

## 排污许可监管执法迎来新变革 实施执法正面清单推行非现场监管

### 环保在行动

□ 本报记者 张维

无证排污,以欺骗手段获取排污许可证,超许可排放浓度排放污染物,不按证排污,未按照许可证要求开展自行监测,未提交执行报告,未建立台账,未进行排污登记……

排污许可领域存在的上述问题,在生态环境部近日通报的典型案例中被一一曝光。《法治日报》记者了解到,相关属地生态环境部门已依据《排污许可管理条例》等相关法律法规,对涉案违法单位和人员予以严惩。

对于排污许可的执法监管,将会进一步加强,并迎来创新。近日印发的一则新规,提出严格执法监管,包括依法核发排污许可证,加强跟踪监管,开展清单式执法检查,强化执法监测,健全执法监管联动机制,严惩违法行为,加强行政执法与刑事司法衔接等。

这则新规就是经中央全面深化改革委员会审议通过,生态环境部印发的《关于加强排污许可执法监管的指导意见》(以下简称《指导意见》)。生态环境部执法局督察专员李天威表示,将会同有关部门抓好《指导意见》落实,压实地方政府属地责任,加强政策协调和工作衔接,推动以排污许可制为核心的固定污染源执法监管体系的全面建立。

业内专家指出,《指导意见》解决了当前我国在排污许可执法实践中存在的一些突出问题,其中提出的实施执法正面清单,推行非现场监管,实施举报奖励,加强典型案例指导等,都是值得肯定的创新之处。

### 罚款3亿余元

谎称使用热水封孔工艺,实际上用的是含镍封孔工艺,浙江省嘉兴市平湖新镇镇家华抛光氧化铝厂(以下简称家华厂)以欺骗手段取得的排污许可证,最终还是被撤销了,这家企业目前已停产且已被属地人民政府

### 核心阅读

随着排污许可制度改革进入新阶段,生态环境部将在排污许可全覆盖的基础上,以提升排污许可证质量为首要任务,制定实施排污许可提质增效行动计划,强化排污许可执行情况监管,加强违法违规行为的曝光,全面推行排污许可“一证式”管理,在建立基本制度的基础上建成核心制度。



列为关停腾退对象。

一次例行检查让氧化铝厂的问题暴露。2021年4月28日,嘉兴市生态环境局平湖分局在开展上述检查时,发现氧化铝厂排放废水中含有镍污染物,该厂于2020年8月19日取得排污许可证,但其排污许可证上未记录关于镍污染物的许可排放信息。经核实,该厂在提交排污许可证申请时未如实申报镍污染物排放情况。审核人员现场核实时,发现该厂隐瞒事实,以欺骗手段取得了排污许可证。嘉兴市生态环境局平湖分局依法作出了撤销其排污许可证的决定。

还有未取得排污许可证就排放污染物的。江西省赣州市江西黑之宝生态农业有限公司因企业废水外

排,废水总排口未安装在线监测设施,2020年6月11日,江西省赣州市生态环境局对该公司下达了《排污限期整改通知书》,要求其在2020年12月4日前在废水总排口安装自动监测设施。2021年6月4日,赣州市生态环境局执法人员对该公司进行现场检查时,发现该公司正在生产,废水总排口仍未安装自动监测设施,且未依法申请取得排污许可证。2021年8月25日,赣州市生态环境局责令该公司改正违法行为,并处罚款30万元。

也有未按排污许可证规定排放污染物的。2021年4月14日夜间,江苏省苏州市相城生态环境综合行政执法局对辖区内污水管网进行排查时,发现有一股异常废水排入污水管网。后发现与嘉途精密五金电子(苏州)有限公司有关,该公司于2019年12月4日取得苏州市生态环境局核发的排污许可证,但其氨磷废水未按排污许可证规定单独收集处理后回用,也未按照排污许可证规定的自行监测频次开展自行监测。苏州市相城生态环境综合行政执法局责令该公司停产整治,处罚款29.92万元,并将相关负责人移送公安机关实施行政拘留。

