生态环境部11月例行新闻发布会实录

11月25日,生态环境部举行11月例行新闻发布会。生态环境部法规与标准司司长别涛、副司长王开宇介绍环境法规与标准相关情况,综合司副司长田成川和应对气候变化司副司长陆新明分别介绍《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》和COP26相关情况,并共同回答记者提问。生态环境部新闻发言人刘友宾主持发布会。

刘友宾:新闻界的朋友们,上午好!欢迎参加生态环境部11月例行新闻发布会。

今天新闻发布会的主题是:用最严密法治保护生态环境。我们邀请到生态环境部法规与标准司司长别涛先生介绍"十三五"以来我国生态环境法治建设情况,并和法规与标准司副司长王开宇女士一起回答大家关心的问题。

11月2日,《中共中央 国务院关于深入打好污染法治攻坚战的意见》正式印发。11月13日《联合国气候变化框架公约》第26次缔约方大会落下帷幕。考虑到记者朋友们对这两个议题非常关注,今天我们还特别邀请到生态环境部综合司副司长田成川先生、生态环境部应对气候变化司副司长陆新明先生分别介绍有关情况,并共同回答大家关心的问题。

下面,先请别涛司长介绍情况。

生态环境法规与标准体系建设取得显著进展

别涛:首先很高兴能够见到不少老朋友,也有很多新面孔,我代表法规司向媒体朋友们表示感谢。

我先作一个简要的介绍,主要是跟大家回顾一下"十三五"以来国家生态环境法律法规和标准建设进展。

"十三五"以来,在以习近平同志为核心的党中央的坚强领导下,生态环境部坚持突出生态环境法规与标准工作的政治属性,积极配合立法机关和有关部门,共同发力,推动生态环境法规与标准体系建设取得显著进展,为深入打好污染防治攻坚战提供了有力的法治保障。

主要表现在5个方面:

一是生态环境立法工作力度之大、成果之丰硕前所未有。环境保护法、长江保护法等13部法律,排污许可管理条例、建设项目环境保护管理条例等17部行政法规,在"十三五"以来完成了制修订。目前,由生态环境主管部门作为主要执法部门的生态环境法律共15件,占现行有效的法律总数近1/20。生态环境行政法规,到本月为止是32件。此外,还有与生态环境密切相关的党内法规文件,主要是生态文明体制改革制度性文件,有40余件。生态环境部制定的部门规章84件。我跟大家报的数字,可以得出这么一个判断,生态环境领域法律法规体系已经基本形成,生态环境各主要领域已经基本实现有法可依。

我刚才说的仅仅是国家层面,此外还有地方性法规,地方政府规章和地方的环境标准有数百上千之多。中国批准和参加的国际环境条约,包括双边的和多边的条约,有40多件。最高人民法院、最高人民检察院颁布了大量的有关生态环境的司法解释,比如关于环境犯罪的、环境公益诉讼的、生态环境损害赔偿案件审理的等,不完整的统计也应该在20件以上。其他法律法规中也有很多有关生态环境的规定,也是国家生态环境法律体系的有机组成部分。例如,宪法关于生态文明的规定,民法典中关于"环境污染和生态破坏责任"的专章规定,刑法中关于破坏环境资源保护罪的规定等。这些都是生态环境法律体系的有机组成部分。

二是生态环境标准体系建设取得重大成效。"十三五"期间,原环境保护部和生态环境部制修订、发布了673项国家生态环境标准,五年期间的增长幅度之快,为过去历次五年规划期之最。现行国家生态环境标准总数已达2202项,其中强制性标准201项,强制性标准包括环境质量标准、污染物排放标准和环境风险管控标准,强制性标准带有技术性法规的属性,所以某种意义上也是法律体系的组成部分。

近年来,生态环境部修订发布了《生态环境标准管理办法》《国家生态环境标准制修订工作规则》,进一步完善了生态环境标准管理制度的顶层设计,明晰了今后生态环境标准制定和实施的工作方向。

三是生态环境损害赔偿制度改革工作全面开展。案例实践取得了积极进展,截至本月底,全国各地共办理了7600余件生态环境赔偿案件,涉及的赔偿金额超过90亿元,推动治理和修复了一批受损的生态环境,包括社会关注的祁连山青海境内木里煤矿非法开采生态破坏案件,正在按照国家规定有序推进生态环境损害赔偿。

