



2021年12月,生态环境部对执法案卷进行抽查时,认为某县生态环境局对一起“建设单位未依法向生态环境部门申报环境影响报告表就擅自开工建设”案的适用属于适用法律条款错误,应当适用《环境影响评价法》(以下简称《环评法》)第25条,而不适用其第22条第1款。

### 建设单位未申报环评手续擅自开工被行政处罚

2018年12月,某公司一新建项目的建设未依法向生态环境部门申报环境影响报告表就擅自开工建设。2019年4月,建设单位所在县生态环境局调查后认为,由于建设单位没有申报环境影响报告表,从而导致生态环境部门没有进行审查,从而认定其违反了《环评法》第22条第1款及第25条的规定。同年6月,该局根据《环评法》第31条的规定对建设单位进行了行政处罚。

### 未报批与未经审查开工建设,适用的法条不一样

《环评法》第31条第1款规定:“建设单位未依法报批建设项目环境影响报告书、报告表,或者未依照本法第二十四条的规定重新报批或者报请重新审核环境影响报告书、报告表,擅自开工建设的,由县级以上生态环境主管部门责令停止建设,根据违法情节和危害后果,处建设项目总投资额百分之一以上百分之五以下的罚款……”

该款规定适用的行政处罚对象,一是“未依法报批建设项目环境影响报告书、报告表,擅自开工建设”的建设单位;二是“未依照本法第二十四条的规定重新报批或者报请重新审核环境影响报告书、报告表,擅自开工建设”的建设单位。

### 未报批而开工建设主观恶性更为严重

上述两行为虽然也是按照《环评法》第31条第1款的规定进行处罚,但其违法的性质和情节却与该条第1款规定有所不同。第1款规定的违法行为主观恶性要比第2款严重。第1款的违法行为人或者根本就没有做环境影响评价,或者以前虽然做了环境影响评价,但建设项目的性质、规模、地点、采用的生产工艺或者防治污染、防止生态破坏的措施发生重大变动后,却不重新报批,视法律规定不存在,也根本不理睬生态环境部门的监管,违法行为较难发现,表现为应当报批而未报批。

第2款规定的违法行为,行为人已经注意到环评制度的存在,进行了环境影响评价,并向生态环境部门进行了申报,只是未经“审查或者审查后未予批准”而开工建设,违法行为较易发现。

相对前者来说,后者主观恶性较小。在具体执法时,虽然对这两种行为都可按《环评法》第31条第1款的规定进行处罚,但在引用法律条款时,必须明确行为到底违反的是哪一条规定,违反《环评法》第22条第1款的行为与违反第25条规定的行为不能混淆。

同时还应注意,虽然违反《环评法》第22条第1款的未报批的行为必然导致第25条规定的未经审查,但二者却不能同时适用。因为未报批而开工建设与未经审查而开工建设是两个不同的行为,行为人只能违反一个规定,不可能同时违反两个规定。

作者单位:中国政法大学

辽宁省大连市普兰店生态环境局分局审批服务窗口近日接连收到了两份特殊“礼物”——大连第一互感器有限责任公司和普兰店区康源生物质燃料厂先后送来的两面锦旗。

# 如何正确适用未批先建与未审先建?

王旭发

# 做好联动治水文章 全力守护黄河安澜

山东省公安机关去年侦办污染环境案件369起,抓获犯罪嫌疑人1527名

### ◆周雁凌 董若义

“2021年以来,全省公安机关会同生态环境部门及检察机关开展了打击涉危险废物违法犯罪专项行动,侦办污染环境案件369起,抓获犯罪嫌疑人1527名,打掉犯罪窝点248个、团伙227个,涉案价值逾3.3亿元。”在山东省政府近日召开的“黄河流域生态保护和高质量发展”主题系列新闻发布会上,记者了解到上述数据信息。

### 侦办非法采矿案件411起,收缴野生动物6600余只

近年来,山东省公安机关紧盯生态环境领域容易滋生黑恶势力的重点行业、重点部位,聚焦黄河流域生态保护和高质量发展重大建设项目,常态化开展扫黑除恶斗争,深入开展打击整治“沙霸”“矿霸”等专项行动,依法严厉打击生态环境领域黑恶犯罪。

为确保黄河流域生态环境资源安全,全省公安机关紧盯黄河菏泽东明段、东平湖及周边、黄河三角洲等重点区域,严打在黄河河道非法采砂、在沿黄山体开山采石、非法占用黄河滩区耕地等危害黄河流域资源安全犯罪。2021年以来,共侦办非法采矿案件411起,抓获犯罪嫌疑人1367名,打掉犯罪窝点255个、团伙199个,涉案价值3.5亿元。

