

业界评说

环境保护地方立法立什么?

◆刘长兴

《立法法》修正案日前获人大高票通过,明确赋予设区的市地方立法权,可以针对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。

在“四个全面”战略布局中,全面依法治国是实现全面建成小康社会的基本方式和可靠保障。《立法法》修正案的通过,大规模扩大了享有地方立法权的主体范围,客观上为环境立法的完善确立了一条地方立法途径。

环保工作的特点决定了环境保护地方立法的重要意义。整体上看,各地环境保护的基本目标和任务是相一致的,因此,环境保护基本制度应当具有统一性。但是,各个地方的环境条件、经济发展程度、民众诉求等存在很大差异,环境保护具体制度或操作规则也存在一定差异。例如,河流上游地区有条件采用较严格的水质标准,大气扩散条件差的地区应当严格限制高污染行业发展。因此,各地方应根据各自的生态资源条件、环境保护状况、经济发展情况和社会基本形势等,因地制宜制定地方环境保护法规。

《立法法》修正案公布实施前,仅限于省级人大和少数规模较大的城市享有地方立法权。有些地

方已经出台的环境保护地方性法规,在环境保护工作中发挥了重要作用。如《深圳经济特区环境保护条例》在违法处罚额度等方面的规定,极大地促进了深圳环境保护工作的开展。

此外,地方性法规也为全国性法律法规的制定提供了经验,具有一定的借鉴意义。今年实施的新《环境保护法》的部分制度,即是在总结地方立法经验的基础上形成的。

新《立法法》公布施行后,设区的市普遍获得环境保护地方性法规制定权,这无疑有利于推进环境法律制度的完善,推动环境污染状况的改善。

一方面,地方立法的定位在于贯彻和落实全国性法律和行政法规,明确具体的操作程序和规则。今年是新《环境保护法》实施的第一年,地方人大获得立法权后,首要任务即是制定地方性环境法律法规,进一步贯彻和落实新《环境保护法》。同时,其他环境法律、行政法规的贯彻落实也有赖于地方立法的跟进和完善。另一方面,地方立法可在全国性法律、行政法规未规定的领域进行适度创新,补充现有的环境法律法规上的空白。

具体来说,获得法规制定权的地方人大可以通过制定地方环境保护条例落实如下任务:

第一,明确当地环境质量目标。

新《环境保护法》第26条明确,国家实行环境保护目标责任制和考核评价制度。对于地方来说,环境质量目标的设定是落实这一制度的关键。目前,一些地方也制定了环境质量目标,但基本是政府自行制定和考核,未形成强制性法规,对环境质量改善的促进作用十分有限。以立法形式明确当地的环境质量目标是保证目标刚性和执行力的关键,可避免环境质量目标在政府框架内空转的现象。地方人大以地方环境保护法规的形式明确当地的环境质量目标,是落实新《环境保护法》环境保护目标责任制的前提。

第二,落实环境质量政府责任制。新《环境保护法》第6条规定,地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。但如何负责并不明确,这很可能导致环境质量政府责任制落空。环境质量政府责任制实质上关涉地方人大与政府之间的监督关系,地方人大从监督职责和立法职责两方面入手,才能避免环境质量的政府责任制在事实上落空。因此,在明确当地环境质量目标的基础上,落实政府责任还需要人大积极作为:一方面,享有法规制定权的地方人大要以立法形式明确规定政府对环境质量负责的方式、程序和后果,使环境质量的政府责任制成为具有明确操作标准和程序的制度;另一方面,要通过人大的监督

和质询落实这些规定。

第三,设定主要环境保护制度的操作性规范。新《环境保护法》对环境宣传教育、环境保护规划、生态保护补偿、环境信息公开和公众参与等制度都做出了规定,总体上形成了比较完善的环境保护法律制度框架体系。但不可否认,目前,其中一些制度的操作性规则还不多,具体执行过程中还需要更明确的操作性标准。地方环境保护立法应当明确其具体化、操作性导向,结合各地实际情况,为新《环境保护法》规定的主要环境法律制度制定详尽的操作规则。

第四,创设符合当地实际情况的环境保护制度规范。新《环境保护法》已经规定的制度在具体化过程中仍有创新的余地,如环境征收、排污权交易等制度还没有在新《环境保护法》的条文中体现,制度上还存在空白。随着环境保护工作以及环境法学研究的深入,还可能有一些客观上需要的法律制度陆续出现。获得法规制定权的地方人大应当在充分考虑当地情况、不违反上位法的基础上,遵循环境保护立法的宗旨和基本原则,回应客观形势的需要,发挥能动性创新环境法律制度或具体的操作规范,在更广泛的意义上推动环境保护事业和环境法律制度发展。

作者单位:华南理工大学法学院

局长论坛

适应新常态 助力新发展

◆河南省周口市环境保护局 熊和平

■本期提示

河南省周口市高度重视生态文明建设,在推进绿色发展、实施四大工程、加强环境法治、开展文化培育等方面进行了有益探索,助力周口新发展。

近年来,河南省周口市委、市政府高度重视生态文明建设,在加快经济发展的同时,坚持把环境保护放在首位,坚持绿色、低碳、循环发展。周口市环保局在节能减排、污染治理、生态保护等方面采取一系列有效措施,探索不以牺牲生态环境为代价的科学发展路子,推动生态文明建设的积极进展。

