

严格执法,加大对严重违法行为处罚力度

——贯彻落实《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》系列评论之二

程维嘉

依、执法不严、违法不究,那么法律就是纸上谈兵。

比如,第二轮第三批中央生态环保督察就发现,江西省九江市发改委督促县级节能主管部门落实属地责任不力,节能执法成为表面文章。有关区、县政府对能耗总量控制工作只承诺,不兑现,有法不依,执法不严,导致高耗能项目违规问题多发。再比如,2013年-2016年,云南省大理州、市(县)两级政府及市场监管等部门对违法建设问题执法不严,监管不力,任凭洱海流域违规餐饮客栈大面积侵占洱海湖滨带,损害了洱海生态环境,留下了深刻教训。

这些环境违法行为依然突出甚至长期存在,往往与守法成本高、违法成本低,政府部门执法宽松有很大关系。要从源头上预防和化解违法风险,必须加强日常监管和执法检查,敢于亮剑、铁腕执法。通过建立完善严

重违法惩罚性赔偿和巨额罚款制度、终身禁入机制,让严重违法者付出应有代价,切实维护群众环境权益,建立起执法司法的公信力。

环境执法牵涉面广,情况复杂,难免遇到难题、非议,有很多难啃的“硬骨头”。但是,严格执法监管是法律赋予政府部门的神圣职责,绝不能遇到问题绕着走。要以法律法规为标尺,把握好执法的尺度,既不能该罚的不罚,态度和方式宽松软,给弄虚作假、违规违纪提供滋生的土壤;也不能随意加大处罚力度,出现“一刀切”“简单化”“滥问责”等乱象。要坚决扛起打击环境违法行为的法律职责,做到法定职责必须为、法无授权不可为,确保行政权在法治框架内运行。

执法程序的合法性是环境执法工作中容易忽略的环节。在行政执法公示、规范行政执法文书、落实“双随机、一公开”抽查机制、落实行政处罚裁量权等

过程中,任何一个环节的疏漏,都会让执法力度大打折扣,甚至让执法部门陷入被动。在近日民间环保组织芜湖市生态环境保护志愿者协会对福建省泉州市及石狮市两级生态环境局的行政诉讼案中,正是因为生态环境部门没有严格按照法定要求对飞灰处理企业的飞灰固化物信息进行审查,最终陷入了败诉的窘境。要对新修订的《行政处罚法》以及《生态环境保护综合行政执法事项指导目录》等有关要求,规范行政执法行为,完善行政执法程序,树立公信力,把握主动权。

严格执法还要不断优化执法方式。优化执法方式绝不是放松监管,而是在提高执法效能的同时融服务于监管执法之中,加强执法和处处的效能。在生态环境部《关于优化生态环境执法方式提高执法效能的指导意见》指导下,各地纷纷探索联合执法、帮扶执法、“点穴”执

法等新方式。推进非现场执法,依托互联网、大数据技术,运用无人机、卫星遥感、自动监控等手段开展执法。加强信用监管,进行守信激励和失信惩戒。山东、江苏两省通过签订行政边界地区环境执法联动协议,共同推进南四湖流域、两省边界地区污染综合整治。浙江已率先完成省市县三级生态环境部门与公检法联络机构全覆盖,实现了环境行政执法与刑事司法的有效衔接。这些做法提升了科学办案、精准打击和智慧监管的水平,织密了环境法网,值得进一步推广。

生态环境执法队伍现已正式列入国家综合行政执法序列,这意味着新起点、新责任,以及更高的要求。要强化严的主基调,持续保持生态环境执法高压态势,用严格执法坚决制止和惩处环境违法及生态破坏行为,更好地服务生态文明建设 and 生态环境保护大局。



中共中央、国务院近日印发的《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》,将生态环境作为加大执法力度的重点领域,提出建立完善严重违法惩罚性赔偿和巨额罚款制度等,让严重违法者付出应有代价。

行政执法是行政机关履行政府职能的主要方式,其成就是衡量法治政府建设成效最直观的标尺。党的十八大以来,我国生态环境保护法治建设得到了显著加强,制度之严前所未有。有了良法,更要通过善治来落实。生态环境执法事关人民群众的环境权益、生态环境质量改善和高质量发展。如果有法不

理解好关于生态环保督察的这三句话

◆三江鱼

在8月18日举行的国新办新闻发布会上,生态环境部部长黄润秋对中央生态环境保护督察成效、特点和工作安排作了全面系统、清晰明了、鞭辟入里的表述。令笔者感触最深的是,针对“一刀切”“急转弯”“一阵风”等错误现象,3句话鲜明有力。

