

一些案件执法决定质量不高,经不起司法检验

生态环境执法考核的关键指标有哪些?

梁璇静

编者按

国务院办公厅近日印发了《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》,要求不断健全执法制度、完善执法程序、创新执法方式、加强执法监督,全面提高执法效能。加强执法监督,有必要对生态环境执法情况进行科学考核。那么,考核的关键性指标是什么?本报特邀专业人士就此一话题展开讨论。



资料图片

近年来,我国法治政府建设正加快推进,特别是在综合执法改革、建立重大执法决定法制审核制度、规范执法主体等方面取得了显著进步。但在取得成绩的同时,一些案件也暴露出执法决定质量不高、难以经得起司法检验等问题。为落实中央精神,进一步推动生态环境执法情况考核实现规范化、常态化,应当建立起对生态环境执法决定的质量进行科学考核的客观指标,从宏观上衡量行政机关执法决定的总体质量,尽可能准确反映行政执法的实际情况。

对生态环境执法决定的质量进行科学考核的客观指标,从宏观上衡量行政机关执法决定的总体质量,尽可能准确反映行政执法的实际情况。

对生态环境执法决定的质量进行科学考核的客观指标,从宏观上衡量行政机关执法决定的总体质量,尽可能准确反映行政执法的实际情况。

如何评判执法决定质量?

应综合考虑行政争议解决情况和行政决定执行情况

考虑到现实中行政相对人提起行政复议或行政诉讼可能存在一定不合理因素,以单一指标评判执法决定质量,可能有失偏颇,还需要结合其他两个要素进行综合考量。

一是行政争议解决情况,即行政争议案件的解决结果,包括维持、改变、撤销行政执法决定的比例。行政争议决定的维持、改变、撤销等情形,可以相应体现行政执法行为的公平性、合理性、合法性、合规性等,从而进一步反映执法决定质量情况。

以最高人民法院公布的“海南柔德水务有限公司诉海南省儋州市生态环境保护局海南行政处处罚案”为例。本案中,由于儋州环保局未能提供取样记录或取样过程等相关证据,无法证明其取样的合法性,故法院认定,儋州环保局根据海南省环境监测中心站

出具的153号监测报告,不能作为认定违法行为事实的主要证据,依法撤销了处罚决定。

这起案件的审理结果不仅直观反映了生态环境执法部门的执法质量,也体现了人民法院对环境行政执法行为的司法监督,对于推动生态环境执法部门规范行使行政处罚权、促进依法行政具有积极作用。

二是行政执法决定的执行情况,包括行政相对人拒不执行、自愿履行和行政机关申请法院强制执行的数量和占比。行政执法决定的执行情况,一方面反映的是行政机关的执法力度,另一方面也反映了行政机关的执法积极性。

2017年,祁连山系列环境污染案曾在全国引起巨大轰动。此案问题的突出之

一,即部分企业对生态环境部门行政执法决定长期未执行。而且在祁连山生态环境问题的整改落实过程中,以文件落实整改的现象严重,忽视行政执法决定执行的情况普遍存在。

尽管祁连山环境污染问题在国家的高度重视下最终得以解决,相关责任人已得到严肃处理,但值得注意的是,行政执法决定长期得不到有效执行,可能造成的风险和潜在损失难以估量。

而且,执法决定的执行情况特别是环境执法决定的执行情况,实际上也反映了地方政府对正确处理环境保护和经济发展关系的认识,是严格环境执法、彰显“零容忍”态度和力度的具体体现,对于领导干部考核具有重要意义。因此,在执法质量评估中,对行政执法决定的执行情况应当予以重点考虑。

史春

由安徽省阜阳市人大常委会制定的《阜阳市燃放烟花爆竹和大盘香管理条例》(以下简称《条例》)自2019年1月1日起正式施行。《条例》共20条,涵盖了烟花爆竹、大盘香的定义,燃放禁燃的时间和范围,明确了各级政府职责,以及公安、工商、环保等相关职能部门的职责,规定了违反《条例》的处罚措施等。

《条例》明确规定,本条例所称烟花爆竹,是指烟花爆竹制品和用于生产烟花爆竹的民用烟火药、烟火药、引火线等物品。本条例所称大盘香,是指利用各种可燃材料、黏合剂、添加剂等制作的直径超过五厘米、高度超过十厘米的盘状或者其他形状的香。