按照全环节、全要素、全链条打击的要求,沿黄9市公安机关依法严厉打击破坏森林和野生动植物资源犯罪。2021年以来共侦办破坏森林和野生动植物等生态资源刑事案件550起,抓获犯罪嫌疑人1200余名,收缴野生动物6600余只、野生动植物制品6200余件,涉案林木2600余立方米。

此外,山东省公安机关下发

《关于依法严厉打击秋冬季涉候鸟等野生动物犯罪活动的通知》,对打击涉候鸟等野生动物犯罪工作进行专门部署。并会同自然资源、市场监管等部门,联合开展“清风”、花鸟鱼虫市场非法交易鸟类等野生动物专项清理打击行动,始终保持对破坏森林和野生动植物等生态资源违法犯罪的高压严打态势。

### 以最实举措搭建最强防线,构建生态保护“大联盟”

在推动黄河流域大保护、大发展中,山东沿黄各市公安机关积极探索行路路径,主动做好依法治水、联动治水、科技治水、高效治水文章。

东营市公安机关以机制建设推动责任落实,努力实现生态保护“全覆盖”。成立全市公安机关“守护母亲河”生态保护领导小组,设立黄河口国家公园生态警察长,在沿黄河、滨海生态带和城市湿地配置生态保护职责任务33项,推动私挖乱采、偷排废液垃圾、盗窃破坏治水设备与河道安全设施、破坏野生动植物资源犯罪等打击治理工作,守护母亲河、服务保障大保护。

以科技手段锻造生态保护“新利剑”。东营市公安机关与自然资源、生态环境等部门共同建立智慧生态警务基础数据库,绘制黄河流域“一核两带多地”生态保护大数据全息电子地图;建设黄河入海口大数据智慧防范管控平台,研发智慧生态、预测预警数据模型,构建“陆、空、人一体化”的智能监测感知体系。

今年以来,东营市先后破获4起部督、省督案件,及时发现制止破坏自然资源行为16起,预防制止非法狩猎案事件92起,抓获嫌疑人48人,以最实举

措搭建最强防线,构建生态保护“大联盟”。

东平湖是山东省第二大淡水湖,处于黄河流域生态保护和高质量发展、南水北调东线工程两大国家战略的地理交汇点,既肩负着保护黄河长久安澜的历史重任,又承担着保障南水北调水质安全的新使命。

围绕东平湖生态保护,东平县公安局主动联合自然资源、生态环境、综合执法、海事、水产等15个部门,建立“生态110”联动执法机制,会议联席、执法联动、矛盾联调、问题联治、案件联查、宣传联合,搭建起东平湖联动执法的共同体。

东平县还组建了东平湖和山林资源生态保护联动执法队伍,在环湖及山林区域立体布设8个工作站,固定执法人员,配备车辆、船只、装备,随时接受公安110派警指令。明确“四打”(打击非法捕捞、打击非法狩猎、打击非法采挖、打击破坏生态环境的违法犯罪问题)、五清(清环湖垂钓、清“三无”船只、清占道经营、清沿湖沿山违建、清“散乱污”小作坊)、六保(保山青、保水绿、保生态、保景美、保秩序、保安全)”工作措施,多轮次、不间断地开展综合整治、禁渔期整治、“昆仑净湖”等专项行动。

2020年以来,全省公安机关先后破获涉河湖案件110起,处理234人,破获涉砂石资源类案件26起,处理33人,涉案价值1.2亿元,东平湖区刑事、治安警情连续三年保持下降趋势,东平湖水质常年稳定达到地表水Ⅲ类水质,为打造湖净水清、岸绿景美、人水和谐的生态范本提供有力保障。

### 加强与沿黄各省及周边地区警务合作,推动形成警务协作一体化格局

为推动形成黄河流域综合

治理工作合力,山东省公安机关不断加强沿黄省份、周边地区警务合作,建立完善打击跨省倾覆危废等突出犯罪警务协作机制。

山东省公安厅与河南省公安厅联合召开两省六市公安机关“黄河行动”联防联控协作会议,发起合力打击涉黄河流域违法犯罪联合倡议。加强与黄河河务、自然资源、市场监管等行政部门联动,深化线索通报、案件移送、联席会议、风险会商、信息共享等工作机制。

2021年11月29日,山东省公安厅印发《关于全省公安机关建立“生态警长”机制全面实施“生态警务”的工作意见》(以下简称《意见》)。

全省公安机关要深入践行“靠前一步、主动作为”警务理念,建立“生态警长”机制,全面实施“生态警务”。《意见》强调,要按照“因地制宜、因事设立”原则设立四级“生态警长”,由省、市、县级公安机关和派出所四级“一把手”担任本辖区“生态警长”,履行生态环境保护职责。

