

中国环境报

主管：中华人民共和国环境保护部

6390期
今日12版

2014年10月
星期二
农历甲午年九月廿八

21



主办出版发行：中国环境报社

国内统一刊号：CN11-0085

邮发代号：1-59

中国环境网：WWW.CENEWS.COM.CN

党的十八届四中全会聚焦依法治国

环境法治：新常态下酝酿新突破

◆本报记者岳跃国

金秋的北京，党的十八届四中全会正在召开，吸引国内外再次聚焦。

根据议程，会议将对依法治国做出顶层设计，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

这是中央全会首次专题聚焦依法治国，是我国民主法治史上的重要里程碑。作为“五位一体”总体布局重要组成，生态文明建设由此将获得全新动力。

“理国要道，在于公平正直。”环境保护部部长周生贤强调要构建环保工作的“四梁八柱”，其中一个重要方面就在于，以新修订的《环境保护法》实施为龙头，形成保护生态环境的法律法规体系。

从国家到地方，我们都已经在环境法治方面做出了很多有益尝试和探索。随着党的十八届四中全会做出进一步部署，环境领域的依法治国从理论到实践都将提升至一个全新水平。

当前和今后一个时期，经济社会步入新常态，环境保护和环境法治正面临新情况，也正在酝酿新突破。正因为此，我们对正在召开的党的十八届四中全会有了更多的期许与憧憬。

环境法律体系的不断完善，引领我国生态文明建设和环境保护砥砺前行。尽管这条法治之路并非一帆风顺，但依靠法律手段推进环境保护的探索一刻也未停歇

“法令行则国治，法令弛则国乱”。一个国家采取什么样的环境法律体系框架，与其法律传统、环境问题的特点与现状以及环境法的立法沿革密切相关。

翻阅我国环境保护的历史，不难发现这样一个规律，从理论到实践，环境保护领域的每一步重大进展，每一次重大变革，都伴随着法律法规体系的不断完善。

截至2012年10月，全国人大常委会制定了环境保护法律10件，资源保护法律20件；国务院颁布了环保行政法规25件；地方人大和政府制定了地方性环保法规和规章700余件；国务院有关部门制定环保规章数百件；国家还制定了1000余项环保标准……

新一届党中央和中央政府成立以来，生态文明建设和环境保护被置于更加突出的战略位置，环境立法、执法、司法都呈现出了新的理念、新的突破。

保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责等原则越来越得到认可，越来越成为共识。

数据显示，我国环境法律占全部法律的10%左右，环境行政法规占全部行政法规的7%左右，环境法律门类越来越齐全，结构越来越完整。

横向来看，这一体系涵盖污染防治、自然资源保护、生态保护、资源循环利用、节能减排、防灾减灾等多个门类。

纵向来看，这一体系包括法律、行政法规、地方性法规、部门规章、地方规章、国家标准等多个层次。

事前预防、行为管制和事后救济三大类环境法律法规的完善，标志着我国环境法律制度框架已经基本形成，各环境要素监管主要领域已得到基本覆盖。

今天，当我们重新审视这条从无到有、由弱变强的环境法治之路时，依然有很多值得总结之处。

——这是顺应时代变革的调整。我国经济社会发展在不同发展阶段呈现出不同的特征，需要环境保护不断调整重点，需要环境法律法规做出相应调整。

布实施，我国的环境保护开始走向规范化，呼应改革开放的大政方针；

1989年，《环境保护法》颁布实施，我国的环境资源法律开始朝着体系化的方向迈进，呼应接下来开始的改革；

1997年，党的十五大之后，环境立法速度大大加快，呼应依法治国方略的深入实施；

2014年4月，新修订的《环境保护法》审议通过，呼应提升生态环境治理体系和治理能力现代化的改革目标；

今后，还将有更多的环境法律法规出台、完善，以呼应经济社会新常态的新特点、新要求。

——这是尊重发展规律的探索。当人与环境的平衡关系出现偏差时，《环境保护法》为龙头的环境法律不断做出调整；

当保护与发展的关系需要重新界定时，新修订的《环境保护法》明确提出“经济社会发展与环境保护相协调”；

当违法与守法的成本需要重新调整时，“两高”司法解释大大降低了环境犯罪门槛；

……

随着一系列法律法规的修订，环境法律的理念更新，措施更实，要求更高，处罚更严，责任更明，权力更清，环境保护实践在法治道路上不断深入。

环境法律体系的不断完善，深深根植于生态文明建设和环境保护的伟大实践中。尽管这个探索过程并不总是顺畅，但完善环境法律体系的努力一刻也未中断

一段时间以来，我国面临的环境资源问题比世界上任何国家都复杂，面临的环境压力比任何国家都大，解决起来也比任何国家都困难。

换一个角度来看，这恰恰为创造性地推进环境法治提供了契机。环境法治不断完善背后，是环保实践中不断发现新问题，不断孕育新理念，不断祭出新举措……

环境法治完善的压力源于环境问题的倒逼——

改革总是由问题倒逼的，环境法律体系的不断完善也是如此。

先看立法：《畜禽规模养殖污染防治条例》的实施，源于养殖污染越来越突出；《城镇排水与污水处理条例》的出台，源于城镇化过程中地下管道建设严重滞后；《排污费征收使用管理条例》的完善，源于排污费与治理成本“倒挂”……

