



图为委托立法签约仪式。熊超供图

◆本报记者李贤义

《巴马瑶族自治县长寿资源保护条例》(以下简称《条例》)近日经广西壮族自治区十三届人大常委会第二十三次会议批准通过,将于7月1日起施行。

“这是我国首部以长寿资源为保护客体而制定的地方性法规,是对巴马瑶族自治县拥有的各种有利于人体长寿的资源进行统一的立法保护,开辟了生态环境保护的另一种模式。”《条例》起草负责人、广西大学法学院副教授、环境法博士熊超对本报记者表示。

难点

长寿资源没有一个公认的范围和权威性界定

巴马瑶族自治县享有“世界长寿之乡中国人瑞圣地”之称,自然环境优美。

据介绍,在去年疫情期间,巴马瑶族自治县仍接待国内外游客644.12万人次。大量的人口涌入以及大规模旅游设施建设,对当地生态环境造成巨大压力。

为此,巴马瑶族自治县决定对长寿资源保护与开发进行立法规范。但由于立法工作复杂,涉及面广、内容多,再加上基层存在立法工作力量薄弱、立法经验欠缺等困难,遂决定委托广西大学全面负责组织《条例》立法起草工作。

“承担这份工作,难度很大,通过前后几十次的大小修改后才成稿通过。”熊超表示,主要在四方面的难点。

一是我国乃至世界没有对长寿资源保护立法的先例,没有前人成果和经验可以借鉴。

二是对长寿资源没有一个公认的范围、权威性的界定,进而对长寿资源的认定就成为本次立法的一个难点。

三是对长寿资源以何种途径进行保护也是难点。

四是如何解决长寿人群保护与利用存在的问题。此次委托立法任务中保护长寿人群为本次立法最重要目的之一,如何解决这一问题也是本次立法起草的难点之一。

此次立法起草之初,曾一度决定命名为《巴马瑶族自治县长寿资源保护及开发管理条例》。

“首先将长寿人群作为被开发管理的对象显然是不合适的,所以在最终确认的定义中将长寿人群纳入到长寿资源中,而这一修改可以让长寿人群得到更好的保护。”熊超表示。

此外,本次立法目的是为了保护当地良好的生态环境和特有的长寿资源。而如果名称加上“开发管理”,则与立法目的有所冲突,也不符合立法的宗旨和指导思想。因此,在名称中仅保留“保护”二字,最终确定现名称。他进一步强调说。

问题

《条例》为什么使用了“长寿资源保护”这一特色字眼?

传统的生态环境保护常常通过制定环境质量标准,就单一生态环境要素逐个进行立法保护。

“这种保护的优点是规定明确、易于执行,但也存在缺陷:生态环境要素之间是有内在联系的,各生态环境要素的不同组合会产生不同生态效果,而实践中最佳效果的产生并不能笼统理解为,各生态环境要素最好时的简单组合,还要综合考量各生态环境要素的特性、彼此之间的关系、分布的比例,及相互作用后产生的影响等。”熊超强调说。

长寿资源保护与环境生态要素保护具有不同目标和保护范围,长寿资源保护不同于单个生态环境要素质量的保护,其终极目标是要保护各生态环境要素质量状态组合的比例(包括人文等要素)。

巴马瑶族自治县作为世界长寿之乡,百岁老人占总人口比例在世界前列,这表明当地各生态环境要素质量状态组合效果超过了绝大多数地方,是适宜人类生存的主要地方之一。

因此,保护“这种组合”才是此次立法的本质要义,这也是本部地方单行条例名称没有用传统的“生态环境保护”字眼,而用了“长寿资源保护”这样一个有特色代表性、各种生态环境要素叠加概念的重要原因,他进一步解释说。

特色

对生态环境保护途径的进一步有益探索

据介绍,与以往环境保护立法相比,此《条例》中的保护客体范围有不少的变化和创新。

《条例》在对巴马瑶族自治县的自然资源进行保护的同时,也对巴马瑶族自治县特有的食品进行了相应的规范与保护,并对当地长寿人群和旅居人群的生活、医疗等方面进行了相应规范。

“此次立法对巴马瑶族自治县的长寿资源认定有了明确的标准。在结合当地实际情况的基础上通过借鉴《环境保护法》中对资源的相关定义,将长寿资源认定为长寿人群及能够促进人类机体健康、延长机体寿命的独特环境资源及其产品。”熊超表示。

