

# 环境监理理论与实践

万秋山 李克国 主编

中国环境科学出版社

·北京·

## 序

环境监理队伍作为环境保护部门一支强有力的现场执法队伍，有效地促进了环境保护法规的贯彻落实。随着我国社会主义市场经济的迅速发展，对依法保护环境、强化现场环境执法的要求愈来愈高，环境监理面临着许多新的领域、内容和问题，对我国环境监理队伍提出了更高的要求。为此，国家环保总局在全国一些重点城市先后进行了两次环境监理试点，解决了许多理论和实践中存在的问题，制定了一系列环境监理规章、制度和办法。一些省市环境监理部门，在环境监理实践中也积极进行探索，积累了许多有益的经验。为了较系统地总结探讨我国环境监理事业的理论与实践方法，促进环境监理事业的发展，受国家环保总局监督管理司委托，中国环境科学学会和中国环境管理干部学院联合举办了“全国环境监理论术研讨会”，并出版了本论文集。这是一次有意义的尝试，它有助于总结我国环境监理论与实践经验，对深化改革，加强环境监理队伍建设，提高环境现场执法水平具有重要意义。

当前，国家环保总局的中心工作是确保实现 2000 年“双达标”，重点是搞好“三河”、“三湖”、“两区”、“一市”的环境综合整治，同时，环境污染防治和生态保护工作要并重。环境监理队伍在围绕国家环保总局中心工作方面如何更好地开展工作还有许多理论和实践问题需探讨。比如，如何加强队伍规范化建设，提高执法水平，引入现代化监控手段，如何创造性地解决现实中出现的各种复杂问题等。这次研讨会征集的论文多以实践经验总结为主，对实际工作具有一定的指导意义，但在理论研究方面还有所欠缺，希望今后广大的环境监理工作者在实践中多进行一些理论探讨，为解决一些重大理论问题做出贡献。

## 目 录

<b>第一部分 环境监理的一般性理论问题探讨</b> .....	<b>1</b>
浅谈规范环境监理执法与加大环境监理执法力度的关系.....	1
积极探索,努力开创环境监理新局面.....	3
实行回访制度的效应.....	6
环保机关贯彻行政处罚法的几个问题.....	9
浅谈对环境违法行为行政处罚前的“告知”问题.....	10
关于建筑施工噪声中“交通运输噪声”扰民问题的探讨.....	12
环境监理与环境监测的关系.....	14
县级城市环境综合管理中环境监理存在的问题及其对策初探.....	17
对环境监理过程中规范性法律文书的认识.....	20
环境监理的现场监督检查.....	22
当前环保信访投诉的特点及对策.....	23
我国基层环境监理工作面临的挑战.....	26
试论现场环境执法.....	29
建设项目现场环境执法的问题与有关法规的完善.....	32
目前环境监理工作存在的问题及解决对策.....	35
试论环境法制建设与环境监理.....	38
浅谈基层环境监理所工作目标考核.....	40
大力发展环境监理事业是我国社会主义政治经济体制改革的客观需要.....	44
<b>第二部分 环境监理体制及运行机制探讨</b> .....	<b>50</b>
浅谈环境管理、环境监理、环境监测三位一体的管理模式.....	50
环境监理运行机制初探.....	51
乡镇企业环境监理工作应因地制宜.....	54
关于基层环境监理网络建设的探讨.....	57
浅析乡镇环境监理机构建设.....	59
县级环境监理机构内部运作“三线”制探索.....	62
浅议环境保护行政执法稽查机构的设置.....	64
<b>第三部分 环境监理工作方法 with 执法艺术</b> .....	<b>67</b>
实行目标责任制推动环境监理工作向纵深发展.....	67
论环境监理中的公共关系 2.....	69
浅谈乡镇企业的环境监督管理.....	70
县级环境监理的问题与展望.....	73
转型期的乡镇企业环境监理.....	75
深圳南山区第三产业环境污染监理的探讨.....	77
强化饮食服务行业的环境监理.....	79
试论基层环境监理人员的执法艺术.....	82
充分发挥新闻媒体在环境监理中的作用.....	84
加强饮食娱乐服务企业的环境监理.....	86
<b>第四部分 排污收费</b> .....	<b>89</b>

排污费征管体制初探.....	89
强化法律、经济手段发挥环境监理职能.....	92
征收排污费工作中存在的问题及对策.....	94
环境监理中依法足额征收排污费方案探讨.....	95
征收外资企业排污费应注意的几个问题.....	99
现行排污收费制度基本理论的探讨.....	101
征收排污收费工作中缴费人的心理特征及对策.....	105
对排污单位不按规定缴纳排污费.....	107
申请人民法院强制执行时应注意的几个问题.....	107
<b>第五部分 其它问题研究.....</b>	<b>110</b>
论市场经济下建立我国的环境污染责任保险制度.....	110
浅谈环保产品及治理技术的不完善 给环境监督管理带来的负作用.....	112
山海关工业污染源现状分析及防治对策.....	113
计算机在环境监理中的应用.....	118
浅谈市场经济条件下的环境管理工作.....	120
试论乡镇企业与环境保护的协调发展.....	121
浅析油气田钻井污染物对环境的影响及其防治措施.....	124
对清浊分流有关问题的探讨.....	126
郑州市燃煤锅炉烟尘治理现状及趋势.....	128
铬酸钡光度法测定硫酸盐的改进.....	132
城市街道工业发展出路之我见.....	135
<b>后 记.....</b>	<b>137</b>

## 第一部分 环境监理的一般性理论问题探讨

### 浅谈规范环境监理执法与加大环境监理执法力度的关系

孙日升

河北省张家口市环境监理站 075000

随着可持续发展战略的提出,环境与经济协调发展摆上了议事日程,在第四次全国环保大会上,江总书记明确指出“保护环境的实质是保护生产力”。而保护环境,离不开强制手段,也就是环境执法。必须加大环境监理执法力度,用法制手段引导和促进环境与经济的协调发展。

