

我看环境法治这十年②

环境执法“十年磨剑”显锋芒

◆曹晓凡

多元共治的生态环境监管执法模式逐步形成

从2015年底中央生态环境保护督察开始试点,到2018年完成第一轮督察,并对20个省(自治区)开展“回头看”;从2019年启动第二轮督察,到今年上半年,分六批完成了对全国31个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团、两个部门和6家中央企业的督察。两轮督察公开曝光了262起典型案例,受理转办的群众生态环境信访举报28.7万件,已办结或者阶段办结了28.6万件,第一轮督察共问责了1.8万人。中央生态环境保护督察极大地促进了生态环境执法工作。

从十二届全国人大常委会首次对新修订的环境保护法实

施情况进行检查开始,全国人大常委会聚焦生态环保领域的突出问题,精准发力,持续开展执法检查。十三届全国人大常委会在过去五年先后开展《大气污染防治法》《水污染防治法》《土壤污染防治法》《固体废物污染环境防治法》等10部生态环境法律和决定的执法检查。执法检查组查找了生态环境保护法律实施中存在的问题,用刚性监督让法律“利剑出鞘”。

在环境行政执法和刑事司法衔接方面,2013年,公安部与原环境保护部联合制定了《关于加强环境保护与公安部门执法衔接配合工作的意见》。2017

年,公安部、最高人民法院、原环境保护部联合制定了《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》。2018年12月,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部、生态环境部在北京联合召开座谈会,印发《关于办理环境污染刑事案件有关问题座谈会纪要》。

2012年修订的《民事诉讼法》和2014年修订的《环境保护法》将环境公益诉讼诉讼制度法律化,2017年修改的《行政诉讼法》将环境公益诉讼诉讼制度法律化,为公民参与环境事务提供了法律保障,成为生态环境监管执法的重要补充,初步建立起了多元共治的生态环境监管执法模式。

生态环境保护综合行政执法体系建设取得历史性突破

2015年,党的十八届五中全会提出要实行省级以下环境监察执法的垂直管理。2018年,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》,并发出通知。

2018年,党的十九届三中全会和十三届全国人大第一次会议推动实现了国务院层面生态环境监察体制改革,即在原国土资源部、原环境保护部基础上,整合其他部委有关自然资源管理和生态环境保护的职能,分别组建成立自然资源部和生态环境部。

为贯彻落实《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》

《深化党和国家机构改革方案》部署要求,深化生态环境保护综合行政执法改革,整合组建生态环境保护综合执法队伍。中共中央办公厅、国务院办公厅于2018年12月4日印发了《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》。生态环境部于2019年2月3日印发《关于贯彻落实〈关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见〉的通知》。

根据深化党和国家机构改革有关安排部署,扎实推进生态环境保护综合行政执法改革,经国务院同意,生态环境部于2021年3月11日将《生态环境保护综合行政执法事项指导目录(2020年版)》及说明印发。

2021年6月29日,生态环境部印发了《关于加强生态环境保护综合行政执法队伍建设的实施意见》。为深入推进生态环境保护综合行政执法改革,进一步加强生态环境保护综合行政执法队伍建设,切实提高执法效能,着力打造生态环境保护铁军中的主力军,生态环境部组织制定的《“十四五”生态环境保护综合行政执法队伍建设的意见》于2021年12月13日印发。

为规范生态环境保护综合行政执法人员着装,加强生态环境保护综合行政执法队伍规范化建设,生态环境部于2021年2月21日印发《关于印发〈生态环境保护综合行政执法人员着装管理规定〉的通知》。

生态环境执法依据日臻完善

目前,我国现行有效的生态环境保护法律有30余部、行政法规100多部、生态环境部部门规章84项、地方性法规1000余部,已经初步构建起以环境保护法为统领,涵盖水、气、声、渣等各类污染要素和山水林田湖草沙等各类自然生态系统,务实管用、严格严密的生态环境保护法律体系。

