

曾有媒体评论,我国的污染环境罪更多是用来充当吓唬人的“稻草人”,而罚款对于企业来说也不算什么,根本起不到多大震慑作用。在罚款与定罪之间,缺乏一个比较容易操作又能起到震慑作用的惩罚措施。

2013年6月出台的“两高”司法解释,降低了环境违法行为入罪的门槛,大大增强了以刑事手段打击环境违法行为的可操作性。随着今年新《环保法》的施行,“按日连续处罚”等手段的运用,也对企业拒不改正违法行为形成一定压力。在罚款与定罪之间,“行政拘留”这一行政处罚手段带着人们殷切的期待,也被写入了新《环保法》。

公安部、工业和信息化部、环境保护部、农业部、国家质量监督检验检疫总局5部门日前联合制定印发了《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》(以下简称《办法》),指导环境案件正确适用行政拘留,期望行政拘留能成为“罚款”与“定罪”之间的一个有力手段,震慑住那些游走在罪与非罪之间,仍然心存侥幸的违法分子。

## ■行政拘留移送条件有哪些?

行政拘留的标志意义在于,它比任何经济处罚都要严厉得多,是通过限制人身自由的方法来达到惩罚环境违法的目的。而人身自由权是受宪法保障的基本人权,采取对人身自由的限制措施时必须受到严格制约。民选女村官余兰芳为反映村小学被建成“豆腐渣”工程、村账目十几年未公开而不断上访,被县公安局以“妨害国家工作人员依法执行职务”行政拘留15天,上海市一位博士出门未带身份证被拘留11小时,安徽省某个个体户只为1元税款被县公安局拘留5天,湖北省张家界龙国辉因莫须有的“散播毫无根据的言论”被拘留15天,

### □对哪些人可以进行行政拘留?

“适用环境行政拘留的违法主体只能是自然人,且应为具备行政处罚责任能力的自然人。”广东行政学院法学教研部教授程雨燕指出,这里的自然人,根据新《环保法》第六十三条的规定,包括“对其直接负责的主管人员”和“其他直接责任人员”,这有效避免了财产罚可能产生的责任主体虚置的

### □对哪些案件可以进行移送?

新《环保法》第六十三条规定“企业事业单位和其他生产经营者有下列行为之一,尚不构成犯罪的,除依照有关法律法规规定予以处罚外,由县级以上人民政府环境保护主管部门或者其他有关部门将案件移送公安机关”,《办法》第二条规定“本办法适用于县级以上环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职

### □移送前需完善哪些手续?

完善案件移送前法定手续,才能确保移送合法高效。根据新《环保法》第六十三条规定,除通过逃避监管方式进行违法排污的严重违法行为可以无需做出责令停止违法行为决定,直接移送公安机关外,对其他3类行为均需做出责令停止违法

### □不是所有排污者都有排污许可证,怎么办?

这一问题是在对一线执法人员的问题调查中反映最集中的问题。新《环保法》第六十三条第二项规定“违反法律规定,未取得排污许可证排放污染物,被责令停止排污,拒不执行的”是移送行政拘留的情节之一。但在目前我国排污许可管理制度还未全面落实的情况下,并不是所有的排污者都适用排污许可管理,排污许可证的发放标准也没有统一的规定。

浙江省杭州市已就环境案件移送行政拘留率先进行了实践,考虑到国家排污许可管理相关规定

陕西省子长县公安局局长姬某只因受到“冒犯”竟将一对夫妇分别处以31天和21天的“行政拘留”,更有甚者,有的农民因为与基层政府发生冲突而被派出所拘留并导致非正常死亡。

这些案例无时无刻不在提醒着我们,适用行政拘留这一手段时,需秉持一颗公正、敬畏之心,严格适用移送条件。在环境保护领域,必须满足新《环保法》和《办法》的各项要件,针对严重环境违法行为方可适用。如果认为执法形势一片大好,不论违法情节性质,一律移送,则有侵犯行政相对人合法权益、违反行政法比例原则之嫌。

### □对哪些人可以进行行政拘留?

“适用环境行政拘留的违法主体只能是自然人,且应为具备行政处罚责任能力的自然人。”广东行政学院法学教研部教授程雨燕指出,这里的自然人,根据新《环保法》第六十三条的规定,包括“对其直接负责的主管人员”和“其他直接责任人员”,这有效避免了财产罚可能产生的责任主体虚置的

