

业界评说

◆刘长兴

谨防地方环境立法权偏差

《立法法》于2015年3月修订,迄今已有一年时间,《立法法》修订扩大了享有地方立法权的主体范围,明确赋予设区的市地方立法权,其中环境保护是地方立法的重要领域。

但从省级地方环境立法的实践来看,经常出现直接对应于中央立法的省级地方立法权,制定适用于《环境保护法》的《环境保护条例》。如果说在省级地方立法中,这种现象还有一定的合理性,那么在地级市立法中,再制定内容比较全面的《环境保护条例》就不必要了。《环境保护法》中有大量的关于环境保护基本制度的抽象规定,例如生态补偿、生态红线等。这些制度的落实需要配套法规和规章,而地方立法在这方面应该有非常大的发挥空间。

地方立法是我国社会主义法律制度体系的重要组成部分,有着落实中央立法、创新地方制度、明确法律标准等积极作用,也应当在环境保护制度建设发挥重要作用。一直以来,我国的地方立法权范围较窄,享有立法权的地方人大大多数能够充分运用地方立法权制定地方法规,取得了丰富的地方立法成果,其中地方环境立法的数量也很多。但不可否认,从全国地方环境立法的历史经验和现实情况来看,仍有不少误区需要谨慎避免,尤其是对于新获得立法权的地方人大来讲。总结起来,地方立法可能存在的问题包括:

大而全。地方法律应为执行法律或者地方性事务而制定,但实践中很容易陷入大而全的误区。很多地方人大在制定地方法规时热衷于对某些领

域的事项进行全面规定,这就难免笼统、操作性不足,偏离地方立法的角色定位。根据上位法,特别是中央立法完成具体法律制度的落地,制定适合本地实际的操作性规范应是设区的市立法重点。制定直接对应上位法的整体性法规,既不可行也不必要。

向上看。地方立法要根据上位法,结合当地实际情况而定,上下结合是地方立法成功的关键。毋庸赘言,地方环境立法不能违反上位法的规定,客观上需要寻找上位法依据,避免与上位法冲突。但在实践中,容易出现考虑实际情况不足、机械追随上位法甚至照抄上位法条文等现象。这种照搬照抄,一方面,说明地方立法缺乏创新;另一方面,也体现出地方立法的规定与当地实际情况设计有针对性的条文解决本地情况。

宽而泛。追求大而全的地方法规,必然导致一部法规的规范领域宽,局限于文本篇幅和立法者的能力,进而只能拟定一些空泛的条文。看似全面的规范,往往宣示性、口号性过强而实际操作意义不足。此外,地方立法规范领域过宽还容易导致越界问题,不适当地进入其他法律制度规范的领域而导致法律冲突。实际上,从地方立法的操作性要求出发,一部地方性法规最好只解决一个特定问题,并在既定的上位法制度框架下制定可行的制度措施。只有这样,才能将一项制度的内容做实,设计的规则也才具有直接的操作性。解决问题要通过多个法规的配合而不是仅靠一部法规。立法时要划清各项法规的界限,避免

冲突。从立法技术上看,范围界限清晰的法规更容易根据实际形势的变化及时修订。

官僚化。立法是一个政治妥协的过程,人大及其常委会是立法的主体。但实际上,在一些地方,地方立法的文本形成乃至草案修改过程中人大代表甚至人大常委会委员的参与度都严重不足,导致地方法规最终成为行政意志的体现,呈现严重的官僚化倾向,难以体现立法的民意基础,最终可能导致不情合理、无法执行的情况。

上述问题实质上反映了地方立法权的行使偏离了法律赋予地方人大以立法权力的根本目标,是行进行路线的偏差而非地方环境立法固有的问题。因此,解决上述问题的根本在于回归地方立法权的立法本性,坚守自身定位、完善运行机制、明确基本目标。具体来说,可以从以下方面着手防止上述问题的出现:

