将办案标准从合法上升到合法合理合情的新高度

天津探索推进全程说理式执法

◆本报见习记者任效良 通讯员张冬梅

天津市生态环境保护综合行政执法总队(以下简称执法总队)日前印发《推进全程说理式执法工作实施方案》,全面推行说理式执法。作为此前生态环境执法普法制度的细化方案,《实施方案》从事前释法、事中明法、事后帮扶三个方面提出执法普法优化措施,进一步推动"谁执法谁普法"责任制落实。

"这样既能有效杜绝执法人员生硬性执法、随意性执法、蛮横性执法,更能充分保障行政相对人的程序参与权、意见表达权、案情知情权。"《实施方案》起草组相关负责人华世超表示,执法总队此次全面推行的说理式执法,将说理贯穿案件受理、调查取证、案件审理、告知听证、处罚决定和处罚执行全流程,做到"说透法理、说明事理、说通情理",打破了以往单一的"命令—服从"执法模式。

事前释法,提高行政相对人环境守法意识

"说理式执法是执法总队针对目前存在的执法中缺乏运用说理手段这一问题的改革,突出强调针对性,强化说理论证,重在全面反映执法的程序和内容。"据华世超介绍,这对增强行政执法的透明度,减少行政复议、行政诉讼,节约行政成本,提高行政效率和行政执法的公信力起到促进作用。

事前释法,作为说理式执法的第一环节,体现的是生态环境执法部门工作的主动性、预见性。今年以来,天津市区两级生态环境执法部门以《排污许可管理条例》《行政处罚法》《天津市社会信用条例》等一批新法律法规实施为契机,深入开展"送法入企"活动,编制普法明白纸、打油诗,发放环境普法读本,成立法律法规政策宣讲团,让行政相对人"足不出户"即可获得专业的法律服务。

目前,累计"送货上门"超3000次,发放普法宣传材料3000余份;开展集中普法培训近50场,覆盖人员3342人(次)。

在执法总队的组织和指导下,各区生态环境执法部门集思广益,创新优化执法普法形式,帮助企业消除违法隐患,降低违法风险,营造了良好的执法守法环境。其中,滨海新区经开区支队利用智慧环保系统,向辖区企业推送电子普法明白纸和摄制的普法宣传短片。目前,普法宣传片点击量已突破30万次。

事中明法,提高行政相对人处罚认可度

把一件件小事做细,把一件件细事做深。事中明法作为全程说理式执法的关键一环,容不得半点疏忽。

说理式执法文书、现场执法情况反馈单、现场执法守则、执法用语规范、生态环境执法智库等一页页文本陆续出炉;听证告知后答疑、典型案例交流、同类案件比较、疑难重大案件会商等一项项机制悉数亮相。这些都是执法总队在事中明法过程中下实功、办细事的剪影。

"说理式执法文书,即在行政处罚听证告知书、行政处罚决定书上标注法律解释,既解决了现场执法说理程度不足的问题,又附加了温度。"华世超告诉记者,现场执法情况反馈单,执法人员当场将现场检查情况、问题建议和可能面临的处罚后果,以书面形式反馈给行政相对人,保证了其充足的知情权。

执法守则与用语规范,有效约束了执法人员各种不文明执法行为;执法智库,一部系统性的执法宝典,则能为规范开展现场检查和证据采集提供科学遵循。

听证告知后答疑,是将答疑贯穿听证告知后各个阶段,将生态环境执法过程变为释法说理的过程,真正做到"一次执法就是一次宣传",从而使企业深刻认识到自己的违法行为对环境造成的损害,以及消除危害需要付出的代价,增强企业主体责任意识。

典型案例交流、同类案件比较、疑难重大案件会商等机制,则是在专业人士和法律顾问的"保驾护航"下,对执法程序、执法证据从严把关,同时综合考虑行政相对人的违法现实因素,提高自由裁量说服力,避免一刀切、取中间值等情况的发生。

事后帮扶,提高行政相对人环境管理水平

"在执法过程中上,我们反对'以罚代管',坚持执法与帮扶并重,推动说理式执法,让企业'认错、认罚、知法、守法',及时改正违法行为,不断提高治污水平。"执法总队有关负责人表示,生态环境部门不能单纯就执法论执法,要发挥项目指导、服务发展、监管劝勉的作用。

