

论擅自损毁封条等环境违法行为的法律责任

——兼论《查封扣押办法》第 23 条第 2 款与《治安管理处罚法》的衔接

竺 效, 丁 霖

摘 要: 在环境污染备受关注、环境法修改完善、环境执法加强的背景下, 同案不同罚的情况却屡有发生。因《查封扣押办法》第 23 条第 2 款未与《治安管理处罚法》相衔接, 导致擅自损毁封条等环境违法行为的处罚缺乏统一标准, 法律责任不明。无论从理论上分析其合理性, 还是总结执法经验, 擅自损毁封条等环境违法行为, 应当与阻碍执法、隐藏、转移、变卖或损毁行政执法机关依法查封的财物行为的处罚相当。可以先通过行政解释, 由公安部就《治安管理处罚法》第 60 条规定的妨害行政执法活动行为作出细化解释, 或直接从环境保护部与公安部联合修改规范性文件对该行为予以明确, 以更好地指导环境执法实践。然《查封扣押办法》第 23 条第 2 款与法律的衔接问题最终必须通过修改立法的方式进行解决。

关键词: 查封扣押; 擅自损毁封条; 治安管理处罚法; 行政拘留

中图分类号: D924.360.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2017)05-0053-11

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2017.05.006

一、引 言

2014 年修订的《环境保护法》第 25 条赋予了环境行政执法部门查封、扣押的行政强制权, 丰富和强化了环境行政部门的执法权, 有利于严厉打击环境违法行为。查封、扣押权的行使可以及时制止环境污染行为, 预防环境危害的发生。若查封、扣押的执行不到位, 其制止与预防的功能则无法发挥。因此, 查封、扣押权的行使, 还需有更加严厉、强力的后盾, 即依据《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》(以下简称“《办法》”)第 23 条, 在行使查封、扣押权时, 若出现“排污者阻碍执法、擅自损毁封条、变更查封状态或者隐藏、转移、变卖、启用已查封的设施、设备的”行为, 由环保执法机关移送公安机关依法处理。然这一违法行为的移送, 在实践中却出现不同的结果。如在“北京三叶巢装饰工程有限公司底漆车间被查封, 私自损毁封条, 擅自恢复生产案”中^{[1](P56-59)}, 公安部门对“擅自损毁封条, 开启底漆车间并现场进行生产作业的行为”以无法律依据为由, 不予处罚。而在“李四豆制品加工厂擅自损毁封条案”中, “撕封条违法者被公安机关处以 5 日行政拘留的行政处罚”^{[2](P54-57)}。比较可见, 两案违法行为相似, 处理结果却大相径庭, 究其原因在于《环境保护法》查封扣押条款与《治安管理处罚法》的衔接问题导致擅自损毁封条等环境违法行为法律责任不明。

基金项目: 国家社科基金重大项目“海洋生态补偿标准与制度设计 (16ZDA049)”

作者简介: 竺效, 法学博士, 中国人民大学法学院教授、博士生导师 (北京 100872); 丁霖, 中国人民大学法学院博士研究生

二、《办法》第 23 条第 2 款未与《治安管理处罚法》完全衔接

《环境保护法》第 25 条明确了查封、扣押两种形式的行政强制措施权，规定了查封、扣押权实施的主体、对象和条件。但对于查封、扣押权行使的保障，《环境保护法》未作出规定。为更好地实施查封、扣押措施，环境保护部发布《办法》。为了确保查封、扣押权的行使，维护环境行政执法部门的权威，《办法》第 23 条第 2 款^①规定了“提请公安机关依法处理”的执法机制，为查封、扣押权的行使提供了制度保障。

（一）法律责任不明晰导致公安与环保对擅自损毁封条等行为法律责任认识不一致

为了避免排污者“门前贴封条、门后照生产”的情形，《办法》第 23 条规定环境保护部门应定期检视查封后的设备、设施的封存情况，若发现排污者“阻碍执法、擅自损毁封条、变更查封状态或者隐藏、转移、变卖、启用已查封的设施、设备的”，则依据《办法》第 23 条第 2 款规定，“及时提请公安机关依据《中华人民共和国治安管理处罚法》第 50 条、第 60 条规定，对排污者处以行政拘留，并处罚款，以此维护行政强制措施的严肃性。”^{[3](P117)}简而言之，即实施损毁环保机关封条等行为的违法者，需移送公安机关处以行政拘留，并处罚款。笔者认为，环境保护部环境监察局作为该《办法》起草的具体业务经办部门与全国环境行政执法业务的具体指导部门，其对《办法》第 23 条的释义，即代表该规章制定者的立法目的与规章执行者对条旨的理解。

《办法》是国务院环境保护部制定颁布的，属于部门规章。“部门规章既是各部委履行职责的主要手段，又是国家法制体系的重要组成部分，它具有国家强制性，一经颁布，就在全国范围内具有法律规范力”^{[4](P211)}。但“部门规章只能对该部门职权范围内的事项进行立法”^{[5](P149)}。《办法》第 23 条规定的是环保部门职权范围内的事项，并明确指出超出环保部门职权范围的违反治安管理的行为，需要移送公安机关予以处置。此项部门规章立法未超过其职责范围，且在全国范围内具有规范效力。《办法》作为国务院环保部门规章，为了确保部门规章的有序实施，国务院其他部门应当予以尊重和配合。因此，公安机关对于环境保护主管部门依据《办法》第 23 条第 2 款移送的违法者，应当对该条款予以尊重。

