

案例
解析

环境保护查封扣押中封条 损毁的法律问题探析

A Study on Legal Issues of the Seal Damage in Seizure
and Detainment of Environmental Protection

【案例来源】环境保护部环境监察局

【案例分析人】张辉

【案例类型】探索类

【案例名称】李四豆制品加工厂擅自“损毁封条”案

【主要违法行为】辽宁省沈阳市于洪区李四豆制品加工厂工人因擅自“损毁封条”，被当地环保部门移送公安机关实施行政拘留

【违法企业所属行业】食品加工业

【关键词】查封扣押；封条损毁；法律责任

【案例概要】2015年3月18日，辽宁省沈阳市于洪区李四豆制品加工厂没有环保验收手续，废水直排入河，于洪环保分局4月12日依法对李四豆制品加工厂下达行政处罚决定书，处以上限5万元罚款；4月26日，于洪环保分局现场检查时发现李四豆制品加工厂又擅自恢复生产，违法排放污染物；4月27日，于洪环保分局联合公安机关和所在地大兴街道相关人员依法查封其生产锅炉设备；5月12日，于洪环保分局环境监察人员现场检查时发现配电箱上的查封封条被撕。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。

【案例启示】在新《环境保护法》查封扣押强制措施实施过程中，封条损毁是各地环保部门遇到的一个比较严重的问题。封条损毁后调查责任的归属、封条损毁后企业生产时法律责任的认定以及环保部门自己撕封条的处理是当前环境执法亟需解决的法律问题。撕封条的调查责任应归属公安机关，实践中，部分环保部门在日常工作中探索出新的撕封条的调查责任方式，如环保公安联动追查方式。封条撕了，企业进行了生产，法律责任的认定首先应当责令其停止生产，其次是对撕封条和重新生产行为进行治安行政处罚，这时应分情况而论。环保部门在执法过程中，对于应当查封的企业必须查封，绝不手软，更不能在查封后又擅自解除，避免事后承担不必要的法律风险。

案例概述

李四豆制品加工厂位于辽宁省沈阳市于洪区，主营豆制品加工，年生产量约500吨，排放废水2000吨。2015年3月18日，于洪环保分局环境监察人员在对李四豆制品加工厂现场检查时发现加工厂正常生产，但没

有环保验收手续，乳白色的生产废水直接排入小浑河，对水体造成了严重影响。于洪环保分局当日即依法予以立案，并当即下达了责令改正违法行为决定书，要求其立即停止生产。随后，于洪环保分局在对这家加工厂检查时发现，其仍有夜间擅自恢复生产

迹象，且加工厂负责人酒后威胁、辱骂环境执法人员，性质十分恶劣。基于以上事实，2015年4月12日，于洪环保分局依法对李四豆制品加工厂下达行政处罚决定书，处以上限5万元罚款。为防止企业擅自恢复生产，于洪环保分局环境监察人员加大

了对这家加工厂的环境监察频次和力度，每天不定时对其进行现场检查。2015年4月26日，现场检查时发现这家加工厂又擅自恢复生产，违法排放污染物。2015年4月27日，于洪环保分局联合公安机关和所在地大兴街道相关人员依法查封其生产锅炉设备。2015年5月12日，于洪环保分局环境监察人员现场检查时发现配电箱上的查封封条被撕掉后，立即对这家加工厂负责人进行询问。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，因此，环保和公安部门的配合更加密切，很快查明撕封条违法事实。随后，于洪环保分局依据《治安管理处罚法》的相关规定，在环保和公检法四部门联席会现场依法将李四豆制品加工厂擅自“损毁封条”案件移送公安部门处理。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^[1]。

案例的焦点

新《环境保护法》规定了查封扣押的环境行政强制措施。在该措施实施过程中，很多地方环保部门都反映封条被撕问题在实践中比较严重。由于现实情况的复杂性，封条被撕后，引发了一系列责任追究难题。

