



岭/南/理/论/视/野/丛/书

环境行政处罚制度研究

程雨燕 著

广东省出版集团
广东人民出版社



岭/南/理/论/视/野/丛/书

环境行政处罚制度研究

程雨燕 著

广东省出版集团
广东人民出版社
·广州·

图书在版编目 (CIP) 数据

环境行政处罚制度研究 / 程雨燕著. —广州: 广东人民出版社, 2013. 7

(岭南理论视野丛书)

ISBN 978 - 7 - 218 - 08737 - 5

I. ①环… II. ①程… III. ①环境保护法—行政处罚法—研究—中国 IV. ①D922. 684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 139844 号

Huanjing Xingzheng Chufa Zhidu Yanjiu

环境行政处罚制度研究

程雨燕 著

版权所有 翻印必究

出版人: 曾莹

责任编辑: 曾之

封面设计: 贾萌

责任技编: 周杰 黎碧霞

出版发行: 广东人民出版社

地址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

电话: (020) 83798714 (总编室)

传真: (020) 83780199

网址: <http://www.gdpph.com>

印刷: 东莞虎彩印刷有限公司

书号: ISBN 978 - 7 - 218 - 08737 - 5

开本: 787mm × 1092mm 1/16

印张: 14 插页: 1 字数: 210 千

版次: 2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

定价: 30.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020 - 83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83790604 83791487

目 录

引 言 / 001

第一章 环境行政处罚的品格 / 013

第一节 环境行政处罚的价值 / 013

第二节 环境行政处罚的特质 / 032

第二章 环境行政处罚立法现状分析 / 046

第一节 环境行政处罚立法检索 / 046

第二节 立法中环境行政处罚品格的缺失 / 062

第三章 环境行政处罚原则的重构 / 073

第一节 处罚法定原则的校正 / 073

第二节 处罚公正原则的环境正义关怀 / 083

第三节 比例原则对环境与经济利益的衡量 / 093

第四章 环境行政处罚罚制的完善 / 102

第一节 环境罚款数额研究 / 102

第二节 环境警告价值定位 / 120

第三节 环境行政拘留设置探讨 / 128

第四节 “责令改正”属性商榷 / 163

第五章 环境行政处罚的方向 / 180

第一节 和谐语境下的立法选择 / 180

第二节 环境行政处罚的柔化 / 187

结 语 / 208

参考文献 / 210

后 记 / 220

后记之后 / 221

引言

一、研究的意义

环境行政处罚，这是 20 世纪中后期随着环境问题日益凸现应运而生的崭新概念，尽管不同学者所给出的定义各有侧重，但实质上却大同小异：“它是根据法律规定，由特定的国家行政管理机关给予犯有轻微违法行为尚不构成犯罪的人的一种制裁。……在环境保护方面，除了一般的行政管理机关（地方各级政府）外，主要是由各种环境保护管理机关执行，公安机关也在自己的职权范围内负责一部分执行。”^①“违反环境法规的行政处罚是由国家环境保护行政机关对犯有一般环境违法行为的公民或法人作出的行政制裁，它必须依照有关环境法规的明确规定实施和执行。”^②“环境行政处罚是指环境保护监督管理部门对违反环境保护法但尚未构成犯罪的单位或个人所实施的一种行政制裁。”^③

以上三种概念的结构一致，都是某种主体对某种对象的某种行为的限定与惩罚，都将环境行政处罚的本质定性为“制裁”，后两种概念则将其进一步细化为“行政制裁”，以区分于刑事制裁与民事制裁。

三种概念都强调实施环境行政处罚的主体是行使环境处罚权的特定行政机关，只是表述上不同，分别为“特定的国家行政管理机关”，“国家环境保护行政机关”，“环境保护监督管理部门”。三种概念对于处罚对象的表述则在范围上显示了差别，概念一表述为“人”，没有区分法人与自然人，容易引起只有自然人才能受到环境行政处罚的误解；概念二表述为“公民或法人”，避免第一种概念可能带来的误解，但却将非法人的其他组织排除在外；概念三的表述较为全面即“单位和个人”，其中单位一般理解为包括法人和其他组织，但“单位”既不

