

滕州规范行政处罚案件立案标准、调查取证等流程,建立行政执法责任追究制度

环境执法迈向精细化规范化痕迹化

◆本报记者周雁凌 王学鹏

基层环保部门处于环境执法监管工作最前沿、污染防治工作第一线,面对日益繁重的环境监管任务,如何正确履行监管职责,避免因失职渎职而被追责?

近日,山东省滕州市环保局从规范环境违法行政处罚案件办理流程入手,成立环境违法行政处罚案件审查委员会,细化立案标准、调查取证、依法审核、执行、结案等流程,并建立行政执法责任追究制度,以此提高行政处罚案件办理质量,确保行政处罚决定公正、透明、合法、有效。

滕州市环保局局长孔凡臣告诉记者:“打铁还需自身硬,做到尽职尽责就必须遵纪守法,依法履职、规范执法,杜绝选择性执法、随意性执法,推动执法工作精细化、规范化、痕迹化。”

明确行政处罚案件办理流程、时限和责任

作为资源型城市,滕州市工业结构偏重,煤炭、电力、焦炭、建材等企业众多,环境监管压力大。去年,全市多次开展拉网式大检查,查处违法案件157起,依法移送案件16起,行政拘留8人,清理取缔小企业350余家,快速办结信访案件890余起。

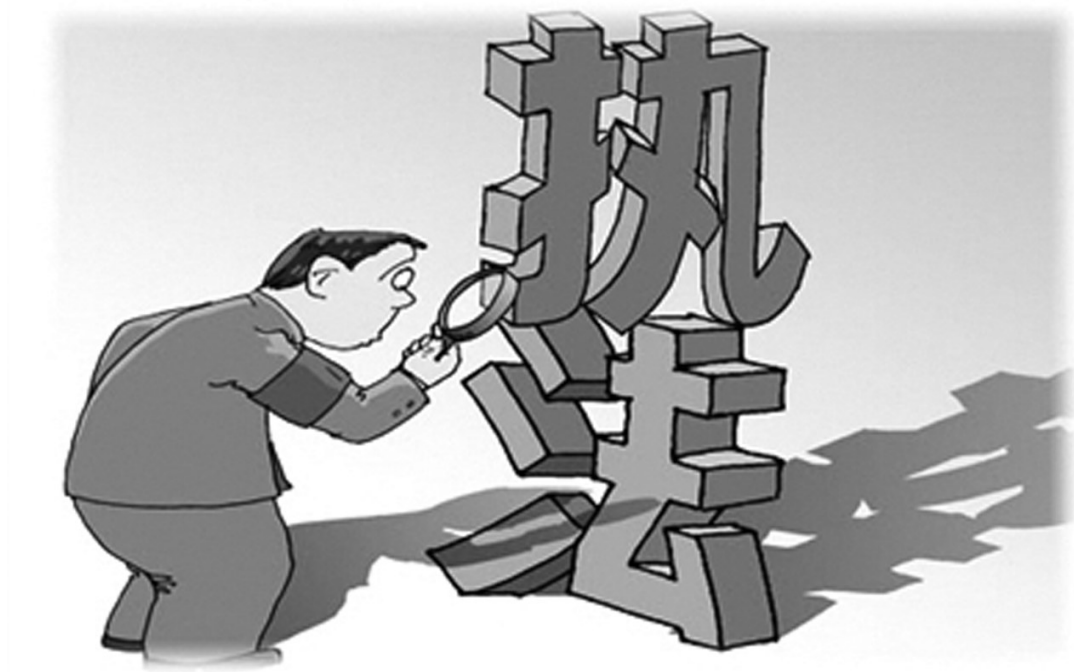
“近年来,随着形势变化,环境执法频次明显增加,范围也越来越广。”滕州市环境监察大队的一位执法人员坦言,在办理环境违法行政处罚案件方面一度滞后,存在执法效能低、监督力度不足等问题。例如,哪些案件需要立案,是否及时立案,在规定时间内是否办结。

为进一步规范环境行政处罚行为,滕州市环保局专门制定《环境违法行政处罚案件办理流程》(以下简称《程序》),首先明确了立案标准,指出对通过日常巡查、专项检查发现或者接到举报、信访、移送、交办以及媒体披露等方式,发现的符合条件的环境违法行为,应当立案查处,包括涉嫌违反环境保护法律、法规和规章的行为;依法应当或者可以给予行政处罚的;属于本机管辖的;违

