

按日计罚应增加违法行为的种类

——专访河北环境工程学院副教授曹晓凡

本报记者王玮

环境保护部5月18日公布的按日连续处罚征求意见稿,调整了适用范围,取消了30日复查期限的规定,得到了基层环境执法人员的广泛认可。

目前这个征求意见稿究竟还有哪些地方需要完善?还有哪些地方没有规定?记者就此采访了河北环境工程学院(原中国环境管理干部学院)副教授曹晓凡,他结合基层环境执法实务,谈了自己的一些想法。

曹晓凡首先特别认可取消30日复查期限的规定,他说环境执法人员检查一家企业有符合按日计罚的违法情形后,以前30天之内必须要来复查,现在如果1个月不来复查企业会很惦记,3个月不来复查企业会很紧张,一年不来复查企业可能会惴惴不安,因为一旦这时候环保部门复查发现其之前的环境违法行为没有改正,等待企业的可能就是倾家荡产,相信不会有企业敢这样铤而走险。“这既是促进企业自觉守法,也是解决基层环境监管执法人员手紧缺的一个好办法。”

采访中,曹晓凡也谈了对征求意见稿的几点建议。

建议一 “未批先建”应纳入按日连续处罚

曹晓凡告诉记者,目前基层有大量企业存在未批先建的环境违法行为,环保执法部门除了对这一违法行为实施行政处罚,或在处罚决定书送达6个月后(2014年修正的行政诉讼法将申请时限从3个月延长到6个月)申请人民法院强制执行外,并没有更有效的法律手段。



曹晓凡

河北环境工程学院副教授

长期从事环境执法实务、工业污染核算的研究与培训工作。先后出版了《环境行政执法实务操作与案例》《环境监管领域职务犯罪典型案例》等20本著作与教材。

记者了解到此前浙江临海的环保部门就曾反映当地法院推行裁判分离,即罚款由法院负责追缴,但行为罚的强制执行由环保部门自行执行,事实上环保部门根本无力执行。

因此曹晓凡特别建议增加按日连续处罚违法行为的种类,即“建设单位未依法提交建设项目环境影响评价文件或者环境影响评价文件未经批准,擅自开工建设的”和“违反规定,建设项目的污染防治设施未建成、未经验收或者验收不合格,主体工程即投入生产或者使用的”。

其实将“未批先建”违法行为纳入按日计罚的种类,地方已有实践,2015年7月1日起施行的《广东省环境保护条例》第五十九条就有相关规定。

此外,正在修改的《深圳经济特区环境保护条例》也拟规定,建设单位未编制环评文件或者未经审批,擅自开工建设或者投入生产、经营、使用的;未验收或者验收未通过,擅自投入生产

或使用的,将被按日计罚。

建议二 规定只限于实施排污许可制的企业

2016年11月,国务院办公厅关于印发《控制污染物排放许可制实施方案》,为落实这一方案,环境保护部随后发布《排污许可证管理暂行规定》,目前这项工作正在部分省市、部分行业试点。

在曹晓凡看来,虽然国家层面统一了排污许可管理的相关规定,但这毕竟只是个规范性文件,法律位阶较低,况且,当前这项工作正在一些省份试点,按照要求到2020年全国才基本完成排污许可证核发。虽然排污许可制度改革很重要,但是如果现在将其纳入“按日计罚”的种类是否还是有所超前了呢?

另外,从基层执法层面来说,企业申请排污许可证需要有一个过程,如果这期间复查发现企业还没有排污许可证的话,是不是应该按日计罚,还是应该明确正在申请中的企业排除在外。

