

环境执法大练兵

行政处罚相对人为什么甘愿受罚?

射阳探索建立行政处罚质量监督管理保障体系

本报通讯员魏列伟



一份处罚文书,对照相应的法律条款,竟有明显相悖的错漏;违法情形相同,被处罚人拿到手的,却是处罚内容差异较大的《处罚决定书》……

在基层环保部门以往的行政处罚工作中,类似这样的情形并非个案,甚至有些可能还引发了行政复议。这不仅会给环保工作带来困扰,还可能造成不良的社会影响。在国家越来越强调依法行政的大背景下,基层行政执法工作怎样才能让处罚相对人心服口服?

去年以来,江苏省射阳县环保局借助环境执法大练兵活动,对这个问题给予了重点关注。射阳以裁量监督为主体,以处罚质量评查为中心,建立起全方位、多角度、立体式的行政处罚质量“跟踪式”监督管理保障体系,使基层环境行政处罚工作更趋完善。

1 查找行政执法中存在的不足

去年下半年,射阳县环保局按照大练兵“重抓问题、力求突破”的要求,着力查找自身行政执法工作中存在的不足。在摸排问题清单后,射阳重点对准了行政处罚。带着如何提高行政处罚工作水平这一问题,射阳开展了“基层走访”与“问卷调查”。

一些平常不为人注意的“细节性”问题就此浮出水面。

“在这些环节中,既有程序规则紊乱问题,又有相对人主体倒置问题;既有法律规定的适用条款问题,也有自由裁量水平问题;既有共性,又存在差异性。”谈及这一问题,射阳县环保局法制宣传科科长于丹深有感触:“大到处罚决定生效后遭到当事人质疑,小到处罚文书存在差错,发送出去又不得不召回,进行更正。”

于丹说:“行政处罚是一项法

规性、政策性和判断性很强的工作,当中牵涉到很多事实与定性的东西。比如在行使自由裁量权时,必须综合考虑6种情节,这在《环境行政处罚办法》里有明确的界定,稍有疏忽和偏差就会出问题。有些问题看似非常常态化、非主流化,但却容易引发相对人的不满,从而影响行政执法的效果。”

对此,射阳县环保局局长孙鸿斌要求,紧密结合大练兵活动,从自身找原因,对症下药,制定并采取相应的措施办法。

经过反复认真思考,射阳确定了“改善行政处罚案件办理质量”的目标。同时,提出“构建全方位‘跟踪式’质量监督管理保障体系”的思路。在这一理念指导下,射阳县环保局采取了一系列行政处罚工作改进措施。

2 变事后监管为跟踪式监管

突破事后监管的滞后性与被动性,是射阳进行行政处罚工作的首要目标。

抓行政处罚质量监管的第一步,就是从立案开始,并贯穿管辖与适用,做出决定至执行处罚全过程;由着重对事实裁量和处罚结果的监管,转变为对执法监察、立案过程与处罚结果的一整套“跟踪式”监管,实现开始、过程与结果三方面质量效果的“三统一”。

凡事预则立。射阳通过分析发现,一是前期监察记录及其事实陈述直接或间接地影响到案件的后续立案与裁量质量;二是行政处罚具体立案与裁量,尤其是决策者的审案定罚,往往会影响到行政处罚结果与实施过程起到关键作用。

射阳决定由表及里,着重抓改进措施。举措之一就是改组“行政处罚领导小组”,组建“行政处罚工作联席会议”,成员由原来的8人增至14人,几乎囊括了环保局系统一线各个科、室、站、队的骨干成员。

在讨论处罚案件时,联席会议成员各抒己见,最后形成统一意见,一致做出处罚决定。去年以来,射阳先后对39件环境违法案件进行立案处罚,每件立案都经过

联席会议的充分讨论与研究。

此外,射阳还在行政处罚的实施过程与环节上,着重打破原有局部和单一的责任主体格局。

“我们对日常执法、行政立案、处罚备案乃至下达处罚决定,都强调全程化与全覆盖。核心就是,把行政执法与行政处罚紧密结合,使处罚质量的监督管理涵盖全系统的方方面面,把各个岗位及每个行政执法人员全部纳入监督管理范围,使行政执法的‘责任担当者’角色扩展至每个人。”孙鸿斌说。