民法典、长江保护法等5部法律和中央生态环境保护督察规定以及13个省级生态环境保护督察的办法,19个省级的地方性环保法规都规定了生态环境损害赔偿制度。

四是党内法规和规范性文件发挥了重要的引领作用。中央生态环保督察工作规定、党政领导干部生态环境责任追究办法等一批党内生态环保法规相继制修订,发展迅速,是法律体系中非常活跃的,特别值得关注的现象,不仅推动压实了生态文明建设和生态环保的政治责任,而且有力促进了国家生态环境法治的建设。

五是依法治污有章可循。大家知道,最近这几年中央提出科学治污、精准治污、依法治污,党中央先后印发了关于法治中国、法治政府、法治文化、法治社会等全面依法治国的系列文件,生态环境部结合部门职责,认真贯彻落实,紧紧围绕深入学习习近平生态文明思想、习近平法治思想,最近印发了《关于深化生态环境依法行政 持续强化依法治污的指导意见》,这是生态环境系统推进依法治污的综合性的文件。

下一步,我们将按照"十四五"国家生态环保工作整体的规划和部署,组织全国生态环境系统全面强化生态环境保护的法规工作,为实现协同增效、深入打好污染防治攻坚战提供有力的保障。

坚持以改善生态环境质量为核心,深入打好污染防治攻坚战

田成川:各位媒体朋友们,大家上午好!非常高兴参加今天的新闻发布会。下面,我向大家简要介绍一下《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》(以下简称《意见》)出台的有关背景情况。

党的十八大以来,党中央以前所未有的力度抓生态文明建设,全党全国推动绿色发展的自觉性和主动性显著增强,污染防治攻坚战阶段性目标任务圆满完成,美丽中国建设迈出重大步伐,我国生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。深入打好污染防治攻坚战,是以习近平同志为核心的党中央着眼我国新发展阶段生态文明建设新任务新要求,作出的重大战略部署。

习近平总书记强调,要巩固污染防治攻坚成果,以更高标准打好蓝天、碧水、净土保卫战。按照中央要求,今年2月以来,生态环境部会同相关部门积极推动《意见》编制工作。8月30日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第21次会议,审议通过了《意见》。11月2日,中共中央、国务院印发《意见》。这深刻体现了以习近平同志为核心的党中央对生态文明建设和生态环境保护一以贯之的高度重视,充分彰显了我们党对建设人与自然和谐共生美丽中国的战略定力和坚强决心,也积极回应了全面建成小康社会之后人民群众追求更高品质生活的热切期盼。《意见》的出台,对加快解决突出生态环境问题、持续改善生态环境质量、实现美丽中国建设目标具有重大意义。

《意见》贯彻习近平生态文明思想,深刻把握立足新发展阶段、完整准确全面贯彻新发展理念、构建新发展格局对生态环保工作提出的新任务新要求,对深入打好污染防治攻坚战作出了全面部署,理解领会《意见》的要义,重点把握好"四个坚持"。

一是坚持以人民为中心的发展思想。习近平总书记指出,环境就是民生,青山就是美丽,蓝天也是幸福。他还叮嘱我们,人民对美好生活的向往就是我们奋斗目标。优美的生态环境当然也属于人民向往的美好生活一个重要的组成部分。民有所呼,政有所应。《意见》要求,坚持问题导向,环保为民,把群众反映强烈的突出生态环境问题摆上重要议事日程,不断加以解决,以生态环境保护实际成效取信于民,以良好的生态环境增进民生福祉。

二是坚持以实现减污降碳协同增效为总抓手。《意见》要求,坚持系统观念、协同增效,聚焦减污降碳协同效应明显的重点行业和领域,促进经济社会发展全面绿色转型。

三是坚持以改善生态环境质量为核心。《意见》明确2025年和2035年生态环境质量改善的主要目标,抓住"好""差"两头、整体带动,保持污染防治攻坚力度,持续提升生态系统质量,推动生态环境质量改善由量变到质变。

四是坚持以精准治污、科学治污、依法治污为工作方针。"三个治污"是指导深入打好污染防治攻坚战的"纲"和"本"。《意见》要求因地制宜、科学施策,落实最严格制度,提高污染治理的针对性、科学性、有效性。

应该说,深入打好污染攻坚战是一场大仗、硬仗、苦仗,实现生态环境根本好转,也是一个需要付出长期艰苦努力的过程。作为深入打好污染防治攻坚战的主责部门,下一步,生态环境部将认真学习贯彻《意见》,主动履职尽责,充分发挥牵头抓总、统筹协调的作用,扎实做好目标任务分解,抓紧编制标志性战役行动计划,谋深谋细、抓紧抓实。我们相信,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,只要保持"咬定青山不放松"的韧劲、保持"不破楼兰终不还"的拼劲,标本兼治、攻坚克难,一个蓝天白云、繁星闪烁、清水绿岸、鱼翔浅底的美丽中国就一定能够如期实现。谢谢大家!

