

# 助企纾困与依法行政当同频共振

周长青

的情况,但符合本地区“免罚清单”相关要求,是查处还是免罚?发现企业对于帮扶提出需要整改的事项不重视,整改效果不理想,是继续帮扶督促还是立案查处?

近几年,为优化环境监管模式、促进经济平稳运行,生态环境部先后发布《关于加强生态环境监管执法正面清单管理推动差异化执法监管的指导意见》《关于深入优化生态环境保护执法方式助力稳住经济大盘有关情况的通报》等文件,今年又新修订了《生态环境行政处罚办法》,各地也陆续出台《生态环境领域轻微违法行为依法不予行政处罚清单》,其中都明确规定对于违法行为轻微并及时改正、没有造成生态环境危害后果的,初次违法且生态环境危害后果较轻并及时改正的,可以不予行政处罚。由于没有准确全面了解这些环境政策举措,一些地方、一些企业片面认为生态环保工作可以缓一缓、放一放了,也有一些地方认为当前的主要工

作是稳经济、保就业,盲目上马一些“两高”项目,“散乱污”企业死灰复燃、未批先建等“先上车后买票”的现象也有所抬头。

笔者认为,建立环境执法正面清单制度,是新时期执法理念、执法方式的一种探索,能列入正面清单名录的,都是平时守法、环境管理到位的企业。适当减少检查次数,既是一种鼓励,也有利于避免执法人员疲于奔波,减轻执法工作强度。当然,对于列入正面清单的企业,并不是免于检查,而是应纳入“双随机、一公开”范畴,生态环境部门通过随机抽取检查对象,随机选派执法人员,不定期、不定时地开展执法检查,如发现这些企业存在违法违规问题,仍会进行相应惩处。

新修订的《生态环境行政处罚办法》以及各地制定的《生态环境领域轻微违法行为依法不予行政处罚清单》,对轻微、初次违法行为,可以不予行政处罚。通过文字、音像等方式记录行政执法全过程,强化对全过程记录的刚性约束。在重大执法决定前,严格进行法制审核。对发现的项目未

完成整改为前提,否则仍要承担相应法律责任;是处罚与教育相结合原则的具体化,通过批评教育、当面约谈、集中学习等措施,提升行政相对人守法意识,从而避免再次发生违法行为;是规范生态环境领域执法自由裁量权工作的有效措施,确保行政处罚“过罚相当”落到实处,规范生态环境领域执法自由裁量权工作的有效措施,确保行政处罚“过罚相当”落到实处,规范生态环境领域执法自由裁量权工作的有效措施,确保行政处罚“过罚相当”落到实处。

一方面,要规范执法行为。生态环境部门在各类专项执法检查中,应严格执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,按照“谁执法、谁公示”的原则,落实执法公示责任。通过文字、音像等方式记录行政执法全过程,强化对全过程记录的刚性约束。在重大执法决定前,严格进行法制审核。对发现的项目未

批先建、不正常运行治污设施、偷排偷放等生态环境违法行为,及时立案,按程序报主管部门。所有案件均需部门集体讨论,集体讨论通过后方可作出处罚、减轻处罚等处罚决定。

另一方面,要创新服务方法。例如,苏州生态环境部门推广的《行政处罚决定书》《环保信用失信记录告知书》《信用修复指引(2023)》“三书送达”服务机制,开展“普法宣传—行政处罚—信用修复”链式绿色助企帮扶,有效缩短了企业纠正违法失信行为的时间,值得借鉴。在执法帮扶的过程中,执法人员对发现的环境问题,应主动告知检查结果、主动解答疑惑、主动提出整改事项,帮助企业完善环保治理设施、消除环境隐患,指导企业不断提高治理水平。要加大普法宣传力度,告知企业违法行为应承担的后果,拒不执行、不落实整改措施将被列入失信“黑名单”,引导企业自觉履行生态环境保护责任,不断增强守法意识。



