

评环境行政处罚决定的“缓期执行”

——比例原则的视角

程雨燕^{1 2}

(1. 广东行政学院 法学系 广东 广州 510053; 2. 武汉大学 法学院 湖北 武汉 430072)

摘 要 国家环境保护部对广东电网公司违反环评及“三同时”制度的行为作出责令停止使用的行政处罚决定,同时又因涉及公共利益而予以“缓期执行”。此种基于法益相称性的考量而在行政处罚的手段与目的之间所作的合比例调整,体现了比例原则于环境行政处罚领域的适用,这一过程中公益衡酌的引入也成为比例原则拓展自身内涵的重要理念创新。

关键词 比例原则;公益衡酌;缓期执行

中图分类号 D912.6

文献标识码 A

文章编号 1671-4970(2008)03-0044-05

比例原则滥觞于 19 世纪德国警察法理论,而后被确立为宪法原则拘束行政、立法、司法等行为。在行政法领域,比例原则关注行政目的与行政手段之间的适应程度及比例关系,要求行政手段符合行政目的且侵害最小,并分别从目的取向、法律后果、价值权衡角度提出了 3 个子原则以规范这种比例关系,即行政权的行使必须有助于行政目的实现的妥当性原则;有多种措施同样能达到目的时,选择对公民侵害最小措施的必要性原则;以及采取措施所造成的损害与达成目的所实现的利益之比不得显失均衡的法益相称性原则,又称狭义的比例原则。我国法院在对具体行政行为进行司法审查时存在援用比例原则说理的先例——“应以达到行政执法目的和目标为限,尽可能使相对人的权益遭受最小的侵害”^①。这表明比例原则已经潜移默化地融入我国的行政法领域,尤其是行政处罚这样的干预性行政行为的实践中。与此同时,比例原则也在实践中不断丰富完善,例如下文的案例,不仅与比例原则的运用相涉,还揭示出将比例原则运用于专业性较强的环境行政处罚领域时存在拓展其内涵的需要。

一、案例引发的问题

2008 年 5 月,国家环境保护部对广东电网公司相继作出环法[2008]11 号、环法[2008]12 号、环法[2008]13 号行政处罚决定书。事由分别为:广东电

网公司所属的 500 kV 湛江奥里油电厂至港城变电站线路工程配套环保设施未经环保部门验收,主体工程即擅自投入使用;茂名 500 kV 变电站扩建工程、港城至茂名 500 kV 双回送电线路新建工程未向环保部门依法报批环境影响报告文件即擅自开工建设,配套环境保护设施未经环保部门验收合格,主体工程即擅自投入使用。行政处罚决定同为:①责令停止使用;②罚款 10 万元。并且在责令停止使用的履行方式和期限方面皆鉴于涉及公共利益,将“责令停止使用”的处罚缓期至 2008 年 10 月 31 日执行。在此期间,广东电网公司应根据上述处罚事由分别补办环境影响评价手续,采取切实有效措施防止环境污染,并主动接受项目所在地环保部门的监督管理。如果该项目的环保设施验收合格,国家环境保护部将解除“责令停止使用”的处罚,依法允许工程投入使用。如果超过 2008 年 10 月 31 日该项目仍未通过环评批复,或未申请环保设施竣工验收,或验收不合格,则依法立即执行“责令停止使用”的处罚。

值得关注的是,国家环境保护部在这 3 份行政处罚决定书中都作出了鉴于“涉及公共利益”而“缓期执行”责令停止使用”的处罚决定。然而行政处罚决定的“缓期执行”既鲜见于非环境行政处罚的实践中^②,也无行政处罚法律、法规的明文依据。那么“缓期执行”究竟是一种合目的性的制度创新,抑或

收稿日期 2008-08-10

作者简介 程雨燕(1978—),女,安徽桐城人,讲师,博士研究生,从事环境行政法研究。

① 最高人民法院行政判决书(1999)行终字第 20 号[OB/OL].<http://www.court.gov.cn/study/political/200303050081.htm>. [2008-07-06].