《条例》禁放禁燃的时间和范围:阜阳市城市总体规划中确定的中心城区及现代产业园区规划范围内全年禁止燃放烟花爆竹。阜阳市城市规划区范围内全年禁止燃放大盘香。

在重污染天气预警期间,阜阳市行政区域内全面禁止燃放烟花爆竹和大盘香。

《条例》规定,在禁止燃放区域、场所或者重污染天气预警期间燃放烟花爆竹的,或者违反燃放烟花爆竹安全规定的,由公安部门责令改正,处五百元的罚款。在露天或者公共区域内燃放大盘香的,或者在重污染天气预警期间燃放大盘香的,由城管执法部门责令改正,处五百元以上二千元以下的罚款。

在禁止燃放烟花爆竹区域销售烟花爆竹的,由安全监管管理部门责令停止违法行为,对批发企业处二万元以上十万元以下的罚款,对零售经营者处一千元以上五千元以下的罚款,并没收烟花爆竹及违法所得。违反本条例第十三条规定,非法经营大盘香的,由工商(市场监管)部门责令停止违法行为,处二千元以上一万元以下的罚款,并没收大盘香及违法所得。

行政争议情况反映出哪些问题?

案件数量及其占比情况是衡量行政执法结果的前提和基础

行政争议情况,即行政执法决定引发行政争议案件(即行政相对人提起行政复议或行政诉讼)的数量,及其在行政执法决定中所占比例。通过行政争议案件数量及其占比情况衡量行政执法结果,并深入分析各争议案例,可在一定程度上体现行政相对人对各项执法决定的认可,客观揭示行政执法决定中存在的问题,对推动行政执法部门规范行使行政处罚权、促进依法行政具有积极作用。

自1999年起,国务院即按年度发布全国行政复议、行政应诉案件统计数据,并自2002年起,对原国家环保总局、原环境保护

部的行政复议和行政应诉案件情况进行统计。此外,生态环境部及原环境保护部也在《全国环境统计公告》中按年度统计了受理行政复议案件数、行政处罚案件数等。部分省市也已开始重视环境行政复议和行政诉讼情况的数据统计,如北京市环保局统计并公开了2014年—2017年间的行政争议情况。总体上,现有公开数据已为执法决定质量评价提供了一定的数据支持。

但是,现有统计数据作为行政争议情况衡量的基础,仍存在三方面不足。

一是在数据统计范围方面,目前可查到的公开数据仅限于国

家和省级层面,地市及以下层面数据缺失,会限制地方环境领域行政争议数量的完整统计。

二是在数据统计类型方面,国务院虽自2016年起将行政法争议情况按公安、城乡规划、工商等不同领域进行分类统计,但仍缺少对环境领域的单独统计。

三是在数据的一致性方面,可能因统计口径不一、数据共享互用不到位等情况,造成国家和生态环境部门在同一事项上的统计数据存在差异。

一是推动尽快落实生态文明建设责任制,全面加强党对生态环境保护的领导。加快推动出台中央和国家机关相关部

如何衡量领导干部执法整体情况?

完善生态环境执法数据统计,强化考核结果应用

将“执法决定质量”作为生态环境执法评估的考核指标,目的在于通过包括行政争议情况、行政争议解决情况、行政执法决定执行情况在内的三方面要素,衡量领导干部执法整体情况。

为进一步强化“执法决定质量”指标在地方党政领导干部考核中的实际应用,还应同时建立完善相关配套机制。具体而言,可从以下方面着手:

一是推动尽快落实生态文明建设责任制,全面加强党对生态环境保护的领导。加快推动出台中央和国家机关相关部

门生态环境保护责任清单,指导和督促各地尽快制定责任清单,将任务分解落实到各有关部门,以明确执法决定质量考核范畴和界限。督促各部门严格履行生态环境保护职责,县级以上人民政府每年向本级人民代表大会或人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标任务完成情况,并接受监督。

二是完善生态环境执法数据的统计、公开和共享机制。参考环保、海关、出入境检验检疫部门间固体废物进口管理和执法信息共享模

式,加快推动生态环境保护执法相关数据的共享共用和依法公开。以数据为基础,及时分析和检验执法决定质量,改进环境执法工作方式方法。

三是强化考核结果的应用,建立健全问责机制。将考核结果作为地方各级党委、人大、政府以及中央和国家机关有关部门领导班子和领导干部综合考核评价、奖惩和提拔任用的重要依据。督促地方政府和党政领导干部牢固树立生态环境保护意识,切实形成高质量执法的良好氛围。