然而，实践中，“部门规章在贯彻执行中往往遭受其他行业部门的阻力。”“单单本部门签发的规章在本行业行得通，一旦出了本系统，则其他部门不承认。”^{[4](P208)}《办法》第 23 条不仅对环境保护行政机关职能予以规定，还涉及公安机关，看似属于“跨行业”的规制，但该条款并未改变、增加或削减公安机关的职权，仅规定环境行政机关职权范围之外的应当移送公安机关处置。但由于《办法》是由环境保护部出台，由环境行政机关执行，《办法》规范范围也仅限于环境违法行为，实践中出现了公安机关不尊重《办法》第 23 条、对环保部门移送的擅自损毁封条者不予接受的情形。《办法》、《环境保护法》等相关法律法规均未明确擅自损毁封条等环境违法行为的具体法律责任，这也为公安机关对擅自损毁封条者不予处置提供了合法依据。

（二）《治安管理处罚法》无法完全涵盖《办法》第 23 条第 2 款规定的违法情形

若公安机关依据《办法》第 23 条第 2 款之规定接收环保部门移送的案件，也应依据《行政处罚法》、《治安管理处罚法》等法律规定对案件作出决定。然而，分析法条可知，《治安管理处罚法》与《办法》第 23 条第 2 款所规定的违法行为相关的，仅有第 50 条第 1 款第（二）项以及第 60 条第 1 款第（一）项规定的两种情形。

^① 《办法》第 23 条第 2 款规定：“排污者阻碍执法、擅自损毁封条、变更查封状态或者隐藏、转移、变卖、启用已查封的设施、设备的，环境保护主管部门应当依据《中华人民共和国治安管理处罚法》等法律法规及时提请公安机关依法处理。”

《治安管理处罚法》第 50 条第 1 款第 (二) 项规定的阻碍执行职务行为属于妨碍公务的行为。它是指“阻碍国家机关工作人员依法执行职务, 未使用暴力、威胁方法的”^{[6](P228)}。此行为的阻碍对象是“正在执行职务的工作人员”, 即在“从准备执行公务开始到执行行为最终完成的整个过程”中以“无理纠缠、吵闹、谩骂等”行为阻碍国家机关工作人员执行职务的行为^{[7](P371)}。就环保部门行使查封权而言, 从环保部门现场检查, 作出查封决定, 再到环境行政工作人员到现场查封排污者造成污染物排放的设施、设备的过程, 属于国家环境行政工作人员执行职务的行为。但《办法》第 23 条第 2 款规定的违法行为中, 擅自损毁封条、变更查封状态或隐藏、转移、变卖、启用已查封的设施、设备的行为, 是在国家环境行政工作人员执行职务之后发生的, 不在其执行职务过程之中, 且并未与国家环境行政工作人员发生正面冲突, 仅对被查封的设施、设备产生影响。因此, 《办法》第 23 条第 2 款中仅有阻碍执法的行为适用《治安管理处罚法》第 50 条第 1 款第 (二) 项的规定。

《治安管理处罚法》第 60 条第 1 款第 (一) 项规定的隐藏、转移、变卖或者损毁行政执法机关依法扣押、查封、冻结的财物行为, 直接“侵犯行政执法机关的正常活动, 行为侵犯对象是已被行政执法机关依法查封、扣押、冻结的财物”^{[6](P228)}。仅就此而言, 擅自损毁封条、变更查封状态或隐藏、转移、变卖、启用已查封的设施、设备的行为均是对环境行政机关正常活动的侵犯, 对已被环境行政执法机关依法查封的造成污染物排放设备、设施的侵犯。然而, 该行为的客观方面表现为“未经法定机关批准, 无视国家机关采取的强制措施, 对已被扣押、查封、冻结的财产予以隐藏、转移、变卖或损毁。”^{[7](P423)} 该条款的适用仅限于“隐藏、转移、变卖、损毁”已查封设施、设备四种行为。因此, 对于《办法》第 23 条第 2 款规定的擅自损毁封条、变更查封状态、启用已查封的设施、设备三种行为, 不能直接适用《治安管理处罚法》第 60 条第 1 款第 (一) 项的规定。

因此, 《办法》第 23 条第 2 款中规定的 7 个独立违法行为, 即排污者阻碍执法, 擅自损毁封条, 变更查封状态, 隐藏已查封的设施、设备, 转移已查封的设施、设备, 变卖已查封的设施、设备, 启用已查封的设施、设备, 并不能完全概括为《治安管理处罚法》所规定的这两种行为。事实上, 《治安管理处罚法》并未规定对擅自损毁封条、变更查封状态, 以及启用已查封的设施、设备三种违法行为的处罚 (如表 1 所示)。故在《环境保护法》与《治安管理处罚法》没有对擅自损毁封条、变更查封状态, 以及启用已查封的设施、设备三种行为规定处以行政拘留的情况下, 根据环境保护机关的立法与执法意图, 《办法》第 23 条第 2 款的释义, 对这三种违法行为处以行政拘留, 并处罚款, 尚无法律依据。环保执法机关依据《办法》第 23 条第 2 款将违法者移送公安机关后, 仅有部分行为能依法得以惩处, 而擅自损毁封条、变更查封状态, 以及启用已查封的设施、设备三种行为 (以下简称“擅自损毁封条等环境违法行为”) 成为漏网之鱼。