是法工具主义之恶果呢？

二、“缓期执行”评述

本案例中的“缓期执行”不同于《中华人民共和国行政处罚法》第五十二条的规定。一是缓期的原因不同,分别为“公共利益”和“经济困难”;二是针对的罚种不同,分别为“责令停止使用”和“罚款”;三是后果不同,本案例中如果相对人在缓期阶段达到法定要求则可以解除处罚,而该条的规定是“暂缓或者分期缴纳罚款”,不会免缴。也不同于《中华人民共和国行政复议法》第二十一条及《中华人民共和国行政诉讼法》第四十四条中所规定的行政复议及行政诉讼期间可以停止执行的特殊情形,因其不以相对人是否行使行政救济权利为前提。更不同于刑法理论中的“缓刑”或“死刑缓期执行”,语言表达虽有类似,但在适用主体、适用前提、适用领域、考验期限、法律后果等方面皆存在本质上的差异。

笔者认为本案例中的“缓期执行”诚为比例原则于环境行政处罚实践中的运用和创新,以下即以比例原则的运用为视角对该环境行政处罚决定进行剖析,从而对“缓期执行”的性质作出评述。

1. 处罚的目的

本案是由国家环保部对广东电网公司3起不符合环评及“三同时”制度的行为所作出的处罚。环评与“三同时”制度皆为我国环境管理的基本制度,体现了以预防为主的环保政策。环评制度是为了预防规划和建设项目的实施对环境造成不良影响,从而贯彻可持续发展战略,促进经济、社会和环境的协调发展。“三同时”制度是为了预防已经通过环评并且确认可以开发建设的项目在建设过程及投产使用后造成环境污染和生态破坏。因此对于违背以上两种制度的环境违法行为实施处罚的直接目的是维护环境管理秩序,间接目的是保护环境利益。

2. 处罚的手段

为了实现上述处罚目的,国家环保部依据《建设项目环境保护管理条例》第二十八条、《中华人民共和国环境影响评价法》第三十一条的规定作出了“责令停止使用”、“罚款10万元”的处罚。其中财产罚10万元为违反“三同时”制度的罚款数额上限。行为罚“责令停止使用”则是一种更为严厉的处罚,直接剥夺了生产经营者从事生产经营活动的权利,须在其纠正违法行为之后方得以继续。

3. 处罚手段与目的的比例关系

国家环保部依法作出上述处罚决定无疑是有理

有据的,但由于处罚对象是3个已投入使用的大型500 kV变电站相关工程,如果令其立刻停止使用将无法平衡电网结构,以致影响区域供电安全,甚至危及居民生产生活及当地经济发展,从而质疑处罚决定的合理性。此时就应当考察该处罚决定与其目标实现之间是否符合比例原则3个子原则的要求。上述处罚手段有利于维护管理秩序、保护环境利益目的的实现,表明采取的措施有助于目的的实现,符合妥当性原则。且依照相关条文针对此类环境违法行为只能对罚款数额进行调整,对行政处罚的种类则并无自由裁量的余地,不存在其他侵害差异明显的措施可供选择,符合必要性原则。但是,在罚款10万元已部分实现惩罚违法者的同时,立即停止使用所造成的损害很可能超出处罚目的实现所带来的收益,从而有违法益均衡的原则。因为一方面立即停止使用变电站相关工程将对区域的用电安全、经济发展等公共利益造成必然的巨大损害,而另一方面该项工程未经环评及“三同时”制度仅会给环境利益带来或然的不确定损害,同时其给环境管理秩序所带来的必然破坏作为已成事实只能通过积极的纠正而非不作为的停止使用来予以弥补。当然如果该工程未在合理期限内通过环评批复或“三同时”的验收,则表明其继续使用将对环境利益造成必然、确定的损害,此时立即执行行政处罚决定则不会超过必要的限度。因此本案中的处罚决定在不违背环境行政处罚法强行性规定的前提下针对“责令停止使用”引入了“缓期执行”概念,这是一种部分的附条件的犹豫执行,既可以在环境利益损害的不确定期间防止公共利益受到过度的损害,也可以舒缓社会、政府及处罚相对人的压力从而削减处罚决定执行的阻力,有利于实现行政处罚的目的。

