

◆本报记者陈媛媛

“迫切需要加强海洋生态文明立法研究,加快海洋生态文明建设立法进程,为进一步提升海洋可持续发展能力,实现人海和谐的美丽海洋建设目标提供‘良法’保障。”在今年全国两会上,全国政协常委、社会和法制委员会驻会副主任吕忠梅提出了建议。

目前,海洋生态文明建设的结构性、根源性、趋势性压力尚未得到根本缓解,根本原因在于我国海洋治理体系和治理能力现代化不足,海洋生态文明建设缺乏体系性、整体性制度安排,既缺乏海洋强国建设的基础性法律,又难以将陆地自然生态保护和海洋自然生态保护统筹纳入统一制度框架体系之中。

“现有法律制度在海洋生态要素的利用管控与保护改善、海洋生态区域保护等方面都存在不足。”吕忠梅认为,为进一步提升海洋可持续发展能力,加强海洋生态文明建设立法研究,加快海洋生态文明建设立法进程刻不容缓。

将海洋生态保护纳入环境法典“自然生态保护法编”

2021年,全国人大常委会已经开展环境领域立法法典编纂研究纳入立法计划,目前正在组织相关论证工作。吕忠梅认为,编纂环境法典,可为海洋生态环境保护提供统一价值目标与基本原则,提升生态环境保护陆海统筹能力和水平。

在环境法典编纂研究中,应在“海洋既是‘水’的一种形态、也是与陆地相对应的一种生态系统、更是地球生态系统不可或缺有机组成部分”认识基础上,认真研究“十四五”规划及“十四五”海洋生态环境保护规划提出的目标任务,将“推进陆海统筹的生态环境治理体系建设,加强海洋生态环境监管体系和监管能力建设,建立健全权责明晰、多方共治、运行顺畅、协调高效的海洋生态环境治理体系”的要求转化为环境法典的制度设计。

“具体而言,一是在环境法典总则中确立统一的价值目标和基本原则,为陆海统筹提供法律原则基础。二是按照陆海统筹的系统性思维,将海洋生态保护纳入环境法典‘自然生态保护法编’,用专门章节规定海洋生态要素管护的政府职责,建立专门的海域利用管控与保护改善、海岛的利用管控与保护改善等制度;同时,在相应章节中规定对滨海湿地、海岸带和海洋自然保护地这3种海洋生态区域的保护制度。三是在污染控制编、绿色低碳发展编中规定海洋污染防治、海洋绿色低碳发展的相关制度。”吕忠梅就如何编纂环境法典中海洋生态环境保护方面的内容提出一些建议。

系统梳理现行相关法律,尽快完善《海洋基本法》立法工作

编纂环境法典,需要有一部海洋生态环保的基本法。《海洋环境保护法》在2017年修订后,2018年国家机构改革之后的立法修改尚未完成,致使省级层面海洋生态环境制度化建设因上位法规范不足,也存在尚不完善之处。

目前,我国已将制定《海洋基本法》纳入立法计划。吕忠梅建议,抓紧完善相关的立法工作,加快推进海洋生态文明建设的法治体系建设。《海洋基本法》将对海洋强国建设进行全面系统的规定,海洋生态环境保护必然是其中的一个重要部分,这也涉及与环境法典编纂关系的处理问题。”

目前,我国海洋生态保护的相关规定分散于《海洋环境保护法》《海域使用管理法》等法律、《自然保护区条例》《水生野生动物保护实施条例》等行政法规、《海洋特别保护区管理办法》《海岸线保护与利用管理办法》等部门规章以及大量的相关地方性法律法规中。

此外,《国务院关于印发全国海洋主体功能区规划的通知》《关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》等政策性文件,也对海洋生态保护发挥着规范作用。

吕忠梅认为,应对《海洋基本法》的制定和环境法典编纂工作进行统筹考虑,对相关法律法规、规章政策进行系统性梳理,合理确定《海洋基本法》和环境法典的相关制度并建立衔接机制;系统考虑配套性法规、规章、标准体系建设,确保为海洋生态文明建设提供健全的制度保障。

