

法治周刊

05-08版

全面深化改革 推进依法行政

——环境保护部政策法规司有关负责同志就现行有效的规章和规范性文件目录答记者问

环境保护部近日发布《现行有效的国家环保部门规章目录》(环境保护部公告2016年第68号)和《现行有效的国家环保部门规范性文件目录》(环境保护部公告2016年第71号),环境保护部政策法规司有关负责同志就有关问题回答了记者提问。

问:为何要开展这次清理工作?

答:这次清理是按照国务院办公厅《关于做好行政法规部门规章和文件清理工作有关事项的通知》要求开展的。开展这项清理工作,既是落实全面深化改革举措、促进我国经济社会又好又快发展的现实需要,也是及时体现部门职能变化、推进政府依法行政、保证社会主义法制统一的内在要求。

环境保护部文件清理工作从2016年1月开始。7月13日,环境保护部公布《关于废止部分环保部门规章和规范性文件的决定》(环境保护部令40号),决定对10件规章和121件规范性文件予以废止。这次继续对现行有效的部门规章和规范性文件“摸清家底”,也是整个文件清理工作的重要内容,在促进环保部门依法行政、加强社会监督等方面具有积极意义。

问:这次文件清理范围包括哪些?

答:环境保护部对2008年3月环境保护部成立以来,截至2016年6月30日之前,以及原国家环境保护总局、原国家环境保护局、原城乡建设环境保护部先后发布的部门规章和

规范性文件进行了清理,内容包括污染防治、生态保护、核与辐射等环境保护领域。

问:哪些文件属于规范性文件?

答:“环境保护规范性文件”主要是指环境保护部(含国家环境保护总局、国家环境保护局)为执行环境保护法律、法规、规章和国务院规范性文件的规定,依照法定权限和程序制定并公布,涉及环境保护管理相对人权利和义务,具有普遍约束力并能够反复适用的文件。

原文转发国务院的文件,制定规范本部门内部工作管理制度的文件,以及发布对具体业务工作进行检查部署的文件,此次清理不按规范性文件处理。

问:未列入目录的文件是否继续有效?

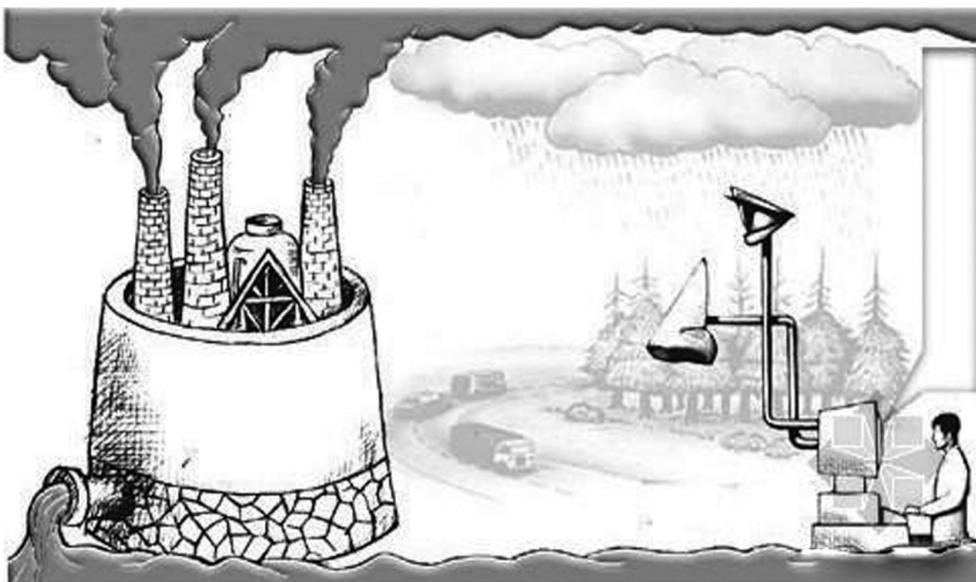
答:《现行有效的国家环保部门规范性文件目录》中的400件文件均为经清理后确认继续有效的规范性文件,未列入目录的文件除了存在已被废止、自行失效的情况外,还存在其本身不属于此次清理所指的规范性文件范围等情况。

