

法治周刊

适应环保新常态 提升职业化水平

山东创新环境监察执法机制

本报见习记者王文硕

“无人机是否可以起飞?”“可以起飞。”随着起飞指令的下达,只见一架旋翼无人机从山东潍焦集团薛城能源有限公司的厂区内缓缓起飞,直奔企业废气排放口。

几分钟后,无人机悬停在烟囱顶部,将采样管伸入烟囱口排放出的废气中进行取样监测,同时地面基地的监视器上显示出无人机监测到的二氧化硫、氨氮、烟尘数值,监测完毕,无人机又按照既定路线自行返回起飞地点。这是记者日前在山东省环境监察工作会议暨污染源现场执法观摩活动上,从视频中看到的旋翼无人机远程烟气监测系统的实际应用情况。

会议间隙,山东省17个地市分管环境监察的环保局长,环境监察支队长参观了省环境监察移动执法系统相关设备。环境监察移动执法系统的应用,只是山东自去年以来不断适应环境保护新常态,强化监督检查,提升职业化水平的一个缩影。

据统计,2014年山东省各级环境监察机构共进行现场监督检查25.7万余次,出动检查执法人员16.92万人(次),检查企业5.3万家(次),检查各类建设项目2.32万个(次),立案查处环境违法案件1064件,与公安部门联动执法1539次,向公安机关移送环境违法案件和线索311件(条),省级通报突出问题500多个。省监察总队会同有关处室(单位)重点围绕20个河流断面和35个空气点位展开独立调查,首次使用无人机对建设项目进行巡航拍摄。全省环境监察机构圆满完成了APEC会议期间空气质量保障现场执法任务。

山东省环保厅副厅长葛为砚在会上指出,“在全面推进依法治国的背景下,环境保护工作进入新常态,我们要紧紧围绕‘改善环境质量、确保环境安全、服务科学发展’三条主线,努力开创环境监察执法工作新局面。”



图为山东省各市环境监察工作人员参观多旋翼移动平台。

王文硕摄

推行独立调查执法新模式

在经济社会发展进入新常态的新形势下,环境监察工作面临着前所未有的新机遇、新挑战。

在今年两会记者会上,李克强总理提到“环保法的执行不是棉花棒,是杀手锏!”这充分体现了党中央、国务院重典治污、向污染宣战的坚强决心,也是对各级环保部门特别是环境监察机构做好执法工作的重要部署,为全国环保部门严格环境监管执法提供了强大保障。

2014年,山东省环境监察系统按照中央和省委、省政府的决策部署,紧紧围绕生态山东建设的总要求,不断改进执法方式,建立了省、市、县三级环境监察部门上下结合、独立调查的工作机制,积极推行独立调查执法新模式,同时结合群众路线教育实践活动和工作实际,组织制定了《独立调查工作规范》,有效提升了环境监察执法效能。

边界执法联动机制初见成效

行政边界区域环境监察权属复杂、监管薄弱等现象,近年来成为环境监察工作中亟待解决的问题之一。2014年国庆节期间,山东省淄博、潍坊两地环保部门联手取缔了一家办公场所设在淄博,生产车间在潍坊,企业主要厂区在淄博,企业负责人却是潍坊青州人的“跨界”小炼铁厂。

据了解,这个小炼铁厂位于淄博市淄川区寨里镇和潍坊市青州市庙子镇交界处,因为地处于行政区域交界,又以小作坊式生产为主,经常能逃避监管,跟环保部门打游击战。为有效治理边界污染问题,山东省各市之间签署了行政边界地区环境联动执法协议。

在2014年全国环境监察高级研修班上,山东省介绍了环境监察稽查和独立调查工作的经验。

山东省要求全省环境监察机构要全面推行独立调查执法新模式,加大日常环境监察力度,加强对突出问题独立调查。各级环境监察机构要学习借鉴省环境监察总队建立的上下联动、条块结合的独立调查工作模式,大兴独立调查之风。对独立调查发现的问题及时向当地反馈,由地方进行查处并限期整改,对当地难以解决的突出环境问题由上级环保部门直接处罚,或采取通报、约谈、挂牌督办、限批等综合措施。

特别是要加大对建设项目和重点污染源的调查,要按照山东省清理整顿环保违规建设项目专项行动的总体部署,开展工业园区(开发区)、大型企业集团巡查和建设项目经常性监察,以新《环保法》实施后未批先建的为重点,严肃查处环境违法违规项目。

淄博市针对行政边界环境污染问题,积极联合相邻地市、县区建立行政边界地区环境联合执法机制,签订联动执法协议,加强对行政边界地区的环境监管。同时与公安部门建立了联席会议、环境执法风险评估、联合应急处置、案件移交协作等制度,有效打击了环境违法犯罪行为。

