

关注基层执法难

新闻链接

# 违法情形复杂多样,精准执法有难度

南通执法人员在实践中探索破题之策

◆本报通讯员李婷

跨过2016,“史上最严”新环保法正式施行已届满两年。作为新环保法配套的按日计罚、查封扣押、限产停产、移送行政拘留等四大新型执法手段自落地以来,有力地震慑了众多违法排污企业。

来自江苏省南通市环保局的消息,2016年1~12月,南通

利用新环保法四个配套办法共办理案件104件,其中按日计罚6件、查封扣押25件、限产停产46件、移送行政拘留10件、移送涉嫌环境犯罪17件。

在案件办理数量和质量不断得到攀升和提高了的同时,南通环境执法人员也逐渐遇到一些困惑。特别是按日计罚、查封扣押、行政拘留,到底法律尺度该如何把握呢?



图为南通市环保局与市公安局就移送拘留、移送犯罪等开展司法联动交流。南通市环保局供图

## 按日计罚 认定难

### 难在怎样才算“拒不改正”

按日计罚这项被誉为对违法排污企业最具杀伤力的经济处罚措施,在南通也是威慑力巨大,可事实上相关案件的办理数量并不多。

“新环保法对按日计罚作了严格规定,《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》(以下简称《按日连续处罚办法》)也给出了5种具体的适用情形,但实际执法中还有些关键问题不好认定。”南通市港闸区环境监察大队大队长李丞丞坦言。

根据《按日连续处罚办法》第十二条:“环境保护主管部门复查时发现排污者拒不改正违法排污行为的,可以对其实施按日连续处罚。”

在这项规定中,“复查”和“拒不改正”是关键词,如何“复查”?该办法第十条给予了明确说明,是在送达责令改正违法行为决定书之日的30日内的复查。

可怎样算是“拒不改正”呢?这里面大有讲究。

以某企业为例,环境执法人员第一次发现其排放的水污染物中COD超标,复查时发现COD不超标了,但氨氮或其他水污染物因子超标了,这是否可以认定为“拒不改正”并实施按日连续处罚?

在当前情况下,不少排污企业都涉及不同类型污染物的排放,同一时间内几种污染物

超标的概率比较高,如果复查时,发现只要有违法问题就可以认定为“拒不改正”,这对企业来说过于苛刻。

像有些污水处理厂,纳入管网的企業多,水量大,有时真是“一粒老鼠屎坏了一锅粥”,某个污染因子超标了,根据浓度、水量、天数计算,算下来的处罚金额巨大。

如果不罚或象征性地罚一点,就没有震慑力;罚多了,可能被企业投诉滥罚,甚至引起诉讼。南通市律师协会副会长蔡斌说:“由于按日计罚在法律上只是对企业排污行为的一种推定,在证据中并没有企业每一天的监测报告作为超标证据,这种推定不符合行政处罚以事实为依据的原则。”

同时他还认为,如果企业在收到《行政处罚决定书》后选择行政复议或行政诉讼,且有证据证明在按日连续处罚期间内有达标排放记录或有几天、哪怕是一天确实未发生生产和排污行为,按日连续处罚就可能被推翻。

南通处于沿海发达地区,企业的法治意识普遍较强,和环保部门对簿公堂的情况并不鲜见,由于按日计罚是一种新型环境执法和处罚手段,以前也无先例,这对环保人员的执法取证及认定,时至今日依旧是个考验。

## 查封扣押 执行难

### 难在企业不知环保有这项权力

《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》(以下简称《查封扣押办法》)界定了环境部门实施查封、扣押的适用情形及具体对象,全面规定了调查取证、审批、决定、执行、送达、实施期限、保管、解除及检查监督等程序,但具体执法中还有些问题需作进一步探讨。

海门市环保局宣教科科长李浩说:“依据法律要求,实施查封扣押只有两名环境执法人员在场即可,但很多涉案企业一直认为只有公安或法院才能实施查封扣押,所以他们对环境执法人员的抵触情绪非常强烈,甚至会动手。因此,地方

