

最基层环保机构作用有多大?

常州市武进区立案查处量、新型案件量同比均有大幅提升

本报通讯员骆冬明记者同艳



“真没想到，一个看似普通的线索，竟然破获了一起涉嫌环境犯罪案件，今年环保所成立后，警方打击环境犯罪的效率也大大提高了。”近日，在江苏省常州市公安局武进分局礼嘉派出所，民警何凯见到记者发出了这样的感慨。

增设执法机构加强基层环保力量，强化环保所与派出所联动，武进区这两年一直在努力。

今年截至8月25日，武进区环保局已立案查处358件，已下发决定书317件，同比增长106%。罚款2749万元，同比增长82%。下发告知书26件。新型案件107件，同比增长257%。其中查封71件，限产11件，按日计罚3件，行政拘留9件，涉嫌环境污染罪15件。

案件从检查到查封再到移交，用了不到24小时

今年8月底，常州市公安局武进分局礼嘉派出所正在处理一起纠纷事件时，意外发现一条线索：位于辖区内蒲岸村工业集中园里的常州万超机械公司有废水产生却不处理。

民警立即将此线索反映给武进区环保局太湖湾环保所，双方随即会商决定成立联合侦查小组，先期进行调查。

调查中，执法人员发现这家企业平时并不是天天生产。走访得知，这家企业从事轴类项目生产，有清洗废水却没有配套相关处理设施。废水究竟去了哪里？太湖湾环保所认为该企业很有可能存在隐蔽偷排行为。

9月4日，执法人员突击检查。当执法人员走进万超机械公司生产车间时，轴类项目正在生产，上述项目清洗工段有废水产生，但确未配套



6月20日19时至21日19时，由武进区环保局领导带队，分局、环保所执法人员24小时不间断突击检查企业。图为执法现场。

建设废水处理设施，仅在蚀刻机东侧建有一个废水收集池。而该企业并没有与有相关资质的污水处理公司签订处理协议。

执法人员随后将池内积存废水抽干，发现池壁仅用砖块砌就，未采取防渗漏措施，可明显见到池壁有水渗入。监测结果显示，废水中污染物pH值为1.44，小于2.0，应当认定为危险废物；且废水含有铜、锌、镍、总铬等重金属污染物。根据“两高”环境司法解释规定，积存废水应认定为有毒物质，企业涉嫌触犯污染环境罪。

根据执法检查情况，太湖湾环保所当天就对该企业立案处理，并在公安机关协助下，对该企业负责人、操作工、驾驶员进行调查询问，确认了该企业蚀刻工段自2016年4月开始生产

后，利用渗坑偷排废水的违法事实。

9月5日，该企业造成污染物排放的相关设施、设备被查封。同日，案件移交公安部门。

这起案件从检查到查封再到移交，用了不到24小时。“以前环保公安联动都要在局层面进行，效率相对较低，自从有了环保所，打击环境犯罪更有效了。”礼嘉派出所所长对此深有体会。

而对于太湖湾环保所来说，有了公安部门的参与，打击环境违法也更有底气，还有效解决了取证难问题。“当事人也会十分配合接受询问。”太湖湾环保所所长方华告诉记者。

不仅如此，当地群众对环境执法印象也大有改观。以前投诉经常不能及时处理，现在环保所的工作人员很快就回电话，现场处理效率更是大幅提高。

“环保科”变身“环保所”得益于执法体制改革

8月30日早上5点30分，常州市武进区环保局高新区环保所接群众举报：武进区前黄镇太湖运河段暨桥段的河水发黄。值班人员立即赶赴现场处理，并对周边群众进行走访。

8月30日、31日和9月1日连续3天，高新区环保所组织人员对事发地点周边进行摸排，终于发现前黄镇村村委南街93号有一个作坊，从事金属表面处理项目。

经过三天不定时蹲守巡查，9月1日夜11时20分，发现该作坊正在生产，且有清洗废水排放。执法人员立即联合公安部门进行调查，并依法对该单位排放水进行采样，对现场生产证据进行快速固定。

经采样分析，该排放水中污染物浓度pH为12.47，超过了GB8978-1996《污水综合排放标准》表4中的一级标准。9月5日，高新区环保所依法对该单位相关生产设备进行查封处理。目前，案件正在进一步调查处理中。

又一起案件得到了快速处理。而这一切，其实都来自于武进环保执法体制改革带来的积极变化。

常州市武进区是“苏南经济模式”的发源地，工矿企业达3万多家，大部分企业立足于乡镇之间，过去执法监管显得有些力不从心。

虽然之前各镇均设立了环保科，配备了相应人员，但是由于具体实际不同，各镇环保科发挥的作用也随

不同，专业能力也相差甚大，所以如何更合理的构建乡镇或者区域一级的环保机构，武进区环保局这两年一直在努力寻求突破。

2015年，武进区环保局从局机关抽调精干力量充实到5个环境监察中队，每个中队人员由原先的3-4名增加至10名，并且将具体事权依法下放到环境监察中队，把中队建成实战综合体，实现重心下沉、服务前移。