与此同时,射阳先后制定《行政处罚规则流程规定》《差错案件责任追究办法》《行政处罚质量监督管理办法》等,逐步构建了一套较为完善的行政处罚监督管理体系。

其中,《差错案件责任追究办法》明确指出,把差错情形与直接责任人的职务升降、岗位调整、奖金发放和先进评比紧密挂钩,将半年捆绑考核评议一次。与之相对应,《行政处罚质量跟踪监督管理办法》中的相关考核与规定则更加量化和细化,其中一条就是行政处罚实施后,被上级行政主管部门责令行政复议的,相关责任人的全年工作绩效“归零”。



3 让所有被处罚人心服口服

射阳在对环境行政处罚工作进行实践与探讨后,最终形成了“评查、重点评查、督察评查”和“专项评查评议”4种常态化评查方式。4种方式各具特点,既各有侧重,相互制衡,又相互配合,各有衔接。

对重点处罚案件实行“罚后回访”制是射阳改进环境行政执法工作的又一项创新举措,此举意在打破固有的“一罚

了之”行政管理思维模式。

在依法实施行政处罚的同时,他们主动后移行政合面、对接行政处罚相对人,就处罚决定依法做出解释和说明,化解和消除相对人的思想疑问与心理障碍,了解相对人的意见和建议。

上半年以来,射阳已对10多个重点处罚案件进行了“罚后回访”,赢得了不少好评。

截至目前,射阳已实现行政

复议变更率、败诉率、改正率、撤销率为零的“四零”目标,成效十分明显。曾经存在的问题和矛盾,如今逐个得到了改善。

今年9月,有位行政处罚相对人上门说出了他的心里话:“你们用法贴切,处理得当,我对这样的处罚心服口服。”

目前,射阳县环保局正将大练兵活动中建立和运用的“跟踪式”质量监督管理保障体系,转化为行政执法工作的长效机制,以适应新时代不断变化的环境执法与监管要求。

新闻链接

企业排放废水中锌浓度超标10倍以上

福州查处一起污染环境案

看雨水井水流流向,发现雨水井南侧私设一根PVC管通向厂外,而雨水井北侧的PVC管口正在雨水井排水。

郑瑾浑然不顾满身汗水,破开PVC管上面的水泥掩体,发现北侧PVC管口约50公分处有一个三通管,一端通向污水处理设施污泥池顶端的溢流口(溢流口有干涸的污泥),另一端通向污水处理设施板框压滤机底部设置的水泥堰槽,板框压滤机挤压出的废水正在流入水泥堰槽,经水泥堰槽通过PVC管排往厂房中间的雨水井,该段PVC管均无活动阀门。

随后,郑瑾会同其他队员进一步调阅了惠林机械的相关资料,并制作现场勘察笔录。为进一步明确惠林机械,还有实际经营企业——福州东升电器设备厂(以下简称“东升电器”)在该案中的责任,郑瑾多次到现场核实情况。

经调查,惠林机械与东升电器于2011年1月1日就3号厂房东侧的喷塑和磷化酸洗前处理车间签订《厂房使用合同》,由惠林机械办理相关环评审批及验收手续,并出资建设、监管,合同有效期至2016年12月31日。合同到期后,东升电器仍继续在该车间生产经营。

然而,作为监管责任方,惠林机械却放任默许东升电器的违法排污行为;东升电器作为实际经营者,是排放高浓度含锌废水的实际行为人。两家公司行为共同造成外排污水中锌浓度超标10倍以上的违法事实,涉嫌共同犯罪。

依据《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》,闽侯县环保局依法对造成违法排污的设施、设备予以查封。根据“两高”办理污染环境案司法解释及《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》,福州市环保局将此案移送市公安局侦办。



环保表情

张赞

北京,从小时候“我爱北京天安门”的神往,到青年时代的求学之地、工作之所,现在又成为我的第二故乡,北京的天、北京的云、北京的风,一直与我息息相关。

记得刚从美丽的苏中平原来到北京上大学,一下火车,我就看到了北京灰蒙蒙的天空,感觉到了北京干冷入骨的朔风,不由得皱起了眉头,愁容满面;首都原来是这样的呀?又因为皮肤对空气比较过敏,我脸上长出了许多青春痘,同学们戏谑我有写在脸上的“青春骚动”。那时候,我常常仰望天空,凝神静气,期盼北京能天天都是蓝天白云,时时吹来温暖的和风。

