

11月起,长沙生态环境领域积极推行包容审慎监管举措,以柔性监管进一步释放生态环境执法“温度”

用好四张清单 服务企业发展

11月1日起,生态环境柔性执法“四张清单”在长沙正式实施,以更高水平的生态环境服务,实现生态环境与营商环境相倚为强、相得益彰。邹麟 摄

● 匡春林

某公司未批先建违规,怎么处置?鉴于该公司立即停止建设并启动整改,长沙市生态环境局依法对该公司不予行政处罚。

某企业涉嫌自动监测设备运行不正常,如何处罚?查明其数据波动异常原因后,鉴于其违法行为轻微并及时改正,没有造成危害后果,长沙市生态环境局依法对该企业不予行政处罚。

用依法免罚做“减法”,助力营商环境做“加法”。两起免罚案例,折射了全市生态环境系统持续推行柔性执法、优化营商环境的生动实践。

生态环境执法是生态环境保护重要抓手之一,严格执法、柔性服务,让生态环境执法既有力度又有温度。

今年以来,长沙市生态环境局聚焦以高水平生态环境保护支撑高质量发展主题,推进包容审慎监管,着力优化营商环境,帮助企业解决实际问题,持续提高环境管理水平,为企业又好又快发展提供环保动能。

11月1日起,生态环境柔性执法“四张清单”在长沙正式实施。根据长沙市生态环境局出台的《包容审慎监管执法“四张清单”实施办法(试行)》,长沙通过柔性执法“四张清单”,在全市生态环境领域积极推行包容审慎监管举措,给予企业适度的容错改正空间,进一步释放生态环境执法“温度”,以更高水平的生态环境服务,实现生态环境与营商环境相倚为强、相得益彰。

典型案例 柔性执法,营造更宽松的市场发展环境

近日,长沙市生态环境局执法人员对某公司开展执法检查时发现,该公司未依法报批环境影响评价文件,擅自开工建设工程质量检测实验室。

执法人员经核实后发现,该公司在执法检查后立即停止建设并启动整改,且设备安装未动工,也未造成环境污染后果,公司还及时取得了环评批复,为此,长沙市生态环境局对该公司请求免于处罚的主张予以采纳。

而在长沙市生态环境局办理的另一起执法案件中,某企业被查出近一周时间的颗粒物湿基值小时数数据波动异常。

执法人员经调查后发现,该企业数据波动异常原因系接收设备光源老化,导致光路发射端信号弱所致。发现数据异常后,其及时对设备进行了维护,企业污染处理设施一直正常运行且污染物排放稳定达标。鉴于其违法行为为轻微并及时改正,没有造成危害后果,长沙市生态环境局依法对该企业不予行政处罚。

不同的生态环境执法案例里,有着同样的令人触动的柔性执法温度。

近年来,长沙市生态环境局积极探索,对符合条件的首次违法、危害后果轻微、积极整改的企业,以教育、帮扶、普法等柔性执法方式为主,做到宽严相济、法理相融,为市场主体创造更加宽松的发展环境,以生态环境高水平监管赋能经济社会高质量发展。

