



人在现场

# 最严环保法严在哪里

本报记者 李万祥



“史上最严”的新环保法在4月24日经十二届全国人大常委会第八次会议表决通过,以刚性的法律力量向污染宣战。这部四易其稿的《环境保护法》的每一次修改,都引发了公众的强烈关注。这部新修订的环保法到底严在哪里?在立法宗旨、惩处环境犯罪、加强环境监管、提升公众环境责任意识等方面提出哪些新规?环境保护中的法律责任又有何变化?围绕这些问题,本报记者采访了多位参与立法的环境领域的专家学者。



本报记者 陈 颀

## 理念严了

### 环境保护要优先

新的环保法将推动建立基于环境承载能力的绿色发展模式,从立法宗旨到监管措施,始终如何改善环境质量为导向

理念创新是新环保法最突出的亮点之一。近年来,我国提出的生态文明建设、可持续发展、保护优先等理念,均在新环保法中有了现实的落点。

在粗放发展的理念下,环境保护一度滞后甚至让位于经济发展,现在这种情况将得到彻底纠正。按照党的十八大提出的生态文明建设要放在突出地位的新理念,新环保法中进一步明确保护优先的原则,将有力推动建立基于环境承载能力的绿色发展模式。新环保法明确指出,“国家制定的环境保护规划必须纳入国民经济和社会发展规划,国家采取有利于环境保护的经济、技术政策和措施,使环境保护工作同经济建设和社会发展相协调”。

“新环保法突出了推动环境质量改善的导向,确保有法必依。”环保部政策法规司副司长别涛说,比如新环保法要求建立资源环境承载能力监测预警机制,实行环保目标责任制和考核评价制度,制定经济政策应充分考虑对环境的影响,对未完成环境质量目标的地区实行环评限批,分阶段、有步骤地改善环境质量等。现行环保法有一个严重的“缺陷”,就是侧重对企业的约束,而没有强调地方政府的环境责任。正是一些地方政府在环境保护中的不作为或者不恰当地作为,造成了环境污染,甚至在有些地方成了为官一任、污染一方。现在,新环保法给地方政府念起了“紧箍咒”,地方政府既要为地方经济发展负责,也要对地方环境质量负责。

“法律明确了地方政府在经济发展和环境保护之间要寻找合理平衡点。”全国人大常委会法工委行政法室副主任童卫东说。对此,新环保法健全了问责机制。对违法实施行政许可、包庇环境违法行为等九种行为,新法规定对政府或部门直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过、记大过或者降级处分;造成严重后果的,给予撤职或开除处分,其主要负责人应引咎辞职。



环境保护需要全民参与。日前,2014秦岭环保志愿行动在西安陝西珍稀野生动物抢救饲养研究中心举办首场示范活动,近两百名青少年环保志愿者代表参与了此次森林体验活动。 新华社发



## 依法治理

### 处罚严了 违法成本要提高

对环境违法行为按日计罚、上不封顶,这在现行环境行政法规体系中是一个创新性的行政处罚规则

环境违法成本低是造成当前环境污染形势严峻的重要原因之一。原环保法对此处罚明显偏软,很多时候企业罚款不过几万元,根本起不到震慑作用。在新环保法中,这一点得到了有效纠正,将按日计罚、上不封顶。

新环保法规定:“企业事业单位和其他生产经营者违法排放污染物,受到罚款处罚,被责令改正,拒不改正的,依法作出处罚决定的行政机关可以自责令改正之日的次日起,按照原处罚数额按日连续处罚。”

“这一规定加大了环境违法成本,在现行环境行政法规体系是一个创新性的行政处罚规则。”别涛说。“环保法的修改特别注重运用经济政策和市场手段。”别涛说。对于“国家鼓励投保环境污染责任保险”的法律规定,他解释道:“环境污染责任保险主要对象是拥有较高环境污染风险的企业。下一步,环保部将继续会同中国保监会推进环境责任保险,在鉴别、筛选高风险企业的同时,逐步完善风险企业环境风险评估的规范、方法和指标,并推动

### 治理严了 环境保护要多元共治

告别政府部门的单打独斗,政府、企业、社会组织、每个公民都参与进来。全民环保的氛围将加快环境质量的改善

这是一个尴尬的现实,我国的环境保护主要靠政府部门的单打独斗。如今,新环保法为扭转这一局面作出了新的尝试。在多元共治、社会参与的现代环境治理理念下,新环保法提出,各级政府对环境质量负责,企业承担主体责任,公民进行违法举报,社会组织依法参与,新闻媒体进行舆论监督。

