

# 环保垂改后,分局有权以自己名义处罚?

贺震



目前,省以下环保机构垂直管理制度改革已全面进入实质性操作阶段,结合新一轮机构调整,原市县环境保护局纷纷更名为生态环境分局。对县局由原来的当地政府部门调整为市局派出机构后,是否具备行政主体资格,能否以自己名义作出行政处罚等具体行政行为的问题,实践中有些地方认识还比较模糊。笔者认为,按照现行法律规定,除有法律授权外,县局无权以自己的名义实施行政处罚。

## 垂管后,县级生态环境分局性质已发生变化

看一个行政机构有没有行政主体资格,包括能否以自己名义作出行政处罚等具体行政行为,首先要弄清这个行政机构的性质。

2015年10月下旬,习近平总书记在十八届五中全会上所作的《关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中指出:“市(地)级环保局实行以省级环保厅(局)为主的双重管理体制,县级环保局不再单独设而是作为市(地)级环保局的派出机构。”

2016年9月14日中办、国办印发的《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》规定,“调整市县环保机构管理体制。市级环保局实行以省级环保厅(局)为主的双重管理体制,县级环保局不再单独设而是作为市(地)级环保局的派出分局,由市级环保局直接管理。”

由此不难看出,垂管后,市局作为市级政府工作部门的性质没有变化。而县局调整为市局的派出机构(分局)后,其性质已发生变化,已不是驻在地县级政府的工作机构,而成为驻在地县级行政区域的工作机构。

虽然有些省在垂改中,驻在县级行政区域的生态环境机构名称仍称“局”,而不是“分局”,但其性质仍然是“分局”。对此是没有争议的。

## 派出机构是否具有行政主体资格取决于法律法规是否授权

行政主体,是指享有行政权,能以自己的名义行使国家行政职权并能独立承担因此产生的相应法律责任的组织。具体体现在三个方面,一是权,即独立地拥有并行使行政权力;二是名,能够以自己的名义对外采取行政行为;三是责,承担由其

采取的行政活动而产生的法律责任。

派出机构不具有行政主体资格,但非一概而论,例外的情况就是法律法规规章有授权。派出机构是否具有行政主体的资格,不在于其是否有派出机构的名义,不同派出机构的行政主体资格并不相同,其差别就在于现行法律法规是否对其授权。笔者试举两例,分别看一看现有不同派出机构的行政主体资格情况。

《公安机关组织管理条例》规定:“县级以上地方人民政府公安机关在本级人民政府领导下,负责本行政区域的公安工作,是本行政区域公安工作的领导、指挥机关。”《中华人民共和国治安管理处罚法》第九十一条规定:“治安管理处罚由县级以上人民政府公安机关决定;其中警告、500元以下的罚款可以由公安派出所决定。”

据此,市辖区公安分局既是上级公安机关的派出机构,同时又是本级政府的工作部门,具有行政主体资格,可以以自己的名义实施行政处罚。我们生活中接触最多的公安机关是派出所,其拥有的“警告、五百元以下的罚款”行政处罚权,同样来自于法律的授权。

《国务院关于做好省级以下国土资源管理体制改革的有关问题的通知》(国发[2004]12号)规定:市(州、盟)、县(市、旗)国土资源主管部门垂直管理后,仍是同级人民政府的工作部门;“市辖区国土资源主管部门的机构编制上收到市人民政府管理,改为国土资源管理分局,为国土资源主管部门的派出机构。”

据此规定,县(市)国土资源主管部门垂直管理后仍然具有行政主体资格,可以以自己的名义实施行政处罚。而市辖区的国土资源部门不具有行政主体资格,不可以以自己的名义实施行政处罚。

## 分局以自己名义实施行政处罚,目前缺乏法律依据

现行《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《环境噪声污染防治法》

中,在规定涉及环保部门(生态环境部门)的行政主体时,使用的称谓只有两种:“县级以上地方人民政府环境保护主管部门”和“县级以上人民政府环境保护主管部门”。

自2019年1月1日起施行的《土壤污染防治法》,是污染防治、生态环境保护领域最新的一部法律,这部法律共有23个法条29处在规定行政主体时,使用的称谓全是“地方人民政府生态环境主管部门”。

从以上六部法律在可能包含县一级行政主体时的表述可以看出,垂管后,县(市、区)生态环境分局不是政府部门,因此也就不再享有上述法律规定的行政处罚权。还有的法律法规规章疑似授权但并未授权。