比例原则的核心是恰当处理行政手段与行政目的,受损利益与实现利益之间的相对关系。而本案例中的“缓期执行”正是出于维护公共利益的目的而缓和行政处罚决定影响的一种手段,调整的是公共利益与环境利益,以及环境行政处罚轻重程度与实现上述利益之间的相对关系,因此是比例原则理论在环境行政处罚实践中的适用。

三、环境行政处罚中比例原则的适用与创新

1. 环境行政处罚对比例原则的召唤

本案例中“缓期执行”在成功运用比例原则的同时,昭示着环境行政处罚实践对比例原则的迫切需要,而这正是由环境行政处罚的特质所决定的。

① 本案例中的“缓期执行”在环境行政处罚中并非第一例,早在2004年,原国家环保总局就曾在对安徽池州海螺水泥股份有限公司作出的环境行政处罚决定书中,将“责令停止生产”的处罚决定缓期执行一个月。

(1) 环境法协调发展原则具体化的需要

环境行政处罚是行政处罚于环境法领域的具体化,作为一种专门性的行政处罚,既符合行政处罚的一般特征,也具备环境法的特色并遵循环境的基本原则。《中华人民共和国环境保护法》总则第四条确定了“环境保护工作同经济建设和社会发展相协调”的原则,并以此作为调整环境利益与经济利益、社会利益关系的基本准则。尽管在理论和实践中存在对该条所确定的环境与经济利益关系的质疑,但无涉其利益协调的主旨。然而协调发展虽为环境法的基本原则,却缺少具体规则及条文的保驾护航,难以在环境行政处罚领域加以运用。比例原则可以解决这一难题,一方面比例原则功能的实质在于以手段与目的的“合比例”作为解决利益冲突的途径,以利益衡量为中心,这与协调发展原则的理念十分契合。另一方面比例原则具有法条性原则的特征,其具备逻辑结构、适用条件、适用法律后果等要件^[1],从而操作性更强。因此,比例原则作为一种以利益衡量为视阈,且更加明确、更具操作性的法条性原则,被运用于环境行政处罚领域将有利于环境法协调发展原则的实现。

(2) 环境违法行为价值实现的需要

环境行政处罚针对的是环境违法行为,而环境违法行为具有价值性的特点决定了环境行政处罚对比例原则的特殊需求。环境侵权的原因行为往往本身就是必要的经济活动或者是伴随正常生产、生活活动而生的“副产品”,在价值判断上属于符合社会生活常规的有意义的行为^[2]。如环境侵权行为一样,环境违法行为也常常具有一定的价值性、公益性,如本案例中变电站工程的建设虽然违反了环境管理秩序,但却具有重大的社会及经济意义。同时,环境违法行为属于违反行政管理目的的“法定犯”,而非违反社会基本伦理道德的“自然犯”的范畴,对其的价值判断受到不同时期经济发展状况、社会容忍度、生态承受力的影响,是否对其实施否定性的处罚是权衡经济、社会、环境各利益的结果。因此环境行政处罚的正义只是相对而非绝对,在实现环境利益时极有可能以损害其他合法利益为代价,正义予否决定于处罚手段的量子度,从而亟须引入比例原则作为价值标准适时找出各种利益的平衡点以把握最合理的处罚量子度。

2. 环境行政处罚中比例原则的创新:公益衡酌

环境行政处罚需要比例原则,但并不局限于其原有之义,而是结合自身的特殊性为该原则注入了新的内涵。比例原则的作用在于规制公权力的手段和方法,防止公民私权利受到不必要的损害,内容的

