

全面覆盖 分类管理 全过程监管

# 烟台出台入海排污口管理办法

从责任主体、管理方式等方面明确监管要求,提升陆源污染物排海管控能力

◆本报见习记者王文硕  
通讯员谢楠

“在海洋自然保护区、海洋生态红线区、重要渔业水域等区域,以及国家和地方污水排放标准规定的禁止排放区域,不得新建入海排污口。已建的入海排污口,排放污染物超过国家和地方标准的,应当限期进行治理。”日前,山东省烟台市政府以政府令印发《烟台市入海排污口管理办法》(以下简称《办法》),将于2022年3月1日起正式施行。

作为全国首部入海排污口管理办法,《办法》从责任主体、管理方式、管理要求等方面明确了入海排污口监管要求,规范了入海排污口设置要求,排放要求等具体内容,旨在提升陆源污染物排海管控能力,强化和巩固入海排污口专项整治成效,持续改善海洋生态环境质量,全力打造烟台样板。

## 健全协调机制 明确责任主体

记者了解到,为深入推进生态环境部在烟台市开展渤海入海排污口整治试点,烟台市生态环境局牵头起草《办法》,按照“全面覆盖、分类管理、全过程监管”的原则,紧密衔接《国家海洋环境保护法》、防治陆源污染物污染损害海洋环境管理条例、山东省海洋环境保护条例等法律法规,并主动对接国家正在编制的《关于加强入河入海排污口监督管理工作的实施意见》《入海排污口备案管理细则》等文件。

《办法》明确,市、沿海区(市)政府应当加强对入海排污口管理工作的领导,建立健全入海排污口管理工作协调机制,将所需经费纳入同级财政预算,并根据经济社会的发展状况逐步加大污染防治资金投入。

烟台市生态环境主管部门负责本行政区域内入海排污口的监督管理,包括工业排污口、农村污水处理设施排污口等的污染防治;编制入海排污口设置布局规划,科学划定入海排污口设置的禁止区和限制区;建立入海排污口监督管理平台,将入海排污口监督纳入海洋生态环境保护市、县、乡三级“湾长制”、网格化环境监管体系,建立入海排污口动态管理台账,并依法向社会公开;组织开展入海排污口联合执法检查,并将执法检查情况向社会公开。

烟台市发展改革、财政、自然资源和规划、住房城乡建设、城管、交通运输、水利、农业农村、海洋发展和渔业等有关部门在各自职责范围内共同做好入海排污口的监督管理工作。

《办法》要求,对排污单位违反本规定,污染环境 and 破坏生态的行为,任何单位和个人均有向生态环境主管部门举报的权利。生态环境主管部门接到举报后应当依法处理,按照有关规定向举报人反馈处理结果,给予奖励,并为举报人保密。

## 划定监管范围 实行分类管理

记者了解到,烟台市在《办法》中明确,入海排污口,是指直接或通过管道、沟、渠等排污通道向海洋环境排放污水(废)水的开口。

以现状海岸带低潮线为基准向陆地一侧两千米范围内,以及河流入海口上溯至最近一个临海监测断面(无入海监测断面的河流,自入海口下边界向上游上溯5千米)内的排污口均按入海排污口管理。

在符合条件的地区,入海排污口责任主体应当将入海排污口深海设置,实行离岸排放。鼓励污水集中收集处理后排放,减少入海排污口设置数量。工业和城镇污水处理厂入海排污口出水口位置应当在低潮线以下,并按照有关法律、法规规定采取防渗漏、防逸散等措施。严禁通过渗井、渗坑、裂隙、溶洞或者私设暗管等逃避监管的方式排放污染物。

对入海排污口实施分类管理,按照入海排污口特性和对海洋生态环境的影响程度,分别实施重点管理、一般管理和简化管理。

其中,工业排污口、污水集中处理设施排污口、港口码头排污口、规模化工业化海水养殖排污口和规模化畜禽养殖排污口实施重点管理。农村污水处理设施排污口、规模以上工厂化海水养殖和池塘海水养殖排污口实施一般管理。重点管理和一般管理之外的其他入海排污口实施简化管理。

根据《办法》,入海排污口责任主体为建设单位或者使用其排放污染物的排污单位。难以确定责任主体的,由所在乡(镇)或者区(市)政府作为责任主体,或者由其指定责任主体。原则上一个排污口只对应一个排污单位,确需多个排污单位共用一个排污口的,排污单位应当分清各自责任,并在备案申请中载明。

排污单位不得擅自将污染物通过入海排水口向海洋排放。未实施雨污分流的雨水排放口,应当符合山东省流域水污染物综合排放标准的要求;沟渠排水应当符合区域水环境功能区划的环境保护要求。入海排污口应按照有关规范设置采样口、测流渠、标志牌等设施,由排污口责任主体负责日常维护。

