状态，遏制污染状态的蔓延与扩大。而且，还改变了此前生态环境主管部门对肆意污染、破坏环境并拒不配合执法等违法行为不能采取强制性措施的困境，提升了法律的威慑力和执法的威信。但从执法实践情况看，这一新的执法手段的运行还存在着很多问题。例如，查封、扣押制度的适用条件不清晰，不当扩大查封、扣押范围的情形等。这使得查封、扣押的制度功效没有得到良性发挥，同时也在一定程度上增加了环境执法的风险。

2. 研究意义

考虑到，环境保护查封、扣押作为一种行政强制措施，极易给行政相对人的权益造成侵害或不必要的损害。而环境保护查封、扣押执法手段暴露出的问题严重阻碍了环境立法目的与环境质量改善目标的实现。¹所以建立健全相关立法，加强对查封、扣押实施过程中具体操作上的规范，对保护相对人的合法正当权益意义重大，也是推进依法治国的必然要求。目前学术界对于环境保护查封、扣押制度的相关问题有所探讨，但是完整且体系化地对该制度中存在的问题进行研究的相对较少。有鉴于此，一方面，本文通过开展系统性研究，结合行政法学、环境法学的基本理论，对环境保护查封、扣押的主体、范围、限度、程序等相关理论问题进行更为深入的思考。另一方面，本文通过深入探究我国环境保护查封、扣押制度的现状，分析并提出其正在面临的法制困境以及纾困措施，可以对完善现有环境保护查封、扣押制度提出相应的对策建议，将查封、扣押的适用情形、实施程序等问题明确具体化，解决其现实之需。

¹ 高利红、徐玺：《比例原则视角下环境行政执法规范化研究——以环境保护查封、扣押为切入点》，载《东南学术》2021年第3期。

（二）国内外研究现状综述

1. 国内研究综述

理论上，环境保护查封、扣押属于《行政强制法》规定的行政强制措施，是一种从属性行为，具有预防性和保障性的特点。²正因如此，胡建淼（2018）认为，行政强制措施目的在于消除具有社会危害性的事件和行为发生，以维护公共秩序。³在行政主体实施行政强制时，应以最小损害行政管理相对人的方式进行，即最小损害原则。⁴因而，马英杰（2016）认为，环保执法部门在保护环境利益和维护行政管理秩序的同时，也要兼顾行政相对人的利益保护，执法程序应当合法合理。⁵贺震（2014）强调，查封、扣押实施细则的规定应在《行政强制法》的框架内进行，把握好《环境保护法》与《行政强制法》之间的衔接。⁶在此基础上，我国学者有关环境保护查封扣押、制度的法律适用问题具体集中在以下几个方面。

关于做出环境保护查封、扣押的主体。2016年9月14日，中共中央办公厅国务院办公厅印发的《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》中规定“县级环保局调整为市级环保局的派出分局，由市级环保局直接管理”。⁷垂改后，县局调整为市局的派出机构（分局）后，性质已发生变化。对此，熊超（2019）认为，垂改后的县级环保部门作为市（地）级环保部门的派出机构，只能以市级环保部门的名义展开工作。县级环境执法的人员和工作经费由市级承担。⁸贺震（2019）认为，垂改后的县级分局其是否属于行政主体关键在于法律法规是否对其授权。对于轻微的行政处罚、部分行政命令，可以对县级生态环境分局进行部分授权。⁹

关于环境保护查封、扣押的行政裁量。虽然法律规定是否适用环境保护查封、扣押由行政机关最终决定，但行政裁量的行使是有一定限制和要求的。曹晓凡（2022）认为，比例原则为行政裁量提供了明确的价值标准。要求行政机关在判断时衡量侵害的法益和保护的法益之间的利益关系。有的行政机关实施查封、扣押不是为了实现法定目的，而是为了实现其它行政管理目的，滥用权力，损害公

² 胡建淼：《关于〈行政强制法〉意义上的“行政强制措施”之认定——对20种特殊行为是否属于“行政强制措施”的评判和甄别》，载《政治与法律》2012年第12期。

³ 胡建淼、江利红：《行政法学》，中国人民大学出版社2018年版，第231页。

⁴ 胡建淼：《行政强制》，法律出版社2002年版，第57页。

⁵ 马英杰、侯京浩：《论〈环境保护主管部门实施查封、扣押办法〉的若干法律问题——以南平市延平区樟湖镇湖光纸业有限公司违法排污案为视角》，载《环境保护》2016年第16期。

⁶ 贺震：《查封、扣押，要有细则支持》，载《环境经济》2014年第7期。

⁷ 参见中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》。

⁸ 熊超：《环保垂改对生态环境部门职责履行的变革与挑战》，载《学术论坛》2019年第1期。

⁹ 贺震：《垂改后，生态环境分局能否以自己名义实施行政处罚？》，载《中国环境监察》2019年第9期。

共利益。¹⁰李小强（2008）认为，运用行政裁量时必须符合法律规定的目的，具备正当的动机。¹¹高利红、李胤（2017）认为，比例原则强调目的与手段之间的理性平衡，合适的手段可以提高地方环境行政行为的有效性。比例原则之妥当性要求对于公民自由和权利的限制应当以追求公共利益为目的追求。¹²高利红、徐玺（2021）提出，查封、扣押行政强制权的设置目的是及时制止环境违法行为，避免危害发生或扩大，以实现环境公共利益的增进。为确保相对人义务的履行，查封、扣押的实施不得脱离公共利益。¹³

关于环境保护查封、扣押制度的适用对象。刘永涛、金鸿飞（2020）强调，生态环境部门在执法办案中，不应当不当扩大查封、扣押的范围，不能查封、扣押与违法活动无关的设施、设备或者工具。¹⁴贺震（2017）认为，查封扣押主要适用于工厂化生产、已经“造成或者可能造成严重污染”的情形。规模较小的个体农业生产，造成严重污染的可能性较小，一般不适用查封扣押措施。¹⁵

关于擅自拆毁封条案件的处理。张辉（2016）通过分析相关案件指出，在此类案件中，环保部门应当和公安部门采取联动追查模式，共同追查撕毁封条责任，待案件事实查清楚，环保部门再把案件移交公安机关，由公安机关决定处罚。¹⁶竺效、丁霖（2017）研究发现，《治安管理处罚法》并未规定对擅自损毁封条、变更查封状态，以及启用已查封的设施、设备三种违法行为的处罚，有关机关应当通过修改《治安管理处罚法》的规定，明确擅自损毁封条等行为的处罚，或者明确擅自损害封条行为的法律责任。¹⁷林洪、刘永涛（2016）认为，在日常执法中，如果排污者没有撕毁环保部门依法粘贴的封条，但却擅自启用了已查封的设施、设备的，应当由环保部门进行立案调查。当案件调查结束后，环保部门应当迅速将案卷材料移送公安机关，环保部门对移送材料的真实性、合法性负责。¹⁸

2. 国外研究综述

理论上，环境保护查封、扣押属于一种行政强制措施，是作为行政主体实施

¹⁰ 曹晓凡：《噪声污染防治领域执法时，应如何实施查封（扣押）？》，载《中国环境监察》2022年第2期。

¹¹ 李小强：《论比例原则在行政执法中的运用》，载《武汉公安干部学院学报》2008年第2期。

¹² 高利红、李胤：《比例原则视角下地方环境行政规制合理化研究——以农作物秸秆禁烧为切入点》，载《中国人口·资源与环境》2017年第12期。

¹³ 高利红、徐玺：《比例原则视角下环境行政执法规范化研究——以环境保护查封、扣押为切入点》，载《东南学术》2021年第3期。

¹⁴ 刘永涛、金鸿飞：《废气处理设施未正常运行生态环境部门可以查封排污企业的大门吗？》，载《中国环境监察》2020年第2期。

¹⁵ 贺震：《依法依规实施查封、扣押》，载《中国环境报》2017年7月5日。

¹⁶ 张辉：《环境保护查封扣押中封条损毁的法律问题探析》，载《环境保护》2016年第5期。

¹⁷ 竺效、丁霖：《论擅自损毁封条等环境违法行为的法律责任——兼论〈查封扣押办法〉第23条第2款与〈治安管理处罚法〉的衔接》，载《中国地质大学学报(社会科学版)》2017年第5期。

¹⁸ 林洪、刘永涛：《擅自启用已查封的设施设备该如何处罚？》，载《中国环境监察》2016年第11期。

行政管理所采用的一种强制性手段。¹⁹。因此，在行政强制法较为发达的日本、德国等大陆法系国家，对于包括（环境保护）查封、扣押在内的行政强制理论研究也较为成熟。例如，和田英夫（1993）主张，行政强制分为行政上的强制执行和行政上的即时强制两种。²⁰哈耶克（1997）提出，行政强制行为应当受到限制，只要拥有权力，必定会贬损理性选择的自由。²¹

在国外研究中，首先关注包括适用查封、扣押在内行政权行使的合法性。一方面，关注形式合法性。例如，哈特穆雷·毛雷尔（2000）就认为，要干涉公民自由和财产的基本权利需要有相关的法律规定。²²另一方面，罗斯科·庞德（1959）认为，每条法律规则的产生都源于一种目的。²³因此，国外相关研究同时还关注实质合法性，亦即和目的性。例如，汉斯·J·沃尔夫，奥托·巴霍夫（2002）在其《行政法》一书中提到，在现代法治国家中，所有的公权力的行使都应该是遵循作为“法律之法”的正义原则，以实现实质正义。²⁴

