

# 环境行政处罚从轻减轻处罚实证研究

刘诗妍, 王亚琳

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年6月12日; 录用日期: 2023年7月6日; 发布日期: 2023年9月5日

## 摘要

针对环境行政处罚问题, 收集了部分省市环境行政处罚从轻、减轻处罚的工作文件及行政处罚决定书。通过整理、分析所得数据来客观探究从轻、减轻处罚存在的问题, 比如, 从轻减轻处罚缺乏合理性; 处罚裁量时, 可适用情节未被充分适用; 从轻减轻处罚的适用错位。鉴于此, 提出以下建议, 其一, 细化从轻或减轻行政处罚的情节与幅度; 弹性考虑可适用的从轻、减轻处罚情节; 适用环境行政罚款的替代性处罚方式; 执法时合理行使逸脱权。不仅弥补了环境行政处罚从轻减轻处罚研究上的空缺, 而且在实践中也给环境执法人员提供一些解决问题的思路, 助力生态文明和美丽中国建设。

## 关键词

环境行政处罚, 从轻处罚, 减轻处罚

# Empirical Study on Lightening Punishment of Environmental Administrative Punishment

Shiyan Liu, Yalin Wang

Law School of Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Jun. 12<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jul. 6<sup>th</sup>, 2023; published: Sep. 5<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

This paper comprehensively collected some provinces and cities environmental administrative punishment lighter, reduced punishment working documents and administrative punishment decision. By collating and analyzing the obtained data, we objectively explore the existing problems in leniency and mitigation of punishment, such as the lack of rationality in leniency and mitigation of punishment; When the penalty is discretionary, the applicable circumstances are not fully ap-

plied; In view of the misalignment of the application of lenient punishment, the following suggestions are put forward. First, the circumstances and ranges of lenient or mitigated administrative punishment are detailed; Flexibility to consider applicable circumstances of leniency or mitigation of punishment; Applying the alternative punishment of environmental administrative fine and exercising the right of escape reasonably in law enforcement. In academic research, it makes up for the vacancy of lightening the punishment of environmental administrative punishment, and provides some ideas for environmental law enforcement personnel to solve problems in practice, helping ecological civilization and the construction of beautiful China.

## Keywords

Environmental Administrative Punishment, Lighter Punishment, Mitigation of Punishment

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. 前言

习近平总书记在二十大报告中,提出了推动绿色发展,促进人与自然和谐共生的理念。2019年以后,各省市陆续出台了环境行政处罚自由裁量基准,主要对不予处罚、从重处罚、从轻或者减轻处罚加以规定。经过调查发现,各省市的自由裁量基准中,对不予处罚和从重处罚的关注度要比从轻和减轻处罚高得多,规定得更为全面和成熟。在从轻和减轻处罚规定不完善的情况下,行政处罚的过罚相当原则是否能得以体现,行政相对人能否得到公正的处罚呢?由于我国环境法治起步晚、进展缓慢,再加上各立法主体倾向于采用强有力的手段打击环境污染、破坏生态的行为,从而忽略了对行政相对人处境的考量。然而,少了从轻减轻处罚的规定,执法人员极有可能做出不当的处罚,行政相对人也极难得到公正的处罚结果,不利于精准打击环境污染、生态破坏的行为。

目前我国生态环境保护领域对于可以或应当进行从轻减轻处罚的情形大部分都是倡导性、抽象性的规定,并不具体、实际可操作性也不强。《行政处罚法》中虽存在从轻、减轻处罚的一般性规定,但我国地域辽阔,各省市之间的现实状况有着较大的区别。各省市在2021年《行政处罚法》修订后,制定了相应的裁量基准。从学术研究上看,笔者尝试在中国知网上以关键词“环境行政处罚从轻减轻处罚”进行检索,发现总库里并没有一篇相关的论文。随后,在百度文库里上检索,得到同样的结果。在环境行政处罚从轻减轻处罚的学术研究都明显匮乏的情况下,更别提环境行政处罚从轻减轻处罚的实证研究。笔者还发现,以往的学术研究成果多偏向于生态环境行政处罚裁量基准,而具体的环境行政处罚从轻减轻处罚的研究却是一片空白。而即便扩大范围,即看行政处罚方面的研究成果,当中也只有零星的几篇文章专注于其他行政领域从轻减轻处罚的研究,如医疗卫生领域着重研究从轻减轻或不予处罚法律适用中存在的问题;在质量技术监督行政处罚中,注重研究办案人员在适用从轻、减轻行政处罚中存在的误区[1];市场监管领域则强调减轻处罚相比从轻处罚争议性更大,其适用程序、情景、顺序和程度仍然值得商榷[2];在环境方面则更多着眼于探讨环境行政裁量权的概念和原则问题,没有对从轻减轻处罚进行深入的剖析。

