



新《生态环境行政处罚办法》7月1日起实施

持续规范生态环境行政处罚全面约束执法行为

新政解读

本报记者 张维

“违法行为轻微并及时改正，没有造成生态环境危害后果的，不予行政处罚。初次违法且生态环境危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。”

“当事人有证据证明没有主观过错的，不予行政处罚。”

上述规定来自近日生态环境部印发的新修订的《生态环境行政处罚办法》(以下简称新《处罚办法》)。与此前颁行于2010年的原《环境行政处罚办法》(以下简称原《处罚办法》)相比，新《处罚办法》还增加了从重和从轻处罚的规定。这些规定一方面是根据2021年修订后的行政处罚法所作出的针对性完善，另一方面更是释放出积极信号。在中共广东省委党校社会和生态文明教研部副教授朱向东看来，这是“我国环境保护执法领域强化比例原则、体现人本执法与公平执法理念、服务优化营商环境”的体现。

新《处罚办法》自2023年7月1日起施行。

全面推进生态环境领域依法行政

距离原《处罚办法》颁行，已经过去13年的时间。在此期间，我国经济社会发展取得了多方面的成绩，也对生态环境保护提出了更多要求。

如对外经贸大学国家对外开放研究院研究员李长安所说，特别是党的十八大以来，在坚持绿色发展战略的大背景下，保护生态环境的法律体系日臻完善，相应的一些不符合形势发展要求的条款需要修订。

在李长安看来，这也是反映我国行政体制改革新要求所必需的。以深化“放管服”为重点加快转变政府

核心阅读

生态环境部将以新《生态环境行政处罚办法》的贯彻落实为重要契机和有效抓手，深入推进生态环境领域严格规范公正文明执法，持续规范生态环境行政处罚，全面约束执法行为，切实保障当事人合法权益。



职能，推进政府治理现代化取得了很大的进展，服务型政府开始确立，对行政处罚的科学性和规范性同样产生了明显的影响，而行政处罚法修订后，也要求作为下位法的《处罚办法》进行相应的修订。

朱向东也说，《处罚办法》在理念上与上位法保持一致，在处罚种类、时限、权限、程序、执法方式等方面要进行调整和完善，避免出现适用法律问题。这些分析与生态环境部执法局有关负责人的解释可相互印证。在谈及《处罚办法》修订的主要背景时，这位负责人说，党的二十大报告再次指明了生态文明建设的重要意义，同时首次单独把法治建设作为专章论述。《处罚办法》修订是全面贯彻落实党的二十大精神，深入全面推进生态环境领域依法行政的重要体现。

同时，也是贯彻实施行政处罚法的具体举措。《处罚办法》作为行政处罚法的下位法，需要准确把握其基本精神和核心内容，严格遵循行政处罚法的修订情况，在处罚种类、时限、权限、程序、执法方式等方面作出调整，避免法律适用的矛盾和冲突，确保依法行使生态环境行政处罚权。

体现宽严相济让执法有力度温度

对《处罚办法》的修订，也是适应生态环境保护综合行政执法新形势的现实需要。据生态环境部执法局有关负责人介绍，近年来，生态环境保护综合行政执法改革、生态环境系统监测监察执法垂直改革等取得显著进展。《处罚办法》修订对于改革进程中发生的新变化、地方亟待解决的新问题作出回应，确保新形势下生态环境执法队伍严格规范依法开展执法活动。

这也是推进生态环境保护领域公正文明执法的有力保障。上述负责人说，《处罚办法》修订严格遵循党中央、国务院关于依法行政的新要求，紧密联系生态环境执法实际，完善生态环境行政处罚程序，规范行政裁量权、推行行政执法“三项制度”，加大信息公开力度，增强生态环境执法的规范性和可操作性，严格约束行政执法行为，保障当事人合法权益，保障执法既有力度又有温度。

这种执法有力度又有温度，在很多条款中都得以体现。其中最引人注目是增加了初次违法和无主观过错不予处罚、从重和从轻处罚的规定，体现出了“宽严相济”的原则。

如前所述，对可证明的“初次违法”和“无主观过错违法”降低了处罚力度，不过也强化了条件要求(如主观无过错“足以证明”，违规行为的具体方法、持续时间和危害程度等方面的考量等)，对初犯、违法行为轻微而又及时改正、没有造成危害的行为不予处罚。