再看执法：因为地方保护主义严重影响环境执法，法律对政府环境责任的界定越来越明确；因为环境执法“没有枪，没有炮，只有冲锋号”，环保公安应运而生……

还有司法：当环境资源纠纷数量加速增长时，最高人民法院设立专门的环境资源审判庭，各地人民法院也在环境资源司法专门化方面进行了积极探索，众多环保法庭、合议庭相继出现。

事实证明，正是这一个个新问题的不断出现，倒逼环境法律做出新的规定，给出新的规则。

环境法治突破的动力源于环保实践的探索——

在环境保护实践中，我们探索出了很多行之有效的管理手段，并通过法定程序成为法律规定，环境保护的丰硕经验一条接一条地铭刻在光辉的法典之上。

其中，有保护优先、排污许可，有信息公开、诚信档案，有生态补偿、联防联控，有总量控制、流域限批，有按日计罚、查封扣押……

上述很多措施，有的是环保部门和全社会各界在环保实践中摸索出来的经验，有的是环保部门和社会各界为了解决环境问题长期呼吁的。

在获得正式法律授权之后，这些措施从局地走向全国、从行政手段上升为法律要求，正在或即将发挥更大的效用。

今后，还将有越来越多的环境管理和环境执法经验成为法律规定，越来越多的做法获得法律授权。

环境法治深化的活力源于地方立法的活跃——

在国家层面环境法治不断健全之际，地方层面的立法也呈现出百花齐放的局面。

在《大气污染防治法》刚刚启动修订之际，《北京市大气污染防治条例》、《陕西省大气污染防治条例》、《上海市大气污染防治条例》等均已经开始实施。

《河南省减少污染物排放条例》、《河北省减少污染物排放条例》、《湖北省水污染防治条例》、《辽宁省机动车污染防治条例》、《四川省固体废物污染防治条例》等地方法律法规也都已经开始实施。

截至2013年7月，符合相关法律法规并在环境保护部备案的地方标准共126项，其中北京独占34项；山东率先在全国实行了最严格的水污染物统一排放标准，制修订火电、钢铁等5行业大气污染物地方排放标准。

……

地方环境法律法规和标准体系的不断活跃，一方面能够让国家层面的法律法规更好地落地，另一方面也为国家层面的立法执法提供了鲜活样本。

环境法治前行的合力源于环保实践的启发——

近年来，推进环保工作，一条重要经验就在于坚持信息公开和公众参与。

我们还记得，早在2008年，《环境信息公开办法（试行）》就正式施行。这是继国务院颁布《政府信息公开条例》之后，政府部门发布的第一部有关信息公开的规范性文件。

如今，这一理念和做法已经被越来越多地引入环境立法。

我们注意到，近年来几乎所有环境法律、法规和标准的制修订，都更加突出了民本思想。一方面，制修订的出发点是保障公众健康；另一方面，制修订的过程更加强化了公众参与。

新的《环境空气质量标准》充分考量了公众意见和建议，最终将PM_{2.5}等纳入监测指标；《环境保护法》先后四审，反复调整内容；《大气污染防治法》也开始征求意见……

