

责编:王玮
电话:(010)67113382
传真:(010)67113772
E-mail:hjbslaw@sina.com

“严”依然是环境执法主基调

王玮

“新修订的《环境保护法》必须严格执行,对起排偷排者必须严厉打击,对姑息纵容者必须严肃追究。”谈及环境执法,李克强总理在向全国人大作2016年政府工作报告时,接连用了三个“严”字。

这三个“严”字,再次彰显了国家依法治理环境的决心。还记得去年两会期间,在回答记者有关污染治理问题时,李克强就曾表示,对违法违规排放的企业,不论是什么样的企业,坚决依法追究,甚至要让那些偷排偷放的企业承受付不起的代价,“环保法的执行不是‘棉花棒’,是‘杀手铜’”。言犹在耳!

这三个“严”字,再次回应了公众对环境质量改善的期盼。近年来,以雾霾为代表的环境问题持续影响公众的好心情,虽然2015年我国主要污染物排放量减少12%以上,但是公众的获得感依旧不够。环境就是民



全国政协委员葛剑平提出

尊重自然,推进大部制改革

据人民网消息 全国政协常委、民盟中央副主席葛剑平今年将提交《突破利益固化藩篱是落实生态顶层设计的关键词》的提案。他表示,生态系统强调整体性和系统性,许多完整的自然生态被现行分散的管理体制无形切割,造成“碎片化”,管理弊端逐渐凸显。

对此,葛剑平提出三点建议:一是尊重自然,坚持生态系统完整性原则,推进“大部门制”改革。

如成立流域综合管理小组,建立联席会议制度,加强对各地区、各部门、各群体之间的协调和统筹,对河流上中下游、两岸、堤坝、湿地、林木植被等河流资源进行统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法,提高水资源利用效率,科学控制河流开发限度,维护河流可持续性。二是完善利益均衡化的相关配

全国人大代表钱月宝建议

厘清企业和部门环保责任边界

本报记者重克难北京报道 “当前生态环保制度方面还有不少亟待完善之处,特别是企业(包括其他生产经营者)生态环保主体责任和负有生态环保监管职责的政府部门之间的责任边界尚未完全厘清。”正在北京参加2016年“两会”的全国人大代表钱月宝日前接受本报记者采访时表示。

钱月宝认为,在当前全国特别是东部地区,环境监管力量事实上无法满足面广量多监管对象和繁重任务要求的现状下,环保部门由于具有对环境保护统一监督管理的职责,导致责任追究“无边界”,一旦企业存在环境违法行为或因各种因素引发突发环境事件、群体性事件等,造成一定损失或社会影响后果的,环保部门及其相关工作人员往往被追究行政乃至刑事责任。特别是基层一线环保监管部门及其工作人员面临的履职风险越来越大,一定程度上存在“无所适从”的感觉。

对此,钱月宝提出两方面建议:

关于推荐2011~2015年全国法治宣传教育先进单位和先进个人的公示

根据中宣部、司法部、全国普法办公室下发的《关于开展2011~2015年全国法治宣传教育评选表彰工作的通知》(司发通[2016]7号)的精神,经研究,拟推荐中国环境报社和中国环北戴河环境技术交流中心为“2011~2015年全国法治宣传教育先进单位”;拟推荐江苏省环境保护厅倪艳艳、湖南省环保宣教中心张东风、广州市环境保护局赵驰名和绍兴市环境保护局傅剑萍为“2011~2015年全国法治宣传教育先进个人”。现予以公示。公示期间如有异议,请向我司反映。

公示时间:2016年3月9日~2016年3月15日
联系电话:010-66556169

环境保护部政策法规司
二〇一六年三月九日

环境保护部政策法规司
二〇一六年三月九日



除了热议的雾霾问题,如何建立生态补偿制度也是2016年全国“两会”期间,不少关心生态环保问题的代表、委员们关注的议题之一。全国人大代表、北京市金杜(广州)律师事务所主任吴青就是其中一位。

今年两会,吴青一共带来一个议案和五个建议,都与环境保护有关,其中就包括制定《生态补偿法》的议案。

吴青说,防治大气、水、土壤污染,目前我国已经或正在建立国家层面的政策和立法。“但我们还要考虑跨界治污的问题,解决这个问题,有一点很重要,就是生态补偿。”她说,目前国务院有方案、有的地方在试点、有的已经形成地方立法经验,具备了建立统一法律规定的基础。