长沙市生态环境违法行为不予行政处罚事项清单

序号	违法行为	适用条件 (同时满足)
1	建设单位未依法备案建设项目环境影响登记表	1. 初次违法 2. 经责令备案后五个工作日内完成备案 3. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除、主动恢复原状
2	(1)建设单位未依法报批建设项目环境影响报告书、报告表,擅自开工建设的; (2)建设单位未按照规定重新报批或者报请重新审核环境影响报告书、报告表,擅自开工建设的; (3)建设项目环境影响报告书、报告表未经批准或者未经原审批部门重新审核同意,建设单位擅自开工建设的	1. 责令停止建设后一个工作日内,建设单位立即停止建设并启动整改的 2. 未造成环境污染后果 3. 在规定期限内取得环评批复或在责令停止建设之日起 30 日内自行拆除
3	编制建设项目初步设计未落实污染防治措施及环保投资概算、未将环境保护设施建设纳入施工合同,未依法开展环境影响后评价的	1. 初次违法 2. 经责令改正后限期内改正违法行为 3. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除、主动恢复原状
4	环境保护设施未经验收或者验收不合格,建设项目即投入生产或者使用的	1. 初次违法 2. 责令限期整改后,建设单位自行停止生产和使用 3. 未造成环境污染后果 4. 建设项目配套建设的环境保护设施在规定期限内验收合格或自行拆除建设项目并主动恢复原状
5	未按规定制定环境污染事故的应急预案	1. 初次违法 2. 经责令改正后在规定的期限内改正违法行为 3. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除、主动恢复原状
6	未按规定将突发环境事件应急预案备案	1. 初次违法 2. 已按规定制定突发环境事件应急预案 3. 经责令改正后五个工作日内改正违法行为 4. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除、主动恢复原状
7	未按规定开展突发环境事件应急演练,如实记录培训情况	1. 初次违法 2. 经责令改正后五个工作日内改正违法行为 3. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除、主动恢复原状
8	(1)企业未按照准则要求披露环境信息; (2)企业未在规定时间内披露环境信息; (3)企业未将环境信息上传至企业环境信息依法披露系统	1. 初次违法 2. 经责令改正后五个工作日内改正违法行为 3. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除、主动恢复原状
9	(1)企业不披露环境信息; (2)企业披露的环境信息不真实、不准确	1. 初次违法 2. 经责令改正后五个工作日内改正违法行为 3. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除、主动恢复原状
10	需要填报排污登记表的企业事业单位和其他生产经营者未按规定填报排污信息	1. 初次违法 2. 经责令改正后一个工作日内改正违法行为 3. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除
11	未建立环境管理台账记录制度或者未按排污许可证规定记录	1. 初次违法 2. 经责令改正后五个工作日内改正违法行为 3. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除
12	未按排污许可证规定提交排污许可证执行报告	1. 初次违法 2. 经责令改正后十个工作日内改正违法行为 3. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除
13	未按规定对所排放的污染物自行监测、未保存原始监测记录等	1. 初次违法 2. 经责令改正后限期内改正违法行为 3. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除、主动恢复原状
14	产生含挥发性有机物废气的生产和服务活动,未在密闭空间或者设备中进行	1. 初次违法 2. 当场改正违法行为 3. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除、主动恢复原状
15	不正常运行污染防治设施等逃避监管的方式违法排放污染物	1. 当事人有证据证明因不可抗力或突发故障等非主观过错导致污染防治设施不正常运行的 2. 当事人在污染防治设施不正常运行发生 24 小时内及时报告并采取停、限产措施减少污染物排放,且污染物未超标排放
16	未按规定定期续辐射安全许可证	1. 初次违法 2. 经责令改正后限期内改正违法行为 3. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除、主动恢复原状
17	未按规定变更辐射安全许可证	1. 初次违法 2. 经责令改正后限期内改正违法行为 3. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除、主动恢复原状
18	未按规定时间报送安全和防护状况年度评估报告	1. 初次违法 2. 逾期时间不超过三十日,且经责令改正后限期内改正违法行为 3. 未造成环境污染后果
19	未按规定对辐射工作人员进行辐射安全培训	1. 初次违法 2. 经责令改正后三十日内改正违法行为 3. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除、主动恢复原状
20	未按规定设置危险废物识别标志	1. 初次违法 2. 经责令改正后限期内改正违法行为 3. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除、主动恢复原状
21	转移固体废物出省、自治区、直辖市行政区域利用未报备案的	1. 初次违法 2. 经责令改正后五个工作日内改正违法行为 3. 未报备的固体废物量不超过 1 吨 4. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除
22	擅自堆放工业固体废物	1. 初次违法 2. 经责令改正后三个工作日内改正违法行为 3. 堆放(占地)面积不超过 10 平方米 4. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除
23	产生工业固体废物的单位未建立固体废物管理台账并如实记录	1. 初次违法 2. 经责令改正后五个工作日内改正违法行为 3. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除
24	贮存工业固体废物未采取符合国家环境保护标准的防护措施的	1. 初次违法 2. 经责令改正后三个工作日内改正违法行为 3. 未采取符合标准的防护措施贮存工业固体废物量不超过 0.5 吨 4. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除
25	未按照国家环境保护标准贮存危险废物或者将危险废物混入非危险废物中贮存	1. 初次违法 2. 经责令改正后一个工作日内改正违法行为 3. 不规范贮存危险废物数量不超过 10 千克 4. 所涉危险废物不属于废有机毒化学品、医疗废物、实验室产生的危险废物及易燃易爆危险废物 5. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除
26	从事消耗臭氧层物质销售、使用、回收、再生利用、销毁等经营活动的单位,以及从事含消耗臭氧层物质的制冷设备、制冷系统或者灭火系统的维修、报废处理等经营活动的单位应当向环境保护主管部门备案而未备案	1. 初次违法 2. 经责令改正后五个工作日内改正违法行为 3. 未造成环境污染后果或环境污染已主动消除
27	超过水污染物排放标准或者超过重点水污染物排放总量控制指标排放水污染物	1. 初次违法 2. 经责令改正后十个工作日内改正违法行为 3. 除第一类污染物、有毒有害物质、放射性物质、重金属、持久性有机污染物之外,超标排放水污染物(不含色度)仅有一项污染物超过规定排放标准且超标幅度不超过 10%; pH 值超标幅度在±0.5 以内
28	超过大气污染物排放标准排放大气污染物的	1. 初次违法 2. 经责令改正后十个工作日内改正违法行为 3. 除有毒有害物质、放射性物质、重金属、持久性有机污染物之外,超标排放大气污染物(不含恶臭、机动车和非道路移动机械排放污染物、生活垃圾处理单位日均值和持久性有机污染物)仅有一项污染物超过规定排放标准且超标幅度不超过 10%
29	超过噪声排放标准排放工业噪声	1. 初次违法 2. 经责令改正后十个工作日内改正违法行为 3. 超标幅度不超过 1 分贝
备注	一、初次违法,是指当事人自本次违法行为被发现之日起(不包含本日)追溯两年内在本市行政区域内未被生态环境主管部门予以处罚。 二、“改正违法行为”应结合生态环境主管部门下发的责令改正违法行为决定书进行认定。	

