



全国环境监察培训系列教材

环境行政处罚

HUANJING
XINGZHENG CHUFA

环境保护部环境监察局 / 编

中国环境科学出版社

全国环境监察培训系列教材

环境行政处罚

环境保护部环境监察局 编

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

环境行政处罚/环境保护部环境监察局编. —北京: 中国环境科学出版社, 2012.4

全国环境监察培训系列教材

ISBN 978-7-5111-0899-9

I. ①环… II. ①环… III. ①环境保护法: 行政处罚法—中国—技术培训—教材 IV. ①D922.68

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 021260 号

责任编辑 黄晓燕
文字编辑 张维娣
责任校对 唐丽虹
封面设计 玄石至上

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67112735 (环评与监察图书出版中心)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)
印装质量热线: 010-67113404

印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2012 年 4 月第 1 版
印 次 2012 年 4 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 29
字 数 600 千字
定 价 80.00 元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载、扫描、网络传播等, 违者必究。】

目 录

第一篇 总 论

第一章 环境行政处罚概述	2
第一节 环境行政处罚的概念	2
第二节 环境行政处罚的原则	5
第三节 环境行政处罚的设定	12
第四节 环境行政处罚的种类	18
第五节 环境行政处罚与相关制度的关系	25
第二章 环境行政处罚的实施主体与管辖	32
第一节 环境行政处罚的实施主体	32
第二节 环境行政处罚管辖	38
第三节 案件移送	44
第三章 环境行政处罚的程序	47
第一节 一般程序	47
第二节 简易程序	54
第四章 环境行政处罚的执行	57
第一节 代收机构收缴程序	57
第二节 当场收缴程序	59
第三节 暂缓缴纳和分期缴纳	61
第四节 强制执行	63
第五章 环境行政处罚的结案与归档	74
第一节 结案	74
第二节 档案管理	75
第六章 环境行政处罚的监督与救济	84
第一节 环境行政处罚的内部监督	84
第二节 环境行政处罚的外部监督	88
第三节 环境行政复议	97

第四节 环境行政诉讼	105
第五节 环境行政赔偿	115

第二篇 分 论

第一章 环境行政处罚证据	122
第一节 证据种类和要求	122
第二节 证据的收集与保全	124
第三节 主要环境违法行为的证据收集与笔录制作	135
第四节 证据的审查与判断	156
第二章 自由裁量权的运用	168
第一节 行使自由裁量权的原则	168
第二节 存在自由裁量权的常用法律规定	170
第三节 规范自由裁量权的要求和制度	184
第三章 环境行政处罚听证程序	187
第一节 概述	187
第二节 听证的适用范围	189
第三节 听证主持人和听证参加人	190
第四节 听证的告知、申请和通知	193
第五节 听证会的举行	195
第四章 环境违法行为认定	199
第一节 违反建设项目环境保护管理规定行为的认定	199
第二节 违反水污染防治规定行为的认定	218
第三节 违反大气污染防治规定行为的认定	244
第四节 违反噪声污染防治规定的行为的认定	266
第五节 违反固体废物污染防治规定行为的认定	276
第五章 环境行政处罚文书制作	320
第六章 环境行政处罚常见疑难问题解析	323
附录	335
一、环境行政处罚有关法律、法规、规章	336
二、环境行政处罚执法方面的解释	443
参考文献	452
后记	453

第一篇 总 论

第一章 环境行政处罚概述

第一节 环境行政处罚的概念

一、环境行政处罚的概念

环境行政处罚是指国家环境保护监督管理部门，依照法定权限和程序对违反环境法律规范但尚不构成犯罪的单位或个人实施的一种行政制裁。其中，“环境保护监督管理部门”是指《环境保护法》第七章所规定的县级以上人民政府环境保护行政主管部门和其他依照法律规定行使环境保护监督管理权的部门。其他依照法律规定行使环境保护监督管理权的部门包括：海洋、港监、渔政、军队、公安、交通、铁道、民航管理部门，以及县级以上人民政府的土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门。此外，在某些场合，县级以上人民政府也行使环境行政处罚权。例如，对经限期治理逾期未完成治理任务的企业、事业单位，可由作出限期治理决定的人民政府责令其停业、关闭。

