

# 通过自行招聘和购买第三方服务方式组建千人专管员队伍,破解人手不足难题 东莞探索辅助监管执法新模式

## 初步实现对重点区域、重点流域、重点企业、重点时段监管排查全覆盖

◆本报见习记者 郑秀亮

今年1月—7月,广东省东莞市共查处环境违法行为1663宗,罚款总额达2.17亿元;《东莞市生态环境轻微违法行为免罚清单》实施以来,不予处罚金额共计约5736万元;《东莞市环境违法行为道歉承诺从宽处罚工作指引》出台以来,总减罚金额约1109万元……

今年以来,东莞市生态环境局积极转变生态环境执法理念,优化环境监管模式,在重点打击恶意违法的同时,探索践行“刚柔并济、包容审慎”的执法方式,全面提升帮扶服务水平,助力企业纾困解难,促进协同发展,推动生态环境执法监管工作融入经济高质量发展的主战场。

这些成绩的背后,不得不提及东莞市近年来采购第三方职业化环境辅助监管服务,实现对辖区污染源全覆盖监管,提升基层生态环境监管能力,协助各项环境监管工作取得实效的探索实践。

### 守住底线,刚柔并济 给予企业更多容错空间

“这几年,其实有不少人在问,东莞的环境执法是不是太严了。”东莞市生态环境局相关负责人告诉中国环境报记者,面对经济下行压力,东莞市的环境执法也一度受到了质疑。

“东莞市污染物排放强度高,工业活跃度非常高,环境执法的底线不能突破。”东莞市生态环境局相关负责人介绍,市场活跃、需求旺盛导致一些企业铤而走险,“很多案件集中在手续不齐全就开工方面,只要有订单就敢干。所以我们必须保持严厉打击的态势,才能够牢牢守住环境安全底线。”

今年4月,虎门镇某再生资源回收有限公司在未办理相关环保审批及验收等手续的情况下,擅自开工建设。东莞市生态环境局虎门分局经过调查和取证后,立即向该企业送达了《行政处罚告知书》,依法拟对企业及其环保负责人分别处以31万元及7.2万元罚款。

企业在收到行政处罚告知书后,主动配合整改,并在法定期限内提交《关于请求公开道歉承诺从轻处罚的申请》,作出公开道歉和生态环境守法承诺。最终,东莞市生态环境局依法减免企业及其环保负责人



图为生态环境专管员在企业开展巡查工作。 东莞市生态环境局供图

罚款金额共计13.2万元。

底线不能突破,但是方式方法可以调整。为更好地服务企业,东莞市在执法方式上大胆创新。如出台《关于进一步优化生态环境保护监管执法工作的意见》,在行政执法领域率先配套道歉承诺从宽处罚制度,除13类情节恶劣的违法行为外,企业如能对其违法行为及时改正并公开道歉、承诺守法,就可按照一定标准减轻处罚;出台免罚免强制清单,对企业尤其是初创企业在合法经营中的失误给予更多包容。

东莞市生态环境局相关负责人表示,东莞市还通过执法改革不断规范执法程序,完善机制体制,执法质量实现大提升。2022年,复议诉讼维持率大幅提升,较往年同期,复议维持率从32%上升至86.4%,诉讼维持率从54.2%上升至72.4%。

### 自行招聘+购买服务 补齐基层人手不足短板

“我们分局正式编制人员6名,需要监管的企业有600多家,除了日常工作外,执法监管的压力非常大。”东莞市生态环境局望牛墩分局局长陈杰反映的问题,在东莞市许多镇街普遍存在,“一些大的镇街,工业企业数量更多,监管压力更大。”

“东莞市工业企业数量约

占全省20%,而在产业结构上,以低端加工制造业为主,企业规模小而散且数量众多,固定污染源数量位居全省第一。”东莞市生态环境局相关负责人表示,与监管企业数量相比,东莞市生态环境执法力量非常有限。如何利用有限的力量实现有效监管,东莞选择了采购第三方职业化环境辅助监管服务。

从2020年3月开始,东莞市生态环境局选择13个镇街开展生态环境专管员试点工作,通过自行招聘和购买第三方技术服务两种模式,组建一支生态环境巡查队伍,有针对性地开展基层生态环境监管力量薄弱的难题。

“在工作中,我们重点突出专职与专业。”广东省绿色供应链协会(以下简称协会)秘书长张学文告诉记者,中标生态环境专管员项目后,协会在制度设计、人才培养、工作保障等方面开展了大量工作。

“我们目前有750名专管员,他们大部分都具有环保方面的专业知识,入职后统一调配到各试点镇街,专门为生态环境部门服务,从制度上保障了专职和专业。”张学文说。

“这项工作的核心就是把人管好用好。”张学文介绍,协会打造标准化辅助监管服务标准体系,通过制定管理规定和管理标准,规范开展环境辅助监管工作。通过职业技术岗位及技能标准规范制定、开展职

