

海洋环境保护行政处罚的优化路径探析

李天相, 李梓硕

(厦门大学法学院, 厦门 361005)

【摘要】我国海洋环境保护行政处罚实践中暴露出实效性不足的问题迫切需要在《海洋环境保护法》修订中加以解决。海洋环境保护行政处罚实效性不足的原因主要在于两个方面:一是实践中处罚方式过于单一,除罚款外的其他处罚方式可操作性不强;二是《海洋环境保护法》所规定的处罚额度过低,导致行政处罚震慑性不足。在修订《海洋环境保护法》时,应当关注处罚方式的创新和处罚力度的加强。在处罚方式方面,建议引入声誉罚和生态环境修复责任;在处罚力度方面,将重点放在处罚额度的合理化调整上。

【关键词】海洋环境保护法; 行政处罚; 处罚方式; 处罚力度; 优化路径

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)04-0111-04 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202004111

我国是海洋大国,保护海洋生态环境是加快建设海洋强国、实现人海和谐共生的根本要求和基础保障。但是在当前时期,我国近岸局部海域污染仍然较为严重,海洋生态环境形势依然严峻。2018年下半年全国人大常委会在执法检查中发现,《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海洋环境保护法》)的实施依然存在较多问题,包括入海河流污染负荷较重、城镇农村污水直排问题突出、近岸固体废物污染问题较为普遍等,其中尤其突出的问题是海洋环境监督管理制度落实不到位。在这一背景下,修订《海洋环境保护法》势在必行且已提上修法日程,并以“严明相关主体法律责任、加大对违法行为惩罚力度、提高法律的针对性和震慑性”作为修订重点之一,旨在形成与新职责、新定位、新机构相适应的海洋生态环境法治体系。

《海洋环境保护法》权威性、震慑性的加强,不是简单地提高处罚金额的问题,而是在法律责任整体逻辑下的合理性建构问题^[1]。《海洋环境保护法》法律责任部分目前的格局结构基本源于该法1999年的修订,其中15个条款再未有过修改。但1999年修法时,法律责任的设定缺乏对海洋环境执法实践经验的提炼和总结。这在一定程度上使得该法的法律责任条款缺乏内在的合理性,存在实施的困难。《海洋环境保护法》修订在即,当前迫切需要总结二十年来海洋生态环境行政处罚的实践经验,评估海洋环境保护行政处罚的实施效果,进而为《海洋环境保护法》修订工作提供实证支撑和修改思路。

1 海洋环境保护行政处罚的实证考察

为了研究海洋环境保护行政处罚的理性建构,首先要对海洋环境保护行政处罚的实施情况建立科学认识。笔者通过网络搜索、政府信息公开申请等方式,广泛搜

集辽宁省、山东省、福建省、浙江省和广东省的海洋环境保护行政处罚案例。对这些案例样本主要做了两方面数据统计,一是各省年度海洋环境行政处罚案例统计,包括案例总数、处罚总金额、援引《海洋环境保护法》条款的案例总数;二是各省年度海洋环境行政处罚案例对《海洋环境保护法》各条款的适用情况。因文章篇幅原因,在此不详细展示统计和分析数据,仅说明分析结果:

(1)我国各地年度海洋环境行政处罚案件数量较多,制度需求较大。横向对比来看,笔者在东北、华北、华南沿海代表省份能够获取的年度海洋环境行政处罚案件均在100件以上,东南沿海代表省份的年度海洋环境行政处罚案件数量较多^[2]。但是相较于陆地环境行政处罚案件而言,各地年度海洋环境行政处罚案件数量则较为有限,这与我国海洋环境状况依然严峻的现实相矛盾。尽管存在样本不够丰富的原因,但在一定程度上反映出我国海洋环境行政处罚的制度供给缺失,执法者难以运用海洋环境行政处罚的手段来处理现实问题。

(2)《海洋环境保护法》行政处罚条款被援引的比例不高。各地年度海洋环境行政处罚案件中援引《海洋环境保护法》进行处罚的案件比例具有一定的差异。辽宁省、广东省援引《海洋环境保护法》的案件数量约占五成,福建省援引《海洋环境保护法》的案件数量约占八成^[3]。相当数量的案件援引其他法律法规和地方性立法进行处罚。如福建省较多地援引《福建省海洋环境保护条例》《福建省海域采砂临时用海管理办法》,辽宁省则有部分案例援引了《防治船舶污染海洋环境管理条例》《海域使用管理法》等。相反,《山东省海洋环境保护条例》中只规定了4条罚则,这可能是该省海洋环境行政处罚案件大多援引《海洋环境保护法》的原因之一。