在日常的监督管理中，环境行政处罚的实施主体具体包括：县级以上环境保护行政主管部门，经法律、行政法规、地方性法规授权的环境监察机构在授权范围内实施环境行政处罚。环境保护行政主管部门在法定职权范围内可以委托环境监察机构实施行政处罚，受委托的环境监察机构应以委托其处罚的环境保护主管部门的名义实施行政处罚。

环境行政处罚的对象，是指违反了环境法律、法规但尚未构成犯罪的单位和个人。根据环境法律法规的规定，公民、法人或者其他组织均可成为被处罚对象。

环境行政处罚是针对那些违反了环境行政法律规范（而非民事或刑事法律规范）的环境管理相对人的环境违法行为，实施的行政管理行为；该环境违法行为损害了环境质量，破坏了对环境的保护，损害了环境管理秩序；且有主观的故意或者过失。

二、环境行政处罚的目的

环境行政处罚的目的是实施行政处罚行为所期望达到的目标，是《环境行政处罚办法》制定的出发点和归宿。

（一）保障和监督行政机关有效实施行政管理，维护公共利益和社会秩序

行政处罚是行政管理的手段，而行政管理的主要任务是维护公共利益和社会秩序。行

政处罚制度的设立,可以保障和监督行政机关正确行使行政处罚权,从而达到有效实施行政管理,维护公共利益和社会秩序的目的。

(二) 惩罚被处罚者的违法行为,教育排污者主动采取措施遵守法律规定,促进其履行法律义务

行政处罚是对违反法定义务的排污者实施的一种惩罚性措施,包括申诫罚、行为罚、能力罚和人身罚。但是,行政处罚不是目的,只是教育排污者履行其法定义务、遵守法律规定的一种手段。

三、环境行政处罚的特征

从上述环境行政处罚的概念可知,环境行政处罚具有如下特征:

(1) 行政处罚的主体是特定的环境保护行政机关和法律、法规授权的组织。

“特定的环境保护行政机关”是指依法享有环境行政处罚权的环境保护行政机关,即包括县级以上人民政府环境保护行政主管部门和其他依照法律规定行使环境保护监督管理权的 14 个部门,而不是所有的国家行政机关。这些享有环境保护行政处罚权的行政机关只能在法律、法规规定的权限范围内实施行政处罚;否则就是违法,其行政处罚决定无效。^①

根据《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)的规定,环境保护行政机关可以依据法律、法规的规定,授权具有管理公共事务职能的组织实施行政处罚权,或者依据法律、法规、规章的规定委托符合条件的组织实施行政处罚权;被授权或者受委托的组织必须在法定范围内实施行政处罚,否则就属于违法。

我国环境保护法尚未规定有关授权的条款,但是“委托”则在 1991 年 8 月 29 日发布的《环境监理工作暂行办法》中已有规定。国家环保总局在 1999 年 5 月 31 日《关于委托环境监理机构实施行政处罚有关问题的复函》中再次明确了环境保护行政主管部门可以委托符合法定条件的组织行使行政处罚权。

(2) 行政处罚的对象是环境行政相对人中的违法者。

即实施了违反环境法律、法规行为,造成环境污染或者生态破坏,应受到行政处罚的公民、法人或者其他组织。这些环境行政相对人与环境保护监督管理部门之间存在着被监督与监督的行政法律关系。据此,环境行政相对人的环境行为将受到环境保护监督管理部门的监督与约束。反之,环境保护监督管理部门对环境行政相对人的环境行为必须加强监督检查,当发现环境行政相对人实施违反环境法律、法规的行为时,必须依法及时查处。

(3) 环境行政处罚的性质是以惩戒违法行为为目的的行政制裁措施,是一种特殊的具体行政行为。

环境行政处罚是具有惩戒性、强制性的行政制裁措施,环保部门的其他具体行政行为为不具有惩戒性。如,颁发许可证、征收排污费、审批环境影响评价文件等均不具有

^① 例如,根据《大气污染防治法》第五十八条第二款规定,对建筑施工造成扬尘污染的处罚,由建设行政主管部门决定,当地环境保护行政主管部门则无此处罚权。如果擅自作出行政处罚决定,其决定无效。见《行政处罚法》第三条、第十五条。