① 马骧聪：《环境保护法基本问题》，中国社会科学出版社 1983 年版，第 86 页。

② 韩德培、肖隆安主编：《环境法知识大全》，中国环境科学出版社 1990 年版，第 198 页。

③ 参见韩德培主编：《环境保护法教程》，法律出版社 1998 年版，第 292 页；陈泉生：《环境法原理》，法律出版社 1997 年版，第 180 页。

是规范的法律用语，在日常生活用语中也已逐渐淡出，因此建议表述为“公民、法人或其他组织”。

三种概念都将环境处罚所针对的行为确定为尚未构成犯罪的行政违法行为：“有轻微违法行为尚不构成犯罪”，“一般环境违法行为”，“违反环境保护法但尚未构成犯罪的”。但也有学者认为环境行政处罚是环境行政主体对违反环境行政法律规范的行为人所实施的一种行政制裁，它不以行为人的行为尚未构成犯罪的为条件。^① 笔者认为环境行政处罚通常适用于尚未构成犯罪的行为，但因涉及环境行政处罚与环境刑罚的衔接问题也存在例外，在以下两种情形下环境行政处罚可能适用于犯罪行为：一是当行政犯罪所应承担的行政处罚种类与刑罚刑种在功能上无法衔接时。因为行政犯罪是严重的行政违法行为，在违反刑法应承担刑事责任的同时也往往违反了行政法从而应当承担行政责任，然而在实践中当刑罚处罚足以达到惩罚与教育目的时根据重责吸收轻责的原则不再处以行政处罚，如罚金、没收财产可以取代罚款、没收违法所得等。但某些环境行政处罚种类，如责令停产停业或者使用、吊销许可证等，没有类似功能的刑种可以取代，从而需要刑罚与行政处罚的双重适用。二是当免刑后处以环境行政处罚的情形。《刑法》第37条规定：“对于犯罪情节轻微不需要判处刑罚的，可以免于刑事处罚，但是可以根据案件的不同情况，予以训诫或者责令具结悔过、赔礼道歉、赔偿损失，或者由主管部门予以行政处罚或者行政处分。”此时，行为人的行为虽构成犯罪但却不需要承担刑事责任，但仍有可能受到行政处罚。因此可以在概念中摒除“尚未构成犯罪的”要件。一方面，如上文所述该限制存在例外而不够准确；另一方面，从语义的角度来看，“尚未构成犯罪的”的表述是出于将环境行政处罚与刑事责任相区别的本意，而概念中“行政制裁”这一中心词完全可以承载这一区别。

综上，笔者认为环境行政处罚是环境行政主体对违反环境行政法律规范的公民、法人或其他组织所实施的一种行政制裁。

“品格”一词并非传统的法律用语，按对象的不同大体可以分为两层意思：一是就人而言，指人的道德高尚的状态；二是就物而言，指事物的质量、风格、格调。本文正是从第二层意思上出发使用品格一词，展开对环境行政处罚品格的相关论述。

对于环境行政处罚制度的深入化及品格化研究在理论上和实践上都极具

^① 张梓太：《环境法律责任研究》，商务印书馆2004年版，第162页。

价值。

（一）理论意义

环境资源法作为一门新兴法律学科与行政法学有着千丝万缕的联系，德国、日本等国将环境法视为行政法的分支学科，我国则将环境资源法视为与行政法学科交叉的独立学科，“目前我国的环境法律规范大多数属于环境行政法律规范”，^①其交集即为环境行政法。环境行政处罚制度则是这一交集中的重要内容，可以理解为环境法律责任与行政处罚制度的交叉。从而环境行政处罚制度的研究对于环境资源法学科及行政法学科的完善与革新都具有重要意义。