目前,各地生态环境部门按照生态环境部统一部署,建立执法正面清单制度,对企业实行差异化管理,压减重复或不必要的检查事项;全面创新服务理念,以监管对象所需所急为出发点,靠前服务,主动帮扶,助企纾困,切实解决企业治污难点;持续开展生态环境领域“放管服”改革,不断创新环评管理思路,推动企业高质量发展。

但在实际执法帮扶过程中,仍有一些基层执法人员存在困惑:对列入正面清单的重点排污企业,是不是免于检查?平时该如何履行监管职责?在重污染天气应急响应期间,发现企业存在不正常运行污染治理设施、不落实重污染天气应急减排措施

## 程晋波

日前,河北省、北京市、天津市三地生态环境部门联合印发《关于建立京津冀跨区域生态环境信访举报协同处置工作机制的通知》,建立定期会商、协同办理、线索移送、信息共享、联合调研等五项工作制度,协同处置跨区域生态环境信访举报,联合排查化解信访风险隐患。三地联合建立的跨区域生态环境信访举报协同处置五项制度,是强化区域协同、构建区域大环保格局的有力举措,有利于科学、规范整合三地力量,快速高效协同处置跨区域生态环境信访举报,从源头防控区域突发生态环境事件,进一步筑牢区域生态环境安全防线。

跨区域生态环境信访举报涉及不同管辖范围,影响大、处置要求高,需要跨区域相关地方

## 处置跨区域信访举报应建立常态化机制

密切配合、步调一致开展联合监管执法,查处相关生态环境违法犯罪行为,督促相关责任主体排查、整改相关生态环境问题隐患,及时反馈信访举报人。如果相关地方协同不紧密或者任何一方工作措施落实不到位,不仅影响信访举报处置成效,还会给相关地方生态环境保护造成负面影响。比如,对于跨区域涉气、涉水信访举报,相关地方如果不同步联动处置的话,很容易造成生态环境违法行为证据灭失、扩大污染范围。

当前,跨区域处置危险废物已经成为常态,对于跨区域非法

处置危险废物信访举报,只有相关地方同步联动,才能有效堵住跨区域危险废物非法处置的漏洞。再比如,对于跨区域“散乱污”信访举报,涉及到的“散乱污”主体往往活跃在监管相对薄弱的交界地带,东躲西藏、打游击战,如果相关地方不建立稳定的生态环境信访举报协同处置机制,就容易让“散乱污”企业钻空子,不利于打击“散乱污”企业的违法行为。

当前,有的地方与区域周边地方还没有建立跨区域生态环境信访举报协同处置工作机制,在处置跨区域生态环境信访举报时仍然是靠上级部门统一协

调指挥或者采取由职能部门给对方打电话、发函等临时性举措,与对方协商研究制定协同处置的临时方案、开展联合监管执法。这样处置的效率并不高,不仅影响信访举报人的获得感,有时也不能从源头上解决问题,相关问题极易反弹回潮。如果遇到跨区域突发生态环境事件信访举报或者涉及临时性、瞬时性违法排污的信访举报,很容易贻误第一时间采样、监测、固定违法行为证据等时机,给工作造成被动,影响协同处置成效。

对此,各地可以结合周边区域和本地区生态环境治理现状,

主动向跨一步,与周边地方建立跨区域生态环境信访举报协同处置工作机制,完善工作制度,定期联合分析研判跨区域突发生态环境问题隐患,适时联合组织开展跨区域突发生态环境事件应急演练,加大联合监管执法力度,整体提升跨区域生态环境信访举报协同处置能力水平。

当然,相关地方也要抽调业务骨干参与协同处置跨区域生态环境信访举报,强化工作人员的业务素质,吃透、把准协同处置跨区域生态环境信访举报的政策法规,切实提高协同处置质效。

