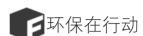
法治政府

校对/邓春兰 LEGAL DAILY

主编/徐 强 编辑/张 维 美编/李晓军

优化生态环境保护执法方式 助力稳住经济大盘

4.2万余家企业被纳入正面清单"无事不扰"



□ 本报记者 张维

实施监督执法正面清单制度,推行非现场监管,突 出精准治污:

制定现场检查计划,强化"双随机、一公开"监管制 度,突出科学治污;

建立执法事项目录,完善行政处罚自由裁量规则 和基准,突出依法治污,不断严格执法责任、完善执法 机制,全面提高执法效能;

通过深入优化生态环境保护执法方式助力稳住经 济大盘的工作,正在生态环境系统全面展开,并取得积 极成效。《法治日报》记者近日从生态环境部获悉,2022 年以来,各级生态环境部门持续优化执法方式、提高执 法效能,围绕稳增长、促发展,制定了一揽子措施,彰显 生态环境保护执法的力度和温度。

一组数据便是有力证据。据统计,截至2022年6月 底,全国共将4.2万余家企业纳入正面清单。2022年上半 年,各级生态环境部门对正面清单企业开展非现场检 查25.8万余次,进行现场检查3.6万余次,指导帮扶3.1万 余次,其中,第二季度现场检查次数较第一季度减少 2764次,下降14.36%。

非现场执法对企业"无事不扰"

"正面清单",是生态环境执法领域近年来出现的 一个热词。对违法者"利剑高悬",对守法者"无事不 扰",可谓正面清单制度的重要内涵。

这与生态环境部突出精准治污、科学治污、依法治 污的工作导向有关。2020年3月,生态环境部探索实施生 态环境监督执法正面清单(以下简称正面清单)制度, 对排污单位实施差异化监管,既严格监管又帮扶指导, 助力企业复工复产。

核心阅读

截至2022年6月底,全国共将4.2万余 家企业纳入正面清单。2022年上半年,各 级生态环境部门对正面清单企业开展非 现场检查25.8万余次,进行现场检查3.6万 余次,指导帮扶3.1万余次,其中,第二季度 现场检查次数较第一季度减少2764次,下 降14.36%



据了解,正面清单实施以来,已经成为各级生态环境 部门深化"放管服"改革,加强事中事后监管的重要抓手。 在精准帮扶的同时,各地坚守生态环境保护底线,对正面 清单企业的严重、恶意违法行为绝不姑息纵容

对于企业而言,进入正面清单意味着省去很多"麻 烦"。例如,根据《北京市生态环境监督执法正面清单管 理暂行办法》,北京市生态环境部门动态管理正面清 单,以非现场方式为主开展执法检查。

北京市生态环境保护综合执法总队总队长赵志威 解释说,推行非现场执法,"并不代表我们对企业不管 不问放任自流,而是为了减轻企业负担,压减了不必要 的现场执法"。对于固定源来讲,主要是利用大数据平 台、在线监控这些方式,执法人员首先开展非现场检 查。"如果我们通过非现场的手段发现了一些违法线

索,就再进行现场执法,这样相对来讲就比较精准。如 果说非现场执法表明这个企业环境管理比较好,那就 不再开展现场执法。"赵志威说。

按照赵志威的说法,"执法人员现场检查的频次和数 量大幅减少了,避免了对企业正常生产经营活动的打扰"。

进入正面清单后并非意味着"一劳永逸"。发生在 北京宣房楼宇设备有限公司身上的故事就是一例相关 典型。该公司原本是北京市生态环境监督执法正面清 单内的单位,市区生态环境部门均以非现场执法方式 对其开展检查。

