

我国环境行政处罚从轻、减轻适用的现状、问题及对策

朱小练

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年4月6日; 录用日期: 2023年4月19日; 发布日期: 2023年7月14日

摘要

在环境行政处罚的过程中, 行政机关正确适用法律对具有法定从轻、减轻情形的当事人进行行政处罚, 既是保证行政处罚过罚相当的要求, 也是实现教育与惩罚相结合目的的需要。但由于我国部分地方规定的环境行政处罚从轻、减轻情形较为简略粗糙、混乱、不完整、不合法、加上我国环境执法人员执法水平不高, 对从轻处罚、减轻处罚的理解和适用有失偏颇、环境行政处罚的过程缺乏有效的监督程序, 导致我国环境行政处罚过程中从轻、减轻处罚的适用存在较大的问题。故本文经过查阅整理各个地区环境行政处罚从轻、减轻的相关规定的基础上, 分析我国从轻、减轻行政处罚的现状及应用问题, 以期裨益于生态环境主管部门在实践中修订较为规范合法的裁量基准, 规范环境处罚执法行为。

关键词

环境行政处罚, 从轻处罚, 减轻处罚

The Current Situation, Problems, and Countermeasures of Lenient and Mitigated Application of Environmental Administrative Penalties in China

Xiaolian Zhu

School of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Abstract

In the process of environmental administrative penalties, the administrative authorities correctly apply the law to the parties with legal mitigating circumstances to administrative penalties, both to ensure that the administrative penalties are equivalent requirements, but also to achieve the purpose of combining education and punishment. However, due to the abbreviated, rough, confusing, incomplete and illegal circumstances of the environmental administrative penalties stipulated in some places in China, coupled with the low level of law enforcement of our environmental law enforcement officers, the biased understanding and application of mitigated penalties and the lack of effective supervision procedures in the process of environmental administrative penalties, there are major problems in the application of mitigated penalties in the process of environmental administrative penalties in China. Therefore, this paper, after reviewing and organizing the environmental administrative penalties in various regions, has found that the application of mitigated penalties in China is problematic. Therefore, this paper analyzes the current situation and application of lenient and mitigated administrative penalties in China based on the review and collation of relevant provisions on lenient and mitigated environmental administrative penalties in various regions, in order to benefit the ecological and environmental authorities in practice to revise a more standardized and legitimate discretionary benchmark and regulate the enforcement of environmental penalties.

Keywords

Environmental Administrative Penalties, Lighter Penalties, Reduced Penalties

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

绿水青山就是金山银山，环境保护已经成为行政机关必须履行的一项至关重要的职责。因此，对破坏环境的行政相对人进行环境行政处罚也成为了行政机关落实环境法律责任制度的重要一个环节，也是环境保护行政机关行政决定的重大表现形式，更是确保行政机关履行环境保护义务的实效性措施。行政机关在进行行政处罚时，应当依法合理量罚。一个案件是否适用从轻、减轻处罚，如果适用应当按照多少幅度进行从轻、减轻是我国法律、法规赋予环境保护行政机关依据案件具体的客观情况，权衡利弊轻重进行决定的一种自由裁量权[1]。在环境保护行政处罚实践中，如何保护当事人的合法权益，又维护行政机关的公信力，兼顾教育与惩罚相结合的双重目标的实现，在法定范围内做出合法、合理的裁量，都需要行政机关对“从轻处罚”和“减轻处罚”有着正确理解和适用。然而，由于我国在《行政处罚法》、《环境保护法》等法律中对从轻、减轻处罚的具体适用范围、操作程序、法律适用等方面仅是作了简单的规定，我国各个地方的环境行政处罚自由裁量基准的制定水平参差不齐，导致在法律适用中被部分环境保护执法人员滥用，存在执法的随意性和内部管理漏洞，损害了环境保护机关行政执法的公信力。笔者在下文将结合实践中环境行政处罚从轻、减轻的相关问题作一探讨。