差异化监管 优服务和严执法并重,守牢生态环境安全底线

近年来,长沙生态环境系统紧盯生态环境质量改善核心和生态环境安全底线,坚持优服务和严执法并重,实施差异化监管,优化执法方式、规范执法行为,统筹推进环境质量改善与经济社会发展。

分类管理优服务。全市生态环境系统以“双随机、一公开”监管为基本手段,按照排污单位排污许可证执行情况、环境管理水平、守法状况、信用评价、信访投诉等信息,建立污染源随机抽查一般监管库、重点监管库、特殊监管库,设定不同的抽查比例。动态更新污染源数据及人员库并实行分类差异化监管,“一次进门,全面体检”,解决重复检查、随意监管等问题。

正面清单作示范。长沙生态环

境系统积极发挥正面清单正向激励与促进带动作用,建立实施监督执法正面清单,将省、市环保诚信单位企业,生态环境保护管理水平合格且有自动监测(视频监控)并联网的重点排污单位,居民健康和民生保障直接相关企业,污染物排放量小、环境风险低、吸纳就业能力强、符合排污许可证管理(小微)企业,生态环境保护管理水平合格且有条件进行非现场执法的非重点排污单位等纳入监督执法正面清单,实行减少、免除现场检查等正面激励措施,对守法企业“无事不扰”。

非现场监管更务实。长沙生态环境系统持续提升信息化水平,对全市范围内重点排污单位、重点医

疗机构、重点危废单位、规模城镇污水处理厂、省级以上工业园区排污设施远程实时监控“五个全覆盖”。利用污染源在线监控、用电能耗监控、视频监控、无人机巡查等现代化监管模式提升执法效能,减少企业现场检查频次。

送法帮扶不停步。近年来,全市生态环境系统积极开展“送法进企”志愿服务活动,贯彻“说理式”执法,向企业宣讲国家环保法规最新要求,引导企业自我约束;分行业开展警示教育培训,先后开展了汽修和印刷行业、医疗行业培训讲座,引导企业落实污染防治主体责任;深入企业了解企业面临困境,为他们提出建议、现场把脉、及时诊断,帮助企业补齐短板弱项。

持续创新 推出“四张清单”,给予企业适度容错改正空间

生态环境执法中,哪些情形应当不予行政处罚、从轻或减轻行政处罚?什么是初次违法?……为推进生态环境行政执法中践行宽严相济、罚教结合、包容审慎的现代监管理念,优化法治营商环境,长沙市生态环境局结合全市生态环境行政执法工作实际,出台了《包容审慎监管执法“四张清单”实施办法(试行)》,引导企业整改为主、及时纠错,给予企业适度的容错改正空间。通过提醒教育、责令改正等柔性监管措施,对符合条件的按规定不予处罚或从轻、减轻处罚或免于行政处罚。

据了解,“四张清单”具体包括不予行政处罚事项清单、从轻处罚事项清单、减轻处罚事项清单、免于行政强制措施事项清单。其中,“不予行政处罚事项清单”29项,

“从轻处罚事项清单”2项,“减轻处罚事项清单”1项,“免于行政强制措施事项清单”2项。

“四张清单”业务范围涵盖建设项目、排污许可、大气、水、固废、噪声、放射性污染、消耗臭氧层物质管理、信息公开等领域。每项事项都详细列出了行为类别、法律依据和适用条件。对纳入清单的事项,符合列举的适用情形和要求的,将依法对行政相对人予以免罚、轻罚、减罚或者不予实施行政处罚强制措施处理。