吴青从立法的必要性、立法的可行性等方面向记者详细介绍了她的这份得到了50多名代表联名附议的议案。

已有顶层设计

1.贯彻中央有关精神的需要

中共十八届三中全会提出了实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。中共十八届四中全会提出用严格的法律制度保护生态环境,建立健全自然资源产权法律制度,完善国土空间开发保护方面的法律制度,制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规,促进生态文明建设。

2015年10月召开的中共十八届五中全会,通过了《关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》,明确提出要加大对农产品主产区和重点生态功能区的转移支付力度,强化激励性补偿,建立横向和流域生态补偿机制。

2.落实生态文明体制改革的需要

2015年9月,中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》,提出生态文明体制改革的目标是:到2020年,构建起由自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、空间规划体系、资源总量管理和全面节约制度、资源有偿使用和生态补偿制度、环境治理体系、环境治理和生态保护市场体系、生态文明绩效评价考核和责任追究制度等八项制度构成的产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系,推进生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化,努力走向社会主义生态文明新时代。

生态补偿机制是构建生态文明制

已有实践基础

1.制定中的《生态补偿条例》为全国人大立法奠定了基础

早在2010年,国务院就已经将研究制定生态补偿条例列入立法计划。之后,由国家发展改革委牵头,会同财政部、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部、水利部、农业部、国家税务总局、国家林业局、国家统计局、国家海洋局10个部门共同组成起草领导小组和工作小组,组织起草《生态补偿条例》。全国人大环境与资源保护委员会于2013年表示,《生态补偿条例》的草稿已经形成并处于广泛征求意见的阶段。

国务院及其部委围绕生态补偿立法所进行的大量准备工作为生态补偿立法工作积累了相关经验,为法律草案的起草奠定了基础。

2.地方立法和试点也为全国人大立法做好了铺垫

流域生态补偿机制试点在我国起步较早,试点经验比较丰富。譬如,由财政部和环境保护部牵头组织,每年安排补偿资金5亿元的全国首个跨省流域生态补偿机制试点,2011年在新安江启动实施。安徽省黄山市是新安江流

全国人大代表吴青谈跨界治污

生态补偿立法时机成熟

本报记者重克难 王玮



度体系不可缺少的一环。

《改革总体方案》要求探索建立多元化补偿机制,逐步增加对重点生态功能区转移支付,完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制。制定横向生态补偿机制办法,以地方补偿为主,中央财政给予支持。鼓励各地区开展生态补偿试点,继续推进新安江水环境补偿试点,推动在京津冀水源涵养区、广西广东九洲江、福建广东汀江-韩江等开展跨地区生态补偿试点,在长江流域水环境敏感地区探索开展流域生态补偿试点。

3.满足生态保护与绿色发展的需要

生态补偿机制可以促进环境容量资源的公平利用和环境保护责任的合理分担,让生态保护成果的受益者支付相应费用,激励生态环境保护投资,使生态环境资本增值。

以跨界流域治理为例,随着区域经济的高速增长和城市化进程的加快,流域上下游竞争性用水问题日益突出,流域水污染事件和省际、区际水事纠纷时有发生,由于河流跨界,难划分权责和进行奖惩,容易出现扯皮、推诿问题。跨界流域污染问题得不到及时有效解决,严重影响了流域上下游地区人民的生产和生活以及区域经济社会协调发展。

此外,流域上游为保证对下游的供水水质和水量,丧失了许多发展机会,上游地区的发展空间在一定程度上受到限制。为协调流域上下游各地区的生存权和发展权,促进流域和谐发展,

建立全国跨界流域生态补偿机制十分有必要。

目前,我国部分地区已探索建立了跨界流域生态补偿机制试点,如河北省子牙河流域、河南省沙颍河流域、福建省闽江流域、江苏省太湖流域、辽宁省辽河流域、浙江省新安江流域等。

地方对建立生态补偿机制有迫切的需求和高涨的热情,需要在理论、技术、政策上给予指导,由于生态补偿涉及不同主体的利益关系及责任关系,单靠过渡性的政策措施和行政手段来推进生态文明建设很难形成长效机制,制定《中华人民共和国生态补偿法》显得尤为重要。