环境行政处罚制度的理论研究有助于环境资源法学科的日臻完善，并形成更鲜明的学科特色。环境资源法基于调整对象的特殊性而成为一门独立的学科，但其同时也是一门新兴学科及交叉学科，这就决定了其基本理论、研究范式、研究方法等往往渊源于其他学科而缺乏独创性，甚至根本是全盘照搬而缺乏最基本的适应性，抹杀了环境资源法学科的特色。环境行政处罚制度是环境行政责任的主要类型，确保环境法律的实施及环境政策的执行，是环境资源法的重要内容，“法律责任的存在是法律规范实施的重要保障，在环境法中也不例外”，^②“总体来说，利用环境政策目标设定的执行，一个重要的附属及补充功能，非刑罚与秩序罚法莫属”。^③然而也如上文所述，现有的相关研究都未曾深入挖掘环境行政处罚制度于环境领域中所展现的特色，从而掣肘其功用的发挥。因此，强调环境特点的行政处罚制度研究在完善环境责任制度的同时也必将为进一步勾勒环境资源法学科的特色作出贡献。

环境行政处罚制度的理论研究有助于协调行政法研究内容上的严重失衡。行政法学本应是一部与实践联系十分紧密，从而具有极强应用性及可操作性的学科，但现有的行政法研究成果却往往被实际工作者指责为流于空泛，其重要原因之一就是行政法学总论与分论研究的失衡。“绝大多数研究成果都是围绕行政法学的一般原理和制度展开的，除个别学者对经济行政法这一比较热门的领域用力甚勤之外，其他部门行政法的研究几乎是一片空白。”^④此类“失衡”既削弱了成熟的行政法学基础理论对部门行政法制实践的影响，又隔断了部门行政法实

① 蔡守秋主编：《环境资源法教程》，高等教育出版社2004年版，第34页。

② 张梓太：《环境法律责任研究》，商务印书馆2004年版。

③ 郑昆山：《环境刑法之基础理论》，五南图书出版公司1999年版，第69页。

④ 杨海坤、章志远：《中国行政法基本理论研究》，北京大学出版社2004年版，第593页。

践为行政法学基础理论所提供的新鲜动力。基于行政处罚制度于行政法学中举足轻重的作用,“中国行政法学理论、行政法治实践与行政处罚之间有着不解之缘。十年来,中国行政法制建设最耀眼的进步首先是从行政处罚上取得的;中国行政法制最让人诟病的问题同样还是来自于行政处罚,或者在行政处罚上得到了最集中的反映”,^①对于环境行政处罚制度的关注将极大地促进环境行政法的发展,填补相关部门行政法学研究的空白,有助于实现行政法学总论理论与分论制度实践的真正互动。这种互动可以表现为一方面将颇为成熟的行政处罚共性理论契合地运用于环境领域,另一方面离析出行政处罚制度于环境领域的个性特点从而丰富行政法学的理论体系。

(二) 实践意义

环境行政处罚制度研究的实践意义则表现为其在解决环境问题,应对生态危机方面所展现的独特价值。环境行政处罚的国家惩罚属性使其具备威慑性、积极性、全面性、公正性,从而可以弥补传统民法手段在污染控制方面,因为损害内部化的效果不明显、无法遏止再次侵害、事实认定方面的局限、无法实现环境公益保护而呈现的不足。环境行政处罚的行政罚错定位使其比刑罚手段的效率更高、成本更低、专业性更强、与违法者更具合作的可能性、对法定犯的规制更有效,从而在解决环境问题方面具有刑罚手段所不具有的优势。“在应用各种重要调查方法时,可以确定的是,环境保护的刑法上社会控制,是没有效率的……”^②环境行政处罚不仅具有民法、刑法手段所不具备的优势,还因为其作为环境法律责任的重要内容而融入了环境理念、强调遵循生态规律,得以通过保障环境资源法实施成为应对生态危机的不可或缺的重要法律手段。

