

努力建设让组织放心让人民满意的模范综合执法队伍

——生态环境部生态环境执法局有关负责人就《关于加强生态环境保护综合行政执法队伍建设的实施意见》答记者问

近日,生态环境部印发《关于加强生态环境保护综合行政执法队伍建设的实施意见》(简称《实施意见》),为推进全国生态环境保护综合行政执法队伍建设,充分发挥生态环境保护铁军中的主力军作用提供了遵循。对《实施意见》出台的背景、过程、主要思路和内容等,生态环境部生态环境执法局有关负责人回答了记者的提问。

各地执法队伍改革进度不一、模式不一

问:请问《实施意见》起草的背景是什么?

答:《实施意见》出台是深入贯彻落实习近平生态文明思想和习近平法治思想的必然要求。生态环境保护执法工作是党和国家工作的重要组成部分,生态环境保护综合行政执法机构承担着打好污染防治攻坚战的神圣职责,必须深入贯彻落实习近平生态文明思想和习近平法治思想,大力加强队伍建设和管理,为建设美丽中国提供坚强队伍保障。

《实施意见》出台是深入打好污染防治攻坚战的必然要求。党的十八大以来,生态环境系统聚焦打赢蓝天保卫战等标志性战役,取得了举世瞩目的成绩。但污染防治攻坚战推进越深入,出现的问题越复杂,遇到的困难阻力越大。“十四五”期间,要深入打好污染防治攻坚战,持续加强生态环境保护,必须要有一支执法队伍,不负使命和重托,冲锋在前,担当作为,为美丽中国建设开好局、起好步。

《实施意见》出台是推动执法改革落地见效的必然要求。目前全国生态环境保护综合行政执法改革推进顺利,基础性制度体系基本形成,但各地执法队伍改革进度不一、模式不一,与其他部门的执法事项有待进一步厘清。必须认真贯彻落实党中央的新部署、新要求,制定系统性、协同性的顶层设计和制度建设,进一步指导各地抓好执法队伍建设和管理。

《实施意见》出台是实现机构规范化、装备现代化、队伍专业化、管理制度化的必然要求。当前,生态环境保护执法工作和队伍建设已经站在了新的发展起点上,既面临良好发展机遇,又面临新的挑战。与新形势新任务的要求相比,执法机构还存在规范化程度不高、管理制度不健全,执法队伍专业化能力不足、装备现代化水平不高等问题。必须切实提高机构规范化、装备现代化、队伍专业化、管理制度化,为生态

环境保护执法工作提供可靠的组织保证和人才支持。

核心目标是全面推进执法队伍标准化建设

问:请问《实施意见》出台的的目的是什么?希望通过《实施意见》的出台和实施,发挥什么样的作用?

答:《实施意见》是对中办、国办《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》(简称《指导意见》)涉及队伍管理、人员培训、制度建设等要求的全面落实,以突出机构规范化、装备现代化、队伍专业化、管理制度化,从而全面推进执法队伍标准化建设这一核心目标。

《指导意见》提出要建立健全涉及执法队伍建设和管理的制度10项、机制9项,其中5项制度和6项机制已写入《关于优化生态环境保护执法方式提高执法效能的指导意见》,严格实施执法人员持证上岗和资格管理制度、建立考核奖惩制度、积极落实执法案卷评查和评议考核制度、建立责任追究和尽职免责制度、建立和实行领导干部违法违纪干预执法活动、插手具体生态环境保护案件查处责任追究制度等5项制度,实行立功表彰奖励机制加强业务能力建设,健全教育培训机制强化层级监督和内部约束,完善纠错问责机制等3项机制写入《实施意见》。

《实施意见》的出台,给全国生态环境保护综合行政执法队伍的建设指明了当前工作的总体方向和路径。地方各级生态环境部门要抓紧推进落实执法队伍的建设要求,切实补短板、强弱项。要制定实施生态环境执法能力建设规划,规范机构岗位设置,进一步理顺省、市、县三级执法机构的职能和人员配置,开展规范化建设工作,尽快实现全国统一执法证件、统一执法车辆(装备)标识、统一执法制式服装,提高人员素质。强化执法稽查职能,完善行政监督机制,促进综合执法队伍严格规范公正文明执法。

着力提升四项能力,达到四项基本要求

问:请问《实施意见》的制定过程如何?

