

环境行政处罚裁量基准的生态功能与规制发展

谢 馥

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年3月10日; 录用日期: 2023年3月23日; 发布日期: 2023年5月19日

摘 要

中国式现代化背景下, 随着裁量基准热潮的兴起, 环境行政处罚裁量基准作为一种行政自制手段在我国实践中取得良好成效。虽然环境行政处罚裁量基准可以有效解决环境行政处罚自由裁量权滥用的问题, 但其在实践中也不可避免地面临一些困境。现阶段, 环境行政处罚裁量基准的制定主体尚未明确, 制定过程中忽视了环境法基本原则的指引与适用, 且缺乏监督机制。鉴于此, 本文在行政法理论上结合生态环境治理领域内行政处罚的特殊之处, 针对以上问题提出了一系列的解决措施, 以促进环境行政处罚裁量基准的规范适用及发展, 进而加快现代化生态文明体系建设的进程。

关键词

环境行政处罚裁量基准, 生态功能, 行政自制, 环境治理

The Ecological Function and Regulation Development of the Discretionary Benchmark of Environmental Administrative Punishment

Fu Xie

School of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Mar. 10th, 2023; accepted: Mar. 23rd, 2023; published: May 19th, 2023

Abstract

In the context of Chinese path to modernization, with the rise of the discretionary benchmark boom, the discretionary benchmark of environmental administrative punishment, as a means of

administrative self-control, has achieved good results in China's practice. Although the environmental administrative penalty discretion benchmark can effectively solve the problem of abuse of environmental administrative penalty discretion, it also inevitably faces some difficulties in practice. At this stage, the subject of setting the discretionary benchmark for environmental administrative punishment is not yet clear, the guidance and application of the basic principles of environmental law have been ignored in the formulation process, and there is a lack of monitoring mechanisms. In view of this, this article proposes a series of solutions to the above problems based on the theory of administrative law and the particularity of administrative penalties in the field of ecological and environmental governance, in order to promote the standardized application and development of the discretionary standards of environmental administrative penalties, and thus accelerate the process of building a modern ecological civilization system.

Keywords

Environmental Administrative Penalty Discretion Standard, Ecological Function, Administrative Self-Control, Environmental Governance

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

随着 2014 年《中华人民共和国环境保护法》修订以及其他环境单行法的修改完善,相关环境行政机关的行政执法权限得到了极大扩张,罚款幅度、处罚措施等权限均大幅度递增,享有较大范围的行政处罚裁量空间。权力的肆意扩大会引发权力滥用等一系列问题,环境行政处罚权限的大幅度扩张,也会诱发对行政处罚自由裁量权滥用的担忧。基于此,环境保护部于 2009 年在《规范环境行政处罚自由裁量权若干意见》的通知中强调,各级环保部门应当健全环境行政处罚自由裁量权的监督机制。紧接着,生态环境部于 2019 年出台《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》,借此进一步强调要对环境行政处罚裁量权的适用进行适当规制。鉴于环境治理与遏制环境行政处罚自由裁量权的需要,环境行政处罚裁量基准应然出台。然则环境行政机关通过制定环境行政处罚裁量基准来实现规制的方式,却难以让人信服。因为这种方式下的行政机关,既是运动员,又是裁判员,且其制定主体不明确,易引发适用的混乱。并且裁量基准最初是行政执法活动的产物,其在环境治理领域起步较晚,导致实践中常常忽略了环境治理的特殊性。因此,环境行政处罚裁量基准需要尽快明确其制定主体,并在环境法基本原则的指导下,结合其他规制方式,共同实现对环境行政处罚裁量的规制。在生态文明现代化建设进程中,保护生态环境,人人有责,然现实情况并非如此。基于此,2020 年中央印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》强调要坚持多方共治,此举不仅有助于形成全社会共同推进环境治理的良好格局,也为环境行政处罚裁量基准的规制发展提供了新的思路。

