

执法有温度 帮扶更精准

中山2020年392家企业纳入环境执法正面清单

本报通讯员江铨

合理配置执法资源。

2020年3月,生态环境部指导各地建立和实施生态环境监督执法正面清单制度,要求各地科学合理配置执法资源,实现对守法企业无事不扰,对违法企业严惩重罚。

对此,中山市积极应对,紧抓落实。面对企业受疫情影响生产状况普遍不佳的情况,充分利用遥感、无人机等科技手段,对黑臭水体、重点排污单位以及“散乱污”工业企业进行执法检查,根据发现的线索再进行现场执法检查。

据统计,2020年中山市分两批公布了环境执法正面清单,共有392家企业被纳入清单,免于现场执法或降低检查频次。

2020年全年,中山市生态环境局对正面清单内企业开展现场监管执法480家(次),对清单内企业非现场检查469家(次)。其中,在线监控、视频监控380家(次),遥感、无人机巡查62家(次),其他方式检查27家(次)。在执法过程中服务企业1981家(次),其中利用电话、网络等服务企业764家(次),现场帮扶1217家(次),其他方式帮扶1家(次)。

引导企业守法,处罚教育相结合

2020年9月22日,中山市环境监测站在对此前采样的中山市启程服装有限公司规排口外排的生产废水中,发现该厂外排的废水中化学需氧量(COD)的数值为85毫克/升,相较于国家或地方所规定的80毫克/升标准超标了0.06倍。该行为违反了《水污染防治法》第十条的相关规定。

“由于企业违反水、大气污染防治类的行为,一旦立案,处罚额度可达10万元-100万元,且将在环境信用体系留下违法处罚记录,对企业后续发展影响较大。所以根据2020年9月1日起实施的《中山市生态环境依法不予行政处罚的轻微环境违法行为清单》第十二条第一款的有关规定,企业事业单位和其他生产经营者违反《水污染防治法》第十条、《大气污染防治法》第十八条之规定,超标排放水、大气污染物,但超标倍数≤0.1倍,pH值为5≤pH<6或9<pH≤10的,没有造成危害后果,已按通知改正的,

不予行政处罚。”中山市生态环境局相关负责人告诉记者。

为体现处罚与教育相结合的原则,在参考生态环境部及国内其他城市生态环境局相关规定的原则上,中山市依法不予行政处罚的轻微环境违法行为清单最终包含8类共17种情形。

“我们明确当违法行为主体行为属于所列的17种情形,情节轻微且能及时改正,未造成危害后果的,可免于行政处罚。对恶意为之、屡教不改的违法行为将不能免于处罚,体现宽严相济的原则。对于可免于行政处罚情形的企业,生态环境部门将发出整改通知,企业按要求落实整改。”该负责人说。

据法律专业人士解读,前述案件是中山市实施免罚清单后的首宗不予行政处罚案件。该案件办理过程为中山市生态环境局提供了模板,主要体现在以下几个方面:

一是依法不予行政处罚案件严格按照程序办理。中山市通过制定实施细则,规定预先通知、主动指导、及时复查、领导审批等流程,使该类案件的办理流程规范化、合法化,防止案件办理随意化。

二是依法不予行政处罚案件的办理体现了生态环境部门推行柔性执法、避免“一刀切”的执法理念。执法人员通过采用行政指导等方式给予首次发生、没有造成严重后果的违法主体主动纠正的机会,通过“温度”的执法,给市场主体一定容错纠错的空间,指引其自我纠错,较大限度减少对违法主体生产经营活动的影响。

三是依法不予行政处罚并不是免责,不等于对违法主体撒手不管。生态环境部门对违法主体免于行政处罚后,根据行政处罚办法规定,要求违法主体在年度内接受环境法律法规再教育,引导违法主体自觉守法。

加强纪律监督,执法需出示二维码

长青环保能源(中山)有限公司(以下简称长青环保)是中山市重点排污企业。他们的污染治理问题一向是行业难点,群众关注度很高,稍有不慎,可能就会引发较为严重的后果,所以一定要审慎对待。对此,中山市生态环境

局总工程师邓耀杰带领7名执法“尖兵”组成一支经验丰富的工作组,发扬“店小二”精神24小时驻厂帮扶。

在帮扶期间,邓耀杰充分发挥自身技术长处,亲自过问,为技改提出了很多建议。经过6个多月的努力,长青环保的各项排污因子均通过监测,达到排放标准及技术改造目标,技改工程顺利通过行业专家认定。为此,长青环保专门给中山市生态环境局发去一封感谢信。

为避免出现因部分执法制度缺失、制度落实不到位,导致执法工作规范性不足的情况。2020年,中山市专门成立环境执法制度汇编工作小组,下设5个专责小组和办公室,负责组织实施中山生态环境执法制度汇编。

