

# 移动执法的关键在使用

——专访环境保护部环境监察局局长邹首民

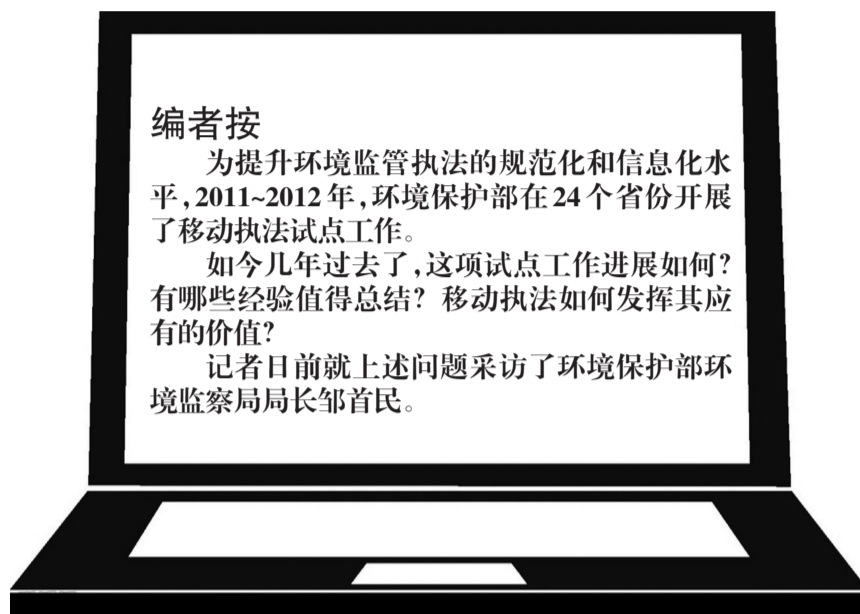
本报记者王玮

## 编者按

为提升环境监管执法的规范化和信息化水平,2011~2012年,环境保护部在24个省份开展了移动执法试点工作。

如今几年过去了,这项试点工作进展如何?有哪些经验值得总结?移动执法如何发挥其应有的价值?

记者日前就上述问题采访了环境保护部环境监察局局长邹首民。



在编制《环境监察移动执法系统建设指南》时,积极采纳了信息中心的建议,特别强调了移动执法系统与其他系统的互联互通。

我们也鼓励各地环境监察机构加强与信息部门的合作,从系统设计初期就进行统筹考虑。

另外,移动执法系统对于数据支撑和互联互通具有较高要求,通过使用可以促进环保部门内部数据的整合和互联互通,减少甚至消除“信息孤岛”,提高数据的使用率,并形成协同效应。

**中国环境报:**从试点工作中得到的最重要经验是什么?

**邹首民:**从试点工作中我们认识到,环境监察移动执法系统建设并非简单的执法设备装配,而是一个软件、硬件和人员相结合的系统性工程。移动执法建设能否成功的关键,不是智能终端是否先进,也不是网络是否稳定,更不是软件是否好用,关键在于,尤其是环保部门的一把手。只有一把手重视了,调动各部门积极支持移动执法,在建设过程中发现问题、解决问题,才能推动系统不断趋于完善。

## 概念与实际

**中国环境报:**移动执法具有很多当前热门概念,这一点您怎么看?

**邹首民:**2007年我们开始关注和推动移动执法的时候,并没有现在这么多的概念。后来,物联网、大数据、可穿戴设备、“互联网+”等概念涌现的时候,移

动执法才被一贴贴上这些标签。

客观上说,具有这些热门概念更有利于事业的推进,但我们更看重的是实际效果。特别是我们注意到,大部分地区的移动执法还停留在作为信息化录入工具的初级阶段,还不具备物联网、大数据的客观条件。在这一客观条件下,更应该实事求是,埋头苦干,力求实效。

**中国环境报:**您提到了大部分地区的移动执法还停留初级阶段,能解释一下什么是初级阶段吗?

**邹首民:**我们观察到,大部分地区的移动执法还停留初级阶段。在这一阶段里,移动执法的主要作用是将文本的执法文书电子化,形成企业现场监察记录的电子档案。形象地说,就是将原来的“手写文稿”改成为“电脑打字”。由于不需要相关部门的配合和基础数据库的支撑,这一工作做起来相对简单,但发挥的作用也较为有限。

