

《湿地保护法(草案)》向社会公开征求意见,生态保护领域人士积极建言献策

我们该如何守护『地球之肾』?

◆本报记者陈媛媛

初春3月,冰雪已经融化。北京市海淀区公园湿地里枯败的芦苇和残荷已经被清理完毕,原本郁郁葱葱的芦苇荡已成了清静浅静的小水塘。尽管水生植物没有发芽,但仍可以看到这片小世界里的生机勃勃。

水、湿地与生命密不可分。全国人大常委会就《湿地保护法(草案)》(以下简称《草案》)向社会公开征求意见。中国绿发会政研室近日牵头举办了“湿地保护法讨论会”,来自湿地生态领域、环境法领域、环境司法领域的专家学者就《草案》如何修改,以及湿地保护存在的问题等展开了深度讨论。

解决湿地生态保护修复法律保障不足问题

湿地不仅是水资源的“贮存库”和“净化器”,具有强大的水文调节和循环功能,以及强大的降解污染和净化水质功能,还是“物种基因库”,是整个生态系统的重要组成部分。因此,湿地的保护十分重要。

党的十八大以来,国家层面的湿地保护政策措施、管理制度和技术标准相继出台,第三次全国国土调查已经将“湿地”单独设为一级地类。正在征求意见的湿地保护法是我国首次专门为保护

湿地而立的法。

在此之前,我国已有28个省(自治区、直辖市)出台了湿地保护地方性法规和规章,建立了一系列湿地保护制度,为湿地保护立法提供了良好实践基础。

北京林业大学教授杨朝霞认为,湿地保护法的制定,有利于我们向国际社会传递我国对湿地保护修复和生物多样性保护的决心,有利于向世界各国传播中国的生态文明建设理念和绿色发展

智慧。

“湿地保护法的制定应强调为湿地生态专门立法,要着力改变过去‘重湿地资源利用,轻湿地生态保护’的传统思维,解决湿地生态保护修复法律保障不足的问题,从生态空间、生态要素、生态系统出发,逐步解决立法过程中‘事实—事理—法理—法律’4个逻辑层面的基础性问题,切实弥补生态文明法治建设中的生态短板。”杨朝霞说。

湿地定义尚有进一步修改完善空间

《草案》第二条对“湿地”的概念进行了界定:湿地,是指具有显著生态功能的自然湿地和具有重点保护野生动植物栖息、生长功能的人工湿地。并对法律适用做出了规定。

多位专家认为,目前《草案》对湿地的定义尚显模糊,可操作性尚有不足。

“这可能给后续管理和执法带来诸多不便。”武汉大学环境法研究所所长秦天宝认为,湿地定义可以以湿地公约相关定义为准,根据《国际湿地公约》,湿地是指自然的或人工的,长久的或暂时的沼泽地、湿源、泥炭地或水域地,拥

有静止或流动的水体,包括低潮时水深不超过6米的滨海水域。

“立法首先要做的是把湿地的类型、分布、状况、问题等事实调查清楚,然后以湿地保护修复的科学原理和有关法理作为支撑,站在建设生态文明和绿色发展的高度,运用娴熟的法律表达技巧,建立覆盖全面、体系协调、功能完备的湿地保护法律制度体系。”杨朝霞说。

海南大学南海海洋资源利用国家重点实验室副研究员赵鹏认为,《草案》除了应增加红树林和泥炭湿地类型外,还应该对滨海湿地、内陆的河湖和滩涂湿地等

湿地修复费用应由责任主体承担

如何修复受损的湿地?2017年,中办国办发布《生态环境损害赔偿制度改革方案》,2020年,生态环境部等11部门联合印发《关于推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》,推动生态环境损害赔偿实践深入。立法层面,湖南省委省政府于2020年12月出台《湖南省生态环境保护责任规定》,对生态损害赔偿制度作出了具体规定。这一规定要求,受损湿地在无法修复或者无法完全修复的情况下,责任主体承担赔偿

责任。通过地方立法,对生态损

害赔偿做出了明确规定。湖南师范大学法学院教授李爱年、长沙环境保护技术学院副教授陈勇均建议,将《草案》修改为:“非法占用、开采、开垦、填埋、排污等活动导致湿地破坏的,责任主体应当自行或者委托他人实施修复;在规定期限内未修复的,县级以上人民政府林业草原、自然资源、生态环境、水利、农业农村等有关部门可以自行或者委托他人实施修复,所需费用由责任主体承担。受损湿地无法修复或者无法完全修复的,责任主体应