因此,如对未列入目录的个别文件的效力发生争议,环境保护部将根据《立法法》《规章制定程序条例》《国务院办公厅关于印发环境保护部主要职责内设机构和人员编制规定的通知》《环境保护法规制定程序办法》《环境保护法规解释管理办法》《环境保护部规范性文件合法性审查办法》等有关规定予以解释。

自环境执法大练兵活动开展以来,浙江省绍兴市始终保持“无禁区、全覆盖、零容忍”的高压态势,严肃查处一批环境违法行为。

但是,面对企业众多、监管力量不足,环保部门怎样更好地全方位履行环境监管职责?绍兴市环保局在实践探索中给出这样一个答案——向社会购买服务,将“第三方”引入环境污染治理。

“通过大练兵活动,在提升执法能力、塑造环保形象的同时,我们更希望能探索形成一些行之有效的机制,让这些机制反过来为环境执法提供更多保障。”绍兴市环保局局长张永明说。



全方位履行环境监管职责力量不足怎么办?

绍兴引入“第三方”延伸触角

本报见习记者徐晶锦

向“严监管”,将原先的审批、验收、试生产等环节,直接压缩成一个排污许可证申领环节,原先各环节公示期压缩为仅一个公示期。伴随着审批手续简化,环境监管力度必须加强,第三方机构监督在其中发挥着重要作用。

500余套监控系统 网上“巡检”+现场“体检”

一连几天,记者去找“第三方”公司的技术人员,都扑了个空。原来除了查看自动监控平台的人员外,其余的都出门做“体检”去了。

据了解,第三方监理的内容分企业现场端的自动监测设备和环保部门管理端的自动监控平台两块。

“我们希望通过购买技术服务的形式,强化对企业在线设施的监督检查、运维公司的监督管理、监控平台的实时监控和数据分析,从而提高环境监管效能。”绍兴市环保局环境监控中心负责人秦建兵说。

据介绍,绍兴给每一个重点污染源企业都戴上了“紧箍咒”,污染源自动监控工作一直走在全省前列。目前全市已建成自动监测监控系统547套,基本实现省控以上重点污染源污染源自动监测系统全覆盖。

在此基础上,2009年,绍兴市率先在全省开展污染源自动监测监控预警,给企业戴上了第二个“紧箍咒”。为推进工业污染源全面达标排放,避免环保高压之下企业铤而走险,今年9月,第三次修编制定出台《绍兴市污染源自动监测预警处理办法(试行)》,充分发挥污染源自动监控系统对环境监管的支撑作用。

11月初的一个工作日,在袍江的一家印染企业污染源自动监测站房内,“第三方”公司的技术人员小方正在通过标准液校正,检查在线仪器是否正常运行,数据是否正常传输。她的手里,拿着一张检查表,上面罗列着一系列的检查项目。

“目前全市已安装污染源自动监控系统500余套,对市本级(越城区、高新区、袍江新区、滨海新城)站点省控站,每月至少现场监测1次,市控及其他污染源企业,每季度至少核查一次;对其余污染源企业以督查和抽查为主,全年督查和抽查比例国控为100%,省控及以下不低于50%。”小方说,对企业每一个点现场在线设施核查完成后,都会形成一份现场核查表。

记者随手翻开一份已经完成的《污染源自动监控系统例行检查表(废水)》,第一部分是基本信息,第二部分是“体检”内容,分为站房管理及基本设施、采样预处理、数采仪、运行维护、设备比对5块,采用计分制,总分100分,是否存在弄虚作假行为被单独列为否决项。整个检查表结构清晰,内容详细,像记者这样的外行人,都能大概看懂企业的在线设施运行状况。

有了“体检报告” 监管盲区大为减少

5个月过去了,第三方“体检”做得怎么样?辅助环境监管的成效又如何?

