

## 全国人大常委会连续五年开展生态环保领域法律执法检查

# 用法治护航绿水青山 推动生态环境持续改善

◆本报记者王珊

8月30日,十三届全国人大常委会第三十六次会议审议了全国人大常委会执法检查组关于检查环境保护法实施情况的报告(以下简称报告)。

参加审议的全国人大常委会组成人员表示,近年来,全国人大用好法律武器,用法治力量抓环境保护,从2018年检查大气污染防治法实施情况到2022年检查环境保护法实施情况,连续五年开展生态环保领域法律执法检查,我国环境质量得到显著改善,生态系统得到持续修复,绿色发展成效不断显现,绿水青山的“生态颜值”和人民群众的“幸福指数”同步提升,为依法打好污染防治攻坚战、推进生态文明建设作出了重大贡献。

### 连续五年执法检查推动生态环境持续改善

五年坚持不懈持续加大执法检查力度,五年高规格、全覆盖、动真格、求实效的执法检查作风,换来了一份沉甸甸的生态答卷。

“污染防治攻坚战阶段性目标如期完成,生态环境更加优美。”翻开报告,绿色底色熠熠生辉。

全国人大常委会委员王洪尧对这句话有着切身体会:“在调研过程中,我们确实感到天变蓝了,水变清了,垃圾处理规范了,海洋环境也变好了。”

王洪尧这番感受的背后有着扎实的数据支撑。

蓝天常在。与2015年相比,2021年全国地级及以上城市细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)平均浓度下降34.8%、降至30微克/立方米,重污染天数减少53.6%,不少地方空气质量达到历史最好水平。

碧水长流。全国地表水优良水质断面比例达到84.9%,劣V类水体比例下降至1.2%。长江干流全线连续两年达到II类水体,黄河干流全线达到III类水体。

改变令人欣喜,融入悄然发生。生态环境保护理念和实践已经全方位渗透到经济社会发展的方方面面。

报告指出,党的十八大以来,我国累计淘汰钢铁产能近3亿吨,2021年煤炭消费占比下降到56%,清洁能源消费占比提高到25.5%,我国可再生能源开发利用规模、新能源汽车产销量稳居世界第一。经济社会高质量发展的绿色引擎动力十足。

生态系统得到持续修复。党的十八大以来,我国累计完成造林9.6亿亩,占全球人工造林的1/4。森林覆盖率和森林蓄积量连续保持“双增长”,水土流失面积和强度“双下降”,荒漠化、沙化土地面积“双缩减”,生态安全屏障越来越稳固。

### 历次执法检查动真碰硬求真务实

徒善不足以为政,徒法不足以自行。生态环境质量的持续改善离不开生态环保立法的有力支撑,更离不开十三届全国人大常委会在开展执法检查时践行习近平生态文明思想的坚实步伐、扎实作风。

2018年,十三届全国人大常委会的首次执法检查便聚焦人民群众最关心的大气污染防治,这次执法检查也为之后奠定了主基调。

高规格。由栗战书委员长担任检查组组长,为本届全国人大常委会开创新河。自此,每年生态环境保护领域的执法检查都由栗战书委员长亲自挂帅。

全覆盖。大气污染防治法执法检查组分为4个小组,分赴8省(自治区),深入26个地市,实地查看了107个单位和项

目。自此,覆盖范围广成为本届全国人大常委会开展执法检查的“标配”。

同时,执法检查动真碰硬,设立随机抽查小组,根据生态环境部事前暗访摸排的线索,不打招呼、直奔现场;执法检查报告求真务实,不仅指出法律实施中存在的主要问题,还对其进行分析、提出应对之策。

有了大气污染防治法执法检查的良好基础,接下来每一年的执法检查既有作风延续,也有内容创新。

水污染防治法执法检查引入第三方力量对法律实施情况开展评估,推动法律学习宣传普及;土壤污染防治法执法检查在疫情防控形势下采取常规检查与随机抽查相结合、网络调研与问卷调查相结合等方式,着力提升监督实效;固体废物污染防治法执法检查聚焦生活垃圾垃圾分类等人民群众关注的重点领域,加强抽查检查,深入查找突出问题。

