

构建环境法规体系,地方立法如何定位?

地方环境立法应基于现实需要,解决适合立法解决的生态环保问题

◆本报记者李贤义

“在我国立法体制下,在国家环境法律法规体系日益完善的背景下,地方上的环境立法需求基本上是局部的、单项的,而非全面的、系统的,由此决定了

其环境立法没有自成体系的基础。”在参加完“珞珈环境法茶座暨傅博法律大讲堂”(武汉大学环境法研究所举办)活动后,针对“一些地方近年来提出要建立当地的立法体系或法规体系”这一问题,浙江省人大法制委员会主任委员、浙江省法学会副会长丁祖年在接受本报记者采访时这样强调。

调整环境关系,立法如何开展?

何谓法律体系或者法规体系?

据丁祖年介绍,它是由一个国家或者一个地区、一个行业内按照不同的法律部门分类组合而形成的统一法律规范体系。要成为体系,其所属的法律或法规必须门类齐全、框架完整、结构严密、内在协调。形成科学的法律规范体系,是全面充分发挥有效发挥立法引领与推动作用的重要前提,是衡量一个国家法治是否健全的重要标志,因此每个法治国家都非常重视构建本国的法律规范体系。2011年3月,我国宣布中国特色社会主义法律体系已经形成。

近年来,一些地方立法机关开始提出,要建立当地的立法体系或法规体系,其中环境立法则是比较典型的具体领域。个别地方甚至设计了本地环境法规体系完整的构架和其中具体的项目,除了要求制定综合性环境法规外,几乎列出了涉及到生态环境每个要素的法规项目,有的还确定了各个立法项目出台的具体时间表。

开展环境立法,地方应发挥什么作用?

与此密切相关的另一个问题,就是关于制定地方综合性环境保护法规的必要性和科学性,丁祖年表示。

据不完全统计,目前省级人大已制定出台地方综合性环境保护法规28件(其中已废止3件),名称上一般称之为“环境保护条例”,少数地方称之为“生态环境保护条例”。

地方制定综合性环境法规的空间并不大

我国环境法律体系是由综合性环境法律若若干单行性环境法律法规所构成。

综合性环境法律,即现行的

环境保护法,规定了环境保护的一般原则、政策和综合性的体制机制和制度。

单行环境法律法规一般按环境要素来制定,也有少数是按流域或者特殊区域来制定,还有个别法律是调整某一项独立的环境保护基本制度的(如环境影响评价法)。单行环境保护法律法规一般规定与本法调整的环境保护事项紧密有关的特有的原则、政策、体制和具体措施。

同样,地方制定综合性环境保护法规,从其本来出发点来说,也应当是用来设定本行政区域环境保护的一般性、综合性或者共性的(不适合单行环境法规单独

规定的)法律规范的问题,是对单行环境立法的补充。

“但客观上来说,在目前国家环境法律法规体系越来越完善,地方单行环境法律法规越来越丰富齐全的背景下,地方制定综合性环境法规的空间并不大。因为综合性的法律规范,国家层面的综合性环境法律法规已经基本覆盖,单项性环境保护法规和地方性法规也已有具体规定。”丁祖年强调。

地方环境立法应关注必要性和科学性

近年来,随着生态环保事业

的逐步推进和生态环保力度要求的提高,由于国家综合性法律法规不够具体精细让而导致的执行难实效低的问题日益突出。同时由于地方之间改革发展不平衡,部分地方对生态环保制度进行探索创新、开展先行先试的立法需求也逐步增强。

就此,丁祖年举例说,譬如关于乡镇政府、街道办事处、产业园区管理机构等基层管理单位的责任,支持绿色发展的金融措施,排污单位与生态环境主管部门签订污染防治协议制度,排污权交易制度等,这些问题往往成为某些地方制定综合性环境保护法规的客观需求。

