

论拒不执行重污染天气应急措施 有关行政处罚的适用

王彬, 杨生光

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

【摘要】对拒不执行重污染天气应急措施的行为实施行政处罚, 本文分析明确了三个问题: 一是《大气污染防治法》第一百二十一条第二款规定的罚款, 仅适用于“停止工地土石方作业和建筑物拆除施工”两种情形; 二是法律并未禁止地方性法规对拒不执行重污染天气应急措施的行为规定行政处罚; 三是不能将重污染天气应急作为“紧急状态”, 援引《治安管理处罚法》, 对拒不执行重污染天气应急措施的行为实施行政拘留。

【关键词】重污染天气应急措施; 行政处罚; 适用

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)01-0095-03 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202001095

我国1987年《大气污染防治法》第十四条规定, “在大气受到严重污染, 危害人体健康和安全的紧急情况下, 当地人民政府必须采取强制性应急措施, 包括责令有关排污单位停止排放污染物”。但是, 由于没有规定相应的法律责任, 上述强制性应急措施的执行缺乏法律的保障。

2015年8月29日修订的《大气污染防治法》专章设立了重污染天气应急制度, 第九十六条第一款规定了具体的重污染天气应急措施; 第一百二十一条第二款规定了拒不执行重污染天气应急措施的法律责任, 即处一万元以上十万元以下的罚款。此外, 一些地方依据《治安管理处罚法》或者通过地方性法规授权, 对拒不执行重污染天气应急措施的责任人实施行政拘留。

但是, 对上述法律条款的适用, 存在一些争议。2018年1月24日原环境保护部部长信箱对部分问题进行了答复。本文对部长信箱答复问题以及其他问题进行分析。

1 《大气污染防治法》第一百二十一条第二款中的“等”为什么是“等内”?

《大气污染防治法》第九十六条第一款规定, “县级以上地方人民政府应当依据重污染天气的预警等级, 及时启动应急预案, 根据应急需要可以采取责令相关企业停产或者限产、限制部分机动车行驶、禁止燃放烟花爆竹、停止工地土石方作业和建筑物拆除施工、停止露天烧烤、停止幼儿园和学校组织的户外活动、组织开展人工影响天气作业等应急措施”。

《大气污染防治法》第一百二十一条第二款规定, “违反本法规定, 拒不执行停止工地土石方作业或者建

筑物拆除施工等重污染天气应急措施的, 由县级以上地方人民政府确定的监督管理部门处一万元以上十万元以下的罚款”。

第一百二十一条第二款规定中的“等”, 是“等外”即包括第九十六条第一款规定的所有情形, 还是“等内”即限于该条款规定的两种情形, 地方执法部门存在困惑。针对部长信箱提问, 原环境保护部部长信箱明确答复: 此条款中的“等”字作等内理解, 即只适用于“拒不执行停止工地土石方作业或者建筑物拆除施工”。

《现代汉语词典》中, 用在列举之后的“等”有两种相反的含义: (1)表示列举未尽(可以叠用), 如北京、天津等地, 纸张、文具等等, 此即“等外等”; (2)表示列举后煞尾, 例如长江、黄河、黑龙江、珠江等四大河流, 此即“等内等”。在法律法规中, 法律规范是授权性规范的, 原则上“等内”。

要正确理解法律中的“等”字, 就应当遵循法律解释学的一般规则, 运用合适的解释方法。法律解释必须从文字开始, 文义解释“是按照行政法条文用语等文义及通常使用方式和结合语法规则来阐述行政法规范的意义内容的一种解释方法”。如果通过文义解释能够得出唯一定论, 就无须使用其他解释方法。如果通过文义解释仍有争议, 需要运用其他解释方法, 例如体系解释、历史解释、目的解释等^[1]。笔者将运用多种解释方法分析“等”字的法律含义。

从文义角度解释, 对比文字可以发现, 《大气污染防治法》第一百二十一条第二款规定的行政处罚两种情形, 是从《大气污染防治法》第九十六条第一款规定的多种情形中特别选择出来的, 自然排除“停止露天烧烤、停止幼儿园和学校组织的户外活动、组织开展人工

作者简介: 王彬, 高级工程师, 研究方向为生态环境法治

通讯作者: 杨生光, 助理工程师, 研究方向为国际经济与贸易

影响天气作业等应急措施”这三种不适宜进行处罚的情形,在剩余四种情形中,排在前面的三种情形即“责令有关企业停产或者限产、限制部分机动车行驶、禁止燃放烟花爆竹”被忽略了,其后的“停止工地土石方作业和建筑物拆除施工”两种情形被选中了。