再有,如果规定的话,曹晓凡认为应该增加限定条件,理由是目前国家只在部分行业实行排污许可证制度,对于未纳入试点的行业,无排污许可证的今后要不要按日计罚。

曹晓凡建议具体可将征求意见稿第五条修改为:“实行排

污许可证管理的企事业单位和其他生产经营者,未依法取得排污许可证排放污染物的”,这样表述更准确,也与《环境保护法》第四十五条的表述相一致。

建议三 建议删除一些法律条文

2016年适用按日连续处罚案例中,“违法倾倒危险废物的”情形的仅占1%,曹晓凡说,这足以说明这一规定在实际执法中几乎用不到,不如直接删去。

另外,更主要的是,曹晓凡认为执法中发现非法排放、倾倒、处置危险废物的行为,一般都因涉嫌环境污染犯罪移送公安机关了,如果再规定拒不改正将被按日计罚是否还有必要。

再有,“通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据,或者不正常运行防治污染设施等逃避监管的方式排放污染物的”,曹晓凡认为通过这个还是不好认定。因为有些执法人员反映执法中发现企业利用渗坑偷排,责令改正后,企业整改的周期可能20天、40天都搞不定,如果这期间再次复查时发现渗坑还在,应不应该按日计罚呢?

另外,对“超过重点污染物排放总量控制指标排放污染物的”,因为实际执法中案例也非常稀少,曹晓凡也建议删去。

地方立法

南阳白河水系保护条例实施

为地方水环境保护撑起腰杆

本报记者刘俊超 邵丽华 南阳报道 河南省南阳市首部地方性法规《南阳市白河水系水环境保护条例》(以下简称《条例》)日前顺利通过河南省人大常委会审议,6月1日起正式实施,保护南阳母亲河从此有法可依。

南阳是南水北调中线重要水源地,水生态时刻不容缓。白河是南阳人民赖以生存的重要水源,更是支撑全市经济社会发展的重要资源。《条例》的出台将南阳水污染防治上升到地方立法层面,对推进依法治市、促进水资源水环境承载力与经济社会相协调、加快推进生态文明建设具有十分重大的意义。

《条例》分为总则、水功能分区和保护、监督管理、法律责任和附则,共五章四十八条。《条例》对

干流不同水功能区、主要支流、水库、湖泊规定了差异化的水环境保护制度,明确了各级行政主体的职权和责任,规定了行政相对人的各项义务和基本责任。同时,针对损害白河水系水环境的违法行为,《条例》明确具体法律责任,规定了相应的行政强制和行政处罚措施。

如何贯彻实施好《条例》,南阳市市长霍好胜表示,将坚持“治污水、护好水,保水质、降水耗、控源头、管全程”的系统思维,抓好以违法排污、河道管理范围内违章建设和非法采砂治理为重点的专项执法活动,抓好以全面推行河长制为重点的水利改革,同时开展宣传培训引导公众参与,逐步构建起共治模式,努力实现河湖水域不萎缩、功能不衰减。

大理施行乡村清洁条例

违规将被处2000元以下罚款

本报记者蒋朝晖昆明报道 云南省大理白族自治州制定的首部地方性法规《大理白族自治州乡村清洁条例》(以下简称《条例》)前不久正式公布,6月1日起正式施行。这是云南省第一部乡村清洁条例。

《条例》旨在保护和改善农村人居环境,推进生态文明建设。所称乡村清洁是指乡村垃圾、污水、废弃物等的收集处理和日常管理。乡村清洁遵循政府引导、村民主体、因地制宜、多元投入、注重实效的原则。

《条例》共28条,对乡村清洁家园、清洁水源、清洁田园和美化村容村貌的空间范围、主要内容、管理职责、管理原则、群众主体作用、治理方式、投入机制、法律责任等作了具体规定。

《条例》规定,自州级人民政府应当建立政府扶持、村集体经济组织投入、村民自筹、受益主体付费、社会资金支持的乡村

清洁经费多元投入机制。村(居)民委员会、自然村村民自治组织、村民小组通过村规民约、一事一议和有关规定收取保洁和生活垃圾处理费。在征求村民意见后可聘用保洁员,按照聘用约定支付报酬。

《条例》明确规定了维护乡村清洁的5类禁止行为:擅自占用公共场所、乡村道路、田间堆放、弃置、倾倒垃圾、渣土等废弃物;擅自在公共场所、乡村道路打场晒粮、晾晒物品,堆放粪便、秸秆、建筑材料、杂物;在田间、沟渠、河流、池塘、水库、湖泊等弃置农药、化肥包装物,农用薄膜、育苗器具等农业生产废弃物;向沟渠、河流、池塘、水库、湖泊等直接排放粪便、污水,丢弃动物尸体、倾倒垃圾等废弃物;在非指定地点堆放、弃置、倾倒或者抛撒建筑垃圾。如有违反以上规定逾期未改正的,由乡(镇)政府处100元以上2000元以下的罚款。

基层声音

按日计罚需在实践中不断完善

1.企业一时没有找到污染源,要不要按日计罚?