## 严格备案监测 定期考核通报

《办法》要求,烟台市生态环境主管部门应当按照国家和山东省入海排污口备案管理有关要求制定入海排污口备案管理细则,对入海排污口进行分类备案管理。

入海排污口责任主体自开工建设之日起30个工作日内,主动向市生态环境主管部门提交备案申请材料,并对备案申请材料的真实性负责。鼓励责任主体通过互联网办理入海排污口备案申请。

《办法》施行前在用的入海排污口,有审批或者备案手续的,市生态环境主管部门自动备案;无审批或者备案手续,但有环境影响评价、排污许可证等手续的,责任主体向市生态环境主管部门提交备案文件后,市生态环境主管部门予以备案;无审批、备案及其他手续的,区(市)人民政府组织整治验收后,按照程序向市生态环境主管部门备案;存在问题需要整治的,在整治完成前备案机关不得给予备案。

《办法》强调,入海排污口监测应当严格按照国家监测技术规范执行,承担监测任务的单位对监测数据的真实性、准确性负责。烟台市生态环境主管部门负责组织实施辖区内入海排污口监督性监测,定期公开入海排污口监督性监测结果,公布超标排放的入海排污口及其责任主体名单。

烟台市生态环境主管部门应当按照“双随机、一公开”原则,对重点管理和一般管理的入海排污口实施执法检查,并定期统计重点管理的入海排污口排污量及(污)水量。对海洋生态环境质量较差的地方适当加大监测频次。对沿海区(市)入海排污口管理工作情况进行不定期检查和年度考核,并通报检查和考核结果。



◆曹晓凡

2021年新修订的《行政处罚法》第9条将“责令关闭”增设为行政处罚种类。在生态环境保护法律法规中,“责令关闭”一词也多次出现。在生态环境行政处罚领域,应如何理解和适用“责令关闭”,笔者有以下几点想法。

## 并非所有的“责令关闭”都是行政处罚

虽然旧《行政处罚法》并未明确将“责令关闭”列为行政处罚种类,但按照旧《行政处罚法》第8条的规定,“责令关闭”属于法律规定的其他行政处罚。而且,早在2010年,《环境行政处罚办法》第10条第四项就将“责令关闭”列为环境行政处罚种类之一。

需要注意的是,并非所有的“责令关闭”都是行政处罚。如在饮用水水源一级保护区内已建成的与供水设施和饮用水源无关的建设项目,由县级以上人民政府依据《水污染防治法》第65条第一款的规定责令拆除或者关闭;对在饮用水水源二级保护区内已建成的排放污染物的建设项目,由县级以上人民政府依据《水污染防治法》第66条第一款的规定责令拆除或者关闭。

至于“责令关闭”措施是否属于行政处罚,可以结合行政处罚的定义从三方面进行理解:一是外部性,行政机关基于行政管理职责,对违反行政管理秩序的当事人作出的行政行为;二是新的不利负担,该措施减损当事人权益或者增加义务;三是惩戒性,实施该措施的目的是惩戒违法当事人。不符合上述三个条件的“责令关闭”,不能认定为行政处罚。

## 行政处罚责令关闭的设定方式有多种

通过对《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《噪声污染防治法》《放射性污染防治法》等法律条文统计可以看出,“责令关闭”这一行政处罚的设定方式有如下几种:

一是直接规定由人民政府责令关闭。如《水污染防治法》第87条规定:“违反本法规定,建设不符合国家产业政策的小型造纸、制革、印染、染料、炼焦、炼硫、炼砷、炼汞、炼油、电镀、农药、石棉、水泥、玻璃、钢铁、火电以及其他严重污染水环境的生产项目的,由所在地的市、县人民政府责令关闭。”

二是报请人民政府责令关闭。如《水污染防治法》第86条规定:“违反本法规定,生产、销售、进口或者使用列入禁止生产、销售、进口、使用的严重污染水环境的设备名录中的设备……情节严重的,由县级以上人民政府经济综合宏观调控部门提出意见,报请本级人民政府责令停业、关闭。”

三是报经有批准权的人民政府批准,责令关闭。如《环境保护法》第60条规定:“企事业单位和其他生产经营者超过污染物排放标准……情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,责令停业、关闭。”规定“报经有批准权的人民政府批准,责令关闭”的还有《水污染防治法》《大气污染防治法》《噪声污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《海洋环境保护法》等相关条文。根据是否进一步限定适用范围,此种方式又可以分为四类:

一是出现违法行为即可报经有批准权的人民政府批准,责令关闭。如《水污染防治法》第91条第一款、《固体废物污染环境防治法》第114条第一款、《噪声污染防治法》第74条第一款。

二是情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,责令关闭。如《水污染防治法》第83条、第85条、第94条第一款、《大气污染防治法》第99条、《噪声污染防治法》第72条、第75条等。