从目的角度解释,2015年修订《大气污染防治法》重点针对的问题是“机动车保有量急剧增加,我国大气污染正向煤烟与机动车尾气复合型过渡,区域性大气环境问题日益突出,雾霾等重污染天气频发”。作为立法主要依据的政策文件——2013年国务院发布的《大气污染防治行动计划》,规定的是“按不同污染等级确定企业限产停产、机动车和扬尘管控、中小学校停课以及可行的气象干预等应对措施”,“扬尘管控”排在“企业限产停产、机动车”之后。“工地土石方作业和建筑物拆除施工”作为“扬尘管控”的具体措施,管控的主要是可吸入颗粒物 PM_{10} 而不是细颗粒物 $PM_{2.5}$,立法者怎会避重就轻,单独为此没有代表性的行为设立行政处罚?但是,这也暗示,立法者是有相关考虑的。

从立法历史角度考虑,当时《大气污染防治法》修订草案曾因规定普遍适用的机动车限行条款引起社会争议。当时修订草案第四十五条规定,省、自治区、直辖市人民政府根据本行政区域大气污染防治的需要和机动车排放污染状况,可以规定限制、禁止机动车通行的类型、排放控制区域和时间,并向社会公告。公开征求意见过程中,有些部门、地方和社会公众提出对机动车采取限行、禁行的措施,涉及对公民财产权的限制,建议对此规定更加严格的程序。全国人大宪法和法律委员会研究后,建议可先增加规定,限制机动车通行的类型、区域和时间应当征求有关行业协会、企业事业单位、专家和公众等方面的意见,同时对这个问题再继续深入研究。最后,法律没有规定机动车限行条款,只在重污染天气应急措施中规定了“限制部分机动车行驶”,具体授权地方法规进行规定。至于“责令有关企业停产或者限产”,造成的经济社会影响更大,如果法律授权通过行政处罚强制推行,难免造成严重的“一刀切”现象。从以后的法律实施情况看,不规定行政处罚是合适的。

2 下位法可否对拒不执行重污染天气应急措施的行为创设行政处罚?

检索地方性法规发现,北京、天津、内蒙古、浙江、湖南、湖北、福建等很多地方通过地方性法规,授权对工地土石方作业和建筑物拆除施工之外的违反重污染天气应急措施的行为规定了行政处罚,主要是对企业的限产、停产措施。例如,《北京市大气污染防治条例(2018修正)》第九十一条规定,“违反本条例第二十条第三款规定,有关排污单位拒不执行市人民政府责令停产、限产决定的,市或者区环境保护行政主管部门可以

查封排污设施,处一万元以上十万元以下罚款;拒不执行停止工地土石方作业、建筑拆除施工或露天烧烤的应对措施的,由城市管理综合执法部门处一万元以上十万元以下罚款”。第二十条第三款要求有关排污单位执行的应急措施包括“责令有关企业停产或者限产、限制部分机动车行驶、禁止燃放烟花爆竹、停止工地土石方作业和建筑拆除施工、停止露天烧烤、停止幼儿园和学校户外体育课等”。

这是否与上位法的规定抵触?这需要分析《行政处罚法》的有关规定。

《行政处罚法》对行政法规、地方性法规、部门规章、地方政府规章等下位法规定行政处罚,作了两种授权:第一,“法律对违法行为已经做出行政处罚规定”,下位法可以在法律“规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内做出具体规定”。第二,“尚未制定法律的”,下位法可以根据立法权限创设处罚,即:行政法规可以设定除限制人身自由以外的行政处罚;地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚;国务院部、委员会以及国务院授权的具有行政处罚权的直属机构制定部门规章,对违反行政管理秩序的行为,可以设定警告或者一定数量罚款的行政处罚,罚款的限额由国务院规定;省、自治区、直辖市人民政府和省、自治区人民政府所在地的市人民政府以及经国务院批准的较大的市人民政府制定的地方政府规章,对违反行政管理秩序的行为,可以设定警告或者一定数量罚款的行政处罚,罚款的限额由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会规定。

那么,《大气污染防治法》第一百二十一条第二款规定的行政处罚,是属于“尚未制定法律的”,还是“法律对违法行为已经做出行政处罚规定”?从地方性法规实践看,存在两种理解:理解为“尚未制定法律的”,即法律对其他情形是否进行处罚没有明确,地方立法补充规定了行政处罚;理解为“法律对违法行为已经做出行政处罚规定”的,地方性法规对其他情形没有规定,有的执行法律规定或者对行政处罚中的罚款在法律规定的幅度内做出调整。在原环境保护部解释出台前后,没有发现地方的相关立法和执法有重大变动。

从上一部分的分析可以看出,立法者当时单独对违反“工地土石方作业和建筑物拆除施工”管控措施规定行政处罚,是综合考虑的环境质量改善效益和经济社会影响的。从2015年《大气污染防治法》修订至今,地方性法规相继规定针对企业限产、停产重污染天气应急措施的行政处罚,而省级人大常委会和全国人大常委会的立法备案审查没有纠正可以看出,这一做法得到了立法者的许可。例如,2019年8月28日呼伦贝尔市人大常委会通过、2019年11月28日内蒙古自治区人大常委会批准的《呼伦贝尔市大气污染防治条例》第四十