核心是在手段与目的的关系中衡量公益与私益。而环境行政处罚中则将比例原则拓展为:衡量公益与公益之间的关系来考察手段与目的是否合比例。例如,本案例中“缓期执行”的设计是为了防止处罚目的所保护的环境利益,与实施处罚手段所损害的公共利益之间的过度不均衡,而环境利益虽有环境公益与环境私益之分,环境行政规范却只以保护环境公益为核心,因此此处实质上是公益与公益之间的衡酌,并且该创新具有充分的理论与实践依据。

首先,符合比例原则的发展规律。目前,比例原则所植根的行政法呈现细致化、专门化、具体化的发展趋势,学者们开始关注行政法与部门行政法的相互激荡,思考行政法总论的原则制度在部门行政特殊领域中的适用。“如同行政法的其他原则随着行政法的发展而不断发展一样,比例原则也绝不能停留在奥托·麦耶的经典意义上,必须随着行政法的不断发展而发展。”^[3]比例原则关注公益与私益的衡量源于传统行政法中公权力与私权利关系的最基本问题,然而在部门行政法中,尤其是环境行政法领域中除了面临权力与权利关系的一般性问题外还面临环境保护与经济发展关系的特殊性问题,而后的实质即为如何实现环境公益与经济公益的适切衡量,这对比例原则而言既是召唤也是挑战。因此比例原则在环境行政处罚中的创新正是因应了行政法细致化、专门化、具体化的发展规律。

其次,比例原则的拓展已经突破其原有之义,尤其体现在刑法、民法领域的适用中。在德国,比例原则已经改写并使用在警察法以外的领域,如解释刑法中的正当防卫,民法中的诚实信用、善良风俗等^[4]。我国部分学者也认为比例原则在私法领域同样能够产生积极的社会效果和价值引导,因此主张将其适用于用人单位单方面解约过程^[5],民事强制执行中债权人与债务人之间的权益平衡^[6],解决知情权与隐私权的冲突^[7]等。而将比例原则运用于民法的最大突破在于将公益与私益的衡量准则类推适用于私益与私益的衡量,在展现该原则深远价值的同时,证实对于比例原则传统含义的突破已有成功的范例。

再次,从实践的层面来看,比例原则的核心是公益与私益的衡量,但并不排除其在公益与公益的衡量中被采用。从国外比例原则的发展来看,其适用范围不断扩张至公权力之间的相互利益衡量,如在欧盟,比例原则也调整联邦与州之间的权限争议以及国家机关之间的权限争议等等^[8]。从而在比例原则中增加公益衡量的内涵而运用于环境行政处罚领域并非是无源之水,只是强调并发展了该原则过去

即已存在的非主流功用。

3. 比例原则中公益衡酌的进阶

环境行政处罚往往是通过直接影响行政相对人的经济利益等对其进行威慑与教育,以实现保护环境公益的目的,但同时由于环境违法行为的价值性而可能损害一定的社会公益。此时,环境行政处罚因其特质通常涉及公共利益、经济私益与环境公益3种利益,形成环境公益与经济私益、环境公益与公共利益两组冲突。公益与私益的均衡是传统比例原则的应有之义,因此笔者在这里主要探讨均衡环境公益与公共利益的路径。

(1) 概念的梳理

公共利益是一个模糊抽象的概念,例如《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国物权法》规定了“为了公共利益的需要”,但都未能明确阐释公共利益的含义,该概念就此成为是非之源。不同历史时期、不同国家、不同学者对公共利益的界定各有不同,但大致可以将其表述为是与私人利益相对应的范畴,关注社会主体的整体的共同的利益。环境公益是与环境个人利益相对应的概念,关注群体和人类的环境利益。“利益是每一个人根据自己的性情和思想使自身的幸福观与之联系的东西,换句话说,利益其实就是我们每个人认为对自己的幸福是必要的东西。”^[9]因此,可以进一步将公共利益理解为社会整体的对于幸福的满足和需要,将环境公益理解为群体和人类从自然环境中所获得的对于幸福的满足和需要。

