

## 射阳建立跟踪式质量监督管理保障体系

## 行政处罚合法又合理

## ◆魏列佳

一份处罚文书,对照相应的法律条款,竟有明显相悖的错漏;违法情形相同,被处罚人拿到手的,却是处罚内容差异较大的《处罚决定书》……在以往的环保行政处罚工作中,类似这样的情形可能并非个案,甚至可能引发行政复议,造成不良的

社会反响。这样的行政执法工作怎能处罚相对人心服口服?

今年以来,江苏省射阳县环保局对这个问题给予了重点关注。射阳县环保局以裁量监督为主体,以处罚质量评查为中心,建立起全方位、多角度、立体式的行政处罚质量“跟踪式”监督管理保障体系,使环境行政处罚工作更趋完善。

## 改善行政处罚案件办理质量

今年年初,带着如何提高环境行政处罚工作水平这一问题,射阳县环保局开展了“基层走访”与“问卷调查”。一些平常不为人注意的“细节性”问题浮出水面。

环境行政执法案件的处理质量存在瑕疵,在一定程度上影响了环保部门的社会满意度。

“在这些案件中,既有程序规则紊乱问题,又有相对人主体倒置问题;既有法律规定的适用条款问题,也有自由裁量水平问题;既有共性,又存在差异性。”触及这一问题,担负射阳县环保局行政处罚具体工作的法制宣传科科长陈以礼深有感触:“大到处罚决定生效后遭到当事人质疑,小到处罚文字存在差错,发送出去又不得不召回,进行更正。”

法制宣传科副科长于弄说:“环

境行政处罚是一项法规性、政策性和判断性很强的工作,当中牵涉到很多事实与定性的东西。比如在行使自由裁量权时,必须综合考虑6种情节,这在《环境行政处罚办法》里有明确的界定,稍有疏忽和偏差就会出问题。有些问题看似非常常态化,非主流化,但却容易引发相对人的不满,在一定程度上,影响了环境行政执法的效果。”

对此,唐登远要求,从自身找原因,对症下药,制定并采取相应的措施办法。

经过反复认真的思考,射阳县环保局确定了“改善行政处罚案件办理质量”的目标。同时,提出了“构建全方位‘跟踪式’质量监督管理保障体系”的思路。在这一理念指导下,射阳县环保局采取了一系列行政处罚工作改进措施。

里,重抓改进措施。重要举措之一,就是改组“行政处罚领导小组”,并相应重新组建了“行政处罚工作联席会议”,将其范围扩大化。“联席会议”成员由原来的8人增加至14人,几乎囊括了环保局系统一线各个科、室、站、队的骨干成员。

在讨论处罚案件时,“联席会议”成员各抒己见,最后形成统一意见,一致做出处罚决定。

今年以来,射阳县环保局先后对39件环境违法案件进行了立案处罚,每件立案都经过了“联席会议”的充分讨论与研究。

此外,射阳县环保局还在行政处罚的实施过程与环节上,着意打破原有局部和单一的责任主体格局。“我们对日常执法、行政立案、处罚备案乃至下达处罚决定,都强调全程化与全覆盖。核心就是,把行政执法与行政处罚紧密结合,使处罚质量的监督管

理涵盖全系统的方方面面,把各个岗位及每个行政执法人员全部纳入监督管理范围,使行政执法的‘责任担当者’角色扩展至每个人。”唐登远说。

与此同时,射阳县环保局先后制定了《行政处罚规则流程规定》、《差错案件责任追究办法》、《行政处罚质量监督考核办法》等制度与规定,逐步构建了一套较为完善的行政处罚监督管理体系。

其中,《差错案件责任追究办法》明确指出,把差错情形与直接责任人的职务升降、岗位调整、奖金发放和先进评比紧密挂钩,每半年捆绑考核评议一次。与之相对应,《行政处罚质量跟踪监督考核办法》中的相关考核与考评规定则更加量化和细化,其中的一条规定就是行政处罚实施后,被上级行政主管部门责令行政复议的,相关责任人的全年工作绩效“归零”。