11月30日下午,绍兴市环境监察支队副支队长赵新一边查看一家印染企业的检查表,一边在记事本上做笔记。“第三方”在检查时发现企业有问题,会立即反馈市环境监察中心,经评估后再报市环境监察支队进行调查取证处理。

今年9月,根据“第三方”监理公司的核查报告,绍兴市环境监察支队对柯桥区一印染企业进行突击检查,发现该企业在在线监控系统废水取样管前段

安装有一个三通阀门(可人工闭合),然后通过一根红色软管连接三通阀门到废水处理平台上的水泵出水口,水泵的进水口用一根白色软管连接旁边的蓝色水桶,蓝色水桶内的清水来自已经拆除的锅炉房的冷却水池。经查,该企业存在稀释排放的污染

物故意干扰监测数据和超标排放污染物的违法行为,绍兴市环保局随后对其作出按日计罚33.5万的行政处罚决定,并将企业两名相关人员移送公安部门行政拘留。

“以往,我们就像是一家人满为患的医院,由于人手短缺,常常忙得焦头烂额,还不一定能找到症结,对症下药。如今,有了辅助的监管机构,环境监管更细致全面了,看着‘体检报告’对症下药,效率高多了。”赵新深有感触地说。

据了解,绍兴市运用“第三方”模式以来,共查处在线数据造假案件9起,治安拘留15人,罚款176.5万。

“我有一个形象的比喻,第三方专业监管机构就像是‘环保协警’,协助环保部门对企业环境状况进行‘体检’,而我们负责对体检发现的问题进行‘诊断’和‘治疗’。”张永明说,当前,面对严峻复杂的环境形势,繁重的环境监管任务,基层不仅人力欠缺、能力有短板,监管覆盖面、精深度上也存在一些问题,通过“引智借力”,充分发挥第三方机构的力量,提升执法监管质量,实现对污染企业的精细化、专业化监管。

此外,通过第三方监督,使社会技术机构参与到环境污染事件与纠纷的调查,做到公正、客观、专业,还将有利于提高环境监管执法的透明度和公信力。张永明补充到。

为保障第三方机构的工作效率,绍兴市环保局会对第三方监理机构的工作情况进行考核,最终目标是逐步形成政府监管服务、企业自治自律、社会参与监督的环境监管体系。

环境执法 大练兵

收到检察意见书,环保部门怎么办?

——以北京查处的一起跨省非法转移危废案为例

尹学庆

起因:涉嫌监管不力,检察部门发出检察意见

某日,北京市环保局接到市检察院某分院检察意见书。起因是某省没有处置资质的非法处置人将化工废碱液(列入《国家危险废物名录》HW35 900-352-35,以下简称“废碱液”)经当地某停车场隐蔽暗道排至下水管网,造成1人死亡。

当地检察院在对这起案件起诉审查工作中发现产废单位是北京市某化工生产单位(以下简称“该单位”)。2015年2-5月,该单位将在裂解气碱洗工艺中产生的废碱液按照合同约定转给当地某有处理资质公司处理,但该公司又将废碱液转手,交给没有资质的个人处理,

导致发生恶性环境污染案。检察院调查中发现,废碱液转移活动中涉嫌不符合国家相关规定,属于非法转移危险废物行为且未受到行政处罚,随即北京市检察院对市环保局发出检察意见,要求环保部门依法查办,追究产废单位

责任。接到检察意见书后,北京市环保局立即开展调查,以检察建议为线索,对该单位收集、贮存、运输、处置危险废物的设施及场所进行全面检查,核实包括废碱液在内的各类危险废物数量、流向及最终处置情况并依法进行了处理。

经过:全面调查取证,对三处违法行为进行处罚

1.对未经审批擅自转移危险废物行为进行处罚

根据《固体废物污染环境防治法》第五十九条,跨省转移危险废物前必须向移出地环保部门申请批准转移计划,移出地环保局商接收地环保部门同意批准后方可转移,未经批准的,不得转移。

调查查明,北京市环保部门对该单位提出的申请废碱液转移计划商某省环保局同意后,共批准该单位转移废碱液2000吨。但调取该单位记载废碱液出厂记录的“计量称重单”,共计82张,实际转移废碱液共2852吨,超出批准计划852吨,属于未经批准擅自转移。

因此,根据固废法第七十五条第一款第六项及第二款的规定,对未经批准擅自转移危险废物行为罚款20万元。

2.对未填写转移联单擅自转移危险废物行为进行处罚

根据《危险废物转移联单管理办法》第四条、第五条,危险废物产生单位经批准转移计划后应向环保部门领取转移联单,每转移一车、船(次)同类危险废物,应当填写一份转移联单,联单要随危险废物转移运行,危险废物转移后要随联单送交环保部门。

