两会新视角

全面依法保护环境刻不容缓

在“四个全面”战略布局中,全面依法治国是实现全面建成小康社会的基本方式和可靠保障。

在依法治国背景下,对环保部门来说,就是要依法行政,确保权力在法治的轨道上运行,勇当生态文明建设的主力军和排头兵。

依法行政首先是依宪行政,依法行政要重点解决两个问题:一是法定职责必须为,否则就是失职渎职;二是法无授权不可为,否则就是越权乱作为。

环保部门依法行政,依法监管,是依法治国的必然要求。党的十八届四中全会确立的全面推进依法治国的重大决策,对环保部门依法行政提出了更高标准,要求环保部门全面进入法治轨道。

作为环境保护的基本大法,新《环保法》规范了政府、环保主管部门和企业必须履行的责任,通篇贯穿依法治国理念,是环境监管执法的总章程、总规则。

环保部门落实依法治国战略决策,首先就是严格实施新《环保法》,在新法的规范下,依法约束政府决策行为,依法规范环境监管,依法打击违法排污,依法保障公众环境权益。

环保部门严格执法,就是践行生态文明和依法治国理念。要从政治高度把握新《环保法》,用好用足新法赋予的权力,从严打击环境违法行为,彻底改变过去执法过松、过软的状况,让企业守法成为新常态。

困局——执法过松过软违法量大面广

全面推进依法治国,依法保护环境无疑是场重头戏。

业内人士表示,一些企业环评未批先建,不建任何废水处理设施,或是建成以后当摆设,超标排污严重,监控数据造假。“逮着了你狠,逮不着我狠”,这也真实地折射出环境保护面临的现实困境。

深入推进依法行政,加快依法治国步伐,需要各级各部门依法严格履行职责,严格查处企业环境违法,特别是对大量违法严重、影响恶劣的案件拿出硬办法。

已经实施的新《环保法》,是环境保护领域的基础性、综合型法律,但是很多人认为是部门法。全国人大代表、安徽省环保厅厅长缪学刚认为,如果只是靠环保部门落实环保法,环保法还是起不到应有的作用,而是应该全民学法,全民守法,这样才有利于形成依法治国的氛围。

近年来,一批环境法律法规修订通过并相继实施,有效地促进了环境治理。但是,也有一些法律仓促出台,规定存在疏漏,部分条文缺乏可操作性,行政执法和刑事司法之间衔接有待加强,以至于一些法律在实施不久,就因为难以解决现实问题,不得不重新解释或修订。全国政协委员、复旦大学教授葛剑雄认为,只有完善立法才能保障依法治国。

全国人大代表、四川省环保厅副厅长钟勤建认为,“因为缺乏与法配套的政策和措施,特别是对历史遗留的违法违规行为,如何实事求是进行甄别和处理,操作难度很大。在当前经济下行压力加大的情况下,政府和企业客观上会降低对环保的要求和投入,使得执法者犹豫不决。”

难点——理顺体制机制形成守法常态

今年,新《环保法》、即将通过的《立法法》,有助于在重大立法上不断加快推进,折射出我们正在一步一步地推进依法治国的进程。

而环境管理体制不畅,职责不清,影响了环保部门有效行使监督管理的职责,阻碍依法行政的步伐。

新《环保法》规定环保部门“统一监督管理”,但事实上,各部门都在想方设法强化本部门、本领域的利益,对环保部门统一指导和监督持抵触甚至否定态度,导致环保部门难以发挥综合协调职能,形成执法合力,有效遏制肆意排污行为。

新《环保法》和“两高”司法解释对违法排污进行了规定,但是在现实中,仍存在行刑衔接不畅的问题。一是环保部门发现涉嫌犯罪的能力和主动移送案件的意识不够强;二是在技术上环境违法认定标准不统一;三是涉及环境损害鉴定的专业性案件,谁鉴定,谁付费等相关规定并不明确;四是信息沟通渠道不畅,导致部分省市出现行政执法机关移送案件较少、以罚代刑的现象。