一般都是借助环保大检查或联合执法的契机来实施查封扣押,那时人多,特别是公安也在场。”

南通市环保局法规处处长刘华军说:“在南通目前实施的查封扣押案件中,基本是查封,扣押手段很少用,一是因为扣押的设备设施难以搬运,没有地方存放,二是扣押的设备若有损坏,责任不易界定。”

发现企业有违法排污行为,环保部门贴了封条,现场制止了企业违法排污,这叫叫停污染是立竿见影的。但执法人员走后,有些企业就会将封条撕毁,虽然《查封扣押办法》第

二十三条规定了擅自撕毁封条会遭到严厉处罚,但所依据的不是环保类的法律,而是《治安管理处罚法》,由公安机关查处。

“如果公安机关没有及时跟进处理,会助长违法企业的气焰,削弱查封的威力,环保部门应和公安部门就查封后擅自撕毁封条或变更查封状态问题尽快出台具体细则。”刘华军建议。

除此之外,南通市崇川区环境监察大队副大队长张翔从

“解封”角度谈了一些看法:“查封、扣押的期限一般不超过30日,期限届满前,排污者可以向环保部门提出解除申请,并附相关证明材料。这里所指的证明材料是什么?排污者不懂,执法人员也有些困惑。”

张翔从实操角度建议,“排污者如果要求解封,应当提出一个书面申请,否则排污者就会认为反正只有30天,等期限一到,就能实施生产了,没必要去申请。”

另外,《查封扣押办法》在

适用范围上明确规定了有6种情形可以启动查封扣押。前5种都易于理解和操作,但第6种的表述是“法律、法规规定的其他造成或者可能造成严重污染的违法排污行为。”

其本义是加大基层执法灵活性,赋予环保部门自由裁量权,但对基层执法人员而言,自由裁量权模糊就等于可能面临追责的风险,企业不出事还好,出了事倒查下来,该查封的没查封就可能被追责。张翔说。

## 行政拘留 移交难

### 难在由谁来确定拘留对象

新环保法第六十三条规定了尚不构成犯罪的4种情形,环保部门除了依照有关法律处罚外,还将案件移送公安,对直接负责主管人员和其他直接责任人员拘留五至十五日。

该条款设置的目的在于打破环境行政处罚单一的经济罚,将限制人身自由引入行政处罚范围,对排污者的威慑作用不容小觑。

由于长期以来环保部门对环境违法行为的处罚为单位罚,少有针对个人的行政处罚,造成环境监察人员在办理环境违法案件时忽视对环境违法行为当事人的调查。

以南通市通州区环境监察大队曾办理过的一起案件为例,一家印染企业以逃避监管的方式通过雨水管排放污水,符合移送行政拘留条件。

通州区公安局办案民警接到环保移送材料时,表示很为难,不知道要拘留谁。

办案民警李晓龙说:“这是我们第一次办环保移交的案件,案件比较专业,公安人员花了很大气力阅读环保移送过来的材料,都是关于违法排污行

为的文字、监测报告、图片和视频,虽然非常全面,但我们还是以拘留对象不明确返回环保部门要求补充材料。”

后在南通通州区警方协助下,环保部门重新补充了证据,将企业法人绳之以法,实施5日的行政拘留。

这反映了一个问题:虽然拘留的实施主体是公安部门,但到底谁来确定拘留对象?环保部门还是公安部门?环保部门当然希望公安部门能够提前介入,特别是针对租用厂房实施流动排污的行为人,为避免证据消失和行为人逃逸,只能依靠公安部门。

此外,由于该条款是针对环境行政处罚追加的行政拘留,环保移送公安部门进行行政处罚后,原有处罚是否继续执行,特别是罚款是否继续追缴?