今年2月,北京市西城区生态环境局执法人员通过 自动监控系统,发现该公司所属的平原里锅炉房氮氧 化物排放超标。经现场核实,发现该单位自动监测设备 传感器故障,未在12小时内向生态环境行政主管部门报 告。根据《中华人民共和国大气污染防治法》的相关规 定,北京市西城区生态环境局责令该单位改正,处两万 元罚款。同时根据《北京市生态环境监督执法正面清单 管理暂行办法》,将其移出正面清单,且该企业两年内 不得再次纳入正面清单管理。

扩大正面清单企业纳入范围

正面清单,为生态环境系统优化执法方式开启了 有益的尝试。

随后,2021年1月,生态环境部印发《关于优化生态 环境保护执法方式提高执法效能的指导意见》(以下简 称《指导意见》),严格执法责任、优化执法方式、完善执 法机制、规范执法行为,全面提高生态环境执法效能, 并将正面清单制度作为优化执法方式的重要措施予以 规定。同年4月,印发《关于加强生态环境监督执法正面 清单管理推动差异化执法监管的指导意见》,推动正面 清单工作制度化、常态化。

据生态环境部有关负责人介绍,生态环境部指导地 方各级生态环境部门持续贯彻《指导意见》,落实扎实稳 住经济一揽子政策措施,将优化环境监管方式作为生态 环境领域支撑经济平稳运行五项重点举措之一。

正面激励成效突出。据上述负责人介绍,生态环境 部落实生态环境监督执法正面清单制度,实施差异化 监管,对守法企业"无事不扰",发挥正面激励作用。

江苏省印发《关于加快推进生态环境非现场监管 的意见》,构建"1+5+N"的非现场监管工作体系,创新非 现场检查、非现场执法、非现场管理等工作举措。

重庆市逐步扩大正面清单企业纳入范围,融合多 种手段加强非现场监管,减少不必要的现场检查。2022 年新增485家企业纳入正面清单,其中大部分是环境信 用评价结果为优秀或良好的企业。目前重庆市共有3011 家正面清单企业,比2021年底增加12.2%。一季度对正面 清单企业非现场执法检查4614次,有效减少对守法企业 的现场检查频次。

黑龙江将全省75家符合污染防治设施齐备且运行 管理规范、1年内未受到生态环境行政处罚、未发生突 发环境事件、依法及时披露环境信息等条件的企业纳 人正面清单。2022年第一季度,全省各级生态环境部门 共指导帮扶企业203家(次),通过非现场执法方式检查 企业581家(次)。

引导企业改正轻微违法行为

优化生态环境保护执法方式的努力,还体现在推 行审慎包容的监管上,这让执法更有温度。

生态环境部门根据实际制定生态环境领域的包容 免罚清单,给予企业适度的容错改正空间,通过柔性执 法保障企业正常生产经营。

浙江省出台《助力经济稳进提质攻坚行动若干政 策措施的通知》,将健全"轻微违法不予处罚"清单制度 等作为统筹推进经济社会高质量发展和严守生态环境 底线措施,试点推行学法积分抵扣行政处罚金额举措。

安徽省生态环境厅会同省司法厅分两批出台《生态环 境轻微违法违规行为免罚清单》,细化27条依法不予处罚 的情形。亳州市自第一批免罚清单实施以来,共免罚企业 32家,免罚金额217万元,最大程度减少行政处罚给企业在 信用、融资和市场开拓等方面带来的不利影响

山东省济南市出台《从轻减轻和免除行政处罚的 实施意见》,明确从轻、减轻和免予处罚的情形和条件。 2021年以来,共实施免予处罚案件125起,合计免除罚款 约930余万元;从轻、减轻行政处罚案件172起,合计减轻 罚款约1220余万元。

执法监管之外,还注重纾困解难强服务。生态环境 部门推进"执法+服务"的执法理念,以监管对象所需所 急为出发点,助力企业发展提质增效。

江西省景德镇市推行"上门服务单",企业通过服 务单提出需要解决的环保问题和诉求。2022年2月,执法 人员根据污染源在线监控系统发送的数据异常通知 对某企业开展突击夜查和监测,并组织技术团队帮助 企业查找原因,为企业制定整改方案,最终确保企业污 染物达标排放。

