

# 环境行政处罚中从轻、减轻处罚规范的法治化

易欢欢

贵州大学法学院，贵州 贵阳

收稿日期：2023年3月27日；录用日期：2023年4月7日；发布日期：2023年5月29日

## 摘要

在生态环境行政处罚领域，《行政处罚法》关于从轻、减轻处罚的规定为地方政府制定环境行政处罚裁量基准提供了一般性的指引。基于地方环保执法人员的执法需要，各省市相继出台了具有地方特色的环境行政处罚裁量基准，以明确环境行政处罚中从轻、减轻处罚规则的适用。本文系统、全面地归纳、分析了各省市出台的关于环境行政处罚从轻、减轻处罚规则的规定，总结了其中存在的法律问题并探究其法治化路径。

## 关键词

环境行政处罚，从轻处罚，减轻处罚，法治化

# Legalization of Leniency and Mitigation in Environmental Administrative Penalties

Huanhuan Yi

School of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Mar. 27<sup>th</sup>, 2023; accepted: Apr. 7<sup>th</sup>, 2023; published: May 29<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

In the field of ecological environment administrative punishment, the “Administrative Penalty Law” provides general guidelines for local governments to formulate environmental administrative penalty discretion benchmarks for leniency and mitigation of punishment. Based on the enforcement needs of local environmental law enforcement personnel, various provinces and cities have successively promulgated environmental administrative penalty discretion benchmarks with local characteristics to clarify the application of rules for leniency and mitigation of punishment in environmental administrative penalties. This article, systematically and comprehensively, summarizes and analyzes the provisions of each province and city regarding the rules for leniency

and mitigation of punishment in environmental administrative penalties, summarizes the legal issues that exist, and explores the path of legalization.

## Keywords

Environment Administrative Punishment, Leniency of Punishment, Mitigation of Punishment, Legalization

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

2017年10月18日,习近平总书记在十九大报告中指出,坚持人与自然和谐共生。必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,坚持节约资源和保护环境的基本国策。在经济发展与环境保护并重的新发展理念之下,生态环境保护成为了地方政府工作中的重中之重。环境行政处罚作为地方政府环保部门规制生态环境违法行为的主要手段,其规范适用对于平衡地方生态环境保护与经济发展需要二者之间的关系具有重要价值。

较之于《环境保护法》,作为我国行政处罚领域一般法的《行政处罚法》应居于总则地位<sup>[1]</sup>,其关于从轻、减轻处罚的一般性规定虽为环保部门在生态环境处罚领域适用从轻、减轻处罚提供了指引,但过于宽泛、模糊的规定在具体的执法实践中可操作性极其有限。并且,《生态环境部关于进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权的指导意见》(以下简称《指导意见》)也未实质性地进一步明确从轻、减轻处罚的适用,其规定几乎与《行政处罚法》的规定大同小异。因此,为了解决地方环保部门执法人员的法律适用难题,各省市生态环境部门陆续出台了相应的裁量规则,对生态环境行政处罚领域从轻、减轻处罚规则的适用情形予以明确。然而,各省市规定生态环境行政处罚裁量基准的规范性文件却成“野蛮生长”之势,普遍存在关于从轻、减轻处罚的规定冲突、规定不明、违反上位法等问题,甚至混淆了从轻处罚和减轻处罚的概念。

## 2. 环境行政处罚从轻、减轻处罚的内涵

实际上,环保部门适用环境行政处罚规制生态环境违法行为包括“定性”和“量罚”两个程序,前者判断行为是否应受行政处罚,后者确定该行为应受何种行政处罚及其幅度。而从轻、减轻处罚则是生态环境部门根据特定的案件情节进行“量罚”的依据。然而,在生态环境行政处罚领域国家层面的立法中,只有《行政处罚法》第30条和第32条对从轻、减轻处罚作了一般性的规定,但并未明确从轻处罚和减轻处罚的概念。此外,《指导意见》也同样未对从轻处罚和减轻处罚进行概念上的区分。这导致部分地方政府在制定环境行政处罚裁量基准的规范性文件时,存在混淆从轻处罚和减轻处罚的问题。因此,有必要明确环境行政处罚中从轻处罚和减轻处罚的概念,以指引和规范执法实践。

