

垂改之后,县级生态环境行政机关调整成了市级派出机构

基层环境执法如何依法开展?

◆富双双

党的十八大以来,生态环境系统内部进行了一系列垂直管理制度改革,发生最大变化的是县级生态环境部门由原来的行政机关调整成了市级生态环境部门的派出机构,受市级生态环境部门直接管理,对基层环境执法产生了一定的影响。

本文着重从县级生态环境分局是否具有行政处罚权,垂改后市级生态环境部门如何规范行使基层行政处罚权,委托执法下县级生态环境分局的法律地位及责任承担如何,行政相对人的陈述和申辩及行政听证权行使对象如何确定,行政相对人行政救济如何进行,新形势下基层生态环境系统如何更好做好环境执法工作等六方面进行思考分析探讨,以期对当下环境执法工作提供借鉴和参考。

1 县级分局是否具有行政处罚权?

关于县级生态环境分局是否具有行政处罚权的问题,目前观点不一。有的观点认为县级生态环境分局作为脱离政府职能部门序列的特殊专门行政机关,肯定其对县级区域生态环境保护工作实施统一监督管理的行政执法主体资格,具有以自己名义从事行政执法活动,承担相应法律责任的权力和能力。有的观点从执法资源、执法成本、加强基层执法队伍建设、强化属地环境执法等角度出发,认为县级生态环境分局拥有行政处罚权。第三种观点则认为市级生态环境部门是辖区内对生态环境违法行为有行政处罚权的行政机关,各县(区)分局作为市级生态环境部门的派出机构,只有经法律、法规授权方能以自己名义实施行政处罚。

笔者同意第三种观点。2021年1月新修订的《行政处罚法》第二条规定:“行政处罚是指行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织,以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒的行为。”可见,能够实施行政处罚的一般是行政机关。那么,什么是行政机关?行政机关是指按照国家宪法和有关组织法的规定而设立的,代表国家依法行使行政权,组织和管理国家行政事务的国家机关,是国家权力机关的执行机关,也是国家机构的重要组成部分。行政机关根据其权限范围,分为一般行政机关与部门行政机关。前者的权限是全方位的,涉及各行政领域的各种行政事务;后者的权限是局部性的,仅涉及特定行政领域或特定行政事项。在我国,一般行政机关指国务院和地方各级人民政府;部门行政机关指国务院各部、委、国务院直属机构、办公机构和地方各级人民政府的工作部门。如垂改前的市级生态环境部门、县级生态环境部门就属于部门行政机关范畴。

但随着生态环境系统内部垂直管理制度改革,市县生态环境部门的机构管理体制发生了一些变化。2016年9月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于省以下环保机构监测监察

2 如何更好规范基层行政处罚权?

垂改后,县级生态环境部门成为市级生态环境部门的派出分局后,行政处罚权集中到市级生态环境部门,如何将各县(区)分局调动起来,规范行使行政处罚权成为当前关注、讨论的热点话题。

当前的生态环境保护法律法规在涉及生态环境部门的行政执法主体时,使用的称谓大部分是“县级以上人民政府环境保护主管部门”“县级以上地方人民政府环境保护主管部门”“县级以上地方人民政府生态环境主管部门”“地方人民政府生态环境主管部门”、“县级以上生态环境主管部门”、“县级以上生态环境保护行政主管部门”等,这与垂改后的县级生态环境分局主体性质派出机构已不相适应,当前的生态环境法律法规未授权县级生态环境分局实施行政处罚,县级生态环境分局就不能以自己的名义对外实施行政处罚,需要以市级生态环境部门名义对辖区环境违法行为实施行政处罚。但是根据环境执法实际情况,市级生态环境部门行政处罚权的行使还需要县级生态环境分局的执法力量作为支撑。

执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》(以下简称《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,仍为市政府工作部门。县级环保局调整为市级环保局的派出分局,由市级环保局直接管理。”因此从行政处罚的含义、行政处罚的概念及权限分类可知,市级生态环境部门仍为市级政府工作部门,是部门行政机关,具有行政处罚权限。和以前不一样的是县级生态环境部门成了市级生态环境部门的派出分局。国家在生态环境领域要相对集中行政处罚权,这对进一步确保环境执法的统一性、权威性和有效性,破除地方保护主义和行政干预、提高环境执法的公平公正性和执法效力具有重要意义。而后来进行的生态环境保护综合行政执法改革,新修订的《行政处罚法》第十八条规定,“国家在城市管理、市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、应急管理、农业等领域推行建立综合行政执法制度,相对集中行政处罚权”也呼应和体现了这一趋势。