表 1 《查封、扣押办法》第 23 条第 2 款规定的违法行为适用《治安管理处罚法》情况一览

《查封、扣押办法》第 23 条第 2 款规定的违法行为	适用《治安管理处罚法》的条款
阻碍执法	第 50 条第 1 款第 (二) 项
擅自损毁封条	无
变更查封状态	无
隐藏、转移、变卖已查封的设施、设备	第 60 条第 1 款第 (一) 项
启用已查封的设施、设备	无

三、环境执法实践对擅自损毁封条等环境违法行为的应对

《办法》属于环保部规章, 在环境保护行政部门权限内有效。该《办法》规范和保障了环境行

政执法中查封、扣押权的行使。依据《立法法》第 80 条第 2 款的规定，“部门规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范”，在遇到擅自损毁封条、变更查封状态等有损执法机关权威性、损毁国家行政执法秩序的违法行为时，环保部门需移交公安机关依法处置。然而，由于法律责任不明晰、法律衔接不完善，环保执法部门与公安部门对部分违法行为处罚的理解不一致，导致实践中两个部门对同一违法行为的不同处置结果。

（一）环保执法部门应对《办法》第 23 条第 2 款相关案件方式基本一致

根据笔者统计，就截至 2017 年 1 月 15 日之前收集的全国 32 个地区执行新《环境保护法》四个配套办法的案件而言^①，2015 年全国 32 个地区查封、扣押案件为 4 191 件，其中涉及《办法》第 23 条第 2 款中违法行为的有 52 件；2016 年查封、扣押案件为 9 622 件，涉及《办法》第 23 条第 2 款中违法行为的有 54 件。即自《办法》实施以来，全国约有涉嫌私毁封条行为的案件 106 件。在这 106 件案件中，环保部门依据《办法》规定将案件移送公安机关的有 101 件，达 95%，而其中违法者被公安机关处以行政拘留的有 53 件；环保部门移送公安机关，处于公安机关立案、受理、办理中，尚未作出处罚的案件有 36 件；公安机关明确不予受理的案件有 2 件；处理结果尚不明确的有 11 件^②。（如图 1 所示）

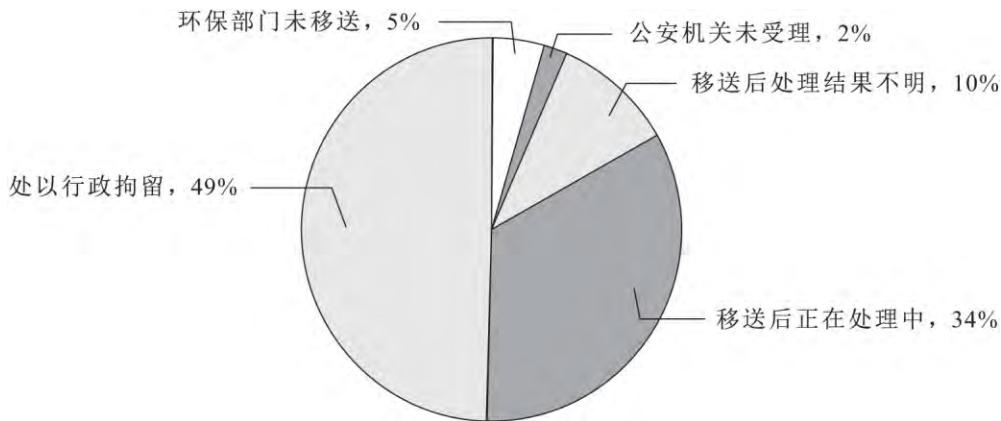


图 1 涉及《办法》第 23 条第 2 款违法行为案件处理结果一览

由此可见，对于《办法》第 23 条第 2 款所涉及的违法行为，各地环保机关均依据《办法》规定将涉事当事人移送公安机关，对于擅自损毁封条等环境违法行为的案件追究涉事当事人行政拘留法律责任成为共识。仅在公安机关不予受理等无法追究涉事当事人行政拘留法律责任时，环保机关才退而求其次，采取其他措施惩处涉事当事人。

（二）公安机关应对《办法》第 23 条第 2 款相关案件方式不一

对 106 件案件中涉事当事人违法行为，依照是否仅有擅自损毁封条等环境违法行为，可分为三类。涉事当事人除有擅自损毁封条行为外，还有依据《治安管理处罚法》或《环境保护法》应当处以行政拘留的行为的案件数为 39 件。涉事当事人虽未明确记载有其他违法行为，但环境行政机关依据《环境保护法》的规定移送公安机关，且被处以行政拘留的案件数为 29 件，即推定涉事当事人

^① 数据来源于环境保护部环境监察局委托中国人民大学法学院《〈环境保护法〉配套办法实施情况评估专题研究》课题。数据收集截止于 2017 年 1 月 15 日；其中“32 个地区”包括除香港、澳门、台湾外的 31 个行政区与新疆建设兵团。

^② 据笔者统计，在这 106 件案件中，环保部门未移送或公安机关未受理的案件仅 7 件。在这 7 件案件中，有 3 位涉事当事人尚未受到任何惩处，有 1 位涉事当事人被追加查封延期 1 个月的处理，有 2 位涉事当事人受到了罚款处罚，还有 1 位涉事当事人被强制断电。