广西壮族自治区来宾市针对某药业公司药渣长期堆 放未及时清运的问题,主动为企业提供《环境问题帮扶指 导意见书》,上门指导固体废物处理处置工作,帮助寻找 药渣消纳渠道,直至问题解决,得到企业的肯定和赞许

河南省郑州市针对企业在危险废物管理上存在的 薄弱环节,采取"全过程诊断、对症下药、跟踪指导"方 式,为企业提供咨询服务,并邀请专家对行政区域内涉 危险废物的企业开展助企纾困补短板行动。

生态环境部有关负责人表示,在生态环境保护执法 方面,将进一步规范执法行为。坚决杜绝执法不严格、不 规范、不透明、不文明以及不作为、乱作为,防止不分青红 皂白一律顶格处罚,刑事责任追究泛化等行为。并进一 步落实差异化监管。科学建立生态环境监督执法正面 清单动态调整机制,规范纳入、移出清单条件和程序 充分衔接和有效统筹环保信用评价、绿色金融等政策 制度。不断创新非现场监管方法,拓展新技术应用,实 施差异化监管。推行审慎包容监管,制定落实轻微违法 行为免予处罚事项清单,引导企业改正轻微违法行为。进 一步强化指导帮扶。深入摸排各类市场主体特别是中小 微企业在生态环境保护方面所面临的困难和政策需求, 助企纾困解难,帮助企业提升环境管理水平。

加强以案释法提高行政执法能力



□ 叶英萍

行政执法是法律实施的重要阶段,严格规范公正 文明执法,是法治政府建设的重点任务和主体工程,直 接关系到我国法治政府的建设成效。中共中央、国务院 印发的《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》明确 提出:"全面落实'谁执法谁普法'普法责任制,加强以 案释法"。以案释法通常是指法官、检察官、行政执法人 员、律师和其他行政事业涉法业务部门等结合办理的 案件及工作中的涉法案例,围绕案件事实、证据程序和 法律适用等问题进行释法说理、开展法治宣传教育的 活动。以案释法是行政执法的内容之一。

在行政执法活动中,执法人员以案释法,具有重要 的意义与作用。首先,有利于案件的顺利解决。行政执 法人员在具体的执法行动中,针对具体案件的认定事 实,法律适用以及办案程序等问题,对当事人进行说明 解释,释疑解惑,有利于当事人对法律的了解,对自身 行为违法性、社会危害性的认识,化解与执法人员的对 立与矛盾,进而能够理性接受案件的处理结果。

其次,有效开展多层次的法治宣传。以案释法是一 种法治宣传,案件当事人是这一法治宣传的第一层次 的受教育者,行政执法人员在办案中以案释法,案件的 办理过程也就是当事人受法治教育的过程;同行业者 是第二层次的受教育者,办案人员依据法律规定,结合 具体案件,总结归纳出本行业的法度与界限,在行业内 进行宣传教育,从而可以避免其他行为人发生类似的 违法行为,比如执法人员编制发放的这类宣传小册,就 很好地发挥了法治宣传作用;社会公众是第三层次的 受教育者,办案人员开展普法宣传,结合生动案例,以

现场讲解、传单或宣传栏的形式开展法治宣传,向社会 公众以案释法,其教育意义和社会效果是一般说教性 的普法难以达到的。

再次,有利于提高行政执法人员的执法水平与能 力。以案释法,并达到案结事了的理想效果,不仅需要行 政执法人员认真学习相关法学理论知识,掌握法律法规 的相关规定,而且在面对复杂的执法问题时,能够正确 理解并适用相关法律法规,能够通俗易懂地向当事人解 释说明。对此,业务不熟的人是无法胜任的,因此,"谁执 法谁普法"以案释法的要求,可以倒逼行政执法人员学 法用法,从而提高自身的行政执法能力与水平。