从《指导意见》规定“县级环保局调整为市级环保局的派出分局,由市级环保局直接管理”中我们可以看出县级生态环境分局主体性质发生了根本变化。由原来的部门行政机关变成了派驻机构。那么,问题来了,什么是派出机构?派出机构,就是指作为某一级人民政府职能部门的工作部门,根据实际需要,针对某项特定行政事务而设置的工作机构。垂改后,县级生态环境部门成了市级生态环境部门的所属派出机构,属于行政机构范畴,而不是部门行政机关。新修订的《行政处罚法》第十七条规定,“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”,第十九条规定,“法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织可以在法定授权范围内实施行政处罚”,据此可知,县级生态环境分局作为派出机构已不具有行政处罚权,不能直接实施行政处罚,除非有法律、法规特别授权。

新修订《行政处罚法》第二十条第一款规定,“行政机关依照法律、法规、规章的规定,可以在其法定权限内书面委托符合本法第二十一条规定条件的组织实施行政处罚。行政机关不得委托其他组织或者个人实施行政处罚。”第二十一条规定,“受委托组织必须符合以下条件:(一)依法成立并具有管理公共事务职能;(二)有熟悉有关法律、法规、规章和业务并取得行政执法资格的工作人员;(三)需要进行技术检查或者技术鉴定的,应当有条件组织进行相应的技术检查或者技术鉴定。”县级生态环境保护由原来的县级生态环境部门转化而来,其本身具备了新修订《行政处罚法》规定的受委托组织的条件要求。因此,笔者认为,目前市级生态环境部门要集中、统一、高效、精准对辖区环境违法行为实施行政处罚,最有效的办法就是进行行政委托执法,只有这样县级生态环境分局才有行使执法权的资格,这样既合法合规,又名正言顺,也能强化环境执法的统一性、权威性和有效性。

3 县级分局法律地位及责任如何界定?

按照新修订《行政处罚法》第二十条第三款和第四款规定,“委托行政机关对受委托组织实施行政处罚的行为应当负责监督,并对该行为的后果承担法律责任。受委托组织在委托范围内,以委托行政机关名义实施行政处罚;不得再委托其他组织或者个人实施行政处罚”,县级生态环境分局属于受委托组织,需要在市级生态环境部门委托范围内实施行政处罚,县级生态环境分局不能再委托其他组织如生态环境保护综合执法大队实施行政处罚,当前生态环境保护综合执法改革实行局队合一,也无须再委托执法大队实施行政处罚。同

4 行政听证各方如何确定?

新修订的《行政处罚法》第四十四条规定,“行政机关在作出行政处罚决定之前,应当告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据,并告知当事人依法享有的陈述、申辩、要求听证等权利”;第六十三条规定,“行政机关拟作出下列行政处罚决定,应当告知当事人有要求听证的权利,当事人要求听证的,行政机关应当组织听证:(一)较大数额罚款;(二)没收较大数额违法所得、没收较大价值非法财物;(三)降低资质等级、吊销许可证件;(四)责令停产停业、责令关闭、限制从业;(五)其他较重的行政处罚;(六)法律、法规、规章规定的其他情形”。

从上述新修订《行政处罚法》规定可以看出,一般在行政处罚过程中,在作出行政处罚决定前,行政相对人一般具有陈述和申辩权,在作出“较大数额罚款”,“没收较大数额违法所得、没收较大价值非法财物”,“责令停产停业、责令关闭、限制从业”等行政处罚

5 行政相对人的行政救济如何进行?

一般来讲,行政处罚过程中,行政相对人的行政救济途径主要有两种:行政复议和行政诉讼。那么,在行政执法委托情况下,行政相对人针对生态环境部门作出的行政处罚,应当向谁提起行政复议或行政诉讼?行政复议和行政诉讼的对象又是谁?

