

责编:王玮  
电话:(010)67113382  
传真:(010)67113772  
E-mail:hjbslaw@sina.com

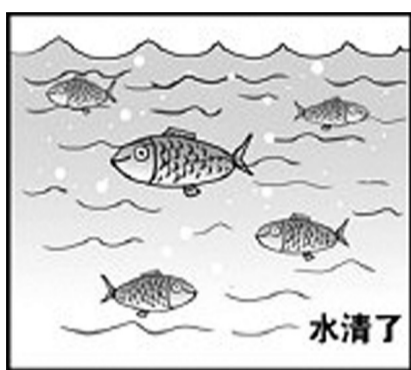
## 两会代表委员热议《大气污染防治法》修订 治理大气要动哪些“大手术”?

正在召开的全国两会上,代表委员们纷纷热议“四个全面”。有人憧憬全面建成小康社会的美好前景,有人读出全面深化改革的勇气,有人看到全面依法治国的决心,也有人振奋于全面从严治党治党的魄力。“四个全面”不期而至,“四个全面”有备而来。吹皱一池春水,吹绿大江两岸。



6版·立法

## 代表委员希望严格实施新《环保法》, 改变执法过松、过软状况 严格执法如何落到实处?



7版·执法

## 跨界水污染纠纷为何多年难解?

案件取证难、鉴定难、执法难,  
难以排除地方保护主义干扰



8版·说法

## 环境公益诉讼 看上去很美?

——访全国人大代表、湖北经济学院院长吕忠梅

◆本报记者 董克建

“公益诉讼是管闲事的诉讼,也是需要勇敢的诉讼。”谈起环境公益诉讼,吕忠梅首先感慨颇多。

新《环保法》实施后,关于环境公益诉讼能否落地问题,吕忠梅多次调研,并与环保公益组织座谈。从调研情况看,多数环保组织对依法获得原告资格感到高兴,但对实际提起公益诉讼持谨慎态度。

这是因为国家对民间环保组织提起公益诉讼的具体支持政策不明朗,缺乏有效的资金机制支持环境公益诉讼。吕忠梅认为,“民间环保组织自身的人力、物力、财力都难以支撑资金成本较高,专业素质要求高,调动资源能力强的公益诉讼。”吕忠梅说,我国的环保组织成立都相对较晚,自身能力还比较弱,而环境公益诉讼在前期要经历漫长的调查取证阶段。

“调查取证时间比较长也是目前只有少数公益诉讼的一个原因,很多环保组织可能还在取证阶段。”吕忠梅说,另一个原因是环境公益诉讼专业性很强,“调查取证既需要环保知识,更需要法律知识,环保组织在这方面人才也相对较少。”

设立专项资金是解决环境公益诉讼资金困难的一种有效方式。吕忠梅介绍,目前已有环保组织设立专项资金用于支持环境公益诉讼活动,但经费有限,难以承担支持环境公益诉讼的重任。她建议政府和民间成立更多的基金,并鼓励社会组织通过多种渠道筹集资金用于环境公益诉讼。

“此外,最高人民法院可在现有司法解释基础上,进一步明确公益诉讼费用负担规则,并通过典型案例形式,鼓励法院支持环境公益诉讼中胜诉原告的支持办案成本及原告律师费用由被告支付的诉讼请求,并建立激励机制,对为环境保护做出突出贡献,成功提起公益诉讼的环保组织予以奖励。”吕忠梅表示。

环境公益诉讼案件较少,不好落地的另一个原因是法律对民间环保组织提起公益诉讼的具体支持政策不明朗。

前不久最高人民法院发布《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》,采用了将公益诉讼划分为“民事公益诉讼”和“行政公益诉讼”的分类,这明确了环境民事公益诉讼案件的审判程序。但也带来一些案件:新《环保法》第五十八条应如何理解?其规定的“污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为”是否包括有相应职权的行政管理行为?是否作为或不作为?

“新修订的《行政诉讼法》也没有对行政公益诉讼加以规定,使‘环境公益诉讼’内涵不明晰,影响了环境公益诉讼司法实践顺利推进。”吕忠梅建议通过立法解释,对新《环保法》第五十八条加以明确,对“法律规定的机关”进行界定。把行政管理行为违法作为或不作为造成污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为纳入环境公益诉讼范围,并明确提起诉讼的原告资格,建立合理的诉讼规则、裁判方式、承担责任方式等程序。

此外,她还建议明确法院内部审判权配置规则,明确环境公益诉讼的立案、主管、审理、执行的内部协调机制,理顺环境资源审判庭与相关业务庭室的关系。“也就是说,环境公益诉讼案件既不被拒绝受理导致‘告状无门’,也应该避免出现错位受理导致的‘张冠李戴’”,吕忠梅表示。

