■ 立法前沿

云南立法推进生态文明建设

县级以上政府要贯彻高质量发展要求

本报记者蒋朝晖昆明报道 云南省人大常委会办公厅近日发出公告，全文公布《云南省生态文明建设排头兵促进条例(草案)》〔以下简称《条例(草案)》〕，并向社会各界公开征求意见。

云南省人大常委会办公厅相关负责人介绍说，推动生态文明建设排头兵促进条例进入立法程序，是2019年云南省地方立法工作的“重头戏”。根据云南省人大常委会2019年立法计划，《条例(草案)》拟于今年9月提请省十三届人大常委会第十三次会议进行首次审议。

此次公布的《条例(草案)》全文共7章63条，提出了努力把云南建设成为全国生态文明建设排头兵、中国最美丽省份的总目标，围绕各级政府和有关部门职责、规划与建设、保护与治理、绿色发展促进、保障与监督以及法律责任等方面做出具体规定。

《条例(草案)》明确提出，云南推进生态文明建设应当坚持党的领导，贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持人与自然和谐共生，坚持绿水青山就是金山银山，坚持生态惠民、生态利民、生态为民，遵循科学规划、区域统筹、分类指导、整体推进、社会参与、共建共享的原则。

省人民政府负责统一领导、组织、协调全省生态文明建设工作。州(市)、县(市、区)和乡(镇)人民政府以及街道办事处负责本行政区域生态文明建设工作。县级以上人民政府有关部门按照各自职责做好生态文明建设工作。

《条例(草案)》明确，县级以上人民政府应当将生态文明建设纳入国民经济和社会发展规划及年度计划。省人民政府应当编制全省生态文明建设排头兵规划并组织实施。州(市)人民政府应当根据全省生态文明建设排头兵规划编制本行政区域生态文明建设规划并组织实施。县(市、区)人民政府应当根据上级的规划编制本行政区域生态文明建设行动计划并组织实施。

《条例(草案)》明确，县级以上人民政府应当完善生态环境管理制度，加快构建生态环境治理体系，统筹山水林田湖草系统治理，开展生态保护与修复。

县级以上人民政府应当贯彻高质量发展要求，坚持开放型、创新型和高端化、信息化、绿色化产业发展导向，改造提升传统产业，培育壮大重点支柱产业，发展战略性新兴产业、现代服务业，构建云南特色现代产业体系。

《条例(草案)》明确，县级以上人民政府应当将生态文明建设工作经费纳入本级财政预算并予以保障。省级财政应当完善能源节约和资源循环利用、保护生态环境和城乡人居环境综合整治等方面的财政投入、分配、监督和绩效评价机制。

《条例(草案)》特别强调，国家机关及其工作人员未依法履行本条例规定职责的将被追责。因污染环境、破坏生态造成生态环境损害的，应当依法承担生态环境损害赔偿责任；构成犯罪的，依法追究其刑事责任。

怎样才是一条完整的证据链？

◆杨羽迪

在生态环境执法中，证据链是否完整，决定了后期在行政处罚至行政诉讼过程中能否罚得了款，判得了案，抓得了人。证据能起到怎样的证明作用，还需要看它们是否形成了环环相扣的、用以证明案件事实的证据链条，即证据链。

只有当全案证据形成了不自相矛盾、能够互相印证的证据链，生态环境主管部门才能够依法做出相应的处罚决定。但在基层生态环境执法时，执法人员由于缺乏证据链意识，走完检查、询问、拍照、责令改正、送达的流程，却没有将证据收集到“点”上，使得证据之间不能相互印证，甚至出现矛盾，更易产生诉讼风险。

由于每起环境执法案件中的违法行为与证据不尽相同，证据链也没有固定的模板，且执法人员执法时，对违法行为的定性也并不一定与案件最终定性一致，想要一开始就取得充分的证据以形成完整的证据链，就要从相对固定的执法程序入手，使每一个程序收集的证据尽量完整且互相之间不矛盾。