环境行政处罚作为环境法律责任的一种具有维护环境法制运行的重要作用,“法律责任是法学范畴体系的基本范畴之一,法律责任的认定、归结和执行是法律运行的保障机制,是维护法制的关键环节”。^③一方面,通过可预测的法律规范模式保障环境法规得以遵守。“从逻辑上讲,每一个法律规范由行为模式和法律后果两个部分构成。”^④环境法规亦不例外,环境行政处罚作为一种法律后果,是绝大多数环境行政法规的逻辑组成部分。理性人得以通过这种可预测的法律规

① 冯军:《行政处罚法新论》,中国检察出版社2003年版,第1页。

② 郑昆山:《环境刑法之基础理论》,五南图书出版公司1999年版,第69页。

③ 张文显:《二十世纪西方法哲学思潮研究》,法律出版社2006年版,第392页。

④ 沈宗灵主编:《法学基础理论》,北京大学出版社1994年版,第34页。

范模式，明确不遵守环境法规所招致的法律后果从而作出守法选择。另一方面，通过对已然发生的环境侵害行为直接实施惩戒以保证环境法规的贯彻落实，同时实现威慑与教育功能。这两方面的共同作用得以充分发挥法制对环境权益的保护作用，并有效地防止和减少环境污染与生态破坏的发生。

由此可见，环境行政处罚因其具有的独特价值而成为应对当今环境问题的重要法律手段之一，然而相关制度研究的缺失制约了其功能的实现。从下文的研究现状综述中可以得出环境行政处罚的相关研究仍然十分不足的结论，并且在这些十分不足的研究中更为缺乏的是在深入探寻环境行政处罚价值及特点的基础上所形成的具有特殊针对性的研析。本书的主旨即在于改变以往忽视环境领域的特殊性而将行政处罚制度生搬硬套运用于环境行政处罚制度研究的情状，在剖析环境行政处罚品格，省思环境行政处罚立法现状的基础上对环境行政处罚的原则、制度及发展方向进行反思与重构。

二、研究现状评述

我国关于环境行政处罚制度的论述主要有著作和论文两大类。与环境行政处罚相关的著作主要分为四类。

一是综合性的环境法教材在环境法律责任一章中略略提及。如马骧聪的《环境保护法基本问题》一书是最早提及环境行政处罚制度的教材，认为行政处罚即行政责任，与民事责任、纪律责任及刑事责任并列为违反环境保护法规的法律责任的种类，但仅有概念的介绍。又如韩德培的《环境保护法教程》，以及蔡守秋的《环境资源法学教程》等，主要涉及环境行政处罚的概念、实施机关、管辖及程序等，一般均为基本内容的浅层次介绍且篇幅较短。

二是在较为关注环境法的行政属性的环境行政法著作中作为专章论述。如杨延华的《论具体环境行政行为》，周玉华的《环境行政法学》，王小萍的《环境行政法》，刘志坚的《环境行政法论》等。主要涉及环境行政处罚的概念、特点、基本原则、种类、管辖程序等，除个别加入《环境保护行政处罚办法》的部分内容外，体例与行政处罚法通用教材如出一辙，内容较为全面但毫无新意，仅仅是在套用行政处罚制度的表述中将环境行政处罚的主体、对象予以具体化。

三是在环境责任的专著中将环境行政处罚作为环境行政责任重点论述。如张梓太的《环境法律责任研究》，较为详细地论及了环境行政处罚制度，涉及环境行政处罚的概念、特征、原则、种类与形式、适用、程序等；又如乔世明的《环

境损害与法律责任》专门一节论述环境损害的行政处罚，涉及环境行政处罚的概念、特点、形式、适用原则、程序及环境行政复议，虽然在整体上对环境行政责任有所创见，但具体到环境行政处罚制度和体例上则并无太大突破，且欠缺理论深度。