在国外研究中，还普遍将比例原则作为行政强制的理论基础和行政强制法应当遵循的一项基本原则。鉴于查封、扣押是通过行政强制力而对相对人的一种限制，Davis（1971）认为，执法对象和执法手段的不合理会造成执法资源的浪费。²⁵因此，有学者提出，所有对公民权利的阻碍都必须通过最小损害原则才能获得证成。²⁶其中，日本关于查封、扣押的规定特别强调要遵循比例原则。例如，室井力（1995）认为，比例原则能够促使目的与措施之间达到协调和均衡。²⁷

在国外的研究中，对于做出行政行为所应当遵守的行政程序有着较为详尽的规定。M·P·赛夫（2006）主张为遵循程序要件对于最后的行政决定并不产生重要作用。²⁸而汉斯·J·沃尔夫（2002）则持相反观点，并且主张程序瑕疵禁止补正，否则程序目标可能无法实现。²⁹

既有研究的不足之处在于：

第一，既有研究对于环境保护查封、扣押的决定主体并未达成一致。既有研究对环境保护查封、扣押的决定主体尚待明确。因此，执法实践中对于查封、扣

¹⁹ [日]室井力：《日本现代行政法》，吴薇译，中国政法大学出版社1995年版，第136页。

²⁰ [日]和田英夫：《现代行政法》，倪建明潘世圣译，中国广播电视出版社1993版，第221页。

²¹ [英]哈耶克：《自由秩序原理》，邓正来译，三联书店1997年版，第364页。

²² [德]哈特穆雷·毛雷尔：《行政法学总论》，高家伟译，法律出版社2000年版，第18页。

²³ Roscoe Pound. *Jurisprudence*. St. Paul, Minn, 1959. p. 42.

²⁴ [德]汉斯·J·沃尔夫，奥托·巴霍夫等：《行政法（第一卷）》，高家伟译，商务印书馆2002年版，第334页。

²⁵ K.C.Davis. *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*, Illinois: University of Illinois Press, 1971, p.3.

²⁶ The Less Restrictive Alternative in Constitutional Adjudication: An Analysis, A Justification, and Some Criteria, 27Vand.L.Rev.1974, 982.

²⁷ [日]室井力：《日本现代行政法》，吴薇译，中国政法大学出版社1995年版，第15-20页。

²⁸ [印]M·P·赛夫：《德国行政法—普通法的分析》，周伟译，山东人民出版社2006年版，第139-140页。

²⁹ [德]汉斯·J·沃尔夫等：《行政法》（第2卷），高家伟译，商务印书馆2002年版，第94页。

押决定主体认知较为混乱，市生态环境局派出机构能否作为决定主体没有达成统一的意见，或脱离执法实践，全然否认市生态环境局派出机构的行政执法权；或不分情况的一味支持市生态环境局派出机构的行政执法权。

第二，既对于环境保护查封、扣押的研究视角存在瑕疵。既有的研究角度大多以行政强制法为参照对象，对环境保护查封、扣押的制度内涵进行一定的填充，忽视了环境保护法和行政强制法保护的法益和功能的差别。

第三，既有对于环境保护查封、扣押的研究方法不具有现实的指导意义。既有的研究大多停留在理论层面，没有以一定数量的大样本案例为研究对象，难以发现环境保护查封、扣押在执法实践中的真问题，不具有现实的可操作性。

（三）研究思路和方法

1. 研究思路

本文的研究对象是环境保护查封、扣押这一法律制度，研究目的是对该制度的法律完善提供一定的智力支持。为此，本文的基本研究思路是：首先，对环境保护查封、扣押制度的概念、性质、特点等相关理论进行阐释。进而，通过查询大量的环境保护查封、扣押决定书文本进行实证研究，通过大样本分析发现该制度在法律适用中存在的问题。最后，坚持问题导向和实践导向，有针对性地提出相关法律问题的完善建议。

2. 研究方法

（1）文献研究法。通过沈阳生态环境局官方网站、中国知网、万方、维普等中文文献数据库，收集、整理有关环境保护查封、扣押等相关的文献资料，通过认真阅读文献，并对研究成果进行梳理和吸收，为本文的研究提供重要的文献支撑。

（2）实证研究法。通过沈阳市生态环境局官方网站收集沈阳市发布的环境、保护查封、扣押决定书，全国各省制发出的生态环境领域的诉前检察建议书，通过检索到的 62 份查封、扣押决定书中总结归纳出环境保护查封、扣押过程中存在的问题，最后提出相应的解决对策。

（3）法学规范分析法。本文坚持问题导向，按照“提出问题——分析问题——解决问题”的基本方法进行研究。通过分析该制度的规定现状及相关样本案例，从而发现环境保护查封、扣押制度存在的问题，最终提出相应的提出建议。

（四）主要创新点

1. 研究方法创新。以往关于环境保护查封、扣押的研究大多集中在单纯的理论层面，而本文通过对 62 份环境保护查封、扣押的样本的研究，通过分析其实践现状，发现环境保护查封、扣押程序中存在的真实问题。

2. 观点创新。首先，通过对案例的分析，本文对于查封、扣押的必要性有针对性的提出了认定标准，即适用查封、扣押是否能够立即切断污染源、是否存在其它对相对人影响更小但是一样能实现行政目的的手段。其次，对于《行政强制法》中期限届满，应当解除查封、扣押的规定提出了自己的否定意见，即执法人员应该进行现场检查，视行为人的整改情况来决定能否解除查封、扣押。

环境保护查封、扣押的法律问题研究

一、环境保护查封、扣押概述

（一）环境保护查封、扣押的界定

1. 环境保护查封、扣押的概念

查封、扣押是行政机关依法凭借行政强制力对公民、法人或其他组织实施的一种暂时性的控制措施。具体而言，其是行政机关在行政管理的过程中，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，依法对象征相对人的财物做出暂时性控制的行为。理论上，“查封”和“扣押”是两种具体的控制措施。其中，查封是指在满足一定的前提条件下，行政机关对行政相对人的某些与查封事由相关的财产进行查实、封存；扣押则是指行政机关为了预防或者防止损失的扩大，对行政相对人的某些财物进行暂时的留置，限制其对该财物的继续占有和处分，留待后续处理。具体到生态环境保护领域，环境保护查封指的是环境行政机关对于违反法律规定排放污染物，造成或者可能造成严重污染的企事业单位和其他经营者的财物或者场所进行就地封存的强制措施；环境保护扣押指的是环境行政机关为防止案件当事人处分、转移财产而对涉案财产采取的扣留、保管的强制措施。

2. 环境保护查封、扣押的性质

在德国行政法理论中，查封、扣押被视作一种事实行为。具体而言，查封、扣押是一种暂时性的保障措施，之后行政主体会对行政相对人做出最终的行政处理决定。也就是说，查封、扣押是一种临时性的、为了证明查封扣押事实存在的行为，是一种执行的方法，不属于行政处分，所以也不能对此提起行政诉讼。而在我国，（环境保护）查封、扣押是行政行为，在性质上属于《行政强制法》所规定的行政强制措施中的一种。具体而言，我国《行政强制法》第九条规定的行政强制措施的种类包括了查封场所、设施和财物；扣押财物。例如，沈阳市生态环境局沈北分局于2019年8月29日对沈阳市凤武阜颗粒燃料有限公司做出的查封、扣押决定书中写明，“如你单位对本行政强制措施不服，可在收到本决定之日起六十日内向沈阳市环境保护局或者沈阳市沈北新区人民政府申请行政复议。”表明在执法实践操作中，环境行政机关对环境保护查封、扣押的定性就是行政强制措施。

（二）环境保护查封、扣押的特点

1. 决定主体的特定性

《行政强制法》第二十二条规定了实施查封、扣押的机关应该由法律、法规规定。³⁰且根据《行政强制法》的特别规定，行政强制措施绝对禁止委托实施。³¹因此，查封、扣押制度本身的实施主体必须是行政主体。进而，《环境保护法》第二十五条规定了县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门以查封、扣押权。³²《办法》规定县级以上环境保护主管部门对企事业单位和其他生产经营者实施查封、扣押。³³显然，环境保护查封、扣押作为行政强制措施的一种，其实施主体进一步特定化，具体为生态环境主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门。例如，2022年6月14日，沈阳市生态环境局对东北制药集团股份有限公司的排水阀进行了查封。显然，作出该环境保护查封、扣押决定的沈阳市生态环境局符合法律规定的县级以上环境保护主管部门的要求。

2. 适用对象的限定性

根据相关法律的规定，环境保护查封、扣押并不是对与案件相关的所有设施、设备以及物品都不加区分地查封、扣押，其主要对象依法包括：

（1）造成污染的设施设备。《环境保护法》第二十五条明确规定将“设施、设备”列为查封、扣押的对象。例如，沈阳市生态环境局对东北制药集团做出的查封、扣押决定书中写明，对该单位巴氏槽东侧危险废物贮存库内控制循环冷却水排放的排水阀予以查封。再如，沈阳市生态环境局对位于沈阳经济技术开发区宁官村的沈阳市蓝丰涂料制造有限公司院内的喷漆房进行查封。显然，以上2个案例查封的对象都属于《环境保护法》第二十五条规定的设备、设施。

（2）造成污染的物品。《大气污染防治法》第三十条、《土壤污染防治法》第七十八条和《固体废物污染环境防治法》第二十七条和《噪声污染防治法》第三十条将“物品”列为实施查封、扣押的对象。³⁴例如，沈阳市生态环境局于2021