审委会集体讨论,降低独立决策的风险

记者了解到,滕州市环保局环境行政处罚案件审查委员会由局长任主任,四位副局长任副主任,成员科室涵盖环境监察、监测、污防、法制、行政许可、大气等。根据具体情况,也会邀请法律顾问及有关专家参加会议。

“召开环境违法行政处罚案件审查委员会会议时,由案件承办人员汇报环境违法案件事实,并提出立案处罚建议。”一位执法人员告诉记者,案件审查委员会成员将就违法事实是否清楚;证



据行为发生之日起到被发现之日止未超过两年。违法行为处于连续或继续状态的,从行为终了之日起计算;其它案情的行政处罚案件。

在调查取证、依法审核方面,《程序》也作出了规定,指出符合立案查处的违法案件,经局长签批意见后,由分管副局长安排具体案件承办人员开展调查取证工作,并于7个工作日内完成调查取证工作,制作违法行为调查终结报告,提出初步处理意见,经分管副局长和局长审阅后,转局法制科审核把关。

局法制科应在两个工作日内对案件初步处理意见完成审查,并签署意见报局长。对违法事实不清、证据不充分或者调查程序违法的,由局主要领导签给案件承办人员补充调查取证或者重新调查取证,并在5个工作日内办理完毕;对初步处理意见没有异议的,由局主要领导召开环境违法行政处罚案件审查委员会会议,集体进行研究。案委会参会人员必须达到全部委员的2/3以上,方能召开会议,由委员会主任或其授权的副主任主持。

据是否确实充分;行政处罚的实施是否符合法定程序;适用法律是否正确;处罚种类和幅度是否适当;当事人陈述和申辩的理由是否成立等内容进行讨论。

根据规定,案件处罚意见须经参会人员过半数同意方能生效。经环境违法行政处罚案件审查委员会集体研究同意的处罚的,由案件承办人员制作处罚决定书;不予处罚的,由案件承办人员根据会议纪录按程序制作撤销或中止处罚的文书,说明不予处罚

的理由和依据,作为结案依据。

案件承办人员在案件通过案委会审核后3个工作日内,将处罚决定书送达被处罚单位,并由被处罚单位签收;出现当事人不在场或拒绝接收文书的,可留置送达并做好记录、取证工作,或由送达人依照民事诉讼法的规定通过邮寄、公告等形式有效送达,送达应当制作送达回执。

“所有案件由立案、调查、审核到法律文书制作、送达、执行均实行流程化管理,执法步骤更规范、违法查处更高效。”据执法人员介绍,通过案件审查委员会集体讨论,严格把关,有效防止

因故意或过失侵犯行政相对人合法权益要追责

“国家行政机关及其工作人员为被检查单位通风报信或者包庇、纵容环境保护违法违纪行为的,对直接责任人员,给予降级或者撤职处分;致使公民、法人或者其他组织的合法权益、公共利益遭受重大损害,或者导致发生群体性事件或者冲突,严重影响社会安定的,给予开除处分。”这是滕州市环保局《行政执法责任追究制度》(以下简称《制度》)中的一条规定。

为维护行政执法的合法性和公正性,惩处环境保护违法违纪行为,滕州市环保局制定出台了《制度》,提出环境保护行政执法机关、受委托执法单位,以及行政执法人员在行政执法中,因故意或过失,侵犯了国家利益或行政相对人的合法权益,应当追究相应的行政或民事等法律责任。

记者从《制度》上看到,共十一条规定,有七条是明确环境保护行政执法机关、受委托单位及其工作人员存在哪些违法违纪行为,会对直接责任人员,给予警告、记过、记大过、降级或者撤职,甚至开除处分的情形。

人情案的出现,降低了因依靠个人经验独立决策从而导致工作出现失误的风险性。

在案件执行方面,《程序》还明确了依法作出行政处罚决定后,仍需移送公安机关处以行政拘留,或需直接移送公安机关处以行政拘留案件的流程。

对已履行行政处罚决定,移交公安机关或通过申请法院强制执行后履行行政处罚决定的案件,7日内由案件承办人员起草结案报告,案卷整理归档,做到一案一卷,材料齐全、编排有序、目录清楚、装订规范、易于保管。