一是“督察不是不让项目上马、不让发展,而是要通过遏制盲目上马‘两高’项目,进一步优化产业结构和能源结构,走绿色低碳、高质量的发展道路”。

近年来,通过中央生态环保督察,叫停了一批违反法律法规

的项目,例如云南滇池长腰山区域房地产开发项目、山西省晋中市焦化项目等。个别地方和同志认识比较浅显,认为督察就是“关”“停”“限”。但稍微分析就能发现,“环湖开发”“贴钱开发”的长腰山房地产项目该关,不顾水资源禀赋和环境承载力盲目上马的晋中市焦化项目该停。

该关的必须关、该停的必须停、该限的必须限。但与此同时,该支持的也会大力支持、该帮扶的也要全力帮扶。各地各部门要深刻把握高质量发展的核心要义,坚守红线底线,对符合要求、可以发展的项目,加大帮扶指导力度,推动项目尽快上

马、早日见效。对违反法律法规、突破“三线一单”硬约束、超出环境承载能力的项目,坚决拿下。二是“将给地方整改留出合理的时间,指导地方坚持‘先立后破’,不搞‘急转弯’”。

中央生态环保督察开始以来,群众举报身边的环境问题总共23.7万件,绝大多数都得到了办结或阶段性办结,有效提升了群众满意度。生态环境问题的整改,无论大小、繁简,都有一个过程,需要一定时间。地方在督察整改过程中,如果随意压缩整改时间、盲目设置时间节点,会导致整治方案不系统,措施不科学,难以让群众满意,甚至会有

个别地方为了赶时间、达时序,虚假整改、纸面整改。

把握“合理”两字深刻含义,关键是坚持尽力与量力并重,既不盲目跃进、过度压缩整改时间,也不能夸大难度、放松整改要求。要坚持以群众满意为出发点,切实尊重实际情况,科学确定整改时间,合理明确时间节点。特别是对于疑难杂症,要合理确定阶段性攻坚目标和验收标准,用小节点体现成效。

三是“将持续开展好中央生态环境保护督察”。

中央生态环保督察是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的一项重大制度创新,有

效解决了一批生态环境保护领域长期想解决而没有解决的问题,推动污染防治攻坚战红脸全面释放。督察没有终点,而且会随着生态文明建设和环境保护工作的变化,不断调整优化,例如,第二轮第三批督察就把碳达峰目标等党中央的重大决策部署纳入督察范围。

各地各部门必须清晰认识到,生态环境质量的改善不是一蹴而就的,需要付出长期艰苦努力,污染防治攻坚战涉及的矛盾和问题层次将更深、领域将更广,只有始终坚定站位,保持定力,久久为功,才能积小胜为大胜,实现区域生态环境质量的稳步改善。地方如果只在督察时大干快上,督察后松松垮垮,不但会成为负面典型,还会付出更高成本代价。

理解好这三句话,有利于理清工作思路、理顺工作方向、校准工作重点,以中央生态环保督察推动经济高质量发展。

弘扬长征精神 坚定目标奋勇前进

◆王冠楠

红军长征不仅创造了可歌可泣的战争史诗,而且谱写了豪情万丈的精神史诗,铸就了伟大的长征精神。

生态环境部部长黄润秋指出,从“十三五”坚决打好污染防治攻坚战,到“十四五”深入打好污染防治攻坚战,从“坚决”到“深入”,意味着污染防治攻坚战触及的矛盾和问题层次更深、领域更广,对生态环境质量改善的要求也更高。笔者认为,要完成好党和人民赋予的光荣任务,实现美丽中国的建设目标,要大力弘扬伟大长征精神,在新的长征路上继续奋勇前进。

弘扬坚定的理想信念精神。两万五千里长征,历时之长、行程之远,敌我力量之悬殊,自然环境之恶劣,在人类战争史上是罕见的。长征胜利的根本前提,在于把全国人民和中华民族的根本利益看得高于一切,树立坚定革命的理想和信念,坚信正义事业必然胜利。生态环境保护也是如此,只有坚定生态环境治理的信心和决心,才能赢得污染防治攻坚战最终胜利。“十三五”生态环境约束性指标和污染防治攻坚战阶段性目标全面圆满超额完成,得到人民群众充分认可。事实也证明,我们应当有这种信心。

