

《青藏高原生态保护法》  
系列解读③

# 立法保障青藏高原生态风险防控

——专访中国政法大学环境资源法研究所所长于文轩

◆本报记者陈媛媛

风险防控是党的十八大以来生态环境立法特别重视的内容。中国政法大学环境资源法研究所所长、教授、博士生导师于文轩日前在接受记者采访时表示,《青藏高原生态保护法》在生态风险防控方面作出了相应的规定,提高了自然灾害防治、气候变化应对等生态风险防控能力和水平,保障了青藏高原生态安全。

**中国环境报:**《青藏高原生态保护法》在省级立法的基础上,特别强调协调保护,这主要体现在哪些方面?

**于文轩:**《青藏高原生态保护法》第三条要求“坚持统筹协调、分类施策、科学防控、系统治理”,由此在法律原则上确立了协调保护的原则。本法还规定了青藏高原生态保护协调机制,以此在机制层面落实协调保护的要求。在保护与发展之间的互动关系方面,本法要求统筹协调草原生态保护和畜牧业发展,结合当地实际情况,定期核定草原载畜量,落实草畜平衡,科学划定禁牧区,防止超载过牧。在保障监督方面,《青藏高原生态保护法》要求建立执法协调机制,对重大违法案件和跨行政区域的违法案件依法开展联合执法。由此,本法从法律原则、协调机制、发展模式、监督保障等方面,全方位地体现了协调保护的内在要求。

**中国环境报:**冰川雪山具有调节气候的生态功能,冻土起到维系青海高原生态

平衡的作用。《青藏高原生态保护法》在这些方面规定了哪些保护措施?

**于文轩:**《青藏高原生态保护法》非常重视冰川雪山冻土的保护。一方面,《青藏高原生态保护法》针对雪山冰川冻土规定了专门的保护措施,要求建立健全青藏高原雪山冰川冻土保护制度,加强对雪山冰川冻土的监测预警和系统保护;将大型冰川、小冰川、冰湖等列入生态红线,对重要雪山冰川实施封禁保护,采取有效措施,严格控制人为扰动;划定冻土区保护范围,加强对多年冻土区和季节性冻土区的保护,严格控制多年冻土区资源开发,严格审批多年冻土区城镇规划和交通、管线、输变电等重大工程项目;开展雪山冰川冻土与周边生态系统的协同保护,维持有利于雪山冰川冻土保护的生态环境。

另一方面,本法在其他法律制度和措施中也包含了关于冰川雪山的保护要求,这主要包括五个方面。一是在冰川环境的调查、评价和监测方面,要求加强青藏高原冰川等自然资源状况和生态环境状况调查,开展区域资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价,健全监测网络体系。二是在科学研究方面,鼓励和支持开展青藏高原科学考察与研究,加强青藏高原雪山冰川冻土等重大科技基础设施建设和重大科技基础设施研究,推动长期研究工作。三是在国土空间用途管制方面,要求青藏高原生态空间内的用途转换应当有利于冰川等生态

系统的生态功能。四是在在生态系统保护方面,要求加强对青藏高原雪山冰川、高原冻土等生态系统的保护,并特别要求巩固提升祁连山冰川与水源涵养生态功能区的水源涵养、生物多样性保护等生态功能。五是在应对气候变化方面,规定加强对气候变化及其综合影响的监测,建立气候变化对青藏高原雪山、冰川、冻土等的预测体系,完善生态风险报告和预警机制。同时,要求开展雪山冰川冻土消融退化对区域生态系统影响的监测与风险评估。

**中国环境报:**青藏高原有丰富的矿产资源、旅游资源,且是重要的水源涵养区,《青藏高原生态保护法》在保护与开发利用方面采取哪些基本原则和措施?

**于文轩:**本法特别重视青藏高原的水资源开发利用,要求水资源开发利用符合流域综合规划,坚持科学开发、合理利用,统筹各类用水需求,兼顾上下游、干支流、左右岸利益,充分发挥水资源的综合效益,保障用水安全和生态安全。这也是青藏高原水资源开发利用的基本原则。