我国的环境保护事业发展二十多年来,环境管理主要侧重于说服教育,也就是四次环保大会上指出的“应该怎样做”的问题,今后的管理工作要依法解决“必须怎样做”的问题,这就要求各级环保部门加大环境监执法力度。国务院《关于环境保护若干问题的决定》中指出,“要进一步健全环境保护的法律法规体系和管理体系,开展经常性的环境保护行政执法检查活动,严肃查处有法不依、执法不严、违法不究和以言代法、以权代法、以罚代刑等违法违纪行为。”因此,必须在规范环境监理执法的前提下加大环境监理执法力度,而规范执法的目的恰恰在于加大环境执法力度,二者相辅相成,缺一不可。

要处理好环境监理规范执法和大力执法的关系,笔者认为离不开以下几个必要条件。

#### 1. 加强内外结合,提高执法人员的法律知识水平

环境监理执法是一种强制性管理,而管理离不开人的积极活动,因此,开展环境监理执法必须有一支知法、懂法的执法队伍。四次环保大会指出,“各级环境保护行政主管部门必须切实履行环境保护工作统一监督管理的职能,加强环境监理执法队伍建设……”,党的十五大强调要“加强执法和司法队伍建设。”我国的环境保护发展二十多年来,特别是在逐步完善社会主义市场经济过程中,环境执法显的越来越重要。从立法体制角度来看,我国的环境保护法规体系已形成了最高权力机关即全国人大及其常委会、国务院、国务院部委、各地方制定的环保法规、规章这一多层次的体系。环境监理执法人员必须钻研学习各级环保法规,做到知法、懂法、精通法。环境执法还必须精通环保科学知识。国家环保局举办过多次环境监理人员执法培训班,实行执证上岗制度,这对执法人员来说是外因,关键在于内因,只有通过自我的不断钻研,融会贯通每一部法律、法规,才能成为一名合格的执法者。外因是动力,内因是关键,只有内外结合,才能建立一支具有较高法律知识水平的执法队伍,才能为规范执法和大力执法打下一个坚实的基础。

## 2. 执法人员要守法更要敢于用法

执法人员具备了一定的法律知识，还要做到守法。法律具有其滞后性，特别是在我们社会主义初级阶段，法制建设将是个渐进的过程，不可能做到“解决一切问题”，所以，执法人员要坚持自身守法，不钻空子，用法律武器来保护自己、保护环境。四次环保大会强调要“严肃查处有法不依、执法不严、违法不究和以言代法、以权代法、以罚代刑等违法违纪行为。”这不仅要求每一位执法者要守法，而且对损害环境的行为要敢于执法。党的十五大报告指出“一切政府机关都必须依法行政，切实保障公民权利，实行执法责任制和评议考核制。”的确，我们的环境监理执法在很大程度上存在着执法不严的问题。河北省各市环保局长会议指出，“‘九·五’期间要扭转环保执法软弱无力的局面，并且要加大执法力度……。”“今年要体现国家关于收费高于治理成本的要求……即使环保不收费，也挽救不了企业不景气的命运。收费是为了促其强化管理。”在我们的环境执法过程中，面临许多问题，如地方保护主义，给我们的执法工作带来很大困难，使大力执法更是难上加难。作为环境监理执法者，敢于执法的关键在于遇到困难不低头、不退缩，想方设法解决困难。为防止地方保护主义，支持环保部门严格执法，国务院《决定》指出，“地方各级环境保护部门主要负责人的任免，应征求上一级环境保护行政主管部门的意见。”党的十五大报告指出“实行依法治国。依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。”环境保护作为社会事务的一方面，自从第四次环保大会以来，特别是党的十五大召开后，面临着前所未有的发展机遇，当然更面临着严峻的挑战。作为环境监理执法人员要抓住机遇，敢于执法，严于执法，做到有法必依，执法必严、违法必究。

## 3. 进一步加强宣传教育，提高全民环境意识和法制观念，为环境监理执法营造有利的环境

环境保护对人们的生活方式，生产方式产生了重大影响，进而对人们的思维方式产生影响，从而将引起人们思想和观念的变革，我们必须加强环境宣传教育，开展广泛的环境法律知识的普及活动，逐步树立人们的环境法制观念，把人们的思想和观念的变革引导到法制的轨道上来，避免西方那种“先污染后治理”、“边污染边治理”的限制经济发展的模式。目前，绿色食品、绿色产品已悄悄进入人们的家庭，人们也认识到用法律来保护自己的权益等等，这些都是人们环境意识和法制观念提高的表现，而这也正是我们环境监理规范执法、大力执法的群众基础。当人们掌握了一定的环境科学知识和法律知识后，就会自觉产生保护生存环境的使命感，不仅做到自己爱护环境，而且能限制他人、制止他人、揭发他人损害环境的行为。全民参与环境保护，才能为我们的环境监理执法营造出一个良好的执法氛围，同时也会促进执法者自身素质的提高。国务院《决定》指出“建立公众参政机制，发挥社会团体的作用，鼓励公众参与环境保护工作，检举、揭发各种违反环境保护法律法规的行为。”党的十五大指出“深入开展普法教育，增强全民的法律意识，着重提高领导干部的法制观念和依法办事能力。”只有通过宣传教育，提高全民的环境意识和法制观念，才能逐步消除地方保护主义，为环境监理执法人员创造出一个支持与监督的执法环境，才能做到规范环境监理执法和加大环境监理执法力度。

党的十五大报告指出，“法制建设同精神文明建设必须紧密配合、同步推进。”规范环境监理执法和加大环境监理执法力度是环境法制文明的重要体现，也是社会主义精神文明的一部分，规范执法和大力执法二者是统一的，而不是矛盾的，目的在于保护我们赖以生存的环境，在于促进

社会主义精神文明建设，在于促进社会主义环境与经济的协调发展。

## 积极探索，努力开创环境监理新局面

李大平

江苏省盐城市环境保护局 224001

张福建

江苏省盐城市环境监理支队 224001

江苏省盐城市是全国第二批环境监理试点城市之一。1992年市政府批准成立了副处级建制的“盐城市环境监理处”，1997年3月更名为“盐城市环境监理支队”。六年来，该支队紧紧抓住处理污染事故、纠纷和人民来信来访以及征收排污费等难点，主动解决夜间建筑施工噪声污染和久拖不决的老污染源整治等热点，监督巩固“三区（饮用水源保护区、烟尘控制区、噪声达标区）建设成果等重点问题，进行了卓有成效地实践，逐步探索出了一条适合盐城市市情的环境监理工作思路和方法，成效显著。环境监理队伍已成为该市环保战线上的一支生力军，发挥越来越重要的作用。

