

# 精准发力严执法 勇于创新铸精兵

福建省三明市环境执法大练兵纪实



环境执法大练兵

图为执法人员在雨夜开展“测管联动”行动。 三明市环保局供图

9月的八闽大地,骄阳似火。在福建省率先消除劣V类水的三明市,“为荷而来”的中外游人如织。因来这里,可以喝到甘甜的水,呼吸清新的空气,行走在森林覆盖率高的城市绿道中……

今年上半年,三明市生态环境质量持续向好,荣获6个全省第一:市区空气质量达标率

为99.4%,比上年同期提高1.1个百分点,在全省9个设区市排名第一;泰宁、将乐、建宁、清流、明溪、大田、宁化进入全省58个县级城市空气质量排名前10名,数量居全省第一;全市18个(省)控断面水质均符合或优于地表水Ⅲ类水环境功能,水质达标率为100%,全省并列第一;全市18个县级以上集中

式生活饮用水水源地64项监测指标均符合或优于地表水Ⅲ类,水质达标率100%,全省并列第一;小流域考核的110个断面,Ⅰ类~Ⅲ类水质断面为104个,比例为94.55%,全省第一;在全省第一个(省)消除劣V类水。6个全省第一佳绩的取得,是三明环保人强化练兵、精准发力、勇于创新的结果。

## 强化练兵,烈日下扛着仪器攀爬

今年环境执法大练兵以来,三明市重点围绕大气污染防治工作,针对辖区内部分企业环保设施不齐全、运行不正常等现象,在去年成功探索“测管联动”机制的基础上,继续打破以往执法队伍“单打独斗”的格局,与监测人员联合行动,对辖区内有关涉气污染企业开展集中行动,强化练兵,成效凸显。

8月22日12时许,虽时值夏末,但南方气温仍高达35℃。三明市环境监察支队执法人员顶着酷暑,放弃午休时间对尤溪县金鼎新型建材厂开

展突击检查。检查发现,这家工厂涉嫌利用三通管道偷排未经处理的烟气。

为进一步固定证据,执法人员立即联系当地环境监测部门开展“测管联动”行动。炎炎正午,汗滴脚下土。执法人员和监测人员不顾烟筒散发的滚烫热浪,扛着仪器一步一步向上攀爬。通电、开机、调试、监测、读数、记录……在数十米高的镂空站台上,他们熟练地完成了一系列规定程序,依法对这家工厂通过三通管道超标排放大气污染物的违法行为进行调查取证,依法对其违法

行为立案查处。等待这家工厂的将是高额的罚款和对相关责任人的行政拘留处罚。

2018年环境执法大练兵活动开展以来,他们紧紧抓住机遇,强化组织领导,动员全员参与,积极探索“测管联动”模式,主动开展“雨夜执法”“错峰执法”行动,利用台风天、节假日突击检查,取得了阶段性的成效。截至目前,已办理适用四个配套办法的案件163起(其中行政拘留25起,限产停产38起,查封扣押99起,按日计罚1起);共罚款企业320家(次),处罚金额1721.2万元。

## 精准发力,奔赴边远山区排查

“精准发力严执法,让违法排污无藏身之地。”是三明环保人今年大练兵中的口号,他们不但说到了也做到了。在总结以往大练兵工作经验的基础上,他们主动出击,具体落实,发扬“五加二”、“白加黑”的精神,不舍昼夜、不畏艰苦,查管路、撬井盖、钻阴沟、顶烈日、战酷暑、爬高空,并积极奔赴深山老林、边远山区排查检查,形成了强大执法阵势,查处了一批大案要案。

4月9日凌晨1时许,他们利用夜色掩护,连续作战7个小

时,查明了福建格利尔印染有限公司利用双暗管排放高浓度废水的违法行为。这家公司被罚60万元的同时,相关责任人李某禄被处以7日行政拘留处罚。

又如7月26日,他们在对大田县奇峰矿业有限公司进行突击检查时发现,这家公司尾矿库下游山沟有尾矿砂外排痕迹。面对企业的“解释”“借口”与故意遮掩,他们始终坚持自己的判断,积极寻找证据。这家公司尾矿库地形险要,道路泥泞不堪,稍不留神将会摔下悬崖峭壁,执法人员毫不退

