

# 甘肃扎实推进依法精准科学执法

社会满意度调查总体满意度达98%



◆本报记者汪蛟

记者近日从甘肃省生态环境厅召开的新闻发布会上了解到,自2022年以来,全省生态环境执法工作锚定解决人民群众身边的突出生态环境问题,全省各级生态环境部门现场检查排污单位2244家(次),非现场检查排污单位17093家(次)。

## 问题导向突出重点 全面开展排查整治

“2023年以来,全省已部署开展3轮交叉监督帮扶,通过监督帮扶,集中优势力量着力推动解决重点区域突出生态环境问题。”甘肃省生态环境厅厅长曹峰介绍。据悉,监督帮扶重点针对空气、水生态环境质量下降及在线数据超标情况严重企业所在区域进行帮扶。检查开始前,通过信访问题排查、环境管理数据分析以及日常掌握工作情况,提前梳理问题线索,推送问题清单,各帮扶组随即采取“四不两直”、夜查、测管协同等方式直接到相关企业进行检查,确保检查发现

“真问题”。“监督帮扶既关注重点领域、重点行业、重点企业的典型问题和突出短板,也关注区域普遍性、倾向性问题,切实推动相关问题整改措施落地见效,区域生态环境执法工作有效提升。”曹峰介绍。

甘肃还邀请生态环境部华南所专家先后两次对全省新投产的10家生活垃圾焚烧发电企业开展专项监督帮扶,实现全覆盖。对金昌、陇南等7市26个县区88家企业进行了交叉检查,发现企业环保手续、排污许可制度执行、危险废物管理等方面问题300余个。

全省重点围绕河湖整治、生态保护、环境基础设施建设、污染防治等6个方面24类问题全面开展生态环境问题排查整治工作。期间,突出生态环境领域全要素排查,共排查发现突出生态环境问题178个,已经完成整治171个,剩余7个按计划推进整治。

甘肃省生态环境厅通过微信公众平台开展社会满意度调查,全省参与人数超过5万人,对生态环境问题排查整治工作的知晓率超过95%,总体满意度达到98%。

此外,开展黄河流域固体废物倾倒排查整治工作,生态环境部两批次交办甘肃省的217个问题点位全部完成现场排查核实。全力推进黄河流域入河排污口排查整治专项行动,已交办的4509个排口填报完成整治

3903个,填报完成率86.56%。

## 柔性执法科技赋能 优化执法监管方式

为促进规范执法,扎牢制度“篱笆”,甘肃省生态环境厅印发《甘肃省生态环境保护综合行政执法事项清单(2023年版)》《甘肃省生态环境行政执法文书制作指南(2023年修订版)》,进一步规范全省生态环境综合行政执法程序,为全省生态环境部门依法执法提供了制度依据。制定出台《关于加强全省生态环境执法助力高质量发展的意见》,从严格生态环境执法监管、规范涉企行政执法检查、不断优化行政执法方式、打造生态环境执法铁军等4个方面提出18条措施,为助力全省经济社会高质量发展提供了行动指南。

同时,甘肃省优化执法方式,全面推行正面清单管理,将污染物排放量小、环境风险低、环境管理规范的企业纳入生态环境监督执法正面清单,并实施动态调整,推动正面清单工作制度化、常态化。依法开展柔性执法,综合运用行政指导、行政告诫、行政建议等非强制手段,教育引导市场主体自觉守法、自我纠错。

此外,强化科技赋能,充分发挥自动监测、动态管控等信息系统的分析预警功能,及时发布预警通报,督促企业实现污染物稳定达标排放,先后通过污染源自动监控、动态管控视频监控综

合分析,对25家污染源自动监控数据存在问题的企业进行了现场帮扶。

截至目前,全省累计在162家污水处理厂329个点位安装了污染源自动监控设备,污染源自动监控数据传输有效率为97.1%,达到国家考核要求。

## 示范创建标杆引领 持续提升执法能力

“下一步,甘肃省将进一步突出依法精准科学执法,为建设美丽甘肃提供执法保障。”曹峰从推动执法监管效能再提升、推动重点任务落实再加强和推动执法能力基础再夯实等方面进行了介绍。

具体而言,在效能再提升方面,依托大数据管理平台,健全完善“两库一单”,做好数据融合分析,高效统筹执法资源,科学合理开展抽查检查。以自动监控为主,融合卫星遥感、动态管控、用电用能监控、无人机巡查等多种手段,充分发挥大数据分析作用,精准发现违法线索。强化非现场监管制度落实,加大督办核查力度,指导帮扶有关企业及问题整改。加强与公安、法院、检察院及司法部门的沟通联系,加强对证据认定、提前介入、协同办案等方面的联动联动,提高移交效率,提升刑事司法与行政执法衔接实效,确保生态环境部门发现的涉嫌环境污染犯罪案件“应移尽移、应查尽查”。

