责编:张聪
电话:(010)67113382
传真:(010)67113772
E-mail:fz@cenews.com.cn
中国环境报

我看环境法治这十年①

为生态文明建设构筑坚强法治保障

◆秦天宝

编者按

昔日不毛之地,如今苍翠连绵;昔日烟霾笼城,如今天朗气清;昔日化工围江,如今江豚逐浪……党的十八大以来这十年,是生态文明建设和生态环境保护认识最深、力度最大、举措最实、推进最快、成效最显著的十年。这十年,生态环境立法从量到质全面提升;这十年,生态环境执法方式不断优化、执法效能不断提升;这十年,绿色司法成为全球环境治理体系的重要示范。法治版从即日起开设"我看环境法治这十年"栏目,约请专家、学者畅谈生态环境法治十年之变,全方位、多视角展现我国生态环境法治建设成就。

生态文明建设是全面依法治国的重要领域,法治亦是生态文明建设的必由之路。生态文明建设成效不断显现的背后,离不开法治的保障与守护。2012年,党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业"五位一体"总体布局,标志着中国正式跨入生态文明建设的新时代。

十年间,中国生态文明建设的法治保障发生了历史性、转折性、全局性的变化,尤其是生态环境立法取得长足进步,基本形成了内容齐全、结构严密、框架完整、内在协调的环境法律体系。

高瞻远瞩,党的全面领导作用更为突出

党的十八大以来,党中央对生态环境立法的全面领导作用越来越突出。习近平生态文明思想和习近平法治思想为生态环境法治建设提供了坚定的政治基础与强大的理论武装,始终是生态文明法治建设的根本遵循。

党的十八大以来,党中央将生态文明建设置于重要战略地位,不断完善生态环境保护的顶层设计,确保生态文明建设行稳致远。

2012年11月,党的十八大通过的《中国共产党章程(修正案)》,把"中国共产党领导人民建设社会主义生态文明"写入党章。2013年11月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,加快建立系统完整的生态文明制度体系。

2014年10月,党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,用严格的法律制度保护生态环境。2015年10月,党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》将绿色发展纳入新发展理念。

2017年10月,党的十九大通过的《中国共产党章程(修正案)》,增加了"增强绿水青山就是金山银山的意识"等内容。

党的十八大以来,党中央还颁布了数十项直接涉及生态文明建设的改革方案和政策文件,有效推动了我国生态环境立法的跨越式发展。其中,既有《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》《关于构建现代环境治理体系的指导意见》《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》等宏观制度设计,也有《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》《建立国家公园体制总体方案》《生态环境损害赔偿制度改革方案》《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》等针对具体问题的单项规定。这些改革方案和政策文件,不仅可以补充法律之不足、促进法律之实施,部分还可能转化为法律,对未来生态环境立法起到引领作用。

党的十八大以来,生态环境保护党内法规建设也取得了显著进展,与生态环境立法相辅相成、有机衔接,共同作为生态文明法治保障的重要组成部分。《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《生态文明建设目标评价考核办法》《中央生态环境保护督察工作规定》等文件相继颁布,强化了中央对地方党委、政府生态环境保护工作的督察问责,推动落实生态环境保护"党政同责、一岗双责",有助于形成党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的良好局面。

内容齐全,横向环境法律体系日臻成熟

十年来,我国生态环境立法数量之多、速度之快、力度之大前所未有,内容更加完备齐全。目前,我国生态环境领域现行法律达30余部。包括:

一是生态环境领域的综合性立法。《环境保护法》经过全面修订后于2015年生效实施。这部法律将生态文明建设的要求引入其中,第一条立法目的增加了"推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展"的规定,确立了生态保护红线、环境保护目标责任制、按日连续处罚、查封扣押、移送行政拘留等制度,被称为"史上最严"的环境保护法。

二是生态环境领域的单行立法。为满足生态环境保护的现实需要,我国既加快修订旧法,也适时制定新法,由污染防治、资源利用和生态保护三大类法律组成的横向环境法律规范体系初步形成并逐渐成熟。其中,2020年通过的《长江保护法》是我国第一部流域法律,超越了条块分割、部门分割、多头管理的管理体制,为整个长江流域的环境保护、绿色发展以及生态安全等提供了整体性法律保障。2021年通过的《湿地保护法》强调了湿地生态系统保护的整体性和系统性,有利于扭转重污染治理与资源利用、轻生态保护的局面。

