



资料图片

◆本报记者陈媛媛

《长江保护法》已实施,黄河保护立法在即。水利部近日公布《黄河保护立法草案(征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》),向社会征求意见。

《征求意见稿》立足流域视野,以水为核心、河为纽带、流域为基础,全面落实山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理,推动黄河相关问题系统解决。

如何更好地用法律手段破解黄河保护的热点、难点和痛点问题,社会各界积极围绕《征求意见稿》目前存在的问题,以及如何修改等展开了深入讨论。

黄河保护立法草案公开征求意见,社会各界积极建言献策

聚焦突出问题 着眼系统治理

从生态保护整体性和流域系统性出发

黄河流域在我国经济社会发展 and 生态安全方面具有十分重要的地位。洪水风险依然是流域的最大威胁,流域生态环境脆弱,水资源保障形势严峻,发展质量有待提高。

习近平总书记高度重视黄河流域生态保护,多次进行实地考察,作出重要指示,为推动黄河流域生态保护和高质量发展提供了指引和遵循。2019年9月,习近平总书记到黄河领域生态保护和高质量发展座谈会上强调“共同抓好大保护,协同推进大治理”,“让黄河成为造福人民的幸福河”。

《长江保护法》是我国第一部针对流域保护的专门法,为其他重点河湖保护提供了很好的借鉴。考虑到黄河流域跨行政区多,自然资源禀赋与生态环境问题又具有特殊性、复杂性,决定了单靠较为分散的行政法规、规章制度以及地

方性法规难以起到有效调节作用,2021年,全国人大常委会将黄河保护立法列入年度立法工作计划。

关于立法目的和定位,重庆大学法学院教授胡德胜认为,“黄河保护立法”应该只是黄河流域生态保护和高质量发展法律体系的一部分,而不应该是全部。在开展黄河保护立法的基础上,应围绕经济社会发展相关法律法规,最终形成推动黄河流域生态保护和高质量发展的法律体系。

关于立法原则,胡德胜认为,洪水灾害是黄河流域特别中下游地区人民的心腹大患,也是在较长时期内难以根治的问题。因此需要将防洪和水土保持事项列入基本原则,为后边的具体条款和规定提供原则方面的支撑。建议在基本原则中“生态优先、绿色发展”之后增加“防洪为重、水土保持”。

解决最突出的水资源短缺矛盾

“黄河十年九旱,流域面源污染累积性突出,水量调度过程中的水量与水质关系极其敏感。”生态环境部黄河流域生态环境监督管理局原局长、高级工程师张柏山认为,必须紧盯水小、水脏对生态环境系统的不良影响。应通过立法,推动根据生态功能保护和敏感保护对象要求,确定和保障生态流量;根据生态环境保护规划、生物栖息地保护和河流生态功能修复等水功能要求,由水利部会同生态环境部等部门科学制定黄河干流、重要支流和湖泊控制断面的生态流量及过程等管控指标,纳入年度水量调度计划落实保障责任;规定生态环境主管部门及黄河流域生态环境监督管理机构,加强对黄河流域生态用水保障的监督及生态流量的生态保护效果评估。

“实施最严格的水资源管理,对各区域用水量、用水效率等予以明确要求,实施流域用水总

量只能减少、不能增加的刚性约束,优先保障黄河干流、大通河、渭河生态流量。”生态环境部环境规划院研究员董战峰说,立法应进一步关注推进流域水资源节约集约利用,合理规划人口、城市和产业布局,坚决抑制不合理用水需求,大力发展节水产业和技术,实施全社会节水行动。同时,建立完善的黄河流域水资源分配、水权及水权转让、水量调度等机制和入河排污许可制度,以及征收黄河水资源费、水费、水污染补偿费等经济调控和补偿机制。

董战峰建议,通过立法加强对江河、湖泊的防洪排涝、抗旱、调蓄等工作的统筹实施,推动加强饮用水水源地保护,建立黄河流域饮用水水源地保护区制度,确立划分技术标准要求,明确水源保护区划定界限、水源保护区内环境整治措施及其他有关管理制度与要求,保障流域饮用水安全。