排污许可监管执法正在强化中。据生态环境部环评司司长、一级巡视员汪健介绍,“十三五”以来,全国生态环境系统积极推动排污许可制度改革,严格执行环境保护法及配套办法,持续加大对无证排污等违法行为的打击力度。截至目前,已组织全国将330.08万个固定污染源纳入排污许可管理范围,基本实现了固定污染源排污许可“全覆盖”,查处了各类违反《排污许可管理条例》的行政处罚案件3500余件,罚款金额3亿余元。

### 鼓励守法企业

此次印发的《指导意见》,对于排污许可监管执法具有重要意义。

李天威指出,《指导意见》是落实党的十九届四中、五中全会有关全面实行排污许可制,构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系决策部署的重要举措,也是固定污染源排污许可基本实现“全覆盖”后,

进一步巩固排污许可制度改革成果,加强排污许可执法监管,加快构建以排污许可制为核心的固定污染源执法监管体系的具体措施。

据介绍,《指导意见》明确了地方政府、有关部门、排污单位在排污许可执法监管中的责任,通过规范流程,强化跟踪监管,开展清单式执法检查,强化执法监测,健全执法监管联动机制,严惩违法行为以及加强行政执法与刑事司法衔接七个方面切实打出一套排污许可执法监管“组合拳”。

北京大学法学院教授汪劲告诉记者,《指导意见》主要解决了当前我国在排污许可执法实践中存在的一些突出问题。“从2015年党中央、国务院提出排污许可制度改革创新以来,我们的相关法律法规和执法方式都在以排污许可作为核心制度展开。但是,在前期存在着指导思想不一致所带来的问题。”

汪劲所说的“不一致”,是指在监管方面,过去强调事前,现在强调事中事后,这就涉及理念和方法的转变。汪劲说,各地在执法实践中存在着一些不一样的地方。例如,在以环评作为排污许可前提方面,“有些企业没有做环评,这些企业的许可证发还是不发?怎么发?有些企业确实在合法经营。”在过去几年的调研中,汪劲经常遇到地方提出这样的问题。而如今,《指导意见》总体上是朝向压实责任,明晰执法监管方式和创新执法监管方式这几个大的方面来展开的,由此也解决了上述问题。

比如,《指导意见》提出了实施正面清单,“这样可以对守法企业采取相对宽松的方式,给他们创造一个更好的生产环境。”汪劲说。

生态环境部评估中心排污许可技术部主任杜慧慧也说,《指导意见》对守法企业加强鼓励,对违法企业则更加严厉处罚。

此外,汪劲认为,《指导意见》中对非现场执法方式的推行,可以提高整个排污许可制度监管的效率。《指导意见》对各方在排污许可执法监管中的责任予以明确,这在杜慧慧看来非常有意义。“环境保护的责任不仅

是环保管理部门,还有地方政府的责任,还有一些企业的责任,社会公众的责任,各个主体都把作用发挥到极致,谁的责任谁来担,同时形成合力,才能把这方面的工作做好。”

### 推动依证监管

《指导意见》是我国将排污许可制改革推向深入的又一制度体现。

汪健介绍说,“十三五”以来,党中央、国务院顶层设计改革任务逐项落地,“一证式”管理理念逐渐深入人心,排污许可基础地位更加明确,环境管理更加优化,企业主体责任更加明晰,依证监管正在发力,排污许可制度的先进性和生命力开始在实践中不断呈现。但是,排污许可制改革仍面临一些问题。汪健说,主要体现在一些企业“持证排污”意识不足,“持证排污”责任落实不到位,排污许可证质量亟待提升,证后监管合力尚未形成,制度建设还需进一步完善,成果应用还不够深化等。

据了解,随着排污许可制度改革进入新阶段,下一步生态环境部将深入贯彻落实《排污许可管理条例》,按照《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》以及这次印发的《指导意见》等要求,在排污许可全覆盖的基础上,以提升排污许可证质量为首要任务,制定实施排污许可提质增效行动计划,强化排污许可执行情况监管,加强违法违规行为的曝光,全面推行排污许可“一证式”管理,在建立基本制度的基础上建成核心制度。

