

《河北省生态环境保护条例》7月1日起施行——

## 用最严格制度保护生态环境

制度巩固与举措创新相结合,突出目标导向、问题导向和结果导向

## 法律解读

◆本报记者张铭贤

《河北省生态环境保护条例》(以下简称《条例》)日前通过审议,并将于今年7月1日起施行。《条例》坚持顶层设计与法治实践相结合、制度巩固与举措创新相结合,突出目标导向、问题导向、结果导向,聚焦河北省大气、水、土壤、海洋等污染防治实

## 体现“统筹”特色,全面推进污染防治

据了解,河北省现行环境保护条例是1994年制定,2005年、2016年两次修订、修正。随着生态文明建设的加快推进,特别是生态文明建设写入宪法,中央出台实施生态文明体制改革方案,对生态环境保护工作提出了更高更严的要求。为紧密结合新形势新任务新要求,适应工作需要,河北省自2019年启动了《条例》的修订工作。《条例》经河北省人大常委会两次审议并

最终通过。《条例》作为河北省生态环境保护领域基础性、综合性的地方性法规,不仅为污染防治、生态保护提供了直接依据,也为其他生态环境保护立法提供了方向指引。”河北省生态环境厅副厅长任立强介绍,《条例》突出科学治污、精准治污、依法治污,统筹大气、水、土壤、海洋等重点工作,对全省污染防治作了科学、系统规定。

在大气污染防治方面,《条例》创新了重污染天气应急减排制度,加强了清洁能源和散煤治理、高污染产业控制、扬尘污染管控和温室气体排放管理等措施。在水污染防治方面,《条例》强化了农业农村生活污水和垃圾治理,并要求县级以上人民政府应当严格控制工业污染、城镇生活污染、船舶污染,防治农业面源污染,推进生态治理和修复,预防、控制和减少水环境污染和生态破坏。

在土壤污染防治方面,《条例》规定了农用地和建设用土壤污染风险管控和修复制度,创新了垃圾分类管理和利用制度,强化了医疗废物集中处置设施体系建设,新增了重金属污染防治内容。

此外,《条例》还对推动实现蓝色海洋、绿色港口等作了规定。《条例》坚持生态优先、绿色

发展,坚持人与自然和谐共生,以改善生态环境质量为核心,立足解决群众反映强烈的突出生态环境问题,聚焦破除生态环境保护事业发展的体制机制障碍,创新了系列制度,健全了多项机制,完善了相关举措,构建了比较完整的生态环境保护法律制度体系,体现了河北特色。”河北省生态环境厅二级巡视员赵根喜介绍说,《条例》的修订为河北省全面加强生态环境保护、坚决打好打赢污染防治攻坚战提供了重要法治保障。

## 坚持“精准”原则,严防治污“一刀切”

“坚持‘精准’原则,实施精准施策分类管理,污染防治不搞‘一刀切’,这是《条例》的另一特色。”陈金霞介绍说,这个“精准”主要体现在三个方面,一是对重点区域、流域提出了更严格要求,二是区分不同排污单位实行排污许可重点管理、简化管理和排污登记管理,三是实行大气环境质量管控制度,实施重污染天气应急减排差异化管控措施。

加强重点区域、重点流域、重点行业污染控制,严格执行国家产业政策和准入标准,禁止新建、扩建高污染项目,实行重点污染物总量控制和区域限批。《条例》第23条规定,“未达到国家生态环境质量标准的重点区域、流域的有关企业,应当制定限期达标规划,并采取按期达标。”第24条规定,“对资源消耗和环境容量接近或者超过承载能力的地区实行预警提醒和差异化限制性措施。”《条例》第36条规定,“对超过国家重点污染物排放总量控制指标或者未完成国家确定的生态环境质量目标的地区,省人民政府生态环境主管部门应当依法暂停审批其新增重点污染物排放总量的建设项目环境影响评价文件。”

区分不同排污单位实行重点

管理、简化管理和登记管理。《条例》第38条规定,“本省实施以排污许可制为核心的固定污染源监管制度。依法对企业事业单位和其他生产经营者实行排污许可重点管理、简化管理和登记管理。”分类标准主要是根据排污单位污染物产生量、排放量、对环境的影响程度等因素。

在重污染天气应急减排差异化管控方面,《条例》第47条规定,“根据重污染天气应急预案对大气污染物排放重点企业按照其污染治理水平、污染物排放强度、企业管理水平、交通运输方式等进行评价和绩效分级,实施应急减排差异化管控;鼓励企业结合行业生产特点和对空气质量的影响,采取季节性生产调控措施。”

