

环境行政处罚中规范应用自由裁量权的要件

李园园

(南京市环境保护局,江苏 南京 210018)

摘要:简述了环境行政处罚中规范应用环境行政处罚自由裁量权的必要性,指出现行实体法尚无法完全避免环境行政处罚自由裁量权的滥用。提出调动环境行政处罚自由裁量权高效灵活的积极因素,抑制它容易被滥用的消极因素,使环保行政权力的行使符合我国依法行政的要求,符合依法治国,建设社会主义法治国家的要求,符合公众对环境保护的要求。

关键词:环境保护;行政处罚;自由裁量权

中图分类号: X197

文献标识码: B

文章编号: 1006-2009(2008)04-0006-03

我国“松花江事件”后,人们对环保的关注程度,达到了前所未有的高度,针对目前的环境保护形势,完善《中华人民共和国水污染防治法》等一系列环保法律法规,修改提高行政处罚额度的呼声日益升高,并取得了实质性的进展。法律修订的同时,环境保护行政主管部门行政处罚自由裁量幅度也大大增加。如何妥善应用自由裁量权,更加突出地摆在了环保执法部门面前。

1 规范应用环境行政处罚自由裁量权的必要性

自由裁量权并不能简单地理解为权力主体对所享有的权力在自己的权限范围内自由行使,必须明确自由裁量权的存在是来源于法律的授权,任何超过授权范围的“自由裁量权”乃至“人制”都是越权,应当受到禁止。

根据我国环境形势,环境行政处罚自由裁量权的幅度有进一步加大的趋势。较晚出台的《中华人民共和国固体废物污染防治法》《中华人民共和国环境影响评价法》规定的行政处罚幅度多为“5万元~20万元”,比《中华人民共和国大气污染防治法》中的“10万元以下”有所加大。于2008年6月1日正式实施,修订后的《中华人民共和国水污染防治法》行政处罚裁量幅度固定限额上限增至100万元,浮动处罚限额则增至“应缴纳排污费数额两倍以上五倍以下”。如果没有具体的指导规范,对近似规模、同等程度的环境污染当事人的处罚结果可能相差数十倍。这种处罚结果的偏差在形式上不违法,但实质上已经违背了立法的宗旨,导致了对当事人的不公平,并且这种不公平的幅度空间在新的法律条文若不当施用有可能加

大,构成了极具隐蔽性的实质违法。可见,规范应用环境行政处罚自由裁量权对秉持“公平、公正、高效、便民”的人民政府及其环保行政主管部门、利益相关的环境行政处罚案件当事人、生活在“受保护环境”中的公民来说,已迫在眉睫^[1]。

2 现行实体法尚无法完全避免环境行政处罚自由裁量权的滥用

从权力的本身属性来看,任何一项权力都有腐蚀性和侵犯性,总是趋于被滥用,环境行政处罚自由裁量权的灵活性又决定了其更易于被滥用。

(1)对于大陆法系来说,“徒法不足以自行”已是现实。往往是一项大法出台后,配套的法律文件层出不穷,如2008年末修订前的《中华人民共和国水污染防治法》出台后,其实施细则随后颁布,各省、市又制定了一系列的条例、办法等。层级低的规范性文件往往由政府或者环境行政处罚机关自行制定,制定主体的特定性导致了该类文件不可能完全抛弃行政机关自身利益,缩减自身权力;如果将行政处罚权细化的结果是行政执法机关作茧自缚,难以决策,那么这种细化必然会被排斥^[2]。

(2)环境问题的复杂,相关技术的滞后,导致了无法制定统一的环保行政处罚标准。由于环境问题涉及面广,原因错综复杂,几乎不可能以同样的处罚额度来处罚发生在不同地区、不同时段、不同主体的环境行政违法问题。举例来说,在南京市无论哪个路口闯红灯的罚款都一样,但向水源地

收稿日期:2007-09-18;修订日期:2008-06-28

作者简介:李园园(1984—),女,江苏徐州人,科员,本科,从事环境管理工作。

排放污染物和向一般水体排放污染物的处罚幅度却不相同;违反同一条文的主体,个人与单位的处罚额度也不同。虽然我国的环境影响评价水平、环境监测技术等已经有了很大的进步,但是对应日益复杂的环境污染问题,和国外相比,从实际需要来看,这些相关技术都还没有完善到相应程度。对一般法律法规所设定的所谓“情节恶劣”、“情节轻微”无法从技术层面制定刚性的参照标准。如此,在实际执法办案中,“自由裁量权”演变为“任意裁量”,就不足为奇了。