现在，执法人员对于程序自身的合法性已经有了较高的遵守意识，但如果执法时不重视所收集的证据能否形成闭合证据链，证据之间是否自洽，那么执法过程中收集到的证据很可能对证明案件事实并无裨益。因此，本文将提示调查取证时的注意事项，以期减少上述问题的出现。

1 现场检查(勘验)笔录及附图

对于现场检查(勘验)笔录，程序方面需要注意以下三点：

1.执法人员的数量(包括记录人员)至少要有两人。

2.笔录内容如果有部分修改，被检查人要在修改旁边签字或者按手印。

3.被检查人如果拒绝签收现场检查(勘验)笔录，那么需要在笔录上写明，并寻找两名见证人见证签收。

内容方面，许多执法人员会忽视“案由”一栏的准确填写。由于处于检查阶段，对违法行为并不能定性，因此表述为“涉嫌……(违法行为)”较为准确。

另外，现场情况要包括设备/设施/物品的位置、名称、数据、使用状态、完好程度等情况，对以上情况的描述要符合事实，执法人员要保证其描述的内容与现场情况一致，当出现不能完全确认的情况也要如实记录，不能凭借自己的想象描述部分现场情况，避免与现场取证照片或者现场视频显示内容相互矛盾。

2 现场取证照片

现场取证照片并不是现场任意场景的照片，执法人员在取证时要注意照片有证明对象，其应全面体现违法行为及违法主体、主要生产及排污设备布置、污染物排放途径、污染物处置地点，如果进行了采样，还需体现各采样点位的位置。

此外，现场取证照片要与视频、现场检查(勘察)笔录内容保持一致，比如现场检查笔录中记录“有机废气无组织排放”，这时就要拍摄有被检查人的排放废气设备及其周边环境，并证明设备未连接废气处理设施，有机废气存在无组织排放的事实。

3 现场录像

依照《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》的指导，对于查封扣押财产、强制拆除等直接涉及人身自由、生命健康、重大财产权益的现场执法活动要进行全过程音像记录，对现场执法、调查取证、举行听证、留置送达和公告送达等容易引发争议的行政执法过程，要根据实际情况进行音像记录。同时，依据《环境行政处罚办法》规定：“需要取样的，应当制作取样记录或者将取样过程记入现场检查(勘察)笔录，可以采取拍照、录像或者其他方式记录取样情况。”因此，对于涉及人身自由等权益的，留置送达等容易引起争议的，以及采样过程，需要执法人员进行现场录像。

拍摄人员首先要清晰拍摄相关主体，如被检查人的正面像或能反映其身份的特征(工牌等证件)，至少两名在场执法人员，如果需进行采样，对采样人员也要拍摄。其次，拍摄人最好能对现场情况同步说明，例如何时何地正在进行什么执法活动，画面中出现的是被检查单位的代表等。最后，对主要事实和证据拍摄完全，例如排污管道要拍摄全貌，仅片面拍摄管道一半，并不能证明污水来源。

4 调查询问笔录

生态环境执法的对象一般是法人或其他组织。因此，进行询问时，应选择其营业执照上标注的法定代理人、负责人。如法定代理人或负责人不在场，可询问中层干部，最后的选择是普通员工。

除了询问基本情况外，如果缺少证明案件事实的相关物证，那么还需要对相应事实进行询问。比如，在未批先建案件中，若没有取得证据，证明其增设部分属于何种环境影响评价类目，应询问其原材料、生产成品等具体情况，避免对被询问对象的建设项目类别判断错误，不能构建完整证据链证明其未批先建的违法事实。

广东省深圳市生态环境局引入法律顾问现场办案，全程指导采样程序、问询笔录、证据采集与固化。图为法律顾问现场指导执法人员如何完善电镀企业环境污染犯罪证据链。本文作者即为深圳市生态环境局聘请的法律顾问。