在重点任务落实再加强方

面,高标准完成黄河流域入河排污口排查整治,打击危险废物和监控数据造假、建设项目“三同时”及自主验收、固定污染源排污许可执行、垃圾焚烧发电、碳排放报告质量等各类专项执法行动。针对环境质量下降明显、超标排放问题频发、环境问题频发等,适时采用交叉检查、重点检查等方式开展省级专项执法行动,集中力量解决生态环境违法问题。不断建立健全源头防范机制,针对行业监管方面的短板弱项,建章立制,封堵监管漏洞。

在推动执法能力基础再夯实方面,高标准组织省级执法大练兵比武竞赛,确保公平公正。提升案卷评查质量,分类借助执法专家和法律专家等技术力量,结合全省实际找准问题症结,实现以评促提升的目标。扎实开展执法机构规范化示范创建活动,打造一批规范化建设“样板”,利用比武竞赛、岗位培训等时机组织观摩学习,推广建设经验,带动全省生态环境执法机构总体建设水平稳步提升。

此外,进一步建好用好生态环境保护综合行政执法实训基地,结合行业特点和生态环境监管执法要点设置实训科目,组织模拟执法考核,以实训促实战,提高执法能力。进一步健全完善全省生态环境执法制度体系,强化“三项制度”、执法稽查、效能评估、正面清单等制度落实质量。

# “解决了企业难题,也学到了新的知识”



帮扶组在企业开展工作。

本报记者温笑寒摄

◆本报记者温笑寒

“本月11日以来,企业锅炉的在线监测数据中氮氧化物持续超标,设备一直标红故障。”这则涉及合肥某企业的线索信息刚被推送至安徽省合肥市专业13组(以下简称帮扶组),组里便热烈讨论起来。

7月20日开始,帮扶组在合肥市开展2023年重点区域空气质量改善监督帮扶(第十一轮)工作。帮扶组组长王建告诉记者,组里如此关注这则设备故障线索,实际上另有原因:“我们调阅了企业相关信息,发现这家企业是一家规模较大的热电企业。有足够能力却长时间未能维修故障设备,我们对原因十分好奇。”

## 设备本身并无故障

具体原因究竟如何,需要现场调查后才能确定。收到线索后的第二天,帮扶组便来到企业进行核查。企业内,帮扶组分头行动,一队对故障在线监测设备站房进行控制,另一队爬梯登高来到在线监测采样口进行采样。

在线监测设备站房的核查按部就班,帮扶组要求运维人员进行核查。企业内,帮扶组分头行动,一队对故障在线监测设备站房进行控制,另一队爬梯登高来到在线监测采样口进行采样。

在线监测设备站房的核查按部就班,帮扶组要求运维人员进行核查。企业内,帮扶组分头行动,一队对故障在线监测设备站房进行控制,另一队爬梯登高来到在线监测采样口进行采样。

帮扶组利用便携式电化学烟气分析仪对采样口进行采样,数据显示氮氧化物实时浓度为5.66mg/m<sup>3</sup>,远远低于在线监测设备上显示的43mg/m<sup>3</sup>的数据。与之相应,企业提供设备标记故障后手工监测结果显示,这样的异常情形7月11日之后持续存在。

“标气测试证明在线监测设备本身并无故障,但采样实测数据却远低于在线设备显示数值,这种情况实属奇怪。企业工作人员告诉我们,他们也在无法判断哪里出了问题,所以这段时间只能对设备进行故障标记。”帮扶组的王敏杰介绍道。

现场核查了头绪,帮扶组讨论后决定向生态环境部执法局为各帮扶组选派的线上技术支持专家求助。了解背景情况后,专家提出可以使用与企业设备监测方法相近的紫外或红外烟气检测仪进行监测。在帮扶组保障员的统筹协调下,很快一台红外烟气检测仪送至帮扶组手中。

七月的合肥,炎炎夏日。要

## 荐书



## 《天然矿泉水资源保护及开发地方立法理论与实践》

作者:熊超 李家朝  
出版社:广西人民出版社

天然矿泉水是一种稀有宝贵的液态矿产资源,在我国分布广泛,几乎各省都有,但目前多地存在开发过热的现象。

《天然矿泉水资源保护及开发地方立法理论与实践》一书系广西大学法学院熊超团队开展广西地方天然矿泉水资源保护地方立法实践,并将立法中遇到的难点问题予以记载呈现的真实写照。该书除了对天然矿泉水的法