三是除了专门立法之外,传统部门法的生态化工作也取得了重大飞跃。宪法、刑法、民法和诉讼法等传统部门法中开始融入生态文明建设的要求,使得环境法律体系涵盖了更加广泛的领域,既包括环境公法规范,也包括环境私法规范。

其一,2018年宪法修正案的一大鲜明特征是生态文明正式入宪,标志着生态价值已经融入我国根本大法的价值体系,生态文明建设的宪法地位、发展方向和建设目标得到了确认。在《宪法》序言中,第七自然段增加了"生态文明"和"美丽中国"。在《宪法》正文中,第89条关于国务院职权的规定中,增加了"领导和管理生态文明建设"的条款。

其二,2020年《刑法修正案(十一)》提高了污染环境罪的最高法定刑,明确列举了四类对生态空间和人体健康造成严重危害的行为;也拓宽了环境刑法打击范围,将以食用为目的非法猎捕、收购、运输、出售第341条第1款规定以外的在野外环境自然生长繁殖的陆生野生动物,情节严重的行为纳入犯罪,并新增第342条之一,把在国家公园、国家级自然保护区进行开垦、开发活动或者修建建筑物,造成严重后果或者有其他恶劣情节的行为视为犯罪。

其三,2020年颁布的《民法典》被称为"绿色民法典",不仅在总责编中将绿色原则确立为民事活动的基本原则,也在各分编中通过环境相邻关系、绿色合同、环境污染和生态破坏侵权责任等约30个绿色条款,对绿色原则予以系统贯彻。

其四,2017年全国人大常委会对《民事诉讼法》和《行政诉讼法》作出修改,正式授予检察机关提起环境公益诉讼的起诉资格。

四是随着国家环境立法展现出日渐明确的环境法体系化发展方向,环境法法典化进程适时启动。2020年,《民法典》的颁布掀起了部门法法典化的浪潮。2021年4月,全国人大常委会2021年度立法工作计划公布,提出启动环境法典、教育法典等条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作。这标志着环境法典编纂正式走向实践。目前,已经形成两个版本的环境法典专家建议稿,并就"适度法典化"的立法模式形成了较为广泛的学术共识。

层次合理,纵向环境法律体系日益完善

十年来,我国生态环境立法形式更为多样、结构更为严密、层次更为合理,既有作为基础和依据的上位法律,亦有作为补充和实施细则的下位法规,共同搭建起涵盖法律、行政法规、地方性法规、规章的完整纵向体系。

一是国务院及有关部门不断强化推进生态环境领域行政法规、部门规章的制定工作,配合提升相关环境法律的实施效果。目前,共有《建设项目环境保护管理条例》《环境保护税法实施条例》《地下水管理条例》《排污许可管理条例》等30多部由国务院制定出台的生态环境行政法规,共有《企业环境信息依法披露管理办法》《危险废物转移管理办法》等80多部由生态环境部制定的部门规章。这些行政法规和部门规章,有助于指导和规范生态环境保护工作,保障环境法律的具体实施。

二是作为国家立法的重要补充,生态环境领域的地方性立法得到迅速发展,为国家层面的生态文明法治建设积累了宝贵经验。地方环境立法中既有综合性立法,如《厦门经济特区生态文明建设条例》《江西省生态文明建设促进条例》《福建省生态文明建设促进条例》等,也有单行性立法,如《海西蒙古族藏族自治州冷湖天文观测环境保护条例》《天津市碳达峰碳中和促进条例》《湘西土家族苗族自治州生物多样性保护条例》《北京市生态涵养区生态保护和绿色发展条例》《湖南省洞庭湖保护条例》《黑龙江省黑土地保护利用条例》等。一些地方性环境保护立法表现出一定的超前性,在气候变化、生物多样性等领域率先进行了积极探索。