### □对哪些案件可以进行移送?

新《环保法》第六十三条规定“企业事业单位和其他生产经营者有下列行为之一,尚不构成犯罪的,除依照有关法律法规规定予以处罚外,由县级以上人民政府环境保护主管部门或者其他有关部门将案件移送公安机关”,《办法》第二条规定“本办法适用于县级以上环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职

### □移送前需完善哪些手续?

完善案件移送前法定手续,才能确保移送合法高效。根据新《环保法》第六十三条规定,除通过逃避监管方式进行违法排污的严重违法行为可以无需做出责令停止违法行为决定,直接移送公安机关外,对其他3类行为均需做出责令停止违法

### □不是所有排污者都有排污许可证,怎么办?

这一问题是在对一线执法人员的问题调查中反映最集中的问题。新《环保法》第六十三条第二项规定“违反法律规定,未取得排污许可证排放污染物,被责令停止排污,拒不执行的”是移送行政拘留的情节之一。但在目前我国排污许可管理制度还未全面落实的情况下,并不是所有的排污者都适用排污许可管理,排污许可证的发放标准也没有统一的规定。

浙江省杭州市已就环境案件移送行政拘留率先进行了实践,考虑到国家排污许可管理相关规定

# 行政主管部门依法向公安机关移送行政拘留案件有了操作规则

# 规定得明白才能执行得严谨

王昆婷 高亦良



行政拘留是最严厉的一种行政处罚,通常适用于严重违法治安管理但不构成犯罪,而警告、罚款处罚不足以惩戒的情况。行政拘留裁决权属于县级以上公安机关;期限一般为10日以内,较重的不超过15日;行政拘留决定宣告后,在申请复议和行政诉讼期间,被处罚的人及其亲属找到保证人或者按规定交纳保证金的,可申请行政主体暂缓执行行政拘留。

资料图片

## ■移送行政拘留早已有之?

行政拘留作为处罚环境违法者的手段,并不是新《环保法》首创。在2008年5月,全国人大法工委公布的《对违法排污行为适用行政拘留处罚问题的意见》(以下简称《意见》)中规定:“依照治安管理处罚法第三十条关于对违反国家规定处置爆炸性、毒害性、放射性、腐蚀性物质或者传染病病原体等危险物质的行为给予行政拘留处罚的规定,第十八条关于‘单位违反治安管理的,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员依照本法的规定处罚’的规定,以及水污染防治法第九十条关于‘违反本法规定,构成违反治安管理行为的,依法给予治安管理处罚’的规定,排污单位违反国家规定,向水体排放、倾倒毒害性、放射性、腐蚀性物质或者传染病病原体等危险物质,构成非法处置危险物质的违反治安管理行为的,可以由公安机关对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政拘留处罚。”

2008年7月,环境保护部《关于转发全国人大常委会〈对违法排污行为适用行政拘留处罚问题的意见〉的通知》中规定:“根据《水污染防治法》、《治安管理处罚法》和《意见》的规定,

### □为何早有规定却鲜有实践案例?

各地适用此全国人大常委会的《意见》实施行政拘留的案件寥寥无几。

从当时的情况看,部门、企业对环境违法行为的危害性认识不足,仍停留在只需通过罚款即能解决问题的阶段,甚至存在以罚(款)代替管(理)的现象,缺少移送行政拘留的执法环境。

需要特别注意的是,无论是《意见》还是环境保护部转发的通知,关于适用行政拘留的规定只是对《水污染防治法》、《治安管理处罚法》相关条款的确认和重复,并未对条款的违法要件作出具有操作性的细则规定,如对“毒害性物质”、“危险物质”等法律概念未作出明确界定,加之《水污染防治

排污单位违反国家规定,向水体排放、倾倒毒害性、放射性、腐蚀性物质或者传染病病原体等危险物质,构成非法处置危险物质的,可以适用行政拘留处罚。”并对案件的移送程序及证据材料进行了简单的规定,同时强调要与公安机关加强协调,密切配合,严肃责任追究。