此外,《青藏高原生态保护法》还从其他方面就保护与开发利用作出了规定。例如,本法从国土空间用途管制的角度,要求青藏高原生态空间内的用途转换有利于增强生态系统的生态功能。再如,在法律责任方面,本法第五十四条规定,在青藏高原的公园内从事资源开发利用活动造成生态破坏

的,依法从重处罚。特别是,本法还要求加强三江源地区的生态保护修复工作,严格禁止破坏生态功能或者不符合差别化管控要求的各类资源开发利用活动。

**中国环境报:**风险防控是党的十八大以来生态环境立法特别重视的内容。《青藏高原生态保护法》在生态风险防控方面是否作出了相应的规定?

**于文轩:**是的,本法设专章就此作出规定。这些规定主要体现在如下几个方面。

一是要求建立健全青藏高原生态风险防控体系,提高自然灾害防治、气候变化应对等生态风险防控能力和水平,保障青藏高原生态安全。

二是加强自然灾害调查评价和监测预警,规定在地质灾害易发区进行工程建设时,应进行地质灾害危险性评估,及时采取工程治理或者搬迁避让等措施。

三是加强自然灾害综合治理,提高自然灾害防御工程标准,建立与青藏高原生态保护相适应的自然灾害防治工程和非工程体系。

四是如果重大工程建设可能造成生态和地质环境影响,建设单位应当制定生态和地质环境监测方案,开展生态和地质环境影响的生态周期监测,并规定重大工程建设应当避让野生动物重要栖息地、迁徙洄游通道和国家重点保护野生植物的天然集中分布区。

五是保护生物多样性,要求加强对青藏高原种质资源的保护和管理,禁止在青

藏高原采集或者采伐国家重点保护的天然种质资源,并统筹推进区域外来入侵物种防控。

**中国环境报:**加大对违法行为的处罚力度是青藏高原生态保护的亮点之一,具体有哪些体现,是否有所突破?

**于文轩:**这主要体现在两个方面。一是《青藏高原生态保护法》规定了从重处罚的情节,具体包括:在国家公园内从事资源开发利用活动造成生态破坏;在规定的泥炭沼泽湿地开采泥炭或者开(围)垦、排干自然湿地;在水土流失严重、生态脆弱的区域开展可能造成水土流失的生产建设活动;采集或者采伐国家重点保护的天然种质资源;擅自引进、释放或者丢弃外来物种;破坏自然景观或者草原植被;猎捕、采集国家或者地方重点保护野生动物。

另一方面是针对一些违法行为规定了较重的处罚。例如,本法规定,在旅游、山地户外运动中随意倾倒、抛撒生活垃圾的,责令改正,对个人处一百元以上五百元以下罚款,情节严重的,处五百元以上一万元以下罚款。而对于类似的情形,《固体废物污染环境防治法》并未规定情节严重情况下的处罚幅度。

◆张凉兰

5月12日,辽宁省生态环境保护执法大练兵暨创建“辽字号”铁军队伍实战比武启动仪式在沈阳市举行,辽宁省副省长靳国卫出席启动仪式,生态环境部生态环境执法局局长赵群英致辞。

伴随着《环保人之歌》,由来自全省15个地区248名身着崭新制服的生态环境执法人员和8名省公安厅环境安全保护总队的公安干警组成队列方阵,接受检阅,拉开了2023年生态环境执法大练兵活动的序幕。

**从倒数第五名逆袭,连续三年全国前十名**

赵群英在致辞中指出,辽宁省生态环境质量持续改善,生态环境执法工作连续三年受到生态环境部表彰,打击危险废物环境违法犯罪等多项工作在全国名列前茅,成果成效有目共睹。

记者注意到,此次实战比武,辽宁省联合了9个省直部门,并邀请部属机构、东北省份有关部门的领导出席,规格标准之高超过历年。

“很难想象,在2019年的时候,辽宁省生态环境保护执法大练兵成绩还排全国倒数第五名。辽宁省的逆袭秘诀之一就是省政府高位推动,坚持‘全年、全员、全过程’练兵。”辽宁省生态环境厅负责人介绍道。

