

发送环境法律责任提醒函,针对不同需求编制普法“菜单”

# 高邮打造全链式普法服务



◆李莉 杨环宣

“这是我们为大家总结出的去年全市10类常见环境违法行为行政处罚案例,希望通过这样的以案释法,能让各位对违法排污有更深刻和直观的感受。”

日前,江苏省扬州市高邮经济开发区政府8楼会议室坐满了人。台上,扬州市高邮生态环境局的普法培训讲座开展得热火朝天;台下,116家企业环保负责人、4个乡镇(园区)环保负责人都在埋头详细记录,学习氛围浓厚。

良法是善治的前提。创新普法工作,有利于助力生态环境高

质量发展。近日,扬州市高邮生态环境局开创生态环境普法新格局,采用“全链式”普法,多方式奏好联动“交响曲”,助力企业绿色高质量发展。

## 一堂普法课

先讲课,再测试,“码上普法”效果立现

翻开《高邮生态环境局“全链式普法”暨开发区分局辖区内企业培训会会案》,里面“干货满满”。

高邮生态环境综合行政执法局开发区分局负责人介绍辖区内企业存在的典型问题并针对性讲解法律法规;针对企业提出的关于排污许可申领、填报等问题,综合科现场为企业答疑解惑;土壤环境与固废管理科则为企业带来了《危险废物规范化管理》报告。

此外,大气环境科为在场企业负责人讲解了重污染天气应急

响应工作的相关要求;法制与宣传科负责人通过12个典型环境违法行为,以案释法、以案育企,详细讲解了各个案件的查处情况、适用法律、启示意义。

一个个精心准备的PPT,一条条生态环境专项法律法规,一段段耐心深入的普法讲解,都吸引着台下企业负责人认真做笔记。

为了保证培训效果,训后考试当场进行,通过扫描二维码“码上普法”答题。

工作人员可以通过后台实时查看并统计答题情况,了解企业对哪些法律法规的掌握还不够深入,再进行针对性的指导帮扶。

## 一段贴心话

“环境执法人情味越来越足,下次还参加”

“作为开发区企业,我们一直觉得很幸运,环境执法现在变得

越来越有人情味了。”扬州市福星铝业制造有限公司环保负责人何学军答完卷后连连称赞,“以前我们看到执法人员有点害怕,就怕他们来罚款。现在,打电话跟他们请教环境管理事宜,他们都热心地答疑解惑,帮我们解决实实在在的问题。”

“真是一场‘及时雨’,给我们指明了方向。”参会的其他企业负责人纷纷表示,“下次还要参加。”

从害怕执法到欢迎普法,这样的态度转变,也是生态环境部门服务成效的有力体现。既要管得严,又要服务好,刚柔并济不仅能进一步提高企业的环境保护意识、责任意识和法治意识,又能为企业发展保驾护航。

## 一场“协奏曲”

开展“全链式”普法服务,“一条龙”全面延伸

据介绍,高邮市生态环境部

门通过事先预警、定制普法、把脉问诊、审慎处罚和以案释法等方式,共谱协奏曲,持续推行“全链式”普法服务。如向企业发送环境法律责任提醒函、环保自查手册,让企业对环保要求一目了然,营造宽松适度的营商环境。针对不同企业需求,编制内容丰富、分门别类的普法“菜单”,供企业“点单”。对辖区内工业企业的“疑难杂症”进行“开方医治”,刚柔并济,审慎处罚。通过企业具体发生的案例来解析法律,让典型案例成为企业的环境法治公开课。

高邮市生态环境综合行政执法局常务副局长袁浩表示,通过这样的“全链式”普法,在监管企业规范过程中,不留普法空白,践行“温度”执法,培养企业规范意识、法治意识,减少环境违法行为发生的同时,促进企业绿色、低碳发展,精准纾困解企,进一步优化营商环境,为全市经济社会发展铺就绿色底色。

一个小盒子实现远程监管

武汉引进污染源振动监控仪,24小时精准监控



图为东西湖区分局执法人员在企业现场查看振动监控设备使用情况。武汉市生态环境局东西湖分局供图

本报通讯员陈雪 许倩 徐一帆 湖北报道 湖北省武汉市生态环境局东西湖区分局开出了一张高达32万元的“罚单”,对辖区内一家公司不正常使用大气污染防治设施的行为进行了行政处罚。近日,这一案例被列为武汉市生态环境局的典型案例。

在辖区企业数量众多、生产工艺复杂多样、环境监管人员相对不足的情况下,东西湖区分局是如何发现上述违法行为的呢?