(3) 执法机关对《海洋环境保护法》的适用主要集中在第七十三条前两项和第八十七条第(二)项, 而对其他条款的适用相对少见^[4]。该法第七十三条前两项^[5]规制的是违法排污的问题, 这是现代意义上的环境法所主要规制的行为之一。该法第八十七条第(二)项^[6]是对海洋环境管理事项的规定。在笔者搜集到的所有案例中, 很少有适用该法其他十余条的案例, 可以合理得出该法其他条款适用率不高的判断。适用率不高的原因可能包括条款所规制的事项已不能满足实践需要、条款处罚方式和处罚力度存在适用困难等。

通过上述实证研究可以看出, 我国以《海洋环境保护法》为基础的现行海洋环境保护行政处罚制度的实效性不足, 不能有效满足实践需要。

2 海洋环境保护行政处罚实效性差的原因分析

海洋环境保护行政处罚实施效果较差的原因是多方面的, 广泛涉及法律、经济、社会、环境和管理体制等。为使问题更为聚焦, 笔者从上述五省份的案例样本中选取典型案例, 从处罚方式和处罚力度的角度分析导致海洋环境保护行政处罚实效性差的原因。

2.1 处罚方式方面的原因

《海洋环境保护法》广泛地规定了警告、罚款(包括按日计罚)、没收违法所得、暂扣或者吊销许可证、责令停业关闭、责令停止违法行为、责令限期改正和责令恢复原状的处罚方式, 几乎涵盖了《环境保护法》和《行政处罚法》中规定的所有处罚方式。为了分析现行立法处罚方式的实用性, 笔者对各省年度海洋环境行政处罚案例的处罚方式选择情况进行数据统计, 发现在绝大多数案件中, 执法机关倾向于选择以罚款作为处罚方式。就笔者目前所收集的案例而言, 全部案件都以罚款结案, 虽然有案例样本数量局限性的原因, 但这已经能够在很大程度上说明执法机关在实践中选择的处罚方式较为单一。这与现行《海洋环境保护法》行政处罚以罚款为主的法律框架密切相关。就执法机关所广泛适用的《海洋环境保护法》第七十三条和第八十七条而言, 都规定了“(并)罚款”的必选项, 因此执法机关在是否选择罚款作为处罚方式方面并没有自由裁量权, 而仅有决定其他处罚方式是否适用的裁量权。除此之外, 《海洋环境保护法》第八十二条所规定的“处建设项目总投资额百分之一以上百分之五以下的罚款”等关于罚款的计算方式则因为缺乏可操作性, 在实践中也极少被应用。

2.2 处罚力度方面的原因

《海洋环境保护法》与《水污染防治法》均规定了环境管理的一些共性问题, 如超标排放污染物、违法排放有毒有害危险废物以及接受检查时弄虚作假。就处罚额度进行横向对比, 在超标排放污染物方面, 罚款额度