人有依法应被处以行政拘留的行为。另外, 其余的 38 件案件中, 涉事当事人仅有擅自损毁封条、变更查封状态, 以及启用已查封的设施、设备违法行为 (如图 2 所示)。

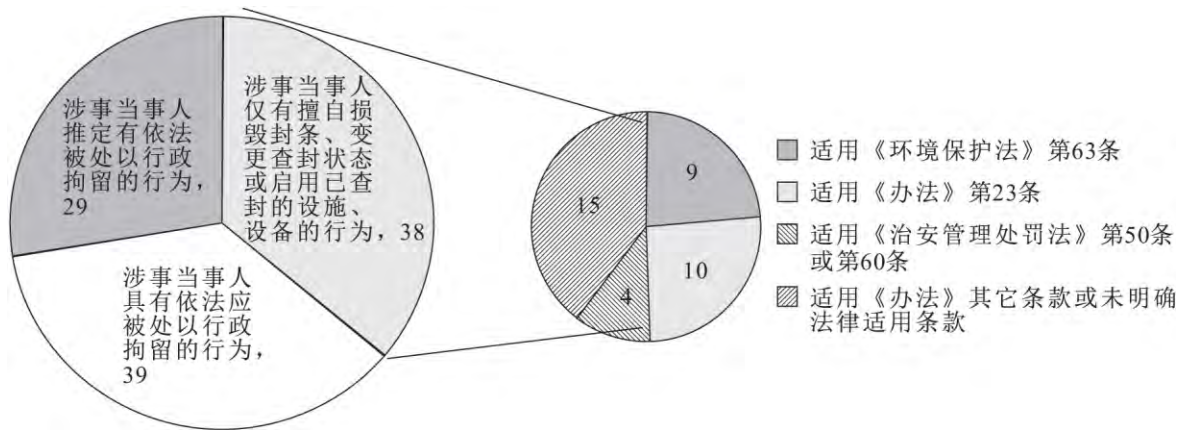


图 2 106 件案件依据涉事当事人行为分类及适用法律情况一览

具体而言, 在 39 件涉事当事人除有擅自损毁封条行为外, 还有依据《治安管理处罚法》或《环境保护法》应当处以行政拘留的的行为的案件中, 有 1 位涉事当事人擅自撕毁封条且阻碍环保机关工作人员执法, 有 6 位涉事当事人转移或破坏已查封的设施、设备, 违反《治安管理处罚法》第 50 条、第 60 条, 依法应被处以行政拘留。有 36 位涉事当事人除有《办法》第 23 条第 2 款的违法行为外, 还存在违反《环境保护法》第 63 条的行为, 依《环境保护法》应被处以行政拘留。其中有 4 件案件的涉事当事人同时违反了《环境保护法》第 63 条规定与《治安管理处罚法》第 50 条、第 60 条的规定。

根据现有数据, 并不能完全确认余下 67 个案件涉事当事人仅有擅自损毁封条、变更查封状态, 以及启用已查封的设施、设备这三种违法行为。其中, 截至 2017 年 1 月 15 日, 有 38 件案件中环保部门适用《环境保护法》第 63 条或《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》将案件移送公安机关, 且有 29 个案件公安机关明确处以行政拘留。以尊重执法人员执法经验、认知法律正确为前提, 默认 29 个已经被公安机关处以行政拘留的案件中涉事当事人有《环境保护法》第 63 条规定的 4 种情形之一, 不对其展开讨论分析。

另有 38 件案件中涉事当事人仅有擅自损毁封条、变更查封状态, 以及启用已查封的设施、设备违法行为。就适用法律而言, 9 个案件适用了《环境保护法》第 63 条。剩余 29 个案件中, 直接适用《办法》第 23 条的有 10 个, 除内蒙古某矿业有限公司外, 其余 9 个案件均被移送公安机关; 另有 4 个案件环保部门直接适用《治安管理处罚法》第 50 条或第 60 条移送公安机关, 并被公安机关受理, 且有 2 个案件作出了行政拘留处罚决定; 剩余 15 个案件适用《办法》其他条款或未明确适用法律条款, 仅有 7 个被处以行政拘留, 3 个明确未移送, 没有拒绝接收的案件 (详见图 2)。

由此可见, 《办法》第 23 条第 2 款涉及违法案件, 除依据《环境保护法》或《治安管理处罚条例》明确法律责任为行政拘留的, 公安机关对于仅涉及擅自损毁封条等环境违法行为的处置依据不一, 处理结果多样, 并未形成统一意见。在涉及擅自损毁封条的案件中, 无论是 2015 年还是 2016 年均存在环保机关未予以移送、公安机关未受理的情形, 对于这些案件的涉案当事人, 有些环保部门采取延期查封、高额罚款以及强制断电等措施予以惩处。但对于处于公安机关立案、受理、办理中, 尚未作出处罚的 36 个案件, 其涉事当事人能否受到应有的惩处暂且不得而知。因此, 由于《办法》第 23 条第 2 款无法与《治安管理处罚法》较好衔接, 公安机关是否接收环保机关移送相关

案件，是否对涉案当事人作出处罚，作出何种处罚，则“沦为”公安机关的“纯自由裁量”范围。事实上，由于各地对环境案件的重视程度不一，管理机制的差别，导致了“同过不同罚”的情况出现，有违法治公平，长此以往可能引发环境管理的“无序”。