李菁摄

5 采样程序注意事项

采样是环保行政处罚案件的常见程序，由于采样程序所具有的专业性、技术性和重要性，对采样程序的规制也较为严格和复杂，所以在实际执法中出现的程序瑕疵也比较多。

首先，主体方面，采样人员需有两名以上并且具有采样资格证。其次，在制作《采样原始记录表》(以下简称“《记录表》”)时，内容填写要完整准确，每一栏都要如实勾选；《记录表》中写明应加入试剂的，必须按照要求加入试剂、固定剂；《记录表》对加入试剂后样本的pH值有要求的，需要对样本进行pH值的测试，以证明达到标准。最后，采样需要全程录像，采样视频中的人员、采样点位、样品份数等，须与现场检查(勘察)笔录及附图、《记录表》中保持一致，不能出现相互矛盾的现象。

此外，根据《地表水和污水监测技术规范》(HJ/T91-2002)5.2.2.5的要求，“用样品容器直接采样时，必须用水样冲洗3次后再行采样。”即采样前洗瓶3次，洗瓶后的废水勿直接倒入采样池中，避免与样本混合，宜倒入事先准备好的容器中。采样完成后采样人员要亲手封存、贴好标签，其他执法人员不需插手。

以上提示皆是为了收集充分的证据以证明案件事实，但要形成完整的证据链还有一个重要问题不能忽视，那就是证据与相应法律规范的关系。毕竟我们论证证据链具有完整性，就是说它能完全适用到某些法律规范中，支持行政机关做出相应的行政处罚决定。因此，需要依据“三段论”，与各种前提条件进行对照，判定案件的性质，只有到了这一步，证明任务才算完成，证据已经形成了完整的证据链以认定案件事实。

开展土壤污染状况调查需把握哪些方面？

◆刘闺臣

《土壤污染防治行动计划》提出建立土壤环境调查评估制度，《土壤污染防治法》以及《工矿用地土壤环境管理办法(试行)》、《污染地块土壤环境管理办法(试行)》等构建起了基本的土壤环境调查评估制度。土壤污染状况调查既是土壤污染风险识别的起点，也是土壤污染防治工作的起点。

土地使用人是建设用地土壤污染状况调查的第一责任人，但由于《土壤污染防治法》刚颁布实施不久，很多责任主体尚未不知自己应当承担哪些法律责任，亦不了解何种情况下需要启动土壤污染状况调查工作。本文基于《土壤污染防治法》，对何时启动土壤污染状况调查工作进行介绍。

法律规定了哪些情形必须启动土壤污染状况调查？

1.对土壤污染状况普查、详查和监测、现场检查表明有土壤污染风险的建设用地地块。

2.变更土地用途，土地用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的情形。

3.土壤污染重点监管单位生产经营用地的用途发生变更前。

4.土壤污染重点监管单位的土地使用权收回、转让前。

5.发生突发事件可能造成土壤污染的。

6.建设项目开展环境影响评价时。

7.法律规定的其他应当开展土壤污染状况调查的情形。

启动土壤污染状况调查的责任主体有哪些？

启动土壤污染状况调查的责任主体共三类：土壤污染责任人、土地使用权人、地方人民政府。

1.土壤污染责任人负有实施土壤污染风险管控和修复的义务，是第一责任主体。

2.土壤污染责任人无法认定的，法律规定土地使用权人应当实施土壤污染风险管控和修复。

3.地方人民政府及其有关部门可以根据实际情况组织实施土壤污染风险管控和修复，包括以下几种情形：(1)土地使用权已经被地方人民政府收回，土壤污染责任人为原土地使用权人的，由地方人民政府组织实施土壤污染风险管控和修复。(2)土壤污染责任人和土地使用权人均无法认定的土壤污染风险管控和修复工作的启动。(3)责任主体灭失的情形。