正如全国人大常委会委员贾延安在分组审议报告时所说,实践证明,在法治轨道上治理污染、保护生态环境是我国打好污染防治攻坚战、推进生态文明建设的一条重要经验,依法治理污染、保护和改善生态环境已取得显著成效。

### 我国生态环保法律体系已基本形成

小智治事,大智治制。习近平总书记指出,保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。

本届全国人大常委会深入贯彻落实习近平生态文明思想,紧紧围绕党中央决策部署,在立法、监督方面打出一套组合拳。先后制定或修改土壤污染防治法、固体废物污染环境防治法、生物安全法、长江保护法、湿地保护法、黑土地保护法等生态环保法律17件(次),作出关于全面

加强生态环境保护、依法推动打好污染防治攻坚战的决定,正在审议黄河保护法等3部法律草案。

同时,两次修正刑法,降低环境与资源保护犯罪人罪门槛,将环评、监测弄虚作假纳入刑事制裁范围,强力震慑了生态环境违法犯罪行为。

目前,我国现行有效的生态环保类法律有30余部、行政法规100多件、地方性法规1000余件,初步构建起以环境保护法为统领,涵盖水、气、声、渣等各类污染要素和山水林田湖草沙等各类自然生态系统,务实管用、严格严密的生态环境保护法律体系。

此外,不少地方还开展了一批解决现实问题的“小快灵”立法。吉林省、黑龙江省制定黑土地保护条例,河北省制定白洋淀生态保护条例,内蒙古自治区制定胡杨林保护条例。京津冀、长三角加强区域协同立法,贵广川开展赤水河流域保护共同立法。

在取得积极成效的同时,也要看到,当前环境保护领域仍然存在法定责任有待进一步落实、部分法律制度措施执行不够到位、生态环境执法监管有待强化、生态环保法治体系有待进一步完善等问题。

对此,贾延安认为,要充分发挥人大代表作用,通过培训、座谈、调研等,发挥人大代表扎根基层、联系群众的优势,及时收集生态环保方面的意见建议,鼓励和支持人大代表提出生态环保法治建设方面的议案,不断健全完善生态环保法律体系。

全国人大常委会委员杨志今建议,有关部门、有关单位要以全国人大常委会执法检查为契机,以环境保护法为基准,认真研究处理报告中提出的意见和建议,持续用力深入扎实做好环境保护立法和监督工作,确保我国生态文明建设决策部署落地生根见效,用法治力量保障美丽中国建设。

鰕雀鳊不许丢弃,却能繁殖交易?

## 外来物种和外来入侵物种管控尚需强化支撑

◆本报记者邢飞龙

日前,河南省汝州市为了抓捕两条鰕雀鳊动用了大量人力物力,甚至不惜将湖水抽干。此事一出,大家纷纷将目光锁定在这种性情凶猛的“外来户”身上。随着事件的不发酵,“该不该抽干湖水”“鰕雀鳊算不算外来入侵物种”“能不能个人买卖”等一系列后续问题浮出了水面。记者采访发现,对于外来物种和外来入侵物种的管控防治,目前正处于一个尴尬的境地。

### 外来物种与外来入侵物种的“区别对待”

“鰕雀鳊是上世纪八九十年代从北美引入我国的,当时只是作为观赏鱼类引进的。”中国渔业协会原生水生物及水域生态专业委员会主任委员周卓诚告诉记者,“因为它属于大型掠食性动物,在国内又没有天敌,所以一旦入侵就会在局部区域造成水生动物数量的锐减。”

那么,鰕雀鳊究竟是外来物种还是外来入侵物种?《外来入侵物种管理办法》中对外来物种的定义是“在中华人民共和国境内无天然分布,经自然或人为途径传入的物种,包括该物种所有可能存活和繁殖的部分。”而对于外来入侵物种的定义则是“传入定殖并对生态系统、生物物种带来威胁或者危害,影响我国生态环境,损害农林牧渔业可持续发展和生物多样性的外来物种。”

