

监管、执法、监测“一盘棋”联动 管理、执法、服务“局队站合一”

# 济南历城区探索生态环境执法规范化新路

力求打造权责明晰、上下贯通、指挥顺畅、运行高效、保障有力的执法“样板”



◆本报记者周雁凌 季英德 通讯员王童

在位于山东省济南市的山东力诺瑞特新能源有限公司生产车间里,一台UV固化印刷机蓝色机身,一个长方形的白色小盒子格外引人注目。

济南市生态环境保护综合行政执法支队历城大队的执法人员谭玉猛告诉记者:“那是历城区生态环境执法监管的一个‘秘密武器’,我们叫它‘振动盒子’。”

为什么叫“振动盒子”,能起到哪些作用?正在现场的深圳博沃智慧科技有限公司华北大区总监殷凯如数家珍:“这个盒子就是振动监测设备,安装后根据机器运行时的频率来设定开启和关闭的阈值,当生产设备振动能量超过设定的阈值而治污设备未检测到时就会报警。目前,振动监测报警可通过微信群、短信进行推送,并上传至历城区智慧执法规范化建设平台进行处理。”

安装“振动盒子”,创新监管手段,正是济南市生态环境局历城分局推进生态环境执法规范化建设的一个缩影。

济南市生态环境局历城分局党组书记、局长张永强说:“我们正在积极探索生态环境保护综合行政执法规范化新路,增加投入、敢于创新,全力打造权责明晰、上下贯通、指挥顺畅、运行高效、保障有力的生态环境执法‘样板’。”

## 局队站合一 推动执法机构规范化

在历城区唐冶街道贞观街路边,远远看到“生态环境执法”六

个字在阳光下熠熠生辉,唐冶街道办事处生态环境保护所就在那里办公。走进办公楼,只见办公室、装备室、笔录室等办公场所一应俱全,墙上显眼位置悬挂有《唐冶街道生态环境保护所人员情况表》《生态环境保护所岗位职责》,工作人员正有条不紊地忙碌着。

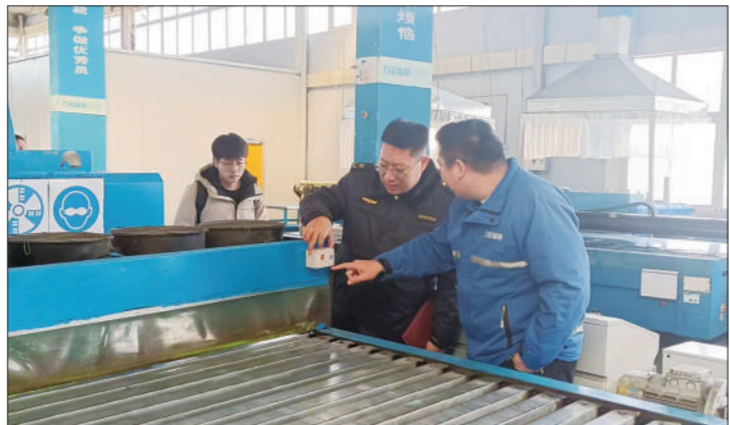
济南市生态环境保护综合行政执法支队历城大队大队长季钢告诉记者:“我们联合唐冶街道共同创建‘唐冶街道队所’,对街道环保所大门标识、党建标语、工作证、门牌等办公场所和用品添加统一执法标识和执法文字,打造了业务监管、执法与监测联动工作‘一盘棋’和管理、执法、服务一体化的‘局队站合一’的工作模式。”

围绕执法机构规范化建设,历城分局制定完善了生态环境保护综合行政执法事项目录,编制梳理生态环境领域监管事项清单,厘清执法机构职能,落实生态环境保护执法职责。基于执法需求,为执法人员配备了“作战”背包,为执法人员配备了“作战”背包,规范配备了党建活动室、视频会议室、调查询问室、执法设备间、档案室等场所。

据了解,济南市生态环境保护综合行政执法支队历城大队18名一线执法人员全部实现持证上岗,14个街道分别建立了生态环境保护所,将执法培训纳入常态化工作,不断提升执法队伍整体水平。

落实网格化环境监管体系确定的环境监管职责;协助调查处理环境来信来访、环境污染纠纷、投诉举报,配合执法大队做好相关工作;指导村(居)委会做好生态环境保护工作……这是历城区14个街道生态环境保护所的主要工作职责。

