

论环境保护行政代执行

华冰群

(河北省环境保护局政策法规处,河北 石家庄 050051)

摘要:环境保护行政代执行,是一项十分重要的环境行政管理制度或间接强制措施,本文通过环境保护法律法规和规章的规定,全面论述了环境保护行政代执行的涵义、特点,阐释了法律设定该制度或间接强制措施的意义,分析了实施环境保护行政代执行的构成要件,归纳出了实施环境保护行政代执行应当遵守的原则,对环境管理工作具有一定指导意义。

关键词:环境保护;行政强制;代执行

On Substitutive Execution of Environmental protection

HUA Bing-qun

(Hebei Environmental Protection Bureau, Shijiazhuang 0550051)

Abstract: Substitutive execution of environmental protection is a very important administration system and coercive measure. According to the law and regulations of environmental protection, the paper fully expounds the connotation, characteristics of substitutive execution of environmental protection, interprets its meaning and elements, it also sums up the principles we should follow while carrying out this policy. This paper has great guiding meaning for environmental administration.

Key words: environmental protection; executive coercion; substitutive execution.

1 环境保护行政代执行的涵义

1.1 环境保护行政代执行的概念

环境保护行政代执行,是指在义务人拒不履行法定环境保护义务时,环保部门可以自行代其履行,或者委托第三人代其履行,因此而产生的费用由义务人承担的行政法律制度或间接强制措施。

要准确理解环境保护行政代执行的涵义,还要准确把握以下四点:

1.1.1 从履行主体看,实际履行主体是环境保护义务人以外的人。由于义务人不履行法定环境保护义务是实施环境保护行政代执行的前提,因此,

代履行环境保护义务的主体只能是义务人以外的人,包括环保部门自身及其依法委托的具有相应资质的第三人。

1.1.2 从发生的时间看,环境保护行政代执行发生在环境行政管理过程中。当发现产生危险固体废物或放射性废物的单位不依法进行处置时,环保部门先责令其限期改正,停止违法行为;义务人逾期拒不处置或者处置不符合国家有关规定时,环保部门可以指定具有相应资质的单位按照国家有关规定代为处置。可见,环境保护行政代执行发生在环保部门对危险固体废物的环境管理过程中。

收稿日期:2004-07-16

作者简介:华冰群(19—),男,河北魏县人,毕业于河北师范大学中文系汉语言文学专业。

1.1.3 从适用范围看,环境保护行政代执行主要适用于危险固体废物的环境管理。根据《固体废物污染环境防治法》和《放射性污染防治法》的规定,目前,环境保护行政代执行仅适用于危险固体废物的环境管理。危险固体废物包括《固体废物污染环境防治法》所称的危险废物和放射性固体废物。随着保护环境的程度和质量提高,环境保护行政代执行的适用范围将会越来越宽广。

1.1.4 环境保护行政代执行的目的,是及时消除危险固体废物污染对社会公众的威胁和危害。这也是通过环保部门或第三人代为履行处置义务来实现法律所要求达到的状态。放射性固体废物及其他危险废物的危险性和危害性相当大,如果不及按照国家有关规定进行处置,势必会对人民群众的生命财产安全构成威胁甚至造成危害。因此,环保部门必须依法责令产生放射性固体废物及其他危险废物的单位按国家规定,限期进行安全处置。如果义务人逾期拒不处置或者处置不符合国家有关规定,环保部门可以指定具有相应资质的单位按照国家有关规定代为处置。足见,维护环境安全,保障人民群众生命财产安全,正是实施环境保护行政代执行的根本目的。

1.2 环境保护行政代执行的特点

从法律规定看,环境保护行政代执行具有以下四个特点:

1.2.1 环境保护行政代执行是一种法律制度。环境保护行政代执行是一种十分必要的环境管理制度,是及时消除危险固体废物污染威胁和危害的有效措施。因此,这一行政管理制度在《固体废物污染环境防治法》和《放射性污染防治法》等法律、法规和规章中得到肯认,成为法律制度。

1.2.2 环境保护行政代执行是一种间接强制执行措施。我们说环境保护行政代执行是一种间接强制执行措施,是因为这种执行措施是通过由环境保护义务人以外的人代为履行依法应由义务人履行的处置义务,费用由义务人承担,来实现与由义务人亲自处置危险固体废物、保障环境安全一样的环境管理目标。这和直接强制执行措施是不同的。直接强制执行措施是对于不能由义务人以外的人代为履行的作为义务,有关部门直接施加一定的强制力,强制义务人履行作为义务的执行措施。

