

法治周刊

国合会课题报告解读

独立行使执法权尚需制度保障

专家提出,要明确统一监管权,实施党政同责、一岗双责,落实终身追责制

本报记者董克律

从执法思路由督企转向督企和督政并重,到创新按日计罚、查封扣押等执法手段,环境执法已迈入新的阶段。目前,我国环境形势依然严峻,大气、水、土壤等突出问题尚未有效解决,环境质量根本改善难度极大。新的《环境保护法》实施近一年,环境执法偏软的局面已有了明显改观。但环保领域有法不依、执法不严、违法不究等现象仍然存在,运用法治思维和法治方式解决问题的能力还有所欠缺。

中国环境与发展国际合作委员会(以下简称“国合会”)设立的“法治与生态文明建设研究”课题组,对我国环境执法现状进行客观评估,并结合实际提出了具有实效性的建议。

完善环境监管体系,推进落实“党政同责、一岗双责”

我国现行的环境管理体制在防治环境污染、遏制生态破坏、保障生态安全方面发挥了重要作用,但在现实中也发现了一些统筹不足的问题。

“什么是统一监督管理?统一管理和分工负责有什么区别?统一监督是否包括环境保护行政主管部门对其他部门职责履行情况的监督?法律没有进一步的界定。”国合会课题组中方组长、天津大学法学院院长孙佑海表示,法律对于这些问题的界定不明确使得我国区域管理和纵向管理两大模式冲突不断,且成为制约环境监管工作的重要因素。

“也就是说,当有关部门因环境污染、生态破坏、资源开发利用发生交互性职权纠纷和矛盾时,由于环境保护行政主管部门与水利、国土资源、农业、林业、海洋等同为行政主管部门且互不隶属,那么环境保护行政主管部门即使想发挥统一指导、协调和监督作用,也不一定能够得到其他部门的认同。”孙佑海进一步向记者解释,这不仅影响环保部门统筹监管的效率,还阻碍了环境和自然资源保护全局工作的开展,损害政府的公信力。

“这说明,我国当前的环境管理体制无法有效实现我国环境法律法规的立法目的。”孙佑海表示。

实践证明,在地方,单靠环保部门的“单打独斗”解决不了环境问题,并且常常使得地方环境保护主管部门陷入执法困境。这种执法困境产生的一个原因就是部门之间的利益冲突。课题组认为,相关职能部门职权交叉、存在间隙,已经成为环境法律法规贯彻落实的最大障碍之一。

如何解决这一问题?课题组建议制定统一的《环境行政组织条例》,对环境保护行政主管部门及其他有关部门的权责进行明确划分,并解释《环境保护法》中统一监管与分工负责的区别。同时优化中央与地方在环境监管领域的体制分工,按照国家监察与地方监管、上级考核与属地负责的模式,重新评估环保授权的效果,开展新一轮环境保护事权改革,下放行政许可和监管事权,赋予中介组织技术服务权。

而针对流域性污染问题和跨区域污染问题,课题组还建议设立较高级别的环境管理协调机构,对流域、跨区域污染进行统一协调、管理。

据了解,地方党委政府不同责,是阻碍环境执法的另一项重要原因。反思发生的环境污染事件,党委领导尤其是县委常委很难受到责任追究,被处理问责的往往都是政府工作人员。究其原因,就是没有明确的制度、规定限制党委在环境保护方面做什么、不做什么。

课题组建议,为实施“党政同责、一岗双责和失职追责”,应按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,由环境保护部商请中央组织部、中央纪委,制定约谈、追责、整改的程序性规定。

“比如约谈和追责地方党委书记,由谁来启动,谁来配合,谁来调查取证,谁



来处分等问题,都需要进一步明确。”孙佑海表示。

保证环保部门依法独立行使职权,防止地方政府不当干扰

新《环保法》实施以来,环境监管执法更严、更实,地方政府责任意识、污染企业的底线意识、环保部门的监管意识、社会公众的参与意识都有了不同程度的提升。

从新《环保法》的实施情况来看,课题组将全国各省、市分为3个层次。第一层为环境质量好,地方政府及相关职能部门自觉履职,主动贯彻落实环境法律法规的;第二层为环境质量一般,地方政府及有关部门按照法律规定履行其职权,可以说是“不主动,也不被动”;第三层为环境质量差,中央政府不断对其进行督察、监管的。

当前,仍处于第三层级的省、市不仅是我国经济水平相对欠发达的地区,也是环境法律法规贯彻落实最难的地区。这些地方贯彻落实环境法律法规的动力主要来自上级政府和中央政府的压力,环境执法尚未达到主动执法、自主执法、依法执法的水平,还在很大程度上需要中央政府的重视与督促。而在现实工作中,环保部门往往不也敢不严格执法,主要原因在于地方政府和地方党委的干预。