对于行政相对人提起行政复议,根据《行政复议法》第十二条第一款规定,“对县级以上地方各级人民政府工作部门的具体行政行为不服的,由申请人选择,可以向该部门的本级人民政府申请行政复议,也可以向上一级主管部门申请行政复议”。同时根据新修订的《行政处罚法》第二十条第三款和第四款规定,“委托行政机关对受委托组织实施行政处罚的行为应当负责监督,并对该行为的后果承担法律责任。受委托组织在委托范围内,以委托行政机关名义实施行政处罚”,可知,行政相对人针对县级生态环境分局以市级生态环境部门名义实施的行政处罚,如果以行政复议的形式来寻求救济的话,其可向市级生态环境部门所在地的人民政府或生态环境分局省级生态环境部门提起行政复议。复议的对象是市级生态环境部门。

6 如何更好做好基层环境执法工作?

随着生态环境系统垂直管理制度改革和生态环境保护综合行政执法制度改革的推进,以及新修订的《行政处罚法》关于生态环境领域集中行政处罚权规定的贯彻执行,县级生态环境分局作为市级生态环境部门的派出机构,实行“局队合一”已是大势所趋。而市级生态环境部门委托县级生态环境分局行政执法不失为目前最佳的环境执法模式,但也会存在县级生态环境分局以市级生态环境部门名义实施行政处罚不方便、成本高、效率低等现象。

从长远来看,还需要进一步修订现行生态环境法律法规,并

时县级生态环境分局以市级生态环境部门名义在委托范围内实施的行政处罚,由此带来的行为后果则由市级生态环境部门承担法律责任。

但也有例外,笔者认为,县级生态环境分局如果超越委托权限实施行政处罚行为,则不在市级生态环境部门承担法律责任的范围之内。新修订的《行政处罚法》第三十八条规定,“行政处罚没有依据或者实施主体不具有行政主体资格的,行政处罚无效”,如果县级生态环境分局超越委托权限以自己名义实施行政处罚,则其实施的行政处罚是无效的。

决定前,行政相对人还享有依法申请行政复议的权利。

那么,行政相对人行使这些权利的对象是市级生态环境部门还是县级生态环境分局呢?从新修订的《行政处罚法》第四十条、第四十五条第一款、第四十三条规定,我们可以看出行政处罚由行政机关实施,行政相对人的陈述和申辩权及行政听证权由行政机关负责保障执行。

垂改后,市级生态环境部门仍然是部门行政机关,而县级生态环境分局已成为市级生态环境部门的派出机构,市级生态环境部门委托县级生态环境分局实施行政处罚。因此,在委托执法情况下,县级生态环境分局以市级生态环境部门名义实施行政处罚,行政相对人陈述和申辩权、行政听证权的行使对象就是行政机关,即向市级生态环境部门进行陈述和申辩,符合听证条件的行政处罚,行政相对人也需要向市级生态环境部门申请行政听证。

对于行政相对人提起行政诉讼,根据《行政诉讼法》第二条规定,“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行为侵犯其合法权益,有权依照本法向人民法院提起诉讼”;第二十六条第五款规定,“行政机关委托的组织所作的行政行为,委托的行政机关是被告”;《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第二十条规定:“没有法律、法规或者规章规定,行政机关授权其内设机构、派出机构或者其他组织行使行政权的,属于行政诉讼法第二十六条规定的委托。当事人不服提起诉讼的,应当以该行政机关为被告。”可知,行政相对人针对县级生态环境分局以市级生态环境部门名义实施的行政处罚,如果以行政诉讼的形式来寻求救济的话,则委托行政机关即市级生态环境部门为被告。同时根据《行政诉讼法》第十八条规定,“行政案件由最初作出行政行为的行政机关所在地人民法院管辖”,行政相对人应向被告所在地即市级生态环境部门所在地的人民法院而非受委托派出机构县级生态环境分局所在地人民法院提起行政诉讼。

通过法律法规形式授予县级生态环境分局一定的执法权限,如行政处罚涉及简易程序范围的就可以在法律框架内依法进行授权。同时,还要结合环境执法大练兵和生态环境综合行政执法改革,实行“局队合一”,加强基层执法队伍建设,提高基层执法队伍素养,理顺市级生态环境部门与县级生态环境分局之间的环境执法关系,进一步推动生态环境系统环境执法工作规范、高效、高质量进行,真正做到依法行政,以法治的力量保护生态环境。

