

环境信用修复:给失信者一个机会

省级生态环境主管部门统一行政处罚裁量基准,构建环境信用信息统一归集、共享机制

◆夏睿宏 朱晓晨

随着我国社会信用体系建设工作的不断深入,环境违法行为失信惩戒力度也不断加大,信用主体对环境信用修复的需求也日益增强,构建科学合理的环境信用修复机制将有效补充和完善失信惩戒制度。

环境信用修复面临三大问题

环境信用修复不到位,一定程度上会直接导致信用主体和生态环境主管部门处于“双输”境地。

对信用主体而言,环境信用修复不到位,导致市场信用得不到修复,失信惩戒致使陷入“寸步难行”的市场运行困境。对生态环境主管部门而言,环境信用修复不到位,导致信用主体日常经营不善,则直接影响市场主体的积极性和创造性。

当前,环境信用修复面临以下三方面的问题。

环境信用信息存在多头公示,公示不及时、区域化、分散化、碎片化等现象

国家在推进社会信用体系建设初期,明确提出行政许可信息、行政处罚信息要通过信用网站、各级政府政务网站及部门网站多头公示,以推动社会信用体系建设的开展。

作为各级生态环境主管部门的政府信息,环境信用信息除根据《中华人民共和国政府信息公开条例》(国务院令第六十二号)规定,在各级政府政务网站及部门网站公开的同时,还要根据《国务院办公厅关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》(国办发〔2015〕51号)要求,推送到各级信用网站予以公示,甚至还要单独设立环境信用信息管理平台,在浪费行政资源的同时,也存在多头公示,公示不及时、区域化、分散化、碎片化等现象。

环境信用失信等级划分标准缺失

《国务院关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》(国发〔2016〕33号)规定,对重点领域和严重失信行为实施联合惩戒。具体包括:一是严重危害人民群众身体健康和生命安全的行为。二是严重破坏市场公平竞争和社会正常秩序的行为。三是拒不履行法定义务,严重影响司法机关、行政机关公信力的行为。

四是拒不履行国防义务,拒绝、逃避兵役,拒绝、拖延民用资源征用或阻碍对被征用的民用资源进行改造,危害国防利益,破坏国防设施等行为。

但具体到环境失信层面,到底什么样行才能界定为生态环境领域严重失信行为,目前还没有形成统一标准,一定程度上造成各地区生态环境主管部门对同一违法行为的界定不一致。在本地区不属于严重失信行为,在其他地区可能定性为严重失信行为,无形中造成不公平的执法现象。

环境信用修复立法与其他法律法规衔接不畅

《征信业管理条例》(国务院令第六十三号)第十六条规定,征信机构对个人不良信息的保存期限,自不良行为或者事件终止之日起为5年;超过5年的,应当予以删除。

同时,第二十五条规定,信息主体认为征信机构采集、保

存、提供的信息存在错误、遗漏的,有权向征信机构或者信息提供者提出异议,要求更正……经核查,确认相关信息确有错误、遗漏的,信息提供者、征信机构应当予以更正。并可以对不良信用信息进行修复。

虽从法律层面规定了信

用信息公示的时效为5年,并可对不良信用信息进行修复,但从操作层面并未规定与其他法律如何衔接。

同时,目前各级生态环境主管部门作出的行政处罚信息并未规定公开时效。

此外,各级信用网站不良信用信息修复后,各级生

态环境主管部门公开的行政处罚信息是否可一并作出修复并公示,并无明文规定,也造成了环境信用信息与生态环境主管部门信息公开之间的矛盾(各级信用网站不良信用信息修复与生态环境主管部门信息公开两者之间并不具备关联性)。

建立环境信用修复机制的四条路径

构建权威、高效的环境信用信息归集、共享系统

针对信用信息区域化、分散化、碎片化问题,建议以省级生态环境主管部门为责任主体,建设覆盖省、市、县三级生态环境系统的行政许可、行政处罚、行政强制执法平台,由省级生态环境主管部门统一本省生态环境系统执法文书格式,行政处罚裁量基准,从而实现了行政执法的公平公正。

同时,省、市、县三级生态环境主管部门所有行政许可、行政处罚、行政强制决定须依托该平台作出,并推送到“信用中国”等信用网站,不必再推送到环境信用评价平台,真正构建起“横向到边、纵向到底”的信息统一归集机制。

