

## 由“人防为主”向“技防优先”转变

# 科技赋能推进执法监管精准高效



◆本报记者温笑寒

7月22日,也就是2023年重点区域空气质量改善监督帮扶工作(第11轮次)的第3天,安徽省合肥市专业13组(以下简称合肥组)一大早便直扑肥东县的一家热电企业进行核查。这家距离合肥市30多公里的企业,之所以会引起合肥组的注意,源于生态环境部通过“监督帮扶”平台推送的问题线索。

作为保障生态环境保护各项政策、法规,要求落地见效的基础性工作,生态环境执法工作正由“人防为主”向“技防优先”的转变,在科技的支撑下,生态环境执法愈发精准、科学、规范。

### 检查8700多家企业发现3700多个突出问题

“我们检查8700多家企业就发现问题3700多个,为什么这么高的问题比例?是不是说京津冀、汾渭平原和长三角企业的违法形势就是这么严峻?”生态环境部2023年6月新闻发布会上,谈及上半年的监督帮扶基本情况,生态环境部生态环境执法局局长赵群英介绍,监督帮扶的检查对象经过大数据平台筛选,组织专家团队对其进行分析后确定,奔着问题去,所以比例才会这么高。

而合肥组对于热电企业的核查便是一个缩影。7月20日,合肥组收到生态环境部推送的线索,肥东县一家企业锅炉的自动监测数据显示氮氧化物自7月11日以来持续超标,且设备一直标记故障。

看似普通的一则线索,却引起了合肥组各位组员的关注。合肥组组长王建告诉记者,组内查阅了涉事企业的相关信息,发现这家企业是一家规模较大的热电企业。“明明有足够能力,却长期不对故障设备进行维修,我们觉得其中肯定存在问题。”王建说。

现场核查与反复验证之后,合肥组终于摸清了问题症结。原来,自7月10日21时氮氧化物数据显示超标后,企业担心氮氧化物持续超标便一直增加氨水的使用量。而废气中氨浓度过高对自动监测设备产生干扰,最终导致数据显示异常偏高。听取合肥组的建议后,企业减少氨水使用量,自动监测设备也恢复正常。

依靠推送的问题线索,精准查出现有问题,帮助企业尽快解决,这样的案例在监督帮扶中并不少见。“我们在南昌开展监督帮扶工作,对当地企业并不‘知根知底’,部里线上推送的线索为发现问题提供重要依据。”江西省南昌市专业2组(以下简称南昌组)组长陈胜刚这样说评价线索的重要性。

监督帮扶期间,南昌组每晚都要查看推送线索涉及企业的营业执照、排污许可证和自动监控平台数据,对可能出现的问题进行预判,为第二天的现场工作做好准备。

问题线索的存在,使得帮扶组能够“按图索骥”,直击问题。2023年重点区域空气质量改善监督帮扶工作前8轮共检查企业8700多家,发现各类问题2.8万个,其中弄虚作假等突出问题3700多个。“目前监督帮扶工作中,线上线下执法检查的针对性、有效性都达到了非常好的效果。”赵群英在发布会上表示。

### 对49类1800万条数据反复研判

精准发现问题的背后,是新技术、新方法的全面应用和支撑。

在生态环境部环境工程评估中心(以下简称评估中心)大气专班,一块布满密密麻麻标注的电子屏格外醒目。电子屏上显示的是重点区域空气质量改善监督帮扶区域,其中红色标注点是通过卫星遥感反演手段识别出的PM<sub>2.5</sub>浓度高值区,黄色标注点是通过排污许可信息识别出来的可能造成污染浓度高值的企业。

电子屏上的信息绝非只用于可视化呈现,对高值区和企业信息研判后得出的线索,可帮助分布于全国各地的40个专业帮扶组对相关企业进行核查,提升监督帮扶的针对性和准确性。

评估中心对监督帮扶工作的支撑始于2019年。当年,评估中心成立监督帮扶联合工作组,以大气专班牵头,汇集其他4个部门与众多行业领域专家力量,以“前店后厂”的形式支持监督帮扶工作开展。“我们加强重点行业和领域执法研究、数据挖掘应用,目标便是以非现场执法的方式提供问题线索。”评估中心生态环境执法研究部主任柴西龙告诉记者。