### 1. 勤思考，统一思想，明确职责

支队成立后，大家对监理工作认识并不统一，部分同志认为已有排污收费站，基本职能就是收费和现场监督，何必标新立异呢？也有同志认为成立独立的监理机构与环保局的关系不好处理，会不会成为第二环保局等等。针对这些思想认识，支队及时组织大家深入学习有关环境监理试点文件和外省市试点经验，学习机构改革和建立市场机制的有关文件，并就在市场经济条件下加强环保执法的重要性和必然性展开讨论，统一了思想，明确了职责。一致认识到，我国正处在经济体制改革和企业转换经营机制时期，市场经济机制对于提高经济效益、优化资源配置方面比其它任何机制更有效，更有经济活力，但企业为了追求最大的利润，往往会自觉不自觉地把污染转嫁给社会，市场经济发展的必然趋势是加强环境执法。同时，随着政府机构的改革，政、企分开，面对广大的自主经营的企业群体，保护环境作为政府的基本职能将显得更加突出，建立环境监理机构势在必行。另外，国家颁布的环保法律法规虽成体系，但在环境执法上有法不依、执法不严、违法不究的现象较为普遍，建立一支统一的现场执法队伍是环保部门在新形势下强化环境执法的内在要求。只要依照国家环境监理的要求，明确在市场经济机制下环保局与监理机构的各自职能，坚持宏观管理与微观检查、排污费收与支、现场检查与行政处罚“三分开”，环境监理机构就不会成为第二环保局。通过讨论还进一步明确了环境监理的“理”不是管理，而是现场处理，其核心在于“现场”，关键在于“经常”，方式在于“监督执法”，目的在于“控制污染”。六年来，支队始终注重现场检查要有效，处理问题讲时效，监理最终出实效的思路开展工作，收到了较好的效果。

### 2. 攻难点，不断提高执法水平

环境执法难，只要依法办事就不难，也只有在攻坚克难的过程中，才能变难为不难。六年来，攻难点坚持“细”、“帮”、“实”，不断提高执法水平。

### 2.1 调处污染事故、纠纷坚持一个“细”字

调处污染事故、纠纷难。难在举报不及时难取证；难在涉及面广，尤其是跨区域污染和多头污染，你推我，我推他，难定性；还难在污染方的承受能力与被污染方索赔的期望值差距大，难统一。面对这些难点，支队坚持一个“细”字。一是准备工作细，二是调查取证细，三是思想工作细，同时紧紧围绕监测数据加以疏导，必要时请有关方面共同协调。某年6月初，支队接到盐都县某村委倒秧苗受害举报，立即派监理人员赶赴现场，监理人员在35度高温的气候条件下，连续几天逐块调查秧苗栽插的时间、风向和灌溉用水的来源，对附近每一个工厂的生产和排放污染物情况进行认真细致的调查，终于查出了海洋化工有限责任公司事故污染是造成秧苗受损乃至死亡的主要原因，及时查处了这起事故。

### 2.2 监理亏损企业不忘一个“帮”字

亏损企业往往又是重污染企业。这些企业环保工作搞好了，对当地乃至整个流域的环境质量都具有重要意义。支队在理解企业困难的同时不放松对企业的监理，在监理中立足一个“帮”字：一是帮助筹措治理资金，二是帮助寻求治理技术，三是帮助邀请专家共同“会诊”。盐城市机床厂的闷火窑，本来决定搬迁，要花200多万元，仅运行费就要36万元。针对该厂经费紧缺，监理人员通过调查论证，向该厂提出用焦炭代替烟煤的方案建议。经过2年多的运行，实践证明，用焦炭代替烟煤完全可行，且运行费用仅比原来费用高4.5%，既解决了烟尘污染问题，又节约了大量搬迁经费。市计生委培训中心因锅炉烟尘污染严重被限期整改，支队主动邀请燃油锅炉厂专家和劳动部门专家共同“会诊”，研究实施煤改油技术获得成功，不仅为该单位节约8万元资金，而且限期治理执法工作顺利完成。采用类似方法，使全市多家污染企业摆脱了环境污染困境，受到了市政府和企业的赞誉。

### 2.3 征收排污费坚持一个“实”字

为了做到依法足额征收排污费，支队始终坚持一个“实”字：一是监测数据实，二是排放污染物总量实，三是排污费测算实。在实施过程中，首先向征收单位公开收费依据、收费标准、收费程序，主动接受企业监督；其次是及时催缴，对不依法缴纳排污费的单位，申请法院强制执行。六年来，支队共对11个单位5.9万元的排污费申请法院强制执行，已全部完成。多年的实践表明，要使征收排污费工作落到实处，争取领导的支持十分重要。1993年，一批中小企业，联合向市政府报告，要求减免排污费，并已征得有关方面领导同意。面对这一严峻形势，支队组织监理人员，经过充分准备，主动向市长汇报全市环境污染现状，讲治理污染、改善环境打算，终于得到了市政府主要领导的支持，赞扬支队反映情况及时，执法严肃。在此后的市直重点企业负责人会议上，常务副市长严肃指出，“环境保护是我国的一项基本国策，交纳排污费是每个排污单位应尽的法律义务，也是促使我市经济与环境协调发展的重要举措，希望各有关企业遵照执行”。会后，这些企业纷纷主动交纳了排污费。

## 3. 攻克热点，树立为民服务思想

环境热点的形成说明某一方面的环境问题比较突出，攻克环境热点问题，是环境监理人员为民服务的具体体现。为了攻克市区建筑施工噪声污染环境热点问题，1995年市政府明确支队对市区内建筑噪声污染实施统一监督检查。支队首先在当地《盐阜大众报》上发表《通告》，并与市建