## 环境污染 民生所患 ——小康社会必须突破瓶颈问题

公元2015年3月5日,农历正月十五,中国传统的元宵节。《政府工作报告》刚一结束,国务院政策研究室司长向东在做客央视时称“这是一部充满民本情怀的报告。”对老百姓关注的热点问题一一做了回应。

近年来,以雾霾为代表的环境问题成了民生之患。

新一届政府自上任以来,更加重视环境保护工作,在多个场合提出要求,作出指示。环境保护依旧是今年两会代表委员们最关注的热词之一。

回顾过去,党的十八大首次提出到

2020年全面建成小康社会。

什么是小康社会?小康社会是政治、经济、社会、文化、生态等各项事业全面发展的社会,是不分地域、无论城乡都能分享的社会,也是人民群众看得见、摸得着、感受得到的社会。

全面建成小康社会对环保领域意味着什么?

“环境问题已经成为实现全面小康的瓶颈问题。”环境保护部部长陈吉宁在2015年两会新闻发布会回答记者提问时说,随着污染物的持续减排,一些常规的污染物在国控断面上已经出现了持

续稳定好转的局面。但是总的来看,污染物排放量仍然处在一个非常高的水平上,已经接近或者说超过环境容量,在一些地方、在一些时间段,超过还比较多。

全面建成小康社会,最重要的标志之一,也是最大的制约因素之一就是生态环境。

业内不少人士也认为,当前,从全面建成小康社会的环境指标来看,环境保护是缺口相当大、任务非常重、时间十分紧迫的领域。

就在3月6日,全国政协委员项宗西在全国政协十二届三次会议分组讨论时

也提到,全面建成小康社会,关键在于体现“全面”,重点在于缩小差距,核心在于弥补短板。

环境问题就是全面建成小康社会急需弥补的短板。

当前,严峻的环境形势表现在3个方面:一是环境质量差,包括雾霾问题、水体富营养化问题、地下水污染问题、城市黑臭水体问题等。二是生态损失比较严重,特别是水体的生态损失。三是由于产业布局不合理,大量的重化工企业沿河、沿海、沿江布局,仍然存在比较高的环境风险。

## 改善环境 民心所向 ——小康社会必须深化体制机制改革

实现全面建成小康社会,全面依法治国、全面深化改革是齐头并进的姊妹篇,全面深化改革需要法治保障,全面依法治国也需要深化改革。

党的十八届三中全会明确了生态文明体制改革的主要任务。2014年2月底,中央全面深化改革领导小组第二次会议审议通过《关于经济体制和生态文明体制改革专项小组重大改革的汇报》。

全国人大常委会副委员长、广东省环境保护厅副厅长陈敏对《政府工作报告》提到的“生态环保在行动、成在坚持”感触特别深,他认为,生态文明建设任重道远,制度建设

至关重要,落实新《环保法》,还需要生态文明制度建设作为保障,尤其是要创新生态环境保护管理机制。

当前,环保领域有哪些重点问题只能通过改革理顺?

环境管理体制需要改革。

新《环保法》规定了环保部门对环境保护工作实施统一监督管理,其他部门依照有关法律的规定对资源保护和污染防治等环境保护工作实施监督管理。

但何为“统一监督管理”和“监督管理”?在钟勤建看来,在实际工作中,各部门均相继强化了本部门的利益,对环保部门的统一指导和监督持抵触甚至否

定态度,环境管理体制仍然没有理顺。

生态补偿制度需要改革。

经过10余年的治理,如今固原生态环境逐渐好转,福建陕甘宁三省区,保证了13个县180万人的水源供给。在十二届全国人大三次会议上,宁夏代表团代表们认为,固原生态环境仍很脆弱,需完善生态补偿机制,呵护来之不易的绿水青山。

新《环保法》规定了国家建立、健全生态保护补偿机制。各地也早有探索,但仍在存在诸多问题。

未来几年,是中西部地区进一步发展的关键期,也是中西部地区2020年前全面建成小康社会的攻坚期,更是开发

与生态环境矛盾的加剧期。

陈吉宁在记者会上明确表示,应加强对西部的生态补偿。西部地区是我国的生态屏障,我国的主要饮用水水源都来自于西部,应该给西部更多的支持、补偿,让他们有条件、有动力保护好生态环境。

环境影响评价制度改革需要改革。

陈吉宁说,要深化环评制度改革。要让它阳光化,压缩环评审批权的空间,强化两项宏观控制,一个是项目落在什么地方,不能把一个不该建的项目放在生态敏感区和饮用水保护源地;另一个是要强化行业的污染源总量控制。同时,要下放审批权,强化事中和事后监管。

