

# 绍兴市创新环境行政执法工作机制 司法联动执法更具威慑力

本报通讯员徐锦鼎 沈惠惠 竺逸超 记者晏利扬

300多桶涂料随意倾倒,沟渠顿时变成“牛奶河”。不久前,浙江省绍兴诸暨市店口镇南联村发生的一起倾倒危险废物事件,在环保和公安的联合查处下,真相大白。

近年来,浙江省绍兴市加强环境行政执法与司法联动,加快了环境违法案件的查处,有力地震慑了污染者。

## 环保公安联动 体现一个“快”字

8月31日,诸暨市店口环保所接到群众举报,称有人在店口镇南联村联坞自然村乱倒白色涂料,附近的沟渠、田间、池塘的水体都变成了“牛奶”色。接到举报后,诸暨市环保局立即启动应急预案,联系公安部门,第一时间赶赴事发现场。

原来,南联村有一家生产外墙涂料底漆的小企业。企业主把一批过了保质期的涂料底漆卖给了收废品的徐某等两人。但徐某只想要桶,不要里面的漆,于是沿厂房墙角倾倒了300多桶漆(每桶约20公斤,共约6吨)。由于倾倒的地方是沙性土壤,这些涂料底漆渗透到了附近的沟渠、田间和池塘里,造成重大环境污染。此后,两名涉案人员被公安部门刑拘。

不仅是诸暨市,绍兴市辖的柯桥、上虞、嵊州等其他区、县(市)的环保部门,也都与当地公安部门建立了快速反应机制。

7月3日,嵊州市环境监察大队接到群众举报称,剡湖街道城北排涝渠旁有人在非法排污。执法人员赶到现场,发现有一个电镀加工点正在生产。信息反馈到公安部门当天,嵊州市剡湖街道派出所介入调查,并控制了电镀加工点老板金某和一名工人。之后,金某因涉嫌污染环境罪,受到了应有的处罚。

## 环保检察院联动 突出一个“准”字

9月1日,绍兴市环保局与公检法等相关部门联合制定出台了《关于加强环境保护司法联动机制的实施意见》。其中,检察院与环保部门的联动,主要体现在快速办、优先办、重点办、骨干办等机制建设方面。

目前,绍兴市两级检察机关分别设立了打击环境违法犯罪专门组织,推行环境污染犯罪类案件专办,优化办案

“与公检法联动,使环保部门在查处环境污染案件时,不再单兵作战,孤立无援。”绍兴市环境监察支队负责人表示,通过强化司法联动,今年1~9月,绍兴市环保部门共作出行政处罚决定616件,罚款金额达2761余万元,移送刑事案件27起50人,创下历史新高。

记者了解到,绍兴市公安局于2012年12月成立了全省首个环境执法大队。市公安局派出了两名民警、3名协警常驻市环保局,开展环境执法工作。环保与公安联动机制的建立,对较为突出的阶段性污染环境违法犯罪的打击效果尤为明显。

2013年3月起,针对群众反映强烈的偷倒污泥现象,绍兴市环境监察支队就对镜湖、袍江等重点区域实施布控,开展连续数十次夜间蹲守,掌握了办案线索,但一直缺乏企业偷倒污泥的直接证据。在公安机关介入后,通过视频监控技术,两部门接连查办了镜湖“7·09”“7·26”刘耸立等、柯桥区钱清镇施如连等和马鞍镇罗贤龙兄弟等3个偷倒印染污泥的犯罪团伙,遏制了污泥偷倒的高发态势。

在联合执法检查中,公安民警提前介入,加快了环境案件处理的速度和联动执法机制的刚性。2013年6月9日,违法行为人张杨青等三兄弟在经营废旧物品过程中,将收购的750公斤废机油倾倒在柯桥区富盛镇金溪村五峰岭公路边,造成附近土壤、水体污染。接到群众举报后,环境执法人员对现场进行污染监测,拍照取样,公安人员控制违法行为人,做好询问笔录,仅一天时间就对3名当事人作出了治安拘留。

机制。对污染环境刑事案件试行集中管辖制度,指定越城区、上虞区检察院统一负责全市相应范围内此类刑事一审案件的审查起诉,柯桥区、诸暨市辖区的,移送越城区检察院审查起诉;嵊州市、新昌县辖区内的,移送上虞区检察院审查起诉,需要补充侦查的,直接退回原侦查的公安机关。公安机关侦查办理的污染环境案



图为浙江省绍兴市环保公安联动查处袍江斗门镇非法废品处理场。

件,提请批准逮捕的,仍由所在地同级检察院审查决定。

为准确打击环境违法行为,绍兴市检察院还与环保、公安等部门一起研究相关政策法规界限,统一案件证据标准、法律适用和办案程序等执法尺度,提升环境违法案件的办理水平。同时,通报分析阶段性环境违法犯罪的办