³⁰ 《行政强制法》第二十二条 查封、扣押应当由法律、法规规定的行政机关实施，其他任何行政机关或者组织不得实施。

³¹ 《行政强制法》第十七条 行政强制措施由法律、法规规定的行政机关在法定职权范围内实施。行政强制措施权不得委托。

³² 《环境保护法》第二十五条 企业事业单位和其他生产经营者违反法律法规规定排放污染物，造成或者可能造成严重污染的，县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门，可以查封、扣押造成污染物排放的设施、设备。

³³ 《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》第二条 对企业事业单位和其他生产经营者（以下称排污者）违反法律法规规定排放污染物，造成或者可能造成严重污染，县级以上环境保护主管部门对造成污染物排放的设施、设备实施查封、扣押的，适用本办法。

³⁴ 《大气污染防治法》第三十条 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。

《土壤污染防治法》第七十八条 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

年10月14日对位于沈阳市铁西区谟家堡的某单位做出的查封、扣押决定书中写明，查封、扣押的对象是2台粉碎机、废油渣、油水混合物。其中，粉碎机属于《环境保护法》第二十五条规定的“设备、设施”，而废油渣和油水混合物则属于上述相关单行法中提到的“物品”。

(3) 生产污染的场所、工具。《噪声污染防治法》第三十条和《固体废物污染环境防治法》第二十七条还将“场所、工具”列为了查封、扣押的对象。例如，沈阳市生态环境局在对沈阳泓皆盛市场管理有限公司做出的查封（扣押）决定书中写明，该公司违反了《固体废物污染环境防治法》的相关规定，所以对涉案“场所”以及设施予以查封。再比如，沈阳市生态环境局沈苏家屯分局于2019年11月26日对纪××发布的查封、扣押决定书中写明行为违反了《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》的规定，查封、扣押对象有吨桶、小桶等。

3. 适用条件的可裁量性

受制于法律规范本身的局限性以及实际执法状况的复杂多样性，查封、扣押的适用条件（情形）不可能在相关的法律规定中详尽列举。有鉴于此，《环境保护法》赋予了执法主体一定的自由裁量权，以期其在具体的案件中根据执法主体结合实际具体适用。³⁵《办法》虽然在一定程度上细化了《环境保护法》中表明“可以”适用查封、扣押的情形，即该办法第四条规定了环境保护主管部门依法实施查封、扣押的六种情形。但同时，也设定了兜底条款——“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”。其中，“造成严重污染”和“可能造成严重污染”都没有更具体的说明，³⁶依然存在需要由执法主体自由裁量的情况。³⁷例如，沈阳市生态环境经济技术开发区生态环境分局对沈阳市曙光金属表面处理有限公司做出查封、扣押决定书，具体依据的就是该办法第四条第六项的“兜底”规定。显然，该案例中的查封、扣押文书就是执法主体对于案件的具体情况裁量而做出的决定。

但同时，环境保护查封、扣押的可裁量性不是绝对的。为此，《办法》第六

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。《固体废物污染环境防治法》第二十七条 有下列情形之一的，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。

《噪声污染防治法》第三十条 排放噪声造成严重污染，被责令改正拒不改正的，生态环境主管部门或者其他负有噪声污染防治监督管理职责的部门，可以查封、扣押排放噪声的场所、设施、设备、工具和物品。

³⁵《环境保护法》第二十五条 企业事业单位和其他生产经营者违反法律法规规定排放污染物，造成或者可能造成严重污染的，县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门，可以查封、扣押造成污染物排放的设施、设备。

³⁶《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》第四条 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：（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。

³⁷《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》第五条 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；第六条规定，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。

条专门规定了在造成或者可能造成严重污染的时候“可以”不进行查封、扣押的三种情形。³⁸这些规定表明，法律虽然在一定的权限范围内授予了行政主体自由裁量权，但是其适用也不是任意的。实践中，生态环境部办公厅发布了《关于做好企业环境守法工作的意见》中也明确提出“慎用查封、扣押等措施”的要求。

4. 适用目的的临时性

作为一种行政强制措施，查封、扣押是为保证最终行政行为的做出所采取的一种临时性措施，并不是对该财物所有权的最终处分，而仅是在短期内对该财物使用权和处分权的临时限制，并没有到达对事件最终处理完毕的状态。³⁹据此，环境保护查封、扣押的适用目的则是为了避免对环境造成法律所不允许的污染或者危险。通常在经过一定的期间，达到一定条件就会解除。例如，沈阳市生态环境局于2021年9月30日依法对沈阳市鸿洋化工有限公司进行查封扣押，在2021年11月1日对其解除查封扣押，依据是《行政强制法》第二十八条，说明了环境保护查封、扣押只是暂时性地适用，不具有永久性。再如，沈阳市生态环境局于2021年6月8日对沈阳市永辉土石方有限公司进行查封，待高考结束之后，相对人递交了解封申请，沈阳市生态环境局于2021年6月10日解除查封，也充分体现了环境保护查封、扣押使用目的的临时性。

（三）环境保护查封、扣押的理论基础

1. 比例原则理论

比例原则最早产生于德国，我国学界也普遍认同比例原则的功能，肯定其为行政相对人的合法权益进行了有效的保障。具体而言，比例原则有3个子原则，分别是适当性原则也称妥当性原则、必要性原则以及均衡性原则。其中，适当性原则要求，行政权力的行使要以公共利益为目的，行政手段要以目的为导向，手段和目的之间形成一定的对应关系。必要性原则也称最小损害原则，指的是当实现目的的手段有多种时，行政机关要在法律规定的各种手段之间进行谨慎的判断，选择对相对人侵害最小的手段。均衡性原则指的是在适用法律的过程中，执法主体不能打着“公共利益”的旗号，而随意地限制或剥夺相对人的权利，而是能够在公共利益和私人利益的冲突中衡量各方面的价值，从而使个人利益和公共利益之间存在一种平衡，⁴⁰使利益和损害达到相对合理的比例，最终做出合理的权衡。

³⁸ 《环境保护主管部门实施查封 扣押办法》第六条 具备下列情形之一的排污者，造成或者可能造成严重污染的，环境保护主管部门应当按照有关环境保护法律法规予以处罚，可以不予实施查封、扣押：（一）城镇污水处理、垃圾处理、危险废物处置等公共设施的运营单位；（二）生产经营业务涉及基本民生、公共利益的；（三）实施查封、扣押可能影响生产安全的。

³⁹ 李宝记：《“查封、扣押”的行政法律适用》，载《武汉公安干部学院学报》2015年第2期。

⁴⁰ 曾哲：《公民私有财产权的宪法保护研究》，中国法制出版社2009年版，第112页。

⁴¹要达到这一目的就要求行政主体要对相对人的权益受侵害程度进行充分的考虑，对有可能造成的侵害进行充分的考查和衡量，通过行政手段获得的收益要大于其对相对人造成的侵害。如果该行政行为造成的侵害明显大于受保护的公共利益，则不应当采取该措施，否则是对行政行为的不当行使。

环境保护查封、扣押在性质上属于行政强制措施，一旦滥用可能造成当事人利益的重大损失。所以，在该制度的实际适用过程中遵循比例原则乃是应有之义。在实践中，比例原则的存在是寻求环境保护查封、扣押在符合执法实际需要与行政强制宗旨之间的平衡的主要依据，遵循比例原则，能够避免环保查封、扣押在适用范围和适用程序上出现随意性和功利性的局面。具体而言：首先，环境保护查封、扣押的适用应具有妥当性。即环境行政主体对企事业单位及生产经营者适用环境保护查封、扣押是要确保能够有效达到其所需要的目的。其次，环境保护查封、扣押的适用应具有必要性。即环境行政主体需要对采取查封、扣押是否属于最适当的手段、是否符合合理的尺度进行判定。最后，环境保护查封、扣押的适用应具有均衡性。即适用环境保护查封、扣押不仅是必要手段，而且还应当是对相对人造成最小损害的执法手段。

2. 正当程序理论

正当程序是一个永恒的、内涵极为丰富的法律理论。对于法治国家而言，程序在法治建设中具有十分重要的作用。尤其是在规范行政权行使的过程中，程序具有不可或缺、不可替代的加之。但是，程序不等于正当程序，不合理的、繁文缛节的程序设计，不仅不能起到规范行政权行使的作用，反而会降低行政效能并对相对人的合法权益造成不当影响。就行政法上来讲，正当程序指的是行政主体做出行政行为的过程中所应当遵循的正当程序，即当行政机关作出干预性行政行为时要求其需要或者应当予以遵守一定的正当的程序。其目的在于使程序的设定和运行既能够规范行政权的高效行使，同时又能够保障行政相对人的利益不受侵害。

环境保护查封、扣押是作为一种行政强制措施，其实施会对行政相对人的权益造成一定的影响。首先，这就需要依法设定相应的程序，以确保查封、扣押权的有序、规范行使。例如，《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》对其解除程序做了较为详尽的规定。据此，执法人员既不能无限期的查封扣押，也不能无视解除程序的相关规定，在没经过具体的复查和确认的前提之下，对仍然有可能造成环境污染的相对人做出解除查封、扣押的决定书。在此基础上，程序的设定及其运行过程中还应当具有正当性。在行政执法中有时会面临职责公正和效率的

