

新《行政处罚法》7月15日施行

乡镇如何行使生态环境行政处罚权？

◆谢琼立



2021年7月15日实施的《中华人民共和国行政处罚法》对于行政机关如何实施行政处罚提出了一些新要求。其中,对于生态环境执法部门来说,关于乡镇人民政府(街道办事处)(以下简称乡镇(街道))的行政处罚权问题需要予以关注。笔者结合调研作一简要梳理,并对乡镇(街道)如何行使生态环境行政处罚权提出几点建议。

问题一：

乡镇(街道)行使处罚权的主要依据是什么？

首先是法律依据。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(2015年8月29日修正)第五十四条、第六十一条规定,乡、民族乡、镇是一级行政机关,执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令,管理本行政区域内的有关行政工作,办理上级人民政府交办的其他事项。

《中华人民共和国行政处罚法》(2021年1月22日修订)第十八条规定,国务院或者省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权。第二十四条规定,省、自治区、直辖市根据当地实际情况,可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使,并定期组织评估。决定应当公布。

其次是政策参考。中共中央办公厅 国务院办公厅《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》(2016年12月19日发布)指出,省(自治区、直辖市)政府可以将基层管理迫切需要且能够有效承接的一些县级管理权限包括行政审批、行政处罚及相关行政强制和监督处罚等赋予经济发达镇,制定目录向社会公布,明确镇政府为权力实施主体。

中共中央办公厅 国务院办公厅《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》(2018年12月4日印发)指出,要规范机构设置,乡镇(街道)要落实生态环境保护职责,明确承担生态环境

保护责任的机构和人员,确保责有人负、事有人干。

中共中央办公厅 国务院办公厅《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》(国务院公报2019年第5号)指出,要推进行政执法权限和力量向基层延伸和下沉,强化乡镇和街道的统一指挥和统筹协调职责。组建统一的综合行政执法机构,按照有关法律规范相对集中行使行政处罚权,以乡镇和街道名义开展执法工作,并接受有关县级主管部门的业务指导和监督。

中共中央 国务院《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》(2021年4月28日),指出要增强乡镇(街道)行政执行能力,依法赋予乡镇(街道)综合管理权、统筹协调权和应急处置权。根据本地实际情况,依法赋予乡镇(街道)行政执法权,整合现有执法力量和资源。

问题二：

现阶段实施乡镇(街道)处罚权的主要模式有哪几种？

笔者调研发现,目前主要有三种模式:第一种,选取典型地市开展试点,以省政府复函形式规定乡镇(街道)处罚权,典型地区如江苏。

2014年11月,江苏省政府法制办公室《关于常熟市开展镇域相对集中行政处罚权试点工作的复函》,明确常熟市各建制镇人民政府集中行使包括食品药品、安全生产、环境保护等在内的法律法规规章规定的行政处罚权。2015年5月,常熟市人民政府《市政府关于公布第一批镇域综合执法集中行使行政处罚权的通知》,公布了《常熟市第一批镇域综合执法集中行使行政处罚权目录》。自此,常熟市作为江苏省首家试点,分批在全市开展镇域综合执法试点工作。

第二种,制定地方性法规和规范性文件,典型地区如北京和河北。

以河北为例,中共河北省委办公厅、河北省人民政府办公厅联合印发《河北省推进乡镇和街道综合行政执法改革工作方案》,将点多面广、基层管理迫切需要且能够有效承接的行政处罚权限,由省政府制定赋权清单,按照有关法律规范采取相对集中行政处罚权的方式赋予乡镇和街道执法权限,明确乡镇和街道执法主体地位。

2020年12月5日,河北省生态环境厅印发《河北省生态环境保护综合行政执法事项指导清单(2020年版)》,对下放到乡镇和街道的执法事项,“第一责任层级”全部明确为“乡镇”。2021年3月31日出台并与修订后的《行政处罚法》

同时施行的《河北省乡镇和街道综合行政执法条例》明确组建乡镇和街道综合行政执法机构,以乡镇人民政府和街道办事处名义依法开展执法工作。

第三种,出台地方性法规明确乡镇人民政府、街道办事处应当做好本辖区内环境保护基础设施的日常监督管理、污染源现场监督检查等环境保护相关工作,规定市、区县的处罚权分别由市、区县执法机构实施,区县执法机构可以委托乡镇人民政府、街道办事处实施行政处罚。可以看出,重庆生态环境领域的乡镇(街道)处罚权仅明确“环境保护”类的行政处罚,处罚权来源于区委委托,乡镇(街道)应当以区县名义开展委托执法,执法范围限于行政处罚委托协议的规定,对于协议之外的事项无权执法。

