

《江苏省环境监察(督查)基本工作规范》课题研究通过验收

# 现场执法走向科学化

本报见习记者李苑

江苏省环保厅苏中督查中心联合江苏省环境监察局等单位开展的《江苏省环境监察(督查)基本工作规范》课题研究日前顺利通过验收。江苏的现场执法经验进一步提升至科研层次。

专家组认为,课题组对12个重点行业现场环境监察指南、6个环保现场专项检查工作规范开展了广泛、深入、系统的调查研究,结合苏南、苏中、苏北现场监管执法工作实践,深入分析了各行业(专项)的产业政策、技术特点、排污环节、环保要求以及督查重点等,研究制定了一批现场环境监察(督查)基本工作规范。

该研究成果具有较强的实践价值,并已在环保督查执法实践中得到了初步应用,将为进一步提升江苏省环境监管执法的规范性、科学性起到重要指导作用。

## 以点带面,推动区域执法能力全面提升

在环境执法大练兵期间,苏中督查中心以点带面,联合当地环保部门共同开展执法行动,查处重点案件典型违法行为,带动区域执法技能和规范意识提升,实现以练促提升的目的。

据了解,在现场检查之前,苏中督查中心执法人员会提前收集相关企业环境污染举报、环境信用评价等级、在

线监控超标数据等问题线索,利用节假日、夜间开展暗查、突击检查,不定时间、不打招呼、直奔现场,查处了一批典型违法案件,对存在环境违法行为的企业形成了强大震慑作用。

“大练兵活动很好地检验督查人员七方面的基本素质:一是依法行政意识强不强;二是法律法规掌握牢不牢;三是发现问题能力有没有;四是案情分析研判准不准;五是行政处罚程序熟不熟;六是与地方的执法衔接顺不顺。”苏中督查中心工作人员陈勇告诉记者。

统计数据显示,2016年,苏中督查中心共出动检查人员1896人次,检查企业606厂(次),发现环境问题1229个,书面及现场交办地方环保部门存在环境违法行为的企业107家,环境问题276个,向地方环保部门交办环境违法案件107件,环境问题线索276个,直接查处和交办地方环保部门查处案件114件,处罚金额2238.64万元。

## 环境问题清单化,案件办理实现闭环管理

通过一系列内部管理制度的完善,苏中督查中心实现了突出问题清单化,并建立了突出问题动态数据库。环境问题清单会不断更新,针对未完成的整治问题,中心工

作人员将持续开展督查督办。

例如2015年清单中尚未整改到位的69家企业被列入2016年重点督查对象,滚动开展现场督查。而2016年则有72个突出问题(含生态风险点)列入突出问题清单进行重点督查。

计划任务管理、首查负责制和后督查3项制度,是闭环管理的制度保障。计划任务管理是指中心工作人员开展现场检查前,要申报督查任务单,明确本次检查内容。

例如开展危险废物专项检查活动,任务单会明确检查内容为专项检查,主要检查企业危险废物管理情况,其他环境管理情况不作为检查重点。首查负责制和后督查制度是由首查科室和负责人开展后督查和跟踪督办,督企与督政并举,推进环境问题解决。

苏中督查中心成立了案件审查委员会,还建立了苏中地区环保督查专家库。

针对环境违法案件立案查处、环境问题后督查、专项督查报告等重点事项进行集体研究,民主决策,必要时还会邀请专家参加专项检查和研讨。按照“三个不放过”的原则:违法问题查不清不放过,违法行为处罚不到位不放过,环境问题整改不到位不放过,环境问题整改完成后通过案件审查委员会确认才能逐一销号。

## 强化督查整改,促进历史遗留问题有效解决

通过加大对苏中地区化工园区、饮用水源地、酸洗污泥等重点难点问题的督查执法力度,苏中督查中心推进了一批久拖不决的突出问题解决。

以海门市灵甸化工园区为例,苏中督查中心先后排查出环境问题117个,对其中7个实施了行政处罚,罚款58万元,还对现场发现的监测数据弄虚作假违法行为移送公安机关,对相关责任人实施行政拘留。

2016年4月,海门市政府开展灵甸化工园区专项整治,21家企业全部停产整治半个月。

为确保接管企业预处理后废水特征因子稳定达标,海门开展接管企业“特征因子”专项整治。建设和完善企业废水中氯化物、氨氮、总磷及其他特征因子的处理装置,配套相应运行和自测制度,提高废水治理设施运行管理水平,确保废水特征因子符合接管要求。目前灵甸化工园区已完成问题整改103个。

在苏中督查中心主任戴明忠看来,环境执法大练兵作为活动虽然结束了,但在这一过程中积累的经验需要继续推广,不断提高环境监察执法能力,做精做优执法这一主业,为适应环境执法机构垂直管理改革奠定基础。

## 立案起数为上年同期37倍

# 衡水执法实现“四大转变”

本报记者张铭贤衡水报道 河北省衡水市2016年大力开展铁腕执法年行动,捣毁小企业群5个,按照“断水、断电、清原料、清设备、清产品”标准,依法关停取缔1280家土小企业,限期改正违法行为331起,停产限产70起,立案处罚282起,立案起数为上年同期37倍。