明确撕封条调查责任的归属

环保部门在依法实施查封后封条被撕，虽然企业存在环境违法行为，但环保部门不能因此断定撕封条就是该企业主或其他相关人员所为，因此，追究撕封条者的法律责任需要进行进一步的调查。当环保部门将案件报于公安机关，要求公安机关立案调查时，公安机关认为环保部门的封条被撕，理应由该环保部门负责案件的调查，而自己只有根据环保部门

的调查结果配合环保部门对撕毁封条者采取行政拘留措施。笔者深入调研发现，各地环保部门或多或少都会面临着这样的难题：由于撕封条的行为具有瞬时性和隐蔽性，调查存在一定的困难。公安部门要求环保部门出具行政拘留的对象名单，自己根据该名单采取行政拘留措施，这将把撕封条的调查责任交给了环保部门。而环保部门毕竟专攻环境违法行为调查，其调查撕封条并不专业。于是，现实中出现了“能调查的不愿调查，想调查的没有能力调查”的困境，这在一定程度上纵容了撕封条的行为，导致环保部门封条被撕事件频频发生，严重削弱了环保执法的严肃性和权威性。综上，在法律上明确撕封条的调查责任归属十分必要。

我国法律并没有明确规定撕封条的调查责任归属，只是在《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》第二十三条第二款有所提及：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《治安管理处罚法》等法律法规及时提请公安机关依法处理。

《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》是环保部下发的文件，属于部门规章，其对公安机关并没有约束力，环保部门也很难据此要求公安机关对封条被撕行为进行立案调查，但是《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》为明确撕封条的调查责任归属提供了方向。环保部门对造成污染物排放的设施、设备实施查封属于正常的职务行为，张贴封条是实施查封的具体方式，因此撕封条行为可以被认定为阻碍国家机关工作人员依法执行职务。当然，这里还存在一个疑问：阻碍国家机关工作人员依法执行

职务常被理解成抗拒执法，抗拒执法一般具有当场性，而撕封条一般都发生在张贴封条执法行为之后，不具有当场性，故而将撕封条行为认定为阻碍国家机关工作人员依法执行职务是否合适？对此，虽然撕封条的行为很少发生在张贴封条之时，但是查封并不是瞬时性的执法行为，而是具有持续期限的执法行为。查封执法行为的效力从张贴封条开始一直延续至解除查封，这期间查封状态并没有停止，查封执法行为也一直存续。当封条被撕后，查封状态在形式上被终止，而查封执法行为也在形式上受到阻碍。因此，将撕封条行为认定为阻碍国家机关工作人员依法执行职务是合适的。完成撕封条行为的法律定性后，撕封条的调查责任归属也就不难确定了。根据《治安管理处罚法》第五十条第一款规定，有下列行为之一的，处警告或者二百元以下罚款；情节严重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处五百元以下罚款：（一）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；（二）阻碍国家机关工作人员依法执行职务的；（三）阻碍执行紧急任务的消防车、救护车、工程抢险车、警车等车辆通行的；（四）强行冲闯公安机关设置的警戒带、警戒区的。撕环保部门封条的行为属于《治安管理处罚法》调整的范围，根据《治安管理处罚法》规定，有关违反《治安管理处罚法》的行为应当由公安机关进行调查和处罚。综上，撕封条的调查责任应归属公安机关。

探索撕封条调查责任新方式

上文分析了撕封条的调查责任归属公安机关，但是实践中，若把撕封条的调查责任完全分配给公安机关，由于公安机关对整个环境执法行为并

不熟悉，这在一定程度上限制了公安机关的调查，不仅影响调查时间，还影响调查效果。因此，部分环保部门在日常工作中探索出新的撕封条的调查责任方式，比如，环保公安联动追查方式。