## 利用好非常规水资源

### 徐立文

日前,山东省出台推动城乡建设绿色发展的相关政策,其中明确提出,要将非常规水纳入全省水资源统一配置,完善非常规水利用系统,2025年城市再生水利用率达到55%,非常规水利用量达到15亿立方米。

非常规水主要包括再生水、淡化海水、集蓄雨水、微咸水、矿坑水等,是重要的水资源。目前,各地在非常规水利用方面还存在一些问题和不足。

一是规划引领不到位。各地现有涉水规划对非常规水利用规定往往比较笼统,缺乏具体配套措施,操作性不强。

二是协同机制不健全。非常规水利用涉及发改、自然资源、住建、水利、生态环境等多个部门,职责分散交叉,标准口径不一,“多龙治水”难以形成有效合力。

三是基础设施不完善。一些地方城市污水处理厂与用户位置不匹配,再生水管网铺设总体水平偏低,造成生产出的水送不出去,有需求的用户用不上水的尴尬局面。

四是公众认知有偏差。受传统观念、非常规水利用宣传不够等因素影响,社会公众对非常规水用于生产、生活缺乏科学认识,存在较多顾虑,总体上接受程度不高。

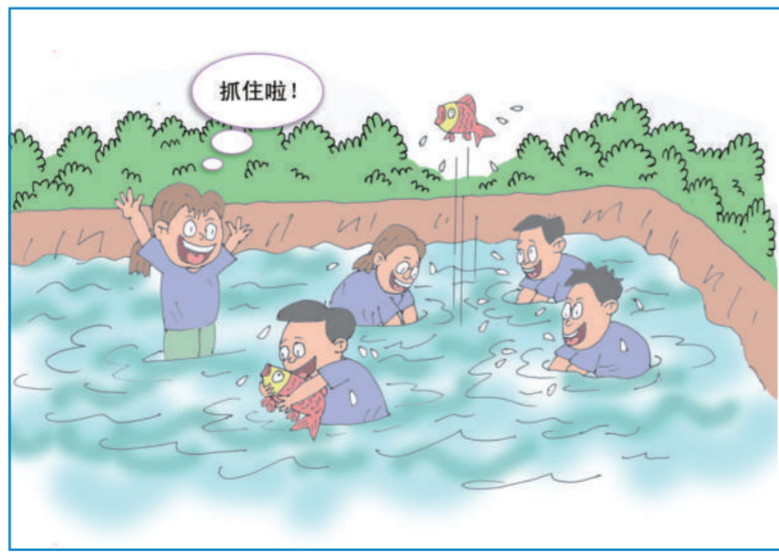
搞好非常规水资源利用,可在很大程度上缓解自然资源不足等问题,对于加快推进发展方式绿色低碳转型、提升城乡绿色低碳发展水平具有积极意义。各地应统筹考虑本地

区水资源禀赋、承载能力与发展需求,加快制定出台鼓励支持非常规水资源利用的政策措施,着力扩大非常规水资源利用领域和规模。

加强统筹谋划,下好“一盘棋”。积极开展非常规水资源调查摸底,全面摸清本地非常规水资源类型、可利用量及水质特点等,明确非常规水利用目标、利用方向。建立完善非常规水资源利用协调机制,厘清部门边界,明确责任分工,形成政府主导、部门联动、政企协同、供用双方参与的非常规水资源利用机制。强化科技支撑,加强产学研用衔接,开展污水处理技术、反渗透海水淡化工艺等技术攻关,开发推广经济实用的新技术。

加快基础设施建设,织密“一张网”。积极推动城市生活污水收集处理设施“厂网一体化”,打通非常规水资源配置利用的“最后一公里”。加大财政对再生水、海水淡化工程设施等建设资金支持力度,落实好各项优惠政策,鼓励引导社会资本参与再生水、海水淡化等设施建设和运营,为非常规水资源利用提供有力支撑。