新《环保法》的通过及有效实施,不仅赋予地方环保部门更大的执法权力,也提出了严峻挑战。如果不严格执法,公众将对环境污染问题不满意;而如果严格执法,则面临地方政府和地方党委的阻挠,导致环保部门受“夹板气”。

“严格执法可能会影响当地就业和财政收入的增长,进而影响官员的考核评价结果和政治前途。虽然环保部门在执法中具有一定的独立性,但是其人事任命仍然处在地方党委和政府的掌控之下。”孙佑海说,面对此种情况,环保部门很可能迫于地方党委和政府的压力而不敢严格执法。

保证环保部门依法独立行使其职权,是强化环境执法能力的基础。在着重解决环保部门越权、滥权的当下,如何解决环保部门“缺位”、“畏权”的问题也应当得到足够重视。

课题组认为,应加强环保部门独立性建设,以保障环保部门独立行使环境行政执法监管权。

“在强化政府尤其是地方政府的领导责任方面,应当根据《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》,落实‘县级以上地方各级人民政府对本行政区域环境监管执法工作负领导责任’这一要求。”孙佑海表示,应通过这一要求,为环保部门提供“靠山”,解决其在环境执法中所面临的窘境。

另一方面,建立健全权力和责任清单机制,也有利于保障环保部门独立行使行政执法权。课题组建议,在实际工作中,应当遵照党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的要求,建立健全权力和责任清单机制,明确环保部门及相关部门的职责权限,做到“法无授权不

可为”、“法定授权必须为”。

强化环境法律责任及落实机制,发挥社会参与和监督作用

新《环保法》及其配套办法为环保部门提供了按日计罚、查封扣押、行政拘留等强有力措施,但自实施以来,没有一人因违反《环境保护法》第六十八条而引咎辞职。

在孙佑海看来,过去执法不严、违法不究的陋习依然存在,但我国人大监督和社会监督的有效性不足。

就引咎辞职而言,新《环保法》中应当引咎辞职的情况作出了具体规定,但并未涉及如何追究违法决策的责任。而根据我国《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法》的规定,引咎辞职的党政干部在综合考虑其一贯表现、资历、特长等因素后,可合理安排工作岗位或者相应工作任务,并同时确定相应的职级待遇。这就使得诸多违纪不违法的官员有恃无恐。

为此,课题组建议建立根据《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》的有关规定,建立全责终身追究制。“建立这一制度的目的在于改变以往环保部门相关负责人因调动工作、离职、退休而不担责的情况。”孙佑海解释说。

此外,行政责任追究机制还包括对环境违法行为主体的责任追究机制。完善对环境违法行为主体的责任追究机制,主要侧重于强化环保部门行政处罚手段,并加强处罚手段的实施力度和频率。

公众参与程度较低和环境公益诉讼使用范围狭窄使公众面对环境问题,只能通过诸如微博、微信等网络平台发泄不满,容易引发社会冲突。

“可以说,新《环保法》单设一章用来规定公众参与办法,使公众地位大大提高,但是公众参与和信息公开的程度还是相对较低。”孙佑海坦言,公众参与还是以被动的接受信息为主,极少能主动参与对环境违法行为、执法行为的举报与监督,司法救济途径也主要侧重于环境民事公益诉讼。

由于新《环保法》第五十八条中仅对环境民事公益诉讼作出了规定,并未涉及环境行政公益诉讼。基于此,课题组建议完善环境民事公益诉讼制度,建立环境行政公益诉讼制度。

虽然检察机关被授权提起环境行政公益诉讼还处在试点阶段,但是课题组根据检察院法律监督机关的特殊性判断,检察机关提起公益诉讼是大势所趋,因此应当注意其与社会组织提起公益诉讼在程序上的区别。

由于有意愿、有能力提起环境公益诉讼的社会组织太少,不能达到制度设计的初衷。因此课题组建议,放松对社会组织提起公益诉讼的限制。在《水污染防治法》等专项环境法律修订中,进一步放宽社会组织提起环境民事公益诉讼的资格,降低环保组织提起诉讼的门槛。

“此外,在经济和社会转型期完成后,大约到2025年~2030年,还应该开始建立社会组织和个人提起环境行政公益诉讼制度。”孙佑海表示。

45分,执法组赶赴大慈岩易通金属粉材有限公司厂区……”,“第40次联合执法:当晚11点多,执法组又赶到位于寿昌镇的建德市益群水晶饰品有限公司……”翻看执法组的一次次执法记录,加班加点已是常态。正因为此,去年,建德市交出了一份漂亮的成绩单,荣获全省“五水共治”工作先进县(市),捧得全省首批“大禹鼎”。