在本案中，环保部门与公安部门并没有严格遵循法律规定的撕封条的调查责任归属公安机关，也没有就该调查责任相互推诿，而是采取了联动追查模式，共同追查撕封条责任。

待查清违法事实后，环保部门再将案件移送公安机关，由公安机关决定处罚。本案的处理结果可以作为封条损毁后续处理的典型案例，而且于洪区环保局的许多做法值得提倡，如为维护法律和环境执法的尊严，于洪区环保和公检法四部门建立了联席工作机制，环保和公安部门的配合更加密切，并成立了驻环保局警务工作站。

从法律层面来看，环保部门与公安部门联动调查没有违反法律对撕封条的调查责任归属的规定。从可行性方面来看，这种做法具有很大的推广性，其原因有以下两点：一是环保警察在我国已有试点，这是公安部门介入环

保执法一个大胆的尝试，同时也为环保部门与公安机关联动调查提供了实践经验。通过发挥公安机关的强制执行权，克服环保部门在执法过程中力量相对薄弱、缺乏足够威慑力的弊端，提高环保执法的权威性和效率，有效处理严重环境违法案件和环境犯罪案件；二是新《环境保护法》强调环境联动执法，这为环保部门联合公安机关联动追查撕封条违法行为奠定了制度基础和力量基础。

案例的后续思考

封条损毁后企业重新生产法律责任的认定

明确了撕封条的调查责任后，接下来涉及法律责任的具体认定。在法律责任认定中存在封条被撕、企业生产了这一违法情形，而对该违法情形法律责任的认定实践中存在着障碍。

从违法行为的数量来看，撕封条和企业再生产应当属于两个违法行为，因此在认定责任时应当区别看待。撕封条的责任很好认定，根据“谁撕谁负责”原则就可以确定法律责任。前文已经对撕封条的法律性质

进行了详细论述，其属于“阻碍国家机关工作人员依法执行职务”的行为，受《治安管理处罚法》调整。根据《治安管理处罚法》第五十条第一款规定，撕封条可能被处“警告或者二百元以下罚款；情节严重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处五百元以下罚款”的治安处罚。环保部门当初查封的目的就是要求企业停止生产，避免污染的继续和扩大，其一般是通过在造成污染物排放设施、设备的控制装置等关键部件，或者造成污染物排放所需供水、供电、供气等开关阀门张贴封条的方式，迫使企业停止生产。当封条被撕后，企业重新生产，此时企业的生产行为就属于“启动已查封的设施、设备”这一违法行为。根据《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》第二十三条第二款的规定，重新生产的法律性质与撕封条法律性质相一致，都属于违反治安管理、“阻碍国家机关工作人员依法执行职务”的行为，也应当按照《治安管理处罚法》第五十条第一款规定进行处罚。此外，对于重新生产违法行为，环保部门应当责令其停止生产。

虽然撕封条和重新生产的法律责任都已经认定明确，但实践中具体操作还存在问题，而该问题与违法主体息息相关。当撕封条和重新生产两种违法行为分别由不同责任主体实施时，此时的法律责任很好认定，分别对实施不同违法行为的主体处以与其行为相对应的治安管理行政处罚。撕封条者承担撕封条的责任，决定“生产”的企业负责人承担重新生产的法律责任。当撕封条和重新生产两种违法行为是由同一责任主体实施时，那么违法主体的责任认定存在的最大问题就是如何处罚。因为企业要重新生产，其一定要撕封条，也就是说撕