由此可见,环境公益是公共利益的一种,因此公共利益与环境公益的衡量应更准确地表达为环境公益以外的公共利益与环境公益的衡量。而环境公益以外的公共利益则包括经济、安全等公益。

(2) 衡酌的标准

即使公益与私益之间也并无绝对的位阶等次之分,遑论公益与公益之间的价值优越性比较。环境公益以外的其他公益与环境公益二者的主体一致、位阶相同,根本无从作出抽象的比较,对二者进行称量必须结合个案的具体情形。结合上文案例,于环境行政处罚中进行公益衡酌应考量以下3个方面:

一是假使只顾及环境公益,受保护的环境公益以外的其他公益的受损害程度。受损害程度则由受损利益的大小及受损可能性两方面因素决定。例如本案如果立即执行“责令停止使用”的处罚决定,可以完全实现保护环境公益的预期目标。同时巨型变电工程所带来的区域经济利益,生产生活用电安全等公益将遭受百分之百确定的损害。

二是假使环境公益须让步时,其自身的受损害

程度。受损程度同样由受损利益大小及受损可能性两方面因素决定。例如本案缓期执行“责令停止使用”的处罚决定只会于缓期内对环境公益造成不确定的损害,因为该项工程违背的只是程序性规定而非实体性规定,未经环评或“三同时”而运行并不必然造成环境污染或生态破坏。

三是当利益均衡的方法没有明文法律依据时给环境管理秩序带来的损害。利益均衡的具体方法往往针对个案的特色而设计,可能没有确定、直接的明文法律依据,此时必然会给环境管理秩序带来负面影响,损害的程度由秩序价值与处罚决定的执行效果两方面因素决定。因为只有当处罚决定得以充分执行时环境管理秩序价值才可能完全实现,如果该处罚决定根本无法执行即执行率为零时则同样无法实现秩序价值,此时缺少明文法律依据的利益均衡方法当然不会给秩序价值带来更多的负面影响。例如本案“缓期执行”会给其他违法工程带来示范效应从而降低他们对违法成本的估算,因而对环境管理秩序造成一定的负影响。但国家环保部作出该决定也极有可能是在综合考量了执行难度之后。

因此,当满足以下公式时则表明环境行政处罚手段所实现的利益与损害的利益不成比例,应当采取利益均衡的方法柔化环境行政处罚手段。

环境公益以外的其他公益×受损可能性>环境公益×受损可能性+秩序价值×执行率

然而该公式只能简化思维模式、厘清考虑要点,却很难用于精确的计算,因为其中的要素难以量化,正如卡尔·拉伦茨所指出:“依我的看法,希望把这个过程(指法益衡量的过程,笔者注)数量化的尝试均必至于失败。”^[10]尽管如此,为了使该公式更加简化、更具可操作性,我们可以通过使均衡方法法定化的途径来摒除公式中秩序价值损害变量,因为当利益均衡的方法具有明文法律依据时,其适用就不会损害环境管理秩序。

(3) 适用情形法定

为了使比例原则更准确地适用于环境行政处罚,就必须依法确定利益均衡的适用情形:

首先,明确适用的主体。即何种处罚主体有权在环境行政处罚中决定适用公益衡酌的方法,从而相应调整处罚的手段。笔者认为这一方法的运用既需要一定深度的理论指导,也需要较高层次的宏观把握,同时要防止其被滥用为地方保护的托词,因此应将处罚主体局限为国家环境保护部。

其次,明确适用的罚种。环境保护行政处罚的种类包括警告、罚款、没收违法所得、责令停止生产或者使用、吊销许可证或者其他具有许可性质的证

书等。其中只有较为严厉的行为罚责令停止生产或使用,以及资格罚吊销证照才可能在特定情形下损害公共利益,因此公益衡酌所针对的罚种应局限于特定情形下的行为罚及资格罚。

再次,明确适用的强度。公益衡酌方法的运用是为了纠正环境处罚手段与目的不成比例,但要防止矫枉过正,必须对其强度作出限制。例如本案中的“缓期执行”作为公益衡酌的方法,其强度就是通过时限来控制,缓期时间的长短与其调整强度成正比,如果缓期时间过长则可能完全消解环境行政处罚的作用,对环境利益造成极大的损害。

参考文献：

[1]姜昕.也论比例原则的法律适用性[J].云南大学学报：法学版,2007,20(2):17.
[2]王明远.环境侵权救济法律制度[M].北京：中国法制出

版社,2001:16.