⁴¹ 王书成：《论比例原则中的利益衡量》，载《甘肃政法学院学报》2008年第2期。

冲突，需要执法人员去进行权衡。正当程序原则使得环境保护查封、扣押的执行具有一定的条理性与公平性，能够确保每个阶段的透明度，增加公众对此的容许度，从而使得执法主体能够获得行政相对人的理解，以便执法工作更加顺利的推进。例如，沈阳市生态环境局于2021年7月20日对沈阳黎东幕墙装饰有限公司发布的查封、扣押决定书中写明，该局执法人员并不是直接对涉案企业采取强制措施，而是先委托检测机构进行检测，在接到受环保部门委托检测机构检测的检测报告后，到现场调查、检查，确认其违反了《中华人民共和国大气污染防治法》第五十六条的规定，最后依据相关法律对其进行查封、扣押。本案中执法人员依据环境保护检测机构的检测报告为依据，而不是直接适用兜底条款，体现了环境行政执法的正当性和合理性，符合正当程序原则的要求。

3. 损害防止理论

生态环境损害是指不当利用资源环境的行为对生态环境造成的损害，其影响人类长远发展之根本，关乎全体长远的共同利益。因此，防止环境损害是现代法尤其是环境法无可推卸的责任。考虑到，生态环境损害的后果往往极其严重，一旦发生又往往难以弥补。所以，力求防患于未然乃是现代环境法的核心原则。为此，我国《环境保护法》中明确规定了“预防为主”的原则，就是对该理论的体现。

损害防止理论对于环境保护查封、扣押具有重要的指导意义，为环境行政机关查封、扣押提供了执法的基本指导思想，也为该制度在污染发生之前的适用提供了最基本的合法性依据。受制于法律本身的局限性，查封、扣押的情形并不能详尽列举，此时在若相对人的行为已经产生了一定的环境风险，继续放任可能会对环境造成难以挽回的损害的情况下，倘若此情形并没有被法律规定为可以查封、扣押的情形，那么行政主体就没有办法进行查封、扣押。“可能造成严重污染”指的是还没有产生环境污染，但是可能已经存在环境损害先兆，未来有相当的可能会对环境造成难以弥补的危害，不加以阻止，可能会导致这种先兆现实化，危险程度持续扩大，加重，蔓延，符合损害防止理论中关于要防止的损害的阐释，《办法》将“可能造成严重污染”的情形作为兜底条款纳入应当查封、扣押的范围便是依据损害防止理论。

二、环境保护查封、扣押的现状及其存在的问题

（一）环境保护查封、扣押的现状

1. 环境保护查封、扣押的规定现状

2014年4月24日修订通过了《环境保护法》，在其中的第二十五条新增加了环境保护查封、扣押制度。为了落实该制度、强化环境执法手段的迫切需要，环境保护部颁布了《办法》。除此之外，环境保护查封、扣押在《大气污染防治法》、《土壤污染防治法》、《噪声污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《水污染防治法》中都有规定。此外，《行政强制法》作为行政强制领域的基础性立法，其中有关查封、扣押的规定同样适用于环境保护查封、扣押。概言之，现行规定主要是在环境保护查封扣押的主体、条件、对象、程序等方面。

关于环境保护查封、扣押的执法主体。《行政强制法》中关于查封、扣押执法主体的规定是由法律、行政法规规定的行政机关实施。⁴²《环境保护法》第二十五条规定查封扣押主体是县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门；⁴³《办法》属于部门规章，因此实施主体不包括《环境保护法》第二十五条中规定的其他负有环境保护监督管理职责的部门，仅限于县级以上环境保护主管部门；⁴⁴《大气污染防治法》第三十条规定有权查封、扣押的主体是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；⁴⁵《噪声污染防治法》第三十条规定有权查封、扣押的主体是生态环境主管部门和其他负有噪声污染防治监督管理职责的部门；⁴⁶《固体废物污染防治法》规定的查封扣押的主体是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；⁴⁷《土壤污染防治法》中规定，有权进行查封扣押的主体是生态环

⁴² 《行政强制法》第二十二条 查封、扣押应当由法律、法规规定的行政机关实施，其他任何行政机关或者组织不得实施。

⁴³ 《中华人民共和国环境保护法》第二十五条 企业事业单位和其他生产经营者违反法律法规规定排放污染物，造成或者可能造成严重污染的，县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门，可以查封、扣押造成污染物排放的设施、设备。

⁴⁴ 《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》第四条 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。

⁴⁵ 《大气污染防治法》第三十条 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。

⁴⁶ 《噪声污染防治法》第三十条 排放噪声造成严重污染，被责令改正拒不改正的，生态环境主管部门或者其他负有噪声污染防治监督管理职责的部门，可以查封、扣押排放噪声的场所、设施、设备、工具和物品。

⁴⁷ 《固体废物污染环境防治法》第二十七条 有下列情形之一的，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。

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。⁴⁸

关于环境保护查封、扣押的适用条件。《行政强制法》并没有专门规定查封、扣押的适用情形，而是仅对行政强制措施的实施做了一般性规定。⁴⁹《环境保护法》规定的适用情形是“造成或者可能造成严重污染”；《办法》第四条对此做出了更为细致具体的规定；《大气污染防治法》第三十条、《土壤污染防治法》第七十八条和《固体废物污染环境防治法》第二十七条均将“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；《噪声污染防治法》在查封、扣押的适用情形上与《环境保护法》及《大气污染防治法》《土壤污染防治法》《固体废物污染环境防治法》的有关规定存在明显不同，规定了“被责令改正拒不改正的”才可以实施查封、扣押。

关于环境保护查封、扣押的适用对象，《行政强制法》对查封、扣押对象做出了一定的限制，对于与违法行为无关的场所、设施和财物以及公民个人及其所扶养家属的生活必需品是禁止查封、扣押的。⁵⁰《环境保护法》将“设施、设备”列为查封、扣押的对象，在各单行法中，《大气污染防治法》第三十条、《土壤污染防治法》第七十八条和《固体废物污染环境防治法》第二十七条以及《噪声污染防治法》第三十条在“设施、设备”之外，还将“物品”一并列为查封、扣押的对象；在各单行法中，只有《固体废物污染环境防治法》第二十七条和《噪声污染防治法》还将“场所、工具”列为查封、扣押的对象。

关于环境保护查封、扣押的实施程序。《行政强制法》第十八条规定了实施行政强制措施应当遵循的程序，第二十四条规定了查封、扣押决定书中应当载明的事项，第二十八条规定了应当做出解除查封、扣押决定书的情形。⁵¹《办法》对环境保护查封、扣押的实施程序做了较为细致的规定，包括实施查封、扣押的具体流程、决定书中载明的事项、解除程序、复查程序、案件移送程序等；⁵²《大气

⁴⁸ 《土壤污染防治法》第七十八条 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。

⁴⁹ 《行政强制法》第十六条 行政机关履行行政管理职责，依照法律、法规的规定，实施行政强制措施。违法行为情节显著轻微或者没有明显社会危害的，可以不采取行政强制措施。

⁵⁰ 《行政强制法》第二十三条 查封、扣押限于涉案的场所、设施或者财物，不得查封、扣押与违法行为无关的场所、设施或者财物；不得查封、扣押公民个人及其所扶养家属的生活必需品。当事人的场所、设施或者财物已被其他国家机关依法查封的，不得重复查封。

⁵¹ 《行政强制法》第二十八条 有下列情形之一的，行政机关应当及时作出解除查封、扣押决定：（一）当事人没有违法行为；（二）查封、扣押的场所、设施或者财物与违法行为无关；（三）行政机关对违法行为已经作出处理决定，不再需要查封、扣押；（四）查封、扣押期限已经届满；（五）其他不再需要采取查封、扣押措施的情形。解除查封、扣押应当立即退还财物；已将鲜活物品或者其他不易保管的财物拍卖或者变卖的，退还拍卖或者变卖所得款项。变卖价格明显低于市场价格，给当事人造成损失的，应当给予补偿。

⁵² 《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》第二十二条 排污者涉嫌环境污染犯罪已由公安机关立案侦查的，环境保护主管部门应当依法移送查封、扣押的设施、设备及有关法律文书、清单。第二十三条 环境保护主管部门对查封后的设施、设备应当定期检视其封存情况。排污者阻碍执法、擅自损毁封条、变更查封状态或者隐藏、转移、变卖、启用已查封的设施、设备的，环境保护主管部门应当依据《中华人民共和国治安管理处

《水污染防治法》、《噪声污染防治法》、《固体废物污染防治法》、《土壤污染防治法》对于查封扣押的程序并没有做出特别的规定。

2. 环境保护查封、扣押的执法现状

为有效了解环境保护查封、扣押的执法现状，本研究基于就读院校所在的城市——沈阳，通过在沈阳市生态环境局及其各分局的官方网站上检索到 62 份环境保护查封、扣押决定书，并以此作为执法实践现状的研究样本。经过搜索与整理，62 份样本执法文书制发的具体地域和年际分布情况描述如下：

第一，在案件的地域分布方面，沈阳市生态环境局经济开发区分局 18 份、皇姑区 14 份、沈河区 8 份、沈北区 8 份、康平区 3 份、新民市 3 份、法库县 2 份、和平区 1 份、苏家屯 2 份、沈抚新城 1 份、于洪区 1 份、浑南区 1 份。（详见表一）第二，在案件的年际分布方面，2020 年 18 份、2019 年 16 份、2021 年 13 份、2022 年 7 份、2018 年 7 份、2017 年 1 份。（详见表二）第三，就环境保护查封、扣押决定书的执法主体，沈阳市市级生态环境局区分局作为执法主体的案件有 62 份，市级为 0 份。（详见表三）