工作小组全面梳理了中山市近年来制定的生态环境执法规章制度。按照“立改废”原则,对所有环境执法工作制度进行重新审查,废止不适合当前工作的制度4项,修改完善8项,制定新制度9项,建立健全和完善各项工作制度,形成《中山市生态环境执法制度汇编》。此举进一步提升了环境执法人员行为规范,建立健全执法监督检查工作制度,明确了执法人员违反相关制度的处理方式,让权力在阳光下运行,把权力关进制度的笼子。

同时,加强纪律监督与纪律回访,建立执法亮依据机制。

2020年5月25日,中山市生态环境局启动执法人员纪律评价工作机制与纪律回访机制,也就是在移动执法系统中加上执法评价。

执法人员执法时必须出示“执法评价二维码”,收集企业对现场执法人员工作的客观评价,并公开中山市生态环境局局长杜敏及执法监督科联系方式,接受社会监督,受到企业一致好评,树立起了执法人员新形象。

2020年6月1日,又启用中山市生态环境局综合行政执法法条查询小程序,为实现精准执法提供准确的法律依据。

执法人员可通过小程序对法律法规、违法行为、处罚条款等进行实时线上查询,可向被检查企业亮出执法依据,避免执法过程的歧义,降低行政执法违法风险,同时为执法人员提供学习平台。

◆本报记者 陈媛媛

将硫酸钠废液交由个人随意倾倒,导致地表水受到污染,妨碍了当地1000余名群众的饮水安全。1月4日,江西省景德镇浮梁县人民法院环境资源法庭对公益诉讼起诉人浮梁县人民检察院与被告浙江海蓝化工集团有限公司(以下简称海蓝公司)环境污染民事公益诉讼案做出判决,企业被判承担惩罚性赔偿。

惩罚性赔偿具有惩戒、预防生态环境污染侵害的作用。《民法典》创设了惩罚性赔偿请求权。有学者认为,惩罚性赔偿应适用于民事公益诉讼,浮梁县运用《民法典》污染环境惩罚性赔偿条款,审理这起民事公益诉讼案件的做法值得商榷。

■案件回放

倾倒硫酸钠废液污染水源

2018年3月3日—2018年7月31日期间,被告海蓝公司生产部经理吴某民将公司生产的硫酸钠废液交由无危险废物处置资质的吴某良处理。

吴某良又雇请李某贤将30车1124.1吨硫酸钠废液运输到浮梁县寿安镇八角井、浮梁县湘湖镇洞口的山上倾倒,造成了浮梁县寿安镇八角井周边约8.08亩范围内环境和浮梁县湘湖镇洞口村洞口

组的地表水受到污染,妨碍了当地1000余名群众的饮水安全。

经鉴定,两处受污染地块的生态环境修复总费用为人民币2168000元,环境功能性损失费用共计人民币57135.45元,并产生检测鉴定费95670元。受污染地浮梁县湘湖镇洞口村采取合理预防、处置措施产生的应急处置费用532860.11元。

■法庭判决

企业承担惩罚性赔偿金

法院认为,被告海蓝公司生产部经理吴某民非法处理公司生产的硫酸钠废液,其行为应认定为职务行为。被告海蓝公司应当为其工作人员的职务行为导致的生态环境损害承担侵权责任,遂判决被告海蓝公司赔偿生态环境修复费用、环境功能性损失费用、应急处置费用及检测费、鉴定费共计2853665.56元,承担环境污染惩罚性赔偿金171406.35元,同时判令被告海蓝公司就其污染环境的行为在国家新闻媒体上向社会公众赔礼道歉。

2021年1月1日起,《民法典》开始施行。在《民法典》第七编侵权责任、第七章环境污染和生态破坏责任中,规定了惩罚性赔偿条款。《民法典》第1232条规定,侵权人违反法律规定故意污染环境、破坏生态造成严重后果

的,被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。

浮梁县人民法院在司法审判中主动作为,考虑侵权行为导致的损害后果在未修复前具有持续性的特点,决定适用惩罚性赔偿制度。

为彰显重视对环境公共利益的司法保护,在该案审理中,浮梁县人民法院依照2021年1月1日正式实施的《民法典》规定的保护生态环境“绿色”原则和环境污染、生态破坏责任条款,遂依法判处被告海蓝公司承担相应的惩罚性赔偿。

案件宣判后,被告海蓝公司认识到由于自身环境保护观念的淡薄给浮梁的绿水青山造成了巨大损害,给当地居民正常生产生活造成了严重妨碍,表示真诚悔过道歉、服从判决,不上诉,并全部支付修复费用及惩罚性赔偿用于生态环境修复。

■不同观点

惩罚性赔偿公私有别?