现行《环境影响评价法》在规规定行政主体时,使用的称谓是“县级以上生态环境主管部门”。现行《建设项目环境保护管理条例》在规规定行使责令限期改正和罚款权力的行政主体时使用的称谓是“县级以上环境保护行政主管部门”。《环境行政处罚办法》第十四条规定:“县级以上环境保护主管部门在法定职权范围内实施环境行政处罚。”

这三部法律法规明确行政主体时,在称谓上比上述六部法律的表述少了“人民政府”四个字。似乎,县(市、区)生态环境分局在这三部法律法规规章中得到了相应授权,但仔细分析,并非如此。

首先,县(市、区)生态环境分局是市局的派出工作机构,不属于“县级以上生态环境主管部门”“县级以上环境保护行政主管部门”“县级以上环境保护主管部门”的范畴。

其次,现行《环境行政处罚办法》系原环境保护部于2009年12月30日由部务会通过,于2010年3月1日起施行的。而省以下环保垂管是2015年10月召开的十八届五中全会部署的,部门规章不可能穿越时空为几年后才出现的县(市、区)生态环境分局授权。

综上所述,笔者认为,在现有法律框架下,设区市所属的县(市、区)生态环境分局不能以自己的名义实施行政处罚。

## ■ 建议

### 如何弥补现阶段分局不能实施行政处罚带来的不便?

#### 试行市局编号印章制作相关执法文书

县(市、区)生态环境分局作为环境管理的第一线机构,日常执法监管是其主业,大量的执法文书不能以自己的名义制作,而要报由市局,以市局的名义制作和行使职权,确实不方便,确实提高了执法成本、降低了执法效率。

但若是没有现行法律授权的情况下,县局以自己的名义实施行政处罚,则属于违法行政,行政相对人若提起复议,复议机关通常会予以撤销。若复议机关予以维持,而行政相对人提起诉讼,复议机关将和县局一道成为被告,县局和复议机关必然败诉,作出的行政处罚决定无疑要被撤销。

上帝的归上帝,凯撒的归凯撒。法律判断与情理判断,往往并不是一回事。《行政处罚法》规定,“行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施”。不能以县局以市局名义实施行政处罚不方便、成本高、效率低为由,让县局违背现行法律实施行政处罚。

为解决这一问题,一些设区市生态环境局探索为委派的一个个县(市、区)生态环境分局对应刻制本级名义的编号印章,市局名义的编号印章由相应的县分局保管使用。用编号印章的形式可以看作是行政机关对行政处罚权的委托,笔者认为在现有的法律框架下,这不失为一个权宜之计,在修改现行法律对县局行政主体资格授权之前,似可以推而广之。

不过根据《行政处罚法》第十八条、第十九条的规定,必须注意到,县局用市局名义的编号章实施行政处罚,市局承担对此印章使用产生的法律责任。因此,市局绝不能“大撒把”,必须加强对县局执法、处罚过程和适用法律的监管。

#### 加快推进现行法律法规的修改进程

2018年2月28日十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出“推进机构编制法定化”,并明确指出“机构编制法定化是深化党和国家机构改革的重要保障。要依法管理各类组织机构,加快构建机构、职能、权限、程序、责任法定化”。

“五个法定化”是中央针对现实中包括派出机构在内的各种党和国家机构设置过程中缺乏严谨的法律论证、未严格履行法定程序、机构职能权限设定存在不合法不合规等现象提出的改革总体方向。

2018年12月4日,中办、国办印发《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》,部署深化生态环境保护综合行政执法改革,明确提出“减少执法层级,推动执法力量下沉,提高监管执法效能。”“除直轄市外,县(市、区、旗)执法队伍在整合相关部门人员后,随同级生态环境部门一并上收到设区的市,由设区的市生态环境局统一管理、统一指挥。县级生态环境分局一般实行‘局队合一’体制,地方可根据实际情况探索具体落实形式,压实县级生态环境分局履行行政执法职责和加强执法队伍建设的责任……”

现行涉及生态环境保护的法律法规大多是本轮生态环境机构改革之前制定的,从现实看,改革后的生态环境机构(不仅仅是县级生态环境分局)确实与之有某些不相适应之处。可以预见,下一步,现行涉及生态环境保护的法律法规将适应生态环境机构改革的推进,作出修改。

对县级生态环境分局行政主体资格是否予以授权,是全面授权(与改革之前一样)还是部分授权,建议修法时进行充分的调查研究和缜密的论证,以保证修改后的法律接地气、好执行。

借鉴其他垂直管理机构法律授权的经验,笔者认为,借鉴公安、税务、工商机构授权经验,对县级生态环境分局进行部分授权比较适宜,轻微行政处罚、部分行政命令(如100万元以下的罚款、非民生领域企业的停产整顿等)建议授权县级生态环境分局以自己的名义作出,重大行政处罚、重大行政命令应由委派机关(市局)行使为妥。