## 2. 生态环境保护规范性文件概览

### 2.1. 文本分析

由保护环境为目的而衍生出的法律法规和规章共有21个,主要分为三类:自然资源保护法、污染防

治法、其他类的法律。然而笔者在对以上法律进行梳理后,并未发现与环境行政处罚从轻减轻处罚相关的法律条文。

关于环境行政管理中从轻减轻处罚的相关规定,最早可以追溯到2009年的《规范环境行政处罚自由裁量权若干意见》(以下简称《若干意见》)。但该《若干意见》只规定了从轻处罚、未规定减轻处罚的情形。随后,2021年生态环境部发布《关于优化生态环境保护执法方式提高执法效能的指导意见》并强调,对于能够对自己的违法行为所造成的危害后果主动进行消除或者减轻的违法行为人,亦或者是违法行为人的危害行为较为轻微且及时纠正、没有对生态环境造成危害后果的情况,均需要明确依法从轻、减轻处罚的情形。基于此,各省市大体都出台了生态环境行政处罚裁量基准。笔者主要通过北大法宝这一平台对各省的地方规范性文件和工作文件进行梳理<sup>1</sup>。以“环境行政裁量基准”<sup>2</sup>为关键词检索,共有128篇文件,其中地方规范性文件82篇,地方工作文件46篇。整理后,共有39篇文件现行有效且与“环境行政处罚从轻减轻处罚”这一词条相关。地方规范性文件中现行有效的文件为58篇,与环境行政处罚从轻减轻处罚关联性强的文件为30篇。地方工作文件中现行有效的文件为35篇,与环境行政处罚从轻减轻处罚呈强关联性的文件为9篇。

笔者还使用“环境行政处罚从轻减轻处罚”<sup>3</sup>这一词条进行检索,共检索到62篇文件。其中地方规范性文件为25篇,现行有效的文件为21篇,与环境行政处罚从轻减轻处罚关联性强的文件为9篇。地方工作文件共检索到37篇,其中现行有效的文件为36篇,与环境行政处罚从轻减轻处罚关联性强的文件为6篇。

通过对现行有效且与环境行政处罚从轻减轻处罚呈强关联性的文件进行梳理,发现各省市对于环境行政处罚从轻减轻处罚的规定不一。

## 2.2. 数据分析

在收集到的211份文件中,包含21份法律法规与规章,110份地方规范性文件以及83份地方工作性文件。在法律法规和规章中,几乎没有与环境行政处罚从轻减轻处罚相关的法律条文。如图1,失效文件共有40篇,约占总样本的19%。这在某种程度上说明环境行政处罚从轻减轻处罚随着时间的推移不断地在更新迭代,使立法符合社会发展。一来能增强法律文件本身的时效性,二来还能便利环境保护执法人员工作的开展。

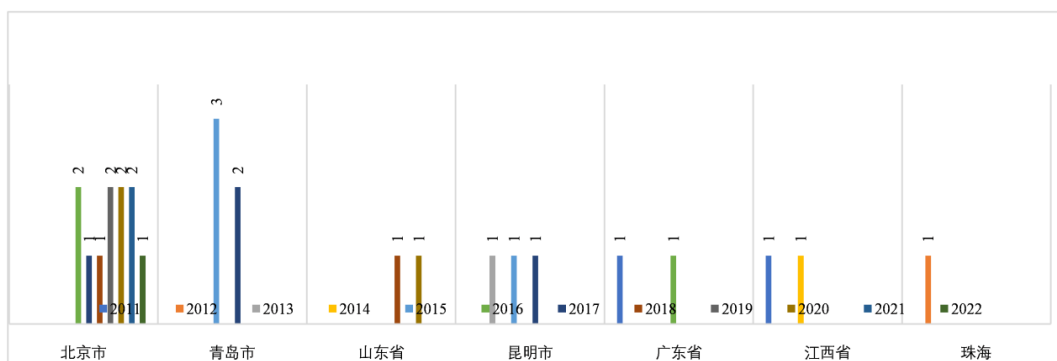


Figure 1. Sample diagram of failure file time distribution

图1. 失效文件时间分布样本图

<sup>1</sup>北大法宝数据库全面,不仅囊括了有效文件,也记录了失效文件,便于数据的对比分析。

<sup>2</sup>笔者在北大法宝上尝试使用环境行政自由裁量基准来检索,得到的文件并不全面,而环境行政裁量基准一词囊括了较为全面的数据。

<sup>3</sup>环境行政处罚从轻减轻处罚与本文研究目的吻合度高,使用该词检索得到的文件,对于环境行政处罚从轻减轻处罚的规定细化程度高于使用“环境行政裁量基准”得到的文件。

### 3. 从轻减轻处罚适用情节和适用方式

#### 3.1. 文本分析

##### 3.1.1. 适用情节和适用方式上均重复《行政处罚法》已有的规定

采用这种模式的共有 3 篇规范性文件, 3 个省市, 有湖南省、湖北省、贵州省。如湖北省生态环境厅《湖北省生态环境行政处罚裁量基准规定(2021 年修订版)》第十条<sup>4</sup>、每一个文件都是对《行政处罚法》第三十二条的重复。其中湖南和湖北在行政处罚裁量基准规定将“其他依法”情节中的“依法”明确为“其他法律、法规、规章规定”[3]。

##### 3.1.2. 适用情节重复《行政处罚法》第三十二条, 但改变了适用方式

采用这种模式的共有 2 篇规范性文件, 如《黑龙江省生态环境领域免于行政处罚和从轻处罚违法行为清单(试行)》附件二里的适用情节简单重复《行政处罚法》第三十二条, 但在适用方式上排除了减轻处罚。

