

# 新时代环境行政处罚制度变革的反思与完善

彭中遥

**摘要:** 当前,我国环境行政处罚制度变革的实践探索大体存在生态环境领域“不予行政处罚”裁量权界限不清、行政处罚与生态环境损害赔偿等责任重复适用、环境执法权“上收”与执法力量“下沉”相冲突等问题。提炼其共性特征可知,这些问题都可归结为整体主义思维缺失导致的制度变革之间的冲突与抵牾问题。鉴于此,需依循整体系统观提升生态环境领域“不予行政处罚”的规范化水平,完善行政处罚与生态环境损害赔偿等金钱类责任的折抵规则,并实现环境保护垂直管理制度改革与综合执法改革的有机衔接,以从事理与法理双重维度确保环境行政处罚制度变革的统筹性推进。

**关键词:** 环境行政规制; 环境行政处罚; 生态文明体制改革; 整体系统观

**中图分类号:** D920.112.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2024)04-0049-12

**DOI:**10.16493/j.cnki.42-1627/c.20240621.002

## 一、引言

长期以来,我国环境法治一直面临着“监管不足、执法不力”的系统性问题,难以满足新时代生态文明建设的现实需求,亟待进行相关制度创新和环境法治转型。在我国环境执法的“工具箱”中,基于“命令-控制”的行政处罚是最常见、最主要的规制手段,不仅“代表了执法的后果,也决定了执法的效果”<sup>[1] (P70)</sup>,因而环境行政处罚制度的创新与变革成为近年来我国环境法治突破的重点。然而,作为一项关乎国家权力配置以及行政职能调整的复杂体制机制,我国环境行政处罚制度的实践探索之路却并不平坦。在有识之士的诸多指摘中,无论是对“生态环境领域‘首违不罚’制度现存问题”的质疑<sup>[2]</sup>,还是对“生态环境损害赔偿与行政处罚、刑事罚金适用序位”的疑问<sup>[3]</sup>,抑或是对“环境保护垂直管理制度改革与综合执法改革衔接路径”的困惑<sup>[4]</sup>(环境保护垂直管理制度改革,下文简称“环保垂改”),均具有较大的现实意义与反思价值,值得认真对待与深入探讨。

现有研讨的一个重要贡献,是高度重视新时代我国环境行政处罚领域的诸项制度创新与法治变革,并采取“各个击破”的思路对相关制度的概念、属性及规制路径予以分析,形成了系列学术研究成果。但当前的研究似有“单兵突进”之嫌,并未注意到环境行政处罚制度深层次的共通特征与内在机理,忽视运用整体系统观去分析和阐释国家治理体系中的多元规范及其协同互动问题。鉴于此,本文拟从当前我国环境行政处罚制度的实践变革与学理反思出发,剖析相关制度变革的深层机理和法理脉络,揭示其一般规律和普遍矛盾,并基于整体系统观提出相关制度的完善

**基金项目:** 国家社会科学基金重大项目“新时代生态文明建设目标评价考核制度优化研究”(22&ZD138)

**作者简介:** 彭中遥,湖南大学法学院, pzywhufxy@163.com (湖南长沙 410082)

之策,以期推进我国环境行政处罚制度变革的稳步、有序展开。

## 二、新时代环境行政处罚制度变革的实践检视与学理反思

在我国环境行政规制活动中,环境危害行为人的主要追责方式为环境行政处罚<sup>[5] (P179)</sup>。从学理上辨析,环境行政处罚的诸项制度类型均具有相应的规制功效<sup>①</sup>,大体可将其归纳为教育环境危害行为人、追究环境法律责任、实现环境执法权力合理配置等三大维度<sup>[6] (P66)</sup>。基于此,本文将当前我国环境行政处罚制度变革的实践样态归纳为:生态环境领域“不予行政处罚”的制度创设、环境行政罚款与生态环境损害赔偿等“金钱罚”的并行适用、环保垂改与综合执法改革的有机衔接等三个方面。必须承认,上述三大领域均为当前我国环境行政处罚制度变革的重要组成部分,分别有着各自的改革目标和制度逻辑,并在环境法治实践中发挥了相应规制功效。然而,从全面推进生态文明体制改革的整体视角观之,上述制度变革仍然存在较大的内在矛盾与规范缺失,故有必要在实践检视的基础上对其进行更深层次的学理反思。

### (一) 生态环境领域“不予行政处罚”裁量权界限的反思

我国《行政处罚法》(2021年修订)第33条第1款明确规定了“不予行政处罚”的两种规则设计及适用情形<sup>②</sup>,学理上分别将其归纳为“轻微不罚”与“首违不罚”<sup>[2]</sup>。其实,“不予行政处罚”的学理论争与制度探索并非“空穴来风”。早在21世纪初,“不予处罚”的执法现象就广泛存在于工商、城管等领域。因此可以说,我国2021年修订的《行政处罚法》有关“轻微不罚”“首违不罚”之规定,乃是由实践推动的向上演绎之立法。相较于工商、城管等领域,生态环境领域“不予行政处罚”的制度探索相对较晚,其最初是借由中央生态环境部印发的政策文件加以推动<sup>③</sup>。此后,在有关政策文本的指引下,全国各地生态环境领域“轻微不罚”“首违不罚”清单及目录如雨后春笋般涌现。

当前,我国绝大多数省份已在相关行政规范性文件中明确规定了“不予行政处罚”的制度设计与事项清单。上述规定主要散见于各地《生态环境领域不予行政处罚事项清单》《生态环境违法行为免罚事项清单》等文件,具体涵盖环境影响评价与“三同时”制度、固体废物管理与环境信息公开等领域。2023年4月生态环境部审议通过的《生态环境行政处罚办法》在第42条第1款明确规定了“轻微不罚”“首违不罚”的制度设计<sup>④</sup>,借此赋予生态环境领域“不予行政处罚”以合法性与正当性。由此可见,作为一种自下而上的内生型产物,生态环境领域“不予行政处罚”制度已获得中央层面有关立法之肯认,并在我国环境法治实践中得以推广、适用。