《重庆市环境保护条例》明确乡镇人民政府、街道办事处应当做好本辖区内环境保护基础设施的日常监督管理、污染源现场监督检查等环境保护相关工作,规定市、区县的处罚权分别由市、区县执法机构实施,区县执法机构可以委托乡镇人民政府、街道办事处实施行政处罚。可以看出,重庆生态环境领域的乡镇(街道)处罚权仅明确“环境保护”类的行政处罚,处罚权来源于区委委托,乡镇(街道)应当以区县名义开展委托执法,执法范围限于行政处罚委托协议的规定,对于协议之外的事项无权执法。

问题三：

已实施乡镇(街道)综合执法的地方有何共同点？

从推进方式看,大多是以省委、省政府名义发布规范性文件先行先试为主,直接以地方性法规明确乡镇(街道)处罚权的地方较少。

从实施主体看,乡镇(街道)一般都成立了乡镇(街道)综合执法机构,统一负责乡镇(街道)综合执法事务,具体牵头部门不同,如城管部门、住建部门等。从下放事项看,一般是违法行为易于确定,执法程序简便易行、街道乡镇开展日常管理服务工作所需要的执法事项。

从监督机制看,一般是受上级综合执法机构和司法等部门的监督和指导。从取得的成效看,作为最基层的执法机构,在面对环境信访及相关违法行为时,能够做到第一时间发现、第一时间处理,在快速响应、后续督促整改以及乡镇(街道)人民政府综合协调等方面存在明显优势,能够有效解决“看得见管不着,管得着的看不见”的问题。

从存在的问题看,不同程度存在法律依据不足、配套支撑不够、执法装备不足、人员专业能力不强等问题。

问题四：

生态环境领域的乡镇(街道)综合执法如何推进？

一是明确赋权依据,确保能够放。

依据《行政处罚法》第二十四条规定,交由的行政处罚权原属于“县级人民政府部门”。

根据生态环境部门垂直管理体制改革的有关精神,县级生态环境部门调整为设区的市级生态环境部门的派出机构,不再是县级人民政府的工作部门,也不是行政机关,不具备独立主体地位。

因此,在没有法律法规授权的情况下,不能仅依据此条规定,将生态环境行政处罚权交由乡镇(街道)。

但是,依据《行政处罚法》第十八条第二款规定,国务院或者省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权。乡镇(街道)人民政府是行政机关,设区的市级生态环境主管部门也是行政机关,省级人民政府有权决定设区的市级生态环境主管部门的行政处罚权由乡镇(街道)人民政府行使。

因此,对于地方而言,可通过出台地方性法规、地方政府规章、规范性文件(如“决定”、“批复”等文件),依法解决赋权问题。

二是明确下放范围,确保放得下。是否下放不能简单“一刀切”,要充分考虑地区经济发展水平、队伍能力等差异。

例如,对于乡镇(街道)层面经济总量大、排污单位数量多、生态环境监管任务重的地区,如江苏、浙江等地,除专业性和技术性强、镇街无法承接,或者工作量较小、县级集中行使成本更低的事项外,应该按照实际需要,宜放则放的原则分类实施。既要遵循违法行为易于确定、执法程序简便易行、充分发挥乡镇(街道)基层网格治理功能的原则,又要结合开展日常管理服务工作的需要。

此外,执法事项清单还要按照权力清单动态管理相关规定执行。

三是加强能力建设,确保接得住。要积极稳妥推进处罚权下放,前提还要推进执法资源的下放,充分考虑到机构、编制、人才、资金、装备、技术等资源的配置。要建立相对稳定且与执法任务相匹配的乡镇(街道)综合执法队伍,统筹规范队伍管理,利用信息化、智能化、专业化手段提升基层生态环境执法效能。

四是构建执法机制,确保管得好。完善管理制度和执法衔接机制,确定乡镇(街道)综合执法的统筹协调和综合协调部门,指导做好乡镇(街道)执法工作流程、文书规范、执法培训、执法平台建设、双随机一公开、三项制度落实等工作,建立线索移交、案件移送、综合执法、信息共享等机制,实现违法线索互联、监管标准互通,从而形成监管合力,打通监管“最后一公里”。

作者单位:生态环境部环境工程评估中心

生态环境部公布打击危险废物环境违法犯罪案件办理进展(涉废矿物油专题)

规范危险废物管理

打击环境违法犯罪罪

2021年4月至9月,生态环境部、最高人民法院、公安部继续在全国联合组织开展严厉打击危险废物环境违法犯罪专项行动。为提炼具有典型性和前瞻性的经验做法,结合工作重点,生态环境部组织整理汇总了第三批10个涉废矿物油环境违法犯罪典型案例,供各地生态环境部门学习借鉴相关经验做法。