##### 3.1.3. 适用情节改变、适用方式与《行政处罚法》相同

1) 适用情节增加, 适用方式与《行政处罚法》相同。

增加适用情节的规范性文件共有 21 篇, 共 17 个省市。如山东省、海南省以及汕头市等地区。《山东省生态环境行政处罚裁量基准(2022 年版)》第八条, 它除了重复《行政处罚法》上的内容, 还增加了“违法行为应受到的处罚金额 5 万元以上, 积极履行生态损害赔偿责任, 自立案之日起 60 日内足额缴纳生态损害赔偿金的”适用情节, 同时在适用方式上兼采从轻和减轻处罚。《海南省生态环境行政处罚裁量基准规定》第六条<sup>5</sup>增加了“因突发故障等因素导致污染防治设施不正常运行, 因生产工艺或安全生产、民生保障等原因, 不能立即停产, 在故障发生后的 24 小时内向主管部门报告, 并及时抢修, 排除故障, 仍超标排放污染物的”“生产设施连续不可中断运行, 已向主管部门上报年度检修计划, 并采取必要的减排措施, 在检修时超标排放污染物的”“城镇生活污水处理厂因进水浓度超标导致的出水超标, 发现后立即主动报告并采取措施减轻危害后果的”“在突发公共卫生事件、突发环境事件处置期间, 为突发事件的处置而研发、生产或提供与突发事件处置相关的技术、产品或服务而实施违法行为的”四条适用情节。

##### 3.1.4. 适用情节减少, 适用方式与《行政处罚法》相同

减少适用情节的地区较少, 规范性文件共有 3 篇, 共 3 个省份, 有西藏自治区、云南省和陕西省。比如《西藏自治区生态环境行政处罚裁量基准适用规定》的第八条就并未适用《行政处罚法》中“主动供述行政机关尚未掌握的违法行为的”。

##### 3.1.5. 无论是适用情节还是适用方式均与《行政处罚法》不同

1) 适用情节改变, 单独适用从轻处罚。

采用这一模式的共计 15 篇, 共 14 个省市, 有青海省、青岛市、南京市等。《青岛市生态环境部门免于行政处罚和从轻处罚违法行为清单(第一批)》增加了“存在环境违法行为, 但无污染物排放、排放污染物未超过排污许可证规定或者排放污染物未超过规定排放标准的”“供水、排水、供电、供热、供气、医院、城镇污水处理设施、生活垃圾处理设施等重大民生公益类建设项目存在环境违法行为的”“污染防治设施因突发故障需要停止使用, 但因生产工艺或者安全生产、民生保障等原因, 生产设施无法实现

<sup>4</sup>湖北省生态环境厅。鄂环发〔2022〕1号[S]。2022.01.02。

<sup>5</sup>海南省生态环境厅。琼环规字〔2021〕1号[S]。2021.06.30。

停运或者污染防治设施恢复使用之前确需排放污染物,在故障发生后的 24 小时内向生态环境主管部门报告,并及时抢修、排除故障,但仍超标排放污染物的”三种适用情节,在适用方式上排除了减轻处罚,单独适用从轻处罚<sup>6</sup>。《江苏省生态环境行政处罚裁量基准规定》第十一条增加了“生态环境违法行为轻微的”这一适用情节”<sup>7</sup>。与江苏省增加的条款相同的还有天津、江苏、浙江和青海等地区。

## 2) 适用情节改变、单独适用减轻处罚。

采用这一模式的文件共计 5 篇,囊括 5 个省市,有黑龙江省、昆明市、乌鲁木齐市、洛阳市和济南市。比如《洛阳市生态环境局关于减轻和不予行政处罚的实施意见(试行)》第五条增加了些许适用情节,方便适用<sup>8</sup>。

## 3.2. 数据分析

如图 2: 各省市生态环境行政处罚从轻、减轻处罚的相关规定呈现了两个现象,一是适用情节、方式上均重复《行政处罚法》,与适用情节重复、适用方式变化的文件的样本数量接近;二是适用情节改变、适用方式不变与适用情节、适用方式均改变的样本数量接近。在第一种情况中的生态环境局态度较为保守,倾向于不变,保持《行政处罚法》中的内容,而在第二种情况中倾向于做出较大改变。