依照《生态环境行政处罚办法》第42条第1款的规定,我国生态环境领域“轻微不罚”与“首违不罚”在构成要件与裁量权限方面存在一定差异。具体而言,对于“轻微不罚”的情形,生

① 依照《生态环境行政处罚办法》第8条规定,我国环境行政处罚的种类主要包括警告、通报批评,罚款、没收违法所得、没收非法财物,以及暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件、一定时期内不得申请行政许可等七大类。

② 我国《行政处罚法》(2021年修订)第33条第1款规定:“违法行为轻微并及时改正,没有造成危害后果的,不予行政处罚。初次违法且危害后果轻微并及时改正的,可以不予行政处罚。”

③ 参见2019年生态环境部印发的《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》以及2021年生态环境部颁行的《关于优化生态环境保护执法方式提高执法效能的指导意见》的相关规定。虽然上述两部行政规范性文件并未直接提及“不予行政处罚”制度,但客观上为各地生态环境领域“轻微不罚”“首违不罚”清单、目录的出台提供了政策支撑与理论指导。

④ 《生态环境行政处罚办法》第42条第1款规定:“违法行为轻微并及时改正,没有造成生态环境危害后果的,不予行政处罚。初次违法且生态环境危害后果轻微并及时改正的,可以不予行政处罚。”

生态环境部门在“罚与不罚”之间没有裁量空间；针对“首违不罚”的情形，生态环境部门在“罚与不罚”之间具有酌定裁量权限，即可根据实际情形决定是否对“首违”行为“不予处罚”。照此分析，生态环境领域“首违不罚”乃属行政机关自由裁量之事项。虽然行政裁量与裁量基准之间存在一定张力，但可通过清单及目录等形式对其加以羁束，进而实现裁量规范的具体化、实操化。然而，从法治统一性视角对有关规范性文件进行审视不难发现，各地对于生态环境领域“不予行政处罚”的理解与适用存在较大偏差，至少有如下值得反思之处。

其一，各地免罚清单中对于“首违不罚”基本意涵及规范构造的认定存在较大差异。为直观呈现这一问题，此处以四个典型省份有关规范性文件文本为例<sup>①</sup>，对大气污染防治领域适用“首违不罚”规范构造的差异性加以说明。检视相关规范文本不难发现，当前各地对于“首违不罚”规范构造中的“首次违法”“及时改正”以及“行为人主观过错”等方面的规定存在一定出入。具体而言：（1）就“首次违法”之意涵及认定而言，海南使用的是“首次发现”一词，强调的是环境违法行为被行政主体“发现的首次”；而北京、广东、吉林则使用的是“初次违法”“首次违法”之表述，侧重于违法行为“发生的首次”。（2）就“及时改正”之期限而言，针对超标排放大气污染物的行为，吉林规定在发现超标的24小时内应完成整改并达标排放，北京则规定自确认为人违法后的10个工作日内应予改正，广东、海南两省仅泛泛规定在责令改正期限内完成整改。（3）就“行为人主观过错”而言，吉林将环境危害行为人的主观方面限定为“非主观故意且无弄虚作假行为”；对此事项，北京、广东、海南却未做任何限制与规定。综上可见，各省清单及目录对于生态环境领域“首违不罚”的规定存在较大差异，由此导致各地生态环境部门的执法活动极易陷入迷思与混沌，有损个案正义与执法权威。故此，有必要统筹设计“首违不罚”的适用情形及作用边界，以提升环境行政规制活动的规范化水准。

其二，各地免罚清单中普遍存在将“轻微不罚”和“首违不罚”的构成要件及适用情形予以混淆的情况。例如，《吉林省生态环境领域不予行政处罚事项清单》明文提及，处置固体废物的单位未依法及时公开固废防治信息的，两年内初次违法，自发现之日起3个工作日完成整改，且未造成环境污染后果的，可以不予行政处罚。又如，《湖南省生态环境违法行为免罚事项清单（第一批）》明确规定，建设单位未依法备案环境影响登记表，初次违法、及时改正，未造成环境污染后果，可以不予行政处罚。细加分析即可发现，前述两项规定均是“未造成环境污染后果”视为“首违不罚”的构成要件，这无疑是对我国《生态环境行政处罚办法》第42条第1款第二句中“生态环境危害后果轻微”情形之变动与改造。此举实则混同了“轻微不罚”与“首违不罚”的构成要件，变相提高了“首违不罚”的适用门槛，大大缩减了生态环境领域“首违不罚”的适用空间及运用频次，有悖于该项制度的创设初衷及作用边界。

## （二）环境行政处罚与生态环境损害赔偿等责任的重复适用

为破解“企业污染、政府买单”的僵局，我国于2015年开始在贵州、吉林等地进行生态环境损害赔偿制度改革试点工作。经过为期两年的试点实践，2017年中办、国办印发了《生态环境损害赔偿制度改革方案》，明确规定了生态环境损害赔偿的适用范围、索赔主体、赔偿磋商及索赔诉讼等框架性内容，正式在全国范围内全面推行生态环境损害赔偿制度，为生态损害救济、环境公益维护提供了一种有别于传统环境行政规制的新型路径。依照生态环境部有关负责人的解读，我国创设生态环境损害赔偿制度的初衷，即在于解决生态环境损害利益代表人与索赔主体缺失之间

<sup>①</sup> 参见《北京市生态环境领域不予行政处罚事项清单》《广东省生态环境不予行政处罚的轻微违法行为目录》《海南省生态环境轻微违法行为免罚清单》《吉林省生态环境领域不予行政处罚事项清单》中针对“超过大气污染物排放标准，排放大气污染物”事项的有关规定。

题,其实质是借助“自然资源国家所有权”的权源基础与“民事诉讼”的索赔方式来追究行为人的生态修复和损害赔偿义务<sup>[7]</sup>。但是,此种解释路径隐含着不可忽视的理论缺陷,会给我国环境法治的逻辑自洽性以及生态环境损害救济机制的体系化带来极大破坏。