表 1 沈阳市各区查封（扣押）决定书数量

地区	数量
沈阳市生态环境局经济开发区生态环境分局	18 份
沈阳市生态环境局和平生态环境分局	1 份
沈阳市生态环境局沈北生态环境分局	8 份
沈阳市生态环境局沈抚新城生态环境分局	1 份
沈阳市生态环境局于洪生态环境分局	1 份
沈阳市生态环境局皇姑分局	14 份
沈阳市生态环境局浑南分局	1 份
沈阳市生态环境苏家屯分局	2 份
沈阳市生态环境局康平生态环境分局	3 份
沈阳市生态环境局新民市环境保护局	3 份
沈阳市生态环境局沈河区生态环境分局	8 份
沈阳市生态环境局法库县生态环境分局	2 份
总计	62 份

《刑法》等法律法规及时提请公安机关依法处理。

表 2 沈阳市 2017-2022 各年对应的查封（扣押）决定书数量

制发年份	份数
2017	1 份
2018	7 份
2019	16 份
2020	18 份
2021	13 份
2022	7 份
总计	62 份

通过对样本案件的个案研究、类案分析和数据比对，梳理环境保护查封、扣押案件在司法实践中呈现如下状态：

（1）环境保护查封、扣押的决定主体。从检索的查封、扣押决定书的具体情况来看，最后落款的执法主体均为市环保局区分局，如下表所示；但是在有些案件中实际的执法主体却是综合执法大队，比如，在检索到的“解除查封、扣押决定书”中存在这样的描述，“经执法大队复查，情况属实，做出查封、扣押决定书”，表明在该次查封、扣押中，执法主体是综合执法大队，但是这一事实在查封、扣押决定书中却不曾体现，落款处写明沈阳市生态环境局区分局做出。从而表明，在实践中，环境保护查封、扣押的实施主体可能是综合执法大队，而环境保护查封、扣押决定书中存在信息不实或者至少是信息不全的情况。（详见表 3）

表 3 沈阳市发布的查封（扣押）决定书的执法主体及数量

执法主体	数量
市生态环境局区分局	62 份
市生态环境局	0 份

（2）环境保护查封、扣押的适用情形。在检索到的沈阳市的 62 份查封、扣押决定书中，适用查封、扣押的情形各不相同，其中，“无污染防治设施而查封、扣押”的情形最多，有 37 份，以逃避监管的方式排放违反法律规定的污染物 10 份，非法收集、贮存、处置废机油桶等危险物 7 份，其他违法排放行为，可能造成严重污染（燃煤锅炉、移动机械大气污染物排放不合格、已建成未验收投入生产产生的粉尘）4 份，无环保审批相关手续 3 份、噪声污染 1 份。（详见表 4）

表 4 沈阳市发布的查封（扣押）决定书中的查封（扣押）理由及对应的数量

适用情形	数量
以逃避监管的方式排放违反法律规定的污染物	10 份
无污染防治设施或者防治设施不正常运行	37 份
无环保审批相关手续	3 份
非法收集、贮存、处置废机油桶等危险废物	7 份
噪声污染	1 份
其他违法排放行为，可能造成严重污染（燃煤锅炉、移动机械大气污染物排放不合格、已建成未验收投入生产产生的粉尘）	4 份
总计	62 份

（3）环境保护查封、扣押的适用对象。在 62 份查封、扣押决定书中，第一，查封设备、设施 48 份，其中，车间的配电设备、生产设备、排污设施，（如配电箱发动机、搅拌机、锅炉、以及各种冲洗设备）44 份、无污染治理设施的生产线 4 份；第二，场所 6 份，主要是喷漆房。第三，物品和工具 4 份，分别是各种废气的油漆桶、废气机油桶、废气铁桶、吨袋等。物品和设备 1 份，是废油混合物和粉碎机。设施、物品、场所 1 份。设备和场所 1 份，是烤漆房和喷漆设备。只针对物品进行扣押的只有 1 份，是各种各种废旧铁桶和油漆桶。（详见表 5、图 1）

表 5 沈阳市发布的 62 份查封（扣押）决定书中查封（扣押）对象及对应的数量

对象	数量
设备、设施	48 份
物品、工具	4 份
物品、设备	1 份
设施、物品、场所	1 份

设备、场所	1 份
场所	6 份
物品	1 份

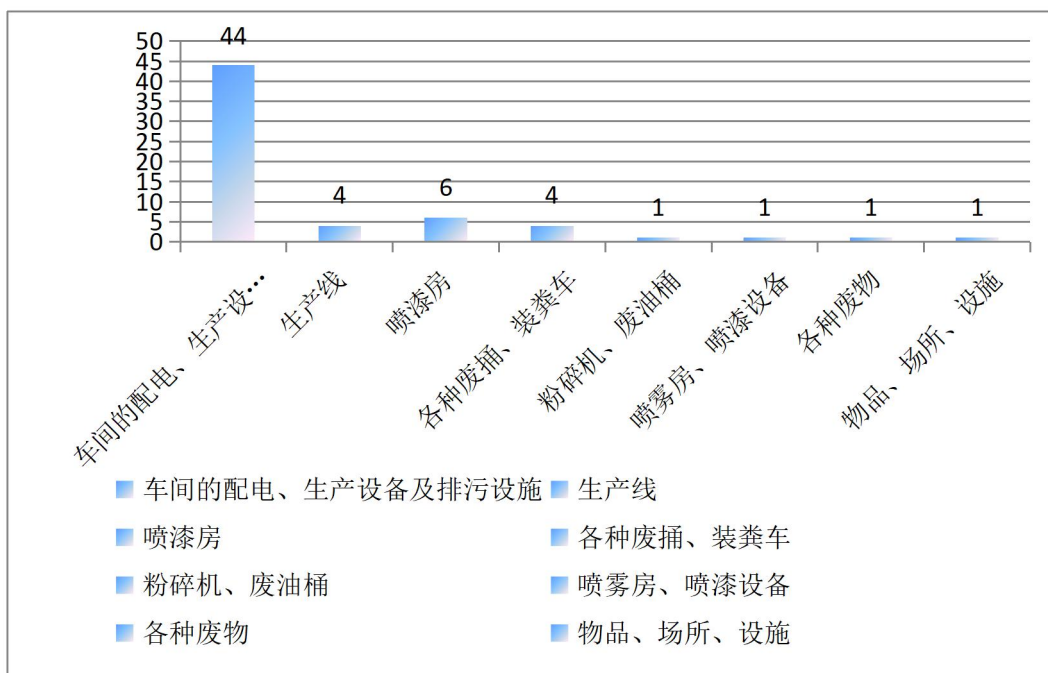


图1 沈阳市发布的决定书中查封（扣押）的具体对象

（4）环境保护查封扣押的实施程序。在检索的62份查封、扣押决定书中发现，在决定书中罗列了《环境保护部门实施查封、扣押办法》第十一条规定的载明事项的内容，比如实施查封、扣押的理由、依据、对象、期限以及当事人拥有的复议权利。62份查封、扣押决定书中，查封扣押的期限为30天的有61份，查封、扣押期限为15天的有一份，查封、扣押期限为3天的有一份。就查封、扣押的解除而言，检索沈阳市生态环境局发布的解除查封扣押决定书，解除事由大多是查封、扣押的期限届满。⁵³ 有3份解除查封、扣押决定书中表明解除查封、扣押是依据相关的调查处理结果。

⁵³ 《环境保护部门实施查封、扣押的办法》第二十条 环境保护主管部门实施查封、扣押后，应当及时查清事实，有下列情形之一的，应当立即做出解除查封、扣押决定：（一）对违反法律法规规定排放污染物行为已经做出行政处罚或者处理决定，不再需要实施查封、扣押的；（二）查封、扣押期限已经届满的；（三）其他不再需要实施查封、扣押的情形。

（二）环境保护查封、扣押存在的问题

1. 查封、扣押的决定主体混乱

（1）市级生态环境局的派出机构能否成为决定主体。按照行政法基本理论，派出机构原则上不能作为行政主体。原因是派出机构的本质是派出的内设机构，不能以自己独立的名义开展行政活动。但是，派出机构在特别法给予其一定的授权时时可以做行政主体。环保机构垂改后，原区、县环保局调整为市级生态环境局的派出机构（分局）后，不再是驻在地县级政府的职能部门。据此，生态环境部、省（自治区、直辖市）生态环境厅（局）、设区市生态环境局是同级政府的职能（组成）部门，属于法律规定的“县级以上地方人民政府环境保护主管部门”，而垂改后的县级分局则不属于该范围。进而，派出机构是否具有决定主体的资格，关键在于法律法规是否对其进行了授权。在没有法律法规授权的情况下，派出机构不具有行政主体资格。⁵⁴在实践中，由沈阳市生态环境局的派出机构（分局）进行环境保护查封、扣押的案件并不在少数。例如，在对沈阳市通用塑料厂的查封、扣押决定书中写明，决定查封、扣押的主体是经济技术开发区生态环境分局；再如，在对沈阳市伟力产品销售有限公司做出的查封、扣押决定书中写明的执法主体是新民市（县级市）生态环境保护局。

（2）生态环境综合执法机构能否成为决定主体。改革后，生态环境综合执法机构在性质上属于生态环境主管部门的内设机构，接受生态环境主管部门的委托实际开展环境执法工作。理论上，接受委托行使行政强制权的机构，不得以自己的名义执法，而应当对外以委托行政机关的名义执法。但是在样本案例中，有一些查封、扣押决定书中实施主体就是生态环境综合执法机构。例如，在对沈阳市鸿洋化工有限公司做出的解除查封、扣押决定书中写明，查封、扣押的决定主体是沈北执法大队。

