

# 法治周刊

## 布开棋子巧运筹 发挥子效需深谋

### 常熟网格化监管在实践中不断完善， 留住人才、稳定队伍需政策支持

◆本报记者闫艳 通讯员黄群飞

一辆电瓶车、一顶白头盔、一个文件夹，这是江苏省常熟市海虞镇的网格员朱怡巡查企业时的所有装备，即便是在“霸王级”寒潮来临的日子，他依然要和搭档沈晓锋一起到企业巡查。

“我们所有网格员都登记在册，联系方式、行政区域、网格面积等信息都一目了然。”常熟市环保局副局长刘玮说。

记者在刘玮的办公桌上看到《常熟市环境监管网格划分方案》文件，这是常

熟市第二次针对网格化监管下发的文件，这份文件的最大亮点是“常熟市环境监管网格划分表”，通过表格形式呈现每级网格员所在的行政区域、网格面积、网格内重点排污企业、一般工业企业的数量，网格责任人的姓名、职务、联系方式，以及网格员的姓名和联系方式。

“通过这样明确的划分，真正使网格化监管落地，真正形成党委组织领导、政府具体实施、部门各司其职的环境监管格局。”常熟市环保局局长顾玉芬告诉记者。

### 因地制宜，实行多样化监管

记者在“常熟市环境监管网格划分表”中，找到了朱怡和沈晓锋的名字，“我们主要负责王市社区、海福新城社区、河口村和府东村这几个区域，今天我们主要到王市社区的几家企业进行巡查。”朱怡向记者介绍了巡查的相关情况。

在巡查一家名为雄狮马服饰有限公司的服装加工企业时，朱怡和沈晓锋首先查看了消火栓、安全通道、锅炉有无燃烧边角布料以及除尘设备运行情况。检查完成后，他们来到公司负责人办公室对检查情况进行记录，在记录前，朱怡从文件夹里拿出一份上次巡查的记录。

“我们巡查企业一般都会把上次的记录一并带着，这样也能看一下上次巡查发现的问题，企业有没有整改好。”朱怡说。

2015年6月18日，常熟海虞镇综合执法局正式成立。早在2015年1月，海虞镇就开展了安全生产的网格化监管，这些网格员主要服务于镇域的企业。

2015年9月，海虞镇在安全生产网格基础上，将专职网格员从8名增加到16名，全镇设置8个网格，两人一档，一人以环保为主，一人以安全为主，并相互兼顾，同时设立4名网格长统筹协调。

就在朱怡巡查企业的同时，尚湖镇的网格员李智豪也开始了一天的工作。和海虞镇略有不同，尚湖镇的网格化监管

以工业企业相对集中的区域为核心设立4个网格，设置8名专职网格员，由镇环保办统一归口业务管理。

据刘玮介绍，目前，常熟市共分四级网格，一级网格1个，由市主要领导任网格责任人，委托市环保局负责日常工作；二级网格共14个，对应全市14个板块，由各镇、各板块主要领导任网格责任人，并明确成立网格工作部门，由环保办和乡镇综合执法局安环中队环境执法人员组成，分别对应市环保局行政科室和监察大队。

对于三级网格的划分，常熟市还专门设置了“硬杠杠”：工业污染源相对集中的工业区、村(社区)必须设置专职网格员，其中80家左右工业污染源划分为1个监管网格；两百家左右的三产污染源划分为1个监管网格，设立专职或兼职网格员，集镇社区应设置专职网格员；以农业生产为主的行政村可设立兼职网格员。

“三级网格必须实现全覆盖，三级网格责任人由镇(板块)领导分片担任。同时，根据区域特征、监管任务等实际，设立四级网格，充分发挥基层村民委员会、社区居民委员会以及企业、社会组织作用，由村社区书记或主任担任网格长，分管负责人担任网格员，参与环境监管网格化工作。”刘玮介绍道。