分别是“二万元以上十万元以下”和“十万元以上一百万元以下”; 在违法排放有毒有害危险废物方面, 罚款额度分别是“三万元以上二十万元以下”和“十万元以上一百万元以下”; 在接受检查时弄虚作假方面, 罚款额度分别是“二万元以下”和“二万元以上二十万元以下”。通过对三类违法行为在《海洋环境保护法》和《水污染防治法》中的违法处罚额度横向对比可以发现, 《水污染防治法》中所设定的违法处罚额度在很多情况下高于《海洋环境保护法》所设定的违法处罚额度。这也导致实践中“离陆排海”的普遍现象。实际上, 在《水污染防治法》2008年、2017年两次修订以前, 处罚额度是与现行《海洋环境保护法》相近的。但水污染防治领域普遍存在的违法收益远远高于违法成本的问题, 促使《水污染防治法》的修订以及此后修订的《环境保护法》《大气污染防治法》都将提高违法处罚额度作为修订的重点之一^[7]。因此, 从横向对比中, 可以明显看出目前《海洋环境保护法》的处罚力度较轻。在一些案件中, 处罚力度较轻的问题尤为严重。如“顺兴289”采挖海砂案, 行为人采挖海砂约200立方米, 有关部门依据地方海洋环境保护条例的规定, 责令当事人立即改正并处罚款人民币10万元^[8]。采挖海砂的行为对海洋生态环境具有较为严重的影响, 《海洋环境保护法》对其进行了限制性规定, 但并未专门规定相应的法律责任。而这一行为也很难包含进“破坏红树林”等生态环境破坏行为中, 这使得实践中执法机构多是根据地方性法规来处理这一违法行为, 也产生了一定数量的实践案例。生态环境损害具有较大的治理成本, 必须从源头遏制才能有效预防。因此, 海洋行政处罚应当具有重要的预防和惩治功能。但是, 对比生态环境损害赔偿诉讼动辄数千万的生态环境损害赔偿金额, 区区十万元的罚款显然过低。在上述案例中, 盗采200立方米的海砂所造成的海洋生态环境损害远远不止十万元, 这使得违法行为所造成的损害远远大于违法成本, 不具有比例性, 行政处罚难以发挥其应有功效。

可见, 我国现行《海洋环境保护法》在违法处罚方式和处罚力度方面存在结构性缺失, 难以满足执法实践的需要, 是导致海洋环境行政处罚难以发挥实施效果的关键因素。

3 提升海洋环境保护行政处罚实效性的修法思路

海洋环境保护行政处罚的目的不仅在于惩罚和教育, 更在于修复受损生态环境和防止生态环境进一步恶化。这是“环境”行政处罚区别于一般意义上的行政处罚的关键要素。环境法制建设较为发达的美国等国并未建立起和我国一样的环境行政处罚制度, 而是采取环境制裁的形式, 因此域外经验的借鉴可能性相对较小^[9]。我们应当立足于我国实践经验, 从《海洋环境保护法》

二十年来的实践中总结和提炼治理经验,准确把握我国生态文明建设的新形势新举措,结合“放管服”的改革精神和新一轮机构改革后体制机制的重大变化,提出海洋环境保护行政处罚的优化路径。鉴于《海洋环境保护法》的修订已提上日程,下文主要探讨在《海洋环境保护法》的修订中提升海洋环境保护行政处罚实效性的方向性建议。

3.1 处罚方式的创新

我国海洋环境行政处罚实践中广泛存在的处罚方式单一问题严重影响着行政灵活性,导致海洋环境行政处罚难以发挥其应有效果。为解决这一问题,在《海洋环境保护法》的修订中,应当大力探索处罚方式的创新。在新时期,尤其应当探索两种处罚方式:声誉罚和生态环境修复责任。

第一,声誉罚。是指“行政机关向违法者发出警戒,申明其有违法行为,通过对其名誉、荣誉、信誉等施加影响,引起其精神上的警惕,使其不再违法的处罚形式”^[10]。这一处罚方式近年来在我国行政执法实践中得到了广泛运用,也受到了学界的广泛关注。声誉罚的目的与人身罚、财产罚不同,是以不利信息的传播来制裁违法者。对于很多企业而言,企业的声誉很难用金钱来衡量,企业声誉的减损最终将造成经济利益的损失。因此,在很多时候,声誉罚的威慑力不亚于一般意义上的财产罚和人身罚。在我国行政执法实践中,声誉罚一般是在罚款、拘留等行政处罚的同时作出的,属于“并罚”。声誉罚的存在和发展有其坚实的基础,尤其是传统耻感文化是声誉罚的文化基础。我国古代法律制度中存在很多诉诸人们耻感以实现约束作用的内容,如劓刑、墨刑等。在法律的发展过程中,这些具有残酷手段的制度内容渐渐为时代所抛弃。但其诉诸耻感惩罚行为人的约束路径保留了下来,在一些国家和地区,法官会通过公布违法者姓名、照片等形式惩罚和预防违法行为,在环境法中也渐渐发展出针对企业声誉的惩罚措施。在《海洋环境保护法》的修订中,应当加大声誉罚的比重,使之成为一项重要的可以“并处”的处罚方式,以实现违法成本的加大。