一系列具体行动也将展开。李天威透露,生态环境部将继续推动排污许可提质增效,加大排污许可证的质量抽查,落实“双百”任务。组织排污许可执法检查,加大对无证排污、未按证排污、自行监测数据弄虚作假等违法行为的打击力度。建立排污许可典型案例收集、分析和发布机制,及时曝光排污许可违法典型案例。完善排污许可日常管理,环境监测,执法监管联动机制。开展重点行业清单式执法检查试点,推动依证监管。加强排污许可执法监管信息化建设,固定污染源管理与监控能力建设。

## 健全行政规范性文件制定发布机制

### 慧眼观察

□ 章剑生

依法行政中的“法”,其实并非指法律、法规和规章,还包括行政规范性文件(俗称“红头文件”)。在当下的依法行政实践中,我们无法回避的一个客观事实是,如果没有行政规范性文件,行政机关依法行政会遇到“法”依据不足的问题。但在国家立法法等法律、法规中,行政规范性文件却并没有“法”的名分。于是,一个悖论出现了:“一个连‘法’的名分都没有的行政规范性文件,在依法行政实践中却占据了如此重要的位置,为何?”

其实,在宪法、国务院组织法以及地方组织法上,行政规范性文件是有合法地位的。之所以上述法律要规定行政机关有权制定、发布行政规范性文件,是因为国家行政管理的实际需要。在国家法制重建之前,我们并没有现在“依法行政”这样的法治观念。行政机关制定、发布的行政规范性文件,在国家立法不健全的情况下,就是行政机关行使职权的主要依据。行政机关自己制定、发布行政规范性文件,同时又是行政规范性文件执行者,由于缺少有效的监督制度,行政机关滥用行政规范性文件制定权、执行权成为社会关注的焦点,有时还会引起社会民众的愤怒。如20世纪80年代在行政执法领域出现的“三乱”(即“乱摊派、乱收费和乱罚款”)。在“三乱”中,行政机关并不是没有职权依据,只不过这些职权依据主要是行政规范性文件,所以,上述“三乱”的主要根源还是行政规范性文件制定“乱”。因此,1996年行政处罚法明确规定,除了法律、法规、规章外,其他规范性文件不得设定行政处罚。但从此之后,无论是学界讨论还是国家立法,对行政规范性文件更多是负面评价,有时甚至污名化。这对于行政规范性文件来说是不公平的。

公允地讲,行政规范性文件是存在正当性、必要性的。理想状态下,如果国家制定的法能够满足依法行政需要的话,那么,就无需行政规范性文件了。但现实情况是,国家制定的法在依法行政中却存在着如下几个方面的不足:其一,法不够用。一方面,我国地大物博,各地情况差异性大,国家制定的法往往是一刀切,满足不了地方不同的需求;另一方面,在社会发展过程中新生事物不断出现,需要国家用法加以调整,但国家立法往往相对滞后,行政机关对新生事物往往无法可依,难以进行有效管理。即使地方也有立法权,从现有实际情况看也不能完全解决上述问题。其二,法不实用。由于我国区域东西差异,城乡有别,国家立法往往作一些原则性、框架性

立法,保留了灵活性,其用意是最大限度满足各地的不同需要。而且,由于我国一些省、市面积、人口与不少中等国家相当,客观上地方立法也不可能具体到类似于指引性的“操作手册”。而在行政机关管理事务主要由县、乡镇政府承担,就基层行政执法人员业务水平而言,上述立法仍然会被认为不实用。其三,法不能用。在依法行政实践中,不少国家制定法尤其是给付行政领域中的法,如民政、社保、教育等,往往需要主管机关通过制定行政规范性文件才能落地,如救济款分配基准、学区划分标准等。即使在行政干预中,行政规范性文件也能在法不能用的情况下发挥其应有的作用,如行政处罚裁量基准。