集民意、汇民智。一条条建议，背后是公众参与立法的真实写照；一次次审议，背后是环境保护开门立法理念的不断深入，是对公众健康的尊重。

今后，开门立法之门只会越开越大，每一部环境法律的制修订、每一项管理标准的制修订，公众都会参与其中，而且这种参与的程度还将越来越深。

新常态下的环境法治呼唤新的突破，也正在酝酿新的突破。党的十八届四中全会聚焦依法治国，法治环保的总体规划及战略远景都将随之变得愈加清晰

凡属重大改革都要于法有据。改革开放越往深处发力，全面落实依法治国方略就越显紧迫。

我们无需回避，当前，环境法律法规标准体系还存在不少问题，与推动经济转型的要求还存在较大差距。

在立法方面，某些领域尚存立法空白，对违法行为为惩罚力度整体依然偏弱，约束政府行为的法律制度还不够完善，环保社会监督的法律机制仍有待完善。

在环境经济政策方面，运用的空间有待拓展，法律法规支撑不足，现有政策之间协调与配套措施不够，技术保障不力。

一个完善的环境法律体系，既要有对现实的针对性，也要有对未来的前瞻性、权利义务的均衡性。有了问题意识，有了努力方向，未来的环境法治可期可待。

我们期待，四中全会后环境法律的强制性更强。

法律的生命，在于不折不扣的落实。在总体上解决有法可依问题的情况下，有法必依、执法必严、违法必究问题就显得更为突出。

一个不容回避的现实在于，我国现行环境法律法规标准的强制性依然偏低，环境执法手段偏软，对违法企业的处罚额度过低。

违法成本低于守法成本，导致环境法律的很多规定被“架空”，出现了舆论诟病的“空壳化”。

一些地方保护主义盛行，一些污染企业宁缴罚款不上治污设施，一些污染项目“先上车后买票”……根源大多在此。

出现上述问题，既有立法不足的问题，也有行政执法、司法不到位的问题。现在看来，这些问题到了必须尽快解决的重要关口。

我们期待，四中全会后环境法律的前瞻性更强。

随着我国经济社会步入新常态，环境保护也迎来新常态。在这一阶段，新情况出现的速度可能超出预期，新要求提升的速度可能超出预期。这就要求环境法律体系能够适应新情况、新要求，体现出更强的前瞻性。

有些法律刚制定不久就要修正甚至修订，很大的一个原因就是经济社会变化太快了，相应的环境法律前瞻性不足，跟不上形势发展需要。

可以预见，随着四中全会后依法治国的深入推进，这种局面有望得到扭转。一方面不要等问题出现甚至矛盾激化后才着手完善法律，另一方面能够在更长远、更科学的基础上制修订法律。

我们期待，四中全会后环境法律的操作性能更强。

环境立法中为数不少的法律被称为“政策法”，存在着大量的指导性、建议性、鼓励性条款，具体执行起来很难落地，需要进一步修订完善，增强其执行力和可操作性。

同时，一些新规定、新要求，由于缺乏实施细则，基层容易产生不敢用、不会用、不愿用等情况。我们期待，今后的环境法律能够及时出台更多的实施细则，不仅明确“该做什么”，而且明确“怎么做”。

我们注意到，环境保护部目前正在就《环境保护按日连续处罚暂行办法》、《实施环境保护查封、扣押暂行办法》、《环境保护限制生产、停产整治暂行办法》、《企业事业单位环境信息公开暂行办法》等4个文件征求意见，这是增强新修订的《环境保护法》操作性的重要实践。

我们期待，四中全会后环境法律的权责更均衡。

一个完整的法律体系，不仅要明确责任，也要赋予权力，并尽可能地追求权力和责任的均衡。

一个完整的责任体系，不仅要有严厉的失职问责规定，而且要有合理的尽职免责条款。

近年来实施的一系列有关环境保护的法律法规，赋予了环保部门很多新权力，也明确了更多新的责任。然而，与权力相比，责任追究体系仍有待完善。

在环境管理尽职免责方面，到目前为止我国尚无专门的法律规定。我们期待，今后的环境法律能够在责与权之间实现更合理的平衡。

党的十八届四中全会后将发布《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，这让我们有更充足的理由相信，上述期待将加快成为现实。

当前，环境保护既处于任务繁重、压力空前的艰难时期，又处于有所作为、解决新老问题的关键时期。在这一历史阶段，依法治国战略的强化，必将为我国的生态文明建设和环境保护注入源源不断的生机和活力。

正因为此，对于实现天蓝、地绿、水净的中国环保梦，我们信心满怀。

环境保护部发布9月份秸秆禁烧情况

内蒙古、辽宁、山东、新疆、河北、河南火点较多

本报记者张秋蕾北京报道 环境保护部有关负责人近日向媒体发布了2014年9月份全国秸秆禁烧工作情况。

这位负责人介绍说，9月份，据卫星遥感监测数据统计结果和各地报告的现场巡查检查结果，在江苏等17省(区、市)未发现秸秆焚烧火点，在其他13省(区、市)共监测到秸秆焚烧火点206个(剔除卫星谈判火点，不含云覆盖下火点)，较2013年同比减少226

个，降幅为52.3%。

这位负责人说，从9月份全国秸秆焚烧火点分布情况看，火点数排名依次为内蒙古103个、辽宁26个、山东22个、新疆18个、河北、河南各10个，黑龙江8个、北京4个、福建、重庆、甘肃、四川、山西等5省(市)各1个。其中，内蒙古等9省(区)火点数较2013年同比均有所增加，内蒙古增加63个、辽宁增加23个、新疆、黑龙江各增加7个，北京增加4个、河北增加3个，重庆、福建、四川各增加1个；河南等15省(区)火点数较2013年同比有所减少，河南减少121个、山东减少64个、湖北减少47个、山西减少41个、陕西减少23个、宁夏、安徽各减少11个，吉林、甘肃各减少4个，江西减少3个，广西、江苏各减少2个，青海、广东、浙江各减少1个。上海、云南、湖南、天津、海南、贵州等6省(市)连续两年未在9月份发现秸秆焚烧火点。从全国秸秆焚烧火点强度看，平均每千公顷耕地面积火点数排名前5位的省份依次为北京0.017个、内蒙古0.014个、辽宁0.006个、新疆0.006个、山东0.003个。