土壤污染状况调查的费用该由谁来承担？

原则上，谁是实施土壤污染状况调查活动的责任主体，谁负担费用。

两种特殊情形可以申请土壤污染防治基金：1.土壤污染责任人或者土地使用权人无法认定的土壤污染风险管控和修复。

2.《土壤污染防治法》实施之前产生的，并且土壤污染责任人无法认定的污染地块，土地使用权人实际承担土壤污染风险管控和修复的。

土壤污染状况调查有哪些用途？

初步调查的用处，简言之，就是通过将初步调查的结果与土壤污染物的“筛选值”作对比，以判定是否需要进一步开展土壤环境详细调查和人体健康风险评估。“筛选值”是判定是否启动场地环境风险评价的启动值。

《土壤环境质量 建设用地土壤污染风险管控标准(试行)》(GB36600-2018)中列举了45项基本污染物检测项目的筛选值，以及40项其他土壤污染物的筛选值。在这一标准出台之前，全国并没有统一的土壤污染物筛选值，个别地区如北京市、上海市、重庆市、河北省等制定了本地区的场地土壤环境健康风险筛选值，但随着国家标准的出台，有些地方如上海市自行停止执行地方标准。对于没有停止执行的地方土壤污染风险管控标准，如果严于国家土壤污染风险管控标准，则继续执行地方标准。

通过初步调查，表明土壤中污染物含量未超过国家或地方有关建设用地土壤污染风险管控标准(筛选值)的，则代表对人体健康的风险可以忽略(即低于可接受水平)，无须开展后续详细调查和风险评估；超过国家或地方有关建设用地土壤污染风险管控标准(筛选值)的，则意味着对人体健康可能存在风险(即可能超过可接受水平)，应当开展进一步的详细调查和风险评估。初步调查无法确定是否超过国家或地方有关建设用地土壤污染风险管控标准(筛选值)的，则应当补充调查，作进一步判别。

对于《土壤环境质量 建设用地土壤污染风险管控标准(试行)》(GB36600-2018)中没有列入的污染物项目，有必要进行检测的，可以依据《污染场地风险评估技术导则》(HJ25.3-2014)等标准及相关技术要求开展风险评估，推导特定污染物的土壤污染风险筛选值。

土壤污染状况调查工作如何开展？

一、第三方服务机构的选择。《土壤污染防治法》规定，从事土壤污染状况调查和土壤污染风险评估、风险管控、修复、风险管控效果评估、修复效果评估、后期管理等活动的单位，应当具备相应的专业能力。对于土壤污染责任人和土地使用权人而言，一般需要聘请第三方服务机构开展此项工作。目前只要求第三方服务机构具备相应专业能力，并没有相应的资质要求。

二、土壤污染状况调查报告的备案要求。根据《土壤污染防治法》的规定，土壤污染状况调查报告应当报地方人民政府生态环境主管部门进行备案。《污染地块土壤环境管理办法(试行)》规定，机构改革后，县级环境保护主管部门被调整为设区的市级环境保护主管部门派出分局的，由设区的市级环境保护主管部门组织所属派出分局开展疑似污染地块和污染地块相关活动的监督管理。也即意味着机构改革完成的地区，土壤污染状况调查报告要报送设区的市级生态环境主管部门进行备案。尚未完成机构改革的地区，向县级生态环境主管部门报送。

土壤污染重点监管单位生产经营用地的用途变更或者在其土地使用权收回、转让前，所形成的土壤污染状况调查报告除报地方人民政府生态环境主管部门备案外，还应当作为不动产登记资料送交地方人民政府不动产登记机构。

三、特殊情况下，土壤污染状况调查报告要进行评审。两种情况下开展的土壤污染状况调查报告，应当报地方人民政府生态环境主管部门，并由地方人民政府生态环境主管部门会同自然资源主管部门组织评审：一类是对土壤污染状况普查、详查和监测、现场检查表明有土壤污染风险的建设用地地块，需要进行土壤污染状况调查的情况；另一类是，土地用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的，变更前所做的土壤污染状况调查。