2022年10月24日上午9时,东西湖区执法人员收到一条振动监控预警信息推送:武汉A公司制粒生产线生产设备正在运行,治污设备停止运行,疑似生产设备与治污设备未同时开启,持续43分钟。收到预警信息后,执法人员立即赶到现场进行核实。这才有了后续进一步的调查取证和行政处罚。

据悉,自2022年6月以来,东西湖区分局引进了一批污染源振动监控仪,对投诉量大、难监管的10家排污单位的生产、治污设备振动能量进行24小时实时监控,获取、掌握设备的运行状况,及时发现异常情况的发现,正是振动监控的功劳。

东西湖区分局的执法人员介绍说,振动监控仪虽是个小

盒子,却是污染源监管的“新武器”。它直接对设备进行监管,通过掌握设备的运行状况判断企业是否合规生产,在传统的污染源在线监控和用电监控基础上,是一种新型非现场监管手段。

同时,这件新“武器”的应用也让环境监管更具有“靶向”性:企业的生产及治污设备在不运行、正常运行和非正常运行状态下,具有不同的振动能量值,通过对能量值进行比对,即可掌握企业的产污和治污设备是否同时开启、是否按规定进行限产或停产、治污设备是否完全开启、设备运行是否出现异常等。这样,执法人员就可以更加精准地掌握企业可能存在的问题,现场执法工作也更有指向性。

自振动监控仪应用以来,东西湖区生态环境分局已经收到了170余条预警信息,利用这些预警信息配合现场检查,信访量下降了80%。

下一步,东西湖区生态环境分局将继续扩大振动监控应用范围,给更多的排污单位戴上依法排污的“紧箍咒”。同时,做好企业服务,让振动监控辅助生态环境监管,帮助企业发现问题,共同营造良好的营商环境。

## 完善联勤联动机制 提升线索发现能力 云南推进“两法”衔接提质增效

本报记者蒋朝晖 通讯员韩世奇昆明报道 云南省生态环境厅与省公安厅环食药侦总队日前召开行政执法与刑事司法衔接工作座谈会,介绍了近年来公安厅打击生态环境违法犯罪工作情况、生态环境行政执法工作情况。

座谈会上,双方对行政执法与刑事司法衔接工作中涉及的专项整治、信息共享、联合执法、会商研判等相关工作进行了交流,并就各业务领域、重点领域、重点行业、线索排查、打击措施等深入探讨,对进一步加大部门合力达成共识。

会议强调,双方着重从强化思想认识,强化制度建设,强化突出重点等六个方面,进一步加强行政执法与刑事司法衔接工作,形成依法惩治环境污染犯罪合力。

强化思想认识。从讲政治的高度充分认识加强行政执法与刑事司法衔接工作的重要性,定期召开联席会议,不断推进行政执法与刑事司法衔接工作

向纵深发展。强化制度建设。结合现有的行政执法与刑事司法衔接和联勤联动机制,不断完善公安机关和生态环境部门协作联动、信息共享、会商研判机制。

强化突出重点。围绕“两打”专项、长江经济带问题整改等重点问题,发挥联动力量,以点带面、重点突破、全面推进,实现上半年见成效的目标。

强化能力建设。加大生态环境执法培训力度,以行政执法与刑事司法衔接工作为切入点,开展生态环境、公安联合执法培训。

强化保障共享。依托生态环境部门空、天、地一体化信息系统,结合公安机关大数据、人力情报和基层基础工作优势,强化信息共享和情报研判力度,提升线索发现能力。

此外,加大生态环境执法宣传力度,适时联合公开曝光一批破坏生态环境重点典型案件,震慑犯罪、教育群众,形成推动生态环境保护良好氛围。

## 依法依规查处问题 助企补齐治污短板 西安推动监督帮扶问题整改

本报讯 陕西省西安市生态环境保护综合执法支队(以下简称西安支队)近日开展监督帮扶发现问题问题整改“回头看”专项行动,不断巩固大气污染防治成效。截至目前,西安支队已核查生态环境部推送监督帮扶发现的问题企业16家(次)。

据悉,西安支队实施精准帮扶指导,以实际行动提升执法效能,规范企业管理,助力企业发展。对20个分(县)局秋冬季大气污染防治攻坚战行动资料进行整理,建立工作台账,梳理分(县)局重点涉气企业清单,汇总现场执法检查情况、整改情况,做到检查一次,记录一次。

执法人员现场运用专业知识指出企业生产经营中存在的问题,重点查看企业环评手续及排污许可证办理、污染治理设施运行、环境管理情况、环境监测报告等。对于现场发现的微小问题,要求企业限期整改;对于现场发现的重大问题,将问题单移交分(县)局,依法做进

一步处理,并上传至生态环境部监督帮扶客户端。

在检查过程中,西安支队主动对企业开展生态环境保护管理工作中遇到的难题进行技术指导,普及相关政策、法规,帮助企业补齐污染防治短板,提高精细化管理水平。

近日,在帮扶长安特钢厂时发现,这家企业1985年建厂投产,无环评批复和竣工验收报告,2015年新增的一套中温蜡模生产线无环评批复和竣工验收报告。执法人员对企业开展现场帮扶,普及环境保护法规,帮助企业联系第三方环评机构,做好环评批复和竣工验收报告,助力企业规范运行。

下一步,西安支队将通过案例分析,以点带面,做到监督有底气、帮扶有对策。按照监督帮扶检查十项要求,严谨细致逐项进行排查,依法依规查处突出问题,扎实有序推进整改落实。同时,合法合理给予企业适度的容错改正空间,为企业加强整改提供有效建议。侯佳明