理情况;对重大疑难案件进行专案会商;依法推动建立环境公益社会组织提起环境公益诉讼;讨论决定案件指定管辖等程序事项;会商加强执法联动工作的意见和建议等。

今年1~9月,全市各区、县(市)检察院共起诉群众反映强烈的环境污染犯罪案件16件44人。

## 环保法院联动 落实一个“狠”字

4月25日上午,绍兴市越城区人民法院公开审理被告单位浙江新海天生物科技有限公司和被告人魏某、陆某等6人涉嫌污染环境罪一案。这是绍兴市首次企业法定代表人被追究刑事责任。

6月30日下午,上虞区开出浙江省环境污染最高罚单。上虞区人民法院对浙江汇德隆生化有限公司污染环境案作出一审宣判,对倾倒危险废物2.3万余吨的汇德隆公司处罚金2000万元,11名被告人均因污染环境罪获刑。本案也是目前绍兴市乃至浙江省,已经判决的案值、案情最大的环境污染案。

据统计,今年1~9月,绍兴市法院共判决环境污染犯罪案件10件26人。此外,绍兴市环保局与市中院商定,各级环保部门在加大对环境违法行为查处力度的同时,对拒不履行环境行政处罚、行政处罚决定的单位、个人,可主动商请司法机关介入,申请法院强制执行。各级法院要根据环保部门申请,及

时发出禁止令,实施行为保全,制止环境违法行为。

今年7月,绍兴市中级人民法院出台的量刑指导意见中规定,对环境污染刑事案件的被告人依法适用缓刑的,一般同时宣告禁止令,禁止其在缓刑考验期限内从事特定可能造成环境污染的相关行业和职业。

“也就是说,环保行政部门在立案查处环境违法行为初期阶段,根据行政处罚相对人违法行为状态,可以在行政处罚作出或者生效之前的任何阶段,申请人民法院对行政相对人的违法行为采取强制措施,制止行政相对人继续实施环境违法行为。”绍兴市环保局相关负责人介绍。

“比起环保部门单纯的执法行为,联动执法更具威慑力。”这位负责人表示,一旦发现重大的环境违法行为,司法机关将依法追究刑事责任,增强了环境执法的刚性。

## 污染企业不满举报打官司

昌吉法院驳回企业诉讼请求,支持环保部门处罚决定

并现场调查取证,依法立案处理。值得一提的是,这起案件查处源于市民举报,而这位市民正是昌吉市环保局局长徐斌。

昌吉市环境监察大队大队长杨元春说,执法人员先后两次去企业现场调查,送处罚决定书,均被企业拒绝。8月18日,昌吉市环保局依法对修理厂作出行政处罚,认定修理厂焚烧废旧汽车配件,向大气排放污染物,并根据《大气污染防治法》规定,对其处以两万元罚款,修理厂不服处罚并提出了行政诉讼。

记者在昌吉市环保局提供的现场照片中看到,大量的报废汽车零件堆放

在一片空地上,工人在露天进行切割,燃烧的明火清晰可见,焚烧过的地面一片漆黑。

### 法院支持环保局处罚决定

据了解,修理厂不服处罚提起行政诉讼的原因有两方面,一是修理厂认为废气直排空中,是切割汽车配件燃烧的明火所致,不是企业恶意排放;二是认为举报人是环保局局长,在举报和拍照时未出示证件,表明身份,程序不合法。

对此,昌吉市环保部门表示,不管企业因何理由导致废气直排,造成污染已成事实,举报人虽然是环保局局长,同时

也是一位市民,有权举报违法行为。

经审理查明后,昌吉市人民法院作出判定:昌吉市环保局局长徐斌发现修理厂有废旧汽车零件在燃烧,遂现场拍照并举报,而环保局指派两名执法人员调查取证,并最终做出行政处罚,整个程序合法,驳回了修理厂的诉讼请求,支持昌吉市环保局的处罚决定。

对此,昌吉市环境监察大队大队长杨元春表示,企业提起诉讼就像给环保部门执法程序挑刺,有了这样的挑刺,执法力度将会更快地提高。同时,环保部门将不断完善执法程序,做到依法执法,秉公执法。

## 诉讼统一期限 尚需立法规范

于卉

律文书进行一次强制执行申请。因此,不同的诉讼期限列入同一法律文书,在实践操作中会给申请执行带来困难。

3个月的诉讼期限是否合法?在基层实践执法中,多数会统一按《行政诉讼法》第三十九条规定的3个月诉讼期限,这是针对法律规定不一致,但执法人员又要争取地方法院支持的过程中权衡利弊的结果。法院建议统一诉讼期限,以简化程序,提高效率。