此外,以信用主体的名称和社会信用代码为枢纽,将省执法平台内各地区、各部门产生的与该信用主体有关的信用信息,全部归集于该信用主体名下,形成信用主体的全景多维画像,并依法向社会公示。

信息收集最终是为了使用,而信用信息的共享共用是加强事中事后监管的基础性工作,则是提高行政监管效能的重要支撑,是建立联合惩戒机制,实现“一处违法、处处受限”的重要手段。

依托省执法平台,省内其他地区、其他部门也可通过省执法平台实现信用信息的充分共享和交换,充分挖掘数据价值,促进协同监管和信用约束,提高监管效能,实现让数据多跑路,让群众少跑腿。

完善立法,明确信息公开的基本路径

强化环境信用信息公开、环境信用修复立法与其他法律法规的衔接。对《征信业管理条例》(国务院令第六十三号)、《中华人民共和国政府信息公开条例》(国务院令第六十二号)进行修订,增加衔接性条款。明确环境信用信息与生态环境主管部门信息公开之间的定位。

环境信用本身就是各级生态环境主管部门产生的政府信息,省、市、县三级生态环境主管部门依托省执法平台作出行政许可、行政处罚、行政强制决定,并推送到“信用中国”等信用网站后,各级生态环境主管部门可不必再进行政府信息公开,但可在本级门户网站建立与信用网站的链接,实现环境信用信息一次推送,多次使用,提升数据使用价值。

同时建立信用网站不良信用信息修复与行政处罚信息之间的联动机制。当信用网站不良信用信息被修复后,生态环境主管部门

作出的行政处罚信息相应进行修复,并不再对外公开,以实现环境信用修复的一致性。

明确科学合理、易于操作的失信等级划分标准

我国各地经济社会发展阶段不尽相同,如实施严重违法失信行为的全国“一刀切”,会存在简单盲目的可能性。

因此,建议以省级生态环境主管部门发布的行政处罚裁量基准为基础,以符合其中“特别严重”的违法情形的,可认定为严重违法失信行为。既明确了严重违法失信行为的界定标准,确保界定行为“有法可依”落实到位,不至于一省范围内相对统一严重违法失信行为的违法情形,实现公平统一。

构建环境信用修复后对信用主体的后督察机制

各级生态环境主管部门应当依托省执法平台和事中事后监管,对存在不良环境信用记录信用主体进行重点监督,全面掌握市场各类信用信息,强化与多部门联合参与、密切合作机制,实现对信用主体全方位信息追踪,强化对信用管理的实践运行效果。

作者单位:山东省青岛市生态环境局

环评法“总投资额”认定进一步明确

一个项目分期建设 以总投资额作为处罚依据

本报记者王玮北京报道 据生态环境部网站消息,就建设项目总投资额认定中的具体问题,生态环境部在征求国家发展改革委意见后,近日函复河南省生态环境厅。

一是关于分期建设的建设项目总投资额认定。

建设项目在发展改革部门按一个建设项目进行核准、备案,但实际上分期建设的,对项目开工前已取得核准、备案文件,且核准、备案文件中明确说明该项目是分期建设的,可以依据《关于生态环境执法中建设项目“总投资额”认定问题的指导意见(试行)》(环政法〔2018〕85号,以下简称《指导意见》),以当期工程总投资额作为处罚依据;对项目核准、备案文件中未明确该项目是分期建设的,应当由发展改革部门核准、备案的建设项目总投资额作为处罚依据。

二是关于已经基本建成尚未投入生产或者使用的建设项目总投资

08 | 法治

建设项目“总投资额”认定有了最权威意见

建设项目基本建成但未全部建成,尚未投入生产或者使用的,属于仍处于建设过程中,应当依据《指导意见》第五条、第六条,认定其总投资额。

《指导意见》第五条规定,对正在建设过程中的建设项目,不能根据建设项目在建设过程中实际发生的投资额认定该建设项目总投资额。

第六条规定,对已经全部建成并投入生产或者使用的建设项目,项目单位能够证明项目实际投资额与审批、核准文件或者备案信息不一致的,根据该建设项目实际全部投资额认定总投资额。

相关法条

新环评法第三十一条第一款规定:建设单位未依法报批建设项目环境影响评价报告、报告表,或者未依照本法第二十四条的规定重新报批或者报请重新审核环境影响评价报告、报告表,擅自开工建设建设的,由县级以上生态环境主管

