

环境影响评价中个体工商户行政处罚主体性质认定困境与制度重构——基于法律属性双重性矛盾的视角

汪洋

昆明理工大学法学院津桥学院, 云南 昆明 650211

摘要: 本文以个体工商户在环境影响评价中的行政处罚主体性质认定困境为研究对象, 揭示其民事法律中的“自然人属性”与行政法律中的“组织属性”双重定位引发的制度性矛盾。研究发现, 这种二元割裂导致环境执法中责任主体模糊、处罚标准失衡及执行效能不足等问题, 根源在于商事主体分类体系的结构缺陷与环境监管制度的协同不足。基于此, 提出通过法律定位重构、差异化环评制度设计, 构建“分类规制、动态平衡”的治理框架, 以实现环境保护与小微企业发展的协调共进。

关键词: 个体工商户; 环境影响评价; 行政处罚; 法律属性; 双重性矛盾; 制度重构

近年来, 随着生态文明建设的深入推进, 环境影响评价作为环境风险防控的“第一道闸门”, 在遏制环境污染、优化产业布局中发挥着日益重要的作用。然而, 在环境执法实践中, 个体工商户这一特殊群体, 却频繁陷入行政处罚主体性质认定的法律困局。数据显示, 2022年全国生态环境部门针对个体工商户的环境违法案件占比达17.6%, 但其中因主体性质争议引发的行政复议和诉讼案件占比高达34%, 暴露出法律规则与实践需求之间的深层断裂。

个体户是我国市场经济的中坚力量。依据《中华人民共和国民法典》, 他们的法律性质属于“自然人”的特殊类型。但在《中华人民共和国环境影响评价法》和《建设项目环境保护管理条例》等法规里, 这种经营人也被划归施工单位或生产经营单位进行管理。这类法律身份两重性带来监管难题: 民事方面视作自然人, 行政方面却按组织协调, 直接造成环境执法的目标模糊、责任不清。这还和环评制度的关键规定——主体能力匹配原则发生争执。现实中, 个体户常因财产混同、水平有限无法完成环评要求, 这时直接照搬公司监管方法, 容

易造成惩罚过重或监管缺失。

本文立足于环境法与经济法的交叉视角, 以个体工商户在环评行政处罚中的主体性质争议为切入点, 揭示其法律属性双重性矛盾的制度根源, 进而提出兼顾环境保护实效与小微主体权益的规制路径。为构建分类分级的环境治理体系提供新的理论支点, 也为《环境影响评价法》的修订完善提供实证依据。

1 个体工商户法律性质的双重性及其在环境行政处罚中的现实困境

1.1 法律属性的二元割裂: 自然人与组织体特征的矛盾共存

个体工商户的法律属性呈现出鲜明的二元割裂特征, 其根源在于我国立法对商事主体的分类逻辑存在结构性矛盾。从语义规范上看, 经查《新华字典》得知, “单位”一词的释义为①量度中作为记数单元所规定的标准量。②指机关、团体或属于机关、团体的各个部门。从字义上来看是排斥个人的^[1]。从法律规范层面看, 《民法典》第54条将个体工商户界定为“自然人从事工商业经营”的民事主体, 强

调其以个人或家庭财产承担无限责任的自然人本质。这一法定位导致个体工商户在环境行政处罚中常被视同自然人。但实践中个体工商户因登记字号常被归入“其他组织”类别，导致同一主体因法律适用场景不同而承担差异化的责任标准。从组织特征层面看，个体工商户通过工商登记取得经营资格，具备字号、固定经营场所、雇佣劳动关系等组织化要素。在行政法体系中未对个体工商户进行规定，行政法体系和民法体系是相同位阶的法律体系，在此情况下，若可以参照民法体系规定，则个体工商户在进行行政处罚时应当以公民或个人进行定性处罚。《中华人民共和国环境影响评价法》第16条规定的“建设单位应当按照下列规定组织编制环境影响报告书、环境影响报告表或者填报环境影响登记表”，环评主体为建设单位，因此环境影响评价中，被要求以“建设单位”名义履行环评义务，客观上强化了其组织体外观。这种双重性在司法实践中引发身份错位：例如在环境诉讼中，个体工商户可以字号作为诉讼主体，但最终责任仍需由经营者个人承担，形成“组织体名义”与“自然人责任”的割裂^[2]。