根据学界共识以及《刑法》关于从轻、减轻处罚的规定,可以看出从轻处罚和减轻处罚的本质差别,即是否在法定罚的幅度内处罚。在行政诉讼司法实践中,法官对从轻、减轻处罚规则的适用做了明确的区分,如方林富案中,法官通过适用减轻处罚,突破《广告法》规定的20万元至100万元的罚款范围,将罚款数额变更为10万元。<sup>1</sup>从体系解释的视角,为维护法律系统内部的协调性,环境行政处罚中从轻、

<sup>1</sup>(2016)浙0106行初240号。

减轻处罚的概念应作如下界定：从轻处罚，是指生态环境行政主体在法定罚的限度内选择比没有从轻情节的类似环境违法行为相对轻一些的处罚，但不能超过法定最低罚；减轻处罚是指生态环境行政主体需要在法定最低罚之下进行处罚，即降档处罚。从法律效果上讲，减轻处罚既包括处罚幅度的减轻，也包括处罚方式或种类的减轻<sup>[2]</sup>。处罚幅度的减轻包括减少罚款的数额以及责令停产停业的期限等，处罚种类的减轻包括将罚款与责令停产停业的处罚减为罚款，或者将罚款降格为警告或通报批评，即处罚数量或处罚性质上的减轻。

### 3. 环境行政处罚从轻、减轻处罚规则的现状

作为控制行政处罚权行使的“根本大法”，《行政处罚法》第 30 条和 32 条分别规定了六项应当从轻处罚或减轻处罚的情形。<sup>2</sup>具体到环境行政处罚领域，为了指导生态环境部门进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权，生态环境部以及大部分省市生态环境部门都制定了“环境行政处罚裁量基准”作为环保人员执法的直接依据。环境行政处罚裁量基准是我国实践中广泛运用的一种行政自制手段，它通过设置规则来控制执法者的裁量权，同时也保留了执法者根据个案实际情况追求实质正义的空间<sup>[3]</sup>。在生态环境行政处罚领域，地方生态环境部门为了执法需要制定了适用于本地的环境行政处罚裁量规则，其中基本都有从轻或减轻处罚规范。规范大致由两个要素构成，一是情节要件，即何种情形下可以适用从轻、减轻处罚，二是裁量适用方式，即生态环境部门选择采取“应当从轻处罚”还是“应当减轻处罚”，以及裁量的幅度(一般由裁量基准规定)。较之于《行政处罚法》，地方环境行政处罚裁量规则中关于从轻、减轻处罚的规定呈以下特点。

#### 3.1. 情节要件和裁量适用方式完全一致

多个省市制定的裁量规则简单复制《行政处罚法》规定的从轻、减轻处罚规范，不管是情节要件还是裁量适用方式都完全相同，如湖北省、贵州省、广东省、湖南省、吉林省、云南省、西藏自治区、宁夏自治区。<sup>3</sup>

#### 3.2. 择一改变情节要件和裁量适用方式

部分生态环境部门制定的从轻、减轻处罚规则在情节要件上与《行政处罚法》的规定保持一致，但是裁量适用方式有所改变。如黑龙江省和山西省，其规定的情节要件与《行政处罚法》的一样，但是在裁量适用方式上则排除了减轻处罚的适用，将《行政处罚法》第 30 条和第 32 条的“应当依法从轻或者减轻处罚”直接规定为“应当从轻处罚”。这样的规定意味着一旦符合要件情节之一，发生的法律后果就只能是“应当从轻处罚”。

相反，部分生态环境部门制定的从轻、减轻处罚规则在裁量适用方式上与《行政处罚法》相同，即规定“应当从轻或减轻处罚”，但是在情节要件上有所不同，主要情形是，相对于《行政处罚法》规定的情节要件而言有所增加或限缩。例如四川省、山东省、陕西省、北京市在《行政处罚法》规定的情节要件的基础上增加了一项情节要件，即“违法行为人积极履行生态损害赔偿责任”。新疆维吾尔自治区、河南省、甘肃省、海南省、福建省、河北省的从轻、减轻处罚规则中也有类似的增加或限缩《行政处罚法》规定的情节要件的情形。

<sup>2</sup> 即“已满十四周岁不满十八周岁的未成年人违法的”、“主动消除或者减轻违法行为危害后果的”、“受他人胁迫或者诱骗实施违法行为的”、“主动供述行政机关尚未掌握的违法行为的”、“配合行政机关查处违法行为有立功表现的”，还有一项兜底条款，即“法律、法规、规章规定其他应当从轻或者减轻行政处罚的。”