[3]黄学贤.行政法中的比例原则研究[J].法律科学,2001(1):77.
[4]范剑虹.欧盟与德国的比例原则：内涵、渊源、适用与在中国的借鉴[J].浙江大学学报：人文社会科学版,2000,30(5):100.
[5]冯嘉林.比例原则在用人单位单方面解约过程中的适用[N].人民法院报,2006-06-21(B02).
[6]周艳丽.民事强制执行中之比例原则探析[J].法制与社会,2007(12):496-497.
[7]王治奎.隐私权和知情权冲突中的比例原则[J].新闻与法制,2007(9):20-21.
[8]王书成.论比例原则中的利益衡量[J].甘肃政法学院学报,2008(3):27.
[9]霍尔巴赫.自然的体系[M].管士滨,译.北京：商务印书馆,1964:27.
[10]卡尔·拉伦茨.法学方法论[M].陈爱娥,译.北京：商务印书馆,2003:311.

(上接第31页)

变成了“经济优先”原则并成为企业主抵制公害防治的借口。因此《公害对策基本法》的“协调条款”受到了许多学者和社会大众的强烈反对和批判,以致1970年日本第六十四届国会在修订该法时删除了“环境与发展”的“协调条款”,确立了“环境优先”原则^[9]。

四、结 语

“肉食者鄙,未能远谋”^①。这是因为,一般的官僚决策体制是短视的,热衷于追求短期可见的政绩。而环境保护“功在当代,利在千秋”。环境利益作为一项长远的利益,往往付出成本大,见效慢。如果没有有效的强制性的制度保障,政府官员的决策常常会亲经济利益,而疏环境利益,牺牲长远的环境利益以换取一时的经济发展。环境法作为一门新兴的部门法,涉及高度的利益冲突,而其核心乃是处理环境利益与经济利益之间的关系。我国的协调发展原则背后存在一个认识论的误区:过于强调环境利益与经济利益的统一性,而忽视了两者的利益所存在的矛盾性。可以说,在现实中,两者的矛盾性、对立性更为突出,这时必须要有所取舍,协调发展只是回避这种矛盾,环境优先才是直面矛盾、代表未来环境法发展取向的一个新原则。在生态危机日益严峻的背景下,从协调发展到环境优先代表了

我国环境法制的历史转型,这个转型正在进行、尚未完成。笔者建议,在修改《环境保护法》时,应当用环境优先取代协调发展的规定,并通过相应的制度保障和增强环境法的实施效果,促进这一历史转型的实现。

参考文献：

[1]韩德培.环境保护法教程:第三版[M].北京：法律出版社,1998:64-69.
[2]金瑞林.环境法学[M].北京：北京大学出版社,2002:81-85.
[3]吕忠梅.环境法[M].北京：法律出版社,1997:59-61.
[4]张梓太,吴卫星.环境与自然资源法学[M].北京：科学出版社,2002:62-64.
[5]蔡守秋.环境资源法学教程[M].武汉：武汉大学出版社,2000:365.
[6]岩佐茂.环境的思想[M].韩立新,译.北京：中央编译出版社,2006:42.
[7]中国社会科学院环境与发展研究中心.中国环境与发展评论:第二卷[M].北京：社会科学文献出版社,2004:499-504.
[8]王树义.俄罗斯生态法[M].武汉：武汉大学出版社,2001:213-217.
[9]金瑞林.环境法学[M].北京：北京大学出版社,2002:26.

①《战国策·曹刖论战》。