（三）近半数《办法》第23条第2款相关案件中公安机关与环境保护行政机关达成共识

根据两年环境执法数据环保部门办理的涉及擅自损毁封条的案件中，有95%的案件被移送公安机关，且已经有49%的涉案当事人被处以行政拘留。可见，即使公安机关与环境保护机关在擅自损毁封条等环境违法行为法律责任认定上尚未达成一致，但就执法实践而言，已有近半数涉及擅自损毁封条案件设施当事人被处以行政拘留。

在仅存在擅自损毁封条、变更查封状态，以及启用已查封的设施、设备违法行为的案件中，有些地区环保部门与公安机关达成共识，参照《环境保护法》第63条，移送案件，并予以处理；有些地区直接依据《办法》第23条规定，且公安机关对环保部门规章予以尊重，受理案件并作出处罚；还有些地区通过对《治安管理处罚法》第50条或第60条作出依据立法目的的扩大解释，直接将这三类行为视同为“妨害行政机关执法”的违法行为，予以移送并处理。因此，虽然擅自损害封条等环境违法行为法律责任暂不明晰，存在公安机关与环境保护机关认识不一致的情况，但已经有部分公安机关与环境保护机关达成共识，通过“张冠李戴”的方式，参照《环境保护法》第63条或《治安管理处罚法》第50条或第60条，实现对擅自损害封条等环境违法行为法律责任的追究。

四、擅自损毁封条等环境违法行为的法律责任分析

既然《环境保护法》以及《治安管理处罚法》均未明确擅自损毁封条等环境违法行为的法律责任，且实践中也存在对该行为不予处罚、延期查封、罚款、行政拘留等多种惩处方式，该行为是否依据环境行政机关的立法原意、遵循执法实践的经验处以行政拘留尚待讨论。

（一）擅自损毁封条等环境违法行为与阻碍执法以及隐藏、转移、变卖已查封的设施、设备行为过错相当

《治安管理处罚法》第5条第1款规定，“治安管理处罚必须以事实为依据，与违反治安管理行为的性质、情节以及社会危害程度相当。”行政处罚应遵循“过罚相当”的原则。它是“指处罚必须与违法行为人的过失相适应。这是行政法上适当、合理原则在行政处罚中的体现。”^{[8](P66)}就擅自损毁封条等环境违法行为而言，若处罚过重，则无以服人；处罚过轻，则难以达到震慑与改正违法行为的目的，环保部门的封条则如同“废纸”，轻易可毁。

“违反治安管理行政的社会危害性是主客观统一，外在表现为违反治安管理行为的性质、情节以及对社会造成的危害程度。”^{[6](P60)}擅自损毁封条等环境违法行为，其过错在于无视环境执法权威，扰乱环境行政管理秩序。启用被查封污染设施、设备等的行为，甚至还可能造成环境损害，威胁生态（环境）、损害人体健康。从立法技术分析，《办法》第23条第2款将擅自损毁封条、变更查封状态，以及启用已查封的设施、设备这三种行为与阻碍执法，隐藏、转移、变卖已查封的设施、设备并列列举，可见规章制度者也认为擅自损毁封条等行为与阻碍执法、隐藏、转移、变卖已查封的设施、设备两种行为的社会危害性、违法行为性质相似。

就阻碍执法与隐藏、转移、变卖已查封的设施、设备两种违法行为分析，《治安管理处罚法》第50条规定“阻碍国家机关工作人员执法”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。”而《治安管理处罚法》第60条对“隐藏、转移、变卖已查封的设施、设备”的行为直接“处5日以上10日以下拘留，并处200元以上500元以下罚款”。以“过罚相当”原则为基准，从《治安管理处罚法》立法技术角度分析，隐藏、转移、

变卖已查封的设施、设备行为的过错大于或等于阻碍执法的行为。阻碍执法的行为，仅对行政管理秩序造成损害，而隐藏、转移、变卖已查封的设施、设备行为不仅扰乱行政管理秩序，违法者还可从中获得非法利益。分析可知，《办法》第 23 条第 2 款对违法行为的列举顺序依次为阻碍执法、擅自损毁封条、变更查封状态，隐藏、转移、变卖、启用已查封的设施、设备。由此可推，《办法》第 23 条第 2 款规定的这几种行为，其过错程度相似，但这几种行为内部过错程度从小到大依次为阻碍执法、擅自损毁封条、变更查封状态，隐藏、转移、变卖、启用已查封的设施、设备。阻碍执法的行为仅对行政管理秩序造成损害，而擅自损毁封条、启用查封设备等行为不仅扰乱行政管理秩序，还对合法经营秩序、环境利益造成损害，就其社会危害性而言，擅自损毁封条等行为的过错较阻碍执法行为的过错大（如图 3 所示）。

