

### 规范监管提升效能 用好用足执法“利器” 强化服务助企纾困

# 德阳扎实推进科学精准高效执法

◆本报记者王小玲  
通讯员唐建胜

四川省德阳市生态环境局以解决突出生态环境问题为主线,以生态环境执法帮扶为重点,以环保专项行动为抓手,不断推进科学、精准、规范执法,助力污染防治攻坚战取得新实效,推动全市经济社会高质量发展。

2022年,德阳市生态环境综合行政执法支队被四川省生态环境厅评为“执法效能提升示范单位”。2022年、2023年连续两年被四川省生态环境厅评为“生态环境执法大练兵先进单位”。

### 规范监管 提升效能呈现“新特点”

坚持把提升执法效能作为执法第一要务来抓,优化举措,统筹谋划,多点发力,夯实执法效能提升“基本盘”。

强化差异化监管。德阳市生态环境局制定分类检查事项目录清单,及时更新完善“双随机”抽查对象和抽查人员名录库,严格按照“两库一单”开展“双随机”监督检查,并将“双随机”与监督执法正面清单、排污许可证执行情况、环境信访、专项检查、重污染天气预警执法检查、水质异常溯源执法检查等24项重点执法任务有机结合起来,打出差异化监管“组合拳”。对抽查到的“白名单”企业,除信访举报等情形外,一律免除现场检查;对抽查到的受到环境行政处罚、环保信用等

级为红黄牌或多次受到举报的“黑名单”企业,抽查比例在原有基础上提高至两倍。

开展非现场监管。以在线监控作为非现场监管的主要方式,将重点排污单位自动监控系统、危险废物信息管理系统、建设项目竣工环境保护验收信息系统、排污许可证管理信息平台、环境影响评价信息公开平台“五网合一”,纳入智慧监管平台统一管理。综合运用在线监控、视频监控、用电用能工况监控,配合无人机、走航车、卫星遥感等手段,形成“天地空”一体化非现场监管模式,借助电话、网络、微信开展非现场执法检查。

实施“正激励”监管。依托线上云监管优势,制定正面清单,进一步发挥正向典型激励作用,大幅增加正面清单中小型企业数量,让中小型企业享受到更多的正向激励待遇。截至目前,全市共发布4批正面清单,将一个执法周期内未发现环境违法行为的151家企业纳入正面清单管理。

提升高科技监管。坚持把高科技、新装备应用作为提升高质量监管的主要手段,重点抓好执法新装备采购,配齐配强执法新装备,打造执法装备规范化、标准化、信息化“德阳样板”。坚持高科技赋能,打造执法监管“千里眼”。充分发挥21个空气自动监测站、18个水质自动在线监测站、14套恶臭环境在线监测系统、8个高空瞭望视频监控探头作用,实现大气和水质监测、异味治理、秸秆禁烧等全天候、动态化监管。

### 重拳出击 震慑违法形成“高态势”

坚持把严格执法作为执法重点工作来抓,充分用好、用足执法“利器”和“重器”,用实实在在的执法成效回应人民群众对解决突出环境问题的新期待。

着力开展“三打”专项行动。创新实施“三三”工作法,联合公安机关、检察机关严厉打击固危废、监测数据和第三方服务机构弄虚作假环境违法行为。近两年,全市出动执法人员3725人(次),查处并移送公安机关环境违法“三打”案件13起,其中“2·28”危废倾倒案被省生态环境厅、省人民检察院、省公安厅联合挂牌督办。

持续开展各类专项行动。坚持“531”测管协同新机制为抓手,结合执法专项行动、交叉执法、联合执法,多维度推进专项行动,持续开展了饮用水水源地保护、石亭江流域及沱江全流域污染防治、垃圾焚烧发电、生活污水处置、夏季臭氧防控、秋冬季大气污染防治攻坚等8项执法专项行动。

开展联合执法专项行动。近两年,德阳与成都市、绵阳市、资阳市、眉山市、雅安市等地开展异地执法21次,发现并整改环境问题56个;与城管、经信、交通等部门开展重污染天气应急管控和“散乱污”排查整治执法102次,发现并整改环境问题317个;配合协助生态环境部、四川省生态环境厅强化各类监督检查24次。通过实施联合执

法,确保执法边界和问题排查全覆盖。

开展突出问题整治行动。近两年,先后组织全市执法力量,围绕以往中央和省级生态环保督察反馈的问题和自查自纠发现的问题、突出生态环境问题整改任务、在线异常问题以及警示片点位等方面,在全市范围内开展突出问题排查整治行动,有效消除了污染监管盲区死角。

