

用好数据信息 执法更加精准

# 四川让守法企业安心生产

◆本报记者王小玲

“截至11月,四川共查处环境违法案件4979件、罚款3.57亿元,适用《环境保护法》四个配套办法及涉嫌环境污染犯罪移送司法机关五类案件总数为642件。”近日,四川省生态环境厅党组成员、副厅长雷毅对2019年全省生态环境执法情况进行了通报。

### 聚焦执法主业,突出环境问题“揪出来”

2019年以来,四川以打赢污染防治攻坚战为主线,以环保专项行动为抓手,全省生态环境质量持续改善。

3月至4月,扎实开展了岷、沱、涪三江流域水污染防治专项执法检查,检查范围包括三江流域2018年考核不达标断面、未达优良水质断面、部分不稳定达标断面所涉相关区域。通过三个轮次不间断的检查,发现环境问题点位396个,存在涉嫌环境违法行为点位98个,有效推动了全省水生态环境质量的进一步提升。

与此同时,通过无人机航拍,完成了对四川省范围内长江干流、岷江、沱江、嘉陵江和赤水河流域现状岸线航测和沿江13个市(州)工业聚集区热红外影像任务,现正开展排查工作,为全省长江入河排污口整治奠定了坚实基础。

对成都市、自贡市、泸州市等10个市(州)“散乱污”企业整改情况进行全面排查,现场检查点位929个,查处问题点位365个;对成都市、绵阳市、乐山市等8个市(州)的23家水泥企业开展专项执法检查,发现存在环境问题企业17家,涉嫌环境违法企业

4家;开展磷化工行业专项执法检查,共检查涉磷企业21家,发现存在环境问题企业13家,涉嫌环境违法企业4家。

此外,还对县级以上饮用水水源地开展“回头看”,核查遗漏、新产生、整治未到位或者死灰复燃等问题;对全省已投运的19家垃圾焚烧发电企业进行拉网式检查,发现存在问题企业8家,涉及监控点位15个。

### 针对违法趋向隐蔽化、专业化,智能化执法“用起来”

“从违法行为类型上看,违反环评制度、违反‘三同时’制度、不正常运行污染治理设施、超标排污等违法行为最为常见,其他类违法行为涉及较少。”四川省环境监察执法局副局长李德俊对今年的环境行政处罚案件进行梳理。

从面上看,虽然经过近年来的不懈努力,四川省环境违法行为大幅减少,但对执法人员而言,执法难度却持续加大,因为违法行为有着向隐蔽化、专业化转变的趋势。

例如,在查处某纸厂伪造环境监测数据违规排放污染物的案件时发现,监测数据造假实施者正是监测设备公司的运维人员,其利用自身的专业优势对监测设备精心改装,从外观与数据上均与正常设备一致,违法手段极为隐蔽,查处难度极大。

针对这样的情况,近年来,四川在日常执法监管方面,坚决落实环境执法“双随机、一公开”制度;在重点行业领域、重点区域、重点时段执法方面,开展了大气、水污染防治等专

项执法检查。尤其是在创新执法方式方面,通过“互联网+监管”手段,打击了一批典型环境违法行为。

近年来,四川相继建设了“污染源自动监控”“污染源视频监控”“环境监察移动执法”等执法信息化系统,奠定了智能化远程监管及非现场执法的基础。

“信息化建设使执法监管迈过大海战的坎,向监管自动化信息化转变”,是今年四川的年度工作重点之一。

今年以来,四川充分运用各类系统平台辅助监管,显著提升环境执法信息化水平。截至11月,35259家污染源和2202名执法人员的信息纳入动态信息库,共开展双随机抽查22351家次,发现并查处违法问题1285个。

目前,全省具备安装条件的1142家重点排污单位,已有1113家安装了自动监测设4761台,有537家建设了1040路视频监控,各级环境执法人员统一使用移动执法系统进行企业信息及执法检查信息录入,收集了大量的现场执法数据。

### 用好监控数据,让远程执法“精起来”

如何让这些数据发挥有效作用?四川省一直在探索和思考这个问题。

通过不断摸索,四川组建了远程监控工作团队,一方面通过污染源自动监测可疑数据筛查模块发现异常线索,另一方面设专人抽查排污视频监控同步寻找可疑线索,并将数据与视频联

动分析,形成相互印证的证据链,提高对环境违法行为判断的精准度。

李德俊形象地说,现场的视频监控设备是“眼睛”,自动监测数据是“哨兵”,团队分析是“大脑”。

今年以来,通过数据分析,省级已发现12条环境违法线索,经过现场突击检查,11家企业存在环境违法行为,查实率达90%,其中3件自动监测数据弄虚作假案件由省级直接查处(现已处罚款160万元),并移送省公安厅,同时抄送省检察院,依法追究刑事责任。

