

“环境形势依然严峻,环保工作力度不断加大,但基层环境执法仍面临这样那样的难题,并且被这些难题所困扰。怎样对症下药、正确处理和化解执法难问题?近两年来,江苏省射阳县环保局做了一些探索和实践,取得了一些经验。



图为执法人员现场采集证据。  
于卉摄

多来,射阳县社会化环境保护正能量逐渐显现,一批隐蔽性强、监察执法难度大、容易激化社会矛盾的环境问题得以清除和化解。

不思整改。“4×6+1”执法试点工作开展后,执法人员严防死守,掌握了有力证据,最终被依法查封。

优化执法环境 创新监管方式 加强部门协调

## 射阳对症下药破解执法难

本报通讯员魏列伟

### 1 建立“城乡环保监督员”制度,依靠社会化环境保护正能量

江苏省射阳县环保局在工作实践中认识和体会到,把环境执法置于人民群众的监督之下,得到地方党委政府和人民群众的拥护认可,能够有效地提高环境执法的地位。社会认同度提高了,执法环境也就得到了进一步优化,能够更好地做好环境执法工作。

2016年,针对挂牌督办的10家环境违法企业,射阳县环保局一方面明确要求挂牌企业所在地政府严格督促企业按期完成整改任务,一方面及时向县领导汇报情况、提出建议,实施联合行政执法,消除障碍。同时,借助媒体力量,充分发动媒体和公众参与环境执法,鼓励媒体和公众随时随地进行监督和举报,及时处置和打击违法行为。

正是坚持用足用活公众参与这一形式,这两年射阳县的环境执法工作大有起色。

公众参与并非一时的权宜之计。如何真正建立常态化的社会监督机制,有效制约各种隐蔽的环境违法现象,成为摆在射阳面前的新课题。

射阳县环保局调整思路,紧紧围绕“正确处理环保系统内部和外部的关系、充分利用环境保护的社会监督和企业自律、依靠和发挥社会化环境保护的正能量”这三个方面,探讨和制定对应的措施办法。

2015年,射阳县建立了“城乡环保监督员”制度,在全社会公开招聘一批“环保社会监督员”,组织社会化环境监管网。“企业环境监督员”制度同步实施,在重点污染企业确定1到2名环保监督员,对企业的原材料消耗、清洁生产、污染治理进行全过程监督,提高企业环保自律意识和环境守法水平。建立“农村环保监督员”制度,进一步完善农村环保工作网络,把环保工作延伸到村级基层组织,开展宣传与监督,提高村民的环境意识和农村环境质量。

为了调动“城乡环保监督员”的积极性,射阳县环保局专门制定措施,从包括实行“专用举报热线、快速查处”,到“安全保密、年终评优奖励”等多个方面予以明确保障。

建立“城乡环保监督员”制度两年

### 2 推行量化执法模式,将原有的职能管辖变为属地管辖

射阳县环保局在实践中不断探索和创新执法管理方式方法,通过探索和建立“4×6+1”长效执法模式,推行“全覆盖、网络化、量化”的执法新模式,破解基层执法难题。

以往射阳县环保局环境监察工作存在“人员少、装备差、重收费、轻执法”的问题,致使区域内的部分污染源失之监管,影响了环境执法的全面性和有效性。

针对这一实际,射阳县环保局眼睛向内“找问题”,抓住关键“补短板”。在这样的背景下,一项新的监察模式应运而生。

所谓“4×6+1”,是指4个环境监察执法中队每日总计至少检查6家企业,各中队每月要组织1次对排污单位的夜查或节假日抽查。

这种执法模式的内涵在于,将原有的职能管辖划为属地管辖,通过执法网格化建设,整合一线监管力量,将污染源日常监管职责与“双随机”工作机制有机结合,梳理分流至对应的执法中队,具体到每个企业,完善日常巡查、问题查处和沟通反馈机制,制定配套考核办法,达到“监管全覆盖、问题发现早、查处整改快”要求,实现环境执法网格化、量化和规范化,扭转长期存在的“执法难”被动局面。

去年9月,射阳县环保局环境监察大队三中队在执法中发现两家非法冶炼厂,短期内将其成功取缔。这个案件就是执法人员积极实践“4×6+1”监察执法模式的处理结果。通过“4×6+1”监察执法模式的运用与实践,不少类似的执法难题迎刃而解。

群众矛盾是近年来射阳县环境执法和信访问题的主要难点之一。

县城某家超市未经批准,擅自安装一台两吨锅炉用于制作熟食和面食蒸制,频繁起炉,常冒黑烟,群众反映强烈,群众矛盾激化。射阳县环保局先后多次对其警告处罚,企业仍我行我素,