既然依法行政离不开行政规范性文件,发布行政规范性文件,但行政规范性文件自身也的确存在与法治观念不相一致的种种问题。为此,必须认真对待行政规范性文件。其一,健全合法性预审制度。这种具有预防功能的合法性审查在行政机关中并非没有,缺的是制度化、法治化。比如浙江省政府今年拟制定《浙江省行政规范性文件审查工作规定》,将包括行政规范性文件在内的事先合法性审查制度化、法治化,减少甚至杜绝事先审查的随意性。其二,提升行政复议、诉讼中一并审查实效。依照现行的行政救济制度,行政规范性文件即使违法,公民、法人或者其他组织也不能直接对它申请行政复议或者提起行政诉讼。但是,公民、法人或者其他组织在对行政行为申请行政复议或者提起行政诉讼时,可以一并请求复议机关或者人民法院对作为该行政行为依据的行政规范性文件作合法性审查。从这几年的实践看,尽管对行政规范性文件有这种“一并审查”制度,但在纠正行政规范性文件违法方面,与立法预期还是有不小的差距。如果“一并审查”制度能够真正产生实效的话,那可以大大减少违法的行政规范性文件侵犯公民、法人或者其他组织合法权益的可能性。其三,完善备案审查制度。行政机关制定行政规范性文件之后,应当依法向法定机关备案。虽然备案与否并不影响行政规范性文件的生效,但是,备案机关可以依职权或者依公民、法人或者其他组织请求对行政规范性文件进行合法性审查,若认为违法,还可以作出撤销、改变该行政规范性文件的决定。但从实际效果看,备案审查公开性、问责性等方面仍显不足,都需要在制度上加以进一步完善。

总之,一方面,必须充分利用行政规范性文件具体性、可操作性等优点,为行政机关在依法行政中提供“法”依据;另一方面,必须建立和健全监督行政规范性文件制定、发布行政规范性文件的各种制度,以确保行政规范性文件不与法律、法规、规章相抵触,维护国家的法制统一。(作者系浙江大学光华法学院教授、博士生导师)



安徽省阜南县公安局轻骑大队近日组织民警走进商城和社区,向商户、居民宣讲侵犯知识产权和制售伪劣产品等违法犯罪的法律知识,营造自觉抵制侵权假冒行为的社会氛围。图为民警正在向商户宣讲防范假冒伪劣商品和非法集贸市场。本报通讯员 吕乃明 摄

## 青岛莱西推出全程网上办实现审批服务“不打烊”

本报讯 记者曹天健 通讯员程强 “本来以为疫情会耽误我们办证,没想到这么快就拿到办学许可证了。疫情过后,我们马上就能招生了,太好了!你们审批局的工作太给力了。”山东省青岛市莱西市优源职业技能培训学校工作人员匡女士近日接到莱西市行政审批服务局电话后激动地说。

今年3月,匡女士提交的莱西市优源职业技能培训学校成立申请进入了专家评审环节。疫情期间如何在专家评审过程中避免人员聚集成为影响审批的

最大难点。为此,莱西市行政审批服务局大胆创新,决定采取远程线上评审勘验方式对该学校办学条件实施评审勘验。远程线上勘验实行全程录像,规范完整的影像资料保证了远程勘验工作的合法性。经过4个多小时的专家远程评审,该学校通过了专家验收环节。

4月1日,审批人员为该学校制发了办学许可证,并在第一时间将办理结果电话告知匡女士。

疫情期间,莱西市坚持在“事要解决”上下功

夫,创新服务企业方式,深入开展“网上办”“掌上办”“预约办”,让审批服务工作“不打烊”。3月7日以来,政务大厅办理各类业务5200余件,其中通过全程“网上办”共办理企业设立登记258件,变更登记139件,注销登记133件,迁入迁出登记22件,备案登记8件,名称预核准44件,助力企业复工复产。创新启动“异地远程评标”新模式,采用“主场(莱西)+客场(青岛)”远程异地评标的方式,保障公共资源交易正常进行。

### 新疆推进事业单位人事制度改革

## 多角度考核为工作人员“精准画像”

本报讯 记者潘从武 “连续三年确定为优秀档次的,可以记功;职称评聘、岗位(职员)等级晋升时,应当予以优先考虑。”近日出台的《新疆维吾尔自治区事业单位工作人员考核办法(试行)》(以下简称《考核办法》)明确规定,坚持考用结合、奖惩分明,将考核结果作为绩效工资核定、职称评聘、奖惩、岗位(职员)等级变动、干部选用以及变更、续订、解除、终止聘用合同的基本依据。