“在成功打击环境违法行为的背后,除了事前对数据、影像的分析判断,还有现场检查技巧的运用。”李德俊认为,关键是“三点”。

首先要判明“违法点”,通过对异常视频及监测数据的深度分析,摸清生产排污规律和可能存在的环境违法类别,制定现场检查方案。

其次要掌握“关键点”,利用移动执法污染源档案、排污许可信息平台、奥维地图等手段,掌握排污企业基本信息,采取先行踩点勘察的方式,确定治理设施、排污口、监测站房的具体位置,便于现场检查突破。

最后要抓住“时间点”,结合前期掌握的排污规律与实时视频监控,采取蹲点守候、昼查夜查等方式伺机而动,直击现场,迅速固定违法证据。只有在各重要环节“发力”,才能“快、准、狠、稳”打击环境违法行为。

雷毅说,下一步,四川还将启动视频图像人工智能识别项目,监管执法大数据平台等信息化项目,构建精准打击环境违法行为的“天罗地网”,“让守法企业安心生产,违法企业闻风丧胆”。

# 复议机关为何撤销处罚决定?

◆莫立强



一家企业未经环评及生态环境部门审批同意,擅自进行金属拉丝作业。在被生态环境部门查处后,依法罚了20万元。因不服处罚决定,企业申请了行政复议,最终,复议机关以“适用依据错误”为由,撤销了处罚决定。案子虽结,围绕这起案件引发的思考才刚刚开始。

### 案件详情 未经环评及审批擅自加工金属拉丝,罚款20万元

2019年5月9日,浙江省宁波市生态环境局余姚分局执法人员检查发现,余姚市低塘街道信用拉丝厂于1999年1月投入生产,未经环评及环保部门审批同意,擅自进行金属拉丝加工。主要设备有大小冲床、拉丝机、抛丸机、退火炉等。冲床加工产生的噪声较为明显,现场未采取有效隔音措施,对周边环境造成影响。

执法人员随即对这个厂以涉嫌未经环评及环保部门审批同意,擅自进行金属拉丝加工为由进行立案调查。经过相关程序后,于6月15日向其直接送达行政处罚听证告知书。因“未批先

建”违法行为已超过两年行政处罚追溯时效,故对“未批先建”不再处罚。根据《建设项目环境保护管理条例》(以下简称《条例》)第二十三条第一款和《宁波市常见生态环境违法行为行政处罚裁量权实施标准》的相关规定,责令其立即改正违法行为,罚款20万元。6月28日,又向这个厂直接送达了《宁波市生态环境局行政处罚决定书》。

由于不服行政处罚决定,这个厂于8月22日向复议机关申请行政复议。11月,复议机关以“适用依据错误”为由,作出撤销《宁波市生态环境局行政处罚决定书》的行政复议决定。

### 撤销理由 认为本案项目环评类别为报告表不需要竣工验收

一是适用法律依据错误。案卷中描述的主要是噪声污染,《中华人民共和国环境噪声污染防治法》(以下简称《噪声法》)是噪声污染防治的特别法。此法第十三条、十四条分别对建设项目的环境影响评价和竣工验收作出了明确规定,本案应当适用特别法。

二是下位法服从于上位法。《噪声法》是法律,《条例》是行政法规,前者是上位法后者是下位法。且前者2018年12月才作了修改,理所当然应该适用前者而非后者。

三是本案的项目不需要配套建设环境保护设施。本案处罚依据是《条例》第二十三条,因此,关键问题是本案的项目究竟是否需要配套建设环境保

护设施。《噪声法》第十三条第二款规定“建设项目可能产生环境噪声污染的,建设单位必须提出环境影响报告书,规定环境噪声污染的防治措施,并按照国家标准规定的程序报生态环境主管部门审批。”根据《建设项目环境影响评价分类管理名录》,本案项目属于项目类别第67金属制品加工制造——其他(仅切割组装除外),环评类别为报告表,而非报告书。

据此,复议机关认为本案项目不需要提出报告书,即本案项目不需要《噪声法》第十四条规定的竣工验收等环节。且本案调查的违法事实中未有噪声超标造成环境污染等证据,认为不存在噪声污染,不需要治污设施。

### 争议焦点 以“未批先建投入生产使用”为由处罚该不该维持?

处罚决定被撤销后,在宁波市环境执法和法制领域引起了较大反响,争论较为激烈。

一种意见认为,本案是“未批”这一源头带来后续的一系列问题。故以“未批先建投入生产使用”为由作出处罚依法应当予以维持。

根据《关于建设项目环境管理有关法律适用问题的答复意见》(法工委复[2007]2号)规定,同时构成“未批先建”和违反环保设施“三同时”验收制度两个违法行为的,应当分别按照《环境影响评价法》第三十一条、修订前的《条例》第二十八条的规定作出相应处罚。