应当认识到,生态环境乃是典型的公共物品,生态环境损害本质上是对环境公共利益的破坏,因而生态环境损害救济从根本上来说是一个公法问题,只不过涉及对部分私法概念及规范手段之运用。诚如冯·巴尔所言:“生态损害实质上涉及的是公法问题,只不过在这类公法中保留了一些私法概念。”<sup>[8]</sup>(P79)依此理解,我国生态环境损害赔偿制度更宜定位为一种“公法性质、私法操作”的法律机制<sup>[9]</sup>。循此为进,政府提起生态环境损害赔偿的权力(利)来源并非基于自然资源国家所有权,而是基于公法上的国家环境保护义务,因而可将生态环境损害赔偿机制视为政府在特殊情形下履行国家环境保护义务的新途径、新方式<sup>[10]</sup>。就此意义而言,尽管生态环境损害赔偿责任是借助民事索赔机制(赔偿磋商、索赔诉讼)之“外衣”加以实现,但其本质仍是一种具有公共性、社会性、强制性特质的公法责任。

除生态环境损害赔偿义务外,在我国现行法律框架下,还有行政罚款、刑事罚金等金钱类责任亦可实现威慑环境危害行为人、维护环境公益之目标<sup>[3]</sup>。从理论上分析,新型的生态环境损害赔偿义务与既有的环境行政罚款、环境刑事罚金等责任之间存在制度功能上的重叠与法律要件上的同构,形成了体系构造上的“叠床架屋”<sup>[11]</sup>。而当前我国缺乏对于上述三种金钱类环境责任的统筹性安排,这导致环境危害行为人极易产生“总和责任过度”之境况。从学理上辨析,某一造成严重生态损害后果的行为,既可能具有民事侵权性,又可能兼具行政乃至刑事违法性。这意味着,在某一环境案件中,可能出现行为人既需承担生态修复、损害赔偿义务,亦需承担行政罚款、刑事罚金责任之情形。“重庆市政府诉藏金阁公司生态环境损害赔偿案”就是此种情形之典型案例<sup>①</sup>。在该案中,污染企业不仅承担了生态修复费用1441.6776万元,而且承担了行政罚款580.72万元、刑事罚金8万元。很显然,在该案中,行政罚款、刑事罚金、生态修复等责任存在叠加适用之嫌,故在法律规范层面理应对不同金钱类环境责任的适用顺位及折抵规则进行明确设计。

然而,目前我国中央层面却并未对此问题予以明确回应。法律文本上的阙如,导致实务操作极易陷入迷途。倘若仅将多种金钱类环境责任(生态环境损害赔偿、行政罚款、刑事罚金等)简单叠加适用,则会引发如下两方面问题:一是对国家和社会而言,要分别动用多种追责机制来应对同一环境问题,难免造成公共资源、社会资源的严重浪费,不符合便捷、高效的管理理念;二是对环境危害行为人而言,其可能因为同一行为而被重复追责<sup>[12]</sup>,这也有悖于过罚相当原则、比例原则的基本要求<sup>[13]</sup>。综上,在环境行政罚款、环境刑事罚金与生态环境损害赔偿义务并行适用的实践背景下,我国亟须从整体系统观出发妥帖处理多种金钱类环境责任之间的适用关系,努力实现保障私权与维护公益之间的平衡。

### (三) 环境执法权“上收”与环境执法力量“下沉”的矛盾

为破解地方保护主义难题、提升环境执法的规制功效,中办、国办于2016年印发了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》(下文简称《环保垂改意见》)。依照《环保垂改意见》的有关规定,县级生态环境部门被调整为市级生态环境部门的派出机构(环保分局),不再具有独立的环境执法权,其执法活动需经上级生态环境部门授权。在绿色转型的发展阶段,将基层环境执法权一定程度“上收”至上级部门总体是有利的,但需密切关注与合理配置各级政府部门的权能。实证分析表明,在纵向互动维度上,基层政府有着强烈的赋权诉求,需要明确其行政执法主体资格,以提升执法能力和执法水平<sup>[14]</sup>。从环境治理的现实需求出

① 参见(2017)01渝民初773号《民事判决书》。

发，县级生态环境部门亦需被赋予一定的行政执法权力，运用法定现场检查、行政处罚、行政强制等手段开展相关执法工作。然而，现行法律并未对作为派出机构的县级生态环境部门的授权及权限等内容作出明确规定，导致环保分局作出现场检查、行政处罚、行政强制的权能存在明显不足，甚至无法成为行政处罚决定的独立作出主体。很显然，在环保垂直管理改革背景下，出现了县级生态环境部门缺乏履职抓手、环境执法权呈现配置错位等问题<sup>[4]</sup>，这已然影响到基层环境执法工作的有效开展。

除环保垂直管理改革之外，当前我国还在同步推行生态环境领域的综合行政执法改革；此项改革的目标即在于有效减少重复执法之乱象，推动环境执法力量及执法重心向基层“下沉”。对此，2019年中办、国办印发的《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》（以下简称《综合行政执法改革指导意见》）明确规定，“推进人财物等资源向基层下沉，增强市县级执法力量，配齐配强执法队伍，强化属地执法”。2021年修订的《行政处罚法》对上述内容进行了吸纳，其第24条的规定为有关行政权力的“下沉”提供了明确法律依据。依此规定，最基层政府（乡镇政府、街道办事处）在特定情形下亦可独立作出行政处罚决定。有论者指出，以执法力量“下沉”的方式提高基层执法能力，可以有效破解过往行政执法实践中所存在的“看得见的管不着”与“管得着的看不见”的矛盾，其本质属于行政处罚权力配置与执法体制的重大创新<sup>[15]</sup>。但是，此种体制创新（行政执法力量“下沉”）与前述环保垂直管理改革（环境执法权“上收”）之间形成了一定张力与冲突，亟待予以调适和改进。在我国行政执法体制改革实践中，将执法权“下沉”至县乡基层执法机构是主流态势；与之形成鲜明反差的是，环境执法权却“上收”至省市级生态环境部门，呈现“逆流而上”的轨迹特征<sup>[16]</sup>。这不禁令人反思，缘何生态环境领域执法权配置及相关改革轨迹如此别具一格？究竟是何种原因导致了此种“逆向流动”的现象？