四是在行政处罚的教材及著作中涉及行政处罚理论的基本知识，但并未结合环境法的特色专门介绍环境行政处罚制度。如袁曙宏的《行政处罚的创设、实施和救济》，杨解君的《秩序·权力与法律控制——行政处罚法研究（增补本）》，王连昌的《行政处罚法概论》，汪永清的《行政处罚分析》，杨小君的《行政处罚研究》，冯军的《行政处罚法新论》，肖金明的《行政处罚制度研究》，关保英的《行政处罚法新论》等。该类著作具备一定的理论深度及创见，体系完备且论述翔实，但只涉及我国行政处罚制度的共性问题，并未着墨不同类型行政处罚制度的个性问题，至多关注比较成熟的治安行政处罚等，几乎没有论及环境行政处罚，但可以作为环境行政处罚制度研究的理论基石。洪家殷的《行政秩序罚论》介绍了台湾行政秩序罚的体系，虽然在具体制度上深受大陆法系的影响存在一定差异，但也正因如此，对我国内地相关制度的完善具有一定的借鉴意义。

与环境行政处罚相关的论文主要有两类，一是以环境行政处罚制度整体作为研究对象的论述，如聂毅、陈春燕、陈雪的同名硕士毕业论文《环境行政处罚研究》，周常焱《论行政处罚对环境保护的作用》一文等；二是针对环境行政处罚制度某一方面的论述，如陆天静的硕士毕业论文《环境行政处罚裁量基准研究》，刘武朝《环境行政处罚种类界定及其矫正》一文，李圆圆《环境行政处罚中规范应用自由裁量权的要件》一文等。其中聂毅的硕士毕业论文论述较为全面并具备一定的深度，涉及环境行政处罚的概念、特点、必要性、原则、立法理论、形式等，并初步构想了我国环境行政处罚制度的完善进路。

我国环境行政处罚制度的研究可以说是“熟悉的陌生人”，问题虽不新鲜但却有待深入认识，环境行政处罚制度的研究现状可以概括为以下几个特点。

数量较少。我国关于环境行政处罚的研究相对于其他环境法律制度，以及其他行政处罚制度而言明显欠缺，^① 尚未有相关专著出版，直接相关的学术论文也

^① 例如以“治安管理处罚”为检索词搜索相关主题，在中国期刊全文数据库中查到1350篇文章，中国重要报纸全文数据库中查到2295篇文章，在中国优秀硕士学位论文全文数据库中查到143篇文章，在中国博士学位论文全文数据库中查到4篇。

并不丰富,在1979—2012年,以“环境行政处罚”为检索词搜索相关主题,在中国期刊全文数据库中查到102篇文章,中国重要报纸全文数据库中查到153篇文章,在中国优秀硕士学位论文全文数据库中查到13篇文章,在中国博士学位论文全文数据库中未查到相关文章。^①数量仅占到同期“治安管理处罚”相关论文数量的约十分之一不到。

内容简单。现有的相关著作在提及环境行政处罚时大多仅仅局限在对概念、特征、原则及处罚种类与形式的简单介绍,缺乏深入的价值与理论分析;相关论文则大多受篇幅及切入点的限制仅仅就环境行政处罚中的某一个问题展开论述,缺乏全面的系统性研究。

特色欠奉。目前仅有的环境行政处罚制度研究不但数量少、内容简单,而且大多是行政处罚制度内容的照搬,缺乏特殊针对性,没有体现环境行政处罚的品格。

资料陈旧。相关著述大多停留在20世纪末《行政处罚法》通过前后,明确的立法平息了争议,环境行政处罚研究伴随着行政处罚制度的相关研究经历着由热转冷的过程,显然不能适应行政处罚制度的发展以及环境法研究的深入。

范围促狭。以往的环境行政处罚相关研究主要集中在执法层面,例如1979—2012年,共有52篇题名包含“环境行政处罚”的期刊论文,其中有12篇与环境行政处罚自由裁量权直接相关,有5篇与环境行政处罚的执行直接相关,缺少立法层面的关注。

发展滞缓。长时间以来对于环境行政处罚的研究皆停留在初始阶段,未从行政处罚法的研究模式中相对独立出来,也未结合不断出现的新型环境问题深入研究。

另外需要说明的是,环境行政处罚是一项具有浓郁中国特色的制度。“行政处罚”本身即并非国际上通用的具有固定涵义的法律术语,不是所有国家都有类似于我国的行政处罚制度,因此相应的环境行政处罚也就更缺少可比性。“这种处罚(主要是罚款)是许多国家对违反环境保护法规行为广泛适用的一种制裁措施。罗马尼亚、西德、美国、瑞典、匈牙利、保加利亚、东德、苏联等国家,都有明确规定”,^②但是,其中大陆法系国家的环境行政处罚制度虽与我国更为