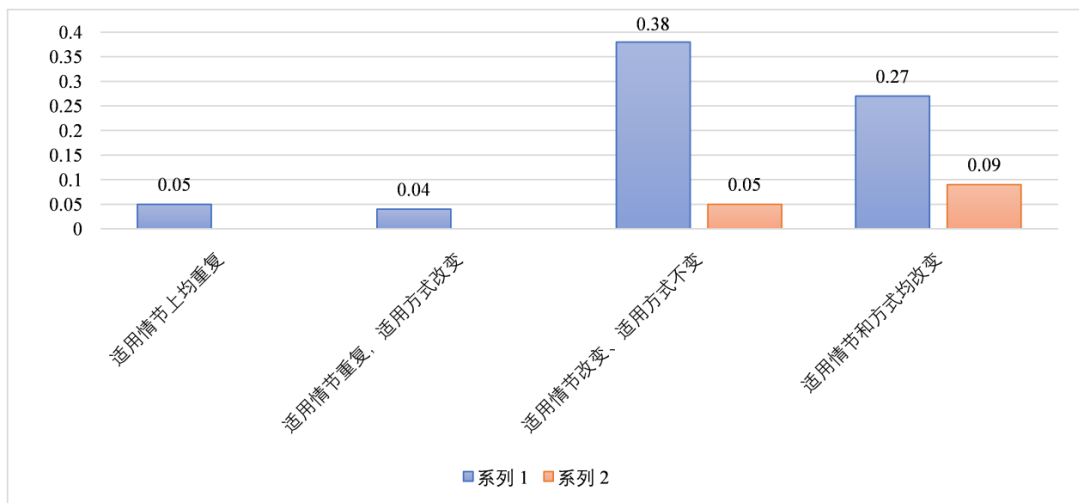


Figure 2. Applicable circumstances and methods  
图 2. 适用情节与适用方式

## 4. 从轻减轻处罚罚款幅度

### 4.1. 文本分析

#### 4.1.1. 只规定从轻处罚的罚款幅度

采用这种模式的共计 11 篇,有 11 个省份。如安徽省、山西省等。如《山西省生态环境系统行政处

<sup>6</sup> 青岛市生态环境局。青环发(2020)64号[S]。2020.07.08。

<sup>7</sup> 江苏省生态环境厅。苏环规(2020)1号[S]。2020.07.23。

<sup>8</sup> 增加了“小微企业,检查后主动消除或者减轻违法行为,未造成危害后果的”“自动在线监测数据和手工监测数据值超标,超标倍数大于 0.1 倍,但小于等于 0.3 倍,当日完成整改并达标排放的”“因设备、设施突发故障需要停止使用,但因生产工艺或安全生产、民生保障等原因,生产设施无法实现停运或者污染防治设施恢复使用之前确需排放污染物,在故障发生后及时向生态环境主管部门报告,并积极采取措施,抢修和排除故障,仍超标排放污染物的”“生产设施连续不可中断运行,已向生态环境部门上报年度检修计划,并采取必要的减排措施,在检修时超标排放污染物的”“城镇生活污水处理厂因进水浓度超标导致的出水超标,发现后立即主动报告并采取减排措施减轻危害后果的”五种适用情节。



罚自由裁量基准(试行)》第十一条规定对符合从轻处罚条件的案件,经集体讨论通过后,可以在裁量基准表计算处罚数额的基础上减少不高于 20% 的处罚,从轻处罚后的罚款金额以相应处罚幅度最低的法定罚款金额为限。

#### 4.1.2. 只规定减轻处罚的幅度

采用这种模式的规范性文件有 2 篇,共计 2 个省份,分别为昆明市与济南市。如《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)》第五条<sup>9</sup>。

#### 4.1.3. 既规定从轻处罚也规定减轻处罚的幅度

如图 3:采用这种模式的文件共 7 篇,6 个省份,采用这种模式的有贵州省、山东省以及包头市等。比如《山东省生态环境行政处罚裁量基准(2022 年版)》第八条<sup>10</sup>。

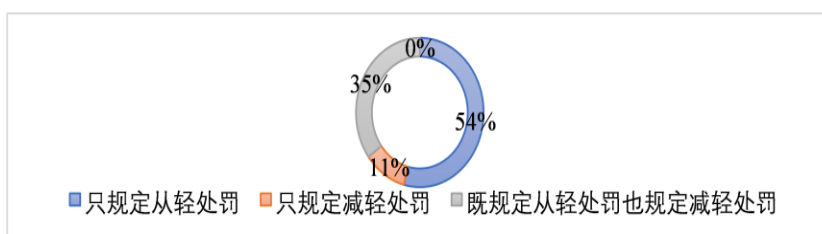


Figure 3. Extent of penalty  
图 3. 罚金的幅度

## 4.2. 数据分析

如图 4:制定者规定适用方式时,并不必然会规定与之相匹配的罚金幅度。这一点在既规定从轻又规定减轻处罚中更为明显。那在已经规定适用方式的情形下,为什么制定者没有规定与之相匹配的罚金幅度呢?其中一个重要的原因在于:罚金幅度的设定的确有益于行政处罚工作的开展,但如果罚金幅度没有得到正确执行,执法的正确性将会遭受质疑的隐患。因此,在处罚幅度上给予执法人员自由裁量的空间。

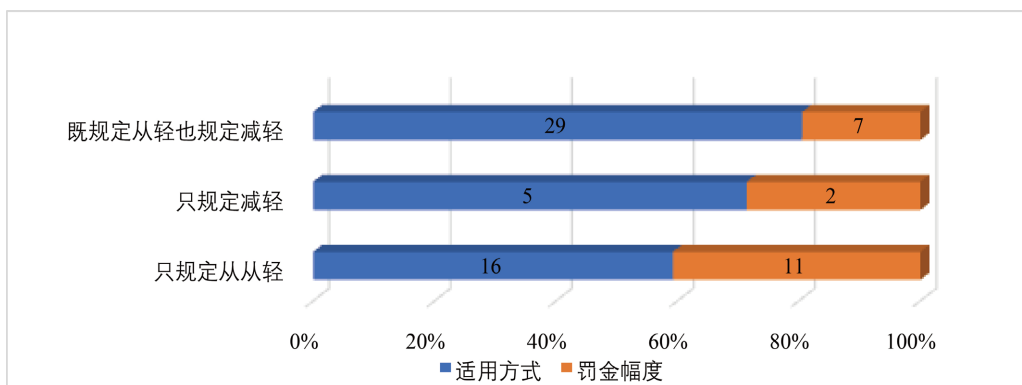


Figure 4. Method of application and extent of penalty  
图 4. 适用方式与罚金幅度

<sup>9</sup> 规定对符合减轻处罚情形的案件,可以在法定最低处罚金额的基础上减轻处罚,但减轻金额一般不超过最低处罚额的 50%。

<sup>10</sup> 规定对符合从轻或者减轻处罚情形的案件,经集体审议,可以在裁量表确定的处罚金额基础上减少一定的百分值,但一般不超过 50%。

## 5. 环境行政处罚决定书中的从轻和减轻处罚现状

采用一定的筛选标准来筛选环境行政处罚决定书<sup>11</sup>, 最终选取了各省市 2~4 份明确做出从轻或者减轻处罚的行政处罚决定书, 总计 76 份。发现由于各省市环境行政处罚自由裁量基准存在差异, 导致适用从轻、减轻处罚时对相关情节的考量程度、范围存在差异, 因此, 从以下几个方面分析从轻、减轻处罚。