### 培训考核，保证巡查质量

三级网格中的网格员作为一支新生力量，虽然都是大专以上学历，但是没有环保专业知识的储备，如何开展巡查，保证日常巡查的质量？为此，常熟市环保局逐步摸索完善相关的培训体系。

在常熟市环境监察大队大队长黄骏的办公桌上，放着一份刚刚出好的环境监管网格员结业考试卷。

“为了检验培训效果，我们专门设计了考题，希望通过考试看看培训效果。这些试题涉及监测、信访调处、法律常识等方面内容。”黄骏告诉记者，“由于每个镇是分批招录的网格员，最早建立网格化监管队伍的是海虞镇，我们是到海虞镇去上课。等到尚湖镇进行培训的时候，我们觉得培训海虞镇网格员的方式简单了些，于是就请尚湖镇的网格员到市环境监察大队来学习，通过一个月的培训，以及跟随镇监察中队

现场实习后，每位网格员都要写一份心得体会，制作一个工作实例PPT，谈谈自己的想法和认识。目前，常熟市的网格员已经招录完成，我们觉得在交流的基础上，还要加强理论考试，测试整个培训效果，通过这样的摸索，逐步完善网格员培训机制。”

为带好这支队伍，常熟市环保局特别对网格员进行针对现场环境监管的培训。培训主要内容包括环保基本知识、现场监察的要点、简易信访调处、执法案例，以及跟随各镇中队进行现场实习。

“记得我们当时接到一个信访投诉，污水处理厂周边的居民投诉污水处理厂气味扰民。我跟随虞山镇监察中队队长唐锦锋前去调处，村民都比较激动，围着我们要说法，面对这些情况，唐队长始终面带微笑，多次劝导村民保持冷静。”某镇网格员李申向记者回忆道。

整个执法过程是否合法、正规、有效，同时他也能从侧面反映执法人员的工作作风、法律素养、执法水平等等。所以，作为执法重要组成部分的案卷等法律文书材料整理工作，在执法中意义重大，如果案卷等法律文书材料存在漏洞、瑕疵，说明执法过程势必存在这样那样的问题。

因此，各级环境执法单位要从思想上高度重视以案卷为主要内容的法律文书制作整理问题，以此作为提高环境执法质量水平的重要抓手，并以此作为考核、评定、检验环境执法质量水平的重要内容。

二要在增强表达的准确性、严密性、规范性上着力。

执法过程是一项严肃性、专业性、严密性、规范性极强的活动，必须克服



图为海虞镇网格员冒雨前往企业巡查。

黄群飞摄

这次信访调处让李申记住的远不止唐锦锋处变不惊的能力，更让他了解到处变不惊背后环境执法人员工作的严谨。“当唐锦锋拿出相关检测报告的时候，周边村民才逐渐冷静下来，因为在接到举报前，这家污水处理厂一直都是重点巡查的对象，监察中队委托了有资质机构对这个厂周边的环境进行了监测，并对离污水处理厂最近的一户居民进行了测距，检测结果达标。”

通过这样的“现场实习”，李申觉得虽然污水厂达标排放，但是我们仍然希望企业能够更上一层楼，好让村民不再有这样的烦恼。

### 发挥作用，还需烧好底火

随着网格化监管的落地，常熟市环境监察大队感受到基层环境监管力量加强带来的变化。在黄骏看来，环境保护不缺乏发现问题的眼睛，缺乏的是解决问题的手段。网格员如果没有执法权，可能很多问题还要回到市一级，但是常熟是江苏省镇域执法的试点，通过下放39项环保权力，让一些环境问题在最基层先解决一批。环境监察大队则将主要精力放在重大的比如涉刑、涉拘案件的办理上。