2020年以来,辽宁省政府主要领导多次批示指示,为全省生态环境执法大练兵工作“把脉”定向。辽宁省生态环境厅成立常态化生态环境保护执法大练兵工作领导小组,厅党组书记、厅长孙鹏轩亲自安排部署,分管副厅长每月进行活动调度,省、市、县“一盘棋”布局,建立大练兵工作机制,实现大练兵与重点执法任务、各项执法检查协同推进,对标对表逐一完成各项练兵任务。与此同时,创新建立抵沈调度汇报工作机制。各地市执法机构主要负责人定期抵沈,汇报大练兵工作进展,强化大练兵跟踪督办。

加大财政投入力度,辽宁省聚焦健全制度、数字监管、执法装备,加快推进规范建设。累计争取执法能力建设专项资金4930万元,完成省本级执法装备标准化建设,推动全省各地配备挥发性有机物便携式检测仪(FID)、红外摄像仪等科技装备。

**创新机制,构建覆盖全过程执法制度体系**

针对生态环境领域法律法规较多的特点,辽宁省生态环境厅不断推进制度机制创新,逐步构建覆盖从执法内容、执法对象、执法方式、行政处罚、矛盾化解到执法监督的全过程行政执法制度体系。印发《辽宁省生态环境“双随机、一公开”监管工作实施细则》,做到进一次门查多项事;出台《辽宁省生态环境厅环境行政处罚自由裁量权裁量办法(试行)》,最大限度避免行政处罚中出现“同案不同罚”“处罚畸轻畸重”“过罚不相称”等现象。

树立信息思维,辽宁省生态环境系统用信息化手段,促成执法“规定动作”养成,建立定位签到、亮证告知、信息核实、现场检查、制作笔录、签名确认、数据上传“7步”工作法,形成包含任务管理、污染源指引、现场执法引导、案件智能辅助、上下游数据互应用的执法业务流程。执法数据量由2021年的全国排名十六位提升至第五位,执法数据规范性、完整性、时效性达到100%。如今,在沈阳市,通过扫描“二维码”,即可实现对执法过程从开始亮证到结束评价的全过程跟踪。

同时,选拔145名省级监督员,对全省执法工作实施动态监督,实行背对背监督评价。

2022年9月13日,营口市生态环境执法人员检查时发现,某企业在线监测设备未按照排污许可证要求与生态环境主管部门联网。执法人员通过综合执法监管系统的政企直通车APP,将整改要求在线上推送给企业。该企业两日内上传了整改结果和证明材料。因整改及时,该企业未被立案查处。

这是辽宁省生态环境系统推进非现场执法的一个缩影。近年来,辽宁省生态环境厅不断强化科技化、信息化建设,全面推进在线监控、用电监控设施等科技手段的应用。2022年,辽宁省举行非现场执法实战比武,梳理形成123条在线监控平台和动态管控系统数据异常线索,查实一般环境违法行为6起,移送涉环境违法犯罪案件5起,形成涉嫌篡改、伪造自动监控数据典型案例11起。

**优化营商环境,符合条件企业“应纳尽纳”正面清单**

辽宁省生态环境厅从规范执法、科学监管、执法监督、助企纾困4个维度,印发《提高执法效能优化营商环境助力地区经济高质量发展的通知》,确定四大项15小项工作措施,组织全省生态环境执法系统护航经济发展。同时,实施包容审慎监管,对轻微违法行为不予处罚,给予企业改正的机会和适度的容错空间。2022年,全省共办理适用轻微违法行为免罚案件82起,免罚金额达580余万元。

辽宁省出台《生态环境监督执法正面清单管理办法》,扩大单范围,确保符合条件的企业“应纳尽纳”。对纳入正面清单企业采取差异化监管措施,充分利用污染源自动监控、视频监控和用电用能监控等科技手段开展非现场监管,帮助企业提升改造自主监管能力,真正做到对守法企业“无事不扰”。