缩。为了把问题查实查清,他们充分发扬刨根问底精神,披荆斩棘、紧抓石壁,一遍又一遍地对相关管道、设施及其周边山沟进行全面检查。

经过数小时排查,一根以清水池为掩护、以清水管为暗管的偷排管道暴露在光天化日之下。在一系列铁证面前,这家公司相关负责人终于低下了头,承认了通过人为控制潜水泵水泵阀门排入重金属污染物的违法行为。目前,三明市环保局已对这家公司涉嫌的环境污染犯罪行为立案查处。

## 敢于创新,四级网格纵横交错

作为福建省重要工业基地,三明市集聚了全省最大的钢铁、化肥、造纸、化纤等生产企业,当前仍有部分企业环境保护主体意识不强,守法自觉性不高,违法排污现象时有发生,执法环境相当严峻。

在执法大练兵中,三明市不断加强人力保障,整合力量与资源,着力强化部门联动,结合“散乱污”“绿盾”“清废行动”“饮用水源地”“畜禽养殖”“清水蓝天”等专项行动,全力朝着“练精兵、创佳绩、争先进”的目标前进。他们积极发挥网格监管优势,按“沙溪、金溪、尤溪”

流域在全市12个县(市、区)建立“横向到边、纵向到底”的四级环境监管网格体系,组织上下流域互查、不同流域交叉执法检查,将大练兵推向了一个又一个高潮。

近年来,他们全力推进新环保法的贯彻落实,率先在全省查处了首例环境污染犯罪案、首例行政拘留案、首例未按要求公开环境信息案,开出了新环保法实施以来全省最大的按日计罚环保罚单,先后有5起案件被列入生态环境部的典型案例。

5月22日,生态环境部在重庆召开全国环境执法工作会议,表彰2017年度全国环境执法大练兵表现突出集体和表现突出个人,三明市环境监察支队继2016年之后,再次获得全国表现突出集体称号,上台接受表彰。生态环境部在总结2017年度全国环境执法大练兵工作时,多次表扬了他们的创新和做法,并充分肯定了他们在“清废行动2018”专项督查中所取得的成绩。

执法大练兵,使他们成为福建省环境执法中被百姓称为“破案快手”的一支精兵。

## 一场临时加时的审判

孙贵东

近日,某县法院举行了一场“填位加时”的审判。此次庭审被告为县环保局,原告为这个县一家大型骨干企业,案由是原告不服被告对其做出的一项罚款1万元的环境行政处罚。

“让我们没有想到的是,庭审双方来了这么多人,双方辩论这么长时间,导致我们不得不临时添加一些位置,延长庭审时间”,负责此次庭审的主审法官说。原告不仅主要负责人亲

原因是什么?

据原告的企业主要负责介绍:起诉之前,他们咨询了委托代理律师,胜诉的可能性非常小,律师建议不要起诉。经这家公司领导研究,还是做出了起诉决定,原因只有一个,想通过起诉,要求企业管理层参加庭审,增强企业的环境守法意识。“我们感觉在这方面还有很多的不足。胜诉了更好,败诉了,坏事变好事,花钱买个教训,交点环保学费,避免以后再发生类似的违法行为。”这家企业分管环保的副总心平气和地说道。

“磨刀不误砍柴工”,在大家手头工作任务都很多的情况下,让中层以上干部和监察大队所有人员参加此次庭审,主要目的是通过“现场教育”,让大家直观地认识、反思一下执法监管中还存在哪些需要注意、改进、加强和提高的地方,在被“挑毛病”中看到反思不足,增强危机感。树立并强化执法监管时刻要“心中有法庭”的意识,以此督促执法人员不断提高执法的能力素质、质量水平”。被告县环保局主要负责人表示:“虽然这个案子案情比较简单,整个执法中不存在太大的问题,让这么多人拿出时间来参加庭审,就是想让大家进一步认清并履行好自身职责,当好环境执法中的‘裁判’和行政诉讼中的‘球员’,既要抓好企业的管理教育,也要注重加强自身的学习和提高。我们觉得这个时间、精力花得有