建议增加鼓励社会组织提起公益诉讼条款

有专家提出,《草案》对公众、社会组织参与湿地保护定位不足,应进一步激发社会组织和公民保护湿地的内驱力。在湿地周围定居的群众,原有的生产方式可能与保护湿地的初衷相背离。在宣传教育的同时,还需要一定的嘉奖,建立正向激励,调动社会组织与公众的积极性。江西理工大学教授王世进认为,应增加“对保护湿地有显著成绩的单位和个人,由人民政府给予奖励。”

公众参与是生态环境保护的一个重要原则。除宣传教育外,监督、检举、控告、提起公益诉讼都是公众参与湿地保护的重要方式,也是其他单行法规定的公众参与方式。《草案》对公众参与仅限于湿地保护宣传教育,贵州清镇市法院环境资源审判庭庭长罗毅认为,湿地保护法应对公众参与进一步明确,鼓励公众行使监督、检举权,鼓励社会组织提起公益诉讼。

湿地具有公共物品属性,保

作专门表述。

中国生物多样性保护与绿色发展基金会国际部Linda提出,希望“小微湿地”能在《湿地保护法》中占有一席之地。

小微湿地涵养着丰富的生物多样性,却极易受到城市建设的侵占。2018年,中国政府在加入《国际湿地公约》26年后,首次提出了“小微湿地保护”决议草案,呼吁世界各国保护小微湿地。这一草案已在第十三届缔约方大会上获通过、生效。因此,保护湿地不仅具有不可替代的重要生态意义,同时也是履行国际公约的需要。

当承担赔偿责任。主体变更的,由变更后承继其债权、债务的主体负责修复。”

杨朝霞认为,《草案》要细分湿地修复责任适用过错责任原则和无过错责任原则的不同情形。因为合法占用、开采、开垦、填埋、排污等活动导致湿地破坏的(如合法采矿造成湿地破坏的),也可能需要承担湿地修复责任,并非违法主体才承担修复责任。借鉴和吸收《湿地保护修复制度方案》的规定,细化政府承担兜底修复责任的具体情形。

护湿地是典型的环境公益。面对复杂的湿地生态环境问题,仅仅依靠生态环境保护等行政执法部门“单轨制”的湿地保护机制已显得不够。江西省高级人民法院二级高级法官、环境资源审判庭负责人黄训荣认为,在行政执法手段有限的情形下,由符合原告资格的社会组织通过提起环境公益诉讼的方式推动湿地保护,能够弥补行政执法手段有限的不足,形成司法和行政“双轨制”的湿地一体化保护机制。

某养老院污水渗漏污染河道,七个部门协作推进生态环境损害赔偿磋商工作 上海静安区首份生态环境损害赔偿协议出炉

◆本报见习记者丁波
记者蔡新华 通讯员吴滨

上海市静安区生态环境局近日有效推进完成了一起生活污水排入外环境地表河道生态环境损害赔偿事宜。成功实现静安区生态环境损害赔偿案件零的突破。

养老院排水井通过河堤防汛墙渗漏,导致河水污染

去年8月下旬,静安区河道水政管理所河道巡查员在河道巡查时发现,夏长浦鲍家桥段北从溢流坝起向南约60米距离,位于这一地域的某养老院专用岸段范围内浆砌块石防汛墙多处出现渗漏现象。渗漏处有乳白色水体流出,近渗漏处水体呈乳白色,浑浊且有臭味。巡查员迅速将这一情况上报。

河道水政管理所随即安排养护作业人员现场取渗漏水样送检,经与8月初上下游断面水质监测数据对比,氨氮总磷均出现大幅超标情况,初步判断此段河道水质受到污染。

为防止污染水体进一步扩散,河道养护单位在防汛墙上做好标记并组织拦截隔离。

2020年9月14日,静安区生态环境局接到区河道水政管理所反映相关情况,于当日下午联合水务、城管等多部门开展联合现场调查。之后会同市政配套中心、河道水政管理所等部门作进一步现场勘查。

经查,涉事企业为某酒店管理公司,2019年5月起开始从事长租式老年公寓的经营,项目包含3幢建筑,建筑面积4600多平方米,月排水量约900吨。

经后续多次联合调查现场挖掘发现,这家单位A栋西侧紧邻河道防汛墙处一排水井内北侧墙体有裂缝,排水井内积水通过裂缝渗入一沿防汛墙的积水坑中。通过现场示踪调查,这一积水坑中积水通过防汛墙渗入西侧夏长浦河道内,引起河道水质异常。