据介绍,《条例》中的长寿资源包括:长寿人群;土地、气候、水、生物、矿产等自然资源;当地独特资源环境下产出的香菇、火麻、油鱼、山茶油、珍珠黄玉米等农产品;民族特色文化、民族医药以及其他长寿资源。

应该说,这一概念的确立弥补了我国在这一方面存在的空白,熊超进一步解释道,同时《条例》还划定了相应区域对长寿资源进行保护。

通过对当地长寿资源的现场考察,《条例》起草组发现巴马瑶族自治县长寿资源易为损害、破坏区域与政府开发区域范围重合度较高。

经过对《中华人民共和国旅游法》《广西壮族自治区旅游管理条例》等上位法相关规定的分析,《条例》起草组认为,可以通过划定一定区域范围对长寿资源进行保护和开发,但区域范围的划定和管理也要兼顾巴马瑶族自治县实际情况,因此划定了长寿旅游开发区、长寿旅游景区、康养产业开发区来规范长寿资源的保护工作。

“由于立法层级较低,时间仓促等各种现实原因,已通过的《条例》文本未能完全实现上述意图,但这种思想已初现端倪,也是一个重要的突破,是对生态环境保护途径的另外一种有益探索。”熊超表示。

对278件环境行政处罚诉讼案件进行实证分析

南京环境资源法庭课题组为全省环境执法提了个醒

指出四方面问题,就提高依法行政能力提出建议

◆本报记者张璐

江苏法院环境资源“9+1”机制改革自2019年7月1日运行以来,南京环境资源法庭和全省9家生态功能区环境资源法庭依法受理、审结了一批生态环境行政处罚诉讼案件。这些案件有何特点,暴露出了什么问题?

日前,南京环境资源法庭课题组统计了2019年7月1日至2021年3月31日期间全省生态环境行政处罚诉讼案件的办理情况,进行实证分析后发布了《关于江苏生态环境行政处罚诉讼案件的调研报告》。这份报告也许有我们想要的答案。

生态环境部门败诉案件有何特征?

2019年7月1日至2021年3月31日,江苏全省9家生态功能区环境资源法庭新收生态环境行政处罚诉讼案件184件,审结175件。一审审结案件中,裁定结案93件,判决结案82件。同期,南京环境资源法庭新收生态环境行政处罚诉讼案件94件,均为二审案件,审结45件。

“一审以判决方式审结的82件案件中,驳回原告诉讼请求70件,行政机关败诉12件。”根据对判决驳回原告诉讼请求结案文书的统计分析,课题组成员、南京环境资源法庭审判员吕长城发现,被诉行政处罚决定均涉及罚款这一处罚种类,金额为1万~90万元不等,其中罚款20万元的有16件案件。

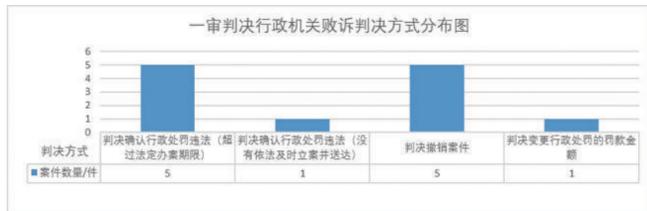
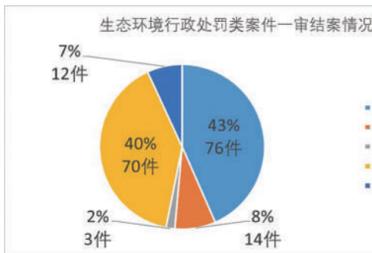
一审判决生态环境部门因实施行政处罚败诉的12件案件中,有何特征?课题组统计分析后发现:

从判决结果看,12件案件中判决确认违法6件,均为程序性违法;判决撤销5件;判决变更罚款金额1件。

从处罚类型看,10件案件涉及罚款,金额为1.2万~80万元不等;另有两件仅责令当事人改正违法行为,未作罚款。

在适用法律方面,5件涉及《建设项目环境保护管理条例》,3件涉及《水污染防治法》,2件涉及《环境影响评价法》,涉及《固体废物污染环境防治法》和《畜禽规模养殖污染防治条例》诉讼的各一件。