### 助企纾困 精准帮扶做到“零距离”

坚持把监督帮扶作为执法长期性工作来抓,常抓不懈,全流程打造执法服务平台,主动为企业作好服务。

开展送法入企。利用调研、检查、培训之机,组建由省监测总站专家团队技术专家、法律顾问、执法骨干组成的一支专家团队,深入一个工业园区、一家重点企业、一处重点在建项目现场开展“四个一”送法入企指导帮扶。聚焦企业发展难点痛点问题,点对点送政策、送专家、送技术,“面对面”开展“一厂一案”“一企一策”执法帮扶,有效解决企业遇到的困难问题。

推行上门服务。发扬“店小二”精神,把企业事当家事,落实联系走访企业、反馈问题办理机制,每季度举办企业座谈会,近两年共协调解决反馈问题76个。以建立双向预约机制为载体,实施预约上门服务。一对一配置专属企业服务专员,深入走访调研,主动收集和解决环境问

题,开展“千人入企”等帮扶活动,实现企业驻点服务全覆盖。近两年,累计帮助中小企业解决环境难题260余个。

实施免罚清单。大力实施行政指导、行政约谈、行政回访等柔性执法,督促企业改正轻微违法行为。制定《不予处罚事项清单》《从轻处罚事项清单》《减轻处罚事项清单》3张“包容免罚”清单,结合企业整改、生产经营等因素,对主动整改且积极消除环境违法行为危害后果的企业,在自由裁量范围内保证过罚相当,确保企业以更多的精力和资金投入生产经营和环境保护中。近两年,全市共细化26条从轻、减轻和免除处罚措施,共免予处罚企业41家,免除罚款金额达756万元。

化解矛盾纠纷。树牢群众工作“无小事”观念,依托“12345”政务服务热线、“12369”环保微信举报平台,通过实施“三见面一到场”办件机制,近两年,全市共受理环境信访举报1891件,案件调处率和结案率达到100%。同时,开展“一废一库一品一重”重点污染源、环境污染防治重点区域流域、涉危涉重、“三磷”等环境隐患大排查大整治,有效化解了群企之间的环境矛盾。



吉林省延边朝鲜族自治州(以下简称延边州)、黑龙江省牡丹江市日前联合开展跨区域、跨流域生态环境联合执法行动。延边州检查组共发现23个问题。图为执法人员深入企业检查检查。

霍晓 霍锡蓉摄影报道

## 严格程序 逐项打分 吉安以集中评查提高案卷质量

本报讯“某案件调查取证资料未加盖‘与原件一致章’。”“某案件无行政处罚信用修复告知书,未对当事人进行信用修复告知。”7月19日,江西省吉安市生态环境局召开全市生态环境行政执法案卷集中评查反馈会。

近期,吉安市生态环境局举行了2024年全市第一次生态环境行政执法案卷集中评查大练兵活动,从各县(市、区)生态环境局抽调法规科、执法支队各1人,共计26人,对全市2024年行政执法案卷进行集中评查。

如何评查案卷?吉安市生态环境保护综合行政执法支队相关负责人介绍,此次评查采取交叉评查、串述、复核的方式,重点评查违法事实是否清楚、证据是否确凿充分、适用法律是否正确、程序是否合法、行政处罚“三项制度”是否落实、处罚内容是否恰当、自由裁量基准是否适用、案卷文书是否符合标准等方面,逐项打分,得分高者为优秀。

该负责人说,此案卷评查发

现了不少执法问题,主要包括:现场调查取证、法律文书制作、执法程序、行政执法“三项制度”、卷宗归档等5个方面的80个问题。目前,针对存在的问题,逐县建立了问题清单。

“各地要充分运用案卷评查成果,对标对表、举一反三,切实抓好问题整改,补充资料,完善程序,提高案卷质量。”吉安市生态环境局党组成员、二级调研员张勇平总结时表示。

吉安市生态环境局发文要求,各地深入分析原因,查找潜在的类似问题,找准原因并抓好整改,避免同类问题再次发生;通过交叉互评、专家评查、随机抽查、重点案卷研究等方式,开展案卷评查,不断提升案卷质量;加强业务培训,不断提高执法人员发现问题、调查取证、正确运用法律规定处理案件的能力,确保案卷经得起历史检验;注重实践训练,从实践中学习,在实践中应用,提高行政执法案件办理质量。

刘茂林 胡信琰

### 突出实战实训实效 以案为鉴复盘讲解

## 重庆开展应急执法技能培训

本报记者余常海重庆报道 7月24日—26日,重庆市九龙坡区生态环境局在西南大学开展生态环境执法应急培训暨技能大比武。

此次大比武重点突出实战、实训、实效,将理论培训与实操实训相结合,涵盖了案卷评查、队列训练、技能比武、知识竞赛等内容,旨在全力打造一支理论扎实、执法业务精湛、作风过硬的生态环境保护铁军。

