

立法,是一项关系城市未来的重要顶层设计。

把最迫切的民生诉求,以立法的形式撑起保障之伞,这在浙江省绍兴市制定的地方性法规《绍兴市大气污染防治条例》(以下简称《条例》)中有了鲜明体现。经浙江省第十二届人大常委会第三十三次会议批准,《条例》从11月1日起正式施行。这在绍兴建城史和民主法治进程中具有里程碑意义。

新修订的《大气污染防治法》和《浙江省大气污染防治条例》都实施不久,绍兴为何还要制定大气污染防治条例?其背后有着怎样的考量?《条例》有哪些亮点?记者对此进行了采访。



法为何而立? 回应群众期盼,强调政府担当

绍兴选中“气”进行地方立法,并非偶然,而是民意所向。近年来,绍兴把生态文明建设摆在突出位置,大力推进“五气共治”,但距群众期待尚有相当距离,大气污染、灰霾仍是群众投诉的焦点。

2015年,绍兴市区空气质量优良率为73%,轻度污染天数为70天,中度和重度污染天数达到24天。空气质量综合指数全省排名第9位,在全国72个城市中位于第40位,2015年全市大气污染投诉量占到环保投诉总量的60%。

绍兴市环保部门开展的大气污染防治立法公众问卷调查也佐证了这一点,

有99%的市民关注空气质量对健康的影响,80%左右的市民认为应以本地的污染为主。而针对绍兴是否有必要制定大气污染防治条例的题项上,91.17%的市民认为“很有必要”或“有必要”。

为积极回应群众期盼,为绍兴市大气污染防治提供根本性、长远性保障,《条例》应运而生。从去年9月25日绍兴市正式被赋予地方立法权,到《条例》诞生正好1年多时间,实现了当初“当年立项、当年起草、当年审议、当年批准、当年实施”的立法目标。

制定地方性法规,对于绍兴来说还

是第一次。为此,绍兴市委书记两次专题听取立法工作汇报,提出重要指导意见;市委常委会把制定任务列入市委年度主要工作清单和全面深化改革目标任务书中;市人大和市政府主要领导高度重视,市政协积极出谋划策,社会各界人士踊跃参与。

“立好‘首法’,全市上下充满期待,压力之大前所未有。我们一步一个脚印,趟出了绍兴地方立法之路。”参与立法的相关人士这样告诉记者。

亮点在何处? 细化上位法要求,体现更多自主权

在国家层面和省一级层面,关于大气污染防治的法律和条例早已具备,但对于绍兴而言,这还远远不够。

“上位法考虑到各地有不同的实际情况,会对一些条款仅做原则性规定,有的甚至没有做出规定。这虽然有利于地方灵活发挥,但也给地方的大气污染防治带来了缺乏针对性、可操作性和有效性的难题。”绍兴市环保局副局长徐金泉表示,地方性法规的最大优势是结合本市环境、产业特点,精准立法,“绍兴的这次大气污染防治立法,不是对上位法的突破,而是在遵循上位法原则和理念的基础上,对原有的原则性规定和‘空白’地带进行补充。”

那么,《条例》如何细化上位法的要求,彰显出绍兴特色?

在污染源管控制度上,《条例》提出

了建立差别化管理制度。《条例》第19条提出,市和区、县(市)人民政府可以采取企业综合经济效益排序等方式,对大气重污染企业实行大气污染物排放总量差别化控制,或者实施差别化水价、气价等措施。按企业综合经济效益排序并实施差别化的财政政策,是绍兴市的一项改革成果,但从大气污染防治的角度来规定,则是这次《条例》制定的新举措。

针对机动车船的特点,《条例》第23条还明确了经排气监督抽测,机动车不符合排放限值标准的,环境保护行政主管部门应当责令机动车所有人或者使用人在15日内进行维修,并重新进行排气污染检测。逾期未维修或者经重新检测仍不符合排放限值标准的,不得上路行驶。绍兴市环保局相关负责人介绍说,在环保标志被取消后,《条例》这一规定