除直接判决生态环境部门败诉案件外,全省法院一审裁定准许原告撤诉的案件中,也有不少案件是被诉行政处罚存在一定问题,经一审法院实质性化解矛盾后原告申请撤诉。



同期,南京环境资源法庭二审改判生态环境部门败诉案件5件,占同期二审结案数(45件)的1/9,主要为生态环境部门违反法定程序,尤其是违反集体讨论决定程序较为突出。

行政处罚存在认定违法行为为主要证据不足等问题

“由于生态环境领域法律法规立改废的频率增加,加之涉及生态环境保护的国家标准、行业规范也在不断修正,一些办案人员未能及时掌握并熟练适用正确的法律规范,导致在部分行政处罚案件中适用法律错误。”在对生态环境部门败诉案件的成因和类型进行分析后,课题组认为,全省生态环境行政处罚中主要存在认定违法行为的主要证据不足、适用法律错误、违反法定程序、行政处罚明显不当等四方面问题。

“由于一些生态环境违法事实具有隐蔽性、复杂性等特征,加上生态环境部门自身存在的调查取证不规范等因素,使得一些被诉行政处罚决定存在认定违法行为缺乏足够证据等问题。”吕长城指出,如调查取证不合法导致无法认定违法事实存在,或者认定违法事实的证据之间不能相互印证。

“对违法行为的认定往往需要多个证据之间相互关联,从而固定当事人的违法事实;如果证据之间相互冲突或者缺失必不可少证据,就会影响对当事人行为违法性的认定。”吕长城强调。

“未听取当事人陈述申辩、听取陈述申辩后未作复核以及未依法组织听证等,在程序性问题中较为突出。”课题组成员、南京环境资源法庭庭长陈迎发现,在行政执法实践中,出现不少生态环境部门先进行集体讨论,后根据集体讨论的意见向当事人告知拟处罚的事实、理由和结果,事后未再次进行集体讨论的情形;或者是告知后依当事人申请组织了听证,听证之后未再次进行集体讨论的情形。

“法律之所以规定包括行政处罚在内的行政行为应当在合理期限内作出,就是为了避免特定的行政管理秩序长期处于不稳定状态。”报告强调。

课题组指出,虽然法律已经对大部分生态环境问题的处罚作出了较为详细的规定,但由于行政机关在具体实施行政处罚中享有一定的自由裁量权,加上少数执法人员存在机械执法等情形,导致行政机关在一些案件中作出的处罚决定存在显失公正、违反处罚与教育相结合和过罚相当原则等问题。

如何提升生态环境执法能力?

提高生态环境主管部门的法治意识和执法能力,是我国国家环境治理体系和治理能力现代化建设的重要环节。结合近年来江苏全省生态环境行政处罚诉讼案件的司法审查状况和行政处罚法的修订变化,课题组建议,全省生态环境部门应从严格遵守行政处罚法法定原则、严格履行行政处罚法定程序、严格遵循重大案件法制审核程序等方面着手提升生态环境执法能力。

“全省生态环境部门因作出行政处罚时未严格遵守法定程序而被法院判决败诉的案件占据较大比例,行政执法人员的程序法定意识亟待加强。”陈迎建议,生态环境部门可以在立案之前开展一定的调查取证工作,相应证据能够作为后续行政处罚的证据内容。但行政机关认定违法事实的证据不能全部来自于立案前,否则立法规定的行政处罚法定期限将失去意义。

修订后的行政处罚法扩大了听证的适用范围,将实践中常见的没收较大数额违法所得、降低资质等级等对当事人权益产生较大不利影响的行政处罚种类均纳入听证适用范围。因此,课题组建议,生态环境部门在依法及时启动听证程序的同时,还要规范听证笔录的制作,避免听证“走过场”。

对重大复杂案件作出决定前应当进行法制审核,是本次行政处罚法修订增加的内容之一,有利于实现行政机关内部调处分离与互相监督,确保行政处罚合法。在法制审核中,课题组建议着重审查:执法主体是否合法;是否超越法定权限,执法人员是否具备执法资格,由受委托组织作出行政处罚的,还要审核委托书是否合法;案件事实是否清楚,证据是否合法充分;执法程序是否合法;适用法律规范是否准确;裁量基准运用是否适当,能否实现处罚与教育的平衡等。

针对目前集体讨论决定程序不规范较为突出问题,课题组建议:一是明确集体负责讨论决定属于法定程序,应当强制适用。二是集体讨论决定程序只能由作出生态环境问题的处罚作出了较为详细的规定,但由于行政机关在具体实施行政处罚中享有一定的自由裁量权,加上少数执法人员存在机械执法等情形,导致行政机关在一些案件中作出的处罚决定存在显失公正、违反处罚与教育相结合和过罚相当原则等问题。