惩戒性。

(4) 环境行政处罚的程序有严格的规定。

《环境行政处罚办法》对处罚程序做了严格的规定。如,环保部门对立案登记的违法行为必须由专人负责、及时调查取证;调查终结的,案件调查机构要提出已查明违法事实的事实和证据、初步处理意见,送本机关处罚案件审查部门审查。审查部门负责人经过审查,做出处理决定;案情复杂或者对重大违法行为给予较重的行政处罚的,环境保护主管部门负责人应当集体审议决定。作出处罚决定后制作处罚决定书并送达当事人。

四、环境行政处罚的分类

在理论上,根据不同标准可以作出多种分类。在我国行政法学界,一般将行政处罚分为申诫罚、财产罚、行为罚和人身罚四种。

(一) 申诫罚

申诫罚是指行政机关向行政违法行为人提出其行为已经构成行政违法的警戒的一种行政处罚,主要适用于行政违法行为比较轻微、危害后果不太严重的违法行为当事人。申诫罚的行使在于使当事人在精神、声誉及名誉等方面受到一定程度的影响和压力,能够促使其改正自己的违法行为,并在以后的活动中不再重犯。因此,也有学者将其称为“精神罚”或者“声誉罚”。在环境行政处罚领域,申诫罚的主要形式是警告。

(二) 财产罚

财产罚是以限制和剥夺被处罚人财产权益为特征的处罚形式,包括罚款和没收两种形式。这种处罚的特点是对被处罚人在经济上给予制裁,迫使其履行金钱给付义务。财产罚不影响行政相对人的人身自由或者其他活动,又能起到惩戒作用。财产罚中的罚款是处罚机关运用最广泛、最频繁的一种处罚形式。据2011年11月22日《人民日报》援引中央党校校委研究室副主任周天勇的文章数据称,中国预算内外的收费罚款收入“共计约21962亿元,超过税收的1/3”。^①在环境行政处罚领域,财产罚的表现形式主要有罚款、没收违法所得、没收非法财物。

(三) 行为罚

行为罚也称为“能力罚”或者“资格罚”,是对行政相对人的行为进行限制或者剥夺的一种制裁措施,包括暂扣许可证或者执照,吊销许可证或者执照,责令停产、停业等形式。行为罚通常会间接造成被处罚人的经济损失,但其直接目的是限制或者剥夺被处罚人的行为能力,而不是限制或者剥夺被处罚人的财产,由此可将行为罚与财产罚区分开来。

(四) 人身罚

人身罚又称为“自由罚”,是限制或者剥夺违法者人身自由的行政处罚。理论界一般

^① 中国收费罚款收入21962亿元相当于1/3税收。人民网, [2011-12-1]. <http://xj.people.com.cn/GB/16355948.html>.

认为我国行政处罚中人身罚包括行政拘留和劳动教养两种形式。^①其中,行政拘留一般为10日以下,加重情形不超过5日。

人身权是宪法规定的公民各种权利得以存在的基础,人身权受到限制或者剥夺,意味着其他任何权利都将难以行使。因此《行政处罚法》第九条第二款规定:“限制人身自由的行政处罚,只能由法律设定”,且人身罚的行使仅限于公安机关,以防止人身罚的滥用而严重影响公民的最基本权利。

第二节 环境行政处罚的原则

环境行政处罚的原则,是指立法机关在环境法中设置行政处罚规范和环境保护监督管理部门实施行政处罚时必须遵循的指导思想。它贯穿行政处罚的全过程,是具有约束力且必须普遍遵守的法律规范,是合法、适当行使环境行政处罚权的法律保障。准确理解和把握环境行政处罚的原则,对于依法行政,提高行政执法水平和效率,保障行政相对人的合法权益具有重要意义。

根据《行政处罚法》和《环境行政处罚办法》规定的精神,环境行政处罚的主要原则可概括为:处罚法定原则、公正公开原则、罚教结合原则、保障当事人合法权益原则、一事不再罚原则、查处分离原则。

一、处罚法定原则

处罚法定原则,是由《行政处罚法》第三条规定的一项基本原则,是指环境保护监督管理部门必须严格依照环境法规定的处罚依据、形式、程序,对承担行政责任者实施行政处罚。这是依法行政对环境行政处罚的基本要求和具体化。

(一) 处罚的设定权法定

即各种不同类型的行政处罚必须依照法定的程序制定和公布,无权设定的国家机关不得设定,有权机关也不得越权设定。应当严格按照《行政处罚法》第九条至第十四条的规定设定行政处罚:“地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚”。

(二) 处罚的依据法定

行政处罚必须是环境法律、法规、规章明确规定的。根据《行政处罚法》关于行政处罚设定权的规定,只有环境法律、法规和规章才能在各自的权限范围内认定相应的行政处罚权,亦即只有环境法律、法规及规章才能作为行政处罚的依据,除此之外其他的规范性文件不得设定行政处罚,亦即不能作为环境行政处罚的依据,否则处罚无效。

^① 罗豪才主编,行政法学,北京:中国政法大学出版社,1996:215-216.