“制定实施《包容审慎监管执法“四张清单”实施办法(试行)》,有利于持续优化全市营商环境,激发全市市场主体活力,促进长沙经济社会与生态环境保护协调发展。”长沙市生态环境局局长张武举例说,建设单位建设项目如果未

备案建设项目环境影响登记表,之前依据《中华人民共和国环境影响评价法》等或将被处以5万元以下的罚款。现在如果当事人系初次违法,未造成环境污染后果或环境污染已主动消除、主动恢复原状,且在生态环境主管部门责令备案后五个工作日内完成备案,将可能不再受到行政处罚。

张武表示,下一步,长沙市生态环境系统将组织生态环境执法部门扎实推进落实包容审慎监管,加快推动“四张清单”落地落实,把为企业服好务作为优化营商环境的出发点和落脚点,及时跟进、帮助、指导促进违法企业及时纠错,引导企业主动守法、自觉守法,当好“服务员”和“环保管家”,以柔性监管服务企业发展,为企业绿色发展和高质量营商环境保驾护航。

长沙市生态环境违法行为从轻处罚事项清单

序号	违法行为	适用条件 (同时满足)
1	(1)未密闭煤炭、煤矸石、煤渣、煤灰、水泥、石灰、石膏、砂土等易产生扬尘的物料 (2)对不能密闭的易产生扬尘的物料,未设置不低于堆放高度的严密围挡,或者未采取有效覆盖措施防治扬尘污染的	1. 初次违法 2. 已采取定期洒水、喷淋等措施减轻扬尘污染 3. 经责令改正后限期内改正违法行为
2	(1)排污许可证有效期届满未申请延续或者延续申请未经批准排放污染物 (2)依法应当重新申请取得排污许可证,未重新申请取得排污许可证排放污染物	1. 实行排污许可简化管理的排污单位 2. 初次违法 3. 经责令改正后限期内取得排污许可证
备注	一、符合从轻处罚情形的罚款处罚案件,在《湖南省生态环境保护行政处罚裁量权基准规定(2021版)》裁量表载定的罚款金额基础上,减少一定罚款金额,但一般不超过法定最高罚款数额的 20%,且从轻处罚后的罚款金额不得低于法定最低罚款数额。 二、初次违法,是指当事人自本次违法行为被发现之日起(不包含本日)追溯两年内在本市行政区域内未被生态环境主管部门予以处罚。 三、“改正违法行为”应结合生态环境主管部门下发的责令改正违法行为决定书进行认定。	

长沙市生态环境违法行为减轻处罚事项清单

序号	违法行为	适用条件 (同时满足)
1	无许可证从事收集、贮存、利用、处置危险废物经营活动	1. 违法主体为公民或个体工商户 2. 初次违法 3. 经责令改正后限期内改正违法行为 4. 收集、贮存、利用危险废物量不超过 500 千克,处置危险废物量不超过 10 千克
备注	一、符合减轻处罚情形的罚款处罚案件,在《湖南省生态环境保护行政处罚裁量权基准规定(2021版)》裁量表载定的罚款金额基础上,减少一定罚款金额,但减轻后的罚款金额不得低于法定最低罚款数额的 50%。 二、初次违法,是指当事人自本次违法行为被发现之日起(不包含本日)追溯两年内在本市行政区域内未被生态环境主管部门予以处罚。 三、“改正违法行为”应结合生态环境主管部门下发的责令改正违法行为决定书进行认定。	

长沙市生态环境违法行为免于行政强制措施事项清单

序号	行政强制措施	违法行为	适用条件(满足其一)
1	查封 扣押	对企业事业单位和其他生产经营者违反法律法规规定排放污染物,造成或者可能造成严重污染	企事业单位和其他生产经营者违反法律法规规定排放污染物,造成或可能造成严重污染,但具备下列情形之一时,免于行政强制: 1. 城镇污水处理、垃圾处理、危险废物处置等公共设施的运营单位 2. 生产经营业务涉及基本民生、公共利益的 3. 实施查封、扣押可能影响生产安全的 4. 当场改正违法行为,无查封、扣押必要的
2	查封 扣押	违法生产、销售、使用消耗臭氧层物质	未造成危害后果,立即改正或经责令改正后限期内改正违法行为,且所涉物质非法定禁止生产或使用的消耗臭氧层物质。