2. 环境行政处罚裁量基准的功能性分析

2.1. 合理约束环境行政处罚自由裁量权

《规范环境行政处罚自由裁量权若干意见》将环境行政处罚自由裁量权定义为:“环保部门在查处环境违法行为时,依据法律、法规、规章的规定,酌情决定对违法行为人是否处罚、处罚种类和处罚幅

度的权限。”随着环境问题的不断凸显,环境行政裁量权的扩张已成为各国政治生活中最具共性的现象。在我国环境治理过程中,环保部门进行环境行政执法时拥有较大的自由裁量权,引发了自由裁量权的滥用,给国家、企业和社会公众造成了损害。因此,环境行政处罚裁量基准(以下简称裁量基准)的制定以及实施,可以有效遏制环境行政处罚裁量权的滥用。

生态环境损害案件涉及的相关因素甚广,相关法律法规所规定的环境行政处罚幅度浮动区间较大。例如《中华人民共和国大气污染防治法》第102条规定:“违反本法规定,煤矿未按照规定建设配套煤炭洗选设施的,由县级以上人民政府能源主管部门责令改正,处十万元以上一百万元以下的罚款。”由此可见,相关部门对于符合以上规定的煤矿享有罚款十万元至一百万元的自由裁量权范围。由于行政执法人员的工作经验和社​​会经历等不同,不同地方的相同部门对待同一案件事实可能会有不同的考量,作出不同的处罚。然则裁量基准以规则主义的形态,事先将行政处罚的情节和效果分别予以细化和格化,最大程度将裁量规范具体化,限制行政机关的自由裁量权,减少对不同行政相对人的区别对待,达致良好行政的效果。

2.2. 增强环境行政执法活动的透明度

随着国际社会愈加强调对公民环境权的保护,我国虽没有明确规定公民的环境权,但各个单行环境保护的法律法规均体现出对公民环境权的保护。例如《中华人民共和国环境影响评价法》第53条规定:“公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。”《中华人民共和国环境保护法》第五章还专门规定了公众有权参与获取环境信息、参与环境决策和环境保护活动的权利[1]。随着法治政府建设的推进以及大数据技术的广泛运用,在环境治理过程中对相关执法信息的公开,有助于增强外界对环境行政处罚活动的了解。

大数据时代,公民的环保意识日渐增强,对电子政务也有所知悉。裁量基准以清单的方式将环境行政处罚裁量规范具体化,并依法在相关网站上将裁量基准公布出来。通过这种方式增强环境行政处罚的“曝光度”,利于提高公民参与环境行政执法的意识,促进公民对环境行政处罚及其裁量基准的理解与认同。一方面,裁量基准的公开利于行政相对人及时、全面的知悉行政机关进行行政处罚时的依据及标准,更好地维护自己的合法权益。另一方面,裁量基准的公开,也有利于行政相对人对行政机关及其工作人员的行政执法行为进行监督,倒逼行政机关公正执法。

2.3. 利于对环境行政处罚裁量决定的司法审查

2017年新修订的《中华人民共和国行政诉讼法》确立了行政行为明显不当的审查标准,让法院对行政裁量权的审查在立法上得到了确认。该标准的出现拓展了司法审查的深度和宽度,有利于维护公民合法权益,督促政府依法行政。在相关法律法规规定中,环境行政机关对环境行政纠纷案件的处罚有较大的裁量权,导致易出现滥用职权和明显不当的情况。在对环境行政机关作出的行政处罚进行司法审查时,法院应综合考虑违法行为人的主观恶性、违法目的、违法手段、危害后果等因素,依法确定其应当承受的行政处罚,再将之与行政主体作出的行政处罚决定相比较[2]。然则对以上因素的判断需仰仗法官的主观能动性,且环境问题技术性强、专业化程度高,所以事实上很难通过司法手段来对行政机关的自由裁量权的合理、合法性进行审查[3]。而环境行政处罚裁量基准清单式的规则列举,为法院进行有限审查提供了现实可能性及依据[4]。