## 落实“最严”要求,加大违法处罚力度

落实“最严”要求,《条例》一方面强化了生态环境保护督察执法相关制度,一方面加大了对环境违法行为处罚力度。

《条例》新增了生态环境保护督察、约谈、区域限批、挂牌督办等制度,同时,明确了排污单位是污染防治的责任主体,细化了环评、环保“三同时”、排污许可、突发环境事件应急、企业生态环境信息公开等制度。

《条例》第18条规定,“省人民政府应当建立健全生态环境保护督察机制,对同级人民政府有关部门和下级人民政府、省属企业进行生态环境保护督察。督察结果应当向社会公开。”第19条规定,“未完成生态环境质量改善目标的,超过重点污染物排放总量控制指标的,发生重大、特别重大突发环境

C/EN 新闻+

## 河北立法禁止食用陆生野生动物

禁止非法采集野生植物或者破坏其生长环境

本报记者张铭贤石家庄报道 近日审议通过的《河北省生态环境保护条例》明确提出,开发利用自然资源应当合理开发,保护生物多样性,保障生态安全。

《条例》第25条规定,“县级以上人民政府应当建立健全生态修复制度,因地制宜建设生态屏障治理与保护工程,依法依规实施退耕还林、退耕还草、退耕还河(湖)、退耕还湿、轮作休耕、轮牧休牧,开展国土绿化和水土保持,保护和改善生态环境。”

在抗击新冠肺炎疫情中,人民群众对禁食野生动物呼声很高,全国人大常委会及时出台了

事件等情形时,省人民政府生态环境主管部门应当会同有关部门约谈该地区人民政府的主要负责人,要求其采取措施及时整改。第20条规定,对公众反映强烈、造成重大污染或者威胁公众健康等环境违法案件,由负有生态环境保护监督管理职责的部门挂牌督办,限期查处、整改。

用最严格制度最严密法治保护生态环境,《条例》第七章法律责任部分设置了对违反排污许可管理、未依法进行环境影响评价、环境管理台账记录弄虚作假、突发环境事件发生后未启动突发环境事件应急预案等违法行为的法律责任。为落实上位法按日计罚制度设计,《条例》规定了实施按日连续处罚的违法行为种类。明确了对重点排污单位违反自动监测和环境信息公开有关要求的处罚、对大气污染物排放重点企业不执行重污染天气应急减排措施的处罚。《条例》还对生态环境监测机构篡改、伪造监测数据或者出具虚假监测报告的法律进行了规定。

此外,巩固和发展生态文明体制改革成果,推进生态环境保护治理体系和治理能力现代化建设,《条例》明确了各级政府对本行政区域的生态环境质量负责,增加了部门生态环境保护责任清单规定,规定了领导干部自然资源资产离任审计等内容,压实了政府及部门责任。

任立强表示,以良法促善治,河北省生态环境厅将以《条例》修订实施为契机,全面落实《条例》的各项规定,坚持源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究,以法治思维和法治方式保护生态环境,持续改善生态环境质量,加快建设经济强省、美丽河北。

有关禁止食用野生动物的决定,《条例》专门增加了这些内容。第25条规定,“各级人民政府应当建立生物多样性保护制度。依照国家和本省规定,全面禁止猎捕、杀害、交易、运输、加工和食用陆生野生动物。保护野生植物及其生长环境,禁止任何单位和个人非法采集野生植物或者破坏其生长环境。”

同时,《条例》还规定,加强生物安全管理,防止境外有害生物物种入侵,并对入侵的有害生物物种采取措施,严防扩散。研究、开发和利用生物技术,应当采取措施防止对生物多样性的破坏。

本报通讯员汪蛟兰州报道 为深入推进生态环境保护法治建设,扎实推动普法责任落实,甘肃省近日出台《2020年全省生态环境系统“谁执法谁普法”责任制实施方案》(以下简称《方案》)。

《方案》指出,要把生态环境保护法治宣传教育融入生态环境保护法治实践全过程,在法治实践中加强法治宣传教育,通过宣传教育推动法治实践,不断提高法治宣传教育实效。要坚持系统内普法与社会普法并重,各级生态环境部门在履行好系统内普法责任的同时,积极承担面向社会的普法责任,增强社会公众的生态环境保护法治意识,为全省环境质量改善营造良好的法治环境。

《方案》明确,要强化上级部门对下级部门的指导,落实普法工作属地管理责任和部门主体责任,加强本部门与地方的衔接配合,形成分级负责、协作配合、共同参与的普法工作格局,形成普法工作合力。要结合新形势下生态环境保护普法工作的新要求,根据自身职能、工作特点和执法任务,创新工作机制和工作方法,积极推动各项普法责任落实,切实增强普法的针对性和实效性。