为推进信访举报查处、日常检查、巡查等工作的联动联动,历城分局明确了执法大队、生态环境保护所的职责分工,创新实施“四个机制”,即“接诉即办”和“街道吹哨、部门报到”的联动机制,



图为执法人员查看振动监测设备安装使用情况。季英德摄

工作会商机制,联合执法机制,信息资源共享机制,充分利用属地网格化监管优势,严厉打击各类环境违法行为,第一时间回应群众关心的热点问题,合力打通执法为民的“最后一公里”。

## 创新监管手段 促进技防+人防有效结合

记者在历城分局看到,工作人员只需输入口令,登录进入济南市历城区智慧执法规范化建设平台,大屏幕就立即显示出生态铁军、协作联动、数字办案、依证监管4个系统,依次点开,非现场监管、执法效能、视频会议、联动联动等子系统一目了然。

“我们建设的执法监管‘智慧大脑’,结合先进大数据管理和分析手段,重塑‘执法一体化’流程,打破数据孤岛效应,打造了包括综合执法、行政处罚、核查管理、实战练兵等多个业务模块无缝衔接的执法平台,实现了‘发现问题—现场执法—立案处罚—复查监督—评估分析’一体化闭环执法的监管模式。”季钢说。

为创新监管手段,提升精准发现问题能力,历城分局敢于尝试应用新技术推进非现场监管执法,利用智能振动监测手段,深入、精准监控企业产污治污设备运

行工况。据了解,目前,已有83家企业安装振动监测,涉及生产设备、治污设备共计415台(套)。此外,结合执法任务派发、留痕、审核反馈等系统数据,开展“边界联动”“同级部门联动”,建立“1+N”联合执法模式,创建“执法示范一条街”,与城管、市场监管、应急管理等部门开展联合执法,实现第一时间发现问题、解决问题。

“董家街道全节河村的‘微站空气’PM<sub>10</sub>数据出现异常高值。”执法大队接到预警提醒后,立即安排执法人员携带无人机对微站周边区域进行飞行巡查,溯源源头。

通过无人机航拍发现,位于微站南方1.1公里外的一家新型建材有限公司院内有一部分料堆未实施覆盖,且现场未采取有效降尘措施,执法人员立即赶往现场调查。经勘察,这家公司正在对料仓大棚进行扩建,把料仓内存储的混合物料倒运至厂区内北侧空地上暂存,料堆占地面积约30平方米,未采取覆盖、喷淋等降尘措施,厂区地面扬尘严重。执法人员对这家公司立案调查,责令30日内改正并处罚款。

“通过智慧监管平台推送问题、运用无人机巡查精准发现问题,执法人员有针对性地开展现场执法解决问题,技防+人防结合让执法效率更高。”张永强说。

## 助企纾困解难 既有力度也有温度

在山东力诺瑞特新能源有限公司,记者与执法人员见到安全管理中心总监李旭时,他正在车间里忙着巡查。

提起安装的“振动盒子”,李旭打开了话匣子:“这个‘振动盒子’,对企业来说既有压力也有动力。有了它就像装上了‘保险锁’,当治污设施出现问题时,会第一时间向企业发出预警,我们就能在最短时间内了解并组织人员开展检查整改,确保治污设施稳定运行。不管是企业环评,还是治污设施的运行等,生态环境部门处处为我们着想,太感谢了,我们对企业发展充满信心。”

在推进生态环境保护综合行政执法机构规范化建设工作中,历城分局将“执法+服务”的理念融入执法活动的全过程,以柔性执法助力企业绿色发展,做到执法有力度、服务有温度。

执法人员积极开展助企帮扶、送法入企活动,累计组织312家工业企业、2.7万人收看《生态环境安全警示教育片》,向企业发放普法宣传材料300余份。同时,加强普法帮扶,将主动靠前、超前服务与化解企业难题结合起来。在宣讲生态环境保护相关法律法规时,认真听取、收集企业对生态环境保护工作的意见与建议,详细了解企业在发展与环境治理中遇到的难题,提出针对性、专业化帮扶建议,面对面、点对点助企纾困解难。

历城分局还坚持引导企业自觉守法与加强监督执法并重,严格规范执法与精准帮扶相结合、统一监管标准与差异化监管措施相结合的原则,推行常态化监督执法正面清单管理制度,全区正面清单企业目前已增加至24家。对正面清单企业实施差异化监管执法,对守法者“无事不扰”,对违法者“利剑高悬”。