对于法律衔接不畅的问题,四川省做了有益尝试,环保部门与公安机关建立联席会议制度,互设了联络员,建立了信息共享机制,并加强联合培训,以解决相关技术性问题。

新《环保法》对政府的环境责任做出了规定,但没有具体配套法规对何种情况下撤职、引咎辞职做出详细规定,缺乏切实的问责机制,容易导致环保部门“站得住的顶不住,顶得住的站不住”。

“建立重点区域环境督察制度,对环境问题突出的重点区域进行专项督察,切实把对地方政府及其有关部门的监督落到实处,让地方政府及有关部门真正负起责任。”全国人大代表、河北省环保厅厅长陈国鹰认为,地方可以尝试设立环境保护委员会,充分发挥环境保护的综合协调能力,积极建立由政府主导的环境监管网格化管理体系。

破局——用好用足法律赋予的权力

“一个好的法律不能成‘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。”在十二届全国人大三次会议举行的记者会上,环境保护部长陈吉宁回答记者提问时强调。

对于如何依法行政,代表委员纷纷建言献策,殷切希望新《环保法》能长出“钢牙利爪”,啃掉包括雾霾、水污染、重金属等在内的诸多污染“硬骨头”。

责权明晰保障权力运行公正。

建立并公布权力清单,是建设法治政府,依宪施政、依法行政的必然要求。

钟勤建认为,“政府依法履职,所有行政行为都要于法有据,公开透明,接受监督。”要梳理行政审批清单,严格按照法律依据,清理、整合行政审批权,明确行政审批运行程序,合理取消、下放、合并行政审批权。

加快立法让执法有据可依。

贯彻落实新《环保法》,需要各地加快地方立法,理顺管理体制,加强环境执法能力和队伍建设,提高执法能力和水平。

全国政协委员胡汉平提出,利用《立法法》即将出台的契机,各地加大立法力度,加快出台大气和土壤污染防治法律法规。

在落实地方政府责任方面,陈国鹰认为,要加快制定完善地方性法规,进一步明确各级地方政府、环保部门和其他政府组成部门的职责,建立完善环境目标责任制和考核评价制。

钟勤建认为,要将法律法规与地方特色有机结合,注重地方立法与国家法律法规、政策的一致性,以及跟当地实际的协调性。建立符合当地群众利益而且维护法律权威的环境法律制度,才能让老百姓享受到依法治国的红利。

完善司法实现违法者必惩。

全国人大代表、上海市环保局局长张全认为,“目前环保领域乱象较多,建议执法部门和司法机关发挥更大作用,加强行政执法与刑事司法的‘两法衔接’,为新《环保法》配齐‘手脚’,在打击破坏生态环境犯罪领域形成合力。”

全国人大代表、南京铁路办事处主任姜曦晖建议,进一步完善环境保护管理格局,充分发挥联席会议、案件咨询制度作用,积极开展调查处理举报、建议移送案件、立案监督等工作,切实解决环境执法长期存在的行政权力独大、司法机关外部监督被排斥在行政执法之外的状况。

最高人民法院和各地高、中级法院及部分基层法院专门设立了环境资源审判庭,对于全面破解环境公益诉讼立案难、审理难、赔偿难、执行难等问题将发挥积极有效的作用。全国人大代表、重庆市工商联副主席、博赛矿业(集团)有限公司董事长袁志伦提出了自己的建议:一是充实环境资源审判队伍;二是加强对外沟通协调;三是打击惩治与宣传保护相结合。

用依法行政、严格执法实现公平正义。

一些地方在执法过程中经常受到各种因素的干扰,很难完全做到依法行政。“一些企业明知违法,但只要做这个事情划得来,就去做,这种风气是很可悲的”。全国政协委员、腾讯公司董事会主席兼首席执行官马化腾认为,只有用严格的环境执法,才能把污染企业挡在“游戏场”外,为环保企业扫清道路,才能保证市场公平竞争。