作者单位:生态环境部环境与经济政策研究中心

打赢蓝天保卫战 强化监督在行动

生态环境部通报2018-2019年蓝天保卫战重点区域强化监督情况

本报记者杜宣逸 1月3日北京报道

2018-2019年蓝天保卫战重点区域强化监督工作继续开展,1月2日工作组发现涉气环境问题76个。

发现涉气“散乱污”企业5家。其中,河南省新乡市延津县1家,洛阳市西工区1家,洛阳国家高新技术产业开发区1家,陕西省咸阳市三原县1家,渭南市临渭区1家。

发现4台应淘汰燃煤锅炉未拆除。其中,河北省石家庄市赵县玉米收购合作社1台(0.2蒸吨),秦皇岛市北戴河新区沿海木业有限公司1台(2蒸吨),保定安国市北跑加油站1台(0.1蒸吨);山西省晋中市平遥县道虎壁村鑫源宾馆1台(0.3蒸吨)。

工业企业未安装大气污染防治设施问题4个。其中,河北省秦皇岛市青龙县1家,衡水市武邑县1家;山西省太原市杏花岭区1家,临汾霍州市1家。

工业企业未正常运行大气污染防治设施问题6个。其中,河北省保定市顺平县1家;山西省晋中市平遥县2家;河

南省郑州市中牟县1家;陕西省西安市临潼区1家,渭南市临渭区1家。

VOCs整治不到位问题6个。其中,河北省唐山市路南区1家,廊坊三河市1家;山西省晋中市寿阳县1家,运城永济市1家;河南省开封市龙亭区1家,太原市阳曲县1家、古交市1家,晋中市平遥县1家,运城市稷山县1家;河南省焦作市沁阳市1家,洛阳市老城区1家,三门峡市渑池县1家。

建筑工地扬尘治理问题10个。其中,河北省石家庄市赵县1家,沧州市运河区1家、任丘市1家;山西省太原市阳曲县1家、古交市1家,晋中市平遥县1家,运城市稷山县1家;河南省焦作市沁阳市1家,洛阳市老城区1家,三门峡市渑池县1家。

物料堆场未落实扬尘治理措施问题20个。其中,河北省唐山市路南区1家,秦皇岛市抚宁区2家,青龙县1家;山西省吕梁市柳林县1家,晋中市灵石县1家;山东省滨州市阳信县1家;河南省安阳市汤阴县1家、滑县1

家,鹤壁市淇滨区1家,淇县1家,焦作市山阳区1家,三门峡市陕州区1家,城乡一体化示范区1家,灵宝市1家;陕西省宝鸡市国家高新技术产业开发区1家,咸阳市武功县2家,渭南市临渭区1家、合阳县1家。

排污口设置不规范问题5个。河北省秦皇岛市卢龙县1家(排气筒管道未连接),廊坊市固安县1家(排气筒高度不足15米);山西省晋中市寿阳县2家(排气筒高度均未超过附近最高建筑物3米);河南省洛阳市洛宁县1家(排气筒高度不足15米)废气排放口设置未达到环评要求。

发现“黑加油站”问题4个。其中,河北省唐山市迁西县1家,保定市满城区2家;山西省运城市平陆县1家,无任何手续,未安装油气回收装置。

其他涉气环境问题10个。工作组发现,河北省廊坊市三河市洵阳镇东关村,沧州市海兴县苏基镇大梨园村;山西省长治市武乡县洪水镇寨坪村,晋中市榆次区郝庄村西侧;山东省菏泽市鄄城县古泉街道办事处银刘庄村;河南省新乡市延津县小潭乡西吐村,三门峡市陕州区禹王路与摩云路交汇处东南侧;陕西省咸阳市三原县高渠镇丁留村存在露天焚烧现象。河北省秦皇岛市抚宁区丰满板纸有限公司、抚宁区金茂源纸业有限公司对周边环境造成影响。