惩罚性赔偿,又称示范性赔偿或报复性赔偿,是指由法院所作出的赔偿数额超出实际损害数额的赔偿。目的是针对被告过去故意的侵权行为造成的损失进行弥补之外,对被告进行处罚以防止将来重犯,同时达到惩戒他人的目的。此外,惩罚性赔偿对于受害人也是一种安慰和补偿。

如何通过环境侵权责任立法保护生态环境,成为现代民法亟待解决的重大问题。《民法典》直面这一问题,首次把绿色原则规定为民法基本原则,并在侵权责任编第七章规定了环境污染和生态破坏责任,明确了生态修复的一方承担责任,同时规定了对污染环境、破坏生态行为的惩罚性赔偿、确立了公益诉讼制度等等。

中国政法大学教授、中国政法大学环境资源法研究和服务中心主任王灿发表示,《民法典》规定了环境污染、生态破坏侵权的惩罚性赔偿,对于故意

污染环境、破坏生态案件具有明显的遏制作用。过去环境污染或者生态破坏侵权,对于侵权人仅仅让他们赔偿损失、修复环境等,惩罚力度并不够,现在规定的惩罚性赔偿,就可以对这些行为形成有力威慑。

但对于惩罚性赔偿应适用于民事公益诉讼,还是民事公益诉讼,学界存在不同看法。生态损害本身强调的是公益损害、集体损害,而非个体损害。《民法典》侵权责任编起草研究召集人、中国人民大学法学院教授张新宝指出,侵权责任编涉及的“损害”应当特指民事权益损害,不包括生态环境本身,“损害生态环境”难以整体纳入“侵害民事权益”的范畴之内,生态损害赔偿难以在私法框架下进行解决。

那么,惩罚性赔偿的规定能否适用于公益诉讼?中国法学会副会长、民法学家王利明认为,惩罚性赔偿原则上不适用于公益诉讼,而主要适用于

浮梁判决全国首例适用《民法典》惩罚性赔偿条款案件引发学界探讨

惩罚性赔偿能否用于公益诉讼?

案里外

私益遭受侵害的情形,主要理由在于:一方面,从文义解释来看,本条使用了“被侵权人”这一表述,这表明受害人是特定的主体,而在公益诉讼中,并没有特定的被侵权人。例如,在造成土壤污染场合,应当由土地使用者提出请求惩罚性赔偿,而不能通过公益诉讼请求惩罚性赔偿。而在河流污染导致原有饮用、灌溉等功能丧失,土壤破坏造成生态承载能力下降等情形,有时很难确定具体的被侵权人,此时就应当允许提起公益诉讼,但对污染环境破坏生态的行为并不能请求承担惩罚性赔偿的责任。另一方面,从体系解释来看,《民法典》将污染环境、破坏生态的惩罚性赔偿规则规定在公益诉讼之前,这也表明其主要是针对私益损害的情形而言的。

因此,他认为,环境民事公益诉讼中不能主张惩罚性赔偿,环境修复责任与惩罚性赔偿不能并用。

执法一线

2020年年初,广东省中山市生态环境局局长杜敏在接受媒体采访时曾表示,“落实最严格的生态环境保护制度,是实现高质量发展的必经之路。生态环境部门将在执法上容不得半点含糊,在服务企业上也容不得半点懈怠。”掷地有声,说到做到。作为中山市“稳企安商年”,2020年,中山市生态环境部门以排污许可制度全覆盖、行政“环保管家”等工作为抓手,实践监管与服务并重的执法新模式,加强技术帮扶,优化执法方式,合理配置执法资源,树立执法队伍新形象,助力中山“奋战2020”,打出了一场漂亮仗。

邀请专家讲解,帮助企业订方案

在与企业的接触中,中山市生态环境局主要负责人发现,很多企业并不想“顶风作案”,只是不了解最新形势,缺乏规范严谨的规程,稀里糊涂就触犯了法律法规。

“所以我们重点加强了技术帮扶,为企业污染防治提供指引。”杜敏说。从2020年疫情期开始,中山市就加急制作了废水、废气、固体废物、突发环境应急、环保人员防疫防护等5个课堂篇目。邀请专家和技术人员为企业讲解复工复产环保工作重点注意事项,通过“无接触”方式指导企业开展环保设施全面体检,引导企业有序复产,2020年首播以来观看人数达到上万人(次)。