据统计，2015年10月份启动综合执法试点工作以来，常熟市镇域综合执法局已经办理了50多个环保部门移送的环境违法案件。

常熟市环境监察部门感受到了网格员的作用，而三级网格所处的乡镇一级网格员也有自己的体会。

“我们网格员主要有四大职责，一是巡查。负责对网格内的排污单位开展定期巡查，做好记录台账，并及时报告擅自建办污染源、漏排直排等恶意环境违法行为，报告河道黑臭、非法倾倒污泥、秸秆焚烧等区域性环境问题；二是调解。负责对网格内的初级信访进行先期调处；三是督促。负责督促网格内的排污单位落实上级网格提出的管理或整改要求；四是宣传。负责向辖区内相关单位和群众宣传环境保护法律、法规、政策和环保知识等。”海虞镇综合执法局局长孟利昌说。

“以前，环保办了解企业情况，了解哪个地方有污染源，可能更多的是通过信访投诉途径。有了网格员之后，我们可以通过日常巡查，发现区域内可能存在的环境问题，有效减少信访投诉和可能发生的污

染事件。”尚湖镇环保办主任须健说，“通过网格员，进一步对重点企业开展例行检查，有利于问题的发现，目前我们环保办仅有6人，全镇重点企业有155家，通过日常巡查，对企业也在传递一种压力。日常巡查还可以更好地宣传环保政策、法规，把环境监管触手延伸下去。”

“信息掌握快，一般信访及时调处，及时发现可能存在的环境问题”，三级网格的网格员发挥的作用逐步显现，但是在发挥作用的同时，不少人也开始有了一些担忧。

孟利昌形象的将他们称为“环保协警”。“虽然像协警，但我觉得他们发挥的作用要比协警高得多，对专业性的要求也比协警高得多。虽然他们在上岗前都要进行培训，但是日常巡查，现场监管要的是经验，是熟练运用专业知识，这些都不是一朝一夕可以具备的，如果没有奖励、激励机制，很有可能造成整个网格员队伍流动性变大，这样永远无法提高这支队伍的环境监管水平。要想留住人才，保证这支队伍的稳定性，必须要给予政策上相应的支持，加强这支队伍的能力建设。”孟利昌说。

这些担忧是当前整个网格员队伍在逐步发展过程中的瓶颈问题。常熟市环保局也在实践中积极完善相应机制。

“我们下半年会针对网格化监管，出台相应考核机制，采用逐级考核方式，重点对照网格工作职责，利用信息化系统，将网格员日常工作等进行综合考评，考核结果将与个人收入直接挂钩，由此调动网格员积极性，确保环境监管网格化工作落到实处。”顾玉芬告诉记者。

目前，常熟市已经实现了这样的分工：对全市400多家重点企业环境监察大队按照随机抽查制度进行监管，其余的企业都由网格员进行日常监管。

“如此一来，市一级环境监察大队可以腾出精力对重点企业进行监管，仅靠环境监察大队的三十几个人，不可能对面上的企业完全监管到位，必须依靠网格员这支队伍。”黄骏告诉记者，“下一步，我们还要开发手机端的巡查系统，用任务分派的方式，让网格员通过手机，把每天工作的内容记录下来。同时，建立考核机制，从工作量、工作成果以及信访调处能力等方面对网格员进行考核。”

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

## 临沂开展春季执法检查

### 重点检查涉及废水、废气、重金属、危险废物的企业

本报见习记者王文硕 通讯员凌峻 临沂报道 山东省临沂市环保局日前组织开展春季环境执法大检查，对全市企业进行“拉网式”大排查，确保全市环境安全。

据了解，此次春季环境执法大检查重点检查涉及废水、废气、重金属、危险废物的企业，主要为钢铁、焦化、电力、水泥、玻璃、轮胎、化工、屠宰、食品、造纸、印染、制革、电镀、铝业、污水处理等行业企业。重点检查企业的污染防治设施运行情况是否正常、污染物是否达标排放、固体废物和危险废物处置是否正确以及是否存在环境风险隐患等。

本次检查行动中，临沂市环境监测站组织市、县监测站及第三方社会检测机构，组成15个监测组对全市涉污企业进行抽查。

其中水质监测项目为河流断面、涉水企业排放废水中的COD、氨氮、总磷、总氮，同时对污水处理厂进水口水样；大气监测项目为SO<sub>2</sub>、NO<sub>x</sub>、颗粒物；涉重金属等其他特征污染物由