责任追究根据行为情节及其后果,依照有关规定予以行政处分,可以同时调离行政执法岗位。涉及赔偿的,视具体情况处理;构成犯罪的,移送司法机关追究其刑事责任。

《制度》提出,对行政执法机关、受委托单位行政执法行为引起行政复议被裁决为错案、行政诉讼最终被判决为败诉以及被执法相对人投诉的事件,由局党组指定两人以上对事件进行调查。调查人员在调查结束后7日内向局党组提交调查报告。对调查的事件,其行政执法人员确有过错责任的,应该在调查报告中提出处理建议。局党组在接到调查报告后,应及时召集纪检监察、法制和人事等相关科室负责人,认真听取过错责任人的陈述和申辩。局党组经过充分合议后作出处分决定。

《制度》也规定了行政执法人员不承担责任的情形,例如:因执法相对人虚假陈述或出具伪造的资料、证人证言不实等原因,导致行政执法过错;因不可抗力抗拒的客观原因,导致行政不作为。

法治动态

暴雨夜私设暗管违法偷排危废 北京一企业负责人被刑事拘留

本报讯 记者近日获悉,8月2日傍晚,北京遭遇强降雨袭击,却有一企业趁暴雨夜间偷排污水。收到群众举报后,环保部门立即联合环保警察赴现场开展检查,并对相关负责人实施刑事拘留。

经调查,涉事企业为北京嘉实印刷有限公司,位于北京市昌平区百善镇东沙屯村。单位负责人辩称8月2日夜间因为降雨量大,厂区被雨水淹了约半米深,位于厂区中间的危废收集池(贮存废显影液)也被雨水倒灌。为清除厂区积水,单位工人用泵向厂区东侧道路进行排水作业,排水过程中将混有废显影液的淡蓝色污水排出厂界外。

但执法人员在检查危废收集池时发现,危废收集池内有一暗管与东侧约2米处一水井联通,内存有淡蓝色废水(初步调查为废显影液)。据此,初步确定单位涉嫌私设暗管,利用渗井违法排放危险废物。

按照环保、公安、检察联合办案机制,北京市区两级环保、公安部门及区检察院进行现场会商后,立即对相

关情况进行了调查取证,对危废收集池和水井内的污水进行了取样分析,现场对公司洗车间和危废收集池进行查封,并联系危险废物处置公司对危废收集池和水井内的含废显影剂废水进行收集和处置。

8月4日,昌平区警方已正式对单位相关负责人实施刑事拘留。 褚宏钧

点评

8月2日傍晚时分的北京,遭遇强降雨而袭击,多地风雨交加,大雨倾盆。然而,正当人们屏以待,积极做好安全防范工作之际,却有企业偷排含有废显影液的污水。经执法人员检查发现,企业还涉嫌私设暗管,利用渗井违法排放危险废物。想必,这家企业对废显影液的危害是不知,其趁着暴雨夜偷排污水也非偶然之举吧!在此奉劝不法企业一句,守法是企业生存的底线,保护环境是企业应尽的责任和义务,依靠偷排获取非法利益是要受到严惩的!

黑龙江成立食药环资犯罪侦查总队 专项打击环境资源违法犯罪

本报记者吴殿峰哈尔滨报道 近年来,污染环境刑事案件逐年增多,为有效解决实际问题,加大对生态环境的司法保护力度,近日黑龙江省公安厅成立了食品药品和环境资源犯罪侦查总队,主要任务之一就是打击污染环境违法犯罪。

据统计,2013年7月至2016年10月,全国法院新收专项整治环境违法犯罪案件4636件,审结4250件,生效判决人数6439人;年均收案1400余件,生效判决人数1900余人。相较于过去年均二三十件的案件

量,污染环境刑事案件量增长十分明显。

与此同时,近年来环境污染犯罪又出现危险废物犯罪产业化迹象,大气污染犯罪取证困难等新情况。为此,省公安厅专门成立了食品药品和环境资源犯罪侦查总队。

总队主要任务之一就是组织、指导、协调全省公安机关侦办污染环境、非法处置进口固体废物、非法采矿、破坏性采矿等15种刑事案件,查处行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件;协调跨省(区、县)案件侦办;组织开展全省打击破坏环境资源违法犯罪专项行动。