如何打破生态环境执法惯性思维,如何补齐基层执法人员办案能力弱的短板?这次活动,还把课堂搬到高校、搬进实验室,进行了实战演练。



## 摸清底数 齐抓共管 疏堵结合 漳州龙文区整治餐饮“油腻事”

本报讯福建省漳州市龙文生态环境局、龙文区城市管理和综合执法局等部门聚焦餐饮服务油烟扰民信访投诉问题,多措并举开展餐饮油烟专项整治行动,有效解决群众身边的“油腻事”。

精细管理底数清。龙文区油烟整治联合检查组坚持规范疏导、从严整治的原则,组织各镇街执法力量对城区餐饮商户油烟污染情况逐步进行排查,重点排查餐饮油烟净化装置的安装、运行以及清洗维护情况。要求未安装、擅自拆卸、停用油烟净化设施的商户限期整改,定期清洗油烟净化装置。通过摸底排查和反复入户宣传,建立管理台账,做到心中有数。

齐抓共管出招硬。龙文区多个部门对餐饮油烟问题的齐抓共管、联合出击,形成了严把事前审批关、事中监管关、事后处罚关的

方式,以案为鉴,查漏补缺。高校专家、法律顾问进行总结点评,形成办案“错题本”。同时,选取典型案例,对违法实施发现过程、办案程序规范性、法律适用准确性、证据收集完整性、处罚程序、企业整改情况等进行全方位复盘,促进案卷质量提档升级。

这次活动采取“课堂授课+实操操作”的形式,围绕汛期高温期间如何做好防汛救灾工作、科学高效处置突发环境突发事件,活动还把课堂搬到高校、搬进实验室,进行了实战演练。

疏堵结合措施实。龙文区积极规划临时疏导点,引导餐饮经营散户入市摆摊,统一规范经营管理,促进夜间经济发展。对新开业餐饮单位提前介入,普及相关法律法规,告知油烟净化设施安装标准及要求,督促做好厨房油烟管理,引导经营者增强环保意识,从源头上控制餐饮服务油烟污染。此外,还印发餐饮油烟宣传册,积极开展入户宣传,提高法规政策知晓率,规范餐饮单位日常管理,避免因油烟扰民被群众投诉。

叶木林 金大勇

## 轻违不罚案件办理须把握哪些要点?

◆章圣祥 邱香珠

## 强化纵深度 细化精准度 优化柔韧度 杭州富阳启动涉VOCs企业交叉执法

本报讯近日,浙江省杭州市生态环境局富阳分局(以下简称富阳分局)开启为期一周的富阳区涉VOCs(挥发性有机物)企业交叉执法夏季行动。本次行动,富阳分局抽调30余名执法战线精兵强将,以中队为单位,兵分五路,在高温烈日下,跨辖区随机交叉执法,纵深推进,“三维度”开启专项行动。

首先是执法强化纵深度。本次执法前,富阳分局精心组织强化再培训,重点讲解涉VOCs行业生产工艺、废气治理及常见问题与解决方案等,确保执法更加有的放矢。执法现场,各线执法人员强化纵深度检查,聚焦杭州市生态环境局下发的VOCs红码、黄码排污单位清单,结合企业不同生产工艺流程,逐一检查生产工艺配套VOCs物料储存环节、废气收集和治理、污染防治设施运行等情况及相关设施运行管理台账,对发现的管理问题责令立即立



河北省石家庄市生态环境局晋州市分局执法人员与河北科技大学大气污染防治研究中心专家近日联合组成帮扶组,对辖区涉VOCs重点企业开展指导帮扶,帮助企业查找污染隐患,现场提出整改建议。图为执法人员入企帮扶现场。

郭运洲 董顺聚摄影报道

改,对涉VOCs违法行为依法进行查处。

其次是执法细化精准度。在此次执法中,富阳分局紧紧依托科技赋能,最大程度做到精细化现场执法。涉VOCs执法需要定性定量相结合。执法人员利用无人机定位,借助在线监测线上手段,采用FID、便携式VOCs检测仪和热风电风速仪,对相关企业的废气排放口、车间外、厂界外污染物浓度、废气收集系统输送管等多点进行检测,全过程数据影像记录。

其三是执法优化柔韧度。柔韧度就是执法张弛有度的新模式。在执法中,注重倾听相关企业日常环境管理和设施整改的难点,为企业负责人现场解读《大气污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《排污许可管理条例》等相关政策,指导科学设置活性炭更换频率,完善相关固体废物处理台账,不断提高企业环境管理水平。

周兆木 张奔 何乙波

《生态环境行政处罚办法》(以下简称《办法》)是生态环境领域贯彻实施《行政处罚法》的具体规范。《行政处罚法》和《办法》均对“轻微违法行为不予处罚”的适用条件作出了规定,但办理这类案件往往遇到适用条件难把握、程序缺位等问题,笔者就办理此类案件注意事项进行分析。