2016年，又将5个环境监察中队升格为一个开发区分局和4个区域环保所，并向社会公开招聘35名协管员，抽调局、监测站骨干充实到基层环保所一线，同时积极开展业务培训，有效增强基层执法力量。

不只是成立个基层环保机构那么简单

提升基层执法能力并不是简单地理解为设置环保机构那么简单。武进区环保局在强化执法力量上也下足了功夫。不断加大执法技术装备投入，建立执法人员培训机制，打造一支“拉得出、打得响”的专业执法队伍。

“你们看这种就是不正常运行设施，用隐蔽方式偷排废水，废水看似进入污水处理设施，实际上却绕过了中间最关键的处理工段，直接排放了。”“这个以后我们检查的时候真要注意了，他这里面接了管道的，这个培训太有实际意义了。”……

在武进区环保局前不久组织的一次实地培训中，执法人员讨论热烈。

7月初，一电镀公司因未按照环保要求落实内部管理被查处。隔天，武进区环保局就组织分局及各环保所的一线执法人员开展现场业务培训。

培训现场，在企业负责人的陪同下，武进区环境监察大队相关人员带领一线执法人员从企业车间生产线到污水处理设施，再到厂区雨水、污水排放口，详细讲解企业检查的要点和注意事项，证据固定重点和程序要求。从企业主观动机出发，深度剖析企业可能采取的逃避监管措施。

目的就是通过培训让执法人员学会精准发现排污单位稀释排放、超越管排放、选择性排放、配合采样式排

等各种逃避监管的违法排污方式。

8月初，武进区环保局又邀请江苏省环保厅法规处相关负责人进行现场授课，分局、环保所所有一线执法人员都参加了培训。相关负责人就规范环境执法证据收集、危险废物处置和新大气污染防治法案例三方面内容进行讲解，并结合环境监管执法实际，重点向大家讲解了法律法规的正确运用、案件办理过程中证据的规范收集，以及如何做好违法企业现场检查笔录和现场询问笔录。

正是通过一次又一次的强化业务培训，基层执法人员学到了更多的专业知识，执法水平有较大提升。

合肥党政领导干部 损害生态环境将被追责

不论是否已调离、轮岗、提拔或退休

本报记者潘涛 通讯员周家林合肥报道 《合肥市党政领导干部生态环境损害责任追究实施办法(试行)》(以下简称《实施办法》)经安徽省合肥市委全面深化改革领导小组第十五次会议审议通过，日前施行。

《实施办法》明确对违背科学发展要求、造成生态环境和资源严重破坏的，责任人不论是否已调离、轮岗、提拔或者退休，都必须严格追责。

《实施办法》共24条，按照内容划分为总则、责任追究情形、责任追究方式、责任追究程序、附则5个部分。

《实施办法》既秉承中央、省文件精神，又具备合肥特色。强调“党政同责”“一岗双责”，突出生态优先、绿色发展理念，坚持依法依规、客观公正、科学认定、权责一致、终身追究的原则。

其中特别突出：违反合肥市主体功能区定位或者突破资源环境生态红线、城镇开发边界，不顾资源环境承载力盲目决策，造成严重后果的，要严肃追究有关人员的领导责任；对监督检查中发现群众举报的严重污染、破坏资源环境问题，隐瞒不报、压案不查，不按规定查处或者查处不力的，要追究政府有关部门领导成员的责任；对履职不力、监管不严、失职渎职的，要依纪依法追究有关人员的监管责任。

同时，《实施办法》结合安徽省细则和合肥市生态环境资源保护重点工作及发展实际，尤其考虑到“美丽合肥”和大气、水、土壤污染防治等党政重点工作，进行了有针对性的细化补充，便于实践理解、掌握和操作。

环境执法大练兵

哈尔滨大练兵狠抓大案要案

一企业环境违法且拒不改正，被罚450万元

本报记者吴殿峰 通讯员尹航哈尔滨报道 黑龙江省哈尔滨市环境监察支队日前按照《大气污染防治法》《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》相关规定，对哈尔滨市富强油脂加工有限公司大气污染违法问题作出罚款30万元和限制生产的行政处罚决定，并启动按日连续处罚，共计罚款450万元。

这也是今年哈尔滨市环境执法大练兵活动中，开出的最大一笔罚单。

据了解，这是一起中央第二环境保护督察组交办的群众举报案件重点难点案件之一，在办理该案过程中，企业负责人极不配合工作，多次拒收法律文书，拒绝到勘验笔录等调查文书签字，甚至拒收邮寄送达的法律文书。