以案释法是法治宣传教育的重要形式之一,也是 检验考核行政执法人员办案水平与能力的重要指标之 一。但从已经结案的行政执法案卷材料来看,不论是询 问笔录还是案件最终处理决定,以案释法并没有得到充 分体现。行政执法是政府实施法律法规、履行法定职能、 管理经济社会事务的主要方式,一支素质过硬、能力强、 法律水平高的行政执法队伍是法治政府建设的重要保 障。除应对执法人员加强理论学习和专业技能培训外, 通过考核评估可以督促执法人员自觉学习,加强训练, 提高自身的执法能力和水平。以案释法可以成为考核执 法人员工作成效、评估执法人员执法能力的重要指标。

为了客观、准确、科学地考核、评估行政执法人员 的办案能力与水平,可以在行政执法的不同环节通过 以案释法活动来考察。

执法现场以案释法,明确告知当事人执法依据与 程序。执法人员到达执法现场后,除亮明身份外,还需 说明来意,即针对当事人所做的行为或已经发生的事 实,明确指出其违反的法律法规,从而证明自己的执法 是于法有据的;同时还需向当事人言明本次执法的程 序,让当事人了解自己即将要开展的工作。通过释法, 让当事人明确执法人员的执法依据、执法权力、执法程 序和相应责任。行政执法不仅要符合实体法,也要符合 程序法,此时的释法还有利于当事人及现场群众对执 法活动进行监督。这些释法活动,都可以通过全过程记 录的要求记录在案。

询问阶段以案释法,对当事人开展针对性的法治宣 传教育。从现有的行政执法案卷来看,询问笔录大都比较 简单,除程序性的告知语言外,基本就是案件基本情况的 介绍,以及当事人对案件事实的认可,询问似乎只是为 了获取当事人承认违法的口供。事实上,询问不仅可以 进一步了解案情,查明事实,而且还是一种针对性极强 的普法宣传活动。执法人员针对已经发生的事实,一方 面通过询问当事人得到证实,另一方面结合法律,对当事 人进行法治宣传教育,指出其行为的违法性和危害性, 从而让当事人加深对法律的理解与认识,以免重蹈覆 辙。询问环节的以案释法,可以通过询问笔录记录在案。

行政执法的处罚决定书以案释法,加强说理,提高 案件处理的合理性和说服力。行政处罚决定书,是对当 事人违法行为的定性、量罚,除了事实清楚,证据确凿, 适用法律正确外,处罚决定书还应就为什么如此处理 作出解释与说明,也即说理。说理过程也可以说是以案 释法的过程,法理相融,既可以充分论证处理决定的合 法、合理和公正,还可以让处罚决定书不再简单、生硬, 易于为当事人理解与接受,同时还可以提高处罚决定 的社会公信力,产生法治宣传的社会效果。说理应成为 处罚决定书不可或缺的内容。

总之,应加强行政执法人员的以案释法。在行政执 法中,通过主动以案释法,一方面打消当事人对执法行 为和处理决定的质疑,避免当事人上访或产生负面社 会舆情;另一方面还可以督促执法人员在工作中学习, 在实践中提高自己的执法水平和能力,进而实现行政 执法水平的普遍提升。

(作者系海南大学法学院党委书记、教授、博士生导师)

□ 本报记者 □ 本报见习记者 刘欣

为进一步优化法治环境,减轻企业和群众 负担,7月21日召开的国务院常务会议决定,取 消29个罚款事项,用其他方式规范管理;对24 个一般或轻微违规行为,按过罚相当原则降低 罚款数额。严禁乱收费乱罚款。据悉,其中31个 不合理罚款事项涉及交通运输领域。

近日,交通运输部法制司司长魏东在国 新办举行的国务院政策例行吹风会上表示, 下一步,对于国务院常务会议明确的31个不 合理罚款事项,交通运输部将进一步落实国 务院部署,保质保量完成取消和调整工作。