2014年10月,山东省青岛市牵头东营、烟台、潍坊、威海、日照6市环保部门签订《半岛流域行政区域边界地区环境联动执法协议书》,通过“联合治污、团结治污”方式,妥善解决边界环境污染纠纷,保障半岛流域环境安全,维护人民群众环境权益。

山东省自探索建立区域共治的边界执法联动工作机制以来,先后组织小清河流域、省辖淮河流域及南水北调工程沿线、省会城市群、黄河三角洲高效生态经济区、海河流域、半岛流域等6个重点区域流域边界相邻地区签订环境执法联动协议,先后出动400余人(次),开展了一系列联合执法行动,打破了环境监管行政区划障碍,初步实现了边界地区污染联防联控、齐抓共管的良好局面。

据介绍,区域共治的边界执法联动工作机制,还被评选为山东省环保系统2014年十大事件之一。

此外,记者了解到,山东省还探索建立了环保牵头、公安环保联动联动工作机制。公安、环保两部门通过日

常联动检查管理、联席会议、联络员和执法信息交流等制度形成合力,根据业务分工,及时通报当前环境污染案件的最新动态,共同分析、预测环境污染违法犯罪的的发展趋势,研究、落实预防和打击的对策措施,实现了环保行政执法和刑事司法的“无缝对接”。

葛为砚在会上强调,“全省要进一步完善边界地区环境执法联动机制,各牵头市要切实发挥好组织协调作用,形成边界地区环境执法联动的长效机制。同时要加强与公安部门的联动联动,建立并完善公安环保联席会议、案件会商督办、案件移送、联合调查、信息共享和奖惩制度,及时互通信息、协同作战,加大对环境违法犯罪行为的震慑力度。”

现代化执法装备提升威慑力

新常态下,公众对环境监管执法工作寄予了不一样的期待。

近年来,各地环境信访数量呈上开态势,在雾霾等环境问题凸显的背景下,环境保护已成为全社会热议的话题,这些都对环境监察执法队伍提出了更高的要求。

为主动适应环境保护新常态,山东省自2014年以来,全面提升现有执法装备水平。省环境监察总队和济南、青岛、淄博、枣庄、泰安5市监察支队以及10个县(市、区)监察大队扎实开展环境监察移动执法系统建设试点,高起点规划、高标准建设,高效能管理,初步建成了具有山东特色的环境监察移动执法系统,实现了现场执法全程留痕。

枣庄市以“网格化”执法监管为切入点,创新移动执法手段,在省环保厅的帮助下,整合污染源普查、排污收费、在线监测、行政处罚等电子档案,建立了具有信息查询、现场执法、任务管理和稽查考核等功能的移动执法系统。

据介绍,今年山东省将在第一批试点外的12个市和部分县级环境监察机构开展推广应用,省环保厅负责系统软件开发、安装、培训和数据传输网络安全运行的费用,各地负责硬件购置,PDA执法终端和上网卡网络流量、系统软件运行维护的费用。

同时,各市要积极协调,在保障基层环境监察执法用车和调查取证设备的基础上,强化自动监控、卫星遥感、无人机、暗管探测仪等现代化执法装备的运用,提高环境执法的威慑力。

下一步,山东省环境监察机构将以移动执法系统建设为重点,持续推进环境监察机构标准化建设。

将按照2017年底前各级环境监察机构全部配备使用便携式手持移动执法终端,实现环境监察人员和业务双覆盖的目标要求,积极推广移动执法试点成功经验,加快山东省环境监察移动执法系统建设。

常运转,也就实现了达标排放的要求,无须再去要求限期治理。

第三,在实践中,能够证明闲置污染治理设施与超标排污之间存在因果关系的情况极为个别,更多的情况是没有证据证明闲置污染治理设施与超标排污之间存在因果关系。在这种情况下,闲置和超标排放这两个违法行为要区别对待,因为两者之间不具有因果关系,不存在手段与结果之间的关联关系。

一个是擅自闲置治理设施,违反我国治理设施应当与主体工程同时使用的“三同时”制度;另一个是超标排放废水,违反法律排放水污染物不得超标的规定。因此,对排污者而言,一是要恢复治理设施的正常运行,二是要限期治理实现达标排放,即两个行为都要改正,应分别适用《水污染防治法》第七十三条和第七十四条的规定。

针对本案,市环保局认为东城区环保局因厨之乐雨水沟不方便取样,没直接对其外排雨水沟废水进行取样监测;只是对其外河水上下游进行了取样监测对比,发现污染物浓度有变化,不能形成直接证据证明厨之乐外排废水超标,只能进行佐证其外排废水有超标嫌疑,所以眉山市环保局认为本案适用《水污染防治法》第七十三条。