对各生态环境要素的保护考量别开生面

《巴马瑶族自治县长寿资源保护条例》七月一日施行

中老共建低碳示范区:谱写气候变化南南合作新篇章



日前,中国·老挝万象赛色塔综合开发区(以下简称“赛色塔开发区”)合作项目首批援助物资发运仪式在江苏省扬州市举行。2000套LED路灯和5套环境监测设备将从高邮市运往老挝万象市赛色塔开发区,为老挝应对气候变化提供支持。据了解,这批援助物资在抵达老挝后,预计将为赛色塔开发区每年节省约100万千瓦时用电量,同时减少二氧化碳排放量500多吨。赛色塔开发区仅仅是南南务实合作的一个缩影。长期以来,中国

秉持“授人以渔”理念,通过多种形式的南南务实合作,尽己所能帮助发展中国家提高应对气候变化能力。从非洲的气候遥感卫星,到东南亚的低碳示范区,再到小岛屿的节能灯,中国应对气候变化南南合作成果看得见、摸得着、有实效。赛色塔开发区是东南亚低碳示范区之一,是中国与老挝共同建设的低碳示范区,开发区投资运营主体是中老联合投资有限公司。目前,赛色塔开发区建设进展喜人,近百家企业和机构签约入驻,助

力老挝实现产业升级、促进就业和带动当地经济发展,赛色塔开发区的建设将带动老挝经济高质量发展。中老正携手推进赛色塔开发区建设,努

力将其打造成应对气候变化南南合作的典范,为“一带一路”沿线国家探索国家综合开发区绿色低碳转型提供积极的引导示范。

赛色塔开发区成为老挝经济特区典范

赛色塔开发区位于万象市区东北方向14公里处,占地11.5平方公里,是万象市新城的核心区域。赛色塔开发区发展的愿景是打造中国境外经贸合作区的标杆,树立绿色、生态、现代的产城融合典范。

2011年8月,老挝政府正式将赛色塔开发区确立为老挝经济特区。2020年,时任老挝国家主席本扬这样评价:“开发区已成为老挝经济特区典范,创造大量就业机会,提高了政府和人民的收入。殷切期盼赛色塔开发区早日建成万象新城,建设成为像昆明市一样的鲜花城市。”

赛色塔开发区承载了工业园区和万象新城的功能,分三期滚动开发。一

期4平方公里主要发展工业,二期及三期主要发展商贸物流和建成万象新城。赛色塔开发区具备老挝最优越的基础设施配套条件,其中,自主投资建设的115KV双回路电源,为赛色塔开发区提供最稳定、持续的电力供应;内部道路成为老挝境内最平坦的康庄大道;自来水管网工程、排水管网工程,形成最专业的给排水系统;人工景观湖、景观提升改造、绿化工程,打造最具绿色生态的宜居区;标准化厂房、员工宿舍楼、食堂、文体中心、商业区,实现最全面的配套服务;监控、门禁、道闸系统,引入最先进的智慧园区服务;建设赛色塔内陆集装箱堆场(ICD),增加开发区综合保税、物流功能。

坚持绿色、低碳和可持续发展

为助力赛色塔开发区绿色低碳发展,2020年7月,我国生态环境部与老挝自然资源与环境部签署了《关于合作

建设万象赛色塔低碳示范区的谅解备忘录》。生态环境部将与老挝方面共同编制低碳示范区建设方案,并向老挝赠

送太阳能LED路灯、新能源客车、新能源卡车、新能源环境执法车和环境监测设备等低碳环保物资,为老挝应对气候变化提供支持。

优先利用太阳能等可再生能源是实现低碳发展的重要途径。6月,中国老挝赛色塔开发区合作项目首批援助物资发运仪式在江苏扬州举行。这是中老合作建设赛色塔开发区的第一批物资,将为示范区的建设提供有力的支持。太阳能路灯的每一处技术细节都体现了中国制造的高质量和高标准。承担太阳能路灯制造任务的是扬德电气集团有限公

赛色塔开发区建设项目得到老方的高度认可

老挝驻华使馆公使衔参赞沙万·培泰表示,气候变化南南合作赛色塔开发区项目将为老中的深厚友谊增添一抹鲜艳的绿色,成为老中合作中一道亮丽的风景线。感谢中国对推动应对气候变化所作出的努力和贡献,老挝自然资源与环境部部长宋玛·奔舍那感谢中方在气候变化领域提供的积极支持,高度评价双方在环保、应对气候变化领域的合作成果。

今年是中老友好年,中老合作建设万象赛色塔综合开发区是落实《中国共产党和老挝人民革命党关于构建中老命

运共同体行动计划》的重要举措,也是送给中老建交60周年一份特殊的礼物。

刘晓星

