# 生态环境部门如何正确适用法制审核制度？

法制审核是行政处罚的重要程序性制度，有利于保障行政处罚决定的合法公正。本文拟从法制审核的时间节点、主体、具体审核内容等方面，对生态环境部门正确适用法制审核制度进行探讨。

■法制审核是事前审核

法制审核是事前审核，不能先作出行政处罚决定，事后再补办法制审核手续。根据《行政处罚法》第五十八条第一款的规定，在行政机关负责人作出行政处罚的决定之前，应当进行法制审核。

需要注意的是，《行政处罚法》虽未明确规定法制审核与听证程序和行政机关负责人集体讨论程序的时间先后问题，但可从相关法律条文逻辑推导出三者之间的先后顺序，即听证之后进行法制审核，然后再进行行政机关负责人集体讨论。

根据《行政处罚法》第五十八条第一款第二项的规定，直接关系当事人或者第三人重大权益，经过听证程序的，在行政机关负责人作出行政处罚的决定之前，应当由从事行政处罚决定法制审核的人员进行法制审核；未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定。显而易见，法制审核应安排在听证程序之后。

根据《行政处罚法》第五十七条第二款的规定，行政机关对情节复杂或者重大违法行为给予行政处罚，行政机关负责人应当进行集体讨论决定案件的处理结果。

行政处罚决定集体讨论是对情节复杂或者重大违法行为行政处罚案件决定程序的特殊要求。法制审核作为行政处罚决定作出前的一项前置程序，并没有决断力，法制审核意见是行政机关负责人作出行政处罚决定的重要参考。因此，法制审核应在行政机关负责人集体讨论前进行。

需要说明的是，从行政机关首长负责制的角度解释，行政机关负责人有权否定法制审核意见，但应当在行政处罚案卷中将各方意见和理由记录在案。

■法制审核的主体是从事行政处罚决定法制审核的人员

根据《行政处罚法》第五十七条第一款，法制审核的主体是从事行政处罚决定法制审核的人员。

一方面，法制审核人员应当相对固定，以保障法制审核的专业性、连贯性、统一性。《关于在生态环境系统推进行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的实施意见》（环办执法〔2019〕42号，以下简称《实施意见》）提出，进行法制审核的机构一般是各级生态环境部门负责法制工作的内设机构，没有条件单独设立法制工作内设机构的，应设立专门的法制审核岗位，按规定配备具有法律专业背景并与法制审核工作任务相适应的法制审核人员。鼓励采取聘用方式，发挥法律顾问、公职律师在法制审核工作中的作用。

另一方面，《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》（以下简称指导意见）虽要求各级行政执法机关要明确具体负责本单位重大执法决定法制审核的工作机构。但《行政处罚法》并没有统一要求成立法制审核机构，避免“一刀切”。

此外，法制审核人员与案件有直接利害关系或者有其他关系可能影响公正执法的，应按照《行政处罚法》第四十三条的规定纳入回避人员的范畴。

■不予处罚决定不需要法制审核

《行政处罚法》在2017年修改时明确“在行政机关负责人作出决定之前，应当由从事行政处罚决定审核的人员进行审核”，但并没有明确法制审核的范围。

《指导意见》明确了法制审核的范围，落脚点在重大执法决定上。

2021年修订的《行政处罚法》第五十七条第一款规定了四类应当进行法制审核的情形：涉及重大公共利益的；直接关系当事人或者第三人重大权益，经过听证程序的；案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的；法律、法规规定应当进行法制审核的其他情形。这是从行政处罚决定涉及的利益重要程度和案情疑难程度的角度，确定了法制审核的范围。

除了明确列举的前三类情形外，其他法律或者行政法规、地方性法规还可以规定应当进行法制审核的情形，属于这些情形的，也应当进行法制审核。

《行政处罚法》第五十七条第一款虽然列举了行政处罚法制审核的适用范围，但仍需进一步细化具体适用情形。《实施意见》要求，各级生态环境部门根据本部门履行行政处罚等行政执法职责的具体情况，结合违法行为种类、涉案金额、执法层级、涉案金额、社会影响等因素，在2019年年底前制定本部门重大执法决定法制审核目录清单。

另外，不予处罚决定是否需要法制审核？根据《行政处罚法》第三十条、第三十一条、第三十三条和第三十六条等的规定，不予处罚决定主要适用于不构成应受处罚的行为，或者构成应受处罚的行为，但是可以酌定免予处罚。据此，不予处罚决定原则上不属于《行政处罚法》第五十八条规定的应当进行法制审核的行政处罚决定范畴，不需要进行法制审核。

《行政处罚法》并未对法制审核具体审核哪些内容作出规定。《实施意见》提出，审核内容重点包括执法主体、管辖权限、执法程序、事实认定、法律适用、证据使用、自由裁量权运用等。

■法制审核是重大复杂案件作出行政处罚决定的必经程序

行政处罚决定法制审核是确保行政执法机关作出的行政处罚决定合法有效的关键环节。为了强化法制审核制度的刚性，使法制审核制度发挥应有作用，《行政处罚法》第五十七条第一款明确规定应当进行法制审核的情形，未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定。

法制审核是行政机关实施行政处罚的内部程序，法制审核意见只是为行政处罚决定提供法律参考，并不会对外发生法律效力，但却是重大、复杂案件作出行政处罚决定的必经程序。对应当进行法制审核的案件，未经法制审核或者审核未通过，行政机关却作出行政处罚决定的，则属于程序违法。根据《行政处罚法》第三十八条第二款的规定，违反法定程序构成重大且明显违法的，行政处罚无效。

行政执法承办机构对送审材料的真实性、准确性、完整性，以及执法的事实、证据、法律适用、程序的合法性负责。法制审核机构仅对其出具的法制审核意见负责。行政机关负责人应对本机关最终作出的行政处罚决定负责。

各级生态环境部门要按照《指导意见》和《实施意见》的要求结合实际，确定法制审核流程，明确送审材料报送要求和审核的方式、时限、责任，建立健全法制审核机构与行政执法承办机构对审核意见不一致时的协调机制。

如果法制审核意见发现有违法或者不当的问题，而行政执法承办机构或者行政机关负责人没有采纳，法制审核人员不承担责任；如果行政执法决定存在问题，法制审核人员却没有发现而导致行政执法决定错误的，法制审核人员应当承担相应的过错责任。

《指导意见》指出，因行政执法承办机构的承办人员、负责法制审核的人员和审批行政执法决定的负责人滥用职权、玩忽职守、徇私枉法等，导致行政执法决定错误，要依纪依法追究相关人员责任。

网易2022-5-31