三条规定,“违反本条例第三十九条规定,对拒不执行责令停产、限产决定的企业,旗(市区)以上人民政府生态环境主管部门可以查封排污设施,处1万元以上10万元以下罚款;拒不执行重污染天气应急措施的,由旗(市、区)以上人民政府确定的监督管理部门处1万元以上10万元以下罚款”。该条例第三十九条规定的应急措施范围相当广泛:(一)责令有关企业停产、限产或者错峰生产;(二)限制部分机动车行驶;(三)停止施工工地土石方作业和建筑物拆除施工;(四)停止露天烧烤;(五)停止幼儿园和学校组织的户外活动,必要时可以停课;(六)组织开展人工影响天气作业;(七)国家和自治区规定的其他应急响应措施。

3 拒不执行重污染天气应急措施的,能否行政拘留?

有些地方对拒不执行重污染天气应急措施的,采取了行政拘留措施。其依据是《治安管理处罚法》第五十条第一项的规定,即拒不执行人民政府在紧急状态情况下依法发布的决定、命令的,处警告或者200元以下罚款;情节严重的,处5日以上10日以下拘留,可以并处500元以下罚款。例如,《中国环境报》曾报道,因拒不执行廊坊市政府在大气污染Ⅱ级应急响应紧急状态下发布的停工令,廊坊市公安局依据《治安管理处罚法》第五十条第一款第一项(拒不执行人民政府在紧急状态情况下依法发布的决定、命令的)规定,依法对工程项目负责人齐某、周某做出了行政拘留的决定。

根据《治安管理处罚法》,行为人拒不执行人民政府在“紧急状态”情况下依法发布的决定、命令才构成该违法行为。

根据《大气污染防治法》第九十四条,“县级以上地方人民政府应当将重污染天气应对纳入突发事件应急管理体系”,按照应急预案采取重污染天气应急措施,即《大气污染防治法》第九十六条第一款规定的“责令有关企业停产或者限产、限制部分机动车行驶、禁止

燃放烟花爆竹、停止工地土石方作业和建筑物拆除施工、停止露天烧烤、停止幼儿园和学校组织的户外活动、组织开展人工影响天气作业等应急措施”。

根据《突发事件应对法》第六十九条,“发生特别重大突发事件,对人民生命财产安全、国家安全、公共安全、环境安全或者社会秩序构成重大威胁,采取本法和其他有关法律、法规、规章规定的应急处置措施不能消除或者有效控制、减轻其严重社会危害,需要进入紧急状态的,由全国人民代表大会常务委员会或者国务院依照宪法和其他有关法律规定的权限和程序决定”。即依据《突发事件应对法》及其他有关法律、法规、规章规定包括应急预案不能妥善处置的“特别重大突发事件”,才有必要进入“紧急状态”。

我国尚未对实施紧急状态的程序进行具体规定,虽然2009年就已经有全国人大代表提出了制定《紧急状态法》的提案。但是《中华人民共和国宪法》对进入紧急状态的权限做出了规定,即:全国人大常委会决定全国或者个别省、自治区、直辖市进入紧急状态;中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定和全国人大常务委员会的决定,宣布进入紧急状态;国务院依照法律规定决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区进入紧急状态。

综上,依据《大气污染防治法》《突发事件应对法》,根据各级政府批准的重污染天气应急预案采取的重污染天气应急措施属于常规的“突发事件”,不属于“紧急状态”,不适用《治安管理处罚法》第五十条第一项规定的情形。

参考文献:

- [1] 刘小冰,张思循.地方立法权规定中“等”字的法律规范解读[J].江苏行政学院学报,2018(2):129-136.
- [2] 曹晓凡.大气污染防治强化监督常见问题解析[N].说法,2018-11-02(6).
- [3] 张铭贤.工地负责人进了班房[N].中国环境报(法治),2017-04-18(8).
- [4] 全国人民代表大会法律委员会关于第十一届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告(2009年12月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)。

On the application of administrative penalties to refusing to execute heavy air pollution weather emergency response measures

WANG Bin, YANG Shengguang

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: According to the law, a fine may be imposed only when a violator refuses stopping earthwork at construction sites or stopping the demolition of buildings. Other administrative penalties may be created by administrative rules and regulations for those who refuse to execute heavy air pollution weather emergency response measures such as stopping business operations or closing down. Responding to heavy air pollution weather is not a state of emergency, and administrative detention should not be applied.

Keywords: heavy air pollution weather emergency response measures; administrative penalties; applicate