<sup>3</sup> 由于云南省、西藏自治区、宁夏自治区的裁量基准制定时间在《行政处罚法》修订之前，因此三个省份从轻、减轻处罚规则与 2017 年修改的《行政处罚法》一致。

### 3.3. 同时改变情节要件和裁量适用方式

部分生态环境部门制定的从轻、减轻处罚规则在裁量适用方式和情节要件两个方面都与《行政处罚法》不同。<sup>4</sup>主要表现为：第一，裁量适用方式规定为“应当从轻处罚”，情节要件有所增加。如浙江省、江苏省、青海省、安徽省、上海市的规定完全相同，都增加了一项情节要件，即“生态环境违法行为轻微”。第二，裁量适用方式规定为“应当从轻处罚”，情节要件有增有减。如重庆市裁量基准限缩了三项情节，增加了五项情节，增加的五项情节包括“无污染物排放、排放污染物未超过排污许可证规定或者排放污染物未超过规定排放标准的；主动中止环境违法行为，危害后果轻微的；主动报告并如实陈述违法行为的；建设项目属于民生公益类的；涉案财物或者违法所得较少的。”第三，裁量适用方式规定为“应当减轻处罚”，情节要件有所限缩。如《辽宁省生态环境行政处罚裁量若干规定(试行)》规定的减轻处罚的情节要件为“违法情节较轻 + 及时改正 + 主动消除或减轻环境危害后果”，并且还分别具体规定了“违法行为较轻”和“及时改正或消除后果”的情形。

### 3.4. 新增裁量适用方式，即“可以从轻或减轻处罚”

有的生态环境部门在规定了“应当从轻或减轻处罚”规则的同时，还规定了可以从轻或减轻处罚规则。如《江西省生态环境厅适用环境行政处罚自由裁量权工作规定(试行)》规定的“应当从轻或减轻处罚”情节要件重复《行政处罚法》(2017 修订)的规定，可以从轻或减轻处罚情节要件有三项，核心要义为违法行为轻微或违法后果轻微。《嘉兴市生态环境从重、从轻与减轻行政处罚的实施意见(试行)》也规定了“可以减轻处罚”的要件情节，但是部分要件情节是《行政处罚法》所规定的法定从轻或减轻处罚情节(即已满十四周岁不满十八周岁的未成年人有生态环境违法行为、主动供述生态环境部门尚未掌握的环境违法行为和受他人胁迫或者诱骗实施生态环境违法行为)。

## 4. 环境行政处罚从轻、减轻处罚规则的问题

全国绝大多数省市均已经制定环境行政处罚裁量基准，可以看出，裁量基准已经全面融入了我国生态环境执法领域，实现了从“试行”到“转正”，环境行政处罚权的执行也从粗放模式转向了精细化模式。但各省市生态环境部门制定的从轻或减轻处罚规则也存在诸多问题。

### 4.1. 混淆了从轻处罚和减轻处罚的概念

部分裁量基准混淆了法律意义上的从轻处罚和减轻处罚。例如，海南省生态环境行政处罚裁量基准第六条规定，“从轻、减轻后的处罚金额均不得超过法定处罚金额下限。”<sup>5</sup>河南省生态环境行政处罚裁量基准则表述为：“减轻处罚后的罚款金额以最低的法定罚款金额为限。”<sup>6</sup>乌鲁木齐市生态环境局在减轻行政处罚的实施办法中规定，“对符合减轻处罚情形的，可以在裁量公式计算结果的基础上下浮 30%，但不得超过法定最低处罚额。”<sup>7</sup>这些表述可以总结为，减轻处罚要以法定最低处罚额度为限。而这样的规定完全与减轻处罚的概念相悖，从而误导基层执法人员，影响执法的公正性，破坏政府的公信力。

### 4.2. 限缩了《行政处罚法》规定的裁量适用方式

大部分省市出台的裁量基准只规定了“应当从轻处罚”情形，但是这些从轻处罚情形与《行政处

<sup>4</sup>本段落所讨论的情节要件的增减均是在《行政处罚法》所规定的情节要件的基础上的，其中，裁量基准制定时间在行政处罚法修订之前，则是相较于 2017 年修订的《行政处罚法》所制定的从轻、减轻处罚规范情节要件，裁量基准制定时间在行政处罚法修订之后，则是相较于 2021 年修订的《行政处罚法》所制定的从轻、减轻处罚规范情节要件。