管处联合通知市区的每一个建筑施工单位，必须严格执行国家环保法律法规的规定，按时到支队申报登记。开始管理很不容易，有的出言不逊，嘲笑讥讽；有的关门不接待，百般刁难；更有甚者，围攻谩骂环境监理人员，要砸摄像机。支队决定开展专项突击检查活动，不分白天黑夜，不分一线二线，人手不够，办公室主任、会计、驾驶员、打字员也都被分编到各个大队，共查出各种违法施工单位 100 多个，并对 42 个单位进行了处罚。为了巩固成果，1996 年支队督促所有建筑施工现场悬挂环境保护标牌，向社会公布了污染举报电话，专门成立夜间、节假日执法组，经常开展夜间、节假日执法活动。通过努力，终于使建筑施工噪声这一污染环境“热点”降了温。

如果说使建筑施工噪声这个“热点”不热，在当地政府和市民中树立了环境监理人员良好形象的话，那么，对污染企业敢于动真碰硬更显示出了环境监理人员为民服务、敢于执法的形象。某厂新上甲基四氢苯酐项目，未经环保部门审批，擅自投入生产，且在居民密集区的上风向，废气污染十分严重，群众反映强烈。支队现场查实后，立即报市局责令停止生产并处罚款，同时又向市政府建议搬迁该厂。该厂到处托人说情，从支队长到监理员，基本上都被找遍了，其中有领导同志，有老乡同学，有亲朋好友。支队上下统一思想，坚决做到面对压力不妥协，面对人情不松口，金钱面前不动心，恐吓、辱骂不畏惧，通过多种渠道，采取多种形式将该厂污染情况和周围群众的呼声向领导汇报，经市政府研究，最终搬迁了该厂，并处以罚款。

#### 4. 抓重点，巩固“三区”建设成果

饮用水源保护区、烟尘控制区、噪声达标区的建设是营造碧水、蓝天、宁静环境工程的重要举措，支队将其列为日常监督检查工作的重点。

##### 4.1 保生命线，让市民吃放心水

市区饮用水源保护区是市区唯一的饮用水源，是 30 万人民的生命线。支队紧紧抓住“生命线”这个重点，几年来摸清饮用水源保护区内的所有污染源及其隐患，及时汇报饮用水源污染问题和执法困难，引起领导的高度重视。市委、市政府主要负责同志多次亲临现场视察饮用水源，查看污染隐患，并会办研究解决市区饮用水源保护问题，1996 年，市政府为此专门发了会办纪要，决定实施市区饮用水源保护 32 项工程，以此支持环境执法，支队在各有关部门的密切配合下，先后强行迁移了 296 条杂船，27 个废品收购点，封闭了沿河 8 个码头，拆除了 4 个塔吊，清除了 20 余只水上加油船、加油点，关闭或搬迁了沿河两岸 20 余个污染源，使数十公里长的市区饮用水源保护区成为人人不敢擅自“触摸”的“高压线”。市区饮用水源水质达标率逐年提高，1996 年达 95% 以上，较上年上升了 1.2 个百分点。

##### 4.2 斩断“黑龙”，让市民吸清新气

市区烟控区通过省级验收之后，一段时间，有少数单位放松了对炉、窑、灶的管理，尤其是早晨和傍晚，天空中又出现了“黑龙”。为巩固烟控区建设成果，斩断“黑龙”，让市民吸上清新空气，支队采取设制高点和放流动哨的方法加强现场监督检查。通过现场监督检查，查清了部分炉灶烟尘超标排放的原因：一是单位使用劣质煤；二是司炉工违反操作规程操作；更有甚者，有的单位使用两种煤、两种设备，环境监理人员来了烧好煤或用油气设备，或用机械操作，环境监理人员走了停用油气设备或烧劣质煤，或用手工操作，用各种办法来对付现场监督检查。针对上述情况，支队举办了司炉工培训班，请工程技术人员讲操作规范，要求各有关单位和司炉工买好煤，严格操作规程，少加煤，勤加煤。同时，对屡教不改，情节严重的单位给予处理。如盐城师范专科学校新建综合楼，擅自拆除了锅炉除尘器，支队不但督促其恢复使用而且还上报市局给予处罚。

##### 4.3 控制噪声，让市民睡安稳觉

1995 年，市区建成了三个噪声达标区，并通过了省级验收，噪声污染基本得到了控制。随着

改革开放的深入发展,新的矛盾又不断出现,有的单位以为通过验收就万事大吉了,控制噪声污染设备损坏严重,措施不到位;许多新娱乐场所的开业以及夏秋节的露天卡拉 OK 等等,增加了新的噪声源,面对新的矛盾,1996 年春,支队对市区内所有的固定噪声源进行了全面复查,对噪声值超过功能区区划标准的单位,支队不是简单地处罚,而是实事求是,针对不同情况分别对待。对设备问题,督促其重新改造或维修;对存在客观因素的,设法予以帮助;对违反环保法律法规造成污染的,坚持严肃查处。如市江动厂为治理试机车间噪声污染,1994 年花了 13 万元为附近住宅楼砌了隔音墙,而 1995 年市规划局又在其试机车间附近规划新建了住宅楼,产生了新的矛盾。支队不仅帮助该厂做群众工作,还主动与规划局商讨,使其改变了继续建住宅楼的规划。市江动厂的领导说:“你们管得人服气,帮得人满意。”市体育馆开办的加州重炮音乐广场,虽属市政府重点工程之一,但其未按环保审批要求进行建设,场界噪声严重超标,查出后,责令其停业整治。对露天卡拉 OK、强噪声冷食加工点、夏季的大排档等,支队主动与公安、工商、城管、卫生、文化等执法部门一起开展联合执法,在各自处罚权限内对违法单位实施处罚。仅盐城市区六年来共开展联合执法超百次,取缔露天卡拉 OK 一个。同时借助新闻舆论的力量,对违法单位进行“曝光”,有力地控制了噪声污染,促进了噪声达标区的建设与巩固。