《建设项目环境保护管理条例》

第十一条 建设项目有下列情形之一的,环境保护行政主管部门应当对环境影响报告书、环境影响报告表作出不予批准的决定:

(一)建设项目类型及其选址、布局、规模等不符合环境保护法律法规和相关法定规划;

(二)所在区域环境质量未达到国家或者地方环境质量标准,且建设项目拟采取的措施不能满足区域环境质量改善目标管理要求;

(三)建设项目采取的污染防治措施无法确保污染物排放达到国家和地方排放标准,或者未采取必要措施预防和控制生态破坏;

(四)改建、扩建和技术改造项目,未针对项目原有环境污染和生态破坏提出有效防治措施;

(五)建设项目的环境影响报告书、环境影响报告表的基础资料数据明显不实,内容存在重大缺陷、遗漏,或者环境影响评价结论不明确、不合理。

◆刘磊

修订后的《建设项目环境保护管理条例》内容变动较大,其中之一就是新增了建设项目环境影响评价文件不予批准的5种情形,首次将环境影响评价文件“不予批准”要求纳入法律范畴,是对我国环境影响评价管理多年工作的梳理、总结和集成,集中体现了“以改善环境质量为核心”的根本要求。

一、“不予批准”情形规定对强化环境管理具有重要意义

一是有利于提高各级环境影响评价审批执行力。

新《条例》实施后,对于是否批准建设项目环境影响评价文件不再是自定规则、自行理解。“不予批准”将有力可依、有据可循,各级环境保护部门可以利用这个“杀手锏”,依法审批、按章办事,严把环境准入关,不再因无法法律依据而陷入左右为难、进退维谷的尴尬境地。

二是有利于统一评判建设项目环境可行性。

“不予批准”情形规定为各方提供了一把尺子,一个标杆,一把尺子丈量,一个标杆评判,尺度一样、规则一样、标准一样、结果也应一样。对于环境保护部门,这把尺子是底线,若突破底线,环境影响评价文件将不予批准;对于建设单位,这把尺子是门槛,若不合格,项目将被挡在门槛之外;对于社会公众,这把尺子是标准,大家可以监督审查结果。

三是有利于落实“以改善环境质量为核心”的要求。改善环境质量的重要任务就是解决老问题,控制新影响。新《条例》与《环境保护法》关于总量控制相关要求、《关于以改善环境质量为核心加强环境影响评价管理的通知》(以下简称《加强环境影响评价管理通知》)关于环境影响评价文件不予审批要求一脉相承,相互呼应,集

中体现了改善环境质量的核心思想,强化了环境目标管理和污染防治要求。

四是有利于提高环境影响评价管理整体效能。

有了统一标准,各相关方均应对建设项目的环境可行性把关,属于所列情形的,建设单位、环境影响评价单位应优化项目布局、规模,或者强化环境保护措施,使建设项目具有环境可行性。审批部门、评估机构也易出具审查和评估意见,提高了各环节环境影响评价工作效率。

二、“不予批准”情形规定紧扣“以改善环境质量为核心”的要求

一是各情形有机联系、内在统一,紧扣环境质量这个主题主线。

情形一以法律法规和法定规划为根本,强调行业管理与控制管制。情形二以改善环境质量为核心目标,强调环境目标管理和污染物总量管控的要求。情形三以达标排放为基准,强调新污染源防控。情形四以减少污染物存量为原则,强调“以新带老”,解决现有环境问题。情形五以提高环境质量为根本,强调环境影响评价文件是评判建设项目环境可行性的依据。

各种情形既各自独立、自成体系,又相互联系、目标统一。五种情形犹如五条辅线,相互穿插、有机衔接,紧扣环境质量达标的主题,紧紧围绕“以改善环境质量为核心”的主线。无论强化行业管理、空间管制,还是强化“老源”治理、“新源”控制,都