对于群众信访举报问题,辽宁省坚持结果导向,及时受理、按期办结、定期回访,确保“问题解决、群众满意”。同时,改革生态环境违法行为举报奖励办法,将举报奖励最高金额提高至50万元,全省14个地市均已配套出台实施细则。2022年,累计受理有奖举报2097件,发放奖励金3.67万元。

2023年,全省生态环境部门将以执法大练兵为抓手,以练兵促实干、以练兵促提升,进一步转变环境监管理念、优化环境监管执法方式,助力打好打赢新时代东北振兴、辽宁振兴的“辽沈战役”。

构建覆盖全过程执法制度体系  
规范执法流程优化营商环境

辽宁战练结合争当生态环保“排头兵”

## 第三届 我的帮扶故事 征文选登

### 新兵老兵洛阳相逢

◆叶木林

保工作系统性、专业性感到陌生的我,显得更加迷茫。

正当遐想之际,迎面走来一位40岁左右的男子,黝黑的脸庞透着朴实。他背着一个黑色包,一手提着一个更大的箱子。我上前打招呼,他自我介绍:“我叫韩利平。”“我们帮扶组长啊,久仰大名,您就是曾获多次全国生态环境执法大练兵先进个人、福建省生态环境执法信息化大比武全省第一名、福建省五一劳动奖章获得者的韩利平,个人行李呢?”韩利平谦虚地点点头说:“个人行李

李昨天就托运走了。这些家伙都很贵重,是完成这次任务的利器,部队有句老话:爱护装备重于生命,所以随身携带。”交流中,我了解到,韩利平也有从军经历,我们在同一个团待过。2002年,他保障过我所在的连队进行炮兵实弹演习。当年,他退伍后进入环保系统工作,是一位工作20多年的环保老兵。

进驻洛阳后,我与韩利平在同一个小组,他每天带着队员调阅环评资料,爬烟囱测烟气,比对在线监控数据,走遍厂区的各个角落。为避免泄密信息,我组现场

交流均用“闽南语”。每天返回住宿,他就召集小组成员在住宿房间里,对照点位分布图,进行分析研判,研讨排查重难点。然后,手把手教组员校准仪器,提升操作技能。在帮扶期间,我们运用无人机、红外热成像气体泄漏检测仪、T3红外热像探测仪等各种设备共检查企业32家,发现一批重点环境问题。

我曾请教他,是如何从一名退伍兵转变为环保专家型人才?他哈哈大笑说:“从部队学来的啊,我刚到环保局工作时,起点比你

低得多。在监督帮扶工作中,靠的就是一股部队战斗精神,投入污染防治攻坚战;靠的就是‘只争朝夕’的坚忍执着,在执法实践中不断地提升能力水平;靠的就是敢在监督帮扶等重大活动中磨炼摔打,自我挑战,敢于亮剑;靠的就是将科学技术在生态环保领域的运用转化。”

监督帮扶与之前的军旅经历有很多相似之处:装备随身携带,挂图作战;密语通信、兵棋推演、无人机观测目标、红外微光夜视仪、测管联动,手段近乎相同,昼夜兼程和连续作战,像极了一场军事战斗。

参加这次洛阳监督帮扶活动后,几年来的纠结与困惑逐渐解开,我的成长也经历了一次凤凰涅槃。  
作者单位:福建省漳州市生态环境保护综合执法支队

新进驻生态环境执法系统刚满半年,我有幸参加了全省蓝天保卫战监督帮扶实战比武。在周密的安排下,我参加了为期10天对江西省抚州市临川区和高新区的监督帮扶。在监督帮扶中,灵活运用移动执法系统和无人机、手持式气体分析仪等现代化监测设施,对各类大气污染问题进行细致排查,全面提升生态环境综合执法队伍业务能力,为深入打好污染防治攻坚战尽了一份绵薄之力。

作为上饶市生态环境队伍的一名青年小将,我接到文件通知后第一时间主动报名参加,被编入了以老带新的方式组成的帮扶小队,是年龄最小的00后队员。虽然参加工作时间不长,但我和张玮川等同志都是科班出身,不仅有着过硬的专业知识,更有一颗勇毅前行的心,勇于担重任,努力建功新时代。在此次执法监督帮扶中,我们勤钻研、练技能,强