1.2.3 环境保护义务人不履行法律义务。这项义务就是按照国家规定处置其产生的危险固体废

物。义务人不依法履行这项义务,是实施环境保护行政代执行的前提。换言之,只有当义务人拒不处置其产生的危险固体废物,或者处置不符合国家规定,即没有采取与要处置的危险固体废物相应的技术、工艺和设备,并没有按照规定期限、处置标准、方法等要求处置危险固体废物时,环保部门方可实施环境保护行政代执行。如果义务人自觉按规定履行了这项义务,则环境保护行政代执行就无从谈起了。

1.2.4 履行费用由义务人承担。根据法律规定,因实施环境保护行政代执行而产生的费用,由义务人承担,这是一种强制性规定。也正是在这个意义上,我们才说环境保护行政代执行是一种强制执行措施。

1.3 环境保护行政代执行和其他强制措施的比较

1.3.1 环境保护行政代执行和民事强制执行的区分

环境保护行政代执行和民事强制执行都是强制执行措施,目的是为了实现在权利人的合法权利或者社会公共利益,强制义务人履行法律义务。但是,二者仍然不同。

1.3.1.1 执行的对象不同。环境保护行政代执行的执行对象是行为,即按国家规定处置产生的危险固体废物;民事强制执行对象既可以是物,也可以是行为。

1.3.1.2 据以执行的事由和执行的内容不同。环境保护行政代执行以环境保护义务人拒不履行法定的处置义务为前提,执行的内容是义务人负有的处置其产生的危险固体废物的行政法律义务;民事强制执行以当事人不执行已经发生法律效力或仲裁机构的判决、裁定、调解等法律文书为理由,执行的内容是民事法律义务。

1.3.1.3 执行的机关不同。环境保护行政代执行由环保部门依法实施,而民事强制执行则由人民法院实施。

1.3.1.4 执行结果不同。在执行过程中,环境保护行政代执行是国家行政管理权,是公权,因此不适用和解,即只能由环保部门或第三人代为履行;而民事权利是私权,所以在民事强制执行过程中双方当事人可以和解,即采用和解的方式达到执行的目的。

1.3.2 环境保护行政代执行与即时强制的不同
环境保护即时强制,是指人民政府或者环保

部门在紧急情况下所采取的监督管理措施。具体讲就是,人民政府或者环保部门在已经发生或可能发生污染事故并危害公共安全的紧急情况下,强制对排污者的生产和排污行为进行一定程度限制的行政措施。例如,根据《中华人民共和国大气污染防治法》的规定,单位因发生事故或者其他突发性事件,排放和泄漏有毒有害气体和放射性物质,在大气受到严重污染,危害人体健康和安全的紧急情况下,当地人民政府应当及时向当地居民公告,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。

环境保护行政代执行与即时强制都是强制措施,都是以有违法行为为前提,都是行政管理措施,都是针对特定的对象。但它们是不同的,表现在以下三个方面:

1.3.2.1 事实依据不同。实施环境保护行政代执行前,环保部门须作出一个行政处理决定,即责令产生危险固体废物的单位按照国家规定限期进行安全处置,逾期不改正、不处置或处置不符合国家规定的,环保部门才能实施环境保护行政代执行;而环境保护即时强制不同,往往是先不作任何决定也不需要作任何行政处理决定,直接采取强制措施。

1.3.2.2 实施的主体不同。环境保护行政代执行由环保部门实施,而环境保护即时强制既可以由人民政府实施,也可以由环保部门实施。

1.3.2.3 主观方面不同。环境保护行政代执行是故意不履行义务,而环境保护即时强制是由于过失而导致。

1.3.2.4 紧急程度不同。比较而言,在严重污染事故已经发生,危险已经威胁或马上就要威胁到环境安全、人民群众生命健康和财产安全的十分紧急的情况下,人民政府方可实施即时强制措施。而实施环境保护行政代执行不要求出现这么紧急的情况。

2 环境保护行政代执行的意义

环境保护行政代执行,是一项必要的环境管理制度或间接强制措施,具有十分重要的意义,因此,法律对其予以肯认。我们可以从以下五个方面来理解它的必要性和重要作用:

2.1 环境保护行政代执行是实现危险废物环境管理目的的需要。

环境管理是国家行政管理的一个重要方面,而加强对危险固体废物的环境管理,消除危险固

体废物的污染危险和危害,保障人民群众的生命财产安全,则是环境管理的重要内容。通过实施环境保护行政代执行制度,促使有关单位认真执行《固体废物污染环境防治法》和《放射性污染防治法》等法律、法规和规章,及时处置其产生的危险固体废物,实现国家危险固体废物环境管理的目的