## 严查工艺流程环节和原辅材料使用

# 苏州探索全过程执法监管

本报讯 江苏省苏州市生态环境综合行政执法局积极探索全过程执法监管,从企业治污设施向生产过程与原辅材料实施延伸执法监管,取得了初步成效。

在执法检查中,执法人员发现少数企业存在重视治污设施运行和污染排放,忽视工艺过程管理、虚报材料清洁化替代等问题。由于对原辅材料和生产过程气体泄漏程度难以量化,很难形成有效的法律证据,执法人员往往感到束手无策。因此,日常执法监管大多围绕治污设施有没有开启、废气有没有超标开展,对于材料使用是否符合标准、生产工艺是否达到要求缺乏有效监管,这导致个别企业对原辅材料、生产过程等环节产生的环境问题整改和治理不积极,即便整改也往往流于形式。

为推动企业全过程严格落实污染防治措施,苏州市生态环境综合行政执法局相继印发《关于开展泄漏检测与修复专项执法的通知》《关于开展大气污染防治执法攻坚的通知》,对生产过程管理、材料使用等方面的执法监管细化部署、明确要求。组织经验丰富的执法人员深入企业开展现场指导,结合苏州市LDAR监管平台系统,对大气污染源清单数据库开展大数据分析研

判,相排查处多起未使用低挥发性涂料和管线泄漏点数量超标的新型案件。

比如,某电子科技有限公司未使用低挥发性有机物含量涂料案,现场检查时,执法人员发现喷漆房涂料异味较为明显,公司管理人员却狡辩称:“用的是UV辐射固化涂料,比水性漆更环保。”执法人员高度存疑,立即采用专业设备对产线上的油漆进行采样,保存油漆采购使用记录等证据,连夜送往有司法资质的涂料检测第三方公司开展检测。检测结果发现,油漆中挥发性有机化合物浓度超标。上述行为已构成未按规定使用低挥发性有机物含量涂料的违法行为。执法人员依据《大气污染防治法》,对这家公司处罚款10.82万元。

通过强化全过程执法监管,特别是对典型案例的查处,有效震慑了相关行业、企业,推动了一批企业自觉开展源头替代和过程管控的自查自纠。“我们将进一步强化全过程执法监管业务培训,提升执法人员查处违法行为的实战能力;进一步强化大数据运用,不仅加强内部数据融合,还将与地税等部门合作,开展大数据比对分析和研判,切实增强执法的精准性和实效性。”苏州市生态环境综合行政执法局副局长许皓说。

王欣 吴高鹏

## 针对问题剖析扣分原因,提出整改措施

# 安徽以案为鉴提升办案质量

本报讯 近日,安徽省生态环境保护综合行政执法局开展2023年一季度生态环境执法“每季度讲一案”活动。合肥、宿州等13个市执法支队以“以案为例”,围绕2022年度行政处罚案卷评查的问题案卷,剖析扣分原因,提出整改措施。同时,以此活动为抓手,聚焦四方面问题,提升案件办理质量。

聚焦重点问题,坚持结果导向。执法一线案件主办人员主讲,将问题案卷对照《生态环境部执法大练兵案卷评查细则》逐条进行“体检”,深刻剖析、积极整改,列出个性与共性,促进各地市以问题案卷为参照,全面检视办案过程中存在的问题,制定针对性、可操作性的整改措施,达到以点带面的学习效果。

聚焦机制建设,提升协同水平。注重统筹设计,印发《安徽省生态环境保护综合行政执法文书制作指南》,收录55种样式文书,规范和统一使用执法文书制作。同时,理顺案件办理内部审批制度,强化案件审核人员和执法办案人员协作配合,确保办理案件合法合规。

聚焦稽查帮扶,强化责任担当。常态化开展案卷评查和执法稽查。按照年度工作安排,各地市每月一次自查、省厅每季一次交叉评查,将案卷质量的重要内容纳入对地市执法工作考核。对得分靠后地市实行全省点名通报,专人定点帮扶,推动提高案件办理水平。

聚焦平台建设,实行统一管理。创新工作方式,启用安徽省行政处罚案卷管理系统,规范行政处罚案件办理流程,实行行政处罚案件办理统一、统一审核、统一归档、统一上传,实现“流程规范、执法高效、数据互通”的精细化执法效果。