更深层的矛盾在于制度设计的价值冲突。这套对于个体工商户的管理体系形成于计划经济转轨阶段，最初为解决就业问题而设立。政策制定者既想维持其个人经营特点以简化注册流程，又试图通过登记程序实施市场监管。这类折衷方案在环保监管中呈现漏洞：当个体工商户未经审批开展项目时，其实际运营规模可能接近公司，但追责时只能以个人资产为限。这类监管成本和违法收益的倒挂现象，源于市场经营主体归类架构滞后于现实情况。现行制度既背离了传统商法体系对经营主体的清晰界定，也难以应对环保领域对责任追溯提出的新要求。2. 环境影响评价领域的突出问题

在环境影响评价制度实施中，个体工商户的主体特殊性引发多重实践困境，集中体现为

制度供给与治理需求的结构性错配。首先，责任主体认定存在法律真空。根据《建设项目环境影响评价分类管理名录》，个体工商户作为“建设单位”需履行环评义务，但未明确义务主体是登记字号还是经营者个人。例如未批先建被查处时，若以字号为处罚对象，可能因经营者变更导致执行落空；若处罚个人，则面临家庭财产与个人财产混同的举证难题。其次，处罚标准与企业同质化导致实质不公。《环境影响评价法》规定未批先建按总投资额1%-5%罚款，但个体工商户投资规模悬殊，统一比例标准使小微主体面临与其偿付能力不匹配的巨额罚款，违背过罚相当原则^[3]。

再次，环评分类管理制度忽视经营规模梯度。现行名录未建立个体工商户分级机制，导致微型主体被迫承担与企业同等的环评成本。另外，个体工商户注销后字号法律人格消灭，但环境损害具有潜伏期，现行法律未规定原经营者对历史环境问题的延续责任。

这些问题的根源在于环境立法秉持“企业中心主义”思维，将个体工商户简单归类为“小型企业”，忽视其自然属性与组织化运营并存的特殊性，最终导致义务设定刚性化、责任追究虚置化的双重困境^[4]。

2 双重属性困境的成因分析

2.1 商自然人法律定位的体系偏差

我国商事主体分类体系存在结构性缺陷，导致个体工商户在商法与环境法中的定位冲突。根据大陆法系传统，商自然人应具有独立法律地位，与商法人、商合伙并列。但我国《民法典》将个体工商户与农村承包经营户共同纳入“自然人”章节，而《个人独资企业法》又创设“商个人”与“商组织”的模糊地带。这种分类混乱在环境治理中表现为双重割裂：实体法上，《环境影响评价法》要求个体工商户作为“建设单位”履行环评义务，实质上将其视为商组织；程序法上，《行政处罚法》却将其归入“其他组织”范畴（第2条），导致罚

款标准高于自然人，但执行时又需追溯经营者个人财产，形成“名义组织化、实质自然人化”的责任错位^[5]。

体系偏差进一步体现在责任能力认定规则的缺失。商自然人破产制度的缺位，使得个体工商户环境债务清偿陷入困境。当经营者无力承担数十万元环评罚款时，既无法通过破产程序实现债务免责，又缺乏个人财产登记制度保障执行。这种矛盾源于商法与环境法的制度割裂：商法强调个体工商户的自然人属性，而环境法则要求其承担组织化责任，但两者均未建立适配的责任过渡机制。

2.2 监管套利的经济诱因：成本转嫁与制度漏洞的交互强化

个体工商户双重属性困境的本质是市场主体理性选择与监管制度缺陷共同作用的产物。从经营者角度看，选择登记为个体工商户而非企业，核心动机在于规避合规成本：一是环境成本，如小微企业需编制环评报告表的项目，个体工商户可通过“家庭作坊”名义规避；二是税收成本，平台经济中大量网约工被注册为个体工商户，既可适用个人所得税核定征收，又无需缴纳企业所得税。