## “我对这样的处罚心服口服”

射阳县环保局在对环境行政处罚工作进行实践与探讨后,最终形成了“评查、重点评查、督察评查”和“专项评查评议”4种常态化评查方式。4种方式各具特点,既各有侧重,相互制衡,又相互配套,各有衔接。

对“重点处罚案件”实行“罚后回访”制是射阳县环保局改进环境行政处罚工作的又一项创新举措,此举的意义在于打破固有的“一罚了之”行政管理思维模式。

在依法实施行政处罚的同时,他们主动后移行政合面,对接受罚相对人,对处罚决定依法做出解释和说明,化解和消除相对人的思想疑问与心理障碍,了解相对人的意见和建议。

上半年以来,射阳县环保局已对10多个“重点处罚案件”进行了“罚后回访”,赢得了不少好评。

截至目前,射阳县环保局已实现行政复议变更率、败诉率、改正率、撤销率为零的“四零”目标,成效

十分明显。

曾经存在的问题和矛盾,如今逐个得到了改善。

今年9月,有位处罚相对人上门说出了他的心里话:“你们用法贴切,处理得当,我对这样的处罚心服口服”。

目前,射阳县环保局正将行政

处罚工作中运用的质量“跟踪式”监督管理保障体系转化为行政执法工作的长效机制,使其适应不断变化的环境执法与监管要求。

**法制头条新闻**  
FZTTXW  
江阴市环境保护局  
特约刊登

## 海关环保质检联合打击固体废物走私

## 查处非法人境案件七十起

本报记者姚伊乐北京报道“立案侦办走私禁止入境类废物案件70起,查扣废矿渣、废涂料、废轮胎、旧衣服等禁止入境‘洋垃圾’5.14万吨;立案侦办利用他人许可证走私可用作原料类固体废物案件105起,查证走私废塑料、废纸、废五金等85.3万吨;组织退运涉案固体废物1.88万吨。”海关总署缉私局局长、全国打击走私综合治理办公室常务副主任刘晓辉,今天向媒体通报今年以来打击固体废物走私的成果。

根据国务院部署,今年7~12月,在全国范围内展开了一场大规模打击走私专项斗争和联合行动,确定的10个打击重点中,固体废物赫然列在首位。

“进口废料倒卖现象时有发生。”环境保护部污染防治司副司长李蕾说,将进口废料尤其是“洋垃圾”倒卖给未经许可的企业或个人加工利用,将造成严

重的二次污染。环境保护部今年开展了“进口固体废物专项整治工作”,并与海关总署开展了打击“洋垃圾走私”,加强固体废物进口的管理联合行动。

全国环保部门对进口废料加工利用企业进行了近3000次的现场检查抽查,查获约10起非法倒卖进口废料案件,对相关企业依法进行了处理,包括两年内停止受理进口废料申请、撤销相关进口许可证等。

“我国相关法律规定,对进口固体废物实行分类管理。”李蕾说,环境保护部发布了可用作原料的进口固体废物目录,包括废铜、废铝、废钢铁、废纸等(简称“进口废料”);此外,发布了禁止进口固体废物目录,包括生活垃圾、电子废弃物、医疗废物等环境、卫生风险较大或利用价值低的废物均属于“洋垃圾”,禁止进口。

## 河南挂牌督办环境违法问题

6家违法企业上了“黑名单”

本报记者邵丽华 见习记者刘俊超郑州报道 围绕解决影响群众身体健康的环境问题,今年以来河南省环保厅持续加大对环境违法案件的查处力度。近日,河南省对存在突出环境违法问题的地方政府和企业分别实施挂牌督办。

河南省整治违法排污企业保障群众健康环保专项行动联席会议办公室,近日对新乡市新钢冶金有限公司、上蔡县九鑫养殖有限公司、清丰县污水处理有限责任公司等3家环境违法企业所在地的省辖市政府实施挂牌督办,即新乡市、濮阳市、驻马店市3个市政府。