本案例由四川省眉山市东坡区环保局提供

案例解析

环境保护部环境监察局 中国环境报社 合办

本栏目投稿邮箱:bj66556472@126.com

邯鄲部门联合查封一企业

5名嫌疑人被当场控制

本报记者周迎久 通讯员冯涛 武臣邯鄲报道 记者从河北省邯鄲市环保局获悉,一家正在非法生产的小白灰厂日前被执法人员查封,部分生产设备被扣押,5名工人被公安人员控制……

据了解,这次春节过后,邯鄲市环保局联合公安部门利用错峰检查、运用新《环保法》查封的首家小白灰厂。3月6日,接群众举报,邯鄲市复兴区康庄乡姬庄村北约1000米的一家已经取缔的小白灰厂,又开始偷偷生产。邯鄲市环保局当即决定利用第二天周末时间联合公安部门进行突击检查。

随后,邯鄲市环保局、市公安局和新闻记者等15人组成联合检查组来到这个小白灰厂,现场一座白灰窑冒着蓝色的烟气,出料口一台升降机和四个滑轮悬在空中,一排

房子大门紧闭,房前有两辆电动自行车,4辆摩托车,却不见一个人影。

执法人员当即对小白灰窑的供电系统等关键部位贴上封条,协调电力部门进行远距离断电,对发电设备的柴油机、出料口滑轮和电焊机进行了扣押,使其丧失生产能力。执法人员经过半个小时的四处搜寻,在山坡下一个废弃厂房的后面发现5名工人,现场公安人员立即联系当地派出所,对5名工人进行了控制,进一步了解情况。

邯鄲市复兴区环保局在当地派出所的配合下,联合当地政府,按照“断水断电、拆除设备、清除原料”的标准,对小白灰窑进行取缔。

据悉,为全面落实新《环保法》,邯鄲市环保局今年将开展5项有针对性的活动,重点开展“查封扣押、移交移送、按日处罚、信息公开、约谈”等一系列执法行动。

新闻链接

联合取缔一非法小电镀

本报讯 河北省邯鄲市环保局、市公安局日前联合行动,取缔了位于邯鄲县姚寨乡高庄村西北的一个非法小电镀。

根据群众举报线索,联合行动组来到位于邯鄲县姚寨乡高庄村西北约500米一个简易大红门的院落进行检查。当时,有两名工人正在焊接大门,执法人员直接进到院内,发现一个小电镀正在非法生产,4名工人正在紧张工作,成品池里冒着热气,一座小锅炉正冒着黑烟,现场酸气刺鼻,一个长6米、宽1.5米的酸洗池在厂房的南侧,现场污水横流,废旧编织袋到处都是,10袋添加剂堆在厂房中央,厂房西侧台

子上堆放着近百袋已镀好的成品,厂房外侧院子里有100多袋待镀的产品,执法人员在厂房西侧空地上发现一个长4米、宽3米的渗坑,渗坑里满是黑绿色污水,坑周围遍地污水,执法人员当场进行取样,作进一步监测。

根据现场检查情况,执法人员联系县环保局和当地政府,对其生产设备和产品进行扣押,对供电系统开关贴上封条,并按照“断水断电、拆除设备、清除原料”的标准进行取缔。公安人员联系当地派出所对业主进行控制,待监测结果出来后,做进一步处理。

随后,联合检查组又对附近两个已经取缔的小电镀现场进行查看,均没有发生反弹。周迎久 冯涛 武臣

周口启动“雷霆”行动

检查企业79家,立案查处8家

本报讯 按照河南省周口市政府环保大检查工作方案要求,周口环保局日前启动“雷霆-2015”环境执法专项行动。

据了解,专项行动采取突击暗访的方式进行,环境监察、监测等人员组成9个联合检查组分赴各县市区。主要检查的内容包括:市控以上工业污染源稳定达标排放情况,列入国家、省重点督办的环境违法案件是否依法查处并落实处罚或处理决定。

具体包括,是否依法办理建设项目环境影响评价文件审批,按要求配套建设污染治理设施并经环保部门竣工验收合格;是否依法申领排污许可证,持有的排污许可证是否在有效期内;是否建立污染治理设施运转记录,是否委托有资质的机构对排污情况实施定期监测;

危险废物是否依法规范贮存和转移到有危险废物经营许可证的单位处置;污染治理设施能否保持正常运转,是否擅自拆除、闲置或者故意不正常使用污染治理设施,超标排放污染物;是否规范化整治排污口并按要求安装在线监控装置;是否无证经营或超范围经营。

据介绍,此次“雷霆-2015”环境执法专项活动是新《环保法》实施后,周口环保局首次进行的环境集中专项行动。行动中共检查涉水、涉气、重金属、药业等79家市控以上企业,8家企业被立案查处,5家下达限期整改通知书。

“对排查出的问题,我们将依照新环保法严格处理,决不姑息迁就。”周口市环保局长熊和平通过周口电视台问政节目向全市人民郑重表态。罗山 姚新强

废水未经处理外排适用哪条法律?

