



全国政协委员沈国军:

提升蓝色碳汇在国家“碳中和”中的战略地位

本报记者陈妍凌北京报道 今年全国两会期间,全国政协委员、银泰集团创始人兼董事长、桃花源生态保护基金会执行主席沈国军提交《关于提升蓝色碳汇在国家“碳中和”战略地位的提案》。沈国军认为,海洋生态系统和“蓝色碳汇”在应对全球气候变化中扮演着至关重要的角色,提升蓝色碳汇在实现国家“碳中和”中的战略地位势在必行。

近年来,蓝色碳汇在我国也越来越得到重视。但目前仍面临着蓝色碳汇计量方法学开发不足,蓝色碳汇交易渠道匮乏,蓝色碳汇项目开发能力、研究能力有待提升等问题和挑战。

为进一步加强我国海洋生态保护和修复工作,尽早实现我国“碳中和”自主贡献目标,沈国军委员建议,将蓝色碳汇纳入我国应对气候变化国家自主贡献中,成为我国应对气候变化政策体系的一部分,并引导和鼓励我国企业和机构将蓝色碳汇作为实现“碳中和”的重要途径。

他建议,在全国碳市场中应该明确经过科学评估和相应程序把蓝色碳汇纳入国家核证自愿减排量,参与全国碳排放权交易的抵消机制和自愿减排交易,通过市场机制激励和推动海洋和海岸带生物多样性保护和生态修复工作。

目前,国际上已经有成熟的蓝色碳汇的方法学,将海洋和海岸带生态保护和恢复所形成的二氧化碳减排量认证成为可交易的蓝色碳汇。但是国内这方面的工作相对滞后,难以开展相关项目的评估和认证。

沈国军建议,尽早组织科研力量,通过学习借鉴及相关程序,开发适用于我国国情的蓝色碳汇方法学,尽快缩小小交易方法上的差距。

他还建议,加强蓝色碳汇领域的国际交流与合作,加强对蓝碳领域科普宣传,在《生物多样性公约》第15次缔约方大会(COP15)上开设以蓝色碳汇与“碳中和”为主题的传播活动,向国际社会传播我国政府在海洋保护和应对气候变化方面举措。

据悉,作为气候变化和全球碳循环过程中的重要力量,蓝色碳汇正在成为应对气候变化、生物多样性保护和可持续发展等全球治理热点领域的汇聚点。

立法动态

陕西出台污染源自动监控管理办法

存在自动监测数据弄虚作假行为的,取消环保电价、税收减免等优惠政策

本报通讯员胡静西安报道 为规范和加强排污单位自动监控管理工作,依据相关法律法规,陕西省生态环境厅日前编制了《陕西污染源自动监控管理办法》(以下简称《办法》),并于近日印发施行。

《办法》适用于按照《重点排污单位名录管理规定(试行)》发布的全省重点排污单位名录中的大气环境、水环境重点排污单位自动监测设备的安装、运行和监督管理,以及自动监测数据的应用管理工作,明确重点排污单位应当履行自动监测设备安装、联网、保证正常运行并对数据的真实性、准确性负责等主体责任。

《办法》规定,全省重点排污单位自动监控工作由各级生态环境部门按照分工监督管理。市(区)级生态环境部门负责制定污染源自动监控安装联网计划并报省厅备案,督促排污单位于当年9月底前完成安装联网工作。

《办法》对排污单位应当实施自动监测的排污口及监测因子的范围进行了细化规定。针对部分无法安装的特殊情况,明确可暂不安装自动监测设备的情形及信息备案要求,规定了自动监测设备安装、联网、验收整个过程的规范流程,明确了运行维护、故障、停运等情形下的运维管理和报告制度。

《办法》规定了自动监测数据用于行政执法的条件,明确了参与超标排放判定的自动监测数据类型,对生态环境主管部门委托开展的现场监测数据与排污单位自动监测数据不一致情形进行规定,解决日常管理执法中常见的数据冲突问题。同时,对自动监测数据用于电子督办工作和信息公开工作予以明确规定。

同时,《办法》还明确了重点排污单位未按照规定安装、使用污染物排放自动监测设备,未与生态环境主管部门的监控设备联网,或者未保证监测设备正常运行,污染物排放超标或超总量,涉嫌构成犯罪等违法行为应当承担的法律责任。同时明确对存在自动监测数据弄虚作假行为的重点排污单位,生态环境主管部门应及时通知有关部门,按照有关规定取消其享受的环保电价、税收减免等有关优惠政策。

《办法》明确,国家、全省有新规定或行业专门规定,从其规定,其他排污单位自主安装自动监测设备并联网的,参照本办法管理。

《办法》的出台,将进一步加强陕西省重点排污单位自动监控管理工作,夯实企业主体责任,确保重点排污单位自动监测数据真实、准确、有效,不断深化自动监测数据在环境管理中的应用,为科学决策和环境执法提供有力支撑。

新《行政处罚法》7月15日起施行

基层生态环境执法人员应当注意哪些问题?