答:《实施意见》的编制工作历时一年多。从2020年4月开始启动,召开了东、中、西部地区三个片区调研会议,委托政研中心对四个重点专题开展研究,两次征求各省级生态环境部门和生态

环境部内各司局意见,并赴六个地区实地调研,听取地方生态环境执法人员对《实施意见》的意见建议。又多次成立专班对《实施意见》进行修改完善。

问:如何理解生态环境保护综合行政执法队伍是生态环境保护铁军中的主力军?主力军的主要职责是什么?

答:习近平总书记强调,污染防治攻坚战是一场大仗、硬仗、苦仗,要建设一支生态环境保护铁军,政治强、本领高、作风硬、敢担当,特别能吃苦、特别能战斗、特别能奉献。生态环境保护综合行政执法队伍无论从职责上、承担的具体工作上、执法规范性还是人员数量上看,都是名副其实的“主力部队”。

从职责上看,生态环境保护综合行政执法队伍负责监督生态环境政策、规划、法规、标准的执行,组织开展全国生态环境保护执法检查活动。从承担具体工作上看,执法队伍承担着蓝天、碧水、净土保护战中“7+4”共11个专项工作,是污染防治攻坚战保障。从执法规范性看,执法队伍直接面向行政相对人,代表着国家和政府的形象。从人员数量上看,目前,全国执法队伍大约8万人,占生态环境系统总人数的1/3以上。

黄润秋部长在全国生态环境保护工作会议上明确提出:要着力打造生态环境保护铁军的主力军,为深入打好污染防治攻坚战、推动生态环境质量持续改善、促进经济社会高质量发展发挥重要的支撑保障作用。站在新的历史起点上,必须坚决落实习近平总书记重要批示指示精神,着力提升四项能力,达到四项基本要求,担负起主力军的历史重任。

首先,着力提升生态环境保护综合行政执法队伍的能力。一是强化政治能力。不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,胸怀“两个大局”,心怀“国之大者”,把党中央决策部署作为执法工作的基本遵循,做习近平生态文明思想的坚定信仰者、忠实践行者、不懈奋斗者。二是强化依法行政能力。落实执法责任、遵循执法程序、严守办案规范、依法固定证据、正确适用法律,提高依法行政水平,做到对守法者无事不扰,对违法者处罚到位。三是强化业务能力。始终把现场勘查办案作为执法工作的立身之本,熟练掌握执法技能,综合运用传统检查手段和现代科技手段,练就火眼金睛,精准发现问题。四是强化执行落实能力。发挥执法队伍抓落实的基本职能,紧盯党中央、国务院重大决策部署和群众关心的突出生态环境问题,一抓到底,扭住不放,确保

各项违法问题查处整改到位。

其次,正确认识主力军建设的基本要求。一是坚持执法必严的理念。生态环境保护工作必须坚持严的主基调,对严重违法生态环境、损害群众切身利益突出问题用重典、出重拳,真管真严、敢管敢严、长管长严。在严格执法的同时,也要保持执法的“温度”,做好主动服务,形成严格执法与优化服务并重的新局面。二是勇于承担攻坚任务。“十三五”时期,执法队伍冲锋在前,作出了突出贡献。“十四五”期间,要切实增强深入打好污染防治攻坚战的政治自觉、思想自觉和行动自觉,紧紧围绕“提气、降碳、强生态,增水、固土、防风险”的目标任务,坚定不移落实各项攻坚任务。三是加快正规化建设步伐。要抓紧推进落实机构规范化、装备现代化、队伍专业化、管理制度化要求,切实补短板、强弱项。四是推动全面从严治党的纵深发展。牢固树立真抓实干、执法为民、清正廉洁的理念,严格落实中央八项规定及其实施细则精神,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,努力建设让组织放心、让人民群众满意的模范综合执法队伍。

力争2022年底前基本配齐配全执法装备

问:请问《实施意见》的主要思路和内容是什么?

答:《实施意见》共分为六个部分,提出了全面履行执法职能,推进执法机构示范单位建设;全面提升装备水平,推进执法队伍现代化建设;全面提高人员素质,推进执法队伍专业化建设;注重建章立制,推进执法队伍管理制度化建设;严格依法执法,推进激励执法人员履职尽责的保障体系建设;加强组织领导,推进政策措施的全面落地等六方面18小项目标任务。

问:请问《实施意见》规定了哪些生态环境保护执法的具体制度?