### 3 加强与纪检、检察等部门协作,构建“多兵种”环保统一战线

近几年来,射阳县环保局针对环境执法工作形势日益严峻、环境监察工作常常受到掣肘与束缚、导致查处违法行为心有余而力不足的实际,加强与纪检、工商、公安、银行等部门的协作联合,变“单兵种”作战为“多兵种”协同作战,充分发挥各个执法部门的力量,构建起了较为完备的环境执法联动工作机制,有效化解“执法难”。

射阳县按照“依法依规、党政同责、归属明晰、权责一致、多方联动”原则,前不久出台《射阳县生态环境保护工作责任规定》,明确要求建立“管发展必须管环保、管生产必须管环保”的生态环境保护工作责任体系,通过多部门联合开展环境执法,有效形成了“环保统一战线”,增强环境执法工作力度。

2016年10月,射阳县几个镇区存在10多家证照不全、污染严重的非法塑料回收加工点,接到环保监督员的热线举报后,县环保局迅速开展了集中整治。但“单打独斗”的收效并不明显,沉渣泛起的现象突出。

后来,射阳县检察院以发出《检察建议书》的形式,督促相关职能部门联合开展打击取缔行动。

由相关镇政府主导,县环保、公安、工商、国土、电力等部门共同参与的“非法企业整治工作组”随后成立,一场为期一个月的“整治‘土小’专项行动”全面展开,干净彻底地取缔了所有的塑料回收加工违法企业,社会评价良好,群众拍手称赞。

2016年以来,射阳县由政府牵头环保、公安、法院、电力、水务、银监、广播电视等多个部门,先后开展了“违法违规建设项目清理整顿、环保安全信访专项行动、利剑斩污专项行动、‘双月突击’整治行动、‘六项排查’环境问题彻底排查、‘土小’企业取缔整治”等一系列执法行动,从行政、司法、金融、能源等多个方面联合打出重拳,有力打击和遏制环境违法行为,为改善和提升地方环境质量作出了重要保障。

## 法治动态

### 《辽宁省大气污染防治条例》8月1日起施行 突出政府责任 加大处罚力度

本报记者丁冬沈阳报道 辽宁省人大常委会日前审议通过《辽宁省大气污染防治条例》(以下简称《条例》),并于8月1日起施行。突出政府责任、解决重点问题、加大处罚力度等,是《条例》最显著的特点。

烟污染整改方面均作出详细规定。同时,在工业污染防治方面,《条例》明确规定,严格控制煤炭、钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等重点产能过剩行业新增项目。

#### 细化上位法中部分条款

“违法成本低、守法成本高”是大气污染防治工作面临的突出问题。《条例》结合辽宁实际,对严重违法行为加大处罚力度,按照上位法的处罚上限进行处罚;细化了上位法中部分行政处罚条款,明确了具体处罚额度。同时,通过建立完善详细的处罚体系,增强了《条例》的可操作性。

例如,违反《条例》规定并有以下情形的,由环保主管部门责令限期改正并予以罚款;逾期不改正的,责令停产整治;未按照规定与环保主管部门的监控设备联网并保证监测设备正常运行的,处二万元罚款,情节严重的处十万元罚款;重点排污单位自动监测数据不公开或者不如实公开的,处五万元罚款,情节严重的处二十万元罚款;未按照规定安装、使用大气污染物排放自动监测设备,处十万元罚款,情节严重的处二十万元罚款……

再如,违反《条例》规定,建筑工程施工、道路与管线施工、绿化建设和养护作业未采取相应防尘措施的,由住房城乡建设等主管部门责令限期改正,处一万元罚款;情节严重的,处五万元罚款;情节严重的,处十万元罚款;逾期不改正的,责令停工整治。

《条例》还明确规定,各级人民政府、环保主管部门和其他负有监督管理职责的部门,对大气环境违法行为有包庇的;对重大大气环境违法案件或者突出的大气污染问题查处不力,导致严重后果的;对举报不及时处理或者泄露举报人相关信息的;应当移送公安机关立案侦查的大气污染案件不移送的……均由上级主管机关或者监察机关责令改正,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法予以行政处分。

#### 突出规划先行理念

《条例》还突出源头治理、规划先行、协调控制的理念,尤其规定,可以制定严于国家标准的地方大气环境质量标准和污染物排放标准,并对国家环境质量标准和污染物排放标准中未作规定的项目,制定省级标准。