> 从法律层面来看，环保部门与公安部门联动调查没有违反法律对撕封条的调查责任归属的规定



封条是企业重新生产的前提和准备。当企业负责人以重新生产的目的撕了封条,并进行了重新生产,那么撕封条行为已经与重新生产构成了牵连关系,虽然我国《行政处罚法》对牵连违法行为的处罚尚无明文规定,但我国刑法的理论和实务对此早已达成共识:牵连犯不实行数罪并罚,而是“从一重处断”。虽然牵连犯处罚规则适用于犯罪行为,但行政违法行为与犯罪行为在本质上并无区别,只是社会危害程度不同而已。处罚非常严苛的《刑法》尚且规定牵连犯“从一重处断”的处罚,比《刑法》处罚更为宽松的《行政处罚法》更应当如此。所以在目前法律无明文规定的情况下,应当确立牵连行政违法行为“从一重处断”原则。故而当企业负责人以重新生产的目的撕了封条,并进行了重新生产,应当选择撕封条和重新生产其中处罚较重的违法行为进行处罚。当企业负责人并不是以重新生产的目的撕封条的,撕封条与重新生产是两个完全独立的行为,企业负责人的重新生产是封条撕后才形成的,那么撕封条与重新生产之间就不存在牵连关系,这时也就不适用于牵连违法行为的处罚规则,而是按照每个违法行为单独处罚的原则,分别对撕封条与重新生产两种违法行为进行叠加处罚。

撕封条和重新生产法律责任认定的另外一个问题就是违法行为是个人行为还是单位行为。若违法行为是个人行为,封条撕了,企业生产了,法律责任应当按照上述进行认定;若违法行为是单位行为,根据《治安管理处罚法》第十八条的规定,“单位违反治安管理的,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员依照本法的规定处罚。其他法律、行政法规对

同一行为规定给予单位处罚的,依照其规定处罚。”企业负责人应当被追究责任,其法律责任应当按照上述规定进行认定,而单位则也有可能被追究责任。根据《环境主管部门实施查封、扣押办法》第二十三条第二款的规定,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,应当承担相应的治安管理行政处罚。而在实践中,单位可能作为排污者阻碍环保部门正常执法的,例如企业股东为了继续生产,共同决定撕封条或重新生产,那么撕封条或重新生产的决定并不是某个人或几个人作出的,其是由企业的决策机构作出的。因此,企业应当以单位的身份对违法行为承担责任。对于单位的责任承担也应按照《治安管理处罚法》的规定进行处罚,只是对单位的处罚只能处以罚款。

综上,封条撕了,企业进行了生产,法律责任的认定首先应当责令其停止生产,其次是对撕封条和重新生产行为进行治安管理处罚,这时应分情况而论:当撕封条和重新生产两种违法行为分别由不同责任主体实施时,应当分别对实施不同违法行为的主体处以与其行为相对应的治安管理处罚。当撕封条和重新生产两种违法行为是由同一责任主体实施时,得看撕封条的目的,若撕封条的目的是为了“生产”,那么撕封条与重新生产之间构成牵连行政违法行为关系,从一重处断;若撕封条的目的不是为了“生产”,那么撕封条与重新生产之间不构成牵连行政违法行为关系,应当分别对撕封条与重新生产两种违法行为进行叠加处罚。此外,单位也可以成为“撕封条、重新生产”的法律责任主体。

环保部门自己撕封条的处理

实践中,环保部门的封条除了被当事人或第三人撕掉之外,环保部门自己也可能成为撕封条的主体。2015年4月,宝鸡市环保局眉县分局曾对该县的一家米石厂进行了查封,并责令其停工。但考虑到米石厂也不容易,该环保局就将自己的封条撕去,让米石厂将剩余石料加工完毕后,再重新进行查封^[2]。由于环境保护与经济发展之间的冲突,环保部门在查封企业时往往承受着多方面的压力,部分环保部门会因承受不了压力而被迫解除查封,让企业恢复生产。环保部门自己撕封条的行为不仅放纵了环境违法行为,助长了违法者的嚣张气焰,同时严重损害了环保部门自身执法的公信力。因此,环保部门在执法过程中,对于应当查封的企业必须查封,绝不手软,更不能在查封后又擅自解除,避免事后承担不必要的法律风险。HB

主要参考文献

- [1] 耿子威. 撕毁环保部门封条满不在乎? [N]. 中国环境报, 2015-06-24(07).
- [2] 环保部门撕掉违规企业封条 称企业也不容易[OL]. (2016-02-06). <http://www.anxiangren.com/news/newsshow-47514.html>.

(作者系安徽大学法学院副教授)