（三）实施处罚的主体和职权法定

首先，实施处罚的主体必须是法定的环境行政主体，即享有行政处罚权的环境保护行政机关及其职责必须由环境法律、法规或者规章明确规定。《行政处罚法》第十五条规定，“行政处罚由有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施”。因此，并非所有的行政机关都具有行政处罚权，都能成为行政处罚的实施主体，而只有那些依法享有行政处罚权的行政机关才能行使该职权。另外，并非只有行政机关才是行政处罚的唯一实施者，根据《行政处罚法》第十七条、十八条、十九条的规定，法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织、依法成立的管理公共事务的事业组织受行政机关的委托，也可以实施行政处罚。但是，不管是行政机关，还是被授权、被委托的组织，若要成为行政处罚的实施主体，都必须具备行政处罚法规定的法定条件。

在环境行政处罚领域，根据环境相关法律的规定，具有行政执法主体资格的部门有：县级以上人民政府的环境保护行政主管部门；其他依照法律规定行使环境保护监督管理权的部门以及地方县级以上人民政府。未经环境法律、法规授权或者环境保护行政机关委托的任何组织和个人均不能擅自实施行政处罚。

其次，这些具备了法定资格的主体在行使处罚权时，必须遵守法定的职权范围，不得越权和滥用权力。所谓越权，是指行使行政处罚权的机关和组织超越了法定的权力。越权的行政处罚，经常表现在以下几个方面：① 行政机关行使了属于司法机关的权利，如环保部门限制涉及重大污染的当事人的人身自由；② 行政机关行使了属于其他机关的权利，如环境环保部门对属于公安机关管理的噪声污染实施处罚；③ 下级行政机关或其授权、委托的组织行使了其上级行政机关的职权。越权行为超出了法定职权，不仅是一种无效的行政处罚行为，而且是一种违法行为。所谓滥用权力，主要是指行政机关在行使行政处罚权时，违反法定的幅度和范围，胡乱地使用权力。最突出的是所谓“罚态度”，即视相对人的态度好坏决定处罚轻重。

（四）处罚程序法定

实现法治社会的基本内容，一方面是要保障法律关系主体依法享有的基本权利，另一方面就是要求行使、保障这些权利得以实现的程序法定，那些只重视实际处理结果而忽视程序要求的观点和做法是坚决不可取的。《行政处罚法》主要就是一部程序法，它对处罚的程序作了较为详尽的规定，针对不同的实际情况规定了处罚的简易程序、一般程序和对重大处罚适用的听证程序，对于违反法定程序实施的行政处罚，在《行政处罚法》“法律责任”一章中都有处理办法。当事人可拒绝处罚，可以检举、控告，可以要求赔偿损失，对违法实施者应给予行政处分，情节严重的可以追究刑事责任。环境保护行政机关及其工作人员实施行政处罚必须严格执行上述法定程序，如若违反，将导致行政处罚决定无效。

二、公正、公开原则

公正、公开原则，是由《行政处罚法》第四条第一款规定的一项重要原则。它是指环境保护行政机关对违反环境法律规范的行政相对人提起行政处罚程序，直至决定给予行政

处罚时，必须做到客观、公平和有透明度。公正、公开原则的含义和要求如下：

(1) 公正原则要求：一是环境保护行政机关实施行政处罚必须以事实为根据，要查明违法事实，没有违法事实，不得给予处罚；二是给予行政处罚必须以法律为准绳，处罚与违法行为的事实、情节、性质以及社会危害程度相符合，不得滥罚；三是与当事人有直接利害关系的环境行政执法人员应当回避；四是听证应当由环境行政机关指定的非本案调查人员主持；五是对情节复杂或者重大违法行为需要给予较重行政处罚的，应当集体讨论决定。