**中国环境报:**您认为移动执法越过初级阶段后会向什么方向发展?

**邹首民:**从目前全国各地情况来看,由于自身条件上的差异,各地的发展方向都会有所不同。有的地方还探索出不少好的经验和做法。

比如有的地方已经通过移动执法系统实现了执法任务的全流程自动化。执法任务全部通过移动执法系统分派和处理。在发生紧急情况时,指挥中心可通过移动执法系统实时就近调动执法人员和执法车辆,执法人员亦可将现场情况实时传回指挥中心。

有的地方针对部分行业现场监察专业性强的特点,在移动执法系统内内置了

执法模板。通过使用模板,移动执法终端可引导和辅助执法人员完成企业现场监察任务,在提高现场执法效率的同时减少扯漏。

有的地方将移动执法作为规范执法的工具。通过移动执法严格的流程化管理,压缩了现场执法的自由裁量权,减少了人情执法和选择性执法。

也有地方提出,未来在移动执法积累一定数据后,环保部门可将其和互联网中的海量数据结合起来,运用大数据进行综合分析,有针对性地提出执法建议。

我们将积极支持和鼓励各地根据实际情况,探索移动执法的发展方向。我们也将组织各地加强横向交流,共同推进移动执法的健康发展。

## 肯定与鞭策

**中国环境报:**我们注意到,近两年国务院层面的文件多次提到了移动执法,您认为这是一个什么样的信号?

**邹首民:**我们认为,这是环保部门的高度重视和肯定。移动执法试点工作得到了国务院层面的高度重视和肯定。

2014年7月,国务院下发了《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》(国发[2014]20号),明确要求“充分利用信息网络技术实现在线即时监督监测,加强非现场监管执法。充分运用移动执法、电子案卷等手段,提高执法效能”。

2014年11月,国办56号文明确要求“2017年底,80%以上的环境监察机构要配备使用便携式手持移动执法系统,规范执法行为”。这也是全文中6项带有时间节点的任务之一。

这两份文件从顶层设计上肯定了移动执法的现有成果,明确了移动执法的身份,并为移动执法的发展扫除了政策障碍。

得益于环保部门良好的示范效应,其他部门也在积极推进移动执法工作。2015年5月,国务院办公厅《关于加强安全生产监管执法的通知》(国办发[2015]20号)中也明确提出了“2017年底前,所有执法人员配备使用便携式移动执法终端,切实做到严格执法、科学执法、文明执法”的要求。这从另外一个方面也肯定了我们的工作。

**中国环境报:**我们发现,2015年5月在杭州举办的移动执法培训也有阿里巴巴、微软这样的信息业巨头参与,为什么他们会移动执法感兴趣呢?

**邹首民:**我们对移动执法的发展方

向持开放态度,鼓励有实力的企业协助我们共同推进移动执法工作。

我们发现,这些信息行业巨头对我们的移动执法工作进展情况高度关注,并愿意积极参与我们的工作。比如阿里巴巴就为5月份的培训提供了师资和现场教学的便利。

我们认为,这些行业巨头对移动执法的关注,是对我们已有工作成果的肯定。同时,他们看到了移动执法潜在的数据价值和市场价格。移动执法与互联网、大数据的高度融合,将有可能给我们的执法方式带来颠覆性的体验。

当然,来自社会的关注也会使我们承受更大的压力,鞭策我们把移动执法工作做得更好。

## 越使用越好用

**中国环境报:**您在多个场合都说到移动执法的生命在于使用,为什么说这样说呢?

**邹首民:**移动技术的发展日新月异,从早年的互联网到现在的物联网和“互联网+”,从2G、3G,再到现在的4G,移动执法的发展基础日益完善。但是移动技术无论怎样变革,互联网技术无论怎样颠覆,移动执法的未来发展最终要落实到“使用”上。我认为,通过使用,至少有以下三个作用:

一是以使用促建设。我们经常听到有地方同志反映移动执法系统用起来不顺手,不好用,就束之高阁。

但事实上,任何一个系统在最开始的时候都不是完美的。如果通过不断使用并反馈修改,“不好用”可以逐步变成“好用”,但如果束之高阁,“不好用”就是永恒。一个地区使用得好,取得实效,会带动一片地区效仿,形成良性循环。

二是以使用促管理。移动执法系统将执法任务进行了量化并落实到个人,作为管理者可以实时了解全部执法人员的当前状态和工作效能,为实施环境监察精细化管理和绩效考核提供了坚实的数据基础。

三是以使用促规范。规范执法行为,保护执法人员权益是当前环境监管执法工作的重中之重。通过使用移动执法系统,规范了执法人员的执法行为和执法流程,将执法过程留痕,能有效保护一线执法人员的合法权益。

## 被逼出来的技术

**中国环境报:**有人说环境监察移动执法是在“5+2、白加黑”中逼出来的信息技术,是这样的吗?

**邹首民:**这种说法比较形象,也确实环境监察移动执法产生的重要原因之一。

“十一五”以来,全国各级环境监察机构的工作量日益增加,而根据编制总量“只增不减”的相关要求,环境监察人员数量增长极为有限。这样的结果导致分摊到每一个环境监察人员身上的工作量迅速增加,“5+2、白加黑”逐步成为常态。

相信这也是全国所有环境监察人员的共同感受。

在这种环境下,我们也在思考,除了增加人手外,还可不可以寻找到一条提高执法效率、减少重复性工作的道路。

2007年,在我们苦苦寻找解决之路的同时,搭载Android、Windows Mobile的智能终端设备也开始迎来了爆发式的增长。也就是在这一年,深圳、南通、大连等地的环保部门根据自身的工作实际需求,开始自发尝试使用智能终端辅助现场执法,取得了较好的效果。

效果主要体现在什么方面呢?最重要的是大大提高了执法的效率。

我们看到,依靠移动执法系统,深圳市南山区环境水务管理所一年处理了超过6600件环境信访,而这个所只有12人。

我们也能看到,依靠移动执法系统,一件执法任务从局长批转到具体工作人员,虽然要经过七、八个环节,却仅耗时数十分钟,比以往要节约1~2天的时间。

我们还能看到,依靠移动执法系统,每一项任务的进度、每一类别数据的统计、每一污染源的基础信息都可以实时显示,大大减轻了统计、调度的工作量。

我们从移动执法上看到了信息化的巨大作用,我们也认为移动执法是解决当前环境监察诸多困难的重要途径之一。

## 不平坦的试点之路

**中国环境报:**但不是所有地方都像深圳那样成功,是吗?

### 移动执法系列报道之一

#### 深圳:移动执法8年,有何心得体会?

## 既能“偷懒”又能把事干好

定违法行为为发现处理标准化流程。

这对于规范执法奠定了基础。当然,深圳环境监察支队开展移动执法并不是一帆风顺的。

一个不容回避的现实是,支队很多年纪较大的工作人员对网络不熟悉,对手机、电脑操作不习惯,他们开始表现得有些抗拒。还有一个客观情况是,在2008年的时候,网络信号并不稳定,特别是到了比较偏远的地方,往往录入执法信息花了半个小时,结果信号一中断,工作往往白费。

但是,深圳环境监察支队的领导坚信,利用科技手段实施执法是大势所趋,而且好处多多,所以,他们坚定地推行。

说到好处多多,比如对于环境执法单位的领导来说,他可以很轻松,因为通过移动执法系统自动生成任务管理,不用领导亲自给执法人员指派任务。同时,领导对每个执法人员工作完成情况一目了然。

对于执法人员来说,在履行职责、完成任务方面,通过标准化的表单既可以提高执法效率,也因为流程化工作,规避了失职渎职的风险。

事实证明,现在很多执法人员离开了移动执法已经不习惯了。深圳环境监察支队一名工作人员向记者介绍,做笔录的时候,第一句该问什

么,都需要问些什么,因为有模板,心里有了底。“毕竟那是专业的,而且非常标准。”同时,对于这套系统熟练之后,检查一个厂,一般用时只需要20分钟左右。“可以说,省时省力省心。”上述工作人员总结说。