各级“生态警长”要积极配合有关部门,领导、组织、落实、监督本辖区公安机关开展“山水林田湖草沙”等生态资源的保护治理、打击违法犯罪、维护治安秩序等工作。

《意见》指出,加强部门间联动共治,主动防范化解影响黄河流域生态安全和高质量发展的各类风险隐患,紧盯生态环境领域容易滋生黑恶势力的重点行业、重点部位,常态化开展扫黑除恶斗争,依法严厉打击自然资源领域以及其他重点领域黑恶犯罪。

为精准预警预测和高质量研判打击,《意见》明确,要着力建设黄河入海口大数据智慧防范管控平台,整合信息资源,研发平安指数、犯罪预测指数、盗猎专题等管控模型;要深化违法大数据研究中心生态保护专题应用,建立涉野生动植物犯罪数据库,构筑黄河流域生态保护公安大数据防线。

周雁凌 季英德

### C/E/N 新闻+

## 山东省公安机关实施“生态警务”

### 四级“生态警长”会同有关部门履行生态环保职责

本报讯 山东省公安厅日前印发《关于全省公安机关建立“生态警长”机制全面实施“生态警务”的工作意见》(以下简称《意见》)。

全省公安机关要深入践行“靠前一步、主动作为”警务理念,建立“生态警长”机制,全面实施“生态警务”。《意见》强调,要按照“因地制宜、因事设立”原则设立四级“生态警长”,由省、市、县级公安机关和派出所四级“一把手”担任本辖区“生态警长”,履行生态环境保护职责。

各级“生态警长”要积极配合有关部门,领导、组织、落实、监督本辖区公安机关开展“山水林田湖草沙”等生态资源的保护治理、打击违法犯罪、维护治安秩序等工作。《意见》指出,加强部门间联动共治,主动防范化解影响黄河流域生态安全和高质量发展的各类风险隐患,紧盯生态环境领域容易滋生黑恶势力的重点行业、重点部位,常态化开展扫黑除恶斗争,依法严厉打击自然资源领域以及其他重点领域黑恶犯罪。

为精准预警预测和高质量研判打击,《意见》明确,要着力建设黄河入海口大数据智慧防范管控平台,整合信息资源,研发平安指数、犯罪预测指数、盗猎专题等管控模型;要深化违法大数据研究中心生态保护专题应用,建立涉野生动植物犯罪数据库,构筑黄河流域生态保护公安大数据防线。

周雁凌 季英德

## 新疆将“我为群众办实事”与打赢蓝天保卫战相结合

# 清洁取暖暖了百姓美了环境

本报讯 清洁取暖,一头连着蓝天白云,一头连着百姓冷暖。新疆维吾尔自治区生态环境厅把深入推进“我为群众办实事”实践活动与打赢蓝天保卫战各项工作结合起来,扎实推进清洁取暖,改变取暖方式,节省取暖成本,降低综合能耗,真正实现了“暖了百姓,美了环境”。

今年,新疆维吾尔自治区生态环境厅积极协调乌鲁木齐,获得中央及自治区大气污染防治专项资金15.43亿元,以及支持清洁取暖和15家企业实施燃煤污染控制、工业污染治理等项目。研究制定了《清洁能源改造农村散煤治理项目实施计划》,同时结合中央生态环保督察反馈意见的整改任务要求,着力消除城市周边“原煤散烧”污染。

截至目前,项目涉及的6个乡镇、32个村均已完工建设,新建燃气管线637公里,1.56万多户村民实现了清洁能源供热,让冬季也能常现“乌鲁木齐蓝”。

昌吉回族自治州按照“宜电则电、宜气则气”的原则,稳步推进实施煤改电、煤改气、生物质取暖工作。今年,共投资4.2亿元,完成49个村11631户农村地区清洁取暖改造任务。

昌吉市佃坝镇土梁村村民崔新军说,现在不用拉煤了,不仅省力,而且干净,没有污染,房间里的温度基本保持在22度左右。二工村村民冯昌强说,以前煤灰没地方倒,门前、巷道里到处都是煤灰,现在改了天然气后,煤灰没有了,环境整洁了,心情也舒畅了。

随着《哈密市关于推进清洁供暖工作方案》《哈密市可再生能源清洁取暖实施方案》《哈密市清洁取暖方案(2017~2021年)》等政策的出台,哈密市积极推进清洁取暖项目建设。全市总供暖面积3178万平方米,实际清洁供暖面积2768万平方米,其中电供暖面积230万平方米,清洁燃煤等其他类型供暖面积2538万平方米。现已实施18个乡镇煤改电工程,累计完成1万户、154万平方米改造。

喀什地区逐步提高天然气、电采暖清洁供暖面积。目前,已按计划全部完成14万户农村居民供暖设施改造,有效降低了运行成本,减少了碳排放,减少了对空气的污染。截至2021年11月底,喀什市空气质量达到一、二级优良水平的天数为143天,与上年同期相比增加了15天。