(2) 公开原则有两层含义：一是行政处罚所依据的环境法律、法规和规章必须正式公开，即凡是要求行政相对人遵守的，应当事先公布；二是对违法者依法给予行政处罚必须要公开，即要公开处罚程序。公开处罚程序要求环境行政机关及其执法人员实施行政处罚时必须做到如下几点：

① 告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由及依据，并告知当事人依法享有的权利。值得注意的是如果不告知，行政处罚决定不能成立；

② 充分听取当事人的意见。如果拒绝听取当事人的陈述或者申辩，行政处罚决定不能成立；

③ 符合法定条件且当事人要求听证的，应当组织听证；

④ 决定给予行政处罚的，应当制作行政处罚决定书（简易程序除外）；

⑤ 行政处罚决定书应当在宣布后当场交付当事人，当事人不在场时，应当依法送达。

三、罚教结合原则

处罚与教育相结合的原则，是《行政处罚法》第五条所明确的一项基本原则。它是指环境保护行政机关在实施行政处罚之前，首先要对行政相对人进行环境法制宣传，通过教育和帮助使其认识到违法行为的危害，提高守法意识，在此基础上施以必要的处罚，以达到制止和预防违法的目的。

（一）实施行政处罚必须以教育为先

实施行政处罚不是目的，更不是唯一的手段，实施行政处罚是为了纠正违法行为，教育行政相对人自觉守法。即通过“惩”已然违法行为，达到“戒”未然违法行为的目的，以保障环境行政机关有效地实施环境监督管理。

（二）教育必须以行政处罚为后盾

教育的特殊功能在于启发、感化和引导，但教育不是万能的，教育也不能代替行政处罚，教育必须借助行政处罚的强制手段才能发挥其最大功效。因此，对违法者进行环境法制教育和帮助的同时，给予必要的适当的行政处罚，二者必须兼顾，不可偏废，才能达到制止和预防违法的目的。

处罚与教育相结合的原则，要求环境保护行政机关在实施行政处罚时，必须注意如下三点：

(1) 明确行政处罚的目的在于教育，在于制止和预防违法。环境保护行政机关必须清

醒地认识到实施行政处罚不是目的，而是一种环境监督管理手段，只有把处罚与教育相结合，才是最有效的环境监督管理手段，也才能收到最佳的管理效果；环境保护行政机关实施行政处罚要以人为本，要体现行政相对人的切身利益，要相信和依靠行政相对人，对违法的行政相对人既要坚决依法给予处罚，又要坚持进行耐心细致的环境法制教育，使其心服口服。通过一次处罚，使当事人受到一次环境法制教育，增强环境法制观念，提高守法的自觉性，同时也使其他行政相对人也受到一次环境法制教育。

(2) 注重提高行政相对人的环境法律意识和守法的自觉性。环境保护行政机关坚持处罚与教育相结合的原则，应当主动向行政相对人进行环境法制宣传教育，利用各种形式宣传环境法律、法规及政策，帮助广大的行政相对人增强和提高环境法律意识和守法的自觉性。可以说，这是一项带有根本性的重要任务，是减少和避免违法行为发生的基础性措施。因此，各级环境保护行政机关要把环境宣传教育作为“实现国家环境保护意志的重要方式，要加大环境保护基本国策和环境法制的宣传力度”；要把“教育”不仅贯穿于行政处罚的全过程，也应贯穿于环境监督管理的日常工作中，将环境行政执法工作变成一个不断宣传法制、教育和自我教育的过程。

(3) 行政处罚与部门利益分开。如前所述，行政处罚的目的是教育行政相对人，制止和预防违法行为的发生。但是，一些地方环境保护行政机关及其执法人员把行政处罚同“部门利益”“个人利益”混在一起，出现了以罚代管，以罚代教，重罚轻教，变相“吃、拿、卡、要”的不良现象。甚至有的对罚款数额定指标、定任务，突击检查，动辄罚款，该罚的不罚，不该罚的乱罚，在群众中造成了不良影响。坚持处罚与教育相结合的原则，环境保护行政机关必须端正环境监督管理指导思想，坚决纠正行政处罚混同于“部门利益”“个人利益”的不正之风，正确行使法律赋予的行政处罚权；通过加强思想、组织、作风、制度、能力建设，提高队伍的整体素质，在加大外部环境行政执法力度的同时，重视内部环境执法监督，实行环境行政执法责任追究制度，以树立良好的执法形象。