应追求跨区域、高层次、整体性,实现最佳生态环境保护效果与效率

明确反映客观规律和人民群众意见,是否真正管用好用。

丁祖年认为,如果地方不当地实际需要出发,不顾地方立法权限,片面追求立法数量和立法领域,盲目提出地方环境立法体系,是形式主义在立法领域的典型表现,危害很大。

一方面会浪费和挤占了大量珍贵的立法资源,使许多真正迫切需要的立法项目没能及时出台。

另一方面也有可能扰乱国家的环境立法体系和秩序,出现大量重复、交叉、碎片化立法,不仅法繁扰民,影响人民群众学法守法的效率和执法单位执法的效率,而且可能降低法律制度的完整性、协调性和系统性,甚至还可能由于把国家法律规范降低为地方法规规范,而损害整个国家环境法律体系的权威性和严肃性。

从环境生态的特殊规律性来看,生态环境是一个不受地域限制、庞大复杂、自成体系的有机自然体系,其运行机制并不会因为行政区划划分而有所不同。

调整环境关系的立法,相比较其它领域的立法,应当更需要追求跨区域、高层次、整体性的立法,这样才能实现最佳的保护生态效果与效率。各个地方如果都追求自己的环境立法体系,就会不可避免地增加不同地方之间环境法律规范的差异化、个性化、不协调甚至相互冲突概率,增加生态环境保护的难度。

“地方没有形成环境立法体系的必要和空间,并不意味着地方立法在环境立法中没有意义。”丁祖年表示,地方环境立法具有国家立法所不具有的、独特的、不可替代的作用。

但是不管是哪一种情形下的地方环境立法,都是基于现实生活中客观存在的立法需求,即需要立法解决而且适合地方立法解决的环境保护问题。在我国立法体系中,地方立法始终处于有针对性的补缺地位,盲目构建地方自己的立法体系,有百害而无一益,地方环境立法尤为如此,他进一步强调说。

将比较原则的规范具体化精细化,补充解决特殊环境法治问题

“从这个角度来看,地方制定综合性环境法规有其存在的基础。”丁祖年表示,在这方面,我并不是否定其必要性,而是关注其科学性。

地方制定综合性环境保护法规,不能单纯地从构建所谓的地方环境法规体系的需求出发,而应当遵循立法规律,立足于真正的客观需要。换句话说,现实生活中确实存在需要补充、细化、完善或者需要先行先试的环境立法事项的,且不宜宜单项环境法调整规范的,就可以也应当制定地方综合性环境法规;反之则没有必要性和正当性,他最后总结道。

帮助发现问题 提升管理能力

上海市黄浦区生态环境局执法大队近日对大上海时代广场开展帮扶指导。受疫情影响,整栋楼宇内餐饮业态经营尚未完全恢复。执法大队详细了解了楼宇内企业经营状况、环保设施运行和维护保养状况,现场检查了9家餐饮单位油烟净化设施的运行状况,发现部分油烟净化设施运行不正常、少数餐饮店落实环保措施不到位等问题。

就此,执法大队提出整改要求和方案,并要求楼宇管理方在做好商管管理的同时,一是要对餐饮租户加强生态环保政策法规宣传,增强法律意识;二是落实主体责任,餐饮租户对存在的问题要限期整改;三是要开展定期巡检工作,完善检查记录,确保环保设施正常运行。本报记者蔡新华摄影报道

共青城国家生态文明建设示范市创建有利于深层次解决环境问题,让人居环境更美更安全。”江西省生态环境厅一级巡视员石晶出席专家论证会讲话时说。

据介绍,此次三位到场的专家都多次参与生态文明建设示范市创建和“两山”基地创建评审论证会,有着丰富的经验,从有利于生态发展的角度提出了许多指导性的意见和建议。

“创建国家级生态文明建设示范市是我市抓好生态环境保护工作的重要抓手,我们将全力保障人力、物力、财力,统筹抓好创建工作,推进生态环境保护再上新台阶。”共青城市市长卢钊轩说。

专家上门论证共青城生态文明创建规划

“面对面有了更充足的沟通”