是补缺式立法,强调了环境保护行政主管部门的这一职责。

针对大气污染损害问题,《条例》第12条规定,建立和完善大气污染损害赔偿制度。排污单位发生大气环境污染事故或者排放大气污染物造成环境污染损害的,环境保护行政主管部门可以通过磋商、行政协调等途径确认排污单位承担生态环境修复、损害赔偿等责任。负有大气环境监督管理职责的部门可以委托有资质的评估机构进行大气环境污染损害鉴定评估。

据介绍,从2011年以来,绍兴已被列入国家生态环境损害鉴定评估试点。这次损害赔偿制度进入大气立法中,既是对前期成果的固定,也为今后的推进提供了法律保障。

严在哪里? 落实主体责任,强化“对监管者的监管”

环保和相关职能部门作为监管主体,对大气污染防治责任主体进行监管,这是大气污染防治工作中的第一道监管。与此同时,职能部门本身也需要接受监管,这是“对监管者的监管”,属于不可或缺的第二层监管。《条例》的“严”就体现在这两层监管上。

针对大气污染防治责任主体,《条例》规定,对违反规定排放大气污染物的,排污单位拒不履行停业、关闭、停产整治决定,继续违法生产的,可以对其做出停止或者限制向排污单位供水、供电、供气的决定。

针对监管主体,《条例》明确,要对各级人民政府和相关部门及其主要负责人完成大气污染防治重点任务和环境质量改善目标情况进行考评,治气不力将被问责。

《条例》第4条第三款明确,对出现以下4种情形的,上级人民政府应当对下级人民政府及有关部门负责人进行问责:一是不执行大气污染防治法律、

法规和规章;二是未在规定时间内完成大气污染防治重点任务;三是对重大大气污染突发环境事件处置不力;四是省人民政府规定的其他情形。考评及问责结果还应当向社会公开。

绍兴市环保局局长张永明表示,在《条例》中做出具体问责情形的规定,有利于进一步强化政府执行大气污染防治法律、履行大气污染防治职责、防范重大大气污染突发事件的意识,真正做好环境保护工作,改善区域大气环境质量。

《条例》除最大限度地明确各部门大气污染防治的职责外,环境保护行政主管部门的地位还得到了提高。

比如,《条例》第5条第一款明确规定,“环境保护行政主管部门应当会同有关部门建立大气污染防治监督管理协作机制。环境保护行政主管部门发现有关部门未按照规定履行大气污染防治监督管理职责的,可以进行通报,并可以向任免机关、监察机关提出对该部门负责人

的处理建议。”

徐金泉介绍,《条例》通过这一规定,赋予了环境保护部门统一监督管理职责的同时,要求建立多部门协作机制和确立环保部门的龙头作用,“这么多部门的监管,不协作、没机制,大家就是一盘散沙。”

徐金泉说,环保部门的统一监督管理职责还体现在另外两大权力中:通报和建议。“只让你牵头,不赋予你管辖权不行,因此《条例》明确了环保部门的这两大权力。”

绍兴立法专家顾问、浙江省社科院法学所唐明良博士认为,《条例》中的法律法规都非常细致,如何避免让这些法律法规在实施中流于形式才是最重要的。他表示,对于违法违规的污染企业要加强处罚力度,在执法过程中要坚持刚性执法,同时各个部门协调配合,加强司法保障,提高企业的违法成本,这样《条例》才能真正落地生根。

根据区域实际量身立法,当年立项起草,当年批准实施

本报见习记者徐晶锦

绍兴差别化管理大气污染源

本报记者潘善合肥报道 《安徽省饮用水水源环境保护条例》(以下简称《条例》)日前经安徽省第十二届人民代表大会常务委员会第33次会议通过,将于12月1日起施行。《条例》是在对原《安徽省城镇生活饮用水水源环境保护条例》基础上的修改与完善,更具可操作性。

旧条例存在诸多问题,需要进行修改

据安徽省环保厅政策法规处处长沈世伟介绍,新修订后的《环境保护法》和《水污染防治行动计划》提出了许多环境保护的新理念、新制度、新举措和新规定,相比之下,原有的《安徽省城镇生活饮用水水源环境保护条例》适用范围仅限于城镇集中式饮用水水源的环境保护,在实际操作过程中已经无法解决全省饮用水水源环境保护面临的诸多问题。

“中共中央、国务院先后出台《关于加快推进生态文明建设的意见》《水污染防治行动计划》等文件,提出了实现城乡水环境保护一体化的要求。为实现以人为本的执政理念,保障政令