沈世伟 董梓

## 将服务贯穿执法监管全过程

# 肥乡以优质服务推进精准执法

本报记者张铭贤 通讯员张云龙 邯郸报道 日前,河北省邯郸市生态环境局肥乡区分局组织开展“执法先服务、执法先普法”专项行动,让服务走在监管之前,将服务贯穿监管全程,对守法企业实施差异化监管,在生态环境领域纵深推进“优质服务+精准执法”,助力企业绿色发展,优化营商环境。

坚持学法为先,强化普法宣传。专项行动中,肥乡区生态环境执法人员走进企业现场,发放涉及生态环境领域的法律法规手册,讲解生态环境领域优化营商环境法律法规和政策举措等,对企业进行2023年度生态环境重点检查事项的合法合规提示服务。引导企业发展理念从“要我守法”向“我要守法”转变,助力企业依法依规高效生产。

坚持服务理念,强化责任担当。以柔性执法优化监管。肥乡区结合2023年度“双碳”、排污许可、“一证式”执法等重点,在专项行动中,帮助企业对常见检查项目开展自查自纠。根据企业自改情况,有针

对性地复查、帮扶,在“小问题”变成“大麻烦”之前,提前介入指导,提出合理化建议,帮助企业解决顽固性问题,助力企业绿色发展。

坚持差异监管,强化精准打击,将服务纳入监管全过程。肥乡区动态调整全区生态环境执法监管正面清单,将监管执法与优化营商环境深度融合,综合运用在线监控、排污许可等平台数据,采取差异化执法方式进行非现场执法检查,做到守法企业无事不扰,对非守法企业精准打击。目前,纳入全区生态环境执法监管正面清单企业达30家。

据了解,活动开展以来,肥乡区分局在保障企业正常生产经营前提下,帮扶企业解决生态环境问题8个,推进问题整改15个。



# 治理温室气体排放数据造假,这一规则要明确

◆王国飞

最高人民法院近日发布《最高人民法院关于完善准确全面贯彻新发展理念为积极稳妥推进碳达峰碳中和提供司法服务的意见》(以下简称《“双碳”司法服务意见》),明确支持行政机关依法处罚温室气体排放数据造假行为,这是司法能动性在温室气体排放数据治理领域的重要体现。

但是,司法机关支持行政机关行政处罚的条件尚需进一步明确,特别是行政处罚与司法救济如何衔接的问题有待明晰。笔者认为,理论与实务有必要尽快探索二者的衔接规则,并推动这些规则转化为立法或司法解释,以满足温室气体排放数据造假案件的司法裁判需求。

首先,行政机关对温室气体排放数据造假主体的行政处罚应遵循处罚法定原则。行政处罚作为一项依职权的行政行为,决定了温室气体排放数据造假行为应有明确的实体法和程序法依据。就实体法而言,上述适格的行政处罚温室气体排放数据造假行为,应属于违反《大气污染防治法》《环境保护法》等法律法规关于环境数据质量或温室气体排放数据质量保护的条款为依据,参照现行《碳排放权交易管理办法(试行)》《关于做好全国碳排放权交易市场数据质量监督管理相关工作的通知》等部门规章、部门规范性文件、地方政府规章及其他规范性文件关于温室气体排放数据质量的規定或要求,严格按照法定的权限实施行政处罚。

在程序方面,行政机关作出温室气体排放数据造假处罚决定前,首先应全面查清造假主体、造假事项、造假程度及其影响等事实真相,至少应做到主要数据造

假事实是清楚的;在查清全部或者主要事实后,作出处罚决定前

应明确告知重点排放单位、检测机构、核查机构等涉案主体被处罚的事实、理由、依据,同时告知其依法享有陈述和申辩的权利并充分听取其意见;根据最终调查结果作出是否需要行政处罚、应作出何种处罚的决定并依法履行送达程序。

其次,重点排放单位等行政相对人提起行政诉讼前宜履行前置程序。行政复议具有化解行政争议、监督行政行为、救济相对人合法权益等功能,相较于司法手段具有及时、高效、经济等优势。对于温室气体排放数据造假行政处罚争议,行政相对人宜先履行行政复议程序。《行政诉讼法》第12条把行政处罚争议纳入行政诉讼的受案范围,但温室气体排放数据造假行政处罚争议并非一般的行政处罚争议,其兼具《行政复议法》第30条规定的侵犯自然资源使用权争议的部分特点,而后一争议的诉讼解决须依法履行行政复议前置程序。