必要。”

## 七人合议庭在生态环境保护类案件中的适用之一

# 人民陪审员如何选任?

刘国臣

2018年4月27日第十三届全国人大常委会第二次会议通过了《人民陪审员法》,即日起施行,这是我国第一部专门规定人民陪审员制度的专门法律。这部法律在保留原有三人合议庭模式的基础上,增设了七人合议庭模式(3名法官+4名人民陪审员),并明确规定民事诉讼法、行政诉讼法提起的公益诉讼案件,以及涉及生态环境保护的案件等类型的第一审案件,由人民陪审员和法官组成七人合议庭进行。由此可知,生态环境保护领域的民事、刑事、行政案件,无论公益诉讼还是公益诉讼,一律采取七人合议庭模式。

《人民陪审员法》施行后,全国范围内一些地方法院开始尝试采用七人合议庭模式审理生态环境保护类案件,并且取得了较好的预期效果。

笔者参加的6月27日山东省青岛市中级人民法院公开开庭审理的一起由环保组织提起的环境民事公益诉讼,也首次采用了七人合议庭模式。庭上,七名合议庭成员中,有两名人民陪审员对原告、被告进行了询问,其中一名陪审员是某高校环境法学教授。询问的问题体现了环境侵权案件的特点,也抓住了事实判定的核心,因此对查明事实真相起到了较为理想的辅助作用。也正基于此,合议庭根据庭审中已查清的事实,当庭裁定被告“从即日起立即停止超标排污的违法行为,排污必须达标。被告从即日起每天监测出水水质,每7天将检测的数据报送合议庭一次,直到本案结案为止。”

不难看出,人民陪审员在庭前案件庭审过程中所以发挥了重要作用,得益于合议庭成员已有的知识储备。虽然我们提倡环境保护要“人人参与,共享共治”,但实事求是地讲,环境保护相关领域的知识或经验,仍然被视为“高冷”知识,距离普通老百姓的日常生活较远。如果前期有一定量的环境管理、环境科学、环境法学等方面的知识储备或实践经验,面对此类案件只能

是一头雾水,无法达到七人合议庭的预期效果。

由此,笔者以下主要与大家共同探讨生态环境保护类案件中人民陪审员选任的两个问题:

### 生态环境保护类案件的人民陪审员选任应采取何种方式?

根据《人民陪审员法》的规定,人民陪审员的产生、选任与参加审判均采取“随机抽选”的方式确定。这种方式虽然保障了人民陪审员的广泛性和代表性,有利于扩大司法领域的人民民主,但“人民陪审员名单”上陪审员专业背景可能千差万别。虽然生态环境保护类案件可能涉及各行各业,但此类案件更多关注的是各行业的生产(主要是排污企业)的工艺流程、“三废”处理与生态修复,相关联的法律也主要是自成体系的环境法,相关知识和实践较为小众,即使一些从业多年的法官都可能存在对环境法律运用不甚了解的情况。

在此背景下,如果完全不加限定地“随机抽选”人民陪审员,可能会因为陪审员缺乏相关背景知识,导致个体对案件性质的判断差异,从而影响案件审理质量,也可能导致人民陪审员落入“只陪不审”“审而不议”的状态,违背立法初衷。

因此,笔者建议,生态环境类案件的人民陪审员名单,应当单独建立。

选任陪审员时,除考虑一般的环境类案件任职条件外,应重点关注候选人的工作或教育背景,比如各行业中(主要是排污型产业)一线生产人员、公司内部环境管理岗位人员、第三方环境服务机构工作人员(如环评公司、环保管家公司等)、污水处理和危废处置公司的工作人员、环境法专家或有此教育背景的人员、环境修复方面的专家或从业者等,以保证真正发挥人民陪审员在生态环境类案件中的作用,从而提升案件审理质量和效率。