2.2 环境保护行政代执行是保障国家环境管理权统一的需要。

产生危险废物的单位必须及时处置,这是适用于全国的环境保护法律规定,有关义务人必须执行。但是,由于受环保意识、法制观念、可持续发展思想、经济利益等诸多因素的影响,很多义务人往往不处置或草草处置其产生的危险固体废物,达不到国家有关要求,这样就对环境安全构成了威胁,甚至会造成污染事故,危害人民群众的生命财产安全,同时也使法律的权威受到了挑战,导致同样的法律规定却在不同的地方出现了不同的执行结果。为了维护法律的严肃性和环境管理的统一,当义务人不处置或者被责令限期处置后仍不处置其产生的危险固体废物时,环保部门可以依法采取环境保护行政代执行措施,间接强制义务人履行其承担的法律义务,确保国家环境管理权的统一。

2.3 环境保护行政代执行是维护社会公共利益和环境安全的需要。

危险废物不同于一般的污染物,其危害性和可能造成的危害后果往往是特别巨大的,往往会超出人们的想象。因此,产生危险固体废物的单位必须依法及时处置,消除污染威胁和危害,确保环境安全和社会稳定。如果义务人不及时处置其产生的危险固体废物,被责令限期处置后仍不处置,或者处置不符合国家规定要求的,环保部门则依法指定具有相应资质的单位代其处置,费用由产生危险废物的单位承担。这样就能保证危险固体废物得到及时处置,保障环境安全和人民群众的生命财产安全。

2.4 环境保护行政代行使环境行政处理决定得到执行,并维护行政执法的严肃性。

根据行政代执行的原理,行政机关在实施行政代执行前,必须先作出一个具体行政行为即行政处理决定,责令义务人限期履行作为的义务。义务人逾期不履行法律义务时,行政机关依法指定具有相应资质的单位代义务人履行,费用由义

务人负担,保证行政机关的行政处理决定得到落实。就环境保护行政代执行而言,也是如此。当产生危险固体废物的义务人不履行处置义务时,环保部门则可以依法实施环境行政代执行,使法律规定和环保行政处理决定得到切实执行,从而保证行政执法的严肃性。

2.5 发挥一般的警示教育作用,促使义务人依法履行处置危险固体废物的法律义务。

通过实施环境保护行政代执行,告戒那些抱有侥幸心理的义务人,自己产生的危险废物一定要依法及时进行安全处置,如果不处置,则不仅要受到处罚,而且还要负担处置费用,即挨了鞭子还得过河,从而对他们产生警示和震慑作用,促使他们按照有关规定及时处置其产生的危险固体废物,消除危险固体废物的污染威胁和危害。

3 环境保护行政代执行的构成要件

环境保护行政代执行的构成要件,是指环保部门适用环境保护行政代执行必须具备的条件。我归纳为以下四个要件:

3.1 环保部门必须作出责令环境管理相对人限期为一定处置行为的行政处理决定。这是实施环境保护行政代执行的前提。

3.1.1 环保部门已经作出了一个责令环境管理相对人为一定具体行为的行政处理决定。这个行政行为是具体的,不能是假设的;是现实存在的,不能是未来的。

3.1.2 处理决定的内容是责令义务人及时按照有关规定对其产生的危险固体废物进行安全处置。处理决定的内容是明确的、具体的、可操作的,而不能是不确定的、模棱两可的、不能执行的。

3.1.3 处理决定是合法有效的。也就是说,处理决定是环保部门在自己的职权范围内,根据法律规定,按照法定程序作出的,并依法向义务人送达。这里说的法律,是指《固体废物污染环境防治法》和《放射性污染防治法》等法律、法规和规章。

3.2 环境管理相对人拒不履行自己应当履行的行政法律义务。

3.2.1 环境管理相对人负有一定义务法律。这项义务就是依法处置自己产生的危险固体废物。包括环保部门的行政处理决定确定的义务和环保法律规定的义务。

3.2.2 环境管理相对人拒不依法履行处置危险固体废物的法律义务。第一,环境管理相对人有能力履行,即利用自己的资金、技术、技术人员完

全能够处置自己产生的危险固体废物;第二,环境管理相对人事实上没有履行法律义务,即没有按照有关规定处置危险固体废物,或者虽经处置但不符合国家规定要求,已经造成污染危害或者存在污染危害的威胁;第三,环境管理相对人主观上是故意的,即环境管理相对人明知或者应知自己应当按照有关规定对自己产生的危险固体废物进行安全处置,却故意不处置,或者放任危险固体废物污染的威胁或危害;第四,环境管理相对人不履行处置义务已经超过规定期限,即环境管理相对人在法定期限内没有按照规定处置危险固体废物,在环保部门确定的依法责令其限期处置的期限届满后仍然没有依法处置,也就是不处置危险固体废物已经超过了法定期限。如果尚在法定期限内,则我们不能认定其没有履行法定处置义务。