对上述问题,生态环境部已通过督办问题清单交办相关市、县(区)人民政府依法调查处理。

强化监督发现涉气环境问题汇总表

序号	省(市)	市	县(市、区)	污染源名称	问题类型
1	河北省	石家庄市	赵县	玉米收购合作社	应淘汰燃煤锅炉未拆除
2	河北省	石家庄市	赵县	渣土运输车(冀 AH3278)	渣土运输车覆盖不完全
3	河北省	唐山市	路南区	君通科技有限公司西侧物料堆场	物料堆场未落实扬尘治理措施
4	河北省	唐山市	路南区	唐山市腾飞机械设备有限公司	未落实 VOCs 整治要求
5	河北省	唐山市	迁西县	牛店子村潘大饲料南侧黑加油站	黑加油站
6	河北省	秦皇岛市	北戴河新区	沿海木业有限公司	应淘汰燃煤锅炉未拆除
7	河北省	秦皇岛市	抚宁区	L16省道官庄指示牌对面砂石料场	物料堆场未落实扬尘治理措施
8	河北省	秦皇岛市	抚宁区	中国石油加油站西侧物料堆场	物料堆场未落实扬尘治理措施
9	河北省	秦皇岛市	抚宁区	丰满板纸有限公司	其他涉气环境问题
10	河北省	秦皇岛市	抚宁区	金茂源纸业有限公司	其他涉气环境问题
11	河北省	秦皇岛市	卢龙县	永红塑料颗粒厂	排污口不规范
12	河北省	秦皇岛市	青龙县	白家店村 S252 路段沿线物料堆场	物料堆场未落实扬尘治理措施
13	河北省	秦皇岛市	青龙县	肖营子镇肖营子村邵玉礼锅炉房	未安装污染防治设施
14	河北省	廊坊市	固安县	好厨聚密胺制品有限公司	排污口不规范
15	河北省	廊坊市	三河市	燕郊镇迎宾路钢材加工点	未落实 VOCs 整治要求
16	河北省	廊坊市	三河市	洵阳镇东关村垃圾焚烧站	其他涉气环境问题
17	河北省	保定市	安国市	北跑加油站	应淘汰燃煤锅炉未拆除
18	河北省	保定市	满城区	汇丰彩钢厂北侧停车场内黑加油车	黑加油站