^① 搜索日期截止于2012年2月。

^② 马骧聪:《环境保护法基本问题》,中国社会科学出版社1983年版,第86页。

接近,却一方面大多仅限于罚款领域,另一方面由于语言方面的限制而资料缺乏;英美法系国家则因公私法划分的概念不明晰,其类似制度与我国环境行政处罚制度的可比性较低,通过常见外文数据库可搜索到的直接相关书籍为零,论文仅数篇。许多在我国受到环境行政处罚的行为在英美法系国家是由法院来施加制裁的。“在近现代,在英美法系国家,Punishment(处罚、制裁)几乎与‘行政’无关。处罚是法院的事。”^①美国没有行政处罚的概念,“制裁”是一个类似的对应概念,一般是指行政机构依据正式裁决程序或非正式裁决程序对行为人作出不利的行政决定。《美国法典》第551条(十)规定:“‘制裁’包括下列机关行为的全部或一部:禁止、强制、限制或其他影响个人自由的措施;不予救济;给予处罚或罚金;销毁、禁用、没收或扣押财产;确定应给付的损害赔偿、归还、恢复原状、补偿、成本费、收费或酬金的数额;许可证的吊销、停止或附加条件;采取其他强制性或限制性措施。”^②并且具体到环境行政处罚制度,国内尚无相关的译著及介绍。根据目前所掌握的材料可以初步判断,国外也仅在环境法或行政法的著述中零星涉及环境行政处罚的类似制度,并无专门性论述。因此,比较角度及资料的缺乏使本文的写作更加困难,因为无法在整体上借鉴与比照国外的环境行政处罚制度,只能一方面,在具有某些共性的具体论述中引用国外资料,另一方面,将行政处罚扩大理解为普通刑罚以外的制裁行政违法行为的制度,以增加制度间的相似性和可比性,“……虽然各国关于行政处罚的观念不同,但各国都存在以普通刑罚以外的手段制裁行政违法行为的制度,在这个意义上,可以说各国均有行政处罚制度。这样,便能突破我国关于行政处罚的固有观念,在一个更为宽广的范围内研究我国行政处罚制度的得失”。^③

总之,环境行政处罚制度作为环境法与行政法的交集,在国内外尚未得到应有的重视及充分深入的研究。

三、研讨进路

(一) 研究思路

本书的研究进路采用了“提出问题——分析问题——解决问题”的传统模

① 应松年、刘莘主编:《行政处罚法理论与实务》,中国出版社1996年版,第1页。

② 《世界各国法律大典》总编译委员会编译:《美国法典——宪法行政法卷》,中国社会科学出版社1993年版,第261页。

③ 冯军:《行政处罚法新论》,中国检察出版社2003年版,第41页。

式,同时也符合“应然——实然——如何实现应然”的思路。

引言与第一章“环境行政处罚的品格”首先提出了问题:如何实现环境行政处罚制度从理念到制度的特质化、科学化、协调化。提出这个问题的前提是环境行政处罚制度是一项有价值的制度,有特色的制度。因此第一章的第一节与第二节分别从宏观及微观的层次论证了该制度的价值与特质。环境行政处罚制度的价值在于因为其国家惩罚属性、行政罚错定位及环境理念的导入的独特性而成为应对生态危机的重要法律手段。环境行政处罚制度的具体特质一方面在于环境行政处罚法律关系的构成,即环境处罚主体的多元性、对象的片面性及客体的复杂性;另一方面在于疲于应付环境问题的科技、经济、政治特征而形成的因应特质。