此外,河南省环保厅将平顶山市天晶植物蛋白有限公司、许昌午阳印染有限公司、金星集团南阳啤酒有限公司等3家企业列入环境违法企业“黑名单”。

为了督促相关地方政府和环境违

法企业全面落实整改要求,环保部门将联合相关部门加强督察督办,对于重视不够、措施不力、久拖不决、影响恶劣的地方和企业,将进一步采取区域限批、严厉追究相关责任人责任、移交司法部门处理等强力措施,确保环境违法问题得到有效解决。

同时,环保部门还将加强信息公开,主动通过新闻媒体加大曝光力度,监督、推动典型环境违法问题的解决。

据河南省环境监察总队执法人员介绍,对按期完成督办任务、达到整改要求的,河南省专项办将按照有关规定组织现场核查,解除挂牌督办;对未按整改时限要求完成整改任务且无正当理由以及拒不整改的,将对企业所在区域实施“区域限批”,将依法依规追究相关人员的责任。

## 变事后监管为跟踪式监管

突破事后监管的滞后性与被动性,是射阳县环保局改进行政处罚工作的首要目标。

射阳县环保局抓行政处罚质量监管的第一步,就是从立案开始,并贯穿管辖与适用、做出决定至执行处罚的全过程;由着重对事实裁量和处罚结果的监管,转变为对执法监察、立案过程与处罚结果的一整套“跟踪式”监管,实现开始、过程与结果三方

面质量效果的“三统一”。

凡事预则立。射阳县环保局通过分析发现,一方面,在环境监察对象上,前期监察记录及其事实陈述直接或间接地影响到案件的后续立案与裁量质量;另一方面,行政处罚具体立案与裁量,尤其是决策者的审案定罚,往往会行政处罚结果与实施过程起到关键作用。

为此,射阳县环保局决定由表及

## 环境执法如何实施催告程序?

## ◆刘永涛

我国《行政强制法》既是一部规范政府权力的法律,同时也是一部保护公民权利的法律,在这部法律的不同条款中涉及不同的强制手段时,多次强调催告程序。那么,环保部门在执法过程中应当如何实施催告程序?

## 一、催告程序是环保部门申请法院强制执行的前置程序

《行政强制法》第五十四条规定,行政机关申请人民法院强制执行前,应当催告当事人履行义务。催告书送达十日后当事人仍未履行义务的,行政机关可以向所在地有管辖权的人民法院申请强制执行……也就是说,行政机关申请人民法院强制执行之前必须先履行催告程序。

此外,《行政强制法》第五十四条同时也规定,催告书送达十日后当事人仍未履行义务的,行政机关可以向人民法院申请强制执行。

笔者认为,催告程序无论是行政机关自行强制执行,还是申请人民法院强制执行,都是必不可少的步骤。

《行政强制法》第十三条规定,行政强制执行由法律设定。法律没有规定行政机关强制执行的,做出行政决定的行政机关应当申请人民法院强制执行。

目前,由于现行环境法律法规中没有赋予环保行政机关直接强制执行权,因此,在行政执法工作中,如果当事人违反了有关环境法律法规的相关规定,并且又不履行义务,环保行政机关还得申请人民法院强制执行。

## 二、环境执法中使用催告程序的情况及时间

目前,环保行政主管部门申请法院强制执行的情形主要有三种:一是环境行政处罚的强制执行,二是其他具体行政行为(如排污收费、停止建设)的强制执行,三是加处罚款或者滞纳金的强制执行。

对于这三种情形,环保行政机关在什么时候送达催告书为宜?