衡水市在全国率先建成了集监测、预警、指挥、执法于一体的智慧环保管理平台,实现了环境执法“四大转变”,即传统监管模式向现代监管模式转变、粗放型管理向精准化管理转变、点对点监控向点对点监控转变和被动检查向主动监管的转变。智慧环保管理平台运行半年以来,按照监测报警,衡水市倒查污染源400多次。

此外,衡水市环保部门、金融部门和电力部门联合出台《排污许可证“一证式”监督管理办法》,证明违法的一律列入黑名单,去年全市共有65家企业被列入黑名单。



陕西省汉中市汉台区积极建立环境执法联防联控工作机制,通过将行政执法与司法手段相结合,加快推进环保工作法治化进程,牢固树立环境法律的威信。2016年以来,汉台区环保分局向公安机关移送环境违法案件5起,实施行政拘留4起,移交法院强制执行1起,有效震慑、遏制了环境违法行为。图为环境执法人员邀请司法机关在调查现场共同会商案情。 杨浩

# “责令停止生产”如何在强制执行中化解窘境?

本报特约撰稿寇克辉

## 虽有法院支持,为什么还是难执行?

《建设项目环境保护管理条例》第二十八条规定:“违反本条例规定,建设项目需要配套建设的环境保护设施未建成、未经验收或者验收不合格,主体工程正式投入生产或者使用的,由审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门责令停止生产或者使用,可以处10万元以下的罚款。”

本案中,甲公司建设的安置小区未经环保设施竣工验收擅自投入使用,环保行政机关依照该条例第二十八条作出责令停止使用并罚款的行政处罚决定,适用法律正确。因该小区已有1000余户村民入住,虽然人民法院支持了环保行政机关的行政处罚决定,“责令停止使用”的行政决定及人民法院的准予执行裁定事实上也无法执行。

在实践中还有一些未经环保设施竣工验收擅自投入使用的项目,比如污水处理厂、城市快速路、高速公路、学校等,责任单位也往往无法履行责令停止生产(使用)的行政决定,环保行政机关即使申请人民法院强制执行,法院也很难实际执行,这就严重损害了行政处罚和司法裁判的严肃性和权威性。《建设项目环境保护管理条例》第二十八条的立法方式值得反思。

## 涉及公共利益的建设项目建设应综合考量

建设项目正式投入生产(使用)前

申请环保设施竣工验收是建设单位的法定义务,环保行政机关通过验收能够监督建设项目是否严格执行了环评审批的要求,配套建设的环保设施是否达到标准,目的在于使建设项目对环境的不利影响降到最低,保护大家赖以生存的环境。

建设项目未申请环保设施竣工验收便投入使用,是逃避环境监管的违法行为,理应得到严惩。但是建设项目中有涉及公共利益和社会稳定的建设项目,对此类项目的制裁措施应当与其他建设项目有所区别。

对不涉及公共利益和社会稳定的建设项目责令停止生产(使用),有利于保护生态环境,还有利于树立环保法律的权威,人民法院强制执行的难度也不大。

但对于未经环保设施竣工验收擅自投入使用的污水处理厂、公共道路等涉及基本民生、公共利益甚至影响社会稳定的项目,责令停止生产(使用)会造成众多居民生活不便、交通出行困难等问题,社会影响很大,所以立法者应当尽量给予责任单位补做环保设施竣工验收的机会,避免直接责令停止生产(使用)所带来不良后果。

## 建议授权环保部门两项权力 责令限期申报验收,按日计罚

关于未经环保设施竣工验收正式投产或使用但涉及基本民生、公共利益甚的建设项目建设,建议《建设项目环境保护管理条例》授权环境保护主管部门对责任单位和主要负责人作出罚款的同时责令责任单位限期申报验收。

若是在指定期限内仍未申报验收或验收后不合格,再责令停止生产(使用)。为了防止责任单位超出指定期限不申报验收,可授权环境保护主管部门从指定期限届满次日起对责任单位和主要负责人实施按日连续处罚。

这样的处罚方式是为了给涉及基本民生、公共利益的建设项目建设一个补做环保设施竣工验收的机会,使环境保护与基本民生都能够得到保全,对建设单位及其主要负责人罚款甚至按日计罚也能够有效督促其及时改正违法行为。

关于涉及基本民生、公共利益建设项目的范围,可以借鉴环境保护部《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》第七条的规定,包括城镇污水处理、垃圾处理、危险废物处置等公共设施;生产经营业务涉及基本民生、公共利益的建设项目建设;实施停止生产(使用)可能影响生产安全的建设项目建设。