中国政府始终以高度负责任的态度,积极参与应对气候变化国际谈判

陆新明:各位媒体朋友们,大家上午好!感谢大家长期以来对应对气候变化工作的支持,正如刚才主持人所说的,在英国格拉斯哥举行的《联合国气候变化框架公约》第26次缔约方大会(COP26)在加时近30个小时后,于当地时间11月13日深夜闭幕。

中国代表团圆满完成各项任务后,11月16日凌晨回到北京,因新冠肺炎疫情防控的要求,现在正在指定宾馆集中隔离,不能亲临现场参加这次新闻发布会。下面我就大会的有关情况向大家作简要介绍。

COP26是《巴黎协定》进入实施阶段后召开的首次缔约方大会,大会就《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》《巴黎协定》落实和治理事项通过了50多项决议,其中1号决议《格拉斯哥气候协议》是大会的政治成果文件,强调了气候危机的紧迫性,以及各方应当在未来十年提高雄心、加速行动的重要性。大会完成了《巴黎协定》实施细则的谈判,这是本次大会取得的最主要也是最具标志性的成果。此外,大会就全球适应目标、损失损害、资金、技术、能力建设等议题取得积极进展。COP26的胜利闭幕开启了全球应对气候变化的新征程。

中国政府历来重视全球气候变化问题,始终以高度负责任的态度,积极参与应对气候变化国际谈判。本次大会期间,在习近平主席特别代表、中国气候变化事务特使、中国代表团顾问解振华,我部副部长、中国代表团团长赵英民的带领和指导下,中国代表团积极参与各项议题谈判磋商,加强与各方对话交流。特别是在大会的关键时刻,创造性地与美国联合发布了《中美关于在21世纪20年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》,承诺继续共同努力,并与各方一道加强《巴黎协定》的实施,这个宣言发布以后各媒体的反映,用了一个词叫"震惊"。中美联合宣言展示了中美双方务实合作和雄心,传播了正能量,提振了各方对COP26成功的信心,可以说为本次大会的成功发挥了关键性的作用。

中国代表团坚定主张各方要坚持《联合国气候变化框架公约》及其《巴黎协定》的目标和要求,落实共同但有区别的责任等原则和国家自主决定贡献的制度安排,要求发达国家能够进一步兑现承诺,加大对发展中国家的支持,为大会贡献了中国智慧和中国方案,彰显了负责任大国的形象。

下一步,各方要全面平衡有效地落实《巴黎协定》,在公平、共同但有区别的责任和各自能力原则,考虑各国国情的基础上,采取强有力的行动,积极应对气候危机。中国将一如既往维护多边主义,推动多边进程,通过南南合作、共建绿色"一带一路",大力支持发展中国家能源绿色低碳发展,将继续实施积极应对气候变化国家战略,坚定绿色低碳转型发展,落实好碳达峰、碳中和的目标。谢谢大家。

刘友宾:下面请大家提问。

"十四五"规划高度重视生态环境保护及相关立法工作

第一财经记者:请别涛司长详细介绍一下"十四五"期间生态环境领域计划颁布和实施哪些法律法规,主要想解决哪些问题?谢谢。

别涛:谢谢!

刚才我在开场白简要回顾了"十三五"立法的进展。关于"十四五"期间生态环境的立法,我们正在谋划之中。

"十四五"规划高度重视生态环境保护及相关立法工作。规划将"推动绿色发展 促进人与自然和谐共生"作为专门的一篇,规定生态环境保护相关内容,并提出要完善生态文明领域统筹协调机制,构建生态文明体系,推动经济社会发展全面绿色转型,建设美丽中国。其中,在立法方面,规划明确提出"制定实施生态保护补偿条例""强化绿色发展的法律和政策保障"。

"十四五"期间,生态环境部将继续全面深入贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想,进一步强化生态环境立法工作,为深入打好污染防治攻坚战提供更为全面、更为有力的法治保障。

一是加强重点领域立法,填补立法空白。将按计划推动黄河保护、噪声污染防治、海洋环境保护、环境影响评价、气候变化应对、生态环境监测、生物多样性保护、电磁辐射污染防治等重点领域法律法规的制修订,加快构建与美丽中国目标相适应的生态文明法律法规体系。