2. 我国环境行政处罚从轻、减轻的现状

2.1. 我国关于环境从轻、减轻处罚的立法现状

关于我国环境行政处罚适用从轻、减轻的法律、法规方面,我国《行政处罚法》、《指导意见》¹进行了较为简单概括的规定。为了进一步推动生态环境行政处罚自由裁量权的规范行使,提高各省生态环境主管部门依法行政能力和水平,助力优化法治化营商环境,我国各省、自治区、直辖市的生态环境部门纷纷根据指导意见提供的制定方法,结合本地区的实际情况,制定或修改了本地区行政处罚自由裁量规则和基准。目前为止,我国各省、自治区、直辖市公布的环境行政处罚自由裁量基准的内容都显现出了关于环境行政处罚从轻、减轻情形的规定。其中,大部分省级生态环境部门在环境行政处罚裁量基准中未区分从轻处罚与减轻处罚的情形,而是将环境行政处罚的从轻与减轻情形混合起来规定在一个条款里,如河北省、吉林省、辽宁省、陕西省、甘肃省、山东省、湖北省、湖南省、广东省、海南省、四川省、贵州省、云南省等。²也有一些省级生态环境部门在环境行政处罚裁量基准中只规定了处罚的从轻情形,并未涉及环境行政处罚的减轻情形,如山西省、黑龙江省、青海省、浙江省、河南省、江西省、江苏省、安徽省、天津市、上海市、内蒙古自治区等。³此外,各地方环境行政处罚裁量基准关于从轻、减轻条款的内容也相差较大。有一些省级生态环境部门规定的从轻、减轻条款仅是简单重复《行政处罚法》规定的从轻、减轻处罚情形,如河北省、吉林省、黑龙江省、甘肃省、湖北省、湖南省、广东省、贵州省、云南省、北京市、天津市、上海市、西藏自治区;有一些省级生态环境部门会在《行政处罚法》规定的从轻、减轻情形之外新增个别条款,如《山西省生态环境行政处罚自由裁量基准》在从轻处罚的情形中新增了“涉案财物或者违法所得较少的”这一情形;《陕西省生态环境行政处罚自由裁量基准》(2022)、《四川省生态环境行政处罚裁量标准》(2022)年版在从轻或者减轻处罚的情形中新增了“积极实施生态环境损害赔偿的”这一条款;《河南省生态环境行政处罚裁量基准适用规则(2022年修订)》在从轻处罚的情形中新增了“排污单位因突发机械设备故障造成超过国家或者地方排放标准排放污染物,按照规程及时维修实现达标排放的”这一情形;《青海省生态环境行政处罚裁量基准规定(试行)》(2022)、《浙江省生态环境行政处罚裁量基准规定》(2022)、《江苏省生态环境行政处罚裁量基准规定》(2020)、《安徽省生态环境行政处罚裁量基准规定》(2020)分别在从轻、减轻的情节中添加了“生态环境违法行为轻微的”这一条款。最后,有一些省级生态环境部门在环境行政处罚裁量基准对从轻减轻情形的规定与《行政处罚法》规定的情形差异较大,新增条款较多,如《辽宁省生态环境厅环境行政处罚自由裁量权裁量办法(试行)》征求意见稿(2022)、《江西省环境保护行政处罚自由裁量权细化标准》、《海南省生态环境行政处罚裁量基准适用规则》(2021)、《重庆市环境行政处罚裁量基准》(2022)等。

¹注:《指导意见》是指《关于进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权的指导意见》,关于从轻、减轻规定如下:有下列情形之一的,应当依法从轻或者减轻行政处罚。(1)主动消除或者减轻环境违法行为危害后果的;(2)受他人胁迫有环境违法行为的;(3)配合生态环境部门查处环境违法行为有立功表现的;(4)其他依法从轻或者减轻行政处罚的。

²详见《河北省生态环境厅环境行政处罚自由裁量权裁量标准》(2020)、《吉林省生态环境行政处罚自由裁量权规定》(2022)、《辽宁省生态环境厅环境行政处罚自由裁量权裁量办法(试行)》征求意见稿(2022)、《陕西省生态环境行政处罚自由裁量基准》(2022)、《甘肃省生态环境行政处罚自由裁量基准规定》(2022)、

《山东省生态环境行政处罚裁量基准》(2022年版)、《湖北省生态环境行政处罚裁量基准规定》(2021年修订版)、《湖南省生态环境保护行政处罚裁量权基准规定》(2021年版)、《广东省生态环境行政处罚自由裁量权规定》(2021)、《海南省生态环境行政处罚裁量基准适用规则》(2021)、《四川省生态环境行政处罚裁量标准》(2022)、《贵州省生态环境保护行政处罚自由裁量基准》(2021)、《云南省生态环境行政处罚自由裁量规则和基准规定(试行)》(2021)。