司法机关对其进行合法、合理性审查,有利于加强对行政裁量权的监督与制约。在行政执法活动中,行政机关掌握很多与行政相对人自身利益相关的信息,且行政机关作出行政决定的过程较抽象、一般不对外公开。行政相对人与行政机关对峙时处于弱势地位,不易详细接触到行政决定的整个过程,法院在

对行政决定开展司法审查时难度也较大。因此,裁量基准的出台,能够展现出行政机关在作出行政裁量决定时的判定理由,为司法审查提供线索和依据,缓解司法审查的论证压力。

3. 环境行政处罚裁量基准在实践中的适用困境

3.1. 环境行政处罚裁量基准的制定主体不明确

2019年出台的《生态环境部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》(以下简称《指导意见》),强调将省级生态环保部门作为制定裁量基准的主要义务主体,有条件的设区的市级生态环保部门作为可自行选择是否制定裁量基准的次义务主体。该规定造成很多有条件的设区的市级生态环保部门往往倾向于选择不制定裁量基准,且实践中真正接触到环境保护的执法人员却没有参与裁量基准的制定,导致裁量基准的制定内容有时与社会现实脱节的现象出现。虽然各地环保部门都制定了相应的环境行政处罚裁量基准,但目前并没有统一适用于全国范围的环境行政处罚裁量基准,导致不同地区所制定的裁量基准相互之间存在着出入甚至冲突。甚至下级部门制定的裁量基准与上级部门制定的裁量基准存在冲突之处,而非只是简单的细化上级部门的裁量基准要求。

我国目前的环境行政处罚裁量基准的制定主体没有行政级别的限制,各不同级别的行政主体制定裁量基准会导致相关法律法规的适用发生冲突,行政执法人员在选择适用时也难以作出抉择。裁量基准的制定主体层次不明确,无疑加大了生态环境保护执法工作的成本和难度,有悖于裁量基准制定的立法初衷。从现有文本来看,我国目前拥有相应权限的县级以上环保部门有权根据本地区的生态环境状况、行政执法水平以及经济发展状况等制定裁量基准,这样的做法易引起制定主体的混乱。

3.2. 环境行政处罚裁量基准缺乏环境法基本原则

我国各地环保部门在环境行政处罚裁量基准的适用原则上都只提到了惩罚相当、公开公平等原则,而忽视了环境法的基本原则。导致这种现象发生的主要原因在于:一是生态环保部门片面地将环境行政处罚裁量基准等同于一般意义上的行政裁量基准,忽视了环境行政领域本身影响因子较多、技术性较强以及专业性要求高等特殊性;二是生态环保部门对环境法基本原则的认识不清,只单方面的重视裁量基准相关规则的作用,忽视了环境法基本原则的宏观指导作用。环境法基本原则的运用则可以在一定程度上解决裁量基准的机械刻板化适用问题,促使其更符合环境公平正义价值理念及法治功能的现实要求,提升环境法治的实效。

裁量基准在制度设计层面上体现了规则与裁量之间的平衡,既有助于实现裁量基准的控权功能,又能够为特殊个案的裁量保留必要空间。但裁量基准作为一种软法,仅具有内部效力,其适用依赖于行政体系内部的层级监督而缺乏外部保障。因此,有必要将环境法基本原则引入裁量基准的适用中,为裁量基准在行政处罚中的适用建立标准,以法律原则弥补规则之治的不足之处。然则实践中生态环保部门忽视了环境法基本原则的目的与价值,过度强调行政管理控制的作用,忽略了弹性、互动性的执法模式^[5],导致裁量基准在适用时容易被束之高阁。