相信通过以上制度设计,责令停止生产(使用)在强制执行中的窘境就能够避免,立法的科学性和有效性也能够得到较大提升。

作者单位:天津市高级人民法院行政审判庭



# 2016年环保系统公务员学法用法征文活动获奖作品名单

作者	作品名称	作者单位
<b>一等奖(3名)</b>		
尹学庆	《收到检察意见书,环保部门怎么办?》	北京市环境监察总队
刘华军	事隔十年还能不能处罚?	江苏省南通市环保局
赵建峰	环境行政处罚遭遇九大难题	浙江省环保厅
<b>二等奖(7名)</b>		
邱军华	不断强化法治手段,护卫百姓环境安全	江苏省阜宁县环保局
周佩德	备案制不是逃避环评审批“挡箭牌”	江苏省射阳县环保局
刘永涛	“先调查,后立案”程序违法?	四川省通江县环境监察大队
钱宇春	绿色发展理念下环境执法的战略转型	江苏省启东市环保局
杨金国	哪些因素影响环境污染犯罪打击力度?	浙江省临海市环保局
蔡才建	监测人员取样取证程序违法吗?	江苏省南通市通州区环保局
崔祝进	疏堵结合破解“小塑料”监管难	江苏省新沂市环保局
蒋绍辉		
<b>三等奖(15名)</b>		
元庆彦	达标排污造成损害是否应承担赔偿责任	河北省沙河市环保局
吴照耀	不再上访了	浙江省台州市环保局
史继文	法如百炼钢,应能绕指柔	江苏省泰州市姜堰区环保局
季化	情与罚	江苏省阜宁县环保局
梁江涛		
方大勇等	使用自动监测数据为何有所顾虑?	辽宁省铁岭市环境监控应急响应中心
张成	一名基层执法人员眼中的“大练兵”	湖南省常德市环保局
魏长希	山村追击小电镀	福建省泉州市洛江区环境监察大队
曹依衡	打造优秀的基层环境监察队伍	新疆维吾尔自治区克拉玛依环境监察支队
李四雄	关于推进基层环保法治建设的几点思考	湖南省临湘市环保局
王莎	环保卫士里的不老“兵”	江苏省南京市环保宣教中心
周长军	推进环境信访分类处理的难点与对策	江苏省射阳县环保局
张武丁	环保部门向外移送案件困难原因分析	河南省灵宝市环保局
施建平		江西省龙南县环保局
王平平		
吴爱梅	如何有效解决畜禽养殖发展与环境保护的矛盾?	江苏省如皋市环保局
张建国	从雾霾天气看现行环保法律的改进契机	辽宁省大连市环保局西岗分局
仲国强	如何正确理解并适用新《建设项目环境保护管理条例》	江苏省靖江市环保局
徐健丰		
刘茂峰		
<b>优秀奖(30名)</b>		
庞涛	避免暴力抗法须做三大努力	山东省济南市环保局
陈伟	环保热线如何才能热起来?	河南省安阳市环保局
睢晓康	参数设置错误 该罚排污企业还是运维企业?	山东省莒南县环保局
孙贵东	沈支书的烦恼	陕西省山阳县环保局
朱财良	一身正气的环保卫士	江苏省阜宁县环保局
梁江涛		
李晶晶		
赖锦文	暗管	广东省东莞市环保局
徐浩	震动的房子	北京市昌平区环保局监测站
李昌群	对行政拘留案件的几点认识	安徽省宣城市宣州区环保局
王季	如何应对基层执行环保法难题?	江苏省阜宁县环保局
李化		
杨小芸	造成越级重复信访的原因及对策	陕西省商洛市环境监察支队
王冬	歧路	江苏省泰州市姜堰区环保局
陈文艺	学法、知法,才能严格执法	福建省南安市环境保护监测站
陈俊		
钱思晨	送鱼	江苏省阜宁县环保局
武晓伟	从县污水处理厂行政诉讼案说起	陕西省咸阳市环保局
孙茜	商洛市首例污染环境罪罪办纪实	陕西省镇安县环境监察大队
毛加森		
法晓红	打通执法最后一公里	江苏省常熟市环保局
孙斌		
黄忠泉	亮新环保利剑 护一方绿水青山	江苏省环保厅苏北环保督查中心
孙发明	环保执法有“三难”	江苏省启东市环保局
陈存健	从医疗行业环境污染管理看公务员学法用法	辽宁省大连市环保局西岗分局
赵伟		
戴宝国	环评法实施后,如何做好衔接?	江苏省南京市浦口区环保局
陆玲		
李加祥	一个环保法律人的五点思考	江苏省苏州市环保局
魏敏	鱼塘污染风波	陕西省城固县环境监察大队
沈胜学	争当基层合格信访干部	福建省厦门市环境监察支队
王旭	“零点行动”	江苏省启东市环保局
陈天力	生态保护补偿制度需把握的法律关系	浙江省杭州市环保局
郭俊峰	关于对有字号的个体工商户如何确定处罚相对人问题的探讨	湖北省浠水县环保局
李玉英	新环保法实施与基层执法的困惑	甘肃省张掖市环保局
任飞	如何依法有效化解行政法引起的政企矛盾纠纷	辽宁省大连市环保局
梁小红	为了那500元?	湖南省常德市环保局
邓讯	在学法用法中审慎作为	云南省环境监察总队
<b>优秀组织奖(5个)</b>		
陕西省环保厅	江苏省环保厅	辽宁省大连市环保局
江苏省阜宁县环保局	江苏省启东市环保局	