### 5.1. 各地环境行政机关对从轻、减轻处罚的差异化考量

小微型企业时常面临经营压力大、融资困难和税费偏重等突出问题。近 10 年, 国家对小微型企业重视程度越来越高, 支持力度越来越大, 颁布各种政策助力小微型企业走出生产经营难的困境。由此, 在实际执法过程中“小微型企业”成为部分环境行政机关适用从轻或者减轻处罚的条件之一, 但一些省市对小微型企业是否考虑从轻、减轻处罚的态度不一。如云南省、山东省等地区明确提出对小微型企业倾斜照顾, 而江苏省则不会考虑企业的规模。如图 5, 有 67 家违法企业的规模不明, 有 9 家违法企业属于为小微型企业。其中, 因“小微型企业”身份而获从轻、减轻处罚的共有 8 家, 占小微型企业总样本的 88.9%, 占违法企业总样本的 13.6%。这反映出, 大部分地区未将企业规模作为从轻、减轻处罚的考量因素, 但将小微型企业作为从轻、减轻处罚考量因素的环境行政机关基本上支持对小微型适用从轻、减轻处罚。

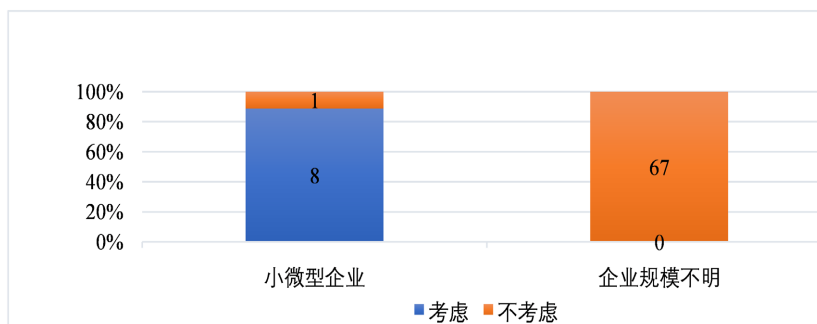


Figure 5. The situation of applying enterprise scale in 76 cases of lenient or mitigated punishment

图 5. 76 例从轻、减轻处罚事例中适用企业规模的情况

### 5.2. 对企业守法情况的适用不一

违法企业过去的守法情况是其主观过错、社会危害性的间接体现。环境行政机关做出行政处罚决定时若考虑企业守法情况不仅能使企业意识到守法益处, 也能实现处罚与教育相结合的目的。因此, 部分省市将企业守法情况作为考量因素之一。如广东省将是否属于初次违法作为考量因素, 山东省将两年内未受到环境行政处罚作为考量因素。如图 6, 初次违法的企业有 7 家, 占全部企业的 9%。遵纪守法且两

<sup>11</sup> 筛选行政处罚决定书时, 主要注重全国各省市环境行政执法机关所做处罚决定是否属于从轻、减轻处罚。由于各省市环境方面的行政处罚决定的行政处罚决定机关不同, 在官网上公布的法定公开内容不同; 因此某些省市的从轻、减轻行政处罚决定书无法选取, 从而未被本研究所采用。如上海市未具有明确的表示从轻、减轻处罚的行政处罚决定书规范, 则无法判断环境执法机关是否考虑从轻、减轻, 因此未选入本研究分析案例中。本研究主要选取的行政处罚决定书相关的省市分别是: 山东省、河北省、福建省、贵州省、内蒙古自治区、安徽省、江苏省、北京市、重庆市、河南省、海南省、甘肃省、青海省、云南省、陕西省、湖南省、湖北省、广东省、黑龙江省、吉林省、山西省、天津市、广西省、四川省、辽宁省、新疆维吾尔自治区。此外, 需要注意的是某些省级级别并未做出任何环境行政处罚, 而是将其行政处罚决定权限委托下放至市级级别的生态环境部门, 所以所选取事例并非属于省级生态环境厅所做的处罚决定, 也并非均属于省会城市的市级级别城市所做的处罚决定, 而是该省内有权做出环境行政处罚决定的环境行政机关所做的决定均为是本研究所选取范围。

年内未受到生态环境部门行政处罚的企业为 5 家, 占 7%。据此, 做出从轻、减轻处罚决定时考量企业守法情况的共计 12 例, 占 16%。未提及企业守法情况的占 84%, 间接表明这些省份的环境行政机关未将企业守法情况作为考虑因素。

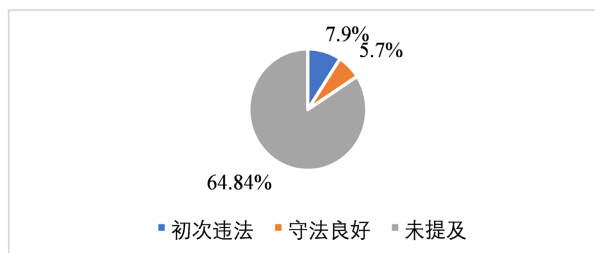


Figure 6. Compliance of enterprises

图 6. 企业守法情况

### 5.3. 行政相对人权利行使的状况

#### 5.3.1. 行政相对人是否行使陈述、申辩权

同时放弃提交陈述、申辩材料和听证申请时才能表明行政相对人未行使陈述权、申辩权。如图 7, 行政相对人行使陈述、申辩权的共有 45 例, 占 59%; 明确未行使陈述权、申辩权的共有 17 例, 占 22%; 未知是否行使陈述权、申辩权的共 14 例, 占 18%。由此可看出, 多数违法者对拟做出的行政处罚决定提出异议, 并主动行使陈述、申辩权利, 维护自身权利。环境行政机关主动根据违法事实、情节等因素考虑违法者是否适用从轻、减轻处罚的处罚决定书并不常见, 仅有沈阳市生态环境局在作出行政处罚时主动考虑违法者是否适用从轻、减轻处罚。