业技能等级评价等方式,进一步提高辅助监管人员的职业道德、职业能力和专业水平。

好兵还需配好枪。张学文表示:“除了给专管员配备移动执法记录仪与数据采集终端,以及快速测试仪、监测无人机及巡查工作车辆外,我们还投入大量经费,研发巡查信息系统APP、OKR巡查任务管理系统,为环境辅助监管提供专业的数据支撑。”

签订廉洁承诺书、开展廉政主题教育、组织专管员到反腐倡廉和预防职务犯罪教育基地参观学习……“廉洁是这支队伍的生命线。”张学文表示,在队伍建设上,协会重点落实廉洁保障措施,以培养廉洁守纪的辅助执法队伍。

### 专职专业,辅助执法 实现监管全覆盖无死角

在东莞市茶山镇某企业外,生态环境专管员曾耀慷穿过茂密的杂草丛,最终找到埋藏在泥土里的排污管。他取出随身携带的快速检测包,取样并拍照。

经过几天的摸排溯源,曾耀慷终于锁定这家企业的违法行为,并将情况迅速反馈给生态环境部门。最终,这家违法排污企业被执法人员抓了现行。

在东莞市,约1000名左右的专管员每天从事着类似的工作,他们在各镇街开展生态环境巡查工作,这支“专职+专业”监管队伍,成为东莞市生态环境执法不可或缺的力量。

“我们招聘的专管员都是镇里的年轻大学生,他们对本地情况非常熟悉,在日常巡查、辅助执法、指导帮扶企业等方面,发挥了非常大的作用。”东莞市生态环境局南城分局局长卢建东告诉记者,分局招聘的40名专管员充实了执法队伍,增强了执法力量,有力服务污染防治攻坚战各项工作。

“专管员制度实现了让基层执法人员的工作核心重新回归到执法任务上。”东莞市生态环境局相关负责人表示,全市1000多名生态环境辅助监管执法力量集中在污染源常态化监管和专项辅助执法工作中,为东莞市一线监管执法工作增添了一倍多的监管力量。

“专管员队伍日常巡查,也让他们知道有那么多双眼睛在盯着他们,起到了震慑作用。”张学文说。

据介绍,专管员队伍结合东莞市镇两级生态环境部门的要求,建立了“日常巡查、机动排查、专项测试”等污染源常态化监管机制,并主动配合基层生态环境部门以“股室任务制、机动应急制”等形式,参与各专项环境辅助执法行动。

同时,通过额外增加“白+黑”“5+2”、假期值班等监管形式,确保日常监管工作全面覆盖到夜晚、周末、节假日。对重点区域、重点流域、重点企业、重点时段实施全覆盖监管排查,清除了监管死角和盲点,形成横向到边、纵向到底的全覆盖监管新格局。

“处罚案件、处罚金额增加了,信访投诉也减少了,2021年信访总量较2020年同比减少了7%,今年与去年同期相比又减少了60%。”东莞市生态环境局相关负责人表示,专管员分布各镇街,收到信访投诉后可以第一时间到达现场查看,及时做好回访等,不仅提高信访案件办理效能,“群众的认可度也提高了。”



# “不合理”执法如何避免?

◆李静云

前不久,“卖5斤芹菜被罚6.6万元”这一案例,因“明显不当”执法而引发热议。

所谓“明显不当”执法,是指由行政主体作出的明显不合理、不适当的行政违法行为。“明显不当”执法,也可以理解为“不合理”执法,其“不合理”性已到了“任何有理智的人都能判断的程度”。在生态环境执法领域,生态环境执法人员应如何避免“不合理”执法?



### “明显不当”属于行政违法

政府执法机关的执法行为,必须既“合法”,又“合理”。执法行为如果违反合法性原则,则构成“行政违法”;如果违反合理性原则,则构成“行政不当”。

在“行政不当”的行为中,如果出现了“明显不当”,即“不合理”的执法,就被作为“违法行为”对待。这也是一些环境执法人员感觉难以把握好的地方。典型的问题就是,执法中发现一些作坊式的小企业,未办理环评手续,更不要说什么竣工验收、排污许可证等,更甚者,还直接排放污染物。

“明显不当”,作为一种行政违法情形,并成为行政复议和行政诉

讼予以确认违法、撤销或变更的适用条件,源自1989年行政诉讼法中的“显失公正”这一概念。

1989年行政诉讼法规定,对于“显失公正”的行政处罚,可以判决变更。这里的“显失公正”,当时被解释为“畸重畸轻”的行政行为。1999年制定的行政复议法,首次创设“明显不当”,用“明显不当”代替了“显失公正”。