为有效履行法律责任，哈尔滨市环境监察支队研究

多种工作方式，最终在哈尔滨市道里区新农镇政府的协助下，完成了多项送达法律文书的工作任务。

2017年8月17日，哈尔滨市环境支队对富强油脂加工有限公司燃煤锅炉烟气污染物超标排放案件启动申请法院强制执行工作，向企业送达《督促履行义务告知书》(哈环催字[2017]11170002号)，督促企业履行处罚义务。

此时，企业已将锅炉及其他生产装置拆除，部分生产装置已开始运输转移。

通过高额罚款的经济处罚方式，让违法者付出巨大代价，终于迫使企业改正了违法行为。

据介绍，哈尔滨市环境监察支队在今年的大练兵活动中，突出“学、练、战”思想，与全市正在开展的“治霾卫

蓝、治污净水、保土护田、纳污坑塘整治”等重点执法行

动相结合，坚持网格化管理和“双随机”检查制度，对全市国控污染源、环境风险企业、中央环保督办问题整改工作等进行专项检查，重点打击恶意环境违法行为，把执法的“大战场”作为练兵的“大课堂”，以查代练、查练结合。

截至目前，哈尔滨市大练兵共立案查处环境违法行为126件，罚款1522万元，查封扣押案件3件；限产停产案件19件。其中与公安部门联动，合力侦办环境污染犯罪案件，抓获犯罪嫌疑人5人，交出一份不俗的“成绩单”。

下一步，哈尔滨市环境监察支队还将继续强化日常执法活动练兵，继续加大执法力度，严格按照配套办法规定狠抓污染环境的大案要案，督促企业严格执行国家环保法律法规，保护哈尔滨的绿水青山。

环境执法的几个问题与建议

欧兆迎

近年来，一批环保法律的相继修改施行，赋予了环保部门前所未有的执法权，极大震慑了环境违法行为，有效遏制了环境污染蔓延的势头，为保护环境、推进生态文明建设，提供了强有力的法律保障。但在实际执法工作中，基层执法也遇到一些问题，使得某些环境违法行为难以立案查处，或行政处罚后违法行为难以改正等，这在一定程度上削弱了法律法规的实施，甚为遗憾，本文想就此做一些剖析。

1 “未批先建”违法的多处罚的少，为什么？

大量违法企业免于处罚。新环保法第六十一条、新环评法第三十一条，规定建设单位未依法提交建设项目环评文件或环评文件未经批准，擅自开工建设的，环保部门责令停止建设并处罚款。但事实上，由于历史原因，已建成并投产且未有环保审批手续(未批先建)的违法建设项目大量存在，而根据《行政处罚法》规定，已连续投产满两年且未被发现的违法行为不予处罚，致使大量违法企业难以受到应有的法律制裁。

“重大变化”边界难以界定。新环评法第二十四条规定建设项目性质、规模发生重大变化的须重新申报环评。如何理解重大变化？怎样才能产排污设备较小变动？条文没有明确界定，造成日常执法难以判断，也使执法人员在工作中存在自由裁量权过大的问题。

处罚金额不易确定。新环评法第三十一条规定处罚金额以建设项目总投资额

的1%至5%计算，但建设项目总投资额难以准确计算，致使该法条在环境执法实践中难以执行。

难以实施行政拘留和按日连续处罚。新环保法第六十三条规定“未批先建”的违法行为拒不执行的适用移送公安机关实施行政拘留，《广东省环境保护条例》第七十九条第五款规定“未批先建”的违法行为拒不改正的可以启动按日连续处罚。因此，“未有环评审批手续且连续投产满两年的建设项目”就不在处罚范围，使量大且违法性质严重的违法企业逃避了新法严格的监管。

建议：增加“未批先建”的法律条款，明确未有环评审批手续且连续投产满两年的建设项目的处罚细则；出台关于建设项目性质、规模是否发生重大变化的实施细则，明确企业在生产过程中改动工艺、设备的违法边界；明确说明“建设项目总投资额”的具体、简易的计算方法。

2 篡改、伪造监测数据

看似规定强硬，为什么执法不硬？

处罚金额不明确。国家层面的环保法律法规，没有具体针对篡改、伪造监测数据的违法行为明确处罚金额。而《广东省环境保护条例》第七十条仅仅只是对自动监控设施管理运营单位的弄虚作假、篡改、伪造自动监测数据的违法行为处五万元以上十万元以下的罚款。

难以实施按日连续处罚。《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》第五条第二款规定“排污者通过篡改、伪造监测数据的方式排放污染物的”违法行为拒不改正的，环境保护主管部门可以实施按日连续处罚。但问题是，相关环保法律法规没有明确这一违法行为的处罚金额，如何罚？