我国现行生态环境保护法律体系在过去十年进行了大范围的立、改、废,为生态环境执法提供了有力的法律依据。

某电镀厂偷排废水 无力一次性支付 生态环境损害赔偿

佛山南海区 司法确认可分两年分期付款

本报见习记者郑秀亮佛山报道 广东省佛山市南海区完成全市首宗申请司法确认的生态环境损害赔偿案件的庭前确认。司法确认制度既可以帮扶企业减轻支付压力延长支付周期,又可以通过司法手段确保责任落实。

2021年9月7日,佛山市生态环境局南海分局(以下简称南海分局)在里水镇某电镀厂检查时发现,这家工厂未经审批从事手表配件加工业务,其电镀工序排放的废水中多个重金属指标超标,涉嫌污染环境犯罪。2021年10月,南海分局将这起案件移送公安机关处置,并根据相关规范进行生态环境损害量化核算,确认生态环境损害赔偿金额为20.5938万元。

在磋商过程中,当事人表示对核算的金额没有异议,但因经济困难,无法一次性支付,遂申请两年分期付款。经与法院、检察院等部门联合协商,南海分局决定与当事人签订分期付款协议,并采用司法确认的方式,确认协议的法律效力。

10月12日,佛山市南海区人民法院开庭进行司法确认。经庭审,双方一致确认这份协议符合双方意愿,同意进行司法确认。庭审结束后将公示一个月,公示后法院将出具裁定书裁定协议有效。

◆赵建 夏腾

在日常执法中,经常会遇到企业租赁使用的非道路移动机械,在实施作业时出现排放不合格的现象。执法人员应对机械的出租方还是承租方企业实施处罚?如何界定机械的使用行为?在执法一线,有不少人为此困惑。

非道路移动机械排放监管适用法条及执法困惑

针对非道路移动机械排放的监管与治理,《中华人民共和国大气污染防治法》(以下简称《大气法》)第五十一条第一款作出总体性要求,“机动车船、非道路移动机械不得超过标准排放大气污染物”。具体涉及三方面:

一是针对产生源头。第五十二条第一款规定,机动车、非道路移动机械生产企业应当对新生产的机动车和非道路移动机械进行排放检验。经检验合格的,方可出厂销售。检验信息应当向社会公开。

二是针对在用机械的控制要求。第五十九条规定,在用重型柴油车、非道路移动机械未安装污染控制装置或者污染控制装置不符合要求,不能达标排放的,应当加装或者更换符合要求的污染控制装置。

三是针对高排放机械限制使用区域。第六十一条规定,城市人民政府可以根据大气污染防治规划划定并公布禁止使用高排放非道路移动机械的区域。

相关法律责任依据第一百一十四条规定,违反本法规定,使用排放不合格的非道路移动机械,或者在用重型柴油车、非道路移动机械未按照规定加装、更换污染控制装置的,由县级以上人民政府生态环境等主管部门按照职责责令改正,处五千元以下的罚款。违反本法规定,在禁止使用高排放非道路移动机械的区域使用高排放非道路移动机械的,由城市人民政府生态环境等主管部门依法予以处罚。

依据《中华人民共和国环境保护法》,被监管对象应为排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者。执法一线的困惑在于:非道路移动机械案件往往涉及建设、承揽、租赁等多方关系,所以在认定处罚责任主体时不易明确,甚至有个别企业为逃避责任,与非道路移动机械所有人或租赁合同事后签订施工协议,以规避行政处罚对企业信用的影响等。

不能简单将责任归于非道路移动机械所有人

为了明确对涉及租赁关系

记录制度重大执法决定法制审核制度的实施意见》《关于进一步强化生态环境损害赔偿监管执法的意见》《禁止环保“一刀切”工作意见》《关于印发生态环境领域进一步深化“放管服”改革,推动经济高质量发展指导意见》等一系列文件。另外,废除了阻碍生态环境执法的“土政策”206件。

