

转变思路 创新模式 加大力度

## 新环保法格局下的上海环境执法



上海市环境监察总队联合区县支队、化工专家在现场对企业进行检查。

## ◆ 新华史小静

2015年,上海市环境监察系统以新环保法实施为契机,借势发力,将这一年定为全市环境执法的转折年,转变思路、创新模式,运用新环保法赋予的新手段、新措施,环保执法力度比往年明显增强。

2015年,全市查处环境违法案件2573件,处罚金额突破亿元,达1.7亿元,案件数及处罚金额同比增长32.5%和65.7%。与此同时,新环保法设定的四项法律措施在环境行政执法中全面落实开花,按日计罚、限产停产、移送公安机关行政拘留以及追究刑事责任等方面均有重大突破,特别是追究当事人刑事责任的案件显著高于往年。

## ■ 适应新法 强本固基

新环保法的实施,赋予环保部门更多权力,也带来更多责任。面对新法,必须理清思路、调整思维,才能更好地适应新形势、新局面。1年来,上海环境监察人员自我加压,修炼内功,能力建设不断加强。

侧重培训通俗性和实用性。为提升执法人员的综合素质,不断提升执法的水平和格局,使环境执法由法规的规范性,向执法的技巧性、执法的艺术性的转变,弥补立法滞后性造成的当事人规避违法的行为,上海环境监察系统组织了多次通俗易懂、实用高效的培训,力争使执法人员尽快掌握现场检查的要领。

通俗性。环境执法政策性强、专业性、涉及面广,新进人员难以在短时间内掌握环境执法的要领。为此,根据环保法律和法规,结合环境执法实践,按照环境执法的规律,将环境执法检查归纳为“报批环保手续”、“污染防治措施”、“环境内部管理”三大块,并梳理每块需要检查的内容(事实)、措施(取证)和步骤(程序),使执法人员及早掌握现场检查的“路径”;为了提高行政处罚的有效性,根据案件审理、行政复议、行政诉讼的经验,归纳判断行政处罚合法性、合理性的“六个要件”,并对每个要件规定衡量的标准,便于执法人员按照规定的要求调查取证。

针对性。将培训与具体的行政执法相结合。为了提高对钢铁行业专项检查的质量,上海市环境监察总队派人到相关钢铁行业现场观摩钢铁企业的生产环节、生产工艺、污染防治情况,请专家讲解钢铁行业的产污、治污、排污情况。结合2015年秋冬大气污染防治检查,请执法经验丰富的执法人员和专家讲解挥发性有机物及锅炉的污染防治。特别是“两高”司法解释及新环保法颁布后,上海市环境监察总队通过各种形式,结合日常环境执法的现状及其要求,对区县环保局及环境监察支队进行了培训。

实用性:结合全市执法人员自身查处的案件,以案说法,向执法人员讲解近年本市发生的行政处罚典型案例,经验及教训。

制度管人。好的制度才能更好地发挥效用,2015年,重新梳理过的《上海市环境监察管理制度》,更加明确了环境监察的科室职责分工及其工作流程,使环境执法人员真正“有章可循、有据可查”。同时,针对频发的重污染天气,以《上海市空气重污染专项应急预案》为基础,上海环境监察总队适时制定了“环境监察应急管理办法”,确保在特殊的时段,执法人员及时出警、按时反馈。为了落实环境保护部“环境监察随机抽查实施方案”,适时制定了全市“环境监察的实施方案”,细化了建立信息库的具体要求、内部的职责、流程等具体规定,使环境监察方式顺利“变轨”。

升级扩编。在上海市环保局的努力下,目前,上海环境监察各支队的级别将由科级升为副处级,非中心城区环境监察人员在原来的基础上增加到20人左右。环境监察支队的升级扩编,减缓了监察部门工作的压力,增强了执法队伍内部的活力,提高了执法部门的动力。

关口前移。为了加强对化工行业的环境监管,上海市环境监察总队按照上海市环保局和上海化工区管委会的统一部署,在上海化工区派驻化工支队,对辖区排污企业实施环境监管。化工支队在不到3年的时间内,除了开展日常的排污收费、现场检查、环境应急等工作外,注重强化企业环境基础设施建设,建立1厂1档、开展风险源排查、绘制化工区环境保护地图,努力争创全国一流专业化环境监察队伍。