四、维护当事人合法权益原则

维护当事人合法权益原则，是《行政处罚法》第六条及第四十二条第一款规定的一项基本原则。它是指环境保护行政机关对违反环境法的行政相对人实施行政处罚时，在行政处罚的整个过程中必须依法保障相对人的合法权益不受任何侵害。为保障行政相对人的合法权益，《行政处罚法》明确规定当事人依法享有如下权利：

(一) 陈述、申辩权

陈述、申辩是当事人在环境行政处罚中依法享有的最基本的权利。当事人通过行使这项权利，可以充分发表自己的意见，进一步了解环境保护行政机关作出处罚决定的事实、理由及依据，切实维护自身的合法权益；环境行政机关通过当事人的陈述和申辩，可以防止和避免处罚错误，以便提高行政处罚的质量和效率。

(二) 听证权

听证是为加大行政处罚的透明度，保证行政处罚的公开、公正、公平，更好地接受行

政相对人的监督而设置的当事人依法享有的一项重要权利。行政相对人在可能受到较重的处罚或者较高额罚款且符合法定条件的,可以要求环境行政机关举行听证会。反之,环境保护行政机关,在实施较重的处罚或者较高额罚款时,必须告知行政相对人有要求听证的权利;当事人要求听证的,必须按照法定程序举行听证会。由于听证公开举行,可以当面辩论、质证,允许旁听,允许报道,对环境保护行政机关而言是一项有效的监督制约机制,因此,各级环境保护行政机关必须依法行政,保障当事人的听证权利。

(三) 申请行政复议和提起行政诉讼权

行政复议和行政诉讼作为行政处罚的最有效的救济途径,因而是行政相对人依法享有的一项最大、最重要的权利。行政复议和行政诉讼有严格的法定程序和时效,有保障行政相对人在复议、诉讼过程中与环境保护行政机关处于平等地位的各项制度规定,从而使这一监督和制约更加公正、有效,其范围更加广泛。因此,环境保护行政机关一方面在作出行政处罚决定后,必须向行政相对人交代这一诉权;另一方面,行政相对人一旦申请复议或提起行政诉讼,必须严格按照法定程序和时效作出复议决定或积极应诉。

(四) 行政赔偿请求权

行政赔偿是行政处罚的一个特殊救济方式。《行政处罚法》第六条规定:“公民、法人或者其他组织因行政机关违法给予行政处罚受到损害的,有权依法提出赔偿要求。”这一规定有两层意思:一是行政相对人对环境保护行政机关违法实施处罚造成其合法权益损害的,可以在法定期限内请求作出该处罚决定的环境保护行政机关给予赔偿。如果环境保护行政机关不予赔偿或者行政相对人对赔偿数额有异议的,可以在申请行政复议或提起行政诉讼时一并提出赔偿请求。二是环境保护行政机关发现自己违法实施行政处罚侵犯行政相对人合法权益造成损害时,应当主动给予赔偿或者根据当事人的请求(或者根据行政复议决定或者法院判决)依法给予必要的赔偿。

正确实施行政赔偿请求权,对于保障行政相对人的合法权益,促使环境保护行政机关依法行政,控制和减少职务违法行为具有十分重要的意义。

五、一事不再罚原则

(一) 一事不再罚的含义

《行政处罚法》第二十四条规定:“当事人的同一个违法行为,不得给予两次以上罚款的行政处罚。”该“一事不再罚款”的规定被认为是我国法律中“一事不再罚”的原则规定。事实上,《行政处罚法》的规定并非完全意义上的“一事不再罚”,这样的规定在理论界遭到激烈的批判。原因在于因为确立这一原则的目的是防止因行政主体的滥罚侵害相对人的权益,而简单的规定“一事不再罚款”并不能起到保护相对人权益的作用。

在环保行政处罚中,具体适用这项原则应注意三种情况:一是同一个违法行为违反了同一个法律规范,由同一个行政机关实施处罚的,不得以同一事实和理由给予两次以上的罚款;二是同一个违法行为违反了同一个法律规范,可以由两个行政机关实施处罚的,只