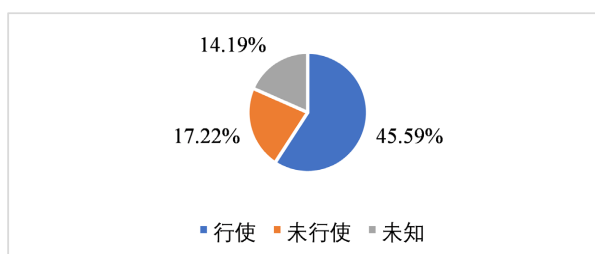


Figure 7. The exercise of the right of presentation and defense

图 7. 陈述、申辩权的行使情况

#### 5.3.2. 行政相对人的陈述、申辩理由是否被采纳

行政相对人最常见的陈述、申辩理由是已积极完成整改、主动消除或者减轻违法行为、违法主体主观过错情况、违法主体经营困难等。如图 8, 76 份环境行政处罚决定书中向环境行政机关递交陈述、申辩书, 申请听证会的违法主体共有 43 份, 其中完全采纳违法主体申请理由的共 14 份, 占 18%; 部分采纳违法主体申请理由的共 20 份, 占 26%; 对违法主体申请理由不予采纳的共 9 份, 占 12%。通过以上分析可知, 行政机关采纳申请人陈述、申辩理由的概率较大, 占比为 56.6%。因违法主体陈述真实, 且符合从轻、减轻处罚的要求, 所以其从轻、减轻处罚的申请得到支持。而未支持申请人的申请的情形主要是申请人忽略其违法行为的可罚性, 要求免除处罚, 这明显不符合过罚相当原则, 也无法达到处罚与教育相结合的效果。



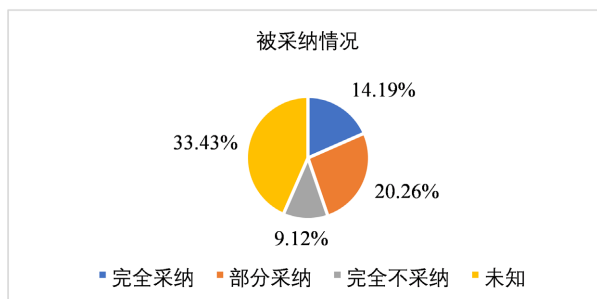


Figure 8. The admissibility of the statement or plea  
图 8. 陈述、申辩被采纳情况

## 5.4. 影响环境行政处罚从轻、减轻处罚的主观、客观因素

### 5.4.1. 行政相对人对违法行为的态度

违法主体的态度也是环境行政机关做出行政处罚决定时需考虑的因素。最典型的是广东省规定公开道歉承诺从轻制度，规定违法主体在刊登公开道歉承诺书以此来约束他们合法经营；切实保护和改善生态环境的，可酌情按罚款标准的 30%~50%降低处罚。如图 9，认错态度好的违法主体共占 71 份，占比为 93.4%。可见，违法主体的态度是各省市考量是否从轻、减轻处罚的依据之一。

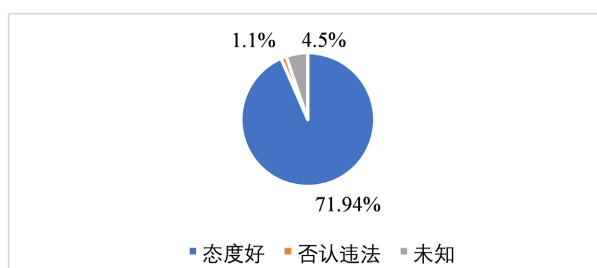


Figure 9. The attitude of the illegal subject towards the illegal act  
图 9. 违法主体对违法行为的态度

### 5.4.2. 违法行为的社会危害性

如图 10，造成轻微环境污染的为 25 份，占 33%，无任何危害后果的为 12 例，占 16%。危害后果轻微或者未造成危害后果的总共占 49%。此外，有 12 份的违法主体的违法行为属于法律规定要办理相关资料而未办理的情形，如未批先建、未验先收等。这些违法行为虽未造成任何环境危害后果，却对环境造成潜在危险，具有一定可罚性，必须依法对违法主体处罚。