2010年3月起施行的《环境行政处罚办法》第十条,也明文增设了行政拘留列为环境行政处罚的种类之一。

环境保护部政策法规司副司长别涛在当时接受采访时表示,《水污染防治法》规定的无论是罚款50万元,还是对直接责任人处上一年度从本单位取得收入50%以下的罚款,说到底都是一种经济处罚,也就是说可以通过交钱来“解决”问题。但是,《意见》出台后就不同了,如果发生了向水体排放危险废物的事件,交多少钱都不能了事,将被处以5天~15天的行政拘留。而且,《意见》没有规定向水体排放危险废物数量的门槛,对造成的后果也没有要求。“只要是违法排放了危险废物,即使没有造成后果包括严重后果也可以行政拘留。”别涛认为,这正是《意见》的厉害之处。

### □为何早有规定却鲜有实践案例?

各地适用此全国人大常委会的《意见》实施行政拘留的案件寥寥无几。

从当时的情况看,部门、企业对环境违法行为的危害性认识不足,仍停留在只需通过罚款即能解决问题的阶段,甚至存在以罚(款)代替管(理)的现象,缺少移送行政拘留的执法环境。

需要特别注意的是,无论是《意见》还是环境保护部转发的通知,关于适用行政拘留的规定只是对《水污染防治法》、《治安管理处罚法》相关条款的确认和重复,并未对条款的违法要件作出具有操作性的细则规定,如对“毒害性物质”、“危险物质”等法律概念未作出明确界定,加之《水污染防治

## ■行政拘留和刑事拘留有何区别?

“两高”司法解释的正式施行进一步加大了对环境污染犯罪的打击力度。新《环保法》中有关行政拘留的规定,是针对尚不构成犯罪但一般行政处罚决定不足以对其进行惩戒的违法行为。环保部门在处理相关违法行为时,必须对环境犯罪和环境违法这两类行为作出正确判断,依法移送行政拘留或刑事拘留。

由于公安机关既是刑事拘留的执行机关,又是行政拘留决定的执行机关,为避免环境执法人员混淆,在此对两者做一比较。

行为性质不同。刑事拘留的目的是保证刑事诉讼的顺利进行,具有保障性,本身不具有惩罚性;行政拘留是治安管理的一种处罚方式,其目的是惩罚和教育有严重违法行为的人,是《行政处罚法》规定的一项较为严厉的制裁手段。

决定机关不同。行政拘留由公安机关决定和执行,而刑事拘留的决定权除公安机关作出外还包括检察机关。

适用对象不同。刑事拘留针对

的对象是违反《刑法》,如具有“两高”司法解释第一条中所列的14种情形之一行为的涉嫌犯罪主体,行政拘留启动的前提是具有违反《环保法》、《治安管理处罚法》规定行为,但尚未构成犯罪的人员。两者存在罪与非罪的界限。

羁押期限不同。对于一般现行犯、重大嫌疑分子刑事拘留的最长期限是14日,对流窜作案、多次作案、结伙作案的重大嫌疑分子的最长拘留期限为37日。单次违法行为被作出行政拘留处罚最长15日,多项违法行为被同时作出行政拘留处罚合并执行的,最长不超过20日。

新《环保法》和《办法》实施伊始,各地环保部门都以积极的态度依法严厉打击环境违法行为,为推进生态文明建设提供法治保障,取得了明显的成效。但也需要处理好突击行动和长效管理的关系,及时总结经验,查找不足,持之以恒用好新《环保法》赋予环保部门的“硬手段”。

## 青岛校准环境保护行政处罚裁量基准

阻碍执法等12种违法行为将被从重处罚

本报通讯员孙俊杰 朱晓晨 青岛报道 情节恶劣,被政府关注、媒体曝光、群众反映强烈的;阻碍行政执法人员依法查处环境违法行为的;伪造、隐匿、损毁环境违法行为证据;对举报人、证人打击报复的等12种环境违法行为将被从重处罚。今年起,山东省青岛市开始执行新的《青岛市环境保护行政处罚裁量基准规定》(以下简称《规定》)。

青岛市环保局早在2006年就已经开始制定并实施行政处罚裁量权的基准规定,是针对一些主要的处罚条款,比如针对建筑项目的违法行为做了一系列裁量基准的规定。此次《规定》根据《中华人民共和国行政处罚法》、《山东省规范行政处罚裁量权办法》和环境保护部《规范环境行政处罚自由裁量权若干意见》等法律、法规、规章的有关规定,结合青岛市实际做了进一步修改,于2015年1月1日起正式施行,有效期至2019年12月31日。《青岛市环境保护局关于印发〈青岛市环境保护行政处罚裁量基准制度〉的通知》和《青岛市环境保护局关于修订青岛市环境行政处罚裁量权细化量化标准的通知》同时废止。