第二,生态环境修复责任。发现海洋环境违法行为后,生态环境部门应当在规定的期限内作出处理决定。目前,处理的手段通常以行政处罚为主,即以行政执法来规范环境社会关系。根据笔者对《海洋环境保护法》违法处罚方式的分析,现行违法处罚方式以罚款为主。以罚款为代表的现行海洋环境违法处罚是以纠正违法行为、维护行政秩序为目的的,缺乏因海洋生态环境问题的特殊性而产生的“环境”处罚方式。而作为一种独立的责任形式^[11],生态环境修复责任具有技术性、公益性和适当灵活性的特点^[12],可以将其融入行政处罚制度,发挥政府监管的优势。因此,建议在《海洋环境保

护法》的再一次修订中,增加“生态环境修复责任”作为违法处罚的一种重要补充方式。

3.2 处罚额度的调整

我国现行《海洋环境保护法》的一个突出问题是处罚力度过小。最直观的表现在于和《水污染防治法》《固体废物污染环境防治法》等法律法规相比较而言,处罚额度过低。如果对《海洋环境保护法》的定位仍然是管理法而不是单纯的政策法的话,那么在《海洋环境保护法》的修订中就要合理地设置和调整处罚额度^[13],使该法的处罚力度处于正常的水平之上。

违法处罚力度的加大并不是简单的处罚额度提高或减小的数学问题,而是在法律责任整体框架下的合理性建构问题。处罚额度是在法律后果中规定的,而法律后果与其行为模式具有必然的联系。立法者对行为模式的判断,将实质性地影响法律后果的选择。目前,由于海洋环境保护的义务性规定尚未明确,笔者尚无法提出对具体条款的修订建议,而只能依据环境行政处罚的一般原理提出方向性的修法建议。

《海洋环境保护法》应当注重与其他环境保护法律法规之间在处罚额度上的一致性。我国现行《海洋环境保护法》处罚额度低于《水污染防治法》等其他环境保护法律法规,导致实践中出现“离陆排海”的“理性”违法行为,严重破坏海洋生态环境。实际上,环境问题具有同质性,《海洋环境保护法》与《水污染防治法》等其他环境保护法律法规所规定的事项很多是相通的。诚然海洋生态环境损害和陆域生态环境损害在很多方面存在差异,对违法行为的处罚和纠正上也存在区别,但是不应放大这种差异性而忽略它们的共同性。因此,《海洋环境保护法》应当参照其他环境保护法律法规,尤其是近些年新修订的法律法规,对处罚额度作出适当调整。

如对于采挖海砂的行为,可以根据这一修法方向提出大致的修法建议。非法采挖海砂是一种破坏生态环境的行为,在现行《海洋环境保护法》中没有明确的罚则规定,在实践的紧迫需求下,《海洋环境保护法》有必要增加专门规制该违法行为的法律责任条款。这一行为目前通常根据各地方的地方性法规予以处罚,并参照《海洋环境保护法》第七十六条^[14]进行处罚,处罚额度为一万元以上十万元以下。而2001年《长江河道采砂管理条例》对非法采砂的处罚额度为“十万元以上三十万元以下”;2010年《中华人民共和国水土保持法》对“在崩塌、滑坡危险区或者泥石流易发区从事取土、挖砂、采石等可能造成水土流失的活动的”违法行为的处罚额度为“二万元以上二十万元以下”。因此在《海洋环境保护法》的修订中,考虑到海洋执法的困难性、采挖海砂行为的生态破坏严重程度、国民经济发展情况以及避免“离陆排海”问题,建议将采挖海砂违法

行为的处罚额度设置为三万元以上二十万元以下为宜,并规定执法者可以在报刊或网络公示违法行为或另行追究生态环境修复责任。

4 结 论

我国现行《海洋环境保护法》在处罚方式和处罚力度方面存在结构性不足,导致我国海洋环境保护行政处罚难以发挥其实效。相较于1999年,本次《海洋环境保护法》修订工作具有了丰富的实践案例材料,这些实践材料可以作为解决上述问题的实证基础。在本次《海洋环境保护法》修订中,应当重点总结实践经验,创新处罚方式,加大处罚力度,使海洋环境保护行政处罚落到实处。

参考文献:

- [1] 张梓太. 环境法律责任研究 [M]. 北京: 商务印书馆, 2004: 162.
- [2] 所获取的案例样本数量分别为: 辽宁省 142 件、山东省 136 件、福建省 93 件、浙江省 429 件和广东省 170 件.
- [3] 《海洋环境保护法》条款的被援引比例样本统计数据分别为: 辽宁省 51.4%、山东省 86.8%、福建省 68.8%和广东省 40%。(由于样本选取方法的差异,此部分不统计浙江省的比例数据)
- [4] 适用《海洋环境保护法》第73条的案件占比分别为: 辽宁省 17.80%、山东省 16.90%、福建省 18.70%、浙江省 21.91%和广东省 36.70%。适用第87条的案件占比分别为: 辽宁省 82.20%、山东省 69.1%、福建省 78.1%、浙江省 77.39%和广东省 52.9%。
- [5] 《海洋环境保护法》第七十三条第一款(一)和(二)项规定:“违反本法有关规定,有下列行为之一的,由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门责令停止违法行为、限期改正或者责令采取限制生产、停产整治等措施,并处以罚款;拒不改正的,依法作出处罚决定的部门可以自责令改正之日的次日起,按照原罚款数额按日连续处罚;情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,责令停业、关闭:(一)向海域排放本法禁止排放的污染物或者其他物质的;(二)不按照本法规定向海洋排放污染物,或者超过标准、总量控制指标排放污染物的。”
- [6] 《海洋环境保护法》第八十七条第一款(二)项规定:“违反本法规定,有下列行为之一的,由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门予以警告,或者处以罚款:(二)船舶未持有防污证书、防污文书,或者不按照规定记载排污记录的。”
- [7] 吕忠梅. 中华人民共和国环境保护法释义 [M]. 北京: 中国计划出版社, 2014: 194.
- [8] 陈文森在未取得海域采砂用海手续和未采取生态保护措施情况下,于2018年10月22日02:00时起,擅自安排柯福聪利用“顺兴6188”船在25°20'830"N, 119°26'428"E(目屿附近海域)进行采砂作业,共开采海砂约1100立方米。经福建省地质调查研究院依法鉴定,“顺兴6188”采挖海砂对海洋生态环境造成较大破坏。福建省海洋与渔业局依据《福建省海洋环境保护条例》第十六条第二款以及第三十六条的规定,对其处以罚款人民币10万元。
- [9] 程雨燕. 环境行政处罚研究: 原则、罚制与方向 [D]. 武汉: 武汉大学, 2009: 8.
- [10] 章志远, 鲍燕娇. 作为声誉罚的行政违法事实公布 [J]. 行政法学研究, 2014(1): 51.
- [11] 吕忠梅. “生态环境损害赔偿”的法律辨析 [J]. 法学期刊, 2017, 32(3): 9.
- [12] 朱晓勤. 生态环境修复责任制度探析 [J]. 吉林大学社会科学学报, 2017, 57(5): 175.
- [13] 程雨燕. 环境罚款数额设定的立法研究 [J]. 法商研究, 2008(1): 126.
- [14] 《海洋环境保护法》第七十六条:“违反本法规定,造成珊瑚礁、红树林等海洋生态系统及海洋水产资源、海洋保护区破坏的,由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门责令限期改正并采取补救措施,并处一万元以上十万元以下的罚款;有违法所得的,没收其违法所得。”

Optimized path for administrative punishment for marine environmental protection

LI Tianxiang, LI Zishuo

(Law School, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: The practice of administrative punishment for marine environmental protection in China has exposed the problem of insufficient effectiveness, which needs to be solved in the future revision of the Marine Environmental Protection Law. There are two main reasons for the lack of effectiveness of administrative punishment in marine environmental protection. First, in practice, except for the mode of fine, very few modes of punishment have been applied, let alone the mode of other punishment are not operable. Second, the amount for fine stipulated in the Marine Environmental Protection Law is too low, which leads to the insufficient deterrence of administrative punishment. In the revision of the Marine Environment Protection Law, emphasis should be placed on the innovation of punishment methods and the strengthening of punishment intensity. In terms of modes of punishment, reputation punishment and ecology and environment restoration liability are introduced. In terms of intensity of punishment, the amount for fine should be rationally adjusted.

Keywords: Marine Environmental Protection Law; administrative punishment; mode of punishment; intensity of punishment; optimized path