2014年行政诉讼法修改,彻底取消“显失公正”,改用“明显不当”。

综上,在我国现行法律制度和行政法理背景下,“明显不当”不再属于“行政不当”,而是属于“行政违法”。

### 避免“不合理”执法,可以这么做

生态环境部门在执法监管过程中,要自觉把好第一关口,避免“明显不当”现象发生。笔者

#### 1.对首次轻微违法不予处罚

2021年7月15日,新修订的《行政处罚法》生效施行。此次修订的亮点之一,就是确定了“首违不罚”,进一步体现了处罚与教育相结合原则,从而保障执法既有力度又有温度。

所谓“首违不罚”,即按照新修订的《行政处罚法》第33条的要求:一是初次违法且危害后果轻微并及时改正的,可以不予行政处罚。二是违法行为轻微并及时改正,没有造成危害后果的,不予行政处罚。三是当事人有证据足以证明没有主观过错的,也可以不予行政处罚。

新《行政处罚法》明确“首违不罚”后,迄今为止,已有北京、天津、上海、重庆、浙江、广东、海南、河北、辽宁、四川等26个省(自治区、直辖

市)的生态环境保护主管部门,推出了“生态环境轻微违法免于处罚”的规定或者清单。

如今年8月22日发布的《河北省生态环境厅生态环境轻微违法行为免于处罚办法(试行)》规定:“应当编制环评报告书、报告表的建设项,没有按时编制,但处于建设阶段,没有污染物产生,企业主动停止建设或者恢复原状的,可以不予行政处罚。”

行政法学的价值绝非“为罚而罚”,而是要在惩戒违法行为的同时,达到预防违法的实际效果。推行“柔性执法”,对轻微违法者进行批评教育、劝诫,同样也能起到防止和减少严重违法行为、减轻社会危害性的作用。

#### 2.改“照念式”执法为“说理式”执法

对行政执法相对人来说,人性化的执法比生硬的执法更让人感到口服心服,也更容易让人感受到法治的温度。

尤其是对于一些个体工商户、小微企业主,本来了解法律法规的渠道就比较少,加上生态环境保护领域的法律、法规、标准又比较多、专业性很强,更新也比较快,往往生态环境执法部门发现其违法的时候,他们自己还一头雾水,不仅根本没听说过一些相关的生态环境保护法律法规和标准,而且对其自身违法行为的危害后果认识也不足,反而认为是执法人员为难他们,在接受处罚的时候带有强烈的情绪和意

见,嘴上不说,心里不满意,“口服心不服”,甚至造成执法冲突。

解决这个问题,首先,要加大法律法规和标准的宣传力度,尤其是要对个体工商户、小微企业主等,多为他们做好如何遵守生态环境保护法律与制度的指导、帮扶和服务。

其次,要加强“说理式”执法。在环境执法过程中,改变刚性有余、柔性不足的“照念式”执法方式,向当事人讲明其违法的事实和经过,普及违反法律法规的具体条款,说明造成的危害和后果,给予其改正的机会,让当事人清晰地认知生态环境保护制度,认可生态环境执法部门作出的处罚决定。

#### 3.执法重点要放在造成污染后果的违法行为上

环境执法的目的是保障环境质量,只有具有超标排污的违法行为才能造成环境质量的恶化。而环评、竣工验收、排污许可证等手续,都是保障环境质量的过程,并不是企业做了环评、组织了竣工验收、申领了排污许可证,就一定会达标排放。江苏响水“3·21”特大爆炸事故的深刻教训是,天嘉宜公司有关环保的审批程序都很完备,但是没有按照审批要求去做。

环保审批程序再完美、再完善,再完备,也不能保证环境守法的结果,从而不能避免环境污染的后果。实践中,有的企业既做了环评,也竣工验收合格了,但是环保设施闲置或者不正常使用,超标排放或

者直接排污,也会造成环境污染和生态破坏。

说一千道一万,企业只有执行了环评批复要求、竣工验收要求以及排污许可证要求,才能做到达标排放,从而保障环境质量,保障公众健康和经济社会的可持续发展。

所以,近年来新修改的环境保护法、大气法、水污染防治法、固废法以及两高司法解释等法律法规,都聚焦于对造成污染后果的违法行为进行严厉处罚。

如对超标排污的实施按日计罚或者予以限制生产、停产整治,对违法排污造成或者可能造成严重污染实施查封扣押,对重金属污染物排放超标的追究刑事责任等。

#### 4.执法目的要放在违法行为整改到位上

行政处罚从来都不是目的,督促改正才是其根本。江苏响水“3·21”特大爆炸事故发生后,国务院事故调查组发现执法部门之前对天嘉宜公司处罚过多次,仅2016年至2019年事故发生之前,就对其处罚多达8次,但都是罚款交到,整改不到位。