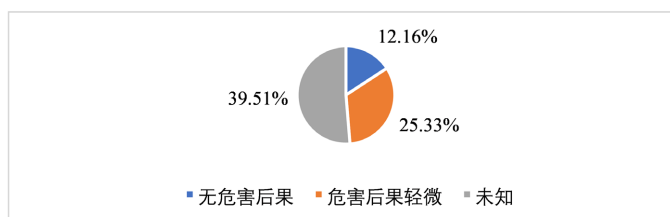


Figure 10. Social harm consequence degree  
图 10. 社会危害后果程度

## 6. 生态环境行政处罚合理性的缺失

### 6.1. 从轻减轻处罚缺乏合理性

#### 6.1.1. 从轻或减轻处罚的情形与幅度规定模糊

通过北大法宝进行检索,发现即便是《行政处罚法》也只是对从轻或减轻处罚的情形进行了抽象的列举规定,且对于从轻或减轻处罚的幅度并未作出相应的规定或解释。生态环境部的《指导意见》,也只是照搬照抄《行政处罚法》关于从轻或减轻处罚规定适用的情形,并未对二者的裁量幅度进行明确规定。即便全国各地正在加紧制定环境行政处罚裁量基准,甚至有的地区还单独出台从轻处罚、减轻处罚事项清单,但在这些规定之中,绝大部分处罚裁量基准并没有对从轻或减轻处罚的幅度作出规定,或者规定的较为模糊。环境治理领域复杂多样,其往往通过罚款等财产罚的手段对违法行政相对人进行威慑。对于环境污染成本低而受益大的大型企业,罚款对其不太能够造成威慑力[3]。然则对于小微企业,如果放任环保部门利用自由裁量权对其进行处罚,过高的罚款可能会直接导致小微企业破产、倒闭。如果对从轻或减轻处罚缺乏必要的规制,会在一定程度上引发自由裁量权的滥用以及环境治理工作的腐败。基于此,对于环境自由裁量权的操作空间过于宽泛问题,有必要通过细化从轻或减轻处罚的情节与幅度,进而对其进行合理的规制。

#### 6.1.2. 处罚裁量时,可适用情节未被充分适用

不同省份对环境违法主体适用从轻、减轻处罚的条件存在差异,体现部分省份环境执法机关对从轻、减轻处罚适用条件的使用缺乏灵活性,进而造成环境执法机关欠缺合理性。部分省市未将企业规模、企业守法情况、特殊时期等作为对环境行政处罚从轻、减轻处罚考量因素,从而导致最终的行政处罚决定有失偏颇。

如各省市环境执法机关应响应国家政策注重对小微企业的保护,充分体现行政处罚的合理性。但是,大部分省市并未考量企业规模以及小微企业在疫情期间的经营十分困难,导致诸多成立不久的小微企业还未盈利便面临较大数额的罚款,对营商环境造成巨大影响。因此,违法主体是否属于初次违法,其守法状况如何对其所应受的行政处罚具有一定程度的影响。

### 6.2. 从轻减轻处罚的适用错位

#### 6.2.1. 从轻、减轻处罚种类的僵化适用

法律规定的行政处罚的种类有人身罚、财产罚、申诫罚、行为罚四种。环境行政机关对行政相对人适用从轻、减轻处罚的结果有两种形式,一种是同一行政处罚种类下行政处罚幅度的从轻、减轻,如在罚款金额中选择低于本应罚款金额的档次;另一种是不同处罚种类之间的从轻、减轻。全国各地做出的行政处罚多为财产罚,却较少适用申诫罚、行为罚。如图 11,行政执法机关做出罚款的共有 73 个,其中单纯罚款的 65 个,附加没收违法所得的 1 个,附加警告的 1 个,附加责令改正的 6 个,共计占比 96%。行政机关仅做出警告的案件共 3 个,其中,两个警告案由内蒙古自治区做出。通过案例对比,发现中国西部地区的处罚相较中国东部宽松,对财产罚的适用较少。

#### 6.2.2. 执法时混淆适用从轻减轻处罚

实践中,环境行政机关更多适用从轻处罚,较少适用减轻处罚。如图 12,适用减轻处罚的共 13 份,占 17%;适用从轻处罚的共 63 份,占 83%。可见,环境行政机关做出从轻处罚的数量多于减轻处罚的数量。行政机关对从轻、减轻处罚幅度的把握并不清晰,在实践中常忽略二者之间的区别,将其混同使用。如一些本应适用减轻处罚的案件,却适用从轻处罚,导致处罚过重。如对贵阳中安科技集团有限公司从