“环境保护部在按日连续处罚办法实施两年后进行修改,旨在尽力消除制度、机制上的缺陷,使环境执法更开放、规范、高效。”谈及征求意见稿,绍兴市环境监察支队一位负责人说。

原30日复查期限的制度设计,本意是要引导和督促排污者及时改正环境违法行为,但在实际中这种处罚模式有其局限性。

一位执法人员举例说,一些违法企业,环保部门一来查,马上整改,按日计罚无法启动,环保部门前脚刚走,企业又开足马力排污,如此反复,导致环保部门疲于奔命。而就算在30日被“抓现行”,按日计罚的总额也有限,比起企业停产、购置先进排污设备的代价来说,罚的款不值一提,缺乏震慑力。

但是改成不定期复查,违法排污的企业就很难摸准复查规律,对某些喜欢玩捉迷藏的企业来说,最

怕的就是不知道环保部门的“第二只靴子”何时落下,企业就会心存忌惮,而被“抓现行”的代价也是非常惨痛的。

还有一家企业负责人提出,在污染排放可控的情况下,企业可以通过控制污染源或者停产的方式立即整改,如果污染排放是不可控的,企业一时无法找到污染源,征求意见稿是否可以根据当时的具体情况设定一个缓冲期,再实行“按日计罚”。

2.征求意见稿应当与后督察办法衔接

首先,对将“未依法取得排污许可证排放污染物的”情形列入按日计罚适用范围这一条新增的规定,考虑到实际上我国的排污许可证覆盖面还是较窄,不是将“项目未批先建,未批先产”列入比较合适。

从基层环保角度来说,大部分案子均是未批先建、未批先产的情形。现在出现一种情况,即使违法

项目被环保部门查封,或者被责令停止建设(生产),当事人撕毁封条或者拒不执行停产决定,被公安部分行政拘留后,若企业仍继续生产,环保部门则束手无策,如果按日计罚考虑这种情形的话,将会大大增加当事人的经济处罚压力。

其次,解除30日复查的期限固然加大了打击力度,但却与两部办法相冲突。

第一个是《环境行政处罚办法》,该法第五十五条规定,环境保护行政处罚案件应当自立案之日起的3个月内作出处理决定;第二个是《环境行政执法后督察办法》,该法第五条规定,县级以上人民政府环境保护主管部门应当在环境行政处罚、行政命令等具体行政行为执行期限届满之日起60日内,进行环境行政执法后督察。

因此,建议正在修改的按日连续处罚办法要与这两部管理办法衔接,最好是与后督察办法衔接。(本报见习记者徐晶锦、通讯员杨金国供稿)

新闻链接

超标排放废水且拒不改正 宁夏伊友乳业被按日计罚

本报记者崔万杰 通讯员马彪吴忠报道 吴忠市环保局近日对宁夏伊友乳业有限公司超标排放废水水行实施按日计罚,累计罚款近10万元。

据介绍,在3月28日的一次例行执法检查中,吴忠市环保局执法人员发现宁夏伊友乳业有限公司排放废水异常,后经取样检测,其外排废水中化学需氧量浓度为320mg/L,已超过国家规定的排放标准150mg/L。

吴忠市环保局遂对该公司下达《责令改正违法行为决定书》,责令其立即停止超标排放污染物的行为,并立案查处,作出处罚缴纳排污费4倍6644元的处罚。

4月11日,吴忠市环保局复查发现该公司外排

废水中化学需氧量浓度依然超标,其行已经违反了《水污染防治法》的相关规定。

依据环保法及其配套办法有关规定,吴忠市环保局对该公司实施按日连续处罚,并下达了按日连续处罚事先告知书,处罚天数自2017年3月29日~4月11日,共计14天,累计罚款93016元。