相关责任主体负有哪些法律责任？

1.未按照规定进行土壤污染状况调查的，行政处罚上实行“双罚制”，既处罚土壤污染责任人或者土地使用权人，也处罚直接负责的主管人员和其他直接责任人员。

2.责令改正后，拒不改正的，除加大处罚力度外，生态环境主管部门有权委托他人代为履行，所需费用由土壤污染责任人或者土地使用权人承担。

3.土地使用权人未按照规定将土壤污染状况调查报告报地方人民政府生态环境主管部门备案的，除由有关部门责令改正外，同时处一万元以上五万元以下的罚款。

4.受委托从事土壤污染状况调查的第三方机构，出具虚假调查报告的，由地方人民政府生态环境主管部门处十万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，禁止从事相关业务，并处五十万元以上一百万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得。同时，根据《污染地块土壤环境管理办法(试行)》的规定，第三方专业机构在编制土壤环境初步调查报告过程中，不负责任或者弄虚作假致使报告失实的，由县级以上环境保护主管部门将这家机构失信情况记入其环境信用记录，并通过企业信用信息公示系统向社会公开。

作者单位：山东德衡律师事务所

十堰向扬尘污染说“不”

违反扬尘污染防治条例将被重罚

本报讯 在近日召开的湖北省十堰市五届人大常委会第十七次会议上，十堰市人大常委会表决通过了《十堰市扬尘污染防治条例》(以下简称《条例》)。这意味着十堰市将以15条防治硬措施对扬尘污染说“不”，违反《条例》最高罚十万元。

据了解，《条例》分为总则、防治措施、监督管理、法律责任、附则五个部分，共42条。《条例》明确，在全市行政区域内，开挖山体、建设工程施工、建(构)筑物拆除、装饰装修、物料运输与堆放、公共场所与道路保洁、园林绿化、矿产资源开发等活动以及山体和土地裸露产生的粉尘颗粒物均在防治范围。

《条例》要求建设单位、施工单位、监理单位等市场主体必须履行防治扬尘污染的主体责任，对应当采取的防治措施做出明确规定，并设置严格的行政处罚手段。建设单位、施工单位要将扬尘污染防治费用作为不可竞争费用列入工程造价，对扬尘污染防治费用支出明细做出预算，专款专用，建立扬尘污染防治措施实施情况台账。

十堰市人大常委会拟于近期将《条例》依法报请湖北省人大常委会批准后实施。通过立法治理扬尘污染，为改善大气环境，打赢蓝天保卫战提供有力的法治保障。

治理扬尘污染15条硬措施具体包括：裸露工地必须“穿衣戴帽”；施工单位要安装扬尘在线监测设施，保证在线监测设施正常运行，不得擅自闲置、拆除；监理单位也要监理扬尘；建筑垃圾形成后48小时内清运，不能及时清运的，覆盖防尘网(布)；房屋建筑施工要装防尘网喷淋头，《条例》规定，工地位于城市主要干道、景观地区、繁华区域的，围挡(墙)高度不低于2.5米；其余区域的，围挡(墙)高度不低于1.8米；市政工程施工开挖之后应及时修复；工程拆除活动遇恶劣天气应停工，未完全拆除的建(构)筑物或者停工期超过1个月以上的，使用防尘网(布)围挡建(构)筑物；装饰装修施工粉末状材料应密封存放，临时放置室外的应及时覆盖，堆放时间不得超过48小时；物料不可乱堆滥放，临时性的废弃物堆场，应当覆盖防尘网(布)，长期性的废弃物堆场，还应当在场地四周种植植物或者砌筑围墙等；预拌生产企业应建设密闭罩棚；车辆运输要按规定路线时间行驶；道路保洁必须定期清扫冲洗；绿化作业种植土要及时覆盖；要全面进行矿产开采防尘，尾矿区、排岩场应采取设置围档、覆盖防尘网(布)、复绿等措施，防治扬尘污染；裸露土地要进行绿化修复。

对违反上述情形之一的，由主管部门责令改正，处一万元以上五万元以下罚款；情节严重的，处五万元以上十万元以下罚款；拒不改正的，责令停工整治。

薛乐生 叶相成