■编者按

党的十八大报告首次提出“建设海洋强国”,并形成了关于海洋生态文明建设的系统部署,将我国的海洋生态文明建设和海洋强国建设推到了前所未有的高度。

在新时代建设海洋强国,应该如何用立法和司法保护海洋生态环境?这些问题引发全国两会代表委员的热议,成为今年全国两会的一大看点。

全国政协委员吕忠梅:

为建设海洋强国提供「良法」保障

全国人大代表印萍:

以司法武器守卫「蓝色国土」安全

◆本报记者陈媛媛

“研发精准、量化、快速鉴定评估技术,推动解决司法鉴定认定难、周期长的问题。”全国人大代表、自然资源部中国地质调查局青岛海洋地质研究所副所长印萍带来“加快生态环境损害赔偿司法保障体系建设”“完善船舶污染损害赔偿制度”“完善公益诉讼与行政执法、刑事司法等‘三法衔接’立法工作”等多份建议。

加快构建生态环境损害赔偿司法保障体系

近年来,我国生态环境损害赔偿改革由试点转为常态化,但在实际工作中,相关诉讼案件办理存在线索发现难、调查取证难、损害鉴定难等挑战,在海洋生态环境领域,亦是如此。

建立完善损害赔偿和生态修复司法保障机制,可以为相关部门提供海砂盗采、滨海湿地破坏、危险废物非法排放等生态环境损害赔偿提供司法支持。

“亟须加快构建生态环境损害赔偿司法保障体系,提升司法服务和保障能力,切实维护国家生态安全和权益。”印萍今年将“加快生态环境损害赔偿司法保障体系建设”作为重点建议。

印萍建议,要完善法律法规和技术标准体系,进一步提升司法鉴定的制度化、规范化水平。一是加强司法鉴定专门性立法研究和法规建设。补充完善现有《司法鉴定程序通则》中生态环境司法鉴定程序相关条款。二是在司法部《司法鉴定行业标准体系》基础上,充分发挥全国各部门技术优势,重点完善环境损害司法鉴定专业标准分体系,针对海洋、森林、流域湿地、草地、农田等不同生态系统类型的不同损害类别、不同赔偿方式,制定精细化的鉴定评估技术指南及价值评估标准。三是收集和整理不同类型生态系统的损害鉴定评估案例,建立案例数据库,开发共享软件平台,指导支持地方生态环境损害赔偿司法实践。

同时,要创新生态环境损害多元化赔偿方式,保障受损生态环境得到有效修复。一是探索通过保险等方式,推动生态环境损害多元化赔偿。二是创新生态环境损害赔偿诉前磋商机制,加强检察公益诉讼,督促违法行为人修复受损环境,确保生态修复及时开展。三是积极探索多元化替代修复方式研究与实践(如增殖放流、种植绿化、劳务代偿等),推动赔偿义务人担责修复到位。

印萍认为,要加强跨部门跨地区生态环境损害鉴定评估研究及实践,维护我国生态安全和权益。一是开展我国相邻国家生态环境损害鉴定评估技术体系和案例研究。二是加强国际环境资源纠纷中的政策与法律研究。三是积极参与国际合作研究,提高在国际资源环境仲裁机构的参与度。

在“完善船舶污染损害赔偿制度”建议中指出,据海关总署统计,2021年全年,我国原油进口量为5.1亿吨,其中85%的原油进口选择海运方式运输。“随着海上原油和成品油运输的日益频繁,我国管辖海域已逐渐成为船舶污染事故的多发区,船舶污染给我国经济发展和海洋环境带来的威胁和风险日益增加,完善船舶油污损害赔偿制度是防范风险、提升经济发展安全性的现实需要,是维护我国海洋权益和海洋安全的必要举措。”印萍说。