强化宣传引导,拧成“一股绳”。充分利用电视、报纸、广播、网站等多种媒介,宣传非常规水利用法规政策和常识,定期通报非常规水的水质、水量监测情况和使用情况,提高公众认识水平和接受度。鼓励建立再生水、淡化海水、矿坑水应用教育基地,展示再生水、集蓄雨水、海水淡化、矿坑水等应用用水观念,营造非常规水资源利用的良好氛围。



陈彦制图

近日,浙江丽水一所学校在军训期间,举办了一次别开生面的集体摸鱼活动。同学们抓到的鱼,都会被直接送往食堂,成为当天晚餐的一部分。通过这一活动,学生们不仅锻炼了身体,培养了团队协作能力,还感受到了大自然的美妙,真正实现了寓教于乐。

## 如何激发四类环保设施开放动力?

### 睢晓康

近日,笔者到环境监测、污水处理、垃圾处理、危废处理四类环保设施开放单位进行调研帮扶,发现一些单位积极谋划、创新形式,在提高公众环境知情权、参与度、监督权方面起到了很好的宣传推动作用,但也有一些单位工作消极敷衍,正常工作开展存在明显不足,宣传效果大打折扣。

这一现象引起了笔者的思考:到底是什么原因导致这些开放单位存在发展不平衡的现象?为什么有的单位在推动设施开放工作上动力不足?

经过调研分析,笔者认为主要包括以下方面因素。一是开放单位作为经济实体,由于经营不善导致开放效果差,如果经营效益不佳或者企业经营存在困难,对公众开放必然力不从心。二是部分单位对开放工作重视不够,措施不力,导致开放效果不佳。三是宣传推介不力,开放单位地理位置偏

僻,受交通等因素制约,本来有很好的开放宣传资源,但由于信息沟通存在盲区,导致开放工作受到影响。四是激励机制不足,帮扶指导缺位也是影响开放工作的一个重要原因。

笔者认为,要做好这四类环保设施开放工作,需要多措并举。

一是加强培训,特别是对开放单位领导的培训,关键少数一旦能重视开放工作,下边就能顺理成章,水到渠成。

二是加强宣传。一些开放单位,特别是诸如垃圾处理、危废处理等单位,往往位置相对偏僻,如果宣传工作不力,直接影响开放效果。这就需要加强对环保设施开放单位的宣传,让公众充分了解开放单位的情况,同时通过积极宣传提升企业社会形象和品牌形象,助推企业文化提升。

三是加强管理。对设施开放单位加强帮扶指导,及

时帮助解决开放中存在的问题。比如,对解说员进行培训,举办开放单位解说员讲故事大赛、评选优秀开放单位、开展优秀宣传品评比等,并对开放单位的公众开放工作进行绩效考核,加强对环保设施开放单位的管理,以持续的活力和长效的机制激发开放动力。

总之,四类环保设施开放工作,既是一项生态环境保护公益工作,也是一个提升企业形象和品牌形象的良好平台。用好这一载体,充分激发环保设施单位的开放活力,可以在教学相长中实现企业公益形象和经济效益的良性互促。

作者单位:河南省安阳市生态环境局



## 管住餐饮油烟 护住城市“烟火气”

### 沈祖建

今年以来,江苏省深入开展“两治一提升”专项行动,着力化解群众身边的突出生态环境问题,餐饮油烟治理是其中的一项重要内容。近日,工作组在常州市调研发现,某大学城美食街针对烧烤、小吃摊位产生的油烟,因地制宜采用“小型绿岛”思路,安装了油烟集中收集管道和高效油烟净化设施,经统一油烟收集后,区域内所有摊位的油烟基本得到有效处置,美食街多了烟火气,少了空气污染,得到群众的点赞。

随着夜市、烧烤受到热捧,各类经营主体日益增多,但与此同时,区位不当、设施不全、管理不到位等因素也带来了严重的油烟污染,一些地方的油烟投诉量居高不下。要还群众清新的生活环境,还需要综合施策,从多方面发力。