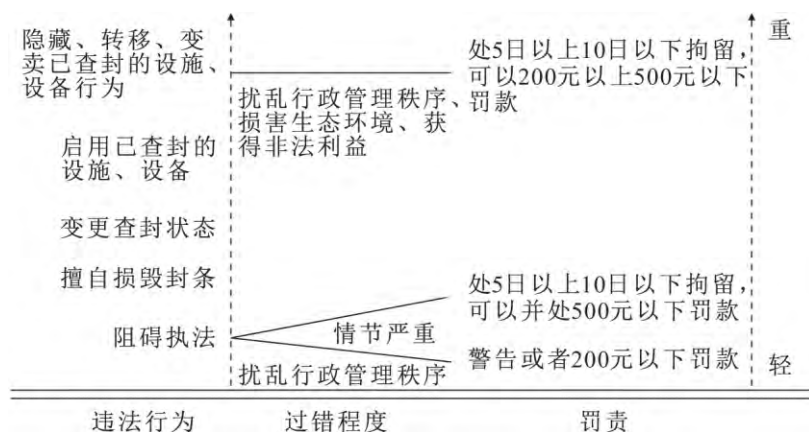


图 3 过罚相当原则下《办法》第 23 条第 2 款规定违法行为的过错程度与罚责

因此，遵循“过罚相当”原则，擅自损毁封条等环境违法行为过错大于或等于阻碍执法行为的过错，小于或等于隐藏、转移、变卖已查封的设施、设备行为的过错。擅自损毁封条等环境违法行为的罚责自然应与上述两种行为的比较关系相符，其基本罚责应当为“处 5 日以上 10 日以下拘留”。

（二）现行立法已有对擅自损毁封条行为处以拘留的规定

虽然《环境保护法》、《治安管理处罚法》未明确规定擅自损毁封条行为的处置，但在其他领域单行法、司法解释中已有对擅自损毁封条行为的规制。《消防法》（2008 修订）第 64 条规定：“违反本法规定，有下列行为之一，尚不构成犯罪的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处五百元以下罚款；情节较轻的，处警告或者五百元以下罚款：（六）擅自拆封或者使用被公安机关消防机构查封的场所、部位的。”该法对擅自拆封、启用已查封场所、部位，明确行政处罚措施，即对擅自损毁封条、启用已查封设施、设备的行为要处以行政拘留，只有情节较轻的处以警告或罚款。

此外，1998 年最高人民法院发布的《最高人民法院关于人民法院执行工作若干问题的规定（试行）》第 100 条规定：“被执行人或其他人有下列拒不履行生效法律文书或者妨害执行行为之一的，人民法院可以依照民事诉讼法第一百零二条的规定处理：（3）故意撕毁人民法院执行公告、封条的；（6）妨碍人民法院依法搜查的；（7）以暴力、威胁或其他方法妨碍或抗拒执行的。”《民事诉讼法》第 102 条第 1 款规定：“诉讼参与人或者其他有下列行为之一的，人民法院可以根据情节轻重予以罚款、拘留；构成犯罪的，依法追究刑事责任：（三）隐藏、转移、变卖、毁损已被查封、扣押的财产，或者已被清点并责令其保管的财产，转移已被冻结的财产的；（五）以暴力、威胁或者其他方法阻碍司法工作人员执行职务的。”由此可见，司法解释中擅自损毁封条的行为，与《民事诉讼法》中隐藏、转移、变卖、毁损已被查封、扣押的财产的行为、以暴力、威胁或者其他方法

阻碍司法工作人员执行职务的行为类似，且过错程序相当，故罚责一致。由此进一步验证了上文对《办法》第23条第2款所规定违法行为过错、罚责大小的判断；可见在司法执行中，阻碍执行、擅自损毁封条、隐藏、转移、变卖、毁损已被查封财物的，根据情节轻重处以罚款、拘留。

综上所述，无论从其过错程度而言，还是从其他领域的立法经验分析，擅自损毁封条的行为与阻碍执法、隐藏、转移、变卖、毁损已被查封财物等行为的过错相当，故在“过罚相当”原则的指导下，其处罚方式也应与《治安管理处罚法》第50条、第60条的规定一致，一般处以行政拘留，情节较轻的仅处以警告或罚款。结合环境行政执法实践分析，大部分擅自损毁封条的行为都被处以行政拘留，为保持执法的连贯性、权威性，打击环境违法行为，擅自损毁封条等环境违法行为应当被处以行政拘留的处罚。

五、擅自损毁封条等环境违法行为行政拘留法律责任的合法性规制

“为了维护正常的社会秩序，国家必须采取措施消除无序状态或预防无序状态的发生。”^{[10](P70)}擅自损毁环保部门封条等环境违法行为，《治安管理处罚法》没有明确的条文予以规制，《环境保护法》也尚未对如此细微的环境违法行为予以关注，环境保护部门的查封权力无法得到保障，则环境管理部门的权威受到质疑，环境管理秩序受到挑战，最终可能发生环境管理秩序的无序状态。因此，明确擅自损毁封条行为的法律责任刻不容缓。

对擅自损毁封条等环境违法行为处以行政拘留从实践中、理论上、立法经验中具有合理性，则应当从法律规范角度对该类行为处以行政拘留，使实践中公安机关对环境保护行政机关移送的擅自损毁封条的违法者能够依法处以行政拘留。然而，行政拘留是最严重的行政处罚方式，对行政相对人的权利产生较大的影响，且《立法法》、《行政处罚法》明确规定只有法律能够设定限制人身自由的行政处罚方式，故对擅自损毁封条等环境违法行为处以行政拘留不能直接以修改《办法》第23条第2款的规定进行。

（一）以修改现行立法衔接《办法》第23条第2款与《治安管理处罚法》

由上文分析可知，擅自损毁封条、变更查封状态、启用已查封设施、设备的行为与阻碍执法、隐藏、转移、变卖或者损毁行政执法机关依法查封财物的过错相当，依据“过罚相当”的原则，擅自损毁封条等三种行为应当与后两种行为处以类似的行政处罚。依据处罚法定原则，“法无明文规定不处罚”^{[8](P66)}。就妨害治安管理的行为，只能依据《治安管理处罚法》的明文规定作出判断。“凡是《治安管理处罚法》没有规定的行为，不能以违反治安管理行为处罚。”^{[10](P69)}