严格执法推动 法律法规落地见效

2014年国务院办公厅发布了《关于加强环境监管执法的通知》(国办发〔2014〕56号),明确提出要严格依法保护环境、推动环境执法全覆盖,对各类环境违法行为“零容忍”,推行“阳光执法”。

“史上最严”的《环境保护法》实施以来,恶性环境违法势头得到明显遏制。连续六年开展垃圾焚烧发电行业达标排放专项整治行动。生态环境部等7个部门连续五年开展“绿盾”专项行动,加强对自然保护区监督管理。连续四年开展集中式饮用水水源地环境保护专项行动。连续三年开展严厉打击涉消耗臭氧层物质(ODS)违法行为专项行动。连续两年组织相关省份对“十三五”以来部批建设项目环境保护“三同时”和竣工环境保护设施自主验收开展现场核实工作。统筹全国生态环境系统骨干力量近5万人(次)对京津冀及周边地区、汾渭平原等重点区域开展常态化大气污染防治监督检查。创新性组织开展行业碳排放报告质量专项监督检查。生态环境部、最高人民法院、公安部连续三年在全国开展严厉打击危险废物环境违法犯罪和重点排污单位自动监测数据弄虚作假违法犯罪专项行动。

2015年—2021年,全国各级生态环境主管部门累计下达环境行政处罚决定书106.34万份,罚没款数额总计695.5亿元。其中,全国在2021年办理的环境行政处罚案件是新《环境保护法》实施前的1.6倍。2013年—2021年,人民法院审理的以污染环境罪定罪案件年均超过了2000起,而2013年之前每年也就是几十起,少的时候就是一二十起。再就是2015年新《环境保护法》实施以来,办理按日连续处罚、查封扣押、限产停产、移送行政拘留和涉嫌环境污染犯罪等五类案件共计17万多件。

作者系河北环境工程学院副教授 湖南中安律师事务所律师

优服务促发展

扫码查询企业信息 打卡把握检查内容 赣江新区一“卡”帮扶效率高



图为赣江新区中医药科创城生态环境帮扶指导联系卡。科创城生态环境管理大队供图

本报通讯员程敏 记者张林 赣江报道“我们去企业帮扶的时候,只需要扫描上面的排污许可二维码就能查询到企业的排污许可相关信息,省去了前期查找程序,大大提高了工作效率。”日前,江西省赣江新区中医药科创城管委会生态环境管理大队(以下简称科创城生态环境管理大队)吴爱刚拿着手机扫描出来的信息向记者介绍着新近制作的帮扶指导联系卡。

吴爱刚口中的帮扶指导联系卡是科创城生态环境管理大队设计制作赠送给企业的卡片。每张卡片上明确了企业一对一帮扶指导员,并留有帮扶指导员联系方式。通过一对一帮扶指导,解决企业日常生产经营中遇到的各类环境管理难题。

“我们厂要变更排污许可相关内容,不知道怎么办,正好监管人员来我们厂张贴帮扶指导联系卡,我就照着联系卡上的电话号码打过去咨询,对接我们的帮扶指导员很耐心地解答了我们的疑问。”赣江新区中医药科创城某药企环保负责人张总对记者说。

科创城生态环境管理大队上线“环保一张图APP”系统,结合

张贴在企业内的帮扶指导联系卡,开创生态环境帮扶指导打卡模式。

“我们通过规章制度,要求每个监管人员都要下载‘环保一张图APP’,并给每个人设立独立账号。今后,他们去企业开展日常帮扶工作前,必须要扫描张贴在企业内的帮扶指导联系卡上的帮扶打卡二维码进行打卡;通过管理后台可以第一时间了解到执法人员的信息和工作内容,避免对企业重复、多次检查,使用信息化技术将‘无事不扰’落到实处,形成管理闭环。”科创城生态环境管理大队陈新对记者说。