新《行政处罚法》第28条明确要求,“行政机关实施行政处罚时,应当责令当事人改正或者限期改正违法行为。”生态环境领域的任何一部法律法规,对违法行为的法律责任条款,都是首先要责令改正违法行为”,然后才是并处罚款。

因此,执法不能以罚代改,整改

才是执法的目的。在执法检查中对发现的违法行为,要做到“三个不放过”,即“不查清不放过、不处理不放过、不整改不放过”。

新《行政处罚法》第33条还规定,“违法行为轻微并及时改正,没有造成危害后果的,不予行政处罚。”因此,整改才是执法的目的,对于一些环境违法行为轻微、并且及时改正了的,没有造成环境危害、污染后果的,不应当予以处罚。

总之,法、理、情的融合,才是执法的重中之重,只有三者达到平衡,才能更有利于法律实施。

作者系武汉大学环境法博士,单位系生态环境部执法安全监管司

# 天门成功磋商一起 破坏植被损害赔偿案

## 涉案企业积极修复治理,并赔偿修复费用700余万元

本报讯 湖北省天门市生态环境局近日与天门某水利投资有限公司就其违法占用破坏林地植被造成生态环境损害的赔偿事宜进行磋商并达成一致,公司将赔偿修复费用共计722.53万元。

2021年9月,中央生态环保督察发现,天门某水利投资有限公司在实施某矿区修复治理时,大量碎石渣及表土碎石直接堆放在矿坑东侧林地,对植被造成覆压和破坏,且尚未开展生态修复与治理工作。

天门市生态环境局收到此案件线索后,组织专班开展调查,并启动生态环境损害赔偿案件办理工作。办案伊始,公司对进行损害赔偿存在疑难点,天门生态环境局在积极向企业负责人讲解释疑的同时,还主动为企业提供免费法律支持,鼓励其在承担赔偿责任的同时维护自身权益,指导其对负有责任的第三方进行后期追偿,努力消除企业作为赔偿义务人的“后顾之忧”。

经双方共同委托的武汉大学生态环境损害鉴定评估中心进行鉴定评估,企业的行为造成矿区植被覆压区与石料挖方区植被破坏,所需修复费用共计722.53万元。

经磋商,天门市生态环境局与企业就生态环境损害赔偿达成一致。8月17日,双方签订生态环境损害赔偿协议。按照协议约定,公司愿意主动履行生态环境损害赔偿修复责任,根据生态环境损害鉴定评估报告进行生态自主修复,将于2023年底前高标准、高质量完成矿区全部修复治理工程。目前,企业对组织对植被覆压区进行了修复,其他区域的修复工程正在实施中。任峥 李飞

# 聚焦重点排污单位 紧盯数据异常信息 江西开展污染源自动监控交叉检查

本报记者张林霞 通讯员朱仁

南昌报道“对于此次交叉检查将从活动组织情况、检查组发现问题情况、被检查地市问题查处情况3个方面进行总结,并由现场检查人员结合亲身经历制作PPT开展典型案例交流讲评,充分发挥执法骨干的‘传帮带’作用。”江西省生态环境厅生态环境执法局负责人丁仕敏介绍。

8月21日—27日,江西省生态环境厅组织全省11个地市开展首次污染源自动监控交叉检查异地帮扶活动。此次活动采用“执法骨干+辅助专家”模式,对重点单位自动监控设备运行、维护、管理等情况进行现场核查。

此次交叉检查聚焦全省已实施自动监测的重点排污单位,紧盯省污染源自动监控管理平台上存在自动监控数据异常等问题的提示信息,由各检查组通过数据分析,确定现场检查企业清单。

各检查组由至少6名执法骨干和至多3名辅助专家组成,充分发挥第三方辅助执法力量。为提高在线监控检查的针对性和规范性,江西成立了移交问题审核组,协调解决检查组在检查过程中遇到的困难和问题。



执法人员现场查看某公司自动监控设施运行情况。 江西省生态环境厅执法局供图

在现场检查过程中,各检查组运用说理式执法,积极开展执法普法工作,“问诊把脉”的同时也“对症下药”,帮助指导企业规范自动监测设备运行、维护、管理等。

截至目前,各检查组已对196家企业进行现场检查,发现问题836个,对于立行立改的问题已指导督促企业进行整改,对于发现的涉嫌违法问题线索将由江西省生态

环境厅进一步审核认定后移交相关设区市生态环境部门核查处理。

“通过参加此次活动,为我以后发现重点排污单位自动监测数据弄虚作假违法犯罪行为积累了经验,也为能查、会查篡改伪造自动监测数据等隐蔽违法行为提升了能力。”参加此次交叉检查的赣州市生态环境局保护综合执法支队邓静告诉记者。