此外,由地方立法主体就区域之间的共性问题进行综合性统筹设计的区域协同立法也逐渐增多,成为地方立法的重要发展趋势。如四川省和云南省制定的《赤水河流域保护条例》、湖北省恩施州与湖南省湘西州制定的《酉水河保护条例》等。通过区域协同立法建立的利益分配和协调补偿机制,最大程度提升区域间合作意愿和效率,统筹兼顾各方合理利益,真正实现了运用法治思维和法治方式破解"九龙治水"而"水不治"的跨区域环境治理难题。

任重道远,奋力谱写生态环境立法新篇章

十年已然过去,法治未有穷期。经过长期努力,生态环境立法始终保持了较强的社会适应性,取得了一系列丰硕成果和积极成效。同时,生态环境立法空白、重叠、碎片化等问题仍有待改进,生态环境稳中向好的基础还不稳固,必须正视我国生态文明法治建设依然任重道远这一现实。

全面依法治国是一项系统工程,要整体谋划,更加注重系统性、整体性、协同性。这对生态环境立法而言尤为重要。从生态环境的客观规律来看,各环境要素作为生态环境中的影响因子,共同组成一个相互依存、密切联系的有机生态系统,任一环境要素的破坏都会影响生态系统的良性运行。生态环境也不受地域限制,其运行机制并不会因为行政区域划分而有所不同。因此,为实现最佳的保护效果与效率,生态环境保护需要坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。与此相适应,生态环境立法也需要追求各领域协同、各区域协同。

蓝图已经绘就,奋斗正当其时。展望未来,生态环境立法首先需要继续处理好污染治理、资源利用与生态保护的关系,处理好生态环境保护与经济社会发展的关系,统筹推进污染治理与生物多样性保护、应对气候变化等问题的解决,为降碳、减污、扩绿、增长的协同推进提供坚实法治保障。

其次,强化地方性法规与上位法的协同衔接,提升地方性法规的针对性与可操作性,避免出现过度同质化,并鼓励和支持地方之间协同开展区域性、流域性生态环境立法。

再次,在关注生态环境领域专门性立法的同时,强化环境法与其他部门法的协同衔接,将生态环境保护理念贯穿到其他领域的立法中,共同服务于生态文明建设的法治保障。

此外,继续加强重点领域立法,积极推进生物多样性保护法、应对气候变化法、国家公园法等相关立法工作,补齐生态环境保护短板。

最后,始终坚持对环境法体系化的探索与追求,科学整合生态环境立法,继续积极深入开展环境法典编纂的研究论证。

法与时转则治,治与世宜则有功。未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期。值此关键节点,应以满足生态环境治理体系和治理能力现代化需求为方向,筑牢生态环境法律规范体系与实施体系,使生态环境立法能够为生态环境执法、司法、守法提供严格严密、权威高效的制度保障,不断推动绿色发展,促进人与自然和谐共生,在生态文明与法治建设的道路上继往开来、擘画新篇。

作者系武汉大学环境法研究所所长

优服务促发展

以"四色标识"划分企业 颜色不同"待遇"各异

鹤岗依据环境信用分级实行分类监管

本报记者李明哲哈尔滨报道 记者近日从黑龙江省鹤岗市生态环境局获悉,为深入落实"放管服"改革,鹤岗市生态环境局通过绿、蓝、黄、红"四色标识",对44家重点排污企业依据环境信用分级实行分类监管,激发企业保护环境内生动力,增强企业诚信守法经营和社会责任意识。

鹤岗市生态环境局将企业环境信用分为4个等级,由好到差依次以绿、蓝、黄、红4种颜色标识进行划分,绿色标识为诚信、蓝色标识为轻微失信、黄色标识为一般失信、红色标识为严重失信。

本着对诚实守信者"无事不扰",对违法失信者"利剑高悬"原则,根据企业标识颜色采取不同监管措施。

其中,绿色标识企业不列入日常抽查、巡查范围,日常监管以无人机巡查和"双随机一公开"为主;在重污染天气应急过程中给予差异化激励政策,并免于现场执法检查。

蓝色标识企业每年现场执法检查不超过两次,建立失信预警管理机制,根据现场检查发现问题的严重程度,可进一步列入黄色标识或红色标识企业。

黄色标识企业在日常监管中,适当加大抽查检查力度,增加检查频次,依法依规慎重监管,并根据检查情况提升或降低标识等级。

红色标识企业在日常监管中将其列为重点监管对象,增加现场检查、抽查、巡查频次,督导企业努力提升污染治理能力,争取改善信用标识等级。

同时,鹤岗市生态环境局将企业信用等级与企业享受各类审批的优先待遇相结合。其中,绿色标识企业在办理环境影响评价、文件审批等生态环境保护许可事项中,享受便捷服务,在政策上给予积极支持。