## 严格执法 民情所系 ——小康社会必须依法治理环境

党的十八届四中全会首次以中央全会的名义提出全面推进依法治国,提出用严格的法律制度保护生态环境,促进生态文明建设。

全面依法治国,是全面建成小康社会重要的法治保障。全面加强环境保护,当前最重要的工作是贯彻好、实施好新《环保法》。

正如陈吉宁在回答两会记者提问时所说,一个好的法律不能成为“纸老虎”,要让它成为一个有钢牙利齿的“利器”,关键在于执行和落实。要让企业懂得守法不是高要求,是底线。要把过去环境执法过

松、过软的状况彻底改变过来,让守法变成新常态,敢于碰硬,形成高压态势。

对此,代表们也有相同的看法。

新《环保法》首次提出“保护优先”的基本原则,重新定位了环境与发展之间的关系,强调要使经济社会发展与环境保护相协调,强化了环境监管的法律手段和制度设计,今后关键在于加大法律的执行力度。全国人大代表、中国环境科学研究院院长孟伟如是说。

全国人大代表、广东古今来律师事务所律师吴青认为,新《环保法》已经实施,执行处罚能否到位、执法和违法信息

能否公开值得关注。

长期以来,环境领域有法不依、执法不严问题比较严重。“守法成本高、违法成本低”,成了一种无奈的常态。环保部门也因此饱受社会诟病,甚至被一些舆论指责为不作为。

据不完全统计,新《环保法》生效以来,各地实施按日计罚15件,查封、扣押136件,限产、停产122件,移送行政拘留107起。可以说,新法执行开局良好,但目前成绩还远远不够,对地方政府和企业的震慑力、约束力还远远不够。

全国人大代表、四川省环保厅副厅长钟

## 转变作风 民望所归 ——小康社会必须规范权力运行

“决不允许‘卡着审批吃环保、戴着红顶赚黑钱’,环境保护部所属事业单位的8家环评机构,今年率先全部从环境保护部脱离,其他地方的也要分批分期全部脱离,逾期不脱离的,一律取消环评资质。”

这是两会记者会上,陈吉宁部长向媒体和公众的承诺。

简政放权,有权不可任性。为了将权力关进制度的笼子,贯彻中央全面从严治党要求,环保部门要不断研究取消和下放行政审批事项工作,持续推进制定权力清单和责任清单工作,探索建立和完善负面清单,以权力“瘦身”为廉政“强身”。

新《环保法》规定了环保部门一系列的权力,也对环保部门提出了更高的要求。今后,环保部门如果不能依法履职,将会面临更大的问责风险。

有权必有责,违法必追究;法无授权不可为,法定职责必须为。

环保部门不仅要尽到主管部门的责任,还要督促地方政府将环保责任落到实处,对企业环境违法行为要严格查处,决不允许下不为例。

要勇于担当,执行政府权力清单制度,坚决纠正不作为、乱作为;坚决克服惰政、怠政,坚决惩处失职、渎职。

要廉洁公正、公正执法,既不越位,又不缺位,既尽职尽责,又有效保护自己。

全面从严治党始于党的十八大以来的中央八项规定,突破口是作风建设,抓手是党的群众路线教育实践活动,反腐倡廉则是动力。

全面从严治党,核心问题是始终保持党同人民群众的血肉联系,始终保持党的先进性和纯洁性。

环保部门是政府对外联系群众的窗口和执法部门,全面从严治党,需要环保部门不断转变工作作风。

环保是民生。群众关心环境问题

### 【全面建成小康社会】

这是党的十八大提出的重大战略任务。党的十八大报告提出了“确保到2020年实现全面建成小康社会宏伟目标”的时间表,以及“经济持续健康发展”、“人民生活水平全面提高”、“资源节约型、环境友好型社会建设取得重大进展”等具体内涵。

### 【全面深化改革】

党的十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”,并对经济体制改革、政治体制改革、文化体制改革、社会体制改革、生态文明体制改革和党的建设制度改革进行了全面部署。

### 【全面依法治国】

党的十八届四中全会是中国改革开放以来,中共首次以“依法治国”为主题的中央全会。在这次会议上,审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。提出“全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”。

### 【全面从严治党】

2014年12月13日~14日,习近平总书记任在江苏调研时指出,要“协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党,推动改革开放和社会主义现代化建设迈上新台阶”。媒体报道分析称,此次江苏之行,习近平将“从严治党”首次提升到了“全面从严”的高度,意蕴深邃。

# 小康社会怎能没有绿水青山?

本报记者 王玮 董克建