作者单位:陕西省咸阳市生态环境局局长武分局

环境执法要有“时态”观念

孙贵东

近日,笔者所在的单位调查处理了一起“使用排放不合格的非道路移动机械”环境违法案件,在下达环境违法行政处罚事先告知书后,当事人排放不合格的非道路移动机械进行了注销。根据《行政处罚法》“实施行政处罚,纠正违法行为,应当坚持处罚与教育相结合,教育公民、法人或者其他组织自觉守法。”等有关规定,有人认为当事人的违法设备已注销,违法行为已经纠正,达到预期的执法目的,应当不予处罚。

类似以违法行为是否已纠正这个“结果”决定是否进行处罚的观点有待于商榷,不妨称之为“以结果论处”即不管做错了什么事情,有错就改就是好同志,或者说犯了错误可以立功补过,通过补救措施就可以免于处罚。这类重结果轻过程的观点、做法的弊端是往往达不到预期的执法效果,如果处理把握不好还会助长“环境违法成本低,守法成本高”的风气。

笔者认为,在环境执法中,应深入准确理解把握《行政处罚法》、环保法律法规立法目的,结合具体案情,综合考虑环境违法行为的“过去”、“现在”、“将来”即过去曾经发生的违法事实的性质,现在造成的结果及违法状态,将来可能出现的违法行为,从已然、仍然、未然中综合得出合法合理的应然处罚结论。要善于从违法行为的“时态”上全面综合把握和处理违法行为,准确掌握违法行为“过去”、“现在”、“将来”的状态或态势。

过去时:深入调查环境违法行为

很多环境违法行为的调查事实上就是一个还原的过程,即通过对现场仍然存在的违法证据调取、保存,将已经发生的违法行为进行复原,证明违法当事人已经发生的环境违法行为。比如调查超标排放废水类环境违法行为,尽管现场当事人已停止排污或者排放污染已经达标,但是还要通过对存留在外排口的污水进行取样化验,调阅在线数据等,对过去某一段时间是否存在超标排污行为进行调查。在这种情况下,

不能以当事人“已停止排污或者排放污染已经达标”这个“当下”状态就对其不予处罚。从这个角度看,环境执法具有“算旧账”的性质,不能以当前的结果、状态否定曾经的违法行为。这样不利于维护法律的权威和严肃性,同样,也可能造成环境执法所谓的“下不为例”。环境执法要从严,依法依理应当处罚的必须处罚,绝不能主观地找一些看似“合理”实则缺少法律依据的理由“掩盖”、“轻描淡写”曾经的违法行为。

现在时:定性、定量分析环境违法行为

无论刑事案件还是行政案件,在现有的技术条件下很难完全将所有情况调查得非常准确,比如,当事人是否是主观故意,违法行为具体持续的时间,超标排放污染物的具体量,这些违法行为的情节从量上来说都具有一定的“概略性”甚至不确定性。既然过去的事实无法或者不好调查把握,那么就要立足当前,把功夫精力下在当前可以把握的事实调查认定上。比如当事人是否已经积极改正违法行为,是否采取修复、补救措施等避免造成更严重的违法后果。但是,根据《行政处罚法》类似情节只能作为从轻、减轻处罚的依据,而不能成为不予处罚的根据。当然,当事人积极整改,将功补过应当依法通过从轻、减轻处罚的方式予以鼓励,但是这不能成为改变违法性质的决定性因素,超标排污就是超标排污,不能为了降低对当事人的处罚力度,将案件更换为处罚数额较低的案由。要做到功过分明,功不掩过,当事人事后的“功”只能作为量罚的依据,而不能成为案件定性的依据。总之,调查认定违法行为既要尽己所能地把当事人的过去的“过”调查清楚,也要把当下当事人的“功”调查好,统筹兼顾、合法合理把握定性定量二者的关系,不能顾此失彼、厚此薄彼。

将来时:强化行政处罚的教育功能

“教育公民、法人或者其他

组织自觉守法”是环境执法的目的,增强当事人守法意识,避免当事人未来再次违法。行政执法具有“预防针”的功能,“预防针”打不打,怎么打,打的剂量不要看过去的症、现在的状,更要着眼未来可能出现的“重疾”。要有预防防范意识,不能轻易因为当下没有造成严重后果就便从轻、减轻或者不予处罚。比如调查未批先建、未验先投环境违法行为,经调查违法行为未对生态环境造成严重后果,涉事项目各项污染物都能达标排放,但是这仅仅是当前的情况,谁敢保证今后不发生超标排放违法行为。因此要通过处罚要求、督促当事人及时改正违法行为,避免次生环境违法行为发生。要强化行政处罚的教育预防功能,要有防患于未然意识,不能只看眼前不考虑将来。