部门责令停止建设,根据违法情节和危害后果,处建设项目总投资额百分之一以上百分之五以下的罚款,并可以责令恢复原状;对建设单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予行政处分。

立法进展

《四川省沱江流域水环境保护条例(草案)》提请二审 从严加强水环境保护责任

本报记者王小玲成都报道 在近日召开的四川省十三届人大常委会第十次会议上,备受关注的《四川省沱江流域水环境保护条例(草案)》提请二审,从严加强水环境保护责任是二审稿的一大亮点。

四川省人大常委会副主任委员朱识平在对二审稿进行说明时表示,有省人大常委会组成人员和“调研征求意见”提出,沱江流域关系到多个市州区域,要加强省级层面的统筹协调力度,全面摸清基本情况,建立断面水交接的严格监控等制度,提升沱江流域环境资源承载能力。

法制委员会经研究认为,依法贯彻落实国家关于水环境保护的最新政策,有利于完善水环境保护的责任主体。因此二审稿提出,县级以上地方人民政府应当完善沱江流域水环境监测网络体系,建立生态环境保护投入与成效调查体系和长效监测机制。

省人民政府应当组织有关部门或者委托专业机构,对沱江流域环境状况进行调查、评价,建立沱江流域环境资源承载力监测预警机制。省人民政府应当依法确定沱江流域水资源利用上线,加强水资源实时监控管理系统建设,实行最严格的水资源管理制度。

县级以上地方人民政府应当严守本行政区域沱江流域水资源利用上线。省人民政府应当组织相关部门依据流域水质目标、区域功能划分、容量总量核定的环境准入条件和

相关技术规范,确定沱江流域生态环境准入清单。县级以上地方人民政府应当制定黑臭水体总体整治计划并向社会公布。

为处理好突发环境事件和公众反映强烈、影响社会稳定的突出环境问题等项,二审稿在出现“水环境质量明显恶化的;未完成水环境质量改善目标的;超过重点水污染物排放总量控制指标的;未完成水污染防治重点任务的四类情况,省人民政府生态环境主管部门应当会同有关部门约谈该地区人民政府主要负责人”的基础上,增加了三项环保约谈情况,包括发生或者可能继续发生重大突发环境事件,或者落实重大突发环境事件相关处置整改要求不到位的;存在群众反映强烈、影响社会稳定的突出水环境问题的,或者屡查屡犯、严重违法违法行为长期未纠正的;对生态环境违法督察发现的水环境问题整改不力等。

另外,考虑到四川沱江保护任务艰巨,迫切需要在制度上进行探索,通过政府主导和市场化手段,建立有效的生态保护补偿机制,通过环境污染责任保险、排污权交易制度,促进企业珍惜环境资源、激励企业依法减排,有利于沱江流域实现可持续的水环境保护,二审稿分别规定了沱江流域横向生态保护补偿机制、环境污染责任保险、排污权有偿使用和交易的相关内容,并授权省人民政府制定具体办法。

邵武生态环境局 送法进企业

强化企业自身环保责任

本报讯 为进一步加强生态环境保护宣传工作进企业,指导企业完善环保相关手续,提升企业生态环境意识,福建省南平市邵武生态环境局组织办公室、规划法制股及执法大队人员开展送法进企业宣传月活动。

此次宣传活动紧紧围绕《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《建设项目环境保护管理条例》等环保法律法规,加强对企业的环保法律政策宣传力度,并详细讲解了最新修订的相关法律法规。

同时结合企业实际,邵武生态环境局用身边的典型案例告知企业员工和管理人员,如何理清自身环保职责,紧绷法律准绳,自觉履行环保义务,不断加强污染防治,牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念,促使企业更好适应生态保护新常态,实现加快发展和环境保护的共赢。

通过开展此次活动,辖区企业进一步增强了企业环境保护主体责任意识,营造了良好的“学法、知法、守法、用法”氛围。

据了解,此次活动共发放法律知识等相关手册300余份,接受企业咨询30余人次。

张泽兴



山东省阳谷县环保局日前开展“送法进企业”宣传活动,环保人员深入厂区、车间,向企业负责人和员工发放环保宣传资料,面对面讲解环境形势、解答环保问题,提高企业员工环境保护意识,督促企业守法生产、达标排放。
王红 董若义摄