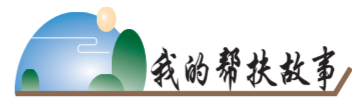
借助司法武器助力海洋生态环境保护

2018年当选全国人大代表之后,印萍参加了一场名为“守护海洋”的检察公益诉讼研讨会。在这场研讨会上,印萍了解了当下海洋生态环境公益诉讼面临的困境。因为长期从事海洋生态环境研究,印萍意识到,应该发挥国家公益性海洋调查研究单位的科研和检测技术优势,助力海洋公益诉讼工作。

四年来,她先后提交了20多份代表建议和议案,连续三年被有关部委列为重点督办建议办理,推进国家相关立法和政策出台。

在“完善公益诉讼与行政执法、刑事司法等‘三法衔接’立法工作”建议中,印萍建议,修订《行政处罚法》《刑法》相关内容,明确行政执法、刑事司法机关依法向检察机关公益诉讼部门移交公益诉讼线索的法定义务,通过职能对接,在凝聚各部门职能合力中实现公益保护。

她表示,未来将继续立足岗位,以更好的成绩履职尽责担当,维护我国海洋生态环境安全,守护“蓝色国土”。



治污帮扶 一路有“我”



投稿请下载中国环境 APP

◆刘永涛

2021年12月12日下午4点,四川省巴中市通江县生态环境局工作人员在下乡扶贫回城的路上,一辆标有“生态环境执法”的小车突然转弯驶向公路附近正在生产的赤江页岩砖厂。3位执法人员从车上下来后,分别快速奔赴至砖厂的堆料场、脱硫塔及粉碎车间的除尘设施等位置进行突击检查。经过检查,3位执法人员均未发现生态环境违法行为。

为何要对这家砖厂进行检查和帮扶指导,事情还得从2017年说起。

砖厂曾因污染被处罚

2017年9月8日,原通江县环保局接到原四川省环保厅转来的群众投诉件,反映通江县赤江页岩砖厂生产时噪声污染严重,影响其正常生活;工业窑炉无脱硫设备,烟尘未经处理直接排放,车间也未安装除尘设备,生产时粉尘漫天飞舞。

2017年9月9日,我与两名执法人员来到投诉地,对居住在砖厂西边距离最近的住户吴某和蒲某分别进行走访。他们均表示,砖厂的位置比他们的住所高约50米,且距离较远,在生产时产生的粉尘和噪声并未对他们的生活造成实质性影响。

2017年9月10日,原通江县环保局召集通江县诺江镇人民政府、诺江镇何家村村委会、

作者单位:四川省巴中市通江县生态环境保护综合行政执法大队

昌乐常态化夜查不放松



近年来,山东省潍坊市生态环境局昌乐分局坚持开展常态化夜查不放松,充分利用企业在线监控平台,精准锁定问题,开展针对性检查,严控夜间污染物排放。

检查过程中,执法人员开展全过程、全环节解剖式检查,重点查看企业在线监控设施运行情况、污染防治设施运行情况、排污许可制执行情况等。对检查发现的问题,昌乐分局定期开展“回头看”,举一反三,杜绝类似问题反复出现。2021年以来,通过夜查发现的90余个典型问题目前已全部完成整改。图为执法人员夜查现场。

本报通讯员付聪 记者董若义摄

送达公告

褚新伟(身份证号码:230230198212100010):

根据《环境行政处罚办法》第57条第一款规定,向你公告送达《天津市津南区生态环境局督促履行催告书》(津南环履催字[2022]1号)。根据《中华人民共和国行政处罚法》第六十一条第一款及《中华人民共和国民事诉讼法》第九十五条规定自发出公告之日起,经过三十日,即视为送达。附件《天津市津南区生态环境局督促履行催告书》(津南环履催字[2022]1号)见天津市津南区政务网。(http://www.tj.gov.cn/zwqk/zfxgkqj/qsthj/fdzgkqr11/xzfczq11/202202/t0220215_5804331.html)

天津市津南区生态环境局
2022年3月8日

全国政协委员沈开举:

加快地方立法 强化流域管理

◆本报记者李贤义

“黄河宁,天下平。”在2021年国家考核河南省的160个地表水责任目标断面中(扣除暴雨洪灾影响),按考核因子平均浓度计,Ⅰ类~Ⅲ类水质断面127个,占79.9%,高于国家要求的73.8%的目标,无劣Ⅴ类水质断面。”谈及近年来黄河流域河南段水环境的改善,全国政协委员、民进中央委员、河南省人民政府参事沈开举列出上述一组数据。

流域内整体环境风险防控压力依然较大

他同时表示,黄河流域河南段水环境改善的同时,仍存在四方面的问题。

生活污水等污染问题仍较突出。流域内基础设施仍不健全,城市老城区普遍存在管网混错接、雨污合流、管网漏损等问题;部分乡镇、村庄生活污水处理设施尚未覆盖,收集处理率不高(多堆存在沟渠内)。

水生态修复压力大。黄河流域河南段分布有多处湿地自然保护区、国家湿地公园、水产种质资源保护区和集中式地表水源地,水生态环境敏感性高。但由于水资源极度短缺,河湖生态缓冲带受到侵占破坏等,导致流域水生态环境较弱。

涉重企业及尾矿库环境风险防控压力较大。流域内有色金属矿采选业、有色金属冶炼和压延加工业等涉重企业较多;流域内治污设施和技术、企业监管及沿河污染预警应急水平等尚未达到高质量绿色发展的要求。

以《黄河保护法》为上位法,制定地方法规和规章

从制度层面看,上述问题产生主要是因为黄河流域管理体制有待完善,规划协调衔接不够,管控措施需要强化以及生态保护与修复、水资源刚性约束、水沙调控与防洪安全、污染防治制度有待健全等,亟须通过制定《黄河保护法》予以解决。

沈开举表示,要以《黄河保护法》为上位法依据,根据沿黄省市所属流域、所属区域、生态环境差异、经济发展不同而制定具有地方特色的地方法规和规章,增强地方立法工作在解决当地实际问题上的针对性、便捷性和可操作性。

他建议,一是进一步优化水资源配置,加快河湖水系连通工程建设,充分考虑水环境质量稳定达标,最大限度地保障河流生态流量。二是进一步统筹好生活、生产与生态用水,并支持河南省沿黄科学建设调蓄工程。三是进一步加大对黄河流域水生态环境保护资金支持力度,谋划实施一批水污染防治工程项目,进一步改善流域水环境质量。

全国人大代表王东新:完善野生动植物保护立法

本报记者张聪北京报道 全国两会期间,全国人大代表王东新建议进一步完善野生动植物保护立法,填补生物多样性保护法律空白。

王东新指出,目前,我国尚无专门的生物多样性和生物资源保护法,仅有分散在各种法律文件中的立法理念和原则。司法解释有待进一步明确非法买卖野生动物及其制品的定罪界限,明确野生动物制品来源辨识标准。

王东新认为,生态环境损害赔偿诉讼尚未对生物多样性保护发挥应有作

全国人大代表胡成中:让碳排放治理有法可依

本报记者张聪北京报道

“目前,应对气候变化专门立法和环境法典编纂都在研究论证阶段,成果尚未成熟,而碳排放工作已经开展,制度构建迫在眉睫。”全国两会期间,全国人大代表胡成中建议从生态环境领域的基本法——《环境保护法》的修改入手,使碳排放治理有法可依。

实现“双碳”目标需要多个部门协同发力。胡成中认为,为避免出现“一刀切、运动式”降碳带来的社会不稳定、系统性风险,落实“双碳”目标改革必须在具有强制性、规范性、可操作性的法律制度的指

引下稳妥推进。

“统筹协调监管有利于最大程度提高效率,但是目前缺乏充分法律依据。”胡成中建议,修改《环境保护法》总则的相关条款,将应对气候变化纳入生态环境保护的范畴。同时,在立法目的中增加应对气候变化,在企业事业单位的义务中增加控制温室气体排放,并要求各级政府将应对气候变化纳入财政支出范围。增加应对气候变化的章节,对应对气候变化的基本原则、统筹协调机制、科学决策机制、科学评估机制、目标责任制等进行规定。