## 5. 练内功,迈上勤政文明之路

“正人先正己、无私才无畏”。任何一支执法队伍都面临如何搞好自身队伍建设的问题。只有建立一支公正廉明、无私无畏的环境监理队伍,才能在严于执法、善于执法道路上站稳脚跟并不断前进。支队十分重视提高环境监理人员的整体素质。在政治上,坚持组织监理人员系统学习邓小平理论,经常教育监理人员发扬革命传统,提倡奉献精神。通过聘请行风监督员,公布行风监督电话,发送监理人员廉政情况征求意见函,加强清正廉明和行风建设。在业务上,支队坚持开展正常业务学习,一是定期互阅监理记录,纠正错误,取长补短;二是以老代新;三是安排监理人员参加各种培训;四是定期请有关专家讲经济法、行政诉讼法和分析环保案例,请市环保局和有关企业工程技术人员讲解有关污染行业的生产工艺等。与此同时,支队对各种程序、制度加以进一步完善,通过程序制度规范环境监理人员的言行。

“梅花香自苦寒来”。支队多年的刻苦和勤奋,换来了累累硕果。近年来,在盐城市经济翻一番的情况下,环境质量总体仍保持 95 年水平,部分环境质量指标还明显好转,城市环境定量考核得分跃居全省前列。与此同时,六年来,该支队环境监理人员受到省、市政府和省、市环保局及有关部门的表彰 55 人次,人均两次。支队受到各种表彰 10 余次,已连续三年受市政府表彰,1994 年国家环保局授予该支队“全国排污收费先进集体”称号,迈上勤政文明之路。

## 实行回访制度的效应

刘萍 蒋林安

连云港市环境监理总站 222000

近年来,由于民众的环保意识不断提高,保护自身生活环境的要求逐步增强,对污染环境的

举报频率越来越高。由此，在进行查处的同时，对群众的举报给予及时的答复无形中成为环境监理工作的一项重要内容。

所谓回访，就是将举报者举报污染事故的查处结果通过各种形式告知或者答复举报者。其方式为：对上级机关转发的信访案件的查处结果一律书面汇报；对群众的信访和电话举报的查处，凡留有地址的均用信件答复；有联系电话的以电话答复；既未署姓名又无联系电话但有地址的采用信函方式告知其所在地的居委会或村组，请其用广播或板报形式宣传以让举报者得知。大量的实践证明，加强对污染事故举报者的回访，有助于消除群众的误解，有助于减少矛盾的激化，有助于提高监理队伍的形象，也有助于促进环保部门自身的工作。

## 1. 实行回访的效应

### 1.1 实行回访有助于消除群众的误解

大多数举报者对于所举报的污染事件，总希望处理的越快越好。少数性急的举报者甚至要求当时就能见到明显的效果。近几年来监理队伍有了较大的增强，但与飞速发展的形势和目前环境中不时出现的污染事故相比，在查处效率与群众要求之间，仍有一定差距。尽管监理人员对举报案件的查处速度都很迅速，但限于人员和装备的限制，总难以完全满足群众的迫切要求。不少情况下，举报的案件尚未查处结束一些群众又重复举报。更有少数举报者，对于某些涉及部门和管辖范围的问题不了解详情稍作解释，就认为是“推诿”或“踢皮球”。因此，如举报人在一定时间内未见到明显效果，就会产生各种怨言。有的产生对立反感情绪，冷讽热嘲；有的认为官官相护，怨声载道。实行回访，及时反馈调查结果，加强沟通信息，可以大大减少这些矛盾的产生。对查处结案的，尽快告知结果。对正在继续进行的向举报者说明调查过程以及暂时无法结案的原因，以及下一步的安排、打算。这样，无论结案与否，给举报人以明确的答复，让他们知道调查的具体情况，就可大大消除群众的各种误解。

### 1.2 实行回访有助于防止和减少矛盾的激化

在许多污染事件之中，常发生污染者不顾受害者的强烈要求而我行我素，继续进行其污染行为，以至发生本不该发生的结果。发生了污染事件，使居民的正常生活环境受到影响和干扰，群众原本就有怨言，如果遇到排污单位中少数只顾经济利益，不管人民健康，唯利是图的官僚人物，对造成的污染不闻不问，对污染后果不承担责任，甚至拒不承认污染，那么，在群众向其进行正常交涉时，极易产生矛盾。小矛盾又能变成大矛盾。原本通过妥善方式能够解决或消除的矛盾则还可能激化，甚至出现意想不到的后果。如某厂随意堆放在农民田头的污泥被运回工厂，发生了堵住大门使企业无法进行正常生产的典型事件。

如果我们的方式得当，注重被举报者的利益，特别是多与举报者沟通，及时将查处事故的过程和结果以及各种其它情况和存在的某些困难反馈给举报人，对双方都开诚布公，得到大家理解不仅能够减少矛盾的激化，有时也能当场消解一触即发的紧张势态。在查处过程中，对群众的一些要求，从维护群众利益出发，在符合国家法规并有可能解决的前提下可以允若，不能答应的则告知实情，请群众谅解。对于企业，在对污染事故和一些因发生事故而导制生产矛盾的处理过程中，按国家政策法规，在处理中应首先责令其停止排污，采取措施，清除污染物。作为排污者让其一起走访、安抚受害居民，告知群众解决问题的正当权益和渠道，平息居民的敌对情绪。这样后果就大不相同。笔者所在单位自1995年以来就妥善处理过受污染影响的居民拿着铁锹，拎着泔水等冲击宾馆冷冻机房事件，平息过大批受化工废气影响的群众聚集在工厂周围抗议，并即将到政府上访等数十起污染事件，解决了许多受害居民的污染问题。居民对此甚为满意，满意之余也由衷地赞叹环保部门为群众解决了大难题。对于某化工废气污染事件的妥善处理，单位曾受到市