黄色标识企业在各类审批、政策支持等方面,慎重考虑其环境违法违规行为。红色标识企业结合其出现严重不良信用信息的类别和具体情节,从严审查其行政许可申请事项。

目前,鹤岗市生态环境局已对《鹤岗市2021年重点排污单位名录》中确定的44家市重点排污企业进行了环境信用评价,其中环保诚信企业(绿牌)32家,环保良好企业(蓝牌)10家,环保警示企业(黄牌)1家、环保不良(红牌)企业1家。

金华经开区环评"打捆"审批提效能

编制成本降低30%,审批时间压缩20%

本报记者朱智翔 通讯员蒋美姮金华报道 "没想到这么方便,这么快就获批了。"日前,位于浙江省金华经济技术开发区李渔路星月花园的佳雯宠物医院和位于八一南街1190号的佳知雯宠宠物医院"打捆"环评报告审批完成,同时取得了环评批复文件,两家宠物医院的负责人激动不已。

"我之前真没想到,这也能'打捆'审批,从打算办环评到拿到批复,一共用了不到1个月的时间。"佳雯宠物医院项目负责人王娜说。

王娜说的环评"打捆"审批,是金华市生态环境局金华经济技术开发区分局深化环评"放管服"改革、打造优良营商环境、优化小微企业营商环境的创新举措。

今年7月,开发区生态环境分局印发《服务经济稳进提质助企纾困若干政策措施》,提出积极开展"打捆"审批,探索小微园区内同一类型的企业,在明确主体责任的前提下,开展小微企业"打捆"审批试点,单个项目不再重复环评。此次两家宠物医院环评"打捆"审批突破了小微园区内同类型企业的小范围,已向开发区全域辐射,有效破解了开发区范围内同类项目不同企业的单独审批耗时耗力问题。

"实施'打捆'环评后,开发区全域范围内多家企业共同编制1本环评报告,开展1次基础调查,进行1次审批就能同时取得环评批复。同时,编制内容大幅减少环境调查和基础分析数据,报告内容共享率达到60%,编制成本降低约30%,审批时间压缩20%,大大提高了审批效能。"金华市生态环境局金华经济技术开发区分局工作人员说。

无独有偶,位于金华经济技术开发区金西智造园内的信拓材料、科佳美新材料、丰德塑粉等3家公司也是环评"打捆"审批改革的受益者。

今年7月,3家企业作为第一批次参与"打捆"环评的建设单位,首次享受到了环评审批改革带来的政策福利。目前,环评"打捆"审批改革措施已经在开发区金西智造园甚至开发区全域落地见效,标志着环评"打捆"审批改革通过了实践检验,逐步向常态化迈进。

"'打捆'环评改革不是终点,而是改革创新攻坚的起点。我们将以此为契机,继续把服务群众理念贯穿到改革的全过程,深入探索以'打捆'环评审批、治污设施共建、服务监管统合为主要内容的环境治理模式,切实提升环评审批服务效能。"金华市生态环境局金华经济技术开发区分局局长孙永河说。

江西出台非道路移动机械排气污染防治条例

排放超标将处5000元罚款

本报记者张林霞 通讯员宁嵩南昌报道 经江西省十三届人大常委会第四十一次会议表决通过,《江西省非道路移动机械排气污染防治条例》(以下简称《条例》),将于今年12月1日起施行。

"目前,全省各类非道路移动机械有80万台左右,江西省在全国率先制定《条例》,既有利于巩固和提升全省空气质量优良比率,也有利于补强大气污染防治工作的薄弱点,推动美丽江西建设走深走实。"江西省生态环境厅大气环境处处长邹新介绍。