天津市区两级生态环境执法部门以"帮罚结合"为目标,收集分析辖区内企业特点和典型问题,邀请行业专家、执法专业组针对性进行体检帮扶、把脉会诊,并对上年度涉行政处罚企业开展定向帮扶活动,及时帮助行政相对人发现环境风险隐患,降低违法风险。目前,全市累计出动帮扶人员5100余人(次),帮扶企业960家(次),解决实际问题300余个。

打铁还需自身硬。执法总队把提升人员素质作为有效实施说理式执法的核心,把执法大练兵作为提升人员能力水平最重要的抓手,以"周五课堂"为载体,坚持"一周一讲""一周一测",通过专家讲座、领导辅导、互动交流等形式,加强个人学习。

"通过推行说理式执法,将执法办案的标准,从合法的基本要求上升到合法、合理、合情三者兼备的新高度。"执法总队有关负责人强调,下一步,执法总队将充分发挥典型案例说理性强、通俗易懂、震慑效果好的特点,强化以案释法,向各区推广实施,并善用新媒体,以群众喜闻乐见的方式进行普法宣传。

我为群众办实事

四川一至八月受理群众来信来访近八千件

印发《"解决群众身边突出环境问题 增强群众获得感"工作方案》

◆自登 薛文安

自党史学习教育以来,四川省生态环境厅为切实解决群众身边突出生态环境问题,坚持把群众信访投诉作为精准发现生态环境问题线索的"金矿",以"问题解决、群众满意"为核心要求,创新推进生态环境信访投诉工作机制改革,通过成立生态环境信访投诉举报工作领导小组、实施信访投诉"四个百分之百"、在全省开设"环保曝光台"等措施,积极探索生态环境治理体系和治理能力现代化的有效途径,助推打好打赢污染防治攻坚战,切实维护群众合法环境权益。

2021年1月至8月,全省共受理群众来信来访7722件,同比减少40.18%。

建机制、强手段,推进生态环境信访投诉工作改革落地

认真贯彻落实生态环境部关于改革完善信访投诉工作机制、推进解决群众身边突出生态环境问题的工作部署,召开全省生态环境信访工作会议,推动信访投诉工作机制改革落地落实。

成立生态环境信访投诉举报工作领导小组。对现有生态环境信访工作机构和人员进行科学整合,统筹四川省生态环境厅环境应急与信访处、宣传教育与政策研究处、应急中心、四川省生态环境宣传教育中心职能和人员,分别成立综合指导组、投诉举报组、舆情研判组,构建责权清晰的生态环境"大信访"管理体制。

建立统一信息工作平台。四川生态环境厅将来信来访和"领导信箱"举报数据录入12369环保投诉平台,推动信访投诉信息在云平台上"一网登记、一网转办、一网处理、一网回复",实现统一平台交办、统一分析研判、统一监督管理。

建立举报会商督办工作机制。通过环境信访、举报、网络舆情等渠道,每月收集全省生态环境领域的热点、敏感和负面舆情信息,适时组织分析研判,及时发出预警信号,督导推动问题整改,公开整改情况,主动回应群众关切,维护社会和谐稳定。

建立健全信息共享机制。建立生态环境重点信访问题移交工作机制,将环境信访问题及时移交环境执法和督察部门,与监察执法、企业信用评价等实现资源共享、协调联动。同时,与省级生态环保督察、长江经济带环境问题整改统筹结合起来,推动解决群众身边突出生态环境问题和信访矛盾纠纷。

通渠道、提质效,不断提高群众对生态环境的满意度

针对生态环境信访工作存在的问题和不足,提出"四个百分之百"工作要求,不断提高环境信访工作质效和群众获得感幸福感。

一是环保举报热线电话接通率100%。畅通信访举报渠道,加强值守工作,确保12369环保举报热线电话接通率达到100%。印发《四川省生态环境违法行为举报奖励办法》,在全省范围内推行生态环境违法行为举报奖励制度,明确对群众参与生态环境违法举报进行奖励,发动群众、鼓励群众参与生态环境保护工作。

二是信访投诉答复率100%。在工作中注重强化和细化结果反馈,接件后及时与群众联系,办理过程中加强与群众的有效沟通,办结后及时将结果向群众反馈。通过口头或电话答复的,认真听取群众反馈的意见,并做好记录;匿名举报的,将办理结果进行公开。同时,适时进行回访,了解信访人对答复事项的满意度,建立问题台账,确保信访举报答复工作规范高效。

三是初信初访办结率100%。坚持群众利益无小事,严格落实首办责任制,加强初信初访的办理,不断提高办理质量。通过信访工作重心下沉、关口前移,使群众反映的问题早预警、早处置,把问题解决在基层和萌芽状态,有效防止矛盾激化。