作者单位:江苏省生态环境厅

## 法治动态

### ◆ 本报通讯员周静云 颜雅婷

《泉州市晋江洛阳江流域水环境保护条例》(以下简称“条例”)经泉州市十六届人大常委会第二十二次会议审议并表决通过,近日报请福建省人大常委会批准,有望自明年元旦起落地实施,为泉州打好碧水保卫战进一步提供法制保障。

审议通过的条例,更加突出“短法、管用、有特色”,既紧跟中央政策大势,把水环境质量“只能更好、不能变坏”写入法规,又结合两江沿岸地区经济发展迅速、人口密集的市情实际,因地制宜,将立法重心放在处理好水环境保护和经济发展、民生保障两方面的关系。

### 立法“先加后减”,更加突出“短法”

审议通过的条例,从篇幅上更加突出“短法”,分为总则,流域规划和水质要求,水环境保护和经济发展、民生保障,法律责任,附则,共五章,31条,约6000字。

“流域水环境保护涉及面广、相关上位法规定多。”泉州市人大常委会法工委相关负责人表示,条例的立法过程可谓“先加后减”:为便于职能部门今后更好地落实上位法相关规定,在起草过程中,将上位法中关于工作规范性要求“加”入到地方条例中;在后期的审议修改过程中,从具体实际操作出发开始做“减法”,把上位法中本地问题不十分突出的条文进行删减,着力把两江保护最基本最主要的制度以法规的形式确立下来,不面面俱到,“不做上位法的缩小版”。

### 坚持规划先行,促水质“只能更好”

“流域水环境保护具有长期性、渐进性和系统性,应当坚持规划先行。”泉州市人大常委会法工委相关负责人介绍,条例对编制流域产业发展规划和水污染防治规划作了规定。

条例第二章,从保护源头和水库、水源保护区禁止行为,取水和供水安全等方面入手,严守饮用水安全底线。同时,在流域规划中抓住一个关键问题,就是所有的规划落到根本就是对本地的要求。因此,条例第二章第九条明确,晋江、洛阳江流域水质应当不低于国家《地表水环境质量标准》Ⅲ类标准,“回应中央‘只能更好、不能变坏’的要求”。

与此同时,聚焦管用可操作,条例尊重两江沿岸的现实情况,审慎设定禁止和限制类条款,留有缓冲空间。对于低于Ⅲ类标准的干流、支流、河段,条例明确逐步改善,提高水质,“门虽然关上,但留有窗口”。

### 水环境保护、经济社会发展协同并进

晋江、洛阳江流域沿岸地区的经济、人口现状既为整个泉州经济社会发展提供了动力,也为水环境保护带来了压力。如何平衡水环境保护与经济社会发展、民生保障之间的关系?

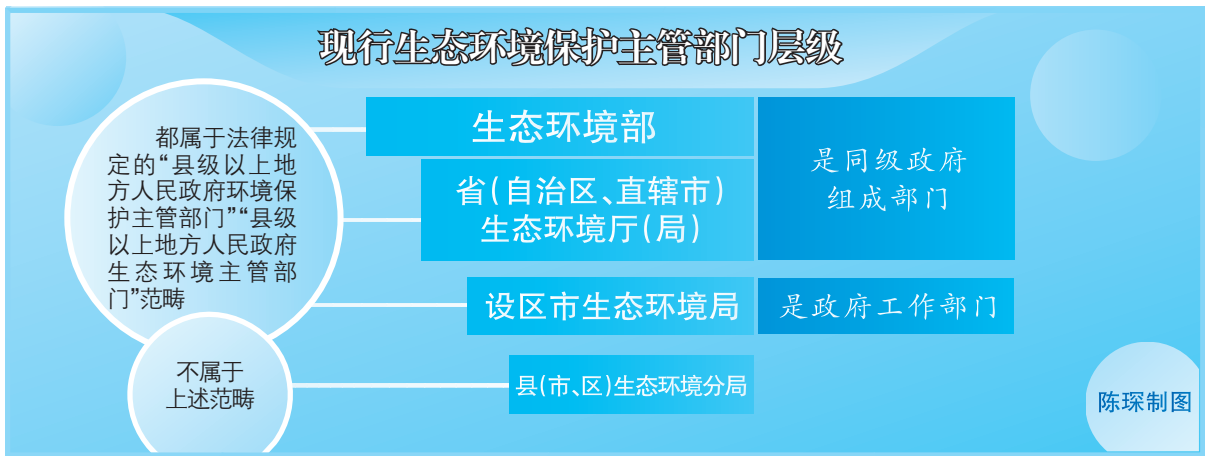
“流域必须有规划,产业必须有限制,发展要走绿色发展道路。”条例第三章着重平衡水环境保护与经济发展、民生保障两对关系,抓住防治工业污染这一处理水环境保护和经济发展关系的关键,第七条明确,市、县(市、区)人民政府应当根据流域产业发展规划和国家产业结构调整指导目录及重点生态功能区产业准入负面清单等产业政策,调整经济结构,淘汰落后产能,鼓励使用清洁能源,发展绿色经济。“进一步贯彻新发展理念,促进产业转型升级。”法工委相关人士表示。