在提出不予处罚、从轻处罚的同时，增加了教育方面的内容。新《处罚办法》规定：“对当事人的违法行为依法不予行政处罚的，生态环境主管部门应当对当事人进行教育。”

在市场监管研究人士、高级经济师傅子恒看来，教育方式可以视为一种“增加义务”的惩戒方式，实际上对违法行为并不是完全地不予处罚。他同时指出，新《处罚办法》对那些具有重大危害的违法行为，公然对抗执法的行为，以及明知故犯的屡犯违法行为，加重了处罚力度。“这些规定更实事求是，可以为市场主体创造更加宽松的生产、经营环境，也将会促进市场主体更加自觉地遵守生态环保法律法规，做到诚信经营、守法经营。”

“对于没有主观过错的不予行政处罚等规定，是‘人性化’‘包容性’生态环境执法的充分体现，也是监管方式的一大创新。当前形势下，对中小微企业是一大利好，也反映了生态环境保护不能搞一刀切式执法的必要性。”李长安说。

将坚持严格执法与服务引导并重

除上述变化之外，还有很多变化值得关注。据生态环境部执法局有关负责人介绍，新《处罚办法》在文件名称、适用范围、框架结构、具体内容上都进行了修改。在文件名称上，由《环境行政处罚办法》改为《生态环境行政处罚办法》。

在适用范围上，新增了核与辐射领域。原《处罚办法》规定“核安全监管的行政处罚，按照国家有关核安全监管的规定执行。”此次修订删除了该条，新《处罚办法》生效后，适用范围也包含核与辐射领域的行政处罚。

在框架结构上，修订后的新《处罚办法》条款数目由原来的82条增加到92条，整体框架不变，仍为八个章节。其中遵照行政处罚法的修改将第三章“一般程序”

改为“普通程序”，同时依据行政处罚案件办理流程，按立案、调查取证、案件审查、告知和听证、法制审核和集体讨论、决定、信息公开的顺序进行分节规定。

在具体内容上，修改完善处罚种类。依据行政处罚法对于行政处罚定义和种类的规定，同时梳理了现行生态环境保护法律法规规定，完善了生态环境行政处罚的种类。

修改完善调查取证的相关规定。细化自动监测数据的应用要求，突出标记规则的重要作用，增加了调查中止和调查终止的情形规定，将其与调查终结情形加以区分。

规范和细化行政处罚的程序。新增应当组织听证的条件和听证的程序要求，明确重大执法决定法制审核的范围、审核内容以及审核意见，对重大案件集体讨论的范围进行细化。

补充增加行政处罚信息公开的内容。在第三章“普通程序”中单独增加“信息公开”一节，对公开的主体、公开的内容、不予公开的情形、隐私保护、公开的期限、公开撤回等内容进行细化规定。

修改相关时限和罚款数额。根据行政处罚法规定，综合考虑现行法律法规有关罚款数额的规定以及生态环境行政执法工作实际，对立案时限、作出处罚决定的时限、适用简易程序的处罚金额、较大数额罚款等时限和数额作出了调整。

“下一步，我们将以新《处罚办法》的贯彻落实为重要契机和有效抓手，深入推进生态环境领域严格规范公正文明执法，持续规范生态环境行政处罚，全面约束执法行为，切实保障当事人合法权益。坚持严格执法与服务引导并重，强化行政处罚的教育功能，规范行使行政裁量权，依法实施轻微免罚，强化说理式执法，营造主动守法的良好氛围。”生态环境部生态环境执法局有关负责人说。

对相关企业及其主要负责人“一案双罚” 应急管理部联合执法小分队发现问题隐患133条

本报记者 蔡岩红

违规电气焊作业依然存在，违规外包外租屡禁不绝，消防安全出口被堵塞封闭……这是应急管理部联合执法小分队采取“四不两直”方式，在浙江、福建、广东三省，对电气焊动火作业、外包外租安全管理和劳动密集型工业企业安全出口开展第二轮暗查暗访中发现的问题。

今年以来，全国生产安全事故总量，较大事故均继续保持下降，但重特大事故有所反弹。为深刻汲取近期事故教训，推动落实重大事故隐患专项排查整治2023行动，近日，应急管理部联合执法小分队分别对浙江杭州、绍兴，福建福州，广东广州等4个地市14个县的55家企业和单位进行检查，共发现问题隐患133条。其中，电气焊动火作业类53条，外包外租类18条，安全出口和疏散通道类36条，其他问题隐患26条。