公安部门只有行政拘留权,无追缴罚款的权利和义务,此条款原意是通过行政拘留手段加重对违法行为的处罚力度,但如果行政拘留期满后,企业反倒拒不执行环保行政处罚决定,这就失去了制定此条款

原有意义。

当然,现实的行政处罚过程中,不少企业宁愿“交钱”,也不愿被“带人”,这又回到了新环保法未实施之前的“污染—罚款—再污染—再罚款”的不良循环。

如果以上只是“点”的问题,该条款还衍生出一个涉及“面”的问题:关于排污许可证。

由于条款中规定未取得排污许可证排放污染物被责令停止排污拒不执行即可移送公安拘留,导致企业领取排污许可证的愿望非常迫切,但很多客观原因导致排污单位无法取得排污许可证,譬如如先有企业,后有住户,造成卫生防护距离不够,不能通过环评审批等情况大量存在,但是受工业用地紧张等制约因素影响,大规模关停或搬离排污企业难以实现。

执法人员建议,相关部门可以按照提升一批、规范一批、淘汰一批的循序渐进原则,但如果行政拘留期满后,企业反倒拒不执行环保行政处罚决定,这就失去了制定此条款

## 德清市政管网改造中发现大量蓝色污水 执法人员“逆流而上”找到嫌犯

本报通讯员王平 王雯 记者晏利扬湖州报道 市政管网中蓝色废水正源源不断地流出,而污水处理设施标排出口水却毫无异常。暗藏的“玄机”在浙江省湖州市德清县环境执法人员的严密排查下,破除了。

前不久,德清县新市镇德清工业园区新联路在进行地下管网改造时,施工人员突然发现一个窨井盖下有蓝色污水正在流出。

这一现象引起了施工人员的警觉,立刻向当地政府和新市镇环保分局报告。

执法人员得知情况后,当即赶赴现场。经初步判断,该蓝色污水很有可能含重金属铜。通过排查,执法人员认为附近只有3家企业可能产生含铜废水。根据管网布置和排污口位置的判断,浙北通讯器材有限公司有重大嫌疑。

由于担心偷排废水现象“稍纵即逝”,执法人员立即“逆流而上”,先后对该企业厂区大门口污水井排放口(纳管口)、

企业废水总排口、污水处理设施标排口进行采集取证,又对厂区的污水收集系统进行了详细检查。

随即,执法人员对企业负责人、环保负责人和一线工人进行了详细地调查询问。

在执法人员耐心说服教育下,工人沈某最终道出了实情。原来,沈某在用自来水清洗厂区内废硫酸铜溶液结晶槽内的结晶残渣后,将未经污水处理站处理的清洗废水通过软管泵送至厂区内的废水排放管道,这些废水再通过厂区废水总排口,最终流入厂区大门口污水井并排放口直排市政污水管道。

水样检测结果显示,污水井排放口的重金属总铜浓度已超污染物排放标准三倍,根据相关法律法规,企业的排污行为已涉嫌构成环境违法。

目前,浙北通讯器材有限公司相关负责人已被行政拘留,案件正在德清县检察院审理中。

## 废水未处理直排 无环保手续生产 长治两企业负责人被行拘

本报山西长治市近日有两家企业因恶意排污和非法生产,被环保部门责令整改后拒不执行,其负责人被移送公安机关处理。

前不久,长治县环保局在该县龙鹏塑料制品经销有限公司现场检查时发现,该厂生产废水未经处理直接排入厂区北侧渗坑内。依据《环境保护法》第六十三条和《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》第四条规定,县环保局对该违法案件移送县公安局处理。

目前,公安机关对该企业负责人申某某已执行行政拘留七日处罚。

还有一起案件是长治市郊区环保局执法人员接群众举报后,对郊区新盛铁丝加工厂进行现场检查。发现该企业无环保手续,也无任何污染防治设施,且正在进行违法生产。

当即,郊区环保局对其下达“责令改正违法行为决定书”,责令该企业立即停产整改。随后,郊区政府和环保局又两次进行现场复查,发现该企业仍在违法生产。

依据前述法律规定,郊区环保局对该违法案件移送区公安机关处理。

目前,公安机关对该企业负责人执行行政拘留十日处罚。王璟 邢丽娜

### 违规使用燃煤锅炉及高污染燃料

## 邯郸依法取缔一洗浴中心

本报邯郸讯 因违规使用高污染燃料,再次使用已查封的燃煤锅炉,河北省邯郸市丛台区环保局执法人员近日依法取缔辖区内一家洗浴中心。

根据群众举报线索,执法人员前不久对和平路火车站附近的一家洗浴中心进行执法检查。该洗浴中心正在正常营业,其后院非常隐蔽的锅炉房内1台0.2吨燃煤锅炉正在运行,锅炉房东侧30米处堆放有约50袋高污染燃煤。