山东省烟台市生态环境局招远分局日前兵分三路,开展执法夜查,特别是对重点信访案件涉及现场进行详细排查。 王学鹏 王娟摄

《泉州市晋江洛阳江流域水环境保护条例》二审通过

水环境质量『只能更好不能变坏』



## 关于开展生态环境无人机驾驶员培训的通知

### 各相关单位:

近年来,随着技术的进步和业务方式的探索,无人机被广泛应用于生态环境保护工作各个领域,特别是在环境监测、环境监察、环境应急和生态保护等方面,均发挥了强有力的技术支撑作用。鉴于此,中国环境报社培训中心拟于2019年10月-12月组织开展三期无人机操作培训,学员通过培训修满学时后,参加并通过相关考试后可取得《中国民航无人机驾驶员执照》及《民用无人驾驶航空器视距内驾驶员合格证》,即具有唯一法律效力的无人机驾驶证。

一、主办单位:中国环境报社培训中心  
二、承办单位:北方天途航空技术发展(北京)有限公司

三、培训类型:多旋翼视距内驾驶员

四、培训内容:

(一)理论培训课程:无人机概述与系统组成、民航法规与术语、空域的飞行与申报、航空气象与飞行环境、无人机分类及主流布局形式、无人机构造、飞行原理与性能、所使用的无人机系统特性、

无人机飞行手册及其他文档。理论课程总计55学时。

(二)实操培训课程:包括模拟飞行、飞机拆装、维护、维修和保养、地面站设置与飞行前准备、起飞与降落训练、本地带飞、本场单飞、紧急情况下的操纵和指挥、考核与结业。实操课程总计51学时。

五、培训时间:  
第一期:2019年10月8日-2019年10月20日  
第二期:2019年11月7日-2019年11月20日  
第三期:2019年12月7日-2019年12月20日

六、培训对象:  
全国生态环境系统有无人机应用需求的部门、企事业单位人员或个人。

七、报名方式:  
中国环境报社培训中心  
联系人:郑晓萌  
手机:18210558263(微信号)  
电话:010-67119011  
邮箱:hjpc18210558263@126.com

## 为什么要考取无人机执照? 什么执照有意义?

### AOPA 无人机驾驶员合格证

AOPA 驾驶员合格证是由中国航空器拥有者及驾驶员协会(AOPA-China)颁发的实体证件,种类及权利与民航局颁发的电子执照相同。

### ASFC 航模飞行员执照

ASFC 航模飞行员执照是由中国航空运动协会颁发的遥控航空模型飞行员(无人驾驶航空器)执照,与上两类执照不同,ASFC 证书仅用于航模类的驾驶,且不得用于商用及申请空域。拥有 ASFC 证书的学员如想驾驶无人机,则需另考无人机驾驶执照。

由于无人机驾驶员执照与 AOPA 无人机驾驶员合格证权利

相同,为顾及学员想要兼顾电子与实体双证,因此无人机驾驶员考试实行“一证双证”政策,即报考民航局执照考试,顺利通过,可以同时申请获得 AOPA 同机型等级类别的合格证。

### 无证驾驶视为黑飞,造成危害,将依法处理

2018年2月,河北发生一起无人机“黑飞”事件,4名嫌疑人

无照驾驶无人机于河北省唐山市古冶区范各庄上空约1000米高度进行航空测绘,被当地军部及警方联合批捕入刑。由此可见,随着我国航空器数量的急剧增加,国家对于无人航空器的管理日趋完善。目前,国家正积极面向社会树立无人机执照飞行的意识,加强无人机驾驶员培训力度,从源头力争杜绝黑飞事件。

证书类别	发证机构	用途			
		驾驶无人机	驾驶航模	商业使用	申请空域
民航无人机驾驶员执照	中国民用航空局	✓	✓	✓	✓
AOPA 无人机驾驶员合格证	中国航空器拥有者及驾驶员协会(AOPA)	✓	✓	✓	✓
ASFC 航模飞行员执照	中国航空运动协会	×	✓	×	×

证书用途详细对比