张强

## 我为群众办实事

### 聚焦侵占绿地噪声扰民等投诉

## 西安快速解决市民“身边小事”

本报记者王双瑾西安报道 2021年,陕西省西安市城管执法总队针对侵占绿地、乱砍树木、生活垃圾未分类、垃圾车噪声扰民等“身边小事”的投诉高效快速办理,切实为群众办实事。

2021年以来,西安市城管特服热线已受理市民投诉各类问题89758件,结案89497件,结案率达到了99.7%。每个投诉案件办结后,执法人员一一向市民反馈了投诉处理情况,投诉人对反映问题的处理结果均表示满意。

2021年5月26日,市民投诉灞桥区东三环穆将王立交南侧有人侵占绿化带施工。对此,西安市城管执法总队一支队执法人员到场亮明身份后,约谈了施工现场负责人。

经查,施工单位为陕西西电

力工程有限公司,现场未能出示行政审批手续,违反了《西安市城市绿化条例》,执法人员立即责令停止施工。

在查明事实的基础上,依据《西安市城市绿化条例》对该单位处4000元罚款,并要求恢复绿地原貌。

案件办结后,执法人员向投诉人反馈了案件办理情况及结果,投诉人对城管执法的快速反应和高效办案表示满意。

近日,市城管执法总队四支队接到市民投诉未央区北三环丰源石材城南侧绿化带有污泥流入周边绿化带。

经查,在未央区北三环丰源石材城南侧绿化带内,某市政工程科技有限公司下属工程队在北三环污水管道清淤检测施工

中,因操作不当导致部分污泥涌出流入周边绿化带内。

该行为违反了《西安市城市绿化条例》相关规定,该公司被处以罚款3000元、责令立即清除绿化带内污泥、恢复绿地原貌的处罚。

市民反映新城区兴工路有人砍伐树木,城管执法人员到达现场后,看到部分行道树被修剪过。经调查走访,原来是国网西安供电公司市区分公司工作人员对兴工路陕汽万寿路小区外行道树枝进行了修剪。此次修剪是配合电缆架空线路落地工程而进行的,主要为了避免供电线路断线和短路等安全隐患,保障供电安全。

根据《西安市城市绿化条例》和《中华人民共和国电力法》相关规定,供电公司行道树的修剪并未违反相关的法律规定,而是为了保护安全的一项正常工作。

案件调查结束后,执法人员及时与投诉人取得联系,详细说明了调查情况,投诉人对回复情况表示满意。

了对个人生活垃圾不分类乱投放的教育、查处力度,截至2021年9月,光处罚个人就达到了6万多起。

小区周边的商家也是本次执法检查的重点。一家火锅店的的工作人员提着一个装满垃圾的桶正往路边的垃圾清运车上倒时,被环卫工人和城管队员制止了。

“桶里的生活垃圾没有分清。你看,里面既有菜叶子等厨余(餐厨)垃圾,还有用过的纸巾、塑料袋等其他垃圾,混投现象很严重。”面对执法人员指出的问题,这家火锅店的店长的解释是“没看得那么仔细”。

“此次,店家因垃圾混投而吃了罚单,并被责令限期整改。”方志洪说,昆山市城管部门每月对辖区内的沿街商户、企业和农贸市场开展执法检查,加大宣传力度,目前这项工作正在常态化推进。

苏州市生活垃圾分类工作专班督查人员表示,处罚不是目的,加以规范,培养市民的规则意识才是目标。 李苑

### 昆山开展生活垃圾分类突击执法检查 混投垃圾屡教不改受处罚

本报讯 江苏省苏州市和昆山市生活垃圾分类工作专班督查人员日前前往昆山市青阳城市管理办事处部分商户和小区,开展生活垃圾分类突击执法检查,现场规范、查处了多例生活垃圾分类乱投放的问题。

中午时分,昆山市富华东村小区内的生活垃圾分类投放点已关闭,但是提着整袋垃圾出门的居民依然不少。有多个居民直接把垃圾扔在了投放点的门口。

“提醒好多次总是有人不听,依然乱扔垃圾。”小区保洁员顾杏林无奈地说。 为查找



辽宁省大连市普兰店生态环境局分局审批服务窗口近日接连收到了两份特殊“礼物”——大连第一互感器有限责任公司和普兰店区康源生物质燃料厂先后送来的两面锦旗。

由于环评审批手续办理业务的专业性和特殊性,企业相关负责人难以全面准确把握。收到申请书后,审批人员细致地为他们讲解办理流程,并加班加点指导他们准备相应材料,帮助企业完成环评审批手续办理,确保项目尽早落地。审批人员热情周到的服务态度、专业高效的工作作风,受到企业人员的高度评价。 南映辰 王欣荣供图