记者了解到，暗查暗访结束后，联合执法小分队将此次检查情况和问题隐患清单反馈属地政府和相关部门，要求督促企业抓好有关问题隐患的整改，依法依规实施行政处罚，对企业及其主要负责人“一案双罚”，并举一反三，切实提高风险隐患排查整改质量。

违规电气焊作业依然存在

在浙江，应急管理部联合执法小分队随机抽取了杭州市余杭区、拱墅区和绍兴市越城区等16家生产经营单位进行检查。

在检查途中，联合执法小分队发现一商业商务用房工程上有人正在高空实施焊接作业，随即改变行程前往该工程项目进行检查。后经查验发现，两名焊接人员均未取得建筑施工特种作业操作资格证。

在杭州亚莱建筑结构有限公司进行检查时，厂区多家企业纷纷关门落锁，联合执法小分队要求属地执法人员让相关企业打开大门，方才进入检查。通过翻看车间视频监控发现，杭州东欣智能材料科技有限公司3名电焊人员未取得特种作业操作资格证，上岗从事焊接与热切割作业。经现场查阅资料发现，该企业主要负责人未组织实施特种作业人员管理制度。

检查发现，绍兴市越友钢结构有限公司1名员工焊接与热切割作业证超期未复审，1名员工未取得特种作业操作资格证，主要负责人未组织实施特种作业人员管理制度。绍兴高劲金属制品有限公司等6家企业均有作业人员未取得焊接与热切割作业证，上岗从事气焊与气割、激光切割等作业。浙江慈继医院管理有限公司1名低压电工使用伪造的电工证。

违规外包外租屡禁不绝，联合执法小分队检查发现，杭州亚莱建筑结构有限公司将厂房出租给杭州琦业机械有限公司等8家生产经营单位，签订的安全生产管理协议规定乙方不得擅自将承租标的物转租给其他单

位或个人，杭州琦业机械有限公司擅自将承租的部分厂房转包给杭州超古金属制品有限公司，构成了“厂中厂”。浙江新盛建设集团有限公司将外墙焊接作业项目发包给不具备安全生产条件的杭州盛扬劳务分包有限公司。浙江新威机械有限公司将废铝粉回收业务发包给无生态环境部门核发的危险废弃物处置资质的绍兴市容金属制品有限公司，未签订专门的安全生产管理协议。

安全出口治理仍需强化，浙江慈继医院管理有限公司在二楼楼道设置刷卡门禁，影响人员疏散。二楼一部室外疏散楼梯朝向室外的门未采用乙级防火门，且个别常闭式防火门未保持完好有效。在杭州琦业机械有限公司检查发现，该企业厂区内一个安全出口被配电室占用，且疏散通道放置大量钢制材料配件，影响疏散。绍兴市越友钢结构有限公司厂内货物摆放混乱，疏散通道被占用。杭州道同农业有限公司一楼仓库一安全出口被货品占用，影响疏散，楼梯间内设置可燃材料储藏室。

目前，针对应急管理部联合执法小分队检查中发现的违法违规问题，属地监管执法部门已依法对15家生产经营单位立案调查，其中对9家及其主要负责人实施“一案双罚”，拟处罚款70.9万元，对6名违规动火作业人员依法实施行政处罚。

企业负责人缺失“红线意识”

在广东，联合执法小分队在暗查暗访中发现，电气焊工无证上岗，安全出口和疏散通道堵塞，企业未按规定签订外包外租安全管理协议等情况依然存在，但部分企业主要负责人“红线意识”和“底线思维”缺失问题更为突出。作为企业的“关键少数”，企业主要负责人的履职尽责情况直接决定了各企业的安全生产水平。

联合执法小分队在广州市白云区暗查暗访时发现，华景工业区内建有三栋小楼作为厂房，出租方将厂房分租给11家企业，却没有对承租单位的安全生产条件进行严格把关，也未对其安全生产工作进行统一协调管理。双方未签订专门的安全生产管理协议，在出租合同中也没有明确各自的安全管理职责。

经现场调查发现，多个企业主要负责人对于企业安全疏于管理，由此造成的各类隐患触目惊心。广州市千彩舞台灯光设备有限公司楼梯间内堆放大量货物，影响疏散，楼梯口设置卷帘门，不符合疏散要求。广州市贝丰电子有限公司安全出口被锁闭，安全通道被占用。科顺丽纸业包装厂内安全出口仅有一个，数量不符合要求。