涉嫌环境犯罪问题。新“两高”环境司法解释第十条将篡改、伪造监测数据列入污染环境罪，但只限重点排污单位和化学需氧量、氨氮、二氧化硫和氮氧化物等4个污染物，即一般排污企业

和上述4个污染物外的篡改、伪造监测数据行为不定罪。

调查取证部门不确定。到底是监察执法还是监测部门对篡改、伪造监测数据违法行为进行那个调查取证？

调查取证难度较大。重点排污单位的在线监控设施篡改、伪造监测数据行为的调查取证专业性要求高。

上述原因导致虽然环保法律法规对篡改、伪造监测数据的违法行为表达到强硬，但日常执法难以开展，相关查处案件不多，致使性质严重的环境违法行为易于逃脱法律法规的制裁。

建议：篡改、伪造监测数据是一项严重的环境违法行为，相关环保法律法规要对存在这一违法行为的所有“企事业单位和其他生产经营者”应明确处罚金额；加强环境执法人员对篡改、伪造监测数据违法行为的执法培训；明确监测、执法部门在篡改、伪造监测数据方面的取证责任。

3 按日连续处罚

威慑力大，如何把握适用范围？

《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》第五条第五款规定“其他违法排放污染物行为”以及《广东省环境保护条例》第七十九条第一款“企事业单位和其他生产经营者违法排放污染物的”可以实施按日连续处罚。按字面解释，“未验先投”“不按规范化排污口排污”等违法行为是否属于“其他违法排放污染物

行为”？若是，则符合启动按日计罚的违法行为范围很大，加大了企业生存压力，增加了环保部门执法的压力。

建议：相关法律法规要对“其他违法排放污染物行为”“企事业单位和其他生产经营者违法排放污染物的”等作出具体、明确的描述，或修改相关法规、办法的条文，避免产生歧义。

4 污染物直排

缺乏强有力处罚依据，该如何罚？

日常执法中经常会碰到一些没有任何环保手续，没有任何治理设施，废水、废气等污染物直排的企业，污染严重，而现行的环保法律法规中，却没有针对此类性质严重违法行为的处罚依据，执法人员只能依据《建设项目环境保护管理条例》作较轻处罚。

另一方面，有环保手续有治理设施却不正常运行污染治理设施的违法行为在几大环保法律法规中都有明确规定，如查封扣押、按日连续处罚、行政

拘留、限产停产等都可适用，而且处罚金额高。这似乎不太合理，对没有任何污染治理设施的违法企业，缺乏强有力的处罚依据，不能有效遏制污染性质严重的违法企业。

建议：明确增设针对没有污染治理设施、污染物直排的处罚条文，从重处罚，而且应适用查封扣押、按日连续处罚、行政拘留、限产停产甚至涉嫌环境犯罪等处罚措施，由此才能震慑此类污染性质严重的违法企业。

5 建设项目环境违法行为的停止和改正

有规定，为何却难执行到位？

“未批先建”“未验先投”等没有环保手续的环境违法行为经立案处罚后，法律法规规定要立即停止违法行为，即停止建设、停止生产，否则环保部门可以要求法院强制执行(停止建设、生产)。

但实际工作中，经处罚的“未验先投”企业一般马上就去办理环评和竣工环保验收手续，而手续需要一段时间，在这段时间内该企业仍然继续生产。因此，该处罚后督察的实际情况是违法企

业基本上没有停止生产和排污，但他又在积极办理环评和竣工环保验收手续，如此，则使环保法律法规和实际执法工作上自相矛盾的阴影。

建议：加强、完善与法院部门的沟通协调机制，切实执行违法企业停产排污的强制措施；出台相关环保实施细则，规定后督察期间建设项目违法企业拒不生产，可以再次立案处罚或启动按日连续处罚，遏制量大面广的建设项目建设行为对环境的威胁态势。

结语

新的环保法律法规的实施，使环境执法活动焕然一新，但诸如上述问题，在日常工作中却普遍存在，影响着环保法律法规的有效实施，阻碍了惩处违法企业的步伐。本文仅是笔者一家陋见，在环境执法实践中，恐怕还有更多尚待解决的问题。

不过相信随着全面依法治国向纵深推进，随着生态文明建设持续推进，国家和地方的环境保护立法和行政部门，一定会与时俱进，适时推出和修订完善相关环保法律法规及相关实施细则，全面加强环境执法队伍建设，营造严谨、认真、依法办事的执法氛围，形成依法执法、严肃执法、高效执法的良好局面，为生态文明建设奠定坚实基础。

作者单位：广东省中山市环保局

环保系统官员

学法用法征文

电子信箱：xyfyzw@sina.com