一是坚持根据上位法律解决当地问题。地方法规要准确把握上位法的制度和原则,但不能照搬上位法的规定和规则。要切合当地的经济社会发展形势,而不是生硬制定规则或者严重脱离实际。要将上位法规定与地方实际有机结合而不是生搬硬套,最终形成依据上位法律法规、适应当地实际情况的操作性规范。

二是制定地方环境法规的目标要有限且明确。全面、宽泛的立法不符合地方立法的定位,实际上往往也超出地方立法机关的把握能力。原则上地方法规只解决一个问题、完善一项制度、实现一个目标。

三是理顺立法意见的表达机制。从环境立法项目的提出、立法草案的拟定到草案的审议和修改,都应当最大限度发挥代表和委员的积极性,真正制定符合民意、符合立法规律的地方法规。学者参与、公众参与都是地方环境立法成功的影响因素,但其作用不宜过分夸大。现阶段,真正实现代表立法还存困难,但是应是努力的方向,这也是保证地方环境立法质量的关键所在。

四是注重立法技术规范。立法技术规范是为了实现立法目标、完成立法成果而对立法文本提出的技术性要求。地方性法规文本的规范化是提高地方立法质量的重要方面。虽然地方立法的最终目标是用实质规则调整社会关系,但如果缺乏科学合理的文本表达,地方立法欲实现的目标就很难达成。因此,地方环境立法需要主动运用、调整并最终形成地方立法技术规范,从形式方面促进地方立法的规范化、科学化,为地方环境立法的实质内容服务。

总之,科学、合理利用新《立法法》赋予的地方立法权制定地方环境法规,完善环境法律法规体系,推进地方环境保护工作开展,是地方人大的职责所在,也是《立法法》修订的目的之一。地方人大特别是新获得地方立法权的地方人大应当积极行动、认准方向、谨防误区,正确运用地方立法权制定切合实际、设计合理、操作性强、效果良好的地方环境法规,以实际行动推动我国的环境法治进程。

作者系华南理工大学法学院副教授

我为改善环境质量献一策

建立科学的机动车污染减排考核体系

◆郭志新

随着人们生活水平的不断提高,汽车保有量迅猛增加,随之而来的机动车尾气污染对大气污染贡献率逐年提高,而且呈加速态势。如何有效降低机动车尾气污染,改善大气环境质量?建立一套科学有效的考核体系尤为重要。

当前,机动车在异地行驶的现象非常普遍。尾气污染留在了异地,但在现有的考核制度下,其尾气污染仍计算在原籍。这意味着,目前相当一部分考核指标已失去了实际意义。此外,现在实行的考核体系,将每一个被考核单元人为割裂开来,形成一个独立的封闭体系。如某地市以机动车保有量、转入转出数量等指标来计算当地的减排量,这种做法会导致数据和现实偏差较大,无法准确反映机动车尾气对空气质量的危害程度。

为此,必须重新建立一套科学有效的机动车污染减排考核体系。

首先,应对目前颁布实施的《大气污染防治法》有关机动车监管章节作进一步细化和明确的解释。建议明确规定从2016年10月1日起生产和进口的汽、柴油车必须安装车载排放诊断系统,并与环保部门联网。制定机动车尾气梯级收费制度,明确收费项目、惩处办法,明确规定凡没有缴纳排污费的机动车,公安交警部门一律不得年检。为方便广大车主缴费,可开发手机缴费APP软件。先对汽油车收取SO₂、柴油车收取NO_x污染费,每3年增加一到两个收费项目,促使广大车主选择尾气达标排放、性价比高的机动车。这也能在无形中倒逼我国汽车工业企业加快技术创新。从长远看,此举对新能源汽车加速推广、油品升级、汽车尾气治理、黄标车和老旧车淘汰都大有裨益。

其次,可统一建立环保车蓝网。在



世界经济加速融合的时代,机动车异地行驶频繁,以前静态孤立的考核体系已无法适用实际需要。因此,建议逐渐退出对机动车尾气检测线的监管,而对汽车车载排放系统进行监管。通过统一的环保车蓝网,可实现信息多部门共享。依靠大数据来考核统计,可准确反映某一区域乃至全国的机动车尾气污染排放情况、排放强度、排放规律,从而为出台更有针对性的治理措施提供科学有效的依据。