是为了加强生态保护,改善环境质量。

二是各情形相互支撑、互为保障,共同推进落实“以改善环境质量为核心”的目标任务。

情形一突出了项目建设的合法合规性,反映了环境保护部门及产业、行业部门对建设项目的准入要求,体现了国家和地方优化空间布局、调整产业结构、化解过剩产能的迫切要求,这些要求将提高环境准入门槛,控制新增污染物排放,加强现有问题整改。

情形二体现了国家改善环境质量的严格要求和坚定决心,反映了近期环境影响评价管理的重点任务。改善环境质量,既要从事业上管理,也要从空间上管制;既要对新污染源采取最严格的环境保护措施,也要对现有污染源进行控制和削减。

情形三强调了污染防治措施的有效性,既是必要措施,也是有效举措,这是控制和降低环境影响、预防和减缓生态破坏、改善环境质量的重要措施之一。

情形四强化了“去存量”环境管理要求,这是近期改善环境质量的重要工作,“去存量”既是改善环境质量的需要,也是为“新源”腾空间的必要。

情形五可能影响审批部门对项目建设可行性的基本判断,从而加重改善环境质量的压力。

三是各情形承前(内容上)启后(制度上)、凝聚合力,协同推进区域环境质量改善。新《条例》中“不予批准”情形与环境

影响评价工作之前一系列相关要求是一脉相承的。

首先,自2002年《环境影响评价法》颁布后,“环境影响评价风暴”、“四个一律不批”、“区域流域限批”、《环境保护法》关于总量控制相关要求、《“十三五”环境影响评价改革实施方案》关于严格环境准入要求、《加强环境影响评价管理通知》关于环境影响评价文件不予审批要求,以及近年来印发的14个行业环境影响评价文件审批原则等,都对环境影响评价文件不予审批情形进行了继续发展模式的阐述。其中,《加强环境影响评价管理通知》提出“建立‘三挂钩’机制”,其不予审批要求既有与新《条例》同曲同工之处,又有异曲同工之处。

其次,《环境保护法》、“气十条”、“水十条”、“土十条”等对特殊区域和部分行业的污染物特别排放限值提出了要求,生态保护红线相关政策、主体功能区规划等对产业的空间环境准入提出了要求,这些都与新《条例》互为补充。

再者,“不予批准”关于“老源”、“新源”的要求强化了环境影响评价制度与排污许可制度的有机衔接。新《条例》既融入现有文件“不予审批”内容,又对衔接现有环境管理相关制度,将相互促进,共同推进区域环境质量改善。

三、层层把关是落实“不予批准”要求的关键

一是建设单位要把好初端关。

建设单位是项目的建设责任主体,要结合各地生态保护红线划定及其要求,对项目选址、选线、布局的环境可行性进行初步判断;结合所属行业相关政策规划,对项目建设规模、工艺、开采方式等进行初步判断。综上初步判断项目建设的可行性,以便及时优化调整。

二是环境影响评价单位要把好综合关。

环境影响评价单位应结合前四种情形,对建设项目的环境可行性进行明确判断。通过解读相关环境保护法律法规、法定规划等,判断建设项目选址、选线、布局、规模的环境合理性;通过环境影响预测,评价建设项目环境影响及环境风险,判断环境影响评价的可接受性;结合环境影响预测和区域改善环境质量要求,提出最佳可行的污染防治技术和环境影响减缓措施,综合判断项目建设的可行性。

三是评估机构要把好重点关。

新《条例》将技术评估纳入其中,评估机构应购买服务的环境保护部门提供科学客观的技术支持,严把环境准入关口。结合所列情形,重点评估建设项目的可行性、环境影响评价分析预测的可靠性、环境保护措施的有效性、环境影响评价结论的科学性。通过技术评估,或得出建设项目是否环境可行的结论,或得出无法判断建设项目是否环境可行的结论。

四是环境保护部门要把好终端关。

环境影响评价审批是环境影响评价最后一道关口,环境保护部门应立足“以改善环境质量为核心”,综合环境影响评价结论和评估意见,基于所列情形,最终判断建设项目是否环境可行,采取的环境保护措施是否可靠有效。凡是符合所列五种情形的,应不予批准该环境影响评价文件。

作者单位:环境保护部环境工程评估中心

环保系统公务员

学法用法征文

电子信箱:xyfzfw@sina.com