

最高检公布去年检察公益诉讼成效

立案公益诉讼案件十五万多起,同比上升近一成



◆本报记者 姚媛媛

“2021年1月-11月,全国检察机关共立案公益诉讼案件15.2万余起,同比上升9.21%,办案数量稳步增长,办案质效不断提升。”2月21日,在最高人民检察院新闻办公室组织的高检网、正义网开展“深入贯彻习近平法治思想 全面加强新时代法律监督”最高检厅长网络访谈活动中,最高检第八检察厅厅长胡卫列介绍了去年的公益诉讼检察工作的特点、新成效。

不断深化巩固重点领域公益诉讼保护成果

生态环境和资源保护、食品药品安全与人民群众生活息息相关。一直以来都是公益诉讼办案的重点领域。为不断深化巩固两个重点领域的公益诉讼保护成果,从2020年7月起,最高检开展了“公益诉讼守护美好生活”专项监督活动并用3年时间持续推进。

据了解,2021年1月-11月,全国检察机关共立案生态环境资源领域公益诉讼案件79087起,同比上升2.52%。据胡卫列介绍,专项监督活动突出重点,既加强源头治理,又加强过程中管理、末端治理,促进实现全程监管。针对跨区划跨地域公益损害问题,充分发挥一体化机制优势。针对涉及多个行政机关监管职责的公益受损问题,检察机关通过办案为各部门搭建协同共治的平台,合力“守护美好生活”。针对公益损害难根治、易反复的特点,检察机关还建立了跟进监督、“回头看”等长效治理机制。

2021年,最高检发布《人民检察院公益诉讼办案规则》,推动办案规则配套文件和制度建设,提供了全流程、体系化的规范依据。在生态环境领域,推动建立长江流域省界断面跨行政区划管辖行政公益诉讼

协作机制。围绕两个重点领域的重点问题,最高检研究制定相关指导意见或办案指引,提高办案规范性。胡卫列表示,接下来,最高检将持续落实好与九部委生态环境领域协作意见、与十部委食品药品安全领域协作意见。深入推行“河长+检察长”等行政执法与检察公益诉讼协同机制,落实好信息共享、线索移送、办案情况反馈、联合专项行动等协作机制。

以自办案件为抓手突出重大案件办理

最高检以自办案件为抓手突出重大案件办理,直接立案办理公益诉讼案件6起,各省级检察院直接立案办理案件104起,实现自办案件立案全覆盖,推动了一系列重大公益受损问题得到解决。

哪些类型的案件由最高检直接立案办理?胡卫列对此作了详细解读,“最高检直接立案的公益诉讼案件主要涉及三种情形,首先是以国家部委局为被监督对象的案件。其次是跨省域的复杂案件。如‘南四湖流域生态环境受损’专案中,南四湖流域涉及山东、江苏、河南、安徽四省34个县(市),根据水域划分区域实行分割管理,管理的重点和方式差异较大,‘多头管’‘交叉管’‘无人管’现象并存,仅靠一省之力难以实现根治。最高检直接立案办理此案,集中检察机关办案力量,督促相关责任主体合力治理流域污染。此外,全国范围内重大、复杂案件也由最高检直接办理。如‘快递包装固体废物污染环境’专案中,作为全国范围面临的重大问题,其解决需要邮政寄递企业、包装生产企业、电商企业和平台、消费者、行政主管部门各方的共同努力。鉴于此,最高检直接立案办理。”

胡卫列说,“下一步,要保持力度,聚焦重点,扎实做好专项监督活动的巩固提升,进一步细化优化工作重点。最高检将抓好中央生态环保督察案件线索交办、督办工作,完善协同配合机制,整治一批生态破坏和环境污染突出问题。紧盯长江、黄河生态警示片反映的问题,办理一批典型案例,助力破解流域治理难题。”