序号	省(市)	市	县(市、区)	污染源名称	问题类型
19	河北省	保定市	满城区	盛轩运输对面停车场内黑加油站	黑加油站
20	河北省	保定市	顺平县	华璞电缆材料有限公司	治污设施不正常运行
21	河北省	沧州市	海兴县	苏基镇大梨园村秸秆焚烧点	其他涉气环境问题
22	河北省	沧州市	任丘市	渣土运输车(冀 FA8539)	渣土运输车覆盖不完全
23	河北省	沧州市	运河区	天成岭秀岭贤府施工工地	建筑工地未落实“六个百分百”要求
24	河北省	衡水市	武邑县	京凯机械装备制造有限公司	未安装治污设施
25	山西省	太原市	古交市	渣土运输车(晋 KS2622)	渣土运输车覆盖不完全
26	山西省	太原市	杏花岭区	金昌砖厂	未安装治污设施
27	山西省	太原市	阳曲县	振兴制药有限公司新建厂区施工工地	建筑工地未落实“六个百分百”要求
28	山西省	吕梁市	柳林县	东辉集团邓家庄煤业有限公司	物料堆场未落实扬尘治理措施
29	山西省	晋中市	灵石县	佳信煤业有限公司	物料堆场未落实扬尘治理措施
30	山西省	晋中市	平遥县	古陶镇城南堡村拆迁建筑工地	建筑工地未落实“六个百分百”要求
31	山西省	晋中市	平遥县	樊盛耐火材料有限公司	治污设施不正常运行
32	山西省	晋中市	平遥县	鹏凯耐火材料加工有限公司	治污设施不正常运行
33	山西省	晋中市	平遥县	道虎壁村鑫源宾馆	应淘汰燃煤锅炉未拆除
34	山西省	晋中市	寿阳县	永丰汽车机械有限责任公司	排污口不规范
35	山西省	晋中市	寿阳县	晋丰机械有限公司	排污口不规范
36	山西省	晋中市	寿阳县	深渡木业有限公司	未落实 VOCs 整治要求
37	山西省	晋中市	榆次区	郝庄村西侧垃圾焚烧点	其他涉气环境问题
38	山西省	长治市	武乡县	洪水镇寨坪村树叶焚烧点	其他涉气环境问题
39	山西省	临汾市	霍州市	霍州煤电集团鑫钰煤机装备制造有限责任公司	未安装治污设施
40	山西省	临汾市	霍州市	山西立恒焦化有限公司(信访投诉)	工业粉尘无组织排放
41	山西省	运城市	稷山县	西社镇小海停车场南侧施工工地	建筑工地未落实“六个百分百”要求
42	山西省	运城市	平陆县	傅岩路黑加油站	黑加油站
43	山西省	运城市	永济市	永济市常青加油站(油气回收装置无法正常运行)	油气回收装置不正常运行
44	山东省	滨州市	阳信县	明清古玩路边物料堆场	物料堆场未落实扬尘治理措施
45	山东省	菏泽市	鄄城县	古泉街道办事处银刘庄村垃圾焚烧点	其他涉气环境问题
46	河南省	郑州市	中牟县	飞鹏机电有限公司	治污设施不正常运行
47	河南省	开封市	龙亭区	恒祥电机配套有限公司	未落实 VOCs 整治要求
48	河南省	洛阳市	老城区	富民达商砼后侧施工工地	建筑工地未落实“六个百分百”要求
49	河南省	洛阳市	洛宁县	明安金属制造有限公司	排污口不规范
50	河南省	洛阳市	洛阳国家高新技术产业开发区	英翔化工有限公司	“散乱污”企业未完成整改
51	河南省	洛阳市	西工区	龙翔大道13号铸造加工点	“散乱污”企业未完成整改
52	河南省	安阳市	滑县	焦虎乡姚寨村好亮汽修旁秸秆加工点	物料堆场未落实扬尘治理措施
53	河南省	安阳市	汤阴县	亚新钢铁集团有限公司	物料堆场未落实扬尘治理措施
54	河南省	鹤壁市	淇滨区	山泉面粉厂南侧物料堆场	物料堆场未落实扬尘治理措施
55	河南省	鹤壁市	淇县	众城再生资源有限公司	物料堆场未落实扬尘治理措施
56	河南省	新乡市	延津县	马庄乡王泗坡村塑料颗粒厂	“散乱污”企业未完成整改
57	河南省	新乡市	延津县	小潭乡西吐村垃圾焚烧点	其他涉气环境问题
58	河南省	焦作市	济源市	腾飞新型建材有限公司施工工地	建筑工地未落实“六个百分百”要求
59	河南省	焦作市	山阳区	三耀化工南侧物料堆场	物料堆场未落实扬尘治理措施
60	河南省	三门峡市	城乡一体化示范区	正大泡沫厂	未落实 VOCs 整治要求
61	河南省	三门峡市	城乡一体化示范区	黄村水泥制品厂	物料堆场未落实扬尘治理措施
62	河南省	三门峡市	城乡一体化示范区	胜利新型建筑材料有限公司	工业粉尘无组织排放
63	河南省	三门峡市	灵宝市	军琪渔业养殖有限公司	物料堆场未落实扬尘治理措施
64	河南省	三门峡市	渑池县	棚改A区施工项目部施工工地	建筑工地未落实“六个百分百”要求
65	河南省	三门峡市	陕州区	禹王路与摩云路交汇处东南侧垃圾焚烧站	其他涉气环境问题
66	河南省	三门峡市	陕州区	石堆村煤炭加工工作坊	物料堆场未落实扬尘治理措施
67	陕西省	西安市	临潼区	航重重工科技股份有限公司	治污设施不正常运行
68	陕西省	宝鸡市	宝鸡国家高新技术产业开发区	东高新大道南侧物料堆场	物料堆场未落实扬尘治理措施
69	陕西省	咸阳市	三原县	三原正赫砖厂	“散乱污”企业未完成整改
70	陕西省	咸阳市	三原县	高渠镇丁留村垃圾焚烧站	其他涉气环境问题
71	陕西省	咸阳市	武功县	普集街社区正村新建加油站南侧渣土堆场	物料堆场未落实扬尘治理措施
72	陕西省	咸阳市	武功县	谭寨村堤顶路北侧渣土堆场	物料堆场未落实扬尘治理措施
73	陕西省	渭南市	合阳县	合阳盼多肥业有限公司	物料堆场未落实扬尘治理措施
74	陕西省	渭南市	临渭区	红旗新型建材厂	“散乱污”企业未完成整改
75	陕西省	渭南市	临渭区	鼎辉环保建材有限公司	治污设施不正常运行
76	陕西省	渭南市	临渭区	鸿业昊宇建材有限公司	物料堆场未落实扬尘治理措施