能由其中的一个机关给予罚款；三是同一个违法行为，违反了两个以上法律规范，依法可由两个以上行政机关给予罚款的，如一个机关给予了罚款，其他机关就不能再行实施罚款。

（二）关于“一事”的界定

在《行政处罚法》起草过程中，曾有方案考虑在总则中规定“一事不再罚”为行政处罚的一般原则，并表述为“对当事人的同一违法行为，行政机关不得根据同一事实和同一理由进行两次以上的处罚”。这一方案尽管在正式立法中没有完全体现，但对“一事”认作“当事人的同一个违法行为”的界定却得以传承。

目前，有关“一事”的争论主要有“违法行为说”“法律规范说”“构成要件说”“违反行政管理秩序说”等四种观点。本书作者采用“构成要件说”，即根据环境法律、行政法规的规定，环境行政相对人的行为只要包括了违法行为主体、违法行为客体、违法行为主观要件和客观要件四个方面，就可以认定行为的违法性。

（三）“一事不再罚”原则在环境行政处罚领域的应用

1. 在持续性环境违法行为中的应用

持续性的环境违法行为是指环境行政相对人实施了一个违法行为，该行为已经完成并在时间和空间上处于持续状态的环境违法行为。如排污单位的持续超标排污行为。如果环保部门对排污单位的持续违法行为已经作出环境行政处罚后，排污单位又发生同样违法行为的，则环保部门可以再次实施环境行政处罚。这个处罚决定导致“持续状态”的中断，所以不构成对“一事不再罚”原则的违反。

2. 当排污单位的一个违法行为违反多个法律的规定条款时的应用

根据《环境行政处罚办法》第九条的规定：“当事人的一个违法行为同时违反两个以上环境法律、法规或者规章条款的，应当适用效力等级较高的法律、法规或者规章；效力等级相同的，可以适用处罚较重的条款。”如某药厂未按照环评报告书的要求，对高浓度医药母液在厂区进行焚烧，其行为既构成对《固体废物污染环境防治法》的违反，也构成对《大气污染防治法》的违反。由于《固体废物污染环境防治法》和《大气污染防治法》效力相等，因此，应择一较重的条款实施处罚，而不能同时对该药厂的行为分别依照上述两部法律分别处罚，否则有违“一事不再罚”原则。

六、查处分离原则

查处分离原则包括三方面的内容，一是处罚设定权和实施权相分离；二是调查取证权与处罚决定权相分离；三是罚款决定权与罚款收缴权相分离。

（一）处罚设定权和实施权相分离

行政处罚设定权与实施权分离原则，是指行政处罚的立法权与行政处罚的执行权要互相分离，拥有行政处罚立法权的机关不应享有行政处罚执行权，而拥有行政处罚执行权的机关不应享有行政处罚立法权。因此可以说，行政处罚设定权和处罚实施权分离，实质是立法权和执行权的分离。一般来说，国家权力机关是“以表达国家意志为主要职责的机关”，

专栏 1-1-1 “一事不再罚”的来源

有关“一事不再罚”来源，通常有两种说法：

一种说法认为一事不再罚原则源于古罗马法中的“一事不再理”原则。在罗马共和国时期，法院实行一审终审制，与此相联系的就是一事不再理原则。一事不再理原则对于判决发生法律效力案件，除法律另有规定的除外，不得另行起诉和受理。这个原则普遍适用于刑事案件，“刑事诉讼中的一事不再理原则，是指不论是有罪判决还是无罪判决，作出产生法律效力的判决后，不允许对同一行为再启动新的程序”。刑事诉讼适用一事不再理原则是为了防止法院对同一犯罪以同一事实和理由重复定罪并给予刑事处罚，而行政处罚中的一事不再罚原则是为了防止行政机关对行政违法行为以同一事实和理由给予行政相对人重复处罚，由于行政处罚中的一事不再罚原则与刑事诉讼中的一事不再理原则的内涵很相似，因此理论界普遍认为一事不再罚原则是刑事诉讼中一事不再理原则在行政处罚领域的延伸。

另一种说法认为一事不再罚原则最早来源于美国《宪法修正案》第5条的“双重处罚禁止”，后来被德国的《基本法》（第103条第3款）和日本《宪法》（第39条）所继受。它最初是适用于刑法领域的，是指任何人不能因为一次行为受到两次以上的刑事处罚。后来一事不再罚原则渐渐发展到行政法领域，成为了保障人权的一项重要原则。