四是问题整改落实率100%。以"问题解决"为目标,强化环境监管执法,加大对涉事企业检查频次,依法依规严厉打击环境违法行为。通过强化监管和服务,督促企业主动承担环保主体责任,落实整改措施,确保群众信访投诉的问题立查、立改、见效。

搭平台、解难题,推进环境信访突出问题有效解决

开展"环境圆桌对话",推广"环保曝光台",实施群众信访问题化解专项行动,推动群众身边突出生态环境问题有效解决。

开展"环境圆桌对话",丰富发展四川特色的"枫桥经验"。印发《关于开展"环境圆桌对话"推动突出环境矛盾纠纷化解的通知》,在全省推广开展"环境圆桌对话",创造生态环境化解领域的"枫桥经验"。全省各地深入排查和梳理辖区内突出环境矛盾纠纷,选择适合开展对话的重点化解事项,制定"环境圆桌对话"方案,搭建对话平台,邀请信访人、周边群众、律师、环保志愿者、专家学者、企业主等社会各界人士,共同参与对话、平等协商,推动疑难突出环境信访问题有效解决。

推广"环保曝光台",推动舆论监督助推生态环境保护向纵深发展。乐山市在全国率先开设"环保曝光台",坚持刀刃向内、亮丑揭短,群策群力、合力攻坚,这一做法得到生态环境部的高度肯定。总结乐山经验做法,在全省大力推广"环保曝光台",充分发挥新闻媒体和舆论监督在生态环境领域的作用,推进生态环境保护工作向纵深发展。

开展群众信访问题化解专项行动,推动群众身边突出生态环境问题有效解决。印发《"解决群众身边突出环境问题 增强群众获得感"工作方案》,以群众反映强烈、久拖不决、影响群众生产生活的生态环境污染问题和发生在群众身边突出环境问题为重点,采取领导带头分片包案、分类分级化解、逐一销号等方式,深入基层一线,解决群众身边突出生态环境问题。截至目前,全省梳理突出生态环境问题156件,并建立党员领导干部"我为群众办实事"项目清单,采取领导包案、分类化解等措施对问题进行了有效化解。

作者单位:四川省生态环境厅

图片新闻

黄河流域首家省级生态保护巡回法庭揭牌

黄河万家寨库区生态保护巡回法庭日前在山西省忻州市偏关县万家寨库区揭牌成立。这是黄河流域首家由省高级人民法院设立的生态保护巡回法庭。

巡回法庭的设立,旨在通过行政执法与司法保护协作联动形成执法合力,及时查处河道内水事违法行为,依法快速处理破坏黄河河道生态环境案件。

巡回法庭成立后,将依法快速处理周边地区破坏黄河河道生态环境案件,充分发挥司法的威慑教育引导功能,形成防范、打击违法犯罪合力,更好地保障山西黄河河道生态环境安全。

图片来源:山西省高级人民法院官网

常年稳定达标的水质为何不达标了?

——"好心帮倒忙"折射出基层干部法律素养有待提升

◆贺震

前不久,江苏某地一洪泽湖入湖河流国控监测水站受到人为干扰。

多年来,这个断面常年稳定达标,且许多人都知道水站附近安装有24小时不间断的监控探头。按常理,应该不存在人为干扰的动机和"胆量",但干扰行为偏偏就实实在在地发生了。

经过调取监控录像和深入调查发现,原来竟是一起耐人寻味的"好心帮倒忙"事件。

不合常理的干扰事件

事情的经过是这样的:由于流域地区普降暴雨,从上游冲下的大量水草、泡沫、树枝、秸秆等垃圾,汇至国考监测站取水口一带。于是,监测断面所在行政村党支部书记孙某,安排保洁员包某带人对河面杂物进行清理。

清理完毕后,包某肉眼判定河水水质较差,遂打电话将水质情况报告给村支书孙某。孙某联想到螃蟹养殖户常用WASHING POWDER(主要成分是过碳酸钠,颗粒状,无毒、无臭,溶于水后可增加水中溶解氧)净化水质的做法,便安排人员购买5包过碳酸钠交给包某,让其带人到国考取水口上游抛撒。之后,包某带人三次到取水口上游进行抛撒。抛撒时,并未对监控探头采取遮挡等措施,抛撒过程全程被拍摄下来。