从检查中发现问题可以确定，白云区华景工业区出租方和承租方主要负责人对于企业生产经营场所管理不到位，未组织实施本单位的安全生产管理制度，没有督促检查并及时消除事故隐患。该工业区内各企业安全生产管理制度浮于表面难以落实，从企业管理层到一线员

工都存在重生轻安全的思想。

与之相反的是，广州市花都区众润工业园内各类安全生产管理制度较为完善，安全生产意识较为突出，为相似行业安全生产管理提供了样板。

在本次暗查暗访中，联合执法小分队也发现多家企业仍存在违规电气焊动火作业现象。暗访组在广州伟基机械有限公司检查发现，该企业车间内氧气瓶和动火作业点的距离不达标，且氧气瓶、乙炔瓶未在专库内存放。广花一路地下综合管廊及道路快速化改造配套工程施工现场3名电焊人员未取得焊接与热切割作业证。广州银三环机械有限公司多名员工未取得焊接与热切割作业证。中船黄埔文冲船舶有限公司舱室内电焊实际作业人员与动火作业票所写人员不符。

对于发现的问题，联合执法小分队立即责成属地监管部门对相关企业采取现场处理措施，查封有重大事故隐患的作业场所，责令停止使用相关设备设施。同时，要求对检查中发现问题的企业进一步调查取证，对相关企业及其主要负责人违法违规行为严格实施“一案双罚”。

对违法违规行为立案调查

在福建福州，联合执法小分队发现安全通道违规堵塞、锁闭，出租企业“只管收租，不管安全”，施工现场动火作业管理缺失、混乱，特种作业人员无证上岗问题突出。

检查组发现，福州裕元制衣有限公司三楼2号门安全出口被货物封堵，5号门封闭上锁。三楼车间未划设疏散线路标识，且疏散通道被货物占用；多处消火栓被货物封堵，无法使用。三楼车间外窗上设置影响逃生和灭火救援的铁丝网，且在生产场所违规住人，在车间的货物堆放场旁边设置单独住宿房间。

检查组在现场发现多家企业施工现场动火作业管理缺失、混乱，特种作业人员无证上岗。有的现场焊接、切割作业人员根本不知道特种作业需要持证上岗作业。随机抽查的24名从事电气焊作业人员中19人无证(或持假证)作业，持证率仅为20.8%。现场气瓶未采取防倾倒措施，气瓶使用的软管存在泄漏、磨损、老化的现象，气瓶附近处有员工抽烟，场内烟头随处可见。

联合执法小分队发现吉特迈思(福州)钢铁制品有限公司“厂中厂”问题突出，外包外租管理混乱。该公司将厂区分租给多家企业，但未与承租单位签订专门的安全生产管理协议，也未在厂房租赁合同中明确各自的安全管理职责，且未对承租单位的安全生产统一协调、管理，出租企业“只管收租，不管安全”。

检查组在发现上述企业安全隐患后，立即联系当地有关部门，要求依法依规对相关企业进行严格执法、立案调查。目前，属地监管执法部门将对14家企业及其主要负责人的违法违规行为立案调查，实施“一案双罚”。

新疆昌吉多措并举深化法治信访建设

本报讯 记者潘从武 通讯员黄玉莲 今年以来，新疆维吾尔自治区昌吉回族自治州将法治信访建设摆在更加突出位置，坚持运用法治方式开展工作，解决问题，采取多项措施深化法治信访建设，提升法治信访能力和效果，全力推动信访工作高质量发展，有力维护了群众合法权益，促进了社会大局和谐稳定。

昌吉州始终将法治教育贯穿信访工作全过程，通过集中宣讲和网络媒体平台等，在全州扎实深入开展《信访工作条例》(以下简称《条例》)宣传月、宣传周、宣传日系列活动，积极推进《条例》进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位。该州依托信访干部讲堂、基层业务巡回大培训等，将《条例》纳入各级信访部门学习宣传重要内容，将《条例》重点内容进行针对性解读，不断加深信访干部对《条例》的认识和理解，提高依法办事能力和水平，在全社会营造办事依法、遇事

找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好氛围。

昌吉州还积极引导群众依法逐级走访，理性反映诉求。为使法治信访理念深入人心，昌吉州将典型信访案例和信访相关法律知识印制成册，整合基层各力量借助入户走访、村民说事日等契机，点对点、面对面向群众持续深入宣传，有效引导群众树立依法信访、合理信访、文明信访的意识。同时，整合律师、普法志愿者等人员力量，常态化进村(社区)入户进行普法宣传教育，结合典型案例进行以案说法、以案释法，全方位、有深度、多形式地开展典型案例宣传，让群众听得懂的语言宣传相关法律法规。