第二章“环境行政处罚立法现状分析”着手分析问题,通过现有环境法律法规中行政处罚有关条文的实证研究总结出环境行政处罚的立法现状,并分析现状的主要成因:处罚原则中环境价值的漠视,处罚种类的配置及规定欠科学以及处罚边界的迷失。

第三章“环境行政处罚原则的重构”、第四章“环境行政处罚罚制的完善”、第五章“环境行政处罚的方向”是解决问题,分别针对第二章总结得出的环境行政处罚制度未实现特质化、科学化、协调化的三个原因,从原则、制度与发展方向三个层面提出问题的解决方案。原则、制度与发展方向三个方面内容的展开既是问题应对方案的自然铺陈,也是环境行政处罚制度的最核心内容,并按照从“抽象”到“抽象指导下的具体”,从立足“静态现实”到展望“动态未来”的逻辑顺序展开。

第三章对传统行政法领域中行政处罚基本原则的通说发出挑战,提出结合环境资源法领域的基本原则对环境行政处罚基本原则进行反思与重构。

第四章的具体制度设计并非面面俱到,而是以环境行政处罚制度的核心及特色问题“罚种”——财产罚、声誉罚、自由罚、救济罚为线索,选取其中的关键性及代表性的热点问题展开论述。

第五章在现有环境行政处罚基本原则、制度的静态设计的基础上,将其投射到社会及法学发展的宏观背景下提出柔化该制度的发展方向和进路。

本书主要从立法的视角展开研讨。环境行政处罚制度的相关内容十分广泛,包括设定、适用、管辖、证据规则、程序、监督、救济等,但有限的研究无法包罗万象,而执法层面较立法层面而言一是理论性不足,二是属于次生问题,三是

在以往的研究中已经受到颇多的关注，如自由裁量权问题，因此笔者在此更多关注立法的层面。当然，立法与执法并非截然分开而是紧密互动，从而本书虽主要采用立法的视角，但并不排斥某些执法因素的适度考量。另外，本书主要立足于我国环境行政处罚制度的论述，相对较少各国制度的比较，因为世界各国行政处罚制度相去甚远，更不必说环境行政处罚制度，“盖行政罚制度与民主法治之实践、立法技术之良窳、司法制度之传统及行政目的之执著岌岌相连，而并世鲜有此等关键性要素尽系雷同之国家可资媲美。”^①

（二）研究方法

1. 价值分析的方法。

从事法学研究首先要关注法的功能与价值，本书在研究环境行政处罚制度时亦如此。德国著名的法学家卡尔·拉伦茨的价值法学主张运用法律诠释学的方法以探究“不能用科学实验的方法加以证明”的价值判断的客观化。^② 本书正是以环境行政处罚制度的价值诠释为开篇，通过其国家惩罚的属性、行政罚错的定位、环境理念的尊奉的基本性质得出该制度在应对生态危机方面的独特价值，从而引为全书立论之根本。在分析问题部分则是通过环境行政处罚制度的实然状态与应然价值的比较总结出缺失所在。在具体的制度设计即罚种的配置与完善部分也是以环境行政处罚制度的价值目标作为衡量的标准及分析的机理。因此价值分析方法是贯穿本书的一项基本研究方法。

2. 实证分析的方法。

本书在环境行政处罚制度的研究中未敢“重学轻术”，不仅关注其内在价值及实质价值，也关注其形式意义及社会意义，因此采用了大量的实证分析方法，具体又可分为以下几个类型。

法条分析法。法条往往最能精密而严谨地概括法律现状，因此本书在论证环境行政处罚制度中的声誉罚、财产罚、自由罚及救济罚的相关问题时，都以对环境法律法规中的大量法条的逻辑、语义和形式分析为基础，从而做到言之有物使研究更具针对性。