《徐州市大气污染防治条例》5月1日施行

立法确定重污染行业秋冬季错峰生产制度

本报讯《徐州市大气污染防治条例》(以下简称《条例》)日前获江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第八次会议审议通过,将于5月1日施行。

根据法律、法规,并结合机构改革,《条例》对市级和县级大气污染防治部门的职能划分作了区别性规定。

对于市级,《条例》将大气污染防治责任细化分解到生态环境、发改、工信、住建、交通等十几个政府部门。对于县级,《条例》一方面考虑到大气污染防治法规定履行一些大气污染防治部门职责,由县级以上人民政府确定,本市政府的确定与县级政府的确定存在不一致;另一方面考虑到县级机构改革还未完成,《条例》对县级各部门联系大气污染防治职责作出原则性规定。

《条例》规定了重污染行业秋冬季错峰生产制度。以能耗高、污染物排放量大的钢铁、建材、焦化、铸造、有色、化工等行

业为重点,制定错峰生产方案。同时要求在排污许可证副本中载明排污单位错峰生产要求,既让企业能够合理安排生产计划,也让错峰生产更具有可操作性。

《条例》强化对重点排污单位的监管。首先,明确重点排污单位的确定程序,由生态环境部门会同相关部门根据相关要求予以确定,并公示。其次,重点排污单位要按照规范安装自动监测设备,并与生态环境部门联网,进行实时监控,严防监测数据造假。

《条例》规定执行大气污染物特别排放限值,根据建设淮海经济区中心城市的要求和大气污染防治攻坚的需要,执行更严厉的排放限值,提高排放标准是必要的。

《条例》授予市人民政府按照相应程序,可以对重污染行业和燃煤锅炉项目执行大气污染物特别排放限值。有针对性地规范无组织排放,要采取收集处置措施。

《条例》对工业污染防治、扬尘污染防治

治和其他大气污染物的防治提出特别要求。要求制定道路和公路保洁标准;对排放油烟餐饮服务、经营场所选址和油烟净化设施的安装和使用等方面作出明确规定;在禁燃区禁止燃放烟花爆竹。

由于徐州及各县市居于苏、鲁、豫、皖四省交界处,地理位置特殊,大气污染防治应加强与淮海经济区相关市的沟通协调,共同防治。

《条例》按照上位法有关规定,并结合最新规范以及徐州市与其他九市签订的框架协议,对市际间区域联防联控建设了规范。

《条例》针对重污染天气,有针对性地制定应急响应措施。为防止“一刀切”现象,在不违反上位法的情况下,采取停止或限制的污染防治措施,防止一律关停;规范应急预案的解除程序,即在“重污染天气或者紧急情况消除时,市人民政府应当解除预警并公开发布信息”。

蒋绍述 王元元

衡水生态环境局首次召开立法听证会

17名听证代表陈述生态环境教育意见和建议

本报记者张铭贤 通讯员郭晓燕衡水报道 河北省衡水市生态环境局近日召开《衡水市生态环境教育促进条例》立法听证会,17名听证代表就学校教育课程的设置、农村教育的内容建设项目开工前的培训等方面陈述了自己的意见和建议。

据了解,此次听证会上,衡水市生态环境局共邀请了工商企业代表9名、文教界代表5名、其他代表3名。会上听证代表们各抒己见,热烈发言,针对《衡水市生态环境教育促进条例》提出了建议。

工商企业界代表结合企业运转中的实际问题,对新、改、扩建项目开工前的培训方式、内容、课时等方面建言献策,并希望对各类行业提供不同的教育内容,有针对性地进行

培训。文教界代表在建立教育平台,增设教育课程,提供培训教材方面给出很好的建议。

其他类代表提出希望能够在农村教育中加入环保法律法规的内容,增强基层群众的环保意识。

列席听证会的环保部门负责人分别对各方代表的问题作出相关回应,并对提出的意见和建议认真研究部署。

衡水市生态环境局副局长薛志勇表示,这是衡水市生态环境局首次召开立法听证会,听证代表社会层次较高,具有广泛的代表性。听证代表们都进行了充分的准备和深入的思考,这些意见将成为修改完善《衡水市生态环境教育促进条例》的重要参考。