因此，应当通过修改《治安管理处罚法》的规定，明确擅自损毁封条等行为的处罚。《治安管理处罚法》第50条规定的是妨害公务的行为，据上文分析，擅自损毁封条等行为与之不符；而第60条规定的是妨害行政执法活动的行为，擅自损毁封条、启用已查封设施设备行为仅客观方面不具隐藏、转移、变卖或损毁的行为方式，但均是对环境行政机关正常活动的侵犯，属于广义上的妨害行政执法活动的行为。故可以修改《治安管理处罚法》第60条第1款第（一）项为“擅自损毁封条、变更查封状态或者隐藏、转移、变卖、启用行政执法机关依法扣押、查封、冻结的财物的”。由此可在实践中彻底解决擅自损毁封条、变更查封状态、启用查封设施违法行为的处罚问题，达到一劳永逸的效果。

《治安管理处罚法》规制的是公安机关的权力，涉及多方利益，环保部门无法单方推动《治安管理处罚法》的修订。可以将视线收回到环境法领域，《环境保护法》第63条规定了四种应移送公安机关处以行政拘留的环境违法行为，也可将“环境行政主管部门在现场检查时排污者阻碍执法的，或排污者擅自损毁封条、变更查封状态或者隐藏、转移、变卖、启用已查封的设施、设备的”

行为作为第 63 条第 1 款第（五）项，即第五种适用移送行政拘留的情形予以明确。保障环境行政主管部门进行环境管理的权力，维护国家对环境管理的良好秩序。虽不能使所有擅自损毁封条行为得到依法处理，但能够实现对擅自损毁环保部门封条的行为，妨害环保部门执法活动的行为予以严惩，保障环境行政权力的有效运行。

（二）以公安、环保联合规制及行政解释明确擅自损毁封条行为的法律责任

立法修改是完善立法、指导实践的理想方式。但在《环境保护法》、《大气污染防治法》刚刚修改不久的今天，《环境保护法》修改或在其他单行法中增加行政拘留的适用情形不可一蹴而就。因此，为了尽快解决实践中就擅自损毁封条等环境违法行为的移送、处罚问题，预防环境管理无序状态的发生，作为权宜之计，建议通过环境保护机关与公安机关的合作，由两部门同时出台的规章或两部门建立联动机制，明确、统一对擅自损毁封条等环境违法行为的处置，在实践层面解决法律适用问题。

具体到引言中所述的两个案件，李四案中涉案当事人被环保局查封生产锅炉设备后，撕毁封条，“由于于洪区环保局和公检法四部门建立了联席工作机制，并成立了驻环保局警务工作站，最终撕封条违法者被公安机关处以 5 日行政拘留的行政处罚。”^{[2](P54)}而在北京装饰公司案中，“涉事当事人擅自损毁封条，开启底漆车间并现场进行生产作业，”^{[1](P57)}公安机关认为该行为不适用《治安管理处罚法》第 50 条或第 60 条的规定，不符合治安拘留条件，因此不予接收。两个案件中涉事当事人违法行为一致，却因李四案中有“联席工作机制”与“驻环保局警务工作站”的存在，而出现不同处理结果。可见，环保与公安部门在环境执法中的联动执法或协同合作能够较好地解决法条衔接的问题。新《环境保护法》实施后，各地先后建立了公安环保执法联动机制，共同打击环境违法犯罪的行为。2013 年 11 月环保部与公安部共同发布《关于加强环境保护和公安部门执法衔接配合工作的意见》。该意见明确要求建立联动执法联席会议制度、联动执法联络员制度、完善案件移送机制等联动执法机制，以加强环境保护、公安两部门在环境执法工作中的衔接配合。该意见还明确提出公安部门依据《治安管理处罚法》的有关规定，对“违法排放、倾倒危险物质的违法行为人，以及盗窃、损毁环境监测设施的违法行为人依法予以治安管理处罚”^①。

可见，对于涉及多部门的职权事项，由多部门建立联动机制，联合商议后发布规范性文件予以明确是一种退而求其次的选择。《办法》第 23 条第 2 款规定的实现，需要公安机关的配合，否则仅仅是环保机关将违法者移送至公安机关，不能确保公安机关接收案件、不能确保违法者得到应有惩治。因此，在尚且无法修订立法之际，可以通过环境保护部与公安部协商，对《办法》第 23 条第 2 款规定的行为予以联合规制，以保障全国范围内行政执法的统一性。国务院及其主管部门具有对不属于审判和检察工作中的其他法律、法令如何具体应用的问题的法解释权。《治安管理处罚法》第 60 条是对“妨害行政执法活动”的惩处，擅自损毁封条等环境违法行为具备妨害行政执法活动的特征、社会危害性，也是一种“妨害行政执法活动”的行为。因此，首先可由公安部结合执法实践，发布部门规章或规范性文件，对《治安管理处罚法》第 60 条进行立法解释，将符合“妨害行政执法活动”的“擅自损毁封条、变更查封状态、启用已查封、扣押财物的”的行为列入《治安管理处罚法》第 60 条之规定，实现对所有擅自损毁行政机关封条的行为予以惩处。