湖南省常德市李某非法收集转移废矿物油及涉嫌妨害社会管理秩序案

【典型意义】

完善行政执法协助制度,保障执法人员人身安全,维护生态环境执法权威。

【案情简介】

2021年6月8日,湖南省常德市生态环境局安乡分局(以下简称安乡分局)接群众12369热线举报:一辆鄂N小型货车,在多家汽修门店从事收集废矿物油活动,涉嫌非法转移危险废物。接报后,安乡分局迅速组织执法人员和车辆对全县汽修厂展开摸排,约一小时后在某汽车维修店门口发现该货车正在收购废机油。

执法人员立即向嫌疑人李某出示了行政执法证,要求李某配合调查,提供危废经营许可证和转移联单,李某以到车内拿证件为由迅速使用备用钥匙启动车辆试图逃逸,为防止执法对象逃脱并将证据灭失,执法人员立即驱车跟随嫌疑人车辆,同时联系安乡县公安局请求协助执法。嫌疑人车辆行至某河堤路面时两次故意倒车,将执法车辆车头撞损。安乡县公安局接警后迅速调派民警出警,并在第一时间赶到事发现场,控制了犯罪嫌疑人李某。

经查,嫌疑人李某未办理危险废物转移联单等手续,在安乡县境内收集了多家汽车修理厂的废旧机

油共2.36吨,拟将收集的废机油售往湖北某危险废物经营公司。

【查处情况】

依据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(2020修订)第一百一十二条第一款第(五)项的规定,2021年7月5日,常德市生态环境局对李某非法收集、转移危险废物的环境违法行为,处以10万元罚款的行政处罚。依据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(2020修订)第一百二十条第(五)项的规定,2021年6月8日,安乡县公安局对李某予以行政拘留。

根据《中华人民共和国刑法》(2020修正)第二百七十七条的规定,2021年6月9日,安乡县公安局以涉嫌妨害社会管理秩序罪予以刑事立案。6月28日,安乡县检察院提起公诉。目前案件正在进一步调查中。

【案件启示】

司法联动机制高效运作,为生态环境执法保驾护航。

生态环境执法过程中时常会遇到暴力抗法,威胁人身安全的情况,各地需要完善行政执法协助制度。例如,常德市先后建立了市公安局、市检察院、市中级人民法院生态环境局联席室,在暴力抗法事件中,公安机关及时介入阻止,保障执法人员人身安全,维护执法权威。

数据新闻

最高检:上半年办理79075件公益诉讼案

最高人民检察院近日发布2021年1-6月全国检察机关主要办案数据。数据显示,今年上半年,在公益诉讼检察方面,受理案件线索**89098件**,同比上升**25.3%**。与此同时,最高检还介绍了非法捕捞水产品罪、破坏环境资源保护罪等部分重点办案数据。

公益诉讼检察办案力度加大,法院支持率提高

1.立案情况 共立案办理公益诉讼案件**79075件**,同比**上升28.6%**

其中,民事公益诉讼类立案**8237件**,占立案总数的**10.4%**,同比增加**0.6个百分点**
行政公益诉讼类立案**70838件**,占立案总数的**89.6%**,同比减少**0.6个百分点**

2.诉前程序情况 共开展诉前程序**64493件**,同比**上升31.6%**

3.提起诉讼和判决情况 共提起公益诉讼**3446件**,同比**上升42.7%**,占同期立案数的**4.4%**,同比增加**0.4个百分点**

其中,民事公益诉讼**3238件**,占提起诉讼总数的**94%**,同比增加**1.7个百分点**
行政公益诉讼**207件**,占**6%**,同比减少**1.7个百分点**

同期,法院作出一审裁判**2674件**,其中民事公益诉讼**2502件**,行政公益诉讼**172件**;判决支持**2659件**,占裁判案件的**99.4%**,同比增加**0.2个百分点**。

非法捕捞水产品案已成为环资类第一高发案件

1.非法捕捞水产品罪 1-6月,检察机关共受理非法捕捞水产品案件**6829件**,同比**上升43%**,此类案件已成为破坏环境资源保护类第一高发案件。

尤其是自2020年7月开展为期3年的打击长江流域非法捕捞专项整治行动以来,长江流域**14个**省份案件数量增长,今年上半年**14省**共受理**4835件**,同比**上升58.4%**,占全国受理人数的**70.8%**,同比增加**6.9个百分点**。受理人数较多的地区有:**四川785人**,**湖南780人**,**贵州680人**,**河南524人**,**江苏466人**。

除长江流域外,其他地区非法捕捞水产品罪总体也呈现上升趋势,且具有明显的地域特征。域内水系发达、河流众多的省份,案件受理数量较大,如广西受理**288人**,广东受理**231人**。