强化“技防”。为了构建对污染源“全天候、全过程、全覆盖”的环境监管模式,上海市十分注重“技防”在执法中的运用,将环境监测部门出具的在线监测数据作为排污收费和行政处罚的事实依据,加快全市环境执法移动平台建设,基本实现了执法信息与全市环境监察支队的执法信息实现对接。为推进全市环境监察“双随机”工作,上海市环境监察总队委托专业机构率先开发了“环境监察随机抽查”软件系统,实现了市、区(县)执法对象信息库对接和执法对象的“双随机”。

分级管理。闵行区探索分级管理模式,区、镇、街道对污染源实施分级管理,同时,信访案件分类处理(奉贤)。闵行区、镇政府设立大联动中心,对村、居委会、街面的环境污染实施网格化管理,网格员对污染源实施网格化监管。

## ■ 用好用法 提升执法水平

新环保法赋予的按日计罚、查封扣

押、限制生产、停产整治等措施,成为上海市今年强化环保执法力度的主要举措。

围绕这4项措施,上海市环境监察系统结合“两高”司法解释的规定,以及《上海市大气污染防治条例》等地方法规,不断加大对环境违法犯罪的追究力度,执法力度明显增强。

2015年,对拒不改正案件做出12件按日计罚案件,其中,上海市环境监察总队对某污水处理厂按日计罚金额达170万元、宝山区环境监察支队对某水泥厂按日计罚金额达150万元。此外,全市环境监察机构对皇明太阳能有限公司等11家单位采取了查封扣押措施,对上海申能星火热电有限责任公司等3家单位采取了限产、停产措施。此外,对以私设暗管偷排污染物等方式逃避监管的6家企业负责人,移送公安机关实施治安拘留,起到了较好的震慑和教育效果。

2015年,上海市环境监察系统以贯彻落实《环境保护法》、国务院办公厅《关于加强环境监管执法的通知》为契机,围绕全局中心、加大执法力度、防范环境风险、关注公众民生,不断适应新常态下的环境监管执法。具体做法是:一是突出三个重点,开展对重点区域污染源的执法检查。即:集中力量,打响对污染严重的行业、区域和污染物的持久战、游击战和歼灭战。二是抓住三条主线,推动对重点行业污染源的专项整治。即:开展对大气、水和其他领域污染源的专项执法检查,“围歼”特定污染源的特定污染源。三是把握三个全面,注重环境执法的实效。即:强化能力建设,提升执法绩效;强化环境执法,环境执法再创新高;全面提升服务意识,维护公众环境权益。

在对环境违法行为坚持“出重拳,用重典”的同时,上海市环境监察工作还引入“柔性”管理的理念,即对情节轻微,没有造成环境影响的环境违法行为,运用引导、禁止、教育等行为指导手段,引导行政相对人守法自律,“执法建议书”。转变重处罚、轻纠正、弱指导的执法模式。

## ■ “吃透”新法 创新执法模式

环境监察人员少,任务重,按照现有的环境执法力量,难以对环境违法做到“全天候、全覆盖、全过程”的环境监管,为提高执法实效,上海市环境监察系统挖潜增效,积极创新执法模式,提高工作科学性。

整合执法资源,提升执法绩效。

树立“全市环境执法一盘棋”的思想,整合执法资源,做到合纵连横。在合纵方面,上海环境监察总队充分发挥区(县)环境监察支队的力量,在对金山地区的环境整治中,上海市环境监察总队与两区的执法力量拧成一股绳,共同开展联合检查、跨区检查和错峰检查,发挥了1+2>3的作用。同时,

上海市环境监察总队在对国控、市控大型企业实施检查时,注意吸收区(县)环境监察支队的业务能手,参与上海市环境监察总队对化工、钢铁行业的检查,既弥补了专业力量不足、人手不够的问题,又锻炼了队伍。此外,上海化工支队、金山支队、奉贤支队还建立了三方联席会议制度,定期召开会议,商讨存在的问题,评估执法效果,提出改进的措施,并联合开展执法检查。