³详见《山西省生态环境行政处罚自由裁量基准》(晋环规[2022]3号)、《黑龙江省生态环境领域从轻处罚违法行为清单(试行)》(2021)、《青海省生态环境行政处罚裁量基准规定(试行)》(2022)、《浙江省生态环境行政处罚裁量基准规定》(2022)、《河南省生态环境行政处罚裁量基准适用规则》(2022)、《江西省环境保护行政处罚自由裁量权细化标准》、《江苏省生态环境行政处罚裁量基准规定》(2020)、《安徽省生态环境行政处罚裁量基准规定》(2020)、《天津市环境行政处罚裁量基准》(2020)、《上海市生态环境行政处罚裁量基准规定》(2020)、《内蒙古自治区生态环境系统行政处罚裁量基准规定(试行)》(2021)。

2.2. 我国关于环境从轻、减轻处罚的程序规范

关于环境行政处罚从轻、减轻的程序问题，通过全国各省、直辖市、自治区生态环境行政处罚自由裁量基准的规定，我们发现大部分地方的裁量基准都规定了对符合从轻或者减轻处罚条件的案件，需要经过行政执法机构集体研究讨论后才可以执行，并规定了从轻、减轻的幅度或数额限制，如河北省、山西省、青海省、山东省、浙江省、安徽省、湖南省、海南省、上海市等地区。另外，在众多地方制定的环境行政处罚裁量基准中，仅有陕西省、贵州省、河南省、山东省等少数几个省份在从轻、减轻处罚条款中明确规定：“作出从轻或者减轻处罚决定的案件，应当在案卷中附具理由和证据材料。”的要求。

2.3. 我国关于环境从轻、减轻处罚的实施情况

为不断深化“放管服”改革，持续优化营商环境和包容审慎监管，细化生态环境领域执法裁量权，将依法减轻处罚和从轻处罚的轻微违法行为具体化、标准化，一些设区的市结合当地实际，不断创新工作举措，制定有关从轻与减轻行政处罚的实施意见(试行)，为执法人员提供了明确的执法工作指引。这将为各地方更深层次提升生态环境领域执法精细化水平，促进生态环境保护严格规范公正文明执法提供了保障。以福建省为例，厦门印发《厦门市生态环境轻微违法行为不予行政处罚实施办法(试行)》，配套制定了环境违法行为从轻处罚事项清单和减轻处罚事项清单；三明印发《三明市生态环境领域柔性执法工作实施方案》，明确将生态环境领域执法工作中常见的9项轻微环境违法行为列入免于行政处罚事项清单，6项轻微环境违法行为列入从轻行政处罚事项清单；泉州市直接列明了四项环境违法行为所适用减轻情形的条件和法定依据，以及根据违法行为人修正因素情形进行裁量等级评判，明晰从轻行政处罚的事项清单。截至今年8月，福建省共办理免予处罚案件50件，首违不罚案件59件，对168件环境违法案件从轻处罚或减轻处罚，共减免处罚金额690多万元^[2]。再如山东济南市出台《从轻减轻和免除行政处罚的实施意见》，明确从轻、减轻和免于处罚的情形和条件。2021以来，共实施从轻、减轻行政处罚案件172起，合计减轻罚款约1220余万元。⁴云南昆明市同样也出台了《昆明市生态环境局关于减轻和免除行政处罚的实施意见(试行)》，积极主动服务落实“六稳”“六保”，详细列举了7项减轻行政处罚的情形。自2020年9月制度出台以来，共办理减轻和免于处罚案件53件，减免税款565万元^[3]。此外，为持续做好相关工作，黑龙江省、湖南省、江苏省、山东省等多个省份也在积极梳理并公布生态环境减轻和免除行政处罚的典型案例，以发挥典型案例的示范作用，不断规范执法行为，提升执法效能。