“一种外来物种是否应当被界定为外来入侵物种,关键就是要看这个物种是否对本土生态环境和物种带来威胁或者危害。”曾参与《生物安全法》研究起草工作的中国政法大学民商经济法学院副教授、环境资源法研究所所长、博士生导师于文轩表示,“鰕雀鳊在我国被频繁发现,而且有可能对我国本土生态和物种造成严重危害、威胁,如果符合‘定殖’的特征,就应该界定为外来入侵物种。”

对于鰕雀鳊的“身份”,周卓诚也特别强调:“界定一个物种是否算是入侵物种,要看是否有自然繁殖。只有在野外定殖并且有可靠的繁殖证据,才可以算做入侵物种。”在他看来,鰕雀鳊体型较大,游速较慢,耐温性又比较差,而且在幼体阶段很容易被同类捕食,“现在在野外暂时还没有发现自然繁殖的种群。”

事实上,外来物种与外来入侵物种虽然仅两字之差,其受到的对待却截然不同。

### 外来入侵物种“有人管”,外来物种“没人管”?

由于外来入侵物种对本土生态的巨大破坏性,我国从2003年起就发布了第一批《中国外来入侵物种名单》,此后在2010年、2014年、2016年分别增加了三批外来入侵物种名单。截至目前,名单中共有71个物种,但鰕雀鳊并未被列入其中。此外,2012年原农业部还公布了《国家重点管理外来入侵物种名录(第一批)》,加强外来入侵生物管理,防范外来有害生物传播危害。但对于外来物种,我国却没有这方面的相关名录。

这种情形的最直接后果,就是相关法律法规的落实大打折扣。《生物安全法》第八十一条规定:“未经批准,擅自引进外来物种的,由县级以上人民政府有关部门根据职责分工,没收引进的外来物种,并处五万元以上二十五万元以下的罚款。违反本法规定,未经批准,擅自释放或者丢弃外来物种的,由县级以上人民政府有关部门根据职责分工,责令限期捕回、找回释放或者丢弃的外来物种,处一万元以上五万元以下的罚款。”

但哪些物种适用于这一法条,我国法律却没有一个明确的名单来界定:“在这种情况下,海关等部门严守国门关,采取积极措施防范外来物种入侵,尤为重要。同时,也需要进一步立法对外来物种入侵防治作出更加明确的、细化的规定。”于文轩表示。

鰕雀鳊为何没有进入《中国外来入侵物种名单》?记者从相关专家处了解到,界定一个物种是否算是外来入侵物种,需要专家进行大量的野外调研和评审,在证据齐全的情况下才能够进入名单,因此这个名单也存在一定的滞后性。

### 外来物种繁育、交易“不设限”?

汝州抓捕鰕雀鳊事件受到关注之后,有媒体发现在网购平台上可以很轻松地买到这个品种的幼苗和成体,价格在几十至上百元,某些变异体价格更高,自然与其他观赏鱼类相同待遇。

记者查阅《生物安全法》和《外来入侵物种管理办法》发现,两部法律法规中关于外来物种和外来入侵物种的引入与丢弃都有明确规定。《生物安全法》规定,未经批准擅自引进外来物种的,除了没收外来物种之外,还将处以五万元以上二十五万元以下的罚款;未经批准擅自释放或者丢弃外来物种的,除了限期捕回、找回释放或者丢弃的外来物种,还处以一万元以上五万元以下的罚款。此外,构成犯罪的还将依法追究其刑事责任。

《外来入侵物种管理办法》中则针对外来物种的引进、运输、保存、丢弃等环节作出规定,涉及到繁殖的,只有第十一条“引进单位应当采取安全可靠的防范措施,加强引进物种研究、保存、种植、繁殖、运输、销毁等环节管理,防止其逃逸、扩散至野外环境。”其中也未对繁殖作出相关限制规定。

简而言之,两部法律法规仅针对外来入侵物种管控的源头和末端作出了相关规定,而针对涉及面最广、参与人数最多的繁育和交易环节的相关规定则还是一片空白。

对于这样的状况,记者在某网购平台上也得到了印证。记者随机找到了几家正在出售鰕雀鳊的店家,当记者向店铺客服询问购买鰕雀鳊是否需要办理相关手续时,客服表示“这就是观赏鱼”,另外几家店铺则表示“能拍就是有货”。