据了解,该公司表示诚恳接受处罚。

对此,宁夏社会科学院研究员李禄胜指出,新环保法实施两年多来,鲜有吴忠市按日计罚等环保违法案例见诸报端,虽然此次按日计罚数额不大,但彰显了吴忠市委政府严厉打击违法排污的坚强决心。

修之法开辟新的道路。

据评估,新环保法规定的各项制度和措施执行的力度、遵守的程度、产生的影响,都超过了过去环境保护法史上的任何时期。可以说,新环保法已落地生根,茁壮成长。

如今,我的小子也已两岁半,活泼可爱,有时候也跟我一起看浙江卫视政类栏目《今日聚焦》,每当看到里面环境执法的场面,会跟着比他大两岁的小哥哥一起兴奋地喊:“看,排污水,抓到了!”

有时我会尝试想象二三十年后,当我的小孩成年时,他们和他们的小孩又是怎样的状态呢?想必到那时,我国的环境法治水平定然更高,而法治保障下的美丽中国定当蔚然可观!

作者单位:浙江省环境执法稽查总队

环保系统公务员

学法用法征文

电子信箱:xyfzws@sina.com

我为新法付心血

——忆参与《环境保护法》配套办法制定的点滴往事

林庆来



新环保法发布已满三年,实施已近两年半。这部被誉为“史上最严环保法”发挥的作用日益得到验证。作为一名普通的环境执法人员,这3年来对法律的认识也有所深化。回想起3年前参与环保法配套规章《企业事业单位环境信息公开办法》的编制工作,感慨良多。

2014年6月,接到环境保护部环境监察局这个任务时,确实有些惶恐,毕竟不是法学专业科班出身,之前也没有做过企业环境信息公开相关工作,心里终究没底。

环保法关于重点排污单位环境信息公开的规定只有两条,连标点符号在内不到150字,可谓高度凝练。围绕这两条起草一个可操作性的规章,并非易事。我有着硬着头皮,

围绕“环境信息公开”开展了大量的资料搜集,仔细阅读了环境保护各单行法、部门规章及其他相关规范性文件,还有相关的学术论文。同时,积极开展调研和座谈交流。

7月,经过一个月的时间,慢慢搭起了框架,形成了第一稿。由于白天工作忙,我主要利用在家和周末来阅读、思考。当时妻子也正怀着二宝,又查出心律不齐、室性早搏,十分辛苦。那段时间对家人照顾不周,颇感愧疚。

8月下旬,赴山东日照参加部环境监察局组织的环保法配套文件起草调研,部分省市环保部门代表、相关专家对《办法》进行集中研讨修改。

12月19日,《办法》经部长签署后,正式发布。看着“虽大有不同,却又似曾相识”的《办法》,感到十分欣慰,付出的心血总算没有白费!那几个月的时间里,配合部环监局,吸收集体智慧,平衡多方利益,兼顾理想与现实,对文稿进行反复修改。此种艰难,犹如十月怀胎。待到一朝分娩,甘苦自知。

那次参与起草规章的经历,让我深深体会到:执法难,立法也不易!即使现有法律法规还不能完全符合心意,执法者也要学会体谅立法之难。来之不易,倍加珍惜!法律是刚强的,需要严格执行;但是新修之法又像新生儿,更要用心的守护。从这个意义来说,执法者更是护法者,我们应当勇敢迎接各种挑战,尽心尽力为新

10月13日,部环监局在济南再次召开座谈会,对全国环保系统征求意见的意见进行梳理和讨论。而此时,妻子离预产期只剩半个月。因妻子身体原因,出发去济南时,我非常担心。

10月14日凌晨,担心的事果然发生了,睡梦中接到妻子电话,说宝宝要发动了。心里的急,可想而知。那天,济南到杭州的高铁,风驰电掣,我却感到无比的缓慢。从火车站赶到医院,已是下午两点钟。妻子已经送入产房,只能电话联系。这时候,已经非常疼痛了。接下来,就是焦急的等待。16点53分,妻子发微信,告知平安生下男孩,2.93公斤。谢天谢地,母子平安!



图为宜兴环境执法人员正在对一家企业排放的生产废水进行取样。 张燕摄