◆周雁凌 季英德

从连续三年将实施排污许可制管理纳入市委生态文明体制改革工作部署,到核发全省第一张火电和造纸排污许可证,在全省首创性地为所有持证单位建立排放口二维码应用系统,率先完成固定污染源排污许可全覆盖,再到开发排污许可智能管理系统并获得软件著作权,山东省济南市的排污许可管理工作迈入全省“第一方阵”。

济南市生态环境局党组书记、局长肖红告诉记者:“排污许可制是深入打好污染防治攻坚战、改善生态环境质量的重要支撑。截至目前,济南市共有持证排污单位2468家,排污登记12768家,下达限期整改通知书企业6家。下一步,我们将严格按照国家、省排污许可有关工作部署,在现有工作基础上,结合济南实际积极探索新思路、新方法、新机制,狠抓排污许可各项工作落实,真正实现企业持证守法、政府依法监管、社会共同监督的新格局,为深入打好污染防治攻坚战提供坚强支撑。”

完善工作机制,创新实施排污许可核发“十步法”

实施排污许可制是环境管理制度改革的重要内容,是定位于核心环境管理制度的重大决策。

为加快推动排污许可管理机制建设,济南市在全省率先印发了《济南市排污许可核发管理工作方案》,明确了排污许可核发管理的工作任务、职责分工、进度安排和管理要求,确定了审批工作流程、会签程序,方案的出台为全市排污许可证的正式受理、核发打下了良好的基础。

济南市生态环境局污染物排放总量控制处副处长孙宁宁对记者说:“随着排污许可工作的逐步推进,济南市不断调整、完善相关

建立以排污许可制为核心的固定污染源环境监管体系

济南开启依证监管新时代

目前已全部完成992家单位许可证质量审核及355家单位执行报告审核,超额完成“双百”任务

工作机制,相继印发《关于进一步强化排污许可核发与执法监管的通知》《济南市排污许可证核发暂行办法》等文件,对各分局排污许可相关工作职责、会签处室审核内容、证后管理以及执法监管提出了明确要求。”

济南市成立排污许可工作领导小组,由局主要负责同志任组长、各分管领导任副组长、有关处室(单位)主要负责同志为成员,领导小组定期研究、部署落实排污许可重点工作,保障排污许可制度实施。

针对排污许可核发任务繁重、人手少的实际,济南市积极探索,逐步摸索出了一条既能保证核发质量,又能提高核发效率的工作流程,称为“十步法”。

据了解,“十步法”即发布排污许可申领通告、摸排行业清单、发放排污许可“明白纸”、分行业召开全市排污许可申领与核发技术规范培训会、答疑与初审、再次集中培训与修改、各相关处室会签、生成证书、印制排污许可证并统一邮寄、形成排放口二维码。

开展监督检查,不断提高排污许可证核发质量

“截至目前,济南市已全部完成992家单位排污许可证质量线上审核以及现场核实,已全部完成整改;已完成355家单位执行报告审核及督促整改工作,超额完成‘双百’任务。”这是记者从济南市生态环境局了解到的一组数据。

济南市建立了排污许可核发质量评估机制,制定了《济南市排污许可证核发质量监督检查工作方案》,在全市开展核发质量监督检查工作,通过自查自纠、交叉互审等形式,以查代训开展核发质量检查,并对发现的问题进行整改。

按照国家、省有关部署,济南市迅速开展了排污许可“回头看”工作,对照“双百”任务要求,制定

了《济南市2021年排污许可证质量、执行报告审核挂图作战表》,分行业、分月份开展排污许可证质量和执行报告审核工作,采取市级全面线上审核、区县级逐一现场核实的工作模式。

为更好地指导持证排污单位填报执行报告以及台账记录,济南市制定了排污许可证年度以及季度执行报告填报模板,录制了《排污许可台账记录、执行报告填报指南》视频,填报指南被多个环保平台转发,累积阅读量达数千次,取得了良好的效果。加大对持证排污单位的培训力度,书面提醒持证排污单位按时提交执行报告。强化执行报告审核,确保排污单位运行以及排污情况体现在执行报告中。做好已下达限期整改通知书单位的整改进展调度、到期提醒及整改后排污许可证的核发工作。

