

# 深圳试水公开道歉承诺收获颇丰

企业环境违法行为改正率明显提高,没有案件提起行政诉讼

本报记者刘晶

“我们公司因……违反环保法规向社会公开道歉,我们承诺今后要守法经营……”深圳国巨能源有限公司、深圳市精密模具有限公司、深圳市华悦五金制品有限公司等多家单位近日因在深圳当地媒体上刊登环保公开道歉承诺书,再度引发热议,这也是广东省深圳市人居环境委员会推行行政处罚案件认错认罚从宽制度后,出现的又一批公开道歉。

据了解,这项制度规定,对违法者在行政处罚决定作出前,主动在深圳市主流媒体上公开道歉并作出环保守法承诺,按照标准依法予以从轻处罚。

为什么会出台这项制度,企业怎么看,实施效果是否如预期,记者近日就此采访了深圳市人居环境委员会政策法规处相关负责人。

## 1 制度初衷

执法单腿走路,社会联动、社会监督不够

多年来,深圳保持打击违法排污的高压态势,每年环保行政处罚超过1000宗,罚款总额超过9000万元,尤其是2015年新环保法实施后,运用执法新手段对环境违法者严惩重罚创历史新高。

但是传统监管执法的守法教育和引导力不足,执法单腿走路,社会联动、社会监督不够,相当一部分中小企业的主体责任缺失等问题较为突出,良好的环境守法氛围尚未形成。

“对企业而言,仅凭罚款、普法宣传和培训,违法企业高层管理者缺少体验式教育,难以触动灵魂;对公众而言,环境执法相对专业和封闭,直达公众的鲜活案例少,对环境执法知晓度低,参与度不高,不利于树立环保严格执法的良好社会形象。”深圳市人居环境委员会政策法规处处长汪斌告诉记者,由于全市推行零自由裁量权的定额罚款,刚性高额罚款也易于引起企业走申辩、听证、异议、鉴定等法律程序,罚款决定作出后进入复议、诉讼的案件急剧增加,大大增加了行政处罚时间,影响了执法效率,耗费了巨大的社会成本。“本制度的设立就是要强化处罚的教育和促进守法的基本功能。”

## 2 执行方式

明确从轻处罚条件,适用范围,认错认罚形式

如何提高执法威慑力和守法引导力,加大执法对企业环境主体责任教育力度和社会宣传教育力度,一直是深圳市人居环境委员会思考的问题。

2016年3月,基于以上考虑,深圳大胆创设“违法者主动道歉承诺从轻处罚制度”。

由深圳市人居环境委员会发布的《深圳市环境行政处罚裁量权实施标准(第三版)》明确规定了这一制度从轻处罚的适用条件。

比如适用范围:在案件类型上,仅适用于罚款类行政处罚,不适用于吊销排污许可证、停产停业等严重处罚种类。在违法主体上,不适用于公开道歉承诺后再次违法的企业。

启动时间:必须是在在行政处罚申辩或听证告知书发出后,行政处罚决定作出前,行政处罚决定作出后不适用。

认错认罚形式:企业和法定代表人双名在深圳市范围主流媒体新闻版登报,承认环保部门认定的违法事实和适用的法律依据,忏悔道歉,承诺认可并执行从轻后的行政处罚决定,承诺自行整改措施。

从轻处罚标准:一是定额,按照裁量标准规定的从轻标准确定罚款金额;二是不突破法律规定的罚款幅度,从轻后的罚款不低于法定的罚款下限;三是适用按日连续处罚的,暂不予以处罚,应再次责令其改正违法行为,再次复查仍拒不改正的,应对其实施按日连续处罚,计罚日数累计执行。



图为违法企业老总在新闻通报会上向公众公开道歉。

深圳市人居环境委员会供图

任何一项规定都应该符合法律精神。“根据《行政处罚法》《广东省规范行政处罚自由裁量权规定》等相关规定,‘违法者主动道歉承诺从轻处罚制度’具有合理性。”深圳市现代法商研究院环境法研究所的专家曹叠云和叶剑文认真分析后向记者表示,这一制度也体现了行政处罚的处罚公正原则和处罚、教育相结合原则。

在他们看来,在一定范围内对愿意公开认错并纠正自身违法行为的相对人采取从轻处罚,好处是显而易见的。

一是对在相同情节下违法行为人是否诚恳悔过进行了区分处罚,体现了行政处罚的公正原则;二是起到了较好的教育作用,体现了处罚、教育相结合原则;三是通过让违法行为人在公共媒体上承认错误、公开道歉,也产生了一定的积极社会影响;四是违法行为人通过支付在媒体公开道歉的费用,既承担了一定经济处罚,对冲了违法获益,变相制裁了违法行为,又以违法行为人现身说法公开道歉作为宣传手段,节省了相当一部分行政资源;五是与国家正在推行的刑事案件认罪认罚从宽制度的改革精神相契合,也类似某些国家刑事诉讼中存在的“诉辩交易”制度,这种制度旨在节约诉讼成本,提高诉讼效率,这种制度也可以作为认错从宽制度立法的借鉴与参考。