区环境监测站对此处积水



图为养护作业人员现场提取渗漏水样。 本报通讯员吴滨摄

采样进行检测,检测结果显示,此处渗漏污水中化学需氧量、氨氮、总氮、总磷超标,超标达到3倍-5倍左右。针对这家单位超标排放污水的违法行为,区生态环境局责令其立即整改,并立案查处。

各部门密切协作,确保生态环境损害赔偿磋商工作顺利完成

鉴于案件属于损害事实简单、责任认定无争议、损害较小的案件,相关单位通过采用简易程序委托专家评估的方式,完成了损害鉴定评估工作。

在赔偿协议磋商环节,区政府指定的赔偿权利人代表区建设管理委,专门委托彭浦镇人民政府组织磋商,并邀请区生态环境局、区司法局、区人民检察院等相关部门共同参与见证。磋商会议基于“应赔尽赔”原则,由鉴定评估专家出具评审意见,赔偿权利人代表主动与赔偿义务人某酒店管理公司就生态环境损害责任认定、责任承担、赔偿履行方式及期限、修复方式、修复后评估等具体内容进行磋商,通过协议的方式约定明确。

赔偿义务人表示,深刻认识到损害环境行为的后果,愿意积极履行赔偿协议内容,承担环境修复责任。

“打破生态环境部门单打独斗的局面。”静安区生态环境局相关负责人在总结本案有益探索 and 特色亮点时介绍道。

本案主要涉及河道水环境污染问题,根据《静安区生态环境损害赔偿制度改革实施方案》职责划分,由区政府指定区建设管理委作为赔偿权利人代表具体负责本案件赔偿工作。在各环节部门间联动协同充分

发挥了作用;河道污染情况发生后,河道养护部门立即与区生态环境局取得联系,区生态环境局执法大队与城管、水务等部门随即密切协作展开调查;启动赔偿程序后,区生态环境局责令其立即整改,并立案查处。区司法局协调做好赔偿协议磋商,区财政局指导赔偿资金管理,区人民检察院对磋商工作开展监督,彭浦镇政府落实属地责任,配合参与本案调查并组织磋商。

生态环境损害赔偿与行政处罚同步推进。本案同时涉及赔偿义务人因违法行为被立案查处的情形,积极探索了行政处罚与生态环境损害赔偿责任的衔接,根据11部门联合印发的《关于推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》,区生态环境局在行政处罚裁量过程中,综合考虑涉案企业开展生态环境修复的情况,酌情调整裁量金额,鼓励赔偿义务人积极担责。

将水质指标修复作为环境修复目标。本案注重与执法取证的联动,前期运用无人机航拍、示踪剂追踪等执法新手段,查明污染者及污染缘由,为后续明确环境修复目标以及顺利开展磋商奠定了基础。

本案以不得低于这一河道原有水质标准的要求,制订水质修复方案,对污染的水体实施水生态修复,水质目标明确为地表IV类水标准,且透明度在1.5米以上,河底沉水植物覆盖。

同时,要求赔偿义务人委托第三方资质单位监督监理,在修复结束后限期提供第三方监测验收报告,并要求组织第三方对修复结果进行评价,出具生态环境修复及治理效果评估报告。

立法进行时

案里案外

C/E/N 法治动态

葫芦岛提高奖励举报金额

举报饮用水水源一级保护区内违法行为可奖励5万元

本报讯 辽宁省葫芦岛市日前出台《葫芦岛市生态环境违法行为举报奖励办法》(以下简称《办法》),开启公众参与生态环境保护监督新模式。《办法》明确,通过“有奖举报”的方式,鼓励公民、法人或者其他组织,对发生在本市内的生态环境违法行为进行举报。

《办法》根据违法行为的危害程度和发现的难易程度,将举报奖励标准细分为3个档次。其中,在饮用水水源一级保护区、自然保护区核心区排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质的等生态环境违法行为,一经查实,给予举报

人5万元奖励。

此外,《办法》还明确了生态环境违法行为举报途径有电话、微信、电子邮件、来信来访等,举报人通过指定途径实名对违法事实举报的,经查实并依法作出行政处罚决定后均可获得相应的奖励。

张勇

十堰八部门联合开展“清风行动”