诚如前述，我国推行环保垂直管理改革的主要目标是破解地方保护主义，改革的核心是将基层生态环境部门的执法权“上收”，其权限只能来源于派驻、授权等形式。在现行法律框架下，我国将接受行政授权的主体限定为非行政机关性质的社会组织<sup>[17]</sup>。那么，基层（县级及以下）生态环境部门作为公权行政机关，缘何能作为授权主体行使其环保职责，进而针对相对人作出行政处罚决定？很显然，在环保垂直管理改革背景下，基层（县级及以下）生态环境部门授权资格的合法性有待进一步探讨，环境行政处罚的权力配置及行使方式亦有待进一步厘清。由此可见，环境执法权“上收”的权能配置与环境执法力量“下沉”的结构需求，在环境行政处罚领域出现了一定矛盾，其本质是一种权力重新分配上的抵牾。事实上，行政执法重心“下沉”的结构变化，必将带来组织法和行为法上的制度供给需求<sup>[18]</sup>。随着基层生态环境部门承担更多的“下沉”职责，其在环境行政处罚中的主体资格也需进一步确认。未来，唯有依循整体系统观实现环保垂改与综合执法改革的有机衔接，方可妥善化解环境执法权“上收”与执法力量“下沉”之间的矛盾。

### 三、新时代环境行政处罚制度变革问题的共性提炼与内在机理

当前，我国环境行政处罚制度变革所引发的系列问题，表面上看缺乏内在联系，但实则有其关联并呈现相应规律。对此，运用“发生学方法”可概括与归纳其共同特征<sup>①</sup>。从方法论维度来说，“发生学方法”为本研究提供了理论支撑与方法指导，借此可深入分析前述制度变革所引发问

<sup>①</sup> “发生学方法”最早兴起于自然科学研究领域，后被当代人文社科研究广泛采用，主要是将制度变革结果作为研究起点，逆向回溯其本质要素和条件，借此明确研究对象的内在规律与历史形态。相关代表性文献为张乃和：《发生学方法与历史研究》，《史学集刊》2007年第5期。

题的深层机理和法理脉络。马克思主义哲学也强调，不能孤立、静止地看待不同事物，而应从整体系统观寻找事物的本质规律。故此，基于“发生学方法”所揭示的共同特征，本文得以进一步分析当前我国环境行政处罚制度变革中所蕴含的法理内涵，并依循整体系统观揭示其深层内在机理。

### （一）环境行政处罚制度变革问题的共性提炼

运用“发生学方法”分析当前我国环境行政处罚制度变革所存在的系列问题，可将其冲突起源及冲突类型进行如下提炼和概括（如表1所示）。检视表1可知，从缘由上剖析，当前我国环境行政处罚制度变革中所呈现的系列问题可归结为，整体主义思维缺失导致的制度变革之间的冲突与抵牾，其本质属于环境治理体系中非国家法律类规范变动而形成的多元规范不协同问题（包括规范性文件相互间的冲突以及党的政策与国家法律相互间的差异）。

表1 环境行政处罚制度变革的冲突起源及冲突类型

环境行政处罚制度变革领域	冲突起源	冲突类型
生态环境领域“不予行政处罚”裁量权界限不清	《北京市生态环境领域不予行政处罚事项清单》《广东省生态环境不予行政处罚的轻微违法行为目录》《海南省生态环境轻微违法行为免罚清单》《吉林省生态环境领域不予行政处罚事项清单》等地方规范性文件有关“不予行政处罚”的规定存在较大差异	各地行政规范性文件之间的冲突
环境行政处罚与生态环境损害赔偿、环境刑事罚金的重复责任	中办、国办印发的《生态环境损害赔偿制度改革方案》与我国《行政处罚法》《刑法》有关追究环境危害行为人法律责任的规定存在重叠	党的规范性文件和国家法律之间的冲突
环境执法权“上收”与环境执法力量“下沉”的矛盾	中办、国办印发的《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》与《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》对环境执法权及执法力量的配置存在冲突	不同党内规范性文件之间的冲突

具体而言：（1）生态环境领域“不予行政处罚”裁量权界限不清问题，缘于不同省份所出台的地方行政规范性文件有关“不予行政处罚”的规定存在较大差异；（2）环境行政处罚与生态环境损害赔偿、环境刑事罚金的重复责任问题，可归结为党的规范性文件（中办、国办印发的《生态环境损害赔偿制度改革方案》）与国家法律（《行政处罚法》《刑法》）在追究环境危害行为人法律责任的规定上存在重叠；（3）环境执法权“上收”与环境执法力量“下沉”之间的矛盾，实则源于两项党内规范性文件（《环保垂改意见》《综合行政执法改革指导意见》）有关规定之冲突。

### （二）环境行政处罚制度变革问题的内在机理

对于上述现象的理解与阐释，必须以多元规范的国家治理体系为出发点。在现代国家治理体系中，多元规范类型及相应的规则体系是客观存在的社会事实<sup>[19]</sup>。国家法律、党内法规、国家政策、党的政策均是客观存在的规范类型，在各自场域扮演着重要角色。在我国现行规范体系下，不同类别规范的权威来源、作用机制及正当性基础可能存有差别，但多元规范之间的协同互动关系决定着社会要素的变迁及法治规律的演进，共同形塑出“规则之治”的整体格局<sup>[20]</sup>。这一现象在生态文明建设领域体现得尤为突出和明显。有论者基于文本考察与实证分析指出，当前我国环境治理体系由党内法规、党的政策和国家法律三类规范构成<sup>[21]</sup>。在生态文明建设领域，党的规范体系（包括党的政策、党内法规）与国家法律体系共同塑造出具有鲜明中国特色的“政党法治”体系，通过执政党“高位推动”之方式，对我国环境法治实践产生重要影响。

在全面深化生态文明体制改革的历史进程中，当前我国环境行政处罚领域所经历的制度变革属于“新老制度交替”阶段之特殊产物，其源于不同规范类型之间的冲突与“碰撞”，故理应对多元规范体系（如不同规范性文件之间、规范性文件与国家法律之间）的协调关系进行重塑。这意味着，在构建法治主导的中国社会秩序结构的过程中，多元秩序的共存共治将成为一种新常态，多元规范之间需要不断进行相互塑造和自我调整，从而展示出自发与建构的交融之态<sup>[20]</sup>。在这一交融过程中，难免存在着由于多元规范相互调整所形成的“规范缺口”与“规范冲突”，这就需要及时转变和调适传统的研究思路，将相关研究转型和聚焦至对“规范冲突”及“规范协同”的反思上来。