3. 我国环境行政处罚从轻、减轻存在的问题

在行政机关实施环境行政处罚的过程中，行政机关越来越重视将教育、服务、处罚三位一体的执法理念贯彻在实践的每一个处罚案件中，故对违法情节轻微、违法行为人悔过态度良好、未造成严重环境污染的情形适用从轻、减轻处罚的案例也愈发的多了起来。而由于部分地方规定的环境行政处罚从轻、减轻情形较为简略粗糙、混乱、不完整、不合法、加上我国环境执法人员执法水平不高，对从轻处罚、减轻处罚的理解和适用有失偏颇、环境行政处罚的过程缺乏有效的监督程序，导致我国环境行政处罚过程中从轻、减轻处罚的适用存在较大的问题，不利于我国环境行政处罚过罚相当原则的实现。

3.1. 各地环境处罚的从轻、减轻规定良莠不齐

3.1.1. 部分地方规定的从轻、减轻处罚情形简略粗糙

经过初步梳理全国各个地方的环境行政处罚裁量基准，不难发现大部分省份对于从轻、减轻的情形规定的较为简单粗糙，内容与《行政处罚法》规定的从轻、减轻情形大体一致，有的省甚至仅是简单地

⁴ 详见《关于深入优化生态环境保护执法方式助力稳住经济大盘有关情况的通报环办执法函》(2022)292号。

对《行政处罚法》第 25 条和第 27 条第一款进行“复制 + 粘贴”。而面对环境行政执法越来越精细化的要求,很显然这种简略概括性的重复规定已无法满足现实的需要。而且由于这种细化模式不会影响到裁量基准本身“规范结构的完整性与法条之间的关联性”,也就不构成地方立法或者规范性文件制定的“必要重复”,重复“行政处罚法”条款的裁量规范显然就属于立法技术上“一般不重复上位法”原则所否定的对象[4]。换言之,地方裁量基准重复上位法的一般条款实际上丧失了生态环境部门制定环境行政处罚裁量基准的意义,故此简单重复规定“从轻、减轻”的方式也实属大可不必。

3.1.2. 部分地方规定的从轻、减轻处罚情形较为混乱

由于我国《行政处罚法》关于从轻、减轻规定的特征是“从轻处罚”和“减轻处罚”的并行规定和选择使用,故很多地方制定的环境行政处罚裁量基准基本上也延续了这种模式,即不区分从轻处罚和减轻处罚的情形,而是混合在一起规定适用。此举虽然使立法工作较为轻松和容易,但这种模糊混合的规定并不利于执法者进行精确化执法。此外,有十三个省级生态环境部门在环境行政处罚裁量基准中只规定了处罚的从轻情形,直接忽略了环境行政处罚的减轻情形。此举使环境裁量基准的内容具有较大的不完整性,执法人员也只存在从轻处罚独立适用的可能性。这将会直接或间接地损害到行政相对人的合法权益。另外,《广西壮族自治区生态环境行政处罚自由裁量规则》(2023 版)(征求意见稿)的第十条仅是规定了小型企业、微型企业、个体工商户或者自然人这些主体实施生态环境违法行为,具有《中华人民共和国行政处罚法》第三十二条规定的从轻或者减轻行政处罚情形之一的,可以在裁量公式计算结果的基础上,下浮 50% 以内执行,并未对其他主体从轻或减轻幅度进行规定,内容极其不完整。

3.1.3. 一些地方规定的从轻、减轻处罚情形不合法

在各个地方的环境行政处罚裁量基准对上位法进行细化的过程中,我们也发现许多地方关于环境行政处罚的从轻、减轻情形进行了较大的增改,但这些增改条款的合法性有待商榷。如《河南省生态环境行政处罚裁量基准适用规则(2022 年修订)》规定“单位主动减轻生态环境违法行为危害后果的”的从轻处罚情形,该规定将主体限缩为了“单位”,而《行政处罚法》中从轻、减轻情形规定并没有限制主体是单位还是个人,故该规定显然违背了上位法的规定,应予以修改。再如《山西省生态环境行政处罚自由裁量基准》在从轻处罚的情形中新增了“涉案财物或者违法所得较少的”这一情形,就因“涉案财物或者违法所得较少”而产生“从轻处罚的效果”,不一定符合《行政处罚法》中应当从轻、减轻处罚的制度精神。因为实践中很多行为人实施的行为环境危害性非常大,但违法所得由于其他原因较少,那么这个危害行为本身就是不“轻微”的,此时还以“违法所得较少”为由予以从轻或减轻处罚是不合时宜的。另外,值得注意的是有些省份的裁量依据虽然也将该情形纳入了从轻处罚或减轻处罚的情形,但是却对该情形予以了其它限定条件,使得行为达到了从轻处罚或减轻处罚“轻微”性的构成要件,那么这种规定是不违反法律精神的[4]。