当然,要统一期限,必须是合法进行,如《水污染防治法》明确规定了诉讼期限为15日。那么,对适用《水污染防治法》进行处罚时,用3个月的诉讼期限,法院是否支持呢?诉讼期限是给予当事人不服具体行政行为的救济途径,因此给予3个月的诉讼期限,虽与规定不符,但更多地保障了当事人的诉讼权益,并没有给当事人造成损失,司法实践中,经常与法院部门进行沟通,基层法院执行案件量大,会建议环保部门对同一法

决行政机关因此败诉。

同时,行政机关认为情况紧急,防止存在滥用诉讼期限嫌疑,造成国家或第三人损害的,行政机关可以在诉讼期限内申请法院先行执行。

现仅有《水污染防治法》诉讼期限的规定为15日

新《环保法》修订时,删除了原环保法中的环境行政复议和诉讼制度,也就删除了原环保法中关于15日诉讼期限的规定。而大气、环境噪声、固废等单行法律制定(或修订)时就没有环境行政复议和诉讼制度的规定。

根据《行政诉讼法》第三十九条规定,当事人直接向法院提起诉讼的期限为3个月,法律另有规定的除外。因此,除《水污染防治法》明确规定诉讼期限为15日外,其他环保法律都应依据《行政诉讼法》的规定为3个月。(自2015年5月1日起施行的全国人民代表大会常务委员会关于修改《行政诉讼法》的决定,将第

三十九条的3个月改为6个月。)

为保证法制统一和方便基层执法人员的执法,笔者建议《水污染防治法》修订时,参考新《环保法》,删除关于15日的期限规定。

同时,建议新《环保法》修订后,环境保护部已有的《环境行政处罚办法》、《环境行政执法法后督察办法》、《环境行政处罚主要文书制作指南》等涉及相关诉讼期限执行的规定,都应作出相应的调整,便于基层执法人员执法。

作者单位:江苏省射阳县环保局

## 环保系统公务员

## 学法用法征文

## 高法发布环保行政案十大案例

通过审判确认行政机关行政行为合法性

本报综合报道 最高人民法院近日发布人民法院环境保护行政案件十大案例。最高人民法院行政庭庭长赵大光介绍了相关情况并回答了记者的提问。据介绍,这是最高人民法院首次通过新闻通气会的方式发布环保行政案。

### 公布十起典型案例

福建省晋江市环保局(以下简称市环保局)于2012年7月5日现场检查发现泉州弘盛石业有限公司(以下简称弘盛公司)在从事石材加工生产过程中,存在需要配套建设的水污染防治设施和未经环境保护主管部门验收(合格)而投入生产情形,遂于同年7月20日作出行政处罚决定,责令公司停止生产并罚款人民币6万元。

弘盛公司认为市环保局向其核发过《排放污染物临时许可证》,明确其建设项目的污水排放已达到零排放标准,符合项目环境保护的要求,应视同验收合格,遂申请行政复议。泉州市环保局复议后,决定维持上述行政处罚决定。弘盛公司仍不服,以市环保局为被告提起行政诉讼,请求法院撤销行政处罚决定。

晋江市人民法院一审判决维持被告作出的行政处罚决定书。弘盛公司上诉后,泉州市中级人民法院二审判决驳回上诉,维持原判。

除了上述案例外,此次公布的十大案例还包括,佛山市三英精细材料有限公司诉佛山市顺德区人民政府环保行政处罚案,动感酒吧诉武威市

凉州区环保局环保行政命令案,海丽国际高尔夫球场有限公司诉国家海洋局环保行政处罚案,卢红等204人诉杭州市萧山区环保局环保行政许可案,君宁机械厂诉六安市金安区环保局环保行政处罚案,苏耀华诉广东省博罗县人民政府划定禁养区范围通告案,梦达汽车系统(苏州工业园区)有限公司诉苏州工业园区环保局环保行政处罚案等。

### 通过审判维护执法权威

据介绍,发布的十大案例中,佛山市环保行政处罚案等8起案件,相关行政部门作出的具体行政行为得到了法院的支持;卢红等诉萧山区环保局行政许可案等两起案件,相关行政部门因违反法定程序,损害当事人的知情权、表达权等权利,被判败诉。

赵大光说,近些年来,随着经济的快速发展,环境问题日渐突出,环境状况日益恶化。人民法院通过行政审判,确认行政机关行政行为的合法性,很好地维护了行政法治的权威,同时对相关排污企业具有一定的警示教育作用。

赵大光同时指出,一些地方政府和行政机关,为了加快城市化建设进程,不惜违反行政程序超常规审批某些建设项目,有的甚至以牺牲人民群众的环境权益为代价,造成不良的社会影响。环境保护部门只有严格依法依规,按程序办事,才能真正促进城市环境改善和社会和谐安宁。