另外，应当认识到，当前我国环境行政处罚领域的诸项制度变革大体遵循的是“单兵突击”式的“还原主义”思维<sup>①</sup>。此种思维认为，针对任何复杂的事务和现象，均应对其进行化解与拆分，进而可对某一特定制度或个体问题得以深入解析和细致描述。受制于“还原主义”思维影响，当前学界尚未从整体系统观出发考察环境行政处罚领域诸项制度变革的统筹性安排与体系化构造问题，导致相关制度设计“只见树木、不见森林”，使得环境行政规制及环境公益维护实践陷入“盲人摸象”式之僵局。因此可以说，前文所提及的三大实践问题均可归结为，整体主义思维缺失所导致的制度变革之间的冲突与抵牾问题。

有鉴于此，我国环境行政处罚制度变革的法治实践亟须转向“整体主义”视角与方略，即从还原主义理念指导下的“问题-对策”式思路，转向整体系统观指导下的“理论构建-制度完善”式思路。正如习近平总书记所强调的那样，“要从系统工程和全局角度寻求新的治理之道，不能再是头痛医头、脚痛医脚，各管一摊、相互掣肘，而必须统筹兼顾、整体施策、多措并举，全方位、全地域、全过程开展生态文明建设”<sup>[22] (P12)</sup>。是故，未来我国环境行政处罚的规则设计与制度安排理应遵循整体主义视角和方法，以充分发挥“多元主体”“多项机制”之合力。

#### 四、新时代环境行政处罚制度完善的法治方案

依照前文分析，当前我国环境行政处罚制度变革实践所呈现出的系列问题，均可归结为整体主义思维缺失所导致的制度变革之间的冲突与抵牾问题。基于此，未来我国环境行政处罚制度变革的法治实践须转向“整体主义”视角与方略，并依循整体系统观完善相应的法治方案。

##### （一）提升生态环境领域“不予行政处罚”的规范化、制度化水平

我国生态环境领域“不予行政处罚”的制度变革，是在贯彻人本执法、实现法益衡平的时代背景下，最先由中央层面出台相关指导意见，继而由各地生态环境部门制定行政规范性文件的方式对其加以细化落实。目前，我国绝大多数省份均制定了生态环境领域“不予行政处罚”的事项清单及目录<sup>[23]</sup>。鉴于生态环境领域“不予行政处罚”（尤其是生态环境“首违不罚”）制度在我国尚处起步阶段，有关立法（《生态环境行政处罚办法》第42条）对于该项制度的法律意涵与规范构造之规定并不明确，加之各地行政规范性文件对于“不予行政处罚”的认定标准与裁量基准存在较大差异，由此导致相关实践的规制功效难言令人满意。为此，需依循整体系统观进一步提升生态环境领域“不予行政处罚”的规范化水平，具体可从如下三个方面对其予以优化。

其一，建立健全生态环境领域“不予行政处罚”有关规范性文件的备案审查机制。前文分析表明，我国生态环境领域“不予行政处罚”裁量权界限不清的问题，源于各地生态环境部门所出

<sup>①</sup> 关于“还原主义”思维表征及其局限的论述，参见张宝：《超越还原主义环境司法观》，《政法论丛》2020年第3期。

台的清单及目录存在一定出入。当前,各地清单及目录中对于“首次违法”“及时改正”“生态环境危害后果轻微”的理解与认定存在较大差异,这难免有损环境正义与执法公正。基于此,本文建议,我国应当建立以各省级人大常委会为主体的备案审查机制,对该行政区划内所出台的生态环境领域“不予行政处罚”事项清单及目录进行集中审查。审查的重点应置于清单及目录中的实质性内容,将其与《行政处罚法》《生态环境行政处罚办法》等上位法之立法目的及原则进行对比,以确保地方规定与上位法的整体要求相一致。除此之外,在备案审查过程中,还应对各地所出台的同位阶的行政规范性文件的一致性问题进行关注<sup>[24]</sup>。例如,当各地生态环境部门所出台的清单及目录对于同一内容(如“轻微不罚”“首违不罚”的规范构造)的规定存在显著差异时,相应的省级人大常委会即可进行备案审查与系统评估,并提出修订意见及协调建议,以统筹解决各地对于同一内容的具体规定存在明显冲突之问题。

其二,明晰生态环境“首违不罚”的构成要件及具体意涵。依照《生态环境行政处罚办法》第42条第1款规定,生态环境“首违不罚”须同时满足“首次违法”“及时改正”“生态环境危害后果轻微”三个构成要件。然而,检视各省出台的相关目录、清单即可发现,各地对于上述三个构成要件的认识、理解及规定存在一定出入,亟须对其构成要件及规范意涵予以进一步厘清。具体而言:(1)对于“首次违法”的认定。从学理上辨析,“首次”之意涵存在如下三种理解:一是违法行为“发生的首次”;二是行政主体“发现的首次”;三是“双重首次”,意即既是违法行为发生的首次,也是行政主体发现的首次。事实上,“首违不罚”中的“首次”宜作第三种理解,即指在追责时效内、法律认定上的“双重首次”<sup>①</sup>。(2)对于“及时改正”的认定。从实践情况看,“及时改正”存有“立即改正”(如24小时内完成整改)与“责令限期改正”(如10个工作日内完成整改)之别。事实上,“立即改正”与“责令限期改正”都体现了环境违法行为人在规定时限内及时进行整改的良好意愿,故上述两种情形均可归属于“及时改正”之范畴。(3)对于“生态环境危害后果轻微”的认定。一方面,可从违法行为发生的次数、时长以及违法排污口的总排污量等方面对“危害后果是否轻微”加以判断;另一方面,应以违法临界点等相关数据为基础,对“危害后果轻微”与“没有造成危害后果”等情形进行区分,借此打破各地免罚清单中将“首违不罚”与“轻微不罚”混淆适用之情形。

