

# 公安机关对违法行为立案后,生态环境部门是否还可处罚 行政处罚不必都等刑事司法决定后

## ■基层来信

近日,新疆维吾尔自治区某市公安局对一家位于辖区内的汽车检测站涉嫌伪造检验结果的违法行为进行了查处。公安机关在调查中发现,这一汽车检测站在检测过程中,检测人员用其他物体和仪器严重影响检测过程,导致许多理应监测不合格的车辆通过检测,从而从中获利。市民向公安机关举报,公安机关第一时间出动,调取证据,羁押当事人,并告知生态环境部门此事。目前,针对生态环境部门是否可以对此一检测站进行行政处罚,产生了分歧意见:

有观点认为,刑罚与行政处罚都属于公法上的责任,而刑罚比行政处罚更为严厉。按照“一事不再理”和“重罚吸收轻罚”的原则,对已经移送公安追究刑责的案件,生态环境部门不再进行行政处罚。也有观点提出,此案中公安机关先进行处理,按照优先管辖,生态环境部门要等公安机关做出处罚后,再进行下一步处理。请问生态环境部门是否能和公安机关一并处理处罚?因为某个违法行为的主要责任人被追究了刑事责任,企业的其他成员还存在操纵企业继续违法的可能,是否可以由涉事单位同一事由进行再次行政处罚。



## ■律师解答

### ◆周建勤

我们认为,对于经公安机关立案且在刑事司法决定做出前告知,行政机关是否应当一并开展行政处理的情形,现行法律并无明文规定。行政机关应在进行有关判断后,再决定是否一并启动行政处罚程序。

### 一问:行政机关对涉案行为有无行政处罚权?

启动行政处罚程序的前提是有关机关或组织拥有法定的行政职权。如果法律赋予了相应的行政管理职能,就应当依法履行,否则,可能构成不履行行政职责的违法行为。

本案中,公安机关告知立案的是机动车检测机构的检测人员为干扰检测过程,并出具虚假的排放检测结果的行为。依据《大气污染防治法》第五十四条规定,生态环境部门对机动车排放检测机构具有监督的行政职责。

同时,依据《大气污染防治法》第一百一十二第一款规定,生态环境部门对机动车排放检测机构或人员涉嫌伪造或出具虚假排放检测报告的行为,具有行政处罚的权力。

### 二问:公安机关的立案告知能否却行行政处罚程序?

本案是公安机关在调查过程中发现机动车检测机构存在环境违法行为的情况下,主动告知生态环境部门而引发的。

对于环境行政执法中移送涉嫌环境犯罪而言,已有国务院《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》(以下简称《移送规定》)和“两办”发布的《关于加强行政执法与刑事司法衔接工作的意见的通知》等行政法规和政策文件做出规定。但就公安机关首先在调查中发现涉嫌犯罪而向生态环境部门进行立案告知而言,生态环境部门对机动车排放检测机构具有监督的行政职责。

确的法律规定。依据《行政处罚法》第三十八条的规定,在违法行为已涉嫌犯罪并移送司法机关时,行政处罚程序才调查终结。故此,在未启动移送程序的情况下,行政处罚的程序应正常进行,不能中断。而且现行法并没有将公安机关的立案告知等同于移送涉嫌犯罪的程序。

### 四问:“一事不再理”不适用于刑事处罚与行政处罚之间?

有观点认为,根据“一事不再理”法理,对已经移送公安追究刑责的案件,应仅选择并等待刑责处理,生态环境部门不再进行行政处罚。此观点不可一概而论。

刑事处罚与行政处罚虽同为公法属性,但两者性质不同,互相独立。在适用上,两者均不受“一事不再理”的制约。对同一违法行为,行政处罚后入罪抑或是定罪后处罚,均有现行法的依据。就行政处罚后入罪而言,我国《行政处罚法》第七条第二款和《移送规定》第十一条均明确规定,违法行为构成犯罪的,可以再追究刑事责任,不得以行政处罚代替刑事责任,只是应当以行政处罚折抵相应刑事责任。如《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》中就规定了因污染环境违法行为受行政处罚后入罪的评价。

### 三问:对违法行为的行政处罚与刑事处罚种类是否一致?

依据《行政处罚法》第二十八条规定,在人民法院判处犯罪分子人身罚或财产罚时,行政机关此前已经做出的行政人身罚或财产罚可以被吸收或折抵的。这恰恰反映了国家对两大公法权力之间的协调和法的惩罚与教育功能之间的利益衡量,并无孰轻孰重划分,更无刑事优先之意。