资料来源：董维敏《行政处罚中“一事不再罚原则”研究》

专栏 1-1-2 关于对同一行为违反不同法规实施行政处罚时适用法规问题的复函

国家环境保护总局 环函[2002]166号

江苏省环境保护厅：

你局《关于对违反不同法律规定的同一行为如何进行处罚等问题的请示》（苏环法[2002]15号）收悉。经研究，函复如下：

根据《固体废物污染环境防治法》第75条的规定，液态废物和置于容器中的气态废物的污染防治，适用于固体废物污染环境防治的法律规定。

另据《国家危险废物名录》的规定，从医用药品的生产制作过程中产生的医药废物，属于危险废物。

《固体废物污染环境防治法》第16条规定，处置固体废物的单位和个人，必须采取防止污染环境的措施。处置危险废物还必须遵守该法第四章关于危险废物污染环境防治的特别规定。

又据《大气污染防治法》第41条的规定：在人口集中地区和其他依法需要特殊保护的区域内，禁止焚烧产生有毒有害烟尘和恶臭气体的物质。

根据以上规定，有关单位在人口集中地区和其他依法需要特殊保护的区域内，焚烧高浓度医药废液，该行为同时违反《固体废物污染环境防治法》和《大气污染防治法》的有关规定。按照《行政处罚法》第24条关于“对当事人的同一违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚”的规定，环保部门对违法行为人可依照两种法律规定中处罚较重的规定，定性处罚。

二〇〇二年六月十四日

而行政和司法机关则是“以执行国家意志为主要职责的机关”。两者的分离，一方面有利于制止乱设处罚、滥用处罚权的混乱行为；另一方面有利于权力的制约，符合“自己不能为自己设定权力，自己不能为自己免除义务”的现代法治要求。

（二）调查取证权与处罚决定权相分离

调查取证与决定处罚分开是环境保护主管部门的内部分工，即调查取证与决定处罚分别由环境保护主管部门内部的不同人员实施。

随着社会的不断发展，如何在加大环境执法工作力度的同时，从制度上规范和监督制约监管执法活动，对执法活动实施“过程中”的监督制约，防止执法违法、损害相对人合法权益的现象发生，避免引起行政复议、行政诉讼和行政赔偿，减少和降低行政执法成本，就显得尤为重要。建立调查权与处罚权的职能分离制度，避免职能集中，防止“执法当事人成为自己案件的法官”，杜绝相对人受到行政专制的不公正对待，使职能分设成为规范和制约行政执法过程的关键和核心制度，这也成为在当今制度框架内的最佳选择。根据环境监察机构的工作实际及机构人员设置构成情况，有必要实行立案、调查、复核、处罚四个职能环节的相对分离，确保公正执法。

（三）罚款决定权与罚款收缴权相分离

决定罚款与收缴罚款分离是环境保护主管部门与其他部门的外部分工，即环境保护主管部门决定罚款后不自行收缴罚款，罚款直接缴至财政部门或由金融机构代收后缴至财政部门。

《行政处罚法》第四十六条规定“作出罚款决定的行政机关应当与收缴罚款的机构分离”。1997年11月17日，为了实施罚款决定与罚款收缴分离，加强对罚款收缴活动的监督，保证罚款及时上缴国库，根据《中华人民共和国行政处罚法》的规定，国务院制定了《罚款决定与罚款收缴分离实施办法》，对罚款的收取、缴纳及相关活动予以规范。

第三节 环境行政处罚的设定

“设定”是《行政处罚法》首次使用的一个重要的法律概念。在此之前，我国法律制度以及法学基础理论中均没有“设定”的提法。“设定”一词能够进入我国法学理论和法律制度，成为一个新的人所共知的法律术语，应当归功于我国行政法学者20世纪90年代中前期在研究起草《行政处罚法》过程中的创新。“设定”是一种创设新的法律规则的立法行为，凡是被“设定”出来的法律规则均具有“原创性”，也就是说，在这些法律规则所涉及的具体事项上，不存在更高级的法律规则，它们不是从任何更高级的法律规则中派生出来，不是任何更高级法律规则的具体化。设定权，是一种根据法律一般授权，就法律、法规未曾规定的事项自行立法的权力。^①

^① 冯军. 行政处罚法新论. 中国检察出版社, 2003: 121、123.