对清理工作进行全面安排

清理不合理罚款规定是国务院作出的重 要部署安排。去年4月国务院常务会议明确要 求,抓紧清理各领域不合理规定,严禁乱罚款。

记者了解到,对于清理行政法规和部门规 章中的罚款规定,国务院提出了明确要求,即 "三个一律":一是凡是违反法定权限和程序设 定的罚款事项,一律取消。关于设定权限,行政 法规和部门规章能够对哪些行为规定罚款,以 及罚款的种类、幅度和范围,行政处罚法都有 明确规定。二是凡是罚款事项不适应经济社会 发展需要、有违"放管服"改革精神、不利于优 化营商环境的,或者有失公允、过罚不当的,一 律取消或调整。三是凡是罚款事项可采取其他 方式进行规范或管理的,一律取消。

交通运输是第一批不合理罚款规定清理 的领域之一。魏东表示,交通运输部精心组 织、统筹安排。对清理工作进行全面安排,制 定了工作方案,研究解决具体问题,高效完成 了清理任务。

据魏东介绍,交通运输部将清理工作纳 入了同期开展的交通运输执法领域突出问题 专项整治行动,请各省级交通运输主管部门 对清理工作提出了意见和建议,并组织各省 级交通运输部门对交通运输领域的地方性法 规、政府规章同步开展清理,将所提出的取消 或者调整不合理罚款建议,报地方人大和地 方政府按立法程序处理,促进交通运输领域 不合理罚款清理工作形成全国"一盘棋"。

此外,交通运输部坚持运用法治思维和法治方式 推动行政管理变革,转变管理方式,创新管理机制,健 全监管规则,在取消、调整不合理罚款规定的同时,切 实履行监管职能,落实监管责任,鼓励构建以"双随机、 一公开"监管为基本手段、以重点监管为补充、以信息 化监管为支撑、以信用监管为基础的新型监管体系,努 力提升交通运输行政管理效能。

兼顾监管效力和社会效果

全面摸排,深度清理。魏东介绍说,交通运输部对公 路水陆领域27部行政法规、139件部门规章设定的475项罚 款规定的执行情况进行了全面摸排、逐项研究,严格贯彻 落实新修订的行政处罚法要求,并结合实践中社会公众 反映的主要问题、以及在执法工作中遇到的主要矛盾,特 别是收集到的有关意见建议,提出了清理意见。经司法部 审核,明确需取消、调整的不合理罚款事项共45项。

据悉,交通运输部于去年4月和5月就已经组织开 展"与行政处罚法不相符清理"和"不合理罚款规定清 理"工作。去年8月,结合当时交通运输执法领域突出问 题专项整治行动工作需要,交通运输部完成第一批次

11件规章修改和3件规章废止工作。 该批次修改废止14件规章主要涉及:对安

交通运输

输

部

取

消

个

不

合

理罚

款

事

1

加

强

二个

皿

管

步

谋

划

. 步

推

全风险较小、危害后果不严重的违法情形适当 降低罚款;随着科技进步和信息化监管手段的 运用可以通过优化政府管理与服务职能解决 的事项,不再设置罚款;取消与国家相关政策 调整不符的罚款;调整与新修订的行政处罚法 不一致、不衔接、不配套的处罚条款;对上位法 依据不充分的处罚规定予以调整或者删除;对 制定年代较早,大部分内容已不适应交通运输 改革形势发展需要的规章予以废止。

比如,对《巡游出租汽车经营服务管理规 定》中安全风险较小、危害后果不严重的违法 情形的罚款予以适当降低;对随车携带证件 等可以通过信息化监管手段、优化政府管理 与服务职能解决的事项,不再设置罚款。