统筹协调跨区域跨部门关系

为根治流域管理中的“九龙治水”顽疾,多位专家提出,要重点关注黄河流域政府部门职责落实、配套制度建设、成效监督反馈、跨区域跨部门协同保护机制等方面问题。

根据流域机构“三定”方案,黄河水利委员会为水利部派出机构,不是一级行政单位,只能根据水利部授权在黄河流域内行使水行政管理权。因此,黄河水利委员会的水行政管理职能范围比法律确定的水行政主管部门的权限要窄,在对流域内水资源进行有效管理时存在一定的体制困难。

此外,由于黄河水利委员会法律地位与职能范围相对有限,在制定与出台有关法规、政

策时往往相对滞后且难度较大,这也是黄河流域资源开发利用、管理保护缺乏有力规范的原因之一。

董战峰认为,立法应进一步明确黄河流域实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制,行政区域管理及行业管理应当服从流域统一管理。

他建议,通过立法明确设立由国务院直接管辖的黄河流域管理机构,规定流域管理机构的性质、地位、职能,明晰流域管理机构与上下游各行政区的关系,明确“统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法”等要求,建立黄河流域上下游跨地区、跨部门统筹协调、系统高效的流域综合管理制度。

考虑黄河流域生态修复特殊性

黄河上中下游地理地貌、气候、生态环境差异较大,黄河流域不同区段生态保护与治理的关键问题也迥然不同。

“从生态系统整体性及黄河流域生态系统性保护与修复着眼,立法应进一步统筹山水林田湖草沙等生态要素,充分考虑黄河流域生态系统中上下游的差异,推动实施分区分类生态系统保护与修复。”董战峰说。

上游以三江源、祁连山、甘南黄河上游水源涵养区等为重点,重点提高源区水源涵养功能;中游地区流经黄土高原,重点强化水土保持与污染治理;下游黄河三角洲地区重点推进黄河流域治理,构建生态廊道,促进河流生态系统健康,开展河口湿地生态系统修复,提高生物多样性。同时,依托国家“两屏三带”总体布局,优先在流域内国家重点生态功能区全力推进生态屏障建设。

与长江流域相比,目前黄河流域经济社会发展水平偏低,传统产业转型升级步伐滞后,创新能力不够强,内生动力不足,全域对外开放程度不够高,迫切需要通过立法推动沿黄各地区充分发挥比

较优势,因地制宜,分区分类施策,构建高质量发展的动力系统。张柏山认为,黄河生态管控要分区,要通过立法推动根据生态环境和资源禀赋,衔接国土空间规划,建立健全生态环境分区管控制度。同时,在立法中增加协同节水减污、降碳增效等资源环境政策管理要求的规定。此外,立法还应重点关注严格规划环评和生态环境准入、环境分区管控方案和生态环境准入清单,将水资源刚性约束作为相关区域和产业规划环评以及项目环评审批的重要条件;切实落实环评会商制度,严格限制重污染项目布局建设,禁止在黄河流域生态敏感脆弱区新建对生态系统有严重影响的高耗水或高污染项目等方面内容。

立法进行时

在线监控工业企业生产与治污设施用电量

青岛运用“智慧监控”提升执法效能

数和监测数据“三同时”立体式监控,并利用大数据智能寻踪报警引擎和监测设备仿真校对模型,及时发现、判断、响应和处理自动监测设备出现的异常情形。实现对区域所有污染源的设备运行进行监控,提升污染源自动监测数据质量和智能监管效率。

这套系统的报警级别分为3级,具体包括:治污设施停运,根据生产与治污设施用电量逻辑关系不符而反映的治污设施未正常运行报警;应急期间报警,重污染天气应急响应期间用电量变化反映的企业生产负荷降低不满足减排要求的报警;错峰生产报警,错峰生产期间应停产的生产设施用电量监控反映未停产的报警;联网异常,由于停电、设备故障、人为破坏或其他方式导致的数据缺失报警。

系统使用后,改变了传统的

现场执法模式,有效解决了执法中核查难度大、取证难及缺乏对无组织排放企业有效监管手段等问题。督促企业自觉守法,保障治污设施正常稳定运行。

分级处理,实现“掌上”督办,人防技防齐步走

这套系统的报警级别分为3级,其中,自报警生成时起,报警持续时长小于等于两小时的为三级报警(企业级报警);自报警生成时起,报警持续时长大于两小时且小于等于4小时的为二级报警(区市级报警);自报警生成时起,报警持续时长大于4小时的为一级报警(市级报警)。