## 3 效果如何

宽严相济原则和德教相结合,获业内认可

截至目前,全市累计已有410多家违法企业在深圳主流媒体公开道歉承诺,产生积极的社会影响。

“对违法企业的主体责任教育效果明显。”汪斌说,所有公开道歉承诺从轻处罚案件都引起了企业法定代表人及高层管理人员重视,按照公开道歉承诺制度的程序设计,他们从提交道歉承诺书申请、审定道歉承诺书和签名登报道歉承诺等多个环节都全程亲身参与,教育作用得到有效发挥,同时也在行业内产生强烈反响和震动。

事实确实如此。记者近期随机采访了深圳市龙华区大浪某企业。企业负责人表示,“因为我们违法面临高达50万元的罚款,这对于我们这种规模不大的企业来说是致命打击,现在有这样一政策,给了我们一个机会,我们愿意直面错误,向市民诚恳地道歉。”他们还请了专业的技术公司对存在污染问题的工艺进行了整改。

数据显示,公开道歉承诺制度并未成为违法企业逃避惩戒的工具,也未影响深圳执法力度。

2016年,全市环保部门共下达处罚决定书1688件,罚款人民币1.52亿元。2017年1月~10月,全市环保部门共对1726宗环境违法行为实施了行政处罚,罚款金额达1.87亿元,罚款金额同比增长80%。全市环保部门共对3家企业实施按日连续处罚,最高罚单达1239万元,创历史新高。

可以说,公开道歉承诺制度正

成为深圳环境执法严惩重罚制度的一个重要组成部分。

“制度宽严相济的原则和德教结合的作用获得业内人士的认可。”汪斌坦言,因为这是顶新制度,起初他们对实际效果也有些忐忑,但现实情况让人满意,与制度设计初衷是一致的。

同时,由于体现了“有教而诛”的人性化执法理念,致歉轻罚对执法人员在规范企业排污方面多了一些“服务”,少了一些“无情”。实施以来,公开道歉承诺从轻处罚案件平均办案时间减少约15%。在全市行政处罚复议诉讼率增长的情况下,公开道歉承诺案件没有一宗提起行政诉讼,行政执法效率得到提高。

令执法者惊喜的是,近一年多来,违法者环保公开道歉承诺书较高频度登报,引起了地方党委政府、宣传部门、媒体和普通市民的关注,有关反馈均对此制度持肯定态度。“公开道歉承诺制度不仅产生良好的新闻效应和普法作用,还大大提高了全社会对环境执法工作的知晓度和认可度。”

## 4 怎样完善

建议调整从宽幅度、适用时段及公开道歉形式

公开道歉承诺制度推行一年多以来,达到了预期德教结合的执行效果,但也存在一些问题改进的执效果。深圳市人居环境委员会目前正在评估制度实施情况,以便将来进一步完善,如增加对部分性质恶劣的严重违法行为不予予以从轻处罚,公开道歉承诺后三年内再次出现环境违法行为的从重处罚等内



第A02版  
二〇一七年十月三十日  
来源:深圳特区报

# 促进真改的有益尝试

王玮

公开道歉承诺制度,让我们再次领略了深圳这个创新之都敢于创新、善于创新的气魄,并且为深圳的这一举措点赞。

客观地说,让环境违法企业在媒体上公开道歉,接受公众监督并非深圳首创。早在2008年前后,就有浙江嘉兴、江苏无锡、云南昆明、江苏常州等地推行了类似制度,2011年河北石家庄也作了类似尝试。

而深圳的创新之处在于,一方面,是在环境行政处罚裁量权实施标准中引入了这项制度,使得公开道歉承诺更加制度化、法治化,既有利于环保部门依法执

容,进一步规范公开道歉承诺制度,确保取得更好的执法效果。

深圳市现代法商研究院环境法研究所的专家也提出了一些建议。

他们认为,这一制度的从宽幅度为应罚款项的50%,从宽幅度较大,若一刀切实施,则可能导致处罚力度不足的问题。建议根据违法情节、造成的后果对从宽处罚幅度进行更详细的规定,并允许从宽幅度在一定范围内浮动变化,以更好体现行政处罚的公正原则。

在适用时段方面,这一制度适用时间为申辩、听证后处罚决定作出前,这个适用时段较短。若企业在调查阶段或之前对自己的违法行为道歉,其效果也应与这一制度的设计无异,应当扩大这一制度的适用时间。