经调取由环保部门留存的废碱液转移联单(第二联),该单位共办理联单30张,共计1044吨,在批准的2000吨废碱液转移计划中,有956吨未填写转移联单,导致危险废物流向不明。

依据《危险废物转移联单管理办法》第十三条,未按规定申领、填写联单要依据固废法有关规定处罚。

思考:收到检察建议,需第一时间依法处理

1.要严格法律等规范性文件适用原则,用足法律手段

固废法是对固体废物进行全面管理的专业基础法律,《危险废物转移联单管理办法》等系列配套制度,共同构成了包括危险废物在内的固体废物管理的严密法网。

执法人员只有熟悉相关法律法规及要求,才能全面依法履行法律监管职责,避免由于专业知识的缺失导致监管过程中对部分违规行为疏于防范,履职不到位。

同时,在法律、行政法规、规章的适用中,如发现同一监管事项法律、法规、规章有抵触,要按照《立法法》要求,从法律法规的有效性、法律位阶的高低及出台时间的先后顺序予以综合分析和判断,准确适用,精准打击违法行为。

2.即使不存在不作为情形也要将调查结果告知检察机关

2015年7月1日,全国人大常委会授权最高人民检察院北京等13个省、自治区、直辖市,在生态环境和资源保护等领域开展公益诉讼试点工作,这是国家生态文明体制改革、加强司法监督的重要举措。

本次就是检察机关在履行环境犯罪起诉审查职责中发现违法线索,根据《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》相关规定,在提起公益诉讼前履行诉前程序,对负有环境监督管理职责的环保部门提出检察建议,要求依法履行职责。

面对司法监督新形势,环保部门必须高度重视,积极应对。在收

5万元以下罚款,但根据固废法第七十五条第一款第六项及第二款,不按照规定填写转移联单最高处罚额度为20万元。显然,《危险废物转移联单管理办法》与固废法处罚最高额度不一致。

经对现行相关法律法规进行研究,《危险废物转移联单管理办法》为原国家环保总局于1999年发布的部门规章,目前仍现行有效。固废法于2004年12月29日经第十届全国人大常委会第十三次会议修订,自2005年4月1日起施行。按照《立法法》第八十八条“法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章”的规定,对同一问题规章与法律均有规定但相抵触的,应当遵循法的效力等级原则,适用规范性文件效力等级高的法律,即适用《固体废物污染环境防治法》。

因此,对未填写转移联单擅自转移危险废物的行为,依据《固废法》第七十五条第一款第六项及第二款按高限处罚,罚款20万元。

3.对未保存联单行为进行处罚

依据《危险废物转移联单管理办法》第十条第一款,联单保存期限为5年。经现场调查,该单位转移废碱液后按规定向环保部门送交了30份废碱液转移联单(第二联),但该单位仅保存废碱液联单(第一联)25份,缺少5份联单,违反了联单留存备查的相关规定。

因此,依据《危险废物转移联单管理办法》第十三条第一款第四项及第一款的规定,对未在规定存档期限保管联单行为进行处罚,罚款3万元。

到检察建议后要第一时间开展全面调查,依法处理,即使不存在违法行使职权或者不作为的情形也要将调查结果及时报告检察机关,不能置之不理。

如果环保部门在规定期限内不履行法定职责,不办理或不将办理情况及时书面回复检察机关,检察机关可以直接提起行政公益诉讼,法院也可以据此判决行政机关怠于履行职责,行政机关将面临败诉风险,将直接影响政府环保部门的形象和面临责任追究。

同时,环保部门要以落实检察建议为契机,针对日常执法监督工作中存在的薄弱环节,加强对石化、化工、医药等产生危险废物重点行业的排查,重点要核实危险废物产生的数量和流向,将危险废物从产生到最终处置的各环节置于有效监控之下,与公安部门密切协作,不断提升危险废物管理和执法效能,遏制非法转移、贩卖、处置和倾倒危险废物案件多发态势。

作者单位:北京市环境监察总队

环保系统公务员

学法用法征文

电子信箱:xfyfzw@sina.com