过去,一些地方群众监督参与环境保护的渠道不通畅、信息不明了、权益无保障,公众对环境保护的知情权、参与权、表达权、监督权没有得到有效落实,自身权益受到侵害的情况时有发生。现在新环保法明确公民享有环境知情权、参与权

和监督权。近日,河北省启动公众参与环保立法,并有望在年内出台相关条例。这将成为全国首部公众参与环境保护的综合地方性法规。

“新修订的环保法规定,从地方各级政府、企业事业单位和其他生产经营者到公民个人,一切单位和个人都有保护环境的义务。”中国人民大学法学院教授周珂认为,法律进一步细化环保主体的权利和义务,体现了环境保护多元共治的理念,全民环保的氛围将加快环境质量的改善,尤其是将推动企业拿出治理污染的“时间表”。

全民参与的重要意义同样表现在对环境的公众监督上。“新修订的环保法在

地方环保部门、保监机构、保险公司、保险中介公司协同合作。”

为加强对企业的监管,新修订的环保法规定,县级以上地方人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门,应当将企业事业单位和其他生产经营者的环境违法信息记入社会诚信档案,及时向社会公布违法者名单。

别涛指出,环保部门掌握企业的环保表现,通过社会诚信平台从而形成一个共享机制。“银行、金融机构、商务出口管理等部门会在资金借贷、流动资金和进出口等方面对违法企业进行管制。”

华能集团副总经理胡建民说,面对新修订的环保法,企业需要进一步提升绿色环保理念,加强企业管控,绝不能触碰环境污染红线。“新法在加大企业违法成本的同时,也为企业创造了新的发展空间。随着企业转型升级,清洁能源开发会迎来大市场,这将有助于企业节能环保技术的研发和推广。”

给环境监管部门赋予更大执法权力的同时,也相应规定了环境监管失职行为的制裁措施,以及环境信息公开和接受社会监督的义务。”北京大学法学院教授汪劲指出,比如,对于公众关注的雾霾天气,新法实施后,一方面环保部门必须向社会公布对污染源的监测结果;另一方面如果环保部门在收到公民举报投诉后未予处理的,也要承担相应的行政责任。同时,法律也作出了“保护举报人的合法权益”的规定。

针对大气污染防治法的修改,河北省人大常委会城建环资工委主任姬振海说:“在大气污染防治立法中应设置环境质量监测、建设项目环评、污染物排放信息公开,公众参与大气污染治理方式以及公众的权利和义务等有关条款。”

新修订的环保法将于明年1月1日起施行。“距离新修订的环保法的生效施行还有半年多的时间,国务院各部门特别是环保部门应当尽快做好相应的法规规章和标准的清理工作,适时确立与新法配套的执法规范及其标准制度。”汪劲认为,政府、企业、公众都应当为法律实施做好准备。

## 最严法律需要铁腕执行

# 河北试水“环保警察”

本报记者 来 洁

从2013年11月至今年5月,河北省环保厅、省公安厅在全省范围内联合开展打击环境污染违法犯罪“利剑斩污”专项行动。

截至2013年12月31日,全省公安机关出动警力8036人次,环保、公安部门联合执法2193次,查处非法污染企业3572家;立案侦办污染环境案件108起,破获47起,抓获犯罪嫌疑人142人,其中,刑事拘留72人、批准逮捕10人、取保候审67人、移送起诉8人。“环保警察”强大的执法力量将有力遏制环境犯罪行为。

从2013年11月至今年5月,河北省环保厅、省公安厅在全省范围内联合开展打击环境污染违法犯罪“利剑斩污”专项行动。

截至2013年12月31日,全省公安机关出动警力8036人次,环保、公安部门联合执法2193次,查处非法污染企业3572家;立案侦办污染环境案件108起,破获47起,抓获犯罪嫌疑人142人,其中,刑事拘留72人、批准逮捕10人、取保候审67人、移送起诉8人。“环保警察”强大的执法力量将有力遏制环境犯罪行为。

## 去阿拉善种梭梭林

艳阳高照,万里无云,戈壁滩上,不见人烟,这是位于内蒙古腾格里沙漠边缘的阿拉善左旗通古淖尔初夏最寻常的景象。近日,中国绿化基金会和希捷公司在这片戈壁滩上启动了“希捷内蒙古阿拉善生态示范林”项目,将在阿拉善盟戈壁滩上人工种植梭梭一千余亩,改善该地区的荒漠化程度。

阿拉善是我国沙尘暴主要发源地之一,27万平方公里的土地上,沙漠占了三分之一,一年365天中有127天是扬尘天,从这里发起的沙尘暴可以乘风蔓延到北京、韩国,甚至日本和美国西海岸。