《条例》明确了非道路移动机械排气污染防治各方责任。县级以上人民政府应当将非道路移动机械排气污染防治工作纳入生态环境保护规划,建立健全非道路移动机械排气污染防治工作协调机制;生态环境主管部门对非道路移动机械排气污染防治实施统一监督管理,其他有关部门按照各自职责,做好非道路移动机械排气污染相关防治工作;确定非道路移动机械生产、销售企业和非道路移动机械所有人相关责任。同时,规定了涉及使用非道路移动机械的建设单位、施工单位相关义务。

《条例》要求,江西省内非道路移动机械实行信息登记制度。其中,新增的非道路移动机械所有人应当自获得所有权之日起30日内,通过互联网或者现场等方式,向设区的市人民政府生态环境主管部门或者其派出机构提供登记信息;现有的非道路移动机械未进行信息登记的,所有人应当自本《条例》实施之日起6个月内,按照规定提供登记信息。

就非道路移动机械排气污染防治有关罚则,《条例》提出,在江西省使用污染物排放超过标准的非道路移动机械的,以及在用非道路移动机械未按照规定加装、更换符合要求的污染控制装置的,由主管部门责令改正,处5000元罚款。违反规定,在禁止使用高排放非道路移动机械的区域内使用高排放非道路移动机械的,由主管部门责令改正,处500元以上5000元以下的罚款。

监测数据异常,执法人员顺藤摸瓜发现"猫腻"

本报通讯员何闪闪 钟东东东莞报道 10月12日夜间,广东省东莞市生态环境局横沥分局开展VOCs走航监测时发现,横沥镇田头村某路段出现异常峰值,执法人员随即对周边企业展开排查。

执法人员在田头村某电子科技有限公司检查时发现,公司的两套废气处理设施都处于正常运转状态,但其排放口下风向能闻到明显异味。检测显示,TVOC峰值浓度超过5800微克/立方米,超过无组织排放限值1倍多。执法人员还注意到,公司生产产生的废气经活性炭箱处理后仍有较大水汽,因此判断活性炭箱内有蹊跷。由于公司正在生产,执法人员在厂内等待一个多小时,待其停机后打开装置检查,发现里面果然藏有"猫腻"。

据介绍,在正常情况下,每套废气处理设施设置两个连通的活性炭箱,每个炭箱内有三层共6个抽屉。抽屉内放置蜂窝状活性炭,气流在经过炭箱时与活性炭充分接触,有害气体在穿越活性炭时被吸附捕捉,从而达到净化目的。但这家公司的每个活性炭箱内都存在抽屉缺失、箱内出现直通情况等问题,废气不经过活性炭吸附直接排放,属于未按照规定使用污染防治设施。

执法人员对这家公司制作笔录并立案,现场下发《责令改正违法行为决定书》,责令其立即改正违法行为,后续将依法进行行政处罚。

对相关硬性标准和要求进行提炼

南通为民企编印环境法律风险提示手册

本报讯 江苏省南通市生态环境局与南通市工商业联合会日前共同发布《民营企业环境法律风险提示手册》(以下简称《手册》)。据悉,这是全省生态环境领域首次就民营企业环境法律风险作出提示并编印成册。

《手册》按照建设项目的申报和建设流程,从项目建设前、建设时、日常运营管理等9个方面,针对企业可能涉及的问题,提出了100条环境法律风险提醒,着力实现对企业环境管理的全流程梳理、全过程帮扶。

"企业经营中万一受到处罚,对企业享受的政策优惠会有什么影响?"面对企业疑问,南通市生态环境局法规处处长赵建峰解释:"这个问题我们在编写《手册》的时候也考虑到了,《手册》第三部分第42条提示'受到重大环境行政处罚,6个月内不得享受增值税退税政策'。也就是说,如果企业受到重大环境行政处罚,确实是会影响企业享受优惠政策的。此类与企业经营密切相关的增值税退税、排污权交易等政策性内容,我们也一并纳入了风险提示范畴,以保障风险提示的全面性和实用性。"

"组织编写《手册》是为了给企业指明环境管理的基本原则和方向,而不是给企业增加额外负担。"南通市生态环境局副局长张军介绍,"《手册》编写过程中,我们按照'必须抓好落实'的底线要求,坚持以《环境保护法》等法律法规及相关国家标准为依据,对相关硬性标准和要求进行了提炼,确保每一项风险提示都有依据、有出处。"

陈洁