答:《实施意见》六个部分18项具体制度,分别侧重机构规范化(3项制度)、装备现代化(3项制度)、队伍专业化(4项制度)、管理制度化(3项制度)、保障体系建设(3项制度)和加强组织领导(2项制度)。

第一部分,全面履行执法职能,推进执法机构示范单位建设。落实生态环境保护综合行政执法改革要求,明确规范机构职能,对省、市、县三级执法机构职责进行补充和细化。鼓励各省开展规范化示范单位

建设工作,全面提高执法机构规范化建设。提升执法支撑能力,鼓励各地加强执法能力建设,推动执法理论与实践探索融合提升。

第二部分,全面提升装备水平,推进执法队伍现代化建设。全面统一着装,制定生态环境保护综合行政执法人员着装管理规定和技术规范,并明确要求各地要全面完成着装配工作。加强装备保障,地方各级生态环境部门要按照《生态环境保护综合行政执法装备配备标准化建设指导标准(2020年版)》的要求,力争2022年底前基本配齐配全执法装备,提高执法保障水平。以移动执法系统为核心,全面加快执法信息化建设,要求各地应于2022年底前完成移动执法系统建设和应用的全覆盖。

第三部分,全面提高人员素质,推进执法队伍专业化建设。根据现有在编在岗执法人员学历和所学专业情况,提出优化人员结构,并要求设区的市级执法机构至少应争取1名取得国家统一法律职业资格执法人员,并对新招录人员岗位锻炼和县(区)级执法机构主要负责人应具备基层执法经验提出了原则要求。完善培训体系,实施分级分类培训,实施“百千万执法人才培养工程”,要求“十四五”期间培养100名优秀执法培训教师,1000名执法领军人才,10000名执法骨干人员。注重实战练兵,建立一批实战基地,培养一批行业执法能手,要求各地定期组织开展军训队列活动,展现“守净土蓝天护绿水青山”主力军的良好风采。完善执法资格管理,规定了生态环境部及省级生态环境部门的职责,并明确了执法人员申领执法证件的条件。

第四部分,注重建章立制,推进执法队伍管理制度化建设。强化党建引领,突出加强党对执法工作的集中统一领导,实现党组织对执法工作领导与管理的全覆盖。加强执法稽查工作,将现场执法规范性、执法案卷质量、移动执法系统建设使用、执法公示制度和全过程记录制度推行情况、执法着装规范等作为稽查重点内容,建立健全稽查长效机制。强化纪律约束,制定领导干部干预执法活动、插手具体案件报告制度,建立廉洁守纪承诺制度,并提出执法人员应当遵守的纪律要求。

第五部分,严格依法执法,推进激励执法人员履职尽责的保障体系建设。提出建立健全立功表彰奖励和容错纠错机制,增强干部使命感、荣誉感、归属感、获得感。加强职业保障,要求各地要为执法人员购买工伤保险和人身意外伤害保险,并积极探索出台执法

岗位津贴标准。此外对地方各级生态环境部门要依法为执法人员配备必要的个人防护用品也作出了规定。

第六部分,加强组织领导,推进政策落地。积极争取同级党委政府支持,将执法人员培训、执法装备配备、信息化建设、新技术应用等经费保障纳入财政预算,确保执法监管能力与执法工作实际需求相匹配。积极宣传引导,展现执法队伍的良好形象,弘扬主旋律,进一步提升执法队伍的凝聚力、向心力、战斗力。

截至目前全国省、市、县级执法机构组建已基本完成

问:请问如何能保证《实施意见》切实落实见效?

答:一是《实施意见》的实施具备了一定的制度基础。截至目前,全国省、市、县级执法机构组建已经基本完成,生态环境保护综合执法改革向纵深发展,基层生态环境监管执法履职能力得到极大提升。发布《生态环境保护综合行政执法事项指导目录(2020年版)》,整合执法事项248项,从国家层面厘清了生态环境保护综合行政执法职能和定位,并指导各级队伍规范制定权力清单和责任清单,推动建立权责明确、边界清晰的执法体制。接下来要在完成组织体系调整并按新体制运行的基础上,做好“后半篇文章”,确保运行机制、能力建设、法治保障全面到位,实现“真重管”“真综合”,彻底解决好地方干预执法和多头执法、多层执法的“老问题”。

二是将深入推动配套制度和措施落实。目前,生态环境部已制定执法制式服装着管理和技术规范,正在督促、指导地方按照要求加快着装配工作。制定“十四五”生态环境保护能力建设规划,出台生态环境保护综合行政执法稽查办法,制定培训大纲、考试大纲和考试题库等,通过一系列制度的出台,加快推进执法队伍规范化建设,进一步增强基层力量配备,让广大生态环境执法人员更加珍惜荣誉、践行使命,为美丽中国建设不懈奋斗。

三是将持续督促各地落实并总结《实施意见》工作简报,持续宣传《实施意见》中相关重点制度的进展情况,邀请新闻媒体对地方重大工作成果进行跟踪报道,每年对工作进展整理形成工作报告,主动、适时向新闻媒体发布各地亮点、成效,督促各地全面落实《实施意见》要求。

《行政处罚法》修订施行,如何判定“主观故意”?