参加工作后,我先是北京一家橡胶企业工作,那时最怕看到环境执法人员来检查,大家一副紧张的表情,陪小心、看脸色、说好话,直到把环保局的人礼送出厂,上上下下才算松了一口气。

不曾想两年后,阴差阳错,我成了北京环保部门的一名基层工作人员,而且就负责排放污染物的单位征收排污费。屁股指挥脑袋,从事环保工作的我立马变换了立场、变换了表情。

因为环保无小事,上管天、下管地、中间管空气,我必须以负责任的眼光巡视辖区,不放过任何蛛丝马迹;因为工作内容和钱有关,我必须小心翼翼,绷紧神经,不敢打一点马虎眼。北京市采用排污收费网上申报系统进行申报收费,申报单位直接在网上申报,无须往返奔波,既高效又便民。

同时,系统的每一个程序都事先设置,工作人员依法履行职责,严格按照法律法规步履规范化操作执行。系统还能对工作记录留下痕迹,详细记录经办人信息和时间,如果出现差错,工作人员要依法承担法律责任。企业自行申报也确立了排污单位“谁排污,谁申报”的主体责任。

每当我面对电脑屏幕时,就像迎接一场挑战,参加一场竞赛,认真测算、反复验算,做到不多收一分,增加企业负担;也不少收一分,损害国家利益。同事老是问我:“为何你看电脑的时候总是眉头紧锁,一

副严肃认真的表情?”我说:“差之毫厘,谬以千里,大意不得啊!”

2015年1月1日,新环保法正式施行。对于这部“史上最严环保法”,即使作为环境执法人员,我一时也没把新法的精神吃透,但我坚信“书读百遍,其义自见”,于是,我开始挑灯夜读。新环保法针对违法成本低、依据排污收费设计、按日连续处罚的规则,读到此处,不由得眉开眼笑、举手称赞,却惊醒了熟睡的爱人。她看我读书入迷的情形,笑着嘟哝了一句:“傻样儿!”

2015年3月1日,北京市对建筑工地开始征收扬尘排污费;同年10月1日,VOC也被纳入征收范围,再加上原本就收费的直排水和燃气,所有污染源要素都在征收之列。我和同事们的工作量一下子增加了许多。

于是,我们就一个街道一个社区地去检查、宣传、告知企业。对少数拒不缴纳的单位,我们依据《北京市大气污染防治条例》进行处罚。如果有排污单位的申报人员不会网上操作,我们就请他们到环保局来,手把手教会他们。

有一次,一位建筑工地的工作人员学习申报后,对我说:“没想到你们这么热情、有耐心,和上次检查我们工地时内容和我钱有关,我必须小心翼翼,绷紧神经,不敢打一点马虎眼。北京市采用排污收费网上申报系统进行申报收费,申报单位直接在网上申报,无须往返奔波,既高效又便民。”

写到这里,我不由得走到窗前,远眺灯火辉煌的夜幕,心潮起伏,不知明天上班后,我又会是啥表情?!

作者单位:北京市朝阳区环保局

环保系统公务员

学法用法征文

电子信箱:xyfzlw@sina.com

相关法条

《北京市大气污染防治条例》

第三十三条 向大气排放污染物的单位,应当按照国家和本市有关规定,进行排污申报登记并缴纳排污费。

第三十七条 违反本条例第三十三条规定,未按照国家和本市规定进行排污申报登记的,由环境保护行政主管部门责令限期改正,处五千元以上五万元以下罚款。

打造绿色机制升级版,实现从单项先行到全程保障的嬗变

在政策体系上,仙居县出台了《绿色项目高速审批办法》《绿色项目引导目录》等10多项推动绿色化发展的“政策清单”;整合建立了1亿元的绿色产业财政发展基金,医化行业协会筹资成立了1200万元的“绿色生态发展基金”;大力推进774项行政审批“最多跑一次”改革,其中“零上门”审批事项113项。

在治理体系上,仙居县组建了全国首个生态文明旅游管理委员会,创新国家公园建设和管理体制,率先实施生物多样性碳汇交易,探索了生态保护、建设、开发的长效机制;深化大协作治理模式,将全县20个乡镇(街道)划分为六大协作区,在重大基础设施建设、重点工作推进、重要资源等方面开展协作,促进区域共进。