根据报警级别的不同,系统将通过移动APP自动分级推送给相关责任单位处理。通过系统实时反馈的报警信息,企业及系统平台可以及时发现治污设备未

开启等问题,及时上传报警原因。推动人防、技防“齐步走”,监管服务并行线,实现精准、高效的非现场执法。

据相关负责人介绍,“这套系统运行近一年来共发起电量通报50余次,涉及企业报警次数、级别、时长、企业及各区市大队对报警情况处理汇总等,监测并处理一级报警216次,二级报警262次,三级报警412次,全部督促企业完成整改,整改完成率达到100%。”

下一步,青岛市生态环境局将充分利用用电量监控平台辅助日常执法,继续探索以政府公共采购方式委托第三方社会机构辅助执法,开展污染源排查、污染防治设施运行评估、整改措施跟踪等工作,实现与环境执法的无缝衔接,为执法提供数据支撑,实现执法精准化。

◆本报记者王玮

最高人民检察院近日举办“依法督促涉案企业合规管理 将严管厚爱落到实处”新闻发布会,发布《关于建立涉案企业合规第三方监督评估机制的指导意见(试行)》(以下简称《指导意见》),并公布了4起相关典型案例。

记者了解到,《指导意见》由最高人民检察院牵头会同司法部、财政部、生态环境部、国务院国有资产监督管理委员会、国家税务总局、国家市场监督管理总局、全国工商联、中国国际贸易促进委员会共同研究制定。

记者注意到,“张家港市L公司、张某甲等人污染环境案”入选了最高检发布的典型案例。

■案情

私设暗管排放酸洗废水至生活污水管,严重污染环境

江苏省张家港市L化机有限公司(以下简称L公司)系从事不锈钢产品研发和生产的省级高科技民营企业,张某甲、张某乙、陆某某均系这家公司的总经理、副总经理、行政主管。

2018年下半年,L公司在未取得生态环境部门环境影响评价的情况下建设酸洗池,并于2019年2月私设暗管,将含有镍、铬等重金属的酸洗废水排放至生活污水管,造成严重环境污染。苏州市张家港生态环境局现场检测,L公司排放并内存存水样中总镍浓度为29.4mg/L、总铬浓度为29.2mg/L,分别超过《污水综合排放标准》的29.4倍和19.5倍。

■审理

检察机关合规考察后决定不起诉,建议给予行政处罚

检察机关经审查认为,L公司及张某甲等人虽涉嫌污染环境罪,但排放污水量较小,尚未造成实质性危害后果,可以进行合规考察监督并参考考察情况依法决定是否适用不起诉。经调查,L公司系省级高科技民营企业,年均纳税400余万元、企业员工90余名、拥有专利20余件,部分产品突破国外垄断。如果公司及其主要经营管理人员被判刑,对国内相关技术领域将造成较大影响。

鉴于于此,2020年10月,检察机关向L公司送达《企业刑事合规告知书》,L公司在第一时间提交了书面合规承诺以及行业地位、科研力量、纳税贡献、承担社会责任等证明材料。

检察机关在审查调查报告、听取行政机关意见以及综合审查企业书面承诺的基础上,对L公司作出合规考察决定。随后,L公司聘请律师对合规建设进行初

■意义

通过合规整改,企业实现快速转型发展

通过开展合规建设,L公司实现了快速转型发展,逐步建立起完备的生产经营、财务管理、合规内控的管理体系,改变了粗放的发展运营模式,企业家和员工的责任感明显提高,企业抵御和防控经济风险的能力得到进一步增强。

2021年,L公司一季度销售收入同比增长275%,缴纳税收同比增长333%,成为所在地区增幅最大的企业。

L公司排放并内存存水样中总镍浓度为29.4mg/L、总铬浓度为29.2mg/L,分别超过《污水综合排放标准》的29.4倍和19.5倍。

2020年6月,上述3人主动向张家港市公安局投案,如实供述犯罪事实,自愿认罪认罚。

2020年8月,张家港市公安局以L公司及张某甲等人涉嫌污染环境罪向张家港市人民检察院移送审查起诉。张家港市人民检察院进行立案影响评估并听取L公司合规意愿后,指导其开展合规建设。