陈建峰

新修订的《行政处罚法》将于7月15日施行,其第三十三条第二款规定“当事人有证据足以证明没有主观过错的,不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的,从其规定”。而现行《行政处罚法》并不存在主观过错条款,仅在自由裁量阶段予以适当考量。

因此,很多执法一线人员对未如何判定“主观过错”顾虑较多,担心出现行政争议后被纠错。

“主观过错”的证明责任

举证责任在行政相对人。与行政处罚举证责任不同,是否存在“主观过错”的法定举证责任不在行政机关,而在行政相对人。只有相对人自行举证,并且达到“足以证明”没有主观过错的效果,才能不予行政处罚。如果仅凭借相对人的个人口述,尚不能达到这样的证明效果,必须与其它证据之间形成相互印证。

主动调查避免后续争议。相对人提出没有“主观过错”的证据可以在案件办理时(比如在行政处罚事先告知书后提出陈述、申辩,并附证据);也可以在作出行政处罚决定之后,即申请行政复议时向复议机关或人民法院提供相关证据。只要相对人提交足以证明没有主观过错的证据时,行政处罚决定将面临被撤销风险。

因此,为尽量避免败诉风险,行政机关在办案时应主动调查核实,判定其是否具有“主观过错”的有关情形。

“主观故意”的判定情形

调查人员可以从以下几方面情形对行政相对人“主观故意”进行判定,笔者认为相对人存在有以下几种情况,就可以认为其有“主观故意”。

明知不可为而为之,属于直接故意。此种情形具是“主观故意”最明显的特征,行政相对人明知其行为违反法律规定,并可能造成污染环境,仍主动实施或者指使他人实施,对行为结果乐见其成。比如某企业产生的危险废物暂时未能找到有关处置单位,指使他人擅自倾倒,很明显具有“主观故意”。

明知不可为而未制止,属于间接故意。行政相对人明知其行为违反法律规定,未直接实施,未指使他人实施。但发现后未予以制止,对行为结果持放任态度。比如某企业产生的危险废物暂时未能找到有关处置单位,单位负责人发现自己的员工计划实施倾倒,未予以制止或者希望该行为发生,最终导致倾倒行为发生。

可避免的情况下而未实施,属于过失违法。具体有三种表现形式,一是疏忽大意导致结果发生。二是盲目自信导致结果发生。三是意外发生后应当补救而未补救。

执法人员调查环节要尽量调查核实行政相对人是否存在上述内容。当实在无法证明时,并不代表应当免于行政处罚。在客观事实符合违法构成要件时,仍然应该作出处罚决定,只是无法排除相对人在行政救济时提出无“主观过

错”证据的可能性。

为尽量减少这种可能性,行政机关可以在行政处罚事先告知书中告知相对人,如存在无“主观过错”情形的应该进行陈述、申辩,并提供证据材料;如未提出陈述、申辩意见,视为不再主张无“主观过错”。

不罚或调整处罚对象的情形

当然,行政机关在调查过程中发现行政相对人具有下列情形的,在履行相关审批程序后应当免于行政处罚,或者调整处罚对象。

已尽合理审查义务,事件具有不可预见性。法律从来不强人所难,相对人的审查范围应该是其职责之内,且能力所及,行政机关不能苛求相对人排除所有出现污染环境事件的可能性。相对人已经履行其法律规定的所有义务,仍然出现其不可预见的事件,不能再追究其行政责任(民事责任可能仍然存在)。

案外人实施导致相对人客观违法。污染产生单位与案外人有利益冲突或者私人矛盾,案外人为阻扰污染产生单位正常生产经营,通过隐蔽的手段破坏污染防治设施,设备或有关记录,造成污染产生单位发生污染环境事故或者环境违法。此时污染产生单位不能直接成为行政处罚对象,但有报告、补救或者减缓的义务。而该案外人成为行政处罚对象,如构成污染环境罪或破坏生产经营罪的,择一从重处理。