2.非法猎捕陆生野生动物罪 刑法修正案(十一)新增了妨害安全驾驶罪等**17个**罪名。自2021年3月1日施行以来,全国检察机关共对触犯其中**10个**罪名的**2085人**提起公诉。其中非法猎捕、收购、运输、出售陆生野生动物罪**24人**。

3.破坏环境资源保护罪 在单位犯罪方面,从起诉案件类别看,单位犯罪主要集中于经济犯罪领域。其中,起诉的**208件**妨害社会管理秩序案件中,破坏环境资源保护罪有**161件**,其中非法占用农用地罪**81件**。

数据来源:最高检网站 整理:王玮 制图:王淼

郑州开展执法负责人现场业务技能培训

紧盯固废危废执法监管“三条线”,在“放管服效”上做文章

本报记者刘俊超郑州报道 在河南省新郑市壳牌加油站卸油区,工作人员先链接油气回收装置,打开油气回收阀,再安装卸油管打开卸油阀,工作人员一边系统讲解,一边娴熟操作。

日前,郑州市加油站、固废危废环境监管执法帮扶培训暨现场观摩会在新郑召开。全市生态环境系统各区、县环境执法、移动源等负责人及中石化郑州分公司、中石油郑州分公司、大桥石化负责同志约50余人参加了此次现场观摩培训和课堂培训会议。新郑市政府党组成员苗瑞光,郑州市生态环境局新郑分局党组书记、局长陶永伟,郑州市生态环境综合行政执法支队党委书记、支队长张占令分别就此次观摩培训会进行业务讲解。

观摩组一行首先到河南润弘制药股份有限公司等3家企业,实地了解加油站环境监管执法帮扶、油气回收装置运行监管执法以及危险废物处置监管执法等工作情况,现场对危险废物环境安全方面工作的疑点、难点进行了培训。

瑞泰总经理助理任杜鹏介绍,作为一家上市耐材企业,他们一直秉承着绿色生产、低碳降耗,企业近几年投入1600万元提标改造生产窑炉废气回收和全流程无组织排放的收集,确保生产过程中污染降到最低。据了解,目前该企业已实现了超低排放,是行业引领标杆企业。

培训会上,张占令对新郑市加油站油气回收、固废危废执法监管等方面的工作给予了充分肯定,并指出,全市各级生态环境综合行政执法部门要充分认清臭氧污染对全年环境空气质量改善的重要影响,切实扛起蓝天保卫战的主体责任,以挥发性有机物和氮氧化物协同减排为工作重点,确保各项防控措施落到实处。各地要充分利用借鉴好做法,正视差距和不足,下大力气解决实际问题。

在交流发言中,各生态环境系统相关负责人表示,要坚持刚柔并济,在紧盯固废危废执法监管的“三条线”(严格标准,把好红线,守好底线)的同时,以“万人助万企”活动为契机,在“放管服效”上做文章、出实效,面向企业实施技术指导、政策引导和辐射带动,开展一对一帮扶,提升企业自主治污、自主减排的内生动力;各企业负责人表示,将坚持绿色发展,积极学习同行先进经验,坚定履行环境社会责任,彰显企业担当。



“给一瓶冰水还能战斗一天”

本报记者王小玲眉山报道 带上执法记录仪、环境监测等设备,顶着明晃晃的太阳,四川省眉山市生态环境保护综合行政执法支队的执法人员又踏上了执法路……

他们此次的任务是,对越溪河(眉山段)流域重点生态环境问题整改情况进行监督检查,并向流域沿线重点企业核查相关情况。

开车一个多小时后,他们到达仁寿县汪洋镇。为落实好越溪河(眉山段)生态环境问题整改情况,他们顶着烈日,对照检查清单逐条逐项开展生态环境问题整改排查,对多家企业集中检查,不放过任何细枝末节,坚决不留空白盲区。

“你这里雨污分流不彻底,需要重新整

改。”在某企业查看环境问题整改情况时,执法人员打开雨水篦(bì)子说道。随后,又打开污水收集管网的观测井盖,取水检测。夏天的太阳像个大火炉,把大地烤得发烫。执法人员汗如雨下,衣服全被打湿,豆大的汗珠也不擦擦,生怕影响水样检测。

作为一名生态环境保护工作的执法人员,面对如此炎热的天气,晒红、晒伤已成常事。他们笑称自己像是被风干了的鱼,给一瓶冰水还能战斗一天。

企业排查不放松,哪里脏臭去哪里。高不可攀的黑烟,臭气熏天的污水池,沙生漫天的施工场……所有人都避之不及的地方,是他们常常出入的“战场”。