3.2. 环境执法人员的执法水平不高

究竟选择适用从轻处罚还是减轻处罚以及从轻、减轻处罚幅度的确定都是环境行政执法人员行使自由裁量权的一项重要内容。在实践中,因为一些环境行政执法人员对如何适用从轻、减轻处罚存在许多误区和偏差,以及现实中的许多环境违法行为较为复杂,往往导致行政机关对于从轻处罚和减轻处罚的适用不当,这主要表现在以下三种情形:第一,一些环境行政执法人员素质较差,没有相应的法学理论基础,无法甄别“从轻处罚”和“减轻处罚”的情形,常常对“从轻处罚”与“减轻处罚”进行混用,从而导致做出的行政处罚裁量不符合比例原则、合法性原则。此外,有些行政执法人员对“其他依法从轻或者减轻行政处罚”的条款存在较大的误解。他们认为只要自己想对违法者适用从轻或减轻处罚,就

可随便找个理由算作“其他依法从轻或者减轻行政处罚”的情节。这种认识只注意了此项规定中“其他从轻或者减轻行政处罚”，却忽视了该条款中最重要的“依法”二字，在无法定、酌定从轻、减轻处罚的依据时，错误引用“其他依法从轻或者减轻行政处罚的”进行从轻、减轻处罚[5]，导致环境行政处罚权的滥用，损害行政执法机关的公信力。第二，由于实践中环境行政处罚案件较多，环境行政执法人员的工作较为繁忙，故而很少有时间梳理总结行政处罚案件的经验，这往往会导致同一机关对违法主体、事实、性质、情节及社会危害程度相同或者相似的案件，处罚种类及处罚幅度存在畸轻畸重的情况，没有做到公平公正、处罚与违法行为相适应[5]。第三，在具体办案的过程中，环境行政执法人员往往不注重搜集违法行为人可以或应当从轻或减轻处罚的相关证据材料。在环境行政处罚的事实认定中，也无法准确说明违法行为人如何受他人胁迫实施环境违法行为、有何立功表现、主动消除或减轻了多大程度的危害后果等具体情形；在环境行政处罚决定书中，行政机关也仅是简单罗列所适用的法律法规名称，严重缺失关于从轻或减轻处罚理由和事实的阐述。这也决定了行政机关所制作的“环境行政处罚决定书”注定在事实认定、法律适用、证据材料等方面存在较大的瑕疵。

3.3. 环境处罚过程中缺乏有效的监督程序

当前，各级环境生态行政部门制定的裁量基准虽然都对行政处罚的从轻减轻情形予以不同程度的细化，但是关于适用“从轻处罚”或“减轻处罚”的程序、监督制度却很少有明确详细的规定，即使有个别地方规定了在适用“从轻处罚”或“减轻处罚”时需要行政执法机构集体研究讨论，但具体讨论的形式、人员构成、讨论的最终决定机制都没有进行严格详细的规定，这也导致了行政机关在具体办案的过程中存在操作上的、决定上的滥用，缺失必要的监督和制约。

4. 我国环境行政处罚从轻、减轻操作的建议

鉴于上述环境行政从轻、减轻处罚的现状和问题，结合各个省市在环境行政处罚做得较好的案例，笔者认为应当在环境行政处罚自由裁量基准的制度建设、环境行政处罚从轻、减轻情形的证据收集、“从轻处罚”、“减轻处罚”的正确理解和法律适用等方面提出相应的行为规范和要求，使从轻、减轻处罚在环境行政处罚适用过程中的问题得到改善。