总之,环境执法要有时间、时态、历史的观念,调查、认定、处理环境违法行为要高度对广大人民群众、当事人负责的态度做到不轻视、不藐视、不轻视。树立强化“惩前毖后,治病救人”意识和“处罚与教育相结合”“标本兼治”“中西医结合”理念,防治结合善于治病也要善于防病。不仅要像扁鹊一样医治病情发作之后的“病”敢于“下猛药”,不能主观地变相降低处罚标准。严惩是爱宽是害,个别时候不予处罚或者少处罚往往不是在帮企业,而有可能害企业。还要善于做好预防工作,发现企业存在倾向性、苗头性问题时,要及时责令改正,将小问题消灭在萌芽状态,避免小病不治终成大病,有效杜绝“不教而诛”、“疾风暴雨”、“一刀切”式的执法,做到防患于未然。

作者单位:山东省临沂市生态环境局莒南县分局



近日,在成都大学图书馆前,一场有关“废物”的专题讲座拉开了帷幕。这是四川开启新“固废法”宣贯进学校活动的“首站”。据了解,此次活动由四川省生态环境厅会同省人大城环资委联合举办。省直及成都市相关部门,成都大学师生代表共200余人参加。本报记者王小玲摄

大连海洋环境保护条例推动海清岸净

湾长制促标本兼治,海上环卫管住海滨浴场垃圾

本报见习记者赵冬梅大连报道 记者从近日召开的新闻发布会上获悉,辽宁省《大连市海洋环境保护条例》(以下简称《条例》)自今年1月1日实施以来,对大连市海洋环境保护起到了积极推动作用。

建立湾长制,为海湾生态环境标本兼治奠定基础。从改善海湾生态环境质量入手,压实地方党委政府海湾生态环境治理的主体责任,是构建海洋湾长制长效机制的关键。建立以湾长制为抓手的陆海统筹协调机制,则是推动海湾生态环境标本兼治的有力举措。依据《条例》第十二条规定,大连市全力推进湾长制的建立。通过跟踪辽东湾湾长制的工作思路,组织体系构建、管控单元划分等进展情况,全力推进大连湾覆盖黄、渤海全海域的湾长制体系建设工作。目前,《大连市湾长制工作方案》已印发,制

定(辽)《大连市湾长制巡查(巡查)工作规定》《大连市湾长制2021年度湾制工作方案》,正在编制《大连市湾长制实施方案》,预计于今年10月完成。届时,大连市将建立市、县(市、区)、乡镇(街道)三级湾长体系;建立乡镇(街道)巡查员队伍;明确管控单元与管控任务;建立湾长制运行体系,进而逐步建立健全海洋生态环境保护长效机制,推动大连市海洋生态环境质量持续改善。

建立海上环卫工作机制,进一步解决海洋垃圾污染问题。按照《条例》规定,大连市在学习借鉴先进地区海上环卫工作经验基础上,紧扣管理形势需要,以问题为导向,根据《大连市渤海综合治理攻坚战作战方案》,制订印发《大连市海上环卫工作责任体系》,明确了海上环卫工作责任主体、工作内容及工作要求,开展了傅家庄、

星海湾、夏家河子、大黑石、塔河湾、泊石湾、金石滩、仙浴湾等8个海域海洋垃圾监测。建立海上环卫和沿岸海域海漂清单,建立了长效管控机制,重点对海滨浴场和人员相对集中的海域海滩加强生态环保,有效解决了大连市旅游季节海滨浴场海洋垃圾污染问题。

完善海洋环境污染应急体系,实现应急信息和应急资源共享。按照《条例》第十四条规定,大连市制订科学具有可操作性的海上污染处置预案。当发生海洋污染事故时,全市各方按照预案形成快速响应、迅速联动、运转高效的应急机制,第一时间控制、减轻或者消除污染损害,实现政府企业间共享应急资源及资源利用的优化,加快了海洋环境应急联合响应速度,细化和明确了政府各部门、各涉海企业和单位的职责和义务。