<sup>5</sup>《海南省生态环境行政处罚裁量基准规定》(琼环规字[2021]1 号)第六条。

<sup>6</sup>《河南省生态环境行政处罚裁量基准适用规则(修订)》(豫环文[2020]177 号)第九条。

<sup>7</sup>《乌鲁木齐市生态环境局疫情期间免除和减轻行政处罚的实施办法》(乌环发[2020]4 号)第五条。

罚法》上规定的“应当从轻或减轻处罚”的情形完全或大部分一致。也就是说,根据《行政处罚法》的规定,生态环境执法部门在遇到这些法定情形时,有两种选择,从轻处罚或者减轻处罚。但这些裁量基准的规定却削减了执法部门的选择权,即生态环境执法部门遇到这些情形时,只能从轻处罚。这就使得减轻处罚的适用“脱逸”于从轻处罚和减轻处罚的选择适用,排除了“应当予以减轻行政处罚”适用的可能性。有学者认为,将“应当从轻或者减轻处罚”限缩为“应当减轻处罚”的这种裁量适用规定方式符合裁量理论中行政自主性原则,是行政机关对《行政处罚法》授予的裁量权限予以自我约束,大大提高了适用规范的明确性,有助于提高基层执法者法律适用的准确性和针对性<sup>[4]</sup>。这样的规定存在三种风险,一是与上位法的规定不符,可能违反了规范性文件不得与上位法相冲突的原则,从而产生合法性危机;二是可能会造成生态环境执法部门规避减轻处罚,执法结果不符合过罚相当原则,造成个案不公。

### 4.3. 重复《行政处罚法》的规定,缺乏实际指导性

大部分从轻或减轻处罚规则重复《行政处罚法》的规定,规定得太过抽象,缺乏具体化的从轻、减轻处罚事实情节。而作为需要直接参照适用的环境行政处罚裁量基准,有必要对《行政处罚法》的规定进行细化,以便于环境行政执法部门实施从轻或减轻处罚。也就是说,若生态环境部门制定的裁量规范仅仅是重复上位法的一般条款,那么实际上就丧失了其制定裁量规范的意义。但是反观各省市生态环境部门制定的从轻、减轻处罚规则,大多数都是直接照搬了《行政处罚法》的规定。缺乏具体化的从轻、减轻处罚规则,会在很大程度上影响生态环境执法者执法,尤其是在面对大量复杂案件而决定是否减轻处罚时,他们要么挣扎在“求安稳”和“越雷池”之间,要么产生腐败和滥权。

### 4.4. 突破了《行政处罚法》的规定,超越“立法”权限

多个生态环境部门扩充了“应当从轻或减轻处罚”的情节要件。其中,一部分增加的事实情节是对《行政处罚法》所规定情节的细化和具体化,如“积极改正违法行为”、“因突发原因实施违法行为后及时报告并改正”等,还有一部分事实情节则增加了法律既有构成情节要件,如“违法行为人积极履行生态损害赔偿责任”<sup>8</sup>、“环境保护信用评价为环保诚信单位、环保良好单位”、“建设项目属于民生公益类”、“涉案财物或者违法所得较少”。根据《行政处罚法》第32条第一款第(五)项“法律、法规、规章规定其他应当从轻或者减轻行政处罚”的规定,生态环境部门制定的裁量基准不属于“法律、法规和规章”,没有增加或改变法律的权力,即使其所增加的情节要件极具现实性和必要性。因此,这些从轻或减轻处罚规则也因为在形式上违反了上位法而陷入合法性危机。

## 5. 环境行政处罚从轻、减轻处罚规则的规范路径

通过上述内容我们可以发现,由于《行政处罚法》关于从轻、减轻处罚的规定过于宏观、抽象,只能起一般的指引作用,而生态环境行政处罚领域的《环境保护法》《指导意见》也没有对从轻、减轻处罚规则的适用进一步作明确规定,加之地方环保部门迫切的执法需要,使得规定地方环境行政处罚裁量基准的规范性文件如雨后春笋般涌现。但由于立法人员法律素养、立法技术等各方面的原因,这些规范性文件关于从轻、减轻处罚的规定存在诸多问题。为响应地方环保部门迫切的执法需要,规范环保执法人行政处罚权的行使,合理适用从轻、减轻规则,平衡打击环境违法行为和保护当事人合法权益之价值,笔者认为可从以下两个方面实现地方环境行政处罚中从轻、减轻处罚规则的法治化。