昌吉州相关部门还研究制定了《信访告知书》《承诺书》，在全州范围内深度推广运用，全州各级接待场所接待过程中前置提醒教育来访群众依法有序理性信访，信访工作法治化、规范化、制度化水平不断提升。

河南潢川打造“访调对接”联动平台

本报讯 记者赵红旗 通讯员蔡新恒 河南省潢川县坚持多联动调，组织村法律顾问、党建引领基层治理网格员、社情民意调查员和乡村民调员等基层矛盾纠纷排查化解力量，采取法治宣传、政策解读、矛盾摸排等形式，深入田间地头开展大排查大走访大宣传活动。今年以来，全县共排查矛盾纠纷159起，调处化解155起，化解率为97.5%。

据潢川县信访局负责人介绍，全县坚持和发展“枫桥经验”，建立常态化矛盾纠纷排查化解机制，全县24个乡镇(街道)全部建立信访工作联席会议，由党委书记任总召集人，定期召开联席会议，分析、研判、化解信访矛盾，解决群众诉求。同时，在全县乡镇(街道)建立“一站式”矛盾纠纷调

解中心，由基层调解组织与司法、行政、仲裁等力量相互沟通衔接，有效打造“访调对接”联动平台，形成了优势互补、主体多样的新时代多元化信访矛盾纠纷化解新机制。

潢川县信访工作联席会议办公室会同相关部门强化对排查发现的矛盾纠纷进行调解。县检察院和县公安局联合成立侦查监督与协助配合办公室，助力矛盾纠纷调处化解；县法院成立行政争议调处中心，全面整合司法、行政机关和人民调解资源，充分发挥人民调解委员会诉前调解作用，有效利用乡村“五老四员”队伍；县司法局认真落实“普法+法治体检”措施，向企业、群众宣传法律法规和提供法律咨询，确保矛盾纠纷有人管，层级责任不悬空。



随着“安全生产月”的临近，山东省枣庄市消防救援支队组织宣传人员走进社区、校园，通过寓教于乐的方式开展安全教育，让市民和学生学习消防安全知识，增强安全意识，提高应急和自救能力。图为近日枣庄市消防救援支队峄城区大队宣传人员走进辖区青檀中学开展消防知识培训。 本报通讯员 季龙 摄

上海“民告官”庭审进高校 副区长出庭应诉

本报讯 记者余东明 张海燕 “对于安全生产而言，隐患即事故。收到原告的复议申请后，区政府从职权、事实、程序、法律适用等方面进行了严格审查……”近日，上海市金山区常务副区长邱运理作为行政机关负责人出庭应诉，区司法局局长陆才华作为委托代理人出庭应诉，庭审现场设在华政松江校区模拟法庭。

邱运理、区应急管理局局长盛蔚作为行政机关负责人出庭应诉，区司法局局长陆才华作为委托代理人出庭应诉，庭审现场设在华政松江校区模拟法庭。

“这是一场精彩的法治课，面对原告的证据突袭，被告能沉稳应对，为广大师生和旁听观众上演了一堂‘真刀真枪’的庭审课，让学生能充分了解司法和执法实务，也充分体现了金山区对依法行政的重视态度。”在随后的“圆桌四人行”论坛环节，华东政法大学法学院院长金可对应庭给予高度评价。与金可可一道，上海市司法局行政应诉与协调处处长(二级巡视员)宋健、上海市高级人民法院行政审判庭

庭长侯丹华等来自行政审判、行政执法、行政理论研究领域的“三位”老法师，围绕案件焦点、学术前沿、执法趋势“开桌论道”，与学员双向互动，相互启迪，呈现了一场学术盛宴。

“在法学圣殿开展‘三合一’活动，既是对执法人员的基础教育，也是促进法治实践与法学教育的良性互动。”邱运理说，从区行政复议体制改革启动以来，区司法局对标改革任务目标，压茬推进各项改革任务落实落地，系统谋划、先行先试、大胆突破，交出了一张亮眼的成绩单。接下来，金山区还将继续秉承“法治为民”初心，通过复议倒逼机制不断推动金山区依法行政走深走实。