评,全面排查企业合规风险,制定详细合规计划。检察机关委托税务师,对排放污水量较小,尚未造成实质性危害后果,可以进行合规考察监督并参考考察情况依法决定是否适用不起诉。经调查,L公司系省级高科技民营企业,年均纳税400余万元、企业员工90余名、拥有专利20余件,部分产品突破国外垄断。如果公司及其主要经营管理人员被判刑,对国内相关技术领域将造成较大影响。

2021年3月,苏州市生态环境局根据《水污染防治法》有关规定,对L公司作出行政处罚决定。

最高检发布涉案企业合规改革试点典型案例 涉嫌污染环境罪也有可能不被起诉

案里外

引导涉案企业实质化合规整改,取得明显成效。

二是检察机关推动企业合规与检察听证、刑事行政衔接相结合。检察机关召开公开听证会,听取各方面意见后对涉案企业依法作出不予起诉决定,以公开促公正,提升司法公信力。同时,检察机关结合企业合规情况,主动做好刑事行政衔接工作,提出检察意见,移送有关主管机关处理,防止不起诉后一放了之。

典型省份

生态环境执法工作经验⑤

创新优化环境执法监管方式 深入实施正面清单长效管理机制

湖北省生态环境厅

创新优化环境执法监管方式,湖北一直在路上。继2020年湖北率先在全国发布生态环境监督执法正面清单后,2021年按照相关规定对正面清单进行全面“更新”,已纳入1485家企业及项目。

主动作为,建立机制

2020年3月,在疫情防控进入常态化后,为创新执法方式、提高执法效能,湖北省将正面清单从疫情防控拓展到重污染天气应急和日常执法监管,建立了长效化的正面清单制度。全省累计将1594家企业纳入正面清单,并出台正面清单配套、细化措施相关文件26份,积极助力服务湖北经济疫后重振。

正反激励,发挥效能

2020年5月,仙桃市一家企业被群众举报违法排放废水。经查,这一行为未对周边环境

造成不良影响,且企业及时采取了补救措施,仙桃市生态环境局决定免于处罚。这是湖北省实施环境监督执法正面清单制度以来,首例依法不予处罚的案列。免于处罚后,这家企业积极整改,投入97万元安装污染治理设施,整改后排放浓度再降19%。进入正面清单,并不等于进了“保险箱”。黄石市一家正面清单企业逃避监管,被处以罚款58万元;宜昌市一家正面清单企业废水COD超标13.6倍,被处以罚款10万元。以上两家企业成为首批被移出正面清单的企业。

注重帮扶,解决问题

湖北省各地以环境监督执法正面清单制度为抓手,在将有限的执法资源集中于严厉打击主观恶意排污等严重环境违法犯罪行为的基础上,强化非

现场执法监管和帮扶。对正面清单内企业,做到企业需要时有服务,无需要时不干扰。通过实行审慎包容执法监管,让法律实施有“温度”,重在促进问题的解决。2020年,全省生态环境执法队伍对纳入正面清单的企业、项目开展非现场检查10884次,发现并督促改正82个环境问题,对正面清单内企业或项目轻微违法行为依法减免处罚15次。

下一步,湖北将继续推动正面清单制度落实落细,并大力拓展非现场监管等手段的应用。全省将在执法质量上做“加法”,推行现场检查计划制度,加强省级移动执法平台同各地执法平台的整合融合,科学建立大数据采集分析、违法风险预警督办等工作程序,让数据活起来、跑起来、合起来,用起来,进一步开启“智慧执法”新路径。

秦皇岛健全部门联合执法工作机制 携手打击农业、环保等领域违法违规行

按照协议内容,秦皇岛市各执法部门将进一步建立健全提前介入、案件移送、联合督办、联席会议、学习交流、举报宣传等长效机制,充分发挥各部门职能优势和联合执法作用;进一步建立健全上下联动、部门联合、区域联防的联合执法工作机制,针对即将到来的旅游旺季,综合运用行政处罚、行政刑事衔接、联合惩戒等手段,有效打击市场、农业、环保、文化、交通五大领域的违法违规行。

本报记者张铭贤 通讯员初晓秦 秦皇岛报道 为强化部门执法检查和案件查办的协调配合能力,河北省秦皇岛市生态环境综合行政执法支队、秦皇岛市市场监督管理局、秦皇岛市文化市场综合行政执法局、秦皇岛市公安局食品药品安全保卫支队等5部门近日共同签订《联合执法工作机制框架协议》。