源头监管是前提。相关职能部门应靠前一步,加强信息联动、会商办,把好审批关口。相关部门在建筑选址方面应科学规划,确保商业用房与住宅适当分离,对有餐饮经营功能的商业用房,应预留专用排烟管道。“楼下店、楼上住宅”的老旧小区餐饮商铺大多没有专用油烟排放管道,群众长期备受油烟困扰,信访矛盾突出。对此,相关部门应加强信息沟通共享和综合执法,从前端劝退和控制,减控“增量”。加强前置服务,针对新、改、扩建的餐饮业,通过告知书、上门服务等方式,指导经营主体规范安装油烟净化设施、严格落实清洗运维制度。

硬件提升是保障。面对当前

在解决问题时必须要有有机地统一起来,建立不同领域环境影响最显著的行为方式、对应的社会群体、有效的政策工具间精准匹配的数据库。根据当前绿色低碳生活工作的重点任务从数据库中选择一个最优解决方案,并通过实践不断优化与完善,持续提升推动绿色低碳生活方式举措的精准性,早日让绿色低碳生活方式成为引领社会转型的时尚潮流。

## 推动形成绿色生活方式需突出侧重点与精准性

### 郝亮

党的二十大报告指出,推动形成绿色低碳的生产方式和生活方式,促进人与自然和谐共生。当前,推动形成节约适度、绿色低碳的生活方式和消费模式,是每个人的应尽之责,也是建设美丽中国的内在要求。中国科学院的一份研究报告显示,居民消费产生的碳排放量占全社会碳排放总量的53%,对碳排放的贡献不容忽视。

相比于生产端,生活端的降碳减排面临分散、难定量等诸多问题,在实践中容易眉毛胡子一把抓,找不到工作的侧重点和有效抓手,不利于生活方式朝着绿色低碳方向深入推进。因此,必须加强对不同区域、不同阶层绿色低碳生活方式的调查研究,识别衣食住行、游等日常生活领域的常见行为,提升政策的精准性与有效性。

准确识别不同生活领域环境影响显著行为。通过问卷调查、参与式观察等方法识别公众在日常生活领域的主要行为方式,并对其污染物和碳排放量的量化分析。目前已有研究机构开展了相关工作,如2022年我国首个消费端碳减排量化标准《公民绿色低碳行为温室气体减排量化导则》就衣、食、住、行、用、办公、数字金融等七大类共40项绿色低碳行为进行了测算、评估,为公民绿色行为的碳减排量提供了一把“标尺”。以量化为基础,有助于识别调整哪些行为方式对改善环境效果最有效,以便抓大放小,把注意力放在最重要问题的解决上。

精准刻画不同日常生活行为对应的人群画像。受性别、年龄、收入、受教育程度、工作岗位等因素影响,不同的日常生活行为映射到公众群体上存在差异性。比如,年轻女性在消费上通常比男性更有意愿,老年人相比于年轻人通常更注重节俭、生态环保相关从业者通常在环境意识和行为方面表现得更好,收入高的群体在出行方面更多会考虑时间成本而非环境影响等。因此,应将不同的日常生活行为与其对应的主要群体进行对应与匹配,以便准确识别政策的作用对象。

丰富调整公众日常生活行为的政策工具箱。相比于经济领域的市场主体,社会领域中影响公众日常生活行为的因素更多,不仅包括经济因素,还包括认知水平、家庭因素、社会氛围等。例如,认知水平低会影响公众关于绿色低碳行为的判断,小朋友的绿色低碳行为往往会带动全家日常习惯的改变,社区中绝大部分居民开展了垃圾分类也会改善小部分人的环境行为……总之,引导公众日常生活行为的绿色化、低碳化,需要准备好由刚性的、柔性的、激励的、约束的政策共同组成的工具箱。

当然,以上三者不是割裂的,