据丛台区环保局执法人员介绍,该洗浴中心曾按照要求

拆除燃煤锅炉,改用醇基燃料锅炉。后因醇基燃料锅炉出现故障,等厂家上门维修,怕影响正常营业,就私自将原有燃煤锅炉安装使用。

执法人员当即责令其停止锅炉运行,并下达责令立即改正违法行为决定书,限其5日内拆除燃煤锅炉,同时告诫业主不允许使用高污染燃煤。

次日,执法人员再次对该洗浴中心进行现场检查时,看到其存放的高污染燃煤已清理完毕,燃煤锅炉正在拆除中。武臣



因未办任何环保手续,擅自启用明令禁止的生产工艺,利用废旧轮胎提炼燃油,且生产过程无任何大气污染防治设施,产生的废气严重污染周边环境。湖南省邵阳县环保局日前联合罗城乡党委政府、乡派出所联合依法查处辖区内一家名为蒋业炼油厂的企业。在拆除现场,邵阳县环保局党组书记、局长毛剑鸣表示,将认真执行新环保法,对环境违法行为坚决做到利剑出鞘,铁腕治污。图为拆除现场。刘立平 文萍 黎亮摄影报道

◆本报记者季英德 通讯员何法松 高光东

在山东省沂水县庐山化工园区,活跃着一支特殊的环保检查员队伍,对辖区企业开展监督检查,指导企业整改环境隐患,提升环境管理水平。他们是沂水县聘请的环保第三监管方专业技术人员。自2016年初开始探索实行以政府购买服务的模式开展第三方监管至今,成效显著。

### 引入专业监管队伍

近年来,沂水县域经济快速发展,庐山化工园区落成,发展重点为能源化工、生物医药、精细化工等产业,环境监管工作面临着非常严峻的压力,一方面企业环境监管需求与日俱增,另一方面政府监管执法力量相对薄弱。

如何利用有限的监管力量破解监管难题呢?为弥补环境监管人员专业技术力量不足,提升环境监管执法

公信力,沂水县借助社会专业技术力量优势,创新开展第三方环保技术核查。

通过第三方聘请专家,采取现场核查、物料衡算、专家咨询等手段,对企业生产经营、项目合法性、产污及治污、企业环境管理等进行全面核查。

通过核查,对企业现存问题分区、工艺单元列表说明,并提出相关整改建议措施,出具第三方核查报告;县环保局根据专家核查情况,对企业下达限期整改通知书,企业整改完成后,提出申请,再由专家逐项进行绩效评估验收。

由于第三方检查更客观公

正,专业性更强,企业更信服,达到了市场服务专业性与政府执法强制性相结合,保障了检查效果。

### 落实企业主体责任

沂水县引入第三方监督检查,受到企业的普遍欢迎。每一次现场检查都用第三方的专业视角,为企业敲响环保警钟,令企业受益匪浅,环境意识不断增强,企业主体责任意识也不断加强。

第三方检查人员主动服务企业,日常检查中,检查员在做好“检查员”和“监督员”的同时,也积极做好“辅导员”和“宣传员”,

对企业的环保工作进行业务指导、法律法规宣传和咨询,对现场检查出来的环境问题,为企业提供合理的整改意见和建议,使企业能更好地落实整改要求。

### 形成规范运作流程

沂水县环保局加强检查员队伍的规范管理,形成了环保检查工作规范:第三方制定检查方案—制定检查计划—反馈环保局—实施检查—编制隐患清单—编制检查报告—问题整改—提交环保局。

第三方专家每检查一家企

## 沂水引入第三方破解化工园区监管难

### 已完成庐山化工园区15家企业技术核查