◆刘永涛 金鸿飞



《行政处罚法》既是一部行政处罚的基本法,同时也是一部行政处罚的程序法,新修订的《行政处罚法》(以下简称新法)将于2021年7月15日起施行,新法对行政执法机关严格规范公正文明执法提出了许多新要求。今后,基层生态环境执法人员在执法工作中需要注意哪些问题?笔者结合基层实际对一些常见问题进行逐一梳理。

关注1 正确理解行政处罚的概念

新法第2条规定,行政处罚是指行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织,以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒的行为。这一规定明确了行政处罚的主体是行政机关,行政处罚的对象是违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织,行政处罚的内容是以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒,这全面反映了行政处罚的内涵,也有利于将行政处罚与行政命令区别开来。

1.派出机构无行政处罚主体资格

新法第17条规定,行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施。第38条同时规定,行政处罚没有依据或者实施主体不具有行政主体资格的,行政处罚无效。

根据国家对于生态环境部门垂直管理体制改革的有关精神,县级生态环境部门调整为市级生态环境部门的派出机构,不再是县级人民政府的工作部门。换句话说,县级生态环境部门只是市级生态环境部门的派出机构,而不是行政机关。在没有法律法规授权的情况下,派出机构不能以自己的名义实施行政处罚。

生态环境部门实施行政处罚,必须行政主体合格。不具有主体资格的派出机构、受委托实施处罚的组织等,不得以自己的名义实施行政处罚,否则,行政处罚决定无效。

2.准确理解新增行政处罚的种类

新法在现行《行政处罚法》的基础上对行政处罚的种类进行了调整,第9条新增的行政处罚种类包括:通报批评;降低资质等级;限制开展生产经营活动;

责令关闭、限制从业。

在《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《建设项目环境保护条例》等生态环境法律法规中,有很多条款规定了“限制生产”“停产整治”“停止建设”“停止生产或使用”“责令拆除”等措施。在目前的执法实践中,基层生态环境部门基本上将这些行为认定为行政命令。从新法中的行政处罚概念分析,今后,生态环境部门在作出以上处罚时,必须严格遵循行政处罚程序。

有的执法人员提出,如某企业超标排放污染物,生态环境部门责令企业限制生产时,未必同时还得限制企业开展经营活动?

笔者认为,新法中规定的“限制开展生产经营活动”实际是两种意思:

一是对于生产性企业,可依法限制开展生产,如《环境保护法》第60条规定,企业事业单位和其他生产经营者超过污染物排放标准或者超过重点污染物排放总量控制指标排放污染物的,县级以上人民政府环境保护主管部门可以责令其采取限制生产……

二是对于从事经营活动的,如《无证无照经营查处办法》(国务院第684号令)第11条规定,县级以上人民政府工商行政管理部门对涉嫌无照经营进行查处,可以责令停止相关经营活动。又如《中华人民共和国计量法实施细则》第47条规定,经营销售残次、计量器具零配件的,责令其停止经营销售,没收残次计量器具零配件和全部违法所得,并可处2000元以下的罚款;情节严重的,由工商行政管理部门吊销其营业执照。

关注2 部分行政处罚权无法下放到乡镇

为有效解决行政执法实践中存在的“管得着的看不见,看得见的管不着”等突出问题,新法第24条规定,省、自治区、直辖市根据当地实际情况,可以决定将基层管理迫切需要的事项下放给乡镇人民政府,或者授权乡镇人民政府行使,并定期组织评估。这一规定有利于将行政处罚实施权向乡镇人民政府及街道办事处延伸,提高执法效能。

在新法出台之前,各地的县

级生态环境部门根据当地政府的的要求,也在积极梳理本部门准备下放乡镇人民政府、街道办事处部分行政处罚权,如焚烧秸秆、畜禽养殖污染、边远乡镇医疗机构的危废管理等一些便于调查取证的违法行为。

但是,新法第24条中明确规定可以下放的是“县级人民政府部门的行政处罚权”。而环保“垂改”后,县级生态环境部门不再是县级人民政府的工作部门,因此相关问题还有待进一步明确。