此次国务院常务会议研究取消和调整交 通运输领域的罚款事项里面正式明确是31 项。魏东介绍,"其中,取消的12项,主要是对 通过其他手段可以进行规范和管理的事项, 不再设定处罚;另外还有19项下调了罚款的 额度,主要是根据经济发展、行业变化等多方 面的因素和情况,在确保处罚与违法行为的 事实、性质、情节以及社会危害程度之间符合 '过罚相当'原则的前提下,合理下调罚款额 度,兼顾了监管效力和社会效果,体现了执法 工作的力度和温度。"

推动跨部门协同联动监管

在谈及下一步如何提升监管效能,为行 业高质量发展提供坚实保障时,魏东表示, "交通运输部将坚持清理工作与加强监管同 步谋划、同步推进,也是同步抓落实。我们在 取消和调整不合理罚款规定的同时,多措并 举,综合施策,切实加强监管、转变政府职能、 提升监管效能。"

具体包括,一是深入推进"互联网+监管" 充分利用互联网、大数据、云计算等新技术,加 强监管信息归集共享,将交通运输主管部门履 职过程中形成的行政许可等管理信息进行关 联整合,实现信息共享和实时查询,对通过信 息化等科技手段可以达到监管目的的事项不 再进行处罚,减轻相对人负担。

二是积极探索信用监管方法。加快建立 健全信用管理制度,构建以信用监管为基础的新型监 管机制,探索信用监管代替罚款处罚。充分发挥社会监 督作用,加强全国交通运输信用信息共享平台建设,做 好相关信用信息归集、共享、公开,推进行业的信用评 价和分级分类监管,依法依规对失信主体予以惩戒。

三是切实加强跨部门、跨区域的协同联动监管。交 通运输部积极会同相关部门完善协作监管机制,开展 跨部门联合监管,推动"联合检查、一次到位","进一次 门、查多项事",切实提升监管效率,提高监管效能,减

轻企业负担。 魏东举例说,目前交通运输部与相关部门在交通运 输新业态、道路运输安全、国际航行船舶口岸查验等方面 已经建立了协同监管机制,形成了监管合力,也取得了实 效。与此同时,交通运输部积极推动长三角、京津冀等地区 开展跨区域协作监管,目前已在联合执法和联合治超等 方面形成了上下联动、地区协同的监管机制,在一定程度 上实现了违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。

魏东表示,下一步,交通运输部将继续推动跨部门、 跨区域协同联动监管,进一步完善交通运输行业监管机 制,进一步提升监管效能,促进行业的高质量发展。



方面下"真功夫",持续优化营商环境,取得显著成效。图为东丽区政务服务办工作人员向咨询者告知

本报记者 张驰 本报见习记者 范瑞恒 摄

员会办公室获悉,为进一步贯彻落实中共中央、国务院 《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》和中共海南省 委、海南省人民政府《海南省法治政府建设实施方案 (2021-2025年)》的决策部署,深入推进严格规范公正文 明执法,6月24日,海南省司法厅印发《海南省行政执法 告知办法(试行)》(以下简称《办法》),并于8月1日正式 政 告 责任等方面对行政执法告知事项进行了规范。 法

据悉,《办法》系全国首个省级层面的行政执法告 知办法。《办法》的出台以《中华人民共和国行政许可 法》《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国 行政强制法》为依据,结合《法治政府建设实施纲要 (2021-2025年)》和《海南省法治政府建设实施方案 (2021-2025年)》相关要求,从实施原则、适用范围、告知 义务、送达程序以及违反告知程序的法律后果和法律

本报讯 记者邢东伟 记者从海南省依法治省委

据介绍,《办法》的制定旨在强化监督行政机关与 行政执法人员依法行使职权,提高行政效率和执法透 明度,充分维护行政相对人和行政相关人的知情权和 抗辩权,切实保障其合法权益,是优化提升法治化营商 环境、助力海南自由贸易港建设的一项重要举措。

据了解,《办法》的发布和施行,意味着海南省行政 执法告知制度的进一步健全,对完善行政执法程序、健 全行政执法工作体系、全面推进严格规范公正文明执 法具有重大意义。