畅通,安徽省人大常委会本着精准、管用原则,决定启动旧条例的修改工作。”沈世伟说。

新条例适用范围扩大到城乡,并做出多项规定

和旧条例相比,《安徽省饮用水水源环境保护条例》将适用范围扩大到了城乡,包括城乡集中式饮用水水源和农村分散式饮用水水源的环境保护。

《条例》对农村分散式饮用水水源提出明确要求,规定乡镇人民政府应当督促和指导分散式饮用水水源所在地村民委员会制定水源保护公约,明确保护范围,落实保护措施。分散式饮用水水源地表水、地下水的的水质,不得低于国家《地表水环境质量标准》《地下水质量标

准》Ⅲ类标准。在分散式饮用水水源保护范围内,不得清洗盛农药容器、有农药残留的容器以及衣物;不得堆积肥料;不得从事规模化畜禽养殖等行为。

《条例》对水源地达标标准进行了规定。规定地表水水源地水质评价按照《地表水环境质量标准》的要求,一级保护区满足Ⅱ类水质要求,二级保护区满足Ⅲ类水质要求。地下水水源地水质评价按《地下水质量标准》Ⅲ类标准进行。

《条例》对集中式饮用水水源地水质监测和信息发布做出规定。在实际工作中,各级环保部门要定期对市县两级饮用水水源地水质开展监测。省级环境监测部门每月负责收集各地上报的集中式饮用水水源地水质监测数据,编写水质月报,并在安徽省环保厅网站及省政务信息公开平台向社会发布。

《条例》加大了对饮用水水源环境违

法行为的治理力度,修改了一级保护区、二级保护区内生产生活的禁止行为,增加了施用高毒高残留农药、经营性取土和采石(砂)、规模化畜禽养殖、船舶停靠等对饮用水水源可能造成污染的禁止行为。在一级水源保护区内,共有15种行为被禁止,违者不仅会被责令停止违法行为,还将面临少则2000元以上、多则50万元的罚款。

《条例》细化了部门职责。饮用水水源环境保护涉及多个职能部门,为发挥部门职能作用,《条例》明确了水行政、林业、卫生计生、农业、渔业、国土资源、交通运输、住房城乡建设、公安机关等在饮用水水源环境保护监管方面承担的主体责任,目的是明晰部门职责,杜绝推诿扯皮,形成保护好饮用水水源的合力。

新闻速递

听取意见建议 提升立法质量

河北省人大调研节能立法

本报见习记者张铭贤 通讯员王陆军 石家庄报道 河北省人大常委会副主任王雪峰近日率河北省人大财经委调研组到石家庄市开展节能条例立法调研,向政府相关部门和企业征求对河北省节能条例修订草案的意见和建议。

在调研期间,王雪峰听取了石家庄市关于低碳试点城市工作开展情况的专题汇报,并征求有关部门和部分用能企业对河北省节能条例修订草案的意见和建议。他表示,河北省节能条例修订工作要在提升立法质量上下功夫,突出地方特色,切合河北实际,并做好与其他相关法规之间的衔接,增强针对性和可操作性,为推动河北转型发展、绿色发展提供法制保障。

王雪峰还表示,在立法中,要切实解决好导向问题,通过完善考核机制和政策引导,积极强化各级政府、各行各业和社会公众的节能意识。要着力抓好产业结构调整,优先发展第三产业,严格能耗标准,坚决淘汰高能耗、高污染、低附加值产业。要注重突出科技创新,加大节能资金投入和节能技术研发力度,大力推进煤改气、煤改电、绿色交通、绿色节能建筑等实用技术的普及和运用。要坚持标本兼治、综合治理,注重综合运用经济、法律、行政等多种手段,从产业政策、技术标准、市场准入等方面综合施策,倒逼高能耗产业和过剩产能加快市场退出。

广州人大调研公益林条例修订

广泛听取意见 细化完善内容

本报讯 为做好《广州市生态公益林条例》(以下简称《条例》)的修订工作,广东省广州市人大常委会主任陈建华日前率领部分常委会组成人员、法制委委员、法制专业代表小组代表赴从化、增城两区开展立法调研。