轻、减轻处罚后的罚款是 5 万元，理由是 5 万元是法定罚则中的最低处罚金额。此种做法明显将从轻处罚和减轻处罚混淆适用，明显有悖于比例原则[4]。

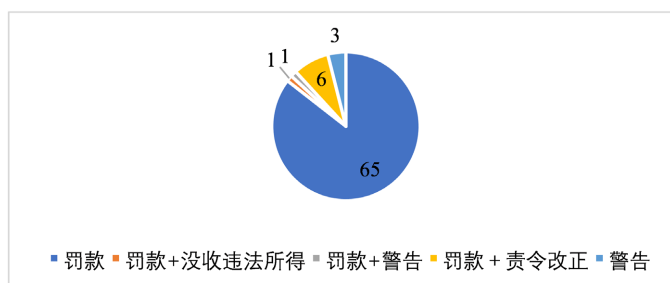


Figure 11. Types of punishment

图 11. 处罚种类

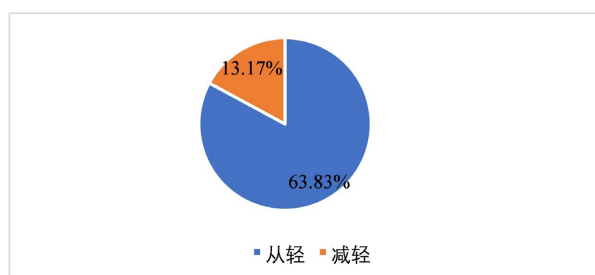


Figure 12. Decide on the number of lenient or mitigated penalties to be applied

图 12. 决定适用从轻或减轻处罚的数量

## 7. 增强立法的可适用性，提高处罚合理性

### 7.1. 有针对性地完善规范性文件

#### 7.1.1. 细化从轻或减轻行政处罚的情节与幅度

环境领域有其特殊性，相关部门可以在法律法规规定的范围内对从轻或减轻处罚的情形和幅度做进一步的细化规定。例如，厦门市、昆明市等地区在与生态环境行政处罚相关的裁量基准及指导意见的基础上，根据本地的环境及经济发展状况，在不违背上位法的前提下，结合本地区实际情况，制定出适合本地区的从轻或减轻处罚事项清单。因此，各地区可在总结本地区实际情况的前提下，在上级机关的指导下，利用基层的执法经验，实事求是的制定出一套符合本地区生态环境保护、便利工作人员进行从轻或减轻行政处罚的制度。细化从轻或减轻处罚的情节和幅度，不仅可以防止环境行政处罚自由裁量权的滥用，更重要的是在提高基层环保部门工作效率的同时，也对违法相对人的合法权益进行了适当的保障，有助于促进环境与经济的协同发展。

#### 7.1.2. 弹性考虑适用从轻、减轻处罚情节

针对全国各省市可适用从轻、减轻处罚情节的差异化情形，各省市不仅要加强环境行政机关对法律法规如行政处罚法、环境行政处罚法的理解和运用，还要加强对本省市生态环境行政处罚自由裁量基准的准确适用。例如，部分省市在规范层面将小微企业、企业守法状态等作为从轻、减轻处罚裁量的标准。针对未制定相关指导规范的地区，应当在执法层面通过各种途径指引环境行政执法人员做出合理的处罚决定，如定期发布典型案例、借鉴其他省市的成功经验等等[5]。此外，若按照相关法律规定所得出

的行政处罚决定明显超过违法主体所应承担的责任范围, 则环境行政人员可不限于法律的具体规定, 而是在过罚相当原则及比例原则的指引下做出合理处罚决定, 以实现法律效果与社会效果的统一。

## 7.2. 提高从轻、减轻处罚的合理性

### 7.2.1. 适用环境行政罚款的替代性处罚方式

实践中, 环境行政处罚种类的僵化适用几乎是行政处罚领域不可避免的问题。在环境方面, 法律规定了违法主体在实施违法行为后应承担的罚款幅度范围, 以及不同的罚款幅度、罚款区间、罚款比例[6]。这导致执法人员在决定行政处罚时未考虑罚款以外的处罚种类如通报批评。比如, 考虑罚款之外的处罚如黄牌警告、通报批评的申诫罚, 更有利于实现立法目的。除此之外, 环境行政处罚的从轻减轻处罚程度可依据违法者从轻情节决定; 环境行政机关既可以考虑罚款幅度的从轻处罚, 也可以考虑处罚种类的从轻处罚。

### 7.2.2. 执法时合理行使逸脱权

环境行政机关行使自由裁量权时受到各种客观因素影响, 需环境行政机关以过罚相当原则为基础, 灵活适用逸脱权。因此, 需要为各省市规范自由裁量权提供法律依据, 成为执法人员行使逸脱权的依据。执法人员做出行政处罚决定时对逸脱适用裁量的考虑必须具有正当的理由[7]。可通过设定事前、事中、事后三个阶段对逸脱行为进行规范、监督, 为确保执法人员合理行使逸脱权, 事前, 以适用裁量基准导致个案处罚明显不当、穷尽法律规则和符合法律原则为启动条件。事中, 需集体讨论、说明逸脱理由、公开逸脱决定过程。事后, 遵循“一案一报”规则, 将逸脱行为报送备案, 以便上级机关进行合法性、合理性检查并做出整改[8]。

## 8. 结语

实践中行政机关所做出的环境行政处罚从轻、减轻处罚时往往缺乏具体的指导, 导致对应当从轻、减轻处罚的环境行政事例并未做出相应的从轻处理。学理上对行政处罚从轻、减轻处罚的研究非常薄弱, 对环境行政处罚从轻、减轻处罚的研究甚至是一片空白。鉴于此, 通过采用数据统计的方式分析了中央层面、地方层面的相关法律法规, 以及环境行政处罚事例, 总结得出近年环境行政机关做出从轻、减轻处罚时面临对从轻、减轻处罚认知不足, 对从轻或减轻处罚的僵化适用等问题。针对这些问题提出环境行政执法人员需遵循环境法律规则和原则, 立足于环境行政违法行为的具体情形合理、合法地做出从轻、减轻处罚决定。

## 参考文献

- [1] 李建雄, 陈啸. 正确使用自由裁量权——试述从轻、减轻处罚的误区与对策[J]. 监督与选择, 2007(6): 57.
- [2] 李卫群. 对“减轻处罚”的再思考[N]. 中国工商报, 2016-03-08(003).
- [3] 黄宇晓. 行政行为概念的立体程序化改造[J]. 清华法学, 2023, 17(2): 5-21.
- [4] 林莉红, 任沫蓉. 平等原则在行政审判中的适用偏差与应对——基于对行政行为实质合法性审查的提倡[J]. 北京行政学院学报, 2022(1): 32-39.
- [5] 彭江辉, 王思庆. 机构改革背景下市场监管综合行政执法改革的困境与对策——以湖南省为例[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2020, 23(3): 135-144.
- [6] 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.
- [7] 周佑勇. 在软法与硬法之间: 裁量基准效力的法理定位[J]. 法学论坛, 2009, 24(4): 12-16.
- [8] 王杰. 论行政处罚裁量基准的逸脱适用[J]. 财经法学, 2022(1): 117-132.