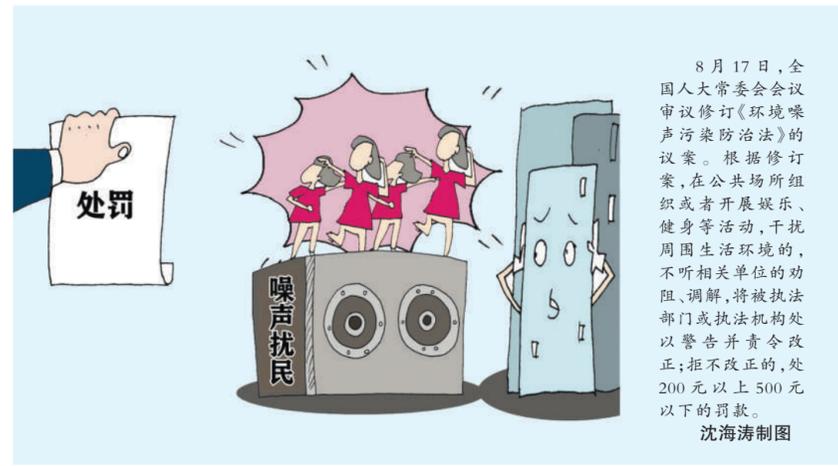
弘扬不怕艰难险阻的精神。为了救国救民,党领导红军,战胜了无数艰难险阻,不惜付出一切牺牲,实现了红军主力的大会师。伟大的事业,绝不是轻轻松

松、敲锣打鼓就可以完成的。当前,污染防治工作还存在一些不足和短板,即思想认识还不够深、治理能力还不够强、改善水平还不够高、工作成效还不够够、治理范围还不够宽。这些就是我们前进道路上的“娄山关”“腊子口”,要以长征精神为精神支柱,不为风险所惧、不为困难所阻、不为干扰所惑,以执着的信念和扎实的努力实现跨越。

弘扬一切从实际出发的精神。长征途中,党和红军能够转危为安,很重要的一条经验就是坚持独立自主、实事求是,一切从实际出发。在我们这样一个人口数量、工业规模、能源消耗位居世界前列的发展中大国,实现经济发展与环境保护共赢,没有先例可以照搬。必须立足国情,结合实际,坚持科学治污、精准治污、依法治污,创新完善生态环境保护体制机制,研究出台具有针对性、科学性的对策措施,开辟出一条中国特色的生态文明建设之路,为人类文明作出新贡献。

弘扬顾全大局、严守纪律、紧密团结的精神。一支队伍只有紧紧扭成一股绳、劲往一处使,才能迸发出最强大的战斗力。生态环境涉及方方面面,要着力构建大环保的工作格局,坚持“党政同责、一岗双责”,形成党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的工作格局。加强生态环境铁军建设,当好生态文明建设的主力军和排头兵。

弘扬紧紧依靠人民群众的精神。同人民群众生死相依、患难与共、艰苦奋斗,这是长征取得胜利的政治根基。污染防治攻坚战要坚持以人民为中心,想群众之所想、急群众之所急,解决好人民群众反映强烈的生态环境问题。要推动生态文明共建共享,提高公众生态文明意识,践行绿色生活方式。坚持依靠人民、发动群众,美丽中国一定能顺利实现。



8月17日,全国人大常委会会议审议修订《环境噪声污染防治法》的议案。根据修订案,在公共场所组织或者开展娱乐、健身等活动,干扰周围生活环境的,不听相关单位的劝阻、调解,将被执法部门或执法机构处以警告并责令改正;拒不改正的,处200元以下500元以下的罚款。
沈海涛制图

上接一版

一系列生态保护与建设工程的实施,取得了显著成效:2004年-2014年,全区荒漠化土地面积减少9.24万公顷,沙化土地面积减少10.07万公顷。天然草原综合植被覆盖度提高到47%。1988年以来,已建立47个各类自然保护区(国家级11个),总面积41.22万平方公里,占全区国土面积的1/3以上。

增添绿的同时,还需守住绿,这要求治污攻坚战持续发力。

“过去,拉萨河畔垃圾堆积,很难闻。现在河水清澈,河两岸的风光也越来越美。”拉萨市民尼玛次仁说。

为保护“中华水塔”,西藏拥有自治区、市、县、乡四级河长5700余名,村级河长(含巡河员、护河员)9万余名。曾经向河湖乱丢垃圾、非法采砂等不文明现象,随着河长制的深入推进,成为了历史。

这也是西藏自治区持续治污攻坚、确保生态环境质量保持良好的一个缩影。70年来,西藏自治区党委、政府始终将生态环境保护作为经济社会发展的红线、底线、高压线,在推进全区经济社会高质量发展的同时确保生态环境质量持续保持良好。