3 环境行政处罚自由裁量权规范应用的要件

立法价值的取向无外乎“正义”(多数人的暴政除外),按照古罗马法学家乌尔庇安和西赛罗的理论:“正义被认为是人类精神上的某种态度,一种公平的意愿和承认他人的要求和想法的意向”^[3],这种意向反映到环境问题上,就是环境的可持续发展和经济等其他因素之间的平衡。当事人为了更多的利润而污染了环境,这种行为与公众对环境的需要发生了矛盾,环保执法部门所要做的就是对当事人采取一定的措施,达到污染和保护之间的平衡。环境行政处罚自由裁量权的实施可以满足这种平衡的需要,那么它是“规范”的,否则就是权力滥用。如何将环境处罚自由裁量权规范应用,实体上完善法条是环境行政处罚自由裁量权避免被滥用的第一要件。而在同一实体法条下,执法主体在主观上的“无瑕疵”化和环境行政处罚程序严谨化是其规范应用的要件。

3.1 进一步完善实体法

需要注意的是,实体上完善法条绝非不必要,只有细化、具体法条,将不同情节一一予以不同的处罚额度对应,使“自由裁量”的范围从一个大幅度内变为若干个小幅度内,至少可以缩小自由裁量权被滥用的空间。南京市环境保护局发布的环境行政处罚自由裁量权实施办法,对水、大气、固废、辐射污染的程度和对应的相应处罚额度一一做了划分。如将“处以 10 万元以下罚款”的自由裁量幅度,分为 3 档:3 万元以下,3 万元~7 万元,7 万元~10 万元,分别对应情节轻微、情节一般、情节恶劣,并尽可能对“情节轻微”、“一般”、“恶劣”等情况做了说明。这一办法不改变环保行政机关的权力,但对一个特定的违法行为来说,环保行政处罚权的行使趋于公平。

3.2 努力造就环境行政处罚执法主体主观上的“无瑕疵”化

环境行政处罚自由裁量具有主观性。对于没有瑕疵的行政执法主体来说,不存在规范应用自由裁量权的问题,虽然无瑕疵的执法主体实际上不存在,但使之趋于无瑕疵却是值得努力的方向。

(1)增强公仆意识,全心全意为人民服务。首先要明确环保行政执法的权利是人民给的,要用人民赋予的权力努力为人民服务,为保护公众赖以生存的环境服务。如果忘记这一点,必然会失去人民的信任和拥护,后果不堪设想。

(2)加强思想教育,使环境行政机关工作人员树立正确的人生观和世界观,要克服不良思想的侵蚀,防止拜金主义、享乐主义和极端个人主义泛滥,在思想上消除滥用自由裁量权的欲念。

(3)增强环境行政处罚业务能力,不断提高自身水平。仅有好的思想,并不必然能够控制自由裁量权的滥用,对于复杂的环境问题和层出不穷的新污染现象、新违法形式,需要执法人员有足够的力量去处理。只有不断地向书本学习、向实践学习、向他人学习,不断地发挥自身的聪明才智,才能准确把握自由裁量的施用。

3.3 制定严谨的环保行政处罚程序

当实体合法难以满足立法的价值取向时,程序合法的意义愈发凸显。上述在实体法意义上无法完全解决权力滥用的问题,但还需从程序上保障自由裁量权的规范实施,即实施严谨的环保行政处罚程序。

3.3.1 正确执行处罚过程中的制度并一丝不苟落到实处^[4]

(1)正确实施查处分开。查处分开并非执法人员个体意义上的分开,而是指环保行政机关内部应设立职责不同的部门,各司其职,一查一处。有些区县环保部门由于人手少、案件多而实施分片管理的方式,对环保行政违法案件查处都在同一部门,所谓的查处分开仅仅是一个小部门内几名不同的执法人员,你查我处、你处我查而已,其结果是“片长”可以一锤定音,到局长层级仅仅是签字而已。如此“查处分开”很可能是一出闹剧,有悖于立法的本意。

(2)集体审议可以提高环境行政处罚效率。通过集体审议,环境污染的程度、违法事件发生情节等可以更明晰,环境监察部门和案件处罚部门对

案件的认识也会进一步加深。用好集体审议制度,不仅可以使单个部门避免担责过重,也会有效减少当事人复议、诉讼等情况的发生,提高了环境行政处罚的效率。但只有查处分开,集体审议才有可能发挥作用,才有可能不成为一言堂。