“我希望环保部门和司法部门进一步依法严厉打击环境污染犯罪,进一步加大对犯罪单位和相关责任人的惩处力度,用足法律的武器。”全国人大代表、天津市环保局原总工程师包景岭表达了让他对依法治国的希望。

本篇文章由童克难、邢飞龙、陈媛媛、王玮、李成思、霍桃撰写

要让守法成为新常态

本报评论员

在十二届全国人大三次会议举行的记者会上,环境保护部部长陈吉宁强调,新《环保法》不能成为纸老虎,要让它成为一个有钢牙利齿的利器。要让企业懂得守法不是高要求,是底线。要把过去环保执法过松、过软的状况彻底改变过来,把守法变成新常态。

当前,我国环境形势严峻,雾霾频发,水污染、土壤污染等问题突出。一方面,多年来经济快速发展造成资源能源紧缺,环境污染问题积重难返。另一方面,新增污染物不断挑战环境容量和生态红线。而管住污染物排放的源头,就是抓住环境污染这条巨蛇的七寸。督促企业守法排放,让守法成为新常态,也是解决当前环境问题的关键所在。

让守法成为新常态,要对企业加强监督。虽然新《环保法》加大了对环境违法行为的惩处力度,但在金钱的诱惑下和违法惯性的作用下,仍有企业抱着侥幸心理铤而走险。如果不能有效遏制违法行为,企业自觉守法就会成为一句空话。在新《环保法》实施时,环保部门要敢于动真碰硬,对所有企业都一视同仁,绝不能有法不责众的想法。面对违法企业,无论是一家还是多家,都要敢于亮剑,从严执法,保持执法高压态势。要把过去环保执法过松、过软的状况彻底改变过来,强化刑事责任追究,发现一起、查处一起、移送一起。不能让任何企业存在侥幸心理。要坚持“四个不放过”,即“不查不放过、不查清不放过、不处理不放过、不整改不放过”。只有从严执法,才能营造公平的竞争环境,让企业敢于守法、愿意守法。

让守法成为新常态,要让企业形成自律。我们正处于经济增长的换挡期、结构调整的阵痛期与前期刺激性政策的消化期三期叠加状态。在经济新常态背景下,对企业的要求一点儿都不能放松。一方面,环境形势已十分严峻,很多地方的环境容量已到达甚至超过临界值。解决环境问题,治理环境污染,缓不得,放不得,守法不是高要求,是底线。如果污染程度再加剧,将要付出更大的治理代价。现在执行严格的环境标准,不是提高对企业的要求,而是补齐之前执法不严的漏洞,还上生态环境领域的欠账。另一方面,良药苦口利于病,执行严格的环境法律法规,能够加速落后产能的淘汰,推动产业转型升级,从而提高整个行业的效益和水平。如果仅仅满足于以牺牲环境为代价获得短期效益,企业将无法获得长足发展。要使企业自觉守法,必须营造全社会共同守法的良好氛围。浴火才能重生,只有经过了市场和环保的多重考验,企业才能与国际接轨,才能提高国际竞争力。企业要提高认识,真正理解环境压力是挑战,但更是其爬坡上坎、实现质变的机遇。经济压力越大,环保工作越不能放松。

让守法成为新常态,要形成社会氛围。环保工作涉及方方面面,单靠政府的监管远远不够。在很多地方,十几个人监管几百甚至上千家企业。要实现无缝监管,环保部门也力不从心。在强化企业治污主体责任的同时,需要政府、企业、公众形成合力。要加大信息公开力度,及时公开执法信息、企业排污信息。保障公众的知情权、参与权、监督权、举报权。要建立好、维护好、运行好微信举报平台。让环境违法行为无处藏身。充分利用舆论力量,营造强大的舆论声势,动员全社会积极参与环保工作,积极监督环境领域及企业违法违规行为,进一步凝聚全社会保护生态环境的正能量。