在考评体系上,仙居县在全国县级率先构建绿色发展指标体系和评价体系,今年又发布了《自然资源资产负债表》,取消对乡镇的GDP考核,把考核重点向绿色生态领域倾斜,激发广大干部践行绿色发展的行动自觉。 徐巧玲

浙江仙居:共创绿色发展新时代

仙居县地处浙江东南,面积2000平方公里,八山一水一分田,人口51万,2016年GDP186.6亿元,财政总收入26.7亿元,居浙江省89个县市区中需加快发展的26个县之列。

作为浙江省唯一的县域绿色化发展改革试点县,仙居县积极践行“绿水青山就是金山银山”理念,将绿色贯穿到发展的每一个环节和领域,让绿色领跑经济,美丽与发展同行,努力探索一条生产发展、生活富裕、生态良好、生命阳光的绿色新路。

打造绿色环境升级版,实现从山水绿色到全域绿色的嬗变

为保护母亲河永安溪一江碧水,仙居县投入10多亿元实施城乡污水纳管和雨污分流,关停所有河道采砂项目,2012年起,在仙居全省率先实施乡村三级“河长制”,连续两年荣获浙

江省“五水共治”最高奖“大禹鼎”;2014年起,仙居县在全国率先推行全域人畜分离、农村生活垃圾分类处理全覆盖,大力推广测土配方施肥和“肥药双控”,仙居县耕地土壤有机质平均含量比全国高13.7%,土壤清洁率达94.4%;今年,仙居获评“中国百佳深呼吸小城”。

仙居县力推绿色生活方式,在全国县级城市率先形成了系统化的绿色村居、绿色家庭、绿色学校等七大绿色标准,推动全民传统生活方式的绿色转变。创新实施了“绿色货币”制度,市民和游客参与节能环保、光盘行动、绿色

出行等,均可得到绿币奖励,绿币可以直接兑换商品,激发了市民践行绿色生活方式的自觉性。

打造绿色经济升级版,实现从产业基地到产业高地的嬗变

仙居县以绿色理念引领产业转型升级,全面开启科技新长征,出台了浙江省县级力度最大的人才新政,推动产业绿色转型、裂变发展。

对医药企业打出搬迁、改造、升级、上市“组合拳”,倒逼企业从生产原料药中间体向制剂成药升级,全县26家医药企业已有两家主板上市,另有两家正在由新三板转主板报会。同时,积极拉长大健康产业链,短短两年时间,仙居县的台州市医疗器械产业园已签约入驻18家企业,引进博士以上人才35人,发明专利100多项,

一个“高亩产、高技术、高附加值”的高端医疗器械产业园正在成型。

同时,仙居县积极培育新兴产业。坚持引新引优,新能源、新材料、文化创意等产业发展迅速,氧化硅工业陶瓷、飞机阻燃防火材料、高性能锂电池等一批生态工业项目相继落户仙居;注重培新培优,加快建设众创空间、产业孵化器创新创业平台,培育了优亿医疗等浙江省隐形冠军企业,今年投入使用的两个众创空间已有20家科技型企业入驻。

仙居县还积极建设国际旅游目的地。大力提升“显山露水”工程,在神仙居景区2015年被评为国家5A级景区的基础上,积极挖掘天姥山文化,打造“李白梦游地”文化地标,今年又启动了神仙居扩容提升工程,拟再建两条国际先进标准的索道,着力打造国际一流山地型景区;仙居永安溪

生态绿道继2015年获得住建部“中国人居环境范例奖”和国家4A级景区后,成为仙居生态休闲景观轴和健康养生文化轴,荣获世界休闲组织2017年度“国际创新奖”。

打造绿色富民升级版,实现从美丽资源到美丽经济的嬗变

仙居县以产业融合经营美丽田园,推进产品绿色化、田园景区化、生产循环化,深化农旅融合,打造田园综合体。有机产品、绿色食品、无公害产品认证基地总面积达25.1万亩,去年G20杭州峰会期间,台湾农民创业园每天为峰会提供10吨绿色瓜果蔬菜;油菜花节、荷花节、杨梅节等“四季花海”效应更加凸显,13.8万亩的杨梅林,除鲜果销售之外,还开发了杨梅汁、杨梅酒、杨梅酵素等