基本案情和处理经过

2013年6月27日,四川省眉山市环保局与东坡区环保局现场检查时发现,四川厨之乐食品有限公司(以下简称“厨之乐”)生产废水未进入污水处理设施,通过雨水管道排入农灌沟内。

东坡区环保局随即对厨之乐涉嫌不正常使用治污设施进行立案调查,并下发《环境保护行政处罚立案决定书》,提取其营业执照、组织机构代码证和现场照片、现场勘察笔录。并对公司法人及治污车间主任等进行了询问。

2013年7月12日,通过东坡区环境监察执法大队的调查终结报告和东坡区法院宣贯提报的审查意见书,东坡区环保局组织召开行政处罚领导小组会议,决定对厨之乐实施行政处罚,依照《水污染防治法》和《四川省环境保护行政处罚自由裁量权细化标准》的相关规定,对其实施罚款24637.5元的行政处罚。

2013年7月13日,东坡区环保局对厨之乐下发行政处罚告知书和听证告知书,厨之乐均表示对行政处罚决定无异议,不申请听证和行政复议。

2013年7月25日,东坡区环保局对厨之乐下发行政处罚决定书,厨之乐收到行政处罚决定书后,按期执行处罚决定缴纳罚款。

2013年7月28日,东坡区环保局对此案进行了结案处理。

本案涉及的法律问题

由于厨之乐的违法行为同时符合《水污染防治法》第七十三条和第七十四条规定的情形,即擅自闲置处理设施和超标排放废水,因此,有关人员在如何适用具体法律条款上产生了分歧。

一种意见认为,应按照《水污染防治法》第七十三条的规定进行处罚,即未经环保主管部门批准拆除、闲置水污染物处理设施的,由县级以上人民政府环保主管部门责令限期改正,处应缴纳排污费数额1倍以上3倍以下的罚款。

另一种意见认为,应按照《水污染防治法》第七十四条第一款的规定进行处罚,即排放水污染物超过国家或者地方规定的水污染物排放标准,或者超过重点水污染物排放总量控制指标的,由县级以上人民政府环境保护主管部门按照权限责令限期治理,处应缴纳排污费数额二倍以上5倍以下的罚款。

而眉山市市环保局认为,当违法行为同时符合两个条款规定的情形时,应当根据具体情况区别对待。

首先,关于限期治理的法律属性。《水污染防治法》第七十四条规定的责令限期治理是一种具体行政行为,是行政命令的形式对当事人的权利和义务产生实际的影响。从种类上讲,责令限期治理并非行政处罚,因为它没有惩戒性。限期治理的目的只是为了制止违法行为,是环保部门要求排污者在规

定期限内改正超标排污行为的一种具体行政行为,既有规定的期限,也有改正的具体目标要求。

市环保局认为,责令限期治理应当属于责令改正的类型之一,责令改正是指行政主体命令行政相对人改正违反行政管理秩序行为的具体行政行为。责令限期治理时改正违法行为的内涵比较丰富,既可以包含多种改正内容,如设备更新、使用新工艺、转产等,也可以包含确保治理设施的正常运转。当然,鉴于限期治理是要求企业主动地采取多种因素影响的纠正行为,无法强制其采取某种具体的措施去改正。

由此,《水污染防治法》第七十四条第二款明确规定,如果逾期未完成治理任务,则会给予更重的关闭的行政处罚。因此,从本质上讲,《水污染防治法》第七十三条和第七十四条的规定都有责令限期改正的内容。

其次,如果能够证明闲置污染治理设施与超标排污之间存在因果关系,即超标排污是因为闲置治理设施引起的,那么,这时的闲置和超标排放两个行为之间具有因果关系,闲置是手段,超标排放是结果。从客观上来说,是因为违反了“三同时”制度中的同时使用制度,因而导致违反了达标排放的规定,那么这种情形可以适用第七十三条规定。因为第七十三条的限期改正和第七十四条的限期治理内容发生了重合,而第七十三条中限期改正的内容明确具体,如果企业恢复了污染治理设施能够正



图为四轴旋翼航拍器样品展示。