除此之外,森林、草原、湿地、大气、耕地及土壤、矿产资源、海洋、重点生态功能区、自然保护区等众多生态领域面临污染治理与可持续发展的瓶颈与难题。

解决生态破坏与环境污染问题,需要一系列制度创新。建立系统有序、良性运作的生态市场,满足生态保护与绿色发展的现实需要,生态补偿法的制定是实现以上目标的重要途径。

目前,我国还没有针对生态补偿制度的专门立法,有关生态补偿的规定分散在多部法律中,对补偿范围、主体、原则、内容、对象、方式、标准和实施措施缺乏具体规定,缺乏系统性和可操作性。不少地方政府出台了规范性文件,但权威性和约束性较弱,影响了生态补偿机制作用的发挥。

因此,建立全面、完善的生态补偿制度,制定统一的生态补偿法来规范并推动生态补偿工作变得十分必要。

澳大利亚:为应对新南威尔士地区土地盐渍化问题,引入“下游灌溉者为流域上游造林付费”的生态补偿计划。生态服务提供方与生态服务需求方签订协议,由生态服务需求方支付费用以用于其上游植树造林,并在付费的标准上进行了开创性尝试。通过对测量方法进行设计,将过去难以量化的生态服务的数量和价值以计量的方式加以显现,以便于生态服务的实际交易。

德国:在易北河整治过程中,德国和捷克达成协议,成立由8个小组组成的双边合作组织,包括行动计划组、监测小组、研究小组、沿海保护小组、灾害组、水文小组、公众小组和法律政策小组,分别负责相关工作。德国拿出生态补偿金给捷克用于双方交界处的污水处理厂,同时对捷克进行适度补偿。这个实践方案分工明确且落实效果明显,现在易北河水质已大大改善。

哥斯达黎加:为保护生态,哥斯达黎加从1979年起开始根据《森林法》(1996年)的规定设立国家森林基金,专门负责管理和实施森林生态效益补偿制度。这项制度就基金的主要来源、申请程序、支付程序、基金使用者的权利义务等方面进行了详细的规定。这项生态补偿制度历时近20年,取得了很大成功,哥斯达黎加的森林覆盖率在十几年时间里提高了26%。

相关链接

已有国际经验

欧盟:于1992年实行生态标签制度,获得生态标签的产品,需保证从设计、生产、销售及处理的每一个环节都不会对生态环境带来危害。申请生态标签的生产商负有向欧盟各成员国指定的管理机构提出申请,完成规定的测试程序,提交规定的测试数据符合欧盟环保标准的义务。但由于绿色产品比普通产品价格高出20%~30%,消费者实际上对生态标签的生产商进行了间接补偿。这个全市场化生态服务付费机制,在欧盟得以成功运行。

法国:20世纪80年代,法国雷雷矿泉水公司为了保持产品水源水质,与当地农民签订协议,公司向农民支付特别高额和特别长时间(18年至30年)的补偿,让农民采取控制奶牛场规模,减少杀虫剂使用,放弃谷物种植以及改进对牲畜粪便的处理等方法来减轻农业生产对河流产生的污染,同时给农民提供技术支持和承担购进新的农业设备的相关费用。

英国:为长久保护英国北约克摩尔国家公园中典型的英格兰农村风光和生态,1985年,英国通过了北约克摩尔农业计划。英国政府向私有土地主购买生态服务,农场主和国家公园主管机关按照自愿参与原则达成协议,接受协议的农场主履行约定的义务,英国政府对接受协议的农场主进行费用补偿。90%的私有农场主被纳入其中,这一计划的实施成功地保留了英国传统农业的独特景观。

生态系统安全提供了有效的参考模式。

生活垃圾处理属于城市管理中一个比较突出的问题,为此,广州市人民政府于2012年出台了《广州市生活垃圾终端处理设施区域生态补偿暂行办法》,南京市人民政府于2014年出台了《南京市生活垃圾大型中转和处置设施生态补偿暂行办法》,对城市生活垃圾的清洁处理及生态保护进行了实践。

此外,部分地区根据自身的生态环境状况就农田及生物多样性等环境要素制定了专门的生态补偿实施办法。

除了针对专门领域进行生态补偿的立法外,苏州市还对生态补偿的综合性问题开展了地方立法工作,对其行政区域内生态补偿的综合性问题从法律层面进行了系统规定。2014年苏州市第十五届人民代表大会常务委员会第十三次会议制定了《苏州市生态补偿条例》,2015年苏州市政府又制定了《苏州市生态补偿条例实施细则》,为生态补偿的综合性立法进行了初步的地方性尝试。

丰富的地区立法实践,为生态补偿立法工作奠定了非常好的基础。反过来,《中华人民共和国生态补偿法》的制定也能够指导各地更加科学有序地实施生态补偿制度。