其三,明确生态环境部门作出“首违不罚”决定的裁量权限。《生态环境行政处罚办法》第42条第1款规定,对于符合“首违不罚”构成要件的违法行为,生态环境部门在“罚与不罚”之间存在一定的裁量权限。换言之,即便环境违法行为符合相关构成要件,生态环境部门仍应根据具体情节、法律效果等因素予以综合判断,进而对“首违”行为作出是否可以不予处罚的决定。此种设计实则意味着,生态环境“首违不罚”属于行政机关自由裁量之事项,故理应对其裁量权限予以明确。鉴于生态环境领域行政裁量与裁量基准之间存在一定张力,实践中往往通过不予行政处罚事项清单及目录的方式对其加以羁束,以确保裁量权限的具体化、规范化。由于各地生态状况及环境标准存在一定差异,故相关免罚清单及目录应当保持一定的弹性空间;也即是说,各地在制定相关规范性文件时宜留存一定的裁量幅度,而非将案件的处理结果及行政部门的裁量权限拘囿于某一固化的裁量范畴之内<sup>[25]</sup>。此外,为有效应对多元化、复杂化的环境违法行为,还可考虑建立一个针对免罚清单及目录的动态调整机制,各地生态环境部门可依实践之需在符合上位法规

① 其原因主要有三:(1)违法行为的发生是行政主体行使“罚”与“不罚”之权力的基础,即意味着“首违”是指首次发生的违法行为;(2)行政主体对违法行为的发现是激活其“罚”与“不罚”之权力的关键,即意味着“首违”是指行政主体发现违法行为的首次;(3)行政主体对违法行为的发现必须处于该违法行为的追责时效内,否则,其享有“罚”与“不罚”的权力失效,即意味着“首违”是指在追责时效内的首次违法。相关论述参见江国华、丁安然:《“首违不罚”的法理与适用》,《湖北社会科学》2021年第3期。

定的前提下定期对清单、目录进行调整，以明确“首违不罚”的裁量权限与适用边界。

## （二）建立健全行政处罚与生态环境损害赔偿、刑事罚金责任的折抵规则

从制度生成路径上看，我国生态环境损害赔偿制度改革最初是借助“党政联合发文”的方式予以推进<sup>①</sup>，其是中央层面通过党的规范性文件（党的政策）创设环境责任追究机制的全新尝试。在当前我国环境法治实践中，三种金钱类环境责任（行政罚款、生态环境损害赔偿、刑事罚金）存在着功能设置与体系构造上的“叠床架屋”，这就导致环境危害行为人极易出现被重复追责之情形。为此，有必要通过相应的协调机制实现党的政策（《生态环境损害赔偿制度改革方案》）与国家法律（《行政处罚法》《刑法》）的统筹安排，并明确上述三种金钱类环境责任的折抵规则。

就前述统筹协调机制而言，最为关键的环节在于明确适格的协调主体。笔者建议，宜由中央全面依法治国委员会作为协调主体，统筹解决我国在生态环境损害救济场域所存在的“重复追责”难题。其操作核心在于，如何实现相关党的政策（《生态环境损害赔偿制度改革方案》）与国家法律在环境责任的认定、转换及追究等方面的一体化构造问题。在此过程中，应当适时通过合理方式将有关折抵规则及衔接条款转化成正式立法（包括法律、行政法规及部门规章等）。在具体实施路径上，可由中央全面依法治国委员会通过讨论形成决议，进而向全国人大、国务院及相关部委提出建议等方式予以落实，最终促成有关立法的出台。

在明确了相关统筹协调机制及立法转化过程后，研讨的重点即可聚焦于如何设置三种金钱类环境责任的折抵规则问题。应当认识到，生态环境损害赔偿作为一种“公法性质、私法操作”的特殊环境责任形式，理应将其定位为公法规制不足之补充手段<sup>[26]</sup>。这意味着，倘若行政处罚、刑事罚金等公法责任足以威慑环境危害行为人、维护环境公共利益时，生态环境损害赔偿责任并无适用的必要与空间<sup>[27]</sup>。唯有当行政罚款、刑事罚金等公法类金钱责任难以有效威慑环境危害行为人、充分填补环境公共利益时，生态环境损害赔偿责任方可以“替补队员”的身份登场。据此分析，只有出现后一种情形时，才存在生态环境损害赔偿金与公法类金钱责任相折抵的问题。

就三种金钱类环境责任的折抵规则而言，应总体遵循“过罚相当”的基本原则，即行为人承担的各种金钱类环境责任之总和理应与其过错相当。基于此，当某一环境案件前置了行政执法、刑事制裁程序，其在后续的民事索赔程序（包含赔偿磋商、索赔诉讼）中承担的生态环境损害赔偿赔偿责任须严格恪守“过罚相当”原则，即不得过度惩戒、重复追责环境危害行为人。循此为进，可以通过恰当折抵规则的建立，妥帖分配行为人应当承担的各项金钱类环境责任。我国《行政处罚法》第35条第2款就针对行政罚款与刑事罚金的折抵规则进行了初步设计，采用的是轻罚在重罚中予以折抵的处理方略<sup>②</sup>。这也为环境法治实践中公法规制程序（包含行政执法、刑事制裁）与民事索赔程序（包含赔偿磋商、索赔诉讼）之间相关费用的折抵提供了基本思路。有论者认为，未来我国可尝试建立“量化→分责→抵扣”之“三步走”的金钱类环境责任折抵规则体系<sup>[28]</sup>。笔者认同这一思路，并尝试将其折抵规则进行如下细化和完善。具体如下。

（1）根据环境危害行为人的主观恶意、行为违法性以及导致的生态环境损害后果等因素，在总体上量化行为人应当承担的全部金钱类环境责任的形式与数额（将其拟定为A元）。（2）法院（或行政机关）在作出生态环境损害赔偿判决（或行政磋商决定）前，应当回溯行为人已经实际承担的行政罚款、刑事罚金等“金钱罚”的具体数额（将其拟定为B元）。（3）依照“过罚相当”原

<sup>①</sup> 即通过中办、国办联合印发的政策文件予以推进，相关文件为2015年《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》、2017年《生态环境损害赔偿制度改革方案》。