### 轻微违法不予处罚要满足哪些法定条件?

根据《办法》第四十二条第一款规定,轻微违法不予处罚包括应当不予处罚和可以不予处罚两类。生态环境违法行为同时满足“违法行为轻微、及时改正和没有造成生态环境危害后果”3个条件,应当不予处罚。生态环境违法行为同时满足“有生态环境危害后果但轻微、属于初次违法和及时改正”,可以不予处罚。

两者相同之处是当事人均实施了违法行为并能及时改正,而两者的区别在于:前者违法行为轻微,没有造成生态环境危害后果,生态环境部门没有裁量权。后者是首次违法行为,危害后果轻微,生态环境部门有裁量权,予以或不予处罚。如果予以处罚应做到“类案同罚”,不能出现同样的情形,对A公司不予处罚,对B公司予以处罚,否则就有随意裁量之嫌。

### 如何把握轻微违法不予处罚的法定条件?

当前,全国很多省、市生态环境局结合执法实践出台了轻微环境违法行为免罚清单,但免罚清单无法穷尽列举所有轻微环境违法行为,在实践中还需要认真把握适用条件的实质内涵。

笔者认为,要从过罚相当、罚教相结合等行政处罚基本原则把握轻微违法不予处罚。“过”和“罚”要相当,表现为无过不罚、有过才罚和小过轻罚、大过重罚。轻微免罚介于“有过才罚”和“小过轻罚”之间的

一种处理方式。

违法行为轻微是对违法行为的总体评价,可以结合未引起环境污染或生态破坏、社会影响轻、主观过错小、违法行为持续时间较短、没有违法所得或者违法所得金额较小等因素综合认定。

何为及时改正?根据《办法》第九条规定精神来看,生态环境部门对违法行为调查后,应责令改正从而及时恢复被破坏的合法秩序。对行政相对人而言,“及时改正”至少是基于被责令改正后的改正行为。而在生态环境部门发现违法行为之前主动改正和“发现违法行为之后,责令改正之前主动改正”这两种情形更当然属于“及时改正”范畴。

笔者认为,“生态环境危害后果”是指违法行为造成了环境污染、生态破坏的实际后果,或虽尚未造成环境污染、生态破坏后果,但危害后果的发生具有高度可能性和现实紧迫性,比如,存在容易发生环境污染事故的隐患。“生态环境危害后果轻微”强调了危害程度较轻、范围较小,或易于消除修复、可控。

### 轻微违法不予处罚需要履行哪些程序?

“轻微违法行为”的性质仍是违法行为,按《办法》有关规定,并不符合行政处罚的简易程序规定,不能按简易程序当场作出不予处罚的决定,而应遵守行政处罚的普通程序规定。

除了立案调查、责令改正这些程序,在作出不予处罚决定前,是否要履行不予处罚的告知程序,保障其陈述申辩权?是否要进行法制审核和集体讨论?

相比行政处罚而言,虽然不予处罚对当事人更有利,但也有可能当事人不能接受对其所认定的违法事实、理由和依据,换言之,当事人可能认为自己不构成违法行为。显然,认定轻微违法行为、作出不予处

罚决定对当事人的影响也是不利的。根据正当程序原则,生态环境部门在作出不予处罚决定前应当履行告知程序。

《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》(国办发〔2018〕118号)明确“全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见”(国办发〔2018〕118号)明确“全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见”,《办法》第四十九条第一款也明确了重大执法决定应当法制审核的4种情形,一般情况下,轻微违法不予处罚决定不属于重大执法决定,此类案件也不涉及应当法制审核的四种情形。当然,设区的市级以上生态环境部门可以根据《办法》第四十九条第二款授权,如果制定文件明确应当进行法制审核的案件范围包含了此类案件,那么就应当进行法制审核。

根据《办法》第五十二条规定,情节复杂或重大违法行为给予行政处罚的,作出处罚决定的生态环境部门负责人应当集体讨论决定。显然,轻微违法不予处罚不符合该条基本条件,此类案件无需集体讨论。当然,为了谨慎起见,如果生态环境部门内部明确对轻微违法不予处罚类案件要进行集体讨论的,也未尝不可,发挥集体讨论的民主集中制优势。

认定轻微违法行为、作出不予处罚决定对当事人的影响是不利的,当事人可以认为该决定侵害了其合法权益,符合行政复议或行政诉讼的受理范围。因此,不予处罚决定书上也应载明当事人可以申请行政复议或提出行政诉讼的救济途径。

作者单位:浙江嘉兴市生态环境局平湖分局 浙江东港律师事务所 平湖