据《法治日报》记者了解,出台该《考核办法》是新疆推进事业单位人事制度改革,完善人才评价体系、科学评价事业单位工作人员业绩贡献的重要举措,将进一步健全事业单位人事管理政策法规体系。《考核办法》明确,事业单位工作人员实行分级分类考核,考核内容和标准应当体现不同行业、不同类型、不同层次的岗位特点和要求,由主管部门或事业单位根据有关法律法规政策,结合实际自行制定。对管理人才的考核,应当重点体现改革创新能力强、决策规划能力、组织执行能力、沟通协调能力、团队建

设能力、群众满意度等情况。对专业技术人员的考核,应当重点体现专业理论素养、专业技术水平、公共服务能力、创新成果、服务对象满意度等情况。其中,对科研人员的考核应当避免对不同学科领域、不同成长阶段“一把尺子量到底”。

《考核办法》确立了德、能、勤、绩、廉五个维度的考核内容,明确了个人总结、工作检查、绩效评价、民主测评、行业主管部门内部评议、服务对象满意度调查、第三方评价7种考核方法,通过多角度考核,为事业单位工作人员“精准画像”,突出业绩贡献,全面考核事业单位工作人员承担科研攻关、创新创业、乡村振兴、防疫救灾、应急处突等重大任务时的表现。专业技术人员在德、能、勤、廉方面考核合格的前提下,考核结果中业绩目标完成情况的权重一般不低于60%。

《考核办法》强调要区分管理岗位、专业技术岗位、工勤技能岗位,以及不同领域、不同成长阶段的科研岗位人员的考核重点,主管部门或事业单位,

要结合实际特点,进一步细化考核内容和标准,健全完善考核指标体系,实施精准考核考核。明确要求主管部门和事业单位应当加强考核工作统筹,将绩效考核与平时考核、年度考核、聘期考核、专项考核统筹安排,有效衔接,避免多头、重复、频繁考核,注重运用互联网技术和信息化手段简便高效开展考核工作。考核优秀档次名额应当向获得表彰奖励以及基层一线、艰苦岗位倾斜。

《考核办法》强调对年度考核优秀、合格、不确定档次,基本合格和不合格的人员要通过奖优罚劣,强化激励和约束并重机制。明确对年度考核不合格的人员给予不得增加绩效工资,不得发放绩效工资和年度考核奖金,该年度不计算为现聘岗位(职员)等级的任职年限,同时向较低一至两个岗位和职员等级调整,情节严重、影响恶劣的,按照干部人事管理权限,经批准可以降低最低等级,连续两年不合格予以解聘等约束措施。

该办法将于2022年7月1日起正式施行。

## 九江出台消防轻微违法不予处罚清单

本报讯 记者黄辉 见习记者周孝清 通讯员徐访原 近日,江西省九江市司法局、九江市消防救援支队联合印发消防领域轻微违法行为不予处罚不予强制清单,其中遮挡消防栓,占用疏散通道,场所营业情况与承诺内容不符等21项行为,如系初次违法且危害后果轻微并及时改正的,将不予实施行政处罚及行政强制措施。据悉,这是江西首份不予实施行政处罚措施清单,也是全省消防领域首份轻微违法行为不予处罚清单。

据了解,九江市司法局去年起牵头探索建立“免罚清单”制度,并联合多部门出台市场监管、生态环境、农业农村、交通运输等十个领域共计180项轻微违法行为

不予处罚清单。首批“免罚清单”出台后,全市各有关行政执法单位积极探索说服教育、劝导示范、警示告诫等柔性执法方式,截至2021年底共适用免罚案件总数2075件,免于罚款数额达500余万元。

九江市司法局相关负责人表示,此次出台消防领域不予处罚不予强制清单,是根据行政处罚法、行政强制法等有关规定依法行使行政执法裁量权,目的在于拓展免罚清单领域,引导和促进市场主体自觉守法,激发市场主体活力,进一步优化营商环境。今后将建立健全长效机制,适时组织对清单实施情况进行统计和评估,通过案卷评查、执法检查等方式,强化后续监督管理。