金杯银杯不如老百姓的口碑。建德百姓欣喜地感受着环境改善,越来越多的市民也加入到“零点行动”中来。建德市12369环境举报热线开设至今,已接到举报248条(次)。根据群众举报,执法组查处环境违法企业137家。在执法行动中,建德注重发挥新闻媒体作用,对检查中发现的典型案列在电视台、报纸、电台、网络上进行曝光。

多措并举,建德换来了水清岸绿的好环境。截至目前,全市整治黑臭河20条,共148.6公里。同时,“零点行动”促进了建德市重污染、高耗能企业的转型升级,增强了企业的环境意识,在关停了大量畜禽养殖场和水晶烫钻等高污染企业后,全市的主要经济指标不仅没有下降,增幅反而在杭州13个区、县(市)中名列前茅。

雾霾天违法燃放烟花爆竹

邯郸4名男子被行拘10日

本报记者周迎久 通讯员冯涛 邯郸报道 近期河北省邯郸市多次遭遇严重雾霾天气,广大群众反映强烈。邯郸市委、市政府部署一系列督查整改、限产限行措施,全力应对重污染天气造成的不良影响。

在主城区,公安机关同步加大了对违法燃放烟花爆竹行为的查处力度。邯郸市警方日前根据群众举报,快速查处了一起违法燃放烟花爆竹案件,行政拘留4人。

当晚21时许,有群众举报称,在联纺路东段某饭店附近有入燃放烟花爆竹,浓烟呛鼻,污染环境。邯郸警方接到举报后,立即指令邯郸市公安局危爆支队和邯鄲县公安局出警

处置。经现场调查,民警在联纺路某饭店门前发现大量烟花爆竹碎屑,系在此就餐人员酒后燃放。由于当事人均已离开现场,警方立即梳理相关线索开展深入排查。

经查,事发当晚,在邯郸经商的王某邀请朋友在饭店聚餐后,由25岁的范某、29岁的吴某、27岁的申某、36岁的王某4人在饭店门前燃放烟花爆竹。经传唤,4人对违法事实供认不讳。

目前,依据《中华人民共和国治安管理处罚法》第三十条规定,邯郸县公安局已对4人分别处以行政拘留10日的处罚。

西安市环保部门抽查燃煤企业煤质使用情况

两企业燃煤超标被罚3万元

本报讯 陕西省西安市环境保护局日前通报了11月份西安燃煤企业煤质使用抽查结果。其中,西联供热有限公司和陕西铁贸燃料有限公司分公司由于违规燃烧超标煤炭,被责令整改并高限处罚3万元。

据了解,为改善西安市冬季空气质量,西安市环保局加大了对用煤单位的检查力度。统计数据显示,西安市燃煤单位煤质合格率从去年的40%提高到目前的85%。

11月份,西安市环保局对全市范围内的燃煤企业煤质使用情况进

行抽查,共抽查22家燃煤企业,采集煤样23份并送检。

煤质检测结果显示:西安西联供热有限公司煤质灰分超标,陕西铁贸燃料有限公司分公司煤质全硫超标。西安市环保局按照相关条例,对燃煤煤质超标企业采取高限处罚,同时要求企业燃用符合规定煤炭,并将加大对重点大气污染源企业污染设施运行情况及燃煤使用情况的日常检查力度,确保重点大气污染源企业烟气污染物稳定达标排放。

肖成

塑料厂未批先建异味扰民

海门环保局约谈企业劝搬迁

本报讯 江苏省海门市四甲镇某塑料企业因选址不当,造成异味污染引发群众投诉,海门市环保局执法人员多次登门走访、耐心劝说,责令其搬迁。目前,该企业已拆除生产设备,重新选址,原有厂址已不再生产。

据了解,这家塑料厂建于今年3月,4月开始投入生产,主要产品为包装塑料袋,主要生产设备有3台吹膜机、5台切割机、两台喷胶机和一台造粒机。主要污染物为吹膜工艺和造粒过程中产生的异味。

这家公司虽已取得工商营业执照,但未办理相关环保审批手续,也未建设配套的废气污染防治设施。由于厂子建于居民区,南、东、北侧均有居民住宅,最近的仅有几步之遥,因此频繁被周边群众举报。

海门市环境应急与事故调处中心的执法人员接到群众投诉后,立即

立案查处,责令企业停止生产,责令业主办理环保审批手续,经审批同意后后方可组织项目建设和生产。鉴于其在居民集中区,不适宜建办企业,海门市环保局执法人员多次会同当地政府约谈经营者。