律特性、立法基础、法律规范难点等进行了理论分析外,还首次从立法角度阐述如何对天然矿泉水资源保护与开发法律关系及其相关法律问题进行了深入分析。“该书还对天然矿泉水资源的法律定性、矿泉水地理标志、地名商标的使用问题等进行分析梳理,对未来其他地方立法,特别是资源类立法在思路及程序上提供了启迪和帮助。”北京大学法学院教授、博士生导师汪劲这样评价道。

## 执法与普法并举

# 黑龙江强化服务 为企业纾困获好评

本报记者李明哲哈尔滨报道 近日,牡丹江穆稷木制品有限公司负责人将一面写着“服务企业高效 保驾护航情深”的锦旗和一封感谢信,送到了牡丹江市穆稷木生态环境局。原来,自2015年该企业投入生产经营以来,牡丹江穆稷木生态环境局执法人员多次到企业开展“送法入企”活动,确保企业稳定运行,不断提升生产经营水平。

锦旗的背后,是黑龙江全省生态环境执法系统高效落实包容审慎监管执法,积极开展“执法普法”“送法入企”等活动,强化帮扶指导为企业纾困解难,督促企业积极完善污染防治措施的真诚信服务。

齐齐哈尔市龙江生态环境局大力开展生态环境普法宣传进企业活动,执法人员与企业面对面交流并解答在生产经营过程中遇到的难点及困惑,从企业源头避免生态环境违法行为发生。

佳木斯市富锦生态环境局做到“有需要服务、有困难帮扶,有问题预警、无需要不扰”,助推企业专心生产经营。帮扶期间,执法人员发现富锦象屿金谷生化科技有限公司想进一步提升污染防治设施异味气体的去除率,便与企业共同设计,提出建议,解决问题。

双鸭山市集贤生态环境局组织执法人员主动靠前,帮助企业解决排污许可不规范问题。

今年7月5日,玉册污水处理厂负责人来到大兴安岭地区生态环境保护综合行政执法局赠送锦旗表示感谢。原来,6月初,执法人员发现该厂提标改造工程存在新旧系统衔接不畅等问题,执法局积极发挥协调作用,解决了企业的燃眉之急。

黑龙江省生态环境保护综合行政执法局局长王凤华表示,下一步,全省生态环境执法系统将坚持执法和普法并举,在严格执法的同时,广泛开展普法宣传、助企纾困等服务,时刻关注企业困难,主动帮扶企业“翻山越岭”,为企业绿色发展和黑龙江生态环境品质提升保驾护航。

## 新《处罚办法》探讨与运用

# 有关《处罚办法》的几点探讨

◆胡静

《生态环境行政处罚办法》(以下简称《处罚办法》)已于2023年7月1日起施行,原环境保护部发布的《环境行政处罚办法》(以下简称旧《办法》)同时废止。笔者认为,《处罚办法》有几处规定在理解上有必要加以探讨。

### 一、有关处罚种类

“营收说”可能会对当事人产生较大影响,需适当限制

《处罚办法》第8条列举了行政处罚的种类,增设“一定期限内不得申请行政许可”的处罚。这一处罚种类没有规定在《行政处罚法》中,不过在《行政处罚法》修订草案一审稿中曾有“不得申请行政许可”。

这一处罚种类在其他有关立法中也有体现。《行政许可法》第78条规定:“行政许可申请人隐瞒有关情况或者提供虚假材料申请行政许可的,行政机关不予受理或者不予行政许可,并给予警告;行政许可申请属于直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全事项的,申请人在一年内不得再次申请该行政许可。”《排污许可管理条例》第40条规定:“排污单位以欺骗、贿赂等不正当手段申请取得排污许可证的,由审批部门依法撤销其排污许可证,处20万元以上50万元以下的罚款,3年内不得再次申请排污许可证。”禁止当事人在一定期限内申请许可,从源头剥夺了当事人一段时间内申请许可的资格,属于行政处罚中的“资格罚”。

《处罚办法》与《行政处罚法》保持一致,将“没收违法所得”作为处罚。很多学者认为没收违法所得仅仅剥夺当事人的不法利益,并不具备惩罚性,不属于处罚。但在《行政处罚法》将其纳入行政处罚后,《处罚办法》也需要与其保持一致。“没收违法所得”是否具备惩罚性在很大程度上取决于如何界定“违法所得”。旧《办法》规定:“当事人违法所获得的全部收入扣除当事人直接用于经营活动的合理支出,为违法所得。”

得。”这种“利润说”其实更贴合违法所得的一般理解。如果按照这种界定,“没收违法所得”不具有惩罚性。但在具体落实过程中,由于当事人主观不愿配合和客观认定困难等因素,执法人员界定“经营活动的合理支出”存在较大难度,甚至在部分案件中当事人举证证明经营活动的支出超过了收入,导致无法没收违法所得。