这恰恰印证了深圳环境监察支队一位力推移动执法的领导曾经的想法:“既想‘偷懒’又想把事情做好怎么办?那就需要科技的支撑,必须使用移动执法系统。”

### 关键词:智能、预警

然而,任何事物的发展都不可能一蹴而就。深圳移动执法也不例外。8年的时间,它是一个不断完善、改进和深化的过程。据介绍,深圳移动执法大概经历了三个阶段。

第一阶段,电子化,即环境监察执法任务的移动电子化。通过对监管企业的相关信息等进行录入,并对相关数据进行及时更新。第二阶段,数据整合,即通过将污染源名称、地址、审批、监测、处罚等信息纳入移动执法系统,并达到互联互通的功能要求。第三阶段,智能化,即通过移动执法系统做到对每个工作环节和流程进行管控。

## 移动执法,要用哦!

面对众多需要监管的企业,基层环保部门有限的人手,总是显得疲于应对。特别是在新环保法实施后,这种矛盾愈发的突出。困难远不止于此,执法效率低下、执法行为不够规范等等,都是当前环境监察面临的问题。

移动执法或许是当前大环境下最实用的选择。

这一点,先知先觉的深圳最有体会:“很多人离开移动执法已经习惯了”;使用了8年的深圳最有发言权:“执法手段有了质的飞跃”。

那些还处在犹豫、观望、用与不用中纠结的地方,快行动起来吧!《法治周刊》还将陆续跟您分享北京、天津、江苏、浙江、湖南等地的经验。记得关注哦!

### ◆本报记者刘晶

深圳移动执法系统自开发建成至今已经有8个年头,可以说,移动执法系统使深圳环境执法手段有了质的飞跃。

移动执法系统不仅为深圳环境监察执法提供了稳定的技术保障,促使深圳市环境执法工作上了一个新台阶,而且达到了“落实责任、规范行为、强化执法监督、提高执法效率”的积极效果。

几个关键词可以较全面了解深圳环境移动执法的路径。

### 关键词:轻松、规范

移动执法系统的生命力在于“有用”。在深圳,移动执法有用首先体现在规范化上。

深圳首先对不同的检查对象进行了分类,分为:三大类(正常、异常、核查)、十一小类(工业废水、废气、电厂、其他、异常询问、市政行业核查等)污染源类型,并对不同污染源类型制定了统一的执法表格。对国控、省控重点污染源与一般污染源的监察频次做了明确要求。

同时,利用移动执法系统规范执法行为,做到“三确定”,即确定现场检查标准化流程,确定采样记录标准化流程,确

人员失职渎职的惩治很严格,有了这套系统我们等于多了一个保护伞。

据统计,深圳市环保移动执法系统投入使用8年来,利用系统共完成任务8万多个,其中,现场执法任务2万多个;信访投诉1.8万多个;排污收费2.48万个;预警类任务1万多个。

深圳市人居环境委员会在2006年对污染源实现网络化管理和全覆盖责任体系监管的基础上,把现代科学技术应用到现场执法,从2007年4月开始筹建环保移动执法系统,并于当年7月建成投入试运行,2008年7月起正式使用。

在深圳,移动执法PDA手机已经成为环境监察人员从事环境执法、排污收费和信访投诉处理的必备工具,移动执法系统是单位强化内部管理,提高管理效能的重要手段。

能够先人一步达到今天的成就,深圳得益于其超前的理念和思路,得益于其一步一个脚印地前行。不同地区的发展水平不一样,环保移动执法进展不尽相同,但是,在“互联网+”的大时代,利用移动互联促进环保工作已经成为必然选择。

### 智慧环保领航者



### 特约刊登

### 关键词:思路、坚持

“如果没有移动执法,单凭几十名执法人员,要想管控几百家污染源,那是无法想象的。”深圳环境监察支队的这名负责人感慨地说,新环保法出台后,对执法