应当说明的是,现行法下行政处罚与刑事处罚的处罚类型并不一致。刑事处罚类型主要是人身罚和财产罚,但是行政处罚在此之外还有申诫罚和资格罚(行为罚)等独有的其他处罚措施。因此,在刑事司法决定做出前,行政机关对同一违法行为给予资格罚等其他处罚措施并不违背法理。

行政执法机关经公安机关立案告知并启动行政处罚程序后,应对案涉违法行为的行政处罚与刑事处罚的类型是否具有一致性进行判断。如行政执法机关经调查认为其法定职权中除人身罚和财产罚外,还有资格罚等其他处罚措施的,则不必等待刑事司法程序完成后决定行政处罚。

如果经调查后认为刑事处罚与行政处罚类型具有一致性,那么基于

《行政处罚法》中吸收或折抵的规定,应等待有关刑事司法决定做出后,再决定是否给予行政处罚。

### 四问:“一事不再理”不适用于刑事处罚与行政处罚之间?

有观点认为,根据“一事不再理”法理,对已经移送公安追究刑责的案件,应仅选择并等待刑责处理,生态环境部门不再进行行政处罚。此观点不可一概而论。

刑事处罚与行政处罚虽同为公法属性,但两者性质不同,互相独立。在适用上,两者均不受“一事不再理”的制约。对同一违法行为,行政处罚后入罪抑或是定罪后处罚,均有现行法的依据。就行政处罚后入罪而言,我国《行政处罚法》第七条第二款和《移送规定》第十一条均明确规定,违法行为构成犯罪的,可以再追究刑事责任,不得以行政处罚代替刑事责任,只是应当以行政处罚折抵相应刑事责任。如《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》中就规定了因污染环境违法行为受行政处罚后入罪的评价。

### 三问:对违法行为的行政处罚与刑事处罚种类是否一致?

依据《行政处罚法》第二十八条规定,在人民法院判处犯罪分子人身罚或财产罚时,行政机关此前已经做出的行政人身罚或财产罚可以被吸收或折抵的。这恰恰反映了国家对两大公法权力之间的协调和法的惩罚与教育功能之间的利益衡量,并无孰轻孰重划分,更无刑事优先之意。

应当说明的是,现行法下行政处罚与刑事处罚的处罚类型并不一致。刑事处罚类型主要是人身罚和财产罚,但是行政处罚在此之外还有申诫罚和资格罚(行为罚)等独有的其他处罚措施。因此,在刑事司法决定做出前,行政机关对同一违法行为给予资格罚等其他处罚措施并不违背法理。

行政执法机关经公安机关立案告知并启动行政处罚程序后,应对案涉违法行为的行政处罚与刑事处罚的类型是否具有一致性进行判断。如行政执法机关经调查认为其法定职权中除人身罚和财产罚外,还有资格罚等其他处罚措施的,则不必等待刑事司法程序完成后决定行政处罚。

如果经调查后认为刑事处罚与行政处罚类型具有一致性,那么基于

# 禁(限)磷范围不到国土面积1/10,各地规章仍处于限磷阶段 专家建议提高立法层级

## ◆本报记者李贤义

广西壮族自治区玉林市人民代表大会常务委员近日组织召开《玉林市禁止生产销售使用含磷洗涤剂用品规定(草案)》征求意见座谈会,与会专家学者展开激烈讨论。

记者了解到,《玉林市禁止生产销售使用含磷洗涤剂用品规定(草案)》不是禁磷,而是限磷。无磷洗涤剂是指五氧化二磷(P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>)含量小于1.1%的洗衣粉、皂粉、洗衣膏、织物洗涤剂、餐具洗涤剂以及其他洗涤剂辅料等洗涤剂用品。

## 多地出台规章,但立法层级较低

玉林市人大常委会法制工作委员副主任肖翔介绍说,我国在二十世纪八十年代中期以后出现水体富营养化问题,1996年正式提出了禁磷的建议。1996年10月实施的《江苏省太湖水污染防治条例》规定,自1999年1月1日起,江苏省所辖太湖流域一、二级水源保护区禁止销售、使用含磷洗涤剂,三级保护区内控制销售、使用含磷洗涤剂。之后滇池、巢湖

也相继开展了禁磷行动。此外,其他地方也出台了一些规章,如《贵阳市禁止生产销售使用含磷洗涤剂规定》《武汉市禁止生产销售使用含磷洗涤剂用品规定》《厦门市禁止销售、使用含磷洗涤剂管理规定》《宁波市人民政府关于禁止销售和使使用含磷洗涤剂用品的规定》《青岛市禁止销售使用含磷洗涤剂用品规定》等。