济南市将宣传培训以及帮扶指导贯穿发证以及证后管理全过程,通过多种形式全面解读排污许可政策,发布《一图读懂:排污许可问题你知道多少?》等宣传资料。组织召开全市宣传贯彻《排污许可管理条例》视频会议,邀请法律顾问向全市所有持证排污单位全面细致地解读《排污许可管理条例》,强化排污单位“持证排污、按证排污”的责任意识。

针对核发管理类别界定存在困难、持证企业自行监测等方面存在疑问等情况,济南市生态环境局立即开展上门服务,召集相关企业座谈交流,答疑解惑,向企业详细讲解排污许可有关政策,让企业打消疑虑,并对企业存在的问题逐一提出了解决途径,全力优化营商环境。

强化数据应用,着力提升排污许可智慧化水平

为强化排污许可数据应用,济南市自2018年起,向生态环境部申请开放济南市排污许可相关



数据,依托智慧环保综合监管平台建设,融合排污许可、在线监测和网格化监管等数据成果,建立了排放口二维码应用系统,在所有持证单位的主要排放口设置了统一规格的二维码标识牌,便于监管执法以及公众监督。

此外,济南市还进一步梳理排污许可功能需求,开发了排污许可数据统计分析及到期预警提醒等功能,2021年6月完成与山东省生态环境厅排污许可大数据接口对接,开展排污许可数据分析与应用,充分利用全国排污许可证管理信息平台回流数据,实现了排污许可库中118张表单3600个字段的导出,分类形成排污许可要素信息清单,并在环境监管APP中打通了排污许可数据与在线监测、电量监控、环评数据的对应展现,为生态环境管理、现场执法提供便捷高效的支持。

济南市环评审批部门在建设环评项目环境影响报告书(表)批复中,明确建设单位应当履行持证(登记)排污、按证排污等具体要求。排污许可证核发部门定期将排污许可证企事业单位清单、排污许可证线上核查、执行报告抽查中发现的问题线索移交生态环境执法机构及有关部门。市级以及区县生态环境执法机构及业务处室(单位)在环境执法及监管过程中发现的需变更、重新申请、注销、撤销排污许可证,或存在排污许可质量问题的情形,及时反馈给排污许可证核发部门,经核实后依法调整排污许可证,形成闭环管理。



拖欠工资终落实 贴心帮扶暖人心



投稿请下载中国环境APP

◆王凯悦

天寒人心暖。1月25日下午,陕西省商洛市商州区垃圾处理厂4名职工来到商洛市生态环境局,代表全厂60余名职工为生态环境执法人员送来了一面“强化监管服务大局 贴心帮扶排忧解难”的锦旗。

在两周前的一次新冠肺炎疫情医疗废物处置专项执法帮扶过程中,商洛市生态环境局生态环境执法人员在帮助商州区垃圾处理厂排除了生态环境安全隐患时了解到,该单位因体制改革等原因,全厂60多名员工工资已拖欠了半年之久。

得知这一情况后,商洛市生态环境局局长刘福明高度重视,立即协调主管部门,帮助解



图为陕西省商洛市生态环境局执法人员向商州区垃圾处理厂工作人员了解工资拖欠情况。王凯悦摄

决员工工资拖欠问题。他说:“在新冠肺炎疫情防控的特殊时期,我们在执法监管时遇到问题,更要换位思考,主动帮扶,不能仅限于部门业务,要放眼全局。员工拖欠工资问题不解决,他们就没有心思工作,又如何更好地履行各项疫情防控处置工作职责?”