第三,建议取消发放环保合格标志制度。由于现有法律限制,环保部门尚不能上路检查,对机动车尾气污染防治缺乏行之有效的措施和手段。以颁发黄、绿标志对机动车尾气进行监管的做法,在现实中难以认定,已不适合我国汽车工业的发展,既不科学又不实用。因此,应重新建立按尾气检测浓度分级的制度。

总之,建立一套科学有效的机动车污染减排考核体系,是适应当前快速发展社会的监管需要。既可提高我国汽车装备创造水平,又可体现污染者付费、谁污染谁治理的法治公平宗旨,最终达到控制机动车尾气污染增长、有效改善我国空气环境质量的目的,可谓事半功倍。因此,应尽早完善现有的静态的考核体系,建立一套全面科学的考核体系。

作者单位:山西省晋城市环境保护局

◆罗岳平 曾钰 刘妍妍

热评

企事业单位环保投入应有刚性约束

企事业单位是污染物的主要来源,同时又是防治污染的主力。只要每个排放污染物的企事业单位达到环境友好标准,环境质量自然会维持在良好水平。很多企事业单位意识到了其在环境保护体系中的关键作用,成立了技术力量雄厚的内设机构,专门开展污染治理等环境管理工作,一批环保专业人士得以进入企业直接

向污染开战。但笔者了解到,企事业单位的环保工作面临非常尴尬的局面。一方面,从业人员的业务素质较高,环境意识和责任心强,特别是清楚环保法对企事业单位的强制力,有危机感。另一方面,企事业单位的环保投入还没达到理想水平,污染治理效果欠佳且不稳定,从业人员的能力和抱负得不到充分施展。

安全生产和环境保护一样,需要企事业单位大量投入资金,但不会产生直接经济效益,一般的企事业单位都采取了能省则省的管理策略。但安全生产目前较好地解决了资金投入不足的问题,做法值得

借鉴。《安全生产法》(2014年修订)第20条明确规定,生产经营单位应当具备安全生产条件所必需的资金投入,由生产经营单位的决策机构、主要负责人或者个人经营的投资者予以保证,并对由于安全生产所必需的资金投入不足后果承担责任。有关生产经营单位应当按照规定提取和使用安全生产费用,专门用于改善安全生产条件。安全生产费用在成本中据实列支。第90条又明确法律责任,不按照规定保证安全生产所必需的资金投入,致使生产经营单位不具备安全生产条件的,责令限期改正,提供必需的资金,逾期不改正的,责令生产经营单位停产停业整顿。有前款

违法行为,导致发生生产安全事故的,对生产经营单位的主要负责人给予撤职处分,对个人经营的投资者处2万以下的罚款,以上20万元以下的罚款;构成犯罪的,依照刑法有关规定追究刑事责任。

由此可见,按照《安全生产法》,投入安全生产必需资金不是可做选择的行为,而是必须无条件满足。否则,可能要承担严重后果。环境保护也要比照建立刚性约束,对企事业单位治理污染提出资金投入的具体要求。安全事故瞬间的破坏性十分巨大,但环境事故可能影响面更广,经济损失更大,持续时间更长。因此,生态修复难度更大,将环境保护与安全生产相提并论,甚至高看一等,是对企事业单位最

好的爱护。只有把环境保护职责履行到位,企事业单位才能获得安宁,专心生产。

将环境保护资金纳入生产成本中作为刚性支出是企事业单位治理污染的基本保障。目前的普遍现象是针对突出环境问题才安排一些资金,缺乏统筹考虑,导致企事业单位在环境方面险象环生。

企事业单位的环保投入要与其污染治理任务量相匹配,既不要加重企事业单位的负担,也要防止因为资金量不够而不能维持最基本运营的情况发生。对企事业单位独立预算的环保资金,可依托本单位技术力量治理污染,也可以走第三方治理路线。