三是造成重大或者特大污染事故的,还可以报经有批准权的人民政府批准,责令关闭。如《水污染防治法》第94条第一款规定,造成重大或者特大水污染事故的,还可以报经有批准权的人民政府批准,责令关闭。

四是被责令改正,拒不改正的,报经有批准权的人民政府批准,责令关闭。如《大气污染防治法》第101条、第102条第一款、第118条第二款、《噪声污染防治法》第74条第二款。

## 责令关闭的实施主体如何确定?

现行生态环境保护法律法规共有三种设定“责令关闭”行政处罚的方式,分别为:报经有批准权的人民政府批准,责令关闭;报请人民政府责令关闭;由人民政府责令关闭。

实践中争议最大的是第一种设定方式,即报经有批准权的人民政府批准,责令关闭。关于这种设定方式的理解有两种:第一种理解是,“责令关闭”的处罚决定由生态环境等主管部门作出,生态环境等主管部门在作出决定前报经有批准权的人民政府批准;

第二种理解是,“责令关闭”的处罚决定由有批准权的政府直接作出。

全国人大常委会法制工作委员会行政法室曾就《大气污染防治法》第99条的适用问题征求原环境保护部的意见,原环境保护部办公厅于2016年12月24日回函即《关于〈大气污染防治法〉第九十九条有关适用问题的复函》(环办政法函[2016]2336号)。原环境保护部的倾向性意见是,建议将责令关闭的实施主体解释为“有批准权的人民政府”,并对如此解释的理由进行了充分阐述。

对于报经有批准权的人民政府批准的“责令关闭”,需经哪一级人民政府批准,现行法律法规中均未明确。按照《行政许可法》第69条关于作出许可决定的行政机关或者其上级行政机关可以撤销行政许可之规定,如果相关企业(事业)单位在设立时经过人民政府批准的,执法机关如果建议予以关闭,应当报该人民政府或者该人民政府的上级人民政府批准;如果相关企业(事业)单位在设立时未经人民政府批准,但履行了登记程序的,执法机关如果建议予以关闭,应当经登记机关的上级人民政府或者该人民政府的上级人民政府批准。

作者单位:河北环境工程学院、湖南中奕律师事务所

# 责令关闭在生态环境行政处罚领域如何适用?

## 四川法研会召开 2021年度总结会

## 以更多新思路新手段 推进生态环境法治

本报记者王小玲成都报道 以“发挥法治作用共建美丽四川”为主题的四川省生态环境政策法制研究会(以下简称法研会)2021年度总结会暨学术研讨会日前在成都召开,旨在共同探索新时代生态环境法治实践的新路径。

大会审议通过了《四川省生态环境企业标准编制指南》《四川省生态环境团体标准编制指南》。这是法研会以社团名义首次出台的两个团体标准。前期,法研会还印发了《团体标准管理办法》。

值得一提的是,法研会秘书处承担机构四川省环境政策研究与规划院与四川大熊猫国家公园生态法庭签订了战略合作协议。未来,双方将围绕习近平生态文明思想与习近平法治思想开展融合研究,建立生态环境法治实践基地,这标志着法研会与司法机关的联动进入新阶段。

“未来,法研会需要以更多新的思维、新的手段来推动生态环境法治工作。”四川省生态环境厅总工程师赵乐晨表示,面对新形势新任务,法研会应当围绕服务支撑各级法院、司法部门提升用最严格制度最严密法治保护生态环境的意识和能力,服务各级生态环境部门推动生态环境领域依法行政,深入推进依法治污。尤其是,运用法治思维和法治方式解决污染治理、生态保护、应对气候变化、核与辐射安全等重点领域的问题,服务和保障高质量发展。

他强调,生态环境领域的法治研究,要开展前瞻性政策研究,助力四川碳排放权交易管理暂行条例的出台,以法律的强制力保四川省碳达峰、碳中和目标如期实现。要提高宣传实际效果,有针对性地选择普法内容,深入浅出地开展生态环境法治宣传教育,逐步扩大生态环境普法的覆盖面和影响力。要与相关社会组织积极联动,共同参与生态环境领域重大决策、立法的论证咨询等活动,促进生态环境领域出台政策的合法性、适当性、针对性。



广东省深圳市近日组织开展建设工程扬尘噪声联合执法检查行动。此次行动由深圳市生态环境局、市住房城乡建设局、市交通运输局和水务局执法人员组成,对近三个月全市建筑施工扬尘投诉量排名靠前、抽查通报扬尘防治措施落实到位、屡教不改的建设工程项目进行执法检查。图为执法人员在一处工地查看施工相关手续。