## 如何理解与适用行政处罚追责时效?

◆曹晓凡

### 相关法条

《行政处罚法》第三十六条 违法行为在二年内未被发现的,不再给予行政处罚;涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的,上述期限延长至五年。法律另有规定的除外。

前款规定的期限,从违法行为发生之日起计算;违法行为有连续或者继续状态的,从行为终了之日起计算。

确定的法律概念,行政处罚机关在实践中享有较大裁量权。其中的“公民”并非指单一的个体公民,而应当泛指公民群体,这是缘于立法者通过延长追责时效,更多地追求社会治理的公共性,而非个人救济的个体性。

刑事责任与行政责任竞合时如何处理?

行政机关如果已经对超过追责时效的违法行为进行了立案,在调查过程中发现该违法行为已经超过了追责时效时,应当及时终止调查,并作撤案处理。

执法实践中,经常会遇到刑事程序转行行政处罚程序的案件。《行政处罚法》第二十七条第一款规定:“违法行为涉嫌犯罪的,行政机关应当及时将案件移送司法机关,依法追究刑事责任。对依法不需要追究刑事责任或者免于刑事处罚,但应当给予行政处罚的,司法机关应当及时将案件移送有关行政机关。”

有的案件在开始未进行行政处罚立案调查,直接进入刑事程序,司法机关认为依法不需要追究刑事责任,司法机关将案件移送有关行政机关时,违法行为已经超过了两年。在生态环境保护领域,涉嫌刑事犯罪的行为往往同时违反刑事法律规范和行政法律规范,进而产生刑事责任与行政责任的竞合问题。

当产生刑事责任与行政责任的竞合时,应遵循“刑事优先”的原则。所谓“刑事优先”原则,是指在一切调查处理程序中,发现有犯罪事实存在时,应当首先由有权管辖该案件的侦查或者司法机关依照刑事诉讼程序进行追究。主要理由依据是,刑事犯罪相较于行政违法更具社会危害性和法益侵害性,应当优先予以制裁;刑事处罚相较于行政处罚更为严厉、威慑效果更强,应当优先实施。

因此,刑事司法机关向行政机关移送的案件,即使违法行为已经超过了两年,也不能视为违法行为超过了法定追责时效。

需要说明的是,现行《行政处罚法》并无行政处罚追责时效中止的规定。建议未来修法时增加相关规定。

作者为河北环境工程学院副教授、湖南中安律师事务所律师

行政处罚追责时效,是指对违反行政管理秩序的当事人追究行政责任、给予行政处罚的最长期限。行政机关超过该追责期限才发现违法行为的,不再给予行政处罚。《行政处罚法》第三十六条即是关于行政处罚追责时效的规定。

“未被发现”的判断标准是什么?

其中,“未被发现”的判断标准,原则上是以行政机关是否已经立案为标准;或者虽然没有正式立案,但已经对违法行为进行了初步的调查取证,也属于对违法行为的发现。

如果违反行政管理秩序的行为在发生的两年内已被行政机关发现,但违法行为人在两年内未被查获或者违法行为人故意逃避行政处罚,在两年后被行政机关查获的,仍应当依法给予其行政处罚。

这里的行政机关不能仅仅理解为具有法定管辖权的行政机关,不具有管辖权的行政机关在两年内发现违法行为并立案后,在两年期限届满后发现自己无管辖权的,移交有管辖权的行政机关,不能视为违法行为超过了法定追责时效。

此外,根据全国人大常委会法工委《关于提请明确对行政处罚追责时效“二年未被发现”认定问题的函》的研究意见(法工委复字[2004]27号)的精神,群众举报后被认定属实的,发现时效以举报时间为准。

何种情形适用五年追责时效?

行政处罚追责时效可以分为三个层面理解:一是在一般情况下,行政处罚追责时效为两年;二是在特定情况下,行政处罚追责时效为五年;三是其他法律可以根据本领域的实际情况对追责时效作出特别规定。如《治安管理处罚法》第二十二条第一款规定,违反治安管理行为在6个月内没有被公安机关发现的,不再处罚。需要指出的是,法规、规章和规范性文件均无权对追责时效作出特别规定。

为了贯彻落实党中央关于“加大重点领域执法力度”的要求,根据有关部门的意见,2021年的《行政处罚法》修订时增加了“五年”追责时效规定。即,五年追责时效的适用情形是“涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的”。

涉及公民生命健康安全的领域较多,典型如食品、药品、环境保护等。如果行政违法行为未造成危害后果的,不适用五年的追责时效,仍然只能适用两年的追责时效。

适用五年追责时效的情形要求产生危害后果,也就排除了行为犯和危险犯。相关的“危害后果”不能作“一刀切”式地机械判断,而应当从影响范围、影响程度、影响时间、受影响群体等多方面因素综合考量,需要行政处罚机关在后续的实践中制定相应的裁量基准以供参考。

与“危害后果”一样,“涉及公民生命健康安全、金融安全”也属于不