“外来物种的繁育只要是非保育类,其实并没有严格的限制,交易也是一样的。”周卓诚坦言,“我们食用的牛蛙、小龙虾、鲈鱼其实都是从国外引入的。”对于丢弃和放生等现象,他也指出,虽然现在两部法律法规对外来物种的监管更加健全,但在执法层面还存在问题,“个人丢弃成本太低,执法人员不可能天天都在水边守着,管理起来相对麻烦。”

此外,记者还了解到,各界对于擅自丢弃的处罚金额也有不同声音。一位网友表示:“随手一丢几乎零成本,但捕捞要付出多少成本?几千元的罚款连捕捞成本都不能覆盖。”还有业内人士表示:“外来入侵物种对当地生态造成破坏后,生态修复所需的成本要远远超过处罚金额。”

## 甘肃第二轮省级生态环保督察全部完成

查实700多个突出问题,公开通报30个典型案例

本报讯 甘肃省第二轮省级生态环境保护督察工作近日全部完成,实现省级生态环境保护督察两轮全覆盖。

甘肃第二轮省级生态环境保护督察于2021年7月启动,至2022年8月,15个省级生态环境保护督察组分三批完成了对全省14个市(州)及兰州新区、1家省属国有企业的督察,合并开展了河湖长制专项督察。

本轮省级督察强化政治引领,坚持问题导向,聚焦重点任务,严格督察程序,敢于动真碰硬,强化督察问责,紧盯普遍性、系统性、群众反映强烈的生态环境问题,重点对地方党委、政府及其有关部门学习贯彻习近平生态文明思想,落实党中央、国务院及省委、省政府生态文明建设和生态环境保护决策部署,推进黄河湿地生态保护和高质量发展,中央、省级督察反馈问题整改等方面情况开展督察。

督察期间,各督察组共计下

沉86个县(市、区),检查点位2090个,与347名干部进行个别谈话,走访问询有关部门和单位302个,调阅资料27000余份,接收并转办群众生态环境问题举报1559件,查实了700多个突出生态环境问题,形成并移交15个被督察对象的督察报告及生态环境损害责任追究问题线索,公开通报30个典型案例。

第二轮省级督察转办的1559件举报问题已办结1502件;责令整改企业431家,立案处罚105家,罚款501.73万元;立案侦办5件。第二轮第一批省级督察200项整改任务已完成137项,问责党组织16个,问责党员干部44人。与第一轮省级督察相比,本轮省级督察过程中群众身边的生态环境问题数量呈下降趋势,各市(州)党委、政府及有关部门生态环境保护主体责任有所提高。

成健



近年来,内蒙古自治区鄂尔多斯市伊金霍洛旗在开展生态文明建设过程中,持续推进煤矿疏干水综合利用工程,每年将净化达标的5000余万吨疏干水引入城区,循环用于城市生态水系、园林绿化,实现疏干水零排放,形成“水在城中、城在绿中、人在景中”的生态宜居环境。

人民图片网供图

### 上接一版

近年来,中央生态环保督察也在紧盯区域重大战略实施中生态环境保护要求的落实情况,聚焦突出问题。

2016年第一轮中央环保督察、2018年中央生态环保督察“回头看”、2021年第二轮中央生态环保督察,都聚焦黄河湿地保护,先后指出了河南黄河湿地各保护区内存在的违法采砂、采矿、畜禽养殖污染、违规鱼塘养殖等问题。