在连横方面,上海市环境监察总队积极与市检察院、市治安总队研讨司法提前介入环境案件的可行性,与市治安总队联合召开了全市17个区县公安治安支队、环境监察支队负责人参加环境保护案件查处对接交流会,研究环保机构执法垂直管理制度的要求,突破思维局限,整合全市环境监察力量,配合市环保局做好顶层制度设计,强化对污染源事中、事后监管方式,开展与相关部门对排污行为的协同共治。

借助各种方法,补短板效应。在对生产环节多、工艺复杂的化工企业实施检查时,上海市环境监察总队积极向外借智借力,聘请经验丰富的化工专业专家,对企业的环境风险、污染防治设施、环境预案等内容进行“会诊”借鉴,对企业污染防治开展较为深层次的检查。

为了推进排污许可证核发工作,宝山区环保局聘请了环境科研机构开展辖区内区管重点污染源核查工作,旨在通过社会力量摸清宝山区重点污染源排污现状、环保合法及其环境重点监管方向。

金山区二工区管委会聘请了天津环境专家,对辖区企业开展组团式检查,并聘请了第三方对企业污染源进行监督。

上海市环境监察系统不仅重视对环境违法行为“出重拳、用重典”,对媒体的导向、联动效应也十分重视。围绕新环保法、《上海市大气污染防治条例》的实施和全市环保中心工作,开展专项环境执法检查活动,或者对典型的环保案件,通过电视、广播、报纸新闻媒体报道,不仅起到了处罚一个、震慑一片、教育一方的目的,也在一定程度上推动地区产业结构的调整和企业生产方式的转变。

在对违法企业报道的同时,也对积极落实整改措施的企业也进行了正面报道,如对上海某漂染公司违法排放明显可见黑烟,通过按日计罚,企业积极调整能源结构,强化污染治理的报道,发挥了正面的示范作用,增强了企业社会主体意识。

## ■ 突出问题导向 探索分类施策

环境执法任务重、要求高、涉及面广,仅凭目前的环境监察力量,难以在短期内扭转“违法成本低、守法成本高”的现象。为此,上海环境监察总队抓住环境执法的主要矛盾,紧紧围绕“三个三”开展环境执法工作,即:瞄准三个重点(重点污染源、重点污染物、重点信访)、强化三种措施(现场检查、违法追责、执法后督察)、注重三种实效(惩罚一批、改正一批、关停一批)。

2015年初,集中开展了建设项目违法建设、生产的执法检查;年中,持续开展了对金山区化工行业企业开展了无组织排放废气(粉尘)、大气污染物处理设施的执法检查;年末,开展了秋冬季节大气污染防治执法检查,集中检查了大气污染重点监控企业及其燃煤锅炉清洁能源替代情况。上述执法检查,配合了全局环保中心工作,有利推动了环境保护工作的完成。

开展重点地区专项执法检查。针对金山石化地区环境问题突出,企业排放废气扰民问题的日益凸显,2015年8月,上海市环境监察总队成立了由总队相关科室及金山、奉贤支队业务骨干参加的金山地区环境综合整治特别执法小组,开展对重点区域及其周边化工集聚区的产业核心区域开展执法检查,重点查处恶臭与挥发性有机物气体无组织排放、废气治理设施不正常使用、擅自拆除或者闲置废气治理设施等违法行为。

截至2015年12月底,上海市环境监察总队、金山区、奉贤区及化工区环境综合整治执法小组共出动执法人员597批次,1925人次,检查企事业单位1145户次,检查环保处理设施2502台套,立案查处161件,处罚金额500余万元,拟罚款金额506余万元,查封扣押5件,停产限产59件,拟按日计罚16件,限期责令改正104件,涉嫌犯罪案件已移送公安部门两件,典型案例媒体曝光14件。通过近几个月密集式的排查和对违法行为的重拳出击,震慑了违法排污企业,出现了企业违法排污行为开始收敛、部分区域环境质量开始改善、信访投诉开始减少的迹象。