各组根据实际情况自行确定。

临沂市环保局要求执法人员在检查行动中做到不漏查一个重点企业，不漏查一个重点流域区域。着力围绕生产项目执行国家产业政策和环保要求情况、生产工艺流程各环节、污染防治设施运行情况、污染物处置情况、企业监控预警和风险防范、企业生产和排污的逻辑对应等6个主要内容，重点排查企业在工艺系统、基础设施、技术装备、作业环境、防控手段等方面存在的问题，找出企业环境污染防治机制、组织管理、制度建设、责任落实、现场管理等方面存在的薄弱环节。

同时，对出现过超标排放问题的企业开展“回头看”，分析原因，找准症结，采取强力措施，做到积案问题“案结事了”。

对现场检查中发现的环境违法行为，执法人员现场立案，制作笔录并进行处罚。对发现的突出环境问题，安排联系当地公安环保联动联动，并将问题通报至各县区政府。

## 宜昌组织“百日行动”

### 打击环境违法犯罪绝不手软

本报讯 湖北省宜昌市环保局前不久联合公安部门在全市范围内组织开展了打击环境违法犯罪“百日行动”。

据悉，此次专项行动以违法违规建设项目，通过暗管等逃避监管的方式违法排放污染物，非法排放、倾倒、处置危险废物，“一园两行业”环境违法行为，重点流域环境风险隐患作为打击重点。

对未依法进行环境影响评价，被责令停止建设，拒不执行的，一律移送公安机关适用行政拘留。一旦发现问题，立即通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据，或者不正常运行防治污染设施等逃避监管的方式违法排放污染物的，一律移送公安机关适用行政拘留。

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

据了解，此次打击环境违法犯罪

“百日行动”结合宜昌市环境保护大检查活动开展，紧紧围绕“查处一批典型案件、曝光一批大案要案、刑事追究(行政拘留)一批环境违法犯罪”的目标展开工作，对环境违法行为采取坚决措施，着重清除重点流域环境风险隐患。

据统计，“百日行动”期间，宜昌市共实施行政处罚52件，处罚金额111.4276万元，移送公安部门实施行政拘留案件9件，追究刑事责任案件两件。

打击环境违法犯罪“百日行动”的开展，使宜昌市形成了向污染宣战“出重拳”的强大声势，发挥了“打击一起、震慑一方”的作用，有效增强了企业和公民自觉守法的意识。

余桃晶 曹良杰

### 全覆盖 严执法 划网格

## 新余贯彻新环保法有力有效

本报讯 为确保新环保法有效实施，过去一年，江西省新余市坚持对环境违法零容忍，用好新环保法及其配套办法赋予的各项权力措施，扎实开展环境保护大检查、全面清理废除阻碍环境监管执法的“土政策”、划分环境监管网格、全面清理违法违规建设项目等4个专项行动，贯彻落实新环保法措施有力，成效明显，切实维护了群众环境权益。

全覆盖。2015年，以摸清环保家底为目标，新余对全市污染源进行了1次全面大排查，共出动执法人员2150余人(次)，排查排污单位935家，实现排污企业排查全覆盖。按照一厂一档要求，完善了887家排污单位的环境监管档案，把企业的基本信息、地理坐标等情况建库入库，建立统一规范、动态更新的污染源信息数据库。

严执法。创新环境监管手段和

方法，组织开展环境执法“零点行动”和环保异地执法检查，先后查处存在环境问题企业408家，限期治理(整改)124家，责令停产283家；保持环境执法高压态势，全市依据新环保法关停取缔企业70家，责令停止建设10家，移送公安机关行政拘留案件两起，移送涉嫌环境犯罪案件1起，查封企业7家，查封生产设施8台(套)，约谈企业4家。