2. 查封、扣押的适用条件不清

（1）“严重污染”的认定标准模糊。根据《办法》的规定，造成“严重污染”是适用查封、扣押的前提条件之一。但在样本案例中，严重污染的界定标准具有一定的模糊性。例如，沈阳市曙光金属表面处理有限公司某车间生物质锅炉无环保审批手续，沈阳市生态环境局据此决定对其适用查封、扣押。但是，无环保审批手续并不属于《办法》第六条规定的其他造成或者可能造成严重污染的排污违法行为。而依据《环境保护法》和《环境影响评价法》规定，相关执法单位应责令该单位停止建设（补办环评手续），或者责令拆除在建项目、恢复原状，适用查封、扣押明显无明确的法律依据。

⁵⁴ 贺震：《垂改后，生态环境分局能否以自己名义实施行政处罚？》，载《中国环境监察》2019年第9期。

(2) 决定适用查封、扣押的行政裁量权过大。虽然，按照《环境保护法》第二十五条的规定，是否实施查封、扣押强制可以由执法主体根据实际情况进行裁量。但从样本案例反映的情况看，实践中存在行政裁量权过大的问题。例如，沈阳市于洪市生态环境分局以沈阳锐进胶粘剂有限公司“有燃煤锅炉，可能造成严重污染的行为”，而对其予以查封、扣押。但显然，仅仅是有燃煤锅炉并不必然意味着就达到了适用查封、扣押的标准。再如，沈阳市经济技术开发区生态环境分局查封（扣押）决定书中，仅因沈阳市鑫兆禾甲壳素厂“违反法律规定排放生产废水的行为”，就对其适用了查封、扣押。显然，只存在“违反法律规定排放生产废水”的行为不能当然就满足了“造成或者可能造成严重污染”这一适用查封、扣押的法定条件。

3. 查封、扣押的对象错误

如前所述，现行相关规定关于环境保护查封、扣押的对象主要规定了三类——“设施、设备”、“物品”和“场所、工具”。但是，对于各类当中具体包括哪些项目则明确规定。这就需要在实际执法过程中，准确把握拟查封扣押对象的性质，避免适用对象错误给相对人合法权益造成不利影响。同时，根据《行政强制法》的相关规定，查封、扣押限于涉案的场所、设施或者财物，不得查封、扣押与违法行为无关的场所、设施或者财物；不得查封、扣押公民个人及其所扶养家属的生活必需品。从样本案例的情况看，查封、扣押的对象大多数确为与污染物排放必然相关的设施、设备。例如，由于沈阳玖牧王管业有限公司废聚乙烯管再生设施生产线无污染物治理设施，沈阳市沈北生态环境局查封、扣押了可能造成严重污染的生产线，符合相关法律的规定。但在沈阳市生态环境局皇姑分局作出的一份查封、扣押决定书中，因沈阳市成教印刷厂车间无污染防治设施，该分局决定对该生产车间的大门予以查封（查封扣押的清单如下图所示）。而车间大门显然不属于造成污染物排放的设施和设备，也不属于污染物产生时所处的设施和设备。

表 6 （查封或者扣押）物品清单

序号	物品名称	规格	数量	存放地点	备注
1	车间大门	1	1	原地	

4. 查封、扣押的实施程序不规范

(1) 查封、扣押的复查程序不具体。前文已述，环境保护查封、扣押是为了控制事态发生或扩大而采取的一种暂时性执法手段。故决定适用环境保护查封、扣押之后，执法人员需依法对后续事态进行复查，进而考虑是否以及何时接触该

措施或适用其他执法手段。虽然《办法》二十三条规定了对于查封、扣押后的设备要定期检视其封存情况，但是对于复查程序并无详细的规定。从样本案例来看，很少有在内容方面写明相关的复查程序或要求，通常只是简单地表述为“经复查”。例如，在沈阳市生态环境局经济技术开发区分局对沈阳市曙光金属表面处理有限公司做出的一份解除查封（扣押）决定书中仅写明，“根据调查处理结果，现决定对你单位生物质锅炉（1台），自2021年3月25日起全部解除查封、扣押措施。”而对于执行复查的主体、复查的时间、内容，均未涉及，导致复查程序本身是否合法、规范难以进行评断。

（2）擅自撕毁封条的案件移送程序不健全。根据相关规定，环境保护查封、扣押决定作出后，相对人不管是擅自损毁封条、变更查封状态或者隐藏、转移、变卖还是擅自启用已查封的设施、设备，其行为均侵犯了环保部门的行政执法活动，妨害了社会管理。⁵⁵为此，《办法》第23条规定生态环境主管部门应定期检视查封后的设备、设施的封存情况，若发现排污者“阻碍执法、擅自损毁封条、变更查封状态或者隐藏、转移、变卖、启用已查封的设施、设备的”，依据《办法》第23条第2款规定，“及时提请公安机关依据《中华人民共和国治安管理处罚法》第五十条、第六十条规定对排污者处以行政拘留，并处罚款。然而，《治安管理处罚法》第五十条、第六十条规定仅规定了阻碍执法和隐藏、转移、变卖已查封的设施、设备的罚则，并没有对于擅自损毁封条、变更查封状态或者隐藏、转移、变卖还是擅自启用已查封的设施、设备等行为设定相应的罚则。（具体情况如下表所示）这就意味着，对于擅自损毁封条、变更查封状态，以及启用已查封的设施、设备等三种行为，及时发现后将案件移送至公安机关，也缺乏对其处罚的明确依据。

表 7 《办法》第 23 条第二款规定的违法行为适用《治安管理处罚法》情况

《办法》第 23 条第二款规定的违法行为	《治安管理处罚法》
阻碍执法	第 50 条第一款第二项

⁵⁵ 林洪、刘永涛：《擅自启用已查封的设施设备该如何处罚？》，载《中国环境监察》2016年第11期。

擅自撕毁封条	未规定
变更查封状态	未规定
隐藏、转移、变卖已查封的设施、设备	第 60 条第一款第一项
擅自启用已查封的设施设备	未规定

(3) 查封、扣押的解除程序不规范。环境保护查封、扣押作为一种暂时性的强制措施，必然是有一定的期限。根据《办法》的规定，查封、扣押的期限最长是一个月。在 62 份样本文书中，查封、扣押的期限大多也是一个月。例如，沈阳市生态环境局对沈阳市鸿洋化工有限公司做出的解除查封、扣押决定书中写明，“因查封（扣押）期限已满，现根据《中华人民共和国行政强制法》第二十八条第一款的规定，经研究，现依法决定解除查封（扣押）。”但是，仅把解除的期限固定在一个月内，并不能完全满足生态环境执法的实际需求。例如，郑州市生态环境局在对郑州嘉利宝贸易有限公司做出的延长查封期限决定书中就写明，“经现场核查，你单位大气污染防治设施目前仍未改造建设到位，依据《中华人民共和国行政强制法》第二十五条第一款的规定，经本机关负责人批准，决定延长查封（扣押）期限。”这表明，查封扣押的期限需要视条件而进行一定的延长或缩短，但相关程序缺乏明确、细化的规定。

三、完善环境保护查封、扣押的法律路径

(一) 明确查封、扣押的决定主体

1. 区分情况确认市级生态环境局派出机构的决定主体资格

在环保执法垂改的新背景下，市级生态环境局派出机构不是独立的行政执法单位。例如，2020 年广东省司法厅发布的典型案例中就层明确指出，县级生态环境局为市局的派出机构不是独立执法主体。实践中，其多以被委托的形式实际实施生态环境执法活动。也就是说，在没有相关法律法规明确授权的情况下，市级生态环境局的派出机构原则上不能以自己的名义作出环境保护查封、扣押的决定。因此，如样本案例那样垂改后由各区、县生态环境分局作出的环境保护查封、扣押决定，理论上都应当由市生态环境局作出。

但在实践中，市级生态环境局作为辖区内唯一执法主体去亲力亲为办理每一件案子，明显存在执法成本过高、内部程序增多的问题。特别是，市级生态环境

局派出机构特别是发现相对人存在需要环境保护查封、扣押的情形后需要按规定上报给市局，再由市局最终决定是否适用。显然，这一过程相比派出机构直接作出决定需要会花费更多的时间，也不利于及时控制环境污染发生或扩大的事态。为此，多地进行了生态环境执法主体改革开展了进一步的积极探索。例如，《深圳经济特区环境保护条例》一百二十八条明确授权市级生态环境派出机构拥有一定的行政执法权。⁵⁶在获得法律法规授权的情况下，市级生态环境局派出机构就能够作为环境保护查封、扣押的决定，并对外以自己的名义出具相应的执法决定书。

2. 明确生态环境综合执法机构不能成为决定主体

生态环境综合执法机构原本是各级生态环境主管部门内设的环境监察机构。修订后的《环境保护法》首次明确了其法律地位，并明确其可以行使现场检查权。但同时，《环境保护法》中的表述是：“县级以上环境保护部门及其委托的环境监察机构”，由此明确了实际上其是基于被委托而行使现场检查权。尽管，此后该机构进行了生态环境综合执法改革，但其作为内设机构接受“委托”执法的状态并未发生改变。从行政法理论上讲，生态环境综合执法机构作为受托机构，从事各级生态环境主管部门委托的执法事项，其不是独立的行政主体，不能以自己的名义作出环境保护查封、扣押的决定。因此，样本案例中以生态环境综合执法机构作出的查封、扣押决定，实际上应当由委托其执法的生态环境主管部门作出。