针对环境风险高、排污总量大、居民投诉多的钢铁、石化等行业,上海市环境监察总队结合日常环境监察发现的问题和信访投诉情况,联合宝山、闵行等区环境监察支队对其开展了集中的专项执法检查,及时梳理检查中发现的环境问题,编制专门的检查报告,提出改进的要求,提高生产企业的污染防治水平,化解信访矛盾。

加强重点时段专项执法。组织秋冬季大气污染防治专项行动。上海市环境监察总队按照市环保局的统一部署,在2015年四季度组织开展了秋冬季大气污染防治专项行动,对35家大气污染重点管控企业、68家PM<sub>2.5</sub>潜势贡献率大的企业、278家大气污染防治企业及739台燃煤锅炉清洁能源替代企业等开展全面检查工作。为打好这场“空气保卫战”,上海市环境监察总队未雨绸缪、谋定后动,拟定了《关于加强秋冬季大气污染防治的通知》,印发了《第四季度本市采取临时性污染减排措施重点企业检查工作方案》,召开了全市环境监察系统工作推进会,明确了专项执法工作目标、检查范围和内容要求,分解了市区两级

环境监察机构的职责,强调了信息报送和督察督办等工作要求。在此期间,受外省污染物输送的影响,上海市一再拉响重污染临时管控的警报,全市环境监察系统按照要求,做到了及时出警、认真排查、按时反馈。通过应急出警,促进了市区两级环境监察机构的互动,检验了环境监察队伍的战斗力和执行力。对检查中发现的挥发性有机物无组织排放、未配备废气处理设施和处理设施停运不正常运行等违法行为,均被立案查处。除此,上海市环境监察系统在全市范围内开展了配合“六五”环境日专题宣传、绿色护考等专项检查,起到了良好的社会效益和环境效应。

着力做好重点企业环境监管。开展餐饮行业集中检查。油烟气污染扰民是环境监管的“顽症”,不仅存在面广量大的问题,许多环境问题还久拖不决,形成积案。为化解“店群矛盾”,全市环境监察机构对油烟气污染开展集中整治。在对全市543户次餐饮检查后发现,存在建设项目违法行为的企业有248户,未安装油烟净化设施的企业有174户,油烟净化设施不正常使用的有69户。全市立案调查42户,提出责令改正162户。

对一类污染物排放企业进行执法检查。根据上海市2015年执法监察重点(镍排放超标问题),上海市环境监察系统按照10%的比例抽查了相关企业,重点检查企业污染治理设施是否正常运行,总排口、车间(或设施口)、雨水口一类污染物是否达标排放,电镀废液和渣渣是否按危废处置,电镀污泥量是否与废水处理量匹配,处理处置情况,设施运行及管理台账是否建立完善等。

开展危险废物执法检查。截至2015年11月底,上海市环境监察总队检查企业224户,共查实涉嫌违法倾倒危险废物,将危险废物交由无资质单位回收、不规范收集贮存危险废物等违法行为177件。

通过“换挡提速” 开创环境监察新格局

下一步,上海市环境监察系统将通过体制、机制和法制的“换挡”,提高环境法治的速度,打造上海市环境监察工作的“升级版”。

一是适应环境体制的重大变化。按照十八届五中全会“双监”垂直管理的要求,上海市将率先开展试点。上海市环境监察总队将按照市环保局的统一部署,进一步梳理环境监察的职责,处理好与区(县)政府、区(县)环保局及相关职能部门的关系,按照“全市环境监察工作一盘棋”的思想,整合资源、挖潜增效、再创佳绩。

二是适应环境机制的重大变化。按照环境保护部的要求,完成环境监察对象由抽查到抽查的“变轨”。构建与该项执法方式相关的企业诚信体系建设,增强企业守法自律的意识。同时,对一些“技术含量高”的工作,积极探索“第三方”服务,弥补环境监察系统专业执法力量不足的问题。

三是适应环境法制的重大变化。以新大气法实施为契机,对排放大气污染物的污染源,加大执法的力度、拓展执法的广度、挖掘执法的深度,使新环保法设定的新的法律措施在全市执法中能够落地开花。同时,加大对挥发性有机物等污染源的排污收费力度,通过经济的杠杆,倒逼企业调整产业结构、转变生产方式,改善区域环境质量。



环境监察人员在一线工作。