这次修改主要在4个方面“动刀”。

一是把近期废止的法律规章中涉及到裁量标准的条款予以删除。二是新《环保法》正式实施后,根据新《环保法》处罚条款的增加作了修订。例如以前对建设项目未评先建的行为,环保部门将责令有关单位进行改正,逾期不改再进行罚款。根据新《环保法》要求,对于建设项目未评先建的可以直接予以罚款,不再给予改正的机会。

第三根据新增的法律法规添加相关内容,比如增加《胶州湾保护条例》中涉及到的处罚裁量标准。

最后,根据近几年环境行政处罚的经验和青岛市区域的实际情况,对以前与处罚标准不太相符的地方进行了调整。

青岛市各级环境保护行政执法部门及受委托行使环境保护行政执法权的部门在行使行政处罚裁量权时,将按照新《规定》,并综合考虑环境违法行为的具体方法或者手段、改正环境违法行为的态度和采取的改正措施及其效果、环境违法行为的主观过错程度等多种因素确定处罚种类和幅度。

## 我国首部大气本底探测环境保护地方性法规出台 龙凤山大气本底站获行政执法权

本报讯 黑龙江省十二届人大常委会审议通过了《龙凤山区域大气本底站气象设施和气象探测环境保护条例》(以下简称《条例》),这是我国第一部大气本底探测环境保护地方性法规,将于2015年3月1日起生效。

大气本底站监测的是整个大气环境混合、均匀之后的平均状况,大气本底值的监测要求在“相对清洁”的大气环境中进行。大气本底的系统观测资料,是世界气象组织全球大气监测计划的重要组成部分,为研究、评价、预测大气成分变化进而研究对气候变化的影响提供科学依据。

龙凤山区域大气本底站坐落于黑龙江省五常市,承担着30余种观测项目。黑龙江省人大将《条例》列入立法计划后,先后反复多次进行实地考察、论证。据黑龙江省人大农工委主任孙敬本介绍,这部法规直接授予事业单位行政执法权,本底站可对破坏其气象设施和探测环境的行为给予行政处罚。增强了制止危害本底站气象探测违法行为的时效性,凡拒不停止违法行为的,由当地公安机关依照相关法律法规处理。

《条例》对当地政府和各部门职责规定明确具体,针对性、可操作性强,同时考虑当地经济发展及人民生活实际需要,还具体划定了不同的保护范围,确定了不同的保护要求。

吴殿峰

### 法条速递

企业事业单位和其他生产经营者有下列行为之一,尚不构成犯罪的,除依照有关法律法规规定予以处罚外,由县级以上人民政府环境保护主管部门或者其他有关部门将案件移送公安机关,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员,处十日以上十五日以下拘留;情节较轻的,处五日以上十日以下拘留:

(一)建设项目未依法进行环境影响评价,被责令停止建设,拒不执行的;

(二)违反法律规定,未取得排污许可证排放污染物,被责令停止排污,拒不执行的;

(三)通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据,或者不正常运行防治污染设施等逃避监管的方式违法排放污染物的;

(四)生产、使用国家明令禁止生产、使用的农药,被责令改正,拒不改正的。

#### ——新《环保法》第六十三条

不满十四周岁的人有违法行为的,不予行政处罚,责令监护人加以管教;已满十四周岁不满十八周岁的人有违法行为的,从轻或者减轻行政处罚。

#### ——《行政处罚法》第二十五条

已满十四周岁不满十八周岁的人违反治安管理的,从轻或者减

轻处罚;不满十四周岁的人违反治安管理的,不予处罚,但是应当责令其监护人严加管教。

#### ——《治安管理处罚法》第十二条

违反治安管理规定,有下列情形之一,依照本法应当给予行政拘留处罚的,不执行行政拘留处罚:

(一)已满十四周岁不满十六周岁的;

(二)已满十六周岁不满十八周岁,初次违反治安管理的;

(三)七十周岁以上的;

(四)怀孕或者哺乳自己不满一周岁婴儿的。

#### ——《治安管理处罚法》第二十一条