这个断面常年稳定达标,这次虽然受暴雨影响,水体感观不如往常,但水质仍是达标的。在这种情况下,丝毫没有人为干扰、使水质监测数据达标的"需要",而且当事人竟然在摄像头监控之下实施干扰行为,这实在不合常理。

随着调查的深入,发现这起不合常理的干扰事件竟有着符合"常情"的动机。

实行河长制、断面长制以来,每条河流、每个监测点位都有了明确的负责人。不久前,该监测断面所在的行政村党支部书记调整由孙某接任。孙某上任前,镇领导找其谈话时要求,要把水质搞好,给县领导增光,不能添麻烦。然而,暴雨突然来袭,在不了解国控监测断面管控要求的情况下,孙某便安排保洁员包某在监控断面附近抛撒过碳酸钠,以改善水质。

在整个过程中,新任村书记孙某和保洁员包某没有感觉有什么不妥,没有对监控探头采取遮挡措施,事前事后也未向镇领导报告,自以为是为保护环境做实事。因此,整个干扰过程,都是在镇领导和担任断面长的县领导不知情的情况下实施的。

本着对干扰生态环境监测行为零容忍和严查重处的精神,事情查明后,对相关人员均作了严肃处理:

安排实施干扰行动的村支书孙某受到党内严重警告处分,并处罚款;该监测断面所在镇分管生态环境工作的副镇长李某诫勉谈话,并处罚款;镇政府被全县通报批评;直接实施干扰行为的包某等三人被公安机关训诫,并处罚款;该监测断面所在县生态环境分局分管水生态环境管理工作的副局长刘某被全县通报批评。同时,按照规定,凡发生人为干扰的监测断面,当月环境质量一律认定为不合格。

如此一来,原本常年稳定达标的该监测断面年度评价不升反降。

"好经"为何被念歪?

综观这起"非典型性"人为干扰事件的整个过程,可以发现这完全是一起"好心帮倒忙"的事件。

直接原因在于,有关人员对环境监测的严肃性不了解,对国家关于保证环境监测数据真实可靠的要求不了解,对实施干扰行为应承担的责任不了解。

间接原因在于,当地生态环境部门对国家有关保证环境监测数据质量的政策规定宣传不够,对镇村有关管理人员教育培训不足。

从现实情况看,干扰环境监测的表现形式多种多样,干扰的动因千奇百怪。要杜绝干扰生态环境监测的行为,仅仅强调"零容忍"和"严查""重处"还不够,还应对各地干扰环境监测的情况作一全面、深入、详细的调查,实事求是地分析干扰的动因,制定更加接地气、更加完善、更加有效的政策措施,并下足宣传、教育、培训的功夫,让全社会、特别是相关人员明白有关规定,明白人为干扰环境监测的后果,从而让有关人员对干扰环境监测不想为、不敢为、不愿为。

作者为武汉大学环境法研究所研究员

CEN新闻+

餐饮油烟味很重,排风机噪声扰民

长春新区立行立改"降噪消烟"

本报讯 9月1日,吉林省长春新区接到中央第一生态环境保护督察组交办群众信访案件,三佳小区3栋1楼的业户排风机噪声扰民,而且油烟味很重,影响附近居民正常生活。

接到交办信访举报案件后,长春市生态环境局长春新区分局、新区城管局飞跃执法大队立即组织人员,深入现场,进行调查核实。经查,群众投诉的扰民餐饮单位为嘉世糖老鸭熟食店和万力过桥米线,噪声主要源于嘉世糖老鸭熟食店昼间使用的排风机。这两家餐饮单位均未实现高空排放,存在油烟扰民问题。

查清事实后,执法人员委托第三方检测机构对嘉世糖老鸭熟食店的排风机噪声进行检测,根据检测结果要求商户立即对噪声超标的排风机进行隔音降噪处理,并要求这两家餐饮单位立即清洗油烟净化设施。

9月3日,执法人员复查整改情况,第三方机构检测结果显示,整改后符合该区域环境噪声限值要求,两家店均完成油烟净化设施清洗工作。

针对未实现高空排放情况,执法人员对两家餐饮单位下达了《责令整改通知》,要求安装专业高空排放烟道,限期30日内完成整改。待整改完成后,执法部门会委托第三方检测机构进行油烟排放检测,检测报告出具后,再采取相应措施予以处置。

"接到我们的投诉,第二天就来人解决问题了。"附近居民纷纷为长春新区对信访案件立转立改的做法和效率点赞。

霍晓 李春晖