信访局的高度赞扬,并由此受到市政府的通报表扬。

### 1.3 回访有助于提高监理队伍的形象

对于群众的举报,无论查处结果如何,及时通报查处情况,即使不能完全满足举报者的要求,群众心中也会感到快慰。如果及时将有关情况告知举报人,无论结果如何,举报者都感到较为满意。因为,他们认为环保部门将他们或者其他个人的举报当作实实在在的事情来办,而不是某些状况下的互相推诿。他们的人格得到尊重,正当权益得到保护,监理部门对于他们的举报切实作为自身的职责而不敷衍了事,他们在心中对于环保部门必然产生很大的信任。由此,无形中提高了环保部门和监理队伍在人们心目中的形象。一老工人反映某市政企业的生产性灰尘严重影响其住处正常生活的举报就是典型事例。查处过程中监理人员将几次的调查结果详细地向这位老工人作了反馈,告知其详情,老工人相当感动,表示其在其它的投诉中很少遇到象环保部门的工作如此细致,既不敷衍了事,又不是大事化小,小事化了,还专门告知调查结果,称赞环保部门办事有头有尾,值得信赖。类似此种情况每年都有十多起。大多数举报者都表示非常感谢,还有的举报者上门道谢,次数多了,环保系统在人们心目中的地位也就必然上升。环保部门在社会上的形象很大程度地得到了提高。

### 1.4 加强回访有助于促进环保部门自身的工作

实行回访,让举报人对查处过程有大致的了解,除了可消除一些不必要的误解,还可以通过信息反馈,从中发现新问题,及时加以解决。这不仅促进工作效率的提高,也有利于减少工作中的失误。

对于市级监理站,平时受理的举报事件一般都是专人负责到底。但对于某些转到有关区局处理的举报,因人员等条件的限制,难以完全做到高效有序。按照工作程序,对于此类案件登记、转发后,即由区环保局负责全部查处工作,市站如果督促不力,则有时会出现查处不彻底问题。曾经有过这种事例,一居民举报其住所受到较重的噪声影响。经过现场调查、监测,影响确实较大。但因其住所属某区管辖,且涉及多个部门。市站将调查情况及监测结果转交该区环保局,请其负责协调处理。经过努力,该区环境局将处理方案上报后,市站及时将此结果告知举报人,该居民听后表示十分高兴。一周后,当市站通过区环保局得知已经具体落实,将情况回复举报人时,却得到令人沮丧的消息。该居民反映虽有所治理,但污染依然存在,并未彻底解决。此事使得我们很为惊讶。经与区环保局共同了解,原来设备只换了一部分,而且即使更换全部设备,也无法从根本上解决问题。设备磨损时间长了,照样产生噪声。经过几方面多次联系,事情虽最终以设备搬迁而得到较满意的解决,但使大家都受到很大触动,从这个教训中,大家认识到,办任何一件事都必须扎实。尽管是转区局处理,作为原受理单位,在督办和具体落实方面也必须一步一个脚印,各个环节都不能放松。既然受理,就应负责到底。否则辜负群众的期望不说,也有损环保局的声誉。总结了教训,在以后的各项工作中,对于每件举报案件的处理,都由专人负责到底,定期进行检查、总结,不断提高办事效率。

## 2. 问题讨论

一年多的回访工作,在实践中取得不少正面的社会效应。但限于某些因素的影响,目前的回访率只能达到95%无法做到100%。这是因为一些举报信中无人署名,某些电话举报者也不愿告知姓名。对这些举报案件难以进行回访。尽管可采用请某些街道或村组利用宣传工具以告知举报人的方式,但效果并不十分满意。有责任心的单位和个人能够做到这种宣传,但有少数不负责任的人,其代为回访举报人的工作就难以落到实处。该问题目前尚难以完全解决。

## 环保机关贯彻行政处罚法的几个问题

刘登云 刘洪刚

山东省临沂市环保局罗庄分局收费监理站 276004

《中华人民共和国行政处罚法》已于 1996 年 10 月 1 日起开始实施,这是我国社会主义民主与法制建设的一件大事。环保机关作为政府的一个职能部门,负有对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理的职责,保证《行政处罚法》全面、正确地实施并以此促进环保部门严格依法行政,是环保机关的一项重要职责,直接体现着政府的形象,深刻领会并贯彻好这部法律,是广大环保执法人员的一项重要任务。本文就以下问题谈一点粗浅看法。

### 1. 环保机关是行政处罚的主体

《行政处罚法》对于行政处罚的实施机关在第十五条作了这样的规定:“行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施”。具体到一个行政机关或组织,有没有处罚权,必须有法律、法规的明确规定,否则,该行政机关或组织不能成为行政处罚的主体,不得实施行政处罚。

《中华人民共和国环境保护法》第五章法律责任一栏,规定了当事人违反本法,环保机关可以根据不同情节,给予行政处罚。一些地方性法规如《山东省环境保护条例》第六十三条也都明确规定了环保机关具有行政处罚的权力。由此可见,环保机关是具有行政处罚主体资格的行政执法机关。

笔者认为,各级环保部门内部设置的环境监理机构不是行政处罚的主体,不具有处罚资格。它只是受环保机关委托的一个组织,在委托范围内,只能以委托行政机关的名义实施行政处罚。对于这一点,环境监理人员应特别注意,以免由于非法行政,引起败诉。

### 2. 环保机关可以实施的行政处罚

《行政处罚法》第八条规定了行政处罚的类别有 7 种。作为环保机关能够实施的处罚主要有警告、罚款、责令停止生产或者使用、责令重新安装使用等四种,这在《环境保护法》中都有明确规定。另外,各种防治污染的单行法规如《水污染防治法》、《大气污染防治法》中,还规定了责令缴纳排污费,支付消除污染费用等其他处罚。要注意的是,作出限期治理、责令停业、关闭等三项处罚只能由同级人民政府决定,而非环保机关,除非同级人民政府特别授权。

### 3. 环保机关应灵活使用行政处罚程序

《行政处罚法》规定了行政处罚的三个程序:

简易程序、一般程序和听证程序。作为环保机关应灵活掌握运用好前两个程序。

(1) 适用简易程序必须同时具备三个条件,①违法事实确凿,即行政执法人员能够当场提出第一手证据材料,事实清楚,情节简单,不需要再作进一步调查;②具有法定依据,这里所讲的法定依据是指违法行为受到处罚,必须是法律、法规或规章明确规定;③对公民处以 50 元以下,对法人或者其他组织处以 1000 元以下的罚款或者警告的行政处罚。依据这三个必备条件,笔者认为,违反环保法有关规定,有下列行为之一的,可以适用简易程序。