之后,中山市生态环境局又开展企业环境守法培训和“送法进企”活动,并成立7人工作组,进驻某企业实施24小时帮扶,帮助企业制订整改方案。

同时,每位局领导班子成员和对口镇区的一家企业建立联系,协调解决重点企业生产经营中遇到的困难问题。

在送法进企解决企业燃眉之急后,中山市生态环境局开始探索“刀刀向内”,优化执法方式、

一样的逆行 不同的担当

包铃铃

2021年元旦刚过,新冠疫情突袭河北,江苏省派出医疗队紧急驰援。与此同时,江苏省生态环境系统也有一支10人的队伍,为了保卫河北邯郸的蓝天,他们冒着严寒和疫情风险逆行北上,开展第七轮轮次蓝天保卫战重点区域秋冬季监督帮扶工作。这支队伍中,有8人来自南通市生态环境局。

第一时间建立党支部

1月4日,邯郸市监督帮扶工作组全体成员到达驻点城市。根据监督帮扶工作要求,他们于1月5日晚召开全体会议,成立临时党支部。

经表决,中心组组长、南通市生态环境综合行政执法局副局长仲跻平担任临时党支部书记。全体人员集体签订《生态环境部监督帮扶工作廉洁承诺书》,并确定上好党课和廉政教育“两堂课”。中心组组长每日在微信群进行廉洁提醒,每日推送三篇以上学习材料分享;全体人员每日汇报廉洁自律情况,每日交流学习心得。

圆满完成115项任务

除了煤改气回访外,监督帮扶工作组还承担了网格企业检查及扬尘治理现象督查工作。26岁的陈



马不停蹄开展帮扶

1月6日,华北地区气温骤降,邯郸市最低温度降到了零下15度。根据安排,工作组的成员要对邯郸市大名县采暖季天然气保障工作情况进行回访。

“感觉下半身都冻僵了!”前往大名县的车子开了一个半小时,车上的矿泉水都结了冰。但是,一上车,所有人立即进入工作状态。他们走访了3个乡镇、4个村,采取“四不两直”方式挨家挨户了解回访天然气供气情况,检查暖气片是否有温度,燃气炉是否出火,气压是否正常,询问寒潮期间的保暖措施等。

在真实获取居民用气过程中存在的问题和急需解决的困难后,工作组将检查情况第一时间与当地政府相关部门对接,立行立改解决问题。经电话回访,村民非常满意,高度赞扬工作组的暖心帮扶。

圆满完成115项任务

除了煤改气回访外,监督帮扶工作组还承担了网格企业检查及扬尘治理现象督查工作。26岁的陈

战地诗集

——记邯郸监督帮扶组

奉部命令逆北上,严寒疫情全都防,江苏对接邯郸市,监督帮扶我荣光。战斗堡垒支部强,廉政教育总不忘,铁军驰骋在一线,人人争先树榜样。

战地诗集

——天津驰援 帮扶

白云蓝天气佳,监督帮扶为地,污寒冻疫大。不在话下,环保人书佳话。

CEN 法治动态

唐山执法既“带温度”又“长牙齿”

新增145家B级和引领性企业,18家企业被降级

本报记者张铭贤 通讯员温玉萍唐山报道 2020年10月以来,河北省唐山市生态环境局以企业环境绩效评级为切入点,在执法监管中,既热情服务,又严格监管,引导重点行业企业提升

环境治理水平。

截至今年1月15日,唐山市新增145家B级和引领性企业,并纳入正面清单管理,在重污染天气应急响应期间,享受停限产优惠政策。

发挥环保网格化监管效能

晋江查处一起雨水管排污案件

本报讯 福建省泉州市晋江生态环境局直属二中队近日接到晋江经济开发区网格员报送的突发环境信息,有一股白色的污水排入溪流。

租赁园区的洗涤服务企业厂外雨水井并盖时发现,一股白色水流正从洗涤厂铺设到该雨水井的管道中排进雨水井。

绩效评级实行动态调整。唐山市生态环境局通过持续开展晨查、夜查和执法检查,全面执行正面清单机制,对存在污染防治设施不能保持稳定运行、无组织排放疏于管理、运输车辆管控不严等问题突出的18家企业集中进行约谈和降级处理,个别企业由B级降为D级。

在降级处理同时,唐山市要求相关企业对照问题清单迅速整改,同时在全市开展“回头看”,对不符合相应等级要求的企业进行降级处理。

在完成现场调查取证和取样送检后,依法责令该企业立即停止排污,并对其主要生产设施、电源配电箱予以查封,对其现场负责人依法移送公安机关行政拘留。

晋江经济开发区以划分建立的城乡社区网格为细胞单元,建立“横向到边、纵向到底”的网格环保监管体系,发动各片区、园区办、对巡查过程中发现的环境问题及时整改、及时查处,着力消除环境安全隐患。柯俊生 陈清松