案例实证法。实践中的判例集中了法的基本精神、一般法律原则和法的具体规范，承载着法的精神、知识和规范的大量信息，包含着法律的观念冲突和实践

^① 城仲模：《行政法之基础理论》，三民书局1991年版，第491页。

^② 参见〔德〕卡尔·拉伦茨：《法学方法论》，陈爱娥译，商务印书馆2003年版，第1～61页。

矛盾，所以当挑战具有一定权威性的抽象理论时，一个恰当的案例可胜过无数雄辩。正如有学者指出：判决正确的判例让真理呈现在你的面前。本书在环境行政处罚原则的重构一章中即采用真实案例引证了笔者观点，从而对传统的行政处罚基本原则有所突破。

社会实证法。马克思指出：“法的关系……不能从它们本身来理解，也不能从所谓人类精神的一般发展来理解，……它们根源于物质的生活关系，这种物质的生活关系的总和……”。^①对某种法学现象的研究必须关注其朝向社会生活关系的面相，本书的最后一章因此将环境行政处罚制度置于宏观的社会视野中，在社会领域各因子的联系互动中加以研究，既关注该制度应有的社会意义，也关注整个社会背景、法学等诸多学科发展趋势对该制度的影响，从而得出该制度的发展方向并予以具体的设计。

四、重点、难点及创新

本书的创新点与本书的重点、难点呈现出高度的一致性，即如何在立法层面使环境行政处罚制度从原则、罚制到发展方向都能体现环境的特色，从而真正发挥其在应对生态危机方面的独特价值。然而环境行政处罚制度的本质是行政处罚制度于环境领域的运用，行政处罚制度的共性必然是主流，尽管个性探索十分必要并可行，但不可能脱胎换骨出全新的制度。因此本书对环境行政处罚制度的特性把握主要体现在三个方面：一是立足于环境行政处罚与其他行政处罚制度划分的标准，根据其法律关系的构成要素即行政处罚的主体、客体及对象探寻其个性；二是将环境行政处罚置于环境资源法的体系内，分析其所应彰显的与行政法理论不同的环境理念及特色；三是以现行环境法律法规中行政处罚的条文为直接的研究对象使相关理论分析更具针对性。具体的创新之处包括以下几个方面。

研究内容的深入。环境行政处罚并非崭新的科研领域，但现有的相关理论成果并不足以支撑其淋漓尽致地发挥于应对环境危机方面的独特作用。本书在环境行政处罚的价值、特质、原则、处罚种类、发展趋势等方面都结合环境领域的特殊及重大实践问题展开了深入的研究，相较原有的环境行政处罚理论研究状态有较大的突破。例如现有环境行政处罚研究大多仅从概念入手，而本书是从其价值

^① 中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局译：《马克思〈政治经济学批判〉序言、导言》，人民出版社1971年版，第2页。

探寻入手，并从中概括出环境行政处罚的品格，作为完善该制度之本源。

观点的创新。本书的观点创新之处较多，一方面体现在宏观层面，例如在原有行政处罚原则通说的基础上提出了环境行政处罚原则的特殊考量因素，并通过对“例外”案例、事件或处罚决定的解读丰富了原有行政处罚原则的内涵。又如，在加大环境行政处罚力度的广大社会吁求下，却另辟蹊径地指出环境行政处罚的发展方向应当柔化而非刚化，并在充分论证的基础上提出富于创见的进路。另一方面，本书的观点创新也体现于微观层面。例如，对于环境罚款数额的设定方法、价值基础及科学构想等方面的论证都有独到之处；对于极具潜质却长期被忽略的环境警告罚种的价值予以深度发掘并提出具体的制度设计方案；在纠正普遍存在的对于环境行政拘留罚种的误读的基础上，探寻其设置的必要性及应然状态。

引证材料的开发。本书主要开发了两类全新的资料，一是以环境法律法规为直接研究对象，通过统计及量化的方法总结出现行环境法律法规中行政处罚条款的立法现状，如处罚种类的分配组合、设置频度、处罚力度等。二是通过北大法宝案例库以及其他网络资源搜集最新、最典型的环境行政处罚案例作为相关论证的基础，在本书理论与实践之间构筑起沟通平衡的桥梁。其他的引证材料也尽量做到最新锐、最全面、最权威，从而使环境行政处罚相关资料的聚合也成为本书的重要贡献之一。