3.3 环境管理相对人拒不履行的处置义务是可以由他人代为履行的。

3.3.1 环境管理相对人拒不履行的处置义务可以履行,即这项义务具有可履行性。如果不能履行,则责任不在相对人。

3.3.2 环境管理相对人拒不履行的处置义务可以由他人代为履行。这项义务可以由他人代为履行正是环境保护行政代执行的本质要求。如果义务不能由他人代为履行,则不能实施环境保护行政代执行。

3.4 环境保护行政代执行主体既可以是环保部门,也可以是第三人。

3.4.1 环保部门。环保部门有能力进行处置时,为了及时处置危险固体废物,可以自行代义务人进行处置,但是环保部门不应以营利为目的和追求利益最大化。

3.4.2 第三人。第三人是指环保部门、义务人以外的第三方人,包括法人、其他组织和个体经营者、个人合伙及其他组织。由第三人代为履行处置义务时,因为第三人是营利性组织,因此,应当允许第三人获取一定的利润,但是第三人不能以此牟取暴利。

上列四个要件,相互统一,有机联系,缺一不可,须同时具备,环保部门方可实施环境保护行政代执行。

4 环境保护行政代执行的原则

对于实施环境保护行政代执行应当遵守的原则,仁者见仁,智者见智,不同的人一定会归纳出不同的原则。本文归纳为以下四个原则。分述

如下:

4.1 强制与教育相结合原则

强制与教育相结合原则,是指环保部门在实施环境保护行政代执行时,必须先对义务人进行必要的教育,晓之以法,明之以理,动之以情,努力做到使义务人自觉履行处置其生产的危险固体废物的义务。而不允许未进行教育就直接采取环境保护行政代执行措施。一般情况下,环保执法人员讲明了法律义务和责任,多数义务人是会主动履行处置义务的。这样,势必提高了行政效能,降低了行政成本,也改善了与行政管理相对人的关系,树立了良好的执法形象。正是基于此,法律才规定,对于未自觉处置危险固体废物的义务人,先责令其限期履行处置义务,逾期未处置或者处置不符合国家规定要求的,才指定具有相应资质的单位代为处置。可见,实施环境保护行政代执行前对义务人进行教育是十分必要的。强制执行必须与说服教育相结合。

4.2 执行法定原则

执行法定原则,是指环保部门在不得不对义务人实施环境保护行政代执行时,必须依法进行。首先,可以实施环境保护行政代执行的情形和对象范围是法定的,不能超越法律规定的范围;其次,实施环境保护行政代执行的依据是法定的,没有法律依据不得实施环境保护行政代执行;第三,能够实施环境保护行政代执行的环保部门是法定的,而且环保部门实施环境保护行政代执行的权限也是法定的,不能越权,越权实施的无效;第四,环保部门在实施环境保护行政代执行时必须遵循法定程序,违反法定程序的不产生法律效力;第

五,指定的有关处置单位必须具有相应资质,依法取得危险废物经营许可证,环保部门不得指定此外的单位进行代处置。

4.3 执行适当原则

执行适当原则,是指环保部门对拒不履行处置义务的管理相对人,指定具体实施代执行的人必须全面适当履行处置危险固体废物,清除污染。这里的“全面”,是指必须对产生的全部危险固体废物进行处置,而不能是处置其中的一部分;必须是处置法律规定的所有种类的危险固体废物,而不能是某一类或若干类的全部或部分。这里的“适当”,是指处置危险固体废物时必须在环境安全地点,并采取与要处置的危险固体废物相适应的技术、工艺、设备,经处置后达到国家或地方环境标准。同时,也包括处置费用的适当,即保证代处置行为与所收费用相适应,不能显失公正,有明显的大偏差。

4.4 目的实现原则

目的实现原则,是指环保部门实施环境保护行政代执行,必须以实现法律、法规和规章设定该制度的目的为限,即指定有关单位代义务人处置危险固体废物,清除污染。除此之外,不能有其他任何目的。处置危险固体废物,清除污染的目的实现了就够了,而不能趁机代处置其他的污染物。这里尤其需要注意的是,环保部门在实施环境保护行政代执行时决不能给义务人造成不必要的损害,必须以实现处置危险固体废物、清除污染的目的为原则,否则造成实际损害的,应当依法给予赔偿。