强化资源开发环境保护。建立自治区经济社会发展与生态文明建设联席会议制度,规划和项目环评联动机制,重点行业规划环境影响评价审查率达到

100%。所有国家级和地级自然保护区核心区、缓冲区纳入水利资源禁止开发范围,占全区河流总量的94.1%。

蓝天保卫战成绩斐然。积极推进去煤化、电气化和居民传统能源消费替代,清洁能源电力装机比达89.5%。PM₁₀、PM_{2.5}年均浓度较2015年分别降低28.1%、37.5%,沙尘天气大幅减少。地级以上城市环境空气质量优良天数比率保持在99%以上。

碧水保卫战成果丰硕。全面实施102个城镇集中式和3300个农村饮用水水源地环境保护工程。全区设城市污水污水处理率96.28%。启动27个农村污水处理试点工程。全区主要江河湖泊水质达到或优于Ⅲ类标准,城镇集中式饮用水水源地水质达标率100%,无黑臭水体。

净土保卫战成效明显。实施农业农村污染治理攻坚战和“白色污染”攻坚战,深入推进固体废物监管专项行动,开展美丽西藏“三整治三提升”和环境大整治行动,县城及以上城镇生活垃圾无害化处理率达97.34%。

“现在有点临山傍水而居的意境了,生活幸福感也增加了不少。”尼玛次仁的话,道出了全区各族人民的心声。

绿色理念深入人心,绿色动能逐渐显现

林芝,嘎拉村。每到旅游旺季,村民达瓦坚参就在桃花源里巡逻、值班,维护停车秩序,除了日

常工资,还能得到桃花源的分红,其余时间他还跑跑运输。

嘎拉村现有农牧民33户152人。以前,种植青稞油菜、放牧牛羊是村民主要的生活方式,野桃树经常被砍来当柴火烧饭、取暖。村民们辛辛苦苦,却没有挣到多少钱。后来,嘎拉村禁止砍伐野桃树,开始围绕桃花发展旅游。

由于人畜未分离、污水横流,气味难闻,村村容貌差,基础设施不完善,制约了全村的发展。2014年,嘎拉村开始进行人居环境治理,实施人畜分离,修栈道、挖水渠,实现了从村庄到景区的蜕变。

伴随着村庄景区的蜕变,绿色的生产生活理念逐渐深入人心。“我们是靠老祖宗留下的这些桃花变富裕的,如果没保护好,我们的孩子、孩子的孩子靠什么?所以我们要为子孙后代着想,把它保护起来。”乡村振兴专干益西曲珍说。

这不理解,因为好生态带来的好收益,大家感受很深。

“过去的收入靠放牧、卖牛、卖奶渣,全加起来一年3万多元,现在我家一年收入30多万元。”达瓦坚参说。据自治区旅游发展厅厅长王松平说,“十三五”期间,西藏累计接待国内外旅游者15763.26万人次,完成旅游收入2125.96亿元,分别是“十二五”时期的2.3倍和2.4倍,带动7.5万建档立卡贫困人口实现脱贫。

绿色发展的动能,还远不止于此。日拉林铁路,复兴号列车上。

“各民族的人都来我们这儿旅游,现在我们的交往交流非常多。”今年46岁的达吉是珞巴族猎人的后代。他说,现在交通越来越便利,每年珞巴山寨游客纷至沓来。是“致富号”,是“团结号”,更是“节能环保号”。除了结束了藏东南地区不通铁路的历史,拉林铁路还有另一个“标签”——西藏首条电气化铁路。

从“家家烧牛粪”到“绿电出高原”,西藏的清洁能源产业正在逐渐成长壮大。顺利推进澜沧江和金沙江上游清洁能源基地建设,瓦托、金桥、加查水电站投产发电。24个扶贫光伏项目实现并网。累计外送电力63亿千瓦时,实现了西藏电力从紧缺限电到富余输出的历史性转变。

而在绿色工业方面,西藏“十三五”时期规模以上工业企业152家,比“十二五”末增长46.2%。天然饮用矿泉水年均增长10%以上,中成药年产量3586吨。绿色矿业稳定发展,铜锂等优势资源得到保护性利用。

加之高原生物业、现代服务业、高新数字产业和边贸物流产业的培育壮大和发展,“十三五”时期西藏三次产业比例由“十二五”末的9:32.8:58.2调整为7.9:42:50.1,结构进一步优化。民主改革使西藏社会制度一步步跨千年,脱贫攻坚让西藏人民生活方式一步步跨千年。和平解放70年时间,在党中央的坚强领导和各族人民的共同努力下,西藏的经济社会实现了全面发展。