原环境保护部《关于建设项目“未批先建”违法行为法律适用问题的意见》解释:“未批先建”违法行为为自建设行为终了之日起二年内未被发现的,环保部门应当遵守行政处罚法第二十九条的规定,不予行政处罚;对违反环保设施“三

同时”验收制度的处罚,不受“未批先建”行政处罚追溯期限的影响。

这个厂“未批先建”的违法行为发生在1999年1月,已超过两年行政处罚追溯时效,故不予追究。而在未经环保部门审批同意也未配备相关的环境保护措施并经验收合格的情况下,擅自进行金属拉丝加工,依据《条例》第二十三条和《宁波市常见生态环境违法行为行政处罚裁量权实施标准》的规定,责令停止违法行为,罚款人民币20万元的行政处罚决定事实清楚,适用法律正确,应当予以维持。

另一种意见认为,复议机关作出的行政复议决定有理有据,切中要害,应当予以肯定。同时这一案例也给基层的广大环境执法、法制人员敲响了警钟,在工作中要认真学习相关法律知识,学懂弄通并学以致用,不可想当然行事。

### 个人思考 全面修订《噪声法》已迫在眉睫

笔者认同复议机关的部分理由,但结合基层环境执法实际,有以下几点想法:一是《噪声法》规定的罚款额度不明确。其第四十八条规定,“违反本法第十四条的规定,建设项目中需要配套建设的环境噪声污染防治设施没有建成或者没有达到国家规定的要求,擅自投入生产或者使用的,由县级以上生态环境主管部门责令限期改正,并对单位和个人处以罚款……”这个条款只规定了“对单位和个人处以罚款”,并无具体的罚款幅度,罚款金额如何确定,是基层执法面临的一大难题。

二是此“书”非彼“书”。《噪声法》第十三条第二款规定“建设项目可能产生环境噪声污染的,建设单位必须提出环境影响报告书……”此处的环境影响“报告书”应当理解为环境影响报告“文件”更为科学,而不是目前所称的“环境影响报告书、报告表、登记表”中的报告书。

查询1995年版的《大气污染防治法》第十条第二款“建设项目的环境影响评价,必须对建设项目可能产生的大气污染和对生态环境的影响作出评价……”;1996版《水污染防治法》第十三条第二款“建设项目的环境影响评价,必须对建设项目可能产生的水污染和对生态环境的影响作出评价……”。

据此,当时均表述为环境影响评价“报告书”,而未出现目前所称的“报告书、报告表、登记表”等表述。第一次将环评文件分类为“报告书、报告表、登记表”三种表述的,是在1998年11月29日颁布的《条例》。《噪声法》是在1996年10

月颁布的,2018年全国人大常委会只对此法个别条款作了修改,基本还是沿用旧版。因此《噪声法》中环境影响“报告书”中的“书”一字理解为“文件”更符合实际情形。

三是本案可以适用《条例》相关规定。实际上,《噪声法》第十三条第一款“新建、改建、扩建的建设项目,必须遵守国家有关建设项目环境保护管理的规定”,已作了很好的转致,法律明确要求遵守国家有关建设项目环境保护管理的规定,因此可以与《条例》有关条款衔接起来,但应该要有合法妥当的表述和转致。执法人员也可以通过调查,增加当事人排放其他污染物的证据材料,不局限于噪声污染,以适用《条例》。

四是建议尽快启动修订《噪声法》。2018年12月修改的《噪声法》与1996年10月颁布的旧法相比鲜有变化,20多年来我国经济社会各方面都发生了巨大变化,《噪声法》的“不变”已不能适应当今噪声环境管理的形势,启动全面修订《噪声法》已迫在眉睫。为避免各单项法之间、单项法与综合性的法律之间不协调问题,建议今后涉及环评审批或竣工验收等事项,要与《环境保护法》《环境影响评价法》《条例》相衔接,罚款也应当明确具体金额。

此外涉及竣工验收的固体废物项目竣工环保验收,也应当与《条例》相衔接,实行相对人自主验收,减少基层法律适用困难,也更符合当前“放管服”的改革精神。

作者单位:浙江省宁波市生态环境局余姚分局

## C/E/N 法治动态

# 丽水青田亮出环保巡查手册

### 从工矿企业执法检查到污染源监督性监测,丰富实用

本报通讯员王雯 记者晏利扬 通讯员项正心 丽水报道 连日来,浙江省丽水市生态环境局青田分局各科室干部的办公桌上都多了一本《环保巡查工作手册》。翻开手册,记者看到,从巡查范围到巡查要求,从工矿企业环境执法检查到污染源监督性监测,每一项巡查工作都有迹可循,十分丰富实用。