局长论坛

建设四大工程 改善环境质量

◆江苏省盐城市滨海县环保局 韩立扩

江苏省盐城市滨海县环保局紧紧围绕党的十八届五中全会提出的生态环境质量总体改善的目标要求,认真贯彻落实全国环境保护工作会议精神,确立了“三四四五”的工作思路,不断加强生态建设和环境保护,确保在2020年如期实现环保小康目标。

全力打好污染防治三大攻坚战。打好大气污染防治攻坚战。认真落实《大气污染防治法》的各项政策措施,在燃煤锅炉拆除淘汰、夏秋秸秆禁烧等方面逐一推进整治行动计划,确保县域范围内AQI优良天数达标率达80%以上,空气优良天数达标率达95%以上。打好水污染防治攻坚战。重点保护好饮用水水源地,在已经实现城乡供水一体化的基础上,全面划定饮用水水源地保护区,清除保护区内污染源,建好水质自动监测站。同时,对纺织、造纸、重金属企业等逐一实施专项整治,确保县域内饮用水水质达标率达100%,9条河、14个定点监测断面水质达标率达到95%,实现清水长流。打好土壤污染防治攻坚战。认真编制《全县土壤环境保护和污染治理行动计划》,组织开展土壤污染状况调查,积极推进污染防治和修复。

强力推进生态基础四大工程建设。强力推进城乡生活污水治理工程建设。协调督促县城和14个镇区全面建成生活污水厂,全面实现生活污水收集全覆盖。强力推进城乡生活

垃圾收集转运处理工程建设。抓住国家对生活垃圾专项治理政策机遇,协调督促全县14个镇区全面建成生活垃圾中转站和收集转运处理体系,实现运行常态化、全覆盖。强力推进覆盖拉网式农村环境综合整治工程建设。继续利用省财政奖补资金,有计划、有步骤地组织镇、村实施整治。强力推进生态细胞创建工程建设。进一步做好省级生态县创建的整改完善工作,积极创建省级生态县。在此基础上,再组织3个镇创建国家级生态镇,做好国家级生态县创建的各项工

作。着力提升环保5项服务水平。主动履行好环保服务经济社会发展的职能,着力提升项目环评审批服务水平。坚持向企业一线延伸,向快速高效目标发展。坚持对符合环保要求,有利于加快经济发展、有利于改善民生福祉、有利于改善生态环境的项目开通绿色通道。着力提升环境监测服务水平。坚持由环境现状监测、例行监测向政府决策、为企业环境综合治理提供服务延伸,向环境质量预警、环境应急处置延伸。着力提升区域环评服务水平。为适应国家对入园项目的新要求,帮助全县所有园区和港区搞好区域环评,实现整体对接。着力提升企业环境治理服务水平。和沿海工业园区共同办好环保治理技术交流互动,帮助企业解决环保治理难题。着力提升绿色发展、绿色生活服务水平。推动企业开展清洁生产,推进形成源头减量、过程控制、末端再生的绿色生产方式。帮助农村发展有机农业、绿色农业,鼓励居民绿色生活、绿色出行,实现环保服务的全面优化提升。

设施在线监控能力。加强园区和企业环保能力建设。根据园区和企业三废排放量,建好与之相匹配的处理设施,形成相应的处理能力。加强环保队伍建设,继续引进和培养人才,锻炼环境监测、监测队伍,使之与承担的职能相适应。

着力提升环保5项服务水平。主动履行好环保服务经济社会发展的职能,着力提升项目环评审批服务水平。坚持向企业一线延伸,向快速高效目标发展。坚持对符合环保要求,有利于加快经济发展、有利于改善民生福祉、有利于改善生态环境的项目开通绿色通道。着力提升环境监测服务水平。坚持由环境现状监测、例行监测向政府决策、为企业环境综合治理提供服务延伸,向环境质量预警、环境应急处置延伸。着力提升区域环评服务水平。为适应国家对入园项目的新要求,帮助全县所有园区和港区搞好区域环评,实现整体对接。着力提升企业环境治理服务水平。和沿海工业园区共同办好环保治理技术交流互动,帮助企业解决环保治理难题。着力提升绿色发展、绿色生活服务水平。推动企业开展清洁生产,推进形成源头减量、过程控制、末端再生的绿色生产方式。帮助农村发展有机农业、绿色农业,鼓励居民绿色生活、绿色出行,实现环保服务的全面优化提升。