第一,绿色发展,实现生态文明的必由之路。

近年来,周口市委、市政府认真贯彻落实中央以及省委、省政府的决策部署,要求把生态文明建设放在突出地位,着力优化国土空间开发格局,全面促进资源节约,加大生态建设和环境保护力度,大力推进绿色发展、循环发展、低碳发展。周口市环保局紧紧围绕周口崛起、富民强市、全面建成小康社会的总目标,立足实际,主动作为,服从和服务于粮食生产核心区示范区、产业集聚区、中心城区统筹发展,在项目建设、民生改善、改革创新上取得突破性进展,为周口市经济社会调中求进、改中创新、转中向好提供了环境支撑。

第二,四大工程,推进绿色发展的飞滚之轮。

一是实施蓝天工程。深化工业企业大气污染综合治理,实施化工、电力、水泥、冶炼、燃煤锅炉等行业脱硫、脱硝、除尘改

造工程建设。全面整治燃煤小锅炉,加快推进集中供热、煤改气工程建设。深化大气面源污染治理,综合整治城市扬尘,降低城区餐饮油烟污染,加强农作物秸秆禁烧监管,探索秸秆的资源化利用途径。加强机动车尾气污染治理,加快推广新能源汽车、天然气汽车,逐步淘汰黄标车和老旧车辆。建立健全重污染天气监测预警体系,加强应急管理,引导公众做好防护工作。

二是实施碧水工程。优先保护饮用水水源地水质,划定县城和乡镇集中式饮用水水源地保护区,开展饮用水水源地保护区环境综合整治,依法取缔水源地保护区内所有违法建设项目和排污口。深化工业污染防治,实施产业集聚区、工业园区污水集中处理工程,加强高耗水行业清洁生产与污染深度治理。

三是实施城市生态提升工程。实施城市河流清洁行动计划,统筹运用控源截污、清淤疏浚、调水引流等措施,逐步消除流经城市

的劣V类水体。加强城市河流水系保护和管理,加快推进城区河道综合整治,完善城市排水防涝设施。结合城市新区建设、城乡环境整治、城中村改造、弃置地生态修复等,加大公园绿地建设,构建立体绿地生态网络。加快城市污水垃圾处理设施扩容和提升改造,积极推进中水回用和污泥处置设施建设。

四是实施乡村清洁工程。大力推进农村环境综合整治,落实以奖促治政策,加强环境基础设施建设和,大力推行户分类、村组收集、乡镇转运、县市处理的农村垃圾处理模式。合理布局畜禽水产养殖场所,加大畜禽水产养殖污染监管和治理力度,规模化畜禽养殖企业全部配套建设污染治理设施,实现生态循环利用。加强农业面源污染防治,推广可降解地膜,开展废旧塑料地膜回收利用。开展重点区域土壤污染治理,实施以奖促保政策,优先保护耕地土壤环境质量。

第三,环境法治,建设美丽周

口的雷霆之剑。

严格环境保护执法监管。建立完善污染物排放监管制度,严格对环境违法行为的执法监察、专项督察及后督察。加强环保行政执法与司法的衔接,完善违法案件移交移送制度,及时受理环境案件,依法严厉查处严重破坏资源、污染环境单位和个人。

第四,文化培育,凝聚环保力量的思想之基。

一是鼓励引导公众参与。规范和完善公众参与制度,畅通参与渠道,充分发挥公众参与生态文明建设的主动性和积极性。在建设项目立项、实施、后评价等环节,有序增强公众的参与度。采取政府购买服务等多样措施,鼓励非政府组织和公民积极参与生态文明建设和生态文明建设和社会公益活动。充分发挥人大代表、政协委员、社会公众和新闻媒体的监督作用,营造全社会关心、支持、参与生态建设的良好氛围。

二是倡导绿色生活方式。大力弘扬生态文明理念,推行简约适度、绿色环保、文明健康的生活方式,形成符合生态文明要求的社会新风尚。积极推动消费方式变革,减少使用一次性用品,限制过度包装,引导消费者购买节能、环保、低碳产品。倡导绿色低碳出行,引导公众广泛参与无车日、公交优先、生态旅游等节约环保行动。

依托优势 全力推进生态文明建设

吉林省环境保护厅厅长 石国祥

深入学习习总书记重要讲话精神

两会期间,习近平总书记参加吉林代表团审议时强调:“优良的生态环境是吉林的优势,绿水青山就是金山银山,要进一步抓好生态文明建设,把绿水青山保护好,不断培育新的发展优势。”总书记的谆谆教导,寄托着对吉林环保工作的殷切期望,同时也为吉林环境保护事业的发展指明了方向。

生态文明建设是涉及我国生产方式和生活方式根本性变革的战略任务,是实现中华民族伟大复兴和永续发展的必由之路,是发展中国特色社会主义的必然选择。良好的生态环境是吉林省振兴发展的最大优势,依托生态优势,建设生态文明,是吉林人民对环境保护工作的最大期盼。