二是大力推动生态文明体制改革相关立法。加强生态环境损害赔偿、自然保护地、生态保护红线、环保信用评价等方面立法,确保重大改革举措于法有据、落地见效。积极推动区域生态环境立法。

三是配合立法机关积极开展环境法典编纂的研究论证,科学整合生态环境领域的立法,构建源头严防、过程严管、后果严惩的生态环境保护制度体系,推动环境治理体系和治理能力现代化。

四是完善严惩重罚制度。贯彻落实习近平总书记关于"严惩重罚生态环境违法行为"的重要指示精神,进一步完善生态环境违法行为的法律责任。积极推动行政责任、刑事责任和民事责任协同适用,构建以行政责任为主、刑事责任和民事责任配合适用的法律责任体系,不断完善企业事业单位生态环境保护主体责任。进一步创新法律责任承担方式,有序扩大"双罚制"、按日计罚、信用惩戒等惩处机制的适用范围,积极探索生态修复、连带赔偿等新型法律责任承担机制。

这是下一步关于生态环境立法的基本考虑。谢谢。

已初步构建起责任明确、途径畅通的生态环境损害赔偿制度

南方都市报记者:想问一下生态环境损害赔偿改革制度实施三年多以来,各地执行情况如何,在立法方面取得了哪些经验?谢谢。

别涛:感谢您对生态环境损害赔偿制度的关注。

生态环境损害赔偿制度开始的时间要更长一些,这项工作是党中央、国务院2015年开始部署,2016年开始在全国7个省(直辖市)实行部分地方试点,从2018年开始在全国全面试行。根据中央关于生态损害赔偿制度试点方案的要求,到2020年力争初步构建生态环境损害赔偿制度。

改革试点和全面试行五年多以来,各地各部门认真贯彻党中央、国务院的改革部署,初步构建起了责任明确、途径畅通、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的生态环境损害赔偿制度,在推动国家和地方立法、规范诉讼规则、完善技术和资金保障机制、开展损害赔偿的案例实践、推动修复受损的生态环境等方面取得明显成效。根据改革方案的部署,我们认为阶段性的目标已经完成,向党中央、国务院作了报告。

这项改革工作对于生态环境部门来说是一项新的探索,对于法律机制来说是一个全新的责任规则。各省份都成立了由省级领导担任组长的改革工作领导小组,明确了相关职能部门的任务分工,初步建立起了部门之间信息共享、工作相互支持的沟通协调机制,共同推进改革在各地方的有序开展。

各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团制定了省一级实施方案,全国388个地级市,包括北京、重庆这样的直辖市所属的区县,都印发了实施方案,明确了推进路径、职责分工。各地针对赔偿纠纷的磋商、调查鉴定评估和赔偿资金的使用、管理和监督,制定了共327份配套的文件。各地严格追究生态环境损害赔偿责任,以弥补行政处罚和行政责任追究的不足,努力破解企业造成污染、周边群众受害、最后政府买单的不合理局面,切实贯彻习近平总书记提出的用最严格制度、最严密法治保护生态环境的要求。

各个地方在推进这项工作中都是以案例实践为重要的抓手来推进改革,及时修复受损的生态环境。根据我们的调度,到本月底,全国各地共办理生态环境损害赔偿案件有7600余件,涉及赔偿金额超过90亿元。推动有效修复了一批受损的生态环境,包括土壤、地下水、耕地、林地、草地、矿区、草原,刚才说了祁连山矿区的修复正在进行之中,地方提出三年规划,欢迎大家三年之后再去跟踪监督,我们也将会密切跟踪。

在生态环境损害赔偿的制度建设和立法方面,改革试行以来,生态环境部门联合最高法、最高检、司法部等国务院相关职能部门,积极推动国家和地方立法,规范诉讼规则,完善技术规范和赔偿资金的使用管理的途径,为生态环境损害赔偿立法奠定了实践的基础。

立法方面有几个具体表现:

一是国内法律的规定。去年5月份通过的《民法典》,以及有5部专项法律,都规定了生态环境损害赔偿的责任机制,特别是《民法典》有专门规定,很难得。《民法典》明确规定:国家规定的机关包括相关的行政机关和检察机关,或者法定的其他组织,有权就生态环境损害提起索赔,并规定了生态环境损害赔偿的范围,将改革的成果纳入国家法律的内容,从实体法角度保障生态环境损害赔偿制度。