通过中央生态环境保护督察整改,黄河“清四乱”等,河南全力推进沿黄湿地综合治理、生态修复。

在河南黄河湿地国家级自然保护区焦作段,原来的9处砂石场被取缔后,通过整改关停和封滩育草等生态修复方式,这里已经恢复了湿地植被和原有生态,嬉戏觅食的鸟儿随处可见。

据统计,2016年以来,河南省共清理黄河湿地违规采砂场132家,采砂船232艘,黄河湿地违规采砂现象得到根治。

随着第一轮督察从2015年底开始试点至今,7年过去,黄河流域9省(自治区)保护力度不断加大,黄河流域生态环境持续向好。

水资源短缺是黄河流域的突出矛盾。黄河流域以其占全国2%的径流量,养育了全国12%的人口,创造了约14%的国内生产总值。

把水资源作为最大的刚性约束,坚持以水而定、量水而行,推进水资源节约集

约利用,促流域高质量发展,正成为越来越多沿黄省区的生动实践。

鲟鱼和锦鲤畅快地游着,水体清澈,一旁的西红柿、芹菜等作物长势旺盛,水在二者之间循环利用,这是出现在宁夏回族自治区银川市永宁县闽宁镇一处温室里的场景。

集约利用黄河水,是近年来宁夏发展现代农业的“必答题”。推广先进的种植养殖经验,实现尾水再生循环利用,减少了农业生产总体用水量,成为银川在探索节水型农业方面迈出的重要一步。

湟水河是黄河上游一级支流,近年来水资源开发利用效率不断提高,为有效缓解湟水河生态压力,改变山区百万农民“望天收”的困境,两年来,青海全力推进“引大济湟”一号工程,全面加强西干渠、北干渠二期工程建设。

近年来,黄河流域9省(自治区)大力推动农业、工业、城镇领域节水,探索节水新思路,黄河流域水资源集约节约利用水平不断提升。

黄河水利委员会数据显示,2020年流域万元国内生产总值用水量、万元工业增加值用水量、亩均灌溉用水量分别较2019年下降3.4%、9.3%和8.8%,推进水资源节约集约利用成效明显。

### 加快步伐,奏响高质量发展新乐章

生态修复、污染治理、节约利用,黄河

流域生态环境持续向好的同时,沿黄省(自治区)也在高质量发展的“黄河大合唱”中迈出坚实的步伐。

绿色低碳发展的内涵不断丰富。在甘肃省临泽县鸭暖镇大鸭村,不同于昔日在二者的之间循环利用,这是出现在宁夏回族自治区银川市永宁县闽宁镇一处温室里的场景。

集约利用黄河水,是近年来宁夏发展现代农业的“必答题”。推广先进的种植养殖经验,实现尾水再生循环利用,减少了农业生产总体用水量,成为银川在探索节水型农业方面迈出的重要一步。

湟水河是黄河上游一级支流,近年来水资源开发利用效率不断提高,为有效缓解湟水河生态压力,改变山区百万农民“望天收”的困境,两年来,青海全力推进“引大济湟”一号工程,全面加强西干渠、北干渠二期工程建设。

近年来,黄河流域9省(自治区)大力推动农业、工业、城镇领域节水,探索节水新思路,黄河流域水资源集约节约利用水平不断提升。

黄河水利委员会数据显示,2020年流域万元国内生产总值用水量、万元工业增加值用水量、亩均灌溉用水量分别较2019年下降3.4%、9.3%和8.8%,推进水资源节约集约利用成效明显。

在宁夏,过去“傻大黑粗”型的“低效产业”一抓一大把;如今,“窃窕淑女”型的“专精特新”企业一簇一簇。现代煤化工、新能源、新材料、枸杞、葡萄酒、奶产业等,一批具有成长潜力、发展活力的新兴产业如雨后春笋般拔地而起,产业的“颜值”更高、“气质”更佳。

地区产业结构不断优化。在甘肃,以重振“兰州制造”为抓手,兰州加快产业向绿色化、高端化、智能化转型,十大生态产业增加值占GDP比重达到22%。

在山东,菏泽通过优化黄河流域产业结构,淘汰高污染、高能耗的生产模式,新兴产业项目矩阵基本形成。东明石化100万吨连续重整项目凭借着装置能耗低、能效效益突出等优点,实现了高达99.5%和99.8%的苯、甲苯预期回收率,每年可节省蒸汽4万吨。

在陕西,延安市高新区已形成以能源科技为主导,电子信息和节能环保为配套,其他先进制造业和现代服务业协同发展的产业体系,为革命老区经济高质量发展培育新动能。2021年,延安市高新技术产业开发区实现综合营业收入435.94亿元,完成工业总产值102.15亿元。

“十四五”时期是推动黄河流域生态保护和高质量发展的关键时期,我们要把“绿水青山就是金山银山”牢记于心,把“山水林田湖草是生命共同体”付之于行,把“人与自然和谐发展”落到实处,让黄河成为造福人民的幸福河。