为兼顾客观公正性和实用性,参加具体案件庭审的人民陪审员的抽取,也不建议全随机,建议采取“半随机”方

式,以保证一定比例的人民陪审员对涉案领域有一定的认知和了解。

### 环境监察和环境监测工作人员是否适合担任人民陪审员?

《人民陪审员法》明确规定,人民代表大会常务委员会的组成人员,监察委员会、人民法院、人民检察院、公安机关、国家安全机关、司法行政机关的工作人员,律师、公证员、仲裁员、基层法律服务工作者,以及其他因职务原因不适宜担任的人员不能担任人民陪审员。

长期以来,环境监测站和一些地方环境监察机构并非行政机关,一般属于环境保护行政主管部门的下属事业单位,主要从事环境执法或环境监测工作,其工作人员不属于行政机关工作人员。那么是否属于《人民陪审员法》规定的“其他因职务原因不适宜担任的人员”呢?首先可以肯定的是,环境监察机构和环境监测站中非领导职务且不具体从事环境监测或环境监察工作的后勤人员的担任资格是毋庸置疑的。

笔者认为,将具体从事环境监测和环境监察的岗位人员吸纳进人民陪审员名单也是可行的,他们在环境案件的事实判定上具有“得天独厚”的经验,至于是否“因职务原因不适宜担任”要在个案中进行利害关系判断。这里的利害关系,既包括案件类型,也包括所属的行政管理区域。

例如环境行政类案件,为保证客观公正性,需要将所在辖区的环境监测和环境监察部门的人民陪审员排除在外,同时还应排除具有上下级隶属关系的环境监察和环境监测机构的工作人员作为个案的人民陪审员。

作者单位:山东德衡律师事务所



## 法治动态

# 新余立法防治畜禽养殖污染

违反条例规定最高将处50万元罚款

本报讯 为有效防治畜禽养殖污染,江西省新余市《畜禽养殖污染防治条例》(以下简称《条例》)近日正式施行。这是新余市拥有地方立法权后,继《新余市仙女湖水体保护条例》之后出台实施的第二部实体地方性法规。《条例》的实施意味着新余市畜禽养殖污染防治有法可依。

根据《条例》规定,饮用水水源保护区、风景名胜区、自然保护区的核心区和缓冲区,城镇居民区、文化教育科学研究区等人口集中区域,农村村民集中居住区500米以内,铁路、高速公路、国道沿线500米以内等10个区域禁

止建设畜禽养殖场(户),禁养区不得新建畜禽养殖场(户),已有的畜禽养殖场(户),由县(区)人民政府(管委会)限期关闭或搬迁,并依法予以补偿。在禁养区内新建畜禽养殖场(户)的,由县级以上人民政府环境保护主管部门责令停止违法行为,拒不停止的,对畜禽养殖场处3万元以上10万元以下的罚款,畜禽养殖户处5000元以上3万元以下的罚款,并报县级以上人民政府责令拆除或者关闭。在饮用水水源保护区建设畜禽养殖场(户)的,由县级以上人民政府环境保护主管部门责令停止违法行为,对畜禽

养殖场处10万元以上50万元以下的罚款,对畜禽养殖户处3万元以上10万元以下的罚款,并报经县级以上人民政府批准,责令拆除或者关闭。新余市畜禽养殖发展水平走在江西省前列,但由于前期规划不科学、布局不合理等因素,造成了部分地区养殖总量超过环境容量。2017年以来,新余市开展了水环境整治“保家行动”,养殖场户数由整治前的7267家减少至现存的232家,关停96%以上的养殖户,全市畜禽养殖污染得到有效遏制。

黎燕平

## 行政处罚督促履行催告书送达公告

李亚(身份证号:342123197703253912):

现对你进行催告履行缴纳罚款的义务。因无法联系到你本人,其他方式无法送达,我局决定依法以公告方式向你送达《蓬萊市环境保护局行政处罚督促履行催告书》(蓬环催字[2018]K05号)。你应当在本公告公布之日起六十日内向我局领取此催告书,逾期即视为送达。如催告书送达之日起十日内你仍未缴纳应

缴罚款及加处罚款,我局将依法申请人民法院强制执行。对此,你有进行陈述和申辩的权利,如要求陈述和申辩,请在本催告书送达之日起七日内向我局提出,逾期视为放弃陈述和申辩权利。

特此公告。

蓬萊市环境保护局  
2018年9月19日