玉林师范学院政法学院教授彭本利认为,目前,多地有关于禁磷的规定,但仅限于政府文件,立法层次低影响了立法的严肃性、权威性、稳定性。禁磷工作的推进离不开立法,通过立法提升法律层级,强化法律措施,提高禁磷权威性和强制性。一是尽快全面在洗涤剂中禁止添加磷;二是通过立法,明确管理主体、对象和法律责任,严格禁止生产、销售、使用含磷洗涤剂用品,对禁磷的保障措施和强制规范做出明确规定。

彭本利认为,在实际操作层面上,可以考虑以一到两年时间为过渡期,先在重点地区、重点流域严格禁止销售和使使用各种

含磷洗涤剂,然后再实施全国禁磷。

## 提高立法层级,完善监管体制,协同治理

专家提出,当前我国禁(限)磷的范围不到国土面积的1/10,影响了禁(限)磷的效果,因此应开展流域禁磷,甚至实现我国全域禁磷。为此急需提高禁磷的立法层级,出台国家层面的专门禁磷法律法规。

目前,涉及禁止生产、销售和使使用含磷洗涤剂用品监管的部门不止一个。肖翔认为,要根据“三定方案”,建立以相关职能部门监管为主的体制,由相关职能部门牵头开展抽查检查活动,集中行使处罚权,提高对相关违法行为进行查处的效率。

他认为,通过禁磷实现控源的同时,应加强水域生态环境的修复和恢复,提高水域生态系统的自净能力和环境容量,维护水生态安全。同时,建立各部门协同执法和协同监测体系,完善对磷指标、生物指标、水生态指标等的监测体系,各部门共享监测数据,协同采取应对措施。

## 减轻燃放烟花爆竹造成的大气污染

# 衡水立法划定禁燃区禁燃时段

## ◆本报记者张铭贤 通讯员郭晓燕衡水报道

河北省十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议近日批准了《衡水市人大常委会关于禁止燃放烟花爆竹的决定》(以下简称《决定》),这一《决定》将于2020年1月1日起施行。

划定“禁止燃放烟花爆竹”的区域。《决定》明确,衡水市桃城区、冀州区、高新区及滨湖新

区所辖区域;枣强县、武邑县、深州市等县(市)人民政府所在地的城区;县级人民政府划定并公布的其他区域为禁止燃放烟花爆竹的区域。此外,在重污染天气期间,全市禁止燃放烟花爆竹。重大节日和重要庆祝、庆典活动确需举办焰火晚会或者其他大型焰火燃放活动的,应当依法取得《焰火燃放许可证》。违反《决定》,燃放烟花爆

# 建筑固废资源化 “无废城市”谱新篇

## ——第四届全国建筑固废资源化综合利用交流会成功举办

2019年12月14日-15日,由中华环保联合会、中国环保产业研究院和郑州鼎盛工程技术有限公司主办,中华环保联合会固废及土壤治理专业委员会、全国城市固废循环利用产业联盟和中原环保鼎盛郑州固废科技有限公司联合承办,为期两天的“第四届全国建筑固废资源化综合利用交流会暨新技术·新装备展示会”在河南郑州成功举办,近千名出席此次会议,在各位环保同仁的共同努力下,相互见证下,会议圆满落幕。

大会设立多个精彩板块,包含建筑固废行业主题报告、建筑固废新技术新装备观摩、《建筑垃圾及工业固废筑路材料》新书首发仪式、校企合作揭牌仪式及行业发展高端对话等,从宏观层面解读相关政策,分析行业动态,交流高端技术,推动社会各界协同合作,促使固体废物再利用,推动我国建筑固废资源化利用,支持环保产业与循环经济,促进社会经济可持续发展,推动行业高质量发展。

## 主题演讲:强化固废综合利用 搭建绿色建筑产业链平台

大会伊始,中华环保联合会副主席兼秘书长谢玉红、河南省人大常委会环境资源委员会副主任冯建勋和中原环保鼎盛郑州固废科技有限公司董事长张海森为大会开幕致辞,聚集国内外企业、校等,共谋建筑固废处置事业,加快推动行业发展,助力我国建筑固废资源化利用事业、为城市和人类的可持续绿色发展做贡献。