划网格。建立“定责、履责、问责”的市、县、镇、村四级环境监管网格528个，实现环境监管不留死角、不留盲区、不留隐患。完善环境网格化监管工作保障考核机制，对从事三、四级环保网格化监管工作人员给予每人每月105元环保津贴补助，对各级网格主体及相关责任人不履行或者不正确履行环境保护职责的行为，严格问责，构成犯罪的，移送司法机关处理。

黎燕平

## 环境执法如何补齐“短板”？

孙贵东

当前，少数环境执法单位在执法文书、材料制作整理归档等方面还存在诸多不规范问题，比如对行政处罚案件表述定性不准确、询问笔录内容与执法内容不一致、适用法律不准确、事实不清楚、案卷内法律文书之间逻辑不严密等。类似问题的存在严重影响了环境执法的正规化水平，同时也大大提高了环境执法的风险系数。

对此，笔者认为在环境执法过程中必须高度重视抓好以案卷为主要内容的执法文书、材料整理工作。

一要充分认清案卷等法律文书材料的本质。

从本质上讲，案卷等法律文书材料是执法过程的记录，是执法过程的一种呈现及表现形式。

从案卷等法律文书材料中能看出

模糊性、随意性、混乱性，特别要重点解决在同一个执法文书、材料、案卷中出现前后不一致，甚至相互矛盾的表述，或者内部文书之间逻辑不严密，彼此间做不到“相互印证、相互衔接”等低级性问题。

为有效解决这方面问题，各级环境执法部门必须在抓好环保法律、法规学习的同时，注重结合实际加强对《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国行政复议法》等公共基础行政法的学习，夯实法律素养，培养基本的行政执法技能和能力。

三要规范证据的提取、固定、保存、制作，增强证据的法律效力，强化证据对案件的支撑效果。

据了解，当前环境执法中还存在相关证据的提取、保存、制作不规范，证据

种类单一等方面问题，类似问题的存在大大影响了相关证据的法律效力和环境违法案件的查处质量及水平。

对此，各级环境执法及法制部门要有针对性地开展相关的学习培训，同时积极借鉴公安、检察、法院等部门的成功经验和好的做法，积极采取各种有效措施弥补环境执法的这一“短板”。

作者单位系山东省莒南县环保局

环保系统公务员  
学法用法征文  
电子信箱:xyfzw@sina.com

## 辛集执行新环保法有声有色

### 2015年处罚金额达677余万元

本报记者周迎久 辛集报道 新环保法赋予了环保部门更多执法手段，2015年，河北省辛集市环保局充分运用新法，严格环境执法，以环境保护倒逼经济结构调整、倒逼发展方式转变。

2015年，辛集市环保局通过法律法规讲座等方式，以会代训，全面加强全市重点排污企业法人代表对新环保法和国家相关法律法规的学习，促进其更好地规范企业行为，做到守法经营。同时，筑牢环保人员执法基础，加强对辖区的环境执法监管，严查环境违法行为。

为强化现场执法成效，辛集市在环境监察执法中实行“三不三直”制度，保持执法检查高压态势。出台《辛集市环境保护工作网格化监管实施方案》，全面推行环境监管网格化管理。同时，对环境违法行为实施有奖举报，鼓励市民拨打环保热线

12369参与环境保护工作。

2015年，辛集市运用新环保法和其他行政手段全面推进环境保护大检查工作，共检查企业698家(次)，出动执法人员592人(次)；查处违法排污企业21家、取缔违法建设项目企业64家，对12家企业实施了行政处罚，处罚金额达677余万元。

其中，对辛集市水处理中心开出辛集市首张按日连续处罚罚单，对其化学需氧量排放长期超标的违法行为处罚580余万元；对河北开阳皮革有限公司、辛集市福盛制革有限公司、辛集市宏洋皮革有限公司等几家企业未验收擅自开工生产违法行为分别做出罚款6万元的处罚决定；对辛集皮革城制革工业区管理委员会等两家单位违规贮存工业固体废物违法行为分别做出罚款10万元的处罚决定。