这位负责人指出，各地政府高度重视秸秆禁烧工作，积极采取有效措施。其中，安徽、江苏两省成效明显，2014年秸秆焚烧火点降幅位于全国前列。安徽省政府召开常务会议专题研究秸秆综合利用工作方案，各地成立以党政主要负责同志任组长的秸秆禁烧领导小组，负责所辖地秸秆禁烧协调统筹工作。同时，安徽省政府强化问责力度，对禁烧工作组织不力、焚烧现象严重的市县主要负责同志进行约谈，要求省财政部门扣回当地奖补资金，省环保部门暂停受理这一地区相关项目环评审批。江苏省政府召开秸秆禁烧和燃料化利用现场会，盐城、连云港、徐州等重点地区党政“一把手”亲自部署秸秆禁烧工作，农林、公安、环保等部门联合行动，人大、政协、纪委负责同志带队监督，实行地方党委政府统一指挥的协同作战机制。江苏省对秸秆还田机、秸秆压块制粒设备等10类农机按30%的标准进行补贴，结合燃煤小锅炉拆除改造工作，对锅炉改造使用秸秆燃料的，给予每蒸吨3万元的补助，采取一系列工作，从源头解决秸秆出路问题。

李干杰会见联合国驻华协调代表兼联合国开发计划署驻华代表

本报见习记者吕望舒10月20日北京报道 环境保护部副部长李干杰今日在北京会见了联合国驻华协调代表兼联合国开发计划署驻华代表诺德厚先生，双方就进一步加强和深化环境保护部及中国环境与发展国际合作委员会(简称国合会)与联合国驻华机构的合作进行了交流。

李干杰首先对诺德厚一行访问环境保护部表示欢迎，并简要介绍了中国环境保护工作的最新进展及环境保护部近期的工作重点。李干杰表示，环境保护部当前的优先工作领域主要为三个方面，一是配合协同有关方面，推进生态环境体制机制改革；二是以大气、水、土壤污染防治三大战役为抓手，向污染宣战；三是切实履行国际环境公约义务，有效应对全球环境问题。

李干杰说，环境保护部与包括联合国开发计划署、联合国环境规划署

以及联合国工业发展组织等在内的联合国驻华机构建立了密切的合作关系，取得了积极成效。在合作的过程中，中国学习、借鉴和引进了先进的管理理念、技术和成功经验，希望今后能够继续扩大和深化与联合国机构的合作。

在谈及国合会与联合国机构的合作时，李干杰介绍，国合会是由中外专家共同开展环境研究的重要平台和渠道。在诸多国际合作伙伴的大力支持下，国合会开展了卓有成效的工作，有力推动了中国环境与发展进程。面向未来，国合会希望能够以委员参与、共同研究、项目试点示范等多种方式加强与联合国机构的合作。

诺德厚高度评价多年来环境保护部与联合国驻华机构的密切合作，希望未来双方能够在更广泛的领域建立更深的合作关系。



位于皖赣交界的黄山休宁县新安源头鹤城乡，深秋时节依然满目绿色，生机勃勃。

人民网图片供图

中国生态文明论坛成都年会将举行

探讨新形势下体制、机制、制度创新等重大问题

本报讯 由环境保护部和四川省人民政府指导、中国生态文明研究与促进会主办的中国生态文明论坛成都年会将于11月1日~11月2日在四川省成都市温江区举行。

本届年会以“生态文明创新驱动”为主题，将探讨新形势下生态文明建设体制、机制、制度创新等重大问题，寻求进一步破解生态环境困局的新路径。

中国生态文明论坛成都年会是2011年中国生态文明研究与促进会成立以来召开的第四届年会。为进一步探求我国生态文明建设的发展路径，围绕当前生态文明建设中的重点、难点问题，本届论坛将在主会场举行

高峰论坛、热点对话，在分会场同时举行示范创建、市长论坛、城乡统筹、农村论坛、环境法制、厅局长论坛、创新发展、生态旅游论坛、行业创建、纺织论坛、水生态文明、科技论坛、绿色责任、企业论坛、土壤修复、国际论坛等8个分论坛。

其中，环保厅局长论坛、生态旅游论坛是品牌论坛，是在过去行业论坛基础上的延续和提升；纺织论坛、水生态文明、科技论坛是首次从行业背景下对生态文明建设的一种探索。来自政界、学界、企业界以及民间的各界精英将汇聚一堂，为新挑战下的我国生态文明建设集思广益、建言献策。

柳絮