1.环境行政处罚的强制执行(非诉强制执行)

根据法律规定,对违反环境法律法规以及规章规定的违法行为,当事人在收到环境保护行政处罚决定书后既未申请行政复议,也未提起行政诉讼,又未履行处罚决定的,环保行政机关可在处罚决定书送达之日起60日后及时(如前10日)向当事人送达催告书为宜,如果当事人在此10日内不履行义务,环保行政机关即可申请法院强制执行。

2.排污收费的强制执行(非诉强制执行)

根据《环境保护法》第四十条、《行政复议法》第九条和第四十二条、《行政诉讼法》第六十六条、《行政强制法》第五十三条的规定,排污者自收到《排污费缴纳通知单》之日起60日内未申请复议、3个月内未提起诉讼又不履行缴纳排污费义务的,做出收费决定的环保部门可在《排污费缴纳通知单》送达之日起3个月及时(如前10日)向当事人送达催告书为宜,如果当事人在此10日内不履行义务,环保行政机关即可申请法院强制执行。

根据《排污费征收使用管理条例》第二十一条规定,排污者未按照规定

缴纳排污费的,由县级以上地方人民政府环保行政主管部门依据职权责令限期缴纳……以及原国家环保总局发布的《关于排污费征收核定有关工作的通知》(环发[2003]64号)第六条第四款规定,逾期未缴纳的,负责征收排污费的环保监察机构从逾期未缴纳的之日起7日内向排污者下达《排污费限期缴纳通知书》。

根据这些规定,在日常工作中,有的执法人员认为:如果当事人不按规定缴纳排污费,环保部门从逾期未缴纳之日起7日内向排污者送达《排污费限期缴纳通知书》后仍然不缴纳的,环保行政机关即使不对当事人实施行政处罚,那么根据《行政诉讼法》第六十六条的规定直接申请法院强制执行排污费之前就不必再向当事人送达催告书。

对此问题,笔者认为,环保部门向当事人送达的《排污费限期缴纳通知单》虽然已实现催告当事人履行缴纳排污费义务,其作用和《行政强制法》中规定的催告书意义也相同,但从这两个文书送达的时间和法律效力上看,《行政强制法》的效力高于《排污费征收使用管理条例》和环发[2003]64号规范性文件效力。

所以,环保部门在向当事人申请执行排污费之前必须还得再向当事人及时送达催告书进行书面催告。

3.加处罚款或者滞纳金以及代履行的强制执行

在行政强制执行方面,目前我国现行环境法律法规中虽然没有赋予环保行政机关直接行政强制执行权,但有一些间接行政强制执行方式,如加处罚款或者滞纳金以及代履行。

(1)关于加处罚款或者滞纳金的催告问题。

《行政强制法》第四十五条规定,行

政机关依法做出金钱给付义务的行政决定,当事人逾期不履行的,行政机关可以依法加处罚款或者滞纳金。

《行政强制法》第四十六条同时规定,行政机关依照本法第四十五条规定实施加处罚款或者滞纳金超过三十日,经催告当事人仍不履行的,没有行政强制执行权的行政机关应当申请人民法院强制执行。

对此,环保行政机关对当事人依法做出金钱给付义务后逾期仍不履行时,又对当事人依法做出的加处罚款或者滞纳金超过30日后应根据案情及时送达催告书为宜。

(2)关于代履行的催告问题。

《行政强制法》第五十条规定,行政机关依法作出要求当事人履行排除妨碍、恢复原状等义务的行政决定,当事人逾期不履行,经催告仍不履行,其后果已经或者将危害交通安全、造成环境污染或者破坏自然资源的,行政机关可以代履行,或者委托没有利害关系的第三人代履行。

对此,笔者认为,催告也是实施代履行的必经程序,只有经过催告,当事人仍不履行义务的,行政机关才可以决定或者委托没有利害关系的第三人代履行。

《行政强制法》第五十一条第一款第(二)项也对代履行的催告时间作出了特别规定,即代履行3日前,应催告当事人履行。

在《固体废物污染环境防治法》第五十五条、《水污染防治法》第七十六条和第八十三条以及《放射性污染防治法》第五十六条中也对代履行作了专门规定,环保行政机关在执行这些法律条款中依法实施代履行时也必须依法履行3日前书面催告当事人履行义务。

作者单位:四川省通江县环境监察大队

## 环保系统公务员

## 学法用法征文



山东省烟台市近年来不断强化环境执法工作,坚持日常检查和夜间突击相结合,严查环境违法行为,确保环境安全。图为环境执法人员在夜间提取排污井水样。

崔国栋摄