“全面依法治国”已经成为当前我国治国理政的一条主线。“全面依法治国”,就是任何人都不可以突破法律的底线,没有人拥有特权。环境法治建设作为全面依法治国的重要组成部分,作为生态文明建设的重要抓手,作为建设美丽中国的有效手段,必须全面推进。任何人胆敢以身试法,都必须承担相应的法律责任。

十二届全国人大三次会议召开第三次全体会议

去年环境司法力度空前

本报记者童克难北京报道 3月12日,十二届全国人民代表大会第三次会议召开第三次全体会议,听取最高人民法院和最高人民检察院工作报告。

最高人民法院院长周强介绍,2014年最高人民法院坚持问题导向,践行司法为民,以司法手段保障民生。设立环境资源审判庭,发布环境民事公益诉讼司法解释,各级人民法院审结资源开发、环境保护民事案件3331件。

江苏省高级人民法院还审结了泰州市环保联合会提起的环境民事公益诉讼案,判处6家企业赔偿环境修复费用1.6亿元。

最高人民检察院检察长曹建明介绍,2014年最高人民检察院加强对生态环境的司法保护,开展了破坏环境资源犯罪的专项立案监督,起诉污染环境、盗伐滥伐林木、非法开垦草原等犯罪25863人,同比上升23.3%。在生态环境保护领域查办职务犯罪1229人。

同时,一些地方检察机关在办理毁林等案件时,探索建立“补植复绿”机制,由犯罪嫌疑人或其亲属补种恢复后,依法酌情从宽处理。最高人民检察院还针对生态环境遭受破坏后无人提起民事诉讼等情况,探索督促或支持有关行政机关、社会团体起诉。江苏检察机关对非法倾倒2.5万余吨工业废酸的特大环境污染案14名被告人提起公诉,并出庭支持环保联合会提起公益诉讼。

全国政协委员张全国提出

推动秸秆综合利用

本报记者邢飞龙北京报道 “目前,我国仍有20%以上的秸秆就地焚烧,造成的环境污染不容忽视。”民革河南省委副主委、河南农业大学副校长张全国委员在今年政协会议上提出,应重视秸秆禁烧立法,加强综合利用创新。

他提出,应借鉴欧美发达国家经验,并结合我国实际,首先从国家层面进行立法。秸秆禁烧是一个涉及行政管理、法律责任以及政策引导、综合利用等多个方面的系统工程,非常有必要制定单项法规。

2015年2月,湖北省在全国率先立法,通过了《关于农作物秸秆露天禁烧和综合利用的决定》。“这是很好的探索和尝试,”张全国认为,应从国家层面尽快制定旨在推进“禁”、“用”结合的单项法规,明确责任主体和执法主体,开展源头防控,实现以禁促用,并完善考核评价机制等保障措施。

在技术研发和创新方面,张全国建议,国家进一步加大政策性技术研发资金的投入力度,建立以秸秆沼气、热解炭化、饲料等项目为纽带的协同创新机制。通过设立秸秆综合利用基础研究重大专项和企业技术改造重大专项以及科技创新风险基金,凝聚秸秆综合利用产学研各方力量,实现秸秆综合利用技术的协同创新发展。

张全国建议国家进一步完善、落实有利于秸秆综合利用的财政、投资、税费、价格等政策,进一步加大政策补贴、以奖代补等引导性政策的投入力度,引导更多企业进入秸秆能源化、肥料化、饲料化、材料化等四化行业,加快培育秸秆综合利用产业链。

农工党中央提案建议

加强医疗垃圾管理

本报记者刘晓星 邢飞龙北京报道 目前,我国主要推行集中无害化处置方式处理医疗垃圾,对医疗垃圾的管理和处理方式与世界各国相比存在较大差距。农工党中央提案建议,明确各部门职责,加强部门间合作与监督;增加投资力度,建立医疗废物处理中心;借鉴国内外先进技术向非焚烧技术转变,严格执行处理标准。