一是拒绝环境行政机关现场检查，拒报或者谎报有关污染物排放申报事项的，且情节及行为较轻微的。

二是不按国家规定缴纳数额较低超标排污费的。

值得注意的是，环保机关绝对不能为了适用简易程序，而将一些理应从重处罚的案件大事化小，丧失了环保法的严肃性。

(2) 除以上两种行政处罚可以适用简易程序外，其他处罚必须适用一般程序。这是因为：一方面环保行政处罚大都十分严厉，数额较大；其次，由于案情比较复杂，需要充分调查取证，以充分保护当事人的合法权益。

环保机关在适用一般程序进行行政处罚时应注意以下三点：一是高度重视调查取证工作，充分占有大量的证据，真正做到事实清楚、证据确凿。二是环保机关负有告知的义务，这是《行政处罚法》保护公民、法人和其他组织合法权益的一个重要规定，必须严格履行。三是要尊重当事人的陈述和申辩权，决不能因陈述和申辩，或认错态度不好，而加重处罚，这在《行政处罚法》中作了特别规定。

#### 4. 环保机关实施行政处罚应贯彻罚缴分离制度

《行政处罚法》规定除依法当场收缴的罚款外，作出行政处罚的行政机关及其执法人员不得自行收缴罚款，而应当由被处罚人主动到银行缴纳，由银行直接上缴国库。这一罚缴分离的规定，是《行政处罚法》极具特色的一笔，该规定有利于行政机关廉洁，有利于公正执法，有利于挽回国家、集体和个人所受的损失，有利于树立行政机关良好的社会形象，具有重要的意义。

目前，环保机关对罚款的收缴，多采用在银行设立“排污费专户”，然后定期上缴财政。环保部门特指的“四小块”，包括提高标准收费、加倍收费、滞纳金和罚款则作为环境保护补助资金主要用于污染源监测、调查、监测方法技术的研究、环保宣传、教育等。这“四小块”由环保机关自己掌握。《行政处罚法》实施后，所谓的“四小块”将变为“三小块”，罚缴分离制度将取代旧的收缴方式，环保罚款将取代旧的收缴方式，环保罚款将由银行统一上缴国库。《行政处罚法》第53、57条还严格规定了财政部门不得以任何形式向作出行政处罚决定的行政机关返还罚款，违者将承担法律责任，更进一步明确了罚缴分离制度的严肃性。

参考文献：

1. 《中华人民共和国行政处罚法》
2. 《中华人民共和国行政诉讼法》
3. 《中华人民共和国环境保护法》
4. 《中华人民共和国行政处罚法学习辅导》，临沂市人民政府法制局，1997

## 浅谈对环境违法行为行政处罚前的“告知”问题

陈新荣

浙江省绍兴县环境保护局环境监理站 312000

环保行政主管部门（以下简称环保部门）是法定的行政执法机关。在行使行政处罚权时，严格执行告知程序，是促进执法公正，确保环保行政诉讼不败诉的必要条件。

《中华人民共和国行政处罚法》第三十一条规定：行政机关在作出行政处罚决定之前，应当告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由及依据，并告知当事人依法享有的权利。这就明确了“告知”是环保部门对环境违法行为作出行政处罚决定前的必经程序。只有在被处罚人对享有的权利作出明确表示或虽不表明态度但已超过了法定期限后，环保部门才能作出行政处罚决定。“告知”的内容有两部分：一是处罚决定的事实、理由及依据；二是当事人依法享有的权利。前者是处罚决定书中必须表述清楚的内容，后者即权利有三项：陈述、申辩和听证。为此，环保部门在作出处罚决定时除必须严格按法定程序办事之外，在决定作出后还要将有关情况书面告知当事人，并由当事人在“告知书”上签具意见后归入行政处罚卷宗中。《告知书》的格式目前环保系统尚无统一规定，我们采用了如下格式：

## 告 知 书

[绍县环告字( )第 号]

\_\_\_\_\_：

你(单位)因\_\_\_\_\_

根据\_\_\_\_\_

之规定，本局拟给予\_\_\_\_\_

的处罚，现予告知，根据《中华人民共和国行政处罚法》的规定，当事人有权进行陈述、申辩或要求听证。请在本告知书上提出是否进行陈述、申辩或听证的意见。(陈述、申辩在送达告知书时当场提出。听证或非当场送达告知书的，应在接到告知书后三天内提出，三天内未提出的视为放弃。)

被告知人意见：\_\_\_\_\_

被告知人签名、盖章：\_\_\_\_\_

绍兴县环境保护局

年 月 日

我局在1996年10月1日~1997年9月30日的一年中，共处罚环境违法行为26宗，均进行了告知。我们体会，只要查处的程序合法、事实清楚、处罚的依据充分，被处罚人通常不会提出陈述、申辩、听证的要求。

一般地说，陈述、申辩比较简单，适用于环保部门拟作出的所有行政处罚决定，而听证则较为复杂，一旦当事人提出听证要求，环保部门必须指定专人，认真准备，在法定时间内组织听证。听证只适用于环保部门将作出的因企事业单位没有执行“三同时”而责令其停止生产或使用；吊销水污染排放许可证及处以较大数额的罚款三种情况。至于究竟多少算较大数额，各地掌握的标准不一，浙江省环保局确定的“较大数额”为叁万元。如照此数额及现行法律法规，听证可能会出现环保部门对以下几项环境违法行为拟作的处罚决定上：

1.违反“三同时”规定；

2.逾期不完成限期治理任务;

3.环境污染与破坏事故;

4.其他违法行为,主要包括违反《水污染防治法》规定,贮存、堆放、弃置、倾倒、排放污染物、废弃物;不按照排污许可证排放污染物。

此外,《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》中规定的对违法行为的处罚幅度较大,这里不一一罗列。