从地方政府角度看，放松环境监管成为促进小微经济的隐性工具。生态环境部门对个体工商户未批先建行为常采取“首违不罚”“限期补办”等柔性执法，实质是牺牲环境正义换取GDP增长。这种监管套利进一步激励个体工商户维持法律身份模糊状态：既享受组织体身份带来的经营便利，又利用自然人属性逃避责任。制度漏洞与逐利行为的交互作用，最终使个体工商户成为环境治理的“法外飞地”。

3 制度改进路径：基于环境治理需求的分类规制

3.1 法律定位的明晰化重构：从主体属性分离到责任人格统一

个体工商户法律定位的模糊性本质源于

民商法与环境法的体系割裂，需通过立法技术实现“形式分离、实质统一”的制度重构。在以行政法规规定为主的环境法体系中，对行政相对人的分类在学理上分为本能利用行为人和开发利用行为人，按照环境法学“保护本能利用行为人，限制开发利用行为人”的理论原则，环境法中的行政相对人应当为开发利用行为人，而开发利用行为人并不排斥单位或个人。可以看出，环境法相较于行政法，对“行政相对人”的规定呈现出扩大的趋势，例如在污染防治法领域中，对行政相对人的规定为企业事业单位、其他组织或排污者、排污单位。而且这种扩大趋势在自然保护法领域中表现得更加突出，例如在特定的时间和地点，本着生态优先的理念，本能利用行为人也将成为行政相对人，受到法律的制裁。首先，应在《民法典》与《环境影响评价法》中建立协同规范：明确个体工商户作为“商自然人”的独立地位，既保留其自然人属性，又承认其组织体功能。例如，可参照《中华人民共和国环境保护税法实施条例（征求意见稿）》第二条，“环境保护税法第二条所称其他生产经营者，是指从事生产经营活动的个体工商户和其他组织的条款”。其次，构建“登记信息穿透机制”，要求环境影响评价文件中同时载明字号与经营者身份信息，确保处罚决定书既针对字号，又直接关联经营者个人信用档案，防止通过注销逃避历史环境责任。

3.2 环评制度与处罚标准的差异化设计

现行“一刀切”的环评要求与处罚标准严重背离个体工商户经营实际，需建立“规模-风险-能力”三位一体的分级管理体系。在环评程序上，可借鉴《排污许可管理条例》分级管理经验，将个体工商户根据年营业额/雇员数按环境影响划分为微型、小型、大型三类，在环评手续上可以采用豁免环评、简化环评（登记表）与企业级标准环评（报告表或书）三类管理等级模式。在处罚标准上，需突破《环

境影响评价法》按投资额比例处罚的刚性规定，对微型、小型、大型三级个体工商户采取不同数额上下限的罚款。

4 结语

个体户在环境影响评价里的主体认定难题，显现出我国环境法制建设中制度管理和现实实施的根本矛盾。研究表明，法律属性的割

裂情况、环评体制适应性不足及执法联动缺点，一同造成环境治理体系无法充分考虑小微经济主体特点。文中所提建议不但修正了传统粗放监管方式，更落实了多元性治理理念，根据弹性执法、归类监管与信用管理等方式，在守住生态底线情况下引导经营主体规范转型，促进环境保护与民生发展双向互动。

参考文献

- [1]李友根.论个体工商户制度的存与废——兼及中国特色制度的理论解读[J].法律科学(西北政法学院学报),2010(4):107-118.
- [2]黄波,魏伟.个体工商户制度的存与废:国际经验启示与政策选择[J].改革,2014(4):100-111.]
- [3]顾丽丽.个体工商户的用人单位资格研究[D].重庆:西南大学,2015.
- [4]程凤娇.长春市个体工商户制度改革研究[D].吉林:吉林大学,2020.
- [5]王妍.个体工商户:中国市民社会的重要力量及价值[J].河南省政法管理干部学院学报,2010,25(1):57-66.

作者简介:汪洋(1994.7-),男,汉族,云南大理,昆明理工大学津桥学院法学院专职教师,硕士研究生,主要从事环境法研究。