本报记者张林霞 通讯员熊万晶 共青城报道 “这次专家老师上门指导,对共青城市创建国家生态文明建设示范市规划进行论证,帮我们定方向、找问题、补短板,真是一场及时雨,面对面的指导让我们有了更充足的沟通。”江西省九江市共青城生态环境局局长周英途高兴地说。

共青城市

位于庐山脚下、鄱阳湖畔,有着“水秀山清,风景如画”的江南美景,拥有鄱阳湖岸线93公里,建成区绿化覆盖率达42.43%。近年来,又打造了3条美丽风景示范带、3个美丽宜居示范乡镇、32个美丽宜居示范村庄、1000个美丽宜居示范庭院,成功创建江西省首批美丽宜居试点县。

为结合党史学习教育做好“我为群众办实事”实践活动,江西省生态环境厅自然

法治动态

◆昌苗苗

生态环境部、最高人民检察院、公安部近日联合表扬2020年全国打击危险废物环境犯罪行为活动表现突出集体和个人,广西壮族自治区有两个单位和10人上榜,分别是钦州市生态环境局、桂林市恭城生态环境局喜获“表现突出集体”称号;来自南宁、柳州、梧州、钦州、来宾、崇左市生态环境综合行政执法队伍的林啸、焦延雄、卢品科、粟德光、余剑、黄文宝和梁文友等7人,以及公安系统的陈振邦、江注海和陈浪等3人获“表现突出个人”称号。

检查涉危企业1637家次,联动131次,立案16个

2020年,广西壮族自治区共出动执法人员5534人次,检查涉危企业1637家次,立案查处危险废物环境违法案件51起,涉及危险废物约4284吨;生态环境部门、公安和检察机关联动131次,立案16个,抓捕嫌疑人36人,批捕23人;起诉案件3个,判决罪犯7人。

其中,钦州市生态环境局查处的跨省转移危险废物案件列入广西壮族自治区年度“十大典型案例”,桂林市恭城生态环境局查处的小作坊危险废物填埋案件、河池市宜州区生态环境局查处的皮革危险废物案件得到生态环境部肯定,并列全国典型案例进行通报。

此外,广西壮族自治区生态环境厅根据群众举报线索,组织查处贵港市平南县公安局非法倾倒工业固废污染环境案和百色市隆林县废旧轮胎非法土法炼油案件,及时解决了群众关心的突出问题,获得群众好评并赠送锦旗表示感谢。

钦州跨省转移危废案具有典型意义,有力震慑环境违法行为

广西壮族自治区生态环境保护综合行政执法局负责人介绍,钦州市生态环境局查

处的跨省转移危险废物案件的查处具有典型示范意义,反映了广西自治区生态环境和公检法系统零容忍、出重拳打击环境违法行为,切实为群众办实事解难题,不断增强群众的获得感、幸福感,有力震慑环境违法行为。

一是案件溯源难度大。该批固体废物种类繁多,来自不同城市、不同工业园区及不同企业,经不法分子多次转手,导致相关部门在溯源上花费了大量的人力和时间。

二是监测采样困难。在溯源困难重重的情况下,导致鉴定方向难以确定,监测采样费时费力。三是防控难。该案是区内外人员相互勾结进行,倾倒地点均较为隐蔽,得益于群众举报,生态环境部门能及时获悉查办。最

邵武常态化开展无人机巡查

三家非法排污企业难逃法网

本报讯 福建省南平市邵武生态环境局执法人员日前通过无人机开展日常生态环境巡查工作时,发现行岭村附近简易厂房内有生产迹象,且有生产废水直排入石碧溪的痕迹。

经排查,发现邵武市玉潭塑化包装厂、邵武市吴家塘志祥塑料制品厂正在进行废旧塑料破碎造粒作业,两家企业均未办理环评审批手续擅自投入生产,在未建设任何污染治理设施情况下,将生产中产生的VOCs未经治理无组织排放,废旧塑料清洗废水未经治理直接排入石碧溪;陈某亮机制沙厂在进行机制沙作业,未办理环评审批手续擅自投入生产,在未建设任何污染治理设施将洗沙中产生的废水直排石碧溪。