评估中心大气专班负责人吕晓君介绍,目前监督帮扶中问题线索的识别,利用卫星遥感、空气质量、监测网络、地面微站、污染源自动监控、用电量能监控等技术手段,融合排污许可、行政处罚、信访举报信息,对49类1800万条数据信息经过反复研判,认真推敲,企业排污数据异常的线索往往会精准筛选出来。

“通过识别重点行业排放单位、污染高值区和冒泡区,发现重点行业排放大户的违规排放,包括未落实重污染天气应急减排等行为。”柴西龙介绍。

近些年,伴随着污染防治攻坚战形势的变化,触及的问题层次更深、领域更宽,重点区域空气质量监督帮扶工作也一直在进行调整:在地域范围上,从最初局限于京津冀及周边地区,拓展到汾渭平原,后来又扩展到长三角地区;在核查重点上,从大范围查“散乱污”、查扬尘、查小锅炉,到现在重点查弄虚作假、逃避监管、超标排污;在工作方式上,从压茬式、无缝隙、全覆盖的模式,到采用“空地”一体化手段发现问题……

“在整个变化过程中,技术支撑也扮演着重要角色。”吕晓君介绍,2019年以来,大气专班结合大气污染防治研究成果、“一市一策”和相关研判成果,明确重点管控问题,设计全年专项任务;根据重点区域PM<sub>2.5</sub>空气质量分布规律与污染特点,明确开展专项的具体时间;依据各城市空气质量变化规律,动态调整监督帮扶的城市范围;更加聚焦重点行业,指导各行业现场执法检查要点更加聚焦重点环节。

### 加快“人防为主”向“技防优先”转变

“中心的成立,旨在全面提升自动监控监管能力,加强相关标准规范

及技术研究,不断推动自动监控数据的广泛应用,以此来支撑对环境违法行为的精准打击。”日前,由评估中心整合污染源自动监控领域多方面资源建设的固定污染源监控中心成立。成立仪式上,评估中心负责人这样介绍固定污染源监控中心成立的目的。

全面加强非现场监管手段应用,是不断优化执法方式的重要举措。在生态环境执法中,探索信息化助力非现场执法监管的新模式,既可以精准发现问题,又能够减少对企业打扰。但现有的不足也很明显,线索识别技术方法不够精准,需要不断迭代优化,污染源刚刚起步需要继续攻坚。

“当下,自动监控的作用日益凸显,地位不断提升。固定污染源监控中心的组建,既抓住了当前生态环境执法的重点,也看到了执法技术支撑的弱点。”固定污染源监控中心成立现场,生态环境部生态环境执法局相关负责人这样表示。

“实现从‘人防为主’向‘技防优先’的转变,首先要做的就是强化以自动监控为主的非现场执法应用研究。”在吕晓君看来,以排污许可证摸清排污单位底账,以自动监测了解污染物排放现状,以工况用电等数据掌握生产实况。利用大数据分析等技术手段结合专家筛选分析,从而精准锁定企业排污数据异常线索。在此过程中,还要积极探索非现场执法标准规范,完善全链条工作规程,加大非现场执法监管力度。

“转向‘技防优先’,加快生态执法新科技和新装备研发是必然。目前,在水和大气污染物溯源、被覆土的危险废物非法倾倒、噪声和新污染物违法问题的快速发现等方面都缺乏科技和装备的支持。”柴西龙认为,“技防优先”为生态环境执法带来的帮助,绝不仅限于发现问题、解决环节,推动环境执法信息化、智慧化水平同样非常重要。

“要依托生态环境保护综合行政执法监管平台,研究推动环境行政处罚全链条电子化,做到执法办案全流程规范透明、全过程实施监督、全要素动态分析、全清单权责管理,实现执法精准高效、全过程留痕、可回溯管理。”柴西龙说。

## 新行政复议法的三大亮点

◆梁文静

新修订的《行政复议法》围绕发挥行政复议化解行政争议主渠道作用的宗旨,从行政复议申请、受理、审理、决定等方面进行了修订,对行政复议制度机制予以完善。相关的修订亮点有哪些?对生态环境部门提出了哪些新要求?生态环境执法部门又该如何贯彻落实?