阿拉善行署秘书长刘宏说,阿拉善盟以及该地区生态保护对于维持中国整体生态平衡具有关键性作用,国家非常关心阿拉善沙漠化治理和生态保护工作。“近年来,通过实施天然林保护、退耕还林等林业重点生态工程,局部地段生态环境得到了有效改善,目前贺兰山53万亩天然次生林、1500万亩梭梭林、额济纳45万亩胡杨林是阿拉善盟重要的生态屏障。但阿拉善生态环境保护建设任务依然非常艰巨,仍需要社会各界的大力支持和广泛参与。”

为什么选择在阿拉善种梭梭林?阿拉善盟林业局副局长乔永祥说,在茫茫无边的沙漠上,梭梭树是征服沙漠的先鋒,它能在自然条件严酷的沙漠上生长繁殖,迅速蔓延成片,固定沙丘,木材还能做燃料。

种植梭梭苗行动开始,挖坑、栽苗和浇水,一穴种植一棵梭梭苗,培一遍沙土,用脚踩实,再培一遍后,将梭梭苗向上揪一下,让它的根舒展开。最困难的环节是浇水,一棵梭梭苗成本大约一毛钱,每亩地最少要种45棵梭梭苗,每棵苗需要浇灌三次水,每次40至50斤,在滴水贵如油的阿拉善地区,每次浇水都需要用大水车从城里拉水过来。

乔永祥说,梭梭树的种子只有针尖那样小,被认为是世界上寿命最短的种子,因为它只能活几个小时。但是它的生命力很强,只要有一点点水,在两三个小时内就会生根发芽。

在荒漠上植树造林,关键是要管理。但是在阿拉善,平均10平方公里才有一个人,如此大面积的管理如何可持续?中国绿化基金会企业合作处负责人黄红说,这几年我们开始将生态效益和经济效益有机地结合起来,通过鼓励当地人在梭梭套种肉苁蓉这种具有高附加值的经济作物,用经济手段保护梭梭林,也给当地人带来更多的收入。

阿拉善苁蓉集团有限责任公司负责人说,一棵梭梭苗需要生长3年后才能在它的周围播种肉苁蓉的种子,收获也要在3年后。作为国内首家进行苁蓉产品研发开发和梭梭、肉苁蓉人工栽培的民营企业,该公司采取企业+农户+基地+科技的模式,成立了沙产业合作社、肉苁蓉行业协会,通过人工肉苁蓉的大规模规范化种植,使得梭梭和白刺寄主植物及肉苁蓉、锁阳、苦豆子等沙生药用植物人工种植面积不断增加,农牧民户均增收1万多元。目前公司正在进行GAP基地认证工作,为今后全盟规范化的人工种植沙生植物先行示范试验。

从一粒比针尖还小的梭梭种子长成几米高的树木至少需要3年,一根肉苁蓉从一粒种子到长成能加工的药材也要3年。从单纯种植梭梭防风固沙到利用当地独特资源开发沙产业,推动治沙产业的良性循环,内蒙古阿拉善盟在防沙治沙的道路上奋力前行。

### 西藏落实生态补偿资金145亿

据新华社电 十年间,西藏累计落实中央财政生态补偿资金145.57亿元,取得明显的生态效益和社会效益。

西藏自治区环保厅厅长江白介绍,从2004年开始,中央财政对西藏的生态效益补偿投入不断加大,截至去年底,西藏落实补偿资金46.11亿元用于森林生态效益补偿,64.35亿元用于草原生态保护奖励补助,35.11亿元用于重点生态功能区的转移支付。

西藏的生态安全关系到国家的生态安全,生态补偿机制推行以来,西藏生态环境质量持续保持在良好状态。目前,西藏森林面积达1471.56万公顷,森林覆盖率11.98%;全区天然草地12.3亿亩,占全区总面积的68%;此外,2010年,国务院发布的《全国主体功能区规划》中,25个国家重点生态功能区有2个位于西藏,其面积接近西藏总面积的二分之一。

西藏生态补偿机制推行后,充分调动了当地民众参与环境保护的积极性,形成保护生态环境的长效机制。

江白表示,今后,西藏将继续全面推进生态补偿工作,积极落实生态补偿资金,保护好西藏的蓝天碧水,同时增强民众的环保意识。



素有“中国白鹭之乡”美誉的广西防城港市,经过50多年的保护建设,境内已形成7处鹭鸟繁殖地,白鹭保护面积达34万公顷,在春夏繁殖季节,白鹭种群数量达30万只以上。 新华社发

本版编辑 来 洁