3.3. 环境行政处罚裁量基准缺乏多元共治机制

自《中华人民共和国环境保护法》制定及不断修改以来,环境法律与环境政策得到了前所未有的快速发展,促使生态文明建设的制度工具走向了多元化、系统化和开放化。其中多元化强调的是环境保护中所涉及各个主体,即行政机关、企事业单位、公民以及第三方机构等的共同参与。由于环境事务的复杂性、专业性和技术性等特点,实践中行政机关、公民等主体的参与度较低^[6]。而公众参与又是我国环境法的一项基本原则,是人类环境保护经验的深刻总结。《关于构建现代环境治理体系的指导意见》

也强调现代化生态环境治理要始终坚持多方共治,明晰政府、企业、公众等各类主体权责,畅通参与渠道,形成全社会共同推进环境治理的良好格局。虽然相关文件一直强调环境治理要重视发挥多方共治机制的作用,但就环境行政处罚裁量基准而言,在此方面还是有所欠缺的。

缺乏多方共治机制的参与与监督,裁量基准的制定及实施过程难免有失偏颇,最后反而成为权利滥用的制度。目前裁量基准的制定依旧主要是以行政主导为核心的制定模式,所谓的社会公众参与只是流于形式的表面参与。我国环境程序性权利中的社会公众参与只是局限于末端参与,没有上升到源头参与。虽然环保部门会在官方网站上公布环境行政处罚裁量基准,但早已将裁量基准文本起草完毕,这种事后参与往往难以激发公众的参与热情,缺乏一定的协商民主性。在环境治理的现代化社会,裁量基准更加需要开放性和协调性的制定程序[7]。尽管裁量基准不是法律规范,但是它却直接影响到行政相对人的权益。因此,在制定裁量基准的过程中应当遵循并贯彻程序正义的理念,充分考虑公众、特别是利益相关者的意见[8]。

4. 环境行政处罚裁量基准规制发展的对策探究

4.1. 明确环境行政处罚裁量基准的制定主体

作为行政权力的末端,基层行政执法机关是实施环境行政处罚裁量基准的主体,面临着巨大的行政执法压力。因此,最需要裁量基准的应当是基层环境行政执法机关及其工作人员。随着乡村振兴战略的推进,农村环境治理成为现代化发展中不得不面对的重大问题之一,这也意味着基层环境执法人员挑起了乡村环境治理的重任。在行政执法活动中,往往实施和执行行政执法决定的是最基层的行政人员。一方面,大量的环境执法活动促使他们积累了丰富的实践经验,更加了解本地区的环境违法情况;但另一方面,大部分地区的基层环境行政执法机关的设施落后,相关人员的专业执法水平有待提升。规则的制定者和规则的实施者往往是不同的机关及人员,会导致理论与实践出现偏差,而要解决裁量基准的知行合一问题,则需要从明确划分其制定主体的权限层次方面着手较为恰当些。

在环境行政系统中,省级生态环保部门缺少环境行政执法经验,难以制定内容合理的裁量基准,而基层生态环保部门具备丰富的执法经验,但基层环保部门没有足够的人力、物力和财力投入裁量基准的制定之中。综合评判下,在经由市、县级生态环保部门制定环境行政处罚裁量基准的基础前提下,引导基层生态环保部门参与裁量基准的制定过程,并由省级生态环保部门监督的模式下进行裁量基准的制定。这种模式既可以吸收基层丰富的执法经验,又能防止较高级生态环保部门因执法经验欠缺导致的局限性,促使其更能具有科学性、合理性[9]。当然,省级生态环保部门可以作出一些原则性、概括性的抽象规定,并监督市、县生态环保部门对本辖区适用的裁量基准的制定。同时,制定机关还要重视基层生态环保部门在长期执法过程中形成的习惯性做法。生态环境治理体系现代化的趋势之下,明确裁量基准的制定主体和权限层级划分,有助于实践中相关环保部门对于环境污染案件的处理和解决,提高行政执法效率和维护行政管理秩序。