《方案》要求,各级生态环境部门要把普法作为推进法治建设的长期性、基础性工作来抓,把“谁执法谁普法”责任制的落实与生态环境保护重点工作任务同步部署、同检查、同考核。要制定本部门普法规划、年度普法计划和普法责任清单,明确普法任务和工作要求,确保普法责任收到实效。要立足职能作用和专业优势,建立执法与普法协同机制,把普法教育贯穿于执法的全过程。在执法中普法,在普法中进步,在哪里执法就在哪里普法,具体的执法方式就是具体的普法方式,由静态普法变成动态普法,让机关干部和人民群众更好地理解法律规定,更加自觉地执行法律规定,在实践中更好地培养法治观念,弘扬法治精神。

《方案》提出,在地方性生态环境保护法规、规章起草制定过程中,除依法需要保密的外,对社会关注度高、涉及公众切身利益的重大事项,要广泛征求公众意见,及时对公众意见予以反馈,将地方性法规、规章的制定过程变为向公众普法的过程。同时,各级生态环境部门在执法过程中要落实好以案释法制度,结合案情进行充分释法析理,引导当事人依法表达诉求,理性维护合法权益,自觉运用法律手段解决矛盾纠纷。要加强行政许可、行政处罚、政府信息公开等不同类型典型案例的收集、整理、研究和发布工作,建立以案释法资源库,充分发挥典型案例的引导、规范、预防与教育功能。要以生态环境法律知识进企业、进社区、进学校、进机关、进农村、进单位、进家庭、进宗教场所“八进”活动为平台载体,组织行政执法人员、专家学者或法律顾问开展经常性以案释法活动。

此外,各级生态环境部门在处理行政处罚、行政许可、信息公开、环境信访等群众反映的热点难点问题过程中,要加强与行政相对人、利害关系人以及相关重点人群的政策宣讲和法律法规讲解,把矛盾纠纷排查化解与法律法规宣传教育有机结合起来,让法治精神、法治思维、法治原则成为化解矛盾的基本遵循。

## 南通通报2019年度行政审判十大典型案例

## 规模养殖企业渗坑排污适用一般法处罚败诉

◆本报记者王珩

据南通法院网消息,江苏省南通市中级人民法院近日召开新闻发布会,向社会通报2019年度行政审判工作年报及十大典型案例,其中一起生态环境领域败诉的案件引起记者注意。

## 养殖企业渗坑排污,生态环境部门依据环保法等处罚60万元

鸿昌公司成立于2016年7月,经营范围为奶牛养殖。2018年3月15日,某生态环境局对其涉嫌通过渗坑的方式违法排放污染物进行立案查处。同年3月19日,某环境监测站出具监测报告,结论为渗坑中所测废水的氨氮、化学需氧量、总磷测定值超过《畜禽养殖业污染物排放标准》规定的标准。

经履行相关程序,某生态环境局于2018年5月21日作出《行政处罚决定书》,认定鸿昌公司未采取防渗措施,擅自将奶牛养殖产生的部分粪污排入露天粪坑,属于通过渗坑的方式违法排放污染物,违反《环境保护法》《水污染防治法》第八十三条第三项之

规定,责令其停产整治,处罚款60万元。

鸿昌公司不服,提起诉讼,请求撤销上述处罚决定,并请求依法将60万元变更为罚款两万元。

## 特别法优于一般法,二审法院判决撤销行政处罚决定

南通中院二审认为,本案系因畜禽规模养殖引发,根据特别法优于一般法的法律适用原则,应优先适用《固体废物污染环境防治法》《畜禽规模养殖污染防治条例》作出认定和处理。某生态环境局对案涉渗坑的形成时间、形成原因等未作调查即认定鸿昌公司存在《水污染防治法》第八十三条第三项规定的“为逃避监管而实施排放行为”,缺乏事实依据。

依照《固体废物污染环境防治法》《畜禽规模养殖污染防治条例》的相关规定,行政机关可以作出责令限期治理、处5万元以下罚款的行政处罚。某生态环境局适用《水污染防治法》责令鸿昌公司停产整治,处罚款60万元,与案涉违法行为的事实、性质、情节及社会危害程度明显不相称,处罚结果畸重,属于适用法律

错误。遂判决撤销行政处罚决定。

## “适用一部法律就是在适用整部法典”

对于本案的典型意义,南通法院认为,通过环境资源行政案件审理,促使环境治理与资源保护始终在法治轨道上运行是人民法院的应有之责。人民法院既要支持生态环境主管部门加强生态环境执法和依法监管,也要充分考虑行政处罚与企业造成污染环境的事实、性质、情节及社会危害程度的相当性,防止因处罚畸轻畸重而影响企业生存发展和国家经济发展。