此次大会聚集国家和地方政府主管部门负责人、国内外知名专家学者、科研机构、建筑固废资源化全产业链行业龙头企业



郑州鼎盛企业集团董事长卢洪波作主题报告。

及行业协会组织代表等,会议多个报告主题围绕推进建筑固废资源化利用,针对建筑固废资源化利用制度、国内外先进技术、模式创新等共同关心的问题进行深入研讨与交流。



## 新书首发:打造行业系列丛书 深度解析建筑固废专业知识

为推动行业科技进步,更好服务于行业发展,积极推动行业技术创新,郑州鼎盛工程技术有限公司和中原环保鼎盛郑州固废科技有限公司特组织多位有丰富经验的建筑垃圾及工业固废资源化利用的科研工作者和企业管理者将积累多年的宝贵经验与建筑垃圾行业变化相结合,拟出版《建筑垃圾及工业固废资源化利用》系列丛书。其中,丛书系列第一本《建筑垃圾及工业固废再生砖》现已由中国建材工业出版社正式出版,丛书系列第二本《建筑垃圾及工业固废筑路材料》一书,在交流会上正式首发。

中国建材工业出版社总编辑佟令政和中原环保鼎盛郑州固废科技有限公司常务副总经理廖清泉分别为新书发布仪式致辞。行业图书出版为行业在资源化利用模式、方式方法上提供借鉴,指明方向,同时可以回馈行业和社会,



## 让行业跟进步,国家更富强。揭牌仪式:建立行业紧密合作关系 实现建筑固废产业升级

大会同期举行了比利时鲁汶大学、清华大学与中原环保鼎盛郑州固废科技有限公司合作揭牌仪式,通过合作研究、共享资源等方式,建立紧密合作关系,共同携手推动建筑垃圾资源化利用关键技术攻关,实现建筑垃圾资源化产业升级。

郑州鼎盛企业集团董事长卢洪波、清华大学建筑设计研究院院长助理尹国军、河南建筑材料研究设计院有限责任公司党委书记、董事长尹青亚共同为清华大学揭牌。

## 嘉宾论坛:政产学研共襄盛会 论坛活动异彩纷呈

嘉宾论坛围绕“建筑垃圾资源化利用如何实现高质量发展”,邀请行业专家展开精彩对话,行业代表互动交流,以推动建筑垃圾资源化领域各个环节的跨界沟通和思想融合。郑州鼎盛企业集团董事长卢洪波、比利时鲁汶大学固废研究中心主任李佳彬、奥地利RCT执行总裁Hard先生、河南大学循环与功能建材实验室主任蔡基伟、福建卓越鸿昌环保智能装备股份有限公司副总经理李晓颖和长春市市政工程设计研究院总工程师郭高六位专家展开精彩对话,进行了一场具有前瞻性和深度的思想碰撞,帮助与会嘉宾解决实际问题,共同进步实现双赢,现场互动交流环节氛围良好,不时有掌声响起。

## 签约仪式:达成战略合作 实现强强联合

此次会议,在现场各界同仁的共同见证下,PTINDOGLOBALTRAKTOR、南京卓道环保科技有限公司、仲利国际租赁有限公司及杭州快手智能科技有限公司和郑州鼎盛工程技术有限公司进行现场签约,达成战略合作,在未来建筑固废资源化综合利用的新征程上双方将强强联合,为推动行业发展做出更大的贡献。

## 现场参观:聚焦先进装备 助力产业升级

大会同期还组织参会嘉宾实



地参观鼎盛装备制造基地,主要参观了砂浆区山西大运清运车、耐磨件展示区、3D打印展示区、制砖区压力机展示区、百花路百花路纪念牌展区、精品车间展示区、大型机械装备展示区7大展区,大颗式破、大制砂机及大型筛分设备让参观者印象深刻。

鼎盛装备制造基地的实地参观交流向与会嘉宾展示了建筑固废处置行业新理念、新技术、新装备、新模式,号召行业环保人士互相学习、共同致力于建筑固废处置事业,推动建筑固废产业升级。与会嘉宾到鼎盛总部会议室参加“实话实说”闭门会。现场座无虚席,嘉宾们围绕着建筑垃圾

资源化综合利用产业健康发展、国内外建筑垃圾利用先进适用技术与装备成果转化、建筑垃圾综合利用产品推广应用、产学研用合作模式创新、城市如何精准发展建筑

垃圾资源循环利用产业聚集等方面展开了深入研讨。

至此,第四届全国建筑固废资源化综合利用交流会暨新技术·新装备展示会圆满落幕。此次交流会为建筑固废处置行业提供了一个综合交流平台,不仅加强了企业间沟通交流、优势互补、开放共享,实现了企业合作共赢。同时,解读建筑垃圾国家政策,分析行业问题,探寻解决之道,用积极进取的态度,科学合理的战略规划,致力于建筑垃圾事业的发展,从而实现建筑垃圾资源化利用,走出“垃圾围城”,助力循环经济的发展。