环保一线巡查是履职尽责,及时发现、化解风险的基础和关键。为使巡查提质增效,青田分局根据环境监管各项规章制度,结合县域实际,编制下发巡查手册,进一步规范污染源现场检查、危废管理、监督性监测、环境审批踏勘等工作流程,提高日常管理程序化、标准化水平。

“原来巡查怎么查,查哪里,往往是经验主义,一人一观点一看法。手册系统梳理巡查要点,并通过‘一看手续、二问生产、三查排污、四核台账、五走周边、六发意见’等简洁明了的方式归纳总结,对巡查人员进行‘岗前特训’,提高巡查效能。”丽水市生态环境局青田分局相关负责人告诉记者。手册还根据职责分工,明确所有科室巡查重点,实现巡查责任落实“全覆盖”,巡查要点标准“一本通”。

日前,根据巡查手册分类,执法人员对县内某制砖厂开展重点巡查,先后发现其违法行为3起,企业痛定思痛,主动投入60余万对废气污染治理设施进行提升改造。青田监察大队以此为例开展宣传教育,县内其余制砖厂立即行动,共主动投入150余万元开展行业提升整治,防患于未然。

如今,每个科室每个干部巡查都有任务,人人走出办公室,现场跟踪督办,实时掌握各项生态环境保护工作的现场情况。巡查工作开展以来,各局各科室的巡查次数从原每月约150人次增加到每月近300人次。

为将责任传导到基层“神经末梢”,青田分局还将巡查制度向乡镇纵深推进,并召开专题培训会,围绕不同乡镇“何时查、查什么、怎么查”进行分类指导,进一步提高乡镇环境网格员的业务素质和能力水平,压实网格员监管职责。

青田县仁宫乡干部张恋乐就是当地一名网格员。日前,她根据巡查工作手册指导,对辖区的敏感区域——县城饮用水保护区进行巡查,发现有五金抛光小作坊违法生产,立即通知乡镇函告生态环境部门,当场对这个小作坊进行断电处置,随后几个部门联合执法,3天内拆除相关设备,排除了水源地环境安全隐患。

“巡查手册明文规定了巡查频次和范围,要求查看饮用水水源保护区标识牌和检查影响水源保护的行为,并做好台账记录,有助于提高巡查工作的效率和精准性,为我们落实乡镇生态环境属地监管责任指明了方向。”张恋乐说。



山东省临沂市生态环境局兰陵分局、兰陵县检察院、兰陵县向城镇政府工作人员日前现场监督一起危险废物案件处置。

2019年3月至4月间,付某等人在没有资质的情况下,在作坊内非法通过强碱浸泡方式进行

免毛加工生产,并将含碱废液未经处理通过暗管直排汪塘内,严重污染环境。兰陵县人民法院经审查认为,付某等人的行为不仅构成污染环境罪,也损害社会公共利益。付某等人在收到起诉书后,其家人积极联系第三方处置机构,自费处置危险废液。

本报见习记者王文硕 通讯员杨燕临沂摄影报道

在多方跟踪监督下,14.8吨危险废物全部被转移到山东创业环保科技有限公司发展有限公司进行标准化处置。

图为兰陵县检察院工作人员现场清点危险废物。

## 生态环境法制服务与大练兵同步部署实施后 阿拉善主动升级改造的案例多了

本报讯 今年以来,内蒙古自治区阿拉善盟生态环境局将生态环境法制服务与生态环境执法大练兵活动同步部署实施,力求同步见效。在生态环境法制服务方面,部署“送法律”系列活动,直接面对企业内部管理各层级开展普法宣教,打通生态环境法律法规政策进企业“最后一公里”。

面对企业中高级管理层、集中重点监管企业负责人,重点围

绕大气等污染防治管理要素,讲解典型案例,以案释法,解读当前生态环境保护形势、法律法规要求及违法后果。面对重点企业车间级管理人员,发放宣传册,播放警示教育片,讲解日常生产经营中违规操作、环保设施不正常运行等造成环境违法的案例。面对主要环保设施现场操作管理人员,结合环境标准,讲解污染防治设施达标运行具体要求。

## 常州市生态环境局公告

常州市武进区湖塘恒鑫家具厂:

针对你单位的违法行为,我局依法作出《行政处罚事先(听证)告知书》(常环武罚告字[2019]373号),现依法向你单位公告送达,请你单位于公告之日起60日内来本局领取,逾期则视为送达。联系电话:0519-863111025。

常州市生态环境局  
2019年12月20日

上述措施促使阿拉善盟监管对象的环境守法能力明显增强,主动投入资金对污染防治设施升级改造案例大量增加。同时,执法人员执法能力得到提升,行之有效的执法措施在大量监管实践中得到基层执法人员的认可和推广。  
王志国