其次，还可由环境保护部与公安部对该问题进行执法协商，通过修订规范性文件《关于加强环境保护和公安部门执法衔接配合工作的意见》，进一步明确所有涉及治安管理处罚的环境违法行为的移送与法律适用问题。在上述《意见》中增加规定“排污者阻碍执法、擅自损毁封条、变更查封

^① 参见环境保护部、公安部文件《关于加强环境保护与公安部门执法衔接配合工作的意见》环发[2013]126 号，2013 年 11 月 4 日发布。

状态或者隐藏、转移、变卖、启用已查封的设施、设备的违法行为人,依法予以治安管理处罚”,并明确各项应被移送治安管理处罚的各项环境违法行为所应适用的法律条款。如规定“排污者阻碍执法的,应依《治安管理处罚法》第50条规定予以处罚”;“排污者擅自损毁封条、变更查封状态或者隐藏、转移、变卖、启用已查封的设施、设备的,应依《治安管理处罚法》第60条规定予以处罚。”

六、结 论

查封权是《环境保护法》赋予环境行政机关的行政强制权,对环境行政职权的行使、及时制止环境违法行为,为环境行政部门作出后续行政处罚具有重要作用。查封权得不到保障,则环境违法行为得不到制止,环境行政执法权也会大打折扣,环境执法权威性将受到质疑。因此,对于挑战环保部门管理权威的违法行为,如擅自损毁封条、变更查封状态、启用已查封设施设备等行为,应当作出明确的,与其行为性质、社会危害性相符的处罚。无论是理论上的合理性分析,还是实践中执法经验总结,擅自损毁封条等环境违法行为,应当与阻碍执法、隐藏、转移、变卖或者损毁行政执法机关依法查封的财物行为的处罚相当。

虽然笔者给出了两条完善路径,在面对现实亟待解决的处罚不一的问题时,可以通过环保部门与公安部门的协商,通过对法律作出行政解释的方式予以解决。但笔者认为,立法的完善才能最终解决实践问题。随着环境的恶化,国家、企业以及社会公众对环境质量的关注,以《环境保护法》为首的环境法律法规进入了新一轮的修订、修正阶段。新《环境保护法》赋予了环境行政机关多项新的职权。环保部门制定、发布部门规章,是为更好地实施《环境保护法》,规范环境行政执法机关的环境管理行为。在环境行政机关行政权扩张的同时,应对环境行政权予以规制与明晰,真正践行“法无规定不可为”,做到依法行政。当然,在制定实施细则、规章办法时,还需与其他部门的法律法规相衔接,切不可出现执法不统一的“无序”状态。

参考文献

- [1] 环境保护部环境监察局.《中华人民共和国环境保护法》四个配套办法典型案例解析[M].北京:中国环境出版社,2015.
- [2] 张辉.环境保护查封扣押中封条损毁的法律问题探析[J].环境保护,2016,(5).
- [3] 环境保护部环境监察局.《中华人民共和国环境保护法》四个配套办法学习读本[M].北京:中国环境出版社,2015.
- [4] 张伟国.部门规章的作用与效力探析[A].刘莘,等.中国行政法学新理念[C].北京:中国方正出版社,1997.
- [5] 应松年.行政法与行政诉讼法[M].北京:中国人民大学出版,2009.
- [6] 李春华.治安管理处罚法通论[M].北京:中国人民公安大学出版社,2009.
- [7] 于凌云.治安管理处罚法的具体适用问题[M].北京:中国公安大学出版社,2006.
- [8] 应松年,刘莘.行政处罚立法探讨[J].中国法学,1994,(5).
- [9] 胡锦涛.行政处罚研究[M].北京:法律出版社,1998.
- [10] 李春华.《治安管理处罚法》立法存在的问题及其完善[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2009,(6).

On Legal Liability of Unauthorized Seal Damage and Other Environmental Violations

— Also on the Connection between the Article 23. 2 of
the “Rules for the Implementation of Seizure and Detention by the
Environmental Protection Departments” and “Public Security
Administration Punishment Law”

ZHU Xiao, DING Lin

Abstract: Under the background that environmental pollution is attracting more and more attention, “Environment Protection Law” has been revised, and environmental law enforcement has been enhanced, the cases of the same violations with different punishment happen repeatedly. Because of the disconnection between the Article 23. 2 of the “Rules for the Implementation of Seizure and Detention by the Environmental Protection Departments” and “Public Security Administration Punishment Law”, there is no uniform standard for punishment of environmental violations such as unauthorized destruction of seals. Based on the analysis of the rationality in theory and the summary of the experience in law enforcement, environmental violations such as unauthorized destruction of seals should have similar penalties with illegal activities like impeding law enforcement, hiding, transferring, selling or damaging the seized property. First, through administrative interpretation, the Ministry of Public Security could refine the interpretation on the article 60 of “Public Security Administration Punishment Law” about the obstruction of administrative law enforcement activities. Second, the Environmental Protection Department and the Ministry of Public Security could directly revise the normative documents to make clear of the punishment of these illegal activities to guide the practice of environmental law enforcement. However, the problem of disconnection between the Article 23. 2 of the “Rules for the Implementation of Seizure and Detention by the Environmental Protection Departments” and “Public Security Administration Punishment Law” can not be finally settled until legislation is amended.

Key words: seal up or seize up; unauthorized destruction of seals; public security administration punishment law; administrative detention

(责任编辑 周振新)