4.2. 明确环境行政处罚裁量基准的基本原则

现代化生态环境的综合治理需要基于环境法基本原则,才能朝着正确的环境治理方向前行。近些年,全国各地不断提倡对于生态环境损害案件进行相应的行政处罚时,各省、直辖市可根据本地的实际情况制定相应的环境行政处罚裁量基准,并在进行环境行政处罚时可以此作为处罚的正当理由。但无论是生态环境治理体系现代化的转型,还是全国各地环境行政处罚裁量基准的制定及实施,这些均离不开环境法基本原则的指导。环境法基本原则可以回应生态环境治理领域的特殊性,弥补环境行政处罚裁量基准适用规则的不足之处,通过建立执法标准,将保护优先、预防为主和损害担责的要求融入适用规则中,

以促进裁量基准适用规则的完善。

对环境行政处罚裁量基准的适用,保护优先、预防为主和损害担责三项环境法基本原则提出了多方面的具体要求,旨在优化裁量基准的适用规则,在具体的层面上对执法者的裁量基准适用活动提供指引[10]。环境问题复杂多样,环境法基本原则具有多方面的行为指引和价值导向作用。环境行政处罚裁量基准适当的引入环境法基本原则作为指导,有助于裁量基准在环境法领域的优化适用。相较于传统行政处罚的目的而言,环境法更多地强调通过惩罚手段实现对环境的治理并达成某种具体的环境目标。保护优先原则将生态保护观念引入环境行政处罚裁量基准的适用中,要求执法者在适用裁量基准时要注重寻求有利于生态保护的方式和策略。预防为主原则强调生态环境的破坏往往具有不可恢复性,所以执法人员在适用裁量基准时要考虑对同类型案件的预防和警示[11]。因此,执法者在适用裁量基准的过程中,不仅要考虑当前的情节,还要考虑违法行为所引起的未来的环境影响。环境法的损害担责原则要求环境行政处罚裁量基准不仅要考虑到惩罚和威慑的必要性,更要以环境公共利益为根本指南,使违法者的违法成本与环境公共利益的损失成比例,实现环境损害的公平承担,维护社会公平和环境正义[12]。

4.3. 完善环境行政处罚裁量基准的监督机制

权力越大,就越需要监督,否则就容易造成权力的滥用。在环境行政处罚裁量基准中引入多方共治机制,也利于社会公众行使对裁量基准的监督权。通过有限的多方共治,可以发挥裁量基准的软法治理特点,促进环境行政处罚裁量基准控权功能的实现[13]。目前全国各地对于环境行政处罚裁量基准的运用率逐渐增高,裁量基准是行政机关的一种行政自制方式,基于行政科层制系统内部上级对下级的指挥监督权而具有内部效力。在生态环境治理体系现代化下,政府、企业和公众都扮演着非常重要的角色。行政机关在环境行政执法中对环境的规制可以纠正市场的负外部性和市场失灵,但行政机关本身也会失灵。因此,需要法律对行政机关加以规制,同时也要充分发挥其他力量对行政机关进行监督和制约。在环境治理中,由于环境问题的专业性和技术性较强等原因导致在相关规范性文件的制定和实施过程中,通常是相关行政机关作为主导,很少涉及企业和公众的参与。然则在环境污染损害案件中,企业往往是行政相对人,是绝大多数情况下受处罚的对象,应当考虑行政相对人的实际情况和保证其的权益。而公民作为环境保护的受益者、大多数环境公益案件的第三人,其本身享受法律法规保护的环境权利。社会公众参与行政执法活动不仅可以保证公平公正,而且还可以监督相应的行政机关的行政处罚等工作。

裁量基准虽只是行政机关的内部文件,但也十分有必要引入公众参与的监督机制,贯彻多方共治的理论和协商民主、信息公开的原则。环境行政处罚裁量基准的公开可以让行政相对人提前预知自己的违法行为,起到预防为主的作用,并且该裁量基准综合考量了多种因素,有利于促进现代治理体系下的综合治理。裁量基准在制定和实施的过程中,强调行政相对人、社会公众的参与,有助于利用外部监督手段促进裁量基准的制定程序公平公正,制定内容更加科学合理,执法过程中有效地规范行政执法人员的自由裁量权。