(3)要对环境监察部门的调查情况和当事人的陈述申辩情况进行质证。不能先入为主,也不能仅听一面之词,必要时,案件处罚部门应到违法现场实地了解情况。实际案例中,环境监察部门和当事人之间的陈述大多有出入,作为负责案件审查、处理的办案人员须明晰双方争议的焦点,把握与焦点对应的事实状态,不能囫圇吞枣,不调查落实就开始进行法律适用。如因环境违法事实认定有偏差而给当事人带来了损害,相关办案人员须承担行政责任。

(4)要强调环保行政机关说明作出环境行政处罚的具体理由。行政行为说明理由制度是指行政主体在作出对行政相对人合法权产生不利影响的行政行为时,除法律有特别规定外,必须向行政相对人说明其作出该行政行为的事实因素、法律依据及进行自由裁量时所考虑的政策因素。在环境行政诉讼中,对滥用职权的证明,原告负有举证责任,但由于这种举证比较困难,借鉴国外的作法,应当强调环保行政机关说明作出具体行政行为的理由,对说不出理由、理由阐述不充分或者不符合立法本意的,应认定为滥用职权。

(5)向“环境行政判例”的制度努力。虽然我国还不存在“判例”的法律地位,但为防止裁量的德轻倚重,环保行政机关可对环境行政判例进行搜集、总结、归类、汇编,形成一些内部规则,使得对类似的环境行政案件有相同的处罚原则可遵循。

3.3.2 严格对环境行政处罚流程的监督制度

早在 1999 年国家环保总局就已经出台了《环境保护行政处罚办法》,对环境保护行政处罚的管辖权、重大环境案件集体审议、查处分开、罚缴分离等制度做了规定,但时至今日,仍有些部门没有遵照实施,或者仅仅是流于形式。对程序本身的监督也是程序的组成部分,只有对环境行政处罚程序实施了制度化的监督才能保障处罚流程的规范推进。根据国家有关法律法规,择其要者列举如下。

(1)建立回避制度。在环保行政执法时,如果执法活动与执法人有利害关系,该法人应当回避。回避应实行主动回避与当事人申请回避相结

合。回避与否,由执法人所在的环保行政机关的负责人决定。

(2)建立环保执法责任制。环保执法责任制要有可操作性,要使责任与个人的待遇和职务的升迁挂钩,真正把环保执法责任制落到实处。

(3)建立司法审查制度,把环境行政处罚自由裁量权行为纳入司法轨道。环保行政执法人员应当告知行政管理相对人具有申辩权、请求举行听证权、申请行政复议权、提起行政诉讼权、请求国家赔偿权等。使行政管理相对人的权利具有可救济性,凡是涉及到公民权利和公民义务的执法行为(包括自由裁量权)都应具有可诉性,确立司法最终解决原则。

(4)建立健全行政执法监督体系。监督主体不仅有党、国家机关(包括立法机关、行政机关、检察机关、审判机关),还应有企事业单位、社会团体和公民,同时补充、完善监督方式,以保证卓有成效地监督,对监督有功人员应予以奖励和保护。

(5)司法机关对环保处罚自由裁量权从技术层面深入监督。依据《行政诉讼法》,如果环境行政处罚显失公平等,人民法院有权依法撤销,限制履行或者变更具体行政行为。而判断是否显失公平不能仅仅从引用法律是否适当考虑,更应该从相关的监测数据、环评结论调查结果着手,用事实说话,让数字作主。

4 结语

总之,调动环境行政处罚自由裁量权高效灵活的积极因素,抑制其容易被滥用的消极因素,使环保行政权力的行使符合我国依法行政的要求,符合依法治国,建设社会主义法治国家的要求,符合公众对环境保护的要求。这是永远追求的目标。

[参考文献]

- [1] 国家环境保护总局. 环境违法认定与法律解释全书[M]. 北京:中国环境科学出版社,1999.
- [2] 罗豪才. 行政法学[M]. 北京:北京大学出版社,1996.
- [3] 博登·海默. 法理学、法律哲学与法律方法[M]. 邓正来,译. 修订版. 北京:中国政法大学出版社,2004:277.
- [4] 王智莉. 浅析环境执法现状及对策[J]. 环境监测管理和技术,2005,17(1):6-7.

本栏目责任编辑 李文峻 陈宝琳