关注3 协助开展行政执法是法定义务

新法第26条规定,行政机关因实施行政处罚的需要,可以向有关机关提出协助请求。协助事项属于被请求机关职权范围内的,应当依法予以协助。

上述条文明确了行政执法机关之间协助的权利和义务,如果未予以协助而又没有充分的正当理由就有可能被认为违法。

今后,在生态环境执法中,如违法当事人不提供个人身份证相关信息,生态环境部门可书面请求公安机关协助。

又如一些环境违法案件的责任主体为乡镇的村民委员会或街道办事处的社区居民委员会、村民委员会或社区居民委员会,不提供统一社会信用代码的相关信息,这时,生态环境部门就可书面请求当地民政部门协助。

同时,生态环境部门遇到其他部门需要协助执法的,也应当按照本条的规定予以履责,否则将可能承担未依法履职的违法后果。

关注4 执法人员要注重行政处罚的证据收集

行政处罚必须以事实为依据,以法律为准绳,对当事人违法事实的认定必须建立在证据的基础上。现行《行政处罚法》中没有对行政处罚的证据作出规定,而对于证据的规定仅在《行政诉讼法》第33条出现。

新法增加了第46条对行政处罚的证据种类作出了明确规定,即书证、物证、视听资料、电子数据、证人证言、当事人的陈述、鉴定意见、勘验笔录和现场笔录。证据必须经查证属实,方可作为认定案件事实的根据。以非法手段取得的证据,不得作为认定案件事实的根据。

关注5 严格遵守行政处罚案件的办理期限

新法第60条规定,行政机关应当自行政处罚案件立案之日起90日内作出行政处罚决定。法律、法规、规章另有规定的,从其规定。而《环境行政处罚办法》第55条规定,环境保护行政处罚案件应当自立案之日起的3个月内作出处理决定。案件办理过程中听证、公告、监测、鉴定、送达等时间不计入期限。

在过去的生态环境行政处罚案件中,有的法官认为,现行的《行政处罚法》并没有对作出行政处罚的期限作出规定,虽然《环境行政处罚办法》作出了

有执法人员提出,新法第55条第一款规定,执法人员在调查或者进行检查时,应当主动向当事人或者有关人员出示执法证件,而暗查时无法向当事人出示证件,暗查不等同于执法,所以暗查取得的证据不能作为认定案件事实的依据。

对此,笔者认为,执法人员到排污企业暗查,在取证的同时,可以通知排污单位的有关负责人到达现场,待排污单位的有关负责人到达现场后再向有关人员出示执法证件。如果有关人员拒不到场或者无法联系到当事人,不影响调查取证的进行。

3个月的期限限制,但这只是生态环境部门内部为提高行政效率作出的规定,不具有强制性。

也有法官认为,虽然现行《行政处罚法》没有对作出行政处罚的期限作出规定,但《环境行政处罚办法》作为部门规章,按照《行政诉讼法》第63条规定,人民法院审理行政案件,以法律和行政法规、地方性法规为依据。人民法院审理行政案件,参照规章。所以,对生态环境部门作出的行政处罚案件的期限应当在3个月之内,如果没有其他正当理由

而超期的话,否则将要承担程序违法的后果。

在新法中,对行政处罚的期限首次作出了明确规定,今后生态环境执法必须严格执行。

这里需要注意的是,对于90日和3个月这一期限的区别。在日常生活中,一些执法人员常常习惯误认为90日就是3个月。在执法中,我们要准确把握这一时间期限,否则将会导致程序违法,这是每一个环境执法人员平时在工作中都应当注意的一个重要细节问题。

关注6 加处罚款的数额不得超出罚款的本金

的,加处罚款的数额在行政复议或者行政诉讼期间不予计算。

1.如何计算加处罚款的数额?
现行《行政处罚法》第46条第三款规定,当事人应当自收到行政处罚决定书之日起15日内,到指定的银行缴纳罚款。而新法第67条规定,当事人应当自收到行政处罚决定书之日起15日内,到指定的银行或者通过电子支付系统缴纳罚款。

也就是说,当事人如果在收到行政处罚决定书之日起15日内未缴纳罚款的,从第16日起就会每日承担罚款数额的百分之三加处罚款。即从第16日起的33天的计算金额不会超出罚款数额的本金,而不是直接认定罚款数额的本金。

2.加处罚款是否可以减免?
在执法实践中,行政机关会经常遇到行政管理相对人存在一些特殊情况,难以及时履行行政处罚决定的情形。为此《行政强制法》第42条明确规定,行政机关在不损害公共利益和他人合法权益的情况下,可以与当事人达成执行协议。执行协议可以约定分阶段履行,当事人采取补救措施的,可以减免加处的罚款或者滞纳金。