### 亮点一:扩大受案范围

新《行政复议法》第十一条将行政复议受案范围,由修订前的十一项增至十五项,新增情形主要包括:认为行政机关滥用行政权力排除或者限制竞争;认为行政机关不依法订立、不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议等行政协议;对行政机关作出的征收征用决定及其补偿决定不服;对行政机关作出的赔偿决定或者不予赔偿决定不服;认为行政机关在政府信息公开工作中侵犯其合法权益等。

上述新增情形,主要是将一些涉及公民、法人和其他组织的合法权益,如较为常见的财产权、知情权、平等竞争权在行政复议范围中进行明确列举。对于生态环境部门而言,需要注意的是:

规范应对公民、法人和其他组织对环境保护相关政府信息的知情权。对于法定依申请公开的政府信息应当自收到申请后在规定的期限内予以答复,逾期未答复或申请人对答复处理不服的,申请人则可以依法申请行政复议或提起行政诉讼。

依法保障公民、法人和其他组织的合法权益。依据《行政复议法》第八条之规定,为了公共利益的需要,行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可。由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的,行政机关应当依法给予补偿。在生态环境保护工作中,政府部门基于饮用水水源保护工作需要,需要划定或调整水源保护区,基于这种调整,行政机关撤回或变更已经生效的行政许可,主管部门要依法保障因撤回或变更已生效的行政许可而导致合法权益损失的公民、法人和其他组织的财产权,在上报划定或调整方案的同时,及时组织编制相关补偿方案并依法补偿。

此外,与行政赔偿的违法行政行为不同,行政赔偿是行政机关对其合法行政行为给行政相对人的合法权益造成损害所进行的经济救济。环境执法实务及司法裁判案例中,容易引发矛盾争议的不当执法行为主要有按日计罚未及时复查、查封扣押超期、违法实施强制关停等。因此,环境执法人员在日常执法中,务必要依法行政、规范执法,并严格按照执法全过程记录制度要求,根据行政执法行为的不同类别、阶段、环节,充分发挥音像记录直观

有力的证据作用;如在执法过程中因违法执法造成相对人合法权益损害的,则应当按照《国家赔偿法》予以依法赔偿。

### 亮点二:扩大前置范围

新《行政复议法》第二十三条新增如下复议前置的情形:对当场作出的行政处罚决定不服;认为行政机关存在本法第十一条规定的未履行法定职责情形;申请政府信息公开,行政机关不予公开。针对上述新增的情形,生态环境部门需要注意的问题是:

在作出相关的行政决定时,应当准确、具体指引相对人正确的救济途径,如适用简易程序作出的行政处罚决定,对依申请政府信息公开不予公开等,应当明确告知相对人只能先申请行政复议才能去提起行政诉讼。

### 亮点三:完善审理程序

新《行政复议法》第五十三条规定了可以适用简易程序的情形,包括被申请人作出的行政行为是当场作出;被申请人作出的行政行为是警告或者通报批评;案件涉及金额三千元以下;属于政府信息公开案件等。

依照新《行政复议法》规定,适用简易程序审理的行政复议案件,被申请人应当自收到行政复议申请书副本或者行政复议申请笔录复印件之日起五日内,提出书面答复,并提交作出行政行为的证据、依据和其他有关材料。也就是说,对于适用简易程序的案件,行政机关的答复举证期限更短了,这对执法部门规范执法取证和执法程序也提出了更严格的要求。

生态环境执法领域中,除了常见的罚款处罚措施外,还有在环境影响评价监督检查过程中涉及的通报批评处罚措施,如《建设项目环境影响评价报告(表)编制监督管理办法》规定了建设单位和编制单位环评文件质量问题的相应通报及失信记分行政处理措施,执法部门在对上述案件进行查处时,务必按照《行政处罚法》《环境行政处罚证据指南》等规定进行全面调查取证并规范制作相关证据材料,在下达处罚决定后及时整理归档,确保在涉及行政争议时能够及时答复举证。

作者单位:广东省惠州市生态环境局



# 中煤新集公司:打造示范企业,建设绿色矿山

中煤新集能源股份有限公司(以下简称新集公司)是中国中煤能源集团有限公司的控股子公司,坐落于安徽省淮南市,井田面积1092平方公里,煤炭储量约101亿吨,拥有生产矿井5对,核定产能2350万吨/年。