### 小将初上阵 前行勇担当

◆姬博川



本领。一连数日,进区入园、进厂入企、进场进站,全面检查企业污染防治措施落实情况,用初心使命照亮逐梦征

程,以实际行动诠释忠诚担当,时刻牢记“特别能吃苦、特别能战斗、特别能奉献”的生态环境保护铁军精神,冲锋在前,在生态环境保护战场书写青春华章。

忠诚履职有信仰。“心中有信仰,脚下有力量”。此次执法监督帮扶以来,我们始终坚持以“绿水青山就是金山银山”理念为根本遵循,以永不懈怠的精神状态和一往无前的工作态度,一茬接着一茬干,一棒接着一棒跑,一仗接着一仗打,共现场监督检查企业20家,交办问题66个。

严抓细查有作为。“5+2”开展监督帮扶,“白+黑”开展昼间夜查,“晴+阴”开展执法检查,这是帮扶工作日常的真实写照。哪里问题突出、哪里任务繁重、哪里数据异常,哪里就有我们忙碌的身影。在检查某企业时,现场没有生产的痕迹,企业负责

人坚称,已按要求落实停产措施。我们敏锐地捕捉到对方情绪的瞬间波动,当即调出在线监测数据、原料消耗清单和用电消费记录,并现场量算比对,发现这家企业直至检查当天凌晨还在生产。面对证据,企业负责人顿时口服心服、认账认赔。

宽严相济有温度。在监督帮扶中,也要当好帮扶“宣讲员”,以现场检查环节为重点,针对排污口设置不规范、监测数据异常、环保设施运行滞后等方面问题,手把手教方法、面对面解难题,为企业“会诊”“开方”、纾困解难。在现场检查中,坚持激励和处罚相结合的原则,采取审慎包容的态度,对守法企业给予充分信任、无事不扰,对轻微违法企业指导帮扶、立行立改,对严重违法企业严查重处、利剑高悬。

作者单位:江西省上饶市生态环境保护综合执法支队

### 从省级、市县级、个人三个层面予以强化 贵州执法练兵突出实战实效

本报通讯员岳植行贵阳报道 5月15日,2023年贵州省生态环境保护执法大练兵活动正式启动。贵州省执法大练兵活动坚持“练兵执法相融互促”,进一步突出实战、实战、实效,主动发现解决人民群众身边突出的生态环境问题。

据介绍,此次执法大练兵活动将从三个层面予以强化。从省级层面,强化统筹协调与监督指导,通过培训、执法技能竞赛、执法稽查、案卷评查、交叉执法检查,规范生态环境执法行为,促进严格、规范、公正、文明执法。

从市(县)级层面,强化队伍建设和执法任务落实。以执法机构规范化建设为目标,通过配置执法装备、统一执法标识、组织常态化队列训练、充实执法专业力量、优化人员结构、强化科技运用等手段,加强非现场执法,狠抓任务落实,提升执法队伍规范化水平和执法履职能力。

从个人层面,注重查办案件实战能



力提高。通过执法业务培训、日常执法检查、重点案件查办、参加全国监督帮扶及全省交叉检查,提高执法人员查办案件的实战能力。

此次执法大练兵活动,贵州省将“以人民为中心”的思想贯穿活动全过程,推进党建与执法工作深度融合,主动排查,发现和解决人民群众身边的突出生态环境问题。

同时,还将通过开展技能比武,选拔执法能手参加全国技能比武活动,建立重点行业实战实训基地,组织执法培训,推动执法人员结构优化及业务水平提升;通过开展案卷评查、业务学习、交叉互评,严格执法程序,规范现场检查、调查取证、适用法律、处罚程序和卷宗制作,进一步强化案卷评查结果运用,在重点领域发布典型案例,通过“以案释法”,促进案件办理质量提升;通过开展“执法普法”“送法入企”活动,帮助企业查找生态环境问题,提高日常环境管理能力。