<sup>②</sup> 我国《行政处罚法》（2021年修订）第35条第2款规定：“违法行为构成犯罪，人民法院判处罚金时，行政机关已经给予当事人罚款的，应当折抵相应罚金；行政机关尚未给予当事人罚款的，不再给予罚款。”

则,结合个案实际,进行金钱类环境责任的统筹与折抵。从理论上来说,可能存在如下两种情形:一是出现 $A \leq B$ 的情形,这就说明既有“金钱罚”足以惩戒、威慑行为人,此时生态环境损害赔偿责任并无“替补登场”的必要与空间;二是出现 $A > B$ 的情形,这就说明已有“金钱罚”尚不足以有效威慑行为人和充分填补环境公益,此时生态环境损害赔偿责任就存在有限的适用空间,法院可判令(或行政机关可责令)行为人承担 $A \sim B$ 元的生态环境损害赔偿金。依此设计,即可实现行政处罚与生态环境损害赔偿、刑事罚金责任之间的妥帖折抵与优化适用。

### (三) 实现环保垂改与综合执法改革的有机衔接

我国环保垂直管理和综合行政执法两项改革,都是借助中办、国办联合印发的党内规范性文件予以推进。前者强调环境执法权“上收”,后者侧重于环境执法力量“下沉”,由此导致了环境执法权与执法力量的错位配置。从法理上考量,这一错配问题实则源于两项制度改革均采取的是“单兵突进”式的“还原主义”思维,其典型体现即是两项党内规范性文件(《环保垂改意见》《综合行政执法改革指导意见》)有关改革目标及相关举措存在一定矛盾与龃龉。为此,需依循整体系统观构建相关的统筹协调机制,实现不同党内规范性文件之间的统筹安排,进而确保环保垂改与综合执法改革的有机衔接。

基于此,我国有必要在生态环境领域建立健全针对不同党内规范性文件的备案审查机制,借此维护相关党内规范性文件的一致性与协同性,促进党的各项决策部署的统筹安排与有序推进。就前述《环保垂改意见》《综合行政执法改革指导意见》的备案审查而言,整体上应根据2019年修订的《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》予以展开,具体可从审查主体(第5—7条)、报备与处理(第8—22条)、保障与监督(第23—25条)等方面加以落实。在明确了“顶层设计”层面的统筹协调机制后,上述两项改革有机衔接的关键即转换为,如何填补县级生态环境部门的行政执法权“真空”以及充实基层政府的环境执法力量。故此,环保垂改与综合执法改革有机衔接的具体路径,可从如下两方面予以构建和完善。

其一,通过立法授予县级环保分局部分行政执法权,以破解基层环境执法的权力“真空”。环保垂改的关键在于将县级环保分局设置为市级生态环境部门的派出机构,同时将其环境执法权统一上收至市级及以上生态环境部门。在此背景下,生态环境综合执法改革显然不能参照相关领域将执法权全然下沉至基层政府的做法。由此,在县级环保分局执法权上收后,就出现了基层政府履行环保职责缺乏抓手的问题。为解决这一问题,部分市级生态环境部门开始启用行政执法专用章,将其辖区内县级生态环境部门编号,让各县级环保分局以上级生态环境部门的名义执法并出具相关执法文书<sup>[4]</sup>。诚然,此种尝试可在一定程度上解决县级环保分局的行政执法主体资格问题,但却大大加剧了行政相对人的负担<sup>①</sup>,难以成为提高环境执法效能的长久之计。故此,本文建议,未来我国可依实践之需通过立法授予县级环保分局部分行政执法权。在综合执法改革背景下,县级环保分局的主体资格与执法权限可参照公安部门派出机构的相关做法予以规定<sup>②</sup>;也即是说,对

① 依照此种执法模式,县级环保分局乃是以市级生态环境部门的名义执法并出具各类执法文书,相关责任理应由市级生态环境部门承担。故此,在县级环保分局执法后,如行政相对人有异议申请行政复议,则需向市级生态环境部门所在地人民政府或省级生态环境部门提起;如走行政诉讼路径,则需向市级生态环境部门所在地人民法院提起,这显然加剧了行政相对人的负担。

② 一般来说,行政主管部门的派出机构并不具有行政处罚主体资格,不能成为行政复议、行政诉讼的对象。然而,实践中也有一些例外规定。如我国《治安管理处罚法》第91条规定:“治安管理处罚由县级以上人民政府公安机关决定;其中警告、五百元以下的罚款可以由公安派出所决定。”据此规定,作为县市公安部门派出机构的基层公安派出所,可直接以自身名义作出警告、五百元以下罚款等轻微行政处罚决定。倘若行政相对人对上述两项行政处罚有异议的,则可向派出所所在地人民政府提起行政复议,抑或向派出所所在地人民法院提起行政诉讼。

于生态环境领域“不予行政处罚”等违法行为轻微并及时改正、没有造成危害后果等情形，可通过授权等方式将相关环境执法权赋予县级生态环境部门，此时县级环保分局即可以自身名义开展相应执法活动。应当强调的是，根据我国《立法法》（2023年修订）第11—12条规定，各级政府及相关职能部门的产生、组织和权限等内容，须遵循法律保留原则而具备明确的法律依据（或者具备相同效力等级的规范依据）。因而，县级环保分局的执法主体资格及职权设定问题最终仍须通过相关立法途径加以解决<sup>①</sup>。

其二，通过施行县级生态环境“局队合一”体制，以强化基层政府的环境执法力量。2019年《综合行政执法改革指导意见》明文规定：“县级生态环境分局一般实行‘局队合一’体制，地方可根据实际情况探索具体落实形式，压实县级生态环境分局履行行政执法职责和加强执法队伍建设的责任。”从我国环境法治实践情况看，“局队合一”体制中的“局”乃指生态环境部门，“队”则是具体从事行政处罚、行政命令、行政强制的环境执法机构。在传统行政执法模式下，“队”乃属“局”的下设机构，接受“局”的统一领导和管理。而在生态环境综合执法改革之后，“局队合一”实则成为一种新常态，二者对外统一以生态环境部门的名义进行执法<sup>[29]</sup>。在各县级生态环境分局普遍施行“局队合一”的执法体制后，未来的一个发展趋向是，县级生态环境部门需强化行政执法效能，着力解决基层环境执法的效率问题，并将人员编制向重要执法岗位倾斜<sup>[30]</sup>。同时，应努力推动人财物等执法资源向基层下沉，增强基层政府的环境执法力量，为乡镇（街道）政府环保职责的落实提供机制保障。