在商洛市委有关领导及商

洛市、市宣传部等单位的反馈督促下,春节前夕,员工被拖欠的工资终于发放。一位企业员工感激地说:“商洛市生态环境局执法帮扶企业,不仅帮厂里解决了治污难题,还帮助我们解决了工资问题。他们的贴心帮扶也温暖了我们的内心。”

作者单位:陕西省商洛市生态环境局

◆刘永涛 金鸿飞

环境影响评价是建设项目环境管理的基本法律制度,对违反环境影响评价制度的行为,均应依法予以处罚。如何正确适用“未批先建”的相关条款,基层执法人员对此问题产生了较大争议。

案情回放

A县甲公司一新建项目在未依法向生态环境部门申报环境影响评价表的情况下,于2018年12月擅自开工建设。2019年4月,A县生态环境部门经调查后认定甲公司的行为违反了《环境影响评价法》(以下简称《环评法》)第二十二条款及第二十五条的规定。

2019年6月,A县生态环境部门根据《环评法》第三十一条第一款的规定对甲公司作出了以下行政处罚:1.责令停止建设。2.处罚款XXX元。

最近,有关部门抽查到此案卷,认为此案适用《环评法》第二十二条款第一款属于适用法律条款错误。就此问题,基层生态环境部门对建设单位未依法申报建设项目环境影响评价表(表)(以下简称“环评文件”),擅自开工建设违法行为在法律条款适用方面产生了较大分歧。

意见分歧

第一种观点:本案中甲公司的行为违反了《环评法》第二十二条款第一款及第二十五条之规定,应根据《环评法》第三十一条第一款的规定,对甲公司的违法行为作出行政处罚。

其理由是,《环评法》第二十二条款第一款规定“建设单位按照国务院的规定报有审批权的环境保护行政主管部门审批”,而并非明确“未申报环评文件,不得擅自开工建设”,只是本法第三十一条第一款规定,建设单位未依法报批建设项目环评文件,擅自开

工建设的……应当给予处罚。这里的“报”对应的条款应当是《环评法》第二十二条款第一款,而这里的“批”对应的条款应当是第二十二条款第一款和第二十五条才能共同构成第三十一条中的“报批”。同时,查阅了原国家环保总局2008年对广东电网公司茂名500千伏变电站扩建工程未向环保部门依法报批环境影响评价文件擅自开工建设作出的《行政处罚决定书》(环法[2008]12号)中也同样引用了《环评法》(2002年)第二十二条款和第二十五条。

第二种观点:甲公司的行为违反了《环评法》第二十五条之规定,应当根据本法第三十一条第一款对甲公司的行为作出行政处罚。

其理由是,虽然《环评法》第二十二条款第一款规定了“建设单位按照国务院的规定报有审批权的环境保护行政主管部门审批”,但是并未明确“建设单位未向生态环境部门申报环评文件,不得擅自开工建设”的情形。而在实际工作中,建设单位违反了《环评法》第二十二条款第一款中“未申报擅自开工建设”的行为,也就必然导致建设单位违反第二十五条“未经审查”而擅自开工建设的结果,况且第二十五条也明确规定了“……未经审查的,建设单位不得开工建设”。所以,甲公司的行为违反了《环评法》第二十五条之规定,应当根据《环评法》第三十一条第一款对甲公司作出行政处罚。

第三种观点:甲公司的行为违反了《环评法》第二十二条款第一款之规定,生态环境部门应当根据该法第三十一条第一款对甲公司作出行政处罚。

其理由是,虽然《环评法》第二十二条款第一款并未明确“未申报环评文件,不得擅自开工建设”,但可从本法第三十一条第一款中“未依法报批……擅自开工建设的,责令停止建设,处罚款”

的规定可以看出,在第三十一条第一款中已体现了“擅自开工建设”的情形,况且《建设项目环境保护管理条例》(2017年)第二十一条也作出了规定,即建设单位有下列行为之一的,依照《环评法》的规定处罚:(一)建设项目环境影响评价报告书、环境影响评价表未依法报批或者报请重新审核,擅自开工建设。