本案通过对环境保护法律法规进行体系解释,在法律适用上强调“适用一部法律就是在适用整部法典”,对同一违法事实可能违反多个环境保护法律法规时,结合特别法优于普通法的法律适用原则、案件的实际情形以及企业对行政处罚的承受能力,适用特别法更轻的法律责任条款,符合《行政处罚法》“处罚与教育相结合”的基本原则。这对促进行政机关依法履行环境保护监督管理职责等,也具有一定示范意义。

## ●书评

## 环境污染犯罪治理研究的视角切换与实践探索

——评《环境污染犯罪治理问题研究》

◆吴飞飞

从系统治理的要求来看,更需要对环境污染犯罪治理体系的整体认知和系统分析。

令人欣慰的是,在《环境污染犯罪治理问题研究》(冯军等著,法律出版社2019年版)中,作者从系统治理的视角探讨了环境污染犯罪的惩罚性治理和预防性治理问题,实现了环境污染犯罪治理领域研究对象的全覆盖。

就研究导向而言,任何学术研究都要服务于解决实践问题。环境污染犯罪治理的目的,是将环境污染犯罪控制在社会能够容忍的限度内。为实现这一目的,应当充分发挥刑事司法在环境污染犯罪治理中的功能,毕竟,以刑事责任承担为核心的刑事司法依赖其责任实现机制的强制性和惩罚的严厉性,使其在环境污染犯罪治理中具有不可替代的作用。所以,完善罪刑规范和诉讼机制,通过刑事惩罚的不可避免性威慑潜在在的犯罪人,进而提升治理效能,是环境污染犯罪治理的重要内容。

当然,环境污染犯罪一般都是趋利性犯罪,再严厉的刑罚也不能完全阻止有些犯罪人为追逐高额利润铤而走险。就此而言,刑事治理的功能是有限的。在认识到这个问题的同时,作者指出,环境污染犯罪治理不能唯

刑事治理是赖,还应当针对环境污染犯罪发生的规律,积极挖掘和利用刑事处罚之外的手段,诸如行政治理、经济治理、法律治理和社会治理等,重视对人与环境发生关系的方式、过程的引导、监督和管理,通过加强源头治理和早期治理,规范人与环境的关系,实现人与环境的和谐共生,从而把环境污染降至最低限度。

正是基于上述思路,作者着眼于环境污染犯罪的治理体系,对环境污染犯罪的惩罚性治理和预防性治理进行系统研究,拓宽了环境污染犯罪治理问题的研究视野,丰富了研究内容,更增强了研究的针对性和实效性。尤其是作者提出的一些观点很有建设性意义,如加大环境污染犯罪的追诉力度、重视单位犯罪和环境监管失职罪的惩治、构建环境污染犯罪预防性治理的模式等,在国家新近出台的一系列制度性文件中都得到反映,说明作者对这些问题的思考来自于环境污染犯罪治理实践,也旨在服务于解决环境污染犯罪治理实践问题。期待作者在环境污染犯罪治理领域继续深耕细作,不断产出更多的研究成果,用以指导实践。

作者单位:最高人民法院法律政策研究室



《环境污染犯罪治理问题研究》  
作者:冯军等著  
出版社:法律出版社  
出版时间:2019年10月

党的十九大以来,全国上下深入贯彻落实习近平生态文明思想和全国生态环境保护大会精神,坚决落实党中央、国务院决策部署,全力以赴打好污染防治攻坚战,环境污染治理工作取得重大进展。

在这个过程中,基于对社会危害性的考量,环境污染犯罪一直是环境污染治理的重点,也是刑事法学研究的重要领域。这些年来,我国刑法学界对环境污染犯罪治理问题的研究多聚焦罪刑规范,重在“惩治”;犯罪学界对该问题的研究多注重现象分析和治理政策,重在“预防”。上述研究在各自领域内都对环境污染犯罪治理作出了积极贡献,但是,



为进一步抓好畜禽养殖业污染治理工作,把畜禽养殖业污染治理安全,助力其快速复工复产,江西省宜春市上高生态环境局近期强化对辖区有限养区内猪场进行环境安全专项检查,重点检查是否规范雨污分流,干湿分离是否到位,是否建设沼气池、三级沉淀池等污染防治设施,外排废水是否达标排放。

图为3月30日,上高生态环境局执法人员正在对猪场外排废水总排口采集水样。

冯万  
曾林辉摄