<sup>8</sup>该情节的依据为《生态环境损害赔偿管理规定》第十一条的规定,即“赔偿义务人积极履行生态环境损害赔偿责任的,相关行政机关和司法机关,依法将其作为从轻、减轻或者免于处理的情节。”但是《生态环境损害赔偿管理规定》为规范性文件,同样不具备《行政处罚法》第32条第一款第五项所规定的形式要件(即“法律、法规或规章”)。

### 5.1. 提高“立法”质量，加强规范性文件的备案审查力度

首先，通过分析各个省市制定的环境行政处罚裁量基准，我们可以发现存在诸多明显的问题，如混淆从轻处罚和减轻处罚，超越“立法”权限，违反上位法规定等。可见，地方政府“立法”人员的法律素养和“立法”水平有待提高。只有提高地方环境行政处罚裁量基准的制定质量，才能在现有的法律框架内更好地指导地方环保执法工作，充分发挥好规范性文件辅助施行上位法的积极作用。其次，加强规范性文件的备案审查力度，不能让规范性文件备案审查制度流于形式，以维护法制的同一与尊严<sup>[5]</sup>。倘若严格贯彻落实规范性文件的备案审查机制，多个环境行政处罚裁量基准中明显违反上位法的从轻、减轻处罚的规定，也不至于走到生效实施这一步。

### 5.2. 多省市联合共同制定裁量基准

对于相同或类似的环保问题，多省市联合制定相同的行政处罚裁量基准不仅能够提高“立法”质量，也有助于多省市间联合开展环保执法工作<sup>[6]</sup>。当前，大多省市关于生态环境行政处罚从轻、减轻处罚的规定要么简单重复上位法的规定，要么超越上位法的规定增加或改变从轻或减轻处罚情节要件，要么对相同问题做出不同甚至相反的规定，由此引发了诸多法律风险，如同案不同罚。而多省市联合“立法”不仅能够广集民智，吸收不同意见，尽可能地挖掘出法律体系中从轻或减轻处罚规范的精神，对上位法所规定的事实情节予以具体化和明确化，从而提高“立法”质量，还能消抵不同省市间环保执法工作间的法律隔阂，有利于省市间环保执法工作的联合开展。

## 6. 结语

地方环境行政处罚裁量基准实质上是基于环保部门执法需要而诞生的产物，其关于从轻、减轻处罚的规定不仅能够规范环境行政处罚权的行使，也能满足地方政府特殊的环保执法需求。但是，各省市基于地方特色而制定的环境行政处罚裁量基准普遍存在诸多问题。为明确环境行政处罚从轻、减轻处罚规则的适用条件，增强地方环境行政处罚裁量基准制定的规范性、合法性和科学性，亟需提高地方政府“立法”人员的法律素养和“立法”水平，加强规范性文件的备案审查力度。此外，对于多个省市间普遍存在的相同或类似的环保问题，多省市联合制定相同的行政处罚裁量基准大有裨益。从根本上来讲，生态环境领域缺乏全国统一的、具体的、明确的“处罚裁量法”是地方环境行政处罚裁量基准涌现的法律前提，全国普遍存在的环保执法需要又给地方环境行政处罚裁量基准的诞生提供了现实需求。由此，《环境保护法》新增相应的裁量条款或许才是解决上述问题的治本之策。

## 参考文献

- [1] 夏晋. 论减轻处罚中行政裁量权的运用——以方林富炒货店“最”字案为例[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2021, 23(S1): 83-88.
- [2] 谭冰霖. 论行政法上的减轻处罚裁量基准[J]. 法学评论, 2016, 34(5): 178-190.
- [3] 朱晓勤, 李天相. “原则之治”下环境行政处罚裁量基准适用规则的优化[J]. 吉林大学社会科学学报, 2020, 60(2): 35-46+219.
- [4] 曾文远. 食品行政处罚中减轻处罚规范的适用[J]. 财经法学, 2019(2): 107-128.
- [5] 邓华晖, 傅思明. 规范性文件备案审查制度研究[J]. 行政与法, 2021(11): 19-26.
- [6] 沙家辉. “共同决定 + 条例”: 跨省际河流生态环境协同治理范式研究[J]. 昆明理工大学学报(社会科学版), 2022, 22(4): 28-38.