同时,他们还公开道歉形式等提出建议。

一是仅对企业及其法定代表人作出要求,若违法行为人属其他组织或未明确公开道歉的主体,在实践中可能会产生一定争议。

二是实践中法定代表人可能对企业不具有任何控制权,因此建议除法定代表人名单外,可考虑要求违法行为人的实际控制人、大股东等对违法行为人具有控制地位的主体具名道歉。

三是因违法行为人道歉内容基本一致,建议可考虑采用集体道歉方式替代单个企业,一方面可加强宣传效果,另一方面也可以节省媒体资源。

据悉,深圳市人居环境委员会认真总结这项制度的实施经验和专家建议,在新修订的《深圳市环境行政处罚裁量权实施标准(第四版)》对这一制度进一步细化和完善,标准将于近期发布实施。

因此,环保系统监测单位特别是承担繁重执法监测工作的市、县监测站,必须依法进行监测,对监测全过程实行严格控制,确保监测程序合法,提升监测工作质量,提高结果使用效能,支持环境执法工作,打击环境违法行为,保护生态环境,维护部门良好形象。

那么,究竟如何依法监测支持环境执法工作?

笔者以为,首先,承担执法监测工作任务的监测站,要依据现行法规及相关规定,结合辖区实际环境形势及可能突发的污染状况,制定执法监测工作实施方案。

实施方案内容应有执法监测对象内容(企业名称、位置、性质等)、生产和污染情况、处理和排污状况、监测内容和质控手段,以便更好地开展常规执法监测工作,迅速完成随机执法监测和应急执法监测任务。实施方案至少每年更新一次,以便于针对执法对象进行有效监测。

实施以来,不仅没有影响深圳的环境执法力度,而且还达到了德教结合的预期执法效果,毕竟,罚款从来都不是环境执法的初衷。从这个意义上说,深圳的经验值得学习。

## 法治动态

# 云南约谈查处违法案件不力环保局

未完成年度工作目标任务将严肃追责

本报记者蒋朝晖昆明报道

云南省环保厅组织近日召开贯彻落实《环境保护法》及配套办法工作约谈会,要求被约谈的8个州(市)、24个县(市、区)环保部门采取有力措施,圆满完成年度执法办案重点工作。

约谈会通报,2017年以来,云南省按照环境保护部环境监察工作要点要求,不断加大环境执法力度,环境行政处罚案件办案数量、罚款额度和配套办法典型案件的查办数量持续上升。

1月~10月,全省共下达环境行政处罚决定书1570份,罚款金额1.1654亿元。与2016年同期相比,行政处罚案件数上升94.5%,罚款数额增加140.4%。全省共办理按日计罚、查封扣押、限产停产、移送行政拘留、涉嫌污染环境犯罪等配套办法典型案件301件,与2016年同期相比,配套

办法典型案件数上升330%。但仍有少数州(市)存在环境违法案件查处乏力,特别是部分县(市、区)查处案件少,配套办法典型案件没有突破等问题,影响了全省工作整体推进。

云南省环保厅负责人在分析全省环境监管执法面临的形势时指出,各地认识不到位、落实措施乏力是当前工作被动的主要根源。全省环境保护执法工作任重道远,使命光荣,各地没有理由敷衍塞责,没有理由不完成重点工作目标任务。

省环保厅负责人要求,24个没有办理行政处罚和配套办法案件的县(市、区)要迅速采取措施,制定方案,明确责任人和责任时限,按期完成查处适用4个配套办法案件有突破的工作目标。辖区内还有未完成配套办法案件查处工作的州(市)级环保部门要加强指导下指导,及时掌握辖区

内县级环保局完成重点工作的情况,高度重视查处案件能力建设,迅速组成工作组深入相关县(市、区)指导工作,重点解决不会查、不敢查、工作思路不灵活等突出问题,督促辖区内县级环保部门全面完成重点工作目标任务。

省环保厅负责人强调,对工作仍然缓慢、可能完不成任务的州(市),省环保厅将适时采取约谈主要领导、组成督查组深入基层进行专项督查等措施,确保环境保护部和省委省政府确定的年度工作目标得到全面落实。对重点工作推进不力、未完成年度工作目标任务的,将严肃追究责任。

约谈会上,8个州(市)、24个县(市、区)环保部门负责人逐一发言,纷纷表示对省环保厅提出的意见要求照单全收,立行立改,迅速查原因、找办法、定措施、抓落实,确保圆满完成年度执法办案重点工作。