那么,行政机关申请法院强制执行后,还能减免加处罚款吗?对此问题,2019年4月1日,全国人大常委会法工委对行政处罚加处罚款能否减免问题的意见(法工委发〔2019〕82号)作出解释,即行政强制法第42条第一款“实施行政强制执行,行政机关可以在不损害公共利益和他人合法权益的情况下,与当事人达成执行协议。执行协议可以约定分阶段履行;当事人采取补救措施的,可以减免加处的罚款或者滞纳金”规定中的“实施行政强制执行”既包括行政机关自行强制执行,也包括行政机关申请法院强制执行。人民法院受理行政强制执行申请后,行政机关不宜减免加处的罚款。

关注7 延期或者分期缴纳罚款的时间如何确定

新法第66条规定,行政处罚决定依法作出后,当事人应当在行政处罚决定书载明的期限内,予以履行。当事人确有经济困难,需要延期或者分期缴纳罚款的,经当事人申请和行政机关批准,可以暂缓或者分期缴纳。

新法第72条第二款同时规定,行政机关批准延期、分期缴纳罚款的,申请人民法院强制执行的期限,自暂缓或者分期缴纳罚款期限结束之日起计算。

那么,暂缓或者分期缴纳罚款的

关注8 身着制服执法也要出示行政执法证件

2020年12月9日,财政部、司法部印发了《综合行政执法制服式样和标志管理办法》(财行〔2020〕299号),对生态环境保护综合行政执法制服和标志管理作出了明确的规定。有执法人员提出,今后生态环境执法人员穿上制服到现场执法也可像警察那样不出示执法证件吗?

根据新法第55条第一款规定,执法人员在调查或者进行检查时,应当主动向当事人或者有关人员出示执法证件。当事人或者有关人员有权要求执法人员出示执法证件。执法人员不出示执法证件的,当事人或者有关人员有权拒绝接受调查或者检查。虽然《环境保护法》《水污染防治

法》《大气污染防治法》中对检查人员进行现场检查应当出示证件未作出规定,但《噪声法》第21条和《固体废物法》第26条均已规定,检查人员进行现场检查,应当出示证件。而《环境监察办法》第13条第二款也明确规定,实施现场检查时,从事现场执法工作的环境监察人员不得少于两人,并出示《中国环境监察执法证》等行政执法证件,表明身份,说明执法事项。

对于警察现场执法可不需要出示证件的问题,在《人民警察法》第23条规定,人民警察必须按照规定着装,佩带人民警察标志或者持有人民警察证件,保持警容严整,举止端庄。由此可

他人合法权益的情况下,可以与当事人达成执行协议。执行协议可以约定分阶段履行,当事人采取补救措施的,可以减免加处的罚款或者滞纳金。据此,生态环境部门应当严格执行上述规定,在维护法律尊严的同时,有效防范和化解社会矛盾。

那么,行政机关申请法院强制执行后,还能减免加处罚款吗?对此问题,2019年4月1日,全国人大常委会法工委对行政处罚加处罚款能否减免问题的意见(法工委发〔2019〕82号)作出解释,即行政强制法第42条第一款“实施行政强制执行,行政机关可以在不损害公共利益和他人合法权益的情况下,与当事人达成执行协议。执行协议可以约定分阶段履行;当事人采取补救措施的,可以减免加处的罚款或者滞纳金”规定中的“实施行政强制执行”既包括行政机关自行强制执行,也包括行政机关申请法院强制执行。人民法院受理行政强制执行申请后,行政机关不宜减免加处的罚款。

强制执行。

《行政强制法》第54条规定,行政机关申请人民法院强制执行前,应当催告当事人履行义务。催告书送达10日后当事人仍未履行义务的,行政机关可以向所在地有管辖权的人民法院申请强制执行。

依上述规定,笔者认为,如果生态环境部门批准当事人延期、分期缴纳罚款的期限一般在起诉期限(六个月)届满后的两个月为宜。

见,行政处罚法要求执法人员执法时出示身份证件,而人民警察法规定警察执行公务时有两种表明身份的形式:一是按照规定着装,佩带人民警察标志;二是出示人民警察证件。

笔者认为,《行政处罚法》与《人民警察法》均为全国人大颁布的法律,行政处罚法为基本法,而人民警察法系特别法,所以警察执法应优先适用人民警察法的规定。

综上,今后生态环境执法人员在穿着制服执法时还需出示执法证件,否则,当事人或者有关人员有权拒绝接受调查或者检查。

作者单位:四川省巴中市通江生态环境局、四川省通江县人民法院