案件解析

从《环评法》第三十一条第一款中“报批”字面上看,似乎有两层意思:一是建设单位要“报”,二是生态环境部门要“批”,这就使大家误认为,这里的“报”对应的条款就是本法第二十二条款第一款,而这里的“批”,对应的条款就是本法第二十五条,只有第二十二条款第一款和第二十五条才能共同构成第三十一条第一款中“报批”,这也是第一种观点的主要理由。

就此问题,我们从第三十一条第一款中的“报批”二字上分析,第一种观点似乎有一定道理。但是《环评法》第三十一条第二款已明确规定,建设项目环境影响评价报告书、报告表未经批准或者未经原审批部门重新审核同意,建设单位擅自开工建设的,依照前款的处罚、处分。

对此,我们不难发现,《环评法》第三十一条第二款内容对应的是本法第二十五条或第二十四条第二款,而第三十一条第一款内容才是对应的本法第二十二条款第一款或第二十四条第一款。所以,第一种观点是错误的。

针对第二种观点,笔者认为,《环评法》第二十二条款第一款是纯粹的义务性条款,虽然在条文中没有明确规定“未申报环评文件,不得擅自开工建设”,但从《环评法》第三十一条第一款中“未依法报批……擅自开工建设的,责令



停止建设,处罚款”的规定可以看出,违反了第二十二条款第一款,则要根据第三十一条第一款处罚,其实已体现了“擅自开工建设”的情形。这个问题我们也可以从2017年新修改的《建设项目环境保护管理条例》得到印证,即本条例第二十一条规定,建设单位有下列行为之一的,依照《环评法》的规定处罚:(一)建设项目环境影响评价报告书、环境影响评价表未依法报批或者报请重新审核,擅自开工建设。

所以,笔者认为,在《环评法》第三十一条第一款和第二款分别“未报批”和“已申报而未予批准,不得开工建设”违法行为已经罗列得比较清楚。即使建设单位违反《环评法》第二十二条款第一款“未申报环评文件”,擅自开工建设的行为,必然会导致建设单位违反第二十五条“未经审查”而擅自开工建设问题,也不得以第二十二条款第一款中没有明确规定“未申报环评文件,不得擅自开工建设”为由而引用第二十五条。所以,第二种观点也是错误的。

综上,鉴于本案的“未批先建”情形,笔者认为,甲公司的行为违反了《建设项目环境保护管理条例》(2017年)第九条第一款和《环评法》第二十二条款第一款的规定,对甲公司的违法行为作出行政处罚。

作者单位:四川省巴中市通江生态环境局

坚持“四个结合” 巩固执法成果

丽水扎实推进绿剑执法行动

创新生态环境监管执法模式。截至目前,各县(市、区)在生态环境问题发现、督察在线系统平台上共计上传问题47个。

多部门联合执法相结合。各县(市、区)联动公安、检察院、经商局等多部门力量,实现“1+1>2”的联合执法效能,巧用各部门突出手段,实现全方位、

全行业、全地域查问题、促整改、消隐患。

与数字化运用相结合。丽水抓住数字化改革的契机,以应用场景的持续迭代为牵引,进一步创新、拓宽和集成各类手段,提升数字化、智能化、自动化的发现能力。
周兆木 孙梦飞 洪旭朝

本报讯自“绿剑”专项行动启动以来,浙江省丽水市生态环境局坚持“四个结合”,扎实推行专项行动,巩固执法成果。截至目前,全市共出动1841人,对652个企业点进行检查,发现216个环境污染问题。

在专项行动推进过程中,丽水坚持与省委生态环境保护督察工作相结合,对重点问题执法人员全程跟踪,将群众关注度高、反映强烈、投诉多、矛盾突出的问题纳入执法重点。

与落实问题发现机制相结合。丽水市各县(市、区)全力探索