## 邯鄲首个环保合议庭揭牌

受理环保刑事、民事、行政一审及非诉行政案件

本报记者周迎久 通讯员冯涛 张胜利邯鄲报道 河北省邯鄲市峰峰矿区人民法院环保合议庭日前正式揭牌,标志着邯鄲市首个环保合议庭正式成立。

据介绍,峰峰矿区人民法院环保合议庭是在邯鄲市中院和峰峰矿区区委、区政府大力支持下,经过两个多月的精心筹备成立的。环保合议庭由峰峰矿区法院行政审判庭委派一名环保审判员担任庭长,负责日常工作,峰峰矿区环保局配备3名具备环保专业知识的陪审员,庭庭开展旁听工作,办公地点设在峰峰矿区环保局。环保合议庭负责受理峰峰

矿区辖区内的涉及环境保护的刑事、民事、行政一审案件及非诉行政案件。

峰峰矿区环保局局长席爱军表示,下一步,环保合议庭将集中力量,加强打击破坏生态环境的违法犯罪行为,依法审理好各类环境案件,不断提升生态环境和自然资源的司法保护水平。

在新修订的《环保法》即将实施之际,峰峰矿区环保合议庭的成立,将对推动峰峰矿区环保工作领域拓展和环境执法层次的再提升发挥重要作用,也将对区内企业的违法排污行为起到良好的震慑作用。

## 宿迁加强环境犯罪案件联动

明确范围、各部门职责以及责任追究机制

本报见习记者李苑 记者闫艳 通讯员王钰宿迁报道 江苏省宿迁市近日出台了《关于加强涉嫌环境犯罪案件联动工作的实施意见》(以下简称《意见》),进一步明确涉嫌环境犯罪案件的联动范围、各部门的职责,以及责任追究机制。

《意见》明确,涉嫌环境犯罪案件的联动范围是环保部门查处的环境违法行为,包括涉嫌构成犯罪依法需要追究刑事责任的案件及国家工作人员涉嫌环境职务犯罪的案件,并对环保、公安、检察院、法院在联动办理这类案件移送工作中的职责分工进行了明确。

“刑事犯罪立案对证据的要求比较高,以往环境行政执法人员采集、固定证据过程中会存在疏漏,导致涉嫌环境犯罪的案件无法移送。”宿迁

市环保局法规处张秀敏介绍说,《意见》生效之后,环保部门在发现涉嫌环境犯罪的案件后,要第一时间通知公安机关参与取证,公安机关在现场调查时,要按照刑事犯罪立案的要求对环保行政执法人员现场固定证据的情况进行审查,提出主导意见。

张秀敏认为,《意见》有助于加强行政执法与司法的衔接,从而进一步加大对环境违法行为的打击力度。

此外,《意见》还明确了人民检察院对涉嫌环境犯罪案件移送和立案工作要加强监督,对该不移、该立不立等违法违规情形予以责任追究。人民法院对涉嫌环境犯罪案件应依法从严、从快审判,对造成环境污染严重后果的环境犯罪行为严格适用缓刑,对典型案例实行公开审判。

## 胶州联合执法消除污染源头

环保、建设、纪检、公安等部门定期举行联席会议

本报通讯员张建峰 张秋营 杨坤胶州报道 山东省胶州市构建联合执法机制,环保、建设、纪检、公安、检查和法院等部门都会定期举行联席会议,就环境违法案件有关情况进行交流、沟通和协调,共同研究联合执法方案,解决办理环境违法案件过程中存在的矛盾以及执法中遇到的新情况、新问题。

截至8月,胶州市已淘汰高污染燃料禁燃区和供热管网覆盖范围内20吨/小时以下的95台燃煤锅炉,对34家扬尘工业下达隐患整改通知书56份,淘汰高污染黄标车1659辆,开展了山东省首家县级市实施高污染黄标车区域限行工作,划定建成区限行范围约42平方公里,市区道路上行驶烟车同比减少65%以上,汽车尾气污染加重的趋势得到有效遏制。

此外,胶州市创新机制,部门联动,统一模式,细化责任,构筑起一张“无缝隙、零容忍”的环境保护“网格”。面对污染源点多面广,胶州市环保局不断增强执法力量,批准设置了李哥庄、三里河、胶北、里岔4个环保中队,在全市推行“网格化、无缝隙”环境监管模式,将全市环境监察划分为4个主体网格,每个主体网格再按照污染源成分若干元网格,逐渐将工作任务和具体责任分解到每个岗位,量化到每个点源。

上半年,胶州市对153起环境违法行为进行立案处罚,总计罚款620余万元。将两起严重环境违法事件,移交公安追究法律责任,有效地解决了基层长期以来困扰环境执法的“守法成本高,违法成本低”等问题。