邵武生态环境局遂对上述两

三部门表彰打击危废犯罪行为表现突出集体和个人

广西两家单位和十名个人上榜

零容忍出重拳打击危废环境违法行为

终现场留存及非法处置过程产生的共678.96吨涉案固体废物得以顺利完成处置。

2020年12月31日,钦州市中级人民法院对被告人黎某剑等11人进行公开宣判,11名被告人均构成污染环境罪,黎某剑被判处有期徒刑四年六个月,处罚金50万元;罗某京等其他人也均被判刑及罚金。

为进一步巩固成绩扩大战果,近期,广西壮族自治区生态环境厅还将联合自治区人民检察院、公安厅开展为期3个月专项行动,继续深入打击非法倾倒、处置、转移危险废物环境违法行为,通过强化监督管理,优化执法方式,加强部门联动,努力消除环境隐患,保障环境安全。

陈伟 王骥

丹江口开出“首违不罚”第一单

让环境执法在法理之外兼顾情理

本报通讯员叶相成 谭鑫五 十堰报道 “这样执法既维护了法律权威,也增添了法律的人情味,让我们这些小微企业吃了定心丸,更增进了我们对丹江口市营商环境的信心。”日前,湖北省丹江口市一家塑料泡沫加工项目负责人周某,在接十堰市生态环境分局丹江口分局执法人员送达的《不予行政处罚决定书》后激动不已。

据悉,这是《湖北省生态环境轻微违法不予处罚事项清单》实施以来,十堰市生态环境分局丹江口分局开出“首违不罚”第一单。5月10日,丹江口分局环境执法人员在丹江口市一塑料泡沫加工项目进行现场检查时发现,该项目在未编制环境影响评估报告表的情况下,擅自开工建设,依据相关规定执法人员当即要求其停止建设。

5月17日,执法人员对该项目整改情况开展复查时看到,该加工点生产设备已拆除,加工现场已清空。鉴于该企业按要求积极主动停止违法行为,且未造成危害后果,符合“首违不罚”条件,可以不予行政处罚。执法人员采取包容审慎的态度,按照规范流程在系统内作出了不予处罚的决定。

“首违不罚”作为丹江口分局优化营商环境的一个重要举措,综合运用整改、约谈、建议等非强制性执法方式规范企业生产经营行为,将严格执法和教育引导有机融合,让环境执法在法理之外兼顾情理,更成为宣传环境法律、法规、政策、标准的过程,让小微企业在生态环境“有温度的执法”氛围中,获得容错支持和发展空间。

大连开发区检察院办结

一起生态环境公益诉讼

检察建议“搬”走一座垃圾山

本报讯 辽宁省大连经济技术开发区人民检察院近日办结一起“垃圾扰民”公益诉讼案件。

检察官在履职过程中,听到群众反映“金普新区湾里街道某小区北侧长期被倾倒、堆放大量生活垃圾,严重影响周边居民生活”,随即进行实地走访调查。

经查,该区域因少数居民随意丢弃垃圾、堆放杂物,长期未得到清理积累形成,已严重破坏小区环境卫生。开发区人民检察院即向相关行政机关发出诉前检察建议。

有关单位收到检察建议后高度重视,积极协调有关部门,组织环卫、志愿者、小区物业等近百人进行专项整治,累计出动运输车辆30多车次,历时两天,累计清运各类垃圾40余吨,苫盖裸露土方1200平方米。

事后,各有关单位表示,将采取进一步措施,加强该区域环境卫生的日常监管和违法行为惩处,并对居民进行环保宣传,提高居民环保意识,严格落实垃圾分类定点投放。目前经回访调查,该区域垃圾乱堆放问题已得到有效治理。

下一步,大连经济技术开发区人民检察院将聚焦群众关心的热点、难点问题,结合检察公益诉讼职能,不断推动辖区人居环境改善提升。

付磊 徐爽

我为群众办实事