（二）准确把握查封、扣押的适用条件

1. 明确界定“严重污染”的范围

“严重污染”作为适用环境保护查封、扣押的前提条件，不能任意解释和适用。否则，会导致环境保护查封、扣押权的滥用，使得环保执法目标偏离预期。结合样本案例和相关执法实践，对“严重污染”的认定可以考虑以下几个方面的因素：（1）行为人进行排放、倾倒、处置污染物或有害物质的具体方式，污染物或有害物质本身的种类、数量、浓度与国家或地方规定的排放标准之间的关系；（2）造成污染的范围以及被环境要素的类型、严重程度、修复难度等；（3）污染行为及其产生或可能产生的后果是否对周边居民的生产、生活环境造成影响；（4）企事业单位的违法排污行为未来对生态环境造成污染的可能性及其损害的严重程度。例如，沈阳市生态环境局在对山东龙发环保科技有限公司做出的查封、扣押决定书中写明适用查封、扣押的理由为，该单位污水总出口废水总氮污染源自动监控系统设施电器元件调整，造成自动监测结果异常，涉嫌篡改、伪造监

⁵⁶ 《深圳市经济特区环境保护条例》一百二十八条 街道办事处在日常监督巡查工作中发现以下情形的，应当及时报送辖区生态环境部门派出机构，市生态环境部门派出机构应当按照有关规定及时处理：（一）排放异味气体和异常废水的；（二）非法倾倒、处置废弃物的；（三）未按照规定在污水入河排放口、入海排放口设置标识的；（四）存在油烟直排、扬尘污染、噪声扰民等行为的；（五）其他环境违法行为。

测数据等逃避监管的方式排放污染物，其行为可以认定为对环境造成了严重的污染。

2. 适用查封、扣押应当具有必要性和妥当性

首先，适用查封、扣押应当具有必要性。具体而言，判断查封、扣押的适用是否具有必要性可以考虑以下两个方面因素：（1）查封（扣押）的适用是否能立即切断污染源，使环境停止被污染。例如，沈阳市生态环境局对位于沈阳市铁西区谟家堡的某单位做出的查封、扣押决定书中写明的查封、扣押的理由是“该单位非法收集，贮存，处置废弃机油桶，”这种情形下造成的污染可能是直观而又迫切的，适用查封（扣押）可以避免这种污染对环境造成的持续性危害，符合必要性的原则。（2）对于某一污染环境违法行为，依法是否存在其它对相对人影响更小却一样能够实现行政目的的手段。如果不存在，那么适用查封（扣押）是合适的；如果存在，则证明适用（查封）扣押违反了必要性的原则。

其次，适用查封、扣押应当具有妥当性。具体而言，判断查封（扣押）是否具有妥当性可以考虑以下两方面因素：一方面，相对人的违法行为对环境已经造成一定污染，并且污染源持续存在。而适用查封、扣押后，可以防止相对人的违法行为未来对环境继续造成污染。这种情况下适用查封（扣押）符合妥当性原则的要求。例如，沈阳市生态环境局在对位于沈阳经济技术开发区大潘镇大潘村的某单位做出的查封、扣押决定书中写明的查封、扣押的原因是，该单位实施了擅自收集、贮存、处理废铁桶、废漆桶、废弃化工原料铁桶、废弃沾染危险品包装桶等包装物的行为。显然，上述物品属于危险废物，擅自收集、贮存、处理的行为如果不被控制，势必持续造成严重的环境污染。另一方面，相对人实施了环境违法行为，且该行为尚未造成环境污染。此时如果选择其他执法手段仍然可以有效达到污染防治的目的，适用查封（扣押）就不属于最有助于实现执法目的的手段。例如，沈阳市生态环境局在对沈阳锐进胶粘剂有限公司做出的查封（扣押）决定书中写明，由于该单位有燃煤锅炉，可能造成严重污染的行为。实际上，在此情况下环境执法主体可以视情况依法先责令其停产整治。如果整治后仍然存在违法排污的问题再适用查封、扣押等其他执法手段。

（三）合理确定查封、扣押的适用对象

1. 厂房不属于查封、扣押的对象

理论上，“厂房”是指直接用于生产或为生产配套的各种房屋，包括主要车间、辅助用房及附属设施用房。前文已述，环境保护查封、扣押的目的是为了控制污染的事态。故厂房中有些财物可能与造成的污染具有一定的相关性，如产生污染时所处的设施、设备。但同时，厂房其他的部分是与污染不直接相关的，查

封这些部分也无法实现控制污染事态发生或者扩大的目的。根据相关法律规定，环保行政机关查封、扣押的对象是企业事业单位和其他生产经营者造成污染物排放的设施、设备。因此，生态环境部门在执法办案中不得超出法定范围查封、扣押与违法活动无关的当事人财物（设施、设备）。整个厂房显然不属于依法适用查封、扣押的对象。

2. 查封、扣押的设备和设施应与污染具有关联性

《办法》第五条所指的造成污染物排放的设施、设备主要是指产生、排放污染物的设施和设备。因此，生态环境部门在执法过程中不能查封、扣押与违法排污活动无关的设施、设备。具体而言，对于查封、扣押的设施、设备是否与污染具有关联性，可以考虑以下两方面因素：（1）查封（扣押）的设备、设施是否是产生污染的设备、设施。例如，前述沈阳市生态环境局皇姑分局查封沈阳市成教印刷厂的“车间大门”，就显然不是造成污染物排放的设施和设备，属于查封、扣押对象错误。（2）查封、扣押该设施、设备以后，对于继续污染的危险性消除是否符合合理期待。例如，沈阳市环境保护局沈北新区分局在对辽宁世领自营牧场有限公司（立新奶牛场）做出的查封、扣押决定书中写明，“由于该单位通过逃避监管的方式排放污染物的行为，违反了相关规定，故对其车牌号为辽 ABR188的倾倒牛粪车辆予以就地查封”。本案中，造成污染的源头是牛粪而不是车辆。故即便查封车辆以后，牛粪对环境造成的污染显然还在持续，故查封（扣押）运输牛粪的车辆不符合关联性的要求。

3. 查封、扣押的物品和工具应具有必要性

结合样本案例和相关执法实践，对于查封扣押的物品和工具是否具有必要性可以参考以下几个要素加以判断：（1）查封（扣押）的物品、工具本身就是污染物或者是与污染物紧密结合的容器、装置等。在此种情况下，对于该物品（工具）的查封是具有必要性。例如，沈阳市生态环境局经济开发区分局做出的查封（扣押）决定书中写明的扣押对象是废铁桶、废漆桶、废弃化工原料铁桶、废弃沾染危险品包装桶等包装物。显然，这些包装物因残留一定的危险物质属于危险废物，本身就可能造成环境污染。（2）查封（扣押）该物品、工具是否妨碍了相对人的正常生产生活。例如，实践中相对人的生产经营场所也是其作为家庭生活的住所。此时，环境执法人员对该场所（住所）直接进行了查封（具体表现为封闭大门并张贴封条）就会影响相对人的正常生活。此时，就应当慎重考虑适用该执法手段是否必要。

（四）规范查封、扣押的实施程序

1. 细化查封、扣押的复查程序

考虑到，《办法》中虽然规定了实施查封、扣押后，执法人员需依法进行定期检查，但却没有规定更为详细的程序。建议复查程序的细化应该从以下几个方面入手：（1）复查程序的启动。在查封、扣押期限届满，相对人请求解除查封、扣押的，做出查封扣押决定的行政主体应当对相关的设施、设备等进行复查。（2）复查程序的具体内容。复查应当对相对人被查封、扣押的设施设备进行一定的检查，必要的时候可以聘请有专门知识的人一同进行，以确定该设施或者设备是否达到了可以解除查封、扣押的标准。（3）复查之后应当制作复查结果书，对是否解除查封、扣押进行说明。如果该设施、设备再次投入使用不会对环境造成污染，应当据此解除查封、扣押；如果经过评估该设备、设施等仍然会对环境造成一定的污染，或者仍具有造成严重污染的可能性，则应当酌情延长查封、扣押的期限或者依法采取其他执法手段。

2. 健全擅自撕毁封条的案件移送程序

事实上，擅自损毁封条这一行为与《治安管理处罚法》中已经明确设定罚则的阻碍执法以及隐藏、转移、变卖或者损毁行政执法机关依法查封的财物等行为同样具有违法性和危害性。鉴于前述实践中此类案件移送公安机关后难以依法处理的问题，建议可以考虑从以下三方面入手，对于擅自撕毁封条的案件移送程序进行完善。一方面，对《治安管理处罚法》进行修改，将“擅自损毁封条”明确作为《治安管理处罚法》的处罚情节之一，进而据此移送案件并依据《治安管理处罚法》进行立案查处。另一方面，对《环境保护法》进行修改，将“环境行政主管部门在现场检查时排污者阻碍执法的或排污者擅自损毁封条、变更查封状态或者隐藏、转移、变卖、启用已查封的设施、设备的”作为《环境保护法》第63条规定的行政拘留的适用情形之一。此时，则可以根据《环境保护法》的规定移送案件并立案查处。除此之外，还可以考虑对《治安管理处罚法》第50条进行立法解释，将擅自撕毁封条的行为解释为妨碍执法行为，进而直接适用该条对此行为进行移送并立案查处。

3. 规范查封、扣押解除程序的适用

为了避免实践中对于查封、扣押解除程序的适用过于刻板 and 机械，建议查封、扣押解除程序应该分为以下2种情况来适用：首先，实践中，查封、扣押的时间大多在一个月左右，对于查封、扣押事由在短时间内会消除以及对象不宜长时间被查封、扣押特殊案件，查封、扣押的期限要尽可能的缩短。比如沈阳市生态环境局查封、扣押决定书写明，根据《关于限制中高考期间建筑施工和住宅装修作