## 五、结 语

在新时代生态文明建设的过程中，我国环境执法与监管面临着转型发展的迫切需求，环境行政处罚领域的诸项制度创新与法治变革即是典型例证。本文的分析表明，当前我国环境行政处罚制度变革所呈现的问题，可归结为由于整体主义思维缺失导致的制度之间的冲突与抵牾问题，其本质属于环境治理体系中非国家法律类规范之变动而形成的多元规范不协同问题。为有效因应这一问题，我国可借生态环境法典编纂之东风，在法典总则部分针对性地规定相关协调及衔接条款<sup>[31]</sup>，确立环境治理体系中多元规范协同互动的基本思路与具体规则，为我国环境行政处罚制度变革乃至生态文明体制改革争议问题的统筹解决提供整体法治方案。

## 参 考 文 献

- [1] [美]詹姆斯·萨尔兹曼,巴顿·汤普森.美国环境法[M].徐卓然,胡慕云,译.北京:北京大学出版社,2016.
- [2] 江国华,丁安然.“首违不罚”的法理与适用[J].湖北社会科学,2021(3).
- [3] 余耀军,汪露依.金钱类环境责任的司法样态及序位重构[J].南京工业大学学报(社会科学版),2022(4).
- [4] 张敏纯,邓顺萍.环保垂改与综合执法改革的衔接困局及其消解[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2022(9).
- [5] 竺效.中国环境法学[M].北京:中国人民大学出版社,2023.
- [6] 竺效.环境行政执法实案释法[M].北京:中国人民大学出版社,2022.
- [7] 王金南.关于《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》的解读[N].中国环境报,2015-12-04(2).
- [8] [德]冯·巴尔.欧洲比较侵权行为法(下卷)[M].张新宝,译.北京:中国法制出版社,2010.
- [9] 张宝.生态环境损害政府索赔制度的性质与定位[J].现代法学,2020(2).
- [10] 陈海嵩.生态环境损害赔偿制度的反思与重构[J].东方法学,2018(6).

① 如全国人大常委会可通过发布立法解释抑或修改《环境保护法》《行政处罚法》等途径对此问题加以解决。

- [11]彭中遥.论惩罚性赔偿在生态环境损害救济场域中的适用[J].内蒙古社会科学,2024(2).
- [12]龚学德.论公法制裁后环境民事公益诉讼中的重复责任[J].行政法学研究,2019(5).
- [13]赵鹏.惩罚性赔偿的行政法反思[J].法学研究,2019(1).
- [14]吕普生,吕忠.中国基层执法中的相机选择:从策略赋权到话语使用[J].中国行政管理,2020(2).
- [15]章志远.新《行政处罚法》实施对行政审判的影响与应对[J].行政法学研究,2022(4).
- [16]龚宏龄,吕普生.环境执法权为何“逆流而上”[J].中国行政管理,2021(10).
- [17]陈明辉.行政执法权下放的地方实践及其法治优化[J].行政法学研究,2023(3).
- [18]叶必丰.执法权下沉到底的法律回应[J].法学评论,2021(3).
- [19]刘作翔.当代中国的规范体系:理论与制度结构[J].中国社会科学,2019(7).
- [20]彭小龙.规范多元的法治协同:基于构成性视角的观察[J].中国法学,2021(5).
- [21]陈海嵩.生态环境政党法治的生成及其规范化[J].法学,2019(5).
- [22]习近平.论坚持人与自然和谐共生[M].北京:中央文献出版社,2022.
- [23]杨雾晨,曹晓凡,张健.生态环境领域不予行政处罚制度的实践及建议[J].环境保护,2023(4).
- [24]牛振宇.地方立法创新空间探析:以“不抵触”原则的解读为视角[J].地方立法研究,2017(6).
- [25]江国华,王孜航.论“首违不罚”裁量基准的优化构造[J].长江论坛,2022(3).
- [26]彭中遥.海洋生态环境损害政府索赔的挑战与因应[J].暨南学报(哲学社会科学版),2024(4).
- [27]赵鹏.生态环境损害赔偿的行政法分析[J].政治与法律,2023(10).
- [28]吴卫星,何钰琳.论惩罚性赔偿在生态环境损害赔偿诉讼中的审慎适用[J].南京社会科学,2021(9).
- [29]李强.“局队合一”:综合行政执法改革方向和实现路径[J].中国行政管理,2019(8).
- [30]何伦凤,朱谦.生态环境部门“统一监督管理”条款的解释论展开[J].中国地质大学学报(社会科学版),2024(2).
- [31]方印,刘秀清.我国环境法典化研究:进展、争鸣和展望[J].中国地质大学学报(社会科学版),2023(3).

## Reflection and Improvement of the System Reform of Environmental Administrative Punishment in the New Era

PENG Zhong-yao

**Abstract:** The current reform of China's environmental administrative penalty system is unsatisfactory. There are generally a series of problems, such as unclear boundaries of discretion in the field of ecological environment, repeated application of responsibilities like administrative penalties and compensation for ecological environment damage, and conflicts between the “collection” of environmental law enforcement power and the “sinking” of law enforcement forces. In view of this, it is necessary to follow a holistic systems approach to enhance the standardization of “not to impose administrative penalties” in the field of ecological environment, improve the rules of offsetting administrative penalties and monetary liabilities for ecological environment damage compensation, and realize the organic connection between the reform of the vertical administrative system for environmental protection and the reform of comprehensive law enforcement, thus ensuring the integrated promotion of changes in the environmental administrative penalty system from the perspectives between logic and jurisprudence.

**Key words:** environmental administrative regulations; environmental administrative penalties; reform of the ecological civilization system; holistic system view

(责任编辑 周振新)