农工党中央提案建议,由卫生防疫行政部门负责医疗垃圾产生的管理工作,由环卫部门负责医疗垃圾的贮存、运输、处置过程的管理工作,由环保部门负责全过程的监督工作,定期抽查、检查等。

同时,增加投资力度,高标准建立一批医疗废物处理中心,逐步完善医疗垃圾的运输、处理体系,对医疗垃圾实行统一收集和完全密封性运输及无害化处理,兼顾农村地区医疗垃圾乱堆乱放问题。地方政府应通过制定优惠政策鼓励吸引多种形式资金,积极实施医疗废物处理设施的企业化经营和社会化管理。

在完善医疗垃圾处理的登记制度和收费制度方面,农工党中央提案建议,卫生防疫部门做好各医疗垃圾产生者的登记工作,包括私人诊所、乡村医院等;由环保部门做好医疗垃圾处置企业的申报登记工作,而医疗垃圾的暂时贮存则由医院的专门部门做好每天的登记工作。

此外,提案建议,医疗垃圾收费应当有一个明确、统一的标准。可采取按床位计费为主、按重量计费为辅的方式收取医疗垃圾处理费用。

民进中央建议

规范电子垃圾处理

本报记者邢飞龙 姚伊乐北京报道 针对电子垃圾回收处理问题,两会期间,民进中央提出应加强监管,通过制度设计等系统地解决。

据了解,我国是世界最大的电子垃圾生产国,每年通过非法渠道进入我国的国外电子垃圾超过200万吨。因处理技术手段落后、相关监管不到位等原因,导致再生资源流失浪费、环境污染严重。

民进中央认为,首先要通过严格监管,从源头减少电子垃圾总量。一方面,政府要大力倡导循环经济,将“资源——产品——废弃物”的传统模式转变为“资源——产品——再生资源”的绿色发展模式,从源头减少电子垃圾的产生;另一方面,要加大执法力度,严禁国外电子垃圾流入境内,减少电子垃圾总量。

其次,应加强电子垃圾处理的制度设计。一是理顺管理体制,明确相关部门职权,落实监管责任;二是制定具有针对性的法律、行业规范和环境标准,提高行业门槛。明确生产者、销售商、回收处理商、消费者和政府之间责任,明确“生产者责任延伸”管理模式。

再次,建立电子垃圾回收体系,系统解决电子垃圾回收处理。要建立电子垃圾回收处理准入机制,建立可追溯的信息监管渠道。

同时,应重点扶持大型专业电子垃圾处理企业建设和技术改造。建议在短期内国家设立专项资金并与国家开发银行长期无息贷款相结合,集中、重点支持大型专业电子垃圾处理企业的建设。

全国人大代表富春丽建议

保护天山野生果林

本报记者杨涛利 通讯员李杨北京报道 “伊犁河谷野生果林是目前亚洲最大的野生果林。现在,伊犁河谷野生果林的处境越来越艰难。”全国人大代表、新疆察布查尔锡伯自治县人口和计划生育委员会主任富春丽呼吁,加强立法,对天山野生果林实施抢救性保护。

富春丽说,1993年,外来入侵的小吉丁虫传入伊犁河谷,随后开始在天山深处的野生果林中大面积扩散。如今,野生果林被小吉丁虫啃食面积超过六成,同时,因为没有进行有效管理,乱采滥伐造成野生果林数量不断减少,传统畜牧养殖方式和过度放牧,破坏了野生果林的自然更新。

近年来,尽管采取了相应的保护措施,但由于没有形成合力,专业技术人才缺乏,野生果林的保护和恢复并没有从根本上得到改善。富春丽建议,从国家层面建立保护、科研、开发三位一体的野生果林自然保护区,并将此纳入国家“十三五”规划;同时,伊犁州人大常委会尽快出台《伊犁河谷野生果林资源保护管理条例》,为保护好野生果林资源提供法治保障。