4.1. 修订完善的环境行政处罚自由裁量基准

从轻、减轻处罚是环境保护行政机关在行政处罚过程中极其重要的一环。努力健全环境行政处罚中有关减轻、从轻处罚的法律规定是不断推进我国行政处罚案件走向更加公平正义、合理合法的垫脚石，也是维护行政相对人合法权益、实现惩罚与教育相结合目的的必要条件。虽然当前我国各级生态环境机关已经在不断对“从轻处罚”、“减轻处罚”的情形、幅度在裁量基准中予以细化和量化，增强了从轻、减轻行政处罚在实践中的可操作性，但裁量依据仍然存在混乱、不完整、不合法等许多瑕疵，故笔者建议各省市要不断修订和完善环境行政处罚中有关减轻、从轻处罚的法律规定。首先，“从轻处罚”和“减轻处罚”虽然都是对违法行为人有利的轻罚，但是两者却又有着实质性区别，前者主要是指行政机关在实施行政处罚时，在法定的处罚幅度内，对违法行为人处以较轻的处罚，或者在可以选择的若干处罚种类中，可以较轻的处罚种类。其特征是：从轻处罚是在法定处罚种类和幅度内的从轻，是相对于一个客观存在的正常处罚基准之下的从轻。而“减轻处罚”是指行政机关在法定的处罚种类和处罚幅度外，对违法行为人处以比“从轻”更轻的处罚，是“法外处罚”，是介于从轻处罚和不予处罚之间的一种特殊情形。对于法定幅度之外的减轻，只有法律设定了减轻的空间，才有可操作性，否则只能从轻而不能减轻[6]。由此可见，“从轻处罚”和“减轻处罚”具有本质上的不同，因此其适用情形应当也予以区别规

定,而不应当混同在一个条款中进行概括性规定或者直接忽视“减轻处罚”仅规定“从轻处罚”的情形。故笔者建议环境行政处罚裁量基准应当将“从轻处罚”和“减轻处罚”区分为两个条款进行规定,增强实践中的可操作性,也更符合比例原则的要求。另外,通过梳理发现,许多地方关于环境行政处罚的从轻、减轻情形进行了较大的增改,如《辽宁省生态环境厅环境行政处罚自由裁量权裁量办法》(2022年征求意见稿)中在所列的九项从轻减轻情节中就有6项情形是新增的,那么这些新增条款的合法性和必要性就需要逐条进行严格的审查后再予以发布,以免不符合上位法的相关规定,最终影响到环境行政执法的合法性。另外,对于那些已经发布的裁量基准中不合法的从轻减轻情形的规定,行政机关也要及时的重新进行审查并予以修订。最后,在所有的环境行政处罚从轻、减轻的裁量基准中,厦门市、泉州市、焦作市规定的较为详细和全面,首先,这些市都单独列举了“从轻处罚”和“减轻处罚”的事项清单,列的清单较为详细。其次,每一条从轻减轻处罚的清单上都列明了实施机关、适用条件、裁量幅度和法律依据,既方便进行合法性审查,也方便执法人员进行操作;最后,这些市以表格的形式进行公布,简单明了,方便民众和司法者进行查阅。故笔者建议其他省市修订环境行政处罚自由裁量基准时可将其作为借鉴,以便做出更规范的更优秀的裁量基准。

4.2. 严格从轻、减轻处罚的法律适用操作

环境行政执法机关在适用从轻、减轻行政处罚时,必须要满足两个条件:一是必须要有证据证明违法行为人符合从轻、减轻的情形;二是环境行政执法机关必须在环境行政处罚决定书中详细表述违法行为人适用从轻、减轻处罚的事实、证据和法律依据。在案件调查过程中,行政执法人员对当事人任何可能存在的从轻、减轻行政处罚事实,都应当按照法定程序进行调查取证,并且在搜集证据的过程中要确保证据的合法性、真实性、关联性[7]。因为是否可以对违法行为人进行从轻、减轻处罚,其依据便是证据所指向的事实是否符合法律规定的从轻、减轻处罚情节。如果行政机关搜集的证据不足以证明当事人存在从轻、减轻处罚的情形,那么就不能够对其进行从轻、减轻处罚的处理。此外,行政机关也要建立从轻、减轻处罚论证制度。行政执法人员在调查终结报告中,具体说明适用从轻、减轻处罚的事实、证据、理由、从轻、减轻情节符合法律依据的哪一个款项以及从轻、减轻处罚的范围、程度等。法制机构在案件审核意见书中要明确表示是否赞同从轻、减轻处罚的处理,如果同意应当说明同意从轻、减轻处罚的理由。反之,如果不同意也应当详细论证不同意从轻处罚或减轻处罚的理由。如果是在负责疑难案件集体讨论会议中,还应当对是否做出从轻、减轻处罚决定提出统一的结论性意见,如果有执法人员在讨论过程中提出与结论相反的意见,也应当记录在案。