本报通讯员王钦撰

## 部门联动执法 市区分级管理 企业主体负责

# 南京加强用车大户执法监管

本报通讯员王莎 刘永忠 张健南京报道 江苏省南京市生态环境局近日开展2022年第一场用车大户监督检查专项行动,就某用车大户的违法行为作出行政处罚。

## 联合第三方检测公司开展突击检查

加强用车大户(拥有20辆及以上车辆企业)执法监管是南京市生态环境移动源执法重点工作之一,也是落实“精准执法”工作的重要手段之一。

1月5日,南京市生态环境综合行政执法局联合第三方检测公司,对南京市鼓楼区南京滨江环卫服务有限公司开展入户突击检查。

执法人员通过公司车辆花名册了解到,该公司在册26辆环卫车辆,现场有15辆,两辆车因故障无法启动。执法人员抽查在场的车辆,发现两辆车尾气排放超标,5辆车尿素喷淋系统存在故障,机动车尾气排放处理装置无法使用。

经调查,该公司存在管理混乱,对车用尿素使用及相应规定一无所知且不配合执法检查等问题。在执法人员着执法服、亮明执法证件并说明来意的情况下,现场负责人仍不允许第三方检测公司领导入场,执法人员等侯约半小时后才勉强签字。

执法人员当场对企业不配合执法的行为进行法律宣传教育,同时根据《江苏省机动车排气污染防治条例》第16条第二款和第35条第一款规定,拟对其进行处罚并责令限期整改。

## 实施大户制管理,确保“抓住一头、管住一片”

早在去年5月,南京市生态环境局联合南京市交通运输局下发《关于加强南京市用车大户管理工作的通知》,探索建立用车大户监管制度,形成部门联动执法、市区分级管理、企业主体负责的监管体系。

为此,南京市生态环境局联合多部门,在全市共梳理出872家用车大户清单,涉及4.2万辆车。通过加强对用车大户帮扶指导,及时推送国家及全市法规标准,管理要求、超标处罚等信息,不断增强用车大户管理水平;严格核查用车大户申报车辆基本信息,做到车辆信息完整、使用合格的燃料尿素、柴油车达标上路行驶“三个做到”;定期开展联合入户排放抽检,对排放不达标的依法实施处罚。

“通过实施大户制管理,达到‘抓住一头、管住一片’的效果,充分发挥现代科技手段的支撑作用,进一步提高大气污染防治工作效能。”南京市生态环境局大气处林春晓说。

据悉,去年以来,南京市生态环境局每周开展用车大户入户检查,共检查25696辆次,发现超标排放15次。通过不断加强用车大户监督检查,制定并逐步完善全市柴油车用车大户监管制度,倒逼各用车大户不断提高环境意识和守法意识。

# 金华推行危废环责险

全市36家涉危废企业已全部投保

本报记者朱智翔 通讯员刘小刚 金华报道 今后,危废治理行业企业也能投保环境污染责任保险了。为进一步提升危废治理水平,助力危废全链条规范化管理,浙江省金华市在全省率先推行危废治理行业环境污染责任保险。目前,金华市从事危废收集、贮存、利用、处置的36家企业已全部投保。

危废具有腐蚀性、易燃性、反应性、毒性等特征,被称为“生态炸弹”,若发生污染事件,破坏环境的同时,高昂的处置费用可能给企业带来经营风险,给政府造成财政负担。《固体废物污染环境防治法》第99条明确,收集、贮存、运输、利用、处置危废的单位,应当按照国家有关规定投保环境污染责任保险。

2021年,金华市政府出台文件,支持推动保险参与生态环境治理。同年4月,金华市生态环境局与中国人民财产保险股份有限公司金华市分公司“牵手”,在广泛调研基础上,推出危废治理行业环境污染责任保险。

据了解,危废企业按照规模大小、经营情况、保障要求等投保。投保后,若发生危废污染事件,保险公司负责理赔鉴定费、处置费、环境修复费等。

此外,据中国人民财产保险股份有限公司金华市分公司相关负责人介绍,他们将为投保企业建立环境污染事故预防服务,协助企业开展环境污染宣传培训、风险辨识、隐患排查等,助力其规避风险,防患未然。

“有了这个保险后,我们吃了颗‘定心丸’。万一处置设备出现问题造成环境污染,也有保险公司进行赔偿。”负责医疗废物处置的金华市莱逸园环保科技有限公司相关负责人说。

“此次在危废治理行业推行环境污染责任保险,能充分发挥保险方赔偿与服务功能,将有力分散企业经营风险、减轻政府财政压力。通过保险方促使企业加强环境风险管理,可弥补政府在危废管理上的不足,有效降低危废污染事件发生率。”金华市生态环境局相关负责人表示。

此前,金华已经针对化工、电镀等行业推行环境污染责任保险,并取得良好成效。此次在全省率先推行危废治理行业环境污染责任保险,还将助力丰富政策引导、政府推动、市场运作的危废治理体系内涵,护航“无废城市”创建的同时,进一步提升金华环境污染治理水平。