5. 结论

在现代化生态环境治理背景下,行政机关以行政自我拘束、行政协商民主、环境保护基本原则等理论作为重要的基础,出台了新的环境行政处罚裁量基准相关文件、程序规定。环境行政处罚裁量基准作为行政机关内部规制文件,以自我规制的方式限缩了自由裁量权的空间范围,以便更好地遏制自由裁量权的滥用,实现环境行政处罚领域的公平正义。与此同时,也有助于平衡环境保护与私人合法权益之间的关系。环境行政处罚裁量基准的制定以及实施能够减缓相关行政执法人员的压力,推动环境行政治理效率的提升,同时还可以提高环境行政执法活动的透明度,但裁量基准在制定以及实施的过程中也存在

一些不可避免的问题。由于实践中我国环境问题比较复杂多样、专业性及技术性较强,除了部分行政机关及其工作人员能够参与到环境行政处罚裁量基准的制定以及实施过程中,其他行政相对人以及社会公众则很难参与到这个过程之中。面对日益激增的环境问题,裁量基准的运用不仅仅只是为了履行行政管理活动,更重要的是为了促进现代化生态环境的保护,维护环境权益,并在公平公开、平等民主的基础上响应时代和社会的呼声。因此,对于环境行政处罚裁量基准的规制发展路径,还需更加注重裁量基准的制定主体的不断明确,在裁量基准的制定及适用过程中灵活贯彻保护优先、预防为主和损害担责等环境法基本原则,以及在裁量基准中引入多元共治机制以加强对裁量基准适用过程的外部监督。现代社会,环境行政治理以及生态文明建设进程的推进,不仅需要相关行政机关自身坚持不懈的努力为其助力,还需要社会公众的参与与监督为其保驾护航。

参考文献

- [1] 李挚萍. 以习近平生态文明思想和法治思想为指导推进环境法治发展[J]. 法治社会, 2021(2): 1-11.
- [2] 史笔, 曹晟. 新《行政诉讼法》中行政行为“明显不当”的审查与判断[J]. 法律适用, 2016(8): 23-28.
- [3] 章楚加, 仲新建. 环境行政处罚自由裁量权的行使应符合授权、程序等要求[J]. 人民司法, 2014(18): 78-81+1.
- [4] 吴卫星, 周嘉敏. 环境行政处罚司法审查被告败诉考——基于 122 起环境行政处罚诉讼案件的实证分析[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2021, 20(3): 16-28+109.
- [5] 郭武. 论中国第二代环境法的形成和发展趋势[J]. 法商研究, 2017, 34(1): 85-95.
- [6] 朱晓勤, 李天相. 环境行政处罚裁量基准的多元共治路径探析[J]. 法学杂志, 2019, 40(6): 77-85+140.
- [7] 董正爱, 王璐璐. 迈向回应型环境风险法律规制的变革路径——环境治理多元规范体系的法治重构[J]. 社会科学研究, 2015(4): 95-101.
- [8] 杜健荣. 行政处罚自由裁量基准设定的合理化[J]. 南都学坛, 2012, 32(1): 108-112.
- [9] 章志远. 行政裁量基准的兴起与现实课题[J]. 当代法学, 2010, 24(1): 68-75.
- [10] 朱晓勤, 李天相. “原则之治”下环境行政处罚裁量基准适用规则的优化[J]. 吉林大学社会科学学报, 2020, 60(2): 35-46+219.
- [11] 谭冰霖. 环境行政处罚规制功能之补强[J]. 法学研究, 2018, 40(4): 151-170.
- [12] 杨帆, 李传珍. “罚款”在我国环境行政处罚中的运用及绩效分析[J]. 法学杂志, 2014, 35(8): 44-53.
- [13] 丁霖. 论环境行政处罚裁量的规制——以生态环境治理体系现代化为框架[J]. 浙江工商大学学报, 2020(2): 150-160.