打击野生动物非法贸易违法犯罪行为

本报通讯员叶相成 李镇海 舒龙西十堰报道 湖北省十堰市近日由市林业局牵头,联合市政法委、市农业农村局、市公安局、市交通运输局、网信办、市场监管局、十堰海关等7个部门在全市范围内联合开展“清风行动”,严厉打击野生动物非法贸易等违法犯罪行为。

行动重点主要有两个方面:一是重点打击的违法犯罪行为。主要包括非法捕杀候鸟等陆生野

生动物和采取“电毒炸”、“绝户网”、“三无”船舶等方式非法捕杀水生野生动物的;非法出售、收购、利用野生动物及其制品特别是象牙、犀角、虎(豹)(骨)(皮)、穿山甲片、赛加羚羊羊、加利福尼亚湾石首鱼、海马等珍贵、濒危野生动物及其制品的;非法食用野生动物的;非法捕杀汉江流域重点水域天然渔业资源的;非法进出口野生动物及其制品的。二是重

点打击或整治的区域场所。主要包括各类自然保护区、国有林场、候鸟集中越冬地、江河湖泊等涉及非法捕猎(杀)野生动物的区域;电商、直播、短视频、社交等交易野生动物和铁罐外排桶。铁罐外排桶上沿接入粗细两根排水管,粗的一根末有废水排入,细的一根有无色透明液体排入铁罐外排桶。经询问,细的排水管连接自来水管。原来,铁罐外排桶是用来“作弊”的工具,在线监测取样管采样时将铁罐内浓度达标的

■案里案外

涉嫌干扰自动监测设施运行 绍兴一印染企业 难逃刑事责任

本报讯 2020年12月8日,浙江省绍兴市生态环境局执法人员对彩虹庄印染有限公司现场检查时发现,按标准设计的外排桶凭空多出了一个铁罐。执法人员顺藤摸瓜,找到了“猫腻”所在。

近日,绍兴市生态环境局将这起涉嫌干扰自动监测设施运行案件线索移送至公安部门。

这家单位外排水通过一根总管纳管排放,外排总管上设置有在线监测取样管,但这家企业设了两个外排桶,分别是生化(水泥)外排桶和铁罐外排桶。铁罐外排桶上沿接入粗细两根排水管,粗的一根末有废水排入,细的一根有无色透明液体排入铁罐外排桶。经询问,细的排水管连接自来水管。原来,铁罐外排桶是用来“作弊”的工具,在线监测取样管采样时将铁罐内浓度达标的

■案例剖析

强势围剿,企业为何还敢投机?

孙良才

从近几年查处的在线监测数据造假案件看,绝大多数是企业明知犯法,仍然铤而走险,最终受到法律严惩,教训十分深刻。上述案件中,彩虹庄印染有限公司对于干扰自动监测设施有何后果非常清楚。

一些企业为何敢于触碰红线底线,究其原因,一是利益驱使,违法排放能节省大量的污染治理费用,巨大的诱惑容易“迷人眼”;二是侥幸心理,全市范围内在线监控企业数量很大,仅浙江省绍兴市柯桥区就有100多家,个别企业总以为不会那么凑巧被抓;三是基于在线自动监测设施工作原理,不法分子寻找可乘之机。

生态环境部门通过开展专项检查、交叉检查等手段,严打在线数据造假,在线监测如何才能发挥出更大的监督“震慑力”?首先要提升研判加强联动。在线自动监测弄虚作假的种种手段表明,提升监控数据分析研判能力,加强业务人员专业知识学习和培训,特别是加

强分钟值的研究和分析,可以让数据造假无所遁形。同时,进一步加强司法联动,由公安部门对涉案人员现场布控,为生态环境部门的现场取证提供关键的支撑作用,提升生态环境执法的威慑力。

其次要集中力量专业破局。绍兴市生态环境局专门成立污染源自动监测数据标记和电子督办工作专班,按照“互联网+统一指挥+综合执法”非现场监管执法模式,压实企业环境治理主体责任,落实企业环境信息公开制度,督促企业主动自查、守法排污。

最后要以案说法“敲山震虎”。绍兴市生态环境局会同绍兴电视台直击执法现场,曝光企业违法情况,及时在微信公众号发布案件警示信息,同时全年评选“十大案件”在报纸刊登。结合浙江省“六稳”“六保”要求,在提升研判加强联动。在线自动监测弄虚作假的种种手段表明,提升监控数据分析研判能力,加强业务人员专业知识学习和培训,特别是加

孙良才