# 安徽扎实推进“放管服”改革

依法对权力清单进行动态管理

本报记者潘赛合肥报道

安徽省环保厅今年以来积极落实党中央、国务院以及省委、省政府的决策部署,巩固拓展简政放权、放管结合、优化服务成果,深入推进权力清单、责任清单、收费清单、公共事务清单、中介服务清单建设,取得良好效果。

一是结合法律法规的立改废释,由法规处牵头对全厅的权力清单进行动态调整,制作了权力运行流程图和廉政风险点,目前全厅共有权力事项56项,其中审批7项、处罚35项、征收1项、强制3项,确认两项、规划1项,其他7项。

二是扎实开展建设项目环境影响评价审批备案工

作。自今年初开始,将建设项目环境影响评价表由行政审批改为备案,减少行政许可事项。仅上半年,全省共备案建设项目8889个。

三是做好投资项目在线审批监管平台运行工作。根据《国家发展改革委关于全国投资项目在线审批监管平台正式运行的通知》及省政府专题会议会议精神,做好全省投资项目在线审批监管平台运行工作。

从今年年初起开始,按照“平台受理、在线办理”要求,全省各类投资项目(除涉密投资项目外)所涉及的环境审批事项均通过在线平台办理。对未通过平台申报并取得统

一项目代码的项目,各级环保部门不予受理和办理,做到“平台下无审批”。依托在线平台同步开展并联审批,实现“同时受理、同步办理”。通过在线平台实时交换项目信息,实现各级之间、部门之间信息共享。

四是行政窗口精细化服务,推进窗口办事“最多跑一次”。为了让企业和群众少跑腿、好办事、不添堵,自2017年6月,省环保厅将16项政务服务事项纳入首批“最多跑一次”事项清单,在申请人申报材料齐全且符合法定形式后,从受理申请到作出办理决定、形成办理结果全过程,实现办事人一次上门或零上门。

# 监测与执法如何同频共振?

李学辉

环保部门在执法过程中,尤其是监测过程中,应重视执法程序合法性,摒弃“重结果、轻程序”思想,规范行使行政处罚权,促进依法行政。而不管是环保部门行政执法,还是人民法院依法判决,完整的监测材料是程序合法性的重要依据之一,是行政执法和出庭应诉的重要举证内容和质证依据。

其次,遵守工作规范,规范工作机制。一是遵守执法监测工作规范,明确执法监测流程。环境执法机构开展行政执法工作时,如需进行执法监测配合行动,需提前与监测站沟通。监测站应根据监测工作内容和可行工作方案,进行执法监测。同时,环境执法机构也要积极配合执法监测工作。

二是规范现场执法监测工作机制。执法监测的现场采样应由监测站和环境执法机构共同开展。按照《环境行政处罚办法》规定要求,环境执法人员进行现场调查(勘察)笔录,同时采取拍照、录像或其他方式,记录监测人员现场监测和样品采集情况。获取材料证明现场监测和样品采集程序合法,监测站应及时完成执法监测工作,在规定时间内出具监测报告给环境执法机构,为环境执法提供技术支持。

三是建立监测数据应用机制。环境执法机构要充分运用执法监测成果,把执法监测数据作为重要证据,依法实施行政监督或处罚。同时,及时公开执法信息,反馈执法监测运用效果,倒逼监测站提升技术水平,更好地配合环境执法工作。执法监测与环境执法有机联动,可以充分发挥执法监测的作用,维护环保部门良好形象。

第三,进行实验室检测分析,必须严格按照技术规范 and 标准方法,并在技术监督部门认可的分析指标资质

范围内开展。有条件的监测站可记录实验室检测分析情况,作为环境执法分析材料。

要对监测人员进行数据分析进行严格审核,并依据《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》规定要求,对分析数据进行严格审核后,编制监测报告。

监测报告(正本)内容要有现场采样监测原始记录、样品留转单、取样检测单、实验室分析原始记录、正文等。要依据建立的质量保证体系,再对监测报告进行审核,才能出具监测报告,确保其法定效力,作为执法依据。

完善和创新环境监测质量保证体系是确保数据客观真实的抓手。

要进一步完善监测站质量保证体系,有效规范执法监测工作,突出环保部门和技监部门对监测站质量保障工作的日常监督考核。

要创新环境质量保证体系,积极开展监测站之间质量监督检查、能力验证和比对监测,保障质量管理措施、技术规范的落实。

还要逐步有序推进“第三方监督”,提高监测数据社会公信力,保障环境执法工作顺利进行,赢得广大人民群众支持。

作者单位:湖北省巴东县环保局

要逐步有序推进“第三方监督”,提高监测数据社会公信力,保障环境执法工作顺利进行,赢得广大人民群众支持。

作者单位:湖北省巴东县环保局

环保系统公务员  
学法用法征文  
电子信箱:xfyfzw@sina.com