业的通告》及《辽宁省环境保护条例》的相关规定，除抢修、抢险外，禁止夜间在城市市区噪声敏感建筑物集中区域产生噪声污染，从事妨碍居民休息的建筑施工作业。沈阳市生态环境局对沈阳市永辉土石方工程有限公司的设备以及设施予以查封，期限为2021年06月08日至2021年06月11日就地查封。此种情况下，高考结束，没有必要再对相对人进行限制，期限届满就可以直接解除查封（扣押），再比如，沈阳市新民市环境保护局查封扣押决定书中写明，沈阳市俊英食品加工厂相关设施的查封、扣押期间为2017年4月25日至2017年5月10日，查封期限为15日，与该单位的性质相关，倘若查封时间过长，不利于车间食品原材料、半成品等的储藏，可能会对该单位造成较大的损失，从而造成手段与目的失衡，违反比例原则。以上两种做法都是值得被借鉴的。综上所述，在这两种情况下，在相对人完成一定的整改以后，执法人员经过现场检查，确定整改达标，解除查封（扣押）不至于污染环境，且继续查封（扣押）对相对人的利益影响较大的，可以视情况尽可能缩短查封、扣押的期限，同时，可以规定相对人需要做出承诺，若该设施、设备继续造成环境污染要加倍处罚。

其次，对于查封、扣押期限为一个月的案件，期限到达以后，并不当然决定解除查封、扣押。尽管《行政强制法》规定查封、扣押期限已经届满，应当及时做出解除查封、扣押；但是，把期限的到来作为解除查封、扣押的标准是不科学也不合理的，因为，查封、扣押期限的届满并不当然意味着所查封、扣押的设施和设备没有在后继续造成污染的可能，如果期限届满之后直接解除查封、扣押，相对人继续实施环境违法行为，那么查封、扣押的实施就背离了初衷，并且浪费了司法资源一定程度上降低了执法效率，浪费了执法资源。比如，郑州市生态环境局于2018年10月4日对郑州嘉利宝贸易有限公司做出的延长查封扣押期限决定书中写明，“经现场核查，你单位大气污染防治设施目前仍未改造建设到位，依据《中华人民共和国行政强制法》第二十五条第一款的规定，经本机关负责人批准，决定延长查封（扣押）期限。”这种做法是值得被借鉴的。

结 语

本文以环境保护查封、扣押的实务案例为切入点，归纳总结出目前环境保护查封、扣押在实施主体、适用对象、适用条件以及解除程序等方面存在的问题，了解一些学者对于相关问题的意见之后，针对这些问题，本文提出了一定的完善建议，主要是通过对《办法》进行一定的修改和完善，使得整个执法体制更加科学、合理。

本文在研究过程中，受限于环境保护查封、扣押案例的检索相对困难，使得作为研究对象的案例样本种类和数量有限，可能会对司法实践中存在的问题不能详尽列举，还需要进一步的研究和探索。

参考文献

著作部分:

1. 胡建淼,江利红. 行政法学[M]. 北京: 中国人民大学出版社,2018.
2. 胡建淼. 行政强制[M]. 北京: 法律出版社, 2002.
3. [日]室井力. 日本现代行政法[M]. 吴薇译. 北京: 中国政法大学出版社, 1995.
4. [日]和田英夫. 现代行政法[M]. 倪建明潘世圣译. 北京: 中国广播电视出版社, 1993.
5. [英]哈耶克著, 邓正来译. 自由秩序原理[M]. 北京: 三联书店,1997.
6. [德]哈特穆雷·毛雷尔. 行政法学总论[M]. 高家伟译, 北京: 法律出版社,2000.
7. [德]汉斯·J·沃尔夫, 奥托·巴霍夫等. 行政法(第一卷)[M]. 高家伟译, 北京: 商务印书馆, 2002.
8. [印]M·P·赛夫. 德国行政法—普通法的分析[M]. 周伟译, 山东: 山东人民出版社,2006.
9. [德]汉斯·J. 沃尔夫等. 行政法(第2卷)[M]. 高家伟译, 北京: 商务印书馆,2002.
10. 曾哲. 公民私有财产权的宪法保护研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2009.
11. 王裕根. 基层环保执法的运行逻辑[D]. 中南财经政法大学,2019.
12. 汪劲.环境法学 [M].北京: 北京大学出版社, 2014.
13. [德]奥托迈耶. 德国行政法[M]. 刘飞译, 北京: 商务印书馆,2013.
14. [英] H. L. A. 哈特. 法律的概念(第二版)[M]. 许家馨、李冠宜译, 北京: 法律出版社,2011.
15. 翁岳生. 行政法(上)[M]. 北京: 中国法制出版社, 2009.
16. 应松年.《中国的行政强制制度》, 北京; 行政强制的理论与实践研讨会材料, 2000.
17. 章剑生.中外行政强制法研究资料[M]北京; 法律出版社, 2002.
18. 汪劲. 环境法律的理念与价值追求—环境立法目的论[M]. 法律出版社,2000.
19. 陈新民. 行政法总论[M]. 台北: 台北三民书局, 1997.
20. [英]威廉·韦德. 行政法[M]. 徐炳等译, 北京: 中国大百科全书出版社, 1997.
21. 城仲模. 行政法之基础理论. [M]. 台湾: 三民书局, 1994.

论文部分:

1. 高利红,徐玺.比例原则视角下环境行政执法规范化研究——以环境保护查封、扣押为切入点[J].东南学术,2021(03).
2. 胡建淼.关于《行政强制法》意义上的“行政强制措施”之认定——对20种特殊行为是否属于“行政强制措施”的评判和甄别[J].政治与法律,2012(12).
3. 马英杰,侯京浩.论《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》的若干法律问题——以南平市延平区樟湖镇湖光纸业有限公司违法排污案为视角[J].环境保护,2016(16).
4. 贺震.查封、扣押,要有细则支持[J].环境经济,2014(07).
5. 熊超.环保垂改对生态环境部门职责履行的变革与挑战[J].学术论坛,2019(01).
6. 贺震.垂改后,生态环境分局能否以自己名义实施行政处罚?[J].中国环境监察,2019(09).
7. 曹晓凡.噪声污染防治领域执法时,应如何实施查封(扣押)?[J].中国环境监察,2022(Z1).
8. 李小强.论比例原则在行政执法中的运用[J].武汉公安干部学院学报,2018(02).
9. 高利红,李胤.比例原则视角下地方环境行政规制合理化研究——以农作物秸秆禁烧为切入点[J].中国人口·资源与环境,2017(12).
10. 高利红,徐玺.比例原则视角下环境行政执法规范化研究——以环境保护查封、扣押为切入点[J].东南学术,2021(03).
11. 刘永涛,金鸿飞.废气处理设施未正常运行生态环境部门可以查封排污企业的大门吗?[J].中国环境监察,2020(Z1).
12. 贺震.《依法依规实施查封、扣押》,《中国环境报》2017(08).
13. 张辉.环境保护查封扣押中封条损毁的法律问题探析[J].环境保护,2016(5).
14. 竺效,丁霖.论擅自损毁封条等环境违法行为的法律责任——兼论《查封扣押办法》第23条第2款与《治安管理处罚法》的衔接[J].中国地质大学学报(社会科学版),2017(05).
15. 林洪,刘永涛.擅自启用已查封的设施设备该如何处罚?[J].中国环境监察,2016(11).
16. 王书成.论比例原则中的利益衡量[J].甘肃政法学院学报,2008(02).
17. 贺颖州.尽快赋予县级生态环境分局独立的执法主体资格[J].中国环境监

- 察,2022(09).
18. 胡建淼. 如何理解和避免行政执法中的“明显不当”?[J]. 中国环境监察,2022(01).
 19. 章剑生. 兜底条款适用的法解释技术——季频诉宜兴市宜城公安派出所治安处罚案评析[J]. 法治研究,2021(06).
 20. 武飞. 论兜底条款解释规则——以《行政处罚法》第四十二条为例[J]. 浙大法律评论,2020(01).
 21. 谢琼立,李伟,何足道. 准确把握查封扣押兜底条款适用条件[J]. 中国环境监察,2020(04).
 22. 刘希磊. 辽宁省环境监察执法存在的问题及对策[J]. 清洗世界,2020,(03).
 23. 李宝记. “查封、扣押”的行政法律适用[J]. 武汉公安干部学院学 2015(02).
 24. 贺震. 监察垂管,需解决哪三大问题?[J]. 环境经济,2015(30).
 25. “委托的“会不会影响监察执法?[J]. 环境经济,2014(07).
 26. 杨建顺. 行政强制措施的实施程序 [J] . 法学杂志,2011(11).
 27. 袁曙宏. 我国《行政强制法》的法律地位、价值取向和制度逻辑[J]. 中国法学,2011(04).
 28. 林来梵,张卓明. 论权利冲突中的权利位阶——规范法学视角下的透析[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版). 2003(06).
 29. 吕忠梅. 中国环境法的革命:环境资源法论丛(第1卷)[C]. 北京:法律出版社,2000.

外文文献部分

1. Roscoe Pound. *Jurisprudence*:/.St.paul,Minn,1959.
2. K.C.Davis.Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry, Illinois: University of Illinois Press,1971.
3. The Less Restrictive Alternative in Constitutional Adjudication: An Analysis, A Justification, and Some Criteria.1974.