设施在线监控能力。加强园区和企业环保能力建设。根据园区和企业三废排放量,建好与之相匹配的处理设施,形成相应的处理能力。加强环保队伍建设,继续引进和培养人才,锻炼环境监测、监测队伍,使之与承担的职能相适应。

着力提升环保5项服务水平。主动履行好环保服务经济社会发展的职能,着力提升项目环评审批服务水平。坚持向企业一线延伸,向快速高效目标发展。坚持对符合环保要求,有利于加快经济发展、有利于改善民生福祉、有利于改善生态环境的项目开通绿色通道。着力提升环境监测服务水平。坚持由环境现状监测、例行监测向政府决策、为企业环境综合治理提供服务延伸,向环境质量预警、环境应急处置延伸。着力提升区域环评服务水平。为适应国家对入园项目的新要求,帮助全县所有园区和港区搞好区域环评,实现整体对接。着力提升企业环境治理服务水平。和沿海工业园区共同办好环保治理技术交流互动,帮助企业解决环保治理难题。着力提升绿色发展、绿色生活服务水平。推动企业开展清洁生产,推进形成源头减量、过程控制、末端再生的绿色生产方式。帮助农村发展有机农业、绿色农业,鼓励居民绿色生活、绿色出行,实现环保服务的全面优化提升。

◆刘传义

2015年召开的中央经济工作会议把去产能列为2016年五大结构性改革任务之首。近日媒体报道,河北省、山东省等8省的钢铁煤炭行业去产能方案已经上报至国务院有关部门,并且8省的去产能目标已经占到了国家计划的90%。这充分说明各地对中央去产能工作的高度重视。目前,地方去产能的压力十分巨大。尤其是河北、山东、山西等钢铁、煤炭等行业聚集的省份,这些行业无论从对国民生产总值的贡献还是稳定就业,都是地方不忍割舍的心头肉。

笔者认为,去产能决不能搞机械化的一刀切,要从稳大局、促发展的角度推进。要充分认清去产能面临的困难。比如,去产能带来的转型压力。去产能意味着要实现产业结构的根本性转变,其压力可想而知。尤其是以钢铁、焦化等重工业为主的省份,要扭转多年来的发展惯性,实现产业结构的优化,难度非常之大。

再比如,去产能带来的财政压力。对去产能的重点区域而言,需要去产能的行业基本上是财政的重要贡献源,没有了财力就没有了发展。因此,去产能给地方带来的财政压力十分巨大。

鉴于此,去产能应该以借力、创新和保障3个层面下功夫,以确保去产能工作落到实处。

“我为改善环境质量献一策”征文启事

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,环境保护处于既大有作为又负重前行的关键期,也是实现环境质量总体改善的攻坚期。环境质量改善是坚持以人为本、增进人民福祉的重要体现,是生态环境保护的根本目标,也是评判一切工作的最终标尺。改善环境质量、补齐环保短板,需要凝心聚力、开拓前行、共同作为,需要问需于民、问政于民、问计于民。为此,本报特开展“我为改善环境质量献一策”征文活动,面向环保系统和社会各界广大读者征集可以复制和推广的改善环境质量的好思路、好方法、好措施、好经验。内容可涉及深化污染治理、强

化预防措施、严格执法监管、推进改革创新等方面,可以是具体的案例实践,也可以是可操作性强的对策建议。欢迎广大读者积极投稿至 gshjzlw@163.com。
征文要求:见解独到,富有新意,言之有物,文字简练,篇幅原则上控制在1000字以内。请在稿件中注明作者真实姓名、地址和电话等联系方式。
奖励方式:活动结束后本报将对刊登稿件进行评选,设一等奖三名、二等奖五名、三等奖十名,并颁发奖品和证书。
征文时间:即日起至9月30日
本报编辑部
2016年2月3日