无民事行为能力主体实施违

法行为。新修订的《行政处罚法》规定不满十四周岁的未成年人有违法行为的,不予行政处罚,责令监护人加以管教。精神病人、智力残疾人在不能辨认或者不能控制自己行为时有违法行为的,不予行政处罚。但是,如果有人对无民事行为能力主体实施教唆、鼓励、引导其发生违法行为,这与刑事案件中的“间接正犯”相似,应当对教唆者实施行政处罚。

发生不可抗力、紧急避险的客观后果。不可抗力是指不能预见、不能避免并不能克服的客观情况,包括自然灾害、政策变动、突发事件等,实践中不可抗力的免责比较容易理解。

紧急避险是指为了使公共利益、本人或者他人的人身和其他权利免受正在发生的危险,不得已而采取的损害较小的另一合法权益,以保护较大的合法权益行为。因为事出紧急,没有足够的时间判断、分析,实践中紧急采取措施后危害后果也有可能更严重,通常也应该认定为紧急避险。

作者系嘉兴市生态环境局政策法规与宣教处处长



天津唐山深化执法联动

有效打击交界区域违法行为

本报记者张铭贤 通讯员

温玉萍唐山报道 为进一步做好跨区域执法联动工作,有效打击交界区域环境违法行为,河北省唐山市加强与天津市的生态环境执法联动,形成打击区域环境违法行为的工作合力。

唐山市生态环境局汉沽管理区生态环境分局和天津市宁河区、滨海新区生态环境局建立了大气污染防治工作联动机制,定期进行会商,协调处置交接地带散料堆场扬尘、垃圾污染、道路扬尘等大气污染防治问题,通过联合整治,环境污染问题得到有效解决。

为实现执法工作无缝衔

接,三地强化实时信息共享。

宁河区露天焚烧高架视频监控系統能够覆盖汉沽管理区大部分地区,发现火情时,宁河区生态环境部门能第一时间通知汉沽管理区生态环境部门,由属地指派人员现场核实处理,切实提高了问题处置效率。

针对与天津市交界地企业开展执法工作。5月份以来,汉沽管理区生态环境分局累计出动执法人员37人次,执法车4辆,检查企业8家。

唐山市丰南区加强交界地区巡查检查,严厉打击废水直排、超标排放、跨区域流域倾倒废水等违法行为,深入开

神农架林区送法人企帮扶忙

指导企业切实履行污染防治主体责任

本报讯 为助力营造法治化的营商环境,湖北省神农架林区生态环境局近日组织开展“送法人企”普法宣传和现场执法帮扶活动,引导企业自觉学法、知法、守法,着力提升企业法治意识,解决企业环保难点问题。

普法宣传帮扶工作组分别到聚能药业、劲牌神农架酒业、绿源天然食品公司等重点排污单位,将《环境保护法》《水污染防治法》《大气污染防治法》《固体废物污染环境防

展跨区域、跨流域固体废物联合

执法,共同探索京津冀移动污染源排污监管、新车抽检协同机制等,加强对空气重污染期间大气状况的预判。

5月12日,丰南区与滨海新区生态环境部门在交界区域联合开展了专项联合执法,共检查企业5家,巡查边界区域村庄3个,发现各类环境问题17个,现场已督导企业对发现问题进行整改。

截至目前,丰南区共出动生态环境执法人员55人次,检查边界区域工业企业28家,巡查边界区域村庄16个,发现各类环境问题29个。

此外,唐山市生态环境局玉田县分局与天津市蓟州区、宁河区、宝坻区生态环境部门签订联防联控协议,采取定期会商、信息共享、人才交流、执法联动等长效机制,有效解决了跨区域环境污染问题。

出合理化建议,促进企业规范治污。

企业负责人纷纷表示,执法部门到企业宣传法律知识很有必要,可以指导企业规范排污治污,企业有信心做好环保。

下一步,神农架林区生态环境局将继续扎实开展党史学习教育,持续优化执法方式,规范执法行为,提高服务企业的质量,把普法教育贯穿于执法事前、事中、事后全过程,真正做到“精准治污、科学治污、依法治污”,指导企业切实履行污染防治主体责任,切实增强企业环保法治意识,规范企业生产经营行为,从源头遏制环境风险隐患,为推进神农架高质量发展、绿色发展贡献力量。

张玉兰