第一,要用生态文明理念统筹谋划解决环境与发展问题,将调整优化结构、强化创新驱动和保护生态环境结合起来,将环保融入经济发展之中,推进结构调整,更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展。

环保部门要围绕科学发展、加快振兴、让城乡居民生活得更加美好这个总目标,认真贯彻落实吉林省委作出的突出发挥五个优势、推进五项举措、加快五大发展等重大战略部署,在“五位一体”的战略布局中,找准工作定位,积极参与当地政府的综合决策,在城市规划、产业布局、重大项目建设等方面,切实将环境保护融入转方式、调结构中,通过加强环境保护和资源利用转化,推动淘汰落后产能、化解过剩产能,加快绿色发展。同时,要针对当前生态环境保护职能分散交叉的实际,充分发挥好环保部门协调行业作用和统筹协调作用,指导、协调相关部门,共同承担起责任,注重与住建、工信、农业、公安等部门的联系与合作,真正形成环境保护的工作合力。

第二,要以解决损害群众健康突出环境问题为重点,打好大气、水等污染防治的攻坚战和持久战,满足人民群众对良好生态环境的新期待。

环境保护是重要的民生工程,环保部门要积极推动各级政府提供最基本的公共服务。环保部门要统筹安排污染治理、总量减排、生态保护、环境风险防范等工作,下大力气做好重污染天气防治和应对、饮用水源地保护、工业企业污染治理,按属地原则妥善处理群众的来信来访,同时,要结合实际加快制定和完善以环境质量改善为核心的环境保护目标责任和考核评价体系,努力提升生态环境保护质量,不断提高人民群众

的环境幸福指数。

第三,要用系统工程思路谋划推动生态环境保护工作,牢固树立生态红线理念,坚持生态永续与合理利用并重,坚持污染防治和生态修复并举,用生态系统思想来研究环保工作。

吉林省明确提出,推动绿色发展,建设美丽吉林,深入实施东部绿色转型发展区建设、中部创新转型核心区建设、西部生态经济区建设三大主体功能区战略。吉林省环保工作要紧密结合3个板块不同区域的自然条件、经济发展水平和环境状况,因地制宜,有针对性地采取措施,切实加强生态环境保护和资源转化利用,努力变自然优势为经济优势,变资源优势为资本优势,变比较优势为竞争优势。

东部森林生态区要充分发挥创建生态市、生态县、生态镇的优势,推动有机生产基地认证、环保标志认证。同时,切实加强自然保护区的环境监管,不断完善生物多样性监测、评估与预警体系。中部平原生态区要以加强大气污染防治为重点,逐步做实、做细区域联防联控机制。同时,加强重点流域水污染治理,积极推进重要支流环境综合整治。西部草原生态区要着力加强生态建设与修复,全力推动沙化、盐碱

化、荒漠化土地整治。

第四,要依靠制度、依靠法治,全面实行政务公开,建立和完善严格监管制度,完善政府统领、行业推进、企业自治、市场驱动、公众参与的环境保护新机制。

环保部门要严格落实新环保法及“两高”司法解释,不断完善和落实环境行政执法责任制,加大执法力度,切实强化按日计罚、查封扣押、行政拘留等行政强制措施,对环境违法行为实施零容忍。严格落实环境监管责任制,健全完善分区负责、领导包保、监督检查、跟踪调度等一系列监管制度,实施网格化、精细化、标准化管理。充分调动企业的积极性,切实提高企业的自觉性,积极发挥企业的主体责任,建立由企业自查、申报、环保部门复查的工作机制。推行购买第三方社会服务试点,推进环境监测、公益组织、环保法律顾问及律师协同执法工作。加强与公安、检察院、法院协调机制,为严格实施新环保法提供保障。要全面提升信息公开水平,建立健全重大政策、重大措施、重大事件的新闻发布制度,壮大新闻发言人队伍,满足公众对环境保护的知情权、参与权和监督权。

环保系统反腐倡廉警示教育片

扭曲的灵魂

李学智案警示录



环保系统反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂》征订通知

由驻部纪检组监察局联合中国环境报社、环境保护部宣传教育中心拍摄制作的反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂——李学智案警示录》已经完成。

根据中央纪委驻部纪检组《关于发放〈扭曲的灵魂〉警示教育光盘的函》(驻环纪函[2014]23号)通知,环保系统有关单位或个人有需要购买光盘者,可直接向中国环境报社按工本费订购。

联系人:中国环境报社影视新闻中心 郑晓萌
电话:010-67130977 13811005311
传真:010-67113772

地址:北京市东城区广渠门内大街16号1005室

邮编:100062

银行电汇至:

开户行:北京银行广渠门支行

开户名:中国环境报社

账号:01090514000120111006865

备注:

1.请将订单和汇款单传至010-67130977(因传真不是自动,请传真前拨打此号码)

2.征订表复印有效

订购单位		经办人	
详细地址		邮编	
联系电话		订购单位盖章	
订购套数:共 套	单价:60元/套(10套以上免快递费,10套以下加快递费20元)		
总计金额(大写):			