辽宁是用煤大省,冬季供暖长、燃煤消耗量巨大。对此,《条例》坚持问题导向,将严控燃煤污染作为改善大气环境质量的重中之重。从实行煤炭消费总量控制制度、推进煤炭清洁高效利用等方面作出详细规定。如鼓励煤改电、煤改气;发展热电联产和集中供热,逐步降低燃煤供热比重;制定锅炉整治计划,限期淘汰、拆除燃煤小锅炉;加强民用散煤污染治理等。

针对中央环保督察期间群众反映强烈的扬尘污染和油烟污染问题,《条例》在建立完善扬尘污染防治制度和油

## 福建审结3476件生态环境案

受案数、结案数、人均办案数创历史新高

本报讯 福建省高级人民法院日前召开新闻发布会,介绍过去一年全省法院生态司法保护工作情况,并发布十大典型案例。2016年6月至今年5月,全省法院共审结涉生态环境各类案件3476件,受理案件数、审结案件数、人均办案数均创历史新高。

据福建省高级人民法院党组成员、副院长罗志沙介绍,近年来,福建法院全面推进审判机构、审判机制、审判程序、审判理论、审判团队“五位一体”专门化建设,实行集刑事、民事、行政及非诉行政执行案件于一体的“四合一”归口审理模式,坚持依法治山、依法治水、依法治海、依法治矿,形成多层、立体、全面保护的生态环境司法保护格局。

在理念和实践创新的同时,福建高院提出完善行政执法与司法无缝对接、生态保护、公益诉讼、海洋环境生态司法保护、专家参与、多元化纠纷解决、闽台交流合作等16项工作机制,推动生态司法“福建样本”优化升级。

同时,福建高院还充分利用1个全国环境资源审判实务研究基地、两个全

国环境资源审判实践基地、7个全省生态环境审判示范基地,以及全省生态环境审判咨询专家库等平台和人员优势,加强生态环境资源审判理论创新,促进理论研究审判实务相结合,努力推动生态司法保护工作的创新发展。

此外,不断提升生态司法保护新站位。福建高院党组高度重视和大力推进生态司法保护工作,党组书记、院长马新岚亲力亲为抓部署落实,研究制定21份指导性司法文件,以强有力的举措全力服务国家生态文明试验区建设。

另据了解,《国家生态文明试验区(福建)实施方案》和福建省分工方案出台后,福建高院认真贯彻落实中央、省委决策部署,把生态环境司法保护纳入总体规划,作为重点工作来谋划部署推进,并积极向最高人民法院报告。最高人民法院专门作出《关于支持福建省加快建设国家生态文明试验区重大部署的意见》,指导支持全省法院先行先试、总结推广,不断推动生态环境司法保护工作迈上新台阶。

李良 吴喜达 周瑞壬

## 贵阳成立首个生态环保调委会

接受各方委托,调解涉及民间损害赔偿纠纷

本报讯 贵阳国浩生态环境保护人民调解委员会(以下简称“环保调委会”)日前在贵州省贵阳市正式揭牌,这是贵州的第一个环保调委会,在全国也尚属首例。

据介绍,环保调委会独立于国浩律师(贵阳)事务所,属于公益性社会组织,主要职能是接受当事人、司法机关或者行政部门等委托,调解生态环境保护纠纷。

环保调委会的成立体现了社会组织积极参与生态环境保护,在实务和理论方面所做的大量工作;也体现了贵州实践与国家生态环境建设目标之间的结合,即“生态美、百姓富,建设多彩贵州新未来”的目标。

环保调委会将在司法行政部门指导下,建立调解员名册和专家库,加强与司法机关、行政部门、环保NGO、环保技术专家、环境法学研究机构之间的联系和

沟通,充分发挥专业性人民调解化解社会矛盾的功能。

据悉,环保调委会9名委员全部为长期从事环境公益诉讼及其他环境法律事务的在职律师,绝大多数为法学博士、硕士,兼有贵阳市人大常委会立法咨询专家和贵阳仲裁委员会仲裁员。同时,还聘请了各领域的专业人士16名,担任环保调委会咨询专家。调委会成立后将依法接受当事人及司法机关、环保部门委托调解生态环境保护的矛盾纠纷,为生态环境破坏、污染等事件中涉及民间损害赔偿的纠纷进行有效调解。

据了解,国浩律师(贵阳)事务所早前曾接受贵州省环保厅委托,完成全国首例环境损害赔偿行政磋商案;还接受委托起草《毕节市饮用水水源保护条例》等生态环保地方性法规,均在业内产生积极效用。