《处罚办法》与旧《办法》的规定明显不同,参照了修订后的《行政处罚法》的规定,第88条将“违法所得”界定为“实施违法行为所取得的款项”,采纳的是“营收说”,在这层意义上体现惩罚性。不过,“营收说”可能会对当事人产生较大影响,需要在执法中适当加以适当限制。

### 二、有关责令改正、限期改正 均属于给当事人带来不利后果的负担行为

《处罚办法》第9条第3款规定:“责令改正或者限期改正不适用行政处罚程序的规定。”该规定事实上延续了旧《办法》第12条第2款的精神,该款规定:“根据最高人民法院关于行政行为的种类和规范性文件的规定,行政命令不属于行政处罚。行政命令不适用行政处罚程序的规定。”

我国缺乏一般行政程序法,对于责令改正或限期改正之类的行政命令和环境行政命令的程序法也付之阙如,但不意味着责令改正或限期改正不需要遵守任何程序。事实上,责令改正或者限期改正以及行政处罚都属于行政行为的范畴,而且均属于给当事人带来不利后果的负担行为,存在需要共同遵循的程序。

有关行政命令的程序问题,需要从行政程序的理论和实践中寻找答案。行政法以正当程序原则为其遵循的基本原则之一,该原则要求在可能对行政相对人产生不利效果的行政行为中,行政机关应当履行一定程序,如事先履行告知义务,阐明行为理由,听取陈述与

申辩,提供救济方式等。

对行政机关而言,正当程序包括三个必要因素:告知义务(事先告知、告知决定的内容和理由、告知救济途径等),听取当事人意见的义务(包括允许当事人陈述和申辩),公正而理性作为之义务。

我国地方立法对行政程序程序均予以规定。如《湖南省行政程序规定》设专章规定“行政执法程序”,将“行政执法”界定为“行政机关依据法律、法规和规章,作出的行政法律、法规处罚、行政强制、行政给付、行政征收、行政确认等影响公民、法人或者其他组织权利和义务的具体行政行为。”显然,这里的行政执法包括了责令改正或限期改正。该规定载明了告知、调查、听取当事人陈述和申辩等程序。这些程序也是作为行政执法形式之一的行政处罚应当适用的程序。

对于“责令改正或者限期改正不适用行政处罚程序的规定”的理解不宜简单机械,不应理解为凡是行政处罚程序一律不适用于责令改正或限期改正。责令改正或者限期改正也需要遵循立案、调查取证、告知、决定等程序,这些程序是行政行为或行政决定的一般要求,并非专属于行政处罚的程序。

### 三、有关证据的先行登记保存 应选择对当事人权益损害最小的方案实施

《处罚办法》第32条和第33条规定了证据的先行登记保存。有观点认为,先行登记保存属于行政强制措施。笔者认为不然。

根据《行政强制法》第2条第二款的规定,行政强制措施的目的是制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等,采取的措施是对人身自由的暂时性限制,或者对财物的暂时性控制,这些措施必然影响到当事人的正常活动。但证据的先行登记保存仅以保存证据为目的,保存证据的措施并不必然需要当事人自由或财物施加限制,也并不必

然影响当事人的正常活动。

可以比照《民事诉讼法》中的证据保全和保全(财产保全和行为保全)之间的关系来理解证据的先行登记保存和行政强制措施之间的关系。《民事诉讼法》对证据保全和保全作了明确区分,分别规定在第六章和第九章。《民事诉讼法》第84条第一款规定:“在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下,当事人可以在诉讼过程中向人民法院申请保全证据,人民法院也可以主动采取保全措施。”

证据保全的前提和证据的先行登记保存完全相同。《民事诉讼法》第103条第一款规定:“人民法院对于可能因当事人一方的行为或者其他原因,使判决难以执行或者造成当事人其他损害的案件,根据对方当事人的申请,可以裁定对其财产进行保全、责令其作出一定行为或者禁止其作出一定行为;当事人没有提出申请的,人民法院在必要时也可以裁定采取保全措施。”

保全适用的前提是“可能因当事人一方的行为或者其他原因,使判决难以执行或者造成当事人其他损害”,目的是避免损害扩大,这一点和行政强制措施相同。行政强制措施的目的是避免危害发生、控制危险扩大等。采取的证据保全措施包括查封、扣押、冻结等,与行政强制措施基本相同。行政强制措施和保全在功能上相对应,而证据的先行登记保存和证据保全在功能上相对应。

因此,证据的登记保存不属于行政强制措施,而是属于行政法中的证据保全。证据的先行登记保存必须符合比例原则。仅仅以保存证据为目的时,采取的证据登记保存措施应以保存证据所必要为限度,选择对当事人权益损害最小的方案实施,尽量不影响当事人的正常活动或者将影响减少到最小。作者系中国政法大学教授