一直以来,新集公司牢固树立绿色发展理念,坚定走低碳可持续发展之路,把生态环保作为必须履行的政治责任和社会责任,大力推进绿色矿山建设,生态文明建设成果显著。

2014年8月,新集一矿、新集二矿被列入第四批国家级绿色矿山试点单位。2020年1月,新集一矿、新集二矿被自然资源部正式纳入全国绿色矿山名录。新集公司目前正全力推进进口孜东矿、板集煤矿、刘庄煤矿绿色矿山建设工作,打造绿色新集。

### 加大投入,保障绿色矿山建设

新集公司持续加大环保资金投入力度,为绿色矿山建设提供了有力的保障。2016年以来,新集公司节能环保累计投入约9亿元,建设了刘庄煤矿、新集一矿、板集电厂储煤场封闭工程、新



集矿区环保供热改造工程、板集煤矿矿井水深度处理工程、板集电厂脱硫废水零排放工程等一批工程,淘汰燃煤小锅炉21台共164蒸吨,年节约燃煤约6000吨,年减排二氧化硫520吨、氮氧化物650吨。提高污水处理能力18240吨/天。

### 生态修复,美化绿色矿山建设

新集公司坚持“谁开采、谁治理”“边开采、边治理”原则,认真履行“先搬后采”政策,采取煤矸石回填、土方覆土、土地平整、植被重建等措施,加强沉陷区受损的道路、堤坝、水系供电线路等的修复治理及闭坑矿井新集三矿生态修复治理。近3年累计投入约28亿元。

全面消除各矿临时矸石山,并对原场地进行生态修复治理,共修复面积约308.8亩。建设了景观亭、合3座;栽种“平安林”等树木共12000多棵;打造刘庄煤矿湿地公园和观景台“后花园”、新集一矿景区、新集二矿东湖、西湖等中央公园景区,矿区面貌焕然一新。

在智能化矿山建设方面,刘庄煤矿通过国家首批智能化示范矿并验收,板集煤矿通过安徽省智能化示范矿并验收。截至目前,新集公司已建成12个智能化采煤工作面,13个智能化掘进头。各矿共有159个固定车间硐室,其中123个实现了无人值守。实现矿井安全系数、工作效率和人员投入的“两升一降”。

### 细化管理,助推绿色矿山建设

新集公司通过细化管理,减少煤炭副产品的产生量,降低对环境的影响。一是加强源头管控,在设计上优化巷道布置,多打煤巷少打岩巷,减少煤矸石产生量。二是实施“煤研分流”。通过对井上井下煤研系统改造和分流,实现了优、

### 科技创新,引领绿色矿山建设

推进重大科技项目攻关,引领绿色矿山建设。2021年以来,新集公司共开展技术研究69项,其中获得行业协会科学技术奖12项,获得集团公司科技进步奖4项。完成了两项国家“十三五”研发课题和1项集团重点科技项目。2022年研发投入3.99亿元,投入力度逐年加大。其中板集煤矿开展《无底隔层厚砂散层下高承压煤系砂岩含水层赋存规律与水害防治技术研究》等13个水害治理科研项目,科研费用投入2472.51万元,涉及工程费用投入19278.41万元。保障矿井安全回采,实现矿井保水开采,绿色开采,有效保护了地下水资源。刘庄煤矿开展矿井保护煤柱留设研究,进一步提高回采上限,多回采煤炭约100万吨,最大限度减少煤炭资源损失。

在智能化矿山建设方面,刘庄煤矿通过国家首批智能化示范矿并验收,板集煤矿通过安徽省智能化示范矿并验收。截至目前,新集公司已建成12个智能化采煤工作面,13个智能化掘进头。各矿共有159个固定车间硐室,其中123个实现了无人值守。实现矿井安全系数、工作效率和人员投入的“两升一降”。

在数字化与信息化建设方面。截至目前,新集公司已建成数字化、信息化项目共61个,已建成井下万兆工业环网、无线Wi-Fi网络,5G系统已成功在刘庄煤矿应用,实现井上井下数据通信“一张网”,打通煤矿数据通信“最后一公里”。

### 细化管理,助推绿色矿山建设

新集公司通过细化管理,减少煤炭副产品的产生量,降低对环境的影响。一是加强源头管控,在设计上优化巷道布置,多打煤巷少打岩巷,减少煤矸石产生量。二是实施“煤研分流”。通过对井上井下煤研系统改造和分流,实现了优、