岳植行

## 天津武清区宣判两起环境污染案

8名被告人分获有期徒刑一年、缓刑二年至有期徒刑五年不等的刑罚

本报记者郭文生 见习记者任效良天津报道 天津市武清区人民法院日前依法公开开庭审理并当庭宣判了两起环境污染刑事案件,对两起案件的8名被告人,按照在共同犯罪中的地位作用及犯罪的具体情节,依法分别以污染环境罪判处有期徒刑一年、缓刑二年至有期徒刑五年不等的刑罚,并判处相应罚金。宣判后,各被告人均表示认罪、服判、不上诉。

### 案件1

何某等倾倒废酸污染环境案

被告人何某经被告人郭某、赵某某介绍和联系,为被告人马某某非法处理废盐酸,郭某、赵某某从中抽取提成。

2015年9月至2016年7月间,何某雇佣指使郝某树、曹某、郝某财等人(均另案处理),分别驾驶其所有的两辆套牌改装大货车,多次到天津市宁河区大北洞沽镇独立村马某某经营的天津市欢乐商贸有限公司,天津市宁河区七里海镇小八亩村赵某某经营的工厂内,将马某某回收并存放于上述地点的废酸3000余吨拉走,倾倒在

滨保高速公路41千米、64千米、71千米、76千米附近路边排水渠内,及河北省霸州市杨芬港镇何某经营的废酸厂池子内,倾倒的废酸又渗入到土壤中。

期间,何某指使曹某、郝某财于2016年4月24日夜间驾驶悬挂津A92932套牌改装大货车在滨保高速公路76千米+700米附近路边排水渠倾倒废酸时被发觉,二人弃车逃逸,所驾驶的套牌改装大货车被依法扣押。

经天津市宁河区、北辰区、武清区环境保护监测站监测,上述倾点水样pH值均小于1,认定为危险废物。津A92XXX号牌的套牌改装大货车废酸罐内液体中镍的浓度为19.6mg/L,超过国家标准19.6倍;总铬的浓度为21.2mg/L,超过国家标准约14.1倍。且pH值小于0,认定为危险废物。

另查明,马某某、赵某某、郭某明知何某无危险废物经营许可证,仍将上述危险废物让何某拉走倾倒。案发后,何某、马某某被抓获归案;赵某某、郭某分别到公安机关投案自首,赵某某退缴赃款人民币51996元。

天津市武清区人民法院认为,被告人何某、马某某均无危险废物经营许可证,非法从事该项业务,被告人赵某某、郭某明知被告人何某无危险废

物经营许可证,仍将马某某非法回收、存放的危险废物交由何某处置,由何某雇佣、指使他人非法倾倒,严重污染环境,其行为均已构成污染环境罪,且后果特别严重。

综合考虑各被告人在共同犯罪中的地位作用及犯罪的具体情节,依法分别以污染环境罪判处被告人何某有期徒刑五年,并处罚金人民币20万元;判处被告人马某某有期徒刑五年,并处罚金人民币20万元;判处被告人赵某某有期徒刑三年,并处罚金人民币15万元;判处郭某有期徒刑二年,并处罚金人民币10万元。

### 案件2

王某良等非法排放有毒物质污染环境案

被告人王某良、王某芝系夫妻关系。2016年3月,王某良租赁天津市武清区大孟庄镇三间房村杨水站南侧田土明的平房及院子开设电镀厂,并指使其雇佣的工人被告人王某龙等人安装电镀设备、铺设暗管,在院内挖渗井。

2016年4月至9月19日,王某良、王某芝雇佣其子被告人王某瑜及王某

龙等人,在无配套废水收集及处理设施的情况下,非法从事镀锌加工业务,将加工产生的废水排入渗井和院内无防渗漏措施的地面。

经天津市武清区环境保护监测站检测并经天津市环保局认可,上述地点排放的废水中含有锌和六价铬,浓度均超过国家排放标准。

其中,院内无防渗漏措施的地面废水中锌超标9665.67倍;院内渗井废水中锌超标50.6倍,六价铬超标809倍;清洗池中锌超标1125.67倍。

案发后,被告人王某瑜、王某芝、王某龙被抓获归案,王某良主动到公安机关投案自首。

天津市武清区人民法院认为,被告人王某良、王某芝、王某瑜、王某龙违反国家规定,非法排放有毒物质,严重污染环境,其行为均已构成污染环境罪。

综合考虑各被告人在共同犯罪中的地位作用及犯罪的具体情节,分别以污染环境罪判处王某良有期徒刑二年,并处罚金人民币3万元;判处王某芝有期徒刑一年六个月,并处罚金人民币2万元;判处王某瑜有期徒刑一年,缓刑二年,并处罚金人民币1.5万元;判处王某龙有期徒刑一年,缓刑二年,并处罚金人民币1万元。