4.3. 加强对从轻、减轻处罚裁量的监督

集体是力量的源泉,众人是智慧的摇篮。环境行政执法机关如果要做出从轻、减轻行政处罚决定的,应当根据法律法规规定的程序即经过审查机构集体讨论后才可以实施。此举将有助于行政机关集思广益,提升案件裁量的正当性、规范性、合法性、合理性。另外,行政机关要加强对环境行政执法人员的责任追究力度,对因从轻、减轻行政处罚裁量不当导致行政处罚案件被司法机关撤销、变更或确认违法的,依照有关规定追究有过错责任人的责任,倒逼行政处罚裁量权的规范适用[8]。最后,应当进一步加大专业人员对行政处罚案件的监督,建立专家案件审查机制,各市生态环境保护综合行政执法支队对各分局调查终结的案件,由聘请的专职律师和审核人员进行“背对背”式逐一审核,对案件从轻、减轻处罚的事实、程序、法律适用进行全面审核把关,5个工作日审核完毕并出具书面意见,坚持案卷质量统一标准,统一审核,力争每一起案件能经得起复议诉讼检验。

4.4. 加大环境执法人员的培训力度

通过“线上 + 线下”业务培训,切实加大环境行政执法机关对如何适用从轻处罚或减轻处罚的培训力度,加强法学、环境保护学等相关专业知识培训学习,推进以干代训、交叉执法,注重在实战中加强对执法骨干的培养。建立环境行政处罚执法案卷学习制度,发挥典型示范引领作用,发布优秀执法文书供全体执法人员学习,还可以将优秀案例制作小视频供大家学习,确保每一名执法人员都熟悉各种案件从轻、减轻处罚的情形,并推动实现从“要我做好案卷”到“我要做好案卷”的转变。定期组织对全市生态环境执法机构法制审核人员、执法骨干以集体审核案卷的形式开展培训,抽取不同类型的案卷进行集体讨论、交流学习,并邀请法律顾问对重点、疑难及常见问题进行讲解,不断提高法制审核人员、执法骨干的业务素质。

5. 结语

对环境违法行为依法实施从轻和减轻是体现行政处罚过罚相当原则,实现惩罚与教育相结合目的,维护当事人合法权益的需要,也是实现处罚合法适当性的重要途径。从环境行政处罚实践看,由于我国各地方环境行政处罚裁量基准从轻、减轻的规定良莠不齐、环境保护执法人员对从轻处罚、减轻处罚的理解和适用有失偏颇、环境行政处罚过程中缺乏有效的监督程序等问题造成我国环境行政处罚的情况乱象丛生,为此应当通过制度层面、法律适用层面、监督层面等各方面的改进和提高,以期达到环境行政处罚行为合法、合理、规范的要求,并实现打击违法行为和维护当事人合法权益的处罚法立法宗旨。

参考文献

- [1] 罗秋. 从轻或减轻处罚须依法裁量[N]. 中国医药报, 2017-04-07(004).
- [2] 福建生态环境. 柔性执法有温度营商环境显活力——福建生态环境厅公布减免处罚典型案例[EB/OL]. https://www.sohu.com/a/593357334_121106994, 2022-10-17.
- [3] 岁正阳. 信用监管为推动高质量发展提供绿色动力[J]. 中国信用, 2022, 69(9): 38-39.
- [4] 曾文远. 食品行政处罚中减轻处罚规范的适用[J]. 财经法学, 2019(2): 107-128.
- [5] 罗秋. 从轻或减轻处罚须依法裁量[N]. 中国医药报, 2017-04-07(004).
- [6] 钟震球. 浅谈药监行政处罚的从轻和减轻[N]. 中国医药报, 2009-06-27(006).
- [7] 刘权利. 浅谈减轻行政处罚的法律适用[J]. 中国工商管理研究, 2012(12): 34-37.
- [8] 宋京鸿. 浅议水行政执法中减轻行政处罚的法律适用[J]. 治淮, 2018(4): 70-72.