总之,环保部门在对环境违法行为作出行政处罚决定前,一定要将有关情况书面告知当事人,并由当事人签具意见。这样,既可通过陈述、申辩、听证进一步收集、理清违法事实证据和处罚依据,确保处罚的公正性和严肃性,避免盲目处罚,又可减少行政复议和行政诉讼的发生。

## 关于建筑施工噪声中“交通运输噪声”扰民问题的探讨

于 安

江苏省南京市环境监理总站 210018

城市建筑施工噪声扰民,一直是社会反映的热点问题。尤其到了夏季,情况更为突出。几年来,经环境保护部门现场执法和严格管理,污染状况大为缓解。然而,值得引起注意的是,这期间与建筑施工有关的“交通运输噪声”扰民矛盾却始终未能很好解决。原来,许多建筑施工单位,一到夜间虽按有关规定停止了建筑主体施工作业,但其运输建材和建筑垃圾的车辆却频繁进出于施工现场,响声不断,致使附近的居民遭受侵害。由于该扰民问题本身所具有的特殊性和法律上的不确定性,使得环保部门客观上只能受理不能处理,造成了环境执法和管理中的空档。该问题虽在整个建筑施工噪声中扰民所占比重不大,但却影响到整个城市建筑施工噪声环境执法全局,甚至影响到噪声达标区的建设和最终效果,现将这一环境监理和管理工作中的难点提出,和大家共同探讨。

### 1. 概念

建筑施工噪声中“交通运输噪声”(以下简称建筑交通噪声),是指在建筑施工过程中,因建筑施工单位车辆在运输建筑材料及建筑废弃物进出建筑工地而产生的对建筑工地附近噪声敏感点居民造成影响的噪声和振动的总和。从特征上看,该类噪声主要为装卸声、车辆刹车和少数鸣笛声等;从类型上看,它属于空气动力型和机械型噪声,或两者兼而有之;从状态上看,属频繁突发性非稳态噪声,其脉冲特性对休息、学习的人群影响很大,尤以对睡眠人的影响为甚。调查及监测结果表明,建筑运输车辆所产生的噪声分贝值一般不低于甚至超过建筑施工噪声(非大型建筑施工机具使用的情况下)。

### 2. 性质的界定

在环境监理和环境管理工作中,对建筑交通噪声性质的界定具有重要意义。认识不一,依据不明,执法就无从下手。目前存在两种意见:一种认为,它属于建筑施工噪声范畴。理由是:建



筑材料和废弃物的运输贯穿于整个建筑施工阶段之中，它是生产活动不可分割的组成部分。如土石方阶段中石料及挖掘出的泥土的运输；结构阶段中的木材、水泥、钢材等物资的运输等等。建筑运输车辆虽为流动声源，但其活动和影响范围却具有相对的区域性和固定性。如现在普遍为建筑工程队使用的水泥搅拌车的作业方式就带有固定性和流动性的特点；从建筑运输车辆产生的噪声和振动作用范围和对象来看，其主要作用于建筑工地附近区域的居民而非交通干线两侧，受害居民也将其噪声和振动视为建筑队施工污染而举报和投诉于环保部门。另一种观点认为，由车辆引起的噪声属于交通运输噪声。根据来自于新近颁布实施的《中华人民共和国噪声污染防治法》。该法是这样定义的：“本法所称交通运输噪声，是指机动车辆、铁路机车、机动船舶、航空器等交通运输工具在运行时所产生的干扰周围生活环境的声音。”，建筑交通噪声可以认为是交通运输噪声的一种特殊存在形式。不难看出，前者是从管理的内容上来考虑的，而后者则着重于概念的本质。其不同点在于前者影响居民区，后者影响交通干线两侧。

### 3. 监理和管理工作中的难点所在

我们知道，执法的前提是要有法律依据。由于《中华人民共和国噪声污染防治法》对建筑交通噪声没有明确的管理和处罚规定，故目前环境监理部门和管理部门在接到投诉建筑交通噪声的扰民问题时，只能是对受扰居民进行必要的宣传和做好耐心的解释工作，而不能介入处理。这是因为《中华人民共和国行政处罚法》已明确规定，对违法单位的处罚，必须要有法定依据及遵守法定程序，否则实施的行政处罚无效。也就是说，目前环保部门是将建筑交通噪声视同交通运输噪声来对待处理的。

另一方面，《中华人民共和国噪声污染防治法》第五章“交通运输噪声污染防治”中明确规定公安交警部门对在城市市区范围内行驶的机动车辆的消声器和鸣区必须符合国家规定的要求行使管理职能，对机动车辆未按规定使用声响装置的或在禁鸣笛的予以处罚，而对夜间出入于建筑施工工地的车辆则没有明确的管理规定。从实际情况来看，公安交警部门按其法律赋予的职责，对建筑交通噪声扰民也难予管理。

### 4. 建筑交通噪声扰民产生的客观原因、

《中华人民共和国环境噪声污染防治法》第三十一条规定：“在城市市区噪声敏感建筑物集中区域内，禁止夜间进行产生环境噪声污染的建筑施工作业……”，据此，环保部门在依法行政时要求各施工单位自觉守法，夜间停止一切施工作业。从调查的情况来看，施工单位建筑施工队夜间基本停工，但其运输车辆作业却经常运行，据了解这种情况的出现也不是施工单位故意违法，而多半是出于无奈。现在由于经济的发展，城市道路往往跟不上机动车的发展速度，因而许多城市公安交警部门为保障市区道路的通畅，昼间都设有时间禁区或明令限制大型货车昼间进入市区。这样就迫使建筑施工单位为保证正常的施工进度和物质供应，都纷纷在夜间进行车辆运输作业，从而造成扰民现象的发生。

### 5. 管理上的设想

随着城市基础建设的不断发展，该问题在一段时期内还将存在下去，因此，尽早加以解决已成为一个城市创建环境噪声达标区工作的当务之急，也是环境监理和管理工作中不容回避的问题。鉴于此，设想拟定中的《中华人民共和国环境噪声污染防治法实施细则》中应将建筑交通噪声的管理范围，职权划分、处罚权限等予以明确规定。其次，根据建筑交通噪声管理上的“空档”现