去年春节前后,生态环境部在紧急调度黑龙江伊春尾矿库泄漏的问题时,同步在推进证据的固定、损害的鉴定、赔偿的磋商包括诉讼保障的问题。除了民法典之外,还有相关的法律,如长江保护法、森林法、土壤污染防治法、固体废物污染环境防治法等对生态环境损害赔偿做了规定。

二是党内法规的规定。2019年中央制定发布了中央生态环境保护督察工作规定,这是一个标准的党内生态环保法规。这个规定的第24条明确:对于督察过程中发现需要开展生态环境损害赔偿的,督察组将移送省一级的政府,依照有关规定开展索赔。吉林、新疆、安徽等13个省级的生态环保督察办法中,专门规定了督察与生态损害赔偿的衔接机制。中央环境保护督察特别是第二轮以来,都公布了典型案件。这些典型案件中,对发生了生态环境损害后果的,生态环境的赔偿、磋商和诉讼都是同步跟进的。

三是部分地方立法也确立了生态环境损害赔偿机制。目前我们了解上海、河北、安徽有19个省份,在地方的生态环保立法中已经明确了生态环境损害赔偿责任的机制。上海市的环保条例第90条规定,排污单位或者个人违反法律法规规定,除依法承担相应的行政责任之外,如果造成了生态损害和生态破坏的,还应当承担相应的生态环境损害赔偿责任,很完整地把中央关于生态环境的改革部署纳入到地方立法之中。

四是司法解释明确了诉讼的规则。我们特别赞赏最高法、最高检对这项工作的大力支持。2019年6月,最高法发布了《关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》,对于生态环境损害赔偿案件的受理条件、证据规则、责任范围、诉讼衔接、赔偿协议的司法确认、强制执行等问题予以明确。

我稍微解释一下这个机制。它是行政部门在履职过程中发现造成生态环境损害,除了行政责任追究处理之外,对于造成公共的、公益的、国家的生态环境损害应该由政府出面索赔。先是平等磋商,磋商好了达成协议,请法院确认执行;如果磋商不成,直接进到法院,通过诉讼解决。

2021年,最高人民检察院发布了《人民检察院公益诉讼办案规则(试行)》。检察机关办理的公益诉讼中,据我们了解,生态环境的公益诉讼占了其中的很大部分,占有很高比重。最高检发布的检察院公益诉讼办案规则中,对于生态环境损害赔偿案件和公益诉讼案件的办案规则做了明确具体的规定。

五是关于资金的管理。生态环境损害赔偿经过磋商,金额往往比较大,资金如何管理、如何有效监督,需要专门的规则。2020年3月,财政部、生态环境部等9个部门联合印发了《生态环境损害赔偿资金管理办法》,规定了资金的缴纳、使用和监督的具体规则,这就是关于生态环境损害赔偿的实践和立法情况,供参考。谢谢。

生态环境部正开展环境法典编纂的前期研究论证

海报新闻记者:近年来我国环境立法体系基本形成,能否介绍一下相关工作的进展,编纂环境法典有什么重要的意义?谢谢。

别涛:2020年3月,全国人大审议通过了民法典。同年10月,习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上提出:"要总结编纂民法典的经验,适时推动条件成熟的立法领域法典编纂工作。"2021年1月,中共中央印发的《法治中国建设规划(2020-2025年)》也提出:"对某一领域有多部法律的,条件成熟时进行法典编纂。"从民法典的实践到总书记的讲话,以及中央印发的《法治中国建设规划》都提出了法典编纂的立法模式。我们认为,跟有关专家交流大家也这么看,生态环境领域应该是最适合开展法典编纂的领域之一。《全国人大常委会2021年度立法工作计划》中明确要"研究启动环境法典、教育法典、行政基本法典等条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作"。

环境法典编纂,是全面贯彻落实习近平生态文明思想和习近平法治思想的必然要求,有利于充分彰显中国特色社会主义法律制度成果,有利集中展示中国生态环境领域的立法成就。一部体例科学、结构严谨、规范合理、内容完整并协调一致的环境法典,将成为保障环境治理体系和治理能力现代化的基础性、综合性法律,必将有助于整合完善现行的生态环境法律制度,进一步提高中国的环境治理的法治化水平。

生态环境部正在积极配合立法机关,开展环境法典编纂的前期研究论证,梳理相关制度规范,在此基础之上提出工作部门的立法建议,为环境法典编纂提供比较有力的专业支持。

下转三版