调研组实地考察了从化区陈禾洞自然保护区和增城区大封门林场,并召开座谈会听取意见。从化区、增城区政府负责人分别介绍了生态公益林建设的做法和经验,两区政府有关部门、镇政府、林业站、村委会、护林员、林农、承包者等各方面代表就生态公益林建设、管护、区划界定、经济补偿标准和补偿对象、林地

租金、林下经济发展等问题进行了深入交流,并对《条例》修订提出了修改意见和建议。

陈建华表示,要高度重视广州市生态环境建设,广州有条件、有基础、有能力建设优美的生态环境。要通过修订《条例》,保障和促进广州市生态环境建设。要继续加强对《条例》修订中涉及重要问题的调查研究,对补偿标准、补偿对象、调整机制等问题深入分析,细化完善《条例》内容,形成高质量的修订草案,提交广州市人大常委会进行审议。

卢文洁

上海审议公共场所禁烟条例

全面禁烟时代正式开启

本报记者蔡新华 见习记者刘静上海报道 尽管《上海市公共场所控制吸烟条例修正案(草案)》仍在审议之中,但其威力已初步显现。铁路上海站、上海虹桥站、上海南站及上海两大机场近日全面禁烟,这标志着上海正式开启了全面禁烟时代。

根据草案,上海拟规定除“因生产经营和管理的特殊需要按照要求设置的室内吸烟室或者在特定场合需要发生的吸烟行为”外,室内公共场所(含室内工作场所)和公共交通工具内禁止吸烟。

前不久,复旦大学健康传播研究所控烟研究中心在上海虹桥火车站和上海火车站吸烟室等地进行空气质量监测实验。结果显示,吸烟室内部的PM_{2.5}浓度值在592-2535微克/立方米之间,是目前国家标准75微克/立方米的8倍~33倍,属于严重污染。而吸烟室门口也是

重灾区。有专家指出,本来应该封闭的吸烟室形同虚设,吸烟室内严重污染,吸烟室外也不能幸免。而吸烟室的存在既无法隔离二手烟,更无法保护不吸烟者的健康。

记者日前来到上海火车站,发现在候车大厅入口的电子屏幕上滚动显示出“本火车站室内禁止吸烟”的字样,有关候车室的室内吸烟室大门已经上了锁,并张贴了相关的宣传海报及公告。有工作人员告诉记者,为了给广大旅客提供一个无烟的良好出行环境,除了关闭吸烟室之外,他们还在候车大厅内过道、洗手间等处增加了禁止吸烟的标识,站内广播也反复提醒旅客不要在室内吸烟。

据了解,上海浦东、虹桥两大机场航站楼内所有室内吸烟室也停止使用,两大机场航站楼候机厅相邻区域将设置指定室外吸烟点。

第九届中华环境奖获奖者名单

| | |
|------------------------------------|--|
| 第九届中华宝钢环境奖: | 次喜白宗(西藏自治区环境监察总队办事员) |
| 城镇环境类: 山东省威海市 | 国家税务总局所得税司 潘家华(中国社会科学院城市发展与环境研究所所长) |
| 环境管理类: 兰州市环境保护局 | 企业环保类: 百胜(中国)投资有限公司必胜客品牌 江苏一夫科技股份有限公司 首钢京唐钢铁联合有限责任公司 |
| 企业环保类: 卡特彼勒再制造工业(上海)有限公司 | 生态保护类: 万晓白(吉林省通榆县环保志愿者协会秘书长) |
| 生态保护类: 云南省森林公安局 | 四川省国土资源厅地质环境处 牟正文(大连虎平岛斑海豹养护基地董事长) |
| 环保宣教类: 江苏省环保宣教中心 | 第九届中华宝钢环境优秀奖: |
| 第九届中华宝钢环境优秀奖: | 城镇环境类: 江苏省昆山市锦溪镇 南京市江宁区谷里街道 海南省琼中黎族苗族自治县什运乡 湖北省宜昌市远安县洋坪镇 |
| 环境管理类: 天门市岳口镇健康村民委员会 | 环保宣教类: 朱红军(南方周末报社编委、总编助理) 杜少中(中国传媒大学健康与环境传播研究所所长) 武汉大兴路小学(湖北省) 曹荣安(原中国工商银行金华分行职工) |