但由于前期已经投产,经营者一时还抱有侥幸心理,称短时间内无法找到合适的生产厂址,不肯按要求拆除生产设备。

针对上述情况,海门市环保局一方面进入立案调查程序,另一方面与业主反复沟通,宣传新《环保法》,说明利害关系,建议重新选址,并协同当地政府督促经营者赴各地联系闲置厂房加快搬迁。

近日,企业主动拆除了相关生产设备,对原有生产项目重新选址。当地群众消除了心结,对结果表示满意。 李洁 李苑

公安县关停22家废塑加工企业

移送公安机关一家,查封扣押两家

本报讯 记者近日从湖北省荆州市环保局获悉,湖北公安县今年专项整治废塑加工行业污染,依法关停无证排污废塑加工企业22家。其中,移送公安机关1家,实施查封扣押两家,责令停止排污6家,还有自行停产的企业共13家。

据了解,公安县共有废塑加工企业27家。其中,24家经营塑料颗粒加工项目,3家只从事塑料破碎、收购工作。这些企业全部未办理环境影响评价审批文件,有19家未办理

工商营业执照,大部分企业没有污染治理设施,废气、废水和废渣不能达标排放。

公安县环保局将废塑加工行业整治纳入今年环保大检查的重点,成立专项整治工作领导小组,制定工作方案,从环保局抽调18人,组建5个专项执法小组,对分布在全县11个乡镇(镇)的废塑加工企业拉网式检查,对检查中存在的环境违法行为进行依法查处。

鄢振刚



山东省东营市环保局东营分局日前与当地街道办组成联合执法行动组,依法清理取缔两家违法生产经营的“小炼铝”作坊。

据了解,这两家小炼铝采用的是国家明令淘汰的落后生产工艺,规模小、生产设备简陋、污染重、能耗高,产生的粉尘等严重污染环境,影响周围居民生产生活。

东营分局对其依法下达了《责令改正违法行为决定书》,但两家企业未按规定期限关停,故东营分局联合胜园街道办事处按照东营区政府的统一安排对其实施关停取缔。 马千里 王文硕摄

建德开展“零点行动”查违法问题

在139次行动中,查封234家违法企业

洪旭朝 周兆木

在浙江省建德市洋溪街道新宅自然村,山脚下的一幢三层住宅楼后面放置着二十多袋黑色塑料粒,旁边是散堆的农用薄膜,一家废旧塑料加工作坊正隐藏在里。经检查,这家作坊没有取得环保许可等相关审批手续,建德市环境监察大队执法人员现场将其查封。

根据建德市委、市政府部署,自2014年3月开展“清水治污·环境整治零点行动”(以下简称“零点行动”)以来,建德市环保局联合公安、市场监管等11个部门重拳出击,截至目前,共开展“零点行动”139次,检查企业685家(次),查封234家违法企业。

铁腕治污,倒逼产业转型升级

去年3月,建德市委、市政府向各相关单位下发了《关于开展“清水治污·环境整治零点行动”的通知》,决定成立以

环保局为总牵头单位,公安局、检察院、法院等12个部门组成的“零点行动”领导小组。

对屡次违反环保法律法规、影响环境安全的排污企业,联合执法组果断采取断电、停产整顿、拘留等强制措施。对无证照、无污染治理设施的加工窝点,联合执法组及时予以查封、取缔、关停,对涉嫌犯罪的追究其刑事责任。

在长期执法过程中,建德形成了自己严格的检查程序、检查标准。比如,每周至少进行两次执法检查;每到一家企业,立即对企业固体废料的堆放、废水废气等污染治理设施运行情况进行检查,对厂区内污水处理站的排水进行取样分析;联合乡(镇)政府,对复产或停产企业进行日常复查。

“整个行动做到‘六结合’,即明查和暗访相结合,日常与突击检查相结

合,工作目标查与节假日检查相结合,晴天查和雨天查相结合,地面查与地下查相结合,昼查与夜查相结合。检查方法上做到‘三不三直’,即不定时间、不打招呼、不听汇报,直奔现场、直接检查、直接曝光。”建德市环保局局长洪国根告诉记者,为使“零点行动”达到快、准、狠的目的,零点行动按照每周2~3次的频率安排,由执法人员跟踪踩点后选定,顺应企业生产特点,排污规律。

建德市在开展“零点行动”中,采取最严格的保密制度,洪国根还亲自确定每次行动的线路、时间、地点,不事先告知,连参与一线踩点的分管领导和环境监察人员也不知目的地,行动过程中参与检查人员一律上缴手机等通讯设备。

改善环境,鼓励全民参与环保

“第17次联合执法:时至深夜11时