此外,帮扶指导联系卡还兼具纪律监督功能。企业在接受执法人员检查或执法过程中面临行政不公、滥用职权和“吃、喝、卡、要”等违反廉洁制度的各类违纪问题时,可直接拨打帮扶指导联系卡上的纪律监督电话进行举报。

同时,科创城管委会生态环境工作部也可以通过“环保一张图APP”系统后台记录及时筛选出监管人员非正常执法、检查行为,对相关违纪行为予以制止,进一步优化营商环境。

入企解读政策 简化审批流程

昌乐分局着力引导企业规范生产经营

本报记者董若义 通讯员王宇佳 朱雷 潍坊报道 自全国稳住经济大盘电视电话会议召开以来,山东省潍坊市生态环境局昌乐分局积极贯彻落实会议精神,结合工作实际,真抓实干,以实际行动响改作风、办实事、优环境号角。

强化入企帮扶,宣传解读政策。昌乐分局致力于当好服务企业企业的“店小二”,组织开展环保服务“两进三送”活动,即工作人员深入企业、走进基层,送政策、送法律、送技术。以环境管理为主线,从环评制度、排污许可制度、污染治理、规范排污、达标排放等十个方面,通过具体法条及典型案例,深入浅出地讲解了企业在日常生产经营管理中应当落实的主体责任,以及违反相关法律法规应承担的责任,帮助企业进一步完善内部环境管理制度,规范经营行为。

简化审批流程,提高审批效

率。昌乐分局采取环境影响评价审批公示和总量审核同步进行的工作方法,在环境影响评价审批公示期结束后第一时间予以批复,重大项目采用“边审查边审批,边公示边审批”的模式,缩短审批时间。目前,已完成山东矿机华能装备制造有限公司智能输送高端成套装备及运维配套产业基地项目等19个省市重点项目的环评审批。

采取多种方式主动靠前服务。针对小微企业反馈需协调办理的环评等行政审批事项,安排工作人员采取现场帮扶、网上解答、政务服务窗口、热线电话等方式,积极开展指导服务。今年以来,共计开展环评指导服务2000余人(次)。开展“延时、预约、上门服务”,建设单位进行提前预约,分局在约定时间内安排项目审批责任人进行一对一审批服务。

定州规范入企检查管理制度

进一次门办多项事 减少现场检查频次

本报记者张铭贤 通讯员赵磊 定州报道 为全面加强生态环境执法领域廉政建设,河北省定州市生态环境局全面推进“非现场”监管执法,制定入企检查管理制度和入企审批表,规范涉企现场检查行为。

健全入企检查管理制度。制定《定州市生态环境综合执法大队入企检查管理制度》和《定州市生态环境局入企审批表》,进一步规范执法检查行为,坚持“日常不扰、无据不查”,除“双随机”检查、专项检查、举报投诉查处等必须现场检查的问题外,不外出执法,减少涉企检查频次;落实生态环境监督执法正面清单制度,对清单内企业采取非现场检查,告知企业并向社会公开;严格规范执法人员现场检查工作,涉企检查不少于3人,执法内容100%

录入移动执法终端,执法全过程记录,未经审核不得当场下达责令整改文书;在作出重大执法决定前,严格进行法制审核,真正落实“监管执法、局企审批表”,规范涉企现场检查行为。

常态化开展联合抽查工作。针对同一监管对象的多个检查事项,定州市以“进一次门、办多项事”为目标,做到“应联尽联”。强化服务意识,制定《定州市生态环境局问题隐患提示函》,采取告知、提醒、帮扶方式,除故意违法情况外,生态环境违法行为不轻易采取罚款方式进行处理,做到轻微不罚、首次不罚、非故意不罚;全面畅通企业存疑问题反馈申诉渠道,严格落实企业申诉受理、现场核查、陈述申辩、听证审查等制度规定,积极为企业创造公平化、法制化的优良营商环境。