重点排放单位报送温室气体排放数据造假的行为是通过获得超额、配额的方式争取更多大气环境容量资源利用的权利,降低履约成本,追求大气环境容量资源持续利用的权利。除了重点排放单位不知情的情形,受委托的咨询机构、检测机构、核查机构的温室气体排放数据造假行为,实际上是帮助重点排放单位实现大气环境容量资源利用权的最大化。那么,行政处罚是行政机关对重点排放单位等行政相对人温室气体排放数据真实性的否定。因此,在实践中时常会遭受质疑或拒绝,因为这最终会影响到重点排放单位的大气环境容量使用权。生态环境主管部门、相关部门与重点排放单位等主体因温室

气体排放数据造假产生的行政处罚争议,由此便又具有了自然资源使用权争议的属性。

对此类特殊的行政处罚争议,建议未来《行政复议法》《行政诉讼法》修改时对行政处罚、行政复议和行政诉讼的关系予以特别考虑,可以要求遭受行政处罚的造假主体先行申请行政复议,对非终局性行政复议结果不服的一方可提起诉讼,如此既能避免司法权的过早干预,又能发挥行政复议监督行政权、化解纠纷的效率优势,这利于碳市场数据监管秩序的正常运行。

最后,人民法院应对温室气体排放数据行政处罚争议案件进行全面审查。若碳市场主管部门或相关部门作出的温室气体排放数据造假行政处罚决定符合《行政诉讼法》第69条的规定,即温室气体排放造假证据确凿,适用法律、法规正确,符合法定程序的,人民法院应判决驳回原告的诉讼请求,以示对行政机关行政处罚决定的支持;反之,若存在《行政诉讼法》第70条规定的主要证据不足、适用法律法规错误、违反法定程序、滥用职权、超越职权或明显不当等情形之一的,人民法院则应视具体情况作出撤销或部分撤销温室气体排放数据造假行政处罚决定,并可要求行政机关重新作出行政行为,以示对行政机关行政处罚决定不支持或部分支持。

作者单位:武汉工程大学法商学院(知识产权学院)副教授



图为执法人员在餐饮店进行现场检查。黄虬供图

# 上海徐汇区强化街道执法业务指导

## 确保餐饮油烟监管不断档不缺位

本报讯 徐汇区是上海的中心城区,人员居住集中,餐饮企业数量多。《上海市街道办事处、乡镇人民政府第二批行政执法事项目录清单》实施半年以来,为保障餐饮油烟污染监管工作“不断档、不缺位”,徐汇区生态环境局执法大队协同多个部门主动靠前,积极开展行政执法业务指导。执法人员到各街道开展“传、帮、带”执法工作,确保各街道对下放的执法事项“交得好、接得住”。

开展油烟污染防治现场执法检查指南。徐汇区生态环境局组织全区13个街镇的20余名执法人员开展餐饮油烟行政执法培训。执法人员围绕餐饮油烟监管背景,餐饮油烟净化设施标准,油烟净化设施安装、运行、维护规范和现场执法流程等方面进行讲解,通过典型案例,结合相关法律法规,帮助参训人员快速掌握相关知识。

编写油烟污染防治现场执法检查指南。徐汇区生态环境局执法大队组织人员对餐饮执法检查经验进行整理汇编,形成《徐汇区餐饮油烟污染防治现场执法检查指南》手册。手

册以生动活泼、浅显易懂的形式,详细介绍了餐饮油烟现场检查流程、执法检查要点、执法办案要点、油烟净化设施的作用和相关法律法规及技术规范,帮助街道相关人员全面熟悉餐饮油烟现场检查内容,快速掌握执法技能。

现场传授油烟执法办案经验。今年年初,徐家汇街道受理了一起居民投诉,反映一家餐饮单位油烟扰民。接到协助请求后,执法人员赶赴现场提供办案指导。执法人员和街道、城管工作人员一同进入餐饮店后厨,针对其涉及油烟的一系列设备、台账进行重点检查,结合法规和技术规范,详细介绍了油烟净化设施的组成、运行机制、常见故障情形及故障认定的依据,重点讲解了油烟净化设施维保及其台账记录不规范、风机与油烟净化器未联动、厨房间集风罩的设置尺寸不合规以及油烟在线监测设施运行不正常等问题。对于在检查中发现的问题,街道工作人员对相关餐饮单位提出了整改要求。

黄虬