在此过程中,雪域高原上的绿色画卷,也正铺展开来。

消除误解,让『两个清单』持续发力

◆李春元

2021年秋冬季重点行业绩效分级和应急减排清单修订工作目前正在各地展开。多家在秋冬季被列入重点行业绩效分级A、B级的企业,因在夏季发生偷排偷放和不执行臭氧防控应急举措等违法行为,被有关部门依规直接降为C级。

这些被降级的企业,有的是因为对政策理解出现了偏差,以为秋冬季的绩效分级只适用于一时,在夏季出现污染问题不会对所定级别产生影响。还有的以为,秋冬季的应急减排措施,只是在秋冬季启动重污染天气应急减排时适用,在夏季臭氧防控中,可以不受减排清单的约束。

为什么会产生上述误解?在PM_{2.5}与臭氧协同防控的背景下,除了有一些企业私欲作祟,故意篡改数据,确实还有一些企业对精准治污存在认识上的误区,在行动上存有懈怠,在管理上存有漏洞。因此笔者认为,基层政府和相关部门应积极作为,避免出现此类问题,让“两个清单”持续发力。

首先,要再次明确PM_{2.5}与臭氧协同控制的科学内涵。PM_{2.5}与臭氧协同控制,是科学总结多年大气污染防治经验,面对“十四五”深入打好大气污染防治攻坚战所提出的攻关举措。“十三五”末期,伴随各地大力落实PM_{2.5}污染防治攻坚战举措,多发生在秋冬季的PM_{2.5}污染大幅度减轻。但是,夏季的臭氧污染却在多地呈现多发、频发、高发态势。作为PM_{2.5}和臭氧复合污染的前体物,VOCs和氮氧化物无疑成为深度攻坚的重点。几年来,国家紧盯39个重点行业排放大户,针对秋冬季极易形成重污染过程的气象条件,提出了实施重点行业绩效分级和应急减排清单落实举措,明确了多排多限、少排少限、不排不限等差异化管控抓手,成效十分明显。

近两年,针对夏季臭氧污染出现的新情况、新问题,各地按照生态环境部的统一部署,借鉴秋冬季应急管控经验,在夏季也积极开展了相应的应急管控举措,使臭氧污染出现大幅减轻势头。实践证明,冬季高发的PM_{2.5}污染与夏季多发的臭氧污染,污染源来源主体基本一致。国家提出PM_{2.5}与臭氧协同控制新举措,

针对性十分明显,有效性日益彰显。这一举措的提出,不仅明确表达了科学治污的丰富内涵,而且是有效推进精准治理的方针对策。不仅彰显了“十四五”大气污染防治协同控制的科学要求,而且有力避免了冬季、夏季大气治理存在工作“两张皮”的弊端。对于大气污染物综合治理、系统治理、深度治理起到了深刻的引领作用。

其次,要让企业明白“两个清单”为什么不仅适用于秋冬季,也要在夏季管控中加以应用。近两年,各地落实PM_{2.5}与臭氧协同控制举措,着眼把“两个清单”编制得科学、完整、针对性、有效性,有力调动企业一个清单守到底、深度治理不歇脚的工作积极性。比如前些年,由于缺乏相关经验,一些地方只重视秋冬季“两个清单”的落实,夏季精准管控不够到位,导致因臭氧污染损失的优良天明显较多。着眼

PM_{2.5}与臭氧协同控制所需,强力实施“两个清单”一体化编制、差异化推进、精准化落实新举措,可以推动实现全年环境空气质量改善的目标。

第三,要明确守法没有时间段,若违法排污,到最后吃亏的还是自己。实施“两个清单”,既是手段也是约束。一些已进入A、B级的企业被依规清出优待名单,主要原因还是对国家强力治污的大势缺乏足够认识,对深度治理、精准管控政策缺乏之正面理解。因此,要通过送政策、送法律、送技术、送“明白纸”等多种宣传和帮扶手段,让企业切实从思想上认清守法没有时间段、“两个清单”不能断档的道理。

在国家 and 地方出台新政策、新举措、新要求时,要第一时间传达到企业,避免企业一知半解。而通过依法治理、深度治理、精准治理,已达到A、B级的企业,也要十分珍惜来之不易的成果,时刻做到守法经营、依规办事、按相关标准要求抓好常态化管控。切不可把法规当儿戏,更不能因贪图一时一事的小便宜而因小失大,不仅给精准治污带来不良影响,也会给企业形象带来负面影响。各地在编制和落实“两个清单”时,也要按照不动摇、不松动、不开口子的原则,公平评判、科学安排、统筹部署,最大限度发挥法规和政策的尊严,维护企业合法利益,在公平公正的氛围中真正享受到PM_{2.5}与臭氧协同防控的实际减污成果。