低质煤和矸石的分运分提,提高了煤质,减少了原煤入洗量和煤泥产生量。三是建设封闭式煤矸石皮带运输系统,新产生的煤矸石通过系统直接运输至塌陷区回填,减轻运输过程中扬尘污染。

### 综合利用,保驾绿色矿山建设

重视资源综合利用,提高资源利用率。一是拓宽固废综合利用途径,煤矸石主要用于沉陷区回填、道路修复、西淝河大坝加固、沉陷铁路线回填、砖瓦资源化利用等,综合利用率达100%。部分煤泥作为电厂发电原料,剩余全部外销利用。新集公司共建设8处标准化危废贮存库,每年均委托有资质单位合规处置危废,处置率达100%。二是加大中水回用力度,2022年,公司矿井水产生量1039.2万吨,综合利用量892.37万吨,综合利用率86%。投入6303.55万元,建设了板集煤矿矿井水深度处理工程。处理后的矿井水氨氮、总磷、氯离子等指标均优于地表水Ⅰ类标准,中水全部回用于板集电厂。三是重视瓦斯综合利用。新集公司二矿安装六套低浓度瓦斯发电机组,年发电量约1000万千瓦时。目前正在建设超低浓度瓦斯利用工程,建成后年实现年销毁瓦斯1584万立方米,减少二氧化碳排放量29万吨、供热蒸汽4.3万吨、供电320.2万千瓦时。

### 节能减排,护航绿色矿山建设

严格落实节能减排方针政策,制定节约能源管理办法。加强年度能源消耗计划管理,并将任务目标分解到各单位。各矿节能减排指标均满足地方政府部门考核要求。其中煤炭单位2022年吨原煤生产综合能耗3.71千标准煤/吨,较5年前降低了26.8%;能源消费总量10万吨标煤,较5年前降低了31.8%;二氧化硫、氮氧化物排放量减少了384吨、647吨。积极应用节能新设备,已全部淘汰



高耗能设备。同时,推广永磁高效电机、高效变频电机等新装备的使用。采用矿井乏风余热、压风机余热、天然气、电厂蒸汽等清洁能源,全部替代矿区燃煤小锅炉21台,进一步优化用能结构。积极推进节能降碳工作,健全计量监测设备,规范碳排放数据检测、收集和管理体系。编制了《碳达峰、碳中和背景下的新集公司绿色低碳发展路径报告》,明确新集公司碳达峰、碳中和目标和可选路径。新集公司2016年起至今,连续被中国煤炭工业协会、中国煤炭加工利用协会评为“年度煤炭行业节能减排先进企业”。

### 地矿和谐,聚力绿色矿山建设

在开发建设过程中,新集公司始终坚持“蓝天、绿地、净水”的发展理念,遵循“开采方式科学化、资源利用高效化、企业管理规范化、生产工艺环保化、矿山环境生态化”基本要求,努力实现资源开发与环境保护并举,经济效益与社会效益相协调,企业发展与地方繁荣共赢局面。重视所在社会经济社会发展,积极支持地方经济建设,主动承担社会责

任。开展扶贫帮困、捐资助学、赈灾救危等活动。先后在蔚县、赵家蓬区等定点帮扶地区投入资金475.92万元。刘庄煤矿投入2180万元,维修了8公里地方公路。2022年,刘庄煤矿纳税16.61亿元,位居安徽省纳税企业前列。新集二矿和毛集实验区工业园区供汽安装管路。投资1680万元维修毛张路,实现互利共赢,树立了良好的社会形象。

同时,秉持“员工是企业发展的源动力”理念,落实员工关怀与福祉。组织职工参与文体活动和健康体检,建立职工健康监护档案。成立健步走协会、户外骑行、篮球等多个职工协会,定期组织开展活动,强健职工体魄。开通周末往返市区的通勤班车、举办职工集体生日、表彰“最美员工”、评选“最美矿嫂”等活动,让职工感受到家的温暖,主动参与绿色矿山建设。

下一步,新集公司将坚持稳中求进工作总基调,积极融入长三角一体化发展和淮河生态经济带建设,努力将公司打造成华东地区多能互补、绿色低碳、智慧高效、治理现代的能源示范企业。持续推动减污降碳节能增效协同共进,将绿色低碳发展道路走深、走实。  
肖桂元